

城市化进程中失地农民的可持续发展研究

——以重庆市巴南区为例

陈超 黄玲 程琳 黄娇梅 李道平 杨朝霞 (重庆市巴南区委党校, 重庆 400054)

摘要 以重庆市巴南区为例,通过深入调研,在全面了解现状的基础上,有针对性地提出解决失地农民可持续发展问题的对策和建议,具体包括规范征地程序,建立合理的补偿机制;深入研究失地农民的职业转化问题,促进失地农民的再就业;建立和完善失地农民的社会保障机制等。

关键词 城市化进程;失地农民;可持续发展

中图分类号 F323.6 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2008)03-01228-04

近年来,随着经济社会的快速发展,城市化发展速度加快,大量农用地被征用,农业用地转化为非农用地,使更多的农民失去了长期赖以生存和发展的土地,产生了大量失地农民。为了深入了解失地农民的状况,笔者对重庆市巴南区近年来失地农民的状况进行了深入调查。巴南区是一个农业大区,现有21个镇街,全区总人口861 944人,其中农业人口601 245人。近年来,在城市化进程中,主城近郊的花溪、南泉、界石、鱼洞、南彭等镇的土地相继被征用。据统计,2005年全区被征用土地946.67 hm²,造成失地农民达2.5万人。随着经济社会的进一步发展,还将有更多的土地被征用,无地、无业、无社会保障的“三无”人员也将逐年增多。失地农民的可持续发展包括他们的生产、生活、就业、教育培训、医疗、养老等方面,他们的可持续发展问题不解决好,将从一定程度上影响巴南区的经济社会发展和全面小康建设的进程,也直接关系着重庆统筹城乡发展。

1 城市化进程中失地农民的现状

1.1 失地给农民生活带来较大冲击,部分失地农民生活水平和质量呈下降趋势 土地在农民生活中扮演着生活、生产、保障等多重角色。失去土地后,许多在以前不必买的现在必须通过购买获得,加大了日常支出。在调查过程中,笔者与失地后的部分农户进行了座谈,他们谈到,虽然政府给予了经济上的补偿,但由于缺乏创业的能力,再加上医疗、子女入学等的支出,使他们时常感到有“坐吃山空”的恐惧。那些基本上依靠土地为生的农户,失去土地以后如果无就业门路,其收入必然呈下滑趋势。一些农民得到土地征用款后,缺少合理规划,没有把有限的资金投入生产和今后的发展之中,而是用在盲目消费上。因此,如何保证和提高失地农民的生活水平,让失地安置费能获得可持续增长,是人们应该探索的一个刻不容缓的问题。

1.2 失地农民的再就业得不到保障 在所调查的村,农民失地又失业问题比较严重。由于失地农民的文化素质和劳动技能普遍较低,在土地以外其他工作岗位的竞争处于劣势,大部分难以找到新的就业机会。而且就已经安置的情况来看,情况也并不理想,很多农民并不满意。

1.3 失地农民的社会保障存在严重的问题 土地是农民最

重要的养老保障手段,过去大部分农民靠种地来解决生活问题,而失去土地之后,只能靠有限的土地补偿费来维持生活,农民的保障几乎是一片空白。失地补偿无法满足失地农民的养老、医疗、失业、教育保险等现实问题,影响了他们对失地后生活前景的期望并形成对农村城市化进程的排斥。在调查中,笔者发现巴南区的失地农民很多没有参加社会养老和医疗保险,失地农民的社会保障制度基本上没有建立,养老问题也没有得到妥善解决。根据巴南区2005年制定的关于继续推进储蓄式养老保险工作的有关规定,征地公告发布之日,男满50周岁、女满40周岁的征地农转非人员属于老化劳动人员,经本人申请和土地行政主管部门审核同意,由土地行政主管部门将土地补偿费、安置补偿费中的23 500元交由保险公司办理储蓄式养老保险,余额支付本人。但可以看出,储蓄式养老保险是动用失地农民自己的土地补偿费和安置补偿费,征地单位和财政完全没有投入,而失地农民失去土地后,只能靠安置费和不稳定的就业收入维持生活,安置费毕竟有限,如全部用于办理储蓄式养老保险后,维持日常生活必将出现危机。特别是一些老年人和因病丧失劳动能力的人,失去土地后再就业的可能性较小。失地农民是城市化的必然产物,对失地农民的生活及社会保障,是经济社会发展到一定阶段必然会出现的问题,如果社会保障机制不健全,将严重影响到农村社会稳定和经济发展。土地一旦被征占,就意味着农民失去了基本的生存保障。在就业、子女上学、社会保障等方面又享受不到有关政策,导致失地农民的问题越来越突出,已严重影响城乡社会稳定和农村经济发展。

2 失地农民陷入困境的原因

2.1 我国现行的有关失地农民保障的制度存在缺陷

2.1.1 征地制度不完善。如集体所有的土地在法律上与国有土地产权地位是不平等的。集体的土地必须首先转化为国有,才可以进入土地市场,用于非农业用途。集体经济组织只有土地占有权、使用权、收益权,而没有处分权,不能通过买卖、转让、馈赠等方式改变所有权主体和性质。而且“集体产权”的这一特征,使集体与农民谁真正拥有土地,实际上并不明晰。在这种情况下,土地有时会在农民完全不知情的情况下被出卖。同时,对农民补偿的标准也存在问题。我国不是按土地的实际价格对失地农民进行补偿,而是按征用土地的原用途进行补偿,以征地前耕地若干年的产值为标准,征地补偿费明显偏低,这不仅损害了农民的利益,也不利于

保护耕地。

2.1.2 现行的征地补偿制度不完善。《土地管理法》规定,政府在履行征地手续后,农民对被征用土地不再享有相关权益。这一规定实质上剥夺了农民的土地财产权,排斥了农民参与土地增值过程中利益再分配的权利。现有的征地政策规定,农用地在转为建设用地前必须先转为国有,土地补偿费用和安置补助费的总和不得超过当地耕地被征用前3年平均年产值的30倍,而当土地进入市场用于工业园区或房产开发的时候,其功能和用途发生转变,土地实现增值,能以很高的价格拍卖,但是农民却不能享受到土地增值收益带来的任何好处。在巴南区,征地补偿标准普遍偏低,平均补偿不到45万元/hm²,并且存在同地不同价的现象。如果失地农民将安置补助费在短时间内消费完毕,又没有稳定的收入来源,将面临生活和养老风险,加之经济发展及社会生活水平不断提高,当失地农民步入老年阶段,丧失劳动能力的时候,其养老问题将更加堪忧。

2.1.3 失地农民的社会保障制度缺陷。农村的土地对农民来说具有生产资料和社会保障的双重功能。长期以来,城乡经济以及社会保障的二元结构使得农村社会保障的起点很低,政府对农村的社会保障投入很少。农民失地后,极需建立失地农民社会保障制度来保障权益。目前来看,巴南区失地农民生活保障情况不容乐观。除了个别经济发达村(居)集体投入一部分社会保障外,政府基本没有投入经费让失地农民参加养老和医疗保险。土地一旦被征占,就意味着农民失去了基本生存保障。部分失地农民种田无地、就业无岗,甚至有的低保无份,成为生活在城市的边缘人。

2.2 农民的就业观念和能力成为制约实现再就业的瓶颈

2.2.1 部分失地农民思想意识落后,择业心理复杂。一些农民失去土地后,其思想观念还停留在原有的层次上,认为失去了土地就只能依靠政府、村里补助救济,存在着对政府和集体“等、靠、要”的思想,缺乏主动寻找工作实现就业的意识,更缺乏外出自谋职业、自主创业的意识。此外,存在挑剔心理和过高的期望值,对就业岗位、收入要求预期较高,缺乏竞争意识。

2.2.2 大部分农民自身就业能力较弱,竞争中处于劣势。目前,劳动力市场逐步由单纯的体力型向专业型、技能型转变,竞争十分激烈,对求职者的年龄、知识、技能和市场竞争意识要求越来越高,而失地农民在其中明显处于劣势地位。大部分失地农民文化素质和劳动技能偏低,参与竞争能力偏弱。如笔者对民主村20户农民家庭中的37个劳动力的调查统计显示,初中及初中文化程度以下的劳动力占79%。失地农民总体教育、文化、技术水平明显偏低,其中尤其老年农民素质更低,调查中发现,40岁以上的劳动力,年龄偏大,特别是过去他们主要从事农业生产,缺乏从事二、三产业经营的技能和经验,接受新观念新技术的能力较弱,使再就业更加困难重重。在调查中笔者还发现,目前仍有一部分失地劳动力习惯农村种田那种自由、自主的生活方式,在寻找工作中接受不了企业现代化的管理方式,经受不了严格劳动纪律的约束,适应不了劳动强度大的工作环境。随着巴南区经济和城市建设的快速发展,外来人员也不断涌入。外来人员普

遍年龄较轻,能吃苦耐劳,大部分人文化水平相对较高,适应性和可塑性相对强,也能胜任劳动强度大的劳动,而且对报酬要求也较低,使许多企业都乐于招收外来工。从而对本地劳动力就业带来较大的冲击,尤其是对那些以种养为主,年龄偏大,又没有进厂工作经验和技能的失地农民,影响最大,使其成为失地农民中的弱势群体。

2.3 村级集体经济“空壳化”,弱化了就业渠道,制约了失地农民的就业 解决失地农民就业,应运用符合市场经济规律的调控办法来引导。调查中发现,在近郊的花溪、鱼洞的小部分村由于集体经济可通过建设标准厂房出租或者投资办厂得到稳定安全的增长,从而改善农民的福利待遇,缓冲失地给农民带来的困难,同时还能引进更多的企业解决部分失地农民就业的问题。部分村还预留一部分土地作为村集体经济发展和兴办实体的需要,从而较好地缓解了失地农民带来的压力。而更多的村集体经济趋于萎缩。特别是比较边远的地区,村级集体经济“空壳化”,使村安置、帮助农民的能力极其有限,失地农民的社会保障制度也不能建立和完善。

2.4 就业服务能力不足,服务体系不够完善,在一定程度上影响了失地农民的就业

2.4.1 培训农民的经费投入不足,培训方式有待改进。近年来巴南区委、区政府在解决失地农民就业方面做了大量的工作,探索出一些有成效的新办法、新思路,开办了多期就业技能培训班,取得了一定的成效。但就全区而言,目前对失地农民的培训,无论是培训的人次、培训内容的设置,还是培训资金的安排,与迅速扩大的失地农民队伍相比,都远远不相适应。巴南区2005年预算用于社会保障支出达4 129万元,但没有列专项资金用于失地农民的培训。另一方面,在培训经费投入严重不足的情况下,培训资源整合力度不够,培训针对性不强。同时,巴南区的就业信息网络、职业介绍服务网络相对于其他主城区建设较为滞后,在一定程度上制约了失地农民就业工作的开展,影响了该项工作的进程。失地农民的就业环境也不够宽松,二元经济结构矛盾仍阻碍农村劳动力就业。在失地农民和富余劳动力的转移过程中,“先城镇、后农村”传统就业管理理念和政策惯性仍在起作用。在规划就业、社会保障、教育以及其他方面事业的时候也存在重城市、轻农村,二次分配政策也大多向城市居民倾斜。

2.4.2 产业结构调整不合理,第三产业的发展滞后,影响失地农民的安置。第三产业是扩大就业的重要出路,人均收入的增加会导致对服务行业有效需求的迅速扩大,越来越多的劳动力将从事第三产业而不是第一、二产业。目前巴南区就业形势严峻,市场就业竞争激烈,面临着巨大的就业压力。在巴南区GDP的构成中,国民经济三次产业的比例,虽然已由2004年的21.2 47.7 31.1调整为2005年的19.4 49.9 30.7,但是第三产业所占比重还很低。从全区农村劳动力就业结构看,结构性矛盾依然突出,尽管第一产业的就业人员正逐渐向第二、三产业转移,但第二、三产业就业人数偏少的就业结构并没有得到根本性改变。2005年,巴南区农村劳动力仅为34.85万人,其中从事第一产业的18.56万人,从事第二产业的4.28万人,从事第三产业的12.01万人。第三产业发展滞后,严重影响了失地农民的就业。

3 城市化进程中失地农民可持续发展的对策分析

失地农民就业事关经济发展和社会稳定。“十一五”规划指出:对因城市建设承包地被征用、完全失去土地的农村人口,要转为城市居民,城市政府要负责提供就业援助、技能培训、失业保险和最低生活保障等。这对解决失地农民问题提出了更高的要求 and 具体的方向,要落实好这一规定,解决失地农民的生活保障不能偏重、局限于征地的补偿安置,而应侧重于就业和创业。不仅应把失地农民的补偿安置与其就业或创业联系起来,还应将就业或创业置于优先地位。对被征地农民的安置,要以提供长期可靠的基本生活保障为目的,以提供就业或创业机会为重点,积极探索适应社会主义市场经济要求的失地农民就业或创业途径。

3.1 规范征地程序,建立合理的补偿机制 在征地过程中,一定要突出农民在土地征用过程中的市场主体地位,让农民成为征地谈判的一方主体。具体而言,在巴南区城市化建设中,要做好以下工作。

3.1.1 严格区分不同性质的征地行为,分别采取不同的征地补偿和安置标准。对于公益性的政府行为,虽然具有强制性,也应按土地市场价格,对失地农民的补偿一次性足额支付;对于非公益性的非政府行为,必须引入市场竞争机制,用地单位应为失地农民办理失业、大病、养老等保险;对于轻轨、高速公路等大交通建设用地属于准公益性占地,可采取租赁或土地入股等方式,让失地农民长期分享保底收益。为了切实保护农民利益,征地补偿必须以土地的市场价值为依据,同时还要考虑土地的区位、土地市场供求现状、当地经济发展状况等因素,提高征地补偿费标准。

3.1.2 研究建立留地安置制度。在巴南区花溪镇的部分村,采取留地安置,给集体和村民带来了利益,深受广大失地农民和基层干部所拥护。建议尽快在全区范围内进行推广,建立适合巴南实际的留地安置制度。特别是在市上进行公益性征地时,区政府要积极争取市上相关部门的支持,在土地利用总体规划确定的建设用地范围内,按征地面积8%~10%的比例,划出一部分土地给被征地村(居)组,或给予相等的用地指标,实行统一规划、统一建设、统一安排、统一管理,用于发展二、三产业,以有效解决被征地农民的就业与生活困难问题。

3.1.3 积极探索土地股份制改革。推进土地股份制经营,使农民持有土地股份,不仅能充分发挥土地的用途,节约使用土地,还能解除农民的后顾之忧,提高其就业的非农化程度。农民成为股民,也保护了土地被征用后失地农民的土地收益权,保障其基本生活来源,这是失地农民就业安置可持续发展的有效保证。建议选择部分村、组开展试点,并逐步在全区内推行。

3.2 深入研究失地农民的职业转化问题,促进失地农民的再就业 要解决好失地农民的可持续发展问题,关键在于他们能够充分就业。就业问题解决了,农民有了稳定的收入,其他社会保障就有希望。失地农民的就业转化问题,实质上是职业转化问题:过去他们在自己的土地上从事种植、养殖业等,现在要转为从事第二、三产业,制约就业的因素主要是文化素质和劳动技能,因此,政府应该帮助失地农民提

高相应的能力。

3.2.1 政府应转变观念,高度重视失地农民的可持续发展问题。失地农民的产生本身不是一件坏事,它是一个地方经济社会快速发展的产物。建议政府建立和完善失地农民的就业培训体系,明确分管领导和具体职能部门,每年应制订失地劳动力就业指标,分解到责任单位,并将完成情况列入政绩考核的主要内容。当前要正确处理好实现失地农民就业与发展经济、失地农民就业与建立新的就业机制、完善保障体系与解决就业问题、失地农民就业与农村劳动力转移、城镇居民就业等方面的关系,从更大范围进行考虑,建立城乡一致、统筹协调的就业体系。

(1) 制订政策,为失地农民就业提供保障。首先要把失地农民纳入城镇就业范畴,建议明确失地农民应享受城镇下岗失业人员再就业的同等优惠扶持政策,领取《再就业优惠证》。针对失地农民的特殊性,制订符合失地农民就业的政策措施,促使已失去土地的农民转移到非农产业或由城镇为他们提供非农就业机会。同时,搞好产业结构调整,加快发展第三产业,通过发展通信、金融、保险、服务、物流等第三产业来增加就业岗位。

(2) 采取部分行政措施,对推进城市化进程中创造的大量就业岗位,作为回报、补偿,优先录用、安排因城市建设扩张而失地的农民,以增加失地农民的就业机会。如巴南区的渝南大道、龙洲大道主干道两侧和龙洲湾新区生态绿化任务繁重,可组建由当地失地农民参加的绿化维护工作。既解决了失地农民的就业问题,又有利于生态居住区的建设。同时大力开发社区就业岗位,把解决失地农民再就业问题同加强城市的绿化、环保、卫生、交通、便民服务等项事业结合起来,使之形成提供就业岗位与创造本地财富的新循环。

(3) 积极鼓励失地农民自主创业。畅通投融资渠道,鼓励失地农民发展个体经济,进行自主创业,通过创业来推动就业。建议政府在扶持政策上,工商、税务、信贷等部门对从事个体经营的失地农民要与下岗职工再就业一视同仁,并建立失地农民自主创业资金补助制度,以降低他们的创业风险,增强自主创业的信心。鼓励对农业生产方面有特长的农户,要发挥其种植、养殖技能,为其创造积极条件到农业园区、巴南区的百里生态长廊和区外等基地继续发挥特长和优势,从事农业生产,如创办旅游度假村、花卉市场、养殖业等。这些劳动密集的工种对劳动者的技能要求不高,还可为其他的失地农民提供更多合适的就业机会和岗位。

3.2.2 更新观念,开拓创新,壮大集体经济。村集体经济组织的发展是失地农民就业的重要途径。国家征用土地时,应在规划区内留出一定数量的土地返回给村集体,由村集体经济组织开发、经营,安置失地农民就业。在村民自愿的前提下,允许村集体利用征地补偿费作为发展基金,大力发展劳动密集型的行业和产业。同时,政府应制订扶持政策和创造条件,帮助这些集体企业快速成长。如巴南区花溪镇民主村的领导为了带领失地农民早日走向富裕道路,村“两委会”组织人员到沈阳、温州、无锡、广州等地学习考察后,大胆解放思想,决定集中闲散资金,创办经济实体。并由村干部带头集资办公司,首批吸纳股金530万元,成立了“重庆民合实业

发展有限公司”, 该公司2002年实现股本分红10%, 2003年实现股本分红15%, 2005年实现股本分红20%, 公司通过开发新项目, 新建厂房出租, 与其他企业合作等形式, 不断壮大经营规模。集体经济的壮大一方面提供了大量的就业岗位, 另一方面也为农民的医疗、培训、养老等社会保障提供了坚实基础。仅2005年民主村用于培训、村民养老保险等的经费就达30多万元, 让村民得到了实惠。

3.2.3 建立完善就业培训体系, 提高失地农民的就业能力和适应职业转化的能力。思路决定出路, 观念影响发展。解决失地农民就业难题, 根本在于提高农民自身的素质。建议依托市、区劳动与社会保障部门, 建立失地农民就业服务中心, 承担与城镇就业中心相应的职能。完善与其他区(县)和市外的就业服务网络, 完善服务功能, 促进非农就业。各镇政府、街道办事处和村级组织要充分发挥职能, 定期组织失地农民到劳动服务市场进行交流, 或及时掌握用工需求, 积极向企业推荐。同时, 加强与各类职业中介组织的联系, 拓宽分流安置渠道。镇街和社区劳动与社会保障服务组织, 要为失地农民免费提供求职登记、择业指导、职业介绍、推荐安置等一系列服务。结合巴南实际, 可以依托“石龙技工”这一全国知名品牌, 及时掌握市内外乃至国外用工信息, 针对性地开展技能培训, 为失地农民就业提供更多空间。

3.3 建立和完善失地农民的社会保障机制 解决失地农民问题必须综合考虑, 统筹兼顾, 既要有利于城市的建设发展, 又要从保障农民的生活需要出发, 还要从保障农民长远利益出发, 探索制订深化体制改革的政策, 从根本上解决失地农民的生活和出路问题, 以维护社会稳定。

3.3.1 建立教育培训保障机制, 重视失地农民的教育培训。一是把失地农民的培训工作纳入城镇下岗人员再就业培训体系; 二是加大以职业技术、岗位技能为重点的就业培训, 提高失地青壮年农民转岗就业能力, 建立健全以职业技术教育为主的、多层面的农民职业技能培训网络体系; 三是对失地农民进行现代市场经济知识和转岗再就业技能培训; 四是切

(上接第1166页)

源匮乏、水体自净能力小, 再加上现行的城市污水处理厂排放标准宽于地表水环境质量标准等因素, 造成规划中的城市污水处理厂即使全部投入运行并达到国家规定的排放标准, 预计2015年, 长春市的地表水体也不能达到水环境功能区标准。因此, 必须增加城市污水处理厂的处理深度并考虑中水回用措施, 并制定更为严格的污染物排放地方标准, 才能确保在规划目标年完成全面达标的任务。按测算, 规划中城市污水处理厂的污染物最大允许排放浓度见表3。

7 结论

该研究根据长春市水环境存在的问题, 选取COD和氨氮作为主要指标对市内的伊通河、饮马河、拉林河、第二松花江主要水体的水环境质量现状进行评价, 结果表明: 水体中的COD和氨氮均超出相应的评价标准, 其中伊通河水体污染最为严重。

应用弹性系数法预测工业及生活废水排放量, 到2015

实解决好失地农民子女受教育问题, 解决其子女入学难的后顾之忧, 对不能考入大学学习的农民子女, 要积极争取按照移民子女的有关待遇享受重庆市制定的优惠政策, 由财政出资全部送入职业技术培训学校学习。

3.3.2 尽快建立完善医疗、养老社会保障机制。建立城乡统一的社会保障体系, 尽快解决失地农民的身份以及相应的社会保障问题。在目前农村社会保障尚未立法, 制度建设基本空白的情况下, 应当尽快把失地农民纳入城市社会保障体系, 实现与城市社会保障的对接。建立失地农民养老和医疗保障制度, 引导农民从土地补偿资金中拿出一点, 有条件的集体经济组织补贴一点, 政府从经营土地收益中拿出一点, 购买基本医疗和养老保险。明确各类征地主体无论作何种用途的土地征用, 均应在土地收益中留出一块作为农民失地后的社会保障金, 并专户储存、专门机构管理。建议明确失地农民在各类企业就业后, 企业必须与对待城镇职工一样, 按规定缴纳基本养老保险、医疗保险等费用。同时, 要加快失地农民基本生活保障试点工作, 研究完善有关政策。镇、村、社区等组织要帮助失地农民建立新的就业观念, 鼓励其积极参加就业培训。帮助失地农民在心理上和技能上向城镇居民过渡。

在加快城市发展的同时, 政府应把建立被征地农民社会保障机制作为推进城市化进程的一个重要举措, 使失地农民在一定时期内得到基本的生活保障, 以解除农民的后顾之忧和有利于经济社会的和谐发展。失地农民问题是城市化发展的产物, 应用长远的发展观点, 既注重他们眼前的生活保障, 又要解决好他们今后的发展, 始终将以人为本落到实处, 城市化进程才能真正实现健康、协调和可持续发展。

参考文献

- [1] 元露丰. 失地农民就业问题比较研究[J]. 财经政法资讯, 2005(4): 27-31.
- [2] 广东省农调队. 番禺失地农民就业问题调查[EB/OL]. (2004-08-19) [2007-10-21]. <http://www.sanrg.gov.cn/fgc/ldzy/200409070468.htm>.

年城市工业废水排放量为14 600 万t/a; 城市生活污水排放量为21 900 万t/a。

通过对长春市各市、县的水环境容量的计算, 德惠市、榆树市、九台市、农安县和双阳区县城所在地的排污口, 基本上没有可利用的水环境容量, 必须在现有的基础上, 进行污染物排放总量削减。

基于上述结论, 分别对污染源及水体提出了相应的规划措施: 清理整顿不法排污企业; 控制新污染; 加强污水治理设施的运行管理工作; 限期治理。对水体的措施为: 饮用水源保护工作; 伊通河治理规划。

参考文献

- [1] 关亮炯. 我国水污染现状及治理对策[J]. 科技情报开发与经济, 2006(6): 1.
- [2] 郑怀礼, 龙腾锐. 论可持续发展战略与水污染控制系统规划[J]. 科技前沿与学术评论, 2006(5): 2-3.
- [3] 何强, 龙腾锐. 水污染控制系统规划方法研究[J]. 重庆建筑大学学报, 2005(6): 1-2.