

论失地农民的生存现状与利益维护

孙淑云,侯 洁,冀茂奇

(河北工程大学,河北 邯郸 056038)

[摘 要]在城市化进程中,出现了失地农民这一特殊群体,文章从失地农民的法律概念入手,分析了他们的生存现状,并以此为基础提出了维护失地农民利益的法律措施。

[关键词]失地农民;现状;措施

[中图分类号]D913 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1673-9477(2008)03-0038-04

随着城市化进程的加快,城市向外扩张成了不可阻挡的潮流。与此同时出现的是众多失去土地的农民。他们成为被边缘化的特殊群体,他们的生存状况直接关系到和谐社会建设。因此,立足我国失地农民的现状,提出维护失地农民利益的措施是非常必要的。

一、失地农民的法律概念

从社会学角度讲,失地农民是指在我国现代化进程中由于城市扩张和小城镇建设,而逐步失去包括林地、耕地等农用地的农民。不过,这样的定义不能揭示失地农民的法律地位。要揭示失地农民的法律地位,必须从“权利”的角度进行分析。农民权益是以土地为核心形成的经济、政治、文化、教育等一系列权利。土地是农民安身立命之本,是农民最重要的生产资料,是农民最基本的生活保障,失去了土地,也就意味着农民失去了最基本的生活保障的权利,失去了“救命的最后一根稻草”。在我国,城市居民享有国家提供的社会养老金补助,以帮助城市人口在退休后得到一笔生活费用。但由于国家无力支付农民的养老费用,我国农民并没有国家提供的养老资金。实际上,我国政府是借助于农地的特殊性,将农地作为一种生存保险分配给了农民。因此,农地对于我国农民,不仅仅是农业生产资料,还是一种生存保障资料。另外,农民失地也就意味着失去了劳动的对象、工作的场所,也就意味着失去了就业的机会,从而为社会的不稳定埋下了伏笔。最后,由于农民的许多权利都直接或间接来源于土地,农民失去土地,也就失去了获得政府提供支持或者优惠待遇的机会;同时也失去了仅有的一点政治权利。农民失去土地后,就失去了对村民自治的热情,也就失去了对民主政治权利的追求。另外,土地又是农民行使其他公民权利的基础,失去了土地,农民那些与土地密切相关的文化、教育等方面的权利的实现就会受到极大的限制。可见,失地农民的财产权利、基本的生活保障的权利、就业机会的权利以及与土地相关的一系列权利如政府支持的权利、政治权利、教育和文化的权利等等均因失地而受到不同程度的损害和影响。因此,笔者认为,从法律角度对失地农民应界定为:因失去土地而失去土地上包括财产权利、就业机会权利、基本生活保障的权利,以及与土地相关的一系列权利的一类特殊法律主体。

二、失地农民的生存现状

土地是农民赖以生存的基础,是他们世代代生

活的保障。如今,不少农民因失地、失业、失保障,成了“种田无地、就业无岗、社保无份”的“三无”农民。根据中国社会科学院农村发展研究所的专项调研发现,在已分类处理的4300封来信中,有1325封涉及农村土地争议问题,占已处理来信的30.8%;在收集到的130起农村群体性突发事件中,87起是因土地纠纷而引发的警民冲突,占农村群体性突发事件总数的66.9%。而且冲突的表现形式也发生了变化,由以往的上访、宣传转变为阻挠或静坐等;冲突程度日益激烈,抗争的语言也发生了变化,更多地出现了“我们要吃饭,要生存”,“土地是我们的命根子,没有土地,我们赖以生存”的话语。

(一)农民土地减少过多,生活基础受到动摇

随着各地经济的快速发展,失地已成为农民不得不面对的一个重大问题。据统计,从1987年至2001年,全国非农建设占用了2394.6万亩耕地,至少有3400万农民因征地失去或减少了土地。按现在的经济发展进度,2000年至2030年的30年间占用耕地将达到5450万亩以上,失地和部分失地农民将超过7800万人。专家估计,这其中将有5000万以上的农民处于既失地又失业的状态。失去土地的农民无所适从,没有固定职业,没有固定收入,赖以生存的生活基础直接受到动摇。

(二)失地对农民家庭生活的不可忽视

现行征地安置政策的设计思路和补偿标准,不足以预防失地农民的贫困。大量实证调查显示,当前纯粹的低标准经济补偿,无法长久保证农民维持失地以前稳定的收入和生活水平。在大多数情况下,即便及时足额给付了失地经济补偿,也只能维持失地农民7、8年的消费需求,7、8年以后他们仍会处于贫困状态。虽然有些地方政府将失地农民的土地补偿和安置补助费直接替农民交了养老保险,但失地农民在到达一定年龄后每月领到的养老金只相当于当地近郊现行最低生活保障费1/3的水平,离维持他们最低生活水平尚有不小的差距。

(三)失地农民就业困难,政府引导有限

在现有体制下,失地使农民犹如经历一次经济和生活上的剧烈地震。它不仅使农民损失了收入、资产、权利和地位,同时也摧毁了农民维持生计的生产体系。在普遍缺乏物质和生产资料的情况下,劳动力实际上成了失地农户主要的甚至是唯一的资产。因此,就业就成了失地农民最急需、最有效的改善生活条件的方式之一。但世世代代依靠土地生活的失地农民,所面临的就业困难可想而知。调查显示,有

80%以上的失地农户反映存在就业困难。进一步分析表明,失地无业农民中,就业最困难的主要有二类群体:一是大龄失地农民,尤其是女35男40岁以上者。这部分人失地前多以农业生产为主,现在没有了田地,再加上受到年龄、文化、体力、技能等因素限制,转业十分困难,即便就近能找到一份有收入的工作,也多不稳定。二是生活在远郊和偏远地区的失地农民。相对于分布在城乡结合部或经济发达地区的失地农民,这部分人的就业意识和择业观念比较保守,就业机会和就业选择性要小得多。在有些地区虽然土地被征用初期按约定安排了一部分人就业,但随着劳动用工制度的改革和企业的转制、兼并和倒闭,过去已实现“招工安置”或“就业安置”的失地农民,大多被裁减,失业回村,失地农民对此怨气较大。

(四)失地农民就业的工作环境差,社会保障不到位

自主择业的失地农民,由于受自身条件所限,大多在餐饮、零售、建筑等行业工作,粗、脏、累不说,收入低,还无任何工伤、医疗、失业、养老社会保障。虽然部分地区已经把失地农民的养老问题提到议事日程,但实施的效果并不是太好,不能从根本上解决失地给他们带来的经济困境。更何况目前很多地方让农民用所得到的失地补偿金去交纳养老保险,他们从思想上尚不能接受。

总之,通过调查可以看出,农民的收入和支出在征地前后比例变化不大。大部分失地农民在土地被征用后生活水平并没有得到改善,甚至一部分有所下降。

三、失地农民的权益缺失及成因分析

(一)失地农民的权益缺失

在城市化进程中,农民权益得不到保障,农民权益缺失严重。包括以下几方面:

1. 财产权益的缺失。表现在土地补偿费过低,土地增值效益与农民无关,某些地方政府将征地范围任意扩大,农民对土地征用情况不知情等方面。

2. 社会权益的缺失。表现在:

(1)劳动就业权的缺失。首先,劳动权是公民的基础性权利,《劳动法》是保护劳动者权益的基本法律,但大部分在农村中耕种土地的劳动者却被排除在《劳动法》之外,其劳动权益也就无从保护了。其次,就业权也是公民的基本权利,但政府的就业政策向城市倾斜,农民就业受到歧视,农民在劳动力市场中处于边缘性地位。再次,失业的农民与市民所享受的待遇也迥然不同。

(2)迁徙权的缺失。现行的刚性户口管理制度,把农民牢牢地拴在土地上,使农民的迁徙自由受到了极大的限制,或者要为这种迁徙付出很大的代价。农民要想变自己的农村户口为城镇户口,没有职业变动等特殊的理由和关系,几乎是不可能的;尽管现在政策有所松动,但要取得一个城市户口也得付出不小的代价。

(3)教育权的缺失。农民与市民相比,受教育的权利也不平等,有很多缺失:首先,占有教育资源、享受教育服务的差别巨大。80%的人口在农村,90%的学校在城里。其次,受教育程度的差别巨大。农民人口占全国人口80%,但在大学专科里却只占30%的份额。再次,教育成本负担的差别巨大。

(4)社会保障权的缺失。农民享受不到与市民同等的社会保障权,农民生活以家庭自保为主,亲友互助为辅,农村社会保障水平极低,疾病、养老已成为农民最为担忧的大事。

(5)社会尊重权的缺失。在我国,农民在很大程

度上已不是一个职业概念,而是变成一个身份概念,农民与市民相比似乎就成为了“二等公民”。正因为这样,农民享受不到基本的国民待遇,甚至连基本的社会尊重都得不到。农民被称做“乡里人”,农民的流动被称做“盲流”,城里人的戒备、鄙视,政策上的封锁、排斥,恶劣的劳动条件,低廉的报酬,人身权利屡被侵犯等等,使得进城农民始终处于边缘化的生存状态之中,无法真正融入当地社会环境。

(二)成因分析

1. 土地产权主体不明确

现行宪法规定:农村和城市郊区土地,除由法律规定属于国家所有以外,属于集体所有。那么,集体是指什么?《土地管理法》、《民法通则》、《农业法》等法律规定为村民小组、村和乡镇三级所有。集体所有权是一个总的概念,它是对多种多样的劳动权中集体组织各自享有财产所有权所作的概括。但从法律层面分析,这样的规定存在几个问题:一是乡(镇)政府是国家机关,而不是集体经济组织,谁代表乡镇行使集体所有权?二是村民自治组织的村委会既不是经济法人,也不是一级政府,现实中土地集体所有往往成为村长或村委会少数人所有。三是村民小组没有独立法律地位和独立财产,土地所有权由谁来行使?可见,在现行的集体所有制下,集体土地的所有权主体实质处于“模糊”的状态。究竟产权主体是谁、是哪一级集体,谁是真正享有土地处置权的所有权人是明确的。这就造成了土地名义上归集体内每个成员所有,但又不属于任何个体成员所有的局面,从而导致在实际土地征用过程中,无论哪一级集体组织都不能成为完全代表土地产权的主体,都不能真正成为农民利益的代言人。所以在征地过程中,农民完全处于被动地位。从土地征用的认定、到补偿费的确定和劳动力的安置等,都是政府和用地单位说了算,农民失去了直接的知情权、参与权与决策权。一些地区存在着集体事务决策程序不民主、不透明的现象,乡村干部成为事实上的所有权代表,作为集体经济组织成员的农民在与农村集体经济组织的博弈中处于不利地位,不能够在其中充分表达自己的声音,主张自己的民主管理权。总之,由于这种产权主体多元化,造成失地农民主体缺位,权益流失。

2. 土地征用目的不明确

我国《宪法》规定,“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”。但对于“公共利益”的解释模糊不清,对征地目的和范围也没有作出明确的界定。《土地管理法》不仅未对“公共利益的需要”做出明确的阐释和界定,还进一步规定,“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地”,“依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征用的原属于农民集体的土地”,从而将《宪法》规定的征地范围从“公共利益的需要”扩大到包括非公共利益需要的一切用地项目。一些地方在具体执行时,将“公共利益”从公共设施、公益事业等狭小范围扩大到所有的经济建设和商业开发,使征地范围既包括了国家公益性的建设项目,也包括了经营性建设项目。这样用行政权力强行征地造成了很大的弊端:首先是难以控制自由裁量权的任意行使,对政府动用征地权没有作出限制。其次是征地范围的随意扩大使农民的生存基础可能被轻易地剥夺,对农民造成伤害。总之,由于我国法律对“公共利益”外延界定不明以及法律本身的矛盾,导致了土地征用权的滥用。

3. 征地补偿标准不合理

我国《土地管理法》第47条规定:“征收土地的,按照被征收土地的原用途给予补偿。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,为该耕地被征收前三年平均年产值的六至十倍。征收耕地的安置补助费,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收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。”此种法定的征地补偿标准存在以下三个问题:

第一,法定的征地补偿以年产值为标准,是极不科学的。因为年产值是农作物产量与价格的函数,其高低受所处地区的农业生产自然条件如光、温、水、土和社会经济条件如农产品价格、耕作制度、产业结构调整的影响,而与被征地的区位等地价因素无关。事实上土地补偿费的确定很大程度上与被征地所处的区位、区域经济发展状况及区域基础设施条件等紧密相关,而与土地年产值的关联性并不明显。

第二,法定的征地补偿标准游离于土地市场价格之外。按照经济学原理,产品价格要受到市场供求的影响,但目前我国的征地价格对市场的供求变化却反应呆滞,一方面国家对农地的供给是有严格计划的,从理论上讲土地势必会处于一种供不应求的状态,另一方面城市化进程对农村土地需求量日益增大又是客观存在的事实,但由于我国征地是套用国家法律规定的内容和标准来确定土地补偿额,致使征地补偿额度的计算始终游离于土地市场价格之外。第三,法定的征地补偿标准没有考虑土地对农民承担的生产资料和社会保障的双重功能,造成土地增值分配的不合理。现行的土地补偿制度赋予政府较大的自由裁量权,实践中,政府往往以支付较低的补偿费获得土地,再以很高的土地使用权出让金转入市场,由此所形成的增值是巨大的,但是失地的集体组织和农民却不能从增值中获利,从而使农民的长远生计无法得到解决。

4. 土地征用程序不规范

就总体而言,集体土地征用程序中对于被征地方的保障不足,具体体现在以下三方面:第一,农村集体土地的征用制度在本质上是一种行政征用,在征与不征的问题上,农民没有谈判权、抗辩权、拒绝权。第二,在征地补偿方面,补偿过程中虽有公告和听证的规定,但失地农民缺乏实际参与听证的法律依据。法律规定征地补偿方案由市、县人民政府土地行政主管部门会同有关部门制定,补偿方案制定后才公告告知农民,对农民提出的意见只在确需修改的情况下才改动补偿方案,极大地限制了农民的参与权。第三,农民自身利益诉求机制缺乏。现有的土地征收补偿法律法规没有规定对裁决不服的救济途径,《土地管理法》第十六条规定的主要是土地所有权和使用权的权属纠纷的救济途径,而不包括土地征收补偿纠纷的处理。根据国务院《土地管理法实施条例》第二十五条的规定:“对征地补偿标准有争议的,由县级以上人民政府协调;协调不成的,由批准征用土地的人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施。”这意味着法律将征地补偿标准争议的最终裁决权赋予了批准征地的人民政府。但是现行的法律法规并没有对如何实行裁决以及究竟由哪个机构具体承担相应的职责作出明确规定。根据土地管理法,省级以上人民政府才有集体土地征用批准权,因此,对征地补偿、安置的争议,其救济途径也仅限于由省级以上人民政府裁决。这在我国目前的客观现实条件下,存在救济成本过高,实际执行困难的问题,这种制

度安排给征收方以过大的权力,而被征收方连起码的司法救济权都没有。

四、失地农民的利益维护

随着城市化进程的加速,如何做到既能满足城市建设所需的土地,又能切实维护好失地农民的利益,是我们必须认真对待的严峻课题。笔者认为,应从以下几方面入手:

(一)严格界定“公共利益”的内涵与外延

在法律上,严格界定“公共利益”的内涵与外延,缩小政府征地范围,减少失地农民数量。可借鉴国外立法对“公共利益”做出列举性规定,将国家的征地权严格限定于公共利益的需要,防止征地权的滥用。

(二)制定科学合理的征地补偿标准。必须制定新的补偿办法,以市场补偿为原则,补偿费要以土地的市场价格为依据,同时要考虑农民失地后选择就业、居住、教育、医疗、养老等基本需要以及土地的区位、市场供求状况、当地经济发展状况及政府的宏观政策等因素,让农民分享到经营城市过程中土地增值部分的收益,保障农民不因土地被征收而生活水平下降。

(三)增加土地征收的安置方式。借鉴某些地区的有益经验,改一次性的货币补偿为分期和终身的货币补偿,改货币补偿的单一方式为包括货币安置、社会保险安置、土地使用权入股安置等多种形式的复合安置,以根本解决失地农民的后顾之忧。

(四)建立严格、透明的土地征收程序。主要包括:预先通告,确保失地农民知情权;召开征地听证会,确保有关权利人的话语权;建立集体土地征用异议制度,对于政府集体土地征用决定有异议的,应当允许行政相对人通过行政复议或行政诉讼寻求救济;加强监督,使征地行为透明化,避免以各种理由和形式截留、挪用、侵占农民的土地补偿费用。

(五)建立失地农民保障机制

1. 建立失地农民最低生活保障制度。失地农民因不享有城市居民的“城市最低生活保障”,而成为弱势群体,所以,对月收入不足低保标准的农民实行补足到低保标准的最低生活保障,建立城乡一体化最低生活保障制度是保障失地农民权益的重要措施。

2. 建立失地农民养老保障制度。对不符合低保的特困老人和已纳入低保仍较为困难的老人实行救助,将对社会稳定、计划生育基本国策的推行起到积极的作用。

3. 建立农村新型合作医疗保障制度。在医疗保障方面,很多失地农民常常因病致贫。因此,要加强农村医疗保险和商业保险,建立完善以农民大病统筹为主,政府推动、个人参与的新型农村合作医疗制度。

4. 为失地农民提供受教育和培训的机会。提供职业培训可以提高农民自身的生存能力,是解决失地农民问题的根本途径。

5. 为失地农民提供法律援助,确保失地农民在其合法权益遭到侵害时具有通过法律手段寻求保护的能力。

【参考文献】

- [1]唐元平.失地农民社会保障问题的法律思考[J].江西科技师范学院学报,2005,(6):32.
- [2]刘永庭.失地农民问题研究[J].河北法学,2005,(9):64.

[责任编辑:王云江]

(下转第48页)

的行为,还包括帮助、促成、教唆使他人侵权或使他人直接侵权的后果得以延伸或扩大的行为。

对于网络终端用户和网络服务商的直接侵权行为以及终端用户实施的间接侵权行为,侵权事实较易认定,侵权行为相对明确,侵权人的过错认定较为直观,因此适用过错责任对其进行归责即可。比较复杂的是网络服务商实施间接侵权行为的情况,下面予以详述。

网络作品著作权的间接侵权行为通常涉及到网络服务商这个角色。网络服务商也就是为个人计算机服务提供上网中介服务的服务提供者(Internet Service Provider,简称ISP),它是网络空间重要的信息传播媒介,支撑着网络上的信息通讯。网络服务商又包括两类:一类是为用户提供连线服务的技术服务商(Internet Access Provider,简称IAP),另一类则是提供内容服务的网络内容服务商(Internet Content Provider,简称ICP)。网络侵权行为的实施离不开ISP提供的服务,因此,ISP的责任问题实质上就是其是否要对直接侵权人承担连带责任的问题。要解决这个问题,必须首先对IAP和ICP的法律地位进行界定。首先,IAP主要负责信息传播的技术故障,其义务仅在于保障传输通畅,其所传输的内容不应在其负责的范围之内,所以对于仅仅提供连线服务的IAP而言,一般情况下并不承担侵权的法律责任。除非有证据证明IAP明知或者被告知在其管理和监控的范围之内有侵权行为存在,仍继续提供服务。其次,ICP则主要充当网络信息的提供者,负责在网络上发布信息、传播作品,有选择和控制用户获得信息内容的权利。笔者认为,在现有技术条件下,基于平衡著作权人与作品使用人利益的考虑,对ICP选择适用过错推定责任是适宜的。即只要著作权人举证确认损害行为确实

存在,ICP就应承担相应的侵权责任,除非其本人举证证明不存在主观过错。换言之,ICP免责须由其本人提供证据证明其主观上不存在过错,否则即应承担侵权赔偿责任。这样,一方面避免了ICP以“信息量大,无法控制”为借口逃避责任,置著作权人的权益于不顾;另一方面也不至于使ICP在选用作品时如履薄冰,而审查每一件作品的来源和授权情况,从而阻碍网络的发展。

从我国现行立法看,新修改后的著作权法对于日益增多的网络服务商的侵权问题并未作出明确规定,而最高人民法院在《关于审理涉及计算机网络著作权纠纷案件适用法律若干问题的解释》第4、5、6条对ISP采用的则是统一的过错责任原则,这无疑是立法上的不完善之处。笔者认为应对这个问题在立法上逐步加以完善。

随着网络技术的迅猛发展,由网络对现有著作权制度的冲击所引发的种种法律问题远非本文篇幅所能涵盖。面对这一状况,我们应努力寻找相应的法律对策,加快这一领域中的法律制度的创建与调整。我们相信,通过法制方面的努力必定会使公众扩大对网络资源的充分利用,也必定会促进网络事业在法制的轨道上健康发展。

[参考文献]

- [1]马民虎.互联网安全法[M].西安:西安交通大学出版社,2003,527-528.
- [2]吴汉东.知识产权法[M].北京:北京大学出版社,2000.
- [3]丛立先.我国网络出版法制化管理相关问题初探[J].中国出版,2001,(2):33.

[责任编辑:陶爱新]

The analysis of copyright of network works

SUN Yan - li, GUO xiu - min

(Beijing Vocational & Technical Institute of Industry, Beijing 100042, China)

Abstract: Network challenges the traditional copyright system, thereafter, series of new legal problems coming, and then, cases run on copyright tort in network become more and more. How to solve these new legal problems has been a public problem for the whole world. In this paper, we discussed some legal problems of copyright in the network environment.

Key words: network works; act of literary property tort; duty confirm

(上接第40页)

On the living condition and interest safeguarding of land - lost farmers

SUN Shu - yun, HOU Jie, JI Mao - qi

(Hebei University of Engineering, Handan 056038, China)

Abstract: The process of urbanization witnesses the emergence of a specific group land - lost farmers. The text, from the perspective of the legal concept of land - lost farmers, analyses land - lost farmer's living condition, based on which the author puts forward some legal measures of maintaining the rights of land - lost farmers.

Key words: land - lost farmer; condition; measures