

征地拆迁视野下的新农村发展

——以海南省陵水县黎安镇大墩村为例

吴建东, 陈桂明

(致公党海南省委员会, 海南海口 570203)

摘要: 该文介绍了海南省陵水县黎安镇大墩村征地拆迁与发展的基本模式, 在此基础上从农村征地拆迁发展操作层面得出相应启示, 并结合中共十八届三中、四中全会精神, 从协调城镇化发展与新农村建设等多个层面作了思考。

关键词: 征地拆迁; 新农村建设; 土地资源置换; 多元安置; 征地制度法治化; 城市化陷阱

中图分类号: F321.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2016)73-0034-06

1 概况

陵水黎族自治县位于海南岛的东南部, 东濒南海, 南与三亚市毗邻, 西与保亭县交界, 北与万宁市、琼中县接壤, 自然资源十分丰富, 矿产、热作、旅游和海洋资源得天独厚。黎安镇大墩村是该县西南部较为偏远的小村庄, 全村的三面环海, 共有村民 998 户, 3 480 人, 农村宅基地 868 亩。村民主要以渔业和农业为生。

1993年, 县政府未经大墩村村民同意, 将全村 7 000 多亩土地以极低的价格征收。后因企业在圈地后并未实施开发, 县政府将土地以每亩低价租给外来农业公司。“退耕还林”政策施行后, 当地政府又将“退耕还林”款直接支付给农业公司。由于补偿标准低、安置不落实, 大墩村失地村民陷入失业状态, 生活极为窘迫。自上世纪 90 年代后的多年间, 失地村民持续到县政府、省政府、甚至进京上访, 2004 年还曾爆发了一场大规模的冲突, 干群关系持续紧张。因大墩村和周边村民持续上访, 黎安镇从 2005 年至 2010 年, 5 年换了 5 个镇委书记。

2010 年, 国际旅游岛海洋主题公园项目落户陵水县, 其中征用黎安镇大墩村委会行政区域内土地 1 1229.96 亩(国有土地 6368.92 亩、集体土地 4 052.74 亩), 涉及 987 户, 3 480 人。在征地之初, 饱受征地之苦的大墩村民抵触情绪极为强烈, 对征

地不理解, 不支持, 并欲群起“誓死保卫土地, 不让政府再征走一寸土地”, 上访闹事不断。

为此, 海南省陵水县结合当地实际, 积极探索征地拆迁新模式, 坚持“让利于民, 让民做主, 让民满意”的理念, 创新制度, 科学推进补偿安置征地, 将第二、三产业引入被征地拆迁的农村集体经济, 为农民创造合适的商业机会。通过科学合理的模式设计, 陵水县妥善处理了征地补偿安置及经济发展等环节的问题, 促使大墩村被征地农民实现了“主动征地、欢迎征地、感谢征地”的转变。大墩村由此一个星期完成 918 户村民房屋拆迁补偿评估, 一天完成 301 户的坟墓赔偿工作, 20 天征地 9 318 亩, 在征地拆迁过程中, 没有发生一起群体性事件, 没有一人上访。之后, 被拆迁农民还实现了“人人是股东, 家家有新房, 年年有分红”的巨大飞跃。初尝拆迁成果的大墩村民, 于 2012 年初春从安徽花一百多万元购得 8 米高的巨石立于村口, 并雕刻上“共产党万岁”几个鲜红大字。

2 模式

2.1 拆迁方式

陵水县政府改革被征地农民的组织形式, 在原村民小组和村委会的基础上, 引导和帮助黎安镇大墩村委会于 2010 年 6 月 5 日成立经济实体——大墩民星实业有限公司股份制公司, 让每个村民都成为责权利明晰、身份地位平等的股东, 并采取“政府主导, 村民实施”的模式, 将征地拆迁的实施交由村办股份公司负责完成。

收稿日期: 2016-01-20

作者简介: 吴建东, 海南省人大常委会常委, 致公党中央委员, 致公党海南省委会专职副主委; 陈桂明, 宣传调研处副调研员。

E-mail: 284949192@qq.com

2.2 补偿办法

2.2.1 推行补偿包干制度

陵水县政府把原本应该由政府主导的青苗补偿、坟墓搬迁等征地拆迁事务,下放交由民星实业公司包干负责,征地补偿款、青苗补偿费、工作经费和不可预见费拨到该公司。由其负责评估、测量,按人头补偿。结余的包干费用转为村办股份公司的发展资金。

2.2.2 提高货币补偿标准

为解决征地补偿标准偏低、相邻地块差异大、具体执行中随意性强等被征地农民强烈反映的问题,陵水县不仅大幅提高了征地年产值标准和征地青苗补偿标准,而且在同一类区域内推行统一的补偿标准。按照经海南省人民政府批准实施的《陵水县征地统一年产值标准和征地青苗补偿标准》规定,一类区域的年产值补偿标准为 5.7983 万元/亩,二类区域 4.8237 万元/亩,三类区域 4.1664 万元/亩,平均比国家规定的最高标准提高了近 3 倍。陵水县在具体实施中,本着“让利于民”的原则,对征收集体农用地的统一按照 5.7983 万元/亩的最高区域标准执行;对依法收回农村集体经济组织长期使用的国有农用地或收回闲置建设用地,以及交原农村集体经济组织使用的国有存量建设用地,均按征用集体农用地补偿标准补偿给使用土地的集体经济组织,确保被征用集体土地补偿获益最大化。

2.2.3 推行“货币+股份制”补偿

陵水县政府通过村委会一次性按人均发放一定土地补偿金,余下部分和节约的征地包干费由村委会以委托经营的方式流转为民星实业有限公司(国有土地、集体土地补偿款 60% 直接发放给村民,40% 转入村办公司发展实业),让每个村民作为股东每年根据公司效益获得分红。

2.3 土地资源置换

陵水县政府赋予农村集体建设用地和国有建设用地一样的发展权益。通过土地置换,将村民从旧村全部搬过去,在黎安滨海新区的中心地带为大墩村建设一个新村,使全村 868 亩宅基地整合为 489 亩,由此节约出集体建设用地 389 亩。对上述 389 亩建设用地,该村在全国为首次以“招拍挂”方式进行公开出让使用权进行融资,并获得资金 6.14 亿元。对这本由政府用“土地财政”形式取得的收入,县政府一分钱不取,全部让利给大墩村用作新村建

设和村办企业发展。

2.4 多元安置

2.4.1 实行留地安置

陵水县政府按照中央征地后“农民发展权益有提高”的要求,推进实施征地预留土地政策,凡属征用农民集体土地的,预留出征用集体土地总面积的 8% 给村委会集体经济组织,由政府及有关职能部门办理土地报批手续后,归村民委员会股份公司自主经营或联合有实力的大公司共同经营。因此,在征收大墩村 3 108.56 亩集体土地时,陵水县按上述比例将 248 亩土地留给村委会作“发展用地”,为大墩新村规划建设 4 幢公寓式酒店,240 间临街铺面,文化广场、养老院、幼儿园、卫生院、农贸市场等公共基础设施和商业经营场所,确保农民长期发展有保障。

2.4.2 住房安置

大墩村委会利用所得的土地级差收益,为村民修建 987 栋面积达 250 多平方米的三层楼房。房屋分配方式则根据实际情况以家庭最小的男丁为单位,一个男丁分配一套,家具、庭院绿化等一应俱全,村民免费入住。

2.4.3 社会保障

推行被征地农民基本养老保险制度。陵水县一是严格执行《海南省被征农民基本养老保险暂行办法》,将符合条件的被征地农民纳入社会保障体系。二是出台被征地农民基本养老保险制度。被征地农民养老保险费由政府、农村集体经济组织和个人分别按 50%、20%、30% 承担,并在征地时一次性足额缴纳。被征地农民养老保险基金实行县级统筹,由财政专户实行统一核算,统一管理。三是建立被征地农民基本养老保险统筹准备金制度,从国有土地出让金总价款中提取 10% 的资金作为被征地农民基本养老保险统筹准备金,确保被征地农民的基本养老保险待遇能按时足额领取。

在实际操作中,大墩村农村医保费用全部由村委会支付,并为男满 60 周岁、女满 55 周岁的失地农民办理养老保险,个人部分全部由村集体共同负担。

2.5 发展扶持

陵水县科学统筹规划,从多方面为被征地农民创造商业发展机会。

一是扶持村办企业发展,对大墩村办股份公司注资 200 万元进行先期扶持。陵水县将征地项目开发建设过程中技术含量低的产业产品采购项目向村

级公司倾斜,把混凝土搅拌站、节能环保砖厂、土地平整出租车运营、园林绿化等项目交给黎安镇大墩村委会去建设,规定在市场价格相同的条件下,项目建设要优先使用村办企业生产的产品,保证村办企业产品的销售。工程留给村民经营,让农民从项目建设中受益,切实解决了被征地农民的生产生活问题。其中混凝土搅拌站和节能环保砖厂每年可创利润3500万元,全村3480人,每人每年可分到利润1万元。

二是将风险小、收入稳定的如出租屋、商铺等产业交由村办公司经营。同时鼓励大墩村将集约用地后腾出来的集体土地为附近项目建员工村、员工俱乐部等,为农民提供固定而可靠的收入。

三是拓宽就业渠道,解决被征地农民就业问题。为了让被征地农民尽可能充分就业,县政府除了要求村办企业和项目建设中的就业岗位要优先吸纳被征地农民外,还将被征地农民全部纳入全县就业培训体系,有计划、有步骤地对其进行职业技能培训,提高其劳动技能,帮助被征地农民实现就业。县政府规定,每个新上建设项目吸纳被征地农民就业人数不得少于该项目用工总人数的30%,每年提供给被征地农民的公益性岗位不得少于全县年度新增公益性就业岗位总数的30%。县委、县政府统筹把40辆出租车的运营交给黎安镇大墩村委会的村办企业,解决了大墩村80人的就业问题。

3 启示

2015年1月,中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》。这标志着中国农村土地制度改革即将进入试点阶段。大墩村经验对落实十八届三中、四中全会精神,依法有序开展农村土地征收,保障农民权益,促进农村发展仍有积极的借鉴意义。

3.1 以民为本,切实维护和实现群众正当利益

征地拆迁开发建设,必须要确保被征地农民生活质量得到提升。征地补偿标准偏低,农民的合理要求得不到合理的满足,补偿分配不公,被征地后基本发展权丧失,后续保障不到位等都是造成各种矛盾的重要原因。尤其是一些地方在征地中因利益驱动以地生财,过量提取应分配给农民的征地款,极大地损害了农民的正当权益。陵水县将大墩村所涉征

地补偿费土地置换拍卖收益均通过直接补偿或作为农民股份资金返还农民,在保障公共利益增加的同时,从补偿标准、安置方式、后续发展等多层面落实好被征地农民的眼前利益,保障好被征地农民的长远利益,并通过拆迁实现了“人人是股东,家家有新房,年年有分红”。其成功的根源在于征地拆迁的领导、组织、策划和实施坚持以民为本,有效落实中央“被征地农民生活有提高,长远生计有保障”的要求,从维护和保障农民的长期权益着眼,从实现政府、企业、农民等多方互利共赢的角度出发,进行统筹设计,在利益分配上保障征地农民利益,变“与民争地”为“为民谋利”。只有让农民真正成为改革的参与者、受益者,方可实现其从被动征地拆迁到主动参与的转变,进而有效化解征地矛盾和冲突。

3.2 让民作主,保障群众的知情权、参与权、监督权

通过利益调节机制,充分调动农民的积极性,通过放手、赋权和让利,通过阳光拆迁,引入公众参与机制,保障被征地农民的知情权、参与权,实现农民群众自我监督、自我约束、自发参与。

3.2.1 科学的运行机制

一是打破旧模式下政府既充当征地拆迁政策制定者,又充当征地拆迁政策执行者的模式,改变由政府实施拆迁的办法,主导但不包办,重点发挥好指导监督宣传和协调保障作用;通过转换征地主体,理顺利益关系,把拆迁权力交给了村委会,从而调整转化了政府、开发商和农民三者之间的利益,使被征地农民与政府形成的共同利益关系,大大提高村民主动参与开发建设的积极性。二是推行补偿包干制度,构建了被征地农民的内部利益制衡机制,村民实现自身利益最大化的诉求对象由政府转向村民自身,使其相互之间形成有效监督,避免了通过抢建漫天索要补偿款等问题,降低了行政成本,最大限度上发挥了村民们参与征地拆迁的积极性,也保障了被征地拆迁人的共同合法权益。

3.2.2 公开的征迁信息

推行向社会公开“十项公示”制度(公示拆迁法律法规、房屋拆迁许可证、房屋拆迁公告、拆迁工作人员、安置平面图、安置方案、拆迁补偿项目公示表、办公时间和办公制度、分类评估报告、拆迁协议书格式样本),编印《陵水黎族自治县新城区房屋拆迁便民指南》、《陵水黎族自治县重点项目建设征地拆迁政策文件汇编》等拆迁安置工作的文件资料,

发放到各个项目的责任单位、评估机构和拆迁工作人员手中,确保被拆迁人的知情权,使得被拆迁人了解拆迁法规政策和本人的权利义务。

3.2.3 自主的评估措施

陵水县坚持在征地现场,通过当场抽签方式选定估价机构,同时充分发挥村民在拆迁补偿过程中的主导作用;允许组织村民自主开展拆迁补偿评估行为。大墩村为此没有聘请评估公司而是通过村民代表大会,组织村民对地块上的附属物进行自主评估,仅此一项,就节约了近100万元的评估费。

3.3 授人以渔,为被征地农民提供持续发展保证

一是科学的支付方式。大墩村在完成征地后,村民们获得了高达几亿元的土地补偿金,村集体经济也进账9700多万元。由于农民大多缺乏市场意识和经营能力,如果简单地将土地流转收益全部分给农民,很快就会坐吃山空,失地农民转眼就会变成失业农民。通过扶持、指导成立村级股份公司,推行“货币+股份制”、兴办实业,让每个村民作为股东,每年根据公司效益获得分红等办法,使农民的补偿款转换为低风险、高收益的长期投资。

二是可持续的发展途径。陵水县政府把当前发展与长远利益相结合,对被征地农民实施合理、规范、多元的保障举措,维护了农民的发展权。如通过实行农村集体建设用地与国有建设用地置换;探索农村集体土地级差收益分配新形式,让利于民,支持新农村建设农村村民以地换房、以地换发展;成立村级股份公司,合理分配、使用和管理集体土地流转收益;借“机”生财,通过土地平整、相关设施配套等开发建设的商业机会,发展集体经济,解决农民失地后的长远生计问题等。

4 思考

促进新农村建设必须全面落实中共十八大以来的一系列文件精神,尤其是十八届三中、四中全会精神,通过深化改革,健全法治,构建规范、科学、有序、高效、合理的法律、经济、行政手段,切实解决好农村征地拆迁问题,有效协调新农村建设和城镇化发展的关系,为新农村建设提供各种保障。

4.1 推进征地制度法治化,以完善相关法律法规促进社会公平、社会稳定、农村发展

破除一些地方用暴力解决的土地征收的顽疾(尤其是杜绝暴力拆迁致死等各类恶性案件),有效

限制地方政府土地征收的范围和权力,必须通过法律调整规范征地拆迁所涉的利益关系,解决矛盾冲突,维护各方利益,促进农村发展,社会进步。

一是从法律、法规等多层面规范完善健全农村土地产权制度、土地征收制度、补偿制度、农地征收程序、失地农民,多元化安置方式等,提升其强制性约束力和可操作性,进而约束行为,调整关系,平衡利益。必须通过立法禁止行政机构以任何形式参与商业用地强拆;同时也必须立法确保公平土地交易顺利进行,正当商业利益得到切实保护。二是拓宽征地补偿安置案件的法律救济渠道,确保能通过司法途径顺畅化解矛盾纠纷。对越权征地、非法强拆、非法建房、讹诈补偿款等突出问题,均应通过刑法、民法及行政法规适用解决。三是提升行政程序化解矛盾的基本作用。如对土地增值收益款争议应举行听证会、村民大会商讨解决;对农民阻挠施工应通过向上一级政府申请仲裁解决。应进一步强化征地行政复议的作用。

4.2 深化改革,构建适应社会主义市场经济体制要求的农村集体土地制度

一是需要继续在实践中探索构建集体土地完善产权制度,明晰集体所有权的主体;有效发挥利用农村集体土地权属性,实现集体土地与国有土地的“同地、同价、同权”。二是加快建立统一、规范、合理、有序、透明的土地市场、规则和制度。在保持农村土地公有制属性的前提下,发挥市场机制配置土地资源的决定性作用,通过农村集体组织土地使用权出让、产权交易、租赁、入股等多种方式使农民参与生产经营建设。三是通过利益导向调节地方政府行为,转变其在土地资源配置中的定位,改变从土地获取收益的方式。严禁地方政府因自身利益通过行政手段参与、干涉,甚至强制低价征地、高价售地和乱征滥用土地,走向被征地农民利益的对立面,损害社会公平公正。

4.3 科学平衡各方利益分配关系

调整各方利益关系是做好农村征地拆迁的重要内容。须平衡国家、集体经济组织、被征地农民等各方利益,科学合理设置土地增值收益分配机制和制度。

首先是政府(公共利益)。土地征收收益是地方财力的重要保障。政府征地和供地对增加地方利益和收入有巨大的推动作用。须通过行政法规等方

式确保公共利益得到保护,并明确界定提取比例、方式、用途等。其次是农村集体。中国实行土地的社会主义公有制,农村土地属于农民集体所有,农村集体土地所有权的性质,决定了农村集体土地征地补偿款首先要补偿土地所有者即农村集体经济组织。必须从巩固和发展集体经济,维护全体成员共同长远利益的角度,经过民主讨论、实行民主决策、民主管理,并接受民主监督的基础上,为发展生产、保障民生等分配相应比例补偿。再次是被征地农民。党的十八大报告提出,改革征地制度,提高农民在土地增值收益中的分配比例。必须按照“发展权不减少”的要求,通过“留地安置”、“换地安置”、为农村集体经济组织安排一定建设用地,及定向采购农村集体的产品等多种方式,构建多元化的征地补偿安置机制,以有效保障被征地农民的持续生存和发展能力。另一方面也需兼顾社会公平,防止出现土地食利阶层,确保土地增值收益在更大范围为公众平等享有。

4.4 有效统筹新型城镇化建设和新农村建设发展

审视征地拆迁与新农村建设问题,必须科学统筹城乡发展,兼顾发展速度、质量,社会平等、稳定,环境承载、保护,文化传承、发扬等,以更宽更远的视野,处理好新型城镇化和新农村建设的关系。

4.4.1 防止出现城市化陷阱

《中国统计摘要 2010》的统计数据显示,从2005年到2009年,全国村民委员会数目逐年减少,平均每天有20个行政村消失。而最近十年,中国每天消失80个村落。有数据表明,城市化率从20%发展到40%的,英国花了120年时间,美国花了80年时间,而中国只花了22年时间。2014年城市化率已达到54.77%。由于GDP政绩导向,城市用地扩张,中国已出现了“半城市化”、“伪城市化”等现象,失地农民大幅增加,一些城市缺乏产业支撑,城市就业压力加大,农村剩余劳动力就业困难,农民难以完全市民化,环境、耕地、粮食安全等都受到较大挑战。值得注意的是,一些地方政府为了土地财政,在各大房地产企业直接推动下,将城镇化简单理解为拆迁征地和农民进城。因此,防止过度城市化产生“拉美陷阱”非常必要。

4.4.2 应当关注的几点问题

有效应对此问题,就必须全面忠实于中央推进新型城镇化与新农村建设的本意,不以牺牲农业和

粮食、生态和环境为代价,着眼于改善农民的生活,实现城乡基础设施一体化和公共服务均等化,最后实现共同富裕。从农村征地的角度而言至少应关注以下几方面。

一是控制农村征地的规模、速度和范围。控制城市的过度蔓延,提高土地的集约化利用程度,有节有序地征收农村土地。杜绝盲目囤积土地、征地造城、吞噬农村的行为,使农村城镇化速度控制在合理区间,与城市(镇)的承载力相适应,做到城镇化与新农村建设协调发展。

二是强化耕地保护。中国人多地少,人均占有耕地面积远远落后于世界平均水平。由于城市化进程的加快,大量优质耕地被占用,必将从基础上危及农业生产和新农村建设。须依靠刚性法律制度强化对耕地数量和质量的保护。切实保护基本农田,严格控制建设占用耕地指标。

三是保护农村生态。大量占用农村土地,急剧推进城市化进程,往往会因土地利用结构和空间布局不合理,严重破坏生态平衡,造成土地退化、水土流失、环境恶化、对沼泽、湖泊、河流、山林等造成不可弥补的损害。应注重加强农村征地的生态评估,构建征地生态补偿体系。

四是留住乡愁。农耕文明决定了中华文化的特征。中国乡村里蕴藏着巨大的文化遗产。中国80%的非物质文化遗产来自乡村。习近平总书记指出,耕读文明是我们的软实力;农耕文化是中国农业的宝贵财富,是中华文化的重要组成部分,不仅不能丢,而且要不断发扬光大。无论是农村征地拆迁,推进城镇化进程还是建设新农村都必须把传承非物质文化遗产、保护承载传统文化的古村落等作为重要的内容。

五是保证公平。推进新型城镇化和新农村建设,必须做好制度设计,健全法治,优化城镇与乡村的资源配置,通过城镇化发展与新农村建设相互协调、相互促进,推进公共服务均等化和城乡共同富裕,提高人民的幸福生活水平,最终实现学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。

参考文献

- [1] 陈国义主编.海南陵水创新征地补偿安置机制的实践[M].北京:中国言实出版社,2013.
- [2] 陵水县大墩村新农村建设的经验材料[Z].

- [3] 王建婷. 城市化进程中的新农村建设[J]. 开发研究, 2006(5):9-12.
- [4] 李海鸥. 解读决定:形成城镇化和新农村建设互促共进机制. 中国网,2008-12-02.
- [5] 田雄,李永乐. 走新型城镇化与新农村建设的复合型之路[J]. 江海纵横,2014(3):36-38.

New Rural Development in the Perspective of Land Acquisition and Relocation: An Example of Dadun village, Li'an Town, Lingshui County, Hainan Province

WU Jianzhong, CHEN Guiming

(*Hainan Provincial Committee of China Zhi Gong Party, Haikou, Hainan Province 570203, China*)

Abstract: This paper introduces the basic mode of land acquisition and development in Dadun village Li'an Town, Lingshui County, derives corresponding revelation from the operational level of rural land requisition, and studies the multiple dimensions of coordinated development of urbanization and new rural construction combining the principles of the third and fourth plenary sessions of the 18th CPC Central Committee.

Key words: Land Acquisition and Relocation (LAR); new rural construction; replacement of land resources; multiple placement; legalization of land requisition system; urbanization trap