

# 城市化进程中 失地农民社会保障研究

王俊杰 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

# 城市化进程中失地农民社会保障研究

王俊杰 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化进程中失地农民社会保障研究/王俊杰著. —北京: 知识产权出版社, 2014. 6

ISBN 978 - 7 - 5130 - 2781 - 6

I. ①城… II. ①王… III. ①农民—社会保障—研究—中国 IV. ①F323. 89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 123660 号

责任编辑: 栾晓航

责任出版: 谷 洋

## 城市化进程中失地农民社会保障研究

CHENGSHIHUA JINCHENGZHONG SHIDI NONGMIN SHEHUI BAOZHANG YANJIU

王俊杰 著

---

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司 网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号 邮 编: 100088

责编电话: 010 - 82000860 转 8382 责编邮箱: [luanxiaohang@cnipr.com](mailto:luanxiaohang@cnipr.com)

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102 发行传真: 010 - 82000893/82005070/82000270

印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司 经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 787mm × 1092mm 1/16 印 张: 13.5

版 次: 2014 年 8 月第 1 版 印 次: 2014 年 8 月第 1 次印刷

字 数: 181 千字 定 价: 42.00 元

ISBN 978-7-5130-2781-6

---

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

## 内容提要

社会保障制度是和谐社会的基石。就全国农村而言，虽然大规模的乡村扶贫运动取得了重大成效，但真正面向农民的社会保障却异常缺乏。尤其是失地农民的规模日趋扩大，而其尚未被纳入有效的社会保障制度之中，极易沦为城市游民，由此导致社会风险持续累积，成为构建和谐社会过程中的重大隐患。同时，社会保障体系和城市化是一个互动的过程，二者需要协调发展。目前我国城市化滞后的一个重要原因，就是社会保障体系不健全。在城市化进程中，失地农民的社会保障成为全面建设小康社会过程中一个严重的社会问题。因此，积极探索建立农村社会保障体系，逐步把失地农民纳入社会保障范围，是我们面临的重要课题。

本书在回顾社会保障基本理论和我国征地补偿安置制度演变历程的基础上，对我国在失地农民安置中的各种模式进行利弊分析，指出“土地换保障”，建立失地农民社会保障制度是保障失地农民的长远之计。农村土地权属模糊是造成失地农民利益被盘剥的根源，土地市场的垄断经营是失地农民合法权益无保障的要因，不公平的征地补偿制度使失地农民养老保障丧失了经济基础，政府自律行为的缺乏使失地农民岌岌可危的养老保障“雪上加霜”，城市化进程和社会保障发展的不同步性导致了失地农民基本“国民”权益的缺失。建立失地农民社会保障体系是落实城乡统筹战略的具体体现，是宪法赋予失地农民的权益，是对失地农民基本权益的有效保障，体现社会和谐与社会



公平。

本书提出建立、健全失地农民社会保障体系的政策建议，即应以加快农民市民化这一目标导向，从实际出发，设计一个相对接近的、也便于今后与城镇社会保障体系相衔接的、能按社会保障制度基本运行规律运作的方案，循序渐进地推进失地农民社会保障制度的建设。既要把失地农民纳入统一的城镇社会保障体系，保障他们的合法权益，真正完成“城市化”，又要妥善防范和解决由此对城镇社会保险基金收支平衡的冲击。失地农民的社会保障体系应包括社会养老保险、社会医疗保险、失业保险和适度的最低生活保障等内容，通过实证分析法对失地农民社会保障基金能否满足养老需求进行了测算，并得出结论：在经济发达地区或欠发达地区，将失地农民保障纳入社会保障体系是土地征用中一种可行的补偿安置方式；社会保障安置体系能否有效运转与当地的征地补偿标准、土地出让市场状况、人均耕地面积等多种因素有关；社会经济发展水平是社会保障安置水平的决定性因素，我国失地农民的社会保障只能是初级的社会保险和社会救助。

建立、健全失地农民社会保障体系，需要一手抓“土地”，一手抓“保障”，在征地补偿环节和纳入养老保障环节齐抓共管，形成规范征地制度和加强失地农民养老保障的良性循环。妥善解决和促进失地农民的就业和发展问题，为“土地换保障”提供可持续的安置资源；因地制宜创新征地制度改革，搭建制度平台；完善多元化基金筹集机制，确保经济来源；打通失地农民法律援助“绿色通道”等。

# 目 录

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 导 言.....                | 1  |
| 第一章 文献综述.....           | 9  |
| 第一节 国内相关问题研究.....       | 9  |
| 一、失地农民问题产生的根源.....      | 9  |
| 二、失地农民的补偿安置 .....       | 13 |
| 三、失地农民的社会保障 .....       | 16 |
| 四、失地农民的市民化 .....        | 18 |
| 第二节 国外解决失地农民问题的经验 ..... | 19 |
| 一、对“公共利益”的界定 .....      | 20 |
| 二、对土地征用的补偿 .....        | 20 |
| 三、对失地农民的安置 .....        | 22 |
| 第二章 研究设计 .....          | 23 |
| 第一节 理论基础：社会保障理论 .....   | 23 |
| 一、社会保障的基本内涵 .....       | 23 |
| 二、社会保障的制度特征 .....       | 27 |
| 三、社会保障的复合性功能 .....      | 30 |
| 四、社会保障体系的项目构成 .....     | 33 |
| 五、社会保障制度与和谐社会的构建 .....  | 37 |



|                                    |           |
|------------------------------------|-----------|
| 第二节 研究思路和研究框架 .....                | 41        |
| 一、研究思路 .....                       | 41        |
| 二、研究框架 .....                       | 41        |
| 第三节 本书篇章结构 .....                   | 42        |
| <b>第三章 土地征用补偿安置制度的演进 .....</b>     | <b>45</b> |
| 第一节 我国土地征用补偿安置制度的沿革 .....          | 45        |
| 一、我国土地征用补偿安置制度的起步阶段 .....          | 46        |
| 二、我国土地征用补偿安置制度的调整阶段 .....          | 48        |
| 三、我国土地征用补偿安置制度的逐步完备阶段 .....        | 51        |
| 第二节 现行征地补偿安置的主要途径及利弊比较 .....       | 55        |
| 一、货币安置 .....                       | 55        |
| 二、招工安置 .....                       | 56        |
| 三、留地安置 .....                       | 57        |
| 四、“土地换保障”安置 .....                  | 58        |
| 第三节 发达国家的征地补偿安置 .....              | 59        |
| 本章小结 .....                         | 61        |
| <b>第四章 失地农民纳入社会保障体系的理论分析 .....</b> | <b>62</b> |
| 第一节 失地农民问题的历史回顾 .....              | 62        |
| 第二节 失地农民的生存现状探析 .....              | 65        |
| 一、失地农民的就业和生存境况扫描 .....             | 65        |
| 二、失地农民权益流失分析 .....                 | 69        |
| 三、失地农民合法权益缺失的深层原因 .....            | 71        |
| 第三节 建立失地农民社会保障制度的必要性 .....         | 80        |
| 一、落实城乡统筹发展战略的具体体现 .....            | 80        |
| 二、宪法赋予失地农民的基本权益 .....              | 81        |
| 三、对失地农民基本权益的有效保障 .....             | 81        |

|                                    |            |
|------------------------------------|------------|
| 四、体现社会和谐与社会公平 .....                | 83         |
| 第四节 建立失地农民社会保障制度的可行性研究 .....       | 83         |
| 一、建立失地农民社会保障制度的理论基础 .....          | 84         |
| 二、失地农民纳入社会保障体系的基本经济条件 .....        | 87         |
| 三、失地农民纳入社会保障体系的社会条件 .....          | 89         |
| 本章小结 .....                         | 92         |
| <b>第五章 失地农民纳入社会保障体系的实践探索 .....</b> | <b>93</b>  |
| 第一节 失地农民社会保障安置的代表性模式 .....         | 93         |
| 一、广东模式——“农村社区股份合作制” .....          | 93         |
| 二、浙江模式——“城乡一体化社会保障” .....          | 95         |
| 三、上海模式——“小城镇社会保险” .....            | 97         |
| 第二节 失地农民社会保障模式的经验 .....            | 99         |
| 一、经验与启示 .....                      | 99         |
| 二、典型案例研究 .....                     | 101        |
| 本章小结 .....                         | 109        |
| <b>第六章 失地农民社会保障体系构建 .....</b>      | <b>111</b> |
| 第一节 建立失地农民养老保障制度的基本原则 .....        | 111        |
| 一、低水平原则 .....                      | 112        |
| 二、因地制宜原则 .....                     | 112        |
| 三、公平和效率统一原则 .....                  | 113        |
| 四、城乡一体化原则 .....                    | 114        |
| 第二节 失地农民社会保障制度的内容 .....            | 115        |
| 一、失地农民社会保障制度的保障对象和任务 .....         | 115        |
| 二、失地农民的社会养老保险 .....                | 116        |
| 三、失地农民的医疗保险 .....                  | 121        |
| 四、失地农民的失业保险 .....                  | 122        |



|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 五、建立适当水平的最低生活保障制度·····      | 123 |
| 第三节  失地农民社会保障基金管理·····      | 124 |
| 一、失地农民社会保障基金的筹集·····        | 125 |
| 二、失地农民社会保障基金的运营与监管·····     | 126 |
| 三、失地农民社会保障基金的测算·····        | 128 |
| 本章小结·····                   | 129 |
| <br>第七章  失地农民社会保障的政策建议····· | 131 |
| 第一节  深化土地制度改革·····          | 131 |
| 一、完善土地产权制度·····             | 131 |
| 二、完善土地承包经营流转制度·····         | 135 |
| 第二节  积极创新征地制度改革·····        | 140 |
| 一、以人为本，依法治农·····            | 140 |
| 二、建立合理的征地补偿和利益分享机制·····     | 141 |
| 三、加强对征地行为的法制监管·····         | 143 |
| 第三节  完善多元化社会保险基金筹集机制·····   | 144 |
| 一、鼓励商业保险公司积极创新险种·····       | 144 |
| 二、以适度规模经营提升剩余土地的社会保障功能····· | 145 |
| 三、加大政府的财政投入·····            | 146 |
| 第四节  促进失地农民的就业和发展·····      | 146 |
| 一、加快地区经济发展·····             | 147 |
| 二、大力开展技能培训·····             | 147 |
| 三、积极落实再就业优惠政策·····          | 148 |
| 四、健全完善三级就业服务网络·····         | 149 |
| 五、建立社会保障与家庭保障相结合的机制·····    | 149 |
| 六、为失地农民提供法律援助“绿色通道”·····    | 150 |
| 本章小结·····                   | 151 |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 第八章 总结与讨论·····            | 153 |
| 第一节 主要观点和结论·····          | 153 |
| 第二节 创新之处及进一步研究方向·····     | 155 |
| 一、创新之处·····               | 155 |
| 二、进一步研究方向·····            | 155 |
| 第三节 研究展望·····             | 156 |
| 附录1 失地农民社会保障调查问卷·····     | 158 |
| 附录2 中华人民共和国土地管理法·····     | 165 |
| 附录3 中华人民共和国土地管理法实施条例····· | 184 |
| 参考文献·····                 | 196 |

# 导 言

随着改革开放的不断深化,我国城市化进程正在以前所未有的速度向前发展,大量的农业用地变成了非农业用地,大批农民变成了失地农民。目前,全国失地农民总数约 6000 万人,每年还要新增 200 多万人。根据当前城市化发展速度,未来中国失地农民将高达 1 亿人。失地农民问题始终未能得到根本解决,导致近年来群体性事件多发,严重影响了经济发展和社会稳定。

## 1. 我国 20 世纪 80 年代中期以来经济快速发展下的耕地流失状况

我国是一个人口大国,也是一个农民大国。2013 年年底,全国内地总人口为 13.6 亿人,其中农村常住居民 6.3 亿人,占我国总人口的 46.3%。<sup>①</sup>与此同时,我国又是一个土地资源稀缺的国家(主要为耕地资源)。我国的耕地 18 亿亩(1 亩 = 666.6666667 平方米),约占国土总面积的 13%。从全国来看,我国人均耕地仅 1.3 亩,仅为世界平均水平的 1/4 左右,人地矛盾十分突出。

20 世纪 80 年代中期《土地管理法》出台后,我国开始了城市土地使用制度改革,将长期以来实行的城市土地无偿划拨、无限期使用的行政划拨制度逐步改革为有偿出让、有限期使用的土地有偿使用制度。此后,三次大的“圈地运动”在全国范围内展开。

第一次“圈地运动”是在 20 世纪 80 年代中期,城市扩大、乡

---

① 国家统计局. 2013 年国民经济和社会发展统计公报 [R]. 2014-02-24.



镇企业发展、农民建房，大量耕地被占用，仅 1985 年，全国就减少耕地 1500 万亩。1978—1986 年，耕地年均减少 600 万亩。这一阶段的“圈地运动”，以行政划拨为主要手段。据建设部公布的资料，截至 1993 年，中国内地县级以上的开发区已达 6000 多个，占地 1.5 万平方公里，比当时中国城市用地面积总量 1.34 万平方公里还多 0.16 万平方公里。然而，在第一次“圈地运动”中，各地在缺乏与项目、资金衔接能力的情况下盲目划地，造成开发区的面积与开发能力很不相称的局面，大多数土地圈而不用。这些开发区的土地，80% 以上是耕地，仅 1992 年，中国就净减少耕地 1000 万亩，且大部分被征土地并未投入开发。1992 年以后，情况更为严重，一方面非农建设用地指标不断被突破，大量被征土地没有得到有效利用；另一方面却是大量农民无地可耕。

第二次“圈地运动”是在 1992—1993 年，土地投机，以海南的海口和广西的北海为代表。大量耕地被圈占用于商品房开发。其时，住房实物分配停止，房地产业的地位重新获得肯定。但是，由于《土地管理法》的修改，占用耕地权力被上收，获得土地变得困难。于是，各地绕过法律规定，巧用各种名义圈地，新一轮开发区热出现。第二次“圈地运动”未见公开统计数字，但在此轮“圈地运动”中设立的开发区，延续到了第三次“圈地运动”，并为后者的疯狂圈地做了铺垫。

第三次“圈地运动”是在 2002—2004 年，主要是政府低地价批地招商。建设用地的强大需求，致使我国耕地数量近年来迅速减少。据统计，在第三次“圈地运动”中，全国有各类开发区总数 5658 个，占地面积达 3.51 万平方公里，超过全国城镇建设用地面积总和。2003 年 12 月底，国土资源部透露，最新的调查数字是，全国各类开发区总数已超过 6000 个。据专家估计，其中 43% 处于闲置状态。1996 年，经过土地详查，我国耕地数量为 19.51 亿亩，但到 2003 年年底，耕地面积已减少至 18.51 亿亩，净减少 1 亿亩，人均耕地面积

由 1.59 亩下降为 1.43 亩。其中, 1998—2003 年的 6 年间, 建设占用耕地 1701 万亩, 灾害损毁耕地 739.9 万亩, 生态退耕占用耕地 8363.3 万亩, 农业结构调整占用耕地 2316.6 万亩。在三次“圈地运动”中, 国有土地收益大量流失, 造成这一现象的原因是寻租活动泛滥。“圈地运动”以世界罕见的速度造就大批富翁的背后, 却是数千万元失去土地却得不到合理补偿的农民。这一畸形的分配方式, 造成了潜在的社会隐患。

## 2. 关于失地农民问题

失地农民主要是指在城市化进程中, 因城市扩张和膨胀需要, 土地被征用而失去土地的农民群体。被征地农民的来源主要有两大类: 一是“城中村”的农民; 二是城市边缘市郊地区的农民。从总体上来看, 大多数被征地农民并不愿意城市化。

20 世纪 50 年代, 为完成工业化原始积累, 我国实行了严格的城乡分割二元化政策, 大量人口滞留在现代化(或工业化)水平极低的传统农村社区, 从事着知识和技术含量不高的种养业和简单手工业劳动。土地在农民生活中扮演着生产资料、经济基础、社会保障、繁衍发展等多种角色。这样的结构显然是不稳定的。它为后来失地农民问题的产生埋下了伏笔。

随着改革开放的深入, 我国城市化进程加快了步伐。以征占土地搞开发建设为标志的大中城市扩展渐入高潮, 大量农民仿佛一夜之间就失去了他们赖以生存的土地, 踏上了向城市居民身份转变的征程。但遗憾的是, 现行的诸多政策法规乃至整个社会几乎没有为失地农民的到来做好相应的准备。集中表现为: ①产权制度不明晰, 导致失地农民的补偿标准过低, 直接损害其既得利益; ②社会保障制度的不健全, 导致失地农民游离于社保之外, 生存现状和前景堪忧; ③失地农民长期务农导致个体知识和技能水平偏低, 不能充分就业, 职业教育与培训又跟不上, 相当于失掉了现实生计; ④拆迁安置中的不合理、不到位, 使失地农民的实际生活环境恶化, 生活水准降低; ⑤现行社



区管理服务体系中还没有建立起适应失地农民向城市市民转变的有效机制,转变缺乏助推力。加之失地农民在思想意识、生活生产方式、行为方式等方面与城市市民还存在相当大的差异,需要较长时期的磨合与适应等。

目前,全国失地农民总数估计在 6000 万人左右,每年还要新增 200 多万人。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 5450 万亩。一般每征用一亩耕地,就伴随着 1.5 个农民失业,这就意味着我国“被征地农民群体”2030 年将达到 1.1 亿人。保守估计,这其中将有 5000 万以上的农民处于既失地又失业的状态,而从动态来看,这一数字最高可达 8000 万人。可见,我国失地农民的总体规模已经相当庞大,在可预见的未来仍将大幅增加,已成为一个影响社会稳定和社会和谐的重大社会问题,必须引起社会各界的充分关注。

### 3. 我国以人为本,构建社会主义和谐社会的发展趋势

我们正处于一个从农业社会迅速向工业社会迈进的时代、一个从改革普惠时代走向财富或利益分割的时代、一个融入经济全球化并积极参与国际分工的时代、一个社会风险可能因社会变革等因素而持续扩张的时代。在这样的背景下,十六大明确提出全面建设小康社会的奋斗目标,表明保障民生与改善民生已经成为国家发展的基本主题,同时也意味着我国已经进入一个追求财富增长和争取整个社会和谐、健康发展并重的新时期。

判断一个社会是否和谐的主要标志是:首先,社会阶层之间相互开放和平等进入。任何阶层特别是具有较高社会位置的阶层都不得人为设置障碍来排斥其他阶层的成员进入本阶层,建立良好的社会流动机制,为社会位置较低的弱势成员改善处境提供平等的机会,又为优秀者的胜出提供有效的途径。其次,按照人们对社会经济各个领域的贡献进行分配。各个阶层得到有所差别而且恰如其分的回报,充分激发各个阶层的潜能,调动积极性,形成一种良性的互动、竞争、进取

的状态，推进同现代社会和市场经济相适应的、正常的社会分化进程。最后，社会各阶层之间保持互惠互利的公正规则，实现互惠互利。优势阶层利益的增进不能损伤劣势阶层的利益，相反，应当改善劣势阶层的处境。

社会保障制度对促进社会和谐发展至关重要，是和谐社会的基石。在社会保障方面，必须建立一个健全的社会保障制度，这一制度应当包括规范的项目体系、健全的监管体系和完善的服务体系。近期目标可以是低水平、多层次，但应无漏洞，保证人民在遭遇困境时免于绝望；中、长期目标则是制度统一、覆盖全民、推进社会公平，最终实现整个社会的和谐、健康发展。

对农村社会保障问题的忽略，是改革开放以来社会保障制度建设的一大失误。就全国而言，虽然大规模的乡村扶贫运动取得了重大成效，但真正面向农民的社会保障却异常缺乏。在这种情况下，农民更易沦为弱势群体。尤其是失地农民的规模日趋扩大，而政府尚未能将其纳入有效的社会保障制度之中，这意味着社会风险正在持续累积。失地农民极易沦为城市游民，如果不加以有力保障，将成为构建和谐社会的隐患。所以，积极探索建立农村社会保障体系，逐步把失地农民纳入社会保障范围，也是新时期构建和谐社会的需要。

我国现行的征地制度始于计划经济时期。在当时特殊的历史条件下，为保障国家经济建设，加快工业化和城市化进程起了巨大的作用。从某种意义上来讲，对被征地农民所采取的补偿安置措施适合于当时的条件，农民“以土地换就业”，得以无条件地进入城镇社会福利体系，从而消除了农民因失去土地而带来的养老、就业等诸多方面的问题。

现在，计划经济体制下的福利制度已不复存在，市场经济下的社会保障制度尚未健全，企业用工制度发生根本改变，传统的补偿安置方式已经失去功效。由于现行征地制度的缺陷和自身知识素质的不足，相当一部分失地农民沦为无地、无岗、无保障的“三无”人员，



成为城市中新的弱势群体。失地农民的基本生活来源问题特别是养老保障问题，已现实地摆在了各级政府面前。据调查，目前东部沿海地区的失地农民中，1/5 以上农民生活水平已经明显下降。目前失地农民主要面临以下几方面的问题。

一是生活保障问题。土地是农民的命根子，世代躬耕于田园的农民，失地后一次性拿到几千元或上万元安置补偿费后，就再也得不到土地上的收益。他们都在为今后生活难以维持、生病无钱医治、子女上学付不起学费而担忧。

二是社会保障问题。在城乡分割的二元政策下，土地是国家赋予农民社会保障的载体：第一是养老保障；第二是从事非农产业的农村劳动力的失业保障。然而在城市化进程中，征地补偿费偏低以及面向失地农民的社会保障体系的缺损，导致失地农民既丧失了拥有土地所带来的社会保障权利，同时又无法享受与城市居民同等的社会保障权利。失地农民的养老、医疗等社会保障问题得不到妥善解决，生活风险凸显。

三是就业保障问题。目前，失地农民的法定安置途径主要有三种：招工安置、留地安置和货币安置。招工安置是计划经济时期的产物，随着社会主义市场经济体制的完善和发展，推行的难度日益加大；留地安置常因农村集体经济组织管理不善等原因，引发新的资产流失等问题，所以，这种安置方式目前的可行性已大打折扣；货币安置是目前主要的一种安置方式。但货币安置是一种生活指向性的安置，而非就业指向性的安置，对失地农民的居住安顿、重新就业、生活观念和生活习惯转变等问题，考虑不多或未予以考虑。因此，货币安置给失地农民今后的生活留下了诸多隐患。目前，失地农民就业率偏低，无业率较高。

四是民主权益保障问题。在征地程序上，农民完全处于被动地位，从土地征用的认定，到补偿费的确定、分配和劳动力的安置等，都是政府和有关部门说了算，农民无法以独立权利主体的地位参与到

征用协商谈判中来。

“城乡统筹”就是要对农业和农村经济结构进行战略性调整，提高农业的竞争力，为农村经济发展开拓新的空间，为农民增收开辟新的途径。要做到这些，就必须创造条件，让更多农民离开土地，从而在工业化、城市化的牵引下完成人口与资源的优化组合。农民失地不仅是历史发展的必然，也是时代进步的需要。科学、合理地离开土地，不仅符合政府的愿望，也是多数农民的愿望和要求。城市化有利于农民富裕，而不是造成大批农民失地、失业；有利于缩小城乡差距，而不是扩大社会不公。农民失去土地之时，便是政府引导农民建立长久生活基础唯一的“历史性时刻”。因此，推行失地农民的养老保险和指导就业相结合的思路成为当务之急，也是贯彻“三个代表”的具体体现。

首先，解决失地农民社会保障是推进城市化水平进程的客观需要。我国存在较大面积的集体所有的土地，这既是历史的产物，也是现实的需要。随着城市化的加速，上亿的农民工从农村转入城镇，数千万亩的农用地被转变为城镇的工商建设用地。而且，基于改革开放和经济增长的累计效果，预计未来 20 年中国的城市化还将加速。城市化、工业化的高速发展是中国的机会，是中国现代化的必由之路，但在我国现代化进程中，城乡差距长期存在，城乡之间始终存在一个农村向城市索取资金和城市向农村索取土地的问题，资源配置的经济学规律不可避免地使集体土地涉足城市房地产市场；另外，随着我国社会主义经济建设的高速发展和社会城市化的加速进行，城市对土地的需求将不断增加。部分省市尤其是东部地区建设用地需求较大，用地矛盾比较突出。目前，我国经济发达的地区已进入农村向城市转变、农民向市民转变、第一产业向第二、第三产业转变的过渡期。城市化水平是衡量一个国家和地区的重要标志，是否快速推进这一进程，在很大程度上取决于广大农民的支持和参与程度。这就在客观上要求我们必须切实安排好失地农民的就业和保障问题。