

兰海高速沿线 “以土地换保障”模式引发的思考

——基于四川省广元市XX镇的调查

罗云耀 李冬梅

(四川农业大学管理学院, 四川成都 611130)

【摘要】我国农村失地农民的养老问题日益突出, 做好安置保障工作关系重大。从四川省广元市XX镇区域内兰海高速沿线占地安置补偿中对失地农民实施的社会养老保险的实践出发, 分析该地农村养老保险推广过程中所采取的“以地换保”模式的实施现状、创新之处及存在的问题, 并提出相关建议和对策。

【关键词】失地农民社会养老保险; 以地换保; 农转非; 农村经济

【中图分类号】F321 **【文献标识码】**A

1 引言

2010年第六次全国人口普查数据显示, 60岁及以上人口占全国总人口的13.26%, 乡村人口比例达到50.32%, 2016~2040年将是我国人口老龄化急剧加速的时期, 农村地区人口总抚养比和老年抚养比将显著提升, 农村居民晚年基本生活将受到严重威胁。随着我国经济建设的不断发展, 城市化进程不断加快, 农村土地被征用现象日益增多, 由此产生的无地又无保的特殊农民群体规模越来越大。农村养老压力不断增大, 如何做好失地农民的安置工作, 解决其生活保障问题以及减轻他们的负担, 对于促进社会主义新农村建设以及推动城乡一体化等意义重大。近年来各地因地制宜, 探索出了诸如“以土地换保障”等有益的解决措施。实践证明如果该模式运用得当, 将在推动失地农民安置以及减轻失地农民的养老压力等方面发挥巨大作用。

自提出“以土地换保障”以来, 全国范围内诸如浙江、江苏、四川等地根据具体情况开展了相关实践, 各地对于失地农民保障问题的解决方法在不断改进, 效果也日趋显著, 但总的来说仍存在以下问题与不足: ①土地被征后村民安置工作实施缓慢; ②征地赔偿标准不一, 地区之间呈现出较大差异; ③有效的征地补偿政策难以落实; ④养老保险条件受限, 养老金额较低; ⑤失地农民对失地安置措施满意度较低等。基于此, 本文从兰海高速沿线“以土地换保障”模式实施情况进行分析, 提出相应的建议和对策。

2 文献综述

鲍海君等(2002)认为建立失地农民社会保障体系是被征地之后的当务之急, 而对于如何建立相应

的保障体系，多数学者同意“以地换保障”的方式平等交换。在当今城乡一体化大背景下，各地根据因地制宜原则，探索适合地区实际的“以地换保”模式。郑雄飞(2010)认为“土地换保障”有利于完善农村土地流转和社会保障制度，但需要依据资源原则谨慎实施，并提出分类分层分步实施，以保护农民利益为基本准绳，探索土地流转制度创新和社会保障体系建设之间的契合点。陈建兰(2011)从新型农村社会养老保险制度发展现状的调查出发，分析了“农保”转“城保”的转移接轨，提出了完善该制度的建议和对策，分析当地在解决失地农民养老保障方面的有益举措得到了其他地方的效仿。而李薇等(2011)认为解决失地农民社会保障问题应在政策和资金等多方面给予支持，同时发动各方力量共同进一步完善被征地农民的社会保障制度等。“以土地换保障”模式在实践过程中不断完善，在一定程度上解决了失地村民的保障问题。

3 兰海高速沿线“以土地换保障”模式分析

兰海高速途径四川省广元市XX镇，建设过程中涉及耕地、林地占用和拆迁以及群众安置等一系列问题，如何做好失地农民的安置和后续经济保障成为现实迫切的问题。该地区积极响应相关农村养老保险政策，从政策角度出发，因地制宜，推出适合当地实际的“以土地换保障”模式，推广失地农民社会养老保险，以解决被征地村民的后顾之忧。

3.1 基本情况

所调查的样本村民中，年龄在40~50周岁的村民占22.95%，51~60周岁的村民占37.67%，61~70周岁的村民占29.11%，70周岁以上的村民占10.27%。当地村民的养老意识在近年有较大转变，随着城乡收入差距的不断拉大和地区实际经济状况等现实因素的影响，当地村民意识到再也不能按照以往靠土地收成来防老，而采取积极参与养老保险等方式来解决养老问题。当地村民收入普遍偏低，家庭收入主要是青壮年外出务工和做小本生意所得，老年人口几乎处于无收入状态。通过调查了解到样本村民家庭纯收入在2万元以下的占7.88%，2~4万元的占18.49%，4~6万元的占43.49%，6~8万元的占21.92%，8万元以上的占8.22%。调查结果显示，收入中占比较大的是务工收入，农业收入占比较低，反映出当地村民的主要家庭收入来源于非农业收入，与当地农业经济效益较为低下的实际情况相吻合。

3.2 该地“以土地换保障”运作模式

当地政府通过积极了解各地区解决农村养老问题和占地村民安置的措施，借鉴各地已经实施过的相关举措，结合四川省相关政策，推出适合本地区的失地农民社会养老保险模式。规定符合政策条件的失地村民均可申请办理该类社会养老保险，遵循村民自愿原则，对有意愿参加的被占地家庭成员符合条件的给予办理，所需费用由地方财政和村民共同筹集，村民出资所占比重相对较小，受益较高。参保农户将领取《农村社会养老保险手册》、《直发证》和社保卡，办理了该类养老保险的村民户籍将变动为城镇户口。养老金的领取采取建立个人养老金账户的形式，养老金每月由社保局统一发放至参保人的社保卡上，领取基准从800多元/每月至1400多元/每月不等。领取养老金的标准按申请办理人年龄不同而有所差异，呈阶梯式分段增长，年龄越大，领取的数额越大，并随物价变动和征地时间

的变动而相应变动，养老金按月领取直至受益人去世为止，在受益人离世时一次性发放抚恤金和安葬费。其中年龄不符合男年满 60 周岁或女满 50 周岁的被占地村民若有意申请该类养老保险的失地村民需从办理之日起分年缴纳一定数额的款项直至达到规定的年龄标准（男年满 60 周岁或女满 50 周岁）为止。截至目前，当地被占地村社中已有上千人参保，其中大部分已经开始领取养老金。参保村民满意度较高，失地村民的生活保障问题得到了较好地解决。

3.3 实施特点

3.3.1 对失地村民提供社会养老保险的制度创新。安置赔款对其提供补偿，加之失地农民社会养老保险，两者结合以解决当地村民失地和后续生活保障问题，改变了过去一次性进行货币补偿的方式，提供长远的养老保障。

3.3.2 遵循农户自愿原则，自主选择参与与否。制定适合本地实际情况的养老保险优惠政策，鼓励失地村民参与失地农民社会养老保险以减轻其占地后的养老负担，失地村民按自身意愿决定是否参加。

3.3.3 保险经费筹集采取共同分担机制。对于购买该类社会养老保险的资金筹集实行个人适当缴费及政府财政补助相结合的方法，减轻了占地村民的支付负担，对解决和改善农村老年人的生活状况起到了积极作用，利于惠民政策的推广，有助于完善农村养老保险制度，提高村民生活水平。

3.3.4 对参保村民实行“农转非”。凡参与购买该类保险的村民，将转为城镇户口，也即我们常说的“农转非”，逐步将被征地村民养老保险逐步纳入城镇企业职工基本养老保险体系，对于增强失地农民保障有较大现实意义。

3.3.5 养老金领取标准相对较高。当地办理了失地农民社会养老保险的村民养老金领取基准从 800 多元/每月至 1400 多元/每月不等，按年龄和征地时间有所不同，受政策变化和物价变动等因素影响。从地方经济发展水平来看，该地区失地村民的养老金领取额相对较高，失地村民从中享受到了政策优惠。

4 兰海高速沿线“以地换保”模式取得的成效及存在的问题

4.1 取得的成效

该地通过实施“以地换保”模式解决村民失地后的生活保障等后续问题，截至目前，据不完全统计，满足申请条件的失地农民申请该类保险的比例达 75%以上，相当一部分尚未参保的失地村民也正在积极参与。其中大部分参保村民已开始领取养老金，这对于解决失地村民的生活保障和提高其生活水平都起到了积极作用。村民购买失地养老社保的积极表现也反映出当前村民参保意识的提升，诸如此类的养老保险的推广既有利于解决我国农村养老问题，也有利于我国农村养老保险体系的进一步完善。

4.2 存在的问题

4.2.1 宣传手段单一，力度不够 3 宣传停留在一些常规性的方法上，大多数是通过村里集中召开大会进行宣讲，在宣讲现场配以宣传单的形式让村民了解相关情况。也有工作人员上门宣传动员的情况，但由于了解详情的人手短缺而未能有效进行。而且对于目前满足购买社保条件的失地村民后续能否还能继续购买此类养老保险没有相应的政策文件支撑，暂未投保的村民能否在今后加入此类社保体系难以确定。

4.2.2 相关法律法规不够健全。推广过程中，地方政府以 t 级下发的文件为指导，根据实际情况制定相关实施办法和解决措施，因而在现实情况下执行的程度和农户受保障的程度都是值得关注的重要问题。若实施不当，将造成农户对相关政策和制度的不信任，进而影响到失地农民社会养老保险的推广。

4.2.3 与城镇养老保险相比仍存在较大差距。建立多层次的社会养老保险体系是大多数专家的共同看法，是国际社会保障协会 (ISSA) 推荐的方法，也是大多数西方国家社会养老保险制度改革的方向。现阶段所实行的失地农民社会养老保险制度由于实施条件不够成熟，与城镇养老社保仍存在较大差距。各地方的保障金层次上也存在着一些偏差，与我国当前的城乡二元结构状况较吻合，相信通过逐步加大农村养老保险的保障力度，这一状况将会日趋改善。

4.2.4 政府财政负拘增加，加剧财政压力。对失地农民提供社会养老保险是帮助失地农民降低养老风险的有益举措。社会保障以促进社会公平与正义作为基本目标，在社会层面及个人意识中对公正的希冀也相应要求政府恰当运用行政权力承担利于社会公正实现的基本的责任。政府在推进失地农民社会养老保险过程中不可避免地会加大财力、人力等方面的投入，对于财政比较薄弱的地区压力较大，政府对农村养老保险的投入巨大，财政压力增加。

5 对策建议

5.1 加强宣传，提高村民的认知度

失地农民社会养老保险的推进离不开有力地宣传和知识的普及，要因地制宜地采取有效的宣传方式，通过召开村民大会、传单发放、新闻宣传等各种方式，使相关信息及时准确地传递给村民，从而提高村民的认知程度。

5.2 建立健全相关法律法规，完善土地征用制度，提供制度保障

当前，采用“以地换保”模式对于解决诸如广元市 XX 镇被占地村民的养老问题虽然取得了一定成

效，但由于制度规范欠统一，造成在具体实施过程中存在不规范现象。因此，要兼顾各区域发展过程中的实际情况，做出科学的决策。对于体制的构建应采用分层次、分阶段、有重点的策略进行。建立我国农村养老保险的法律制度建设至关重要，制定并颁布农村社会养老保险方面的法规，完善相关法规，为农村社会养老保险提法律供保障。

5.3 政府加大财政投入力度

政府财政补贴对于失地农民保障制度建设起着重要作用，对于农业人口多且经济落后的地区更是如此，在推进农村社会养老保险的过程中，要在确保现有补贴按时、足额到位的基础上，还要加大财政补贴的力度，政府的投入有利于减轻农民负拘，促进农村经济发展，从而加速社会主义新农村建设。

5.4 积极引导失地农民就业，坚持就业优先原则

对失地村民实行“农转非”，解决他们的就业问题就成了当务之急。应采取基本保障与促进就业相结合，对其就业提供引导和支持，例如开展技能培训，积极引进企事业单位，鼓励吸收更多的失地村民就业，从而在保障其家庭基本生活的前提下，为其家庭剩余劳动力的就业和增收提供帮助，促进整个区域村民收入水平的提高和生活水平的改善，从而带动农村经济发展。这样既可以改善农村劳动力市场的供给状况，又能提升农村劳动力的素质，进而更稳定有序地供给劳动力。

5.5 提高经办机构能力

失地农民社会养老保险涉及面广、参保人数众多，基础工作世大，经办机构能力明显不足。其原因是人员配备不足且专业素质不高、办公设备不到位、信息系统不完善。针对农保经办机构人员进行系统的政策培训，使每名干部职工都能成为政策的宣传员和讲解员；其次是注重劳动保障系统干部培训，以便正确理解和把握相关政策 3181 很多地区在推进农村养老保险过程中由于经办机构的实力和能力不足，不能很好地完成当地农村养老保险办理工作，因而需要进一步加强对经办人员的培训和提高经办机构的能力，以期为推进农村社会养老保险提供有效的机构支撑。

5.6 加强监督和监管

从某种意义上说，良好的监督体系是失地农民社会保障体系的重要组成部分。在现阶段，由于客观条件的制约，存在着很多难以预料的问题，因而要建立相应配套的监管体制，建立完整的失地农民社会保障体系以更好地保障失地农户的利益，科学合理有效地监管机制能为民谋取福利，促进农村社会养老保险的合理推进。

参考文献:

- [1]李建民, 杜鹃, 等. 新时期的老龄问题我们应该如何面对人口研究, 2011(04)•
- [2]朱伟文. 苏州农村养老保险制度对老龄化的应对措施探讨农业经济, 2011(12)•
- [3]李放, 崔香芬. 被征地农民养老保障责任共担机制分析农村经济, 2012(06).
- [4]廖普明. 新型农村社会养老保险的政府责任分析[J]. 农业经济, 2012(06).
- [5]陈建兰. 城乡一体化背景下的“农保”转“城保”[J]. 农村经济, 2012(01).
- [6]郝世奇. “以土地换保障”为失地农民建立相应的社会保障制度——以浙江省为例[J]. 经营管理者, 2010(05)_
- [7]孙基文, 孙俊可. 江苏省新型农村社会养老保险制度的调查与思考[J]. 农业经济问题, 2012(04).
- [8]王琼. 新型农村社会养老保险制度研究——以湖北省为例[J]. 中国集体经济, 2012(12).
- [9]金彦. 建立健全失地农民社会保障体系的研究[J]. 农业经济, 2012(04).