

建立失地农民养老保险的路径选择及若干建议

郭英立, 秦颀 (1. 张家口广播电视大学, 河北张家口 075000; 2. 河北北方学院, 河北张家口 075000)

摘要 随着中国经济发展与城市化的加快, 越来越多的农村用地转变为城市用地。土地征用后农民安置和养老保险问题被广泛关注, 它不仅关系到失地农民的切身利益, 也关系到和谐社会的建设问题。首先提出建立失地农民养老保险的必要性; 然后结合我国当前社会经济情况, 指出了发展失地农民养老保险的路径选择; 最后, 从创建制度环境、建立长效机制、加强家庭养老和加强精算功能等方面提出若干健全失地农民养老保险制度的建议。

关键词 失地农民; 养老保险; 路径选择

中图分类号 F323.89 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)15-04631-01

农民失去了土地也就失去了最基本的保障, 失地农民最关心的问题之一——养老问题给社会增添了不稳定因素, 也给和谐社会的建设带来诸多不良影响。结合我国目前社会经济发展状况, 研究失地农民的养老保险制度对于农村社会保障制度与和谐社会的建设意义重大。

1 建立失地农民及养老保险制度的必要性

失地农民的利益在土地征用过程中悄悄地流失。温铁军曾经测算, 如果征地价为100的话, 拥有土地长期使用权、经营权和大部分受益权以及部分处置权的农民, 在征地价中只得到5%~10%, 而且这个数额并不包括巨额的土地增值收益。据农业部国土资源方面的专家测算, 改革开放以来, 各级政府通过低价征用高价出售的方式剥夺农民利益2万亿元左右。

失地农民问题不仅是一个经济问题, 也是一个社会问题。农民失去土地后只能获得比较低的土地补偿费, 甚至有时不能足额拿到, 失去土地也就失去了最基本的保障, 也就给社会的稳定埋下了隐患。征地后对失地农民的安置方式没有体现土地对农民的社会保障功能, 失地农民就业安置率较低, 且往往不能理性安排取得的安置费。据调查其在养老保险上的支出被排在第5位, 在应急保障、应付子女教育、建房投资、婚丧嫁娶支出之后。补偿费用于养老支出太低, 甚至没有, 致使失地农民尤其是大龄失地农民的养老问题会频繁出现, 成为威胁社会稳定的一个因素。当前建立失地农民养老保险制度很具必要性。

2 建立失地农民养老保险制度的路径选择

到目前为止, 我国农村社会养老保险在实践上并不成功, 在某些地区, 农村社会养老保险已经停办。笔者认为, 在现阶段走政府倡导, 失地农民积极参与, 社会保险和商业保险相结合的道路是建立健全失地农民养老保险制度的基本途径。社会保险为主体, 商业保险在相当长时间内处于从属地位, 是社会保险的有益补充。

2.1 失地农民的社会养老保险

2.1.1 政府必须对失地农民社会养老保险提供资金支持。失地农民为城市化和工业化作出了巨大牺牲, 从公平的角度来说, 理应得到国家合理的补偿, 享受国家为城镇居民提供的社会保障, 确保失地农民顺利实现从农民到市民的转变。

失地农民养老保险的发展受到个人可支配收入、政府补贴、利率及政策变化的影响, 从有关研究来看, 若政府给予适当补贴, 农村失地农民的社会养老保险就可以与城镇社会养老保险接轨。政府的支持既可以在相当程度上解决缴费困难问题, 又可以提高农民参加养老保险的积极性。

2.1.2 社会养老保险基金的构成。资金来源问题是失地农民养老保险制度的关键。农民是社会养老保险的主体, 根据权利和义务对等的原则, 失地农民的参保缴费是资金来源的基本渠道之一。集体的投入是资金来源的重要渠道, 要根据各地实际把集体经济相应的部分积累用于失地农民参保补助。各级政府要按照公共财政的要求, 确定合适的比例用于补助失地农民社会养老保险基金, 以体现政府的扶持和引导。如果被征用土地不是用于提供“纯公共物品”, 使用单位也应一次性向养老保险基金注入资金。因此, 失地农民的社会养老保险基金就由这4块组成。至于各自比例笔者认为, 城市规划区内, 失地农民出资20%~25%, 集体经济组织出资15%~25%, 政府出资10%~20%, 土地使用单位出资35%~45%。若被征用土地用于提供“纯公共物品”, 土地使用单位35%~45%的资金可考虑主要由政府承担。

2.1.3 养老保险基金的管理和保值增值。按照国际上对养老保险基金管理和经营的通行做法, 基金的管理机构和经营机构是分开的。笔者认为, 失地农民的社会养老保险基金与其他基金相比并不具备特殊性, 但基于目前我国行政区划设置, 从效率角度考虑以地级市和直辖市为单位运作比较适宜。在条件成熟时可考虑私人投资机构介入养老基金的经营以更好地保值增值。

失地农民的社会养老保险制度在建设过程中要借鉴农村社会保障制度建设中的经验和教训, 也可参照城镇企业养老保险制度中一些有益做法。

2.2 与失地农民相关的商业养老保险 商业保险在营销渠道、保险服务、风险管理、资产运营、精算方面具有一定优势。在广大农村社会养老保险不能很好开展或根本不能开展的情况下, 商业保险以适当方式介入既符合政府的意愿, 也能在一定程度上满足部分农民的需求。

失地农民的收入水平决定了其购买商业保险的能力。一般来说, 人均年缴费能力相当于人均收入的15%~20%。据此推算, 2004年全国农民人均收入为2936元, 人均年缴费能力在440~587元。而失地农民多为城郊村民, 人均收入高于平均水平, 随着保险意识的增强, 其有能力购买商业保险。

作者简介 郭英立(1974-), 女, 河北赤城人, 讲师, 从事西方经济的教学和研究工作。

收稿日期 2007-02-26

(下转第4650页)

(上接第4631页)

选择适宜的时机和方式。商业保险介入失地农民养老保险体系的构建是确定的,目前我国重庆、烟台、苏州等地已有中国人寿、平安等保险公司在这方面的尝试,但效果不一。笔者认为,商业养老保险的介入必须考虑当地的社会经济发展水平、失地农民的保险意识、缴费能力、公司自身情况等因素。

3 建立健全失地农民养老保险制度的若干建议

3.1 完善制度法规,创造适宜制度环境

3.1.1 完善我国农村土地征用制度。作为一种制度安排,征地制度应考虑国家、各级政府与农民之间在利益分配上的均衡,切实维护国家和农民的利益。一是严格限制有关土地征用的条件;二是要制定合理的征地费用补偿标准;三是制度安排要有相应的政策配套加以支撑或限制。如对征地农民的就业问题加以支撑,对土地收益进入个人消费领域加以限制等,以保障农民对土地收益的安全使用。

3.1.2 出台相关法规。有关失地农民的社会保障制度目前缺乏法律的明确规定,各地的措施也有差别,尤其是在社会保障基金的筹集、运行、监督管理制度处于混乱局面下急需加强立法。在条件成熟时可出台一部独立的《农地征用法》。除此以外,还要开展农村人身保险市场发展的法律制度建设和政策支持体系的研究。

3.2 解决就业问题,提供动力支持 从长远来看,失地农民就业问题解决了,他们的收入就有了保障,养老保险问题也就能得以从根本上解决。高度重视失地农民的就业问题是建立解决失地农民养老保险问题长效机制的重中之重。

要解决失地农民的就业问题,首先应尽可能为失地农民创造更多的就业机会,扩大就业渠道,增加就业岗位。其次要围绕提高失地农民职业技能水平为目标,大力开展适宜的职业技术教育和培训。再次,要鼓励青壮年失地农民自主创业,为失地农民的创业提供全方位的支持。

3.3 加强家庭养老,丰富解决养老问题手段 家庭养老与养老保险制度同为解决失地农民养老问题的重要手段。中

华民族具有尊老爱幼的传统美德,赡养老人和孝敬父母也是中华传统文化的核心之一。据统计,目前我国大约有93.8%的农村老人完全依靠家庭,即依靠儿女或亲属供养。有学者认为,在中国家庭养老的现实可行性是建立在老年人对下一代的“责任伦理”的基础上的,或者说,文化和伦理的因素对家庭养老存在重要影响。

针对失地农民养老保险制度尚未完善之前,应建立以“村民互助、协议养老”的居家养老新模式,以便更好地解决失地农民的养老问题。这里居家养老中的“家”不一定是子女或亲属的家,可以是老人所在社区里的老年服务设施。

3.4 引入保险精算工具,进行定量分析 迄今为止,在对中国失地农民养老保险研究中,使用精算技术进行研究的很少,多数处于宏观层面,进行定性分析和设计,提出原则性建议或对策。为此,应当以失地农民的人数、可支配收入、缴费期限、预定利率等为基础,依据精算原理,对失地农民的缴费能力、最低缴费比例、政府的补贴标准、最低和最高养老金标准、每年调整幅度进行正确估算和判断,对养老保险的收支平衡状况进行分析,以确保基金的良性运行。

综上所述,笔者仅仅是通过对失地农民养老保险问题的一些简要探讨,以引起更多人对失地农民养老问题的关注和研究,进而有利于失地农民养老保险制度体系的建设,保障失地农民的利益,维护社会的稳定和经济的发展。

参考文献

- [1] 彭建平. 我国农村养老保险研究综述[J]. 湖南工程学院学报,2005(3): 27-29.
- [2] 孙祁祥, 郑伟. 中国社会保障制度研究[M]. 北京: 中国金融出版社, 2005.
- [3] 福建省农村社保模式及方案研究课题组. 解决农村社会养老保险制度创新[M]. 北京: 经济管理出版社,2004.
- [4] 尚长风. 农村养老保险制度的财政学反思[J]. 南京大学学报: 社科版, 2004(5): 58-61.
- [5] 姚丽, 李思哲. 失地农民社会养老保险模式——北京市通州区实证研究[J]. 福建行政学院福建经济管理干部学院学报,2004(4): 32-35.
- [6] 廖小军. 中国失地农民研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社,2005.
- [7] 李扬, 陈文辉. 中国农村人身保险市场研究[M]. 北京: 经济管理出版社,2005.