华南农业大学学报(社会科学版)
2010年第3期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 3 2010
(第9卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 9)

城市化进程中失地农民权益流失问题

张学浪[1,2], 戎向东[2]

(1. 南京理工大学 人文与社会科学学院, 江苏 南京 210094;
2. 炮兵学院南京分院 军队政工教研室, 江苏 南京 211132)

摘 要: 城市化进程中,失地农民权益流失现象十分普遍。从博弈论角度分析,征地博弈中农民所处的弱势地位是导致这一现状的根由。围绕提升农民在征地博弈中的主体性地位,推进农村土地立法的进程,完善现有的征地补偿制度,以及构建"养老、医疗、再就业"三位一体的社会保障机制是解决失地农民权益流失问题的关键所在。

关键词: 失地农民; 政府; 权益; 博弈

中图分类号: D422.7 **文献标识码**: A **文章编号**:1672-0202(2010)03-0028-05

城市化是中国改革必然趋势,是社会发展程度的风向标,虽然进程中会招致诸多负面问题,但我们不能因噎废食,废止城市化或减缓其步伐。相反,我们也绝不能以牺牲农民的基本权益为代价,换取城市化的片面发展。因此,均衡城市化与失地农民权益之间的关系,提升失地农民在征地博弈中的主体性地位已迫在眉睫,处理妥当,既可保证城市化的发展速度,又可保障农民的切身权益,从而维护农村社会的稳定,达到双赢的局面。

一、城市化进程中失地农民权益流失的现状

(一)失地农民得不到妥善安置,失地意味着失业

随着城市化的进程及就业渠道的多元化趋势,一些地区出现了"兼业"农民,即农忙时从事农业生产,农闲时脱离农耕转向其他行业。但总体来讲,发达地区总人口中仍存在大约20%的职业农民(即以农耕生产为固定职业),而落后地区至少超过半数以上,某些偏远地区甚至更多[1]。在农村,绝大多数农民世代过着靠地为生的日子,土地是他们工作的首要场所,而农耕生产则成为其赖以维生的唯一"职业",一旦失去土地又未得到妥善安置,也就意味着失业。从农民方面看,尽管城市化进程中会产生许多的就业岗位,但失地农民多数缺乏文化、技术,加之思想又相对保守,因而他们很难在激烈的岗位竞争中实现再就业。从政府方面看,虽然各地政府视失地农民再就业为重要的民生问题,历来将其置于农村工作的首位,但政府所能提供的岗位数则相对有限,失地农民安置问题仅凭政府单方面的努力是难以妥善解决的。此外,对于兼业农民,失地将迫使他们永久性地"转业",然而转业后的农民较多数是从事劳动密集型的工作,技术含量低,随着年龄的增长,极易再次失业,而失业后又无法再回农村从事农业劳动,最终成为永久性的失业人员。

收稿日期:2010-05-12

基金项目:全国教育科学"十一五"规划课题(FEB080409)

作者简介:张学浪(1979—),男,江苏盐城人,炮兵学院南京分院军队政工教研室讲师,南京理工大学人文与社会科学学院博士研究生,主要研究方向为马克思主义理论、思想政治教育.

(二)农民失去了基本的生活来源,生存权受到威胁

生存权是一个人最基本的权利,指在一定社会关系中和历史条件下,人们应当享有的维持正常生活所必须的基本条件的权利。对农民而言,生存权就是能获得基本的生活资料,使自己衣食之忧的一种权利。依据我国现阶段的国情,绝大多数农民的生活来源仍然依靠土地,只要不丧失基本的劳动能力,就可保证自己基本的生活来源。然而,目前失地是一种普遍现象,农民失去土地就直接丧失从土地中获益的机会,于是生活来源成为他们最大的负担,其生存权也随之受到威胁。

(三)农村保障体制不健全,失去了必要的社会保障

当前,由于生产力相对落后,农村的保障体制并未及时建立健全,农民失去了土地,就等于失去了基本的保障。事实上,许多地区困于财政欠佳,现行社会养老保险覆盖面极窄,其有限的惠及对象也主要是针对城镇居民,而农村养老保障制度却一直悬而未决,即使部分地区已建立也仅停留在低水平层面上,难以完全了却农民的后顾之忧。此外,国家政策规定养老保险投保必须满足一定的年限(一般为 15 年),才能享受规定保障,这对于年龄偏大的农民而言等于失去了参保的意义,这也为农民的养老问题留下了致命隐患。

另一方面,农村保障体制不健全还表现在医疗保险方面。长期以来,医疗问题一直困扰着失地农民,使他们不堪重负,因病致穷,因病返穷的例子不胜枚举。随着人们生活水平的逐步提高,人们越来越重视健康问题,因而花费在自身医疗保健方面的费用也大幅攀升。但社会发展的同时,保健费、药费也随之迅速增长,远远超过农民的承受范围,这对于至今仍未纳入医疗保障体系或医疗制度尚未健全地区的失地农民可谓雪上加霜。一些经济困难的农民因无力承担高昂医药费,往往不敢随便到医院就医,更有甚者轻易放弃治疗机会,拖病现象在农村极为普遍,严重影响了人们的健康状况和生活质量。客观上讲,即使农村合作医疗制度一定程度上减轻了农民就医的负担,但受限于补助额度,农民自己仍须承担较大份额的费用,农民看病难问题依旧严峻,因此针对这一现状,建立完善的农村合作医疗保障制度已势在必行。

二、失地农民权益流失的根源:征地博弈中农民的弱势地位

(一)政府与失地农民作为博弈主体的博弈树的建立

1. 博弈树建立的假设条件

(1)参与博弈双方:博弈甲方,政府定义为 G;博弈乙方,失地农民定义为 P;T = (G,P)。

(2)博弈双方策略集:

政府的策略集:妥善安置失地农民定义为 S,未妥善安置失地农民定义为 U;C_G = (S,U)

农民的策略集:接受征地定义为 Y,拒绝征地定义为 N;C_P = [(Y,Y);(Y,N);(N,Y);(N,N)]

(3)博弈目标:实现零和向合作策略博弈的转变

2. 基于上述假设条件,建立征地过程中政府与失地农民作为博弈主体的博弈树(见图 1)

(二)政府与失地农民博弈结果的分析

1. 政府选择妥善安置失地农民(S)的策略

征地过程中,政府与农民展开博弈,结果政府对失地农民实施了妥善安置(S)策略,因而得到了农民的正面响应,我们称之为合作策略博弈,即博弈双方的利益一致,没有发生冲突[2]。在合作策略博弈中,政府选择 S 策略后土地就将以合法的地位进入市场,土地的经营使用完全按市场规律来运行。假如市场运行顺畅,政府从土地中获益就会增大,农民也可以凭借征地协议中的条款参与分享土地经营的收益,农民因失地带来的风险将会减至最小,其基本的权益将得到保障。保

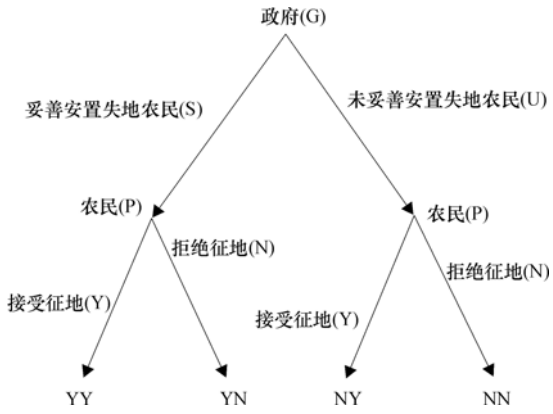


图1 征地过程中政府与失地农民作为博弈主体的博弈树

守而言,即使市场有变,政府失去或减少了土地经营的收益,农民仍可凭借先期征地时政府给予缴纳的保险享有最低生活补助、养老及医疗等保障,农民失地后的风险大为降低,权益的流失程度也将得到有效的控制。鉴于此,政府和农民的利益总体上是一致的,不会产生根本冲突,农民会欣然接受征地(YY),拥护政府的政策方针。

然而,政府征地后虽然给了农民相应的保障,但这些保障仅是一些基本的保障,农民享受的权益较以前只是持平却未见增长。农民即使获得了基本保障也并未享受土地增值功能带来的收益,如果征地前他们意识到这方面的弱势,定当拒绝征地(YN)。

2. 政府选择未妥善安置失地农民(U)的策略

尽管政府在土地流转中可以获得一定的利益,但是自身对土地再次被使用后的管理、监督及相关配套建设成本也相应增大,同时还须预留应付突如其来的市场风险的资金,因此政府迫不得已选择了未妥善安置失地农民(U)的策略,这样农民的合法权益就难以得到有效的保障。按照合作博弈策略的政策,农民被征地后政府可以通过保险的方式实现其基本生活、养老以及医疗等方面的保障,不过现在政府对土地流转获益的支出范围较广,而且其中有些支出是不可省却的,为了通盘考虑,政府只有缩减农民本应获得的份额,于是农民的总获益额度就大幅降低了。此时,倘若农民选择了接受征地(NY),其自身利益必然遭受损失。

显然,从正常的逻辑角度分析,农民肯定会拒绝征地(NN)。如果政府在与农民博弈中未选择妥善安置失地农民的策略,只是将土地流转收益中极少份额当作安置补偿发放给农民,其余份额则被政府据为己有或者挪为他用,结果肯定会使农民利益受损,我们称这种博弈为零和策略博弈。在零和征地博弈策略中,政府其实并未创造出额外的效用价值,只是将原属于农民收益的份额转移至自己手中,而这种有失公允的博弈结果直接僵化了双方的关系。既然征地博弈中政府和农民双方的利益总是存在对立或竞争,所以彼此难以达成合作。博弈中政府始终处于主导方,掌握着具体政策的制定和实施,农民迫于压力只能勉强接受,从而导致自身权益某种程度地受损。博弈中政府和农民之间地位的不均等性是政府选择零和策略博弈的主因,同时也是农民权益流失的根由,只有扭转征地中农民的弱势地位,使农民取得与政府同等的话语权,才能真正实现博弈结果由零和向合作的转变。

三、扭转农民的弱势地位,建构科学的保障机制

(一)加快推进农村土地立法进程,完善现行的土地征用制度

关于土地的所有权历来有国家与集体之分,但是我国现行土地法却没有对此作出明确的界定,针对这一缺陷,我们当务之急是要加快推进农村土地的立法,使农村集体土地在法律上取得与

国有土地平等的产权地位,使集体土地变为国家土地的过程由原来的简单的行政过程转换为平等的财产权利交易过程,确保农村集体土地所有权的完整性。当前征地制度的立法可遵循这样的思路:在完善现有《土地管理法》的基础上,围绕土地所有权进行专项立法,明确划清土地产权主体的权利和义务,突出保障农民土地所有权的主体地位,以此达到农民依法行使土地所有权的立法初衷[3]28。其中,立法的宗旨要使农民摆脱长期行使土地所有权中的弱势地位,真正做土地的主人。

另一方面,为了凸显农民在所有权中的主体性地位,政府除了立法保障外,还应积极稳妥地改革现行农村土地的征用制度。具体到操作层面,政府必须严格遵循土地的法律法规,向社会公开发布征地的目的及土地未来流转的用途,让农民以独立权利主体的身份参与到征用协商谈判中来,尊重他们的意见,争取他们的拥护和支持。此外,政府可尝试通过引入市场机制的方式来优化配置土地资源,真正落实征地"公开、公平、公正和高效"的原则,有效构建起适应市场经济体制的新型征地制度,这样既保障了经济建设用地,又维护被征地农村集体和农民合法权益[3]28。总而言之,推进农村土体立法进程,完善现行土地征用制度可以有效改善以往农民在土地所有权中的弱势地位,从法律和制度上保证未来土地流转中农民权益不受侵犯。

(二)完善现有的征地补偿制度,建构合理的利益分享机制

为了从根本上维护农民的长远利益,实现农村的可持续发展,完善现有的征地补偿制度,建构合理的利益分享机制已势在必行。首先,完善现有征地制度,按社会发展的水平相应提高征地补偿标准。政府在给予农民补偿时应参照当前的物价水平、消费总体水平等因素,并结合农民的意愿,在现有标准的基础上提高补偿标准。同时,制定补偿标准时还得增加农民在 30 年内土地正常收益权损失、土地的潜在收益损失、土地增值的价格损失以及农民因失去土地的各项间接损失等各项条款,以确保农民未来权益也不受损害。其次,征地中逐步统一土地"片区综合价"。根据城市发展总体规划,按地段、地类等标准将城镇土地划分成若干个区片,用市场化的方式来评估决定不同地段、不同用地的补偿价格,使每一片区确定一个相对合理的基准地价,在统一征地时,实行统一的补偿标准[4]。最后,按市场化标准给予征地补偿。在城市化进程中,随着用地规模的不断扩大,土地供给量可能无法与之同步,土地供需失衡后隐含的升值功能则会逐步显现,即土地所有权转让后的升值额远远大于转让前的预测而"溢出"。然而,因为失地农民在博弈中所处的弱势地位,他们无法真正参与分享"土地隐形溢出效应",升值的部分主要被政府和土地现行的使用者获得[5]。针对上述问题,政府必须依法将土地纳入市场轨道,让土地曾经的所有者——农民成为市场主体的一方,并逐步提高他们在其中的地位,使其享有同土地其他主体方平等的话语权,使农民他真正分享到土地增值收益中的应得份额。

(三)构建"养老、医疗、再就业"三位一体的社会保障机制

第一,建立基本的养老保险制度,保障失地农民的最低生活。政府可将经营土地的收益与安置农民费用差额的 30% -40%用于缴纳养老保险,并针对不同的年龄段(主要指 16 岁至法定退休年龄)设定不同的标准。倘若个人想要提高未来养老收益的幅度,可自行在个人专用保险账户里额外缴纳规定份额,针对这一个人行为政府应多多鼓励,并积极做好相关的引导和办理工作。此外,对于征地时未满 16 周岁的人员,政府应为其办理"农转非"并给予一定数额的一次性补偿;而对于已达到退休年龄的人员,政府可通过按月发放最低的生活费的方式保障他们的最低生活,且生活费发放的标准须定期随社会生活水平的增长而提高。

第二,建立农村合作医疗保障制度,保障失地农民"病有所医"。农村合作医疗保障制度是失地农民社会保障机制中最为重要的内容之一,是确保农民健康生活的关键举措。各地政府应建立形式多样、覆盖面广的医疗保障制度,切实维护失地农民的健康和生活质量。一方面,应大力拓宽医疗风险承担的渠道,建立国家、集体和个人共同投入、风险共担的机制,同时还须为失地农民建

立相应的社会医疗救助制度,引导企业、慈善机构及个人等方面的捐助,来充实失地农民医疗救助基金,争取尽快建立起新型医疗合作保障制度[6]。另一方面,增加大病合作医疗保险投保的力度,尽量杜绝农民看不起病或因病返穷的现象。

第三,创新再就业机制,促进失地农民再就业。针对失地农民知识技能普遍较低的现状,政府应按市场发展需要对他们实施重点培训,提升他们转岗再就业的能力,而且培训的内容应涵盖职业技术、岗位技能、适应能力、市场竞争力等诸多方面。同时,应加强引导失地农民转变旧的就业观念,破除"等、靠、要"的思想,提高自谋职业、竞争就业的自觉性和能力,积极主动地参与市场化就业,对于自主择业的农民应在贷款申请、税收等方面给予政策性的关照[7]。此外,政府还应积极拓展失地农民的就业渠道,在所征地域内及周边大力发展第二、三产业,为社会多提供就业岗位,并鼓励相关单位同等条件下优先吸纳本地失地农民就业。对于用人单位而言,必须与失地农民签订劳动合同,并严格依法履行合同条款,从法律上保障失地农民的合法权益。

参考文献:

[1] 赵 阳. 我国失地农民社会保障机制探析[J]. 消费导刊,2008,(3):114.
[2] 安东尼·凯利. 决策中的博弈论[M]. 李志斌,殷献民,译. 北京:北京大学出版社,2007:72.
[3] 杜 伟. 构建失地农民权益保障长效机制的思考[J]. 生产力研究,2008,(11).
[4] 徐鼎亚,樊天霞. 论失地农民利益保障机制的构建[J]. 社会科学论坛,2006,(12):30.
[5] 郭正涛,刘 涛,付 荣. 耕地保护制度与失地农民补偿体系研究——基于博弈论视角的分析[J]. 广东技术师范学院学报(社会科学版),2009,(3):47-48.
[6] 林惠玲. 构筑失地农民社会保障机制的实践探索[J]. 现代农业科技,2006,(12):181.
[7] 杨 涛. 城市化进程中失地农民利益补偿与保障机制构建[J]. 青海社会科学,2006,(2):20.

On the Interests loss of land-lost Farmers in the Process of Urbanization

ZHANG Xue-lang[1,2], RONG Xiang-dong[2]

(1. *College of Humanities & Social Sciences, Nanjing University of Science and Technology, Nangjing* 210094; 2. *Teaching & Research Section of Army Political & Ideological Work, Artillery Academy of Nanjing, Nanjing* 211132, *China*)

Abstract: During the process of the urbanization in China, the effluent phenomenon of the land-lost farmers' rights and interests is extremely common. From the angle of the game theory, we find the fact that the farmers locate in the weak trend status is the origin which causes the present situation in the land-levying game. It is very crucial to solve the effluent problem of the land-lost farmers' rights and interests by giving impetus to the advancement of the land legislation in the countryside, perfecting the regime of the existing land-levying compensatory and constructing the social security mechanism of the trinity——retirement, medical service and re-employment around promoting the farmers' independent status in the land-levying game.

Key Words: land-lost farmers; government; rights and Interests; game