

# 城市化进程中失地农民社会保障问题研究\*

游清富

(重庆工商大学 政治与社会发展学院, 重庆 400067)

[摘要] 为保证城市发展对土地的需求,大量农用地被征用。在现行的征地制度下,对农民土地的征用意味着土地的所有权由原来的集体所有转变成了永久的国家所有,更多农民失去了赖以生存和养老的根本——土地。

[关键词] 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(2007)02-0096-03

城市化是人类文明进步的重要标志,是我国经济和社会发展的客观要求。自20世纪80年代以来,城市化以空前之势兴起,城市空间迅速扩展,数量大增。为保证城市发展对土地的需求,大量农用地被征用。在现行的征地制度下,对农民土地的征用意味着土地的所有权由原来的集体所有转变成了永久的国家所有,更多农民失去了赖以生存和养老的根本——土地。

农民失去土地以后得到了政府和用地单位支付的数额不多的土地补偿费和安置费,所谓的补偿费也只是对农民原来在土地上从事农业生产收益的补偿,它并不与土地的非农业化价值以及土地非农化后级差收益的增值相关联;安置费也只是保证农民在失去土地后几年以内生计的一次性货币发放。在沿海省市大部分地区,一亩耕地大约可获得3-5万元的补偿费,扣除征地过程中政府部门征收的各种费用,农民实际仅得到1万元左右。这些费用难以让失地农民保持以前的生活水平,与农民失去土地后的结果相比微不足道,只能暂时缓解农民的生活之忧。据调查,目前东部沿海地区的失地农民中,1/5以上农民的生活水平已明显下降。同时又由于农民投资理财的知识和能力较为有限,难以以为土地补偿安置费寻求有效的增值渠道,再加上土地被征用之后,相当一部分原农村人口已转为城市居民户口,他们的就业问题却没有得到妥善的解

决,从失地的农民转变成了城市中没有失业保障的失业工人,丧失了生活来源,失地农民的利益没有得到充分的保障。

据专家估计,全国目前失地农民的数量可能超过2000万人。改革开放和城市化的实践证明,农民只有循序地从土地上剥离出来,才能提高生活质量,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。但千百年来和土地唇齿相依的农民,却由此失去土地这条生存底线,生活保障成了一大忧患。因此,失地农民有理由希望和城里人一样获得工作机会、社会保障来支撑起未来的生活。但因历史及文化素质等多方面的原因,失地农民在社会上屡屡遭遇挫折,生存状态明显处于无助的弱势之中。针对当前存在的问题,我认为可以从以下几个方面去进行思考,并提出解决失地农民社会保障问题的对策。

## 一、要充分认识到失地农民社会保障工作的紧迫性和重要性

党在十六大中提出一个新的思路:解决“三农”问题必须统筹城乡社会经济发展。“城乡统筹”就是要对农业和农村经济结构进行战略性调整,提高农业的竞争力,为农村经济发开拓新的空间,为农民增收开辟新的途径。要做到这些,就

\* [收稿日期] 2007-02-15

[作者简介] 游清富(1970-),重庆江津市人,重庆工商大学政治与社会发展学院,副教授。

必须创造条件,让更多农民离开土地,从而在工业化、城市化的牵引下完成人口与资源的优化组合。因此,要充分提高认识: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。城市化有利于农民富裕,而不是造成大批农民失地失业;有利于缩小城乡差距,而不是扩大社会不公。但在具体操作中也应认识到:农民失去土地之时,便是政府引导农民建立长久生活基础唯一的“历史性时刻”。土地是农民的命根子,大量土地被征用后必须做好补偿工作。与此同时,要考虑到失地农民今后的经济来源和生活保障问题。土地补偿安置费是农民的“保命钱”,政府对村土地补偿款分配和使用的监管必须十分到位。各级政府要在思想上把失地农民的社会保障工作纳入经济发展的大环境中去考虑问题,要通过广播、电视等新闻媒体和各种灵活多样的形式,积极宣传保障失地农民基本生活的客观必然性和推动经济、社会发展的重大意义。

## 二、建立和完善土地征用中的配套制度,切实维护失地农民的合法权益

首先要尽快制定征地综合补偿标准办法。同地不同价、资金不到位、村集体滥用补偿费等等,是征地过程中最容易产生问题的关键环节。有关人士指出,这些问题的产生,是政府绕过市场以行政方式征地的必然结果。因此,在城镇规划区(含工业园区)内,凡国家建设需要征用农村集体所有土地的,要根据不同地段、地类、人均耕地和经济发展水平等情况,划定区片,统一制定分片的“征地综合补偿标准”。要大力创新征地制度,淡化行政操作,强化市场引导,切实保护被征地农民的利益。《土地管理法》规定,征用耕地的土地补偿费用为该土地征用前3年平均产值的6至10倍,安置费为4至6倍。一方面,一些村镇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;从另外一方面来看,补偿标准制定过低,绝大多数农民不满意,是失地农民上访告状的最主要原因。因此,各地政府出台征地综合补偿标准办法迫在眉睫。

其次要进一步完善农村社会保险制度。要根据农民的需求、承受能力和目前条件,按分类分层保障原则扩大农村社会保险的覆盖面,并且相应提高参加社会保险费率的基数。要在完善农村养老保险管理辦法的基础上,尽快把失地农民的医疗保

险、生育保险等基本社保项目建立起来,保证失地农民在工资福利、社会保险、劳动权益、劳动安全等方面享受与城镇职工同等待遇,并在逐步完善市场经济体制的过程中,使被征地农民养老保障制度并入城乡一体化的轨道。

第三,要着手建立“征地调节资金”制度。各地政府可以考虑从历年土地出让金收入中一次性筹集一定资金,每年从土地出让金中再提取一定比例金额充实资金,多渠道筹措征地调节资金。这项资金主要用于统一垫付征地补偿费用,确保征地补偿费用及时足额到位,补助被征地农民的基本生活、劳动技能培训等。

第四,要制定土地补偿金管理制度,进一步完善村财务监督管理机制。要实行专款专用。土地补偿金属农村集体经济组织所有,要制定制度杜绝镇(街道)等其他任何单位截留或变相截留。征地补偿款分配混乱容易引发纠纷,一般村民对于村留下部分补偿款用于村道建设等集体公益性事业,或者发展壮大集体经济多半没有什么意见。但由于留村的征地补偿款份额较大,有的还没有建立规范的村务公开、财务公开制度,少数村干部依靠手中权力大肆挥霍失地农民的保命钱,有的干脆强取豪夺将集体资产收归自家囊中。因此,要制定约束机制及时把国家征地政策要求征用土地方案和征地补偿安置方案向农民公告,并将土地补偿费的数额、分配和参加基本生活保障的对象一并公开,防止征地补偿款被“村委会集体”滥用而产生不良后果。

第五,要制定公平的农民工就业政策,构建符合城乡统筹就业要求的就业管理制度。按照“公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务”的原则,彻底取消限制农村劳动力的就业歧视性政策,清理各种乱收费现象,使农民工与城镇职工享受同样的政治生活及社会保险待遇。要在就业安置中,大力鼓励用地单位和企业把合适的岗位优先安排给被征地农民,并建立使用被征地农民数量与用地规模挂钩的制度,规定进园区企业每使用一定亩数土地后,相应安排一定数量的被征地农民在本企业就业,并签订3年以上的劳动合同。

第六,要制定规避投资风险制度。严格限制村级集体资产投资一般竞争性行业,对已经介入的要逐步从一般竞争性行业退出,努力实现资产的保值、增值。要鼓励土地连片征用,要求连片征用的土地按照项目落实情况分期开发和投入使用,不得抛荒闲置。

### 三、积极推行集体资产股份制改革,实行土地股份制经营,农民变股民,将农民的土地承包权转变为股份分红权

各级政府要尊重农民集体对土地的所有权,准许农村集体经济组织以土地做股,使农村集体经济组织参与土地增殖收益的分配,长期分享土地的增殖收益,防止出现失去保障;工商业用地则应该实行租赁,由转让土地的农村集体经济组织向企业收取租赁费,用于解决失地农民长期保障的问题。在此方面最为典型的做法是“让农民以土地权利参与工业化”的“南海模式”。它有利于农民土地所有权和收益权的分离,促进了农民非农化和向二、三产业的转移,同时保障了农民的土地收益权。1992年到2002年,南海农民非农化程度已达到92%。全国大部分农村地区,人均占有的土地数量有限,许多地方甚至不到一亩,通过耕种土地获取收益的激励已大大降低,但是土地的最低生活保障功能依然存在,农民不会轻易放弃土地,南海模式则解除了农民的后顾之忧,提高了非农化程度。“南海模式”将土地的级差收益和增值留在集体内部,并且没有改变土地的集体所有权性质,这与目前国家工业化、城市化进程中的征地制度有很大差异,但就保护土地被征用后失地农民的土地收益权、保障其基本生活来源讲,“农民变股民”的“南海模式”还是颇具推广价值的。另外,宁波市江东区在不改变集体资产集体所有性质的前提下,创造出了股份经济合作社这种新的经济组织形式,在消除城乡二元结构壁垒,为失地农民提供进城安居的物质条件方面给了我们有益的启示。

### 四、鼓励支持被征地农民自主择业、自主创业

制定和完善关于鼓励支持个体私营经济发展的政策,鼓励被征地农民通过非全日制、临时性、季

节性工作等灵活多样的形式实现就业,支持一时找不到就业门路的被征地农民发挥其农业生产技能,承包经营农业园区、基地等,继续从事种养业,不断发展产业链条,壮大镇村集体经济,使其向集约化方向发展。

### 五、大力开展农村劳动力转移培训,提高失地农民就业竞争能力

充分调动全社会的力量,把劳动保障、农业、水利、科技、建设、社会团体等有关部门和行业现有的培训基地确定为农村劳动力转移培训机构,落实培训职责和任务,形成工作合力。同时,积极探索创立政府和农民携手合作、利益分享的机制,鼓励投资兴办民办培训机构。要定期开展形式多样、内容广泛的实用技术培训,提高被征地农民的就业竞争能力。

### 六、完善劳动力市场的建设,加强镇村劳动保障管理,做好失地农民的转移就业工作

在大的村要建立劳动保障服务点,乡镇、街道的就业服务重在及时、准确地提供岗位供求信息,降低农民外出就业成本,减少农民盲目流动性。各级劳动保障部门要根据企业用工需求,多渠道收集企业用工信息,按期举办劳动力就业洽谈会,促使农民有秩序地向二、三产业转移。制定计划,争取在一定时间内使新的已有的由农民转化而来的新市民在二、三产业就业,使其工资性收入达到当地农民人均纯收入的75%以上。

总之,在对被征地农民的安置问题上要实行货币安置、留地安置、就业安置等积极的保障政策,通过三管齐下,全方位保障失地农民的利益,使农村经济尽快融入市场经济发展的良性轨道。

(责任编辑:杨 睿)

## Analysis of social insurance of land - lost peasants in the process of urbanization

YOU Qing - fu

(School of Politics and Social Development, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

**Abstract:** In order to ensure the demand of land in urban development, a lot of peasants' land is expropriated. Under present system of land expropriation, the ownership right of the land, which is owned by peasants, is changed from original collective - owned right to perpetual state - owned right, and more peasants lost their land on which they depend for their existence and old - age pension.

**Keywords:** urbanization; land - lost peasant; social insurance