

非自愿性失地农民异地土地安置问题研究^{*}

◎查旺斯基

摘要：为社会兴建水库、电站、道路等重大工程建设或自然灾害等原因，我国出现了大量农村移民现象。农村移民作为被动离开旧所的减少土地或失地的农民，他们的安置、生计恢复以及社会保障等都是棘手的问题，直接关系到农民生存和发展质量以及社会安定。维护这些失地农民合法权益和建立合理补偿机制至关重要。土地作为农村移民安置的一个重要方面，只有有效地解决了这些土地问题才能使移民与安置区原居民相融合，并共同发展致富，促进社会稳定和经济发展。

关键词：农村移民 安置区 土地安置

人口的迁移与人类发展历程相伴随，其中由于城市化进程和兴建水库、电站、道路等基础设施或自然灾害等原因产生的农村非自愿移民会是一个特殊的群体。非自愿移民会引起严重的经济、社会和环境问题：生产体系被破坏，生产性的财产和收入来源丧失；人们被重新安置到另一个可能使他们的生产技能不能充分发挥，而且资源竞争更加激烈的环境中；乡村原有的组织结构和社会关系网被削弱；家族群体被分散；文化特征、传统势力及潜在的互相帮助作用减弱等。如果对非自愿农村移民没有谨慎的安置规划和实施，就会引起长期严重的生活困难甚至严重的社会问题。对于迁出的从事农业的人口，应该优先对他们实行以土地为基础的移民安置策略。如果没有合适的土地，就应为他们提供就业机会或自谋职业机会的非土地安置。

移民工作是一种政府行为，也是一种经济行为，必须符合市场经济规律的要求，按照人口、资源与环境相协调和可持续发展战略，因地制宜地确定科学合理的方案，深入研究经济发展状况和趋势，特别是对移民经济的影响，制定有针对性的可持续性的应对措施，才能在促进社会经济发展的同时保障农民的切身利益、维护社会稳定。

一、非自愿农村移民土地安置的现状与困难

一是土地数量不足。农民以土地为生存之根本，土地是农民生存之根本，对农民有着特殊的意义。除了因自然灾害产生的非自愿农村移民外，由于基础设施建设、电站水库建设等原因产生的非自愿农村移民的迁出地大部分为土壤条件最好的耕地，但许多迁入地后备土地资源短缺，当前各地的非自愿农村移民的土地安置愈发困难。我国土地资源总量多，人均占有量少，尤其是耕地少，耕地后备资源少。据有关部门预计，到2020年我国，仅规划建设的大中型水电站将涉及移民100多万人，安置农村移民需开垦或调剂数百万亩耕地。土地资源的稀缺和非自愿农村移民数量的不断增加导致的对土地需求供给之间产生矛盾。

二是土地调整难度大。土地调整涉及到移民与安置区居

民如何共享土地和基础设施问题，因为《农村土地承包法》规定土地承包期再延长30年的政策。如果迁入地没有机动土地，就只能调整当地农民的承包土地，影响到迁入地农民的切身利益。直接导致移民的承包地、宅基地、因安置而产生的基础设施建设用地无法解决，人地矛盾进而也可能引发新的矛盾。

三是土地质量被忽视。决定土地产出率的关键因素之一是土地质量。由于迁入地本身土地资源缺乏，很难在满足满足土地数量需求的同时还满足到土地质量需求。所以对移民的土地政策往往单纯采取均分土地数量，忽视土地质量。所以即使移民分得足够数量的土地，但土地质量差，也是不能满足移民生产生活的要求。

四是土地补偿标准不一致。当前我国对土地赔偿、补偿标准不一致，呈现地理位置好的价格稍高，地理位置不好的，价格低；商业用途征地价格高、基础设施建用途价格低的特点。因对土地价值的估计和预期不一致，农民与征地方往往在土地征用价格问题上存在分歧。而且自从国家停征农业税以后，农民珍惜土地的意识进一步增强，导致对调整安置移民的生产用地、宅基地等土地补偿价格不认同。

五是移民安置问题多。在发达的市场经济国家，土地基本上是私有制，土地市场发育较完全，其移民安置采取一次性补偿和有关优惠政策相结合来处理，即便如此也出现过不少问题。而我国农村的土地为劳动群众集体所有，农村土地市场的培育刚刚起步，土地所有者主体和土地使用者的权利责任等约束还缺乏明确界定，并且我国人口众多，耕地资源紧张，户籍管理制度约束力较强，一次性赔偿标准偏低且缺乏完善的优惠政策，致使移民安置问题较多。

六是缺乏后期生产扶持的相应规划。开发性移民方针是“前期补偿补助，后期生产扶持”，而在实际中，大多数移民安置区在制定移民安置规划时，主要研究资金的补偿问题和社会稳定问题，很少考虑到后期的生产扶持规划，对于移民安置后的一些后续帮扶缺乏计划性。并且有，也仅停留在资

^{*}基金项目：四川省教育厅人文社科一般项目“四川西北部少数民族地区农村人力资源开发研究—以阿坝州马尔康县为例”（14SB0294）

金扶持上,缺乏技术、智力扶持安排,缺乏可持续性的扶持方案。

二、处理移民安置区土地问题的对策和建议

第一提高土地利用效率,优化土地利用结构。针对土地资源不足的问题,只有从提高土地利用效率、提高土地质量上来加以改进。一方面可以通过开发荒滩荒坡进行土地资源整理,来增加土地数量。另一方面可以通过加强农田水利等基础设施建来改善耕地质量,增加科技投入,提高农业生产率,改变土地利用方式,优化土地利用结构。加速开发当地名、特、优、稀资源,发展高效农业和生态农业,将可进一步提高安置区的土地承载力。例如,在阿坝州理县古尔沟、米亚罗等地因水电建设产生的非自愿行移民为数不少,当地政府因地制宜通过发展旅游业和优质蔬菜业,组织移民与迁入地农民一起以“合作社”的形式种植大白菜和莴笋等无公害蔬菜,增加科技投资以提高土地质量有所,使移民在迁入地拥有土地面积不多也能满足基本生活生产需要。

第二 明确相关法规、制度,采取移换安置模式。对于土地调整难度大,我们首先须明确土地调整的是土地承包经营权。2002年我国新颁布的《农村土地承包法》明确规定农村土地集体所有,农村土地承包后,土地所有权性质不变,农民依法享有的是承包地使用收益权和土地承包经营权流转的权利。也就是说,农村集体经济组织成员取得土地承包经营权后,土地的集体所有的性质不发生变化,农村土地所有权的主体也不发生变化。对土地的调整并不是对土地所有权的调整,而是对承包经营权的调整。所以这与土地承包期再延长30年是相容的,并不互相矛盾。且有关法规也规定安置移民的农村集体组织,对承包给个人的耕地和其他土地,可以有领导有计划地调整土地承包经营权,并合理调整发包方和承包方的权利和义务。就这些政策必须向当地农民宣传解释清楚。在有条件的地方采取多种移民安置模式。例如因三峡工程的重庆市万州区 渡镇的移换安置移民模式是个值得学习的经验。所谓移换安置,即在政府的指导下,利用安置区内不再依赖土地为生的原住户的土地和房屋,在原住户和移民双方自愿的基础上,采取相互交换,作价补偿的方法进行的移民安置方式。

第三,安置土地不能忽视土地质量问题。在土地安置上不仅要考虑土地数量,而且更要考虑土地质量,把土地数量和土地质量结合起来才具有现实意义。这就需要做进一步的调查了解,如实反映安置地情况,使移民获得数量适宜,质量较好的土地才能做到移民安得稳的方针。

第四,要完善移民安置优惠政策,调动公众参与的积极性。按照国家土地征用补偿标准,将当地土地征用补偿标准公布并征求当地农民意见。并且将移民安置政策公之于众,在透明化的情况下操作移民以使大家对移民安置心中有数。对于将开发、调整、改造的土地分给移民的需给原村组客观公正合理的土地补偿费,对于使用征地补偿费来调整非移民责任田给移民的,需给予非移民合适的土地补偿费。同时要

使公众参与,调动大家的积极性,针对当地实际情况制定一些移民安置优惠政策,以便顺利实现移民安置。

第五,改善基础设施,使移民安置促进地区经济发展。将移民带来的资金部分用于建设改善水利、道路、通讯等基础设施,以提高土地生产力,改善生产条件。对于耕地资源的有限,要减缓土地稀缺对当地经济社会发展的影响,可以通过改善基础设施来减少土地约束。移民和非移民共享道路、水电、学校等基础设施,不但使移民和非移民和谐相处,收到双赢的效果,还能促进地方发展。要使移民补偿资金及后期扶持资金为区域经济发展提供契机,将移民安置纳入地区经济发展和生态环境保护的轨道,并为之协调相容,通过移民安置推动地区经济和社会发展,促进生态环境的改善。

第六,制定移民后期生产扶持规划,建立移民社会保障体制。对于移民的后期生产扶持规划要提前制定好,而且不仅要在生产上提供优惠政策和扶持资金,还要重视移民的教育和智力开发,提高劳动者素质。同时为解后顾之忧,应建立移民社会保障,要使移民生活能长久安定,就必须为移民设立一道“安全网”,构建和运行移民保障制度,这对于保持社会稳定有重大的现实意义。建立移民社会保障对于解决农村移民的土地安置也是一个有力保证,有些移民不满意的土地安置可通过社会保障给予其信心,保证移民目标的实现。

当前我国农村移民中关于土地安置还是一个值得探讨的课题。土地是农民生存的根本,离开或失去土地农民还是否是农民是个值得商榷的问题。总之,在我国经济建设和城市化进程中产生了大量的非自愿农村移民。对这部分群体的安置不仅关系着他们的生存和发展状况,还直接关系着社会的稳定问题。而对非自愿农村移民的安置问题中土地安置是核心问题,土地资源是农村移民安置成功的关键,。解决土地安置问题,不仅要遵循法律法规,还必须结合各地的实际情况来具体问题具体分析定,才能保证移民生产生活逐步安定并走向小康之路,也才能保证社会的稳定和经济的发展。

参考文献:

- [1]施国庆等开发性移民面临的矛盾和对策[J]水利经济,2001,(6):34—39
- [2]吴宗法我国水库移民政策与世界银行移民政策对比分析[J]水利水电科技进展,1994,(4):5—8
- [3]王宗非农村土地承包法释义与适用[M]北京:人民法院出版社,2002.115—117
- [4]杨勇,郝敏,熊建立.地权流转、生产契约创新与三峡库区农民增收——“渡渡模式”的理论启示与持续推进[J]2011(03)
- [5]阳义南.建立移民社会保障制度的可行性研究[J]人口与经济,2003,(3):25—28

●作者单位:阿坝师范高等专科学校

四川 阿坝 623002