



失地农民 社会保障制度研究

——以重庆为例

陈亚东 著

SHIDI NONGMIN SHEHUI BAOZHANG

ZHIDU YANJIU

YI CHONGQING WEILI



人 民 出 版 社

本书获国家社会科学基金资助

失地农民 社会保障制度研究

——以重庆为例

陈亚东 著



人 民 大 学 出 版 社

责任编辑:李媛媛

版式设计:程凤琴

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

失地农民社会保障制度研究——以重庆为例/陈亚东著.
—北京:人民出版社,2008.6

ISBN 978-7-01-007018-6

I. 失… II. 陈… III. 农民-社会保障-研究-重庆市
IV. F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 053076 号

失地农民社会保障制度研究

SHIDI NONGMIN SHEHUI BAOZHANG ZHIDU YANJIU

——以重庆为例

陈亚东 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:13

字数:296 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-007018-6 定价:26.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

自序

伴随中国经济加速发展,大规模的城市化、工业化应运而生,经济开发区、工业园区、大学城等动辄占地成百上千亩,大批良田被征收,到处都是正在修建的工程、建筑。然而,在这热火朝天的局面下,南来北往的都是大批外出打工的失地农民。这些失地农民的“户口”被转为城市“居民”,但是他们并不能够享受到城市人一样的“国民待遇”;从土地上分离出来的大量失地农民潮水般地涌入大小城市。城市化的一个重要标志就是农民市民化,然而长期的城乡二元结构体制催生了一个客观存在的二元用工制度,给失地农民市民身份的转换带来障碍。由于失地前的农民主要具有的是农业劳动技能,他们在进城就业后往往只能以轮换工、协议工或临时工的身份从事技术含量较低的重活、脏活和危险性工作,工资水平普遍远低于城镇职工平均工资水平。同时囿于我国法治建设的现状,虽有相关的法律作了原则性的规定,上述职位的用人单位或雇主实际上往往不与他们签订正式的劳动合同,进而不提供相应的医疗保险、住房公积金补贴和养老保险等社保待遇,致使这一部分劳动者与城市主流劳动者成为事实上的两种用工制度下的劳动者。即便是这样的职位还往往具有高度的变动性,失地农民随时可能再失业。然而我们在谈失业、就业问题时,却常常仅指城市市民,通常所说的再就业工程主要针对城市下岗职工,即原本具

备市民身份的人,基本与失业失地农民无关。由于缺乏通往城市市民的用工岗位,失地农民在经济上生存于城市边缘,社会交往亦兼具农村与城市的双重特点,大部分失地农民仍认为自己是农民,市民认同适应不良。

虽然部分农民失地是一个国家现代化和城市化进程中不可避免的历史现象,但我国工业化和城市化的最终目的是实现经济的发展、社会的进步和人民生活水平的提高,是建设惠及 13 亿人的全面的小康社会。因此我们更要认识到:城市化进程应当有利于农民富裕而不是造成大批农民失地失业;应当有利于缩小城乡差距而不是扩大社会不公。土地作为农民参与社会发展、分享经济成果、规避各种社会风险的唯一途径和最后一道安全网,承担着生产资料和生存保障基础的双重功能,农民失去土地就意味着失去重要的收入来源,同时也意味着失去重要的生活保障。如何解决好失地农民的就业保障问题,是实现在工业化、城市化牵引下的人口与资源的重新优化组合的紧迫而极具现实意义的课题。

本课题系统考察了失地农民的生存状态,探讨了失地农民产生的经济、社会和制度根源,分析了可能导致和已经带来的严重社会危害。在此基础上,提出要彻底解决失地农民问题,必须从保障农民的土地权益入手,改革征地安置补偿制度,构筑以失地农民最低生活保障为“托底”的社会救助制度,加强养老保险制度建设,落实工伤保险待遇,努力改善其劳动环境,保障其体面劳动。同时,要加强失地农民的教育培训,着力提高职业技能和文化素养,增强其就业能力,尤其是自主创业能力,以适应工业化、城市化发展的需要。

目 录

自 序	(I)
第一章 概论	(1)
第一节 选题的目的和意义	(2)
一、解决好农民的土地问题,始终是做好农业、农村和 农民工作的核心	(2)
二、解决好失地农民的社会保障问题,是建设社会主义 新农村、建设和谐社会的基石	(3)
三、搞好社会保障制度,是解决失地农民的根本,是维护 社会稳定的必然选择	(4)
四、建立健全失地农民社会保障体系有利于消灭城乡差别, 实现城乡统筹发展,加速农民市民化的进程	(5)
五、失地农民社会保障体系是推进城市化社会政策的 必然选择	(6)
第二节 国内外失地农民以及相关问题的研究进展	(7)
一、国内失地农民以及相关问题的研究	(7)
二、国外失地农民以及相关问题的研究	(12)
第三节 核心概念	(14)
一、失地农民	(14)

2 失地农民社会保障制度研究——以重庆为例

二、征地	(17)
三、社会保障	(17)
四、社会保险	(18)
第四节 研究对象与研究方法	(19)
一、研究对象的界定	(19)
二、研究对象的选择	(20)
三、研究方法	(20)
第五节 研究过程中的理论创新和存在的问题	(23)
一、失地农民是工业化、城市化建设中的必然现象	(23)
二、明确农民的土地财产所有权,是保障失地农民利益的 核心	(25)
三、健全土地征收补偿制度,确立充分、及时、有效的补偿 机制	(25)
四、建立失地农民社会保障制度体系是解决失地农民问题的 根本	(27)
五、失地农民社会救助制度是切实保护基本需要的最后 屏障	(28)
六、政府应当主动承担失地农民的社会保障责任	(30)
七、加强失地农民的职业教育培训,提高劳动者素质	(31)
八、大力发展非公有制经济,增加就业渠道	(32)
九、加强职工劳动安全环境建设,确保工伤赔偿的规范化、 标准化,提高赔偿标准,保证工伤职工的基本权益 ...	(33)
第二章 失地农民社会保障的理论基础	(35)
第一节 失地农民社会保障体系的理论基础	(35)
一、失地农民社会保障体系的含义	(35)
二、社会保障的理论渊源	(36)

第二节 马克思、列宁关于社会保障的理论	(49)
一、马克思关于社会保障的理论	(49)
二、列宁满足人的需要理论	(56)
第三节 中国特色社会主义保障理论的形成与发展	(57)
第四节 其他发展中国家的社会保障理论	(67)
一、管理私营化(商业化)	(67)
二、水平节制论	(69)
三、东西方国家社会保障理论的比较与借鉴	(70)
第五节 社会保障制度的基本原则	(71)
一、保障生存权和发展权原则	(71)
二、政府责任原则	(74)
三、社会公平原则	(77)
四、社会连带责任原则	(79)
第三章 重庆失地农民的产生和影响	(83)
第一节 重庆失地农民的现状	(83)
一、重庆概况	(83)
二、重庆城市化扩张而产生失地农民概况	(84)
三、三峡水库修建的失地农民	(90)
第二节 重庆失地农民的特点	(93)
一、重庆城市化速度快,失地农民数量增加迅速	(93)
二、失地农民基本生活普遍困难	(94)
三、失地农民就业矛盾十分突出	(96)
四、失地农民就医困难	(98)
五、失地农民从主动边缘化到被动边缘化	(99)
六、失地农民的市民角色转化困难	(100)

七、失地农民受到城市的社会排斥	(104)
第三节 失地农民问题产生的原因	(106)
一、征地补偿政策缺乏连续性,补偿标准太低,资产 严重贬值	(106)
二、重庆工业化水平低挤压其生存空间	(107)
三、失地农民整体素质低,就业和创业能力弱小	(110)
四、失地农民社会保障制度不健全	(113)
五、失地农民缺乏利益表达的正式渠道	(115)
六、市场经济的快速发展对失地农民的消极影响	(118)
第四节 失地农民问题对经济社会发展的影响	(120)
一、对经济发展的滞后效应	(120)
二、对社会稳定构成危险,增加社会管理成本	(122)
三、对失地农民的婚姻家庭伦理造成严重伤害	(124)
四、大量土地被征占,严重威胁着 13 亿人口的生存 空间	(126)
第四章 失地农民土地保障制度	(138)
第一节 农民土地权益保障的现状与问题	(138)
一、农民土地权益的立法现状	(138)
二、农民土地所有权权益保障现状的评价	(142)
三、农民集体土地所有权权益保障存在的缺陷	(144)
四、农民土地征收补偿的法律缺陷	(146)
五、建立农民土地财产所有权	(148)
第二节 土地的征收与征用	(149)
一、土地的行政征收与征用	(149)
二、土地的行政征收与行政征用比较	(152)
三、我国的正确模式选择	(155)

第三节 建立充分、及时、有效的土地征收补偿标准	(162)
一、现行土地征收补偿标准制度的缺陷	(162)
二、土地征收补偿标准理论	(164)
三、必须建立充分、及时、有效的补偿标准	(170)
第四节 建立征地纠纷的救济机制	(173)
一、征地纠纷的救济路径分析	(173)
二、我国现行征地纠纷解决机制的缺陷	(178)
三、他山之石——土地征收纠纷解决的成熟机制	(180)
四、我国土地征收纠纷的化解机制	(185)

第五章 失地农民基本养老保障制度

第一节 建立失地农民基本养老保障的紧迫性	(190)
一、重庆人口老龄化日趋严重	(190)
二、重庆失地农民养老受到经济发展水平制约	(193)
三、失地农民就业养老问题更加突出	(197)
四、工业化、城市化需要为失地农民提供基本保障	(200)
第二节 重庆失地农民养老保险制度评判	(202)
一、重庆失地农民现行养老保险制度概述	(202)
二、对现行重庆失地农民养老保险制度的评判	(206)
三、其他省市对失地农民进行社会保障的做法	(212)
第三节 重庆失地农民基本养老保险方案	(221)
一、建立综合社会保障制度	(221)
二、起草方案的指导思想和原则	(224)
三、政策依据、起草过程及主要内容	(225)
四、需要重点说明的几个问题	(226)

五、重庆失地农民基本养老保障制度的最新进展	(235)
第六章 失地农民社会保险资金营运与监管	(251)
第一节 失地农民社会保险资金的经营	(251)
一、失地农民社会保险资金的筹集模式	(251)
二、失地农民社会保险基金的资金筹措机制	(253)
三、失地农民社会保险资金的营运	(262)
第二节 失地农民社会养老保险基金风险与监管	(270)
一、社会养老保险基金风险的基本含义和风险来源	(270)
二、我国社会保险基金监管存在的问题	(275)
三、我国社会保险基金监管制度建设	(277)
第七章 失地农民就业保障制度	(285)
第一节 失地农民入城就业分析	(285)
一、失地农民劳动就业的社会学分析	(285)
二、失地农民失业的经济学解读	(288)
三、失地农民失业制度保障环境分析	(290)
第二节 反对就业歧视、加强制度保障	(291)
一、我国劳动就业法律规范	(291)
二、加强劳动就业保障	(293)
三、劳动就业领域的歧视现状	(295)
四、我国反就业歧视的制度缺陷	(299)
五、反就业歧视的对策	(300)
第三节 提高失地农民素质、增加就业机会	(304)
一、建立失地农民劳动素质拓展工程	(304)
二、鼓励失地农民灵活就业、自主创业	(306)
三、大力发展非公有制经济,增加就业渠道	(308)

四、加强失地农民灵活就业的社会保障	(312)
第八章 失地农民工伤保险制度	(323)
第一节 工伤保险的制度变迁	(323)
一、工伤的概念与特征	(323)
二、国外工伤保险制度概述	(327)
三、工伤事故保险的概念和特征	(330)
四、我国工伤保险制度的建立和发展	(333)
第二节 职业伤害与预防康复	(336)
一、我国职业安全与劳动卫生状况	(336)
二、我国工伤损失严重	(337)
三、贯彻 OHSAS18000 标准,加强职业伤害预防	(340)
四、职业伤害康复	(342)
五、体面劳动	(345)
第三节 我国现行工伤保险制度研究	(349)
一、工伤保险的受益范围过于狭窄,形成两套救济 体制	(349)
二、工伤保险待遇与道路交通事故、普通民事侵权 赔偿存在差异	(351)
三、工伤鉴定制度	(356)
四、工伤认定时效	(359)
五、应当认定为工伤或视同工伤的理解	(361)
第九章 失地农民社会救助制度	(364)
第一节 社会救助法律制度演进	(364)
一、发达国家社会救助法律制度	(365)
二、我国社会救助制度沿革	(370)

三、外国社会救助制度对我国的启示	(373)
第二节 社会救助制度的一般问题	(376)
一、社会救助的依据	(376)
二、贫困的定义	(379)
三、社会救助内容和对象	(382)
四、社会救助的量化方法	(384)
五、社会保险与社会救助的关系	(387)
第三节 失地农民的社会救助制度	(389)
一、我国社会救助的制度缺陷	(389)
二、建立失地农民等贫困群体的社会救助制度	(395)
主要参考文献	(401)
致谢	(405)

第一章 概 论

在人类社会文明的演进过程中有一个不可忽视的特点,这就是人类在不断地为共同生活创设制度,从而提供共同体中的成员对当下和未来生活的期待。正是在这个意义上,我们理解了这样的判断:“立法的发明,很可能是人类曾有过的成就中影响最为深远的一种成就——比火的发明和火药的发明影响更为深远,因为在所有这些成就中,是立法最大限度地将人类命运交到了人类自己手中。”^①可以想象,人类社会的文明越发展,人类对制度的依赖程度将越与对社会成员权利的维护结合在一起。

城市化、工业化是人类社会走向发达繁荣的必由之路,伴随着推土机的阵阵轰鸣和一栋栋高楼的耸立,大量失地农民相伴而生。这一公共问题的出现,为政府的制度变迁提供了条件。克服市场经济中的这些“囚徒困境”(市场失灵)现象,已经是现代民主政府的重要职能。^②作为解决失地农民问题的“良药”——社会保障制度就构成本书研究的核心。

① [英]哈耶克:《自由秩序原理》上卷,邓正来译,三联书店 1997 年版,第 377 页。

② 潘伟杰:《制度变迁与政府规制研究》,上海三联书店 2005 年版,第 25 页。

第一节 选题的目的和意义

中国是一个农村人口占大多数的发展中国家,在 13 多亿人口中,农村人口占总人口的 58.2%。研究农业、农村和农民问题,必然成为中国理论界和实际工作部门的重要任务。改革开放以来,虽然理论界和实际工作部门在研究“三农”问题方面有相当的深度和广度,但是从农民与土地、城市、资本的多维度关系,农民与社会保障的关系的视野来分析“三农问题”,特别是以此来解决当前失地农民问题的研究,有价值的成果还不多。因此,关注农民、土地、城市化、工业化的关系,开展农民失去土地之后的社会保障问题的研究,具有一定的意义。本书选择这一题目进行研究,主要是基于实践意义上的考虑:

一、解决好农民的土地问题,始终是做好农业、农村和农民工作的核心

在中国革命和社会主义现代化建设进程中,在处理改革、发展、稳定的关系中,解决好农民和土地问题,始终是做好“三农”问题的核心。在民主革命时期,中国共产党领导农民以土地革命为中心,建立了新中国。中华人民共和国成立以后,中国共产党领导农民完成土地革命,为恢复国民经济、建设社会主义新农村作出了巨大贡献。20 世纪 80 年代以来,8 亿农民成为改革开放的先锋,广大农村实行土地承包制度改革,推进了工业化和城镇化建设,大大解放了农村社会生产力,使农村社会面貌发生了翻天覆地的变化。回顾中国革命和社会主义现代化建设历史进程充分说明,“三农”问题的核心是解决好农民问题,解决好农民问题的核心是

土地和农民的关系问题。做好“三农”工作,对巩固新时期共产党的长期执政地位、维护社会安定团结、建设社会主义新农村、推动社会和谐发展具有举足轻重的地位,它仍然是党和国家的首要问题,是关系到中国社会主义现代化建设可持续发展的基础性问题。

二、解决好失地农民的社会保障问题,是建设社会主义新农村、建设和谐社会的基石

当前,城市化、工业化的大力推进,产生了大量失地农民。这些农转非人员因失地而丧失虽然低微但相对稳定的基本生活来源,再就业又困难重重,加之没有社会保障,生活前景充满风险。要解决这一问题,就必须坚持以人为本,从解决关系失地农民切身利益的现实问题着手,特别是从土地收益分配、就业、社会保障和提高健康水平等问题入手,加快推进社会主义新农村建设,构建和谐社会,这是长期目标和近期任务的有机结合,是理想与前进路径的高度统一。这就要求我们的“城市化”不能简单变成“征地化”。

社会保障是保持社会稳定和实现社会和谐的“托底”机制。如果广大失地农民可以享有可靠的社会保障,就可以安居乐业,正常流动,就可以形成合理的消费和储蓄预期,不必为未来的生活担忧,也不必因一时失去工作岗位而产生过激行为。就社会保障制度建设的当务之急而言,要尽快确立公平、共享的价值理念与政策取向。尽快弥补社会保障制度的缺漏,推进社会保障体系制度化、一体化、网络化和完备化的建设。要明确政府主导、加大财政投入,不断增进国民福利。同时还应大力发展社会救助与慈善事业。要建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系,完善失地农民基本养老和基本医疗、失业、工伤、生育保险制度,增加财政的社会保障投入。

和谐社会的制度或体制设计,就是要确保每个人都拥有公平发展的制度环境,每个人都能得到全面发展,当然这里我们不是强调绝对公平或绝对平均主义,我们也不希望回归到绝对平均主义或大锅饭的路径上,而是为了弥补市场机制下的收入分配缺陷。市场经济的天性就是要实现资源的最优配置,由于个人天赋和拥有的资源本身就存在差异,所产生的机会不均等和收入不平等又是市场机制自身难以克服的。这就需要有一个代表社会公共利益的代言人来矫正市场“失灵”的内在缺陷,按照社会分工,政府就应当扮演起这样的角色。

三、搞好社会保障制度,是解决失地农民的根本,是维护社会稳定的必然选择

纵观中国封建社会两千多年的历史,其社会之动荡,朝代之更替,皆因农民战争和农民起义所致,从秦朝的陈胜吴广起义到清朝的太平天国运动,无一例外,皆因统治阶级残酷剥削和压迫广大农民,导致广大农民生活在饥寒交迫之中,衣食均无着落,被迫发动起义,以推翻反动统治。可见,农民尤其是一无所有的失地农民社会保障的建立健全对中国政局稳定的重要性。新中国成立以来,特别是改革开放以来,广大农民的生活发生了翻天覆地的变化,但是失地农民的境遇却并没有根本好转,其社会保障问题未能很好地得到解决。这样庞大的一个群体的就业保障问题解决不好,其对社会的稳定构成相当大的压力,必须引起高度的重视。特别是在我国社会转型期间,建立健全失地农民社会保障体系已经成为重要的社会稳定器。

据国土资源部的一份资料显示,农民上访60%以上和土地有关。失地农民的社会保障问题不解决,土地征收得越多,社会不稳