

我国失地农民社会保障问题探讨

谷亚光

(中国改革报 理论部, 北京 100027)

[摘要] 随着我国工业化城镇化进程的不断加快, 失地农民的规模越来越大, 失地农民社会保障方面存在着补偿标准低、分配混乱、部分失地农民丧失/国民待遇0等问题。必须采取切实有效的措施, 强化失地农民的社会保障, 使他们平等地享受到改革发展的成果。

[关键词] 失地农民; 社会保障; 城镇化

[中图分类号] F12417

[文献标识码] A

[文章编号] 100522674(2010)0520062205

随着我国工业化、城镇化进程的不断加快, 农民土地被征用的情况越来越多, 失地农民的数量越来越大, 由于各种原因, 因征地而引起的矛盾也越来越突出。高度重视失地农民的社会保障, 使他们能够享受到改革与发展的成果, 是统筹城乡发展、构建和谐社会的需要, 也是全面实现小康社会的需要。

一、我国失地农民的基本状况

失地农民一般是指在城镇化过程中失去全部或大部分土地的农民。农民失地的问题早就存在, 1949年新中国成立后, 城市建设、基础设施建设都征用了大量的农地。但是, 由于当时实行的是集体经营土地方式, 没有产生大量的失地农民。1978年改革开放以后, 随着我国城镇化进程不断加快, 在20世纪80年代中期、90年代初曾发生过两次“圈地热”, 失地农民问题就已经产生, 但在政府计划安置下, 农民失地的问题和矛盾没有激化。直到2000年以后发生了第三次大规模“圈地热”, 城镇扩张、工业区等以前所未有的速度急剧膨胀, 加之大量的基础设施建设, 越来越多的土地以种种合法的或非合法的、公开或隐蔽的形式变为城镇建设用地, 导致了大量的农民失去土地并形成一个新的社会群体: 失地农民。由于失地农民的保障问题没有得到很好的解决, 使他们成为一个弱势群体和被边缘化的群体, 同时, 也成为产生社会矛盾的一个重要方面。当农民失地问题逐渐“浮出水面”后, 便成为各界关注的社会问题。

严格地说, 农民失去土地的途径很多, 而城镇化是农民失地的主要根源。在城镇化过程中, 农民失地的主要形式有以下两种: 一是城市近郊大量土地被征用。伴随着城镇化的推进, 大量土地被征用, 大批农民从土地上被剥离出来, 成为失地农民, 并且规模迅速扩大。土地被征用是当前农民失地的主要途径, 也是产生失地农民的主要原因。二是隐形市场化带来的土地流失。主要是指由于法律上某种“漏洞”的存在, 在许多城镇尤其是大中城市的城乡结合部, 出现了集体农用地自发或隐蔽地转变为非农建设用地, 并进入市场流通的现象。这种隐形市场化带来的土地流失, 表现为集体土地所有权名义上仍然属于农村集体, 但实际上这些土地在功能上与城市用地一样, 农民对土地的权益已“名存实亡”。

据统计, 每征1亩地, 造成1.4个失地农民^[1]。根据这个比例, 全国失地农民达4000万人左右。随着今后城镇化进程的推进, 失地农民的数量将会不断增多。世界历史证明, 农民不断地从土地上剥离出来, 让越来越多的农民成为市民, 是一个国家实现可持续发展的重要方式, 也是一个国家现代化的必经之路。特别是我国人多地少, 农村人口多, 工业化和城镇化是全面实现小康社会的根本途径。所以, 失地农民的数量不断扩大是我国经济社会发展的必然现象, 中国改革开放的实践也证明, 农民不断从土地上剥离出来是中国现代化的唯一出路。

[收稿日期] 2010201203

[作者简介] 谷亚光(1967-), 男, 河南商丘人, 中国改革报理论版副编审, 主要从事社会主义市场经济研究。

二、我国失地农民社会保障存在的主要问题

1 失地农民获得的补偿标准较低

对于征地补偿标准,《土地管理法》6中有着明确的规定,征地补偿由三部分组成^[2]:一是土地补偿费,按每亩土地前三年平均产值的 6~10倍(最高不超过 15倍)补偿;二是青苗及其地上附着物补偿费,按成本或市场价格补偿;三是对劳动力安置补偿费,按每亩土地前三年平均产值的 4~6倍补偿,而且土地补偿和劳动力安置补偿费之和最高不得超过前三年平均产值的 30倍。但由于这个补偿标准带有浓厚的计划经济色彩,是一种与市场无关的政策性价格,在实践中,暴露出这个标准是偏低的,主要表现在:一是征地补偿费用远低于土地的出让收益。一些地方征地时并没完全按照《土地管理法》6的补偿规定来执行,有的地方降低补偿标准,有的地方提高补偿标准,但就是做提高的处理后,征地价格与土地出让价格之间的悬殊也仍然较大,被征地农民并没有分享土地出让后的增值。二是补偿费用远低于土地的真实市场价值。我国对征地实行的是部分补偿原则,国家只是针对具体的直接的损害给予象征性补偿,而没有考虑间接损失。这种补偿方式显著特征是,补偿金低于土地市场价格,不能反映土地的位置、地区经济发展水平、人均耕地面积等影响土地价值的经济因素。三是征地补偿费远低于作为一个城市居民的生活保障。

2 一些地方补偿款被层层截留,失地农民实际得到的很少

在征地过程中,由于农民往往没有参与权和决策权,甚至没有知情权,从而导致土地补偿款的分配混乱,弄虚作假,暗箱操作和寻租形象普遍,补偿款被层层盘剥,层层截留,到农民手中只有很少一部分。按照法律规定,土地补偿费归村集体经济组织所有,农民个人得到地上附着物及青苗补偿费,安置补偿费用于失地农民的安置,扣除征地中政府部门以及村集体征收的各种费用及留取部分,余下分给失地农民,扣来扣去,农民实际得到的补偿费所占的比例很小。据国家有关资料统计^[3],被征土地征用费的收益分配比例为:地方政府占 20%~30%,企业占 40%~50%,村级组织占 25%~30%,农民仅占 5%~10%。土地的收益大部分被开发商和地方政府获取。这样的分配格局也是土地浪费严重、土地违法屡禁不止、土地要素价格扭曲乃至经济发展模式转变缓慢的重要原因。特别是在村集体和农民之间,我国法律规定集体土地所有者主体包括集体和农民,他们都可以得到补偿,但是没有明确两者之间如何分配。尽管我国法律规定,农村土地所有权属于农村集体,但农村集体是一个抽象的群体。这样,实践中村干部作为农村土地所有权的代表,在土地出让及土地补偿款分配中有很大的权力,这就为很多问题的产生埋下了伏笔^[4]。例如,土地很有可能会在农民完全不知情时被村干部出卖,甚至发生贪污、挤占、挪用补偿款的现象。

3 安置方式单一,失地农民就业难

《土地法实施条例》6把被征地农民安置补偿费按三种途径支付:一是农村集体经济组织安置的支付给农村集体经济组织;二是用地单位安置的支付给安置单位;三是不须单位安置的发给被安置人员个人。从实际来看,这三种安置方式都存在一些问题。货币安置成本低、易操作,在实践中成为主要的安置方式,但这种安置方式却给被征地农民今后的生活与就业埋下了诸多隐患。所以,这种货币安置方式,被一些农民称之为“一脚踢开,给点钱完事”,导致很多地方的农民失地后无事可做,闲赋在家待业的比例很大。招工安置是从计划经济体制时期延续下来的一种老办法,在实际操作中难以真正实施。农村集体经济组织安置是农村集体经济组织利用征地补偿费,开办一些经营实体,让失地农民在其中做一份工作,但这些企业往往产权不明晰,主营业务不明确,管理能力有限,抵御不了市场的风险,一旦企业亏损倒闭,资金将血本无归,造成了农民既失地又丢钱,基本生活都得不到保障。

正是由于安置方式单一,不符合实际,使得很多失地农民没有工作机会,没有稳定的收入来源,失地的同时也失业了。据调查,失地农民在土地被征用的同时能获得就业安置的比重最多不超过 10%,有 80%的失地农民没有稳定的工作。即使有些自谋职业的农民,也多以开出租车、打短工、开小店为主,这些职业的收入不稳定,并且会随着城镇化进程的加快和城市管理的加强,随时存在着被淘汰的可能。

4 部分失地农民丧失了基本的/国民0待遇

由于大量的农民失地、失业,他们成了一个典型的弱势群体,生活在被社会遗忘的角落,丧失了基本的

国民待遇。一方面,他们失去了土地,不再是原来意义上的农民了,没有了土地这个基本的生活保障;另一方面,失地的农民并未真正成为的城镇居民,因为他们失地后没有稳定的工作,也没有被纳入城镇社会保障范畴,尤其是我国二元体制的存在,他们在城市仍然受到种种不平等待遇甚至歧视,不能与城镇居民一视同仁,没有享受到城市居民的各种社会保障,就业受到排斥,就是子女入学接受教育也常常困难重重。所以,他们就成了“种田无地、就业无门、保障无份”的“三无农民”,既不是农民,也不是一般市民,更不同于失业工人。丧失了基本的国民待遇,成了一个特殊的边缘群体,生活在城市边缘,成为新的弱势和贫困群体。

三、强化失地农民社会保障的政策措施

从一定意义上说,农民失去土地,从农村走向城市,是历史的进步。但在这个过程中,决不能以牺牲农民的利益来降低工业化和城镇化的成本,必须给予他们基本的保障,使他们也能够享受到发展和改革的成果。重点应该做好以下几个方面的环节。

1 严格征地范围,完善征地程序

征地制度改革的关键,是必须明确界定公共征地的内容和范围。要站在维护农民利益的立场上,严格界定国家为了公共利益的征地范围,控制征地规模,尽量不多占用农民的土地,尤其是要严格界定公益性和经营性建设用地,把国家征地严格限定在“公共利益”之内。根据国际经验和我国实际情况,国家征地的范围应限定在国防军事、国家政府机关及公益性事业研究单位用地,能源、交通、公共设施用地,重点工程、公益及福利事业用地,水利、环保及其它公认或法院裁定的公共利益用地等。在公共利益之外的用地,不能动用国家的征地权力。特别是要将商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地,以及工业用地和各类开发区、园区等用地退出国家征地范围,使它们在土地利用总体规划和农地转用年度计划的控制下,逐步通过公开的市场交易取得土地使用权。

同时,在征地过程中要严格征地程序,充分尊重农民的土地权利和民主权利。一是地方政府应改革行政思维方式,转变政府职能。必须高度重视在城镇化的同时给农民带来的负面影响,改变把土地作为财政“提款机”、低征高卖的做法。土地征用不仅要考虑降低征地成本、扩大招商引资、增加财政收入,更要考虑失地农民的生存和发展。把主要工作放到土地监督管理和失地农民利益保障上,让农民真正享受到城镇化带来的好处。二是在征地过程中,要严格征地程序。必须让农民有参与权、知情权、谈判权和监督权,保证征地的透明度。在提出用地申请时,先要进行公告,让农民和农民集体组织对其合理性和合法性提出质疑;在批准用地后,要再次公告,并就赔偿等问题与土地权利人进行协商,若有争议可以申诉和申请仲裁。为此,可以探索建立专门的土地法庭或土地法院,公正仲裁征地纠纷。

2 提高征地补偿标准,建立合理补偿机制

为了切实保护农民利益,征地补偿必须在确认农民集体土地财产权利的基础上,制定合理科学的补偿标准,以土地的市场价值为依据,按市场经济规律进行补偿。要充分考虑到失地农民的基本生活、就业、住房和社会保障等问题,从制度上做长远安排。一般应当包括对生产资料的补偿和对生活保障的补偿。除了要考虑土地被征用前的价值之外,还应考虑土地的区位、市场供求、经济发展及政府宏观政策等因素,体现被征土地的生产资料功能和社会保障功能,不仅补偿被征土地现有价值和损失,而且还考虑农民再就业成本、物价上涨引起的风险成本以及土地可预见的未来价值和潜在收益。当然,由于各地发展不平衡,征地补偿标准可以因地制宜,区别对待,确保农民生活水平不降低和有较稳定的生活来源,使农民得到公正、公平、合理的补偿。

除了制定科学合理的补偿标准外,还必须改革不合理的征用土地收益分配制度。目前一些地方土地补偿款的分配混乱,弄虚作假,暗箱操作和寻租现象普遍,土地的巨额增值收益,大部分被开发商和地方政府获取,到农民手中往往只有很少一部分。这样的分配格局,是土地违法屡禁不止、土地要素价格扭曲乃至经济发展模式转变缓慢的重要原因。应坚持征地收益分配向失地农民倾斜的原则,让失地农民拿大头、政府得中头、集体拿小头,即失地农民占 70%左右,地方政府占 25%左右,村级组织占 5%左右。这样不

仅可以有效地解决征地产生的种种矛盾,保护失地农民的利益,而且是对农民土地承包经营权以及由此产生的各种经济权益的尊重和保护,也能够有效地减少中间交易成本,遏制/寻租现象,和谐干群关系。同时,要加强对农村集体内部征地补偿费使用的监管,制订土地补偿费在农村集体经济组织内部的分配办法,集体经济组织要公开补偿费的收支和分配情况,接受群众监督。要加快清理征地补偿安置费工作,凡补偿费用不到位、安置不落实的,没有解决好农民社会保障问题的,不能征地。

3 建立失地农民社会保障体系,保障失地农民的基本生活

从理论上说,失地农民的社会保障制度应该是一个包括养老、医疗、失业保险,以及最低生活、住房、就业保障等在内的完整的保障体系,否则就不能实现与城镇社会保障体系的接轨。但以目前我国实际情况看,一下子建立起非常完善的社会保障体系是不现实的,只能采取循序渐进的方式。一般应从养老保险、最低生活保障和医疗保险入手,实现最基本的保障。在此基础上,可以根据当地具体情况,采取灵活多样的保障方式,确保失地农民生活水平随着经济发展而提高。今后一个时期,建立失地农民社会保障的重点应在以下几个方面下功夫。

(1)把失地农民纳入城镇最低生活保障的覆盖范围。失地农民的大部分要居住在城镇,应该把他们纳入城镇社保范围之内,使他们得到最基本的生活保障。

(2)建立失地农民的社会养老保险制度。建立失地农民的社会养老保险要分清对象,对于已经就业的,归入城镇职工养老保险制度;对尚未就业的应建立有别于城镇的统账结合养老保险模式。由于单靠国家财政拨款或农民自行负担的办法行不通,必须通过多渠道的资金筹集方式来解决。资金的来源:政府承担部分可在每年年度财政或从土地出让金中按比例列支;村集体承担部分可从土地补偿费中开支;个人承担部分可从安置补助费中列支。此外,还应从土地出让金中提取部分资金用于建立被征地农民的社会保障风险准备金。

(3)建立多元化的医疗保障制度。应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。一是为失地农民建立相应的社会医疗救助制度。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。二是把商业保险作为一条重要的选择途径或补充模式,为失地农民投保团体大病保险等。三是积极建立新型合作医疗保障制度。

(4)建立城乡一体化的就业机制。一是适当实施保护性就业措施。如企业招用失地农民,并签订一定期限劳动合同的可以享受一定补贴;政府要积极创造就业岗位,优先安排失地农民;在征地时,可同征地单位协商,在同等条件下尽可能优先考虑被征地农民;对吸纳失地农民达到一定数量的二、三产业应给予必要的政策优惠等。鼓励失地农民自谋职业,并在工商城建、土地、场所等方面给他们提供相应的优惠政策。二是制定城乡统一、平等的劳动力就业政策。取消对农村劳动力进入城镇就业的不合理限制,建立统一开放、竞争有序平等的劳动力市场,加快建立城乡互通的劳动力市场信息系统,为失地农民提供迅速、准确、完整的信息,使失地农民能尽快地找到适合自己的职业。三是设立失业农民就业保障金。可以由以下几块组成:每年财政拨款为专项基金;从经营性建设项目土地出让金中提取一定比例;社会各界的捐助。

4 强化教育培训,提高失地农民的竞争能力

长期以来,我国农民由于缺少受教育和培训的机会,文化素质和劳动技能普遍很低。农民失去土地后,面临着极大的生活和就业压力。对失地农民的保障,从一定意义上说,不是简单地给一定的经济补偿,让农民搬进新楼就可以了。解决失地农民社会保障和长期生活问题,一个重要的关键是强化就业培训,做好农民离土后转向非农产业的准备。要通过专门的知识和技能教育,教会农民如何在城市中生活,实现从农民到市民的平稳过渡,使他们能够在城市找到生活门路。特别是要解决失地农民的就业难题,除尽量实现就业安置外,其根本在于帮助他们建立全新的就业观念,鼓励他们积极参加就业培训,提高劳动技能,努力通过劳动力市场寻找就业机会。

具体来说,对进城入城镇的失地农民的教育培训保障,主要包含四个方面:一是失地农民子女的九年制义务教育。失地农民进城后,其子女入学应与城镇居民的子女一视同仁,享受国家九年制义务教育所赋予的所有权利。二是对失地农民的职业技能培训。在对失地农民进行职业技能培训时,要充分利用公共

资源,建立健全布局合理的培训网络,根据不同的年龄阶段和文化层次进行有针对性的培训,要让失地农民真正掌握一门非农职业技能,提高他们的就业能力。三是把失地农民的培训纳入城镇下岗人员再就业培训体系,把二者有机结合起来,同时把失地农民纳入城镇劳动力的管理范围,对城市下岗职工的优惠安置办法应延伸到失地农民。此外,对失地农民培训方面的费用,不能从征地补偿费中扣除,一般应由政府财政列支,政府实行免费培训,经济落后地区也可以由政府出大头,集体和失地农民各出一部分,保障失地农民都能够得到切实有效的教育和技能培训。

5 搞好法律救助,为失地农民提供法律保障

失地农民是一个社会弱势群体,当他们的权利受到侵害时,他们往往没有能力支付因启动并进而运用行政救济途径所需的各种成本(包括金钱、时间、精力、相关法律知识等)。/法律面前人人平等0的宪法原则首先要求所有公民一律平等地站在法律面前,即公民接近法律的能力不应受到其他条件尤其是经济状况的影响。这就要求建立社会保障体系时必须为失地农民提供法律支持。

目前,我国对失地农民的法律救助体系缺失,尽管土地征用中出现了诸多问题,但真正上升到法律层面的并不多。这是因为按照5土地管理法实施条例6第二十五条的规定:/对征地补偿有争议的,由县级以上人民政府协调;协调不成的,由批准征用土地的人民政府裁决。0这意味着法律将征地补偿标准争议的最终裁决权赋予了批准征地的人民政府。但是,现行的法律法规并没有对如何实行裁决制度以及究竟由哪个机构具体承担相应的职责做出明确的规定,在实际执行中有许多困难。而地方法院为避免社会矛盾,一般都将批准征用土地的人民政府的裁决作为法院审理征地补偿标准争议案件的前置程序,也限制了司法救助体系的介入。法律救助的缺失,既为地方政府动用强制力提供了便利,也为具有机会主义动机的农民提供了空子,两者呈现此消彼长的关系。如果地方政府经常采取强制或者暴力手段征用土地,农民的利益就要受到损失;而如果地方政府严格按照法律规定征用土地,征地难的问题就会凸现出来。为有效协调征地中各方的利益关系,必须建立一套司法救助体系,这套体系不仅能维护农民的利益,而且也能满足政府正当的征地需求。

对失地农民提供法律保障。一是根据社会经济发展需要和国际惯例,单独制定5失地农民社会保障法6。由于没有独立的法律,没有相关的法律条文,使得征地程序没有法制化保障。一些地方忽视农民对征地的知情权和依法获得补偿安置的权利,在土地被征用后,生活保障问题很难得到落实。5失地农民社会保障法6内容应该包括:土地征用范围,土地征用权的行使机构及该机构的权限,土地征用的补偿原则、补偿方式、补偿标准,征用程序、法律责任等。目的是保证失地农民享有充分的知情权,实现征地过程公开、公平、公正,解决征地后失地农民的基本生活问题。二是要为失地农民提供法律援助。为失地农民提供法律援助,可以通过提供法律帮助的形式以确保失地农民在其合法权益遭到侵害时具有平等的接近法律寻求保护的能力,真正解决他们告状难、权益保障难等问题。三是要通过法律服务,宣传法律知识和国家有关政策,减少误会和矛盾。不可否认,由于一些农民对国家征地政策不了解,或者一知半解,或者误解、曲解政策,在征地补偿问题上,少数农民往往提出一些过分要求,甚至有个别农民胡搅蛮缠,漫天要价。应通过国家政策、法律的宣传教育,使他们真正了解相关政策,了解法律,消除一些误会和矛盾,维护社会稳定。

参 考 文 献

- [1] 王政 1 失地农民社会保障的做法与经验调查 [N] 1 农民日报, 200521221 31
- [2] 陆迁, 叶小雯 1 关于我国失地农民的安置和补偿问题的思考 [J] 1 山东农业大学学报: 社会科学版, 2005, (1): 75
- [3] 范利祥 1 农民应参与增值收益分配 [J] 1 党建文汇 (上半月版), 2006, (7): 321
- [4] 谷亚光 1 失地农民养老应由政府埋单 [N] 1 中国改革报, 20082042091

责任编辑: 梁洪学