
当前失地农民工养老保险 面临的问题及其对策

宁忠华¹

(华东政法大学 上海 201620)

【摘要】: 征地将农民从传统农业中剥离,失地农民在城镇从事非农工作,不得不适应新的工作方式以开拓生存空间,在职业重构中面临巨大的养老风险。在失地农民领取土地补偿金期间,应免费将失地农民工纳入新型农村养老保险,让其达到退休年龄后享受新型农村养老保险和失地农民工养老保险,且根据物价水平逐步提高养老金发放待遇。同时,减少制度壁垒,逐步消除城乡二元差异,建立多元多种保障水平、可供选择的养老保险模式。

【关键词】: 城镇化 失地农民工 土地补偿 养老保险

【中图分类号】: C913.7 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2021)03-0107-006

党的十九大报告提出,全面建设覆盖全民、城乡统筹、权责清晰的可持续的多层次社会保障体系。党的十九届五中全会再次重申:坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。当前,农民的社会保障问题已成为亟待解决的民生问题。农村的集体土地,不仅是农村居民的生产资料,而且发挥着农村社会保障的功能,为农民提供就业机会和生存条件。^[1]工业化和城镇化使得部分农业土地被开发商或政府征收,被征地农民出于长久生计则大都选择外出打工。农民工作为一类特殊群体,户籍地与工作地的差异以及工作性质使得农民工群体养老保障政策的推出和实施,只能在摸索中缓慢前进。从有地到无地、从农业生产到城市工业就业的转变,使得失地农民工有了双重身份,也使得该类群体的个人风险翻倍。随着老龄化社会的到来,失地农民工养老问题愈加凸显。因此,解决失地农民工的养老问题迫在眉睫。

一、失地农民工的“双重身份”分析

(一)失地农民的相关解读

1. 失地农民的概念

近年来,国家大力推进农村土地三权分置改革和土地流转模式创新,以促进三农发展,土地使用权无疑是农民重要的生产资料和经济来源,也是其养老的最大资源^[2]和赖以生存的基础。2019年末,我国城镇化率达60.6%,比2015年末提高4.5个百分点,¹而随着城镇化的快速推进,更多农民的土地被征收,到2017年,被征收土地的农民已达6400万人。²根据当前增速分析,到2030年,失地农民数量将在1.1亿人以上。^[3]被征地农民得到一次性征地补偿款,但永久失去了该土地的使用权。^[4]

失地农民群体既包括从事农业作业的农民,也包括辗转于城市与农村之间的务工者,土地的失去使得大部分务农者和务工者仅有打工这个选择。

作者简介: 宁忠华,华东政法大学政治学与公共管理学院硕士研究生。

2. 失地农民的征地补偿和社会保险

政府和开发商应当依法及时足额支付土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用，并安排被征地农民的社会保障费用，其中各项补偿费用的具体标准、金额应按照国家、省政府依法批准的征地补偿安置方案规定。³出于农民养老的考虑，政府倡导、鼓励农民利用征地补偿款缴纳养老保险基金，缴纳一定年限或达到一定年龄后，按期领取保障金；此外，县级以上地方人民政府应将被征地农民纳入相应的社会保险体系。

(二) 农民工的相关解读

1. 农民工基本情况

截至 2019 年底，我国农民工总量达 29077 万人，比上年增长 0.8%。其中从事第三产业的农民工比重为 51%，从事第二产业的农民工比重为 48.6%。在农民工养老保险方面，国家自 2006 年至今已发布了 10 多个文件，用以维护和保障农民工权益。2020 年统计数据显示，农民工养老保险参保率为 16.7%，比上年提高了 0.5 个百分点；分行业来看，制造业参保率最高，建筑业参保率最低。⁴

2. 新时代农民工的养老诉求

新时代，农民工内部群体分化鲜明，分为老一代农民工和新生代农民工，其生存权益、发展及要求各异。老一代农民工群体年龄较大，文化水平较低，对于社会保障相关政策缺乏了解，往往更关心工资问题，具有较高的家乡情怀，大都赚取工资后回家乡消费。老一代农民工群体更关心当下的生活，更希望改变现有的生存状况，对于缴纳养老保险费用以保障晚年生活存在较低的意愿。而新生代农民工一般指二十世纪八十年代后出生，具有农村户籍但在城市务工的农民。⁵他们文化水平普遍较高，更渴望在城市“扎根”，且能熟练运用社交媒体等互联网产品。该群体基本了解和掌握社会保障相关政策和知识，对于缴纳养老保险费用以保障未来养老生活有较高的意愿，有更多的短期乃至长期的权益诉求。

二、失地农民工社会保险研究回顾

近年来，对失地农民以及农民工养老保险的研究成果，为我们探究失地农民工养老保险提供了基础，但该领域也存在一些待补充与完善的研究空白：作为拥有双重身份的失地农民工，其所面临的养老风险呈现 1+1>2 的严峻态势，而当前研究大都是对失地农民和农民工养老方面的研究，缺乏对具双重身份的失地农民工的养老保险研究。此外，中央与地方政策的不断出台与更新使得以往研究不具有很强的时效性，不能反映当前失地农民工的养老诉求，也缺乏对时下问题及对策的即时解读。因此，本文将立足于已有研究，从当前政策出发，探究失地农民工养老保险的相关现实问题，并提出建议与对策。当前学界对于失地农民工养老保险的研究主要关注该群体养老保险的现状和问题，具体有以下两个角度。

(一) 从养老保险具体项目角度

例如，马雪蓉从养老保险入手，认为失地农民养老保险覆盖范围过小，家庭规模的缩小使家庭养老功能弱化，养老风险增大。⁶刘东生认为保障方式单一，其他社会保险项目不能与养老保险形成协同作用。同时，过低的养老保障水平难以满足失地农民的养老需求。⁷以上两位学者提及的失地农民工社会保险问题，也正是当前农民社会保障存在的问题，即覆盖范围小且保障项目和保障水平有限。在当前以核心家庭居多的农村，年轻人压力剧增，在抚养子女与赡养老人之间顾此失彼，仅依赖于家庭养老既不充足，也不现实，因此参与养老保险就有其必要性。张震宇研究发现，失地农民参加养老保险的可行性较低，虽然给予了失地农民一次性补偿金，但受环境、观念、生活方式的影响，参加社会保障的寥寥无几。⁸学者赵良玉认为，缺乏强制参保的政策导致失地农民养老保险参保率低，国家有必要实施强制性措施予以引导。⁹赵蓉认为，国家对农民工的社会保障立法尚不足，

遑论失地农民工的养老。^[10]刘宇和王淑娟认为，用人单位为农民工缴纳养老保险的消极态度以及农民工养老保险制度衔接不到位使得农民工群体养老风险较高，^[11]而失去土地无疑加大了风险。学者们试图在养老保障的立法及参与上寻求解决失地农民工社会保险的方法，这也为我们提供了一种思路。

(二)从征地补偿角度

征地补偿作为所失土地的替代，其对失地农民的生活与养老至关重要。刘晓霞认为征地补偿标准偏低，与市场经济规则不符，征地一方并未充分尊重农民的各项权利。^[11]龚新兵认为，征地补偿机制和安置方式存在的缺陷导致失地农民目前生活无法得到保障，更别提保障未来的养老。^[3]很多学者从具体的补偿方面出发探究补偿标准对失地农民养老的影响，认为失地农民工生活和养老的隐患来源于补偿标准过低。补偿标准过低导致失地农民工不仅不能够应对未来的养老问题，连满足长期的生活都是问题。有学者认为，不尽如人意的补偿制度背后反映的是地方政府与失地农民之间的博弈，只有打破地方政府与失地农民之间不均衡的利益博弈，才能解决好一系列城镇化进程中的问题。^[12]也有研究指出，现行土地所有权制度的弊端，农地集体所有权虚置导致农民集体无权处置农村土地，农村土地处于无价可衡量的状态，这些都使得征地补偿标准失去了参考。^[13]在研究具体补偿标准的基础上，学者们进一步探讨了地方政府与民众的关系、土地所有权制度等根本问题。^[14]

三、失地农民工养老保险建设面临的问题

征地将农民从传统农业中剥离，失地农民在城镇从事非农工作，不得不适应新的工作方式以开拓生存空间，^[15]在职业重构中面临巨大的养老风险。失地农民工养老保险制度出现以下亟待探讨和解决的问题。

(一)失地农民工土地补偿及养老政策区域性差异较大，保障水平普遍较低

经济发展水平和土地用途的不同决定了土地补偿金的发放标准和养老保险制度参数势必带有地方色彩。土地收益与土地补偿金难以合理计算分配，^[16]部分区域或少数土地的持有者一次性获得较多的补偿金，但整体而言，相较于生活成本以及通货膨胀趋势而言，补偿费用明显不足。同时，一次性发放津贴的方式也加快了短期内土地补偿金的使用，缺乏对失地农民工的长期保障。

针对失地农民工群体，各地均出台新政策并进行渐进式改革，养老保险的参数不一，缴费比例的减小趋势降低了失地农民工群体的缴费压力，但存在保障水平过低的根本问题。随着物价水平的提升与失地农民工生活方式的城镇化，生活成本不可避免地提高。根据目前养老金水平，区域间水平差异虽大，但整体上养老金在几十到几百元区间内上下浮动，^[16]与日常开支相比显得过低。

(二)以传统农业为经济来源的农民工持续就业问题

就业是民生之本，也是养老保险建设的基础。没有就业，何谈生存，遑论养老。这类失地农民工群体在“双重身份”下，是最能感受到失地与失业带来的“双重税赋”压力的。由于该类群体大都没有稳定就业的技术能力，从事着一些替代性较强的体力劳动，因而也一直处于就业和失业的更替状态。长期从事高强度、高密度劳动以及工作、居住条件较差，使得年龄偏大的农民工受劳动力市场排挤或退出劳动市场。同时，在较低的工资水平下，即使参与农民工养老保险，由于工资达不到平均工资60%的基数，要按照高于本人工资的基数进行缴费，缴费率可能更高，占工资的比重更大，这对低收入人群的影响很大，^[17]也阻碍了养老保险的建设与发展。

以传统农业为主要生活来源的失地农民工获取信息困难，在就业中处于劣势，难以获得谈判优势地位，典型地属于“吃了上顿没下顿”。对该类群体朝不保夕的养老处境，仅靠单一的低水平农村养老保险是无法保障其未来生活的，必须从当前的就

业入手，稳固其养老的基石。

(三)失地农民工养老保险的参与问题

众多学者研究认为，当前，农民工养老保险参保率较低。除农民工对社会保险的认识不足以及企事业单位的消极态度外，本文研究认为，在非强制性的参保政策下，失地农民工群体内部出现了参保的两极分化趋势。新生代农民工出于在城市买房“扎根”的需要以及对新社会保障政策的认识，越来越多地参与到社会保险中；而老一代农民工大都文化水平不高、无法有效了解及正确解读养老保险政策，大都选择参与农村养老保险(新农保)或不参与任何养老保险。

同时，流动性也是影响参保率的重要因素，流动性低的农民工更愿意参与到失地农民工养老保险政策中，而流动性高的农民工由于缺乏长期固定的工作地点以及雇主，存在“这份工作交保险，下一份工作不交保险”的断缴情况，保险关系异地转续困难增加，同时也很难达到15年的缴费年限。而未达到缴费年限的参保农民工，只有在参加新型农村社会养老保险的前提下，原先的权益记录和资金才可转入户籍地新型农村社会养老保险，享受相关待遇，没有参加新型农村社会养老保险的则仅一次性支付其个人账户养老金。对于流动性较高的失地农民工，尤其是老一代农民工而言，要满足上述条件是很难的，故较排斥农民工养老保险，也导致接二连三的“退保潮”事件。

(四)失地农民工养老保险金赤字问题

经与浙江省J市人社局访谈得出，该市对于征地农民予以一定标准的补偿金，养老保险政策为一次性缴纳或补齐费用，到达一定年龄后按月领取养老金。当前该市失地农民养老困境并非在于个体领取的养老金标准，而在于政府的财政支出压力增大，集体养老金的库存余量不足，在可预期的时间内无法满足失地农民的养老金支出需求。

J市作为经济实力较强的二线城市，失地农民养老金的赤字也折射出各个省市失地农民养老金的赤字隐患。造成这种赤字的原因或与地区经济有关，但J市失地农民养老保险基金的“破产”也给我们提供了另一种思路，即保障力度过大和保障方式安排的不合理也会弱化养老金的可持续性、造成制度的坍塌。政府出于对失地农民养老的考虑而采取了保障水平相对较高的、覆盖所有失地农民的保障措施，但针对不同类型的失地农民均采取相同的缴纳办法和领取标准也会导致政策的不合理使用与保险金的浪费。政府与民众、征收与支出不平衡最终还是会以“用之于民，取之于民”的方式作用于民众，因此，无论政策的天平倾向于哪方均会导致失地农民工养老保障措施的低效。

四、完善失地农民工养老保险的对策建议

(一)将土地补偿与失地农民工养老保险有机结合

变更土地补偿金发放政策，将一次性支付转为长期支付，并与养老保险政策相衔接。按照一定标准如当地城镇职工退休年龄为失地农民工制定退休年龄线，从征地合同签署当月起按月、按季度或按年长期领取补偿金。补偿金的标准则应根据被征土地的类型，以当地农业、产业的年均净收入为参考，按一定比例动态地制定补偿金额。需要注意的是，补偿金额应适宜，满足当地农民的最低生活保障即可。

在失地农民领取土地补偿金期间，应免费将失地农民工纳入新型农村养老保险，让其达到退休年龄后享受新型农村养老保险和失地农民工养老保险，且根据物价水平逐步提高养老金发放待遇。同时，减少制度壁垒，逐步消除城乡二元差异，建立多元保障水平及可供选择的养老保险模式。

(二)稳固就业基石，提升自我养老能力

就业是实现养老保障的根本，收入是提升养老能力的最佳途径。为解决当前失地农民工就业难、稳定性差、待遇低的问题，应该从以下方面入手：一是优化当地经济发展结构，大力发展各种产业，对失地农民工降低工作门槛，提供就业机会，加大培训力度。鼓励并扶持失地农民工自主创业、“自己为自己打工”。二是以法律形式保障工资标准，确保农民工工资待遇按标准发放、按时发放。三是针对不同类型群体的失地农民工，予以针对性的帮助，进行多种技能培训和就业指导。四是有必要建立网络系统与信息平台，及时发布就业信息，为失业、待业农民工提供就业帮助。五是针对失地农民工就业方面最弱势的群体，应采取兜底政策。例如，对一些习惯农业生产、因其他原因不能外出打工、缺少文化知识与技能、年纪偏大被劳动力市场淘汰的、长期就业难的失地农民，应帮助、支持和引导其重返农村进行生产性活动，如承包土地进行农业种植、畜牧业养殖等。

(三)提高失地养老保险参与率的要点

一是转变失地农民工养老观念，上级政府及基层应宣传到村、到户，给予失地农民保证和信心。鼓励企事业单位等雇主积极为农民工参保，并给予一定的政策优惠。二是可将自愿主动参保政策转变为自动参保，失地农民工登记就业后便由雇主、个人和政府按一定标准共同缴纳养老保险费，失地农民工可自愿申请变更缴费档次或退保。三是降低失地农民工参保的要求，消除异地转接的壁垒。四是决定政策优劣的标准，在于政策是否真的为农民工带来了实际的好处，是否真的解决了该群体的后顾之忧。因此，提高保障待遇、降低参保门槛才是全面保障失地农民工权益的根本途径。

(四)改善养老金计发办法，确保收支平衡下基金的可持续性

由于各地失地农民工养老保险政策不一，因此面对不同问题要灵活应对。类似于浙江省 J 市“一刀切”做法引起的基金可持续性问題，建议根据失地农民工年龄、劳动能力等因素分层实施不同政策与办法。这样既确保了弱势农民工群体的养老问题，鼓励年轻、有更多劳动能力的失地农民工缴纳养老保险的积极性，又可以达到收支平衡，降低养老金赤字风险。同时，要注意养老金领取标准应适宜，将农民工参与就业年限、缴纳标准与养老金领取水平联系起来，在“照顾”弱势群体的同时，也要杜绝养“懒人”。

为确保养老保险基金的可持续性，除了加强基金管理和投资运营外，还可考虑从所占土地的收益中划拨资金用作长期的失地农民工养老金储备，将所征收土地收益与养老金联系起来。以政策优惠鼓励以家为单位、以村为单位参与养老保险，促进家庭养老与保险养老的协调发展，在提高整体保险覆盖面的同时，增强基金的可持续性。

参考文献:

- [1]杨素青.失地农民社会保障现状与对策——以山西为例[J].经济问题,2009(8):73-75.
- [2]安华.土地流转背景下农村养老的金融支持路径研究[J].现代经济探讨,2019(1):122-127.
- [3]龚新兵.征地补偿机制与失地农民保障探讨[J].技术与市场,2017,24(8):338-339.
- [4]任婧.乡村振兴战略下失地农民养老保障问题研究[J].农家参谋,2020(19):32-33.
- [5]肖建议.新时代我国农民工社会保障问题探究[J].中共云南省委党校学报,2020,21(1):152-156.
- [6]马雪蓉.苏州市城市化进程中失地农民的社会保障研究[D].南京农业大学,2006.
- [7]刘东生.新型城镇化背景下失地农民保障问题研究[J].北方经济,2014(8):49-51.

-
- [8]张震宇. 关于农村城镇化进程中失地农民社会保障问题的建议[J]. 民主, 2018(2):26-27.
- [9]赵良玉. 城镇化进程中失地农民养老保险研究[J]. 劳动保障世界, 2019(35):29.
- [10]赵蓉. 我国城市化进程中失地农民工的角色转换问题研究[J]. 社会科学家, 2006(1):87-92.
- [11]刘宇, 王淑娟. 新生代农民工参加养老保险的现状分析及对策[J]. 智库时代, 2020(9):72-73.
- [12]刘晓霞. 我国城镇化进程中的失地农民问题研究[D]. 东北师范大学, 2009.
- [13]李威莉. 城镇化进程中地方政府与失地农民之间的博弈分析[J]. 湖北农业科学, 2020, 59(22):183-186.
- [14]张坤世, 鲁一帆. 我国农地征收补偿制度之检讨与完善[J]. 当代经济, 2020(11):86-88.
- [15]江易华, 黄桀烽. 可持续生计视角下失地农民适应能力建设研究[J]. 学习与实践, 2020(11):58-66.
- [16]李雷, 张文斌. 失地农民养老保障困境及对策研究[J]. 农业经济, 2020(8):76-78.
- [17]胡放之, 韩晶莹. 新时代我国社会保障制度面临的挑战与解决对策[J]. 湖北省社会主义学院学报, 2020(5):14-19.

注释:

1 数据来源: 中华人民共和国中央人民政府, http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/25/content_5553976.htm。

2 数据来源: 中华人民共和国人力资源和社会保障部, <http://www.mohrss.gov.cn/index.html>。

3 资料来源:《土地管理法》第四十八条。

4 数据来源:统计局发布的2020年全国农民工监测调查报告。