

# 现阶段征地制度与农民权益保护

许华 (山东警察学院, 山东济南 250014)

**摘要** 在我国构建社会主义和谐社会的今天, 针对征地制度与农民权益保护, 探讨“和谐”的科学内涵很有必要。阐述了征地制度引发的农民权益问题, 提出了保护失地农民权益的措施。

**关键词** 征地; 农民权益; 和谐保护

**中图分类号** F301.11 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2007)04-01218-02

征地制度改革的核心就是农村集体使用土地能不能直接进入建设市场的问题。现阶段我国建设单位申请建设用地, 经政府批准后, 由事业单位“征地事务所”负责征地事宜, 由于目前的征地补偿标准过低, 政府及相关机构在征地过程中均取得了一定收益, 这种管理体制增强了地方政府和企业大量征地的动力, 甚至在农民没有表态的情况下, 土地就被低价处理了。但农村集体土地属于集体财产, 农民拥有土地使用权、承包经营权30年不变, 这些都受法律保护的。笔者针对征地制度引发的农民权益问题进行了细致分析, 提出了一系列可行性建议。

## 1 征地制度引发的农民权益问题

目前, 在征用土地过程中, 为降低成本, 改善投资环境, 补偿标准常常是就低不就高。土地用于拍卖时, 征地价与市场价之间相差悬殊, 而农民却未从中获益。虽然经济发展对土地的需求必然增加, 但不能违反党的农村土地政策和国家法律, 更不能把未来经济发展建立在牺牲农业和农民利益的基础上。现阶段大多数地区对失地农民的补偿都是以一次性发放安置补助费为主, 然后让农民自谋职业, 从而造成失地农民“种田无地、就业无岗、低保无份”。

**1.1 心理负担增大** 我国农民一直把土地作为他们的“命根子”, 土地是他们的全部希望和寄托。几千年来, 他们依靠土地生产、生活、养育后代, 接受新文化观念、生活方式则存在一定困难; 一旦失去土地, 心理则“无着落”, 丧失了寄托和希望, 自然就会为以后的基本生活问题着想。据统计, 失地农民普遍表现出对生活前景的彷徨、焦虑, 甚至失去信心, 失地无形中增加了农民的心理负担。

**1.2 生活无保障** 农民失地以后, 一下子没有了基本的生活来源, 失去了千百年来其赖以生存的最基本生活保障, 就意味着“下岗”, 吃饭、住房、穿着开销等问题接踵而来。就全国来看, 征地的补偿费是不一样的, 但总体来说, 征地补偿标准都较低。按现在的物价消费水平, 征地补偿款在非常节约的情况下最多只能维持6年, 但事实上, 很多农民缺乏长远规划, 有限的补偿费很快就会用完, 他们在短时间内就会陷入困境, 连最起码的吃饭问题也解决不了。征地导致农民生活水平下降的现象相当普遍, 有的甚至由于土地的征用出现“返困”现象。根据国家统计局对2942户失地农民的调查, 耕地被征用前, 他们的年人均纯收入平均为2765元; 耕地被征用后, 年人均纯收入平均2739元, 约下降了1%。

**1.3 就业无保障** 部分农民失地以后可能会找到工作, 他们的就业渠道主要有3种: 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, 随时都有可能失业, 而且这种安置还要找“关系”; 外出务工。有的农民失地以后, 背井离乡到外地打工。长期实行的城乡隔离政策和二元社会结构导致农村居民通常文化素质、知识技能相对较低, 在城市中能从事的一般都是低声望、低技术劳动和低社会参与的职业, 社会地位低下, 他们没有技术特长, 没有年龄优势, 是社会的弱势群体, 同时加上现在城市就业也非常困难, 很难找到合适工作, 即使找到, 也是既辛苦收入又低的短工; 个体经营。部分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, 但自主创业不但要有市场, 还要有经营头脑, 所以靠这种方式就业的为数不多。

## 2 保护失地农民权益的措施

**2.1 重构农民集体经济组织, 构建维权主体** 根据目前农村集体土地的管理和使用现状, 笔者认为在今后数年内应重构农村产权组织, 进行公司化法人机关改造, 农民集体应当成为一个法人, 按照法人来组织代表机关, 运行它的财产。农民集体成员大会或代表会议是农民集体所有权主体行使所有权的权力机构, 而不仅仅是一个监督机构。在土地所有权上, 村农民集体应作为集体土地所有权归属的主要形式, 村民小组作为集体土地所有权归属的一种补充予以保留, 取消乡(镇)一级的集体土地所有权, 将乡镇公益事业、公共设施以及已经确权发证和无法退还的原乡(镇)所有的集体土地收归国家所有, 其他乡(镇)集体土地的所有权退还给村或村民小组集体组织经营管理, 使用权不变。农民集体成为独立的维权主体, 政府征用土地直接与农民集体协商, 由于直接关系到全体农民的切身利益, 农民集体的积极性和维权意识会明显提高。

**2.2 以保障农民权益为核心, 完善征地制度** 征地制度的完善是保护农民权益不受侵害的关键举措。目前征地制度的完善应该本着以下原则: 公开、公正、公平。提高征地的透明度, 做到征地前征求农民意见, 征地过程中发动农民积极参与, 征地后进行公示; 保障农民生活质量不下降。确保农民失地后, 获得良好的生活、居住、就业和生存发展条件。这是原则的关键部分; 保证农民社会保障。在保证农民基本生存权利的基础上, 要保障农民经济发展的空间, 即不仅仅要解决农民的温饱问题, 还要解决农民的致富奔小康问题, 不能使农民既失地又失业。

基于以上原则, 应从以下几个方面进行完善: 严格界

定公共目的范围。如,国家重大经济建设项目、国防设施、国家机关及地方机关建设用、交通、水利、教育、文化等公益事业用地可以征用,而一些危害农民集体利益的招商引资等项目,特别是一些具有污染特征的项目则应严格限制占用耕地; 严格征地的程序。征地需建立一套严格的程序,农民集体是审批的关键,需征得2/3 以上村民同意方可征用,这样做提高了征地的透明度和农民的知情权; 改革征地补偿制度。提高对土地使用权的补偿标准,将补偿重点放到拥有使用权的使用者身上,征收土地的补偿费用应分为4 个部分:土地所有权补偿、土地使用权补偿、失地农民社会保障费用和地上附着物补偿; 积极建立失地农民的社会保障。令人欣慰的是,以上内容在2006 年9 月5 日公布的《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》中均得到了体现。该通知主要在约束地方政府征地职责、控制“租地风”、强调被征地农民长远生计和提高工业用地征地标准等方面进行了严格规定,并将制定工业用地出让最低标准。该通知充分体现了以保障农民利益为核心的原则。

**2.3 增加劳动就业,加强技能培训** 征地过程中除了要对农民进行经济补偿,还应该重视给予农民功能性补偿,即政府和征地单位在积极增加失地农民就业岗位的同时,还应在现代职业技能培训方面发挥作用,使失地农民逐渐走向市场。农民市民化要以农民就业的社会化、非农化和充分化为前提。对于年轻的失地农民,可从3 个方面来帮助其就业:

提供就业服务。政府、用地单位和劳动保障部门积极为失地农民提供就业岗位和就业信息,鼓励企事业单位多招本地失地农民,保证失地农民尽快实现再就业; 由政府 and 用地单位提供奖金保障,加强职业培训。根据失地农民的实际需要,由政府 and 用地单位提供资金有针对性地开展各类职业技能培训,保证农民掌握就业技术; 制订优惠政策,减免税

收,鼓励失地农民自主创业。为此,政府必须尽快构建完善的农民现代职业技能培训体系,加强开展农民现代职业技能培训,提高农民素质和职业技能,增加其就业机会,增强广大农民对时代、对社会的功能适应性。

**2.4 完善政策法规,切实减轻失地农民负担** 国家在为失地农民进行就业安置及建立养老和医疗保障的同时,应积极完善相关法律法规,切实减轻失地农民负担。可从3 个方面入手: 减轻失地农民子女的教育支出。子女的教育支出是农民一项大的开支,国家应尽快普及九年义务教育,特别是失地农民子女的义务教育,在未普及义务教育的地区,对失地农民子女提前实行; 进行税费改革。免征农业税,进行种粮补贴是我国近年减轻农民负担的主要策略,没有实行免征农业税的地区可对仅有少量土地的失地农民提前进行; 禁止一切要农民出钱出物出工的达标升级活动。停止在农村搞计划生育达标、修路达标、医疗卫生保健达标、通电视广播达标、小康建设及小城镇建设达标等检查验收和评比活动; 降低电价,保证农民能够用得起电,减少农民支出。

### 3 结语

目前中国人民正在构建社会主义和谐社会的道路上励精图治、发奋图强。政府在人与自然、东部与西部、城市与农村以及各行业、各部门之间应不厚此薄彼、顾此失彼; 同时应在体制和机制上做文章,使各种关系相融相安、平衡协调。建立有利于保障农民权益、控制占地规模的征地制度,对于保持农村社会稳定、促进城乡经济社会全面协调可持续发展具有重要意义。相信政府一定能协调好现阶段征地制度与农民权益之间的关系,构建出一个和谐美好的社会。

### 参考文献

- [1] 张红,于楠,谭峻.对完善中国现行征地制度的思考[J].中国土地科学,2005,19(1):38-43.
- [2] 增方林.农地征收问题及其对策[J].福建地理,2000(12):14-16.
- [3] 张平.关于征地制度改革的建议[J].理论学刊,2005(8):55-56.