

从社会分层谈失地农民社会保障建设的紧迫性

柯 亮

(西北大学 公共管理学院,陕西 西安 710127)

[摘 要] 伴随我国城市化进程而产生的失地农民安置问题已经成为城市化和工业化进程中迫切需要解决的难题。当下,新的社会分层秩序尚未建立,阶层意识多元化,各阶层利益冲突加剧,社会整合功能脆弱。失地农民成为在“圈地运动”中利益受损的群体,其生产生活问题,特别是社会保障问题日益突出,成为影响社会稳定的重要因素之一。文章拟从社会分层的划分标准入手,探讨建立失地农民社会保障的必要性,阐明社会分层和社会保障的关系,呼吁加紧建设符合我国国情和和谐社会要求的失地农民社会保障制度。

[关键词] 社会分层; 失地农民; 社会保障

[中图分类号] D60 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2008)01-0004-04

随着城市化进程的加快以及本身二元经济体制的缺陷,失地农民安置措施不完善、政府“寻租”等导致了财富分配不均,贫富差距日益显性化,社会分层现象凸现。部分失地农民在土地征收过程中利益受损,既失地又失业,成为新的弱势群体,同时又沦落为新贫困阶层。社会分层是指一个社会中存在着拥有不平等财富和权力的群体。^[1]社会分层导致了贫富的两极分化,财富的过度集中,低收入群体与社会保障体系的脱节,这些都是我们必须正视的问题。^[2]如若这些新贫困阶层生活状况长期得不到改善,他们失去土地后不公平感、失落感和危机感不断增强,最终会使阶层之间矛盾和冲突增多,引发社会震荡。因此,失地农民社会保障制度的建设刻不容缓。

一 失地农民边缘化对社会保障的紧迫要求

(一)当前失地农民面临的突出问题

改革开放以来,伴随着中国经济的飞速发展,城市化水平也日新月异,农村人口的比例由1978年的82.08%下降到2003年的59.47%;城市城区面积则由1985年的0.9万平方公里拓展到2004年的2.7万平方公里。^[3]据推算,一般每征用一亩地,就伴随着1.5个农民失地,若按目前的征用速度计算,这就意味着中国“失地农民群体”将从目前的3500万人左右剧增至2030年的1.1亿人。专家估计,这其中将有5000万以上的农民处于既失地又失业的状态。^[4]这样就会引发下列社会问题。

首先,贫困使农民基本生活难以保障。贫困指在物质资源方面处于匮乏或遭受剥夺的一种状况,其典型特征是不能

满足基本生活需要。土地是农民的命根子,是家庭保障最基本的经济基础,承载着维持家庭生计等多重功效。一旦土地全部或部分被征用,农民就断掉了生活的基本来源,陷入了贫困的境地。九三学社2003年进行的一项调查表明,在目前全国4000多万的失地农民中,有60%左右的生活十分困难,有稳定经济收入,没有因失地影响到基本生活的只占30%左右。据浙江省统计局2003年10月的调查,被调查失地农户,土地征用后比征用前人均纯收入下降了18.4%。^[5]而这种贫困究其根源是社会资源的分配不平等造成的,也是制度本身缺陷带来的结果。改革开放20多年来,各级政府通过低价征用,高价出让土地的形式,从农民手中拿走土地资产收益2万亿元。^[6]如果以成本价(征地价加各级政府收取的各类税费)为100,农民只得5%~10%,农村集体经济组织得25%~30%,60%~70%为政府以及各级部门所得。^[7]可见,现行土地非农化制度的缺陷,导致了“政府寻租”现象严重,利益分配不均,最终失地农民利益难以保障。此外,由于土地资源换取的货币补偿偏低,而在目前的物价水平下,农村居民年人均生活消费支出4500元计算,这样的补偿水平只够农民维持基本消费2~3年。如前所述,农户实际分到的现金收入并不多,人均1万元左右。由于不少失地农民将征地补偿费一次性用于房屋建设、子女婚嫁或偿还债务,加之劳动力无业率较高,目前已有35.3%的失地农户反映他们日常生活有困难。^[8]

第二,就业成为农民面对的新困难。城市化是突破小农经济的桎梏,使农村土地得到节约利用,承载更多的人口就业。只要整个社会不出现农产品的供应短缺,社会应当是帕

[收稿日期] 2007-11-21

[作者简介] 柯亮(1982-),女,陕西安康人,西北大学公共管理学院硕士研究生。

累托改进的。从理论上讲,农民在这个过程中也非农化为城市人口,不再是农民,融入城市社会管理体系,享受同城市人同等的待遇。但是,倘若在变迁过程中,国家经济没有足够实力完成转变,再加之制度缺陷和权利滥用,则会适得其反,农民失地又失业。目前,我国失地农民就业状况不容乐观。国家统计局农调队的调查显示,天津市有54%的失地农户表示就业是急需政府解决的问题,河北迁安、高碑店市的失地农民有80%以上反映就业困难,山西省有55.6%的失地农户迫切希望有就业机会。^[9]此外,沿海地区失地农民失业问题非常严重。浙江省一份调研报告显示,2002年浙江杭州市某工业园区建设征地2076亩,涉及劳动年龄段农民898人,有95%的人处于无业状态。^[10]再看中西部地区失地农民失业问题也尤为严重。据四川省劳动和社会保障厅的调查,截至2003年底,全省134.12万征地农转非人员中,仍处于法定劳动年龄内的有88.08万人,其中从征地后一直未就业的有45.64万人,占征地农转非劳动力人数的51.8%。^[11]需要指出的是,在上面给出的调查中,我们还未将大龄失地农民、失地前完全依靠土地为生的农民、生活在远郊和偏远地区的失地农民等这些群体考虑进去。

第三,社会保障政策的问题。在我国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,承载着家庭保障的功能。与城市人口相比,农村人口享受的社会保障微不足道,绝大多数农民被排斥在正式的社会保障制度之外。而农村实行的是以群众互助和国家救济为主的社会保障制度,其保障水平明显低于城市。改革开放后,我国农村开始实行家庭联产承包责任制,在土地福利性均分的原则下,把土地作为保障农民基本生活需要的主要手段,并通过土地政策努力协调公平与效率的关系。土地的福利绩效足以抵消其效率损失,从而为家庭经济的发展及其保障功能奠定了基础,为农民的土地保障和家庭保障提供了制度安排。但是土地被征用后,对于农民而言,最后一道生活保障被剥夺,由于就业、收入等方面的稳定性差,养老、医疗、失业等社会保障无疑成了大龄失地农民的一块很大的心病。虽然我国在东部沿海(江苏、山东、天津等)、浙江省、四川省等一些地区已经做了一些有益的探索和尝试,除个别经济实力较强的城市外,基本建立起了失地农民的社会保障机制,但是大多停留在试点探索阶段,其在制度覆盖面上也没有惠及全部失地农民,制度的可持续性前景也不乐观。如浙江省在社保融资方面采取的“三个一点”(政府出一点、集体交一点、个人缴一点)的资金筹集模式,明显存在资金空账的隐忧。

(二)失地农民的边缘化困境

正如陈文锡所言:“农民失去土地以后,他当不成农民了,而领到的那点补偿金,也当不成市民,既不是农民,又不是市民,只能是社区游民,社会流民。”失地农民最后成为了一个很尴尬的角色,既丧失了拥有土地所带来的社会保障权利(丧失了土地对农民的6个社会保障效用),同时又无法享受与城市居民同等的社会保障权利,使得失地农民成为既有别于一般农民,又不同于城市居民的边缘群体,面临着极大的社会风险。他们物质生活处于贫困或者相对贫困状态;

由于制度安排或个人原因,在市场竞争中处于劣势地位;政治上不能有效表达自身利益、捍卫自身权益。然而这种弱势地位的确立,并非个人原因,主要是社会制度性歧视造成的。社会学理论指出,利益被相对剥夺的群体可能对剥夺他们的群体怀有敌视或仇恨心理,社会认同趋于模糊化和不稳定,如其利益诉求得不到解决,他们可能采取反社会形式,从而构成危及社会稳定、影响社会发展的一个巨大社会隐患。

二 社会分层和社会保障:政策选择的必要性分析

英国著名社会学家马歇尔公民权理论提出,在批判理论的影响下,弱势群体越来越被认为是社会因素造成的,社会弱者的存在和问题更多地被认为是社会福利制度不完善和社会不公造成的。有些人不能参与与其有关的决策,没有机会参与社会财富和机会的分配,于是他们沦为社会弱者和社会弱势群体。

伴随着城市化的进程,目前全国失地农民——新的贫困阶层,数量已达到4000万。有关专家指出,如果一个社会中贫困人口和中下层社会成员占全体社会成员比例超过1/3甚至半数以上,在贫富分化不能得到有效遏制的前提下,这样的社会就是一个中空化的社会。社会分层研究中,一般认为,中产阶级是社会稳定的基础,而橄榄型的社会结构则是相对现代的、合理的社会结构。社会保障具有国民收入的再保障功能,通过社会保障基金调节高收入者和低收入者之间的收入差距,维持低收入者的基本生活,缩小社会成员的贫富差距,以实现社会公平,化解社会矛盾,能有效塑型合理的阶层结构。

(一)失地农民组织资源获得分析

当代冲突学派的社会学家认为,社会中的贫困现象主要是各种社会资源分配不平等的结果,特别是权力资源。对失地农民而言,问题关键不是组织资源的占有,而是失地农民和权力持有人在资源占有的博弈过程中的弱势地位问题。这种地位的改变最终要靠政治方式解决,使其生存权、人格权和发展权等基本人权得到保障。目前,我国只有城镇居民享有最低生活保障,而在农村地区低保制度尚未建立,传统的农村社会救济只对农村“五保户”和特困户实行救济。失地农民由于不具备“五保户”的身份,他们当中一些老弱病残、丧失劳动能力,需要社会救助的弱势群体的最低生活保障权利往往没有受到充分重视,使他们的基本生存权受到了挑战。其实,国家对失地农民土地补偿等问题曾做出规定,并散见在《土地法》、《土地管理法》、《物权法》、《民法通则》等法律条文中,但不是语焉不详就是相互矛盾,要么缺乏操作性,致使失地农民失去赖以生存和保障的土地后,随之失去了相应的权益,在失去权益的同时又没有获得与失去的权益相当的补偿,失地农民的处境更加窘迫。在土地征收的过程中,更是强势群体操作的过程,一方面开发商勾结政府强制低价征地,一方面村民委员会权力滥用,成员身份权丧失等问题突出。失地农民利益诉求缺少有效的表达途径。从根本上说,一个社会利益格局的大体均衡是社会不同群体利益博弈的结果,但我们必须看到,不同利益主体发育的程度是不同的,这种差异突出地表现在不同群体争取自己利益的

能力是非常不同的,强势群体可以运用所掌握的丰富资源和社会影响力,不断地将自己的声音传递到政府那里,对政府行为施加影响,而弱势群体则往往因人微言轻,在我们的政治构架中缺少利益代表,难以及时有效地表达自己的利益需求。社会公正秩序遭到严重的挑战和深度侵蚀。

(二)经济资源获得分析

对广大农民来说,土地是实现口粮和蔬菜自给的基础,是他们最后的一道生活保障线;对于种养专业户和纯农户来说,来自土地的收益则是他们经济收入的主要来源;对于一些连基本的社会保障都没有的老年农民来说,农业收入则是他们度过晚年时光的可靠而有效的经济来源。被征地后,失地农民原有土地给予的经济保障功能消失,同时也失去了包括财产权在内的一系列与土地相关的权益。而通常以一次性支付给农民土地征用补偿款来换取土地,而土地征用补偿费的制定常常是以农业经营收入作为参照。实际上,目前的补偿只是体现了对土地资源属性的补偿,而忽略了农业用地转为非农业用地后土地使用权的价值。而且,目前我国征地补偿安置费用标准偏低且缺乏科学性。根据规定,农民能够获得的补偿只是所有补偿费中的一部分,一般每亩地在几千元到万元之间,很少能够超过万元。这样的经济补偿显然难以解决农民失去土地以后的生活、就业和社会保障等一系列问题。其补偿无论与土地的市场价格相比,还是与农民的实际生活需求相比,都是相当低的。同时,农民个人能够获得的补偿费款项也不合理,现行的征地补偿费包含三部分款项:土地上附着物和青苗补偿费、土地补偿费和安置补偿费。土地补偿费是全部征地补偿费的主要部分,但这笔款项由农村集体支配,理论上的用途是发展生产、促进就业、增加农民福利,但实际上,往往很难有效发挥上述作用,而经常被作为农村集体组织的日常开支,这种现象在欠发达地区尤为严重。更有一些农村集体组织占用了全部的征地补偿费,直接侵害了农民的利益。

(三)文化资源获得分析

我国许多城市已通过了产业结构改造,并出现了向后工业化时期演进的某些势头,第三产业在城市蓬勃发展,它们对人力资源的科学文化素质提出了比以前更高的要求。在这种形势下,由于科学文化素质不高,再加上供和求在地理分布上不相匹配,更增大了协调就业市场的难度和复杂性。失地农民大多是集中安置,一般仍处于城乡结合部,多有长期的务农经历,而少城市生活体验,彼此经常性地交换和仰赖着的是“手边的”、熟悉的乡土生活经验,并且不断地重复使用着这些早已溶入血脉的既有的经验性知识,固化着乡土经验及其认同的社会取向。这在一定程度上使得他们的现代性的知识学习与经验积累及其对于城市社会文化的认同严重受挫。由此他们的就业问题就更是无门了。在一项调查中表明,“失地农民”的人力资本特征,由于文化程度低、素质差,他们大多只能够就业于加工业、建筑业、运输业、服务业等强体力岗位,收入少,职业不稳定。这个问题归根结底是农村教育文化事业发展的滞后,教育资源分配不均的客观原因。阿马蒂亚·森(Sen·Amartya)认为个人的幸福是他所

能做的各种事情的函数,所以贫困更是一种“能力”(capability)的缺失。根据他的理论,最低生活保障制度不仅要解决贫困阶层的基本生活,更重要的是“赋能”(empowerment)。而我国政府缺失的正是通过实施社会政策,如建立《职业培训法》,来弥补失地农民在教育 and 职业获取上的不足,增强弱势群体在经济、社会和文化等方面的能力,以求得整个社会在公平基础上的效率的提高。

三 现实政策的思考:多管齐下,建立保障

社会和谐是一种新型现代性,符合当代社会发展的趋势,其关键在于要在政策上为弱势群体提供制度性保障。一个和谐的社会必须通过种种政策安排来保障弱势群体的个人生活权利空间,从而化解弱势阶层与强势阶层间的矛盾,维护社会的公正。对于中国这样一个发展中大国和体制转轨国家来说,最突出的问题不是不平等,而是不公正,是由不公正导致的不平等。没有最基本的公平公正,就没有最起码的稳定和谐。这正是失地农民社会保障建设紧迫性所在。

社会保障制度是多因素影响的结果,其中社会因子起着决定因素,它和经济因子一起,决定着政治家的选择。我国社会保障制度改革是“摸着石头过河”,政府行为可能让人民利益在不知不觉中受损。失地农民的问题从表面上看是城市化的结果,可从深层原因分析,则是政府在改革中的不足和失误,使农民已有资源受剥削,却没有提供相应的补偿和保障,而埋下的隐患。对于失地农民社会保障问题,笔者提出以下建议:

(一)建立规范的阶层对话平台,平等交流的社会协商机制和谈判机制

作为全民利益和社会公正秩序体现者的政府,没有为弱势群体建立自己正常规范的利益表达机制,使失地农民在利益受损时,很难通过正常的渠道及时表达、自由表达自己的利益和愿望,缺少必要的利益表达渠道。一旦政府官员官僚主义严重,高高在上,在处理不同阶层的利益矛盾时,就很容易使那些利益和愿望得不到充分表达的弱势阶层的利益受到损害,而这种利益损害一旦发展到相当严重的地步,利益受损而又缺乏正常利益表达渠道的阶层,就可能会以某些极端的抗议方式来表达自己不满情绪,从而使社会公共秩序受到危害。因此,阶层间沟通平台的建立,有利于社会资源合理分配,有利于改革收益和改革成本公正合理地分配,有利于社会公正秩序的建立。

(二)为失地农民提供行之有效的法律救济途径

土地征收征用是政府行为,已为学者们的共识,但对土地征收征用损害相对人权益时如何救济,却缺乏行之有效的机制。对于失地农民的民主权益受损,基本上可以归结为制度性受损,即在制度安排上没有将失地农民民主权益受损的补偿问题当作政治和法律问题看待,比如农民身份权(成员权)丧失所带来的损失,村集体截留土地补偿款致使失地农民股权(财产权)被公然剥夺。失地农民在此博弈中,显然没有说话的机会。因此,对于土地补偿中的不合理性,我们急需规范法律救济途径,从宪法开始,为失地农民利益救济提供宪法依据,同时提高《物权法》、《土地法》、《土地管理法》的

可操作性,以及通过相关法律制约征地中政府“寻租”现象,监督征地中的政府行为,切实保障失地农民权益。

(三)合理分配利用征地款,提高失地农民防范风险的能力

“授之以鱼,不如授之以渔”。失地农民不仅有生存权的问题,而且更重要的是一个发展权的问题。由于受文化素质制约,失地农民谋生、发展、计划理财能力有限,因此,政府必须对被征地后农民生活做出适当安排,为其生活波折期提供保障的同时,也需要培养其抵御社会风险的能力。笔者认为:合理征地款分配,主要分为三大部分,第一部分用于当期生活费用;第二部分用于未来生活费用;第三部分用于建立一个就业培训基金,对失地农民能力建设加以考虑。

(四)建立健全社会保障制度,从一元到多元化

从理论的角度出发,制度安排一元化是社会保障制度的内在要求,不仅公平,而且管理简便,但它也需要严格的条件,包括发达的经济、雄厚的财力、类同的需求与欲望,乃至地区发展的均衡、公民社会保障法定权益的保障等。因此,现实中的社会保障制度一元化理想其实很难实现,可以作为社会保障制度的发展目标,却不宜作为确定现实社会保障政策的出发点。失地农民其临时性身份,伴随城市化进程终会被消灭。因此可建立一个被征地农民临时性社会保障制度,作为现阶段社会保障建设的必要过渡,当制度完善至一定程度,失地农民进入城镇,适应城市生活后,让其自动消亡。其中过渡时间是多长,还有待根据人口变动指数加以测算。这样既可减少现阶段改革的阻力与即期成本,又不会扭曲迈向一元化改革发展目标的路径,从而值得政府决策机构考虑。

[参考文献]

- [1] S. K Sanderson, *Macrosociology: an introduction to human society* [M]. New York: Harper Collins Publishers Inc. 1991. 48.
- [2] 李强. 社会分层与社会发展[J]. 中国特色社会主义研究, 2003, (1).
- [3] 中国统计年鉴[Z]. 北京: 中国统计出版社, 2005.
- [4] 包永辉, 陈先发. 乱征地正在引发农民无地无业之忧[J]. 中国改革·农村版, 2003, (7).
- [5] 浙江省统计局. 我省部分失地农民生活现状简析[EB/OL]. <http://www. zsi. gov. cn/news/2003-10-13/101323.htm>.
- [6] 牛若峰. “三农”问题与二元结构政策[J]. 河北学刊, 2003, (4).
- [7] 宋斌文, 樊小钢, 周慧文. 失地农民问题是事关社会稳定的大问题[J]. 调研世界, 2004, (1).
- [8] 朱明芬. 浙江失地农民利益保障现状调查及对策[J]. 中国农村经济, 2003, (3).
- [9] 国家统计局农调总队. 失地农民的困难、心态和需要解决的问题[EB/OL]. 中国“三农”信息网, 2003.
- [10] 浙江省淳安县被征地农民基本生活保障问题调研报告[R]. 2003. 5.
- [11] 四川省劳动和社会保障厅. 关于农民工和被征地农民社会保障的综合调研报告[R]. 内部稿, 2004.
- [12] 鲍海君, 吴次芳. 论失地农民社会保障体系建设[J]. 管理世界, 2002, (10).
- [13] 张时飞, 刘从龙. 让失地农民的生计可持续[M]. 中国社会形势分析与预测, 2005.
- [14] 陈文锡. 新阶段的农业, 农村和农民问题[J]. 社会主义经济理论, 2002, (3).
- [15] 张海波, 童星. 被动城市化群体城市适应性与现代性获得中的自我认同——基于南京市 561 位失地农民的实证研究[J]. 社会学研究, 2006, (2).
- [16] 郑杭生. 社会和谐——战略机遇期中国社会的主调[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2003, (6).

About the Pressure of Establishing the Social Security System for Lost-land Farmers

—Based on social classification perspective

KE Liang

(Northwest University, Xian 710127, China)

Abstract: The lost-land farmers, arising along with our state's urbanization process, has become a difficult problem to be solved in the urbanization and industrialization process. The producing & living problem, and especially the social security problem, of the lost-land farmers, who are the casualty of the “Enclosure Movement”, has become more and more conspicuous, and has turned into one of the most important factors to impact social stabilization. This paper tried to discuss, from the social classification criterions, the need of establishing social security system for lost-land farmers, and the relationship between social classification and social security, and tried to appeal to pressing on with the establishment of the social security system for the lost-land farmers that accords with the situation of our state and the requirements of the harmonious society.

Key words: social classification; lost-land farmers; social security