

第三章 造成失地農民問題的原因

任何問題的發生絕非單一因素所能造成，而造成今日中國大陸近 5000 萬失地農民問題的原因也是各種單一因素的總合。中國大陸自 1949 年建立新政權以來，長期發展策略就是「重城市、輕農村」，限制農村戶口轉為城市戶口，農民子弟除了考上大學、參軍提幹或是在城裡找到工作，否則世世代代都必須留在農村。¹政府對城市居民給予各種補貼以維持生計，對農村農民則是令其「自生自滅」，所謂「抽農補工」，以農業支持工業發展，犧牲農民利益換得國家經濟成長。「抽農補工」在計畫經濟時期或許還有一些道理，畢竟是爲了國家工業建設，農民願意犧牲自己的利益來換取國家的發展。在目前「市場經濟」時代，人人都必須爲自己的生存而奮鬥，憑什麼要農民放棄自己的權利，讓農民犧牲權益去配合政府的政策。農民本來就所剩無幾，僅存的只是所有權主體不明的「集體所有農地」，若是將集體所有農地也剝奪了，農民真正變得一無所有，這對目前強調建立「和諧社會」、「新三民主義」的中共領導人而言，無疑是最大的諷刺。每年新增的 200 餘萬失地農民，預估 10 年後總數將超過 1 億人，無法了解造成失地農民的原因，就無法徹底解決失地農民問題，造成中國大陸失地農民問題的原因至少包括下列因素。

第一節 城鄉二元結構的制度性障礙

隨著中國大陸城市化進程的腳步加快，大量郊區農民湧入市區，由於都市提供的就業機會及工作待遇優於農村，年輕人寧願進城打工也不願留在家鄉務農。城市化進程是無法阻擋的時代潮流，就好比英國在 18 世紀的「圈地運動」，開啓了工業革命和現代市場經濟制度的大門。中國改革開放後的城市化進程速度越來

¹ 參照「中華人民共和國戶口登記條例」第 10 條規定，1958 年 1 月 9 日全國人民代表大會常務委員會通過。

越快，農村城市化、工業化的發展無法停止。城市不斷向外擴張所造成的影響，在人的方面是農村人力大量流失與大批失地農民的產生；在地的方面是徵用農地，農地變更用途，或為工業區、商業區或為住宅用地，總之一旦變更了農地用途，就無法回復（或極難回復）原狀。農民雖因失地取得了若干補償，但補償費偏低，加上各級層層截留，真正發到農民手中的往往不到 10%，城市化進程的速度加快為郊區農民帶來的不是幸福生活而是災難的開端。²

中國大陸城鄉二元結構體制，是造成失地農民社會保障問題的制度性障礙因素。城鄉二元結構係以嚴格限制農業人口轉向非農業人口以及農村人口向城市流動的戶籍制度為其特點。在戶籍管理、社會保障、勞動就業、義務教育等各方面構建了城鄉之間難以逾越的鴻溝。政府在城市居民中目前已建立了失業、醫療和養老保險等社會保障制度，並規定了城市居民「最低生活標準」，但是在農村並沒有這樣的規定。以北京市豐台區為例，目前參加農村社會養老保險的農民僅佔 36%，即使是在已參加保險的農民中，有一部分只是象徵性的繳費，每月只能領取幾十元保險金。無論從個人繳納保費，或是從實際領取保費的情況和享受的社會福利待遇所做之比較，農民與城市居民間存在著相當大的不平等。換言之，失地農民在身分上變成市民容易，但是若要享受市民的各種待遇，還需要政府各單位共同努力。³

城鄉二元結構影響所及造成了城鄉之間在教育、勞動、社會保障、戶籍管理等各方面差距越來越大。城市居民受到政府完善的社會保障，不論是養老、醫療、教育或是失業，都有一定程度的保障，而農村農民一切都必須靠自己，日常生活

² 張莉莉、曹振，「論城市化過程中失地農民的權益保障」，*農村經濟與科技*（2006 年 9 月），頁 40-41。

³ 陸學藝，「發展變化中的中國農業、農村與農民」，*中國社會科學院研究生院學報*（北京），2006 年第 4 期（2006 年 4 月），頁 46-48。

所需皆由土地中換取，農民一旦失去了土地就失去了基本謀生能力。⁴農村土地承包法第 12 條規定，農民集體所有的土地依法屬於村農民集體所有的，由村集體經濟組織或村民委員會發包。換言之，農民集體所有是以「村」為單位，由村集體經濟組織或村民委員會為代表。但現行徵地制度完全剝奪了農民集體對土地的使用、收益及處分的權利，使得農民未蒙其利先受其害，取得少許徵地補償款，喪失的是未來生活的保障以及子孫後代的發展權。

⁴ 張洪武，「城市化進程中失地農民問題研究」，**中國黨政幹部論壇**（2006 年第 5 期），頁 44-46。

第二節 徵地補償標準不合理

目前中國大陸各級政府公用事業徵地浮濫，土地開發越多，政府獲利越大。依據「土地管理法實施條例」規定，土地補償費並非直接撥給農民，而是歸屬於農村集體經濟組織所有。地方政府靠徵地招商開發籌措財源，由於土地一級市場被國家所壟斷，土地價格從農民集體與政府間轉手到政府與開發商之間，其增值價差動輒以數十倍計算。這些價差已成為地方政府的第二財源，也為地方官員提供貪污、腐敗的溫床。土地管理法第 55 條規定，新增建設用地的土地有償使用費，30%上繳中央財政，70%留給地方人民政府，都必須專項用於耕地開發。但地方政府是否真能專款專用，將新增建設用地的土地有償使用費用於「耕地開發」恐怕大有疑問。

此外，徵地範圍規定過寬也是造成農民失地的主要原因，中國大陸國土實行公有制，又可分「國有」與「農民集體所有」二種。憲法第 10 條規定：城市的土地屬於國家所有，國家為了「公共利益」的需要，可以依照法律規定對土地實行徵收或徵用。土地管理法第 43 條還規定：任何單位和個人進行建設，需要使用土地的，必須依法申請使用國有土地，但是興辦鄉鎮企業和村民建設住宅經依法批准使用本集體經濟組織農民集體所有的土地的，或者鄉（鎮）村公共設施和公益事業建設經依法批准使用農民集體所有的土地的除外。土地管理法將「公共利益」的範圍擴大到非公共利益在內的所有建設用地項目，造成徵地範圍過寬、徵地狀況浮濫的情形。

現行的徵地補償制度是一種純粹的補償關係，這種補償關係在傳統計劃經濟體制之下既合理且適用，也能被失地農民接受。但是這種補償模式在目前市場經濟條件下卻顯得不合理。首先，城市土地及其他所有的生產要素均已採取市場機

制進行配置，並按照市場價格進行交換，只剩下農村集體土地還在實行計劃經濟條例下的配給制徵用和補償，對農民很不公平。其次，農民在參與社會生產過程中，都是按照市場價格購買生產資料，但他們所擁有和使用的土地則被徵地主體（政府）以不合理價格拿走。除此之外，土地的「財富觀」在中國大陸沒有得到體現。「土地是財富之母，勞動是財富之父」，⁵土地作為一種不可再生資源，其社會價值和經濟價值都是很高的，在城市化進程中，土地不僅是農民的基本生活保障和發展的生產資料，更應成為農民個人所擁有的財富，讓農民有恆產才會對國家有信心。

現行徵地制度沒有充分尊重農民集體對土地財產的所有權及其使用收益和處分權。農村土地集體所有，就是以村集體為單位的所有農民共同所有。「農村土地承包法」第 12 條規定：農民集體所有的土地依法屬於村農民集體所有的，由村集體經濟組織或村民委員會發包。這就說明了農民集體土地的所有者，其代表權是由村民委員會或村集體經濟組織來行使。現代物權法中的「所有權」概念，包括了對該項財產的使用、收益和處分的權能。⁶現行土地徵地制度，在承認農民擁有集體土地所有權的同時，又在徵地時剝削了農民對集體土地擁有的所有權及其使用權、收益權和處分權，使得農民的 land 所有權被虛化，無法獲得充分的保障。此外，土地「徵收」與土地「徵用」是兩個不同的概念。一般來說，土地徵收是指國家根據公共利益的需要而行使公共權力，以補償為條件，強制取得他人土地所有權的行為，他人的土地所有權因徵收而消失，徵收主要針對的是他人的土地所有權。土地徵用是指國家因公共利益的需要，以給予補償為條件，對他人土地所有權以外的土地「他項權利」的利用，待特定公共事業目的完成時，仍將土地歸還其所有者的行為，換言之，特定事業目的完成後將土地歸還給所有人是土地徵用的一大特點。然而中國大陸立法所規定的土地徵用事實上已引起了土

⁵ 這句話是被譽為政治經濟學之父的英國學者**威廉·沛帝**（William Petty）的名言。

⁶ 王澤鑑，**民法物權**，（台北：三民書局，1994 年 4 月），頁 127。

地所有權的變更，即在土地徵用的名義下，土地由集體所有變為國家所有，也就是說，目前立法上所有的土地徵用實際上進行的是土地徵收。這種對土地徵用與土地徵收不加區分的情況，對於農地產權主體的權益保護十分不利。因為土地所有權與土地使用權的價值相差甚大，做為以土地使用權為指向的土地徵用，其補償費當然可以比土地徵收少的多，這就為農地流轉中的低價補償提供了合理藉口，國家以徵用代替徵收，造成的經濟上不利益卻交由農民自行承擔。

再以北京市徵地情形為例，北京市為舉辦 2008 年奧運會，舉凡興建運動場館、選手村、聯絡道路等，大量徵用農地，其他公共建設例如工業區、科學園區等，只要政府一聲令下成千上萬農民必須搬遷，由於補償費過低影響農民生計，經常引起「上訪」或集體抗爭行動。⁷又如綠化隔離帶徵地，北京市三環路與四環路之間的第一道綠化隔離帶於 2003 年完成，綠化總面積高達 102.3 平方公里；五環路與六環路之間的第二道綠化隔離帶於 2006 年完成，綠化總面積高達 106 平方公里。政府公用事業徵地範圍之廣、涉及人數之眾，前所未見。北京市第一道綠化隔離帶總計拆遷各類企業 3238 家，涉及到的員工有 9 萬餘人，若再加上員工的家屬，因設立綠化隔離帶而受影響者至少數十萬人。況且，以往鄉鎮企業對於城市化進程中所造成的失業人口，提供了「離土不離鄉，進廠不進城」的工作機會，⁸現在因為綠化隔離帶的實施，使數千家企業遭到關閉、拆遷的命運，間接造成負責徵地的鄉政府無法安置失地農民順利就業，只能由鄉、村兩級政府一次性發給每位失地農民約 5 萬元安置補助費，之後就讓農民自謀生路。

以土地的「農業產值」為依據確定補償標準，並不能客觀反映現實，也無法補償失地農民所失去的整體利益。土地是農民賴以安身立命的唯一資本，農民失地，失去的不僅僅是土地本身，而是一系列相關的權利。因為農民們的身家性命

⁷ 「北京發令拆除上訪村人權組織叫停」，**美國之音**，2007 年 9 月 10 日，<http://secretchina.com/news/gb/kanshishi/>。

⁸ **支農網**，2008 年 6 月 13 日，<http://www.zhinong.cn/data/detail.php?id=5162>。

與財產都附著在土地之上，失去土地農民就失去了一切生活保障。目前，中國大陸的社會保障制度尚未涵蓋到農村，而且短期內也無法做到這一點。農民失地也等於失去了就業條件與就業機會。農民只有在土地之上，腳踏實地的以土地為勞動對象，他的勞動價值才得以彰顯。農民不像工廠中作業的工人，轉換工廠只是工作地點的差異，農民與土地間緊密結合的程度，並非工人與工廠的關係所能比擬。

農民失地也是失去永久的財產權利，因為土地是創造一切財富的基礎，隱含著巨大的利用價值與交換價值。土地還代表財產權利，土地的產權轉讓也能產生經濟效益。農民即使只有「土地承包經營權」，但這種帶有物權性質的權利，隨著土地資源的日益短缺，其增值效益將逐漸擴大。換言之，農民失地也失去土地承包經營權移轉時可以預期的利益。此外，失地農民還將失去因土地而產生的其他相關補助利益，例如政府對農民的技術、資金等方面的投資都是以土地為換算基礎，失去了土地，也就失去了獲得這些補助的機會。產值倍數補償標準只是失地農民的直接損失補償，農民在土地被徵用後的其他有形、無形損失無法估計，有限程度的補償與農民失去的權益相比，簡直微乎其微。

第三節 公共利益定義不明

中國大陸改革開放後，隨著用地主體的多元化，國家調整了若干供地政策，對一些「經營性用地」項目改為國有土地「有償」使用。政府通過出讓國有土地，收取土地出讓金。但無論公益性用地或是經營性用地，仍然沿用計劃經濟時期的強制徵地辦法。在徵地與供地之間創造了一個利益空間，為地方政府「以地生財」創造了條件。雖然在憲法第 10 條和土地管理法第 2 條都規定了土地徵用收必須

是爲了「公共利益」的需要，然而由於原「土地管理法」第 21 條及原「土地管理法實施條例」第 17 條都規定：國家進行經濟文化、國防建設以及興辦社會公共事業需要徵用集體所有土地的可以徵用。因此，目前實際上仍然是以「經濟建設」作爲公共利益需要而徵收土地，使得農村集體組織的權益受到嚴重侵害。許多農民對於政府從農民手中徵地後賣給開發商，賺取巨額價差當作地方第二財源的手段不以爲然。「公益性」是土地徵用的最主要條件，但公共利益並非都具有永久性（如軍事設施可能因特定軍事目的完成而無存在的必要），經濟建設也未必等同於公共利益（例如蓋商業大樓、興建廠房等，未必都是爲了公益）。從公共利益的性質及需要出發，對具體的公共利益事項加以評估，使集體土地所有權不致遭受國家公權力的過度干預，應是現階段保護土地資源的重要工作。

目前土地徵用程序可分爲「申請」與「實施」兩個階段，申請階段是指按照土地利用規劃向上級主管部門申報，履行法律規定的審批程序。此階段是啓動土地徵用權的問題，世界上大部分國家一般都要經過國會或地方民意機關討論通過後才能進行，而在中國大陸只需要得到上級主管部門審批。如此簡易的程序，給地方政府濫用徵地權和貪污腐敗提供了條件。實施階段則明確規定「兩公告、一登記」的程序，即公告徵地方案、補償安置方案和進行補償登記。根據「土地管理法實施條例」規定，對補償安置有意見的，可由政府協調，協調不成的可由政府裁決，但「徵地補償、安置爭議不影響徵用土地方案的實施」。也就是說，在徵地實施的過程中，政府始終處於主導性地位。規劃徵地的是政府，協調意見的是政府，最終裁決的還是政府。整個徵地程序幾乎成了政府單方面的行政行爲，政府成了「一言堂」，農民或農村集體經濟組織基本上沒有多少發言權。這種明顯偏向政府一方的徵地程序，使得農民處於非常不利的地位，因而造成農民土地權益受損，也就無法避免了。

第四節 土地所有權虛置

中國大陸農村土地實行「集體所有制」，農民擁有的只是農地承包經營「使用權」，這樣的制度設計導致集體所有權「主體不明」，農民的土地財產權利受到嚴重侵害。每遇到政府徵地案件，農民處於相對弱勢，沒有任何談判籌碼，往往只能被動接受不合理的條件，土地流轉所產生的增值利益，大部分不歸農民享有。事實上，現代物權法概念中，所有權的意義包括占有、使用、收益和處分等權能。農民和村集體作為集體所有土地的所有者，卻不能完全享有買賣土地的所有權人的權利，這是造成農民無法獲得土地增值利益的關鍵。按照憲法和土地管理法的規定，土地分為國有和集體所有，前者指的是城市土地，後者則為農村土地。但事實上，只有國家才是土地買賣的合法主體與唯一主體。農村土地實行集體所有制，但農民和農民利益代表者的村集體卻無權參與土地交易過程中所有者對土地買賣的處置權。村集體無論是為了公用事業的用地，或是興辦企業等商業用途，都必須透過國家徵地，使農村土地轉變成國有之後，再由國家作為市場主體與相對人談判土地流轉契約。任何不經由國家徵用土地，或是由村民委員會私自與開發商達成的土地買賣協議都是無效的。於是就出現了國家把集體所有土地低價徵用後再高價轉賣給開發商，從中獲取巨額價差的現象。而作為市場主體的國家，獲取這部分超額利潤並未用來解決農民的社會保障問題，導致失地農民問題越來越嚴重。⁹

農村土地所有權屬於農村「集體所有」，依據土地管理法第 10 條規定，至少包含三方面意義：其一是農村民眾集體所有；其二是鄉（鎮）農民集體所有；其三是村內兩個以上農村集體經濟組織的農民所有。在實踐中，農村集體或農民集體是一個看不見、摸不著、抽象的沒有法律意義的集合群體，是一個虛設的權利

⁹ 樓惠新、張建新，「論經濟發達地區農村土地流轉問題」，**農業現代化研究**（北京），2002 年第 23 卷第 3 期（2002 年 5 月），頁 217-218。

主體，無法真正行使權利、履行義務。政府擁有分配土地的絕對權利，土地歸集體所有只是法律名詞，集體充其量不過是土地的經營者或管理者而非所有者。正因為現行土地制度規範的不明確，造成農村集體土地所有權虛置及徵地程序的無規範，為失地農民問題的發生埋下了伏筆。

第五節 社會保障機制不健全

根據王春光、陳雷等人對山東淄博地區所作的失地農民調查指出，¹⁰失地農民的文化程度高於中國大陸農民的平均文化程度。但不可諱言的是，失地農民的平均素質仍難與城市居民相比，因為失地農民所受的教育有限，又相對缺乏適應城市生活所必須的專業技能，即使在徵地之後順利獲得安排工作的機會，也大多是集中在城市綠化、公共衛生、交通管理等項目。這些相關部門為提高整體就業率，往往是盡量安排失地農民就業，造成「冗員」過多的現象，例如 2004 年北京市豐台區盧溝橋鄉太平橋村就業人員有 1300 人，其中從事衛生保潔工作的就有 300 餘人，占總就業人數的 23%。由於失地農民的平均素質不高，整體競爭力較弱，在經濟不景氣的環境下，也成為優先「裁員」的對象。城市郊區農民土地被徵收後，青壯農民另謀新職的機會較大，至於「超轉」人員因為年紀已大，又缺乏一技之長，往往只能依靠社會保障。但是目前中國大陸農村社會保障機制不夠健全，多數失地農民並沒有參加任何養老或醫療保險，以前或許還有土地可以依靠，現在只能靠幾萬元土地補償費維持生活，造成失地農民不敢生病、看不起病的情況，老齡失地農民的生活苦不堪言。

¹⁰ 王春光、陳雷，「淄博失地農民調研報告」，**失地農民城市融入調查**（北京），2004 年 6 月，頁 1-2。

而城鄉二元結構也導致「農轉居」之後農民的社會保障沒有著落，按照現行政策，農轉居人員社會保障資金來源主要是徵地補償費和商品房出售的收入，在綠化隔離帶地區還要加上一些綠色產業項目收益。但農民的社會保障問題依舊無法解決，例如在綠化隔離帶地區，政府只補償每畝 5000 元苗木費，每年每畝再補償 120 元的養護費，在扣除基本的水電、肥料、人事開銷費用後所剩無幾。¹¹此外，若干「綠色產業」項目前還難以形成有競爭力、可獲得巨額利潤的產業（例如運動公園、森林遊樂區等）。在商品房出售、出租問題上，由於地方政府缺乏長遠的都市發展計劃，沒有相關配套措施，村民集體所有的商品房蓋好後，往往因缺水、缺電或是沒有聯外道路，導致商品房滯銷，使得村集體財產遭受重大損失，也讓失地農民的社會安全保障基金存在極大的風險與不確定性。早期地方政府只是鼓勵或道德勸說農民要繳納社保基金，並未採取任何強制措施，由於失地農民對未來生活充滿不確定性，多半不願意把安置補償費拿來繳納社保基金，造成實際參加社保的人數不多。後來農民實際上只能領到安置費，土地補償費不再直接發放到農民手中，而是用於統一繳納社保基金，而且失地農民本身也要負擔一部分社保費用，要農民自己再掏錢去參加保險，農民在心態上是非常排斥的。農民失去土地後，身分上不再屬於農民，又有別於城市居民，成爲一個特殊的弱勢群體。農民們既不享有土地所帶來的生活保障，也不享有國家對城市居民的最低生活保障，像是處於社會上的夾縫階層。由於輔導農民再就業十分困難，失地後收入不穩定，許多失地農民只能依靠微薄的徵地補償款來維持生計，幾年後補償款用完了，生活就無以爲繼。

¹¹ 唐鈞、張時飛，「城市化與失地農民的就業和社會保障」，2007 年 8 月 29 日，<http://www.dajun.com.cn/nongminshidi.htm>。