

新型城镇化背景下水利工程移民 宅基地权益研究

潘 玮¹, 王茂运², 雷天宇²

(1. 河海大学 公共管理学院, 江苏 南京 210098; 2. 江苏省防汛防旱抢险中心, 江苏 南京 211500)

摘要:为提高移民安置的总体效益,基于新型城镇化建设的背景以及农村宅基地制度改革的探索,在相关法律法规及政策梳理比较的基础上,引入动态博弈模型,并结合对泰东河工程移民安置实践的实证分析,探究水利工程移民影响到的宅基地权益及其保护路径。研究发现,水利工程移民工作对宅基地使用权造成直接影响,对宅基地发展权及移民参与权有间接影响;移民权益保障需要公众广泛参与,但是政府与移民之间博弈的时间成本会影响移民安置工作的总体效益。应当在规划层面促进水利工程移民、新型城镇化建设及宅基地改革的协同,完善移民管理体系和公共参与机制,通过提高政府的治理能力和移民的参与能力降低博弈中的时间成本,提高总体效益。

关键词:水利工程; 移民; 新型城镇化; 宅基地改革; 动态博弈; 泰东河工程

中图分类号:F407.9,D632.47 **文献标识码:**B **文章编号:**1007-7839(2020)01-0017-06

Study on the rights and interests of migrant homesteads in water conservancy projects under the background of new urbanization

PAN Wei¹, WANG Maoyun², LEI Tianyu

(1. School of Public Administration, Hohai University, Nanjing 210098, Jiangsu;

2. Jiangsu Flood Prevention and Drought Relief Rescue Center, Nanjing 211500, Jiangsu)

Abstract: In order to improve the overall benefits of resettlement, based on the background of the new urbanization construction and the exploration of rural homestead reform, based on a comparison of relevant laws, regulations and policies, a dynamic game model was introduced and combined with the resettlement of the Taidong River Project. Practical empirical analysis, the homestead rights affected by water project resettlement and their protection paths were explored. The study found that the water conservancy project migration work had a direct impact on the homestead land use rights, and had an indirect impact on the homestead development rights and the right to participate in the migration; the protection of the rights and interests of the migrants required extensive public participation, but the time cost of the game between the government and the immigrants would affect the immigrants. The coordination of water conservancy project immigration, new - type urbanization construction, and homestead reform should be promoted at the planning level, and the immigration management system and public participation mechanism should be improved. The government's governance capacity and immigration participation capacity should be improved to reduce the time cost in the game and improve overall efficiency.

Key words: water conservancy project migration; new urbanization; homestead reform; dynamic game; Taidong River Project

收稿日期:2019-08-15

基金项目:2018 年国家级大学生创新训练计划项目(201810294016)

作者简介:潘玮(1997—),女,本科在读,研究方向为土地资源管理。

水利工程的建设往往伴随着人的迁移和土地、房屋等财产损失的补偿,如何解决好移民的安置和发展是一大难题。进入新时代,新型城镇化建设的提出为水利工程移民提供了新的机遇和理念。安置策略与农村建设^[1]、新型城镇化^[2]、城乡一体化^[3]、五大新发展理念^[4]等的结合成为重要议题。新型城镇化的核心是“人”,保护农民的土地权益是新型城镇化的必然要求。如何通过深化农村土地制度改革,推动城乡协调发展,是破解城乡二元结构问题^[5]、提高城镇化质量的着力点。在农村土地制度改革中,宅基地制度改革是最敏感最复杂的部分。陈燕芽^[6]通过梳理新型城镇化和农民土地保护的关系,认为城乡二元结构的固化直接损害了农民的土地权益。杨青贵^[7]从法理角度解析了进程农民宅基地权益保护的困境,提出应该塑造多方面、多层次的协同保护理念。郭冠男^[8]认为对于因为土地征收被迫让出宅基地的农民,在按市场价格补偿其房屋损失的基础上,应按照市场方式补偿其宅基地权益损失。根据现有研究和移民实践,本文基于新型城镇化建设的背景,探讨水利工程移民涉及的宅基地权益以及如何有效保护。

1 宅基地权益相关法律法规及政策梳理

1.1 新型城镇化

新型城镇化是现代化的必由之路,也是乡村振兴的有力支撑。2014年,江苏省被列为新型城镇化建设试点。随着社会经济的持续发展和试点工作的深入推进,国务院在2016年发布了关于深入推进新型城镇化建设的若干意见(图1),在此基础上,国土资源部进一步提出“维护进城农民的土地权益”,并将土地权益细分为土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权3项。

1.2 宅基地制度改革

农村宅基地制度改革是新型城镇化建设中最复杂也最为关键的一环。农村宅基地作为亿万农民安身立命之本,具有福利性质和保障功能^[9];在农业人口不断向城市转移的新型城镇化背景下,发挥宅基地财产功能^[10]的需求越来越大^[11]。但是宅基地财产功能的突显缺乏必要的法律保障,《物权法》确认宅基地使用权是用益物权,但并没有明确规定宅基地收益权能的实现^[12]。《土地管理法》规定宅基地所有权归集体,即农民享有农房的所有权但是不享有宅基地所有权,这也构成了彰显宅基地

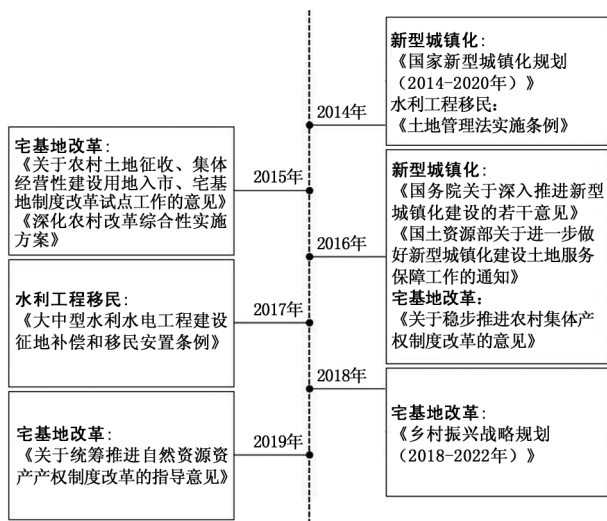


图1 2014年以来宅基地权益相关政策梳理

财产功能的现实障碍。为此,中共中央、国务院在2015年提出开展宅基地制度改革试点。农村土地制度改革试点地区和新型城镇化综合试点地区存在重合,如北京市大兴区、广东省南海区、浙江省德清县等。党的十九大提出了“实施乡村振兴战略”,又为农村宅基地制度改革提供了新的理念和机遇。

1.3 水利工程建设移民

水利工程建设移民往往意味着利益关系和土地利用空间布局的重大调整。我国现行水利水电工程建设移民主要的法律依据为《物权法》《土地管理法》《土地管理法实施条例》以及2017年修订的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》。

在新型城镇化背景下,水利工程建设移民需要和农业转移人口市民化、深化农村土地制度改革相协调。大部分水利工程都要依水而建,而江河流域附近又是居住相对密集的地方,这一方面意味着水利工程建设移民和农村宅基地制度改革在空间位置上具有一定的协同性,另一方面也意味着修建水利工程的同时会造成大量的移民问题的产生。探究如何在水利工程建设移民安置过程中保障农民合法权益、推动农村宅基地的历史遗留问题的妥善解决、促进农村土地利用空间布局优化,对于提高城镇化发展质量、提升社会经济发展水平具有重要意义。

2 水利工程移民宅基地权益保护博弈模型构建

2.1 移民宅基地权益分析

水利工程建设征地补偿和移民安置归根结

底是由于水利工程的兴建对移民房屋、土地以及其他私有财产造成了损失。以宅基地为例,水利工程建设对农户宅基地权益的影响可以分为直接影响和间接影响2个方面。

(1)直接影响:宅基地使用权。移民安置过程中,首先要考虑对农民在宅基地上建造的房屋及其他附属设施的补偿。虽然宅基地流转在长期以来都受到限制,但是农村确实存在宅基地流转的隐形市场^[13],一部分农户通过出租农房等形式获得收益,构成家庭收入的重要部分,对这一部分农民在安置地的收入来源问题需要妥善解决。

(2)间接影响:宅基地发展权。水利工程移民意味着生产生活方式和环境的改变,移民安置工作还涉及对移民发展权和参与权的安排。水利工程移民相比于其他建设项目而言对农民发展权保障的压力较小,因为水利工程建设在改善区域灌溉条件、航运条件、提高防洪能力等方面有重要作用,能够使农民享受到水利工程建设带来的效益。但是将农民从一个地方转移到另一地方必然会对其就业、教育、医疗、养老等公共服务的获得带来影响,农民的就业权、社会保障权^[14]依然需要重视。

(3)移民参与权。以上各项权利得到保护得益于移民参与权的有效行使。从宏观上看,水利工程建设对区域发展有积极意义;但是从微观上看,水利工程建设涉及到农户利益的调整,而生计资本的差异又导致农户的分化^[15],进而形成了多样化的安置意愿和利益诉求。伴随新型城镇化的发展,部分农民已经脱离了农业生产和农村生活,移民安置为其完全融入城市生活提供契机;而部分农民市民化程度较低,依然需要为其安排宅基地作为户有所居的保障。

移民安置工作需要通过公共参与保障农户的知情权和选择权,在前期妥善调整利益关系,以降低后续移民问题积重难返的风险。

2.2 动态博弈模型构建

为了探究水利工程移民安置过程中农户宅基地权益的保障问题,本文引入了博弈论的分析方法。博弈论最先由美国经济学家冯·诺依曼在1937年提出^[16],研究的是各个理性决策个体在其行为发生直接相互作用时的决策及决策均衡问题^[17]。博弈论分析方法所体现的模式化特征,为研究关于一个或多个参与主体之间的相互影响和策略选择^[18]提供了一般的数学方法。

为了便于分析,我们把水利工程移民安置方案

中关于宅基地权益保障的优化简化为地方政府和移民两个主体之间的动态博弈过程。根据博弈模型可知(图2),当博弈回合 $t=n$ 时,政府获利 $\delta^n S_n$,移民获利 $\delta^n (1-S_n)$,双方利益之和为 δ^n 。由于 $0 < \delta < 1$, δ^n 随 n 的增大不断减小,因此从宏观上来说,应当尽量减少博弈回合数,以保持双方的总体利益不降低。而且,在实际操作中,站在移民一方的角度讲,一定程度上的“抵抗”^[19]会促使政府重新分配利益从而为移民自身争取更多权益。因此,政府在第一回合提出方案时,就应充分考虑移民的宅基地使用权、发展权、参与权等多方面的权益。

利用动态归纳法求解动态博弈均衡^[20]可知,在第二回合中,移民要想在保证自身利益最大化的情况下让政府接受自己提出的方案,必须使得第二、第三2个回合双方提出的方案中政府获益相等,即 $\delta^2 S_2 = \delta^3 S_3$,可得 $S_2 = \delta S_3$,带入 $\delta^2 (1-S_2)$ 得移民所能够获得的最大利益为 $\delta^2 - \delta^3 S_3$,略大于第三回合中的 $\delta^3 (1-S_3)$ 。因此, $(\delta^3 S_3, \delta^2 - \delta^3 S_3)$ 是该动态博弈的最优解。

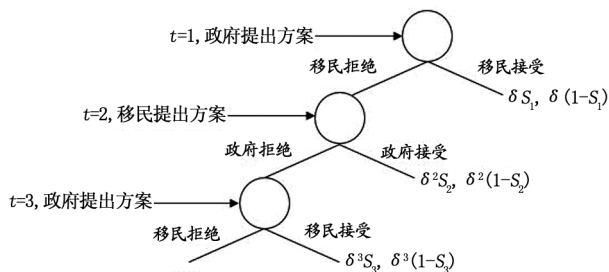


图2 地方政府与移民的动态博弈模型

以上分析均建立在零和博弈假设的基础上,然而在实际中,受到新型城镇化建设、农村土地制度改革等外部环境因素的影响,通过征地补偿机制和移民安置方式的合理构建,可以在新型城镇化背景下实现水利工程移民安置工作和宅基地制度改革的协同推进,打破零和博弈,实现国家、集体、个人多元利益主体的共赢。为此,本文引入江苏省泰东河工程移民的实践和探索进行实证分析。

3 泰东河工程移民安置实践探索

3.1 泰东河工程概况

泰东河是江苏省三级航道,也是江苏中部里下河地区主要的农业排涝、灌溉及饮用水源河。泰东河工程是世行贷款江苏省重点平原洼地治理项目的重要组成部分,是一项以引水为主、结合航运与排涝、改善水环境的综合利用工程,对于促进江苏沿海地区大开发有重要作用。

泰东河工程征地拆迁影响共涉及到泰州市和盐城市的 4 个区县 13 个乡镇/街道的 46 个村,泰州市和盐城市都是江苏省的快速发展区,城镇化水平较高。

3.2 多元化安置方式保障宅基地使用权

泰东河工程移民采用了多元化的安置方式,满足了不同农户的住房意愿和需求,以充分保障农民的宅基地使用权。泰东河工程项目拆迁涉及泰州农业开发、姜堰市、兴化市、盐城东台市等地共 655 户,2184 人。拆迁安置有集中安置和分散安置 2 种方式。

集中安置小区有具体的规划方案,以读书址村、湖滨村和殷庄村为例,3 个移民安置小区每户宅基地均为 $10\text{ m} \times 15\text{ m}$ 。依据镇村布局规划,遵循合理利用现有设施和资源、减少投资的原则。搬迁后的泰东河工程移民住房条件较之前有很大改善,人均住房面积有较大程度的提高,而且实现了车库、客厅、餐厅等的一体化建设,移民对房屋质量和居住条件十分满意。

3.3 多样化收入恢复措施保障宅基地发展权

泰东河工程的征地补偿方案根据移民意见和项目影响地区的实际情况,项目影响移民均在原村内安置,保持移民原来的生产生活方式、习惯及社会关系的稳定,尽可能减小工程建设对移民宅基地发展权的损害。

以溱东村、读书址村和殷庄村为例(表 1),溱东村主要以泵站修建和社保支持作为收入恢复措施。通过修建泵站,改善农业灌溉条件,提高良田的亩产值;防洪除涝,保证企业的安全生产,间接增加企业和农户的收入。另外,对于参加农保的村民,村集体支付 10% 的农保费用;对于参加医保的村民,村集体每人支付 10 元。根据测算,溱东村受项目

建设影响年收入减少 1.4 万元,通过以上一系列收入恢复措施,可增加年收入 115.6 万元。读书址村为了保障受影响村民高效的生产生活,重新建造新的村道。殷庄村从事养殖以及高效农业的农户较多,村集体通过为村民购置一批养殖教科书,免费供村民借阅,以提高养殖产量、质量。受影响人的生活水平都得到恢复和提高。

3.4 完善的公共参与机制落实移民参与权

泰东河工程建设项目在移民安置政策制定、计划编制和实施阶段,都十分重视移民参与和协商,广泛听取移民的意见,使得移民的参与权落到实处(图 3)。

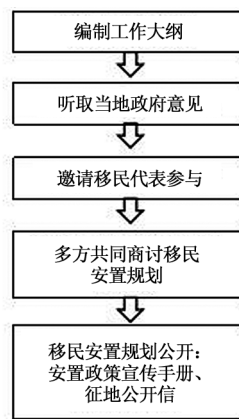


图 3 泰东河工程移民参与权保障

调查发现,超过 90% 移民都知道并且赞成泰东河工程的建设(表 2),并且了解申诉渠道,知道通过什么样的方式表达自己的不满和诉求。对于征地补偿意愿,在城镇化不断发展的背景下,移民对土地的依赖程度较低,选择“现金补偿,不再调地”的达到 91.67%。在安置意愿方面,大部分移民更愿意在规划的宅基地上自建住房,而不是购买商品。移民在征地补偿和拆迁安置两方面意愿存在差异,反映了当前农村人口虽然有较多都从事二、

表 1 移民收入恢复措施表

村名	A. 预计收入损失/ (万元·a ⁻¹)	B. 生产恢复措施收入 恢复措施增加收入/ (万元·a ⁻¹)	B 项 - A 项/ 万元	受益人口/ 人	人均增加净年收入/ (元·人 ⁻¹)
溱东村	1.4	泵站修建	114.2	700	1571
		社保支持		1021	56
读书址村	14.3	村道修整	45.7	600	1000
殷庄村	5.3	养殖指导	44.2	1100	200
		扩大规模		1100	250

三产业,但是生活场所依然以农村为主,从侧面体现了新型城镇化进程中乡村的涵养功能。

表2 移民调查描述性统计

问题	选项	占比/%
是否清楚本项目将要建设	清楚	91.28
	不太清楚	7.41
	不清楚	0.31
是否赞成建设本项目	赞成	91.98
	不赞成	1.23
	无所谓	6.79
是否知道申诉渠道	知道	93.83
	不知道	6.17
征地补偿意愿	现金补偿,不再调地	91.67
	调地,补偿费归集体	6.79
	其他	0.31
拆迁安置意愿	在规划宅基地上自建	88.30
	购买商品房	5.32
	其他	6.38

泰东河工程建设及征地拆迁过程中的公共参与机制取得了良好的成效,既体现了移民的参与权,同时也有利于解决项目在建设和运营过程中可能遇到的问题,充分保障移民各项合法权益。

4 结论和建议

本文在梳理2014年以来新型城镇化、宅基地制度改革、水利工程移民安置等方面的政策的基础上,明确了水利工程移民的宅基地权益,通过构建地方政府和移民的动态博弈模型,并引入泰东河工程移民安置的实践,进一步探究在新型城镇化背景下,如何保护水利工程移民的宅基地权益。为推动水利工程移民安置工作进行、提升城镇化质量等提出如下建议:

(1)水利工程移民安置规划应与新型城镇化和宅基地制度改革的要求相协调。水利工程移民意味着人口的迁移和土地利用的空间调整,为新型城镇化和宅基地改革的深入推进提供了契机。但是不合理的移民安置规划可能会加大宅基地改革的

难度,因此应结合户籍制度改革、农村“三块地”改革以及新型城镇化的布局协同推进。

(2)完善移民治理体系和治理能力,降低博弈过程中的时间成本。泰东河工程移民实践创新的显著成果之一在于其管理和实践的体系建设。在项目的征地拆迁及移民安置工作中,形成一套具有整体性和协调性的管理体系,及时对移民诉求和移民过程中产生的问题作出应答,减小时间成本,提高移民工作的总体效益。

(3)建立健全公共参与制度,提高移民自身的维权意识和维权效率。移民的知情权和参与权是保障移民其他各项宅基地权益的基础和前提,在工程建设和移民安置的全过程都应当保证移民的参与和协商,保障移民申诉渠道的畅通。通过政策宣传和移民广泛参与协商的实践,促进移民的价值观和思维方式不断更新,法治意识和维权意识得以提高,在充分保障移民权益的情况下推进移民工作的顺利开展。

参考文献:

[1] 刘灵辉. 水利水电工程移民长期补偿机制与新农村建设相结合研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2015, 25(4):141-148.

[2] 孙海兵. 新型城镇化背景下水库移民非农化研究[J]. 中国农村水利水电, 2014(3):123-125.

[3] 王丽娇,余文学. 农村水利工程移民社会保障方案研究——以江苏省“里下河洼地治理工程”为例[J]. 社会保障研究, 2016(5):73-81.

[4] 商艳光,施国庆. 基于五大发展理念的水利水电工程移民政策评价:以《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》为例[J]. 西部论坛, 2017, 27(2):63-71.

[5] 张晖明,韩丹枫. 我国城镇化进程中深化农村土地制度改革研究[J]. 价格理论与实践, 2018(2):131-134.

[6] 陈燕芽. 新型城镇化建设与农民土地权益保护之关系辨析:基于“三块地”改革的视角[J]. 广西大学学报, 2017, 39(6):63-69.

[7] 杨青贵. 进城落户农民宅基地权益保护的现实表达与制度回应[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2019(3):147-157.

[8] 郭冠男. 城镇化背景下农村宅基地制度及其权益研究[J]. 宏观经济管理, 2013(11):43-45.

[9] 贺雪峰. 论农村宅基地中的资源冗余[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2018(4):1-8.

[10] 刘守英,熊雪峰. 经济结构变革、村庄转型与宅基地

- 制度变迁:四川省泸县宅基地制度改革案例研究[J]. 中国农村经济, 2018(6):3-22.
- [11] 张克俊, 付宗平. 基于功能变迁的宅基地制度改革探索[J]. 社会科学研究, 2017(6):47-53.
- [12] 冯双生, 张桂文. 宅基地置换中农民权益受损问题及对策研究[J]. 农业经济问题, 2013(12):31-41.
- [13] 刘圣欢, 杨砚池. 农村宅基地“三权分置”的权利结构与实施路径:基于大理市银桥镇农村宅基地制度改革试点[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2018(9):55-64.
- [14] 魏建, 魏安琪. 新型城镇化、农民分化与农民权益保障[J]. 理论学刊, 2015(1):81-93.
- [15] 朱新华, 陆思璇. 风险认知、抗险能力与农户宅基地退出[J]. 资源科学, 2018, 40(4):698-706.
- [16] 阮松涛, 吴克宁. 城镇化进程中土地利用冲突及其缓解机制研究:基于非合作博弈的视角[J]. 中国人口·资源与环境, 2013, 23(11):388-392.
- [17] 胡希宁, 贾小立. 博弈论的理论精华及其现实意义[J]. 中共中央党校学报, 2002(5):48.
- [18] 赵路平. 公共危机传播中的政府、媒体、公众关系研究[D]. 上海:复旦大学, 2007.
- [19] 张卫东, 谭家强. 农村房屋征收中的博弈与冲突[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2015, 36(2):48-54.
- [20] 韦彩玲. 农村房屋征收中的博弈与冲突[J]. 理论月刊, 2017(10):163-169.
-