

农村“双置换”的适用条件分析

聂振,余文学

(河海大学公共管理学院,江苏南京 210098)

摘要:农村“双置换”能够推进农村城镇化,实现农村土地规模化经营,提高农村土地利用效率,缓解城市用地的需求压力,促进当地经济发展。结合我国“双置换”的实施情况,针对“双置换”出现的问题,提出保证农村“双置换”实施的 4 个适用条件,即当地应具有较强的财政支撑能力,城市对当地农村应有较强的辐射能力,农民有较程度的自愿性,农民应具备从事非农产业的能力。

关键词:双置换;适用条件;社会保障;土地承包经营权

中图分类号:F301 文献标识码:A 文章编号:1003-9511(2012)01-0060-03

随着我国经济和社会的不断发展,城市化和工业化进程的不断加快,全国各地都在相继开展农村“双置换”试点工作,尤其是在东部沿海地区;“双置换”工作已经初见成效,对推动城乡统筹协调发展,破除城乡二元结构起到了积极作用。笔者通过对农村“双置换”实施情况的调研,分析其优点和存在的问题,进而提出保证农村“双置换”实施的适用条件。

1 “双置换”的实施情况

1.1 方式介绍

“双置换”是指以农村房屋和宅基地使用权置换城镇房产,以土地承包经营权置换城镇社会保障,使村民转变为城镇居民,并且享受城镇居民同等的福利待遇。具体置换内涵如图 1 所示。

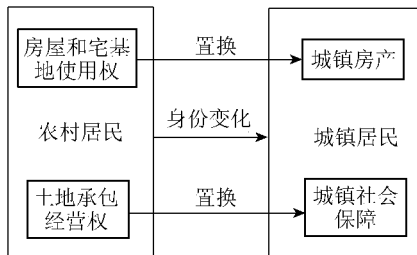


图 1 “双置换”模式

从图 1 中可以看出,农村“双置换”发生了 3 个转变:一是物权的转变,即农村房屋和宅基地使用权转变成了城镇房屋产权;二是社会保障的转变,即农

村土地承包经营权(具有社会保障功能)转变成了城镇社会保障;三是身份的转变,即农村居民身份转变成城镇居民身份。

1.2 实施情况

目前,全国很多地区正在逐步开展农村“双置换”试点工作,例如江苏省的无锡市、苏州市、扬州市、宿迁市、盐城市,吉林省的延吉市,辽宁省的盘锦市,安徽省的合肥市,广东省的惠州市,四川省的成都市、自贡市,重庆市等地,为有效解决“三农”问题、加快城乡一体化均在实施“双置换”试点工作,并且取得了一定的成效。

以江苏省无锡市为例,2009 年无锡市出台了《关于组织实施农村住宅置换安置房农村土地承包经营权置换城镇社会保障工作的指导意见》(锡政发〔2009〕180 号),确定无锡市的惠山区、锡山区为“双置换”的试点地区。随后又根据该指导意见,制定了《无锡市市区农村土地承包经营权置换城镇社会保障工作的实施意见(试行)》(锡政发〔2009〕181 号)等相关配套意见,为“双置换”工作的开展提供了有力的政策支持。例如无锡市惠山区,该区规定只有在同一个村 80% 的村民自愿同意后才能实施“双置换”工程,通过摸底调查,惠山区有 98.8% 的农民自愿实施“双置换”。截止 2010 年 3 月,全区已有 1.97 万农民率先完成了“双置换”,共完成村庄搬迁 54 个,建设安置房 200 万 m²,用于“双置换”农民社会

作者简介:聂振(1985—),男,内蒙古通辽人,硕士研究生,主要从事征地拆迁与移民管理研究。

保障投入和安置房建设投入总额超过了 40 亿元。“双置换”加快了惠山区城镇化发展,也为惠山发展现代农业带来了前所未有的机遇。规划到 2020 年,用 12 年时间,对 115 个行政村、1260 个自然村的农村住宅实施搬迁,涉及 72886 户,人口约 24.4 万人,计划建设安置房 1725 万 m^2 ,置换社保 14.76 万人。据测算,“双置换”全部完成后,该区可节约近 2000 hm^2 土地^[1-2]。

2 “双置换”的利弊分析

2.1 “双置换”的优点

a. 实现土地规模经营,提高土地利用率。随着经济与社会的发展,以及经济结构的调整,农村土地采取的分散经营方式已经不适合现代农业的发展,而农村土地规模化经营才是一种必然的发展趋势。“双置换”是实现农村土地规模化经营的一个非常有效的方法,通过“双置换”使农村分散经营的土地集中了起来,提高了农村土地利用效率,便于机械化耕作以及科学技术的推广和应用,推动了现代农业的发展。

b. 推进农村城镇化。通过开展“双置换”工作,集聚的城镇取代了原来散布的自然村庄,集中居住取代了分散居住,城镇社区化管理取代了原有的乡村管理,从而加快了农村城镇化的发展。以无锡市惠山区为例,2009 年该区确立了“三城八园”的发展方略:惠山新城、洛社新城和平湖城,将被精心打造成为商业功能配套、生态环境优美的宜居新城;西站物流园、桃博园、城铁站前园、地铁西漳站区、数字信息产业园、藕塘职教园等 8 大园区将建设成为承接新兴产业发展的高地^[2]。

c. 推进城乡统筹发展,缓解城市用地的需求压力。城乡统筹发展促使我国城市化和工业化进程不断加快,带动乡村同步发展,但城市化、工业化发展也导致城市用地的日趋紧张。“双置换”之后,散布的村庄变为集聚的城镇,原本零散的村庄经过土地整理,复垦为大块良田,实现了有效耕地面积的增加和规模化,同时也增加了建设用地可供应数量。依据我国土地增减挂钩政策,农村整理复垦建设用地增加了多少耕地,城镇可对应增加相应面积的建设用地,从而也就在一定程度上缓解了城市用地的需求压力。

d. 符合了部分农民的意愿。在城乡人口无障碍流动情况下,有些农民已经长期不再从事农业生产,而把工作和经济的来源放到了城市二、三产业,他们对土地依赖程度不高,自身也有不依赖土地的生存技能,在生活上与城镇居民并无太大差异,这部分农民是渴望改变身份的,是希望和城镇居民一样

享受教育、医疗、保险等福利待遇的。因此,开展“双置换”工作也符合了这部分农民的意愿。

2.2 存在的问题

a. 产权置换不充分,置换不等价,农民利益得不到保证,引起农民反对,甚至对抗和冲突。在置换过程中,核心就是农民土地以及土地上的附属物如何计价,如何置换,也就是农民的权益如何体现和保护。有些地区没有资金,仅仅是简单地将农民“赶进楼房”,甚至给予比较低的社会保障水平,忽略了农民原有财产的保护和后继生活的保证,就会引起农民反对,出现社会问题。

b. 乡村和乡村文化的消失。任何文化都没有先进和落后之分,城市文化不可能取代乡村文化,因为乡村相对城市来说有着其特殊的文化表现,包括民居、民俗、饮食和服饰等等,无不散发着浓郁的乡村气息。“双置换”使得农村人口向城镇流动,新型的社区取代了原有的农村,在推动农村城镇化的同时,给传统的乡村文化也带来冲击,乡村和乡村文化面临着逐渐消亡的危险。

c. 社区生活的不适应。一些常年还在农村生活的农民离开生活多年的村庄,搬进了新型的社区,周围环境和生活方式都发生了变化,原有的社会网络遭到不同程度的破坏,这样必然会导致部分人在一定程度上的不适应。例如山东某县级市,撤销了辖区内全部的行政村,合并成了数个集中的农村社区,由原来的平房变成了现在的楼房,部分人感到不适应。

d. 生活成本增加。搬迁前,由于农民拥有一定的土地资源,日常所需的粮食、蔬菜和饮用水等生活必需品基本都能自给自足。而搬迁后,农民身份变成了城镇居民,与老百姓息息相关的生活必需品大部分需要自己去市场购买,无形之中增加了他们的生活成本。

f. 经济来源不稳定。在“双置换”之前,由于农民拥有土地的使用权,可以通过生产各种农产品获得收益,经济来源比较稳定。而“双置换”之后,家庭承包地换成了城镇社会保障,农民失去了土地之后,如果没有找到工作或者在城镇创业,仅仅依靠城镇的社会保障,是很难维持生计可持续性的。进入非农生活环境,稳定的收入来源是家庭和社区稳定的基础,可老百姓的水平参差不齐,不同城市的就业容纳力和农民就业能力均不同,就会出现部分人进城后失地、失业的现象,收入得不到保障,甚至陷入生活困境。

农村“双置换”一方面在一定程度上能够推进农村城镇化,促进城乡统筹发展,实现农村土地规模化经营,提高土地利用率,缓解城市用地的需求压力,

促进当地经济的发展;另一方面也可能会出现乡村和乡村文化的消失,农民变为市民后生产和生活的不适应,经济来源不稳定和生活成本增加等问题,而且产权交换不充分或者不合理,农民合法权益得不到保障,还会引起局部社会失稳等生产经济与社会问题。因此,农村“双置换”只能在一定条件支撑下才能够顺利实施,并不适用于各地^[3]。

3 置换必须具备的条件

3.1 当地应具有较强的财政支撑能力

较强的财政支撑能力是保证农村“双置换”工作顺利实施的重要前提。“双置换”工作离不开财政的有力支撑,土地整理,安置房的建设,物权的置换和城镇社会保障的费用都需要财政支持,需要大量的资金作保障,否则,农村“双置换”工作就不可能付诸实施。目前一些地区实施中出现的问题,很大程度上都是财政保障不足引起的,甚至有些地方为弥补财政不足,减少对农民财产的补偿和房屋置换面积,降低保障标准,损害农民利益。

3.2 城市对当地农村应有较强的辐射能力

农村“双置换”应选择在城市对农村有较强辐射能力的地区实施。首先,这类地区城乡联系密切,城乡生活差异小,乡村文化对日常生活影响小,农民接受新事物的能力强,思想比较开放,可以较快地适应新的环境。其次,这类地区交通、通信便利,教育、医疗、文化和体育等公共设施齐全,生产、生活服务体系完善。再次,这类地区非农产业和商品经济发达,市场繁荣,劳动力紧缺,具有广阔的就业机会。第四,农民文化水平较高,意识形态趋近于城市,对城市生活有一定的向往。

3.3 农民有较程度的自愿性

农民自愿参加是农村“双置换”工作顺利实施的关键。农民的自愿性一方面取决于农民是否向往城市生活,另一方面取决于置换方案是否被农民接收,第三取决于农民对未来生活的把握程度。要达到较高的自愿性,首先要开展广泛、深入的政策宣传活动,使用农民听得懂、看得明白的语言和材料,让老百姓真正了解农村“双置换”的目的、意义,了解置换方案和可能出现的问题。然后,在充分尊重农民的意愿前提下,按照农民自愿参加的原则开展工作,不能搞“一刀切”,更不能强制性的实施。否则,既损害了农民群众的利益,又增加了社会不稳定因素^[4]。

3.4 农民应具备从事非农产业的能力

参加“双置换”的农民应具有从事非农产业的能力,必须对耕地依赖程度不高,自身有不依赖耕地的

生存技能,可以脱离耕地获得生产和生活资料,并且经过“双置换”后可以较快地适应城镇生活,否则,尽管承包地换成了城市社保,宅基地换成了城镇住房,但是没有在城镇中立足的能力,一进城就失业,没有经济来源,也就没有了可持续发展能力,这也背离了“双置换”的初衷,导致置换后社区出现不稳定问题。对于一些不具备从事非农产业能力的农民愿意置换,政府可以组织这部分人进行系统的技能培训,增加就业能力,开拓就业途径,减少置换农民进城失业的风险。

参考文献:

- [1] 邹建丰.“双置换”让惠山农民变市民[N]. 新华日报, 2010-03-25(A02).
 - [2] 苏卫东. 惠山“双置换”助推城镇化[N]. 无锡日报, 2010-01-02(001).
 - [3] 严静, 余文学. 双置换中农民拆村入市的适应性分析: 基于无锡市的调查[J]. 安徽农业大学学报: 社会科学版, 2010(6): 5-8.
 - [4] 张圣婴, 余文学, 邓培全.“双置换”中土地权益问题探讨[J]. 河海大学学报: 哲学社会科学版, 2011, 13(2): 74-76.
- (收稿日期 2011-10-13 编辑 陈玉国)

· 简讯 ·

首届中国湖泊论坛在南京举办

2011年12月10~11日,首届中国湖泊论坛在南京举办。论坛由中国科学技术协会主办,江苏省科学技术协会牵头有关部门、单位承办。本届论坛主题是“湖泊健康与可持续发展”,包括主论坛、四个专题分论坛、成果发布会和专题调研座谈会。河海大学王秉校长及140多位师生出席了论坛并全面参与了论坛的各项活动。

水利部部长陈雷、国家自然科学基金委员会主任陈宜瑜出席了论坛的开幕式并在主论坛上分别作了“加强湖泊管理与保护 促进湖泊健康与可持续发展”和“强化湖泊分类管理 促进湖泊生命健康”的主旨报告;江苏省省长李学勇主持了论坛的开幕式,中国科协常务副主席陈希、中共江苏省委书记罗志军出席开幕式并讲话;中国工程院孟伟院士、王浩院士出席论坛并分别作了“中国的水环境特征、问题与保护策略”和“内陆河流域典型湖泊生态水文机理与生态需水”的主题报告。

本次论坛旨在贯彻落实《国民经济和社会发展的第十二个五年规划》和《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》(中发[2011]1号)有关精神,更好地服务于经济社会发展,积极为我国从事湖泊综合治理和研究工作的科技工作者搭建交流平台,为党和政府科学决策建言献策,更好地服务社会经济发展。

(本刊编辑部 供稿)