

■ 陈绍军 / 著

*Study on the social security rate
and adjustment factor
for land-lost farmers*

失地农民和社会保障 水平分析与模式重构



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

失地农民和社会保障 水平分析与模式重构

■ 陈绍军 / 著



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

失地农民和社会保障: 水平分析与模式重构 / 陈绍军
著. —北京: 社会科学文献出版社, 2010. 11
ISBN 978 - 7 - 5097 - 1794 - 3

I. ①失… II. ①陈… 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 (2010) 第 179784 号

失地农民和社会保障

——水平分析与模式重构

著 者 / 陈绍军

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目经理 / 董根兴

责任编辑 / 谢蕊芬

责任校对 / 岳书云

责任印制 / 郭 妍 岳 阳 吴 波

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367081 59367089

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 12.2 字数 / 222 千字

版 次 / 2010 年 11 月第 1 版 印次 / 2010 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1794 - 3

定 价 / 35.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

前 言

千年璀璨的农业文明孕育了一代代勤劳朴实的华夏儿女，“一方水土养一方人”——土地，自古以来就承载着满足人民生活、发展需要乃至培育精神的重要功能。但随着现代工业文明的发展和城市化进程的加速，一方面，城乡之间的差距愈来愈大，城乡二元结构凸显；另一方面，在城市发展过程中大量土地被征用，农民失去赖以生存的土地，成为一个新的弱势群体。受到多方面因素的影响，这部分群体，即通常所说的失地农民，常常沦为新时代“种田无地、上班无岗、低保无份”的“三无游民”，成为社会稳定的新隐患。

历史实践表明，城市化进程中产生失地农民是一种正常且必然的现象，因此问题的关键不是因噎废食地否定失地农民群体的出现，而是在失地农民不断增多的形势下，探讨如何更好地保障失地农民的生存权和发展权的方法。目前我国失地农民问题频繁出现，失地农民上访率居高不下便是一个例证。失地农民问题的出现，有其深刻的主客观原因。从主观方面说，失地农民自身的城市适应性不足，其在知识、技能上的相对不足导致失地农民一方面难以形成自我认同，另一方面也难以得到新社区中“城里人”的认同。而从客观方面看，土地征收制度的不合理、征地补偿机制缺乏可持续性以及城乡的二元结构等都使得失地农民问题难以得到妥善解决。而其中社会保障制度的不完善对于失地农民的影响最为重要和关键。在我国，社会保障制度长期存在着二元对立分割的问题，不同的群体在享受社会保障待遇上城乡差异明显。失地农民这一群体，由于多种因素无法成为真正的市民，因此在其“被动市民化”、褪去农民身份后，成为“非农非城”的

群体，既无法享受农村社会保障的相关待遇，也难以被纳入城市社会保障制度的保护之下，这严重影响着他们生计的可持续性。

党中央和国务院一直高度重视失地农民的社会保障问题，从2004年起先后出台了5个政策，实现了一系列突破，失地农民社会保障制度建设呈现政策越来越完善、力度越来越大、可操作性越来越强、参保农民越来越多、保障水平越来越高的趋势。各地根据自身情况纷纷出台失地农民社会保障的相关政策并落实到实处，截至2009年9月底，全国有29个省、自治区、直辖市出台了失地农民社会保障实施办法，将1300多万失地农民纳入养老保障或基本生活保障制度。^①

失地农民社会保障制度作为统筹城乡社会保障制度的突破口，发挥着愈益重要的作用。而在当前失地农民社会保障制度建设的摸索实践中，依然存在保障内容缺失、保障水平较低、动态调整欠缺、参保各方责任不明确等问题。学界对失地农民社会保障的研究主要集中在实施保障的必要性、应然性，保障的内容，保障的方式等方面，对失地农民保障水平的系统性研究较少，在实地调查基础上提出失地农民社会保障水平确立模式的研究更是鲜见，这一研究现状制约了失地农民社会保障在实践中的推进。

本书以笔者承担完成的教育部人文社科基金项目“失地农民社会保障水平研究——基于三市的实证研究”为基础撰写，着力通过对最新理论、政策的梳理以及翔实的实地调查资料，对失地农民社会保障水平和模式进行统筹思考，提出以城乡一体化、责任共担、政府主导以及相对生活水平不降低为原则的失地农民社会保障模式的重构设想。

为取得全面而详细的一手资料，课题组于2008年7月、2009年3月、2009年11月相继在江苏南京、辽宁本溪、河南郑州召开了座谈会，对失地农民社会保障政策的制定者、实施者进行了深度访谈，了解各地失地农民社会保障制度建设的最新进展，听取政策制定者和实施者在此过程中发现的问题和对今后工作的建

^① 农村社保报告：《我国农村社保财政投入大幅度增加》，中国政府门户网站，www.gov.cn。

议。此外,课题组还于2008年7月对南京失地农民群体进行了问卷调查及访谈,调查内容涵盖失地农民社会保障状况、对失地农民社会保障政策与实践的看法及对社会保障的期望等。

在调查研究的基础上,形成了本书。全书分为十二章,各章节安排如下。

第一章 绪论:包括研究缘起、文献回顾、研究方法、研究内容四个方面的介绍,在借鉴国内外最新研究成果的基础上提出本书研究的重点、方法和意义。

第二章 失地农民社会保障的内涵与特征:在厘清失地农民、失地农民社会保障概念的基础上,重点分析比较失地农民社会保障制度和现行社会保障制度的关系。

第三章 我国现行失地农民社会保障政策:通过对全国失地农民社会保障政策发展过程的梳理,分析我国失地农民社会保障政策的目标导向,用比较视角探讨现行各种社会保障模式下相应政策的内容及存在的问题。

第四章 三市失地农民社会保障的实证分析:在实地调查和深度访谈的基础上对三市失地农民社会保障政策和实践进行比较分析。

第五章 失地农民社会保障的构成:从土地的功能入手,对比我国现行城乡社会保障制度的差异,分析失地农民社会保障制度内容的具体构成及其应然性。

第六章 失地农民社会保障水平测算机理:从理论上分析与构建失地农民社会保障应有的合理水平。

第七章 三市失地农民基本养老保险水平测算:在综合保障资金时间价值、统账结合制度模式,遵循保障水平随经济发展动态调整的原则下构建测算模型,并对三市失地农民基本养老保险水平进行测算。

第八章 三市失地农民养老保险水平合理性分析:通过合意替代率的引入对三市失地农民养老金替代率模型进行实证分析。

第九章 失地农民养老保险水平的动态调整:从影响因素、调整机理、调整现状以及调整模型重构这四个方面提出失地农民养老保险水平的动态调整依据和模型。

前九章以分析论述为基础，第十章至第十二章对失地农民社会保障模式进行重构和案例分析，试图为完善我国现有的失地农民社会保障制度提出建设性意见，为政府决策提供有益参考。

本书由陈绍军教授主撰，朱秀杰、刘蓉、彭铃铃、章戈武、左丽、陈少妹、李洋参与了写作，韩振燕、周伟、隋艺、张华山、蔡萌生、刘婷、耿晓蕾参与了课题研究。

本书在写作过程中，参考了许多专家、学者的研究成果，在此表示诚挚的感谢！

在本书出版之际，还要感谢教育部人文社科研究基金对本研究的资助，感谢江苏南京、辽宁本溪、河南郑州劳动和社会保障部门对本研究给予的大力支持，感谢接受我们入户调查的失地农民！

由于水平与时间的限制，书中难免存在不妥之处，还望读者不吝赐教。

2009 年 12 月于南京

目 录

前 言	1
第一章 绪论	1
第一节 研究缘起	1
第二节 文献回顾	4
第三节 研究方法	19
第四节 研究内容	26
第二章 失地农民社会保障的内涵与特征	27
第一节 失地农民社会保障制度的内涵	27
第二节 失地农民社会保障的特点	33
第三节 失地农民社会保障与现有社会保障 之间的关系	36
第三章 我国现行失地农民社会保障政策	41
第一节 我国社会保障政策的形成和发展	41
第二节 我国现行的失地农民社会保障政策	44
第三节 失地农民社会保障政策的目标导向	48
第四节 我国失地农民社会保障不同模式的比较	51

第四章 三市失地农民社会保障的实证分析	64
第一节 三市失地农民社会保障政策及比较	64
第二节 三市失地农民社会保障政策实践	71
第五章 失地农民社会保障的构成	93
第一节 土地的功能	93
第二节 失地农民社会保障机理分析	100
第三节 失地农民社会保障内容分析	102
第六章 失地农民社会保障水平测算机理	108
第一节 测算原则	108
第二节 最低生活保障	112
第三节 养老保险	114
第四节 医疗保险	122
第五节 失业保险	126
第七章 三市失地农民基本养老保险水平测算	130
第一节 测算原则	130
第二节 测算模型以及参数确定	133
第三节 测算结果	137
第八章 三市失地农民养老保险水平合理性分析	139
第一节 与城市职工基本养老保险给付水平比较	139
第二节 与城镇居民最低生活保障水平比较	140
第三节 替代率分析	141
第九章 失地农民养老保险水平的动态调整	153
第一节 失地农民养老保险水平影响因素分析	153

第二节	失地农民养老保险水平动态调整的机理分析	155
第三节	三市失地农民养老保险水平调整现状	157
第四节	失地农民社会养老保险水平的动态调整	158
第十章	失地农民社会保障模式构建	163
第一节	失地农民社会保障模式构建的必要性	163
第二节	失地农民社会保障模式构建原则	164
第三节	失地农民社会保障模式的确立	166
第四节	与现行失地农民社会保障模式的比较	172
第十一章	案例：南京市失地农民社会保障模式	177
一	养老保险	177
二	医疗保障	180
三	就业保障	181
四	基本生活保障	181
第十二章	结论与展望	182
一	研究结论	182
二	研究展望	184
参考文献		186
附 件		194
附件一	社会保障政策文件	194
附件二	调查问卷	225
附件三	访谈大纲	229
附件四	生命表	230

第一章 绪 论

第一节 研究缘起

20 世纪 80 年代以来,随着我国城市化、工业化的速度加快,城市空间的扩张对周边农业用地的大量占用,使得被征用土地的农民,即通常所讲的失地农民,已经逐渐形成了一个群体。目前,失地农民正以惊人的速度不断增多,其具体数字还没有一个统一的说法。国家统计局 2003 年在全国开展的失地农民的调查数据表明,从 1987 年到 2001 年,全国非农建设已经占用耕地 3394.6 万亩。据此,多数研究者估计,至少有 3400 万农民因此完全失去土地或部分失去土地。^① 按照《全国土地利用总体规划纲要》,2001~2010 年全国要安排非农建设占用耕地 1850 万亩,将会再产生 2775 万失地农民。另有研究显示,估计到 2030 年,我国失地农民将达到 1.1 亿人,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,这一数字有可能达到 8000 万。^② 这些失地农民,由于失去土地后没有得到合理的安置,沦为新时代的游民,成为社会稳定的隐忧。

中国是个有着几千年传统农业历史的大国,农民对土地的依

① 何江:《失地农民养老保障制度及其可持续发展问题探索》,西南财经大学研究生论文,2007。

② 叶继红:《生存与适应——南京城郊失地农民生活考察》,中国经济出版社,2008,第 3~4 页。

赖性较强。著名的古典经济学家威廉·配第认为,“土地是财富之母”;斯密甚至把土地视作产生价值的唯一源泉。这表明,土地本身具有经济功能,农民通过土地进行生产,创造经济价值,获得经济收入。同时,土地还具有保障功能,农民能通过土地经营维持自己的基本生活。土地对农民的社会保障功能可归纳为以下六个方面:“土地为农民提供基本的生活保障;土地为农民提供就业机会;为农民的后代提供土地继承权;土地对农民有资产的增值功效;土地对农民有直接效益功效;免得重新获取时掏大笔费用的效用”。^① 它既是农民的生产资料,又是农民生活保障的主要甚至是唯一来源,可以说,农民权益与土地息息相关。因此在我国农村养老保障尚处于探索阶段,覆盖范围小,保障水平低,难以保障农民的基本生活,而传统的家庭保障又不断弱化的形势下,土地成为农民最后的保障防线。可想而知,一旦这条保障防线缺失,农民就会面临巨大的生存和生活危机。在广大的农村地区,如果失去土地,农民就意味着身份的转换与生产方式的变化,他们在被迫城市化后不得不放弃第一产业,而向二、三产业发展。但由于城乡差距、户籍制度、社会认同等问题的存在,一些农民在失去土地后无法真正融入城市生活,沦为城市边缘群体,无法拥有与城市居民相同的就业机会,享受相同的社会保障待遇。在这种情况下,以征地补偿费为依托的社会保障就成为失地农民最为重要的生活来源。“因此,要让农民放弃土地的承包经营权,起码要保证农民得到的经济补偿不低于耕种土地的收益,这里的收益不仅包括土地自身的产出,还应包括土地为农民提供的养老、失业保障的利益。”^② 农民因为失地失去基本保障,政府有义务将其纳入社会保障体系,“替代”土地承担起保障功能,保障失地农民的基本生活,为其解决诸如就业、养老、医疗等方面的问题。

① 童星、李显波:《农民失地社会风险——以江苏省为例》,《公共管理高层论坛》2006年第2期。

② 潘久艳:《土地换保障:解决城市化过程中失地农民问题的关键》,《西南民族大学学报》2005年第5期。

党中央和国务院一直高度重视失地农民的社会保障问题,从2004年起先后出台了5个政策,实现了一系列突破,失地农民社会保障制度建设呈现政策越来越完善、力度越来越大、可操作性越来越强、参保农民越来越多、保障水平越来越高的趋势。目前,部分省、市、地区已经开始关注并试图解决失地农民群体的社会保障问题。据统计,截至2009年9月,全国已有29个省出台了失地农民社会保障政策。然而,尽管各级政府和有关部门有针对性地采取了一系列有效的政策措施来推进失地农民社会保障制度建设,也取得了突破性的进展,但从整体上来看,失地农民的社会保障工作力度仍然有待加强。

鉴于此,本书将从社会保障城乡一体化的视野出发,在对失地农民社会保障进行实证研究的基础上,探索科学合理的失地农民社会保障水平,构建失地农民社会保障的一般模式,从而为政府的决策提供参考依据。本书将对位于我国北部、中部和东南沿海地区的3个城市(本溪、郑州和南京)城郊失地农民的社会保障状况进行实地调查,以调查数据为基础,考察失地农民社会保障的合适水平,并通过对失地农民社会保障水平的机理、具体的水平测算、保障水平与经济的关系等方面的分析和研究,对失地农民社会保障的一般模式进行重构与探讨。

本书具有理论和现实的多重意义。

(1) 失地农民社会保障是一个新问题,从理论上探讨该问题,可以补充和丰富我国失地农民社会保障理论,完善现行的社会保障制度。

(2) 尽管目前已经出台了失地农民社会保障的相关政策,但是普遍存在保障水平太低、保障内容不全面、不能满足失地农民基本生活需要的特点。因此,探究科学合理的失地农民社会保障模式,规范各方责任,探讨合理的保障内容与保障水平,对于从根本上解决失地农民社会保障问题,保障失地农民的生存权和发展权都具有重大意义。

(3) 探讨失地农民社会保障适当水平的机理及其具体的测算方法,有利于完善失地农民的社会保障机制;对失地农民社会保障制度进行重构,探讨失地农民社会保障的一般模式,能为各地

政府的失地农民社会保障工作提供决策参考。

(4) 失地农民的大量存在是我国当前及今后一个相当长时期内必须面对的突出社会问题,此问题若得不到解决,必然影响社会经济的发展、国家的安定团结和稳定。建立失地农民社会保障制度可以有效地维护农民的就业权与社会保障权,营造稳定的社会环境,促进城乡统筹与协调发展。

第二节 文献回顾

一 失地农民研究

在中国,“失地农民”作为一种现象,最早出现于改革开放初期。由于不同的经济和政治制度,中国的失地农民与英国、拉美国家的失地农民有所不同,因此研究重点也有差异。国外的失地农民研究比较著名的有英国的“圈地运动”和拉美城市化失地农民研究。我国的失地农民研究,始于20世纪90年代初,研究内容包括现状、成因、补偿安置、社会保障、市民化等方面。其中,完善失地农民社会保障制度,是解决失地农民问题的出路,因此成为失地农民研究的焦点。

(一) 国外失地农民研究

在历史上,英国的“圈地运动”和第二次世界大战以后拉美快速城市化导致的失地农民问题较为突出,因此成为众多思想家和学者们关注的焦点。

1. “圈地运动”对失地农民的影响

“圈地运动”特指15世纪末至19世纪上半叶英国贵族用暴力手段大规模剥夺农民土地的过程。很多学者从不同角度研究“圈地运动”给农民带来的不良影响。在英国政府的强制推行下,“圈地运动”不仅使大批雇工、相当一批自耕农被迫离开村庄,而且许多几乎完全依靠工作来谋生的铁匠、木匠、手艺人等也被驱赶出了农村。芒图也指出,这些“农民由于需要和缺乏工作而被大批地逼向城市,在那里,由于他们的新职业——在织机上或熔炉边——的性质,他们不久就会有耗竭自己及其子孙的离奇的

结果”。^① 马克思指出“他们大批地变成了乞丐、盗贼、流浪者，其中一部分是由于习性，但大多数为环境所迫”。^②

2. 拉美城市化进程中的失地农民问题

第二次世界大战以后，拉美国家进入了快速城市化和工业化的时期，产生了大量失地农民。他们涌向城市，而城市难以承受众多的农村移民，因此他们只能生活在城市外围一些简陋的生活居所中，形成了著名的“贫民窟”。在这里生活的失地农民既享受不到公共服务，也无法获得正规的工作机会，更无法参与政治，从而被“边缘化”。众多拉美学者将研究目光聚焦于“贫民窟”、“边缘化”问题，认为失地农民既不属于已迁出的农村，又不属于无法融入的城市，因而被遗忘在现代化进程中。

此外，19 世纪末 20 世纪初美国的失地农民进城也给城市秩序造成了巨大冲击，美国社会学家帕克等人对此进行了大量研究。许多研究发展中国家社会问题的专家也论述过其他发展中国家城市化过程中的失地农民问题。

国外关于失地农民的研究，主要集中于失地农民形成原因的分析和生活现状的描述。这些研究虽然对我国失地农民研究具有一定的借鉴意义，但是我国长期实行城乡二元分割体制、土地公有和国家作为征地主体的制度安排，导致我国失地农民问题更加严峻和突出。因此，在研究我国失地农民问题时，不可忽视中国特有的社会背景、经济环境和制度安排。

（二）国内失地农民研究

“失地农民”一词最早见于 1994 年李励华的《决策者在加快经济发展中的理性把握》。在这篇文章中，作者指出“开发区热”导致许多农民失去土地，提到清苑县委书记张志文曾做过一项专题调查，其在《开发区失地农民出路的构想》中指出“解决今后十年失地农民出路问题已成为当地政府颇为挠头的问题之一”。真正开始关注失地农民问题的文章是 1996 年韩红根的《农村集

① 保尔·芒图：《十八世纪产业革命》，杨人梗译，商务印书馆，1983。

② 马克思：《资本论》（第一卷），中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译，人民出版社，1975。

体土地所有者主体的确认与利益保障》。该文指出失去土地的农民在就业、养老和生活上得不到保障，潜伏着许多社会问题，并提出了失地农民利益保护机制。其后失地农民问题逐渐进入学者的视野，相关研究从 2002 年开始增多起来。迄今为止，关于失地农民问题的文章有 4000 余篇，探讨的内容大致分为以下 6 个方面。

1. 失地农民现状

在失地农民规模方面，根据国土资源部统计，从 1987 年到 2001 年，全国非农建设占用了 3300 多万亩耕地，目前全国失地农民总数在 4000 万人左右，每年还要新增 200 多万人。杨盛海、曹金波（2004）则指出这一群体已经远远超过 4000 万人次。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，这就意味着失地农民的规模将不断扩大。据预测，到 2030 年我国失地农民将由现在的 4000 多万人增加到 1.1 亿人。^①

在失地农民生存现状方面，很多失去土地的农民游离于“农民”和“市民”、“农村”和“城市”之间。农民失去土地后，他当不成农民了，而领到的那点补偿金，也当不成市民。^② 短期内，失地农民可以依靠一次性征地补偿费用来维持基本生活。但是在就业市场竞争激烈、社会保障制度不健全的社会背景下，补偿费用消费殆尽以后，失地农民就失去基本生活保障，最终陷入“种田无地、就业无岗、社保无份”^③ 的困境。

在心理方面，征地前，年龄、家庭劳动力状况、对家庭收入变化的预期以及安置方式等因素，影响着农民的征地意愿；征地过程中，他们具有趋避冲突、不满、易受感染、从众、侥幸这五种心理；失地后，大部分失地农民认为自己是农民，且认同适应不良；王慧博（2008）认为失地农民群体受到了来自社会政策、

① 叶继红：《生存与适应——南京城郊失地农民生活考察》，中国经济出版社，2008。

② 陈锡文：《征地要保障农民利益》，《中外房地产导报》2001 年第 23 期。

③ 韩俊：《聚焦失地农民》，《中国改革》2005 年第 9 期。

社会保障体制、劳动力市场就业、社会关系网络等方面的排斥,这些排斥因素相互作用,形成了对失地农民群体的排斥机制,导致这一群体成为新的弱势群体;吴丽(2009)通过分析得出失地农民的总体幸福感水平、生活满意度水平、生活质量指数评价,结果呈现明显的地区差异。

2. 失地农民问题成因

这一主题的研究包括两个方面,一方面是“失地农民”这个特殊群体产生的原因,另一方面是“失地农民”群体成为社会问题的原因。前者也可以说是导致农民大规模失地的原因,包括城市化和工业化的快速发展扩大了非农用地,各类开发园区泛滥侵吞了大量农民土地,土地流转中行政管理缺位与执法不严导致土地流失,工商企业 and 专业大户直接进入农业生产领域导致农民间接失地,“征而不用”造成耕地资源闲置浪费。后者包括由土地产权模糊、“公共利益”界定不清以及价值衡量的不对称等因素导致的各种应有权益的流失。除此之外,还可以从思想认识、法规以及技术操作等层面找寻原因,具体“表现为国家现行土地征用法规的有关规定不合理,对失地农民的补偿水平太低,没有为失地农民解决就业和社会保障预留足够的政策空间,对征地补偿费分配不规范等”。^①

3. 失地农民补偿

关于失地农民补偿问题,目前学界多从农村土地的社会功能、失地农民的生存成本和贫困问题、可持续发展、安置和权益保障以及土地发展权等角度进行论述探讨。如:幸素园(2009)认为应该对失地农民的显性成本和隐性成本进行分析度量,对失地农民进行补偿。亦有不少文章关注现行征地补偿制度存在的各种问题,并提出制度改革建议。林乐芬等(2010)通过对失地农民对政府补偿政策的满意度、市民化后的就业情况、城市适应状况、自身身份的认知度等方面的分析,认为不仅要通过补偿解决

① 姜太碧、梅胜全:《城市化进程中失地农民问题的成因及对策——对双流县失地农民调查的实证分析》,《西南民族大学学报》(人文社会科学版)2005年第10期。