

保护农民权益的对策探析

杨杰 (中共重庆市委党校, 重庆400041)

摘要 分析当前城市化进程中农民权益政策与法律保护存在的问题, 并提出相关对策, 以期引起各级政府、部门和全社会的高度关注。

关键词 三农问题; 农民权益; 有效保护

中图分类号 D422.7 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)16-04947-02

随着我国经济建设的不断发展和农村城市化进程的不断加快, 在城市和农村的结合带产生大量的失地农民, 由于其权益受到侵犯, 不少农民不得不游离于城市和乡村之间, 形成了一个特殊的弱势群体, 随时都可能引发新的社会矛盾和冲突。如何保护农民的合法权益, 如何妥善解决失地农民的长远生计、发展致富和进行有效的政策与法律保护, 是一个至关重要的环节。

1 农民权益保护中存在的主要问题

1.1 征地制度没有充分尊重农民享有的权利 根据《农村土地承包法》的规定, 农民是农村集体土地的所有者, 其代表是村委会或村集体经济组织。按照法律的规定, 任何个人和组织拥有了对某项财产的所有权, 其就相应地拥有对该项财产的使用、收益和处分权。但是, 现行的征地制度, 在承认农民拥有集体土地所有权的同时, 在实际征地时又剥夺了农民对集体土地的所有权及其使用权、收益权和处分权, 使农民对土地的集体所有权形同虚置, 土地所有权利益得不到充分保障。

1.2 土地征用补偿标准的测算方法不够科学合理 依据《土地管理法》, 我国现行的征地补偿费计算方式为“产值倍数法”, 即土地被征用前3年平均年产值的6~10倍。安置补助费为该土地被征用前3年平均年产值的4~6倍。这种测算办法对农民的说服力较差。

1.3 失地失业农民应有的权益随之流失 主要是与农民土地相关的权益流失了。农民失地, 失去的不仅仅是土地本身, 而且是其他一系列的权益: 如生活保障和就业机会; 与土地相关的一系列权益等。因此, 如果对农民权益问题不进行有效的保护, 就会导致农村、农业停滞不前。

2 农民权益的政策与法律保护

2.1 农民权益的政策保护是起点 党在制定路线、方针和政策时, 应加大对农民权益的保护力度。目前, 从中央到地方应有可操作性的方案出台, 特别是在保护农民土地方面更应当有具体的改革力度。

2.1.1 调整土地收益分配机制, 加大农民就业扶持力度。 在目前的土地收益分配中, 农民只得5%~10%, 村级组织得25%~30%, 政府部门得60%~70%。现在这种征用土地的收益分配格局是: 政府拿大头、集体得中头、失地农民拿小头。这种格局严重损害了农民的利益, 必须彻底改变。应将分配比例改为: 政府拿大头、失地农民得中头、集体拿小头。也就是说政府占60%~70%, 农民占25%~30%, 村级组织占5%~10%。

2.1.2 完善土地社会保障机制, 推行市场就业途径。 首先, 要强化职业教育和职业培训。如果说完善社会保障是解决失地农民生存权的问题, 那么, 教育培训就是要解决失地农民发展权的问题。政府部门要建立一个布局合理的人员培训网络, 要根据不同的年龄阶段和文化层次区别对待, 培训内容要有针对性。其次, 要建立和完善城乡一体化的劳动力市场体系, 积极拓展失地农民的就业途径, 具体措施有: 一是组织劳务输出, 借地发展农业; 二是要继续依托失地劳动所在村级集体经济组织, 在原来村级集体或股份制企业发展的基础上, 借助征地补偿中村集体提成部分, 用好用活这部分资金, 大力发展劳动密集型的加工产业和服务行业, 尽力吸纳失地劳动力就近就业; 三是对于征地较多的乡村出台倾斜政策, 如撤村建镇及配套设施建设的财政支持政策、土地留用政策、房产安置政策等, 以帮助社区增加就业机会, 吸纳部分失地劳动力。

2.1.3 加大政策导向力度, 保护失地农民的权益。 一是实施保护性就业措施。政府可以在推进城市化进程中创造大量就业岗位, 要回报、补偿、优先录用、安排因城市建设扩张而失去土地的农民。新城区主干道2侧生态绿化任务繁重, 可组建由失地农民参加绿化、管护的公司。社区管理需要大量的保洁工、保安员等, 可适当向失地农民倾斜。社区服务业就业空间大, 应更多优先安排失地农民就业, 特别是农村城市化后, 新形成的社区、社区服务业更应该是失地农民就业的主要方向和领域。二是建立失地农民就业保障金。资金来源, 每个年度财政列支一块专项基金, 对经营性房地产项目用地招标、拍卖所得的土地有偿使用费, 区、镇分成中各留一块, 社会各界的捐助, 都可以纳入失地农民就业保障金的范围。保障金要建立专门账户统筹安排, 用于专项开支。三是鼓励失地农民自谋职业、自主创业。失地农民手中的安置费是自谋职业的最大本钱, 要鼓励农民通过创业来推动就业。在扶持政策上, 如果失地农民从事个体经营, 工商部门要优先办理营业执照, 并经核准, 3年内免收工商管理费。通过减免政策和个人自主创业信贷政策, 提供就业扶持, 促进失地农民就业。四是尽快解决失地农民的身份以及相应的社会保障问题。由于缺乏一种自然过渡的机制, 目前失地农民游离于现行城镇保障制度之外, 与城镇居民相比, 目前在最低生活保障标准方面和能否参加城镇职工养老保险等诸多方面仍存在较大差异。农民失地后就不再是严格意义上的农民, 应纳入城镇社会保障体系, 与城镇居民享受同等的待遇, 让这些失地农民进入城镇社会保障体系, 这无论从资金还是从技术上都是可行的。

2.1.4 加快经济拉动步伐, 提供更多就业机会。 一是大力

发展中小企业和个体私营经济。在产业政策上,既要鼓励发展技术密集型产业,又要重视发展适度规模的劳动密集型产业,进一步扩大就业容量。对中小企业、个体经济在政策上应加大支持力度。二是加快城市化步伐,搞好小城镇的建设,逐步放开大城市对农民就业的管制。尤其是积极推进工业集聚和城市卫星镇建设,发挥郊区城镇的“增长极”效应。集聚发展是工业现代化的重要特征,也是解决失地农民就业的有效途径。三是加快发展第三产业。第三产业的最大的特点是劳动密集,其中一些工种对劳动者的素质要求不高。城市的扩张会促进第三产业的发展,从而为失地农民提供更多更适合的就业机会和岗位。因此,与城市化相适应,把发展第三产业作为调整就业结构的重点,除了发展传统的交通运输、商贸流通业和新兴的旅游、信息、咨询业等之外,要突出发展社区服务业。四是建立“征用和安置”并举机制,尽量缩短农民就业时间差。从农民的土地被征用到找到工作,这里有一个时间差,如果这个时间差过长就会损害农民的切身利益。因此,要建立市场化的征地安置机制,减少等待成本,提供更多的就业选择。

2.2 农民权益的法律保护是重点 有了法律规定,当权益受到侵害时,农民可以用法律武器保障自己的权益。

2.2.1 尊重和保护农民基本的合法权益。各级领导要转变思想观念和管理方式,不能再以无偿、低价或者有条件地剥夺农民土地为代价,以牺牲农民的合法权益为代价,来加快经济发展和城市化进程。在市场经济条件下,作为产权主体的农民,应当有一个法律上的公平地位。政府要改变管理方式,不能强制性地以低价征占土地,而应严格依法行政,遵守法定的补偿标准和征地程序,增加政策的透明度和公平性,这样既能提高政府的决策水平和自身形象,也能提高今后产权交易的安全性,防止土地资产流失,保证社会长治久安。

2.2.2 保证落实《土地管理法》征地制度。当前要着重解决好以下问题:一是完善征地立法工作较为薄弱的补偿安置、征地补偿费分配使用管理监督的规定,使之明确、具体、有可操作性。二是政府出台土地方面的优惠政策,尤其是在土地供应的价格上一定要严格执行国家法律规定,对内外客商一律实行国民待遇,不能随便优惠地价。三是要切实解决一些重点工程、基础设施项目征地价格偏低的问题,特别是现在不少基础设施项目建设,在投资主体多元化的状况下,更应强调这一问题,应当提高征地成本,以保障农民和农村集体经济组织的利益。四是当被征地农民实际生活水平下降时,应依照法律的规定,给予被征地农民最高补偿标准的补助。

2.2.3 完善法律援助机制,实现农民自我保护。“法律面前人人平等”的宪法原则,首先要求所有公民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。物质财富的拥有可以有先后之分,司法正义的获得,不能有先后之别。这就要求在保障失地农民权益时,必须为其提供法律援助。法律援助是社会弱者接近法律、实现其行政救济权的重要保障,它可以通过法律援助的形式以确保失地农民在其合法权益遭受侵害时,具有平等的接近法律寻求保护的能力。

2.2.4 完善农地创新机制,使建设用地进入市场。从法律

的角度看,国有土地和集体土地同为土地财产权,在法律允许的范围内,享有同等的权利。集体土地所有者可以用自己的身份,将建设用地出租或作价入股,农民拿着集体建设用地使用权参与分配,以获得长久的土地收益,维护自己的长期生存。应该坚持两条腿走路,允许集体经济组织保留部分土地产权,允许保留的非农建设用地流转,通过办市场、建标准厂房和商业用房、造停车场等,予以出租,也可以在国家、省、市重点工程及企业集团用地中,把集体土地产权作价入股收取年租金,给农民稳固的收入和就业机会。

2.2.5 以法律手段切合实际重点安置。切合实际重点安置,应将下列安置形式纳入法制轨道并有机地统一起来,切实解除失地农民的后顾之忧。

2.2.5.1 货币安置。俗称“一脚踢”、“买断身份”。其优点在于操作简单,农民容易接受,适宜安置年轻人和已出外打工的农民,但不适宜安置45岁以上群体和劳动技能较低的农民。在经济发达地区,第二、三产业繁荣,失地农民还可以自谋出路,可以选择这种形式。但在一些经济不发达的地区,土地被征用后,农民不仅失去土地,而且失去最低生活保障,生活没有出路,由于征地补偿费标准偏低,个别乡村层层截留,实际上到农民手中的补偿费用很少,难以从根本上解决失地农民的生活、就业和发展问题。因此,经济不发达地区、45岁以上群体和劳动技能较低的农民不宜采用这种形式。

2.2.5.2 招工安置。特点是失地农民能及时就业,有较稳定的收入。但随着市场经济体制的逐步建立和户籍制度、劳动用工制度的改革,原有的招工安置和农转非等办法,在实践中已失去原有的作用和意义。由于失地农民文化素质偏低,没有其他劳动能力,劳动纪律观念淡薄,在竞争日渐激烈的城镇劳动力市场中处于不利局面。那些适应性较差的失地农民即使上了岗,也容易下岗,面临重新失业的风险。生活前景的茫然,造成农民对政府征地行为的抵触情绪很大。

2.2.5.3 资股安置。除青苗、地上物补偿费发给农民个人外,可将土地补偿费、安置补助费等征地款以股份的形式,集中统一投资,发展壮大集体经济,为失地农民提供就业和生活保障。也可通过土地资源的资产化、股份化,以征地后土地使用权的合作方式,参与利润分配,实现土地权益。但无论以什么方式投资入股,其市场风险、经营风险都难以避免,即使经营再好,也应该寻求以社会保险来化解风险。

2.2.5.4 住房安置。将集体土地征为国有,以现代化城市小区为标准,在城乡结合部为农民建多层住宅,既可解决被征地农民的安居问题,又能靠出租多余房子增加收入,加快失地农民向市民过渡,这是尽快解决被征地农民安置问题的有效途径。

2.2.5.5 划地安置。划出一定面积的土地,给失地农民留出生存和发展的空间,既可通过发展二、三产业解决部分失地农民的就业问题,还可通过壮大集体经济,为失地农民提供多方面的保障,真正造福百姓。划地安置能为失地农民的生产和生活提供保障,能收到较好的效果。

2.2.5.6 社保安置。将征用土地补偿费和安置补助费购买养老保险,逐步将被征地农民纳入社会保险体系,这有利于

(上接第4948页)

解决失地农民的后顾之忧。社会保险安置将费用列入劳动和社会保障部门设立的“安置费”专户,由劳动和社会保障部门与被征地对象签订安置协议,对符合缴纳社会养老保险统筹费条件的被征地人员,为其设立社会保险个人账户,达到退休年龄的,按月发放养老金。

参考文献

- [1] 农业部产业政策与法规司. 农业法律法规规章汇编 M. 北京: 中国农业出版社, 2003.
- [2] 张毅, 张颂颂. 中国农村工业化与国家工业化 M. 北京: 中国农业出版社, 2002.
- [3] 王超英. 中华人民共和国农村土地承包法实用问答 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2002.
- [4] 刘元胜. 农民权益保护适用法律法规、政策文件解释及典型案例评析实 M. 北京: 中国知识出版社, 2006.