

# 城市化进程中的少数民族失地农民社会保障\*

杜东芳,李明琼

(西北师范大学政法学院,甘肃兰州730070)

[摘要]随着工业化、城市化的推进,催生出一个急剧膨胀的特殊群体-失地农民。从此失地农民的社会保障问题就成为公众关注的“热点问题”之一,社会呼唤着建立失地农民的社会保障。然而人们却往往遗忘了一个特殊的角落-少数民族地区失地农民的社会保障。把少数民族城市化进程中失地农民的社会保障作为一个单独的议题提出来,以期引起社会和学术界的关注。

[关键词]少数民族地区;城市化;失地农民 社会保障

[中图分类号]F323.89 [文献标识码]A [文章编号]1672-0598(2008)01-0019-05

中国是一个统一的多民族国家,占全国总人口8.4%,聚居面积占国土面积64%的55个少数民族,多处于经济落后的边远山区。55个少数民族无论是在过去的抵御外敌入侵,保卫边疆,还是在现代化建设中,都作出了不可磨灭的贡献。城市是人类文明的结晶,城市化则是人类社会进步的重要标志,城市化是任何国家和地区现代化进程中不可回避的客观规律。历史地看,随着生产力的发展,先是在尼罗河流域,然后是在两河流域,出现了最早的城市形态。工业革命以来,社会生产力获得极大解放,工业化加快,带动城市化的快速发展,城市成为创造文明和聚集财富最主要的地域<sup>[1]</sup>。随着中国城市化进程的加快,城市化在解决中国经济社会发展中一系列深层次矛盾的同时,其本身在发展过程中又产生了大量的问题。其中最重要问题之一便是少数民族地区失地农民的社会保障。随着工业化、城市化和“西部大开发”战略的推进,在少数民族地区产生了大量的失地农民。就目前而言,他们面临的最大问题是,他们靠什么养活自己和家人。如果没有政府给予一定的帮助,那么失去土地又无其他谋生手段的农民该怎么办。本文之所以研究和探讨少数民族地区城市化建设中的社会保障问题,目的不只在为少数民族地区的失地农民建立社会保障,还在于少数民族地区的社会保障问

题对实现少数民族地区的经济发展,实施“西部大开发”战略,改变二元经济结构,解决三农问题,推进有中国特色的社会主义,构建和谐社会有重大的理论意义和现实意义。

## 一、社会保障概念的界定及其功能

美国作为最先采用社会保障一词的国家,其对社会保障的理解早先于仅限于对老年、残疾及遗属的生活保障,后来扩张到各项社会保险及家庭津贴等。在美国社会保障总署编写的《全球社会保障制度》一书中,社会保障被界定为“系指根据政府法规而建立的项目,给个人谋生能力中断或丧失以保险,还为结婚、生育或死亡而需要某些特殊开支时提供保障,为抚养子女而发给的家属津贴也包括在这个定义中”<sup>[2]</sup>。日本官方对社会保障的界定,可以采用1950年日本社会保障制度审议会解释,即“社会保障是指对疾病、负伤、分娩、残疾、死亡失业、多子女及其他原因造成的贫困,从保险方法和直接的国家负担上,寻求经济保障途径。对陷入生活困境者,通过国家援助,保障其最低限度的生活,同时谋求公共卫生和社会福利的提高,以便使所有国民都过上真正的文化的生活”<sup>[3]</sup>。概括的讲,社会保障(Social Security)是国家依据相关法规,在社会成员因年老、伤残、疾病而丧失劳动能力或就业

\* [收稿日期]2007-12-05

[作者简介]杜东芳,女,汉族,重庆市万州区人,西北师范大学政法学院,研究生,研究方向:社会主义市场经济。  
李明琼,女,汉族,甘肃兰州市人,西北师范大学政法学院,研究生,研究方向:思想政治教育。

机会,或因自然灾害和意外事故等原因而面临生活困难时,为保障其基本生活权利而提供的物质帮助和社会服务。一般包括社会救助、社会保险、社会福利和社会优抚四个方面。其中这个定义包括了三个必备要素:一是具有经济福利性,即从直接的经济利益来看,收益者的所得一定大于所费;二是属于社会化行为,即由官方机构或社会中间团体来承担组织实施任务,而非供给者与收益者的直接对应行为;三是以保障和改善国民生活为根本目标,包括经济保障与服务保障等。<sup>[4]</sup>凡同时符合上述三个条件者均可归入中国社会保障体系。社会保障制度是人类 20 世纪所取得的最重要的制度文明之一,它是促进经济社会持续协调发展的“安全网”与“稳定器”。

对于社会保障的功能,传统社会保障理论只承认社会保障事后救助功能,但随着社会保障体系的日益完善,社会保障功能日益强大,它具有稳定、调节、促进经济发展和社会进步等功能。社会保障功能包括以下几个方面:一是稳定功能。社会保障是各国首选的稳定机制。实行社会保障可以避免社会成员因各种原因陷入生存困境而产生的破坏行为或报复行为,使社会既充满竞争又充满关怀。二是调节功能。在经济、文化、社会领域社会保障发挥着调节作用。三是促进经济发展的功能。主要体现在两个方面:一方面促进劳动力的再生产;另一方面有利于劳动素质的提高。四是促进经济社会进步的功能。社会保障在横向上是个社会成员间的彼此互助互济;在纵向上则是不同年龄劳动者的代际赡养、抚育,是代际互助互济。但需要指出的是,这些功能是社会保障制度本身所具有的,但在实际执行过程中,社会保障功能往往不能得到充分的发挥,甚至出现负面影响。

## 二、建立少数民族地区失地农民社会保障的必要性分析

1. 从显示社会公平、维护社会正义的角度来看。少数民族地区农民因征地而失去土地而取得的一定补偿,尽管国家按《土地管理法》给予了征地安置补偿费,然而现行的补偿标准过低,且大都采用单一的货币安置方式,而对少数民族地区失地农民的居住安顿、重新就业、生活观念和生活习惯转变等问题,却未予以特殊的考虑。我国少数民族地区的农民文化素质和知识技能较低,又缺少受教育和培训的机会。失去土地后,他们在社会上的竞争

能力十分有限,在社会竞争中处于被动地位。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和适应期,他们面临着各种风险。因此从显示社会公平、维护社会正义的角度来看,国家理应给这一弱势群体提供社会保障。

2. 从整个社会稳定和民族团结的角度来看。社会保障是维护社会的“稳定器”,特别是在多种文化、宗教并存的少数民族地区,更能起到“安全器”的作用。少数民族的失地问题,不仅面广量大,而且矛盾的积聚性大。失去土地之后,许多少数民族地区农民的生计、生活成了大问题,形成了“生活难、就业难、养老难”的局面。许多原本较为富裕的农民,特别是那些中老年的、文化程度较低的农民,在失地、失房、失业后,情绪低落、怨声载道,使他们产生一种被剥夺的感觉,从而不认同这个社会,如果这种心态被人利用,就可能产生社会的不稳定。因此,我们应该以民族团结、民族平等、各民族共同富裕的原则,来建立少数民族地区失地农民的社会保障,使他们的生活处于有保障的环境中,消除他们的不满情绪,消除他们的不安全感,维护社会稳定和民族团结。

3. 从社会主义市场经济体制的内在要求来看。市场经济是一种依靠市场机制,并通过自由竞争来配置资源,以此来实现经济的有序运行,但市场经济本身的缺陷引起的收入分配不公平、失业和贫困问题都会威胁社会成员的生存条件,而市场经济不会自动消除收入分配不公平、失业、贫困等问题,更无法化解由此带来的社会矛盾,使少数民族地区部分人陷入生活困境。市场本身无法消除这些社会问题,因此应该从外部建立相应的社会保障制度才能化解。从市场经济发展的实践表明,社会保障制度是促进市场经济发展的核心制度,离开了社会保障体系维系,市场经济秩序就有可能陷入混乱之中<sup>[5]</sup>。少数民族地区由于其独特的地理位置和独特的社会地位,决定其稳定性和经济发展是整个社会经济发展的关键所在。从总体上看,少数民族地区市场经济不发达,文化发展也比较落后,特别是在城市化进程的失地农民生活等方面处于比较困难的状态,他们生活缺乏保障,就业困难,这些都严重地影响了整个少数民族地区的经济发展。从这个角度来看,为少数民族地区失地农民建立社会保障体系是必要的,是促进民族地区经济发展和整个社会发展的重要保证。

### 三、少数民族地区失地农民社会保障的现状及其问题

目前,少数民族地区对失地农民的社会保障改革取得了一定的成就,但由于少数民族地区财力经济、文化的差异性,再加上国家尚未对少数民族地区失地农民的社会保障问题出台相关的指导性法律、法规和文件,因此在少数民族地区的社会保障仍然存在许多问题,包括:

1. 没有真正的社会保障制度。少数民族地区几乎还没有真正建立失地农民的社会保障制度,既有的社会保障与社会性、福利性、公平性和互助性为本质特征的社会保障相差甚远。

2. 土地征补标准偏低和保障年限偏低。在少数民族地区征地补偿一般都是按照《中华人民共和国土地管理法》规定的以被征用土地前 3 年平均产值 6 - 10 倍来计算,而安置费以被征地前 3 年平均产值 4 - 6 倍来计算。这种标准实际低估了被征土地的产出价值,而且尚未考虑土地的增值部分和地价的地区差异。保障年限偏低主要体现在退耕还林还草的失地农民补偿及社会保障方面,按照国家标准,补偿年限一般为 5 - 8 年。征补标准低,数额小,保障年限低,这从根本上无法保障失地农民的长远生计。

3. 社会保障的法制建设存在缺陷。少数民族地区的地方性法规存在混乱,总是落后与经济发展和社会需要,严重阻碍了社会保障功能的发挥。而已有的立法覆盖面小,实施范围狭窄。另外在少数民族地区社会保障的法律监督实施机制不健全,在少数民族地区现行的法律制度中,法律监督实施机制不健全主要体现在社会保障中缺乏责任规范和制裁办法,缺乏对社会保障基金筹集、运行和管理缺乏行政执法监督和司法保护制度,社会保障制度运行时,监督机制还没有达到应有的要求。监督职能的弱化使以不正当手段骗取保障金、补偿费的事情屡屡发生。

4. 在改革措施中,隐含着一定的强制因素。在推出改革措施时,往往不能顾及农民的真实意愿和利益,强制性地扣留农民的土地征用补偿费,实行政府主导的保障措施。

5. 社会保障方式单一,医疗保障缺失。从目前少数民族地区推行的失地农民的保障方式来看,最主要的方式是提供一定程度的养老保障和最低生活保障,而医疗保险则少有涉及。

6. 失地农民法律意识淡薄和自我保障意识较

差。在征地过程中,大部分农民由于文化素质和法律知识的局限,不能保护自己的利益。农民的土地被征用后,会得到一笔相应的补偿。但失地农民拿到这笔钱后,不知道怎样开支,怎样投资,而是把钱用在盖房子等大宗消费上,没有长远打算,有的甚至任意挥霍,结果没有几年就把所有的钱都花光了。

### 四、对少数民族地区失地农民社会保障模式的反思

由于民族地区特殊的区情,使得少数民族地区失地农民的社会保障显得比其他任何地区都重要,比其他任何一个地区更渴望被保障,其求生存的欲望比任何地区更为强烈。而“求生存是人类最基本的要求”<sup>[6]</sup>生存权的思想要求国家应该把保护弱者作为自己的义务。毫无疑问,少数民族地区的失地农民相对于东南沿海的失地农民来说,他们属于社会弱势群体的范畴。根据美国著名的人本哲学家马斯洛的“需求五层次论”<sup>[7]</sup>,我们知道只有在满足最低即生理需求或生存需要的基础上,人才可能有其它的需求。因此,少数民族地区失地农民的社会保障问题就是我们在制度设计时首先面临的重要课题。

由于二元经济结构的局限,少数民族地区的社会保障很难进入实质上的社会保障圈,我国现行的社会保障制度主要是针对城市居民。而以家庭保障和土地保障为主的传统保障,随着工业化城市化进程而被打断,大部分农民生活陷入困境,他们成为中国最弱势、最缺乏保障、最特殊的群体。所以,这些要求我们重新审视现有的社会保障制度,在反思和检讨的同时,完善我国少数民族地区的社会保障体系。

### 五、少数民族地区失地农民社会保障的完善

少数民族地区失地农民既有别于农民,又不同于城市居民,是一个边缘群体,他们既不享有土地的保障,又不享有同城市居民一样的保障。尽管少数民族地区按一定的标准给予了征地安置补偿费,但现行的补偿标准太低,且大都采用单一的货币化安置方式,不能有效解决失地农民生活、养老、医疗、就业等问题。因此,我们应该根据少数民族的基本情况,逐步建立失地农民相应的社会保障,失地农民的社会保障应该包括失地农民的最低生活保障、失地农民的养老保障、失地农民的医疗保障、为失地农民提供再教育培训和再就业的机会、为失

地农民提供法律援助。

### 1. 建立少数民族地区失地农民的社会养老保障制度

目前,少数民族地区建立失地农民的社会保障,应采取个人和社会救助相结合的办法,运用正式和非正式制度安排,建立起完善的养老保障体系。在制定失地农民养老保险制度时,应考虑四个因素:保障水平与现阶段的经济水平相适应,确保大多数失地农民的养老需求;保障机制有利于激励经济的增长,鼓励失地农民的自主劳动就业;必须考虑制度上的平衡性、稳定性和开放性,能适应城市化加快推进的需要,并有利于与城镇社会保障相对接;要具有可操作性,各种具体制度都应符合实际,相互协调,互相促进,尽可能便于管理和操作。具体的做法可分为两种情况:失地农民已经实行了“农转非”的,可进入城镇职工养老保险制度;没有实行“农转非”的失地农民,应建立农村个人账户。当然,在发展失地农民养老保障的同时,以家庭赡养老人的非正式制度安排也应继续得到鼓励。

### 2. 建立少数民族地区失地农民的多元化的医疗保障制度

我国的少数民族地区的农村,生产力普遍较低,经济整体水平上较差,同时医疗费用也大幅度攀升,因病返贫的现象凸显,大部分失地农民看不起病。现在最迫切的任务是尽快建立大病保险制度,但是我国的少数民族地区农村经济发展水平不高,还不具备把所有失地农民的医疗保障纳入社会医疗保险制度的条件。因而,各地少数民族地区应当坚持因地制宜的原则,建立多形式多层次的医疗保障制度,并建立国家集体和个人共同投入风险共担的机制。其一,为失地农民建立相应的社会医疗救助制度。建立该项制度的有效办法是政府与民间结合,强化多元投入机制,引导社区经济企业慈善机构及个人等方面的捐助,来充实失地农民医疗救助基金。其二,有条件的地方建立新型合作医疗保障制度。传统合作医疗无论从目标定位到运行管理激励机制均有不足之处,其中筹资机制不畅更是不能持久的重要原因之一。要克服传统制度的弊病,彰显该互助共济制度模式的生命力,改革就必须从“合作”和“新型”两个角度入手。其三商业保险仍不失为一条重要的选择途径或补充模式,可以为失地农民投保团体大病保险等<sup>[8][9]</sup>。

### 3. 建立少数民族地区失地农民的最低生活保障制度

最低生活保障是现代社会保障制度的重要环节,是公民生存权得到保障的重要体现,也是宪法所规定“物质帮助权”的必然要求。从理论上讲,最低生活保障覆盖的范围应该是一个国家的全体公民,但实际的经济支持力度不同,尚不能在全国的农村建立相同标准的生活保障。失地农民是不同于“农民”(纯粹意义上的农民)又有别于城市居民的边缘性群体,他们已经不再享有土地保障,也不能和城市居民一样享有最低生活保障。因此,在少数民族地区失地农民失去其最低生活保障——土地之后,就应该将其转为城市居民,纳入城市居民社会保障体系,和城市居民一样享有最低生活保障。在现代社会,任何制度要避免偶然性和随意性就必须通过一定的法律方式进行调整和规范<sup>[10]</sup>。建立最低生活保障制度,立法先行是一项基本原则。同时还要科学的划定贫困线和最低标准。

### 4. 为少数民族地区失地农民提供法律援助

失地农民由于自身知识的局限,在征地过程和其他社会活动中,当他们的合法权益受到侵犯时,由于缺乏相应的法律知识和没有足够能力支付因寻求行政救济所需要的成本(包括时间、金钱、精力等),而丧失自己个方面的利益,使自己处于被动地位。因此,我们应按照宪法规定的“法律面前人人平等”的原则,为失地农民提供多种方式的法律援助,使农民对土地权利的行使切实得到法律的保护。针对目前土地产权不明晰造成的诸多问题,政府应该加强在土地立法方面的工作,尽快使农村土地产权制度法制化,明晰集体土地所有权的主体身份,从法律上严格界定“公共利益”和“非公共利益”的范围,控制各级政府部门对土地的征用等,使农民土地权利的行使得到法律的保护。失地农民在遇到强行征地情况下,还没学会用法律来保护自己。因此,必须加强对失地农民的法律援助,让他们合理保卫自己的家园。另一个需要用法律法规加以保护的就是针对失地农民的社会保障。结合目前的实际情况,应尽快修订关于失地农民的地方社保法规。以法规的形式,给失地农民以依据,让失地农民在利益受损时也能依法夺回权益。

### 5. 完善少数民族地区失地农民的就就业机制,增强竞争力

就业是民生之本,就业是对失地农民最好的基本生活保障。从某种意义上讲,解决失地农民的就业问题,实际上就是从根本上解决他们的社会保障问题。由于失地农民的文化素质和劳动技能普遍

很低,在土地以外的其他工作岗位的竞争处于劣势,大部分难以找到新的就业机会。因此,培训失地农民,增强他们在市场上的竞争力成为社会保障的一个重要的内容。就目前而言,促进农民就业问题,应从以下几方面入手:一是政府部门必须强化服务,积极引导建立一个城乡一体化的劳动力市场体系,建立多层次多元化的培训机制,彻底取消农村劳动力的就业歧视性政策,让失地农民参与城市建设、城市管理、城市服务,拓宽就业渠道;二是为失地农民提供教育和培训的机会。具体的就是要可持续地解决失地农民就业难题,除就业安置外,还要从根本上解决问题,帮助他们建立全新的就业观念,鼓励其积极参加就业培训,提高劳动技能,适应企业的用工要求,努力通过劳动力市场寻找就业机会。政府部门要建立完善的就业培训体系,根据不同的年龄阶段和文化层次,有针对性的安排不同的培训内容,尽可能多的解决失地农民就业问题。就业培训费用政府可给予一定财政支持,也可从土地征用款项和集体积累中按一定比例提取,有条件的地方可免费培训,也可采取由失地农民支付培训费,政府部门视具体情况按一定比例或按定额报销的方式。

此外,在民族地区建立社会保障,首先应该需要国家的高度重视。一方面国家是社会保障的责任主体,必须充分发挥政府在社会保障事业中的主导作用,另一方面,建立民族地区社会保障制度是一项复杂的社会工程,涉及许多部门的工作,牵涉社会个方面的利益。因此,只能紧紧依靠党和政府的高度重视和支持,由政府出面去组织协调各方资源,才能收到预期的结果。另外,民族地区的地方

政府应该积极发挥主观能动性,民族地区社会保障应当以中央的原则来指导和确保全国的社会保障制度改革沿着正确的方向发展下去,以地方政府为直接责任主体来推进整个社会保障制度的发展。在少数民族地区社会保障改革中,要赋予地方政府更多的权责,充分调动地方政府的主动性和积极性。国家应该重视发展社会保障制度,把这项工作列为政府重点工作,政府承担重要责任。如果政府不承担一定的责任来建立一个正式而长期的社会保障体系,那么基层的贫困群体将无法获得他们所需的帮助。

#### [参考文献]

- [1] 许学强,周一星,宁越敏. 城市地理学[M]. 高等教育出版社,1997. 97.
- [2] 杨翠迎. 中国农村社会保障制度研究[M]. 中国农业出版社,2003. 23.
- [3] 陈良谨. 社会保障教程[M]. 知识出版社,1990. 2.
- [4] 论中国社会保障制度改革,医学与社会[J]. 1998, (4). 中国人民大学报刊复印资料中心,社会保障制度. 1998, (11).
- [5] 窦金波. 西部农村社会保障制度[J]. 兰州学刊, 2005, (1).
- [6] 林嘉. 社会保障法的理念、实践与创新[M]. 北京:中国人民大学出版社,2004. 134.
- [7] (美) 马斯洛著,成明编译. 马斯洛人本哲学[M]. 北京:九州出版社,2003. 52 - 58.
- [8] [9] 麻战洪,刘勇. 关于征地补偿问题的探讨[J]. 农村经济 2003, (2): 63 - 65. 魏建斌. 关于我国失地农民社会保障问题的思考[J].
- [10] 旦增遵珠. 西藏牧区社会保障制度路径选择[J]. 西藏大学学报,2006, (4): 14 - 21.

(责任编辑:杨 睿)

## On social insurance for the peasant in minority nationality areas who lose their land in the process of urbanization

DU Dong - fang, LI Ming - qiong

(School of Politics and Law, Northwest Normal University, Gansu Lanzhou 730070, China)

**Abstract:** With the development of industrialization and urbanization, a special mushrooming group, the peasants who lose their land in the process, are produced. As a result, the social insurance for the peasants who lose their land becomes one of the hot topics in the masses, and the society calls to establish social insurance for the peasant. However, Chinese always forget the social insurance for a special group of the peasant who lose their land in a special corner of minority nationality areas. This paper discusses the social insurance for the peasants in minority nationality areas who lose their land in order to arouse the concern and focus by academic circle and the society.

**Key words:** minority nationality areas; urbanization; the peasant who lose their land; social insurance