

征地进程中的农民行为特征研究

许卫东 (延安职业技术学院农林分院, 陕西延安 716000)

摘要 从农民对土地的征用态度、被征地农民的意愿和信访行为、农民对征地补偿费的态度和情感几方面阐述了农民在土地被征用中的行为特征, 探讨了农民行为特征的诱因, 并指出了其应对策略。

关键词 征地; 失地农民; 行为特征

中图分类号 F323.211 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2007)35-11683-02

1 农民在土地征用中的行为特征

1.1 农民对土地征用的态度 从土地征用过程中的农民态度来看, 大多数人反对征地, 但并不是出于保护耕地的目的, 而是从农民自身利益的角度来看, 征地过程中存在诸多不利或不确定因素。主要表现: 一是安置方式简单, 农民拒绝征地。由于我国的土地征用制度尚存在一定缺陷, 对被征地农民习惯上只考虑给予经济上的补偿, 而对农民失去土地后的安置、就业等问题, 却考虑不多。农民普遍认同纯属公共利益的征地, 但对于一些经营城市的项目或工业园区、私营企业主用地、房地产开发等, 反对激烈。二是征地主体不合法《中华人民共和国土地管理法》第 46 条明确规定: 国家征用土地的, 依照法定程序批准后, 由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施, 即征用农村集体土地的只能是县级以上人民政府。而目前存在着乡镇、街道或开发区甚至企业非法征用土地现象, 擅自与村集体签订征地协议。主体违法, 征地行为就必然违法。三是征地程序不规范、不公开。一些地方在征地报批前, 没有召开村民大会和村民代表大会广泛听取农民意见。有的征地批准以后, 没有进行“两公告”, 农民的知情权被剥夺。一些乡镇街道、开发区非法与村集体签订征地协议后, 未经农转用征用审批, 就擅自支付补偿费并开工建设。未批先用、少批多用现象也比较普遍。四是土地资源未得到及时有效的利用, 存在土地征而不用现象。有的地方为加快引进企业, 粗放式用地, 征地后找不到项目, 造成一些土地征而不用、囤积土地的不良倾向, 特别是规划调整后, 真正投入开发的并不多, 利用率也不高。更有个别用地单位征用土地后转手倒卖, 获得非法所得, 引起群众不满, 也造成了一定的社会影响。

1.2 被征地农民的意愿和信访行为 近几年, 土地征用群众信访活动日趋活跃, 数量不断增多, 情绪更加激烈, 集体上访、重复上访、越级上访增加明显。其特点: 一是信访总量持续上升。特别是其中来访总量大幅度上升。有关农村土地管理问题尤其是土地征用信访问题已经成为目前影响经济发展和稳定的重要因素, 应当引起决策者的高度重视。二是集体上访和越级上访现象突出。目前几乎所有的集体上访都有组织化的倾向, 这表明了农民从单一的个人泄愤行为演化成有组织、有计划的群体性事件。三是上访人员情绪激动, 行为出格。上访群众往往围在各级政府门口, 情绪激烈。更多的群众因自己的利益得不到保障, 选择围堵开发区, 或者在政府征地, 企业进场时采取各种手段与之对抗,

甚至有堵塞交通, 打砸公共财物的行为。

1.3 农民对征地补偿费的态度和情感 农民对征地补偿费的认识可概括为以下几点: 一是与种地收益相比, 补偿费偏低。目前国家已经取消了农业税, 加大了对农业的扶持力度, 包括对一些农用生产资料进行补贴。再加上市场上工业用粮食的缺口日益加大, 因此近几年粮价一直上涨, 而土地征地补偿费用的提高则显得相对滞后, 种粮收益超过土地补偿费用, 造成农民反对征地。二是与今后生活所需相比, 征地费偏低。被调查农民普遍认为, 自己所拿到的征地费难以维持本人及其后代今后的生活所需。他们认为有了土地, 可以保障充足而持续的生活来源, 不但自己的生活有保障, 而且下一代的生活也有保障。目前失地农民就业压力很大, 由于没有可靠的社会保障作基础, 在生活来源不稳定的条件下, 被征地农民自然反对征地。三是与房地产开发商所得相比, 征地费偏低。一些农民认为他们的土地被房地产开发商开发建设后, 赢利非常高。与开发商得到的开发利润相比, 他们得到的征地补偿偏低, 这对他们不公平。他们认为开发商应该将土地开发所得的利润, 按照一个合理的比例在他们之间进行分配, 让大家都能够获得丰厚的回报。

2 征地进程中农民行为特征诱因探讨

2.1 《土地管理法》存在问题 我国现行的《土地管理法》没有就土地征用过程中产生的纠纷问题提出合理的解决途径, 农民缺乏维护自身利益的法律手段。按照土地法的规定, 在征地过程中产生纠纷, 首先由(市、县)政府协调, 协调不成, 再由原审批单位裁决。但在现实中, 由于涉及地方利益, (市、县)政府的协调往往无法解决问题。另外, 土地管理法中未关于诉讼方不服最终裁决的情况下如何处理再作进一步说明, 农民到法院去诉讼缺少法律依据。因此, 上访就成为农民维护自身利益的唯一途径。

2.2 干部考核制度存在问题 当前, 以经济指标为主的干部政绩考核机制在客观上不利于调动各级干部维护农民权益和保护耕地的积极性。对县以下政府领导的政绩考核主要看经济增长速度、城市发展情况、招商引资成果, 而在保护耕地、保护农民权益方面缺乏相应的考核内容和指标。这就难免造成地方干部重经济发展, 轻耕地保护; 重为政府创收, 轻农民权益; 重自身升迁, 轻农民生计。而且在土地征用过程中, 一些腐败官员及其裙带人物也可以从土地的转换中获取利益。既然征地对某些地方政府及其官员有百利而害处不大, 某些地方政府及其官员自然睁只眼闭只眼, 甚至推波助澜。唯一可能导致的恶果是激化社会矛盾, 引起公众不满, 而由于官员任期有限, 使得这种矛盾极容易被忽略, 而难以被地方政府制定、执行政策所考虑。

作者简介 许卫东 (1957-), 男, 陕西子长人, 副教授, 从事教学和植物保护研究。

收稿日期 2007-07-15

2.3 基层干部素质存在问题 土地征用虽然是县级政府与村级集体签订协议,发生直接关系,但大量的工作还是要乡镇干部、村干部去做。部分基层干部法律政策水平不高,在做群众工作时,对政策的解释存在偏差,说法不一,导致群众对基层干部不信任,越级上访咨询政策的事情时常发生。改革开放 20 多年来,我国的经济和社会有了很大的发展;“四个多样化”趋势已经非常明显。但部分基层干部的思想依然僵化,做群众工作缺乏耐心,方式简单粗暴。他们抓不住群众所思所想所求之关键,用老思路、老办法对待农民。这些干部工作不深入,作风不民主,在征用土地过程中,主观行事,随意拍板;在未做通农民思想工作的情况下,强行征地;对群众反映的问题不够重视,调处不够及时,主观武断,损害群众的利益,造成群众不满,以致造成群众情绪对立,反对征地,激化矛盾,引起大规模的集体上访。

2.4 信访体制存在问题 在我国经济发展的转轨时期,在一些法律制度还不健全的情形下,征地过程中产生各种各样的问题也属正常。群众有意见和建议并不是一开始就大规模集体上访的,他们往往通过电话、写信或个别人上访的形式向各级领导机关反映问题,但由于人少、位卑、言轻,除非是领导接待日或者领导下访约访,否则个别人上访是很难见到各级领导的。再加上部分具体经办人员不重视,群众反映问题往往不能得到及时满意解决。在初级信访中问题得不到解决,群众自然会写更多的信,组织更多的人,到更高一级的领导机关去上访反映问题。目前信访部门机构设置不合理,职能不清,大量复杂的信访问题不能得到有效解决。从法律地位来看,信访工作机构并不具有行政职能和权力,也不是一单独序列的国家机构,其处理信访事项的职能有限,不可以也不可能去解决本应由负有一定职责的国家机关办理的社会事务。作为承载这些重要工作的信访部门却是“庙小僧少”,职能错位,干部职工的积极性、主动性、创造性不足,根本无力解决大量复杂的信访问题。虽然对于农村土地征用问题,群众还可以去国土资源部门设置的信访机构反映,但同样也不可能全部被解决。这就给群众造成基层信访干部不重视群众利益,不会办事的印象,集体上访、越级上访、重复上访也就不断产生。不仅如此,信访渠道不够通畅,造成的堵塞、压抑、打击信访人的现象也时有发生。

2.5 部分村级组织内部存在政治斗争 从政治利益来看,班子内部不团结,村级组织战斗力不强,少数人为了自身利益组织农民上访。主要表现:一是新老班子的矛盾比较普遍。村委会主任实行直选后,新、老主任在竞选时往往都有矛盾,新班子为了树立自己的威信,往往想方设法寻找老班子所谓的问题,村级财务和土地征用问题更是首当其冲。二是村两委之间的矛盾时有发生。由于历史或现实的原因,村党支部与村委会不团结的事情也比较多。政府在土地征用时手续齐备,程序合法,补偿到位后,农民仍然上访的,绝大部分是由于村领导班子不团结、能力不强造成的。三是一些未当选村干部、有一定活动能力的农民为了下届竞选作政治上的准备。这些人比普通村民更具有宗族、文化、经济等方面的优势,在村民中有一定的影响力,但这些影响力尚不足使其当选为村委会主任或村支部书记,他们正好利用农村土地征用这一千载难逢的好机会打着各种诱人的旗号,通过种种手段组织群众上访,在上访中“锻炼”自己,为自己

在下届村委中谋求一席之地营造声势。现实中,上访领导者当选村委会主任者屡见不鲜。

3 应对策略

3.1 制定完善的土地征用法规 由于我国现阶段并没有一部完善的土地征用法规制约征地主体双方权利和义务的执行,从而在征地中往往出现征地行为的随意性以及征地工作中的行为不规范。由于没有相应的惩罚措施作保障,也使征地行为导致的后果无人承担,往往使被征地农民处于劣势。因此制定一部完善的土地征用法规是今后土地征用的关键。只有通过严肃的法律对土地征用进行全面的保护,才能真正维护征地双方的合法权益。制定的土地征用法规应该包括土地征用的范围、征地程序、补偿方法及方式、征地主体的权利和义务以及法律责任和纠纷解决等一系列内容。只有制定完善的土地征用法规,将所有征地内容法制化,才能彻底保护各产权主体的利益,才能适应市场经济对土地征用的要求。

3.2 提高农民组织化程度 土地制度的建设和社会保障制度的完善,都是一个制度变迁过程。制度变迁的方向,不仅取决于效率原则的指向,还取决于与此相关不同利益集团之间相对谈判能力的强弱。在中国现行的政治体制和权力架构下,国家完全主导社会,农民的政治空间和组织行为被压缩在极为狭小的村组织范围内。组织资源的极度缺乏使中国农民在与各利益群体的博弈中处于弱势地位,对政府决策和制度安排并没有多少发言权。尽管《土地管理法》等规定,征地方案确定后,地方人民政府应当公告,并听取被征土地的农村集体经济组织和农民的意见,但事实上参与谈判的往往是乡村精英,而他们又有着与农民集体不一致的个人利益。因此,在城市化及与此相关的土地农转非过程中,在农业结构调整中,要规范政府行为,有效地维护农民利益(包括土地承包经营权或社会保障权),必须有相当发达的农民组织作支撑。要实现土地征用中农民与政府的直接对话。农民组织化程度的提高不仅可以提升土地征用中农民自身的谈判能力,而且对推进农村经济市场化进程、实现农业现代化具有极为重要的作用。

3.3 为失地农民提供必要的社会保障 设立失地农民社会保障基金,专款用于失地农民的社会保险,有助于降低他们面临的风险,促进社会稳定发展。一是最低生活保障。1999 年国务院颁布了《城市居民最低生活保障条例》,目前,浙江等省市也出台了城乡一体化的最低生活保障制度。在国家出台失地农民保障的政策前,各地要自觉做好失地农民的最低生活保障工作。二是养老保障。农民失去土地之后,尤其关心养老问题。失地农民养老保障制度的建立,将对社会稳定、计划生育基本国策的推行起到积极的作用。三是医疗保障。医学科技的进步,提高了医疗服务水平,在保障和提高居民健康水平的同时,医疗费用大幅攀升。高额的医疗费用支出,对失地农民是巨大的压力。因此,医疗保障也是失地农民社会保障的重要内容。四是受教育和培训的机会。长期以来,我国农民由于缺少受教育和培训的机会,文化素质和知识技能低下,失去土地后,竞争能力十分有限,面临极大的风险。为失地农民提供受教育和培训的机会,既可以提高农民素质,又可以减少保障基金的支出,增

(下转第 11686 页)

(上接第 11684 页)

加就业岗位。

3.4 建立完善的征地执行机构 其目的是使各权利主体能够真正维护自身的权利。今后必须增加土地征用的透明度,不但要坚持征地公告制度,而且要使各权利主体特别是农民有充分的参与权和发言权,包括在征地调查、征地补偿费的协商及分配、劳动力安置以及在监督单位使用土地的过程中行使他们的权利。为使各权利主体的利益得到充分保障,必须建立一套完善的征地执行机构,如包括征地审批机构、征地执行机构、征地仲裁机构以及土地法庭等。只有

这样,才能使各权利主体的利益受到侵害时,可以通过不同的机构采用相应的法律程序,而非通过闹事、群体上访的方式使征地纠纷得到解决。

参考文献

- [1] 朱道林,袁弘.现行征地补偿制度的理论思考[J].农村经济,2003 (6):9-11.
- [2] 郭玉田,李少华.征地补偿安置怎样处理三个关系[J].中国土地,2000.8.
- [3] 张秦伟.建立我国新型土地征用制度的若干思考[J].国土资源科技管理,2002(4):52-58.
- [4] 麻战洪,刘勇.关于征地补偿问题的探讨[J].农村经济,2003(2):63-65.