

# 论城市化进程中失地农民的社会保障制度的构建

毛素

(山东省泰安市东平县斑鸠店镇卫生院 山东 泰安 271512)

**[摘要]** 工业化和城市化是人类经济社会发展的必然趋势,也是实现现代化的必由之路。伴随着我国工业化和城市化的发展,大量的土地被征用,产生大量的失地农民。农民失去了土地就失去了一笔家庭财富,失去了最基本的就业岗位,失去一种低成本的生活及发展方式和保障基础。失地农民成为新的弱势群体,城市的边缘群体。因此,失地农民问题成为社会各界关注的热点问题。虽然我国各级政府及有关部门采取了多种措施来解决失地农民问题,但失地农民仍面临社会保障不健全等问题,不能彻底解决失地农民可持续发展问题,也不利于城市化的发展。因此,构建失地农民社会保障制度迫在眉睫。现阶段,我国应立足国情,完善相关法律法规,兼顾公平与效益,构建完善的社会保障制度,解除农民后顾之忧,推动城市化的进一步发展,构建社会主义和谐社会。

**[关键词]** 城市化;失地农民;社会保障

## 一、我国城市化进程中产生的“失地农民”及现状

土地是我国农民的基本生产资料和安身立命之本,是农民劳动和生活的重要场所和生存基础。解决好农民与土地的关系问题,就解决好农民的生存、发展和保障问题。随着我国经济的快速发展,工业化、城市化进程不断推进,大量的农业土地将转化为城市用地,加之有的地方滥用征地权,大量失地农民不断的产生。据估计,我国至少有5000万农民已完全失去土地或部分失去土地。在城市化进程中,由于没有妥善处理失地农民的安置问题等,导致失地农民既丧失了拥有土地所带来的社会保障权利,又无法享受与城市居民同等的社会保障权利,失地农民面临着极大的社会风险。其生存问题变成一个严重而复杂且无法回避的社会问题。

我国失地农民是一个新的社会群体,新的弱势群体。失地农民的损失是全方位,综合的,失地农民失去的不仅仅是土地。还有就业岗位、居住房屋、生活保障以及集体资产等,从而失去了维持农民全家生存发展的低成本的生活方式和生活方式。在失去了就业、养老、最低生活保障为一体的土地后,不能与城市居民获得同样就业机会和社会保障,影响了社会稳定大局。他们既不享有土地的保障,也不享有城市居民的社会保障,处于社会保障的真空地带。失地农民“种田无地、就业无岗、保障无份”生活在城市的边缘,影响到社会稳定。

## 二、构建失地农民社会保障制度的紧迫性和必要性

目前,失地农民问题已经引起社会各界的普遍关注,各级政府和有关部门采取了许多措施。为了保护耕地,中央政府制定了严格的耕地保护制度,对农地转非农使用实行严格的审批;各地政府也采取了多种措施如改革现行征地制度、按《土地管理法》给予了征地安置补偿费,并不断适当提高农民的征地补偿费、解决失地农民补偿款拖欠问题等多种举措。不可否认,这些措施在维护失地农民的利益、稳定失地农民的情绪、缓解社会矛盾方面起到了积极作用。但是同样应当看到,许多地方的违法征占土地屡禁不止。现行的补偿标准过低,且大都采用单一的货币安置方式,且单靠改革现行征地制度、提高征地补偿标准不仅不能彻底解决失地农民可持续发展的问题,这种安置方式对失地农民的居住安顿、重新就业、生活观念转变等问题,没有给予充分考虑,更无法为因城市化进程加快而不断增加的失地农民提供切实有效的社会保障。因此,从健全社会保障制度入手,为失地农民建立一个可持续生存和发展的保障体系,是解决失地农民问题的基础。

(一)健全失地农民社会保障体系是统筹城乡社会发展的必然要求。大部分农民失去土地,就意味着失业。由于缺少受教育和培训机会,自身素质较低,缺乏必要的技能,部分农民年龄偏大等,在社会上的再就业竞争能力十分有限。目前,因征地而失去最基本生活保障和生活依托,生活水平下降,就业无着落,

养老无保障的现象比较严重。失地农民的妥善安置,关系到农民的切身利益,关系到工业化和城市化的进程,关系的经济社会的可持续发展,更关系到城乡社会经济的统筹发展。

(二)健全失地农民社会保障体系是替代土地保障功能的合理选择。目前,征地补偿方式主要有货币补偿、招工安置、留地安置、社会保障安置等,这些作为替代农民土地保障功能的安置方式,实际上并不能完全发挥代替土地保障功能的作用。每种补偿方式都各有特点,但也有各自的局限性。只有社会保障方式可以适应不同地区,不同类型的人群,可以保障全部失地农民的利益。

(三)健全失地农民社会保障体系是保持社会安定稳定的有效途径。失地农民的产生,一定意义上说,是城市化进程中的正常现象。农民失地并不可怕,令人担忧的是农民失地的同时又失业。土地大量征用而使相当部分的人员无法就业,对当地乡镇产生了很大压力,影响了社会稳定,有阻碍了城市化和工业化的进程。因此,妥善解决失地农民的社会保障问题是当务之急。

(四)健全失地农民社会保障体系是实现社会保障体系城乡一体化的内在要求。把做好失地农民的社会保障作为推进建立城乡一体化社会保障制度的切入点,有助于探索,总结农村社会保障工作的经验,是完善社会保障体系,实现城市社会保障与农村接轨,最终建立城乡一体化得社会保障制度的内在要求。

目前只有加速建立失地农民的社会保障制度,将失地农民的征地补偿款与筹集建立失地农民社会保障资金相挂钩,制定针对失地农民的持续有效的社会保障制度,才能从根本上解决失地农民的后顾之忧,打破城市化进程的瓶颈。

## 三、构建失地农民社会保障体系,解除失地农民后顾之忧,确保城市化进程顺利推进

### (一)我国失地农民社会保障制度构建的原则

#### 1.完善制度,依法规范

建立完备的社会保障法律规范,是一个国家社会保障制度走向成熟的重要标志。只有体制,机制,法制健全完善,才能保证社会保障事业的顺利发展。目前,中国各地有关失地农民的社会保障的措施各种各样,在资金筹集渠道,社会保障项目,失地农民交纳保费和领取保险金数量等方面都缺乏统一规定,发生纠纷时也缺乏公正的调解机制,其根本原因都是由于没有统一的法律法规进行规范,导致各地处理失地农民社会保障工作随意行较大。国家有关部门应当及时制定统一的有关失地农民社会保障的法律制度,严格规范失地农民社会保障制度的改革、运行、管理,只有以法律为依据,失地农民的社会保障工作才能公平,高效。健康地发展。

#### 2.城乡一体,有机兼容

现行的城乡二元结构下的社会保障制度,造成很多社会保障项目林立,破坏体系的完整性和协调性,也给运行操作带来不

便。这将阻碍城乡一体化社会保障制度目标的实现。城乡一体化的社会保障体系是社会保障制度建设的最终归宿，将失地农民纳入城乡统一的社会保障体系，把建立失地农民社会保障制度作为农村社会保障制度建设的突破口，分层次，分步骤建立农村社会保障制度，是推动社会保障制度城乡一体化的有效途径。因此，失地农民社会保障必须与当前农村社会保障制度以及城市的社会保障制度衔接起来，既不能让失地农民的社会保障脱离于农村社会保障制度建设的目标框架，也不能让失地农民的社会保障制度设计有碍于社会保障城乡一体化得最终实现，努力做到城市、农村和失地农民的社会保障制度的有机兼容。

### 3. 因地制宜，逐步推进建立之初的低水平原则

尽管经过多年的改革和发展，我国的经济实力得到快速提升，但我国目前社会保障的财政状况并不乐观，仅城市养老保险一项就已经出现严重的收不抵支，加上隐性债务，国家财政压力极大。而随着我国经济的持续发展和城市化进程的加快，失地农民的数量必将不断增加，这无疑会进一步加大财政支出的负担，加之社会保障本身具有刚性，保障水平一旦确立就难以降低，因此结合我国国情，失地农民社会保障水平在建立之初宜采用较低标准。

### 4. 能够保障失地农民基本生活的原则

社会保障制度是包括社会保险、社会福利、社会救济、优抚安置、社会互助等在内的一个完整体系，最基本的要求是保障社会成员的基本生存权利。在现有经济条件下为失地农民建立的社会保障也必须以能够维护失地农民生存权利为原则。值得提及的是，这不仅是构建失地农民社会保障的原则，更是政府应尽的职责和义务。

### 5. 兼顾公平和效率的原则

公平和效率是建立社会保障制度不可避免的问题，建立失地农民社会保障制度也是一样。所谓公平就是要为每个符合条件的失地农民建立社会保障，而效率则是既要保证失地农民的基本生活，又不会影响他们工作的积极性。这就要求社会保障制度水平的制定必须科学，如果水平过低，则无法维持失地农民的基本生活，有悖公平；水平过高又会使其沉迷于社会保障网络之内，不求进取，损失效率。

## （二）构建失地农民社会保障的具体政策建议

### 1. 建立失地农民最低生活保障制度

最低生活保障制度是社会成员生存权得到保障的标志，也是实现社会保障最基本的要求。由于不能和城市居民一样享有最低生活保障，他们又不同于城市居民。可以说，失地农民是游离于“农民”和“居民”之间的“边缘人”，他们为我国城市化贡献了赖以生存和保障的土地，理应享受到最低生活保障。

### 2. 建立失地农民养老保障制度

长期以来，我国广大农民实行以家庭保障为主，依靠后代供给的养老模式。而对于失地农民来说，丧失了土地这一最后的保障物无疑将进一步增大养老的风险。失地农民养老保障制度的建立，可以借鉴城镇职工基本养老保险制度的模式，通过地方政府和村集体共同出资，建立失地农民养老保障统筹账户，统筹层次暂以县级为宜；通过个人从安置补助费中列支的资金建立个人账户，实行统账结合的养老保障模式。同时，在劳动与社会保障部门或财政部门设立专门从事失地农民社会养老保障基金的管理机构，单独建账、专款专用，收支两条线。

### 3. 建立失地农民医疗保障制度

对于失地农民而言，所领取的几万元安置费只够维持几年的基本生活，医疗费用给他们造成的压力更大。因此，医疗保障是

失地农民社会保障制度中不可或缺的重要内容。结合我国国情，按照失地农民自愿缴纳为主，村集体、政府、征地主体三者分别承担一部分资金加以补充的模式建立失地农民医疗保障基金，保证失地农民的健康权利。

### 4. 健全失地农民社会保障制度的配套措施

首先，要建立失地农民就业培训制度，提高失地农民就业竞争能力。就业保障是解决失地农民后顾之忧最有效的办法。城市化进程中，失地农民除了会因生活习惯差异难以适应城市快节奏生活外，更会因自身知识结构单一、综合素质低而缺乏应对市场竞争的信心和能力，在就业方面处于明显劣势。在这种情况下，有效的就业培训对失地农民而言就显得至关重要了。建议将农村劳动力就业问题纳入国家的就业规划，由国家拨专款专用，利用劳动保障、农业、水利、科技、建设、社会团体等有关部门和行业现有的培训基地，根据不同年龄段和不同文化层次，有针对性地安排不同的培训内容，力求通过培训培养失地农民一技之长，为其未来的生活和发展提供长期保障。同时政府应当进行大力宣传与引导，使农民树立正确的劳动观和择业观。

其次，要为失地农民提供法律援助。失地农民与进城农民工、城镇下岗工人、城镇贫民一样同属于社会弱势群体，在征地过程和其他社会活动中，缺乏相应的法律知识和支付因寻求行政救济所需要的成本（包括时间、金钱、精力等），不仅难以维护自身的合法权益，也给社会稳定带来了一定的隐患。因此，要为失地农民提供多种方式的法律援助，为其能够平等地享有行政救济的权利建立通畅的渠道。

第三，加强基层劳动保障服务，降低失地农民就业成本。可以考虑在村镇建立劳动保障服务点，及时、准确地为失地农民提供岗位供求信息，减少其盲目流动性，降低外出就业成本。此外，各级劳动保障部门要根据企业用工需求，多渠道收集企业用工信息，按期举办劳动力就业洽谈会，促使农民有秩序地向二、三产业转移。

失地农民是工业化和城市化发展产生的必然结果。工业化和城市化必须有利于富裕农民，而不是造成大批农民失地失业；必须有利于缩小城乡差距，而不是扩大社会不公。因此，让农民科学、有序、合理的离开土地，不仅符合社会经济发展的规律，符合政府推动地方经济发展的愿望，也是农民自身发展的需要。土地是农民的命根子，大量土地被征用后必须做好补偿安置工作，同时必须认真解决好农民失地后的经济来源和生活保障，通过健全建立社会保障体系，在农民失地同时，帮助农民建立可持续生存和发展的基础。

## 参考文献

- [1] 李淑梅. 失地农民社会保障制度研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2007.
- [2] 尹毅. 三农问题研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2004.
- [3] 廖小军. 中国失地农民研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005(11).
- [4] 李一平. 失地农民基本生活保障制度: 浙江的证据[J]. 改革, 2005(5).
- [5] 涂文明. 城市化进程中失地农民社会保障模式的选择和构建[J]. 理论导刊, 2004(12).
- [6] 李冬梅, 钟永胜. 论我国城市化进程中失地农民的社会保障问题[EB/OL]. (2010-09-06) [2011-04-20].
- [7] 刘晓庆. 试论失地农民保障制度的建立[N]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2007年(1)