社会保障研究

城市化进程中的失地农民——制度安排与利益冲突

姚从容

(南开大学经济学院人口与发展研究所, 天津 300071)

摘要: 失地农民问题实际暴露的是我国在土地制度、征地制度和社会保障制度方面存在重大缺陷。缺乏土地的所有权、使用权、收益权和处置权, 缺乏基本的社会保障以及征地过程的不合理性和非市场化是造成失地农民处境艰难的制度原因, 而政府或集体对失地农民的征地补偿、就业安置和社会保障问题考虑不够, 是导致农民失地失业问题日益严重的关键; 失地农民并不仅仅是因为不合理的征地政策而成为社会边缘群体, 事实上, 在征地之前, 现有的土地产权制度和社会保障制度就已经将农民边缘化了。

关键词: 失地农民; 土地制度; 征地制度; 社会保障制度

中图分类号: F304.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2006)03-0061-06

Lost Land Farmers in the Process of Urbanization ——System Arranging and Benefits Conficting

YAO Cong-rong

(Institute of Population and Development, NanKai University, Tianjin 300071)

Abstract Actually, the issue of lost land farmers exposures the fatal defections on the aspects of land property system, land expropriation system and social security system. Absence of land proprietary, usufruct, profit right and disposition right, absence of basis social security and irrationality of land expropriation process are the institutional reasons of the issue. Lost land farmers become social fringe group not only because of irrationality land expropriation policy, but also the employment and social security system. In fact, existing land property system and social security system have already fringed farmers before and expropriation.

Keywords: lost land famer; land property system; land expropriation system; social security system

一、城市化进程中的失地农民

失地农民是指在城市化进程中, 基于城市建设用地需要, 因耕地被征用而失去土地, 但

仍然保持着农民身份, 并未真正转变为城市居民的农民。据统计, 我国目前失地农民总数已超过4000万人, 并仍在以每年约200万人的速度递增。按照我国近些年城镇化速度年均超

收稿日期: 2005-11-04

* 本文系教育部哲学社会科学重大项目“农村劳动力转移就业的社会政策研究”课题阶段成果。

作者简介: 姚从容(1976-), 女, 经济学博士, 南开大学经济学院人口与发展研究所, 讲师, 研究方向为人口、资源与环境经济学。

过1%的实际水平，到2020年我国城镇化水平将超过60%。按照世界上每1万城镇人口平均需要不少于1平方公里耕地的基本要求和我国城镇化水平每提高1%将增加1270万城镇人口的水平，我国城镇化水平每提高1%则需要占用耕地约190万亩，每年需要安置被征地农民约266万人左右，到2020年我国可能还会形成被征地农民约4260万人^[1]。如果按照每征用1亩地将造成1.4个农民失去土地，估计到2030年我国失地农民群体将达到1.1亿人。

如果说失地农民是城市化和工业化的必然结果，那么，我们迫切需要关注的是在城市化进程中农民失地后的境况如何？他们是在逐渐走向富裕还是变得更加贫穷？有关调查资料表明，大部分农民在失去土地后，其实际生活水平出现了明显下降。根据浙江省统计局2003年10月的调查，被调查失地农户土地征用后的人均纯收入为3590元，比土地征用前下降了18.4%。其中土地被全部征用的农户人均纯收入下降幅度更大，降幅达21.9%。人均纯收入在3000元以下的较低收入农户比例，由土地征用前的23%上升到土地征用后的41%；人均纯收入3000~5000元的农户，由52%下降到37%；5000元以上的农户，由25%下降到22%^[2]。2003年9~10月，国家统计局农调队在全国28个省（市）自治区开展的一项针对人均耕地在0.3亩以下的农户所做的调查表明，有43%的调查户完全丧失了耕地，20%的劳动力赋闲在家，46%的失地农户收入水平下降。其中，云南和广西的被调查户失地后收入水平下降的最多，分别下降了26%和10.5%^[3]。从失地农民目前的心理状态看，许多失地农民对今后的生活前景感到彷徨和焦虑，并表示最迫切需要解决的是就业问题。大部分自谋职业和自主创业的失地农民希望政府在贷款、税收、场地等方面提供优惠政策，以鼓励和扶持失地农民发展生产，增加收入。同时，希望国家尽快在农村建立社会保障机制，特别是解决农村的养老问题和医疗问题。希望有关部门对那些曾经以土地为生的农民采取诸如土地换取就业、养老和医疗保障的方法解决失地农民的后顾之忧。

二、土地产权制度与失地农民

农村土地产权制度变迁，是在继续承认土地公有制的前提下，通过对集体与农民关于土地权利的重新界定，达到激励农业生产和提高农民生活水平的目标。其实质是土地在国家、集体、农民之间权力和利益的再分配。我国目前的农村土地产权制度，经历了由建国初期的农民土地私有制到“政社合一”的人民公社制，再由人民公社运动后的集体所有、集体共同使用制，到如今的集体所有、农户家庭承包经营制，是一个由强制性制度变迁向诱致性制度变迁的过程^[4]。

众所周知，我国农村土地实行的是集体土地所有制，而城市土地实行的是国家所有制，农村土地被城市征用，也就意味着土地所有制由集体所有转变为国家所有，土地所有权由集体（组织）转交给了（当地）政府。同时，土地使用权、处置权、收益权及其他相关权利也都发生了转让。尽管政府在《农村土地承包法》中赋予了农民长期的土地使用权，但其主要是对农民在土地作为农业用途时的土地收益权和处置权进行了文本上的界定和保护，对土地非农用特别是土地被征用时的农民土地产权缺乏有力保障。因此，在面对征地过程中产生的利益损失，失地农民往往处于绝对劣势，既没有相应的法律法规可以遵照，也缺乏切实可行的民主方式或市场化手段来维护个人权益。

按照法理，农村土地归集体组织所有，农民个体不拥有土地的所有权、处置权和支配权。虽然执行土地权利的主体不是某个农民而是各种集体组织，但是集体又应该由谁来代表呢？是村民小组、生产队还是村民委员会？无论何种形式、何种级别的集体组织，归根到底农民才是土地的真正所有者。因此，征地过程中的行为主体不应该只是政府和集体组织，还应该让农民有足够的知情权和参与权。当农业用地由集体土地所有转变为国家所有，补偿给农民的除了土地的使用权，还应该包括土地的占有权和收益权。虽然农民不是土地所有权的执行者，但作为集体的一员，每一个农民都享有占有土地的权利和分享土地收益的权利。然

而，事实上，农民在征地的过程中不仅土地权益受到极大侵害，而且在被社会不断地边缘化。在现有的土地产权制度和征地制度下，土地巨大的增值收益主要被用于促进城市经济的发展，而失地农民所能得到的只是其中很少的一部分。一项调查表明，假定征地收益为100%，政府及各部门得60%~70%，农村集体经济组织得25%~30%，农民只能得到5%~10%^[5]。从成本价到出让价之间所生成的巨额增值收益，大部分为中间商或地方政府所获取。因此，我国目前实施的土地征用政策，客观上为当地政府形成土地征占越多、政府利益越大的激励机制，极大地刺激了政府利用行政强制力征用土地的欲望。政府低价征用土地后，一经出让，增值高达数十倍。南京市政府2002年向农民征用土地的最低价为每亩8万元人民币（包含土地补偿费、安置补助费和地上附属物及青苗补偿费），最高价每亩20万元人民币，而政府转手拍卖最高价每亩达980万元人民币，最低价每亩120万元人民币。2002年全国土地使用权招标采购收入平均每亩为35.67万元人民币，而对征地农民的补偿通常只有每亩1.5~3.5万元人民币^[6]。按照保守的数字（官方统计），仅1987~2001年，全国非农建设占用耕地3300多万亩。如果每亩地的最终平均使用价格为10万元，总地价应当在30000亿元以上。因此，有权威人士估计，改革开放以来有20000多亿元的土地级差收益从农民那里流向了其他社会集团^[7]。

三、征地制度与失地农民

我国现行的土地征用制度最早可以追溯到1950年中央政府公布的《城市郊区土地改革条例》，该条例第9条规定“城市郊区所有没收或征收得来的农业土地，一律归国家所有，由市人民政府管理”，“国家为市政建设及其他需要收回由农民耕种的国有土地时，应给耕种该项土地的农民以适当的安置”。1982年《国家建设征用土地条例》进一步规定，国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公益事业，可以征用集体所有的土地，而且“征用的土地，所有权属于国家，用地单位只有使用

权”。1998年《土地管理法》明确指出“国家为了公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用”。但现在我们看到的是，许多地方的土地征用并非以公共利益为目的，而是借着“公共利益”的名义盲目圈地，“少而多征”、“征而少用”、“征而不用”等征地权滥用现象非常严重。

什么是公共利益？谁是公共利益的代表者？这样的问题也许很难给出明确的答案，但是，至少我们可以确定的是，公共利益既不同等于地方利益，也不同等于城市利益，如果说为了加快城市化进程，地方政府可以随意向农民征地，那么，众多失地农民的利益就不是公共利益了吗？造成征地行为缺乏规范的原因很多，除了地方政府为追求经济利益盲目扩张城镇用地之外，现行的法律和制度也存在含混不清的地方。例如《土地管理法》及相关条例并没有对“公共利益”做出明确解释，如何区分公共利益与私人利益缺乏客观的标准。在政府征地垄断下，农民无法与政府就征地数量和补偿标准进行讨价还价，也就无法规避土地征用目的限定不足所可能带来的农民土地权益侵害。如某省11个县1992年200多个较大的用地项目，用地中属于公共事业的项目用地仅有42项，而以营利为目的的公司、企业项目用地高达148项，其中房地产项目用地35项^[8]。根据国家土地管理局1997年统计，全国被征用后闲置的土地高达11.65万公顷，占征地总面积的5.8%：其中耕地6.28万公顷，占闲置土地总面积的54%，且有3.45万公顷闲置耕地已无法耕种^[9]。可见，制度本身存在的缺陷为牟利组织或个人提供了寻租的空间和机会，而在这样的政策框架下，损失最大的除了国家，就是失地农民。

我国《土地管理法》规定，征地补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费。其中，前两项的补偿标准分别为该耕地前三年平均产值的6~10倍和4~6倍，分别补偿给集体经济组织和安置单位，农民个人只能得到最后两项，即土地附着物和青苗补助费。目前，我国农用地征用主要采取国家一次性现金补偿方式，补偿额度大约每亩2

~ 3 万元，然后经过乡（镇）提留、村社集体留存后剩余部分再按一定方式分配给农户。据调查，我国大城市边缘区土地征用补偿费人均大约 2 万元，中等城市边缘区人均 1.2 万元左右，小城市仅 1 万元左右。中小城市边缘区人均征地补偿费仅为大城市的 50%~ 60%^[10]。

现行的土地征用制度不仅存在征地补偿范围过窄的问题，而且补偿标准本身就存在问题。主要表现为：（1）《土地管理法》确定的基本补偿原则是“按照被征用土地的原来用途给予补偿”。这意味着土地被征用后的增值收益与农民无关，农用地转变为非农用地产生的级差地租也与农民无关，而这显然有失公平；（2）对征地补偿的最低标准所做的规定是“不低于原有生活水平”——为什么农民丧失土地的代价仅仅是“保持原有生活水平”？失去土地的农民不仅失去了直接的经济来源，而且还要面对失业带来的社会风险和就业成本，这些代价又应该如何补偿呢？（3）对征地补偿的最高标准所做的规定是“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前 3 年平均年总产值的 30 倍”，这在理论上似乎可以维持被征地农民 30 年的“原有生活水平”，但 30 年以后呢？30 年间可能发生的通货膨胀或其他价格波动会对失地农民产生什么影响？难道我们实现城市化的目标就是让农民维持“原有生活水平”吗？由此可见，现行土地征用补偿过低、农民利益严重受损的根源就是立法中征用补偿所确定的补偿标准不合理^[11]。此外，补偿给农民仅仅是丧失土地后的农业经营损失，而农民的实际损失远不止这些。失去土地的农民不仅失去了经济来源，而且失去了生活保障，并且面临更高的社会风险和就业成本。农民失去土地后，可能就要步入城市生活，面对城市高昂的生活成本和激烈的就业竞争，失地农民举步维艰，不可避免地成为了城市化进程中的边缘群体。相对于拥有土地的农村集体组织，处于强势地位的城市政府或开发商往往以超低价的价格征得土地，这既是当前我国房地产业获得高额利润并迅猛发展的原因，也是政府和失地农民缺乏资金建立社会保障制度的原因。从某种意义上讲，房地产业的兴旺发达和亿万富翁

的不断涌现是大量失地农民丧失社保资金和未来保障为代价的结果^[12]。

参照国外的征地补偿标准和补偿范围，可以更清楚地看到我国失地农民在征地过程中发生的利益损失。例如，美国征用土地合理补偿的价值不仅包括土地的现有价值，还包括土地可预期的、可预见的未来贴现价值，以及因征用而导致邻近土地所有者、经营者的损失。因此，土地征用在美国被称为“最高土地权的行使”。加拿大征地机构的“法律出价”一般包括：被征用部分的补偿、不良影响补偿、干扰损失补偿和重新安置困难补偿。英国土地征用补偿包括：土地（包括建筑物）补偿、残余地分割或损害补偿、租赁权损失补偿、迁移费、经营损失费等干扰补偿以及其他必要费用支出补偿。德国土地征用补偿范围包括土地或其他标的物权利损失补偿、营业损失补偿、征用标的物一切附带损失补偿等。日本征用土地补偿包括征用损失补偿、通损补偿、少数残存者补偿、离职者补偿和事业损失补偿。韩国土地征用补偿主要包括地价补偿、残余地补偿、迁移费用补偿及其他损失补偿^[13]。

在我国，征地过程中不仅存在强制性、补偿标准过低、范围过窄、补偿方式单一等问题，而且征地程序也不合理。征地是国家为了公共利益而强制土地权利的转移并给予一定补偿的行政行为，而非市场行为。土地一经征用，即变为国家的土地，然后由国家将它划拨或出售给土地的开发商或使用人。农民与土地的最终使用者之间没有直接的交易。这种做法使得农民以及他们所组成的“集体”不能与土地的最终使用者直接进行交易，一开始就剥夺了农民的交易权，使交易有了不公正的性质^[14]。据国土资源部统计，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。在征地工作中，不尊重农民的知情权、补偿标准过低且不完全到位、不妥善安置失地农民等问题相当严重^[15]。按照法律规定，因征地发生的安置补助费应归农户所有，至于农户是否要求集体组织进行安置，应由农户自行做出决定。但在实践中，以村民委员会或村民小组的名义截流、

挪用、侵占、拖欠被征地农民土地补偿费和安置补助费的事件时有发生。

四、社会保障制度与失地农民

为什么失地农民的处境艰难？其中的原因不仅仅是因为农民的就业能力低，还有其他制度方面的原因。目前我国农村普遍采取以货币补偿的方式解决失地农民的问题，这种方式一方面没有为农民解决就业难题，尤其是大龄农民很难在非农部门找到适合的工作；另一方面，补偿的安置费也远不能为农民提供“保障”的功能。在某种意义上，我们可以说农民“失地”是为国家或地区的现代化和城市化做出了贡献和牺牲，因为大部分农民是在非自愿的条件下被迫离开土地。既然他们为了公共利益放弃了最基本的经济来源和生活保障，那么政府就应该为他们提供补偿，这种补偿除了物质上的补偿，还包括精神上的补偿；除了短期的货币补偿，还有长期的非货币补偿，如就业安置和社会保障。

社会保障制度是保障公民生存权利及共同享受社会发展成果的重要途径，也是维护社会稳定和促进经济发展的重要支柱。城乡分割的二元经济是我国社会经济结构的一个重要特征，与此类似，我国社会保障制度也表现出典型的“二元结构”。目前在我国的城镇地区已经初步形成了以养老和医疗保障制度为主体的城镇职工社会保障制度；但是在占总人口60%以上的农村地区，国家至今还没有建立起基本的社会保障制度，农村社会保障体系的构建远远落后于城镇。

家庭养老作为一种最为传统的养老方式，在我国现阶段的农村养老体系中仍然占据着主体地位。根据2000年第五次全国人口普查资料，我国农村地区老年人的主要生活来源是“劳动收入”和“家庭其他成员供养”，这两项收入分别占老年人全部生活来源的54.88%和32.91%。在现有征地政策下，一旦老年人口及其家庭成员成为被征地对象，那么他们的老年生活将非常困难。1992年1月，民政部出台的《县级农村社会养老保险基本方案》（试行）标志着我国正式进入农村社会养老保险实

施阶段。1993年农村社会养老保险开始在全国推广，到1998年，尽管全国有80%以上的县参加了保险，但只占应该参保人数的12%。2002年底，全国有31个省（市、自治区）的2000多个县（市）不同程度地开展了农村社会养老保险工作，5462万人参加农村社会养老保险，基金滚存节余达233.21亿元。客观地讲，该试行方案在农村地区的推广和实施过程中，由于保障水平过低，缺乏社会保障应有的社会性和福利性，并且缺乏必要的法律基础，存在制度上的不稳定性和不完善性，因此造成了该方案在农村地区难以有所作为。在我国现有的社会保障体系下，土地就是农民的生活保障、就业保障和社会福利保障。失去了土地，就意味着农民失去了就业机会和经济收益，同时，失去了最基本的生活保障和养老资源。

五、结语

综上所述，造成失地农民处境艰难的主要原因有：第一，现行的土地产权制度和征地政策将农民排除在土地增值收益分配之外，并且补偿标准过低、范围过窄；第二，政府在征地中多是采取货币化安置方式，一次性的货币补偿，对失地农民的未来生计缺乏长远考虑；第三，由于失地农民的文化素质和职业技能普遍很低，所以在农业以外的其他工作岗位竞争中处于相对劣势；第四，由于缺乏就业机会和社会保障，失地农民对未来生活心存疑虑，特别是年老丧失劳动力之后以及医疗、工伤等问题深深困扰着失地农民。

毋庸置疑，如何对4000万失地农民进行就业安置和提供社会保障是重要的现实问题。但是，我们面临一个更重要的现实问题是，随着城市化进程的推进，会有越来越多的农民失去土地，离开农村走向城市，如果不对现有的制度进行改进或者完善，那么我们的政策就会一直处于被动、滞后的状态。因此，本文认为失地农民问题的解决应该换一种思路，不应只看到农民在失地之后面临的经济困难和随之产生的社会问题，而是应该反思我们现有的制度是不是存在问题？换句话说，是不是我们现有

的土地制度、征地制度和社会保障制度造就了目前面临困境的失地农民？失地农民并不仅仅是因为不合理的征地政策而成为社会边缘群体，事实上，在征地之前，我们的土地产权制度和和社会保障制度已经把农民边缘化了。所以，解决失地农民问题并非只能从土地被征用后才予以考虑，而是在征地之前，我们就要进行反思：现有的土地产权制度到底赋予了农民什么样的权利？现有的土地征用制度应该给予被征地农民什么样的补偿？现有的社会保障制度又能在哪些方面给农民的基本生计予以保障？

失地农民问题实际暴露的是我国土地制度、征地制度和和社会保障制度存在重大缺陷，缺乏土地的所有权、使用权、收益权和处置权，缺乏基本的社会保障以及征地过程的不合理性和非市场化是造成失地农民问题的制度原因，而政府或集体对失地农民的征地补偿、就业安置和社会保障问题考虑不够，是导致农民失地失业问题日益严重的关键。如果在城市化进程中，通过一系列制度安排和政策措施，使农民能够以“土地换身份”、“以土地换职业”、“以土地换保障”，让农民直接转变为具有一定就业能力和社会福利保障的市民，那么，也就不再会存在因城市化而带来的“失地农民”问题。反之，如果农民的土地权利、就业安置和社会保障等最基本的问题得不到解决，那么城市化进程中出现的制度安排与失地农民的利益冲突就不可避免，城市化也就必然会影响到城乡社会稳定与广大农民的根本利益。

因此，承认农民的土地占有权和收益权，提高土地征用的补偿额度，规范土地收益分配行为和加快农村社会保障体系建设是解决失地农民问题的关键。首先，在承认农民土地基本权利的基础上，增加征地补偿的内容，提高补偿标准，除了补偿土地原有用途的价值、土地附着物及青苗损失外，还应补偿农民的土地所有权损失、承包期限内土地潜在收益损失、相邻土地损失以及因失去土地而导致的各项间接成本（如就业压力、社会风险和精神损失等）。其次，及时出台征地补偿分配条例和建立有效的监督制度，以规范土地收益主体的分配行

为，确保增加的补偿费能大部分发到农户手中，从根本上确保农民失去土地后仍有再就业和参与社会保障的能力。再次，在征地过程中，应该承认农民的土地处置权，给予农民充分的知情权、参与权、决策权和公平补偿权，以增加征地过程的透明度、公正性和公平性；加强对土地征用的监管力度，通过建立和完善土地征用合法性调查、审批和监督程序，把经营性用地和公益性用地进行严格区分，坚决杜绝非法征地、低价征地、无偿圈地等滥征滥用违法行为发生。最后，应该改变目前的征地补偿方式，逐步建立失地农民的社会保障体系，在就业安置、养老保障、医疗保险、工伤保险等方面为他们解除后顾之忧，具体所需的培训费用和社保资金可从土地征用补偿费和土地出让费中列支。

参考文献：

- [1] 卢海元. 建立健全被征地农民社会保障制度的理论思考与政策建议. 经济学动态, 2004, (10).
- [2] 李亚华. 解决失地农民保障问题的几点思考. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2004, (3).
- [3] 连玉明. 2004 中国数字报告. 中国时代经济出版社, 2004, 325-331.
- [4] 姚从蓉. 论人口城乡迁移与农村土地产权制度变迁. 人口与经济, 2003, (2).
- [5] 钱忠好, 曲福田. 中国土地征用制度: 反思与改革. 中国土地科学, 2004, (10).
- [6] 张熙. 城市化进程中的阴影. 改革内参, 2003, (12).
- [7] 党国英. 关于征地制度的思考. 现代城市研究, 2004, (3).
- [8] 曲福田. 土地行政学. 江苏人民出版社, 1997, 78.
- [9] 张媛媛, 贺利军. 城市化过程中对失地农民就业问题的再思考. 社会科学家, 2004, (2).
- [10] 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, (3).
- [11] 张慧芳. 论有限政府视野下我国征地制度的理性构建. 中国行政管理, 2004, (12).
- [12] 魏建斌. 建立失地农民社会保障制度的原则. 农业经济, 2005, (3).
- [13] 钱忠好, 曲福田. 中国土地征用制度: 反思与改革. 中国土地科学, 2004, (10).
- [14] 党国英. 关于征地制度的思考. 现代城市研究, 2004, (3).
- [15] 葛如江. 失地农民调查: 城市化浪潮中的新弱势群体(上). 乡镇经济, 2003, (8).

[责任编辑 童玉芬]