

· 技术方法 ·

对失地农民保障的一个福利包的设计

田 惠¹, 周爱莲²

(1. 农业部工程建设服务中心, 北京 100081; 2. 中国农业科学院信息研究所, 北京 100081)

摘 要 随着城镇化、工业化和现代化的迅猛发展, 失地农民数量逐年增加。文章在分析土地对失地农民具有的就业、保障、归依功能的基础上, 分别对社会保障安置、货币安置、留地安置等 5 种对失地农民的补偿方式进行了简要评价, 并设计出对失地农民进行补偿的“福利包”方案。主要包括对失地农民的补偿、保障和就业安置三个方面。

关键词 失地农民 保障 福利包

在过去的 20 年间, 由于城镇化、工业化和现代化的迅猛发展, 工业园区、基础设施和开发区的建设使得我国每年大约有 16.7 万~20 万 hm^2 土地被征用, 有 250 万~300 万农民失去土地^[1]。据估计, 到 2020 年, 还将有 2 000 多万的农民进入这一队伍。如何对这些失地农民进行保障, 是保证我国经济持续发展, 人民生活水平不断提高, 城镇化的健康发展, 以及建设和谐社会的一个关键所在。在这些指标中, 城镇化的健康发展是这些众多维度中最具有指标意义的一个维度。另外, 为了适应城镇化、工业化和现代化的高速发展, 对于劳动力的需求也随之高速的增长。就上海而言, 为了在 2010 年之前维持两位数的经济增长, 对于劳动力需求缺口的一半, 即 400 万将不得不由外来劳动力来填补^[2]。因此, 如何在城镇化健康发展的前提之下, 对失地农民进行保障是一个非常具有挑战意义的研究课题。

一、土地对失地农民具有的功能

在论及在城镇化健康发展的前提之下, 如何保障失地农民这一问题之前, 我们首先要界定土地对于农民而言具有什么样的功能。一般而言, 土地对于农民, 具有多重的功能, 即就业功能、保障功能和归依功能这三大基本功能。

就就业功能而言, 尽管改革开放以来农村劳动力向城市转移的浪潮一浪高过一浪, 依存于土地的种植或养殖业仍然是我国绝大多数农民就业的主要甚至是唯一的途径, 也是他们收入的主要或者唯一的来源。在城市的郊区以及其他容易获得非农就业的农村地区, 农民也并没有完全放弃对土地的耕种, 而是采取兼业的形式, 农忙时务农, 农闲时务工。但不论是全业务农还是兼业务农, 土地都为农民提供了可靠的就业渠道, 带来了微薄但却相对稳定的收入。

其次, 就保障功能而言, 土地天然地为农民提供了养老保障和失业保障。在农村, 农民并非到了退休年龄就不下地耕作了, 相反, 他们一直会耕作到完全失去劳动能力为止。因此, 在从退休年龄到完全失去劳动能力(假设失去劳动能力是在退休年龄之后)这段时间里, 土地为农民提供了一定程度的养老保障。在城市打工的农民, 一旦失去工作, 如果没有放弃土地, 他仍然可以回到家乡的土地上劳动, 获得一份失业保障。

最后, 土地对于农民还具有归依的功能。土地对于农民的归依功能体现在两个方面, 首先是心理上的归依功能。这来源于农民长期以来耕作于土地之上, 对土地产生了心理上的依恋, 一旦失去土地, 就会在心理上产生不适应的感觉。其次是生产技能上的归依功能。由于长期从事农业生产, 对农业生产技术比较熟悉, 可以发挥自如。失地农民往往不具备从事非农职业的生产技能, 在失去土地之后, 一时难以顺利地

实现非农就业,因此,对失地农民进行充分的就业培训以摆脱农民对土地的归依就变得十分必要。

二、对失地农民补偿的方式

目前,关于我国城镇化问题的研究主要集中在城镇化过程中的环境、交通、住房、就业以及社会秩序等方面,而很少把农民权益受损作为关系到城镇化发展的全局性问题来进行研究^[3]。在农民的诸多权益当中,最为主要的就是来源于农民所赖以生存的土地的权利。随着我国城镇化进程的加速,将会有越来越多的农业用地转变为非农业用地,与此相伴随的是失地农民的数量急剧增加。如何对失地农民进行安置不仅关系到失地农民的切身利益,还关系到我国的城镇化的健康发展以及和谐社会的建设。因此,在城镇化的框架中对失地农民的安置问题进行系统的研究具有现实意义。

当前,在对这一问题的研究中,陶然和徐志刚(2005)的研究是较有代表性的。他们将城镇化、土地制度与迁移人口的社会保障纳入一个统一的框架当中^[4],给出了一个系统并具有可操作性的解决方案。但其在方案中设计的“土地使用权证”的实质就是将土地私有化,这使得他们所设计的方案的政治上的可行性被大打折扣。

另一方面,在现今对失地农民进行补偿的实际操作中,也存在着许多不利于城镇化健康发展的负面因素。下面我们分别对社会保障安置、货币安置、社会保障安置和货币安置相结合、留地安置以及就业安置这些主要的安置方式进行简要的评价。

社会保障安置,即通过为失地农民提供养老保险、医疗保险、失业保险和最低生活保障的方式来安置失地农民。这种安置方式存在的问题是保障水平不高,不能够有力地促进失地农民从农业就业到非农就业的转变。另外,资金管理难度大也是一个突出问题。货币安置是指政府或用地业主按照征地补偿标准支付足额的安置补助费来置换农民的土地,失地农民自谋职业和解决生活出路^[5]。其缺点是无法避免失地农民的短视行为所带来的后果。在安置补助费花完之后,一些缺乏劳动技能同时又失去土地的农民往往会出现不能就业,衣食无着的情况,给社会的安定带来一定的隐患。社会保障安置和货币安置相结合的方式虽然可以在一定程度上具备两者的优点并能够弥补一些缺点,但是由于所提供的保障水平和货币补偿水平都较低,而且仍然没有解决失地农民向非农就业转变的问题。

留地安置是指在规划确定的建设用地范围内,划出一定面积的集体土地性质的建设用地,给失地农民留出生存和发展空间。它的不足之处是适用范围有限,不能够代表征地安置方式改革的方向;其次容易产生“城中村”,不利于城市土地的合理利用^[5]。就业安置是指在征用了农民的土地之后,政府或用地单位为失地农民提供就业培训或者直接安排非农就业。在计划经济时期这种安置方式是很受失地农民欢迎的,因为通过此方式失地农民可以完全转变成城市居民,并且享受国家职工的各种待遇以及城市人口各种福利待遇。但是在目前就业体制和社会保障体制都发生了很大的转变的条件下,这一安置方式遇到了如下一些困难:由于失地农民普遍地文化素质较低,从业技能较差,所以,在就业市场化的今天,用地单位没有积极性录用他们,政府也很难为他们安排一份稳定的工作。

三、对失地农民补偿的福利包

综上所述,我们可以看出,在当前所采用的失地农民安置方式中,共同存在的一个问题是没有考虑到失地农民的长远发展,所以才会导致因征地所带来的纠纷层出不穷。文章在对土地对于农民的功能进行考察之后,在坚持土地公有的前提之下,提出一个对失地农民进行补偿的福利包,这一福利包不仅考虑到对失地农民的补偿和保障,而且还考虑到了他们的就业和发展,即为他们提供教育和培训。文章首先界定了农民的各种功能,然后在土地公有以及工业化和城镇化发展的目标的前提之下,讨论如何补偿失地农民,使得其福利水平不下降,并且更好地为整个国民经济的发展以及工业化和城镇化的发展做出贡献。

对于失地农民进行安置的指导思想不应该仅考虑经济发展,而应该从城镇化健康发展的大格局出发,设计一个稳健的福利包,使其既能够保障农民的福利,又能够促进国民经济的发展和城镇化的进程。通过对土地之于农民的功能的考察,应该从补偿、保障和就业三个方面对失地农民进行安置,而其中的就业应

该是安置的关键环节。因此,初步设计福利包如下:

(一) 对失地农民的补偿

1. 计算农民来源于土地的收入,包括种植业收入和养殖业收入;
2. 计算农民为取得上述收入支付的生产性开支;
3. 计算失地农民进入城市后预期可以得到的工资收入的增量,这等于失地农民进入城市后的预期工资收入减去现在获得的工资收入的差;
4. 计算失地农民家庭的消费性支出;
5. 计算可比城市家庭的平均消费支出;
6. 计算每年应当对每位失地农民的补偿数额。

设该数额为 I , 则其计算公式为:

$$I = (\text{农民来源于土地的收入} - \text{生产性开支} - \text{预期可得的工资收入增量} + \text{可比城市家庭的平均消费支出} - \text{失地农民家庭的消费性支出}) \times \text{失地农民家庭人口数}。$$

经过计算后,可行的补偿办法:

1. 男性年满 60 周岁,女性年满 55 周岁,不适用于本项补偿,直接进入城市社会保障体系。
2. 年龄不满 16 周岁的少年儿童,不适用于本项补偿,其就学和城镇居民一样,并应该免除其学杂费。
3. 对不处于以上年龄段的失地农民,根据其年龄,计算出其距离 60 周岁(男性)或 55 周岁(女性)的年数,然后用此年数乘以 I ,得到应付给他或她的补偿的金额。例如有一位 35 岁的男性失地农民,他距离 60 岁的年数是 25,那么应该付给他的补偿是 $25 \times I$ 。

(二) 对失地农民的保障

失地农民由农村户口转变为城市户口,为了防止农民可能存在的短视行为的发生,同时为了促进城市社会保障系统的发展,将失地农民强制纳入到城市社会保障体系中来。对于年龄在 16~60 岁(男性)或 16~55 岁(女性)之间的失地农民,采取失地农民和政府共同承担的方式建立社会保障帐户,并且让失地农民享受城市居民所享有的福利。

(三) 对失地农民的就业安置

就业安置是对失地农民进行安置的关键环节。就农业生产而言,其投入要素为土地、资本和劳动力。而农民失去土地之后,农业生产中最为关键的生产要素就缺失了,农民所剩的就是自身拥有的劳动力了。而用于我国人地比例极高的国情,农业生产大多为小农生产,即这种生产对于劳动力的技术要求并不很高,基本上以体力劳动为主,并不具有不可替代的技术性。同时,由于我国农地的稀缺,使得这种具有简单技巧的农村劳动力大量的剩余,因此,失地农民如何经过一定的培训,使之成为可用的城镇劳动力对于失地农民进行就业安排的一个最为关键的地方。

鉴于大多数失地农民的文化素质普遍较低,劳动技能较差,政府应该对其进行职业培训,促进其实现非农就业,并对其施行最低生活保障。培训的费用来自于征地所得。这一福利包设计的特色,就是把农民的教育由政府包起来,使其在受教育或者培训之后,可以达到充分就业,从而由农民转变为城市工作者。

目前,一个城市劳动力的平均受教育年限是 12.2 年,一个农村劳动力的平均受教育年限是 7.7 年^[6],两者差距为 4.5 年。也就是说,如果经过简单的减法,可以得知,平均一个失地农民大约需要再接受 4.5 年左右的教育培训,其劳动就业能力才可以等同于一个城市劳动者。但是,考虑到我国现实的情形,这两者 4.5 年的差距其实可以缩小为 3 年。因为,就广大的农村地区而言,我国 9 年制的义务教育基本已经完成,绝大多数农民都具有初中文化的水平。而在我国的教育体系中,初中毕业进行中专教育的时间一般为 3 年。在经历这 3 年的中专教育后,一般都具有了一定的满足市场需求的生产技能。因此,这 3 年的教育培训费用包括直接的支出和间接的支出。直接的支出包括缴纳的学费、材料费用等;间接支出则是因为学习而减少的工资收入,也就是 3 年里的预期工资收入。因此,这 3 年的教育培训费用支出就构成了征地补

偿金的另外一部分。由于不同城市的工资收入、教育培训费用以及城乡教育水平的差距存在较大差别,因此,失地农民的转岗就业培训费用在不同的城市也会有较大的差别。用公式表示就是:

$$F = 3 * (F_d + F_i)$$

其中, F_d 为失地农民转岗就业培训的年直接费用, F_i 为失地农民转岗就业培训的年间接费用。

对于失地农民进行安置的指导思想不应该仅考虑经济发展,文章从城镇化发展这一更大的格局出发,设计一个稳健的福利包,使其既能够保障农民的福利,又能够促进国民经济的发展和城镇化的进程。通过对土地对于农民的功能的考察,从而认为应该从补偿、保障和就业三个方面对失地农民进行安置,而其中对于失地农民进行就业培训应该是安置的关键环节。鉴于大多数失地农民的文化素质普遍较低,劳动技能较差,政府应该对其进行职业培训,促进其实现非农就业,并对其施行最低生活保障。

参考文献

- 1 国土资源部,中国国土资源年鉴,北京:中华人民共和国国土资源部,2001~2003
- 2 许庆,封进. 外来劳动力、社会保障体系 and 经济发展,开放导报,2005(4)
- 3 何建华,于建斌. 城镇化进程中的农民权益保护问题,中国农村经济,2005(3)
- 4 陶然,徐志刚. 城镇化、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,经济研究,2005(12)
- 5 赵曼. 失地农民就业与社会保障问题研究. 中国财政经济出版社,2004(9)
- 6 蔡昉. 2002年,中国人口与劳动问题报告. 中国社会文献出版社,2002

A DESIGN FOR ENSURING THE WELFARE OF THE FARMERS WHO HAVE LOST THEIR LANDS

Tian Hui¹, Zhou Ailian²

(1. Engineering Construction Service Center, Ministry of Agriculture, Beijing 100081;

2. Information Institute, Chinese Academy of Agriculture Sciences, Beijing 100081)

Abstract Along with the rapid development of urbanization, industrialization and modernization, the number of farmers who have lost their lands are increasing year by year. On the basis of analyzing the land function to farmers as employment, welfare and sense of belonging, this paper carries out simple evaluation on 5 compensation methods for lost land farmers, such as: social security allocation, loan and currency allocation, remain land allocation, etc. respectively. It also designs a program of 'welfare package' to compensate the lost land farmers. It mainly includes the following 3 aspects: to compensate the farmers who have lost lands, to ensure their welfare and to settle their employment.

Keywords lost land farmer; ensure; welfare package