

云南边境地区失耕边民可行能力问题研究¹

王单爽

(云南师范大学 历史与行政学院, 云南 昆明 650500)

【摘要】: 乡村振兴战略以及兴边富民行动背景下, 云南省在大力发展社会经济的同时不得不关注社会弱势群体——失地农民在社会发展中的可行能力。笔者结合实地调研认为, 云南边境地区失地农民由于地域特殊性影响, 呈现为新的概念群体——失耕边民群体, 其可行能力应从政治参与能力、经济自由能力、自由发展能力、兜底保障能力四个方面进行讨论。研究发现, 失耕边民的政治参与能力在社区决策、主体意识、诉求表达方面较弱; 经济自由能力受土地依赖惯性、较高的生活成本、资金利用观念影响而存在不足; 自由发展能力由于其受教育程度、非法跨境务工人员等因素影响而受限; 兜底保障能力在就业保障、医疗养老保险体系等方面还存在缺失。应从渠道建立、制度供给方面保障失耕边民参与政治的权利; 从内强思想、外强安置等方面引导边民经济发展; 从环境塑造、就业培训等方面提高失耕边民核心竞争力; 从平台建设到社保普及等方面提高失耕边民兜底保障能力。

【关键词】: 边境地区; 失耕边民; 可行能力; 问题研究

【中图分类号】: D 267 **【文献标志码】**: A **【文章编号】**: 1004 - 390X (2019) 06 - 0046 - 09

我国正处于社会经济的高速发展与转型发展时期, 在这一时期内, 围绕着我国“三农”问题, 离不开的是调整经济结构、实现要素有效配置、提高产业效能等问题。为解决上述问题, 促进农民生活水平提高, 以“新型城镇化、产业化、工业化、现代化”为主的区域发展方式在全国各地全面展开。实施“四化”的基本要素之一为土地, 随着大量的土地被征收, 失地农民这一群体在短时间内迅速增长起来。2011年中国失地农民的总量已经达到4 000 ~ 5 000万人左右, 根据中国城市发展报告编委会发布的《中国城市发展报告(2011)》预测: 2030年我国失地农民总数将达到1.1亿人左右。

面对失地农民这一日益增长的群体, 学术界对其展开的研究亦不在少数, 大致可分为三类。一类是对征地过程中相关制度、结构的设计和完善进行研究。此类研究多是通过失地农民问题的现象、成因、对策来进行分析, 从土地征用中存在的征地冲突、补偿纠纷、社会保障体系与失地农民再就业等视角展开讨论。周云祥^[1]指出, 被征地农民短时间内收入无明显提高, 且由于自身知识水平不高、征收补偿过低等原因而成为新的失业群体, 农村因农民失业而出现了较多不稳定因素, 应从加快失地农民身份转型、集体经济组织功能转型、基层管理转型等方面探讨形成中国失地农民再发展的新模式。张安录等^[2]指出, 被征地农民的土地补偿以短期的货币补偿为主, 由于补偿费过低、失地农民就业与社会保障体系建设不足等原因, 导致失地农民缺乏再就业机会与应有的社会福利, 应尽快填补失地农民再就业培训与社会保障的空白, 加强农村医疗、养老保障体系建设。鲍海君^[3]等人认为, 应以征地补偿安置费和土地转用后的增值收益为主要资金来源, 建立失地农民社会保障体系, 包括低保、失业

¹ 收稿日期: 2019 - 04 - 08

修回日期: 2019 - 04 - 22 网络出版日期: 2019 - 12 - 04 9:49

作者简介: 王单爽(1995—), 男, 安徽亳州人, 硕士研究生, 主要从事边疆治理研究。

保障、医疗和养老保障、受教育和培训机会、法律援助等内容。张媛媛等^[4]则把关注点放在农民再就业上，认为城市化过程中失地农民就业形势严峻、就业容量不足，应从整改集体经济，大力发展街道服务业，大力发展城郊劳动密集型企业等方面来建立和完善农民“失地失业”和“安置就业”并举机制。

第二类研究主要把关注点放在失地农民本身，对其群体特征展开研究。此类研究多是从失地农民的生产生活现状、群体权益诉求与表达、群体可持续发展能力等方面进行探讨。马永华^[5]认为，农民的贫困其本质是能力与物质的贫困，受制于自身经济状况与文化思想水平，大部分农民很难获得品质与社会一般水平相当的生活。党国英^[6]对失地农民损失利益进行估算，认为从1952—2002年，农民向社会无偿贡献的土地收益为51535亿元。王作安^[7]提出，由于农民在征地后没有分享到“城市化溢出效应”“土地隐形溢出效应”带来的益处，导致其出现家庭收入增长缓慢或趋降、就业不稳定、社保缺失等生存问题，为提高失地农民的可持续生计，应从约束政府征地权、还原土地市场价值、提高补偿标准、完善农村社保体系、建立纠错机制、提高农民工在城市生存能力等方面进行可持续制度创新。陈立新等^[8]认为征地过程中存在征地范围过宽、征地程序不合理、公众参与度低等问题，侵蚀了农民的土地权益，应从改革土地征用制度、完善相应法制、建立畅通的农民利益表达机制等渠道来维护失地农民权益。

第三类则是从可行能力理论探讨农民失地后其可行能力的变化。张聪^[9]认为土地对农民具有经济保障的功能，农民失去土地后，其可行能力的变化表现为缺少长期经济保障、就业保障和养老保障。陈浩等^[10]认为要解决失地农民的可行能力问题，需从增强其经济能力、发展能力、社会心理能力以及环境内公共服务供给水平等方面帮助其树立可行市民化能力。

综上所述，既有研究大多从失地农民的制度性产生与制度性解决、群体性发展状况与权益维护等方面进行分析，也有部分研究利用可行能力理论工具对失地农民问题进行分析，但由于既有研究的研究对象大多针对内陆地区的失地农民问题，运用可行能力理论对边境民族地区的失地农民问题进行研究的内容还存在缺失，对失耕边民这一新型概念的论述与分析还存在不足。因此，对边疆民族地区失耕边民的可行能力进行研究，对完善相关知识体系、为边境民族地区公共组织提供决策参考意见、改进失耕边民群体福利、促进国家边境发展战略实施等方面具有极大的理论与实践意义。

一、失耕边民相关概念界定

（一）“失耕边民”概念辨析

“失耕边民”一词为“失地农民”在边疆民族地区这一特殊语境下的衍生词，具有与失地农民相同的含义，同时也具有不同于一般失地农民的独特性。“失耕边民”指边疆民族地区抵边居住的人民由于耕地被征而形成的特殊群体。相较于“失地农民”，笔者认为“失耕边民”的特性关键在于“失”与“边”二字的特殊内涵。“失”的特殊内涵体现在土地对边民的重要性上。土地对农民的重要性不言而喻，这是他们永久性的就业和养老保障，但在边境民族地区，这种重要性则更为突出。以云南边境地区为例，受制于自身地理因素及历史因素的影响，抵边居住的多为少数民族、直过民族，边民受教育水平及生产发展的方式、理念远远落后于内陆地区；同时边境地区的人均耕地面积、人均收入水平亦远远不及，耕地在部分意义上成为了一种稀缺性资源，边民对其的依赖性远超一般意义上的农民，失去耕地的边民就是失去自身最重要的资源。“边”的特殊内涵则体现在失地农民在特殊环境下所呈现的其他特性问题。一般意义上的“失地农民”问题指的是农民失去土地后其所面临的生活水平下降、社会保障不足、市民化身份融入不足等方面的问题，而“失耕边民”问题除具有以上几点问题外，还具有边疆民族地区的特殊环境问题。以云南边境地区为例，边民失耕后，受自身发展条件与境外非法务工人员的影响，其个人发展能力在边境地区内遭到极大的限制。为了发展，失地人员只能在自己原有的“土地产业”上从事一些低端收入工种或赴外省发达地区务工，如此一来，普通的失地农民问题便与边境虚空问题、非法跨境务工问题、边民群体生计发展、区域和谐稳定发展等问题联系纠缠在一起，形成失耕边民问题。

（二）“失耕边民”的可行能力界定

1. 可行能力理论与五种工具性自由

可行能力理论来源于森的著作《以自由看待发展》(Development as Freedom, 1999年)。书中^[11]指出：“一个人的可行能力指的是此人有可能实现的、各种可能的功能性活动的组合。可行能力因此是一种自由，是实现各种可能的功能性活动组合的实质自由（即实现各种不同生活方式的自由）。”

可行能力理论关注人们的自由发展，并通过五种工具性自由来进行评判，即政治自由、经济条件、社会机会、透明性保证及防护性保障。所谓政治自由，即人们享受正常参与政治的权利，包括政治参与、意见表达、适当参与决策等；经济条件自由即人们的经济状况满足其一般性需求，如普遍的教育、医疗及一般性的娱乐消费等需求；社会机会自由即人们选择自身职业、生活方式等方面自由，不受外界太多的限制；透明性保证即人们享有一定的知情权；防护性保障即对面临失业、养老、残疾等状况无能为力的人们提供一定的社会福利保障。

2. “失耕边民”可行能力的本土化界定

失耕边民作为边境地区重要的社会组成部分，评价分析其可行能力时，需要结合中国特色社会主义体制赋予其在生产生活中所具备的政治人、社会人、经济人功能进行综合考量。党的十九大报告中提出要“加强协商民主制度建设，形成完整的制度程序和参与实践，保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利”；要“破除妨碍劳动力、人才社会性流动的体制机制弊端，使人人都有通过辛勤劳动实现自身发展的机会”；要“按照兜底线、织密网、建机制的要求，全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”。可以看出，协商民主作为我国当代民主的重要特色，需要全体社会成员参与其中，发挥功能；人人得以实现自身发展的机会以及实现美好生活的需要，是我国社会发展的目标，也是每个个体可行能力是否完备的重要考察标准；完善的社会保障体系是兜底社会成员基本生存需要的重要手段，是外部力量赋予公民个体能力重要指标之一。因此，结合党的十九大报告精神以及可行能力理论的五种工具性自由，笔者认为云南边境地区失耕边民的可行能力应主要从四个方面进行考察，即政治参与能力、经济自由能力、自由发展能力以及兜底保障能力。其中政治参与能力即失耕边民作为乡村治理体系中的重要参与主体之一，其在基层民主自治组织中自我意志表达、政治决策参与的能力；经济自由能力即失耕边民在征地前后家庭经济条件的变化状况，是否满足其生产生活中的一般性需求的能力；自由发展能力即失耕边民作为社会人，为实现自身价值与追求而在社会中自由选择职业及生活方式的能力；兜底保障能力即失耕边民作为社会公民所应享有的健全的、能够基本保障自身生存发展的社会保障能力。

二、云南边境地区失耕边民的可行能力分析

(一) 政治参与能力较弱

失耕边民政治参与能力的具体表现形式在于其参与社区决策、利益诉求权利的正当行使等方面，但经过实地调研考察发现，失耕边民群体普遍存在政治参与不足、政治主体意识不强、利益诉求表达不畅的情况。

1. 社区政治决策环节参与不足

随着国家对治理体系现代化的要求，云南边境地区的公民参与政治的制度建设取得了一定发展，但基层政治环境还存在诸多问题。对于失耕边民群体而言，首要问题是边民的政治参与不足。国土资源部发布的《关于进一步做好征地管理工作的通知》(2010年)中第十条规定，“认真做好用地报批前告知、确认、听证工作。征地工作事关农民切身利益，征收农民土地要确保农民的知情权、参与权、申诉权和监督权。”但在实际操作中，被征地边民往往只是头天接到来自村委会或社区委员会的通知，第二天耕地已被征收。”由此可以看出，云南边境地区仍存在征地环节落实不到位、被征地边民参与社区组织决策缺乏实效性等问题。

2. 政治主体意识不强、诉求表达不畅

政治主体意识不强也是我国广大农民的存在共性问题。主要表现在以村（社区）干部选举、集体决策投票、村（社区）事务监督中，边民群体未能切实履行自身政治人的权利，仅凭物质来往、血缘关系、情感远近等非理性因素影响便进行投票，对村（社区）事务、制度运行缺少主动监督意识。

除此之外失耕边民群体还存在利益诉求表达不畅的情况。笔者在和失耕边民群体的访谈中了解到，大部分失耕群众都认为自己耕地的补贴价格与当下“地上产业”的收益存在较大的落差，心理上极度不平衡，但是又不知道向谁“吐露心声”、如何维护自身权益，心理的不平衡只能化为怨气积攒心中，难以表达，政治参与能力受到极大的限制。

（二）经济自由能力不足

失耕边民的经济自由能力主要表现在征地前后家庭收入与支出的变化状况以及家庭生活生产生活方式的变化是否满足其基本生活需求。通过对边民征地前后的家庭收支结构、生计方式变化及家庭资金使用情况进行分析发现，失耕边民的生活在短时间内得到改善，但存在生活方式不适应、生活资金不充裕、资金利用理念不足等问题。

1. 土地依赖惯性使得边民失耕后较难适应物质支出复杂化的生活方式

“补偿款 + 社保”的征地补贴方式，让边民在短时间内较快地摆脱了过去在地里田间辛苦劳动的生活方式。同时借助国家扶贫搬迁的政策福利，边民还可以享受到一笔数额不小的无息贷款，通过无息贷款和熟人借贷，边民获得了一大笔资金，而这笔资金的用途大多选择用来改善自身居住环境，盖洋房、买家具、买车等。虽然边民的生活方式在短时间得到了极大的改善，但仍存在潜伏的问题。主要表现在一段时候后，边民对新的生产生活方式产生不适，短时间内还存在土地依赖的惯性思维。

征地前，边民家庭收支结构为：收入来源包括土地流转、种植经济作物、家人务工等；支出方面，由于边民可以享受到国家“兴边富民政策”“教育扶贫”“精准扶贫”等边疆援助政策，因此支出主要包括少量的生活开销、电费、话费以及部分医疗费用等。而征地后，由于地方经济发展以及村组地区物质文明的极大丰富，其家庭收支结构则发生较大改变，如表 1 所示。土地作为农民物质生活的主要经济来源，其本身就具有解决物质温饱、提高经济收入、提供永久性养老保障的功能，而土地的征收使得边民不得不尽快转变自身生产生活方式，以便直面物质支出不断复杂化的生活。

2. “低收入、高物价”的乡镇社会环境导致边民失耕后生活更加拮据

失耕边民的经济自由能力还体现在边民失地后的家庭经济状况。在调研中最直观的感受就是云南边境农村地区存在的普遍共性，即边民收入低、物价消费高的状况。为直观反映其消费状况，笔者收集到云南省 2013—2017 年居民人均可支配收入与消费支出情况。

从 2013—2017 年，无论是城镇居民还是农村居民，人均可支配收入均得到了极大的提高，尤其是农村人均可支配收入更是在 2018 年突破了万元大关。但是让人比较担忧的则是人均可支配收入与人均消费的对比情况。城镇居民的人均可支配收入与人均消费进行对比，可以看到城镇居民的收入去掉消费后还有极大的剩余，而农村居民的收入与消费的差额仅有很小的空间，这意味着云南省的农民每年去掉正常消费后，人均剩余资金仅余不到两千元。

对于上述“低收入、高消费”现象的出现其实并不难理解。公开资料显示过去 10 年里，云南地区征地面积不断增加，自 2007—2016 年，耕地面积共计被征 574. 21 km²。由于地方不断的征地开发，耕地面积减少、粮食产量下降，大量农产品依靠从外部进口，导致边境地区的商品成本上升，物价水平也在不断上升，多个边境县镇物价水平甚至超过所属地级市水平。

如云南沧源佤族自治县，2019年1月的羊肉价格大约为80元/kg，番茄8元/kg，而临沧市羊肉仅为64~74元/kg，番茄5.0元/kg。沧源居民的一顿早餐大约7~10元（6元米线+2元鸡蛋或其他），同省会昆明的早餐消费价格相同，有些商品的物价甚至高于昆明。生活成本的增加、家庭收支结构的变化导致失耕边民使得边民原本就不宽裕的家庭经济更加拮据。

3. 失耕边民的资金利用观念限制了自身经济自由能力

失耕边民的经济自由能力还体现在边民的经济资金使用上。由于缺乏一定的投资发展意识，失耕边民的资金投资方式一直较为单一。且由于民族地区边民文化观念里注重及时行乐，大部分失耕边民在失地后会选择用一大笔资金（征地补偿款+无息贷款+亲友借款）来改善自身居住环境，之后，边民的生活目标就变为赚够每年的还款即可。而这种行为加大了失耕边民的负债，加之失地后生活成本的增加使得失耕边民从事非农业经营性生产的可能大大减少，从而导致失耕边民群体大多选择就近务工或外出务工等低回报率的生计方式，每月工资在支付贷款与家庭日常开销后所剩无几。

除此之外，由于我国农民新农合医保制度的不健全，边民的大病医疗难报销、小病医疗不给报的问题仍然存在，生病看病也就成为失耕边民最为害怕的事，失耕边民的经济自由能力在医疗方面受到限制。

（三）自由发展能力受限

失耕边民的自由发展能力主要表现在边民失地后在社会中自由选择职业时的情况。在云南边境地区，失耕边民的自由发展能力受到来自外部环境及内部环境的限制。

1. 内部环境：受教育程度低、生产技能不足限制了失耕边民自由发展的能力

内部环境对失耕边民自由发展能力的限制主要体现在边民的学历、文化、思想等方面因素产生限制。云南边民多为少数民族、直过民族，因此边民的生产技能较为单一，多为农业性生产技能。边民受教育程度普遍较低，学历大多为初中，且自我发展的思路、思想与内地发达地区农民还存在一定差距，因此失耕边民在失地后仅能从事一些学历、技能要求不高的低收入工种，失耕边民的职业选择能力极大受限。

2. 外部环境：境外非法务工人员以及外省就

业环境限制了失耕边民自由发展的能力外部环境对失耕边民自由发展能力的限制主要体现在工作环境对边民的影响。失耕边民的再就业多为就近务工或外省务工，但二者的工作环境都对失耕边民群体产生不同程度的影响。对选择就近务工的失耕边民而言，除了受自身学历等因素影响就业外，还受到来自境外非法跨境务工人员就业竞争。由于云南边境地区与境外国家山水相连、语言相通、宗族相亲，境外人员非法跨境来华务工人员数量较大，且由于境外区域发展较为落后，外籍务工人员的劳动力成本十分低廉，进一步削弱了本地务工人员的劳动竞争力。本地务工人员缺少竞争力就缺少了竞价议价的能力，从而影响自身职业与劳工报酬的选择，被迫前往更发达地区从事劳动生产，由此也就产生了赴外省务工人员。

值得一提的是，失耕边民赴外省务工亦非顺心如意，由于语言、文化、风俗习惯等因素影响，失耕边民与外省工友存在较大的东西文化差异，生活环境也存在很大的南北气候差异，导致边民很难融入外省工作环境，交际面极为狭窄。就算融入了工作环境，还有更为重要的问题摆在面前，即外省务工挣不到钱的问题。由此可见，无论是就近务工的劳动竞争态势还是外省务工的高消费、小交际圈的务工环境，都对失耕边民的自我发展能力产生了较大影响。

（四）兜底保障能力缺失

1. 就业保障体系不足

失耕边民的兜底保障能力主要是从政府组织提供的基本社会保障能力体现，包括就业保障、养老保障、医疗保障等。研究表明，政府组织在对失地农民的就业保障中做得还不够到位。有学者在对 30 个省的 3 020 位失地农民的就业情况调查中，66.3% 的农民通过自己就业，占比最高，其次是通过熟人介绍，占 17.39%，而通过乡镇政府组织就业的仅占 2.31% [9]。在云南边境地区的调研访谈中亦发现了类似情况，失耕边民的就业情况基本依靠熟人推荐和自我择业。由政府组织提供的职业培训体系还不够健全，且就业技能培训内容多为理论性培训，培训的实用性和实际效益不强，边民积极性不高。

2. 养老、医疗保险适用性不强

失耕边民的养老保险和医疗保险是用被征土地换来的，每月相关单位会直接从边民的征地补贴中扣除一部分资金用作保险缴费。土地作为边民永久性的养老保障，其无需付出太多资金便能带来直接收益的特性；给边民带来了极大的物质保障和心理保障，而养老保险需要缴纳一定的资金并且到 60 岁后才能领取少量的保险金，这让边民的心理缺少极大的安全感，害怕自己享受不到保险或享受的时间太短。而失耕边民所购买的新农合医疗保险虽然在一定程度上对边民提供了有效的医疗保障，但仅限于一些重大疾病，对于一些小病的适用性上还不够普遍。除此之外，新农合医疗保险的缴纳费用由过去的 60 元/人涨到 2017 年的 150 元/人，直至现在 220 元/人，对边民而言，又“贵”又不实用的保险远远不如土地对其的保障来得实在。因此，失耕边民的兜底保障能力亦受到现有就业保障、医疗保障、养老保障等保障体系限制而存在不足。

三、提高失耕边民可行能力的对策建议

面对失耕边民政治参与能力较弱、经济自由能力不足、自我发展能力受限、兜底保障能力不足的问题，地方政府组织有义务也有责任帮助失耕边民建立起功能完善、满足发展需要、保障长远生计的可行能力体系。

（一）从渠道建立到制度供给、保障失耕边民参与政治的权利

我国乡村地区的快速发展主要依靠农村基层组织发挥其极大的指挥协调作用，帮助了乡镇政府实施、实现许多政策目标。但随着我国社会发展的不断进步，国家治理理念的不断发展，公民基于美好生活需要的基础上也提高了对民主、安全、发展等需要，国家治理理念也在过去的基础上强调地方治理方式与治理理念的现代化发展。

因此，提高和保障失耕边民参与政治的权利，实质上就是提高和保障农村地区治理方式与治理理念的现代化的群众基础。

1. 提高地方政府组织重视度、构建失耕边民意见采集反馈机制

提高失耕边民的政治参与能力，政府组织一是要加强自身责任意识。加强责任意识不是简单说说，需要政府组织对失耕边民的群体发展问题有一定的重视，并将村（社区）决策参与积极度不高、选举态度不端正的区域、边民划分出来，认真甄别、分类管理。二是要在村（社区）构建失耕边民意见采集反馈机制，如增设失耕边民权益保护协会、失耕边民事务咨询办等机构，并以相关法律法规赋予其相应的职能，主要负责与失耕边民相关决策信息的上传下达、采集区域内失耕边民的主要意见问题、维护失耕边民的相关权益、及时反馈政府部门的问题解决意见、协调政府部门与失耕边民间的沟通问题等。

2. 提高失耕边民政治权益意识、以法制加强失耕边民政治权益

提高失耕边民政治权益意识，一是要积极发挥基层政府组织对失耕边民群体的组织引领作用。基层政府组织及基层自治组织应加强对边民群体进行法律、权益等方面的政治意识宣传，帮助边民合理合法行使自身权益、维护自身利益，构建边境地区

公民社会。二是要构建和完善监督农村地区基层政治权力运行和制度落实的法规体系，一改以往村干部“替民做主”的农村政治局面。云南边境农村地区的村干部选举以及村集体事项表决，是落实我国协商民主的重要形式，但在实际运行中仍存在贿赂村民进行“非理性”投票、村干部代替村集体进行决策的情况。因此，基层政府组织应加强对村干部权力运行、集体决策、公平选举等过程监督，避免边民的民愿表达被“非理性”因素所阻碍。基层政府组织还应充分发挥自己的民族自治权，出台相应法律法规，在征地听证、征地表决、征地公告、工程实施、补偿安置等环节增强失耕边民的发言权、表决权、监督权。

（二）“内强思想、外强安置”，多管齐下引导边民经济发展

笔者在云南边境城镇调研中了解到，云南边境地区的征地补偿模式大多为“征地补偿 + 社保”的补偿模式，征来的土地大多用于民族特色景区、特色广场、农贸市场、口岸物流基地、学校等，失耕边民在乡镇城镇化发展中很难分享到土地增值收益、缺少安置体系。因此，为加强边境地方发展、解决剩余劳动力转移问题，地方政府组织应从加强失耕边民的资金再投再生思想、统筹发展集体经济、构建多种征地安置体系着手，加强失耕边民的经济自由能力。

1. 加强失耕边民资金再投再生思想

针对失耕边民的经济自由能力不足的问题，地方政府应引起重视，及时遏止“因失地致贫”的情况发生。以往的货币化安置补偿政策能够在短时间内提高征地效率、提高边民生活质量，但由于边民发展思路过于单一，补偿资金有限，且受少数民族地区文化思想的影响，导致边民非常在意将既有资产资金尽快拿到手上，将征地补偿资金尽快使用于边民的当下生活中。这种“低投资、高消费、挣多少、花多少”的生活理念也正是云南农村居民人均可支配收入与人均消费差额过小的原因之一。因此，边境地区的基层政府组织以及村民自治组织应向边民加强合理理财规划和家庭理财等观念宣传，消除“低投资、高消费、挣多少、花多少”的观念，帮助其认识到资金再投再生的经济规律以及投资产业发展对提高家庭总资产与生活幸福水平的积极影响，从思想上改变失耕边民不懂投资、乱用资金的状况。

2. 统筹发展集体经济、构建多种征地安置体系

在思想上转变失耕边民的投资发展观念后，基层政府组织要做的就应该为边民提供投资发展途径。受制于农村地区金融体系发展的落后，失耕边民可接触到的金融投资产品与产业十分有限，对此政府组织应统筹引导失耕边民进行最具适应性的产业投资发展——集体经济。笔者认为集体经济的发展形式主要有“发展集体产业”“入股分红安置”两种。发展集体产业的形式在云南边境地区已有部分乡镇实施，如云南沧源县永和社区以猪、牛、花椒、砂仁为主的特色种养殖产业，云南普洱孟连县牛油果种植产业等。通过构建“农户生产 + 合作社对乡运营 + 企业对市场运作 + 社区监管 + 政府兜底”的特色农业发展模式，以“筹集资本金”和企业按比例投资的方式获得项目启动资金，可以将征地产生的剩余劳动力与集体土地开发（再利用）有效结合起来，将失耕边民由土地被征者身份转为资源生产者、提供者、消费者和受益者，实现失耕边民“离土不离地、就近再发展”的目标。入股分红安置主要选择有长期稳定收益的项目用地，在农户自愿前提下，被征地农村集体经济组织与用地单位、企业协商，以土地使用权或征地安置费用入股，实现失耕边民共享土地收益的目标。政府还应建立起促进失耕边民集体经济发展的激励政策体系和风险保障体系，通过增量提供普惠涉农发展贷款、持续开拓特色产品外销路径等方式，提供集体经济组织运行发展的资金支持和市场支持，切实做到“征一片地、还‘一片地’”，以产业发展帮助群体发展，以消费扶贫带动群体脱贫。

除上述集体经济发展方式外，云南边境地区还应大力探索失耕边民的个人发展方式，包括留地安置、就业安置、社会保险安置、参股或租赁安置、住房安置、综合安置等多种方式，实现失耕边民个人发展目标与城镇发展目标的融合。部分口岸边境城镇还应抓住自身区位优势，积极拓宽发展口岸城镇的物流、贸易功能，通过征地扩建口岸物流基地和边境贸易市场的同时，探索实施就业安置，将失耕边民安排参与口岸城镇化建设工作之中，实现边民充分就业、口岸持续发展、边境长治久安的愿景。

（三）保障公平竞争环境、提高失耕边民核心竞争力

非法跨境务工的出现，虽然为边境地区的发展提供了极为廉价的劳动力，但由于其侵占了当地边民的工作岗位，导致边民在劳动价格上缺少竞争力，从而只能被迫接受低价劳动以及赴外省劳动。因此，加强跨境务工识别工作以及失耕边民再就业培训工作对提高失耕边民核心竞争力，加强其自我发展能力十分必要。

1. 提高非法跨境务工识别工作、保障公平竞争环境

失耕边民的自我发展能力问题是最能体现其不同于一般失地农民问题的特性问题。解决非法跨境务工问题，不仅仅在于从工作环境中给本地劳动塑造公平竞争环境，更重要的是通过国家、民族识别工作让境内边民认识和了解到自身的国家身份、中华民族身份，以此来实现边境地区边民民族意识与国家意识的融合，给边境地区边防维稳工作打下公民思想基础。为此，边境地区政府组织需要客观认识失耕边民再就业的问题现状，在开放边境贸易、满足边民对外交流沟通需要的同时，还要加强口岸管理部门与公安边防部门的协同合作，加强对本地区非法跨境务工人员的检察、管理等工作。公安边防部门通过对比口岸管理部门的出入境人员数据与境内务工人员信息，应及时将“三非”人员遣返出境。对雇佣境外劳工的企业、单位、个体工商户应形成“劳动雇佣信用台账”，将违法单位列入黑名单，并实施重点监管。同时，地方政府组织应鼓励市场成立境外劳工中介，通过对境外劳工中介的法制治理实现对境外劳工的有效治理，以此来保障劳动力市场的合理竞争环境。

2. 加强再就业培训工作、提高失耕边民核心竞争力

提高非法跨境务工识别工作只是从外部环境上保障边民的合理竞争，却不能从根本上保障失耕边民提高自我发展能力，因此政府还应加强对失耕边民再就业培训工作，提高其核心竞争力。通过结合本地经济发展特点和劳动力供求特点，引用企业的职业培训经验、开拓职业培训渠道、丰富职业培训种类、提高职业培训标准，以此来加强失耕边民的职业技能培训效能、帮助其摒弃小农思想、完成职业角色和就业观念转变，以便尽快融入乡镇新发展体系。

（四）从平台建设到社保普及、提高失耕边民兜底保障能力

兜底保障体系作为失耕边民用地换来的福利，其意义与作用应在心理上和实际中对边民提供相比较之于土地所能提供的同质量甚至更高质量的保障功能才行。因此，为增强边民在失耕后的获得感，使其能够安心发展，地方政府组织需要为其构建和提供较为完善的就业、医疗、养老保障体系。

1. 构建失耕边民再就业服务管理平台

失耕边民在失耕前作为边境地区的普通农民，在失耕后很难通过自己的认知渠道找到合适的就业岗位，这就需要地方政府联合市场企业和社区，共同建立其一种针对失耕边民的再就业服务管理平台。该平台功能旨在帮助失耕边民拓宽就业渠道和传播就业信息，通过为失耕边民提供择业指导、职业介绍、中等职业技能培训、劳工权益法律顾问等一条龙平台服务，帮助失耕边民实现由失业农民向市民和产业工人转变，提高其就业的兜底保障能力。

2. 普及和完善失耕边民群体医疗、养老保险体系

医疗、养老保险体系是提高失耕边民兜底保障能力、实现其可持续发展的重要保障，为此普及和完善失耕边民的群体医疗、养老保险体系就显得十分重要。现有保险体系中待完善的地方主要体现在新型农业合作医疗保险中，面对医疗保险投保金额的提额以及大病报销中“非普遍性”疾病比例的增长，失耕边民在医保中不断增加投入而没有获得实质性优惠，医保获得感和实用性不断降低。为此，新农合需要加快自身体制改革，针对失耕边民群体，适当扩大失耕边民医疗保险救助体系和报销比例，

以此来转变失耕边民对保险体制的意见成见，帮助失耕边民切实体会到病有所治、患有所医，不再害怕生病看病。其次，是养老保险在云南边境地区失耕边民群体中的普及问题。由于养老保险的领取时间为男性 60 岁以后、女性 55 岁以后，这些时间限制与边境地区少数民族的文化认知产生冲突，认为 60 岁之后领取的每月 60 元的养老金金额过少，且也享受不了几年，投入与产出不成正比，不如攒钱养老。对此，云南省办公厅于 2019 年初印发了《关于改革完善被征地农民基本养老保障的指导意见》，意见规定，云南被征地农民参加基本养老保险后每年可享受 1 次定额参保缴费不足，补助标准每人每年不低于 1 000 元。意见的出台能够有效降低失耕边民的养老保险投入，增强其保险获得感。因此，地方政府组织以及农村自治组织应加强政策宣讲力度，引导失耕边民积极参保，从而提高医疗、养老保险在失耕边民群体中的普及度和认识度，切实提高失耕边民兜底保障能力。

【参考文献】

- [1] 周云祥. 中国失地农民发展模式研究 [M]. 北京:知识产权出版社, 2012: 151 — 155.
- [2] 张安录, 匡爱民, 王一兵. 征地补偿分配制度研究 [M]. 北京: 科学出版社, 2010: 78 — 88, 187 — 201.
- [3] 鲍海君, 吴次芳. 论失地农民社会保障体系建设 [J]. 管理世界, 2002 (10): 37.
- [4] 张媛媛, 贺利军. 城市化过程中对失地农民就业问题的再思考 [J]. 社会科学家, 2004 (2): 111.
- [5] 马永华. 森的可行能力理论及其农民问题 [J]. 常州大学学报 (社会科学版), 2011, 12 (2): 25.
- [6] 党国英. 当前中国农村土地制度改革的现状与问题 [J]. 华中师范大学学报 (人文社会科学版), 2005 (4): 8.
- [7] 王作安. 中国城市近郊失地农民生存问题研究 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2007: 133 — 167.
- [8] 陈立新, 章辉美. 论土地征用中失地农民的权益保障 [J]. 求索, 2004 (2): 44.
- [9] 张聪. 可行能力视角下失地农民补偿问题研究 [J]. 中国集体经济, 2018 (30): 1.
- [10] 陈浩, 葛亚赛. 基于可行能力的失地农民市民化测度及其影响因素研究 [J]. 华中农业大学学报 (社会科学版), 2016 (6): 17.
- [11] [美] 阿马蒂亚·森. 以自由看待发展 [M]. 任贇, 于真, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [12] 谢代银, 邓燕云. 中国农村土地流转模式研究 [M]. 重庆: 西南师范大学出版社, 2009: 24 — 76.