

四川失地农民就业与保障问题的调查思考

2005-11-17 申晓梅 阅读1174次

我国城市化正以前所未有的速度推进,大量的农业用地变成非农用地,一大批农民变成失地农民。据有关部门预测:目前,四川省城镇人口比例为30%,若按城市化要求,每年提高一个百分比计算,到2007年底,全省将有被征地农民480万人,其中2004—2007四年间,将新增征地农民348万人,是2003年征地农民数量的两倍还多。农民离土后,政府通过何种方式和途径为其提供等价的保障和补偿,不仅直接关系到农民利益保护,进而关系到社会稳定,而且对下一阶段城市化推进,及社会经济发展都有着直接重要的影响。正是基于这一问题的现实性、紧迫性、复杂性,我们深入到了乡镇、村社基层进行调研,希望通过对征地过程中存在问题的把握,为下一阶段制定城乡统筹的就业与保障战略、完善政策指导提供理论与事实依据。

一、失地农民的就业与保障现状

在城乡分割的二元政策下,土地曾经是国家赋予农民的社会保障载体,拥有土地是农民与社会其他群体相区别的一个重要特征,亦是农村家庭的核心秉性。土地对农民的生活保障功能至少有如下几方面:(1)为农民提供基本的生活来源;(2)为农民提供就业机会;(3)为农民提供未来土地资产增值收益;(4)为农民应付意外灾难提供可变现或可作财产抵押的风险资本;(5)为农民养老及后代生活提供土地继承权。

(1) 综上,土地乃农民生存依附之根本,是农民参与社会发展、分享经济成果、规避各种社会风险的唯一途径和最后一道安全网。而在调查中我们发现,由于现有征地制度的缺陷或政策制定不合理,导致征地补偿严重不足,失地农民遭到不公正待遇,其权益受到损害。主要表现在:

1. 征地补偿标准过低。且不说补偿内容的单一性,目前的补偿只体现了对土地资源属性的补偿,完全未考虑到土地对农民的综合功能与经济价值。就是现有的补偿标准亦存在不合理,一般是以农业经营收入为参照系,相当于土地前三年农业产值的6-8倍。由于我国现阶段农业经营收入较低,按照农业经营收入来制定补偿标准,必然会对农民转为城市居民后的生活造成影响。如一亩地的补偿标准,一般亦就是3-5万元。有相当多的失地农民在拿到补偿费后,就将其一次性地用于房屋拆迁、子女婚嫁,或偿还债务了。且不说若干年后何以为生,就是目前已有不少农民反映他们日常生活有困难,大病无钱治疗,付不起子女教育费等(这部分人约占被调查人总数的81.2%)。

2. 赔偿金赔付不到位。不依法补偿的现象较为普遍,如一些用地单位在征用土地后,没有给付全部经济补偿,拖欠、少付,甚至迟迟不付。有的付给村民的仅是一次性几百元的青苗费补偿款,有的村民仅得到每年发放的几百元“口粮补偿金”。(2) 一些地方政府亦由于财政拮据等原因,无力支付已征地农民的社保费用,造成拖欠(按“两保一补”的赔付方式,失地农民在一次性获得一笔补助外,同时由政府代交养老和医疗保险)。

3. 补偿费分配混乱。补偿费在被征地集体经济组织和农民之间分配不合理,征用费在扣除了乡镇、村社集体提留后,农户所得甚少。一般乡镇提留比约在20%-30%,剩余的再在村与农户间分配。一般村得50%以上,同时,还要除去土地管理部门从中收取的中介费,最后农户得到的补偿费亦就是每亩1-3万元左右。按现有农村居民年人均消费支出计算,所得收入最多够维持3-5年的生活消费,三五年后失地农民将何以为生?

4. 补偿方式不合理。仅有经济赔偿, 且是单一的货币安置, 一次性的现金支付(截止2003年底, 约31万人, 占被安置对象的72.99%)。而对失地农民的就业安排、居住安顿, 以及未来可能面临的生活风险等, 缺乏统筹考虑和作出相应的制度安排。尤其是单一的货币安置, 不能兼顾失地农民的就业状况, 由此带来的系列后果是, 不仅今后生活无收入保障, 而且若不能顺利就业, 失去土地的农民将无法确保其被纳入城镇社保体系。这样, 他们的近期和远期生活都将面临极大的困难或风险。

5. 就业率低。据四川省劳动保障厅的一份调查资料显示: 征地后获得统一安排劳动力仅占失地农民总数的32%, 被征地农户中, 适龄劳动力的非农就业率仅为48%; 而且, 这些被安置人员中的大部分很快又因为企业关、停、并、转和精简人员或下岗或离岗, 重新回到村社, 既无工作又无了承包田, 这部分人约占已安置人员的57%。其他一些以自谋出路方式解决就业的人员亦面临自谋职业失败, 安置费已用完, 尔后的生存和生活无以为继的尴尬处境。目前, 在征地劳动力安置上, 存在的主要问题是: 很多已安置进入单位的劳动力, 由于自身技术、素质等原因, 已实际处于离岗状态; 而已离岗的征地劳动力, 又由于同样原因, 难以重新进入劳动力市场; 新发生的劳动力, 由于“谁征地、谁安置”的政策不符合市场规律, 且给企业带来很大压力, 已难以再安置进入单位; 而已安置进入单位的劳动力, 又由于“身份制”等歧视, 大多未能参加社会保险。可见, 被征地农民的就业前景不容乐观。

二、解决失地农民就业与保障问题的对策

从本质上说, 农民失地, 实为社会身份的大转变, 即由务农向务工、经商转变; 由农村向城市生存环境转变; 由农民向市民身份转变。其间所要经历的种种“转型风险”, 单靠农民自身的力量是难以应对或承受的, 理应由社会来分担。针对目前征地过程中存在的诸问题, 笔者提出, 解决失地农民补偿不足问题的总体思路是: 将失地农民的社会保障与就业补偿纳入城乡统筹的框架内, 以此为出发点, 设计制度, 完善政策。具体建议如下:

(一) 统一补偿原则, 提高补偿水平, 保障失地农民的长远生计

1. 统一补偿原则。尽管各地的经济发展水平、物价及消费水平、地方财政等有较大差异, 不适宜制定“统一划齐”的土地征用费标准, 但各地方在征用土地时, 制定标准所依据的原则应该是一致的、规范合理的。否则, 就可能使标准制定因缺乏公平尺度而使农民利益受损。笔者以为, 合理的补偿标准至少应包括以下三层含义: (1) 能得到等价经济补偿, 确保失地农民的生活水平不低于失去土地前和目前农村的人均消费水平, 不能因为征地的因素而使他们陷入贫困; (2) 能得到合理的就业安排和发展安排, 确保其“失地不失业”; (3) 能得到可靠的社会保障, 确保其病有所医、老有所养。而合理标准制定的关键是, 参照指标的选择要合理。应该以土地在非农业经营中发挥的生产力为依据。建议国家尽快出台关于补偿标准、方式及补偿金来源与分配等的指导性意见, 用于具体指导基层工作的开展, 切实维护农民利益。

2. 增加补偿内容。在对农户土地进行补偿评估时, 要充分考虑到土地对农民所具有的多种保障功能, 除按现行市场价对土地进行评估外, 还要考虑土地潜在收益的损失, 未来土地增值的价格损失, 及农民因失去土地的其他各项间接损失(就业、住宅、最低生活及养老保障等的丧失), 通过增加内容, 来提高补偿水平, 补足补够。如广州的土地补偿标准已完全摒弃了产值倍数的做法, 代之以土地区位和经济发展状况来确定补偿费, 而且不考虑原土地用途。另还可考虑, 农户以土地使用权拥有者身份入股, 参加土地收益的二次分配, 获得长期、稳定的股权收益等。

3. 改变补偿方式。按照土地换保障的思路, 今后征地将不再以货币形式, 直接将补偿费支付给个人, 而是将其转化为失地农民的养老保险, 通过签定社保协议, 实施社会保障安置。保险金可由个人和征地单位按一定的比率共同缴纳负担, 个人缴费部分, 直接采取在他应得的补偿收入中预先扣留, 剩余部分再以现金形式支付给个人, 若是不足亦由个人补齐。参保标准, 可根据实际情况, 选择“城保”或“镇保”, 但必须与征地农民协商一致后方可实施(具体操作办法, 可参见成都市社保局, 按照不同年龄段人口——退休年龄的老年人、仍在劳动年龄段的中年人, 以及未成年人的保障与就业需求特点, 制定出的不同额度的保障补贴和就业补贴标准与支付方式)。保障费用的管理, 今后新征地养老人员一律实行区县集中管

理;对养老标准的调整,亦应参照城镇退休人员养老金时间和幅度动态掌握。

4. 规范、调整补偿金分配比例,正确引导补偿金的使用。合理确定补偿金在集体与个人之间的分配比例;确保农户所得,既能满足当前生活所需,又能基本解决未来的养老、医疗等保障问题,还能为劳动者创业或就业提供一定的资金保证。严禁地方、乡政府截留或挪用农民土地征用补偿费。规定土地补偿费应主要用于征地人员的安置;其中,村社集体提留部分,主要用于非农产业的发展和就业岗位的开发,解决失地农民的就业安置和自主创业所需的资金支持;在确保剩余集体资产绝对安全的同时,亦可选择安全可靠的其他投资方式,使得集体资产保值、增殖,为失地农民提供多渠道的保障。

5. 对处于劳动年龄阶段内的劳动者,给予一次性生活或就业补贴。城市化过程中,农民从失去土地到寻找工作,有一段时间差。由于低的文化素质和劳动技能的局限,短期失业不可避免。故可考虑给予一次性生活补贴,用作缓解失地劳动力“农转非”后不能马上就业的生活困难。补贴时间可以在12-24个月,标准可按城镇低保标准执行。对其中长期失业者和生活确有困难人员,应纳入城镇低保体系,赋予其同等的“国民待遇”,而不应该以“他们已享受过征地补助费”为由,剥夺其应有的待遇。

6. 采取有效措施,提高中青年失地农民参保积极性。一方面,从转变观念入手,进一步加强社会保险宣传和保障知识的普及,提高农户对市场经济风险性的认识,转变、纠正传统的“土地防老”、“养儿防老”的保障观念,通过深入细致的思想工作,帮助他们消除各种心理疑惑或障碍,提高他们对社会保障的认同感。另一方面,参保方式可以更灵活、方便,如在缴费率不变的情况下,适当降低基数,灵活缴费时间。或给予其他奖励措施,如一次性缴足者,可减免一定数额费用;或在某一规定时间之前缴纳,可享受何种优惠等等。以鼓励他们积极购买、早日购买。

(二)拓展就业空间,疏通就业渠道,给予失地农民就业援助

对大多数处于劳动年龄阶段的失地农民来说(四川省2004—2007年间,这类“农转非”人员约有80多万),最根本的援助应该是就业援助,而这方面恰恰又是我们以往征地过程中政策关注的弱点。因此,怎样从制度和具体措施上,积极探索解决失地农民就业的办法和途径,意义重大。笔者以为,在帮助失地农民顺利实现市场就业问题上,政府部门应该坚持有所为,有所不为。“有所不为”是指不应对其就业安置进行包办;“有所为”则体现在:一方面要及时转变失地劳动力的就业观念,端正就业心态,摒弃“等”、“靠”、“要”的消极就业思想,正视现实,勇敢接受挑战,树立自立、自强精神,不断进行自身调整,获取新的知识和就业技能,力争在短时期内掌握一门谋生之技,提高就业竞争力。另一方面,更重要的是,政府部门应采取切实措施,对失地农民的就业给予大力援助与支持,帮助他们顺利完成由农民向市民的最终转变。具体措施如下:

1. 努力拓展就业渠道。(1)失地农民所在村社集体、社区有责任运用补偿提留金,大力开发农产品加工业、生态农业、社区服务业等,利用城乡结合部的区位优势,尽量吸纳失地劳动力,就近、就地就业。政府的引导和支持可体现在,对征用土地较多的乡村给予政策倾斜,如财政补贴支持、土地占用费支持、开发性安置费支持等,以帮助这些乡村社区更好地发展二、三产业,村办企业,安排失地农民就地就业。(2)引导劳动力向城镇转移就业。大力拓展城市就业渠道,包括发展劳动密集型产业,以及能大量吸收农民工就业的建筑业、餐饮业、零售商业、运输业、社区服务业等第三产业,为他们提供更多的可供就业的适宜岗位。但当务之急,对农村转移劳动力更重要的是制定城乡统一的就业政策支持,即政府必须打破城乡二元就业体制,取消就业中的城乡户籍歧视,为农民工在城市就业提供良好的政策环境。近两年户籍制的管理有所松动,但对进城落户在学历、投资、交费等方面仍有一系列规定,阻碍着农村劳动力流动,急待进一步清理与解除。(3)鼓励有条件或有经营能力的农民工自主创业、自雇式就业。引导失地农民改变寄希望于用地单位或村乡政府安置就业的“依赖”观念,鼓励失地农民通过市场,受雇于工商企业,或自谋职业等市场途径实现再就业。对个体自主创业人员可沿用城市给予下岗职工再就业的种种政策、资金优惠如小额信贷、税收减免、社保补贴等,给予扶持。

2. 强化就业培训。基层劳动保障部门,应组织失地劳动力进行免费转岗职业培训,提高他们的就业竞争能力,这一点已达成共识。而需要进一步解决的问题是:(1)资金投入。成都市锦江区政府是通过部门

包村来解决培训经费的。由区乡财政共同筹资,全区每年安排100万元专项经费用于农民工培训。其中区政府承担50万元,其余分局、乡、街道办事处等层层分包。(2)培训内容要有针对性、实用性。既要有失业者向就业者转变所需的求职技能培训,又要有村民变市民所需的城市生活基本知识、主流文化价值观等的熏陶。锦江区,正是按照这一要求来组织培训内容的。包括引导性基础培训、文化知识培训、特色技能性培训、公民道德培训等。为鼓励失地农民积极参加培训,他们还发放培训证书,并将经过培训作为照顾性工种用工的先决条件,对培训者给予优先介绍就业等激励。(3)注重培训效果,学用结合,重在就业。为提高培训效果,成都市锦江区政府提出,培训工作要坚持学以致用原则,形成了“专业培训十定点实习十就业指导十小额风险贷款”为体系的培训与就业一条龙服务。努力确保农民失地不失业,失地不失利,尽快就业、尽早就业,力争达到培训与就业良性互动的经济社会效果。此外,为确保培训效果,还可考虑将培训后的再就业率,作为考核、评价各行政部门行政业绩的一个重要指标,作为区财政对乡镇给予培训财政支持、拨款的一项重要依据,按业绩大小注入财政资金,培训效果越好,得到的财政经费支持越多。

3. 强化对失地农民就业后的利益保护。尽管我们现在还无法全面做到让进城农民享受与城市居民同等的国民待遇,但至少应最低限度对他们合法劳动的权益进行保护,至少在制度安排和政策制定上要合理设计,杜绝并防止侵犯农民工利益行为继续发生并日趋恶化。用一位农民工兄弟的话来说,“如果有好的职业介绍环境,有遵纪守法的老板,出了力就能拿到工钱,我们的生活就不会这么惨。我们最大的心愿就是国家能把拖欠工资的事解决好。”当前,保护农民工合法权益最急需解决的问题是:(1)尽快制定颁发《农民工权益保障法》,从制度上给予农民工权益以保证。坚决清除限制农民工在城市工作、生活的不合理政策规定,对歧视、虐待农民工的雇主、用工单位要依法严肃查处;因企业原因提前解除劳动合同时,企业需支付给农民工补贴;用人单位不得向农民工收取抵押金、保证金等不合理费用,不得扣押身份证件等。(2)尽快建立农民工工资支付监控制度和监控网络。加强对用人单位工资支付情况的检查监督,对拖欠、克扣农民工工资的用人单位,除责令限期补发外,还可处以一定赔偿金的处罚;对有钱不发、故意拖欠者要依法严惩,甚至取消其继续运营资格。总之,一定要加大对各种违规行为的惩罚成本,以达到严肃法纪、令行禁止的效果。(3)加大对农民工私人雇主的监管力度,促使其依法足额给其雇佣的农民工交纳各类社会保险。不过,考虑到多数中小私人企业的经营现状,参保的门槛可低一些,参保的项目也不一定一步到位、求全,可先重点保工伤、大病医疗等。(4)完善劳务合同,规范劳动力市场。当前重点做两件事:第一,要求用工单位必须与农民工签订劳动合同,这是保护农民工就业后合法权益的法律依据和前提,否则保护农民工合法权益将无从谈起。对拒签、漏签合同的用工单位一律按非法用工严惩,或处以罚金,或取消其经营资格直至追究法律责任。第二,加大清理歪职介所的力度,将那些从事坑蒙拐骗活动的非法职介所从劳务市场彻底清除。考虑到歪职介机构摊多、分散,防不胜防,建议这一工作可交由各个区相关部门和街道社区相关机构来进行管理,亦可通过群众举报来监督。

4. 做好城乡统一就业的管理工作,提供就业综合服务。凡在国家规定劳动年龄内无工作岗位或无承包责任田,有就业要求的城乡劳动者,需统一到辖区劳动保障机构进行就业、失业登记,实施正规的就业管理。包括建立人事档案,发放与城市失业人员具有同等效力的下岗证、失业证等,对登记就业人员提供包括信息咨询、职业介绍、职业培训、失业保险等多方面的综合服务,使他们能充分享受到与城市居民相等的“国民待遇”,并获取与自身能力相符的就业信息和择业指导。当务之急,就是要加快劳动力供需信息搜寻的网络建设,重点扶持县乡两级劳动力市场服务网络建设,使之尽快成为城乡统一劳动力市场的有形载体和可靠基础。

申晓梅,西南财经大学行政与公共管理学院教授。

来源:《社会科学研究》2005/4

网站编辑:陈玉霞

[关于我们](#) | [服务范围](#) | [网站合作](#) | [版权声明](#) | [网站地图](#)

Copyright ©2007 All rights reserved Sichuan Social Science Online

四川省社会科学院信息网络中心设计制作

mail: sss@sss.net.cn

蜀ICP备05003527号