

城乡结合部被征地农民利益保护研究

郭爱清, 王辉 (石家庄经济学院公共管理学院, 河北石家庄 050031)

摘要 分析了城乡结合部征地活动的特点、被征地农民的生活现状以及当前征地制度所存在的弊端, 并且对征地制度改革和失地农民利益保护进行了一些探讨性研究。

关键词 城乡结合部; 失地农民; 利益保护

中图分类号 F323.8 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2007)04-01196-02

“城乡结合部”亦称城市边缘区、城乡交错带等, 是一个特殊的经济地理单元。在地域上它居于城市边缘, 在形态上具有城市和乡村的共同特征, 在经济上依附城市和农村, 在文化上表现为城市和农村杂合的特殊文化现象, 是城市化过程中一个最具潜力和活力的“黄金地带”^[1]。近年来, 城乡结合部的农地征收不但数量剧增, 而且基本上是规模征收。征地制度改革成为我国经济体制改革的一个重大方面。只有认真分析征地工作中存在的不足, 有针对性地找到解决当前失地农民问题的对策, 才能切实保护被征地农民利益, 在安全、稳定的前提下推进我国经济社会的发展。

1 城乡结合部征地活动的特点

1.1 征地活动频繁 城乡结合部是城市规划建设征地的首选之地, 用于建设工业开发区、住宅小区、公共设施等。城市发展的需要和利益的驱动使得该地区征地活动频繁发生。

1.2 征地收益大 农地向城市用地的转变产生了巨大的土地收益, 同时由于城市经营性开发用地的回报率大大高于农地。由于我国征地制度的强制性与供地市场的垄断性同时存在, 在征地与供地之间产生了一个利益空间, 形成了“土地征占数量越多、规模越大, 政府利益越大”的机制, 为地方政府“以地生财”创造了条件。

1.3 征地纠纷集中 城乡结合部是矛盾集中的地方。所谓矛盾集中, 指不同的所有制(国有土地和集体土地)、不同使用性质的土地(城市建设用地和农业用地)、不同人群(城市居民和农民)共存。据统计, 2003年国土资源部受理8000多件群众上访, 涉及非法占地和征地补偿安置的占60%以上。

2 被征地农民的生活现状

2.1 收入不增反减 对兼业的失地农户而言, 土地虽然已经不是他们收入增加的主要来源, 但依然是具有最低保障性质的“保险田”、“保命田”; 而对纯农业户而言, 他们对土地的依赖程度更高, 失地后的再就业机会严重不足。城乡结合部是农副产品的生产供应地、风景旅游地以及连接城市重要交通干线的密集地。该区农民凭借其土地产权可以轻易获得农副产品销售收益、房屋租金和其他经营收益, 所以失去土地意味着失去众多的收入来源。有关调查显示, 46%失地农民生活水平下降, 部分失地农民成为“种田无地、就业无岗、保障无份、创业无钱”的群体。

2.2 就业能力弱 一方面, 农民的文化素质和劳动技能普遍不高, 缺乏非农就业技能, 参与市场竞争能力差, 对市场的应变能力有限, 在就业方面明显处于劣势地位; 另一方面, 失地农民多处于集体经济和“瓦片经济”较发达的城乡结合部, 再就业意愿不强。此外, 由于失地农民是被迫式的城市化与市民化, 自身没有在心理与物质上的准备, 许多农民根本无法正确面对高度紧张的城市就业市场。因此, 失地农民再就业能力总体很弱。失地农民不仅享受不到土地升值所带来的利益, 不能与城市居民获得同样的就业机会和社会保障, 而且还要付出转变就业方式、生活方式的成本, 其损失是全方位的。失地农民成为新的弱势群体^[2]。

2.3 数量不断攀升 城乡结合部是城市内缘区的一个组成部分, 受核心区城市化的影响很大。城市核心区拓展使得该地区的农业人口向非农业人口快速转化。据统计, 2003年全国失地农民总数4000万~5000万人, 每年新增200多万人, 估计到2020年我国将出现1亿左右失地农民^[3]。

3 当前征地制度所存在的弊端

3.1 征地补偿标准过低、补偿方式单一 按照现行征地补偿标准, 补偿一般为22.5万~52.5万元/hm²。对于城乡结合部这一土地增值潜力巨大的“黄金地带”, 这一补偿标准远远低于征收土地后的出让价格。从成本价到出让价所生成的土地资本巨额的增值收益, 大部分被中间商或地方政府获取。目前我国对失地农民的安置补偿主要以一次性货币补偿为主。近年90%以上的建设项目用地采用这种安置办法^[4]。货币补偿只能解决失地农民暂时的生活问题, 难以解决他们的长远生计。

3.2 现有土地制度存在缺陷 我国现行法律规定, 我国农村土地所有权属于农村集体, 而“农村集体所有”的涵义包括3个方面: 村农民集体所有; 乡(镇)农民集体所有; 村内2个以上农村集体经济组织的农民所有。“农村集体”或“农民集体”是一个“抽象的没有法律人格意义的集合群体”, 是一个虚置的权利主体。因此, 在实践中政府拥有分配土地的绝对权利。这为失地农民问题的产生埋下了伏笔。

3.3 土地征用程序不规范 我国现行征地程序侵害了被征地农民的知情权。《土地管理法》虽然规定了征地前要发布公告, 公告在征地批准后才实施, 但在此之前征地补偿标准、安置办法已被批准。所以, 这实际是事后公告, 农民只能被动接受。因此, 一些地方把公告理解成通知性的公告, 甚至是强制性的通告。现行法律没有赋予农民集体和农民个体提意见的权利。对于补偿标准有争议的, 法律规定“由县级

基金项目 河北省哲学社会科学规划研究2005年度项目(200502047)。

作者简介 郭爱清(1976-), 女, 河北饶阳人, 讲师, 从事地产估价、土地评价、土地资源与可持续发展研究。

收稿日期 2006-09-23

以上地方人民政府协调;协调不成的,由批准征用土地的人民
政府裁决”。政府既是管地者,也是用地者,又是征地补偿
安置争议时的协调者。显然,这种纠纷裁决机制很不合理。

3.4 被征收土地价值增值部分分配不合理 目前征地增值
部分的分配主要有2种:“涨价归公”,认为征地的增值主
要是由于国家对交通道路、绿化、供水供电等基础设施和公
共设施进行了配套建设并转变了土地用途的缘故,因此主张
增值收益归国家所有;“涨价归私”,认为农民集体及农民
个人理应拥有集体土地完全的物权,包括所有权、使用权、承
包经营权及农用地非农建设发展权等,农民为了公共利益而
放弃对土地的占有,所以国家应将土地增值收益还利于民。

笔者认为,对于被征收土地的增值收益不能笼统地认为
“涨价归公”或者“涨价归私”,应对其原因进行剖析。根据土
地增值的来源,在不同主体之间公平、合理的分配增值利益,
国家、农民集体及农民个人三方各得其所。

4 解决措施

4.1 征地制度改革

4.1.1 提高补偿标准。建立征地区片综合地价制度,即各
地区根据当地的区域条件,在一定区域内以土地条件相近的
地块为单位,在综合考虑土地区位条件、质量状况、潜在利用
价值及土地资源供求等因素的基础上,评估该区域征地价格
的市场水平。这在一定程度上解决了补偿标准过低的弊端,
比较科学地给失地农民以合理的补偿。

**4.1.2 确保集体所有土地在法律上取得与国有土地相平等
的产权地位。**以法律形式明确赋予农村集体土地财产权主
体及农民对土地的占有、使用、收益、处分和转让等权力,逐
步建立起有利于维护农民权益、保护耕地以及经济社会可持
续发展的新农村土地制度^[7]。就现行的法律而言,农村集体
土地所有权是不完全的。由集体土地转变为国有土地的过程
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,所以必须完善有关法律,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。

4.1.3 规范政府行为。我国《宪法》、《土地管理法》对“公共
利益”内涵界定不清,在一定程度上导致了征地权的滥用。
城乡结合部的土地因其巨大的增值空间和增值收益,征地权
的滥用问题尤为严重。所以,应建立公共利益项目审核机
制,由多个部门联合审核项目是否符合公益类原则,从而规
范政府行为。

4.1.4 建立公开、公平的征地程序。重新设计征地程序,即
申请征地 预公告 协商补偿安置 报批 审查批准 公
告实施补偿安置 供地。在征地中,把与被征地农民协商补
偿安置作为一个重要环节。这是尊重农民集体土地的财产
权利的体现,同时可以避免被征地农民日后不服而上访、上
诉。在征地中增加申请征地后的预公告和经审查批准后的
公告2个重要环节,可以对一些问题进行事前协商,诸如征
地范围、建设和种植限制期以及在补偿、安置时可能出现的
争议等问题,使得征地方案顺利实施,保证在征地过程中农
民充分行使知情权和参与权。

4.2 失地农民安置 要对失地农民的第2、第3代以及城市
化后的可持续发展加以综合考虑,实现“可持续生计”,即个

人或家庭为改善长远的生活状况所拥有和获得的谋生能力、
资产和有收入的活动。这就要求政府把失地农民的短期生
存质量与长期发展目标结合起来,使农民不仅得到充分的短
期补偿,而且具有长期持续发展的能力。

4.2.1 将失地农民纳入社会保障或者最低保障体系。对由
于“无土安置”而迁移到城市的失地农民,要设法将其纳入城
镇居民社会保障、最低生活保障体系。失地农民的社会保障
应该包括最低生活保障、养老保障、医疗保障、提供再教育培
训和再就业机会、提供法律援助,使失地农民享受到和城市
居民一样的社会保障待遇。

4.2.2 进一步完善失地农民就业和后期扶持机制。

4.2.2.1 农业生产安置。利用农村集体机动地、承包农户自
愿交回的承包地、承包地流转和土地开发整理新增加的耕地
等,使部分被征地农民拥有必要的耕作土地。对于被征地农
民中的中老年人来说,转向非农产业就业难度很大。如果有
一定数量的土地可供耕作,他们大多可以自食其力。

4.2.2.2 重新择业安置。提供被征地农民免费的劳动技能
培训,并且安排相应的工作岗位。在同等条件下,用地单位
应优先吸收被征地农民就业。征收城市规划区内的集体土
地,应将失地农民纳入城镇就业体系。对于有一定物质基础
的农民,应鼓励自主创业。积极开发社区保洁员、保安员、保
绿员等社会公共服务岗位和劳动协管员、交通协管员、城管
协管员等就业岗位。

4.2.2.3 入股分红安置。对于有长期稳定收益的项目用地,
在农户自愿的前提下,经与用地单位协商,可以以征地补偿
安置费用入股,或以经批准的建设用地土地使用权作价入
股,通过合同约定以优先股的方式获取收益。定期的分红所
得在一定程度上起到了土地作为农民“保命田”、“保险田”的
同等作用,给失地农民未来的生活提供了一定的保障。

4.2.2.4 异地移民安置。当城乡结合部确实无法为更多的
失地农民提供基本生产、生活条件时,在充分征求被征地农
村集体经济组织和农户意见的前提下,可由政府统一组织,
实行异地移民安置。

4.3 建立征地纠纷的司法裁决机制 改革现行的由政府裁
决征地纠纷的做法,建立专业的仲裁机构,对集体土地所有
者提出的征地不合法、补偿不合理、安置不落实等问题,由
司法机关按照司法程序解决土地纠纷,尽可能避免政府对
征地纠纷裁决的参与,有效地保护国家、集体、农民三者之
间的合法权益。

4.4 建立征地工作监理机制 建立征地工作监理制,实行
征地、用地、监理的权力分离,使征地工作在公正、透明、廉
洁、规范中进行,最大限度杜绝征地工作中的违纪、违法行
为,促进征地价格的公平化、市场化。

参考文献

- [1] 王国强. 城乡结合部土地利用研究——以郑州市为例[J]. 研究与开发, 2000(2): 32.
- [2] 廖小军. 中国失地农民研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005.
- [3] 倪军昌. 北京城乡结合部征地和失地农民问题研究[D]. 北京: 北京市农学院, 2004.
- [4] 王克强. 中国农村集体土地资产化运作与社会保障机制建设研究[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2005.