

建立基本生活保障制度 维护失地农民合法权益

——对浙江省改革经验的典型研究

张彦丽 张彦波
(东北财经大学, 辽宁, 116025)

摘要: 如何在征地过程中保护失地农民切身利益, 解除失地农民后顾之忧是落实“三个代表”重要思想的大事。在这方面浙江省进行了有益的探索, 积累了成功的经验。本文基于对浙江省“用土地换社保, 培训促就业, 为被征地农民建立生活保障制度”的经验介绍, 尝试提出保护失地农民切身利益的相关建议。

关键词: 城市化 征地补偿 失地农民 基本生活保障制度 就业培训

近年来, 随着我国工业化和城市化进程的加速推进, 农村土地大量被征用。这种情况在大中城市的城乡结合部和人多地少的发达地区尤为突出。据我国国土资源部统计, 1987~2001年, 全国非农建设占用耕地 3394.6 万亩, 其中 70% 的耕地是通过行政手段征用的。这意味着 1987~2001 年实际征地占农地数为 4080~4420 万亩左右, 按人均占有土地 0.8 亩计算 (实际上发达地区人均耕地低于 0.7 亩), 失地农民数在 5100~5525 万。然而由于农民土地产权模糊、征地过程中的“暗箱操作”与“寻租行为”, 以及对被征地农民补偿与安置的不合理等原因, 致使失地农民的合法权益受到侵犯。他们不得不游离于城市与农村之间, “种田无地, 就业无岗, 低保无份, 致富无门”, 形成城市化浪潮中一个新的弱势群体。目前生活仅依靠有限的征地补偿金, 等补偿金用完, 生计就出现困难。如果再遇到生病, 生活就更加艰辛。尤其令他们担心的是年老后基本生活都得不到保障。

据统计, 因征地引发的社会矛盾急剧上升, 在全国各地土地上访案件中, 70% 以上因征地引发。应该说, 失地农民的生活保障问题不仅是“三农问题”, 它事关城市化、工业化能否顺利推进; 与城镇失业职工的再就业问题一样, 事关改革、发展、稳定大局; 事关十六大提出的全面建设小康的目标能否如期实现。

这方面, 浙江省进行了有益的探索。2003 年 5 月, 浙江省劳动和社会保障厅、省国土资源厅、省财政厅等 5 个部门联合出台《关于建立被征地农民基本生活保障制度的指导意见》。同年 8 月末颁布了《浙江省人民政府关于加快建立被征地农民社会保障制度的通知》。全省 11 个设区市中已有 10 个市, 以及诸暨、浦江等 20 多个县 (市、区) 就被征地农民的保障对象、保障资金管理和就业以及相关工作出台了实施细则。这标志着浙江省被征地农民基本生活保障全面启动。以下对浙江省相关改革的具体内容进行详细介绍:

一、指导思想与基本原则

(一) 指导思想:

建立被征地农民社会保障制度的指导思想是: 以“三个代表”重要思想和党的十六大精神为指导; 以统筹城乡经济社会发展、加快城乡一体化和推动被征地人员融入城市社会为方向; 以切实保障被征地人员根本利益、促进劳动就业和社会保障为主线; 以确保合理节约用地需要、提高土地利用率和环境竞争力为基础。建立起与我省经济发展水平相适应, 与城镇社保体系既有区别又相衔接的被征地农民社会保障的制度框架和运行机制。

(二) 基本原则:

在推进工作中必须把握以下基本原则:

第一、坚持合理保障, 强化激励。充分考虑经济发展水平, 合理确定被征地农民的社会

保障水平，确保政府能承受、被征地农民能接受。充分调动被征地农民自主择业和就业后继续参保的积极性。

第二、坚持统一制度，因地制宜。建立被征地农民社会保障制度，从发展看，必须符合接轨城镇社保体系的大方向。近期实施中，各地可以从实际出发，进行多方案探索。实际操作中，既要有别于城镇职工基本养老保险，又要考虑能与城镇职工基本养老保险和其他社会保险相衔接。

第三、坚持覆盖城乡，突出重点。建立被征地农民社会保障制度，城乡基本政策要统一。具体实施中，可区别情况，突出重点区域、重点年龄段，实行分类保障。

第四、坚持多方筹资，明确责任。以县（市、区）为基础，由政府、集体、个人共同出资，多渠道筹集被征地人员社会保障费用。强化监督和管理，确保资金落实到位和安全运作。

二、保障对象与资金来源

（一）保障对象：

按《中华人民共和国农村土地承包法》的有关规定，被征地农民基本生活保障的对象，为经省级以上政府批准征地，由当地国土资源管理部门实施统一征地的，被征地时持有第二轮土地承包权证家庭中在册农业人员。征地时未达到劳动年龄段（16 周岁以下）的人员，已享受城镇职工基本养老保险的人员，不列入被征地农民社会保障范围，一次性发给征地安置补偿费。

（二）资金来源：

被征地农民参加基本生活保障和基本养老保险所需资金由政府、村（组）集体经济组织、个人共同出资筹集。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资金中列支；村（组）集体经济组织和个人承担 70%，从土地补偿费、征地安置补助费中列支和抵交，并由国土资源部门统一扣缴并及时足额划转，在办理参保手续时，一次性转入社保专户。

三、土地换社保

要针对不同年龄段的失地农民，实行不同的基本生活保障制度，保障的重点是劳动年龄段内和劳动年龄段以上人员。

（一）劳动年龄段以下人员（16 周岁以下人员）：

按征地补偿规定一次性发放安置补助费，到达就业年龄或学习毕业后，作为城镇新生劳动力，参加相关的社会保障。

（二）劳动年龄段以内人员（男 16—60 周岁、女 16—50 或 55 周岁）：

按照当地的保障水平进行测算，一次性缴足基本生活保障费用，为其建立个人专户。

1、未就业时，发放不超过两年的生活补助费，补助费满后仍未就业并符合城市低保规定的可享受城市低保。

2、就业后，按规定参加职工基本养老，其个人专户储存额按职工参保的政策规定进行衔接和折算。

3、就业后失业的，将其纳入失业保险渠道，不再享受生活费补助。到达规定退休年龄，并按规定缴足缴费年限的，享受退休职工的养老待遇。或因年龄偏大或其它原因不能就业的，到达养老年龄时，进入基本生活保障渠道，享受与劳动年龄段以上人员相同的保障待遇。

（三）劳动年龄段以上人员（男 60、女 50 或 55 周岁以上人员）：

按全省预期寿命和当地具体保障水平（含增长幅度因素），一次性缴足基本生活保障费用，并建立个人专户和社会统筹相结合的制度。征地后一次性缴足费用的人员，次月起按月享受基本生活保障待遇，待遇享受与缴费水平挂钩，原则上高于当地城市最低生活保障水平

或比照失业保险金标准。各地可以根据各地的经济状况确定标准，但是总体不能低于城镇的最低生活保障线。以绍兴县为例，16周岁以上的被征地农民和村集体只需要交纳7000元，政府每人补助16000元。当女的年满55周岁，男的年满60周岁后，每人每月可以领取220元的养老金，并且享受终身。农民一次性交纳的费用根据村集体的情况，最少的为1150元，最多的为3500元。

四、培训促就业

以上制度执行之后，已经可以领取养老金的被征地农民对这项制度是最满意的，他们得到了最直接的实惠。但是对于那些在十几年甚至几十年之后才能领取养老金的被征地农民来说，目前的生活仍然是个问题。

对此，2003年5月浙江省下发的《关于建立被征地农民基本生活保障制度的指导意见》中明确指出：从各地征地调节资金中切出专项经费，对被征地农民进行职业技能培训，大力推进城乡统筹就业，开发社区就业岗位，多渠道、多形式安排被征地农民就业。

《指导意见》下发之后，浙江省内各地区根据自身情况，探索具有各自特色的失地农民就业途径。其中绍兴县积极探索被征地农民的培训就业问题，以提高被征地农民的科学文化素质，帮助掌握一技之长、增强就业能力为出发点，提出了“三单制”培训的就业新思路。

一是企业出“订单”。企业根据需要，向学校下“订单”，内容包括工种、招工数量、岗位要求、上岗时间，企业对职工待遇的基本承诺等。同时企业与学校签订《定向培训就业协议书》，以法律形式明确双方的职责。

二是培训机构出“菜单”。根据企业“订单”对需要的工种和技能的要求，结合办学状况和条件，由成人教育培训机构提出培训“菜单”。由失地农民自行选择培训项目。培训结束，考核通过后发给培训合格证书。

三是政府来“埋单”。培训费用通过培训券的形式由政府来承担。也就是说对失地农民来说，培训是完全免费的。

据了解，绍兴县目前有二十多家可以为被征地农民提供培训的机构。去年8000多失地农民在这些机构接受了培训，就业率达到45%。绍兴县的保障制度为被征地农民的养老、培训、就业提供了解决办法，让失地农民心里感到踏实，全县由征地引起的信访案件也因此明显减少。

五、政策建议

尽管浙江省各地建立的保障制度不同，但都着力于为被征地农民提供真正可靠的基本生活保障。据浙江省劳动和社会保障厅的统计表明，到2003年底，全省共筹集到被征地农民基本生活保障资金30亿元，已有10万被征地农民领到了基本生活保障资金。已有10个市、50多个县（市、区）建立了被征地农民基本生活保障制度；有30多万被征地农民参加了基本生活保障。

总体而言，浙江省所进行的改革为全国被征地农民保障问题的解决积累了成功的经验，进行了有益的探索。但是浙江省这项制度的推行还处在起步阶段，运营也还需要一个过程。特别是保障资金的筹集问题，还有保障水平的问题，怎样加大对失地农民的培训等这些问题，还需要今后进行进一步的研究与规范。

以下提出笔者的一些建议：

（一）明晰农村土地产权关系：

失地农民问题之所以成为社会问题，就是因为政府没有充分尊重农民的土地财产权。要使农民对土地的权利在流转过程中得到充分体现，真正分享到土地非农使用后的收益。从产权方面看，就必须赋予农民土地的所有权、使用权、继承权、抵押权、转让权、收益权等多

项权利，这同时也是失地农民获得以土地所有权市场价格为基础确定的补偿费的必要条件。鉴于此，应在明晰农村土地产权关系的基础上，探索合理方式，以赋予农民完整的土地产权，给予其部分所有权。

（二）改革征地补偿内容与标准，规范征地行为与分配行为：

各级政府应尽快出台农村土地征用补偿分配条例或细则，增加征地补偿内容，提高补偿安置标准，以规范征地行为与分配行为。

第一，除了补偿土地价值、劳动力安置、青苗损失及地面附着物外，还要增加农民在30年内土地正常收益损失、土地的潜在收益损失、相邻土地的损害（汪晖，2002）、土地增值的价格损失，以及农民因失去土地的各项间接损失等项目。

第二，规范农地流转市场，严禁乡（镇）政府截留农民集体土地征用补偿费，明确规定只有村级集体经济组织才具有处置征地补偿费的权利。

第三，村集体经济组织必须通过民主决策程序分配征地补偿费。鉴于目前实践中存在的村级分配处置方法混乱，部分失地农民不能享受征地权益的现象，农村基层政府有责任指导、协调、监督村集体的分配行为，保护失地农民中弱势群体的利益。

（三）建立失地农民登记制度：

第一，政府指定专门机构负责失地农民的登记与管理工作；

第二，确定失地农民的范畴，以做出一个统一归口的登记标准。

第三，确定统一的登记内容。其中应包括家庭基本情况、土地承包和失地情况、土地的补偿情况、目前的生活情况及享受的社会保障情况；

第四，发给登记后的失地农民《失地农民登记证（卡）》，登记以上确定的统一规定的登记内容，为失地农民今后享受优惠和获得扶助提供依据，同时也为政府等相关机构调查了解失地农民的状况提供依据。

（四）积极筹措资金，探索农村医保新形式，落实失地农民基本生活保障制度：

建立失地农民养老保障体系，从根本上解除农民对失去土地的后顾之忧——养老问题。从而可以在很大程度上减少因养老问题产生的城市化阻力，有利于加快建立城乡一体化基本养老保障制度。

但是要把浙江省的“土地换社保”——失地农民社会保障制度推广下去，必须要有充足的保障资金。政府能否负担到底，如何探索资金来源渠道成为问题的关键。同时，应该对资金的使用管理建立一个强有力的监督机制，以保证保障资金的顺利如实发放。

同时对经济状况比较好、过去开展合作医疗有基础的地方，鼓励开展具有一定社会保险性质的合作医疗试点，农村大病统筹试点以及你们住院保险试点等。尝试探索农村医疗保障的新形式，从而完善失地农民基本生活保障制度。

（五）拓宽就业渠道，完善失地农民就业保障机制：

第一，政府积极引导建立一个城乡一体化的劳动力市场体系，培育各种劳务中介机构，运用网络通讯技术及时提供各类就业信息。同时组建相应的职业培训机构，根据失地农民的不同年龄和文化层次，区别对待，强化职业教育和职业培训。

第二，鼓励企业接收已登记的失地农民，对这部分企业提供政策上的优惠。并且充分利用多种经济成分企业，包括乡镇企业和私营企业，大力吸纳失地农民就业。

第三，对自主创业的失地农民，国家应当对其进行合理的行业引导，并提供银行贷款以及税收上的优惠，充分调动失地农民的创业积极性。

（六）完善立法、监督执法、规范征地与分配安置行为：

对于农地征用过程中的行为，现今的法律制度还很不完善。为此，今后应着重从以下方面加强法律建设，切实保护失地农民利益。

第一，在土地产权立法方面，尽快使农村土地产权制度法制化，主要包括界定集体土地

所有权的主体身份，以法律条文的方式明确国家关于延长土地承包经营期的政策。

第二，建立对征用土地特别是土地补偿的专项监督制度，严格控制各级政府部门对土地的征用等，保证使农民土地权利的行使不受侵害。

第三，在土地征用的有关法规中，强化对违法占地，侵害农民利益行为的惩戒性条文，加大对违法用地、挪用提留征地补偿费的惩处力度。

第四，结合目前的实际情况，各地应尽快修订关于失地农民的地方社保法规。同时在“法律面前人人平等”的宪法原则下，组织律师事务所为失地农民免费提供法律援助机制。

目前，失地农民问题是一个迫切需要解决的问题，其权益流失与城市化也相伴相生。随着农地流转和农地非农化的加快，失地农民呈现日益扩大之势。所以，失地农民的权益保障是摆在各级政府及其部门面前的迫切问题。我们应从“三个代表”的高度，重视“农业、农村、农民”问题，正视失地农民权利流失现象，从而实现社会的横向平等和纵向平等。

浙江省基于自身良好的经济基础，先行一步，为失地农民建立了“土地换社保、培训促就业”的保障制度。目前制度正在建设之中，虽然取得了一定的成绩，得到了浙江相对多数失地农民的肯定。但是改革的最终结果还有待于时间的检验。各省应根据自身的实际情况，因地制宜的制定相应的政策。但是有一点是应该肯定的，农民为经济发展拿出了土地，他们的切身利益应当得到保护，他们的生活应当得到保障。

参考文献:

- [1] 中央一台《焦点访谈》，失地农民有社会保障，2004年5月2日20:03
- [2] 《浙江省人民政府关于加快建立被征地农民社会保障制度的通知（浙政发[2003]26号）》二〇〇三年八月二十八日
- [3] 《浙江省关于建立被征地农民基本生活保障制度的指导意见（浙劳社农[2003]79号）》二〇〇三年五月十六日
- [4] 崔励金 马克强，《浙江：“终生补偿安置”护佑失地农民》，《河南国土资源》，2003年第9期
- [5] 赵锡斌 温兴琦 龙长会，《城市化进程中失地农民利益保障问题研究》，《中国软科学》，2003年第8期
- [6] 万朝林，《失地农民权益流失与保障》，《经济体制改革》，2003年第6期
- [7] 朱明芬，《浙江失地农民利益保障现状调查及对策》，《中国农村经济》，2003年第3期

Establish Living Security System And Safeguard Farmer's

Legitimate Rights and Interests

—A Case-study of Correlative Reform in Zhejiang Province

Zhang Yanli, Zhang Yanbo

(Dongbei University of Finance & Economics, Liaoning, 116025,)

Abstract: How to protect the interests of those farmers who lose their lands in the process of local government making a requisition of land is an important thing of realizing "Three Representatives". In this aspect Zhejiang province has gained a lot of successful experience. This thesis introduces Zhejiang's experience on "Exchanging the social security for the lands, Training promoting and obtaining employment, Establishing living security system for peasant who lose lands", and tries to give some suggestions of how to protect farmers' rights and interests.

Key words: urbanization, compensating for the land which was made a requisition of, farmers who lose their lands, the system of basic living security, training and employment.