

新农村建设中失地农民问题的探讨

谢 勇, 李新然

(云南农业大学 经济贸易学院, 云南 昆明 650201)

摘要: 在国家的新农村建设政策中,“三农问题”被提到了一个很高的高度,然而在现实中的城市化和工业化过程中,却不可避免的出现了大量的失地农民,失地农民已经成为中国最弱势、最缺乏保障、最边缘化的群体,成为了影响我国社会稳定的巨大的不稳定因素,如何解决和处理好失地农民安置问题已经变得越来越重要,本文通过分析提出一些见解。

关键词: 失地农民;安置;社会保障

中图分类号: F 301.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-390X(2008)01-0023-04

Discussion on the Farmers that Lose Their Infield in the New Rural Reconstruction

XIE Yong, LI Xin-ran

(Economy and Trade Academy, Yunnan Agricultural University, Kunming 650201, China)

Abstract: The “three agricultural questions” were mentioned at a very high altitude in the new rural reconstruction policy, however in the process of urbanization and industrialization, there are inevitable appearance massive farmers who lost their infield, these farmer has already became the most weak, most lack of the safeguard, the most marginalization community in China, became the huge stabilizing factor of affecting our country social stability, how solves the question of placing these farmers already to become more and more important, this article proposed some opinions through the analysis.

Key words: the farmers that lost their infield; placement; social security

伴随着经济社会发展以及城市化的不断推进,失地农民数目越来越多,给社会带来的压力越来越大。失去土地的农民,没有保障,没有依靠,徘徊在城市的边缘,成为种田无地、就业无岗、低保无份的“三无农民”。他们游走于城市和乡村的边界,依靠着少的可怜的征地补偿,艰难的生活着——境遇十分悲惨。他们是中国最弱势、最缺乏保障、最边缘化的群体,成为了影响我国社会稳定的巨大的不稳定因素。一句话,失地农民已经成为一个中国当前最重大的社会问题之一。我们的相关政府机构要循序渐进地为这部分潜在的城市居民建构一系列完善的社会保障制度。也惟有如此,才能体

现出社会主义社会的和谐发展态势。

中国的新农村建设是要把我们的农村建设成为一个“生产发展、生活富裕、村容整洁、管理民主”美好农村,我们提出的建设社会主义和谐社会,然而失地农民问题就是社会的一个重要不和谐因素,是我们建设美好的新农村的一个绊脚石,我们应该怎样看待失地农民的安置问题,同时采取些什么行之有效的方法呢?这是摆在我们面前的一个大问题。

一、失地农民的规模

据资料表明,主要有对目前该群体总数的统

收稿日期: 2008-3-28

作者简介: 谢勇(1982-),男,四川成都人,在读硕士研究生,主要从事区域经济与农村发展研究。

计和对其未来情况的预计两方面。其一,对目前群体总数的统计。据国土资源部统计,从1987年到2001年,全国非农建设占用了220多万公顷耕地,近七成是政府用行政方式征占土地。目前,全国失地农民总数在4000万人左右,每年还要新增200多万人。对4000余万农民失地这个数据,有人认为这还是一个保守的说法。20世纪90年代至今全国大搞开发区,最高峰时开发区多达8000多个,当时全国每年流失的耕地数量为73.3万公顷以上,人为征占为33.3万公顷,按人均0.13公顷地计算,13年间全国失地农民数量起码达6500万人次^[1]。东部一些发达地区,人均耕地只有几分,失地农民的数量就更高。因此,由此可以推断,从1990年至今制造的失地农民已经远超过4000万人次。其二,对群体未来情况的预计。我国有近十三亿人口,其中有八亿农民,在城市化进程中,我国将有近六亿农民成为失去土地的农民,他们必须逐渐从农民转变为市民。另外,按照《全国土地利用总体规划纲要》,2000~2030年的30年间占用耕地将超过363.3万公顷。届时,我国的失地农民将超过1亿人,而将有一半以上的农民既失地又失业。

二、关于农民失地的原因和途径

在工业化、城市化的进程中,农民为何会失去土地,他们是怎么失去土地的?对于农民失地的原因总结如下:

关于农民失地的原因:城市化和工业化的快速发展,扩大了非农用地;各类开发园区过多过滥,侵吞了大量农民土地;土地流转中行政管理缺位与执法不严流失了一部分土地;工商企业 and 专业大户直接进入农业生产领域,导致农民间接失地;“圈地之风”盛行,“征而不用”,造成耕地资源闲置浪费。现行补偿制度不合理导致的征地的成本——收益不对称刺激了圈地行为;利益集团的寻租行为助长了土地的征占;信息不对称下农民的劣势地位必然导致在和政府的博弈下失地的结果;政府对土地征占监管不力,以及圈地带来的暴利,致使占用农地的利益主体有恃无恐。

关于失地途径:农民稳定的土地经营承包权

构成了农民安身立命的根基。然而农民的这种权利却在一定的范围内,沿着一定的路径萎缩、失却,并渐呈扩张之势。在排除农民自主性的抛荒弃地后,在强大的外力作用下,农民正沿着以转让、转包、租赁、拍卖、入股、抵押、互换、返租倒包等形式为主体的农地流转和以国家征用农地、农村城市化用地、农村兴办各类企业用地为主要表现形式的农地非农化的途径失去他们的土地。农业比较经济效益倾斜的自愿性失地。由于土地耕作的生产经营成本高,种田的收益低甚至赔本,农民不愿从事农业生产,主动离开土地,造成土地搁荒,这实际上是一种自愿性失地——通过此路径,农民“失去土地”的数量也不在少数。

三、关于失地农民的补偿安置问题

国家明文规定失地农民的补偿安置是征地前必须作好的工作。目前,各地在实际工作中摸索出了一系列的安置方式,其中以货币安置较为普遍。所谓的货币安置,是将安置补助费(有时包括土地补偿费)一次性发放给征地农民,让其自谋出路。但是,货币安置过程中政府出钱进行一次性买断的“强制购买”把农民“一脚踢开”造成农民极大的不满,所以常常要采取配套措施保障农民的生计。^[2]

目前主要把关注的焦点集中在补偿的公平性上,表现在以下几方面:

第一种,认为补偿标准的测算不够科学合理。依据《土地管理法》规定的征地补偿费“产值倍数”计算方法,即征用土地补偿费,为该土地被征用前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说服力较差。因为,首先,以产值作为征地补偿标准不尽合理,无法反映被征占耕地本身的产出价值,价格偏低;其次,征地补偿标准未包括土地的增殖部分;最后,没有考虑到地区经济发展水平的差异会导致地价的差异。第二种,征地补偿费在各利益主体之间分配不公。现行的农民失地的土地补贴很显然存在着一些先天性的有失公平之处,主要表现为以下四个方面:第一,土地收入永续性问题没有得到充分体现,

以15年的代价来替换永续收益就是众多土地猎手觊觎农民土地的最直接利益动机;第二,土地的级差地租问题没有得到明确体现,在土地征收时却没有针对不同的土地有不同的补偿措施;第三,土地对于农民的就业依靠没有得到考虑,有背我国《宪法》规定的公民的劳动权;第四,土地收入随着科技水平的提高而出现递增的可能性没有得到体现。

四、关于失地农民社会保障体系建构

农民与土地是“血溶于水的关系”^[3]。对农民而言,土地实际上承担了双重功能,它既是生产资料,同时又是农民的生存保障依据,或者说是生存保障基础,失去了土地就意味着失去了重要的收入来源,同时也意味着失去了重要的生活保障。但在现阶段,大量的失地农民又未被纳入城市三条保障线的救助范围,使他们的生存面临着极大的威胁。如何向这一“弱势群体”提供保障成为理论界探讨的焦点。

关于失地农民社会保障基金的来源。社会保障若没有基金来源就成了无本之木、无源之水,在这个问题上,主要有三种看法:第一种观点认为,土地补偿安置费以及土地转用后的增值收益是失地农民社会保障基金的主要来源。然后利用社保基金进行投资,以确保未来有足够的资金来支持失地农民的最低生活保障、养老保障、医疗保障、受教育培训和法律援助。第二种观点认为,缴纳社会保险的费用可以由以下三部分组成:政府、土地开发中增值效益、农民各出一部分。作为政府有责任为自己的公民投保,同时政府的参与增加失地农民的信任感;从土地增值的效益中拿出一部分投保可以让失地农民享受到土地增值的收益,不再产生不满;失地农民自己出一部分买社会保险也理所当然。第三种观点认为,失地农民社会保障专项基金可通过如下渠道筹集:一是政府一定比例的财政拨款;二是从政府土地出让金净收益中提取不少于10%的资金;三是在行政划拨土地和有偿出让土地时,按照每平方米30元的标准提取资金;四是从土地储备增值收益中提取10%的收益;五是从全国社会保障基金投资

收益,社会各界捐献、国有资产变现收入等渠道筹集资金

关于失地农民社会保障统筹层次。一种观点认为,应该纳入城乡统筹层次。并按照城市和农村人口统一标准建立社会保障,此举顺应了政府提出的城乡统筹发展的目的。第二种观点认为,不应该完全纳入城乡统筹层次,应该有效地区分失地农民这一群体,从而加以区别对待。为失地农民设立的各项社会保障制度,不宜直接与现行城镇的类似制度衔接,而应该要循序渐进。

关于失地农民社会保障内容体系的设计。对于失地农民社会保障的保障内容,国家国土资源部有关文件指出“对失地农民的安置要以提供长期可靠的基本生活保障为核心,鼓励和支持各地探索适应社会主义市场经济要求的安置途径”^[4]。

五、我的观点

在新农村建设中,切实解决好失地农民的安置问题,已不仅仅是一个经济问题,也不仅仅是一个社会问题,而是关系到新农村建设能不能成功,能不能建设社会主义和谐社会的国家问题。因此,我们必须拿出切实可行的方案解决好失地农民的安置问题。我认为可以从以下几个方面来解决好失地农民的安置问题。

1. 制定合理有效的失地补偿制度

现行的征地补偿制度是实行的一次性资金补偿,依据的是所在地的土地三年收入实行补偿,而并非依据的是土地的价格,然而被征来的土地却被拍卖得到给与农民资金补偿几十倍甚至上百倍的资金,这不得不说是另一种欺骗,是当地政府高额的夺取了本来就不富裕的农民的资金获取权利。同时存在的另一个问题是,被征地农民没有了赖以生存和工作的土地,而且对于得到的一次性资金补偿,有的农民不善于经营,很有可能在三五年之后他们会变得一无所有,成为社会生活无保障的困难群体,会成为社会不稳定、不和谐的重要因素,也很可能会引起剧烈的社会冲突。

因此,我认为很有必要改变现行的一次性资金补偿制度,取而代之的是“永久补偿”制度,

让我们的失地农民的在失去自己赖以生存的土地的时候,换来的是另一种生存依赖。譬如改一次性资金补偿为多次分期补偿,改单一资金补偿为农民土地出资参股取得红利,或则该资金补偿为开发商与农民共同经营,这样既解决了农民的生活问题,同时也解决了失地农民的再就业问题。

2. 帮助失地农民实现再就业

失地农民的最大问题莫过于生计的解决问题,所以要解决失地农民的安置问题,根本在于解决他们的再就业问题。我们的政府和相关机构应该采取一系列措施旨在帮助我们的失地农民实现再就业。譬如在征收农民土地的同时和农民建立再就业帮扶关系,与开发商共同解决被征地农民的再就业问题,甚至可以在征地之前就签署有关具体协议;也可以实行被征地农民与开发商共同经营,这样可以实现双赢。我们的有关部门要建立切实可行的失地农民再就业方案,帮助失地农民掌握再就业的技能,开设旨在帮助失地农民再就业的技能培训班,要把失地农民真正地打造成为能上岗的有用之人。

3. 建立切实可行的社会保障制度

农民被征收了土地,对于传统的地里刨食地大部分农民来说犹如树剥了皮,鱼离开了水,失去了生存的来源,一方面他们成为了城市人,同时另一方面他们是以农村人的标准来被对待的。我们的政府机构应该为我们的失地农民建立一套切实可行的社会保障制度,来保障这群特殊的城市农村人。为失地农民建立最重要,最基本的养老保险和医疗保险,让他们成为老有所养,病有所医,切实解决他们的后顾之忧;同时将他们也纳入城市最低生活保障体系中,让他们这群特殊的城市农村人能生活在贫困线

上而不至于衣食无着;建立专款用于失地农民的社会保障基金,可以从最初的土地拍卖金中提取一部分。

4. 加强对失地农民的帮助

解决不好失地农民的安置问题就会大大影响我们社会主义新农村建设的进程,阻碍我们建设社会主义和谐社会,演化成我们社会不安定的重要因素,因此我们必须解决好失地农民的安置问题。加强对失地农民的帮助,不仅仅是但从经济方面解决他们的吃饭问题,而且更重要的是要解决他们的身份转变,让他们成为名副其实的城市人,解决好子女的教育就学问题,同时在法律上给与援助,让他们也成为“法律面前人人平等”的受益者。

解决好失地农民的安置问题是国家长治久安的一个大问题,这是摆在我们的政府和相关机构面前刻不容缓的问题,所以必须拿出切实有效的方案来解决实际的问题,政府应该制定有效的政策来帮助我们的失地农民实现就业,解决社会保障问题,同时我觉得我们的相关机构应该严格控制土地的征用,不能让农业这个根本倒塌,更不能无限制地牺牲我们农民的利益。

[参考文献]

- [1] 李华,陈跃雪. 农业经济与农村发展 [M]. 北京:中国农业科学技术出版社,2006. 949.
- [2] 李新然. 以农民为中心的农村发展 [M]. 昆明:云南民族出版社,2003. 82.
- [3] 李新然. 农村发展农村与社会学讲义 [Z]. 61
- [4] 李培林,李炜. 农民工在中国转型中的经济地位和社会态度 [EB/OL]. 中国农村研究网,2004-06, <http://www.ccrs.og.cn/>.