

和谐社会与失地农民社会养老保障制度安排

作者：陕西师范大学国际商学院 谢慧明

[摘要] 失地农民的人口老龄化，征地过程中补偿方式单一及补偿标准过低，传统的家庭养老保障弱化及土地养老保障丧失，我国现行的社会养老保障制度缺失，使失地农民的养老难问题异常凸现，制约了和谐社会的发展。因此，建立失地农民的社会养老保障制度，是构建和谐社会的基本要求。

[关键词] 和谐社会；失地农民；社会养老保障

在一定意义上说，我们从相当高的战略意义上提出构建“和谐社会”，是因为当前我们社会存在着一定范围的“不和谐”因素，其中之一就是失地农民问题。在城市化这一过程中，农民失地不可避免。由于我国征地安置标准低且方式单一等问题，导致大量失地农民成为种田无地、上班无岗、低保无份，游离于城市和农村之间，处于“三无游民”状态的弱势群体，成为影响社会和谐的不稳定因素。因此，妥善解决失地农民问题，是解决社会和谐问题的源头之一，而解决失地农民的社会养老保障问题，又是解决失地农民问题的基础。

一、制约和谐社会建设的一个重要问题：失地农民养老难

人口老龄化的发展，征地过程中补偿方式单一和补偿标准过低，传统养老方式遭到强烈冲击以及现行社会养老保障制度的缺失，使得失地农民的养老难问题异常凸现，成为制约和谐社会建设的一个重要问题。

1、补偿方式单一和补偿标准过低，失地农民养老留隐患

理论上，我国征用农村集体土地后，对失地农民的传统安置模式可以有货币安置、招工安置、农业安置、留地安置等不同形式。但实际上，目前我国国内大多数地方采取俗称“一脚踢”的货币安置模式，给予一次性的经济补偿，补偿额约为每亩3万—12万。以被征用的前三年平均年产值的6—10倍计算，没考虑到今后农业产出的逐年增加因素，也没考虑到以后物价上涨因素，更未考虑今后土地的升值因素，征地的使用权是40—50年，而补偿年限仅相当于6—10年。相对于农民的日常生活消费水平而言，按照目前的物价水平，如按年人均生活消费支出4500元计算，如此补偿水平只够维持基本消费2—3年。同时，尽管在征地过程中农民可以获得补偿款，但没有针对养老保障方面的单独补偿方式，而且，获取安置补偿金后，不少农民存在购买消费品而不是进行就业投资的短视行为，没有考虑自己的长远生计，留下了养老保障方面的隐患。

2、失地农民传统养老方式遭到强烈冲击

我国现阶段失地农民养老，依然是传统的家庭养老模式占主导。家庭养老模式是和传统农业社会的发展水平相适应，建立在土地保障的基础上，靠家庭成员的代际支持进行养老。由于各种原因，失地农民的家庭养老功能正在弱化。首先，家庭结构的变化使农村家庭养老的作用越来越小。其次，由于城乡经济发展的长期不平衡，失地农民人口特别是青壮年人口大量外出就业，这种转移使家庭养老应有的凝聚力逐渐降低。最后，失地农民长期从事农业生产，普遍文化教育程度、技能偏低，使他们很难找工作，即使找到工作也多数是那种工资低、不稳定的工作，从而使家庭养老缺乏持续的经济来源。

3、土地养老保障丧失

土地对于农民来说承载着农业生产资料和社会保障的双重功能，特别是在养老保障方面，土地对于农民有更特殊的意义。长期以来，农民的养老保障是建立在土地基础上，以土地为中心的非正规保障，特别是在农民收入来源中农业所占份额比较大的地区。土地被征用

后，农民的土地养老保障彻底丧失，应该要有相应的配套措施来代替土地的养老保障功能，但实际上没有，从而使失地农民的传统养老保障系统失衡，将更多的责任留给了家庭养老保障。如前所述，家庭养老保障功能正在弱化，可见，失地农民的养老出现了前所未有的困难。

4、因征地引发的社会矛盾急剧上升

据统计，因征地引发的社会矛盾急剧上升，在全国各地土地上访案件中，70%以上因征地引发，并且这种上访具有群体性、组织性、对抗性和持久性。失地农民迫切需要社会养老保障制度，而我国失地农民社会养老保障缺失的现实使征地引发的社会矛盾升级。失地农民养老问题解决的如何，不仅关系到一个庞大群体的生活质量，而且关系到社会公平、社会稳定，关系到和谐社会的建设。

二、建立失地农民的社会养老保障基金，构建和谐社会

社会养老保障基金是社会养老保障制度实施的物质基础，而失地农民社会养老基金的筹集是失地农民社会养老保障制度安排成功与否的基础。

1、失地农民社会养老保障基金的筹集

资金的筹集模式应借鉴城镇职工基本养老保险制度的模式，选择“三位一体”的部分积累制，即由三方缴费“统账结合”的资金筹集模式，政府补贴一部分，集体经济组织分担大部分，个人分担小部分。政府承担的部分，主要是财政要提高对社会养老保障的支出比例。建议每年从农业生产支出，土地出让金支出等专项中切出一块对参保人员进行前期补贴。政府也可以用地差收入，适当“反哺”失地农民。集体承担的部分主要是从土地补偿金以及集体积累和其他收入中支付。个人承担部分则从征地安置补助费中抵支。政府补贴进入统筹账户，集体和个人缴纳的养老保险金以个人的名义存入个人账户。参加失地农民社会养老保险的农民，在个人缴费满15年以上且达到法定退休年龄才可以享受社会养老保险待遇。

2、失地农民社会养老保障基金的管理和运营

在管理上，政府要积极参与，社会养老保险资金首先必须由政府专职部门统一管理，建立财政专户，单独建帐，确保专款专用，不得挤占、截留或挪用。其次，社会养老保障基金要采取“收支两条线”的方式进行管理。同时，政府要建立相应的失地农民社会养老保障风险基金，用于应对紧急情况或根据物价涨幅适时调整保障水平，确保失地农民领取的社会养老金不“贬值”。

在运营上，从国际经验看，大多数国家社会养老保障基金一般交由私营机构而非政府机构运营，且多家经营而非独家垄断，这种经验很值得借鉴。当然，安全性原则是社会养老保障基金运营的首要原则。在确保基金安全的前提下，从中国国情出发，社会养老保障基金不一定全部交由私营机构运营，也可以交由银行和非银行金融机构运营，并引入竞争机制，来促进基金的保值增值。要保证失地农民社会养老保障基金顺利保值增值，就必须实行投资方式多样化，应适当涉足实物投资、银行存款、国债及其他各类债券、股票、投资基金、抵押贷款、外汇、期货和国际投资等，充分体现基金的收益性。

3、失地农民社会养老保障基金的监管

首先必须有明确的法律体系，依法监管。因此，需要尽快建立社会保障领域的法律法规体系。其次，政府可以设立一个监管委员会，专门负责监管社会养老保障基金的有效管理和运营。监管委员会可以由政府部门人员、审计部门人员、专家、失地农民代表组成。监管委员会应坚持公平性、权威性、科学性和独立性等准则。同时，内部的监管应重点放在金融资产、财务和业务上，督促管理经营机构建立完善的管理规章。最后，为防止舞弊行为，要建立市场准入制度，规定基金经营机构的最低法定准备金和相应责任，建立财务公开、信用和绩效评价制度以及严格的经济处罚制度。

社会养老保障基金筹集不充分，失地农民的社会养老保障工作就成为无米之炊；社会养老保障基金运营不佳，难以保值增值，既会增加政府财政负担，又会导致失地农民的社会养

老保障工作难以为继；而社会养老保障基金监管不到位，则有可能造成一些违法违规行为，导致地方政府的形象受损。因此，加强失地农民社会养老保障基金的筹集、管理和运营及监管是做好失地农民社会养老保障的基础和保证。

[参考文献]

- (1) 郑功成.社会保障学[M].北京：商务印书馆，2001
- (2) 中国统计年鉴.1996年
- (3) 鲍海军,吴次芳.论失地农民社会保障体系建设[J].管理世界,2002, (10)
- (4) 杨翠迎.被征地农民养老保障制度的分析与评价[J].中国农村经济, 2004 (05)
- (5) 郑秉文,和春雷.社会保障分析导论[M].法律出版社, 2001
- (6) 宋斌文,竟玮.城市化进程中失地农民社会保障问题研究[J].理论探讨, 2004, (3)
- (7) 廖小军.中国失地农民研究[M].社会科学文献出版社, 2005
- (8) 耿志民. 养老保险基金与资本市场[M]. 经济管理出版社, 2000
- (9) 许毅.“三农”问题研究[M]. 经济科学出版社, 2004
- (10) 张寿正.关于城市化过程中失地农民问题的思考[J].中国农村经济, 2004, (2)
- (11) 伊利.土地经济学原理[M]. 商务印书馆, 1982