

失地农民社会保障问题调研与思考

唐爱玲

(陕西咸阳市委党校,陕西 咸阳 712000)

摘要:失地农民的社会保障问题是我国工业化和城市化进程中一个影响面非常广泛的社会问题,是需要重点关注和解决的民生问题,是涉及贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要问题。当前失地农民面临的两大难题是社会就业的出路问题和养老保障的退路问题。根据政府关于失地农民的一系列政策,在实践中必须积极探索切实可行的途径和方法,要确保“以土地换保障”政策的落实到位;要确立失地农民就业优先的理念,逐步实现城乡统筹就业;要充分体现惠及全体农民的“低水平、有弹性、广覆盖”的农村基本养老保障制度的精神,实事求是地制定、完善和落实相关的配套政策。

关键词:失地农民;就业和社会保障政策;社会保障制度

中图分类号:F323.89

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2008)05-0014-05

二元经济结构是由农业社会向工业社会转变的必然结果。随着我国工业化城市化进程的加快,城市周边地区的农民失去了赖以生存、发展和保障的土地。土地无疑是失地农民对城市化的巨大贡献,但是目前失地农民的补偿安置制度和地方政府在解决失地农民出路上的作为不得力和不到位,显然影响到这一群体的民生问题,影响到社会稳定和经济发展的大局。笔者通过在陕西省咸阳市大量调查研究,对失地农民的社会保障问题作了一些思考。

一、失地农民面临的两大难题

由于政府在城市化进程中对失地农民的相关政策配套的不完善,可以说相当一部分失地农民目前处于“进无出路、退无保障”的两难境地。

(一)出路问题

被征地农民一旦失去土地,也就失去了维持家庭可持续生计的主要来源。要切实保障他们的基本生活,根本出路在于就业。从调查情况看,失地农民的就业状况不容乐观,以咸阳市秦都区陈杨寨街道

办事处为例,截止到2006年7月底,8个村10233名失地农民中,劳动年龄段内(男16-60岁,女16-50岁)的有9001人,其中目前暂无业和处于失业状态的有8309人,失业率高达84%。

失地农民就业难,既有自身条件的原因,也是现行征地安置政策不够健全的结果。首先,农民的土地被征用,意味着他们失去了原本所拥有的生产资料,不得不抛弃世代相传的生产方式,而在竞争激烈的就业市场中,他们则明显处于劣势,这集中表现为年龄偏大、文化程度不高和缺乏非农劳动技能三个方面。调查显示,陈杨办劳动年龄段内的9001位失地农民中,初中及以下文化程度的占84.6%,技术缺乏或无技术专长的占88.2%,35-45岁年龄段的占45.6%。上述三大就业弱势,再加上农村就业信息服务渠道不畅等因素,严重制约了失地农民向二、三产业转移。即使已实现了就业转移的失地农民,一旦合同期满或精减人员,他们往往首当其冲被裁减。其次,随着企业用工制度逐渐市场化,目前地

收稿日期:2008-02-24

作者简介:唐爱玲(1965-),女,陕西扶风人,咸阳市委党校副教授,研究方向为管理哲学。

方政府普遍采取货币安置的方式(对失地农民的征地、拆迁、就业等进行的一次性货币补偿)解决失地农民的就业问题,货币安置引发的突出问题是,在大量的失地农民再就业极为困难的背景下,安置补助费远远不能取代以往土地所具有的“最后的保障”^[1]的社会功能,在市场经济条件下,有限的资金难以以为失地农民再造一个可持续生计。

(二)退路问题

养老保障是失地农民普遍担心的问题。对农民而言,土地承载着生产资料和社会保障的双重功能。一旦土地被征用,他们的养老保障便成了后顾之忧。而目前普遍实行的货币安置政策没有很好地解决这一难题。首先,货币安置只是为失地农民提供必要的生活补偿,就业机会则要到劳动力市场上去竞争,而他们的养老需求则没有充分考虑;其次,现行征地价格满足不了失地农民养老保障制度的需要。据咸阳市劳动和社会保障部门测算,仅养老保险一项的费用,若按低标准(全年社会平均工资的17%)缴费、低标准享受的“双低”标准一次性交费方案,每个失地农民的养老保险需要5.18万元,而现行的安置补助费每人只有3万元,缺额2.18万元。再次,一次性货币的补偿金直接发到农民手中,则可能因为他们只注重眼前利益或使用不当,反倒成为对解决养老保障问题的一个不利因素。事实上,调查显示,咸阳市秦都区陈杨办2006年7月20日前,10233名失地农民中,几乎没有人参加基本养老保险。

短期看,失地又失业的农民尚可靠一次性安置费勉强维持生计,实际生活水平不致于明显下降。但长远讲,随着安置费用逐渐用完,失地农民的就业和社会保障问题势必凸现,给社会稳定留下隐患。

二、对失地农民的保障政策

2004年以来,咸阳市政府根据国务院28号文件及《关于进一步完善土地补偿制度的指导意见》等文件的有关精神,为解决失地农民的生产生活问题,制定了一系列的政策,其精神是:

(一)促进就业

第一,把失地农民纳入城镇就业体系,与城镇居民享有同等待遇。市政府有关文件规定:凡劳动年龄段内的失地农民,均可进入城镇劳动力市场,享受

就业培训、择业指导、职业介绍等多种就业服务,在接受职业培训、就业援助、自主创业等方面享受与市区城镇人员、就业困难人员同等政策待遇等。

第二,重点加强失地农民的就业技能培训,提高他们的就业竞争能力。秦都区陈杨办的经验是:以市场的需求和农民的需求来确定培训项目(对失地农民实行菜单式和订单式培训),以竞争选择培训机构(对就业技能培训机构实行面向全社会的招标制),以补贴促进参与(对参加就业技能培训的失地农民按照每人1000元额度予以补助)。据不完全统计,陈杨办通过培训的农民就业率达到了60%以上。

(二)改变货币补偿方式,建立基本养老保险制度

第一是分年龄、多层次、全覆盖的基本养老保障。咸阳市政府规定:对征地时年龄在16周岁以下的失地农民,实行一次性货币安置;对征地时在劳动年龄段内的失地农民,参加城镇职工养老保险缴费能满15年的,给予参加者城镇职工基本养老保险;不能满15年的,参加市政府规定的“低标准缴费、低标准享受”(简称“双低”)基本养老保险金;对征地时年龄在50—60周岁的妇女、又不符合参加城镇职工城镇基本养老保险或“双低”基本养老保险的,参加农村养老保险;对征地时年龄在60周岁以上的失地农民建立基本生活补助制度。

第二是资金筹集主要源于失地农民的土地征用款,个人无需额外缴费。无论是市政府的“两大部分”(70%在征地安置补偿费和征地补偿费中列支,30%在政府土地出让金收益或社会保险后备金中列支),还是秦都区的“四个渠道”(安置补助费、土地补偿费的60%、从级差地租总额中提取20%和从招标采购增值收益中提取部分资金),养老保障资金的融资均直接或间接来自土地收益。

第三是留地安置。咸阳市政府2004年6号文件规定,对失去土地的8个村实行留地安置,即每人35平方米的开发用地,用以解决失地农民的长远生计。

咸阳市的这几项很有针对性的新政策既为为失地农民打开就业出路,又为失地农民提供养老保障,体现出解决失地农民问题的一条求真务实、讲究实效的新思路。

三、对失地农民保障的现行政策中需解决的问题

自20世纪80年代以来,失地农民的安置工作大体经历了四个阶段:第一阶段的做法是招工,第二阶段是定期定额地发放生活费,第三阶段是一次性货币补偿,第四阶段才把养老保险提上议事日程。第一阶段招工安排的失地农民,由于已经转变了身份,是按城镇职工养老保险政策解决问题的。现在的问题集中在第二类和第三类。第二类失地农民每月领取85元或100元生活费,有无工作,政府的生活费必须照发。如果没有工作,这样的待遇又确实太低了。第三类在把一次性货币补偿用完以后,一旦生活发生困难,政府就“难辞其咎”,所以实际上成了一个难以摆脱的包袱。目前主要存在着以下问题:

(一)新老政策的衔接问题

新老政策衔接涉及两个层面:一是养老制度本身的衔接问题,二是失地农民安置政策的衔接问题。

在咸阳这样的经济欠发达地区,目前同时运行着四套养老保障制度,即社会养老保障制度、“双低”基本养老保障制度、农村基本养老保险制度和城镇职工基本养老保险制度。咸阳市目前的做法是根据失地农民的不同情况,让他们分别参加不同的养老保险制度。自新政策实施之日,农民的养老保障关系基本理顺。

(二)失地农民养老保障制度的可持续问题

失地农民养老保障制度的可持续问题,实际上是养老保险基金的支付能力问题。按咸阳市的现行办法,一个失地农民一次性缴纳24128元,达到法定退休年龄就可每月享受263元。按这两个数据测算,预计基金可支持约92个月,亦即7年半。如果按人均预期寿命70岁计算,还差2年半。秦都区按目前的情况测算还有很大缺口,填补这个缺口只有靠政府的财政托底。这一点必须引起必要的重视。

(三)保障失地农民利益与优化投资环境的关系问题

据秦都区有关人士介绍,该区失地农民养老保障制度的方案几易其稿成型后,区五套班子历时一年,先后几次召集镇(街道)领导会议统一思想,才得

以公布实施。一个重要的因素就是,即将实施的新办法会提高征地价格,增加企业用地成本,对企业投资产生不利影响,降低区域经济的竞争力。如何既保障农民的切身利益,又能优化投资环境,是地方政府较为头痛的问题。事实上,秦都区把失地农民享受的最低生活保障金额确定在只相当于当地城镇居民最低生活保障标准上,是平衡各方利益的结果。

(四)就业观念转变问题

目前失地农民邻近城区,陈杨寨村是城中村,出租私房收入可观,经济较为宽裕。据陈杨寨村干部介绍,这里有相当一部分人对苦、脏、累工作不屑一顾,对工资不到800元以上或不坐办公室以外的工作免谈,对政府组织的劳动技能培训抱有无所谓的态度,甚至有相当一部分人存有对政府“等、靠、要”的消极态度。如何帮助失地农民转变就业观念,不能就培训抓培训,而要引导他们增强市场就业意识。

(五)让农民分享城市发展成果的问题

就失地农民这一特定群体而言,咸阳市现行养老保障制度基本实现了全覆盖,在城市化进程中,城市近郊农民无疑也是受益者。然而就长远和全局看,如何使这一制度也涵盖全体农民,如何使失地农民和全体农民能够分享城市化的发展成果,还有很长的路要走。尤其是连片土地被国家征用储备的城市近郊农村,无论是集体还是个人,都是城市化进程的参与者,也理应是受益者。^{[2]57}

四、解决失地农民就业和社会保障问题的几点对策

解决这个问题的指导思想就是要稳步推进农村社会保障体系建设。农村社会保障体系主要包括养老保险、医疗保险、失业保险、最低生活保障等。外地一些城市通过建立覆盖全体农业劳动者的新型农村基本养老保险并为老年农民建立社会养老补贴制度,不仅从根本上解决了广大农民的基本生活,而且减少了征用土地中许多矛盾。因此要适应农村城市化、户籍制度改革的发展需要,必须积极创造条件,加快建立以国家、集体和个人共同负担的新型农村基本农民养老保障体系,加快原有的各种养老保险向城镇保险、新型农村养老保险的接轨,形成城乡相对完善的社会保障制度。

(一) 确保实行“以土地换保障”政策, 建立失地农民基本养老保障制度

“以地换保障”是指从土地征用款中确定一定数额建立失地农民的基本养老保障制度。咸阳市的实践表明, 只要政府坚持科学发展观, 注重城乡的统筹发展, 在土地被征用过程中, 解决失地农民的养老保障问题就能够切实可行。这是因为, 土地征用款是农民失去土地后维持可持续生计的唯一资本, 政府在这种时候积极引导农民投资于养老保障, 是维护他们切身利益的重要举措。^[3]

(二) 更新理念, 制定合理的政策, 促进失地农民充分就业

要确立就业优先的理念, 按照“公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务”的原则, 彻底取消限制失地农民的就业歧视性政策, 清理各种乱收费现象, 逐步实现城乡统筹就业, 使失地农民真正享受市民待遇。

要以强化失地农民培训教育为重点, 着力提高失地农民的素质和就业竞争能力; 要按照“政府促进就业, 个人自主择业, 市场调节就业”^[4]的原则, 制定促进失地农民就业配套政策; 大力鼓励用地单位和个人把合适的岗位优先安排给失地农民; 要制定和完善关于鼓励支持个体私营经济发展的政策, 鼓励失地农民通过非全日制、临时性、季节性工作等灵活多样的形式实现就业。只有切实解决了失地农民的后顾之忧, 才能降低企业吸纳失地农民的成本, 增强失地农民的就业竞争力, 从而为他们的长远发展拓展空间, 进而形成“以土地换保障, 以保障促就业, 以就业促发展”^[2]的良性循环。当然, 建立失地农民基本养老保障制度虽然会增加城市用地成本, 但与政府向社会高价出售的土地相比相距甚远。调查显示, 秦都区陈杨办征地补偿安置费每亩只有6.55万元, 而政府公开拍卖价格每亩在40万以上; 有些村最高的征地补偿安置费每亩只有7.4万元, 而政府公开拍卖价格最高的每亩达到50万元以上。不难看出, 其间级差地租的空间很大。在一定程度上说, “以土地换保障”是对现行征地补偿标准偏低的修正, 除了养老保险以外, 实际上也可以一并考虑解决就业问题和医疗问题。这样才是切实保障“可持续生计”被中断的失地农民权益的良性补偿。

(三) 抓住城市化进程的历史机遇, 积极探索惠

及全体农民基本养老保障制度的框架

从土地被征用的角度看, 农村居民大体可以分成两类人群: 已经失地的农民和可能面临失地的农民。虽然有研究表明, 目前全国失地农民的总数估计在4300万人左右, 每年还要新增200多万人, 如何抓住目前能够“以土地换保障”这一历史机遇期, 从战略高度认识并开始着手探索惠及全体农民、城乡一体化的基本养老保障制度, 是政府应尽早筹谋的大事。这需要处理好以下三大关系:

一是农村中两类不同群体养老保障制度的关系。对于失地农民和可能面临失地的农民, 咸阳市现行低门槛进入的基本养老保障制度具有一定的优越性。今后可能更需要解决的是农民的养老保障问题。事实上, 相对于失地和可能面临失地的农民, 纯粹的传统农民身份的经济实力和抵抗风险的能力最差, 他们的土地又难以变现, 为了真正促进粮食生产, 逐渐地把他们的养老保障一并考虑进来最好。

二是城乡居民养老保障制度的关系。从咸阳市的情况看, 城乡居民中目前并存的四种基本养老保障制度, 即城镇职工基本养老保险、“双低”基本养老保险和农村养老保险以及社会基本养老保险制度并存。四种制度之间如何衔接和过渡, 并融合为一个城乡一体的基本的养老保障制度是新制度设计中需要面对的问题。

三是建立农村居民基本养老保障制度与提升城市竞争力的关系。城市发展需要优化投资环境, 而降低企业发展成本和城市建设成本是重要方面之一, 也恰恰是建立农村居民基本养老保障制度所必须付出的代价。如何在两者之间取得平衡, 是制度设计需要考虑的问题。

我们在完成调研后的初步设想是: 农村居民基本养老保障制度应本着“低水平、有弹性、广覆盖”的原则进行设计。

所谓低水平, 指的是低标准缴费、低标准享受。实际缴费基数、缴费比例和缴费年限, 以居民达到法定退休年龄, 每月领取的养老金应以当地基本生活需求标准为宜, 其数额至少不能低于当地城镇居民最低生活保障标准。这个问题属于政府的基本职责之一。

所谓有弹性, 是指在基本保险的基础上配套设计一个市场化运作的补充保险部分。其缴费水平由

用人单位和个人根据自身经济实力自主确定,可采用个人账户的方式,多缴多得。

所谓多覆盖,体现在农村中各类人员均可参保,尤其是纯粹的传统农民身份也能得到基本养老保险。显然,制度的低水平设计在兼顾提升城市竞争力和各种制度可相互折算转换的同时,也确保了所有农民有条件参与;制度的弹性化处理适应了不同经济水平人群的多元化养老保障的需求。

良好的制度设计需要辅之相应的资金保障。笔者的看法是:政府应及时抓住城市化进程中“以土地换保障”的历史机遇期,放眼长远和全局,着眼于全体农民,尽力筹措可以惠及全体农民的养老保障基金。资金来源可以由以下几部分组成:被征地单位的征地补偿费、政府土地出让金收益提成;政府财政每年专项列支。这笔基金主要用于两个方面:一是

充实基本养老保险制度中基本保险部分,二是对农民职业技能培训费用进行补贴。

总之,失地农民的社会保障问题是我国工业化和城市化进程中一个影响面非常广泛的社会问题,是需要重点关注和解决的民生问题,这就要求各级政府在工作中积极探索切实可行的途径和方法,以科学发展观为指导,制定相宜的系列配套政策。

参考文献:

- [1] 李绍光. 政府在社会保障中的责任[J]. 经济社会体制比较, 2002(5): 64-67.
- [2] 涂文明. 城市化进程中失地农民社会保障模式的选择和建构[J]. 理论导刊, 2004(12): 50-53.
- [3] 赵国辉. 失地农民养老堪忧[J]. 中国保险, 2005(9): 88-90.

Pondering and Research on the Issue of Social Security of Landless Farmers

TANG Ai-ling

(Party's School of Xiangyang, Xiangyang, Shaanxi 712000, China)

Abstract: The issue of social security of landless farmers is very influential in the process of industrialization and urbanization of China, and it is an urgent focus issue in people's life, and it is also crucial to the implementation of the scientific development and the construction of harmonious society. The farmers who have lost their land are confronted with the problems of employment and social security. According to the government's series of policies related to the landless farmers, feasible approaches and means must be explored in practice to ensure the carrying out of the policy of "Exchange land for social security"; The concept that the landless farmers should have the priority of employment must be established, and overall planning of urban and rural employment can be gradually realized; the spirit of fundamental rural old-age social security system benefiting farmers of "low-level, flexible, extensive" can be fully embodied, and a related complete set of practical and realistic policies must be formulated, perfected and implemented.

Key words: landless farmers; policy of employment and social security; rule of social security

失地农民社会保障问题调研与思考

作者: [唐爱玲](#), [TANG Ai-ling](#)
作者单位: [陕西咸阳市委党校, 陕西, 咸阳, 712000](#)
刊名: [西北农林科技大学学报\(社会科学版\)](#)
英文刊名: [JOURNAL OF NORTHWEST A&F UNIVERSITY\(SOCIAL SCIENCE EDITION\)](#)
年, 卷(期): 2008, 8(5)
引用次数: 3次

参考文献(3条)

1. [李绍光](#) [政府在社会保障中的责任](#)[期刊论文]-[经济社会体制比较](#) 2002(05)
2. [涂文明](#) [城市化进程中失地农民社会保障模式的选择和建构](#)[期刊论文]-[理论导刊](#) 2004(12)
3. [赵国辉](#) [失地农民养老堪忧](#)[期刊论文]-[中国保险](#) 2005(09)

相似文献(1条)

1. 学位论文 [杜陈生](#) [北京近郊城市化“失地”农民再就业和社会保障政策研究](#) 2005

论文立足于对近10年来北京近郊城市化过程中产生的失地农民再就业和社会保障问题进行论述,分析近郊由于国家征用农村集体土地进行公益基础设施及房地产开发、工业园区等一些项目建设;政府要求农民在集体土地上进行绿化;乡村集体土地进行非农产业建设三种形式导致农民失地。由于现行政策对土地的多重功能考虑不够,失地农民参加社会保障的资金渠道单一,城乡统筹发展考虑不够,对经济、社会的变化没有留下充足的应对空间四方面不足造成失地农民再就业困难和社会保障不健全。

从北京现实发展实际出发,提出建立城乡一体化劳动力市场就业新机制,多层次多元化的培训机制,扶持集体经济组织发展的制度三种措施来促进和实现失地农民再就业。为有效建立失地农民社会保障政策体系并能有效实施运行,在重新明确保障对象、资金筹措两个基本要素基础上,本着以人为本、提高失地农民的竞争力的理念,提出一是加快土地征用制度改革,二是明确政府、企业和个人的责任,建立政府、集体、个人三方负担的失地农民养老保障体系的资金筹集渠道,三是建立失地农民法律援助、职业教育和技术培训机制,四是在建立失地农民社会养老保险制度、多元化的医疗保障制度、适当水平的最低生活保障制度、就业培训和社会服务的保障制度四项制度的同时辅之建立较为完善的失地农民社会保障的法规体系 and 支撑体系。

通过制度体系框架的构建,归纳出北京近郊区失地农民政策问题解决的思路。

最后,在研究北京近郊城市化失地农民问题的基础上,对金融行业在支持失地农民再就业中的作用,政府在构建和完善失地农民社会保障体系中应起的主导作用作了进一步探讨。

引证文献(4条)

1. [张鹏岩](#), [秦明周](#), [刘鹏飞](#) [我国城市郊区失地农民问题及对策研究——以河南省开封市为例](#)[期刊论文]-[乡镇经济](#) 2009(9)
2. [唐荣伟](#), [温桂珍](#) [失地农民社区安置模式研究——以广西北部湾经济区为例](#)[期刊论文]-[沿海企业与科技](#) 2009(7)
3. [余艳锋](#), [周开洪](#), [周海波](#) [农村土地流转下农民社会保障制度研究综述及趋势分析](#)[期刊论文]-[乡镇经济](#) 2009(8)
4. [魏欣](#), [魏争谋](#) [杨凌示范区失地农民状况调查与思考](#)[期刊论文]-[西北农林科技大学学报\(社会科学版\)](#) 2009(2)

本文链接: http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_xbnlkjdxsb-sh200805004.aspx

下载时间: 2010年6月1日