

杨凌失地农民现状调查及对策分析

赫思远^{1,2}, 南向斌³ (1. 西北农林科技大学农学院, 陕西杨凌 712100; 2. 陕西省杨凌区组织部、人事局, 陕西杨凌 712100; 3. 陕西省子长县畜牧局, 陕西子长 717300)

摘要 采用入村调查和入户调查的方法, 对杨凌区 5 个乡镇 26 个自然村和 149 户失地农民进行抽样调查。调查结果显示, 杨凌失地农民高达 54.5%, 养老保险和医疗保险参保率分别为 66.7% 和 97.4%。通过对杨凌失地农民的收入情况、就业、生活保障、征地补偿等现状调查以及失地原因分析, 笔者提出了进一步增加失地农民收入, 促进就业安置, 改善生活保障和完善征地补偿的对策和解决措施。

关键词 征地; 失地农民; 社会保障

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)14-06528-04

Investigation on Landless Peasants Status and Countermeasures Analysis in Yangling

HE Si-yuan et al (College of Agriculture, Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi 712100)

Abstract The situation of land expropriation and social security system of 149 families in Yangling, Shaanxi was investigated. The results showed 54.5% peasants lost their land, on the other hand, 66.7% and 97.4% farmers bought endowment insurance and health insurance, respectively. By investigating the situation of income, employment, life insurance, compensation of land-lost peasants, some strategies and solutions were put forward, such as increasing landless peasants' income, promoting employment, improving life guarantee and perfecting compensation for land expropriation.

Key words Land expropriation; Landless peasants; Social security system

杨凌示范区总面积 135 km², 总人口 20 万, 是我国农耕文明的发源地之一。早在 4 000 多年前, 我国历史上最早的农官——后稷, 就在这一带“教民稼穡, 树艺五谷”, 开创了中华农耕文明的先河。1934 年, 于右任与杨虎城在这里建立了西北地区第一所农业高等学校——国立西北农林专科学校, 即西北农林科技大学的前身。此后的几十年间, 特别是建国以来, 国家和陕西省在杨凌又陆续布局建设了包括两所大学、5 个研究院所、3 所中专等 10 家农科教单位, 聚集着农林水等 70 个学科近 5 000 名科教人才, 被誉为“农科城”。随着农业现代化的快速发展, 得天独厚的农耕资源和“农科城”的科技人力资源作用凸显。2012 年, 杨凌全区实现生产总值 60.79 亿元, 增长率 16.5%, 财政总收入 6.97 亿元, 增长率 36.9%, 农民人均纯收入达到 9 110 元, 增长率 27.8%, 总量和增幅均居全省第一。

随着城市化、工业化和现代农业的快速发展, 杨凌地区大规模征地行为致使失地农民人数不断上升。目前失地农民人数已占全区总人口的 54.5%, 并呈逐年上升趋势。深入调查、研究、妥善处理失地农民的失业、生活保障、养老保障等一系列问题, 不仅是推动杨凌区经济又快又好发展的保障, 也是贯彻落实科学发展观, 构建平安和谐杨凌的先决条件。对于增加农民收入, 进一步推进工业化、城镇化和农业现代化发展具有极其重要的作用。

1 杨凌失地农民的现状

土地为农民提供就业机会, 提供最基本的生活资料和社会保障。但是, 随着工业化和城市化进程的加快, 大量的农村土地被征用或承包, 失地农民越来越多。致使大量生活在

城里的农民已沦为既不属于城市, 也不属于农村的边缘群体^[1]。如何妥善处理因征地而产生的“失地农民问题”, 让失地农民失地不失业, 让失地农民过上富裕、幸福的生活已成为杨凌及各级政府必须认真思考, 积极探索的课题。

1.1 失地农民收入现状 失地农民的生活来源主要依赖于土地征收、承包补偿和常年打工。据杨凌 5 个乡镇 26 个自然村和 149 户失地农民情况调查结果显示, 失地农民打零工和自主创业的分别占 49.2% 和 6.8% (表 1)。杨凌耕地每年 10 500 元/hm² 的租金基本可抵农民自己种植的纯收入, 解放出来的劳动力通过打工自主创业等形式来增加收入。依目前杨凌农民工最低 30 元/d 的工资, 每户农民家庭 2 个劳动力和每年打工时间 6 个月时间计算, 每户失地农民每年可以增加 10 800 元的纯收入。

1.2 杨凌失地农民就业现状 据资料显示, 我国农村劳动力的失业率高达 30%^[2] 以上。杨凌地区常年没有工作的人数占到 10.0% (表 1), 明显低于 30% 的失业率。据调查显示, 杨凌失地后自主创业的农民人数为 6.8%, 许多地方失地农民自主创业率不足 3%。没有固定工作的人数占 49.2%, 远远低于相关资料报道的 85% 的数据^[3]。虽然杨凌失地农民的各项调查数据都优于相关的资料报道, 但失地农民在新行业劳动就业竞争中明显处于弱势, 再就业问题同样是杨凌政府必须妥善处理的问题。

1.3 杨凌失地农民生活保障现状 杨凌失地农民养老保险和医疗保险参保率分别高达 66.7% 和 97.4%, 2.8% (表 2) 的失地农民享受着农村低保。失地农民参加新型合作医疗, 个人每年需缴纳的 60 元费用由被征地农民社会保障资金专户直接向新型农村合作医疗机构缴纳。凡考入大中专院校的失地农民 (子女或农村户籍), 根据考入学校层次的不同, 每人可领取 4 500 ~ 10 000 元不等的补助费。从征地之日起, 凡年满 55 周岁的女性、60 周岁的男性, 每人可享受 100 元/月的养老补助费。政府对在劳动年龄段内的失地农民免

基金项目 西北农林科技大学资助项目。

作者简介 赫思远 (1975 -), 男, 陕西西安人, 在读硕士, 从事农作物研究, E-mail: 7528wan@163.com。

收稿日期 2013-03-29

费提供职业技能培训。失地农民自谋职业、自主创业、成立公司的,可享受城镇下岗职工再就业的各项优惠政策。失地农民死亡后,在政府规划墓地安葬的,可享受 1 500 元/人的丧葬补助。

表 1 杨凌地区失地农民随机抽样调查统计

乡镇	村名	调查户数	调查人数	失地情况 完全失地人数	村民人均纯收入//元			就业情况					
					<5 000	5 000 ~ 10 000	>10 000	自主创业	自主创业率//%	打工	打工率 %	未就业	失业率 %
五泉乡	五泉村	6	23	13	14	4	5	0	0.0	12	52.2	4	17.4
	郭管	6	22	22	19	3	0	0	0.0	13	59.1	2	9.1
	桶张	6	26	26	0	0	26	0	0.0	20	76.9	3	11.5
	毕公	6	25	20	9	10	6	3	12.0	8	32.0	2	8.0
	帅家	6	31	31	27	4		0	0.0	12	38.7	5	16.1
	汤家	6	24	24	4	13	7	2	8.3	10	41.7	1	4.2
	绛南	6	24	18	12	10	2	4	16.7	9	37.5	0	0.0
李台乡	李台村	10	43	43	0	4	39	8	18.6	11	25.6	2	4.7
	徐东湾	9	38	38	24	4	10	2	5.3	18	47.4	6	15.8
	徐西湾	10	38	38	0	19	19	4	10.5	17	44.7	1	2.6
	李家坡	4	16	16	12	4		0	0.0	8	50.0	1	6.3
	五星	5	22	22	10	7	5	4	18.2	11	50.0	4	18.2
大寨乡	杜寨	6	25	25	0	25	0	3	12.0	13	52.0	4	16.0
	寨东	8	38	7	10	18	10	7	18.4	17	44.7	2	5.3
	南卜	7	24	24	9	12	3	0	0.0	11	45.8	4	16.7
杨凌	南庄村	7	35	35	17	15	3	0	0.0	19	54.3	2	5.7
	下川口	5	31	31	14	11	6	4	12.9	10	32.3	1	3.2
	张家岗	5	24	24	0	15	9	1	4.2	14	58.3	3	12.5
	姚南	5	21	21	0	12	9	2	9.5	12	57.1	1	4.8
	刘黄堡	5	23	23	0	15	8	1	4.3	14	60.9	3	13.0
	柴咀	4	15	0	0	15	0	0	0.0	9	60.0	2	13.3
揉谷乡	田西	9	28	0	10	18	0	0	0.0	21	75.0	2	7.1
	法禧	8	31	31	8	23	0	2	6.5	11	35.5	6	19.4
总计		149	627	532	199	261	167	47	6.8		49.2		10.0

注:失地原因归纳有政府征地、修建占地、示范区规划占地、工业园区征地等等。就业情况里面不含 60 岁以上和 18 岁以下的人口。

1.4 杨凌征地补偿及失地农民安置现状 杨凌现行征地补偿标准,每年 6 000 kg/hm² 小麦和 6 000 kg/hm² 玉米,以当年 7 月一级小麦、11 月一级玉米的杨凌市场价折合现金,每 4 年递增 10%。分配方案由原村、组制定,按程序从被征地农民社会保障资金专户直接发放到户。

杨凌失地农民进城安置采取“两分离”、“一结合”的原则。即:搬迁与安置分离、补偿与购买分离;生活安置与生产安置相结合。户籍在册的农村居民,以建安成本 55% 的价格,每人可购买 40 m² 的住宅和 5 m² 的生产安置面积。原有的宅基地按每院 2.4 万元的标准予以补偿并收回。构建筑物及装修部分由资质机构评估后,按照高于杨凌示范区年度房屋拆迁货币补偿基准价格 30% 的价格给予补偿。

2 杨凌失地农民产生的原因

随着城市化、工业化和现代农业快速发展,伴随着农业用地转为非农业建设用地,失地农民的产生已成为必然,全国各地多是如此。杨凌不同于其他地方的是现代农业园区的建设也是失地农民产生的一个重要原因。但高达 54.5% 的失地农民的产生与我国现行得土地政策是密不可分的。

2.1 征地范围过宽 为满足公共利益是土地征收的前提条件,但相关法律没有明确界定公共利益用地的具体范围,从而导致行政机关滥用土地征收权,造成失地农民的和合法权益得不到有效保护。

2.2 征地制度存在缺陷 土地征收的立法、执法、监督等职能都集中于政府部门,必然会导致土地征收职权的滥用,农民的土地大量被征收,失地农民数量大幅增加。

2.3 土地归属权不清晰^[4] 调查表明大多数农民认为土地所有权归中央政府所有,认为自己是土地所有者甚少。这是因为我国农村土地归“集体所有”,是一个没有法律意义的虚拟化的农民集体,造成农民无法得到应得的收益和完整的处置权。

3 杨凌失地农民存在的主要问题

3.1 部分家庭相对收入下降 在杨凌失地农民收入现状中曾提到,失地农民地租加自主创业或打工等形式的收入,农民收入大幅增加,生活条件得到了改善,生活质量得到了提升。这只是对懂技术、有文化和劳动力健壮的大多数农民家庭而言。调查结果显示失地后没有实现再就业的人数只有 10% (表 1)。而他们都是没有技术、没有文化和劳动力缺少的家庭。对这部分农民家庭来讲生活费用来源只能依赖于地租和低保等,收入基本和过去持平。失地后城镇化的生活,原本能自给自足的柴、米、油、盐等生活必须品现在样样要花钱去购买。生活成本大幅提高,相对收入下降,生活保障陷入困境。

3.2 就业问题 当前,以“市场就业”为取向的劳动用工制度和以“知识经济”为基础的产业结构调整,对求职者的年

龄、知识、技能和市场竞争意识有较高要求。对于失地农民而言,由于他们原拥有的农业生产技能已失去了意义,这势必使他们在劳动就业竞争中明显处于弱势。

表2 杨凌地区失地农民参保情况调查

乡镇	村名	人数 人	失地率 %	参保情况				享受低保情况	
				养老保 险//人	参养老保 险率//%	医疗保 险//人	参医疗保 险率//%	享受人 数//人	占总人口 比例//%
五泉乡	郭管村	1 117	84.7	590	73.8	1117	100.0	32	2.9
五泉乡	桶张村	1 343	53.7	682	91.1	1343	100.0	52	3.9
五泉乡	毕公村	2 154	39.4	1447	84.7	2106	97.8	52	2.4
五泉乡	帅家村	1 083	89.2	606	77.4	1 083	100.0	42	3.9
五泉乡	汤家村	1 410	96.7	597	74.9	1 410	100.0	12	0.9
五泉乡	绛南村	778	94.6	346	57.8	701	90.1	56	7.2
揉谷镇	田东村	1 313	12.9	370	38.4	1 260	96.0	36	2.7
揉谷镇	田西村	2 328	21.1	1500	86.8	1 900	81.6	71	3.0
揉谷镇	陵湾村	2 763	12.7	1998	99.2	2 763	100.0	146	5.3
揉谷镇	新集村	3 623	6.2	416	23.2	3 623	100.0	128	3.5
揉谷镇	权家村	1 380	8.1	283	26.7	1 268	91.9	96	7.0
李台街道办	杜家坡	1 161	52.5	510	55.4	1 161	100.0	12	1.0
李台街道办	李台村	1 586	56.5	822	65.6	1 586	100.0	12	0.8
李台街道办	徐东湾村	1 576	100.0	224	17.8	1 576	100.0	34	2.2
李台街道办	徐西湾村	2 870	48.5	1 650	81.6	2 870	100.0	90	3.1
杨凌街道办	下代村	748	60.5	346	52.5	748	100.0	26	3.5
杨凌街道办	南庄村	2 317	100.0	1 044	53.6	2 317	100.0	13	0.6
杨凌街道办	下川口村	3 178	87.5	1 587	56.7	3 174	99.9	32	1.0
杨凌街道办	夏家沟村	1 560	25.2	1 031	84.7	1 560	100.0	22	1.4
杨凌街道办	曹新庄村	1 780	12.7	1 071	75.8	1 780	100.0	16	0.9
杨凌街道办	元树村	1 242	94.3	658	76.0	1 240	99.8	18	1.4
杨凌街道办	崔西沟村	602	18.0	451	79.7	526	87.4	14	2.3
杨凌街道办	董家庄村	1 060	94.6	673	78.8	1 060	100.0	23	2.2
大寨乡	黎沟村	991	0.0	524	65.7	923	93.1	53	5.3
大寨乡	蒋家寨村	1 839	54.5	1 382	93.4	1 756	95.5	51	2.8
大寨乡	西卜村	1 228	76.2	635	56.6	1 228	100.0	29	2.4
总计	43	030	54.5	21 443	66.7	15 441	97.4	1 168	2.8

注:老龄率按照年龄达到60岁以上进行统计换算;养老保险率按照年龄达到18岁以上进行统计换算。

3.2.1 就业难问题严重。失地无业农民中,就业最困难的主要有三类群体:一是大龄农民。尤其是男40岁、女35岁以上者,由于年龄、文化、体力、技能等限制,转业十分困难;即便就近能找到一份有收入的工作,也多不稳定。二是纯农民。对于他们来说,失地往往就意味着失业,大多数人很难找到合适的工作岗位。三是生活在远郊和偏远地区的农民。相对于分布在城乡结合部或经济发达地区的失地农民,这部分人的就业机会和就业选择性要小,就业意识和择业观念也比较保守,因而失去土地对他们就业影响很大。

3.2.2 隐性失业现象相当普遍。现在,劳动年龄段征地农转非人员中,获得就业安置的比例偏低,大部分都是自谋出路;即便是已就业安置的人员,隐性失业或不充分就业现象也很普遍。

3.2.3 就业转失业比例过高。那些已实现“招工安置”或“就业安置”的失地农民,他们中的许多人因劳动用工制度的改革和企业的转制、兼并和倒闭转而又处于失业状态。由于以上这些原因,不少农村家庭失地又失业,没有稳定的经济来源。

3.3 自身文化素质偏低,加剧了失地农民的“问题化” 通

过对杨凌失地农民调查发现失地农民普遍具有文化层次低,法律意识淡薄,维权意识落后,自我保护能力弱等特点。他们学习技能差,接受新技能的能力弱,只能从事一些技术含量低,收入低的工作,直接影响他们的经济收入。不了解社会保障的功能和作用,不积极参保。

3.4 社会保障体系覆盖面不全 现阶段农民的土地是农民最基本的生活资料和社会保障^[5]。仍然承担着就业和养老的双重功能。对于农民来说,失地就是失业,失地后如何谋生便成为问题的核心。由于现在的征地补偿是一次性买断,一些失地农民因种种原因没有把有限的征地补偿款投入到创业发展中,而是用在消费上,加之没有重新就业或没有新的收入来源,致使生活陷入困难。失地农民被学者们称为“边缘群体”,这是因为失去土地的农民既不是真正意义上的农民,又无法得到和市民一样的待遇。虽然在杨凌失地农民中目前已经基本建立了失业、医疗、养老保险、最低生活保障等社会保障制度,但尚未完全覆盖,与沿海地区和国外一些发达国家社会保障体系相差甚远。

4 解决杨凌失地农民问题的对策

我国失地农民问题逐年凸显,已上升为人们普遍关注的

社会性问题。据调查,杨凌失地农民逐年增加,今年新增加失地农民 800 人。有专家推算,我国每年大约有 16.75 万 ~ 20.00 万 hm^2 的农用耕地被非农建设占用,每年新产生 250 万 ~ 300 万失地农民^[1]。失地农民数量不断增加,失地农民问题日趋严重,对农民生活的影响逐年积累,必然会引发一系列的社会问题,严重影响社会的和谐稳定。结合工业化、城市化的步伐,及时制定相关政策措施,妥善处理失地农民问题,对全民经济的快速发展和维护社会的稳定具有重大意义。

4.1 大力发展职业农民 随着经济社会不断发展,由于传统农业效益低,导致大量的人才流出农业。职业农民,是具有新理念、新技能的新型农民。通过培育新型职业农民,可以造就一大批懂技术、会经营的以农业为职业的新型人才,通过土地流转,由这些人带动我国现代农业发展,促进传统农业向现代农业转变。

职业农民是将农业作为产业进行经营,并充分利用市场机制和规则来获取报酬,以期实现利润最大化的理性经济人。职业农民是一个特定的概念,隐含 3 个前提条件:一是必须从事农业生产和经营;二是必须以获取经济利润为目的;三是必须作为一种独立的职业。新型职业农民是发展现代农业的领头羊,也是社会主义新农村建设的主力军。可以相对简单地把种植大户、专业大户、养殖大户、农民经纪人、小型农业企业家等理解为职业农民。可以通过他们解决一部分失地农民的就业问题。

4.2 完善土地征用程序,控制耕地流失

4.2.1 明晰土地产权。让农民真正得到土地所有权和处置权,保障农地流转、使用和抵押等权利。明确界定“公共利益”的范围,将土地征用权严格限定在公共利益的范围。严厉禁止经营性项目征地,将公益目的性作为征地的唯一依据。完善和细化土地用途规则,土地交易市场,严格控制经营性项目征地。有利于耕地的保护和增加农民财产性收入。

4.2.2 完善土地征用程序,加强土地征用的审议和监督力度。土地征用必须要经过申请、政府审批、公告、征地赔偿和征用等有效的法律程序。让农民参与征地,充分利用知情权,保证征地的公开性和公平性。用完善的法律程序有效的保护农民的合法权益。

4.3 进一步完善失地农民社会保障体系和扩大覆盖面 建立和完善农村社会保障制度,以社会保障替代土地保障。结合杨凌具体实际问题,可采取多渠道、多层次、多方式地兴办养老、医疗、生育、伤残等保险。从失地农民最需要的养老、医疗保险开始逐步建立起完善的失地农民的社会保障制度体系。将失地农民社会保障纳入法制轨道,并逐步融入到统

一的城镇社会保障体系。

4.4 建立更趋于合理的土地征用补偿机制 据报道拥有集体土地使用权的农民只能获得土地征用补偿费的 5% ~ 10%, 25% ~ 30% 被拥有集体土地所有权的村级集体经济组织获得, 60% ~ 70% 被政府及各部门获得^[6]。应借鉴国外的经验,引入市场机制,让市场机制在征地补偿和范围中起到解决征地标准混乱,限制政府的土地流转主体地位和行政权力干预作用^[7]。政府应积极做好土地征收或转让的各项引导工作,不干涉土地征收过程,让农民获得土地流转的主体地位和全额补偿。

提高土地征收补偿标准。应借鉴西方发达国家的补偿办法,将失地农民的基本生活保障,再就业和社会保障等作为征地补偿标准的重要指标,将土地补偿、土地增值、失地农民生活保障、就业培训和社会保障等都列入征地补偿范围中。征地补偿应增加失地农民安置、留地安置、入股分红等补偿方式,从而来增加失地农民的收入和改善生活保障。

4.5 积极拓宽失地农民的就业渠道 应该借鉴国内外成功安置经验,结合杨凌地区的实际情况和特点,大力发展第二、三产业,增加失地农民的就业机会,争取就地解决一部分失地农民的就业问题。通过岗位补贴、社会补贴、税费减免等政策鼓励失地农民自主创业和企业招用失地农民,为失地农民创造良好的再就业环境。另外,失地农民安置过程中一定要考虑失地农民的可持续性发展问题。要做到统筹协调,把失地农民的眼前利益和长远利益结合起来。

整合各类培训资源,创建失地农民培训服务机制,设立培训专项经费,完善培训保障制度,开展更富有针对性的失地农民就业培训,提高失地农民的就业竞争力,帮助失地农民顺利融入城市社会,过上更加富裕、幸福的生活。

参考文献

- [1] 李明月,胡竹枝.失地农民内涵与数量估算[J].中国人口科学,2012(4):95-102.
- [2] 包卫兵,包文兵.当前失地农民的现状与分析[J].中国发展,2012(3):60-64.
- [3] 赵庆伟.城市化过程中失地农民适应状况研究[J].三农问题传承,2012(11):78-79.
- [4] 孟祥仲,王太祥.失地农民权益保障问题研究评述[J].农业经济研究,2012(4):106-112.
- [5] 樊纲.土地产权与房地产市场若干问题的思考[R].中国地产市场,2008.
- [6] 潘光辉.失地农民社会保障和就业问题研究[M].广州:暨南大学出版社,2009:10.
- [7] 许青青.关于完善我国土地征收补偿制度问题研究[D].昆明:昆明理工大学,2008.
- [8] CHEN J. Problems and Solutions of Protecting Rights and Interests of Land-expropriated farmers during Urbanization[J]. Asian Agricultural Research, 2012, 4(3):54-57.
- [9] 王青,王亚飞.我国城市化进程中的失地农民问题与对策[J].安徽农业科学,2011,39(7):4198-4199,4243.