

我国城市化进程中失地农民安置问题研究

王利军,陈秉谱,杜 英

(甘肃农业大学 经济管理学院,甘肃 兰州 730070)

摘要:随着我国城市化进程速度的加快,失地农民的数量逐年攀升,失地农民在失去土地的情况下面临着生活、就业和社会保障等方面出现的一系列问题。分析了我国在对失地农民征地安置过程中存在着分配不规范、安置补偿费标准低、就业难和缺乏必要的社会保障等问题;对此提出:分配规范化与补偿合理化、拓宽失地农民的就业渠道和完善失地农民的社会保障机制有效途径。

关键词:失地农民;征地补偿;就业;社会保障

中图分类号:F301

文献标识码:A

文章编号:1002-2767(2011)12-0140-03

随着我国城市化进程速度的加快,大量农民将面临着失去土地的残酷现实。以我国目前经济发展的速度推算,今后我国每年大约要有 300 万~350 万的农民失去土地,目前大约有 4 500 万失地农民,到 2030 年失地农民的数量将超过 7 800 万人。由于大多失地农民缺乏在城市生活的必要技能与资金,往往被一些用人单位所排斥^[1],以“土地换就业”的安置方式逐渐失效,而目前征用土地的法律保障制度还不够完善,多数地区的失地农民没有被列入城市三条保障线的救助范围之内,传统的低水平且不全面的征地补偿机制又使大多数失地农民难以凭借自己原有的土地换来必要的生活保障。征地给他们的生活和生存带来了巨大的困难与挑战。

他们多数是大中城市的近郊农民,法律意识与思想形态又不同于一般农民,容易酿成大批农民上访事件^[2]。在农民上访事件中,与土地有关的约占 60%,与征地有关的约占 30%。妥善解决好城市化进程中的失地农民安置问题是维持社会稳定与健康发展的重要保证。

1 目前我国在失地农民征地安置过程中存在的问题

1.1 分配不规范,安置补偿费标准太低

在现行的法律规定中,农地产权权利束中的一些主要产权,比如农地承包权、转让权和使用权等产权在集体、组织与农户等所有者中没有一个是准确的界定^[3]。土地产权没有明确的拥有者,集

体和农民作为征地补偿的对象,在二者的分配方式上也就存在着模糊。这种所有权多元化产权的模糊,再加上集体所有者的数量较多,很容易在征地补偿分配过程中造成纠纷,这是农民与村、乡、组产生矛盾的重要原因之一^[4]。这种不规范具体表现在 3 个层次上:第一是村集体与农民补偿分配混乱,村与村的分配没有形成统一的模式,分配程度与对象也没有形成统一的标准;第二是失地农民之间分配混乱,由于不同村给予农民补偿的依据不同,造成不公平的现象,许多农村则产生较大的抵触心理,出现种种矛盾;第三是乡镇政府参与补偿分配不合法,乡镇政府作为非土地所有者,却参与了补偿分配。体现了农村征地补偿分配的机制不规范。

虽然政府明文规定,补偿后的失地农民的生活水平与补偿前相比较不能有所降低,但是由于种种条件的束缚以及失地农民这一群体自身的特点,在失去生活来源土地的情况下,安置费用满足不了失地农民的基本生活需求。根据《中华人民共和国土地管理法》的规定,征用土地补偿费的标准应为被征用前 667 m² 产值的 3~6 倍,安置补偿费应为被征用前 667 m² 产值的 2~3 倍。还规定补偿费和安置费最多不超过 15 倍或合计不超过 30 倍^[5]。制定一个补偿最低限额在维护失地农民接受补偿的合法权益中起到了积极的作用,但是这些费用按照我国中等城市平均收入计算只能维持二三年的时间。政府在征用土地后,把土地使用权以各种形式转让给开发商一般会达到数十倍或数百倍的增值,而被征用土地的农民确实无法享受这部分增值,使得多数失地农民在几年之后沦为贫困人口^[6]。

收稿日期:2011-10-18

第一作者简介:王利军(1983-),男,山东省青岛市人,硕士,从事区域经济管理研究。E-mail:34747643@qq.com。

1.2 失地农民就业难

土地被征用后,农民失去了最基本的生产资料和生活保障,在失地农民这个群体中,多数人知识水平低,受传统农业思想的束缚严重,没有一技之长,导致了再就业培训难度大、失地农民在招工市场上很难找到适合的岗位、就业质量差、结构性失业普遍等不良现象。尤其进入城市后,更加难以适应城市化的生活节奏,再加上在城市中面对多方面的歧视,难免对新的生活产生心理抵触,只有其中少数人可以通过各种渠道或关系找到一份适合的工作,而大多数失地农民面临着“就业无门”的尴尬境地。

1.3 失地农民缺乏必要的社会保障

农民靠土地养活自己维持生活,大部分老年人在劳动力尚存的情况下仍然可以通过务农来维持生计,子女养老的传统使他们老来无忧,但是土地被征用后,这种传统的养老保障方式荡然无存。而现行的养老保障覆盖面太窄,失地农民的养老保障仍未纳入城镇管理体系中。社保政策规定,养老保险的投保年限最低为 15 a,按照我国现行退休年龄的规定,男性退休年龄为 60 岁,女性为 55 岁,即 45 岁以上的男性失地农民和 40 岁以上的女性失地农民无法参与社会养老保障^[7],这对年龄偏大又没有从事其他工作技能的那部分失地农民来说,意味着丧失了养老保障^[8]。

虽然有些地方制定了保障措施,但是大多是属于短期和低水平保障,而且覆盖较小。得到补偿的农民仅能维持短期内的基本生活,更不必说他们的医疗保险和养老保险等问题。在教育、住房和法律援助等方面,失地农民所得到的社会保障要比城市居民低的多。失地农民在失去了由土地和房屋带来的利益后,又无法与城市居民享受同等的医疗待遇,这就使得他们成为既有别于一般农民又不同于城市居民的社会“边缘化”角色,面临着巨大的社会风险。

2 保障失地农民利益的对策探讨

2.1 分配规范化与补偿合理化

政府应充分认征地补偿涉及到农民的切身利益问题,要保护被征地农民的合法权益。应及时出台一些合理的政策法规,完善土地产权明晰等种种漏洞,明确确定补偿的受益人,在村与村之间,县域空间甚至更广的区域内形成较为统一的分配方式。乡镇政府应退出分配群体行列,不再参与补偿分配。对失地农民今后生活作出系统

合理的推算,制定出能够长远满足失地农民生活所必需的最低标准,保障失地农民的生活水平不下降,各地政府应根据本地区的实际情况对补偿标准进行必要的增补和完善,提高补偿的数额。在补偿内容上,除了土地价值、劳动力安置、青苗损失和地面附着物外,还应该增加在承包期内的土地正常和潜在收益。应该结合农民意愿,根据当前物价和消费水平以及区域的地理位置,经济水平、土地的肥沃程度等因素制定出不同的补偿标准。适当考虑被征用后土地的增值价值,提高补偿标准。在补偿过程中,应加大法律监督,避免寻租行为。

2.2 努力拓宽失地农民的就业渠道

政府进一步统筹城乡劳动力的就业制度,使失地农民在就业问题上与城市劳动力享受同等待遇,为农民创造更多的就业机会。增强失地农民的就业意识,转变他们的观念,适应城市工作,加大他们的就业培训力度,有针对性地开办以市场需求为导向的技能培训班,使失地农民真正学到一技之长,经考核颁发职业资格证书,这样既可以树立失地农民对再就业的信心,又可以提高他们的就业竞争能力。政府要引导和鼓励劳动密集型产业、第三产业和私营企业以短期工的形式雇佣失地农民,使他们在短期劳动中增长才干。鼓励失地农民积极自主创业,政府应支持工商部门和金融机构在税收和贷款等方面上给予失地农民一定的优惠和提供一个相对宽松的政策。

2.3 完善失地农民的社会保障机制

失地农民应该和城市居民一样享受同等的社会保障待遇,不应拿征地补偿金来建立社会保障制度,应建立农村社会保障制度,将土地补偿与社会保障金制度脱钩。为了应对征地补偿金不能满足征地后失地农民基本生活需求这一特征,国家可以设立“失地农民保障金机制”,对这部分失地农民进行必要的援助。完善失地农民的养老保险机制,制定政策法规根据实际情况缩短失地农民养老保险的投保年限。考虑农村与城镇社保体系的衔接与统一,根据实际情况分阶段地将失地农民逐步纳入城市社会保障体系范围之内,为这些失去收入的农民办理养老保险、医疗保险和工商保险社会保障,确保其子女在城市内顺利入学,解除失地农民在生活上的种种后顾之忧。

参考文献:

[1] 王朝华. 如何面对我国农村的失地农民问题[J]. 农业经济,

- 2007(3):59-60.
- [2] 盛高民. 失地农民若干问题探讨[J]. 嘉兴学院学报, 2004, 16(4):31-32.
- [3] 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]. 农业·农村·农民, 2004(12):32-34.
- [4] 谢万贞, 王志凌. 失地农民利益流失的制度分析及其保障[J]. 农业经济, 2008(3):9-10.
- [5] 于维军, 曹桂华. 城镇化进程中失地农民利益保障问题探讨[J]. 中国国土资源经济, 2004, 17(7):22-24.
- [6] 李朔, 叶盛. 土地征收中失地农民安置的法律思考[J]. 农业经济, 2008(12):44-45.
- [7] 付景远. 建立失地农民社会保障的路径研究[J]. 农业经济, 2006(7):40-41.
- [8] 党文娟, 叶晓玲. 失地农民社会保障制度的现状及对策研究[J]. 农业经济, 2010(12):70-71.

Issue on the Resettlement of Landless Peasants in Chinese Urbanization Process

WANG Li-jun, CHEN Bing-pu, DU Ying

(Economics and Management College of Gansu Agricultural University, Lanzhou, Gansu 730070)

Abstract: With the accelerated process of urbanization in China, the number of landless peasants has increased steadily. With losing their land, landless peasants have to face more troubles, including employment, social security and other areas. It analyzed the problems in the process of urbanization in China including distribution of non-standard, low standard of resettlement compensation, difficult employment, lack of the necessary social security and so on. According to the problems it proposed to make distribution standardized and compensation rationalized, widen the channels of employment to landless peasants and improve the effective way to social security mechanism to landless peasants.

Key words: landless peasants; land compensation; employment; social security

《黑龙江农业科学》理事会

理事长单位		代表	内蒙古丰垦种业有限责任公司	董事长	徐万陶
黑龙江省农业科学院	省农委副主任	韩贵清	理事单位		代表
	省农科院党组书记、院长		黑龙江生物科技职业学院	院长	李承林
副理事长单位		代表	宁安县农业委员会	主任	陈庆军
中储粮北方农业开发有限公司	董事长	李录增	农垦科研育种中心哈尔滨研究所	所长	姚希勤
黑龙江省农业科学院佳木斯水稻研究所		潘国君	黑龙江农业职业学院	院长	李东阳
	所长		黑龙江畜牧兽医职业学院	院长	包艳明
黑龙江省农业科学院五常水稻研究所	所长	张广柱	鹤岗市农业科学研究所	所长	姜洪伟
黑龙江省农业科学院克山分院	院长	邵立刚	伊春市农业技术推广中心	主任	郑春江
黑龙江省农业科学院黑河分院	院长	魏新民	甘南县向日葵研究所	所长	孙为民
黑龙江省农业科学院绥化分院	院长	陈维元	萝北县农业科学研究所	所长	张海军
黑龙江农业经济职业学院	院长	孙绍年	齐齐哈尔市自新种业有限责任公司	总经理	陈自新
常务理事单位		代表	黑龙江省农垦科学院水稻研究所	所长	解保胜
勃利县广视种业有限责任公司	总经理	邓宗环	黑龙江八一农垦大学植物科技学院	院长	于立河
黑龙江垦丰种业有限公司	总经理	刘显辉	绥化市北林区农业技术推广中心	主任	张树春
黑龙江农业经济职业学院	副院长	张季中	黑龙江省齐齐哈尔农业机械化学学校	校长助理	张北成