

城市化过程中的农地征用及农村社会保障机制

彭小兵^{1,2}, 熊 晓²

(1. 重庆大学 农村金融与人力资源研究中心, 重庆 400030; 2. 重庆大学 贸易与行政学院, 重庆 400030)

摘要:城市化进程使中国经济和社会发展不断加快,但在发展过程中遇到了一系列问题和障碍,严重阻碍了中国的城市化发展。本文主要对现有农地制度以及农地征用和承包制度在加速城市化条件下面临的主要问题进行研究,包括当前财政、行政体制下农地征用机制与失地农民补偿标准,就业和社会保障安排,城市外来迁移人口的社保,户籍安排及其与农地关系问题等。研究认为,建立健全中国社会保障机制是城市化顺利进行的基础和保障。

关键词:城市化;农地制度改革;社会保障机制

中图分类号:F061.5

文献标识码:A

文章编号:1008-5831(2006)06-0001-05

随着中国经济建设的快速发展和农村城市化进程的加快,农村集体土地被大量征用,失地农民越来越多。城市化进程中农民流失的不仅仅是土地,随着土地的流失,而相应的社会保障机制滞后或不健全,他们成了游离在“农村”与“城市”边缘的弱势群体,随时有可能激起社会新的矛盾和冲突。本文将通过对中国城市化进程现状的了解和分析,揭示城市化、农地和社会保障制度的内在关系,对城市化过程中的农地制度改革及其相关的社会保障问题的解决提出建设性建议。

一、城市化进程中的农地征用及社会保障问题

从某种意义上说,人类文明史也是一部城市发展史和城市化进程史。城市化是以农村人口向城市迁移和集中为特征的一种历史过程,表现在人的地理位置的转移、职业的改变以及由此引起生产与生活方式的演变,既有看得见的实体变化,也有精神文化方面的无形转变^[1]。对于拥有数量庞大农民的中国来说,要实现文明富强和解决“三农”问题,通过走城市化道路,使庞大的农村人口变为城市人口是一条重要途径。在中国城市化过程中,数以亿计的农业劳动力向非农产业的转移以及农村居民向城市居民的转变,可能是人类有史以来规模最大、影响面最广同时也是难度最大的一个社会变革。对中国来说,其中一个重要的问题就是大量土地资源甚至是耕地被大量占用,越来越多的农民从土地上被剥离出来,一个新的社会群体——失地农民产生,随之出现的农地制度改革和失地农民社会保障机制等一系列问题值得政府和社会关注。

收稿日期:2006-10-16

作者简介:彭小兵(1976-),男,江西福安人,重庆大学贸易与行政学院讲师,博士,硕士生导师,主要从事政府经济与管理研究。

(一) 中国城市化进程中的农地征用及农民失地补偿问题

中国长期以来一直是一个传统的农业国家,农业是否稳定、农业是否发展关系到整个国家的长期稳定和发展。中国新民主主义革命胜利之后,进行了农村土地制度的改革,废除了几千年来的封建土地制度,使农村生产力得到了极大的提高。在党的十一届三中全会精神的指引下,中国在20世纪80年代建立了以土地承包经营为主体的家庭联产承包责任制,使中国的农村土地制度又经历了一场重大的革命,从此土地承包经营权成为中国农地制度的核心。土地承包经营权是指在农用土地集体所有的前提下,集体组织成员和集体经济组织通过签订土地承包经营合同而获得的在一定时期内,在政策法律的允许范围内经营农用土地的权利。这一制度也是中国20年来在农村土地制度上的最大的创新。

然而,中国现有的农地制度自推行家庭承包制以来,就再没有进行任何实质性变革,农村土地制度的改革远远滞后于城市改革,这是中国城乡二元经济结构和社会结构赖以形成乃至三农问题积重难返的一个重要原因。也正是基于此,尽管中国整体的环保及包括土地在内的资源、能源压力严重制约着工业化和城市化,但中国近年来还是出现了以“市场化带动论”为出发点的大规模城市化进程。

中国的城市化是在农村土地集体所有制背景下发生的。中国的土地征用是指国家为公共利益的需要将集体土地强制转换为国家所有的行政行为。中国现行土地征用制度由《土地管理法》有关条款、《关于加强征地管理工作的通知》(国土资发[1999]480号文件)、《征地土地公告办法》(国土资源部2000年第10号令)等构成。尽管征地制度承认农民拥有集体土地所有权,但却没有明确规定农民集体作为土地所有权主体的构成要素和运行原则,没有明确产权代表和执行主体的界限和地位,也没有解决农民集体与农民个人的利益关系,再加上在实际操作中,国家和地方政府容易受经济利益的驱动,往往为了进行商业性经济建设也动用

征用权,将经济建设也归为公共利益的行为,进而广义化了公共利益的涵义。这种土地制度存在诸多缺陷,致使国家强势阶层利用强制性的土地征用政策对农民的土地使用权、收益权和处分权等权益进行剥夺,土地所有权利益得不到充分保障,不仅使农民的土地集体所有权虚置,也导致土地征用权的滥用,大量耕地被侵占,耕地得不到有效保护。

不仅如此,现行土地征用补偿和安置也存在问题,失地农民的未来生存状况常常引人担忧。由于国家才是农村土地的终极所有者,因此国家实质上垄断了农村土地的一级市场。城市化中农村土地的转让都要先由国家征用变为国有,然后按市场价出售。尽管现行土地征用制度规定了征地补偿费和安置补助费的计算方式,但城市化中国家征地所具有的行政强制性、垄断性,把农民排斥在土地增值收益分配体系之外,农民既不能决定土地卖与不卖,也不能与买方平等谈判价格。具体表现在:一方面,由于现行土地征用补偿费的规定是以农业经营收入作为参照,可中国现阶段农业经营收入还相当低,因而补偿范围显得过于狭窄,没有充分考虑征地给农民带来的福利损失、安定损失、事业损失等因素;另一方面,现行的补偿实际上只是体现了对土地资源属性的补偿,但对农业用地转为非农业用地后的土地使用权的价值却无法体现。因此,现行土地征用对失地农民的补偿机制还不完善,既大大低估了土地对于农民的重要性,又影响到了失地农民转为城市居民后的生活。由于征用补偿标准低,失地农民所获得的土地补偿费不足以创业,又没有建立合理社会保障制度,导致失地农民成为了无地可种、无正式工作岗位、无社会保障的三无人员。

(二) 失地农民的就业和农村社会保障问题

预计从现在到21世纪中叶,中国的农村将逐步完成城市化的发展过程^[2]。届时将有更多失地农民处于尴尬境地。农民由于失去了赖以生存的土地,不得不从事其他行业的工作以谋求新的生存和发展机会。可是,农民受自身素质的限制,大多数人将很难在城里找到合适的工作岗位。在城市化进程中把征地安置补偿费支付给农民个人,仍然

难以解决失地农民的生产生活问题,有专家估计,失地农民再次就业率不到20%。农民拿到补偿费失去土地和国企职工买断工龄走出工厂一样,实际上都属于失业,但是工人参加了社会统筹保险,没有社会保障的农民的后顾之忧远比工人要大。显然,由失地又失业的农民构成的、游离于城市和农村边沿的特殊社会群体,其弱势程度远远超过城镇弱势群体。

社会保障体系虽然在城市已有了很大的发展,但在广大的农村则很不完善,城市化进程中该体系的建设远远滞后,甚至在不少地方原有的萌芽体系也已瘫痪。中国长期以来实行的是二元化城乡经济结构,农村保障以群众互助和国家救济为主,其保障水平明显低于城市,土地便是他们生活的主要来源。城市化其实就意味着失地农民不但失去了他们生活的保障,更失去了与土地相关的一系列权益。他们处于既不是农民,也不是一般的市民,沦为国家、集体、社会“三不管”地步的尴尬境地,什么福利、待遇都没有^[3]。

(三)城市化进程中的户籍安排及农村劳动力转移问题

劳动力自由流动是农村城市化中农村劳动力顺利转移的前提,但中国现行的城乡分割二元户籍制度,却成为阻碍人口迁移和农村人口向城市自由流动的一个重要因素。世界城市化和现代化的历史表明,没有劳动力的自由迁移,就没有农村的工业化和农村人口的城市化。在户籍迁移管理上,采用政策和指标的双重控制,限制了人口自发性流向非城市化区域的其他城镇,使得农村居民难以到更有发展机会的其他城镇落户,而没有城镇户籍将在就业、子女入托及就学等方面受到歧视,进而阻碍着农村居民向城镇聚集,延缓了农村城市化的进程。城市化过程中的农地制度改革,还应该包括城乡分割的二元户籍制度的改革。

二、城市化进程中的农村社会保障机制的建设

(一)城市化进程中强化农村社会保障制度建设的重要性

随着中国城市化进程加快,农村耕地占有量日益减少,农民收入停滞不前,再加上既有的城乡差别持续拉大,农业生态环境严重恶化,在今后相当长的一段时期内,人地关系将高度紧张。由于城市化进程中失地农民社会保障严重滞后,这种人地关

系高度紧张不仅给城市化进程带来严峻挑战,而且将带来潜在的社会问题和产生十分严重的社会后果,可能对农村社会稳定将构成长久的威胁。

21世纪中国的农地被赋予了太多的责任,如减轻就业压力、提供生存保障、保障粮食供应等,也承载着诸如社会保障、经济发展及其在一定条件下的社会管理和社会稳定等太多的职能。传统上农民把土地看成自己生存发展的基础,是面对生老病死和各种自然灾害时的最后保障线。在城市化进程中,没有了土地保障和享受着滞后且不规范社会保障的失地农民,可能成为一种既被农村遗弃又被城市排斥的“双边缘”人群。这个边缘群体的存在无疑将是产生种种社会问题的根源和城市化进程的障碍。

城市化道路顺畅和农民境况改善的迫切性,或者说中国城市化进程的持续、健康、稳定发展的迫切性,要求建立较完善的农村社会保障机制。社会保障体系的完善程度,既是一个国家物质和精神文明进步程度的反映,又是社会稳定和经济发展的有力保障。

目前,在中国沿海发达地区城市化进程中已采取了一些社会保障办法。譬如,被征地人员养老保障制度,农村最低生活保障体系,农村新型合作医疗制度,以及村级集体保障制度。这些社会保障办法较好地为农村的困难群体提供了一定程度的保障,为城市化进程、社会稳定和发展发挥了积极作用。但仍有不足,如不仅保障程度偏低、存在很多保障漏洞,同时也给村级集体经济带来较大压力,实践中还要加以完善。

(二)城市化中农村社会保障制度建设的路径选择及政策建议

如前所述,中国在城市化道路上遇到的一系列问题已经严重阻碍了中国城市化进程,影响到中国社会经济的进一步发展和社会稳定。必须在采取调整和完善现有城市化方针,深化土地征用制度改革,完善社会保障制度等方面下工夫,以促进城乡人口合理流动、稳步推进中国城市化的进程。

1. 统一社会保险的管理

社会保险的管理以立法作为前提,逐步改变目前机构重叠、业务交叉、不同部门争执和矛盾突出的状况,成立特定的机构对农村养老保险事业统一管理规划,综合协调。

2. 农村土地国家征用的规范化和土地流转的市场化

建立土地测量评级制度、土地估价制度及土地交易制度,使之有利于土地作为生产资料的市场化,城市化中政府或开发商依据土地的市场价格给予失地农民经济补偿,提高补偿标准。西方发达市场经济国家或地区,征用农民土地一般按市场价格对失地农民进行合理且满意的补偿。城市化进程中,土地征用费和土地赔偿款构成失地农民的全部补偿费用,土地征用费大体等于土地价值,土地赔偿款是对失地农民因土地被征用而造成的经济及其他损失的补偿。

3. 强化政府的财政金融服务支持力度

强化政府的财政金融服务支持力度,可考虑要求从政府购买土地的开发商为失地农民缴纳大部分社会保险金额^[4]。对于城市化中的失地农民,可以考虑由征地单位按照当地城、镇保险标准为失地劳动力一次性交纳至少15年的基本养老保险和医疗保险费,为失地劳动力办理“农转非”手续。同时,征地单位应在安置补偿费中再给予失地劳动力一次性生活补贴,其标准可参照城市失业人员生活补贴标准的方法执行,以缓解失地劳动力“农转非”后不能立即就业或需要劳动力再培训额外支出而产生的生活困难。

4. 完善国家社会保障制度,把失地农民纳入社会保障体系

首先,最低生活保障是国民应该享有的基本权利,中国的失地农民最低生活也应加以保障,并纳入城镇低保体系;其次,建立失地农民的养老保障制度和医疗保障制度;再次,加大失地农民接受再教育和再培训的政府投入,农民失去了土地又由于自身素质的缺乏很难实现再就业,政府通过转移支付增加对失地劳动力提供再教育和再培训的投入,可以在一定程度缓解失业问题;最后,建立健全城市化进程中失地农民法律援助体系。总之,建立城市化进程中失地农民社会保障体系,既可保障农民基本的生存权与发展权,又可促进社会稳定发展。

5. 改革现行户籍制度,创造和维护人口迁移中公平发展的环境

现行户籍制度是阻碍城市化进程中人口流动的一个重要因素。可以考虑实行户籍登记制度,以居住地为标准登记小城镇及中小城市的人口户籍,

使得所有的农民能够平等地与城镇居民一样的享有上学、就业和其他政治、经济权利。同时,在尊重农民自己的意愿和选择的前提下积极引导。政府的责任是保证整个社会的公平,创造和维护一个公平发展的环境,保证城市化中公平的迁徙、居住、就业、发展权利,减轻城市化进程中农村劳动力转移的费用、负担,改善失地劳动力参与城市劳动力市场竞争的条件,以经济发展和经济结构的调整来带动就业的增长。

6. 构建小城镇工业体系

城市化中小城镇工业体系的构建,重点放在农产品深加工和精加工方面,使之成为城市化进程中失地农民向城镇转移和实现就业的重要渠道。不过,城市化中中国农村工业的转化这一社会重组过程不能摹仿西方资本主义工业化的方式,而应建立在失地农民们“合作”的原则和基础上,以使城市化带来的经济发展惠及最普通的广大农民,而非集中在少数资产者手中。显然,农村城市化模式,应该是有助于恢复并重建现代化乡村工业经济,反过来又以农村工业化带动农村城市化,由农产品加工业向发展现代新型工业过渡,构筑和城市工业互相补充、有机结合的农村工业体系。

三、结论性评价

中国目前正处于经济高速发展、城市化进程加快的发展阶段,也是建设社会主义新农村和解决“三农”问题的关键时期。此时,城市化中建设用地的扩张难以避免,而失地农民是城市化进程的必然产物,显然,由城市化带来的这样一个新的边缘群体无疑是社会的最弱势群体,隐藏着重要的社会问题。中国要全面推进城市化进程,实现全国人民的幸福、安康和国家的富强,就必须解决好城市化进程中的农地制度改革及其社会保障机制问题。规范政府的土地征用和土地流转中的市场交易行为,是建立健全城市化进程中失地农民社会保障机制的基础,而完善国家社会保障体系、创造和维护人口迁移中公平发展的环境、强化政府的财政金融服务支持力度以及构建小城镇工业体系是农地制度改革和完善农村社会保障机制的关键。目前,中国的城市化还处于比较滞后的阶段,在这个过程中我们要面对很多新事物,新的问题也在不断产生,我们在借鉴外国先进解决方法的同时,更要站在广大人民群众和全社会广大人民群众利益的角度作出一

系列全新的改革的措施的方案。希望中国的城市化进程能在实践中走出一条平稳、健康、有中国特色的道路。

参考文献:

- [1] 陈志军. 失地农民的社会保障问题探析[J]. 开放潮, 2005, (8): 63.
[2] 柯昌林. 城市化进程中失地农民权益流失与保障[J]. 攀

枝花学院学报, 2005, (2): 14 - 15.

- [3] 罗开春. 妥善解决失地农民问题与推进城市化进程[J]. 农村经济, 200, (3): 78 - 79.
[4] 蒙荫莉. 对中国城市化进程几点思考[J]. 改革与战略, 2000, (6): 44.
[5] 王凯, 雷丽. 农村城市化进程中的养老保险制度改革[J]. 财经科学, 2001, (2): 95 - 96.

The Reform of the Farmland System and Social Security System in Urbanization

PENG Xiao-bing^{1,2}, XIONG Xiao²

(1. Center of Rural Finance and Human Resource, Chongqing University, Chongqing 400030, China;

2. College of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400030, China)

Abstract: Chinese open and reform bring a good chance to explore the Chinese cities. The Chinese process of urbanization is developing so fast of which on unprecedented level with the number of city increasing. Urbanization quick the Chinese economic and social development, but we meet a series of problems and obstacles that seriously obstruct the Chinese urbanization. This text research the current farmland system and the main problem which the system of the farmland expropriation and contract meet on the condition of quick urbanization, including the system of the farmland expropriation and the measure of indemnity to the peasants who lose farmland on the condition of the current financial system and administrative setup, employment and social security system, persons' social security who move into the cities, the arrangement of census register and the relationship between them and farmland. The research shows the strong social security system is the foundation and security of the smoothness of the urbanization.

Key words: urbanization; farmland system; social security system; reform