

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2015.04.013

快速城镇化进程中保障失地农民 就业的政府角色定位

——基于罗尔斯的正义原则分析

张映芹,赵瑾

(陕西师范大学,陕西 西安 710119)

摘要:失地农民这个特殊群体是伴随我国快速城镇化的发展政策产生的,保障这个群体的就业,使这个社会“最不利者”群体享有自由和平等,政府理应充当重要的角色。本文基于罗尔斯正义原则的启示,从公平时序性角度出发,认为政府对失地农民应充当三种角色,即起点公平的支持者、过程公平的引导者和协调者、结果公平的保障者。

关键词:快速城镇化;失地农民;罗尔斯;正义原则;政府角色

中图分类号:F323.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2015)04-0076-06

伴随着快速城镇化进程,我国产生了失地农民这样一个特殊的国民群体。失地农民一般分为两类:一类指自愿离开土地进行非农业生产的失地农民,即兼业农户,兼业农户是农业技术进步或者其自身有能力从事其他非农业生产工作而从农业生产中游离出来的一部分农民,但其并没有真正放弃其土地承包权;另一类指在工业化城市化进程中,由于城市扩张、小城镇建设、公共设施建设用地征用土地,而失去全部或大部分土地,单凭土地已经不能维持生产生活的农民。^[1]本文主要讨论的是第二类群体。失地农民群体既失去了原来以土地为基础的保障,又因为自身教育程度和原本生活背景,在市场竞争就业中处于弱势地位,从而极易陷入贫困境地而无法自拔。提高失地农民就业技能,保障失地后基本生活,降低其生存风险,不仅是保障每个国民生存权与发展权的必然要求,也是实现社会公平正义的必要条件。

美国学者约翰·罗尔斯在其《正义论》中讨论了

关于公平正义的两个原则:首先,每一个人对于一种平等的基本自由之完全适当体制都拥有相同的不可剥夺的权利,而这种体制与适于所有人的同样自由体制是相容的;其次,社会和经济的不平等应该满足两个条件:一是它们所从属的公职和职位应该在公平的机会平等条件下对所有人开放,二是它们应该有利于社会之最不利成员的最大利益。^{[2](P43)}罗尔斯认为社会是由自由和平等公民组成的一种公平合作体系,为了实现社会正义,在制度设计中不应该忽视人生前景的不平等,应该关注社会最不利人群的利益。我国长期的二元体制造成了城乡各个方面的发展差距,初态的不平等已经在不同群体身上体现出来,从政治正义的角度,为了实现社会的公平正义,政府有责任补偿和保障由于发展政策而利益受损的群体。即公民既然是自由和平等的人,那么民主的正义原则就应该被视为保障自由和平等的人的政策原则,政府应保证每个公民的自由平等,尤其是应该保证生存困难人群的自由和平等。我国快速城镇化

收稿日期:2015-06-13

作者简介:张映芹(1963-),女,陕西西安人,陕西师范大学教授,法学博士,主要从事公共管理研究。

过程中,农民之所以失地,其根本原因是为了响应国家发展的政策措施,为了城镇化而付出的代价,因此,政府有责任保证这部分失地人的生存和发展,而授人以鱼不如授人以渔,本文认为最终保障失地群体生存和发展的根本途径是要解决其就业问题,政府在保障失地农民就业中必须坚持公平正义原则,充当保障起点公平、过程公平和结果公平的重要角色。

一、政府关于失地农民的就业政策与实践

为了保障第二类失地农民群体的基本生存,现行的《土地管理法实施条例》、2004年国务院发布的《关于深化改革严格土地管理的决定》以及2006年《国务院办公厅转发劳动保障部关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知》等一系列文件,都做出了相关政策规定。总而言之,对于失地农民的就业安置方式一般分为三种:一是土地换就业,或者用地单位为符合就业条件的被征地农民直接提供就业岗位,或者用地单位委托就业服务机构为被征地农民解决就业;二是集体安置失地农民,即征收土地的安置补助费不直接支付给被征地农民,而是由农村集体经济组织或者其他相关单位统一管理和使用,集体安置失地农民就业;三是一次性支付农民征地补偿款。同时,各级政府也出台了各种相关办法来促进农民就业,为失地农民提供咨询、指导以及培训和介绍等服务。

为了推进失地农民就业,各地先后推出了扶持失地农民的相关就业政策。陕西省西安市国际港务区在解决被征地农民就业中建立起了新市民再就业培训机制,采取政府补贴和企业委培等多种方式,结合劳动力市场需求,与职业技术学校合作,对有就业愿望的新市民免费开展一定期限的职业资格免费培训,同时,建立起完善再就业保障机制;湖北省枣阳市人社部门专门为失地农民开展了免费的技能和创业培训,通过组织企业与就业技能培训部门对接,针对企业需求开展免费技能培训,失地

农民接受培训后到企业就业,这样既满足了企业用工需求,又解决了农民就业问题,增加了农民收入;湖南省长沙市望城区月亮岛街道举办失地农民专题招聘会,涉及工程管理员、叉车工、电焊工等技术类工种,以及厨师、物管、仓管等普通类工种等领域,并将每季度举行一次专题招聘会,还组织失地少地农民开展技能培训,探索失地农民就业之道;江西省宜春市宜阳新区一方面利用区位和资源优势招商,大力引进劳动密集型企业吸纳农民工就业,一方面有计划地组织失地农民免费开展家政服务、电焊等职业技能培训,采用灵活就业和购买公益性岗位的方式解决就业年龄偏大、文化程度偏低的“4050”就业困难人员就业,另外,通过针对性的开张创业引导以及提供小额贷款帮助有创业能力和意愿的失地农民创业。

在解决失地农民就业中,各地根据自己的客观实际采取了相应的办法,主要表现在:一是政府提供或者政府与企业合作提供免费的基本就业技能培训以及开展针对失地农民群体的招聘会,提高农民的就业技能,增加农民的就业机会;二是征地单位创造岗位,吸纳就业;三是采取优惠措施,鼓励、引导和支持被征地农民走自主创业之路。

二、失地农民的就业困境

近年来,我国城镇化快速发展,失地农民数量不断增长,政府在解决失地农民就业中做了大量的工作,取得了不小的成绩,也积累了一定的经验。但是,我国失地农民就业仍表现出难就业、易失业、收入低等特点,解决失地农民就业困难重重。

(一)就业岗位供需不均衡

伴随快速城镇化进程的是我国失地农民数量的不断增长,根据中国人口统计数据,2008—2013年间的总人口变动比较平缓,从2008年的132802万人均匀地增长为2013年的136072万人。而分城乡看,人口变动情况比较大,乡村人口6年减少7438万人,而城镇人口6年增加10708万人,城镇

表1 中国历年城乡人口数及构成

年份	2008	2009	2010	2011	2012	2013
城镇人口(万)	62403	64512	66978	69079	71182	73111
乡村人口(万)	70399	68938	67113	65656	64222	62961
总人口(万)	132802	133450	134091	134735	135404	136072
城镇人口比重(%)	46.99	48.34	49.95	51.27	52.57	53.73

数据来源:中国人民共和国统计局官网,《中国统计年鉴(2014)》。

人口比重增长了6.74%，据此我们可以推断出，城市人口变动除原人口的自然增长外，农转居是重要原因，而农转居的相当部分则是失地农民。2013年《城市蓝皮书》指出“中国真实的完全城镇化率为42.2%，预计到2030年前全国大约有3.9亿农业转移人口需要实现市民化，其中存量约1.9亿，增量达2.0亿多”。^[3]如此庞大的失地农民要转为城镇居民，首先就面临着严峻的就业问题，而城市可提供给失地农民的就业岗位有限，长期的二元体制又使得乡镇企业发展不活跃，投资有限导致其吸纳就业的能力有限，失地农民增长速度与岗位供给数量不符使失地农民就业陷入困境。

(二)自身原因限制就业

失地农民就业困难也受其自身条件限制。首先，失地农民普遍受教育程度低，基本除了承继世代相传的单一农耕技术外没有接受过其他满足市场需要的工作技能培训，缺乏非农就业技能，而科学技术的持续发展又使得劳动力市场对劳动者素质的要求不断提高，失地农民在劳动力市场中存在供给与需求的不匹配；其次，长期农耕生产生活方式被动改变为现代的城市生产生活方式，失地农民的就业观念却不能立即改变，再加上中国农民安土重迁的传统习俗，主动就业的意识缺乏；最后，自身文化技能条件的限制造成失地农民不断在市场经济中的受挫，成为既无地、又无岗的城市边缘群体，产生就业的自卑心理和消极的自我暗示，不良的就业心态也阻碍了其就业。

(三)社会原因限制就业

失地农民就业困难也有来自于社会方面的原因。一方面，社会流行的雇佣标准、激励制度、培训技能投资等都是基于工作绩效制定，这种人力资源管理方式无疑剥夺了失地农民的可持续就业能力，使其只能从事强度较大、可替代性高、技能单一、危险程度比较高的非正规服务类工作，这类工作通常都是城市劳动力不愿进入的行业，比如建筑业、保洁业、安保业等，所伴随的就是比较低的薪酬和福利，较低的收入只能勉强维持失地农民的基本生活，而低收入也意味着很少有多余资金和精力去提高自身文化水平、技能水平，阻碍可持续就业能力的提高，难以改变就业不稳定的现状；另一方面，我国施行二元用工制度，建筑、保洁、安保等行业用工一般采用劳务派遣制度，而这也是失地农民大多所

从事的行业，他们与劳务派遣公司而不是用人单位签订合同，相较于正式员工，派遣员工在劳动报酬、社会保障、工会参与以及培训晋升方面均存在较大差异，这不仅使失地农民就业得不到很好保障，心理期望高于现实待遇也会削弱其就业的积极性。

三、政府在保障失地农民就业中的角色定位

城市化和工业化必然造成部分农民的失地，城市周边的农村在不断缩小甚至消失，而我国发展小城镇的城镇化策略也使远离城市的失地农民群体数量不断增多。如果说城郊失地农民通过政府的相关政策以及地域优势还可以在在城市找到一席之地，然而大量远城、远郊的失地农民涌入城市后，失业、生病、孩子失学等问题接踵而至，这部分失地又在城市失业的群体必然会成为新的城市贫民。2013年半月谈社民情民意调查中心开展的“城镇化进程中的村庄变迁”调查结果显示：50.2%的被访者认为城镇化进程中的农民“成为市民只是有了身份，可是目前社会保障过低，缺乏就业培训，新市民能不能在城市过得好很难说”，31.6%的被访者表示“农民吃亏了，他们被迫放弃土地保障进了城，可又没有在城市发展的能力，可能成为城市贫民”。^[4]从这个调查我们可以看出，超过半数的人对于被动市民化呈现一种怀疑的态度，而低水平的社会保障和就业困难是这种消极态度的主要原因，将近三分之一的人对农民失地持反对态度，最主要原因也是失地农民缺乏市场就业能力，无地无业的风险大。城镇化是国家发展的必然趋势，城乡贫富差距的矛盾也将在城转居过程中进一步激化，这不仅对城市治理提出挑战，也会影响到社会的和谐与稳定，保障失地农民就业和生活，让失地农民农转居无后顾之忧，是我国城镇化稳定推进的必然条件和巨大挑战，政府必须坚持公平正义原则促进失地农民就业。

罗尔斯在其《正义论》中提出：“正义是社会制度的首要价值，正像真理是思想体系的首要价值一样。一种理论，无论它多么精致和简洁，只要它不真实，就必须加以拒绝或修正；同样，某些法律和制度，不管它们如何有效率和有条理，只要它不正义，就必须加以改造或废除。每个人都拥有一种基于正义的不可侵犯性，这种不可侵犯性即使以社会整体利益之名也不能逾越。”^[5]这表明了每个人的基于正义的自由与平等是不可侵犯的，即使是为了满足大多数人利益所采取的功利主义的政策措施。对于失

地农民这个群体,由于其出身于农民阶层,他们的自然天赋因此发展受限,再加上国家发展政策使其失去原本赖以生存的土地,造成他们的人生前景相对于整个社会的不正义。这种人生前景的不正义不仅使失地农民群体成为国民中的最不利者,而且其不利地位引发了社会成员之间的对立和冲突,影响到了社会的稳定。失地农民就业的弱势地位从道德上讲不是他们应得的,正因如此,政府应对天赋差别导致的不平等有所作为。罗尔斯所提出的正义原则,对于我国政府在保障失地农民就业方面具有一定的指导性,本文认为政府应该从维护和实现社会公平正义出发承担以下三个角色。

(一)就业起点公平的支持者

罗尔斯正义二原则的第一条原则主要是用于确定和保障公民的平等和自由,对于拥有相似天赋和动机的人们,无论他们的社会出身是什么,属于什么阶级,都应该有相同的发展机会,即使他们反对有利于经济增长和提高效率的政策。我国长期的城乡二元体制造成了农村人口与城市人口的初态不平等,尤其体现在教育水平、社会资本等方面,由于快速城镇化的推进,突然失去世代赖以生存的土地后,这部分失地农民在就业层面的起点差距就体现了出来。起点的差距造成了就业困难、收入过低、人力资本投资不足、贫富差距过大等问题,对国家发展和人民生活都会带来严重影响。一些城市化率较高的发展中国家,大量失去土地的居民伴随城市化进程进入城市,部分人口因为不能获得稳定工作而使城市里出现不少贫民窟,如墨西哥、巴西、阿根廷等,给这些国家的经济社会发展带来严峻的挑战。为了避免我国的城市化进程出现这些问题,政府必须从就业层面的起点入手,使失地农民获得失去土地保障后的可持续生计能力。^[6]

一方面,要建立多层次的就业能力开发机制。加强人力资本投资是提升失地农民就业能力的有效途径,政府在对失地农民的就业培训过程中,应该根据其个人特征多层次有针对性地进行。由于失地农民的年龄、性别、社会资本、知识技能背景的不同,对其就业能力进行分类开发不仅可以提高效率,而且也保证了年轻的失地农民可以获得职业发展的可能性和持续性。在具体实施中,对于年龄偏大、知识水平偏低、就业动机弱的群体可以集中组织简单的职业培训,政府更应该关注的是家庭主要

劳动力及青年群体的就业能力开发。对于这部分群体,政府可以与职业技术学校合作,针对第二、三产业的市场岗位需求,从个体情况出发,选择合适的课程项目,进行短期或者相对长时期的技能培训,并支持未上学的青少年进行完全脱产的职业技能学习。多层次的培训机制可以使失地农民逐渐从“体力型”向“技能型”以及多元发展转变,从而获得与失地后城镇化生活相匹配的就业能力。

另一方面,要保障失地农民子女公平的受教育权。国家在城乡教育上的投入不同以及城乡办学质量和教育水平方面的差异,导致了城乡教育的不平等现象。失地农民文化水平普遍较低,长期闭塞的农村生活以及自给自足的经济模式使其对教育不是很看重,当被动市民化后,突然的城镇生活转变会对其家庭教育产生冲击:一方面,就业形势艰难,农村大学生在社会资本等方面存在劣势,找到一份理想的工作很困难,容易使家长觉得成本与收益不匹配,产生“读书无用”的思想;另一方面,虽然家长对自身劣势以及孩子的教育劣势有所认识,但当其没有适应好这种生活和调整好教育方式时,孩子极易因为难以抵抗生活环境转变带来的各种诱惑而走上歧路。这两方面无疑产生了失地农民子女的教育不公平。要保障失地农民子女公平的受教育权,不仅要有针对性地对该群体子女进行公平的人力资本投资,使其上得起学、能上好学,而且要同时开展一些关于城市化思想以及教育理念的宣传和培训,提高失地农民群体子女的家庭教育质量,从而保证起点的公平性。

(二)就业过程公平的引导者和协调者

罗尔斯的正义原则第二条第一部分,论述了社会中的公职和职位应该公平、平等地对所有人开放,即公平的机会平等。所以,对于失地农民来说,他们与其他任何人一样都应该有获得就业岗位的公平机会。政府应该在企业和失地农民之间充当引导者和协调者的角色,保证个体可以公平、平等地获得与其能力相适应的就业机会,而不至于让具备就业能力的失地农民因为缺乏就业机会无法就业。

失地农民因为社会资本缺乏,导致就业渠道较少。失地农民之间属于基于血缘、地缘等的强关系,由于群体内部层次低、同质性强,职业上的互济性弱、岗位信息重复性高,相比较基于业缘、趣缘更加多元化的弱关系,在社会资本上处于不平等地位。

关于就业者的强弱关系,美国学者马克·格兰诺维特曾提到:弱关系的分布范围较广,它比强关系更能充当跨越其社会结构与阶层的界限去获得信息和其他资源的桥梁,可以将其他群体的重要信息带给不属于这些群体的某个个体,进而创造出更多的社会流动机会。^[7]为了转变社会资本的不平等,除了通过人力资本投资增加其就业能力之外,还需要政府与企业之间搭建桥梁,为失地农民提供职业信息,引导和鼓励企业吸收失地农民。首先,政策支持有能力的地方建立集体企业,就近解决被征地农民就业;其次,国家为了发展城镇化实施征地行为,企业是国家政策的获利者,其有责任和义务为部分失地农民提供可持续生计,由于目前失地农民就业存在低技能、高流动性、高替代性,企业也在培训投资、福利保障上对这部分群体歧视性对待,劳动力市场上出现因其低技能、高流动率、容易替代而企业不愿对其进行过多人力资本投资与企业“用工荒”的矛盾现象,政府应从法律层面规范企业的雇佣和培训标准,保障失地农民从企业获得公平对待;最后,积极培育失地农民工会组织,建构公正、平等劳资关系的社会资本,从而维护该群体的合法利益和民主权利,在失地农民市民化这个过程中增进其非农就业的认同感以及可持续职业发展的能力。

(三)结果公平的保障者

罗尔斯在对正义原则中的差别原则论述中认为,社会如果有不平等存在,那么现存的不平等必须确实有效地有利于最不利者的利益。罗尔斯认为我们的人生前景可能深受社会偶然性、自然偶然性和幸运偶然性的影响,他在《作为公平的正义—正义新论》书中第二十一节论述到:“天赋更好的人(那些在自然天赋的分配中占有更幸运位置的人,而从道德上讲他们对此不是应得的)被鼓励去获得更多的利益—他们已经从这种分配的幸运位置中受益了,但条件是他们应以有利于天赋更差的人(那些在这种分配中占有更不幸位置的人,而从道德上讲他们对此也不是应得的)善的方式来培养和使用他们的自然天赋。”^[2](P123)]罗尔斯认为我们应将自然天赋的分配看作一种共同的资产,天赋更好的人已经是这种分配中的受益者,他们更应以有利于天赋更差人利益的方式来行事,这无疑为政府实施利他主义的公正无私的再分配政策提供了正义基础。本文

认为,失地农民因为就业起点低,就业过程中又面临各种困难,必然会导致一部分人群陷入贫困,如若政府不施以必要的再分配政策对其进行生活保障,失地农民必然会陷入一个“贫困循环”的怪圈当中。正如美国学者纳克斯所言:“在不发达国家中,贫穷既是资本形成率低下的原因,也是它的结果。”^[8]我国失地农民的贫困也应和了纳克斯的贫困逻辑,失地农民的贫困既是发展的原因,也是发展的结果。失地农民由于低收入使其陷于贫困,而贫困又导致其教育不足,教育不足意味着就业困难,就业困难又是其低收入和更加贫困的原因,这就形成了一个非良性的“贫困循环”。非良性的“贫困循环”在不断发展的社会中不仅是一种不公正的存在,而且也会因此导致各种社会不安定问题,影响社会的和谐稳定发展。为了消除“贫困循环”的恶劣影响,促使社会阶层合理地纵向流动,政府不仅要提高失地农民的就业能力,为其创造就业岗位,而且应对其由于未就业、就业后失业所导致的生活困难问题提供全方位保障。健全对失地农民的失业保险制度以及最低生活保障制度,保障劳动力再生产的顺利进行,这是政府作为结果公平的保障者责任之所在。

参考文献:

- [1] 刘华平. 陕西城镇失地农民社会保障制度的构建与完善, [A]. 社会科学界第二届陕西省 2008 学术年会暨西北农林科技大学经济管理学院研究生论坛——“新农村建设与城乡统筹发展”专题论文集[C]. 西安:西北农林科技大学, 2008.
- [2] 罗尔斯. 作为公平的正义——正义新论[M]. 姚大志, 译. 上海:上海三联书店, 2002.
- [3] 中国社会科学院. 城市蓝皮书[J]. 城市规划通讯, 2013, (15): 12.
- [4] 许小丹, 郭兴, 钱玉广. 记录村庄变迁: 农民工与城镇化调查报告[EB/OL]. 半月谈网, 2013-07-09.
- [5] 罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏, 何包钢, 等, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1988.3.
- [6] 李国梁. 可持续生计视角下失地农民就业能力开发[J]. 开发研究, 2014, (1): 27-30.
- [7] 由笛, 姜阿平. 格兰诺维特的新经济社会学理论述评[J]. 学术交流, 2007, (9): 125-128.
- [8] 杨明芳. 我国社会底层人群向上流动困难问题研究——纳克斯“贫困的恶性循环理论”启示[J]. 岳阳职业技术学院报, 2011, (5): 101-104.

(责任编辑:卢 君)

Role of Government Inquiry for the Protection of Land-lost Peasants' Employment in the Rapid Urbanization

——Based on the Analysis of Rawls' Justice Principle

ZHANG Ying-qin, ZHAO Jin

(Shaanxi Normal University, Xi'an Shaanxi 710119,China)

Abstract: the land-lost farmer is a special group which accompanied by the development policy of rapid urbanization in China. In order to guarantee the employment of this group, make the "most disadvantaged" group has a right to freedom and equality, the government should act as important role. Based on the principle of Rawls' justice and the fair timing point of view that the government should act as three roles, supporters for starting justice, guide and coordinator for process and guarantor for justice of result.

Key words: rapid urbanization; land-lost farmers; Rawls; justice principle; government role

(上接第 63 页)

Study of Formation Mechanism and Management in the Recessive Income of Civil Servants

YU Zhen

(School of Public Administration, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan Hubei 430073, China)

Abstract: Explore the formation mechanism of recessive income of civil servants is the essential way to effective control of recessive income of civil servants, reflect income fair and purge the civil service of the revenue streams. The recessive income of civil servants is divided into two types: the initiative recessive income and the passive recessive income. The institutional defect is the key factor causing the difference of the recessive income of civil servants. Based on the system defects as the logical starting point, this paper establishes a path model of civil servants' recessive income, then from the microscopic perspective to point out that the recessive income's formation mechanism of the initiative and passive are the salary institutional defects of civil servant and the unreasonable income gap. Different types of recessive income are regulated by different means, and the effective governance measures are the policies of banning, regulating and tax.

Key words: recessive income of civil servants; formation mechanism; governance; institutional defects