



中国城镇化过程中新生城镇 居民权益保护存在的问题

程 俊

(咸宁职业技术学院,湖北 咸宁 437100)

摘 要:城镇化是推动发展中国家社会和经济发展的必经阶段,它是加快农村发展和缩小城乡差别的有效途径。随着我国社会主义市场经济建设取得了举世瞩目的成就,国家开始适时推动城镇化建设。由于中国是人口众多的农业大国,这一特殊的国情决定了中国城镇化面临着举世无双的困难。其中最关键的是城镇化过程中新生居民的诸多权益难以得到有效保障。研究城镇化过程中新生居民合法权益保障问题不仅有利于切实保护新生居民的合法权益,而且有利于中国城镇化进程的科学、合理推进,更有利于维护社会的安定团结和促进城乡经济和整个社会的和谐发展。

关键词:城镇化;新生居民;居民权益;权益保护

中图分类号: D922.7

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2014) 03-0113-04

城镇化新生居民是指在城镇化、工业化进程中,国家依法征收农村土地导致大量农民从农业人口转变成非农业人口的这部分居民。

从法律层面上定义,新生居民是指身份上从农村转到城市,但又享受不到城市居民权利的这部分特殊群体。新生居民的权益是指失去土地后,身份由农业人口转为城市人口,按照国家法律规定做为城市居民在生活、就业、社会保障等方面应当享受的公民权利。

一、中国城镇化新生居民权利保障的基本状况

马克思曾说:“劳动是财富之父,土地是财富之母。”不论在世界上哪个国家,土地对于农民而言都是至关重要的,是农民赖以生存的生产资料,土地的存在给农民提供稳定的生活来源,解决农民的就业问题,负担着农民的养老,而且土地可以继承,可以

解决农民一代又一代的生产和养老问题。土地同时还有保值功能,对农民财产安全能够有所保障,因此土地对于农民来说意义非凡。目前国家对于失去土地后的这些进入城市的居民安置补偿制度并没有解决他们的就业和社会保障问题,使这部分居民成为无地、无职业、无收入的“三无”农民。

(一)新生城镇居民的生活状态

土地被征收后,农民成为城镇居民收入减少、支出增加,部分新生居民的生活质量呈下降趋势,征地后除少数原来本身就从事第二、三产业为主的农民收入变化不明显以外,其他以农业为主要收入来源的农民的收入都明显下降。这是因为农民失去土地后成为城镇居民,他们的生活消费方式发生了明显变化,过去直接可以从土地获得生活所需,现在必须进行生活消费,生活消费明显增加。以城市居民普通消费为例:一个五口之家为例,每年维持生活至少

收稿日期:2014-01-20

作者简介:程俊(1983-),女,湖北咸宁人,湖北省咸宁职业技术学院思政课部讲师,研究方向:思想政治教育。

要 3000 斤粮食约合 4000 元；100 斤食用油约合 400 元；最低的蔬菜支出约 600 元，合计 5000 元。这对于有地的农民来说，这些都可以从土地当中获得，不需要家庭支出。而一旦成为城镇居民后，这 5000 元就成了硬性消费，而且还只是最低生活标准。这些新生的城镇居民进入城市后如果没有稳定的收入来源，恐怕连最低的生活标准都无法保证。

对许多新生城镇居民而言，他们的生活水平总体呈“先高后低”的特征。在土地被征收初期，生活水平普遍得到一定提高。但是随着时间的变化如就业发展能力、社会转型能力等等，就出现了很大的差异。征地以前以土地经营为主的部分农民，在征地后因劳动力就业转移和家庭产业转移没有得到尽快的解决，收入明显下降。同时原来可以自给自足的粮食、蔬菜、家禽等产品都不能再生产，需要增加现金支出，意味着失地农民实际收入减少。特别是文化程度较低、社会转型能力较差、消费没有计划的新生城镇居民，生活逐步陷入了贫困。

(二)新生城镇居民的就业现状

前面我们谈到土地是农民的生产资料，为农民提供就业机会，是农民的基本的收入来源。因为历史的原因，大部分农民的文化素质和知识水平相对较低，失去土地进入城镇后，他们很多人很难再找到合适自己的工作岗位。在计划经济时期，国家征地给予适当的补偿后，对这部分农民采取的是“谁征地，谁安置”，强制性规定要用地企业来安置多余的劳动力，农业户口转为非农业户口，成为享受国家保障的工人，因此农民进入城市后成为居民其长远生计是可以得到保障的。而在市场经济的情况下，企业是自负盈亏的市场经济的主体，有自主和劳动者签订劳动合同的权利，如果强行向企业安排劳动力，这显然干涉了企业用工自主权。另一方面而言，即使这些劳动力被安置进企业，由于文化技术水平、身体条件的限制等原因适应不了企业用工的要求，或者当企业经济效益不好时候，他们随时也有被辞退的危险，达不到安置目的。各地开始普遍在征地时采取一次性支付补偿金手段，要劳动者自谋职业、自谋出路。这种补偿方式虽然可以让农民在一定时期增加收入，但是由于农民的文化素质和劳动技能比较低，因此在就业方面明显处于劣势。有调查资料表明，新生城镇居民在进入城市后主要以灵活就业为主，并没有一份稳定的工作，对未来的生活缺乏预期，他们从事的职业主要有以下类型：外出打工，主要从事一些体力劳动、收入比较差的职业；或者赋闲在家、自己创业经营第二、三产业。新生城镇居民隐性失业的现象极为普遍，仅有三分之一的人被就业安置，其余的都是自谋出路。在城市，许多新生居民在城市当中的生活并不如意，由于并非主动选择，他们不会将原因归结为自身，而会将谴责的矛头指向安置补偿政策和

当地政府，这给社会安定、建设和谐社会带来了许多不安定的因素。

(三)新生居民的社会保障现状

社会保障制度是政府向所有的公民提供最低标准的收入、营养、健康、住房、教育和就业机会等方面的保障，是社会经济和文明发展的重要标志。在当下，我国农村社会保障体系尚未完全建立，农村土地不仅具有土地资源的经济价值，还具有很强的社会、政治功能。对农民而言，土地是农村家庭的主要的经济基础，对农民的生存生产提供重要的经济保障，因此土地对农民而言既是生产资料对生产有保障作用，也具有生活保障的功能：一是养老保障。长期以来，我国农村采取的是家庭养老，土地则是家庭养老的基本的物质基础；二是就业保障，对于农业人口而从事非农业劳动的这部分人如果无法再从事非农业劳动，则可以退而务农，仍然可以保障生活所需。

农民失去土地之后，他们的养老保障便成了后顾之忧。而目前的普遍施行的货币安置政策没有很好地解决这一难题。首先，采取一刀切的货币补偿只是对土地的经济价值进行量化，暂时的解决他们短时间内的生活所需，土地养老保障功能并没有被考虑在内。其次，我国现行的征地补偿标准和安置补偿标准，根本没有办法解决这些新生居民的养老保障问题。我国《土地管理法》第二条第四款规定：国家为了公共利益，可以依法对土地实行征收并给予补偿。《土地管理法》第 47 条规定：征收耕地的，按照土地的原用途进行补偿。征收耕地的补偿费用项目包括土地补偿费用、安置补偿费用及地上附着物和青苗补偿费用。土地补偿费用的标准是该耕地被征收前三年平均产值的 6—10 倍。安置补偿费用，按照需要安置的农业人口计算为该耕地被征收前三年平均产值的 4—6 倍，最高不得超过 15 倍。特殊情况的，当地政府可以提高补偿标准，但是土地补偿费与安置补偿费的总和不得超过土地被征收前三年平均产值的 30 倍。至于其他土地征收的补偿标准则按照省、自治区、直辖市的相关法律规定进行补偿。

但是目前关于新生居民的经济补偿，新生居民肯定认为补偿水平太低了，对新生居民的生活情况进行过调查，发现政府对新生居民的经济补偿确实是低了，因为很多失地农民进去城镇后，他们所拿到的补偿款，仅够家庭未来几年生活之用，在就业存在困难的情况下，生计明显不具有可持续性。以杭州为例，按照最低城市养老保险缴费标准计算，每个城镇新生居民需要交纳的社会养老保险费用为 5 万元，可是每个新生居民得到的安置补偿费用只有 3 万元，缺口 2 万元。而且，安置补偿费用是采取货币的形式一次性补偿到被征地农民手中，他们往往注重短期利益，没有长远规划，没有参加社会保险的意识。调查显示，在新生居民中，有很大一部分没有参

加基本养老保险。

从失业和医疗保险来看，绝大多数新生城镇居民没有参保，主要原因是受到了文化水平和综合素质限制，在转移就业的过程中，绝大部分人员分布在民营企业与个体私营企业，工作不稳定导致经常变化工作，经办工作难度大。

二、中国城镇化新生居民权利保障存在的主要问题

土地对于农民来说是安身立命的重要保障，土地向农民提供生产生活所需，土地是农民的一大财富。近年来因征地而起的群体性事件已占农村群体性事件起因的65%以上。一些新生城市居民沦为失地、失业又失去社会保障，成为种地无地、就业无岗、社保无份的“三无”人群。究其原因，一方面现行的征地政策的不完善，赋予征地方可以不顾农民的意愿强行征用土地的权力，处理不当必然会留下引发社会矛盾和冲突的因素。利用强制性权力对农民的剥夺，必然会带来严重的社会问题。

同时征地补偿方式采取的是“一刀切”的方式，单纯使用货币的补偿方式，一些新生居民拿到补偿安置费用后，对安置费的使用缺乏计划安排，同时又缺乏就业技能，成为城镇无业员，对社会治安具有不良影响。

（一）土地征用过程中未能体现市场规律

一般说来，土地征用主要涉及两大行动集团：政府和农民。从逻辑上不难理解，农民土地权益受损既可能源于政府征地行为不规范，又可能源于农民缺乏维权行为能力。1987年，国有土地使用权第一次在深圳拍卖。这标志着从建国到上世纪80年代中期，我国城市土地无偿划拨、无限期使用的政策开始改变，逐步转向“政府卖地”。经济体制的转变以及建设规模的扩大，使得原先在计划经济下常用的征地手段逐渐不可行，最典型的包括“转户口”、“安排就业”。而造成这种转变的原因是土地升值，毕竟无论是公用设施、房地产业还是其他商业都需要大量土地，而城市土地是有限的。在这样的背景下，政府因为征地同农民利益冲突越来越尖锐在所难免。为此，各级政府陆续成立了土地管理部门。然而，这个本应该赋有执行、监督、监察国家土地政策、加强土地管理的部门，最终只能却变成了直接“卖地”。

我们常常见到：“国家建设用地政府出面征收”、“商业用地政府出面征收——然后再卖”。现在的政府常见征地步骤如下：通过手里的城市规划和投资审批权在某些条件下“营造”城市化需求，在征地制度未变的情况下，“合理地”通过计划经济时代留下来的行政手段低价、强制征地；然后，在供地制度改变的今天，通过高价“卖地”赚取利润。这造成了公权机构“多占多得”的既成事实。政府如此热衷于征地，

牺牲的是农民权益。就现状来看，政府不是农地的所有者，却控制着农地专用权，是不可能按照经济准则办事的。

作为农民这方而言，中国农民维权的“集体行为困境”及能力的缺乏使其难以有效维护自身的权益。中国现行的法律规定，农村土地实行集体所有制。集体所有制最典型的特征是，处于这个集体中的每个农民都可以称为土地的主人，但是没有任何一个人能清楚的了解自己在集体土地财产中所占有的份额。在这种制度的安排下，使得在征地的过程中，尽管农民的数量巨大，但是他们不可能共同承担维权的成本，却能够共同获得利益。同时，农民相对于其他社会群体而言，农民群体文化程度依然比较低，其组织资本、人力资本以及经济资本存在明显不足。文化程度不高、自身能力有所缺乏，就导致两方面的结果：其一，维权能力下降。在征地的过程中，当农民土地权益受损时，由于自身能力的缺陷，不仅使农民缺乏维护自身权益的有效手段，而且还缺乏维护自身能力的意识。所以，其利益受到侵犯成为可能。其二，在产权博弈的过程中受到伤害。土地产权的博弈其本质是农民与其他利益主体如中央政府、地方政府和农村集体之间博弈的过程。农民自身能力的高低直接关系着博弈结果。农民由于自身能力有所欠缺，不可避免的成为众多博弈集团中的弱势群体，其结果必然导致农民土地权益受损。

（二）农地产权安排不合理

尽管现行法律规定，农村土地归农民集体所有，但是“集体所有制”的特征以及现行法律对于“集体所有”的模糊的规定导致“谁”真正拥有土地并不明晰。首先，“集体所有制”使集体与农民在权益关系上往往很模糊，形成“人人有权，人人无权”的局面。农民是集体组织的成员，平等拥有对土地的“人人拥有”的成员权，但并不拥有按份分割土地所有权的权利，甚至有些农民并没有把自己当成集体土地的所有者，只当自己是土地的租用者。其次，现行法律规定农地属于集体所有，但是“集体”包含乡镇集体、村集体和组集体三重含义，农村究竟属于哪一级集体，现行法律并没有明确规定。因此，农民集体所有实际上是一种产权主体缺失的土地所有制。在这种制度下，国家可以凭借行政权力侵犯农民土地权益；而作为国家和农民双重“代理人”的村级组织，往往就难以有效保护农民的利益；无法有效的对抗政府的侵权，维护农民的土地权益。

同时由于农地集体所有，使农民基于集体成员的身份而依法对土地的权利，明显具有公共物品属性，缺乏严格意义上的排他性。因此，在征地的过程中，农地产权的非排他性使农民在维权运动中更容易存在“搭便车”的问题，而且产权侵害的分摊使农民缺乏维权的动力。而且单个农民的维权行为很难

成功,在这种情况下,很难形成农民维权的激励机制,面对政府公权的侵害,失去维权动力的农民土地权益必然受损。

(三) 征地制度不规范

现行的征地制度的不规范主要体现在法律规定矛盾、政府征地权滥用、补偿标准偏低、安置途径不完善以及征地程序不合理等。

土地征收作为一种行政行为,其行为必然严格按照法律规定进行。但是中国现阶段并没有一部完善的土地征收法,仅仅是散见于各单行条例中的法律条文,土地征收法过于简单且相互矛盾。从而导致土地征收过程中出现征地范围过宽、程序混乱和补偿不合理等问题。《宪法》明文规定:我国土地实行公有制,具体有两种形式:一种是国有,一种是农民集体所有。《宪法》第10条规定,“城市的土地归国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的意外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。”第10条第2款又规定,“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于补偿”。这里的土地,显然指的是集体所有的土地。《土地管理法》第43条规定:“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;但是,兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的,或者乡镇村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有土地的除外”,“依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地。”通过这些法律规定,我们明确,除了农村公共事业建设与村民自建项目外,任何单位和个人需要使用非城市土地的时候,必须要先将土地征为国有,这就意味着即便这种土地使用的目的不符合公共利益也必须先征为国有,这就扩大公共利益的范畴。由于对“公共利益”界定不清,使得公共利益没有起到相应的限制作用。因此法律只有授权却没有有限权,这时政府动用征地权的自由裁量权很大,政府的任何意图都可以看成是“公共目的”或者“公共利益”,这必然导致土地征用权滥用,侵犯农民利益。

关于征地补偿标准,《土地管理法》规定,“征收耕地的土地补偿费为该耕地被征前3年平均值的

6-10倍”,“土地赔偿款和安置补助费的总和不得超过土地被征收前3年平均年产值的30倍。”国家按照农村土地的原有用途的产出价值制定赔偿上限,极大的低估了这些土地真实的市场价值,为农民土地权益大规模的“正当”流失提供法定依据。以长江某地为例,政府通过行政征收的手段低价从农民手中取得土地,以高于征收价格十几倍的价格拍卖。

政府通过行政手段低价取得农业用地,却以商业用地的价格卖出,巨大的价差导致政府行为中一些不规范的情形增多,许多地方政府打着城镇化的名义进行“圈地运动”,政府圈地过多,农民土地补偿费过低,侵害农民权益过分的情况时有发生。

失地农民如何能够得到合理的安排,现行《土地管理法》既没有明确相关方的责任,也没有明确安置的具体内容和安置形式。首先,现行的《土地管理法》并没有明确安置责任主体是政府、用人单位还是农村集体经济组织或者农民自己,也没有规定安置纠纷如何调解裁处。其次,现行法律也没有对失去土地后农民的基本的生活安置、就业安置和社会保障安置等内容做出具体规定,更没有对安置程序和途径做出明确规定。

参考文献:

- [1] 胡传景. 严格界定征地范围 还原征地本来面目——对制订《公益性征地目录》的构想[J]. 浙江国土资源, 2008, (9).
- [2] 雷震. 北京市郊区城市化进程中失地农民利益问题研究[D]. 北京: 中国农业大学, 2005.
- [3] 谢伟东. 农村集体建设用地使用权流转探析[D]. 上海: 复旦大学, 2008.
- [4] 孙保华. 和谐社会视域中我国土地征收制度改革研究[D]. 武汉: 华中科技大学, 2007.
- [5] 郭亮. 土地征收中的利益主体及其权利配置——对当前征地冲突的法社会学探析[J]. 华中科技大学学报(社会科学版) 2012, (12).
- [6] 中华人民共和国政府门户网站. 中国土地管理法[EB/OL]. http://www.gov.cn/banshi/2005-05/26/content_989.htm, 2005-05-26.

[责任编辑: 许海燕]

(下转第120页)

(上接第 116 页)

The Issues of the Protection of New Urban Residents' Rights and Interests in the Process of Chinese Urbanization

CHEN Jun

(Xianning Vocational Technical College, Xianning 437100,China)

Abstract: Urbanization is the necessary stage to promote social and economic development of developing countries; it is also the effective way to accelerate rural development and narrow the differences between town and country. Along with remarkable achievements of our social market economic construction, the national urbanization construction has been driven in due course. Because China is a agricultural country with a large population, the urbanization of China faces a lot of difficulties under this special national condition. The key is that a lot of rights and interests of new residents in the process of urbanization is difficult to get effective guarantee. Research on this issues is not only beneficial to protect rights and interests of new residents, but also is beneficial to the scientific and reasonable advance of China's urbanization process, more conducive to maintain social stability and promote the harmonious development of urban and rural economy.

Key words: urbanization; new resident; resident right; right protection