

【建言】

完善村级组织建设 保障失地农民权益

胡荣



张旭阳 摄

中国目前正处在急速的城市化过程中，随着城市规模的不断扩展，因工业发展和城市扩展而失地的农民也越来越多。大量失地农民找不到工作，基本生活得不到保障。为什么农民被征了地，而生活却得不到保障呢？主要原因是政

府和用地单位支付给农民的赔偿费（包括补偿费、安置费）极低。政府以极低的价格从农民手中征地，但转手之后却以几倍甚至数十倍的差价卖给开发商。征地所获得的级差地租相当一部分落入开发商的腰包，另一部分被地方政府拿

讲，它是一项人权制度。作为一项与工业化、市场化、现代化相伴而生的社会制度，它具有扶助弱者，稳定社会、促进发展的基本作用。在城市化过程中，惟有不断提高农民的社会保障水平，才能逐步弱化以至取代土地的障碍功能，解除农民的后顾之忧，为农民离开土地创造条件。可见，其作用是十分特殊的。然而，由于历史、社会、经济等方面的原因，我国农村的社会保障却十分落后。一方面是社会保障社会化程度低。据统计，目前我国仍有80%的农民未能被纳入社会保障系统。另一方面是社会保障水平低。早在1990年，在国家社会保障支出上，城市居民人均413元，而农村居民只有14元，二者相差近30倍。曾经发挥过重要作用的农村合作医疗制度，也因众所周知的原因

而受到削弱。尽管近几年政府一直在努力，但农村合作医疗人口覆盖率仍低于10%。

建立和完善失地农民的社会保障要求政府应从农民切身利益出发，尊重农民的社会保障权利，设计并建立一套有效的农村社会保障体系。在扩大农村社会保障覆盖面，提高农村社会保障水平的同时逐步实现与城市的并轨。使农民享有与城市居民同样的社会保障，共享城市化所带来的利益。

最后应建立城乡统一的劳动就业制度。在提高了征地补偿费，完善了社会保障体系之后，积极引导失地农民寻找新的就业岗位，就成为失地农民改变生产和生活方式，真正成为城市居民，并走向富裕的关键。从一定意义上讲，这是确保农民“市民化”的关键。与此同

时，应努力提高失地农民的就业能力。如果说，城乡有别的就业制度是目前制约失地农民充分就业的制度性因素，那么，失地农民自身素质差，就业能力弱，则是一个来自于农民自身的必须克服的内在性因素了。据劳动部统计，目前农村劳动力中，小学及以下文化程度占38.2%，初中文化程度占49.3%，高中及中专文化程度占11.9%，大专及以上学历文化程度占0.6%，受过专业技能培训的仅占9.1%。因此，迫切需要我们采取各种行之有效的措施，努力提高农民的素质，增强他们在激烈竞争的劳动力市场中就业谋职的能力。

（作者系省委党校管理教研部副主任）

责任编辑/孙红英

走，而按规定给予农民的赔偿只是很少的一部分。不仅如此，那部分很低的补偿款由于各种原因往往也不能如数发放到农民手里，有的被乡镇政府挪作他用，有的被村委会截流等等。

其实，这个问题是长期以来对农民利益漠视的结果。在相当长的一段时间里，国家通过工业产品价格剪刀差等方式让农民做出巨大的牺牲，以优先发展工业。城乡二元分隔的体制也使得国家只重视城市的发展，忽视了农民的利益，而现有的征地制度实际上是城乡二元结构的延续。因此，解决问题的方法之一是改变目前的征地方法。目前不管是公益性用地还是经营开发用地，都是先由政府向农民征地，把农民手中集体所有的土地变为国家所有，而后再用于建设或卖给开发商。在这个过程中，农民完全是被动的，他们不知道征地的过程，没有为自己利益说话的权利。因此，有必要改革现有土地征用制度，即把农业用地转为其他用地的途径分为两种：一类是用于国家重点工程建设和公益事业的用地。这部分用地可以通过政府来征用，但应该严格界定，征地过程要透明、公开，并相应提高给予失地农民的补偿。征地补偿费要在确认农民集体土地财产权利的基础上，按照市场经济规律确定。征地补偿除了要考虑土地被征用前的价值之外，还应考虑土地的区位、土地市场供求状况、当地经济发展状况及政府的宏观政策等因素。另一类是用于商业开发的。这部分用地不能由政府向农民征用（政府在这里只起一个牵线搭桥的作用），而应由开发商直接向农民购买或租用，土地价格由市场决定。农民这一方可以由自己的组织与开发

商根据市场供求情况进行协商定价，从而保证自己能够分享到由于地价升值而带来的收益。把土地增值的那部分利益还给农民，这就可以在很大程度上减少地方政府和开发商等借征地获取的利益，从而有效遏止圈地、占地之风。

而农民要在与开发商征地的过程中讨价还价，就必须建立健全能够代表自身利益的组织，由自己的组织与开发商进行对话。因此，加强村民自治，提升农民的组织能力非常重要。自上个世纪80年代以来，我国广大农村实行村民自治取得了一定的成效。但由于种种的原因，许多地方在实施村民自治的过程中存在不少问题。如在一些地方，由于乡镇的操纵和干预，村委会并不是真正由村民选举产生，因此不能站在村民的立场上维护村民的利益。即使那些由真正由村民通过公正民主方式选举产生的村委会，由于缺乏监督机制，村干部也不一定都能代表村民的利益。因此，在与开发商谈判的过程中，一定要让更多的村民参与进来，不能由少数人说了算。应该充分发挥村民代表会议的作用，像土地转让这样事关全体村民利益的重大事情，一定要让全体村民参与，由村民代表会议形成决议。同时，事情的整个过程要做到透明公开，这样才能切实保护大多数农民的利益。

村级组织的建设和相关规章制度的完善有利于提升村民的组织能力，不仅可以在征地或土地转让过程中切实维护农民的利益，而且也有利于对村集体财产的管理和监督。在一些地方，给予农民的征地补偿款按一定的比例留在村里发展集体经济。按理说，这笔钱用得对，对于壮大集

体经济、解决失地农民的后顾之忧是大有好处的。但是，在实际操作中，一些村干部并没有用好这笔钱，不是乱上项目就是肆意挥霍，使村民的保命钱打了“水漂”。说到底，究竟村集体应该留多少钱以及这些钱如何投资，不能由少数村干部说了算，更不能由上级政府来定。要尊重村民的意见，充分发挥村民代表会议的作用，由村民代表会议讨论通过征地或转让土地的补偿款的去留以及重大的投资决策，从而让村民充分参与对村财的管理与监督。

当然，建立健全社会保障制度，将失地农民纳入现有的社会保障体系内，在完善原有的社会养老保险的基础上，进一步将医疗保险的范围扩大到失地农民。这也是解决失地农民出路的另一个重要办法。在这方面，政府应该承担起主要责任，如可以用征地补偿款的一部分为失地农民建立养老保险等。

总之，失地农民的问题反映的是我们制度深层次的问题，要真正解决这些问题，还有待于在制度层面进行更多的改革。

（作者系厦门大学社会学系主任、教授，厦门市政协委员）

责任编辑/孙红英



张旭阳 摄