



有计划经济特征的补偿方式难适应中国城镇化进程,学者呼吁,补偿应引入谈判机制

征地补偿不公背后利益分配失衡

有学者研究发现,土地法中对农地的补偿,除了标准过低,还存在利益分配不公。首先农地被征收,依旧以原用途补偿,标准为年产值的30倍。北大教授王锡铎认为,这代表该土地30年的使用价值,而土地转用后的增值收益更没有在补偿中得到体现。其次,土地法中也规定宅基地如何补偿。地方政府只得参照城市拆迁条例,进行补偿。但村民们认为只补房不补地的做法不合理。所以宁可选择“要宅基地,不要被征收”。

制定于1986年的土地管理法,虽已修改3次,但在征地补偿方面的规定仍未能适用于当今的城镇化进程。

那么,未来的法律会不会因此调整、更新?农地补偿又应该依照什么的标准计算?失地后的农民将怎样面对未来的生计?种种问题,不得不让我们深思。

国家信访局数据表明,2003年-2006年接待的上访人数中,有近40%涉及拆迁;这一期间建设部统计的这个比例则高达70%-80%。而中国社科院在此时间段完成的调查报告表明:只有2%的上访能够解决问题。

这其中究竟有多少上访是和城中村改造有关,目前没有相关统计。但一个不容回避的事实是,政府在征收集体土地时,冲突甚至是极端冲突,常有发生。

对此,北大法学院副院长沈涛教授一点都不掩饰他的忧虑。

沈涛认为,我国现行的征地补偿制度只是一种纯粹的补偿关系,这在计划经济体制下是合理和适用的,但是在市场经济条件下却显得不合理。

征地补偿不公平

有研究者统计了西部地区的征地补偿,他们指出,按目前农村居民人均生活消费支出计算,这些补偿只能维持7年左右的生活;而按目前城镇居民人均消费支出计算,仅能维持2年多的生活。

东部沿海地区相对高些,如浙江省,农村土地征用一次性现金补偿每亩约为3万元-12万元。

《土地管理法》规定了征地的补偿方式——土地的年产值乘以一个倍数(土地法中,倍数规定为30)。比如,河北南宮市张建林承包的地被征收后,获得1500斤小麦的时令价,支付40年。

而细心的学者很快发现,这种补偿方式所存在的问题,不是支付价低,而是一种不公。因为产值代表的是一种使用价值(即使用权的价值)。而土地征收,意味着一种所有权的转移,集体土地变为国有。

所以即便乘以系数30,那也只是30年的使用价值,而非所有权的价值。

为什么规定为30

北大教授王锡铎说,不少地方解释为土地承包期限是30年,所以只能给农民补30年。王锡铎认为,这个说法很荒谬。即使30年承包期满,还可以继续承包,其耕种的土地还是集体的。

换一种叙述角度,也许更能理解王锡铎教授的话,如果政府只支

付了30年的土地产值,那么政府只拥有30年的土地使用权,而不是永远的所有权。

所以,张建林即便是获得40年的小麦补偿——比法律规定多了10年,他也还是选择以死抗争,来保卫田地。他分不清什么使用权和所有权,支撑他抗争到底的信念是“地是用来保命的。”

宅基地保障空白

城中村改造时,更多的流血事件往往发生在对宅基地的征收。北京的王再英是为了阻止开发公司拆除宅基地上的房屋,而被打死。

宅基地相对于耕地更具有一种私人权利的含义。在中国传统中,每个成家的男性村民都有权利从村集体获得一处宅基地。

而现有的土地制度中,对宅基地的征收基本没有规定补偿标准。

《土地管理法》第四十七条,被征收土地上的附着物和青苗的补偿标准,由省、自治区、直辖市规定。

这是土地法中唯一能与宅基地补偿有关的条款。而这里所补偿的也不是宅基地的地价,而是地面附着物,即房屋。

由于没有统一标准,对于宅基地上房屋的补偿,方式各异。扬州有地方实行的是“拆一补二”;富裕的深圳,在拆除渔民村时实行“拆一补四”。

即便如此,钉子户仍屡见不鲜。这里不排除人性中固有的贪婪。但是,钉子户们提出的问题也具有现实意义,“只补房屋不补地价的补偿方式是否合理?”

尤其是那些在城中的“村民”,他们愈来愈清晰地意识到,自己拥有的不仅是地面上那些房屋,还有那些宅基地。

市场化逼近村集体

改革开放后,城市土地开始实行市场化。而纯粹的土地公有制结构里,如何生成市场化?这一直是个让人难解的问题。

当经营权或使用权一旦从所有权中完成分离,“私有化”也就被创造出来。

同时,伴随着城市土地市场的形成,一个新的利益结构——地方政府、开发商与被拆迁人,逐步固定下来。而原先单纯的土地利益主体被瓦解。

疗,应在统筹地区新农合经办机构进行转诊备案。

到2009年7月2日,卫生部、民政部、财政部、农业部、中医药局又下发《关于巩固和发展新型农村合作医疗制度的意见》(卫农卫发〔2009〕68号),提出,全面实行参合农民在统筹区域范围内所有定点医疗机构自主选择就医,出院即时获得补偿的办法。简化农民到县外就医的转诊手续,探索推行参合农民在省市级定点医疗机构就医即时结报的办法,方便参合农民在全省范围内就医补偿。

根据自2010年1月1日起实施的《山东省省市级新型农村合作医疗定点医疗机构即时结报管理办法(试行)》,所谓“即时结报”,是指参合农民在省市级新农合定点医院住院治疗,出院时由定点医院按

规定对参合农民住院医药费用按照规定补偿比例予以即时补偿。

就是说,农民去哪个定点医院看病,就在哪个医院接着报销。当然了,参合农民在办理手续时须出示其身份证(或户口簿)、转诊证明(因病情紧急等特殊情况下,没能办理转诊手续的,可以在住院后一周内提供)、合作医疗证。

自2010年1月1日起实行的《山东省新型农村合作医疗诊疗项目(试行)》(鲁卫农卫发〔2009〕10号)中,对新农合基金不予补

失地农民的困惑 新华社发



针对这种利益格局的变化,法律法规也在做相应的演进。

2010年,旧的“拆迁条例”将被废除,新的“房屋征收与补偿条例”开始征询社会意见,这意味着“财产权”进一步得到保障。

而这一切还只是一个开始,土地市场化只进行到半途,只完善了城市国有土地中的利益结构。关于集体土地的使用权仍不能和国有土地一样,进入同一个市场流转。除非它被征为国有。

可是,那个日渐成熟,且能产生巨大财富的国有土地市场,又开始深刻影响集体土地的所有者:村集体。

土地法变更太慢

变化更多地发生在城中村,村集体或者村集体的代表开始意识到土地开发的财富效应。《土地管理法》也意识到时代的变化,也在跟着改变。只是幅度“略小”些。

1986年实行的《土地管理法》作过3次修改。每一次都有些“细微”处的变动。但这些变动似乎很难跟上土地转让后的升值速度。

研究者朱东恺与施国庆利用相关数据统计发现,土地收益的分配很不平衡。

他们提供的数据显示:土地用途转变增值的收益分配中,政府大约得65%-70%,村一级经济组织得20%-30%,农民只得5%-10%。

而另一位研究者陈铭更具体地

计算浙江省某区域土地征收资料,所得增值收益的分配结果是:政府为56.97%,开发商为37.79%,村集体经济组织及农户为5.24%。

农地补偿法律缺失

有学者注意到现有土地制度中,政府处于垄断地位,它可以低价征地,高价转让,称这种行为是“掠夺”。

北大教授沈涛认为,在开发性项目用地(如房地产开发等),应引入谈判机制,让集体经济组织代表农民作为市场主体一方,逐步直接参与市场交易。

他认为,要加快“城中村”农民建房制度的配套改革,打破行政村的界线,采取组团式集中连片与局部分散相结合的可持续发展模式。

在征地中,能否建立更有效率更低时间成本的利益调整机制?这对于中国来说,是一场智力的考验。

在两会期间,全国政协委员、四川省政协副主席吴正德建议加快制订《农村集体土地征收与房屋补偿条例》,逐步建立城乡统一的不动产征收法律制度。

他表示,现行农村集体土地和房屋的征收与拆迁补偿还没引入市场评估机制。尽管有些地方的补偿标准已超出了《土地管理法》规定的标准,却完全忽视了对农用地转为建设用地所带来的巨大增值收益做出利益补偿安排,应予以修改。

补偿安置不力会影响几代人

集体、国有“不平权”

北大教授王锡铎表示,在制度设计中,集体土地在从生产用地改为商业用地时,必须先由集体所有转为国有。将土地所有权与用途挂钩牵扯规划的问题。但目前面临的问题是,本来保护耕地,合理利用土地的权力,在地方异化为政府与民争利的工具,甚至催化出了“卖地财政”。

况且,所有权都是没有期限的。这就意味着集体土地一旦转为国有,就是永久性的。而且,这种转变是单轨的,只有集体转国有,没有国有转集体。

因此,当农民的宅基地在城镇化和城中村改造中,变为国有,他们和后代,都只能购买国有土地上的商品房,成为所谓“房奴”,目前来看,这个趋势不可逆转。

我们如何面对裸民

王锡铎说,在大城市的城郊,农民生计早已与农业脱钩。他们可以开店面,盖住房出租。获利是种地所无法想象的。这些地方虽然也会酌情提高补偿标准。但农民一算账,就发现改造后,自己收入将大不如以前,所以就出现这么多钉子户。城中村改造腾出的土地,对开发商来说是一种商业资源,对农民来说,却是生存的根本。

媒体把那些家人都迁到国外,自己孤身在国内做官的人叫“裸官”。与之对应,这些失去土地的农民可以叫“裸民”。

而这些裸民都将因城镇化而起。王锡铎表示,现在城镇化越来越快,每一个城市都在搞城中村改造,就更更要对安置工作的重要性和安置不利的风险进行评估。城镇化不仅是建筑和交通的城镇化,更是人的城镇化。有专家把当下的失地农民当作现代化进程中可以牺牲,甚至不得不牺牲的一环,是错误的。法律面前人人平等,这个是常识。

王锡铎说,安置比征地拆迁更重要、更棘手。如果安置不力,他们的后代也会受影响。因为贫困和低教育水平很容易代代相继,形成一种持续化的趋势。如果你承认那些无业的失地农民是不稳定因素,那么,不稳定的将不仅仅是一两代人。

对于有专家建议,国家不妨考虑让农民通过租赁土地使用权、集体分红等方式,直接从土地开发中获益。王锡铎表示,此类作法在珠三角很常见。在华西村,就有很多公司,农民以土地承包权入股,靠股份分红。

(《新京报》)

外地看病,新农合也能报

问:我是菏泽的一位农村读者,请问,如果自己到外地去看病,回来后新农合能报销吗?

答:有了病,想到外地找个有名的大医院,可又担心新农合能不能报,能报多少,确实困扰着不少农民朋友。

其实,随着新农合制度的完善,报销程序也越来越方便农民就诊了。你看,2009年6月24日,卫生部曾下发指导意见,要求在省级和设区市级新型农村合作医疗定点医疗机构开展即时结报工作,参合农民因病需要转到省市级新农合定点医院住院治疗,应在统筹地区新农合经办机构进行转诊备案。

到2009年7月2日,卫生部、民政部、财政部、农业部、中医药局又下发《关于巩固和发展新型农村合作医疗制度的意见》(卫农卫发〔2009〕68号),提出,全面实行参合农民在统筹区域范围内所有定点医疗机构自主选择就医,出院即时获得补偿的办法。简化农民到县外就医的转诊手续,探索推行参合农民在省市级定点医疗机构就医即时结报的办法,方便参合农民在全省范围内就医补偿。

规定对参合农民住院医药费用按照规定补偿比例予以即时补偿。

就是说,农民去哪个定点医院看病,就在哪个医院接着报销。当然了,参合农民在办理手续时须出示其身份证(或户口簿)、转诊证明(因病情紧急等特殊情况下,没能办理转诊手续的,可以在住院后一周内提供)、合作医疗证。

自2010年1月1日起实行的《山东省新型农村合作医疗诊疗项目(试行)》(鲁卫农卫发〔2009〕10号)中,对新农合基金不予补

偿的诊疗项目和部分补偿的诊疗项目等做出了具体规定。属于新农合基金不予补偿的诊疗项目发生的费用,新农合基金不予补偿;属于新农合基金部分补偿诊疗项目发生的费用,先由参合农民自付一定比例后,再纳入新农合基金补偿范围按规定比例补偿。

此外,山东省内各市从具体筹资水平等地方实际出发,也纷纷出台了更为细致的实施细则。在报销种类、报销数额等方面做出了规定,农民朋友不妨平时多留个心,咨询一下。

本报记者 段新勇

