

城镇化进程中失地农民养老保障问题研究

刘美鸽

(陕西国际商贸学院, 陕西 咸阳 712000)

[摘要]近年来,我国城镇化的步伐越来越快,导致越来越多的失地农民产生。随着他们年龄的增长,失地农民的养老保障问题也日趋严重。分析城镇化给失地农民养老保障带来的问题,旨在引起政府及相关部门的重视,能够完善失地农民养老保障制度。

[关键词]城镇化;失地农民;养老保障

[中图分类号] F323.6 **[文献标识码]** A

李克强总理在2014年的政府工作报告中指出,城镇化是现代化的必由之路,是破除城乡二元结构的重要依托。近年来,我国的城镇化进程取得了飞速发展,城镇人口快速增长。以陕西为例2012年全省城镇常住人口首次超过农村,占比达到50.02%;2015年,城镇常住人口首次突破2000万,达到2045.12万人。2016年城镇人口增长至2109.9万人,较2011年增加了339.65万人,年均增加67.9万人。同时,不同省份在城镇化进程中都有自己的特色,都是“痛并快乐着”。城镇化进程加快了,但不可避免地也出现了很多问题,比如失地农民的养老保障问题。

1 城镇化进程中失地农民现状

随着城镇化进程的加快,产生了一个新的群体,也可以说是一个边缘群体,我们称其为失地农民。失地农民不同于农民,因为他们失去了原来赖以生存的土地,同时他们也不同于城市居民,他们都没有正式的工作,老了以后没有退休金可拿。在我国,如果农民的土地被依法征收后,农业户口的家庭人均耕种面积少于0.3亩,我们把这部分农民统称为失地农民。失地农民是一个国家或地区在城镇化进程中不可避免会出现的一部分群体,是城镇化进程中的一种正常现象。

城镇化进程中各个地区经济发展水平各不相同,农民失地后得到的补偿也是高低不同。但有数据显示,有46%的失地农民生活水平比以前有所下降,部分失地农民处于“种田无地、就业无岗、保障无份、创业无钱”的尴尬群体,从而产生了很多的社会问题,比如就业、养老等问题。失地农民失地前以土地为生,失去土地以后,自身如果没有技能,那么就业就成为大问题,从而就会出现收入来源不稳定的情况。同时,从失地农民的养老保障来讲,现行的城镇职工社会养老保险对于失地农民的养老保障问题是“心有余而力不足”,他们也无力考虑和承担失地农民的养老保障问题。

近年来,我国不同地区为了保障失地农民的权益,根据自身不同情况相继出台了失地农民养老保障制度。虽然政策实施有所不同,但从共性上来看,基本都是按照年龄的不同缴费比例也有所不同,而且根据各地经济发展水平不同来确定不同年龄的失地农民的缴费数额,并且失地农民养老保险的统筹层次也在逐步提高。

目前,全国性的失地农民养老保险制度还没有建立,绝大多数地区的地方政府对失地农民的补偿基本都采取一次性支付安置补偿金的方式,让失地农民领取一次性安置补偿金后自谋职业,对失地农民的生活、就业和社会保障等问题没有做出合理的统筹规划和制度安排。而大多数的失地农民对养老保险政策一知半解,各地养老保险制度形式各有不同,大多数失地农民选择养老保险的形式也是采取自愿的原则,因此,失地农民养老保障问题在我国没有解决或解决不彻底的现象很严重。

2 城镇化进程中失地农民养老保障存在的问题

2.1 现有的失地农民养老保障制度保障性较弱

在我国,失地农民的征地过程中的安置方式往往隐含着一定程度的意志强制,如新闻当中经常报道的村级集体组织提留扣压征用补偿费,这样容易滋生腐败,也不能有效地保障养老救济。另外,失地农民养老保险的统筹层次较低,而且存在续保不能及时衔接的问题。因此,可以说失地农民已经成为一个被边缘化的弱势群体。而我国现行的失地农民社会养老保险在实际运行中缺乏切实有效的监督管理机制,特别是当农民的权益受到损害时,我们缺乏有效畅通的权利救济机制。

在我国,征地行为的市场交易规则是不统一的,现有的失地农民征地补偿安置政策具有较强的强制色彩和计划经济色彩,失地农民在土地升值的情况下缺乏与政府平等商议土地价格的“话语权”,相应的补偿标准也没有随着土地的增值而增加,而且存在补偿款分配不平等、私下交易及暗箱操作等现象。这所有的种种都会造成土地收益分配机制扭曲,从而导致农民土地权益受损。

2.2 农村劳动力的外流和养老观念的淡化使得家庭养老保障功能减弱

城镇化进程中有一部分的农用地转为工业用地。随着农用土地的减少,赋闲在家的农村年轻劳动力被迫由第一产业外流到城市中,进入到第二、第三产业。

因为长期在外打工,导致留在农村的多为老人,无人照料老人的日常生活,更无人关注他们的精神需要。或许子女可以给他们提供经济保障,但除了经济保障、情感和心里需求对于老人也是必不可少的,这就对传统的家庭养老保障带来了严峻的考验。

同时,农村地区年青一代赡养老人的美德,由于受到现代城市中不良文化和年轻人传统文化观念的转变的负面影响而有所淡化。对于民风相对还是比较保守的农村地区来说,孝文化还是主流文化,在农村有着重要的地位,敬老养老被认为是不可推脱的责任。然而,伴随着农村劳动力在城乡间的大量流动,农村地区也被多元的新文化所渗透,对传统的孝文化带来了巨大的冲击,使得其被逐渐淡化。农村新一代的年轻人由于价值观的变化对孝文化的认识也发生了变化,一些年轻人养老敬老的意识越来越淡薄,使得老年人在家庭里的地位也是越来越低,更有甚者对赡养老人的义务麻木不仁,视而不见,丧失了家庭责任感。个别年轻人在一些拜金思想、自我中心等不良文化的负面影响下,出现了虐待老人、遗弃老人、啃老族等不可思议的情况,使得家庭养老观念越来越淡,这些现象严重地影响了一个家庭两代人的情感寄托,更是对孝敬父母的中华传统美德的一种极大讽刺。

(下转 P159)

行“友邻之家”，在社会复杂事务的跨部门协作中扮演着召集者、促进者和支持者的角色，它协调社会组织、市场以及政府的关系，建立信任，增强多组织集体合作的能力，来促进社会福利，增强社会弹性和适应性，确保公共部门、第三部门和私人部门之间有效开展跨部门合作。在明确各自角色定位的理论前提下，围绕养老服务供给与需求的运行过程，通过合作、竞争、制衡机制共同作用，实现处于锥体顶部的老人养老权利与利益。该运行机制是一个交互的、由上到下、由下到上双向的、动态的治理运行机制。

养老服务协同供给过程中各主体职责分工不同，没有地位高低之分，各主体拥有性质均等的“供给权”，这种供给权的维持是因为存在资源依赖关系。

资源依赖关系首先表现为作为规划者的政府与作为生产者的各主体之间存在“资源共生依赖”关系，即组织之间的资源具有互补性，透过资源的交换可以满足彼此的生存需求。一方面，服务规划者掌握着大量公共产品资源，作为服务生产者的供给主体通过政府购买、政府间协议、契约外包、特许经营等制度安排获得提供养老服务的资格；另一方面，服务生产者在进行养老服务生产时优势各异，如政府在政策管理、保障平等等方面具有权威性，市场在适应环境变化、完成复杂和技术性任务方面更胜一筹，社会则在完成微利或无利可图且需要爱心和同情心的任务方面更显优势。因此，服务规划者需要与服务生产者协作并挖掘他们的优势以更好完成养老服务的供给。

协同供给主体间的依赖关系还表现为“资源竞争依赖”关系，即组织之间存在资源竞争的关系，但为了其他更高的理念和目标而相互合作。由于养老服务规划者拥有的养老资源是有限的，因此服务生产各主体为了自身利益难免会竞逐相同的资源。引入竞争机制，主要是为了在提升养老服务质量的同时降低成本，该机制存在于政府、市场、社会组织及公民之间，不同的供给主体在竞争中选择合作，并且最终能够为养老服务带来更富有竞争力的产品。

为了确保协同供给主体能够合作，且在有限的养老资源上良性竞争，完成养老服务的有效供给，协同供给主体可能面临自利

与苛责问题。政府，首要任务是汇集公民意愿与需求，表达公民利益，再根据公民意见与愿望提供养老产品；对市场、社会等服务生产者来说，它们需在与服务供给者的讨价还价中确定用怎样的价格去购买养老产品以及如何对养老产品进行计价收费等。在这样的架构下，前者表现为政府与公民间的委托代理关系，后者表现为政府与市场、社会间的契约关系，这种契约关系包含有服务生产主体该订立怎样的价格、品质或标准去提供养老服务产品。在责任分担方面，养老服务的规划者所担负的是管理与监督的责任，规划者与生产者由于存在契约关系，如果生产者所提供的养老服务对公民造成损害时，公民可以直接向生产者进行关系对等的损害赔偿，国家此时却是站在监督者的角度协助公民求偿，而非直接当事人。

5 结果与讨论

协同供给机制是指政府、市场、社会组织、公民等其他供给主体一起，通过合作、竞争与制衡的协同供给机制共同作用，建立与维护相互依赖关系，解决共同养老服务供给问题，对各方供给资源进行交换与共享，最终实现共同养老利益与目标的供给过程。

我国多元主体参与养老服务协同供给与西方发达国家的合作供给在制度设施所遵循的原则不同，西方发达国家强调由市场向国家的回归，实现多主体、多中心平等供给，我国主张建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系的一系列重大政策举措（郑功成，2016）。虽然包含了西方治理理论的理念，但它更是一个具有中国特色的概念，必然是党的领导、人民当家做主和依法治国的有机结合。

【参考文献】

- [1] 夏玉珍,杨永伟.公共服务供给机制创新—基于网络化治理框架的解释[J].学习与实践,2014(04).
- [2] 张丙宣.支持型社会组织:社会协同与地方治理[J].浙江社会科学,2012(10).
- [3] 李兆友,郑吉友.我国农村社区居家养老服务协同供给探析[J].东北大学学报(社会科学版),2016(06).

(上接 P153)

2.3 人口寿命的增加和农村家庭结构的变化使得养老负担加剧

1966年1月28日我国制定了计划生育这一基本国策，近五十年来，计划生育对我国的人口问题和发展问题起到了积极的作用。但随着计划生育政策的实行，人口的数量是得到了控制，可是我们忽略了世代更替，导致我国提前进入老龄化，造成未富先老的有悖常理的人口格局。同时，计划生育政策导致了我国家庭结构的变化，农村也不例外。即家庭结构从以前的大家族变为了小家庭式的结构，家庭中的年青一代人口减少，间接加剧了养老的负担，特别是对没有退休金的农村老人的子女。我国人口统计的调查显示，当前我国农村家庭主要以二代户为主，农村家庭规模逐渐变小，家庭结构主要以四二一的形式为主。

我国60岁以上的老年人口从1980年以来以年均3%的速度持续增长。我国目前已成为世界上老年人口最多、增长最快的国家。据有关调查显示，我国65岁以上人口已达到8811万人，占我国总人口的6.96%。同时，有关专家预测，我国到2050年65岁以上老年人口约占总人口的20%，占世界老年人口的25%，将达到3.2亿以上。与此同时，预计到2040年我国80岁以上人口将达到0.56亿，这也意味着我国老年人口中的高龄化趋势日益明显。我们还要注意的是，虽然城市的平均生育水平低于农村地区，但是，由于失去土

地后导致大量青壮年人口由农村流向城市，导致农村老龄化的比重高于城镇（农村老龄化比重为7.35%，城镇为6.30%），农村的人口老龄化比城市地区更为严重。而在过去几十年来，由于人们生活水平和医疗技术水平的提高，我国人口的平均寿命也显著增加，在1990年时，中国的平均人口寿命是68.55岁，而目前中国的平均人口寿命已达到75岁。根据《中国可持续发展总纲》提出，到2050年我国人口平均寿命可延长至85岁，这意味我国即将迎来老龄社会，养老压力不言而喻。因此，家庭结构的变化和人口平均寿命的延长问题给年青一代的家庭成员带来了巨大的经济和养老压力，使他们的养老负担倍增，这个问题刻不容缓，亟待解决。

通过以上分析，我们知道城镇化进程中对失地农民养老保障所带来的种种问题是不可避免的。但是改革必然伴随着阵痛，我们有理由相信，通过政府各部门和失地农民的共同努力，这些问题最终都会圆满解决的。

【参考文献】

- [1] 刘曼琴.浅议我国新型农村养老保险[J].乡镇经济,2008(05).
- [2] 顾小燕.我国农村养老保险的现状及其对策研究—以苏州市为例[D].2007.
- [3] 李剑阁.农村新型养老保险制度的发展方向与重点[J].决策咨询通讯,2007(06).