农村征地引发群体性事件的原因探析及处置对策

崔龙, 付翠莲 (浙江海洋学院, 浙江舟山 316000)

摘要 分析了城镇化加速推进中农村土地征用产生的诸多问题。指出面对土地征用的巨大利益, 一些地方的政府机关不惜违法违规, 部分干部也是玩忽懈怠, 加之法制的健全, 致使很多被征地农民的权益得不到很好的维护, 极易引起群体性事件。在此基础上提出相应的对策, 即要从政策的制定、落实, 以及相关法律条款的完善与执行入手; 要加强对政府机关以及相关工作人员的监督与惩戒力度; 完善社会保障机制, 消除被征地农民的后顾之忧。

关键词 征地; 群体性事件; 开发商; 补偿安置

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)07-328-02

20世纪90年代以来, 随着经济转轨、社会转型和社会结构变迁加快, 利益格局的不断调整与变动成为社会矛盾的主导诱因。特别是工业化、城镇化进程加快了农地非农化的趋势, 而土地征收常常成为农地非农化的唯一合法途径。

土地征用是政府为了公共目的而强制取得非国有土地并给予补偿的一种行为, 是政府的强制购买。我国现行的土地征用实质是发生在国家和农民集体之间的所有权转移, 是指国家为了社会公共利益的需要, 按照法律规定的批准权限和程序, 给农民集体和个人补偿后, 将农民集体所有土地转变为国家所有。土地征用是地权行政的重要内容, 是保证国家公共设施和公益事业建设所需土地的一项重要措施。我国现行的土地征用是一种国家强制行政征收行为, 不属于行政许可的范畴, 给予农民的仅仅是一种适当的经济补偿。

从性质上来说, 当前我国发生的群体性事件, 绝大多数都是对权利和权益的诉求, 属于人民内部矛盾, 是由人民内部矛盾激化而产生的。

1 当前我国农村因征地引发群体性事件的特点

1.1 组织计划性 越来越多的因农村征地引发的群体性事件不单单是村民的个体自发行为, 而是由部分人员牵头劝告、游说形成的。逐步带有组织性、计划性, 这无疑给问题的解决增加了难度。一些不良分子利用村民解决问题的急切心理, 组织、发动村民与政府对抗, 从而达到自己不可告人的目的。

1.2 暴力破坏性 群体性事件如果处置不当很容易演变为暴力冲突。由于问题得不到解决或者是对政府工作人员的态度不满, 被征地村民很容易情绪激昂、不听劝告, 有的甚至会丧失理智, 做出过激或者是违法行为, 一些村民受到误导, 认为“闹的越大, 解决的可能就越大”, 以致恶性循环。因为征地拆迁, 村民辱骂殴打政府工作人员的现象时有发生。更有甚者, 干脆借着对社会的不满打砸抢烧, 严重危害社会公共秩序以及人民的生命财产安全。

1.3 利益导向性 上访也好, 游行也罢, 被征地村民的意愿只有一个, 那就是获得自己应有的权益。在所有征地引发的村民群体性事件中, “要钱”是被征地村民唯一的要求和宗

旨, 并不反对现存政权或者现行政治制度。可以说, 在征地引发的群体性事件中, 被征地村民都是因为对征地行为的不满或对补偿标准的不满而产生的抵触情绪, 进而引发群体性事件。而因为权益得不到保障发生的群体性事件还是比较好处理和解决的。只要相关政府机构处理及时得当, 是完全可以避免和杜绝的。

2 农村征地引发群体性事件的原因

2.1 地方政府违规违法征地 “民以食为先, 农以地为本”, 我国的农民把自己的“一亩三分地”视为“命根子”。由于基础设施建设的蓬勃开展以及房地产行业的持续火热, 土地成为了地方政府以及开放商竞相争抢的稀缺资源, 面对巨大的利益, 本应该是控制、监督、保护土地不被滥征、滥用的执法机关, 最后反倒演变成征地、卖地的积极推动者和主导者。有的地方政府为了所谓的政绩工程或者打着公共利益的旗号在没有取得村民同意的情况下便使用暴力手段将房子强拆, 土地强征。很多地方政府严重依赖土地财政, 财政收支的一半以上要靠卖地来获得。一些开发商为了低价从村民手中获得土地, 雇佣黑恶势力对被征地村民进行威胁恐吓甚至人身伤害, 而当地政府却睁一只眼闭一只眼, 听之任之。被征地村民自身力量弱小, 不得不团结起来, 于是聚众上访、游行示威、阻塞交通以求问题得以解决的群体性行为便产生了。

2.2 农村集体经济组织以及部分政府工作人员腐败渎职 村民的土地被征收, 便面临着安置补偿问题。在现实中, 即便政府的款项到位, 最后能不能足额发到被征地村民的手中, 也是一个未知数, 因为村集体在这其中起着至关重要的作用。多数被征地村民由于受教育程度有限, 有的甚至是文盲半文盲, 在面临征地时, 往往将注意力集中在赔偿数额上, 对于征地是否合法, 手续是否齐全则不太在意, 这就使一些村干部有了可乘之机。个别村干部为了满足自己的贪欲, 罔顾村民的合法权益, 以种种理由拖欠、截留征地补偿款, 更有甚者违法乱纪, 将款项挪作他用, 挥霍一空, 这样的情况往往是引起村民群体事件的主要原因。在征地过程中农民失去了赖以生存的土地, 而得到的补偿却被大打折扣, 自然不会甘心, 而与此形成鲜明对比的是个别政府工作人员和村干部的中饱私囊, 强烈的不公在村民心中油然而生, 于是群体性事件的发生也就在情理之中了。

2.3 征地法律法规体系不健全,缺乏有效的监督机制 我国现行的《土地管理法》制定实施在 1986 年 6 月 25 日,至今已经将近 30 年之久,2004 年的最后一次修订距今已 10 年之久,虽然历经数次修订和完善,但总的看来和现实需要仍存在不小的差距。《土地管理法实施条例》虽然在 2011 年 1 月重新进行了修订,但受立法和执行等多方原因的限制,实践中的具体实施情况也不甚如意。这些因素都导致了现行法律法规对土地征收行为无法做到有效的监管和遏制,具体来看,以下几方面的问题在土地征收过程中表现的尤为突出。

2.3.1 项目审核、批复、监管存在问题。尤其在基础设施项目建设和商业投资领域中,一些单位或者领导片面追求大规模、大投入,高速度,往往在各种相关手续还没有办下来的时候便着手征用土地,进行项目建设,甚至在制定征地补偿标准或者制定了但没有走合法程序的情况下就强制征用农民土地,事后很容易引发村民上访的群体性事件。

2.3.2 征地补偿标准不一,执行界限模糊不清。《土地管理法》以及《土地管理法实施条例》中对征收农村集体土地上的房屋和其他地上附着物如何进行补偿没有明确的法律规定,法律规定的模糊让地方有关部门有了钻漏洞的可能。其制定的安置补偿标准往往与被征地村民的期望相去甚远,在双方无法达成一致的情况下,便动用司法机关或所谓的“拆迁公司”、“征地公司”来迫使村民就范,从而使双方的矛盾变得愈加不可调和。村民手无缚鸡之力,自感维权无望的情况下就只能通过群体性事件来解决问题了。

2.3.3 土地征收的程序不透明,村民无法正常履行法律赋予的基本权利。《土地管理法》第 46 条规定:“国家征收土地的,依照法定程序批准后,由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。被征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内,持土地权属证书到当地人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记”;《土地管理法实施条例》第 25 条第 3 款规定:“市、县人民政府土地行政主管部门根据经批准的征用土地方案,会同有关部门拟订征地补偿、安置方案,在被征用土地所在地的乡(镇)、村予以公告,听取被征用土地的农村集体经济组织和农民的意见”。由此可见法律已明确规定征地程序和手续,但有的地方政府部门却置若罔闻,甚至是拒不执行,往往是马上要开工了,村民还不知道自己的土地已被征收,以至于被征地村民毫无准备、措手不及,很容易造成越级上访甚至是更为严重的群体性事件。

2.4 违规征地成本低,起不到震慑作用 对违法征地行为的处罚过轻也是导致非法征地现象屡禁不止的原因之一。在实践中,即便是非法征地行为被上级部门发现,上级机关或司法部门对违法行为相关责任人员的处罚也明显过轻,无法起到有效的震慑和惩戒作用,且在操作过程中上级部门虽然认定属非法征地,但由于“生米已做成熟饭”已成既定事实,便不再深究,这往往会令征地部门更加有恃无恐。这种“和稀泥”的执法行为是不作为的表现,是对非法征地行为的放纵,使本来就因非法征地受损的村民再一次遭受伤害。

3 对策措施

3.1 地方政府应该摆正自己的位置,充分发挥其主导作用 大多数的征地拆迁都是在公共利益的名义下的政府行为,在这种情况下,政府往往既作为“裁判员”又作为“运动员”,其双重身份导致了政府在征地过程中的角色冲突。政府主导作用的发挥应该主要体现在其管理职能和服务职能上,突出强调政府的社会调节作用。

3.2 建立科学完整的土地征收标准,强力督促执行 立法机关要认真研究,深入调研,制定一部与现实需求紧密结合的法律法规,这看似简单,操作起来却绝非易事。前文所述,我国《土地管理法》的制定已经将近 30 年,最后一次的修订也已经距今 10 年之久,虽然配套设施《土地管理法实施条例》刚刚修订不久,但并未能起到立竿见影的效果,还有待于实践的进步检验和完善。征地拆迁问题错综复杂,牵涉到方方面面的利益,被誉为“天下第一难”,正因为如此,如果没有一个标准框架,执行起来就很容易公说公有理,婆说婆有理。地方政府或者是开发商,在征地过程中毫无疑问是强者,如果没有一个标准,作为弱势群体的老百姓的权益很难得到维护。另外在实际操作中即便是有了明确的条文或者是标准,执行机构也不一定完全遵守,这就要求监管部门加强监督,若有令不行就要严肃查办。

3.3 加大打击违法违规征地行为的处罚力度,查处渎职腐败行为 违法违规征地行为多涉及腐败,政府一些工作人员利用手中的权力寻租谋私,有的欺上瞒下,伪造手续,瞒报上级,从而骗取项目批复;有的官商勾结,表面上为人民服务,实际上确是为开发商牟利,自己从中捞取好处;有的贪污、挪用被征地村民的安置补偿款项,中饱私囊等等。这些现象都不同程度的存在,损害了国家利益,抹黑了政府形象,破坏了干群关系。纪检监察部门要对违法违规征地重拳出击,发现一起查处一起,铁腕整治,绝不姑息!上级部门要采取必要手段管理、约束下级,重在预防,惩防并举。

3.4 建立并完善相应的社会保障机制,为被征地农民解除后顾之忧 在农民眼里土地是最重要的生产生活资料,土地被征用就意味着失去了赖以生存的保障,不仅被剥夺了作为“农民”的资格,而且还会“失业”,如果补偿安置又不到位的话农民会不惜代价捍卫自己的权益。因此建立健全被征地村民社会保障体系显得尤为重要,如果没有了后顾之忧村民的思想行为不至于太过激,解决问题也一般不会太极端。保障体系应该包括养老保障、医疗保障以及最低生活保障,可将一部分安置补偿费用分离出来建立基金,做到专款专用。

参考文献

- [1] 曹星. 对征地拆迁行为引发群体性事件的思考[EB/OL]. (2014-01-27) <http://www.doc88.com/p-706801446909.html>.
- [2] 孟宏斌. 新型城镇化战略下农村征地冲突及其演化[J]. 东南学术, 2013(5): 48-56.
- [3] 李霞. 征地引发的群体性事件之分析及对策[EB/OL]. (2014-12-12) http://www.cssn.cn/fx/fx_xzfx/201412/t20141212_1441428.shtml.
- [4] 周航冰. 浅析群体性事件诱因——以征地拆迁为例[J]. 经营管理者, 2012(17): 67-68.
- [5] 武传鹏. 现代化进程中的农村征地群体性事件研究[D]. 兰州: 兰州大学, 2013.