

# 二元困境下城乡多层次养老保险的差异化研究

## ——基于“以房养老”与“土地换社保”的比较

李曼,赵鹏程

(西华师范大学 管理学院,四川 南充 637002)

**摘要:**人口老龄化已经成为当今世界一个共同的社会问题,而人口老龄化基数大、速度快、“未富先老”是当前我国养老事业面临的客观现实。构建多层次的养老保险体系是应对人口老龄化挑战的重要途径之一。通过“以房养老”与“土地换社保”的比较分析,发现建构在二元困境下的城乡多层次养老保险在参与主体、保障水平和可持续发展等方面存在明显差异,这些差异导致城乡养老资源分配不均、农民老年贫困、农村跨代贫穷及个体发展风险差别等问题,这些问题统称为“次生城乡二元差异”;提出城乡多层次养老保险体系的构建应当坚持“公平优先、兼顾效率”的价值理念,分别从养老资源的均衡分配、保障水平的提高和促进可持续发展三个方面采取具体措施来避免问题的产生。同时,政府应当从政策制定、资金倾斜以及人才培养等方面着力扶持农村基本养老公共服务的发展,缩小城乡差距,保证养老公平。

**关键词:**人口老龄化;二元困境;多层次养老保险;土地换社保;次生城乡二元差异

**中图分类号:**F323.89 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-8580(2015)05-0012-11

### 一、研究背景与问题提出

人口老龄化已经成为当今世界一个共同的社会问题。退休人口数量增加、人类寿命延长以及“少子化”已使劳动力短缺,加重了劳动人口与整个社会的负担。以欧盟为例,2000年底,欧盟国家73%的劳动力人口养活27%的退休者,而到2050年,将由47%的劳动力人口养活53%的65岁以上的退休老人,由人口老龄化而引出的养老金危机已经成为各国政府面临的突出难题<sup>[1]90-191</sup>。因此,为应对老龄化浪潮对经济和社会发展的冲击与挑战,养老保险制度的改革

---

**基金项目:**四川省教育厅社科项目(12SA132);教育部大学生创新创业计划训练项目(201410638011);四川省大学生创新创业计划训练项目(201510638060)

**作者简介:**李曼(E-mail:349803075@qq.com);

赵鹏程,教授,硕士生导师(E-mail:zpc996@163.com)

在世界范围内展开。世界银行分别于 1994 年和 2005 年提出养老金制度改革的“三支柱”和“五支柱”方案在全球许多国家得到推行和实践,并且推行“多支柱”和“多层次”的养老保险制度改革成为全球大多数国家应对老龄化危机的重要手段。

在中国,2000 年我国开始步入老龄化社会。2009 年 60 岁及 65 岁以上人口分别达到 1.67 亿人和 1.13 亿人,占总人口的 12.5%和 8.5%,预计 2051 年将达到 4.37 亿峰值。同时,在 60 岁及以上老年人口占总人口比重由 10%上升至 20%所需的时间里,法国用了 140 年,瑞典用了 80 年,意大利用了 79 年,美国用了 78 年,荷兰用了 75 年,西方发达国家总体也均在 50 年以上,而中国实现这一转变仅仅用了 2 年的时间<sup>①</sup>。这说明我国人口老龄化不仅基数大,而且速度极快。然而,2005 年 5 月,世界银行公布了一份关于中国未来养老金收支缺口的研究报告,报告指出:在现行的制度条件下,预计到 2075 年,中国基本养老保险的收支缺口将高达 9.5 万亿元<sup>②</sup>。以上估计和数据表明,我国老龄化问题严重的同时,巨大的养老基金缺口使我国的养老压力更加沉重。

因此,为积极应对和解决上述问题,20 世纪 90 年代我国开始了“多支柱”和“多层次”养老保险制度的改革,其中“多支柱”致力于从养老保险制度整体上进行改革以应对老年人口不断增加及养老保险基金隐性债务等问题;而“多层次”则注重结合不同地区、不同人群的实际情况进行养老保险制度的改革和优化,这一类养老保险改革政策往往是正式养老保险制度的补充,它的覆盖人群和适用范围通常有明确的划分和规定。如“以房养老”仅适用于那些有房屋,并且愿意出让自己房屋的使用权或所有权换取养老金或者养老服务的人群;而近十年来农村地区常见的“土地换社保”则是城镇化发展的结果,它的适用对象仅为“失地农民”或自愿出让自己农村宅基地的农民,反之,则不适用。不论是“以房养老”还是农村地区的“土地换社保”均是我国结合城乡实际,积极探索构建适应于城乡不同经济、社会、文化发展的多层次养老保险体系的有益探索和实践。然而,受二元经济结构的影响,长久以来,我国养老保险制度的发展呈现碎片化、地域化和户籍化的特征,城市和农村被严格地割裂开,导致城乡养老保险制度在覆盖范围、基金筹集、保障水平等方面的发展极不平衡。

就“以房养老”与“土地换社保”而言,首先,二者均是城镇和农村针对相应人群、解决不同养老需求的有益尝试和探索,是城乡多层次养老保险体系中的重要组成部分;其次,不论是“以房养老”还是“土地换社保”,二者获得养老金或者养老服务的交换“载体”均是以土地、房屋这一类具有极强依赖性的固定资产;再次,虽然“土地换社保”针对的人群是失地农民,在政策的适用范围内相较于“以房养老”更大一些,但是,分析研究全国已有“土地换社保”的实践,16 周岁以下的失地农民一般不在此政策范围内,女性 55 岁以下和男性 60 岁以下的农民在失去土地的基础上通常仍需缴纳与当地经济发展水平相当的社会保险费直至满 15 年,而在保障项目上也通常只购买单一的“养老保险”。因此,在政策的实践过程中,“土地换社保”实质上的受益人群也仅限于女性 55 周岁/男性 60 周岁以上的老年人,这和“以房养老”在适用人群的范围实质上是一样的。因此,本文选择“以房养老”和“土地换社保”为例,对城乡多层次养老保险体系进行全面的比较分析具有一定的合理性和可行性。

虽然“以房养老”与“土地换社保”分别作为城乡多层次养老保险体系的组成部分,在一定程度上他们均有助于拓宽养老保险基金的筹资渠道,并有针对性解决不同人群的养老需

求。但是,建构在二元结构下的城乡多层次养老保险,在参与主体、保障水平及个体发展风险等方面仍然未能打破二元困境,农村面临的基本养老、老年贫困及跨代贫穷等问题将更加严重,不但不利于解决现有的养老难题,而且会产生新的社会问题,阻碍城乡养老保险制度的均衡发展。这与我国缩小城乡差距以及全面建成小康社会的目标是不相符合的,在多层次养老保险体系的构建过程中应当坚持“公平优先、兼顾效率”的原则,并且应逐步扩大农村养老保险制度的受益范围、提高农村养老水平。那么,如何在此原则的基础之上,构建符合城乡实际的多层次养老保险体系,打破二元困境,避免城乡新的不公平问题的产生?因此,本文将就以上问题及其应对之策作进一步的研究。

## 二、“以房养老”与“土地换社保”的比较分析

如前所述,我国养老保险制度的发展不仅受固有二元结构的制约,而且面临人口老龄化危机、养老基金负债的挑战。因此,在二元困境下积极探索构建多层次的养老保险体系必须坚持公平、可持续的价值理念,既要有助于缓解城乡二元差异,又要有助于解决复杂形势下面临的新问题和新挑战。下面从“以房养老”和“土地换社保”的政策内涵、基金筹集方式、养老金水平和社会效用几个方面进行比较分析。

### (一)政策内涵

#### 1.“以房养老”

所谓“以房养老”,又称“住房反向抵押贷款”,是指拥有房产的老年人将自己的房屋产权抵押给保险公司或相应的金融机构,并由其对房屋的价值、未来的增值及折损情况进行综合评估,根据评估价值和老年人的平均寿命进行计算之后,按月或年向老年人支付养老金,直至其去世,且老年人在世期间享有房屋的免费居住权,待老人辞世后保险公司或金融机构获得房屋产权<sup>[4]</sup>。在我国,“以房养老”的实践模式主要有以租换养、售房返租和养老按揭三种形式<sup>[5]</sup>。

#### 2.“土地换社保”

“土地换社保”是指农民在年老或到转包企业业务农或到乡镇企业就业或进入小城镇定居的时候,让出其原先承包经营的土地,由转包者缴纳一定数量的经济补偿,使其参加相应的社会保险;或在因建设被征用土地的情况下,征地单位用征地补偿费的一部分为被征地农民购买养老保险<sup>[6]</sup>。在我国,“土地换社保”正逐渐成为解决失地农民养老问题的重要手段,在全国的实践主要有浙江“嘉兴模式”以土地换取养老保险;成都温江模式的“双放弃”(将主动放弃家庭承包经营土地和宅基地使用权的农民纳入社保体系);重庆模式立足土地换商业养老保险。

分析二者的政策内涵发现,一方面,“以房养老”与“土地换社保”的适用人群是特定的,这符合城乡多层次养老保险以期解决不同群体养老需求的目标;另一方面,二者的政策适用对象获得相应养老保障的前提具有相似性,即前者需要放弃房屋所有权或者以房屋所有权作为抵押;后者则需要放弃土地承包经营权或宅基地的使用权。因此,从政策制定角度来看,二者符合“以物换物”的公平准则。

但是,从政策执行来看,“以房养老”建立在平等自愿的基础上,即房屋所有者与提供养老金的金融机构双方达成“以房养老”协议的起点、过程和结果均是自愿选择、平等协商的,不具

有强制性;而“土地换社保”作为解决失地农民养老问题的政策工具,它又是城镇化发展过程的必然结果,农民对其因城镇化或经济发展过程中“被迫放弃”的家庭联产承包地或宅基地的使用没有选择权和谈判权,因而,农民接受“土地换社保”大都是“被动的选择”,在一定程度上具有强制性,且这种强制性建立在农民利益受损的基础之上。

## (二)基金筹集

养老问题的有效解决,最终是通过养老金的给付来实现的,然而,及时足额的养老金给付客观上要求有稳定持续的养老基金筹资来源,因此,“开源”是解决养老基金缺口的必然选择。国际上,养老基金的筹集机制主要有三种:现收现付制、完全基金积累制和部分基金积累制。结合特殊国情,我国以1997年国务院颁布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》为标志,建立了“统账结合”的养老基金筹资模式,分别设立养老基金的“统筹账户”和“个人账户”,其中,“统筹账户”部分实行现收现付制,“个人账户”部分实行完全基金积累制。

面临人口老龄化和养老基金缺口的双重挑战,城乡多层次养老保险体系建构的直接目标就是多渠道筹集养老基金,提高养老金给付水平。“以房养老”与“土地换社保”在基金筹集上各具特点,具体表现在以下几个方面:

### 1.筹资原则

根据“以房养老”的政策规定,房屋所有者与金融机构就以房养老意愿达成初步意向后,金融机构再根据房屋的价值、未来的增值及折损情况进行综合评估,以评估价值和老年人的平均寿命为计算标准,最终确定养老金给付标准。由此可以看出,“以房养老”遵循的是市场的“等价交换”原则,老人养老金的获得比率与其房屋的市场价值及增值折损呈正相关。

根据《土地管理法》规定,征用土地的费用包括土地补偿费、安置补助费及地上附着物的青苗补助费,且规定三项之和的最高限不得超过被征用地前三年平均产值的30倍。同时,由于我国农村土地归集体所有,农民对土地仅有承包经营的使用权,农民个人无权对土地的所有权进行市场流转,因此多种政策和制度原因造成“土地换社保”的筹资多以政府主导为原则。

### 2.筹资主体

相比较而言,“以房养老”的筹资主体主要是房屋所有者,即住房所有者以房屋所有权的出让或抵押来获取与其住房价值相当的养老金或反向抵押贷款,整个过程由金融公司核算并在有关国家政策的指导下按双方协议发放养老金或反向抵押贷款。而“土地换社保”的筹资主体来自国家、集体和农民三方,如成都“温江双放弃”模式根据不同年龄层次来确认三方筹资的比例:男满60周岁、女满50周岁及以上的,个人和集体分别缴纳9100元,政府补贴23000元;男50—59周岁、女40—49周岁的,按城镇居民个人参保缴费,政府分十年补贴,每年补贴1800元;男40—49周岁、女30—39周岁的,按城镇居民个人参保缴费,政府分十五年补贴,每年补贴1200元;男不满40周岁、女不满30周岁的,个体按城镇职工基本养老保险和医疗保险制度规定缴费,政府不予补贴<sup>7</sup>。

### 3.筹资来源

如前所述,“以房养老”与“土地换社保”的政策适用人群是特定的,因而二者养老基金的来源也是相对单一的。前者的基金来源有“自营自收”的特点,即与房屋价值相当的、通过金融机

构融资的反向抵押贷款即为“以房养老”的资金源,同时基金筹集与养老金水平相当;而后的资金虽然来源于三方筹资主体,但主要部分来自于农民个人:政府整合失地农民的部分土地补偿金,为农民购买国家养老保险,并将这一部分资金纳入“新农保”的统筹账户,待失地农民达到退休年龄后领取相应水平的养老金。

### (三)养老金水平

养老金是否足额按时发放及其水平的高低,将直接影响整个养老保险制度的最终效用。分析了“以房养老”与“土地换社保”在筹资原则、筹资主体以及筹资来源的差异,其最终落脚点则在养老金水平上。如前所述,“以房养老”的养老基金来源于房屋价值本身,老人出售或抵押房屋所得全部用于其养老金给付。不言而喻,养老金水平直接与房屋价值相当,且由于房屋固有的稀缺和增值特性,一般说来,养老金水平较高。以“住房反向抵押贷款”为例,若2006年某市城市老人的住房平均价值为18.37万元,60岁后老人预期寿命为男性23.79岁,女性26.44岁,平均死亡率为4.272%,则可计算出老人每月可得832.32元,每年则为9987.88元,而到老人预期死亡年龄共得26.97万元,根据此方式,老人越长寿则得益越多<sup>18</sup>。

根据“土地换社保”规定,政府用农民征地补偿款的一部分为其购买统一的基本养老保险。而根据资料显示,在我国城市建设用地征用农用土地的过程中,承包土地的农民、相关村集体以及有关政府在征地收入中的分配比例大致为:农民5—10%,村集体25—30%,政府有关部门60—70%<sup>19</sup>。由此可以看出,征地收益的大部分归为了集体和相关政府部门,农民得到的征地补偿款仅仅是土地价值的一小部分。如根据我国《土地管理法规定》,土地补偿费的标准和安置补偿费的标准分别是耕地被征用前三年的平均产值的6倍和4至6倍,两项之和底线是10倍,高线是16倍,最高不得超过30倍,即如若农民一亩地的年产值为2500元钱,按照政府规定的最高补偿标准30倍来计算,那么农民一亩地的补偿款也只有75000元钱,显然,在城市化进程的今天,农民得到的补偿款远远低于了土地的实际价值<sup>20</sup>。然而,农民不仅需要“割让”其赖以生存的土地,还要拿出本就与土地实际价值不符的征地补偿款的一部分自付购买最低水平的养老保险,显然,农民实际到手的征地补偿款就更少了,而且购买养老保险的标准是保证基本生活,那么农民年老领取的养老金也就是最基础的养老金,其保障水平显然过低。

### (四)保障效用

首先,从实践的推广与覆盖面来看,以房养老由于涉及房地产、金融机构、保险领域及相关政府部门,并且需要这些机构共同合作来促进“以房养老”的顺利实施和质量保证,其程序复杂、涉及面广,加之中国人固有的“但有方寸地,留于子孙享”的传统观念,使得“以房养老”的实践在我国屡屡受挫。例如2005年开始的南京“留园以房养老”、2006年开始的上海“以房自助养老”、2007年北京推出的“养老房屋银行”等都以失败告终。而对于“土地换社保”,在此过程中,政府占据主导位置;因此,制度推广的阻力相对较少,在全国的实践虽然各有差异,但不可否认的是其确实解决了一部分失地农民的养老问题。

其次,从产生的问题看,如前所述,“以房养老”遵循的是市场的“等价交换”原则,在保障水平上远高于“土地换社保”,而且对于城市老人来说,他们不会因失去房屋而面临失业、子女教育及城市化融入等新问题。但是,“土地换社保”则恰好相反,失地农民可能因此而失业,加之

社会保障较为单一,可能成为“无地、无岗、无保”的“三无农民”。随着城镇化的发展,征地范围的扩大,失地农民数量的上升,农民的养老、保障、就业等关乎生存发展的问题已经逐渐演变成普遍关注的社会问题。

综上所述,通过“以房养老”和“土地换社保”为例分析我国城乡多层次养老保险体系的构建,可以发现,虽然政策的初衷是为了探索更加多元化的养老方式以及养老保险基金的筹资渠道,以应对老龄化带来的挑战和满足人们越来越复杂的多样化养老需求;但是,在二元经济结构的困境下,我国城市和农村在经济、社会、文化等各方面的发展均存在较大的“鸿沟”,城市的发展相较于农村而言具有诸多地理、政策、经济等方面的优势。因此,在多层次养老保险政策的实践过程中,通常无法从根本上跳出固有的“二元困境”,农村的发展仍然受到自然和社会等条件的限制,这就需要政府在此过程中坚持“公平优先、兼顾效率”的原则,来构建符合城乡实际的多层次养老保险体系;同时,在政策制定、筹资渠道、保障水平及促进个人发展等方面应给予农村更多的关注。

### 三、城乡多层次养老保险的差异及产生的问题

在二元困境下进行养老保险制度的改革,城镇与农村改革措施的差异化在所难免,但改革的价值理念及相关措施首先应当坚持公平可持续的原则。通过“以房养老”与“土地换社保”的比较分析为例,发现城乡多层次养老保险体系的构建存在诸多差异,若长期发展,不但不利于缓解固有的城乡二元差异,甚至可能产生“次生城乡二元差异”。

#### (一)参与主体城市多元化,农村较为单一

城乡多层次养老保险构建的差异首先体现在参与主体上。在城镇,除城镇居民养老保险和城镇企业职工基本养老保险制度外,还有非政府组织、企业、慈善团体、社区、商业保险公司、金融机构等参与提供养老服务:如非政府组织提供的社会救济,专门针对独居失能老人;企业一直承担了相当部分的社会养老,同时,越来越多的企业开始设立“企业年金”,为员工提供更高水平的养老保障;慈善团体,如“中华慈善总会”专注于将养老产业与养老服务相结合;社区养老近几年已成为我国研究就近养老的主要模式之一;商业保险公司则提供更为专业化的养老需求;金融机构参与养老保险,如前文中“以房养老”就是通过金融信托机构参与的一种养老方式。而在农村,“新农保”虽然是主要的社会养老方式,但由于制度推广、农民经济实力等方面的原因,“新农保”尚未实现人员的全覆盖,因此,家庭养老、土地养老仍是目前农村最主要的养老方式。同时,加之资源、交通、基础设施等限制,慈善机构、非政府组织等第三方主体很难大规模地参与农村养老服务。

因此,比较城乡养老保险的参与主体,就不难解释为什么城市不论是在社会养老,还是多层次养老保险体系的构建都远领先于农村。这一方面是由于城乡历来资源禀赋差异明显,客观条件限制所致;另一方面,则是二元困境下,养老保险制度的改革难有实质性的突破,虽然“新农保”制度将所有农民均纳入养老保险的制度保障之下,但是,“一刀切”的基金征缴将很多偏远山区的穷困农民排除在制度之外,改革仍在“浅水区”徘徊。

#### (二)保障水平城市总体高于农村

城乡养老保障水平的差异首先来自养老金给付的精算标准:在城镇,企业职工基本养老保险基金筹资主体主要有政府、企业和个人三方,其中国家和地方财政从财政预算中拨付一部分资金对养老保险收不抵支的部分进行补贴;企业的缴费标准一般为工资总额的20%,此部分完全计入社会统筹账户用于基础养老金的发放;个人缴费标准自2006年起由11%调整为8%,计入个人账户。同时鼓励职工“多缴多得”,计算方式如下:

养老金=基础养老金+个人账户养老金

基础养老金=(全省上年度在岗职工月平均工资+本人指数化月平均缴费工资) $\div$ 2 $\times$ 缴费年限 $\times$ 1%<sup>①</sup>

个人账户养老金=个人账户存储额 $\div$ 计发月数(50岁为195个月,55岁为170个月,60岁为139个月)<sup>[1]368-372</sup>

从上述公式可以看出,城镇职工的养老保障由基础养老金和个人账户养老金组成,且个人账户部分具有激励性质,养老保障水平也是水涨船高。而在农村,“新农保”的养老基金虽同样来自政府、集体和个人三方,但按规定集体有条件才给予补助,相反,这一块筹集资金就是空白。同时,政府确定的基础养老金为55元/月,个人账户部分设100、200、300、400、500、600、700、800、900、1000、1500、2000元等12个基本缴费档次,部分省市根据实际情况还增设了3000元的缴费档次。农民根据自身经济状况进行选择,显然,这样整齐划一的给付与缴费标准没有考虑各地的实际社会消费水平和经济发展状况,且水平明显偏低<sup>[1]</sup>。低水平的养老金给付,自然导致低水平的保障,城乡二元差异得不到根本改善。

另一方面,城乡多层次养老保险的构建不仅要充实养老保险基金,提高保障水平,更要注重缩小城乡差距,保证公平。但研究发现,城乡大多辅助性的养老保险方式均是建立在二元困境的基础上,城市保障水平普遍高于农村,如前文中“以房养老”的保障水平明显高于“土地换社保”;再如近几年大为提倡的“社区养老”,因农村不具备基本的服务设施,及相关人才缺乏等因素的制约,实际上农民享受到的养老服务水平也远远落后于城市。

### (三)可持续发展能力农村低于城市

养老保障权作为公民的一项基本权利,它的本质是一种社会财富的转移再分配,且再分配过程中首先应注重公平。然而在全面深化改革的背景下,面临人口老龄化、养老基金空缺等诸多挑战,养老保险制度的改革既要坚持公平,又要注重城乡的均衡、可持续发展,在发展中逐步消解城乡二元差异。比较城乡多层次养老保险的差异,发现以下两个方面的问题将不利于我国养老保险制度的可持续发展。

#### 1. 养老资源不具有共享性

在老龄化社会的今天,养老问题的有效解决既要有相关政策的支持,又要有强大的经济实力和社会服务系统的保障实施。在城市,养老保险制度建立较早,体系相对成熟,且相配套的基础设施较为完备,养老所需的各方面资源相对丰富;然而在农村,经济发展水平普遍落后,导致部分农民连基本养老保险都无力缴费,何谈再加入诸如商业保险等其他层次的保障之中。在医疗资源方面,农村地区普遍缺乏精良的医疗设备和专业的医术人才,导致高龄、重病、失能老人得不到及时的医疗关怀,无疑加大养老工作的难度;在老人的照料陪伴方面,更

是当前农村面临的一大难题,由于青壮年劳动力大都外出求学或务工,因此“老年村”、“空巢村”常常成了农村的代名词,家庭养老成为“一纸空谈”。正是由于城乡在资源禀赋方面的客观差异,这些资源在一定程度上无法实现自由流动和共享,造成农村许多辅助性养老方式仅仅停留在理论层面,而无法付诸实践,可持续发展能力极弱,如新型的农村社区养老因老人集中居住程度低及养老院人员、医疗资源匮乏等原因而困难重重。

### 2.由养老成本差导致的个体发展风险性

我国养老保险制度经历了国家养老、单位养老到如今的社会养老三个阶段。社会养老的特点是强调国家、单位和个人三方的共同责任,因此,养老保险对于公民个人来说需要支付一定的养老成本,这一点在城镇居民养老保险、城镇企业职工基本养老保险和新型农村养老保险基金的筹集中均有体现,即公民均需缴纳一定的养老保险费。然而,城乡居民的养老成本及其带给居民个体的影响是有差异的,就多层次养老而言,不同的养老模式选择,城乡居民的养老成本差异更加明显。以本文提到的“以房养老”和“土地换社保”为例,相比前者,农民失去土地或宅基地后所面临的就业、城市融入、社会关系重构、子女教育等风险,均是其获得养老保障的成本,而这种成本的代价又可能产生新的社会问题;据统计研究,当前有60%的失地农民生活十分困难,失地后有稳定收入且不影响其未来发展的只占30%;同时据国土资源部的数据表明,全国1/3的上访问题涉及土地问题,其中60%由征地问题而引发<sup>[2]</sup>。试问,如若农民付出的养老成本与其所得成正比,失地农民问题又怎会演化成如此严重的社会问题?因此,这样的农村养老方式相比城市而言显然是不科学的,既不利于缩小城乡二元差距,也不利于保障农民的发展利益。

### 3.跨代贫穷

受计划生育政策的影响,现代社会我国的家庭结构多为“421”型,养老压力不仅是国家层面的问题,更是社会家庭单元面临的巨大挑战。据国家统计局数据显示,我国老年抚养比2005年为10.7%,而2013年则为13.1%,并呈现逐年上升的趋势<sup>②</sup>。这表明,若干年内,年轻一代劳动力人口赡养父辈甚至祖辈的压力随着社会的发展将有增无减,若养老保险制度的改革仅仅停留在关注“老年人口”的层面而不注重减轻年轻一代劳动人口的压力,这不仅可能使得“代际赡养”步履维艰,也可能导致“跨代贫穷”,激发矛盾,加剧社会不稳定因素。

## 四、结论与建议

通过“以房养老”和“土地换社保”的比较分析,可以发现,城乡多层次养老保险的发展在参与主体、保障水平和可持续发展等方面均存在较大的差异。这些差异使得建构在二元结构下的城乡多层次养老保险体系不能实现缩小城乡二元差距、提高养老保障水平的既定目标;尤其是在广大农村地区,养老保险的发展本就“先天不足”,如若多层次养老保险的发展仍然不能坚持“公平”和“农民利益为先”的原则,长此以往,不但不利于解决越来越复杂的养老问题,甚至可能因为城乡养老在制度设计、政策支持、个人养老成本及发展风险等方面的差异而导致城乡养老资源分配不公、农民老年贫困、农村跨代贫穷等问题的产生。在本文,这些问题统称为“次生城乡二元差异”。因此,基于上述问题提出以下建议。

### (一)促进城乡养老资源分配的均衡化是前提



多层次养老保险的构建既是应对新挑战的需要，又是弥补正式养老保险制度不足的方式。城乡养老保险发展的差异首先来源于养老资源分配不均，因此，多层次养老保险的构建首先应以平衡城乡养老资源为首要目标，具体可从以下几个方面入手：

(1)完善养老财政预算，并逐步提升对农村地区的养老投入。在城市，坚持完善现有的养老保险制度，通过将养老保险基金纳入财政预算的方式，推进养老基金统筹层次的提高，并继续发挥城市资源集聚和整合的优势，推进养老保险制度的全面深化改革。在农村，逐步提升对养老保险的财政投入，支持农村养老院的扩建、增添床位、配置专业人才等，完善农村地区养老的硬件需求，改善农村公共养老设施缺乏的现状，为养老资源逐步向农村流动提供有利条件，以促进农村养老的集中化、规范化发展，并逐步缩小城乡差距，促进养老资源的均衡化。

(2)通过政府引导，积极发挥社会公益组织的力量。公益组织参与养老服务，是社会化养老的重要补充，对于丰富城乡养老资源有百利而无一害。尤其是在农村地区，由当地政府引导，积极鼓励社会公益组织参与农村养老，不仅有助于丰富农村养老资源，而且有利于借助第三方力量探索更加多元化的养老模式，以解决农村越来越复杂的养老问题。

(3)发挥养老院、乡镇卫生院、农民专业合作社等集体组织的作用，从人、财、物各方面整合农村养老资源。在经济、自然条件落后的农村地区，应充分利用、整合固有资源，以养老院为依托，卫生院提供老年医疗支持与服务，政府鼓励经济效益较好的专业合作社提供一定的资金支持，以实现各方力量的整合，多渠道完善农村养老。

(4)以行政村为单位，由当地民政局和社保局牵头，探索农村“互助养老”新模式，挖掘农村潜在资源。随着城镇化的加剧，失地农民数量的增多，大批青壮年劳动力纷纷外出务工，使得农村大部分“空巢老人”，甚至“失能老人”缺乏长期的照料。由政府相关部门牵头，鼓励当地老人之间相互照料，既缓解了年轻一代的养老压力，又就近缓解了农村部分“留守老人”无人照料的尴尬局面。

## **(二)提高保障水平是目标**

多层次养老保险体系的构建不仅要实现公民的“老有所养”，而且要以“高质量养老”为目标。通过养老资源在城乡之间的合理、均衡配置，完善多层次养老保险体系，为城乡居民提供多样化的养老选择，以促进保障水平逐步提高的同时，为全面提高农村地区的养老保障水平，逐步缩小城乡差距，为此提出以下几点建议：

(1)养老金给付既要保障基本生活水平，又要根据不同地区的物价水平和社会平均工资进行动态调整。在城市，养老金水平的确定应以当地社会平均工资和消费水平为指导，并以“养老金并轨”为转型契机，逐步缩小因职业差别而引起的养老金水平差异，以促进社会公平。在农村，“新农保”规定，国家财政按每月 55 元/人对农村老人进行补贴，这样“一刀切”的标准并不符合我国经济社会发展的现状。因此，各级政府在国家补贴标准的基础上，应按当地的物价水平和社会平均工资，科学计算农村地区的养老金给付标准，并实现动态调整，以保证农村养老水平逐步提高。

(2)“失地农民利益为先”。“土地换社保”应充分考量土地的增值潜力，科学评估农民失去土地后的生存和发展能力，以确定合理水平的养老金给付，在不损害农民利益、不降低养老保障水平的前提下发挥土地的养老保障功能。同时，在此过程中，要适度提高农村养老金给付水

平,以保证失地农民不至于陷入老年贫困而产生新的社会问题。

(3)在有条件的行政村或者农村集中居住社区,建立“社会工作流动站”,并配备专业社工人员。通过“助人自助”的理念引导农村老人实现自我照料和相互关怀的同时,以社工站为依托,充分利用农村当地资源,定期开展诸如广场舞、腰鼓队、象棋比赛等体育文化活动,丰富农村老人的精神文化生活,力求从物质、精神两个层面提高农村养老保障水平。

### (三)保证可持续发展是根本

随着全面深化改革的逐步推进,不同的经济、社会发展阶段,养老问题也将呈现不同的特点;因此,只有实现养老保险制度的可持续发展,提高制度应对变化和抵御风险的能力,才能从根本上解决我国的养老问题。就如何实现城乡多层次养老保险的可持续发展,提出以下几点建议供相关政府部门参考:

(1)在农村,实现多层次养老保险可持续发展的前提是保证农民个体的可持续发展,以提高他们自我保障的能力。如针对“年轻的失地农民”,在征地补偿中不仅仅需要为其购买养老保险,政府和相关征地单位更要注重其就业和发展,并有义务为他们提供就业指导与相关技能培训,提高他们的生存和自我发展能力,以保证这些人不会因为征地而陷入失业,甚至贫困。

(2)在城市,开征社会保障税,稳步实现养老金并轨是实现城镇养老保险可持续发展的必由之路。开征社会保障税,实现养老保险基金来源渠道法制化,通过法律的强制力和约束力保证养老保险制度的规范和可持续发展;同时,逐步实现养老金并轨,消除养老保险的体制差异,必将有利于推进我国养老保险制度的公平和可持续发展。

(3)高度重视“居家养老”服务体系的构建。在我国,“居家养老”具有天然的优势,它既符合我国的养老文化传统,又是应对老龄化和高龄化的必由之路。2006年2月,国务院办公厅转发了全国老龄工作委员会办公室、国家发展与改革委员会、财政部、民政部、国家税务总局等十部委联合制定的《关于加快发展养老服务业的意见》提出了“逐步建立和完善以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的养老服务体系”。这表明,未来积极发展“居家养老”服务体系是养老保险制度改革的一个基本方向。但是在此过程中,政府应当着力建设农村居家养老服务的公共设施以及人才培养,从而逐渐改善农村公共养老服务落后的现状<sup>[13-14]</sup>。

(4)高度重视教育的作用。正所谓“治贫先治愚”,而“治愚”的关键在教育,不论是在城镇还是农村,要从根本上促进人的可持续发展,必须通过教育来提高人的自我提高和自我发展能力。在农村,一方面要在继续普及义务教育的同时着力提高教育的水平,注重农村知识教育和素质教育的有机结合;另一方面,政府要在农民中宣传“终身学习”的理念,对农民的职业技能进行长期而系统的培训,以提高农民应对失地及其他风险的能力。在城市,大力发展应用型教育以适应经济社会对应用型人才的需求。

#### 注释:

①本人指数化月平均缴费工资=全省上年度在岗职工月平均工资×本人平均缴费指数。

②老年人口抚养比也称老年人口抚养系数:指某一人口中老年人口数与劳动年龄人口数之比。通常用百分比表示,用以表明每100名劳动年龄人口要负担多少名老年人;老年人口抚养比是从经济角度反映人口老化社会后果的指标之一。

## 参考文献:

- [1] 邓大松. 社会保险[M]. 2版. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2009.
- [2] 中国人口与发展研究中心课题组. 中国人口老龄化战略研究[J]. 经济研究参考, 2011, (34): 1-2.
- [3] 阎春宁, 祝罗晓, 张翔, 等. 上海市居民以房养老意愿研究[J]. 价值工程, 2011, (1): 318-319.
- [4] 朱劲松. 中国开展“以房养老”影响因素的实证分析[J]. 东北财经大学学报, 2011, (2): 78-82.
- [5] 陈鹏军. 我国“以房养老”发展瓶颈及其模式选择[J]. 经济纵横, 2013, (10): 43-46.
- [6] 王小英. 论“以土地换保障”——一个解决农村养老保险资金来源问题的新思路[J]. 中南财经政法大学研究生学报, 2007, (3): 40-45.
- [7] 王裕明, 张翠云, 吉祥. 基于土地换保障模式的农村居民养老问题研究[J]. 安徽农业科学, 2010, (5): 2620-2623.
- [8] 周俊山. 以房养老方式的住房释放金额比较[J]. 社会保障研究, 2012, (2): 78-85.
- [9] 金玉秋. 土地资本收益与农村养老基金筹集模式创新[J]. 求索, 2009, (8): 36-38.
- [10] 唐若菲. 我国失地农民利益受损的制度经济学分析[J]. 开发研究, 2012, (6): 50-53.
- [11] 王敏, 刘清江, 丁发林. “新农保”基金筹资困境及其解决措施[J]. 农村经济与科技, 2013, (4): 144-146.
- [12] 杨文健, 仇凤仙, 李潇. 二元困境下的失地农民土地换保障问题分析——基于NJ市D拆迁社区的调查研究[J]. 公共管理学报, 2013, (1): 71-78.
- [13] 施国庆, 黄晶. 被征地农转居老年人口养老成本构成研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2014, (1): 51-55.
- [14] 冯晓娟. 以社区照顾理念发展农村养老服务事业[J]. 重庆师范大学学报(哲学社会科学版), 2014, (3): 86-90.

责任编辑: 万东升

# The Differentiation Research on the Urban and Rural Multi-level Pension Insurance under the Binary Dilemma ——Based on the comparison between “house for pension” and “land for social security”

LI Man, ZHAO Pengcheng

(Management School, China-West Normal University, Nanchong 637002, China)

**Abstract:** Aging of population has become a common social problem worldwide and China's large base of aging population, high speed aging and “aging before getting rich” are the objective reality that the old-age insurance faces. And building a multi-level pension insurance system is one of the important ways to cope with the challenge of an aging population. By comparative study of house-for-pension insurance and land-for-social security, it is found that multiple level old-age insurance constructed under the dual dilemma has many differences between the urban and rural areas in the aspects of the main body, the level of security and sustainable development. These differences lead to the problems of uneven distribution of elderly care resources, elderly poverty and inter-generational poverty in rural areas, and individual development risk, etc. This article names these problems in general terms as “Secondary Urban and Rural Binary Differences”. It puts forward that building a multi-level pension insurance system should be based on the value idea of “equality in priority and giving consideration to efficiency” and proposes three specific measures to avoid the problems occurred, i.e. the balanced allocation of elderly care resources, the improvement of security level and the promotion of sustainable development. At the same time, the government should focus on narrowing the gap between the urban and rural as well as guarantee equality in pension from these aspects such as policy setting, funds and talents training to support the development of the rural basic public elderly care service.

**Key words:** aging of population; binary dilemma; multi-level pension insurance; house-for-pension; secondary urban and rural binary differences