

分类号：
密级：公开

学校代码：10140
学号：4031130137



遼寧大學
LIAONING UNIVERSITY

硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE

论文题目：山东省五莲县失地农民养老保障问题研究
The Research on Pension Security for Landless Peasants of
英文题目：Wulian County in Shandong Province

论文作者：张锡宝
指导教师：杨爱兵 副教授
专 业：国民经济学
完成时间：二〇一四年四月

辽宁大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所提交的学位论文是本人在导师的指导下独立完成的。论文中取得的研究成果除加以标注的内容外，不包含其他个人或集体已经发表或撰写过的研究成果，不包含本人为获得其他学位而使用过的成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体均已在文中进行了标注，并表示谢意。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者签名： 符瑞宝

2014年 5月 18日

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交学位论文的原件、复印件和电子版，允许学位论文被查阅和借阅。本人授权辽宁大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编学位论文。同时授权中国学术期刊（光盘版）电子杂志社将本学位论文收录到《中国博士学位论文全文数据库》和《中国优秀硕士学位论文全文数据库》并通过网络向社会公众提供信息服务。学校须按照授权对学位论文进行管理，不得超越授权对学位论文进行任意处理。

保密（ ），在____年后解密适用本授权书。（保密：请在括号内划“√”）

授权人签名： 符瑞宝

指导教师签名： 杨晋兵

日期： 2014年 5月 18日

日期： 2014年 5月 18日

申请辽宁大学硕士学位论文

山东省五莲县失地农民养老保障问题研究

Study on the Issue of Landless Peasants Pension
Security for Shandong wulian

作 者: 张 锡 宝

指导教师: 杨爱兵 副教授

专 业: 国 民 经 济 学

答辩日期: 2014 年 5 月 17 日

二〇一四年四月·中国辽宁

摘 要

随着城镇化和工业化进程的加快,政府利用行政手段低价征用城郊农民的土地,使得大部分农民并非自愿的加入到这一历史进程之中。当然农民失去了赖以生存的土地是转型时期的必然现象,而如何面对失去土地的农民群体是本文研究的重点。

山东省五莲县在失地农民养老保障方面走在了同等城市的前列,较早的将人均土地不足 0.3 亩的失地农民纳入到养老保障体系中,一定程度上解决了部分失地农民的养老问题。当然由于现行的征地制度不健全以及后续的保障制度滞后于征地行为,会有很大一部分失地农民在一段时间内会陷入“无地可耕,无业可为,无保解忧”的尴尬境地,合法权益受到了严重侵犯,再者失去土地的农民维持自身生存和发展方面的能力十分有限,使得失地农民无疑成了社会利益格局变动中的弱势群体,很可能成为社会的不稳定因素,同时也与我国共同富裕的发展目标背道而驰。因而需要各界集中全力来保障他们的合法权益,解决失地农民的社会保障问题,尤其是养老保障问题,各级政府有责任也有义务为失地农民建立起长效的养老保障机制,使得农民在失去土地之后不至于有后顾之忧,而用地单位也要尽可能的为失地农民创造就业机会,从而保证失地农民的生存和发展能力,当然失地农民也要增强自身素质,为实现再就业以及个人发展创造条件。

本文通过查阅文献和调查研究,以及通过对山东省五莲县失地农民生活状况和养老保障状况的实地调研,分析了失地农民养老保障存在的问题,评价现有的失地农民养老模式,提出妥善解决失地农民养老保障问题的对策建议:即完善我国征地补偿制度,构建失地农民养老保险体系以及加强家庭养老保障的作用。笔者希望通过本文的写作能够引起社会对失地农民养老问题的关注。同时,能为政府制定相关的政策提供参考。

关键词: 失地农民 养老保障 实地调研

ABSTRACT

With the speeding up of urbanization and industrialization process, the government using administrative means to commandeer suburban farmers' land with lower price, make the most of farmers to join this historical process reluctantly. Of course, the farmers lose their dependent land is the inevitable phenomenon during the period of transition, and how to face the landless farmers group is the key point of this study.

Wulian does better than several cities in the aspect of land-lost famers' old-age security. Of course due to the current land expropriation system is not sound and subsequent security system lag the expropriation behaviors, In a period land-lost farmers will fall into the dilemma of "landless, unemployed and uninsured melancholy", the legitimate rights and interests have been violated seriously, moreover landless farmers to maintain their own survival and development ability is so limited, the land-lost farmers undoubtedly become vulnerable groups in the social interest structure change, and is likely to become unstable factors of society, but also run counter to the development goal of common prosperity in our country. So need the people from all walks of life get together to safeguard their legitimate rights and interests, then to solve the problem of land-lost farmers' social security, particularly old-age security problem, of course, also need to enhance their own quality in order to create conditions for the realization of the reemployment and personal development.

Through literature and research, analyzes the old-age security problem of the landless peasants, as well as the existing pension model for landless peasants. This thesis gives the advices to solve the problems properly: improve the system of land compensation, build old-aged security system for lost-land peasants and pay more attention to the function of family cares. I hope the society concerns the problems about old-aged security for lost-land peasants via this thesis, and can provide references when the government drafts related policies.

Key Words: Land-lost Peasants Social Security System Actual Research

目 录

摘 要.....	1
ABSTRACT.....	11
绪 论.....	1
0.1 研究背景和意义.....	1
0.1.1 研究背景.....	1
0.1.2 研究意义.....	2
0.2 国内外研究综述.....	3
0.2.1 国内相关研究.....	3
0.2.2 国外相关研究.....	4
0.3 研究方法和框架.....	5
0.3.1 研究方法.....	5
0.3.2 研究框架.....	5
0.4 研究创新与不足.....	6
0.4.1 主要创新.....	6
0.4.2 主要不足.....	7
1 失地农民养老保障研究的相关概念和理论基础.....	8
1.1 相关概念的界定.....	8
1.1.1 失地农民.....	8
1.1.2 养老保障.....	9
1.2 失地农民养老保障的理论基础.....	9
1.2.1 可持续生计理论.....	9
1.2.2 社会公平理论.....	10
1.2.3 福利经济学理论.....	11
2 山东省五莲县失地农民养老保障状况调查.....	12
2.1 五莲县概况.....	12

2.2	调研概况	13
2.2.1	调研地点的选取	13
2.2.2	抽样方法及样本的分布情况	13
2.2.3	调查问卷的内容	14
2.3	调查结果及分析	14
2.3.1	调查对象的基本情况概述	14
2.3.2	被调查者失地后基本情况分析	16
2.3.3	失地农民的养老情况调查分析	21
3	五莲县失地农民养老保障面临的问题分析	23
3.1	传统保障功能的弱化	23
3.1.1	家庭保障功能的削弱	23
3.1.2	土地保障功能的丧失	23
3.2	缺乏对失地农民制度的保障	24
3.2.1	养老保障制度不健全以及征地补偿制度存在缺陷	24
3.2.2	立法定规的滞后与相应保障机制缺失	24
3.3	缺乏对失地农民人性化保障	25
3.3.1	失地后缺乏稳定持续的资金支持	25
3.3.2	失地农民生活空虚度增强	25
4	五莲县失地农民养老保障模式的选择	26
4.1	家庭养老模式	26
4.1.1	家庭养老模式的现状	26
4.1.2	家庭养老模式的评价	27
4.2	养老保险金养老模式	27
4.2.1	保险金养老模式的现状	27
4.2.2	养老保险金养老模式的评价	28
4.3	社区养老模式	29
4.3.1	社区养老模式的现状	29
4.3.2	社区养老模式的评价	30

5 解决五莲失地农民养老保障问题的对策建议.....	31
5.1 完善土地征用补偿安置制度.....	31
5.1.1 规范土地征用权力.....	31
5.1.2 建立和完善失地农民的意愿表达机制.....	32
5.1.3 提高征地补偿安置的规范化程度.....	32
5.2 建立并完善失地农民养老保障体系.....	32
5.2.1 完善社会保障领域的相关法律法规.....	32
5.2.2 建立失地农民养老保障账户.....	33
5.2.3 加强对失地农民养老保险金的管理.....	33
5.3 丰富创新养老保障政策工具.....	33
5.3.1 提高公共财政政策的统筹层次.....	33
5.3.2 不断完善“农转非”政策.....	34
5.4 寻求解决失地农民精神生活问题的路径.....	34
5.4.1 充分利用大众媒体, 弘扬社会积极向上的主旋律.....	34
5.4.2 加大农村文体设施的投入, 为精神养老提供物质支持.....	34
5.4.3 加强对失地农民的教育培训, 提高科学文化素质.....	35
5.5 努力构建农村多功能养老服务社区.....	35
5.5.1 加强农村养老社区配套设施的建设.....	35
5.5.2 充分实现资源优化配置, 降低社区服务成本.....	36
5.5.3 增强服务人员的服务意识, 提高服务水平.....	36
附 录.....	37
参 考 文 献.....	41
致 谢.....	44

图 表 目 录

图目录

图 3-1	失地农民关心问题调查.....	17
图 3-2	失地农民期望补偿方式调查.....	18
图 3-3	失地农民补偿款用途调查.....	20
图 3-4	失地农民收入来源调查.....	20
图 3-5	失地农民养老方式的选择.....	22

表目录

表 3-1	被调查者的基本情况.....	15
表 3-2	征地前后家庭年收入对比.....	20

绪论

0.1 研究背景和意义

0.1.1 研究背景

土地自古以来就是农民赖以生存的最可靠的保障，而伴随着城镇化和现代化进程的延伸，加之地方政府官员迫于升迁、政绩彰显，农民仅存的那点“救命稻草”也将被无情的剥夺，相当一部分失去土地的农民将会陷入“无地可耕、无岗可做”的尴尬局面。面对现行出现的问题，当前的经济发展水平又无法建立起全方位的失地农民保障体系，而只能通过一次性货币补偿、补偿资金入股等物质保障手段，而在失地调研过程中了解到，纵然种地对于大多数的农民来说并不能带来很可观的收入，但他们也不想离开土地。当然土地补偿款对于一个农民来说是一个很大的数字，但是与几十年养成的日出而作、日落而息的习惯，以及靠自己的勤劳耕种而收获硕果的成就感比起来，那个补偿款的数字又显得如此之轻。当然我们在实地调研过程中也了解到很多年轻的农村人很想离开土地，很渴望到大城市生活，但他们同样有一种保留土地的愿望，通过同他们的谈话中可以察觉出他们对城市的生活并不乐观，也没有扎根城市的信心和预期，只是本着年轻到外面闯一闯，多赚点钱，等到干不动了再回到农村，并且他们认为，土地是他们最后生活的保障。

征用农民赖以生存的土地无疑是对被征地农民生存权利的剥夺，剥夺之后又存在着纳入保障体系的时滞问题，这就意味着失地农民失去了附着于土地之上的一切权益，由此催生了一个以“无地、无岗、无保障”为主要特征的弱势群体。据统计全国有 5000-6000 万失地农民，每年仍然以 300 万以上的速度增长，预计到 2020 年，我国失地农民人口将超过一亿。面对一个如此庞大的弱势群体，如果不能妥善处理失地农民的生存生活问题，相应的制度设计不能及时出台作为后续保障，势必对我国社会主义现代化建设埋下不稳定的因素。因此，伴随着社会经济转型的深入，一方面要紧跟全球化的步伐，稳步推进城市化和现代化，另一方面社会经济转型又必须顺应经济社会发展规律，既不能冒进也不能墨守成规、止步不前，在这个过程中一定要加强社会保障制度的建设创新，构建出一整套切实符合当前我国失地农民保障需求的社会保障体系。

当前对失地农民进行的赔偿整体水平较低，通过现场调研了解到，赔偿多采

用单一的货币补偿安置方式,这种一次性买断赔偿不但对农民的生活起不到好的保障效果,还可能引发挥霍和犯罪,无法弥补失去土地后的生活空缺。因此,失地农民的就业、养老、医疗、子女升学等一系列的问题亟待解决。

0.1.2 研究意义

自分税制改革以来,地方财政的财力来源越来越有限,更多的地方政府依托土地财政维持当地经济社会的发展,这无疑会对原本靠土地养老的农民失去养老保障,本文意在寻找到让各个主体都能接受的解决方案。

首先,做好失地农民的养老保障问题事关经济发展和社会的稳定。从目前看,失地农民的数目与日俱增,倘若处理不好他们的生存生活问题,不仅不能改善他们的生活,很可能加剧他们的贫困,成为社会不稳定的一个重要元素。再者征地行为打破了原本的利益格局,土地权利在不同的主体之间进行重新切割和流转,并且失地农民在利益分配中获得的最少,显然处于最劣势的地位,如果不能有效的扭转失地农民的不利地位,势必加重失地农民与地方政府之间的矛盾,近些年已经在很多地区上演了不同规模的群体性事件,严重影响党在人民群众中的形象。从现实来看,要想从根本上解决上述问题,除了要完善相关赔偿安置制度以外,更重要的是增加人文关怀,建立一个切实满足失地农民利益的长效机制,从而消除失地农民养老的后顾之忧。

其次,建立科学、合理、合情的失地农民养老保障制度,对消除传统的二元结构,平衡城乡关系,实现城乡有序发展具有重要意义。自改革开放以来,我国大多数时间偏重城市发展,轻视农村发展。导致城市利用优惠政策吸纳更多的农村廉价劳动力,同时建立更加完善的基础设施以及更加健全的城市居民保障体系,而随着城市规模的不断扩大,必然激发城市向农村进行土地掠夺,而相应的失地农民保障体系的建立又存在一定的时滞,势必造成城乡关系的恶化。这就需要本着资源分配对等、利益分配公平的原则,建立起失地农民养老保障制度,尽可能的让失去土地的农民感受到生活的美好,让更多的进城打工的农民在为城市建设付出青春年华之后能得到一份较为满意的养老保障。

再次,本文以研究失地农民养老保障为切入点,同时提出规范用地,提高用地质量及效率的提议,合理控制征地行为,避免城市化进程的冒进行为,杜绝唯利是图、唯政绩是图的不符合城市发展规律的征地行为。做到让土地发挥最大的价值,有利于确保国家粮食安全,防止发达国家对我国实行粮食控制。只有粮食安全得以保证才能更好的维护我国在国际舞台上的话语权。因此,各级政府部门

一定要做好土地用地配置，优质耕地集中用于粮食生产，其他农用地也要按照合法、合规、合情、合理、合序的原则进行征用，决不能打破 18 亿亩耕地红线。

最后，构建科学合理的征地农民养老保障体系对消除日益严重的两极分化，实现共同富裕具有重要的意义。农民本来就处于利益分配的末端，再加上城市化进程导致原本属于他们最后的保障途径也消失殆尽，他们的处境更加艰难，倘若国家和政府不发挥有形之手的调控作用，城乡两极分化会愈演愈烈。因此，政府部门必须将失地农民的养老问题提到一定的高度，随着社会生活的日益丰富，单纯的依靠货币补偿已经不能满足物质文化需求也在不断提升的失地农民的要求了，政府需要借鉴国外先进经验，拓宽视角，改变原有落后的保障思维，建立更加合理完善、更加切合农民要求的保障体系。

0.2 国内外研究综述

0.2.1 国内相关研究

国内学者对失地农民养老保障问题的研究可以概括为以下两个方面：

（1）失地农民养老保障的现状及其存在的问题

邓大松(2007)认为被征地农民养老保障现状带来的问题突出，首先，制度不统一，保障政策混论，导致管理不力；其次，对被征地农民的保障政策层次不一，保障水平高低不等，不利于统筹发展和社会的公平；再次，地方财政无力承担高额被征地农民的社保费用。而温晶峰(2010)在《构建失地农民养老保险的途径探讨》中认为主要存在的问题有：其一，失地农民个人缴纳的养老保险费用过高，而养老保障水平偏低；其二，被征地区域以县市为主，而地方政府财力有限，很难保证失地农民的养老保障；其三，商业保险普及度不高，险种层次单一，不能满足不同层次农民对社会保险的需求。还有陈康来和赵芸认为主要的问题有：一方面土地补偿标准偏低，另一方面由于失地农民自身素质偏低，缺乏相应的理财能力，很难将赔偿款管理和使用得当。

（2）对解决失地农民养老保障问题的探索

张时飞(2009)等学者建议当前我国应该采取“以土地换保障”的方式来建立被征地农民养老保障制度，政府积极引导失地农民投资于社会保障是维护他们切身利益的重要举措。周云凤(2013)提出的相关政策建议是：其一，失地农民可以采取灵活的保费缴纳方式，根据自己的实际情况参与不同层次的保障类型；其二，要加强失地农民职业技能的培训，为失地农民就业、创业创造条件；其三，

制定科学合理的征地补偿政策，从而不断完善土地征用制度。卢海元（2012）则主张建立征地预存社会保障款制度，预存社会保障资金主要用于失地农民的社会保障支出，按照“专户存储，专款专用，封闭运行”的原则管理，确保这部分社保资金的足额支付，以及加快建立新型农村社会养老保险制度，将获得的土地补偿费，劳动力安置补助费，新提取的社会保障补偿费和基本生活补助费用用于参保新型农村社会养老保险，提高保障水平。邓大松、薛慧元（2011）建议按照分类指导、不重不漏的原则整合现有的被征地农民养老保障制度，对于有一定经济承受能力的失地农民灵活选择保障方式，但只能选择其一，不可重复参保。他们还主张建立多方筹资机制，确保资金落实到位，建立政府、集体、个人及用地单位等多方筹资机制，落实被征地农民养老保障基金，确保被征地农民的生活水平不降低。孔伟（2013）在《完善家庭养老支持政策势在必行》中提出搞好养老服务事业，家庭养老和社会化养老两种模式不能偏废，尤其在城市化进程的加快，失地农民呈现数量剧增、分布集中的特点，而当前的经济发展水平又很难将失地农民的养老保障纳入到城镇养老保障体系，因此家庭养老模式应更加得到重视。

0.2.2 国外相关研究

温格特（1983）在其《土地使用政策》一文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。克隆德（2006）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，必然会导致很多农民无地耕种和生活贫困。克劳斯（2008）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，柏瑞（2001）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使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稳定。关于征地制度方面，国外也有一定的研究成果，如鲍洛威（2002）认为，征用的土地职能用于公共目的，如道路、街道、公共设施等，同时要对征用的土地给与合理补偿。豪尔特（2005）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。

随着探讨我国经济社会发展的典型经验的文献越来越多，其中的一部分国外学者也对中国养老保障的制度设计、政策制定、技术实施等方面进行了一些初步

研究,虽然其中的一些研究脱离我国国情,但这些研究对应于建立和完善被征地农民养老保障制度仍然有很大的借鉴作用。例如:马丁·费尔德斯坦(2004)等建议中国养老保险制度采取基金积累制,斯蒂格利茨(2009)则认为中国的老年保障制度更适宜采用个人账户制度,并认为有必要建立全国性的基本体系和监管体系。

0.3 研究方法和框架

0.3.1 研究方法

本文以唯物辩证法为指导,采用了定性和定量研究相结合的方法、系统分析的方法等,为了更好的将失地农民的养老问题阐述的更加明白,解决问题更具有针对性,还采用了下列一些方法。

(1) 采用规范研究和实证分析相结合的方法。规范研究分析的是“怎么样”也就是路径选择问题,而实证分析强调的是“是什么”以及“为什么”的问题,在分析问题过程中二者相互配合、缺一不可。没有实证分析我们无从了解事物的真相,而缺乏规范研究我们又无从把握研究的方向,因此实证分析是规范研究的基础,规范研究是实证分析的升华。从本文出发,通过对失地农民养老保障现状的把握以及对造成失地农民养老问题的成因进行剖析,最终提出构建社区多功能服务为一体的养老保障模式,因此实证分析与规范研究相结合的研究方法是本文主要采用的方法。

(2) 采用文献参考与个案分析相结合的方法。本文通过对以往研究成果的梳理,以及参考比较不同地区对失地农民养老保障政策,力求寻找到适合山东省五莲县失地农民的养老保障政策。同时笔者主要还是通过座谈和调查问卷的方式了解熟悉失地农民的生活现状、养老保障现状,一个好的案例必须是具有代表性的案例,它不仅能提供给你真实的生活故事,同时还能表达出他们真实的心理活动,抒发他们对土地的感情以及失去土地后所面临的生活矛盾和困境,这样笔者就可以从不同角度、各个侧面进行有力研究、分析,寻找到解决问题的可能性。全文理论联系实际,一方面借鉴先进的中外养老保障政策,一方面从微观操作层面出发提出相应的建议,最终形成适合当地发展的保障政策。

0.3.2 研究框架

伴随着城镇化和工业化进程的加快,失地农民群体越来越大,本文基于失地

农民群体的生存和发展现状，通过对五莲县失地农民养老保障状况的调查，然后分析失地农民的养老保障问题，最终根据这些问题提出对策建议。围绕这一主线，论文的框架安排如下：

续论 本章的主要内容是分析研究背景，参考国内外研究资料，阐述了本文的研究方法与研究框架，提出论文研究的价值以及可能的创新点与不足之处。

第一章 失地农民养老保障研究的相关概念和理论基础。本章一部分阐述了失地农民及养老保障的相关概念，另一部分就论文研究所沿袭的基本理论进行了梳理。

第二章 山东省五莲县城郊失地农民养老保障状况调查。本章从对五莲县基本情况的介绍入手，主要通过对调查问卷结果的梳理，综合分析五莲县失地农民的生活、就业及养老保障状况。

第三章 五莲县失地农民养老保障面临的问题分析。本章主要在分析现状以及五莲县失地农民养老保障状况的基础上，具体地分析目前失地农民养老保障面临的问题。

第四章 五莲县失地农民养老保障模式的选择。本章分析了三种养老保障模式，力求找到适合五莲县失地农民的养老保障模式。

第五章 解决失地农民的养老保障问题的对策建议。本文从宏观制度方面及微观操作方面出发，提出了较为可行的对策建议。

0.4 研究创新与不足

0.4.1 主要创新

(1) 以研究养老保障制度创新为主线，同时借鉴包括心理学、公共政策、政府管理等多学科的研究成果，最终形成有别于以往研究的制度安排，并进行了可行性分析探讨，得出相关具有价值的结论。

(2) 通过市场调研和现场座谈的方式获取了第一手的资料，能准确把握当地失地农民的保障现状，根据对失地农民的保障模式的梳理和比较研究，总结出相关模式的经验和不足，从而找出符合当地经济发展水平的养老保障模式。

(3) 对以往养老保障模式的梳理过程中发现，对失地农民的养老保障只停留在物质保障，而忽略了失地农民对土地的感受以及耕地收获的成就感，缺乏相关的精神上的人文关怀，本文力求从心理的角度剖析失地农民失去土地后的心理感受，并力求提出能够给失地农民带来精神满足的保障路径。

0.4.2 主要不足

本文在写作过程中可能存在以下几个方面的不足：（1）调查问卷数目较少。虽然是以山东省五莲县的失地农民为例研究，但由于个人调研时间有限，只是走访了个别乡镇的个别行政村，是否具有很强的代表性很需进一步考究。（2）调研问卷的统计结果分析不够深入，使用软件分析数据的能力欠缺，缺少对第一手资料的深层次挖掘。（3）没有实地调研其他地区的失地农民的养老保障状况，只是通过文献和资料梳理进行相应的借鉴与否定。

1 失地农民养老保障研究的相关概念和理论基础

改革开放以来，中华大地发生了翻天覆地的变化，最突出的特征是城市化程度不断提高，再加之近些年区域协调发展战略的部署，使得不同层次的城市在不同的阶段向边缘农村侵袭，出现了一轮又一轮的圈地运动，早期圈地规模较小未能引起相关各界的关注和重视，近些年由于圈地运动全面铺开，失地人数暴增，社会矛盾越来越尖锐，理论界研究的重点已经转向对失地农民的生存生活问题、土地产权制度问题、城乡二元结构问题、农民养老保障问题的深层次思考。并且，我国老龄化时代的到来对失地农民的养老难题又起到了推波助澜的作用。

当然，伴随城市化、现代化的步伐，农民让出土地使得土地发挥更大的作用顺应时代的要求，农民失去土地并不可怕，问题是失地农民这个词汇必须是过渡性的，要么没有土地而快速的融入到现代城市的生活中去，要么拥有土地，为亿万中国人提供安全、健康的粮食供给，决不能让没有土地还是农民身份的群体长期存在。所以，政府在根据城市发展战略而做出将土地与农民剥离的决策时，务必充分考虑失地农民这一群体的生存和发展的能力，尽快建立健全相关的失地农民养老保障制度，或者相关的长效机制应该超前于征地行为，消除决策时滞，消除失地农民群体的后顾之忧，让更多的弱势群体共享改革和发展的成果。

1.1 相关概念的界定

1.1.1 失地农民

失地农民顾名思义是失去土地的农民，问题是哪些农民失去土地，为何而失去土地问题。本文力求从以上两个角度来对失地农民这一概念进行界定。

失去土地的农民大多是城郊农民，他们所处位置一方面离城区较近，基本上能享受着城市基础设施所带来的便利，另一方面又是农村拥有土地，即使土地不能带来过多收入，起码也能满足日常所需实现自给自足，这样就减少了很大一部分日常生活消费，但就是因为位置的特殊，随着工业化、城镇化程度的加深，城郊农民也必定会失去土地。

城郊农民为何而失去土地，上文已提到工业化和城镇化程度的加深而向城郊农村的延伸，具体来说，一方面城镇已经满足不了大规模工业用地的需求，这就需要在城郊集中设置工业园区，与之配套的是道路的拓宽，基础设施的修建，这

一些都会造成城郊农村的住房或者耕地被剥夺,另一方面越来越多的农村人口或者落后地区的人口向发达的城市、城镇迁移,造成城市人口规模的不断扩大,这就需要更多的住房,而城市原有占地面积有限,这就引导城市向城郊拓展。从而让城郊农民失去了赖以生存的土地甚至住房。

1.1.2 养老保障

养老保障制度是社会保障制度的最重要的组成部分,所谓养老保障就是指劳动者在工作期间依据法律法规按时足量的缴纳养老保险费用,等工作到法律规定的可以解除劳动义务的年限时,或者由于身体、生活等其他原因不得不离开工作岗位而由国家统筹支付养老金的保障制度。

通过同失地农民的交谈了解到,现在失地农民的养老保障基本空白,基于失地农民养老现状,本文力求建议建立失地农民的养老保障长效机制,主要是借鉴城镇居民养老保障制度,以失去土地为代价,一次性足额缴纳养老保险金,等达到国家规定年限开始领取养老金的保障制度。以此为主要资金收入,同时设置更加人性化的养老模式——以家庭养老为依托,以社区养老为覆盖,着力增加社区文娱活动,满足失地农民的日益增加的物质和精神需求。

1.2 失地农民养老保障的理论基础

1.2.1 可持续生计理论

“可持续生计”一词首度在世界环境和发展委员会的报告中提出,所谓“可持续生计”是指“个人或家庭为改善长远的生活状况所拥有和获得的谋生的能力、资产和有收入的活动”。因此土地是农民最重要的可持续生计的手段,虽然土地之于农民是一种不可再生资源,但却是一种可以持续获得收入的生产资料,而因为政府征地行为而失去土地的农民最显著的特征是失业的农民,也就是身份和职业的脱离,而这种剥离势必影响这一群体的思想观念、生活和工作方式,使得他们对农村与城市,农民与市民概念的模糊。并且很大一部分上了年纪的农民在失去土地的同时也就失业在家了,既无工作也无收入来源,单纯依靠土地赔偿金过活。还有很大一部分年轻的失地农民进城务工,以廉价的劳动力收入作为回报,与社会公平背道而驰,还要承受着随时失业的风险,在城市里过着风雨飘摇的生活。基本没有用人单位为他们缴纳养老保险,他们只渴求趁年轻多赚点钱,等上了年纪再回到农村经营那一亩三分地,而现实情况把他们的退路都给断了,不利

于城镇化稳步发展。

政府作为城镇化和工业化建设的主导者，应该充分发挥“有形的手”的作用，安排好失地农民的可持续生计，只有这样才能更好的、更有质量的推动城镇化和工业化的发展，推动现代经济社会持续、健康、稳定的发展。

对失地农民的补偿、安置决不能仅仅着眼于当前的损失，从法学角度看，失地农民因为失去土地继而丧失土地上相关权利包括财产权利、基本生活保障的权利、就业机会等，所以对失地农民的补偿安置一定要着眼于未来的持续生计保障。从目前的实际情况来看，我国失地农民的可持续性生计问题严重。一方面，我国现行的征地补偿方式以一次性的货币资金补偿为主，而由于失地农民的知识结构和理财能力的限制，很难将土地补偿金保值增值，最终的结果是失地农民“财地两空”，生活质量不断下降，可持续生计难以保障，很有可能成为社会不稳定的因素。另一方面，由于失地农民传统小农意识强烈，不注重教育，可持续生计的能力欠缺，失去土地后也就只能靠体力劳动养家糊口，再加上农民本身的社会的认同度不高，严重削弱了这一群体的可持续生计能力。所以，政府及土地收益者一方面应该拓宽补偿保障方式，另一面提高失地农民的岗前就业培训，综合提高失地农民的可持续生计能力。

1.2.2 社会公平理论

乔治·弗雷德里克森为代表的学派强调把社会公平作为公共行政所追求的目标和核心价值，要求在公共价值的权威性分配过程中要以社会公平为首，兼顾效率。而在约翰·罗尔斯《正义论》一书中提出只有同时具备机会平等原则和差别原则，社会才能步入更高层次的公平、正义的阶段。奉行效率至上的市场经济体制，必然让一部分人先富起来并且会越来越富，而让大部分的弱势群体陷入困境，从而加大贫富差距、加剧两极分化，而为了消除以上问题，市场经济机制下就必须提供一些补充制度，以来充分体现个人能力的同时兼顾社会公平。要想实现这一目标需要国家建立起保障公平正义的制度安排，让更多的弱势群体能够分享改革发展的果实。

而失地农民的养老保障正是政府发挥宏观调控作用实现社会公平的有力体现。《经济、社会和文化权利国际公约》第九条规定“本公约缔约各国承认人人有权享受社会保障，包括社会保险”。由于我国人口多、底子薄的特殊国情，我国至今未能实现全覆盖的社会保障体系，尤其是广大农民群体一直未能获得相应的养老保障。但随着征地行为的进行，对失地农民的养老保障必须提上日程，最

好让完善的制度超前于征地行为，消除失地农民的后顾之忧，不仅能保障失地农民的基本生活，还能够缩小城乡差距，扩大社会公平覆盖面，为实现全面建设小康社会注足稳定、公平的力量。

1.2.3 福利经济学理论

福利经济学的概念首度出现在由英国经济学家庇古在 1920 年出版的《福利经济学》一书中，福利经济学的理论为失地农民的养老保障提供了重要的理论依据。庇古沿袭了马歇尔的经济理论，以完全竞争为研究导向，系统的阐述福利政策的内涵及福利政策在不同发展阶段的国家的应用，最终形成了福利经济学理论体系。

庇古的福利经济学以国民经济增量和国民收入均等分配为研究主线，并将国民经济总量最大化和国民收入的均等化作为检验社会福利的标志，将社会福利问题与国家收入总量和社会分配问题有机结合起来，庇古认为要想增加社会福利就必须一方面努力增加国民经济总量，也就是要把蛋糕做大的问题，在路径选择上偏重效率优先，充分发挥个人能力及主观能动性。另一方面政府必须通过税收及转移支付等财政手段将资源从富人手里转移到穷人手里，尽可能的通过宏观调控的办法实现社会公平，这样虽然总量没有变化，但是社会总福利却增加了。这一理论依据是边际效应递减规律，随着富人收入的增多，其货币收入的边际效应成下降趋势，而对于穷人来说，增加的货币收入的边际效应却很大，因此社会福利总量是提高的。

就本文研究的失地农民养老保障问题而言，如果政府通过向高收入人群征收累进税、消费税、遗产税等，并能有效的将所得财政收入向弱势群体的失地农民转移，这其中包括增加失地农民的养老保险费、失业保险费、就业培训费等，失地农民所获得的货币收入所带来的边际效应就会增加，社会福利就会增加，从而实现了社会保障的均等化目标。

我国虽然经济总量位居全世界第二位，但人均收入水平仍然处于发展中国家水平，再加之近些年两极分化日益严重，社会的不满情绪愈演愈烈，政府必须采取强有力的措施保障弱势群体（本文涉及的是失地农民这一弱势群体），这是增加弱势群体的收入，保证社会分配公平，实现社会福利的最大化的最有效的途径。

2 山东省五莲县失地农民养老保障状况调查

失地农民这一群体越来越多的引起了社会的关注,无论从政府部门还是理论研究各界都对失地农民群体投注了越来越多的精力,笔者为了更好地了解失地农民的养老现状,特意进行了实地调研,并通过同个别农户交流详谈,更好的了解五莲县失地农民的养老保障状况,以下内容是本次调研的基本情况与分析。

2.1 五莲县概况

五莲县地处山东半岛南部、日照市东北端,东临青岛市黄区,南接日照市东港区,西连莒县,北靠诸城,总面积 1500 平方公里;人口 51 万,1443 平方公里。

2012 年,全县各级深入贯彻落实科学发展观,解放思想,创新突破,抢抓机遇,聚力实干,迈出了五莲后发崛起的坚实步伐。一、综合国民经济继续快速增长,经济结构呈现积极变化。2012 年全县生产总值(GDP)完成 162.03 亿元,按可比价格计算,比上年增长 12.7%。其中,第一产业完成增加值 17.13 亿元,同比增长 4.7%;第二产业完成增加值 101.04 亿元,同比增长 13.8%;第三产业完成增加值 43.85 亿元,同比增长 13.4%。人均生产总值达到 31499 元,比 2011 年增加 3330 元,同比增长 12.5%。一、二、三产业比例为 10.6: 62.4: 27。二、农村经济平稳增长,农业结构调整和“森林五莲”“果乡五莲”建设成效显著。2012 年,全县实现农林牧渔业总产值(现价) 32.8 亿元,现价增长 13.1%。全年农作物产量情况良好,全县粮食作物播种面积为 59.7 万亩,比 2011 年减少 1810 亩;全年粮食总产量达 22.6 万吨,比 2011 年减少 2700 吨,降低 1.2%。经济作物播种面积 34.7 万亩,比 2011 年增加 2.67 万亩。三、财政收入保持较快增长,综合实力进一步增强。2012 年地方财政收入 55921 万元,同比增长 30%。财政支出结构进一步优化,重点行业保障能力加强:全县财政总支出 165517 万元,同比增长 13.9%。农林水事务、社会保障和就业、环境保护、教育等支出增长较大,分别是: 33626 万元、16595 万元、8655 万元、48198 万元,分别比 2011 年多支出 11737 万元、2090 万元、3320 万元和 7006 万元。全年国税总收入 5 亿元,同比增长 20.6%,完成县级收入 11623 万元,同比增长 6.5%;地税完成收入 5.9 亿元,同比增长 27.1%。金融业稳健运行。四、居民生活与社会保障水

平不断提高，城乡居民收入不断增长，生活水平不断提高，人民群众安居乐业。全县农民人均纯收入 9579 元，同比增长 15.2%。劳动就业形势稳定，城镇单位职工平均工资保持增长，（同比口径）年末全县城镇单位从业人员 35844 人，在岗职工 34186 人，在岗职工工资总额 107467 万元，在岗职工平均工资 31435 元，比去年增长 20.4%；全年新增就业再就业 5464 人，转移农村劳动力 5667 人，失业人员再就业 1854 人，城镇登记失业率 3%。有 495 个村吃上了自来水，农村自来水普及率达到 85.1%，受益人口 30 多万人。社会保险覆盖范围持续扩大。参加养老保险的城镇职工 47042 人，当年收缴养老保险金 22566 万元；农村养老保险参保 268080 人，征缴保费 9049 万元；参加城镇职工基本医疗保险 54023 人，当年筹集基本医疗金 10574 万元；全县参加农村合作医疗 356662 人，参合率 100%，全年筹集资金 10699.9 万元，报销 10999.8 万元，受益 474312 人。从列出的以上数据基本上可以看出，山东省五莲县的经济水平在全国处于平均水平。

2.2 调研概况

2.2.1 调研地点的选取

选取山东省日照市下辖的五莲县作为调研地点，有两方面的考虑：一方面，笔者是土生土长的五莲人，对五莲的基本情况很熟悉，对五莲近些年的发展也是有目共睹的，同时由于是在自己的家乡开展调研，被调研对象基本都存在着一定的关系，调研交流起来比较顺畅，大大减少了调研成本及难度。另一方面，自从五莲新一届领导班子执政以来，五莲可以说是发生了“翻天覆地”的变化。五莲在七八十年代曾经是经济较为发达的县份，有十几家省级骨干企业，有些企业的厂长都是省级劳动模范，但进入九十年代，在其他市县都忙着搞发展的时候，五莲一直停滞不前。直到这一届领导班子的到来打破了原来的僵局，大刀阔斧的改革，按部就班的促发展。具体的举措包括整修拓宽道路、延伸修建道路、兴建工业园区、鼓励土地流转。在这个过程中不可避免的要征用城郊农村的土地。

2.2.2 抽样方法及样本的分布情况

本文主要采用随机抽样调查法，并于 2013 年 8 月以及 2014 年 1 月通过调查问卷的方式走访五莲县城郊各农村，调查选取了不同收入水平的四个乡镇的行政村，分别是洪凝镇的集后村、大郭村，中至镇的潘家庄，高泽镇的秦家庄和潮

河镇的尧沟，共走访 120 户失地农民家庭，并且在调查问卷结束时，向个别对政府征地行为有一定认识的农民辅以深度交流访谈。此次调研共发放 120 份调查问卷，收回有效问卷 116 份。

2.2.3 调查问卷的内容

通过借鉴先前研究形成最初的调查问卷，通过和个别失地农民的交流，将原来的个别语义含糊，明知故问的问题予以删除，并加上了几道开放式的问题，最终形成的调查问卷包括两部分内容，一是被调查对象的基本情况，二是土地征用前后被调查者的基本情况。

2.3 调查结果及分析

2.3.1 调查对象的基本情况概述

表 2-1 被调查者的基本情况

统计标准	样本选取	人数	所占总数比重 (%)
性别	男	71	61.2
	女	45	38.8
年龄	20 岁到 30 岁	9	7.8
	30 岁到 40 岁	26	22.4
	40 岁到 50 岁	34	29.3
	50 岁到 60 岁	30	25.9
	60 岁及以上	17	14.6
文化程度	文盲	7	6.0
	小学	36	31.1
	初中	44	37.9
	高中或技校	21	18.1
	大学及以上	8	6.9

续表 2-1 被调查者的基本情况

职业	务农	48	41.4
	外出打工（包括镇上企业）	30	25.8
	个体经营	13	11.2
	退休	19	16.4
	无业	6	5.2

数据来源：调查问卷统计

本问卷将基本情况调查分为四个维度，分别是性别、年龄、文化程度及失地前的职业，如表 2-1 所示，在性别方面，调查了 71 名男性，占总调查对象的 61.2%，45 名女性，占 38.8%，之所以选择更多的男性，目的是更好的论证失去土地对家庭成员职业的影响，而农村 40 岁以上的妇女失地前后的职业变动不大，只是失去了种地的机会。当然本文在调研中至镇潘家庄以及高泽镇秦家庄时发现，这两个村的适龄劳动妇女在失去土地后大都到乡镇企业打工。从而一定程度上也反映了失地之后对农村家庭收入影响巨大，妇女不得不放弃原本“相夫教子”的角色，也成为了养家糊口的顶梁柱。

从年龄分布上看，在被调查对象中 69.8% 的人超过 40 岁，有 40.5% 的人超过 50 岁，之所以选择较大比重的中老年，主要考虑到中老年失地农民对养老保障的需求更明显，一方面自身没有啥技术，失去土地后很难实现再就业，另一方面年纪越来越大，子女又大多不在身边，孤独感越来越强烈，这也是本文提出社区服务型养老模式的一个重要原因。

再从失地农民的文化程度看，小学及以下文化程度的占到 37.1%，初中文化程度的占到 37.9%，两者所占比重共计 75%，高中或技校的比重占 18.1%，而具有大学以上学历的仅占 6.9%，这两者共占 25%，充分显现了失地农民的文化程度很低，在就业竞争激励的当前社会，学历已成为用人单位一个硬性门槛，再加上失地农民在失去土地前一直进行着单一的土地耕种，技术传递性几乎为零，使其在失去土地后很难就业，即使就业也只能做一些劳动密集型的工作，很难进行自主择业。

最后从职业分布上看，失地前有 48 人以务农为主业（虽然很多农民在种地的同时也出外打工，但在他们心中种地为主业，因此把这部分人归纳为务农），

占总调查对象的 41.4%，说明此次调研的这五个村的村民对土地的依赖度很大，主要的经济收入来源于农业，失去土地后对其收入影响较大。接下来外出打工的有 30 人，占总数的 25.8%，这次选取五个村庄，要么离五莲县县城较近，要么像潮河镇的尧沟处于日照市市北开发区，这就为这几个村的村民外出打工创造了条件，据现场调研中了解到，这些外出打工的人的爱人往往留在家里，一方面照顾老人、小孩，另一方面操劳地里的活。如表所示，退休的有 19 人，占 16.4%，这 19 位退休人员一部分是老工人退休，老伴一直住在农村，同时家中也有土地，还有重要的一部分是加入到被征地农民养老保险体系的老年人。2013 年 12 月，五莲县正式启动被征地农民养老保险工作，全县凡是人均耕地不足 0.3 亩（含 0.3 亩）的 17 个村纳入养老保险体系，这 17 个村包括本次调研的洪凝镇的大郭村和集后村。个体经营 13 人，占 11.2%，大郭村和集后两村在征地前人均土地就很少，村里很多适龄劳动力要么到城里打工，要么进行个体经营，因此征地对他们这部分人的收入影响不大，一定程度上还解放了他们的劳动力，原因是虽然各户地不多，但是种地的程序一项也不能落下，该刨地时得刨地，该施肥时得施肥，该扣薄膜时得扣薄膜，很是繁琐，但收成也就仅够自家需要，所以很多失地农民对征地行为持赞成态度。还有无业 6 人，占 5.2%，这包括在外地读大学的学生以及由于孩子年纪小而放弃工作在家照顾孩子的妇女。

通过失地农民基本情况的数据统计，可以看出失地农民群体具有以下两个明显特征：第一，失地农民的学历水平低，文化程度不高，一方面大大增加了再就业的难度，另一方面由于法律意识淡薄，很难利用法律武器来捍卫自己的合法权益。第二，在被征地之前，很大一部分的农民靠农业作为收入来源，土地被征用后，土地的生产资料功能丧失，大部分的失地农民需要加入到外出打工的行列，由于没有什么过硬技能，只能做一些技术难度较低的工作，收入既不可观，用人单位也不会给买养老保险。

2.3.2 被调查者失地后基本情况分析

（1）土地征用及补偿情况

这次调查选取的五个行政村的 116 名失地农民的失地状况存在着不同，66 名被调查者的土地全部被征收，37 名被调查者的土地大部分被征收，13 名被调查者的土地小部分被征收，当然不同的失地农民对失去土地的态度也是不一样的，按照笔者原本的想法，没有人愿意失去土地，但是从现场调研中发现，有 38 名被调查者（占比 32.7%）愿意自家的土地被征用，这些被调查者主要分布在

洪凝镇的大郭村以及中至镇的潘家庄，通过和这两个村的失地农民交流了解到，主要还是收入的问题，大郭村村民在土地被征用前人均土地就很难达到0.3亩，据被调查者介绍普通四口之家的总共土地不足一亩，而种植庄稼费工费时却不能带来收入的改观，再加上大郭村处于城乡结合部，与传统意义上的农民还存在着一定的差别，收入不是主要来源土地，家庭较为富裕，生活相对较为安逸，该村有些村民明显没有远离县城的农村的村民勤劳，所以大多不愿再种地，对土地的依赖度不高。并据被调查者反映，种地很难一人完成，而该村的男劳力往往要么个体经营，要么在县城工作，时间并不是很自由，所以该村的有些被调查者愿意土地被征收，算是放下了一个包袱。而潘家庄的农民愿意土地被征用一个重要原因是这个村的村民可以从土地上获得两份收入，政府征用该村村民土地时给被征地农民一份补偿费，之后转让给承包商，承包商用该村的地种植黄烟，需要雇佣工人，而该村的青壮年又可以获得一份工资收入，当然该承包商不给农民缴纳养老保险。

当然大部分的农民还是不愿意土地被征用的，被调查者从以下几个方面说明了不愿意的原因，一是35.9%的被调查者主要是没有其他收入来源，土地被征用后生活失去了保障。二是42.2%的被调查者主要担心的是就业困难的问题，这次调研的对象40岁以上的人占较大比重，他们往往没有什么过硬的技能，所以很是担心再就业问题。三是35.8%的被调查者认为政府的征地行为是低收高卖，以损失农民的现有权益为代价，一方面增加地方财政收入，另一方面能更好的招商引资。以上是失地农民群体不愿意失去土地的主要原因，在调研中还了解到，有些人认为土地作为稀缺资源，会不断升值，还有一些人认为种地是生活的一部分，失去土地后生活变得很单调。

在调研中问及“失地之后最关心的问题”时，116名被调查者所关注的问题不尽相同，如图2-1所示：

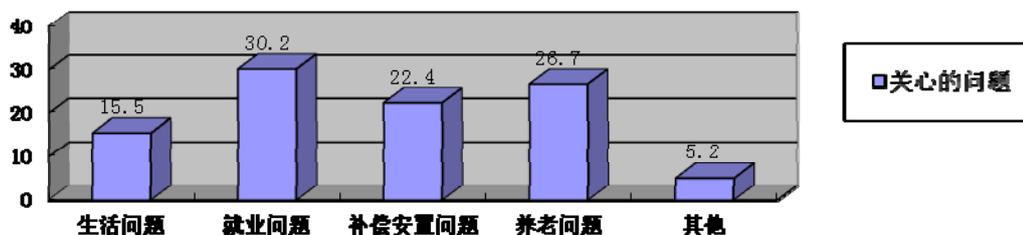


图 2-1 失地农民关心问题调查

从图显示，有 30.2%的人失去土地后最关心就业问题，所谓的就业问题，在与失地农民的交流中了解到也就是找点灵活，靠出卖力气和时间来赚钱，年轻一点的往往去建筑队，或者技术要求不高的企业上班，上了年纪的，主要是 58 岁以上的失地农民往往选择给企业看门的工作。有 26.7%的人最关心养老问题，从交流中了解到，原本老两口只要身体允许就会种点地，不仅能够老两口用的，往往还可以给子女一些添补，多余的可以卖点钱用，基本上不需要问子女生活费，但失去土地后，土地的养老功能丧失。有 22.4%的失地农民最关心补偿安置的问题，通过了解，这部分人的生活基本上不靠土地，比较愿意让出土地，但他们希望得到较好的补偿安置，通过与他们的交流中了解到他们对补偿安置费不是很满意。还有 15.5%人最关心生活问题，这部分人大多为不能自谋门路的老年人，担心失去土地后，生活没有保障。剩余的 5.2%的人有的关心孩子的发展，有的关心承包商能否稳健经营的问题等等。

在回答“最期望的征地补偿方式”这一问题时，选择集中在补偿金入股分红、安排就业、参与养老体系。如图 2-2 所示：

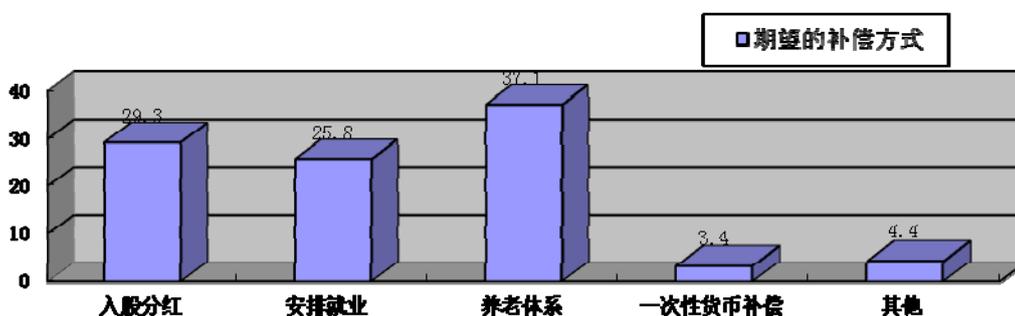


图 2-2 失地农民期望补偿方式调查

从图中可以看出，失地农民所期望的补偿方式注重长远，只有 3.4%的人在问题中选择了一次性足额货币补偿，通过了解，这 4 个被调查者中有两个是老工人退休，有一名是个体经营者，一名是在校学生。其他的有 37.1%的人选择了参与养老体系，据被调查者透露，他们很不想给子女造成负担，希望也像城里人退休那样每月领退休金。29.3%的人选择赔偿金入股分红，在与失地农民交流中也隐约察觉，很多失地农民对政府能否保证一直分红并非很乐观，很大程度上取决于政府利用征收的土地所招商引资的项目。虽然入股分红是一个长久之计，也愿意加入其中，只是希望政府给予农民一定的承诺。还有 25.8%的人选择了安

排就业，这部分人主要是在 20 岁到 40 岁之间，还未认真考虑养老的事情，希望安排就业增长技能，从而靠自身努力养家糊口。

五莲县对过去四年间的征地行为以一次性货币补偿为主要补偿方式，对因道路修建、延伸而占用农户住房的行为主要采取住房安置和货币补偿相结合的方式。这就涉及一个“补偿款用途的问题”，在回答“对补偿款最先考虑的用途是什么”的问题时被调查者的答案主要集中在储存起来以备急需、子女发展基金以及购买养老保险等。如图 2-3 所示：

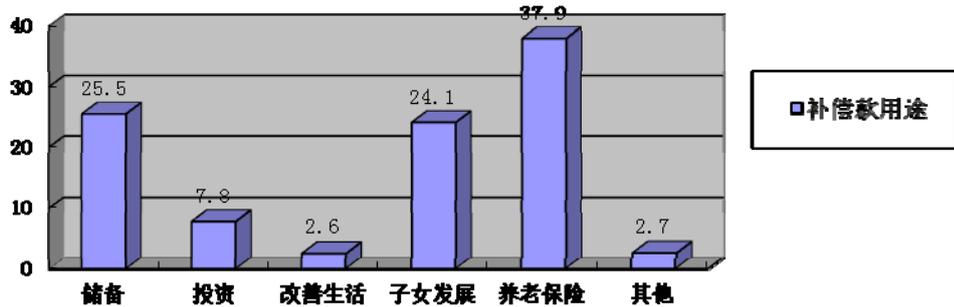


图 2-3 失地农民补偿款用途调查

在询问补偿款用途一题时，被调查者有 37.9% 的人选择了养老保险，数值这么高的原因 2013 年年底五莲县政府出台了一项照顾失地农民的惠民政策，失地农民一次性足额缴纳养老保险金之后，每月像城镇居民那样领取退休保障金，这一政策的出台使得更多上了年纪的农民愿意参保，从而一定程度上解决了农民的后顾之忧。排在第二位的是储备以备不时之需，占 25.5%，失地农民没有了收入来源时，有限的土地赔偿金并不敢乱动。之后的儿女发展基金占 24.1%，中国的传统观念使得父母不舍得花钱而想留给子女，一方面是供子女上学，一方面是为子女买房子等。还有 7.8% 的人将土地赔偿金用于投资，据了解一部分人用于买保险类的理财产品，一部分用于民间借贷，还有个别的开门市。只有 2.6% 的人用于消费来改善当前生活，与这几个人的交流中发现，他们都秉持着尽快享受的价值观，当然也没有什么后顾之忧，其中一家有两个女儿都已出嫁，没有什么大的开销。还有 2.7% 的人会选择买社会保险，孩子婚嫁等。

(2) 失地后的基本生活情况

第一，收入来源及收入情况变动，由于土地被征用，被调查的失地农民的收入来源渠道也发生了相应的变化，原本占 41.4% 的务农人员也有相当一部分转到

外出务工，并有一部分上了年纪的农民失业在家，这样的话，靠农业作为主要收入来源的失地农民只占 18.1%，其余的失地农民主要通过外出务工，个体经营，子女赡养及国家养老作为主要收入来源，如图 2-4 所示：

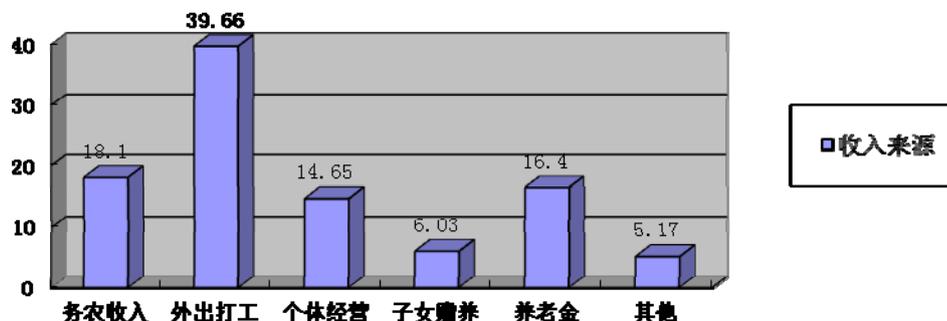


图 2-4 失地农民收入来源调查

从调查问卷分析得出，农民一旦从土地脱离出来，瞬时间就失去了土地天然的生活资料供给及生活保障的功能，也就是说，失地农民必须通过其他途径增加家庭收入维持日常生活。从调查中了解到，失地农民在失去土地之后大都选择了外出务工的方式增加家庭收入，据被调查者反映，他们的工作能否稳定直接取决于企业的效益，很多乡镇企业本着有订单就开工，没订单就放假的原则，工作时间不连续，使得务工人员还不能再找别的工作，不能保证收入稳定，再者，被调查者工作的单位基本上没有缴纳养老保险的，所以养老问题还得自身解决。当然还有一部分到退休年龄的失地农民通过一次性缴纳养老保障金之后每月领取退休金来维持家庭生活，这是五莲县政府于 2013 年 12 月出台的一项安抚失地农民的惠民政策。仅有 4 人在失去土地后由务农转为个体经营，还有 7 人在失去土地后就不在工作而是通过子女赡养，剩余的 6 人的收入来源应算为财产性收入，有把资金借给当地企业涨利息的，有出租房租收租金的等。

被调查者征地前后的家庭年收入也有一定程度的变化，如表 2-2 所示：

表 2-2 征地前后家庭年收入对比

年收入	1 万元以下	1 万到 3 万	3 万到 5 万	5 万以上
征地前区间收入占比%	3.4	40.5	33.6	10.6
征地后区间收入占比%	5.2	47.4	31	16.4

从表 2-2 可以看出, 征地后家庭收入在 3 万元以下的比重有所上升, 收入是 3 万到 5 万元的被调查者比重有所下降, 而 5 万元以上的被调查者确有所上升。通过以上数据虽然不能得出政府征地行为一定使得失地农民家庭收入下降, 然而却可以肯定的是增加了弱势群体的比重。在现场调研了解到, 之所以出现较低收入的家庭受征地行为影响较大的结果, 一个重要的原因是这些家庭的收入来源往往是双重的, 一方面来自农业种植, 另一方面这些家庭的男主人往往在县城打工。而出现 5 万元以上收入的被调查者增多的现象, 笔者了解到, 这些家庭基本上都住在城乡结合部附近, 家里的土地面积就不是很多, 但又不舍得不种, 这就大大牵涉了很大一部分精力, 而每年的收成收入也基本微乎其微, 失去土地后解放了家庭劳动力, 使得收入较原来收入大大增加, 再者, 有些失地农民能够做到有效理财, 用补偿款增加家庭收入。

第二, 支出项目的变动。土地被征用对于一部分人来说就是“雪上加霜”的行为, 不仅切断了他们唯一的收入来源, 还让他们增加了支出, 原本自给自足的粮食、蔬菜、水果等失去土地后都要到集市购买, 大大加重了失地农民的生活负担。

从与被调查者的交谈了解到, 失地农民在征地后主要增加的支出项目为饮食消费和理财投资, 其他支出项目基本未发生改变。之所以理财投资项目发生改变一个重要的原因是失地农民在失去土地后都拿到了一笔与其收入相比较大的补偿款, 有十几位失地农民表示要购买银行理财产品, 据一些失地农民透露, 他们将失地补偿款用于民间借贷, 往往把资金放到当地效益较好的企业, 年利率达到 10%到 12%。

2.3.3 失地农民的养老情况调查分析

(1) 五莲县养老保障惠民政策

被征地农民按灵活就业人员属地参加城镇企业职工基本养老保险, 按以下办法参保缴费: 办法施行时男不满 45 周岁、女不满 40 周岁的, 从参保之日起按规定缴费; 办法施行时男满 45 周岁不满 60 周岁、女满 40 周岁不满 55 周岁的, 从男满 45 周岁、女满 40 周岁时补缴; 办法施行时男满 60 周岁、女满 55 周岁的, 一次性足额补缴 15 年养老保险费后方可申请领取基本养老金。其中, 男超过 60 周岁、女超过 55 周岁的, 年龄每增加 1 年, 补缴额度相应减免 1500 元, 累计减免不超过 1.5 万元。

此外, 被征地农民社会保障资金由政府补贴、集体补助、个人缴费组成, 政

府补贴资金按规定从土地出让收入中列支，单独选址项目由用地单位承担，个人和集体缴纳部分可以从土地征收补偿安置费中列支或者抵缴。

(2) 失地农民养老方式选择

据现场了解，在五莲县被征地农民养老政策出台以前，失地农民主要是靠土地赔偿金及家庭积蓄养老，而政策出台以后，购买养老保险的人数大大增加，因此在问及“养老方式选择一题”时形成了图 3-5 的格局：

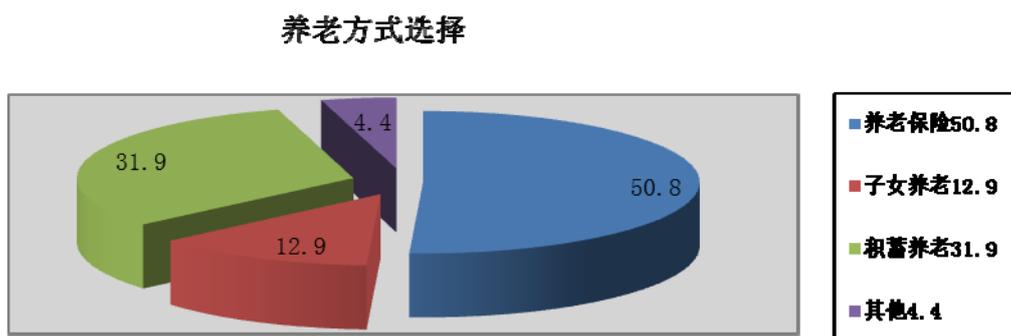


图 3-5 失地农民养老方式的选择

从图中可以看出占一半以上的被调查选择了购买养老保险，说明大多数人还是希望过上像城里人那样有退休的生活，通过现场调研，有些被调查者的养老保险是子女给买的，有些则是借款购买的，他们反映原有的土地赔偿金基本上也用完了。还有 31.9%的人选择了积蓄养老，通过和他们的交流了解到，之所以选择积蓄养老一方面是对自己的身体状况不自信，担心缴纳的养老保险收不回来，另一方面是由于家中没有闲钱，不愿借款购买。有 12.9%的被调查者选择了子女养老，这部分人基本上能自己做点零活，同时子女较多能给点生活费。还有 4.4%的被调查者之前在企业缴纳了养老保险。

3 五莲县失地农民养老保障面临的问题分析

城市化进程的不断加快,使得越来越多的农民失去土地,这样失地农民的养老保障就成为中央以及各地政府普遍关注的一个问题。在中央政策中,对失地农民的社会保障,尤其是基本生活方面的保障,各地都制定了相关措施,五莲县政府也为失地农民制定了一些优惠政策。但是,我们应该意识到失地农民的养老保障仍然面临着很多的问题。老龄化时代的到来,使得这个问题需要尽快解决,否则可能引发其他的社会风险。

3.1 传统保障功能的弱化

3.1.1 家庭保障功能的削弱

家庭养老是与传统的农业社会发展相统一的,大部分依靠的是子女对父母的赡养。在对五莲县失地农民的调查中发现,多数农村老人没有退休金,购买养老保险的也很少,大部分依靠的还是子女以及自己的积蓄进行养老。然而,一方面由于计划生育的普及,家庭规模逐渐呈现出“四二一”模式,家庭养老负担加重;加之现代青年人的家庭意识薄弱,传统的赡养老人观念淡化;同时,由于现代社会剧烈的竞争压力使得年轻一代的时间和精力分散,照顾老人就会受到制约。另一方面,城乡经济发展的不平衡,城市化进程的加快,使得越来越多的年轻人离开家乡,只留老人在家中,使得家庭养老功能减弱。最后,由于失地农民大多数教育以及技能水平较低,年龄也相对较大,就业困难,工资也较低,这样在经济上就遇到了困难。这些都导致了传统的家庭养老保障的大大弱化,这样失地农民养老需求就得不到保障。

3.1.2 土地保障功能的丧失

农民有了土地就有了基本生活的保障,土地是国家通过法律赋予农民的,农民对土地具有使用权利,这些土地也可以为农民提供养老保障。从与五莲县失地农民的交流中了解到,土地对于他们是最重要的养老方式,甚至比子女更可靠,即使是上了年纪的农民也会不辞劳作,继续耕种在土地上,基本上过着自给自足的生活。因此说土地对农民的生活保障有很重要的影响。城市化的加快,使得失地农民越来越多。农民失去土地,也就失去了土地上的一切权利,换句话说,就是土地的社会保障能力随之丧失了。大部分农民认为失去了土地,也就失去了对

基本生活的保障。虽然大部分的失地农民可以通过打工来赚钱养家活口，可这样的工作收入并不稳定，一般而言，这些企业大部分都没有为他们提供养老保障。这样就需要政府为这些失地农民建立长期有效的机制，解决养老问题。

3.2 缺乏对失地农民制度的保障

3.2.1 养老保障制度不健全以及征地补偿制度存在缺陷

五莲县把人均土地不满 0.3 亩的农户纳入到城镇养老保障体系中，对加入到社会保障体系中的失地农民来说无疑是巨大的优惠，而对于大多数失地农民来说仍然处在社会保障范围之外。现在城镇的社会保障体系发展较快，并逐步完善，趋向于向社会统筹方向的发展。在农村则以国家救济和群众互助为主，保障水平远低于城市，同时养老保障措施现在还基本没有。所以，农村养老保障制度的健全亟待解决。

在现实中长期存在着征地补偿制度的不合理和土地产权制度的不明晰，征地中就会产生很多问题：第一，征地程序不规范，监督体系不健全。农民对信息不能及时了解，导致政府缺乏了外部的监督，只是自行做出一些安排，农民只能听从。第二，土地的补偿费用分配不合理。土地虽并不是完全属于农民所有，但却享有土地上所有经济效益。这样的话，农民也应当参与土地赔偿的分配。由于农民不具有土地拥有权，所以土地赔偿费归集体所有，农民所获补偿费很少。这种分配方式严重损害了失地农民的权利。

3.2.2 立法定规的滞后与相应保障机制缺失

五莲县对失地农民的养老保障未建立有效的法律法规体系，普遍使用一次性补偿金进行安置。在当前状况下，五莲县为推出自己独创性的改革措施，往往忽略了农民的真实想法和意愿，强制性的将土地征收或者整改，而农民对这些都存在着强烈的抵触心理。

五莲县对达到保障条件的失地农民发放养老保险金，但缺乏完整的保障机制。一方面，缺乏统一明确的监管机制和运行机制。对失地农民的社会保障机制缺乏明确的法律规定，处于无法无据的状态，这就加大了征地行为的难度。另一方面，一些村干部素质较低，财务制度不透明，补偿费存在着一定程度的流失，使得农民的利益严重受损。综上所述，立法定规的滞后与相应保障机制缺失对失地农民的养老保障存在着重大影响，亟待整顿。

3.3 缺乏对失地农民人性化保障

3.3.1 失地后缺乏稳定持续的资金支持

当前就失地农民的社会保障实践模式来看,大多数都是一次性获得土地补偿费、安置补助费等费用,这对于今后长期稳定的发展是难以实现的。就对失地农民的被征地影响之初来看,对其生活影响较小。在一次性补偿之初,生活水平有所提高,但随着时间的慢慢流逝,他们的生活水平会随着经济情况,个人收入情况,健康状况和年龄等具体情况存在巨大的差异。尤其对于那些受教育程度较低,消费没有计划和年老多病的失地农民来说,生活陷入贫困的可能性更大。我们要想建立与经济发展水平相适应的失地农民的社会保障制度,只能低标准起步。若将失地农民全部纳入到城镇职工基本养老保险制度中,将超越我国现行的经济发展水平。所以,要想保证失地农民的养老,就必须建立稳定持续的资金支持。

由于五莲县并非东部发达地区,土地赔偿款等级也就不高,土地补偿款按照3.4万/亩进行赔偿,青苗及附着物补偿款为320元/亩。由于是一次性货币赔偿,很难起到长远保障的功能,再加上有些农户消费欲望很强,得到较大数额的赔偿款之后很可能用于消费,在调查过程中发现,很多农户将赔偿款用于翻盖房屋、添置家具等,花费很大,以至于去年购买养老保险时拿不出资金。

3.3.2 失地农民生活空虚度增强

每一个农民都拥有耕种土地的权利,这就是农民的天职,不仅是是对国家粮食安全的保障,同时也是自身价值的有力体现。

农民原本过着“日出而作,日落而息”的生活,虽然在劳作过程中甚是辛苦,可谓“锄禾日当午,汗滴禾下土”,但他们在耕作中体味着生活的乐趣,在秋收时收获满满的成就感,他们感到自己对于社会、对于家庭是很有价值的,但当自家的土地被征收后,他们也就失业了,并且心理上的失落感是很强的,所以说政府要高度关注这一事实,想办法解决失地农民精神空虚的问题,同时失地农民也要尽可能的想办法实现自救。

在对五莲县失地农民的调研中发现,很多农民失去土地后无所事事,上了年纪的农民只能蹲街头聊天、找闲地下棋,而对于年纪轻一点的人来说,如果没有土地耕种,又没有什么技能到城里打工,很容易沾染上一些不良习气,例如酗酒、赌博等,还有甚者走上了违法、犯罪的道路,直接影响社会的和谐与稳定。

4 五莲县失地农民养老保障模式的选择

目前,可供五莲县选择的失地农民养老保障模式主要有家庭养老、养老保险金养老以及社区服务养老三种,而作为弱势群体的失地农民选择哪种养老模式,对其生活质量水平的保持和提高具有很重要的作用,本文通过对以上三种较为常见的养老模式进行现状分析和功能评价,力求为五莲县失地农民找到一种适合的养老模式

4.1 家庭养老模式

家庭养老模式是以家庭为载体,以血缘为纽带,由家庭成员对老人提供物质生活方面和精神满足方面的照顾。在自给自足的农业社会阶段,不同区域间人口流动规模相对较小,家庭规模相对较大,再加上城乡户籍制度的限制,家庭成员中“背井离乡”的微乎其微,这就为家庭养老模式创造了先决条件。家庭养老模式以父母育养子女,子女长大成人后赡养父母的形式实现代际循环,维持社会和家庭的稳定发展。

4.1.1 家庭养老模式的现状

在“百善孝为先”价值观的影响下,父母很难接受类似养老院模式的养老,家庭养老的重要地位就很难被撼动,再者失地农民的养老保障机制尚未健全,在以后相当长的时间内仍然会作为最主要或者说最有力的辅助保障方式。在此影响下,父母仍然希望在年老的时候享受子孙满堂的天伦之乐。

然而,计划生育国策的贯彻落实让原来规模较大的家庭大大缩小(每个农村家庭最多有两个孩子),这一现状减轻了农民家长抚养子女的经济负担,与此同时就增强了父母对子女的期望,而求学是农民孩子改变命运的唯一途径,同时伴随1998年高校扩招,很多农民孩子如愿进入大学深造,再者户籍制度慢慢放开,子女由于城市的发展机会较多而留在城市,从而产生了越来越多的“空巢”家庭。再者,城镇化和工业化进程的加快让越来越多的农民失去了养老保障的物质基础——土地,很多农民子女不得不到城里打工,让老人留守家中,从而家庭养老模式不断弱化。

4.1.2 家庭养老模式的评价

家庭养老模式比较普遍的被五莲失地农民所采用,但是又不能很好地实现养老保障的功能,具体表现在以下两个方面。

一方面家庭养老模式的不可替代性。家庭养老是以血缘亲情为基础而发挥养老保障功能的养老模式,纵然受制度变迁、人口迁移等元素的影响,近些年家庭养老模式存在被弱化的趋势,社会化养老趋势加强,但只要家庭传承的存在,家庭养老就不可能完全被割舍。再者中国人受儒家“孝”文化的影响较重,这就为家庭养老模式创造了良好的社会道德氛围,只有极少数人敢于越此雷池。另外,失地农民养老保障体系尚未健全,或者说存在着一定的时滞问题,这就使得失去土地的农民只能靠家庭养老作为保障。

另一方面家庭养老模式功能有限性。工业化和城市化的延伸让越来越多的城郊农民失去了土地,也就失去了土地的一切保障功能,上了年纪的农民又不能出外打工,只能靠子女养老,无法实现自我养老。然而,由于国家经济结构的调整以及农业机械化程度的提高,城市对劳动力的需要不断扩大,而农村却解放了大量的适龄劳动力,从而导致农村大量适龄青年涌入城市,这样家庭养老就缺乏足够的后备力量。再者,市场竞争力和生存压力越来越大,子女供养老人的力量越来越淡薄。这就大大削弱了家庭养老的作用。

4.2 养老保险金养老模式

单纯的家庭养老很难满足失地农民的养老需求,保险金养老是对家庭养老的重要补充,至今为止,对失地农民保险金养老的实践探索取得了一定的成果,形成了一些代表性的养老模式。概括的看,各地现有的实践模式主要有“新农保模式”、“城保模式”、“商保模式”三种。

4.2.1 保险金养老模式的现状

(1) 新农保养老模式是以保障农村年老居民的基本生活为目的,由个人、集体、政府三方出资作为保障资金来源,从而把失地农民纳入到新型农村养老保障体系。在现行的新农保养老模式,中央政府补贴 55 元,个人缴纳数额相当有限。再者,筹集的新农保基金由县级政府统筹管理,而基层政府财政支持和保障能力有限,使得对失地农民的养老保障停留在较低水平,很难达到预期的保障效

果。

(2) 城保模式是失地农民失去土地后实现“农转非”的保障模式。当前的“城保模式”主要采取两种形式：一是按照城镇居民的参保标准，根据被征地农民的不同年龄和个体能力，将其分别纳入城镇职工基本养老、医疗和失业保险体系或城镇居民最低生活保障体系，享受与城镇居民相同的养老保障待遇。采取这种形式的地区有北京、天津、苏州等经济比较发达的地区。“城保模式”的第二种形式是按照“双低”标准，将所有失地农民，按不同的征地时间、不同年龄阶段设定不同的缴费标准，纳入城镇职工基本养老、医疗保险和失业保险体系或城镇居民最低生活保障体系^①。

(3) 商保模式是以参加商业保险为前提，确立一种“政府+商业保险”的制度格局，从而保证失地农民在融入城镇生活的过程中享受到养老保障，河北、重庆等省市主要采取此种养老模式^②。该模式规定，凡征地时女满 40 周岁、男满 50 周岁可自行申请，土地行政主管部门将其土地补偿费、安置补助费交给保险公司办理储蓄式养老保险。保险公司作为委托人，为参保的失地农民建立个人长期账户，主要承担养老金给付服务^③。

4.2.2 养老保险金养老模式的评价

自五莲县出台被征地农民养老保障优惠政策之后，部分达到条件的失地农民加入到了养老保障体系中，但比重并不大。仍需出台刺激政策鼓励失地农民购买养老保险金，实现失地农民经济的独立，也是对家庭养老有效的补充。

(1) 养老保险金可以稳定失地农民的收入来源，保障基本生活。大部分失地农民通过将土地补偿金转换为社会保障金，从而有效地将短期收益转变为长远收益，这就解决了低收入年老农民的后顾之忧。

(2) 对失地农民提供养老保障可以很好地缓和失地农民的不满情绪，缓解征地主体与失地农民之间的矛盾。失地农民之所以对征地行为不满，最关键的症结是基本生活难以保证，而让失地农民参与社会保障体系，就可以消除失地农民的对抗行为，让征地行为顺利进行。

^① 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.

^② 郭喜. 当代中国被征地农民养老保障问题研究[M]. 北京. 中国社会科学出版社, 2012 年版, 第 102~103 页.

^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.

(3) 失地农民享受社会保障可以有助于消除城乡二元结构, 更好的统筹城乡发展, 减少失地农民对征地行为的阻碍, 保证城镇化和工业化的有序、健康、快速发展, 从而让更多的失地农民共享发展改革的成果。

农民能够加入到社会保障体系是制度的进步, 但依然需要不断完善, 主要体现在以下几个方面:

(1) 对于失地农民来说, 参加社会保障体系所缴纳的保费数额偏高, 失地农民缴纳完保费以后, 土地赔偿金和安置补助费就所剩无几, 很难维持正常的生活。

(2) 社会保障层次不一, 原本收入低的失地农民很难参与到养老金较高的社会保障体系中去, 这样低层次的养老保障对失地农民的基本生活帮助不大。

(3) 失地农民群体参保积极性不足, 很多失地农民对自身的身体状况不自信, 担心参保资金回收不会来。再加上基层政府薄弱的财政支持与保障能力可能使失地农民养老保障停留在较低水平, 影响了失地农民的参保积极性。

4.3 社区养老模式

社区养老模式并非单纯意义上的集体养老, 现行的集体养老模式的载体主要是养老院, 而到养老院养老的老年人往往都是情非得已, 并且在养老院很难得到良好的照顾和精神的安慰, 又由于空巢家庭数目的增多, 社区养老模式就必然成为一种趋势。

4.3.1 社区养老模式的现状

(1) 我国已经加入老龄化国家行列, 老龄人口比重逐年增大, 又由于家庭规模的缩小, 子女的养老负担大大加重, 从而对社区服务式的养老机构需求增加, 而我国目前仅有少数经济发达地区建有社区养老机构, 大部分地区在社区养老方面仍然空白。

(2) 现行的社区养老机构多以生活服务为重点, 缺乏相应的心理咨询指导, 也就是说到社区养老机构养老的老年人在精神上很难得到寄托。当前我国失地农民精神生活存在的主要问题有: 赌博、打牌玩麻将之风盛行; 精神文化活动单一, 平时主要靠看电视、闲聊度日; 文化设施缺乏, 力求不断充电的失地农民数量

少^①。养老金可以稳定失地农民的收入来源，保障基本生活。大部分失地农民通过将土地补偿金转换为社会保障金，从而有效地将短期收益转变为长远收益，这就解决了低收入年老农民的后顾之忧。

(3) 社区养老机构服务层次还有待提高，现行的社区养老机构更多的是面向具有一定经济实力的老年人群，而失地农民作为弱势群体很难参与到社区养老机构中。

4.3.2 社区养老模式的评价

社区养老模式是五莲失地农民期望采用的模式，尤其内在的优势。农村社区养老模式是以家庭养老为载体，以社区服务为手段，一方面为居家老人提供生活照顾及上门服务，另一方面组织社区老人参加丰富的文娱活动。综合以上两个方面，社区养老模式优越性明显。

(1) 居家老人无需到特定的养老机构居住，这样就大大缓解了居家老人的心理压力，同时对周边环境熟悉，不至于让失地农村顿生失落感，从而更好的交流感情、维系亲情，有利于老年人的身心健康。

(2) 社区养老能够弥补家庭养老的弊端。家庭规模缩小，子女多在城市工作、打工，对父母日常生活的照顾力不从心。而社区养老机构承担起对年老者的日常生活照顾，包括建立公共食堂、文体设施以及消费投资场所等。

(3) 缓解公立养老机构的压力，减轻财政负担。近些年政府允许民间力量购买公共服务，这就使得民营的社区养老机构应运而生，从而政府可以减轻相应的负担。

当然，建立社区养老机构还存在一定的制约因素，有待进一步完善。

(1) 单方面的个人与企业很难完成社区养老机构的建设，主要是资金筹集难度较大，政府如若不提供一些帮助，社区服务只能维持在较低水平。

(2) 社区养老机构的配套设施不够健全，现行的社区养老机构很难满足老年人对各种设施的需求，尤其缺乏文化娱乐活动的引导。

(3) 社区养老机构的服务人员素质不高，未能形成“老吾老以及人之老”的价值观，对待行动不方便的老年人缺乏耐心，很难达到老年人的服务要求。

^① 陈春莲. 当前我国农民精神生活问题及解决的路径选择[J]. 北京政法职业学院学报, 2010(3):103-106.

5 解决五莲失地农民养老保障问题的对策建议

五莲县在失地农民养老保障方面所反映出的问题具有一定的普遍性，这就需要国家出台相应的政策，制定有效的制度，例如本章前三节提及到的完善土地征用补偿安置制度、建立并完善失地农民养老保障体系、丰富创新养老保障政策工具等，这可以说是从宏观的角度力求解决失地农民养老保障的问题。同时五莲县也要根据自身实际以及经济发展水平，适当的出台相应措施，例如本章提及到的寻求解决失地农民精神生活问题的路径和努力构建农村多功能养老服务社区等措施，实现各征地主体的相互配合，从而充分保障失地农民的合法权益，达到妥善解决失地农民养老保障问题的目的。

5.1 完善土地征用补偿安置制度

5.1.1 规范土地征用权力

法律规定为满足公共利益的需要，国家有权采用适当的方法征用农村集体土地，而在现实操作过程中，基层政府往往不按经济发展规律办事，大量侵占农村土地而无法实现预期的发展目标，大大降低了土地的利用效率，引致了一系列的问题，这就要求政府在未来的工作中要规范土地征用权力，不断完善土地征用制度。

首先，规范征地主体审批制度，制定相关的土地征收法律法规。当前我国的土地征用随意性很大，地方政府出于对地方财政和经济发展的考虑，往往会低价征收农民土地，高价出租给引入的投资方，但在实际过程中，存在投资方骗取贷款的现象，操作程序极不规范，严重损害了失地农民的利益，同时大大降低了原本土地的利用率。这就要求国家出台相关土地征收政策，禁止地方政府随意批地搞开发建设，务必守住耕地 18 亿亩红线。其次，严格依法征用农民土地，尽可能满足农民的合理要求。地方政府在征地过程中存在着急功近利的现象，无视农民的合理诉求，很容易激化政府与农民之间的矛盾，群体上访事件有增无减。这就要求地方政府在实际工作中注意工作方式、方法，以恰当合理的手段获取土地，满足公共事业用地以及建设用地。再次要严格控制土地用地。对于公共事业建设用地，政府部门要以平等协商的方式与农民沟通，依法有序的征用土地，禁止打着公共建设的幌子将土地用于其他用途，同时杜绝政府为把耕地划转为建设用地

而把耕地变为荒地的行为。

5.1.2 建立和完善失地农民的意愿表达机制

在当前征地过程中，失地农民作为最主要的利益主体，往往被排除在政策制度之外，只能被动的接受失去土地这一事实。由于失地农民缺少平等协商的机会，在征地过程中很容易产生抵触情绪，这也是近些年以来围绕征地补偿的上访和群体性事件不断增多的重要原因。从而只有通过建立和完善失地农民的意愿表达机制，充分保障失地农民参与平等协商的话语权。并且本着公平、公正、兼顾公共利益与个人利益的原则，才能使征地补偿工作走上常规化和法制化，从而化解失地农民与政府部门之间的矛盾。

5.1.3 提高征地补偿安置的规范化程度

失地农民在被动失去土地之时，政府部门的补偿安置工作务必走上规范化和制度化的轨道。一方面，要进一步完善失地农民补偿安置的工作程序，由于工作程序的不完整，导致征地主体间的矛盾激化，补偿安置工作中断，势必影响公共事业建设以及地方经济的发展。针对这一问题，必须明确征地主体间的责任，同时不断完善工作流程，在有章可循的前提下提高工作效率。另一方面，要进一步细化补偿安置的内容，政府部门要站到失地农民的立场切实考虑失地农民的难处，并通过多方协调满足失地农民的合理要求，尤其是要改变一次性货币补偿的模式，本着能让失地农民可持续性生存和发展的思路进行有效合理的统筹安排，完善包括养老、医疗在内的社会保障体系，将补偿安置工作做到实处，解决失地农民的后顾之忧。

5.2 建立并完善失地农民养老保障体系

5.2.1 完善社会保障领域的相关法律法规

一方面要从如何更好地发挥政府社会保障职能的角度加强相关立法，特别是要对社会转型过程中利益受损主体的基本权利保障予以明确，确定政府对社会弱势群体以及利益受损主体的兜底责任。就失地农民而言，必须要通关相关立法，明确对他们的利益补偿和基本权利的保障，保证失地农民在基本生活、子女教育、就业发展等方面的合法权益不受影响。另一方面要做好组织立法工作，明确养老保障机构的服务范围、流程规范以及监督机制，并针对征地过程中出现的违法、违规问题，要明确各权益主体的责任，建立相关责任的追究机制，切实做到有法

可依与有法必依。

5.2.2 建立失地农民养老保障账户

近些年，由于征地主体间的矛盾越来越尖锐，各级政府也加大了对失地农民养老保障的重视力度，同时伴随着地方政府财力的增强，相继出台了一些有一定差别的养老保障政策，特别是东部沿海的一些城市将失地农民养老保障体系与城镇养老保障体系相统一。

在基本公共服务均等化目标的指引下，各级政府要集思广益，充分发挥“有形的手”的作用，通过政府、集体、个人三方力量筹集失地农民养老保险金，增加失地农民的养老保险账户，这就为建立失地农民养老保障体系创造了物质基础。只有失地农民的养老保障账户富余了，才能实现城乡养老保障待遇的对接，城乡二元结构的现状才能得以消除，共同富裕的目标才能实现。

5.2.3 加强对失地农民养老保险金的管理

近来，政府开始试点购买民间力量来承担公共服务，在养老金的管理方面，也由单纯的政府公共管理转变为公共管理和私营管理相结合的模式，拓宽了养老金的投资渠道。

养老保险金原本单纯依靠政府管理，政府出于养老金的保值考虑，往往将养老金投入到收入率非常低的政府债券及公共事业中去，很难保证养老保险金的保值增值。而引入民间力量管理养老金，大大增加了基金投资方式，并能通过有效投资，确保养老金的利益最大化。

既然引入了民间力量管理养老金，必然存在着追求利益最大化的目标，而高收益的背后必然也隐藏着高风险，这就要求政府加强对养老金投资的风险管理以及监控管理，要通过技术手段对民间力量的投资进行风险评估，保证养老金投向的安全性。

5.3 丰富创新养老保障政策工具

5.3.1 提高公共财政政策的统筹层次

公共财政理应无歧视的为全体社会成员服务，但在长期城乡二元结构的背景下，失地农民很难公平的获得与城镇居民同等的公共福利。近些年中央政府加大了对民生问题的关注，目标是促进城乡基本服务化。这就需要政府充分发挥公共财政的杠杆作用，科学的界定财权和事权，进一步明确地方政府财政支出服务范

围及保障责任,改变目前地方政府税收过少,负担过重的局面。将失地农民的养老保障投入由县级政府提升到省级甚至中央政府的层面,强调省级及中央政府转移支付的责任,这样通过更高层次的公共财政统筹,为失地农民均等化的享受养老保障提供坚实的财政基础。

5.3.2 不断完善“农转非”政策

从当前来看,仅有三成的失地农民转为城镇户口,剩余的失地农民仍然保留农村居民的身份^①。在现行的制度框架下,失地农民能够均等的享受养老保障首先取决于失地农民的身份。由于身份转换的滞后,大多数适龄青年只能以农民工的身份进城务工,很难参加城镇养老保险,留守农村的失地农民更是处于“无保障”或者“低保障”的状态。

针对以上问题,需要加快推进“农转非”政策的实施以及户籍制度的改革,扩大失地农民“农转非”的覆盖面。协同推进“农转非”政策以及户籍制度,打破城乡分割的壁垒,实现统一的户口登记管理制度。总之,“农转非”政策的规范和统一对于创新失地农民养老保障制度,保证失地农民的可持续性生计具有重要的现实意义。

5.4 寻求解决失地农民精神生活问题的路径

5.4.1 充分利用大众媒体,弘扬社会积极向上的主旋律

在失地农民精神生活较为空虚的背景下,往往参加一些不利于身心健康及个人发展的活动,例如失地农民会拿着土地赔偿金去赌博,去过度消费等,还有很多人会聚集到街头闲谈度日,毫无生活价值以及生命意义。这就需要政府充分利用大众媒体通过喜闻乐见的方式向失地农民传播健康文明的生活方式,引导失地农民走上摒弃陋习,积极向上的生活道路,帮助他们逐步树立正确的人生观、价值观、世界观。同时面对失地农民现实生活中的实际难题和心理困惑,政府各部门及媒体单位要齐心协力,创造公开、透明、有效的救助平台,使他们真心的感受到政府和社会的支持,从而更好的推进城镇化建设。

5.4.2 加大农村文体设施的投入,为精神养老提供物质支持

农村文体设施的多寡直接关系到失地农民文化活动的质量,同时也是衡量农村精神文明建设水平的重要尺度。

^① 汪敏.论我国被征地农民社会保障制度的完善[J].理论界,2009(1):6-7.

传统农民基本上保持着“日出而作，日落而息”的生活节奏，所谓的精神生活无非是劳作的充实感和收获的满足感，很少涉及到文化的层面，虽然近些年，为响应建设社会主义新农村的号召，基层政府加强了文化站、农家书屋、大众阅览室以及健体场地的建设，但仅仅是点的建设，很难吸引失地农民前去学习、锻炼。这存在两方面的问题，一是基础设施覆盖面的扩大，通过政府投入与引导社会力量积极参与投资的方式加强基础设施的建设，方便更多的失地农民对知识及信息的获取。二是引导失地农民充分利用文体设施，现实状况下，失地农民对文体娱乐活动的渴求度低，农村文体设施利用率不高，这就要求基层政府要做好宣传工作，引导失地农民改变原有的生活方式，养成爱读书、爱运动、爱探索的生活习惯。

5.4.3 加强对失地农民的教育培训，提高科学文化素质

失地农民实质就是失业农民，如何保证失业农民生存和发展的权利，关系到社会主义新农村建设能否落到实处。只有加强对失地农民的教育培训，不断提高他们的科学文化素质，使其获得生存和发展的技能，才能更好的实现养老保障。

成人教育和职业教育是提高农民文化素质的重要途径，刚开始失地农民对培训教育的认可度必然不高，这就需要基层工作人员做好宣传沟通工作，阐明培训教育的利处所在，吸引失地农民参加培训教育。同时面对经济新形势和市场新情况，基层政府要举办别开生面的讲座，一方面解答失地农民的实际问题，另一方面传递最新信息。还要普及相关领域的基础知识，包括计算机知识、法律常识、理财知识等。

5.5 努力构建农村多功能养老服务社区

5.5.1 加强农村养老社区配套设施的建设

概括来说，多功能养老社区是居住在自己家中方便享受到公共服务的社区服务模式，是集餐饮、文体娱乐、保健、就医、金融等为一体的多功能社区。现实状况下，农民实现由聚居平房到住楼房的过程中，可以不选择原有的社区模式，直接跨越到多功能养老服务社区，这就要求政府借鉴国内外关于养老社区的先进经验，创新发展思路，加大对农村养老社区的建设，新型社区可以新建场所以来吸引投资，也可以通过宣传吸引民间力量自行设计、兴建场所进行服务销售，即使不能实现配套设施的一步到位，也要在建设过程中留有余地，以备日后填充。

5.5.2 充分实现资源优化配置，降低社区服务成本

多功能养老服务社区是一个集公共物品、准公共物品及经营性物品为一体的综合性的系统，这就要求在资源配置的过程中，要充分发挥政府宏观调控以及市场的基础性作用，实现政府和民间力量的合理分工与合作，从根本上压缩养老服务社区的成本，达到降低服务收费的效果。

政府要在资源整合方面充分发挥宏观调控的作用，绝非单纯引入服务主体这么简单，要充分考虑资源提供者之间的配合程度以及收费标准，至于如何选择服务提供方，完全可以通过市场投招标的方式来进行。确定了服务商之后，政府可以通过补贴的方式鼓励他们不放弃身体衰弱及患有疾病的老年人，避免新型的养老社区变为富人聚居地。

5.5.3 增强服务人员的服务意识，提高服务水平

服务人员是社区服务与个人满足的纽带，因此服务人员个人素质及服务水平的高低直接关系到养老社区运行的好坏。因此，要想吸引更多的人参加到养老社区，就一定要培养一批服务意识较强，服务水平较高的专业化人才。

第一，高校要开设社会工作专业，分层次培养该专业的本科生、研究生，培养一批具有现代服务理念，以及专业服务方法、技巧的人才队伍。第二，政府或者养老社区机构要通过开办培训班、进修班、讲座等方式加大对服务人员技能的培训，或者通过正规部门认证的办法，提高从业人员的知识水平。第三，培养服务意识强的志愿者队伍，这其中可以吸纳部分服务热情高涨且身体状况良好的社区老人，发挥老年人的余热，达到老有所用的目的。

附 录

失地农民养老保障情况调查问卷

近年来，随着五莲县经济发展步伐的加快，工业化、城镇化水平的提高，城郊地区农民大量的土地被征用，失地农民越来越多。为了对失地农民的养老保障等一系列情况有更深入地了解，以便于有关部门研究、制定和完善失地农民养老保障相关政策、措施，本课题以问卷调查的形式，对您的情况进行专项调查。我们希望能够得到您的支持，请按照您的实际情况和真实想法如实填写问卷。我们将严格遵守有关法规，对您的个人信息保密。

问卷填写方法：填空题请您准确填写，选择题请您在合适的选项编码上划“√”，对每个问题，您可以选择一个或多个答案，也可以把自己的想法写出来。

最后衷心感谢您接受我们的调查！祝您身体健康，合家欢乐。

一、 被调查者个人基本情况

- 1.五莲县_____街道、乡镇_____村
- 2.性别：（1）男 （2）女
3. 您的年龄： _____岁
4. 您的家庭人数： _____人
5. 您的文化程度：（1）小学及以下（2）初中（3）高中、中专、技校（4）大专及以上
6. 您的职业：（1）务农（2）外出打工（3）个体经营（4）退休

(5) 无业

二、土地征用前后的基本情况

7. 土地被征用前，家庭主要收入来源：

(1) 农业生产 (2) 单位工资 (3) 房屋出租 (4) 做生意 (5) 打工 (6) 国家补助 (7) 集体补助 (8) 入股分红 (9) 其他

8. 土地征用前家庭年收入：

(1) 1万元以下 (2) 1万至3万 (3) 3万至5万 (4) 5万以上

9. 土地征用后家庭年收入：

(1) 1万元以下 (2) 1万至3万 (3) 3万至5万 (5) 5万以上

10. 与征地前相比家庭年纯收入：

(1) 增加 (2) 减少 (3) 不变

11. 与征地前相比，家庭年消费支出：

(1) 增加 (2) 减少 (3) 不变

12. 土地征用后引起消费增加的主要项目是：

(1) 日常生活支出 (2) 投资支出 (3) 教育支出 (4) 医疗费用支出 (5) 其他_____

13. 被征用土地占您家原有土地的比例：

(1) 全部 (2) 大部分 (3) 小部分 (4) 很少

14. 征地前人均土地数量_____亩；征地后人均土地数量_____亩。

15. 土地被征用后，政府对您的安置方式是：

(1) 安排就业 (2) 一次性货币安置 (3) 留地安置 (4) 提供养老保险 (5) 预留土地入股分红

16. 您对土地被征用的态度:

(I)愿意原因: (1) 种地收入太低 (2) 城市生活质量高 (3) 收入增加的机会更多 (4) 使生活更方便 (5) 可转为城市户口 (6) 拥护政策, 为经济发展着想

(II)不愿意原因: (1) 没有其他收入来源, 生活无保障 (2) 难就业 (3) 政府低征高卖, 补偿太低 (4) 土地会不断增值 (5) 视种地为生活不可缺少的一部分

17. 土地被征用后, 您最关心的问题(只选一项):

(1) 就业问题 (2) 生活问题 (3) 补偿安置问题 (4) 养老问题 (5) 其他_____

18. 你最希望的最好的征地补偿方式是(只选一项):

(1) 安排就业 (2) 一次性货币安置 (3) 提供养老、医疗、失业等方面的社会保险 (4) 预留土地入股分红 (5) 其他_____

19. 分到补偿款后, 您最先考虑的用途是(只选一项):

(1) 储蓄以备日后之用 (2) 投资 (3) 改善生活 (4) 买养老保险 (5) 子女发展 (6) 其他_____

20.土地征用后, 您的主要收入来源是 (只选一项):

(1) 务农收入 (2) 外出打工 (3) 个体经营 (4) 子女赡养 (5) 养老金 (6) 其他_____

21. 你认为征地补偿工作中不合理的方面是:

(1) 补偿太低 (2) 补偿费被随意截留 (3) 低征高卖 (4)

土地征而不用 (5) 补偿费分配不透明 (6) 其他

22. 土地被征用后, 您对自己的养老问题有何打算(只选一项):

(1) 靠自己的储蓄养老 (2) 靠子女养老 (3) 参加社会养老保险

(4) 其他_____

***** 问卷到此结束, 再次感谢您的支持!*****

参 考 文 献

- [1] Henry J Aaron. Economic Effects of Social Security [M]. Washington D. C: The Brookings Institution Press. 1992.
- [2] Jacques Chevalier. Stakeholder Analysis and Natural Resource Management [M]. Ottawa. Carleton University, June 2001.
- [3] Samuel. T. Prescott. Federal Land Management: Current Issues and background [M]. New York: Novaseience Publishers. 2003.
- [4] 2011 年度中国老龄事业发展公报.
- [5] 庇古.福利经济学.伦敦: 麦克米伦出版公司,1972.31.
- [6] 陈和午. 土地征用补偿制度的国际比较及借鉴[J]. 世界农业, 2004 (8): 13-15.
- [7] 陈春莲. 当前我国农民精神生活问题及解决的路径选择[J]. 北京政法职业学院学报, 2010 (3): 103-106.
- [8] 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.
- [9] 陈春燕.城市化进程中失地农民社会保障问题[J].北方经济,2005(10).
- [10] 陈信勇,蓝邓骏.失地农民社会保障的制度构建[J]. 中国软科学. 2004 年第 3 期.
- [11] 党国英. 关于征地制度的思考[J]. 现代城市研究, 2004, 19(3): 19-22.
- [12] 邓大松,薛惠元.被征地农民宜参加新农保—以湖北省为例的分析与探讨[J]. 中国社会保障,2011.3.
- [13] 邓大松,张骞.完善我国失地农民社会保障的构想[J].管理研究, 2005.
- [14] [法]H. 孟德拉斯: 农民的终结[M].李培林译.北京:社会科学文献出版社,2005.
- [15] 范欣. 关于农村社会养老保险制度建设的思考与对策[J]. 广东农业科学, 2010, 37(7): 309-310.
- [16] 葛金田.我国城市化进程中的失地农民问题[J]. 山东社会科学, 2004 年第 8 期.50 页.
- [17] 郭喜.当代中国被征地农民养老保障问题研究[M].北京.中国社会科学出版社,2012 年版,第 102~103 页.
- [18] 金丽馥.中国农民失地问题的制度分析[M].北京:高等教育出版社,2007.
- [19] 刘荣茂,刘妍.建立失地农民养老保险制度的探讨[J].安徽农业科

学,2005,33(8).

[20] 刘峰. 农村养老保障服务体系建设的困境与突围[J]. 湖南社会科学, 2013(1): 104-107.

[21] 龙卓舟. 中国农村社会养老保险研究综述[J]. 求索. 2011. 05.

[22] 卢海元. 土地换保障: 妥善安置失地农民的基本设想[J]. 中国农村观察. 2003. 6.

[23] 孟勤国等著. 中国农村土地流转问题研究[M]. 北京: 法律出版社, 2009. 140.

[24] 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, 2005. 30(4).

[25] 祁峰. 论多元化养老保障主体选择的社会进步性[J]. 经济问题探索, 2011(002): 121-126.

[26] 全国土地利用总体规划纲要(2006-2020).

[27] 沈兰, 高忠文. “土地换保障”的两种养老保险模式研究[J]. 农村经济, 2007. 05.

[28] 石宏伟. 中国城乡二元化社会保障制度的改革和创新[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2008: 124.

[29] 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).

[30] 苏莹. 我国失地农民养老保险制度初探[D]. 江西. 江西财经大学. 2012.

[31] 王克强. 中国农村集体土地资产化动作与社会保障机制建设研究[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2005: 156.

[32] 汪泽英, 何平. 建立覆盖城乡居民社会保障体系[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2010.

[33] 温晶峰. 构建失地农民养老保险的途径探讨[J]. 中国商界, 2011(2).

[34] 杨翠迎. 中国农村社会养老保险制度研究[M]. 中国农业出版社, 2003: 149-158.

[35] 严虹霞, 张宏. 失地农民社会保障安置模式研究[J]. 南京社会科学, 2007(5).

[36] 赵曼, 吕国营. 城乡养老保障模式比较研究[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2010.

[37] 赵曼, 张广科. 失地农民可持续生计及其制度需求[J]. 财政研究, 2009. 08.

[38] 郑功成. 农民权益需要用法律制度来维护[J]. 学习与探索, 2007. 3.

[39] 郑功成. 强国之路——中国社会保障 30 年[M]. 北京: 人民出版社, 2008.

[40] 《中国国土资源公报》(2001-2010).

[41] 周绍斌. 农村人口老龄化与老年保障研究[M]. 北京: 中国人口出版社. 2003.

- [42] 周显祥.关于现行土地换社保政策的探讨[J]. 国土资源情报. 2005 年 11 期.
- [43] 周培萍. 我国失地农民的现状及其对策研究[J]. 长春工业大学学报, 2010 (1).
- [44] 张学英. 可持续生计视域下的被征地农民就业问题研究[J]. 贵州社会科学, 2010 (4): 86-91.

致 谢

三年的研究生生活即将结束，在这三年的时间里我结实了许多良师益友，他们在学习以及生活方面给予了我很大的帮助。

首先，我要衷心的感谢我的导师杨爱兵老师。杨老师对我们悉心指导与关怀，无论是在学习上还是在生活中，都可以给予我们很好的建议。在这次论文的写作过程中，杨老师对我们的不解之处以及其中存在的问题都能一一细心解答。同时要衷心感谢学院的各位老师，在他们的课堂上我学到了很多。老师们的辛勤讲学和学术讲解，无论是在专业知识方面还是在社会知识方面都极大地开阔了我的视野。而且，老师们在我遇到难题以及不解之处时都能细心的为我讲解。在此，向各位老师表达深深的谢意。

其次，我要衷心感谢我们班的同学，无论是学习上还是生活上都或多或少的给予我帮助，尤其我要感谢彭嫣同学和潘喜龙同学和杨刘杰同学，他们三人对我论文的创作及修改花费了很大的心血，才有我论文的成稿。

最后要深深感谢我的父母和家人，尤其是我的爸爸，对失地农民的很多问题给予我指导，是他们的支持和默默的奉献才使我顺利完成学业，他们对我的殷切希望和无私奉献将永远激励我不断奋进。

张锡宝

二〇一四年四月



遼寧大學
LIAONING UNIVERSITY

硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE