



解决失地农民问题的政策框架

中国社会科学院社会政策研究中心课题组

目前，我国失地农民的总量已超过4000万。预计到2020年，还会有4000余万人进入失地农民的行列。如何让如此规模的失地农民生计可持续，是当前发展经济、稳定社会、消除贫困的一个突出问题，也是摆在各级党委、政府面前必须尽快切实加以解决的一个重大而现实的问题。为了解情况，掌握实情，寻求对策，为各级领导和政府有关部门提供决策依据，中国社会科学院社会政策研究中心课题组先后前往浙江、四川、北京、山东等省市进行专题调研。现就政策建议部分报告如下：

一、征地安置政策的基本目标

我国现行征地安置政策基本上是一种纯粹的经济补偿办法，即国家按照被征收土地的原用途给农民予以直接的经济赔偿，如土地补偿费是对农户土地承包经营权的财产补偿，安置补助费是补偿农业从业人员因征地而就业不充分或一时不能就业所承受的损失，等等。肯定地说，这种经济补偿机制是必要的，目前显然也发挥了积极的作用，应该坚持下去并逐步得到改进。

也应认识到，现行的经济补偿机制是低水平、不全面的，难以完成所有的工作。大量的实证调查揭示，这种补偿在结果上无法恢复被安置者以前的收入和生活水平。在大多数情况下，即便及时足额给付了经济补偿，失地农民在很长时间以后仍会处于贫困状态。这就警示我们：现行的征地安置政策是一种普遍缺乏效用而且很容易被滥用的方法，不足以预防失地农民的贫困，必须加以调整和完善。

预防和缓解失地农民贫困问题的最好办法，是重新审视征地安置工作的政策目标和手段，且重点应放在检讨损失评估和补偿的思维方式上。进而言之，征地安置政策不应简单地视为支付赔偿或置换原有资产，其思路应更为宽广：使失去土地的人重新建立生产力并提高他们的生活水平。一句话，应把实现失地农民的“可持续生计”作为未来征地安置政策的基本目标。

“可持续生计”（sustainable livelihoods）概念最早见于20世纪80年代末世界环境和发展委员会的报告。1992年，联合国环境和发展大会（UNCED）将此概念引入行动议程，主张把稳定的生计作为消除贫困的主要目标。1995年，

哥本哈根社会发展世界峰会（WSSD）和北京第四届世界妇女大会（FWCW）进一步强调了可持续生计对于减贫政策和发展计划的重要意义。所谓“可持续生计”，是指个人或家庭为改善长远的生活状况所拥有和获得的谋生的能力、资产和有收入的活动。在此框架内，资产的定义是广泛的，它不仅包括金融财产（如存款、土地经营权、生意或住房等），还包括个人的知识、技能、社交圈、社会关系和影响其生活相关的决策能力。

应当说，党和政府一直高度重视失地农民的可持续生计工作。计划经济时期，国家对失地农民普遍实行的“招工安置”或“就业安置”政策，就较好地解决了广大农民的长远生计问题。只是随着社会主义市场经济体制的逐步建立和户籍制度、劳动用工制度的改革，原有的招工安置和农转非等办法，在实践中已失去原有作用和意义，各种矛盾和问题才开始凸现。因此，重新理解和认识可持续生计政策，并以此作为征地安置工作的基本目标，具有很强的现实意义和政策意涵。

二、实现政策目标的四种手段

第一、设计合理的补偿机制。征地补偿金作为农民失地后原有资产置换的费用，在解决失地农民生活燃眉之急和重建新的生计系统方面起着关键性作用。因此，制定一个科学合理的补偿机制，是落实可持续生计政策的一个重要步骤。合理的补偿机制应以提高或恢复失地农民的收入和生活水平为目标。这可从两个方面加以理解。首先，征地补偿费即便不能做到对失地损失的“全额赔偿”，至少应保证及时足额支付置换农民原有资产的费用。基于现行法律规定的征地补偿费严重偏低的实际，未来的征地补偿标准应在现有的基础上着重考虑以下三个方面的因素，即土地的潜在收益和利用价值，土地对农民承担的生产资料和社会保障的双重功能和土地市场的供需状况。其次，置换资产最多只能使失地农户保持和以前一样的发展速度，而不能弥补由此损失的时间，“迎头赶上”。要想真正实现加速发展，就必须在此之外，还向失地农民提供以发展为目的的投资。

第二、引导和帮助失地农户积累资产。资产的社会福利效用是显而易见的：有了资产，人们可以从长计议，追求长期目标。更为重要的，积累资产本身对穷人的心理促进、意识提升以及行为方式的改变等具有巨大的潜在作用。事实也表明，土地、房屋、集体经济等资产收益，在预防失地农民贫困和减少家庭不安全感方面发挥着积极的作用。进而言之，引导和帮助失地农民积累资产，既是改善他们生计的一种速效、实惠、一举多得的好办法，也是帮助他们规避各种生活风险的重要的安全网之一。那么，通过什么样的机制和政策工具来实现上述目标呢？可行之策有两条：一是抓好失

地农民的住宅规划与建设。城市规划部门与建设单位在设计建造失地农民的住宅时，既要考虑确保他们乐有所居，也要方便他们能从房屋资产中形成长效受益机制。二是壮大村级集体经济。对于必须由国家征用的公益性建设用地，可以在规划区内征用土地中留出一定数量土地，由村集体经济组织开发、经营。对于那些土地征用量大，土地征用补偿费较多的行政村，政府应积极倡导社区股份合作制的改革，促进集体资产保值、增值。

第三、促进失地农民生产性就业。对于失去物质性和生产性资产的农民而言，就业收入构成了大多数生存策略的核心内容。因此，为失地农民提供一份长期稳定的工作，是实现“可持续生计”目标的重要手段。具体而言，以下三个方面有助于促进失地农民稳定就业：一是提高就业能力。通俗地说，就业能力是指获得工作和保持工作的能力。如前所述，失地农民的智力含量、质量水平或专业级别均难于适应目前劳动力市场的需求及变化，政府向他们提供就业服务、就业培训、制定一些有利于保持工作的补贴显得尤为紧要。二是广开就业渠道。解决失地农民就业问题的根本出路在于发展经济。在此之外，另一个重要的方面是，政府要积极探索多种形式就业安置办法，即把就地安置、招工安置、投资入股安置、住房安置、划地安置和失地农民自谋职业等安置形式有机地结合起来。三是消除就业障碍。社会各界要像关心城镇下岗职工那样关心支持失地农民的就业与再就业，逐步清除各种不利于统筹城乡就业的制度和因素。其中关键的一步是，应把失地农民纳入城镇就业体系，与城镇居民享有同等待遇。

第四、建立普惠的社会保障机制。在现有体制下，农民失地犹如经历一次经济和生活上的剧烈地震。无论征地补偿机制多么完善，不可避免会有部分失地农民或家庭沦于贫困的世界。切实保护这些最容易受到伤害的人群，既是社会公正的体现，也是政府职责所在。为此，在土地征用过程中，为失地农民建立普惠的社会保障机制极为必要。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。换句话说，如果把解决失地农民的社会保障问题作为征地的前置条件，不仅有助于预防失地农民陷入贫困风险，也有利于国家必要的征地工作高效健康运行。普惠的社会保障机制要可持续，必须基于两个前提：一是将解决失地农民的社会保障问题作为征地的前置条件；二是为失地农民设立的各项社会保障制度，不宜直接与现行城镇的类似制度衔接。三是为失地农民社会保障制度建立专项基金。其中政府的必要投入至关重要。

三、落实政策手段的具体措施

1. 关于完善补偿机制。

— 修改《土地管理法》中与市场经济要求和保障农民权益不适应的条款，切实改变现行征地制度对农民的补偿标准严重偏低，违反市场经济和城镇化基本规律的现状。

— 建立和完善农用地分等定级和农地价格评估体系。综合考虑自然条件、区位条件、环境条件等，对农用地进行分等定级；结合农用地等级，制定农用地价格评估办法。以农用地分等定级和农用地评估价格为基础，以经营性目的的农地转用市场价格为参照，确定土地财产补偿标准；参照资产评估办法，确定其他各类财产的补偿标准；参照城乡劳动力工资水平和养老、医疗、失业等社会保障，确定就业安置补偿标准。

— 在单纯的征地补偿费用之外，再增加一定数量的投资资金，专门用于失地农民创业和发展。

2. 关于资产建设。

— 实行留地安置政策。国家征用土地时，应在规划区内留出一定数量土地返回给村集体，用于安置失地农民。留用地比例以征用地总面积的20%为宜，10%专项用于村集体发展二、三产业，另外10%用于农民生活安置。

— 搞好住宅小区规划。原则有三：一是住宅最好规划在具有一定商业价值的地段，如沿街，靠近集市等。二是住宅应实行小区化。居住小区化不仅能方便居民日常生活，居住区内商业用房也可作为村集体资产获取收益。三是推行多层公寓住宅。多层公寓既可把节约下来的宝贵土地用于发展集体经济，形成一份产业，也便于失地农民在满足自住的基础上，有一定面积的房屋用于出租，获取租金收益。

— 探索集体资产保值增值机制。有效措施之一是，积极倡导社区股份制改革，把资产量化到个人，并明确权利与责任。

3. 关于就业促进。

— 千方百计增加就业。可行的策略有五条：一是建议在出让土地时，本着互惠互利的原则，与征地单位签订提供一定数量或一定比例就业岗位协议，或在同等条件下优先吸纳被征地单位的劳动力。二是大力开发社区就业岗位，把解决失地农民再就业问题同加强城市的绿化、环保、卫生、交通、便民服务等项事业结合起来，使之形成提供就业岗位与创造本地财富的新循环。三是将失地农民纳入小额担保贷款的政策范围，提高他们自主创业、自谋职业积极性和成功率。四是实行公共就业工程计划，如实施建筑、道路、绿化、社会建设等劳动密集型工程，或结合当前城乡环境整治等工作，帮助大龄失地农民再就业。五是就业资源枯竭地区，应组织开展劳务输出。

— 重点加强失地农民的就业技能培训。有益的经验是：以市场的需求和农民的需求来定培训项目（对失地农民

实行“菜单式”和“计单式”培训)，以竞争定培训机构（对就业技能培训机构实行面向全社会的招标制），以补贴促参与（对参加就业技能培训的失地农民，政府给与一定的财政支持）。

— 用经济手段和优惠政策降低劳动力成本。如对招用失地农民的企业，政府给予一定的收费减免、社保补贴、岗位补贴等优惠政策；对自主创业的失地农民，与下岗失业人员一样同等享受在就业方面的优惠政策，如免交相关税费、提供小额担保贷款等优惠政策。

4. 关于社会保障制度建设。

— 将解决失地农民的社会保障问题作为征地的前置条件，把不妥善解决社会保障问题就不允许征地作为改革征地制度和完善征地程序的重要内容。

— 为失地农民设立的各项社会保险制度，应遵循“低进低出”的原则，即设计一种“少缴费、少得益”的新制度。参保者得益之“少”的下限，以保障“基本生活需求”为准。

— 在明确将失地农民纳入当地社会保障体系的同时，对一时安排不了工作的，要为失地农民办理失业保险，对享受二年失业保险待遇后依然缺乏就业能力、生活困难的，要让他们享受当地的最低生活保障待遇。

— 设立失地农民社会保障制度建设专项基金。该基金不仅用于现在和以后被征用土地的农民的问题，对以前被征用土地的农民也要惠及。专项基金可通过如下渠道筹集：一是政府一定比例的财政拨款；二是从政府土地出让金净收益中提取不少于10%的资金；三是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；四是从土地储备增值收益中提取10%的收益；五是从全国社会保障基金投资收益，社会各界捐献、国有资产变现收入等渠道筹集资金。

（执笔人：

张时飞）

文档附件：

编辑： 文章来源：

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]