

失地农民社会保障体系的构建探析

A Construction of Social Security System for the Losing- cropland Peasants

骆 勤

(浙江财经学院财政与公共管理学院, 杭州文华路 269 号 310012)

摘 要: 随着工业化、城市化进程的加快, 为失地农民建立安全有效的社会保障体系刻不容缓。浙江省 2003 年在全省范围内建立起了与当前经济水平相适应的、比较可行的、比较先进的失地农民社会保障制度, 该制度在中国乃至世界都尚属首创。然而该制度在取得成就的同时也出现了一系列新的问题, 许多措施和实施方案需要进一步改进和规范, 一些具体且关键的问题还需要理论来突破和提升。本文试图构建出一个新型的失地农民社会保障体系, 为推进城乡一体化社会保障制度建设打下良好的基础。

Abstract: In the process of urbanization and industrialization, it is now the very time to establish a safe and effective social security system for the losing-cropland peasants. With numerous practices and explorations in ZheJiang Province, a social security system for the losing-cropland peasants which is the first one in China has been established in the whole province in 2003. This special system is suitable with the present economic level. Comparatively, it is feasible and advanced, having produced an extensive influence and achieved tremendous successes. However, there are also a series of new problems brought out by this system. We try to construct a new-style social security system for the losing-cropland peasants to promote the integration of urban and rural areas social security system.

随着我国工业化和城市化进程的加快, 征占农村土地的力度越来越大, 失地农民越来越多。如何妥善安置失地农民、保障失地农民的根本利益是我国社会发展中一个不容忽视的问题。

一、浙江省失地农民基本生活保障制度建设的实践分析

近年来, 浙江省的经济发展在全国一直遥遥领先, 城市化水平相对较高, 由 1997 年的 35.6% 提高到 2003 年的 53%¹。而浙江省城市化的推进却是以大量农民贡献土地为代价的。据统计, 1999—2003 年的五年时间, 浙江省共征用农村集体土地 200 多万亩, 平均年增长率为 54%, 预计今后每年还将以 30 多万亩的征用数递增²。而征地数量的连年增加, 亦产生了大批失地农民, 据不完全统计, 自 1999 年以来, 浙江省共有失地农民近 190 万人。浙江

¹ <http://news.zj.com/Zhejiang/Zjsz/300342.html>, 浙江都市报网

² 杨翠迎, 黄祖辉: “失地农民基本生活保障制度建设的实践与思考——来自浙江省的案例分”

省政府从 2000 年起就非常重视失地农民的生活保障问题，并通过提高土地补偿标准、采取多种安置方式等办法来解决失地农民的生活问题。嘉兴市是浙江省城市化走在前列的城市，从 1993 年开始，经过 5 年的失地农民养老保险制度的尝试与探索，成效显著，并于 1998 年底颁布了《土地征用人员分流办法》，开创了失地农民基本生活保障制度的先河。2003 年 5 月，浙江省在全国率先颁发了《关于建立被征地农民基本生活保障制度的指导意见》，规定由政府、集体和个人分担的办法，一次性为失地农民缴足基本生活保障费用：政府从土地出让金收入中列支，不低于保障资金总额的 30%；集体从土地补偿费中列支，不低于保障资金总额的 40%；其余部分由个人从征地安置补偿费中抵交。截止 2003 年底，浙江省 11 个市中已有 10 个市（除温州市外）、20 多个县（市、区）就被征地农民的保障对象、保障资金管理、养老、就业和医疗以及相关工作出台了试行办法和实施细则，已有 52 万失地农民参保，占失地农民总数的 27%，筹集资金 37 亿元，15 万³失地农民已经开始领取基本生活保障金，对解决被征地农民的基本生活、维护农民的合法权益等问题发挥了积极的作用。

（一）制度类型及特点

从浙江省各地被征地农民基本生活保障制度的内容看，虽然包括养老、就业和医疗等方面，但是其重点都在养老风险的防范上，而且就养老保障方面的规定比较全面和详细。根据各地养老保障措施的不同，大体可以分为三种类型：

1、基本生活保障型。此种类型是参照城镇最低生活保障制度设计的，结合当地经济发展和承受能力，一般设为多个档次，缴费水平与保障待遇挂钩，实行个人账户与统筹账户相结合模式。资金来源于个人、集体和政府三方面，个人和集体缴纳的保障资金一律计入个人账户，而政府补贴部分进入统筹账户，实行个人账户优先使用原则，不足部分从统筹账户和风险准备金（按照养老保障资金总额的一定比例建立的，以应付未来的支付风险）中开支。保障对象去世后，其个人账户中的本息余额可以由法定继承人或指定受益人继承。目前浙江省实行失地农民社会保障制度的 11 个市中有 6 个市区采取该类型。

2、基本养老保险型。此种类型是参照城镇职工基本养老保险办法设计的，较多强调了享受保障权利与缴费义务对等原则，实行个人账户制，享受待遇与保障对象的缴费时间和缴费指数挂钩，保障水平相对较高，目标是同城镇基本养老保险制度相衔接，但是，许多地方政府也考虑到失地农民的收入水平较低，按照城镇职工低缴费低享受的两低水平设计的保障办法实行。

3、基本生活保障与基本养老保险结合型（衢州市采取这种类型）。此种类型按照被征地农民的不同年龄段、失地程度及就业状况等区别对待，不同的情况实行不同的制度类型。其待遇水平介于社会保障型和生活保障型之间，衢州等地主要采用这种办法。

从浙江各地被征地农民基本生活保障制度的建设和设计来看，其具有以下特点：

1、政府对农民的责任显性化，增强了政府的责任和支持力度。在 10 个市中，有 56%⁴的市区对政府的出资额度、比例及来源有明确的规定，浙江省《指导意见》明确要求各地政府按照 30%给农民补贴，补贴费从土地收益中列支。尽管与被征地农民对城市化发展的贡献相比，浙江各市政府补贴额度不算高，但是足以说明政府已经以实际行动对农民负责，积极为被

³ 杨翠迎,黄祖辉：“失地农民基本生活保障制度建设的实践与思考——来自浙江省的案例分折”

⁴ 杨翠迎,黄祖辉：被征地农民养老保险制度的分析与评价，浙江大学农业现代化与农村发展研究中心

征地农民建立基本生活保障制度，切实保护被征地农民的利益。

2、该制度的设计既是独立的，又是和其他制度相互联系的。鉴于被征地农民处在农村与城市的边缘，而且要逐渐市民化，浙江省各地在征地时一并给被征地农民办理了农转非户口，因此失地农民的基本生活保障制度的设计，不同于农村社会养老保险、城镇职工基本养老保险及城乡最低生活保障等相关制度，但在一定的条件下又能与农村社会养老保险、城镇职工基本养老保险及城乡最低生活保障等相关制度转化与衔接。特别是被征地农民的养老保险制度与城镇职工养老保险制度衔接力度最大，如嘉兴市的基本养老保险本身就是按照城镇职工基本养老保险设计的。

3、保障对象的宽泛性。与相关制度不同，浙江省失地农民基本生活保障制度将劳动年龄段以上（男 60 周岁、女 50 或 55 周岁以上）、劳动年龄段以内（男 16—60 周岁、女 16—50 或 55 周岁）及劳动年龄段以下（16 周岁以下）的所有被征地对象都纳入了保障范围，体现了社会保障的广泛性、公平性原则。同时给失地农民提供了包括失业、贫困、医疗、养老等方面的全面、系统的保障。

4、账户管理的灵活性。浙江省失地农民基本生活保障制度有两种账户模式：一种是个人专项账户，如嘉兴市等，将政府补贴、集体缴纳及农民缴纳的资金都进入专项账户统一支配和管理；二是个人账户与社会统筹相结合，如绍兴市规定政府补贴资金进入统筹账户，集体和农民缴费进入个人账户，在资金使用时，个人账户优先，不足时再动用统筹账户。

5、资金筹集的明确性。浙江省失地农民基本生活保障制度强调了政府、集体和农民的共同责任，各地对资金筹措和管理进行了统一和规范，基本上形成了“三个一点”的资金筹集模式，即“政府出一点、集体补一点、个人缴一点”，并且明确规定了三方出资的比例及资金来源：政府出资部分不低于保障资金总额的 30%，从土地出让金中列支；集体承担部分不低于保障资金总额的 40%，从土地补偿费中列支；个人承担部分从征地安置补助费中抵缴。同时按照基本生活保障金总额的一定比例建立风险准备金，从土地收益中列支或由财政安排。这种明确的资金筹集方式给失地农民基本生活保障制度提供了可靠的资金来源，保障了该制度的稳健和持续运行。

(二)制度设计中的缺陷分析

毋庸置疑，浙江省失地农民这种以“土地换保障”的制度在全国是首创的，不仅是时代的产物，更是一种制度创新。但同时由于该制度在设计与实施中，缺乏现成的理论指导与经验借鉴，因此也必然存在着一些缺陷。

首先，养老保障方面

1、待遇水平较低

待遇水平的高低直接决定失地农民的接受保障程度。从目前来看，社会保障型的制度待遇水平相对较高，最高的有 520 元(如台州市)，相比之下基本生活保障型制度的待遇水平普遍较低，最高的只有 300 元⁵。这个待遇水平跟城镇居民养老保险的待遇水平还是相差甚大，虽然规定根据经济发展水平进行调整，但无具体的执行细则或办法。随着城市化的推进，失地农民的生活、生产方式和行为都转化为市民的生活、生产方式和行为，他们的消费方式也随之改变，消费水平也随着经济的发展而大幅提高，现行的待遇水平的实际购买力将会大大

⁵ <http://www.ccswf.org.tw/2005paper/rights/luo.doc>

降低，直接导致他们的生活水平下降，而农民土地价格在城市化进程中是大大提高。从长远来看，该待遇水平较低，无法弥补因征地对农民造成的利益损失。

2、覆盖面窄，存在资金不到位

从1999年到2003年底，浙江省失地农民已超过200万人。而到2003年底浙江省全省仅30多万失地农民参加基本生活保障，仅是1999年到2003年失地农民总数的15%。还有170多万甚至更多的失地农民，由于以前实行一次性货币补偿和实物补偿的办法，对今后的生活保障没有着落，仍存在较大的隐患。制度中对失地农民是否强制参保没有做明确规定，较低的覆盖率使养老保障的规模效益无法显现。而仅有这些参保人员中，按每人缴纳10000元的保障费计算，共计保费有30亿元，加上集体缴纳和政府缴纳的保费，失地农民基本生活保障金应大大超过30亿元，甚至是30亿的一倍，但是到2003年底全省才共筹集到30亿元，还有一大笔资金没有到位。

3、存在资金空帐的隐患

虽然各类型制度规定资金是从土地补偿费、安置补助费和土地收益中一次性划拨或列支，表面上看好像不存在农村社会养老保险制度中农民不能按期缴费的问题，但现实情况更为严重：第一，现在失地农民平均每个人能获得补偿费11000多元，而一次扣缴的保费都在万元左右，许多地区的农民的补助费不够缴费，拿不到钱还要出钱，容易引发其抵触情绪。第二，集体缴费部分从土地补偿费中列支，但土地补偿费往往被用于集体经济发展，再者全省有许多征地补偿费不到位的现象，直接影响保费的收缴。第三，政府出资部分，规定是从土地收益中列支，同样存在土地收益不能按期取得的问题，影响的政府资金的到位；同时过高的财政补贴又影响政府资金的到位。第四，目前浙江省失地农民的社会保障资金由各县财政部门管理，但对资金具体怎么运营、怎么管理、由谁监督，各地在试行办法中还没有明确的规定和措施，许多地方将失地农民社会保障基金纳入城市职工社会保险基金一起管理，城市职工社会保险的历史债务、收支不抵、保值增值困难等问题将直接连累到失地农民的社会保障基金。这些情况都会导致失地农民养老保障金账户的空帐情况，如果不加以防范，将严重影响和制约失地农民社会保障制度的持续发展。

其次，医疗保障方面

医学科学技术的进步，提高了医疗服务水平，但也使医疗费用大幅攀升。近年来医药费的增长远远超过农民收入的增长。在建立制度的市中绝大部分地区虽然将他们纳入基本医疗保险范围和大病统筹内，但对失地农民的医疗保险没有出台明确相关规定和操作方法，这就意味着农民可以自愿选择参加和不参加。作为失地农民失去土地得到的安置补偿费用来缴纳养老保障费都已经成困难，那么拿什么来缴纳医疗保险费呢？这显然对失地农民的医疗保障设置了障碍。现在全省范围内试点推行的新型农村合作医疗制度，由政府组织，政府补助，补贴农民看大病，农民的负担稍轻点，但是失地农民已经向着城市居民转变，失去了集体经济的依托，不再享受新型农村合作医疗服务。

再次，失业保险方面的问题

土地是农民最基本的生活、生产资料，被国家征用就意味着农民失去土地的承包经营权，就意味着面临永久失去职业和生活保障的风险，尤其是年龄偏大的文化素质低的农民，很可能就永久失业。目前那些土地征用安置费发放到农民手上，他们基本上都将钱用于日常开销

上，比如造房、添加家电等钱很快就花光了，这些人就将成为没土地、没资金、没生活来源的城市“流民”。指导意见中指出对年龄段内的人员在其未就业时可以从征地调节金中发放不超过两年的生活补助费，也可以从征地安置补助费留存解决；地方政府也有未就业人员作出了规定，如杭州市规定失地农民一次性缴纳 24 个月的失业保险费，享受最长不超过 24 个月的失业保险金。但是该措施在全省范围内尚未全面展开，完整的符合失地农民特征的失业保障制度尚未完善，失业保障费由农民来负担，增加了农民的负担，不利于制度的实施。

二、失地农民社会保障体系的构建

保障失地农民的利益在于解决他们失去土地之后的生存和发展问题，而建立失地农民基本生活保障制度是有效举措之一。建立失地农民社会保障体系，既可使农民获得基本的生存权与发展权，又可促进社会稳定发展。

（一）失地农民社会保障体系的内容

一个全面、稳定的失地农民社会保障体系，应包括养老保险、医疗保险、失业保险、最低生活保障，以及提供教育和培训的机会，提供法律援助等。但是依据我国现阶段的经济水平，不可能同时为所有的失地农民建立一个全面的、高水平的保障体系，只能循序渐进，逐步扩大覆盖面和提高保障水平。一项调查的数据表明，失地农民最迫切希望获得的是养老和医疗保障。

1、失地农民的养老保障制度

建立失地农民的养老保障制度，应采取个人责任和社会互济相结合的办法，运用正式的和非正式的制度安排建立起完善的养老保障体系。首先对于已经就业的失地农民，归入城镇职工养老保险制度；其次对尚未就业的失地农民可参照智利的做法建立农村个人账户，建立有别于城镇的统帐结合的养老保险模式，其要点大体包括：村级集体经济抽取部分土地补偿金，用作养老保险基金；该养老保险基金可以交给商业保险公司托管；商业保险公司保证该基金一定的收益率；为每一位失地农民建立所有权归个人的个人账户；当失地农民达到规定的年龄后，保险公司以年金的方式向其给付养老金。最后对于超过劳动年龄和丧失劳动力的人，在一次性交足保险金额后，可以直接实行养老保障。而且根据权利与义务对等的原则，可采取个人缴费的方法来充实个人账户。个人缴费应有一个较低水平的下限，并鼓励多缴。失地农民的养老保障的待遇与缴费多少直接挂钩，但是不应低于当地最低生活保障水平，否则制度的价值无从实现。当然，在建立失地农民养老保障制度的同时，以家庭赡养老人的非正式制度安排也应继续得到鼓励和支持，同时亦要鼓励有一定经济能力的失地农民参加商业保险以提高自身保障水平。

2、失地农民的医疗保障制度

由于我国绝大多数农村经济发展水平还不高，还不具备把所有失地农民的医疗保障均纳入社会医疗保险制度的条件。因此，各地应当坚持因地制宜的原则，建立多形式、多层次的医疗保障制度，并建立国家、集体和个人共同投入、风险共担的机制。实行统筹基金和个人账户相结合医疗保障制度，鼓励个人购买基本医疗保险，凡是个人购买基本医疗保险的均享受统筹基金。个人账户部分根据自己的经济实力、享受的额度，按照不同的等级缴纳。如为就业者统筹部分由个人、企业、国家按比例共同负担，对于其他统筹部分由集体和国家按照

本地经济状况负担一部分，并动员社会、慈善机构、个人捐助，引入多元化的投入机制。个人账户用于一般医疗，而医疗费超过一定的比例，由社会统筹基金按照个人负担统筹部分的比例支付，不足部分，由本人负担余额。另外，商业保险仍不失为一条重要的选择途径或补充模式，可以为有一定经济能力的失地农民投保团体大病保险等。

3、适当水平的最低生活保障制度

最低生活保障制度是现代社会保障制度的重要环节，是公民的生存权得到保障的重要体现，是国民应该享有的基本权利。从理论上讲，最低生活保障覆盖的范围应是一个国家的全体公民。但实际中，由于农村人口众多，各地发展不平衡，目前尚不能在全国所有农村都建立或建立相同标准的最低生活保障制度。因此在实践中对已经建立了农村居民最低生活保障制度的地区（如天津、上海、江苏、浙江、广东、福建等省市），被征地农民只要符合条件，就应被纳入农村居民最低生活保障范围。而对尚未建立农村居民最低生活保障制度的地区，应将被征地农民纳入城市居民最低生活保障范围。同时需要注意的是享受最低生活保障待遇的，只能是那些生活水平一时或永久地低于或等于国家公布的最低生活水平的人群。只要符合条件，不得以失地农民曾获得高额的土地征用补偿费而将其排除在外。而且最低生活保障线的确定须从维持基本生活的物质需要、当地人均国民生产总值和人均纯收入、地方财政和乡镇集体的承受能力等多方面来考虑，不同的地区之间可以存在差异。

4、教育、就业培训和社会服务的保障制度

美国、日本等国家都非常重视教育和职业培训在社会保障中的作用，以发挥非物质性的社会保障对现代化的重要作用。从20世纪60年代开始，美国颁布了许多关于职业培训和职业教育的法令。通过职业培训，提高了劳动者素质，有利于劳动者就业，在一定程度上缓解了失业问题，也成为美国社会保障不可缺少的重要组成部分。解决失地农民就业难题，除就业安置外，根本在于提高农民自身的素质，消除陈旧思想，帮助他们建立全新的就业观念，鼓励其积极参加就业培训，提高劳动技能，努力通过劳动力市场寻找就业机会。政府部门要建立完善的就业培训体系，根据不同的年龄阶段和文化层次，有针对性地安排不同的培训内容，尽可能多地解决失地农民就业问题。在此基础上，加强失地农民的就业指导，加大在第三产业安置失地农民就业的比重，促进农民就业在城乡间无障碍流动。就业培训费用政府可给予一定财政支持，也可从土地征用款项和集体积累中按一定比例提取，有条件的地方可免费培训。

5、为失地农民提供法律援助

失地农民与城市农民工、下岗失业工人、城市贫民一样同属于社会弱势群体，当他们的合法权利遭受侵犯时，往往没有足够的力量支付因启动权利救济程序所需的各种成本(包括时间、金钱、必要的法律知识等)。“法律面前人人平等”的宪法原则要求在消费法律这一公共的制度产品时不应受经济状况的影响。物质财富的拥有，可以有先后之分；司法正义的获得，不能有先后之别。这就要求政府建立社会保障体系时要为失地农民提供多种方式的法律援助，确保其在合法权益遭到侵害时具有平等的接近法律寻求保护的能力。

(二) 建立失地农民社会保障基金

一项制度的运行需要一定的经济基础予以支持，要解决失地农民的保障问题，建立失地农民社会保障制度，关键在于建立和完善失地农民的保障基金。建立失地农民社会保障基金

是各国对失地农民所做的通行做法，有助于降低他们面临的风险，促进社会稳定、农村经济的进一步发展。我国可以以市(县)和农村社区为单位，建立失地农民社会保障基金。

1、基金的筹集

由于我国目前经济发展水平低，资本短缺，使得失地农民社会保障不可能全部由国家财政负担，必须开辟多元化的资金筹措渠道。征地中土地补偿安置费以及土地转用后的增值收益是失地农民社会保障基金的主要来源，其他的可能来源还有中央、地方政府的财政拨款和失地农民社会保障基金营运收入以及国内外企业、慈善机构或慈善人士的捐赠等。基金的筹集要充分发挥政府、集体、个人的作用，他们三者都要承担一定的资金责任，政府应在每年年度财政或从土地使用权出让金中按比例列支，村集体从土地补偿费、乡村集体资产的收益中开支，个人部分可从安置补助费中列支。

2、基金的运作

失地农民社会保障体系设计必须考虑基金投资运营问题，以确保未来有足够的支付能力。依照国际经验，失地农民社会保障基金应采用市场化的管理运作模式，建立失地农民个人和国家共同承担未来不确定性风险的机制，将基金投入市场运作以实现保值增值。而且多数国家社会保障基金一般交由私营机构而非政府机构经营管理，并由多家经营而非独家垄断。世界银行的一份研究报告显示：在全世界范围内，除美国、马来西亚、新加坡等少数国家外，在大部分国家，由私营机构经营的社会保障基金收益率普遍高于政府部门经营的收益率。将社会保障基金交由私营机构管理，这种基金经营方式很值得我们借鉴。当然，未必要像西方国家那样全部交由私营机构经营管理，结合国情，我们可以交由银行和非银行金融机构经营管理，并引入竞争机制，来促进基金的保值增值。

3、基金的监管

基金的投资运营事关国家的发展大计和失地农民的利益，而缺乏严格有效的监管，基金投资运营也将难以成功。这就要求我们在建立健全社会保障领域的法律法规体系的同时，还必须有依法赋予监督职责的监督主体。借鉴西方国家的经验：单独建立失地农民社会保障基金的账户，将筹集的保障基金转入财政专户，专款专用，收支两条线。分别设置失地农民社会保障基金管理机构与经营机构，前者负责对后者的监管和对社会保障市场的调控，后者负责基金的筹集、投资运营和保险金的发放等，并保证监管机构的权威性、公正性、科学性和独立性。为防止舞弊行为，要建立市场准入制度，规定基金经营管理机构的最低法定准备金和相应责任，建立财务公开、信用和绩效评级制度以及严格的经济处罚制度。

参考文献：

1. 陈信勇，蓝邓骏：“失地农民社会保障的制度构建”，《中国软科学》，2004年第3期。
2. 李亚华：“解决失地农民保障问题的几点思考”，《经济理论与实践》，2004年第5期。
3. 蒋和胜，涂文明：“为失地农民构建政府主导型社会保障体系”，《现代经济探讨》，2004年第11期。
4. “国外如何加强失地农民社会保障体系建设”，《河南国土资源》，2003年第10期。
5. 王斌：“对失地农民社会保障问题的认识及思考”，《国土资源》，2004年第8期。
6. 史娟：“城市化进程中失地农民问题研究评述”，《土地经济与管理》，2004年第6期。

7. 杨翠迎,黄祖辉:“失地农民基本生活保障制度建设的实践与思考——来自浙江省的案例分析”,《农业经济问题》, 2004 年第 6 期。
8. 杨丽,于文武:“城市化进程中失地农民处于困境的原因对策”,《改革探索》,2004 年第 7 期。
9. 杨继瑞:“我国失地农民保障问题研究”,《经济纵横》,2004 年第 6 期。
10. 高勇:“城市化进程中失地农民问题探讨”,《经济学家》,2004 年第 1 期。
11. 卢海元:“土地换保障:妥善安置失地农民的基本设想”,《中国农村观察》, 2003 年第 6 期。
12. 杜润生:“在征地制度改革专家座谈会上的发言”,2003 年 3 月。
13. 赵殿国:“积极探索被征地农民的社会保障制度”,《社会保障制度》,2004 年第 3 期。

