

The Countermeasures to Solve the Problem of Land-Lost Famer's Social Security

Yuchun Tang¹, Fan Wu¹, Youliang Huang²

¹Civil Engineering College of Southeast University, Nanjing

²Construction and Real Estate Department of Southeast University, Nanjing

Email: terrence.hg@gmail.com

Received: May 13th, 2014; revised: May 19th, 2014; accepted: May 29th, 2014

Copyright © 2014 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

Society security marks the progress and civilization of society well. The rapid development of economy promotes the industrialization and urbanization, and then they react up on economy, which also inevitably leads to the loss of land of the farmers. Once the poor lost their valuable land, it means that they lost everything. We mainly utilized the method of the structured interviews in this article. We did some researches about the social security and some other issues of the landless peasants in Jiangning District, Nanjing. Through processing the data, we come up with "How to improve the satisfaction of the current living conditions", "How to solve the employment problem of landless peasants," and "How to establish and improve the social security system" three questions to solve the problem of land-lost farmers' social security, and propose the corresponding solution measures.

Keywords

Landless Peasants, Employment, Life Satisfaction, Social Security

解决失地农民社会保障问题的对策探讨

汤育春¹, 吴 梵¹, 黄有亮²

¹东南大学土木工程学院, 南京

²东南大学建设与房地产系, 南京

Email: terrence.hg@gmail.com

收稿日期：2014年5月13日；修回日期：2014年5月19日；录用日期：2014年5月29日

摘要

社会保障是社会文明和进步的重要标志。经济的快速发展推动了工业化、城市化的进程，工业化和城市化在反作用于经济的同时，也必然造成了越来越多的农民失去土地。农民一旦失去赖以生存的土地，就等于失去了生产、生活和发展的保障。本文在前期研究过程中主要运用了结构性访谈的调查方法，对南京市江宁区失地农民的社会保障等问题作了实地调研。通过对数据资料的处理就“如何提高失地农民对目前生活状况的满意度”、“如何解决失地农民的就业问题”、“如何建立完善的社会保障制度”三个问题展开了解决失地农民社会保障问题的对策探讨，并提出了相应的解决措施。

关键词

失地农民，就业，生活满意度，社会保障

1. 失地农民面临的困境

失地农民是一个国家在城市化的过程中必然出现的一种正常的社会现象，是在国家经济建设和社会发展的过程中，由于城市化和工业化的用地而失去土地的农民，目前在中国失地农民已成为一个新的弱势群体。失地农民现象在全国各地广泛存在着，而在大中城市的城乡结合部和人多地少的发达地区尤为突出。

据国土资源部统计，1987~2001年，全国非农建设占用耕地 $2.20 \times 10^6 \text{ hm}^2$ ，如果按每人 0.07 hm^2 计算，我国已形成了一个3300万的失地农民群体，而且这个群体还以每年250万~300万的惊人速度不断扩大。按照《全国土地利用总体规划纲要》，2000~2030年的30年间，占用耕地将超过 $3.63 \times 10^6 \text{ hm}^2$ ，也就是说将有 $3.63 \times 10^6 \text{ hm}^2$ 耕地由集体所有变为国家所有，今后每年需征用土地约 $1.67 \times 10^6 \text{ hm}^2$ ，若按照农民人均 0.05 hm^2 计算，就意味着每年增加357万~429万失地农民，10年后失地农民总数将达到1亿人。

目前，政府对被征地农民基本上采用一次性进行经济补偿的方式进行安置，大部分失地农民面临着“种田无地、就业无岗、保障无份、创业无钱”的局面。并且失地农民群体由于就业困难和医疗保障的缺失等原因，农民失去土地这一最为基本的生产资料的同时，也就面临着未来生存与发展的种种难题。

由于失地农民利益受到巨大损害，失地农民会和政府产生对抗情绪，矛盾日趋尖锐。这必然阻碍征地工作的开展和城市化的推进，直接影响社会主义和谐社会的构建。因此，如何妥善安置失地农民，解决他们失地后的社会保障问题，不仅已成为现阶段政府农村工作的重中之重，同时也是构建和谐社会，建设社会主义新农村的焦点所在。

2. 调查研究设计与实施

2.1. 案例选择

本文在研究过程中主要运用了结构性访谈的调查方法，对南京市江宁区失地农民的社会保障等问题作了实地调研。选择的案例为位于南京市江宁区的几处拆迁农民安置点，几个居民区为江宁区东山大队、章村大队、秣陵街道、东旺街道及殷巷等几处拆迁中失地农民的安置点。初步摸底调查结果显示，居民区内居住人群较为复杂，大部分为失地农民及其子女，少部分为外来人员或租住在此的打工人员。各安置小区生活条件均有不同程度的差距，部分小区如章村小区建设、维护及生活保障做得很到位；另一些

小区如东山等就有不少欠缺，居民生活存在不少困难；一些有条件改善居住条件的家庭已经迁移他处，但仍占有住房，或出租给外来打工人员，或空关。

这几个安置点最早的有 2001 年前后即拆迁并搬入的居民，也有 2006 年前后新近拆迁安置至此的农民。居民中有的先前仅仅从事务农活动，有的则在大队集体企业里有工作。他们拆迁后或达到退休年龄后的生活待遇与境况也各不相同。他们也都曾为改变自己的生活状况做过不少努力。

选择这几处典型案例进行调研，可反映整个江宁区的失地农民安置点的居住条件、失地农民的生活现状和各社区的社会保障政策与执行情况等若干问题。

2.2. 问卷设计

根据本研究目的，问卷设计了 5 个部分共 26 个问题：1) 调查引导性问题(5 个问题)；2) 当时的拆迁安置情况(3 个问题)；3) 目前的职业与家庭收入情况(4 个问题)；4) 医疗、就医情况(6 个问题)；5) 对社会保障的了解情况及个人保障意识(8 个问题)。问卷形式为结构式，大多是选择题，有 14 题需要文字填写相关信息。问题设计上考虑前后之间逻辑关系和相互印证，以力求全面真实展现失地农民的生活现状，深入发掘居民们的社会保障情况。

2.3. 数据收集

鉴于所调查群体的文化水平高低差异，本调查采用结构式问卷访谈方式记录数据。这种方法经济、客观，容易从教育程度低的人获得资料，而且有调查员在场，可对理解上的疑问加以回答，并可在收回答案纸时对答案进行检查，回收率和应答率较高，能够更好保证问卷回收数量和调查数据质量。

本调查共采集到 198 份问卷，183 份为有效问卷。有效问卷受访者中，男性 93 名，女性 90 名，31~40 岁 11 人，41~50 岁 21 人，51~55 岁 33 人，56~60 岁 21 人，61~70 岁 43 人，71 岁以上 54 人。

3. 如何提高失地农民对目前生活状况的满意度

在建设和谐社会的今天，较高的生活满意度是和谐社会的内在要求和基本特征之一，衡量社会和谐中的生活满意度，不能忽视社会弱势群体的利益和需要，但是目前大量的研究对失地农民收入水平和生活状态的总体满意程度却没有给予足够的关注。从本质上来讲只有弱势群体的生活满意度提高了，我们的社会才能真正达到和谐的要求。同时，对失地农民生活状况满意度的调查也折射出了就业问题和社会保障问题对失地农民生活满意度的影响，这为后续这两个问题的解决提供了一定的思路。

通过对南京市江宁区部分失地农民的结构式访谈并结合问卷数据的研究，可以发现失地农民的总体生活满意度不高。本文作者暂从失地农民的收入与支出和生活状况两个方面，针对如何提高失地农民目前生活状况的满意度提出建议(表 1)。

3.1. 提高失地农民的经济收入，减少消费支出

衡量失地农民生活满意程度的一个重要指标就是经济收入[1]。失地农民对经济收入最为关注，因为它对失地农民的生活质量起到了决定性的作用。由于一次性的土地补偿金发挥的作用极为有限，并且只能解决短期内生活问题。所以要从根本上解决生活来源问题就必须充分就业，获得相对稳定的收入。本文第四节会对如何解决失业农民的就业问题进行详细阐述。

增加经济收入的同时，消费支出的减少也十分重要。但是失地农民在征地后的消费支出出现了明显的增幅，并且通过对南京江宁区失地农民的调查研究发现大多数家庭支出消费重心在“食物”，“医疗”和“子女教育”等基本生活保障，显示出大多数家庭生活水平不高，处于比较贫困状态。为了能够有效改善开支比例，本文作者提出以下几点建议(图 1)：

Table 1. Satisfaction of land-lost farmers living conditions
表 1. 标准试验系统结果数据失地农民的生活状况满意度

满意程度	非常满意	满意	一般	不满意	很不满意
占样本总数百分比	6.0%	1.2%	30.1%	28.5%	4.3%

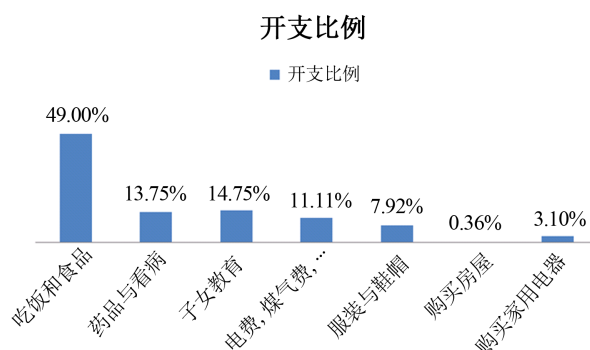


Figure 1. Household consumption expenditure
图 1. 居民家庭消费支出构成

第一，由于在征地之前，一般家庭的吃饭和食品消费基本上自给自足，而在征地后都需要从市场购买，这是份额最大的一项支出。为尽量减轻这部分支出，政府部门可在集中为失地农民安置的新小区附近设置失地农民专属小型食品市场，对物价进行合理降低，为失地农民减轻支出负担。

第二，失地农民来到城市以后，子女教育成本有明显增加，政府可鼓励各中小学和高等院校为失地农民子女减免一定量的学费，并为失地农民的子女设立专属奖学金，鼓励他们认真学习来减轻家庭的教育支出负担。

第三，失地农民的看病问题依旧存在着看病难、价格贵等特点，政府可根据当地经济发展水平筹集医疗保险基金，并完善其监管机制。同时卫生行政部门要加强对医药行业的监督和管理，减少药品流通环节，降低药价，进而降低失地农民参加医疗保险的门槛，从而减少失地农民看病方面的支出。

3.2. 改善失地农民的生活环境

生活环境是衡量生活满意度的又一个重要指标。通过 183 份有效问卷调查显示，有 24.6% 的人对生活环境感到不满意。虽然失地农民对征地后生活环境的变化持肯定态度，但是比起庞大的城市居民群体，依旧存在明显差距和区别，给失地农民造成了较为显著的心理落差。

自然环境是失地农民生活环境的一个主要方面。政府应该在安排给失地农民新的住所时尽量为失地农民提供较好的自然环境。不能因为其失地农民的身份将重新安置的小区设置在化工厂等有严重污染的地区。同时社区治安环境也是影响失地农民生活环境的另外一个重要因素，由于失地农民安置小区常有不少外地的打工者租住，小区的治安环境存在一定的隐患，导致经常发生一些失窃事件，使一些小区的安全受到了影响。所以建议政府在为失地农民安置新的小区时将他们集中安置，这样不仅便于社区管理，而且也减轻了外来人员流动所造成的影响。此外，小区物业管理部门也需要加强治安环境的管理，使失地农民生活环境更好[1]。

4. 如何解决失地农民的就业问题

4.1. 失地农民就业现状分析

农民失去土地后，目前我国对失地农民的安置方式主要有货币、留地和招工三种安置方式，其中货

币安置成为各地最普遍的选择，但其存在着很多问题。这种货币安置方式只给农民有限的一次性资金补偿，而失地农民的就业问题无法得到根本的解决。

根据《南京市征地拆迁补偿安置办法》第二十九条[2]，被征地农业人员的就业培训，应当纳入全市下岗和再就业人员培训体系；对被征地农业人员，包括本办法颁布前历次征地已进行过安置和保养的人员，凡符合城市低保条件的，均应当将其纳入城市低保体系。显然政府相关部门未能全面、公平实行这一政策，尚有许多失地农民失去其原本生活来源后未能有新的固定收入来源。

同时失地农民进入城市后，专业技能的匮乏和就业观念陈旧等原因都导致了其就业困难的问题，再加上资金补偿大多为一次性补偿并且极为有限，这一系列因素对失地农民的生活带来了巨大的负面影响，由于这类人群的日益扩大，他们对社会的和谐稳定造成了不可忽视的隐患。因此，失地农民的就业问题成为解决失地农民社会保障的首要任务。通过前期的调查，本文作者提出以下五点建议与措施。

4.2. 建立城乡统一的劳动力市场就业服务体系

失地农民的就业渠道存在稀缺和分散两个显著特点。为此，应该建立一个完善集中的体系给失地农民提供给城市居民获得工作的均等机会和社会保障，使失地农民享受平等的就业服务。这一举措同时能推进城乡统筹发展，有利于农业和农村经济结构进行战略性调整，为农民增收创造了新的途径。

目前江苏省将把被征地农民纳入统一的失业登记制度和城镇就业服务体系，将被征地农民视同城镇下岗失业人员，鼓励引导各类企业、事业单位、社区吸纳被征地农民就业，被征地农民同样享受技能培训、职业介绍、就业指导等就业和再就业的有关优惠政策[3]。

4.3. 建立高效互动的就业信息服务网络

由于目前城市劳动力普遍处于供不应求的状态，仅仅依靠单一的劳动力市场不能完全解决大量失地农民的就业问题。因此，各级政府和社会多方要采取措施，可加强人力资源市场信息网络建设，就业信息网络细化到村和社区，促进城乡就业网络信息资源共享，强化用工、求职信息对接。并且可以通过政府一定的资助建立专门的失地农民就业中介组织，以避免失地农民就业信息闭塞，盲目性大，影响劳动力的合理流动。

4.4. 努力开发乡镇企业和社区中的岗位[4]

乡镇企业和社区对于失地农民来说是就业的一条重要出路，随着“村改居”的不断推进和城市化的大力发展，这些征地村、镇成为城市新兴开发地带，不但经济得到了发展，而且随着人口的相对聚集其管理和服务的规范与要求将会越来越“城市化”。

乡镇企业是大容量吸纳劳动密集型就业的重要载体，我国乡镇企业是劳动密集型企业，就业投资较低，就业制度灵活，对就业人员的文化水平要求不高，具有吸纳农村劳动力的巨大优势，只要注意引导乡镇企业推进结构调整、技术进步和体制创新，鼓励多种形式、多种所有制的发展，就能努力扩大乡镇企业就业的容量。

同时社区也可根据镇、街、社区建设的需要，适时开发社区就业岗位，把扩大就业与社区服务结合起来，依托社区阵地，发动和组织社会力量开展社会化服务，向社区要岗位。政府应该有意识地扶持和培育这一类服务型岗位，就业的对象倾向于失地农民。

4.5. 对失地农民就业提供必要的行政措施

4.5.1. 部分岗位失地农民的就业优先政策

政府在拓宽就业渠道的同时，地方政府也应当采取必要的行政措施来支持失地农民的就业问题，以

增加失地农民的就业机会。例如上述所提及的社区类服务型岗位、城市开发建设劳动型岗位，政府可出于对失地农民社会保障的考虑，可把这些岗位优先安排给他们。

4.5.2. 建立高质量、有针对性的失地农民就业培训

除了直接的就业机会的积极提供，政府也应该投入部分资金对失地农民进行就业培训，以解决失地农民文化水平程度低而带来的就业障碍。而在南京江宁区的实际调查中，参加过并且坚持学完政府的再就业培训为 0 人。与此同时，受调查者表示，政府在提供培训时，限制太多，实际受益人很少，缺乏创业信贷，职业介绍与信息服务也不完善。他们这样描述“政府给我们的工作多是打扫卫生，清洁工之类，工资太低，还不如自己出去找”。所以政府应该投入合适的资金去完善失地农民的就业培训体系。而这部分资金的具体来源可从土地征用款项与集体资产积累中按一定比例提取，政府也应给予一定的财政支持(图 2)。

4.6. 改善失地农民的工作环境

除了能够使得失地农民获得工作岗位外，工作环境的改善也一定程度上影响了失地农民的就业心态，以免因为该方面因素造成失地农民的二次失业。工作环境主要包括了工作条件、工作时间、工资待遇、人际关系等方面[1]。首先，从工作条件来看，由于失地农民自身文化水平的限制，导致大部分失地农民只能通过打零工的方式就业，而且只要提供单一的体力劳动。为改善这相对简陋的工作条件，相关政府部门必须建立高效有针对性的就业培训体系，具体内容在 4.5.2 做出详细阐述。

从工作时间和待遇来看，普遍存在工作时间较长，工作待遇偏低的情况。为此建议政府应该为失地农民的再就业群体建立专门的监督监管维权委员会，确保失地农民在就业的过程中合法的权益能够得到保障。

从人际关系来说，由于失地农民文化程度、收入水平等一系列因素会导致不少受雇的失地农民感到在工作单位中不受尊重，为解决人际关系应该可从以下两个方面双向解决：第一失业农民就要在就业培训中树立起良好的自信心，第二在实际的工作岗位上也要对排挤失地农民的同事和雇主做出相关的思想教育，为失地农民创造出良好的工作氛围。这也有助于不会让失地农民二次失业。

目前，南京市江宁区针对改善失地农民的工作环境采取了一些措施，如南京开启早餐工程，为露天贩卖早餐的摊贩设置统一的帐篷与早餐车。在客流量大的地区规划建设一条街给失地农民提供一个固定的经营场所，以此改善他们的工作环境。同时呼吁用人单位制定人性化的政策，在工作条件、工作时间、

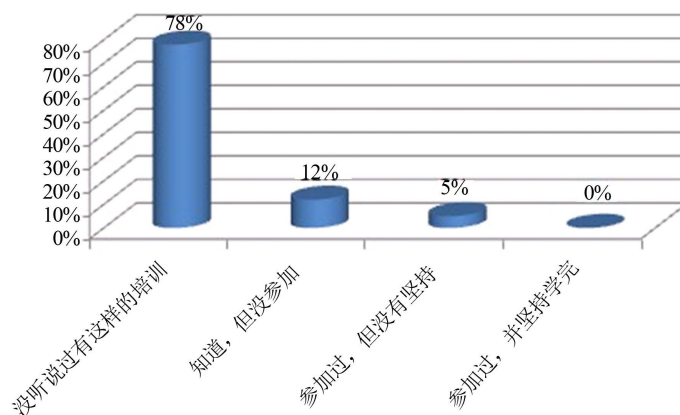


Figure 2. Land-lost farmers' re-employment training

图 2. 失地农民再就业培训

工作待遇等方面多为失地农民着想，降低他们的工作强度，关心他们的身体健康，尽量营造一个舒心的工作环境。

5. 如何建立完善的社会保障制度

社会保障是依据一定的法律和规定，为保证社会成员的基本生活权利而提供的救助和补贴。从广义上来说，社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障等。以养老保险、失业保险和医疗保险等为主体的社会保险制度。

经过在南京市江宁区的调研后发现失地农民自身社会保障意识不足，没有主动去了解社会保障，仅有的了解也只是停留在已经享有的补助层面上。同时政府等部门提供的社会保障存在很多问题。本文作者认为解决问题的根本出路应在于土地征用后为失地农民提供长远的生活保障，让他们在享有生存权的前提下更好地实现发展权，真正达到提高农民的生活水平和维护社会稳定的双重目的，因此对建立失地农民的社会保障制度提出以下三个方面的建议：

5.1. 失地农民的社会养老保险制度

第一，建立完善的被征地农民基本生活保障制度并且设置失地农民保障基金。失地农民保障基金应按照国家、村集体济组织、个人三方面合理分担的筹资原则。政府承担部分从国有土地出让收入和增值收益中列支以及安排根据调查发现征地补偿标准偏低，就业保障机制不健全，专项财政拨款；集体承担部分从土地补偿费和集体经济积累中提取，失地农民个人缴纳的部分可视其具体经济状况在安置补助费中扣除；应逐步提高保障基金的缴存和领取金额，其一抵消物价上升因素，其二逐步向城镇社保靠拢。

第二，失地农民在各类企业就业后，必须按规定缴纳城镇职工基本养老保险费。除了养老保险外，还应该以征地补偿费的一部分，为失地农民缴纳医疗保险金，解决他们的医疗问题，减少失地农民看不起病的困难。构建起针对失地农民的广覆盖、多层次、多形式的医疗保障制度。如果失地农民既参加了失地农民养老保障，又参加了城镇职工基本养老保险，当符合享受养老保险待遇的条件时，可从两者中自愿选择一种待遇。一旦失地农民到企业里做工了，就直接在企业里参保，不再享受针对失地农民的相关保障政策。

第三，值得注意的是正规养老保障制度不应排斥非正规养老保障安排，现在仍须继续加强家庭保障的作用。家庭赡养的机制比国家强制的再分配更有效率。从长远的战略意义上说，重视家庭的价值，强化家庭的凝聚力，充分发挥家庭作为社会资源再分配的基本单元的功能，应是发展和健全我国社会保障体系永远不能动摇的基点。

5.2. 设立相关机构免费为农民提供法律咨询援助服务

失地农民与城市农民工、下岗失业工人、城市贫民一样同属于社会弱势群体，当合法权利遭受侵犯时，他们没有足够的力量支付因寻求行政救济所需的成本(包括时间、金钱、必要的法律知识等)。南京市政府应在此方面做一些工作，比如，各级政府(村、镇、区)都要有专人负责失地农民的法律咨询和法律援助的相关工作；或由政府牵头组织一定规模的法律援助组织，专门负责为失地农民提供法律援助服务(包括打官司)，收费可适当降低，使失地农民在利益受损时也能依法夺回权益。

5.3. 做好失地农民社会保障制度的衔接

失地农民的社会保障必须与当前的农村社会保障制度以及城市的社会保障制度衔接起来，保留一定的相通性或兼容性，而不宜完全独立于现行制度^[5]。进一步讲，失地农民社会保障的制度建构与农村社会保障制度建设是同一问题的不同视角，具有相同的终极目标。针对失地农民这一群体可建立适当符合

区域水平的最低生活保障制度，并制定与最低生活保障制度相配套的一些列优惠政策。保证失地农民社会保障制度的针对性和高效性。

基金项目

国家社会科学基金项目(12BJY021)：面向过程的大型项目社会影响的前摄性评估方法研究。

参考文献 (References)

- [1] 叶继红 (2007) 南京城郊失地农民生活满意度调查与思考. *江苏广播电视大学学报*, 2, 70-73.
- [2] (2005) 南京市江宁区征地拆迁补偿安置办法. <http://www.jiangning.gov.cn/fggw/4873.html>
- [3] 南京市江宁区被征地农民基本生活保障试行办法. <http://www.jiangning.gov.cn/fggw/4873.html>
- [4] 黄爱芳, 林俊岚 (2007) 浅析失地农民就业问题. *湖北经济学院学报(人文社会科学版)*, 2, 91-92.
- [5] 陈信勇, 蓝邓骏 (2004) 失地农民社会保障的制度建构. *中国软科学*, 3, 15-21.