

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20160423

· 问题研究 ·

中国失地农民收入问题研究^{*}

高丽君, 高永生, 杨昌宇

(承德石油高等专科学校, 河北承德 067000)

摘 要 在我国不断推进新型城镇化建设和加速农地流转工作的情况下,越来越多的农民失去和离开土地,如何保障失地农民在未来生活中的收入,是三农问题的重点。我国政府大力推进新型城镇化建设,城镇人口比例不断上涨,并且在此基础上鼓励农地流转,为我国农业现代化发展提供了必要的前提条件。与此相对应的是,由于城镇化的影响,大量的农村集体土地转化为了建设用地或者通过流转手段成为了集中连片的大规模农田,大量农民从土地中被剥离。然而,由于失地农民增长速度较快,而其安置和就业培育工作显得并不充分,许多农民面临着无地、无业及无保障的艰难困境。失地农民的安置、培训就业及收入保障问题,与失地农民群体的利益密切相关,而且还直接影响社会的稳定和持续发展。文章主要针对失地农民的收入分类分层,从征地补偿、培训就业、资产收入和社会保障等方面对相关问题进行探讨。

关键词 失地农民收入 土地流转 城镇化 就业 社会保障

中图分类号:F323.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-9121[2016]04-0138-04

0 引言

中国自古以来是一个农业大国,土地是农村人口最主要的生产资料,失去土地的农民不仅需要面临着生产生活方式的转变,而且更重要的是失地农民如何在长久的时间内逐渐转化为城市人的问题。目前来看,我国对于土地征收往往是通过一次性补偿的方式,给农民提供货币收益。然而从长远上来看,这种补偿方式没有可持续性,失地农民的经营和再就业能力往往不强,导致了許多农民拿到征地补偿款后不久便陷入生活来源无着的处境。当然,在土地流转政策机制下一些地方也开始尝试与一次性补偿不同的方式来解决失地农民持续性收入的问题^[1],如农地入股、流转后聘用等方式。然而需要认识到的是,在土地流转后农业生产的方式会发生较大改变,以土地入股的收益是有限的,而聘用专业农民的方式也只能解决一部分失地农民的就业问题,大多数失地农民还是得自谋出路。因此,失地农民持续发展问题的关键是收入来源多元化问题。

1 失地农民与失地农民收入

在中国国情下探讨失地农民问题应当了解失地农民的两个重要特性,即:失地农民原本拥有土地经营以及土地经营收入是其重要的收入来源^[2]。在考虑失地农民安置和增加收入的时候应当考虑到我国一些地区土地长期撂荒,农民常年外出务工或者已经在城市定居的问题。这部分农民收入已经有效地从农地上转移,在提供收入来源和保障时,应充分考虑到农民自身的意愿和目前的收入现实。针对被征用或者流转土地后的失地农民,一次性的安置补偿或者流转支付难以保障失地农民未来较长一段时间内的收入来源,将直接导致失地农民的生活缺少稳定性,从而对整个社会的稳定会造成一定影响^[3]。

在新型城镇化建设快速推进下,我国农民收入来源和收入方式都产生了非常大的变化。以前农民主要

收稿日期:2015-02-08

作者简介:高丽君(1979—),女,河北承德人,硕士研究生、讲师。研究方向:经济管理、区域经济、职业教育。Email:gaolijuncd@163.com

^{*}资助项目:承德市2014年软科学研究计划项目课题“承德市失地农民市民化对策研究”阶段性研究成果(201422120)

依靠从土地产出获得实物和货币收益,在失去土地时农民可以获得暂时性的补偿收入,然而却失去了基础性的生活来源。这就需要从各个方面保障农民的持续性收入,保障农民的生活稳定。一般说来,农民失地以后的收入包含了补偿或流转支付款、就业后的工资收入、资产性收入及保障性收入等方面。文章将从这几个方面入手,试图解答如何稳定失地农民收入来源问题,从而减少城乡差距、保障城市化进程以及维护社会的稳定发展。

2 失地农民征地补偿收入

我国的征地补偿工作实行了较长时间,各地区都有现行的一些征地补偿方案,大体来看征地补偿金额与当地经济发展水平、消费水平及征地后土地用途均有较大的系。根据有关学者分析我国的征地补偿案例,东部地区的征地补偿标准大约为75万~180万元/hm²,中西部地区征地补偿标准大约为30万~90万元/hm²。然而由于我国农村土地的集体所有性质,一般征地补偿款都会经过乡镇和村社两级提留之后,才能够发放到普通农民手上^[4]。此外,由于我国是一个人均耕地面积匮乏的国家,许多农村家庭的耕地规模不大,征地补偿款在分配到农民之后,往往只能维持几年生活的基本消费,不能够解决农民长期收入的问题。此外,随着土地丧失,农民的迁居成本也不断上涨,许多农民将征地补偿款用于购置城镇房屋之后便所剩无几。根据湖北省农业部门2014年对相关失地农民的调查来看,有近10%的农村家庭在丧失土地之后完全没有其他收入来源,而有收入来源的失地农村家庭中就业比例也比较低,失地农村家庭的生活压力大。

站在补偿方角度而言,提供一次性货币补偿的方案便于实施,农民接收补偿和流转款项之后自谋职业。但是对于失地农民来说,一般的征地补偿和土地流转款项并不能让其长期受益。特别是在我国农村土地集体所有制的情况下,土地的处置权往往并不直接或者完全掌握在农民自身手中,因此在土地征收和流转中也较容易出现补偿不到位的问题。在土地征收和流转的实践中,“集体”是一个非常抽象的而且并不具备法人资格的群体,土地的所有权并不明显,这导致了征地和转入方在进行土地收储时,可以通过一些方法和手段来减少补偿款项,使得一部分农民的应有利益受到损害;此外,我国目前现有的土地征用法规并不完全合理。我国《宪法》和《土地管理法》规定了在公共利益需要的前提下,可以对土地进行征收、征用,对征收、征用的土地应当给予补偿。然而这一规定非常宽泛,并未对“公共利益”的范畴给出界定,相关部门在征地的过程中自由裁量的范围过大,这不仅为滥用征地权力提供了空间,还直接影响到土地征用过程中的农民收益受损。另外,我国历史上长期存在的城乡二元发展模式使得农业人口向非农人口转移的难度很大,在平均受教育水平、就业保障、社会保障等方面农村人口与城市人口还存在着不小差距。因此,在一次性补偿机制下,失地农民普遍缺乏足够的知识和技能参与到劳动力市场,并且由于这一缺陷,在土地补偿上,农民很难准确掌握土地市场信息,也极易导致补偿不足、利益受损。

针对失地农民征地补偿和土地流转收入中的一些问题,目前最优的解决方案还是应该促进土地征收和农地流转在市场经济条件下有序进行,并且充分体现公平、公正、公开的原则。在土地征收上,应该充分考虑到土地的现期市场价值、未来收益能力以及未来规划用途的收益水平,科学合理地制定土地征补偿收标准。在支付方式上,可以尝试从一次性支付向多种支付或参与经营的方向入手,为失地农民提供更加长期的收入保障^[5]。

3 失地农民就业工资收入

一般情况下,农民失去土地后其工资收入变成了其家庭收入的主要来源。在大量农村人口外出务工的国情下,失地农民的增加无疑会对劳动力市场的供给带来更大压力,在劳动力竞争上,从土地经营者转换为务工者的新一批农村劳动力面临的是缺乏劳动技能优势以及就业方向的激烈竞争局面。因此失地农民往往只能从事一些收入报酬低、劳动强度大的工作,这不仅导致失地农民难以维持失地后的日常生活开支,而且还会由于工作环境的恶劣,降低了失地农民的生活幸福感,不利于我国城镇化建设的有序推进。

由于工资收入成为失地农民收入主要来源的现实,各地方政府应当针对失地农民就业问题采取合理的帮扶或引导措施,从多方面来缓解失地农民的就业压力。

(1) 推行失地农民就地就业安置办法。在征地拆迁实施方案中,各地方政府可以加入“用地者负责”条款,政府通过政策性减免来促进土地使用者就地雇佣一定数量的失地农民,让部分失地农民可以在本地实现再就业^[6]。

(2) 积极开展对失地农民的专业技能培训。失地农民普遍上缺乏就业的专业技能,政府应该以市场需求作为导向,在充分了解和分析劳动力市场信息的前提下,根据失地农民的特质有针对性地为失地农民提供职业技能培训,提高其在劳动力市场的竞争力。在培训的基础上,地方政府可以向企业主动推荐失地农民,有组织、有目的地将具有劳动技能的劳动力投入市场^[7]。

(3) 鼓励失地农民自主创业,创造就业岗位。各地方政府可以将失地农民纳入创业政策帮扶对象,通过贴息贷款、减免税收、创业指导、办公场地等方面给予失地农民创业支持,并且鼓励失地农民的创业企业雇佣更多失地农民,从而创造出更多的就业岗位。失地农民在土地征收和流转中往往会存储一部分一次性货币补偿款项,鼓励创业也能够让这部分资金用好用活,创造出更大的社会价值,并且为失地农民带来长期的收入保障。

4 失地农民社会保障收入

在传统情况下,土地是农民生活的最重要的保障,即农民在失去土地的同时不仅失去了原有的生产资料,还失去了基本的生活保障能力。但是在城乡二元制的条件下,失地农民还无法完全享受到与城镇居民相同的社会保障。目前各地针对这一问题主要是通过加大农村新型合作医疗和城镇医疗保险的覆盖体系,尽可能地让失地农民在医疗上得到一定的保障性。然而,针对失地农民的就业保障、养老保障还是比较缺乏,社会保障为人民兜底的功能在失地农民身上难以体现。

近年来,为失地农民提供的社会养老保障水准虽然有了不小提升,但其仍旧低于各地城镇退休人员养老金支付标准,失地农民生活压力依旧较大,生活水平难以提升。此外,各地在对失地农民参加社会保险中,要求一次性的补缴比例仍然过高,一些失地农民需要补缴数万元才能参加到社保体系中来,参保的积极性不高,社会保障的保障功能也难以体现^[8]。因此,要对失地农民妥善安置,合理提供社会保障,就需要积极地推进财政帮扶和城乡统筹。首先,增加政府资金在社会保障中的投入。相较于城镇职工,失地农民缺少企业缴费部分,这就使得政府在为失地农民提供社会保障制度中负起相应的责任。政府应当加大财政投放,合理降低失地农民参加社会保障的个人缴费比例,拓宽保障的覆盖面;其次,健全社会保障体系的功能。为失地农民提供社会保障,不应仅维持在保障失地农民基本生活上,而是应当保证广大失地农民有持续发展的能力^[9]。因此,在为失地农民提供医疗、养老以及最低生活保障的同时,还要加速推进职业培训、就业引导、失业保险等诸多保障。最后,在农民土地出让时做好合理的出让金提留,作为失地农民社会保障收入的基础。

5 失地农民财产性收入

失地农民的财产性收入主要是指失地农民以土地投资参股,参与土地的未来经营,从而获得股权分红、租金、利息、股息、集体财产分成收益等一系列收入的方式。目前情况下,以土地入股获得财产性收入是失地农民实现可持续性收入的重要补充和未来发展方向。在我国一些经济较发达地区,股权分红收入已经成为了失地农收入的重要来源^[10]。在土地流转的试验中,一些地区开始尝试推行土地股份制,即用征地补偿金或者以已经获得批准的建设用地的使用权作价入股,使失地农民成为用地企业或者项目的股东,并且按股份取得经营收入分红。土地股权分红这一模式在一定程度上保证了失地农民可以在失地之后较长一段时间内享受到工业化和城市化的发展成果,丰富了收入的来源,确保了收入的长期性。

参考文献

- [1] 文晓波. 失地农民的风险困境与化解机制研究. 求实, 2015, (8): 83~89
- [2] 王建敏, 刘巧丽, 朱丽. 我国农民失地现状分析. 山西农业大学学报(社会科学版), 2015, (8): 761~766
- [3] 孙艳玲, 鞠永红. 农村集体土地流转中失地农民就业安置研究. 北方经贸, 2015, 08: 50, 52
- [4] 张丹丹, 许甜, 杨迪, 等. 失地农民市民化进程中的社会支持网络重建——以重庆市沙坪坝区陈家桥镇桥东社区为例. 知识经济, 2015, 15: 10~13
- [5] 丁文. 失地农民就业困境研究. 商, 2014, 07: 220
- [6] 殷俊, 陈天红. 失地农民城市融入水平及影响因素分析——基于武汉市的调查数据. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2014, (5): 102~108
- [7] 汪欣, 邓金叶. 失地农民在城市化中的养老体系构建. 赤峰学院学报(自然科学版), 2014, (17): 49~50
- [8] 宋建辉, 孙国兴, 崔凯. 失地农民收入问题研究综述. 中国农业资源与区划, 2013, 34(6): 198~204
- [9] 宋建辉, 李瑾, 孙国兴. 天津城市化进程中失地农民收入问题探讨. 中国农业资源与区划, 2014, 35(3): 39~44
- [10] 杨静. 城郊失地农民可持续生计状况研究. 苏州: 苏州大学, 2012

STUDY ON THE INCOME OF SOIL LOST FARMERS IN CHINA

Gao Lijun, Gao Yongsheng, Yang Changyu

(Chengde Petroleum College, Chengde 067000, China)

Abstract The new urbanization and the transfer of rural land provide the necessary prerequisite for the development of China's agricultural modernization. However, more and more farmers lose and leave the land due to the new urbanization and the transfer of rural land in China. How to protect the income of landless peasants in the future is a hot issue. Due to the rapid growth of land lost farmers, the placement and employment training were not enough. Many farmers are facing with the difficult situation of no land, no industry and no guarantee. These problems directly affect the social stability and sustainable development. In this paper, we classified the income of land lost farmers and discussed problems related to the land requisition compensation, training, employment, income, assets income and social security.

Keywords soil lost farmers' income; soil transfer; urbanization; employment; social security

《中国农业资源与区划》征文启事

《中国农业资源与区划》杂志是中国农科院资源区划所、全国农业资源农业资源区划办公室、中国农业资源与农业区划学会联合主办的指导性与学术性相结合的综合性刊物, 主要宣传农业资源开发利用与保护治理、农业计划、农业发展规划、农业投资规划、农村区域开发、商品基地建设等方面的方针政策; 介绍农业资源调查、农业区划、区域规划、区域开发、农村产业结构调整、农村经济发展战略研究、持续农业等方面的经验、成果和国外动态及新技术、新方法的应用, 探讨市场经济发展和运行机制与农业计划和农业资源区划的关系和影响; 推动农业计划和农业资源区划学术理论发展。

《中国农业资源与区划》期刊为中国科技论文统计源期刊之一, 曾荣获第三届全国优秀农业期刊二等奖。2008年, 《中国农业资源与区划》顺利入选“中文核心期刊”。期刊栏目包括: 研究综述、热点问题、工作研究、问题讨论、资源利用、持续农业、区域农业、区域规划、技术方法、农业产业化、结构调整、动态监测等。

为适应科技期刊发展要求, 提高杂志稿源质量, 《中国农业资源与区划》杂志现面向从事农业资源开发、利用、研究的广大博士生、硕士生诚征高质量稿件。凡稿件符合本刊办刊宗旨, 立题新颖, 论述深刻, 确为质量上乘的佳作, 本刊将作为杂志的领衔之作, 不再收取版面费, 并给予高额稿费。

地址: 北京海淀区中关村南大街12号《中国农业资源与区划》编辑部 邮编: 100081

单位: 中国农科院农业资源和农业区划研究所 电话(传真): (010)82109628 82109632 82109637

稿件请登录 www.cjarrp.com 进行在线投稿!