

浅谈城市化进程中失地农民社会保障问题

文/邢兆强 王艳梅

近年来,随着我国改革的深入,交通、能源等基础设施建设全面铺开,城市化进程的提速,催生出一个急剧膨胀的社会群体——失地农民。一时间“农村居民变成城市居民,村委会变居委会”之类的说法遍布全国,这种情况在大中城市的城乡结合部和人多地少的发达地区表现尤为突出。失地农民是城市化进程中的必然产物。随着我国工业化、城市化进程加快,大批农田被征占,被征地农民一旦失去土地,也就失去了维持家庭可持续生计的主要来源。失地农民已经成为中国最弱势、最缺乏保障、最边缘化的群体,成为了影响我国社会稳定的巨大的不稳定因素,如何解决和处理好失地农民问题已经变得越来越重要。

一、失地农民问题的由来与现状

据有关统计,1987-2001年,全国非农建设占用耕地3394.6万亩,其中70%的耕地是通过行政手段征用。这些仅是依法审批的征用数,尚没有把那些违法侵占、突破指标和一些乡村私下卖地包括在内。根据劳动和社会保障部有关负责人预测,“十一五”期间,预计每年新增被征地农民300万。这位负责人还透露说,近10年,由于我国城镇化速度加快,被征地农民达到4000多万。另外据国土资源部最新调查显示,我国现有耕地从1996年的19.51亿亩减少到2002年的18.89亿亩,这期间平均每年减少耕地约885万亩。按照目前城市化进程和基础设施建设步伐,今后每年需征用农民土地至少500万亩,若按照城郊农民人均0.7亩地计算,就意味着每年增加700多万失地农民,十年后失地农民总数将达到1.3亿左右。近年来,随着西部大开发如火如荼地进行,中西部地区失地农民也越来越多,由于没能解决好失地农民长远生计问题,导致该问题由发达地区的局部社会问题逐渐演变成全国性的社会问题。

城市化进程中产生失地农民是正常现象,问题的关键是如何消除他们的后顾之忧。实际上,在计划经济时代就存在着失地农民,当时各级政府对失地农民的问题高度重视,通过一系列政策措施,让农民“以土地换就业”,从而实现他们由农民身份向工人身份转换,使他们在国有企业内就业,消除失地农民今后就业、养老等等一系列问题。虽然货币化安置简单易行,操作方便,但是其对失地农民的补偿大大低于市场价格,故只能缓解他们近忧,却难以化解远虑,从而导致部分农民失地又失业。导致他们生活仅依靠有限的征地补偿金,“坐吃山空”,等补偿金用完,生计就麻烦了,如果再遇到生病,生活就更艰难。由于在征地过程中,出现“暗箱操作”,“寻租”行为,分配失地农民补偿款混乱,土地浪费惊人,政府与民争利,赚取“低征高卖”中的巨额差价。这些直接导致失地农民合法权益受到侵害,庞大的失地农民今后出路难以妥善安排,致使该问题变成令人关注的社会问题。据统计,因征地引发的社会矛盾急剧上升,在全国各地土地上访案件中,70%以上因征地引发,并且这种上访具有明显的群体性、组织性、对抗性和持久性。如果失地农民就业和社会保障等问题得不到解决,让越来越多的失地农民基本生活不能得到保障,肯定会影响到城市化进程、社会稳定与经济发展。

二、解决我国失地农民社会保障问题的思路分析

笔者认为造成失地农民问题的根源,是农民没能同城市居民享受平等的“国民待遇”,所以对我国失地农民的安置可借鉴其他国家和地区的成熟做法。

1、采取完全市场化运作方式对失地农民进行补偿。目前对失地农民低水平的货币补偿并不能解决失地农民今后生活的根本问题,这已成为社会稳定的巨大隐患。鉴于此,笔者认为无论是公共利益还是非公共利益征地,均按市场价格对失地农民进行补偿,具有“一箭双雕”之功效。一是通过大幅提高对失地农民的补偿标准,增强他们保障的水平,提高他们应对市场风险的能力。二是有效防范强势群体打着“公共利益需要征地”旗号,从事经营性项目,“低征高卖”,以地生财,以地“寻租”等现象发生,有效遏制“圈地风”蔓延,避免耕地被滥征滥用,杜绝征地过程中的腐败现象发生,保护宝贵的不可再生的耕地资源。

2、为减少失地农民在市场经济中所面临的各种风险,将失地农民纳入社会保障体系是完全必要的,包括失地农民的最低生活保障、社会(养老、失业、医疗)保险、职业教育与培训等,其资金来源于失地农民的补偿费和耕地转用后的增值收益。鉴于城镇“统账结合”的社保模式不能应对人口老龄化和城市化快速发展的需要,可采取“政府出一点,集体补一点,个人缴一点”的个人账户式的完全积累制予以筹集。其中政府出资部分从土地出让金中支出,直接进入社会统筹账户以备调剂用;集体承担部分从土地补偿费中支出;个人负担部分从征地安置补偿费中抵交,集体与个人所缴资金进入个人账户。并且从土地出让金中提取建立失地农民基本生活保障风险准备金,以应对

将来支付风险。同时，鼓励失地农民积极参加商业保险，以求获得更高的保障程度。

3、加强对失地农民，尤其是青壮年劳动力进行职业教育与技能培训，提高他们在市场经济中就业能力。在现阶段我国失业率节节攀升的大背景下，就业是最好的保障，是防范农民失地又失业的有效方式。政府要统筹城乡就业，消除以往对农民就业歧视政策，对他们进行针对性的培训(培训经费可从征地调节资金中列支)，提高他们就业信心和应变能力，并将是否参加培训同享受社会保险、获得安置补偿相挂钩，逼迫他们学习新技术，掌握一门或数门实用技术，拓宽就业渠道。总之，在解决失地农民基本生活保障的前提下，要通过失地农民的就业与创业，帮助他们走上小康大道。

三、以“土地换保障”是解决失地农民社会保障问题理想途径

1、以“土地换保障”方案的理论依据

以“土地换保障”方案针对“失地农民”这个特殊的群体而设的，是失地农民的可行出路。由于中国现行农地制度在很大程度上也是一种社会保障制度，所以，农民失去土地就是失去了社会保障，正是由于这个原因，针对失地农民“土地换保障”就成了合乎逻辑与道德的选择。通过“土地换保障”可以解除土地的社会保障功能，进而在我国建成城乡一体化的社会保障制度。

2、以“土地换保障”方案设想

失地农民以“土地换保障”实质是如何建立一套使失地农民与城镇居民享有同等社保待遇的方案。其核心的内容包括两个部分：一是改革土地制度，给予失地农民永佃权或产权；二是失地农民以土地的永佃权或产权换取现代社会保障体系中的社会保障账户，以达到与城市居民一体化的保障水平，实现市民化。具体操作步骤如下：

第一步，彻底改革户籍制度，建立城乡一体化的居民户口，取消限劳动力流动的财产、学历、就业范围等种种限制，降低农民进城“门槛”，促进失地农民进城从事非农就业。

第二步，改革农村土地制度，给予失地农民土地的初始永佃权(或产权)，这种永佃权(或产权)在法律规范的范围内可以转让。

第三步，对进城的失地农民进行合理分类，在自愿的原则下，符合一定条件的失地农民可以将土地的永佃权(或产权)转让给国家，国家不支付现金，而是为这些出让土地永佃权(或产权)的失地农民建立现代社会保障体系中的社会保障账户。

第四步，国家将从失地农民那里获得永佃权(或产权)的土地进行分类，有必要用于城市建设或道路等基础设施建设的土地规划后使用，按市场价格进行计价；可以整理为大片土地的可以成片转让给专业农户或其他经济主体；其他的可以根据具体情况出租或转让。所有获得的收入作为政府对“失地农民”社会保障资金投入的主要来源。

第五步，失地农民转让给国家的土地初始永佃权(或产权)再转让的收入由国家统一收取(必要的情况下可设立专门政府职能部门)，并在此基础上参照失地农民所在城市的保障水平建立由国家、企业、个人多方筹资的社会保障体系，不足部分由国家财政补足或由失地农民个人补足。

3、以“土地换保障”方案的主要优点

第一，有利于失地农民市民化。社会保障是失地农民市民化的瓶颈，通过“土地换保障”，失地农民完全可以被纳入现代社会保障体系，有利于失地农民在城市就业与定居并真正成为城市居民，进而有利于促进我国工业化与城市化的进程。

第二，不会给国家财政造成过大的压力。如果国家转入失地农民社会保障账户的资金主要是出售(租)土地初始永佃权(或产权)的收入，即使由国家财政补足也不会给国家财政造成过大的压力。如果不足的缺口很大，在保证最基本的社会保障的前提下，也可以考虑通过建立多层次的社会保障制度，按照多积累多收益的原则由失地农民自己来补足，如果失地农民想要得到较高水平的社会保障，则应根据相关标准补交应积累的资金差额，如果不愿意或无力补交，则只能享受较低层次的社会保障，这样同样不会给国家财政造成太大压力。

总而言之，对失地农民的安置要以就业为基础，通过“土地换保障”建立城乡一体的社会保障体系为依托，探索其他行之有效的安置方式作补充。只有这样，才能从根本上解决失地农民社会保障问题，减轻社会保障基金支付压力(注：本文为原河北职业技术学院科研课题《农村城市化进程中失地农民社会保障问题研究》阶段性成果 作者单位：邢兆强/廊坊师范学院经济学院 王艳梅/廊坊师范学院管理学院)

相关链接

[当前我国农村社会保障法制建设中存在的问题及其对策](#)

[以现代科技为依托，促进我国农业可持续发展](#)

[浅谈城市化进程中失地农民社会保障问题](#)

[我国居民收入差距扩大的成因及其对策](#)

[我国社会保障制度的建立和完善](#)

[社会主义新农村经济建设的哲学思考](#)

[新农村建设中统筹城乡环境建设问题的思考](#)

[从失地农民的安置和补偿论失地农民的发展](#)

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心