

旅游景区征地补偿及其对农民的影响分析

——基于江苏溱湖风景区的调研

范练练, 沈苏彦

(南京林业大学 人文社会科学学院, 江苏 南京 210037)

摘要:通过对江苏溱湖风景区的实地调研,在实地访谈调查周边居民的基础上,对溱湖旅游开发征地补偿状况进行了深入的了解。研究表明:当地搬迁居民的安置政策效果相对较好、较人性化,适当改善了失地农民住房条件,缓解了部分就业压力。但不可避免对失地农民造成一些负面影响,农民耕地面积减少,生活水平下降、就业不充分、社会保障的缺失、贫富差距拉大等。因此,针对负面影响提出了:完善征地搬迁政策,保障农民生活水平;提供多样就业机会;完善农民社会保障;重点扶贫,缩小贫富差距等建议。

关键词:旅游景区;征地补偿;影响;溱湖

中图分类号: F590.7; S-9

文献标志码: A

文章编号: 1673-9272(2016)03-0066-05

《宪法》规定:“国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”^[1]。征地拆迁对农民而言有利也有弊,短期来看会损害农民权益,长期的话则有利于维护农民利益^[2]。之前有很多学者对征地补偿、移民安置问题进行研究,有些学者主张将发展旅游业与移民安置补偿紧密结合起来;对当前移民安置工作中存在的问题以及相关措施进行了分析等。研究结果表明在移民补偿方面存在严重问题,急需综合全面的补偿取代之前的现金补偿和救济福利性质的移民补偿^[3]。

乡村旅游不仅可以促进我国旅游发展,还可以大力推动新农村建设和“三农”问题的解决,是我国一种新的旅游发展方式。目前我国乡村旅游开发过程中,由于没能妥善解决好乡村旅游征地引起的移民补偿问题,出现很多问题,较为关键的因素有移民补偿标准较低,没有制定具体的移民生产生活重建策略^[4]。

本文以江苏溱湖旅游开发为例,主要研究分析了溱湖旅游开发现状,以及旅游开发对溱湖征地农民造成的一些影响,包括征地农民住房条件的改善,就业得到部分解决等积极影响,但同时也减少了农民的耕地面积、降低了生活水平、社

会保障的缺失,以及农民间贫富差距的拉大。因此,本文主要针对旅游开发征地农民既有补偿办法,提出优化措施,试图把补偿与发展有机结合,通过农民参与乡村旅游发展,帮助农民重建一个自力更生的生产基地和生活环境,使农民有新的乡村旅游发展机会,促进居民生活水平的恢复和提高。

一、溱湖旅游开发现状

2003年溱湖风景区正式开园;2005年成为全国获批的第二家国家湿地公园(试点)、江苏省首家国家湿地公园(试点);2006年到2011年先后被评为全国野生动物科普教育基地、全国科普教育基地、国家湿地公园、全国森林旅游示范区;在2012年,溱湖风景区成为国家5A级旅游景区;2013年成为国家生态旅游示范区。溱湖旅游从国家湿地公园试点到国家5A级旅游景区,从单一的旅游观光模式到湿地公园、溱潼古镇、泰州华侨城以及农业生态园四位一体的综合模式,历经了从无到有、由点到面的完善过程,溱湖旅游最终实现了在在泰州、江苏乃至全国领先的目标。

溱湖景区总体规划面积26平方公里(8万亩),其中7平方公里已于2014年实现了对游客的全面

收稿日期: 2015-05-05

基金项目: 2013年度高校哲学社会科学研究重点项目“江苏生态旅游资源的保护性开发机制构建研究”(2013ZDIXM032);江苏省研究生创新工程“南京乡村旅游效益的评价研究”(SJLX15_0414)。

作者简介: 范练练, 硕士研究生。

通讯作者: 沈苏彦, 副教授, 博士, 研究生导师; E-mail: 37470519@qq.com。

引文格式: 范练练, 沈苏彦. 旅游景区征地补偿及其对农民的影响分析——基于江苏溱湖风景区的调研[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2016,10(3):66-70.

开放。近年来，溱湖湿地公园基础设施的投入力度不断加大，从多方面，全方位地对溱湖景区进行建设，涉及修护溱湖植被、景观方面建设、景区大门修建、区内道路铺建、展示厅和影视厅等基础设施的完善；同时对区内的一些广播、监控以及停车场等设施进行了建设。另外，“生态、水、乡情”是溱湖旅游目前发展的三大主题元素，围绕其对景区进行了全面的完善建设。其中大力开发建设便于游客进行参与其中的景点，湿地科普教育中心、湿地农业观光园、湿地探险乐园、湿地动物园等旅游景点，开通了湿地水上游览线等^[5]。

溱湖湿地公园还引进深圳华侨城集团参与溱湖湿地的开发，溱湖旅游成功地将游览景点与参与性景点建设协调起来，全面发展，将体验休闲观光于一体，满足现在游客多样化的需求的。

二、溱湖实地调查

(一) 调研对象

以溱湖景区管委会、镇旅游局及周边居民为调查对象，着重调查了涉及搬迁的居民。主要采用调查员面对面和被调查者进行交谈并录音的形式，以便后期对材料的整理，增强了调查数据的有效性、可信度。调查先后走访了周边居民十几户、溱湖风景区管委会、溱湖风景区、溱潼镇旅游局、当地农业科技园2个、华侨城、农家乐龙头企业4家。

(二) 调研设计

调研的访谈问题围绕景区开发的“征地补偿”从五个方面进行了设计，具体包括政府关于拆迁征地所采取的移民安置方式（移民安置方案怎样，搬迁的始终时间，补贴方式）、社区居民对于搬迁政策态度（满意度如何）、动迁难度（是否存在不愿搬迁居民，原因是什么，比例多少，对此后期安置政策的变动）、旅游景区征地补偿及旅游业的发展对农民的影响、对政府发展旅游业的看法建议^[6]。

(三) 调查结果

1. 溱湖村镇调整及社区人口情况

溱湖风景区是全国第二家、江苏省首家国家级湿地公园，位于苏中和江淮之间。在规划发展过程中，溱湖景区人口分布概况及发展规划情况如表1所示。

从表1中可以看出溱湖社区的人口在征地规划中逐渐由湖西村、湖北村向湖南村转移，并形成了新湖南村，空间上的变化如图1所示。

其中，湖西庄总规划面积1270亩，其中国

表1 溱湖社区居民分布及规划统计

镇、村	现状人口	规划人口
溱潼古镇	7162	8000
湖南村	4450	4500
湖西村	3475	0
湖北村	1871	0
南寺村	1291	0
溱东村	3072	3500
新镇区	2362	9500
双星	1191	0
散落村庄	/	0
总计	24874	12500

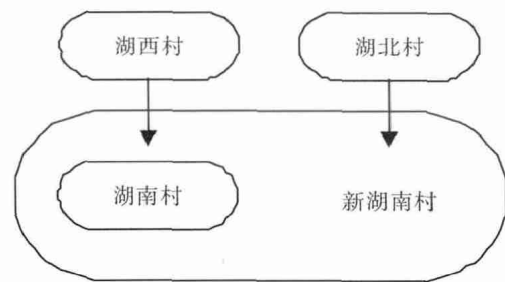


图1 涉及搬迁社区的空间变化

有土地779亩，集体土地291亩，水面200亩。需拆迁1473户居民和32家工厂，初步测算拆迁费用约需10亿元左右。

2. 搬迁村民安置情况

溱湖景区旅游开发征用土地规划始于2003年，涉及搬迁居民也陆续开始搬到湖南村安置房，2012年左右搬迁工作大概结束。

移民安置方案方面，溱湖景区开发过程中，对当地村庄用地面积进行了部分征用。但是政府为了维护当地群众利益，坚持地方百姓利益与景区建设相协调发展的原则，同当地农民签订协议并支付租金，坚持“不迁或少迁”的拆迁原则，杜绝强制拆迁^[7]。据调研统计，目前还存在未搬迁居民，其比例很低，据受访者说，景区内仍有一户未搬迁。

拆迁难度方面，由于当地居民积极配合搬迁的态度，以及配套安置房的及时到位，动迁工作总体进行得比较顺利。但是受限于部分村落内居民分布零散，为动迁工作增加了些许难度。湖北村、湖西村、南寺由于村落分散、人口较多，短期全部迁出难度较大，采取阶段性搬迁方式，有步骤有次序地将居民往规划聚居区迁移，对原有居民建筑进行了保留修缮，并将其改造为旅游服务点。

征地补贴政策方面，对于当地溱湖风景区旅

游开发征用农田，政府每年给予相关农民每亩地 800-900 元的补偿。对于被征住房农民，按照实际需求可以进行安置房补偿或一次性的现金补偿。搬迁是分三批进行，越早搬迁的居民获得的补偿越丰厚，第一批提供的安置房为 225 平方，附赠 10 米天井；第二批 190 平方，7.5 米天井；第三批 190 平方，5 米天井。对于原房屋面积较大的居民还会进行约每平方 1000 元的补偿。

后续安置就业方面，溱湖景区征地拆迁后的重新规划建设，添置了许多旅游配套基础设施，这些场所的岗位需求优先面向拆迁后的当地居民，缓解农民的就业。旅游经济促进了中小规模餐饮业的发展，特别是溱潼镇的华侨城为当地女性青年提供了很多就业机会，很多外出打工居民返乡就业，极大提高了留村居民的比例。

当地居民对搬迁态度方面，90% 受访居民对溱湖景区发展过程中的征地迁移工作持支持态度。其中一位 40 多岁的当地医生，兼养殖，访谈中她告诉笔者很支持政府的搬迁政策，觉得政策很人性化，希望自己家可以被拆迁到，这样可以搬到统一规划的搬迁安置房^[8]。

三、旅游开发对溱湖征地农民的影响

近年来，乡村旅游逐渐受到大众关注和青睐，成为旅游业中新兴的发展方向，称得上旅游经济的新引擎。乡村旅游的建设、发展、扩大过程中难免需要对农村土地进行部分征用，期间涉及土地征用、房屋拆迁的农民无可避免地受到了一些影响。

（一）征地补偿对农民的积极影响

1. 住房条件的改善

纵观现在的征地拆迁安置方式，基本采用经济货币补贴与安置房相结合的形式，中国农村普遍还是生活环境差，住房条件低下，公共基础设施不健全的现象。统一标准规划建设的农民安置别墅区一定程度上改善了被拆迁农民的住房条件，为其提供了较为完善的公共基础设施。

“以前我们这边房子没拆时候，每家每户（房屋外观）差距很大，看着乱，另外房子旁边随便堆放很多东西，垃圾也是到处都是，随意丢，环境差。你看（指着周围），现在这（拆迁安排的）房子很整齐，环境也变好了，交通道路都方便了^[9]。”（FT03-nan-46）

“搬迁方案就是我建议的，为什么要搬迁呢？首先当然是因为我们这个溱湖景区的开发和发展需要的，需要土地，所以要对那部分村民进

行搬迁。然后就是这个（搬迁）有利于对他们房屋的统一规划，当时村子环境差，房屋也不如现在有规划，再加上这个医疗设施不行。所以我觉得搬迁还是带动村民发展了的。”（FT07-nan-57）

2. 适当保障就业

在被拆迁农民就业方面，据受访者称，当时部分农民通过拆迁队的“招工安置”投身拆迁队伍中，解决了暂时的就业问题。在溱湖园区用工上，优先安排当地村民参与园区的管理和特色旅游活动，如景区船工、检票员、停车场管理人员等。另外，当地旅游业迅速发展的同时带动了一些相关行业的发展，吸引了一批务工回乡的居民从事其中。当地居民抓住旅游契机大力地发展农家乐。

“当时拆迁的时候，有些人没有土地了，也没有工作，然后就被当时的拆迁大队招过去了，加入拆迁工作了。这也算是安排了工作，虽然是暂时的。不过后来溱湖景区开发营业需要招人，就主要面对那些拆迁的没有工作的人，现在都干得挺好的。”（FT10-nv-49）

“本来还愁拆迁没有地种怎么办呢，之后那个景区营业了，需要人，我们好多人就去了，我是管环境的，就是景区垃圾清理清理，村里还有很多人在里面开船，还有专门在门口查票。他们年轻，什么都好干，我不行，年龄大。”（FT11-nv-52）

（二）征地补偿对农民的消极影响

1. 耕地面积减少，生活水平下降

对于溱湖风景区的开发征地措施，直接影响了当地农民耕地面积。土地对于农民来说，是他们基本的生活保障。土地被征用不可避免地影响其生计，农业耕种一方面可以解决农民日常的生活开支，另一方面可以增加一定的农业收入。当前中国农民获得收入的主要方式还是来源于土地，他们土地减少势必影响其收入，从而影响着农民生活水平。

“拆迁后，我们家的土都被征用了，没有地种了。以前还可以种种粮食，能省很多买米钱呢，现在不行了，什么都要花钱买，而且现在价格还都不低。”（FT01-nv-53）

“我们家小孩都在外打工，我们在老家种地，家里生活费用都不需要孩子给，我们种种地的钱就够了。拆迁征地后就不行了，虽然（政府）每年给钱（补贴），但是也不如以前有地的，给那钱也不多，是固定的，种地不一样。”（FT06-nv-55）

① 访谈资料编号说明：FT—访谈资料、03—被访谈者序号、nan/nv—男女的性别、46—年龄。如“FT03-nan-46”表示该资料来自第三位 46 岁男性访谈者的访谈记录。

2. 就业难、就业率低

据调查, 溱湖景区开发征地拆迁主要影响的人群以老人为主, 土地征用使他们失去了直接的经济来源。年龄极大的程度上限制了他们就业, 另外工作技能也是就业过程中不可忽视的重要部分, 年龄高和技能低造成了就业难的困境。总的来说, 拆迁征地一定程度上影响了失业农民的就业。

“就业啊, 你看我这个年龄不好找工作的。之前还可以种种地补贴家用, 现在没了地, 年龄又大, 也没读过什么书, 不好找工作, 都不要。我现在就在家带带孙子了。”(FT02-女-54)

“我之前是在(姜堰)市里开小饭店的, 家里拆迁之后, 老人家没地种了, 加上当地溱湖旅游发展还可以, 就回来了。开了这个农家乐, 你看生意也不好, 一般都没人, 除非是旺季时还好点, 一般生意差。我现在都后悔回来了, 赚不到钱。”(FT03-nan-42)

3. 社会保障缺失

失地农民不同于农民和城市居民, 与两者有着一定的区别, 目前是介于两者之间的状态的边缘群体, 几乎不享有社会保障^[10]。农民没了土地就相当于没了谋生的工作, 而以前的农民并非像城市居民那样每月缴纳失业保险, 同时他们又不具备从事其他工作的技能, 失地后除了征地补偿外, 相当于没有了其它的保障了。

“拆迁虽然能分到房子, 给点补贴, 可是你不知道我们现在基本都没什么保障的, 我们不像城里市里人, 每年都交各种保险, 我们之前种地都不交。现在都担心老了怎么办, 也没地, 也没保险的。”(FT13-nv-49)

“我们没什么生活保障的, 现在能赚点就赶紧赚点, 留着养老, 人家城里人有退休金和养老保险, 我们之前都没买, 没那个。也就前几年刚买了医疗保险, 人老了容易生病, 就想着看病能报销点, 省点钱。”(FT08-nv-53)

4. 引起贫富差距

旅游开发对当地社区的发展也是双面的, 虽推动了社区发展但也拉大了社区贫富差距。涉及征地搬迁的农民可以获得相应的土地征用补偿以及安置房的提供, 短期改善了生活状态, 社区中未涉及搬迁的农民仍保持原来的落后状态, 这样就进一步拉开了贫富差距。

“当地人之间的收入差距这个确实多多少少比之前拉大了, 因为什么呢, 就是有的人被拆迁到了, 他们分到房子了, 政府还给他们点钱, 他们自

然条件比之前好了。像我们家这样没拆到的, 你看(房子)还是比较破的, 不能跟那些(安置房)比, 收入也还是以前老样子, 不行的。”(FT04-nv-47)

“这个差距是有的, 他们有些被拆迁的人, 之前是种地的, 后来没有地了, 但是人家还被(政府)安排工作了呢。现在在景区里面(工作), 多多少少人家能拿点工资, 我们不行, 这样不就有差距了吗, 是不是, 有的人家生活好了。”(FT05-nv-51)

四、结论与建议

搬迁安置政策对于后期旅游业的发展非常重要, 妥善处理好拆迁征地过程中出现的各利益之间的矛盾, 减小因拆迁征地对农民造成的负面影响, 对于实现旅游景区和当地居民协调发展有良好的促进作用。溱湖景区因征地拆迁而实施的征地补偿适当的缓解了当地农民就业问题, 改善了其居住环境, 保障了其基本设施。但是由于征地补偿政策设计不合理, 存在缺陷, 不可避免地对当地被拆迁户造成一定影响, 使其耕地面积减少, 就业受影响, 进而造成生活水平不稳定, 甚至导致社会保障的缺失。针对溱湖景区开发的征地补偿情况, 提出以下几点建议, 希望能适当弥补我国征地补偿措施的不足, 协调各方利益, 实现共同发展。

(一) 合理完善征地搬迁政策

景区发展和农民利益的保护需要兼顾, 要提前对征地拆迁的安置房进行规划、建设, 先建后拆, 避免给农民造成生活困难。在保障当地居民集体利益的基础上, 针对景区旅游开发需要, 合理地规划利用土地, 制定合理的补偿政策, 保证旅游开发的顺利进行。对农户的拆迁安置补偿, 在保障农民的生活水平持续稳定提高的前提下进行规划并实施。

(二) 提供多样的就业机会。

据调研数据显示, 征地搬迁的失地农民, 多处于40-50年龄段, 其中女性偏多。这个年龄段的农民负担较重, 既有老人要抚养, 又有孩子要照顾。当地政府需要关注这类人群的生活, 在当地景区为其提供合适的就业岗位。当地的社区服务和社会服务均可对外承包, 为该年龄段提供就业的场所。同时, 可以从提高失地农民工作技能入手, 加强对他们的就业培训, 一定程度可以缓解当地就业压力。

(三) 完善农民社会保障

我国城乡二元状态长期存在着, 正是由于这种国情致使我国的社会保障体系受影响, 出现相似特征。介于农民与城市居民之间的失地农民是边缘

群体,尤其是之前没有其他工作的失地农民^[1]。土地是他们生存的来源,丧失土地后,既没有工作,又不像城市居民享有相应权利。社会保障可谓是其保护屏障,因而,为失地农民提供适当水平的社会保障显得尤为重要。

(四) 缩小贫富差距

景区开发征地造成农民非均衡发展的问题急需解决。从调查结果显示,从事农家乐和饭店住宿的村民收入较高,未参与到景区开发旅游中的村民的收入相对较低,主要原因是单一的旅游业难以为所有的村民提供高收入的就业机会,同时技能较低、文化水平低以及土地被征都是导致贫困原因。因此,政府需要对未能从景区开发旅游中获利的村民进行适当的职业培训,对少数较贫困人口给予更多的政策与资金支持,这样有利于缩小因景区开发征地所造成的同一社区贫富差距,实现同步发展、均衡发展的问题。

参考文献:

[1] 湛念. 房屋征收中的国有土地使用权补偿问题探究[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2011, 5(4): 39-41.

- [2] 诸江,叶知春. 我国城市房屋拆迁利益博弈及其法律调整[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2010, 4(3): 11-13.
- [3] 张滢. 因征地拆迁引发的社会不稳定问题及对策[J]. 北京人民警察学院学报, 2010, 15(1):13-19.
- [4] 林丹. 征地拆迁中农民的非理性维权行为与规制[J]. 西安财经学院学报, 2012, 17(2):46-50.
- [5] 曹福荣,谢捷. 似锦漆湖,烟波袅袅胜江南[N]. 中国绿色时报,2010-11-15(004).
- [6] 李忠斌,郑甘甜. 特色村寨建设、民族文化旅游与反贫困路径选择[J]. 广西民族研究, 2015, 33(1): 153-159.
- [7] 郑瑞强,于婧. 库区旅游开发带动型水库移民安置模式[J]. 水生态修复与景区建设, 2011, 14(4): 62-63.
- [8] 陈海鹰,杨桂华. 社区旅游生态补偿贡献度及意愿研究——玉龙雪山案例[J]. 旅游学刊, 2015, 19(8): 53-65.
- [9] 郭文,黄震方. 基于场域理论的文化遗产旅游地多维空间生产研究——以江南水乡周庄古镇为例[J]. 人文地理, 2013, 11(2): 117-124.
- [10] 周立华,肖望兵. 长株潭两型社会建设中失地农民培训问题探析[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2012, 8(5): 61-64.
- [11] 方世敏,黄江. 乡村旅游开发农用地征用的负外部性补偿研究[J]. 农村经济与科技, 2014, 23(7): 15-17+35.

[本文编校: 罗 列]

Analysis of the Land Requisition Compensation of Tourism Scenic and Its Impact on Farmers——Based on research of Jiangsu Qin Lake Scenic Area

FAN Lian-lian, SHEN Su-yan

(Faculty of Humanities & Social Sciences, Nanjing Forestry University, Nanjing 210037, Jiangsu, China)

Abstract: Through the investigation of Qin lake scenic area, Jiangsu province, and on the basis of interviewing with the surrounding residents, we have a deep understanding about the status of land requisition compensation due to development of Qin lake tourism. Studies have shown: the effect of local residents' relocation policy is relatively better and more humane, improving the housing conditions of the land-losing farmers and alleviating the pressure of employment. However, inevitably it caused some negative effects on the land-lost farmers, decreasing farmers' land, causing a falling living standards, the lack of inadequate employment and social security, as well as widening the gap between rich and poor. Therefore, this article provides some advices on the negative impact: to improve land requisition policy, to assure farmers' living standards; to provide various employment opportunities; to improve the farmers' social security and to focus on poverty alleviation, as well as to narrow the gap between rich and poor.

Keywords: tourism scenic area; land requisition compensation; influence; Qin lake