



## 城市化进程中我国失地农民存在的主要困难及对策

<http://www.firstlight.cn> 2010-03-23

随着我国城市化、工业化进程的加快，以及一些建设用地的巨大需求，使我国耕地总量仍以每年几百万亩的数量在减少，失地农民越来越多。目前中国失地农民为3500万人左右，预计到2030年将达到1.1亿人。“征地难，难征地”的现象越来越突出，由征地拆迁引发了很多纠纷、冲突、上访、诉讼，甚至重大恶性和群体性事件也时有发生，影响了社会稳定和和谐社会的构建。正确对待和安置失地农民已经成为党和政府必须高度重视的大问题。

2006年5月25—6月5日本人参加了赴湖南的专题调研，收获很大。根据在湖南进行调研的资料和信息，结合全国的情况，加上笔者平常的观察和思考，试对城市化进程中我国失地农民存在的主要困难、根源及对策谈一下看法。

### 一、失地农民存在的困难

1、生活问题。农民失地后，他们一下子就失去了千百年来最基本最稳定的生活保障。就全国来看，征地的补偿费不尽相同，但总体来讲征地补偿标准都偏低。从某地区一些城市的情况看，即使一次性土地补偿和安置补助费为最高标准，按现在的物价消费水平，这种补偿最多可维持六七年，而且还要精打细算。事实上，不少农民缺乏长远眼光，有限的补偿费很快就会用完。在个别地方还出现了失地农民把补偿费赌光的情况，有的因眼光和经营不善，造成投资失败而铤而走险。

2、住房问题。不少城郊农民失地后，需要迁出原住址。按规定，拆迁户都会得到相应面积的补偿安置房，但安置房往往滞后，农民还没得分新房，自己的家已被拆了。在搬迁中，临时居住房一般由农户自行解决，有的搬到亲戚朋友那里暂住，有租房住，这无形中又加大了经济负担。同时，农民拆迁房屋所得的补偿房款很难购得起相同地段的楼房。

3、就业问题。农民失地后虽然变为市民，但不少人同时也成为城市无业游民了。计划经济时代的农转非，已经基本上没有什么用了。农民失地后就业渠道主要有：一是招工安置，即地方政府和用地单位安排失地农民就业。在现有的用人制度下，失地农民就业只是临时的，对于大多数一无技能、二无什么文化的失地农民来说，随时都有可能失业，而且这种安置还要找“关系”。即使今天工作很努力，也可能明天努力找工作。二是外出务工。有的农民失地后背井离乡到外地打工。他们如果没有技术特长，没有年龄优势，很难找到合适的工作，即使找到，也是既费力收入又低的苦活、脏活、累活。由于失地农民大量涌入大中城市，给当地居民的生活环境和社会治安带来了一定影响，他们又往往是受排斥、受歧视的对象。三是个体创业。有的失地农民有经营头脑，利用征地补偿费做生意，进行自主创业，政府对自主创业也给了优惠政策，但靠这种就业方式就业的为数不多。总体来说失地农民就业艰难，尤其是失地的中老年农民就业更难了。

4、子女问题。以前有土地的时候，农民孩子的学费从土地里稳定地“生产”出来，虽然困难，孩子勉强能上学。农民失地以后，有限的征地费用完之后，很多孩子因此辍学了，他们连最起码的享受初等教育的权利也被剥夺了。孩子即使考上大学，高昂的学费也让他们很犯愁。外出打工的农民，孩子的教育有两种情形：一是把孩子留在家里，托家人特别是老人或亲戚代管。由于孩子独立能力、自我约束能力差，是非意识弱，加上很多老人溺爱孩子，孩子不但不好好读书，而且染上了很多不良习惯，有的甚至因此学坏了。二是把孩子带到打工的地方读书，但农民工及其子女享受不了同等的“国民待遇”，经济困难的农家子弟被挡在校门外，出现了不少童工。

5、养老问题。千百年来，土地是农民赖以生存的生活来源和养老的依靠。目前农村的农民还主要是依靠子女养老。农民老了之后仍然有一份土地，子女可以通过耕种老人的土地获得收入来赡养父母。由于多数失地农民在就业、收入等方面的不稳定性，子女养老也变得艰难了。因此，对于年龄稍大一些的农民来说，失地后的养老保障就成了他们一块很大的心病。失地前，部分六七十岁的老人还能干点农活，这既是老人消磨时光的一种精神寄托，又可以获得微薄的收入。但失地后，大多数老年人无所事事，靠征地款来勉强维持生计。

6、健康问题。由于医疗条件和经济条件的限制，很多农民处于亚健康状态。他们对疾病的态度是小病拖，中病抗，大病等死，他们无力支付高昂的医疗费用。失地以后，市民身份的农民没有医疗保障，不敢奢望进城市医院看病的。

另外，还有农民的心理健康问题。许多失地农民失地后，心理落差很大，有一种失落感、不平衡感、无助感和不适应感，和“城市人”有相当大的隔膜。个别人仇视社会和城市人。

### 二、失地农民存在困难的主要原因

#### 1. 土地产权模糊和补偿标准偏低。

现在征用制度存在的根本性问题就是公权侵犯私权，行政权侵犯财产权。虽然法律规定农村土地归农民集体所有，但在集体所有制下，谁真正拥有土地，实际上并不明晰。《宪法》、《土地管理法》及《农业法》等法律都明确规定，农村土地上归乡、村、

组三级经济组织所有。土地集体所有制，意味着农民作为集体组织的成员，都平等拥有对集体土地的成员权，但并不拥有按份分割土地的所有权。“集体产权”的这一特征，使集体与农民的权益关系变得模糊。而且实际中，政治法律上规定的集体土地所有权于农民经济上拥有的所有权存在背离现象。在此情况下，农民自然成为弱势群体。调查发现，被征地群众对现有征地补偿方法普遍不认可，认为按年产值乘以倍数的方法计算所得补偿太低，征地后无法维持正常生活。如以某市为例，人均耕地只有0.15亩的村、组取得最高补偿倍数，征收每亩水田的土地补偿费40000元。其中16000元为村、组集体管理使用，24000元安置补助费每人得3636元。3636元显然是难以保障一个被征地农民今后的正常生活的。面对政府有偿出让土地价格，农民对比所获补偿仍然存在几倍至几十倍的差异，农民认为政府所得太多。

### (二)城乡分割的二元结构是体制原因。

为保证国家推进工业化必须的资本原始积累，从50年代起，国家颁布了一系列的政策和法令，在户口迁移制度、粮油供应制度、劳动用工制度和社会保障制度等方面，把城市人口和农村人口鲜明地分割开来，逐渐形成城乡分割的二元结构体制。这一体制上的歧视造成生活资料供应制度、劳动就业制度、社会保障制度及其他公共物品供给制度等一系列具体制度都打上了城乡分化的烙印。农民在失地的同时也失去了农民身份，并未同时就能获得市民的待遇，更不像失业工人那样有“三条保障线”支撑，农民利益受到严重侵害。

(三)政策主体的“经济人”倾向是失地农民利益受损的深层原因。按照公共选择学派的理论作为政策主体的国家、政府在作决策过程中也具有“经济人”倾向，他们会追逐自身利益的最大化。在我国，各级地方政府既是国土资源(包括集体土地)的宏观管理者，又是国有土地所有权的实际行使者，管理者和所有者职能的重叠安排使地方政府(其实是地方政府管理者的集合)具有了政治利益最大化和经济利益最大化的双重目标，而这种目标在短期内又体现出相互促进的特质，在这种双重目标的驱动下，政府行为会不可避免地出现偏差。为获取土地价格的巨大“剪刀差”，一些地方政府热衷于“经营”土地，大获其利。

(四)土地征用管理制度失范是农民利益受损的直接原因。现行征用制度带有浓重的计划经济强制色彩，征收范围的界定不够明确。现代世界各国的农地征收制度中，最重要的前提是为了“公共目的”的需要。我国的《土地管理法》和《国家建设征用土地条例》也对“公共目的”作如下规定：凡国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业等都可征收集体土地。但是对“公共目的”的解释不明确，使得“公共目的”的土地征用和商业目的的土地征用混杂在一起，造成满足“公共目的”需要的土地征用权被某些部门或机构滥用。

## 三、失地农民存在的困难对策

### (一)以保障农民权益为核心改革征地制度

一是使集体所有的土地在法律上取得与国有土地相平等的产权地位。集体的土地必须首先转化为国有，才可以进入土地市场，用于非农业用途。因此，集体所有和国有土地的法律权利不同。就现行的法律而言，农村集体土地所有权是不完全的。集体经济组织只有土地占有权、使用权、收益权，而没有处分权，不能通过买卖、转让、馈赠等方式改变所有权主体和所有权性质。由集体土地变为国家土地的过程，不应是一个简单的行政过程，而应是一个平等的财产权利交易过程。必须完善有关法律，确保农村集体土地所有权的完整性和与国有土地产权的平等性。

我国现行法律中所说的“集体所有”，就是以村为单元的所有农民共同所有，其代表是村民委员会或村集体经济组织。农民作为集体组织的成员，都平等地拥有对集体土地的成员权，但并不能按份分割农地的所有权。“集体产权”的这一特征，使集体与农民的权益关系变得模糊：谁真正拥有土地，实际上并不明晰。在这种情况下，土地在农民不知情时被村干部出卖。要推进农村集体经济股份合作制改革，将包括土地在内的集体资产核资折股，量化到农民个人，组建村级股份合作社，让每一个村民拥有一份相应的股权。

二是保证国家为了公共利益的需要才动用征地权。在多数国家和地区，工商业等营利性用地只能通过购买获得。土地出售的价格和相关赔偿条款也必须经由双方当事人之间协商达成，政府不能利用国家或政府的强制力专门为一般营利企业去取得土地。政府只有为“公共目的”才动用强制性的征地权。由于对“公共目的”的解释的不确定性，在我国存在对土地征用权的滥用。为了防止滥用公共目的征地，对政府强制性取得土地要有严格限制，对征地目的和范围要有严格的界定。

三是对农民给予公平的补偿。为保证被征地者原有的生活水准不至于降低，在很多国家，法律都要求政府必须给予被征地者公平合理的赔偿。我国并不是按土地的实际价格对失地农民进行补偿，而是按征用土地的原用途进行补偿，以征地前耕地若干年的产值为标准，征地补偿费明显偏低，这不仅损害了农民的利益，也不利于保护耕地。为了切实保护农民利益，征地补偿必须以土地的市场价值为依据，不能以侵害农民利益为代价降低建设成本。给被征地农民的补偿，应当包括对生产资料的补偿和对生活保障的补偿。

四是完善征地程序，保证在征用农民土地过程中土地权利人有充分的知情权和参与权。政府在提出用地申请时，先要进行公告，让土地权利人对其合理性和合法性提出质疑；在批准用地后，要再次公告，并就赔偿等问题与土地权利人进行协商，若有争议可以申诉和申请仲裁。为此，必须建立专门的土地法庭或土地法院，公正仲裁征地纠纷。征地必须规范透明，让被征地农民参与征地过程，以保证他们对土地的使用权、处置权等得到充分尊重，利益得到有效保障。

### (二)允许农村集体非农建设用地直接进入市场流转

根据现行法规，农村集体非农建设用地不能出租、转让和抵押等。目前法律的规定已大大滞后于经济发展的现实。要修改相应的法律法规，只要符合土地利用规划，只要在严格的土地用途管制控制之上，应该通过开发商和土地所有者进行平等的谈判，让土地所有者——农民集体经济组织与用地方直接谈判和交易。在明晰产权、强化用途管制、严格控制总量的前提下，允许农村集体土地进入土地市场进行交易，做到“两种产权、一个市场”，统一管理，实现集体土地与国有土地同样用途、同等价格、同等收益的

目标。允许和鼓励农民以租赁、参股等办法、参与土地收益的二次分配，获得长期稳定的收益。

### (三) 广开渠道促进失地农民就业

一是建立健全失地农民再就业培训机制。各级政府拿出一部分土地出让金专门用于失地农民的定期再就业培训。政府在贷款、税收、场地等方面对自谋职业和自主创业的失地农民应提供优惠政策。金融部门应适当放宽信贷条件，降低贷款门槛，鼓励和扶持失地农民发展生产。失地农民申请个体工商户经营，在一定年限内享受城镇下岗工人的税费待遇等。

二是建立留地安置制度。由村民组织自主开发和经营，对土地征用面积超过一定数量的村，可以在征地以后给农民留下一定面积的居住地、经营地，由村集体按照统一规划，鼓励农民用留下的土地建设自有厂房或开发其他经营项目，使农民有长期稳定的收入。对于城郊的农民而言，出租房屋已经成为他们一个稳定的收入来源，这是他们维持生计的重要途径。在香港，对“原住民”有特别的给予宅基地的政策，出租房屋也是他们的主要收入之一。在国内，也有这一类的政策。南京、成都的标准是给每人无偿提供35平方米，银川是每户100平方米。除此之外还允许被安置农民按建筑成本多购买一定面积的房屋。杭州在制定对失地农民的政策中规定，除了考虑住房，还特别给予失地农民与住房面积同样大小或更大的出租房，以解决他们的生计问题。有条件的可建设一户两套(人均40-50平方米建筑面积)的新农村公寓，既解决农民的住房问题，又能为其提供出租房，增加生活来源。“撤村建居”的，应明确农民自建房享有城市居民自购房的同等权利，获得相应房屋产权证，允许进入市场交易。

### (四) 建立失地农民社会安全网

为失地农民建立社会保障是保障失地农民权益的根本途径。在保障资金筹集方面，应坚持政府、集体、个人共同出资的原则。要改变一次性货币安置为主的做法。征地地价一部分发放给失地农民，保障其当前的生活需要，一部分要作为失地农民的社会保障基金。土地非农转用后增值收益巨大。政府从土地出让收益中按一定比例注入失地农民社会保障基金，这是建立农民社会保障基金的主要来源。被征地的集体经济组织也应从本集体的积累资金或土地补偿费用中抽调一定的资金注入失地农民社会保障基金。

建立失地农民社会安全网，应允许各地因地制宜，制定具体实施方案。对完全失地的农民，应鼓励加入城镇居民社会养老保险体系。对部分征地的农民，应加快建立包括最低生活保障、养老保障和医疗保障在内的失地农民的社会保障，也可以鼓励失地农民参加商业保险。

当前土地违法反弹现象比较严重，执法形势相当严峻，目前发生的土地违法案件中，地方政府违法占地问题突出，凡是性质严重的土地违法行为，几乎都涉及地方政府或相关领导。

新《土地管理法》实施以来的7年中，也就是1999年至2005年，全国共发现土地违法行为100多万件，涉及土地面积近500多万亩，比2004年全国新增的建设用地总量402万亩还要多出近100万亩。

土地违法出现了地方政府主导的特点，其表现之一是，政府违法带有普遍性，凡是性质严重的土地违法行为，几乎都涉及政府；二是政府违法用地带有发展地方经济的色彩。当要查处时，地方政府称发展是硬道理，是第一要务。这样，一些违法违纪案件难以处理。

[存档文本](#)