

城市化进程中失地农民权益保障的再思考

廖红丰 尹效良

(东莞市农业局,广东东莞,523888)

摘要 在城市化进程中,以牺牲农民的利益为代价推进城市化既不符合市场规律,也是与当前构建和谐社会的精神相违背的。解决失地农民权益保障问题,关键在于有适当的利益补偿机制和相应的配套措施,确保失地农民的生活水平不会下降,本文对此提出了政策建议。

关键词 失地农民;利益受损;借鉴;建议

一、失地农民利益受损的表现

1. 征地补偿偏低,政府“低征高卖”,农民享受不到土地增值带来的好处

我国现行的土地管理法规定:对征地农民的补偿,按前3年农业的平均产值来计算。但是,近几年农产品价格不断下降,农产品出现“卖难”,按法定标准算出来的补偿标准太低,根本不能解决失地农民的长远生计。即便如此,一些地方连低廉的法定补偿款也不能兑现。这种不顾农民生计,只给失地农民发一点安置补助费的做法,严重损害了农民利益。

2. 征地补偿金分配被层层截留,村级留用管理不规范

土地征用过程中,土地收益为土地的所有权及使用权收益,因此这部分收益应该在失去土地所有权及使用权的产权主体之间进行分配,即在集体经济组织及农民个人之间进行合理的分配。然而在实际中,一些县、乡镇政府也参与补偿收益的分配,从而导致集体经济组织及农民个人获取的补偿收益减少。由于留村的补偿款份额较大,且缺乏严格的监督管理机制,有些村干部用征地补偿费支付村里的日常行政开支,甚至用来发放村干部的工资,更有少数村干部依靠手中的权力大肆挥霍失地农民的保命钱,有的干脆将集体资产收归自家囊中。乡(镇)、村、组的层层截流,不当的使用和管理又往往导致农民

所得进一步减少,造成了大量的上访、对抗事件。我国有关土地法律规定,土地补偿费归农村集体经济组织所有,地上附着物及青苗补偿费归地上附着物及青苗的所有者所有,从而使农民的土地使用权成为虚置。

3. 失地农民的生活保障问题比较突出

失地农民文化素质和劳动技能普遍偏低,就业难问题比较突出。许多农民因征地从农业转产后,主要从事一些技术要求不高的体力劳动。随着经济发展,劳动力市场逐步由单纯的体力型向专业型、技能型转变,低素质的失地农民就业难度大,部分农民还存在着“高不成低不就”的就业观念障碍。一些农民分到土地征用补偿款后,很快就花光,他们中一部分人成为没有土地、没有资金、没有生活保障的“流民”。同时,政府的社会保障制度和就业制度等公共物品严重短缺,导致不少农民失地失业,危及基本生计。失地农民的养老、医疗等社会保障问题得不到妥善解决,生活风险凸现。失地农民成为“上班无岗,种田无地,低保无份”的“三无”人员,成为新的弱势群体。

在国外,征地都有严格的法律和征地程序作为保障,并在议会、法院、新闻媒体、民间组织的严格监督下进行。一般来说,政府征地的目的必须是出于维护公共利益的需要,而且要在充分尊重和保障农民

收稿日期:2005年10月

作者简介:廖红丰,研究方向为农业经济管理理论。

合法权益的前提下,以平等、自愿、互利的原则,在征地双方平等协商基础之上,按照土地的市场价格进行补偿,并对失地农民以后的生活问题作出一系列安排。

二、保障失地农民土地权益的政策建议

城市化是不可逆转的历史潮流,但城市化不能以牺牲农民的利益为代价。一个文明进步的社会应当是“帕累托改进”的社会,只有社会的整个福利水平得到了提升,才能促进人类的和谐与进步。

1. 改革农地产权制度

明晰的排他性的产权是产权保护和产权配置的前提。土地产权的性质反映着特定的社会关系和土地制度。应赋予农民完整的土地产权,给予其部分所有权,土地产权可以股份形式进入证券市场,也可以资产形式进入土地市场。这样,农民的土地承包权成了民法上的一种新的物权。与其他物权一样,承包权在市场经济社会里必然表现为一种具有交换价值的独立资产,占有它可取得相应利润,转让它要求等价的补偿。只有明晰土地产权关系,才有助于土地市场的培育和完善。拥有了完整的产权,就能在土地市场中有效地抗衡公权力,防止权益流失。

目前,急需解决的是农地所有权模糊不清的问题。可采取的办法有两种:一是保持现有土地集体所有的制度框架,但必须克服现存制度下所有权虚置和乡村行政机构超越土地所有权主体的问题,即将土地所有权真正落实到劳动群众自治组织,使土地集体所有真正变成劳动群众自己所有。这需要重建村民自治组织,实行村民自治组织的普选,彻底淡化现有村民组织的行政功能,上级行政机关对村民组织的管理应主要依靠法律法规来实现。这样,村民组织才会真正作为土地所有权主体发挥作用,使土地的劳动群众集体所有不至于成为一句空话。二是改革现有的土地集体所有制为国家所有制。国家按目前国有土地的管理方式将土地的使用权、占有权、收益权等项权能出让给农民个人,真正实现土地所有权与其他权能的分离。国家出让土地使用权可以是永久性的,也可以是有限期的。出让金可以农业税的形式逐年抵扣;在享受农业补贴的地区,农民可直接使用补贴款项抵扣出让金。通过土地出让,获得了完整土地使用权利的农民就会对土地建立起长远的稳定预期,并会加强对土地的资本投入,提高土地利用效率。建议将土地农民集体所有制明确界定为农民按份共有制。农村集体经济的每一个成员都按份享有农地所有权,农民按份共有的农地权利可以合

法继承或转让、抵押、赠送等。实行农民按份共有制,有利于农民土地使用权和收益权的分离,既保障了农民对土地的收益权,又有利于农民转变身份,加速向二三产业转移。农民按份共有制有助于从根本上解决现行土地产权关系中内含的不稳定性,增强国家对农民的产权保护。

2. 完善土地征用制度

为了切实保护农民利益,征地补偿必须以土地的市场价值为依据,实行公平补偿。尤其是公路、铁路等一般性建设项目,不能随意以国家重点建设名义压低征地价格。征地补偿的形式可以多样化,比如,货币、就业安置、社会保险、企业股份等。在公共利益之外的非公益性用地,不再动用国家征地权力,而是在土地利用总体规划和农地转用年度计划的控制下,改为征购。要修改相应的法律法规,除国家非盈利性公益事业用地先征为国有外,其它类型的土地都应允许在不改变集体土地所有权性质的前提下进行集体非农建设用地流转。要杜绝以“公共利益”名义侵吞农地转为非农用途,要高度重视稀缺的农地对农业生产从而对国民经济发展的重大意义,对农地征用要加以严格限制。

土地管理部门应该切实负起保护土地资源的神圣职责,将土地征用纳入规范化的运作程序中。非市场操作是土地寻租的滋生地,因此,即使是真正出于公共利益目的的土地征用,也应该引入市场因素,采用招标、投标或拍卖制度。通过将土地征用市场化,提高其透明度,减少或避免针对土地资源的创租、寻租活动,保护农民利益。市场化运作意味着土地价值的市场评估,这将使土地补偿趋向于土地价值,既可减少农民在征地过程中的利益损失,也大大降低土地寻租的利润空间。

与工业化、城市化的快速发展相伴的,必然是大量农业用地转变为建设用地,如果所有建设用地全部采取征用方式转变为国家所有,也就意味着要由政府承担全部失地农民的生活保障,其复杂性以及带来的后果难以估量。因此,缩小政府征地范围,减少失地农民数量,是解决工业化、城市化过程中土地利用各种复杂矛盾的上上之策。凡涉及公益性的公共设施建设和公用事业用地,采用征地形式供地,其余经营性建设用地可采用集体土地流转的形式供地,由土地所有者——农民集体经济组织与使用土地的公司、企业、房地产经营者直接交易。让农民带着土地的权利参与工业化,保障土地非农化后农民对土地级差收益的分享,这是尊重和保护农民土地

财产权利的最重要体现。而保护农民的土地权利是对农民根本利益的最大保护。土地国家征用的范围缩小后,政府可以通过征收土地使用税的办法调控土地的利用,增加财政收入。

3. 加强土地征用过程中的制度化和法制化管理

首先,提高征地赔偿标准。征地赔偿内容应该包括土地产权的赔偿、地上附着物(农田基础设施、农户住宅以及相关配套设施等等)以及青苗赔偿。土地财产权的赔偿依据,主要是土地的市场价格。土地一次性出让的价格相当于地租在未来几十年中的收入流现值(可以证明,这个现值近似于年租金除以社会资本的年平均回报率)。地租应该等于土地作为要素投入的边际产品价值。可采用定期收取地租或收取一次性使用权转让费(50年或70年,视土地用途)的形式收回。在市场经济中,征用土地的价格以拍卖的方式来确定。给予农民和集体经济组织的征地赔偿标准,是对土地市场价格作出各种扣除的剩余部分。

第二,建立举报制度,加强各界对征地过程的监督,规范征地的操作过程。严格的征地程序,能够最大程度地尊重被征地农民的产权和知情权,防止征地中的“暗箱操作”行为,有利于用地单位、征地部门、被征地单位以及被征地农民的相互监督,切实防止征地或用地单位拖欠征地补偿安置款项,防止被征地乡镇和村组截留挪用征地补偿安置款项,确保征地补偿安置款项及时足额到位,既保障被征地农民的利益,又不妨碍经济发展,有力地推进城镇化和工业化进程。

第三,成立具有广泛代表性的土地征用委员会,组建农会等农民组织。在当前农地集体所有制下,乡镇政府是农地的所有者,又是征地的管理者或执行者,这就使得政府部门易发生违法征地的不规范行为,而没有任何有效的制约和监督机制。通过设立类似于国外土地征用委员会的独立第三方机构负责受理和裁决征地双方的争议,可以保证土地征收的合法性和公平性。土地征用委员会的成员由法律界和土地管理方面的专家、学者等组成,以维护其权威性。通过组建农会等农民组织,提高农民对政府的博弈权,以集体力量来减小信息不对称的风险,保障其合法权益不受到侵害。

3. 健全农地委托代理机制

健全农地委托代理机制,提高土地制度运行效率的关键在于明确土地产权,建立和完善农地市场制度,并在此基础上构建出规范的委托代理制度。在

产权主体明确,产权界限清楚,农地市场规范健全条件下,可以构建出规范有效的农地委托代理机制。由于集体经营和家庭经营的并存有其合理性和必要性,农地委托代理仍然具有复合性的结构特征。作为农地终极所有者的农户通过民主选举,产生代表村民集体利益的合作经济组织,并将土地代理权自愿交由集体组织行使。集体经济组织行使的土地权利包括占有、使用、收益、处分等权能。合作组织依照法律和土地行政管理规定将分离出来的土地经营权让渡给农户。作为独立的所有权主体,合作组织有保护集体土地的义务,有拒绝违法征用和变相买卖集体土地的权利,有与其他主体交换土地的权利。在这种委托代理安排中,建立在自然村村民自愿结合基础上的合作组织是一个纯粹的代表村民利益的经济组织,原来村民小组的行政性职能将完全割裂出去。这样构建的委托代理机制将有利于农地制度健康有序和有效的运转。其一,建立在自然村上的合作组织不承担任何行政职能,可以保证土地所有权的独立性;其二,通过自然村合作组织监督土地利用,配置土地资源,有交易费用低廉的优势,而且其作为代理人的行为也较容易得到监督;其三,较小的产权范围可以提高村民对土地的关切度,有利于土地保护和地力培育。在条件许可的地区,可以借鉴现代企业治理结构来构建委托代理机制,如以股份合作制的形式建立和运行合作经济组织。具体做法是:在农户自愿的原则下,以土地承包经营权等折价入股组成合作性质的农业股份公司。对于委托代理机制的运转来讲,由于产权更加清晰,对代理人监督的外部性可以最大限度得到抑制。由于农户具有了充分的退出自由,代理人的机会主义行为将面临更高的机会成本,这将保证委托代理机制有效运转,保证土地制度运行效率的提高。

4. 构建失地农民就业与社会保障体系

首先,强化就业培训制度,增强失地农民的谋生能力。相对于城市下岗职工和失业人员而言,失地农民更是就业的弱势群体,不仅因为农民就业意识和行为与工业化、城市化的要求有一定距离,而且他们过去具有的劳动技能在城市化后也失去用途。要拓宽就业渠道,因为仅在原地区依靠乡镇企业吸纳失地农民这种方式,就会使那些本来经济效益就在走下坡路的乡镇企业的状况更加恶化,对提高农民收入和保持农村稳定都极为不利。因此,应当运用战略眼光扩大视野,寻求城乡统筹,力争把城乡统筹就业纳入政府经济社会发展规划中,通盘考虑,解决失地

农民的就业问题,避免因乡镇企业安置压力过大而拖垮集体经济,也避免解决就业问题的短期行为出现。

第二,完善就业服务措施,创造有利于失地农民就业的机制和环境。一是建立一支责任心强、业务能力好的职业指导队伍,加强对失地农民的职业指导,帮助他们正确认识和评价自己,提高他们适应城市就业和市场就业的能力,让他们感受到政府的具体的关怀,增强城市就业的信心。二是成立创业服务中心机构,负责对创业的管理与服务,提供有利于创业的大环境。创业服务中心的主要职能是协调政府各有关部门对自谋职业、个体经营和开办私营企业的法规、政策,简化各部门的办事程序,为创业者的注册、经营、管理和发展提供全方位、高质量、高效率的服务。同时,创业服务中心还可以与当地的培训与企业咨询机构、行业协会建立密切的联系,通过聘请的方式,提供咨询服务。上级管理机构可以根据创业服务中心的工作绩效和服务项目予以拨款。三是构造有效、畅通的信息服务网络。在目前城市劳动力供需矛盾加剧,农民城市化就业时间紧迫的情况下,建立劳动力和失地农民之间的双向沟通网络就显得尤为重要和珍贵。因此,各级政府和社会多方面要采取措施,增加投入,加强城乡沟通的劳动力市场硬件、软件建设,特别要明确包括劳动部门在内的其它相关部门,在就业信息的收集、传送、接收和反馈等环节中的职责和权力,规范管理,创造有利于失地农民就业的机制和环境。

第三,建立教育培训保障机制和再就业创新机制。对进城入镇失地农民的教育培训保障,主要包含四大块:一是失地农民的子女入学应与城镇居民的子女一视同仁,享受国家九年制义务教育所赋予的所有权利。二是加大以职业技术、岗位技能为重点的就业培训,提高失地农民转岗再就业能力。应建立健全以职业技术教育为主的、多层面的县乡村三级农民职业技能培训网络体系。三是对农业结构调整后的农村富余人员和失地农民进行现代市场经济知识和转岗再就业技能培训。四是把失地农民的培训纳入城镇下岗人员再就业培训体系。顺利实现就业是解决失地农民生活来源,加快其生产生活方式转变的重要保证。应按照市场化原则,制定城乡统一的劳动力就业政策,建立城乡统一的劳动力就业市场,实现城乡统筹就业。引导和教育失地农民转变观念,破除“等、靠、要”思想,提高自谋职业、竞争就业的自觉性和能力,积极主动地参与市场化就业。

第四,构建失地农民的社会保障体系。在目前农村社保尚未立法,且社保制度建设基本是空白的情况下,应当尽快把失地农民纳入城镇社会保障体系,实现与城镇社保的对接。一是建立失地农民养老和医疗保险制度,其资金筹措应按国家、集体、个人及市场征地主体“四个一点”的思路解决。规范明确各类征地主体无论是进行何种用途的土地征用,均应在土地收益中留出一块作为农民失地后的社会保障资金,并专户储存、专门机构管理。引导农民在土地补偿中拿出部分资金,购买基本医疗和养老保险,有条件的集体经济组织出资补贴一点,政府从经营土地收益中拿出一部分。将失去全部土地的农民转变为城市居民,享受城市居民同等待遇,包括养老保险、医疗保险、失业保险、最低生活保障、再就业优惠政策等。二是以户籍制度改革为先导,逐步建立社会养老保险制度。户籍制度形成了城乡壁垒,已不再适应新的经济形式。为适应我国经济非农化和市场化的需要,应逐步规范户口类型,逐步并最终彻底剥离粘在非农业户口上的一系列无偿性或优惠性的社会经济福利,实现以居住地划分农业人口和城镇人口,以职业划分农业人口和非农业人口,实行以迁入地、常住地管理为主的管理方式,鼓励有相对固定住所、有合法收入或稳定收入来源的农村人口办理城镇长住户口,成为城镇居民,同时把这部分人纳入城镇社会保障制度内,并强化保费征收管理制度。

参 考 文 献

- 1 Besley, T. Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana. *Journal of Political Economy*, 1995
- 2 Coase, R. *Duality and Modern Economics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992
- 3 Dong, X. Two-tier Land Tenure System and Sustained Economic Growth in Post-1978 Rural China. *World Development*, 1996
- 4 迟福林. 把土地使用权真正交给农民. 北京: 中国经济出版社, 2002
- 5 廖红丰, 贾原芳. 土地流过程中农民利益的侵害及保护. *价格月刊*, 2004, (7)
- 6 陈孟平. 失地农民利益如何得到保障. *前线*, 2004, (6)
- 7 高勇. 城市化进程中失地农民问题探讨. *经济学家*, 2004, (11)
- 8 李亚华. 解决失地农民保障问题的几点思考. *武汉大学学报(哲学社会科学版)*, 2004, (3)
- 9 刘勇. 城市化进程中失地农民权益的保障. *南方农村*, 2004, (1)
- 10 廖红丰, 杜长乐. 农地制度改革的取向. *农民日报*, 2005-05-23