

【热点聚焦】

嵌入和争夺下的权利破碎:失地农民权益的保护

魏 建

(山东大学 经济研究院,山东济南 250100)

摘要:城乡分割体制下,农民和市民的权利体系及其实现系统截然不同。失地农民的权利在市民转化的过程中,原来较为完整的以土地为基础的农民权利被破碎化、被分别嵌入城市居民的分散的权利实现系统中。这个转换不仅因为嵌入而破碎,而且因为各方利益主体通过选择性适用法律对期待利益的激烈争夺而破碎。要使失地农民具备足够的城市权利实现能力,就要建立统一的法律规范,赋予失地农民以法定的土地期待利益分享权。

关键词:权利系统转换;权利破碎;利益争夺;期待利益分享

中图分类号:D912.3

文献标志码:A

文章编号:1009-8003(2010)06-0091-07

中国的城镇化过程是不断地将农民转化为市民,不断地将更多土地用于城市建设的过程。城乡分割的背景下,农民权利及其实现系统显然不同于市民。农民权利体系是以土地为基础综合实现的,而市民权利体系是以个体为基础分散实现的。城镇化的过程中,农民的权利体系破碎了。但中国并没有统一的法律来规范村民向市民的转换过程。各地政府自行探索,确定转换中的利益分配格局、实现形式和转换途径。在城镇化所产生的巨大土地利益面前,地方政府、村集体和村民、土地使用者(以开发商为代表)纷纷选择性适用有利于己的法律及法律之外的手段,维护权益和扩大利益份额,使整个转换过程充满了斗争,这更是加剧了失地农民权利的破碎化。

对失地农民权益保护的研究多数是从具体、微观的角度展开。有学者指出,征地补偿小于土地的农业、副业收入以及生活成本的上升是导致失地农民生活水平下降的主要原因。^[1]也有学者指出,失地后农民住房面积下降、住房类型变化、

房屋拆迁补偿款占新建房款的比例较低等因素共同导致失地农民生活水平下降。^[2]还有学者指出,农地作为社会保障的替代物,不仅为农民提供了基本的生活保障,而且具有为农村大量的隐蔽失业提供保险的功能。^[3]更有学者进一步指出,土地一旦被征用,农民就失去了享有“社会保障”的权利,忽视土地的社会保障功能是失地农民权益保障不力的重要原因。^[4]然而,这些研究都没有认识到农民进入城市,不仅是生产、生活环境发生了改变,更是权利系统及其实现方式的转变。因此,我们将从权利体系及其实现方式转换的宏观角度讨论失地农民在向市民转化过程中遇到的挑战,指出转化是把以土地为基础综合行使农民权利体系向以个体为基础分散行使的市民权利体系中的嵌入。嵌入导致了失地农民的权利破碎,转换过程中的利益争夺更是加剧了破碎水平。强调立法赋予失地农民以稳定的土地期待利益分享权是保障权利完满实现的关键所在。

收稿日期:2010-07-10

基金项目:本文系国家社科基金重大项目《中国法治化进程中保障农民权益对策研究》(08&ZD019)子课题《农民经济权益保障研究》的阶段性成果。张广辉为本文的写作提供了出色的研究助理支持,特此感谢。

作者简介:魏建(1969-),男,山东博兴人,山东大学经济研究院教授,博士生导师,法学博士,研究方向:制度经济学,法经济学,企业理论。

一、以土地为基础综合实现的农民权利体系

以农村为生活生产范围、以村集体为载体的农民权利体系是在计划经济体制下建立和完善起来的。随着联产承包责任制、村民自治、新农村建设等政策措施的推进,这个权利体系有所变化,但整体上没有大的改变,核心特征依然存在和显著。

(一) 权利体系的构成和实现

1、政治权利。农民的基层政治权益建立在村民身份基础上,通过村民自治来实现。三年一届的村委会选举在村庄已经成为重大的政治事项。户籍是否在本村是决定该村民是否有资格参与本村选举和被选举为村干部的关键所在。选举权的行使、以及对选票的争取都促进了村民政治意识的觉醒和提高。村干部也越来越感受到了来自村民的力量。不过,法律设计的是——村庄政治权利的行使以村民个体为单位,但实际上村民政治权利的行使是以户为单位的,每个家庭派出自己的代表在所有家庭成员的选票上画票。不仅三口之家的小家庭在投票时是统一的,父子、兄弟家庭对小家庭的投票决策也有着重要影响。

2、经济权利。经济权益主要通过土地来实现,土地权利构成了农民经济权利的核心,也是农民经济权利的显著特征。

一是以土地为基础自我就业,耕种土地的收入是核心收入来源。自我就业是农民就业的显著特征,只要拥有可供耕作的土地,农民就能够通过自我雇佣的方式来实现土地收益,不需要借助外力来实现就业。外出打工获取报酬虽然也已经成为农民的重要收入来源,但是打工收入的不稳定性和城市居留的高成本,使农民更多的在潜意识里将打工收入看作是一种补充性质的收入,是对稳定性较强的农业收入的补充。

二是土地份额的大小不仅取决于村集体的土地拥有情况,而且直接由村民小组的土地拥有情况决定。每个村庄是一个独立的集体组织,所拥有的土地数量和质量是不一样的,这决定着不同村庄中人均土地的水平是不同的。更进一步来看,在每个村庄内部,存在着多个村民小组,每个村民小组分别拥有不同数量和质量的土地。村民的土地拥有水平、土地位置直接决定于村民小组的土地拥有情况,这样同一村庄的村民因为处在不同的村民小组,土地拥有水平也不同。也就是说,村庄和村民小组作为不同层次的集体组织层

层递进确定了村民具体耕种的土地数量和质量。

三是土地收益的实现,不仅与农民的投入有关,更与村庄农业公共产品的供给水平有关。土地收益的实现首先取决于农民自身的耕种和投入水平,其次取决于村庄尤其是村民小组内部互助提供的农业生产所需公共产品(如灌溉、病虫害防治)的水平。后者的供给不力,往往需要农户付出更多的投资来完成。如农民的农业机械拥有水平近些年来不断上升,但不少村庄已经出现了农业机械水平超出需要的现象,这充分说明农业公共产品供给不力在农村广泛存在的事实。

四是权利行使以户为单位。尽管宗亲、家族、血亲等关系在不同村庄中发挥着或大或小的作用,但家庭始终是农村的基本单位,以户为单位承担责任和行使权利是农民权利行使的基本特征,首先是土地分配以户为单位进行,其次以户为单位进行劳动。劳动分工不是体现在村庄中,而是体现在家庭中。

3、社会权利。社会保障建立在土地之上,依靠农民自我提供和实现。随着计划生育政策的实施,养儿防老方式越来越不现实,农民更多地选择了社会化的养老方式。这些养老保障尽管有些并不直接依赖于土地收入,但源自土地的收入和信心无疑是可靠的。只要保留有土地、保留有村民身份,就能够得到一定养老保障,其中一部分来自土地,一部分来自村庄内的互助,还有一部分来自村集体以及政府推行的农村低保。所以,在外出打具有不稳定性的背景下,来自土地的收益,甚至仅仅是土地权利的保留就为农民提供了后备保障。教育、医疗保障权利通过农村的义务教育和医疗卫生体系来保障。处在不同地区的村民虽对应着不同的教育和医疗权利实现水平,但实现基本上还都是依赖于农民自身的财力。文化权利的实现取决于村庄文化状况和接受社会文化的影响。随着生产的分散化和电视等传媒的介入,村民文化权利的满足日趋个体化,村庄文化对于村民的文化体验,尤其是价值观还是有很大影响的。

(二) 农民权利体系及其实现的核心特征

农民权利体系是完整的,其核心特征:

一是以村集体为基础和界限的封闭性。村民身份是获得权利、行使权利的唯一资格条件。村庄这个集体组织构成了村民权利的支撑,也划清了权利边界。更为重要的是,村民身份的形成并不是开放的,只有基于出生、婚姻等有限的渠道才

能得到。正是因为农民权利以村民身份为资格基础,村集体实际上是村民权利的主张对象。村集体负有分配给村民土地、保障村民投票权利、公开财务接受监督以及保护村民人身财产安全等的责任。然而,作为村民权利的主张对象,每个村庄的资源 and 治理水平都各不相同,由此使村民的权利拥有和实现水平,有着基于村庄的差别。尤其是作为村民权利核心的土地权利,是建立在土地集体所有权的基础上的,不论是农地承包经营权,还是宅基地使用权,都要以村集体的许可为前提。不论是村民权利的获取还是权利的行使都必须有村集体的积极参与。也就是说,村民不能够单独行使权利,必须在村集体的支持和参与下才能得到权利实现的最优结果。村民借助于村集体的力量得到最直接的权利保护,形成对侵害的直接防御,但也容易使村集体成为村民权利侵害者。村集体参与不积极、不配合的情况下,村民权利就得不到完整实现,从而形成了村民对村集体天然的依赖。

二是以土地为基础的权利系统。不论是政治权利、经济权利还是社会权利的拥有和实现都与土地有着密切关系,土地是村民权利体系的核心客体,是农民标志性的财产,也是所有权利的基础保障。因此,改变和动摇土地权利就意味着动摇了农民权利的基础,也意味着对农民权利体系产生了整体的冲击,要对建立在土地基础上的权利体系进行全面性的保护和落实,才能避免土地权利受冲击导致农民福利水平下降的局面。

三是熟人社会中的权利实现。权利实现、评价和救济都与村庄内形成的熟人社会氛围有着密切关系。从村民权利及其实现系统的构造来看,将村民权利封闭在村庄内部是这个系统的显著特征,村民权利在村集体的关怀下在村庄内进行获取和实现。村庄内部是一个较为封闭的熟人社会,不仅有着权利如何获取和行使的内部规范,而且有着对权利获取和行使绩效进行评价的价值观念。这些内部规范和价值观念与正式的法律和政策规范一起构成了村庄内权利行使的“合法性”基础。不论是村民、村干部还是村集体都要按照这些“合法性”规范行动,才能得到良性评价。

二、以个体为基础分散实现的市民权利体系

城市居民的权利体系是以市民个体为基础构建的,权利的实现与个体能力有着决定性关系,并

且各项权利分别由对应的制度来实现,相互之间不具有必然联系。

(一) 市民权利体系的构成和实现

1、政治权利。市民的基层政治权利通过《城市居民委员会组织法》实现。居民参加户籍所在地居民委员会的选举,可以成为居民委员会的成员。但是由于流动性等原因,市民对所拥有的居委会选举权并不看重。这在许多地区居委会选举中有着充分体现。与村民自治相比,居民自治是关注和参与度更低的政治民主。实际上居委会在居民生活中发挥的作用也十分有限,远没有村委会在村民生产、生活中的作用重要。这是因为居委会选举权只是一个独立的纯粹的政治权利,并不与居民的经济权利、社会权利有必然的联系。

2、经济权利。居民的经济权益通过雇佣就业实现,并且还可以通过财产性收入获取收益。居民自身的人力资本水平不仅影响着工作种类,而且直接与收益水平密切相关。居民自身的能力是经济权利获取宽度和高度的决定性因素。能力越高,不仅所从事工作在社会分层中的层次高,而且工作转换十分容易,收益的来源渠道不仅多元而且水平高。工作决定于自身能力是市民劳动权实现中的一个方面,雇佣就业是另一个重要方面。除去部分市民自主创业外,绝大部分的市民要实现劳动权就必须被雇佣,劳动权的实现必须得到雇主的支持才能实现。这与农民以土地为基础的自我雇佣有着显著差别。

3、社会权利。市民社会权利的各个方面都有相应的制度通道来保障和实现。社会保障分别由城镇居民养老保险、企业职工养老保险、失业保险、工伤保险等体系来满足。教育通过城市教育体系实现,城市教育体系不仅完整而且整体水平远高于农村。医疗通过医疗保险体系等城市居民拥有的保障体系来实现。文化权利的实现与城市的文化供给水平密切相关,水平较高。

(二) 市民权利体系的特征

与农民相比,市民权利体系及其实现具有以下显著特点:一是以“城市居民”这个个体身份为基础,独立行使,实现水平与个体能力有着密切关系;二是由多个制度体系分别构成权利实现通道,分散实现;三是市民权利体系是“陌生人”社会中权利体系,与市场化要求相一致。市民权利体系与市场经济体制具有内在的一致性,所构想的社会环境是“陌生人”社会。权利的拥有和行使都

是以个体为直接主体,由此不仅要求权利人具有较高的人力资本和能力水平以达到权利行使的能力要求,而且为权利人提供了权利直接行使的锻炼。更为重要的是,在陌生人社会中权利拥有和行使的“合法性”是直接建立在法律规范基础上的,法律规范是衡量行为是否合理、恰当的核心标准,来自于“陌生人”的社会评价并不为权利人看重。

三、权利实现系统的转化:由完整到破碎

村民权利体系和市民权利体系是两个完全不同的权利体系,长期以来的城乡分割和汲取农村的政策更是加深了两种权利体系之间的差距。市民权利体系的收益水平总体上高于村民权利体系的收益水平。所以对于村民来说转化为市民意味着利益空间扩大了,但同时由于市民权利体系是以个体为基础的,其实现水平与个体能力正相关,而农民的人力资本整体上较低,这样在转化为市民后福利水平反而会降低的可能性更高。

这只是转换过程中面临的一个挑战,更为重要的是转换将村民以土地为基础的较为完整的权利体系彻底打碎了^①,分别嵌入到市民权利体系中的各个制度通道中去。转换过程不仅因为农民权利体系的破碎有着各种各样的权利遗漏,而且权利行使的内在合法性基础也发生了根本性的改变,对于习惯于在集体组织笼罩下行使权利的失地农民来说是另一个重要挑战。

(一)向市民权利体系中的嵌入

1、政治权利的转换。农民一旦失去土地,转化为城市居民,其相应的政治权利和实现方式也发生了改变,村民自治转变为居民自治。但居民自治表现出了更松散、关注度更低的特征。与村民自治将直接影响村民权利获取和实现水平不同,居民自治几乎与居民权利的获取和实现没有关系。并且与村委会相比,居委会不论是选举还是运作的行政化性质更为显著,与自治的差距更大。因此,居委会基本上不具有村委会那样的保障村民权利实现的功能。

2、经济权利的转换。农民经济权利的实现都是围绕着“土地”展开的,自我雇佣是实现土地权益的主要途径。进入城市系统后,经济权利的核

心权利由土地权转变为就业权,权利的实现由自我就业向雇佣就业转换。这个转变是否顺利决定着失地农民经济权利的实现水平。转变后经济权利的实现完全依赖于失地农民的人力资本水平,很难再获得来自类似村集体组织的保障和支持。

3、社会权利的转换。农民的社会保障是通过“土地”经济权益以及自身的努力来完成的。当从“农民”转变为“市民”后,社会保障的实现方式也发生了改变。首先,自我保障转向个人、单位、政府共同保障。其中单位和个人政府负担的份额远超过个人承担的份额。不过单位和政府的保障支付要以个人支付到位为前提;其次,由综合保障向分散保障、单独实现转换。养老、医疗、失业、低保等各个制度独立存在、单独进入;第三,户籍、教育、文化、医疗等全面由农村体系转变为城市体系。

(二)破碎化嵌入

两个不同权利体系的转换过程,是一个将较为完整的村民权利体系打碎嵌入市民权利体系的过程,嵌入过程本身就是一个破碎过程。并且在某种意义上来说更像是一个新的构建过程,进一步加剧了村民权利体系的破碎程度,导致部分原有的权利在新的权利体系中并没有得到相应的体现。

1、嵌入通道的构建不顺。农民失地入城后,原有权利体系破碎,需要构建嵌入到城市权利体系中的通道。与农村的权利体系不同,市民的权利需要分散到不同的制度中来实现,因此要构筑相应的多个制度通道。

政治权利的实现是将失地农民划分进居民小区,使之成为该居民小区的选民。经济权利的实现主要体现在为失地农民提供就业机会、进行就业培训以提高他们的人力资本水平上。社会权利实现的关键则在于构建失地农民获取社会保障的中介性组织上,因为中国现有的社会保障体系采取的基本上是“个人+单位+政府”的模式。农民转化为市民,原来具有经济性质的村集体已经不复存在,需要构建新的组织来担负社会保障要求的“单位”职能。

这些渠道的建设,除去政治权利较为顺利但并不受失地农民重视外,经济权利和社会权利转换渠道的建设都面临不少问题。农村转变为居民

^①另一个对农民权利体系形成冲击的是外出打工劳动权实现水平的不断提高。外出打工的劳动权这个村民权利系统构造中的缝隙在逐渐扩大,形成了对村民权利系统颠覆性的冲击。

人数众多,需要众多的岗位空缺,但城市的就业岗位有限。并且农民几乎没有其他技能或者技能水平很低,适宜的岗位更是有限。失地农民直接就业困难重重。承接社会保障“单位”职能的组织不仅各地做法不同,而且这些组织的社保投入资金来源也各不相同,资金的稳定性有着很大差异。更令人担忧的:一是这些组织本身异化为失地农民的侵害者。利用掌握部分补偿款、控制部分物业收益权的机会,私吞收益、不履行所承担的职责或者不当处置转换时配置给全体失地农民的集体资产;二是这些企业本身经营不善,逐渐失去了为失地农民提供社会保障的能力。这都使失地农民的社会保障落空。

2、嵌入重点不突出。政治权利、经济权利和社会权利虽然是嵌入的主要方面,但是重中之重仍是经济权利,只有解决了经济权利,才能更好的实现政治权利和社会权利。经济权利的高水平实现,一方面可以稳定农民转变为市民后的收入,促进其顺利进入城市权利系统;另一方面,有利于提高其话语权,为政治、社会权利的实现提供经济基础。上海、江苏、浙江和福建等地已经在这个方面进行了众多成功探索,^[5]但从全国范围来看经济权利的实现不尽如人意。有学者指出,年龄以及受教育程度在就业转移方面是最重要的影响因素,特别是那些受过高中及以上教育水平的人就业成功率较高。^[6]这说明对失地农民,尤其是其中的青壮年,加强培训能够大大提高他们的就业水平。但是失地农民的培训和再就业促进安排制度还不健全。^[7]¹²³更有些地方采取了简单化嵌入的做法,根本没有为失地农民提供长期保障。在农民身份转换和土地由集体所有转为国有时,仅仅是为失地农民提供了一笔价值不等的补偿金,其他方面一概不管。^[7]¹²²尽管农民很高兴的接受了所谓的全额货币补偿,但往往是立即将这笔补偿金用于建房和消费,没有为今后的生产、生活做打算,进而成为城市中的新贫民,为社会留下了隐患。^[7]¹⁹⁰

(三) 利益争夺加剧权利破碎: 法律的选择性适用

如果说因为权利体系的转换与嵌入导致失地农民权利碎片化是由中国不同权利体系的客观现实决定的,那么对土地利益的争夺导致与加剧破碎则在很大程度上是强势者追求的结果。基于城镇化的土地用途转换产生的利益是巨大的,工业

化、土地财政更是推动土地价格不断攀升的主要动力。但是面对这巨大利益却没有成熟的法律对它的分配进行规范,完全由各地政府自行探索。而地方政府实际上就是最大的利益攫取者,它们为此出台的各种行政规章自然以自身利益最大化为目标。不仅加剧了失地农民的实体权利不完整水平,而且导致救济程序和渠道也十分狭窄。正是由于缺乏成熟、完整的法律来规范农民转换为市民的过程,所以各方利益主体要从中获取利益,一个重要的途径就是对既有法律进行选择性地适用。即选择哪些最有利于己方获取利益的规则,并通过法律行动将这些规则固化为获取利益的法律依据。

1、地方政府。地方政府处于显著的主导地位。土地由集体所有转变为国家所有,实际上是地方政府所有,地方政府因此能充分有选择性地利用法律规则,主导农民转化为市民的过程。

股份合作制企业最早是以“企业员工全员持股”为典型特征,曾经在国有和集体所有的中小企业改革过程中发挥了重要的作用。由于它不是法定的企业组织形式,所以随着改革的深入,股份合作制这个企业组织形式已经基本上退出了历史舞台。^[8]但在推动村民转化为市民的过程中,这一企业组织形式又成为承担保障和实现村民利益的重要平台。

村民转化为市民的主要过程大致为:村民在身份上转为市民,土地由集体所有转为国家所有,地方政府给予经济补偿。补偿可分为固定补偿和动态补偿,固定补偿是在身份转换时一次性地向村民支付一定数额的货币,动态补偿则是在身份转换后每年支付一定的补偿。由于地方政府财力的限制和为满足社会保障的要求,地方政府多倾向于采取动态补偿。主要做法是将部分土地或物业留给失地农民成立的集体经济组织,这个集体经济组织通过开发土地和管理物业获取收益,这部分收益主要用于缴纳各种社会保障中“单位”承担的份额,剩余收益用于集体福利。显然这个集体经济组织的股东必须是全体村民,且不论是否达到18周岁,这与公司法限定的公司形式明显不相符合,这也是股份合作制又一次被选择适用的一个原因。一方面,股份合作制没有高层次、统一的法律对之进行规范,地方政府可以选择性地对之进行改造,使之符合地方政府的目标需要和各地相差甚远的实际情况需要。另一方面,因此

成立的股份合作制企业的高管人员基本上都是原来的村干部,不仅便于地方政府沟通,而且有利于贯彻地方政府的意图。所以,股份合作制就成为失地农民经济组织的主流形式。

此外,一些地方政府曾出台规定要将部分土地留给村民作为经济发展用地,但如何预留、留多少以及预留什么位置的土地完全由地方政府决定。1999年,国土资源部发布《关于进一步推行招标投标出让国有土地使用权的通知》,要求所有国有土地都必须经过招拍挂才能出让,更成为地方政府不再为失地农民保留发展用地的主要依据。

2、村集体。面对强势的地方政府,村集体的选择空间有限,但并不是没有争取空间。一方面是在身份转换时尽量多的争取利益^①,另一方面是在转换后通过新成立的集体组织保护村民和自身利益。青岛浮山后村在2001年整体进行村民转为市民的改造,但改造时成立的股份合作制企业——浮山实业总公司,并没有很好的保护村民利益,所预留的经济发展用地被另外一家公司以合作开发的名义占据。后来村民们集体对浮山实业总公司的股权结构和公司治理机制进行了改造,重新成立了董事会。新一届董事会成立后,采取以“浮山后村村委会”起诉浮山实业总公司的法律技巧成功地将土地拿回。实际上“浮山后村村委会”在村民转为市民后并不再运作,浮山后村村民也被分散划入了6个居委会中,但其在法律上的资格依然存在。这是一个选择性运用法律规则保护权利的典型案例^②。

3、村民。更为弱势的村民在维护自身权利时需要有更充分的法律依据,否则维权基本上无望。但遗憾的是,与实体权利的不完善相比,失地农民保护自身权利的程序权利更为不完善。不仅涉及到征地纠纷的案件法院多不予受理,而且也没有常规的行政救济渠道来处理。实际上青岛浮山后村成功拿回土地的案例是极为罕见的,因为绝大多数的村委会在村民转为市民的同时不仅实际上而且在法律上已经不复存在。村民要维护自身权利却没有了维权的基础主体,只能以个体名义行动。正规法律救济渠道和适当法律主体的缺失使上访成为村民维护权利、争取利益时的唯一的渠

道。

4、法律选择性适用的影响。尽管将农民转化为市民不是改革开放之后才有的事情,但是随着工业化、城市化进程的加快,农民转化为市民规模和数量呈现出扩大趋势。由于缺乏完善的法律规制,地方政府出台相应的地方规章就成为其实现自身利益的主要依据,其中部分的村民权利被有意或者无意地降低、遗漏了。对于村民来说,首先面临的的就是权利被侵犯是以合法的形式出现和进行的。村民不得不在地方规章设定的范围内通过寻求法律根据来保护权利和争取利益;其次当利益冲突和争夺升级时,村民要通过更高层次的法律规范来否定地方规章,这就要付出更高的成本和努力。权利保护和利益争夺以法律为根据是取得成功的必要前提,统一、完整法律规范的缺乏使各方利益主体都尽力选择那些有助于己方利益实现的法律规则,法律的选择性适用现象由此出现。结果,一是法律冲突加剧、破坏了法律的统一。如前述国土资源部要求所有国有土地必须经过招拍挂才能转让的规则就与预留土地的规则相冲突。再如《农村土地承包法》与《土地管理法》之间也存在明显冲突^{[7]259};二是权利实现的成本巨大。地方政府要顺利完成村民转为市民的过程必须殚精竭虑,村民和村集体更要付出高昂的成本,由此使社会总体付出的总交易成本居高不下;三是,在法律规则相互冲突的情况下,各方的实力是决定结果的关键,这对法律秩序的形成和法治建设产生了极大的不良影响。村民展现实力的主要途径是集体上访,以引起上级党政部门的关注和介入,进而导致村民放弃正常法律救济渠道,集体上访成为解决问题的首要选择。

四、结语:期待利益的分享

村民向市民的转化过程中,失地农民的权利破碎了,从而失去了主张利益的法律基础。这就需要给予失地农民更多的支持和分配更多的利益。

促进失地农民权利重新完整、提高权利行使能力的关键在于给予失地农民土地升值期待利益的分享权。只要拥有足够的期待利益,不仅失地农民的经济权利能够得到完整实现,而且能够使

①利益争取的多少和如何利用政府补偿与村庄的治理模式有着密切关系。

②相关材料可参见:《“农民权益保护与基层民主”研讨会会议论文集》2010年5月,青岛,印刷本。

政治权利、社会权利(尤其是社会保障)的实现具备了坚实基础。厦门市的“金包银”是个很好的案例。“金包银”是指在改造城中村的过程中,在保留原有村庄居民点的基础上,在工业集中区以及开发区等成片的建设区域内,按照统一规划要求,以人均15平方米的标准预留用土地,然后集中村民的部分征地款投资建设商住两用建筑,失地农民由此获得持续性收益。“金包银”,一方面为失地农民提供了稳定的收入来源,另一方面也为工业区提供了各种配套设施服务,有利于城市建设的顺利展开^[9]

在土地升值的期待利益中为失地农民提供一个稳定的收益来源是关键所在,这也是各地城中

村改造成功的共同经验。首先要赋予失地农民分享期待利益的权利,其次要保障收益的稳定性。收益稳定才能为村民向市民的转换提供坚实基础,才能使权利的实现有着良好基础。所以,对于卷入城市化洪流的失地农民来说,要保证他们顺利融入市民权利体系,就不能将对他们的扶助仅限于对既有利益的补偿,更要有对期待利益的分享。因此,应通过立法形成全国统一的法律规范,赋予失地农民分享期待利益的法定权利,要求地方政府负有为失地农民构造稳定收益来源的职责。这样,失地农民将有着一个较为宽裕的适应和调整空间,从而累积实现新权利体系的能力,农业经济问题从容高水平的实现新权利。

参考文献:

- [1] 呼应, 王小溪. 失地农民社会保障问题的调查与思考——以河北省谭膳食王滩镇为例[J]. 金融经济, 2009 (10).
- [2] 李燕琼, 吕维平. 我国不同地区失地农民的住房安置状况及政策实施效果评析[J]. 农业经济问题, 2007 (10).
- [3] 姚洋. 中国农地制度: 一个分析框架[J]. 中国社会科学, 2000 (2).
- [4] 许恒周, 郭忠兴, 肖屹. 农地入市与土地一级市场均衡: 一个理论模型[J]. 农业经济问题, 2008 (2).
- [5] 林秀. 城市化进程中保障失地农民合法权益的对策探讨[J]. 福建农林科技, 2009 (1).
- [6] 张连业, 杜跃平, 张爱婷, 董国强. 城郊被动型城市化进程中农民就业转移的调查分析[J]. 农业经济问题, 2007 (3).
- [7] 韩俊. 中国农村土地问题调查[M]. 上海: 上海远东出版社, 2009.
- [8] 魏建. 制度环境约束下的特殊制度变迁[J]. 中国农村观察, 2001 (1).
- [9] 黄爱东. “城中村”的困惑与“金包银”工程的曙光——厦门“金包银”工程的创新实践对防范“城中村”问题的启示[J]. 农业经济问题, 2009 (10).

[责任编辑: 王德福]

Subject: The Destruction of Rights due to Embedment and Struggle: The Rights Protection of Farmers

Author & unit: WEI Jian(The Center for Economic Research of Shandong University, Jinan Shandong 250100, China)

Abstract: Under the organization of urban - rural split, the right and realization systems between farmers and citizens are different. In the process of converting, the past complete farmers' rights that based on land is crashed, and embedded into different right realization systems separately. Such transformation is divided into pieces due to embedment; more importantly, since different entities with different interests fight for the expected profit through selectively applying laws, farmers' interests and rights are encroached on so as to increase transformation cost. Therefore, if want ensure that farmers can hold enough rights of citizen and the ability to realize them, we need to establish consistent legal standards and endow farmers with legitimate rights to share land expected profit.

Key words: transformation of right system; destruction of rights; the fight for profit; the right to share expected profit