

# 从社会政策视角探析被征地农民养老保障政策

李放,崔香芬

(南京农业大学公共管理学院,江苏南京210095)

**摘要** 文章运用社会政策分析视角,以社会政策价值评判分析框架为理论指导,通过对被征地农民养老保障政策6个基本政策要素进行分析,指出现有被征地农民养老保障政策未能恰当“符合”被征地农民养老保障的解决。在政策目的与目标方面,缺乏社会价值指导基础上的明确的政策目的以及缺乏统一、明确、长远的政策目标;传递利益与服务形式,实际上是将原本属于补偿权范围的一定数额的货币补偿与原本应由政府向公民提供的、用以保障公民基本生活的货币补贴混为一谈,规避或减轻了政府责任;适用权益的规则随意化、粗略化;既有服务提供的组织结构下,政策监控不足导致背离“自愿原则”,片面执行养老保障政策以及部分政策执行失真;既有筹资方式下,强化了个体的筹资责任的同时也存在着资金安全隐患,缺乏有效的政策要素互动载体,导致各政策要素间缺乏良性互动等等。改变当前以经济发展为主导的政策取向,建立起社会政策意义上的被征地农民养老保障政策的新范式,是完善既有被征地农民养老保障政策的必然选择。

**关键词** 被征地农民 养老保障 政策分析 社会政策

中图分类号 F323.89

文献标识码 A

文章编号 1002-3240(2012)03-0057-05

保障公民老有所养是政府的主要职责之一。20世纪90年代以来,市场化改革背景下,货币补偿安置政策的实施,使得被征地农民在得到土地使用权置换的生活安置费后,就被永久地推向了市场机制不健全、就业信息零碎失真、简单劳动力卖方竞争过度的劳动力市场;与此同时,包括养老保障在内的各项社会保障制度并未实现同步衔接。被征地农民养老保障问题由此凸现,并给社会稳定留下隐患。为有效解决该问题,中国政府逐步探索实践以“土地换保障”(主要内容是:土地补偿费的30%留给农村集体经济组织,70%的土地补偿费和安置补助费被用于安排被征地农民的社会保障费用)为发展思路的被征地农民养老保障政策。这些政策设计是否合理?如何评价?本文首先对张伯斯(Chambers)与韦德尔(Wedel)的社会政策价值评判分析框架进行了简要介绍,进一步,对我国被征地农民养老保障政策与实践进行概述,在此基础上,以社会政策价值评判分析路径为基本依据,对

我国现有被征地农民养老保障政策的6个基本要素进行深入分析,从而探讨现有被征地农民养老保障政策是否恰当“符合”被征地农民养老保障问题的解决。

## 一、分析框架

作为一种重要的社会政策分析路径,价值评判分析是张伯斯(Chambers)与韦德尔(Wedel)在综合了社会政策分析描述(analytical-descriptive)和价值认同(value-committed)分析路径优缺点基础上,为更好地实现社会政策分析追求理性和客观性并重的研究诉求而提出的。分析描述路径认为可以将社会政策分解成若干部分,以价值中立的方式进行评判,这显然是不理性的,但它是进行价值评判分析的基础,价值认同路径以关于事情应该如何的强烈价值偏好出发,着重探讨价值观念对实际行动的启示与意义,但政策分析实践远远超出了对价值取向的笃信,这显然是不容

收稿日期 2011-11-30

基金项目 教育部人文社科项目“农民养老的公共政策研究——以人的需要为视角”(09YJA630070);中央高校基本科研业务费专项资金项目“土地流转与农村社会保障研究”(KYZ201010);江苏省教育厅哲学社会科学重点研究项目“城市化进程中农民社会保障与农地制度创新的协同共进研究——基于农民再分化视角”(2011ZDIXM024);江苏省社科基金项目(11GLA002)“被征地农民社会保障政策研究”

作者简介 李放(1963-),女,江苏涟水人,南京农业大学公共管理学院教授,博士生导师,研究方向:公共财政、社会保障;崔香芬(1984-),女,山西临汾人,南京农业大学公共管理学院行政管理专业博士研究生,研究方向:公共政策分析。

观的,它因无法接受多元化观点而被排斥。事实上,政策分析者要追求理性(分析者会面临不同的观点和建设)与客观性(分析者必须遵从多元视角)并重。价值评判分析路径则既吸取了分析描述和价值认同分析路径的优点,又弥补了二者的不足之处,为进行科学的社会政策分析提供了崭新的、系统的视角。价值评判分析的立论点在于,“任何社会政策进行的评断都是以设定价值为基础的,没有独立于理论和价值偏好之外的事实<sup>[1]</sup>”;价值评判路径分析的本质在于“以开放的态度容纳各种价值观点,并根据自己的价值判断进行分析而获得不同结论”<sup>[1]</sup>。

进一步,社会政策要素分析是对任何社会政策进行价值评判的核心内容,主要包括目的与目标、传递利益与服务的形式、适用权益的规则、服务提供的管理或者组织结构、筹资方法、以及上述5个要素之间的互动等6个必备要素项目<sup>[1]</sup>。其中,政策目的与目标从总体上决定了政策总体价值理念与具体实现目标,从而从根本上决定了政策发展方向与基本范式;传递利益与服务的形式是政策主体向政策客体提供服务以实现其政策价值的具体方式,并会直接影响政策客体的利益实现;适用权益的规则确定了政策目标群体“瞄准”范围,其恰当性事关社会公正实现程度;服务提供的组织结构是政策主体所提供服务的传递的社会载体,并直接决定着服务能否以及在何种程度上能够到达政策目标群体;筹资方法反映出政策实施的资金供应模式,事关各主体筹资负担,更关系到目标群体对服务的可及性;政策要素之间的互动是通过持续、动态的要素间的信息交流达到对政策的制定与修正、传达与评估、反馈与完善的过程。只有保证要素间良性互动,才能保证政策效果的圆满达成。

## 二、被征地农民养老保障政策与实践

我国被征地农民养老保障政策建设走的是地方政府探索、实践——中央政府认可、指导——放权地方政府推广、探索的道路。嘉兴市最早于1998年底开始探索建立了“养老基本生活保障和社会保险相结合的被征地农民社会保障制度”,并迅速为全国其它地区借鉴和学习,浙江、江苏等地区相继于2002年、2003年开始了模式各异的被征地农民养老保障政策探索。2006年4月《国务院办公厅转发劳动保障部关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知》(国办发〔2006〕29号),首次要求把被征地农民纳入社会养老保障体系。之后,各地方政府纷纷结合自身经济社会情况,探索开展被征地农民养老保障政策建设,形成了在政策模式、参保机制、缴费机制和给付机制诸方面区域差异显著的政策实践。概述如下:

### (一)被征地农民养老保障政策模式

(1)被征地农民被纳入不同社会养老保障体系。现阶段,被征地农民大致被纳入6种养老保障体系

中:农村社会养老保障体系,以青岛为代表;城镇社会养老保障体系,以成都、苏州、无锡为代表;商业保险体系,以重庆为代表;小城镇社保体系,仅在上海实施;被征地农民基本生活保障制度,以浙江、江苏为代表;被征地农民养老保险制度,以西安、天津为代表。由于商保、镇保模式的特殊性,本文不做讨论。(2)基金运作模式选择。既有制度设计大多采用完全积累型或部分积累型,即为参保农民设立个人账户,将政府补贴、集体及农民缴纳资金均进入专项账户(个人账户)统一支配和管理,政府补贴资金进入社会统筹账户。(3)基金运作路径。主要有2种模式:一是直接与城镇对接模式,如成都、苏州、无锡等。其特点是按照城镇企业职工基本养老保险规定缴费和享受待遇,缴费直接进入城镇企业职工基本养老保险基金;二是半封闭可转移模式。如天津等城市,其特点是基金独立运行,劳动年龄段人员可以将养老保险关系转移到城镇企业职工基本养老保险,缴费年限合并计算。

### (二)被征地农民养老保障政策参保机制

就被征地农民养老保障政策参保机制而言,其基本特征主要表现为:(1)参保对象范围。各地判定是否可以作为参保对象的依据纷杂且不同,主要包括户口以及年龄等。从户口来看,多数地区城市规划区内实行农转非,并可作为城镇社会养老保障参保对象;而城市规划区外则未集中实现农转非而享受非城镇社会养老保障;从参保年龄限制来看,最低限制有16岁、18岁,最高限制50岁、55岁、60岁不等。(2)参保年龄划分。实践中,各地多将被征地人员划分为老人、中人和新人三类群体。老人指年龄大于55周岁(女性)或60周岁(男性)的人口;中人指年龄介于18(16)周岁和55周岁(女性)或60周岁(男性)之间的人口;新人指年龄小于18(16)周岁的人口。在此基础上,对不同年龄被征地农民实施不同的养老保障政策。(3)参保原则。在参保原则的选择上,有自愿与强制之分。从各地政策文本来看,多表明采取自愿原则与强制原则相结合的方式,对中人特别是正处于劳动年龄段被征地农民采取强制参与方式,对于接近领取养老金年龄段被征地农民多采取自愿参与方式。

### (三)被征地农民养老保障政策缴费机制

(1)资金来源。青岛市规定由个人、村集体、镇(街道)、市四方共同缴费。其中,参保个人和村集体缴费比例之和应不低于12%,且村集体补助应不低于缴费基数6%,暂无能力补助的村集体,经村民大会讨论通过,待今后有能力时再予补助;市、镇两级财政补助比例之和应不低于4%。天津市规定,征地参保人员的基本养老保险费缴费额中的20%,由市和区县人民政府给予补助,资金来源从两级政府土地纯收入中解决,具体比例按分成确定;征地养老人员的养老保障费缴费额中的20%,则由区县人民政府给予补助。江苏省被征地农民基本生活保障资金来源中,对个人缴费金额有详细规定,一般为不低于70%的土地补偿费

和全部的安置补助费,对政府财政资金数额则没有明确规定,仅规定要确保基本生活保障金按时足额发放。(2)缴费方式与标准。实践中多采用一次性缴清的趸交方式缴费。在缴费标准上,青岛市各个年龄段被征地农民均以所在区(市)上年度农民人均纯收入为缴费基数,选择适当的缴费比例(6%-18%)进行缴费;直接纳入城镇养老保障制度或者以城镇养老保障制度作为参照标准的政策类型,缴费标准根据缴费基数和缴费比例的乘积来计算,如苏州市以当地在岗职工月平均工资的60%为缴费基数,按照28%的缴费比例一次性缴纳15年的费用。以城镇最低生活保障制度作为参照标准的政策类型,其被征地农民的缴费标准根据城镇最低生活保障金发放标准来确定,如浙江绍兴、宁波等地。

#### (四)被征地农民养老保障政策给付机制

(1)给付依据。总体而言,为参保农民设立个人账户的地区,养老金主要根据个人账户积累总额发放;实行个人账户与社会统筹相结合的地区,个人账户优先用于支付养老金,不足时再动用统筹账户。(2)待遇高低。青岛市参照农保标准进行缴费,给付标准参照农村低保线,金额为城市低保线的50%;直接纳入城镇养老保障制度或者以城镇养老保障制度作为参照标准的政策类型,以当年本市城镇企业退休人员最低基本养老金标准(或者一定比例)发给基本养老金,个人账户养老金根据积累总额得以计算并确立;以城镇最低生活保障制度作为参照标准的政策类型,其被征地农民的养老待遇以城镇最低生活保障金为标准。如以南京为代表的“基本生活保障模式”,若参加基本生活保障,给付标准最低与城镇低保水平相同或略高于城镇低保水平;对征地养老人员来说,给付标准与城镇低保水平相同或略低于城镇低保水平。

### 三、被征地农民养老保障政策要素分析

在对我国被征地农民养老保障政策与实践进行描述的基础上。文章本部分对任何社会政策实施的6个基本必备政策要素进行价值分析如下:

#### (一)目的与目标

目的(goal)区别于目标(objective)。从一般意义上而言,目的比较抽象,是某种行为活动的普遍性的、统一性的、终极性的宗旨或方针;目标则比较具体,是某种行为活动的特殊性的、个别化的、阶段性的追求或目标。进一步,目的内涵的精神是贯穿于各个具体目标之中的,某一行为活动目的的最终实现有赖于许多隶属的具体行为活动目标的实现。

在被征地农民养老保障政策目的方面,缺乏社会价值指导基础上的明确的政策目的。作为“对全社会价值作权威的分配”的公共政策,从逻辑上说,政府首先必须建立起一定的价值标准,才可能进行权威性的分配,这一价值包括经济、政治和社会价值。其中,

社会价值直接决定着政策的社会目的。我国被征地农民养老保障政策顺应功利主义价值引导主张,更多地顾及眼前利益而不是长远利益,更多关注政策的经济利益、政治利益,而忽视政策的社会利益。在此基础上,政策目的更多体现的不是满足被征地农民养老保障需求的、平衡各主体利益以公正地实现被征地农民养老保障利益的社会价值,而是在货币补偿安置政策解决养老保障问题不得力,可能影响到社会稳定和经济发展大局的现实基础上,寄希望于通过低水平的养老保障达到暂时性地、象征性地解决被征地农民养老保障问题。以此价值为基础,“低起点、低标准”<sup>[2]</sup>成为被征地农民养老保障水平定位的原则,最终不能有效解决被征地农民老年生活保障问题。

进一步,在被征地农民养老保障政策目标方面,经过一段时间的实践探索之后,当前我国被征地农民养老保障政策建设总体仍处于各地分散自发发展阶段,中央政府摇摆不定,缺乏统一、明确、长远的政策目标。迄今我国仍然没有明确的被征地农民社会保障相关立法,确定各级政府在养老保障方面的责任与义务,被征地农民的养老保障权还没有得到法律的确认。另外,现阶段,全国各地区、各种模式的被征地农民养老保障政策目标,不仅保障水平各异(农村低保、城市低保、城镇职工养老保险待遇等)而且缺乏可观察的、明确具体的关于目标群体和绩效标准的陈述等等,政策目标因此缺乏清晰性、可测量性和可操作性,计划性和针对性不足。

#### (二)传递利益与服务的形式

传递利益与服务的形式主要包括提供实际物品和日用品、现金、专业服务、贷款给付或抵用券、补贴以及政府担保等形式(chambers&Wedel,1992)<sup>[3]</sup>。被征地农民养老保障传递利益与服务的形式是提供货币补贴。具体而言,是将原本属于补偿权范围的一定数额的货币补偿与原本应由政府向公民提供的一定数额的、用以保障公民基本生活的货币补贴混为一谈,混淆了“补偿”与“保障”以逃避政府责任。其存在的问题具体表现为:一方面,现阶段,养老保障费用发放往往根据当地最低生活保障的标准酌情发放。而事实上,如果国民缺乏足够的生存资料,可以通过社会救助满足其基本的生存需要,而不需要任何付费。那么,利用原本属于被征地农民的征地补偿向其提供货币补贴,建立低保水平的、所谓的被征地农民养老保险这一形式本身是值得质疑的;另一方面,从理论上而言,如果按照等价交换原则将土地承包经营权和社会保障进行交换。那么,用于交换的土地补偿费应该等于社会保障价值(社会救助价值、社会保险价值和社会福利价值的总和),而考虑到社会救助和社会福利无需交换就可以无偿获得,同时社会保险资金由农民缴费、集体资助和政府补贴三部分组成。那么,用于交换的土地补偿费应该等于其参与社会保险所获得的社会保障价值扣除政府和集体应该缴纳的社会保险

金后的价值<sup>[4]</sup>。由此,现阶段,被征地农民养老保障政策传递利益与服务形式的合理性有待商榷。

### (三)适用权益的规则

确定政策受益资格的方式主要可以依据:过去贡献、行政规则、私人契约、专业鉴定、行政裁量、司法判决以及财产资格审查等等(Chambers&Wedel,1992)<sup>[5]</sup>。从受益资格确定方面来看,我国被征地农民养老保障政策主要针对各地官方认定的被征地农民群体:一方面,各地主要设置了年龄、征地区域性质(规划区内外)两方面的限制条件,导致同为被征地农民,由于年龄、征地区域不同,有的享受到养老保障,有的却被排除在保障范围之外。特别是对于征地规划区内、外被征地农民而言,按照政府相关规定,规划区内被征地农民均实行农转非,纳入城镇社会养老保障体系,而规划区外则未集中实现农转非而纳入农村社会养老保障体系或者单独建立相应养老保障体系,反映了绝对公平意义上的不公平。另一方面,在被征地农民内部存在着新增被征地农民与早期被征地农民之分,部分地区养老保障政策实践没有考虑到被征地农民群体内部存在的上述差异,而是对不同特征的被征地对象采取相同的适用权益规则,不利于被征地农民养老福利领域总体福利的改善,反映了相对公平意义上的不公平。

### (四)服务提供的组织结构

社会服务与利益的提供与管理主要有几种类型:中央集权模式、顾客导向管理与“逆向式层级”服务提供模式以及个案管理服务提供模式等(Chambers&Wedel,1992)<sup>[5]</sup>。现阶段,我国被征地农民养老保障服务提供呈现权力下放的基本特征——中央政府主导,地方政府细化、推广。实践中,在既有服务提供的组织结构下,全国各地积极开展被征地农民养老保障政策实践,取得了阶段性的成果,但也仍存在较多问题,主要表现在以下两方面:一是背离“自愿原则”,片面执行养老保障政策,以致产生大量社会不满。实践中,各地方政府倾向于理所当然地认为,养老保障既然属于社会保障,当然应该强制实施——“强制性”被视为社会保障的“固有属性”。事实上,“强制”还是“自愿”,最重要的是要看保费的来源——“个人缴纳为主”时,“自愿”原则为妥;个人和家庭以外的社会主体缴纳为主时,方有“强制”的“资格”<sup>[5]</sup>;二是缺乏有效的政策监控,导致政策执行失真。政策执行过程中,我国委托-代理行政模式下,代理人受委托参照执行中央政策。与此相对应的是自上而下的内部监督体制,并进一步导致了监督虚化的现实困境<sup>[6]</sup>。就被征地农民养老保障政策而言,地方政府自利倾向下,代理人或不执行,或象征性执行,或走样,或被扭曲、替代等等,直接影响了被征地农民养老保障利益的可得性和受惠面。特别表现在被征地农民养老保障基金监控方面——由于监管不力、监管不严,挤占、挪用甚至浪费现象突出,严重违背了被征地农民养老保障基金及时、安全、有效供给的基本理念。

### (五)筹资方式

社会服务的资金来源方式对服务的提供影响深远。社会服务的一般性筹资方式有:私有市场募集、私人捐助、工作相关的利益基金、社会保险以及公共或者政府拨款(Chambers&Wedel,1992)<sup>[5]</sup>。从资金表面来源来看,其渠道多元化,包括70%-80%的征地补偿费、全部的安置补助费、受益者个体缴费、从土地补偿费中列支的集体出资部分以及政府出资部分等等。首先,从筹资安全性来看,从土地收益中列支的集体、政府出资部分一方面存在不能按期取得土地收益的问题,另一方面还存在资金收缴效率低以及较高的费用成本问题,势必影响政府资金及时、足额到账;其次,就养老保障资金结构而言,多实行个人账户型或统帐结合型。实践中,个人账户型的资金来源绝大多数为被征地农民土地补偿安置费用,其实是政府参与的强制性养老储蓄,统帐结合型在社会统筹与个人账户规模划分上未能严格界定,作为全社会代表的政府,其对被征地农民养老保障社会责任未能充分、明确体现。在此情况下,对于被征地农民而言,征地补偿安置费用不仅不够抵缴养老保障费用,还需额外补缴数额较大的养老保障费用。尤其是对于养老保障制度建立前的被征地农民而言,早期低标准的征地补助费早已被消耗殆尽,在无正当就业的情况下,他们不可能承担起较大数额的保障费用而面临养老保障可得性降低的现实困境。

### (六)要素间的互动

从标准化和抽象化的角度来看,政策的本质可以被理解为一种场域,且在该场域中,政策与意识形态(价值观)关联在一起,通过目的与目标、传递利益与服务的形式、适用权益的规则、服务提供的管理或者组织结构、筹资方法这一系列过程,影响个人、群体与社会的福祉状况。在政策场域中,上述5个要素是相互影响和连续的过程,彼此形成一种循环结构,不断推进政策的发展和完善。在我国,由于被征地农民养老保障问题的特殊性,它通常涉及到多个部门、多个层次不同利益主体,且它们之间横亘着一条条组织界线,使得政策要素间的互动考察具有特殊重要的意义。需要指出的是,政策要素之间本身不能发生互动,而需要借助一定的互动载体。其中,政策决策与政策评估是实现政策要素积极互动的重要载体。

政策决策作为促进政策要素间有效互动的重要一环,现阶段,各地被征地农民养老保障政策决策表现出的最大问题就是过程封闭、缺乏民主。在决策结构中缺少公民参与的制度化安排,加上决策过程又不够开放,普通民众很难有机会参与政策制定过程。进一步,其决策的准确性很大程度上依赖于具有“精英身份”的决策者对来自被征地农民养老保障利益诉求的准确认知和把握,而一旦决策者判断有误,则会直接影响决策的公信力,甚至带来政策合法性危机。政策评估作为实现政策要素有效互动的又一重要环节,

是依据一定的标准和程序对政策的效益、效率、效果及价值进行判断的行为以促进政策发展和完善。现阶段,严格来说,被征地农民养老保障政策在公共政策科学层面上的政策评估基本上是不存在的。实践中,就被征地农民养老保障政策的一般意义上的评估看,主要存在以下缺憾:一是评估主体不合理。政策评估者多为政策执行者等“局内人”,并由此导致政策评估多带有工作总结的性质且多评估对象的精华部分,对政策要素不恰当之处以及政策负效应则避而不估;二是评估指标不恰当。政策实践中,诸如参保面积、参保率等政策效果的一些外部特征被作为主要指标进行评价,但有关政策目标群体利益诉求是否得到满足却在事实上被忽视,并进一步导致政府尤其是地方政府对被征地农民养老保障诉求的回应程度低,不利于被征地农民养老保障政策的持续健康发展。

## 结语

中国政府在土地征收过程中提出了以“土地换保障”为发展思路的被征地农民养老保障政策体系,旨参考文献:

- [1] CHAMBERS S, W., WEDEL K.R. Social Policy and Social Programs: A Method for the Practical Public Policy Analyst (Forth Edition)[M]. Essex: Pearson Education, 2005.
- [2] 杨翠迎. 被征地农民养老保障制度的分析与评价——以浙江省 10 个市为例[J]. 中国农村经济, 2004, (5).
- [3] CHAMBERS S, W., WEDEL, K.R. Evaluating social programs[M]. London: Rodwell, Mary K, 1992.

在通过引入社会养老保障机制以更好地满足被征地农民养老需求。但仍不能有效解决被征地农民养老保障问题:在政策目的与目标方面,缺乏社会价值指导基础上的明确的政策目的以及缺乏统一、明确、长远的政策目标;传递利益与服务形式,名义上是提供货币补贴,实际上是将原本属于补偿权范围的一定数额的货币补偿与原本应由政府向公民提供的一定数额的、用以保障公民基本生活的货币补贴混为一谈,规避或减轻了政府责任;适用权益的规则存在随意化、粗略化等基本特征,因而其适当性不足;既有服务提供的组织结构下,政策监控不足导致背离“自愿原则”,片面执行养老保障政策以及部分政策执行失真;既有筹资方式下,强化了个体的筹资责任同时也存在着资金安全隐患;缺乏有效的政策要素互动载体(主要是政策决策和政策评估不足),导致各政策要素间缺乏良性互动,不利于政策的发展和完善。进一步,完善我国被征地农民养老保障体系,需要改变当前以经济发展为主导的政策取向,建立起社会政策意义上的被征地农民养老保障政策的新范式,最终实现全体公民老有所养的理想。

- [4] 张士斌. 衔接与协调:失地农民“土地换保障”模式的转换[J]. 浙江社会科学, 2010, (4).
- [5] 刘书鹤. 我对“农村社会养老保险”的看法及建议[EB/OL]. [http://www.china001.com/show\\_hdr.php?xname=PPDDMV0&dname=DBMUK21&xpos=21/2004-03-29](http://www.china001.com/show_hdr.php?xname=PPDDMV0&dname=DBMUK21&xpos=21/2004-03-29).
- [6] 资禹剑,毛静. 行政强势条件下政策执行变形的原因分析及对策[J]. 甘肃行政学院学报, 2004, (3).