

## 论辽宁省失地农民社会养老保险制度的建构

东北大学文法学院 张浩森\* 刘武\*\*

**摘要：**随着辽宁省工业化和城市化进程的加快，全省的失地农民呈逐年上升趋势。大量“无地、无业、无保障”的农民引发了一系列突出矛盾和问题，这些问题给社会的稳定与发展带来了很大威胁。文章从分析辽宁省失地农民社会养老保险制度建构的必要性和可行性入手，提出了具体建构的方案，探讨了养老保险的对象、基本模式、基金管理等具体问题。

**关键词：**失地农民；社会养老保险制度；征地

### 一、建构辽宁省失地农民社会养老保险制度的必要性与可行性分析

#### 1. 必要性分析

随着辽宁省经济发展和城市化进程的加快，全省的失地农民呈逐年上升趋势。根据省国土资源厅的数据，仅2004年失地农民已达到5.7万人，16周岁以上的达4.78万人。据保守估计，目前辽宁省共有失地农民约95万人，约占全省农村人口的5%。

目前，辽宁省针对大量的失地农民多采取的是货币安置政策。货币安置存在着一些不利于保障农民权益的问题。主要问题如下：第一，征地补偿标准低，不足以妥善安排失地农民。据辽宁省的统计调查，土地补偿金基本归集体经济组织所有，农民得到的微乎其微，全省人均在1万元左右，每亩的年生活补贴在300元上下。这样的标准根本不足以妥善安排失地农民以后的生活。第二，征地补偿费的分配、管理与使用混乱。由于征地补偿费归农村集体经济所有，而集体资产管理体制又不健全，存在集体资产难以得到保值增值和集体资产严重流失的现象，还有个别村干部腐败、“吃光用光”征地补偿费的情况，这都造成征地补偿费的分配、管理与使用混乱，严重损害了农民的利益。第三，农民对征地补偿费的安排缺乏理性。一些农民在拿到征地补偿费后，任意挥霍、参加赌博、开展奢侈消费等，结果不到几年就把钱花光了；有些农民在拿到补偿费后，一股脑把钱全用在子女教育和婚姻、修建房屋和偿还债务上；有些农民拿到补偿费后，统统用于创业与经商，结果血本无归。由此可见，失地农民自我保障意识的薄弱以及自我保障安排的非理性。

即使是对拥有土地的农民来说，由于全省农村人口的老齡化、家庭结构的小型化以及农村劳动力流动增强等原因已经造成了家庭养老危机，对土地被征用的失地农民来说，形势就更为严峻。因此，辽宁省政府应出台合理的制度安排和政策选择，既要能解决全省失地农民的养老问题，又要能扩大全省社会养老保险制度的覆盖面。由此可见，为失地农民建构社会养老保险制度是最佳选择也是必然选择。

#### 2. 可行性分析

辽宁省农民人数众多，根据目前的经济情况，把全部农民纳入社会保障制度之内并不具有可行性，最主要的原因就是资金的筹集难以保证。与普通农民相比，失地农民社保基金的筹集更有保障。因为在土地

\* 张浩森（1981-），女，毕业于四川大学公共管理学院社会保障专业，现为东北大学行政学系研究生，主要从事公共事业管理及社会保障方面的研究；通讯地址：辽宁省沈阳市皇姑区燕山路20号311，邮编：110032；电话：024-86256781、13644010000；E-mail: gilian\_zhang@126.com.

\*\* 刘武（1951-），男，东北大学文法学院教授、硕士生导师，主要从事行政管理及公共部门人力资源管理方面的研究；通讯地址：辽宁省沈阳市东北大学文法学院行政学系，邮编：110004；E-mail: liuwunu@263.net.

征用过程中,失地农民和集体组织获得了不菲的补偿金(包括土地补偿费和安置补助费),政府也从土地使用权出让中获取了高额利润(即土地出让金收益等)。有调查表明,如果以征地成本为100计算,则拥有集体土地使用权的农民只得5%-10%,拥有集体土地使用权的村集体经济组织得25%-30%,60%-70%为政府各部门所得,由此可见政府有能力更有必要为失地农民提供社会养老保险。养老保险资金的筹集可以一部分由政府从土地出让金中列支,一部分由集体从土地补偿费中列支,失地农民个人承担部分可以从安置补偿费中扣缴,这样资金筹集问题就得以解决。

目前在失地农民社会保障安置方面走在全国前列的浙江省,就对资金的筹集方式做出了具体规定,在《浙江省人民政府关于加快建立被征地农民社会保障制度的通知》中,规定了被征地农民参加基本养老保险所需资金由政府、村(组)集体经济组织、个人共同出资筹集。政府承担部分不低于保障资金总额的30%,可先从土地出让金收入等政府性资金中列支;村(组)集体和个人承担70%,从土地补偿费、征地安置补助费中列支和抵交,并由国土资源部门统一扣缴并及时足额划拨,在办理参保手续时,一次性转入社保账户。

根据辽宁省国土资源厅及辽宁省社会保险事业管理局的数据,2004年全省征地112211亩,涉及失地农民5.7万人,人均失地1.97亩,人均补偿金额3.51万元,全省14个市和其所属的县(县级市、郊区)政府所在地及乡镇最低生活保障标准平均为148元。如果按照养老保险水平应高于最低生活保障水平,假定按每月160元的领取标准,测算出应缴纳养老保障费的总额是23350元左右,集体与个人按70%的比例,需承担约16350元,即使不考虑集体承担部分,也低于35100元的人均补偿费。2004年辽宁省土地(含城市建设用地)出让金收益近58亿元,平均每亩土地出让金收益9万元。根据辽宁省社会保险事业管理局对大连甘井子区中下泉地区、锦州经济技术开发区和葫芦岛龙岗区郝光村征用土地情况的调查,三个地区每亩土地出让金净收益分别为13.3万元、3万元和3.8万元。政府按不低于缴费总额30%提取统筹账户资金是没有问题的。也就是说,辽宁省如果规定集体和个人按照低于70%的比例,分别从土地补偿费和安置补助费中一次性划拨资金至失地农民养老保障个人账户;按照不低于30%的比例,从政府的土地出让金净收益中提取资金至失地农民社会保障统筹账户的话,是完全具有可操作性和可行性的,资金方面的问题是完全可以解决的。

## 二、建构辽宁省失地农民社会养老保险制度的方案设想

### 1. 明确规定养老保险对象

就辽宁省目前的经济发展实际情况来看,如果像浙江省那样将全部符合条件的失地农民纳入养老保障范围,将给政府财政带来一定压力;同时从省内农村就业年龄、就业能力等实际情况来看,失地农民养老保险的重点应该是解决接近和达到享受养老保障待遇年龄段人员的养老保险问题。对于年龄轻的失地农民,可以通过采取相应的配套政策与措施促进其尽快就业,参加社会保险,并享受相应的待遇。只有有重点、有侧重地保障才能体现政府对失地农民的爱护和关心并真正地减轻政府压力、保证社会的稳定。

基于以上分析,可以将辽宁省失地农民养老保险的参保对象确定为符合社会保障安置条件的16周岁以上的被征地农民。其中男性年满45周岁、女性年满40周岁以上的应该全部强制纳入养老保险范围,其他人员参加则可以采取自愿的原则。

### 2. 正确确定养老保险的基本模式

建构辽宁省失地农民的社会养老保险,既要有别于城镇养老保险制度和农村养老保险制度,又要与现行的社会保险制度衔接。

借鉴城镇经验,表现在应实行社会统筹与个人账户相结合的模式。社会统筹体现公平和社会共济性以及政府的基本保障任务,个人账户体现效率和保障水平以及个人缴费义务。政府出资部分进入社会统筹账

户，集体和个人出资部分记入个人账户。

与农村社会养老保险衔接，表现在个人账户采取个人缴费的方法来充实的模式。对于被征用土地前已经参加农村社会养老保险的失地农民，可以根据本人意愿，继续保留农村社会养老保险关系，也可以用个人账户的资金抵顶养老保险的个人缴费部分。

### 3. 合理确定养老保险水平

辽宁省人口多，人均土地少，按照现行的征地补偿费用标准，无论是补偿标准的低限还是高限，都不足以完全解决失地农民的老年生活保障问题。因此，目前只能按照高于最低生活保障标准来确定，从低水平起，渐进调整，才能逐步建立与经济发展水平相适应的养老保障制度。

### 4. 正确规定养老保险资金的筹集

解决辽宁省失地农民养老保险问题的最大障碍是资金短缺。由于目前全省经济发展水平还不高，单靠政府财政或失地农民自行负担都行不通，必须通过多渠道的资金筹集方式来解决。在这方面可以借鉴浙江省的经验，由政府、村（组）集体经济组织、个人共同出资筹集。

如上文可行性分析中指出，辽宁省可以规定集体和个人按照低于 70% 的比例，分别从土地补偿费和安置补助费中一次性划拨资金至失地农民养老保障个人账户；按照不低于 30% 的比例，从政府的土地出让金净收益中提取资金至失地农民社会保障统筹账户。对于筹集的具体方式，政府出资部分应由省国土资源部门在拨付征地费用的过程中统一办理，一次性足额转入当地财政部门开设的社会保障基金专户中，并及时抄送到劳动保障、民政等部门。村集体和个人出资部分，原则上以村为单位，采取多种缴纳方式，既可以在土地补偿安置费下拨到村后由村集体统一缴纳，也可以由征地单位根据被征地农民名单，将需要支付的各项保障费用直接从土地补偿费、安置补助费中划拨出来，一次性转入劳动保障部门。

### 5. 规定养老保险待遇领取条件

失地农民享受养老保险待遇的年龄应结合失地农民的实际情况，与城镇职工的退休年龄相统一，即男性满 60 周岁、女性满 55 周岁。征地时达到和超过上述年龄的参保人员直接享受养老保险待遇。

### 6. 切实做好失地农民养老保险基金的管理和保值增值工作

失地农民养老保险基金能否高效运营是实施这项制度的关键。失地农民对个人账户部分的缴纳可以由现有的农村养老保险组织接手，同时可在当地财政部门开设失地农民社会保障资金专户，对养老保险基金实行收支两条线管理，单独建账，专款专用，不得转借、挪用或截留、挤占。

对养老保险基金，要坚持多元化的科学投资理念，如实物投资、购买国债、银行存款、抵押贷款等相结合各占一定比例的方式，把基金投资的风险尽量降低，收益尽量提高。

此外，失地农民的社会保障基金的高效运行必须有一整套严格的监管体系作保证。因此，建立健全相关的管理制度、审计监督制度、绩效评价制度等在基金管理的规范化和运作的法律化上显得尤为重要。

#### 参考文献：

1. 陈信勇、蓝邓骏：失地农民社会保障的制度建构，中国软科学，2003（3）：15-18.
2. 宋斌文、荆玮：城市化进程中失地农民社会保障问题研究，理论探讨，2004（3）：51-52.
3. 周浩杰：被征地农民的社会保障问题，中国社会保障，2004（4）：35-36.
4. 王延中：中国的劳动与社会保障问题，经济管理出版社，2004：217-219.

（责任编辑：舒刚、刘文、汪霞、梁满艳）