

中国城市化进程中的失地农民问题及对策

——非自愿移民与社会学研究的双重视角

宋全成

摘要 中国城市化进程中针对农民的征地、补偿、安置和生计恢复方面存在的主要问题是：征地补偿标准偏低；征地补偿资金的使用管理严重侵害失地农民利益；征地补偿和移民安置工作缺乏公众参与；失地农民的生计恢复、移民安置和社会保障的工作做得不细；没有建立失地农民抱怨与申诉的合理机制；没有针对征地、补偿、安置和移民生计恢复全过程建立动态的监测与评估。建立维护失地农民合法权益和合理补偿机制、解决失地农民问题的对策是：依法合理提高征地补偿标准；加强征地补偿费用使用的规范管理；强化征地补偿与移民安置工作中的公众参与；制定和实施详细的征地补偿、移民安置行动计划；建立失地农民抱怨和申诉的合理机制；探索建立失地农民的社会保障制度；建立征地补偿安置工作的外部监测评估制度。

关键词 非自愿移民；征地补偿；失地农民问题；移民安置计划；社会保障

基金项目 山东大学博士后科研启动基金项目

作者简介 宋全成，1964年生，法学博士，中国人民大学博士后，山东大学移民研究所所长、山东大学哲学与社会发展学院社会学系教授（山东 济南 250100）。

中图分类号 J C91 **文献标识码** A **文章编号** J1001 - 6198(2009)02 - 0043 - 06

在非自愿移民研究领域，移民是指所有那些因各种自然灾害、重大工程等原因而减少或失去土地、房屋全部或部分损毁而需要生计恢复或重新安置的人们。就土地而言，这既包括部分失去土地的人们，也包括全部失去土地的人们；就安置而言，既包括在原地重建的人群，也包括异地重建的人群。世界城市化的发展历史进程表明：城市化的快速发展必然导致大量耕地的减少和全部或部分失去土地的失地农民（或被征地农民）为典型的非自愿移民的增加。与自愿移民主动而自愿地放弃土地和家园、移居他乡的类型不同，失地农民属于被迫失去土地和生计的非自愿移民。改革开放以来，伴随着中国城市化步伐的加快、耕地数量的锐减，以失地农民为典型特征的非自愿移民的总量高速增长。据有关部门和专家研究，“目前，中国非农建设占用耕地的数量每年约 200 万亩—300 万亩，如果按人均 1 亩推算，那就意味着每年大约有 250 万—300 万农民失去土地。”^①如果按我国东部地区人均 0.5 亩计算，失地农民的数量每年就高达 500 万—600 万人。国土资源部先前制定的用地规划显示，2000—2010 年的非农建设占用耕地计划指标是 1850 万亩，2000—2030 年计划占用耕地将超过

5450 万亩。^②如果我们再考虑到违规占地的数量（一般是占地总量的 20%—30%），那么，以失地农民为典型特征的非自愿移民的总量至少高达 5000 万—6000 万人。

尽管我国制定和实施了《土地管理法》，但由于多种原因，在针对农民的征地、补偿、安置、移民生计恢复等环节上依然存在着诸多问题，致使失地农民的基本生计与发展面临着严重的威胁与挑战。由此出现了失地农民为维护自身合法权益而大量上访的现象。据统计，全国各地的土地上访案件中，有 70% 以上是因征地引发的，而且这种上访具有明显的群体性、组织性、对抗性和持久性。^③征地、补偿、拆迁、安置和生计恢复工作中存在的诸多问题以及由此造成的失地农民问题，不仅直接影响着我国经济社会建设的步伐，而且严重影响着我国和谐社会的稳定、建设与发展。因此，从非自愿移民和社会学的双重视角，发现和解决征地、补偿、安置、生计恢复工作中存在的诸多问题，提出和建立失地农民合理补偿机制、解决失地农民问题的对策，对于加快我国经济社会发展的步伐和社会主义和谐社会的建设，具有重要的理论意义和现实意义。



一、失地农民问题的具体表现形式

目前,中国城市化进程中的失地农民问题,主要是指针对农民的征地、补偿、安置和生计恢复方面存在的问题,具体表现在如下几个方面。

1. 征地补偿标准偏低。无论是基础设施、市政工程建设项目,还是开发项目,征地补偿费、安置费的补偿标准,多是以土地的农业产值来计算的。目前确定土地补偿费的主要法律依据是:《中华人民共和国土地管理法》(1999年1月1日起执行,2004年8月28日修订)和《中华人民共和国土地管理法实施条例》(1999年1月1日起执行)。在上述两部法律法规中,确定土地补偿费的标准与尺度是依据该耕地被征用前3年平均亩产值来确定。《土地管理法》第47条规定:“征收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3年平均年产值的6至10倍。征用耕地的安置补助费,按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数,按照被征收的耕地数量除以征地前被征用单位平均每人占有耕地的数量计算。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至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年平均年产值的15倍。”^[4]这种以产值倍数确定征地补偿费的方式,存在如下严重缺陷:一是没有考虑到土地在现有市场条件下的市场价格。在城市的边缘地带,土地的价值不仅仅取决于土地的产值,而且更重要地取决于其在城中地理位置的区位价格。特别是那些处于城中村的耕地,其土地价值显然更依赖于其区位价格与市场价值。二是没有考虑到土地使用权转移后的土地增值部分。这在开发项目的土地征用中表现得尤其突出。无论是工业开发项目,还是房地产开发项目,被征土地原有的用途改变以后,仅仅土地价值就以数倍乃至几十倍的速度增值。再加上开发项目的增值,由土地用途的改变而带来的财富的增长更是令人瞠目结舌。显然,单纯以土地农业产值确定土地补偿费的方法,严重低估了土地的市场价值和土地的增值能力。“所以,当前土地补偿费没能体现被征土地的真正价格。”^[5]

2. 征地补偿资金的使用管理严重侵害失地农民利益。主要表现在如下三个方面:一是征地补偿费有时没有完全、直接发放到失地村庄与失地农民手中。按照现有的法律规定,地面附着物补偿直接

发放到有关村民手中,而土地补偿费和安置补助费则发放到有关村庄,由村民委员会召开大会,经2/3村民同意,决定是由村集体集中使用,还是直接发放到村民手中。但现有的乡镇财务管理办法规定,村财政在乡镇政府中控制。于是,有些乡镇政府或部门存在着故意拖欠和截留征地补偿费的现象。由此导致失地的农村基层政府与村委会、农民与政府之间的矛盾比较突出。^[6]二是有的地方农村基层组织财务制度不健全、不落实,土地补偿资金管理使用的公开性差,村民和村委会无法对属于自己的征地补偿费实施有效的监管,从而滋生侵吞征地补偿费的腐败现象。三是征地补偿资金的集体投资决策存在问题,由于村民科学文化水平低、投资项目本身是否具有可行性等原因,现实生活中不少用补偿资金投资的开发项目最终走向了失败,不仅直接损害了失地农民本应获得的征地补偿费,而且严重威胁了失地农民未来的生存与发展。

3. 征地补偿和移民安置工作缺乏公众参与,直接损害了失地农民的合法权益。表现在:一是集体土地产权不明晰,对谁是集体土地真正的产权代表、集体土地产权主体的权能等,缺少明确的法律规定。农村集体土地产权代表的缺位,导致征地过程中没有代表为集体土地所有者依法行使权利。二是征地补偿标准的制定缺乏失地农民的公众参与。与集体土地产权不明晰紧密相连的是,作为征地一方的农民或农民代表,甚至包括村组织——村委会,不能参与到征地补偿标准的制定中来,多是由地方政府依据相关标准自行定价。而地方政府或建设单位出于减少投资建设成本的考虑,总是压低征地补偿的标准,从而损害了农民的合法权益。三是失地农民的生计恢复和发展设计,也缺乏失地农民的公众参与。土地是农民赖以生存和发展的基础,一旦出让或失去土地,就意味着农民被迫改变生存方式,从事非农产业。如果由于文化水平、年龄、体质状况等因素,无法实现生存方式的改变,则意味着今后失地农民的生存与发展面临着严峻考验。而地方政府或项目单位出于节省投资成本、减少麻烦的考虑,往往愿意选择直接以一次性货币补偿的方式给予补偿。但是失地农民实际上更着眼于考虑今后自身长远的生存与发展问题,因此,如果让失地农民作出选择,那么,他们更愿意选择有利于失地农民的未来生计的恢复和发展的补偿方案。但问题在于,失地农民在补偿方案问题上根本没有公众参与权,从而也就没有选择权。由此可见,地方政府或项目实施单位一次性给予失地农民

9 771001 619003

货币补偿的方式,规避了对失地农民的未来发展应承担的基本责任,严重影响了失地农民基本生存与未来发展的合法权益。

4. 失地农民的生计恢复、移民安置和社会保障的工作做得不细,影响了失地农民的基本生存与未来发展。目前在我国进行的世界银行贷款项目或亚洲开发银行贷款项目,在项目论证阶段,就针对征地和失地农民,准备和撰写详细的、可操作的《移民安置行动计划》。在《移民安置行动计划》中有着详细的恢复移民生计与收入水平的计划。当签订贷款协定以后,就必须实施已通过的、具有法律效力的《移民安置行动计划》。但几乎所有的国内项目,都没有像世行和亚行那样的《移民安置行动计划》,多是在《项目可行性研究报告》中单列一章,而且移民生计和收入水平恢复问题往往被忽略。正因为如此,2004年国务院颁布了《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号),国土资源部也发布了《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》(国土资发〔2004〕238号)(2004年11月3日起执行),列举了失地农民生计、收入水平恢复和失地农民社会保障的具体方法。但从不少地方政府或项目建设单位实施的情况来看,它们一方面没有关注到土地是农民赖以生存和发展的根本,土地被征用意味着赖以生存和发展基础的完全丧失;另一方面,为了降低成本、减少对失地农民的责任,仍多以一次性货币补偿的方式给予失地农民补偿,对如何恢复失地农民的收入水平、安置失地农民的长久稳定的就业以及确保失地农民的基本生活、医疗保障、养老保障等工作关注度不够,从而直接影响了失地农民的基本生存与未来发展。

5. 没有建立失地农民抱怨与申诉的合理机制,致使失地农民为维护自身的合法权益而不断上访。由于在征地补偿和移民安置、生计恢复中缺乏必要的公众参与和监督,致使损害失地农民合法权益的事件不断发生,而无论是地方政府有关部门,还是项目实施单位,都没有建立有效的失地农民因为合法权益受到受害而进行抱怨和申诉的机构与机制(既没有受理移民抱怨的机构,也没有建立相应的处理抱怨和申诉的机制),由此造成了失地农民因为合法权益受到损害、抱怨和申诉无门而最终上访的频繁发生。与其他上访事件的个体性、非对抗性不同的是,由于失地农民的基本生存和未来发展受到严重影响,因此,失地农民的上访往往具有群体性和对抗性。^[7]由此造成,一方面,失地农民集体

阻拦工程施工,严重影响工程建设的正常进度;另一方面,不断增加的上访的失地农民的规模和对抗程度,影响着和谐社会的建设与稳定。

6. 没有针对失地农民对征地、补偿、安置和移民生计恢复的全过程,建立动态的监测与评估,致使在征地补偿安置和移民生计恢复中出现侵害失地农民合法权益的事件发生时,没有相应机构发现和上报上述问题,更没有建立相应机制,及时纠正侵害失地农民利益问题的错误。与世行贷款项目或亚行贷款项目不同的是,除了大型水库移民以外(我国的移民监测评估最早起源于水利水电行业)^[8],我国市政项目或城市开发项目,一般不建立针对失地农民的移民安置工作的外部监测评估制度。因此,在机构上,没有建立相应外部监测机构来监测评估征地补偿和移民安置工作;在制度上,没有建立相应的监测评估移民安置工作的机制;在工作内容上,没有确定针对失地农民的合法权益和未来生计问题的工作内容。在这种背景下,缺乏动态移民安置监测评估的机构和机制,也就失去了及时纠正征地、补偿和安置中的错误的机会,从而使失地农民问题伴随着时间的流逝而日益严重。

二、建立维护失地农民合法权益与合理补偿机制——解决失地农民问题的对策

1. 依法合理提高征地补偿标准。尽管在2004年国务院颁布新《土地法》和国土资源部颁布《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》以后,我国一些省份相应对征地年产值做了一定的调整,上调了征地补偿标准,但上调的幅度太小。仅以山东省为例,山东省政府于2004年5月,下发了《关于调整征地年产值和补偿标准的通知》(鲁政办发〔2004〕51号文),规定了两条最低线,一是根据各地经济发展水平,将全省市县(区)划分为四类地区,分别规定了每个类别城市规划区内的耕地最低年产值标准(每亩1200元、1400元、1600元、1800元);二是规定了土地补偿费和安置补助费的补偿倍数原则上不低于法定倍数的中限^[9],从而客观上适当上调了征地补偿标准,但从征地项目带来的经济效益和社会效益的角度来看,征地补偿标准依然有待于进一步提高。提高征地补偿标准,也必须在现有的法律政策框架下进行,基本依据依然是《土地管理法》。我们认为,即使在不细分土地补偿费的现有情况下,提高征地补偿费依然可通过如下两种方式:(1)如果是市政工程项目或基础设施建设



项目,土地补偿费和安置补助费的补偿倍数原则上应取其最高上限,从而让失地农民分享到项目建设的社会效益和发展成果。(2)如果是投资开发项目,土地补偿费和安置补助费的补偿倍数原则上应在取其最高上限的基础上,再依据开发项目的预期经济收益(包括土地增值收益和项目开发收益)给予适当补偿,具体数额至少应在耕地年产值的15—30倍之间。

2 加强征地补偿费使用的规范管理。针对我国在征地补偿费用的使用管理方面存在的问题,尽管国土资源部、监察部和各省国土资源厅和监察厅都曾联合下发关于开展征地工作情况专项清理的文件,要求各地对发生截留、挪用、拖欠征地补偿费的问题进行全面清查,但实际执行的效果并不理想。其主要原因在于,上述措施只是暂时的举措,而不是长期有效的制度。因此,从长远的观念看,建立制度完善、管理有效、依法支付征地补偿费的长效机制,才是解决征地补偿费的使用管理方面问题的根本出路。因此,笔者提出三点制度建议:(1)尽管我们并不主张简单的一次性货币补偿,但由于现实征地补偿中,一次性货币补偿仍然是主流社会现象,因此,我们主张,如果实现一次性货币补偿的,地面附着物补偿直接发放到有关村民手中,而将征地补偿和安置补偿资金,直接发放到相关村委会手中。在有关镇政府、移民工作外部监测评估机构的监督下,召开村民大会,经2/3村民同意,确定土地补偿费和劳动力安置补助费是直接发放到村民手中,还是集中使用。(2)如果村委会表决的结果是集中使用征地补偿费,那么就必须要建立和完善村委会财务制度,并在最低县级政府部门的层面上,建立由政府部门、移民工作安置外部监测评估单位(由上一级政府或项目实施单位聘任)、村民委员会、村民代表共同参与的机制,以此增加征地补偿资金使用的透明性与公开性,加强土地补偿与安置资金的使用与监管。(3)为了提高征地补偿资金分配与投资的公平性与科学性,也可以由政府部门或政府聘任的专业移民安置研究机构,帮助村委会和村民代表编制征地补偿资金使用方案,由村民大会和村民委员会最终确定是否实施征地补偿资金分配方案或资金投资方案,以此增加征地补偿资金分配和资金投资的公平性和科学性。

3 强化征地补偿与移民安置工作中的公众参与。失地农民组织或村民代表和征地补偿安置外部监测评估机构,应参与到征地补偿、移民安置工作的准备、规划和实施的全过程。^[10]与我国实施

的国内征地项目相比,世界银行和亚洲开发银行贷款项目中涉及到征地的建设项目,都比较好地贯彻了它们极力提倡的公众参与政策。失地农民的公众参与可集中在如下三个方面:(1)参与征地补偿标准的制定(包括征地补偿标准、劳动力安置补偿标准和地面附着物补偿标准),以此防止当地政府或项目建设单位为降低项目建设成本,故意压低补偿标准、损害失地农民合法权益的现象,切实保障失地农民的合法权益。这与有的学者主张“应更多地引入谈判机制,由用地单位和农民集体、农民自行谈判确定补偿安置费”^[11]的观点是一致的。通过这种方法,就可以避免“征地过程中的补偿只由政府一方说了算,农民没有任何商谈的余地”^[12]的现象。(2)参与到土地补偿资金的分配和使用的决策进程中,让失地农民成为土地补偿资金分配和使用的真正主人。这尤其适用于征地补偿费集中使用的情况。制定征地补偿费作为投资的决策,除了有关部门的专家以外,都应有村民或村民代表参加,并对投资决策的方案内容、预期的效益和风险进行论证。(3)参与到失地农民的生计恢复和收入水平提高的《生计恢复计划》的制定和实施中。《生计恢复计划》实施的主体是政府或项目单位,而实施的对象和内容却是失地农民,因此,没有谁像失地农民那样更关注自己的未来发展。因此,政府或项目实施单位都应当动员失地农民参与,失地农民也应当主动参与到《生计恢复计划》的制定和实施中。政府和实施单位应充分尊重和吸纳失地农民的愿望,无论是让失地农民从事高附加值的农业产业,还是非农产业的开发,无论是农业岗位,还是非农岗位的提供,无论是自谋职业,还是经过培训从事其他职业,失地农民的愿望应占十分重要的位置。

4 借鉴世界银行和亚洲开发银行移民政策实施的成功经验,制定和实施详细的征地补偿、移民安置行动计划,确保失地农民生计的恢复和收入水平的逐步提高。目前国内实施的一般项目(特别移民项目如水库移民、长江三峡移民等例外)都不编制和实施包含失地农民生计恢复内容在内的《移民安置行动计划》。但依据世界银行和亚洲开发银行的移民政策和贷款项目协定,只要涉及到征地,无论是否有拆迁移民,无论是否需要重新安置,都需要由当地政府或项目实施单位(或者聘请专业从事征地补偿、移民安置,熟悉世行和亚行移民政策,有世行和亚行项目经验的移民研究机构)编制和实施具有法律效力、详细、可操作的《移民(征地拆迁补

9 771001 619003

偿)安置行动计划》(RAP),编制和实施此计划的基本原则是:(1)尽量避免征地与拆迁。当征地不可避免时,应尽可能地减少征地的数量;(2)以土地置换土地。当有闲置的土地时,应给予失地农民等量的土地;(3)土建前支付全额土地补偿费。土建前不仅要支付地面附着物补偿费,而且土地补偿费、安置费都应及时足额发放到有关村庄或失地村民手中;(4)失地移民有直接参与项目机会。项目建设过程中的建筑垃圾清运、建筑材料运输、建筑工人的膳食制作和一些技术性不强的土建工程,应给予失地农民以参与的机会;(5)培训失地农民,提高职业技能,给予失地农民以从事非农产业的岗位和机会;(6)实施生计恢复计划,采取多种措施,确保失地农民的收入水平在经过一个不长的过渡期以后,超过或者至少不低于项目实施前的水平。^[13]世行和亚行项目实施的成功经验表明,制定和实施详细的征地补偿、移民安置行动计划,对于确保失地农民生计的恢复和收入水平的提高,发挥了极其重要的作用。

5. 建立失地农民抱怨和申诉的合理机制,化解失地农民的上访难题。造成失地农民不断上访的主要原因,是失地农民的合法权益受到损害时,缺乏相关机构受理失地农民的抱怨和申诉,缺乏接纳失地农民的申诉并依法维护失地农民合法权益的机制。基于此,我们认为,应主要从如下三个方面入手:(1)设置失地农民抱怨和申诉的层级机构,并配置一定的具有社会学、移民学、心理学等专业知识的专兼职人员,接待失地农民的抱怨和申诉。通常情况下,这类机构可以设在政府相关部门中,也可以设在项目实施移民机构中。(2)将抱怨和申诉机构及其职能,通过当地电视、电台、报纸等大众传媒,告知失地农民。如果对征地、补偿、拆迁、移民、安置持有异议,可以通过定期和不定期的方式,反映给受理失地农民抱怨和申诉的相关机构,由上述相关机构给予解释和澄清,化解失地农民的抱怨和矛盾。(3)当上述机构确认失地农民的合法权益受到损害,及时反馈到有关政府部门或项目实施单位,在一定的期限内不能自我纠正时,失地农民就可以通过法院仲裁的方式解决其所抱怨的问题,切实维护失地农民的合法权益,从而避免失地农民为维护自身利益,频繁上访的现象发生。

6. 探索建立失地农民的社会保障制度,降低失地农民未来生活与发展的风险。在这方面,我们可以借鉴西方发达国家的成功经验。“在很多国家,法律给予失地农民的补偿往往要超过土地的市场

价值,保证失地农民的生活水准不下降。许多国家还设立了失地农民社会保障基金,社会保障的内容包括失地农民最低生活保障、养老保障、医疗保障以及为失地农民提供受教育和培训的机会、提供法律援助等,这些做法有助于降低失地农民面临的风险,促进社会稳定发展。”^[14]鉴于我国不同地区间社会、经济、文化等差异较大的特点,我们可以首先在某些省份中试点,从如下两个层面上探索:(1)从政策层面上建立。试点的省政府可会同有关职能部门,制定和实施被征地农民社会保障办法,主要涉及到失地农民的基本生活保障、医疗保障和养老保障制度。(2)从资金层面上建立。从失地农民保障制度的资金来源上来看,可考虑国家、集体和失地农民个人三方出资的方案,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。而个人部分则主要来自安置补助费。至于三方出资的比例,则由各地市政府依据经济发展水平和具体的社会状况来确定。然后,依据试点的效果,进一步修订和完善《失地农民社会保障办法》,最后在全国推广和实施。在这方面,西方国家已经为我国提供了成熟的借鉴经验。

7. 建立征地补偿安置工作的外部监测评估制度,动态监测与评估移民安置的进展和移民安置的效果,切实维护失地农民的合法权益。在涉及征地的项目建设中,我们可尝试直接引进世界银行移民政策的成功经验,建立征地补偿拆迁安置工作的外部监测评估制度。具体做法是:(1)由比当地政府高一级的政府,聘请专业的、从事非自愿移民研究的、有着丰富的世界银行和亚洲开发银行项目经验的非政府机构(如大学的移民研究机构、社会学系等),作为独立的外部监测评估机构。世界银行主张:“移民外部监测评估机构是独立的、与业主无直接行政隶属关系、与移民实施机构无直接行政隶属关系的社会组织。外部监测评估机构必须保证机构和工作的独立性、客观性、公正性,独立地开展移民监测评估工作。”^[15]从外部监测评估机构的专业知识背景来看,“必须拥有社会学、人类学、经济学等专业背景的学者、专家和工程技术人员,具有丰富的非自愿移民业务的经验和经历”^[16]。(2)应用社会学的方法(主要是现场法、访谈法、问卷法、座谈法、典型法等),对项目建设中的征地补偿拆迁安置工作实施全过程监督与评估。“重点监测移民政策的执行情况、移民机构的运行、移民就业安置、移民房屋重建与生活安置、移民收入与生产



生活水平的恢复、抱怨和申诉、公众参与、协商、信息公开等实施情况。通过监测,评估移民安置政策与移民实施的适宜性,评估移民收入水平恢复程度和移民目标的实现程度,评估移民机构的运转效率,甄别业已存在或可能发生的问题,并就问题提出建议或预警,避免因移民安置行动计划不完善或实施偏差造成移民们生产生活未超过或未达到搬迁前的水平。”^[17](3)每半年一次向上一级政府部门提交监测评估报告。(4)如发现当地政府或项目实施单位压低征地标准,拖欠、挪用征地补偿款,损害失地农民的合法权益,由上一级政府及职能部门勒令当地政府和项目实施单位及时纠正。逾期不纠正者,将暂停该项目的建设,以此确保失地农民的合法权益不受侵害和失地农民的可持续发展。

三、小结

通过上述对中国失地农民问题的分析和解决失地农民问题的对策研究,我们可以得出如下两个结论:

1. 在中国,导致失地农民问题的最根本的症结在于农村集体土地制度不明晰。^[18]集中体现在如下三个方面:一是集体土地所有者和集体土地的产权主体的权能不明确。法律虽然规定了集体土地所有权主体是农民集体,但没有明确规定农民集体的组织形式。因此,土地一旦被征用,镇、村和农民个人对拥有集体土地应享有的权利不明确。二是集体土地产权边界不明晰。目前,无论在法律上还是在学理层面上,对集体土地的所有权、使用权、经营权和收益权界定不清,因此,集体土地在被征用的过程中,所有者无法依法正当地维护自身的合法权益。^[19]三是国有土地与集体土地的财产权不平等。“国有土地可以通过一级市场进入二级市场,而集体土地却不能。不允许农村存量建设用地出让、出租,限制了农村集体凭借土地所有权获得资产性收入。”^[20]在农村土地制度不明晰的情况下,出现失地农民问题也就不可避免了。

2. 在缺乏明确集体土地所有者和产权主体权的法律法规的情况下,要彻底解决失地农民问

题,显然困难重重。由于在法律上缺乏对集体土地的所有者与产权主体权能的明确规定,因此,尽管在学界和征用农民集体土地的实践中已经系统探索了解决失地农民问题、维护失地农民合法权益的多种模式如货币补偿安置模式、留地安置模式、招工安置模式和社会保障安置模式,但在缺乏明确集体土地所有者和产权主体权能相应法律法规的情况下,要彻底消除征地补偿和安置中的失地农民问题,维护失地农民的全部合法权益,依然任重而道远。

参考文献

- [1][7][12][14][18] 李淑梅:《失地农民社会保障制度研究》,北京:中国经济出版社,2007年,第1、2、16、18、13-14页。
- [2] 韩俊:《被征地农民的就业和社会保障》,《中国经济时报》2005年6月24日。
- [3] 邵金菊:《被征地农民市民化问题的调查和思考》,《宁波农村经济》2004年第2期。
- [4] 《中华人民共和国土地管理法》,北京:法律出版社,2007年,第35页。
- [5] 刘燕萍:《征地制度创新与合理补偿标准的制定》,《中国土地》2002年第2期。
- [6] 朱明芬:《浙江被征地农民利益保障现状调研及对策》,《中国农村经济》2003年第3期。
- [8] 李文义:《水利水电工程移民监测评估》,北京:中国水利水电出版社,2007年,第3页。
- [9] 山东省国土资源厅:《关于全省征地补偿和失地农民安置有关情况的汇报》,2008年8月,第2-3页。
- [10] 唐婷、杨朝晖:《受灾移民需要公众参与》,《科技日报》2008年6月20日。
- [11] 鲍海军、吴次芳:《论被征地农民社会保障体系建设》,《管理世界》2002年第10期。
- [13] 迈克尔·M·塞尼:《移民与发展:世界银行移民政策与经验研究》,南京:河海大学出版社,1996年,第128页。
- [15][16][17] 世界银行驻中国代表处:《世界银行中国贷款项目移民监测评估业务指南》,北京,2000年6月,第7、7-8、3页。
- [19] 地籍司规划院联合调查组:《集体土地产权制度与征地补偿分配机制关系专题调研报告》,2002年。
- [20] 黄小虎:《征地制度改革的经济思考》,《中国土地》2002年第12期。

【责任编辑:溶悦】



9 771001 619003