

农村工业化进程中失地农民的问题分析

——以贵州省站街镇为例

安海燕 洪名勇

(贵州大学管理学院 贵州大学中国西部发展能力研究中心)

【摘要】文章选取贵州省站街镇为研究对象,对目前工业征地造成的失地农民的生存现状以及征地过程中存在的主要问题探讨,发现:工业征地造成少数农民再就业而多数农民闲置在家;失地农民事前征地信息少,事后常发生多主体矛盾;工业用地造成资源污染,农民生存环境恶化。在此基础上,文章从信息完全化、补偿金社会保障安排、刺激就业积极性等方面提出了几点对策措施来解决失地农民问题。

【关键词】失地农民, 工业进程, 贵州省, 站街镇

近几年,贵州省经济快速发展,其中第二产业的贡献高不可没。在工业化大力推进过程中,必然存在工业的规模性扩张导致大量农用地被征收而非农使用,同时也造成大批农民失去赖以生存的土地,成为备受关注的“失地农民”。失地农民的生活方式、消费结构、心里角色短期内发生了巨大变化,同时在转变中也孕育着许多不稳定的因素,如不认真剖析、妥善解决,势必对整个社会、经济起负面消极的影响。因此,思考失地农民的问题是具有很强现实意义的。贵州省清镇市站街镇是一个农业小镇,其因有利的地理位置和丰富的区域资源而成为贵州省农村工业化、农村城镇化的试点地。它是黔中产业带上的工业和能源基地之一,是2006年国家发改委确定的循环经济清镇煤化工基地的核心区。从上世纪六七十年代至今,大批的工业企业进驻站街镇,造成全镇近21%的农民失地,产生一系列的失地问题。因此,选择站街镇作为研究对象具有一定的代表性。

一、农村工业化进程中失地农民生存现状

本研究对站街镇110户的失地农民进行入户调查,了解其基本生存状态如下。

(一) 失地农民的基本情况

首先,失地农民的年龄结构偏高,家庭抚养负担比较重。以国际惯例0~14岁为少年儿童抚养群、65岁以上为老人抚养群统计,站街镇的失地农民总抚养比为38%。其中,少年抚养比为16%,老人抚养比为22%,15~65岁间主劳动力所在人数比为52%。可见,重的家庭负担与偏大的劳动年纪群体在人口结构本身就显弱势的情况下,失地这一情况更是让其生活陷入困境之中。在某种程度上,失地意味着失去低成本的生活方式与发展方式,失去了为后代提供的土地继承权、土地的增值收益以及土地提供的就业机会。其次,失地农民整体受教育程度偏低。在调查中发现,大部分失地农民仅仅受过初级小学教育,除此后也未接受过其他任何形式的培训。在问及出走最远的地方时,大部分失地农民表示在省内,跨省的出走人群极少。

（二）失地农民原有的基本生活情况

对失地农民的收入与消费结构进行调查发现，失地农民原有的生活 82%来自所经营的土地，其中土地耕种的农业生产收入占 48%，由土地而产生的额外收益占 34%，其他的非土地收入主要源于外出子女的汇款、农闲时的企业务工等。整体而言，其收入水平低于贵州省居民收入的平均水平。消费结构显示，失地农民原有的货币支出大多是医疗、教育支出，对工业品的需求较少，最多的电器也只是电视机与洗衣机这些基本的生活用品。而食物的消费大多是自己耕种的粮食与蔬菜，食物的货币支出占比极少，站街镇的农民过着“半自给自足”的生活。按国际上现代化国家发展的阶段来看，站街镇失地农民处于温饱需求（吃、穿）到改善需求（家用电器）的过渡阶段，对于财富积累（车、房）与发展型（旅游、教育、健康）的高级消费需求阶段而言仍然有较大的差距。

二、农村工业进程中失地农民存在的问题及成因

（一）少数人选择再就业，多数失地农民不愿意或难就业闲置在家

在调查中问及失地农民最希望得到的补偿是什么时，86%的农民希望就近得到一份能维持基本生活的工作。失地农民的就业成为其可持续生计发展的关键问题，但在实际实施中却存在很大的障碍。

首先，就近企业吸纳失地农民就业的数量有限。贵州省就近所引进以及本土的企业大多是资源密集型的，如水泥、电厂等，而非沿海一带加工型的劳动密集型产业，故其容纳的劳动数量有限。在有限的就业岗位中，对于无一技之长的失地农民而言，数量更是少之又少，且大多是清洁工、搬运工等体力消耗较大的岗位，这对年纪偏大、习惯农业生产的站街镇失地农民而言又显得不是那么满意。其次，从失地农民的心理来说，“等、靠、要”的消极思想也影响了主动择业的机会以及就业信息的获取。大多失地农民抱着“政府不可能不管我们”的心态等政府或者企业的经济补偿，随后选择待业在家无所事事。最后，失地农民几乎不具有市场就业的竞争优势，在有能力又愿意去重新择业的人群中，最大的就业障碍就是市场的就业竞争优势不够。一方面，体现在受教育年限较低，又缺少岗位经验，一般企业不愿意承担失地农民的岗前培训的时间与费用，而更倾向于选择那些能迅速为企业所用产生效益的“专业大学生”或者成本较低的“有工作经验的劳动者”。另一方面，失地农民的自主创业积极性不高。具体体现在失地农民对未知的领域存在很大的恐惧感，对创业的风险评估过高，保守的就业思想仍然占主导地位；缺少资金投资的判断力，大部分农民在获取补偿安置费后，受传统的消费观念影响，直接将资金消费在房屋的修补整理、家电的购买上，或进行安全性的储蓄；高的家庭抚养比也让失地农民的就业显得尤其谨慎，在要支付小孩的教育费用、老人的抚养费的前提下，失地农民没有过多的资金选择远期报酬率较高的工种，只能就近以快速获取工资的途径进行就业，这无疑影响了失地农民的就业竞争力。

造成就业难的原因是多方面的，究其实质，最根本的在于农村工业化速度高于城市化建设。农村工业化速度可以用“快马加鞭”来形容，国家巨额的资金投资、猛烈的规模扩张、政府偏重的工业扶持政策让农村工业化迅速加温、升高，而与之配套的农村城市化建设却滞后很多。另外，家庭高的负担比、失地农民的保守就业思想、失地农民的低就业竞争力也都是影响的

主要因素，同时外围环境也产生了不可忽视的作用。

（二）失地农民大多对征地知之甚少，后期常会引发多主体矛盾

在调查中我们发现，失地农民对失地的信息获取极其有限，当发生征地行为时农民往往只关心两个问题：土地被征去干什么？给予我们的补偿费是多少？相应获取的信息也只是与此相关。但在后期的行为中，失地农民经常会进行公平感的衡量，会将自己所得的补偿与同期的农民对比，与不同期的失地农民补偿对比，与征用土地的工厂对比，与政府获益对比，甚至与假想中没有被征地的自己生活对比，进而会产生不同层次的失落感，积累到了一定的程度或者在一定事务的触发下就引起村民与多主体的恶性事件。如果失地农民对信息掌握充分，不暗中猜忌，则相对矛盾会降低很多。

失地农民的完全信息化包括土地征用的国家标准与规定、被征土地的性质、土地征用的使用情况、土地征用是否合法、补偿金的机制及原则、补偿金是否按国家规定发放、补偿金发放的程序、应享有的社会保障有哪些且如何获取、失地农民的维权方式有哪些、维权途径是什么等。同时，在土地被征收前通过政府、法律机构等获取尽量多的信息，相信事前的行为要比事后的控制更有效。

（三）被征土地的工业化使用造成当地资源环境的破坏，农民生存环境恶化

改革开放以来，中国经济的增长依靠中国人口红利及廉价的劳动力，因而多发展劳动密集型的加工企业以及高耗能高损耗的行业，在中国不发达的省份贵州省更是如此。缺乏有力的交通区位、稀少的劳动力人才资源、贫瘠的土地资源在一定程度上制约了贵州省的经济发展。而在大量的招商引资潮流中能吸引企业的更多是一线二线城市淘汰了的高污染行业或资源型行业，这也就造成贵州省绝大部分土地被征作工业用地，给环境造成了不小的危害。比如铝厂、化肥厂、砂轮厂对空气的污染，水泥厂对当地水资源的破坏是直接而显著的。祖祖辈辈生活在这片土地上的农民是污染的最大承受者，当地农民切身感觉到不明疾病越来越多、生活成本越来越大、环境越来越恶化。在还未实施环境污染税的贵州省，农民只有代价没有补偿，这也常常引发农民的反抗行为。工业带来的资源环境恶化与当地经济发展两个问题如何选择如何协调是值得多方深思权衡的。

三、缓解问题的几点政策建议

（一）政府明确土地征用的基本原则及谨慎选择征地项目

政府在决策征用土地引进发展项目的问题上，应该秉承一个基本原则：征用土地是否有利于区域整体公民生活水平的提高，而不仅仅只看引进项目带来即期的资金投入和产出效益，甚至所产生的区域经济贡献。一个区域的发展不一定非要走工业之路才能进步，纵观各国各地区，成功的发展精髓是选择与当地资源、区位相适应的产业，与是否工业化并无绝对直接关联，发展现代农业、扩展第三产业都能发挥同样的作用。因此，是否走工业之路、是否选择征地，政府都要衡量前后所给民众带来的福利增减程度。征地对失地农民而言，失去了当期的农业收入和土地带来的社会保障，但政府如果能通过多方途径让农民获取可持续的收入、稳定的社

会保障，在此前提下发展区域工业、征地引项才是为民所引为民所需。

政府在对引进项目的选择上也应多方衡量，优先选择与农业相关联的产业、可持续拉动经济发展的产业而谨慎选择那些高耗能的产业。同时，应对引进项目进行信用评估、区域环境保护条款以及相关的制度限制，并形成合约以书面形式固定下来，以最大程度减少后期的不确定风险，保护区域经济、环境和信用等。

（二）透明征地程序与补偿机制

失地农民与政府、工厂、农民之间的最大矛盾来自于不公平，不公平的主观感觉来自于对比。失地农民会把自我失地后的生活、收入水平和后期失地农民进行对比、和工厂收益进行对比、和政府收益进行对比。对比所产生的落差积累，在某一时刻会直接引发恶性事件。在不能阻止对比这种个人行为的前提下，如何减少矛盾的产生，完善征地及补偿程序并及时透明化地公布是可选之策。透明完善的征地程序包括国家对土地征用的规定权利条例公告，如《宪法》、《土地管理法》和《土地承包法》；地方在此基础上自建的相关法规权利；土地征用的性质；土地征用的步骤流程等。补偿项目是失地农民关心的首要问题——如何补偿、补偿多少？我们建议，在研究补偿项目前，多方参考其他地区好的做法，比如土地参股值补偿、就业替代型补偿、现金就业多种新式结合的补偿方式，然后根据区域特征制定一个适合的方案。在项目公布前一定要多方征求意见，特别是关注失地农民的群体呼声，制定一个折中的方案及时公布。在制定过程与公布的透明前提下，实施过程的透明也是非常关键的，可以由多方设立一个临时的民间监督组织，监控整个征收过程并形成书面文件及时公布。只有这样才能减少由于信息不完全造成的矛盾，才能在一定程度上有效防止恶性事件的发生。

（三）合理设计失地农民的补偿及社会保障

众多经济学家在探讨失地农民问题时都毫无例外地强调政府应该加强失地农民的社会保障，并且应大强度地完全覆盖失地农民。在设计失地农民的社会保障问题上，其实存在这样的情况：如果社会保障过高，不但会增加政府的负担，而且会因为增加了失地农民的非劳动收入在一定程度上减少了农民再就业的驱动力；当然，社会保障如果太低，直接会导致失地农民的贫困化。因此，一个合理的社会保障机制是非常重要的。在社会保障设计中，我们应该看到，失地农民最关心的是医疗、养老、教育三大块，加大三大块的投入能有效解决其后顾之忧，实现老有所养、病有所医、学有所教。在实施中，因为国家对区域有最低生活标准的补贴，在失地农民的保障中尽量不要直接发放现金，而更多采取实务消费的福利抵扣。在征地补偿与社会保障安排时可以进行如下思考：地上附着物及青苗补偿费归其所有者，应该根据不同的农作物价值区别对待，对名优特色的农产品应该提高补偿标准；安置补贴费可形成就业基金，解决失地农民特别是中青年的长远就业问题，可形成就业培训基金、创业启动基金以及就业岗位补贴等；土地补偿费成为社会保障基金，解决失地农民的长期基本生活保障，以报销形式形成医疗、养老、教育等的基本保障项目。另外值得注意的是，失地农民应该与农民、城市居民享有同样的社会保障，不能让其处于非农非市的夹缝区域。

（四）激活失地农民的再生产能力

就业是失地农民最好的补偿与保障，因此，激发失地农民的主动就业积极性，增加失地农民的就业竞争力是政府后续工作中的重点。一方面，政府有针对性地组织专业培训，并承担培

训的成本。该类培训的内容应该包括劳动力市场竞争的形式、就业岗位技能培训、创新思想培训等，促使失地农民在观念上、技能上具备再就业的能力。另一方面，积极鼓励失地农民自我创业，并给予资金、政策上的鼓励以及各种形式上的宣传与支持；多方位地营造失地农民的就业机会，如创办集体经济形式、发展集体所有制经济；针对企业生产需要建立以企业服务为主的产品生产村级（个体）企业，延伸企业的产业前后链，大力发展与此相关的区域服务行业。

参考文献:

- [1] 洪明勇. 建设新农村与贵州三农问题研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2008. 134-265
.
- [2] 蒋永穆. 我国失地农民安置补偿模式的重构[J]. 河南社会科学, 2004, (11): 65-67
.
- [3] 韦递平. 农村城市化过程中促进失地农民就业的探讨[J]. 贵州农业科学, 2008, (36): 158-160.
- [4] 杨晓玲. 城市化进程中失地农民问题的思考[J]. 农村经济, 2008, (1): 115-117
.
- [5] 易国锋. 城市化进程中失地农民问题研究综述[J]. 改革与战略, 2009, (7): 177-180
.