

# 土地征用与新农村建设的调查研究

## ——以江阴市新桥镇圩里村为例

张倩文 周璞<sup>1</sup>

(扬州大学, 江苏 扬州 225009)

**【摘要】:** 为了满足新农村建设中经济建设的需要, 越来越多的土地被征用, 然而在具体实施的过程中, 仍存在各种问题值得深思, 这些问题都会给社会造成不良的影响。以江阴市新桥镇圩里村为例, 分析征地过程中普遍存在的问题, 提出一些解决措施, 为政府进一步完善征地制度提供参考性意见。

**【关键词】:** 土地征用 新农村建设 补偿标准 安置措施

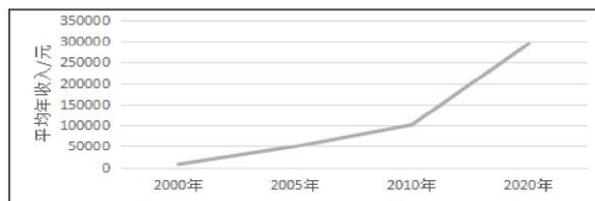
**【中图分类号】** F321.1 **【文献标识码】** A

中国是农业大国, 为了更好地建设和发展, 必须征用土地来进行新农村建设, 但是在此过程中还没有找到一种完全合理有效的方式处理征地过程中存在的问题, 同时, 政府在社会主义新农村建设中, 着重强调农民的幸福指数、日益增长的美好生活需求同不平衡不充分发展之间的矛盾。因此通过对江阴市新桥镇圩里村展开调查研究, 了解土地征用的做法以及对新农村建设的作用及制约因素, 并在此基础上提出相应的对策建议。

### 1 新农村建设中土地征用的现状

#### 1.1 土地征用的必要性

首先, 土地征用确实促进了新农村建设。土地征用过程中对圩里村进行了政治、经济、文化等方面的建设, 也确实使得圩里村越来越靠近经济繁荣、设施完善、环境优美、文明和谐的社会主义新农村的目标。从圩里村全面落实新桥镇政府“三集中”建设规划, 全村相继拆迁安置, 该村现已通过几个社区联系为一个整体, 包括圩里一村、圩里二村、黄河社区、格林小镇社区, 有了较完善的社区建设, 原有面积中建有海澜国际马术俱乐部、桃园山庄大酒店(五星级)、飞马水城等现代化建筑, 全村绿化率达85%以上。先后被江苏省评为“卫生村”“生态村”“康居示范村”“民主法制示范村”等。



**作者简介:** 张倩文(1998-), 女, 江苏南通人, 扬州大学会计学专业学生;  
周璞(1998-), 女, 江苏江阴人, 扬州大学会计学专业学生。

图 1 平均家庭年收入

2000 年土地征用开始进行，通过图 1 可见，村民平均家庭年收入逐年上升，从 2010 年开始更是有了质的变化，而年收入水平就是生活水平的体现，由此可见土地征用给村民带来了生活水平的提升。

其次，村民也大多支持土地征用。本次调查共涉及圩里村村民 30 户，80%以上受调查者为户主。100%的村民的土地都被征用，80%的土地被征用于商业建设，13%的土地被征用于政府商品房建设，剩余约 7%土地为村内公益事业（如道路，学校用地）或新批的普通宅基地。其中仅有 1 户村民在土地征用过程中与征用者发生过不可调和的矛盾，其他 29 户村民都认为虽有矛盾和不满，但是都不会影响征用进程。

### 1.2 土地征用过程中产生了多方面的不满

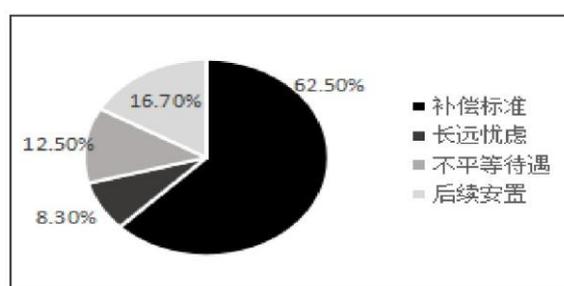


图 2 不满原因

如图 2 所示，在 80%的商业建设土地户中，根据村民们的描述，产生的不满原因有以下几个方面。约有 62.5%的村民单纯是觉得补偿过少，不符合该土地的价值；根据调查问卷，补偿标准主要有两种：每年补偿和一次性支付。每年补偿根据征用当年的物价水平约为 1000~3000 元/人，一次性支付约为 23500~50000 元/人。无论是每年补偿还是一次性补偿，如果按 10 年土地寿命计算，每人每月按最高补偿标准不会超过 420 元，最低约为 83.3 元。但事实上，土地的使用寿命远不止 10 年，而农民土地被征用是永久性的。对于那些原本就依靠土地生存的农民来说，仅仅补偿生产性的收益是不够的，还要加入非生产性的收益。调查还发现，8.3%的村民更注重长远的考虑，虽然随着社会主义市场经济的发展，许多农村青壮年选择进入工厂工作，从而导致了圩里村部分土地出现撂荒现象，但是在农民眼中这只是一种暂时的选择，他们认为土地的失去对于他们来说是一笔极大的损失，失去土地就是失去了根，后代失去了赖以生存的根基，该补偿标准并不能换取未来的安心。12.5%左右的农民认为征用过程中许多程序使他们感受到了不平等的对待，这是产生不满的主要原因。在和一位特定村民交谈的过程中，我们了解到其实不同家庭的征用标准还是有所不同的，征地的工作人员会和各个家庭谈条件，谈判水平一定程度影响了他们是否受到了公平待遇。虽然中国《宪法》、《农业法》、《土地管理法》等相关法律条文都明确规定了农村地区的土地归农民集体所有，但还是有许多未明确规定的地方。例如，《宪法》中只是笼统地提出农地归集体所有，《土地管理法》中规定农地归乡、村集体所有，但农地归属权仍比较模糊，农地既可以归村民小组所有，也可以归乡镇农民集体所有。在这种情况下，部分农村村委干部掌控了土地的使用权和所有权，利用土地谋取私，农民的土地合法权益因此受到侵害。所以有村民反应，他们对于土地如何被征用、何时被征用的细节并不清楚，只是村里通知他们就照办了。16.7%左右的农民认为土地被征用后的后续安排令他们感到无助和不满。我们也在调查过程中发现后续的安置问题存在许多缺陷，在土地被征用后，有些村民就被安置在板房或者临时居住地，条件简陋，且时间较长。可见，在协商征用农民土地之前，征用者并没有考虑好那么多户农民到底要如何安置，也没有设身处地为他们着想。

### 1.3 土地征用过程中产生的不满和问题没有得到有效解决

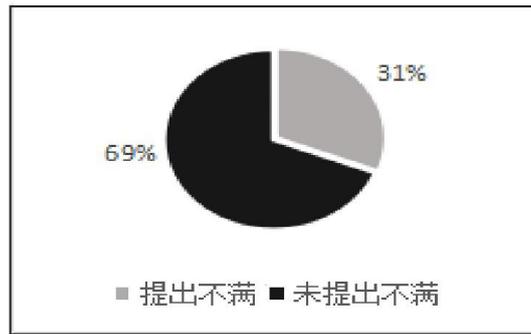


图 3 不满提出率

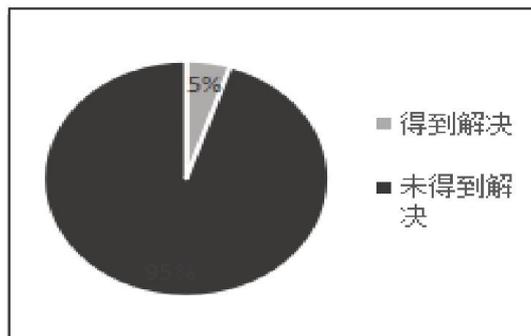


图 4 不满解决率

结合图 3 和图 4，我们可以知道，在 90%以上不满的村民中，仅 31%左右的村民曾明确和征用者提出了自己的不满，还曾产生过冲突。由此可见许多农民虽然有不满，但是并未找到明确表达不满的对象，即便有 31%的人提出了诉求，但仅有 5%的村民的反馈得到了解决，其他村民的矛盾纠纷并没有满意的结果，并且解决效率很低。

## 2 土地征用给新农村建设带来的问题

土地为农民的生活提供了基本保障，它是促进社会发展的必要条件。土地征用有效地将土地集中起来，规模生产，提高了土地的利用效率，在一定程度上避免了土地资源的浪费。同时，土地的集中管理开发，丰富了农村的发展模式，解放了农村部分的劳动力，让他们从事二、三产业的工作，在促进农村经济发展的同时，向城乡一体化的道路迈进，促进了新农村的建设。但与此同时，土地征用制度也暴露出了一些问题。

### 2.1 土地征用制度不合理

在社会发展的过程中，经济建设的稳步进行，使得土地征用现象更为广泛存在。现行的土地征用制度，是将土地所有权由农民集体所有转为国家所有。一般而言，国家强制征用土地来用作其他用途，农民作为土地的所有者是没有讨价还价的权力的。农民虽然获得了一定的补偿和安置费用，但丧失了赖以生存的生产资料，制度上也没有对其未来就业发展的措施，农民权益难以得到有效保障。而且，土地征用的强制性使得土地征用权的公共利益属性被扭曲和夸大，凡是涉及到占用土地转为其他建设用地的，一般都要动用国家征地权，这就导致了很多地方政府滥用权力来征用土地，这严重地侵害了农民的合法权益。

## 2.2 土地征用补偿标准偏低

中国现行土地征用的补偿标准，仍然是按照 2004 年修改后的《土地管理法》中的规定：“土地征用补偿主要包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费，土地补偿费和安置补助费二者之和不得超过该土地被征用前 3 年平均年产值的 30 倍。”这项土地征用补偿制度，并没有将土地的发展因素考虑在内，在征用土地的过程中，只是对农民的直接损失进行补偿，而忽略了土地对于农民来说是生活的唯一保障这一事实。同时，这一规定过于原则化，依靠政府的强制手段制定的补偿标准远远低于市场价，但土地使用权的转让价格却会高出补偿标准的很多倍，这对于被征地人而言是极其不公平的。其次，制定的补偿标准并没有反映出土地的未来价值，只是按照产值倍数的测算办法，根本无法客观反映被征土地本身的价值，很多当地政府为了自身利益，往往是以最低标准对失地农民进行补偿的。而且征地补偿费按照前三年的平均年产值来计算，并没有考虑经济发展等客观因素，而事实上如果被征用土地变为商业用地，其价值的增值范围非常巨大，农民被赋予了承包土地的权利，但是他们不能通过土地交换直接追求其市场价值，他们不仅不能保障自身利益的最低标准得到满足，而且本来的生活也受到很大影响，而那些地方政府和土地开发商则成为了最大的受益者。

## 2.3 征地后安置措施不当

一般而言，征地后安置农民的方法有两种：招工安置或是货币安置。在实际征地的过程中，货币安置的补偿方式较为普遍，它是将补助费一次性发放给农民，然后让他们自己找工作或是解决生存的问题，大多数的失地农民往往只考虑眼前的利益，从而接受这种补偿标准。这种安置措施虽然能在短期内满足农民的需求，解决失地后暂时性的生活问题，但从长远来看，大多数被征地农民没有接受过专业的教育或就职培训，所以在劳动力市场上并没有与他人竞争的优势，失去土地对他们来说打击重大，所以从保障农民生存的角度来看是缺乏科学性的，主要分为三个方面：一是就业安置缺乏配套措施。农民原本拥有土地，可以从务农或相关的产业，但被征地让他们失去土地的同时，要开始自己寻找就业机会，就目前的失地农民就业保障机制是不完善的。二是医疗保险和养老安置工作的不到位，导致了失地农民要从 1000 余元的社保金中支出医疗费用，而且农村养老保险的方式也有待提高。三是被征地后，失地农民的子女的教育问题迫切需要得到妥善解决，不然他们很难被城市认可和接纳，在不久的将来这会带来更加严重的社会问题。这种矛盾如果不能得到妥善解决，必将会造成农民群众对政府的不信任，阻碍农民的公共权益的保障和社会的正常发展。

# 3 土地征用制度的改革建议与措施

## 3.1 完善土地征用制度，规范政府征地行为

制度约束力会对土地征用的过程和结果产生重大影响，并影响农村治理的质量。现行制度下的土地征用模式为“国家征用，政府批租”，这种模式下，土地的配置效率很低，土地征用范围不明确，存在政府滥用权力征用土地的现象。为此，亟需对土地征用制度进行完善，对政府的征地行为加以严格规范，将其征地权限定在为公共事业的建设上，严格控制征地的规模，尽量避免为了一己私欲而产生的征地行为，在最大程度上维护农民的权利。我们可以做到以下几点：首先，国家应完善相关的法律法规，明确土地产权边界以及各种产权的平等地位，对公共利益有规范的界定，确保国家征地是在公共利益的基础上进行的，并且严格监督政府，使其不能滥用征地权。其次，规范征地程序，农村土地用于城市发展的转变导致了社会冲突，公众参与发展决策已越来越受到中国当局的关注，在征地前可以先了解农民需求，再制定详细合理的征地方案，确定方案切实可行并落实后，方可办理手续。失地农民是社会的弱势群体，当他们的权利受到侵害时，往往负担不起维护自身利益所耗费的成本，因此需要为其提供法律援助，确保被征地农民在其合法权益受到侵害时有利用法律寻求保护的能力。

## 3.2 因地制宜，建立科学的补偿标准

土地为农民提供了生产生活的物质资料，征地补偿标准必须要在确保被征地农民的生活水平不会有所降低的基础上，充分

---

考虑土地的使用价值，不仅要根据农民所受的经济损失按价格进行赔偿，还应为他们以后的生活提供额外的补偿。补偿标准的改善必然会有助于提高被征地农民的满意度，但这并不意味着越高的补偿越好，除非就征地程序和补偿金额咨询他们的意见。补偿标准的制定可依据不同层次或不同时期的经济发展水平，综合考虑土地供求状况和其他实际情况，因地制宜，进一步细化土地征用的补偿条款，合理确定补偿标准和范围，改变原有一刀切的模式，合理地分等定级。第一级是最低标准，按照土地原有用途的年产值进行补偿；第二级是在第一级的基础上，加上土地用途改变后增值部分的价值；第三级则是按照土地被征用时的实际市场价格来计算的；第四级是根据城市居民的最低保障包括失业保险、医疗保险等进行补偿。

### 3.3 健全社会保障制度，完善社会保障体系

土地被征用后，具有劳动能力的农民或是出去打工、或是自主创业，而没有技能或是年纪偏大的农户就难以就业，只能留在家里，尽管各地政府也对于这种现象相应地出台了扶持政策，但由于农民自身能力的局限性，以及要经历从思想到生活方式的改变，扶持政策并不能有效地展开，造成农民生存问题也成为了征地出现矛盾的“焦点”。针对此问题，笔者提出以下建议：首先，要将失地农民纳入城市居民的社会保障体系中，让他们享有和城市居民一样的优惠制度。其次，完善失地农民的就业保障体系，对他们进行文化教育和就业培训，借此提高文化素养和技能水平，并且积极引导他们自主创业，更好地融入社会集体。第三，个人对政府的信任与其缴纳养老金的数额成正比，我们应健全养老金制度，将征地补偿从传统的一次性付款变为多种方式支付。充分考虑当地的经济状况、消费水平、农民收入等多种因素，建立一套按年龄划分不同层级的缴费方法，同时利用市场杠杆，建立商业养老保险，采用政府补贴的方式，增加农民的养老保险供给。最后，是搞好失地农民的医疗保障，有研究表明土地征用会通过收入和心理效应对失地农民的健康产生负面影响，所以可以通过医疗保险制度，增加补偿额，提高失地农民的收入能力，以及通过加强心理健康教育来提高失地农民的健康状况，在缴纳医疗保险这方面可以采用失地农民自愿缴纳为主，辅之以政府、村集体和征地人三者的补贴的政策。

#### 参考文献:

- [1]王丽慧, 马泽. 基于社会主义新农村建设框架的农村土地管理刍议[J]. 科技信息, 2011(02):55.
- [2]包斯琴. 关于新时期农村土地制度改革深化的相关建议[J]. 山西农经, 2017(08):1-2.
- [3]李佳, 袁艳平. 新农村与城镇化建设视域下农村土地承包经营权流转机制研究——以河北省保定市为例[J]. 改革与战略, 2015, 31(09):96-99+186.
- [4]陆斌. 城市化进程中土地征用补偿问题研究——基于福建省619户调查数据[J]. 中国房地产, 2019(13):63-67.
- [5]刁云艳. 农村土地征用制度改革存在的问题和对策[J]. 江西农业, 2018(16):116-116.