

一场让农民“上楼”的行动,正在全国20多个省市进行。  
拆村并居,无数村庄正从中国广袤的土地上消失,无数农民正在“被上楼”。  
各地目标相同:将农民的宅基地复垦,用增加的耕地,换取城镇建设用地指标。他们共同的政策依据是,城乡建设用地增减挂钩。

# 多省市强行撤村圈地,农民“被上楼”

## 新增土地成为地方财政以地生财新途径

### 中央农村工作领导小组副组长陈锡文今年两会时疾呼要“急刹车”

#### 实质是把农村建设 用地倒过来给城镇用

记者调查发现,这项政策被地方政府利用、“曲解”,成为以地生财的新途径。有的地方突破指标范围,甚至无指标而“挂钩”,违背农民意愿,强拆民居拿走宅基地。演变为一场新的圈地运动。

宅基地转化后的增值收益,被权力和资本“合谋”拿走。农民则住进了被选择的“新农村”,过着被产生的“新生活”。

专家指出,这是一次对农村的掠夺,强迫农民上楼并大规模取消自然村,不仅与法治精神相违背,对农村社会也将带来巨大负面影响。

10月,走在山东、河北、安徽等地,会发现一些高层小区在农村拔地而起。

在河北廊坊,2006年被评为河北省生态文明村的董家务村,如今已成一片废墟,大片新修的村居在铲车下倒塌,刚修好的“村村通”水泥路被铲平。

山东诸城市取消了行政村编制,1249个村,合并为208个农村社区。诸城70万农民都将告别自己的村庄,搬迁到“社区小区”。

如今,像诸城这样的“拆村并居”,正在全国20多个省市进行。

今年8月份在海口举行的“城乡一体化:趋势与挑战”国际论坛上,中央农村工作领导小组副组长陈锡文指出,和平时大规模村庄撤并运动“古今中外,史无前例”。

此前,今年“两会”期间,陈锡文指出,在这场让农民上楼运动的背后,实质是把农村建设用地倒过来给城镇用,弄得村庄稀里哗啦,如无效遏制,“恐怕要出大事。”

“在土地问题上,我们绝不能犯不可改正的历史性错误,遗祸子孙后代。”

——这是温家宝总理2007年为确保18亿亩耕地红线所说的一句话



9月15日,山东诸城积沟二村,一名农民在瓦砾上吃午饭。他当天在整理建筑垃圾,寻找可用的材料。

#### 很短的期限内,将域内农村“大变样”,民居改楼房

各地规模浩大的拆村运动,打着各种旗号,例如,城乡统筹、新农村建设、旧村改造、小城镇化等。也有对应政策推出,诸如“村改社”、“宅基地换房”、“土地换社保”等。各地都在规划着,要在一个很短的期限内,将域内农村“大变样”,民居改楼房。这样的运动热情,与各省市对国土资源部(下称国土部)一项政策的“欢迎”密切相关:城乡建设用地增减挂钩。

2006年4月,山东、天津、江苏、湖北、四川五省市被国土部列为城乡建设用地增减挂钩第一批试点。国土部2008年6月颁布了《城乡建设用地增减挂钩管理办法》(以下简称增减挂钩办法),2008年、2009年国土部又分别批准了19省加入增减挂钩试点。

按照国土部文件,“增减挂钩”是指,“将拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块(拆旧地块)和拟用于城镇建设的地块(建新地块)等面积共同组成建新拆旧项目区,在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上,最终实现增加耕地有效面积……节约集约利用建设用地,城乡用地布局更合理的目标。”

也就是,将农村建设用地与城镇建设用地直接挂钩,若农村整理复垦建设用地增加了耕地,城镇可对应增加相应面积建设用地。

该政策得到地方政府盛情欢迎,各个省市、各级政府均成立了以主要领导牵头的土地整理小组。对应的地方政策、措施也纷纷出台,目的明确:让农民上楼,节约出的宅基地复垦,换取城市建设用地指标。

去年,河北提出在全省开展农村“新民居”工程。据介绍,“新民居”与山东“村改社”一样,都是在增减挂钩框架内,增加建设用地指标。

据河北省国土资源厅透露,到2012年,保守估算,新民居工程将为该省增加建设用地50多万亩。

#### 山东诸城当地政府每年土地收益有两三亿元

在城乡建设用地增减挂钩之前,尝到土地财政甜头的地方政府,都在辛苦“寻找”土地中。近年来,我国耕地保护与经济发展用地的矛盾发展到很尖锐的程度。如何“找地”,也成为各地国土部门的首要任务。

以河北省为例,2009年需要新增用地约为21万亩,但国家指标17万亩。如何填补4万亩的缺口,成为河北投资项目落地的难题。

“增减挂钩”一经出台,立即成为各地破解土地瓶颈的“金钥匙”。城乡建设用地增减挂钩,必须获得国土部批准,得到相应周转指标后,才能开展。指标是“借”,3年内要以复垦的耕地“归还”。

根据媒体报道,去年3月,河北、辽宁等13个省份新获国土部“增减挂钩周转指标”15.275万亩,当年国土部还有第二、第三批指标下达。

河北申请到1.2万亩指标,成为解决土地缺口的一个有效途径。

山东肥城市国土资源局局长翟广西说,肥城每年用地需求3000亩,每年的用地指标仅400亩至500亩。他说:“如果不是增减挂钩试点,我这个国土资源系统的‘生产队长’真就为难了。”

山东诸城市土地储备中心主任安文丰称,将农民全部集中居住后,保守估计,诸城将腾出8万亩旧宅基地。通过土地级差,政府每年土地收益有两三亿元。

#### 强拆民房,强迫农民“上楼”的事例已有发生

根据国土部的试点管理办法,增减挂钩严禁违背农民意愿、大拆大建。但在一些地方,强拆民房,强迫农民“上楼”的事例已有发生。

管理办法要求,要在农村建设用地整理复垦潜力较大的地区试点,现实中,不顾实际情况,“一刀切”拆并村庄的做法非常普遍。

管理办法还要求,妥善补偿和安置农民,所得收益要返还农村,“要用于农村和基础设施建设”。但在有些地方,政府拿走宅基地利益的同时,甚至还要求农民交钱住楼房。

在江苏省邳州市坝头村,村庄被整体拆迁,当地建设了数十栋密集的农民公寓,要村民补差价购买。因补偿款购买不起足额面积楼房,坝头村35岁女子徐传玲去年10月自杀。今年1月,当地强制农民上楼,10多人被打伤住院。

今年1月18日,坝头村村民王素梅告诉记者,她的丈夫被拆迁队打伤,后又被村干部拉到湖边要求立即签字,否则沉湖。

就在近期,山东也发生了殴打农民的暴力事件。

除被要求交出宅基地之外,今后,农民要获得宅基地将成为难题。在全国多个地方,宅基地上建筑不再批准“一砖一瓦”,也不另批宅基地。村民如有住房需求,需要拿宅基地住房换楼房。

失去宅基地的农民,还将面临生活、生产方式转变。对于长期从事农业生产的农民来说,生活成本增加和耕种不便成为最现实问题。

#### “漏洞必须堵住”

今年5月底,国土部的9个调研组,对现有24个增减挂钩试点省份进行了快速调研,发现了不少问题。

记者在各地调查也发现,有的地方利用“挂钩”政策,再次占用耕地,并扩大建设用地范围。在6月份的会议上,徐绍史强调,下一步周转指标将被作为各省年度用地计划指标的一种,纳入各地用地计划统一管理。各地再也不能将周转指标作为“天上掉的馅饼”。

对于各地圈走农民宅基地、大拆民居的做法,中央农村工作领导小组副组长陈锡文在今年“两会”时就疾呼要“急刹车”。

在“十二五”期间,如何在保障农民利益前提下,真正城乡统筹发展,将是摆在各地政府面前的一个严峻课题。

据11月2日《新京报》A16版、A17版