

失地农民上访问题、成因与对策^①

——以长春、吉林、延吉三市为例

张时飞,段后增,管彦波,闫雷

(中国社会科学院 社会政策研究中心,北京 100732)

摘 要 失地农民上访日益成为孕育社会不稳定的一个重要因素。本文以长春、吉林、延吉三市为个案,描述了失地农民上访5个焦点议题,探讨了当前最亟待解决、最有条件解决的征地补偿款的分配问题。研究表明,失地农民上访固然与村委会制定的分配方案、村干部作风和农民自身素质等因素有关,但更为重要的是,制度缺失或法律漏洞是导致失地农民频繁上访的深层原因。这突出表现在征地补偿费分配存在以下两个“不明确”,即征地补偿费应该分配给谁不明确和征地补偿费应该如何分配不明确。针对上述两大难点、热点问题,本文提出了合理认定农村集体经济组织成员资格的3个原则和处置征地补偿费的两个方向。

关键词 失地农民 上访

中图分类号 C912.82

文献标识码 A

文章编号 1671-4970(2006)04-0007-06

失地农民是我国现代化进程中出现的一个特殊群体。保守估计,目前全国失地农民总数约在4000万人左右,每年还要新增100多万人。为确保失地农民的生计可持续,党和政府给予了高度关注,在妥善安置失地农民和解决他们就业与社会保障等方面采取了许多有效措施和办法,取得了一定成效。然而,由于现行征地安置政策滞后尚未得到根本解决,在此过程中又出现了一些不容忽视的新问题,使失地农民日趋成为孕育社会不稳定的一个重要因素。当前,失地农民频繁上访就是具体表征之一。

各种来源的资料表明,我国失地农民上访问题已十分突出。全国人大常委会办公厅信访局的统计显示,该局2003年受理有关土地问题的群众来信2938件,2004年受理5407件,2005年截至7月底受理4182件,这些信件反映的问题主要集中在非法征用、侵占耕地,土地补偿不合理、安置不到位等方面^[1]。据调查,目前因征地引发的农村群体性事件已占全国农村群体性事件的65%以上^[2]。另据中国社会科学院青年学者国情调研团在吉林长春市南郊HZZ村的调查,仅2004年,该村失地农民进京上访3批,每批约100余人次,失地农民向本省各级各类部门群访、个访案件“不计其数”,至今未见息访迹象。

失地农民上访问题,事关农民失地后的切身利益和长远生计,事关全面建设小康社会和社会主义新农村建设的大局,如不能及时妥善加以解决,势必损害党和政府在农民心目中的形象,进而危及农村的社会稳定。鉴此,中国社会科学院青年学者国情调研团第七组于2005年8月1日~16日就此问题赴吉林省进行了专题调研。整个调研依序在长春、吉林、延吉3市展开,共涉及5个层面(省、市(州)、乡镇、村和农户)和5个政府部门(劳动保障、国土资源、农委、民政、统计)。考虑到调研组对调研地的有限了解,样本选择尊重了当地政府的意见,由地方劳动和社会保障部门依据要求确定。具体程序如下:3市分别选取1个区(县),每个区(县)选取1个街道(乡镇),每个街道(乡镇)选择1个村(组)。为全面准确地了解失地农民的上访情况,调研过程共分6个单元依次进行,首先,调研组分别与吉林省有关部门的领导、3市(州)有关部门的领导、3市(州)选定的区(县)有关部门领导、3个区(县)选定街道(乡镇)、村(组)干部、街道(乡镇)选定的村(组)中的部分失地农民座谈。然后,在每个选定的村(组),调研组成员分别走访了3~4户失地农民家庭。整个调研过程一共走访了13个地点,45个单位,67人次,召开了10个座谈研讨会。

收稿日期 2006-01-08

作者简介 张时飞(1967—),男,江西南昌人,副研究员,博士,从事社会政策研究。

①此稿为中国社会科学院青年学者国情调研团第七组调研报告,调研组成员为 张时飞、段后增、管彦波、闫雷。执笔人 张时飞。

一、失地农民上访的焦点议题

相对于沿海经济发达省份,吉林省农民失地问题并不凸显。显见的因素有三:

一是吉林省人均耕地占有量大。一方面,吉林省在册耕地面积(计税面积)较多。另一方面,吉林省非在册的耕地面积(或曰“机动地”)为数不少。据统计,吉林省在册耕地面积 400 万 hm^2 ,占全国耕地面积 4%。全省实际耕地面积 555 万 hm^2 ,占全国的 5.6%。人均耕地 0.15 hm^2 ,高于全国平均水平。另据调研资料,1999 年,长春市南关区 XF 乡耕地面积为 1 882 hm^2 ,人均耕地 0.084 hm^2 。1999~2004 年 6 年间,全乡共征耕地 883 hm^2 ,现人均耕地为 0.096 hm^2 。换句话说,XF 乡在国家征用耕地 883 hm^2 的情况下,人均耕地不降反增,可见农村非在册的机动地数量较多。

二是吉林省土地被征用的数量少。近年来,无论是征地速度还是征地规模,吉林省均有猛增势头,但总体上看,全省土地被征用的数量不大。据吉林市国土资源局统计,1999~2004 年,经省和国家批准的建设项目征用土地总面积为 970 hm^2 ,其中耕地 587 hm^2 ,占耕地总量的 0.08%。需要安置的劳动力约为 3 323 人^①。同期,延边州经省政府批准的征地报批件共 89 件,征地面积仅 601 hm^2 ^②。

三是吉林省完全失地的农户不多。以失地较多的长春市南关区 XF 乡为例,截至 2004 年末,全乡共有居民 7 690 户 23 080 人,其中土地全部被征用的 878 户 3 032 人,分别占全乡总户数人数的 11.4% 和 13.1%。完全失地的农户之所以偏少,一个重要的原因是,该省在实行土地承包到户时,普遍采用的方式是根据村级集体土地的肥力、灌溉条件等因素,分片分块均分到户。也就是说,农户持有的集体土地基本上不在同一地块上。如果政府不是大面积或整村征地,很难在短时间内把农户持有的土地全部征完。

不过,吉林省农民失地的情况不凸显,并不意味着失地农民的问题不严重。从长春、吉林和延吉 3 市的调研情况看,农民因维持生计的土地被征用引发的征地补偿费用分配不公、部分家庭已陷入贫困境地等问题而出现大量个访、群访、越访案件,相当程度地挑战了我国现行的征地安置政策,值得我们深刻反思。

检视吉林省失地农民上访的理据,有其共性的一面,如一次性货币安置政策固有的缺陷,但地域性

特征也十分明显。概而言之,吉林省失地农民上访反映最为强烈的议题主要有如下 5 个。

1. 征地补偿标准过低

这集中反映在政府公益性项目尤其是公路建设项目征地上。调查显示,2000 年前后延边州和吉林市出现的部分农民群访、越访案件,一个最直接诱因就是失地农民不满当地政府为确保公路建设项目征地顺利进行,人为压低本已偏低的征地补偿标准,在基数和倍数上做文章,就低不就高。据延边州国土资源局有关人士介绍,延边州各县市征地产值一般为每平方米旱田 0.45~0.80 元、水田 0.95~1.20 元、菜田 1.90~2.50 元之间,土地补偿费和征地补助费(简称“两费”)合计在 15 倍左右,相当于《土地管理法》规定的中等水平。然个别公路征地项目,因建设资金短缺,由政府出台文件或以政府会议纪要的形式直接确定产值及补偿倍数。例如,WQ 县公路征地项目,政府文件规定旱田产值 0.45 元/ m^2 、水田 0.75 元/ m^2 ;YJ-DH 高等级公路用地,政府以会议纪要形式确定产值及补偿倍数,由土地部门直接落实执行,对此部分失地农民反应强烈,多次进京上访。

2. 征地补偿标准不一

这突出反映在“同地不同价”上。具体表征有二:一是同一区块、同一时间、不同用途征地,或同一区块、同一用途、不同时间征地,征地补偿标准不同。以长春市南关区 XF 乡 HZZ 村为例,2003 年 12 月 26 日,万达二期征地 3.81 hm^2 ,土地补偿费和安置补助费合计每公顷 134 万元,同年 9 月 15 日,南环路拓宽征地 0.56 hm^2 ,两费合计每公顷 124 万元。也就是说,同是 HZZ 村地块,在相隔不到 3 个月时间,因征地用途不同,每公顷土地补偿标准相差 10 万元。根据同一份资料,1998 年 9 月 28 日,长信开发公司征地 10.65 hm^2 ,当时两费合计每公顷 128 万元。进而言之,同是 HZZ 村地块,同样用于商业用途,事隔 6 年,万达二期比长信开发公司征地补偿标准每公顷增加了 6 万元。二是同一区块、不同征用主体,征地补偿标准不同。如,AT 县与 DH 市是邻近县市,修建 YJ-DH 高等级公路时,AT 县实际征地补偿标准为 100 元/ m^2 ,而 DH 市执行的征地补偿标准为 75 元/ m^2 ,一线之隔的地块,每平方米补偿费相差 25 元。本是“地挨地,垄挨垄”的地块,为何征地补偿标准不一致,甚至相差悬殊,农民对此十分不解,也难以接受,长此下去,上访也就自然成了他们表达心中怨气和向政府讨个说法的形式之一。

①吉林市国土资源局.关于对被征地农民社会保障综合调研有关内容的说明.2005.内部资料.

②延边州国土资源局.延边州征地安置补偿政策及执行情况.2005.内部资料.

3. 征地补偿款分配混乱

应当说,国家和吉林省对征地补偿款的分配均有原则性规定。然在实际操作中,由于缺乏一个分配到农户的具体细则,村级集体经济组织只能在没有先例可循的情况下,各自依据本村实际自行制定各自的分配方案,这就为失地农民频繁上访埋下了伏笔。从调查情况看,各地在征地补偿款的分配上比较混乱。如在分配的比例上,有的全额留村,有的部分到户,到户的比例又各有不同。如 AT 县土地补偿费 80% 分配到户, DH 市严格依循省农委 2005 年 188 号文把土地补偿费封存在乡镇经管站;在发放的时间上,有的一次性发放,有的分若干年发放;在分配对象上,有的按人头发放,有的一半按人口一半按被征用土地面积分钱,有的征到谁家的土地钱归谁家所有,没征到的一分不给。即使按常住人口分钱,也涉及有田无户口、有户口无田、无田也无户口、有自留地的迁出人口、农嫁女等等问题,情况相当复杂。

4. 某些‘惠农政策’引发问题

主要表现为未失地农户与失地农户、完全失地和部分失地农户之间的利益调整上。为了扶持粮食生产、促进农民增收,中央、吉林省及各地市均出台了一系列惠农政策和措施,如取消农业税,实行‘粮食直补’,大大提高了农民的土地收益。然而正是上述惠农政策和措施,与目前执行的《农村土地承包法》和《土地管理法》有关条款不协调,造成了失地与未失地农户、完全失地农户与部分失地农户之间的矛盾和纠纷不断。据吉林市农委统计,仅 2004 年,吉林市农委就受理了 2000 多件上访案件,议题主要与此有关。具体而言,依据我国《农村土地承包法》中的‘耕地承包期 30 年不变’和《土地管理法》中的‘土地补偿费归集体经济组织所有’的规定,吉林省目前通行的做法有两条:一是失去土地的农户,村级集体经济组织不再另行调配土地;二是因征地产生的土地补偿费,全体合格村民均有权分享。由此导致的结果是,在征地过程中,没有失去土地以及部分失去土地的农户,不仅可以获取承包地越来越高的土地收益,而且也能分享被征地农户因土地被征用产生的土地补偿费。对此,失地农户尤其是完全失地的农户意见很大,他们强烈要求要么重新调征土地,要么把征地补偿款按被征地数量的多少全部分给失地农户。

5. 生活隐忧无法消除

为顾全大局,农民把赖以生存的土地让出来。然而现行的征地安置政策,却无法保障农民‘原有生活不降低,长远生计有保障’的征地目标。我们调查

了解到,农民失去土地后,困扰他们的三块‘心病’亟待消除:

一是生活无着。突出表现在农民征地后普遍存在‘收入无源,支出无底’的现象,部分家庭已经陷入贫困境地。如吉林 GX 区 FH 村三队的许姓农民,全家 4 口人,夫妻俩、2 个孩子。征地前有 0.067 hm² 菜地,征地后得到了 2 万元补助款。因为住房建在承包地上,既不属于宅基地,也不算地上附属物,所以房子在征地时没有得到任何补偿。由于没钱买房,全家只好在一块空地上搭建了一个临时简易棚栖身。2002 年,大女儿考上复旦大学,因负担不起学费,母亲把入学通知书藏了起来。女儿半年后才得知,和母亲大吵一架后,到城里一家餐厅做服务员。2004 年,许家小儿子考上北京大学,母亲又想藏儿子的入学通知书。女儿知道后告诉母亲,一定要让弟弟上学,否则我们俩会恨你一辈子。村里人知道后,赞助了 3000 元。目前小儿子在北京大学就学,所需费用靠他平时勤工筹措。

二是就业无门。由于失地农民大多年龄偏大,文化程度不高,缺乏非农劳动技能,因此就业转移极为困难。即使是实现了就业转移,一旦企业合同期满或精简人员,这部分人往往首当其冲被裁减或失业回村。如长春市 XF 乡 HZZ 村张姓农民,平时在一起生活有 7 口人,老两口、儿子儿媳、1 岁大的孙子和大女儿离异后留下的两个 9 岁外孙。2000 年土地被征用后,大女儿被安置到一家服装厂上班,月收入 100 多元,后因厂里效益不好,无法开支,14 个月下岗。二女儿被安置到一家染布厂,一年后因工厂倒闭失业。小儿子曾用安置费开过一个汽车维修小店,投资 5 万余元,因多种原因,开业不到一年就歇业,现在被迫去城里打工。

三是社保无份。调查显示,吉林省失地农民基本处于无保障或者低保障状态。突出表现在:省劳动和社会保障厅草拟定的失地农民基本养老保险统筹方案仍处于部门会签阶段,据有关人士介绍,目前方案面临的阻力较大。长春市劳动和社会保障局虽然已经形成了一份《长春市被征地农民基本养老保险统筹试点方案》,但也只是征求意见稿,付诸实施仍需一段时间。即便实施该方案,调查的结果也显示,部分已被征地的农民也无力承担所应缴纳的费用。很明显,失地农民的远忧近虑如得不到妥善解决,在有限的征地补偿款消耗殆尽时,他们必然会向政府讨个说法。可以预见,在若干年后,随着失地农民的生计议题浮出水面,上访案件将会接踵而至。

二、失地农民上访的深层原因

显然,失地农民的上访议题不同,导致问题产生

的深层因素以及有针对性地解决方式也就各异。在上述焦点议题中,无论是从失地农民的上访量和高发态势,还是问题解决的急迫程度,征地补偿款的分配均位居前列。事实上,关于征地补偿标准偏低、随意性较大等突出问题,国务院已经开始着手调整政策,《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)、《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》(国发[2006]31号)和《国务院办公厅转发劳动保障部关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知》(国办发[2006]29号)等文件的陆续出台就是明证。至于惠农政策引发不公和失地农民长远生计维持等议题,制度分析和解决之道仍有待时间考验。当前,最亟待解决、最有条件解决的是征地补偿款的分配问题。为此,制度成因分析及对策研究均以此为重点。为讨论方便,本文以长春市南关区XF乡HZZ村为例展开论述。在此过程中,如涉及吉林和延吉两市的资料,也一并作为佐证。

选定HZZ村为个案,主要基于以下考虑:一是HZZ村地处长春市南部新城的核心区,规划为城市的副中心,属典型的城乡结合部地区。该村耕地占有量少(2004年末人均耕地 0.053 hm^2),建设用地区域需求量大(1998年至今各类单位共征地15次,合计 172.91 hm^2),外迁人口较多(2004年末计有7000多人)且成分复杂。这种人多地少、征地频繁的区域,易于引发土地纠纷。二是征地前HZZ村是当地有名的富裕村,农民失地后大量上访的现实,对检讨我国集体土地征用安置制度具有典型意义。三是HZZ村失地农民的上访多发生在2004年5月21日村党支部、村委会公布实施《HZZ村安置费分配方案》(简称“分配方案”)之后,对其进行分析,有助于我们把握失地农民上访诉求的阶段性特征。

为准确把握问题的实质,我们把分析重点聚焦在以下3个方面:一是什么人上访,即上访失地农民的构成;二是为什么上访,即上访失地农民的主要诉求;三是为何久拖不决,即导致失地农民上访的深层原因。

1. 上访失地农民的基本构成

经了解,HZZ村上访的失地农民主要由以下两部分人组成:一是本村老农业户社员(或曰“坐地户”)。本村老农业户社员是指具有本村农业户口,1983年前在本村各组长期从事农业生产劳动,其祖辈一直以本村土地为生,为本村集体经济发展做出一定贡献,其长辈有入社“垫底”^①,在1983年末实行土地承包责任

制时分得劳动力承包地的村民及其子女。二是本村外迁入的农业户口人员(或曰“外来户”)。本村外迁入的农业户口人员是指虽具有本村农业户口,但没有参加过原生产队集体劳动,在1983年实行土地承包责任制时没有分得劳动力承包地,与本村集体经济组织没有经济往来的村民及其子女。

从人员比例看,据统计,截至2004年末,全村老农业户社员共有998户2743人,约占该村人口总数的30%,余下70%全部属于村外迁入的农业户口人员。从上访人次看,外来户明显高于坐地户,其中经常“出头”的估计有20~30人。另据村干部反映,经过一段时间的发展,上访失地农民群体已发生了两个明显的变化:一是上访的坐地户和外来户逐渐结盟,拧成一股力量;二是农民的上访诉求发生转向,由原来重点反映村委会征地补偿款分配不公开始转为控告村干部尤其是村支书存在经济、生活作风等问题,要求上级彻查或罢免。

2. 上访失地农民的主要诉求

因对象有别,失地农民上访诉求明显不同。

1)外来户要求享有村级集体经济组织成员的同等待遇,有权参与征地安置费的分配。

根据HZZ村的分配方案,外来户不应得到征地安置费。主要理由有三:一是安置费的产生是由于土地被征用,安置费是用于安置失去以土地为生的农民。外来户在征地之前没有承包土地,不属于征地后失去土地的农民;二是依据《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地法》)第四十六条“被征用土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内,持土地权属证书到当地人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。外来户没有土地承包合同,没有土地权属证书,因此就不在征地补偿范围之内”;三是依据《土地法》第四十七条“征用土地的安置补助费,按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数,按照被征用的耕地数量除以征用单位平均每人占有耕地的数量计算。HZZ村党支部、村委会把此款解读为“征用土地的安置补助费,不是安置辖区所有的农业人口,而是安置需要安置的农业人口。需要安置的农业人口就是因征地造成的剩余劳动力。外来户不以土地为生,与村集体经济组织也没有经济往来,不属于因征地造成需要安置的剩余劳动力”。

2)坐地户上访诉求集中在以下5个:一是要求把留存在村级集体经济组织的耕地征用补偿费的50%发放到户。耕地征用补偿费包括土地补偿费和安置

①入社“垫底”是指1956年农村劳动力入社时,每个男劳力向集体缴纳股金80元,生产费股金60元,共计140元,没有现金的用车马农具等生产资料顶账。

补助费两个部分(简称“两费”)。分配方案规定,用于全村分配的安置补助费仅是耕地征用两费总额的50%,耕地征用两费余额留在村委会用于发展集体经济。据 HZZ 村委会统计,截至 2004 年末,村征地补偿费收入共计 30 124 万元,已支付给农民的安置补助费 12 414 万元。也就是说,上访户要求把另外留存在村级集体经济组织的 12 414 万元耕地征用补偿费发放到户。二是要求把留存在村级集体经济组织的非耕地类(如机动地等)的征用补偿费分发到户。分配方案规定:只有被征占耕地有安置补助费,其他地类没有安置费,其征用费用作为集体积累。据统计,1998 年至今,HZZ 村共被征地 172.91 hm²,其中非耕地类 52.25 hm²,占征地总面积的 31.95%。以每公顷均价 132.2 万元计,目前留存在村级集体经济组织的非耕地类征地补偿费约为 6 907 余万元,上访户要求把这部分费用分发到户。三是要求安置补助费按人头均分。根据分配方案,安置补助费由 3 个部分组成,即基准安置费(标准为每人 1.6 万元)、人均安置费(去掉基准安置费后,各组结余的安置费的 60% 部分,按符合资格条件的人数平均分配)和社龄安置费(各组结余的安置费的另 40%,按各劳动力社龄长短分配)。据了解,要求按人头均分安置补助费的主要是年轻人,他们希望取消社龄安置费,与年龄较大者同等分享全额的安置补助费。四是要求安置补助费突破耕地征用两费 50% 的分配比例。五是要求把村级集体经济组织的全部资产分到户。根据 HZZ 村委会提供的数据,目前全村固定资产约 8 500 万元,银行存款 9 100 万元,村集体年其他收入(如房屋和场地租金、市场摊位等)120 万元,合计净资产 2 亿元左右。上访户要求全部分光。

3. 失地农民上访问题久拖不决的根源

保守估计,HZZ 村失地农民上访已一年有余,其间不乏各级各类部门和基层组织大量劝访、调解和仲裁,可时至今日,失地农民的上访诉求依然未得到妥善解决,他们的上访行为依旧持续不断。那么,失地农民上访问题的症结何在? 纠纷产生背后的深层原因是什么?

调查表明,失地农民重复上访固然与村委会制定的分配方案、村干部作风和农民自身素质等因素有关,但更为重要的是,制度缺失或法律漏洞是导致失地农民重复上访的深层原因。具体到 HZZ 村,突出表现在征地补偿费分配^①存在以下两个“不明确”。

(1) 征地补偿费应该分配给谁不明确

关于征地补偿费的归属,现行法规条文看似明确,其实相当笼统。我国《土地管理法实施条例》(以下简称《实施条例》)第二十六条规定:“土地补偿费归农村集体经济组织所有;需要安置的人员由农村集体经济组织安置的,安置补助费支付给农村集体经济组织,由农村集体经济组织管理和使用。《农村土地承包法》第五条规定:“享受分地权利的人员是本集体经济组织成员。然而问题是,谁是农村集体经济组织成员,其资格该如何界定,它究竟应该包括哪些人员,什么情况下取得了资格,什么时间又丧失了资格,诸如此类的问题,现行法规和国家政策并没有明确规定。正因如此,各村级组织只得根据当地的村规民约、乡规民约自行决定分配资格,如有的村以地为标准,有承包地就享有分配权,无承包地则不享有分配权;有的村以户口为标准,有户口的就享有分配权,无户口的则没有分配权。即便如此,由此引发的纠纷乃至集体上访事件也屡见不鲜。

以户口作为分配标准为例,目前普遍存在的棘手问题是:农村中的空挂户、寄挂户是否应参与分配征地补偿费? 农村中的空挂户、寄挂户作为一种户籍形式,既有历史因由也渗透个人经济利益。如:由于农村经济条件差异明显,经济较为发达地区的部分农户故意不迁出户籍甚至将其子女户籍迁入;有的城镇为了提高建制,曾鼓励一部分人将户口迁至城关所辖的农村;个别农户甚至利用法律的空白和政策衔接上的疏漏谋取利益,打听到哪里的土地将被征用,就通过关系将户口迁移到哪里。凡此种种,在城乡结合部地区表现得尤为明显。按理,农村中的空挂户、寄挂户既然没有履行义务,也就没有享受权利之说。事实上,有些人在迁入户口时就与村委会达成了不享受村民待遇、只寄挂空挂户口的协议。然而在现实生活中,这些人到底属不属于集体经济组织成员,存在很大争议。争议之一为空挂户、寄挂户在签署协议之后,有的又以该协议违反了法律规定,要求获得利益分配权;争议之二是个别村民委员会、村民小组为了达到不使一些“成员”参与分配或按一定比例分配的目的,经民主议定程序否定一部分人集体经济组织成员资格。

具体到 HZZ 村,在综合各种因素的情况下,HZZ 村党支部、村委会把集体经济组织成员界定为本村老农业户社员。这一资格认定,村党支部、村委会虽然可以找到若干法规条文作为依据,但实事求是地

^① 征地补偿费包括土地补偿费、安置补助费和地上物及青苗补偿费 3 个部分。由于地上附着物及青苗的补偿费的分配因产权人、种植人相对比较明确,一般不存在很大的争议。当前纠纷争执的主要焦点是土地补偿费和安置补助费的分配。本节指称征地补偿款不包括地上物及青苗补偿费。

说,由于现行法规条文的不明晰,他们的心里并不是很有底气。如 HZZ 村对《土地法》第四十七条的解读就有值得商榷之处。从在吉林和延吉两市的调查情况看,上述两市村级集体经济组织成员的资格界定并不像 HZZ 村般严格,有无入社‘垫底’不是界定分配对象的条件之一。通常的情况是:只要有土地承包权的村民,均可分享安置补助费。

进而言之,在征地补偿款分配问题上,我国现行的法律法规既没有十分明确的规定,国家行政主管部门也没有较为具体的指导意见。在法律法规和国家政策缺位的情况下,作为负责巨额征地补偿费分配的村级集体经济组织只得各自依据本村实际自行制定各自的分配方案,这就为失地农民频繁上访埋下了伏笔。

需要指出的是,HZZ 村成员资格认定的另一个后果是:严重削弱了该村党支部、村委会的代表性。因为,70%的村民被分配方案排斥在外,村民的组织管理就很成问题。事实上,村干部自己也坦陈:外来户不在他们管理服务对象之列。

2) 征地补偿费应该如何分配不明确

目前,涉及征地补偿费分配处置的法规有 3 个:一是《土地管理法实施条例》。《实施条例》第二十六条规定:土地补偿费归农村集体经济组织所有。征用土地的安置补助费必须专款专用,不得挪作他用。二是《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》(国土资发[2004]238 号)。该文件指出:按照土地补偿费主要用于被征地农户的原则,土地补偿费应在农村集体经济组织内部合理分配。具体分配办法由省级人民政府制定。土地被全部征收,同时农村集体经济组织撤销建制的,土地补偿费应全部用于被征地农民生产生活安置。三是《关于加强农村集体经济组织征地补偿费监督管理指导工作的意见》(农经发[2005]1 号)。《意见》指出,留归农村集体经济组织的土地补偿费属农民集体资产,应当用于发展生产、增加积累、集体福利、公益事业等方面,不得用于发放干部报酬、支付招待费用等非生产性开支。2004 年以前的土地补偿费,没有分配的,仍归农村集体经济组织管理使用,原则上不得用于个人分配。

显然,针对征地补偿费的分配处置,上述条例虽有所明晰,但条文之间不一致甚至互相冲突的情况依然存在。首先,在现实中,征地有先有后,分配款到位时间又有一个过程,那么,基层组织究竟应该依据哪条或哪个部门的法规作为分配征地补偿费的准绳。其次,在土地补偿费归集体经济组织所有的大原则下,集体经济组织究竟应该如何分配、如何处置,现行法规既无罗列性的叙明,又无限制性的规

定,容易引发争端。一句话,征地补偿费能否分配?按什么比例分配?如何兼顾政策的连续性?

从调查情况看,HZZ 村党支部、村委会采取的是集体经济组织安置方式,实行一次性货币发放。具体办法是:以各村民小组为核算单位,各组根据被征用耕地数量,按征用费(土地补偿费和安置补助费两项费用)总额的 50% 作为个人安置补助费,以一定的标准发放给村民。据村干部介绍,与周边地区相比,HZZ 村的安置补助费标准是最高的。

目前,HZZ 村迫切需要解决的问题是:土地补偿费和安置补助费能否捆在一起再按一定的比例分配给个人?个人安置补助费在土地征用费中究竟应占多大比例,个人安置补助费按人头均分行不行?土地补偿费是否可以分配给失地农民?比例以多大为宜?

三、解决失地农民上访问题的对策建议

征地补偿费分配处置问题要在短期内从根本上得到妥善解决,并不现实。但通过对政策的适度调整,有可能舒缓上访问题的严重程度。针对上述两大难点、热点问题,我们提出以下对策建议,仅供参考。

1. 认定农村集体经济组织成员原则

在认定集体经济组织成员资格的标准上,学界主要有 3 种主张:登记主义、事实主义和折中主义。登记主义,即以户籍所在地是否在该村组作为确定是否具有集体经济组织成员资格的标准;事实主义主张以是否实际在本村组长期生活为标准来确定资格;折中主义则主张以户籍登记为原则,以长期居住的事实状态为例外来确定成员资格。应当说,这 3 种主张都有一定的道理,但都不全面。如登记主义无法解决现实生活中的寄挂户、空挂户问题,事实主义并不能止息土地承包权纠纷。在法律法规和国家政策缺位的情况下,针对征地补偿费分配领域出现的新情况新问题,我们认为,合理认定农村集体经济组织成员的资格应当遵循以下 3 个原则。

一是户籍为主原则。户籍是区分公民所在组织的主要标准,甚至是唯一标准。一般情况下,户籍登记在本村,就属于本村的正式成员。至于实践中存在的寄挂、空挂户口,可通过以下两种渠道加以杜绝:第一,严格依法加强农村户口迁移管理,把户口迁移这个源头问题解决好。各地公安机关应依法制定户口迁移的管理细则,对哪种情况必须迁移,哪些情况不能迁移作出具体规定,防止个别人钻政策的漏洞,中饱私囊,有效地保护当地村民的合法权益。第二,村民户口的迁入与移出,属于村集体的公共事务,对于一些有特殊情况的,或是涉及全村利益的,应当由村民委员会办理,必要时应 (下转第 36 页)

网络在传播海量信息的同时,也让人感到无所适从,这就是现代社会常说的“信息焦虑”。因信息的海量而产生的压力是社会发展进程中不可避免的现象。在新的传播媒介产生之后的一段时间,社会总会受到这样的挑战。回想一下,当年人类社会从手写时代进入印刷时代的时候,面对浩如烟海的书,读书人是不是也有过类似的困惑?但恰恰是这些铺天盖地的印刷品,促进了文化传播和社会发展,而人在书海面前也逐渐学会了“弱水三千,我取一瓢饮”。信息到了充分丰富之时,人必然学会选择,而信息也只有到了充分丰富的阶段,人才能真正学会选择。借用控制论创始人维纳的话说——“人有人的办法”。这里既要依靠一定的技术手段,更要运用较高的媒介素养分辨和甄选信息。就网络活动来说,它所需要的媒介素养包括两个层面的内容:对于还徘徊在网络世界之外的人而言,它主要是指运用网络技术的知识和技能;而对于网民来说,它指的是网络活动中健康的道德立场、正确的原则、善良的责任、公正的理性评判能力、必要的防范意识和抵制能力等,总之是正确运用网络促进个人、他人、社会良性发展的基本素质和修养。人在现代化进程中面临的挑战和考验很多,网络带来的信息焦虑只是其中之一,应对挑战的过程就是人的现代化素质特别是媒介素养得以培养和强化的过程,无论对于个人还是

(上接第 12 页)提请村民会议讨论决定后再办理,任何机关部门都不能越权办理。

二是权利义务对等原则。能够履行村民义务的个人只有在履行应尽义务的基础上,才有权分享村民待遇,参与征地补偿费的分配。至于某一村民是否履行了应尽义务,应尊重村民会议的意见。

三是保障生计原则。土地是农民赖以生存的基础,土地补偿费是对失地农民今后生活的永久性补偿,本村所有村民理应享有同等的权利。虽然征地补偿费用的分配属于村基层组织的自治事项,可以由村集体经济组织或村民委员会决定或由村民进行表决,但分配方案不能违背征地补偿费重在维系失地农民保持原有生活水平原则。此外,在没有法律法规作依据情况下,只要是社会效果好,对社会稳定有利,尽量照顾弱勢村民的利益。

2. 处置征地补偿费的两个方向

在政策上,征地补偿费的处置亟须作两个方面的调整:一是允许土地补偿费在集体经济组织成员之间作适当的分配。最主要理由是:我国现行的征地安置补偿标准总体偏低,农民失地后难以确保“原有生活不降低”的目标。二是土地补偿费在“适当分

社会整体来说都是这样。

至于网络传播中的“道德失衡”和“社会污染”,更是引起全社会忧虑乃至愤慨的现象。不论是在现实社会还是在虚拟环境中,完全纯净的状态都是不可能的,人们只能尽量减少弊端,具体到网络传播,就是努力把负面效应尽量减轻。这需要社会管理措施和相应的技术手段,但更为重要的是社会公众特别是网民的网络素养。行进在现代化之路上,实践是对人的最好锻炼,人本身的现代素质在锻炼中会不断提高。

参考文献:

- [1] 邱泽奇.网络延展了交友时空[DB]. [2003-07-31]. www.sina.com.cn.
- [2] 何怀宏.博客发展之“博而不客”[DB]. [2006-04-26]. www.pku.org.cn.
- [3] 张卉.博客最大意义在于推动各种精神共同体[N]. 北京晚报,2006-03-20.
- [4] 王晓樱,魏月衡,陈恩睿.海口农民用上电子农务[N]. 光明日报,2006-09-12.
- [5] 赵秋丽,李玉兰.山东共享工程网络已覆盖所有村镇[N]. 光明日报,2006-08-20.
- [6] 张国良.新闻媒介与社会[M]. 上海:上海人民出版社,2002:90-91.

配”时,应向失地农民一方倾斜,即集体留存的应该少一点,分配给农民的应该多一点。主要理由有五点:一是扩大安置补助费比例,可增加农民向农村、农业以外转移或转业资金;二是扩大安置补助费比例,可增加农民自主创业的机会。当然,在扩大分配比例的同时,也要注意预防由此带来的市场风险。如鼓励失地农民养牛,但必须做好预防口蹄疫的侵扰等;三是农民集体资产用于发展生产、增加积累、集体福利、公益事业等方面的功能定位,正在逐渐被国家财政投入所取代或衰减;四是随着农民流动机会的不断增加,农民对集体经济组织的依赖程度越来越低;五是当前村级集体经济组织发展生产(如村办企业)的大环境不理想,稍有不慎就有可能增加留存在集体经济组织中土地补偿费的风险程度。

参考文献:

- [1] 齐彬.人大副委员长称部分失地农民社会保障问题突出[DB]. 中国新闻网,2005-10-27.
- [2] 王红茹.土地纠纷急催征地制度改革[J]. 中国经济周刊,2006(9).