

以人为本: 化解失地农民问题的路径选择

窦凌 (江苏大学人文学院, 江苏镇江212013)

摘要 化解当前失地农民问题的症结, 需要从“以地为本”的补偿思路转向“以人为本”的补偿思路, 即明确对失地农民负责的责任者, 统一补偿标准; 明确补偿目标, 转变补偿方式, 建立失地农民生活保障制度; 提高农民素质, 转变思想观念。

关键词 以人为本; 失地农民; 生活保障

中图分类号 F323.89 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2007)30-09782-02

1 失地农民问题的主要症结

所谓失地农民问题, 是指在工业化和城市化过程中, 因政府征用农用地导致失地农民生活困难、农民与政府及用地单位的矛盾突出等问题。随征地规模的扩大, 失地农民的增多, 失地农民问题也越来越严重。而仅从补偿费用调整及就业上下功夫难以解决失地农民与政府及社会的矛盾, 找出问题的症结所在, 是寻找正确对策的前提。

1.1 对失地农民生活直接负责的主体不明确, 补偿标准不统一 在到底应该由谁对失地农民的利益负责的问题上, 长期存在政府与用地单位的职责和权限不明的问题。1998年《土地管理法》明确指出“国家为了公共利益的需要, 可以依法对集体所有的土地实行征用”。原则上, 政府是征地的唯一责任人。但在实践中, 有些地方政府却把本属于自身的责任与义务转嫁给土地使用单位, 在征地过程中违规操作, 政府仅收取净土地使用权出让金, 让用地单位与农民就补偿安置费用另行协商并签订协议。这种做法既混淆了征地的责任主体, 也破坏了相对统一的补偿标准, 是引起失地农民与政府及用地单位矛盾的重要根源之一。其消极后果主要表现为: 由于各地甚至同一地区的不同用地单位因各种原因给失地农民的补偿差别甚大, 导致部分农民对土地利益的期望值不断高涨、互相攀比, 使征地费用不断攀升, 相当一部分农民与用地单位的矛盾由此引出。对农民的生活保障难以兑现。目前的用地单位多是商业及事业单位, 让这些单位负责一批农民的长远生计既缺乏制度保证, 又有悖于居民生活保障社会化的趋势。给一些单位违法“圈地”合法化以可乘之机, 即违背国家的用地规划通过打通各个关卡, 再付给失地农民高于国家规定的补偿标准的补偿款后大量征地, 以谋取小集团的暴利, 使国家财产遭受损失, 同时也扰乱了征地秩序。

1.2 “以地为本”的补偿目标难以确保农民的长远生计 长期以来对失地农民的补偿主要方式是“一次性货币补偿”和“就业安置”两种。随着社会的发展, 在市场经济体制中竞争上岗的机制逐渐将就业安置方式淘汰, 目前更多的地方政府选择一次性发放安置补助费的做法, 发放的主要依据是与被征土地的面积相应的价格补偿, 失地农民自谋职业。这是侧重于“以地为本”的解决思路。由于农民普遍具有的短视和非理性, 集中发放的征地补偿及安置费往往被用作其他用途

而不是为生活保障。同时, 由于农民自身条件有限, 在市场竞争中处于劣势。因此, 用完了补偿款的失地农民很容易成为“种田无地, 上班无岗, 低保无份”的三无游民。这样失地农民的就业和社会保障问题凸现, 逐渐发展成社会问题。

1.3 “地本”观念造成的认识偏差 一是对征地问题存在偏差。有些地方特别是经济发达地区的失地农民对被征土地的利益期望值过高。这除了前述的征地不规范等因素外, 还有一个重要原因是一部分人对农用地性质、征地目的认识不清。目前我国, 土地在个人与集体、集体与国家之间的利益界限并不十分清楚, 而在土地用途问题上起决定性作用的仍然是国家。对这一问题认识不清的人自然认为农村集体甚至农民个人有自主处置土地的权利。主要表现为部分农民把土地看成是个人或村集体的财物, 因而主张参与土地流转中不断升值的土地收益的分配, 个人利益不断膨胀, 越是在经济发达的地区, 这一利益诉求越强烈。这部分人的行为往往会影响到一大片, 从而酿成失地农民与政府及企业争利的矛盾。二是部分农民对自身及社会发展缺乏思想准备。部分农民长期依赖土地为生, 失去土地后在一定时期内不能适应新的生存环境, 于是由原来对土地的心理依赖转向对政府及用地单位的依赖。

2 化解失地农民问题要坚持“以人为本”

制度是利益分配的有力保障, 不合理的制度会导致分配中的诸多矛盾。要从根本上解决失地农民问题, 实质上是保障制度的转变问题, 就要在坚持以人为本理念的基础上, 通过政府的主导作用, 以解决农民生活保障为基础, 并在这一基础上, 推动失地农民自身的“城市化”。

2.1 明确对失地农民负责的责任者, 统一补偿标准 对失地农民直接负责的主体问题, 长期以来, 不少地方事实上存在政府和土地使用单位二元主体现象, 这是导致补偿标准不一、补偿不到位等问题的重要根源。征地主体二元化, 实际混淆了征地主体与用地主体的关系。到底应该由谁直接对失地农民负责, 取决于我国征地的特性。作为追赶型的后现代化国家, 我国的城市化和工业化是自上而下由政府作为倡导者、组织者和投资者。在以政府为主体的城市化和工业化进程中, 土地的征收是相关的政府部门依法代表国家行使的权力, 具有强制性, 国家和地方制定有统一的补偿安置标准, 对失地农民进行补偿安置依据法定标准予以妥善安排。在这里政府应对农民的安置起主导作用, 对农民的长远生计负有不可推卸的责任。因此, 要把解决失地农民生活保障的责任与完善政府征地制度有机结合起来, 明确各级政府在建立失地农民利益保障制度中的长期责任。同时, 相关党政部门

基金项目 江苏省教育厅资助项目(06JSB90021); 江苏省社会科学基金项目(06JSBJ019)。

作者简介 窦凌(1965-), 女, 广西北流人, 硕士, 讲师, 从事中国社会主义建设的研究工作。

收稿日期 2007-03-21

应将在征地过程中“能否有效解决失地农民的生活保障问题”作为考核地方政府和干部政绩的重要指标。

明确对失地农民负责的责任者,是统一补偿标准的重要前提。统一补偿标准是减少当前征地过程中的矛盾、规范征地行为的重要环节。目前理论界在统一征地标准问题上的分歧主要体现在两个相互联系的问题上。一是对待不同用途的土地征用的补偿标准问题,是实行统一的补偿标准,还是“公益性用地以国家规定的补偿标准进行补偿,商用土地由土地使用者与农民协商定价”。二是应以土地转让后的用途为补偿参照,还是以土地原来用途为补偿参照。坚持以前者为参照的典型观点是“让农民与土地开发商分享土地升值的收益”,甚至有人提出让农民享有土地所有权和“出售权”,使农民成为征地过程中最先富起来的群体。按这种观点,则要把社会性投资所形成的土地增值完全归失地农民,这意味着对农民进行超额补偿,显然有失社会公正。事实上,农村土地对不同地区的农民的基本用途都是生存保障,因此应对各地失地农民一视同仁,不管所征土地作什么用途都应按统一标准予以补偿。补偿的参照,应主要考虑对农民的生活保障的补偿,而不是土地出让后的用途。

2.2 明确补偿目标,转变补偿方式,建立失地农民生存保障制度 对失地农民的补偿,应该从他们失去土地造成的损失入手,还是从农民的长期生存保证角度考虑解决方案?多年来,主要是通过前者来考虑。从现行的补偿标准看,征地补偿由补偿费、青苗及其地上附着物补偿费、劳动力安置补偿费三部分组成,其中前后两项加起来最高不得超过单位面积土地前3年平均产值的30倍。因此,农民得到的应是补偿款的大部分。尽管现在观点认为补偿标准偏低,但从失地造成的损失的角度看,该标准对大多数人来说应该还是比较合理的。可是多年来,失地农民与政府及用地单位的矛盾仍不断升级。部分原因源于一些地方各级部门层层克扣等补偿不到位的非政策性因素,其根本原因在于货币补偿难以从根本上解决农民的生存保障问题。因此,正如一些学者所指出的,“针对多数农民而言,货币安置等于没有安置。”^[2]就是说,多年来普遍实行的货币安置政策难以起到取代“土地保障”的地位。

我国农村的土地是国家提供给农民集体或个体的一种生存保障。一旦农民使用的土地被征收,农民“以土地为生”的生存保障就不复存在,失地农民就面临着出路和退路两个问题,即就业和养老保障。彻底解决这一问题的出路,在于把社会保障作为征地的前置条件,即以社会保障取代原先的“土地保障”。因此,补偿安置标准的确定目标,应该是失地农民的生存保障并适当考虑其今后的发展,而不是单纯填补

失地农民土地财产所受的损害。基于此,对失地农民的补偿方式,也应由一次性货币补偿为主转为以农民的终身生存保障为主。这就要求相关政府部门彻底转变征地补偿观念,也就是由“以土地为重心”的思路转向“以失地农民为本”的新思路,建立和完善失地农民生存保障的相关制度。

2.3 提高农民素质,转变思想观念 为失地农民提供长远的生活保障是化解征地矛盾的最基本要求。但生活保障仅是生存的基础,并不是农民富裕的源泉。在城市化的过程中,同时使失地农民“城市化”,真正融入现代城市生活才是我国社会城市化和工业化的初衷。失地农民生活质量的提高,有待于自身素质提高;而农民素质的提高,也是彻底化解失地农民问题症结的基础。

2.3.1 提高农民对征地问题的认识。要正确看待在征地过程中,政府、农民与土地的关系,以及致富与劳动等的关系。针对这类矛盾,除了征地补偿要考虑地区差异外,更要对农民做细致的思想工作,使失地农民能正确认识征地性质,正确看待国家、集体与个人的关系,从而减少以至消除因认识不到位造成的农民与政府及用地单位之间的矛盾。

2.3.2 促进农民适应市场经济的思想转变。随着土地征收,失地农民的身份也相应由村民向市民转化,生活方式的转变,要求思想观念和工作技能等相应地转变。因此,政府和社会在为失地农民的补偿、安置、保障问题而努力的同时,还要做好他们的思想转变工作,让他们及早适应城市的竞争环境。

2.3.3 加强对农民谋生能力的培养。要使失地农民的生活得到改善,就业是必然的选择。只有对农民进行职业培训,造就一技之长,才能在市场竞争中有一席之地。为此,各级政府应尽快建立和完善多层次、多形式的失地农民培训机制,提高农民的就业技能,相关政府部门应主导或强制地推动这一进程,将失地农民再就业培训经费纳入政府财政预算,加大培训力度。

3 结语

失地农民问题的最终解决,应立足于以失地农民利益为本,以地方政府为主导,以失地农民的生存保障为基础,建立农民生存保障的长效机制;同时,又要相应地建立提高失地农民素质的培养机制,推动失地农民及早完成自身由农民向市民的过渡,在真正意义上融入城市现代生活。

参考文献

- [1] 王政,祝士苓.失地农民社会保障状况的调查与分析[J].世界农业,2006(3):15-18.
- [2] 勾晓峰.土地矛盾渐成不稳定因素 征地制度改革成关键 EB/OL. [2006-09-14]. 中国农业新闻网, <http://www.nyxw.cn/news/spl/200609140152.htm>.