

基于可行能力理论的失地移民权益问题分析

杨 涛 石艳红 刘建华

[摘要] 运用可行能力理论对失地移民权益问题进行分析,发现失地移民的真实困境是“可行能力”缺失,主要表现在利益表达能力欠缺、经济参与能力短缺、社会机会不足,此三项能力的缺失使失地移民成为潜在的贫困社群。因此,保障失地移民的权益关键在于培育失地移民的“可行能力”,而培育失地移民“可行能力”的途径主要是建立健全顺畅的利益表达机制、建构合理的征地补偿机制、完善失地移民就业保障制度与建立安全的社会保障机制。

[关键词] 可行能力 失地移民 权益保障

[中图分类号] F323.89 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003—7470 (2010) —08—0080 (04)

[作者] 杨 涛 博士 黄河水利委员会移民局 河南郑州 450003

石艳红 南水北调中线干线建设管理局河南项目部 河南郑州 450000

刘建华 河南工程学院管理科学与工程系 河南郑州 451191

随着我国经济建设的快速发展,大量集体农业用地被征收为国家建设用地,由此,迅速催生了一个急剧膨胀的群体——失地移民。有关资料预计,1999~2010年,耕地减少面积至少1.6亿亩,近3000万农民将失去其赖以生存的土地,伴随着土地的流失,依附土地的各种权益也随之流失,进而产生失地移民。近年来,许多专家、学者对失地移民问题进行了大量调查、分析、论证,提出了很多具有创造性的意见和建议。本文以阿马蒂亚·森(Amartya Sen)的可行能力理论为指导,从可行能力的视角出发,透视失地移民权益受损产生的原因,探讨失地移民权益保障的解决之道。

一、可行能力理论的基本内涵

分析“可行能力”是诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森阐述的核心概念。按照阿马蒂亚·森的定义,可行能力(capability)是“一个人选择有理由珍视的生活的实质自由”,一个人的可行能力指的是此人有可能实现的、各种可能的功能性组合。在这个意义上,可行能力是一种“自由”,是实现各种可能的功能性活动组合的自由(或者用日常语言说,是实现各种不同的生活方式的自由)。他进一步解释功

能性活动:“可以包括吃、穿、住、行、读书、看电视、社会参与(投票选举、在公共媒体上发表言论、观点、上教堂做礼拜)等等”。“把这些活动列成一个清单,一个人的‘可行能力’,就是对于此人可行的、列入清单的所有活动的各种组合”,可见,可行能力可以理解为一个人可选择的空间的大小。森举例说,从表现上看,一个富有的人的自愿节食和一个穷人的被迫挨饿在功能性活动上是一样的,但是前者完全有能力选择多吃一些,因此,他比后者拥有一个更大的“可行能力集”。不同的群体具有不同的“可行能力集”,“能力”强的群体在资源获取中居于优势地位,农民这一弱势群体通常获取的资源相对较少。不同的个体具有不同的“可行能力集”。一个人在社会生活中任何一方面的自由选择空间(可行能力被剥夺的话,他就会处于一种贫困的境地,这是对人的本质性的生存状态的透视)。森曾经指出“一个人如果没有机会利用信贷市场进行融资,那么他所遭受的这种机会剥夺会通过各种因果关系引致其他形式的剥夺,如收入贫困,无法抓住有利的机会。此类的排斥有着重要的工具性影响:它们不会直接导致贫困,但却可以通过其他途径导致一个人的生活贫困。”森指出,五种权利和机会对于

促进人的可行能力是关键性的,即政治自由、经济条件、社会机会、透明性保障和防护性保障,森将其称为五种类型的“工具性自由”,能够帮助人们更自由的生活并提高他们的整体能力。

二、基于可行能力理论的失地移民权益分析

阿马蒂亚·森的可行能力理论为分析中国的失地移民权益问题提供了一个新的视角。失地移民是当今中国经济发展快速推进中出现的特殊社会群体,是一个国家在经济社会发展过程中必然出现的一种正常的社会现象。失地移民是工业化、城镇化的参与者、建设者和牺牲者,理应成为受益者。但是,在现有的各项制度存在缺陷的情况下,失地移民权益受损,必然导致失地移民有形的生活贫困、就业贫困和社会保障权的缺乏。显然,失地移民属于一个陷入特殊困境的弱势群体。我国失地移民之所以权益受损、陷入困境,其原因在于其可行能力的严重缺失。主要表现在:利益表达能力欠缺、经济参与能力短缺、社会机会不足3个方面。

1. 利益表达能力欠缺

充分的利益表达是现代社会中一项基本的公民权利,也是政府决策者和社会管理者指定社会政策、解决社会问题以及实施社会管理的基本前提和重要信息依据。社会提供的利益表达渠道和机制以及个人对这些渠道和机制的利用水平共同构成利益表达能力。在中国现实的社会结构和制度安排下,不同的个人、组织和群体,由于人力资本和社会资本拥有量的差异,由于其在社会阶层序列中所处的位置不同,其能够利用的有效地社会表达渠道相应的有极大的差异。而实际效力越大的利益表达渠道往往是那些间接的、层次较高的渠道,在绝大多数情况下,这些渠道只有对那些人力资本和社会资本水平较高的群体或个人才是可能的渠道。目前,我国存在多种社会阶层,有着不同的利益需求和社会诉求,多数社会阶层有着畅通的表达利益诉求的组织或渠道,比如工人有工会、商人有工商联(商会)、学生有学联,妇女有妇联、青年有青联以及各种工业产业协会和个体劳动力者协会等,代表各自阶层的利益,与政府及其它社会经济组织进行沟通、谈判甚至博弈,而作为国家政治结构中的一个利益集团,农民应该是一个能动的政治角色,应该充分发挥其政治参与的功能和作用。由于农民缺乏自己的组织代表,没有形成有组织的利益集团,阻碍了他们的利益表达。

显而易见,失地移民的可行能力缺失首先表现为利益表达能力的欠缺,无论从社会所提供的利益表达渠道衡量,还是用失地移民自身对这些渠道的

利用水平来衡量,都是如此,这也是这个群体被一致认定为弱势群体的首要因素。在现行征地制度下,失地移民的政治民主权、政治平等权、政治参与权和政治监督权被忽视甚至被剥夺了。首先,对于自己土地是否可以被收没有发言权。其对于从一个农民到所谓的“城市人”身份的改变无任何决策与参与的权利。其次,农民对于征地的补偿也没有参与决定权。最后,对于征地后的安置也没有任何的决定权。由于农民无利益诉求的途径,因此其权利容易被侵犯,同时,在权利被侵犯后,其并无任何有效的救济途径,因此游行、上访等极端行为就成为了失地移民的最直接,也是最有效的表达利益的方式。所以说,农民诉求的表达渠道是畅通是失地移民权益受侵害的一个重要原因。

2. 经济参与能力短缺

经济参与能力是个人、家庭、群体或社区参与生产、交换和消费等经济活动的的能力。经济参与能力的核心是就业竞争力,对于失地移民而言,此项能力的短缺不仅因为自身人力资本和社会资本不足,更与一系列排斥性的制度安排有关。移民面临着人力资本和社会资本同时贬值的不利处境:长期农业劳动积累的劳动技能因为失去土地而失效,但又不掌握非农业领域需要的知识和技能;长期在乡土社会和农村生活中积累的非正式的社会关系网络以及嵌于其中的社会资本,往往是农民日常生活和经济活动等方面不缺少的支持系统。然而,这种社会网络和社会资本由于移民日常活动领域的变更而变质或失效,对其在城市社会和非农业领域的经济参与助益甚微。

移民参与能力的获得将主要依赖于政府提供的正式社会支持。但政府在促进移民再就业方面,制度供给严重不足。由于目前对失地移民普遍实行“一次性”买断的安置补偿方式,移民完全依靠市场机制自行解决再就业问题,并且,在大多数城市和地区,城市劳动部门的“再就业服务中心”尚未将失地移民作为服务对象,各级政府缺乏促进失地移民再就业的基本对策。制度性的排斥极大地削弱了移民的经济参与能力。森曾经指出“一个人如果没有机会利用借贷市场进行融资,那么他所遭受的这种机会剥夺会通过各种因素关系引致其他形式的剥夺,如收入贫困,无法抓住有利的机会。此类排斥有着重要的工具性影响,它们不会直接导致贫困,但是却可以通过其他途径导致一个人的生活贫困。”

3. 社会机会不足

在森的理论中,社会机会是指在社会教育、医疗保健及其他方面所实行的安排。社会机会既是可

行能力的重要内容之一,同时对于可行能力获得和增长具有极其重要的工具性意义,充分的教育和良好的医疗保健所提供的知识、技能和健康保证是任何人获得经济参与能力的重要条件。对于中国的失地移民而言,社会机会不足突出表现在社会教育机会不足、社会保障缺失以及空间区隔等方面。各国经验表明,社会弱势群体在空间上的集中及其与主流社会的脱节,必然造成信息供给不足、发展机会稀少、贫困加剧、社区衰败、自我评价低下等,因此将极大限制其可行能力的发展和提升。不仅如此,空间区隔对于任何社会弱势群体而言都是一种显化的社会排斥,不仅人为拉大了他们与主流社会的现实距离,更拉大了两者之间的心理距离;社会机会不足加剧了失地移民可行能力的衰退,并使其进入向上流动通道的希望日渐渺茫,群体性的向下流动和整体性的社区衰败在空间上的迭合必然导致严重的社会分化和社会隔离。

长期以来,我国推行城乡有别的社会保障制度,城镇居民享有防范贫困的3道保障线:下岗人员生活费、失业保险、最低生活保障制度,而广大农民包括失地移民,则没有什么保障线,被排除在制度安排之外。在这种“城乡分治、一国两策”的制度安排下,户籍制度成为两种身份、两种待遇的主要凭借物,致使农村居民与城镇居民在就业、教育和社会保障等方面形成了巨大的利益反差。对于失地农民,尽管他们已不同于一般农民,有的还取得了市民的身份,但他们的待遇仍无法与市民同步。尽管一些经济发达地区和大中城市为解决失地移民的生活保障问题进行了探索,但大多数失地移民仍无法享受与城市居民同样的社会保障。失地移民成了一个既有别于农民又不同于居民的边缘群体,既不享有土地的保障,也不享有同城市市民的社会保障,处于社会保障的真空地带。因此,城乡有别的制度安排是加剧失地移民权益损失的主要原因。

现行征地补偿制度缺乏经济理论依据,不过是城乡二元结构政策的延续。在市场经济逐步完善的条件下,仍按照计划经济的思路进行,必然引发重重矛盾。制度性排斥极大地减少了失地移民参与社会活动的机会,削弱了其经济参与能力。

三、失地移民可行能力的培育

森认为可行能力的培育需要有5个方面的措施,这5个方面是政治自由、经济条件、社会机会、透明性担保、防护性保障。针对失地移民可行能力缺失的特点,我们在森的基础上把失地移民可行能力培育的途径概括为利益表达、经济补偿、就业保障及社会保障四点,即建立健全顺畅的利益表达机

制以增强失地移民的政治自由和透明性保证;建构合理的征地补偿机制以改善失地移民的经济条件;完善失地移民就业保障制度提升失地农民的人力资本以保障其拥有较好的社会机会;建立安全的社会保障机制以增强失地移民的防护性保障。

1. 建立健全顺畅的利益表达机制

倾听失地移民的声音,给予他们更多的话语权,是失地移民获得可行能力最重要的途径。应该说,失地移民在城市建设扩张中是最大的牺牲者,他们的相对剥夺感与不满情绪最强烈,甚至对现行体制的敌对情绪也最强烈。历史的教训告诫我们,不给社会群体表达的渠道和机会,防民之口甚于防川,其结果是压制越甚反抗越烈。利益表达机制就是形成对利益表达带有原动力性的有机系统。失地移民要实现其自身利益及保护自身利益不遭受肆意侵害,关键在于利益表达,失地移民利益表达要有一定的载体即表达渠道,这可以通过强化村委会的自治功能,弱化其行政组织功能来实现,但更重要的是进行组织创新,探索建立农协一类的组织。这种组织的性质“应是由农民群众自愿参加的具有法人地位的民间自治团体,是农民群众自我服务的组织”。其经济性质是主要的,但也应具有政治性质,应成为沟通政府与农民的中介组织。农民可以通过它进行正当利益和要求的表达,以期得到保护。成立农民自己的利益组织,一方面可以减少交易成本,政府在征地时无须和每户农民谈判,而只要和相关的农民组织谈判就可以了,这样可以减少谈判成本,提高办事效率;另一方面,当政府侵犯农民利益时,农民组织可以集中起来对政府提出行政诉讼。

同时,应进一步规范完善征地程序,增加征地前后工作的透明度,保证在征地过程中土地权利人有充分的知情权和参与权。征地前宣传工作要到位,对包括征地规划、工作程序、征地用途等内容在内的征地活动进行公告;同时向广大农民宣传相关土地法规,使农民对现行的征地政策有所了解。在征地过程中,要及时向广大农民公布征地补偿标准的确定及如何测算农地补偿标准等内容。在征地完成后,应尽快与广大村民讨论征用补偿费的分配情况。另外,还应建立专门的土地法庭或土地法院,公正仲裁征地纠纷。只有增加征地活动事前、事中、事后的透明度,让失地移民参与征地过程,使他们对土地的使用权、处置权等得到充分尊重,才能加快有关国家行政干部的监督、激励机制的改革进程,减少权力寻租现象,从而进一步维护失地移民的合法权益。

2. 建构合理的征地补偿机制

目前,征地补偿是失地移民在城市化进程中能

获得的最直接的经济效益, 是他们最重要的生活来源, 同时也是最容易引发征地矛盾的焦点。因此, 建立合理的征地补偿机制, 是失地移民可行能力培育的关键。合理的补偿机制应以提高或恢复移民的收入和生活水平为目标。首先, 征地补偿费即便不能做到对失地损失的“全额赔偿”, 至少应保证及时足额支付置换农民原有资产的费用。基于现行法律规定的征地补偿费严重偏低的实际, 未来的征地补偿标准应在现有的基础上着重考虑以下3个方面的因素, 即土地的潜在收益和利用价值, 土地对农民承担的生产资料和社会保障的双重功能和土地市场的供需状况。其次, 坚持市场化方向。根据城市发展总体规划, 按地段、地类等将城市土地划分成若干个区片, 每一区片确定一个相对合理的基准地价, 实行统一的补偿标准。再次, 兼顾国家、市场征占主体和农民利益, 对各类项目用地, 采取分类征占补偿办法, 切实保障农民作为市场主体一方的利益。对纯公益性项目用地, 仍由国家统征后拨付, 但国家应提高征地补偿标准; 对准公益性项目用地(如有收益权的高速公路), 除提高征地补偿标准外, 还应建立合理的利益分享机制, 允许集体经济组织代表农民同征地主体平等协商谈判, 让农民在所征土地的增值收益中分享利益(如高速公路建设公司股权分红), 避免土地被“买断式”征占; 对开发性项目用地, 引入谈判机制, 允许集体土地逐步进入一级市场或一级半市场, 让集体经济组织代表农民作为市场主体一方, 逐步直接参与市场交易。

3. 完善失地移民就业保障制度

顺利实现就业, 是解决失地移民生活来源, 加快其生产生活方式转变及失地移民可行能力培育的主要保证。为此, 要采取多种办法和途径, 解决失地移民的就业和生活来源问题。首先, 引导和教育失地移民转变观念, 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; 鼓励、扶持失地移民自谋职业, 自谋职业的失地农民应享受城镇下岗人员自谋职业的有关税费优惠政策, 对开展自主创业的失地移民, 农村信用社应继续发放小额贷款给予支持。其次, 加强对失地移民的职业教育和职业培训, 建立一个布局合理的人员培训网络, 根据不同的年龄阶段和文化层次进行有针对性的培训, 不仅要提供免费培训, 而且对经济困难的失地移民给予补助, 让失地移民真正掌握一门非农职业技能, 提高他们的就业能力。最后, 建立失地移民就业保障金。在失地移民未能够实现立刻就业前, 政府要发挥财政资金转移支付的功能, 建立失地移民就业保障金, 用于失地移民职业技术培训费用的补

贴, 以及对安排失地移民就业工作突出的单位进行奖励和有偿扶持失地移民集体就业、个体经营和自主创业等的补贴。

4. 建立安全的社会保障机制

在现有体制下, 农民失地犹如经历一次经济和生活上的剧烈地震。无论征地补偿机制多么完善, 不可避免会有部分农民或家庭沦于贫困的生活。土地是农民最重要、最基本的生产资料 and 经营载体, 它扮演着农民经济来源和社会保障的双重角色。失去了土地, 就意味着失去了社会保障。建立起失地移民基本的社会保障体系, 解除其后顾之忧, 是失地移民实现身份转变的一个坚实的立足点。要尽快把失地移民纳入医疗、失业、养老、最低生活等方面的社会保障机制, 这是一座最好的“桥梁”, 它可以提供有利于农民向市民转变的过渡条件。

综上所述, 对失地移民的权益保障应着眼于从培育失地移民的可行能力出发, 努力形成多层次的保障体系。

四、结语

在对失地移民权益保障的理论研究中, 我们如果引入阿马蒂亚·森所使用的“可行能力”这一分析概念, 可以发现失地移民的真实困境是“可行能力”短缺, 主要表现在利益表达能力欠缺、经济参与能力短缺、社会机会不足, 此3项能力的缺失使失地移民成为潜在的贫困社群。而为了培育失地移民的“可行能力”, 保障他们的权益, 应建立健全顺畅的利益表达机制, 建构合理的征地补偿机制, 完善失地移民就业保障制度与建立安全的社会保障机制。

参考文献:

- [1] 阿马蒂亚·森 任 贇, 于 真译 以自由看待发展 [M] 北京: 中国人民大学出版社, 2002
- [2] 徐 琴 可行能力短缺与失地农民的困境 [J] 江苏社会科学, 2006, (04).
- [3] 阿马蒂亚·森 王燕燕摘译 论社会排斥 [J] 经济社会体制比较, 2005, (03).

责任编辑: 吴 炜 校 对:
