

浙江省农村征地拆迁政策存在的问题与对策

王锋 赵凌云

【摘要】通过对浙江H市城区的个案调查发现,被征地农民对征地拆迁政策的满意度并不高,征地补偿费和房屋评估价格偏低是低满意度的主因,而政策本身的缺陷和政策在执行中的走样直接导致被征地农民生活水平的下降。因此,当下要及时采取措施来改进征地拆迁工作,以实现社会的和谐、正义与稳定。

【关键词】浙江; 征地拆迁; 政策执行; 政策问题; 对策

【中图分类号】F321.1

【文献标识码】A

【文章编号】1006-2335(2010)03-0095-03

为了保障被征地农民和被拆迁居民的合法权益,进一步规范各地征地拆迁工作,近年来,浙江省在征地拆迁方面出台了一系列法规和政策。这些法规和政策的绩效到底如何?这些政策本身以及政策的执行是否存在问题?为了搞清楚这些问题,我们以浙江H市城区为个案,于2008年5至8月份深入调查了H市城区的征地拆迁工作。本文即以上述调查得来的第一手资料为基础,综合其他文献和资料,对浙江省征地拆迁政策存在的问题进行分析并提出相应的对策。

一、浙江H市城区被征地农民的实证调查

2008年5-6月,我们对H市城区下辖区两个乡镇(L镇和H乡)的部分被征地户及拆迁户随机抽取了110户进行上门入户式问卷调查,共发放了110份,收回有效问卷102份,有效回收率为93%。下面是我们运用社会统计软件SPSS的资料分析法进行数据的统计与分析的情况。

(一)安置房满意度状况。

问卷调查结果显示,安置房的满意度不高,有18.7%的被访者认为不满意,35%的被访者认为不太满意,认为很满意或比较满意的共占25%,认为一般的占21.3%。满意度不高的主要原因是(1)担心房屋质量,(2)面积太小;在问到“拆迁在经济上是否合算”时,有71.6%的人表示不合算。

(二)对征地拆迁政策的实施与评价。

问卷调查显示,绝大部分的被访者对政府出台的征地拆迁补偿政策不太了解,也没有看到过相关的文件规定,大部分人对征地拆迁补偿安置的标准不认可,认为不公平;但真正拒不搬迁的钉子户并不多,因此,强行拆迁的现象很少;有近三分之一的被访者对拆迁工作人员的工作态度表示不满,有超过一半的人认为征地拆迁工作的透明度不够,补偿安置政策落实得不一致,受权力、人情关系影响较大;也有近一半的人赞同政府将其地块纳入征地拆迁规划之中;只有将近三分之一的人对征地拆迁补偿安置政策

作者简介:王锋(1977—)男,行政管理学硕士,湖州师范学院社会发展学院讲师,研究方向为公共行政理论、地方治理与公共政策;(浙江湖州 313000)赵凌云(1973—),女,社会学硕士,上海青年管理干部学院副教授,研究方向为社会资本、农村社会学。(上海 200083)

国家社科基金项目“城郊结合部和谐社区建设研究——浙江社区案例”(07BSH063);浙江省哲学社科规划课题“公共行政正义:理论探讨与实践反思”(08CGZZ002YBQ);浙江省社科联重点课题“浙江省征地拆迁补偿安置政策的绩效与评价”(2008XZ23)

表示满意以及对政策在具体执行中落实的评价较高。

而对征地拆迁补偿安置的标准是否公平的问题,有 31.4%的人觉得很不公平,43.1%的人觉得不太公平;在征地拆迁的过程运作是否公开透明问题上,20.6%的人认为公开透明,77.5%的人认为不公开透明。

关于补偿安置政策一致性问题,调查显示:有 51%的人同意“先搬迁的人可能会吃亏”的说法,48%的人同意“当钉子户占便宜”,68.6%的人同意“有关系的人能更好的补偿安置”,61.8%的人同意“有钱有地位的人能更好的补偿安置”,44.1%的人认为工作人员办事不公正,23.5%的人认为工作人员办事公正;42.2%的人认为在本村的拆迁中,补偿安置政策是始终一致的,29.4%的人认为不一致,28.4%的人认为说不清;66.7%的人赞同“同等条件下也有可能有不同的补偿安置”观点,11.8%的人不赞同;对于政府把其地块纳入征地拆迁规划的看法是:47.5%的人表示赞同,13.9%的人表示无所谓,29.7%的人表示不太赞同但能理解,8.9%的人表示很不赞同也不能理解。关于征地拆迁补偿安置政策的满意度方面,调查显示满意程度不高,只有 2.1%的人表示很满意,26.6%的人表示比较满意,有 26.6%的人表示不太满意,10.6%的人表示很不满意,有 28.7%的人表示一般。

(三) 总体评价与满意度情况。

调查表明,被访者对自家的征地拆迁补偿安置总体满意度不高,有 31%的人感觉不太满意,18%的人感觉很不满意,21%的人感觉比较满意,2%的人感觉很满意,28%的人感觉一般不满意的主要原因是征地补偿费和房屋评估价格偏低以及对安置房本身的不满(如房屋质量、面积及地理位置)。

二、浙江征地拆迁政策及其执行中存在问题分析

除了上述 102 份问卷调查之外,我们还针对其中 10 户农民进行深入访谈。综合分析问卷数据和访谈的结果,结合 H 市个案的实际情况,我们认为浙江征地拆迁政策及其执行中存在以下主要问题:

(一) 政策制度层面的问题。

首先,浙江省的区片综合价多年未调整,而政府征地后的出让土地价格却节节攀升,被征地农民心理落差太大,导致钉子户越来越多,征地拆迁越来越难。浙江省各市县人民政府制定区片综合价的时间多数是在 2003 年左右,至今绝大多数地方的区片综合价并未随着耕地年产值、经济生活水平和物价的上涨而提高。

其次,失地农民基本生活保障总体水平偏低,且保障制度和补助制度领取标准差异较大。如 H 市 2003 年的保障金每月领取 220 元/人,而补助金每月领取标准 150 元/人,这两者间的差距较大,易产生不公平心理。由于征地补偿标准低,政府统筹资金份额少,导致保障费缴纳标准偏低。虽然经多次调整,今年 H 市保障金达每月 305 元/人,补助金每月 220 元/人,但这样的标准仍然偏低,与失地农民的期望相距较大。

(二) 政府执行层面的问题。

一是实际补偿标准的不一致以及政策在具体执行中的变通,致使征地拆迁工作实际透明度不高,村民感觉不公平和满意度不高。如 H 市城区,2002 年及之前的征地补偿费只有 7000 元/亩,而现在的标准是 4 万/亩,同一村、同一社区的村民因被征时间不同而补偿相差巨大,心理不平衡。

二是浙江各市县政府的征地补偿标准争议协调机构尚未建立。市县人民政府的征地补偿标准争议协调工作基本上处于停滞不前的状态,这导致被征地农民投诉无门,无法及时行使申请协调的法定权利,即使有的市县人民政府收到征地补偿标准争议协

调申请,因为征地已经实施、用地项目已经动工,对征地补偿标准争议的处理积极性不高,所以就经常出现推诿、拖延,严重侵犯被征地农民的合法申诉权。

三是地方政府往往只重视征地审批和供地而轻视征地管理监督。大多数地方政府急于把土地从农村集体经济组织手上收走并出让给用地单位以彰显地方政府促进经济发展的政绩,对征地过程的监督管理工作则不再积极。

四是无就业安置,少就业培训。在 2003 年之前的征地,有些地方将就业安置作为补偿方式之一。2003 年之后,再无就业安置,都采用货币安置。失地农民中有一部分原本是靠土地的收入来维持家庭的,他们被征后因无技能而失业,生活水平下降。

五是征地程序不够公开透明,政策宣传不够到位,农民对征地拆迁补偿安置政策认知度和参与度都很低。虽然政府在征地拆迁前有告示或召开村民代表会议,但涉及面较小,仍有许多人不了解相关政策。

六是先拆迁,后建安置房。这种做法在全国各地都比较普遍。在调查中,我们发现有部分安置房因资金周转或手续不全等原因而致使建设进度缓慢,延迟合同上约定的交房时间,致使农民不满而上访。

三、完善浙江省征地拆迁政策的对策建议

1. 进一步建立健全征地拆迁补偿安置方面的法律和法规。

尽管浙江省已有一系列征地拆迁补偿安置的政策法规,但很多内容不够明确,太含糊抽象而不具可操作性,还有部分内容因形势的变化而变得过时了。当前最为紧迫的是,一要尽快制订出台《浙江省征地拆迁管理办法》,明确规定政府土地征用权、征用范围、具体补偿标准(特别是农房拆迁的补偿标准的界定)、农村农民住宅产权登记交易办法和拆村建居失地农民的房产证发放等问题,减少征地拆迁中的纠纷;二是尽快修改调整《浙江省城市房屋拆迁管理条例》部分条款。此外在拟定和修改的同时注意上述两部法规的衔接,避免冲突。

2. 以区分用地性质为前提,以合理补偿为原则,实现征地“完全补偿”的最终目标。

当前各地方政府强制性征地范围太宽,大量经营性、商业性用地都打着公共利益的名义进行征地和补偿,致使补偿费用大大降低。为此,保障农民土地权益,首先要严格且明确区分公益性用地和经营性用地。“只有合理的补偿才能够充分保护公民的私有财产,防止行政权力的滥用”。对经营性用地实行市场定价,以实现真正的合理补偿,而在集体建设用地流转市场存在的前提下,以及一些地方的征地补偿已接近“市价补偿”的示范作用下,采用“完全补偿”原则能从主观上改变被征地者对征地补偿标准嫌低看法;对国家征用的公益性用地,补偿标准要参照市场价格。

3. 加大失地农民就业培训力度,改善失地农民就业创业环境,使其有长期稳定的收入。

当土地被征用以后,政策的着眼点就应该以一种新的可持续的生计保障来取而代之。为此,要加强对失地农民的就业培训,多渠道、多途径地促进就业;要重视创业培训,鼓励失地农民自主创业。

4. 提高征地拆迁透明度,建立一套完善的征地拆迁执行机构及争议纠纷受理机构。

为使各权利主体的利益得到充分的保障,必须建立一套完善的征地拆迁执行机构,如包括征地审批机构、征地拆迁执行机构、征地拆迁仲裁机构以及土地法庭等。对已有的征地补偿标准争议协调制度加以优化并严格执行。

5. 全面推行“逢征必保”，适度提高被征地农民基本生活保障水平。

“在土地征用中,被征用人的经济损失并非基于违法行为,而是基于合法的行政上的原因引起,土地补偿属于行政补偿的范畴”,应推行“逢征必保”,征地之后,所有被征农民就立即转入农村或城镇社会保障体系。此外,还应逐步缩小基本生活保障和基本生活补助待遇标准差距。土地是农民最基本的生产资料和基本生活保障,同样失去土地的被征地农民,理应享受同等保障待遇,在目前无法实现统一的前提下,在提高给付标准时不再拉大差距,并尽可能缩小二者的差距,逐步提高享受基本生活补助人员的生活水平。

6. 加大对征地拆迁的监管力度,优化征地拆迁的方式方法。

进一步严格土地用途管制,加大对征地拆迁的监督管理工作。明确划定永久保护的基本农田,严禁改变用途,严格控制建设用地增量,严格控制城市规划区的扩张,加强城乡闲置建设用地的整理和复垦。此外,要改变现在通行的“先拆迁,后建安置房”——即先拆后建方式,代之以“先建安置房,后拆迁”——即先建后拆方式,既方便了被征地农民及时入住新居,又在一定程度上保障了安置房的质量,从而缓和了征地拆迁方和被征地拆迁方之间的矛盾和对立。

参考文献:

[1]王锋、赵凌云.我国被征地拆迁居民满意度调查:以浙江湖州市为例[J].安徽农业科学,2010,(2).

[2]尹劲健等.当前浙江省征地补偿标准争议案件的现状与对策[J].浙江国土资源,2008,(7).

[3]谢子平,王艳敏.建立征地合理补偿机制探讨[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2008,(第41卷第6期).

[4]张术环.浅谈国外征地补偿的方式和原则[J].农业经济,2007,(6).