

【应用经济学研究】

健全失地农民社会保障体系对策研究

方立锋

(西安市社会科学院 陕西 西安 710054)

摘要: 失地农民是中国城市化进程中的一个弱势群体。农民失去土地就意味着丧失了生存权、劳动权和发展权。鉴于社会保障体系不健全,失地农民现状堪忧,出路问题和退路问题难以解决。从失地农民的社会保障体系中存在的问题着手分析,认为社会政策价值理念的错位及制度建设的滞后是导致社会保障体系不健全的主要原因。研究表明,解决失地农民的关键问题在于健全法律制度,以落实以就业为支撑的多层次的社会保障体系,这对解决失地农民问题有积极的意义。

关键词: 社会保障学;失地农民;城市化;就业;社会保障体系;价值理念;制度建设

中图分类号:C979

文献标识码:A

文章编号:1671-6248(2007)01-0052-05

Strategy research on improrement of the social security system for losing-land farmers

FANG Li-feng

(Xi'an Academy of Social Sciences Xi'an 710054 Shaanxi, China)

Abstract: During the urbanization, many farmers become the disadvantaged minority due to losing land, which means that the fail to possess the rights of surviving, working and developing. Farmers losing land live in a worrying state which is hard to rush out in the current imperfect social security system. According to the analysis on current problems of social security system, the author sums up that the backward system construction and the misuse of values during the policy making are the chief reasons causing the unhealthiness of social security system. Consequently, the keys of unlocking the door are to improve the legal system and to undergo the social security system with employment-based layers, which will be quite meaningful to settle the issues for losing-land farmers.

Key words: social security sciences; losing-land farmers; urbanization; employment; social security system; values; system construction

0 引言

20世纪90年代以来,城市化进程加快,中国城市化水平迅速提高。有关资料统计的城市化率已经达到40.5%^[1]。不断扩张的城市建设导致土地征用和供给规模不断加大,由此而引发越来越多的农民失却了赖以生存的土地,失地农民逐渐成为新的

弱势群体和边缘化人口,其社会保障问题已经成为突出的社会问题之一。目前研究失地农民的社会保障问题已经成为一个热点,一些专家也提出了一些对策和建议。

本文从失地农民的现状和社会保障体系存在的问题出发,认为社会政策价值理念的错位及制度建设的滞后是社会保障体系不健全的主要原因,并由

收稿日期:2006-10-19

基金项目:陕西社科规划立项课题(05G006S)

作者简介:方立锋(1971-),男,陕西西安人,助理研究员。

此指出解决失地农民的关键问题在于健全法律制度,以落实以就业为支撑的多层次的社会保障体系。

1 失地农民的现状

中国现有的农村人均耕地占有面积不足 0.7 亩,这就意味着每征 1 亩地就要造成 1.4 个农民失去土地^[2]。近年来中国土地征用规模达到了每年 300 多万亩,按人均征地 1 亩来推算,每年大约新增 420 万失地农民,以此推算,全国因征地造成的失地农民大致有 5 500 万人^[3]。在市场经济条件下,农民的土地具有三重功能,即所有权功能、就业和发展功能、生存保障功能。土地被征用后,以上 3 种功能都发生了转移,所有权功能从农村集体转移到国家手中,农民因此也丧失了土地的使用权;农民的就业和发展从农业转移到非农业,需要再创业、再就业;社会保障的功能由于土地的丧失而丧失,只能由农村传统的土地保障转向现代社会保障制度。

在实践中,中国征用农村集体土地后,对失地农民的安置方式主要有招工安置、货币安置和社会保障安置等。招工安置是由政府计划安排用地单位或企业招工指标,将失地农民招收为企业职工。这是计划经济时代的产物,随着市场经济体制的完善和发展,推行难度加大。货币案只是采取“一次性经济补偿”的货币安置方式,一般由政府根据当地的实际情况,发给失地农民一次性补偿安置费。社会保障的安置方式正在探索之中。目前,大多采取的是以货币安置为主的“要地不要人”的安置方式。货币安置是一种生活指向性安排,而非就业指向性安置,对失地农民的居住、重新就业、生活观念和生活习惯转变等问题,考虑不多或未予考虑,因次,对失地农民今后的生活留下许多不可逆转的隐患,尤其不适宜 45 岁以上年龄和劳动技能较低的农民。土地被征用后农民不仅失去土地,也失去最低生活水平的保障,而政府征地补偿标准偏低,农户拿到的土地补偿费大部分将其用于日常费用支出及购置房产,这两项之和占总数的 66.4%。根据对 350 户被征地农民进行的典型调查,2003 年这些被征地农户人均补偿按照当地目前的物价水平,仅能够维持 2.5 年的基本生活。更有甚者,一些强势群体打着“公共利益需要征地”的旗号压低地价,而各个乡村又层层截留,实际到农民手中的补偿费很少,难以从根本上解决失地农民的生活、就业和发展问题。据统计,60% 以上的群众上访事件都是因为城市化过程中失地农民的权益没有解决好而引发的。

农民赖以生存和发展的基础是土地,一旦他们失去土地,政府又没有相应的配套政策和强力措施,失地农民处境必然艰难。失地农民的劳动权利得不到保障。农民的“工作”在土地上,失去土地就等于从有保障的农耕就业模式向激烈的市场化竞争就业模式转移,但农民的自身素质、掌握的技能又无法让他们适应市场竞争,其结果是失去土地就等于丧失劳动权利。

失地农民的生存权受到挑战。现行失地农民的征地安置补偿费偏低,普遍只能维持 3~5 年,此外,作为失地后解决生存之道的就业遭遇困难,其生存权受到挑战。失地农民的发展权得不到保证。生存权是发展权的基础,在生存权无法保证的情况下,发展权只能是空谈。在最低生活保障都有困难的情况下,就不要谈创业、接受再教育及完成子女的教育,而医疗、养老等社会保障更是空白。

2 社会保障体系现存问题和成因分析

目前,党中央提出以科学发展观来构建社会主义和谐社会,把坚持以人为本和经济社会全面、协调、可持续发展统一起来,强调按照“五个统筹”的要求推进改革和发展。在此基础之上,一些省份和地区针对失地农民问题积极探索安置办法,开始了失地农民社会保障制度的实践。但是,这些探索仍停留在初级阶段,存在诸多问题。

2.1 失地农民社会保障体系存在的问题

各级政府重视的力度不够,严格地讲,目前各地几乎还没有真正建立失地农民的社会保障制度。“社会保障体系是指一个国家或地区法定的社会保障制度所涵盖的全部内容、范围和项目构成的整体。他通过对国民收入的分配和再分配,保障全体公民基本生存权利并不断提高人们的福利待遇水平,是社会文明、进步的标志。”^[4]现在所有关于社会保障体系的实践只能称为“生活保障”制度,其与以社会性、福利性、公平性和互助性为本质特性的“社会保障”相差甚远。

失地农民的社会保障缺乏制度性和法律性保障。有关失地农民的社会保障制度目前尚缺乏法律和制度的明确规定,各地的具体措施有所差别,尤其是缺乏统一明确的监管机制、运行机制。其中的运行、管理、监督等制度处于混乱无序、于法无据的状态,更不能实现基金的保值增值。

现有保障方式单一,水平过低。从目前各地推行的失地农民的保障方式来看,最主要的是提供一

定程度的养老保障,而医疗保险和最低生活保障金及失业救济金等其他保障方式则鲜有涉及,为失地未就业农民提供专业培训、知识技能学习等非农产业素质的保障制度也只是在极个别地方实行。

各级政府对失地农民的就业问题重视不够。就业是民生之本,农民失去土地就等于失业,就需要再就业、再创业。但是,中国农民缺少平等的受教育和职业培训的机会,整体文化水平低、职业技能差。从以下失地农民的文化程度调查表(表1)和失地农民技能结构调查表(表2)可以看出,小学文化程度以下占72.5%,无职业技能的男性占54.26%,女性占60.25%,且年龄越大比例越高。在课题调研中,有97%的失地农民认为求职中遇到的首要问题是文化水平和劳动技能低。在市场经济的今天,又面临着经济全球化、产业信息化的严峻挑战,这对城市

化进程中处于弱势地位的失地农民来说,无异于雪上加霜。即使经过技能培训和就业安置,让他们和城镇劳动力同处于一个就业竞争市场,失地农民也很容易再次失业。所以,就业保障政策是解决失地农民问题的一项长期工作,是构建失地农民社会保障工作的重点和难点。

表1 失地农民文化程度调查 %

文化程度	人数	比例
小学以下	2	5.0
小学	30	9.0
初中	216	58.5
高中	98	27.3
中专	9	3.0
大专以上	5	1.6
总计	350	100.0

表2 失地农民技能结构调查 %

技能	男	女	16~30岁	31~40岁	41~50岁	51~60岁
有技能证书	7.46	4.5	15.49	4.75	0.35	3.85
有一技之长	36.91	33.02	41.02	39.9	29.41	18.45
无职业技能	54.26	60.25	36.3	55.53	70.20	77.67

2.2 失地农民社会保障体系存在问题的成因分析

2.2.1 理念方面的原因

社会价值理念是决定整体社会价值取向的指导原则。社会政策中的价值理念至少包括市民权、基本需求、平等、自由、公正、积极行动、利益表达等^[5]。在城市中生活的失地农民,政府官员并未在社会政策的价值理念上给与其文化的认同和市民的待遇,大部分人在心理上仍旧认为他们是农民,排斥他们的市民权。构建以人为本的和谐社会,就是要使社会政策由“克服贫困”走向“消除排斥”。^[9]因此,对于失地农民的社会政策在社会价值层面上至少应体现社会公正、以人为本、消除排斥、公平对待、一视同仁的理念。

政府责任理念的错位导致政府职能的缺位与政府行为的越位。现行社会保障体系过分依靠行政力量,将社会保障体系的构建、运作与完善统统系于政府行为之上,形成了政治与经济间的不少矛盾。高度集权的社会保障体制本身会构成对经济市场化的障碍,也会造成对保障社会化的排挤。

政府职能的缺失表现在保险费的征缴上,政府有着不可推卸的责任,这种关系只能依靠行政关系为核心来构建。然而,现行社会保障体系运行在很长一个时期内,政府部门对社会保险费征缴的执法力度较弱。另外,在现有的社会保障体系中,政府往

往舍农村而取城市,因为城镇的社会保障资源相对较多,容易做出成绩。政府走了这样一条城市到农村的路线,使得本来最需要保障的农民,尤其是失地农民,往往多数得不到保障。而政府在社会保障中的“越位”则表现在政府过多地参与社会保险的经办和管理,难以完成“使社会保障基金保值增值的任务”。组织机制上的准行政属性使得现有的社会保障机构的问题在于,一方面出现了与一些政府部门相类似的官僚主义弊端;另一方面又极易误入一味追求地方利益、部门利益、讲求经济效益而忽视社会效益,甚至背离组织公益价值的路径。

2.2.2 制度层面的原因

二元制的户籍制度使广大失地农民基本处于无保障状态。长期以来,中国实行的二元制户籍制度将公民分为城市居民和农村村民两大身份系列的规定。在这样的体系框架内,城镇居民不仅能够享受到养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险等社会保险,还可以享受到最低生活保障等社会福利,这些社会保障项目虽然标准不高,但大体能够保障城镇居民的基本生活需求。而这些基本社会保障待遇,农民是基本享受不到的,即农民被排斥在社会保障体系的保护之外。农民在失去土地之后,有些地区将失地农民转为城市居民,但大多数地区并不将其和城市居民的

社会保障待遇等同起来,而未转化为城市居民的失地农民其社会保障则基本上无人问津。

立法滞后使得失地农民社会保障体系的建立无法可依。虽然,在近几年的社会保障体系建设中,制定规则、照章办事已经越来越被政府部门所重视,但是很大一部分规则出自地方政府下属的职能部门,其表现形式也多为“通知”、“意见”、“办法”等,大多属于政策性文件,但是政策的稳定性远远不如法律。由于涉及社会保障的政策性文件政出多门,政策间的冲突难以避免,为了解决政策间的冲突,很多政策性规则不得不朝令夕改。

缺乏程序性规范使失地农民社会保障制度措施的可操作性不高。由于受到传统的“重结果轻过程”的理念影响,现行社会保障体系内的制度规范,往往只规定应当做什么事情、不应当做什么事情,却很少规定如何做和如果不做、如何追究责任等程序性问题。这种缺少程序性规范的规章制度,往往使执行者拥有过大的自由裁量权,这种自由裁量权的滥用必然导致背离社会保障基本理念的行为大量出现。而这种不符合社会保障制度要求的行为,又因为缺少程序规范而很难获得法律上的救济。缺少了程序保障,缺少了救济途径,失地农民的社会保障权形同虚设。

3 建立健全社会保障体系的对策

“社会保障是一项社会安全机制,它通过提供物质帮助,可以保障社会成员的基本生活;同时,社会保障又是一种收入再分配方式,它通过转移支付可以调节社会成员之间的收入差距,促进社会公平与稳定,实现社会和谐。”^[7]

要达到以上目标,只有通过政府的积极主导才能完成。尤其是在中国,只有政府才能赋予各项政策以合法的地位,并且强制推行。

3.1 制度先行,构建“一体两翼四轮驱动”的失地农民社会保障目标体系

有无完备的法律规范,是一个国家社会保障制度成熟与否的一个基本标志,只有体制、机制、法制“三制”健全完善,才能保证社会保障事业的顺利发展。社会保障制度的改革、运行、管理只有以法律为依据,才能公平、高效、健康、有序地发展。国家应尽快制订统一的有关失地农民社会保障的法律制度。

在社会保障目标体系方面,建议建立以社会保险为主体,以企业补充保险和失地农民个人储蓄保险为两翼,社会救济、社会福利、社会优抚、社会低保四轮驱动的社会保障体系。

3.2 就业保障政策是失地农民社会保障政策的重点
农民失去土地,也就失去了维持家庭生计的主要来源。解决这一问题的根本出路在于就业。解决失地农民的就业问题,政策的着眼点应放在以下3个方面:

开拓就业渠道,为失地农民创造更多的就业机会。政府应要求征地的企业单位优先向失地农民招工,应有计划的组织劳务输出,引进一些劳动密集型的企业,大力发展第三产业,降低就业门槛,增加就业机会。

建立劳动者技能培训体系,提高农民素质。政府应该加大对失地农民的教育投资力度,根据劳务市场的职业需求和职业技能要求,帮助农民分析未来经济形势、产业和就业结构,引导失地农民进行学习和接受培训。

政府鼓励失地农民自谋职业和自主创业。政府应对自谋职业和自主创业的失地农民加大政策扶持力度,如:免收营业税3~5年;简化工商执照办理手续,免收工商税;创建贷款担保基金,对创业资金不足的失地农民提供小额贷款等项措施。

3.3 建立多层次的社会保险政策是构建失地农民社会保障体系的核心内容

养老保险是解决失地农民后顾之忧的基础性工作。传统的家庭养老模式在中国持续了几千年,而且约定成俗已成为社会规则。农民失去土地,不但造成当代人没有了生产资料,而且也造成了后代无田可种,断绝了子女依靠种田生活和供养老人的基础。因此,应将失地农民的户籍转为城镇居民,养老保险制度可以效仿城镇居民现行的养老保险制度运作,即对于男性年满60周岁、女性年满50周岁,达到法定退休年龄的失地农民,由政府为其一次性缴纳15年养老保险统筹费,这部分人从征地后的下一个月即可以逐月领取基本养老金;对于男性年满45周岁但不满60周岁、女性年满40周岁但不满50周岁的失地农民,由政府为其一次性缴纳15年养老保险统筹费,但需达到法定退休年龄后方可逐月领取基本养老金;对于16~45周岁的男性、16~40周岁的女性失地农民,由政府为其缴纳一定年限的养老保险统筹费,其余年限的费用由其自行解决(缴纳年限应根据其实际从事农村劳动的时间,按每2年折算为1年缴费时间的方式确定,但最多不超过15年);对于征地期间未达到法定劳动年龄的人员,待其达到劳动年龄后,按照城镇新成长的劳动力进行管理。

资金来源应由政府、集体和个人共同承担。其

中政府出资部分不低于保险资金总额的 40%, 并从土地出让金中列支; 集体补助部分不低于保障资金总额的 35%, 从土地补偿费中列支; 个人承担的部分从征地安置补助费中抵交。集体和个人缴纳的费用进入个人专户, 政府补助金进入社会统筹基金, 实行个人专户与社会统筹相结合的制度。

医疗保险是失地农民抗御风险的重要手段之一。应当坚持因地制宜的原则, 建立多形式、多层次的医疗保障制度, 并建立国家、集体和个人共同投入、风险共担的机制, 以及为失地农民建立相应的社会医疗救助制度, 引导企业、慈善机构及个人等多方面的捐助, 用以充实失地农民医疗救助基金。争取尽快建立起新型医疗合作保障制度, 规范新型合作医疗的筹资、运行、监管等机制。

最低生活保障制度是现代社会保障制度的重要环节, 是公民的生存权得到保障的重要体现。失地农民作为社会弱势群体, 最低生活保障是他们最基本的生存权利。政府应科学地确定最低生活保障线, 建立多渠道的资金筹集机制, 保证失地农民的最低生活水平。

4 在失地农民获得城市居民的基础上, 保证其市民权、重视人文关怀

目前, 部分失地农民虽然在制度上获得了城市户籍, 但其社会权利的拥有状况并没有因此改变多少。政府应该对全体社会成员一视同仁, 法律保护所有国民平等的社会权利^[8]。政府在充分保证失地农民市民权的基础之上, 也应逐步改革二元制的户籍制度, 逐渐将教育、就业、保障等各项社会权利与户籍分离, 体现对人的价值的尊重。

中国长期以来存在着“重制度设计, 轻制度背后的观念研究及转变; 重物质帮助, 轻人文关怀; 重人的生存权的维护; 轻人的潜能的开发; 重效率的提高, 轻平等的关注。”^[9]失地农民从农民转变为城市居民, 不仅在生活方式上有一个适应的过程, 更重要的是在心理和观念上的转变也有一个长期的过程。因此, 构建和谐社会, 要加大对失地农民的人文关怀。

5 结 语

加快农村合作医疗组织的立法, 同时明确农村合作医疗组织是非营利性组织, 它以保障和满足农民的利益为首要目标。

建立以个人筹资为主、集体扶持、政府适当支持的筹资机制, 多渠道筹集资金。针对农村合作医疗

的资金筹集、管理和使用的各个环节, 要制定科学、严密且便于操作的管理制度。

对资金本着管理、监督两条线的原则, 并保证合作医疗组织的财务公开和透明, 定期向社会公布, 广泛接受群众监督。

合理界定保障对象享受最低生活保障待遇的, 只能是那些生活水平一时或永久地低于或等于国家公布的最低生活水平的人群。只要符合条件, 不得以失地农民曾获得高额的土地征用补偿费而将其排除在外。

科学地确定最低生活保障线标准须从维持基本生活的物质需要、当地人均国民生产总值和人均纯收入、地方财政和乡镇集体的承受能力等多方面综合考量, 在此基础上确定一个较为科学的标准。最低生活水平在不同的地区之间可以存在一定差异。

建立多渠道的资金筹集机制。中国农村居民最低生活保障金是由财政和乡镇、村民委员会集体经济共同负担的, 各级政府要及时调整财政支出结构, 增加对低保资金的投入, 执行“年度预算、定期拨付、年终决算、结余流转”的运行机制, 同时还必须辅之以社会化帮扶的渠道募集资金。

参考文献:

- [1] 陶 然, 徐志刚. 城市化、农地制度与迁移人口社会保障——一个转轨中发展的大国视角与政策选择[J]. 经济研究, 2005, 51(12): 45-46.
- [2] 韩 俊. 将农民土地集体所有制界定为按份公有制[N]. 中国经济时报, 2003-11-11(3).
- [3] 童 星, 张海波. 农民工社会政策及其建构[J]. 社会保障研究, 2006, 19(4): 47-52.
- [4] 齐海鹏. 社会保障教程[M]. 大连: 东北财经大学出版社, 2006.
- [5] 李钦涌. 社会政策分析[M]. 台北: 台湾巨流图书公司, 1994.
- [6] 傅如良, 钟超美. 论农村社会保障的公平价值[J]. 长沙理工大学学报: 社会科学版, 2006, 21(3): 16-20.
- [7] 段进朋, 高维岳. 中国农村经济组织形式创新的必要性[J]. 长安大学学报: 社会科学版, 2006, 8(4): 50-55.
- [8] 段联合, 王再全, 纪红青, 等. 城镇化建设中土地征收的相关问题[J]. 长安大学学报: 社会科学版, 2006, 8(2): 26-29.
- [9] 常平凡, 邢保荣. 论农业和农村产业结构调整的依据[J]. 山西农业大学学报: 社会科学版, 2002, 3(1): 37-39.
- [10] 陈良瑾. 人文精神与社会福利[J]. 中国民政, 2002, 12(11): 44-46.