

土地征用补偿费中应包含养老保障因素

楼喻刚¹, 吴婕²

(1. 浙江大学人口所, 浙江杭州 310028; 2. 浙江大学经济学院, 浙江杭州 310028)

摘要: 城市化过程中必将涉及土地征用问题, 而对失去土地的农民的社会保障问题关注不够, 他们的养老得不到保障。本文从土地征用补偿费角度出发, 论证了土地征用补偿费应该包含养老保障因素, 并提出了相应的建议。

关键词: 城市化; 土地征用; 养老保障

中图分类号: C913.7 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2002)02-0076-03

Old Age Security Should be Included in the Compensation of Land Requisition

LOU Yu-gang, WU Jie

(1. Institute of Population, Zhejiang University, Hanzhou, Zhejiang 310028

2. Economic Institute, Zhejiang University, Hangzhou, Zhejiang 310028)

Abstract: Urbanization will inevitably induce a requisition of lands. However, we have not paid much attention to the social security of the farmers losing their lands. They have not be covered under sufficient old age security. From land compensation perspective, this paper suggests that old age security should be considered into the compensation of land requisition.

Keywords: urbanization; land requisition; old age security

一、引言

城市化是实行现代化的必由之路, 城市化进程的表现之一是城市空间向农村空间拓展, 农村的土地不断被扩占。在我国现行土地所有权制度下, 城市化过程中农村土地转化为城市土地的事实必然导致土地所有权的变更, 即农村集体土地在成为城市建设用地的同时要转为国有土地。通常情况下, 在城市建设需要占用农村集体土地时, 可以通过土地征用补偿的方法, 将集体土地收归国有, 一方面维持

城市土地归国家所有的纯粹性, 另一方面, 维持城市化过程中农村集体利益和国家利益的平衡性。土地征用的重要条件之一就是必须对无责任的特定对象所遭受的特别损失予以公平补偿后方可征地。但是, 就目前情况而言, 土地征用补偿很难体现出公平性。土地征用补偿标准过低, 补偿范围过窄已是不争的事实。尤其是在土地征用补偿标准的制定和土地征用补偿费的发放和使用过程中没有明确土地征用补偿费中应该包含养老保障因素, 因此而导致被

收稿日期: 2001-09-18

作者简介: 楼喻刚(1975-), 男, 浙江东阳人, 法学硕士, 浙江大学法学院人口所99级研究生, 主要从事社会保障研究。

征用土地的农民的老年风险加剧。

二、土地的养老保障作用及在家庭养老中的作用

社会保障实行城乡不同区别待遇的一个可解释的理由是因为农民拥有了土地使用权而获得了土地保障,或者说国家通过给予土地使用权的方式,已经给予了农民的一定的“国家保障”。随着生活方式的转变和生活水平的提高,土地能否承担起全部的生活负荷,尚不清楚。但是通过来自实际的观察,“土地收益”是存在的。由于农民现阶段主要是拥有土地的使用权,而土地的所有权归集体。因此,土地收益主要来自于土地收成。可以通过间接方法来估算土地收益。土地收成按现金换算为土地总收入,去除农业生产成本之后农民的劳动收益就是土地本身的收益。从1996年“苏南乡镇企业与社会保障”调查资料可以了解到,苏南农村平均每亩土地收益为237元,最高的为1478元。

对于目前已经进入养老阶段的农村老年人口来说,如果失去了土地,从某种程度上来看就意味着失去了换取子女生活照料和经济支持的物质来源。社会学家霍夫曼提出,社会中的人都是理性的经济人,个人之间存在着一种互惠的交换模式,即在人们交换中,双方都得到需要的东西,只有对等、互惠,交换才能继续下去。在父母和子女之间也存在着这样的交换。父母抚养子女,期待年老时能够得到子女的赡养。子女从父母处得到关怀和抚爱,等自己成年后以赡养老人作为报答。但前者是容易的,因为父母生养孩子更多的出于生物学的本能。而子女对父母的赡养则是一种社会行为,更多的是出于道德压力和责任感,当然其中也有血缘和亲情的力量。这使交换双方的行为动机和出发点大不相同。而且这种交换时间上的跨度也使老年人处于很不利的地位。在新一轮的交换中,老年人因没有可交换的资源而处于被动的地位,这使他们的利益常常得不到保障,老年生活陷入困境。要使他们的生活得到保证,最根本的一点就是让老年人拥有一定的生产和生活资料,以此作为交换子女养老的手段。也就是说,作为农村养老保障的最重要的方式之一——农村家庭养老保障也是以老年人口拥有一定的生产和生活资料为保证的。如果老年人有自己的一份财产作为他们的养老资源,使子女在赡养他们时不感到有太大的压力,则养老对于双方来说都是比较愉快的事,既满足了亲情,又减少了因经济原因引起的冲

突。如果明确土地征用补偿中包含养老保障因素,应该划出部分资金用于老年人养老,保证老年人可以固定领取一定金额的养老金。

三、农村老年人对社会的历史贡献也应该在土地征用补偿中体现

土地征用补偿费应包含养老保障因素有二层涵义。第一层涵义就是上面所说的土地征用补偿费中应专门划出一部分用于失去土地农民的养老保障,这部分资金就是称之为养老保障金。第二层涵义是养老保障金不应该平均分配,应该具体情况具体分析。农村老年人在过去的几十年的时间里为社会主义建设和集体经济积累作出过巨大贡献。建国后,为了迅速完成社会主义工业化,我国长期以来实行了严格的城乡二元制度。国家通过所有制征收——通过农业的“集体化”以终结农民的生产资料所有权,以及劳动成果的转移支付——通过行政手段或国家经济政策在工农之间的倾斜进行有利于工业的资源再分配,如产品剪刀差或高税收。将广大农民辛勤劳动成果的绝大部分用于支持“城市的工业建设”。据统计,三十年来,在价格剪刀差形式内隐藏农民总贡献8000亿元。同时农民却没有权利享受和城市居民一样的福利待遇。当新一轮的城市建设需要他们出让土地这一至关重要的养老资源。他们作为过去和现在的双重贡献者,作为市场经济中的竞争弱者,他们理应拥有“充足”的养老资源以保证他们的老年生活。补偿来源可以从三个方面考虑:国家出售存量国有资产补充社会保障基金,这部分社会保障基金也应该考虑农村老年人口;如果有集体经济积累的,而且集体经济发展状况良好,有能力对老年人予以养老补助的,应该从制度上加以规定,按月给予老年人养老补助;由于农村老年人一直在某一块土地上劳动,对土地的个人感情远比年轻人要深,他们对土地的依赖性也要比年轻人强,他们数十年积累下的劳动技能离开了土地就一无所用了。从以上三个方面看,从土地征用补偿费中提取农村老年人的养老资源是最具普遍性,也最有现实意义。

四、农民失去土地在性质上类似于城镇职工下岗失业

据调查,浙江某县城周边镇,因县城“扩容”开辟工业园区,这几年有11个村被征用耕地约3500亩,其中有3个村,1600亩耕地一亩不剩。先后有3000余名农村劳力相继成为无田户。在无田农民当中,约有1800名因先前已在乡镇企业务工或做着小生

意,暂时还无生活之大虑。而余下来的1200多名农民,原本就靠种田维持生计,转眼间,土地说没就没了,又无固定的行当可干,只得依靠临时打短工凑合着过。更让人揪心的是,下岗农民中尚有一部分属于老弱病残者。这部分人连打短工都“心有余而力不足”,其生活境况就更为窘迫。前些年,农民的土地一旦被国家所征用,政府有两条“刚性政策”来应对农民的生活出路。其一,实施“农转非”,接纳无地农民为城镇居民,改吃商品粮。其二,本着谁用地谁落实单位的原则,指令征地方(或项目业主)负责安排“农转非”人口的工作。时至今日,政府虽然并没有取消以上两条安置政策,但落实政策所需要的社会环境早已不复存在,导致安置政策名存实亡。首先,劳动力过剩,城里的失业压力就让地方当局一筹莫展。政府上哪为“农转非”人口寻找劳动岗位?其次,沿海城市特别是中等以下城市的国有、集体企业已基本完成改制。企业一改“姓”,政府再想凭借行政指令往企业安排劳动力已失去了前提条件。即使再做“思想工作”,企业也不会吸纳缺乏实际劳动技能、文化素质又普遍不高的下岗农民。再有,从前所征用土地,一般都用于工业项目。如今,土地的用途已多样化:商品房开发、铺草坪、建广场、修马路都得占用土地,适合农民的就业岗位就更加少了。有一定工作年限的城镇工人失业(或下岗)后还可以根据他们的工龄长短拿到一笔属于他们自己的补偿金。同时他们在就业期间还缴纳了(或视同缴纳)养老保险费,如果缴费年限达到了15年,到退休年龄就可以领取基本养老金;即使未满15年的,只要持续缴费达到15年也可以领取基本养老金。而且在下岗

过程中,企业还给他们缴纳包括养老保险金在内的三金(养老,医疗,失业保险金)。他们的老年生活应该无虞。但是被征用土地的农民却无此项养老资源的积累。农转非的农民可以参加城镇基本养老保险,但是需要补缴一笔相当数量的养老保险费。这笔费用笔者认为应该从征地补偿费中出。

五、政策建议

(一)应将安置补助费全部用于缴纳被征用土地农民的社会保险费,保障作用主要是他们的养老保险和失业保险。补助对象是尚未进入养老阶段的劳动力,目的是消减他们未来的老年风险。对于已经进入养老阶段的老年人来说,应该从土地补偿费中划出一部分成立专门的养老保障基金,委托社会保险机构管理,用于他们的养老金发放。

(二)工人下岗分流可以通过买断工龄,农民下岗是否也可以考虑买断农龄,根据他们从农时间长短制定不同的补偿标准。

(三)要充分利用被征用后的土地资源。在土地征用过程中,国家考虑土地征用补偿标准过低的现实情况,会给农村集体留有部分土地,以便发展集体经济。例如杭州为撤村建居的试点村保留10%的土地。而且地块的位置和用途主要考虑农民的今后生活出路问题。再加上原有的宅基地,土地绝对数量也是相当可观的。如果能以推广村民公寓等形式,合理规划土地的使用。将节省下来的土地用于发展物业,可以壮大集体经济,弥补因土地征用补偿不足而导致没有足够的钱用于村民的养老保障支出的缺憾。

[责任编辑 王树新]

中外动态

西贺村小金鱼游出国门

江苏省铜山县大庙镇西贺村6组计生协会会员、中心户长王继龙,把在村计生协举办的培训班里学到的金鱼养殖知识,用于实践,勇于探索,摸索出一整套观赏鱼——金鱼养殖技术和经验,并带动了36个联系户(33个独生子女户)及全村百余户村民专业从事观赏鱼金鱼养殖产业,使西贺村观赏鱼——金鱼养殖成为农村产业结构调整中的一项特色经济。至

2000年底西贺村观赏鱼——金鱼养殖扩建到500亩,初具规模,已成为苏北最大的观赏鱼——金鱼养殖基地。

如今,西贺村养殖的观赏鱼,除满足国内周边城市和上海、广州、西安各大市场外,还通过外贸,远销泰国、马来西亚、新加坡等国家和地区。