

重庆市北碚区失地农民养老保障满意度研究^①

张国栋, 周 洪, 魏朝富

西南大学 资源环境学院, 重庆 400716

摘要: 本研究通过研究失地农民养老保障满意度及其影响因素, 为妥善解决失地农民养老保障问题提供一定的启示. 研究方法为实地调查法. 结果表明: 超过一半的受访农户对养老保障现状不满, 失地农民养老保障满意度受失地农民养老保险以及相关政策配套设施两方面的影响; 64.74%的受访农户认为现行失地农民养老保险缴费标准过高; 56.41%的受访农户对相关政策及配套设施不满, 原因在于补偿标准较低、过渡期较长、“4050”人员再就业难等, 同时安置小区缺乏消遣娱乐设施导致失地农民缺少弥合征地带来的情感不适的措施. 研究结论: 失地农民养老保险的完善, 主要在于适当降低缴费标准; 提高征地补偿标准, 加快安置房建设, 重点解决“4050”人员再就业问题, 健全安置小区的休闲消遣设施等, 将有助于提高失地农民养老保障满意度.

关 键 词: 人口老龄化; 失地农民; 养老保障; 满意度; 北碚区

中图分类号: F301.0

文献标志码: A

文章编号: 1000-5471(2017)09-0040-07

按照老龄化水平达到 10%(60 岁及以上人口占总人口比重)的标准计算, 中国人口在 1999 年就已经实现了老年型^[1]. 截至 2014 年底, 我国 60 岁以上老年人口已经达到 2.12 亿, 占总人口的 15.5%^[2], 而到 2050 年我国 60 岁以上老年人口数量将超过 4 亿, 分别占中国人口总量的 30%以上和世界老年人口总量的 20%以上^[3]. 与此同时, 随着我国新型城镇化和工业化的推进, 失地农民数量与日俱增. 按照我国现有的城市化水平和经济发展速度, 到 2030 年失地和部分失地的农民将超过 7800 万人^[4], 失地农民的基本生活保障问题已成为影响构建和谐社会的重要因素之一^[5], 从而有可能演变成为严重的社会问题^[6]. 而在老龄化问题严重的今天, 失地农民的养老保障问题势必将在我国社会治理中占据愈来愈重要的地位, 解决失地农民养老保障问题对于维护社会的稳定和促进经济的发展具有重要意义.

关于失地农民养老保障的研究, 部分学者着重探讨失地农民养老保障模式^[7-8]、养老保险类型^[9]等; 部分学者注意到了土地征收补偿制度与失地农民养老保障之间的联系, 认为应当完善土地征收补偿制度, 这是学者们比较一致的看法. 但较少从失地农民的满意度层面对失地农民的养老保障进行研究. 失地农民养老保障不仅受养老保险类型、模式以及土地征收补偿制度的影响, 还受相关安置政策及居住环境等的影响.

基于此, 本文从失地农民养老保险本身以及与失地农民养老保障相关的政策、配套设施等 2 个方面来研究失地农民的养老保障满意度, 选取了重庆市北碚区作为研究区域, 进行实地走访调查, 力图为提高失地农民养老保障满意度建言献策, 以提升失地农民养老保障质量.

① 收稿日期: 2017-02-27

基金项目: 国家科技支撑计划项目(2013BAJ11B02); 西南大学资源环境学院大学生科技创新“光炯”重点培育项目(20140210).

作者简介: 张国栋(1993-), 男, 山东淄博人, 硕士研究生, 主要从事土地利用与土地经济研究.

通信作者: 魏朝富, 研究员, 博士研究生导师.

1 材料与方法

1.1 研究区概况

重庆位于中国内陆西南部、长江上游地区,幅员面积 8.24 万平方公里,辖 38 个区县(自治县)。北碚区位于重庆市城区西北部,重庆主城九区之一,在国家“一带一路”和长江经济带、重庆市两江新区开发开放等战略中发挥着重要作用。北碚区内多山地丘陵,平坝较少,水系丰富。2014 年全区实现生产总值 415.41 亿元,GDP 同比增长 11.0%,GDP 增长率排名主城第 5;2015 年末北碚区常住人口 78.62 万人,其中城镇人口 62.90 万人,城镇化率 80.0%^[10]。

在城镇化快速发展的同时,北碚区的征地规模也达到了一个新的水平。2008—2015 年,北碚区已完成征地 9 605.32 hm²,累计农转非人员 113 694 人,分年度统计表如表 1 所示。从表 1 中可以看出,2010 年北碚区的征地面积急剧增加,这主要是由于 2010 年重庆市两江新区成立,北碚区用地需求剧增,新增建设用地面积较前几年增幅较大,失地农民数量也随之上升。在老龄人口方面,北碚是人口老龄化较为严重的地区。自 2008 年开始,北碚区 60 岁以上老龄人口比例逐年上升,根据户籍人口统计,2015 年末北碚区 60 岁以上人口比例已高达 25.66%,在老龄化日趋严重的背景下,失地农民的养老保障问题不得不引起重视。

表 1 北碚区 2008—2015 年征地面积、农转非人数及 60 岁以上人口比例统计表

年份	征地面积/hm ²	农转非人数	60 岁以上人口比例/%
2015	596.37	10544	25.66
2014	641.03	10858	24.36
2013	2630.82	20553	23.12
2012	1379.4	16571	21.77
2011	1685.06	24752	20.51
2010	1950.59	9898	19.35
2009	417.71	10240	18.63
2008	304.34	10278	17.62
合计	9605.32	113694	—

注:“征地面积”及“农转非人数”来源于重庆市北碚区政府征地办公室;“60 岁以上人口比例”原始数据(历年人口及 60 岁以上人口数据)来源于重庆市北碚区统计局,以户籍统计人口为准。

1.2 数据来源与样本特征

为研究北碚区失地农民对养老保障满意度,根据经济发展水平、位置分布、地形地貌等条件,本文分别选取北碚区水土、复兴、静观、歇马 4 个镇作为样本区,其中水土、复兴均有土地被征用于重庆水土高新技术产业园的开发建设,园区幅员面积 118 km²,规划建设面积 65.52 km²;静观离北碚城区较远,歇马紧邻北碚主城。本文于 2014 年 8 月至 2016 年 4 月在样本区,分批次采用随机抽样的方法进行入户访谈调查,共获得有效样本 156 户。从表 2 中可以看出,受访农户受教育程度普遍偏低且年龄偏大,83.97%的受访家庭中有 1 个及以上的老年人。

1.3 研究方法

本文对研究区进行实地调研,采用参与式问卷访谈的方法对重庆市北碚区失地农户进行了抽样调查。访谈问卷问题设置主要从“个人及家庭基本状况”、“失地前后生活状况”、“征地补偿状况”、“养老保障状况”四部分入手(表 2),以了解样本区失地农民养老保障、土地征收补偿安置政策及配套设施的相关情况,分析影响失地农民养老保障满意度的因素,探讨并提出提高失地农民养老保障满意度的建议。

表 2 受访农户样本基本情况分析表

户主信息		样本量	比例/%
性别	男	77	49.15
	女	79	50.85
年龄	45 岁及以下	29	18.59
	46~59 岁	46	29.49
	60 岁及以上	81	51.92
受教育程度	未接受教育	42	26.92
	小学	66	42.31
	初中	25	16.03
	高中(中专)	17	10.90
	大专	5	3.20
	大学本科及以上	1	0.64
家庭总人口	1 人	7	4.49
	2 人	43	27.56
	3~4 人	54	34.62
	5~6 人	48	30.77
	7 人及以上	4	2.56
家庭老年人数	0 人	25	16.03
	1 人	47	30.13
	2 人	53	33.97
	3 人	24	15.38
	4 人及以上	7	4.49

2 结果与分析

2.1 失地农民养老保障满意度分析

为全面、客观探究导致失地农民对养老保障不满意的因素，本文从 2 个维度进行分析：一是失地农民养老保险本身，二是从相关政策及设施角度分析引发失地农民对养老保障不满的具体因素。调查结果显示，超过一半的失地农民对养老保障现状不满意，对于养老保险仅有 35.9% 的失地农民表示满意；而在相关政策及配套设施满意度方面，仅有 26.92% 的受访农户表示满意，56.41% 的受访农户明确表示不满意(表 3)。

表 3 失地农民养老保障满意度分析表

满意度	失地农民养老保障满意度		失地农民养老保险满意度		失地农民对相关政策设施满意度	
	频数	比例/%	频数	比例/%	频数	比例/%
A	14	8.97	18	11.54	17	10.9
B	27	17.31	38	24.36	25	16.02
C	29	18.59	28	17.95	26	16.67
D	61	39.10	45	28.85	52	33.33
E	25	16.03	27	17.31	36	23.08
合计	156	100.00	156	100.00	156	100.00

注：A,B,C,D,E 分别表示“非常满意”、“比较满意”、“无所谓”、“比较不满意”、“非常不满意”。

2.2 失地农民养老保险与失地农民养老保障满意度

关于失地农民养老保险，自 1999 年开始，重庆市北碚区失地农民养老保险历经了 2 个模式，分别是“商保模式”和“城保模式”：2008 年之前施行的“商保模式”——储蓄式养老保险，2008 年 1 月 1 日起开始施行的“城保模式”——城镇企业职工养老保险。2008 年 1 月 1 日以来，北碚区政府将失地农民纳入城镇企业职工基本养老保险体系，这是值得肯定的一点。自 2008 年开始，重庆市被征地农转非人员基本养老保险办

法按照《重庆市 2008 年 1 月 1 日以后新征地农转非人员基本养老保险试行办法》(渝府发〔2008〕26 号)的规定执行：失地农民土地补偿费总额的 80％统筹用于参加城镇企业职工基本养老保险，剩余 20％支付给集体经济组织；年满 16 周岁及以上的人员，个人缴纳基本养老保险费用总额的 50％，从安置补助费中扣取，余额支付给个人。

失地农民对养老保险的缴费标准、参保年龄、参保待遇等失地农民养老保险政策构成要素的评判显然会对养老保障满意度产生影响。由于重庆市将失地农民纳入城镇企业职工基本养老保险体系，失地农民对于待遇满意度相对较高，大多数受访农户表示满意；对于参保年龄，多数受访农户也表示可以接受。

失地农民对养老保险政策不满突出体现在对缴费标准不满上，64.74％的受访农户认为缴费标准过高(表 4)。重庆市自 2008 年规定，土地补偿费的 80％统筹用于被征地农民参加城镇企业职工基本养老保险；同时年满 16 周岁及以上的被征地农转非人员，个人需缴纳参加养老保险费用总额的 50％，相关费用从安置补助费中扣取。以男年满 50 周岁不满 60 周岁、女年满 40 周岁不满 55 周岁的人员(文中简称“4050”人员)为例，“4050”人员每人按 41000 元的标准一次性缴纳基本养老保险费，个人缴纳养老保险费用 50％的比例，从安置补助费中扣除。扣除了 80％的土地补偿费和 50％的参保费用，余下的可供失地农民实际支配的土地补偿费和安置补助费便很少，这引发了失地农民的普遍不满。

表 4 失地农民养老保险评价分析表

满意度	参保年龄		缴费标准		参保待遇	
	频数	比例/％	频数	比例/％	频数	比例/％
A	27	17.31	6	3.85	30	19.23
B	34	21.79	20	12.82	28	17.95
C	58	37.18	29	18.59	53	33.97
D	23	14.74	42	26.92	21	13.46
E	14	8.98	59	37.82	24	15.39
合计	156	100.00	156	100.00	156	100.00

注：A,B,C,D,E 分别表示“非常满意”、“比较满意”、“无所谓”、“比较不满意”、“非常不满意”。

2.3 相关政策及设施与失地农民养老保障满意度

土地征收影响了农民的生存环境，农民在失去土地后因为生活方式的突然转变会存在心理不适，容易成为一个孤立的社会群体，而一旦相应的补偿和保障没有到位，失地农民的养老问题将难以得到保障，随之将产生一连串深层次的社会问题，不利于社会的稳定。由上文表 3 可知，在失地农民对相关政策及设施的满意度调查中，高达 56.41％的受访农户明确表示不满意。对于相关政策及设施，本文细分为征地补偿、安置及配套政策、消遣娱乐 3 个方面(表 5)。

表 5 失地农民对相关政策及设施评价分析表

满意度	征地补偿		安置及配套政策		消遣娱乐	
	频数	比例/％	频数	比例/％	频数	比例/％
A	6	3.85	29	18.59	16	10.26
B	18	11.54	27	17.31	26	16.67
C	23	14.74	20	12.82	31	19.87
D	59	37.82	53	33.97	49	31.41
E	50	32.05	27	17.31	34	21.79
合计	156	100.00	156	100.00	156	100.00

注：A,B,C,D,E 分别表示“非常满意”、“比较满意”、“无所谓”、“比较不满意”、“非常不满意”。

对于征地补偿，由表 5 可知，仅有 15.39％的受访农户表示满意。失地农民对征地补偿政策的不满突出表现在对补偿标准和范围不满，67.94％的受访农户认为补偿标准偏低，北碚区现行征地补偿沿用《北碚区贯彻〈重庆市人民政府关于进一步调整征地补偿安置标准有关事项的通知〉的实施办法》(北碚府发〔2013〕

59 号)文件中规定标准,根据文件及结合调查失地农民所得补偿安置款总额扣除应缴纳的养老保险费用及留存用于购买统建安置房费用后,可支配征地补偿款余额较少;同时现行土地征收补偿政策补偿范围仅包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费等直接损失,由于征地给失地农民带来的工事、迁移等损失,只能由失地农民自己买单,51.92%的受访农户对此也表示难以接受(表 6). 本文通过对失地农民对征地补偿程序了解程度的调查,发现在征地过程中征地补偿程序不够公开、透明,农民在征地补偿过程中的知情权、参与权与上诉权难以得到切实有效保障;同时在调查中,了解到存在少数失地农民补偿款项未能及时发放或未能全额发放的现象,这也体现出在征地补偿过程中,部分地区行事效率不高,这必然会引起失地农民的不满.

表 6 失地农民对征地补偿政策评价分析表

满意度	补偿范围		补偿标准		补偿程序	
	频数	比例/%	频数	比例/%	频数	比例/%
A	10	6.41	7	4.49	11	7.05
B	21	13.46	19	12.18	24	15.38
C	44	28.21	24	15.39	55	35.26
D	32	20.51	63	40.38	36	23.08
E	49	31.41	43	27.56	30	19.23
合计	156	100.00	156	100.00	156	100.00

注:A,B,C,D,E 分别表示“非常满意”、“比较满意”、“无所谓”、“比较不满意”、“非常不满意”;“征地程序”中,A,B,C,D,E 分别表示“非常了解”、“比较了解”、“未在意”、“了解较少”、“完全不了解”.

对于安置及配套政策,本文细分为过渡期、住房、就业、医疗及低保 5 个方面. 根据现有征地补偿安置办法,北碚区住房安置实行货币安置住房、统建优惠购房 2 种形式;对失地人员进行农转非或以调整承包地方式予以安置,同时强调促进被征地人员实现就业、建立基本养老保险制度和生活困难救助制度. 失地农民对于安置及配套政策的不满,突出表现在住房、过渡期、就业 3 个方面. 在被征地后,住房问题成为失地农民急需解决的头等要务,对于老年人来讲,住房保障是养老保障的直接体现,而居住环境的好坏也一定程度上影响养老保障的有效与否. 由表 7 可知,52.57%的受访农户对住房不满意,尤其对安置房建设不及时最为不满,有多达 55.77%的受访农户过渡期长达 3 年以上,颠沛流离的生活,难以保障高质量的生活水平;此外安置房质量较差也是导致失地农民对安置政策不满的重要因素之一. “就业是民生之本”,失地农民再就业问题是否解决直接关乎失地农民养老保障的可靠与否. 在 39.11%的对就业不满意的农户中多数为“4050”人员,虽然重庆市现行土地征收补偿安置政策中明确提出“促进被征地人员实现就业”,通过调查也了解到政府对失地农民提供了就业培训,部分失地农民也解决了再就业问题,但得以再就业的人群大多数为年龄在 40 岁以下的青壮年失地农民. 由于年龄较大,“4050”人员的就业形势依然严峻. “4050”人员是潜在的老龄群体,他们的就业得不到保障,步入老龄阶段后养老问题便凸现. 同时,一些参与就业培训的失地农民反映,他们参加的培训并没有实际的应用效果,反而让部分失地农民感觉浪费了许多时间.

表 7 失地农民对安置及配套政策评价分析表

满意度	过渡期		住房		就业		医疗		低保	
	频数	比例/%	频数	比例/%	频数	比例/%	频数	比例/%	频数	比例/%
A	24	15.38	29	18.59	34	21.79	36	23.08	24	15.39
B	19	12.18	24	15.38	21	13.46	59	37.82	31	19.87
C	26	16.67	21	13.46	40	25.64	24	15.38	77	49.36
D	33	21.15	47	30.13	24	15.39	21	13.46	14	8.97
E	54	34.62	35	22.44	37	23.72	16	10.26	10	6.41
合计	156	100.00	156	100.00	156	100.00	156	100.00	156	100.00

注:A,B,C,D,E 分别表示“非常满意”、“比较满意”、“无所谓”、“比较不满意”、“非常不满意”;“过渡期”一项中 A,B,C,D,E 分别表示“0~1 年”、“1~2 年”、“2~3 年”、“3~4 年”、“5 年及以上”.

土地征收使得农民原有生活习惯突然改变, 很难顺利地从过去农民的生产、生活方式, 转变为市民的生产、生活方式^[11]. 失地农民需要从心理和生活上去调试. 而在我国安土重迁传统思想的影响下, 特别是对于农村老年人来讲, 可能会有较大的心理情感损失, 且失地农民在适应新生活过程中, 需要一些措施来疏导、缓解心理和情感上的不适, 而目前征地补偿安置对失地农民的人文关怀略显不足. 调查发现, 安置房小区缺乏老年活动中心场所, 已有的健身广场器械易损坏且未得到维修等现象的存在, 导致失地农民特别是老年人在日常生活中, 缺少弥合情感损失的措施, 也易引发失地农民的不满(表 8).

表 8 失地农民对消遣娱乐设施评价分析表

满意度	老年活动中心		健身广场	
	频数	比例/%	频数	比例/%
A	14	8.97	44	28.21
B	17	10.9	37	23.72
C	35	22.44	29	18.59
D	38	24.36	30	19.23
E	52	33.33	16	10.26
合计	156	100.00	156	100.00

注: A,B,C,D,E 分别表示“非常满意”、“比较满意”、“无所谓”、“比较不满意”、“非常不满意”.

3 结论与讨论

1) 适当降低失地农民养老保险缴费标准是提高失地农民养老保障满意度的措施之一. 政府应当逐步降低失地农民个人缴纳养老保险的费用, 在条件允许的情况下, 甚至由政府全额支付失地农民养老保险费用^[12]. 在失地农民养老保险形式方面, 除城镇企业职工养老保险外, 还可以考虑适当引入商业型失地农民养老保障模式^[13], 以给广大失地农民提供更多选择余地.

2) 完善征地补偿政策, 加快安置房建设以缩短过渡期, 重点解决“4050”人员再就业问题等, 将有助于提高失地农民养老保障满意度. 改革土地征收补偿安置制度, 使市场在征地补偿标准制度过程中起决定性作用, 同时更好发挥政府作用. 扩大补偿范围, 对失地农民工事补偿、迁移补偿等间接损失进行补偿. 此外, 还需规范征地补偿程序, 加大政策宣传力度, 推进政务公开及透明度, 做到依法、依规行事. 在现行“促进被征地人员实现就业”这一政策内容基础上, 重点解决潜在老龄人群, 即“4050”人员的就业问题, 尝试建立失地农民失业保险制度, 特别是针对“4050”人员就业难且达不到享受养老保险年龄的情况, 可予以优先考虑.

3) 在征地补偿安置政策完善及安置小区建设中, 关注失地农民的情感弥合问题, 注重对失地农民的人文关怀, 也将提高失地农民养老保障的满意度. 由于征地给失地农民带来的心理及精神上的冲击, 应当予以考虑, 且必须加以补偿; 特别是对于处于过渡期的失地农民来讲, 心理更易失衡, 适当给予补偿将减少因失地引发的社会矛盾. 对于情感补偿, 本文建议在征地补偿中引入“失地农民情感补偿”. 同时, 完善失地农民安置房小区公共基础设施建设, 重视老年活动中心及健身广场等基础设施的建设及维护, 做好对失地农民特别是老年人群的休闲服务, 体现人文关怀.

参考文献:

[1] 郭沧萍, 李建民, 王桂新, 等. 新中国人口 60 年 [J]. 人口研究, 2009, 33(5): 42—67.

[2] 寇江泽. 截至去年底中国 60 岁以上老年人口已达 2.12 亿 [N/OL]. (2015—06—12)[2016—03—09]. <http://politics.people.com.cn/n/2015/0612/c1001-27143289.html>.

[3] 彭希哲, 胡 湛. 公共政策视角下的中国人口老龄化 [J]. 中国社会科学, 2011(3): 121—138.

[4] 王伟林, 黄贤金, 陈志刚. 发达地区农户被征地意愿及其影响因素——基于苏州农户调查的实证研究 [J]. 中国土地科学, 2009, 23(4): 76—80.

- [5] 凌文豪. 论失地农民社会保障体系的构建 [J]. 经济问题, 2010, 366(2): 99—102.
- [6] 郭玲霞, 高贵现, 彭开丽. 基于 Logistic 模型的失地农民土地征收意愿影响因素研究 [J]. 资源科学, 2012, 34(8): 1484—1492.
- [7] 郝金磊, 贾金荣. 失地农民养老模式选择意愿的影响因素 [J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2013, 13(1): 12—15.
- [8] 熊金武, 黄义衡. 失地农民养老困局与对策浅析 [J]. 农村经济, 2015(3): 85—89.
- [9] 王 霞. 我国失地农民养老保险的精算模型——以济南市为例 [J]. 保险研究, 2014(1): 114—123.
- [10] 重庆市北碚区统计局. 2015 年重庆市北碚区国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. (2016—07—01) [2016—11—09]. <http://www.bbstats.gov.cn/index.php?m=content&c=index&a=lists&catid=19>.
- [11] 中国金融 40 人论坛课题组, 周诚君. 加快推进新型城镇化: 对若干重大体制改革问题的认识与政策建议 [J]. 中国社会科学, 2013(7): 59—76.
- [12] 王振伟, 李江风, 张 志, 等. 海口市被征地农民基本养老保险制度在实施中存在的问题研究 [J]. 中国土地科学, 2012, 26(7): 34—38.
- [13] 洗清华. 论商业型的失地农民养老保险模式——以福建省为例 [J]. 学术论坛, 2011, 34(5): 135—139.

Research on the Satisfaction at Pension Security of Land-Lost Farmers in Beibei District of Chongqing City

ZHANG Guo-dong, ZHOU Hong, WEI Chao-fu

School of Resources and Environment, Southwest University, Chongqing 400716, China

Abstract: The purpose of this paper is trying to provide some advice on dealing with the pension security of land-lost farmers by means of researching on the satisfaction at pension security of land-lost farmers and its influential factors. Method of field investigation was utilized. The results enunciate that more than half of the interviewee dissatisfy with the current situation of pension security and the satisfaction of that relates to the pension insurance and relevant policies and facilities. 64.74% of the interviewee consider that the standard of pension insurance payment is excessive, and 56.41% of the interviewee dissatisfy with the relevant policies and facilities for reasons that the land requisition compensation standard is low, and transitional period is so long. In addition, it is difficult for “4050” people those land-lost farmers who are almost 40 or 50 years old to reapply for a job, and land-lost farmers find that it is hard to relieve negative emotions caused by land requisition due to lack of entertainment facilities in resettlement area. The amelioration of pension insurance consists in lowering the standard of pension insurance properly. It is conducive to increase the satisfaction at pension security of land-lost farmers by dint of improving the land requisition compensation standard, accelerating the progress of the construction of setting buildings, focusing on solving the problems of re-employment of “4050” people, and perfecting the entertainment facilities in resettlement area.

Key words: aging of population; land-lost farmers; pension security; satisfaction; Beibei District