

特色小镇建设中失地农民的权益保障问题探讨

郭艳¹, 柴佩文²

(1 河北工程大学 文法学院, 河北 邯郸 056038; 2. 河北工程大学 园林与生态学院, 河北 邯郸 056038)

[摘要]特色小镇建设过程中出现的失地农民群体面临着权益保障困难、社会排斥及社会阶层分化等问题。通过凸显特色产业, 区别对待不同类型特色小镇发展, 注重旅游特色商品开发、发展休闲农业和完善社会保障等方式, 可以提升失地农民的再就业, 缓解失地带来的社会不稳定因素。

[关键词]特色小镇; 失地农民; 农民就业

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2019.03.016

[中图分类号] C911

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-9477(2019)03-078-04

国家“十三五”规划《纲要》和《国家新型城镇化规划(2014—2020)》中明确提出要加快培育中小城市和特色小镇。特色小镇在全国呈现蓬勃发展的态势。

在乡村振兴战略实施进程中, 特色小镇的发展可以承载大梦想。特色小镇作为乡村振兴的一种有益探索, 符合当代人追求个性, 悠闲体验式消费的新需求。然而, 在建设特色小镇的过程中, 因为政府规划、产业需要等一些原因, 产生了一些征地现象, 伴随征地而来的一个重要问题是失地农民问题。

一、特色小镇发展进程中的失地农民问题

特色小镇的发展, 集产业、居住、营销和现代服务等多重功能为一体, 特色小镇的发展往往与征地伴随而生, 在征地过程中必然会出现失地农民。失地农民, 是伴随着城镇化和工业化进程出现的特殊群体。原本用于农业生产的土地被征, 用来建设城镇工业、构建工业产业园区或其他盈利性农业活动, 由此出现了失地农民。

失地农民在形式上是指那些户籍仍是农业户口却失去赖以生存的土地的农民, 更深层次的理解则是因丧失土地而失去土地使用权、生活保障权、就业权等一系列相关权利的群体^[1]。有一种形象的说法, 认为失地农民是“种地无田、就业无岗、社保无份、收入无路”的“四无”人员^[2]。国家统计局的统计数字显示, 失地农民的数量每年大概有300万人, 到2030年, 失地农民的数量将增加到1.1亿人^[3]。

二、与失地农民伴随而生的社会问题

(一) 生活保障及社会阶层的分化问题

长期以来, 中国是一个传统的农业国家, 自给自足的小农经济在社会各个方面影响深远。在费孝通先生的《乡土中国》中提到“中国社会是乡土的”,

乡村里的人口似乎是附着在土上的, 具有深厚的土地情节。我们想到乡下人, 往往称他们是“土头土脑的乡下人。”“乡下人离不了泥土, 因为在乡下住, 种地是最普通的谋生办法。”“土”是他们的命根^[4]。耕地被征收后, 失地农民丧失了他们基本的生活来源, 其面临的选择大致可以分为两种: 身体力强、年轻点的农民多数会进城打工谋生; 另外那些身体不太好, 年龄比较大的农民则会留守农村, 做一点小生意糊口。在都从事农业生产的时候, 农户之间的收入均来自于农业收入, 彼此之间的差异不是特别明显。土地被征后, 个体农户由于年龄、身体状况、就业技能等方面的禀赋不同导致农民出现阶层分化更加严重, 原有的“优势群体更为突出, 而弱势群体的弱势群体的弱势地位更为明显, 甚至是陷入巨大生存风险中”^[5]。一方面, 进入城市打工的农民工就业面狭窄, 工资收入低且不稳定。另一方面, 那些完全没有其他收入纯粹靠农业收入的失地农民群体, 柴米油盐酱醋茶等原本靠种地收入可以满足的开支, 也需要寻找新的途径来填补, 子女的教育、人情份子等开支更成为一种负担, 征地获得的补偿款被视为非紧急情况万万动不得的一种积蓄, 不敢轻易挪作他用。

(二) 失地农民遭遇社会排斥

社会排斥可能体现在就业、教育、文化等社会生活的方方面面。从经济方面来看, 失地农民往往受制于受教育程度较低、没有种地之外的特殊就业技能而只能被迫流入城市中流动性强、竞争力差的岗位中, 诸如建筑工地工人、保姆、餐厅服务员等。这些工作除了工资水平较低往往还伴随着各种福利极度缺乏, 工作条件差等不利因素。从政治方面来看, 城市职工很多权益的维护是通过单位的工会或家庭所在的居委会等组织来履行, 而进入城市的失地农民往往是游离于这些基层自治组织之外的群

[投稿日期] 2019-07-17

[基金项目] 河北省社会科学基金项目(编号: HB18SH005)的研究成果

[作者简介] 郭艳(1984-), 女, 河北馆陶人, 副教授, 博士, 研究方向: 农村社会学。

体, 缺乏权利代表和利益诉求的渠道。在与这些农民息息相关的征地问题上, 无论是补偿价格还是征地面数, 农民往往都是被动接受。当农民对征地所给予的补偿不满意时, 因为诉求表达机制的不健全, 往往会通过上访等方式来强烈表达自己的不满, 给社会带来一些不和谐、不稳定的威胁。从社会文化方面来看, 失地农民进入城市后, 往往要经历一个文化的震荡期, 无论是生活方式、生产方式还是消费方式, 都要经历一个从不适应到逐渐适应的过程, 这个过程或短暂或漫长, 或顺利或不畅。在这个过程中, 同时也伴随着失地农民原有社会关系网络的断裂和社会资本的重构过程。经常我们会看到一种普遍的现象, 失地农民进入城市后, 由于其经济收入的限制, 往往居住在城郊结合部地带, 交往的对象、相处的圈子或者是地缘关系接近的老乡群体, 或者是有某种亲缘关系的亲属群体, 除了工作时与城市居民真正的接触和交往并不多。

伴随失地而来的问题, 比如因失去传统生计方式返贫、自身技能水平较低或者生活方式的巨大差异导致融入城市困难, 农民原有的社会关系网络断裂等, 种种矛盾交织在一起, 有可能会诱发和放大社会矛盾。失地农民在加速形成一个庞大的新弱势群体。一旦生存和就业问题无法妥善安置和解决, 就有可能引发一些社会不稳定的因素。因失地农民问题引发的冲突和矛盾中, 最为尖锐的问题是因为政府征地损害了农民的利益, 引发失地农民出现主观排斥城镇化融入进程现象。

(三) 权益保障困境

当前, 我国特色小镇的发展主要推动力是政府, 政府也是征地的主要实施者。在征地过程中, 涉及到征地的用途、规模、征地安置补偿等多层次的问题。这些因素与各种政策及农民的各种复杂心态相互交织, 产生诸多问题。有学者从征地满意度对失地农民市民化程度的影响方面进行研究, 认为失地农民征地满意度越高越有利于农民市民化的实现^[6]。但是, 现实往往是, 征地过程往往伴随着失地农民权益的流失, 且后续保障力度不足, 出现失地农民权益保障困境的局面。而这种权益的流失主要表现在如下几个方面: 土地被征收后带来的收益权缩水、征地知情权被屏蔽、利益表达权受限制、社会保障弱化等方面^[7]。

三、协调特色小镇建设与失地农民问题的思考

与国外的建制镇不同的是, 我国的特色小镇更多的是由政府主导、有目标、有计划地构建出现的。

特色小镇是在产业定位、文化内涵、旅游资源开发等方面聚集而成的一种发展平台^[8]。特色小镇建设过程中失地农民问题的产生, 有政府规划决策的因素, 也有特色产业发展的需要, 还有农民自身的诉求等原因, 是关系特色小镇能否健康发展的重要因素, 也是维护社会健康稳定发展的重大问题。

(一) 发展特色小镇经济, 构建优势品牌, 提升失地农民就业质量

特色小镇是在特定空间上形成的聚集区, 其特点是拥有一种有竞争力或独特的产业(产品)。建设特色小镇, 特色产业是基础, 一定要在“特色”上下足功夫, 不能就特色造特色。特色小镇的发展和建设, 富民是核心, 要与当地农民的就业紧密结合起来, 让特色小镇的发展真正做到惠及多数农民。无论是产业型特色小镇还是运动休闲小镇, 其建设发展的一个非常重要的目标就是要充分调动广大农民的参与感、积极解决农民的就业问题, 或者说让农民的就业质量有所提高, 就业结构有所改善。在特色小镇发展过程中, 在充分调研基础上, 政府要制定统一规划, 谋划建立特色产业和特色品牌, 并且不断集聚优势品牌和规模效应, 将特色小镇与“区域、企业、产品”有机结合, 通过打造一批龙头企业、知名品牌, 将特色小镇建设和区域经济社会发展有机结合起来, 吸引更多的失地农民实现就地城镇化, 切实参与特色小镇建设全过程, 改变被动失地、低质量就业的恶性循环。

(二) 区别对待不同类型特色小镇建设中的失地农民问题

乡村振兴所指的乡村, 可以分为四种不同的类型, 即: 集聚提升类村庄、城郊融合类村庄、特色保护类村庄和搬迁撤并类村庄, 四类村庄在城镇化发展进程中侧重点和要解决的问题均有所差别, 出现失地农民问题的原因和解决方式也有所差异。在乡村分类的基础上, 我们要建设的特色小镇也被划分为不同的类型, 如特色小镇较早产生于江浙一带的产业集聚型特色小镇、有体育休闲特色小镇、有创意文旅小镇、有名人故居型特色小镇等多种类型。

综合而言, 目前我们正在着力规划和建设的特色小镇及解决失地农民问题的思路如下:

第一类, 产业型特色小镇。这种产业如果具体细分, 又可以分为农业产业价值、工业产业、生态产业、旅游产业、文化产业、商业服务产业等^[9]。这类特色小镇建设要突出产业特色, 将产业聚集, 沿着“产业—产业链—产业面—产业群”这样的发展思路不断将产业向纵深方向发展。最早提出特色小镇

概念的浙江杭州云栖小镇就是这种类型的典型代表。

第二类,在那些有山、有水、有绿、有可挖掘故事的乡村,发展生态旅游产业。比如西部少数民族地区依托独特的民族文化资源建设特色民族小镇或特色民族村寨。在太行山区的村落中,依托当地的山地资源,开发旅游景区或者深入挖掘红色革命文化资源,建立红色革命文化为主的特色小镇等。

第三类,平原地区的传统农业村落,即缺山少水又没有民族风情和名胜古迹的乡村,要结合本地的特色,找到一种农作物作为自己的支柱产业,并力争形成规模化经营,发挥规模效应。如河北馆陶县依托黄瓜的种植,建立的“黄瓜小镇”,在4亿元销售额的基础上,通过发展生态文化旅游、技术输出等,为本县争得“中国黄瓜之乡”的美誉。当地的失地农民通过租赁土地的方式,承包黄瓜大棚,结合黄瓜采摘等生态农业发展,极大的提高了农业收入。产业规模化除了能够增加当地农民收入,还有一个重要的作用是农民生产的黄瓜不用费心去专门做销售,来自全国各地的黄瓜收购商会到“黄瓜小镇”进货,有效规避市场价格变动带给农民的风险,农民的增收更加稳定。

(三) 注重旅游特色商品开发和销售,分散失地农民就业压力

随着人们经济实力的提高,节假日休闲放松的要求越来越强烈,购买力也在不断提高,游客们具有购买旅游特色商品的强烈意愿。在特色小镇发展过程中可以进一步注重旅游特色商品的开发和销售。在笔者的实地调查中发现,在河北馆陶县“粮画小镇”、峰峰矿区的“响堂水镇”等区域较为知名的特色小镇中,具有当地特色的旅游商品很少,或者根本没有特色旅游产品、或者零星的有一些来自于外地的旅游产品。就邯郸地区特色小镇旅游特色商品开发,有如下建议:第一,以古城邯郸为元素,开发特色旅游商品。邯郸是古代赵国的都城,交通发达,自古就是南北交通要道上的重要城镇,是唯一一座3000年未曾改过名字的城市。邯郸市是国家第一批历史文化名城,整个邯郸地区文物古迹众多,文化资源十分丰富,与邯郸相关联的成语故事就多达1500多条。旅游产品的开发可以借助古城邯郸要素,重点制造各种材质的和氏璧、丛台雕塑、广府古城、成语故事雕塑等,将外人不了解的古邯郸文化进行具体化和形象化。第二,开发邯郸地域特色产品、农产品。具有邯郸市特色的产品、农产品众多,但是推介力度相对较弱。以邯郸黑小麦为例,究其原因,一方面农场主经营收益相对其以往的种

植玉米、小麦作物而言,有了质的提高,小富即安的思想影响到他们开发和推广黑小麦的积极性;另一方面,需要政府或公司介入,进行广泛的宣传,扩大我市地域特色产品、农产品的知名度和推介力度。在这方面,可以重点开发的产品如馆陶黑陶工艺品及其缩微纪念品、磁州窑为元素的瓷器产品、简单的粮画制品、黑小麦制品、黄瓜加工品等等。

当这些特色旅游产品形成产业时,一方面可以吸引当地失地农民就地就近就业,一方面可以让他们参与销售,既能增加失地农民的经济收入,又能广泛传播邯郸文化,达到文化和经济效益双赢。

(四) 将特色小镇建设与休闲农业、乡村旅游相结合,助力失地农民问题平稳过渡

特色小镇发展过程中,探索与产业、文化、生态高度结合,与休闲农业、乡村旅游融合发展的思路,引导和培训有技能的失地农民外出务工,学习新技能困难的失地农民从事旅游服务行业,如农家乐、乡村民宿等。做好失地农民就业的分流和就业方向引导,使有技能的、无技能的、年轻的、年长的等各种类型的失地农民都能找到长久的生计方式。

传统意义上而言,土地是农民衣食住行的根本保障,当农民失去土地之后,解决他们的生计问题尤为重要。我国农村种植业的发展由于集约化、产业化程度相对较低,大部分农村的种植活动仍处于分散经营状态中,极容易受到市场价格波动的影响。与此同时,人工价格成本、水电、化肥等价格水涨船高,农民的种植成本逐渐上升,大部分年轻人外出打工,农村种地的农民往往是不便于外出的老人。随着年龄的增长,老年人从事重体力劳动的能力越来越弱,辛苦一年劳作,收入却极其微薄。在发展特色小镇的过程中,处于这种生存状态中的农民对征地是持肯定和支持态度的。政府征地给与的补贴使他们能够安度晚年。同时,特色小镇建设和建设的持久动力源于特色产业。只有产业发展了,才能带领和辐射其他领域的长效发展,在这个过程中,这些失去土地的农业可以进行二次就业,比如参与特色产业链条产业和发展,比如在特色小镇旅游资源发展过程中售卖特色农产品等。

(五) 鼓励失地农民创新创业,变“输血”为“造血”,打造“有活力”的新农民

当农民失去土地后,可能会出现短暂的茫然期,虽然有强烈的就业愿望,往往不知道未来自己到底要从事什么工作,要去哪里找到自己能做的工作。政府可以牵头实施新型职业农民培养工程,将以前单纯从事农业生产的农民培养成特色产品加工的乡

村工匠,按照“旅游+手工业”双业带动的模式,帮助失地农民进行身份转换,更好地融入社会。与此同时,也可以借鉴馆陶粮画小镇家庭手工业贫困户资金入股海增粮艺的方式,根据企业效益获得分红。在这个过程中,海增粮艺免费举办技术培训班培训贫困户,招收贫困户和其他农民就业,实行入股分红金、打工挣薪金的模式,让农民进行培训教育,成为产业工人,参与产业标准化生产,获得劳动报酬。鼓励更多失地农民创新创业,成为“有活力”的新农民。

(六) 完善社会保障,探索完善失地农民安置模式

失地农民的社会融入问题涉及到国家政策、农民自身素质、社会环境因素生活方式改变,思想观念冲突、社会关系网络重构等等多个方面,不单单是指其居住环境和生计方式的改变。要使失去土地的农民融入社会,大致有两种解决思路:一种是离开乡村,迈入城市,成为市民,即农民市民化;第二种思路是改变传统的自给自足式的生计方式,转变就业,即成为新型农民。无论失地农民哪一种社会融入,都需要政府发挥一定的引导和社会保障的作用。在解决失地农民问题的过程中,将一次性的资金补偿安置模式同提高失地农民的就业技能相结合,使失地农民掌握新的生存技能,提升非农就业能力水平^[10]。

四、结语

失地农民失去土地后,生存状况如何、采用哪种生计方式维持生活,面临哪些急需解决的经济、社会问题,这些都值得我们深入研究和持续关注。

在征地过程中,要预见可能出现的问题并形成预警机制,在社会保障、技能培训、思想观念等方面做好失地农民的教育、引导和保障工作,充分发挥政府、村民、社会、市场等各方面的积极性,从特色小镇良性发展、失地农民幸福生活的角度,探索两者互利互惠的模式,多方共同发力,解决好特色小镇发展进程中的失地农民问题。

参考文献:

- [1]张等文,管文行.城镇化进程中失地农民的权利流失与保护路径[J].湖北社会科学,2014(6):61.
- [2]秦莉.从社会排斥视角看失地农民就业问题,现代农业科技[J].2008(8):202.
- [3]潘家华,魏后凯.中国城市发展报告(第4辑)[M].北京:社会科学文献出版社,2011:84.
- [4]费孝通:乡土中国[M].北京:人民出版社,2015:2-3.
- [5]冯晓平.征地过程中失地农民的阶层重构及内在机制[J].农村经济,2017(2):110.
- [6]陈浩、葛亚塞.征地满意度、非农就业与失地农民市民化程度探析[J].西北农林科技大学学报,2015(1):70.
- [7]张等文,管文行.城镇化进程中失地农民的权利流失与保护路径[J].湖北社会科学,2014(6):61.
- [8]陈炎兵、姚永玲.特色小镇.中国城镇化创新之路[M].北京:中国致公出版社,2017:32-34.
- [9]姚洋:特色小镇建设.乡村振兴的重要途径[M].北京:中国社会科学出版社,2018:40.
- [10]陈浩、葛亚塞.征地满意度、非农就业与失地农民市民化程度探析[J].西北农林科技大学学报,2015(1):70.

[责任编辑 王云江]

The problem of land-lost farmers in the construction of characteristic town

GUO Yan¹, CHAI Pei-wen²

(1.School of Arts and Law, Hebei University of Engineering; 2.College of Landscape and Ecological Engineering, Hebei University of Engineering, Handan, Hebei, 056038)

Abstract: In the process of construction of characteristic towns, the groups of land—lost farmers face with problems, such as difficulties in safeguarding their rights, social exclusion and social class differentiation. By highlighting the characteristic industries, treating the development of different types of characteristic towns, focusing on the development of tourism characteristic commodities, and developing leisure agriculture and improving social security, we can enhance the reemployment of the land—lost farmers and alleviate the social instability caused by lost land.

Key words: characteristic town; land-lost farmers; farmers employment