

武汉失地农民养老保障问题研究

殷俊，陈天红

（武汉大学社会保障研究中心，湖北武汉 430072）

【摘要】对于农民而言，土地具有重要的社会保障功能，而其养老保障功能尤为突出。在城市化发展背景下，城郊农民失去土地的风险增加，其面临的年老时收入降低的风险也增加，完善失地农民养老保障制度对于保障失地农民老年生活具有重要意义。武汉市的实证研究表明，在统筹城乡社会保障体系背景下，失地农民养老保障制度发展过程中存在着失地农民自愿参保积极性不高、失地农民养老保障制度定位不清、失地农民个人缴费负担过重、各区养老待遇差距较大等问题，而将失地农民纳入统筹城乡的社会养老保障体系是今后发展方向。

【关键词】失地农民；养老保障；实证分析；城乡统筹

【中图分类号】F840.67

【文献标识码】A

【文章编号】1672—626X（2014）03—0088—05

一、引言

自20世纪90年代以来，中国城市化进入快速发展时期。统计显示，全国的城市化率已从1993年的28%提高到2011年的48%以上，按现在每年增长近一个百分点的速度计算，到“十二五”中期，中国城市化水平会突破50%的关口，城市人口将首次超过农村人口。^[1]而伴随着城市化发展的是大量农村土地被征用，由此产生大量的失地农民。据《全国土地利用总体规划纲要（2006~2020年）》统计估测，1991~2020年期间失地农民数量累计约为1.24亿。“十二五”期间武汉市将全面推进新型城镇化，加快建设成我国中部地区中心城市，到2015年，武汉城镇化水平将达到77%。根据《武汉市土地利用总体规划（2006~2020年）》估计，至2020年，武汉市新增建设占用农用地的规模为81.75万亩，^①由此新增的失地农民数量约为122.625万人。当农民失去土地之后，农民就失去了最基本的生产和生活依靠，传统的家庭养老功能进一步弱化，失地农民养老风险加大。失地农民养老保障制度是推进城市化进程的一项重要配套措施，对于缓解征地矛盾、长远解决失地农民的老年生活问题、保护失地农民的利益等发挥着积极的作用。

失地农民养老保障是在国发[2004]28号文件、国办发[2006]29号文件、劳社部发[2007]14号等文件的指导下建立起来的。各地政府根据地方发展水平探索失地农民养老保障模式，形成北京“城保”、上海“镇保”、重庆“商保”、青岛“农保”、江苏“基本生活保障”、杭州“双低”、广州“完全积累账户”等各具特点的模式。^[2]杨翠迎对浙江省实行的基本生活保障型、基本养老保险型、低缴费低享受的“双低保障型”、基本生活保障与基本养老保险结合型等四种类型的失地农民养老保险制度进行对比分析。^[3]此外，学者探讨失地农民养老保险制度与其他养老保险制度的衔接问题。温乐平指出，失地农民应与城镇职工一样享受同等的养老保险权益且同样具有缴费的责任和义务。^[4]鉴于目前经济发展水平，失地农民的养老金可以介于“低保”与

收稿日期：2014-04-15

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目（2009JJD630007）；教育部人文社会科学重点研究基地重大项目（11JJD840017）

作者简介：殷俊（1962-），男，湖北武汉人，武汉大学社会保障研究中心研究员，教授，博士生导师，管理学博士，主要从事失地农民社会保障研究和社会保障基金管理研究；陈天红（1987-），女，江西吉安人，武汉大学社会保障研究中心博士研究生，主要从事失地农民社会保障研究。

城镇职工养老金平均水平之间，以后逐步过渡到同等标准，形成相对独立的养老保障制度。^[5]李倩、张开云从参保范围、筹资模式、基金运行模式、养老金待遇等方面分析广州市新农保与失地农民养老保险制度，并主张通过建立统一的制度框架、个人账户、缴费标准和缴费方式、待遇水平的一体化农村养老保险制度，实现新农保和失地农民养老保险制度的统一。^[6]

综上所述，失地农民养老保障问题是一项理论性和实践性都极强的研究课题。学者从制度模式、政府责任、保障水平、制度可持续性等不同视角对失地农民养老保障问题进行分析，但是对失地农民养老保障问题的实证研究相对较少。在我国城市化不断推进，统筹城乡社会养老保障体系不断发展的背景下，对中国中部中心城市武汉市的失地农民养老保障问题进行动态实证分析具有重要意义。

二、失地农民养老保障制度构成及发展现状

失地农民养老保障制度是在解决失地农民问题的实践中不断探索发展起来的，对失地农民养老保障制度构成以及发展现状进行实证分析有助于全面把握失地农民养老保障制度状况。

（一）失地农民养老保障制度构成

失地农民养老保障制度经历了由失地农民基本生活保障制度向失地农民自愿选择参加社会养老保险制度的转变。武汉市自2004年起明确规定，“征地费用优先用于解决农民基本生活保障问题，而后发展集体经济、兴办公益事业。”但是对于如何具体保障失地农民的基本生活并没有做出详细规定。2006年为了加强失地农民基本生活保障工作，武政办[2006]113号文件规定在武汉市行政区域内，对家庭年人均纯收入低于全市上年度农村居民年人均纯收入的女年满55周岁、男年满60周岁的失地农民，由武汉市财政按照每人每年不低于800元的标准，提供基本生活保障费。

在新型农村养老保险试点背景下，武汉市政府颁布实施了武政办[2009]139号文件，该文件明确规定失地农民可以自愿选择参加城镇企业职工基本养老保险或新型农村社会养老保险，且参加社会养老保险的失地农民将不再享受每月800元的基本生活保障待遇。该文件标志着武汉市失地农民基本生活保障制度实现了由财政出资建立的失地农民基本生活保障制度向社会养老保险制度的重大转变，且保障对象由“5560”群体扩大到所有16周岁以上的失地农民，并不断探索失地农民基本生活保障制度和城乡社会养老保险制度的衔接，这一思路符合城市化不断推进背景下，统筹城乡社会保障制度的发展趋势。

（二）失地农民养老保障现状

为了对失地农民养老保障发展现状进行更深入地研究，笔者以武汉市失地农民为总体，于2012年3~4月期间，采用分层抽样的方法，选取武汉市失地农民最为集中的江夏区、黄陂区、蔡甸区、汉阳区、江岸区、洪山区、东湖旅游生态风景区等区的20多个村庄及失地农民集中安置社区展开调查。调查以户为单位，采取结构式问卷调查和重点访谈相结合的方法，共发放问卷1200余份，回收有效问卷997份，有效回收率为90%。

1. 调查样本描述

被调查的997户农户总人口数为4138人，其中男性2188人、女性1950人，男女比率为112:100，男性人数略高于女性人数。被调查群体总体健康状况较好，健康状况较好和一般所占的比例分别为77.36%和13.46%，只有7.64%和1.04%分别患有慢性病和残疾。失地农民的受教育水平普遍较低，其中小学以下水平占36.89%，初中文化水平占37.64%，高中、中专、职高共占19.17%，大专及本科以上文化水平只占6.3%。

从年龄结构上看，0~20岁的人占13.46%；20~40岁和40~60岁所占比例基本相当，分别为34.46%和32.79%；60岁以上老

年人所占比例为16.63%，其中2.66%的被调查对象为80岁以上的高龄老人。可见，被调查失地农民群体中老年人口比重大，少儿人口比重小，中年人口所占比例略高于老年人口比例。随着人均预期寿命延长，少儿人口比重进一步收缩，老年人口抚养比进一步上升，失地农民群体老龄化程度进一步加剧。

2. 失地农民养老保障参保状况

武汉市被调查失地农民参加城镇企业职工养老保险的比例仅为3.01%，而且该部分参保对象基本上是失地之后在企业实现再就业的群体。城镇企业职工养老保险对失地农民的吸引力不足，一方面是由于城镇企业职工养老保险以上年度全市在岗职工月平均工资的60%为缴费基数，缴费比例为20%，对于未实现稳定非农就业的失地农民来说该缴费标准过高。此外，虽然失地农民社会保障政策文件中规定城镇企业职工养老保险在制度设计上对失地农民是开放的，但是目前城乡二元的社会养老保险管理体制，使得失地农民在参保过程中遇到阻碍。

被调查失地农民参加新型农村养老保险的比例最高，为65.59%，但是参保对象基本上选择了最低一档的缴费。而且对于“5560”失地农民来说，其参加新型农村社会养老保险，更多的是因为其已经达到领取基础养老金的年龄而且无需缴纳养老保险费。此外，从新农保制度实施理念来看，只要女性年满55岁男性年满60岁即可享受新农保基础养老金，而与其是否失地无关。“5560”失地农民享受与有地农民同等标准的新农保基础养老金，其实质上并没有得到社会保障补偿安置。同时，由于失地农民无法获得土地的基本生活保障功能，其家庭生活成本增加，新农保基础养老金不足以保障达到退休年龄的失地农民的基本生活。

在没有参加任何社会养老保障的原因调查中，39.2%的人表示缴费能力不足直接制约了其参加社会养老保障制度的能力，28.7%的人表示不了解相关政策，因为待遇水平降低而没有参加的比例仅为4.8%，还有27.3%的人因为其他原因而没有参加社会养老保障制度（如表1所示）。由此，缴费能力不足以及对社会养老保障制度不了解是制约失地农民参加社会养老保障制度的关键因素。

表1 失地农民没有参加失地农民社会养老保障制度的原因

原因	比例
没有缴费能力	39.2%
不了解相关政策	28.7%
待遇太低	4.8%
其他	27.3%

三、失地农民养老保障存在的问题

武汉市的实证调查表明失地农民社会养老保障制度发展过程中存在的制约因素如下：

（一）失地农民自愿参保积极性不高

失地农民养老保险实行自愿原则，失地农民具有决定是否参加社会养老保险的权利。但是受自身文化水平、家庭经济状况等因素的制约，失地农民养老观念等相对滞后，无法对自己的养老做出合理的安排，其自愿参加社会养老保险的积极性不高。自愿参保的原则难以实现失地农民社会保障制度的全覆盖。在建立城乡衔接的社会保障制度背景下，笼统规定失地农民具有选择社会养老保障项目的权利，实质上使得收入水平低的失地农民家庭处于没有社会养老保障的状况。

（二）失地农民社会保障制度不明确

武汉市规定16周岁以上的失地农民可以选择参加城镇企业职工养老保险、养老保障或者新型农村社会养老保险。从政策导向上看，对处于劳动年龄段的失地农民，鼓励其参加城镇企业职工养老保险或者新型农村养老保险，而对已经达到退休年龄的“5560”失地农民则鼓励其参加养老保障或者新型农村社会养老保险。武汉市根据征地时间和失地农民年龄将其分流到不同的社会养老保险制度，实现了失地农民养老保障在制度上的全覆盖。但是城镇企业职工养老保险、养老保障和新型农村养老保险在运行机制、资金来源、缴费水平和待遇保障水平等方面存在着较大的差异。在失地农民具有选择权的情况下，经济状况较差的失地农民家庭往往由于缴费能力有限以及短视效应，不参加社会养老保险，或者选择缴费水平低、领取待遇等待期较短的养老保险制度。而经济状况较好的失地农民家庭则综合考虑政府补贴额、缴费水平以及待遇水平等因素选择参加养老保险制度。失地农民养老保障制度定位不明确，进一步扩大了失地农民群体内部的差距。

（三）失地农民个人缴费负担重

目前各地基本上按照个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的方式建立失地农民基本养老保险制度，个人、集体和政府出资比例分别为30%、40%和30%。但是经济实力较为薄弱的村集体往往难以为失地农民缴纳养老保险费，由此个人承担的养老保险费比例为70%。个人承担的养老保险缴费从土地补偿费中支付，土地补偿费的高低直接决定失地农民养老保障水平的高低。目前土地补偿标准普遍偏低，使得失地农民难以支付较高标准的养老保险费，而往往选择最低档次的缴费。即使对于那些土地补偿费足够支付养老保险费的失地农民来说，由于补偿费占失地农民家庭收入的较大比例，在扣除土地补偿费之后，失地农民家庭实际获得的土地补偿款少之又少，难以维持失地前的生活水平。

（四）失地农民养老保障政策不统一，养老待遇差距大

各地实行的失地农民社会保障补偿安置方案各异，失地农民养老保障待遇差距较大。武汉市远城区黄陂区在取消了“5560”失地农民基本生活保障制度之后，没有为失地农民提供社会保障补偿安置，而只是将“5560”失地农民纳入新型农村养老保险，领取100元/月的基础养老金。由于基础养老金水平过低，难以保障老年失地农民的基本生活。武汉市江夏区“5560”失地农民则能领取494元/月的养老金，被调查对象表示该水平的养老金能够维持目前最基本的生活，但是一旦出现医疗费用等大额支出时则面临着生活困难。武汉市洪山区花山社区以及东湖生态旅游风景区先锋村、龚家岭村等为失地农民补缴了社会养老保险费，“5560”失地农民能够领取1020元/月的养老金，此外尚未达到退休年龄的失地农民家庭成员可以领取500元/月左右的生活补助，较好地保障了老年失地农民及其家庭成员的基本生活。由于武汉市各区的失地农民养老保障制度以及养老保障水平不统一，各区失地农民互相攀比，极大地降低了失地农民征地补偿安置满意度。

（五）养老保险实施过程中的不足降低了失地农民参保积极性

首先，政府宣传不到位。大部分失地农民表示在被征地前后基层政府并没有对社会保障相关政策进行宣传，其对于失地农民养老保险政策的各项规定并不清楚。其次，政府直接从土地补偿费中扣除养老保险费，而失地农民对于征地之后政府是否已经将土地补偿费用于补缴社会保险费，以及缴纳的社会保险费数额、缴纳的年限、达到规定年龄后能够领取的养老金水平等都不清楚，失地农民的知情权、监督权和参与权缺失，导致失地农民对社会养老保险制度的不信任。此外，部分区养老金不能足额按时发放，影响了老年失地农民的生活状况，同时挫伤了尚未参加养老保险失地农民的参保积极性。

四、完善失地农民养老保障的对策建议

农民失去土地之后，其身份有别于有地农民和城镇居民。在城市化进一步推进和城乡一体化社会保障体系不断发展的背景下，建立和完善失地农民社会养老保障制度，一方面需要明确失地农民身份的特殊性，对失地农民的权益进行合理补偿，同时又要兼顾城乡社会保障制度衔接。

（一）将失地农民纳入统筹城乡的社会养老保障体系

失地农民社会养老保障制度的建立，一方面是对失地农民的合理补偿，其补偿性表现在养老保障缴费来源于土地补偿费。另一方面，在制度模式选择上，应该将实现再就业的失地农民纳入城镇职工养老保险范围，而对于未实现再就业或者已经达到退休年龄的失地农民，则将其纳入城乡居民养老保险制度。武汉市在逐步发展城镇职工养老保险、城镇居民养老保险、新型农村养老保险制度的基础上，目前正在推行城乡居民养老保险试点，力图逐步建立城乡统筹的社会养老保险制度，这符合我国城乡一体化社会保障体系发展的要求。在确定统筹城乡居民社会养老保险制度模式的基础上，明确规定失地农民参加社会养老保险的资金来源、缴费标准、待遇水平等关键问题，并以保障失地农民老年基本生活以及缩小城乡居民养老保障待遇水平差距为基本目标，完善失地农民社会养老保障制度。

（二）提高土地补偿标准

提高土地补偿标准对于进一步完善失地农民社会养老保障制度具有重要意义。在确定合理的征地补偿标准时，一方面要对土地的原有功能进行合理的替代，以保障失地农民的生活水平不下降；另一方面要让失地农民分享经济发展成果和城镇化带来的进步，分享土地隐性溢出效应和城市化溢出效应。土地隐性溢出效应是指，由于土地为稀缺资源，在人口数量不断增加的前提下，土地使用权变迁隐含着巨大的升值能量，使用权变迁后这种升值能量超出土地使用权变迁前的预测而“溢出”。城市溢出效应是指由于聚集效应，资源要素、市场要素均向城市空间聚集，使城市获得比较利益，促使城市经济的增长快于农村的增长，从而增加社会财富、拉动劳动就业、促进社会各项事业发展。让失地农民分享土地隐性溢出效应和城市溢出效应，提高土地补偿标准，是提高失地农民社会养老保障参保能力和待遇水平的基础。

（三）提高失地农民养老保障水平

失地之后，失地农民难以维持被征地前较低成本的生活方式，就业方式和生活方式的转变必然要求其向城镇居民转变。目前武汉市部分区将“5560”人员直接纳入新型农村养老保险制度范围，每月发放100元左右的基础养老金的做法，远远不能满足失地农民家庭的基本生活需要。而武汉市花山社区通过一次性补缴较高水平的养老保险费的方式，较好地保障了老年失地农民的基本生活。为了切实保障失地农民年老时的基本生活，提高各区失地农民养老保障水平，缩小失地农民养老保障水平和城镇居民养老保险水平的差距显得尤为重要。

（四）完善失地农民养老保障工作制度

失地农民对社会养老保障制度的知晓度直接影响到其参加的积极性。在征用土地之前，对失地农民养老保障基本政策规定进行宣传讲解，使失地农民对社会养老保障制度的理念、运行方式、缴费水平、缴费年限、待遇水平等有明确的认知，进而消除失地农民对社会养老保障制度的排斥心理和不信任态度。此外，健全失地农民养老保障资金管理与监督机制，将资金的使用渠道、使用方法等在制度中进行明确规定，同时将一次性缴纳的社会养老保障缴费水平、缴费年限、待遇水平等信息进行定期公示，使失地农民能够充分行使知情权和监督权。

注释：

① 资料来源于《武汉市土地利用总体规划（2006~2020年）》，武汉市国土资源与规划局.<http://www.wpl.gov.cn/pc-35831-69-0.html>。

参考文献:

- [1] 汝信, 等. 社会蓝皮书2011 年中国社会形势分析与预测[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [2] 殷俊, 李晓鹤. 中国失地农民养老保障实践模式的公平性探析[J]. 经济问题, 2009, (8): 58-64.
- [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析[J]. 农业经济问题, 2004, (6): 11-16.
- [4] 温乐平. 江西省失地农民养老保险制度的现状、问题与对策——基于制度设计与政府职能视角[J]. 江西社会科学, 2010, (4): 214-218.
- [5] 温乐平, 程宇昌. 农民退休制度: 失地农民养老保障的制度创新[J]. 江西社会科学, 2009, (11): 217-220.
- [6] 李倩, 张开云. 广州市新农保与被征地农民养老保险制度的衔接问题探讨[J]. 广东社会科学, 2011, (5): 210-217.