

推进农民土地置换落户城镇的长效机制建设研究

徐红梅, 薛 明

(西安建筑科技大学, 陕西 西安 710055)

摘 要:随着城镇化的快速推进,国家逐步放宽了户籍对农民的限制,各地都在加快农民土地置换落户城镇户籍政策的推进。这些政策涉及到亿万农民的根本利益,因此政策实施过程中农民土地权益保障,进城之后社会保障与公共服务权益保障等城镇化长效机制建设问题就成为当务之急。从土地制度完善、社会保障房建设、就业吸纳能力增强、社会保障制度健全等方面,提出了构建农民土地落户城镇长效机制建立的对策与建议,以促进国内城镇化进程稳步和谐推进。

关键词:城镇化;农民;土地置换城镇户籍;城镇化建设长效机制

中图分类号: F 291.3

文献标志码: A

文章编号: 1008-7192(2013)03-0047-06

A Research on the Construction of a Long-term Mechanism to Promote the Peasantry Settlement in Towns by Means of Land Function Replacement

XU Hong-mei, XUE Ming

(Xi'an Univ. of Arch. & Tech., Xi'an 710055, China)

Abstract: Along with the rapid pace of urbanization, China deregulates the household registration on peasants gradually, and hence accelerates everywhere the household registration policy that peasants settle down in towns by means of land function replacement. Given that the policies are related to the fundamental interests of millions upon millions of peasants, the construction of a long-term mechanism in urbanization construction becomes the top priority, which involves issues like the land right protection of peasants in the implementation of policy, and the guarantee of their social security and public service in towns. In order to steadily and harmoniously promote the urbanization in China, the paper puts forward measures to establish a long-term mechanism of peasantry settlement in towns by means of land function replacement in the aspects such as the improvement of land system, the construction of social low-income housing, the enhancement of employment absorption capacity, the perfection of social security system, etc.

Key words: urbanization; peasants; household registration in towns by land replacement; a long-

收稿日期: 2013-04-28

基金项目: 陕西省 2011 年社科基金项目(11H054); 陕西省教育厅 2011 年专项科研计划项目(11JK0003)

作者简介: 徐红梅(1966-), 女, 上海市人, 西安建筑科技大学思想政治理论教学研究院副教授, 硕士, 研究方向为农业区域发展。

term mechanism of the urbanization

伴随着我国社会经济发展步伐的加快,我国城镇化进入了快速发展时期,最新的《全国促进城镇化健康发展规划(2011—2020 年)》已出台,计划未来 10 年中国城镇化水平将升至 60%。城镇化是社会发展的趋势,农民市民化已成为当前我国城镇化发展的重点,目前许多地方推出了以农民土地置换城镇户籍的政策,许多农民因此永久离开土地进城成为新市民。在城镇化发展背景下该政策的实施有其必然合理性,但是农民市民化不是简单的土地置换落户城镇户籍就可以完成的,它将是一个系统工程,需要许多相关条件配合才可以推进。纵观目前一些地区在实施农民土地置换城镇户籍政策的过程中,出现了简单化倾向,在没有做好一系列农民进城的配套工作之前就草率地使农民离开土地,引发了农民进城后一系列生存问题和社会矛盾。城镇化发展让农民进城的目的不是最终增加城镇人口,而是要让农民进城富裕起来,缩小城乡差距。要达到这一目的,必然要加快相关配套机制的建设,使得农民进城可以真正融入城市中去,而不像目前这样农民进城已经 30 多年了,还一直徘徊在城市边缘。为此推进农民土地置换落户城镇的长效机制建设就成了当务之急,近期应当重点完善下述工作。

一、完善现有土地制度,维护农民合法的权益

我国现行土地制度存在着征用程序不完善、所有权主体不明晰、流转机制不健全等缺陷,这些缺陷都影响和制约着农民在置换过程中土地利益的维护,所以不断完善和健全我国土地制度,有利于维护农民的土地利益和置换过程的顺利实施。

1. 严禁各种非法占地行为

农民土地置换落户城镇中的一个重要环节就是土地的征用,当前一些地方政府打着城镇化的旗号,以公共利益的名义大肆征地,侵犯了农

民利益。由于我国对土地公共利益没有进行明确的科学界定,许多征用是在没有尊重农民意愿前提下进行的,极大损害了农民的合法权益。2008 年《中共中央推进农村改革发展若干重大问题的决定》中就指出:“要严格界定公益性和经营性建设用地,通过明确界定公共利益来缩小征地范围”^[1]。所以在具体改革制度还没有出台的背景下,就要求在土地置换落户城镇的过程中,各地区政府应加强对土地征用和审批的监管力度,落实十七届三中全会中关于农村土地改革的精神和意见,严禁发生各种违规征地行为,加强对征地用途的管制,对违法占地行为进行查处,确保在土地征用这个环节上农民利益不被侵害。

2. 为转户农民设立过渡期

农民在通过土地置换落户城镇后,不应将他们原有的土地所有权进行剥离,因为刚刚进入城市的农民,在就业和生活各项保障没有完全确立的情况下,他们几乎没有任何收入,如果将土地所有权进行剥离的话,农民进城后的生活就会面临无法保障的局面。这就需要为农民转户设立过渡期,在过渡期内农民可以选择保留或交出土地所有权,这样就可以从土地所有权那里获得收益,同时又兼顾了进城后拥有的各项生活保障,从而有效的保障了他们进城后的生存发展。以西部省份陕西为例,相关政策规定:“农民可以选择 3 年内保留承包地,但对保留承包地的这部分农民做了限制,这部分人不享受城镇最低生活保障、养老保险、医疗保障、廉租房、经济适用房等政策”^[2]。这种做法虽然为农民进城设立过渡期,但却将是否保留承包地与进城后的社会保障挂钩在一起,无形中损害了农民的利益。所以这就要求政府完善农民退出土地的各项政策,在过渡期内既可以享受城市各项社会保障,又可以获得农民土地所有权带来的各项利益,只有这样才能让农民在土地置换的过程中得到实惠,让农民进城后的生活得到更好的保障。

3. 建立土地“确权”制度和流转机制

我国土地制度产权主体不明晰的缺陷,容易

导致农民在置换过程和置换后土地利益受损和产权被侵害的情况发生,为此必须对农民的产权进行“确权”,建立农村土地“确权”制度,对集体土地的所有权要落实到具体的集体经济组织手中,对农民宅基地的所有权具体落实到农户手中。例如,浙江在实施农民土地置换落户城镇的工作中,就以落实农村承包地、林地和宅基地为前提,使农民的承包地和宅基地使用权可以进行抵押和银行贷款,这样就从土地源头上对农民利益进行了有效的保障。在土地流转方面,2008年成都成立了全国第一家农村产权交易所,对土地承包权、房屋所有权、林权等进行交易。产权交易所的成立,促进了土地流转制度的改革,并将农村资产资本化,成为增加农民收入的重要环节。各地政府可以借鉴上述成功做法,成立土地流转机构,在公平、自愿、有偿的前提下,对农民土地的承包权和宅基地的使用权进行转让,建立农村土地流转交易制度和交易市场,这样就可以保证农民从土地流转中获得收益,而不仅仅是只获得在宅基地和承包地退出时所获得的一次性补偿收益,同时这样有利于农民土地的集中经营,避免了土地闲置和土地撂荒现象的发生。

4. 提高土地补偿标准,坚持农民自愿原则

在对农民退出土地进行补偿标准的制定方面,必须考虑到农民进城后的各项生活成本以及可能会遇到的各种风险。对承包地的补偿标准,不能仅仅按照年产值的倍数进行补偿,在对农民土地补偿时应当提高现有土地补偿标准和完善补偿方式,实现补偿方式的多元化。例如在浙江昆山市,在土地补偿费的分配方面,将土地征用补偿费的70%发放给农民,剩下的30%发给集体组织,用于农民建立社会保障,并为每个农民设立了社会保障账户,这种补偿方式,更加有利于农民社会保障的形成与建立。并且还实行了留地安置,将征收土地的3%~5%留给村集体,让他们通过招商引资等方式,开办一些小企业,这样农民就可以定期获得收益分红,增加他们的财富。所以这就要求关中地区在土地征用补偿方面,实现多种补偿方式的兼顾,在一些有条件的地区,可以实行留地安置的补偿方式,让农民从更多

的渠道获得利益,保障他们在进城后的各项生活支出,只有这样才能使农民在转户后稳得住,才能保障农民在城市的日常生活正常运转。在土地征用方面,各地政府应当坚持农民自愿、过程公开的原则,充分保障农民的意愿和十足的知情权,避免由于“征地土地纠纷”引起的农民群体性事件,保证土地置换始终在一个和谐稳定的环境中进行。

5. 建立“地票”交易制度

地票交易制度是指对农民退出宅基地和农村公共设施用地复垦为耕地后,并经过土地管理部门验收后,产生的建设用地指标,在依法、公正的基础上,以地票的形式进行拍卖^[3]。这种地票制度,首先有利于对我国耕地的保护,与国家土地“增减挂钩”政策相辅相成。在不减少国家耕地的前提下,不但增加了农民的收入,还增加了城市建设用地,这样就打破了政府在征用农民土地后,独揽土地出让金的局面,保护了农民的利益。重庆自2008年开展地票交易以来,已累计交易地票29720亩,成交金额36亿元。对于土地收益,在扣除土地整治复耕的费用后,85%将用于补偿农民。这样不但为农民进城后的各项保障建立奠定了经济基础,还为新农村的建设提供了资金基础,实现了真正意义上的城乡共同发展。所以各地在进行土地置换过程中,可以借鉴此经验,摸索建立地票交易制度,成立土地交易所,这样可以使在土地资源得到合理利用的基础上,创造出经济效益去保障农民土地置换落户城镇后续工作的顺利开展。

二、推进社会保障房的建设工作

农民通过土地置换后,原先的宅基地已经不存在,他们进入城市后,需要在城市完成安居的任务。只有他们有了稳定的住处,才能开始一系列的城市生活。可是农民获得的那部分土地补偿金,是无法形成在城市购买住房的支付能力,在这种背景下,就需要将进城落户的农民纳入社会保障房体系。

1. 加大公共廉租房的建设力度

社会保障房是关乎民生的一项系统工程,包

括经济适用房、限价房、廉租房,针对的群体为城市中低收入者。虽然各地的社会保障房建设工作都取得了一定成就,但实际建设效果并不太理想,保障房建设力度还不够大。这些都阻碍了农民进城落户后的住房保障工作。所以应当继续加大保障房的建设力度,尤其是加大针对进城落户农民的公共廉租房建设力度,并出台明确具体的申请办法,将进城落户的农民纳入保障房建设规划中去。这样才能保证进城落户农民的住房安置得到有效保障,保证进城落户的农民享受到均等的公共基础设施与服务。

2. 加强对保障房的监管工作

社会保障房作为一种保障性安居工程,有着价格低廉的特点,正是这一特点使社会保障房供不应求。在实际的分配中存在着违规申购的现象,在一些地区就存在着造假申请保障房的现象,甚至一些家庭资产富裕的人也申请上了保障房。这样就严重损害了进城落户农民的住房安置利益。所以这就要求关中各地区政府在保障房的申请、分配、监管上下大力气进行整治,加强房管局对保障房的资格审查和监管力度,各部门之间做好协调和摸底工作,为落户城镇的农民建立申请档案,并加大对造假申请的查处力度,切实保障进城落户农民能实实在在地享受到社会保障房待遇。

三、增加就业岗位,完善就业配套

农民置换落户城镇后,除了面临安居问题外,还要面临一个很重要的问题就是就业,他们必须在城市的二、三产业中获得一份职业,只有这样他们才能拥有一份稳定的收入,这就需要通过调整产业结构,区内经济发展的协调和产业的不断优化发展,增强产业对就业的吸纳力度。并且完善各项就业配套政策,为他们提供更多的就业机会和岗位。

1. 加大产业化建设力度,增强城市对新市民的就业吸纳能力

城镇要发挥吸纳农民工就业的作用,就要增强产业对就业的吸纳力,必须对区内的产业结构

进行调整和优化,为新市民的就业提供强有力的保证。

国内虽然许多城镇都以经济为主导,各种产业发展都以带动GDP发展为目标,但在产业发展过程中都不同程度地存在主导产业、优势产业不明确、投资项目遍地开花、产业聚集度不够,产业在区域乃至全国的竞争力不够,企业盈利率不高,产能有限,规模偏小,无法形成强大的就业吸纳力,职工的薪资水平也长期在低水平徘徊。城镇化发展进程中滞后的产业推进与快速演进的农村劳动力向城镇转移是不相称的,亟需通过合理地打造地区优势产业和主导产业,振兴地区经济,提供更多的就业岗位。目前应当重点做好下述工作。

(1)各地根据自身资源和区位优势,进行科学产业规划,培育优势产业和特色产业,提升产业聚集程度。例如陕西的杨凌农科城可以借助雄厚的农业科技,发展绿色农业、食品加工与生物制药加工业,并通过招商引资形成适度的产业聚集,做大做强地区优势产业,得以吸纳周围更多的农民进城务工。

(2)大力发展第三产业。第三产业是城镇吸纳就业的主力军,目前需要促进第三产业结构的优化升级,政府部门要广开门路,创造条件,多方鼓励企业投资第三产业,为进城落户的农民创造更多的岗位。

(3)鼓励民营资本和中小企业的发展,改善中小企业融资难的局面,鼓励中小企业之间的创新与合作。让中小企业成为创造就业岗位的主力军。

2. 强化就业指导和就业培训

农民存在着文化素质低,就业知识技能差的自身特点。在他们进入城市后大都从事着没有技术含量的低端服务业,这样就制约和限制了他们进城后的就业选择。针对这种情况,各地政府应当调动有力资源和资金的扶持,对农民进行免费公益的专业知识技能培训和就业指导,就近就地建立培训机构,坚持“企业列需要,学校设课程,政府投资金”的原则,避免盲目培训,既浪费人力物力又没有收到实际效果;搭建及时、有效、

畅通的就业信息平台,在有条件的地方可以成立创业服务机构,负责对进城落户农民自主创业的管理与服务;另外,在相关培训及日常生活中,要培养进城落户农民健康良好的生活习惯,帮助他们熟悉现代化设施,建立新的理财和消费观念。在就业指导方面,关中地区各地应当举办专门针对农民的专项招聘会,保证进城落户农民的充分就业。

四、完善进城农民社会保障权益的建设

当农民将土地置换落户城镇后,他们的保障来源也随之失去,因为土地不仅是他们的生产资料,更是他们日常生活的重要保障。当他们进入城市后,就必须实现新的社会保障,那就是多年向往的城镇居民社会保障。但是如何将进城落户农民纳入城镇居民保障体系,面临着资金、政策等多方面的制约,所以解决这些问题,健全社会保障制度就成为农民落户城镇的关键问题,也决定和影响着农民进城后的未来生活。

1. 提高医疗扶持标准

目前一些省份针对进城落户农民的社保办法中规定,农民落户城镇后有单位的在单位参加社会保险,灵活就业的以个人身份参加城镇职工医疗保险^[4]。在农村已参加新农合的进行个人账户向城镇居民医疗保险的转移。可以看出当农民进城落户后没有就业的情况下,需要自己缴纳医疗保险费用,这样就增大了农民享受医疗保险的成本。即使以前参加新农合的农民,由于新农合的缴纳标准和城镇居民的缴纳标准有很大差距,进城后缴纳标准提高,也不可避免地加重了农民进城后的经济负担和生活成本。这就要求各地政府应当加大对进城农民医疗保障的补贴扶持力度,一方面加大新农合的补贴标准和报销比例,为医疗保险账户转移时做好资金储备;另一方面,应当督促和监管用人单位为落户进城参加工作的农民,按时定期缴纳医疗保险费用,只有这样才能减轻农民进城后的经济负担,才能逐步将他们纳入城镇居民医疗保障体系中

来。

2. 落实养老保障制度

随着我国老龄化人口的不断增加,养老问题已成为社会普遍关注的热点问题,尤其是农村养老问题。多年来农村养老的模式主要以子女负责的家庭养老模式为主,但是当农民把土地置换出去后,收入不稳定,生活成本增加的时候,这种养老模式就受到了很大的挑战。当前一些省份根据国家开展农村新农保的政策,在全省开展了农村新农保工作,一些地区已经实现县区新农保的全覆盖,虽然农村新农保的开展为农村居民养老提供了保障,但是也存在着一定的缺陷。首先新农保采取自愿的原则,这样在一些地区就存在着农民不愿参加新农保政策的情况,其次目前新农保的筹资是由中央、市县和个人三方共同筹资的模式,在一些地方财政困难的地区,就会出现政策因为资金短缺难以落实的局面。在这种情况下就要求地方政府,首先应加大新农保的宣传力度,争取早日实现全覆盖,为进城后的养老保险账户转移提供基础。其次是加大对农民进城落户后参保资金的扶持力度,保证他们老有所养。最后是完善城市养老的各项基础设施,解决入院贵和难的问题,以应对农民进城落户后带来的养老压力。

3. 加大基础教育资源的建设力度

农民进城落户后牵扯到子女受教育问题,虽然一些地区规定将随迁子女接受义务教育纳入公共教育体系。但在现实情况中,还暴露着很多问题,首先是子女上学难,在一些地区由于区内公办教学资源有限,很难将随迁子女纳入其中;其次是优势教育资源稀缺,这样就会导致随迁子女入学门槛高,农民需要缴纳大笔赞助费用,这样无形增大了进城落户农民的生活成本。针对这种情况,各地政府应当对区内教育资源进行合理规划,加大对教育基础设施的建设力度,降低进城落户农民子女上学的门槛。另外,还应该通过设立助学金和扶贫帮困工程等,减轻他们的经济负担,保证让每一个随迁子女都上得起学,上得好学。最后,在农民工子女学校办学上,给予政策和资金上的支持,对场地的租用和安排进行

科学的规划和建立政策上的保障,在农民工子女学校师资问题上,加大对学校师资力量投入和培训,加强教师职业道德教育。保障农民工子女学校有一个稳定的办学场地和充足的师资力量。

4. 加大对进城落户农民的各项法律援助

城市生活对农民来说是全新的生活,新市民落户后必然会遭遇一些不公平和利益被侵害的事情,这个时候就需要给予他们更多的法律援助,否则会引起不利于社会和谐的事件发生。各地政府应当重视对转户农民的法律援助工作,运用多种手段加强进城落户农民法制观念的培养。坚持普法宣传活动,组织专门的法律法规讲座,特别是与日常生活息息相关的法律法规的

讲座;运用多种传播媒介进行舆论引导,发挥其正确导向作用宣传法制观念。通过法律援助完善农民表达诉求的机制,提高他们的话语权力量,从而进一步保障他们合法利益的实现。

土地置换城镇户籍是未来我国城镇化发展的一个趋势,我国农民多、土地少,有限的土地无法解决农民的致富梦想,农民进城是帮助他们构建美好新生活的未来趋势。但在这一过程中,必须要坚持农民土地置换城镇户籍进程的稳妥发展,必须要建立与之配套的长效机制。必须创造帮助农民融入城市的各种条件,才能保证农民在城镇化进程中利益的维护与保障,才能从真正意义上帮助更多的农民转变为市民。

参 考 文 献

- [1]马晓河.农村土地要严格规范[N].人民日报,2008-10-23(02).
- [2]《关于举家进城落户农村居民退出宅基地承包地实施办法》的通知[Z].陕财办综[2010]64号.
- [3]郭放,雷森.我国农村土地流转现状实证分析:以重庆市为例[J].西南林学院学报,2010(5):79-81.
- [4]关于印发《陕西省农村居民在城镇落户缴纳社会保险的实施办法》的通知[Z].陕人社发[2010]188号.

(上接第15页)应当采取分期补偿的办法,并向对方说明,以取信于民,得到理解,支持改革。对于少数地方损害人民群众利益的改革没有给予补偿的,应当坚决纠正。

解决公平受益问题的另一个重要方面就是,警惕解决问题简单化官僚化官本化。许多历史实践证明,任何涉及群众利益的决策,都不可一刀切。一刀切是典型的简单化官僚化合官本化。往往一刀切的结果造成新的矛盾。要不怕矛盾,但不能人为制造矛盾。党面对的事务是复杂的,必须实事求是对待,针对不同问题采取不同方法,这是马克思主义认识论最基本的观点。就是这样简单的道理,个别部门单位特别是权利较大部门单位,仍然没有运用好,结果给党和人民造

成不应有的损害,各级领导应当引以为戒。

综上所述的一个核心问题就是各级决策部门在出台任何改革措施、创新工作的时候,都不可忘记人民群众公平受益问题,这是中国共产党做决策、搞改革的根本准则之一。中央关于“十二五”规划的建议,字里行间充分体现着这一准则,没有人民群众公平受益,就没有改革开放的最后成功。只要坚持用毛泽东思想和中国特色社会主义两个理论体系武装全党,坚定站在人民群众立场不动摇,推动科学发展,遵循人民群众公平受益的根本准则,中国的改革开放、中国的特色社会主义道路就越越走越宽广,人民群众就越来越幸福,中国人民就越来越强大,祖国统一和民族振兴的伟大时代必将到来。

参 考 文 献

- [1]中共中央文献研究室.中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编[M].北京:人民出版社,2012:9-10.
- [2]王宝玲,孙华英.促进社会公平是构建和谐社会的關鍵[J].西安建筑科技大学学报:社会科学版,2008(1):10-13.
- [3]肖祥敏.建国以来中国共产党公平正衣冠的历史演进及其基本经验[J].社科纵横,2012(4):1-3.