



浅谈制度创新对失地农民保障的作用

谢广锋

(日照市国土资源局,山东日照 276826)

失地农民问题是在经济社会发展和推进城市化进程中出现的一个综合的、复杂的社会经济问题,建立失地农民社会保障制度包括资金来源、运行机制、内容构成、模式类型等各个方面,建立失地农民社会保障制度有助于降低他们面临的社会风险,维护社会公平,促进社会稳定发展。解决失地农民问题必须统筹兼顾,综合考虑,既要保障农民基本生活出发,又要从保障农民长远利益出发,要坚持“国家政策引导,农民自我保障为主,集体补助为辅”的保障原则,研究深化失地农民保障制度,切实从根本上解决失地农民的社会保障问题。

1 建立失地农民保障制度的基本思路

(1) 明确农民是土地使用权和所有权的主体,承认农民土地承包经营权的财产性质,是建立失地农民保障制度的重要前提。农民集体所有土地被曲解为政府所有,国家所有。土地产权的模糊和错位,是农民土地权益容易遭到侵犯的重要原因,也会在征地补偿和建立失地农民保障措施时看作是政府财政的一种额外负担。

(2) 明确经济社会所处的发展阶段,是制定失地农民保障制度的重要依据。目前,山东省正处于全面建设小康社会和实现基本现代化的初始阶段,是工业化、城市化加速发展的时期,虽然有越来越多的农村劳动力转移至二、三产业,进入城镇就业,但是就业风险和预期收入的不确定,农村社会保障制度的不完善,使大多数农民仍然把土地作为最基本的生活保障。

(3) 让农民分享工业化、城市化带来的效益,是制定失地农民保障制度的重要指导思想。半个世纪来,我国农民为工业化、城市化的快速推进作出了的

巨大贡献,包括廉价劳动力、低价农产品、低偿土地等。在实现两个“率先”的新时期,应该让一部分地区,尤其是城郊结合部的农民凭借土地资本率先富裕起来。只有使占人口大多数的农民富裕起来了,全面小康才有可能真正实现。

(4) 因地制宜、分类指导是制定失地农民保障制度的重要原则。由于各地的经济社会发展水平存在很大差别,农民对于土地的依赖程度不同,失地农民保障的具体政策措施也应有所区别,要使大多数失地农民满意。

2 创新土地利用制度

根据现行的有关法规,农业用地转变为建设用地,必须由政府征用转变为国有土地后再出让使用权。与工业化、城市化的快速发展相伴的,必然是大量农业用地转变为建设用地,如果所有建设用地全部采取征用方式转变为国家所有,也就意味着要由政府承担全部失地农民的生活保障,其复杂性以及带来的后果难以估量。因此,缩小政府征地范围,减少失地农民数量,是解决工业化、城市化过程中土地利用各种复杂矛盾的上上之策。凡涉及公益性的公共设施建设和公用事业用地,采用征地形式供地,其余经营性建设用地可采用集体土地流转的形式供地,由土地所有者——农民集体经济组织与使用土地的公司、企业、房地产经营者直接交易。让农民带着土地的权利参与工业化,保障土地非农化后农民对土地级差收益的分享,这是尊重和保护农民土地财产权利的最重要体现。而保护农民的土地权利是对农民根本利益的最大保护。国家征用土地的范围缩小后,政府可以通过征收土地使用税的办法调控土地的利用、增加财政收入。集体建设用地使用权

收稿日期:2007-08-09;修订日期:2007-09-03;编辑:曹丽丽

作者简介:谢广锋(1972-),男,山东日照人,主要从事国土资源管理工作。

已按新制定的政策规范流转。应在充分尊重农民的土地所有权前提下,进一步扩大试点范围,逐步实现集体土地使用权与国有土地使用权权能的一致性。统筹城乡土地市场。集体土地使用权同国有土地使用权同场交易,享受同等待遇。

针对地方政府在土地转让短期行为的弊端,建议改建设用地一次性出让、出租为逐年收取租金,政府逐年征收土地契税。这样,土地契税可随土地的增值而逐年提高;可以使以后的历届政府通过征收土地税增加财政收入;有利于企业减轻资金压力。租金逐年支付,资金压力分散化了;可以限制目前各地招商引资中普遍存在的出让土地竞相压级压价现象;可以有效防止地方官员以及政府炒地皮产生的腐败现象;可以使农民长期获得土地收益;不改变土地的所有权与使用权。政府可制定农民土地出租的指导性价格,企业租用土地每年交纳地租,政府在征收土地使用税时对土地用途进行年检。

3 加快相关制度改革与建设

(1) 明晰集体土地产权。中国社会科学院农村所研究员党国英指出“农民的四大权利(土地财产权、自由迁徙权、生产自主权、公平身份权)一直存在被忽视的现象”,“失地农民问题实质上是农民权利问题”,失地农民问题之所以成为社会问题,就是因为政府没有充分尊重农民的土地财产权。要使农民对土地的权利在流通过程中得到充分体现,真正分享到土地非农使用后的收益,从产权方面看,就必须赋予农民土地的所有权、经营权、继承权、抵押权、入股权、转让权、收益权、处置权等多项权利,这同时也是失地农民获得以土地所有权市场价格为基础确定的补偿费的必要条件。

(2) 建立完善的失地农民养老保障体系。建立失地农民养老保障体系,可以很大程度减少因养老问题产生的城市化阻力;同时失地农民最终要纳入城市居民范畴,为他们提供养老保障,有利于城乡养老保障的顺利接轨,铺通建立城乡一体化基本养老保障制度的道路。但是,由于农村和农民的现金收入水平普遍很低,尚不具备建立以个人缴费为主的社会保障体系的条件,全部费用由国家承担也不现

实,即使是部分费用,也超出了政府财政的承受能力。因此要使失地农民享有完善的养老保险体系,必须通过正式和非正式安排 2 种途径寻找出路。在基金的筹集方面,可模仿城市养老保险基金的筹集方式,由政府、集体、失地农民个人共同出资、合理负担。政府承担的部分从国有土地出让收入和增值收益中列支以及安排专项财政拨款;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。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。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。养老保险费的交纳标准和养老金的发放标准应随着经济发展水平作相应的调整,使失地农民既履行应尽的义务又享受分享经济发展成果的权利。在领取养老金时,失地农民还面临着如何计算工龄的问题,土地被征用前,他们从事农业生产活动,同样为国家做出了很大贡献,这段时间应当记入重新就业后失地农民的工龄,否则有失公平原则。此外,还应发挥非正规养老保障的重要补充作用。继续加强家庭养老,赡养和孝敬父母是中华民族的传统美德,现在农村青壮年人口城市化和农村家庭小型化的现实,使得家庭养老保障功能较以前有所削弱,但仍然发挥着不可替代的作用。

(3) 为失地农民提供法律援助。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)。要为失地农民提供多种方式的法律援助,为其能够接近法律,平等地享有行政救济的权利建立畅通的渠道。在土地立法方面,尽快使农村土地产权制度法制化,主要包括:界定集体土地所有权的主体身份,以法律条文的方式明确国家关于延长土地承包经营期的政策,从法律上严格控制各级政府部门对土地的征用等,使农民土地权利的行使得到法律的保护。对于失地农民社会保障,结合目前的实际情况,各地应尽快修订关于失地农民的地方社保法规。