

# 中国失地农民养老保障实践模式的公平性探析

## Analysis on the Equity of Practice Models of Land - lost Farmers' Old - age Security

殷俊, 李晓鹤

YIN Jun , LI Xiao - he

(武汉大学社会保障研究中心, 武汉 430072)

(Center of Social Security Study , Wuhan University , Wuhan 430072 , China)

**[摘要]**失地农民养老保障建设在实践中形成了多种模式,选取了几种有代表性的模式进行公平性分析。在覆盖对象、筹资方式、缴费及给付、基金管理等方面,失地农民养老保障模式都存在一定问题,不利于社会公平目标的实现。另外,通过对各种模式进行对比分析,认为将失地农民纳入城保,从公平角度来看,优于其他几种模式。因此,在建立统一的失地农民养老保障制度中,应该借鉴实践经验,注重社会公平,以完善我国养老保障体系。

**Abstract:** There are several models of land - lost farmers' old - age security formed in practice in China , so this paper chooses several typical models to analyze the equity of these patterns. The paper finds that there are problems in coverage , funding , payment and fund management , which hinders achieving the goal of equity. In addition , after model comparison , “urban social insurance” model is superior to others through the equity view. Therefore , in order to improve the whole old - age security system , establishing unified old - age security system of land - lost farmers should learn from the practice experience , and focus on the social equity.

**[关键词]**失地农民; 养老保障模式; 社会公平

**Key words :** land - lost farmer ; old - age security pattern ; social equity

**[中图分类号]**F323.89 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-972X(2009)08-0058-03

**[作者简介]**殷俊(1962-),男,湖北武汉人,武汉大学社会保障研究中心教授,博士。

我国失地农民的养老保障模式在实践中各具特色,这些保障模式都是特定政策环境和各地具体情况相结合的产物,而且各模式之间进行了相互借鉴和补充。本文从公平的角度对这些实践模式进行了分析,指出我国应在公平原则的指导下建立失地农民养老保障模式,并在实践的过程中不断完善和创新。

### 一、我国现有的失地农民养老保障模式

我国各地失地农民养老保障制度通过在实际中的探索和发展,形成了有一定代表性的北京“城保”、上海“镇保”、重庆“商保”、青岛“农保”、南京“基本生活保障”、杭州“双低”、广州“完全积累账户”等各具特点的模式(见表1),各种模式在保障对象、资金来源、缴费标准、领取条件、领取标准、保险接续、政府补贴、基金管理等方面都存在着较大差异。总体来看:各地失地农民养老保险的实践模式都贯穿了“以土地换保障”的原则,养老保障基金从土地补偿费、安置补助费以及国有土地有偿使用收入中列支,将失地农民纳入到养老保障体系中,从而建立了失地农民生活保障的长效机制,但具体分类标准不一。从与其他养老保险体系接续方面来看,失地农民养老保险模式可以分为城保模式、农保模式、独立模式三类;从责任主体方面来看,可以分为社会保险和商业保险两类;从缴费参照体系来看,可以分为参照农保缴费、城保缴费、低保缴费、镇保缴费等几类;从账户类型来看,可以分为“统账”结合、个人账户两类。

表 1 失地农民养老保障实践模式

项目	北京“城保”	上海“镇保”	重庆“商保”	青岛“农保”	南京“基本生活保障”	杭州“双低”	广州“完全积累账户”
主要保障对象	农转非劳动力	征地劳动力	“4050”农转非人员	18岁及以上被征地农民	16岁以上被征地农民	农转非人员	16岁以上失去土地的农民
资金来源	征地补偿	安置补助	土地补偿、安置补助		基本生活保障基金	三个一点	三个一点
缴费标准	$0.6A \cdot 0.28 \cdot$ 补缴年限	$0.6A \cdot 0.17 \cdot$ 补缴年限 $+X$	资金来源的全部或一半	$C \cdot$ 比例 (最低为 $16\% \cdot$ 补缴年限	分类分档, 一次补缴	$A \cdot 0.19 \cdot$ 补缴年限	可选五档 按月缴费
每月给付标准	同北京城保标准	$B \cdot [0.2 + 0.5\% \cdot$ (缴费年限 - 15)]	投保金 $\cdot 0.1$	不低于农村低保	按缴费的分档定额给付	$0.2B \cdot 0.7 +$ 个人账户余额 / 120	个人账户储存额 / 139
接续其他保险	农民工	城保(折算)农保(折算)			城保	城保农保(折算)	“农转居”城保
政府补贴		一次性补缴并实现就业,补贴养老保险	保险本金 $\cdot$ (10% - 5年定期储蓄利率)	缴费标准 $\cdot 4\%$		1类人员一次性补缴缴费 $\cdot 30\%$	集体、个人缴费补贴
基金管理	同城保	设立镇保基金专户	中国人寿保险公司	同农保	基本生活保障专户	农转非资金专户	养老保险个人账户
保险方式	强制	强制与自愿相结合	自愿	强制	强制与自愿相结合	自愿	强制与自愿相结合

注: A为依法批准征地时上年本市职工平均工资。B为上年全市职工月平均工资。X为补充养老保险缴费=(用人单位基数+个人基数)·自行确定比例。C根据参保时各市上年度农民人均纯收入确定。1类人员指在2003年6月11日前办理征用土地农转非手续,在劳动年龄内,符合参加“双低”基本养老保险条件的征地农转非人员。基本生活保障基金来源:70%的土地补偿费;安置补助费;政府从土地出让金等土地有偿使用收益中列支的部分;被征地农民基本生活保障基金的利息及其他增值收入等。

## 二、“以土地换保障”原则——养老保障资金筹集中的公平性分析

“以土地换保障”原则可以有效解决失地农民养老保障的资金来源,克服失地农民的“短视”效应,满足失地农民养老保障的需求。但是,问题的焦点在于“换”是否遵从等价交换的原则,即是否符合交换公平的原则。“以土地换保障”模式存在明显的不公平:养老保障作为公共物品,本不需要以交换的方式获得,政府在征收土地的过程中的强势地位,也使得征地补偿标准过低,因此“以土地换保障”缺乏公平性,也不合理。<sup>[1]</sup>

我国《土地管理法》对征地补偿标准做出了明确规定,补偿内容主要包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物补偿费、青苗补偿费四部分,按征地时前三年耕地的平均年产值计算。土地补偿费为平均年产值的6~10倍,安置补助费为4~6倍,不超过15倍,两者之和不超过平均年产值的30倍。如果按照这样的标准来实行“土地换保障”,根本不符合交换公平原则和补偿原则,按征地时前三年耕地的平均年产值计算的补偿标准过低,失地农民所获补偿只能维持2~4

年的基本生活，补偿价格与征地时按市场价格计算的土地价格相去甚远，存在明显的“剪刀差”。农民分享土地使用变更后的增值收益也极低，土地低价征用后再高价出让产生的增值收益分配极不合理，其中政府大约得 60%~70%，村级集体组织得 25%~30%，农民只得 5%~10%。<sup>[2]</sup>而且，征地补偿规定中对公共利益概念界定模糊，容易造成相关利益集团“寻租”行为，使农民拿不到该得的征地收益。此外，征地者也未对失地农民的土地持续性收益进行补偿，在农民失去土地使用权、丧失持续性收益权的情况下，征地者应该把剩余土地承包期内的土地持续性收益贴现后补偿给失地农民。

各地在《土地管理法》基础上，依照实际情况规定了具体的土地安置补偿标准，大都采用了区片综合地价的方法发放土地补偿费，北京、上海的补偿标准相对较高，其他地区土地补偿费用每亩 2 万元左右，安置补偿费用每亩在 1 万~2 万元之间，两者相加每亩为 3 万~4 万元，对失地农民来说，一次性补缴养老保险之后补偿费已所剩无几，因此，参加养老保险的积极性不高。以南京市为例，南京市的缴费标准划分为 5 类，按照中等缴费水平，需要缴纳 4.46 万元的生活保障金，但是征地补偿最高为 4.9 万元，在缴纳保险之后，仅剩余 4000 多元，如果选择最高缴费 5.26 万元标准，还要自己另外支付 2000 多元的资金。在实践中除了南京市和广州市对政府筹资部分进行了明确的规定，其他模式中，政府承担部分比较模糊，实际上依然要个人承担大部分或者全部资金，政府在强制低价征地之后，并没有承担相应的责任，没有对失地人员的损失进行充分补偿，对失地农民有失公平。

### 三、失地农民养老保障对象确定、缴费及给付中的公平性分析

失地农民养老保障在对象确定、缴费及给付中都存在不公平问题。从保障对象确定看，不同年龄、不同失地面积不仅造成保障水平差异而且将部分失地人员排斥在保障范围之外。此外，从缴费及给付参照标准来看，参照缴费及给付基数不同，也造成各地的保障标准不同。

#### (一) 失地农民养老保障对象确定的公平性分析

目前，国家对失地农民养老保障的对象未作明确界定。失地农民养老保障实践模式中，对失地农民养老保障对象的界定，主要设置了年龄、按有关文件的规定被征地、失地面积三个方面的限制条件，部分地区把学生和参加社保的人群排

除在被保障的对象之外。这些方面的限制条件各地存在较大差异,明显有失公平,不利于保障失地农民的合法权益(参见表 1)。从社会公平的角度来看,凡是在失地农民定义范围内的人,都应该被纳入到养老保障体系中来,但是实际情况并非如此。各地在年龄和失地面积方面各有规定,如:参保年龄最低限制有 16 岁、18 岁,最高限制 50 岁、55 岁、60 岁不等。所属城市不同,相同年龄的失地农民受到的待遇也差别很大,例如 50 岁的女性失地农民在上海有参加养老保障的资格,但在杭州就不能被养老保障体系覆盖。另外,失地面积规定也各不相同,以山东省为例:被纳入养老保障对象中的失地农民人均耕地面积条件从 0.1 亩到 0.4 亩不等。<sup>[3]</sup>同为失地农民,由于所属地不同,有的享受到养老保障权利,有的却被排除在保障范围之外,明显违背了分配公平的原则。因此,国家应该对失地农民的参保条件进行明确、统一的界定,改变地方各自为政的局面,消除政策方面不合理规定的约束,使失地农民公平地享有养老保障待遇的权利。

## (二)参照农保、低保与参照城保缴费及给付的公平性对比分析

对我国部分地区失地农民职业构成情况抽样调查显示:被征地后,依然从事农业生产经营的失地农民比例,江苏为 36.5%,宁夏为 13.61%,浙江为 17.54%,广东为 23.3%,辽宁为 17.5%。<sup>[3]32</sup>大部分农民在乡镇企业就业,或者外出打工,或者从事二、三产业。这样,失地农民与城市务工人员相差无几,因此,按照公平原则,应该把失地农民纳入城保体系中,而不是继续参照农保水平进行缴费。按照农保、低保的标准缴费虽然缴费较低,有利于将失地农民吸纳到养老保障的体系中来,但按照分配公平的原则,失地农民也只能享受低标准的给付。“三农网”对 16 个城市失地农民的生活状况调查发现:除东部少数城市,大多数省份的失地农民失去土地后收入下降,而支出相对上升,尤其是在城市务工的失地农民,低水平的给付,根本不能保障其基本生活,最终依然会偏离社会公平的目标。

以北京为代表的城保模式,以杭州为代表的“双低”模式,都采用了参照城保且略低于城保的标准进行缴费,北京一次性补缴 15 年养老金的标准为 11105.64 元,缴费比例为 16.8%;如果按照 2009 年城乡居民养老保险办法新规定补缴 15 年,最低标准为 14400 元,最高标准为 111300 元,相比之下,参照城保进行缴费的标准比实际城保标准低,这样实际上降低了失地农民参加养老保障的“门槛”。同时,给付标准都高出低保线,杭州市超过低保线 120.46 元,有利

于保障失地农民的基本生活，实现社会公平的目标。而青岛市的补缴标准最低，参照农保标准进行缴费 1899.73 元，而给付标准参照农村低保线 125 元也在所有模式中最底，为城市低保线的 50%，远远不能满足失地农民养老的需求。

### (三) 参照镇保与参照城保缴费及给付的公平性对比分析

“镇保”模式的缴费标准取城保、农保模式的中间值，以克服城保模式缴费较高、农保模式缴费过低的缺点，目前只有上海市实行这种模式。从表 2 中可以看出，不考虑补充养老保险缴费，镇保补缴标准相对较低，只有 6630.68 元，因此镇保模式应该享受较低的给付标准。但是，镇保模式的给付标准较高，按照全市职工人均月工资的 20% 发放，为 866.76 元，违背了公平原则，也埋下了巨大的财政缺口的隐患，需要地方财政大力补贴。上海市是我国经济最发达的地区，随着老龄化的加剧，其资金缺口也会不断加大。因此，相对城保模式而言，镇保模式并不适合在全国推广。

表 2 失地农民养老保障缴费及给付标准 (元)

	北京	上海	重庆	青岛	南京	杭州	广州
补缴标准	11105.64	6630.68	27600	1899.73	44600	7474.28	16200
月给付标准	316.36	866.76	230	125.00	320.00	412.46	116.55
低保标准	312	252	145	249	182	292	288

### (四) 分档缴费及给付与参照城保缴费及给付的公平性对比分析

南京“基本生活保障”模式和广州“个人账户”模式选择了分档缴费或分档给付的方式，不同缴费能力者可选择不同档次进行缴费，多缴费多给付，符合权利与义务对等原则。但是，南京和广州补缴水平相对较高，其中，南京最低缴费为 37600 元，最高缴费为 48600 元，广州个人最低缴费为 9000 元，最高缴费为 23400 元，基本都超过城保的实际缴费标准，而且，由于广州市采取完全积累账户模式，缺乏互济性，给付标准也较低，表 2 显示了按中等水平缴费，不考虑利率贴现，失地农民到 60 岁时每月只能拿到 116.55 元。因此，失地农民参保意愿较低。

## 四、失地农民养老保障管理中的公平性分析

按照失地农民养老保障管理主体的不同，可以分为社会保险模式和商业保险模式。社会保险模式中，按照设置账户的不同，又可以分为“统账”结合模式和完全积累个人账户模式。

### (一) 社会保险模式与商业保险模式的公平性对比分析

社会保险模式与商业保险模式最大的区别在于政府所扮演的角色：社会保险模式中，政府起着主导作用，按照分配公平和补偿公平的原则，政府有责任为失地农民办理养老保障，保障其基本生活；商业保险模式中，大部分风险由保险公司承担，政府只起着监督管理的作用。把失地农民的养老保障交给商业保险，使政府补贴力度大大减少，实际上逃避了政府应该承担的责任，违背了公平原则。因此，从公平的角度出发，应该选择社会保险模式，把失地农民纳入政府养老保障体系中去。

在重庆“商保”模式中，政府并没有把所有的事务都交给保险公司来做，实际上处于“不商不保”的尴尬处境。以个人为例，按照现在利率计算，政府每年补贴 1562 元，商业保险公司支付另外的 993.6 元，此外，政府部门还要每年支付 5% 的管理费 1100 元，其实政府已承担了大部分的责任，而让商业保险公司从中渔利。<sup>[4]</sup>“商保”模式并没有减轻政府的负担，反而增加了政府的财政支出，实践证明：重庆“商保”模式既不利于公平目标的实现，也不具有持续性。

### (二) 统账结合模式和个人账户模式的公平性对比分析

目前，只有广州市从 2008 年起采取完全积累的个人账户模式，这种模式，首先，要应对通货膨胀风险，实现基金的保值增值，否则随着资金实际价值下降，个人所获给付实际上低于当初的缴费，对个人不公。其次，要考虑和其他群体养老保障体系接续的问题，尤其是与城保体系的接续，目前我国城保体系基本都采取统账结合的模式，失地农民很难进入城保体系：个人账户的资金一部分进入统筹账户，对失地农民不公；个人账户资金全部记入城保个人账户，对城市养老保险体系的其他人员不公。而且，按中等水平缴费，给付水平低于城市低保 171.45 元，也不能保障失地农民的基本生活。另外，社会保障建立在大数法则之上，除了强调权利与义务对等原则，也强调互助互济性，采用完全积累的个人账户模式，无法实现利益获得者对利益受损者的补偿，也无法对初次分配不公进行重新分配和调整，因此，无法达到社会公平的要求。

## 五、构建公平的失地农民养老保障制度

解决失地农民养老保障问题应依据公平原则建立全国统一的失地农民养老保障制度，改变各地各自为政、标准不一的状况，从政策层面上保障失地农民的

权利。因此，必须统一养老保障覆盖对象，明确“三个一点”筹资模式中个人、集体和政府各自负担的比例，采取城保模式，将失地农民纳入到养老保障体系中。具体措施应包括以下几个方面：

第一，明确失地农民养老保障覆盖对象，统一养老保障参保条件。参保最低年龄、领取养老保障年龄、失去土地面积等方面应统一口径，使失地农民都有参加养老保障的资格。参保的最低年龄、领取养老保障的年龄应和城保条件相同，使失地农民具备享受同等待遇的权利；失地面积计算方面，可以借鉴广州市的相关规定，按失去土地占拥有土地面积的比例来界定失地农民，比规定具体失地面积的弹性大，也具有可操作性。

第二，完善征地补偿安置机制。深化征地制度改革，按照参考市场价格定价和被征土地同地同价原则，综合论证和听证结果，由地方人民政府批准实施统一的征地补偿标准，对被征地农民进行合理补偿，提高征地补偿标准，并及时足额支付到位。另外，“三个一点”筹资模式中，应该明确政府和集体的责任，确定政府、集体资金投入比例或金额，形成真正的三方负担机制，分担失地农民的养老风险，对失地农民进行充分补偿。比如：江苏省和广州市实行定额补贴，或按照“政府出资部分不低于保障资金总额的30%，从土地出让金中支出，直接进入社会统筹账户以备调剂用；集体承担部分不低于保障资金总额的40%，从土地补偿费中支出；个人负担部分从征地安置补偿费中抵缴，集体与个人所缴资金进入个人账户”。<sup>[5]</sup>

第三，采取“城保”模式或者与“城保”模式接近的方式，最终将失地农民纳入到城保体系中去，同时建立失地农民养老保障风险资金，预防老龄化、通货膨胀等风险因素的影响，完善养老保障基金管理，实现基金的保值增值，保证失地农民养老保障机制的持续性，保障失地农民的基本生活，解除失地农民的后顾之忧。

综上所述，失地农民养老保障建设中，各地形成了各具特色的模式。从社会公平的角度对这些模式进行对比分析，我们认为建立在分配公平、补偿公平、交换公平原则之上的失地农民养老保障模式，应该把失地农民纳入到城保体系中，或者采取与城保标准接近并衔接的方式。同时，在覆盖对象、筹资来源、基金管理等方面应尽快统一标准，政府应承担相应的责任，建立全国统一的失地农民养

老保障体系，才能改变地区之间制度建设不平衡的现状，切实保障失地农民的权益，最终有利于社会公平目标的实现。

#### [参考文献]

- [1]李绍光. 政府在社会保障中的责任[J]. 经济社会体制比较, 2002, (5): 45.
- [2]吕彦彬. 落后地区土地征用利益分配——以 B 县为例[J]. 中国农村经济, 2004, (2): 58.
- [3]姚晓黎. 山东省被征地农民养老保险制度研究[D]. 济南: 山东大学, 2007. 26.
- [4]陈亚东. 失地农民社会保障制度研究——以重庆为例[M]. 北京: 人民出版社, 2008. 210.
- [5]宋斌文, 荆玮. 城市化进程中失地农民社会保障问题研究[J]. 理论研究, 2004, (3): 52.
- [6]汪泓, 李正龙. 上海失地农民养老保险均衡模式[J]. 农村经济, 2006, (11): 43.
- [7]邱道持, 等. 失地农民社会养老保险可行性研究——以重庆市沙坪坝区为例[J]. 重庆师范大学学报(自然科学版), 2005, (8): 744-745.
- [8]杨翠迎. 征地农民养老保障制度的分析与评价——以浙江省 10 个市为例[J]. 中国农村经济, 2004, (5): 62-68.