

# 西安市失地农民社会保障研究

杨华 (西安职业技术学院, 陕西西安 710000)

**摘要** 通过对近几年西安市失地农民的调查, 总结出在西安市发展进程中失地农民面临的问题, 提出依法征地、合理补偿、采用多渠道征地补偿安置方式, 建立失地农民社会保障体系等解决西安市失地农民问题的研究思路。

**关键词** 西安市; 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** 0517-6611(2007)14-04345-02

## 1 研究背景

随着西部大开发战略的实施, 西安市的城市化进程加快, 大量农业用地转为城市用地, 西安市失地农民总数在 50 万人以上, 约占西安市农业人口的 1/4。随着西安市城市规模的急剧扩张, 这个数字仍在继续增加。据推算, 目前由于农民社会保障体系的缺位, 被征地农民失去土地后, 其生活、就业、医疗、教育等大都没有了保障, 面临巨大的生活压力。

## 2 西安市失地农民存在的问题

**2.1 失地又失业** 2003 年西安市乡村人口 405.26 万人, 未从业人员数 183.57 万人, 占乡村人口 45.3% 的乡村人员赋闲在家<sup>[1]</sup>。根据笔者发放回收的调查问卷来看, 40 岁以上失地农民未就业率较高, 40 余份问卷 40 岁以上共 17 人, 仅有 5 人应聘到企业就业, 其余全部赋闲在家, 靠土地补偿款艰难度日。40 岁以下失地农民共回收 29 份问卷, 也有近 1/3 的未就业人员。

**2.2 生活水平呈现两极分化状况** 一部分农民征地后由于地理位置优越, 出租房屋及做一些小生意, 生活水平没有下降, 甚至还有有的农民凭借补偿款做生意生活水平大幅提高; 在高新开发区采用留地安置、入股安置的个别村, 失地农民生活水平明显高于其他被征地地区农民; 而另一部分农民没有什么技艺, 文化程度低或缺乏做生意的头脑, 仅靠一点补偿款维持不了多长时间, 生活水平急剧下降, 这一部分农民大多数在离人口密集区较远或较偏僻地区。

**2.3 对征地补偿分配感到强烈不满** 在西安市实际征用土地中, 经营性用地和国家重点建设项目用地, 补偿安置的费用差距非常大, 高新区较其他区对失地农民的补偿高, 而灞桥区在国家基础设施建设项目征地 295.87 hm<sup>2</sup>, 补偿标准仅为 75 000~90 000 元/hm<sup>2</sup>, 特别是西康铁路在灞桥区征地区量大, 补偿标准却大大低于其他项目的补偿标准。在征地补偿费的分配上, 村集体与农民个体之间分配比例混乱, 有的村留用了大部分征地补偿费, 有的村则按比例分成, 有的村全部分给了农民; 有的村对留存的征地补偿费没有合理的投资利用, 甚至有的村干部恶意挪用、贪污和侵吞征地补偿费; 失地农民之间分配也很混乱, 大部分村按农业户口和农龄分配, 有的村综合考虑各方面因素后分配, 也有的村按人头平均分配。由于各村的分配方式不同, 农村中的特殊人群因婚嫁、上学、参军等不能公平地享受集体土地征用后的补偿, 这导致农村基层政府和村委会、农民和政府、村干部及农民之间矛盾加剧。

**2.4 生活无保障, 后顾之忧大** 由于现有的补偿方式基本上都是一次性货币补偿, 许多农民将征地补偿费一次性用于房屋建设、子女婚嫁或偿还债务, 加之无稳定收入来源, 在相关调查中, 大部分失地农民认为今后可能会出现日常生活难以维持、大病无钱医治、付不起子女教育费等困难。有的农民尽管目前生活还不错, 但由于平时打散工, 收入不稳定, 没了土地心里没有底, 担心以后的生活问题。生活无保障不仅成为失地农民的后顾之忧, 也会成为城市发展、社会长治久安的后顾之忧。

**2.5 社会权利的弱化** 社会权利是和土地相伴而生的, 农民失去土地后, 社会权利也将逐渐弱化, 甚至消失。王克强指出: 农村土地的社会保障功能效用达到农村土地总效用的 51.32%, 就业效用为 17.74%, 直接受益效用即经济功能为 28.70%, 财产继承效用为 1.25%, 地产增值效用为 0.77%, 让渡土地后重新取得的交易成本为 0.22%<sup>[2]</sup>。可见土地对农民的社会权利保障功能。

**2.6 现有保障实施范围涉及面小且补偿低** 西安市现行失地农民保障政策只涉及 6 个区和 3 个开发区, 郊 3 区和 4 县参照执行。从调查情况来看, 其余 3 区和 4 县本身失地补偿就少, 加之农民素质较城郊低, 观念更为陈旧, 没有住宅出租收入等, 失地农民没有切实保障, 有些失地农民生活陷入困境。现行西安市出台的《西安市被征地农民养老保险实施办法(试行)》中, 政府补偿 23%~30%, 集体和个人缴纳 70%~77%, 表面上养老保障金的筹集来自于政府、集体、个人 3 方, 但其实质是来自于土地的价值款, 从总体上来讲, 农民所得到的补偿远小于土地的增值收益。

**2.7 解决失地农民社会保障政策体系不完善** 在《西安市被征地农民养老保险实施办法(试行)》中, 没有农民生育保险, 不利于农村优生优育及计划生育的管理; 《西安市被征地农民医疗保险实施办法(试行)》中关于医疗保障只有住院医疗, 不设个人帐户, 失地农民医疗保险的解决方案与城镇医疗保险在政策体系上难以接轨。在西安市实际征用土地中, 经营性用地和国家重点建设项目用地, 补偿安置的费用差距大; 有的地方由于先后征地时间不同而补偿差异大; 西安市各区、各街道办和各村由于政策实施的差异, 也存在对失地农民保障方面的巨大差异, 这种不平衡现象, 说明了政府在解决失地农民问题上政策体系的缺陷。

## 3 解决西安市失地农民社会保障问题的思路

**3.1 确立正确的指导思想** 失地农民问题事关改革发展稳定的大局, 政府部门应高度重视并积极探索城镇化进程中失地农民权益的保护对策, 以切实保障被征地农民根本利益、促进就业和逐步建立健全社会保障制度为主线, 建立

起与西安市经济社会发展水平相适应,与城镇保障体系既有区别又相衔接的被征地农民就业和社会保障框架和运行机制。解决失地农民问题应作为政府部门的重点工作,应将其与调整经济结构、推动城乡一体化、促进就业和社会保障制度相结合,与其他各项改革同步进行。

**3.2 依法征地,合理补偿** 市和区(县)人民政府是征地的法定主体,征地工作由市和区(县)国土资源局统一组织实施,其他任何单位和个人不得与农村集体经济组织签定征、占地协议,严格征地法定主体和法定程序,依法实行“两公告一登记和听证制度”,并以书面形式告知被征地农村集体经济组织和农户。保护耕地,禁止违法占用农田。按照政策法规进行征地补偿,逐步提高土地征用补偿标准;农业主管部门要监督征地补偿安置费用的分配和使用。

对西安市各类征地补偿不一,差价较大引起的矛盾,可采用分类征占补偿的办法,兼顾国家、市场主体和农民利益。即:①纯公益性项目用地(如无经济收入的国防用地、城市道路、城市绿化等)仍由国家统一征用后由财政支付补偿,但是国家应提高征地补偿标准,使之与同类地块补偿基本一致。②对准公益性项目用地(如有收益权的高速公路、标准厂房、各类商品市场、污水及自来水厂等),除提高征地补偿标准外,还应建立合理的利益分享机制,允许集体经济组织代表农民同征地主体平等协商谈判,让农民在所征土地的增值收益中分享利益。如高速公路建设公司股权分红,商品市场、标准厂房产权,水厂产权或股权分红等。③对开发性项目用地(如房地产开发等),政府垄断一级市场,寻找纯公益性项目用地的差价补偿,同时允许集体经济组织代表农民作为市场主体一方,对被征地集体一定比例的留用地直接用于参与市场交易。

**3.3 采用多渠道征地补偿安置方式** 如:货币安置补偿,留地安置,农业安置,房屋拆迁安置等。

**3.4 完善失地农民和进城居住农民户籍制度改革** 逐步把失地农民转为城镇居民户口纳入规范化制度化的户籍管理轨道。我国目前存在限制城乡之间人员自由流动的障碍之一是户籍限制。逐步淡化城市户口和农村户口界限,消除对流动人口的制度性歧视、政策性歧视和心理性歧视是政府的城市化政策的当务之急。新兴古典城市化理论关于城市地价的论述揭示:从农村涌入城市的居民数会由于城市地

价的上升而自动达到均衡。

**3.5 推进“城中村”改造和建设** 将现有村耕地不足人均200 m<sup>2</sup>的原村委会改制为居民委员会,逐步推进城乡一体化。按照市场经济规律,对原集体经济组织进行股份制改造,以产权制度改革为核心,通过清产核资,核实村内集体资产,按照股份制原则折股量化,公平合理地分配到每户村民。加快“城中村”农民建房制度的配套改革,以“城中村”连片改造和建设村民公寓为契机,按城市功能分区要求统筹安排各类建设用地,将城市整体规划与村一级管理体制协调起来,打破行政村的界限,采取组团式集中连片与局部分散相结合的可持续发展模式,形成在地域上相对集中,新转居人员与老市民混居的具有规模功能的功能小区。

**3.6 建立健全失地农民社会保障制度** 社会保障体系,是指国家通过立法对社会成员给予物质帮助所采取的各种相互独立而又相互联系的各项社会保障子系统的总和。根据我国国情,以及城镇居民普遍享有的社会保障内容结合西安市失地农民的实际情况,为了保障失地农民的切身利益及发展权益,西安市失地农民社会保障体系可由若干自成体系的子系统和彼此相互独立的多个保障项目构成。3个子系统分别是:失地农民社会保险子系统,失地农民社会救助子系统,失地农民就业社会保障子系统。失地农民社会保险子系统应包括的项目有:养老保险,医疗保险,工伤保险,生育保险。社会救助子系统应包括的项目有:最低生活保障,法律援助,其他救助。就业社会保障子系统应包括的项目有:失业社会保险,转岗就业培训,小额担保贷款。

## 4 结论

土地是农业最基本的生产资料和生产要素,对现阶段的中国农民有重要的保障功能,而农民对于祖祖辈辈耕耘的土地已建立了难以离舍的感情,因此,在征用农民土地的同时,必须要为失地农民提供社会保障替代过去的土地保障,让失地农民平稳地从农民过渡到市民。

## 参考文献

- [1]《西安年鉴》编写组.西安年鉴 2004[M].西安:西安出版社,2004.
- [2]汪晖.城乡结合部的土地征用:征用权与征地补偿[J].中国农村经济,2002(2):40-46.
- [3]王克强.地产对农民多重效用理论的实证分析[J].农业技术经济,1998(4):16-21.
- [4]宋斌文,荆玮.城市化进程中失地农民社会保障问题研究[J].理论探讨,2004(3):51-52.