

征地过程中农民权益受损的成因分析

吴海玲, 侯洁, 程亮

(河北工程大学 文学院, 河北 邯郸 056038)

[摘要] 随着经济的发展和城市化的进程加快, 征收农村集体所有的土地越来越多。在征收过程中农民合法权益屡屡遭到侵害, 农民作为弱势群体, 其利益必须受到保护。文章分析了我国征地制度的现状及存在的问题, 探讨了失地农民权益遭到侵害的根源, 并提出了几点保障农民权益的建议。

[关键词] 土地征收; 农民权益; 法律制度

[中图分类号] D922.39 [文献标识码] A [文章编号] 1673-9477(2009)04-0056-02

一、征地过程中农民权益受损的主要表现

虽然我国对征地过程中农民权益做出了明文规定, 可实践中侵害农民权益的问题仍然比较严重, 主要表现在以下几个方面:

(一) 征地补偿费用标准偏低, 补偿方式单一

“我国《土地管理法》规定, 征地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补偿费三大部分。前两项的补偿标准分别为该耕地被征用前三年平均产值的6~10倍, 4~6倍(总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的30倍)。”土地在我国目前仍然是大多数农民赖以生存的基础, 是农民的生活保障和享有社会保障权利的基础。失地农民失掉的绝不仅仅是土地, 失去了原来由土地提供的生活保障和养老保障, 失去了土地提供的就业保障, 就不得不从事非农产业, 农民需要承担较高的职业转化成本。土地明明是价比黄金, 仅有较低的货币安置措施, 对这些被征地农户有失公平。

(二) 土地增值效益分配不合理

在我国, 国家是土地一级市场的垄断者。政府从农民和农村集体手上将土地“买断”。但土地引入市场后, 地价往往飙升, 产生增值效益。在极低的土地征收成本和高额的土地出让价格中, 农民成为最大的牺牲者。据国家有关资料统计, 目前被征土地收益分配比例是: 地方政府占20%~30%, 企业占40%~50%, 村级组织占25%~30%, 农民仅占5%~10%。征地收益大部分被政府和企业拿走, 土地补偿费远低于土地市场价格。显然, 土地增值效益的分配存在着客观上的不公平。

(三) 失地农民就业困难, 农民社会保障得不到有效保护

专家估计, 失地农民数在2030年有可能达到1.1亿, 这其中将有5000万人既失地又失业。农民失去了土地, 就失去了长远保障, 农民失去土地后, 既有别于农民, 又不同于城市居民, 他们既不享有土地的保障, 也不享有同城市居民一样的社会保障, 处于社会保障的真空地带。许多失地农民只能靠征地款来维持生计, 成了真正的“三无农民”, 即“种田无地、就业无岗、社保无份”。

(四) 土地征收程序不规范, 农民知情权被侵害

一些地方以土地流转取代国家征地, 剥夺了农民本应得的征地收益。“以廉价土地换取发展”, 有的地方政府在招商引资过程中, 为了降低开发和投资门槛, 于是以“创新”、“改革”的名义, 借土地流转之名, 回避国家征地制度。”实际上让农民承担原本应由厂商或政府支付的开发成本。征地报批前, 相关部门不履行法定的告知义务, 有的农民在征地被批准后, 也没看到过书面形式的征用土地公告。绝大多数农民对征地方案中与征地相关的重要信息一无所知。

(五) 土地维权困难

尽管土地被征用农民对政府的征地行为不满, 对征地决策不支持, 但当他们的权益受到侵犯时, 由于维权成本高、难度大, 再加上土地被征用的农民处于弱势地位, 能力有限, 上访和打官司的时间和金钱成本高, 很多人会被迫放弃这两种维权方式。他们往往“忍气吞声”, 很多土地被征用的农民在维权过程中都有“叫天天不应、叫地地不灵”的感觉。

二、征地过程中农民权益受损的原因分析

(一) 土地权属不明晰, 集体土地产权制度建设滞后, 征地范围过宽

《中华人民共和国土地管理法》规定: “农村和城市郊区土地, 除由法律规定属于国家所有的以外, 属于农民集体所有。”但没对农民个人在集体所有中的权利地位做明确规定。实践中, 由于村级集体组织的虚位, 使其也不能起到争取合理补偿和保障农民权益的作用。法律规定的集体土地所有权与农村实际拥有的所有权经常分离, 造成了农村土地所有权事实上的“政府所有”。现有的农村土地产权制度表现为一种特殊的递进吸收产权结构, 即农民产权被集体吸收, 而集体产权又被国家吸收。这种产权结构为地方政府和农村集体侵害农民权益提供了基础。我国《宪法》和《土地管理法》规定只有为了“社会公共利益”的需要才能征用土地, 但什么是公共利益、哪些建设项目属于公共利益等没有作出具体规定, 产生许多问题, 如难以控制征地自由裁量权的任意行使; 导致征地范围随意扩大; 使作为农民生存基础的土地可能被轻易剥夺等等。概括性的规定方便了地方政府任意解释“社会公共利益”, 许多地方政府利用这一制度上

[收稿日期] 2009-10-16

[基金项目] 2009年度河北省社会科学基金项目(编号: HB09BFX004)

[作者简介] 吴海玲(1979-), 女, 河北邯郸人, 讲师, 研究方向: 法学。

的缺陷,随意频繁征地,非法侵犯农民土地。再有土地集体所有权主体虚位,我国现有法律规定农村的土地所有权属于农村集体,而“农村集体所有”的涵义包括3个方面:一是村农民集体所有;二是乡(镇)农民集体所有;三是村内两个以上农村集体经济组织的农民所有。由此产生了集体所有权主体的模糊性,实践中,“农村集体”是一个看不见、摸不着的“抽象的没有法律人格意义的集合群体”,是一个虚置的权利主体。这就为村干部随意支配土地资源提供了可能。

(二)土地差价形成巨大的利益驱动

在城市经营过程中,各地都规定,所有规划区内的新增用地均纳入政府储备,因此规划的面积越大,政府可能储备的土地也就越多,政府以地生财的潜力越大,给圈地和牟取利益埋下了隐患,披上了合法的外衣。“据中国社科院农村发展研究所的专家估计,自建国以来,因低价征用农村用地,使农村集体和农民至少损失了2万多亿元的土地收益,在土地经营中,以计划价格征用农地,按市场价格出让土地,其中间巨大的利差落入了政府手中,却没有转移到农民的手中。

(三)补偿制度和社会保障制度不完善

我国征地补偿立法尚不完善,立法层次繁杂。西方国家,如美国宪法的补偿条款是作为公民请求补偿的直接法律依据。我国宪法对征地补偿未作明确规定,也没有其他的统一立法,导致应予以补偿的情形无立法规定,也导致补偿立法的层次繁杂。补偿立法在指导思想存在问题,只重视权力忽视对权力的限制;只重视管理的方便忽视公民权益保障,对征地纠纷的裁决规定也过于原则,导致纠纷无法解决,农民告状无门。监督制度不健全,即使在法律有规定的情况下,有些地方在征地与补偿时也不依法办事。在征地中越权审批、任意降低补偿标准和克扣补偿金等现象屡见不鲜。另一方面,失地农民丧失了土地,他们在进城就业中,却得不到合理的社会保障。征地意味着农民在失去土地的同时,也丧失本基本的社会保障,成为弱势群体,该享有的权利也不能实现。

(四)缺乏保护被征地农民权益的法律法规

法律法规属于基本政策的范畴。是一种主导性的政策,解决土地被征用农民的权益被侵害问题,关键在于通过基本政策的制定来提高其能力保护其权益。具体来说包括,农地产权是否清晰、征地信息是否对称、权益被侵犯时是否能及时得到行政与司法救济。我国现行法律法规对农地所有制的性质界定不清、相关征地需公开的信息规定不细、涉及被征地农民的权益救济不多。要从根本上解决被征地农民权

益侵害问题,立法机关应制定有助于保护被征地农民权益方面的法律法规,明晰产权,公开信息,提供法律援助及可操作性的规范性文件等。

(五)地方干部缺乏保护农民合法权益的意识

一些地方领导干部缺乏尊重公民财产权的意识,以牺牲农民权益为代价发展经济的观念仍没有得到根本转变。干部考核机制不合理,以经济指标为主的干部政绩考核机制在客观上不利于调动各级干部维护农民权益和保护耕地的积极性。对市、县级以下政府领导的政绩考核主要看经济增长速度、城市发展状况、招商引资成果,而在保护耕地、保护农民权益方面缺乏相应的考核内容和具体指标,难免造成地方干部重经济发展,政府创收和自身升迁,轻耕地保护,农民权益和农民的生计。农村基层民主制度不健全,农村基层民主制度自身发育不够成熟,政府对村级组织的控制力过于强大。村干部不大可能在土地转让这样的重大利益问题上代表农民说话,村民对补偿金的分配和使用也不可能有效地进行监督。

三、失地农民权益保障措施建议

第一,从法律上明确农村土地权益归属。重构土地征收的程序保证被征地农民有充分的知情权和参与权,依法维护农民对土地的集体所有权和承包经营权。

第二,建立公平、合理、科学的征地补偿制度,提高并完善对农民失地的补偿标准及各项失地后安置措施。

第三,明确政府在城市土地经营中所应发挥的功能,约束政府滥用公共权力的行为,把失地农民权益的保护作为各级政府政绩考核的一项内容。

第四,广开渠道促进失地农民就业,为失地农民就业创造良好的社会经济环境,建立适合被征地农民特点与需求的社会保障制度,为失地农民提供最基本的生存条件。

[参考文献]

- [1] 鲍宏礼, 管竹笋. 农村土地货币化存在的问题与对策研究[J]. 长春师范学院学报(自然科学版), 2005, (03): 24 - 25.
- [2] 张照新, 张海阳. 农村土地流转问题研究综述[J]. 信阳师范学院学报(哲学社会科学版), 2004, (02): 31 - 32.
- [3] [4] 赵海林. 论农村土地产权制度对农村社会保障制度的影响[J]. 农村经济, 2005, (01): 13 - 15.
- [5] 王翠英, 王小鱼. 城市化过程中失地农民权益保障的对策研究[J]. 理论导刊, 2007, (1): 45 - 46.

[责任编辑:王云江]

Analysis on damages of the peasants' interests during the land requisition

WU Hai-ling, HOU Jie, CHENG Liang

(College of Art, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China)

Abstract: With the development of the economy and the acceleration of the process of urbanization, more and more lands collectively owned by the peasants are requisitioned. During the land requisition, the lawful right and interests of the peasants were damaged again and again. The peasants are disadvantaged groups and their interests must be protected. This paper analyzes the current situation and the existing problems of China's land requisition system, discusses the source of the damages of the landless peasants' interests, and puts forward some suggestions on how to protect the farmers' interests.

Key words: land requisition; farmers' interests; legal system