华南农业大学学报(社会科学版)
2005 年第 2 期 (第 4 卷) JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY (SOCIAL SCIENCE EDITION) No .2 2005 (Vol .4)

关于我国失地农民的安置和补偿问题的思考

陆 迁, 叶小雯

(西北农林科技大学 经济管理学院, 陕西 杨凌 712100)

摘 要: 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,致使文化素质不高、劳动技能单一的农民在得到为数不多的征地补偿款后生存和生活都面临严峻的挑战。现行的失地农民补偿和安置措施存在诸如补偿标准低、分配不公平、安置不妥当等问题。解决失地农民的补偿和安置问题应采取积极措施,走一条"先保障、再补偿、培训就业"的新路子。

关键词: 失地农民; 补偿; 安置

中图分类号: F304 .6 文献标识码: A 文章编号:1672 - 0202(2005)02 - 0009 - 06

我国城市化水平明显滞后于经济发展水平,这种扭曲状态的纠正必然带来我国城市化水平的迅速提高。在现有的农村土地产权制度安排下,城市化必然伴随相应的征地活动,并造成大量的农民被迫离开土地。那么,"农转非"之后的这部分"工不像工,农不像农"的社会群体是否因城市化的大步阔进而分享到他们应该得到的补偿?他们是否得到了合理安置?本文就此问题进行探讨,以期引起社会对这部分特殊群体的关注,并找到一条适合国情的对失地农民安置和补偿的新路子。

一、我国失地农民补偿和安置的现状

据国土资源部 2002 年底测算,在征地过程中,每征用一亩地,将造成 1 .4 个农民失去土地。近 7 年来全国有近亿亩耕地被征用,因失地而"务农无地,上班无岗,低保无分"的三无农民达 4000 多万。据专家估计,到 2030 年我国失地农民群体将达到 1 .1 亿人,其中将有 5000 万以上的农民处于既失地又失业的状态。而从动态来看,这一数字有可能达到 8000 万人。可想而知,这一社会群体的问题如果处理不好,必将成为我国社会稳定的巨大隐患和经济发展的重大难题。

与付出的代价相比,失地农民得到的补偿就显得微乎其微了。据对杨凌示范区张家岗村的调查,该村 2001 年共有 80 多亩耕地被工业园区征用,迄今为止 3 年过去了,张家岗村村民拿到的补偿款仅是每亩小麦的青苗补偿款 300 元和每亩玉米的青苗补偿款 200 元。但据该村村长介绍说,按规定,每亩小麦和玉米的青苗补偿款应分别是 600 元和 400 元。也就是说,村民实际拿到的青苗补偿款仅是法定标准的一半。另外两项补偿费用——土地征用费和安置补助费,按照杨凌示范区土地局的规定是每亩 37000 元,张家岗村村民未曾从中得到任何收益,村长解释说这两笔费用至今还未到帐。村民的土地被征用后,也无人过问他们的安置情况,安置问题只能靠自己解决。另据九三学社 2003 年进行的一项调查表明,由于补偿和安置措施不得当或不到位,有 60 % 的失地农民

收稿日期:2005 - 03 - 01

作者简介:陆 迁(1967 -),男,宁夏中宁人,西北农林科技大学经济管理学院副教授,主要研究方向为农业经济管理 .

生活处于十分困难的境地。

自2001年以来,因征地引发的农民群体上访事件呈激增之势,已占农民上访案件总数的70%左右,而且大多数上访具有明显的群体性、组织性、对抗性和持久性。农业部提供的数据显示,最近两年关于征地、土地流转等问题的信访始终占总量的一半以上。据国土资源部透漏,2002年上半年群体反映征地纠纷、违法占地问题,占信访接待部门受理总量的73%,其中40%的上访人诉讼的是征地纠纷问题,这里面又有87%反映的是征地补偿和安置问题。

二、我国现行失地农民补偿和安置措施存在的问题

(一)征地补偿标准不合理

对于征地补偿标准,《土地管理法》中有着明确的规定,征地补偿由三部分组成:一是土地补偿费,按每亩土地前三年平均产值的6～10倍(最高不超过15倍)补偿;二是青苗及其地上附着物补偿费,按成本或市场价格补偿;三是对劳动力安置补偿费,按每亩土地前三年平均产值的4～6倍补偿,而且土地补偿和劳动安置补偿费之和最高不得超过前三年平均产值的30倍[1]。但由于这个补偿标准带有浓厚的计划经济色彩,所以在实践中,至少暴露出以下几个问题:

1.补偿标准低,补偿费用少

(1)征地补偿费用远低于土地的出让收益。依据补偿标准可以根据当地经济发展状况进行适当调整的原则,许多地区在征用土地时并没完全按照《土地管理法》的补偿规定来执行,有的地方降低补偿标准,有的地方提高补偿标准,但就是做提高的处理后,每亩土地补偿款也只有3～6万元。农民在这方面有很大怨言,原因在于征地价格与土地出让价格相差悬殊太大。一般在征地后,政府必须对其进行基础设施的投资与开发,每亩投资成本约6～7万元,加上征用补偿之后,其价格一般在10～15万元之间,但出让价格一般平均在20～30万甚至上百万元。这种按国家规定价格征用,而以市场供求价格出让的交易方式,使得征地补偿与土地出让收益差距悬殊,致使农民的预期收益与实际收益差距悬殊。

(2)补偿费用远低于土地的真实市场价值。我国在将农业用地转变为非农用地时,实行的是部分补偿原则,即国家只是针对具体损害给予被征地者一定数量的象征性补偿。这种补偿方式,其显著特征是补偿金额与土地的市场价值不相等,即往往低于被征用土地的市场价格,不能反映土地的位置、地区经济发展水平、人均耕地面积等影响土地价值的经济因素。如长沙市环城周围的耕地获取成本(含征地费、多种税费)每亩约20万,而该地段的土地交易价格为每亩50～150万元;北京市城乡结合部耕地的征用价格也只有城区土地价格的1/6～1/10。

(3)征地补偿费远低于作为一个城市居民的生活保障。从实践来看,按农业经营收入来进行补偿似乎对农民有益,农民也往往“理性”的认为所得到的补偿费是高于其经营农业的收入,因而也愿意放弃土地使用权。但是,由于知识的局限性,被征地农民无法正确认识自己所放弃的土地使用权的市场价值;同时,他们也往往不能正确的估计到当自己转为城市居民后的生活和社会保障费用。现实中的情况是,政府和农民都没有充分认识到,按农业经营收入来制定的补偿费大大低估了土地对农民的经济价值,因为土地对农民的社会保障功能和基本生活资料来源功能没有相应的市场价值体现,所以也就无法体现在农业经营收入中。于是就会出现这样一些现象:一方面,随着时间的推移,政府逐步提高了其向用地单位征收的征地补偿费;另一方面,被征地农民群体往往在事后才发现,他们所得到的补偿费不足以维持正常的城市生活开支和保障,于是形成了聚众

闹事等不稳定现象。

2 .补偿标准存在漏洞

(1)没有考虑农民的补偿风险。农民的补偿风险来源于种植风险。农业与其他行业相比，有其自身的特殊性，土地的年产值不仅受农产品价格因素的影响，还受到自然因素的制约，这就使得土地的年产值很不稳定，农民的补偿风险很大。另外，前三年种植的作物难以确认。当年种植的作物可以从现状上确认，但是由于轮作或农业结构调整等原因，被征土地两年前种植的作物有可能与现状不同，而国土部门却无据可查，导致地类确认上的模糊，产值难以确定，这又会进一步增加农民的补偿风险。

(2)没有考虑土地的外部功能。长期以来，由于传统经济学对土地价值的认识仅仅停留在单纯的或狭义的经济功能的基础上，忽视了土地所拥有的生态功能、社会保障功能等这些外在于市场的社会价值与生态价值[2]。由于政府在制定补偿标准时，未考虑这些因素，导致比较经济效益低下的农业土地就不可避免的不断被占用或转为他用，损失的不仅是当代人的粮食安全保障，也是环境质量和后代的衣食之源。由于这些损失对现在的市场机制来说是“外部成本”，谁也不会管。但应该清楚，征地不仅关系到这一代人的利益，它也与子孙后代的生存和发展密切相关。

(3)没有考虑通货膨胀引发的价格上涨因素。最近这几年，由于经济发展速度一直保持在 8 % 左右，过热的投资欲望和过快的发展速度使我国经济出现了轻微的通货膨胀，虽然通货膨胀率不高，但由此引起的产品价格上涨幅度不容低估。除此之外，随着现代社会城市生活水平的提高，拿着低微补偿款的农民面对城市高昂的消费费用，实在是捉襟见肘、力不从心。

3 .补偿标准弹性空间大

我们在补偿标准中看到“4～6 倍”、“6～10 倍”这样的浮动倍数，正由于规定不明确，一些地方政府和单位征地往往在法定范围内压低征地补偿标准。此外，法律对被征用土地附着物包括地上建筑物或建筑物拆迁补偿标准未做明确规定，又容易使征地补偿费用大打折扣。一些地方政府为获取更多的土地收益，或为增加招商引资吸引力，窄化征地补偿范围，压低征地补偿费标准。一些国家重点项目和地方项目为节省工程投资，也普遍存在压低征地补偿标准的情况。据《南方周末》3 月 21 日报道，湖北襄荆高速公路荆州段给农民的安置补偿费是每亩 500 元，仅仅是法定标准的 10.4 % 。

(二)征地补偿费的分配不公平

农地征用和转让，政府和开发商是主导，农民及其所属集体是被动的接受者。在实施过程中是农民集体经济组织、国家(政府)和企业三方主体发生关系，农民往往被搁置在一边。据浙江省一项调查表明，如果征地成本价是 100 % ，则地方政府占 20 % ～30 % ，企业占 40 % ～50 % ，村集体经济组织占 15 % ～20 % ，农民仅占 5 % ～10 % 。但就这么一点微薄的补偿款，被一些地方政府的截留、挤占等非法手段占据后，农民实际能拿到手的就更少甚至根本拿不到。我们不得不承认这样一个事实：被征地农民在征地过程中正受到不公平的待遇，成为城市化进程中的弱势群体。

(三)征地后的安置措施不妥当

对征地后“农转非”人员的安置，各地采用的方法主要有两种：货币安置和招工安置[3]。这两种措施在实践中都存在弊端。

1 .货币安置及其弊端

货币安置是指政府或用地业主通过支付一定货币量，置换农民使用的土地，让农民自己解决

就业和生活出路问题。货币安置一般采取一次性货币安置和分期货币安置两种方法。货币安置的低成本、易操作性使得其成为现在主要的安置方式。但这种安置方式却给被征地农民今后的生活与就业埋下了诸多隐患。货币安置基本上是低水平的生活安排,并存在支付风险。货币安置无法兼顾农民获得补偿后的就业问题,再加上农民在就业上的低素质与技术的单一性、现实中就业市场机制的不完善、信息整合的缺失以及对农民工的歧视现象等,给"农转非"人员的就业带来了很大困难。这些问题如果不能顺利解决,失地农民将无法确保其被纳入城市社会保障体系,他们近期和远期的生活都面临着极大的困难。

2.招工安置及其弊端

招工安置是指地方政府或用人单位依据征地数量安排"农转非"人员的就业。这是从计划经济体制时期延续下来的一种老办法。"谁征地,谁安置"的安置方式在实际操作中难度很大,被征地农民的安置工作也有不少后遗症。其中,特别值得注意的是一些单位骗取政策补贴,侵害农民利益。政府在征地补偿中会将所截留的资金用于促进被征地农民的就业。在上海,这笔钱常常用于补贴那些为被征地农民提供就业岗位的单位。于是出现了一些单位先招收一批被征地农民,拿到政府的补贴,然后不久就宣告破产,结果被征地农民又成了失业人员。

三、解决失地农民补偿与安置问题的对策

从理论角度来看,对失地农民的补偿与安置应该建立和完善三方面的制度体系:直接补偿机制、自动重新分配机制、普遍的社会安全网。论其三者的关系,本文认为直接补偿机制是权宜之计,自动分配机制是过渡之计,普遍的社会安全网才是长远之计。应该把解决失地农民补偿与安置统筹考虑,实现有发展的安置。在以发展为目标的安置中,政策目标并不是恢复或赔偿特定的损失,而是使离开家园的人重新建立生产力,并提高他们的生活水平[4]。赔偿是实现这一目标的手段之一,但并不充分,要想真正实现加速的发展,就必须在对原有资产做出赔偿之外,向他们提供以发展为目的的培训和就业,使其安居乐业。

(一)先保障

由于社会保障体系作为普遍的社会安全网,是解决失地农民安置问题的长远之计,因而可以探索先建立健全针对失地农民的社会保障体系,以解决被征地农民的长远问题,从而先给失地农民吃一颗定心丸。保障内容包含以下几个方面:

1.确定保障对象

即规定享受"失地农民"基本生活保障的对象。农业保障人口在征地时应登记在册,并且经村集体经济组织或村民代表大会讨论,乡镇府核准后确定,然后为其发放保障权益证。

2.确定保障重点

根据"失地农民"不同的年龄段来区别对待,实行不同的保障。保障的重点是劳动年龄段内和劳动年龄段以上的人员,并实行分类保障[5]。

(1)征地时已经是劳动年龄段以上的人员,直接实行养老保障,定期领取养老金至终身。

(2)对征地时属于劳动年龄段内的人员,实行系列保障。重点是促进其就业,这些人员在未就业前发放不超过两年以上的阶段性生活补助,补助期满后仍未就业并符合城市低保条件的,纳入城市低保就业系统,按政策规定参加城镇职工基本养老保险。

(3)就业后又失业的将纳入失业保险渠道,因年龄偏大或其他原因不能就业的人员,到达养老

年龄时，享受与劳动年龄段以上人员相同的养老保障待遇。

(4)对征地时未达到劳动年龄段的人员，按征地补偿规定一次性发放给征地安置补助费，当他达到就业年龄段或学校毕业后，作为城市新生劳动力，参加相关的社会保障。

3 .保障资金的来源

以上针对不同的人群采取不同的保障措施，但这些保障资金从哪里来呢？我们认为被征地农民基本生活保障制度所需资金，应由政府、村集体经济组织、个人三方共同承担，按照其各自在征地补偿中所得的利益比例来出资。比如政府出资部分不低于保障资金总额的 30 % ，从土地出让金收入中列支；村集体经济组织出资部分不低于保障资金总额的 40 % ，从土地补偿中列支；个人承担部分从征地安置补助费中抵支。同时，按保障基金总额的一定比例，从土地出让金中提取“失地农民基本生活保障风险准备金”，以应对今后的支付风险。上述四部分资金，由各地国土资源管理部门在征地费用拨付过程中统一办理，及时足额转入当地财政部门设定的基金账户中，确保失地农民基本生活保障资金在规定时间内全额到位，并规定失地农民“基本生活保障资金”实行收支两条线和财政专户管理，单独建立账户专款专用，不得转借、挪用或截留、挤占。

(二)再补偿

在落实了失地农民的基本生活保障后，征地单位再对其进行补偿，在补偿过程中针对前面所提到的补偿标准不合理和分配不公平两个问题，做以下调整：

1 .补偿标准的调整

在制定补偿和安置标准时，不能将失地农民再以农民的身份来看，而要从一个城市居民的角度来看。农民失去土地来到城市，他们所失去的就不仅仅是土地了，他们还失去了什么呢？对此，可以建立这样一个征地后的贫困风险模式，来说明进城农民的所失：(1)失去土地；(2)失去工作；(3)失去家园；(4)受到忽视；(5)发病率和死亡率增加；(6)教育的损失；(7)食物没有保证；(8)丧失公共财产；(9)丧失社会发言权。在迁移真正开始之前，这些只是可能的风险，但如果不采取预防性或其他代替措施，这些可能的危害就会变成真正的伤害和贫困的严酷事实。这些过程的后果积累起来就会使被安置者丧失资源，迅速陷入多种维度的贫困状态，使那些原来就贫困的人更加贫困。因此，本人认为应该将这些所失分别设立一个加权值，至于加权值的大小，需要用科学的方法来测算。然后将这些数据加权累计，同时也应该综合考虑前面所提到的通货膨胀，土地的外部功能等因素，最后得出一个科学、合理的征地补偿标准。

2 .补偿分配的调整

由于补偿分配的不公平，使得原来就很少的补偿款落到农民手中的就更少了，因此应该调整补偿资金的比例，提高农民的分配比例。这样不仅可以实现通过城市化富裕农民的目标，也可以减少各级政府从土地出让金中分得更多的利润的空间，将土地补偿费主要用于失地农民的安置上。与此同时，要对那些非法占用耕地，减少、转借、挪用、截留、挤占补偿款的单位和个人给予严厉的处罚，情节严重的应该诉诸于法律。

(三)市场就业

失地农民在落实了基本社会保障、领取补偿金、户籍农转非后，即成为城镇居民，纳入城镇劳动就业社会保障及社会救助管理，由劳动保障部门为其发放《劳动手册》，提供就业培训、职业指导和介绍服务，帮助其通过市场实现就业。对于独立创业的失地农民，应当享受与下岗职工创业一样的贷款、税收减免等优惠政策。此外，政府应鼓励多部门、多渠道、多形式的为农民工提供法律

服务,依法维护农民工的合法权益。

参考文献:

[1] 周 易.中央一号文件解决失地农民补偿和安置的措施[J].领导信息决策,2004,(3).

[2] 胡竣生.失地农民与安置失地农民[J].社会,2004,(2).

[3] 李延荣.从征地改革看征用补偿制度的完善[J].法学杂志,2004,(6).

[4] 樊小钢.城市化进程中的社会保障制度创新[J].经济学动态,2004,(4).

[5] 杨继瑞.我国失地农民保障问题研究[J].经济纵横,2004,(6).

Reflection on the Arrangement and Compensation for Lost-land Farmers

LU Qian, YE Xiao-wen

(*College of Economics and Management, Northwest A&F University, yangling* 712100, *China*)

Abstract: Along with the acceleration of industrialization and modernization process in China, a lot of collective lands in countryside were exquisite. While, lots of farmers who are low-level on literature quality and technology are facing with serious challenge after being given a little compensation. Many problems exist in the present methods of compensation and arrangement for lost-land farmers. For example, the criterion of compensation is too low, the method of distribution is unfair, the arrangement for farmers is not appropriate and so on. The text give thinking and some concrete steps to solve the problem of compensation and arrangement for lost-land farmers.

Key Words: lost-land farmers; compensation; arrangement