

《中国征地移民风险管理能力建设》项目专题报告之三

被征地农民安置政策措施 与贫困风险管理研究

二 六年三月

声明：

本文仅反映作者的观点，不代表亚洲开发银行（亚行）及其董事会或董事代表的政府的观点或政策。亚行不担保其资料来源、创意、陈述的精确性、完整性或可靠性，以及有关的信息、数据收集、翻译、建议、意见或见解。

本研究是受亚洲开发银行资助，由中国土地勘测规划院承担的“中国征地移民风险管理能力建设”项目的第三部分。

本研究由劳动和社会保障部社会保险研究所主持。

本研究的协助单位有：厦门大学国家农村社会保险研究中心、中国社会科学院农村发展研究所。

主持人：卢海元

参加人：赵殿国、黄为、米红、朱勋克、傅卫、包晓斌、王丽娜

目 录

一、被征地农民安置政策措施的现状与特征.....	5
(一) 被征地农民呈快速增长趋势, 就业面临巨大压力.....	5
(二) 被征地农民所得征地补偿标准较低, 安置政策措施不完善.....	6
(三) 被征地农民安置政策措施没有上升到制度和法律层面.....	6
(四) 被征地农民现行安置政策措施难以化解其面临的群体性风险.....	7
二、被征地农民贫困风险解析.....	8
(一) 被征地农民群体贫困风险的特征.....	8
(二) 被征地农民群体贫困风险的成因.....	11
三、被征地农民现行安置政策措施防范贫困风险的效用分析.....	12
(一) 国际上安置失地农民, 防范贫困风险的主要做法.....	12
(二) 现行安置政策措施防范贫困风险的效用分析.....	13
(三) 中国政府防范被征地农民贫困风险的新探索.....	17
四、完善被征地农民安置政策措施, 防范贫困风险的政策建议.....	18
(一) 制定适合被征地农民特点的就业促进政策, 扶持逐步致富.....	18
(二) 建立健全被征地农民社会保障制度.....	20
(三) 明确政府在安置被征地农民中的主要责任.....	21
(四) 按照被征地农民利益优先优惠原则完善财税政策.....	22
(五) 改善妇女的土地权益.....	22
参考文献.....	23

前言

妥善安置被征地农民，确保被征地农民的基本生活和长远生计，维护农民的合法权益，促进城乡经济社会的统筹协调发展，是中国工业化、城镇化和现代化进程中必须解决的实际难题。

本课题组在对货币安置、招工安置、农业安置、划地安置、住房安置、社会保障安置等政策措施进行全面调查研究的基础上，重点围绕建立健全被征地农民培训就业政策和社会保障制度，在全国范围内以召开专题座谈会、问卷调查和直接访谈等形式，分别听取了各级国土资源、劳动和社会保障、农业、财政、民政等部门以及乡镇、村领导和被征地农民的意见与建议，对被征地农民安置政策措施和化解贫困风险问题进行了比较深入的调查研究。现将中国被征地农民安置的现状、建立健全被征地农民安置政策措施及防范贫困风险的必要性、基本思路和政策建议作简要阐述，以供给探讨和决策参考。

一、被征地农民安置政策措施的现状与特征

（一）被征地农民呈快速增长趋势，就业面临巨大压力

目前，国家已经从宏观上控制用地规模，但由于中国正处于工业化、城镇化快速发展时期，大量的非农建设项目对土地的需求量持续增长，与之相应，每年建设征收农民的土地及由此造成的被征地农民数量也十分可观。中国目前还没有完整的被征地农民统计数据，我们通过近年的有关统计资料进行估算，得出从 1993 年到 2003 年我国非农建设征收耕地总量 2500 万亩以上，由此造成被征地农民总数约为 3640 万人，也就是说平均每年形成被征地农民约为 331 万人。

按照《全国土地利用总体规划纲要》，从 2001 年到 2010 年，全国还需安排非农建设占用耕地 1850 万亩，其中 90% 以上为集体土地，需要征收。按照目前全国人均耕地水平和现阶段每征收一亩耕地大约造成 1.43 个农民失去土地进行测算，非农建设占用耕地 1850 万亩，将有近 2646 万被征地农民需要陆续安置，年均需要安置被征地农民 265 万人左右。

目前，中国劳动力供给每年达到 1200 万左右，而只能提供 800-900 万的就业岗位，其中每年只能转移农村劳动力 500-600 万人。被征地农民是一个比国有企业下岗职工更为弱势的群体，因此，如何妥善安置 260 万被征地农民，特别是要妥善解决其培训就业和社会保障

问题，既满足工业化、城镇化对用地的需求，又要维护社会的稳定，已经成为一个十分紧迫的重大问题。

（二）被征地农民所得征地补偿标准较低，安置政策措施不完善

除《土地管理法》外，中国既缺乏妥善安置被征地农民的必要法律依据，也缺乏妥善安置被征地农民的系统政策措施。被征地农民的基本生活和长远生计得不到政策制度的有效保障。

从安置被征地农民主要法律依据的《土地管理法》看，其规定的法定征地补偿标准不足以妥善安置被征地农民，被征地农民安置政策措施缺乏拓展的法律空间，维护被征地农民合法权益的政策措施难以出台，防范贫困风险缺乏应有的手段。

《土地管理法》规定，征地补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费。土地补偿费和安置补助费的标准，分别为耕地被征收前三年平均年产值的六倍和四至六倍。两项之和，低限是 10 倍，高限是 16 倍，最高不得超过 30 倍。

从实际情况看，现行征地补偿费用标准，不管是低限还是高限，都难以使被征地农民保持原有的生活水平。按照中国东部地区一般耕地年产值每亩 800 元计算，土地补偿费和安置补助费两项之和不过 8000-12800 元，就是达到法律规定的“不得超过”的 30 倍，也不过每亩 2 万多元，仅相当于普通公务员一、两年的工资收入。除了少数经济发达地区和大城市郊区，不少欠发达地区和多数基础设施建设项目的征地补偿标准都是取的最低限。征地补偿费用，很难解决好被征地农民的基本生活，更解决不了被征地农民的培训就业和社会保障问题。如果不提高征地补偿标准，妥善安置被征地农民只能流于形式。

为改变这一现状，《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28 号）及其配套文件开始对提高征地补偿标准、建立被征地农民培训就业和社会保障制度等有关问题作了明确规定，初步改变了征地制度中存在的一些问题。

（三）被征地农民安置政策措施没有上升到制度和法律层面

被征地农民处在城镇化的最前沿，绝大多数居住在城市郊区、公路沿线和国省重点项目投资区域，其生产和生活方式已开始城镇化。

被征地农民被城镇就业和保障体系接纳的速度明显滞后于被征地的速度，只有不超过 30% 的被征地农民实现了由农业户口向城镇户口的转变。在中国现行的制度条件下，城市郊区的被征地农民在获得城镇户籍之后，才有可能进入城市就业和保障体系。但实地调查数据

显示，在天津市，被征地农民中转为城市户口的被征地农民仅占失地总人数的 9.5%。山东省被征地农民征地后仍保留农业户口的占总人数的 70 - 80%，转为城镇居民的占 20 - 30%。湖北省被征地农民约有 70%的农民保留农业户口。枝江市被征地农民保留农业户口和转为城镇户口的各占 50%。如此庞大的社会群体，如果安置政策措施不完善，其就业和社会保障长期得不到法律的保护，将可能成为一个严重的经济和社会问题。

（四）被征地农民现行安置政策措施难以化解其面临的群体性风险

目前，被征地农民就业与经济来源呈多样化趋势。被征地农民以灵活就业为主，就业形式主要有以下几种：一是外出务工；二是继续经营农业；三是赋闲在家；四是少数人被安置就业；五是自己创业经营二、三产业。

对许多被征地农民而言，失去了土地就失去了最根本最稳定的就业岗位，被征地就意味着面临着失业的危机，相当部分被征地农民处于无地、无业、无保障、无创业资本的“四无”状态。在城镇非农再就业困难的情况下，一旦被征地农民全部失去土地、或大部分失去土地且其占有的土地不足以维持基本生活，被征地农民贫困的个体风险就转化为被征地农民的群体性风险。

被征地农民的收入来源主要有以下几项：一是各种征地补偿安置费，为一次性收入。二是固定工资收入，主要通过政府安置、村办企业用工、征地企业用工、乡镇企业用工等方式获得就业岗位和固定工资收入。三是集体补助，部分条件好的村对本村村民发放生活补助。四是自谋职业收入。调查显示，50%以上的被征地农民主要是依靠从事个体私营经济、经营服务业、外出打工等渠道获得收入来维持生活。五是少量房屋出租。六是对于被征地后“农转非”的生活特别困难的居民，可享受城镇最低生活保障。七是部分已经参加城镇和农村社会养老保险的被征地农民开始享受社会保险的待遇。八是利用剩余土地的务农收入。一旦上述收入不足以维持被征地农民的基本生活，被征地农民贫困的个体风险将进一步转化为被征地农民的群体性风险。

如果说化解个体风险可以通过传统的家庭或社会救济等方式来解决，那么，化解群体性风险则只能主要靠完善政策、建立制度和健全法规来解决，这给政策制度的完善和法规建设提出了全新的要求。

二、被征地农民贫困风险解析

（一）被征地农民群体贫困风险的特征

根据征地多寡的情况，被征地农民可分为三种：

第一类是完全失地型，即土地被全部征收，按照国家规定，应将他们纳入城镇居民户籍管理范围，成为城镇居民。这部分人大多分布在城市郊区，特殊情况下在农村地区也有，例如，水库建设而导致全部土地被淹没。据专家估计，这部分人约占被征地农民总数的 35 - 40%。广西壮族自治区的一项问卷调查显示，完全失去土地的农民占被征地农民总数的 35%。

第二类是大部失地型，即大部分土地被征收，还有少量剩余土地可供耕种，他们仍然保留农村居民户籍。这部分人在城市郊区和农村地区都有可能出现。广西壮族自治区的调查表明，大部分土地被征收、人均还剩 0.5 亩以下少量耕地的农民占被征地农民的 38%。

第三类是小部失地型，即只有少量的土地被征收，他们仍然保留农村居民户籍。这部分人主要分布在农村地区，主要是由交通等基础设施建设项目用地而产生。广西壮族自治区的调查显示，少量土地被征收、人均还剩 0.5 亩以上耕地的农民约占被征地农民总数的 35%左右。

不同失地状况的被征地农民，面临的风险也是有差别的。有关其贫困的风险可以分为以下几方面：

1、基于被征收土地的总体收入下降

收入下降，是被征地农民面临的首要风险。土地征收导致依赖于被征收土地的直接收入的丧失，在重新获得可替代的收入来源之前，收入水平的下降将不可避免。

从总体上看，被征地农民在征地后的收入水平呈现“先高后低”的变化特征。从时间看，在土地被征收之初，对大部分人的生活水平暂时影响不大，甚至在一次性征地收入的支撑下，生活水平还有所提高。其中，部分被征地农民甚至可能摆脱贫困。但随着时间的推移，生活水平将会因村集体的经济发展状况、个人的健康状况和就业发展能力具体情况，生活水平出现了很大的差异。特别是文化程度较低、社会转型能力较差、消费没有计划、就业创业能力低的被征地农民，其生活会逐步陷入贫困。

从地区看，在发达地区，征地对多数农民来说是机遇，对少部分农民是困扰。在经济比较发达的地区，二、三产业的就业机会较多，信息较灵敏，发展二、三产业的成功率较高，创业较为容易。例如，部分被征地农民利用征地补偿费，开小商店经商、建房屋出租或买车辆搞运输，增加了创收门路。部分村集体利用征地款办企业或建厂房出租，增加了分红收入。

总的来看,由于农业比较效益差,农业收入在总收入中的比重不高,失去农业收入对总收入的影响不大,而且经商务工的收入均比务农高,被征地农民总体上收入有所增加,并形成良性循环。在绝大多数不发达地区,被征地农民收入总体水平下降,收入差异呈拉大和分化趋势。完全或部分失去土地的农民就可能陷入绝对贫困。即使在同一个地区,被征地农民之间也存在着较为明显的收入差异。根据国家农村社会保险研究中心对北京通州区被征地农民的课题研究,通过聚类等方法,通州区分集体和分乡镇的聚类可以划分为 10 类情况不等。

从开支看,被征地农民生活消费支出普遍增加主要是由于支出项目增加,不仅是水电煤、就连过去自给有余的粮食、蔬菜等农产品也成了要花钱购买的硬性支出,同时由于物价水平较征地前有所提高,绝大多数地区反映耕地占用后农民的人均生活费开支普遍比征收前增长了 30%左右。

从用地性质看,城镇建设用地、特别是商业性用地的补偿标准较高,再就业和创业的机会较多,被征地农民陷入贫困的可能性较小;而铁路、公路等基础设施和公益性征地、水库及农业性征地,补偿标准偏低,被征地农民陷入贫困的可能性较高。

因此,基于被征收土地的收入水平下降,对全部失地土地的人来说影响最大,对失去少部分土地的人来说影响最小。

2、被征地后出现就业困难的情况

主要表现在两个方面:

首先,失业率高。目前对被征地农民安置的措施主要是货币安置,由被征地农民自谋职业。但是,由于被征地农民文化素质和非农产业劳动技能较低,是劳动力市场上的弱势群体,因此,失去土地后的就业是他们面临的最大困难,也是地方政府面临的一个难题。

其次,就业不稳定。各地的调查显示,多数被征地农民在失地后,主要靠外出打工、在本地农村企业就业、做临时工、摆小摊、做苦力等收入维持生活,其就业状况十分不稳定。

此外,不少在本地农村企业就业的被征地农民面临的失业风险也是很大的。一方面,本地农村企业就业容量十分有限,不可能安排大量的被征地农民就业,另一方面,这些企业大多数缺乏市场竞争能力,极易倒闭,导致他们再度失业。

就失地后的就业风险强度而言,城郊的被征地农民由于非农就业机会相对较多,因此风险相对较小。在农村地区,对于少部分土地被征收的被征地农民而言,风险应不大,但对于全部土地被征收的被征地农民而言,风险就特别大。

3、长远生计缺乏保障

中国的社会保障体系还不健全,农民的社会保障制度的建设还处在探索之中。实际上,

土地保障长久以来成为农民最为稳定的长远生计保障。这是中国农村土地最突出的特点。因此,在土地被征用后,如何为被征地农民建立长远的生计保障,就成为一个十分重要的问题。近几年来,一些地方政府不断地探索建立被征地农民社会保障制度,取得了显著的效果,但对于大多数被征地农民来说,长远生计得不到保障,是他们面临的最大的忧患。绝大多数失地农民没有参保。同时,医疗也得不到保障,很多被征地农民既无法享受农村合作医疗,又无条件享受城镇职工医疗保险,如遇疾患,束手无策。

显然,在被征地农民中,失去土地程度越高,这类风险也就越大。

4、关于贫困风险的归纳

因此,综合上述各点,可将被征地农民面临的风险作如下归纳(见表1):

表 1 被征地农民风险程度表

		基于被征收土地的 收入下降	失地后 就业困难	长远生计 缺乏保障
完全失地型	城郊	+++	++	+++
	农村	+++	+++	+++
大部失地型	城郊	++	++	++
	农村	++	+++	++
小部失地型	城郊	+	+	+
	农村	+	+	+

说明：“+”越多，表示风险程度越高。

从风险程度看,生存风险最大的是农村地区的完全失地型人群;其次是城郊地区的完全失地型人群;再次是农村地区大部失地型人群;风险程度较小的是留有少量土地的城郊地区人群;风险最小的是城郊和农村地区的小部失地型人群。

从稳定程度看,无论是在城郊地区或者是在农村地区,只损失少量土地的人群,生活最为稳定;而在城郊地区虽然失去大部分土地,但还留有少量土地可耕种的人群的生活也是较为稳定的;在农村地区而又失去大部分土地的人群的生活处于较为不稳定状态;完全失去土地人群生活最为不稳定。

（二）被征地农民群体贫困风险的成因

1、被征地农民对土地的强依赖关系是致贫的根本思想桎梏

被征地农民的贫困风险主要取决于其对土地的依赖程度。收入增加的群体除养老金或征收土地收入外，主要来源于对土地依赖程度低的二、三产业的就业或者创业收入；收入减少和可能陷入贫困的群体主要是由于在失去了对土地依赖程度比较高的农业收益后，又无稳定的新的收入来源，收入骤减，生活往往陷于困难。特别是部份是残疾人或老年人往往无法再就业，仅靠有限的土地补偿金维持生活，生活极度困难。

事实上，一般以非农产业为主要收入来源的农民，其人均纯收入仍保持正常上升势头，消费水平也稳步提高。其中收入和消费水平原本就较高，土地收入所占比重本来就很小，失地后能够妥善处理各方面关系的被征地农民，其人均纯收入和人均生活消费水平更是远远高于平均水平；以种地为主的农民，失地后村集体能通过兴办集体企业，组织和安排劳动力就业，调整产业结构等措施帮助农民增收的，农户的收入和消费水平下降也不大；失地后生产和生活仍依赖土地的，农民的收入和消费水平下降明显。

2、被征地农民缺乏培训就业和社会保障是致贫的主要原因

在征地贫困风险产生的众多原因中，被征地农民缺乏培训就业和社会保障制度的保护，是其陷入贫困的主要原因。一旦被征地农民全部或部分失去土地后的收入不足以维持基本生活，防范贫困风险的主要途径就是实现非农再就业，获得新的收入来源。由农业到非农就业的职业转换，是人生的一大跨越。要完成这一跨越，不经过培训就业是难以想象的。由于中国还没有建立起城乡统筹的培训就业机制，更没有支持被征地农民培训就业的政策措施，在快速城镇化后，部分被征地农民再就业困难或就业质量过低、无法获得新的收入来源或收入过低、陷入贫困就是一种必然的结果。对年老丧失劳动能力的被征地农民而言，如果不建立适合其特点的社会保障制度，其陷入贫困就更难以避免。

3、被征地农民中分性别的有差别待遇是致贫的隐蔽性原因

从性别看，被征地农民中妇女的土地权益得不到保障，形成了基于性别差异的致贫风险。土地也是多数刚刚由村民转变为居民的妇女的主要经济来源和生活保障。1998年开始的延长土地承包期过程中，妇女的土地权益问题在部分地区凸显，如有的地区坚持按照男女不平等的政策分配土地，有的经济发达地区实行土地入股，妇女难以平等取得股份分红；妇女嫁入地已调整完土地，由于实行“30年不变”的政策，不再分配土地，在娘家的土地又因实行“大稳定、小调整”的政策被收回，使得更多妇女不能享有自己名下的土地；由于城郊土

地的增值、征用和村民福利待遇的提高,许多妇女原来一直享有的土地承包权益和村民待遇被限制或剥夺,户口被强行迁出或“空挂”,不能平等享受集体经济组织的收益分配;等等。这些情况都导致了农民中妇女收入普遍低于男性。

妇女土地权益受到侵害,来源之一是由于婚姻关系变化引发的妇女流动与土地的不可移动性所产生的矛盾;二是长期稳定不变的土地政策,即所谓增人不增地,减人不减地,大稳定、小调整的政策,虽然有利于保证社会整体公平,却不利于妇女获得平等的土地权益;第三,民俗中的性别歧视,造成部分妇女无法获得土地的现实。因此,被征地农民基于性别差异的待遇是产生贫困的非常隐蔽的原因,不容忽视。

三、被征地农民现行安置政策措施防范贫困风险的效用分析

(一) 国际上安置失地农民,防范贫困风险的主要做法

由于国情国力的不同,世界各国安置失地农民的政策措施各有特点,在多种安置方式中,创造就业机会,建立社会保障制度是各国防范贫困风险普遍而有效的做法。

以英国为例。英国是世界上最早完成工业化、城镇化的国家,也是最早为失地农民建立社会保障制度的国家。以1601年的“济贫法”为标志,国家开始在贫困救济领域进行立法干预。这一时期国家的干预主要体现在用征税的办法,向圈地运动中流离失所的失地贫民实行救济。

从形成的社会背景上看,“济贫法”产生于从农业社会向城镇社会转型的关键时期。1601年前后是英国社会动荡,人口大量流动,失业、流浪和贫困现象激增的时期。随着工场手工业的发展以及后来工业革命的发生,圈地运动使许多农民被剥夺了世代赖以生存的土地保障,快速的城市发展和工厂建设又不断地蚕食着土地,将农民从乡村中抛向几乎没有保护机制的城市或工商业中心。虽然“济贫法”为失地贫民实行救济,在长达300年间,国家的立法干预基本局限在贫困救济领域。从18世纪到19世纪末期的100年间,国家干预的范围虽然逐渐扩大,但国家干预还没有涉及到现代社会保障关键的养老、医疗、失业、生育等个人生活风险领域,只是从提高国家效率的角度对童工、公共卫生、教育等方面进行了干预。而在个人生活风险领域发挥一定作用的主要是民间力量,如逐步发展为全国性组织的慈善组织、工人互助组织等。正是由于社会保障制度建设滞后于经济发展和社会转型,致使农民在城镇化、工业化后一度沦为一个完全没有社会保护和依托的阶级,结果是在城市形成了波澜

壮阔的工人运动，马克思主义得到广泛的传播，英国社会也陷入了长期的社会动荡。

直到 19 世纪末 20 世纪初，在工人运动、提高国家效率理论（经济增长需要健康的、有教育的劳动力，而贫困影响了国民素质）、经济大危机等因素的影响下，为实现社会稳定，促进经济增长，德国、英国等国家普遍开始重视解决工业化、城镇化进程中社会保障制建设明显滞后的问题。不仅所有的群体都纳入了社会保障体系，而且社会保障项目迅速增加。到第二次世界大战后，英国等国家甚至直接为公民提供“从摇篮到坟墓”的社会保障，人们在整个生命期间都可能从福利制度中受益。

从旧济贫法到新济贫法，最后到福利国家的制度变迁史，在某种程度上就是从解决失地农民就业和社会保障制度为起点的制度建设史，它反映了城镇化与社会保障制度之间存在依存度不断提高的趋势和规律，其反映出的经验和教训更值得认真总结和吸取。

（二）现行安置政策措施防范贫困风险的效用分析

在实践中，政府征收农村集体土地后，安置被征农民的政策措施主要有货币安置、招工安置、农业安置、划地安置、住房安置、社会保障安置等基本形式，目前大多是采取以货币安置为主，安置方式单一，社会保障等其它安置方式适用范围小、起步晚，安置总体处于低水平状态，被征地农民的基本生活、就业、创业、社会保障等问题缺乏解决的有效途径。

根据国际经验和中国的初步实践，在现行各种安置政策措施中，对失地农民采取积极的就业促进政策并建立相应的社会保障制度将有助于解决上述问题。因此，完善被征地农民安置政策措施，既应实现货币安置、招工安置、农业安置、划地安置、住房安置、社会保障安置等多种安置形式的有机结合，又应明确以就业促进和社会保障安置为重点的基本政策取向，以避免不同安置方式的局限性和其可能造成的不利影响，达到妥善安置被征地农民的政策目标。

现行安置政策措施各有利弊：

1、货币安置

货币安置是目前征地安置的主要方式，是将安置补助费（有时包括分部或全部的土地补偿费）一次性发放给被征地农民，让其自谋出路。近年来，在传统的就业安置方式不被农民和用地单位接受的情况下，各地大都选择货币安置的方式。在各地报国务院审批的建设用地项目中，有 90% 以上的被征地农民采用这种办法。据国土资源部 2002 年对 16 个省（市、区）2000 年至 2001 年安置的情况看，多数省（市、区）60—80% 的被征地农民的安置都是采用这个办法，天津、浙江、陕西、广东、河北等省（市）达到 90% 以上，石家庄、哈尔滨、合

肥、兰州、南宁等省会城市达到 100%。

货币安置的优点在于操作简单，农民心理上容易接受，适宜安置年轻人和已出外打工的农民，但不适宜 45 岁以上群体和劳动技能较低的农民；适宜于沿海经济发达地区，不适宜于中西部等经济不发达地区。在目前社会条件下，被征地农民自谋职业一般比较困难。在经济发达的地区，由于第二、三产业的繁荣，被征地农民还可以自谋出路，但对一些地方经济不发达，土地被征收后，农民不仅失去土地，且由于征地补偿费标准偏低，难以从根本上解决被征地农民的基本生活、就业、创业和社会保障问题。由于货币安置已经不足以解决被征地农民的基本生活和长远生计，生产生活没有出路的被征地农民，普遍为生存担忧，为子孙后代担忧。

2、招工安置

招工安置是目前对被征地农民采取的安置方式中较少的一种，是将被征地农民中的劳动力安排在用地单位就业，并将土地补偿费用中的安置补助费支付给用地单位。上海市被征地农民中的劳动力安置过程中，有少部分采取了由征地单位招工安置的办法。2000—2001 年两年间，约有 13.70%的被征地劳动力由用地单位招工就业。

招工安置特点是被征地农民能及时就业，有较稳定的收入。但随着社会主义市场经济体制的逐步建立和户籍制度、劳动用工制度的改革，原有的招工安置和农转非等办法，在实践中已失去原有作用和意义。而且，由于被征地农民文化素质偏低、没有其他劳动技能，在竞争日渐激烈的城镇劳动力市场中处于十分不利的局面，适应性较差的被征地农民即使暂时实现就业，也很容易下岗，面临重新失业和陷入贫困的风险。在一些乡镇、村办企业等小型企业采用招工安置政策，则存在明显的局限性。一方面是乡镇、村办企业的容量有限，不可能安排大量被征地农民就业，另一方面是乡镇、村办企业市场竞争能力差，容易倒闭，被征地农民失业和陷入贫困的风险比较大。

3、农业安置

农业安置是货币安置之外的重要安置途径之一，是通过在集体经济组织内部调整土地，使被征地农民重新获得土地的安置方法，相应地，土地补偿费和安置补助费都留于集体经济组织内部。国土资源部的调查显示，从总体上看，在经济欠发达和人均耕地相对较多的地区，调整土地安置的人数所占比例较高，如在广西、甘肃均达到 50%以上。进一步分析还可发现，在交通、能源、水利等基础设施用地征地及乡镇村建设用地征地中，调整土地安置比例高于其他类型征地。

由于只能通过土地的重新调整来实现，其实施既受人多地少的限制，又受政策的限制。

随着无限期延长土地承包期政策的实施，重新调整土地承包经营权的政策措施与《农村土地承包法》相抵触，政策法律空间有限，而且被征地农民和未被征地农民都可能因此而减少收入，影响政策实施的积极性。不过，在东北等土地资源比较丰富的地区，农业安置依然有一定的空间。

4、投资入股安置

一是除青苗、地上附着物补偿费发给农民个人外，可将土地补偿费、安置补助费等征地款以股份的形式，集中统一投资，发展壮大集体经济，为被征地农民提供就业和生活保障。二是可通过土地资源的资产化、股份化，以征地后土地使用权的合作方式，参与利润分配，实现土地权益。但无论以什么方式投资入股，无论企业规模大小，行业优劣，其市场风险、经营风险都难以避免。实践中，许多地区将大部分征地款用于盖房子，买机器，投资办企业。但由于经营能力不足和市场竞争的残酷，企业严重亏损；如果企业倒闭，村集体不仅没有积累，甚至负债累累，根本无法解决村民的生活困难。

5、住房安置

将集体土地征为国有，以现代化城市小区为标准，在城乡结合部为农民建多层住宅，既可解决被征地农民的安居问题，又能靠出租多余房子，增加收入，加快被征地农民向市民过渡，是尽快解决被征地农民安置问题的有效途径之一。但这种安置方式在存在着农民出租房屋的合法性风险。

6、留地安置

留地安置，就是在给予被征地农民一定的现金补偿的基础上，按照城市规划确定的土地用途，在被征收土地中留出一定比例的土地或非农建设用地指标，给被征地集体经济组织从事土地开发和经营，安置被征地农民。划地安置最早出现在深圳经济特区，二十世纪九十年代初，深圳市在解决特区土地国有化时，率先采用了征地后划地安置被征地农民的生产和生活的方式，收到了较好的效果。目前，留地的范围主要在城市郊区和经济较发达的地区，这些地方土地资产日益显化，地价较高。留地的比例一般为被征用土地面积的 5 - 10%，最高可达 15%。地方政府对安置留地实行的优惠政策主要包括：允许发展二、三产业，出让金大比例返还，有关税费减免等。留地安置既可通过发展二、三产业解决部分被征地农民的就业，还可通过壮大集体经济，为被征地农民提供多方面的保障，真正造福百姓。

7、社会保险安置

社会保险安置是近几年在一些经济比较发达的省和城市兴起的一种安置方式，是将征地补偿费用中的安置补助费和部分或全部的土地补偿费用于为被征地农民购买养老、失业、医

疗等社会保险。

浙江省、江苏省等省政府都在去年出台了政策，建立被征地农民的基本生活保障制度。上海、四川成都、浙江嘉兴等城市先后对被征农民采用保险安置方式。浙江省嘉兴市从 90 年代开始，对被征地农民实行户口农转非后，通过办理养老保险、保养、给自谋职业者发放自谋职业费和《征地人员手册》（即享受城镇失业人员同等政策）等方式，将被征地农民纳入了城镇居民社会保障体系之中，使失去土地的农民通过上述安置途径获得了基本的生活保障。

实践证明，社会保险安置对加快工业化、城镇化和现代化进程、创造良好投资环境、扩大社会保险覆盖面、消除城市贫困、维护和促进社会稳定等方面都发挥了积极作用，最具有战略意义的是建立了被征地农民分享工业化、城镇化和现代化成果的内在机制。但这种安置方式需要处理好解决失地农民的近期生活与长远保障的关系，同时要求地方政府具有较强的经济实力。需要探讨的是，对被征地农民究竟应该保障到什么水平，实际能够保障到什么水平，才能建立一个可持续发展的制度等深层次问题则需要进行更深入系统的研究。

在实践探索中大致有如下四种思路：

（1）将被征地农民纳入城镇职工基本养老保险制度体系。

这一思路的最大特点是创新了缴费方式，降低了缴费标准，开辟了新的保障资金来源，符合接轨城镇社保体系的大方向，有利于被征地农民享受与城镇居民对等的社会保险待遇，有利于增加城镇职工社会保险基金收入，减轻当前支付压力。但从实际情况看，不仅会加重基金的长期支付压力，而且在相当长时期内被征地农民的经济承受能力难以达到城镇居民的水平。根据国家农村社会保险研究中心对嘉兴被征地农民养老保险的有关测算，按目前嘉兴的发展状况和模式，2013 年，在 398 元的给付标准下，政府要投入 2 亿多元的资金用于他们的养老保险。而随着城镇平均工资水平提高，经济发展等原因，未来的给付水平必定还要在 398 元的基础上会有所上升，政府投入的资金将是天文数字。

（2）将被征地农民纳入农村社会养老保险制度体系

实践中形成了完善农村社会养老保险制度的两种方式：一是青岛城阳区按照统筹和个人账户相结合的低标准“仿城”模式来完善农村社会养老保险制度。该模式提高了被征地农民的保障水平，能保障被征地农民的基本生活，基本符合城阳区被征地农民的实际，对建立大城市郊区被征地农民的社会养老保险制度具有借鉴意义。但我国地区差异极大，无论是在缴费阶段，还是在给付阶段，即使标准已经降低，对其它多数地方和被征地农民来讲，都很难负担得起。

二是北京市大兴区创建了个人账户与储备调剂金相结合的制度模式。大兴区将被征地农民纳入了完善后的农村社会保险模式，其模式在以下三方面弥合了原制度的缺陷：一是加大了政府补贴、扶持和引导力度，完善了政府补贴、集体补助、个人缴费相结合的缴费激励机制。二是通过将农村社会养老保险最低缴费标准确定为原则上不低于本区当年农村最低保障标准的120%，确定了缴费的自动增长机制。三是建立农村社会养老保险待遇调整机制，区政府每年拨付专项资金作为农村社会养老保险待遇调整的储备调剂金，确保参保人员年老后生活水平始终高于农村最低生活保障水平。

（3）创建被征地农民基本生活保障制度

浙江等省通过建立被征地农民基本生活保障制度，在解决被征地农民基本生活、就业和社会保障方面取得了阶段性的成效。但在实际工作中还存在不少的困难和问题。

（4）建立独立制度，将被征地农民纳入小城镇社会保险制度体系

2003年10月，上海市政府颁发了《上海市小城镇社会保险暂行办法》，将小城镇保险作为上海市社会保险制度的目标模式。

“镇保”是保障水平处于城市社保与农村社保之间的一个中间层次的社会保险制度，其特点主要有：一是低门槛。镇保的缴费基数确定为社会平均工资的60%，将基本保险部分的费率降为24%，大大降低了参加社会保险的门槛，有利于减轻政府负担。二是有弹性。镇保的补充部分由政府指导鼓励，单位和个人自主确定参加，缴费不设上下限。三是具有综合性。镇保目前已包括了养老、医疗、失业和生育四个险种，下一步，工伤保险有关规定出台后也将一并纳入其中。

8、小结

总之，在经济竞争越来越激烈、市场风险越来越大的情况下，要将货币安置、招工安置、农业安置、入股安置、划地安置、住房安置、社会保险安置有机结合起来，还必须统筹考虑被征地农民的培训就业和社会保障问题，通过建立适合被征地农民特点的培训就业和社会保障制度，为被征地农民向市民的转变提供制度保证。

（三）中国政府防范被征地农民贫困风险的新探索

目前，中国各级政府对妥善安置被征地农民问题非常重视，各地在安置被征地农民方面做了大量工作，特别是在被征地农民培训就业和社会保障方面进行了新的探索和尝试。

《关于做好被征地农民培训就业和社会保障工作的指导意见》已经上报国务院，全国性的指导性意见即将出台，被征地农民培训就业和社会保障工作必将出现新的局面。

1、浙江省政策探索

浙江省政府 2002 年发布文件要求,从 2003 年起在全国率先建立了被征地农民基本生活保障制度。2003 年省劳动保障厅会同省国土资源厅、省财政厅、省民政厅、省农业厅等部门联合发出了《关于建立被征地农民基本生活保障制度的指导意见》,要求各地加快建立这项制度。《指导意见》涉及被征地农民的养老、就业、医疗、低保和培训等。与此同时,省政府还就如何促进被征地农民就业、加快推进被征地农民身份转换、加快推进撤村建居和“城中村”改造等问题作出了明确规定。目前,全省所有市、县都出台了建立被征地农民社会保障的政策文件,150 万名被征地农民纳入社会保障范围,其中 126 万名被征地农民参加基本生活保障,56 万名符合条件的参保人员已按月领取基本生活保障金或养老金。2005 年 4 月 21 日,省政府办公厅下发了《关于深化完善被征地农民社会保障工作的通知》,对全面深入推进被征地农民社会保障制度的实施工作提出了总体要求,特别是对进一步深化完善相关政策作出了具体明确规定。被征地农民社会保障制度的建立,有效保障了被征地农民的合法权益,推动了征地工作的有序进行。

(2) 山东、安徽、河北等省政策探索

2003 年山东省政府出台了《山东省人民政府关于建立失地农民基本生活保障制度的意见》,省劳动和社会保障厅下发了《关于印发〈失地农民基本养老保障操作办法〉的通知》。

2005 年安徽出台了《关于做好被征地农民培训就业和社会保障工作的意见》。

北京、上海、天津、河北、成都、西安等城市也出台了相应的办法。

四、完善被征地农民安置政策措施,防范贫困风险的政策建议

(一) 制定适合被征地农民特点的就业促进政策,扶持逐步致富

比照下岗失业人员的就业政策,拓宽就业门路,多形式、多渠道安置被征地农民,制定适合被征地农民特点的促进就业政策体系。该政策体系主要针对防范广大中青年被征地农民。具体来讲从,可从以下七个方面入手:

首先,要根据就业市场和城镇社区居民的现实需求,大力开发社区就业岗位,把解决被征地农民再就业问题同加强城市的绿化、环保、卫生、交通、便民服务等项事业结合起来,既使被征地农民实现再就业,又使城市发展受益、居民生活质量得到提高;要积极鼓励多种形式再就业。要加强平等就业观念的宣传和教育,鼓励失地农民通过非全日制、非固定单位、

临时性、季节性、弹性工作等多种形式实现再就业。

其次，要支持一时找不到就业门路的被征地农民，发挥其农业生产技能，承包经营农业园区、基地等，继续从事种养业。

第三，政府应将征地农民纳入小额担保贷款的政策范围，为其再就业提供政策优惠。被征地农民经商办厂、自主就业和自我组织起来就业，工商、城建、税务、金融、卫生、消防等部门要为其提供方便，提供小额贷款及税费优惠照顾，以促进他们生活水平的逐年提高。许多地方已经开始实施小额担保贷款等政策，要尽快将失地农民作为小额担保贷款等优惠政策的实施对象，提高他们自主创业、自谋职业的积极性 and 成功率。

第四，建立再就业资金的财政性保障机制。再就业资金作为公共财政的重要组成部分，各级财政都要调整财政支出结构，增加再就业资金投入，逐步形成再就业资金的制度性保障。

第五，强化再就业技能培训，大力拓展创业培训。要不断创新培训模式和工作机制，围绕劳动力市场的用人需求和结构变化，开展多层次、多形式的技能培训，增强再就业培训的针对性、实用性和有效性。要广泛动员社会各方面力量参与再就业培训，并充分调动他们的积极性；要大力开展创业培训，对有条件的被征地农民进行创办小企业基础知识和必备能力的培训，培养和造就一批小企业创办者和自谋职业者，并带动更多的被征地农民实现再就业，形成培训、创业与就业三者良性互动的效应。要增强创业培训的针对性，将创业培训与开业指导、小额贷款、税费减免和后续扶持相结合，为帮助被征地农民成功创业提供“一条龙”服务。有条件的地区还可以建立创业“孵化器”，帮助解决经营场地等问题。

第六，进一步搞好再就业服务，优化就业环境。劳动保障部门要对被征地农民实行免费的职业介绍和职业指导服务，不断拓展就业服务功能，强化劳动保障事务代理工作。公共职业介绍机构要做到“一站式”服务，要让被征地农民进入一个职业介绍机构，就能够得到信息咨询、求职登记、职业指导、培训鉴定、档案托管、社会保险接续等服务，切实方便被征地农民。要加强劳动力市场建设和管理。形成布局合理、功能齐全、多层次、全方位、规范的就业服务网络，为劳动者提供各类及时有效的就业信息。规范职业中介行为，劳动保障、公安、工商等部门，要加大执法检查力度，坚决打击、查处非法劳务市场，充分发挥市场在再就业工作的桥梁作用，同时切实保护被征地农民在求职过程中的合法权益。要加强四级劳动保障工作体系建设，规定的机构、人员、经费、场地、制度、工作等六个“到位”必须尽快到位。

建立健全再就业援助机制，帮助困难被征地农民再就业。援助的重点是 4050 人员（40 岁以上妇女和 50 岁以上男人，下同）和双失业家庭，争取双失业家庭至少要有一人再就业。

为此,要做好困难对象的调查摸底。进一步摸清 4050 人员和双失业人员的数量和基本情况,建立跟踪服务制度,实行一人一卡管理,做到“五清”,即家庭情况清、就业愿望清、技能水平清、收入情况清、就业去向清,并按照就业意愿、年龄、技能水平等情况分门别类建好台账,增强促进再就业的针对性和实效性;要搞好“一条龙”服务。为困难对象提供政策咨询、职业指导、职业介绍、职业技能培训及劳动保障事务代理等“一条龙”服务;要拓展公益性岗位。根据困难对象的特点及需求拓展岗位,政府购买的公益性岗位,要优先安排 4050 人员和双失业人员;要拓展长期稳定的再就业援助基地,落实相关优惠政策。

第七,制定和实施以项目为龙头的被征地农民国家培训计划,整合培训资源,创新培训方式,提高培训质量。针对不同被征地农民对培训的需求,设立面向被征地农民农户的电视(远程)培训国家项目、实施转移培训阳光工程、技术工人培训国家项目、被征地农民岗位培训项目,同时完善有关支持政策。如开发培训教材、制定培训补贴政策,提高职业培训和就业服务资金投入。

(二) 建立健全被征地农民社会保障制度

全面建立健全被征地农民的社会保障制度,根除“养儿防老”、完全依赖土地生存养老的传统思想。

首先,为被征地农民提供养老保障。综合考虑我国国情、社会保障制度建设所处的阶段和被征地农民的实际,应该建设有中国特色的以个人账户为主、保障水平适度、缴费方式灵活、可随人转移、适应性和可推广性强的弹性养老保障制度。

目前,弹性养老保障制度已经不仅只是一种理论设想,而是已经走向实践。北京市大兴区农村社会养老保险制度创新是按照弹性养老保障制度设想进行探索和实践的。2004 年 12 月在山东省烟台市召开的全国农村社会养老保险工作座谈会上对探索建立适合被征地农民特点的弹性养老保障制度进行了部署。

2005 年 4 月山西省又按照上述设想,出台了《关于做好乡镇企业职工社会保险工作的通知》,将全省 375 万乡镇企业职工纳入弹性养老保障制度的覆盖范围,而该省经过近 20 年的努力,参加城镇职工基本养老保险的职工只有 274 万。因此,山西省的上述实践可能很快将从根本上改变社会保障制度的现行格局,弹性社会养老保险制度在山西省可能很快变成在社会保险中占主导地位的制度模式。山西省目前的实践可能成为将来全国的缩影。

其次,提供最基本的医疗保险,坚持“低水平、广覆盖、多层次”的原则,根据各地经济发展水平推行不同的医疗健康保险模式,对贫困地区采取保小病不保大病,对非贫困地区

采取保大病不保小病，以基本满足被征地农民对医疗保险的需求。

第三，设立被征地农民社会保障制度建设基金。该基金通过如下渠道筹集：一是政府一定比例的财政拨款。它体现国家或政府对被征地农民社会保障制度建设所承担的公共财政责任。这方面的投入包括被征地农民社会保障机构的管理及运行所需经费拨款、对被征地农民参加养老、医疗等保险项目的专项补贴拨款、承担被征地农民减少缴费或提高待遇标准所需的支出；二是从政府土地出让金净收益中提取一定比例的资金；三是从全国社会保障基金投资收益，社会各界捐献、国有资产变现收入等渠道筹集资金。被征地农民社会保障基金，政府出资部分必须率先到位；对难以当年支付到位的部分，可以考虑分若干年均衡支付，但必须列出财政每年定量注入的计划，确保资金不留缺口。

第四，改革征地制度，提高征地补偿标准，为解决被征地农民社会保障预留必要的政策空间。一是修改《土地管理法》中与市场经济要求和保障农民权益不适应的条款，切实改变现行征地制度对农民的补偿标准严重偏低，违反市场经济和城镇化基本规律的现状。二是根据被征土地的原有收益、未来用途、区位、质量、供求关系等综合因素，结合当地城镇居民社会保障水平和被征地农民未来生存发展的实际需要，制定评估办法，合理确定征地补偿标准，为解决被征地农民基本生活、就业和社会保障问题留下必要的政策空间，为解决这些问题做出必要的制度安排。三是按照安置农民的实际社会成本，将妥善解决被征地农民基本生活、就业培训和社会保障作为制定征地补偿标准的重要依据，制定补偿安置最低标准应遵循的基本原则，合理提高补偿标准，改进补偿费的分配方法，完善补偿机制，杜绝压低征地费用的现象。

（三）明确政府在安置被征地农民中的主要责任

要明确规定，政府有责任妥善解决因国家征地失去土地的农民的基本生活、培训就业和社会保障问题，并形成政府、集体和个人之间的责任分担机制。

要改进征地安置补助费和土地补偿费的测算办法，补助或补偿水平应按妥善解决被征地农民基本生活、就业培训和社会保障的实际社会需要进行确定，具体应包括：保障水平不得低于当地居民最低生活保障标准、不得少于2年的失业保险金和必要的培训就业费、建立大病医疗保险的必要资金。

将安置补助费和土地补偿费的概念统一改为“补偿安置费”，并细分为基本生活补偿安置费、培训就业补偿安置费和社会保障补偿安置费。

要明确将被征地农民纳入当地社会保障体系，对一时安排不了工作的，要为被征地农

民办理失业保险，对享受二年失业保险待遇后依然缺乏就业能力、生活困难的，要让他们享受当地的最低生活保障待遇。

（四）按照被征地农民利益优先优惠原则完善财税政策

制定被征地农民养老保险缴费的税收减免政策、补贴政策，制定免除养老保险基金的利息税，以及其他的财税支持方案。

完善现行征地税费制度。对征地环节中发生的税费进行适当的调整和归并，主要包括耕地占用税、耕地开垦费、新增建设用地土地有偿使用费、新菜地开发建设基金、征地管理费、森林植被恢复费、水利建设基金、教育附加费等。在不加大用地单位取得土地成本的同时，适当提高应付给农民的补偿费用，理顺政府、用地单位、农民集体和个人之间的土地收益分配关系，维护农民的利益。

设立不动产税、增收土地增值税。

改革现行建设项目投资概算制度，提高征地费用在建设项目投资的比例。

（五）改善妇女的土地权益

从政策角度出发，探讨人口迁移流动过程中的土地使用权转换途径，以解决婚姻关系变动与土地的不可移动性的矛盾；探讨土地稳定与调整的最佳组合，以解决土地承包权长期稳定与基于公平的土地调整的矛盾。

建议各级政府从促进农业发展、保持农村稳定、维护农民利益的高度，重视农村妇女土地承包权益问题，全面宣传贯彻《农村土地承包法》，对违反男女平等原则、侵犯妇女土地承包权益的乡规民约开展集中清理和纠正，教育广大农民依法维护妇女土地权益。建议地方政府在土地征用、实行股份制或股份合作制以及城镇化改造过程中，前瞻性地出台相关政策保障男女平等原则的落实，指导规范集体经济组织的行为，依法监督村居委会对集体财产、土地安置费、土地补偿费的合法使用。

从法律角度出发，建议农业行政部门建立健全土地承包仲裁机构，完善仲裁程序，妥善解决农村妇女与村委会之间的土地权益纠纷。同时，就农村妇女土地承包权益落实问题开展全国性的督查，在二轮承包无法解决承包地的情况下，对未能享受土地承包权益的人口，应在经济补偿、相关政策、税费等方面进行利益调整。建议最高人民法院尽快出台司法解释，确定村民权益受到村委会侵犯可采用的法律救济措施，对一些明显侵犯出嫁女和离婚妇女权益的典型案件，指导地方法院依法受理，切实保护妇女的合法权益。

最后,各级妇联应当开展有关法律和男女平等基本国策的宣传培训活动,宣传基层组织和群众树立维护妇女儿童合法权益的意识,提高农村妇女自我维权的能力;加强调查研究,充分发挥各类协调机制的合作优势,对于严重侵犯农村妇女土地承包权益的重大、典型案件,配合地方政府和有关部门,共同耐心细致的做好群众工作,区分情况,推动问题的解决。

参考文献

[1] 王丽娜等:农民工养老保险模式选择与制度创新.人口安全与社会发展——多学科的视野全国学术研讨会.中国人口学会与中国人民大学人口与社会学院主办.2005年3月30-31日。(注:该项目受到国家劳动和社会保障部农保司、厦门大学国家农村社会保险研究中心米红教授的大力支持,并荣获福建省第七届“挑战杯”学生课外学术科技作品大赛唯一的文科类一等奖)

[2] 王丽娜等:农民工社会养老保险:政策评估与制度创新[J].人口研究,2005年第3期

[3] 吴晓欢、米红:我国沿海地区农民工社会养老保险的基本状况研究--基于调查问卷的研究.中国农村经济.2004年第4期。

[4] 米红、周仲高.理论创新与方法抉择--我国农村社会保障研究的反思与前瞻[J].福建行政学院/福建经济管理干部学院院报,2004年第4期

[5] 丁煜、王丽娜等.进城务工人员参加社会养老保险探讨--基于安徽四县的调查报告[J].福建行政学院/福建经济管理干部学院院报,2004年第4期

[6] 米红等:基于流出地的我国农民工社会保险的地区差异分析研究.劳动和社会保障部农保司.农民工和被征地农民社会保障综合调研报告集[C],2004年11月。

[7] 米红等:基于流出地的我国农民工社会保险地区差异研究.劳动和社会保障部农保司.农民工和被征地农民社会保障综合调研报告集[C],2004年11月。