

# 城乡结合部被征地农民多维福利测度<sup>1</sup>

徐济益，马晨，许诺

**【摘要】**：随着新型城镇化进程的推进，作为城市和农村过渡地带的城乡结合部成为征地的前沿，藉此催生出的被征地农民福利变化备受瞩目。本文以安徽省六个地市的城乡结合部被征地农民为研究对象，通过抽样调查采集数据，基于阿玛蒂亚·森的可行能力理论构建融入功能性与能力性指标的多维福利评价体系，分别从政策传导、社会保障、生活环境、家庭收支、心理体验、职业发展等维度对福利变化进行测度，研究结果表明：功能性指标和能力性指标均有所下降，且功能性指标下降幅度高于能力性指标。因此，应从提高社会保障水平、增强基础型福利以及优化发展型福利供给等方面来维护和保障城乡结合部被征地农民福利。

**【关键词】**：城乡结合部；被征地农民；多维福利；测度

**【中图分类号】**：F323.6      **【文献标识码】**：A      **【文章编号】**：1006-012X（2018）-03-0059（08）

**【作者】**：徐济益，教授，博士，硕士生导师，安徽工业大学公共管理与法学院，安徽 马鞍山 243032；马晨，硕士研究生，安徽工业大学公共管理与法学院，安徽 马鞍山 243032 许诺，讲师，硕士，安徽工业大学公共管理与法学院，安徽 马鞍山 243032

## 一、引言

城乡结合部位于由传统向现代过渡的地理空间，是“城市之尾”和“乡村之首”，兼具城市和乡村的特点，却又不同于城市和乡村，具有一定的复杂性和边缘性。相较于城市，它地处城市边缘，传统农村文化与现代城市文化不断碰撞和交融，也衍生出诸多机遇。相较于偏远乡村，城乡结合部的特殊性凸显，以农业收入为主的农村经济不是城乡结合部农民生活的唯一来源，特殊的地理位置要素成为其获取非农收入的重要支撑。如，农民可以通过“种房子”以出租房屋获得固定收入。<sup>[1]</sup>正因为城乡结合部处于城市扩展的前沿，在新型城镇化进程中担负着“乡变城”的时代使命，农民赖以生活的永久性的基本生产资料中，土地首当其冲，农民也在向城镇居民或居村市民转变，同时催生出社会保障、生活环境及就业等系列现实福利问题。因此，城乡结合部被征地农民的福利变化具有影响其他区片征地安置的外部性，成为评价征地安置绩效的风向标，更是对接“三农”新常态的有力抓手。

近年来，国内学者已经积极关注城乡结合部被征地农民的福利问题，研究重心主要集中于以经济福利评价和被征地农民社会融合两个板块。其一，经济福利方面。袁方和蔡银莺（2012）研究发现，农民农业收入普遍减少、非农业收入普遍增加，但贫富差距进一步拉大；<sup>[2]</sup>吴建和夏卫生（2017）运用调查分析法和主成分分析法对比征地前后城乡结合部农民经济状况，得出短期内经济收入有较大提高，但生活水平无明显变化的结论。<sup>[3]</sup>其二，社会融合方面。崔波等（2010）认为，城乡结合部物理生存空间、社会交往空间和经济生产空间失序导致城乡结合部被征地农民身份认同存在危机，从而使社会融合减速；<sup>[4]</sup>周晶晶和朱力（2016）强调，城乡结合部被征地农民生活方式、家庭生计、社区活动参与、社区性质等导致其在融入社区过程中存在问题；<sup>[5]</sup>王娟（2017）提出，缘于传统社会向现代社会的急速转型，导致城乡结合部被征地农民难以实现身份转变，推进社会融合需要考虑农民的生活方式转变意愿、参与当地政治、社会、文化生活意愿等。<sup>[6]</sup>

上述研究多从宏观方面探析被征地农民福利变化，对于被征地农民福利问题的深入研究具有一定参考价值和借鉴意义。但

<sup>1</sup>【基金项目】：国家社会科学基金项目“被征地农民安置模式比较及优化策略研究”（15BGL156）。

是，现行研究缺乏聚焦于特殊地理单元的城乡结合部被征地农民的多维福利评价，忽略了在社会利益多元化和分殊化的时代背景下，福利多元化的介入与发展对城乡结合部被征地农民的积极作用的研究。因此，本文将以阿玛蒂亚·森（Amartya Sen，以下简称 Sen，1999）的可行能力福利理论为理论基础，<sup>[7]</sup>从构建融入功能性指标、能力性指标的多维福利测度体系入手，基于课题组的调查数据（2016年在安徽省6个地市的城乡结合部进行了较大规模的随机抽样调查，共发放问卷1000份，回收有效问卷883份，有效率为88.30%），进而探索城乡结合部被征地农民福利的变化状况，冀望为制定和完善被征地农民福利政策提供参考。

## 二、理论基础与测度框架

### 1. 理论基础

目前，学界关于福利理论的代表性观点主要有3种，即效用福利理论、物质福利理论和 Sen 的可行能力理论。效用福利理论认为，效用是衡量和评价福利的指标，并推崇庇古的“福利等于国民收入”观点，忽视了福利的多元化特征。<sup>[8]</sup>物质福利理论拓宽了福利的界定和测量维度，提出可以从收支情况、财产情况、资源分配等方面进行考量，侧重于对物的度量，易混淆福利获取的手段和目的，具有一定的局限性。<sup>[9]</sup>Sen 的可行能力理论认为，社会福利是人们不断提升自身能力参与功能性活动的过程。<sup>[10~12]</sup>功能性活动指人们现在所处的生活状态，如现有的工作、健康状况、生活环境等；可行能力是一个人可以从从事的功能性活动的集合，是能够获得一定福利的机会与自由。<sup>[13]</sup>人的可行能力越强，选择的范围越大，个人福利自然也就随之增大。

Sen 的可行能力理论既关注基础型福利，也重视发展型福利，这与城乡结合部被征地农民福利测度需要考量的重点相契合，城乡结合部所处地理位置特殊，土地兼具基础型保障和发展型保障功能。所以，对城乡结合部被征地农民福利进行测度时，不仅要明确社会保障、生活环境等基础性福利水平，还要评价提供发展机会的经济政策、就业创业支持等。采用 Sen 的可行能力理论，对城乡结合部被征地农民功能性活动和可行能力进行考察，进而制定包含功能性指标和能力性指标的评价体系，具有一定的科学性和可行性。

### 2. 指标体系构建

为了弥补传统福利评价指标单一的不足和对发展型福利关注的缺失，进一步全面刻画城乡结合部被征地农民多维福利状况，基于 Sen 的可行能力理论，结合已有研究成果以及当下城乡结合部被征地农民实际生活状况，从功能性和能力性两个层面构建被征地农民多维福利评价体系（见表1）。功能性指标用来测度被征地农民所获得的基础型福利，即政策传导、社会保障、生活环境3个维度；能力性指标用来评价被征地农民借此获得更多提升自身机会的发展型福利，即家庭收支、心理体验和职业发展。

表1 城乡结合部被征地农民多维

指标		观测变量	选项指标说明
功能性指标	政策传导	政府征集意见情况	0次=1；1次=2；2次=3；3次=4；4次=5；5次及以上=6
		政府宣传政策情况	没有宣传=1；宣传较少=2；宣传一般=3；宣传较好=4；宣传很好=5
		农民了解政策情况	完全不了解=1；了解一点=2；基本了解=3；较为了解=4；非常了解=5

	社会 保障	征地前后, 医疗保障度	很差=1; 较差=2; 一般=3; 较好=4; 很好=5
		征地前后, 家庭保障度	
		征地前后, 养老保障度	
		征地前后, 住房保障度	
	生活 环境	水、电、气、网等是否改善	否=0; 是=1
		道路、运动场等是否改善	
		教育、医疗等是否改善	
		垃圾处理、物业管理等是否改善	
		商业等配套措施等是否改善	
	能力 性指标	家庭 收支	征地前后, 家庭年均农业收入
征地前后, 家庭年均非农业收入			
征地前后, 家庭年均纯收入			
征地前后, 家庭月均总支出			单位: 元/月
心理 体验		预期与实际安置情况	非常不满意=1; 不满意=2;
		预期与实际征地后生活水平情况	比较满意=3; 满意=4; 非常 满意=5
		征地后, 生活适应情况	非常不适应=1; 不适应=2;
		征地中, 公平度感知情况	比较适应=3; 适应=4; 非常 适应=5
职业 发展		征地后, 区片内是否提供就业培训	否=0; 是=1
		征地后, 区片政府是否提供创业支持	
	征地后, 是否愿意创业		

### 3. 隶属度函数设定

城乡结合部被征地农民福利具有多元性、综合性及一定程度上的模糊性, 给计量带来了挑战。模糊综合评价能够在相对模糊、不确定的情境下, 能较好地克服主观扰动, 将多种因素纳入考虑范围, 根据研究对象确定评价指标, 依据隶属度函数实现从单因素评价到多维因素的全面分析, 从而对评价对象做出综合决策。<sup>[4]</sup>因此, 笔者借助模糊综合评价法,

运用隶属度函数将研究中的定性指标转换为定量数据, 进一步分析征地前后城乡结合部被征地农民福利变化情况。在福利测度的运用中, 隶属度通常被设定为 0~1 之间的值, 隶属度越高, 说明福利状况越好; 反之, 福利状况越差。上级指标的隶属度可以由下级指标的隶属度与相应权重乘积和获得, 各下级指标的权重需要通过科学的方法进行测算。

在隶属度计算中, 需要确定合适的隶属度函数, 结合变量类型, 分别针对虚拟二分变量、连续变量和虚拟定性变量设定不同的隶属度函数。

虚拟二分变量隶属度函数:

$$f(X_{ij}) = \begin{cases} 0, & X_{ij} = 0 \\ 1, & X_{ij} = 1 \end{cases} \quad (1)$$

连续变量隶属度函数:

$$f(X_{ij}) = \begin{cases} 0, & 0 \leq X_{ij} \leq a \\ \frac{X_{ij} - a}{b - a}, & a < X_{ij} < b \\ 1, & X_{ij} \geq b \end{cases} \quad (2)$$

$$f(X_{ij}) = \begin{cases} 1, & 0 \leq X_{ij} \leq a \\ \frac{b - X_{ij}}{b - a}, & a < X_{ij} < b \\ 0, & X_{ij} \geq b \end{cases} \quad (3)$$

虚拟定性变量隶属度函数:

$$f(X_{ij}) = \begin{cases} 0, & 0 \leq X_{ij} \leq a \\ \frac{X_{ij} - a}{b - a}, & a < X_{ij} < b \\ 1, & X_{ij} \geq b \end{cases} \quad (4)$$

其中,  $X_{ij}$  为第  $i$  个样本的第  $j$  个观测变量值,  $f(X_{ij})$  为隶属度,  $a$ 、 $b$  分别为指标的下限和上限。当变量为虚拟二分变量时, 存在非此即彼的两种结果, 例如, “您是否觉得征地后水、电、气、网等有所改善”, 农民认为有所改善, 则  $X_{ij}$  为 1, 此时其隶属度  $f(X_{ij})$  也为 1, 适用于式 (1)。当指标为连续性变量时, 正向指标适用于式 (2), 隶属度越大, 福利状况越好, 负向指标适用于式 (3), 隶属度越大, 福利状况越差。当指标为虚拟定型变量时, 适用于式 (4), 如“征地后, 您对住房保障是否满意”, 选项设置为“非常不满意; 不满意; 比较满意; 满意; 非常满意”, 将对 5 种状态进行等距赋值分别为“1; 2; 3; 4; 5”, 则“满意”对于所属子系统“住房保障”的隶属度为  $(3-1) / (5-1)$ , 即 0.5。

#### 4. 多维福利测度指标权重确定

在城乡结合部被征地农民多维福利测度指标体系中, 功能性指标和能力性指标在测度中所起的作用不同, 需要根据理论和实际对各指标赋予不同的权重。为了规避主观赋权法的随意性和客观赋值法对指标内在含义的忽视等不足, 笔者采用目前学界普遍接受的由 Cheli & Lemmi (1995) 提出的权重结构计算公式。<sup>[15]</sup>该公式对权重的设定为变权结构, 指标对应的权重大小会随着指标值本身的变化而变化, 且假设指标值越大则该指标对福利获取的贡献越小, 所以该测算方法更关注指标值较小、获得程度较低的指标。<sup>[16]</sup>较之主观赋权法和客观赋权法, 该方法能够更为科学、有效地考虑多维福利测度中不同类型指标的差异化权重设计。

权重结构公式:

$$E_{ij} = \ln \frac{1}{f(X_{ij})} \quad (5)$$

其中,  $E_{ij}$  表示指标  $X_{ij}$  的权重,  $\overline{f(X_{ij})}$  表示第  $i$  个功能性 (或能力性, 下同) 指标的第  $j$  个观测变量的隶属度均值。上级指

标的隶属度均值可通过以下公式求出：

上级指标隶属度：

$$f(X_i) = \frac{\sum_{j=1}^n \overline{f(X_{ij})} \times E_{ij}}{\sum_{j=1}^n E_{ij}} \quad (6)$$

其中， $f(X_i)$  表示第  $i$  个功能性指标的隶属度， $\overline{f(X_{ij})}$  表示第  $i$  个功能性指标的隶属度均值。运用式 (5) 和式 (6) 可以求出第  $i$  个功能性指标的隶属度，同理可以求出功能性指标总隶属度、能力性指标总隶属度。

多维福利总隶属度：

$$F = F_1 \times \frac{E_1}{E_1 + E_2} + F_2 \times \frac{E_2}{E_1 + E_2} \quad (7)$$

其中， $F$  表示总体福利隶属度， $F_1$ 、 $F_2$  分别表示功能性指标总隶属度和能力性指标总隶属度， $E_1$ 、 $E_2$  分别表示功能性指标权重和能力性指标权重，由式 (5) 求出。

### 三、城乡结合部被征地农民多维福利测度的实证分析

#### 1. 数据来源

2016 年，课题组经过多次论证之后选择安徽省的皖北、皖中、皖南作为调研地域，主要包括阜阳、宿州、合肥、六安、芜湖、宣城等 6 市，充分考虑了征地规模、地理环境、经济发展、覆盖面广度等关键因素，有效削减了因地域城镇化发展不均导致的被征地农民福利水平差异。然后随机选取上述六市的城乡结合部进行样本采集，共发放问卷 1000 份（其中，合肥 200 份，其余 5 市各 160 份），回收有效问卷 883 份，有效率为 88.30%。

基于表 2 中的描述性统计数据，从性别和年龄上看，男性占 60.02%，其中，年龄分布在 30~50 岁的中年人口占比为 62.63%，74.06% 的家庭劳动人数为 2 人或 3 人。受教育程度在初中及以下的占比高达 80.41%，这与安徽省农村地区受教育年限的现状相符；村干部在土地征收中的利益角色不完全等同于其他非村干部的被征地农民，8.95% 的调查对象为村干部，所占比例较低，但为了有效避免其他人为因素的影响，将此群体纳入统计，以使数据具有可靠性和说服力。调查样本中的征地行为最早发生在 2000 年以前，最近的发生在 2016 年，从数据分析发现，2010~2015 年，样本地区面临大规模征地。调研组还获知，在征地用途方面，有 59% 的土地被用于公益性项目，即交通、水利、公共设施建造等其他国家投资项目；其余 41% 的土地则用于非公益性项目，即房地产开发、工商企业用地等。

表 2 城乡结合部被征地农民基本情况

个体特征	类别	频数	比例
性别	男	530	60.02%
	女	353	39.98%
年龄	20 岁及以下	7	0.79%
	20~30 岁	68	7.70%

	30~40 岁	173	19.60
	40~50 岁	380	43.03%
	50~60 岁	155	17.55%
	60 岁及以上	100	11.33%
家庭劳动人口数	0 人	5	0.57%
	1 人	39	4.42%
	2 人	429	48.58%
	3 人	225	25.48%
	4 人	148	16.76%
	5 人	24	2.72%
	6 人及以上	13	1.47%
受教育程度	小学及以下	307	34.77%
	初中	403	45.64%
	高中、中专	150	16.99%
	大学及以上	23	2.60%
是否为村干部	是	79	8.95%
	否	804	91.05%
征地时间	2000 年以前	6	0.68%
	2000~2005 年	13	1.47%
	2005~2010 年	204	23.10%
	2010~2015 年	482	54.59%
	2015 年以后	178	20.16%

## 2. 测度结果与分析

### (1) 政策传导

政府全面有效的政策传导，能够实现农民在征地中的政治参与，也是保障农民政治权益的重要前提。被征地农民通过参与政治生活表达自身利益诉求，能够推动村民自治的合法化，有效监督基层政府依法行政。<sup>[17]</sup>由于城乡结合部与城市接壤，受城市文化影响较深，生活在此空间的被征地农民拥有更长远的目标和更强烈的参与政治生活以谋取自身权益的诉求。政策传导的隶属度为 0.409，说明在征地中政府的征地政策信息的宣传效果还不甚理想。从表 3 可以得知，政府宣传政策情况的隶属度为 0.420，而农民了解政策情况的隶属度为 0.340，揭示了政策的宣传程度与农民在接受程度有一定差距。

表 3 征地前后，城乡结合部被征地农民多维福利评价指数

被征地农民福利测度指标		变量类型	变量取向	隶属度		权重	
				征地前	征地后	征地前	征地后
功能性指标	1. 政策传导 (X1)			0.409	—	0.894	—
	政府征集意见情况	C	正向	0.502	—	0.689	—
	政府宣传政策情况	Q	正向	0.42	—	0.868	—
	农民了解政策情况	Q	正向	0.34	—	1.079	—
	2. 社会保障 (X2)			0.441	0.405	0.819	0.904

	医疗保障度	Q	正向	0.42	0.397	0.924	0.079
	家庭保障度	Q	正向	0.434	0.406	0.901	0.104
	养老保障度	Q	正向	0.461	0.41	0.892	0.115
	住房保障度	Q	正向	0.451	0.406	0.901	0.104
	3. 生活环境 (X3)			—	0.312	—	1.165
	水、电、气、网等是否改善	D	正向	—	0.449	—	0.801
	道路、运动场等是否改善	D	正向	—	0.593	—	0.523
	教育、医疗等是否改善	D	正向	—	0.276	—	1.287
	垃圾处理、物业管理是否改善	D	正向		0.317	—	1.149
	商业等配套生活设施是否改善	D	正向		0.185	—	1.687
	功能性指标模糊指数			0.424	0.353		
能力性指标	4. 家庭收支 (X4)			0.417	0.377	0.875	0.976
	家庭年均农业收入	C	正向	0.29	0.221	1.238	1.51
	家庭年均非农业收入	C	正向	0.442	0.511	0.816	0.671
	家庭年均纯收入	C	正向	0.511	0.554	0.671	0.591
	家庭月均总支出	C	负向	0.535	0.426	0.625	0.853
	5. 心理体验 (X5)			0.412	0.427	0.887	0.851
	预期与实际安置情况	Q	正向	0.419	0.412	0.87	0.887
	预期与实际征地后生活水平情况	Q	正向	0.405	0.409	0.904	0.894
	征地后, 生活适应情况	Q	正向	—	0.41	—	0.892
	征地后, 公平度感知情况	Q	正向	—	0.487	—	0.719
	6. 职业发展 (X6)			—	0.302	—	1.973
	征地后, 区片内是否提供就业培训	D	正向	—	0.306	—	1.184
	征地后, 区片政府是否提供创业支持	D	正向	—	0.268	—	1.317
	征地后, 是否愿意创业	D	正向		0.339	—	1.082
	能力性指标模糊指数			0.414	0.349		
总模糊指数				0.419	0.351		

注：C 为连续变量；Q 为虚拟定型变量；D 为虚拟二分变量；表 3 中“—”表示调研问卷未作选项设置。

表 4 及表 5 中的数据显示，目前城乡结合部被征地农民意愿表达频率仍然较低、渠道也较为单一。①城乡结合部征地时政府向农民征集意愿和意见为 2 次及以下的比例高达 65.34%，征地双方协商沟通次数较少，难以保证农民熟悉征地政策，在调查中发现，对征地政策完全不了解和了解一点的农民占样本的 63.17%，认为政策宣传较好和很好的农民仅占 16.53%，显然大多数人的知情权被忽视。②在征地监督方面，被征地农民表示当地可以通过电话监督的为 53.94%，通过信访监督的占 12.97%，通过室外信箱和邮件进行监督的分别是 9.44%和 6.36%，可见，城乡结合部征地监督方式仍较为单一，也有农民陈述现有的监督方式回复率不高，监督效力不足。

表 4 征地前，城乡结合部征地意愿征集概况

征地意愿征集次数	0 次	1 次	2 次	3 次	4 次	5 次及以上
百分比 (%)	12.2	23.61	29.53	20.64	7.98	6.04

表 5 征地前，城乡结合部征地监督方式概况

征地监督方式	电话	信访	室外信箱	邮件	其他
百分比 (%)	53.94	12.97	9.44	6.36	27.98

注：不同区片政府可能提供一种或多种征地监督方式，表中数据为统计整理而得。

## (2) 社会保障

社会保障具有维持人们基本生活需要的内在本性，以底线公平和基础普惠为着眼点。<sup>[18]</sup>“不患寡而患不均”是中国人自古以来就有的保障思想，这使我国的社会保障制度成为一项保障国民基本生活、改善分配关系、促进社会公平的社会福利计划。<sup>[19]</sup>城乡结合部农民失去土地意味着不仅失去土地带来的农业收入，同时也失去“瓦片经济”的支撑。对城乡结合部被征地农民而言，他们的社会保障大致可从住房保障、医疗保障、家庭保障和养老保障等 4 个方面进行分析：

从表 3 中的数据可以看出，城乡结合部被征地农民的社会保障隶属由 0.441 下降到 0.405，表明征地后他们的总体社会保障水平有所下降。①医疗保障方面，征地后，农民医疗保障隶属度由 0.420 下降到 0.397；对医疗保障持满意态度的减少了 1.01%，虽然并不明显，但“不满意”的比例增加了 11.47%。城乡结合部处于城市边缘，征地前农民的医疗保障可能较多参考城市医疗保障水平，征地后部分政府却以农村标准为其提供医疗保障，这必然让城乡结合部被征地农民感到不满。②家庭保障方面，隶属度由 0.434 下降到 0.406，可见征地后农民家庭保障有所下降。由农民变成城镇市民，享受了城镇居民所拥有的部分福利，地方政府则可能减少对农民家庭的救助项目。如教育专项扶持、帮残助困项目等。③养老保障方面，隶属度由 0.461 下降到 0.410，这是社会保障初级指标中下降幅度最大的，对养老持消极态度的比征地前增加了 9.32%。相对于征地前的持地养老，征地后高昂的参保费无形地给农民增加了经济压力，使其安全感下降。④住房保障方面，隶属度由 0.451 下降到 0.406，被征地农民的满意度也有所下降。城乡结合部农民不同于非城乡结合部的农民，征地后土地资源匮乏导致其无法选择自建房，征地补偿款在城市及城市近郊的高昂房价面前显得捉襟见肘，城乡结合部被征地农民的住房压力更甚于农村。

## (3) 生活环境

征地活动会影响城乡结合部自然景观环境和人文生活环境。一方面，征地后的土地开发会重组城乡结合部原有的生态系统，城乡交错区的生态自愈能力较弱，在征地后应进行适时、适当的生态修复；<sup>[20]</sup>另一方面，随着城镇化进程的推进，地方政府会在实现“五通一平”的基础上，加速城乡结合部与城市接轨，丰富了城乡结合部的人文生活环境。自然景观景观的变化多被归纳到城市建设的范畴中，此处不做深入探讨。本文重点考察城乡结合部被征地后人文生活环境的变化。

从表 3 中的数据分析可以发现，城乡结合部被征地农民总体生活环境的隶属度为 0.312，虽然有农民表示征地后生活环境有所改善，但该指标在功能性指标中居于最低水平，地方政府在生活环境改善方面仍然大有可为。①水、电、气、网以及道路、运动场等改善地较为明显，其隶属度分别为 0.449 和 0.593；②教育、医疗以及垃圾处理、物业管理等的改善情况一般，隶属度分别为 0.276 和 0.317；③商业等配套生活设施改善较少，隶属度仅为 0.185。这说明征地后地方政府在水、电、交通等基础设施设备方面投资较多，也取得了较好的社会反响，为城乡一体化提供硬件支撑基础。但对教育、医疗等其他耗资大、耗时长、生活配套项目建设关注不足，政府在改善城乡结合部生活环境福利方面还有很大的作为空间。

## (4) 家庭收支

虽然不同的福利理论研究均认为单纯用经济收入测度福利水平存在缺陷，但不可否认福利水平的重要组成部分是经济收入，良好的经济收入是获得发展型福利的保障，家庭收支情况成为被征地农民福利测度不可忽视的考量因素。<sup>[21]</sup>衡量城乡结合部被征地农民的经济情况，需要获知农民在土地征收前后的家庭收入情况与支出情况。农民的收入包含农、林、牧、渔以及非农业

收入。安徽作为农业大省，辖区内农民的主要收入来源为农业收入和非农业收入，同时，为了提高数据的可信度和全面性，笔者还选取年纯收入以及月均总支出（见表6）为考量指标。①年均农业收入方面。由表3可知，征地后，农民的土地面积明显减少，因此由土地所带来的农业收入也总体下降，年均农业收入隶属度由征地前的0.290下降到0.221。而收入在1万元以下的由40.34%增加到48.62%，说明以往每年依靠土地获得可观收入的家庭在征地后农业收入有所下降。②年均非农业收入方面。为提高收入水平，城乡结合部被征地农民不得不选择外出务工，征地后年均非农业收入有所上升，隶属度由0.442上升到0.511。总体而言，农民的年均纯收入有小幅上升。

从表6中的消费支出来看，家庭月均总支出隶属度由0.535下降到0.426，说明被征地农民的消费支出比重较大。征地前，城乡结合部农民月均总支出低于1500元的占比为58.77%，征地后占比为41.63%，月均总支出在2000元以上的由原来的14.01%上升到21.73%，可见征地后，农民生活成本有所提高。一方面，由于征地后农民生活难以自给自足，粮食、蔬菜等基本生活资料需要购买，加之不低的物价水平，陡然增加了其生活成本；另一方面，征地开发推进了区域内商业的繁荣，高档消费场所鳞次栉比，丰富了城乡结合部被征地农民的文化生活，但也增加了其生活开销。此外，因居住环境和身份的转变，较之以前，被征地农民需要支付物业费、管理费及其他通勤费等。因此，在生活成本增加和非农业收入不稳定等因素的影响下，其家庭收支隶属度由0.417下降到0.377，征地后的收入增长能否维持城乡结合部被征地农民家庭的可持续生计，有待进一步观察与研究。

表6 征地前后，城乡结合部被征地农民家庭月均总支出概况

月均总支出情况	1000元以下	1000~1500元	1500~2000元	2000元以上
征地前占比(%)	15.72	43.05	27.22	14.01
征地后占比(%)	7.96	33.67	36.64	21.73

#### (5) 心理体验

城乡结合部被征地农民心理体验是对征地情况的直观反映，地方政府提供的缺乏农民意思表示的征地安置政策和其他违法征地行为是造成农民负面心理的关键因素。<sup>[22]</sup>通过对城乡结合部被征地农民生活满意度进行测度，能够了解征地后农民生活适应情况，缓解因负面感知造成的征地冲突，以期寻找提高被征地农民公平感知的有效路径（见表7、表8）。

表7 征地后，城乡结合部被征地农民生活适应情况

生活适应状况	非常适应	适应	比较适应	不适应	非常不适应
百分比(%)	0.57	51.39	7.27	37.05	3.72

表8 征地后，城乡结合部被征地农民公平度感知情况

公平度感知状况	非常公平	公平	比较公平	不公平	非常不公平
百分比(%)	1.03	48.06	24.83	20.16	5.92

①征地前城乡结合部农民预期安置情况的隶属度为0.419，征地后实际安置情况的隶属度为0.412；征地前农民预期生活水平的隶属度为0.405，征地后实际生活水平的隶属度为0.409。城乡结合部被征地农民预期情况与征地后实际情况相差不大，安置情况自我感知略低于预期，但生活水平自我感知略高于预期。②征地后，生活适应情况的隶属度为0.410，感觉生活不适应或

非常不适应的人员占比为 40.77%，这是一个不可忽视的数据。城乡结合部的土地被征收，大多数被征地农民难以迅速实现角色转换，如何实现身份认同、有效融入城市亟待进一步思考和解决。③在公平度感知方面，其隶属度为 0.487，有将近一半的人认为公平程度一般，有 26.08%的人持消极态度，可见政府在征地过程中需要更好地权衡公平与效率，提高被征地农民的公平感与获得感。

#### (6) 职业发展

征地前，因坐拥城市的长期“辐射”利益，城乡结合部农民可通过出租房屋给进城务工人员而获取稳定的租金收入，抑或在城市周边的繁华地带做生意而获得可观的经营收入。被征地后，城乡结合部农民丧失了因地理区位带来的“优势”经济，以往的相对安逸生活和个体发展也就难以为继。因而，面对城乡结合部被征地农民普遍存在受教育程度偏低、缺乏工作技能等状况，如何让他们获得良好的职业发展，是保障其后续生活质量的重要措施。

表 3 显示，城乡结合部被征地农民职业发展机会的隶属度为 0.302，该指标在能力性指标、功能性指标下设的 6 大指标统计汇总中处于最低位次，可见当前城乡结合部被征地农民职业发展尚未得到重视。从表 9 和表 10 可以看出，超过一半的样本区域在征地后并未向农民提供专项就业培训，有提供就业培训的也多为地方政府或社会提供，企业提供的更为专业的技能培训较少，仅占 21.52%。调研发现，在提供创业支持的地区，金融政策帮扶更受地方政府的青睐，占比达到 38.60%，这是最便捷、最直接的创业支持方式，但忽略了被征地农民先天禀赋的不足，且没有金融政策效果的后续评价；针对被征地农民的创业场地供给、专业技术对接等方面的支持力度不够。

表 9 征地后，城乡结合部被征地农民得到的就业培训概况

就业培训方式	政府专项培训	企业培训	社会公益培训
百分比 (%)	45.99	21.52	47.26

注：不同区片组织可能提供一种或多种就业培训，表中数据为统计整理而得。

表 10 征地后，城乡结合部被征地农民得到的创业支持概况

创业支持方式	提供创业场地	项目指导	金融政策	税收政策	技术对接
百分比 (%)	17.64	30.87	38.6	7.65	18.3

注：不同区片政府可能提供一种或多种创业支持，表中数据为统计整理而得。

## 四、结论与建议

基于 Sen 的可行能力理论构建城乡结合部被征地农民多维福利测度指标体系，采用隶属度函数以及 Cheli & Lemmi (1995) 提出的权重结构计算公式对福利水平进行测度，得出在征地后城乡结合部被征地农民多维福利水平明显下降，且基础型福利下降幅度高于发展型福利。

1. 城乡结合部被征地农民的基础型福利覆盖面较为狭窄，托底民生保障不够厚实。功能性指标模糊指数由 0.424 下降到 0.353，表明在征地后农民的基础型福利水平有所下降。数据分析显示征地后，农民的生活环境有所改善、心理满意度也有所提高。政府重视城乡结合部基础设施建设，道路交通以及水、电、气、网等改善得到农民的普遍认可，但针对保障成本较高的，例如医疗、教育等服务的完善仍投入较少。农民的住房保障、家庭保障、医疗保障和养老保障满意度均有不同程度的降低，这与政府承诺的征地后农民社会保障水平不降低的初衷相悖。可以言之，现有的福利政策并未给城乡结合部被征地农民带来足够的福音，若农民的不满情绪长期积压得不到有效纾解，易引发群体性事件，这是地方政府需要思考和着力解决的现实问题。

2. 城乡结合部被征地农民的发展型福利水平较低,推进城乡统筹的动力不足。能力性指标模糊指数由 0.414 下降到 0.349,表明征地后城乡结合部被征地农民的发展型福利明显下降。对于城乡结合部的农民而言,土地不仅具备保障功能,还具有强劲的发展潜力。特殊的地理位置赋予农民优越的就业机会,不用背井离乡外出务工,在周边即可谋得生计,安定生活。而土地被征收后,政府的福利政策并未就农民丧失的就业机会进行有效救助;此外,政府的政策信息传导也处于较低水平。城乡结合部的土地具有更广阔的开发空间和实现增值收益的机会,农民也有强烈的博弈意愿与诉求以获得更公平的安置政策,而地方政府的低度安置政策仅考虑农民部分基础型福利,对发展型福利的投入不足将制约征地后城乡结合部的城乡统筹建设与发展。

从上述结论分析发现,提高当前城乡结合部被征地农民福利水平的关键在于保障基础型福利不下降,提高发展型福利水平,可从以下两个层面着手:

第一,提高城乡结合部被征地农民社会保障水平,确保基础型福利稳增向高。征地前,因特殊的地理区位,城乡结合部经济发展优于非城乡结合部的农村,城乡结合部的大部分农民生活水平也相对较高,所以,适度对称的安置政策是农民征地后生活的制度保障。安置政策应以城乡结合部农民的基础型福利稳增趋高为基点,才能避免农民产生较大心理落差。一方面,科学界定征地前城乡结合部农民社会保障水平,结合当地经济发展状况,制定不低于征地前社会保障水平的基本安置政策;另一方面,拓宽社会福利覆盖面,除医疗、家庭、养老、住房保障外,丰富社会福利的内涵存量,从教育、文化、卫生等多口径改善城乡结合部被征地农民生活环境,使安置政策提质增效,让被征地农民的基础型福利不因地理区位优势丧失而下降。

第二,优化城乡结合部被征地农民发展型福利供给,扩大福利供给的“带宽”。在安置政策的设计中,只有兼顾基础型福利和发展型福利,将短期目标与中长期目标结合起来,才能使新型城镇化建设中的被征地农民群体的发展具有可持续性。城乡结合部的农民在资源配置方面有其自身优势,即隐形的资源配置方式或能力,例如,稳定的房屋租赁收入以及便捷获取城市资源等,较之现有的显性安置政策,农民在征地前的隐性福利逐渐消弭。因此,地方政府需从发展型安置福利政策供给入手,优化城乡结合部被征地农民的福利供给结构和增量,弥补农民因优质的土地资源被征收而出现的权益损失。有机组合利用辖区内的实体经济、智库资源、民间资本、社会组织等载体和力量,为农民提供充裕的就业与创业发展机会,砌好可持续发展的“保障墙”,使城乡结合部被征地农民有序实现从“人口城镇化”向“人的城镇化”的转变。

#### [参考文献]:

[1][6]王娟.城乡结合部失地农民社会融合的意愿分析[J].中共天津市委党校学报,2017,(01):83-88.

[2][20]袁方,蔡银莺.城市近郊被征地农民的福利变化测度——以武汉市江夏区五里界镇为实证[J].资源科学,2012,(03):449-458.

[3][21]吴建,夏卫生.城乡结合部被征地农民生活水平分析——以长沙市坪塘镇为例[J].湖南师范大学自然科学学报,2017,(01):26-30.

[4]崔波,李开宇,高万辉.城乡结合部失地农民身份认同:社会空间视角[J].经济经纬,2010,(06):92-96.

[5]周晶晶,朱力.惯习与城乡结合部失地农民社区管理[J].湖南社会科学,2016,(04):103-106.

[7][10]Sen A K .Commodities and Capabilities[M].London : Oxford University Press, 1999.10-21.

[8][英]阿瑟·赛西尔·庇古著,金镛译.福利经济学[M].北京:华夏出版社,2013.10-19.

- 
- [9][美]约翰·罗尔斯著,何怀宏等译.正义论[M].北京:中国社会科学出版社,1988.79-110.
- [11]Sudhir Anand , Amartya Sen.The Income Component of the Human Development Index[J].Journal of Human Development, 2000, 1 (01) : 83-106.
- [12]周义,李梦玄.基于多维不平等的中国城市社会福利测度与比较研究[J].中国科技论坛,2013,(11):131-136.
- [13]邹富.土地征收补偿制度对失地农民福利影响评价研究[D].长沙:湖南师范大学硕士学位论文,2016.14-15.
- [14][15]Cheli B , Lemmi A .A Totally Fuzzy and Relative Approach to the Multidimensional Analysis of Poverty[J].Economic Notes, 1995, 24 (01) : 115-134.
- [16]高进云,乔荣锋.森的可行能力框架下福利模糊评价的权重结构讨论[J].软科学,2010,(06):133-136.
- [17]周铁涛.农民政治参与视域下的农村治理法治化[J].宁夏社会科学,2017,(02):67-73.
- [18]高和荣.中国特色社会保障事业的发展:主要成就与未来方向[J].人民论坛,2017,(02):78-84.
- [19]杨风寿,沈默.社会保障水平与城乡收入差距的关系研究[J].宏观经济研究,2016,(05):61-72.
- [22]邹秀清,钟骁勇.失地农民冲突意愿形成的心理感知影响因素研究[J].资源科学,2013,(12):2418-2425.