

# 城乡建设用地增减挂钩中农民利益保障研究

## ——基于 Z 村并居案例

怀洋洋,叶林鑫

(西华师范大学 管理学院,四川 南充 637009)

**摘要:**现阶段我国推行的“土地增减挂钩”政策对推进农村就地城镇化有显著作用,但在此过程中依然存在不可忽视的社会保障问题,引起了各方关于村落发展模式的积极探讨。由于我国农村长期存在粗放式建设用地经营,加上大规模农村人口由农村迁往城镇,造成相当程度土地和宅基地的低效利用和闲置现象,而土地增减挂钩政策可以有效合理规划农村建设布局,增加城市建设用地指标,以集约节约用地增加耕地面积、保护耕地、缩小城乡差距,推动农村就地城镇化。但试点地区政府在实施“土地增减挂钩”政策中存在逐利“冒进”现象,在实施整个过程中缺乏完善配套保障措施,使村民社会保障易陷于困境。因此,实施政策应以维护农村利益为核心,保障合法占得宅基地村民的合法权益,统筹城乡发展,建立健全搬迁居民社会保障体系,营造创业就业环境、完善社区养老保障、完善土地级差利益分配机制、完善监督管理机制和保持土地可持续利用,以最大程度保障农民利益,增进农村农民权益。

**关键词:**土地增减挂钩;迁村并居;社会保障;城乡统筹;城镇化;农业现代化

**中图分类号:** C979      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1672-8580(2015)02-0047-09

### 一、引言

2000 年国土资源部发布《关于加强土地管理促进小城镇健康发展的通知》(国土资发[2000]337 号),第一次明确提出建设用地周转指标,用于实施建新拆旧”。随后在 5 省市区开展试点,其中山东省是试点面积最大的一个。为进一步加强和规范城乡建设用地增减挂钩试

---

**基金项目:**西华师范大学 2014 年大学生科研立项(42714098);

2013 年四川省省级大学生创新创业训练计划项目(201310638023)

**作者简介:**怀洋洋(E-mail:870267675@qq.com)

点工作,根据《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)的规定,国务院制定《城乡建设制定用地增减挂钩试点管理》国土资发[2008]138号。2005年制定《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》(国土资发[2005]207号)、2008年下发《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》、2010年《国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》(国发[2010]47号)进一步规范农村土地综合治理工作,统筹城乡发展和耕地保护。综上政策研究,宅基地退出、农村土地治理是经济社会发展不可阻挡的趋势。

土地增减挂钩政策的出台有现实紧迫的背景,随着改革开放30多年的高速增长,城镇化趋势不可阻挡,由于人多地少的现实缘故,土地紧缺成为抑制城镇经济发展的关键因素,另一方面我国农村地区传统粗放式经营,宅基地的利用出现了规模大、面积超标、一户多宅、闲置低效利用以及频繁的隐形交易等现象<sup>[1]</sup>,另外人口由农村迁往城镇移民趋势造成大量土地、宅基地空闲、浪费。据统计2012年共有2.62亿人农民工迁往城市。留下的“空心村”现象不乏出现在报纸传媒<sup>[2]</sup>。其实上世纪末我国已开始居民点整理,但由于当时缺乏政策引导及资金支持,改革进度缓慢。而目前我们应该承认政府的土地增减挂钩政策是统筹城乡发展,农村改革发展模式新探索。但是评测任何政策的效果不仅只关注理论先进性,还要看实际运行的反响。因此本文作者深入家乡调研,以家乡Z村增减挂钩政策实施情况案例,结合本文研究问题进行细入的分析研究。

## 二、样本区域与样本概况

Z村位于鲁中山区,人口约1700多人,宅基地面积约522亩,耕地1763多亩,人均1.02亩,是以第一产业为主的农业村。楼德镇历史悠久,下辖村Z村地势平坦,交通便利,地理位置优越。当地特色产品楼德煎饼享誉省内外,当地以煎饼产业,化工产业为主的经济产业发展迅速。自2009年起,国土资源部开始负责确定挂钩周转指标总规模及指标的分解下达,Z村被纳入增减挂钩试点项目区。为响应政府增减挂钩政策,且配合山东联合化工产业区的建设,Z村村委会开始陆续动员村民向新建社区迁入。本文作者深入Z村,调研涵盖农民、经营户、村干部不同身份、30岁以上不同年龄层、迁移和未迁移农户群体,以争取调研内容的效度。调查发现,Z村村民普遍对于政策内容了解度不高,对补偿标准不满,移居新地址存在抵触情绪现象。土地增减挂钩在Z村实施主要存在以下几点:第一,村委会存在追逐利益的“冒进”现象。第二,在拆迁补偿、房屋评估、老残贫弱势群体安置等方面的社会保障工作存在不合理现状。基于此,为走出这一政策带来的社会保障困境,故有必要对此进行分析,为走出Z村社会保障困境而提供依据。

## 三、城乡建设用地增减挂钩的实施情况

我国土地增减挂钩政策实施是在空间上合理规划城乡建设用地布局,以到达集约节约用地目标,同时是探索解决困扰乡村饮食安全、起居卫生、环境保护等一些列问题,统筹城乡发展和社会主义新农村建设新模式,但是实施过程要涉及土地确权、拆迁补偿、土地流转收益分配等权益问题<sup>[3]</sup>。因此根据(国发[2010]47号)精神,推行实施中要结合城镇总体规划、土地利

用总体规划、基本农田保护规划等,以县为单位,统筹规划。

Z村自2013年中旬Z村开始启动土地增减挂钩,陆续对宅基地进行复垦、整理,Z村新区地址设在靠近乡镇商业区,小区占地面积150亩,整理可复垦土地约372亩。小区路、水、电齐备,周边新建了集贸市场、商业街购物方便。土地拆迁安置、复垦补贴费用在3.6万/亩,2013年下旬在调查中目前7成Z村民已迁往新社区,剩余村民由于补偿不满和加工作坊对场地要求较高问题,并没有迁往新区,当地政府也在尽力进行说服工作。新区布局较为死板,建筑千篇一律,缺乏面向村民的商业用地和产业发展用地空间,欠缺对村民长远发展的考虑。Z村给予村民的补偿与由级差地租收益形成的差距较大,土地被3万元-4万元/亩征用,变成集体建设用地后,进入市场挂牌拍卖,每亩价格可以达到几十万价格,实际上村民很难分享土地增值收益,Z村村民普遍持有迁居补偿费偏低,Z村村民在于其他补偿高的地方比较后,不满抵触情绪较大,而这种心里落差也影响了Z村迁村并居的进度。

#### 四、农民利益受损表现

通过实际调查分析,当地乡镇政府因追求级差收益而采取“冒进”姿态,擅自向城镇增大建设周转指标,同时后果便是损害农村农民利益,同时由于缺乏完善的善后规划,Z村居民的社会保障水平无法满足心理预期和发展需要。

##### (一)农民拆旧建新致贫的困境

1.因房致贫。据了解Z村村委于2013年中旬向村民通知搬迁相关政策,并于6月份相继与占全村一半家庭签订搬迁合约,并规定8月-9月份初步完成签约工作并开始对包括宅基地、其他建设用地的拆迁。据了解待拆迁农民房屋平均估值在每平方1000元左右,而政府组织建设社区房间是1300元左右甚至更高,新建社区房型有60、98、105平方的三种户型,农户房屋估值达不到新房标价则需按每平方倒贴300元-400元甚至更高。此外搬迁费用、新房装修费用、仓库建设费用等都依然由个人负担。上述只是此次搬迁费用显性所需费用,已经给村民带来较大经济压力,搬迁消耗显然已经超出了普通农户正常承受能力,这都造成村民因搬迁致贫后果。

2.失地农民可持续发展阻碍。对于因搬迁而丧失土地的农户,Z村规定对于土地被征用的村民的安置补偿费,是给予一次性补偿,补偿金额根据所占田亩数核算。本文作者结合Z村实际状况暂列出三条显著影响:第一,Z村经济产业结构以第一产业为主,丢失土地村民普遍缺乏向二、三产业转移的技术储备,即使相关培训也需消耗一定时间和费用。据了解Z村搬迁通告距离开始搬迁大约在半年多时间,加之村委会宣传力度不够并未引起村民关注,这对于失地农民就业、心里转变都产生较大影响。第二,土地增减挂钩推行,势必推行原先零碎土地的整合,这一追求整体效益的土地规模化经营趋势会解放大量劳动力,造成当地本就不多的就业岗位更加饱和,会驱使大部分实地农民前往城市务工就业。一方面进城务工者没有加入城镇社保体系,缺乏工伤、病患抵抗能力,另一方面被迫进城务工人员,技术水平有限,多从事重体力劳动,收入水平不高,且不具备城镇养老、医疗保障。第三,村民闲暇时可以进城务工提高收入,农忙时在返乡务农,即使金融危机发生,农民工还可以返乡务农,生存有支撑,心里上有保障。但失去土地后,在农村社会保障体系尚不完备的,如果无法为失地农民提供可持续发展

途径,失去土地意味着失去最后保障。第四,获得一次性补助的失地农民实际上普遍缺乏投资理财能力,一次性补助消耗后,失地农民面临日后保障问题显得尤为突出。对 Z 村因征地获得高额补偿金农户调查,询问如何使用这笔钱时,有 4 成表示不知道如何使用,以后看情况而定,有 4 成表示会投入商业经营,其他 2 成人表示用作他处。近 6 成人没有明确投资理财主动性,基于此,本文作者对于一次性补偿措施表示忧虑,从某中程度说这是政府推卸责任的行为,这可能为日后发生的社会问题埋下潜在诱因,这对当地政策制定者提出了考验。

3.村民合法权益易受侵害。土地增减挂钩政策虽是符合国家关于城乡建设发展战略,但在实际实施过程中发现普遍存在损害农村农民权益的状况。由于存在巨大经济利益,即省市级政府为激励乡镇政府提高辖区搬迁效率,农户腾出一亩给予 20 万元资金;搬迁村民对新房屋的补贴费用;乡村搬迁后腾出的非复垦土地用于招商、投标、建厂等财政性收入,易驱使乡镇政府在没有制定村民社会保障的措施下急于“冒进”推行,且 Z 村对村民房屋评估小组成员普遍是年纪大缺乏评估资质的村民,房屋评估缺乏科学性。农民由于缺乏维权意识,农村农民的合法权益易收到侵害。

### (二)农民生产生活方式转变的困境

Z 村是以耕种为主辅以家禽牲畜养殖副业经营的典型农村经济模式,土地增减挂钩政策驱使农民迁村并居,由农村小民生产生活方式向社区城镇生化方式转变,村民由农民身份突然转变为市民身份,这给思想相对封闭保守的农民带来巨大冲击和不适。粗放式管理经营可以为上述副业较容易提供生产场所、所需生产能源等。由农村迁到城镇社区后,上述所需条件难以获得,甚至切断大部分农民的副业经营来源。在调查中,本文作者发现搬迁后的村民普遍流露出无所适从甚至焦虑的状态。就巨大心里落差及自己身份转变的不认同感,带来的是村民精神、心里的不适感。

### (三)土地规模化经营转变的困境

土地增减挂钩政策通过整合粗放农村建设用地,起到了增加耕地面积成效,有力推动了符合国家关于加快农村土地规模化经营的发展战略,适应现代化农业发展趋势。但是另一方面负面影响也很值得关注。

增减挂钩政策下随着可耕地面积不断增加,不可避免推动农村土地规模化的发展。这意味着农村小农经济模式将被逐步取代,与之伴随的是更多农民转换成“农业工人”,<sup>[4]</sup>这对于节省劳动成本、集中生产、推动农村发展具有很大成效,但是我们也发现,随着农业机械化的普及和管理水平的提高,将导致对劳动力需求锐减,这就造成大量农民失业,失去主要生活来源。第一代农民工对经济环境适应度强,是因为经济前景好时,可以前往城镇赚取劳务费,经济前景不好时还可以返回依靠耕地维持生活。但是一旦没有了土地,在我国基本社会保障体系不健全,保障水准较低情况下,将给农民带来极大生存压力。随着经济的发展,我国城镇化发展迅速,但不可否认在我国部分地区,城镇化仅仅是空间而非人的城镇化,尤以墨西哥城镇化造成的影响值得我们思考。1950 年墨西哥城镇化率 42.6%,目前达到近 80%,在当时拉动经济繁荣,但是随着大量农村人口涌进,城镇可提供的就业、交通、教育等难以维持,加之农村土地兼并情况严重,造成大量富余农村劳动力进入城镇,最终导致城镇交通拥挤、教育资源分配不

均等,抑制经济停滞不前,民众生活水平反而下降的后果。Z村所属楼德镇是传统农业乡镇,工业基础薄弱,缺乏劳动密集型企业,本身无法提供充足就业机会。政府在没有完善社保体系和整体规划下,若“冒进”推进拆迁,会引起部分实地农民被动流向城镇,流动农户日后医疗、生活、就业等无法得到保障。通过调查统计,搬迁后Z村有近5成已考虑或者已经在城市务工,由于缺乏就业技能普遍就职于工地、保安等低保障性行业,被动流动农民其工资水平、子女教育、工伤都无法得到保障。调查显示,雇主或单位为农民工缴纳养老保险、工伤保险、医疗保险、失业保险和生育保险的比例分别为13.9%,23.6%,16.7%,8%和5.6%。这是政府对迁村并居后合理规划以保障农户权益的现实要求。

## 五、构建“土地增减挂钩”农民利益保障机制的建议

### (一)完善社会保障体系,加大执行力度

表1 Z村人口结构基本状况

	村庄人口总数	0-15岁	16-59岁	60周岁及以上	伤残人数	低保户
样本(数量)	1729	344	1178	207	90	109
占总人口比重(%)	100%	19.89%	68.17%	11.94%	5.21%	6.30%

据调查,Z村近9成村民加入社保和医疗,村里为贫困家庭办理低保,也为相关村民办理了“五保”户。但是全村社保、医保等基本保障依然没有全覆盖且能够提供的保障水平有限,据知Z村养基础老保障金65元/人,显然这与北京基础养老保险金待遇差距明显。Z村老年人口比重达到11.94%,相比去年增加了1.2%,出现人口老龄化趋势。伤残人数和低保户比重分别达到5.21%和6.30%,比周边村落比重大。

基于此,本人根据实际调查结果,为完善Z村村民的基础社会保障提出三点建议:

1. 政府利用搬迁时镇政府奖励资金投入民生,提高全村社保和医保补贴力度,提高保障标准,特别是对老年人群体和残疾人等弱势群体提高保障标准。此外通过在Z村拆迁的调查发现,由于大部分村民家庭积蓄并不充裕,搬迁所需搬迁费、装修费、倒贴费用等大的支出难以承受,因此,建议当地政府可以担保村民在当地银行无息或低息贷款用于搬迁所耗费用。同时聘请具有评估资质的专业单位或个人,保证搬迁村民房屋的评估的公平公正。

2. 创新补偿模式。失去土地农民对一次性补偿皆有抵触情绪,因为农民对一次性补偿缺乏普遍安全感,客观上农户普遍缺乏对资金投资意识和能力,无法合理利用补偿有限资金,实现再造血,因此在调查中发现Z村农民是不愿意政府推卸责任的补偿方案。在未来的制度改革中不应过分地强调农村宅基地使用权是国家为农民提供的福利设施、是一个社会保障机制,只有这样才能拓宽改革创新思路,实现土地资源的合理配置<sup>[5]</sup>。基于为农民长远考虑,建议将补偿金分为三部分实施。(1)用于满足家庭基本生活需要。给予拆迁农户基本重置资金,维持基本生活需要。(2)用于农村农民发展。政府将补偿一部分用于农户相关技能培训,积极引导农民就业创业,并对于积极创业农民补贴和奖励。(3)投入子女教育。教育和年龄等是人力资本中最重要的因素,对人的发展、就业等方面起到很显著的作用<sup>[6]</sup>,是农民子女成才一条主要道路。农民工子女教育若无法保障,很大概率成为第二代农民工,新生代农民工虽然比他

们的父辈文化水平高一些,但从社会比较和社会分层的角度看,他们比社会中上层群体所能拥有的经济、政治或文化资源要少得多,他们仍是弱势群体<sup>71</sup>。推动农民子女成才,通过考学改变家庭贫困的现状,推动下一代自我实现生存能力提高,这样来减轻政府保障和家庭经济负担,否则会造成贫困后代的后续恶性循环,会给政府造成巨大负担。

3. 政府应严格监督征地的商业开发商遵守与村民签订的《农村土地承包经营权流转合同》涉及的包括土地补偿费、安置补助费、青苗费、地上附着物补偿费的落实,Z村与商业开发商签订了按照一千元/每亩补偿给村委会。城镇做好监督村委会将土地补偿费纳入集体经济财政,土地补偿费分给土地承包的村民,严防各环节可能存在的贪腐违法行为,上述补偿情况做不好会破坏政府形象工程,激起村民不满情绪,最终增加政策的实施难度。

## (二)营造创业就业环境

土地增减挂钩政策推动了农村富余劳动力增加,依靠现有就业吸收能力难以为继。在当前农村社会保障不健全和保障水平较低情况下,解决大部分村民的保障问题,提高生活水平的最重要途径就是解决就业问题。

表 2 2013 年 Z 村迁村并居村民就业转业趋势

	就业渠道	就业人数	搬迁后失地农民就业途径转变趋势
第一产业	自农耕 经济作物种植 家禽牲畜养殖	务农村民约占 53%	迁村并居后,土地经营权的转移势必增加大量富余劳动力,为转移劳动力,增加就业大体分三个方向:1.大力引进劳动密集型企业工厂 2.进城或出国劳务 3.政府提供平台,自主创业。
第二产业	乡镇企业 煤矿石化工厂 建筑业	务工人员约占 33%	
第三产业	餐饮行业 服装行业 交通物流行业	服务人数约占 12%	

表 2 调查显示,Z村经济结构中,农业占主体地位,务农人数比例最高,是典型传统农村经济结构,相比较而言第二三产业有较大发展潜力。迁村并居被征用土地后,对 Z 村经济影响巨大,为解决此问题,可采取如下有效措施。

1. Z 村搬迁增加的城镇建设用地,通过政策优惠,可用来引入外地企业特别是劳动密集型企业。据有关消息 2015 年初,在 Z 村原址会搬入一个大型化工厂,政府引导相关企业单位积极招聘搬迁村民带动就业。同时 Z 村所在楼德镇有“中国煎饼第一镇”的美誉,当地政府利用当地煎饼生产优势投入资金引导 Z 村煎饼加工产业发展,发挥 Z 村村民的技术优势,使煎饼加工产业成为市场受欢迎的特色产业,同时可带动创业就业。

2. 农村搬迁,一般会有“村留地”,村委会应充分发挥调节作用,引导村民发展有机农产品,包括温室大棚种植及加工产业,现代化牲畜家禽饲养相关产业。依托城镇市场需求,提供包括有机蔬菜、肉、蛋等高附加值产品,引导农民可持续创收。

3. Z村村委会应合理利用拆迁的政策性收益,提高集体性经济水平,可将资金投入当地诸多企业,年底实现保底分红,每年收益按比例分发村民,让村民获益当地经济发展成果。或者以整理出土地入股当地企业实现分红。2005年广东省政府大胆允许农村集体建设用地直接进入市场流转,首开宅基地流转先河,被称为“第四次土地革命”<sup>[8]</sup>,探索集体土地建设用地使用权参股企业运营和基础设施运营,制定合理分配方案,Z村政府可以将广东省“土地入股”可以作为参考,在目前土地增减挂钩政策下,改革创新模式,在保障农民权益前提下,探索农民收入创收模式。

4. 乡镇政府应积极鼓励娱乐、餐饮等服务业发展,通过市场调节作用,借助市场自身作用,缓解村民就业压力。当地政府应抓住增减政策带来的发展机遇,推动当地产业结构调整。重点增加二、三产业比重,释放农业劳动力,增强其他高附加值产业竞争能力,为农业现代化创造条件,为盘活当地经济注入新的活力和增长点。

5. 减轻当期企业税负负担。据报道在2009年A股上市企业平均税负率达到6.83%,高于欧美大部分国家,然而实际上我国中小企业税负更加严重。较高的税负会导致企业在员工的社会保障基金、劳动保护上产生问题,同时企业税负过高影响便是转移到降低员工工资水平、工资增长缓慢等方面。因此当地政府在引进企业增加就业同时,可以借助降低企业税负,进而提高搬迁村民入职的工资水平及企业职工养老保险、工伤保险、医疗保险等社会保障水平。

6. 引进“土地返租倒包”模式以拓宽致富路。土地增减挂钩推动了零碎农田整合化,形成连片种植,Z村地势平坦,都为机械化和专业化生产创造了条件。实行返租倒包,农民将土地出租给政府,政府再包给专业农业公司进行种植,既可以省去农民农业投入还可享受每月的租金,这样可以即高效利用土地增加产量,又可以将劳动力从土地分离出来,从事其他产业赚取收入。实行返租倒包,当地会生成农业承包公司及一系列下游公司,这都可以为当地提供大量就业岗位,拉动当地经济社会发展,有力推动了Z村就地城镇化发展。

### (三)注重增强社区老年保障功能

社区服务建设来抚慰拆迁居民心理落差和找回缺乏归属感,保障不同类型村民生活需要,使老有所养,幼有所托,孤有所扶,残有所立。建设新型农村社区,为公共服务向农村延伸搭建了平台<sup>[9]</sup>。为完善社区功能性,应优先做好老残幼及失业弱势群体安抚工作。

1. 住房保障。在对老年人房屋评估低于住房价值的,可安排免费入住特别建立的60m<sup>2</sup>老年房。对于失独、低保等特殊老人群体,要依照实际情况,提供基本住房、医疗、生活保障,给予特殊政策照顾。

2. 养老保障。农村与城市社会保障存在明显的差距,而这种差距一方面带给被征地农转居老年人口更大的保障安全和更广泛的保障选择,但另一方面也无形的增加了其养老所需支付的费用成本<sup>[10]</sup>。因此由村委财政拨款,根据老年人们的实际情况,在老年人社会保险补贴基础55元/月基础上,上调养老金标准,满足老年人生活实际需要。对于生活属于低保范围的老年人,依法为其办理低保。保证老年人日常生活支出。针对青壮年外出务工,空巢化渐成趋势,构建以家庭养老为主,社区养老为辅养老模式,缓解年轻人养老负担,可以适当构建养老机构,招纳看护人员,可以解决一部分就业,也可为社区老人提供专业护理。

3. 医疗保障。村委会每年从财政如入股红利中拿出资金补贴到老年人医疗中,提高老年

人医疗保障水平,同时组织60岁以上老年人免费体检等惠民社会保障措施。Z村可以依托2006年“三支一扶”政策,通过提高医疗行业待遇,招纳专业医护人员服务社区,满足社区居民基本医疗需求。

#### (四)注重土地可持续发展

推行土地增减挂钩政策应抓住保持土地资源可持续利用主轴,新增土地既要量也要质,保持土地可持续利用<sup>[1]</sup>。做好土地拆迁、复垦、建设规划。实行土地平整法。做好重构土壤措施,待用与复垦的土地平整工作完毕后,将之前规划于建设用地的土地表层20cm-50cm剥离的土壤覆盖上表土<sup>[2]</sup>。土地是农业之本,坚守住国家耕地红线是土地增减挂钩政策推行的重要基础。

#### (五)土地级差受益分配向农民倾斜

土地征收后让渡土地获得资金增值收益绝大部分应该返还给农民,政府以土地入市获得收益,用于提高补偿标准、社区基建、社区教育、养老医疗保障等,最大程度上使农民分享土地增值收益,农村土地改革红利,形成向农民利益倾斜的合理收益分配体制。农民以宅基地等集体建设用地入股成立农民股份合作社,通过入股、出租、出让使用权或者自建商铺、厂房出租等方式,引进第二、三产业,提高土地级差收益<sup>[3]</sup>。

#### (六)完善监督管理机制

为保障村民和农村的合法权益,地方政府应严格遵守《关于加强土地管理促进小城镇健康发展的通知》法律法规,由于各地经济发展水平不同,试点工作如果缺乏严格考察规划,会不同程度损害农村农民合法权益及生产积极性,如Z村拆迁要考虑到当地经济发展水平不高,经济结构以农业为主的农业乡镇,同时需要对乡镇政府在搬迁补偿款落实、承建房屋质量评估、村民房屋评估等加强监督管理,保持上述工作公平性、透明性,使村民合法权益得到充分保障。

## 六、结 语

目前我国土地增减挂钩政策通过在某些地区先期试点后取得了一些良好的经验,为实现国家关于增加城镇建设用地与减少乡村建设用地发展战略规划,土地增减挂钩政策已经在全国其他地区陆续推广。该政策在缓解长期困扰城镇发展用地紧张、推动农村城镇化、破除城乡二元结构和社会主义新农村建设等诸多方面都具有明显成效,是我国对农村集体土地、宅基地等土地制度改革的探索。但是,根据诸多国外案例,如墨西哥的“过度城镇化”、日本推行的“重反乡村化”都给我国推行土地增减政策时可能带来的一系列社会问题带来诸多警示,地方政府在推行政策时也要根据当地社会自然环境灵活实施。但目前我国增减挂钩政策实施时当地政府普遍存在不同程度损害农村农民利益,利益向城镇倾斜的问题。鉴于此,有必要建立完善监督检查机制,防止各级政府为追求利益而急于“冒进”,损害农村农民的合法权益,着力提高搬迁村民的社会保障水平,建设完善的保障体系,保持土地资源可持续利用。真正实现我国实施土地增减政策的战略目标。土地增减挂钩是我国目前关于农村土地政策一种新的制度创新,该研究课题是在我国目前存在城镇建设用地不足和农村建设用地粗放经营矛盾的背景下,前往试点农村地区实地调查的研究结果。

## 参考文献:

- [1] 胡贤辉,张霞,杨钢桥.湖北省土地利用结构变化及其驱动机制分析[J].长江流域资源与环境,2008,(1):43-45.
- [2] 陆学艺.“三农”续论当代中国农业农村农民问题研究[M].重庆:重庆出版社,2013.
- [3] 周小平,柴铎,宋丽洁.“双纵双横”:耕地保护补偿模式创新研究[J].南京农业大学学报,2010,(3):50-56.
- [4] 费莱平.社会保障概论[M].上海:上海华东理工大学出版社,1999.
- [5] 肖盼晴.农村宅基地使用权流转的困境与出路[J].江汉大学学报(社会科学版),2013,(4):53-54.
- [6] 黄敬宝.就业能力假说:人力资源理论的一种发展[J].工业技术经济,2007,(10):124-127.
- [7] 邵稚利,傅晓华.新生代农民工的社会支持与主观幸福感研究[J].四川理工学院学报(社会科学版),2014,(4):11-12.
- [8] 韩世远.宅基地的立法问题——兼析物权法草案第一三章“宅基地使用权”[J].政治与法律,2002,(5):30-35.
- [9] 徐锦庚.“合村并居”带来什么[N].人民日报,2010-07-04(01).
- [10] 施国庆,黄晶.被征地农转居老年人口养老成本构成研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2014,(1):54-55.
- [11] 杨海钦.中原城市群建设中实施城乡建设用地增减挂钩问题研究[J].河南师范大学学报,2010,(2):2-5.
- [12] 赵庚星,王可涵,史衍玺.煤矿塌陷地复垦模式及综合开发技术研究[J].中国土地科学,2000,(5):42-44.
- [13] 国家土地督察成都局.探索科学发展之路——西南地区土地管理热点问题调研[M].北京:中国大地出版社,2008.

责任编辑:梁雁

## Safeguarding the Interests of Farmers in the Urban and Rural Construction Land Acquisition ——Based on the residential combination of Z Village

HUAI Yangyang, YE Linxin

(School of Management, China West Normal University, Nanchong 637009, China)

**Abstract:** At present, the policy of “Urban and Rural Construction Land Acquisition” has an obvious promotion to the in-situ urbanization of farmers. However, there are still some problems concerning the social security in the process and causes an active research on the village development mode. Due to the long-standing extensive management to the construction land in the rural in China and massive rural population moving to the urban, inefficient use and idle phenomenon of land and housing land is relatively serious. Therefore, the policy of “Urban and Rural Construction Land Acquisition” can effectively and reasonably plan the rural construction layout, increase the urban construction land index, increase and protect the arable land, narrow down the urban and rural gap and promote the in-situ urbanization of the rural. However, there are the phenomena of the local governments pursuing to benefits in the experimental regions in the process and lack of support and security measures, which leaves the local farmers’ social security in a hot water. Therefore, when carrying out the policy, protecting farmer’s benefits should be the core; the legal right of the farmer with legal residential land should be protected. The governments should balance the urban and rural development, establish and improve the relocation residents’ social security system, build entrepreneurial employment environment, improve the community endowment security, improve land differential benefit distribution mechanism, perfect the supervision and management mechanism, and keep the sustainable use of land to maximize the interests of farmers and promote rural farmers’ rights and interests.

**Key words:** land increase or decrease connection; village relocation and combination; social security; urban and rural overall development; urbanization; agricultural modernization