

文章编号: 1005-0523(2007)03-0099-05

# 我国失地农民社会保障问题研究综述

蒋翠珍

(华东交通大学 工会, 江西 南昌 330013)

**摘要:**对我国失地农民社会保障模式的选择、社会保障基金的筹集运营监管、有关失地农民问题的主要研究方法以及当前存在的问题等方面进行了综述,对研究现状及未来研究趋势进行了简要评述.

**关键词:**失地农民;社会保障;安置模式

**中图分类号:**C979

**文献标识码:**A

随着我国工业化和城镇化进程的加快,征占农村土地的力度不断加大,由此导致失地农民的数量也日渐增多.目前我国失地农民数量大约为4 000万,2000年至2030年的30年间,全国还需安排非农建设占用耕地将超过363.33万公顷,失地农民将超过7 800万人<sup>[10]</sup>.由于土地被征用,土地对农民的保障作用随之丧失,要使失地农民的合法权益不受到损害,应在社会保障方面给予失地农民相应的补偿,然而随着我国市场经济的不断发展,计划经济体制下的社会福利体制已不复存在,失地农民的社会保障一直处于缺位状态.因此,探讨市场经济条件下失地农民社会保障安置问题就显得尤为紧迫和非常重要.本文通过梳理和归纳国内外失地农民社会保障的研究成果,以期明晰失地农民社会保障安置的研究现状,并在此基础上对进一步研究趋势进行初步探析.

## 1 失地农民社会保障模式选择

樊小钢<sup>[5]</sup>认为,必须构建一种以放弃承包土地来换取全面享受城镇居民社会保障利益的机制,为失地农民完全市民化提供制度渠道.鲍海君、吴次芳<sup>[14]</sup>指出,以征地补偿安置费和土地转用后的增值收益为主要资金来源,设立失地农民社会保障基金,

建立失地农民社会保障体系.张时飞和唐钧<sup>[18]</sup>则提出了“以土地换保障”,形成“以土地换保障,以保障促就业,以就业促发展”的失地农民安置模式.

朱明芬<sup>[20]</sup>认为,对于土地被全部或大部分征用的失地农民,应建立、健全养老保障制度,在条件许可的情况下,为社区失地农民购买大病医疗保险,同时,对丧失劳动能力的失地农民实行最低生活保障制度.徐琴<sup>[16]</sup>认为,征地补偿政策调整的重点应当置于长期的就业补偿和社会保障补偿,建立与市场经济条件相适应的货币补偿、就业培训与安置、创业扶持和社会保障相结合的新模式.

## 2 失地农民社会保障基金

### 1) 失地农民社会保障基金的筹集

社会保障若没有基金来源就成了无本之木、无源之水.关于基金筹集方案,主要有以下几种思路:政府应该承担筹集社保基金的任务,即每年年度财政列支一块为专项基金、从经营性房地产项目用地招标采购所得的土地有偿使用费留一块以及社会各界的捐助<sup>[19]</sup>;“三个一点”,即政府、土地开发中增值效益、农民各出一部分<sup>[11]</sup>;“四个一点”,即国家、集体、个人及市场征地主体各出一部分<sup>[17]</sup>.在此基础上,一些学者提出了具体的基金筹集方案.张时

飞<sup>[18]</sup>提出从政府土地出让金中提取不少于10%的资金;在行政划拨土地和有偿出让土地时,按照每平方米30元的标准提取资金;从土地储备增值收益中提取10%的收益.宋斌文和荆玮<sup>[12]</sup>则认为政府承担部分不低于保障资金总额的30%,可先从土地出让金收入等政府性资金中列支;村(组)集体经济组织和个人承担70%,其中集体承担部分不低于保障资金总额的40%.

#### 2) 失地农民社会保障基金的运营机制

陈信勇、蓝邓俊<sup>[2]</sup>建议设立一个专门从事失地农民社会养老保险基金存储和管理的机构,实行收支两条线和财政专户管理,单独建帐、专款专用.王斌(2004)认为,要分开设置失地农民社会保障基金的管理机构和经营机构,前者负责对后者的监管和对社会保障市场的调控,后者负责基金的筹集、投资运营和保险金的发放等,并保证监督管理机构的权威性、公正性、独立性和科学性.鲍海君、吴次芳<sup>[1]</sup>认为我国可以结合国情,交由银行和非银行金融机构经营管理,并引入竞争机制,来促进基金的保值增值.

#### 3) 失地农民社会保障基金的监管

梁坚<sup>[8]</sup>、鲍海君、吴次芳<sup>[1]</sup>等学者认为,可设立由各级政府组建的基金管理委员会和由缴费人、受益人以及社会公益组织共同组成的非官方监督机构;为防止舞弊行为,要建立市场准入制度;规定基金经营管理机构的最低法定准备金和相应责任,建立财务公开、信用和绩效评级制度以及严格的经济处罚制度;为保证被保险人的利益,必须建立指数化的最低投资回报率制度,规定投资的方向、项目和所占比例等.

### 3 失地农民社会保障安置存在的主要问题

1) 作为现行征地安置方式的货币安置,补偿标准过低,没有考虑失地农民的居住安顿、重新就业等问题<sup>[14]</sup>,补偿费用支配缺乏规范<sup>[8]</sup>,欠发达地区集体和个人的承受力不够,年轻农民参保积极性不高,失地农民难以纳入城镇社会保障体系,社会保障机制尚未形成.

2) 农民对于土地转让后产生的巨额增值收益几乎一无所得,政府出资部分没有规定到位,资金到位率低,基金的筹集面临巨大问题<sup>[6]</sup>.与此同时,社保基金保值增值难,受益率也是经常处于负增长状态,社会保障基金的支付能力问题突显<sup>[2]</sup>.

3) 缺乏规范化的操作程序,监管体系不健全,监管手段和力度不够,各地政府都是根据当地的情况自行设计执行,制度不稳定、不统一,普遍缺乏法律效力,政策的衔接和标准的统一比较难<sup>[4]</sup>.

### 4 国内失地农民社会保障实践探索

安置和保障工业化和城市化进程中出现的失地农民是我国经济发展必须要面对的一个难题,安置和保障的效果直接关系到我国城市化的进程以及和谐社会总体目标的实现.各级政府在鼓励理论研究的同时,十分注重实践的探索.比较典型的有:浙江的“浙江模式”、上海的“小城镇保险模式”、广东“南海模式”以及湖南“咸嘉模式”.“浙江模式”<sup>[4]</sup>主要有四种:土地换保险和基本保障;转农为工,进行就业培训;成立社区股份经济合作社;土地平整置换.上海的“小城镇保险模式”<sup>[3]</sup>本质就是“土地换保障”.广东“南海模式”<sup>[7]</sup>其核心内容是农民以土地权利获取工业化利益.湖南“咸嘉模式”<sup>[9]</sup>可以概括为:“留地集中安置、综合开发建设”.四种模式各有特点,为我国其他地区顺利解决失地农民安置问题提供了有益的经验 and 借鉴.

### 5 主要研究方法

目前大多数的学者采用规范研究,通过定性分析讨论当前失地农民问题.同时也有少数学者采用定量和实证分析.其一般步骤是:首先选取那些能体现失地农民共性特征的个体作为研究个案,采用主观抽样和区分类型相结合的办法来选择样本;然后选取有代表性的少数农户进行深度访谈,同时以问卷调查的形式获取资料,问卷调查内容一般是关于失地农民基本情况(文化程度、年龄、职业)、土地征用、劳动就业、收入及生活、政策要求及建议等方面;最后根据数据分析,得出相关问题的政策建议.

### 6 述评及对未来研究的展望

总的来说,国内外文献对失地农民社会保障模式选择、制度设计、基金筹集运营和监管等方面进行了富有成效的研究,政府也进行了积极有效的实践探索,形成了不少具有地方特色的失地农民社会保障安置模式,这都为妥善解决失地农民社会保障问题提供了有益的借鉴.

### 1) 对各地失地农民社会保障模式的评述

目前倍受学者和各地政府推崇的“土地换保障”比较好的解决了土地社会保障功能的延续问题,为失地农民向城市居民的转变,提供了启动资金和培训费用,并通过土地制度和社会保障制度的创新,填补了农村土地流转制度和社会保障制度的空缺。

但是,“土地换保障”在制度安排上也存在需要进一步探索的问题。比如对于征地时未满16周岁的农民或在校学生,仅仅办理“农转非”,没有给予一次性补偿,这对于这部分人群来说显然是不公平的;政府的指导思想仍停留在解决农民的温饱问题,而没有考虑失地农民自身权利的发展,导致失地农民领到的保险金偏低;没有考虑失地农民医疗保障、失业保险以及教育、就业等方面的需求。在运行过程中,“土地换保障”首先要面临就是各地政府的负担问题。目前一次性缴纳15年养老保险费平均达到3万元左右。随着社会经济的快速发展,养老保险交费额每年还要递增,从政府的角度说,的确感到有些力不从心。同时对于由于非永久性征地而失地的农民来说,“土地换保障”制度就不一定可行。否则,一旦经济萧条,大量的民工滞留在城市,将会引发严重的社会问题。

上海“小城镇保险模式”为失地农民一次性缴纳不低于15年的基本养老保险、医疗保险金,在一定程度上解决了失地农民年老后的生活及大病医疗问题,合理保障了失地农民的基本利益,把安置原则调整为“落实保障,市场就业”,转变了失地农民的保障观念,促进失地农民的市场就业。

但是“小城镇保险模式”将来存在较大的资金缺口。17%的失地农民缴费比例将给政府财政带来较大的压力。同时,缺乏对失地农民转岗培训以及享受最低生活保障成本的考虑。即使城市存在着较多的就业机会,失地农民在进入城市非农部门时也未必能获得这些就业岗位,因为失地农民的文化素质相对较低,不能适应城市就业需求结构的变化。要提高失地农民的就业能力,对其进行一定时间的职业培训是必要的,但是在“镇保模式”及配套办法中,并未考虑到这一点。同样,该模式也未考虑到失地农民享受城市最低生活保障的成本,这样就低估了征地的成本。

“南海模式”延伸了农地承包制下农民对承包土地长期而有保障的土地权利,也使他们的土地承包权益因为制度创新而得到加强,将土地的级差收益和增值留在集体内部,并且不改变土地的集体所有

权,这与目前国家工业化、城市化进程中的征地制度有很大差异,但就保护土地被征用后失地农民的土地收益权、保障其基本生活来源讲,“农民变股民”的“南海模式”具有极大的制度创新性,基本上实现了政府、集体、农民和用地单位多方面共赢局面。

但是“南海模式”存在着一定的适用条件,只有土地集中使用后的经济价值高于分户经营的经济价值,才能保证集体和农民的双赢。因此,在经济比较发达,交通比较方便的地区实行得比较好,而在经济落后、交通不便的地区就比较难以推行。同时,“南海模式”还存在一些问题,比如说集体资产封闭性比较强,从集体资产作价评估到收益分配都严格限制在社区范围之内,弱化了股权的资本性功能;股权不能转让、继承、赠送、抵押,福利性很明显,农民退出社区利益得不到补偿,使社区股权不具有流动性,为股权社会化流转和社区劳动力对外流动带来不利影响,影响了社会资源优化配置;实施土地股份制过程中透明度比较差,农民参与度不高,股东也不能选择退股并保留农地。

“咸嘉模式”的成功在于以人为本的失地农民就业安置理念,以人的可持续发展为目标的就业安置,以社区文化改造和锻炼农民;全方位的社区管理工作;用文化彻底完成失地农民市民化。它也存在着一一定的适应条件,即必须有较好的区位优势,优越的地理条件和区位优势,是留地集中开发成功的前提。

“咸嘉模式”也同样存在着不足,比如留地集中起来的财产部分产权不够明晰,可能造成监督力量不到位,隐藏着潜在的集体财产道德风险;市场化程度较差,制约集体财产流动增值的灵活性和主动性,也可能由于公共利益目的而导致行政干预,影响集体财产增值;存在潜在的资产风险,一旦兴办的各种企业在市场失利,集体经济可能会受到严重损害。

### 2) 未来研究的趋势

(1)国内文献对于发达地区失地农民社会保障的研究比较深入,而对于欠发达地区失地农民社会保障问题的关注较少。由于工业化梯度转移,欠发达地区农地征用压力越来越大,失地农民的数量也将不断增加,比较发达地区而言,探讨欠发达地区失地农民社会保障模式就显得尤为紧迫和非常重要。

(2)目前已有的研究和各市已制定或实施细则,普遍将重心定位在养老风险的防范与保障上,对医疗和失业风险的保障与管理问题涉及较少。如何在当前普遍资金供给短缺的形势下,建立健全失地农民医疗和失业风险保障,应该引起学者们和各方的

关注.

(3)研究大多以定性研究为主,主要涉及的是制度上的改革和创新,而对于失地农民社会保障体系完整构建的居少,因此,有必要增加实证研究.

(4)现有研究成果对国外相关研究成果和举措的引进与参考还寥寥无几.国外在失地农民及其社会保障问题的解决方面,有着非常丰富的经验教训.我们应该拓宽视野,充分合理的借鉴他国经验教训,使我国失地农民问题能够顺利的得以解决.

### 3) 建立适合失地农民的社会保障模式

#### 1、多元的筹资渠道和科学的资金管理机制

社会保障资金的筹集与管理状况是决定社会保障体系能够顺利建立和正常运行的关键因素.政府可以考虑以下几个方面进行社保资金的筹集.①开征失地农民社会保障税.通过社会保障税形式筹集资金,可直接形成财政收入.同时,利用税收的固定性,强制性征收社会保障资金,有利于有效扩大保险覆盖面,提高保障水平.②从土地出让金、土地补偿费、征地安置补助费中列支和抵交,形成政府、集体、个人各出一部分资金筹集模式.③社会各界捐献.从以上三个方面保障失地农民社保资金的筹集.

#### 2、社会保障涵盖内容

根据有重点、有先后、层次分明、低起点的失地农民社会保障构建原则,失地农民社会保障体系应该包括最低生活保障、养老保险以及医疗保险.

#### (1)失地农民最低生活保障

要科学制定最低生活保障线标准.既要保障失地农民困难人口的最低生活,又要防止因保障标准过高而形成养懒汉的倾向.科学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来考虑,在此基础上确定一个较为科学的标准.最低生活标准在不同的地区之间可以存在差异.

要合理界定保障对象,大体包括低收入家庭,因灾、因病致贫的家庭、无劳动能力或残疾人家庭.把失地又失业、月收入达不到城镇最低生活保障线的失地农民纳入最低生活保障体系;对于已到退休年龄、已丧失劳动能力或实际生活水平低于城镇最低生活保障线的失地农民,首先实行农转非,再纳入城镇最低生活保障体系,支付城市最低生活保障;对于未成年的失地农民,原则上应按照国家最低生活保障标准补贴至18岁,也可以根据各地经济发展状况灵活掌握.

#### (2)失地农民社会养老保险

失地农民社会保障制度应本着“低水平、有弹性、广覆盖”的原则建立“统账结合”(社会统筹保险+个人账户)的养老保险模式.所谓低水平,是指低标准缴费、低标准享受.实际缴费基数、缴费比例和缴费年限,以居民到达法定退休年龄,每月领取的养老金数额应以当地基本生活需求标准为宜,但至少不能低于当地城镇居民最低生活保障标准.这个层次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.所谓广覆盖,指所有的失地农民均可参保,尤其是纯农民、低收入农户应该强制应该参保.制度的低水平设计确保了所有失地农民有条件参与;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.

#### (3)失地农民社会医疗保险

长期以来,我国农民的社会保障依附于土地,属于传统的土地保障、家庭保障性质.随着江西城市化进程的加快,大批农民失去土地,虽然得到一定的货币补偿,但由于安置方式较为单一,补偿费用的标准和到位率偏低,费用支配缺乏规范等等原因,失地农民的医疗保险问题尚未开展.因此,提供社会医疗保险是失地农民社会保障制度的重要方面.由于政府财政收不抵支、大量财政赤字,积累能力弱等等因素的制约,要建立深层次的社会医疗保险是不现实的.

失地农民社会医疗保险制度要正确选择医疗保险的形式和内容,应根据被征地农村经济发展水平、失地农民的生活状态,采取多元化的合作医疗形式;为失地农民建立相应的社会医疗救助制度,建立该项制度的有效办法是政府与民间结合,强化多元投入机制,引导社区经济、企业、慈善机构及个人等方面的捐助,来充实失地农民医疗救助基金;可以把商业保险作为重要的选择途径或补充模式,可以为失地农民投保团体大病保险等;有条件的地方建立新型合作医疗保障制度.逐步形成以村合作医疗为基础、乡合作医疗组织为重点,一定范围的县(市)区联合的多级合作医疗组织体系.

#### 参考文献:

- [1] 鲍海君,吴次芳.论失地农民社会保障体系建设[J].管理世界(月刊),2002,(10),37-42.
- [2] 陈信勇、蓝邓骏.失地农民社会保障的制度建构[J].中

- 国软科学,2004,(3):15—21.
- [3] 常进雄.城市化进程中失地农民合理利益保障研究[J].中国软科学,2004,(3):5—10.
- [4] 傅白水.解决农民失地问题的浙江模式[J].中国改革·农村版,2004,(7):21—23.
- [5] 樊小钢.促进流动人口市民化的社会保障制度创新[J].商业经济与管理,2004,(4):35—38.
- [6] 关宏超,祝锡萍.依靠机制创新保障失地农民合法权益——浙江省台州市征地保障制度创新调查[J].农业经济问题(月刊),2004,(9):43—47.
- [7] 蒋省三,刘守英.让农民以土地权利参与工业化——解读南海模式[J].政策,2003,(7):54—56.
- [8] 梁坚.智利养老保险基金投资运营及其启示[J].企业经济,2001,(8):101—102.
- [9] 陆福兴.解读“咸嘉模式”[J].决策咨询,2004,(11):44—45.
- [10] 鹿心社主编.研究征地问题,探索改革之路[M].北京:大地出版社,2002.
- [11] 唐启国.关于城市发展进程中保护失地农民利益的思考[J].农村经营管理,2004,(12):8—10.
- [12] 宋斌文,荆玮.城市化进程中失地农民社会保障问题研究[J].理论探讨,2004,(3):51—52.
- [13] 王斌.对失地农民社会保障问题的认识及思考[J].国土资源,2004,(8):42—44.
- [14] 吴次芳,鲍海君.试谈现行征地安置的缺陷及未来改革设想[J].河南国土资源,2003,(6):21—23.
- [15] 吴小明.当前建立失地农民社会保障工作中应关注的两个问题[J].经济研究参考,2004,(25):26—30.
- [16] 徐琴.农村土地的社会功能与失地农民的利益补偿[J].江海学刊,2003,(6):75—80.
- [17] 于维军,曹桂华.城镇化进程中失地农民利益保障问题探析[J].中国国土资源经济,2004,(7):22—24.
- [18] 张时飞,唐钧.土地换保障:解决失地农民问题的唯一可行之策[N].北京劳动保障网,2004.9.7.
- [19] 周琳琅.城郊失土农民就业的路径思考[J].经济问题探索,2004,(1):91—93.
- [20] 朱明芬.浙江失地农民利益保障现状调查及对策研究[J].中国农村经济,2003,(03):65—70.
- [21] 浙江省政府研究课题组.要加快建立失地农民养老保险制度[J].农村经济导刊,2003,(8).
- [22] Kauko Viitanen. Just Compensation in Expropriation?. International Congress Washington, D. C. USA, April 19—26 2002.

## Social Security Research Review of Land—Losing Farmers in China

JIANG CUI-zhen

(Workers Union, East China Jiaotong University, Nanchang 330013, China)

**Abstract:** The paper analyzed the social security model, the fund raise, management and supervise, the most popular research methods and existing problems of land—losing farmers in china. Finally, the paper pointed out the main shortages of present research and the direction of future research.

**Key words:** land—losing farmers; social security; compensation model