

# 供需均衡视角下的失地农民社会养老保险制度研究

——基于对鄂、皖、桂、浙、鲁、冀、黔 7 省(区)的调查

田北海, 李春芳

(华中农业大学 社会学系 / 社会管理研究中心, 湖北 武汉 430070)

**摘要** 基于在鄂、皖、桂、浙、鲁、冀、黔 7 个省(区)的农村社会养老保障制度调查, 从供需均衡视角出发分析了失地农民社会养老保险制度供给与需求的契合度问题。研究发现, 失地农民社会养老保险制度在 3 个方面存在供需失衡, 即: 个人缴费负担偏重, 筹资责任分担不尽合理; 一次性缴费的规定与失地农民的较长缴费年限期望存在较大出入; 待遇水平偏低, 不能满足失地农民多层次的需求。为促进失地农民社会养老保险制度供需均衡, 建议拓宽筹资渠道, 明确各方筹资责任; 充分照顾失地农民的多层次需求, 改进筹资模式, 提高待遇水平; 提高失地农民收入, 增强其缴费能力; 引导失地农民形成合理的养老观, 提升其制度认知水平。

**关键词** 失地农民; 社会养老保险制度; 供需均衡; 筹资模式; 给付模式

**中图分类号:** F 840.67 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2013)01-0077-07

失地农民是指因法定原因被征用、征收土地的无地或少地农村居民。随着我国城市化和工业化进程的加速推进, 越来越多的农民失去土地, 成为游离于城市居民与农业劳动者之外的特殊人群。在中国农村, 土地是绝大多数农民“最后的保障”。当失地农民失去其“最后的保障”时, 其就业问题、养老保障问题理所当然成为社会各界共同关注的热门话题。

为解决失地农民的养老保障问题, 全国各地进行了大量实践探索, 并大致形成了 3 种典型的失地农民养老保险模式: 一是将失地农民纳入城镇或农村社会养老保险体系<sup>[1]</sup>; 二是为失地农民建立专门的养老保险或基本生活保障制度<sup>[2]</sup>; 三是采取政府加公司的运作模式, 为失地农民建立储蓄式商业养老保险<sup>[3]</sup>。学者们认为, 上述 3 种模式均存在一定的问题。其中, 第一种模式的缺陷在于: 如将失地农民纳入农村社会养老保险, 可能存在养老保险待遇水平偏低的问题<sup>[4]</sup>; 如将其纳入城镇社会养老保险体系, 则既可能给筹资主体带来缴费压力, 也可能对长期失衡的社会养老保险基金造成较大的支付压力<sup>[5]</sup>。第二种模式面临的主要问题有: 政府责任缺失<sup>[6]</sup>、参保率较低<sup>[7]</sup>、保障水平及保障层次偏低<sup>[8]</sup>、

基金管理不善<sup>[9]</sup>等。第三种模式则存在覆盖面小、保障水平低、监管机制缺乏<sup>[10]</sup>、可靠性差<sup>[5]</sup>等问题; 此外, 该模式的保障效果可能会受制于失地农民保险意识、缴费能力以及当地经济发展水平、保险公司自身情况等因素的影响<sup>[11]</sup>。针对当前失地农民养老保障制度存在的上述问题, 学术界形成的共识是, 按照低水平、广覆盖、有弹性、可持续的基本要求建立适合失地农民特点的养老保险模式已成为总体趋势<sup>[5]</sup>。基于上述认识, 学者们从明确政府责任<sup>[12]</sup>、建立多层次失地农民养老保险制度<sup>[10]</sup>、改进筹资模式<sup>[13]</sup>、健全基金管理制度<sup>[14]</sup>、提高养老金水平<sup>[15]</sup>、加强制度衔接<sup>[16]</sup>等方面提出了一系列改进现行制度的对策建议。

总体而言, 学术界较为客观地剖析了当前失地农民养老保险制度存在的一些问题, 并为合理解决失地农民养老问题提出了一些对策性建议。但现有研究仍存在有待改进的地方: 从研究视角来看, 现有研究主要从自上而下视角出发、从供给层面探讨失地农民养老保险制度建设问题, 少见失地农民养老需求及制度供需对比研究; 从研究内容来看, 现有研究多关注现行失地农民社会养老保险制度存在的问

收稿日期: 2012-10-10

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“以农民需求为导向的农村养老保障制度研究”(08CSH033); 国家社会科学基金重点项目“我国农村养老保障问题调查研究”(10ASH007); 中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“农村社会发展与社会政策”(2011PY012); 2009 年度华中农业大学“农业经济与社会发展”研究重点项目“新型农村社会养老保险试点制度评估与优化路径研究”(XB0903); 华中农业大学“人文社会科学优秀青年人才培养计划”资助项目。

作者简介: 田北海(1977-), 男, 副教授, 博士; 研究方向: 农村社会学。E-mail: tianbeihai@mai. hzau. edu. cn

题及其改进措施,对失地农民社会养老保险需求及其需求满足现状的研究较少;从研究方法来看,现有研究虽不乏实证研究,但实地调研范围大多局限于某一地区,系统的跨区域比较研究相对较少。

针对现有研究中尚存在的问题,本文尝试运用课题组在浙江、山东、河北、湖北、安徽、广西和贵州 7 省(区)收集的问卷调查和实地研究资料,将自上而下与自下而上的研究视角相结合,从供需均衡视角出发,对失地农民社会养老保险制度需求与制度供给现状及其需求契合度进行分析,找出影响制度供需均衡的因素,并提出相应的对策建议。

## 一、数据来源

数据来源于课题组 2009 年 7 月至 2010 年 1 月在浙江、山东、河北、湖北、安徽、广西和贵州 7 个省(区)所做的实地调查与问卷调查。

实地调查主要通过个案访谈的方式进行。在实地调查过程中,课题组分别走访了浙江(杭州)、山东(潍坊)、河北(遵化、沧州)、湖北(武汉、宜昌和黄冈)、安徽(合肥、黄山和亳州)、广西(南宁、玉林)、贵州(遵义)7 个省(区)、13 个城市的人力资源与社会保障部门,与其农村社会保险主管工作人员进行了个案访谈,获取了各地失地农民社会养老保险制度供需现状方面的制度和政策文本资料。对于上述制度与政策文本资料,课题组从典型模式和制度基本框架 2 个方面进行了分类整理和比较分析。

问卷调查主要采取结构式访谈的方式进行。调查对象为 16 岁以上、具有农村户口的农村居民,不包括在校学生。调查对象通过分段抽样的方法获得,其具体抽样流程是:首先采用判断抽样方式在上述 7 省抽取了 23 个城市、46 个村;然后在各村内采用系统随机抽样的方式抽取 30 个家庭户,并选择抽样户中的户主作为调查对象。在问卷调查过程中,课题组共发放 1 380 份问卷,回收 1 027 份有效问卷,其中失地农民样本 218 个,非失地农民样本 809 个。问卷调查样本的基本特征如下(见表 1):

在性别方面,因课题组选择户主为调查对象,故男性样本明显多于女性;在年龄方面,41~60 周岁的中年人较多,青年人和老年人较少;在文化程度方面,被访者总体文化程度偏低,46.1%的失地农民仅有小学及以下文化程度;在婚姻状况方面,大部分被访者已婚,未婚、离婚或丧偶的较少;在身体健康状况方面,被访者身体状况总体较好,身体状况“较差”

或“非常差”的失地农民(9.2%)相对少于普通农民(13.5%)。

表 1 问卷调查样本个体特征

| 变量   | 类型       | 失地农民 |         | 普通农民 |         |
|------|----------|------|---------|------|---------|
|      |          | 频次   | 有效百分比/% | 频次   | 有效百分比/% |
| 性别   | 男        | 145  | 66.5    | 553  | 71.4    |
|      | 女        | 73   | 33.5    | 221  | 28.6    |
| 年龄   | ≤40 周岁   | 54   | 24.8    | 189  | 24.3    |
|      | 41~60 周岁 | 111  | 50.9    | 461  | 59.3    |
|      | ≥61 周岁   | 53   | 24.3    | 127  | 16.3    |
| 文化程度 | 未受过正式教育  | 29   | 13.4    | 84   | 10.9    |
|      | 小学       | 71   | 32.7    | 239  | 31.0    |
|      | 初中       | 89   | 41.0    | 353  | 45.7    |
|      | 高中/中专    | 20   | 9.2     | 85   | 11.0    |
| 婚姻状况 | 大专及其以上   | 8    | 3.7     | 11   | 1.4     |
|      | 已婚       | 191  | 87.6    | 688  | 89.8    |
|      | 未婚       | 16   | 7.3     | 32   | 4.2     |
| 身体状况 | 离婚或丧偶    | 9    | 4.1     | 46   | 6.0     |
|      | 很好       | 81   | 37.5    | 277  | 35.9    |
|      | 比较好      | 70   | 32.4    | 214  | 27.7    |
|      | 一般       | 45   | 20.8    | 177  | 22.9    |
|      | 较差       | 15   | 6.9     | 92   | 11.9    |
|      | 非常差      | 5    | 2.3     | 12   | 1.6     |

注:部分变量的有效样本加总后不等于样本总量的原因是,部分样本存在缺失值。

## 二、失地农民社会养老保险制度的供给现状

### 1. 失地农民社会养老保险的典型模式

调查发现,当前各地的失地农民社会养老保险制度可归纳为 3 类典型模式(见表 2):

一是建立专门的失地农民社会养老保险或基本生活保障制度,以河北省沧州市、安徽省合肥市、广西玉林市等为代表。该模式旨在为部分或全部失地农民提供老年生活保障,其养老保险经费来源以个人缴费为主、集体补助和政府补贴为辅。失地农民达到规定年龄后即可获得相应的养老金待遇,部分地区还为生活困难的失地农民提供额外生活补助。

二是将失地农民整体纳入城镇企业职工基本养老保险制度,以广西南宁市为代表。该模式按照城乡统筹发展的原则,将城区范围内的失地农民整体纳入城镇企业职工基本养老保险体系,符合条件的还可以享受最低生活保障、失业救助、医疗保险等待遇。

三是由失地农民自愿选择参加城镇企业职工基本养老保险、失地农民养老保障或新型农村社会养

老保险制度。如,湖北省武汉市规定,失地农民可自愿选择上述 3 种保险模式,但不得重复参保。

表 2 各地区失地农民社会养老保险的典型模式

| 典型模式  | 实施地区   |
|---|--|
| 建立专门的失地农民养老保障、养老保险或生活保障制度                       | 安徽省亳州市、合肥市、黄山市;广西玉林市;贵州省遵义市;山东省潍坊市;湖北省黄冈市、宜昌市;河北省遵化市、沧州市;浙江省 |
| 纳入城镇企业职工基本养老保险                                  | 广西南宁市  |
| 失地农民可自愿参加城镇企业职工基本养老保险、新型农村社会养老保险或失地农民养老保障中的任何一种 | 湖北省武汉市   |

## 2. 失地农民社会养老保险制度设计的基本框架

### (1) 失地农民社会养老保险的筹资模式安排。

在养老保险经费来源渠道方面(见表 3),大多数地区明确了养老保险经费来源以个人缴费为主,个人、集体和政府三方共担责任的筹资原则。如,安徽省黄山市明确规定,失地农民基本养老保险资金由两部分组成:一是参保失地农民的个人账户资金。二是政府出资的被征地农民基础养老保险资金。其中,失地农民个人账户资金具体又来源于失地农民按选定缴费标准缴纳的个人账户资金和失地农民所在村委会给予参保农民个人账户的补助资金。与上述地区不同的是,安徽省合肥市失地农民养老保障基金主要来源于个人缴费,即 70% 的土地补偿费,安置补助费扣除抚养补助费、自谋职业补助费以外的部分,基金的利息及其他增值收入,和其他可用于失地农民养老保障的基金。只有在上述四项资金不足支付时,政府才会从国有土地使用权出让收入中划入补助资金。

表 3 各地区失地农民社会养老保险的资金来源渠道

| 养老保险资金来源     | 实施地区   |
|--------------|--|
| 个人、集体、政府三方筹资 | 安徽省黄山市;山东省潍坊市;贵州省遵义市;河北省遵化市、沧州市;浙江省;湖北省武汉市、黄冈市、宜昌市;广西南宁市、玉林市 |
| 个人为主、政府为辅    | 安徽省合肥市、亳州市   |

在个人缴费标准方面,典型的做法有(见表 4):一是自主选择缴费档次缴费。即:事先设定不同的缴费档次(最低档为 3 600 元,最高档为 45 700 元),由失地农民自主选择相应档次缴费,以安徽省亳州市和黄山市为代表。二是按缴费基数一定比例缴费。即:按上年度本省或本市在岗职工月平均工资、当地城镇最低生活保障待遇水平等指标确定缴费基

数,由失地农民按缴费基数的一定比例缴费,以湖北省、广西南宁市、贵州遵义市为代表。三是以支定收。即:先让失地农民选择养老金待遇水平,再根据相应的公式计算出其缴费水平,并规定个人缴费比例,以山东潍坊、河北遵化、河北沧州、广西玉林为代表。此外,也有地区规定(如安徽省亳州市),参保时已达到养老金领取年龄的失地农民,不用缴费就可直接领取养老金。

在集体补贴方面,典型的做法有(见表 4):一是明确规定集体的筹资比例区间。如,广西南宁市明确规定集体筹资比例不得高于 30%;湖北省宜昌市明确规定集体筹资比例为 5%~20%;湖北省黄冈市明确规定集体负担比例为 15%~30%;河北省沧州市明确规定集体筹资比例不低于 40%。二是规定有条件的村集体应给予适当补助,以安徽省黄山市、河北省遵化市为代表。三是笼统规定集体的筹资责任,如广西玉林市规定个人和集体缴费占 70%,贵州遵义市规定个人和集体缴费不超过 60%,但均未规定个人和集体各自如何分担缴费责任。四是未提及集体缴费责任,如安徽省合肥市、亳州市。

表 4 各地区失地农民社会养老保险的缴费标准

| 筹资主体 | 缴费标准         | 实施地区  |
|------|--------------|---|
| 个人   | 自主选择缴费档次缴费   | 安徽省亳州市、黄山市  |
|      | 按缴费基数一定比例缴费  | 湖北省武汉市、宜昌市、黄冈市;广西南宁市;贵州省遵义市                           |
|      | 以支定收         | 山东省潍坊市;广西玉林市;河北省遵化市、沧州市                               |
| 集体   | 规定集体筹资比例区间   | 广西南宁市;湖北省宜昌市、黄冈市;河北省沧州市                               |
|      | 规定有条件的集体适当补贴 | 安徽省黄山市;山东省潍坊市;河北省遵化市                                  |
|      | 笼统规定集体的筹资责任  | 广西玉林市;贵州省遵义市  |
| 政府   | 未提及集体缴费责任    | 安徽省亳州市、合肥市  |
|      | 按征地面积给予补助    | 安徽省亳州市  |
|      | 规定政府筹资比例     | 贵州省遵义市;山东省潍坊市;浙江省;广西南宁市、玉林市;河北省遵化市、沧州市;湖北省武汉市、宜昌市、黄冈市 |
|      | 无明确规定        | 安徽省合肥市、黄山市  |

在政府补助方面,典型的做法有(见表 4):一是按征地面积给予缴费补助。如,安徽省亳州市明确规定,对于参保失地农民,政府按 25 元/m<sup>2</sup> 的标准给予缴费补助。二是明确规定政府筹资比例。如,山东省潍坊市和贵州省遵义市分别规定政府筹资比

例不得低于 30%、40%。三是未明确规定政府的筹资责任。如安徽省合肥市规定,只有在失地农民个人账户基金不足支付养老金时,政府才会从国有土地使用权出让收入中划入补助资金。

在个人缴费年限方面,现行制度安排主要有 2 种类型(见表 5):一是一次性缴费制,即要求达到参保年龄的失地农民,一次性缴纳应由个人负担的养老保险费。如,安徽的亳州、合肥、黄山,河北的沧州,贵州的遵义,广西的南宁、玉林,湖北的武汉、黄冈、宜昌。二是按年度缴费制,即要求参保失地农民以年为单位缴纳养老保险费,如山东省潍坊市和河北省遵化市。其中,山东潍坊市规定失地农民最低缴费年限为 15 年;河北遵化市规定参保失地农民的最低缴费年限是 5 年,最高缴费年限是 18 年。

表 5 各地区失地农民社会养老保险的个人缴费年限规定

| 缴费年限   | 实施地区  |
|--------|---|
| 一次性缴费制 | 安徽省亳州市、合肥市、黄山市;河北省沧州市;广西南宁市、玉林市;贵州省遵义市;湖北省武汉市、宜昌市、黄冈市 |
| 按年度缴费制 | 河北省遵化市;山东省潍坊市   |

### (2) 失地农民社会养老保险的给付模式安排

在养老金领取年龄方面,绝大多数地区均规定男性达到 60 周岁、女性达到 55 周岁即可享受相应保障待遇,仅有贵州省遵义市规定男女的法定领取养老金年龄均为 60 周岁。

在待遇领取方式方面,综合各地相关政策规定来看,凡是按规定参加当地失地农民社会养老保险的,在达到法定领取待遇年龄的次月起,按月享受养老保障待遇,实行社会化发放;参保的失地农民凭相关凭证即可按月到指定金融机构领取养老金。

在待遇水平方面,主要有缴费确定型、给付确定型 2 种不同模式(见表 6)。其中,缴费确定型以安徽省亳州市、合肥市、黄山市、广西玉林市、河北省遵化市为代表,主要根据参保失地农民个人账户存储余额计算养老金发放标准。在实施给付确定型养老金给付制度的调查区域中,有些地区是根据上年度城镇职工月平均工资以及本人指数化月平均工资等参数来确定统筹账户养老金标准,如贵州省遵义市;还有些地区是根据城镇最低生活保障标准确定失地农民养老金待遇水平,如山东省潍坊市。具体而言,各地区养老金待遇标准的最低水平是 80 元/月,最高水平是 300 元/月。

综上所述,调查地区失地农民社会养老保险制

度尚未统一,大部分地区建立了失地农民专门的养老保险或生活保障制度,部分地区采取了将失地农民纳入城镇职工基本养老保险制度的做法,还有少数地区允许失地农民自愿选择参加上述 2 种保险制度或者新农保制度。就失地农民专门的养老保险或生活保障制度而言,各地在筹资模式和给付模式方面亦不尽相同。也就是说,失地农民社会养老保险制度供给的区域差异仍然存在,失地农民社会养老保险制度多元模式并存状态仍未从根本上改变。

表 6 各地区失地农民社会养老保险的给付模式

| 给付模式  | 实施地区                                |
|-------|-------------------------------------|
| 缴费确定型 | 安徽省亳州市、合肥市、黄山市;广西玉林市;河北省遵化市         |
| 给付确定型 | 贵州省遵义市;山东省潍坊市;河北省沧州市;湖北省宜昌市、黄冈市;浙江省 |

## 三、失地农民社会养老保险制度的需求分析

### 1. 失地农民社会养老保险参保模式的选择倾向

调查显示,与制度供给现状一样,失地农民参保模式的选择倾向亦呈现出多元化特征。在所有有效样本中,最倾向选择“失地农民社会养老保险或基本生活保障制度”的失地农民占 38.4%,最倾向选择“生活补助+农村社会养老保险”的失地农民占 25.3%,最倾向选择“参加城镇职工基本养老保险”的失地农民占 19.7%;此外,还有 16.7%的失地农民最倾向选择“新型农村社会养老保险”。

进一步的分析表明(见表 7),不同地区失地农民对养老保险模式的选择倾向存在着显著差异( $\chi^2=36.212, P=0.000$ )。具体表现为:东部地区失地农民对各项保障模式的偏好无明显差异,但选择“新农保”的比例最高;中部地区有 40.7%的失地农民最希望参加失地农民基本养老保险或获得基本生活保障,选择其他保险模式的均不足 3 成;西部地区失地农民最希望参加“生活补助+农村社会养老保险”。可能的原因是,东部地区农村经济发展水平和城乡一体化程度均相对较高,农村集体经济的实力较强,失地农民更注重自己的“农民”身份,因而更愿意以失地农民身份参加新农保;中西部地区的“新农保”试点工作推进相对较晚,农民对社会养老保险制度的认知度和认可度还有待提升,因而更加偏好专属于失地农民的“失地农民社会养老保险或基本生活保障制度”或“生活补助+农村社会养老保险”。

表 7 不同地区失地农民对参保模式的选择倾向 %

| 调查地区 | 参保模式选择        |            |                 |               | 合计    |
|------|---------------|------------|-----------------|---------------|-------|
|      | 城镇职工/居民基本养老保险 | 新型农村社会养老保险 | 失地农民养老保险/基本生活保障 | 生活补助+农村社会养老保险 |       |
| 东部   | 20.5          | 28.6       | 25.3            | 25.6          | 100.0 |
| 中部   | 18.4          | 19.4       | 40.7            | 21.5          | 100.0 |
| 西部   | 10.8          | 28.7       | 26.8            | 33.8          | 100.0 |
| 综合   | 17.7          | 23.7       | 33.8            | 24.8          | 100.0 |

## 2. 失地农民理想的养老保险制度框架

(1) 筹资模式的选择倾向。在经费来源渠道方面,41.0%的失地农民认为在参加养老保险时“以土地换保障,不应该缴费”,42.4%的失地农民希望“要缴费,但可适当减免”,仅有 15.6%的失地农民认为“应该与其他群体同等缴费”。上述数据表明,在农村社会保障体系尚不太健全的当下,土地是农民的“命根子”,是农民最后的保障。因此,绝大多数失地农民认为应该以土地换保障,不应该再缴费,或者缴费时应适当减免。

在缴费标准方面,失地农民倾向于选择较低的个人缴费水平。在问到“您认为农民参加养老保险时的个人缴费标准应该为多少?”时,失地农民回答的均值为 1 172 元,众数为 100 元。均值和众数的差异表明,多数失地农民认可 100 元的年缴费标准,但也有部分失地农民能接受较高的个人缴费标准,失地农民对缴费标准的选择倾向已呈现出分化态势。

在缴费年限方面,失地农民倾向于选择较长的缴费年限。失地农民期望的缴费年限均值为 13.15 年,高于普通农民均值 11.01 年。近半数(48.1%)的失地农民对现行制度规定的 15 年期限持认可态度,37.5%的失地农民赞同将个人缴费年限设为 10 年。可见,相对未失地农民而言,失地农民更倾向于选择较长的缴费年限。

(2) 给付模式的选择倾向。就养老金领取年龄而言,失地农民认可度最高的均是男性从 60 周岁、女性从 55 周岁开始领取养老金。失地农民认为理想的领取养老金年龄均值分别为男性 58.17 岁、女性 54.18 岁,分别低于普通农民的 58.58 岁、54.58 岁。可见,较之普通农民,失地农民更希望较早地获得养老金。

就养老金领取方式而言,74.2%的失地农民最倾向于按月领取养老金。可见,按月给付是绝大多数失地农民最愿意接受的养老金给付方式。

就养老金待遇水平而言,失地农民理想的养老金待遇水平平均值为 399.73 元/月。其中,14.9%的

样本认为,理想的养老金待遇水平为每月 500 元;11.3%的样本认为,理想的养老金待遇水平是每月 300 元;10.3%的样本认为,理想的养老金水平是每月 1 000 元。此外,有近 3 成的失地农民能接受每月不到 100 元的待遇水平。上述数据表明,失地农民对养老金待遇水平的需求呈现出多层次化特征。

## 四、失地农民社会养老保险制度供给与需求的契合度分析

失地农民社会养老保险制度供需对比显示,在现行制度安排中,除养老金领取年龄和发放方式与失地农民需求契合度较高外,失地农民社会养老保险制度供给与需求在如下几个方面契合度较低:

### 1. 筹资责任分担不甚合理,失地农民个人缴费负担偏重

在筹资模式选择方面,从制度需求来看,绝大多数失地农民希望个人免缴或少缴养老保险费,希望主要由政府或村集体为其筹集养老保障基金。而从制度供给来看,除少数地区明确规定集体应对失地农民个人缴费给予补助、政府应对失地农民社会养老保险账户给予补贴外,多数地区明确规定了个人的缴费责任,却未明确集体、政府的筹资责任,在一定程度上造成筹资过程中集体和政府的缺位。即便是有些地方规定了政府应给予失地农民参保补贴,但各地区均规定了政府补贴比例的最高上限。地方政府在征地过程中获得了可观的土地开发收益,却让失地农民用征地补偿费来缴纳个人养老保险费并承担养老保险的主要筹资责任,其制度安排的合理性有待商榷。

在个人缴费负担方面,失地农民认可度最高的是 100 元/年的个人缴费标准,半数以上的失地农民可接受的个人年缴费标准不超过 500 元。按个人缴费 15 年计算,半数以上的失地农民可以承担的参保费用总计不超过 7 500 元。然而,一些地区要求失地农民一次性缴纳 3 600~45 700 元的保险费。上述制度安排至少在 2 个方面超出了失地农民的经济承受能力或心理预期。其一,对于长期从事农业生产的失地农民而言,失去土地同时意味着失去工作。由于缺乏非农职业经验,他们很有可能无法在短期内顺利找到新的工作并获得稳定收入,他们迫切需要用有限的征地补偿款应付重新就业前的生产生活及投资需要。也就是说,失地农民能够用于缴纳养老保险费用的资金其实是极其有限的。其二,在市

场化浪潮冲击下,作为经济人,失地农民多希望通过最小成本获得最大收益,难免存在“少缴多得”的心理。在他们眼里,土地既是安身立命之本,也是一种社会保障,失去了土地却还要缴纳养老保险费显然不符合他们的心理预期。

## 2. 一次性缴费的规定与失地农民较长缴费年限的期望存在出入

从制度需求来看,多数失地农民更愿意按年度缴费,更愿意接受较长的缴费年限。从制度供给来看,多数地区要求失地农民一次性缴纳应该由个人承担的养老保险费,这项规定明显不符合失地农民对于缴费年限的期望。对于失地农民而言,他们在短期内只能依靠征地补偿金生活。一次性缴纳保险费,固然有助于防止失地农民因不当消费而影响其持续缴费能力,但势必会大大降低其当下的经济支配能力。因此,多数失地农民不愿意甚至无力一次性缴纳全部保险费。

## 3. 待遇水平偏低,不能满足失地农民多层次的需求

从制度需求来看,失地农民理想的养老金待遇均值约为400元/月,近3成的失地农民希望养老金待遇水平为每月500元或每月1000元。从制度供给方面来看,失地农民的养老金标准仅为80~300元/月,一些地方的失地农民养老金水平甚至仅相当于本地城镇居民最低生活保障水平。可见,现行制度安排尚不能满足失地农民多层次的养老金待遇水平需求。

# 五、促进失地农民社会养老保险制度供需均衡的对策建议

## 1. 拓宽筹资渠道,明确界定各方筹资责任

首先,要在失地农民社会养老保险制度安排中明确地方政府的筹资比例,确保地方政府有充足的财政投入。其次,进一步明确界定村集体的筹资责任。村集体获得了部分土地出让收益,有责任为失地农民缴纳一定的养老保险费用。因此,建议通过科学测算确立合适的集体筹资比例,既不能对集体缴费不作强制规定,也不能要求集体缴费比例高于政府,应确保村集体有能力从土地出让收益、集体其他收入中列支失地农民社会养老保险费。再次,要适当引入社会筹资渠道。征地单位利用失地农民的土地进行生产建设,他们在获取土地潜在收益的同时应该适当承担失地农民的养老义务。因此,建议适当提高征地补偿款,将其中一部分费用直接用于

充实失地农民社会养老保险基金。此外,应鼓励有条件的征地单位及个人为失地农民社会养老保险提供资金捐赠。

## 2. 充分照顾失地农民的多层次需求,改进筹资模式,提高待遇水平

首先,综合城乡统筹发展趋势和充分尊重失地农民需求的基本原则,应允许失地农民根据自身需要及其经济状况自由选择参加城镇职工基本养老保险、失地农民基本养老保障或农村新型社会保险中的任意一种社会养老保障体系,并做好相关制度之间的衔接工作。其次,建议实行灵活多样的弹性缴费制度。既允许有经济实力的失地农民一次性缴纳养老保险费用,又允许有经济困难的失地农民按年缴纳养老保险费用;既通过科学测算确定失地农民的最低缴费水平,又鼓励失地农民根据自身经济状况选择合理的缴费档次。再次,建议本着“多缴多得”的原则,对选择较高缴费档次的失地农民给予适当补贴,以提高失地农民提高缴费档次的积极性。最后,要兼顾地方经济社会发展水平和失地农民需求,切实提高失地农民社会养老保险的统筹水平,确保失地农民在养老保障待遇方面至少与本地城镇基本养老保险待遇平均水平相当,而不是徘徊在城镇最低生活保障水平边缘,以体现社会公平。

## 3. 提高失地农民经济收入,增强其缴费能力

首先,要适度提高征地补偿标准,落实征地补偿金赔付工作,保障失地农民经济权益。一方面,相关部门应科学测算土地价值,充分结合物价水平和经济发展水平制定征地补偿标准;另一方面,应积极落实征地补偿金的赔付工作,确保失地农民及时、足额获得征地补偿。其次,要加大对失地农民就业、创业的支持力度,帮助失地农民提升城市竞争能力。一方面,要进一步完善失地农民就业、创业优惠政策,鼓励失地农民积极就业、创业;另一方面,要加强失地农民就业、创业培训与帮扶,帮助其提升就业、创业竞争能力,保证其在失地后有稳定收入来源,增强其养老保险缴费能力。

## 4. 引导失地农民形成合理的养老观,提升其制度认知水平

首先,要加强对失地农民养老风险的教育和宣传,通过宣传人口老龄化趋势及养老危机,增强失地农民的养老风险与保障意识,引导其合理消费,积极参保。其次,要加强对失地农民社会养老保险制度细则的宣传,引导失地农民正确认识养老保险权利

与义务的关系问题、个人缴费水平与养老金待遇的关系问题,了解养老保险中个人缴费标准与养老金待遇的测算方法,增强其对社会养老保险的认知度与认可度,引导其结合自身的经济承受能力和养老预期合理选择参保模式与个人缴费档次,并积极缴纳相关费用。

### 参 考 文 献

- [1] 葛芳. 被征地农民社会养老保险制度模式的比较研究[J]. 西北人口, 2010, 31(5): 14-16.
- [2] 邱道持, 张传华, 袁玮, 等. 失地农民社会养老保险可行性研究——以重庆市沙坪坝区为例[J]. 西南师范大学学报: 自然科学版, 2005, 30(4): 743-746.
- [3] 陈正光, 骆正清. 现行被征地农民养老保障主要模式[J]. 华中科技大学学报: 社会科学版, 2009, 23(2): 95-100.
- [4] 王晔. 武汉被征地农民养老保险制度模式[J]. 合作经济与科技, 2009(18): 116-117.
- [5] 卢海元. 被征地农民社会保障模式选择与定型[J]. 中国社会保障, 2007(10): 14-16.
- [6] 周延, 姚晓黎. 政府在失地农民养老保险中责任和义务的缺失

- 及完善[J]. 山东大学学报: 社会科学版, 2006, 8(2): 40-48.
- [7] 史先锋, 曾贤贵. 我国城市化进程中失地农民养老保险问题研究[J]. 经济纵横, 2007(1): 25-27.
- [8] 史先锋, 曾贤贵. 失地农民养老保险现状及对策选择[J]. 农村经济与科技, 2006(12): 35-36.
- [9] 王莉丽. 对我国西部地区失地农民养老保险问题的探讨[J]. 沿海企业与科技, 2007(6): 57-59.
- [10] 叶晓玲. 重庆失地农民养老保险制度模式分析[J]. 农村经济, 2009(11): 56-58.
- [11] 郭英立, 秦颐. 建立失地农民养老保险的路径选择及若干建议[J]. 安徽农业科学, 2007(15): 17-20.
- [12] 宋明岷. 论我国失地农民社会养老保险制度的差异性[J]. 农村经济, 2010(7): 89-94.
- [13] 缪保爱. 我国失地农民基本养老保险问题探析[J]. 淮南师范学院学报, 2008, 10(3): 56-58.
- [14] 李长远, 陈贝贝. 论构建城乡融合的失地农民养老保险制度[J]. 河北科技大学学报: 社会科学版, 2007, 7(2): 17-21.
- [15] 温乐平. 论失地农民养老保险的制度保障[J]. 南昌大学学报: 人文社会科学版, 2010, 41(4): 91-94.
- [16] 刘万兆, 卢闯, 王春平, 等. 我国“失地农民”养老保险制度分析[J]. 农业经济, 2007(6): 36-37.

## Study on Social Endowment Insurance Systems for Land-expropriated Peasants from the Perspective of Supply-demand Equilibrium

——Based on Social Survey in 7 Provinces in China

TIAN Bei-hai, LI Chun-fang

(Department of Sociology / Center for Rural Social Management Research,  
Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

**Abstract** From the perspective of supply-demand equilibrium theory, the paper analyses the fitness degree between supply and demand of social endowment insurance systems for land-expropriated peasants based on social survey in 7 provinces in China. It finds that the system arrangement has low fitness degree with land-expropriated peasants' demand in three dimensions. Firstly, the personal payment burden for land-expropriated peasants sounds heavier and the responsibility-share mechanism of money-raising is not rational enough. Secondly, the rule of payment in full can't match land-expropriated peasants' expectation for payment by installments. Finally, the pension treatment level is not high enough to satisfy the multi-level demands of land-expropriated peasants. In order to promote supply-demand equilibrium of social endowment insurance system for land-expropriated peasants, it is necessary to broaden the money-raising channels for endowment insurance and confirm each responsibilities, to reform the money-raising mechanism and enhance the pension standard so as to fully match the multi-level demands of land-expropriated peasants, to enhance land-expropriated peasants' income so as to strengthen their payment abilities, and to promote land-expropriated peasants' rationality level of old-age nursing concept so as to improve their recognition level on social endowment insurance systems.

**Key words** land-expropriated peasants; social endowment insurance systems; supply-demand equilibrium; financing pattern; payment pattern

(责任编辑:刘少雷)