

● 相关文献

- ◆ 贝弗里奇报告 --影响世界...
- ◆ 低保对象参加公益劳动论析
- ◆ 建设和谐社会化解社会矛盾一...
- ◆ 中国的人口问题与社区
- ◆ 就业社保面临“人口三大高峰...
- ◆ 我国积极探索完善农村社会保...
- ◆ “社会保障”如何“保障”一...
- ◆ “流动人口”与社会保障
- ◆ 城市扶贫与可持续生计
- ◆ 迈向全面小康的社会保险制度...
- ◆ 城镇弱势群体特点、贫困原...
- ◆ 中国的劳动和社会保障状况
- ◆ 世事在变 法亦应变——关于...
- ◆ 养老保障与医疗改革：迫切的...
- ◆ 解决农村社保问题要三管齐下
- ◆ 中国社会保障问题研究

您现在的位置：首页>>研究文献>> 城市化与失地农民的就业和社会保障

## 城市化与失地农民的就业和社会保障

作者: 唐钧 张时飞 出处: 中国社会学网

2004年3--6月,在北京市社科联和北京市农委政研室的安排下,我们先后到朝阳区和丰台区进行调查,在区里参加了有政府各有关部门参加的座谈会。之后,又深入基层,到来广营乡和卢沟桥乡进行实地考察,与乡、村干部和部分失地农民进行了座谈。根据以上调查活动中收集到的资料和数据,我们对北京市近郊区的农民失地问题进行了定性分析,讨论了问题的现状和原因,并且有针对性地提出了相应的政策建议。

### 一. 研究目标

对农民而言,土地的作用有二:其一,土地是农民最基本的生产资料;其二,土地是农民最基本的生活保障。从某种意义上说,土地对农民的第二个作用是从第一个作用衍变而来的:自古以来,土地就是农民最基本的生产资料。因为人口不断增长、城市化进程加速等等因素的影响,北京市郊区的农民人均土地占有量逐年减少,土地正在变成一种稀缺的资源。然而,只要农民手中有土地,农业生产及其带来的收入(主要是实物的,也可能是现金的)的可持续性也是显而易见的。但是,当人均占有土地减少到仅够农民糊口乃至更少时,我们就只能将其看成是一种对农民的“保障手段”了。在中国的社会保障制度还很少或根本没有惠及农民这个中国最广大的社会群体时,这种保障手段还具有“最后”或“唯一”的特性。

因此,当农民的土地被征用时,失地农民应该获得的补偿必须考虑两个方面:其一,考虑“最基本的生存手段”,这种说法是从土地是“最基本的生产资料”演绎而来的。除了帮助失地农民去劳动力市场上参与竞争以外,也可以帮助他们通过其他的谋生途径获得“最基本的生存手段”。从这个意义上说,“可持续生计”也许是一个内涵更深、外延更广的有用的概念;其二,考虑“最基本的生活保障”,使失地农民能够获得养老、医疗、失业等方面的社会保险,并且在失地农民家庭陷入贫困时可以得到最低生活保障制度的保护。

如果失地农民得到的补偿不能满足上述两个“最基本”的需求,社会稳定无疑是会受到强烈冲击的。这是因为:一方面,当农民丧失了他们对土地的使用权以后,绝大多数农民便成为一个“没有什么再可以失去”的特殊的社会阶层;另一方面,绝大多数农民仍然生活在一个传统社区或曰“亲缘社会”、“熟人社会”中,这便于他们采取共同行动。因此,对农民失地、失业问题我们切不可掉以轻心。

目前,对于因城市扩张而造成的社会问题,中国社会和政府显然有见物(耕地)不见人(失地农民)的偏向,这样制定出来的社会政策显然也是不无偏颇的。根据我们的调查和分析,对于农民的失地和失业问题,基本思路应该是:土地换保障(广义的)。为什么要用土地换保障?换什么保障?怎样换保障?这就是我们这个课题试图解决的问题,我们希望从我们的调研中提出一些有价值的政策建议。

### 二. 京郊农民的失地问题与失地农民

很遗憾,在调查中,我们并不能获得全面的反映这方面情况的数据和资料。因此,只能主要就

调查点上（朝阳区、丰台区、朝阳区来广营乡和丰台区卢沟桥乡）的调查资料以及其他来自各类媒体的二手资料对相关问题进行分析和研究。

## （一）北京市近郊区农民失地的情况

北京市近郊区农民的失地情况可以用“一泻千里”一词来形容，从上个世纪90年代至今，很多地区的农民的土地占有量正迅速地向“零”逼近。目前他们所有的人均耕地仅仅只对农民的“社会身份”起着象征性的作用。

北京近郊部分乡镇已处于“无地”的边缘

调查资料显示：1990年，朝阳区来广营乡在籍耕地面积尚有16930亩，人平可耕地面积达1亩左右；而到2003年底，该乡实有耕地面积已经减少到904亩，人均可耕地面积只有0.12亩。丰台区卢沟桥乡农民失地的情况更甚。据乡干部反映，目前该乡在籍耕地面积2135亩，实有耕地面积231亩。如果分摊到该乡所辖村，每村平均耕地面积不到1亩，基本已经到了无地可耕的地步。

绿化隔离区建设是近年来失地速度明显加快的主要原因

据北京市政协张嘉兴常委提供的统计数字：2000年以前，北京市每年建设用地在1000—1500公顷；2000年以后，每年增加到5000公顷左右。据朝阳区来广营乡提供的数字，自有征地以来，累计被国家征用土地12401亩，其中最近4年（2000年至本次调查时点）国家征用土地就达2629亩，超过该乡被征用土地总量的五分之一。

进一步分析表明，近几年朝阳区农民失地速度之所以明显加快，一个最主要的原因是北京市规划实施的两道绿化隔离带建设。据有关方面介绍，以2000年启动的第一道绿化隔离带建设为例，共涉及17个乡27万人，总面积114.46平方公里，其中规划绿地面积68.6平方公里，分别占全市的46%和55%。经过3年的建设，目前朝阳区已建成三个超1.5万亩的大型绿色板块。

绿化隔离区内相当一部分农民“隐性失地”

按照城市规划及相关政策规定，绿化隔离地区内相当一部分土地政府并没有征用，仍然属于“集体所有”。但是，这意味着：农民只有象征性的土地使用权，而没有实际支配权只能在“自己的”土地上按照政府的统一规划进行绿化建设，而不能用于其他用途。在调查时，一位老农发牢骚：“这块地政府并没有征用，仍然是你的，可是你什么也不能干，更谈不上挣钱，只能看着它干着急。”

绿化隔离区建设对农民生活、生产影响较大

绿化隔离区地处城乡接合部，现行政策对区内农民的生活、生产影响较大。这种影响可能并非直接因为耕地面积的减少，因为农业收入在近郊区农民的收入中已经降到仅有3--4%。其影响主要体现在两个方面：

其一，地处城乡结合部的绿化隔离带建设对乡镇企业的影响颇大。据统计，截止到2003年底，第一道绿化隔离地区累计关闭、搬迁、拆除各类企业3238家，其中2003年累计关闭、搬迁、拆除各类企业1066家。调查资料也显示，三年来（2000—2003年），朝阳和丰台两区绿化隔离地区内，因绿化拆迁各类乡村企业分别达到2130家和434家。

其二，自上个世纪80年代后期以来，向外来流动人口出租房屋已经成为近郊农民获取收入的主要手段。调查资料反映：朝阳区5万余农户中，出租房屋数量高达21万多间，平均每户在4间以上。丰台区永定河以东乡镇，90%的农户有房屋出租。在此次调查的乡镇中，农民从出租房屋获得的收入户均2--3万元，最少的也有1万多元。“瓦片经济”是近郊农民达到“小康”水平的主要经济来源。目前给每个农民50平米的“上楼”政策，显然会使农民丧失这部分收入。

## (二) 北京市近郊区失地农民的情况----北京市近郊区失地农民的类型与特征

从调查情况看，北京市建设征地主要涉及以下四类人员：

一是“农转工人员”。农转工人员是指征地后转为非农业户口（城镇居民户口），且年龄在劳动年龄阶段（男16--59周岁、女16--49周岁）且身体健康的人员。其特点是：被征地农民直接由政府指定单位（多为征地单位）负责接收安置而成为城镇职工。

二是“农转工自谋职业人员”。农转工自谋职业人员是指征地后转为非农业户口（城镇居民户口），虽然本身符合农转工条件，但自愿放弃政府给予的就业安置待遇，领取一次性安置补助费并自主择业的人员。其特点是：被征地农民领取安置补助费后，政府和征地单位对他们不再负有安置就业的责任。

三是“农转居人员”。农转居人员是指征地后转为非农业户口（城镇居民户口）的人员。其特点是：转居不转工，离土不离乡，劳动年龄人口则由其原来所属的乡、村集体经济组织负责安排工作。

四是“超转人员”。超转人员是指征地后转为非农业户口（城镇居民户口），但年龄已经超过劳动年龄阶段（男年满60周岁、女年满50周岁）以及经检查认定完全丧失劳动能力的人员。其特点是：转居不转工，由民政部门统一管理，享受相应的社会保障待遇。

### 北京市近郊区失地农民的规模与结构

据媒体报道：自1993年以来，北京市失地农民累计达33万；其中，上述第一类“农转工人员”和第二类“农转工自谋职业人员”在10万人左右；由民政部门管理的征地“超转人员”共13097人（其中一般征地超转人员12587人，孤寡病残人员510人）；按以上数据推算，“农转居人员”也应该在10万左右。

本次调查的资料也显示：1993年以来，朝阳区失地农民累计达73000人。其中“农转工人员”45000人，目前有“农转工自谋职业人员”20000人，“超转人员”7700人；丰台区失地农民累计60000，其中“农转工人员”47820人，目前有“农转工自谋职业人员”的9000人，“超转人员”190余人。

农民失地问题今后的发展趋势，据北京市政协经科委、民建市委等部门组成的联合调研课题组的估计，今后四五年间，北京还将有12-13万农民失去土地。

### 北京市解决失地农民问题的相应对策

北京市解决失地农民问题主要依据以下四项政策及若干相关配套措施。四项政策分别是：《北京市建设征地农转工人员安置办法》（[1993]16号），《北京市人民政府批转首都规划委办公室关于实施市区规划绿化隔离地区绿化请示的通知》（京政发[1994]7号），《北京市人民政府印发关于加快本市绿化隔离地区建设意见的通知》（京政发[2000]12号）和《北京市人民政府办公厅转发市民政局关于提高征地超转人员生活补助标准请示的通知》（京政办发[1995]113号）。概括以上文件精神，针对失地农民，北京市政府主要采取了以下四种安置方式：

其一是“招工安置”。招工安置针对的是上述“农转工人员”。大体采取两种安置方式：单位安置 建设征地单位自行安置或委托有安置能力的单位安置和转工留用征地单位安置确有困难的，可委托被征地乡、镇、村办企业代为安置。

农转工人员到接受单位后，一律按全民所有制职工办理招工录用手续，签订无固定期限的劳动合同，享受单位的各项福利待遇。接收单位可得到政府给予农转工人员的安置补助费。

其二是“货币安置”。货币安置对象是上述“农转工自谋职业人员”，他们在一次性全额领取安置补助费（1993年规定的安置补偿费标准为每人3万元人民币）后，自主择业，自行解决养老、医疗、失业等社会保险待遇。

其三是“留地安置”。留地安置主要针对上述“农转居人员”。在不影响整体规划的前提下，政府在征用范围内留出部分土地由农村集体经济组织或者村民委员会使用，作为用地补偿。具体措施有：市区两级政府按照绿化面积补助苗木费、养护费及补偿地上建筑物、青苗等损失；安排一定比例的绿色产业项目建设用地（百亩以上绿化面积允许有3--5%的产业土地）和开发建设部分商品房（农民自住房屋和上市出售的商品房的比例为1：0.5）。农转居人员的社会保障和劳动年龄人口的就业由其所在乡、村农村集体经济组织负责安排。

调查显示：农转居人员的户籍虽然转为非农业户口，但他们的社会保障仍然继续沿用以前的保障形式，未纳入城镇管理体系。大体说来，农转居人员现行的保障方式主要有两类：一类是“正式的”，即由政府统一颁布政策法规并组织实施的，如农村社会养老保险、农村合作医疗或新型农村合作医疗以及农村最低生活保障制度。另一类是“非正式的”，主要是村级集体福利。如给村民发放退休金，集体参加商业养老保险，减免村民上楼后的水电费、物业费、取暖费等费用，奖励村民子女上学以及各种名目繁多的其他补助。从享受保障待遇的效果看，集体福利是农转居人员最主要也是最实惠的保障。

资料表明，到2004年6月，丰台区累计参加农村社会养老保险人数为19549人，覆盖率为36%。累计参加合作医疗的人数为143489人，覆盖率为93.9%。享受农村最低生活保障的农户为517户980人，人均月补差标准是170元。享受退休金待遇的农民为18000多人，占农村人口总数的12%，平均每月领取退休金数额为230元左右。商业养老保险的参保人数达13614人。

其四是“社会保障安置”。社会保障安置对象主要是超转人员。具体政策措施包括：市民政局负责超转人员的管理，（村）居委会负责具体联络；市财政按年度向区、县，区、县按季度向街道、乡镇拨付经费，街道、乡镇按月将补助发至本人。超转人员生活补助费自1995年开始，在1995年标准基础上每年递增10%（暂定以10年为限），且每人每月增发医疗补助30元。截至2001年底，北京市超转人员人均月补标准为398元。

同时，政府对1995年以后征地的单位按每亩300至400元收取特别备用金，专门用于解决过去已转居人员因提高生活补助标准而造成的经费缺口问题。

### 三. 北京市失地农民相关政策中存在的问题

如前所述，对于四类不同的政策对象，北京市采取了不同的政策措施。因此，不同的政策对象在就业和社会保障方面面临的问题也是不同的。

#### (一) 就业问题：农转工人员就业安置难且下岗、失业问题突出

据市政协常委张嘉兴统计，截止到2001年底，北京近郊因土地被征用而造成的“农转非”人员共计20.5万人，其中劳动年龄人口11.4万人，获得就业安置的为5.3万人，仅占46.49%。

上世纪90年代中期以来，劳动力市场配置的进一步发展，企业为减少冗员而实行下岗分流，使得“农转工人员”首先受到冲击。丰台区卢沟桥乡太平桥村，1993年土地被征用时，实行招工安置的有3个队，1100余人，从目前了解的情况看，除少数安排在环卫、公交和房管部门的人员外，其他农转工人员90%以上都已下岗、失业。

#### 农转工自谋职业人员择业难导致还乡人数猛增

北京市因征地农转工自谋职业人员大概在10万左右，目前绝大部分处于失业状态。朝阳区来广营乡新生村，以前在集体企业工作的村民大约在50人左右，现在已经达到260人，近年来平均每年

增加40余人，其中相当部分是以前领取过一次安置补偿费的农转工自谋职业人员。

### 农转居人员就业质量不高，隐性失业问题严重

农转居劳动力由本乡、本村就地安置，从表面看，他们的失业问题并不严重。如丰台区卢沟桥乡现有农村劳动力24770人，登记失业人员只有460人，失业率仅为1.9%。太平桥村干部更是坦言，由于都是乡里乡亲，只要有就业意愿，村里都尽量安排，所以不存在失业问题。然而，实际情况是，乡村企业隐性失业现象极为普遍。主要表现在两个方面：

其一是目前无业或待工人员较多。丰台区卢沟桥乡待工人员4700多人，占全乡农村劳动力总数的19%。有一个村1200多农村劳动力，目前全部在家里呆着，仅靠村集体每月发给的465元生活。

其二是单位或企业冗员颇多。以乡村绿化队、卫生队、治安队为例，截止到2004年4月底，朝阳区来广营乡已就业的4693人中，从事绿化工作的有1037人、从事卫生保洁工作的有427人、从事治安联防工作的有355人，三者合计1819人，将近全部就业人员四成。丰台区卢沟桥乡太平桥村就业人员1300人，其中仅卫生保洁人员就有300余人，占全部就业人员的23%。

### (二) 社会保障问题---农转工人员社会保险“接续”问题已经凸显

征地农转工人员的养老、医疗和失业等社会保险待遇由接收单位基本负责，基本纳入了城镇职工社会保障体系。目前，这部分人只是在享受养老保险待遇计算缴费年限时会受到一些影响（政策规定，农转工人员的工龄或社会保险的缴费年限按其到安置单位报到之日起计算）。然而，一个不可回避的问题是下岗、失业，单位精减分流时，他们往往双首当其冲。接踵而来的问题是，因为脱离了单位，其社会保险缴费必然中断，往后的社会保险缴费如何“接续”，是一个普遍关心的问题。

### 农转工自谋职业人员难以纳入城镇社会保障体系

目前，农转工自谋职业人员基本被排斥在城镇社会保障制度范围之外。这集中反映在自谋职业人员的“三险”（养老、医疗和失业）问题上。调查表明，“三险”问题是自谋职业人员最为忧心的，也是他们频繁上访的焦点所在。虽然政策规定，自谋职业人员一次性全额领取安置补助费后，养老、医疗和失业的问题应该自行解决。但是，调查资料显示，在自谋职业者人员中，自己缴费参加养老保险的尚不到三分之一，而医疗保险和失业保险的参保率更低。

进一步分析表明，导致上述问题的一个最直接的原因是征地补偿标准过低，难以满足失地农民参加社会保险的需要。据测算，若按每年3600元（每月300元），领取15年计算，仅养老保险一项的费用就需要5.4万元。而1993年规定的安置补助费标准为每人3万元，缺额2.4万元。另据海淀区海淀乡介绍，他们若要为每个自谋职业者上“三险”，需要近亿元资金，解决问题的难度可见一斑。

### 农转居人员的各项保障待遇与城镇接轨的问题亟待解决

从调查情况看，农转居人员得到的保障待遇有正式和非正式的区别，因此他们所面临的问题也有所不同：

就正式的保障待遇而言，一是覆盖面窄，保障水平低。据统计，丰台区目前参加农村社会养老保险的农民仅占36%，而将近三分之二的农民没有参加。在已经参保的人中，也有一部分只是象征性地缴费，到领取时每月只有几十元乃至几元。据介绍，现领取养老金最少的每人每月只有1.6元。由于这近年来项制度受到各方面的质疑，对制度实施的影响颇大，目前大量出现“断保”现象。据统计，丰台区累计参保的农民有19549人，而去年继续缴费的只剩下7245人，可见有63%的参保农民没有续保。二是发展不平衡，标准不统一。农转居人员的社会保障水平和对象范围在区与区之间、乡镇与乡镇之间、村与村之间、企业与企业之间差异较大。如农村社会养老保险，就保障范

围而言，多数村把参加集体生产劳动的劳动力作为投保对象，有的村则把18—59岁劳动年龄阶段的人作为投保对象，个别村只给干部投保；就保障标准而言，有的村按将来每月领取600元的较高标准投保，有的村则按每年几十元的低标准投保；就缴费的分担比例而言，有的村是个人拿大头，有的村是集体拿大头，有的村是全部由集体包揽。在合作医疗方面，报销办法也是千差万别：花乡草桥村规定，住院医药费60岁以下报销80%，60岁以上报100%；堡台村则规定，住院医药费1500元以下报25%，1500—8000元报20%，8000元以上报15%；卢沟桥乡小瓦窑村不分住院、门诊都按比例报销，在村卫生所看病报销50%，外出看病累计在6000元以下的报30%，6000—20000元报40%，20000—50000元的报50%，50000元以上的报60%，最高限额是10万元；而丰台区潮白河西的两个镇，合作医疗只是免“四费”：挂号费、注射费、处置费和出诊费。

就非正式的保障待遇而言，农转居人员享受集体福利同样面临两个突出问题：一是发展不平衡且稳定性差。农村集体福利的水平完全视集体经济实力而定，这就难免造成保障水平和范围的差别。二是集体福利的刚性使集体经济组织不堪重负。集体福利个人无需缴费，全部由集体经济承担。由于老龄化的发展和下岗、失业问题的凸现，致使集体经济日益感到难以承受，长此以往必然难以为继。更为极端的是，为了保证农转居人员的退休金，一些乡、村及企业只得通过向银行贷款发放。

#### 超转人员的社会保障待遇面临可持续问题

超转人员社会保障的问题目前还没有完全暴露出来，但可以预见，若现行政策不改变，必然会出现问题，主要有以下两个方面：一是现行政策对财政的压力很大。政策规定，超转人员的补助金应该由征地单位来进行补偿，但实际情况是，征地单位的补偿十分有限。加上政府规定，超转人员的养老金要每年递增10%，十年即翻一番。这笔开支将成为各级政府的一大负担。二是超转人员的医疗得不到有效保障。政策规定，超转人员的医疗实行包干制，每人每月发给医疗补助30元，其他概不负责。现在的问题是：超转人员大多年龄偏大，疾病较多，医疗补助如此之少根本无法保障医疗所需，超转人员的反映强烈。

#### 四. 北京市失地农民问题的原因分析

通常认为，北京市的失地农民不应该形成一个问题，然而，客观上这个问题已经存在。究其原因，问题形成的影响因素有四：

##### 建设征地或变相征地过多过急

以北京市两道绿化隔离带地区为例，位于北京市三环路与四环路内外的第一道绿化隔离带，启动于2000年，2003年基本建成，绿化总面积102.3平方公里，涉及6个区，26个乡镇，91个行政村，339个自然村和3个农场，总人口88.5万。根据最新调整的规划，位于北京市五环路和六环路之间的第二道绿化隔离带于2003年启动，预计2006年完成，规划新增绿化面积163平方公里，涉及10个区县，49个乡镇，10个农场和6个卫星城及空港城，总人口90多万。

显而易见，此次绿化隔离地区建设征用土地范围之大，涉及人数之多，征用地时间之短，前所未有的，由此带来的就业压力也就可想而知。据统计，目前丰台全区共有1.8万农村富余劳动力，其中10404人是因为绿化造成的。

##### 乡村企业受到冲击

乡村企业受到的冲击除了受宏观经济环境的影响外（自20世纪90年代以来，乡镇企业显现出“资金密集和吸纳就业能力减弱”的趋势），一个重要的原因是绿化隔离地区的建设。这是因为，绿化隔离地区建设导致大批乡村企业被迫关闭、搬迁和拆除。有资料显示，截止到2003年底，北京市第一道绿化隔离地区累计关闭、搬迁、拆除各类企业3238家，涉及职工9.1万人，本地职工4.9万人。其中：2003年累计关闭、搬迁、拆除各类企业1066家，涉及当地职工1.8万人。

大批乡村企业被迫关闭、搬迁和拆除，在就业方面的直接后果至少有二：一是大量已安置就业的转非劳动力集中下岗待业。二是以往安置转非劳动力的主渠道变窄甚至堵塞。

一个典型的例子是，绿化隔离地区建设之前，由于乡村企业提供的就业岗位较多，各乡镇政府很愿意接收本乡镇的转工留用人员。随着乡村企业就业岗位的减少或消失，现在各乡镇政府对接收转工留用人员已经变得很不情愿了。如海淀区海淀乡因修建四环路被征地后，由于征地单位无法给失地农民安置工作，只好委托给乡政府解决。当时乡政府也没有能力进行安置，不得以只得采取自谋职业的方式加以解决，即由乡村两级给每人一次性发给3万元和2万元安置补助费，自主择业。尤为严重的是，被迫关闭、搬迁和拆除的乡村企业，在人员、时间、区域分布的相对集中的特点，更加剧了转非劳动力的就业难度。

#### 失地农民就业竞争能力弱

当前，以“市场就业”为取向的劳动用工制度改革和以“知识经济”为基础的产业结构调整，对求职者的年龄、知识、技能和市场竞争意识要求较高。与此相对照，失地农民在就业方面明显处于劣势地位。这集中表现在以下两个方面：

一是客观因素的影响。调查显示，截止到2004年4月底，朝阳区来广营乡劳动年龄人口的共计4943人，其中45岁以上的占24.7%，初中及以下文化程度的占78.5%；无技术人员占73.4%。上述三大就业弱势（年龄偏大，文化程度不高和缺乏非农就业技能），再加上农村就业信息服务渠道不畅等因素，严重制约了失地农民在就业市场上的竞争能力。

二是生活方式的影响。一方面，失地农民多处北京市集体经济和“瓦片经济”均较发达的城乡结合部，他们依靠房屋租赁收入和集体经济分红就能过上达到或接近“小康”水平的的生活。这种相对优越的生活环境，致使部分农民在被征地后对于工作环境和工资待遇要求较高。另一方面，征用土地时，往往是“时间短、任务重、涉及广”，在此过程中，农民始终处于被动地位。这使为数不少的失地农民能够找到“理由”对政府和集体“等、靠、要”。

#### 社会保障资金难以确保

以农转居人员为例，基于现行征地安置政策，农转居人员社会保障资金的来源渠道有三：即用土地补偿金，绿色产业项目收益和商品房出售收入。从调查情况看，以上资金筹集渠道并不通畅。理由有三：

一是绿化用地（变相征地）补偿过低。农民的普遍反映，按照市政府规定的绿化要求多种树，少种草，还要建围栏等等，政府拨给的每亩5000元苗木费远远不够；每年每亩的120元养护费用连浇水的费用都难以维持，还要对绿地进行病虫害防治，修剪、维护。而且按现行政策，上述费用只拨给三年，从明年开始，2000年建设的绿地养护管理资金便没有了来源。

二是绿色产业项目建设用地比例过低，限制过死，很难有经济效益。文件规定：对经营绿色产业项目，其绿化建设用地面积在100亩以上的，允许有3--5%的土地用于与绿化相适应的建设项目，但不得搞房地产开发和任何工业项目。此类项目高度要严格限定在2层以下（不高于9米）。这种从项目选址、建设容积率、建设规格、建设格局、建筑用途等多方面的严格规定，限制了项目的发展空间。现实情况是，能获得审批的绿色产业项目趋于雷同，基本限于体育公园之类，无经济效益。

三是商品房出售收入因为各种风险因素存在而大打折扣。首先，建设农民自住房屋和上市出售的商品房规定的1：0.5分配比例，无法达到资金平衡。因为绝大多数村级集体组织本身并无多少自有资金，开发能力很弱。通常做法是，以土地入股，找一家房地产开发公司合作，房屋建成后按比例分成。一般的情况是，每百套房子，村集体可获得35套左右。据丰台区卢沟桥反映，村集体35%的自有率，连保证全村所有农户上楼的基本要求都很难达到，更不用说有房屋上市。其次，基础设施差，影响商品房出售获益。调查显示，丰台区大市政设施严重不到位，尤其是对农村地区的市政设施投入欠账太多。一些楼房建成后，水电、燃气都和大市政接不上，最后成为无人问津的“鬼

楼”。如郭公庄新村一期工程已完工，市政设施还是临时的；郭庄子村已经竣工的小区也没有与大市政接轨，农民对此反应强烈。最后是受今年宏观经济调控的影响。丰台区卢沟桥乡大井村反映，规划好的两个建设项目，因暂停审批土地而搁置，由此给村里带来的损失巨大，村里900个富余劳动力无法就业。村年直接经济损失达3000万元，相当于所有村民每人每年1万元。

## 五. 解决京郊失地农民问题的对策建议

纵观北京市在失地农民问题上采取的种种对策，可以说基本上脱胎于甚至是“克隆”了近年来用于解决城镇下岗、失业问题的一系列政策措施。且不论这些政策在解决下岗、失业问题上效果究竟如何，失地农民的问题毕竟有其自己的规律性和特殊性，因此，在这些“正规”的政策思路之外，还有没有其他的可行之策呢？参考国际国内在解决同类问题上的经验，我们提出一些看起来是“非正规”的政策建议：

### (一). 给失地农民以“可持续生计”是最佳选择

“持续生计（Sustainable Livelihoods）”是联合国从上个世纪90年代以来一直倡导的一个概念：“它从一开始就是要维系或提高资源的生产力，保证对财产、资源及收入活动的拥有和获得，而且要储备并消耗足够的食品和现金，以满足基本的需要。”“稳定的生计可以使有关政策协调地发展、消除贫困和可持续地利用资源”。

如前所述，土地对于农民来说，本来是一种可持续生计，只要农民手中有土地，在通常情况下他们就可以自给自足以“满足基本需要”。因此，当土地被征用以后，我们的政策的着眼点就应该以一种新的可持续生计来取而代之。

现行政策中最主要的应对措施，无非是让失地农民去劳动力市场找工作。然而，对相当一部分失地农民，尤其是男40岁、女35岁以上的失地农民，这可能并不是一种可持续的生计。他们在年龄、体力、文化、技术等几乎所有的“个人素质”方面，都不具备竞争优势。即使经过一定的培训，再给予优惠政策，实际上都不能根本改变这种现状。何况我们正处于劳动力绝对过剩的社会背景下，把所有的劳动力都赶到劳动力市场上去“竞争”一番，也许并不是一个明智的政策，实际上还可能是一种对政策对象不负责任的推托之词。

同时，从社会学的视角看，生产方式和生活方式的改变，尤其是迫于社会环境的激烈变化而不得不接受的改变，对个人来说，是很痛苦的事。譬如，在农业生产上，他（她）可能本是一把好手，可现在把他（她）最基本的生产资料土地给征用了，他（她）的农业生产技术无用武之地了。反过来，却说他（她）是没有技术的，这公平吗？与农业生产和农村环境相适应，农民的生活方式是自由散漫的，适应不了大工业模式的的城市生活也是很正常的，如果因此就被看成是“懒汉”或“素质低”，这公平吗？

我们能不能设计一个因势利导的社会政策，使他们重新获得可持续生计呢？答案是肯定的。如前所述，房屋出租是京郊农民收入中的一个的大项。从某种意义上说，北京市的经济发展和城市建设是得益于大规模的人口流动的。流动人口来京总是需要有落脚之地，所以房屋出租是一个显而易见的长期有效的市场。对于城郊的农民而言，适应上述市场需要，出租房屋也已经成为他们一笔稳定的收入。所以，不要人为地去破坏这个很有潜力的市场。如果京郊的失地农民在获得“上楼”的实惠的同时，还能获得同样或更大面积的房屋可用于出租，那么他们的“可持续生计”实际上就已经有了基本的保障。

类似的政策在国内国外其实都用得很普遍。在欧洲各国，城市中大多有私人房屋出租，政府对出租房的必要设施有统一的规定，房主们还建立自己的行业协会，以求行业自律（关于这一点，可求教于欧洲的“海归派”，他们大都有租房居住的经验）。在香港，对“原住民”有特别的给予宅基地的政策，出租房屋也是他们的主要收入之一。在国内，深圳和浦东开发时，也着失地农民有这一类的政策。杭州在制定对失地农民的政策中就规定，除了考虑住房，还特别给予失地农民与住房面积同样大小或更大的出租房，以解决他们的生计问题。



现在有一个认识上的误区，总是把城乡结合部的出租房屋与一些不良社会现象联系起来，政府常常把它们列为“消灭”的对象。实际上，问题在于对这些地区的管理不力而不在于这种需求和供给造成的“租房市场”本身。只要有流动人口存在，这种需要就会存在，出租房屋是不可能被“治理”掉的。所以，应该用积极的态度去引导它，加大管理的力度，这完全可以成为政府手中解决失地农民问题的一种明智的选择。

以上所举的例子只是“可持续生计”的手段之一。“可持续生计”的路子多多，只要我们不把自己的思路局限在一个“就业”或“正规就业”的小胡同里。

### (二). 使农民持有集体经济股份也是一个可行之策

因为京郊的特殊地位，大部分乡村得以将集体经济保持至今，近年来，二、三产业，尤其是服务业的飞速发展使集体经济具备了相当可观的经济实力。随着城市化的进程，农民逐渐转为城镇居民的“身份变化”，村委会转为居委会的“性质变化”，以往的集体所有制经济再维持下去在政策上、在法理上都站不住脚了，乡村企业必然股份制改造。将现有的集体经济量化再以股份的方式分配给农民，是当前一种通行的做法，也是使失地农民获得可持续生计的可行之策。这些股份制企业有发展，利润大，持股的农民分红也自然就多，可持续地提高生活水平也就有指望。

然而，这样的政策安排是否有效，取决于这些企业改制后在市场上的生存和发展能力。如果把握住这样一个明晰所有权以及将经营权与所有权分离的契机，运作得当，这些股份制企业就有可能向现代企业的方向发展，作为股东的农民，包括失地农民，也就有了经济上的保障。

但是，这样的政策设计受到外部环境的影响会比较大。除了市场风险可能带来的负面影响之外，京郊的集体企业受到的行政干预也是显而易见的，从某种意义上说，可能还大于国有企业。在调查中发现，普遍存在基层政府把征地或变相征地的不良后果强加给集体经济的倾向，经济负担、就业压力最终都要集体来背负。如前所述，使乡村企业出现了类似国企的冗员过多和隐性失业的现象，甚至有过之而无不及。如此发展下去，集体经济如何负担得起，有些乡村可能现在已经处于负债经营的尴尬局面。这样自毁经济支柱，不免令人担忧。

### (三). 建立专门针对失地农民的社会保障基金

我们常说土地是农民的最后的保障，因此，当我们在征用农民的土地时，也要从“最后的保障”的角度来审慎地处理这个问题。因此，在土地征用时，要留足资金，对失地农民的养老、医疗和失业问题应该有个说得过去的政策安排。

目前，现在政府给予农民的征地补偿实在太少，特别是对于因为公共工程或公益性项目被征用土地的农民。如果是变相征地，农民只能得到“政策”和很少的现金补偿。从保障生存权或基本生活权力的角度考虑，这意味着相对确定的可持续的“土地保障”被以市场为着眼点的不确定的“政策”取代了，这对失地农民是不公平的。

建议政府从土地差价中以一定的比例提出一笔特别的基金，用于解决所有失地农民的社会保障问题。不仅要考虑现在和以后的被征用土地的农民的问题，对以前，即20世纪90年代以来的被征用土地的农民也要有相应的对策。这部分失地农民距离老龄阶段更近或已经进入老龄阶段，因此需求也更迫切。除了考虑社会保障问题之外，还应该让失地农民多少有个“生意本”。因为对于他们中的大多数，用鼓励自谋“可持续生计”的方式来解决当前的生活问题可能是最切实际的。

为失地农民而设立的各项社会保险制度，不要直接与现行城镇职工社会保险制度衔接。应推广浙江省的经验，遵循“低进低出”的原则，即设计一种“少缴费、少得益”的新制度。参保者得益之“少”的下限，以保障“基本生活需求”为准。

[关于“基本生活需求”，中国社会科学院社会政策研究中心正在进行研究，研究方法借鉴了国际上流行的“标准预算法(Budget Standard)”，研究成果年底可以问世。]

需要说明的是，这样的政策选择不是权宜之计。因为现行城镇职工社会保险制度是一个有很大缺陷的制度，这些缺陷中就包括保障的标准过高，超过了各方（政府、企业、个人）的负担能力，因此，企业和个人参保积极性都受到影响（近年来扩面受阻便是一明证）。因此，在东部沿海一些发达地区，已经在考虑将来使这项“低进低出”的制度发展成为主要的制度，以让企业自由选择的方式给予它更大的发展空间。而将现行城镇职工社会保险制度局限于“体制内”，使之随着市场的发展和民营经济的壮大而自生自灭。

至于现行的农村养老保险制度，这类纯粹的储蓄积累式的制度在当前的社会环境和经济条件下是没有发展潜力的。

#### （四）城市化的本质是人的城市化

在工业社会中，通过就业同时满足了人们两个基本需求，一是获得维持生计的收入，二是获得参与社会的机会。

但是自上个世纪70年代末以来，因为全球化、信息化的影响，人们获得可持续生计的渠道拓宽了。因此，有相当一部分人不再通过就业的方式一并满足上述两个基本需求，而是将获取收入与参与社会分开，在以某种方式（譬如SOHU 家庭办公的方式）使生计得到保障之后，再通过社区和社团的方式来参与社会，这在发达国家已经成为普遍的现象。

在解决了失地农民的可持续生计之后，应该以社区为依托，组织这些“新市民”进行各种健康的文化、教育和培训活动。城市化的本质是人的城市化，而不仅是拥有大高楼、大马路、大广场。所以，对于失地农民，不管他们是否已经转为城镇户口，都要为他们提供走向城市文明的各种角色转化和适应环境的服务。在对失地农民的各种培训中，这应该成为最主要的内容。

#### 结语

就中国的社会、经济发展前景而言，城市化的过程是一个不可逆转的社会变迁的过程。于是，在城市扩张的过程中，土地用途被改变似乎也是不可避免的。鉴于此，原来以土地为生的农民的生计问题在“失地”的过程中需要得到政府特别的保护，因为这涉及到他们的生存权和基本生活权利。如果这些最基本的利益的不到保证，社会稳定势必受到影响。而一个靠人为地“制造”城市贫民“发展”起来的城市的前景也必然是黯淡的。

要解决失地农民的问题，“可持续生计”也许是一个比现在常用的“就业”或“弹性就业”内涵更深、外延更广因而更具生命力的概念。生计是否可持续，要问市场，我们千万不要用行政权力去破坏有生命力的市场。而维持生计和参与社会在现代社会中完全可以分开而成为两条平行的人生轨迹。

至于社会保障，唯一的选择就是在征地时留出足够资金以适时建立，当农民的土地已经失去，他们就没有任何可用来交换的本钱了。所以“土地换保障”的原则必须牢记。

关闭