

失地农民的社会保障问题

——基于武汉市黄家湖地区的调研

张敏 黄小河

(武汉科技大学文法与经济学院, 湖北 武汉 430081)

【摘要】失地农民是改革开放以来城市化进程中必然出现的一种正常的社会现象。本文通过对黄家湖地区进行实地调研,得到黄家湖大学城建设中失地农民的社会保障现状,分析了失地农民社会保障面临问题的原因,并探讨了如何更好地完善黄家湖地区失地农民的基本生活、养老、医疗、就业等社会保障问题。

【关键词】失地农民; 黄家湖; 社会保障

一、黄家湖大学城的基本概况

黄家湖大学城位于白沙洲大桥南端的洪山区青菱乡黄家湖地区,规划总面积50 平方公里,以黄家湖为核心,东至汤逊湖,西至青菱湖,三湖一体,地理位置独特,并具有不可多得交通优势、环境优势和产学研一体化优势。

1、黄家湖大学城的由来

随着武汉市教育规模的壮大,普通高等教育院校不断增多,武汉高校急需拓展新的发展空间。自2001 年以来,中共武汉市委、市计委、市建委、市交委、市规划局和武汉市的专家就建设黄家湖大学城问题作了专题调研和论证,并多次实地考察。市政府曾召开专题会议,听取建设黄家湖大学城选址、申报情况的汇报,同意建设黄家湖大学城。市规划局根据市政府要求,对黄家湖大学城作了整体规划,其作出的《武汉市黄家湖大学城总体规划》得到市委常委会的审定通过。

黄家湖大学城建设的思路是:政府主导,统一规划,运作市场化,投资多元化,资源共享化,后勤社会化。黄家湖大学城分三期建设。首期启动的黄家湖西北环建设规划面积10 平方公里。建设黄家湖大学城是中共武汉市委、市人民政府为加快武汉高等教育改革和发展步伐的重大举措,也是加强高等教育自身发展的迫切需要。黄家湖大学城的建设不仅对于扩大武汉高等教育规模、提高武汉人才培养质量具有重要意义,同时,还可以以教育为基础,通过产学研合作,进一步扩大其功能,产生聚集效应,带动武汉高新技术的发展。黄家湖大学城的建设成为武汉市五大功能中心之一,对把武汉市建成华中地区科教中心具有重要的战略性意义。黄家湖大学城的定位是:国内知名的高等教育园区、知识创新园区、绿色生态园区,国内一流的、现代化的生态大学城。

2、黄家湖大学城拆迁安置情况

经笔者调查,黄家湖大学城的拆迁安置情况如下:黄家湖大学城拆迁安置工作涉及近6000 农民,是武汉市历史上规模较大的一次“农转非”。武汉市委、市政府高度重视,坚持“拆一还一”的工作思路和政策,着手新城建设的拆迁安置工作。至2011 年6 月,除园艺村已还建完毕外,红霞村和青菱村已还建三期,第四期正在还建过程中,居民区、物流中心、餐饮服务、幼儿

园等相关基础设施建设基本完成。

整个黄家湖大学城的拆迁安置工作持续时间长，涉及范围广，拆迁任务重。为解决拆迁农民的后顾之忧，黄家湖地区规划了红霞、青菱、园艺三个村的安置区。拆迁还建自2002 年开始，共占地面积达40 平方公里。从2004 年开始，武汉科技大学、湖北中医药大学、武汉长江工商学院、武汉交通职业技术学院开始相继入驻黄家湖大学城。

二、黄家湖大学城失地农民社会保障现状

笔者通过调查和访谈的方式，对黄家湖大学城建设管理委员会、村委会、拆迁安置小区、入驻大学城有关高校、实施经营的物业公司和失地农民等有关人员进行实地调研，基本了解了黄家湖大学城失地农民的基本特征和社会保障状况。

1、失地农民的基本特征

黄家湖地区现入住拆迁居民不足 6000 人，笔者实地走访，调查以失地农民户主或家庭成员为主要对象，发放调查问卷 400 份。了解到失地农民的特征如下：第一，人口老龄化程度较高。失地农民的年龄结构为 60 岁以上老人占到 14.4%，16 岁至 60 岁人口占到 77.5%，16 岁以下未成年人占 8.1%。第二，文化程度偏低。失地农民的文化程度结构如图 1。第三，劳动技能单一。所调查的失地农民虽具备劳动能力，但由于文化程度不高，他们主要从事简单劳动和体力劳动，除了农业生产技能之外的专门技术掌握程度低，造成人员流动性差，培训任务重。

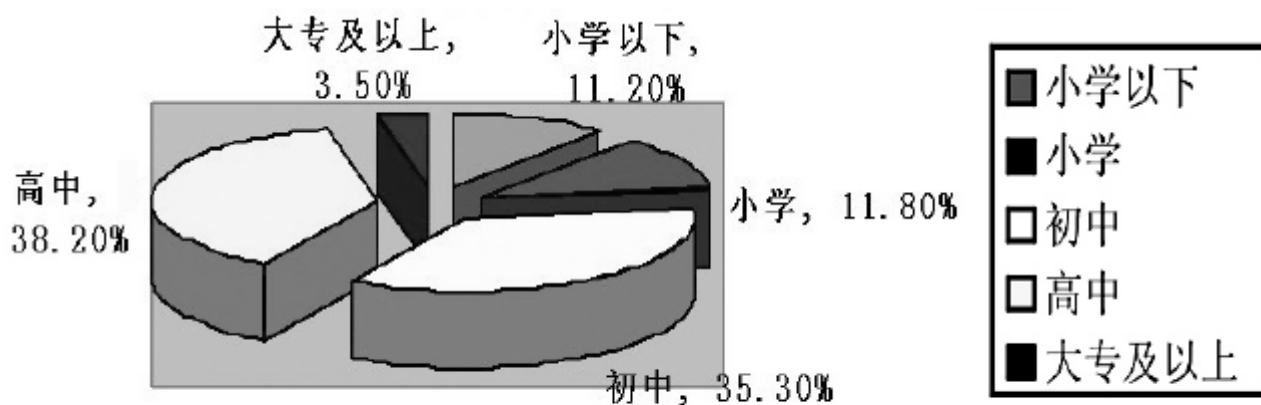


图 1 失地农民文化程度

2、失地农民的社会保障状况

土地征用后，失地农民会得到一定数额的赔偿款。赔偿款包括安置费、房屋赔偿费、青苗费、果木补偿等。总体上，失地农民总体收入水平并无明显变化。

（1）养老保险状况。目前，农村正向老龄化发展，养老保障是一个需要亟待解决的问题。在被调查的农户中，有些家庭的老人和青壮年同为失地农民，土地被征用后整个家庭失去固定收入来源，家庭收入不稳定，家中老人养老问题严峻。虽然获得了一定的征地款，但是一旦征地款用完，他们的养老问题就会受到极大的挑战。基于失地农民的养老保障问题，当地政府、居民委员会为已达到退休年龄的失地农民按照人头数一次性交纳15 年养老保险费，以保障他们在退休阶段的基本生活。对于有实际劳动能力的青壮年劳动力，政府实行新型农村养老保险制度，按照缴费基数，每人每月按国家养老保险不同缴费档次，结合

自身实际缴费能力交纳基本养老保险费用，同时政府按每人每月55 元补贴缴费，实现集体和个人共同缴费、统账结合的新型农村养老保险制度。在调查中笔者发现，虽然新型农村养老保险制度起到了一定的保障作用，但由于财政支持资金有限，已退休人群的养老保障水平低，生活较为贫困；正在工作的劳动力养老保险缴费能力弱，生活压力大。

（2）医疗状况。黄家湖地区对失地农民实行新型农村合作医疗制度，采取村民自愿交纳医疗保险费的做法。村里建有社区医院，服务较为周到，小病就医较为方便。但在我们与村民的访谈中，也发现了村民医疗保障存在的问题：一部分较为贫困的村民没有能力交纳医疗保险费，还有一部分村民由于受传统观念的影响，没有参加医疗保险的意识，以及医疗保障水平较低等。这些问题暴露出整个医疗保障方面的缺陷，失地农民因病致穷的隐患依然存在。

（3）就业状况。农民失去了土地，就失去了最根本的就业保障。失地农民向非农就业的转移过程中，除了极少数能利用城区发展带来的商机开办企业外，大多数农民由于劳动素质和劳动技能低，他们在除土地之外的技能工作岗位竞争中处于劣势，特别是年龄较大的劳动力更为突出。在征地过程中，当地政府、居民委员会采取了一定措施，促进居民就业。政府通过和大学城内各高校相互协商，建议个大学城的各用人单位在招聘时首先考虑本地区的失地农民就业，帮助他们提供就业岗位。同时，积极组织村民报名工作岗位，鼓励他们就业。不少失地农民分配到黄家湖大学城入驻单位的建筑工地打短工，从事简单的后勤、绿化、保洁、搬运、看守等工作，解决了一部分人的就业问题。但仍有部分人群闲置家中，无法就业，并且由于受到自身文化素质的影响，想进一步通过专业技能来提高生活水平还存在困难。

三、黄家湖大学城失地农民社会保障问题原因分析

黄家湖大学城失地农民所面临的社会保障问题具有我国其他地区失地农民所面临社会保障问题的共性，如失去土地保障、失地后失业、对补偿款不太满意、生活水平不高等；但也存在个性问题，如农民社会保障意识薄弱、参保率低等。

1、土地保障功能的丧失

土地的保障功能是其固有的自然和社会经济保障功能，土地的资源价值可以保障农民的生活，包括养老保障、医疗保障、就业保障等各种社会保障。土地是农民生活和工作的生存基础和重要场所，它给农民提供了充足的衣食保障和经济保障，以满足农民各方面的社会经济需求。农民通过多年的农业技能培训，靠自身的劳动，在自给自足的小农经济中，通过少量的投入就可维持其基本生活。土地承包经营的基本收入也是农民获得其他收入的基础。有了土地，就有了收入保障，除了保障自己的生活，还能保障下一代人的生活。因此，土地对于农民有着至关重要的意义，农民失去其赖以生存的土地就意味着失业、生活水平下降。黄家湖地区的失地农民同样面临失去土地、失去基本经济保障的问题。

2、征地补偿政策的不完善

现行的《土地管理法》规定：征用耕地的补偿费用应为该土地征用前三年平均年产值的6—10 倍，如果支付土地的补偿费和安置补助费不能使需要安置的失地农民保持原有的生活水平，可以适当增加安置补助费。在走访调查中，我们了解到黄家湖大学城失地农民土地补偿情况如下：在坚持“拆一还一”原则的基础上，按人头费、青苗费等标准进行补偿，劳动力人口按每人45000 元的标准一次性补偿到位，未成年人按每人30000 元的标准一次性补偿到位，青苗费补助为每亩600 元，夫妻双方是当地户口的，小孩在居委会所属幼儿园上学可以获得每月200 元的补助。

由此看出，黄家湖大学城失地农民的补偿标准相对较低，部分农民失地后的生活较为困难，只能靠临时打短工或做小生意来维持家庭生活。笔者通过走访了解到，当地农民土地被征后，获得了相应的补偿，但他们普遍担心下一代的生活来源。

3、失地农民社会保障意识薄弱

政府实行的新型农村养老保险和新型农村合作医疗保险制度有助于解决失地农民的后顾之忧，但由于种种原因，很多农民并没有加入到社会保障体系中去。在访谈过程中，我们得知很多农民没有参与社会保障的意识，在自愿参保的情况下，失地农民参保的积极性不高。在养老保障中，部分村民只看眼前利益，对将来保障的考虑相对较少；在医疗保障中，部分村民甚至认为缴纳医疗保险费是对未来身体不好的预测，拒绝缴纳医疗保险。他们缺乏对自身未来社会保障的长远投资，参保意识薄弱，导致黄家湖地区失地农民的参保率低或缴费档次低。

四、完善黄家湖大学城失地农民社会保障体系的对策

1、积极拓展就业渠道，建立独特的就业制度

黄家湖地区的农民失去赖以生存的土地之后，除了得到政府的各项补偿款之外，一般没有其他的收入来源。因此，为了保障失地农民的社会生活水平，就必须尽快解决他们的就业问题，增加家庭收入，以保障失地农民的其他各项社会经济需要。在调查中我们发现，失地农民的就业形式单一、技术含量低，因此，政府应积极拓展就业渠道。具体表现在：第一，要出台鼓励安置失地农民就业的政策，鼓励有关入驻单位更大程度地吸纳当地的失地农民就业。第二，大力发展安置区内的经济水平，实现市场化运作，鼓励开发商投资经营物流、餐饮等各类盈利性项目，以促进当地居民就业。第三，应立足大学城的优质教育资源所能提供的培训基地，充分利用这些资源对失地农民提供有针对性的教育和培训，建立独特的就业保障制度，建立有“造血”功能的非物质保障形式。

2、建设失地农民的专项社会保障基金

建立黄家湖地区失地农民的社会保障基金，可以解决失地农民在无业、失业和未充分就业期间的基本生活、家庭养老及医疗支出等问题，作为就业保障制度的补充。此专项社会保障基金应实行经办机构专门管理，不受其他政府机构的管理和干涉。资金按照城市社会保障的筹集方式，由政府、集体、失地农民三方共同负担，专款专用。政府承担的部分从国有土地增值收益中列支，安排专项财政拨款；集体承担的部分由土地补偿费中提取；失地农民承担一小部分，可按具体经济情况承受能力自愿承担，从安置补偿费中扣除。专项社会保障基金的建立可以为失地农民提供最低的生活保障、养老保障和医疗保障。

3、政府应加强社会保障的宣传力度

政府应在黄家湖地区大力宣传新型农村养老保险和新型农村合作医疗政策，各级党委政府及有关服务部门要充分运用广播、电视、宣传栏、标语及印发材料等多种宣传形式，广泛深入做好《社会保险法》、新农保、新农合等有关政策措施的宣传工作，并加强乡村两级工作人员业务培训，尤其是要尽快提高村干部和村级劳动助理员的政策宣传解读水平。政策宣传解读应做到通俗易懂，把法规、政策给农民讲透，使农民心中有数，让他们懂得参加新农保和新农合的好处在哪里，让农民放心参保。同时，政府服务部门要加大组织引导的力度，“群众自愿”不等于放任自流，要耐心细致、不厌其烦地做好宣传解释工作，用政策引导方式鼓励农民早参保，多缴费。

（注：文章数据由武汉科技大学科技创新基金小组成员调研得出；小组成员张敏、黄小河、贾泽智、陈韦潮、黄聪；指导老师曹蓉。）

【参考文献】

[1] 宋斌文：城镇化过程中失地农民社会保障问题研究[J]. 理论探讨，2004（3）.

[2] 罗鑫武： 城镇化失地农民社会保障问题研究——以佛山南海金星村为例[J]. 中国农学通报，2010（26）.

-
- [3] 沈关宝：解读“失地农民问题”——国内外失地农民问题研究综述[J]. 江西社会科学，2008（1）.
- [4] 石琴：重庆大学失地农民社会保障问题研究[D]. 重庆大学，2007.
- [5] 瞿晓研：我国失地农民社会保障问题研究[D]. 山东师范大学，2009.
- [6] 温祖发：失地农民社会保障问题研究[D]. 南昌大学，2008.