

论失地农民社会保障体系的构建

郭剑平 唐国红

(河海大学 公共管理学院 江苏 南京 210098)

摘要 土地对农民具有生产资料和社会保障的双重功能,由于现行土地征用制度的不合理,导致大量农民失地后生活得不到保障,政府应在征地制度改革的同时为失地农民构建社会保障体系。

关键词 失地农民 征地制度 社会保障

中图分类号: C913.7

文献标识码: A

文章编号: 1671-4970(2005)02-0029-04

随着经济的发展,尤其是工业化、城市化进程的不断加速,必然会出现农地大量向非农地转移。据统计,在我国经济迅猛发展的同时,全国平均每年净减少农用地几十万公顷。因而在我国不断推进的工业化和城市化进程中,农民失地问题不可避免。由于现行土地征用过程中存在的许多问题,导致了大量农民失地后生活得不到保障,一些失地农民甚至陷入了困难的“三无”(种田无地、就业无岗、社保无份)境地^[1]。如何维护失地农民的合法权益,并为其构建全方位的社会保障制度正是本文所探讨的话题。

随着城市大规模扩张和工业化进程的加快,越来越多的农民成为城市居民。据估计全国目前失地农民的数量可能超过2000万人,而未来10年是我国城镇化快速推进时期,在这期间失地农民的数量可能超过5000万人。以南京市为例,1998年以来,全市共征用集体土地13340hm²,失地农民大约20万人,根据目前的用地规模和人均耕地测算,在今后10年内,南京市仅八城区就有35万集体土地被征用,22.75万农民将失去土地^①。改革开放的实践证明,农民只有循序地从土地上剥离出来,才能提高其生活质量,才能加速我国现代化的步伐。从趋势上看,今后还会有数以万计的农民离开土地。

一、当前失地农民存在的问题与原因

1. 土地对农民的保障作用

“有土斯有人,万物土中生”,古今中外,人们对土地倾注了无限深情。土地是人类基本的生产要素、生活来源和生活空间,土地对我国农民具有多重

含义。土地不仅是农民得以延续后代的重要生活来源,而且是农民重要的生产资料。改革开放后,我国农村开始实行家庭联产承包责任制,在土地福利性均分的原则下,把土地作为保障农民基本生活需要的主要手段,并通过土地政策努力协调公平与效率的关系,因此土地对农民具有生产资料和社会保障的双重功能,这种保障功能可归纳为以下6个方面:第一,土地为农民提供基本的生活保障;第二,土地为农民提供就业机会;第三,土地为农民的后代提供土地继承权;第四,土地对农民有资产的增值功效;第五,土地对农民有直接收益功效;第六,土地对农民有免得重新获取时掏大笔费用的效用。^[2]所以,在城乡分割的二元政策下,土地是国家赋予农民社会保障的载体。因而失地对农民的影响非常大,在现行的征地制度下,农民一旦失地,身份尴尬:说是农民却没有地种,说是市民却不能享受城镇社会保障;失地农民就业也很困难。

2. 现行的土地征用制度使大量农民在失地后生活没有保障

在我国城市化的早期,失地农民的问题并不严重,因为国家的安置方式包括了就业安置,这在计划经济年代非常有效,农民能够很快在国有企业内转为工人身份。随着时间的推移,市场经济建设带来了企业用工方式的市场化,政府再也无法采取就业安置的办法把农民塞进企业,失地农民的出路问题以及由此引发的生活保障问题突出起来,逐渐演变为一个令人关注的社会问题。大量农民在失地后主要面临以下问题。

收稿日期: 2005-03-17

作者简介: 郭剑平(1975—),女,山西河曲人,讲师,硕士,从事社会保障研究。

①唐国红.关于城市发展过程中保护失地农民利益的思考[A].“关注农村 富裕农民”政协论坛论文集[C].2004.321—325.(该论坛于2004年8月由政协南京市委员会举办)

(1) 补偿难以弥补损失

土地补偿款是农民失去土地后的替代“土地保障”的“货币保障”，不仅是农民失去土地后从事其他产业的资金基础，还是失地农民生活保障的唯一资本。现行法律规定的补偿标准或没有最低限定，或低限水平表达不清晰。各地补偿标准由于征地用途、耕地年均产值、计算倍数等不一样而相差悬殊，但共同的问题都是补偿标准太低，根本不能解决失地农民的长远生计，绝大多数农民不满意。以经济相对发达的浙江省为例，其对失地农民的补偿标准与全国平均水平相比略有提高，但是据浙江省农调队的调查，只有6.8%的农户对此表示满意，有22%的农户认为补偿标准严重偏低，53.2%的农户认为偏低^[3]。而且，农村土地负载着农民就业和社会保障的功能，失地后应该加以补偿，但由于企业用工方式的市场化和农村社会保障的缺位，这些都没有纳入现有补偿的范围。在补偿问题上，国家的目的和农民的愿望都是建立长期稳定的保障，但现有的补偿标准却是“买断式”一次性给付。由于农民本身的理财能力和投资能力偏弱，即使给得再多也难免坐吃山空。

一方面征地的土地补偿费标准低，另一方面，一些地区地方政府甚至截留土地补偿费，把截留款用于各类项目投资，使已经过低的土地补偿费不能及时完全到位。

(2) 失地农民得不到妥善安置

农民失去了土地就失去了最根本的就业岗位，由于文化素质和劳动技能普遍不高，参与市场竞争能力差，在其他工作岗位上的竞争一般又都处于弱势，找不到工作，基本生活就难保障。目前，失地农民所从事的大多是低层次的、不稳定的工作，收入较低。

(3) 失地农民社会保障问题突出

土地对农民具有生产资料和社会保障双重功能，但农民失地后，其社会保障并没有被纳入补偿范围。面对失地农民的“三无”困境，大部分地区并未将其纳入城镇低保对象，而养老、医疗保险等也因门槛太高而使失地农民基本无法进入。如果缺乏其他足以依赖的生活保障，农民就会拒绝交出土地，政府的征地工作也难以开展，矛盾纠纷增多，阻碍城市化进程。

此外，由于目前对征地补偿安置费的分配缺乏具体细则，造成各地对征地补偿安置费分配混乱，不少村集体暗箱操作，腐败孳生，导致基层农村社会矛盾尖锐化；不少开发商巧立名目，变相圈地，对征用土地进行炒作转手，失地农民对此意见很大；一些地方政府为招商引资而降低征地成本或者低征高卖、同地不同价等等，所有这些行为都严重损害了失地

农民的利益。农民离开土地不仅可以为经济社会发展破解瓶颈，拓展空间，而且也符合农民的利益。但由于以上问题的存在，对绝大部分征地农民都是不情愿的，甚至十分反对，因征地纠纷引发的上访已经成为很多政府部门信访量中的大头。

以上这些问题实际上暴露的是中国的征地制度问题，土地对农民来说就是财产，但现行的征地补偿方法并不把它当财产来看待，这就是最大的矛盾。在农用地转为建设用地的过程中，农民希望更多地用市场机制来解决，但是现行的征地办法仍沿用计划经济时代的行政占用方式，具有强制性、垄断性，把农民排斥在土地利益分配体系之外，失地农民的利益受损、失去保障等问题由此产生。无论是过低的补偿标准，随意截留、分配补偿款，低征高卖，还是明目张胆借土地搞腐败，其背后的一个共同点都是漠视农民的利益。农民是与土地关系最密切的群体，为何在土地的交易过程中，处在被漠视的地位？在现行的土地征用制度下，大量的失地农民以上访等方式来维护权益，实质是通过增加对方（政府）的征地执行成本来提高自己的收益。可见现行征地制度并不是一个成本低廉的制度。大量实际案例表明，正因为忽略了这类非常规性的、非货币化的隐性成本，现行代价昂贵的征地制度才看起来很便宜。所以解决失地农民生活保障问题的根本出路在于征地制度的改革。

二、建立失地农民社会保障制度

解决失地农民的问题，实际上涉及国民利益分配格局的改变。在涉及土地收益分配这样一个与农民利益切身相关的问题上，政府应当在土地征用制度上和社会保障体系建设上有所作为。

1. 加快土地征用制度改革是建立失地农民社会保障制度的前提条件

现行征地过程中出现的大量问题已引起各方广泛关注，经济发展也迫切需要解决土地问题，因而征地制度改革已经提上决策层的议事日程，中央2004年1号文件特别提出要“加快土地征用制度改革”。

土地征用制度改革的核心是产权问题，正视产权问题，完善村民自治，让产权主体真正负起责任来是现行土地征用制度的改革的关键。我国现行与土地有关的宪法、农业法、土地管理法、土地承包法、村民委员会组织法等5部法律，均明确规定农村土地归农民集体所有。现行法律已经明确了农村土地的集体所有权主体，但是这个主体在现实中没有得到应有的尊重。有专家认为，在符合规划的前提下，集体土地应与国有土地一样，可以出租、出让、转让与

抵押,可以获得与国有土地具有同等权利的《集体土地使用权证》,农民可以获得土地流转的绝大部分收益。但是允许农村建设用地入市迄今还有很多问题有待解决。在农村土地产权问题上,经济学界的争论相当激烈,主张不一,但有一点是共同的,就是农民应该参与土地的增值收益分配。因而完善村民自治,让产权主体真正负起责任,参与土地的增值收益分配才是社会稳定持续发展的长久之计。广东珠三角地区在大力推进农村城市化的进程中,以“城中村”转制为突破口,积极探索农村集体建设用地使用权流转办法,逐步推进以土地为中心的股份制改革,采取了留地安置、土地置换、土地入股等一系列相对灵活的政策措施,既有效地保护了农民的土地权益,又维护转型期农村的社会稳定。广东珠三角地区的经验对于现行各地在征地过程中以牺牲农民利益为代价来获得短期发展具有重要启示作用。

土地征用制度的改革,关键是逐步理顺农村土地产权关系。而且政府的角色和职能要发生重大改变,要淡化行政色彩,加强市场引导,按市场规律征用土地,改革农村土地利益分配机制,合理地建立制度性保障,从而维护失地农民的合法权益。

2. 建立与社会发展水平相适应的失地农民社会保障制度

社会保障制度是一个国家或地区为改善和提高其成员的物质和精神生活水平而提供的社会服务及其措施,是社会文明和进步的重要标志。^[4]长期以来,我国城市实行的是高补贴、高就业的社会保障制度。而农村实行的是以群众互助和国家救济为主体的社会保障制度,其保障水平明显低于城市。改革开放后,我国农村开始实行家庭联产承包责任制,把土地作为保障农民基本生活需要的主要手段。然而,在城市化进程中,农村集体土地大量被征用,大量农民成为失地农民,而且身份尴尬。首先,农民失去土地后,无法享受与城市居民同等的社会保障权利,还面临着居住安顿、重新就业、生活观念和生活习惯转变等问题;其次由于我国农民缺少受教育和培训的机会,文化素质和技能低下,失地后,他们在社会上的竞争能力十分有限,而由农村意识转化为城市意识,由农民的生活、生产方式和行为转化为市民的生活、生产方式和行为,需要一个较长的磨合期,在这期间他们面临着各种风险。据估计,未来10年我国失地农民的数量可能超过5000万人,这一庞大的社会群体将超过许多欧洲发达国家的人口规模,失地农民的保障问题不再是失地农民的个体风险问题,而是失地农民的群体风险问题^[5]。如何降低这些风险,妥善安置失地农民?笔者认为,政府

应遵循“土地换保障”原则,将征用农村土地制度改革与失地农民社会保障制度建立结合起来,建立健全一个科学、系统、规范的社会保障体系。

在失地农民社会保障制度体系安排上,体系建设应在满足地方经济承受能力的基础上,突出重点,先急后缓,循序渐进,使之既体系化、规范化,又符合中国国情。

(1) 建立失地农民基本生活保障制度

鉴于目前农村低水平的社会保障,我们无法把失地农民纳入农村社会保障体系,又受当前经济水平制约,短期内不可能把这一群体纳入“高基数、高费率、高待遇”为特征的城镇社会保障体系,在这种情况下,为失地农民适时建立基本生活保障制度无疑是近期的合理选择。在这方面,许多地区根据当地实际情况做了有益的探索,如南京市于2004年4月初出台了《南京市被征地农民基本生活保障试行办法》(以下简称《征地保障办法》),将符合条件的被征地农民全员纳入基本生活保障体系。在此体系下,不同年龄段的群体享受不同的档次(自选)的保障水平,这种规定体现了分类分层次保障的原则。保障基金按照国家、村集体和农民个人三方负担的原则筹集,基金主要来源于70%的土地补偿费和安置补助费。保障基金充分利用土地补偿费和安置补助费,既防止村民集体滥用土地补偿费而产生不良后果,也阻止了农民的短期行为(一次性把到手的安置补助费花完)。《征地保障办法》本着“扶助中老年人,引导中青年人”的宗旨,为中老年人提供基本养老保障,为促进中青年人就就业提供许多优惠政策,并为其进入城市保障体系提供通道。在我国目前的经济水平制约下《征地保障办法》对其他地区很有借鉴意义。

对于日益增多的被征地农民,政府的目标不应仅仅停留在保障其基本生活上,而要让其有长期的和城市居民平等的保障水平。

(2) 建立失地农民养老保险制度

由于劳动能力下降或机会丧失,老年人不再具有收入来源或收入明显减少,而表现为消费远大于产出。失地农民目前的养老方式主要依靠传统的家庭养老模式。这种以约定俗成的规则,依赖子女供给的养老模式,具有一定的风险。失地农民由于文化素质较低,面临很大的失业风险,这又冲击着传统的家庭养老模式。所以失地农民养老保险制度主要针对老年人和大龄就业弱势群体,对这部分群体,政府不断提高的失地农民基本生活保障水平可以替代他们的养老保险。在失地农民中,大部分中青年人员会在政府的一系列就业促进措施下逐渐就业,并进入城镇养老保险体系,享受与城镇居民同等待遇。

(3)建立失地农民医疗保险制度

医学科学技术的进步,提高了医疗服务水平,但与此同时,医疗费用大幅攀升,尤其是大病。高额的医疗费用支出,对失地农民而言,显然有巨大的压力。因此,医疗保障也是失地农民社会保障的一个基本方面。本着重点解决失地农民因病致贫、因病返贫问题的原则,各地可根据经济发展水平推行不同的医疗保险模式,对于经济发达、城市化水平高的地区,可考虑把失地农民医疗保险纳入城镇医疗保险范畴,对于经济较发达、城市化已初具规模的地地区,可参照现行农村合作医疗模式,采用小病门诊合作医疗和大病统筹相结合的新型合作医疗制度。对于经济欠发达、城市化尚待起步的地区,继续参照农村合作医疗模式,以基本满足失地农民一般疾病的防治与疾病救助。此外有条件的地区,村集体组织可以为失地农民集体购买商业化的大病保险作为补充。

(4)为失地农民提供受教育和培训的机会

现代社会保障制度的内容本身不仅包括了人们的生老病死等问题,教育和职业培训也包含在内。失地农民不仅有生存权的问题,而且也有一个发展权的问题,而其发展的前提是接受教育和培训。为失地农民提供受教育和培训可以提高其素质,增强技能,增加就业机会,为其享受长久的、更高层次的保障打下基础。此外,对雇佣失地农民的企业,还可按其缴纳的保险费额度,减免企业一定期限和比例的税收,既可以挖掘就业潜力,创造更多就业机会。

(5)设立失地农民社会保障基金

上述保障机制得以运行基础取决于保障基金是否到位。按照现行土地制度,建设占用土地的,政府得大头,农民得小头,而农民这部分又要由农民和集体来分。据统计,土地转变用途增值土地收益分配中,政府大约得60%~70%,村一级集体经济组织得25%~30%,农民只得5%~10%。^[6]因而保障基金应该按照国家、村集体经济组织、个人三方面合理

分担的筹资原则来筹集。首先,国家负担部分,政府应从土地收益分配中拿出一部分注入保障基金的社会统筹账户。第二,村集体经济组织负担部分,当农民土地被征用之后,村集体经济组织应从土地补偿费中提取一部分,为失地农民缴纳保障基金并注入基金个人账户。可以预见,随着土地征用制度的改革,土地增值收益分配机制的日益合理化,村集体经济组织可以从获取的土地增值收益中不断充实个人账户。第三,个人承担部分主要为劳动力安置补助费。此外要结合中国金融和资本市场的改革,积极探索这部分基金的运营方法和保值增值的途径。

农民失地不仅是历史发展的必然,也是时代进步的需要。科学、合理地离开土地,不仅符合政府的愿望,也是多数农民的愿望和要求。城市化应当有利于农民富裕,而不是造成大批农民失地失业,应当有利于缩小城乡差距,而不是扩大社会不公。各地政府都要把征地作为一次地方和失地农民共同发展的机会,不断改革和完善我国土地征用制度,并为失地农民逐步建立起全方位的社会保障制度,才能从根本上维护农民权益,保护耕地资源,促进社会可持续发展。

参考文献:

- [1]包永辉,陈先发.乱征地引发无地无业之忧[J].望,2003(23):16—18.
- [2]鲍海军,吴次芳.论失地农民社会保障体系建设[J].管理世界,2003(10):37—42.
- [3]葛如江,潘海平,王新亚.失地农民调查:城市化浪潮中的新弱势群体[J].乡镇经济,2003(8):5—7.
- [4]吴玲,施国庆.论政府在救助弱势群体中的作用[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2005,7(1):46—49.
- [5]赵殿国.积极探索被征地农民的社会保障制度[J].社会保障制度,2004(3):61—61.
- [6]杨珍惠.现行征地制度存在的问题及创新思考[J].国土经济,2003(5):33—35.

· 简讯 ·

“移民·环境与和谐社会”论坛在河海大学举行

5月21日,河海大学与江苏省哲学社会科学界联合会共同举办的“移民·环境与和谐社会”论坛在河海大学举行。著名社会学家郑杭生、宋林飞、关信平、周大鸣、沈关宝、洪大用、麻国庆、景军等教授参加了会议并进行了讨论。我校公共管理学院社会学系、移民研究中心、社会发展研究所的部分师生也参加了论坛。

报告会由中国社会学会会长郑杭生教授和中国社会学会副会长、江苏省社会科学院院长宋林飞教授主讲,旨在推动移民、环境问题的学理探索,为政府决策提供有效的决策咨询,以消弭移民、环境等领域的社会问题可能给社会造成的不良影响,从而构建和谐中国。会后,学者们还就环境、移民与和谐社会问题进行了专题探讨。

(本刊编辑部供稿)