
城郊结合部土地流转过程中 被征收土地农民面临的困境与对策 ——以重庆市 FL 区 LD 街道办事处 HP 村为例

华红林

（长江师范学院 政治与历史学院，重庆 408100）

[摘要] 随着中国市场经济体制的建立和城市化进程的不断加快，大量的农村集体土地流转受到了城市房地产及城市开发的影响，市场经济体制下出现了租赁、入股经营等多种流转模式，这引起了学者的高度关注。以重庆市 FL 区 LD 街道办事处 HP 村为例展开调查和研究，以便更好地维护失地农民的合法权益。调查发现，在城郊结合部地区，许多农民失去的土地没有得到合理的开发和利用，农民的权益有待更好的去维护，这就要求政府相关部门高度重视失地农民的权益保障问题，积极采取更加科学合理的措施，使失地农民的利益同城镇化建设完美同步。

[关键词] 城郊结合部；土地流转；土地征收；困境；对策

[中图分类号] F321.1

[文献标识码] A

农村土地流转问题一直受到社会各界的广泛关注，特别是城郊结合部土地流转的问题，更是影响城市经济发展的重要因素。尽管当前农村土地流转问题在政府的推动下已经有所改善，但还是存在诸多不足。为了解决这些矛盾和问题，笔者以重庆市 FL 区 LD 街道办事处 HP 村为分析样本，通过大量的调研，在获取第一手资料的基础上，对土地流转后农民生存现状、面临困境、存在原因等进行了详细的梳理与分析，并在此基础上提出了相应的解决措施，以期能够为相关政府政府部门提供决策咨询与建议，并能采取有效措施予以解决。

此次“FL 区 LD 街道办事处 HP 村”调研主要是以下几方面的问题：了解居民生活状况，具体包括家庭支出用途，家庭收入来源，被征收的土地用途，居民对土地法的了解程度以及他们想从事的职业。其次，我们还了解了居民对政策的看法，对政策的满意程度，希望政府给予他们哪些补助等等。

在本次调查中，我们主要采取抽样调查和访谈法。抽样容量为 100 样本，在每一块都进行系统抽样，根据每块样本量占总体的比重，在三块中分别抽取的容量为 35、30、35 的样本。调查历时一个月，调查的范围是重庆市 FL 区 LD 街道办事处 HP 村，

[收稿日期] 2016-08-23

[基金项目] 长江师范学院 2015 年大学生科研项目阶段性成果。

[作者简介] 华红林（1993—），女，重庆巫溪人，长江师范学院政治与历史学院 2013 级政治学与行政学本科生。

被访问者都被定义为HP 村的居民。调查实施时间为2016年4 月1 日至5 日，调查方法为在居民区进行随机访问。根据实际情况，我们按照FL 区LD 街道办事处HP 村居民人口流动分布以及地域分布，选取居民区作为调查点。此次调研发放问卷100 份，收回100 份，有效问卷为100 份，问卷有效率为100%。在调查过程中，我们严格把控质量关，由调查小组的核心成员进行监督和检查，以便高水平、高效率的完成这次调查。调查结束后，通过使用SPSS 和EXCEL 软件对数据进行处理并制图、制表最后得出相关结论。

1 调查结果分析

1.1 被征收土地农民的收入有待提高

事实上，居民收入一直以来都是专家和学者关注的热点话题。在土地流转过程中，被征收土地农民的收入问题引起了课题组的高度重视。经过对FL 区LD 街道办事处HP 村被征收土地居民收入状况的调查分析，课题组发现土地流转过程中，被征收土地农民的月收入有90.25% 的被访者在1000 到2000 元之间，月收入达到2000 元的居民占被访者的8.66%，而月收入在3000 元以上的农民数量更是屈指可数，其比例仅占被访者总数的1.08%。土地流转过程中，被征收土地农民的收入与本地区经济增速是不协调的，经济增长与居民收入增加不同步将会使大部分被征收土地的农民无法充分享受到城市化带来的好处，对本地区的经济和社会的可持续发展将产生不利影响。

1.2 被征收土地农民的收入来源渠道多样

本次对于“被征收土地农民收入来源”的调查中，课题组发现，多数被征收土地农民的收入来源是在本地打工所得，比例占到被访者总数的59.21%；收入来源于外出务工和土地耕作的被征收土地农民分别占调查人数的18.77% 和8.66%，极少部分被征收土地农民的收入来源是投资小本生意。根据结果分析，在土地流转过程中，被征收土地农民的收入渠道是多样的，但是由于本土观念的影响，多数农民还是选择在本地打工或者从事小本生意，这便要求政府采取恰当有效的措施解决城郊结合部失地农民的就业问题，多渠道促进失地农民进行非农就业，对此，课题组将在以下的调查结论中进行进一步解释。

1.3 被征收土地农民的主要支出增加

在问及被征收土地农民的“主要支出”时，绝大多数的被访者认为支出主要用于子女上学，达到被访者总数的71.84%；有18.05% 的被访者认为医疗支出是其家庭支出的主要去向；主要支出用于修建房屋的失地农民占被调查总数的5.05%，同样比例的被访者家庭支出用于除子女上学、修建房屋和医疗支出的其他方面。土地流转过程中，被征收土地农民失去了最基本、最稳定、最可靠的生活保障。由农民到城镇居民的角色转变也意味着生活方式的改变，这便导致衣食住行等各个方面的支出将大幅增加，除以上所列举的事项外，还有水电费、物业费、饮食费以及交通费用等等。收入降低，支出增加，被征收土地农民面临着严重的生活保障问题。

1.4 被征收土地农民几乎无剩余资金

土地流转过程中，被征收土地农民收入普遍较低，支出不断增加，那么其是否还有剩余资金，剩余资金用于何处？在本次调查中，课题组对土地流转过程中被征收土地农民的剩余资金用途进行了访问和分析。在分析中可以发现，部分被访者倾向于将剩余资金进行存储，该比例达到被调查人数的33.94%；10.47% 的失地农民剩余资金用于生意投资，从而获取利润；仅有2.17% 的被访者愿意将剩余资金用于精神消费，享受城镇化后带来的精神方面的变化；但是，绝大多数失地农民认为家庭人口较多，而劳动力少，土地被征后每月仅靠千元工资养活全家老少，除必要的开支外基本没有剩余资金可以用来支配。由此可以得出结论，HP 村被征收土地部分农民凭借自己的辛勤劳动已经过上了比较富裕的生活，也有一部分失地农民生活相对稳定，但仍有失去土地后生活水平下降甚至生活更为困难的农民。

1.5 被征收土地农民流出的土地企业用地较多

根据结果分析,在土地流转过程中,农民的流出土地用于企业用地的占42.2%,暂时搁置的土地比重达36.1%,小部分土地用于住房用地和种植业,分别占17.3%和4.3%。从中可以看出在HP村落户的企业较多,未来经济发展前景较好。但是目前仍有较多的土地被搁置,需要政府进一步对被搁置土地进行合理的规划管理,以便充分合理的利用和分配土地资源。

1.6 土地管理法相关知识有待进一步向农民普及

据调查分析,在土地流转过程中,和平村被征收土地农民绝大多数不了解土地管理法,占调查总人数的85.2%,仅有一小部分人对土地管理法有所了解占调查总人数的14.8%;造成这一调查结果与多种因素有关,一方面,农民作为社会阶层中最朴实的阶层,文化水平有限,对土地管理法相关内容了解甚少,另一方面,也是由于政府对土地管理法的相关知识宣传力度不够,农民缺少了解土地管理法的渠道。因此,这需要政府在执政的过程中,加大惠民力度,让他们了解更多相关的知识,这样才更有利于开展土地流转等相关活动。

1.7 政府出台的土地流转相关政策还有待于完善

从结果可以看出,农民对政府关于土地流转的政策持一般满意的态度,10.83%的农民认为比较满意,少部分农民非常满意政府土地流转的相关政策,但是仍有40.07%的农民对政府土地流转的政策不满意,这就需要政府在实行土地流转相关的政策过程中,充分考虑农民的建议和意见,倾听民众的心声,惠计于民,做好土地流转之后的后续工作。在调查过程中,农民反映最强烈的就是希望政府给予生活补贴和提供就业岗位,比重分别占调查总数的51.3%和34.7%,一半以上的农民希望政府加强建设农户社会保障。在土地流转过后,农民没有可以谋生的生计。

1.8 加强农户社会保障,让农户安心放心进行土地流转

调查显示,有82.2%的农户希望政府在土地流转之后给予他们更多的社会保障,让他们可以安心进行土地流转。只有12.6%的农户希望政府提供更多的土地流转优惠政策,可以看出大部分农户还是关心土地流转之后的社会保障问题,在他们失去唯一可以养活自己的方式后,他们更多的还是渴望政府给予他们社会保障以及提供就业岗位等方面的保障。

2 土地流转后农民生存状况及面临的困境

土地是农民赖以生存和发展的基础,是农民的基本生活资料。在城郊一体化和工业化背景下,HP村民失去土地,所有的农业用地基本转化为非农业用地。导致农民失去最宝贵的精神财富,失去最可靠的收入来源。由此也给农民生活生产带来一些问题。

2.1 再就业竞争能力低,大部分的农民受教育和培训水平低,文化素质不高

失去土地的农民年龄偏大,缺乏必要的技能,不能适应市场经济条件下劳动力市场的要求。我国被征地农民多,城市就业岗位少,就业面较为狭窄。因此,城市就业难和就业不稳定严重威胁被征地农民的生存发展状况,对绝大部分土地被征收农民而言,失去土地意味着失业。

2.2 收入来源渠道单一,收入水平低

农民的收入最重要的是来自土地的收益。土地被征收以后,农民失去最主要的收入来源。我国城郊结合部被征地农民多,

当他们失去土地后，就失去了实现粮食和蔬菜自给的基础，无法满足其最基本的生活需求。导致农民收入和生活水平严重下降，陷入贫困境地，使他们难以保持原有的生活水平。

2.3 失地农民得不到妥善安置或足够补偿

当土地被征收后，农民的补偿费用只能勉强用来维持和补贴家庭日常生活开支，补偿的标准普遍偏低，无法满足农民更多物质方面的需要。目前的土地法规对征地补偿标准不具体，补偿费用标准与土地和劳力安置状况不一致，严重造成了补偿费用分配的不合理；官员的以权谋私、权钱交易等贪腐现象突出，造成土地补偿金管理不严，截留、挪用、克扣等现象时有发生。农民的安置形式过于单一，由村集体安排住房或给与一次性的补偿费用，农民就业和养老未能从根本上解决。

2.4 失地农民社会保障制度不完善，保障水平有待于提高

当前政府给予失地农民的相关保障费用已经完全不能满足他们的需要，尤其是对于那些失去劳动能力的老龄人口，养老、医疗等问题对他们来说将是一笔极大的负担。

3 土地流转后农民生存状况存在问题的原因分析

一是国家土地补偿制度不完善，体系不健全。具体表现在以下几个方面：①土地管理法规不完善，对土地征收的补偿缺乏充分的制度保障和法规约束；②补偿标准测算方法不够科学合理，征地补偿费用标准不统一，征地补偿标准、土地补偿费在集体经济组织内的分配缺乏明确的具体的规定；③土地征收过程中缺乏民事主体资格，公众参与度不高；④农村土地征收透明度不高，缺乏有效的监督。

二是农民综合素质偏低，就业面狭窄，自身就业能力较弱。大部分农民土地被征收后，其不能适应机器大生产以及市场产业结构的调整，接受新知识能力较弱，这使得大部分的农民处于失业下岗状态，不能实现充分就业，严重威胁了其正常生活。失地农民土地被征收，对于农民来说就等于失去了所有，从另一个角度分析，这也使整个社会经济发展进入相对不稳定的局面。

4 对策及建议

4.1 政府要加强保护和管理力度

完善相关法律法规，规范农村土地征收行为。政府要严格把好征地关，科学规划土地利用和土地流转。政府要牢固树立“以人为本”的理念，切实控制征地规模，审慎行使征地权力。

4.2 逐步完善被征收土地农民的社会保障体系

解决被征收农民的后顾之忧，就要求政府要完善土地征收补偿机制，分片定价，提高补偿标准；妥善安置失地农民，建立被征地农民的最低生活保障制度，为失去保障的低收入被征地农民办理养老保险、医疗保险、失业保险，充分保障被征地农民的长远生计。

4.3 建立充分的就业保障机制

加强对被征地农民的职业培训和就业指导，提高被征地农民的素质和技能，增加他们的就业机会。在制定积极的信贷政策上鼓励城郊结合部被征地农民自己创业、自己择业。同时被征地农民自身也要不断增强自己的心理素质与文化素质，以适应工

业化和城市化的新环境、新要求，主动参与工业化和城市化的社会发展，融入城市社区生活之中。

4.4 规范土地征收和补偿程序，加强土地征收和土地补偿资金的监管，实行阳光操作

首先政府要强化措施，坚持公平、公开、公正的原则，严格按照法定程序办理。其次，随时随地接受群众监督，做到公开、公正、透明。最后，政府要严格处理有关侵害农民利益的案件，有关部门也应加大对土地征收和补偿的监督力度。对农户反映的问题要予以重视，同时组织力量认真调查，妥善处理好各种争议。

[参考文献]

- [1] 杜生民. 和谐社会中的民生问题探究[J]. 中华文化论坛, 2008 (2): 159.
- [2] 高绪海. 当代失地农民利益诉求机制研究[D]. 济南: 山东大学, 2013.
- [3] 柳长青, 王友章, 陈燕军. 湖北省农村征地中的突出问题及对策研究[J]. 党政干部论坛, 2008 (1).
- [4] 胡建华. 农村民主管理制度生发基础的经济逻辑[J], 长江师范学院学报, 2016 (1).