

解决我国失地农民问题面临的六大矛盾

陈晓玲

(安徽财经大学 信息管理系,安徽 蚌埠 233041)

摘要:从解决我国失地农民问题的重要性出发,分析了解决失地农民问题的必要条件以及制约因素,论述了在目前社会经济条件下,从根本上解决失地农民问题存在的六个方面矛盾。

关键词:失地农民;制约因素;矛盾

中图分类号:F304.6 **文献标志码:**A

近年来,由于土地征用导致的失地农民上访、聚众闹事时有发生,在一定程度上影响了社会稳定。为了解决失地农民问题,许多地区都在积极探索相关理论与方法,但要从根本上解决我国失地农民问题,目前还存在以下六大矛盾。

一、城市化进程与失地农民增加的矛盾

城市化是经济社会发展的必然趋势,通过城市的集聚效应,创造庞大的就业机会,将分散在农民小块土地上的多余农民吸引到城市就业,向非农产业转移,使农业向机械化、产业化、规模化方向发展,提高农业劳动生产率,这是经济发展的必由之路。按照《全国土地利用规划纲要》,1997年到2010年全国非农占用农地控制指标为2950万亩,若按每亩耕地造成1.4-1.5人失地计算,即使严格按照《纲要》指标执行,到2010年也将产生失地农民4100-4400万人。据国土资源部统计,1987年到2000年,我国非农建设已占用耕地3395万亩,失地农民近5000千万人,这还不包含违法征占、突破指标和一些乡村私下卖地。按照我国城市化进程和基础设施建设步伐,今后每年需征用农民土地280-300万亩,这意味着每年将新增失地农民420万人。可以预见,在今后十年内,我国失地农民总数将达到1亿人。非农建设必须征地,征地必然导致失地农民。因此失地农民将始终伴随着我国的城市化进程,失地农民问题将困扰我国长达半个世纪之久。

二、失地农民的就业与就业机会的矛盾

失地农民问题能否得到有效解决,关键在于失地农民是否能够顺利就业,顺利就业是解决失地农民生活来源、未来生活保障的根本途径。但是,由于我国城市化水平较低(2000年我国城市化率仅为36.2%),第二、三产业发展滞后,许多地区自身劳动力的就业安置都无法根本解决,更无力解决失地农民的就业问题。2001年上半年,我国城镇失业人口突破2000万人,同期农村流向城市的剩余劳动力有6000万人。巨大的就业压力,使政府不堪重负,许多地区对失地农民的就业问题只好听之任之。由于农民的综合素质不高,缺乏必要的职业技能,加之城市边缘人的特殊身份,导致其就业竞争力差,这从另一方面加大了其就业难度。有学者指出,我国失地农民的就业率不超过20%,中西部地区的就业率更是远低于10%,大量的无法顺利就业的失地农民给社会留下了巨大隐患。

有调查显示,我国不同地区失地农民的就业率差别很大。江浙等沿海地区由于民营经济较为发达,第二、三产业发展迅速,失地农民的就业问题,相对容易解决,失地农民的再就业率普遍较高。但是,中西部地区由于自身经济发展水平的制约,能够提供的就业机会非常有限,对于失地农民的再就业需求根本无法满足。绝大多数农民,在失去土地的同时,也就失去了工作。要从根本上解决失地农民问

收稿日期:2006-05-30

基金项目:国家供销总社课题(GXZSKY06048zc)。

作者简介:陈晓玲(1964-),女,安徽蚌埠人,安徽财经大学信息管理系,副教授,管理学硕士,主要从事经济信息管理研究。

题,必须大力发展城乡经济,经济增长是解决失地农民就业问题的根本途径,但是,这是一个发展过程,不可能一蹴而就。

三、失地补偿高与低的矛盾

提高失地农民的补偿标准是目前社会各界的共同呼声。我国征地补偿费主要包括土地补偿费、安置补偿费以及地上附着物和青苗补偿费。其中,土地补偿费为该土地征用前3年平均产值的6至10倍,安置费为4至6倍。这种补偿原则是基于保证被征用土地的农民不因失去土地而降低生活水平。这种补偿标准是基于农民现有的、准确地说是失地前的生活水平确定的。随着农村土地的丧失,农民没有了土地作为依托,无法保持征地前的生活方式,随着生活由农村转为城市,其原有的基于土地的生活方式将难以为继,农民征地前的生活水平在城市生活中无法维持。有研究者计算过,目前我国西部地区的土地补偿、安置、补助费仅相当于当地城镇居民可支配收入的1.5倍。按目前农村居民人均生活消费支出计算,只能维持7年左右的生活;按城镇居民人均消费支出计算,仅能维持2年多的生活。加之生活费用的不断上涨,失地农民的生活和社会保障成为政府面临的重大隐患。补偿标准太低被认为是解决失地农民问题的最突出的障碍。

从另一方面看,世界许多国家在土地征用中,都规定按照征地前的土地用途,而非征地后的土地用途对土地财产进行补偿,其目的是保证被征地者不因公共利益的实施而受损,也不因规划许可的土地用途和土地开发的程度而获得意外收益甚至暴富。补偿过低固然会引起诸多问题,但补偿过高也会产生新的矛盾。第一,会加大城市化和工业化的成本。由于我国目前所处的经济发展阶段,各级地方政府财政都比较困难,矛盾很多,为了当地经济发展,各级政府都在极力降低经济发展成本、以低成本推进工业化、城市化,依靠土地获取城市建设资金是各地普遍之举。大幅度提高补偿标准,必然增加城市化的成本,加大公共事业建设的开支,降低经济增长的效率,对我国经济发展和“三农”问题的解决都会产生不利的影响。第二,由于我国目前农民生活水平总体较低,征地补偿,特别是货币化的补偿方式,使失地农民一次性地获取了一笔收入,相对于非失地农民这是一笔不小的收入,以至一些地方出现了“要想富,就当拆迁户”的说法。显然,过高的失地补偿对于没有被征地的农民实质是一种新的不公平。因

此,如何合理地确定补偿标准,使征地不致牺牲农民利益,但也不会对城市化、工业化造成过大的影响,成为一个重要的课题。

四、用土地换保障的矛盾

土地征用是土地所有权的永久性转移,农民将永远失去土地经营权,也失去了生活可靠来源和社会保障。由于农民普遍缺乏理财意识和职业技能,获得的补偿款往往不出几年就花光了,失去土地又没有生活来源的失地农民将成为巨大的社会问题。失地农民的社会保障问题不解决,土地征用的越多,社会不稳定的因素就越多。目前,许多地区采取土地换保障的做法,将土地补偿安置费优先用于解决失地农民的养老保险,实现社会保障对土地保障的有效替代。目的是从根本上解决失地农民的后顾之忧,消除由于失地带来的不稳定因素。从各地执行情况看,政府和失地农民对保障金的征缴都存在意见。

从失地农民角度看,用土地换保障是将失地农民现在的土地补偿款转移为未来的社保金,是以农民当前利益换取长运利益。由于目前补偿安置费本身就很低,将失地农民补偿收入的大部分转为社保金,致使失地农民的现期补偿过少,有可能造成失地农民当前生活困难。这样,失地农民不可能心甘情愿地接受扣缴保费的做法,部分失地农民参保积极性不高,甚至对参加保障制度产生抵制情绪。许多实施失地农民基本保障制度的地区,农民的参保率远没有预期的高。

从政府角度看,失地农民的社保金虽然是由政府、集体和农民三方共同负担,但是预期的社保金支出远大于社保金的缴费,失地农民的社会保障在未来必将产生巨大的资金缺口,这个缺口只能由政府来承担,但是在征地过程中所产生的利益并非政府独享,在收益成本不对称的情况下,政府不会同意为失地农民的社保金买单。另外,由于城市养老保险体系本身就面临着巨大的资金缺口,政府即使有心解决失地农民的社会保障问题,也无能为力。如果政府不出资,社保金必将出现巨额资金亏空,用土地换保障的做法将难以为继。

五、土地增值归属的矛盾

现行的土地安置补偿政策,征地补偿费不是按照土地的市场价格来折算,而是以当前农产品的市场价格来核算,这意味着农民只能分享土地用于农

业用途时所获取的收益,不能通过贡献土地分享土地增值带来的利益。那么,失地农民是否应该享有土地增值收益?

在农地转用过程中,由于土地用途发生了变化,土地价格会从农用土地价格上涨到建设用地价格,发生土地增值。但是这种土地增值并非是土地使用者对土地的投资和劳动形成的,而是由政府投资建设以及土地资源的稀缺性导致的。根据土地公有性质,这种土地增值理应由社会所共享,而不能由农地使用者享有。基于这种思想,目前土地增值收益主要由各级政府通过税、费、金分享并管理使用,巨大的增值收益主要被用于促进城市经济的发展,相当多的城市依靠土地级差地租筹集城建资金。农村集体和农民不能直接分享土地增值收益,只能通过政府的公共投资来间接分享。

但是,从另一方面看,《农业法》明确规定,(土地)承包经营者有生产经营决策权、产品处分权和承包土地的收益权、转包权、转让权和继承权。这赋予了土地明确的财产性质,土地承包权已经成为农民法定的财产权利,农民依据所拥有的财产(土地),依法享有财产(土地)增值收益也具有合理性。第二,根据地租理论,土地因地理位置、国家规划、开发投资等因素而增值的,其增值部分应作为级差地租归土地所有者和征地者共有,土地集体所有,集体是由农民构成,因此,农民有权参与土地的增值收益。第三,由于我国现行征地补偿费标准过低,长期以来存在着政府挤压农村集体、集体截留农民补偿的情况。因此政府应该让出一部分土地增值收益,以利于更好地解决失地农民问题。

六、集体决策与个人决策的矛盾

在土地征用过程中,至少有三个方面导致集体决策与农民个人决策的矛盾。首先,我国法律规定,农村集体和城市郊区的土地除法律规定外,属

于集体所有。土地征用便成为国家和集体之间的行为,是土地所有权在国家和集体之间的转移。由于土地所有权无法具体化到每个农民,所以在征地过程中,农民的知情权、参与权、决策权等都无法保证,征地行为是集体决策的结果。由于农民在土地是否专用或转出的问题上没有自主决策权,一方面造成征地过程中,种种违法行为的发生,另一方面,导致侵害农民利益的事件时有发生,屡禁不止。

第二,根据《土地管理法实施条例》,对补偿安置有意见的,可由政府协调,协调不成的可由政府裁决,但“征地补偿、安置不影响征用土地方案的实施”。无疑,这种以集体决策为出发点的征地程序提高了征地利用效率,在经济建设中是更有效的资源组织方式。但是对于失地农民是不公平的,不仅无法有效保护失地农民的合法权益,还助长了一些地区简单粗暴对待失地农民的坏风气。由于失地农民缺乏维权服务机构,对于征地安置的争议,唯一解决途径就是上访,这是导致一个时期以来,失地农民频繁上访的重要原因。

第三,土地补偿款是征地补偿费中最大的部分,这部分补偿以不同形式直接支付给农村集体组织,其目的是扶持集体经济的发展,开办一些经营实体,让失地农民在其中工作,解决单个农户难以解决的创业和就业问题,同时也可以用于必要的公共利益开支。但是土地补偿费的使用是村组织集体决策,在缺乏有效监督的情况下,土地补偿费使用极易导致流失,难以为失地农民谋取更大的福利,反而有可能导致腐败。

参考文献

- [1] 王小映. 全面推进征地制度改革的思路选择. 调研世界, 2005(4).
- [2] 常进雄. 土地能否换回失地农民的保障. 中国农村经济, 2004(5).
- [3] 刘和平. 城市化进程中失地农民的权益损失及其保障. 调研世界, 2005(1).

Six Contradictions about Solving the Problems of Land-Losing Farmers

CHEN Xiao-ling

(Anhui University of Finance Economics, Bengbu Anhui 233000, China)

Abstract: Starting with the importance of solving the problems of land-losing farmers, the paper analyzes the essential conditions and restrictions to solving them. It elaborates the contradiction in six aspects to get rid of the problems under the present social economy.

Key words: land-losing farmers; restrictions; contradictions