

新型城镇化进程中的失地农民 保障问题研究

马庆斌

中国国际经济交流中心

副研究员 博士

讨论思路

- 一、主线：失地农民的社会保障问题，不仅仅是社会公平的问题，更是中国未来经济社会健康发展的重要基础。失地农民的保障问题的核心是就业问题，也就是积极保障的问题，而不是一个简单的福利问题。
- 二、城镇化模式的选择，以及城镇建设的方式选择将在一定程度上影响就业的。
- 三、经济平稳较快发展是解决一切问题的关键

主要内容

- 一、失地农民保障问题提出与破解探讨
- 二、推进更加吸纳就业的城镇化

第一部分 失地农民保障问题的提出与破解思路探讨

- （一）问题的提出
- 1、失地农民问题的产生
- 失地农民可简要表述为一个国家在经济建设和社会发展过程中，因城市化和工业化用地而产生的失去土地的农民。2005年的时候已经为5000万左右，截至到2020年，中国的失地农民数量1亿。
- 主动性和被动性

一、失地农民保障问题的提出

- （二）失地农民的基本特征
- 1、收入来源单一、支出增加、坐吃山空现象严重；
征地前后比较，平均下降幅度**18.84%**，高的达**42.3%**。
- 2、文化素质较低，就业无岗、创业无门现象突出；
征地前失地农民中务农**51.8%**，个体经营占**8.7%**，外出务工占**39.5%**。征地后由于失去土地，务农降至**7.9%**，务工**36.8%**，经商**5.3%**，还有**26.3%**劳动力在家待业。
- 3、社会保障体系缺乏。一次性补偿：养老、医疗、就业培训等
- “务农无地、就业务岗、低保无份、创业无钱”的“四无农民”

•

一、失地农民保障问题的提出

• （三）形成原因

- **1、农村土地产权。** 中国农村土地归集体所有，但法律中对于“集体”的界定却比较含糊，如《宪法》笼统界定为集体所有；《民法通则》中界定为乡（镇）、村两级；而《农业法》、《土地管理法》界定为乡（镇）、村或村内农业集体经济组织。
- 农村县、乡（镇）、村的基层政权组织成了事实上的土地产权所有者，对土地享有广泛的自由裁量权，控制、处置。城市化过程中的土地收益几乎被各利益部门掠去，农民所获补偿甚微。有资料显示，地方政府大约在土地用途转变增值的权益分配中得60%至70%，村集体的25%-30%，农民自身只得5%-10%。
- **案例：** 2010年，中部某省某县某镇某村农民的19.3亩地被收购后，开发商获得收益850万，政府获得收益620万，而农民只获得47万，“开发商、政府收益分别是农民收益的18倍和13倍”。
- 城乡土地二元分割制度还导致土地产权市场的扭曲，农民被剥夺以土地要素进入市场交易的权利，土地流转收到限制，造成农村土地资源的浪费和低效配置

一、失地农民的保障问题

- (三) 形成原因
- **2、土地征用制度：**我国土地征用权的法律规定主要来自于《宪法》、《土地管理法》和《城市房地产管理法》，但是现行法律对于土地征用权的规定并不一致，导致土地征用权的滥用。我国的《宪法》和《土地管理法》规定：因“公共利益”需要可以进行征地，但未对“公共利益”的范畴做出明确的界定，使得“土地征用”的概念失去了法律意义。各级政府和土地管理部门还存在对土地征用审查不清、无权或越权批地，缺乏公开性和后续跟踪检查等问题，容易滋生“寻租”行为。
- 应弱化地方政府的征地垄断权，提高农民的交易地位

一、失地农民的保障问题

- 3、补偿标准测算方法：
- 按照现有价值补偿，但是按照市场价格交易。根据马克思的地租理论，级差地租可分为级差地租I和级差地租II，前者形成的原因之一是土地位置的差异，后者产生的原因是因为在同一块土地上连续投资的劳动生产率差异造成，按照马克思的地租分配理论，级差地租I应该归土地所有者所有，级差地租II应该由土地所有者和征地者共同所有。
- 有人估算，“改革后20多年中，通过征地从农民那里集中的资金超过2万亿元。25年的工业化、城市化，国家和城市工商业从农村集体土地低价格中转移和积累了9万多亿资产。”

一、失地农民保障问题的提出

- 3、补偿标准测算方法：
- “十八大”报告中明确提出，“改革征地制度，提高农民在土地增值收益中的分配比例。”这是征地制度改革的内容首次写进党代会报告。2012年，国务院常务会议通过了《土地管理法（修正案）》将财产性补偿和安置补偿分离。财产性补偿将以货币化的方式支付，即现金补偿；安置补偿则通过就业安置、生活保障性安置、纳入城市社会保障体系等方式实现，改变了此前一次性发放征地补偿款的征地补偿结构。 40%
- 深圳的集体土地入市试点： 50%。

一、失地农民保障问题的提出

- 3 补偿标准测算方法：
- 中农办主任陈锡文：“过多的补偿”并不会给农民带来太长久的利益。“农民永远失去了土地，再也当不了农民，所以拿这块地以前的产出来算这个账，并不能保证农民未来的利益，这是一个机制的转变。”
- 国土资源部佟绍伟 “补偿价格过高也会让大量农民卖地，结果会导致大量农民失去土地，一下子涌入城市，既无职业，也无居所，从而引起社会矛盾激化。虽然节省了一点点农业生产成本，却付出了惨痛的经济成本和社会成本。”

一、失地农民保障问题的提出

- （四）失地农民自身：文化素质相对较低，缺乏必要的谋生手段。
- 我国的农民工人均受教育为9.6年,经测算,一般来说劳动密的为9.1年,资本密集可以为9.6年,而技术密集型则为13.3年.我国每10年,人均受教育提高1.3年.未来我们的产业人口不应再是数以亿计的流动民工支撑如此庞大的现代工业。

二、失地农民保障问题的破解

- **（一）失地农民的补偿安置体系。** 由单一的货币安置，向综合性安置迈进。
- 农业安置模式、就业安置模式、货币安置模式、土地换保障型、土地入股型安置、留地与就业相结合安置、集中开发式安置七种模式。
- 改变现实中的“一脚踢”的，更多的是开发性安置、留地安置、“有发展的安置”等。
- **国外经验：** 当今世界上绝大多数国家和地区都建立了土地征用制度，只是在称呼和表现上各异。美国：最高土地权”；英国：强制收买”；法国、德国及中国台湾地区：“土地征收”；中国香港地区：官地收回。在
- 征用补偿通常由两部分组成：**土地征用费和土地赔偿额**。其中土地征用费相当于土地价值，一般按照征用时的市场价格给足补偿；土地赔偿额是对土地权利人因征用而造成的经济及其他损失的补偿。在很多国家，法律给予被征地者的**补偿往往要超过土地的市场价值**，这既有利于保证被征地者原有的生活水准不至于降低，也有利于土地资源的优化配置。

二、失地农民保障问题的破解

- （二）把失地农民的社会保障作为一项重要任务
- 失地农民的社会保障体系应包括最低生活保障、养老保险、医疗保险、教育培训机会和为失地农民提供法律援助等五部分内容。
- 可以考虑设立**失地农民保障基金**。依国际经验，多数国家社会保障基金一般交由**私营机构**而非政府机构经营管理，且由多家经营而非独家垄断。世界银行的一份研究报告显示：在全世界范围内除美国、马来西亚、新加坡等少数国家外，在大部分国家，由私营机构经营的社会保障基金收益率普遍高于由政府部门经营的收益率。之所以如此，主要因为：第一，政府部门自身的运行效率往往不高，甚至会出现腐败问题；第二，政府部门管理的基金通常不能投资于股权、不动产或国外资产，而是被迫购买政府债券或以很低的名义利率向亏损的国有企业贷款，从而使风险过分集中。

二、失地农民保障问题的破解

- （三）失地农民市民化
- 10%的举家务工。新生代农民工
- A 户籍改革在中小城市全面放开，一线城市的有序推进
- B 城乡一体的土地管理改革，农民进城的财产门槛。

二、失地农民保障问题的破解

- （四）把提高失地农民就业能力作为保障的核心
- 案例：长沙市开展群众性创业的经验调研
- **A 敢于解放思想** 一是明确群众性创业的战略性和基础性地位。二是落实群众性创业“非禁即入”。
- **B 政府要有所为有所不为** 一是要组织保障。
- 二是要政策科学。三是要服务平台。四是要强化引导。五是要多维联动。
- **C 大力扶持民营经济** 一是创业门槛最低化。二是分类引导群众创业。
- 三是加快中小企业创业基地建设。
- **D 大力发展草根金融**：一是推行知识产权质押贷款试点、二是实行小额担保贷款利率浮动政策。三是财政反担保引导社会资金扶持中小企业。

第二部分 推进更加吸纳就业的 城镇化

- 无疑，中国的城镇化未来之路怎么走，不仅是我国未来10-20年经济社会发展的历史性事件，也是影响世界未来经济社会格局的重要事件之一。在中国刚刚迈过50%这个门槛的时候，我们的城镇化列车已经进入了世界发达国家所验证的城镇化“S”曲线的峰速阶段，我们的城镇化之路现在哪里，要到哪里去，怎么去？这些问题我们需要冷静下追问并思考。
- 为什么要推进城镇化：经济发展方式转变的需要。发达国家的制造业回归。

一、城镇化的国际经验告诉我们什么？

- 无论是城市化还是城镇化，都是同一个命题，就是让人们从农业中脱离出来，进入生产效率更高的非农产业，并从农村搬到城市。

一、城镇化的国际经验告诉我们什么？

- 一是我们需要什么样的城市？

城市建设要有“三味”：文化味、人情味和品味

- 二是我们需要多大的城市？

1、关键在于就业，农民工倾向于大城市流动

2、城市群的道路，大城市就业机会多，小城市生活成本低。

- 三是我们需要多快的城镇化？

1、潜在速度：1978-1988的亦工亦农、离土不离乡、离乡不背井再到进城又进镇：户籍要与经济发展匹配。

2 “民工荒与大学生慌”的所体现的就业的困境，一方面低端产业工人要求提高工资与低利润的产业链条之间的矛盾，另一方面，很多大学生的就业问题，飞速发展的中国经济竟然面临高端人才的就业困难，这只能说明中国在参与全球产业分工过程中，更多的是利润微薄的低端环节。

3、不改变中国“买什么什么贵，卖什么什么便宜”的现实困境，很多问题都难以破解，与其说中国产业结构升级陷入了痛苦，不如说中国在应对全球化对策上需要调整。

二、当前和未来一段时期，城镇化路上什么问题需要我们破解？

- 国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知：有的地方不顾当地经济社会发展实际情况，片面追求城镇规模城镇化速度；有的地方不分城市类别不顾城市综合承载能力，一味放宽落户城市的条件；有的地方擅自突破国家政策，损害群众切身利益。
- 在中国推进城镇化的进程中，有许多问题纠结在一起，如果粗轮廓地去分析，这些问题可以简单归结为“人、地、钱”三个问题。三个问题支撑当前的城镇化进程的快慢以及可否健康推进，这个大的战略方向的路径不清晰，政策上必然会来回摇摆。

二、当前和未来一段时期，城镇化路上什么问题需要我们破解？

- （一）如何理解我们的城镇化率？

传统：农村人口转变城镇人口的过程

我国：定居于城镇人口超过半年的人口数量占总人口的水平，这个定义仅仅规定了时间下限，却没有规定时间上限

现有的经济发展方式注定了要地要钱不要人。

把推进城镇化作为拉动经济增长的动力，但是，关键在于如何让产业结构调整以及经济发展与其相互协调。

二、当前和未来一段时期，城镇化路上什么问题需要我们破解？

- （二）土地在城乡之间如何管理？
- 建设用地使用权、耕地经营权以及征地制度以及城乡一体的管理制度等等，尤其是收益分配的问题。核心是：确权、登记、颁证，后的产权交易市场建设。
-
- **问题：1**只鼓励了农村土地转变为城市土地，却没有鼓励农村的宅基地归还为粮食用地，说到底就是城市土地增加的收益分配上出了问题。
- **2**农业人口的外流与农地规模化经营之间存在矛盾。家庭农场、农业大户和合作社等。
- **进入城市与退出农村的机制。**一方面农民工在城镇无房可住，另一方面，农村近30%的住宅空置率。

二、当前和未来一段时期，城镇化路上什么问题需要我们破解？

- （三）城乡之间的人的去向？
- 在“招工慌”的今天谁拥有了劳动力，尤其是年轻的劳动力，谁就是未来一段时期经济发展的前锋
- 对劳动力的争夺将慢慢成为城市政府考虑的重大问题。
- 引导人口向中小城市聚集呢？关键在于财政和土地政策。财政的问题，核心在于找到一个稳定的长期的收入来源，比如房产税。
- 分级的管理，应向更加权力下沉的方向迈进。

二、当前和未来一段时期，城镇化路上什么问题需要我们破解？

- （四）城镇化的钱从哪里来？
- 土地财政弊端已显现。扩大城市化社会融资。城投债、市政债等估计下一步会逐步放开。

三、中国城镇化未来之路应该如何转向与转型？

- （一）未来的四大趋势
- 一是城镇化主体转向流动农民工。**1/3的产业工人，以及2/3的新增产业工人。**
- 二是城镇化由东部拉动转向以中部拉动为主。中西部快发展、东部稳转型。
- 三是以农村土地为载体的社会保障体系转向基本公共服务均等化。城乡社保网的衔接。
- 四是外延式发展转向内涵式发展。

三、中国城镇化未来之路应该如何转向与转型？

- **（二）中国城镇化如何转型？**
- **1、构建符合国情的城镇体系和演化机制**
- 城市按照自己的规律在发展，想限制大的，而大的更大，想发展小的，而小的依然缺乏势头。
- 日本、韩国等国土面积比较小的国家，大量的人口集中在首都及其周边，而美国等国家的人口则更多在一个城市连绵带上，德国的人口则60%在小城市中，所以，不能将城市化道路简单化为城市规模问题

三、中国城镇化未来之路应该如何转向与转型？

- （三）、为什么要提出城镇化结构转型？
- 一慢一快的矛盾就会出现一个问题，等我们需要产业技术经济合理化的时候，城市的规模和结构已经形成了
- 在现有的产业和未来的产业发展之间寻求一种合理的平衡的结构，包括居住、就业、交通，甚至包括居住和商业建筑的设计都要统筹考虑在内，如此才可以有一个健康的城市化。

三、中国城镇化未来之路应该如何转向与转型？

- （四）、城镇化的结构转型主要包含哪些内容？
- 一是城镇化的空间体系结构。其涉及到大力发展东部城市，还是鼓励发展中西部城市的问题
- 二是城市内部的结构转型（产城融合）。不能在走环状摊大饼的城市建设道路，而是走组团式的城市建设形式，在每个组团按照“生产、生态和生活”的理念设计，避免设计为“白天无人，晚上灯火通明”的睡城，或一个“白天热闹，晚上一片漆黑”的产业城。
- 三是城市内部交通、建筑的结构转型。
- 道路和街区，城市的死与生。
- 四是城市产业人群的结构转型。我国的农民工人均受教育为9.6年,经测算,一般来说劳动密的为9.1年,资本密集可以为9.6年,而技术密集型则为13.3年.我国每10年,人均受教育提高1.3年.未来我们的产业人口不应再是数以亿计的流动民工支撑如此庞大的现代工业。

四、新时期我国城镇化的三种典型模式及政策取向是什么？

- 城市群、中小城市和小城镇、就地就近城镇化
- （一）为何说城市群是城镇化的重要载体。城市群实现了大城市“高”就业机会和中小城市“低”生活成本优势互补。
- 发达国家经验显示，没有全球竞争力城市，就没有全球竞争力国家经济，同时，没有相当规模和质量城市群作为腹地依托，也难以形成像纽约、东京和伦敦等国际性大城市。
- 我国长三角、珠三角等十大城市群土地面积、人口和GDP已分别占全国的11%、1/3强和2/3强，与美国和日本等国家城市群容纳全国50%以上人口和创造70%以上GDP相比，我国城市群发展有巨大潜力。下一步需尽快构建城市群内部基础设施建设、产业发展协调和公共服务衔接等体系，促进城市群内部区域经济一体化。

四、新时期我国城镇化的三种典型模式及政策取向是什么？

- （二）中小城市和小城镇成为“折返式”城镇化的主要载体。城市群并不是发达经济体城镇化的唯一选择，60%以上的德国人居住在小城镇和乡村。2008年底，我国中小城市为415个，占全国城市总数的63.4%，另有建制镇已经达到了1.9万余个，中小城市和小城镇是吸纳城镇人口主要载体。**调研显示，相当数量农民工采取“折返式”进城的路子**，他们在大城市积累一定资金和技术后，会选择进入门槛更低的中小城市和小城镇就业和创业，并逐步实现定居，这一趋势将因东部地区产业加速向中西部省份转移而得到强化。需尽快制定财税政策，扶持中小城市和小城镇公共服务能力，提高城镇综合承载力，假设每个中小城市年均增容0.5万人，每个小城镇年均增容纳0.1万人，将会吸纳近2000万人进城，对于稳步推进我国城镇化进城有重要意义。

四、新时期我国城镇化的三种典型模式及政策取向是什么？

- （三）就地城镇化是新时期推进城镇化的积极补充形式。
- 浙江湖州，江苏武进和昆山，北京密云蔡家洼村。
- 这种就地就近的城镇化模式很好地将当地的人力、土地和特色农产品加工等结合起来，并有效化解了异地城镇化所带来的“留守儿童”和“留守老人”等社会问题。
- 以“农业集成商”推动就地城镇化，变“三无”农民为“三有”市民。

四、新时期我国城镇化的三种典型模式及政策取向是什么？

- （三）就地城镇化是新时期推进城镇化的积极补充形式。
- **案例：**北京密云蔡家洼：村企共建 推进就地就近城镇化
- 所谓农业集成商，是指村级经济组织和龙头企业按照政府主体、市场主导原则建立农业农村发展体，按照政府的规划，企业按照市场原则组织资金，将农地整理、农产品种植与加工、市场销售、农民居住与就业、农村基础设施建设、农村建设用地整理等统一规划，统一运营的方式。

四、新时期我国城镇化的三种典型模式及政策取向是什么？

- **案例:**短时间内实现当地经济社会巨大变化
- 蔡家洼村是北京远郊的一个山村，有800户居民，2600人，农田2500亩，山坡地3400亩。**2003年**以前，该村主要产业是林果种植和农产品加工业，村民只能靠“天”吃饭，部分村民外出打工或做点小本买卖，收入增长十分有限且不稳定，**2003年，村经济总收入2500万元，人均纯收入不足3000元。**2003年，该村引进一家战略性投资企业，采用“村企共建”的方式推行就地城镇化，村经济得到突飞猛进的发展，**2009年村经济总收入1.5亿元，人均纯收入达到2万元**，创造了上万非农就业岗位，村民享受的交通、饮水以及教育等公共服务与城市已经相差无几。

四、新时期我国城镇化的三种典型模式及政策取向是什么？

• c 具体做法

- （一）村企共建打造“农业集成商”。这种方式为企业提供了产业发展的组织载体，同时将农村分散的生产要素整合在一个与市场对接的平台上，进而实现规模化、组织化生产，提高农业产业化、现代化程度，并以此带动农村的综合发展。
- （二）产业、资金和技术进村，而不是土地进城。村民还可以获得三部分收入：一是每年每亩地1000元租金；二是村民动迁后到公司或村集体企业上班，每月领取至少保底600元的工资；三是土地股份分红收入。蔡家洼村农民保有土地承包权，村集体拥有土地所有权，企业具有土地使用权，让农村土地最终留在农民手中，或留在集体手中，进行统筹开发建设，是让农民分享城镇化土地升值所带来红利有效方法。
- （三）村集体将股权收益和物业费用转化为公共服务。
- 村集体剩余收益的80%都通过土地股份分红的形式返还给村民，给蔡家洼村民提供了获得长期稳定收入的保障。
- （四）传统文化和企业文化齐抓并举，促进农民生活习惯和行为习惯转变，实现全面城镇化

四、新时期我国城镇化的三种典型模式及政策取向是什么？

- 四、未来城镇化的主要任务与突破点
- 以立足城乡统筹促进农民工举家进城为突破点
- 1、支持进入城镇与鼓励退出农村的政策并举。
实行宅基地用益物权货币化和抵押贷款试点，将土地红利合理分配给农民，推动其跨越进城的财富积累的门槛
- 2、用农村建设用地解决农民工进城住房问题
- 3、盘活城市郊区闲置公共服务资源

四、新时期我国城镇化的三种典型模式及政策取向是什么？

- 不断创新城镇化的融资体制机制。
- 税收、使用者付费和发债。
- 区分经营性基础设施和非盈利性的基础设施，分类实施。采取财政引导、特许经营等。

• 谢谢大家