

# 完善征地制度 保障失地农民权益\*

● 王恒利, 钱 波

(江苏大学人文学院, 江苏 镇江 212013)

**摘要:**我国征地过程中存在着土地征用制度不完善、征地补偿政策不合理以及政府执政理念出现偏差等问题,导致了失地农民相关权益受损,生活、就业没有保障,心理压力增大等一系列问题。为此,政府首先应创新理念,其次要改革相关土地征收制度,最后要建立健全失地农民一系列的保障体系。

**关键词:**征地制度;失地农民;权益

中图分类号:D922.39 文献标识码:A 文章编号:1009-4458(2010)02-0043-03

自上世纪80年代以来,我国城市化以空前之势兴起,城市数量迅速增加,城市空间不断扩展。据住房和城乡建设部最新统计,“到2008年底,我国的城镇人口为6.07亿人,城镇化水平为45.68%,比解放初期提高了35个百分点,年均增长0.95个百分点。”<sup>[1]</sup>不可否认,我国城市化迅速发展的过程,也是广大农民失去土地的过程。一些部门和专家研究指出,按照目前城市化的速度,今后我国每年建设用地需250万亩到300万亩,按城郊农民人均1亩耕地推算,就意味着每年将有250万到300万的农民失去土地,照此速度,到2030年我国的失地农民将剧增到1.1亿人<sup>[2]</sup>。

由于我国征地制度的落后和农民社会保障制度的缺失,造成被征地农民利益受损,由此引发了诸多的矛盾和问题,因征地补偿问题而引起的上访或暴力事件频频见诸于报端和网络媒体。为构建一个和谐稳定的社会,党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》时指出,“做好被征地农民的社会保障,做到先保后征,使被征地农民基本生活长期有保障。”本文试图从现阶段我国征地制度中存在的问题、失地农民面临的困境两个方面进行分析和阐述,进而提出完善我国征地制度,保障失地农民权益的对策。

## 一、我国征地过程中存在的问题

### 1. 土地征用制度不完善

(1)公共利益界定不清,征地随意性大。我国《宪法》和《土地管理法》都规定,“国家为了公共利益的需要”,可以依法对土地实行征用,即公共利益是土地征用的依据和前提。但何谓“公共利益”,包括宪法在内的所有关于征用土地的相关法律、法规、政策都未对其做出明确的界定。“这种立法缺陷,是造成我国改革开放以来土地征用范围无限度扩张甚至频繁出现‘圈地运动’的法律根源。”<sup>[3]</sup>某些个人和集团为了商业利益,故意歪曲土地征收中公共利益的目的性,纷纷搭乘“公共利益”这一快车,加入征地的行列,捞取不法利益,最终使得农民利益受损,国家威信受损。如我国开发区建设趋于泛滥,一些

地方政府借开发区之名乱占耕地,却“征而不开”、“开而不发”造成大量耕地闲置撂荒,全国开发区土地43%闲置。截至2006年底,全国已清理出各类开发区6866个,其中违法占地的达5300个,占原有开发区总数的77.16%<sup>[4]</sup>。

(2)征地程序欠缺规范,农民丧失话语权。现行征地程序要求大体上可概括为“两公告,一登记”,一是征用土地公告,农民和集体据此办理征地补偿登记;二是具体的征地补偿安置方案公告,先听取群众和集体意见,然后由土地主管部门实施。但现实情况是,本该是事前的公告变成了事后公告,在公告之前,关于征地面积、补偿标准、安置办法、补偿费的分配方案等问题均已批准确定,作为被征对象的农民对于自己的土地完全没有话语权,真正处于弱势地位。

### 2. 征地补偿政策不合理

《土地管理法》规定,政府征用农民集体的土地必须进行一定的补偿,但现实中征地补偿却存在一定的弊端,主要表现在以下两点:

(1)对失地农民补偿标准低,计算方法简单。《土地管理法》第47条规定,“征用耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。征收耕地的土地补偿费,为该耕地被征用前三年平均年产值的六至十倍……每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准,为该耕地被征收前三年平均年产值的四至六倍。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三年平均年产值的十五倍”。“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的三十倍。”<sup>[5]</sup>

这种仅仅以土地“年产值”作为征地补偿的标准是不科学的,既没有考虑到土地对农民承担的生产资料和社会保障的双重功能,也没有体现土地作为最稀缺资源应有的市场价格和潜在价值。此外,这个规定只限制了最高价,却没有规定最低保护价。从大多数地方的实际执行情况来看,对失地农民的补偿均不足以维持失地农民原有的收入水平,不足以弥补其因失地而带来的损失。很多农民在土

\* 收稿日期:2009-11-05

作者简介:王恒利(1985-),女,江苏泗洪县人,江苏大学人文学院研究生,研究方向:思想政治教育。

地被征用后生活水平下降,甚至出现征地返贫的现象。

(2) 征地补偿分配使用不合理,比例失当。征地过程中拨付的征地补偿费一般并不直接面对农民个人,而是到乡财政,只有个别地区直接到村,这导致了大多数地区在征地补偿费用分配上的不合理。据有关资料显示,在城镇建设征用农用地的过程中,多数地方征地收入分配的大致比例是:征地农民得5%—10%,集体得25%—30%,政府得60%—70%。[6]可以看到,农民、集体和政府三者之间的利益分配极其不合理,尤其是作为土地使用权所有者的农民直接被排斥在土地转让的讨价还价之外。加之乡镇政府还常常以各种理由和借口层层截留农民的土地收益,农民最终获得的实际收益实在是少之又少。

### 3. 政府执政理念不正确

我国大部分地区对地方政府领导的政绩考核主要看GDP、经济增长率、财政收入增长率等,而在保护耕地和农民利益等方面则缺乏相应的考核内容和指标。这使得一些地方政府官员急功近利,追求局部的、短期的效益和增长,在畸形政绩观的驱使下,把土地当作生财之道,低征高卖。他们一方面用计划经济时代的办法想方设法低价征用土地,另一方面又用市场经济的手段高价卖地,从中获取财政收入。在整个过程中,农民则一直处于被侵蚀的弱势地位。我国中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文指出,如果说计划经济时代的“剪刀差”让农民付出了600—800亿元的话,那么改革开放以来通过低价征用农民的土地,最少使农民蒙受了2万亿元的损失[7]。

## 二、失地农民面临的困境

“农民失去了土地以后,就当不成农民了,而领导的那点补偿金,也当不成市民。即不是农民,又不是市民,只能是社区游民,社会流浪。”[8]城市化过程中的土地征收深深影响了农民的未来生活,他们在失去赖以生存的土地后面临着诸多的问题。

### 1. 长远生活没有保障

长久以来,土地作为农民的生产资料,是维持一个农村家庭最可靠的经济来源和生活保障。土地一旦被征用,农民就失去了最后一道生活保障线。加上我国对失地农民的安置费用往往采取单一货币形式的一次性安置方式,且费用标准偏低,如果地方政府没有其他配套保障措施的话,农民得到的征地补偿费用仅能够维持一段时间的基本生活,根本就不足以解决失地农民的长远生计问题。随着城市的生活成本的不断提高,这些有限的补偿费一经用完,农民失去了生活来源,马上陷入困境。据一份调查资料显示,在目前的失地农民中,60%的生活处于十分困难的境地,有稳定经济收入,没有因失地影响基本生活的只占30%[9]。

### 2. 再就业困难

随着市场经济的发展,城镇就业难度逐渐加大,政府大多不再采取就业安置的补偿办法,失地农民只能自谋职业。但多数失地农民由于自身文化水平低、劳动技能弱等因素,许多农民因征地从农业转产后,很难再找到合适的工作。即使找到,也只能从事一些技术要求不高的体力劳动,且很不稳定。由此可见,对于在劳动市场中无一技之长的失地农民来说,失地就意味着失去了最基本的就业岗位。有资料显示,征地农民就业安置后的失业率高达75%[10]。

### 3. 丧失了相关的政治、文化权益

土地作为农民生活保障赖以生存的物质载体,对农民的诸多权利直接或间接地产生影响。政府给予农民的技术、资金等方面的支持均以土地为基础,农民失去土地,也就失去了政府的支持。此外,

农民作为土地的产权主体,需要通过村民自治的民主投票和监督行为来行使村级公共权利。一旦没了土地,农民也就失去了对村民自治的热情,失去了对民主政治权利的追求,一些与土地紧密相连的文化、教育等方面的权利也会因为土地的失去而受到极大的限制。

### 4. 心理负担增大

受传统文化观念和生活方式的影响,土地已成为农民全部的寄托和希望。他们依靠土地生产、生活和养育后代。对于一个农民家庭而言,没有了土地也就没有了家庭院落,没有了生活的寄托和希望。失地农民虽然由农村进入城市,由乡村人口转变为城镇人口,但由于土地的丧失,生活方式的改变,现代城市文明的撞击以及自身素质存在的差距,在城市化过程中其心理存在着明显的不适,很多人表现出对生活前景的彷徨和焦虑。

## 三、完善征地制度,保障失地农民权益

### 1. 创新理念

(1) 政府要树立契约理念。契约理念要求国家必须对公民的权利和义务做出公正的保护和分配,要求必须通过契约来划定各自的权利(力)范围,尤其防止公权力的滥用。但是,在我国当前的失地农民问题上,国家过于强大而农民过于弱小,国家拥有对失地农民的绝对话语权。由于农民没有自己的利益代表组织,缺乏与国家谈判的力量,在征地补偿等一系列的过程中只有知情权,没有决定权,两者之间的契约内容在某种程度上几乎由国家单方面决定。因此,要让农民免于陷入这种境地,政府首先应该树立真正的契约理念,让失地农民成为完全独立的行为主体,最关键的就是要让失地农民取得相关领域内的话语权利。

(2) 政府要树立公正理念。胡锦涛总书记曾经强调,建设和谐社会,必须把社会公平提到更加突出的位置。在我国的征地过程中,已经形成了政府经营土地获取财政收入、开发商以征地作抵押获取贷款、乡镇官员从中截留的三方利益分配格局,作为直接拥有土地的农民却没有享受到以占用农民土地为代价的工业化所释放出来的巨大效益。这是一种付出与所得之间的严重不均衡状态,违背了社会主义和谐社会公平与正义的要求。因此,国家在制定针对失地农民的相关政策、策略时,应始终坚持公平、公正的理念,以公平征地、合理补偿、妥善善后为指导思想,全面补偿失地农民的损失,让失地农民公平享受到他们各种应得的利益。

### 2. 创新制度

(1) 地制宜地改革土地征用制度。首先,明确界定公共利益的范围,遵循集约用地原则。我国违法征地频繁发生的主要原因是相关的法律、法规对“公共利益”的界定不明确。因此,要保护耕地,确保土地征收权只能为公共利益的需要而行使,必须从立法上明确界定公共利益的概念和内容,如日本就详细列出了35种公益性项目。要严格区分公益性与经营性两种不同性质的用地项目,并相应地分别采取土地征用和征收的办法,杜绝政府打着公共利益的旗号而做出侵害国家和农民的土地财产权益的行为。

其次,规范土地征收程序,保障失地农民异议权。土地征用程序是土地征用制度的重要组成部分,程序的正当与否决定着结果是否公正。因此,要维护被征地农民的合法权益,就要严格规范土地征用程序。相关法律法规应对土地征收的主体、客体、范围、条件、具体步骤等有明确的规定,以此约束公共权力,规范政府行为。此外,还要尊重失地农民在土地征收中的主体地位,保证征地工作的公开、透明,赋予失地农民充分的知情权和参与权。征地前,有关部门应将拟

征地的用途、位置、补偿标准、安置途径等告知失地农民,广泛吸收失地农民的意见和建议,并允许失地农民代表参与制定涉及失地农民切身利益的政策措施,充分保障失地农民的自主选择权。征地是农民和政府双方的事情,必须要通过严格程序才能充分表达双方的意愿,政府应避免单方行动而把农民排除在程序之外。

(2)定科学合理的征地补偿标准。征地补偿是被征地农民获取的最直接的经济利益,也是保障失地农民利益的根本。要切实保护失地农民的利益,必须要建立科学合理的补偿标准。

一是提高补偿标准,细化补偿范围。根据被征土地的区位、未来用途、地区经济发展水平、质量、供求关系等因素,结合当地城市居民社会保障水平和被征地农民未来生活发展的需要,从土地即是农民的生产资料,又是基本生活保障的实际出发,合理确定并适时提高征地补偿标准。此外,还应该借鉴国外通行做法,细化补偿项目,扩大补偿范围。“具体包括土地所有权补偿、土地承包经营权的补偿、地上物补偿、残余地补偿、离职者或失业者补偿以及生态环境效益补偿。”<sup>[11]</sup>

二是公正合理地分配土地补偿收益。农民失去了土地,就失去了生活的可靠来源和保障,因此,征地后的补偿收益应更多地偏向失地农民,严禁各级政府以任何理由截留征地补偿费。要将土地补偿费的大部分分给农民,由他们自主管理和经营。另外,农村集体经济组织所得份额也应该用于本集体经济组织内的生产建设,如兴修农田水利建设、引进先进的农业科学技术等。总之,土地补偿费必须进行合理的分配和使用,真正维护农民的利益。

### 3. 全保障

(1)建立完善的失地农民社会保障体系。建立失地农民的社会保障体系,可以从两个层面着手:从政策层面上,政府要和有关职能部门制定和实施被征地农民的社会保障办法,主要涉及到失地农民的养老保障、最低生活保障、医疗保障和失业保障制度;从资金层面上,失地农民保障制度的资金来源,应坚持政府、集体和失地农民个人三方共担的原则。国家出资部分主要来自被征用土地的土地管理相关税费,集体部分主要来自土地补偿费,个人部分主要来自安置补助费。至于三方出资比例,则由各地方政府根据经济发展水平和具体的生活状况来决定。如有的学者提出,政府出资部分应不低于保障资金总额的30%,集体补助部分不低于保障资金总额的40%<sup>[12]</sup>。

(2)落实失地农民再就业扶持政策。就业是民生之本,解决了失地农民的就业问题也就是给了他们一个可持续生产、生活的保证。

第一,多渠道为失地农民提供再就业机会。政府要因地制宜,大力发展劳动密集型产业,尤其是第三产业。实践证明,这些产业在资本积累阶段需要大量的农村劳动力;实施就业援助机制,帮助困难被征地农民再就业。地方政府可参考国企职工再就业运作机制,根据困难对象的特点和需求来拓展岗位,优先将“四零五零”人员和“双失业”人员等类型的失地农民安排到新创造的公益性岗位上;政府还可以采取各种优惠条件鼓励企业吸纳、安置失地农民就业。同时,对自谋职业和从事个体经营的失地农民,工商、城建、税务等部门应优先办理,为其提供小额贷款担保的优惠条件。

第二,大力开展技能培训,提高失地农民职业技能。技能偏低是影响失地农民就业的重要因素,因此,要加强对失地农民的就业培训,帮助他们根据自身的特长来学习新的生产技能,赋予他们独立生存和发展的能力。可以针对不同年龄阶段和文化层次的失地农民开展形式多样、内容广泛的实用技术培训,提高他们的就业竞争力。

(3)加强失地农民法律援助体系建设。失地农民是一个社会弱势群体,当他们的合法权益受到侵害时,往往没有能力支付维护自身权益所需的各种费用。“法律面前人人平等”,这就要求政府与相关部门要为失地农民提供法律援助和保障。一方面,有关部门要尽快制定和健全有关失地农民保障的法律、法规,将对失地农民的法律保护和法律援助放在维护和促进社会整体利益需要的高度来对待,在全社会范围内形成“帮农护农”的良好氛围;另一方面,要增强失地农民自身的法律保护意识和自强意识。积极向失地农民宣传法律知识,帮助他们知法、懂法、用法,使他们在自己的权益受到侵害时,积极拿起法律武器保护自己,最大限度地维护自己的权益。□

### 参考文献:

- [1]杜宇.我国城镇化率已达45.68%[EB/OL].http://news.xinhuanet.com.2009-08-23.
- [2]王征兵,王艳静.新视角下失地农民增收问题探讨[J].农村经济,2009(2):57-60.
- [3]张慧芳.从系统工程的角度探讨我国的土地征用问题[J].经济问题,2004(3):56-58.
- [4]刘秀浩.全国逾七成开发区被撤销[N].东方早报,2007-04-23.
- [5]法律出版社法规中心.中华人民共和国土地管理法[M].北京:法律出版社,2007.
- [6]曹宗平.论我国征地制度的内在缺失[J].经济学家,2005(5):60-65.
- [7]王慧博.城市化进程中失地农民受排斥的政策性原因分析[J].河南大学学报(社科版),2008(5):31-38.
- [8]陈锡文.试析新阶段的农业、农村和农民问题[J].宏观经济研究,2001(11):12-19.
- [9]王海坤.中国失地农民出路有现实:4000万失地大军流落城市[N].中国经济时报,2004-04-09.
- [10]蒋永穆,戴中亮.我国失地农民安置补偿模式的重构[J].河南社会科学,2004(11):65-67.
- [11]魏欣,王育才.完善征地制度,保护失地农民权益[J].西北农林科技大学学报(社科版),2008(11):1-4.
- [12]臧小村.缺陷与重构:失地农民权利保障的法律思考[J].湖南社会科学,2009(1):188-191.

(接第42页)

权流转的一个十分重要的外部因素,所以应该逐步建设涵盖农村居民医疗、就业、养老等方面的综合保障体系,弱化农村土地对农户的保障功能和社会稳定功能,还土地以正常的生产要素性质,尽可能地发挥土地的经济功能。当前浙江省多数农村家庭中的非农收入占有很大的比重,土地使用权流转的年收益对于农民增收的效果并不明显,因此建议研究“用土地使用权流流出让金作为农村居民社会保障金”制度,为农民解除放弃土地使用权的后顾之忧,使“完全不依赖土地为生计”的农民真正离开土地,促进农村土地流转和农村城镇化建设。

### 4. 建立土地作价评估制度

为了进一步扩大土地使用权的流转范围和增加土地使用权的流转方式,应该建立科学的土地流转作价评估制度。建议浙江省政府部门,特别是国土、农业部门应按照国家地籍差别和地理位置等因素,合理评估农村土地的价值,为农村土地流转有偿流转及互换提供依据。□

### 参考文献:

- [1]向荣,贾生华.浙江省农村土地流转的实证分析[J].农村经济,2002(7).
- [2]解安.发达省份欠发达地区土地流转及适度规模经营问题探讨[J].农业经济问题,2002(4).
- [3]张照新.中国农村土地流转市场发展及其方式[J].中国农村经济,2002(2).
- [4]田野.中国农村土地流转:现状、问题及对策建议[J].经济师,2004(8).
- [5]葛丽芳.关于农村土地流转的几个问题[J].农业经济问题,2005(7).
- [6]叶剑平,蒋妍,丰雷.中国农村土地流转市场的调查研究——基于2005年17省调查的分析和建议[J].中国农村观察,2006(4).