

留地安置：城镇化进程中失地农民生存发展的重要方略

王昌锋

(贵州省社会科学院, 贵州 贵阳 550002)

摘要:在推进城镇化进程中,失地农民将大量的土地补偿金用于自己的房屋建设,形成“城中村”,由于“城中村”缺少规划,乱搭乱建严重,存在建筑、消防隐患,响城市市容市貌,是影响城镇化发展的突出问题之一。本文建议在未来的征地安置过程中应当采取“留地安置”的方式解决“城中村”问题,并将之作为城镇化进程中解决失地农民生存发展的重要方略。

关键词:留地安置;失地农民;生存发展;重要方略

中图分类号:F301

文献标识码:A

文章编号:1004-7344(2021)15-0311-02

0 引言

2019年我国城镇化率达到60.6%,按照国际通行标准达到70%为城镇化成熟水平,也就意味着在相当长一段时期内我国仍然要平稳地推进城镇化发展。在推进城镇化进程中,城镇空间范围不断向外围扩展,在“旧城扩大,新区建设”的城镇空间拓展过程中,必然伴随着城市周围及新区建设范围的农村土地大量被征用,相当一部分农民失去耕作土地。于是城镇化过程中就形成了一个特殊的社会群体——失去土地的农民,即“失地农民”,这部分群体如何生存发展和就地实现市民化是城镇化发展的重要课题。

1 “城中村”——城镇化进程中失地农民生存发展的一个突出问题

从调查和各种资料分析看,失地农民除了因为文化素质、观念和技能不完全适应二、三产业要求而就业困难外,其生存发展中还有一个较突出的问题是土地补偿金缺少投资渠道。现在征地基本上都是将土地补偿款的较大部分和安置费、青苗费的全部发放到农户手中,符合大多数农户的愿望,但是由于发到农民手中后,资金分散,加上许多农户不善理财,缺少投资渠道,一些农户手中土地补偿资金无法增值保值,于是许多将资金用于建房出租,形成“城中村”的现象。

在城镇化进程中,由于外来人口较多,房屋出租市场巨大,许多失地农民都是在原有房屋基础上加层加间地建设房屋,并以较低的价格出租给外来人口,他们在获取房屋出租收入作为生活来源的同时,还降低了外地农村人口进入城市的门槛,在某种意义上加快了城镇化进程,房屋出租也成为失地农民的重要生活来源。

然而由于长期城乡分治的原因,城市规划并未将村民居住区

这一块包括进去,村民居住区基础设施落后,配套设施薄弱,建筑缺乏规划,乱搭乱建现象严重,于是形成了独特的城市景观——“城中村”。“城中村”主要有以下几个隐患和弊端:①建筑隐患。许多农户房屋最开始建设时只按一层房屋建设打的地基,地基并不是很牢固,后来加层到3~4层,一些房屋地基难以承受多层建筑的重力,形成建筑隐患,如遇上地震等自然灾害将造成严重后果;②消防隐患。许多“城中村”建筑密度很大,一些道路巷子只容2人侧身走过,消防车根本进不去,有的甚至是楼靠楼,火灾隐患很大;③土地利用系数低。“城中村”虽然建筑密度大,但土地利用系数低,许多农房才2~3层,在土地价值昂贵的城市里,土地的利用系数过低,是对土地资源的极大浪费;④严重影响市容市貌。“城中村”由于建筑无序,乱搭乱建,形成城市的棚户区,严重影响市容市貌。

农民在自己房屋上投资建设的倾向强烈有多种原因,由于农民被征地后,资金没有更好的投资渠道,加上外来人口增多,房屋出租市场广阔,于是在自己房屋上加层加间,增加建筑面积,有的则是家庭人口增加,需要增加居住面积,这样强烈的房屋建设倾向导致一个恶性循环陷阱。征地后大量土地款用于房屋建设导致“城中村”房屋建筑密度大,在引资进行“城中村”改造中,房开商感到需要拆迁的房屋太多,没利润空间,望而生畏,于是“城中村”改造难以进行,新一轮征地或农民手中有一定积蓄后,由于预期“城中村”无法改造以及出租房屋收益的驱动,这些农民又不断加层加间,进一步加大“城中村”改造的难度,形成“征地—建房—改造难—新一轮征地—再建房—改造更难”的恶性循环陷阱。

由于“城中村”或一些失地农民的居住地已划入城市规划范围,农民的乱搭乱建多系违章建筑,没有合法手续和证件。在农民违章建筑过程中,各地政府并非没有监管和拆除违章建筑,而

是违章的太多，监管成本太高，拆除后群体性上访事件时有发生，影响面较大，只有放任自流，现在一些地方违章建筑依然在进行。

我们根据资产建设效率评价三个指标即收益性、流动性、安全性来评价“城中村”农房的资产建设效率。从收益性看，农房只能暂时出租和自己居住，因而只有短期的收益性，因为没有产权登记手续，缺少增值空间，不具有长期收益性；从流动性看，这些没有手续的农房也没有流动性，不能流转、抵押融资等；从安全性看，国家对房产等重要资产实行登记制度，这些没有手续的农房政府不能保证其产权的合法性；从建筑安全性看，一些房屋地基难以承受多层建筑的压力，且房屋密度过大，其建筑安全隐患和火灾隐患很大。这种投资造成了社会资源的巨大浪费，是低效率的资产建设方式。

“城中村”由于消防、建筑安全隐患以及土地利用系数低，其改造是必然的，如果“城中村”改造不给予这部分没有手续的农房承认和补偿，势必会造成农民原大量土地补偿款化为泡影，引起大规模的群众上访和严重的社会不稳定，如果给予这部分没有手续的农房全部建筑的承认和补偿，政府必须给予房产开发商税费减免、让利，甚至补贴形式的优惠，需要付出很高的代价，不管是哪一方受损，最终都是社会资源的巨大浪费。

2 留地安置——失地农民生存发展的重要方略

鉴于上面所述的“城中村”所存在的问题，为推进失地农民的市民化，本文建议推行“留地安置”的方式，即在城市建设规划区域内留出一定面积的土地给失去土地的农民作建设用地，建设商业用房和住房，引导农民将手中资金投向新的规划区建设，这种安置方式是解决失地农民的生存发展和“城中村”改造的重要方略。

(1) 避免“征地—建房—改造难”恶性循环造成的巨大社会资源浪费。给失地农民规划出发展二、三产业和居住地之后，禁止再在需要拆迁改造的居住地房屋上违章建设房屋和加层加间，建房资金投向新的规划区，这样就能减轻“城中村”改造的负担，逐步消除城市一大隐患，避免社会资源的巨大浪费，加快“城中村”棚户区改造步伐。

(2) 为失地农民生活提供保障，让失地农民分享土地增值的收益。在目前失地农民就业较难、社会保障难以迅速大面积覆盖失地农民的情况下，“出租房屋保障”成了失地农民生活基本来源保障。随着城镇人口不断增加，城镇面积不断扩大，农民新居住点或二、三产业区的房地产会不断增值，从事二、三产业收入或房屋出租收入会不断上升，这对于解决失地农民生存发展问题，消除社会不稳定因素，构建和谐社会具有十分重要的意义。由于城市外来人口多，尤其是外来农村人口较多，房屋出租市场空间很大，简易出租房以廉价房租出租给外来人口，降低城镇化门槛，对于加快农村人口向城镇转移集中，提高城镇化水平，促进农民增收有着十分重要的意义。因此通过留地安置能优化城市资源配置，是失地农民、政府、外来农村人口多方受益的重大方略。

(3) 为失地农民生存发展创造良好条件。通过规划建设有的农户得到商业用房，为其自主就业提供了良好条件，并且规划区内建设房屋有明确的产权，可用于抵押融资，为其创业和自雇就

业提供便利条件。

3 城镇化进程中推行“留地安置”的具体对策措施

在城镇化进程中，为彻底解决“城中村”的问题，推行“留地安置”这一失地农民的生存发展的重大方略，需要采取如下具体对策措施：

(1) 在城市建设规划区内专门留出一定面积的土地给失地农民，规划建设失地农民的住房或商业用房或商住两用，引导失地农民将建设资金投向新的规划区。

(2) 留地规划区的土地采用土地置换的方式，即将等量城镇国有土地面积（要求区位与原居住地基本相当）置换农民宅基地，将来把农民宅基地收为国有。这样既能保证农民能在规划地上按照统一标准建房和发展二、三产业，又不会导致国土资源的损失。

(3) 在房屋建设上设计建设简易出租房，要求既适合农民居住，又可以较低价格出租给外来人口，在目前许多失地农民没有就业出路，社会保障面又不能覆盖失地农民的情况下，“房屋出租保障”得到落实。简易出租房要求设计简单实用，房屋的容积率适当高于其他小区商品房，定位于外来人口中的中低收入群体的租房需求，做到造价低，土地利用系数高，便于分割产权和物业管理，有一定统一建设规划。

(4) 按前面部分产权制度改革的要求，规划安置的土地全部为国有土地，安置的房屋按城镇房屋办理相应的产权证，可上市交易。

(5) 有条件的可对规划的留地安置区进行整体性开发，如建设专业性市场、商住楼等，一些地方通过开发给失地农民一定商业用房和住房，有利其发展第三产业，解决其就业问题。

4 结论

失地农民将大量资金投入房屋建设上，形成“城中村”的问题，形成建筑隐患、消防隐患、影响市容市貌等问题，导致资产建设低效化，从资产建设效率的三个指标即收益性、流动性和安全性来说，“城中村”房屋只具有短期的房屋出租收入，没有长远的投资收益，其次“城中村”房屋许多没有产权证，无法转让，资产流动性很差，从实物形态和价值形态上讲都缺少安全性。

要从根本上解决“城中村”的问题，需要在政府征地过程中实行留地安置，并将其作为失地农民生存发展的重要方略。其意义在于避免“征地—建房—改造难”恶性循环造成的巨大社会资源浪费，为失地农民生活提供保障，让失地农民分享土地增值的收益。具体做法是在城市建设规划区划拨和留置出一块土地给失地农民进行房屋建设，解决失地农民居住、房屋出租和发展第三产业等问题。

参考文献

- [1] 王昌锋. 西部地区推进农村人口城镇化的对策研究[M]. 北京: 光明日报出版社, 2011: 150-157.

收稿日期: 2021-03-08

作者简介: 王昌锋(1966—), 男, 布依族, 贵州惠水人, 本科, 副研究员, 主要从事科研工作, 研究方向为城镇化与城乡一体化、区域发展战略等。