

# 新农村建设中失地农民安置问题

## ——以芜湖市南陵县大浦新农村建设试验区为例

郑晓明<sup>1</sup>,汪瑾<sup>2</sup>

(1.安徽商贸职业技术学院 基础教学部,安徽 芜湖 241002; 2.安徽鲁班建设投资集团,安徽 芜湖 241306)

**摘要:**新农村建设中失地农民安置问题意义重大,是解决三农问题的必然要求,也是实现新农村建设目标的必然要求,但在实际工作中,面临着土地补偿、社会保障、农民发展等现实困境。为解决难题,需要构建合理的安置体系,包括失地农民安置政策机制、农民风险抵御能力培养机制、失地农民利益保障机制。在具体安置过程中,要集政府、新农村建设承接企业、失地农民三方力量,变被动安置为主动安置,变一次性安置为持续性安置,共同保证失地农民的合理安置。

**关键词:**新农村;失地农民安置;社会保障

**中图分类号:**F301.2

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2011)06-0005-05

新农村建设为农村发展提供了崭新的思路,要求建设有别于传统的、农业格局的、具有新气象的农村,但归根结底建设的目标还是农村,而不是用城市来取代农村。农村是农业生产和农民聚居的地方<sup>[1]</sup>,农业生产需要土地,农民生活需要土地,而在工业化、城市化进程中,农民失地是不可避免的,这样的现实构成了尖锐的矛盾,即在轰轰烈烈大张旗鼓进行新农村建设的同时,该如何保障失地农民的生存和发展<sup>[2]</sup>。

### 一、新农村建设中失地农民安置问题的意义

农民失地问题由来已久,新农村建设,利益集团强占性失地、政策诱导所致的组织性失地、农民自身的选择性失地<sup>[3]</sup>,都是农民失地的常见途径。农民失地,丢失了最基本的生产资料,也失去了最基本的生活保障,因此,农民失地而带来的安置问题关系到农民的切身利益,不容忽视。在新农村建设中,失地农民的安置问题尤为重要。

#### (一)失地农民安置是解决三农问题的必然要求

三农问题的实质是农业增长、农民增收、农村稳定,而失地农民安置是解决这些问题的必然要求。农业

增长,要求在新农村建设中,保持农业生产的核心地位,必然要从土地上做文章,不管种植粮食还是其他经济作物,土地都是最重要的硬件。在新农村建设中,大规模、集约化的农业园区将取代小规模的手工农业耕作,在此模式下,将失地农民就近安排在农业园区就业,是一个良好的安置途径。如芜湖市南陵县大浦新农村建设试验区先后完成了200亩特色果蔬园、300亩避雨葡萄园、150亩有机果品园、420亩苗木示范园建设工作;完成了280座钢架大棚内的特色瓜果栽培工作;完成了24座食用菌周年化生产厂房建设并投入了生产;完成了82座砖木结构蘑菇大棚的建设并投入生产。庞大的农业生产园区需要吸纳大量的农村劳动力,周边失地农民是最佳的选择。但失去土地的农民,虽然可以作为农业用工被聘用来继续从事农业生产,但从自有土地生产到替别人打工,这种转变是否能适应农业增长的要求,与失地农民对安置结果的满意度息息相关。

农民增收,根据《中共中央、国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》,要求农民的收入呈逐年增长的趋势,并逐步缩小与城市居民的收入差距<sup>[4]</sup>。失地

收稿日期:2011-07-12

基金项目:中国职业技术教育学会2011-2012年度研究课题(09-13)

作者简介:郑晓明(1981-),男,安徽无为,讲师,硕士,主要研究方向为高等职业教育、产业经济学。

网络出版时间:2011-10-25 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20111025.1016.009.html>

农民如果得不到合理的安置,基本生存都得不到保障,增收就更是一句空话。虽然农民流向城市务工,可以一定程度上缓解生存压力,但无法从源头上解决农民增收问题。

农村稳定,要求农村的社会治安良好,社会风气文明,社会文化健康,这一切都建立在农民生活的幸福指数的基础上。失地农民如果得不到良好的安置,或者在安置过程中,遭遇不公平的对待,必然会滋生不满情绪。由于失地农民的数量庞大,这种情绪有可能会成为不安定因素的导火索。在生存的压力之下,农民也无心关注自身发展问题,文化知识、农业技能的学习无从谈起,和谐、健康的社会氛围只能是镜花水月。

#### (二)失地农民安置是新农村建设目标的必然要求

中国共产党第十六届五中全会提出建设社会主义新农村的目标是“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”,而失地农民安置是这二十字目标的必然要求。

生产发展,要求最大限度地利用土地,提高农业生产效率。农业生产是农村的基本存在和根本支柱,失地农民安置问题得不到解决,土地出让的效率将大打折扣,对新农村建设至关重要的农业园区无论设立,还是运行,都将面临极大的困难。生活富裕,是新农村建设的根本目的。保障农民的收入,保证农民的生活质量,是新农村建设一切行为的最终落脚点。失地农民的安置,直接关系到他们的生活质量,解决了失地农民的安置问题,等于为失地农民生活富裕创造最基本的条件。乡风文明,要求社会主义新农村有着文明的风尚,这需要农民在自身素质的发展上取得突破,失地农民的安置,关系到其自身素质提升的意愿和质量,进而影响到文明乡风的建设。村容整洁,要求失地农民的安置在制度上得到保证,成为一种统一的行为,引导农民在政策指引下建立自己的美好家园<sup>[9]</sup>。如果仅仅是补偿一些金钱,由农民自我安置,或者不予安置,也就无法做到整洁。管理民主,要求新农村的日常运行在民主氛围下进行,村民能参与管理,并且在新农村管理中发挥重要的作用。失地农民也是村民的一部分,而且是重要的组成部分,忽视失地农民的正常安置需求,也就忽视民主的存在。

## 二、新农村建设中失地农民安置的现实困境

失地农民安置对新农村建设的意义深远,并且越来越引起人们的关注和重视,但在实际的安置过程中,却面临着较为复杂的困境。

### (一)失地农民土地补偿问题的现实困境

考量失地农民生存问题,首先需要对其出让的土地给予合理的补偿。但如何补偿,恰恰是一个令人头疼的难题。

对出让土地的补偿应当建立于对农民失去土地后的生存作出全面安排的基础上,而不是仅仅以货币的形式一次性补偿完毕。中国农村的土地功能非常复杂,不仅包括最基本的所有权功能,还包括延伸的经济收益功能,更包括与农民日常生活紧密挂钩的就业功能和社会保障功能<sup>[9]</sup>。对农民出让的土地补偿,目前补偿方与被补偿方,争议基本集中在补偿的标准上。补偿标准过低,难以维持农民的长期生活;即使补偿金额大幅提高,农民手中握有一定数量的货币,但却基本没有理财意识和能力,无法转化为持续性的经济收入,这是失地农民在获得补偿后普遍面临的问题。坐吃山空,再多的补偿金也有消耗完的时候,这时因失去土地而导致的失业问题和社会保障问题就会尖锐地凸现出来。没有土地,又没有技术、学历,失地农民必将沦为社会最底层的弱势群体,无法获得基本的生存保障。

### (二)失地农民社会保障问题的现实困境

农民的社会保障不足向来都是困扰中国农村发展的一个难题,而失地农民的社会保障更是难题中的难题。依托原有的农业生产模式,可以依靠村民互助和政府救济,解决一部分生活保障问题,几千年土地中谋生、自给自足的小农经济的传统,也让农民拥有最根本的心理上的生存安全保障。但在失去土地后,农民的社会保障问题成为农民不得不思考和面对的问题。

失地农民,失去的不仅是耕地、林地,有些也包括居住地。没有了安身立命之所,迫切需要获得住房安置。但是征地之后,是否给农民进行住房安置;如果予以安置,在什么位置、以什么形式安置,是令人头疼的问题。因为牵扯到方方面面的利益问题,很难在这个问题上给出令人满意的答案。

此外,农民文化水平有限,社会保障意识淡漠。面

对突如其来的失地,他们明显缺乏准备,不知道该怎么去为自己争取足够的保障。而当前对失地农民的安置,很少有人能关注到对农民提高社会保障意识的引导,更缺乏制度上的规范。除了养老保障、简单的医疗保障,农民对于失业保障、最低生活保障、教育培训保障、法律援助保障等内容缺乏最基本的认识。与社会保障机制的缺乏、社会保障机构对农民的漠视相比,失地农民自身社会保障意识的缺乏更为急迫。失地农民大部分并不了解什么是社会保障,对保险缺乏信任感,对保障周期的漫长和保障程序的复杂缺乏信心。社会保障工作在农村的宣传,依然任重道远。

### (三)失地农民发展问题的安置困境

失地农民发展与培养的安置,包括对其进行教育培训、安排就业等内容,但当前对教育培训的重视程度明显不足,而只是强调就业。任何就业行为都不可能保证终生有效,农民转为工人,一旦面临裁员,由于文化素质有限,失业的几率较其他人更高,这部分就业再失业的农民,其生存如何保障,难以预计。

但问题在于,即使对失地农民的教育培训投入更多的人力物力,如果农民的参与积极性不高,这种投入也没有太大意义。安排就业是失地农民自身比较认可的一种安置方式,而对于教育培训,则比较轻视,甚至不屑一顾。这是因为培训不能产生立竿见影的效果,不能直接转化为收益,因此在大部分农民心目中都是可有可无的。但事实上,教育培训却能对失地农民的长期发展产生重要作用。通过短期的技能培训,可以提高农民适应社会生产的能力,在就业时增加选择的余地<sup>7)</sup>。中长期的农业成人教育,则可以提升农民的学历层次,提升农民的就业竞争力。这些虽然不能让失地农民立刻获得实惠,但却是实实在在的提高与发展。如何提高失地农民参与教育培训的兴趣,让他们以长远的眼光来看待就业与培训的关系,也是当前失地农民安置过程中面临的难题。

## 三、新农村建设中失地农民安置体系的构建

新农村建设中,对失地农民的安置虽然困难重重,但围绕这一问题的探索却从未止步,构建合理的安置体系,是整个安置工作的起点和保证。

### (一)失地农民安置政策体系的构建

失地农民的安置,需要政策风向标的导引,值得关

注的是,国家的惠农政策力度持续加大,提出工业反哺农业的理念,对失地农民的补偿力度也在加大,但问题是政策的执行与完善需要付出更大的努力。以芜湖市南陵县大浦新农村建设试验区为例,该区域建立了以国家安置补偿政策为导向,将工作落实做全做细失地农民的安置。

首先,将国家制定的惠农政策不打折扣地兑现给农民。承担试验区建设的安徽鲁班集团虽然将农民手中的土地流转过来,但国家给农民享受的种粮补贴等惠农政策,还是按照原先各户耕地承包面积全都让农民享受,企业不占一分钱。国家政策不打折是底线,保证了农民对新农村建设的信心,也为失地农民安置奠定了良好的基础<sup>8)</sup>。

其次,在国家惠农政策的基础上,在思路确定、产业定位、规划制定、工程建设、农业生产、拆迁安置、社会保障等各个环节,始终坚持“农民得实惠”这条宗旨,让试验区农民共享发展成果,进而探索一条“以工补农”的新路子,保证在新农村建设中,充分考虑失地农民的生存发展问题,而不会让农民因失去土地而导致收入下降、就业困难,从而在新农村建设中由主体角色沦为边缘人<sup>9)</sup>。以住房安置为例,农民土地被征用后,居住环境不仅没有变得恶劣,反而得到较大改善。大浦新农村建设试验区高起点规划、高标准建设的安置小区,计有联体排屋和五层商住楼供拆迁农民选择,安置房为统建,一户一套,有偿安置,先拆迁先安置,失地农民每户另享受15000元安置补助费。

再次,变一次性安置为持续性安置,将安置作为一个系统工程来建设。比如,安置小区的建设,仅仅解决了失地农民住的问题,但人的生活不仅需要房屋,更需要在房屋的周边拥有合理、便捷的配套。大浦新农村建设试验区充分考虑失地农民出行问题,将安置小区建于205国道旁,交通便捷,出行方便。同时,精心设计房屋结构,做到科学合理,水泥路、自来水、天然气、通讯网络等基础设施一应俱全。为保证失地农民的生活品质,逐步建立医院、幼儿园、学校、社区服务场所等配套设施。这些安置措施需要耗费更多时间、消费更多资源,但只有这种系统性的安置才会从根本上改变农村以前那种简陋的生活环境,提高失地农民的生活质量,使他们分享到社会主义新农村建设的幸福果实。



## (二)农民风险抵御能力培养的构建

失地农民的安置,不仅需要从政策上予以保证,也需要农民自身提高抵御风险的能力。农民缺乏这样的能力和意识,因此,应当构建农民风险抵御能力的培养体系。大浦新农村建设试验区在这一问题的做出的探索值得借鉴。

第一,以收益保底的方法提高农民抵御各类风险的能力。大浦新农村建设试验区产业发展的重点是现代农业,采取“公司加农户”的模式进行生产,或以农民入股的方式进行规模经营。在此模式下,市场风险由公司承担,农民可以获得基本的保底收益,即使公司的经营有风险,但农民的收益不会受到影响,会保持相对稳定的收入。

第二,将失地农民转变为产业工人或服务业从业人员,直接解决失地农民的就业安置问题。围绕发展现代农业,大浦试验区将逐步形成“研发——试种——规模化经营——精加工——市场”的产业链,涉及多个行业。对于失地农民,第一次选择是直接转化为产业工人,从手工作坊农业中解脱出来,从事规模化的高科技农业。同时随着周边农业旅游项目的勃兴,服务业需求日益增加,失地农民还可以进行第二次就业选择,从事农业旅游产品的销售、景区服务等。目前试验区还处于建设的初始阶段,但已经解决试验区及周边800余名农民就业,并且存在较大的提高空间,困扰失地农民的就业难问题不复存在。

第三,在岗位上强化生产技能的培训和职业素质的培养。大浦新农村建设试验区为在农业园区上岗的农民开办各种类型的短期培训班,抓住农民求快求实的心理特点,用短平快的方式,在最短的时间对其进行知识灌输,并与所在岗位密切联系,缩短理论和实践对接耗费的时间,有效地提高其生产技能,为其稳定在工作岗位上提供保障。

## (三)失地农民利益保障机制的构建

失地农民的安置,核心问题是保证这一群体的利益不受损害,为此,需要建立合理的利益保证机制。

以大浦新农村建设试验区为例,首先,从社会保障层面提高失地农民利益保障的效果。在各级政府及相关部门的支持和帮助下,解决失地农民的户籍问题。根据安置户的意愿,可把安置户逐步转为城镇户口,按规定享受城镇低保,达到年龄标准的人员,即男55周岁、

女50周岁,每人每月享受220元的最低生活补贴。参建企业还拿出资金,让失地农民参加养老保险。为保障失地农民子女上大学受高等教育的权益,出资设立了“大浦奖学金”,对试验区内考上高等院校的学生在学费、生活费上予以资助,消除了失地农民的后顾之忧。

其次,探索建立多渠道、立体化的失地农民利益保障机制。为更大程度地保障失地农民的利益,在实践中结合各自特点,积极探索建立一次性补偿、租赁、收益保底等多种形式农民利益保障机制,对土地补偿金模式、土地换保障模式、土地入股与参与经营模式等做出科学分析与评价<sup>[10]</sup>,找出最优化的模式,既让广大农民积极参与到新农村建设中来,又能让他们在参与的过程中得到实惠。

## 四、结论

如何在保证新农村建设效率的同时,兼顾失地农民的利益,是无法回避的核心问题。失地农民安置对于维护农村的稳定发展至关重要,需要政府、新农村建设承接企业以及农民三方共同努力,既要从政策上为保证失地农民安置提供合理的依据,也要从实际的操作中不折不扣地落实国家政策并且探索具有地域特色的安置手段,构建失地农民安置的科学体系,更要从根本上提升农民自我保障的意识,变被动安置为主动安置,变一次性安置为持续性安置,从而解决失地农民的生存和发展问题。

## 参考文献:

- [1] 钟长城.“新农村”内涵的界定与前景研究[J].江汉大学学报:社会科学版,2003,(4):63-67.
- [2] 粟多树.社会主义核心价值体系视域下的新农村建设[J].四川理工学院学报:社会科学版,2011,(3):35-39.
- [3] 孔祥利,等.农民失地的途径、成因与对策[J].云南民族大学学报:哲学社会科学版,2004,(6):93-98.
- [4] 王欢.公共政策与农民增收——解读关于农民增收的中央“一号文件”[J].北京邮电大学学报:社会科学版,2004,(3):1-4.
- [5] 陈芳.全面理解社会主义新农村建设的“二十字目标”[J].广西城镇建设,2006,(2):6-7.
- [6] 张术环.征地补偿安置与新农村建设中的利益协调问题[J].农村经济,2010,(11):45-48.
- [7] 张丽丽,等.新农村建设中农民教育培训的需求分析[J].东北农业大学学报:社会科学版,2008,(2):20-23.

- [8] 杨丽娜.浅谈创新农村土地流转模式与农民意愿问题——基于典型创新土地流转模式的实证考察[J].重庆文理学院学报:社会科学版,2011,(3):96-101.
- [9] 刘海云.征地补偿制度与失地农民边缘化关系研究[J].东北大学学报:社会科学版,2006,(5):363-366.
- [10] 蔡顺华.失地农民安置主要模式评析[J].发展研究,2006,(11):89-92.

责任编辑:万东升

## On the Problems of Resettlement for Land-lost Peasants in New Rural Construction — taking the Dapu new rural development pilot area in Nanling County, Wuhu City as an example

ZHENG Xiao-ming<sup>1</sup>, WANG Jin<sup>2</sup>

(1. Fundamental Education Department, Anhui Business College of Vocational Technology, Wuhu 241002, China;

2. Anhui Luban Construction Investment Group, Wuhu 241306, China)

**Abstract:** The resettlement for land-lost peasants is significant. It is a necessary requirement to both solve rural issues and achieve the goal of building new countryside. However, in practice, there are problems of land compensation, social security, and farmers' development and other practical difficulties. To solve these problems, smooth resettlement of land-lost peasants needs to set up policies and mechanisms including capacity-building mechanisms for farmers to resist the risk and the interests' protection mechanism for these farmers. The forces of the government, new rural construction companies, and land-lost peasants should be used together to ensure a reasonable settlement of land-lost peasants.

**Key words:** new rural; landless peasants; social security

## 大学学报功不可没

尹玉吉在《清华大学学报》2011年第4期撰文认为,大学学报功不可没。1.《中国学术期刊影响因子年报》显示,大学学报名列前茅。由清华大学中国学术期刊电子杂志社出版、中国科学文献计量评价研究中心与清华大学图书馆共同研制的“中国学术期刊影响因子年报”系列数据库——《中国学术期刊影响因子年报》统计,大学学报占绝对优势:“人文社会科学卷(2010年第8卷)”的数据显示,复合因子排名前三位的期刊分别是:《中国社会科学》、《中国人民大学学报》和《浙江大学学报》(人文社会科学版);同样,在自然科学与工程技术卷里,排名前三位的分别是:《科学通报》、《江苏大学学报》(自然科学版)和《中南大学学报》(自然科学版)。2.CSSCI表明,中国大学学报业绩赫赫。从最新CSSCI统计数据来看,“高校综合性社科学报”达70种,在总共25个学科分类中最多,是每个学科平均数(21)的3.3倍以上,占总数527种的比重达13%以上。3.从《全国中文核心期刊》看,中国大学学报成就

卓著。在其2008年版的“综合性人文、社会科学类核心期刊中”,共收录期刊121种,其中大学学报有76种,占总数(121)的63%。在其他类别里也大显身手。4.中国科技期刊CSCD影响因子排行榜证明,大学学报占据半壁江山。由中国科学院文献情报中心的中国科学引文数据库(CSCD)2011年提供的“中国科学引文数据库核心库”显示,在影响因子前300名的中国科技期刊中,有一半以上的期刊属于大学学报。5.《中国学术期刊评价报告——RCCSE权威、核心期刊排行榜》说明,中国大学学报成就与非大学学报平分秋色。中国科学评价研究中心与武汉大学信息管理学院对全国6170种学术期刊评价,在分学科评卷中共计1324种学术期刊进入核心区,总比重是21%。其中权威期刊311种,比重是5%;核心期刊957种,比重是15%。4类高校学报共计1464种参与评价,共有295种进入核心区,总比重是20%。