

第六章 結論

第一節 研究發現與建議

目前中國大陸失地農民問題集中表現在以下各點：首先是對失地農民的補償標準太低，且相關補償經常無法一次到位，各級層層截留，難以解決農民的生計問題。其次是土地「農轉非」速度太快，土地徵占浮濫且範圍太廣，造成失地農民數量每年以近 300 萬人數暴增。再次是失地農民缺乏社會保障，無專業技能導致再就業困難。若中國大陸土地流轉制度改革成功，土地所有權問題順利解決，將促使一部分已經在大中城市謀生或是在鄉鎮企業就職的農民放棄其持有的農村集體所有土地。估計中國大陸從事糧食種植的農戶總數將下降到只剩 6000 萬戶，平均每戶耕地面積將提高到 21.6 畝，約比現在農民平均擁有耕地面積大 10 倍，不但可擴大農業經營規模，也利於推動農業機械化與現代化。¹除此之外，政府部門對於因徵地糾紛引起的上訪、信訪或陳情案件，應該深入去了解農民反映的事情是否屬實，政府機關在政策面或執行面有無改善的空間，是否有幹部利用職權貪污舞弊，只要是符合法律規定與國家政策，能立即解決的就應儘快解決，該移送法辦的立即移送法辦，把農民的事當成自己的事，切莫輕忽怠慢。暫時無法解決的問題，也必須向農民說明立場，並提供必要之協助，將之納入未來施政的參考，唯有如此才能化解日漸對立的氣氛。

本研究經由失地農民的現況與原因之分析，比較海峽兩岸土地改革的模式，並提出若干解決失地農民問題的方案，研究發現與建議事項詳述如下。

一、實施合理徵地補償

在中國大陸現行的徵地制度之下，如欲解決失地農民問題，採取適度提高補償標準是合宜且必要的作法。目前的補償標準除了青苗補償和地上物補償之外，

¹ 賀振華，「農戶外出、土地流轉與土地配置效率」，復旦學報（社會科學版）（上海），2006 年第 4 期，頁 95-103。

「土地補償」和「安置費」二者相加，最低是被徵用土地徵用前三年的平均產值的 30 倍，以這種平均產值倍數計算補償金額，實在無法滿足失地農民的期待心理。應該在目前的補償標準基礎上逐步改革徵地補償制度，將土地補償費、青苗及建築物補償費等主要補償項目的補償價格參照目前物價指數，實行合理補償。

2

二、制定法律規範徵地

目前有關土地徵用方面相關法規尚不健全。中國大陸與土地徵用相關之法律有憲法、土地管理法、物權法、農村土地承包法等，其他諸如補償辦法、標準、作業規定、整體計畫...等更是多如牛毛，但是都無法徹底解決徵地所造成的問題。所以制定單獨的「農村土地徵收補償法」極有必要，明確規範國家與被徵地農民之間的權利義務關係，讓各方都有所遵循，不至於因法令規範不夠明確而損及利益。

三、擴大社會保障範圍

目前有關失地農民「社會保障體系」功能有待提昇。雖然各級政府已採取各種不同的安置方式，並將失地農民保障陸續納入整體社會保障體系之中。但後續仍應推廣農村合作醫療體系、擴大農村低保覆蓋率範圍、多管道籌措失地農民社會保障基金，使失地農民真正能免除生活憂慮。政府在必要時還要透過編列預算的方式，以完善失地農民社保體系，減緩徵地對失地農民所產生的衝擊。³

四、嚴格管制土地用途

目前中國大陸對於保護耕地的認識仍嫌不足。土地具有「稀缺性」與「不可再生性」，土地的流轉不但要依法進行，還必須在保護耕地面積、符合土地利用

² 「地政改革要向失地農民傾斜」，**新京報**，(北京)，2006 年 10 月 16 日，第 2 版。

³ 劉建林，「南昌失地農民將無後顧之憂」，**人民日報**，(北京)，2006 年 10 月 29 日，第 6 版。

總體規劃與用途管制的前提下進行。但是目前執政當局對於保護耕地的認識與貫徹執行的意志力不足，導致耕地仍快速流失，危及基本糧食供應。其實主政者可透過土地資源宏觀調控的手段，通過合理編制土地利用總體規劃，提高土地集約利用率，來滿足城市化進程中對土地的需求。其次是通過實行耕地「占補平衡」制度，保護耕地資源不再減少。此外，也可透過執行嚴格的土地用途管制，減緩耕地資源減少速度，以保障土地可持續利用。

第二節 未來研究展望

一、「以人為本」的研究方向

目前在中國大陸失地農民議題的相關研究中，普遍缺乏「以人為本」的全面視野，現有研究很少涉及到在集體土地上賦予農民完整的、獨立的土地權利對農民個人全面發展的意義。未來在相關議題研究上，可針對農民個人的「人格權」發展與「人性尊嚴」進行探討。特別是農民在面對徵地時的心理變化及心理建設方面，值得研究者持續予以關注。

二、整合研究相關議題

目前失地農民相關研究沒有將徵地制度改革和農地地權體系改革結合起來，進行整體性的制度改革設計，也未以「統籌城鄉發展」的角度來看問題。未來研究者可對於徵地制度和農地地權體系進行整體性規劃，並從「統籌城鄉發展」得角度，將徵地和失地農民問題作為城市化「內在矛盾」進行解決。

三、系統性的研究

目前學者對於徵地制度的研究和失地農民的利益保障研究，在具體可行的制度研究方面較少，而且尚未形成體系，只是提出一些初步的觀察意見，缺乏更深層面的思考，未來的研究者可在目前相關領域學者奠定的研究基礎上，再進一步建立起系統知識，並具有可操作性，為解決失地農民問題貢獻一己之力。

失地農民問題對於以「大國」自居，強調「和平崛起」的中國大陸而言，無疑是經濟發展道路上最不確定的影響因素。如果處理得當，則中國大陸將順利完成城市化進程，無論產業結構、城鄉差距或社會保障等問題都將迎刃而解。可惜的是，執政者對問題的認識尚不及此，導致目前因徵地問題引發的群眾事件與日

俱增，若不及時妥善處理失地農民相關問題，勢必影響社會的穩定，甚至中共政權的合法統治都將受到質疑。經由對失地農民問題的研究，期待提供各界對中國大陸城市化進程能有更進一步的了解，並且為解決相關問題提供理論依據。值此兩岸交流日益頻仍之際，對中國大陸目前社會現象做深入探討，將有助於兩岸溝通，以建立彼此互信，共創雙贏未來。