

# 城市化进程中失地农民问题的分析与对策

刘春荣

(绥化学院,黑龙江 绥化 152061)

**摘要:**随着城市化进程的加快,征地规模越来越大,失地农民日益增多,由于征地补偿机制的缺失,使得相当一部分农民失去土地以后,不仅没有分享土地增值收益和城市化成果,反而成为城市化进程中的边缘人和弱势群体。在城市化进程中产生的失地农民就业、安置、社会保障等问题,已成为当前影响社会稳定和发展的首要问题。

**关键词:**城市化;失地农民;社会保障

**中图分类号:**F301

**文献标识码:**A

**文章编号:**1002-2767(2010)03-0103-03

土地不仅是农民基本的生产资料,也是农民最基本、最可靠的生活保障。

城市化进程的加快,建设用地需求不断增长,征地规模越来越大,与此同时失地农民也日益成为了一个不可忽视的庞大群体。

## 1 失地农民问题的提出

农民所拥有的诸多权利和利益,都是以土地为载体的,失去土地就意味着失去了这些权利和利益存在的基础和实现条件,导致这些权利和利益的损害或流失,尤其是导致最主要的权利和利益——生活保障的失去。据统计,从1987~2001年全国非农建设占用耕地是200多万 $\text{hm}^2$ ,2000~2010年的非农建设占用耕地计划指标是123.33万 $\text{hm}^2$ 。到2030年,“失地农民群体”将从目前约4000万人剧增至1.1亿人<sup>[1]</sup>。

目前,对失地农民安置虽有货币补偿、就业安置、住房安置、划地安置、建立社会保险等形式,但最主要还是采取以货币安置为主的“要地不要人”措施,征地补偿机制缺陷使得相当一部分农民失去土地以后,不仅没有分享土地增值收益和城市化成果,反而既当不成农民,也当不成市民,处于种田无地、上班无岗、低保无份的“三无游民”状态,成为城市化进程中的边缘人和弱势群体。有人形象地描述为“承包地被征掉了,说是农民不像农民,说是市民不像市民,出门是宽阔马路,抬眼是工业厂房,有路可走,无地生存”面临着极大的

社会风险<sup>[2]</sup>。城市化并不仅仅是建设出鳞次栉比的高楼、平坦宽阔的马路、雄伟气派的广场,更重要的是人的城市化,经济发展,社会稳定,人民安居乐业。如何解决在城市工业化进程中产生的失地农民就业、安置、社会保障等问题,已成为当前影响社会稳定和发展的首要问题。

## 2 失地农民问题产生的原因

### 2.1 “公共利益”标准不明确导致公权力滥用

我国《宪法》和《土地管理法》只是原则性规定了征地必须符合“公共利益”,对于什么是公共利益、哪些建设项目属于公共利益等问题没有进一步具体规定。立法体例只对“公共利益”作了概括性规定,而没有明确界定其内涵和外延。在实际操作过程中,为地方政府假借“公共利益”之名滥用征地权、随意扩大征地范围提供了制度保障。有些地方为了追求经济增长,凭借行政权力以“公共利益的需要”为名,将集体土地征为国有后用于非公益项目,权利寻租现象严重。

### 2.2 现行的土地征收程序设计缺失致使私权利被漠视

《土地管理法》第48条规定,“征地补偿方案确定后,有关地方人民政府应当公告,并听取被征地的农村集体经济组织和农民的意见。”由于双方地位不平等,信息不对称,在实际操作中,很多地方在征收土地之前,既没有召开听证会,也没有仔细听取被征收土地农民的意见,农民根本没有机会以市场方式与建设用地方进行征地协商,农民的知情权和参与权被彻底剥夺。在现行的制度环境下,国家征地往往面对的是集体而不是农民,农民不能参与征地补偿谈判,在这场不平等的产权

收稿日期:2009-10-13

作者简介:刘春荣(1976-),女,黑龙江省绥化市人,双学士,副教授,从事民商法学教学与研究工作。E-mail: lcr0725@yahoo.com.cn.

“交易”过程中,农民完全被排挤在外,因此在不同利益集团重新分割土地利益的过程中,农民的利益往往受到侵害<sup>[3]</sup>。

### 2.3 补偿标准过低和补偿不到位使农民利益受损

我国现行土地征收制度从实质上看不是买卖关系,只是对农民为公共利益做出的牺牲而给予的一种经济补偿,而且补偿标准过低、补偿经常不到位。土地是农民最后一道生活安全保障,农民赖以生存的土地被征用后,征地补偿费如何公平、公正地分配,成为农民密切关心的问题。

西方国家的土地征收补偿安置不仅涵盖了农民城市化后的基本生活费用、就业和创业资本、社会保障,而且还包括了一定时期内的土地增值收益。例如,美国土地征用补偿根据征用前的市场价格计算标准,它充分考虑到土地所有者的利益,不仅补偿被征土地现有的价值,而且考虑补偿土地可预期、可预见的未来价值。同时,在土地征用补偿时,必须考虑补偿因征用而导致邻近土地所有者经营上的损失<sup>[4]</sup>。

而我国现行的土地征用补偿标准不是按照国际通行的依据现行市价通过协商谈判来确定,而是按照被征用土地的原用途,《土地管理法》规定征地补偿费包括土地补偿费、安置补助费及地上附着物和青苗补助费。一个地区的基础地价从根本上讲是由区域经济条件决定的,而耕地的产值与区域经济条件没有明显的相关性,以此为基础测算的征地补偿标准无法反映地区的地价差异,导致土地补偿费与土地的市场价值相差甚远,补偿过低<sup>[5]</sup>。这种征地补偿额度是与市场无关的政策性价格,过于偏离土地的市场价值和农民的经济预期;补偿范围仅包括直接损失,没有包括间接损失,尤其是没有包括农民的择业成本和从事新职业的风险<sup>[6]</sup>。这种做法未能体现我国土地价格形成的市场性、多样性、平等性与灵活性,不但有损社会公平公正、而且有悖于市场经济的基本规则。由于农民没有了土地,交换权利缺失。国家凭借强制性、垄断性行政占有方式把农民排斥在土地增值收益分配体系之外。根据有关专家测算,农民只能得到征地收益的5%~10%,而村集体组织可能得到25%~30%,60%~70%的征地收益归各级政府部门及其机构所有<sup>[7]</sup>。

## 3 解决失地农民问题的途径

### 3.1 严格区分公益性用地与经营性用地

法国1789年人权宣言第17条规定:“所有权是神圣不可侵犯的权利。除非为了公共利益的需要,并事先给予公正补偿,任何人的财产不能被剥夺。”德国基本法第14条第3款规定:“只有为社会福祉,才能允许征收。”我国要借鉴国外经验,进一步完善立法,通过立法明确规定只有出于公共利益和公共福利的目的才能征收土地,并兼采概括式和列举式模式,赋予“公共利益”明晰的内涵和外延,严格区分公益性用地与经营性用地,在实践中,规范征地行为,必要时可以设立“公共利益”的认证程序,对征地项目的公益性进行认证,彻底摒弃借公共利益之名侵犯农民土地财产权的征地行为。

### 3.2 逐步完善土地征用补偿机制

从源头上解决失地农民社会保障资金不足的问题。征地补偿是失地农民在城市化进程中所能获得的最直接的经济效益,也是引起征地纠纷的焦点。通过推进农村集体土地的市场化来完善征地补偿机制,扩大补偿范围,提高补偿标准,补偿方式要灵活多样,补偿时不仅要考虑土地作为生产、生活资料的补偿,还要考虑失地农民市民化过程中居住安顿、重新就业所需的困难补偿。以解决农民现实生存需要和未来的发展需要。

### 3.3 推行高效公正的征地程序

使私权利受到充分的尊重。首先,建立独立于审批单位的仲裁机构,将征地机构、征地人员的收益与征地情况分开,使征地机构在经济利益上与政府、用地单位脱离,防止政府部门在解决征地争议中既是“裁判员”又是“运动员”的非正常现象;其次,人民政府要组织征地告知、确认和听证程序,切实保障失地农民征地前的知情权和咨询权、征地中的参与权和话语权、征地后的受益权和监督权,增强政府征地的透明度,防止政府借“公共利益”之名滥用征地权。

### 3.4 积极采取各种措施促进就业

“农民的土地权利变性成为农村土地制度的核心和基础。其一,它不以控制和占有土地为最终目的。其二,它的放弃并不以获得土地本身所具有的市场价值为条件,而是以获得进入新的社会保障体系为条件。”<sup>[8]</sup>在目前尚未建立城乡统一

的社会保障制度的情况下,可行之策是依据“以土地换保障,以保障促就业,以就业促发展”的思路进行制度设计。

3.4.1 加强宣传和培训 在就业指导、就业观念、法律意识等方面加强宣传和引导,提升农民自主就业的意识,使失地农民在心理方面能尽快完成从农民到市民的角色转换。失地农民不仅思想观念落后,而且文化素质、知识技能相对较低,他们没有技术特长和年龄优势,就业比较困难,政府和用地单位要提供资金保障,根据失地农民的实际状况,有针对性地进行各类职业技能培训,以推动失地农民由“体力型”逐步向“技能型”“智能型”转变,提高就业的能力。

3.4.2 提供就业服务 用地企业对失地农民要实行“开发性安置”,把合适的岗位优先安排给被征地农民,即以土地换就业,同时政府要加快经济发展,适当引进和培育农业科技企业、劳动密集型企业,为失地农民创造更多的就业岗位,扩大就业门路。

3.4.3 积极落实再就业优惠政策 构建符合城乡统筹就业要求公平合理的农民工就业管理制度,使失地农民就业在税费减免、小额贷款、岗位和社保补贴等方面享受与城市职工同等的优惠政策。

### 3.5 建立科学的失地农民社会保障机制

3.5.1 建立失地农民最低生活保障制度 对没有达到城市低保标准的失地农民,全部纳入城镇最低生活保障范围,享受与城市居民同等的最低

生活保障,解决失地农民中的基本生存问题。

3.5.2 建立失地农民基本养老保险制度 建立由国家、集体和个人共同承担的资金筹措机制,确保被征地人员在年老时有稳定的基本生活费,真正让广大失地农民老有所靠,老有所养。

3.5.3 建立失地农民失业保险制度 对失地农民进行失业登记,由政府出资对失地农民进行培训并提供就业信息,对在一定期限内失地又失业的农民进行失业救济,保障最基本的生活需求。

3.5.4 建立失地农民基本医疗保险制度 建立以住院大病统筹为主的失地农民医疗互助共济制度,实行与城镇职工一样的基本医疗保险制度。

### 参考文献:

- [1] 史晓娟. 土地征收中农民权益保护的法律思考[J]. 农村经济, 2006(10): 16-18.
- [2] 一言. 如何保障失地农民的权益[N]. 人民法院报, 2004-04-13.
- [3] 陈立新, 章辉美. 论土地征用中农民的权益保障[J]. 求索, 2004(2): 44-46.
- [4] 李珍贵. 美国土地征用制度[J]. 中国土地, 2001(5): 46-47.
- [5] 李一平. 城市化进程中失地农民利益受损的制度分析与对策[J]. 中州学刊, 2004(2): 144-147.
- [6] 苗树彬, 杜光辉. 以人为本, 以保证农民权益为突破口推进城乡协调发展——“中国农民权益保护国际研讨会”观点综述[C]//中国农民权益保护. 北京: 中国经济出版社, 2004.
- [7] 董玉哲, 姜昕, 成健. 浅析我国城市化过程中集体土地产权制度的建设[J]. 国土资源, 2005(8): 24-25.
- [8] 欧阳菲. 现阶段我国土地制度存在的问题与对策探析[J]. 安徽农业科学, 2007, 35(12): 3706-3707, 3711.

## 欢迎订阅 2010 年《北方园艺》

《北方园艺》是全国自然科学(中文)核心期刊、中国农业核心期刊、全国优秀农业期刊、黑龙江省优秀科技期刊。本刊内容丰富、栏目新颖、技术实用、信息全面。设有试验研究、研究简报、专题综述、设施园艺、栽培技术、园林花卉、生物技术、病虫害防治、贮藏加工、食用菌、中草药、经验交流、农业经纬等栏目。内容涵盖园艺学的蔬菜、果树、瓜类、花卉、植保等研究的新成果、新技术、新品种、新经验。竭诚欢迎全国各地科研院所人员、大专院校师生, 各省、市、县、乡、镇农业技术推广人员、农民科技示范户等踊跃订阅。

国内外公开发行, 半月刊, 邮发代号 14-150, 每册定价 6.00 元, 全年 144.00 元, 全国各地邮局均可订阅, 或直接向编辑部汇款订阅, 订阅者请在汇款单附言栏内写清订购份数, 收件人姓名及详细地址、邮编。

地址: 黑龙江省哈尔滨市南岗区学府路 368 号《北方园艺》编辑部

邮编: 150086

电话: 0451-86674276

E-mail: bfybjb@163.com