

上海市郊区农民养老保障发展趋势研究

徐金龙 等

内容摘要

随着上海郊区经济持续快速发展以及城市化进程不断加快，建立和完善郊区农民养老保障制度作为实现上海城乡经济社会统筹发展中亟待研究的重要课题已引起各级政府的普遍关注。

本文在对上海郊区农民养老保障现状进行客观评述，对现行农保制度、传统土地保障和家庭保障制度作深入分析的基础上，借鉴国内外城乡养老保障制度建设成功经验，提出本市郊区农民养老保障目标模式——“三支柱”模式：第一支柱，由政府强制实施，以发展程度较低的地区为基准，以保障郊区年老者基本生活为目标，提供一个低水平的养老保障平台。在基金筹集上实行社会统筹、现收现付，亦可通过财政的转移支付实现，由政府负责基金平衡的责任；第二支柱，以提高郊区年老者生活保障为目标，包括强制部分和非强制部分构成，在基金的筹集方式上实行完全个人账户制；第三支柱，在法定基本保障和个人账户养老保障的基础上，通过储蓄、房产、股票以及商业性保险等多种渠道，自愿为自己年老后的生活保障进行投资，以为将来提供更高水平的养老保障。

为实现这一目标模式，本文根据本市实际情况提出相关措施：采取分阶段的方式将郊区农保企业、未征地人员逐步纳入小城镇社会保险体系；以土地处置、落实保障、户籍转性三联动机制解决土地征用中的历史遗留问题；以多方筹资或在村队撤制时纳入小城镇社会保险的方式解决没有土地人员的社会保障问题；通过一次性缴纳养老生活费、医疗费后将征地养老人员纳入小城镇社会保险的方式，从体制和机制上解决征地养老人员的遗留问题。

社会保障制度是经济和社会协调发展的产物。在上海郊区经济持续快速发展的今天，建立和完善郊区农民养老保障制度作为实现上海城乡经济社会统筹发展中亟待研究的重要课题已引起各级政府的普遍关注。本课题将按照城乡一体化发展的目标，探索研究郊区农民养老保障发展趋势，提出实现养老保障城乡一体化发展的可行性措施。

一、上海郊区农民养老保障现状

长期以来，本市根据国家的统一要求，结合郊区的实际情况，出台了一系列政策措施。养老保障作为社会保障的核心内容，也得到了发展。目前，本市郊区农民养老保障主要包括以下方式：

1. 农村社会养老保险制度（简称“农保”）。

上海郊区自1987年以来开始逐步实施农村社会养老保险制度。1996年，本市出台了《上海市农村社会养老保险办法》，用政府规章约束养老保险中的各项关系，引导企事业单位和从业人员参保。尤其是近年来，本市着力完善农村社会养老保险管理机制，努力提高保障水平，不断扩大覆盖面，取得了长足的发展。到2004年5月底，全市有农村的10个区县、135个乡镇全面建立了农村社会养老保险制度，参保单位数达2.4万家，参加投保人数135万，实际缴费人数为123万，投保率为93%；全市“农保”累计筹集基金70亿元，基金积累50亿元，有力地促进了“农保”的良胜发展。目前，本市“农保”领取养老金人数达39万人，全市月平均养老金发放标准为75元（见表1）。

农保制度目前已成为本市郊区农民最重要的养老保障形式，对推动郊区经济发展和促进社会稳定发挥了积极的作用。它的建立和发展，不仅为应对本市郊区养老高峰积累了一定量的资金，减轻了乡镇政府对老年农民的养老压力，而且促进了农民的养老保险意识，为实现农村传统养老模式向社会养老模式转型奠定基础。此外，农保制度的建立，还为本市逐步缩小城乡差别，促进城市化发展和完善农村社会保障体系创造了条件。

表 1 上海郊区农民养老金（补助金）领取平均标准

区 县	参 保		未 参 保	
	人 数 (人)	月养老金 (元)	人 数 (人)	月补助金 (元)
闵 行	6618	193.2	9142	171.3
嘉 定	45128	145.9	1142	140
宝 山	10588	143	13257	30—800
浦东新区	31589	169.2	20178	159
南 汇	41022	66.4	9978	30
奉 贤	22375	53	23216	33
松 江	11187	46.7	6384	22.4

(续表)

区 县	参 保		未 参 保	
	人 数 (人)	月养老金 (元)	人 数 (人)	月补助金 (元)
金 山	25359	40.9	17993	25
青 浦	26850	69	9286	30
崇 明	20883	14.4	36000	9.2
合 计	241599	75	146576	

2. 小城镇社会保险制度（简称“镇保”）。

2003年10月，本市从解决郊区城市化进程中离土农民社会保障问题、促进城乡劳动力就业的客观要求出发，出台了小城镇社会保险制度。“镇保”的总体框架可以概括为“25%+X”，具有“低平台、有弹性、广覆盖”的基本特点。其中，“25%”即“镇保”的基本保险部分，包括国家规定的养老、医疗、失业、生育和工伤保险五大险种，以保障基本生活为目标，是“镇保”比较容易进入的“低平台”。“X”即“镇保”的补充保险部分，具有补充养老、补充医疗及被征地人员的生活补贴等多方面的用途，由单位和个人根据自身的经济条件选择参加，是“镇保”有弹性的主要体现。由于“低平台”和“有弹性”的特点，使其适应了本市不同地区、不同人群经济水平的需要，扩大了适应面，为其“广覆盖”创造了重要条件。自2003年10月推出以

来，目前“镇保”参保人数已达 42 万人，其中征用地劳动力 31,4 万人；领取养老金人数为 1557 人，养老金月平均标准为 378.4 元。

镇保的推出，创造性的为离土农民提供了一种与他们身份变化相应社会保障制度，对切实解决郊区城市化进程中离土农民的社会保障问题发挥了重要作用。同时，镇保出台后，使原有“城保”、“农保”在体系上相互独立，难以衔接过渡的矛盾得到了有效缓解，有效促进了本市城乡劳动力的就业。而“镇保”“低平台、有弹性”的制度特征还能够在最大程度上满足不同地区、不同企业、不同个人多样性的社会保障需求，有助于推动上海新一轮发展和城市综合竞争力的提高。此外，“镇保”作为体现先进社会保险理念的全新制度模式，它的构建和实施，还将为建立起适应市场经济要求和上海发展特点的一体化社会保险体系作出重要的探索。

3. 郊区其他养老保障方式。

除了农保和镇保这两种主要的制度性养老保障方式外，目前本市郊区还存在其他一些养老保障方式，也发挥着十分重要的作用。

一是农村最低生活保障制度。上海自 1992 年开始建立农村最低生活保障制度，主要针对家庭人均收入低于贫困线以下社会群体。当前郊区最低保障线为远郊家庭年人均 1980 元，近郊为 2240 元。由于最低生活保障制度其保障水平一般比较低，涉及面也较窄，难以满足绝大多数社会群体的需求。

二是征地养老制度。根据《上海市住宅建设征用集体所有土地农业人口安置办法》，本市对男性 55 周岁以上、女性 45 周岁以上的被征地原农业人员实行征地养老。至 2003 年年底，全市已有征地养老人员 22.1 万人。

除了以上制度性的养老保障形式外，家庭保障、土地保障作为我国传统的养老保障形式仍在本市郊区发挥着重要作用。由此，“农保”、“镇保”、“低保”、征地养老、土地保障、家庭保障等一起构成了目前本市郊区农民养老保障的基本框架。

二、构建城乡一体化养老保险体系的紧迫性

随着本市郊区人口老龄化趋势的迅速发展及郊区城市化进程的加快，养老保障的需求日渐迫切。另一方面，原有的征地养老制度、“农保”制度、家庭养老、土地养老等方式都由于种种原因难以承担起未来郊区养老保障目标模式的重任。因此，加快探索适合本市郊区发展需求的新型养老保障制度已时不我待。

1. 郊区人口老龄化趋势的高速发展要求探索完善郊区养老保障制度。

改革开放以来，上海老年人口呈逐年上升状态。至 2003 年底，全市 60 岁以上老年人口为 254.67 万，占总人口的 18.98%；65 岁以上老年人口 199.49 万，占总人口的 14.87%。从郊区来看，目前郊区农业人口为 283 万，60 周岁以上老年农民约 48.7 万，占农业总人口的 17.2%（见表 2）。

本市人口结构的变化已超越其经济发展阶段，提前进入人口老龄化阶段。尤其是郊区，目前经济发展水平相对落后，老龄化的浪潮势必对郊区农民的养老带来更为紧迫的压力。面对这一形势，未雨绸缪研究郊区农民的养老保障制度已势在必行。

2. 上海高速城市化要求进一步完善郊区养老保障制度。

郊区作为上海经济发展的强大引擎，在上海发展大格局中发挥举足轻重的作用。随着“农业向规模经营集中、产业向园区集中、农民向城镇集中”目标的实施，以宅基地置换为突破口，提高土地集约利用效率，推进乡镇、农村自然村和居民点的归并；加大郊区工业园区整合力度等各项措施将全面启动，许多问题也将随着土地的大量征用而出现，而就业和社会保障成为离土农民的首要问题。至2004年6月，全市征用地农业人员达103.4万，若不建立相应的养老保障体系，有效解决他们的养老问题，不仅阻碍城市化进程，而且给郊区社会稳定留下隐患。从现行的征地养老模式看，由于部分区县在征用地过程中，补偿和安置费没有合理分配、利用，也没有妥善处理失地农民的社会保障问题，导致失地农民既丧失了拥有土地所带来的社会保障权利，同时又无法享受与城市居民同等的社会保障权利，使得失地农民成为既有别于一般农民，又不同于城市居民的边缘群体弱势群体，失地农民面临着极大的社会风险。可见，郊区征地养老制度的不可持续性使其不可能成为离土农民养老保障的理想模式，要求探索新的养老保障模式。

表2 上海郊区60岁及以上老年人口占总人口比例

区 县	总人数 (人)	60岁及以上人口数 (人)	60岁及以上人口占总人口比例 (%)
崇 明	634567	129868	20.47
嘉 定	510004	99259	19.46
浦东新区	1761145	331833	18.84
闵 行	750369	139324	18.57
宝 山	848788	153626	18.10

(续表)

区 县	总人数 (人)	60岁及以上人口数 (人)	60岁及以上人口占总人口比例 (%)
青 浦	446227	79326	17.78
松 江	507933	88851	17.57
奉 贤	507933	84518	16.64
南 汇	698224	115319	16.52
金 山	526098	86456	16.43

3. 现行“农保”制度的局限使其难以承担其未来郊区养老保障目标模式的重任。

尽管“农保”制度对推动郊区经济发展和促进社会稳定发挥了积极的作用，但由于郊区社会经济条件的制约，现行“农保”制度也存在一些局限性。

一是统筹范围狭小。由于上海郊区经济发展的不平衡性，为建立与之相应的社会保险模式，农保实行以乡镇为统筹、区县集中的基金管理模式。以乡镇为单位的统筹模式虽然兼顾乡镇经济发展的不平衡，但基金规模小、运营层次低、基金增值难度大、抗风险能力差，且基金的互剂性层面小，调剂机制不强，目前这一模式的弊端日见显现。

二是保障水平偏低。为适应农村经济发展，考虑农村从业人员及企业的实际承受能力，上海农保相对与城保而言，一直维持低标准征缴、低水平发放，使养老金给付水平总体偏低，且缺乏稳定的增长机制，使老年农民不能分享经济社会发展的成果，难以真正保障老年农民的基本生活。

三是缺乏公共财力支撑。长期以来，农村社会保障体系不列入市级公共财政支出范围，乡镇政府给予少量支持，主要依靠农民个人投保和集体经济补贴，运行风险较大。正是由于农保制度的以上缺陷，因此必须探索郊区养老保障的新的形式。

4. 传统土地保障和家庭保障制度的削弱要求建立新的养老保障模式。

从土地保障来看，由于我市土地资源匮乏，使依靠土地耕种解决养老的功能严重不足。当前，本市人均耕地已锐减到 0.8 亩，人均耕地的锐减使依靠土地产出的养老功能削弱。同时，本市农业仍处于较为初级的发展阶段，承受自然灾害和市场风险的能力仍然较差，农业产出的利润难以维持农民的老年生活。

从家庭养老来看，随着市场经济的发展动摇了家庭养老的思想和道德基础，同时家庭规模的小型化缩小了家庭养老的照料和赡养源，特别是计划生育政策的实施，打破了传统的养儿防老机制，养老由个体风险已经发展成为一种社会风险。总之，家庭养老、土地养老等形式已经不能满足郊区老年农民养老需求和郊区老龄化加剧的趋势，因此，加快构建郊区新型农民养老保障体系已迫在眉睫。

三、建设郊区农民养老保障制度的模式构想

（一）国内外城乡养老保障制度建设借鉴

各国在城市化过程中建设农村养老保障制度的实践为本市提供了大量可供参考的经验，为本市郊区农民养老保障的模式选择提供了有益的借鉴。

欧盟大部分国家最初的基本养老保障制度并没有包括农民，而是在 20 世纪下半叶乃至 20 世纪末才逐渐将农民包括进去。目前欧盟大部分国家除了提供基本养老金以外，将农民定义成“农业自雇人”，正在为他们建立第二支柱的补充养老金制度，由此为本地区农民提供起多支柱的养老保障模式。在农民养老金计划的筹资上，欧盟各国普遍实行多样化来源，包括农民的缴费、政府补贴和税收等。

日本实行“国民皆保险”的社会保障体制，农民作为公民同城市居民享有同样的国民年金。目前，日本农民的养老保障由两部分组成，即国民年金和农业劳动者年金（DC 计划）。实践表明，日本的农村养老金计划不尽是帮助农民脱贫的政策手段，同时还是促进城乡协调发展的战略措施。

德国农村养老保险是一种法定的强制保险，建立于 1957 年 10 月，实行现收现付模式，所需资金部分来源于投保人的缴费，大部分支出由联邦政府补贴。德国的农村养老保险还有一种机制，即随着身份的转变，投保人可以在农村养老保险体制和普通养老保险体制之间自由转换，办法也是缴费年限折算。

国内山东、浙江等地 2003 年出台了保障失地农民基本生活的指导意见，要求建立既有别于城镇社会保险制度，又能与城镇社会保险制度相衔接的新型制度。本市 1987 年就开始逐步建立了“农保”制度，2003 年又成功推出了小城镇社会保险制度，为本市进一步完善郊区农民养老保险制度积累了宝贵的经验。

综观国内外城乡养老保障的成功模式，体现了以下特点：

1. 建立农村养老保障制度是社会经济发展到一定程度的必然要求。欧盟国家农村社会养老保险制度建立时农业 GDP 的平均比重 15.6%，农业劳动力的平均比例为 27.85%。

上海农村目前的经济发展水平已超过欧盟国家建立农村社会保险制度时的平均发展水平。因此在本市建立完善的农民养老保障制度的社会经济条件已经水到渠成。

2. “多支柱”模式已成为世界各国发展养老保障制度的共同选择。欧盟的基本养老年金和“农业自雇人”政策，以及日本的国民年金和农业劳动者年金都具有“多支柱”养老保障的典型特征。

本市“镇保”也是运用“三支柱”原则并进行了本土化改造的新型社会保险制度。上海构建郊区农民养老保障制度，也应该立足于“多支柱”的基本构架。

3. 合理的政府责任定位和适度的保障水平是当前世界各国农村养老保障制度的普遍趋势。欧盟福利国家已普遍开始反思政府在社会保障中的责任，并逐步提高劳动者个人的社会保障责任并适度降低保障水平。

本市镇保“25%+X”的基本构架通过政府、企业和劳动者合理的保障责任定位，以富于弹性的制度设计和适度的保障水平满足了郊区各种群体的保障需求。本市进一步完善郊区农民养老保障也应该遵循这一基本原则。

4. 完善的城乡社会保障转换衔接渠道是构建郊区农民养老保障制度的内在要求。德国的农村养老保险通过缴费年限折算的办法建立了投保人在农村养老保险体制和普通养老保险体制之间转换的机制。

日本将国民年金体系延伸到农民，从而实现了自然衔接；而其 DC 型的农业劳动者年金完全可以实现不同模式下的转换。本市完善农民养老保障制度的过程中也必须建立各种保障制度之间合理的转换衔接通道。

（二）关于本市郊区农民养老保障目标模式构想

根据世界各国农村养老保障制度建设的实践和本市的成功经验来看，构建多支柱的养老保障体系是本市郊区农民养老保障制度的理想选择。世界银行、国际劳工组织、国际社会保障协会等国际组织共同推荐的“三支柱”模式可以成为本市郊区农民养老保障的目标模式。

“三支柱”模式的基本构架包括：第一支柱，即养老保险的统筹部分，特点是政府强制缴费，实行社会统筹、现收现付制，为退休人员提供最基本的保障，强调政府的最终责任；第二支柱，即养老保险的个人账户部分，特点是政府部分强制，实行账户积累制，为退休人员提供较高的保障，强调企业、个人和政府的共同责任；第三支柱，即养老保险的商业化部分，特点是政府不强制，由个人或单位自愿投保，实行商业化运营，为退休人员提供更高的保障。

以上三大支柱的功能和特点组合在一起可以优势互补，共同分担养老的各种风险，并为老年人提供较高的收入保障而不是单纯地依赖于任何一个单独的系统。“三支柱”模式强调调动各个方面参与养老保险的积极性，改变过去国家大包大揽的做法，提倡个人责任和积极性；强调建立这样的模式不只是为了减轻政府的经济负担，更重要地是为了增加经济的活力。

按照这一模式，上海郊区农民养老保障目标模式应该由三个相互衔接、合理定位的基本方面构成：

1. 覆盖城乡统一的法定基本养老保障，即第一支柱。它应该由政府强制实施，以发展程度较低的地区为基准，以保障城乡年老者基本生活为目标，提供一个低水平的养老保障平台。在基金筹集上实行社会统筹、现收现付，亦可通过财政的转移支付实现，由政府负责基金平衡的责任。

2. 半强制的个人账户养老保障，即第二支柱。这一层次以提高城乡年老者的生活保障为目标，包括强制部分和非强制部分构成。在基金的筹集方式上实行完全个人账户制，由单位和个人共同缴费，多缴多得，退休时一次性发放，受益水平取决于缴费多少和投资收益。政府对该层次保障应给予税收减免等适当的政策扶持。在资本市场尚不发达的情况下，应由政府进行指定的机构进行基金的投资管理；在资本市场发育较为充分后，可在政府的监管下成立若干专业的基金公司，参保人员可选择其中的一个或多个基金公司进行投资理财。

3. 自愿性质的储蓄保障，即第三支柱。政府应鼓励城乡居民在法定基本保障和补充保障的基础上，通过储蓄、房产、股票以及商业性保险等多种渠道，自愿为自己年老后的生活保障进行投资，以为将来提供更高水平的养老保障。

通过以上三个层次的组合，构建本市城乡一体化的养老保障模式，不仅可以满足不同地区发展水平的需要，而且可以满足不同经济水平个人的养老保障需求，体现以人为本的养老保障原则。同时，由于以上三个层次清晰地定位了政府、个人、单位的养老保障责任，将为本市城乡一体化的养老保障体系的可持续发展奠定坚实的基础。

（三）向“三支柱”目标模式过渡的基本要点

“三支柱”模式提供了本市未来城乡一体化的养老保障发展的目标模式，但由现实到目标不可能一蹴而就。在当前本市农村经济仍不够发达、发展很不平衡的情况下，包括农村养老保险、“镇保”、甚至土地保障及家庭保障等在内的多种保障模式仍将在相当长的一段时间内并存。尤其是在部分经济欠发达地区，现行“农保”制度可能还将在较长的时期内成为当地农民养老保障的主要方式。因此，在向“三支柱”模式过渡过程中，本市郊区农民养老保障制度的建设应以“推进‘镇保’、改进‘农保’”为基本目标。此外，还应该按照“三支柱”的基本原则对现行“城保”制度进行合理改造，为将来本市城乡一体化条件下劳动者城乡流动就业创造条件。

1. 大力推进“镇保”，依托其制度优势拓展“三支柱”模式在郊区的发展空间。

“镇保”不仅为郊区农民提供了适度的养老保障水平，而且为郊区的发展提供了较好的社会保障机制，应该作为本市未来城乡一体化的养老保障目标模式大力加以推进。

当前的重点是要通过多种渠道、区别各种人群的不同需求，采取有针对性的措施，不断扩大其覆盖面。由此，通过“镇保”向“城保”和“农保”的挤压，使这一具有良好机制和强大生命力的保障模式不断扩大适用范围，真正成为本市郊区养老保障的主流模式。

2. 积极改进“农保”，使其不断适应“三支柱”目标模式的要求，并最终实现平滑过渡。

在“镇保”推进的过程中，结合本市郊区的特点，对“农保”进行与时俱进的改进。重点是在继续发挥其政府主导、制度适应性强、保障责任定位合理、自求平衡等既有优势的基础上，努力改善其统筹范围小、保障水平低等缺陷。由此，使“农保”制度不仅可以在较长的时期内继续承担起郊区农民养老保障主渠道的历史使命，而且使其在不断完善的基础上逐步向“三支柱”模式靠拢，并最终实现与目标模式的无缝衔接创造条件。

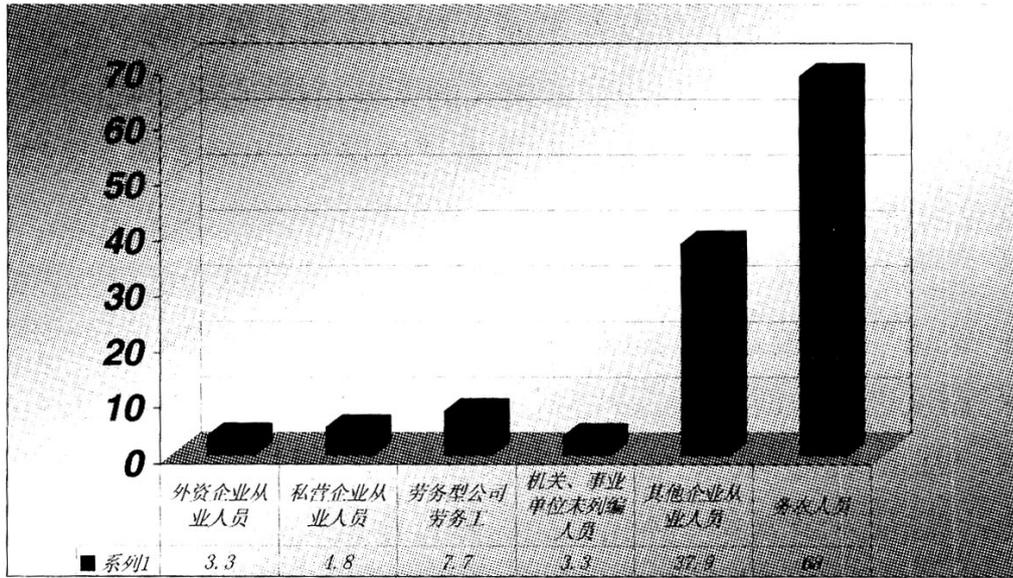


图1 “农保”参保人员分布情况

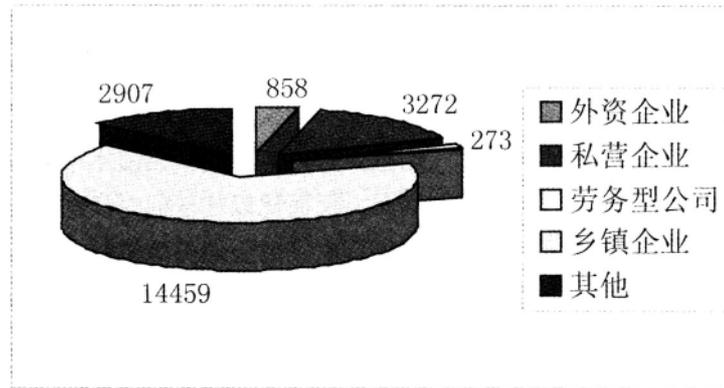


图2 参加“农保”单位分布情况 (单位: 家)

3. 按“三支柱”原则适时改造“城保”，为城乡劳动者流动就业创造条件。

在城乡一体化的背景下，城乡劳动者的流动就业已日益频繁。在“镇保”不断推进和“农保”不断改进的情况下，如果不现行“城保”制度进行适时改造，必将成为阻碍劳动力流动就业的制度瓶颈。因此，现行“城保”制度也应该按照“三支柱”

原则进行合理改造，以适应未来城乡一体化社会保障目标模式的要求，为包括郊区农民在内的广大城乡劳动者在市域范围内流动就业创造条件。

4. 进一步完善土地保障机制，为郊区农民最终进入目标模式创造根本条件。

土地对上海郊区农民来说不仅是其当前基本的生活保障资料，更为重要的是在本市“三联动”的整体框架下，土地还是农民未来实施“土地换保障”的重要筹码。因此，当前本市郊区农民的土地保障功能非但不能削弱，反而比以往任何时候都更为重要。在这个意义下，当前完善郊区农民的土地保障机制最为紧迫的就是要确保其合法的土地权益不受侵犯。在此基础上，应该在市场化的原则下逐步探索完善对土地征用的合理补偿机制，让失地农民按照“土地征用、户籍转性和落实社会保障”整体联动的原则进入“镇保”体制之中，从而落实其养老保障。

四、构建城乡一体化养老保障体系的相关措施

（一）推进“镇保”的相关措施

1. 推动郊区“农保”企业从业人员过渡到“镇保”。目前，纳入“农保”的企业类型大体分为三资、私营、乡镇劳务型公司、乡镇企业（含改制企业）几大类（见图1、2）。

当前，要实现“农保”企业过渡到“镇保”，关键是两者的参保成本问题。相对“农保”而言，参加“镇保”将使企业用工成本增加。目前，参加“农保”的企业缴费标准与“镇保”的缴费标准相差2—3倍，随着社平工资的提高，“镇保”缴费基数与“农保”缴费基数将进一步拉大。部分企业主从降低企业成本和追求较高利润的角度出发，愿维持原有“农保”的缴费水平，而不愿进入“镇保”，从而形成政府积极推进“镇保”，企业不愿主动参加“镇保”的矛盾。尤其是对部分效益较低、劳动密集型企业，其经营规模不大，企业获利能力也较弱，若按“镇保”标准缴纳社会保险费，企业的承受能力存在一定的问题。

因此，对郊区“农保”企业应采取分阶段的方式逐步纳入“镇保”体系：

第一阶段的重点为三资企业与乡镇劳务型公司。

目前，纳入“农保”的三资企业参保人数约为3.3万，这部分企业的经营状况总体较好，其在“农保”的缴费标准按城镇职工养老缴费标准执行，因此不存在参加“镇保”增加企业用工成本的问题。对这类企业主要是加强政策宣传的力度，尤其是从业人员社会保险关系衔接政策，解除从业人员参加“镇保”意味着不能享受“城保”养老、医疗待遇的政策误解。

对目前郊区参加“农保”的约为7.7万劳务人员，他们绝大部分输出到经济条件好，收入分配较高的三资、股份制、私营等企业。尽管当前本市对乡镇劳务型公司参加“镇保”已有明确规定，但在实施中却遇到相当大的阻力。原因在于乡镇劳务型公司普遍担忧参加“镇保”后将失去原有用工成本优势，影响自身的经营。对此，应采取政策宣传、区县政府推力与经办机构强制性措施并举的方式，将合同期后的劳务人员纳入“镇保”。

第二阶段突破的重点是郊区企业从业人员人均收入达到全市社平工资60%左右的企业。目前郊区参加“农保”的企业从业人员57万人中，收入达到去年社平工资60%的企业从业人员大约有10%，即5.7万人左右。这部分企业有承受“镇保”缴费的经

济基础，但主要的问题是企业主观意识上不愿增加用工成本。对此，在加强宣传动员，做好企业工作的同时，应采取政策调整，通过进一步提高企业的“农保”缴费标准，缩小与“镇保”缴费标准之间的差距，为这类企业向“镇保”平稳过渡创造条件。

第三阶段做好其他企业纳入“镇保”的工作。根据区县经济发展水平的不同，这类企业过渡到“镇保”的步伐应有所不同。结合区县政府推进“镇保”的总体方案，在政府的积极引导下，逐步将其纳入“镇保”。

2. 推动郊区未征地人员纳入“镇保”。

按照本市郊区经济和社会发展的总体思路，结合推进“三个集中”的战略构想，对短期内不可能征地的地区和农业人员，应通过土地换保障的方式，在“三联动”的框架下将其纳入“镇保”范围。在政府托底扶持的基础上，按照分类指导的原则，根据土地不同的用途采取不同的土地换保障形式：

(1) 在城市化、工业化规划地区，试行土地预征换保障。目前郊区城镇和工业区规模为 840 平方公里，按照郊区用地规划，至 2010 年，郊区新增城市和工业用地规模约为 525 平方公里，通过各区县土地储备中心对该部分土地实行预征的方式，让一部分农民纳入“镇保”。

(2) 在宅基地置换试点地区，试行土地储备换保障。通过区县土地储备中心对农民退出的承包地、宅基地进行储备，并按照“镇保”标准为其交纳 15 年的社会保险费，解决其日后的保障问题。市、区县两级政府从历年土地出让收益和土地储备滚动开发收益，及财政预算中安排部分资金，解决宅基地置换及相关融资贷款贴息。

(3) 其他农业耕作地区，试行承包地退出换保障。在自愿基础上，鼓励农民将承包地退回给集体经济组织，实行规模经营。通过集体经济组织向农民支付承包地退出补偿金，三级政府给予土地集中的鼓励性补贴，加上个人承担部分费用解决其参加“镇保”的资金问题。

(二) 淡出“农保”过程中应妥善解决的问题

1. 以逐步淡出的方式缓解基层政府的资金压力。

按“城保”、“镇保”、“农保”三大保险相互转移衔接确立的基金全额划转原则，“农保”向“镇保”过渡中必然出现已用于原有、现有老人养老金及计人务农人员个人账户的资金缺口，而区县经济发展不平衡带来“农保”向“镇保”过渡中资金承受能力的不同，对相当一部分财政收入不是很充裕的乡镇而言，1—3 年内可能难以筹措淡出“农保”所需的资金。为稳妥地淡出“农保”，应充分考虑各区县、各乡镇之间的差别，充分分析本地区人员及经济状况的前提下，平衡各方面的利益关系，制定分阶段推进的可行性计划和具体落实措施，按不同区域、不同人群拟定逐步过渡的方案。

2. 以三级政府共同筹资的方式解决农村已有老人和不能享受“镇保”待遇人员的老年最低生活保障。

“镇保”的实施范围覆盖了郊区各类从业人员，其保障水平的适度、适合、适宜和保障机制的灵活性为企业和个人提供了弹性空间，尤其是对不符合按月领取养老金条件的人员通过续缴、补缴的方式使其达到按月领取的条件，更体现了以人为本的制度优势。但仍有一部分年龄大、缴费年限短的从业人员，在到达退休年龄时，既不符合“镇保”规定缴费年限，又因无经济来源，无力承担续缴、补缴的社会保险费，而无法享受“镇保”待遇。与此同时，“农保”全面淡出后，已享受“农保”待遇

和领取乡镇补助金的老年农民养老资金将面临断流的情况。针对不能享受“镇保”待遇的人员我们认为应给予最低生活保障，对已享受“农保”养老待遇或乡镇补助金的人员应维持原有的养老标准，资金来源由各级财政予以承担，各级财政承担的比例根据各区县政府财力的情况确定。

由于纳入“农保”的外资企业实行区县统一管理，当外资企业中退休的人员不能与企业保险关系同步转移，待外资企业全部进入“镇保”，基金全额划转后，区县“农保”中心将无资金承担他们的养老金发放，而区县财政不承担托底责任。目前，全市按“城保”标准享受养老待遇的外资企业退休人数约 100 人。对此类人员我们建议随企业一并转至“城保”。

3. 以强化区县责任，集中业务操作，避免淡出期间“农保”队伍不稳带来的管理问题。

目前“农保”工作人员普遍担心“农保”淡出后自身的出路问题，尤其是区县领导将工作重心转移到“镇保”后，区县“农保”机构工作的积极性受到影响，开始出现部分骨干力量转岗、管理松懈的状况。在“农保”不断萎缩、管理经费捉襟见肘的情况下，队伍不稳将日渐凸现，这对“农保”的日常管理，尤其是基金的管理极为不利。为确保“农保”淡出期间工作不断、管理不乱，应进一步强化区县劳动保障部门的责任意识。与此同时，通过“农保”业务操作逐步上移至区县“农保”中心达到加强管理的目的。

4. 以机构整合、人员分流、购买服务的方式妥善解决“农保”淡出后的人员安置问题。

“完善‘城保’、推进‘镇保’、淡出‘农保’”是上海城乡社会保险的发展目标。“十一五”期间“农保”系统机构建设和职能定位应围绕这一目标调整和理顺。市“农保”中心对区县“农保”中心采取垂直领导，其职能调整为管理与服务并举，即强化对区县“农保”中心的管理职能，又兼顾从业人员保险关系转移衔接中服务职能；区县“农保”中心在承袭原有的管理职能的基础上，集中办理“农保”的各类业务；市、区县对乡镇采取购买服务的方式，实现“农保”服务在乡镇的延伸，乡镇“农保”经办人员协助做好各类企业、投保人员养老保险费收缴、养老保险待遇发放等基础工作。待本市全面淡出“农保”后，各级“农保”机构及人员应予以妥善的安置。市级“农保”经办机构与市社保中心整合，区县“农保”中心统一纳入“镇保”经办事务中心，乡镇“农保”所与乡镇劳动保障服务中心其他服务机构整合；对市“农保”中心人员根据人员的特点分流到市“社保”中心各业务部门，区县“农保”中心人员分流到区县“社保”中心，乡镇“农保”人员由乡镇内部分流，市、区以购买服务方式备用 1—2 名前台操作人员。从而实现“农保”参保人员与队伍的稳妥过渡。

（三）完善养老保障城乡一体化发展的配套政策

1. 以“土地换保障”机制解决土地征用中的历史遗留问题。

针对本市郊区被用地人员大部分人员没有落实保障，用地人员与征地人员相比，同是面临失地的状况，待遇落差却较大，用地人员要求参加“镇保”的要求日益强烈。从实现养老保障城乡一体化发展的角度出发，在郊区全面推开“镇保”后，本市配套出台新的征用土地原农业人员就业和社会保障管理办法，对用地人员在交还土地承包权后，实行土地处置、户籍转移、落实保障“三联动”，将其纳入“镇保”的保障范围。

2. 尽快出台解决各种特殊人群历史遗留问题的政策措施。

随着“镇保”的推进和离土农民进入“镇保”，对郊区农村的“小城镇户籍”、“自理口粮户”、“农来农去”、“按规定办理家属农转非手续”、“渔农村队的社（人民公社）统销户籍”等“历年遗留问题”人员的处理提到议事日程。这些人员

主要是由于政策的调整，造成各类人员利益机制上的调整，他们要求解决受到影响的利益问题。对这些问题的处理，应在坚持“就业进保障、土地换保障”原则的基础上，总体思路是，凡是有土地的，在没有实施征用的情况下，可以将土地承包权交给集体后参照土地处置、落实保障、户籍转性“三联动”原则，通过“镇保”予以解决；凡是没有土地的，通过落实责任部门由多方筹资解决；原则上个人也要出一点；个人不愿意参与筹资的，可在村队撤制时一并解决。考虑到这些人员范围较广，在解决他们的保障问题时应遵循“按对象分类别定政策”的原则。“小城镇户籍”、“自理口粮户”、“按规定办理家属农转非手续”人员，原来都有土地，后来交掉了土地，应当创造一定条件使他们重新获得原土地利益后参加“镇保”。“农来农去”人员要开辟政策通道，使他们过去的工龄能在参保中得以认可。“渔业村队的社（人民公社）统销户籍”人员虽然没有土地，但却有水域作业承包权，在大开发和撤制村队时，可以把宅基地和水面积纳入“换保障”的范围。

3. 尽快出台征地养老人员的参保政策。

目前的“镇保”政策虽然已明确了征地养老人员的参保原则和具体政策，但主要还是局限在新发生的征地养老人员，对他们选择参保的年龄也限制在女 55 周岁、男 60 周岁以前。而老的征地人员中已经养老的约 20 万人，按现行政策无法选择参加“镇保”。现在，征地养老人员的生活费及医疗待遇与“镇保”退休人员相比，待遇差距开始显现，他们中绝大多数人迫切希望参加“镇保”。一些区政府出于对征地养老预期负担的考虑，也逐步倾向于将征地养老人员全部纳入“镇保”。“镇保”的推进要重视解决“老人”的问题，征地养老人员作为一种“老人”，他们的问题不能妥善解决的话，容易形成新的遗留问题。对这些征地养老人员，可以通过一次性缴纳费用（养老生活费、医疗费）后纳入“镇保”的办法予以解决。对新产生的征地养老人员可放开参保年龄限制，纳入选择参加“镇保”范围；对老的征地养老人员可以根据各区县的经济实力，结合征地养老人员的平均年龄等因素，逐步通过一次性缴纳费用的方式纳入“镇保”。

4. 进一步完善“镇保”制度。

以半强制的手段强化补充保险，实现养老保险保障水平城乡一体化。补充保险是“镇保”的有机组成部分，是“镇保”有弹性的主要体现。目前，补充保险的基本特点是不强制，主要体现效率和投保人责任；同时给予单位更大的灵活度，参加补充保险与否由单位和个人自主决定，有条件的单位和个人可以参加，不具备条件的单位可以不参加；条件好的单位，可以多交，

条件相对较差的单位，可以少交。这在“镇保”构建初期，从构筑“低平台”的角度看是合理的。但随着郊区经济的逐步发展，应逐步考虑对“镇保”的“X”部分推行部分半强制的措施。在第二支柱实施半强制也是国际上养老保障发展的比较通行的做法，从法国等国家的实践看也是成功的。推行半强制的补充保险后，既保留了“镇保”制度的弹性，同时也有利于在更高的程度上适度保护郊区劳动者的社会保障权益。

作者：徐金龙、谭友林、杨益萍、蔡稼琦

作者单位：上海市劳动和社会保障局