

“留地安置”模式探析——以西安市高新区为例

杨华 (西安职业技术学院, 陕西西安 710077)

摘要 “留地安置”模式是目前解决失地农民生活保障问题尝试采用较多的一种方式。通过对其存在的现实经济意义和由此带来的许多弊端进行分析,得出留地安置模式不能完全代表征地安置方式改革的方向,只能作为体制变迁过程中的过渡性方法。

关键词 失地农民;留地安置;西安市

中图分类号 F301.23 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)20-06284-01

1 “留地安置”模式产生的背景

我国实行改革开放以后,国民经济发展迅速,城市化、工业化以空前之势兴起,城市空间迅速扩展,数量大增。为保证城市化、工业化对土地的需求,大量农用地被征用,一些农民逐渐失去了土地等赖以生存的生产资料,于是就产生了一个特殊的社会边缘弱势群体——失地农民。我国是城乡二元化结构,长期以来,城市实行的是高补贴、高就业的社会保障制度,即有了城市户口就可享有就业机会及养老、医疗、失业等一系列社会保险和住房补贴。农村实行的是群众互助和国家救济为主体的社会保障制度,其保障水平明显低于城市^[1]。我国农民的社会保障实质上是以土地为中心的非正规保障,而农村土地的保障功能是农民在社会保障缺位状态下而被迫进行的自我保障的一个理性反映^[2]。由于农民社会保障体系的缺位,被征地农民失去土地后,其生活、就业、医疗、教育等都没有了保障,面临巨大的生活压力。在这种背景下,各地探索出一些适合目前国情的解决失地农民问题的办法,留地安置模式即是其中的一种。

“留地安置”模式即征地拆迁后,预留一块土地作为农民的生活依托地,采用土地入股和土地委托托管等形式开发生活依托地,实现收益,使其变成农民赖以生存的源泉。

2 “留地安置”模式的实践——以西安市高新区为例

西安市目前采用的“留地安置”模式有2种形式,一种是实行土地入股方式,即将农民依托地商品化,变成固定资产,按股分红。如陈家庄经过招标选拔与毅达公司合作,由毅达公司出资在1.25 hm²生活依托地上兴建1万 m²商用房,所有权归陈家庄,建筑费用在以后的租金中扣除。陈家庄再将商用房以20元/m²的价格返租给毅达公司,租期为20年,年获租金240万元。仅此一项,陈家庄人均年收入约3000元。另一种是实行土地委托托管,例如,闸口村将1.33 hm²土地以托管形式交给高新区开发管理,租金525万元/hm²,每年按10%返给村上红利70万元,仅此一项,村民人均年收入2700元左右。该街办还成立了失地农民生活依托地开发指导办公室,出资聘请专家顾问,研究设计开发方案,对开发项目在网上公开招标等。西安市高新区采用的“留地安置”模式是较为成功的,不仅节约了拆迁成本,而且可以更好地解决农民长远的生活保障问题。

3 “留地安置”模式的优缺点分析

“留地安置”模式是一种适合我国社会主义公有制主体地位的征地拆迁模式。安置留用地的开发和经营,可以为集体经济发展提供必要的场所和发展基础,有利于发展壮大集

体经济实力。这种模式建立了新的股份制的集体经济,既安置好了征地农民的生产和生活,又壮大了集体经济力量,发展了社会主义的集体经济,充分发挥了集体经济集中做大事的优势;既能保证大部分人的就业安置,又能使个别能力差或情况特别的人能有生活保障,是社会主义公有制对征地农民安置进行的新的探索,形成的成功新模式。同时,留地安置也是对发展集体经济形式的新的理论探索。城郊农村城市化后,留地集中安置,增强综合开发建设的模式为城郊城市化后发展集体经济,壮大集体经济的力量作了理论的探索,这在理论上是对以前的集体经济模式的突破,是符合目前农民利益的征地拆迁模式。

“留地安置”政府的主要投入是政策支持,而不需要投入更多的资金,同时也有利于失地农民的就业和社会稳定;由于安置留用地一般都处于人多地少、经济发展市场化程度较高的地区,具有良好的区位条件,土地的资产价值十分明显,因而有效地弥补了法定安置费不足的缺陷,间接提高了对被征地农民的补偿。

留地安置是一种适合当前社会经济条件,妥善地解决被征地农民的长远生活,维护社会稳定的安置方式。但这种方式也面临许多的问题和弊端。如在西安市高新区征地范围内的土地,按高新区征地补偿标准,最高达到5万~6万元,而作为商用土地每亩土地价值可达到上百万元,其留地补偿所隐含的价值大大超过了法定补偿标准。但作为公路建设等公益用地的偏远地区,其土地商用价值则不高,很难出租或与企业联营取得高收入,因此,对这样的地区留地安置方式则不宜采用。

留地安置的另一弊端是,易产生“城中村”,增加旧城改造成本。土地征用是分期分批进行的,各个村留地不是一次性完整划留,而是征一次划一次,易造成地块零星分布,容易产生“城中村”,不利于城市土地的合理利用。尤其是居住留用地,因农民受自身经济状况的限制,住房设计标准与规格难以与城市规划协调一致,即使是商业用地,村集体经济组织也是由于财力的限制难以按规划要求开发,这直接成为未来城市发展的隐患,增加城市改造成本。

在西安市采用留地安置的地区,还产生了“以地生财”、“不劳而获的食利阶层”。在留地地区所产生的较高的土地收益分配与较低的做工收入之间的矛盾,工业化、城市化发展所需劳动力与被征地劳动力素质错位以及外来打工人员过多等因素的共同作用下,使得实行留地安置的地方产生了一批不工作也有很不错生活保障、过着游手好闲生活的年轻村民。这些年轻村民,有生活保障甚至拥有小康或小康以上

作者简介 杨华(1970-),女,陕西西安人,讲师,从事区域经济研究。

收稿日期 2007-03-27

(下转第6286页)

(上接第 6284 页)

生活水准,自愿选择不就业,变得一味贪图享受、不思进取,成为潜在的社会不稳定因素。在这些地区一些靠收房租和村集体分钱富裕的“城中村”打麻将、赌博成风。

农地的“非农化”情况严重,不利于耕地保护。农地的经营收益微薄,如果计算劳动力投入的话,大部分农地处于亏损状态。对于农村集体经济组织和农户而言,转让、出租土地、房屋获取的经济收益远高于农业收入,农村集体经济组织和农户也往往更乐于通过合法途径把农用土地转为建设用地以建房出售、出租,以牟取高额回报。受这种经济利益驱使,推动了农地的“非农化”,不利于耕地保护。

留地受经济利益驱使,还容易违法进入土地市场,冲击国有土地市场和房地产市场,不仅造成国家土地收益流失,

同时也容易产生土地权益纠纷。

4 结论

尽管留地安置是一种适合当前社会经济条件、妥善解决被征地农民的长远生活、维护社会稳定的安置方式,但其带来的弊端使得“留地安置”模式不能完全代表征地安置方式改革的方向,只能作为体制变迁过程中的过渡性方法。

参考文献

- [1] 张靖.被征地农民的社会保障安置途径探讨[J].中国农业大学,2004(6):7.
- [2] 高帆.我国农村土地的保障功能应逐步弱化[J].经济纵横,2003(6):4-7.
- [3] 西安市劳动和社会保障局.西安市被征地农民就业和社会保障文件汇编[Z].2005.
- [4] 邹晓云.留地安置的利与弊[J].第一财经日报,2006-06-06.
- [5] 陆福兴,廖新民.咸嘉留地安置模式及对我区征地拆迁的积极意义[EB/OL](2004-12-21).[2007-03-27].<http://www.ccrs.org.cn>.