基于公益性水利工程传统征地模式的分析与思考

钱慧文

(南京大学商学院,江苏 南京 210093)

摘要:通过实例说明了传统公益性工程征地与经营性开发征地补偿标准的差异性给社会发展带来的不稳定,从征地政策、补偿标准测算、征地拆迁工作方法等方面分析了传统公益性工程征地拆迁政策的不足。阐述了市场经济条件下的土地征用需要充分体现公平、等价、有偿的原则,并从同地同价、公开透明、生活水平不降低、建立健全社会养老保险、合理的补偿估价机制、重视遗留问题的处置等 6 个方面提出了公益性工程征地拆迁的政策建议。

关键词:水利工程;公益性;征地模式

中图分类号:F407.9 文献标识码:A 文章编号:1003-9511(2009)06-0047-04

十一届三中全会以来,中国经济建设的成就让世人瞩目,其显著性标志是城市化、工业化水平的迅速提高,水利等公益性事业的快速发展,但伴之而来的是大量农用土地被征用、民房被拆迁。而根据用地性质不同,征用农用土地主要有以下两种情况,一是经营性征地,如招商引资、房地产开发用地;二是公益性征地,如水利、交通、城市化中的基础建设征地等。改革开放以来,企业成了相对独立的利益主体,农民也享有了长期稳定的土地承包经营权,经营征地政策基本上为有偿出让;但公益性建设用地仍基本沿袭过去的做法:国家行政命令、少量的经济补偿。特别是大型水利工程,由于其规模大、一次性征用的农用土地多,低标准的补偿政策带来的问题也较复杂,给社会发展带来了不稳定因素。

1 公益性水利工程传统征地模式典型案例

江苏省泰州引江河工程是'九五'期间建设的重点水源工程,工程全长 24 km,其效用主要体现在增加南水北调供水能力、提高里下河地区灌排标准、促进苏北地区航运、改善苏北地区水质、沿海冲淤保港及为实施滩涂开发提供水源等方面,属公益性工程。该工程于 1995 年开始征地拆迁并开工建设,涉及扬州江都市、泰州高港区和海陵区的 9 个乡镇、37 个村、154 个村民小组,受影响人口 30 501 人。工程共征用土地 1 111.14 hm^2,拆迁房屋 12 012 间。

江苏省政府为做好该工程的征地拆迁安置工作,专门出台了《关于做好泰州引江河工程征地拆迁工作的通知》(苏政发[1996]187 号)。补偿标准是当时水利建设征地的最高标准:土地综合补偿费(包括安置补助费、劳力安置费、土地管理及小型农田排灌设施恢复费等)7.5 万元/hm^2,青苗费 0.75 万元/hm^2。具体的操作方法是青苗补偿费一次性发放至农户,土地综合补偿费放在银行,按'专户存储,封闭运行'的要求,单独核算,用每年的利息分配给失地农民。

以江苏省泰州市经济开发区滨江工业园为例,该园区范围内涉及泰州引江河征地拆迁的有 4 个行政村 39 个村民小组,共拆迁 649 户,农业人口 4 915 人,征地达 209.3 hm^2,征地补偿款总额为 1 610 万元。这里本来人口就很稠密,而征用土地又较多,群众所保有的人均耕地只有 200.10 m^2 左右,少数村组人均耕地只有 66.7 m^2 左右,但群众响应政府号召,全部按时拆迁。当时的年利息率达到 10% 左右,每个农村人口年均可得利息 600 元左右。但随着银行利息不断下调,要维持这个分配水平就很难了,只好动用本金来保证群众的分配水平,以确保社会稳定。截至 2004 年底,人均土地补偿费账户余额只有 2 123.30 元,本金越来越少,无法保证年均 600 元的分配水平,加之物价水准逐年攀升,群众生活十分困难。

与此同时,得益于全省的沿江大开发战略,泰州市滨江工业园区自 2000 年以来,进区企业逐年增

作者简介:钱慧文(1988—),女,江苏如东人,本科生,主要从事国民经济学研究。

多。工业园区政府严格按法定程序征用集体土地，实行政府统一征地，按照有关法规和泰州经济开发区统一制定的政策予以补偿，并统一建立被征地农民基本生活保障制度。滨江工业园区按照省政府有关精神，执行二类标准，征用耕地的土地补偿费为24万元/hm^2，青苗费为2.4万元/hm^2·a，个人劳力安置费为每人1.7万元。这样，商业征地失地农民不仅得到了土地补偿费，还有个人劳力安置费，并且还可以统一办理各种社会保险。引江河建设失地的农民不仅征地拆迁时得到的补偿低，而且政府新出台的相关生活与社会保障也享受不到。同样的蓝天、同样的土地、同样是政府向农民征地，补偿标准却相差甚远。

不难理解，农民没有了土地，拿到的微薄补偿款不能满足其生产生活的需要，生活水平比起拆迁前大打折扣，相关的政策法规又没有赋予他们合理的对话通道，这些失地农民的上访诉求也是得不到任何支持的，上访无门、投诉无果、生活贫困，所以他们便本能地按照自身的行为逻辑演绎生存之道，发动群体性围攻机关、工程管理单位成了他们反映心声的唯一选择，造成很大的社会影响，成了园区最不稳定的因素，影响到滨江工业园区的招商引资。

水利工程建设传统征地模式，采取的是一次性补偿政策，其不足主要体现在未能从根本上解决失地农民的基本生活保障。江苏省泰州市滨江工业园区从维护园区稳定、促进社会和谐角度出发，对泰州市引江河工程失地农民采取帮扶。从2003年起，动用地方财力将引江河土地征用款利息由国家确定的1.98%调至4.59%来计算收益，用于给失地农民发放生活补贴；从2004年开始，园区政府每年拿出30万元左右用于发放解困补助款；2008年又出台了“引江河被征地农民生产生活困难解决办法”，按照组人均耕地面积0.0067 hm^2～0.02 hm^2分3个层次，每人每年分别补偿100～300元；从2007年开始，园区还按照《泰州市农村社会基本养老保险试行办法》，采用个人缴费、集体补助、政府补贴三结合的办法为引江河失地农民办了低水平的养老保险，将政府对参保人员养老保险费给予的补贴标准由不低于当地上年农村最低生活保障标准的10%提高至25%。对家庭缺少劳力，仅靠征地补偿费与解困帮扶得到收益的低收入参保对象，须由个人负担的缴费份额，全由园区政府来承担。

同时，对有工作能力的失地农民，滨江园区采取措施让他们勤劳致富。鼓励进区企业多吸纳失地农民（不分商业征地还是公益征地）进厂打工，除用工企业除发给农民工工资外，园区政府还督促相关企业为进厂农民工按规定交足“五险”；鼓励有手艺的失地农民走出去从事建筑、装饰工程；对有生产经营意识的失地农民，制定各种优惠政策，鼓励他们经商或兴办实业，这样既解决了他们自身家庭的生活来源，同时还可以对不善于生产经营的失地农户进行帮扶。

尽管滨江园区政府对引江河失地农民的生活补偿与社保投入标准不是很高，引江河建设失地农民与园区开发建设被征地农民享受的待遇相比仍有较大差距，但农户也理解造成差距的主要原因是不同时期、不同性质的征地政策。园区政府的帮扶，一定程度上缓和了引江河建设失地农民的不满情绪。

2 对公益性水利工程传统征地模式的反思

《中华人民共和国宪法》第十条第三款规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律对土地实行征用”，以法律的形式对征地作了原则规定。《中华人民共和国土地管理法》第五十一条就大型水利、水电工程建设征用土地的补偿标准和移民安置办法作了专门规定，明确由国务院另行规定，这符合专门项目的特殊性。这就从法律层面上可以对不同用途的征地，采取不同的补偿与安置方式。

江苏省政府办公厅1996出台的《关于做好泰州引江河工程征地拆迁工作的通知》及1999年出台的《关于印发淮河入海水道近期工程征地拆迁安置工作实施意见的通知》等均是依据有关法律条文出台的水利建设土地征用专项规定。很显然，这些公益性工程的专项规定存在明显的不足，那就是在农村土地实行联产承包责任制，经济体制由计划经济模式转变为市场经济模式后，公益性工程征地补偿政策未能适时调整，未能遵循市场经济的公平、等价、有偿的原则。

水利等公益性工程的补偿标准实际上是依据农用土地价格确定，而农用土地价格又是按照农业产值作为主要计算依据的。事实上，在市场经济条件下，土地用途转变之后，土地价格发生很大变化，以比较低的价格从农民那里征来土地建设公益性工程，必然引起众多社会矛盾和纠纷。水利工程建设项目是惠及全民的，不能让被征地农民独自承担社会发展的代价。计划经济时代，通过水利工程等公益性工程还能解决就业问题和身份问题，但实行市场经济以后，对失地农民的安置主要是货币安置，但由于补偿标准低，引起很多实际问题。

同时在执行具体的征地拆迁工作时，由于多方面的人为因素，往往也是十补九不足，无论是土地征用还是老百姓的房产拆迁补偿均存在类似问题。公益性征地都是按政府行政指令操作，带有强制性，征

地和拆迁都是实行各级政府之间的工作责任制,实行的是包干征地,这样无形中给一些地方压低评估价格和补偿标准,采取强制性手段提供了方便。在一些集体组织领导比较薄弱的地方,征地补偿费的分配、使用过程中产生了很多问题,导致了集体经济内部的矛盾和纠纷。

失地农民从公益性征地收益中获得的补偿份额是由政府的红头文件说了算的,劳力安置费和土地补偿费标准在红头文件中是一个具体固定的数字,但红头文件的修订远远赶不上物价指数的变化,而这恰恰需要用通货膨胀指数化适时调整。并且自农村实行联产承包责任制后,农民的土地承包期长期不变,实行"增人不增地,减人不减地"的做法,补偿资金交给集体而不是直接给被征地农户,道理上也是讲不通的。

3 水利等公益性工程征地拆迁应遵循的原则

土地是不可再生资源,是农民赖以生存的生产资料,对农民土地的征用,就意味着农民丧失了生存的源泉,征用土地时给予农民合理的补偿直接关系到社会能否和谐稳定。而现行公益性工程征地拆迁补偿的操作性方面,远不如城市房屋拆迁那样有《城市房屋拆迁管理条例》来规范。因此,国家有必要按照市场经济发展的要求,修订土地征用法规,特别是要对公益性征地政策作较大的调整。

3.1 对被征地的农民补偿要遵循同地同价的原则

水利等公益性工程建设项目是惠及全民的,相比于商业开发,它们建成后投入使用的社会效益更加不可估量。如果损益分布不匹配的状况继续存在下去,很有可能会导致那些承担了社会发展大部分成本而受益相对较少的农民对公益性工程建设征地的集体抵制,长此以往,后患无穷。按照市场经济规律,不论是以"公共利益"还是以"商业经营"为目的取得农民土地的,均应以市场价格对失地农民进行补偿;对农民的房屋等私产的征用补偿也应确定计算标准[1]。对被征地农民的补偿要做到同地同价,按照同地同价原则及时足额给予农村集体组织和农民合理补偿,解决好被征地农民的生产、生活和社会保障。必须从法律上明确公益性建设项目必须将征地费用足额列入工程概算,防止借口公共利益而损害被征地农民的利益,取消包干征地的做法。对于公益性用地实行征地价格听证会制度,完善征用办法、补偿标准和补偿机制。

3.2 公益土地征用的公开透明原则

目前,商业性征地的程序相对较完善,但公益性征地的行政性色彩使征地程序变得简单,往往是红头文件决定了一切,人大监督、群众的知情权往往被忽视。要从法律上明确公益性征地过程的"公告、公示、告知、确认、听证"程序,尊重和保证被征地农民的知情权、参与权[2]。在土地补偿费的分配上要明确规定主要用于被征地农户的原则,改变由集体经济组织使用土地补偿费的办法,从制度上防止一些地方乡镇、村干部的截留和挪用;要从法律上明确建立和完善公益征地补偿安置争议的协调和裁决机制,严防借公益性征地动用行政资源搞野蛮征拆,维护被征地农民的合法权益。

3.3 确保被征地农民生活水平不因征地而降低的原则

公益性征地是按征用土地的原用途进行补偿,以征地前耕地若干年的产值为标准,征地补偿费标准明显偏低,这不仅损害了农民的利益,也不利于保护耕地。为了切实保护农民利益,公益性征地补偿也必须以土地的市场价值为依据,不能以侵害农民利益为代价降低建设成本。此外,给被征地农民的补偿,应当包括对生产资料的补偿和对生活保障的补偿。农民失去土地后,客观上需要从农业转向其他行业,除去合理支付相应的货币补偿以外,还应考虑失地农民的长远利益。市场经济讲公平原则,政府制定土地补偿标准不仅要考虑失地农民的眼前生活,还要考虑失地农民的长久生存,确保被征地农民生活不下降,并且能随着当地社会经济的发展得到同步提高。要从法规上明确公益性征地对农民的补偿标准要按通货膨胀指数化变动情况适时调整,根据当地经济发展水平调整工程征地预算;明确在公益性征地补偿费和安置补助费的总和达到法定上限但仍不能使被征地农民保持原有生活水平时,当地人民政府应当使用国有土地商业开发有偿使用中的收益进行调剂。事实上,土地不仅是生产性要素,而且也应变成一种财产性要素,在社会主义市场经济条件下,土地的公有制是必然的,土地的资本化也是必然的,关键是创新与市场经济接轨的土地产权制度[3]。在土地所有权不发生变动的情况下,可以在使用权上进行市场化改革。在安置政策上,法规应允许有稳定收入的水利工程项目(如发电、航运、自来水厂水源工程、码头等),农民可以用依法批准的土地使用权作价入股。也只有让土地变成产业资本,农民才有可能真正变成市场主体,使农民实现从耕者有其田到耕者有其资本的转变,最大限度的保护农民的利益。

3.4 对失地农民建立健全社会养老保险的原则

20 世纪 70 年代,农民期望通过土地被征用来

实现由农业人口转化为非农业人口的“农转非”梦想,也就是政府用城镇户口获取权与农民的土地所有权进行交换,让农民获得城市生活保障。然而时至今日,绝大多数失地农民的安置被转嫁给社会来承担,安置成本也由失地农民个人来承受,利益得不到有效保障。为防止矛盾的扩大和激化,有必要分情况推进失地农民的社会保障体系建设,对于失去全部土地但可以转化为城市居民的失地农民,要赋予他们充分的城市生活保障权,享受和城市居民同等的医疗保险待遇和养老保险待遇,彻底改变“流动而不迁徙”的政策歧视。对于失去土地后没有能够转变为城镇居民的失地农民,需要建立以政府和集体为主体的养老保险和医疗保险制度[4],而非以个人缴纳为主。农民已经通过过去缴纳的各项税费以及工农业产品剪刀差的方式为国家财政积累了大量的财政资金,而且这种积累方式还在持续。有些地方将人均耕地少于 0.0067 hm^2 的农民全部转为城镇户口,让他们享受城镇居民最低生活保障和相应的社会医疗和养老保险,虽然此项举措已经迈出了一大步,但这个 0.0067 hm^2 的标准定得是否合理还值得研究。对被征地后人均尚有土地 0.0134 hm^2 或 0.02 hm^2 的农民,政府也要关心他们的现实生活与未来保障。没有了生存保障的失地农民理应获得等量的收益,享受政府提供的全方位的养老保险、医疗保险和最低生活保障待遇。这不仅符合市场和税收的公平原则,也有利于缩小城乡差距。因此,从长远来看,为失地农民建立合理的社会保障体系是保障失地农民权益的根本途径。政府要从商业用地出让收益中提取一定比例用于公益性工程失地农民的社会保障,被征地的集体经济组织也应从集体的积累资金或土地补偿费用中抽调一定的资金用于公益工程失地农民的社会保障。国土资源部门和劳动保障部门要联合为公益失地农民建立社会保障制度,同时还要考虑这些群体中人口迁移、新生儿出生等因素的影响。

3.5 房屋的拆迁补偿与安置中估价的合理性原则

公益性工程征地中必然会涉及房屋的拆迁补偿安置问题,而地方政府在制定房屋补偿安置价格中往往只体现了房屋的残存价值,没有考虑对房屋所占土地的价格补偿,这是极不合理的。土地是一种商品,要体现等价交换的原则,应该给予房屋所占范围内的土地充分的补偿。被拆迁户的房子有些可能已经使用了 10 多年甚至更长的时间,使用残值估算赔偿价格似乎很合理,但问题是拆掉后按原规模及标准重建,用残值估算得到的补偿款是无法进行的,同时有些新楼房建成时间不长,又被征地拆迁,理应按一定的比例增补重置费。消费指数的不断攀升,至使公民的基本生活费用以及教育等相应支出的部分都将因为物价上涨而增加,如果不实行房产补偿费用的通货膨胀指数化管理[5],不根据社会经济运行状况进行相应调整,那么这些举措不仅违背了社会公平原则,而且将严重损害失地农民家庭成员的利益。

3.6 对公益性征地历史遗留问题予以逐步解决的原则

由于公益性征地并非民事行为,而是行政行为,事实上就使土地征用两个法律关系的主体,即国家与集体组织的地位不平等,土地征用法律关系的产生并非基于双方自愿和一致,而是基于国家单方面意志,无需被征用土地的所有人同意,在这种法律关系中也就不可能遵循等价有偿原则。在政治权力的保驾护航下,某些地方征收土地的方式表现的粗暴和专横,不能顾及农民的需要和期待。这种政治经济一体化权力格局令原本就处于弱势地位的农民更加孤立无助[6]。长期以来在公益性工程建设中,诸如水利、交通、机场、市政等工程规模较大,一次性征用的土地较多,如泰州引江河工程,还有国家的淮河入海水道工程等,其对失地农民的补偿政策和标准均是特定年代、特殊时期确定的,这些工程建设时对被征地农民的补偿往往是象征性的,更多的是通过层层发动,要求群众“舍小家、保大家”,“国家利益第一位,集体利益第二位、个人利益第三位”。同时上级政府与基层组织签订拆迁包干、限期完成的拆迁工作责任状,实际上也是矛盾下移,基层干部工作压力大,担心完不成征拆任务,往往只好采取简单、粗暴的方式方法强行征拆,造成被征地拆迁的群众怨声载道,对立情绪严重,并且这种对立情绪会一直延续下去,不断给地方政府的正常工作造成冲击和影响。尽管各级政府按中央和国务院有关精神于 2005 年后陆续出台了新的土地征用补偿和被征地农民基本生活保障办法,目前公益性征地拆迁补偿标准已比过去有大幅提高,但过去(主要是 20 世纪 90 年代前后)不少公益性征地致使农民所拥有的耕地严重缩减,群众生产生活困难的矛盾和问题,却始终没有配套的政策和措施加以解决。对过去公益性征地后人均土地保有量极少的农民,政府理应予以关注,尽最大可能帮助他们解决基本生活与社会保障,不能使他们处于被遗忘的角落,不能因为过去这些公益性工程有专门的征地拆迁政策,就有理由对这些农民的生活困难问题至之不理。泰州市滨江工业园区为引江河工程征地拆迁农民进行生活解困和就业扶持,解决医保和养老保险的 (下转第 59 页)

础设施项目管护提供相应的机制。

d. 落实管护资金渠道。根据基础设施的经济属性,改变财政资金单一的局面,拓宽资金渠道,建立管护资金投入的长效机制,落实资金来源渠道。

参考文献:

[1] 张广贵.农业综合开发形成的国有资产产权管理问题及对策[J].经济研究参考,2002(25):20-24.

[2] 国家农业综合开发办公室.关于农发国有资产产权管理试点的实施意见[EB/OL].[2008-11-23]. http://www.jsacd.gov.cn/article.jsp?id=12113.

[3] 谢琳琳.公共投资建设项目决策机制研究[D].重庆:重庆大学,2005.

[4] 江苏省农业局土地治理项目管理处.关于全省农业综合开发工程运行管护情况的调研报告[R].南京:江苏省农业局,2007.

[5] 侯莎莎.经济人假设:公共选择理论的成败得失[J].安康师专学报,2005(2):14-15.

[6] 陈文泽,李蓉军. 机会主义、价格诚信与制度安排[J].财经科学,2007(6):69-75.

[7] 刘晓玲.江苏省农业综合开发国有资产产权制度改革研究[D].南京:南京农业大学,2003.

[8] 中华人民共和国财政部. 国家农业综合开发资金与项目管理办法[EB/OL].(2005-08-22).[2008-11-24]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_327845.htm.

[9] AGRICULTUR A. Policies and the new world trading system [R]. Paris:OECD Trade Wordshop,1994.

[10] MACHINGAMBI M. An evaluation of rural communities water use patterns and preparedness to manage domestic water sources in Zimbabwe [J]. Physics and Chemistry of the Earth, 2003(28):80-95.

[11] 魏杰.现代产权制度辨析[M].北京:首都经济贸易出版社,2000.

[12] 沈建芳,姚华锋.关于产权理论的研究综述[J].沿海企业与科技,2005(5):1-2.

[13] 施国庆.水利工程建设与农民收入相关性分析[J].中国农村经济,2002(4):34-39.

[15] 陈菁,朱克成,李玉松.农村水利管理模式理论研究[J].河海大学学报:自然科学版,2004,32(1):95-99.

[14] 江苏省统计年鉴编委会.2007年江苏统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2007.

[16] 刘铁军.小型农田水利设施治理模式研究[J].水利发展研究,2006(6):10-13.

(收稿日期:2009-03-04 编辑:张志琴)

(上接第50页)

做法值得推介,尽管标准不是很高,但毕竟有了举措。从道理上讲,像引江河工程这样的流域性工程,帮扶资金的解决还需省政府统筹考虑,制定相关的政策,明确资金渠道。

农民土地征用矛盾产生于社会经济和公益事业的飞速发展中,但社会经济发展与公益事业进程的加快决不能以牺牲失地农民利益为代价,因为无工不富,无农不稳。怎样保护农民的土地权益和财产权益,制定公益建设失地农民的社会安置办法,用法律去规范政府的征地补偿办法是非常重要和必要的。农民这个勤勤恳恳、坚忍不拔的群体,理应和城市居民一同分享工业化的成果,而不是成为被压抑的、饱受忽视甚至被歧视的群体。只要有正确的政策措施,公益性征地中的一系列问题是能够得到妥善处理并向好的方向转变的。政府有责任和义务让“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的和谐社会建设标准在失地农民身上得到充分体现。

参考文献:

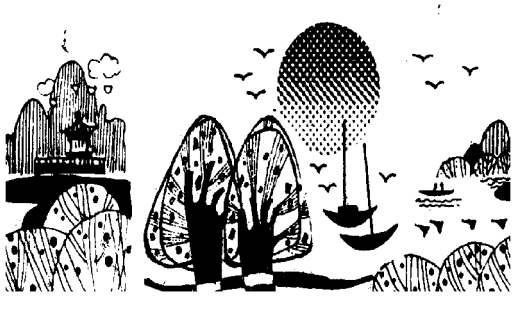
[1] 尚长风,张瀚文.土地流转及农村养老保险制度设计[J].审计与经济研究,2008(5):79-82.

[2] 马役军,赵辰昕.公共政策学案例:危机警示研究报告[R].北京:人民出版社,2008:55-56.

[3] 葛扬.马克思土地资本化理论的现代分析[J].经济学研究,2007(3):1-5.

[4] 尚长风.农村养老保险制度的财政学反思[J].南京大学学报:社会科学版,2004(5):113-118.

[5] 胡川.基于农民意愿的土地征收补偿标准研究[J].安徽农业科学,2008(3):5613-5615.

[6] 熊易寒.市场“脱嵌”与环境冲突[J].读书,2008(9):17-22.

(收稿日期:2009-04-07 编辑:徐广生)