

## 第二章 失地農民現況分析

### 第一節 農村城市化進程

中國大陸自上個世紀九十年代開始，經濟快速發展，伴隨經濟成長的是城市不斷向外擴張，原來的城市郊區，現已成為市中心區。為容納城市發展所必須的公共建設，城市只好無止境地向四周延伸。再加上各地方政府領導人，為了展現自己的「卓越政績」，以極不平等的優惠政策招商引資，其中也包括犧牲農民權益，將農村集體所有的土地「徵用」給開發商，僅給予農民少量的象徵性補償；而這少許的補償費，在各級政府「層層截留」之下，真正到農民手中的恐怕還不到十分之一。中國的再次崛起是二十一世紀國際上的大事，但是中國能否全面性的、普遍性的，超越城鄉二元發展的障礙，創造一個「均富」的和諧社會，妥善處理好「農業、農村、農民」這三農問題，是重要關鍵。

統計資料顯示，中國大陸各地城市化進程中，僅「開發區」一項，其規劃面積不僅超過了現有城鄉建設用地的總和，總面積甚至比臺灣還大。自 1998 年到 2007 年，中國大陸耕地總面積減少 1.19 億畝。截至 2007 年底為止，全國耕地面積已由 1998 年的 19.45 億畝減到 18.26 億畝，已非常接近基本農田保護所設的紅色警戒線。中共總理溫家寶在 2007 年政府工作報告中指出：中國大陸「耕地面積每年要減少幾百萬、甚至上千萬畝。根據土地變更調查，到 2006 年 10 月 31 日，中國的耕地面積為 18.27 億畝。而在 1998 年，中國的耕地數量還維持在 19.45 億畝，10 年間中國的耕地少了 1.18 億畝，人均耕地面積也由 1.59 畝降到 1.39 畝。面對現實，人們有理由擔心，按照這樣的減少速度，中國的耕地還能不能養活中國人？」，可見城市化造成的全國耕地面積大量減少，失地農民人數大幅增加所造成的問題確已迫在眉睫。特別是近年來各種天災不斷，國際糧價上漲，糧食供應短缺，因耕地減少所引發的這些問題在短期內恐無法解決。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 2007 年 4 月 12 日，中國國土資源部公布了 2006 年度全國土地利用變更調查結果報告指出，截

農民集體所有的土地被徵占後，原來的村建制、村委會大多還存在，集體經濟組織尚未改變，仍然發揮一定程度的作用。村民居住環境與徵地前相比，當然有所提昇，農民由平房「上樓」之後，社區設施與衛生條件大符改善，年輕農民大多喜歡住在新式樓房中。但由於社區管理方式大多還是沿用農村時期的舊模式，無論是解決問題的方式或公共議題的討論，都還是以傳統的村委會為核心。農民在表面上離開了耕地，脫掉了農民的外衣，身分上或許不再屬於農民，但在心理上、認同上則始終無法擺脫農民的習性，導致所謂「城中村」的產生。而城市居民對失地農民的態度也是影響農民心理發展的關鍵性因素。城市居民普遍認為農民的素質較低落，農民進城只會製造髒亂、影響居住環境，甚至瓜分城市有限的社會福利資源，對農民採取極不友善的態度，地方政府也在政策上歧視農民，使失地農民完全無法享受到市民待遇。<sup>2</sup>

2003 年中國大陸「九三學社」進行的一項調查研究顯示，約有 60% 的失地農民生活處於十分困難的狀態，有固定經濟收入且生活未因徵地而受到影響的農民只占 30%。<sup>3</sup> 研究者認為，這是中國大陸城市化進程中，失地農民必須付出的代價，因為農民在中國社會中原本就屬於弱勢中的弱勢，國家徵地與否從不需要和農民商量，全國各地關於補償費發放多少完全沒有統一標準，經濟發達地區補償多一些，經濟較差的地區補償少一些，失地農民只有自求多福，期待主政者能公平對待。

---

至 2006 年 10 月 31 日，中國大陸全國耕地面積為 18.27 億畝，比上年度淨減少 460.2 萬畝。根據「十一五」規劃綱要，到 2010 年末全國耕地面積必須確保不低於 18 億畝。中共國務院總理溫家寶在政府工作報告中也表示：一定要守住全國耕地不少於 18 億畝這條紅線。資料來源：中國國土資源部。<http://www.mlr.gov.cn/zwgk/tjxx/>。

<sup>2</sup> 「阻礙農民工在城市的居住與發展的原因」，**中國農村研究網**，2008 年 5 月 24 日，<http://www.ccrs.org.cn/show.aspx?id=1406>。

<sup>3</sup> 呂勇、張涵，「河南失地農民利益保護現狀」，**三農**（北京），2005 年 10 月，頁 27。

已故中國大陸旅居海外經濟學家楊小凱曾估計，中國大陸農村如果在 1987 年就允許土地自由買賣，根據農民的人均收入、商業化程度、勞動分工水準等指數之間的經濟計量模型，農民的平均收入將增加 30% 以上，<sup>4</sup>中國農村的發展與產業結構也會呈現不同的風貌，「三農」問題或許不會發生，至少不會像現在這麼嚴重。中國大陸失地農民居住於大中城市近郊，拜地利之便，為改善家庭經濟狀況，許多農民都以出租家中多餘的房間賺取房租（又稱「瓦片經濟」）。由於違章建築越來越多，使得原來的居住環境變得十分擁擠混亂。農民出租多餘住房雖然也解決了城市住房供需不平衡的問題，但是大量外來人口在中大城市近郊聚居，有些地區流動人口的比例甚至超過當地居民數倍，人員出入複雜形成治安死角。

依照中國大陸現行法律規定，農民進入城市工作或生活，他在農村所承包的土地必須繳還給村集體，不再擁有集體成員所擁有的土地所有權（承包權）。現行土地流轉制度使得農民在進入城市以後，無法取得任何放棄土地財產權的補償，所以農民也不願意放棄土地，使得農民不得不選擇在農村定居、在城市打工的生活形態。這樣的發展模式不利於農村的剩餘勞動力向城市移轉，也不利於城鄉經濟統籌規劃。

自 1990 年代以後，中國大陸全國城鄉建設用地增加 2640 萬畝，其中約有 81% 的新增建設用地，來自於徵占農民集體所有的土地，被占耕地面積高達 2138 萬畝。同時期中國經濟也處於高速成長階段，工業化與城市化的發展，更需要徵占大量農村土地作為城市開發的腹地。根據中國國家統計局資料，中國的城市化比率從 1998 年 30.42% ，2000 年約 36% ，提昇到 2003 年 40.5% ，2005 年約 43% ，

---

<sup>4</sup> 楊小凱，「中國土地所有權私有化的意義」，2007 年 11 月 10 日，  
<http://www.jiuding.org/xzzk/56>。

預計城市化比率於 2020 年將達 50%。<sup>5</sup>短短七、八年間增長逾十個百分點，這在世界城市化發展史中並不多見。無論東部沿海、中部城市或西部內陸，地方政府無不想方設法主導城市向外擴張，透過招商引資來繁榮地方並樹立地方官員個人政績。

目前中國大陸建設用地的供應模式分為「存量」與「增量」兩部分，存量就是通過現有土地使用者之間的交易的供應，即所謂土地「二級市場」。增量部分主要是通過「農地」轉為「建設用地」的供應，即所謂土地「一級市場」。存量土地實際被現有土地使用者控制，中國改革開放之初，大量土地以無償或低價方式供給國營企業，這些使用者按規定繳交一定的費用，在上繳土地增值收益後，就可改以市場價格出售土地，政府對土地二級市場無法進行壟斷。在土地一級市場上，由於建設用地是政府從農民集體手中「徵用」而來，因此，政府很容易以行政權力干預土地流轉，對增量土地實現供應壟斷。以北京市為例，北京為中國的首善之區，也是中國的政治經濟重心，早在 20 世紀 80 年代末起，北京市近郊的農地即受到城市不斷向外擴張的影響遭蠶食鯨吞。近年來隨著中國經濟起飛加速，再加上為籌辦 2008 年奧運，北京市近郊農地更是被大量徵收。根據統計資料顯示，北京近郊的一些鄉鎮人均耕地面積已小於 0.2 畝，以豐台區盧溝橋鄉為例，其失地情形更為嚴重，目前該鄉在籍耕地面積為 2135 畝，實有耕地面積僅剩 231 畝。若是分配到該鄉所轄村，平均每村耕地面積還不到 1 畝，幾乎已到了無地可耕的狀態。<sup>6</sup>造成北京市近郊耕地面積大量減少的原因有很多，例如城市建設建築用地，道路用地，奧運場館用地，<sup>7</sup>但最主要原因是「綠化隔離帶」建設。所謂「綠化隔離帶」指的是北京城市總體規劃的有機組成部分，包括北京城

---

<sup>5</sup> 資料來源：中國國家統計局，2008 年 5 月 23 日，<http://www.stats.gov.cn/>。

<sup>6</sup> 唐鈞、張時飛，「為京郊失地農民再造一個可持續生計」，2008 年 6 月 21 日，<http://www.zhinong.cn/data/detail.php?id=4133>。

<sup>7</sup> 北京晚報，新華網，2002 年 6 月 17 日，<http://www.big5.xinhuanet.com/gate/big5/news>。

市中心地區與 10 個邊緣集團之間以及各個邊緣集團之間的綠化地帶。<sup>8</sup>北京市基於城市發展的長遠規劃，實施兩道綠化隔離帶，並自 2000 年開始第一道綠化隔離帶建設，位於北京市三環路與四環路內外的第一道綠化隔離帶，於 2003 年基本完成，綠化總面積達 102.3 平方公里，涉及 6 個區，339 個自然村和 3 個農場，總人口數 88.5 萬。截至 2003 年底，第一道綠化隔離地區累計關閉、拆遷各類企業 3238 家，涉及職工 9.1 萬人，對京郊鄉鎮企業造成了嚴重打擊，綠化隔離帶不但造成了大量失地農民，也使得大量職工下崗失業。綠化隔離帶對北京近郊農民產生極大的影響，因為既然綠化隔離帶是政府的政策，規定什麼時間要達成多少進度，農民只有全力配合的份，絲毫沒有「討價還價」的空間。此外，綠化隔離帶所使用的土地，政府並未全部徵用，仍然屬於村集體所有。村集體空有土地「使用權」，但沒有實際「支配權」，只能依照政府統一的規劃，進行綠化建設。

綠化隔離帶位於城鄉結合部，此區域因為原來就處於城市的邊緣，發展的較早、較快，許多鄉鎮企業設立其中，因交通地利之便使得鄉鎮企業蓬勃興盛。再加上北京市身為國際性的大都會，提供了大量就業機會，吸引鄰近省份、縣市外來人口，這些外來人口為節省開支，往往不願支付高額住房費用，於是選擇居住在北京近郊。綠化隔離帶的開闢使得位於隔離帶上的許多鄉鎮企業被迫拆遷，根據統計 2000 年至 2003 年僅豐台區就拆遷了 434 家鄉鎮企業，間接造成了大量失業人口。<sup>9</sup>此外，北京市近郊地區農民提供多餘的房舍，出租給外來人口收取租金，已是當地農民最主要的收入來源，平均每戶每年約有 2 至 3 萬人民幣收入，綠化隔離帶的實施造成當地農民無法彌補的損失。

中國農業大學人文與發展學院 2006 年組成的一個農村問題調查小組，對中

---

<sup>8</sup> 首都之窗，北京市政務門戶網站，2007 年 9 月 12 日，  
<http://www.Beijing.gov.cn/rwbj/yjzs/stjy/lvglld/>。

<sup>9</sup> 唐鈞、張時飛，「城市化與失地農民的就業和社會保障」，2007 年 8 月 29 日，  
<http://www.dajun.com.cn/nongminshidi.htm>。

中國大陸 6 個省、60 個村莊、628 位農民進行問卷調查，調查結果顯示：近二年來中共中央對農村的重視，接連推出許多「支農政策」，例如取消農業稅、對農村教育實行一費制，在貧困農村實行「兩免一補」（免學雜費、書本費、補助住宿費），普遍受到農民的歡迎。但是，在今日的中國，農業作為一個提供原始積累的角色還沒有得到完全改變，所以犧牲農業、農村、農民利益的情形現階段仍無法避免。調查小組發現，中國基層政府為了城市化發展，往往忽視農民的權益，而農民的權益最容易受到侵害。基層政府官員積極招商引資，為了自己的政績不惜犧牲農民的利益，許多農民的耕地一夕之間被夷為平地。農地被強制徵用，農民卻從未參與過任何討論，沒有機會表達意見，更沒有得到合理的補償。

失地農民集中的區域主要是在大中城市的周邊，居住此處的農民原本容易取得較多的資訊，見識也比其他偏遠地區農民來得廣，但是土地被徵占之後，一夕間喪失了生活憑藉。最近的一些研究可以看出，目前中國大陸失地農民的數量非常龐大，僅 2005 年一年之內全國就減少耕地 1002.4 萬畝，其中建設占用 318.2 萬畝，災毀耕地 80.2 萬畝，生態退耕 585.5 萬畝，因農業結構調整減少耕地 18.5 萬畝。與此同時，全國各地通過復墾開發補充耕地 460 萬畝。2000 年至 2010 年計劃占用耕地將超過 5450 萬畝，如果按人均 1 畝地推算，至少已造成 5000 萬農民完全失去或部分失去土地。此外，經由衛星遙感探測監測到中國大陸違規用地面積高達 20% 至 30%，若將違規使用部分也算進去，失地農民總數會更加龐大。中國大陸農村目前最大的矛盾就在土地問題上，土地產權不明，影響農民進行長期投資的意願，加上徵地範圍浮濫，補償費不僅低又會遭到各級政府層層截留。農民上訪大多是因為土地問題，土地徵用造成的失地農民生活困境，已成為中國農村經濟中不可迴避的一個問題，幾乎在所有地區，特別是在大中城市的郊區，失地農民問題正在快速漫延。

現代社會城市化與工業化是必然的發展趨勢，非農業生產活動將取代農業成

為主要的生產活動，非農產業也將成為國民經濟的主導產業。城市化發展也帶來了資金、資源與人口向城市聚集。城市建設用地需求大增，使得城市無法避免如「攤大餅」式的向周邊擴張，農民失地在客觀上有其必然性。正如同「圈地運動」對英國工業革命和現代市場經濟制度的意義一般，是歷史發展的必然走向，任何政府或個人都無法與之抗衡，政府能做的只是使城市化所造成的負面影響降至最低，並提供失地農民更完善的社會保障。<sup>10</sup>世界銀行首席經濟學家林毅夫認為，以經濟發展前景來看，中國大陸未來二三十年，將是一個高速的工業化與城市化的階段，應該會出現十幾個千萬人口以上的大城市，以及幾百個 50 萬人口以上的中等城市，在城市化的進程當中，必須徵用大量農村土地來配合城市的發展。中國政府在致力推動經濟成長的同時，是否照顧到最弱勢的農民，有無兼顧到各方的利益，深深考驗著領導人的執政能力。城市化、工業化潮流固然無法阻擋，但是政府相關的配套措施必須準備好，才不至於以犧牲農民的利益來換取國家經濟成長。

---

<sup>10</sup> 英國自 15 世紀末開始，一部分貴族、地主階級使用暴力手段圈占農民耕地或公共土地，作為農場或牧場，大批農民被迫離開世代居住的土地，此即莫爾在「烏托邦」中所抨擊的「羊吃人」的圈地運動。

## 第二節 失地農民現狀

隨著中國大陸經濟的快速發展，各種「工業區」、「科學園區」在城市近郊如「攤大餅」式的不斷向外延伸，農村集體所有的土地也在配合各級政府的政策之下被低價徵用，因而造成了大量失地農民。這些失地農民知識水平與城市居民相比普遍較低，在取得一次性土地徵用補償費之後，往往沒有其他謀生技能，只能坐吃山空。年輕力壯的失地農民，或許還可以進城打工，賺取微薄生活費。大齡「超轉」農民或是婦女，通常沒有進城打工的機會，他們已成為中國大陸經濟快速發展下的「祭品」，是社會上新興的弱勢族群。此外，即使原來屬於郊區的集體村已劃入了市區，但農民在心態上還是農民，並未隨之改變。城市相關部門也未給予這些失地農民如市民般的社會保障，因此造就了數以千萬計「種地無田，就業無崗，低保無分」的失地農民。

根據中國「國家統計局」在 2003 年對 2942 戶失地農民所做的抽樣調查指出，耕地被占用前，農民每年人均收入為 2765 元人民幣；耕地被占用後，農民每年人均收入平均為 2739 元人民幣，約下降 1%。農民被徵地後，生活能夠「持平」的約有 11%，生活品質下降的占 46%，土地被徵用後收入減少的農戶，大多是傳統農業地區的純農業戶。他們除了農業生產活動外，基本沒有其它的生產經營活動，耕地減少後收入自然下降。<sup>11</sup>土地被徵用後造成收入減少的農戶，大多是未經營其他副業或未外出打工的純農戶。因為他們所在地理位置原本就不利於發展農村副業，所以當耕地被徵用之後，收益自然隨之下降，進而對生活造成影響。在早年計劃經濟時期，政府對失地農民採取的是「誰徵地、誰安置」的原則，例如由國營企業來收納失地農民，提供農民工作與住房，順利解決因徵地造成的失地農民問題，也為發展工業提供了充足的勞動力。但是上個世紀 90 年代中期以

---

<sup>11</sup> 資料來源：中國國家統計局，2008 年 6 月 9 日，<http://www.stats.gov.cn/>。



後，隨著國營企業的改革深化與鄉鎮企業的發展瓶頸，政府不再強制干預徵地的安置作業，失地農民問題的嚴重性才逐漸突顯出來。中國大陸現行的土地流轉制度是造成農村剩餘勞動力移向城市的過程中遇到很大的障礙，再加上一些制度性因素的干擾（例如社會保障制度、戶籍制度以及城市政府對農民的不平等對待等），使得整個勞動力市場發展畸形。但最主要的因素還在於土地制度，如果改革土地流轉方式，讓進城農民可以從土地流轉過程中得到土地增值的利益，其他障礙因素也可以用支付貨幣的替代性方案來解決，失地農民的現況將獲得立即改善。

以北京市為例，北京市失地農民可以區分為四種不同的類型，不同類型所採取的安置方式也不一樣，所面臨的困境也有差異。<sup>12</sup>

#### 一、「農轉工」人員

所謂農轉工指的是在政府徵收耕地之後，原來的農業戶口轉為非農戶口，而且必須仍處於勞動年齡階層（男性 16 至 59 歲，女性 16 至 49 歲），具有實際的勞動能力者。這些「農轉工」人員大多透過徵地單位的安排，順利進入城市工作，由農民身分轉變為職工身分。農轉工人員的安置方式是「招工安置」，亦即徵地單位若是有能力安排工作的，就由其自行安排農轉工人員順利就業。如果徵地單位安排工作有執行上困難，還可以委託被徵地鄉鎮企業代為安置，那些接收農轉工人員的單位將可得到來自政府對農轉工人員的安置補償費。

#### 二、「農轉居」人員

所謂「農轉居」指的是在政府徵收耕地之後，原來的農業戶口轉為非農戶口，而且必須是「離土不離鄉，轉居不轉工」。那些由農民身分轉為城鎮居民戶口者，

---

<sup>12</sup> 唐鈞、張時飛，「為京郊失地農民再造一個可持續生計」，2008 年 6 月 21 日，<http://www.zhinong.cn/data/detail.php?id=4133>。

如果仍有勞動能力，可透過鄉鎮集體經濟組織安排繼續留在當地工作。「農轉居」人員的安置方式為「留地安置」，留地安置顧名思義是保留一塊土地來安置農轉居人員。換言之，就是在不影響城市整體規劃的前提之下，政府在徵用的土地中預留部分土地交給農村集體經濟組織使用。農村集體經濟組織可以安排一定比例綠色產業項目建設用地，建設一些商品房出售，也可由政府處獲得綠化面積的苗木、養護等費用的補助。

### 三、「農轉工自謀職業」人員

與第一種類型「農轉工」人員不同之處在於這些人員在轉為非農戶口之後，雖然符合政府就業安置的規定，但是選擇自願放棄，在領取一次性安置補助費後「自謀生路」。這種類型的失地農民短期內與政府之間的關係最為單純，因為「銀貨兩訖」後井水不犯河水。但是農轉工自謀職業人員領取的一次性安置補助費僅數萬元人民幣，待補助費花用完畢，倘若面臨失業危機，又未納入社會保障體系，儼然成為社會上的不定時炸彈，近期內許多「上訪」事件都與這類型失地農民有關。

### 四、「超轉」人員

所謂超轉人員指的是在政府徵收耕地之後，原來的農業戶口轉為非農戶口，但是因為年齡已經超過一定標準（男性已滿 60 歲，女性已滿 50 歲），或是經檢查後認定為無勞動能力者。它的特點是「轉居不轉工」，由北京市政府民政局負責統一管理，享有一定社會保障福利。超轉人員的安置方式為「社會保障安置」，由北京市政府民政局負責超轉人員的管理，村（居）委會負責聯絡，由財政部門按時將補助經費撥入個人帳戶。超轉人員補助費制度自 1995 年開始實施，依據「北京市人民政府辦公廳轉發市民政局關於徵地超轉人員生活和醫療補助若干問題意見的通知」，目前一般超轉人員的醫療補助費按照每人每月 30 元支付，年內符合基本醫療保險支付規定的醫療費用累計超過 360 元以上部分報銷 50%，全

年累計報銷最高限額 2 萬元。

再以內蒙古赤峰市元寶山區美麗河鎮公格營子村爲例，該村距離城區約 6 公里，全村有農戶 962 戶，農業人口 3611 人，原有耕地面積 7102 畝。自 2005 年以來，地方政府以各種「開發區」名義，強行徵占村民的耕地，甚至「以租代徵」，由區政府與鎮政府當保證人，每年僅象徵性補償每畝地 550 元人民幣。<sup>13</sup>據進京「上訪」的村民表示，該村幾乎已無地可種，少壯進城打工貼補家用，村裡只剩下婦女和小孩，村民三餐吃的蔬菜、五穀雜糧也必須到市場上購買，從前一望無際的麥田已不復見，只看到一座座冰冷的廠房和高聳的煙囪。違法徵地損害到農民的不僅是目前的生存權，也妨礙了農民後代子孫的「發展權」。

公格營子村的現狀並非特例，自 20 世紀 90 年代以來，由於中國大陸城市化進程加速，造成大量農村集體所有土地轉爲非農用地，全國每年約有 300 萬農民成爲失地農民。這些失地農民，生活在大中城市邊緣，靠極少的徵地補償款維生，成爲新興弱勢群體。其中完全失去土地、沒有工作機會、補償費耗用殆盡的農民至少在 1000 萬人以上，約占失地農民總數的 20% ，如此龐大的群體在中國社會底層流動令人擔心。

### 第三節 解決問題的困難點

中國大陸目前正由傳統農業社會轉變爲工、商業社會，隨著社會的快速變遷，徵用城市郊區農地以利開發建設在所難免，但是各級政府急於招商引資，以彰顯自己的政績，置農民生存於不顧，違法徵地案件屢見不鮮。根據中國人民大

---

<sup>13</sup> 資料來源：公格營子村進京上訪失地農民提供。

學農業與農村發展學院的統計，2001 年至 2005 年間，中國大陸全國土地違法案件的處理力度：每一起土地違法案件，平均收繳 0.5 萬至 2.7 萬人民幣，收繳土地約 1 畝，平均每 100 件土地違法案件黨紀處分 1 人，每 1000 件土地違法案件追究刑事責任 1 人。<sup>14</sup>況且，即使中國「國土資源部」近期內展開土地查察「百日行動」，其成效仍然十分有限，因為「非法批地」案件占用涉及土地面積約 80%，主要是地方政府為違法主體的案件，想要地方政府主動查察土地違法案件，無異「緣木求魚」。地方政府急於發展經濟，忽視農民權益，導致農民集體所有的土地被徵用後，生活立即陷入困境。

### 一、就業安置困難

根據統計，農民平均受教育年限相較於城市居民平均要少 4 年以上，而且農民除了農業相關知能外，多半缺乏足以因應現代生活的一技之長，除非施以職業教育訓練，否則很難適應二、三產業工作形態，二、三產業所缺的人力也無法由失地農民或農村來遞補。加上部分失地農民存在「等、靠、要」的心態，認為政府應該做好社會福利保障，拒絕從事「3D」(dirty, dangerous, difficult) 工作，造成政府相關部門就業安置進行十分困難。

事實上，自 1990 年代末開始，各地方政府普遍施行的徵地補償安置辦法就不再有統一「就業安置」措施，失地農民都是靠自己去找工作或打零工。然而據中國國家信訪局的統計，在受理土地徵用的「信訪」案件中，約有 73% 集中在失地及失業問題上，可見未妥善安置失地農民所造成的問題正逐漸浮出檯面，形成社會發展上的隱憂，因此推廣社保，加強就業安置，將是解決社會問題的重要基礎。就業培訓的主要對象是因地方政府徵用農地而導致失去全部或大部分土地，不足以維持基本生活，且在徵地時享有農村集體土地承包權的農業人口。透

---

<sup>14</sup> 「中國違法佔地成本低刑事追究僅千分之一」，中時電子報，2007 年 12 月 24 日，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-Rtn/2007Cti-Rtn-Print/0,4670,110109x112007122400766,00.html>。

過就業培訓制度的推廣，讓失地農民培養一技之長，再輔以完善的社會福利保障，才能解決因徵地所造成的歷史遺留問題。

## 二、徵地補償標準偏低

中國大陸目前因徵地補償費發放所引發的紛爭，比想像中來得更為嚴重。根據中共中央農村工作領導小組辦公室以及國土資源部聯合調研組完成的「關於完善徵地制度的調研情況及政策建議」報告指出，按照目前的補償方法，1 畝耕地在沿海省市的大部分地區一般只有每畝 3 至 5 萬元的徵地補償費發到村集體手中，真正發到農民個人手中的大約只有 1 萬元左右。若是興建鐵路、公路或其他基礎公共建設，平均每畝徵地補償費更只有 5000 至 8000 元。<sup>15</sup>土地徵用補償費嚴重偏低，損害了失地農民的利益。失地農民不滿情緒的產生主要是因為土地增值的利益完全沒有反映到補償費上，少許的補償費不能保障農民日後生活所需。而大部分地區在徵用土地時並未履行「聽證」或是「公告」程序，失地農民沒有參與權，整個徵地過程缺少了民主程序，地方政府少數幾個人通過土地徵用審批，決定了當地多數農民的命運。

政府有關部門在徵地過程中侵占農民利益的情況也屢見不鮮，例如對農民集體所有土地「先用後徵」、「少徵多用」、「以租代徵」或「截留拖欠」等，部分地方幹部甚至侵占、挪用徵地費用，與土地開發商聯手非法強行徵用農地。土地「低徵高賣」，增值的利益無法由農民共享，失地農民對這些貪污腐敗的行為深惡痛絕。根據浙江省所作的失地農民研究調查，假設徵地成本價為 100%，被徵用土地收益分配格局大致是地方政府占 20% 到 30%，企業占 40% 到 50%，村級組織占 25% 到 30%，農民僅占 5% 到 10%。<sup>16</sup>農地從「成本價」到「出讓價」之間所生成的巨額增值收益，大部分都被中間商或地方政府獲得，農民犧牲最大獲利最

<sup>15</sup> 徐志剛，「讓城市福利包攬起失地農民的明天」，**人民論壇**（北京），2006 年 2 月，頁 38-40。

<sup>16</sup> 「權力與資本結盟造就行業性暴富百姓成爲犧牲品」，**新華網**，2006 年 10 月 27 日，[http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-10/27/content\\_5255866.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-10/27/content_5255866.htm)。

少。據估計，中國大陸自改革開放以來，通過各種形式徵占農地的價格「剪刀差」，從農民身上至少拿走近 5 萬億人民幣，嚴重剝奪了失地農民的利益。現行徵地制度最不合理之處在於補償費太低，雖然 1988 年修定的土地管理法規定，徵用土地的，按照被徵用土地的原用途給予補償；徵用耕地的補償費用包括「土地補償費」、「安置補助費」以及「土地上附著物和青苗補償費」。但時至今日，當年制定的土地補償標準已無法滿足於農民的需求。況且，即使是這樣微薄的補償費，也無法完全發放到失地農民手中，地方政府「層層截留」被視為是天經地義理所當然的事。

徵地補償是因為農民集體所有的土地因公共利益被國家徵用後，依法安置農民而給予的經濟補償，通常是給予農民一次性貨幣補償。安置問題則涉及到失地農民的長遠生計，是根本性問題。早在計劃經濟時期，國家在徵地之後會對被徵地農民給予適當補償，有時也會安排被徵地農民到國營企業工作，使農民轉變為市民，享受到市民及工人的福利待遇，徵地之後的生活可以得到保證，因此農民一般不會排斥國家徵地。然而目前在市場經濟條件下，傳統的安置方式已行不通，企業無力吸納失地農民，農民也因平均素質參差不齊又缺乏一技之長，很容易成為企業改革中被優先裁員的對象，導致生活陷入困境。目前，多數地區對失地農民的安置方法採取的是「一次性補償措施」，並以貨幣補償為主，有些地區會逐年支付一些柴、米、油等費用，進行實質補貼。這種安置方式雖然能暫時解決失地農民的燃眉之急，但大多數農民仍被排除在城市社會保障的門檻之外。失地農民雖然在身分上轉變為城市居民，但並未被納入城市「三條保障線」之內，<sup>17</sup>無論在就業、就學、就醫或社保等各方面都無法與城市居民相提並論，失地農民成了種田無地、就業無崗、低保無份的「三無」農民。特別是 40 歲以上大齡

---

<sup>17</sup> 所謂「三條保障線」指的是國有企業下崗職工基本生活保障、失業保險、城市居民最低生活保障制度等三條保障線，是具有中國特色社會保障制度，對保障職工和城市居民基本生活，發揮十分重要的作用。

農民或處於退休階段的農民，因為相對缺乏勞動能力與專業技術，失地後即失業，原本是家庭經濟主要來源，瞬間成為家庭負擔，生活最為堪憐。

「土地管理法」第 47 條規定，徵地補償由三部分組成，一是「土地補償費」，按照每畝土地前三年平均產值的 6-10 倍補償；二是「青苗及其他附著物補償費」，按照成本核算或市場價格給予補償；三是「安置補助費」，按照每畝土地前三年平均產值的 4-6 倍補償，土地補償費與安置補助費兩者加起來最高不得超過 30 倍。土地補償費並非發放給農民，而是歸屬於村經濟合作社所有，農民個人只能得到「土地附著物」與「青苗」的補償費。安置補償費用扣除徵地過程中政府部門以及村集體花費的各種費用及截留的部分，剩餘才分給失地農民，一般都不會超過補償費的 10%。換言之，失地農民犧牲最大、獲益最少，絲毫看不出所謂社會主義的「優越性」何在。近年來，中國大陸各地違法徵占農民集體所有土地、損害農民權益的事件層出不窮，上訪、陳情已成為農民家常便飯。中國「國土資源部」統計，地方政府徵用農地普遍存在補償費太低的問題，這是引發糾紛的導火線，政府聲稱徵地是為了公共利益，但是何謂公共利益界定不清，難道商人投資、商業開發也屬於公益的一環？農民不能分享土地增值的成果嗎？而徵地補償費是按照土地年產值計算，但 1 畝地 1 年產值不過幾百元，即使乘上 10 倍，補償總額也十分有限。況且這有限的補償費還要扣除各種稅費、層層截留，真正發放到農民手中的寥寥無幾。<sup>18</sup>

土地徵用低補償費與高額的土地出賣價格形成了極大的反差，引起民怨沸騰。相關研究報告指出，中國大陸自改革開放以來，以低價徵用農民集體所有之土地，至少使農民蒙受 2 萬億元的損失。<sup>19</sup>地方政府按照農業生產的最低標準一次性支付徵地補償費，但在出賣時按照土地「市場價格」，增值達到數十倍、上

---

<sup>18</sup> 趙繼成、賴顯寧，「保障失地農民權益亟待新法」，**新京報**（北京），A07 版，2006 年 3 月 9 日。

<sup>19</sup> **支農網**，2008 年 6 月 11 日，<http://www.zhinong.cn/data/detail.php?id=5573>。

百倍，但農民完全沒有機會參與分配利益，使農民產生了不滿情緒，最近幾次大規模的群眾抗爭事件，都與地方政府徵地有關。<sup>20</sup>

由於徵地補償標準太低，目前又尚未建立合理安置與社會保障機制，導致中國大陸失地農民淪為「三無」社會游民，類似狀況若得不到有效的控制，勢將引發嚴重的社會衝突。基於這樣的政策考量，中共國務院總理溫家寶多次強調：「目前徵用土地的項目不給農民合理的補償，不妥善解決農民生計，造成農民失地失業，將危及農村社會穩定」。<sup>21</sup>

### 三、農民生活水平下降

地方政府徵用農民集體所有土地的過程中，任意擴大徵地範圍，採用低價補償政策，尤其若是以國家重點工程項目為名義的，徵地補償標準更低；自行規定土地政策，侵害農民利益，例如將高速公路兩邊的綠化帶不計入徵用補償面積、農田附屬溝渠、道路不計入耕地面積、宅基地不給安置補助費…等等。其中又以「低價徵地」引起農民的反彈最大，低買高賣賺取土地增值差額是目前各地方政府最為普遍的生財管道，成為地方的第二財源。此外，中共當局近年來雖然採取了一系列有利於農村和農民的政策，但是推展到基層時往往會七折八扣，基層官員經常會為了自身的利益欺上瞞下不惜犧牲農民權益。

湖北省監利縣棋盤鄉書記李昌平上書中共中央，表達農民苦、農村窮、農業危險的窘境後，引起中央領導人對三農問題極高的重視，除了取消農業稅、農村教育實行一費制，並且在貧困地區實行「兩免一補」（免學雜費、免書本費、補助住宿費）。在徵用農民集體所有土地的過程中，政府最需要做的是提高補償標

---

<sup>20</sup> 例如 2005 年 6 月 13 日，北京市順義區農民因不滿奧運徵地補償，堵塞北京通往順義區的主要道路，要求合理賠償。2006 年 6 月 8 日，廣東佛山市南海區上萬畝農地被當地政府違法徵收，農民不惜流血抗爭，引發近年來最大規模群眾事件。

<sup>21</sup> 「農民失地失業將影響穩定」，2008 年 5 月 12 日，  
<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=69214>。



準，讓土地增值的利益由全民共享，而非由政府或少數人獨享。事實上，中國大陸近年來雖然致力於要增加失地農民收入、提高農民生活品質，減輕農民負擔，但是農民整體收入始終無法提昇。1996年農民人均收入增加9%，1997年增幅下降為4.6%，1998年為3.3%，1999年為4.6%，2003年為4%，2005年增加到6%，2007年又增加到9.5%。<sup>22</sup>但事實上，農民人均收入小幅度成長主要並非來自於農業經營收入，而是農民趁農閒時外出打工貼補家用，如果僅計算純農業所得，近幾年農民實際收入是下降的。

目前中國大陸數千萬的失地農民中，有穩定經濟收入未受政府徵地影響其日常生活的只佔30%，換言之，約有70%的失地農民徵地後生活立即發生變化。以重慶市為例，其土地補償與安置補助費最高標準為每人22050元，相當於重慶市城鎮居民人均可支配收入的2.72倍，或相當於城鎮單位職工工資的1.77倍。換言之，補償款只可供失地農民在重慶市生活2年。土地補償費和安置補助費太低，一旦耗盡，失地農民的日常生活將難以維持，導致農民生病無錢就醫，子女也付不出學費，導致有些學齡兒童無能力入學，或是被迫中途輟學。失地農民徘徊於城鄉之間，進退失據，處境堪虞。<sup>23</sup>

#### 四、城鄉差別待遇

如果說「中共政權是靠農民打下來的」這句話一點都不為過，毛澤東年輕時就在湖南進行農民運動考察，國共合作期間也擔任農業部門負責人，<sup>24</sup>中共歷任領導人也多有農村經驗。但時至今日，農民的經濟地位仍然低落，政治、社會地位也未見提昇，這是計劃經濟體制下城鄉二元結構造成的結果。農業合作化、人

---

<sup>22</sup> 新華網，2008年1月31日，[http://news.xinhuanet.com/video/2008-01/31/content\\_7532159.htm](http://news.xinhuanet.com/video/2008-01/31/content_7532159.htm)。

<sup>23</sup> 邵國平、許慧霞、夏鳳，「失地農民子女教育現狀調查及對策」，*浙江師範大學學報*（杭州），2006年第5期，頁25-29。

<sup>24</sup> 例如毛澤東在國共合作期間曾於國民黨農民部所屬的「農民運動講習所」擔任所長。參見陳永發，*中國共產革命七十年*（上），二版（台北：聯經出版，2001年8月），頁210。

民公社化強迫農民交出了土地和生產資料的所有權、經營權，1958 年開始實施的戶籍制度，農民劃歸農業戶口，從此被固定在農村，淪為國家的「二等公民」。1978 年農村改革後，農民得到了土地經營使用權，但土地還是屬於集體的，農民並不享有處分權。農民為貼補家用進城打工，早期稱之為「盲流」，後來改稱「民工」，最近幾年才改以「農民工」相稱。「農民工」即使在城市居住了十幾、二十年，仍然不能取得城市居民身分，成不了「正式工」，戶籍身分無法改變，非但不能享有市民待遇，更沒有城市的社會保障和福利，甚至農民工子女就學、生病就醫等基本人權都不能確保。農民到最後仍然只有返回農村一途，倘若農村的土地也被徵收，農民連回鄉重當農民的機會都不存在，其未來的處境令人擔憂。另一項資料顯示，中國大陸第十屆全國人大代表選舉，每 24 萬城市人口就可以推選一名人大代表，而農村則必須 96 萬人口才能推選一名代表，城鄉之間差距近 4 倍，又是一個城鄉不公平對待的典型案列。<sup>25</sup>

失去土地以後的農民並沒有分享到土地增值的收益和城市化帶來的進步成果。在徵地過程中，徵用方與被徵用方資訊和地位都不平等，地方政府要徵多少地、出多少價，農民只能被動接受，沒有一點討價還價的空間。土地使用權出讓給土地使用者，其出讓價格遠高於國家向農村集體徵用土地的價格，形成一種新形式的工農剪刀差，農民是看在眼裏痛在心裏，敢怒而不敢言。

## 五、法律規定不完備

依據「中華人民共和國憲法」規定，中國大陸的土地實行的是「公有制」，具體包括兩種形式；一種是「國有」，另一種是農民「集體所有」。憲法第 10 條規定：城市土地屬於國家所有，國家為了公共利益的需要，可以依照法律規定對土地實行「徵用」。此處所指的 land，顯然僅指集體所有土地而言，因為城市土

---

<sup>25</sup> 陸學藝，「三農問題的核心是農民問題」，**社會科學研究**（北京），2006 年第 1 期（2006 年 1 月），頁 3。

地原本就屬於國有，不必徵用。「土地管理法」第 43 條規定：任何單位和個人進行建設，需要使用土地的，必須依法申請使用「國有」土地。換句話說，因建設需要使用農村集體所有土地的任何單位與個人，必須提出申請，經國家審批後才能使用原農村集體所有土地。由於法律規定的不明確，目前徵地實務上免不了出現濫用土地徵用權的問題。<sup>26</sup>甚至包括一些商業性項目用地，也是透過政府低價統徵後再高價轉賣給開發商，對農民的合法權益毫無保障。按照現行法律規定，徵用農民集體所有土地，最高只能以徵地前三年該土地平均年產值的 30 倍計算。換言之，不論這些土地今後屬於何種用途，價格是否攀升，徵用時只能按照農村土地的「原用途」予以補償。

由於中國大陸各地經濟發展程度的不同，中西部地區失地農民的補償標準遠低於東部沿海地區。以東部沿海省份為例，徵地補償標準是：土地補償費為被徵用地前三年平均年產值的八至十倍，安置補助費為該耕地被徵用前三年平均年產值的四至六倍。在浙江省經濟最發達的一些縣市，土地補償和安置補助費最高也只有 2.5 萬元左右，低的甚至還不到 2 萬元，<sup>27</sup>中西部地區補償標準更低，超過 50% 以上的失地農民生活品質明顯下降，甚至已影響到基本的生存權利。1999 年 1 月 1 日新修訂的「土地管理法」施行後，為了加強耕地保護，實施「用途管制」，將土地審批權收歸「國務院」和「省」兩級政府，「協議徵地」原則上改為「公告徵地」。而所謂公告徵地，就是由國土部門代表政府直接去徵地，用地單位與農民不必直接接觸；其次是政府與被徵地農民集體之間毋需經過協商，政府將要徵收的耕地面積及補償標準公告之後，就已完成法定程序，政府由農民集體手中取得土地後，再與用地單位簽訂契約。由以上程序可知，徵地的過程中，農民沒有任何機會參與協商，甚至連基本的知情權都沒有，只能被動獲知相關資訊。地方政府根據實際用地的需求，以「土地管理法」為依據，向農民徵用土地，由於

---

<sup>26</sup> 夏鳳珍，「規範徵地，保障失地農民權益」，**檢察日報**（北京），2005 年 6 月 24 日。

<sup>27</sup> 「土地財政與地方政府」，2008 年 5 月 24 日，<http://www.8488.cn/wenku/2007-8/25/905/>。

農民無法參與其間，許多地方政府發給農民補償費時，只是把青苗和地上附著物補償給農民，而把土地補償費與安置費交給村集體，所以農民真正獲得的貨幣補償又更少了。依據「土地管理法」第 47 條規定：國家建設徵用土地，按照被徵用土地原用途進行補償，徵用耕地的補償費用包括徵地補償費、安置補助費及地上附著物和青苗補償費。補償給徵地農民的費用，不是按照「市場交換價值」計算，而是按照前三年農業的「平均產值」來計算。按照法定標準計算出來的補償費，尚不足以支應農民在城市中生活的 2 年或是在農村生活 5-7 年所需花費，無法解決失地農民的長遠生計問題。中國國務院發展研究中心農村經濟研究部統計顯示，目前中國大陸農民上訪問題中的 60% 都與土地有關，其中 30% 又與徵地有關。換言之，徵地問題可說是導致農民上訪的最主要因素，也是影響社會穩定的重要關鍵。

再以北京市為例，雖然北京市為解決失地農民問題已訂定許多管理辦法及配套措施，<sup>28</sup>但是失地農民安置後仍有一些衍生出來的問題尚待解決。「農轉工」人員方面，農轉工人員因企業減少冗員實施「下崗分流」政策後，往往成為首先裁員的對象，失業人數大增，其社會保險因脫離了原單位而中斷，爾後該如何接續是個難題。「農轉居」人員方面，農轉居人員表面上是透過鄉鎮集體經濟組織安排繼續留在當地工作，暫時沒有失業顧慮，但是農轉居人員的「隱性失業」問題卻更為嚴重。因為鄉鎮集體對於有工作意願的鄉親，都儘量安排綠化、衛生、治安、交通等工作，造成這些單位冗員充斥，例如豐台區廬溝橋鄉太平橋村就業人員約有 1300 人，但從事衛生工作的竟高達 300 人，約占總就業人口的 23%。「農轉工自謀職業」人員方面，因為已領取一次性安置補助費，基本上是被排除在社會保障體系之外，由於土地補償費偏低，無法維持長期生計，再加上缺乏專業技

---

<sup>28</sup> 例如：「北京市建設徵地補償安置辦法」、「失地農民養老保險試點試行辦法」、「北京市建設徵地農轉工人員安置辦法」、「北京市人民政府批轉首都規劃委辦公室關於實施市區規劃綠化隔離地區綠化請示的通知」、「北京市人民政府印發關於加快本市綠化隔離地區建設意見的通知」、「北京市人民政府辦公廳轉發市民政局關於提高徵地超轉人員生活補助標準請示的通知」…等。

術，謀職日益困難，造成大批「返鄉」與「上訪」的人潮。「超轉人員」方面，因為超轉人員皆屬年齡較長者，對於醫療保險之需求較高，但由於徵地單位的補償費有限，導致超轉人員無法得到良好的醫療資源，只能依靠家人照顧，或是放任病情，處境十分淒慘。

據內蒙古赤峰市在北京上訪的失地農民表示，這幾年國家確實對農村做了許多事，例如取消農業稅、嚴打隨意徵占農地，也提供一些貸款和補助，農村生活較前些年相比已有所改善。但是仍有少數地方官員欺上瞞下，完全未依中央規定隨意通過審批，徵占農民集體所有的土地。<sup>29</sup>以他們所在的公格營子村為例，目前幾乎無地可耕，逼迫農民不得不外出打工，1年約可賺取2萬元人民幣當做養家活口的生活費用，村裏只剩老人與小孩。失地農民在現實生活中已走投無路，進京上訪是他們最後的一絲希望，期待北京的「高官」們替農民主持公道。

由以上的分析可知，失地農民所面對的是整個國家機器的不公平對待，既有制度設計上的缺陷，也有人為刻意的因素。冰凍三尺非一日之寒，要解決失地農民面臨的難題，也非一朝一夕能達成。鄧小平曾說過：社會主義的目的就是要全國人民共同富裕，不是「兩極分化」。<sup>30</sup>中國大陸失地農民問題不僅是農民的平等權利問題，而且也是中共政權能否持續鞏固的問題。

---

<sup>29</sup> 例如內蒙古赤峰市前市長徐國元於2007年12月27日被司法單位「雙規」，據悉是因為從事土地違法開發案件、謀取不法利益遭到檢舉。

<sup>30</sup> 「鄧小平留給後人的10句箴言」，2008年6月17日，  
<http://my.icxo.com/247021/viewspace-90096.html>。