

DANGDAI ZHONGGUO BEIZHENGDI

NONGMIN YANGLAO BAOZHANG WENJI YANJIU



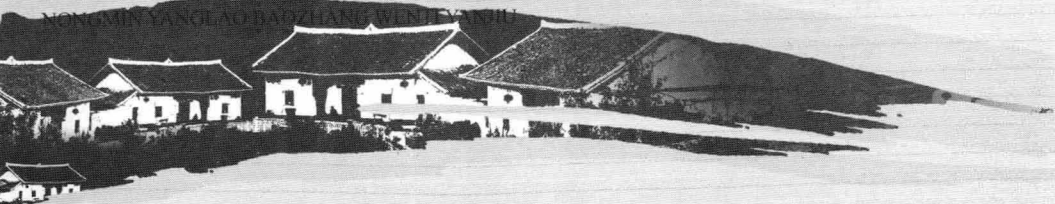
郭喜■著

当代中国被征地农民 养老保障问题研究

中国社会科学出版社

DANGDAI ZHONGGUO BEIZHENGDI

NONGMIN YANGLAO DAOZHANG WENJI YANJIU



郭喜 ■ 著

当代中国被征地农民 养老保障问题研究

中国社会科学出版社

目 录

导论	1
一 研究背景及选题缘起 / 2	
1. 研究背景 / 2	
2. 选题缘起 / 3	
二 研究文献综述：国内外研究现状及评析 / 6	
1. 国外的相关研究 / 6	
2. 国内的相关研究 / 12	
3. 对已有研究的评析及进一步研究的必要 / 27	
三 研究方法和研究框架 / 29	
1. 研究方法 / 29	
2. 研究框架 / 32	
四 研究的价值与可能的创新 / 33	
1. 研究的价值 / 33	
2. 可能的创新 / 38	
 第一章 被征地农民养老保障研究的相关概念及理论 ...	39
第一节 被征地农民的概念及范围厘清 / 39	
一 被征地农民的概念界定 / 39	
二 我国被征地农民问题的时代特征 / 44	
三 被征地农民的涵盖范围 / 46	
第二节 被征地农民养老保障的关联概念 / 48	

一	养老保障的基本类型及其优缺点 / 48
二	养老保障制度的功能分析 / 54
三	当前国际养老保障制度选择与发展的时代走向 / 57
第三节	被征地农民养老保障的相关理论 / 60
一	可持续生计理论 / 60
二	社会公平理论 / 62
三	公共产品理论 / 63
第二章	我国被征地农民养老保障的现状及其挑战 67
第一节	城市化建设与征地补偿安置 / 67
一	城市化与城镇化 / 67
二	因城市化建设的征地补偿安置工作任务日趋艰巨 / 69
第二节	征地安置方式的变迁及对农民养老保障的影响 / 74
一	新中国成立以来土地征用补偿安置的历史脉络 / 75
二	传统征地安置方式对被征地农民养老保障的影响 / 78
第三节	当前被征地农民养老保障的现实考量 / 83
一	当前被征地农民养老保障面临的问题 / 84
二	当前被征地农民养老保障缺失的原因分析 / 89
第四节	现有被征地农民养老保障的实践模式 / 93
一	“农保模式”及其保障效能分析 / 94
二	“城保模式”及其保障效能分析 / 97
三	“镇保模式”及其保障效能分析 / 99
四	“商保模式”及其保障效能分析 / 102
第五节	已有实践模式存在的不足 / 105
一	政府的主体责任不清晰和财政保障不到位 / 105
二	法律与制度供给不足且配套性较差 / 109
三	制度运行缺少持续而稳定的内驱力 / 112

第三章 融合型养老保障制度的构建依据及内涵特征 … 115

第一节 土地征用及补偿安置的国际比较及经验借鉴 / 115

- 一 德国土地征用补偿及农民养老保障的实践特点 / 116
- 二 美国在征地补偿及农民养老保障方面的制度设计及特点 / 117
- 三 日本在征地补偿及农民养老保障方面的实践特点 / 120
- 四 国外被征地农民养老保障的经验与启示 / 122

第二节 被征地农民融合型养老保障制度的构建依据 / 125

- 一 科学发展与和谐发展的执政理念是价值依据 / 125
- 二 政府公共管理职能的深度转型是现实依据 / 127
- 三 城乡间养老关系接续是需求依据 / 129
- 四 基本公共服务均等化的政策取向是目标依据 / 131
- 五 当前经济发展的整体水平提供了条件依据 / 133

第三节 被征地农民融合型养老保障制度的基本内涵 / 135

- 一 构建被征地农民新型养老保障制度的基本思路 / 136
- 二 融合型养老保障制度的内涵与特征 / 137
- 三 融合型养老保障制度的实践限度 / 141

第四节 被征地农民融合型养老保障模式的目标功能 / 144

- 一 充分发挥对被征地农民的养老保障功能 / 144
- 二 着力凸显社会保障体系的内部整合功能 / 146
- 三 扩大社会保险网络, 增强社会保险的调节功能 / 149

第五节 构建融合型养老保障制度的实践要求 / 151

- 一 政府责任显性化是构建融合型养老保障制度的基本前提 / 151
- 二 保障性与发展性相结合是融合型养老保障制度的基本取向 / 154
- 三 制度设计的可衔接性是融合型养老保障模式的内在要求 / 157

第四章 被征地农民融合型养老保障模式的制度设计

..... 161

第一节 强化被征地农民养老保障中的政府责任 / 161

- 一 制度与政策供给责任 / 162
- 二 财政支持与保障的职责 / 164

第二节 优化被征地农民养老资金的筹集方式 / 166

- 一 当前被征地农民养老金资金的筹集方式 / 166
- 二 融合型养老保障模式下的资金筹措机制 / 169
- 三 逐步形成相对统一的养老保障操作规范 / 171

第三节 探索科学高效的养老保障资金管理模式 / 174

- 一 统一被征地农民养老金账户管理 / 175
- 二 统一被征地农民养老基金的征缴管理 / 176
- 三 探索、建立和完善基金保值增值的运营机制 / 177
- 四 加强被征地农民养老保障基金的有效监管 / 178

第五章 构建被征地农民融合型养老保障制度的条件分析

..... 181

第一节 确定被征地农民养老保障水平的参考因素 / 182

- 一 人口老龄化的挑战以及养老需求的变化 / 182
- 二 促进城乡基本公共服务均等化的目标取向 / 185
- 三 被征地农民的承受能力以及参保的意愿 / 187

第二节 我国政府财政支持能力分析 / 189

- 一 我国中央政府的财政保障能力 / 190
- 二 地方政府的财政保障能力分析 / 193

第三节 被征地农民养老保障意愿调查与分析 / 197

- 一 研究对象、内容与方法 / 197
- 二 调查结果及其分析 / 199
- 三 对调查结果的再思考 / 223

第六章 构建被征地农民融合型养老保障制度的路径	229
第一节 推进相关立法工作 / 229	
一 加快相关立法, 确保被征地农民养老保障制度的有序推进 / 230	
二 加强被征地农民利益补偿的立法 / 232	
三 不断提高法规政策的执行力 / 234	
第二节 加快政府职能转变 / 236	
一 不断凸显政府的财政保障责任 / 237	
二 加强土地征用及其补偿安置的制度建设 / 241	
三 不断增强被征地农民风险分担和互助共济意识 / 245	
第三节 完善配套制度建设 / 248	
一 进一步落实被征地农民基本生活保障制度 / 248	
二 大力促进被征地农民就业和创业 / 251	
三 加强被征地农民基本医疗保障 / 253	
四 健全地方党政绩效考核体系 / 255	
第四节 丰富创新政策工具 / 257	
一 建立配套的财政税收政策体系 / 257	
二 不断完善和落实好“农转非”政策 / 259	
三 努力创新补偿安置的形式 / 261	
第五节 加强组织机构建设 / 263	
一 建立强有力的专职管理机构 / 263	
二 大力提升基金管理与运营效能 / 266	
三 不断健全养老基金的监管体系 / 267	
结语	271
参考文献	275

(一) 译著 / 275	
(二) 国内著作 / 277	
(三) 论文 / 282	
(四) 英文文献 / 305	
附录 被征地农民养老保障情况调查问卷	309

导 论

我国的城市化进程是在政府的大力推动下进行的一场以快速的制度变迁和利益调整为主体特征的社会运动。由于我国走的是一条利用行政手段低价征用农村土地、换取工业发展的道路，因而农民并不是主动地纳入到这一历史进程中，从实践来看，在多数情况下失地也并非其愿。作为社会利益格局变动中的弱势群体，土地被征用后的农民在维持自身生存和发展方面的能力十分有限，因而他们的合法利益更需要得到充分的保障。因此，在推动城市化进程的同时，各级政府有责任、有义务为被征地农民建立稳定而又长效的社会保障制度。显然，在众多的社会保障内容中，养老问题带有基础性的意义，特别是随着社会结构的变化和人口老龄化趋势的加强，在城乡接合部地区，人口流动导致了家庭结构的快速裂变，大量的“空巢”老人不能再依赖家庭养老，随着土地被征用，晚年生活保障是困扰他们的一大难题。近些年来，虽然随着国家和社会各方的努力，农村养老保险事业有了一定的发展，中央政府又提出了在农村建立“普惠式”养老保障的新思路，但是根据调查发现，农村的整体养老保障仍然步履维艰，即便有些农村建立了普及面相对全的农村养老保险，但是当前的起点很低。这对于普通的农村居民有一定的帮扶意义，但是对于身处城郊边缘的被征地农民来说，单纯依靠当前水平下的农村养老保障标准来解决其养老问题，可以说是杯水车薪。而加入城镇居民养老保险门槛太高，加之制度和政策规定不明确，实践

操作性不强，因此使得这一保障网络当前难以在对被征地农民的救济中有所作为。

一 研究背景及选题缘起

1. 研究背景

改革开放以来，在城市化与现代化两股潮流的冲击之下，华夏大地的面貌日新月异，各项社会事业蓬勃发展。但是由于我国是一个传统特征明显的发展中国家，农业人口仍然占很大比重，现有经济发展水平无力支撑在农村建立全面且高质量社会保障制度，而必须通过有效的制度安排确保现代化过程中产生的相关主体能够有效纳入社会保障体系之中。在传统的城乡二元结构下，政府通过赋予并保障农民的土地使用权提供了一种有别于城市居民的制度安排，这在一定程度上对农民的基本生活起到保障作用，有效发挥了失业和养老保障的作用。在实地的调研中了解到，虽然对大多数农民而言种田并不能带来很高的收入，但至少可以解决全家的温饱，确保基本的日常生活支出。同时虽然许多农民选择进城务工，但是他们仍然希望保留在农村的土地使用权，之所以有这样的诉求也是基于对城市就业失败的理性预期。但是随着新一轮城市扩张浪潮的来临，特别是处于城市近郊的区域，有大量的农村土地被征用，在此情形下，农民通过行使土地使用权而保有的这种养老保障功能逐渐失却了。从目前情况来看，被征地农民在失去土地后主要是依靠有限的征地补偿金来维持基本生活，在这部分土地补偿金被消耗完之后，他们的基本生计就难以再有充分的保障，如果再出现就医、子女教育等问题，其基本生活将很快陷入困境。在此情况下，如果相关的社会保障不能及时补位就会滋生出严重的社会问题。

城市化的快速推进引发农村土地征用的常态化，而由此带来的直接后果是大量农民失去其赖以生存的土地。征地在一定程度上对被征地农民造成了一种权利的剥夺。由于土地征用与农村城市化之间存在着明显的时滞，大量农民在失去土地的同时却并没有被纳入城镇体系，这就意味着农民在失去土地的同时也失去了附着于土地的一系列权益，由此导致在城乡之间产生了一个以“无地、无业和无保障”为主体特征的弱势群体。根据民进中央发布的权威分析，到2020年，我国被征地农民人口将超过1亿。面对如此庞大的一个社会群体，如果不能通过及时有效的制度创新来充分保障他们的合法利益，对他们面临的困境实施有效的“救济”，这其中蕴涵的潜在风险是可想而知的。因此，随着社会转型的深度推进，加强我国社会保障制度改革，构建一套充分涵盖被征地农民群体的社会保障体系显得尤为迫切。

由于缺乏切实可行的操作标准，当前各地对被征地农民进行补偿的整体水平不高，而且大多采用单一的货币安置方式，这种一次性的支付和买断对被征地农民的生活起不到长期保障作用，无法弥补失去土地后留下的空缺。因此，被征地农民的生活、就业、养老、医疗等一系列问题亟须解决。

2. 选题缘起

根据前期调研中所获知的信息，当前被征地农民有着强烈的养老保障诉求，除了土地保障的缺位之外，家庭保障功能的弱化和社区（集体）养老面临新的困难也是重要原因。（1）家庭养老仍然是广大农村居民的一种主要养老方式，统计数据显示，目前我国农村依靠家庭养老的老人比例高达97.6%，而依靠退休金和集体养老的老人仅占2.34%^①。但是，当前我国农村家庭的规模

^① 刘金红、段庆林、董明辉：《我国农村社会保障制度研究》，《中国软科学》2001年第1期。

和结构随着农村人口老龄化速度的加快和计划生育效应的逐步显现也发生了很大的变化,呈现出小型化和核心化的发展趋势,由此导致传统的家庭养老功能无论是在经济供给、生活照料和精神慰藉等方面都面临着逐渐弱化的趋向。(2)在乡镇企业高速发展的时期,某些集体经济发达地区,乡镇企业通过为本企业部分职工提供企业退休金或购买商业养老保险,在一定意义上缓解了农村养老问题的压力。但是自20世纪90年代后,随着这些企业纷纷进行股份制等形式的改革,集体养老方式出现了新困难。事实证明,集体养老保障需要强大的集体财力作为后盾,市场风险严重制约着这一制度的存在与发展,当前也只有极少数地区能够实行。西方国家的历史经验表明,被征地农民现象的出现是城市化进程中不可避免的衍生物,面对社会转型带来的农村养老保障方面的新变化和新挑战,在探索如何更好地保障这一特殊群体的生存与发展权益时,必须构建一个完善的制度体系,形成适合我国国情的被征地农民养老保障模式。

根据我国的国情,中央政府确立了农村社会保障制度的主要任务应该是:基本保障农村居民“生有所靠、病有所医、老有所养”^①。我们可以将这一基本目标解构为三项基本的社会保障内容:最低生活保障、医疗保障和养老保障。从我国当前的社会保障整体水平来看,这一目标任务是不能一蹴而就的,它应该是一个长期的战略性目标。从现有的条件来看,这三种保障项目不可能同时、均衡地提供给所有的被征地农民,只能渐次实施,循序渐进、量力而为地进行探索。在实际的实施过程中必须基于地区差异,体现制度和政策的层次性。这就要求我们在实践中先抓住主要矛盾和矛盾的主要方面,充分评估以上三类保障项目在被征

^① 参见马斌《积极建立农村居民最低生活保障制度》,《中国农村经济》2002年第7期。

地农民整体保障中的轻重缓急，确定优先发展的项目重点推进，进而扩大覆盖面和提高保障水平。目前我国农村居民的养老在很大程度上仍然要依赖家庭赡养，而子女外出务工的空巢老人就难以单纯依赖家庭养老，在此情况下，政府就必须以特定的方式向这类群体提供基本的养老保障和服务。因此，就目前被征地农民的迫切希望来说，尽快尽早地获得养老保险和医疗保险是他们的第一需求^①。

因此，面对当前处于城乡边缘的被征地农民群体以及保护其利益的紧迫性，各级政府必须要通过制度和政策创新，统筹兼顾、科学安排，在促进土地收益分配科学化和合理化、赋予农民一定的货币补偿的基础上，不断提升农村社会保障水平，确保被征地农民群体能够获取稳定而长效的生存与发展保障，实现其未来生计的可持续性。

当前各地在被征地农民养老保障的制度设计和实施中存在着明显的不足与缺陷：首先，许多地方政府存在着控制被征地农民参保范围的倾向。根据现有的制度规定，被征地农民主要分为两类，一类是国家重点项目建设产生的；另一类则是因为城市规划建设征用土地的被征地农民而形成的。当前，一些地方政府为了减少被征地农民养老保险基金的收支压力，只把用于城市规划建设的土地征用而近期产生的被征地农民纳入养老保险范围，过去征地用于城市规划建设和国家重点项目建设的被征地农民则被排除在外。其次，许多地方在实践中按支付年限计发待遇。一些地方核定征收被征地农民养老保险费，仅以当地农村收入、城镇最低工资标准或社会平均工资的60%为缴费基数，按一定的费率一次性征缴十五年养老保险费。但在计发被征地农民退休金时，不

^① 刘和平：《城市化过程中被征地农民的权益损失及其保障》，《调研世界》2005年第6期。

是参照企业退休人员养老金待遇计发办法，而是按缴费额可支付年限确定退休养老金标准和死亡后安葬费、抚恤费待遇，其缴费可支付8~10年。由于退休待遇标准较低，不能满足基本生活需求，被征地农民参保的积极性并不高，从而也导致制度和模式的吸引力不足。

被征地农民庞大的群体规模及其现实处境向政府和社会提出了加快建立被征地农民养老保障制度的要求，而当前快速城市化地区的实践及其存在的问题又要求我们必须及时对当前实践中的代表性模式进行概括和总结，抽象出带有普遍指导性的制度模式以解决这一城市化进程中日益严峻的现实问题。当前各地已有的一些实践模式取得的成功经验也为我们在宏观层面进行这一探索准备了条件。

二 研究文献综述：国内外研究现状及评析

1. 国外的相关研究

关于被征地农民养老保障问题，由于发达国家工业化、城镇化时间早，已经基本形成了相对完善的土地征用制度，其被征地农民安置相对规范，被征地农民的养老保障问题已经较为完善，因此，国外关于被征地农民养老保障问题的文献并不多见（见表1）。但是，从历史发展的进程来看，学者们基于西方国家城市化的实践而展开的许多研究，对于审视和把握当前我国被征地农民养老保障体系构建的发展走向显然具有重要的指导价值。同时，考察和对比西方国家当前的政策实践也有助于我们深入探究我国养老保障事业发展的方向。为此，本书也将选取有代表性的实践模式进行考察和对比，从中汲取适合我国实际情况的有益经验，并将其内化在本书的研究设计之中。

表 1 1990—2010 年国外被征地农民养老保障相关数据库检索数据

数据库名称	检索词	检索方式及文献数量		
		题目	摘要	关键词
EBSCO EBSCO 出版社全文 电子期刊	pension	24605	31730	
	landless peasant (farmer)	3/0	57/0	
	farmer (peasant) and pension	5/0 2002—2007	72/0 1991—2009	0/0
Blackwell Synergy/ Blackwell 出版社 全文电子期刊	pension	759	3116	162
	landless peasant (farmer)	1/0	0/0	0/0
	farmer (peasant) and pension	0/0	0/0	0/0
	peasant pension	0	8	0
	pension for farmer	1	51	0
JSTOR	pension	903	676	
	landless peasant (farmer)	1/4085	9/8	
	peasant (farmer) and pension	0/0	0/0	
Science Direct	pension	500	808	289
	Pension and farmer (peasant)	0/0	0/0	0/0
SAGE Journals online 出版社全文 电子期刊	pension	243	354	76
	landless farmer (peasant)	0/0	0/0	0/0
	pension and peasant	0	1	0

纵览国外关于被征地农民养老保障的研究成果，其研究议题主要集中在土地政策、征地补偿制度、养老保障等领域。关于农村土地政策的研究，国外的代表性文献主要有：伊利（1924）在

其《土地经济学原理》中通过对公共土地政策与私人土地政策的对比分析,研究了如何通过国家干预达到土地利用的社会目标。巴洛维(1958)在其《土地资源经济学》中明确提出政府有调节土地资源的政策使命,土地政策的目标就是“使土地更有效地为人们所利用,以及更有效地帮助人们达到较高的生活水平”。歌德伯戈(1984)的《城市土地经济学》主要研究了城市化及城市土地关系、城市地产经济学及有关城市土地经济问题。他提出了土地利用控制的中心任务,并将其界定为:保护土地价值,使其免受不利因素的侵害。温格特(1983)在其《土地使用政策》一书中特别强调宪法对土地财产权保护的重要意义,在此基础上,他又对土地政策形成中的公民参与、土地利用政策的地方应用性以及市场力量促使高产农田向城市用地转变等有关问题进行了探讨。瓦德钦研究了欧洲社会主义国家在不同条件下制定的农业土地政策及其后果等^①。克隆德认为,政府通过给予被征地农民以极低或零补偿而征用土地,必然会导致许多农民无地耕种和生活贫困^②。克劳斯则认为,政府应该利用权力优势在保护土地安全、开发秩序、土地公平分配、消除土地冲突和减少贫困等方面发挥作用^③。柏瑞也深入论述了土地产权在保障被征地农民利益方面的积极意义。他认为,明确、公平、合理的土地产权将会促进土地的合理利用和技术进步,而这反过来又能够刺激土地投资,增加土地交易机会,减少贫困,从而有利于整个社会经济的发展和

① 参见杜伟、黄善明《被征地农民权益保障问题研究综述及建议》,《生产力研究》2007年第2期,第29~34页。

② Kironde, L., Comments on Management of Periurban Land and Land Taxation, *The World Bank Regional Land Workshop*, 2002.

③ Klaus, D., *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, Washington, D. C.: Oxford University Press, 2003, pp. 2-10.

稳定^①。马布古涅认为国有土地产权会降低土地投资积极性，影响国有土地的有效使用，限制社会经济发展^②。这些土地政策研究成果在不同程度上对土地所有权、土地在经济增长中的作用、土地利用问题以及土地政策等问题进行了深入研究，对于我们研究中国土地问题及被征地农民社会保障问题具有很好的借鉴和参照作用。关于征地制度方面，国外也有一定的研究成果，如鲍洛威认为，征用的土地只能用于公共目的，如道路、街道、公共设施等，同时要对征用的土地给予合理补偿^③。豪尔特等人认为，征用只有在不可避免且是为了公共利益的情况下才能被运用，并要给予充分的补偿^④。这些思想为我们进一步深化征用地改革提供了理论依据。

关于社会养老保障制度，国外对此最早进行研究的是庇古。他提出“经济福利”的概念，主张国民收入平等化，认为国家应该通过累进所得税政策把向富人征得的税款用来举办社会福利设施，让低收入者享用，他这种转移支付的思想以及改革社会福利的基本理论为建立养老保障制度奠定了理论基础^⑤。凯恩斯将国家经济干预和调节的范围扩大到社会再生产和再分配领域。他指出，国家应该致力于提高国民生活水平、增加国民福利，采取普遍福利政策^⑥，他的研究也为我们探讨被征地农民的养老保障问

① Berry, A., When do Agricultural Export Help the Rural Poor? - A Political - economy Approach, *Oxford Development Studies*, 2001.

② Mabogunje, A. L., Perspective on Urban and Urban Management Policies in Sub-Saharan Africa, *Technical Paper*, 1992.

③ Raleigh Barlowe, *Land Resource Economics*, Prentice - Hall, Inc., 1978.

④ Holt, Ed, Pisarova, *Martina Expropriation: Who Pull the Strings?* Slovak Spectator, 2000.

⑤ [英] 阿瑟·赛西尔·庇古：《福利经济学》，金镛译，商务印书馆 2006 年版，第 34 ~ 42 页。

⑥ 丁建定、魏科科：《社会福利思想》，华中科技大学出版社 2005 年版，第 3 页。