

■经济理论与实践

解决失地农民保障问题的几点思考

李 亚 华

(武汉大学 商学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 李亚华(1963-), 男, 湖北鄂州人, 武汉大学商学院经济学系博士后, 主要从事中国经济改革与发展研究。

[摘 要] 据有关部门统计, 目前我国失地农民人数已经超过 2000 万。随着工业化和城市化进程加快, 这一群体今后还会进一步增加。在农地征用过程中, 由于有些地方和部门不按政策规定办事、不妥善处理失地农民的安置问题, 甚至在征地补偿等方面与民争利, 导致失地农民失去就业岗位和社会保障, 生活陷入贫困, 影响社会稳定。解决失地农民的保障问题, 必须加强征地管理, 规范征地行为, 解决失地农民劳动就业; 积极探索土地制度改革, 进行农村土地经营, 使农民变失地为经营土地, 让他们能够从土地上得到长久稳定的收入。

[关键词] 失地; 农民; 保障

[中图分类号] F323.89 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2004)03-0358-06

据有关部门统计, 1987 年至 2001 年, 全国非农建设占用耕地 3394.6 万亩, 从 1990 年至今失地农民超过 2000 万人。按照《全国土地利用总体规划纲要》, 2000 年至 2030 年的 30 年间占用耕地将超过 5450 万亩, 这意味着失地农民的规模还将继续扩大。土地是农民安身立命的基础, 在没有建立一套完善的保障农民就业、生活、就医、养老等问题的机制之前, 失去土地就意味着失去保障, 进而成为严重的经济、社会问题。如何解决失地农民保障问题, 已经引起了中央的高度重视和社会的广泛关注, 笔者对此进行了一些调查和思考。

一、失地农民面临的困难及其消极影响

土地是农民工作、生活的重要场所和生存基础, 来自土地的收入应该是农民最基本、最可靠的收入来源。土地也是国家赋予农民社会保障的载体, 是家庭保障最基本的经济基础。从某种意义上讲, 失地农民的增加, 是工业化和城市化过程中不可避免的矛盾。对此, 国家予以充分考虑, 出台了一系列配套保障措施。然而, 在现实操作中, 往往是农民失去土地后得不到妥善的安置, 带来一系列社会经济问题。

(一)“失地”等于“失业”

由于生活观念、劳动技能等多方面的原因, 农民失去了土地就失去了最根本的就业岗位, 在其他工作岗位上的竞争一般又处于弱势, 往往难以找到工作。据浙江省统计局《我省部分失地农民生活现状简析》, 被调查的 115 户失地农户中共有 303 个劳动力, 只有 3.6% 的劳动力被有关部门安置就业, 其余的只能自谋职业。自谋职业的劳动力当中, 40.9% 找不到工作, 目前基本赋闲在家。尤其是土地被全部征用的农户, 基本赋闲在家的富余劳动力比例更大, 占调查户全部富余劳动力的 68.5%。在 58.1% 已经就业的劳动力中, 其就业结构为: 31% 外出务工, 33% 在本地从事农业, 36% 在本地从事二、三产业。目

前,我国建设占用耕地每年以 250—300 万亩的速度进展,如果按人均一亩地推算,意味着每年大约有 250 万到 300 万农民失去土地。加上前 20 多年间的失地农民,中国在大约 30 年的时间里要转化大约 1 亿失地农民为非农业人口。如果得不到较好的安置,其中有几千万可能成为失业人员。

(二)生活陷入贫困

许多地方征用农民土地,由于补偿标准不高、层层分流等原因,农民所得资金非常有限,无法进行规范性的上项目、搞经营,还有的农民由于观念、能力的限制,不知道如何管理使用有限的安置补偿费,往往过不了多久,就被当做生活费花掉了。就业没有岗位,但日常生活必须要有支出。某地失地村民们算了一个细账:以一个 5 口之家为例,一年至少要 3000 斤粮食约 3000 元;100 斤食用油约 300 多元;最低的蔬菜支出一年就得 600 元。这 3 项开支,对于有承包地的农民来说,粮食、蔬菜和油都是地里长的,不需花钱。而失去土地以后,这 3900 元就变成了硬性支出,还只是最低生活标准。如果失地以后,又没有稳定的收入来源,恐怕连最低的生活都无法保证。即使是在经济比较发达、就业比较充分的地区,失地农民的生活也不可避免地出现下降情况。据浙江省统计局 2003 年 10 月的调查,被调查失地农户,土地征用后的人均纯收入为 3590 元,比土地征用前下降了 18.4%。其中土地被全部征用的农户人均纯收入下降幅度更大,降幅达 21.9%。人均纯收入在 3000 元以下的较低收入农户比例,由土地征用前的 23%上升到土地征用后的 41%;人均纯收入 3000—5000 元的农户,由 52%下降到 37%;5000 元以上的农户,由 25%下降到 22%。

(三)失去社会保障

我国农村的土地不是一般意义上的土地资源,不仅具有经济价值,还具有很强的社会、政治功能。从某种意义上讲,现阶段我国实行的土地制度,实际上也是我国农村的社会保障制度,即失业和养老保险制度,农民承包的小块土地至少可以保证农民有活干、有饭吃,能够保证社会稳定。征地权的滥用,导致失地农民既丧失了拥有土地所带来的社会保障权利,又无法享受与城市居民同等的社会保障权利,使得失地农民成为一个特殊的边缘群体——弱势群体。他们没有土地,又无法享受到与城市居民同等的福利待遇,即:失业后无法办理再就业优惠证,无法享受城市低保待遇。土地被占后,既无粮又无钱,不但无力改善生活,而且难以应付教育、医疗、文化、社会保障等方面的开支。交不起学费看不起病的农民有增无减。子女上学成为最重的现金支出负担,大专院校学杂费标准提高后,“失地”农民子弟大多数要靠举债上学,政府和社会各界的扶持只能解决其中少数人的问题。

(四)影响社会稳定

农民失去土地后,由于经济上受到损失、生活没有着落,大都会表现出对生活前景的彷徨、焦虑,甚至失去信心,必然会影响到社会的安定。据报道,目前许多地方的农民上访案件中,征地引起的矛盾占 60%。

二、农村征地过程中存在的主要问题

目前,某些地方滥用征地权,没有妥善安置失地农民,引发了一系列问题。根本原因在于目前这些地方使用的征地办法仍然是沿用计划经济时代的行政占用方式,具有强制性、垄断性,不注意维护农民的利益,没有统筹考虑农民就业、生活、就医、养老等问题,忽视土地作为农民基本保障这一事实。部分地方甚至把挤占征用农民土地获取的收益作为取得财政收入的手段,或者通过压低补偿标准,作为引进项目的优惠政策,来实现自己的“政绩”工程。土地征用中没有引入市场机制,征地失控,补偿标准严重偏离农村土地的现实,农民利益严重受损。

(一)不切实际的发展规划导致“圈地风”盛行

据介绍,1990 年代开始,许多地方大兴开发区热,最高峰时全国达 8000 多个,规划总面积达 3.6 万平方公里,其中经国务院批准的仅占 6%。1996 年,中央严令限制新增征用土地、要求土地总量平衡之后每年大约还有 200 万—300 万亩土地被征占。据报道,某总人口不足 50 万的一个小县,竟准备将县

城的建成区面积扩大到 126 平方公里。按城市每万人占地为 1 至 1.2 平方公里推算,未来的县城应当有 100 多万人!一些城市一方面大叫土地不够用,另一方面却浪费宝贵的土地资源,有的地方甚至是“圈地风”盛行,“征而不用”。某省农调队失地农户调查资料显示“征而未用”的土地占被征地总数的 20.4%。还有一些企业和私营老板,看到土地市场的升值潜力后,利用开发工业园区、农业园区、商业园区、特色园区等种种名目,变相圈地,以实业投资为名,对征用土地进行炒作谋利。少数地方政府财政运转困难,也把征地卖地作为自己的生财之道。长三角某开发区以 2 万元/亩的补偿费从农民手中征得土地,转手以不少于 30 万元/亩的价格卖出,仅此一项就赚了 900 亿元。这样“蔚然成风”的征地,使得农民土地越来越少。据《大众日报》2003 年 9 月 5 日载《山东:失地农民如何保障》报道,目前,人均耕地不足 0.3 亩的农民,青岛市城阳、黄岛、崂山三区有 42.24 万人;淄博市张店区达 1.68 万人,占全区农村人口的 12.8%;济南市历城区有 1.88 万人。

(二)基层管理不规范,补偿资金分配和使用暗箱操作,农民补偿款被层层截留

《土地管理法》规定,“征用土地的,按照被征用土地的原用途给予补偿”。“征用耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费”。《土地管理法实施条例》规定:“土地补偿费归农村集体经济组织所有”,“土地附着物及青苗补偿费归地上附着物及青苗的所有者所有”。“安置补助费必须专款专用,不得挪作他用。需要安置的人员由农村集体经济组织安置的,安置补助费支付给农村集体经济组织;由其他单位安置的,安置补助费支付给安置单位;不需要统一安置的,安置费发放给被安置人员个人或征得被安置人员同意后用于被安置人员的保险费用”。但是,在某些地方基层政权财务困难和管理不规范、政务不公开的情况下,农民的利益根本难以得到保证。有的地方热衷于“少花钱多办事”,追求小团体和个人“政绩”,一般以“政府定价”的方式确定基础设施项目征地补偿费用,大多按法定补偿标准的最低限额核算;有的行业主管部门还以别的地方在土地上有优惠来要挟,迫使地方政府为了争取建设资金,只好让步压价;尤其是在重点工程项目中自行制定土政策,侵害农民利益,比如高速公路两边绿化带不计为征用补偿面积,把农田配套的沟、渠、路不以耕地面积计算补偿费,宅基地不给安置补助金等等。据 2003 年第 23 期《瞭望》杂志介绍,中部某省修高速公路给农民的安置补助费仅为法定标准的 10.4%;东部某市 2000 年征地补偿费付给农民的只占征地法定价的 2.7%,剩下的绝大部分被某些基层组织和小团体据为己有。

在某些地方,征用土地款犹如“唐僧肉”,各方刮地皮,征地税费名目繁多,大量“挤占”对农民的补偿,扭曲了政府、用地单位、农民集体和个人之间的土地收益分配关系。加上集体资产管理制度不健全,造成一些地方征地安置补偿费分配混乱。

农民虽然失去了土地,但有些地方针对他们的涉农收费仍未停止,有的地方仍然收取明令取消的各种收费;甚至有的地方擅自搭车乱收费,使得失地农民雪上加霜。

据报道,2001 年 7 月,某乡政府实施集镇规划建设工程,经上级批准,将某村的农用耕地征用约 1 公顷后,给予征地补偿费数 10 万元,经过层层分流,最后“有承包土地和户口的农民,分得 2400 元。仅有户口,无土地的农民,分得 1500 元”。有些地方即使留下一部分资金用于发展集体经济,由于缺乏善经营、懂管理的人才,也不知如何去发展、壮大集体经济,集体资产难以保值增值。更有少数地方由于监督管理制度不健全,少数基层干部把提留出来发展经济的补偿款用于个人挥霍,导致资产严重流失。有经济学家认为,20 多年来通过低价征用土地,至少使农民蒙受了 2 万亿元的损失。

(三)不考虑失地农民实际情况,善后处理简单,农民土地被征用缺乏系统的就业、培训引导,也没有为城市所接纳,被农村和城市双双抛弃,成为现代流民

目前征用土地大都采用单一的货币安置方式,对失地农民的居住安顿、重新就业、生活观念和生活习惯转变等问题,未予充分考虑,往往是以最低的代价获得土地后,便将农民一推了之。农民历来在土地上生产,不需要其它技能。失去土地后,原来的生产技能用不上,就业新岗位所需的能力却没有,为数不多的征地款被花光后,一部分人成为没有土地、没有资金、没有生活保障的“流民”。“乡乡有开发区,村村有拆迁户,老人被圈保命田,却没盼来养老钱。”这句流传于江浙一带的顺口溜,吐露出了一些被征

地农民的辛酸。

三、对解决失地农民保障问题的几点建议

解决失地农民社会保障问题,关键在于建立市场化的农民土地征用机制,统筹考虑征地、产业开发、农民保障、就业、培训。既要加大源头治理力度,在加强法制建设、健全征地机制上下功夫;又要加强对基层政府工作的规范引导,防止侵害农民利益的行为发生;还要加大对失地农民的扶持力度,创造就业机会,变被动补偿为主动,引导农民实现身分转变。目前,尤其是要解决失地群众的困难,加强社会保障工作。

(一)加强管理,严格控制征地

土地是不可再生资源,我国又是一个耕地贫乏的国家,要用占世界总量不足 1/10 的耕地养活占世界 1/5 的人口。同时,土地又是农民赖以生存的基础,征用土地涉及到经济、社会等各方面的问題。因此,要强调“土地是民生之本”,要有节约用地的责任感和紧迫感;要坚决贯彻执行国务院办公厅《关于暂停审批各类开发区的紧急通知》精神,进一步治理整顿土地市场秩序,“实行最严格的土地管理制度”;要完善法律法规,进一步明确征地目的,缩小征地范围。对有禁不止,突击审批,以各种借口拒不纠正违规设立开发区的行为,要追究有关领导和当事人的责任。对已清理出的开发区,该撤销的要坚决撤销,该核减面积的要坚决核减。

(二)规范征用行为,合理补偿失地农民

在很多国家,给予被征地者的补偿往往要超过土地的市场价值,既有利于保证被征地者原有的生活水平不至于降低,也有利于土地资源的优化配置。目前,在江浙等地,已经出台了《关于对失地农民实行生活补贴的实施意见》、《关于做好农户承包地使用权流转工作的若干意见》和《关于实施〈宅基地管理暂行办法〉的有关补充意见》等政策和法规,对保护失地农民利益作出了具体规定,并收到了一定的效果。其它地方也应该根据当地实际情况,处理好土地开发与维护农民群众根本利益的关系。国家可以考虑改革我国现行土地制度,使农民集体所有的土地物权化、股权化。可以借鉴国际经验,制定符合市场经济一般要求的《土地公平交易法》,从法律上支持农民集体所有的土地按照市场效益原则自由流动,保障农民从工业化、城市化中得到合理经济利益。同时,认真执行《土地管理法实施条例》规定,发现土地征用中出现与民争利、暗箱操作等各种违规的做法,要坚决予以纠正;对违反党纪政纪、触犯刑律的,要移送纪检监察、司法机关追究责任。

(三)建立失地农民保障基金,健全失地农民社会保障制度

设立失地农民社会保障基金,专款用于失地农民的社会保险,有助于降低他们面临的风险,促进社会稳定发展。征地中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,为此,可以考虑改革现行的征地补偿和安置办法,修改《土地管理法实施条例》,在土地补偿资金中增加“社会保障基金”内容,为建立失地农民社会保障基金提供法律依据。严格区分公共利益和非公共利益两种征地行为,采用不同的征地补偿和安置标准。对于非公共利益占用农民集体土地,安置补偿除了为农民办理失业、大病、养老等保险方法外,应引入谈判机制,由用地单位和农民集体谈判确定补偿安置费。同时,出台《失地农民保障条例》,从法律法规上保障失地农民的利益。一是最低生活保障。1999年国务院颁布了《城市居民最低生活保障条例》,目前,浙江等省市也出台了城乡一体化的最低生活保障制度。在国家出台失地农民保障的政策前,各地要自觉做好失地农民的最低生活保障工作。二是养老保障。农民失去土地之后,尤其要关心养老问题。失地农民养老保障制度的建立,将对社会稳定、计划生育基本国策的推行起到积极的作用。三是医疗保障。医学科技的进步,提高了医疗服务水平,在保障和提高居民健康水平的同时,医疗费用大幅攀升。高额的医疗费用支出,对失地农民是巨大的压力。因此,医疗保障也是失地农民社会保障的重要内容。四是受教育和培训的机会。美、日等国家都非常重视普通教育和职业培训的作用,以发挥非物质性的社会保障对现代化的重要作用。从 1960 年代开始,美

国颁布了许多关于职业培训和职业教育的法令,通过职业培训,提高了劳动者素质,有利于就业,在一定程度上缓解了失业问题,成为社会保障不可缺少的组成部分。长期以来,我国农民由于缺少受教育和培训的机会,文化素质和知识技能低下,失去土地后,竞争能力十分有限,面临极大的风险。为失地农民提供受教育和培训的机会,既可以提高农民素质,又可以减少保障基金的支出,增加就业岗位。

(四)改革土地产权制度,进行农村土地经营,使农民变股民、市民,变失地为经营土地

要从根本上解决征地中存在的诸多问题,就必须用发展社会主义市场经济的思维模式来探讨农民的土地征用问题。首先要明晰农民的土地财产权。根据产权理论,农村集体建设用地使用权、农用地承包权和经营权都直接来自于农民集体土地所有权,应归属于农民集体土地产权体系中的使用权。因财产的所有权属于物权,使用权则是由这一物权派生的“准物权”。之所以对农地实行“流转”,而不是称为“交易”,并非简单的约定俗成。事实上,“流转”只是在农民土地财产权利缺少应有界定情况下的一种模糊定义。正是在农民土地承包权和经营权缺少法律法规的充分保护下,给“流转”主体通过行政手段强制性剥夺农民提供了机会和依据。所以,应尽快明晰农民的土地财产权,建立和完善农民承包土地所具有“占有、使用、收益、处置”的完整物权制度,切实保障农民土地财产的合法权益。二是建立健全平等的土地交易制度。对经营性建设用地,不能采取强制性征地,应在符合土地利用规划和城镇建设规划的前提下,参照国有土地出让办法,建立健全农民集体建设用地使用权与国有土地使用权并轨入市的交易制度。对协议出让农民集体土地使用权的,无论是出租土地的租金、入股土地的股权,还是转让土地使用权的价格,必须由农民集体土地所有者代表、土地承包经营者和投资方共同组成的协商组织谈判确定,达成的协议须受本集体经济组织成员监督。三是建立公正的农地流转收益分配机制。为了让农民从土地上获取长久稳定的收益,江苏省吴中区重点加快推进了农村社区股份合作社、土地股份合作社和专业合作经济组织这三大改革。该区木渎镇金星村率先成立苏州市第一家农村社区股份合作社,实现当年每户农民分得红利 413 元,次年每股股金分红 930 元,实现了集体增效、资产增值和农民增收。安徽芜湖试行农民集体所有建设用地使用权流转的试点,核心是土地所有权不发生变化,在转让、租赁、作价入股、联营联建、抵押等形式的使用权转移行为期限结束后,土地仍然是农民集体所有。其它地方也可以参照上述经验,对经营性项目所征用的土地,允许原土地所有者和承包者以土地作为资产参与开发和入股经营,获得土地增值带来的收益。对失地农民宜采用土地入股的方式,让他们从土地上得到长久稳定的收益。

(五)加强扶持和引导,解决失地农民就业问题

就业是民生之本,对于失去土地的农民更是如此。从某种意义上讲,解决失地农民的就业问题,实际上就是从根本上解决他们的社会保障问题。要把失地农民统一纳入城镇劳动力市场体系,统一管理,建立城乡统筹就业机制、统一的劳动力市场和劳动预备制。积极制定实施失地农民的保护性就业政策和措施。出台倾斜政策,鼓励自谋职业。尽快把失地农民就业纳入再就业工程范畴,失地农民从事个体经营,实行税费减免。拓宽就业渠道,营造就业空间;大力发展以劳动密集型为主的加工业,支持失地农民开办企业,鼓励用地单位优先安排失地农民。加强就业培训,提高竞争能力。

(六)为失地农民提供法律援助和保障

失地农民是一个社会弱势群体,当他们的权利受到侵害时,往往没有能力支付维护自身权益所需的各种费用。这就要求为失地农民提供法律援助和保障。一方面,有关部门要将解决失地农民保障问题作为实践“三个代表”思想的重要内容,尽快制定和健全有关失地农民保障的法律、法规。一方面,要充分运用现有的法律依据和手段纠正农村土地征用中的种种不规范行为,维护广大农民群众的根本利益。

[参 考 文 献]

- [1] 林善浪,张国.中国农业发展问题报告[M].北京:中国发展出版社,2003.
- [2] 陆学艺.三农论[M].北京:社会科学文献出版社,2002.
- [3] 牛若峰,朱泽.中国农业和农村经济结构的战略性调整[M].武汉:湖北科技出版社,2001.

- [4] 鲍海君, 吴次芳. 论失地农民社会保障体系建设[J]. 管理世界, 2002, (1).
- [5] 杨志彬. 谁来关心失地农民的命运[DB/OL]. 中国财经信息网, 2003-09-03.
- [6] 易 颖. 芜湖土地之变[N]. 南方周末, 2003-09-11.
- [7] 鲁 宁. 农地“转非”中农民得到什么[N]. 21 世纪经济报道, 2003-03-28.
- [8] 仲大军. 中国需要第二次土地革命[DB/OL]. <http://www.dajun.com.cn>, 2003-03-19.
- [9] 葛如江, 潘海平, 王新亚. 失地农民: 城市化浪潮中的新弱势群体[DB/OL]. 新华网安徽频道, 2003-05-09.
- [10] 李 晔, 谭新政. 专家为“失地农民”说话[DB/OL]. <http://www.jfdaily.com>, 2003-09-08.
- [11] 丁蔚文, 沈维农. 对苏州市吴中区初步建立失地农民保障机制的调查[DB/OL]. <http://news.tom.com>, 2003-08-15.
- [12] 新华时评: 城镇开发不能对失地农民“一脚踢”[DB/OL]. 新华网, 2003-03-08.
- [13] 蔡永飞. 征用农民土地究竟应该怎样补偿[DB/OL]. 人民网, 2003-09-31.

(责任编辑 邹惠卿)

Approaches to the Solutions of the Insurance of the Land-lost Peasants

LI Ya-hua

(Wuhan University Business School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: LI Ya-hua (1963-), male, Postdoctoral researcher, Wuhan University Business School, majoring in China's economical reformation and development.

Abstract: According to the statistics from related departments, the amount of the land-lost peasants in China now is over 20 millions. As the speeding of industrializations and urbanization, the population of the land-lost peasants will further increase. In the process of the expropriation of farmlands, some regional governments and departments disobeying the policies and regulations fail to settle the land-lost peasants appropriately, and even contest for interests with the land-lost peasants. Therefore, the land-lost peasants have also lost their jobs and social insurance. They became poorer, and the social stabilization is affected badly. The solutions to the social insurance of land-lost peasants lie in the strict management and better regulation of farmlands expropriation, insurance of compensations and of settlements of the land-lost peasants. At the same time, in order to change the land-lost into the land-managed, and enable the peasants to receive long stable incomes from their lands, the reform of the land policies and the management of farmlands shall be probed into.

Key words: land-lost; peasants; insurance