

城乡统筹背景下失地农民社会保障的路径分析与选择

郑美雁,秦启文

(西南大学 文化与社会发展学院,重庆市 400715)

摘要:失地农民的社会保障问题,已经成为我国城市化过程中的焦点问题之一。目前,我国失地农民社会保障的路径模式主要有三种:全封闭模式、半封闭模式和城乡对接模式。它们产生于各种不同的具体条件,各有其特点。在城乡统筹背景下,将失地农民纳入城镇社会保障体系,既有利于社会保障政策的可持续发展,又有利于保障失地农民的公民权利,更好地体现社会公正。

关键词:城乡统筹;失地农民;社会保障;路径选择

中图分类号:C912.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2008)04-0114-05

一、问题的提出

经过30年改革开放和现代化建设,我国的工业化、城市化进程已取得长足进展。然而,城乡二元结构、城乡差距不仅没有得到改善,反而有扩大的趋势。破解“城乡二元结构”已成为我国社会经济顺利转型的一个重要前提。因为该问题若不能很好地解决,不但会造成城乡社会断裂,甚至连城市本身的发展也会失去应有的支撑和依托^[1]。一般认为,二元经济社会结构是发展中国家由农业转向工业化、从不发达迈向现代化的必然现象。那么,随着经济发展水平的逐步提高,城乡一体化议题自然也会提上日程。党的十六大明确提出“统筹城乡经济社会发展”的战略思想,继而批准重庆市和成都市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区,由此看来城乡统筹已成为我国实现城乡一体化的基本走向。

所谓城乡统筹,简单来讲,是指打破城乡二元结构,赋予农民公平待遇。这是一场广泛而深刻的社会变革,涉及整个社会管理构架的重组和社会利益格局的调整。在实现城乡统筹的动态演进过程中,工业化、城市化无疑又是结构转型的动力。在

城市化进程中,工业化和城市化建设占用土地,本无可厚非,但问题是由于制度等诸多原因,失地农民失去的不仅仅是土地,而是一系列的权利和权益。有学者认为,失地即意味着失业、失保障、失既有生活水平以及失身份,失地农民正成为城市新的弱势群体。而这个庞大的弱势群体正随着第三次大规模“圈地热”而急剧膨胀。目前全国已有失地农民4000多万人,而且这一群体还在随着城市化、工业化进程的加快而扩大^[2]。这些失地农民游离于“农民”和“市民”、“城市”和“乡村”之间,他们虽获得一定的土地补偿费,但大多因其文化素质较低而无法用这笔费用顺利地实现创业转型,又因没有合理的安置和社会保障制度,导致这些失地农民大都成为无地可种、无正式工作岗位、无社会保障的社会流民。这种状况如果得不到有效遏制,将会产生严重的社会后果,其中最为突出的后果之一就是对社会稳定构成长久的威胁。正是在这种意义上,国务院总理温家宝多次指出,目前不少征用土地的项目不给农民合理的补偿,不妥善解决农民的生计,造成农民失地失业,危及农村社会稳定。他们的问题解决不好,还会影响到城市化进程及和谐社会的建设。因此,理论界一致认为,解决失地农

* 收稿日期:2008-04-16

作者简介:郑美雁(1979-),女,四川资阳人,西南大学文化与社会发展学院,讲师,主要研究社会政策。

基金项目:国家社会科学基金项目“城市化进程中的失地农民转型研究——走出‘卷入式’负博弈困境”(06BSH015),项目负责人:秦启文。

民社会保障问题已成为破解城市化进程中失地农民问题的关键,也是城乡统筹改革的必然要求和突破口。如果说城乡统筹的社会保障体系是城乡统筹改革的“安全网”,那么可以认为,失地农民社会保障问题则是城乡统筹社会保障体系建设这场攻坚战的最大“隘口”。

到目前为止,关于失地农民社会保障的探索取得了一定的进步,但从理论到实践,构建失地农民社会保障的基本思路还存在比较大的分歧和争论。现实表明,失地农民存在两种类型:部分失去土地的农民和全部失去土地的农民(各地的实际做法是将人均土地小于一定比例作为画线标准)。对于以上两种情形,其权益要求其实是不相同的,部分失去土地的农民的权益重在土地收益的合理分享,全部失去土地的农民的权益就不是一个简单的土地收益权益问题,更重要的应当是一个身份转换的问题,即应当直接转化为市民并享受与城镇居民同等权益的问题^[2]。也就是说,现在的关键问题是应当在现行制度框架内为全部失去土地的农民找到一条切实可行的途径。

二、对现有的失地农民社会保障路径的分析

1986年《中华人民共和国土地管理法》出台之后,土地作为特殊商品进入市场,国家行使土地征用权,所有需将农村集体土地变为建设用地的,必须依法先由国家征收或征用农村集体土地,再依法进行划拨或出让,由此产生因征地而失地的农民。早期由于失地农民的规模和数量不大,失地农民问题并没有引起注意。但经过四分之一世纪的发展,特别是在大规模工业化、城市化的推动下,征地规模和速度快速增长,失地农民问题凸显,引起政府、学术界的广泛关注。对于失地农民社会保障内容体系的建设和实际操作,各地根据自身的经济和社会发展情况,相继出台了不同的措施。这些措施归纳起来主要有三种路径模式:

(一)全封闭模式

这一思路主张对失地农民量体裁衣,单独设立一套社会保障体系。实施这种模式的主要代表有上海市。上海于2003年10月颁布实施《上海市小城镇社会保险暂行办法》。这是一个“低平台、有弹性、广覆盖”的社会保障体系——小城镇社会保险办法(简称“镇保”),旨在解决离土农民基本社会保障,从而使离土农民在生存权、发展权、保障权方面有了制度“托底”,在农村城市化进程加快的过程

中,比较有效地解决了离土农民的社会保障问题。

(二)半封闭模式

在实质意义上,半封闭式是一种可转移模式,它也主张建立失地农民社会保障体系,但它强调失地农民自身所具备的条件因素,只有那些符合条件的失地农民才可以在失地农民社会保障体系和城镇社会保障体系之间转移。在具体操作方面又体现了两种思路:一是当条件符合时,可在两种体系之间进行转移,实施这种模式的主要代表有成都市。成都市对专项归集的已征地农转非“一类人员”个人缴费和政府补贴资金,实行专户管理,单独核算,专款专用,封闭运行。但考虑到失地农民处于农村向城市转移的前沿阵地,为了将社会保险制度与城镇职工社会保险制度相衔接,或直接进入城镇职工社会保险制度体系,成都市又具体规定:如在被征地前已经参加城镇基本养老保险或在征地当年被用人单位录用或自谋职业的,可将其缴纳的养老保障费累计计算;对原来参加成都市对非城镇户籍人员(即农民工)设立的综合保险的,按相关规定并入城镇职工基本养老保险和医疗保险累计计算。这样,保障制度间既具有良好衔接性,又具有较好的可持续发展基础,基本上解决了失地农民的后顾之忧,在很大程度上避免了单独运行所产生的保障资金短缺问题,还便于与国家及地方今后出台的统一政策相衔接。二是对符合条件者,可享受城镇部分保障待遇。如重庆市利用商业保险模式开展了失地农民储蓄式养老保险,规定农转非人员中女40岁以上,男50岁以上可申请参与养老保险。但是,土地被征用后,生活困难者可享受城市最低生活保障。

(三)与城镇对接模式

即把失地农民纳入到现有的城镇社会保障体系,建立城乡一体化的社会保障体系。实施这种模式的主要代表有广东省、北京市和无锡市。广州的农转居人员养老保险和深圳的城市化人员养老保险,都是参照现行城镇养老保险模式,即统账结合模式。失地农民的基本养老保险费由政府、集体、个人三方负担:个人按一定比例缴纳,其余部分由集体经济缴纳和当地政府补助。其中,个人领取的征地安置补偿费、集体土地使用权流转分配收益、集体经济股权分红等应优先用于缴纳个人部分;集体承担部分从征地补偿和规定比例的集体建设用地使用权流转收益或集体资产经营收益中列支;政府补助部分从当地政府国有土地使用权出让收入中安排。

三、将失地农民纳入城镇社会保障体系的必要性与价值

从理论上讲,土地不能也不应该承担社会保障的功能,但在我国,土地实际上对广大农民的衣食住行、婚丧嫁娶、子女教育和养老具有极强的支持作用,几乎承担了本应由国家和社会对农民承担的所有保障责任。所以,当农民不得已离开土地时,若没有基本的社会保障接替,也许会埋下社会稳定的隐患。化解城市化难题,使人口城市化过程与农业劳动力非农化过程相同步,必须解决好失地农民的社会保障问题^[4]。上述三种思路体现了政府、学者等对失地农民社会保障问题 20 多年来的理论和实践探索,对农民失去土地后起到了一定的保障作用。全封闭模式思路针对性较强,但单独运行容易造成资金短缺;半封闭模式思路灵活性较好,但运行的管理成本较高;与城镇对接模式体现社会公平,保障程度较高,但需要较强的经济发展水平作为制度顺利运行的保证。

表 1 三种失地农民社会保障思路的比较

思路	全封闭模式	半封闭模式	与城镇对接模式
主要特征	独立、封闭、失地农民社会保障自成体系	可转移、城乡衔接性较好	城乡一体化,直接纳入城镇社会保障体系
代表地区	上海市	成都市、重庆市	广东省、北京市和无锡市
评价	针对性较强,单独运行容易造成资金短缺	灵活性较好,运行程序复杂,管理成本较高	保障程度较高,体现社会公平,但需要一定的经济发展水平才能运行

北京市鉴于失地农民处于农村与城市的边缘,而且要逐渐市民化,将农转居、农转工人员全面纳入城镇社会保险,将失地未转非的农民纳入农村养老保险制度,并逐步建立城镇和农村可以相互衔接的社会保险体系。

无锡市的主要办法是:从土地补偿费、人员安置费以及土地收益中安排资金,为被征地农民提供城镇社会保险,按其年龄和征地前参保情况,分别纳入城镇企业职工社会保险体系和政府保养范围。该办法基于就业市场化背景和无锡市乡镇企业发展迅速、大量农民非农化趋势明显的实际情况,改变了长期以来在征地安置中以就业安置为主的格局,代之以提供社会保障制度,从而化解被征地农民进入城市后的风险。该办法施行以来,由于较好地实现了城乡统筹发展中社会保障制度的对接,保障了被征地农民的权益,符合其基本诉求,因而得到了社会各界的一致好评。到 2007 年 6 月末,全市累计已有 55.71 万被征地农民纳入基本生活保障的范围,基本上做到了全覆盖^[3]。

然而,失地农民社会保障问题具有艰巨性和复杂性,是一个涉及面广的系统工程,涉及农民多方面保障,包括养老、医疗、意外伤害以及财政承受力等需要解决的问题^[5]。这就决定了解决失地农民的社会保障需要统筹全局、考虑将来和以往的衔接,不能采取短期行为。失地农民社会保障政策在设计理念上,不能是一种应急性的政策,要有一定的前瞻性,要注重失地农民在城市生活、发展的长远目标,构建发展型的失地农民社会保障政策^[6]。由于历史原因,我国农民几乎没有享受到国家提供的养老、医疗、失业等社会保障。目前要建立覆盖所有农民、建立城乡完全统一的社会保障制度尚有难度,但城市化、工业化的发展要征用农民的土地和拆迁农民的房屋,这就为失地农民社会保障与城镇社会保障接轨提供了契机。失地农民是城市化的参与者、建设者,也理应成为城市化的受益者,更应享受和城镇居民一样的社会保障待遇。2007 年,我国全年国内生产总值 246 619 亿元,比上年

增长 11.4%,加快 0.3 个百分点,连续五年增速达到或超过 10%^[7]。国民经济呈现出增长较快、结构优化、效益提高、民生改善的良好运行态势。城市化发展水平与经济发展水平是高度相关的,经济发展是城市化加速的动力,城市化速度较快的地方经济发展水平也相应较高。因而,我们认为,在城乡统筹背景下应将失地农民纳入城镇社会保障体系,逐步实现城乡社会保障体系的有机衔接。

(一)将失地农民纳入城镇社会保障体系,有利于社会保障政策的可持续发展

制度创设的目的是为人服务的,总体上应该既符合客观规律又符合人的意志与需要。在城乡分割、分治的条件下,我国的社会保障制度长期向城市倾斜,在城镇社会保障体系已经趋于完善的同时,农村社会保障体系却还处在起步阶段,有的地方甚至还是空白。随着经济的发展,城乡差距不断扩大,最新数据显示:我国城乡收入差距继续扩大,2006 年城乡人均收入比例高达 3.28 : 1^[8]。除了

收入差距外,社会保障的差距也是城乡差距的具体表现形式之一。我国城乡发展的不平衡,已成为经济均衡发展的制约因素。党的十六大提出,全面建设小康社会必须统筹城乡经济社会发展,改变和摒弃过去那种重城市、轻农村,“城乡分治”的观念和做法,通过体制改革和政策调整削弱并逐步清除城乡之间的樊篱。因而,填补农村社会保障体系的空白,建立城乡统筹的社会保障体系就成为一项紧迫的任务^[9]。

然而,在一种制度创新之际,都存在一个对现实思考的路径问题。我国的制度模式设计常犯的错误是对现行体制进行“头痛医头、脚痛医脚”式的改造,而缺乏长远、前瞻性的考虑,社会保障制度也不例外。社会保障制度的设计往往体现出“消防员”的一面,而缺乏“防火墙”的作用。诚然,在我国社会保障制度必须与建立社会主义市场经济体制相适应,但这一点并不意味着社会保障必定依附于市场经济的脚步。事实上,不搞市场经济,也要搞社会保障的,但社会保障的独立地位却被有意无意地掩盖了;仿佛为了国企改制减轻包袱、下岗失业安置、解决农民工问题,才要搞社会保障。这样一来,社会保障好像只是为了解决一时的具体问题,它作为一项长期的基本的制度安排的意义被淡化了,其社会功能被忽略了^[10]。一项新政策的出台也往往是试点,改革是渐进式的,有中国特色的,但也存在着路径依赖、成本偏高、试而难定的缺陷。这就导致了政策的稳定性差,可持续性不强,公众容易产生对政府的信任危机,尤其是为数不少的农民仍存在“小富即安”和怕政策变化的心理,这阻碍了失地农民社会保障问题的解决。我国的城镇社会保障体系经历了半个多世纪的发展,相对于较新的失地农民社会保障体系来说,更易获得农民的信任。将失地农民纳入城镇社会保障体系,使失地农民亲身体会到城市发展所带来的好处,才能从根本上解决失地农民的后顾之忧,才能为他们的长远发展拓展空间,真正完成由农民到市民的角色转换,社会保障政策的可持续发展也才有可能实现。

另外,将失地农民纳入城镇社会保障体系,也能够减少因现实的困境给制度的并轨带来的巨大成本。社会保障应考虑社会发展的各种情势及其本身的特点,逐步向城乡统一的社会保障制度发展。从经济合作与发展组织 24 个成员国的情况来看以养老保险为例,实行城乡统一制度的国家有 12 个,实行专门制度的国家有 7 个,实行城乡有统有分制度的国家有 5 个^[11]。城乡统一制度是社会

保障未来发展的趋势,将失地农民纳入城镇社会保障体系为实现城乡统一的社会保障体系寻找到了突破口。

(二)将失地农民纳入城镇社会保障体系,有利于保障失地农民的公民权利

公民权利是为公民所拥有、为政府所保障的合法权利。马歇尔将公民权利划分为基本的法律权利、政治权利和社会权利三类。社会保障即为公民的社会权利。社会保障以促进社会的公平和正义即社会公正为自己的基本目标和理想。当然,社会公正有各种不同的含义或者说理解。但作为社会保障制度所要促进的目标的社会公正,其主要意涵无疑是指特定社会成员在与该社会发展相应的一系列基本权利面前的平等。因而,公民权利体现了社会保障的价值基础。作为公民享有的一项基本公民权利的社会保障权利,并不以他一定承担某种义务为前提,只要他具有该政治共同体(国家)的成员资格并符合享有特定社会保障条件(如失业、疾病、残疾等等),他就可以享有该权利^[12]。

在我国,获得社会保障,是宪法赋予失地农民的一项权利。我国宪法第 45 条规定:“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。”显然,这里所说的公民也包括失地农民在内。失地农民也应该像城市居民一样,在年老、疾病或者丧失劳动能力时,有从国家和社会获得物质帮助的权利。反过来说,国家和社会有责任为那些年老、疾病或者丧失劳动能力的失地农民提供物质帮助。那么,在城市化进程中,农民让出自己祖祖辈辈耕耘的土地,为经济发展做出了贡献,他们理应享受和城镇居民相同的待遇。将失地农民纳入城镇社会保障体系,有利于体现社会保障制度的价值基础——公民权利。公民权利是国家的灵魂。只有当公民权利充分发展、充分得到保障了,整个国家有了“灵魂”(或者说信仰),政府这个“大脑”才不会想错,社会制度这个“骨骼”、经济成就这个“脂肪”和军事力量这个“肌肉”组成的东西才不会是行尸走肉,一个国家才会成为真正的强国^[13]。

(三)将失地农民纳入城镇社会保障体系,有利于更好地体现社会公正

农民与土地是“血浓于水的关系”,拥有土地是农民与社会其他人群相区别的一个重要特征。对农民而言,土地实际上承担了双重功能,它既是生产资料,同时又是农民安身立命之本。由于农民拥有稳定的土地使用权,来自于土地的收入成为农民

最基本最可靠的收入来源,是家庭保障最基本的经济基础,也是农民最后的一道生活安全保障。失去了土地就意味着失去了重要的收入来源,同时也意味着失去了重要的生活保障。大量农民失去他们赖以维持生计和抵御各种风险的土地,在失去土地所带来的社会保障权利的同时,又无法享受与城市居民同等的社会保障权利。农民因征地而失去土地的社会保障权利后,尽管国家按《土地管理法》给予了征地安置补偿费,然而现行的补偿标准过低,且大都采用单一的货币安置方式,而对失地农民的居住安顿、重新就业、生活观念和生活习惯转变等问题,却未予以足够考虑。从公平角度看,理应由国家给予失地农民保障补偿。因为,从理论上讲,即使在市场经济体制下,当政府为了全社会的共同利益从事公益性建设(更不要说那些商品开发性质的占地了),需要使用农村集体所有的土地时,这种土地必须按照其市场价格得到补偿。因为中央政府从事公益性建设是全国受益,地方政府的公益性建设是全地区受益,这种建设费用理应由全国或全地区人民共同负担。为了公共利益的需要而提供土地是集体土地所有者的义务,但除此之外,不能通过压低土地补偿费用使土地所有者承受公平负担原则之外的额外负担。在我国当前的土地征用制度下,农民失地属于被动行为,其生活风险属于社会风险,按照经济学公共物品理论,失地农民的基本生活保障制度属于纯粹的公共物品,应该由政府来提供。

因而,为了彰显社会公平与正义,让由于社会转型需要而失去各种利益的农民充分享受社会进步所带来的利益,国家和政府必须承担起对失地农民的社会保障责任。实际上,如果失地农民的社会保障机制健全,就不需要那么多详细复杂的、针对

具体项目的补偿,也不需要各区县政府为每一个具体征地项目颁布一个政策规定。将失地农民纳入城镇社会保障体系,让城乡居民享受同等的社会保障待遇无疑是让全体人民共享发展成果和构建和谐社会的必由之路,城乡居民享受平等权益应当成为城乡统筹发展和推进城乡一体化的基础。这样,社会保障社会公正的理念基础才能够得以体现。

参考文献:

- [1] 曾哲. 城乡二元结构究竟意味着什么[J]. 乡音, 2006(2): 13-14.
- [2] 郑功成. 农民权益需要用法律制度来维护[J]. 社会保障制度(人大复印资料), 2007(9): 3-8.
- [3] 无锡市劳动保障局. 衔接让农民失地不失保障[J]. 中国劳动保障, 2007(10): 40-41.
- [4] 陆林. 融入与排斥的两难: 农民工入城的困境分析[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2007(6): 97-103.
- [5] 张玉启, 李彤, 陈国惠, 等. 失地农民最低生活保障制度的调查分析与政策研究[J]. 西南农业大学学报(社会科学版), 2008(1): 53-56.
- [6] 杜洪梅. 城郊失地农民的社会认同困境与社会政策的完善[J]. 广东行政学院学报, 2007(8): 74-77.
- [7] 07年我国国民经济平稳快速发展, GDP增长11.4%[EB/OL]. 中国网, 2008-01-24.
- [8] 吴玉蓉. 城乡居民绝对收入差距扩大至8172.5元[N]. 东方早报, 2007-09-14.
- [9] 李建勋, 方向阳, 陈鹏程. 农村剩余劳动力转移就业问题分析[J]. 西南农业大学学报(社会科学版), 2007(4): 60-63.
- [10] 景天魁. 社会保障: 公平社会的基础[J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2006(6): 16-22.
- [11] 张曼, 曲璐. 城乡统筹: 我国农村社会保障制度建设的途径[J]. 广西社会科学, 2007(7): 53-57.
- [12] 王小章. 公民权视野下的社会保障[J]. 浙江社会科学, 2007(3): 92-96.
- [13] 邓清波. “世界强国”不能缺少公民权利这个灵魂[N]. 中国青年报, 2007-12-29.

责任编辑 刘荣军

Analysis and Choice of the Approaches for the Social Security of the Land-lost Peasants in Harmonizing Urban and Rural Areas

ZHENG Mei-yan, QIN Qi-wen

(School of Culture and Social Development, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: Social security for land-lost peasants has already become one of the highlighted problems of urbanization. At present, there are three kinds of patterns on social security for land-lost peasants, including fully-closed, semi-closed and urban and rural docking pattern. They generated with specific conditions and their unique characteristics. In harmonizing Urban and Rural areas, land-lost peasants should be brought into urban social security system. This pattern is beneficial to the sustainable development of social security policy, and it guarantees the civil rights of the land-lost peasants and embodies social justice better.

Key words: urban and rural harmonization; land-lost peasants; social security; choice of approaches