

论被征地农民社会保障安置的局限与出路

黄健元,潘付拿

(河海大学人口研究所,江苏南京 210098)

摘要:为保障被征地农民的基本生活,在一些地区出现了将社会保障作为被征地农民安置方式的实践。通过对被征地农民社会保障安置的局限性分析发现,土地保障和社会保障不具有内在的一致性,社会保障安置存在着背离权利主体的平等性、转换责任主体、混淆分配层次、保障水平较低等局限性。社会保障作为被征地农民的安置方式在理论上存在着误区,在实践中出现了严重的困境,是对被征地农民社会保障权的伤害。作为再分配手段的社会保障既不能代替安置的功能,也不能被安置的初次分配功能所替代。为更全面地保障被征地农民的权益,应在合理安置的基础上完善社会保障这一“安全网”。

关键词:被征地农民;社会保障;移民安置;路径选择

中图分类号:D632.1

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2014)04-0041-05

在我国城镇化和工业化的快速推进过程中,非农用地规模不断膨胀,被征地农民^①数量随之增加。当前我国被征地农民数量已达4000~5000万人,到2030年将达到1.1亿人左右^[1]。农民失去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,大部分被征地农民的长远生计没有保障^[2]。为此,目前全国各地均在探索适合市场经济条件的安置方式和方法,其中社会保障安置是近年来备受人们青睐的一种重要举措。据不完全统计,至2009年9月底,全国已有29个省、市政府颁发规范被征地农民社会保障的文件,1200多个县(市、区)开展了实质性的工作,将1300多万被征地农民纳入养老保障或基本生活保障^[3]。然而,在被征地农民社会保障安置的实践中,出现了保障水平低、动态调整机制不健全、可持续性差等问题,致使社会保障安置的政策风险日益显现。因此,完善被征地农民社会保障安置具有重要的现实意义。

一、研究回顾及问题的提出

社会保障安置是在土地征用时将土地补偿费、

安置补助费和级差地租为被征地农民缴纳社会保险费,从而将其纳入社会保险体系,解决他们的后顾之忧^[4]。实际上,社会保障安置是在被征地农民的收益补偿中考虑土地的社会保障功能的价值,并通过土地征收、转用及出让的增值效益调节,构建被征地农民的社会保障来实现对土地社会保障功能的有效替代^[5]。有学者认为,安置被征地农民的过程实质上是一个“土地换保障”的过程^[6]。不论是理论研究,还是实际操作中的被征地农民安置办法,其背后都隐含着“土地换保障”的理念^[7]。可以说,所谓的社会保障安置是“土地换保障”的一种直接表达。其实,无论是“土地换社会保障”还是社会保障安置,都是仅对土地保障功能的逻辑演绎。

基于上述的认识,有学者认为,建立合理的被征地农民社会保障安置制度,不仅关涉城镇化进程的有序化,也关涉被征地农民生存发展和社会稳定^[8],是维护他们根本利益、保障长期生活稳定的一项重要措施。然而,从传统的就业安置模式过渡到社会保障安置模式,将不可避免地面临征地劳动力市场就业、征地农民社会保障费用来源、新旧安置模式衔接等难题^[9]。致使当前我国被征地农民社

收稿日期:2014-04-08

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目(13YJA840008);江苏省普通高校研究生科研创新计划项目(CXZZ12_0221)

作者简介:黄健元(1964—),男,江苏溧阳人,教授,博士,从事人口与社会保障领域的研究。

①一些文献也将被征地农民称为失地农民,为保持叙述的一致性,在基本内涵一致的情况下,除了相关政策文本表述保持原文外,本文将失地农民统一表述为被征地农民。

会保障安置的运行存在着不可持续性、低水平性、一元性、不稳定性等特征。为此,未来方向关键在于找到一种保障水平合理、可持续、稳定并且适合当地经济社会发展的安置模式^[10]。

学术界对社会保障安置的内涵、意义、面临的困境及趋势等已做了一定的讨论,推进了问题认识的深入。然而,就相关的一些核心问题尚未达成共识,如土地被征用与被征地农民社会保障的关系是什么?社会保障到底能否作为被征地农民的安置方式?社会保障安置能否解决被征地农民的基本生活和长远生计问题?是否具有可持续性?这些问题关键在于没有对社会保障安置制度进行根本性的审视与反思,没有厘清“社会保障”与“安置”之间的关系。为此,笔者通过对现有被征地农民社会保障政策以及该安置方式存在的局限性进行分析,力图理清“社会保障”和“安置”的关系,在此基础上,提出更全面地保障被征地农民权益的路径选择。

二、现有被征地农民社会保障政策简析

近年来,社会保障作为妥善安置被征地农民的重要举措而被广泛实施,被征地农民社会保障的政策框架也不断地完善。然而,社会保障作为安置方式的政策定位需要进一步的明确和反思。

为了弥补以往安置方式的缺陷,使被征地农民的长远生计有保障,2004年《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》明确提出“妥善安置失地农民,并为他们提供社会保障”。2006年《关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作的指导意见》从保障对象、资金来源、待遇水平等方面要求各地采取多种方式保障被征地农民的基本生活与长远生计,明确了被征地农民社会保障的资金来源,从批准提高的安置补助费和土地补偿费中统一安排,两项费用不足的,从国有土地有偿使用收入中来解决。《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》规定:“社会保障费用不落实的,不得批准征地。”该政策促使被征地农民社会保障在各地广泛实施。《关于切实做好被征地农民社会保障工作的通知》对被征地农民社会保障政策框架进一步完善,明确要求各地加快推进被征地农民社会保障建设,对没有出台被征地农民社会保障实施办法、社会保障费用不落实、没有按规定履行征地报批前有关程序的项目,一律不予报批。由此可见,被征地农民社会保障的政策安排主要依据上述的规范性文件,然而,这些行政规范性文件的法律层次低、稳定性差,与社会保障制度的法治性特征相差甚远,显然,难以适应越来越多地被征地农民对社会保障的需求。

长期以来,我国对农民的社会保障的立法思路

均附着于土地权利之上,以土地补偿费和安置补助费来解决被征地农民的生存与就业保障,以此来妥善安排被征地农民生产和生活、保证其原有生活水平不降低^[11]。为此,有学者认为,当前我国被征地农民安置政策已形成了以社会保障为基础的多元化安置体系^[12]。然而,从政策含义来看,被征地农民社会保障政策的安排是因征地导致土地发生转移,被征地农民面临社会保障缺失致使生活无保障,需要在征地的同时解决社会保障问题。从资金来源看,被征地农民社会保障的资金筹集是以维持现行征地制度正常运行为基本前提的^[13],显然,社会保障安置的政策安排具有不可持续性。此外,随着我国社会保障制度的逐步完善,建立覆盖城乡居民的社会保障体系成为必然要求和趋势,因此,社会保障作为被征地农民安置方式的政策空间有限。基于此,为全面保障被征地农民的权益,在合理安置的基础上构建社会保障,可能是解决被征地农民问题更好的办法,“安置+社会保障”也许是一个更符合实际的提法。

三、被征地农民社会保障安置的局限性分析

在市场经济和征地补偿标准偏低的背景下,被征地农民的长远生计难以得到制度保障。于是,社会保障被作为一种“理想化”的安置方式得到社会一定的认同,而社会保障安置的合法性则被有意或无意模糊化,致使社会保障安置陷入了理论和实践的双重困境之中。

被征地农民社会保障安置是建立在土地保障功能之上的。作为农业的基本生产资料,土地是农民工作和生活的场所和生存基础,是他们生活保障的重要载体。就土地的价值而言,土地不仅具有经济价值,同时还具有就业、养老、医疗等社会价值^[14]。可以说,土地承载着农业生产与农民社会保障的双重功能,而且随着人口增加,这种双重功能正在演变为“保障重于生产”^[15]。毋庸置疑,在农村社会保障缺失的情况下,土地保障功能的确不可忽视。然而,土地保障仅仅为农民的社会保障提供了某种条件,而并非农民的社会保障本身^[16]。从责任主体来看,社会保障主要是政府的责任和义务,而土地保障则将农民的生活保障系于土地这个生产要素之上,责任主体是土地;从分配层次上看,社会保障是再分配手段,而土地保障是通过土地产出物来保障农民的基本生活,主要属于初次分配的层次。此外,农业生产本身的风险因素也很多,频繁的自然灾害、波动的市场行情等因素都影响着土地的收益^[17]。随着农村经济的发展、农民收入和生活水平的逐步

提高,土地保障也因此而出现了“虚化”^[18]。可以说,土地的保障功能本身并不强。由此可见,社会保障与土地保障并不具有内在的一致性,不能将土地保障等同于社会保障。因此,被征地农民社会保障安置不是真正意义上的社会保障,而是一种在理论上存有误区的产物。尽管各地对社会保障安置已做了较多的探索和创新,逐步形成了多元化的社会保障安置模式,对解决被征地农民的基本生活和长远生计发挥了一定的作用。然而,社会保障安置并没有厘清安置和社会保障的内在关系,致使社会保障安置的局限性日益突显。大体而言,这些局限性主要表现在如下几个方面:

1. 社会保障安置背离了权利主体的平等性

社会保障是国家以国民收入再分配方式为全体社会成员的基本生活提供安全保障的制度安排。社会保障的权利主体是全体社会成员,即社会中的每一个公民都有从国家和社会获得帮助的同等权利,不因民族、种族、肤色、信仰、职业、居住地域等不同而不同^[19]。然而,社会保障安置则意味着被征地农民社会保障权利的取得是以土地财产权的失去为前提^[20]。显然,社会保障安置背离了社会保障权利主体的平等性。尽管当前我国农村社会保障水平较低,但从经济社会发展趋势看,社会保障终归会与户籍和职业性质脱钩,农民将在经济社会各方面获得与非农户籍居民平等的权利^[21]。党的十六届六中全会提出,到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系。党的十七大报告中进一步提出加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活。这是落实科学发展观、统筹城乡发展的必然要求,是维护社会公平正义、促进社会和谐的重要内容,是维护人民群众根本利益、共享经济社会发展成果的重要途径,也是遵循社会保障发展规律的内在要求。被征地农民当然也在覆盖城乡居民的社会保障体系之列。为此,保障被征地农民享有平等的社会保障权利是社会公平和权利平等的必然要求。

2. 社会保障安置转换了责任主体

社会保障的责任主体具有特定性。社会保障作为一种国家或政府行为,是国家或政府义不容辞的责任。随着社会成员对社会保障需求的不断增长,决定了政府作为责任主体必须承担社会保障基金的部分筹资及偿付中的兜底责任,任何个人或其他组织都无力单独解决社会保障刚性发展需求的压力。既然政府作为国家的代理者,那么,就负有在特定条件下向公民提供基本生活保障的义务,理应为公民

打造基本的“安全网”,不能以逼迫或利诱公民以提供其他物品或放弃其他权利为代价。基于此,被征地农民在遭遇社会风险时自然拥有向政府表达社会保障利益诉求的权利,政府理应做出相应的回应。然而,土地作为农村的集体财产,用土地补偿费和安置补助费作为被征地农民社会保障安置的资金来源,社会保障安置则意味着责任主体从国家或政府转换成了农村集体经济组织,致使被征地农民的社会保障变成了农民或农村集体的自我保障^[20]。

3. 社会保障安置混淆了分配层次

在征地过程中,被征地农民的安置补偿主要属于初次分配的范畴,对被征地农民生产生活的安置要解决的主要是初次的利益分配问题。社会保障作为人们抵御风险、不断求得生存和发展的社会资源,实质上是一种再分配的手段。对被征地农民来说,因在征地补偿安置的过程中利益格局失衡,需要通过再分配的方式体现社会公平。然而,初次分配作为基本分配方式,其直接的利益分配功能是再分配手段所不能替代的。社会保障的再分配手段更加强调公平性原则,是市场机制下初次分配手段难以实现的。因此,从分配层次上来看,被征地农民的安置和社会保障具有显著的差异,用社会保障的再分配代替安置的初次分配显然混淆了分配层次。

4. 社会保障安置的保障水平低,有冒用“社会保障”概念之嫌

社会保障安置保障水平的确定以“适应当地经济社会发展水平、政府财力能承受”等为原则,以“被征地农民基本生活和养老保障水平应不低于当地最低生活保障标准”作为基本要求^①。那么,受财力的影响及减少征地补偿的驱使,地方政府有足够的动因和政策空间把被征地农民的社会保障限制在较低的水平之上^[22]。因此,社会保障安置必然只能局限于“生存型”保障,而缺乏“发展型”保障。这种低水平的社会保障安置依然存在着较大的系统风险,并不能彻底解决被征地农民的后顾之忧,也难以满足社会保障水平的刚性需求。此外,从理论上说,被征地农民的社会保障应该是一个包括社会保险、社会救助以及社会福利在内的完整的保障体系。然而,多数地区将被征地农民社会保障限定在基本养老保险方面,只有上海等少数城市涵盖了失业和医疗保险^[23]。这与社会保障内容的综合性特征相差甚远,因此,当前对被征地农民实施的社会保障安置不是完整意义上的社会保障,一定程度上说,有冒用“社会保障”概念之嫌。

① 资料来源:国务院办公厅:《转发劳动和社会保障部关于做好被征地农民就业和社会保障工作指导意见的通知》(国办发[2006]29号)2006年4月10日。

与此同时,社会保障安置往往不顾被征地农民的真实意愿和利益,强制性地扣留土地补偿费和安置补助费,实行政府主导型的保障措施^[24]。这种将土地补偿费和安置补助费转移为未来生活保障金的做法尚缺乏足够的理论基础。由此可见,社会保障安置的保障范围有限、保障标准偏低而缺乏可持续性,尤其是作为一项新的安置方式,缺乏统一明确的监管和运行机制,存在着不稳定性。从社会保障的本质属性来看,社会保障安置已偏离了社会保障的本意,与公平性、社会化、福利性、多样性为特征的社会保障制度相差甚远。实际上,现有的社会保障安置很难发挥社会保障制度的功能,也难以解决被征地农民的长远生计。

四、社会保障安置的路径转换及选择:“安置+社会保障”

在被征地农民缺乏市场就业优势、参保意识较为淡薄的情况下,如果单靠改革现行征地制度、提高征地补偿标准不仅不能彻底解决被征地农民可持续发展的问題,更无法为不断增加的被征地农民提供切实有效的社会保障^[25]。解决被征地农民问题的关键在于保障其合法的权益,在于解决好农民被征地之后的生存和发展问题。为此,必须对被征地农民的安置和社会保障做出制度性安排。

1. 社会保障安置的实质及路径转换

社会保障作为被征地农民的一种待遇,是在征地补偿不足的情况下,通过社会保障补贴形式提高征地补偿的标准,并实行政府主导的强制储蓄、限制被征地农民当期消费的办法,以此来延长征地补偿安置费的使用期限,增强被征地农民对今后生活的心理预期,从而促进征地顺利推进的权宜之计^[22]。从实质上来说,一方面,政府限制了农地进入市场,主导了土地增值的分配并获取了大量土地收益,致使对被征地农民的补偿与补助标准较低;另一方面,社会保障安置是将政府的社会保障责任转移给了被征地农民和农村集体,从而政府一定程度上逃避了对被征地农民应得的社会保障的公共支出,规避了基本公共服务均等化的供给责任^[11]。因此,在当前征地制度中,政府对被征地农民社会保障责任的缺位,过度依赖被征地农民自我保障和农村集体保障,从而使社会保障安置难以体现社会保障的社会性与福利性,成为被征地农民社会保障困境的根本原因。

社会保障作为一种风险防范机制,对规避被征地农民安置后的社会风险以及保障其基本生活和长远生计发挥着重要作用。然而,社会保障作为一种再分配的手段,既不能代替安置的功能,也不能被初次分配方式的安置所代替。因此,社会保障不能单

独作为被征地农民的安置方式^[26]。为保障被征地农民的基本生活和长远生计,应将社会保障作为多元化安置的有效补充,即“安置+社会保障”。从政策含义来说,“安置+社会保障”是以征地为契机,在合理安置的同时,实现征地必保,刚性进保,让被征地农民更好地加入到现有的社会保障体系之中,从而达到以安置为基础,社会保障为依托,两者交互影响,发挥其内在的双向耦合机制。这既是全面建成覆盖城乡居民社会保障体系的要求,也能保障被征地农民生计的可持续性。同时,“安置+社会保障”无疑可以消除社会保障安置的诸多缺陷,对加快征地制度改革、规避征地利益相关主体的风险等具有重要意义,成为破解被征地农民问题的一种可能路径。为此,应逐步消除社会保障安置的影响,赋予被征地农民参加社会保障的平等权利,而不应使之成为被征地安置才能得到的待遇。

2. “安置+社会保障”的路径选择

“安置+社会保障”的双向耦合机制需要建立在合理安置和有效社会保障的基础上。因此,只有对两者做出合理的制度安排,“安置+社会保障”才能发挥其应有的功能。

(1) 构建合理的被征地农民安置模式

合理有效的安置是保障被征地农民生存与可持续发展的关键。长期以来,由于我国农村社会保障的缺失,土地承载了包括农村社会保障的功能,为农民提供了基本的生活保障^[27]。在农民被征地后,其收入和生活的风险则被彻底市场化。为此,合理的安置方式要达到有效应对被征地农民面临的市场化风险,关键要增强被征地农民的增收能力,安置后应实现对土地的有效替代。以此为思路,应以被征地农民生计的可持续为导向,以生活水平不因征地而降低为要求,以保障被征地农民合法利益为原则,以被征地农民年龄、就业技能及意愿等为准绳,探索多元化的安置方式和方法。由于被征地农民安置是一项复杂而系统的重要课题,而且各地区的差异较大,因此,需要谨慎探索,做进一步的深入研究。

(2) 被征地农民社会保障的路径选择

经过 30 多年的改革与发展,我国的社会保障制度已经初步形成。《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出,“到 2020 年之前基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系。”为此,将被征地农民纳入到现行社会保障体系是完善我国社会保障制度的必然要求和趋势,无疑可以避免社会保障安置的诸多弊端,规避政府对被征地农民社会保障的责任缺位,对增强被征地农民抗风险能力、保障其基本生活和长远生计具有重要的作用。基于此,需要对以下方面予以重点把握:一是政府应更好

地承担起被征地农民社会保障的责任。将被征地农民纳入社会保障体系,需要加强政府的社会保障责任和支持力度。政府的社会保障责任不仅要完善制度,为被征地农民提供适合当地经济水平的基本社会保障,还要加强财政、政策支持力度,逐步提高保障的水平。此外,政府还应加强就业培训和指导,创造就业条件,促进被征地农民就业,实现其生计的可持续性。二是改革征地制度,完善征地补偿和分配机制。社会保障基金是社会保障制度运行的物质基础,资金来源直接关系到社会保障供给的有效性。将被征地农民纳入现行社会保障的路径选择需要改革征地制度,进一步合理提高征地补偿标准,为被征地农民安排足够的社会保障费用。三是构建合理的社会保障费用分担机制。由于被征地农民在征地过程中处于弱势地位,部分被征地农民参保意识较为淡薄,构建合理的社会保障费用分担机制至关重要。为此,除被征地农民个人需承担一定的缴费义务之外,还应通过多种途径、多方主体按照一定的比例共同承担,以此提高筹资水平及缴费档次,提高被征地农民参保的积极性。

五、结 语

为被征地农民构建合理的安置方式和社会保障是城镇化与工业化进程中的必然选择,也是政府应尽的责任和义务。从上述分析可知,社会保障安置无法为被征地农民建立真正意义上的现代社会保障制度,也无法保障被征地农民的基本生活和长远生计。完善被征地农民社会保障的关键在于政府社会保障责任是否到位。为此,只有在合理安置的基础上,不断增强被征地农民的增收能力,再通过构建社会保障这一“安全网”,才能保障被征地农民的生活水平,才能切实提高被征地农民抵御各种风险的能力,保障其切身利益并促进社会经济健康发展,维护社会稳定发展大局。基于此,“安置+社会保障”对征地制度改革、农村土地流转、农业现代化以及城镇化建设等方面将发挥积极的促进作用。

参考文献:

[1] 罗丹,严瑞珍,陈洁.不同农村土地非农化模式的利益分配机制比较研究[J].管理世界,2005(9):87-96.
[2] 郭剑平,唐国红.论失地农民社会保障体系的构建[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2005,7(2):29-32.
[3] 王瑞雪.失地农民抑或征地农民?——换保障制度安排下的参保主体多元化考察[J].社会科学战线,2013(6):50-55.
[4] 潘诚,张鸿雁.对失地农民社会保障问题的再思考[J].城市管理,2005(1):35-37.

[5] 严虹霞,张宏.失地农民社会保障安置模式研究[J].南京社会科学,2007(5):103-107.
[6] 卢海元.土地换保障:妥善安置失地农民的基本设想[J].中国农村观察,2003(6):48-54.
[7] 杨一凡.失地农民的征地补偿与社会保障[J].财经科学,2008(4):115-124.
[8] 王建,何兰萍.失地农民社会保障安置问题研究[J].天津大学学报:社会科学版,2008,10(1):52-55.
[9] 吴瑞君.城市化过程中征地农民社会保障安置的难点及对策思考[J].人口学刊,2004(3):22-25.
[10] 钟水映,李魁.失地农民社会保障安置:制度、模式与方向[J].中州学刊,2009(1):112-116.
[11] 陈会广,欧名豪,张潇琳.被征地农民及其社会保障[J].中国土地科学,2009,23(2):75-80.
[12] 齐睿,李珍贵,王斯亮,等.中国被征地农民安置制度变迁分析[J].中国土地科学,2013,27(10):24-30.
[13] 王瑞雪.土地换保障制度的逻辑困境与出路[J].中国土地科学,2013,27(6):42-47.
[14] 诸培新,卜婷婷,吴正廷.基于耕地综合价值的土地征收补偿标准研究[J].中国人口·资源与环境,2011,21(5):32-37.
[15] 温铁军.农民社会保障与土地制度改革[J].学习月刊,2006(10):20-22.
[16] 陈希勇.农村土地社会保障功能:困境及其对策分析[J].农村经济,2008(8):85-88.
[17] 陈会广,陈昊,刘忠原.土地权益在农民工城乡迁移意愿影响中的作用显化:基于推拉理论的分析[J].南京农业大学学报:社会科学版,2012(1):58-66.
[18] 李郁芳.试析土地保障在农村社会保障制度建设中的作用[J].暨南学报:哲学社会科学,2001,23(6):59-65.
[19] 郭曰君,吕铁贞.论社会保障权[J].青海社会科学,2007(1):117-121.
[20] 张春雨.基于公民权利理念的农民社会保障及“土地换社保”问题分析[J].兰州学刊,2009(5):93-96.
[21] 陈信勇,蓝邓骏.失地农民社会保障的制度建构[J].中国软科学,2004(3):15-21.
[22] 王修达.征地补偿安置中的寡与不均[J].中国农村经济,2008(2):18-28.
[23] 王晓刚.失地农民安置模式的制度变迁及比较分析[J].农村经济,2014(3):88-92.
[24] 刘晓庆.城市化进程中失地农民的社会保障制度构建[J].西北农林科技大学学报:社会科学版,2007,7(1):20-24.
[25] 李冬梅,钟永圣.论我国城市化进程中失地农民的社会保障问题[J].财政研究,2010(5):60-63.
[26] 潘付拿,黄健元.被征地农民社会保障方案研究[J].西北人口,2014,35(3):84-89.
[27] 张晓娟.论我国农村土地所有权的民法改造[J].西部论坛,2013,23(1):1-17.