

中国房地产研究 丛书 2011年第1卷(总第44卷)
Chinese Real Estate Studies

工业化、城市化与 农村转型

上海社会科学院房地产业研究中心 编
上海市房地产经济学会



上海社会科学院出版社

题签 宋春华

中国房地产研究 丛书

Chinese Real Estate Studies

2011 年第 1 卷(总第 44 卷)

工业化、城市化与农村转型

上海社会科学院房地产业研究中心 编
上海市房地产经济学会

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

工业化、城市化与农村转型 / 上海社会科学院房地
地产业研究中心, 上海市房产经济学会编. —上海:
上海社会科学院出版社, 2011
(中国房地产研究丛书; 2011 年; 1)
ISBN 978-7-80745-859-3

I. ①工… II. ①上… ②上… III. ①农村经济建
设—研究—中国 IV. ①F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 094758 号

中国房地产研究丛书 2011 年第 1 卷(总第 44 卷) 工业化、城市化与农村转型

上海社会科学院房地产业研究中心
上海市房产经济学会 编

主 编: 张泓铭 沈正超

责任编辑: 张广勇

封面设计: 闵 敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海市淮海中路 622 弄 7 号 电话: 63875741 邮编 200020
<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 上海颀辉印刷厂

开 本: 787 × 1092 1/16

印 张: 11.5

字 数: 200 千字

版 次: 2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月第 1 次印刷

印 数: 1-2000

ISBN 978-7-80745-859-3/F·164

定价: 30.00 元

《中国房地产研究》丛书编辑委员会

顾 问 宋春华 王荣华
谢家瑾 皋玉凤 桑荣林 殷友田
主 任 厉无畏
副 主 任 庞 元 范 伟 周玉升
委 员 (以姓氏笔画为序)
王 锋 厉无畏 印坤华 刘洪玉 李永杰
陈亨利 张永岳 张泓铭 张金鶚 庞 元
范 伟 周玉升 柴 强 顾云昌 曹振良
虞海发
主 编 张泓铭 沈正超
副 主 编 戴晓波
本 期 编 审 张泓铭 戴晓波 顾建发 陈则明

协办单位

复地(集团)股份有限公司
上海中环投资开发(集团)有限公司
易居(中国)控股有限公司
上海弘基企业(集团)股份有限公司
经纬置地有限公司

编辑部地址:中国·上海·淮海中路 622 弄 7 号 530 室 邮编:200020

E-mail: iresass@163.com

电话:0086-21-63858844 传真:0086-21-53065811

目 录

前 言	(1)
第一章 工业化、城市化和农村转型问题的思考	杨建文 顾建发 刘 亮(1)
一、农村土地问题的思考	(1)
二、农村集体经济主体性缺位思考:以奉贤区滢缺村为例	(16)
三、农民失地带来的社会后果分析	(23)
四、解决离土农民问题的对策分析	(27)
第二章 工业化、城市化农村转型与村级经济	虞 震 陆军荣 曹永琴(31)
一、上海村级集体经济发展变化的过程	(32)
二、城市化进程中村级集体经济现况:上海郊区村镇的案例调查	(38)
三、城市化过程中村级集体经济的发展出路	(46)
第三章 滢缺村“农转非”家庭状况调查与分析	陆军荣 郑世卿 蒋媛媛(56)
一、滢缺村家庭的基本情况	(56)
二、滢缺村“农转非”家庭的调研分析	(59)
三、滢缺村“农转非”进程中面临的问题与应对措施分析	(76)
附录一 滢缺村调研结果分析	徐丽梅(83)
一、本次调查的基本情况	(83)
二、本次调查结果的基本分析	(84)
三、本次调查结果的综合分析	(89)
四、基本结论	(92)
五、问卷调查的数据整理与分析	(93)
附录二 滢缺村生产队调研报告	(100)
一、滢缺村第一队调研报告	(100)
二、滢缺村第二队调研报告	(102)
三、滢缺村第三队调研报告	(104)
四、滢缺村第六队调研报告	(106)

五、滢缺村第七队调研报告·····(108)

六、滢缺村第八队调研报告·····(111)

七、滢缺村第十队调研报告·····(113)

八、滢缺村第十一队调研报告·····(115)

九、滢缺村第十二队调研报告·····(116)

十、滢缺村第十三队调研报告·····(117)

十一、滢缺村第十四队调研报告·····(119)

十二、滢缺村第十五队调研报告·····(122)

案例一 工业化、城市化过程中的村办集体企业改制·····曹永琴(126)

一、发展村办集体经济的历史必然性·····(127)

二、城市化和工业化过程中村办集体企业改制的必要性·····(128)

三、村办集体企业改制的主要模式分析·····(129)

四、村办集体企业改制中应注意的问题·····(135)

案例二 松江区佘山镇农村征地动迁问题的调研报告·····刘 亮(138)

一、佘山镇的整体概况·····(138)

二、佘山镇在农民征地动迁过程中的做法·····(139)

三、经验总结·····(144)

四、政策建议·····(147)

案例三 松江区新桥镇农村集体经济股份化的调研报告·····蒋媛媛(149)

一、新桥镇概况·····(149)

二、新桥镇农村集体经济股份化的做法·····(150)

三、经验总结·····(153)

四、政策建议·····(154)

案例四 青浦区香花桥街道办事处的情况·····高 原(156)

一、街道的形成及发展过程·····(157)

二、土地征用和房屋动拆迁工作·····(158)

三、村级经济·····(163)

四、农村经济社会转型过程中的一些实际问题·····(164)

前言

从 20 世纪 90 年代以来,随着我国工业化、城市化的进程加快,促进了我国经济的发展,同时农村经济也得到快速发展。但由于多方面的原因,由此引发了工业化、城市化过程中农村社会经济的一系列问题和矛盾,最典型的的就是安置、就业、保障三大问题。

上海市奉贤区滂缺村由于面临国家铁路建设、国家电网建设、化工区开发建设三个大项目的动迁,全村 4400 多亩土地基本上全部被征用,而滂缺村也从原先一个先进村、富裕村变成落后村、贫困村,其中主要原因有二:一是动迁安置出现偏差;二是集体经济失去支撑。

2010 年,根据上海市委组织部、市委农村工作办公室《关于深化城乡党组织结对帮扶活动努力构建城乡统筹基层党建格局的实施意见》,奉贤区滂缺村成为上海社会科学院部门经济所党总支的结对帮扶对象。2010 年 11 月 29 日~11 月 30 日,上海社会科学院部门经济所党总支组织全所党员和部分研究生对滂缺村进行前期的帮扶调研,主要以入户问卷调研的形式。党员分成 2~3 人带一个研究生为一组,对村里 82 户家庭进行访谈问卷调研。问卷调研的问题主要包括三方面:个人及家庭基本特征(8 个问题)、生活状况(16 个问题)、政府制度评价(11 个问题)。并在此基础上进行“工业化、城市化和农村转型问题的思考”,组成了强有力的课题组:所长、党总支书记杨建文同志亲自挂帅担任课题组长,党总支委员顾建发同志担任课题组执行组长,并有 10 名中青年

党员科研人员共同参加。

课题组试图通过漕缺村这一典型个案,揭示我国和上海工业化、城市化进程中所暴露出来的问题,并试图通过对这些问题的背景分析,探索上海农村社会经济转型的新路。课题组走访了上海铁路局、上海规土局、上海房管局、上海电力公司等相关部门,同时对松江新桥镇、佘山镇、青浦香花桥街道办事处等地进行农村土地利用和集体经济的专题调研,与松江区常务副区长王军,佘山镇党委书记姚建峰、镇长陈永明,青浦香花桥街道办事处党委书记周亚军、主任陈瑜,上海漕河泾开发区松江高科技园发展有限公司董事长王振富等地方领导进行深入的交流和探讨,并在此基础上提出相应的对策建议。

“工业化、城市化和农村转型问题的思考”课题成果此次出版分为三章:

在第一章《工业化、城市化和农村转型问题的思考》中,首先提出工业化、城市化是人类文明进步、社会经济发展的必然趋势,也是我国现代化的一大战略,是解决我国三农问题的根本出路。但在工业化、城市化过程中,大量农村土地转化成为工业用地和城市建设用地,而作为农村土地的经营者农民和自留地、宅基地上的所有者,农民理应是工业化、城市化的受益者。但是,在一些地方实际情况却恰恰相反,并且这一情况在全国还有蔓延的趋势。主要是农村土地征用存在五大问题:(1)征地用途不明。(2)土地征用程序不健全。(3)补偿标准非常低。(4)安置方式有问题。(5)补偿弹性非常大。如何正确处理工业化、城市化进程中的矛盾? 1.高度重视农民的权益问题。一是建立新的农村集体土地征用补偿机制;二是合理分配集体土地产权出让收益;三是要转变思想观念,农民富裕是好事。2.保留和加强农村集体经济:(1)长期保留农村集体经济组织。(2)大幅度提高农用地征地补偿标准。(3)农村集体经济量化到个人。3.进一步完善农民保障体系:(1)建立全面、稳定的离土农民社会保障体系。(2)建立农村社会保障基金制度。(3)切实做好离土农民的劳动安置工作。同时提出有关上海土地指标问题。据有关资料,上海土地指标已经用到 2020 年。^①很明显,上海经济社会发展已经遇到严重的瓶颈,但是上海的土地指标是否可以创新?是否可以突破?上海土地指标是依据上海城市总体规划 1300 万户籍人口所定的指标。如今第六次人口普查数据显示:已经登记在册的上海常住人口超过 2300 万,^②其中户籍人口超过 1400 万,常住人口突

^① 《21 世纪经济报道》2011 年 1 月 6 日。

^② 《东方早报》2011 年 2 月 22 日。

破 900 万。因此,制定合理的土地指标是推动上海经济社会发展的新引擎。

在第二章《工业化、城市化农村转型与村级经济》中,回顾和总结上海村级集体经济发展变化的过程。2009 年,上海郊区共有 1722 个行政村,其中,30%左右的村级组织比较富足;50%的村级组织有稳定的收入来源,能够基本满足村域日常开支;20%的村缺乏稳定的收入来源,村级日常开支入不敷出。我们选取四个不同经济层次的集体经济进行分析,最后提出上海村级集体经济出路在于:一是村级集体经济发展要健全组织领导机制。二是村级集体经济发展要立足服务。三是村级集体经济发展要优化环境。四是村级集体经济发展要深化土地改革。五是村级集体经济发展要完善集体资产管理方式。六是村级集体经济发展要因地制宜。

在第三章《滌缺村“农转非”家庭状况调查与分析》中,整体来讲,居民对“农转非”的总体评价是正面的,是赞成的。“农转非”对村民的生活是有改善的。只有少数人因为特殊情况导致“农转非”后生活水平下降而持负面评价。具体而言,在家庭收入方面,62.2%的家庭“农转非”后收入有增长,因“农转非”而导致家庭收入减少的仅占 22.0%。在生活水平方面,61%的被调查者认为“农转非”后生活状况比原来好,只有 12.2%的人认为比原来更差。在公共服务方面,大部分人认为在医疗、用水、天然气、有线电视等方面有较大改善,而认为公共服务变差的仅占 13.4%。

同时居民认为存在这样一些问题并提出改进的建议。在调研过程中,居民反映最多的问题主要集中在以下八个方面:第一,由于村民受教育程度不高,掌握技能少而造成的再就业难题;第二,医疗保障不足以应对大病,因病致贫的风险很大;第三,物价上涨严重影响生活水准;第四,镇保水平较低;第五,家庭中适龄教育儿童支出很大,但却没有相应的补偿;第六,环境污染长期将危害居民健康;第七,土地补偿款未曾支付给居民;第八,新建社区配套服务不完善,缺少统一规划。

居民提出的改进建议主要有:第一,应该为离土农民提供充足的就业岗位和必要的职业技能培训;第二,镇保不能一成不变;第三,征地补偿款应该实实在在地给付到农民手中;第四,政府应该加强对环境保护的宣传、监测和检查,真正保护农民的健康;第五,加强对动拆迁的规划,适当提高动拆迁的补偿标准;第六,政府在征地、动迁过程中应当加强民主管理;第七,加大对老年人和残疾人的关怀力度;第八,加大医疗保障力度,防止居民因病致贫。

2011 年 3 月 23 日,“工业化、城市化和农村转型问题的思考”课题组举行专家研讨会,与会专家有浦东改革与发展研究院万曾炜院长、松江区常务副区长王军博士、上海交通大学高汝熹教授、上海财经大学王克强教授、奉贤区区政府研究室主任何伟、上海社会科学院咨询中心主任王振研究员。

上海社会科学院部门经济所所长杨建文研究员首先介绍“工业化、城市化和农村转型问题的思考”课题的背景和目的,该课题旨在通过对漈缺村的一个“麻雀”的解剖,分析上海农村社会经济转型问题,并提出松江新桥模式:新桥镇农村集体经济联合社就是上海农村社会经济发展的方向。

与会专家肯定了课题组在调研过程中认真求实的研究态度,对研究报告的针对性和现实意义给予了极高的评价,认为此课题通过深入细致地研究漈缺村在城市化和工业化过程中出现的现实问题,把握住了当前经济发展和转型过程中的要点和热点,同时,研究基础扎实,提出的对策也具有较强的可操作性,对于解决目前上海农村在经济转型过程中的实际问题起到了很好的示范和指导作用。

尽管工业化、城市化和农村转型问题还有待于进一步深入研究,但我们冀望能引起政府有关部门的高度重视,并解决 1~2 个实际问题。

第一章 工业化、城市化和农村转型问题的思考

杨建文 顾建发 刘 亮

工业化、城市化是人类文明进步、社会经济发展的必然趋势,也是我国现代化的一大战略,是解决我国“三农”问题的根本出路。因此,随着工业化和城市化的不断发展,农村转型不可避免,而农村转型的根本问题则是土地问题,即承包地、自留地和宅基地的处理。当前我国和上海在农村转型过程中由于土地而产生的一系列问题也是越来越严重,对此国家和地方有关部门必须引起高度重视。

一、农村土地问题的思考

在工业化、城市化的过程中,大量农村土地转化成为工业用地和城市建设用地,而作为农村土地的经营者农民和自留地、宅基地上的所有者,农民理应是工业化、城市化的受益者。但是,在一些地方实际情况却恰恰相反,并且这种情况在全国还有蔓延的趋势。上海市奉贤区滬缺村在转型过程中,从先进村变成落后村,

作者简介:杨建文 上海社会科学院部门经济研究所所长、博导、研究员。

顾建发 上海社会科学院部门经济研究所副研究员。

刘 亮 上海社会科学院部门经济研究所助理研究员。

由原来的富裕村变为贫困村,说得轻一点是我们的工作没有做好,说得重一点则是工业化、城市化的受害者。

(一)中国及上海农村土地问题

1.中国农村土地问题

随着我国工业化的发展、城市的扩张和城市建设的加快,越来越多的农村土地被征用,成为城市商业用地、住宅用地、工业用地、建设用地,由此造成众多农民失去了他们赖以生存的土地,踏上了向城市居民身份转变的征程。从经验数据来看,一般每征用 0.067 公顷(1 亩)耕地,就产生 1.5 个离土农民。^①而有关学者则推算出,目前,我国离土农民人数应在 5100 万~5525 万之间,如果加上因农村超生等原因没有分到土地的“黑户口”劳动力,这个数目则逾 6000 万。同时,按照我国现有的城市化水平和经济发展速度,今后每年仍需征用农地 16.7 万~20 万公顷,预计每年将新增离土农民 375 万~450 万人,10 年后离土农民总数将接近 1 亿人。民进中央在向全国政协十一届二次会议提交的提案中指出,“随着我国城市化和工业化进程的加快,农村集体土地被大量征用,离土农民作为农民中的一个特殊群体,数量迅速扩大。据预测,2020 年我国离土农民总数将超过 1 亿。”提案建议国务院尽快制定离土农民社会保险条例,逐步建立完善离土农民的社会保障法律制度。

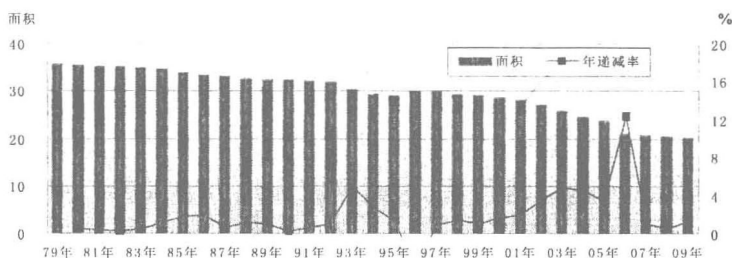


图 1 上海耕地面积变化

资料来源:《上海统计年鉴》2010。

如果从农村土地问题的角度来看,1 亿离土农民则意味着将有 0.6667 亿亩耕地会被征用。

2.上海农村土地问题

首先我们来看一下上海 30 年来耕地变化情况:

从图 1 可以看出,上海耕地面积从 1980 年的 35.41 万公顷下降到 1989 年的 32.40 万公顷,减少 3.01 万公顷,平均每年减少 3010 公顷;第二个 10 年下降到 29.09 万公顷,减少 3.31 万公顷,

^① 沈关宝等:《解读“失业农民问题”——国内外失地农民问题研究综述》,《江西社会科学》,2008 年。

平均每年减少 3310 公顷,基本上与第一个 10 年没有发生大的变化。但是,到了第三个 10 年,上海耕地面积下降到 20.23 万公顷,减少了 8.86 万公顷,平均每年减少 8860 公顷;分别是第一、第二个 10 年的 2.94 倍和 2.68 倍,是前 20 年的 1.40 倍。由此可见,在第三个 10 年中,上海耕地面积减少呈现加速化的态势,这与上海经济和房地产业在第三个 10 年中高速发展是密不可分的。

3. 农村土地问题的背景分析

(1) 工业化背景。我们以上海化学工业区奉贤分区为例:上海化学工业区奉贤分区是上海化学工业区的重要组成部分。开发区位于上海市南翼、杭州湾北岸,规划面积 12 平方公里。开发区的开发建设引入了世界级大型化工区的“一体化”先进理念,通过对资源的优化整合,实现区内产品项目、辅助设施、物流运输、环境保护和管理服务的一体化,达到生产与生态的平衡、发展与环境的和谐。

开发区的产业规划遵循“以石油化工为主、以精细化工为特色”的产业发展标准,以国家级化工区“上海化学工业区”的产业为依托,以石油化工产业链的中下游产品及精细化工产品为主导进行合理的产业规划和开发。

开发区内已有国家级的化工研发中心、大日精化、奇华顿、美国空气化工、森佩理特等行业领先的国内外知名企业,形成了以精细化工、生物医药、化工机械、化工物流为核心的特色产业。成熟的发展环境、高标准的设施配套、完善的产业链、优质的园区管理和投资服务为海内外企业提供了广阔的发展空间。

但是,上海化学工业区奉贤分区的管理体制则是由奉贤区负责:上海化学工业区奉贤分区管理委员会于 2000 年成立。作为奉贤区政府的派出机构,管委会主要负责园区社会稳定、农民动迁、劳动力安置及安全生产等行政事务工作。上海化学工业区奉贤分区发展有限公司成立于 2000 年,承担开发区的开发建

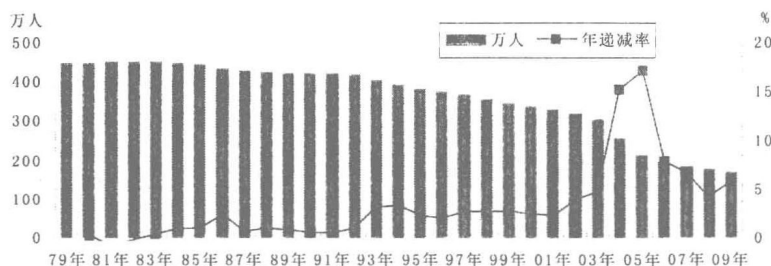


图2 上海农业人口变化

资料来源:《上海统计年鉴》2010。

设和基础设施的管理、招商引资及项目投融资等相关工作。

上海化学工业区奉贤分区是在奉贤区的层面上进行工业化的推进,根据规划 12 平方公里总面积,如果规划区全部建成则意味着有 1 万多农村人口转为城市人口。而上海化学工业区则是在上海市的层面上,总的规划面积 29.4 平方公里,将近有 3 万农村人口转为城市人口。

(2)城市化背景。从城市化的角度来看,上海农业人口呈现逐年减少的态势。我们来看一下上海 30 年来农业人口的变化情况:

从图 2 可以看出:第一个 10 年上海农业人口平稳下降,第二个 10 年是快速下降,第三个 10 年是大幅度下降。其中,2003~2006 年呈现农业人口显著下降,而这一时期正好是上海农村进行县改区工作,因此大部分农业人口转变为城市人口。

(3)经济发展背景。从经济发展来看:工业化、城市化带来了经济的高速发展发展。

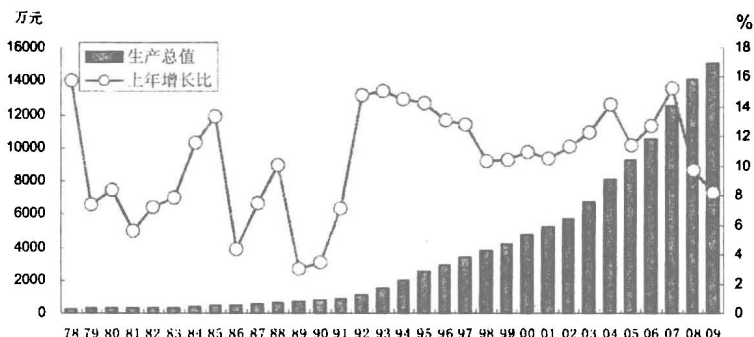


图 3 上海国内生产总值增长

资料来源:《上海统计年鉴》2010。

从图 3 可以看出:从 1992 年开始,上海 GDP 连续保持两位数以上的增长率。其中,1992~1997 年是一个高速发展的 6 年,2001~2007 年又是一个高速发展的 6 年。而这两个 6 年正好是上海工业化、城市化快速发展时期。

(二)农村土地征用模式的思考

1. 农村土地征用模式

在工业化和城市化的过程中,农村大量土地被征用成为城市建设用地。城市建设用地包括居住用地、公共设施用地、工业用地、仓储用地、对外交通用地、道路广场用地、市政公用设施用地、绿地和特殊用地九大类用地。

居住用地指的是:在城市中包括住宅及相当于居住小区及小区级以下的公共服务设施、道路和绿地等设施的建设用地。

公共设施用地:城市中为社会服务的行政、经济、文化、教育、

卫生、体育、冬天及设计等机构或设施的建设用地。

工业用地:城市中工矿企业的生产车间、库房、堆场、构筑物及其附属设施(包括其专用的铁路、码头和道路等)的建设用地。

仓储用地:城市中仓储企业的库房、堆场和加工车间及其附属设计的建设用地。

对外交通用地:城市对外联系的铁路、公路、管道运输设施、港口、机场及其附属设施的建设用地。

道路广场用地:城市中道路、广场和公共停车场等设施的建设用地。

市政公用设施用地:城市中为生活及生产服务的各项基础设计的建设用地,包括供应设施、交通设施、邮电设施、环境卫生设施、施工与维修设施、殡葬设施及其他市政公用设施的建设用地。

绿地:城市中专门用以改善生态、保护环境、为居民提供游憩场地和美化景观的绿化用地。

特殊用地:一般指军事用地、外事用地及保安用地等特殊性质的用地。

在以上九类用地中居住用地、工业用地、仓储用地可以看作是经营性用地,其他用地基本上属于公共事业用地。

从奉贤区滬缺村的情况来看,土地征用模式:一是浦东铁路建设;二是国家电网建设;三是上海化工工业区奉贤分区建设。它们分别属于对外交通用地、市政公用设施用地和工业用地。下面我们以滬缺村4组征地补偿安置方案公告为例来进行分析。

市化学工业区奉贤分区滬缺村4组征地补偿安置方案公告

沪奉征补[2010]第859号

根据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》、《征用土地公告办法》和《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》等有关规定,依据上海市人民政府沪府土[2010]880号批文批准的征地方案,现将拟定的《征地补偿安置方案》公告如下:

一、本次征收土地的范围:

市化学工业区奉贤分区滬缺村4组(村队组);征收农用地8821.70平方米,建设用地3178.30平方米,未利用地0.00平方米,合计征地面积12000.00平方米。

二、土地补偿费补偿标准、支付对象和支付方式

土地补偿费标准,按《关于同意实施本市征地土地补偿费标准调整方案的复函》(沪发改价督(2009)013号)执行,标准为农用

地每平方米 36 元、非农用地每平方米 36 元,土地补偿费支付给被征地的农村集体经济组织,支付方式为转账。

三、地上附着物和青苗补偿标准、支付对象和支付方式

地上附着物补偿标准按《上海市征收集体土地财物补偿标准》(沪房地资法[2007]277 号)执行,补偿费用支付给所有者,支付方式为转账。青苗补偿费标准按《关于调整本市征地青苗补偿标准的通知》(沪价商[2006]第 009 号)执行。青苗补偿费每平方米补偿标准粮棉地为 2.35 元、蔬菜地为 4.35 元,附着物和青苗补偿费支付给所有者,支付方式为转账。

四、征地范围内房屋拆迁补偿安置

按《上海市征用集体所有土地拆迁房屋补偿安置若干规定》(沪府发[2002]13 号)执行。

五、有关征地劳动力安置补偿按市人民政府相关文件精神规定执行,具体安置方式另行公告,由劳动和社会保障部门负责实施。

六、被征地农村集体经济组织、农村村民或者其他权利人对本公告内容有不同意见的,请于公告之日起 30 个日内,即

2011 年 1 月 28 日前提出书面意见,送达规土局二所。逾期未提出的,视作无意见。

七、被征地农村集体经济组织、农村村民或者其他权利人对本公告内容要求举行听证会的,请于 2011 年 1 月 7 日前按听证有关规定提出书面申请,送达规土局二所。逾期未提出的,视作放弃听证。

联系人:吴青骏,联系地址:房地大厦 1403 室。

八、《征地补偿安置方案》在征求意见后,报奉贤区(县)人民政府批准后组织实施。根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第 25 条规定,对批准后的《征地补偿安置方案》有争议,不影响征地的实施。

特此公告

上海市奉贤区规划和土地管理局

2010 年 12 月 30 日

2. 农村土地征用存在的问题

我们从以上征地补偿安置方案的公告中,可以看出当前上海农村土地征用存在的问题。

(1) 征地用途不明。根据沪奉征补[2010]第 859 号公告,看不到征地的用途,是用于公共市政设施建设还是化工区的开发建设。从其他地区征地补偿安置方案的公告来看,大多数是千篇一

律格式。也就是说,当前上海农村土地征用无论是公益用地还是经营用地都一概沿用计划经济年代强制征地的老办法。

(2)土地征用程序不健全。首先,现行土地征用程序基本上是内部程序。已有的征地与补偿安置公告、补偿安置方案、听取意见等也都是事后程序,难免流于形式。土地征用过程中老百姓几乎没有任何发言权,征与不征、补与不补、补多少,完全由政府说了算。在我国补偿金的确定是由政府在法定幅度内说了算。这必然会造成农民得不到应有的补偿。而且,即使已有“两公告一登记”制度也很难落实。这既导致相关权利人没有参与、申辩的机会,也使社会舆论无从监督。根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第25条规定,对批准后的《征地补偿安置方案》有争议,不影响征地的实施。其次,现行土地征用立法中对裁决征地纠纷的规定过于原则,往往导致纠纷无法解决,离土农民告状无门。即使是法院受理,由于征地制度本身的缺陷,老百姓也很难胜诉,其正当权益也很难得到维护。再次,征地审批环节过多,周期过长,效率太低,导致必需的建设用地难以得到满足。

(3)补偿标准非常低。按照公告的标准:农用地和非农用地都是每平方米36元,青苗补偿费每平方米补偿标准粮棉地为2.35元、蔬菜地为4.35元。而征地范围内房屋拆迁补偿安置按《上海市征用集体所有土地拆迁房屋补偿安置若干规定》(沪府发[2002]13号)执行。2002年至今已经过去了整整8个年头,在这8年中,上海的房价至少上涨5倍以上。很明显,这个补偿方案说得轻一点是补偿不到位,说得重一点是在掠夺农村集体财产和农民财产。为什么如今仍然使用8年前的标准,主要是担心过去已经动拆迁的农民“翻烧饼”。但是这不能作为降低补偿标准的理由。尽管目前上海农村土地转为工业用地,就单个项目而言得不偿失,但从产业结构调整 and 招商引资的需要来看,工业化可以带动地区经济发展。因此,大部分区对招商引资还是具有很大的积极性。

(4)安置方式有问题。如果按照《上海市征用集体所有土地拆迁房屋补偿安置若干规定》(沪府发[2002]13号)的标准,每平方米补偿的标准大概在1500元左右,如果一幢300平方米的农民住宅只能得到45万元,加上其他树木、水塘等补偿,每户农民补偿额在70~80万元之间。这点钱只能在漂缺村当地买100平方米以下的房子。更何况,货币化动迁固然使离土农民得到了一辈子都没有看到的几十万元现金,一旦离土农民不立即购房,随着房价快速上涨,一下子就陷入了无房无地的困境。

(5)补偿弹性非常大。在农民动迁安置上补偿弹性非常大,这