

【交通运输与管理】

城镇化建设中土地征收的相关问题

段联合, 王再全, 纪红青, 李冠昌

(长安大学人文社会科学学院, 陕西 西安 710064)

摘要: 土地征收关系到农民的现实利益和长远利益, 但近年来随着中国城镇化进程的推进, 因土地征收而引发的民事纠纷逐年增加。究其原因, 赔偿制度的不合理、法制的健全、失地农民就业难和农民思想的转变难是引发土地纠纷的主要原因。所以在城镇化建设中, 要实现农民向市民角色的转换, 必须解决好土地征收问题, 进一步完善土地法律制度并做好失地农民的就业安置, 为中国农村的长治久安和加快城镇化进程的健康发展提供良好的社会环境。

关键词: 城镇化; 土地征收; 土地纠纷; 心理成本; 农民市民化; 转型

中图分类号: F292

文献标识码: A

文章编号: 1671-6248(2006)02-0026-04

Some issues about land expropriation in construction of towns

DUAN Lian-he, WANG Zai-quan, JI Hong-qing, LI Guan-chang

(School of Humanities and Social Science, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

Abstract: Land expropriation is related to farmers' present and long-run benefit. However, in recent years, there are more and more disputes because of land expropriation with the construction of the towns. It is mainly because the agricultural idea is deeply rooted in farmers' mind; the legal system is not very developed and for it is hard for farmers to find a job. Therefore, during the construction of towns, who lose, it is necessary to concern some issues of land expropriation so as to wake farmer citizens. What must be done is to consummate the legal system, to help the farmers without land to be employed, and to provide a favorable environment for the safety of the countryside so that the process of township can be developed very well.

Key words: township; land expropriation; land disputes; mental cost; farmer citizenry; transformation

0 引言

中国城镇化建设是一种自上而下的改革。几十年的实践证明, 它是发展农村经济的有效途径, 是实现由传统农业向现代工业转变的必经之路。但是, 推进其建设也引发了诸多问题, 其中土地征收问题显得尤为突出。据国土资源部统计, 2002年上半年, 群众反映征地纠纷、违法占地等问题的占信访接待部门受理总量的73%, 其中40%反映的是征地纠纷问题。由此可见, 随着中国城镇化建设进程的加

快, 解决土地征收引发的问题日趋迫切。鉴于此, 我们特地走访了西安市临潼区的新丰街道办。作为全国小城镇综合改革试点单位的新丰街道办在推进城镇化建设中出现的土地征收问题极具代表性, 对其进行深入分析并提出解决思路 and 方案, 对于中国及各级政府完善相应的政策和法规, 进而保证中国农村和城镇化建设的可持续发展有着十分重要的意义。

新丰街道办(原称新丰镇), 总面积44 km², 耕地面积为22 38 km², 总人口约4 4万人, 其中农业

收稿日期: 2005-11-12

作者简介: 段联合(1957-), 男, 陕西西安人, 教授。

人口约335万人。1996年被国家体改委等十一部委确定为西北惟一的全国小城镇综合改革试点单位。随着小城镇建设的推进,新丰街道办城区面积由改革试点前的 0.92 km^2 扩展到 2.9 km^2 ,土地征收面积也明显增加,从1986年到1999年间政府为实施联合国粮农组织2814项目(建鱼池等)、西渭高速公路等累计征地达 2.53 km^2 。近几年,新丰街道办大力发展乡镇工业,兴建基础设施,土地占用量日益增加,土地征收纠纷也随之产生。针对这些纠纷,我们走访了失地农民,了解他们与政府发生土地征收纠纷的原因,并进行了相应分析。

1 土地纠纷产生的原因

土地征收是国家为公共目的依据法定程序,强制性地收回国有土地,并给予一定补偿的行为,是公共权力对农民耕地产权的一种割让行为。土地征收问题关系到农民的现实和长远利益,从根本上看是土地征收给农民带来利害得失的问题。它具体表现在如下几方面。

1.1 征收土地意味着农民丧失了“生存底线”

土地是农民的生存之基,生活之本。“从某种意义上讲是农民的惟一资源,是农民的根本,是他们赖以生存的生产和生活资料,土地是农业生产必不可少的物质条件和自然基础。过去农民拥有一份土地,年老后就有了基本生活保障”^[1]。农民失地就等于丧失“生存底线”,丧失了寄托和希望。他们就必然另谋生路。在推进城镇化的过程中,他们不得不投向二、三产业。而在这种转变过程中,失地农民不仅要投入大量的人力资本和必要的教育费用,还要承担机会成本的风险,这些是他们所不愿意的。因此,“生存底线”丧失和未来生活依靠的不确定性是失地农民转型的最大障碍。

1.2 失地农民承受心理成本的压力

失地农民实现市民化要投入必要的心理成本。所谓心理成本即农民承受原有文化观念、生活方式等的改变和接受新文化观念、生活方式等的冲击所要付出的心理代价。而在这之中又极易产生社会失范,农民难以适应城镇生活环境等现象。例如,山东垦利某地区的农民在走进城市后就发生过因为生活成本过高,城市生活的心理压力过大,村委会决定高价回购已经出卖的土地的事件^[2]。所以投入心理成本的压力给失地农民转型增加了阻力。

1.3 土地立法的不科学性和土地补偿不合理

现行的中国《土地管理法》基本上是沿用几十年

前的,实践中已经暴露出许多弊端。如第二条规定,国家对集体所有的土地进行征收或征用的前提应当是“国家为公共利益的需要”^[3]。

国外一些国家对“公共利益”采取了列举的方式,并进行了详细的阐述。例如加拿大对征地范围进行了严格的规定,把“公共利益”的范围规定为用于公共服务的交通、能源、水利、环境保护、市政建设、文物遗址保护、学校、医院、社会福利设施等。

而现行中国法律并没有对“公共利益”作出明确的解释,所以在实际操作中,就难免把“公共利益”的范围人为地扩大化;土地征收后的价格差也使农民难以接受。第四十七条中确定的补偿基本原则是“按照被征收土地的原用途给予补偿”。可以说,这个“原用途”的规定就是造成征地中价格“剪刀差”的根本原因,因为这样一规定,土地被征用后无论其增值多大都与农民无关。

现实生活中经常发生的情况是:农民从中不能得到直接的补偿,而政府依据不完善的法律用低价购买土地,却赚得了更大的利益;《土地管理法》中确定的土地补偿费用的计算依据也是不尽合理的,即土地“为该耕地被征收前3年平均产值的6到10倍”。那么假如前3年遭遇自然灾害或处于收入低谷,这样计算的结果对农民来说还是公平的吗?显然,答案是否定的;《土地管理法》对农民安置补助的规定更为不合理:“每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准为该耕地被征收前3年平均年产值的4~6倍。但是,每公顷被征收耕地的安置补助费最高不得超过被征收前3年平均产值的15倍”^[4]。那么这“4~6倍或最高达15倍”的安置补助费就一定能够保障失地农民生活吗?即使能够保障失地农民几年的生活,如果那样,几年之后呢?他们难道就不生存了?这让失地农民无法接受。

法律条款对农民的不公正是最根本的,法制的缺陷严重损害了农民的切身利益。这是引起土地征收纠纷的制度根源。

1.4 失地农民就业难,征用土地后无生活保障

根据有关政策的规定,人均耕地在 0.002 km^2 以下的要求农转非。新丰街道办已有几个村民小组人均耕地不足 0.002 km^2 。显然,对于这些失地农民已经不可能以传统的农耕方式维持生活了。那么他们失地后是依靠什么生活呢?在被调查的几个村民小组中发现,失地农民家庭收入主要有4种。

其一,外出打工。外出打工的大多数为男性,主要在临近的城镇或城市从事建筑、装潢等行业,每月

家庭总收入大约在 600~800 元。

其二,个体商业经营。在交通路口和集市上的大多数失地农民利用地理优势开办商店维持生活,此类家庭中有的男性还出去务工,以此来增加收入。

其三,租房收入。位于中小学周边的居民,靠出租房屋的方式获取租金,一般情况下每年每间房可获得 400~600 元的可观收入。

其四,失地农民被乡镇集体企业就地吸收。新丰街道办刘寨组就是一个很好的例子,该组依托标准缝纫集团的缝纫机零件加工,将组内人员几乎全部就地转换。大部分家庭总收入每月在 2 000 元左右,有的家庭收入甚至高达上万元,这已经达到或超过小康标准。

刘寨组失地农民就地转型的现象在新丰毕竟是少数,更多的失地农民由于自身文化水平低,思想观念转变慢,再加上没有职业技能,因此在就业市场上缺乏竞争力。外出打工也只是临时出卖体力,保障不了失地农民长期的生存。从事个体经营的失地农民由于承担的风险性高,只是以小投入、小收益的方式解决一些生活问题,也不可能发展为规模化经营。房租收入具有较大的不稳定性和不连续性,因此也不可能成为农民生存的主要依靠。以这 3 种方式生存的多数农民的生活得不到保障,因此,在土地被征用后,不得不让他们产生后顾之忧。这是引起土地纠纷的社会根源。

1.5 政府的职能缺失

土地是政府为一定公共目的而征收的,但部分土地被征收后长期闲置,政府并未有效地利用土地,有的甚至在征收的土地上做一些“半拉子”工程。如 2003 年南杜组被征用 0.045 km² 土地建石材厂,如今这项工程仍处于搁置状态。即使把土地再分给农民,但由于土地遭到了一定的污染,也不能耕作。这样既浪费了人力和财力,也浪费了宝贵的土地资源。农民也没有在土地征收中获得真正的利益。另外,政府补偿金发放不到位也引起了农民的极大不满。如 1998 年鸿门村一个小组得到土地征收费 62 万元,村民仅仅在 1999 年每人拿到 50 元。政府职能的缺失既损害了农民的利益,使农民产生了强烈的对立情绪,失去了对政府的信任。这些是引发土地征收纠纷的直接诱因。

2 解决土地征收纠纷的途径

中国城镇化的核心是人口城镇化,即实现人口最终由农村转移到城镇。失地农民向城镇转移,即

意味着再社会化,实现再社会化必须保障失地农民之生存。在传统农业向现代工业发展的过程中,为了维护农民的根本利益,使之平稳转型,本文就此提出几点建议。

2.1 促进失地农民向市民角色的转换

“西部大开发要从‘物本’开发转向‘人本’开发”^[3]。开发‘人’,就是要转变失地农民思想,提高其文化素质,从思想根源上解决问题,实现由传统农民意识向市民意识转化,促进失地农民向市民角色的转型。“农民市民化是提高农民文化素质,促进农民全面发展的必由之路。”^[9]实现失地农民市民化,不仅要大力推行科学普及和基础教育,使失地农民学会新的生产知识和经营技能,而且要打破农民的传统社会认知,促进他们转变思想,摆脱对土地的依赖性,也要防止失地农民出现社会失范等现象,以保证农村城镇化的健康发展。

2.2 科学制定征地补偿标准,完善土地立法

从某种意义上说,征地是政府对土地的重新利用,即为实现土地的最大机会成本,实现土地的最大产值。但是这种最大产值并没有与失地农民的利益联系在一起,而是被缺陷的制度所割断。“征地制度的缺陷不仅造成中国宝贵的耕地资源大量流失,而且严重损害了农民的利益”^[7]。所以,从法制上保障农民利益是解决土地征收问题的根本途径。首先,要明确土地法的相关概念,对土地法模糊的部分加以界定,防止“歧义法”的出现。其次,要遵循市场经营原则,在土地所有权为国家所有的前提下,把农民享有的土地使用权推向市场,允许农民以土地入股。征地主体应与农民直接接触,政府牵线搭桥,做好相关的服务性工作。最后,科学制定补偿标准,让农民分享所征土地的增值收益,避免被“买断式”征占,应平衡土地征收前与征用后的价格剪刀差,尊重农民的正当利益,尽快建立合理可行的土地征收法律体系。

2.3 转变政府职能

实现政府职能的转变,一方面应认真贯彻科学执政、民主执政和依法执政的理念,使政府行为民主化、法制化和规范化,杜绝政府行为的随意性,防止“土地腐败”,避免多头征地、圈地和任意改变土地征收行为,减少发放补偿金的环节,消除层层发放,层层剥夺的现象;另一方面政府职能应向服务型转变,由“主人”向“仆人”转变,转变歧视农民的消极观念,给予失地农民和市民平等的地位,不搞“国民差别待遇”。消除户籍壁垒,积极推进失地农民向市民身份的转变。

2.4 做好失地农民的就业安置

失地农民的就业问题是解决土地征收问题的根本,如果处理不当,极易造成失地农民陷入“务农无土地、上班无岗位、失业无保障”的困境。从全国范围看,失地农民数量已经高达4 000万人,而且每年还在以200万人的速度增长,如此庞大的人群给城镇化的发展进程带来了巨大压力,也严重地威胁农村社会的稳定。所以,解决失地农民的就业问题迫在眉睫。本文认为应该从4个方面来着手。

其一,要加强农民自身的就业意识。通过培训,提高农民的就业技能。

其二,政府做好再就业工程:“通过政府引导、帮助处于失业状态的劳动者通过市场重新找到就业机会,对就业困难而且家庭困难者给予补足或救济并帮助其尽快就业”^[8]。

其三,大力发展乡镇企业和扩大招商引资,增加就业容量,把剩余劳动力推向地区外就业。鼓励优秀农民自主创业,并在政策上给予优惠和照顾。资金上给予资助,技术上给予指导以及其他必要的服务。

其四,在社会保障方面,通过立法等形式确保失地农民与城镇市民的地位平等,杜绝失地农民“入保难”的现象。

结合本地实际情况,建立合理的社会保障和救助机制,保障失地农民“少有所育,青有所望,中有所为,老有所养,病有所医,困有所济和逝有所恤”。消除失地农民的后顾之忧,维护失地农民的基本生存权。

建立失地农民的就业与社会保障机制,防止城镇化“圈地运动”给社会带来的隐患。这是统筹城乡经济社会发展的战略任务,也是中国城镇化在健康有序的、可持续发展的道路上顺利推进的保证^[10]。

3 结 语

土地征收是推行中国城镇化建设必然面对的问题。

解决土地征收问题,必须转变政府的执政观念,坚持和维护农民的利益。正如河南省政协委员时振谦在《在城镇化进程中必须高度重视土地征收问题》的讲话中指出的:“解决土地征收中的问题必须转变以牺牲农民利益为代价发展的陈旧观念,转变政府职能,让政府成为市场的管理者和监督者”。中国推行城镇化的目的是发展农村经济,提高农民生活水平,全面推进中国的工业化进程。只有解决好土地征收问题,才能保证农村社会的稳定,加快农村城镇化的进程,进一步激发农业、农村发展的活力,保障中国现代化进程的健康发展,确保全面进入小康社会这一宏伟目标的实现。

参考文献:

- [1] 王 斌. 对失地农民社会保障问题的认识及思考[J]. 国土资源, 2004, 17(8): 42-44.
- [2] 吴元波. 试论我国农村剩余劳动力的迁移聚集与小城镇发展[J]. 长安大学学报: 社会科学版, 2004, 6(1): 34-44.
- [3] 仇保兴. 实现我国和谐城镇化的若干对策[J]. 南京财经大学学报, 2006, 24(1): 1-11.
- [4] 吴元波. 中国农村城镇化系统运行机制分析[J]. 长安大学学报: 社会科学版, 2003, 5(3): 22-24.
- [5] 王洛林. 未来50年中国西部大开发战略[M]. 北京: 北京出版社, 2002.
- [6] 文 军. 农民市民化: 从农民到市民的角色转型[J]. 社会学, 2004, 18(8): 74-75.
- [7] 庄 静, 寿金宝. 农民征用要引入市场机制[J]. 国土资源, 2004, 17(8): 45-47.
- [8] 陈宗性. 改革、发展与收入分配[M]. 上海: 复旦大学出版社, 1998.
- [9] 陆 迁, 叶小雯. 关于我国失地农民的安置和补偿问题的思考[J]. 华南农业大学学报: 社会科学版, 2005, 4(2): 9-14.
- [10] 韩德军, 南 灵, 刘宇翔. 试论失地农民保障制度的建立[J]. 西北农林科技大学学报: 社会科学版, 2005, 5(3): 1-4.