



中國軟科學

江澤民

CHINA SOFT SCIENCE

我国失地农民现状分析及政策建议

王顺喜

标准创立中的大国效应及其作用机制研究

张米尔等

基于社会成本考虑的农民工市民化：

一个转轨中发展大国的视角与政策选择

张国胜

中国省级区域传播形象的统计测度及分析

孙江华等

我国新企业创业导向、动态能力与企业成长关系实证研究

胡望斌等

应对国际金融危机的若干思考

梅永红

4

2009
总第220期

中國軟科學

Zhongguo Ruanhexue

中国软科学研究会会刊

(1986年6月18日创刊)

2009年第4期

(总第220期)/月刊4月28日出版

主管单位:中华人民共和国科学技术部

主办单位:中国软科学研究会

名誉社长:成思危

社长:马俊如

副社长:刘吉 张登义

主编:贺德方

常务副主编:武夷山

副主编:王玉民 赵志耘

执行主编:吕文栋

法律顾问:王汉坡

出版:中国软科学杂志社

印刷:北京市书林印刷有限公司

国内总发行:北京市报刊发行局

国内邮发代号:82-451

国外发行代号:3036M

订 阅:全国各地邮局

国外总发行:中国图书进出口总公司

国际标准刊号:ISSN 1002-9753

国内统一刊号:CN11-3036/G3

定 价:人民币22.00元

美 元22.00元

本社地址:北京市三里河路54号

270室(100045)

本社网址:<http://www.cssm.com.cn>

电 话:(008610)68598270

68598287

传 真:(008610)68598287

中国软科学研究会地址:

北京市海淀区复兴路15号901室(100038)

E-mail:rxx@istic.ac.cn

电话/传真:(008610)68598286

中国软科学研究会网址:

<http://www.softscience.net.cn>

(本刊内容,未经许可,不得转载)

总顾问:宋 健

顾 问:(按姓氏笔画为序)

马 宾 王忠禹

王梦奎 冯之浚

包叙定 刘国光

吴明瑜 怀国模

张 塞 杨培青

郑必坚 韩杼滨

ISSN 1002-9753



国际统一刊号: ISSN 1002-9753

国内统一刊号: CN11-3036/G3

定价: 国内 22 元 国外 22 美元

目录

战略与决策

- 我国失地农民现状分析及政策建议 王顺喜 1
对于我国钾肥保障机制的战略再思考 李发福 王永晏 10

科技与经济

- 标准创立中的大国效应及其作用机制研究 张米尔 游 洋 16
从“TD”到“TD-S”：建立在制度供给约束下中国通信业战略
转型的一个分析框架 田 宇 马钦海 24
国内外 R&D 溢出与技术创新：对人力资本门槛的检验
..... 杨 俊 胡 玮等 31
我国商业的产业关联分析及国际比较 刘向东 石杰慎 42
装备制造业集聚度分析 赵忠华 胡运权 50

科技与社会

- 基于社会成本考虑的农民工市民化：一个转轨中发展大国的
视角与政策选择 张国胜 56

科技与管理

- 充分认识科技创新在协调发展中的关键作用 罗 晖 70

区域发展

- 中国省级区域传播形象的统计测度及分析 孙江华 严 威 80
基于外部性理论的城市水环境治理机制创新研究
——以武汉水专项为例 李雪松 高 鑫 87

项目管理

- 综合鱼骨图及其在项目管理中的应用研究 皮圣雷 92

企业管理

- 企业集团化运作与融资约束
——基于静态和动态视角的分析 黎来芳 黄磊等 98
- 我国新企业创业导向、动态能力与企业成长关系实证研究
..... 胡望斌 张玉利等 107
- 基于项目活动周期的科技信用信息体系的研究
..... 李苏楠 胡少华 119
- 我国的天生国际化企业特征与驱动力探寻
——基于对江浙地区的四家中小型企业的跨案例比较研究
..... 陈曦 胡左浩等 125
- 市场偏执对突破式创新窘境的调节效应验证 陈锓 140
- 基于 TPB 行为视域的科技中小企业与大学生产学互动模式研究
..... 樊一阳 张家文 150

理论·方法与案例

- 基于主成分分析法的城市化进程中的农村张力研究
——以黑龙江省为例 关世勋 何明升等 157
- 组织学习能力对战略柔性影响作用的实证研究
..... 王铁男 贾榕霞等 164
- 基于管理风险偏好量表的管理风险偏好实证研究
——以大型国有企业管理人员为例 张应语 李志祥 175
- 基于多目标规划和支持向量机的企业信用评估模型
..... 张目 周宗放 185

软科学研究成果与动态

- 应对国际金融危机的若干思考 梅永红 191

Contents

- Analysis of and Policy Recommendations for China's Lost-land Peasants Problem WANG Shun-xi (1)
- Strategic Rethinking of Potash Fertilizer Supply Mechanism of China LI Fa-fu et al. (10)
- Large Country Effect and Its Function Mechanism in Standards Establishment ZHANG Mi-er et al. (16)
- From "TD" to "TD-S": An Analysis Framework for Strategic Transition of China's Telecommunication Industry Under Constraints of Institutional Supply TIAN Yu et al. (24)
- Foreign and Domestic R&D Spillover and Technological Innovation: A Test for the Threshold of Human Capital YANG Jun et al. (31)
- The Industrial Relation Analysis and International Comparison of China's Commercial Sector LIU Xiang-dong et al. (42)
- Concentration Analysis of Equipment Manufacturing Industry ZHAO Zhong-hua et al. (50)
- A Study on Transformation of Peasant Workers into Urban Residents in the Perspective of Social Cost ZHANG Guo-sheng (56)
- Understand the Key Role of Science and Technology Innovation for the Harmonious Development LUO Hui (70)
- Statistical Measure and Analysis on China's Provincial Dissemination Image ... SUN Jiang-hua et al. (80)
- Mechanisms Innovation of Urban Water Environment Governance Based on Externality Theory
—The Case of Wuhan Water Project LI Xue-song et al. (87)
- Research on the PRS Integrated Fishbone Diagram and Its Application in Project Management PI Sheng-lei (92)
- Group-Forming Operation and Financial Constraints: An Analysis from Static and Dynamic Perspectives LI Lai-fang et al. (98)
- The Relationship among Entrepreneurial Orientation, Dynamic Capabilities and Firm Growth of New Ventures in China HU Wang-bin et al. (107)
- Research on Science and Technology Credit Information System Based Projects' Life Cycle LI Su-nan et al. (119)
- Characteristics and Driving Forces of Chinese Born Globals
—Evidence from Comparative Studies of Four SMEs Cases CHEN Xi et al. (125)
- The Empirical Test of Market Paranoia's Moderating Effect on Radical Innovator's Dilemma CHEN Kun (140)
- The Research on Interaction between Industry and Academy Based on TPB Theory FAN Yi-yang et al. (150)
- Study on the Role of Rural Tension in Urbanization Process by Principal Component Analysis GUAN Shi-xun et al. (157)
- The Empirical Research on the Strategic Flexibility Effect of Organizational Learning Capacity WANG Tie-nan et al. (164)
- The Empirical Study of Managerial Risk Preference Based on the Managerial Risk Preference Scale ZHANG Ying-yu et al. (175)
- An Evaluation Model for Credit Risk of Enterprise Based on Multi-Objective Programming and Support Vector Machines ZHANG Mu et al. (185)
- Some Reflections on Coping with the International Financial Crisis MEI Yong-hong (191)

Editor and Publisher: Editorial Office of China Soft Science Magazine

Address: NO. 54, Sanlihe Road, Beijing 100045

Tel: (008610)68598270 68598287 Fax: (008610)68598286

Http://www.cssm.com.cn E-mail: zgrkx@cssm.com.cn

我国失地农民现状分析及政策建议

王顺喜

(华中科技大学 管理学院, 湖北 武汉 430074)

摘要:随着我国城市化进程的加快,大中城市的城乡结合部大量农耕地被征用,失地农民数量骤升。文章通过对失地农民现状和权益流失的分析,挖掘了失地农民合法权益缺失的深层次原因,并根据我国的实际拿出了解决失地农民困境的政策建议。

关键词:失地农民;现状分析;政策建议

中图分类号:D602 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-9753(2009)04-0001-10

Analysis of and Policy Recommendations for China's Lost-land Peasants Problem

WANG Shun-xi

(College of Management, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: As China's urbanization accelerating, large and medium-sized city of urban and rural joint, substantial agricultural land has been expropriated, lost-land peasants are increasing. This paper with the status of lost-land peasants and analysis of loss of rights, explores the underlying reasons of lost-land peasants for the lack of rights of lost-land peasants. And according to the actual situation of our country, it puts forward a solution to the plight of the recommendations of lost-land peasants.

Key words: lost-land peasants; situation analysis; policy recommendations

随着改革开放的不断深化,我国城市化进程正在以前所未有的速度向前发展,大量的农业用地变成了非农用地,大批农民变成了失地农民。目前,全国失地农民总数约4000万人,每年还要新增200多万人。根据当前城市化发展速度,未来中国失地农民将高达1亿人。失地农民问题始终未能得到根本解决,导致近年来群体性事件多发,严重影响了经济发展和社会稳定。

一、失地农民现状分析

囿于城乡分割的二元政策壁垒、土地征用制度不完善、农民自身思想观念文化素质、劳动技能等方面的不适应,大量失地农民很难融入城市社会,他们种田无地、就业无岗、低保无份,生活在城

市的边缘,就业、社会保障又享受不到相关政策,他们的基本生存问题令人堪忧。

(一)农民失地现象极为普遍

当前,农民失地现象极为普遍,这种情况在大中城市的城乡结合部和人多地少的发达地区表现得尤为突出。据国家统计局农村社会经济调查总队调查结果表明,在被调查的2942户中,耕地共被占用9400.15亩,占原有耕地的68.4%,平均每户被占用3.2亩。现在尚余耕地4340亩,平均每户1.48亩,平均每人0.36亩。其中,人均耕地在0.3亩以上的有442户,约占调查总户数的15%;人均耕地不足0.3亩的有1237户,约占42%,完全丧失耕地的有1263户,约占43%^[1]。

收稿日期:2008-12-31 修回日期:2009-04-08

作者简介:王顺喜(1969-),男,河南焦作人,华中科技大学管理学院博士生,研究方向:农业风险投资与创业管理。

(二) 富余劳动力比例较高

随着社会主义市场经济转轨、就业方式变化,农民失地之后很难再找到合适的工作,造成大量富余劳动力的存在。当前,这种情况尤为突出。国家统计局农村社会经济调查总队调查显示,在被调查的 2942 户中,20% 的劳动力赋闲在家。

(三) 土地征用前、后相比,失地农户的人均纯收入总体水平有所下降,低收入户增加

国家统计局农村社会经济调查总队调查还表明,46% 的失地农户收入水平下降。在接受调查的 2942 户中,耕地被占用前年人均纯收入平均为 2765 元,耕地被占用后年人均纯收入平均为 2739 元,约下降了 1%。其中,年人均纯收入增加的有 1265 户,约占调查总户数的 43%;持平的有 324 户,约占 11%;下降的有 1353 户,约占 46%。

(四) 失地农民面临多重困境

一是择业难,尤其是失地的中老年农民就业更难。从目前情况看:首先,政府提供的再就业岗位,安置下岗职工就已经十分困难,安排失地农民就业的机会很小,许多失地农民最需要解决的是稳定的收入来源;其次,由于受文化程度和年龄的影响,完全靠自谋出路,失地农民根本就不是外来打工者的竞争对手;第三,对相当部分的失地农民进行再就业技能的培训已经不可能。二是生活保障难。过去大部分老年人靠种几亩地来解决生活问题,耕地曾经是维系子女的纽带,目前地已占完,没有来钱路,只能靠有限的土地补偿费来维持生活,失去土地后老人的赡养问题难解决。失去土地以后,农民也就失去了最基本的收入来源,生

活保障出现危机。失地农民最担忧、最盼望政府解决的问题是养老、医疗保障问题。三是心理上适应难。对于农民家庭来讲,没了土地就是失去了家庭院落。农业机具、粮食无处储藏;卖粮的变成了买粮的;部分农民由房屋出租方变为租住方等等。失地农民虽然由农村进入城市,由乡村人口转变为城镇人口,但由于土地的失去,生活方式的改变,现代城市文明的撞击以及自身素质存在的差距,在城市化过程中其心理存在着明显的不适,这也将直接影响城市化的进程^[2]。

二、失地农民权益流失分析

土地是农民工作和生活的重要场所和生存基础,是农民的“命根子”。由于拥有稳定的土地使用权,来自于土地的收入成为农民最基本最可靠的收入来源,是家庭保障最基本的经济基础,也是农民最后的一道生活安全保障。土地对农民的社会保障功能可以归纳为 6 大方面:土地为农民提供基本的生活保障;土地为农民提供就业机会;为农民的后代提供土地继承权;土地对农民有着资产的增值功效;土地对农民有直接收益功效;免得重新获取时掏大笔费用的效用。

在城乡分割的二元政策下,土地是国家赋予农民社会保障的载体,然而在城市化进程中,由于征地权的滥用,以及没有妥善处理失地农民的安置问题等,失地农民既丧失了拥有土地所带来的社会保障权利,又无法享受与城市居民同等的社会保障权利,使得失地农民成为既有别于一般农民,又不同于城市居民的边缘弱势群体。图 1 给出了城市居民、一般农民和失地农民在社会保障方面的差别。

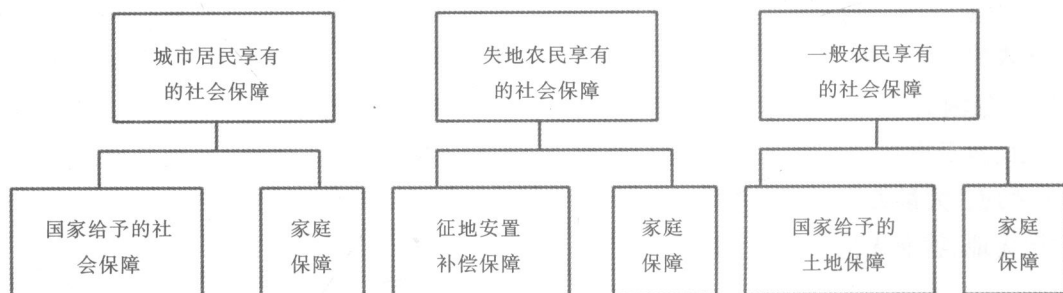


图 1 城市居民、一般农民和失地农民享有的社会保障比较

(一) 失地农民失去的是生活保障

中国作为一个发展中国家,农村现代化进程缓慢,农业先天弱质,农民增收困难,农业剩余人口转移有限,大部分地区农村社会保障尚属空白,即使一些省份率先搞起来的农村居民最低生活保障,也不过是杯水车薪。在此背景下,大部分农村土地功能仍以社会保障为主,农民对土地的依赖程度较高,正所谓土地是农民安身立命之本。前边提到的在广大中西部地区农地流转率极低现象也正印证了这一点。若此,大量的农民大规模地失去土地,对失地农民意味着什么?那低微的“租金”和“少得可怜”的补偿金能使失地的农民安身立命吗?显然不能!湖北蓝田公司的骤变,使七千农民生活无着,其足以唤起人们对农民失地的“危机”意识。

(二) 失地农民失去了就业机会

农民失地也就失去了劳动的对象、工作的场所,成为“剩余劳动力”。从理论上讲,其应向城镇、向二、三产业转移,寻找新的就业机会。但中国的城镇化水平还较低,中国的二、三产业还无法容纳庞大的“失地农民”。目前,“虽然有8000万以上的农村劳动力在城里打工”,但他们不都是失地的农民,他们在城里就业具有“兼业”的特征,具有季节性、流动性和不稳定性。他们干的是为城里人所不齿和不屑的最险、最脏、最累的工作。他们不得不在城乡之间流动着。“农民失去土地以后,他当不成农民了,而领到的那点补偿金也当不成市民。既不是农民,又不是市民,那就会成流民。”失地农民就业的困难使我们不难理解,即使一些经济发达地区的农民,或已进城的农民也不愿轻易放弃承包地。因为,失地后生活和就业的风险,使他们不得不留一条退路。而那些已失去和变相失去土地的农民就业问题就令人担忧了。

(三) 失地农民失去了一项重要的财产和财产权利

土地不仅是一种重要的资源,成为“财富之母”,满足人类的不同需求,同时也是一项重要的财产,隐含着巨大的价值。土地还是一组财产权利,土地产权的分割让渡同样会产生收益。农民

土地尽管是从农民集体那里取得的一项“承包经营权”,但这种权利的物权化、财产化已经明朗。这就为土地的市场化流动创设了前提,也为农户的土地权利和利益做了法律上的界定。随着土地资源的短缺,人地矛盾的加剧,农村城市化的发展,农业比较利益的提高,土地的含金量亦将越来越高,农民所拥有土地的财产属性和财产权利属性将日益显化。而失地农民将会失去这一切。

(四) 失地农民还会失去与土地相关的一系列权益

土地是农民集体赖以存在的物质载体作为这个集体成员的农民,天然地享有成员权,而土地构成了农民集体成员权的权利基础。农民的诸多权利都直接或间接地与所拥有的土地相关。比如,政府对农民的技术、资金、农资等方面的支持都是以土地为基础的,失去了土地,也就失去了获得这种支持的机会;农民作为产权主体,需要通过村民自治的民主投票和监督行动来制衡村级公共权力。失去土地的农民也就自然失去了对村民自治的热情,也就失去了对民主政治权利的追求。此外,土地又是农民行使其他公民权利的基础,失去了土地,农民那些与土地密切相关的文化、教育等方面的权利的实现就会受到极大的限制。可见,失地农民的生存权、经济权、就业权、财产权以及政治文化、教育等方面的权利和利益均因失地而受到不同程度的损害和影响^[3-5]。

三、失地农民合法权益缺失原因分析

失地农民陷入失地、失业、失保障的困境,合法权益严重缺失,究其原因主要有以下五大方面。

(一) 农村土地权属模糊是造成失地农民利益被盘剥的根源

我国现行《宪法》、《农业法》、《土地管理法》、《土地承包法》和《村民委员会组织法》等5部法律,均明确规定农村土地属于乡、村、组集体经济组织所有,即以村为单位的农民共同所有,其代表是村集体经济组织或村民委员会。长期以来,农民集体土地被曲解为是政府所有、国家所有的社会公共产品,使得农村土地权属这个根本性问题

被无意或有意模糊化。现在的农村土地与其说是集体产权,还不如说是一种无确定产权主体的东西,集体充其量只是农地的“经营、管理者”。土地产权的模糊和错位,是农民土地权益容易遭到侵犯的重要原因^[5]。

现行土地征用补偿制度不完全承认农民对土地的集体所有权及其土地承包经营权的财产性质,那么在进行征地补偿和建立失地农民养老、医疗等保障措施的时候,这些补偿和措施将被看作是政府对农民的一种恩赐,是政府财政的一种额外负担。所补偿的金额并不是完全的土地资产价格,而且由作为征地主体的政府掌握着实施补偿的主动权。另外,不论是征地补偿款的分配,还是土地转让的交易谈判,农民这个与土地关系最为密切的群体却被排除在外,而现有的村级集体组织一方面由于受到自身利益的局限性影响,另一方面也存在着来自上级政府的行政压力,他们是否能承担起代表农民利益与征地方进行谈判、公平分配土地收益的职责,我们不得而知。

(二) 土地市场的垄断经营是失地农民合法权益无保障的要因

从前述可以看出,国家才是农民集体土地的真正所有者,农民只是暂时拥有土地承包权和使用权,而这两种权利可能因为征地随时被剥夺。自 20 世纪 90 年代以来,城镇国有土地使用权转让逐步走向法律化、市场化轨道,形成了有计划的市场经济状态,并且通过招标、拍卖等现代市场化运作方式充分体现了土地的价值。而对于农民集体所有的土地,早在 1990 年,全国人大就对《中华人民共和国土地管理法》进行了修改,在第二条第四款中规定:“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让。”但在 1998 年底全国人大再次修改的《中华人民共和国土地管理法》的上述条款中的“集体所有的土地”的字样已被删除。也就是说,目前,能在市场上出让的土地只能是城镇国有土地,国家就自然而然地垄断了土地一级市场。政府对农民集体土地“先征后让”,农民和农村集体经济组织早被国家特权排挤在土地市场主体之

外,政府和开发商分割了改变土地权属带来的巨额增值。

(三) 不公平的征地补偿制度使失地农民养老保障丧失了经济基础

一是征地补偿标准不公平。按照《中华人民共和国土地管理法》规定,征用耕地的土地补偿费用由三部分组成:土地补偿费,标准为该耕地征用前 3 年平均产值的 6-10 倍;安置补助费,为该耕地年产值的 4-6 倍;被征用土地上附着物和青苗的补偿费。由于各地补偿标准由于征地用途、耕地年均产值、计算倍数、亩产收益等不一样而相差悬殊,所谓“前三年平均产值”并不能体现土地的最佳用途。另外,这个规定只限定了最高价,却没有规定最低保护价,且大都采用单一的货币安置方式,带有明显的计划经济色彩。从表面上看来,按农业经营收入来进行补偿似乎对农民有益,农民也往往“理性”地认为所得到的补偿是高于其农业经营收入的,因而也愿意放弃土地使用权。但是,现实中的情况是,按农业经营收入来制定的补偿费大大低估了土地对农民的经济价值,因为它无法体现土地对农民的社会保障功能和基本生活资料来源功能的相应的市场价值,也无法妥善解决失地农民的养老安置和发展问题,农民在土地被征用后生活水平下降,甚至出现“征地返贫”现象。二是征地补偿费的分配不公平。征地实施单位一般不直接面对农民个人,而只是面对村、乡两级。资金拨付一般也是直接到乡财政,只有个别地区直接到村。据有关统计资料显示,征地补偿费的分配格局一般是:政府占 60%-70%,村级组织占 25%-30%,农民仅占 5%-10%。我们可以清楚地看到,在征地补偿费里农民最终能得到的也只是很少的一部分,而乡村两级却能从中截留大笔资金。由于留村的征地补偿款份额较大,有的村还没有建立起规范的村务公开、财务公开制度,对补偿款的分配使用缺乏具体细则和严密的监督管理机制,容易造成混乱和纠纷。在失地农民之间,征地补偿费的分配也比较混乱,不同的村进行分配的依据不同,从而造成分配中有失公允的现象存在。

(四)政府自律行为缺乏使失地农民岌岌可危的养老保障“雪上加霜”

当前体制下,政府官员的升迁与其在任内所做的贡献密不可分,考核的最主要指标是GDP、经济增长率、财政收入增长率。一些地方政府官员急功近利,追求局部的、地方的、短期的效益和经济的增长,在畸形政绩观的驱使下,把土地当作第二财政,以地生财,“低征高卖”成为各地政府快速增加收入的“秘密武器”。一方面用计划经济时代的办法低价征用土地,不管是用于公共利益需要的征地,还是经营性的征地,政府想方设法一律以低价强制征用;另一方面用市场经济的手段高价供地,征地越多则收益越大,这已成为一些单位和个人“寻租”的手段,也是“圈地风”愈演愈烈的根源。在整个征地过程中,农民可以说一直处于不知情和被侵蚀的弱势地位,是这场“新圈地运动”的直接受害人,其长远的基本生活根本无法得到保证。

(五)城市化进程和社会保障发展的不同步性导致了失地农民基本“国民”权益的缺失

伴随着二元社会结构的形成,城市化的门槛也越来越高,农民“进得来却进不起”。失地农民虽然进了城市门,但是并不是真正意义上的“城市人”,在医疗、住房、收入方面寻求政府的支持与保护已成为一种奢求,而最让他们忧虑的则是子女得不到良好的教育。他们失去了土地,享受不了土地为他们带来的微薄的绩效福利;他们成不了市民,无法获得与一般市民同等的社会保障待遇;生活发生困难时,没有“三条保障线”的支撑,反而极有可能沦为国家、集体、社会“三不管”人员。失地农民拿到征地补偿款如同国有企业职工买断工龄,实质均是失业,然而工人能享受社会保障,失地农民却没有。在我国农村,实行的是以群众互助和国家救济为主的社会保障制度,保障水平明显低于城市,收入不确定、不稳定,就业风险较高,经济承受能力较低。成为“城市人”以后,他们多数是以维持较低的生活标准和基本的生存环境为首要的保障需求的,社保需求和普通市民的生活保障要求不在同一层次,目前以“四高”(高基数、

高费率、高待遇、高补贴)为特征的城镇保险制度显然不适用于这一群体。特别是在社会保险收不抵支的状况下,这种潜在的危险又有可能使得失地农民失去“进门”的资格。正是由于这种不稳定性的存在,使得将失地农民纳入社会保障网络成为必要^[6-7]。

四、解决失地农民困境的政策建议

失地农民的“土地换保障”养老安置是否能做到实处,起到实效,关键是要一手抓“土地”,一手要抓“保障”,两手都要抓,两手都要硬,在征地补偿环节和纳入养老保障环节齐抓共管,双管齐下,形成规范征地制度和加强失地农民养老保障的良性循环。

(一)因地制宜创新征地制度改革

1. 以人为本,依法治农,是保护失地农民合法权益的根本出发点。政府不仅是市场利益的争夺者,更是市场经济规则中公正的维护者,要从根本上理清农村土地上的社会公正与效率、个人利益与社会利益、社会利益格局规划与权利义务配置等问题,并将之贯穿于相应的立法中,制定和完善相应的社会保障法律法规,在立法和司法中自觉抑制公权力的任意扩张,使失地农民利益获得最大保护。首先,明确界定农村集体土地的产权主体。按现行《宪法》、《民法通则》和《土地管理法》,农村土地属于乡、村、组集体经济组织所有。但在实践中,这个主体并没有得到应有的尊重。农民集体土地产权主体模糊化,使得征地补偿的内容、对象,以及征地补偿费用分配等都存在大量问题。从维护农民利益的角度出发,应依法赋予农民参与主体的资格,农村土地让渡权应属于承包经营的农户。农民集体土地收益归农民,侵占农民权益的应予归还,今后的收益由农民集体依法分配、享有。其次,严格界定“公共利益”的范围。《中华人民共和国土地管理法》规定:“国家为公共利益的需要,可依法对集体所有的土地进行征用。”《宪法》中也规定:“土地征用只有为了公共利益的需要才能将集体土地转为国有。”但是无论是《宪法》还是其他法律法规没有对“公共利益”的概念作出明确界定,致使“非公共利益”征地打着

“公共利益”征地的旗号,并且有无限扩张的趋势。如何作出对“公共利益”准确而审慎的解释是当前立法的当务之急。最后,为促进被征用土地的合理利用,维护失地农民的合法权益,提高土地征用效率,法律还应赋予集体组织一项权利——买回权。所谓买回权是指土地原所有权人在土地征用的公益目的未能实现而行使的购买原土地所有权的权利。我国现行《土地管理法》只对征用土地的闲置作了交付原集体或个人恢复耕种的规定,但是并没有赋予集体组织买回权。但是如果征地是为公共利益而为,一旦公共利益不存在了,就应恢复土地的原有功能和权属状况。所以被征用土地的买回权制度,应作为集体组织的一项基本权利,在法律条文中规定下来^[8]。

2. 引入市场机制,建立合理的征地补偿和利益分享机制 寻找政府、征用主体、和失地农民之间最佳的利益联结,建立合理的征地补偿和利益分享机制,是解决失地农民问题的关键。为了切实保护失地农民利益,也为了建立有效的土地市场,征地补偿必须以土地的市场价值为依据,实行公平补偿。第一,确定公正合理的补偿项目。《土地管理法》明确规定了补偿项目,但我国幅员辽阔,地区差异大,全国统一的补偿项目无法体现地区差别,主要表现在现有补偿项目已经不能满足经济发达地区的需要。因此,建议国家只规定基本的补偿项目,如土地补偿、残余地补偿、人员安置补偿、就业补偿、社会保险补偿等等,允许各地根据实际情况增加必要的项目,但必须报省级及其以上政府审批或备案。第二,建立土地评估和听证制度。现行征用土地的补偿费用普遍采取法定补偿标准的低限,个别地方政府甚至依靠行政手段压低标准。现行《土地管理法》尽管提高了根据土地产值补偿的倍数,但还远未消除低成本征地的不合理状况。目前世界大多经济发达国家或地区将土地市场价格作为征地补偿依据。土地征用补偿要充分考虑农村经济发展和农民收入增长的实际,以农民征地补偿费全部进入社会保障测算能领取的城镇最低生活保障金为参照,经过土地价格评估和听证,动态制定征地补偿标准并

逐步调升,同时政府还应适当降低征地补偿中的税、费比例。在制定征地补偿标准的时候,必须与集体土地所有权人进行协商,以听证会或集体讨论的形式,聘请有关专家和专业人员参加听证,政府和失地农民代表也应参加听证,从而实现失地农民的知情权和参与定价权。听证会达成意向后,由批准地的人民政府予以公示,公示期不得少于三天。公示期满,大多数失地农民无异议方可予以组织施行。第三,合理分配征地补偿收益。由于我国特殊的国情,集体土地对农民而言不单是生产资料,还是保障资料。土地征用是对集体土地所有权和使用权的永久性转移,农民将永远失去土地的经营权,失去生活的可靠来源和保障。因此在土地补偿中应考虑这一特殊性,使补偿收益更多地偏向失地农民,并指导他们合理使用这部分收益,用于再就业及改善和提高生活水平。政府应从土地出让金中拨出一部分用于对失地农民的就业培训和教育培训,转变他们的就业观念,提高其劳动技能,培育和发展农村劳动力市场,开发更多的就业岗位,有条件的地方可以让失地农民享受和城镇下岗职工同等的优惠就业政策。农村集体经济组织所得份额应用于本集体经济组织内的生产建设,如兴修农田水利建设,购置农机具,帮助农民引进先进的农业科学技术,更新品种,提高农业单产,同时还要加快乡镇企业的建设,为失地农民提供更多的就业机会。总之,土地补偿收益必须进行合理的分配和使用,真正体现农民的利益。只有这样,才能真正体现产权的经济利益^[9]。

3. 加强征地行为法制监管,保障征地补偿款的资金安全性 政府要坚决贯彻执行国务院办公厅《关于暂停审批各类开发区的紧急通知》精神,约束地方部门的随意征地行为,要完善法律法规,进一步明确征地目的,缩小征地范围。对有禁不止,突击审批,以各种借口拒不纠正违规设立开发区的行为,要追究有关领导和当事人的责任。对已清理出的开发区,该撤销的要坚决撤销,该核减面积的要坚决核减。对土地征用的主体、客体、对象、条件、方式、范围、具体步骤等,要有明确、具

体的规定,并建立土地征用的协商机制和司法裁判机制,把征地过程纳入规范化、法制化的轨道。在城镇规划区(含工业园区)内,凡国家建设需要征用农村集体所有土地的,要根据不同地段、地类、人均耕地和经济发展水平等情况,划定区片,统一制定分片的“征地综合补偿标准”。必须认真执行《土地管理法实施条例》规定,强化监督措施,确保征地补偿费筹集到位、分配到位、使用到位。如发现土地征用中出现与民争利、暗箱操作等各种违规的做法,要坚决予以纠正;对违反党纪政纪、触犯刑律的,要移送纪检监察、司法机关追究责任^[10-11]。

(二)完善多元化社会保险基金筹集机制

1. 鼓励商业保险公司积极创新险种,探求最佳投资渠道 商业保险公司的优势在于资金投资运作灵活,可把投资收益转换为基金形式返换给投保人。目前我国失地农民的养老保险市场竞争不完全、不激烈,保险产品可选择性不高,主要是团体年金分红保险。它使失地农民在获取养老保障的同时,通过直接的投资回报保持保费的保值、增值,用来抵御社会投资回报水平的波动。各商业保险公司完全可以在低门槛的条件下进入失地农民养老保险市场,参与市场竞争,关键在于推出什么样的保险产品来满足消费者的需求^[13]。

从世界养老保险流行趋势来看,兼具保险保障和投资增值功能的投资类产品是抢占养老市场的法宝。实际操作中则应以此为基础,可采取由村集体投保,全村人享受、老年人享受、特困人口享受等方式,将失地农民养老保险与该公司的其他险种、各种附加险种加以组合搭配,使养老的功能与重大疾病保险、意外保险的功能结合起来,将有效提高投保人的保障度、扩大养老保险覆盖面,满足人们的保险需求,增强商业养老保险对群众的吸引力。

在资金的运作上,各家保险公司的保险资金投资渠道仅限于银行存款、政府债券、金融债券和国务院规定的其他资金运用形式,如银行间同业市场的债券业务、证券投资基金等。“失地农民养老保险”属于投资型保险,与保险公司的投资收益

或经营业绩有关,保险公司资金运作得好,经营效率高,投保人就能获得较好的收益,即保险公司与投保人利益均享,风险共担。鉴于失地农民的特点和利益,商业保险公司应优化投资渠道,通过投资组合来保证稳定的收益率,实现失地农民商业养老基金保值增值。同时应考虑吸收外资、民营和上市公司参股,提高资本和偿付能力,以做大做强公司,增加投资收益。

2. 实行土地的适度规模经营,提升剩余土地的养老保障功能 只有充分利用土地资源,壮大集体经济实力,才能保证有充分、可靠的养老保障基金的来源。在土地的征用过程中,一方面有相当一部分的农民出于对农地投入大,产出低的效益分析,认为农地自身的生产价值远远低于农地的升值预期,所以他们愿意出让土地,待价而沽;另一方面有部分农民对种田有兴趣,具有一定的农业生产技术,他们愿意种田并且能种好,想多种田却苦于无用武之地。

如果能通过土地流转,让土地向种田能手集中,发展适度规模经营的崭新生产经营形式,能大大提高土地产出率,实现农业的高产、高效,增加农民收入,并将随着土地经营规模的扩大,获取规模效益,在比较效益低的情况下,使种粮也能够致富。据温州市对150个土地规模经营户的调查显示,实行规模经营,提高了土地的产出率、农产品的商品率和劳动生产率,与全市一般水平相比,每亩粮田生产的粮食要高出17.8%,粮食商品率高出50%以上,农业劳动纯收入高出更多,超过8倍。由此可见,实行土地适度规模经营,不仅种粮大户得益,农村集体和转出土地的农户同样也能从中受益。有的村庄将农民抛荒耕地集中起来,统一开发,通过租赁经营、股份合作等形式,引进大户承包,从事特色产业开发,壮大了集体经济。土地收益的增加,流出土地的农户收取的租金也会随之提高,分享收益,间接提高了土地的保障能力。

3. 加大政府财政投入,提高失地农民的博弈地位 失地农民的合法、合理的权益之所以一次次的遭受肆无忌惮的侵害的最根本的原因就是农

民在与政府、与土地开发商、与村集体经济组织之间的博弈过程中处于绝对的劣势。博弈能力的弱小,从根本上导致了“三农”问题的产生。而现在倍受关注的失地农民权益保护问题,从根本上讲,就是因为农民以及失地后的农民在与政府的博弈当中缺乏足够的实力。解决问题的关键不在于政府能否保障好失地农民的权益,而在于政府是否愿意保障好失地农民的权益,也即是否愿意将更多的利益向失地农民转移。

在现行的政策制度框架内,建立失地农民养老保障制度必然存在资金缺口,虽然资金缺口可以从失地农民个人的安置费用、集体经济的土地补偿费、集体经济积累、失地农民的其他收入中筹集,但是仍然会存在严重资金不足。在国家财政状况许可的情况下,甚至应该将土地出让金的相当一部分用于失地农民的养老保障制度建设。据测算,全国每年的土地出让金约有 1500 亿元左右。如果能从中拿出 30% 左右资金用于失地农民养老保障基金缺口的弥补,那么整个失地农民的养老安置工作进程将会大大加快,为全面建设小康社会提供强有力的制度保障的任务就能顺利完成。

(三)妥善解决和促进失地农民的就业和发展问题

在失地农民群体中,劳动年龄段内的人员占大多数,做好就业安置工作是解决他们生产、生活出路的根本保证,也是维护社会稳定的前提条件。要以提高农民素质为总抓手,不断加快农民市民化进程,实行“双向选择”的办法,由村办集体企业安置就业,大力发展民营经济,鼓励自谋职业、自主创业^[13-14]。

1. 加快经济发展,增强经济实力 推进农民市民化,城乡一体化,必须创造大量的就业岗位。就业的基础是发展经济,只有经济发展了,经济实力增强了,才能为失地农民创造更多的就业岗位,使他们安居乐业。首先,要大力发展中小企业和个体私营经济等劳动密集型企业。实践证明,中小企业在解决劳动力就业方面有着较大的优势,在资本积累阶段,尤其需要使用大量低成本的农村劳动力。因此,要继续依托失地劳动力所在村

级集体经济组织,借助征地补偿中村集体留存部分,凭借有利的区位优势,要加大扶持力度,加快和发展适度规模的劳动密集型企业。其次,要加快市场建设,吸收更多的失地农民从事二、三产业。市场的集聚作用在解决就业方面有着不可替代的作用。最后,要大力发展外向型企业,并强调企业在征地办厂时就要与被征地村签订劳动用工合同,最大限度地优先安置失地农民。

2. 大力开展技能培训,提高失地农民就业能力 农村劳动力技能偏低是当前影响其就业的重要因素。要加强对农村劳动力的就业培训。充分调动全社会的力量,把劳动保障、农业、水利、科技、建设、社会团体等有关部门和行业现有的培训基地确定为农村劳动力转移培训机构,落实培训职责和任务,形成工作合力。同时,积极探索创立政府和社会携手合作、利益分享的机制,鼓励投资兴办民办培训机构。要定期开展形式多样、内容广泛的实用技术培训,提高失地农民的就业竞争能力。第一,培训方式。采取定单培训和意向培训的方式进行。定单培训即针对用工企业所需用工条件,对征地农民进行专门的技能培训,培训后由企业负责安置就业。意向培训即根据农民的技能需求和就业愿望有选择性地组织农民进行技能培训,培训后组织参加劳动力市场,实现就业。第二,资金筹集。采取从征地调节资金中留存一部分、村集体出一部分的办法解决,保证有充足的培训经费。第三,资金的管理和使用。培训经费由政府或有关部门设立专户统一管理。根据农民培训要求联系培训单位,与单位协商所需费用,并印制培训券发放到农民手中,由农民持券参加培训。具体办法是:对现安置在村办企业中的劳动力根据工作岗位的需要进行一次岗位技能培训,符合条件的发给职业资格证书。对现从事个体或失业农民劳动力进行职业技能培训和创业培训,符合条件的发放职业资格证书,作为就业的必要条件。

3. 积极落实再就业优惠政策 要制定公平合理的农民工就业政策,构建符合城乡统筹就业要求的就业管理制度。按照“公平对待、合理引导、

完善管理、搞好服务”的原则,彻底取消限制农村劳动力的就业歧视性政策,清理各种乱收费现象,使农民工与城镇职工享有同样的社会保险待遇。要在就业安置中,大力鼓励用地单位和企业把适合的岗位优先安排给失地农民,并建立使用失地农民数量与用地规模挂钩的制度,规定进园区企业每使用一定亩数土地后,相应安排一定数量的失地农民在本企业就工,并签订三年以上的劳动合同。对新办企业安置失地农民的并签订三年以上合同的,企业享受社会保险补贴和岗位补贴;对村改居后的公益性岗位、辖区内的机关事业单位的公益性岗位优先安置本村劳动力,尤其是4050人员,并同时享受国有、县以上集体企业下岗失业人员再就业优惠政策;鼓励支持失地农民自主择业、自主创业。对自谋职业和自主创业的农民参照下岗失业职工的办法,发放《再就业优惠证》,享受与国有和县以上集体企业下岗失业职工同等的再就业优惠政策。同时,享受新办企业和小额贷款担保的优惠政策。

4. 健全完善三级就业服务网络 进一步完善区、街、村(居)三级就业服务网络,为农民提供及时的、有价值的就业信息,并为他们提供免费的中介服务。在条件较好且闲散劳动力多的村定期举办劳动力市场,免费进行职业介绍。积极组织劳务输出,实现异地就业。设立专门的就业服务热线和网络,为劳动力提供及时、便捷的服务。

5. 建立社会保障与家庭保障相结合的机制 建立失地农民社会保障体系,既可使他们获得基本生存权,又可促进社会稳定发展。但是,建立失地农民社会保障同时,我们也不能忽视家庭保障的作用。

政府应引导建立社会保障与家庭保障相结合的机制,要加强农民的自保意识,可以通过以下方式:其一,要树立失地农民再就业的先进典型,开展现场教育,大力宣传当地的科技致富户、艰苦创业者、现代企业家的事迹,鼓励失地农民积极就业和自主创业,通过诚实劳动实现再就业,发家致富。其二,要大力发展文艺宣传队、科研组织等农民自愿组织的团体,倡导新观念、新风尚。宣传崇

尚科技、崇尚知识、崇尚文明生活的观念,对农民转变观念产生积极的影响。其三,要积极开展农民互助学习活动,将文化素质不高的失地农民组织起来,有针对性地进行学习,利于他们尽快适应城市生活的文化知识和劳动技能,在提高生存能力的同时也能实现其思想观念的转变。其四,失地农民要建立法律保护意识和自强意识,在寻求法律和政策保护的同时,也应当积极争取社会团体如劳动联合会、青年志愿者服务组织的帮助,切实保护自己的合法权益

(四)打通失地农民法律援助“绿色通道”

法律援助是社会弱势群体借助法律、实现其行政救济权的重要保障。失地农民与城市下岗失业工人、城市贫民和农民工一样,同属于社会的弱势群体。当他们的合法权益遭到侵害时,他们既无经济实力和精力支付因寻求救助而所需的成本,也没有诉诸法律的自我保护意识。“法律面前人人平等”,所以,我们要为失地农民提供多种方式的法律援助,为其在合法权益遭受侵害时,搭建一条平等地接近法律,寻求保护的畅通渠道^[15]。

1. 引导社会舆论导向,在全社会范围内形成“帮农护农”的良好帮扶氛围 将对失地农民的法律保护和法律援助放在维护和促进社会整体利益需要的高度来对待,作为一个法治国家的应有之义。各地应尽快修订或制定关于失地农民的地方社保法规,对侵犯失地农民就业安置利益的地方政府和单位,应依法予以严惩。

2. 失地农民要建立法律保护意识和自强意识 失地农民这个弱势群体,固然需要政策法律的强力支撑,社会的关心呵护,但最终还是依赖农民的自强。要积极宣传法律知识,帮助农民知法、懂法、用法,在他们寻求法律和政策保护的同时,社会团体如劳动联合会、青年志愿者服务组织应当主动提供实质性的帮助,使失地农民权利得到最大的保护。

3. 要加强失地农民的合法组织化 工人有工会,商人有商会,惟独我们失地农民没有属于自己的合法组织。这也是造成农地被征用过程中,农

(下转第23页)

对于我国钾肥保障机制的战略再思考

李发福, 王永晏

(中国科学院青海盐湖研究所, 青海 西宁 810008)

摘要:我国是一个农业大国, 同时也是一个严重缺钾的国家, 钾肥对外依存度高达 75% 以上。虽然国内钾肥生产能力增长很快, 但是受到资源的制约。从国家层面进行战略部署, 利用国内国外资源, 建立一个多元化的钾肥保障机制对我国农业安全具有特别重要的意义。本文分析了近年来我国钾肥保障机制的建设情况和存在的问题, 给出了相应的建议。

关键词:钾肥; 保障机制; 战略

中图分类号:F205 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-9753(2009)04-0010-06

Strategic Rethinking of Potash Fertilizer Supply Mechanism of China

LI Fa-fu, WANG Yong-yan

(Qinghai Institute of Salt Lakes, Chinese Academy of Sciences, Xining 810008, China)

Abstract: China is a country with a big agriculture and has great shortage of potash resources; it heavily relies on import for more than 75% of its potash fertilizer. Although it's domestic production capacity has been increasing quickly in recent years, it is limited by its resource shortage. Therefore setting up a diversified potash fertilizer supply mechanism by taking advantage of resources home and abroad is of special significance. This paper analyzes the prominent problems in construction of the potash fertilizer supply mechanism in China and gives the appropriate recommendation.

Key words: potash fertilizer; supply mechanism; strategy

一、引言

中国是一个农业大国, 13 亿人口、农村人口仍占 56% 的基本国情决定了在未来数年内中国作为农业大国这一状况不会有大的改变^[1], 用“占世界 7% 的可耕地面积, 养活占全世界 22% 的人口”对中国仍然是一个必须长期面对的严峻挑战。同时中国又是一个严重缺钾的国家, 长期以来国内巨大的钾肥需求主要依靠进口来满足, 钾肥对外依存度高达 75% 以上, 远远高于石油 45% 的对外依存度。为了应对这种窘境, 许多从事该领域研究

的专家和咨询机构进行了大量调研和探讨, 并提出了相应的措施和思路, 建议国家借助“两种资源两个市场”解决我国巨大的钾肥缺口问题。鉴于对我国钾肥资源储量和需求的分析以及全球钾肥生产能力过剩的客观现实, 这些研究都乐观地提出我国可以通过进口满足至少 50% 以上的国内钾肥需求。然而随着 2008 年钾肥谈判尘埃落地, 这种一厢情愿的美好规划被蒙上了一层阴影。近两年来随着我国进口铁矿石和其他资源类产品价格连续大幅上涨, 业界普遍估计 2008 年我国进口钾

收稿日期: 2008-12-05 修回日期: 2009-03-30

作者简介: 李发福(1969-), 男, 青海湟中人, 中国科学院青海盐湖研究所副研究员, 研究方向: 科技政策、科研管理和 NGO。

肥价格有可能上涨,但是即使是在2008年初估计的涨幅也不过是每吨上涨30-50美元^[2]。但最终谈判结果却让业界大跌眼镜,每吨钾肥在2007年价格基础上再上涨400美元,涨幅远高于100%以上。这起涨价事件连同国际铁矿石谈判中我国国内企业话语权的丧失不仅使国内对希望未来继续长期依赖国际市场进口的美好愿望和期望受到打击,也暴露出我们对于风云变幻的国际市场的预测和把握能力的低下,反映了我们虽然拥有巨大的市场作为砝码却仍然在国际谈判中无法把握主动权的尴尬处境,同时也促使我们对于我国钾肥发展的思路重新进行审视和规划,以寻找合适的路径突破国外对我国在资源和市场方面的垄断和封锁,保障我国农业安全和国民经济稳定持续增长。本文拟就我国目前钾肥发展中一些突出的不足进行探讨,并提出相应的建议。

二、我国钾肥资源及市场需求情况

从世界范围来看,钾资源丰富但分布严重不均,据美国地质调查局(US Geological Survey)统计,2002年世界已经探明的钾矿储量83亿吨(以 K_2O 计),储量基础为167亿吨,可供世界开采300年以上,但主要集中在加拿大、俄罗斯、白俄罗斯和德国四个国家,其储量约占世界总储量的92%。其中,加拿大钾资源量占世界总量的2/3。相比之下,我国钾盐资源严重匮乏,钾矿资源以 K_2O 计仅为1.36亿吨,占世界资源总量的1.63%,主要的钾盐资源赋存于第四系盐湖卤水中,可溶性固体钾盐矿床到目前为止只发现云南江城与老挝钾盐矿区一脉相承的勐野井钾盐矿区,其钾盐资源总储量只有1190万吨,与老挝、泰国等邻国相比不可同日而语,全国可供工业利用的钾资源十分有限。截止2002年底,我国已探明的可溶性钾盐矿产地40处,其中大型6处,分布在青海、新疆、西藏、云南等边远省区,交通和其他基础设施不利于大规模开发。保有KCl查明资源储量8.66亿吨,其中储量13567万吨,基础储量27543万吨,资源量59022万吨。

“十五”期间科技部通过国家攻关计划项目、新疆“305”项目等部署了一批寻找钾矿资源的科

研项目。通过这些项目并没有找到理想的钾矿资源,但在新疆塔里木盆地、云南思茅盆地等地发现了一些具备钾矿成矿的地质条件,获得了一批重要的数据和证据,为下一步继续寻找钾矿奠定了基础。2008年国家自然科学基金委员会和云南省政府也联合发布了我国西南地区钾盐成矿机理项目的布置工作,希望通过这些项目继续加强对国内钾盐成矿地质条件研究和钾盐成矿预测的研究。与中国邻近的中亚各国都发现了可溶性钾盐矿,但这些矿带却都止于中国边境;老挝境内的第三系钾矿资源丰富,而在进入中国后也只在云南江城一带有极少量分布,其背后的成矿和地质原因目前还没有研究清楚。

另外,经过我国石油和地质勘探部门的长期研究,发现在柴达木盆地西部储油构造上分布有丰富的油田水,这种油田水系第三系古卤水,初步估算其中氯化钾远景储量达11亿吨以上,经济价值巨大,但从目前来看,仍然需要开展大量的应用基础和工艺研究,近期内开发利用的可能性不大。

虽然全球钾肥产能有所过剩,但是实际产量并没有出现供过于求的局面。由于全球粮食价格上涨,中国、印度、巴西等农业大国对钾肥需求大幅上升。以我国为例,随着农业结构的调整,经济作物的耕种面积逐年增加,而经济作物的生长需要大量的钾肥养分;另一方面,我国土地耕种历史很长且长期过度种植,导致缺钾情况普遍而且比较严重,为保证我国农作物稳定增产,也导致钾肥消费增长较快。同时农业活动中不合理的粗放式施肥加剧了钾肥缺乏的局面。据有关专家称,目前我国用占全球9%的土地消耗了占全球32%的化肥,单位面积用肥量是世界平均水平的三倍多,钾肥的当季利用率只有35%-50%。盲目和不科学的施肥方法不仅造成化肥浪费严重,化肥养分利用率较低,而且还导致土壤肥力下降、农作物品质降低、环境污染严重等^[3]。如果提高利用率20%左右,即相当于增加1999年全年的钾肥产量。如果在全国范围内鼓励施用农家肥,提倡作物秸秆还田和施用其它钾肥替代产品,可形成相当于