

基于土地流转的农民社会保障问题研究

朱考金

(南京市社科院 社会发展所, 江苏 南京 210018)

[摘要] 时代的发展加速了城市化建设的脚步, 在这种社会背景下农村也在跟随城市的脚步紧锣密鼓地建设发展, 而土地流转正是农村发展的重要体现。在土地流转的背景下农民的实际社会保障逐渐引起了国家政府以及社会各界的广泛性关注。本文正是基于此从土地流转给农村带来的影响作用进行着手分析, 在此基础上探析在该种背景下农民实际存在的社保问题, 最后提出一定的解决之策, 以期后续关于农村社保以及土地流转方面的研究提供理论上的参考依据。

[关键词] 土地流转; 农民; 社会保障制度

[DOI] 10.13939/j.cnki.zgsc.2016.03.020

中国长久以来就是农业大国, 但是由于人口较多因而实际人均土地较少, 而随着我国与世界成功接轨, 国家整体发展成为时代趋势, 而基于发展形势下怎样有效利用有限的土地资源成为了国家政府研究的重要课题, 土地流转正是在这种背景下应运而生, 通过将土地给予有效性的流转进而加速了农业年生产产量同时更将我国的农业推向了新的发展高潮。但是土地流转在为农民带来一定经济利益的同时也造成了部分农民无地可种, 其社保问题逐渐引起国家政府和社会各界的广泛关注。

1 初探土地流转给农村带来的影响

长久以来, 我国在实行双层经营的体制之下农民的实际收入水平明显提高, 对于生产劳动的积极性也逐渐提高, 但是在我国成功加入世贸组织之后国家农业的发展就需要先进的生产设备来实现, 而以往分散形式的家庭生产经济就使得先进设备无法真正的推广应用起来, 一方面由于设备费用高昂, 大部分农民无力承担; 另一方面农民也无意于对土地给予长期性的生产投资。生产设备跟不上农民的收入也无法持续增长进而也就使得我国农业发展受到了一定的限制。而在这种背景下土地流转的实施则为我国农业长久发展注入了一股新泉。而土地流转给农村带来的实际影响作用主要是体现在以下几方面。

其一是有效提高土地实际利用率。我国在进行了联产承包责任制以来很多的农民为了增加收入外出打工进而造成土地资源的大量浪费, 而部分耕种能手想要扩充土地或者是投资土地却苦于没有足够的土地资源。针对这种状况土地流转促进了土地资源能够较好地被一些耕种能手有效利用起来。^[1] 这些耕种能手对足够的土地资源给予整体性的规划, 通过利用先进技术不断地种植新型农业品种, 实现了农业结构的良好调整和较好优化, 综合性地提高了我国有限土地资源的实际利用率。

其二是有效增加了农民收入水平。土地可以说是农民赖以生存的重要载体, 同时也是农民的宝贵财富。通过土地流转可以将一些荒废的土地集中、统一性的开发利用, 流出土地一方农民可以获得相应的租金, 而流入土地一方农民则可以通过扩大生产规模更新生产方式等来实际增加自身收入。

2 探析土地流转背景下农民社保实际存在的问题

土地是农民生产和生活的重要载体, 土地流转虽然能够带给农村以及农业的双丰收, 但是也会造成部分农民在流转土地之后生活出现一定的困难。通常来讲农民在没有较为固定工作和固定收入的时候还是需要以耕种土地作为最主要的基本生活载体, 对于外出务工的农民来讲也是如此。尤其是在城乡二元体制影响作用下, 农民作为社保体系之外的成员, 一旦土地流转就会陷入较大的困境中, 这种困境主要是体现在“种田没有资源, 社保没有机会, 创业没有资金”。^[2] 而这种困境的存在可以说与农村实际社保机制具有较为紧密的关系。

2.1 农村社保范围较窄同时保障程度较低

一般而言, 将社保体系给予较好的健全不仅仅是有利于社会公平日渐实现, 同时也有利于社会关系的和谐发展。我国现今社保主要是针对国有企业以及事业单位和集体企业中的职工来讲的, 也就是说只有上述这些企业员工才能够享受到社保福利, 而对于农民来讲既不属于国有企业又不属于事业单位, 因而也就被排除到了社保之外。而农村的实际社保又是现今社保建设过程中较为薄弱的一项实施内容, 既严重影响到了农村的和谐稳定, 又影响到了农村的长远性发展。我国在长久的农村社保实施方面, 在具体社保范围上无论是医疗保障还是相关社会救助以及养老保险等都还处于较窄的发展阶段。

2.2 农村社保缺乏足够的资金支持

通常在国外其他国家对于社保的资金支持往往是由国家政府直接给予支持, 可以是直接性的进行地方拨款还可以是个体与国家共同来承担, 对于后一种状况个体仅仅是需要承担较小一部分的资金, 而国家则是承担主要资金投入。但是我国社保的实际实施方式却正好和外国国家相背离, 对于农村社保而言主要是依靠广大农民个体来进行资金缴纳筹集, 而国家仅仅是作为补充身份来给予一定资金补充。相较于国外发达国家来讲社保资金支出占到财政总支出最高的为加拿大, 占比为39%; 其次是日本, 占比为37%; 而我国实际社保占比仅仅是12%。^[3] 而这12%还主要是用来给予城镇资金支持, 由此农村实际得到的社保资金就少之又少。此外在长久建设农村社保的过程中, 农民个体责任过于凸显, 而集体

以及国家责任则过于隐性。农民由于本身收入有限因而从本质上来讲是不可能担负起社保支出的，因而长期发展之下就形成了农村社保缺乏较为足够的资金支持进而不得不将社保标准进行层层化的降低。最终影响到农民在土地流转之后产生种种社保障碍。

2.3 农村社保缺乏科学化的管理机制

现今可以说农村的社保主要还是以民政作为主要建设依据。其主要承担着社会优抚以及社会救济等方面相关业务。其中医疗保障业务主要是由卫生部门进行负责和管理，而农村保险等业务则主要是由扶贫办以及相关农业局等部门进行负责和管理。从一定程度上来讲农村的社会保障实施工作是通过多个部门进行良好协作而完成的，但是现实中多个部门负责也会使得合作出现意见分歧，不同部分从自身利益出发采取不同视角看到社保问题，因而也就导致了在部门合作过程中互相扯皮互相攀比现象较多发生，进而严重影响到社保工作的有序开展。此外多个部门进行共同协作还会出现一定的短期行为现象，也就是说实际社保管理仅仅是着眼于眼前利益，而并没有将社保的长远性发展给予充分性的考虑。

3 探析土地流转背景下完善农民社保的构想

对在农村实施土地流转的背景下现今农村社保实际建设过程中存在的种种问题，应该从农民的实际利益出发，给予有效的问题解决。既要继续推行土地流转制度促进农村经济以及我国农业的长久性良好发展，同时又要切实考虑到农民的实际利益，不能仅仅是看到耕种能手型农民的良好发展，还要看到土地被流转之后的农民以及外出务工的农民的根本社保问题。

3.1 拓宽农村社保范围同时加大力度

对于农村社保以往范围较为狭窄同时保障度较低的状况应该不断地将其保障范围给予大力拓宽，同时将实际保障力度进行有效提升。具体来讲，需要首先从社保实际范围上应该除了包含一定的救济对象之外还要将农事经营不善农民纳入其中，以及规定流转农民或者是其他农民只要是愿意参保则采取低门槛纳入标准。整个社保范围应该是具备一定的动态性，即社保对象可以有出有进，提高土地流转实施之后的社保覆盖力度。

3.2 多形式渠道化给予农村社保资金的大力筹集

任何制度的良好推行都离不开有利资金的支持，而农村社保更不例外，农村社保关系着千千万万农民的医疗保障以及社会救济等，因而缺少了有利的资金支持也就不能谈农村社保的良好建设。针对该种资金短缺的状况可以采取多形式渠道化的筹集方式。具体来讲，首先，现今我国实际财政能力还不足够完全承担农村全部社保，因而在这种实际环境下需要我国将社保资金支出所占财政总支出的实际比例进行一定的提升，同时将增加的资金比例划分到农村社保上，进而缩短农村与城镇社保实际资金的较大差距。其次，可以将国有资产以及相关发行的国债和减持国有股等中的一部分资金

用来投入到农村社保上。最后，国家可以采取强制手段将部分地方政府高卖低买获取的差级地租大头移到农村社保上，进而增加农村社保的实际资金来源。

3.3 构建科学化的农村社保管理机制

现今国家政府已经将农村社保逐渐重视起来，强调社保要摒除多部门短暂利益考虑，从农村社保的长远性发展入手。并且在财政方面更是加大了支持力度，目的是要对农村社保给予较好的健全和完善。主抓农民的医疗保障以及生活保障和养老保障三方面。下面就该三方面进行具体阐述。

首先，从农村的生活保障来讲，主要是指“最低的生活保障”，而该项保障也是我国每一个公民都应该享有的权利，也是维护每一个公民最后的生存防线，因而生活保障对象应该是将农村中每一个因病或者是因残、灾、孤而造成贫困的农民纳入其中，进而方便农村进行建立统一性的救济标准和程序，此外各地农村依据实际经济发展状况适当调整最低的生活保障界限，进而避免保障过低无法实际保障农民生活，同时又避免保障过高增加地方社保压力。

其次，从农村的医疗保障来讲，我国农民之所以不想流转土地很大一方面原因在于医疗没有保障，因而想要真正的推动土地流转的良好发展就需要给予农村居民真正的医疗保障。具体来讲，建立相关大病统筹医疗制度，依据农村实际经济能力以及农民收入实际状况等制定较为合理科学缴费标准。集中农村现有的资金财力用集体的缴费资金来帮助农村的一些大病农民，通过该种大病统筹的互助医疗制度来给予广大农民患者较好的医疗保障。

最后，从农村的养老保障来讲，地方政府需要在该方面进行大量的资金投入同时将农村的养老和城市养老给予有效性的结合，对于一些农村中无劳动力同时无依靠的孤寡老人进行重点养老支持。主要采取家庭养老以及社会养老方式来帮助农村居民逐渐实现养老方面的最大化保障。

4 结论

综上所述可知，土地流转能够最大化将土地的实际利用率提高起来，加速了农业发展。而土地流转在为农民带来一定经济利益的同时也造成了社保问题日益凸显，因而较好解决这些问题才能真正地促进农业以及农民的长远发展。

参考文献：

- [1] 霍学喜. 对于现今农民就业、农村社会保障和土地流转三者之间问题研究[J]. 农业技术经济, 2013 (7): 34-44.
- [2] 童玲玲. 探讨农村土地流转过程中的农民社会保障问题探析[J]. 现代商贸工业, 2013 (7): 54-55.
- [3] 张红姣. 研究土地流转和失地农民社会保障的相互关系研究[J]. 经济研究导刊, 2013 (31): 53-54.

~~~~~  
【作者简介】朱考金(1973—)，女，汉族，浙江仙居人，副教授，南京农业大学理学博士。研究方向：城市社会问题，社会保障研究。