

《中国征地移民风险管理能力建设》专题报告之四

中国现行征地法律制度及实践数据库

二 六年三月

声明：

本文仅反映作者的观点，不代表亚洲开发银行（亚行）及其董事会或董事代表的政府的观点或政策。亚行不担保其资料来源、创意、陈述的精确性、完整性或可靠性，以及有关的信息、数据收集、翻译、建议、意见或见解。

本研究是受亚洲银行资助，由中国土地勘测规划院承担的“中国征地移民风险管理能力建设”项目的第四部分。

本研究由中国土地勘测规划院地政研究中心主持。

主持人：张志宏

参加人：李珍贵 姚丽 王柏源 黄志凌 卢艳霞

目 录

第一部分 中国现行征地移民法律法规和政策	5
一、国家征收土地的法律依据	5
1、中华人民共和国宪法的有关规定	5
2、《中华人民共和国土地管理法》的有关规定	5
二、征收土地的补偿内容和补偿标准	5
1、补偿安置的原则	5
2、补偿内容	6
3、补偿标准	6
4、征地补偿费用补偿对象	7
5、征地补偿费用的支付	7
三、被征地农民的安置政策	8
1、安置被征地农民的总体原则	8
2、安置方式	8
四、土地征收的程序	9
1、土地征收的申报	9
2、土地征收的审批	10
3、土地征收的实施	10
五、其他规定	11
1、征收土地公告的具体规定	11
2、征地补偿安置听证的具体规定	13
3、征地实施监管的相关规定	13
4、土地征收过程中违规、违法案例的相关处罚规定	14
第二部分 中国征地移民风险管理政策创新及实践综述	14
一、国家级政策创新	14
1、健全规章制度，加强征地管理	15
2、加强对征收土地方案被批准后的实施情况的核查	15
3、立足长远，积极推进征地制度改革	15
4、国务院发布决定，改进现行征地制度	16
二、地方政府的政策措施及创新	17
1、省级政府的政策措施	17
2、地方政府的政策措施	19
三、征地移民制度改革试点地区和试点内容	20
四、征地移民制度改革试点的成效	26
第三部分 中国征地移民风险管理能力建设的方向	28

第一部分 中国现行征地移民法律法规和政策

一、国家征收土地的法律依据

1、中华人民共和国宪法的有关规定

关于土地所有权的规定

《中华人民共和国宪法》第十条规定：城市的土地属于国家所有。

农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。

关于国家征收土地的规定

国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。

2、《中华人民共和国土地管理法》的有关规定

关于土地所有权的规定

第二条：中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。

关于征收土地的规定

第二条：国家为公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征收或者征用并给予补偿。

第四十三条：任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。

前款所称依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地。

二、征收土地的补偿内容和补偿标准

1、补偿安置的原则

按照《中华人民共和国土地管理法》第四十七条规定，征收土地的，按照被征收土地的

原用途给予补偿。

2、补偿内容

按照《中华人民共和国土地管理法》第四十七条规定，土地征收补偿主要涉及土地补偿费、安置补助费、青苗补偿费、地上附着物补偿费及其他补偿费。

土地补偿费：是因国家土地征收对土地所有者在土地上的投入和收益造成损失的补偿。补偿的对象是土地所有权人。

安置补助费：是国家建设征收农民集体土地后，为了解决以土地为主要生产资料并取得生活来源的农业人口因失去土地造成生活困难所给予的补助费用。

青苗补偿费：是指土地征收时，对被征收土地上生长的农作物，如水稻、小麦、玉米、土豆、蔬菜等造成损失所给予的一次性经济补偿费用。

地上附着物补偿费：是对被征收土地上的各种地上建筑物、构筑物，如房屋、水井、道路、管线、水渠等的拆迁和恢复费以及被征收土地上林木的补偿或者砍伐费等。

其他补偿费：是指除土地补偿费、安置补助费、地上附着物补偿费、青苗补偿费以外的其他补偿费用，即因土地征收给被征收单位和农民造成的其他方面损失而支付的费用，如水利设施恢复费、误工费、搬迁费、基础设施恢复费等。

3、补偿标准

征收耕地的土地补偿费标准

按照《中华人民共和国土地管理法》第四十七条第 2 款的规定，征收耕地的土地补偿费，为该耕地被征收前 3 年平均年产值的 6~10 倍。

征收耕地的安置补助费标准

按照《中华人民共和国土地管理法》第四十七条第 2 款的规定，征收耕地需要安置被征地单位农业人口的，每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征收前 3 年平均年产值的 4~6 倍。但是，每公顷被征收耕地的安置补助费，最高不得超过被征收前 3 年平均年产值的 15 倍。

土地征收时地上附着物和青苗补偿费标准的确定

按照《中华人民共和国土地管理法》第四十七条第 4 款规定，被征收土地上的附着物和青苗的补偿标准，由省、自治区、直辖市规定。各省、自治区、直辖市在制定《中华人民共

和《土地管理法》实施办法时，对被征收土地上的附着物和青苗的补偿标准作出了规定。

征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准确定

按照《中华人民共和国土地管理法》第四十七条第 3 款规定，征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准，由省、自治区、直辖市参照征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准规定。一般来说，各省、自治区、直辖市结合本地区实际情况，在法律规定的幅度范围内，通过制定《中华人民共和国土地管理法》实施办法对征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准作出了具体规定，但均低于征收耕地的补偿标准。如《河北省土地管理条例》规定：“征收耕地以外的其他农用地和建设用地的土地补偿费，为该土地所在乡（镇）耕地前 3 年平均年产值的 5 至 8 倍。征收未利用地的土地补偿费，为该土地所在乡（镇）耕地前 3 年平均年产值的 4 倍至 5 倍。”

2004 年 10 月发布的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》规定，要完善征地补偿办法。依照现行法律规定支付土地补偿费和安置补助费，尚不能使被征地农民保持原有生活水平的，不足以支付因征地而导致无地农民社会保障费用的，省、自治区、直辖市人民政府应当批准增加安置补助费。土地补偿费和安置补助费的总和达到法定上限，尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的，当地人民政府可以用国有土地有偿使用收入予以补贴。

4、征地补偿费用补偿对象

根据法律规定，征地补偿费用按不同补偿类型足额补偿被征收者。

土地补偿费归农村集体经济组织所有，应支付给被征收土地的农村集体经济组织；

安置补助费是专门用于安置被征收农民生产、生活所用的资金。

地上附着物和青苗的补偿费归地上附着物和青苗的所有者。

5、征地补偿费用的支付

按照《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条的规定，征收土地的各项费用应当在自征地补偿、安置方案批准之日起 3 个月内全额支付。

三、被征地农民的安置政策

1、安置被征地农民的总体原则

按照《中华人民共和国土地管理法》第四十七条规定，土地征收过程中，对被征地农民补偿安置的总体要求是，要使需要安置的农民保持原有生活水平。

2004年10月，《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》要求，要妥善安置被征地农民。征地补偿安置不仅要使被征地农民保持原有生活水平，还要使被征地农民的长远生计有保障。

2、安置方式

按照《中华人民共和国土地管理法》第四十七条规定，目前最主要的安置方式是，在征地补偿费用中确定一部分费用（安置补助费）专门用于解决被征地农民生产、生活，其标准是被征土地前三年平均年产值的4-6倍。这种安置方式被称为“货币安置”，一般是谁负责安置，安置补助费拨付给谁。比如：

（1）需要安置的人员由其所在农村集体经济组织安置的，安置补助费应支付给农村集体经济组织。

（2）需要安置的人员由其他单位安排就业的，安置补助费支付给安置单位。

（3）需要安置的人员不需要农村集体经济组织或者其他单位安置，要求自主择业的，安置补助费发放给被安置人员本人，或者征得被安置人员同意后用于支付被安置人员的保险费用。

另外，《中华人民共和国土地管理法》第五十条还规定，地方各级人民政府应当支持被征地的农村集体经济组织和农民从事开发经营，兴办企业。

2004年10月发布的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》规定，县级以上地方人民政府应当制定具体办法，使被征地农民的长远生计有保障。对有稳定收益的项目，农民可以经依法批准的建设用地土地使用权入股。在城市规划区内，当地人民政府应当将因征地而导致无地的农民，纳入城镇就业体系，并建立社会保障制度；在城市规划区外，征收农民集体所有土地时，当地人民政府要在本行政区域内为被征地农民留有必要的耕作土地或安排相应的工作岗位；对不具备基本生产生活条件的无地农民，应当异地移民安置。劳动和社会保障部门要会同有关部门尽快提出建立被征地农民的就业培训和社会保障制度的指导性意

见。

《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》的配套文件《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》由国土资源部于 2004 年底发布，其中对征地安置的方式作了进一步的明确，包括：农业生产安置、重新择业安置、入股分红安置、异地移民安置等。具体如下：

农业生产安置。征收城市规划区外的农民集体土地，应当通过利用农村集体机动地、承包农户自愿交回的承包地、承包地流转¹和土地开发整理新增加的耕地等，首先使被征地农民有必要的耕作土地，继续从事农业生产。

重新择业安置。应当积极创造条件，向被征地农民提供免费的劳动技能培训，安排相应的工作岗位。在同等条件下，用地单位应优先吸收被征地农民就业。征收城市规划区内的农民集体土地，应当将因征地而导致无地的农民，纳入城镇就业体系，并建立社会保障制度。

入股分红安置。对有长期稳定收益的项目用地，在农户自愿的前提下，被征地农村集体经济组织经与用地单位协商，可以以征地补偿安置费用入股，或以经批准的建设用地土地使用权作价入股。农村集体经济组织和农户通过合同约定以优先股的方式获取收益。

异地移民安置。本地区确实无法为因征地而导致无地的农民提供基本生产生活条件的，在充分征求被征地农村集体经济组织和农户意见的前提下，可由政府统一组织，实行异地移民安置。

四、土地征收的程序

1、土地征收的申报

根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十条、第二十三条等条款对土地征收的申报进行了明确规定。具体步骤包括：

第一，进行土地征收情况调查

市、县人民政府根据城市发展的需要，或者在建设用地单位提出用地申请后，由土地行政主管部门到被征地的村组实地调查，对被征地村组的农业人口、人均耕地、年产值、土地面积、土地地类及土地权属等进行全面调查。

第二，拟定土地征收方案

土地征收方案是政府批准土地征收和实施征地补偿安置行为的依据。市、县人民政府土地行政主管部门在全面调查的基础上，拟定土地征收方案。

第三，向省级人民政府或国务院申报

市、县人民政府将土地征收方案及其他必需的报批材料报市（地、州）人民政府土地行政主管部门进行复核。符合报批条件和报批材料齐全的，可上报省级人民政府或国务院。

2004年10月发布的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》明确要求，在土地征收依法报批前，要将拟征地的用途、位置、补偿标准、安置途径告知被征地农民；对拟征土地现状的调查结果须经被征地农村集体经济组织和农户确认；确有必要的，国土资源部门应当依照有关规定组织听证。要将被征地农民知情、确认的有关材料作为征地报批的必备材料。

《国土资源听证规定》第十九条和第二十条规定，在土地征收报批前，土地主管部门应当以书面形式告知征地当事人有要求举行听证的权力。当事人要求听证的，应当组织听证。

2、土地征收的审批

土地征收由国务院和省级人民政府审批。《中华人民共和国土地管理法》第四十五条对审批权限作了明确规定。

国务院的审批权

征收下列土地，由国务院批准：

基本农田ⁱⁱ；

基本农田以外的耕地超过35公顷的；

其他土地超过70公顷的。

省级人民政府的审批权限

征收除国务院审批权限以外土地的，由省级人民政府批准。省级人民政府的具体审批权限是：

征收低于35公顷面积的耕地（不包括基本农田）；

征收低于70公顷面积的其他土地。

3、土地征收的实施

《中华人民共和国土地管理法》第四十六条、《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条等条款规定的土地征收的实施程序。包括：

土地征收方案公告。土地征收方案经省级人民政府或国务院批准后，由市、县级人民政府在当地予以公告。被征收土地的所有权人和使用权人应当在公告规定的期限内，持土地权属证书到当地人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。

制定征地补偿安置方案。县、市人民政府土地行政主管部门根据批准的土地征收方案对土地所有权人、土地使用权人及地上附着物和青苗等进行进一步核实，制定征地补偿、人员安置及地上附着物拆迁等具体的方案。

公告征地补偿安置方案并组织实施。土地征收的补偿安置方案确定后，有关人民政府应当公告，听取被征地的农村集体经济组织和农民的意见，对征地补偿安置方案进行修改，并向被征地的单位和农民支付有关费用，落实人员安置及地上附着物拆迁方案。

国土资源部《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》（2004）中第九至十一条对征地实施程序规定如下：

（九）告知征地情况。在征地依法报批前，当地国土资源部门应将拟征地的用途、位置、补偿标准、安置途径等，以书面形式告知被征地农村集体经济组织和农户。在告知后，凡被征地农村集体经济组织和农户在拟征土地上抢栽、抢种、抢建的地上附着物和青苗，征地时一律不予补偿。

（十）确认征地调查结果。当地国土资源部门应对拟征土地的权属、地类、面积以及地上附着物权属、种类、数量等现状进行调查，调查结果应与被征地农村集体经济组织、农户和地上附着物产权人共同确认。

（十一）组织征地听证。在征地依法报批前，当地国土资源部门应告知被征地农村集体经济组织和农户，对拟征土地的补偿标准、安置途径有申请听证的权利。当事人申请听证的，应按照《国土资源听证规定》规定的程序和有关要求组织听证。

五、其他规定

1、征收土地公告的具体规定

为了规范市、县人民政府在土地征收方案批准后的实施行为，《中华人民共和国国土资源部令第10号 征用土地公告办法》对土地征收的形式、内容、时间、地点等作出了具体规定。

第二条 征用土地公告和征地补偿、安置方案公告，适用本办法。

第三条 征用农民集体所有土地的，征用土地方案和征地补偿、安置方案应当在被征用土地所在地的村、组内以书面形式公告。

第五条 征用土地公告应当包括下列内容：

- （一）征地批准机关、批准文号、批准时间和批准用途；
- （二）被征用土地的所有权人、位置、地类和面积；
- （三）征地补偿标准和农业人员安置途径；
- （四）办理征地补偿登记的期限、地点。

第六条 被征地农村集体经济组织、农村村民或者其他权利人应当在征用土地公告规定的期限内持土地权属证书到指定地点办理征地补偿登记手续。

被征地农村集体经济组织、农村村民或者其他权利人未如期办理征地补偿登记手续的，其补偿内容以有关市、县土地行政主管部门的调查结果为准。

第七条 有关市、县人民政府土地行政主管部门会同有关部门根据批准的征用土地方案，在征用土地公告之日起 45 日内以被征用土地的所有权人为单位拟订征地补偿、安置方案并予以公告。

第八条 征地补偿安置、方案公告应当包括下列内容：

（一）本集体经济组织被征用土地的位置、地类、面积，地上附着物和青苗的种类、数量，需要安置的农业人口的数量；

（二）土地补偿费的标准、数额、支付对象和支付方式；

（三）安置补助费的标准、数额、支付对象和支付方式；

（四）地上附着物和青苗的补偿标准和支付方式；

（五）农业人员的具体安置途径；

（六）其他有关征地补偿、安置的具体措施。

第十条 有关市、县人民政府土地行政主管部门应当研究被征地农村集体经济组织、农村村民或者其他权利人对征地补偿、安置方案的不同意见。对当事人要求听证的，应当举行听证会。确需修改征地补偿、安置方案的，应当依照有关法律、法规和批准的征用土地方案进行修改。

第十二条 有关市、县人民政府土地行政主管部门将征地补偿、安置费用拨付给被征地农村集体经济组织后，有权要求该农村集体经济组织在一定期限内提供支付清单。

第十三条 市、县人民政府土地行政主管部门应当受理对征用土地公告内容和征地补偿、安置方案公告内容的查询或者实施中问题的举报，接受社会监督。

第十四条 未依法进行征用土地公告的，被征地农村集体经济组织、农村村民或者其他权利人有权依法要求公告，有权拒绝办理征地补偿登记手续。

未依法进行征地补偿、安置方案公告的，被征地农村集体经济组织、农村村民或者其他权利人有权依法要求公告，有权拒绝办理征地补偿、安置手续。

第十五条 因未按照依法批准的征用土地方案和征地补偿、安置方案进行补偿、安置引发争议的，由市、县人民政府协调；协调不成的，由上一级地方人民政府裁决。

征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施。

第十六条 本办法自 2002 年 1 月 1 日起施行。

2、征地补偿安置听证的具体规定

征地实施过程中，被征地农民对征地补偿安置方案有异议的，可以依法申请听证。《中华人民共和国国土资源部令第 22 号 国土资源听证规定》第十九条和第二十条规定，在土地征收报批前，土地主管部门应当以书面形式告知征地当事人有要求举行听证的权利。当事人要求听证的，应当组织听证。

3、征地实施监管的相关规定

《国土资源部关于加强征地管理工作的通知》（国土资发〔1999〕480 号）中指出：实行政务公开制度，建立被征地单位群众的监督机制各地应依照法律规定，公开征地工作程序，提高征地补偿安置工作的透明度……征地的各项费用必须依照法律规定按时发放，全额到位，不得拖欠。对遗留的拖欠征地费用问题，各地应采取有效措施进行清理，市、县土地行政主管部门有责任督促有关单位限期解决。对侵占、截留、挪用征地费用的行为，应依法予以查处。所有支付给农村集体经济组织的土地补偿费和安置补助费，可采用乡管村（组）用的形式设立财务专户进行管理。市、县土地行政主管部门应加强监督，协助农村集体经济组织建立征地费使用公开制度。土地补偿费、安置补助费统一安排使用的，应征得农村集体经济组织三分之二以上成员同意。征地补偿费用的收取、支出、用途等情况均应向本集体经济组织成员公布，以接受监督，防止出现营私舞弊行为。

《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28 号）指出：加强对征地实施过程监管。征地补偿安置不落实的，不得强行使用被征土地。省、自治区、直辖市人民政府应当根据土地补偿费主要用于被征地农户的原则，制订土地补偿费在农村集体经济组织内部的分配办法。被征地的农村集体经济组织应当将征地补偿费用的收支和分配情况，向本集体经济组织成员公布，接受监督。农业、民政等部门要加强对农村集体经济组织内部征地补偿费用分配和使用的监督。

国土部 2004 年底出台的《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》指出：

公开征地批准事项。经依法批准征收的土地，除涉及国家保密规定等特殊情况外，国土资源部和省级国土资源部门通过媒体向社会公示征地批准事项。县（市）国土资源部门应按照《征用土地公告办法》规定，在被征地所在的村、组公告征地批准事项。

支付征地补偿安置费用。征地补偿安置方案经市、县人民政府批准后，应按法律规定的时限向被征地农村集体经济组织拨付征地补偿安置费用。当地国土资源部门应配合农业、民政等有关部门对被征地集体经济组织内部征地补偿安置费用的分配和使用情况进行监督。

征地批后监督检查。各级国土资源部门要对依法批准的征收土地方案的实施情况进行监督检查。因征地确实导致被征地农民原有生活水平下降的，当地国土资源部门应积极会同政府有关部门，切实采取有效措施，多渠道解决好被征地农民的生产生活，维护社会稳定。

4、土地征收过程中违规、违法案例的相关处罚规定

《中华人民共和国刑法》第四百一十条 国家机关工作人员徇私舞弊，违反土地管理法规，滥用职权，非法批准征用、占用土地，或者非法低价出让国有土地使用权，情节严重的，处三年以下有期徒刑或者拘役；致使国家或者集体利益遭受特别重大损失的，处三年以上七年以下有期徒刑。

《中华人民共和国土地管理法》第七十八条 无权批准征收、使用土地的单位或者个人非法批准占用土地的，超越批准权限非法批准占用土地的，不按照土地利用总体规划确定的用途批准用地的，或者违反法律规定的程序批准占用、征收土地的，其批准文件无效，对非法批准征收、使用土地的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。非法批准、使用的土地应当收回，有关当事人拒不归还的，以非法占用土地论处。

非法批准征收、使用土地，对当事人造成损失的，依法应当承担赔偿责任。

第七十九条 侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

第二部分 中国征地移民风险管理政策创新及实践综述

一、国家级政策创新

针对现行征地制度存在的征地补偿标准偏低、安置措施不落实、征地程序不合理等缺陷，以及由此缺陷造成的征地工作中存在的问题，国务院及国土资源部一直在采取各种积极的措

施，进行不懈的努力，改进征地工作。

1、健全规章制度，加强征地管理

1999 年以来，国土资源部始终注重健全规章制度，加强征地管理，先后出台了一系列规范性文件和办法，不断完善现行征地制度。几年来，先后下发了《关于加强征地管理工作的通知》（国土资发〔1999〕480 号）、《征用土地公告办法》（2001 年国土资源部第 10 令）、《关于切实做好征地补偿安置工作的通知》（国土资发〔2001〕358 号）、《关于切实维护被征地农民合法权益的通知》（国土资发〔2002〕225 号）、《关于进一步采取措施落实严格保护耕地制度的通知》（国土资发〔2003〕388 号）、《国土资源听证规定》等，要求各级国土资源管理部门要充分认识做好征地工作的重要意义，切实履行法律赋予国土资源部门的职责，依法把好征地补偿安置审查关，加强征地批后跟踪检查工作，确保法定的各项征地制度落实到位。同时，积极探索解决征地问题的有效途径，严厉查处征地中的违法违纪行为，在保障国家经济建设用地的同时，切实维护被征地农民的合法权益。

2、加强对征收土地方案被批准后的实施情况的核查

近年来，国土资源部每年都组织由征地管理官员、政策研究人员组成的核查组，对部分地区征收土地方案被批准后的实施情况进行跟踪检查，在检查中，核查组的人员采取查阅征地报批资料、征地补偿安置方案、走访调查、进入被征地农户调查等形式，检查、确认征地补偿安置方案的执行情况。对征地补偿安置费用支付不及时的项目进行清理，限期支付到位。核查工作有力地促进了地方政府依法办事的意识，维护了农民的土地权益。

3、立足长远，积极推进征地制度改革

在加强征地管理工作，把现行法规和政策规定落到实处的同时，国土资源部还着眼于长远，积极研究和探讨征地制度改革的方向，寻求解决征地问题的治本之策。

1999 年国土资源部正式成立了“征地制度改革研究”课题组，从事理论研究和实地调研工作。这个课题组至今一直在开展研究，为国家决策服务。2000 年，“征地制度改革研究”课题被正式列入国土资源部软科学研究计划。2002 年中央农村工作领导小组办公室与国土资源部联合开展了“完善土地征用制度”的调研，同年，征地制度改革也被列入国土资源部重大研究课题，这些课题研究活动的开展，对探讨和解决征地制度设计中面临的诸多重大问

题提供了理论基础。同时,国土资源部还从 2001 年开始启动了两批共 19 个城市的改革试点。

解决征地中出现的问题,关键是要对现行征地制度中不合理的部分坚决改革,探索建立符合社会主义市场经济规律和我国基本国情的新型征地制度。2003 年以来,中央农村工作领导小组办公室牵头组织有关部门正在起草有关征地制度改革的中央政策性文件;由国土资源部组织的征地制度改革试点工作也在进一步深化;由国务院法制办牵头组织的《土地征收征用条例》的起草工作和《土地管理法》有关条款的修改建议起草工作正在进行。

4、国务院发布决定,改进现行征地制度

2004 年 10 月,中央政府发布了《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》,在法律未作重大修改的条件下,对现行征地制度作出了重要的改进。具体表现在:

第一,对征地补偿提出了更高的要求。指出,征地补偿安置不仅要使被征地农民保持原有生活水平,还要使被征地农民的长远生计有保障。要完善征地补偿办法。依照现行法律规定支付土地补偿费和安置补助费,尚不能使被征地农民保持原有生活水平的,不足以支付因征地而导致无地农民社会保障费用的,省、自治区、直辖市人民政府应当批准增加安置补助费。土地补偿费和安置补助费的总和达到法定上限,尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的,当地人民政府可以用国有土地有偿使用收入予以补贴。

第二,对被征地农民的安置途径提出了更加明确的政策。提出:在城市规划区内,当地人民政府应当将因征地而导致无地的农民,纳入城镇就业体系,并建立社会保障制度;在城市规划区外,征收农民集体所有土地时,当地人民政府要在本行政区域内为被征地农民留有必要的耕作土地或安排相应的工作岗位;对不具备基本生产生活条件的无地农民,应当异地移民安置。

第三,对征地程序、特别是报批前的程序作了重要补充。规定,在土地征收依法报批前,要将拟征地的用途、位置、补偿标准、安置途径告知被征地农民;对拟征土地现状的调查结果须经被征地农村集体经济组织和农户确认;确有必要的,国土资源部门应当依照有关规定组织听证。要将被征地农民知情、确认的有关材料作为征地报批的必备材料。

二、地方政府的政策措施及创新

1、省级政府的政策措施

江苏：调高征地补偿标准

近年来，随着江苏省经济社会发展和人民群众生活水平的提高，原有的征地补偿标准已不能适应需要。根据有关法律法规的规定以及各地经济社会发展水平和土地价值，决定将全省划分为四类地区，执行相应的征地补偿标准。

2003年12月19日，江苏省人民政府下发了《关于调整征地补偿标准的通知》，并于2004年1月1日开始执行，此举有望给江苏省土地征用价格设立底线，新标准规定：

征用耕地的土地补偿费，为该耕地被征用前3年平均年产值的10倍。耕地被征用前3年平均年产值的最低标准，一、二、三、四类地区分别为每亩1800元、1600元、1400元、1200元ⁱⁱⁱ。

征用耕地的安置补助费，按照需要安置的被征地农民人数计算。需要安置的被征地农民人数，按照被征用的耕地数量除以被征地的农村集体经济组织征地前平均每人占有耕地的数量计算。每一名需要安置的被征地农民，其安置补助费最低标准，一、二、三、四类地区分别为20000元、17000元、13000元、11000元。

大中型水利、水电工程建设征地的补偿标准和移民安置办法，按照国务院的有关规定执行。采煤塌陷地征地补偿标准另行规定。征用其他土地的土地补偿费和征用其他农用地的土地补偿费、安置补助费标准，由各市人民政府按照《江苏省土地管理条例》和上述规定作相应调整^{iv}。

依法征用农民集体所有的土地，必须按照规定进行补偿安置。征地补偿安置费用必须在征地补偿安置方案批准之日起3个月内全额支付，不得分期支付。征地补偿安置不到位的，不得强行使用集体土地。农村集体经济组织如未能调整其他质量和数量相当的土地给被征地农民继续承包经营的，必须将不少于70%的土地补偿费支付给被征地农民。被征地农民如不需要统一安置的，安置补助费全部发放给被安置人。对按规定应支付给农民的征地补偿安置费用，必须按时全额发放给农民，严禁克扣、侵占、截留和挪作他用。对不按规定支付补偿安置费用，或克扣、侵占、截留、挪作他用的，一律依法严肃查处。

调整提高征地补偿安置标准，确保征地补偿安置经费支付到位，事关被征地农民切身利益，关系经济发展和社会稳定全局。江苏省政府要求，要采取多种形式，广泛宣传调整提高

征地补偿标准的必要性，宣传依法落实征地补偿安置的重要性，提高各级政府、各有关部门依法征地、依法补偿安置的自觉性，充分保障广大人民群众特别是被征地农民的知情权，自觉接受社会监督。要严肃纪律，规范土地审批管理，不允许在新的征地补偿标准实施前突击批地，不允许采取变通的方式降低补偿安置标准、延迟支付补偿安置经费。各级国土资源管理部门要切实履行职责，加强对征地补偿安置工作的管理和监督，保证征地补偿安置落实到位。

同时，江苏省政府还决定：从 2004 年 1 月 1 日起在全省 28 个县（市区）实施《江苏省征地补偿和被征地农民基本生活保障试点办法》，建立被征地农民的基本生活保障制度。

浙江：尝试纳入社保体系

浙江省委、省政府高度重视被征地农民的保障问题。2003 年上半年，省劳动和社会保障厅等部门联合发出《关于建立被征地农民基本生活保障制度的指导意见》，对被征地农民的养老、就业、医疗、低保和培训等提出明确要求。各地也积极探索解决被征地农民的基本生活保障问题。为了妥善解决被征地农民的基本生活保障问题，维护其合法权益，根据省政府第 73 次常务会议和《浙江省人民政府关于加强和改进土地征用工作的通知》（浙政发〔2002〕27 号）精神，特提出如下意见：

要高度重视被征地农民的基本生活保障问题。

建立被征地农民基本生活保障制度。根据省政府要求，从 2003 年起，全省各地要建立被征地农民基本生活保障制度。这个制度既有别于城镇职工基本养老保险和其它社会保险，又考虑能与城镇职工基本养老保险和其它社会保险相衔接。按《中华人民共和国农村土地承包法》的有关规定，被征地农民基本生活保障的对象，为被征地时的在册农业人口，具体保障人员，经村集体经济组织成员会议或村民大会讨论，由乡镇政府核准后确定。要根据不同的年龄段，实行不同的基本生活保障，保障的重点是劳动年龄段内和劳动年龄段以上人员。

对征地时已经是劳动年龄段以上的人员，直接实行养老保障，并建立个人专户与社会统筹相结合的制度。对征地时属于劳动年龄段内的人员，按当地测算标准一次性缴足基本生活保障费用，为其建立个人专户。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给征地安置补助费。当他们到达就业年龄或学习毕业后，即作为城镇新生劳动力，参加相关的社会保障。

落实被征地农民基本生活保障资金，实行收支两条线管理。建立被征地农民基本生活保障制度，关键是要落实保障资金，采取“三个一点”的办法，即“政府出一点、集体补一点、个人缴一点”予以筹集。

妥善解决被征地农民的就业问题。同时，要切实关心被征地农民的医疗保障，从各地实

际出发，采取多种方式逐步予以解决。

认真做好被征地农民基本生活保障的相关工作。各地应根据本意见并结合实际，在深入调查研究的基础上，制定具体的被征地农民基本生活保障实施意见和操作办法，并不断加以规范和完善。

此外，上海市、重庆市、山东省等省级政府都出台了有关政策措施。

2、地方政府的政策措施

一些地方政府在促进被征地农民就业、建立被征地农民基本生活保障方面做了大量的尝试。如：

江苏省南京市江宁区开发区、科学园及禄口等地都成立了职业介绍所，为被征地劳动力提供市场就业服务与帮助。同时每年下达指标，尽力帮扶被征地劳动力实现就业。2003年，开发区、科学园、禄口已分别安置5000人、3000人、1000人就业。同时开发区还成立公益性企业安置35岁以上被征地人员，如成立园林公司，提供保洁、保绿等岗位，每户家庭1人上岗。如成立的开发区环卫保洁公司，就安排700多人就业。对录用25-35岁自谋职业人员的企业还给予每个人1000元的补助。对当年招用被征地劳动力不低于30%并签订3年以上劳动合同的企业，当年按年度应缴所得税的30%给予减征或返还。

浙江省杭州市的做法：一是促进农转非人员就业方式的转变，以就业扶持为重点内容。被征地的劳动力在办理失业登记后，符合规定条件的，可申领《杭州市就业援助证》，享受城镇就业困难人员援助同等政策待遇。二是给予2年的失业保障待遇，以利于被征地劳动力就业转变的平衡过渡。被征地农民在办理户口农转非手续时，按城镇失业人员当年享受失业保险金和门诊医疗补助费标准，一次性缴纳24个月的失业保险费。在办理城镇失业登记后未就业的，次月起可按规定申领失业保险金，享受城镇失业人员同等失业保险待遇和就业服务。三是根据被征地农民的经济承受能力和实际生活水平，制定了“低标准缴费、低标准享受”的养老保险政策。四是根据政府、村集体经济组织和个人共同负担的原则，被征地农民一次性缴纳的失业、养老保险费，由市财政负担30%。

浙江省宁波市于2004年3月，下发了《关于加快推进被征地人员养老保障工作的意见》，经过测算，被征地人员养老保障所需资金除个人承担的按规定标准缴纳以外，还有较大的资金缺口须政府筹集承担（政府须为每人承担4.5万元）。该市率先在全省创建了被征地人员养老保障风险资金制度，资金来源为本市国有土地使用权出让金净收益的2%、市财政正常

性收入的 1%等。经市财政局统计，2003 年全市共筹集的社会保障风险资金为 1.63 亿，其中市级财政安排了 3200 万元。

为了解决被征地农民转移就业的问题，安徽省马鞍山市雨山区成立了农民职业培训中心，按照“政府扶持、市场运作、因地制宜、就近培训”的方式，开展农民引导性培训和技能培训，进而提高农村劳动者的素质和转移就业能力。中心计划每年安排 1000 名被征地农民参加免费的引导性培训，培训合格后，发给引导性培训结业证书，作为推荐参加技能培训和用人单位招聘的重要依据。

湖南省的一些城市在被征地农民就业培训方面也做了积极的努力。浏阳市生物医药园征地后有 2000 多名失地农民，园区管委会对他们提供免费培训，已有 600 多名，基本都在园区企业或园区三产等服务岗位实现了转岗就业。株洲市天元区（经济开发区）有失地农民 5088 人，区财政每年安排 100 万元用于失地农民的培训，现已有 3521 人实现了转岗就业。通过培训，衡阳市珠晖区 2000 多人在区内企业、项目工程、三产等就业。

江西省上饶县虽然是一个不发达地区，但县政府在促进被征地农民就业方面也采取了积极的措施。2003 年县政府制定并下发了《上饶县县城规划区内失地农民就业与再就业暂行办法》，要求为县城规划区内完全被征地农民办理户口农转非手续后，积极为其开展免费职业介绍和免费职业培训。在“双向”选择的前提下，上饶县就业局优先推荐被征地农民到工业园区企业就业和省外、国外的劳务输出。同时，为鼓励上饶县城内企业招被征地农民，县政府对企业应缴纳的有关税收实行减免，2004 年 1 - 3 月，根据市场需求和受训人员的选择共同开展了三期就业培训，免费培训被征地农民 526 人，推荐就业 256 人。

很多地方积极采取促进就业政策，探索妥善安置被征地农民的途径，在一定程度上改善了被征地农民的生活状况。

三、征地移民制度改革试点地区和试点内容

2001 年以来，国土资源部先后在全国 12 个省（市、区）的 19 个城市启动了征地制度改革试点，这 19 个城市是：浙江省的嘉兴市、温州市，广东省的广州市、佛山市、顺德市，江苏省的南京市、苏州市，福建省的福州市、厦门市，上海市的青浦区，河北省的石家庄市，辽宁省的沈阳市，四川省的成都市，北京市的通州区，河南省的洛阳市、新乡市，黑龙江省的绥化市，安徽省的马鞍山市，广西壮族自治区的南宁市等。（总报告）

这些试点城市根据国土资源部征地制度改革的总体要求，结合本地区实际情况，有重点地开展了改革试点，为完善和改革现行征地制度提供了很好的实践经验。各试点地区的改革

情况如下（总报告）：

河北省石家庄市征地制度改革试点工作主要针对征地补偿安置费居高不下的现象，进行了三项尝试性改革：一是统一征地，强化政府作用；二是规范征地补偿费用，确定各地补偿标准；三是试行预留发展用地安置。改革的重点在于规范政府行为，建立适应失地农民的基本生活保障机制。

河南省洛阳市主要对征地工作程序、征地补偿安置费用分配方式、农民安置途径、土地使用方式等方面进行了试点改革。旨在通过征地制度改革，制定与经济发展相适应的征地、供地、安置补偿制度；建立科学完备的征地程序，保障农民的知情权和参与权；因地制宜制定多种途径的征地补偿安置办法，保护农民的根本利益；因地制宜，多种形式妥善安置农民。

河南省新乡市征地制度改革试点的主要内容为：一是推行公开、公正、高效的征地程序，二是对被征地农民采取货币安置和留地安置相结合的方式，以确保被征地农民的长远生计。

辽宁省沈阳市征地制度改革的目标是建立适应社会主义市场经济体制要求，妥善协调和处理国家、集体经济组织和农民个人土地经济关系的新型征地制度。具体内容包括：一是推行公开、公正、高效的征地程序；二是建立征地区片价和宗地价评估制度；三是建立有效制约机制以合理分配和使用征地补偿费；四是探索以纳入社会保障体系为主的多途径安置被征地农民的新路子。

黑龙江省绥化市征地改革的具体内容包括：一是根据本地自然经济和社会条件，按照三大类综合考虑确定征地补偿费用；二是适当提高征地补偿安置标准并将费用的支付重点向被征地农户倾斜；三是简化征地程序；四是拓宽安置途径；五是建立征地与储备结合，征地行政管理与征地事务、征地与供地相分离的征地管理体制。

四川省成都市采用以社会保障为核心的多种安置途径，鼓励和引导住房安置的货币化，简化征地程序等作为改革试点内容。成都市实施“以市场为导向，鼓励和引导住房安置货币化”的政策，对征地农转非人员的住房安置执行统一政策、统一标准，实行货币化和现（建）房两种方式进行安置，并鼓励选择货币化安置。对超过劳动年龄阶段的人员主要保障其基本生活，对处于劳动年龄阶段的人员主要鼓励其再就业，将被征地农转非人员按不同年龄阶段分别纳入社会保障体系的各个类别。

马鞍山市征地改革试点目标主要有四方面：一是采用以市场为导向，以货币化补偿为主的多种安置途径；二是探索多渠道合理安置被征地农民住房办法；三是实行行政管理、事务经办、纠纷裁决相分离的征地新型管理体制；四是简化征地程序。马鞍山市的补偿结合《土地管理法》中的有关补偿费倍数的规定，土地补偿费为 2400 元/亩（最低平均年产值 800

元×3倍)~18400元/亩(最高平均年产值2300元×8倍),其中土地补偿费的70%直接支付给被安置人员。马鞍山市的住房安置标准为每人20000元,独生子女另加10000元/人,农转非人员可以购买政府提供的限价销售的商品安置房或自行到市场上购买商品房,政府提供的农民安置房的建设等由市政府统一规划,由区政府组织实施。马鞍山市目前主要实行货币化安置,对于征地农转非以后家庭人均收入低于城市居民生活保障标准的,纳入城市保障范围。

浙江省嘉兴市征地改革的主要内容一是改革安置方式,以养老保险为主要渠道安置被征地人员,切实保障失地人员的基本生活。改革的具体内容是:(1)土地的征用工作由市县政府按统一政策,统一办理。被征地人员的安置工作由政府统一负责,劳动与社会保障、国土资源管理等两个部门具体承办;(2)不再向被征地村集体及农民直接支付安置补助费。而由市县政府将该费用划入劳动部门设立的“安置费”专户,实行封闭运行,直接落实到被安置人员个人账户上;(3)符合缴纳社会养老保险统筹费条件(16周岁以上)的被征地人员,由劳动部门为其设立社会保险个人账户,交满15年达到退休年龄的,按月发放养老金;(4)按不同年龄对被征地人员进行以养老保险为主的多渠道安置。二是多渠道筹措被征地人员的安置资金,规范土地补偿费的使用。具体的政策有7条:(1)适当调整土地补偿费的用途,明确土地补偿费除国家规定用途外,还可用于解决被征地人员的生活安置;(2)新发生的部分土地补偿费可与安置补助费一并考虑,用于解决被征地人员的生活出路问题;(3)安置补助费允许突破法定标准,并由用地单位负责交纳,进入劳动与社会保障部门设立的“安置费”专户;(4)有条件的农村集体经济组织可以将集体资产用于提高本集体经济组织成员的养老保险待遇;(5)明确原有的土地补偿费及安置补助费可用于解决生活确有困难的原有被征地人员的生活出路问题;(6)被征地人员“农转非”后,生活确有困难,符合最低生活保障条件的,经民政部门审批后给予生活救济;(7)撤销建制或“拆村建居”的村、组,土地补偿费(包括原有的安置补助费)应由村民委在县、乡镇政府的监督指导下,遵循公开、公正、公平的原则,通过建立基金、股份化等形式合理配置给原集体经济组织的成员。对原一次性领取安置费的被征地人员要重点照顾,但征地时已达到退休年龄并已按月领取养老金的被征地人员,则不再考虑。三是简化、规范征地程序,提高办事效率,为国民经济的快速发展提供用地保障。改革的具体内容是:(1)以带项目征地、分批次征地两种办法实施征地。其中将带项目征地的征地协商、人员安置等工作,提前到报省审批征用时同时进行。(2)改由农民被动的“补偿登记”为土地行政主管部门主动的征地调查和协商。(3)征地调查和协商完成后增加“签订征地协议”的环节。(4)将带项目征地改“两公告”为“一公告”,即把原“政府

公告”与“土地行政主管部门公告”合二为一。(5)取消具体项目供地5公顷以内报省审批的环节,改由省政府授权嘉兴市人民政府审批并报省厅备案。(6)规范征地工作程序,建立监督机制。

苏州市征地制度改革的主要内容是:(1)商业保险与一次性货币补偿安置相结合。按照苏州市政府文件规定,苏州市将征地后需要安置的农业人口划分为三个年龄段,确定为三种安置对象。(2)按亩分期逐年补偿。部分地区对征用土地实行对农民按亩补偿,每年结算,补偿到户,使失去土地的农户长期收益。每年土地的补助标准:600元/亩、800元/亩、900元/亩不等。(3)集中投资,定期分红。苏州市的吴江市、吴中区的部分地区采用将征地补偿安置费用集中进行投资运作,每年定期给农民分红的补偿安置方法。通过乡镇成立土地股份合作社、土地基金会等组织,集中征地补偿安置费进行资本运作,使农民获得长期的生活保障。

广东省佛山市征地制度改革的主要做法是:(1)制定统一的补偿标准,建立征地补偿标准体系。佛山市在大量调查研究的基础上确定了综合平均产值计算补偿的标准,对征地补偿中的土地补偿费和安置补助费进行量化,统一了征地的补偿标准。佛山市人民政府于2001年3月5日印发了《佛山市农用地转用和征用土地管理规定》,明确规定了土地补偿、安置补助标准。2003年4月佛山市又向各区发出《佛山市制定区域性统一征地补偿标准的实施方案的通知》,拟在制定全市范围规范统一的分区域的征地补偿标准,同时对征地补偿进行具体量化。(2)实行以市场为导向,货币补偿与留用地并存的安置方式。目前佛山市主要采取留地安置与货币安置相结合的办法,即政府因城市建设需要征用集体经济组织的土地时,除给农民一定的货币补偿外,再按征用土地的10%给集体经济组织提留用地指标,由农村集体经济组织统一管理使用,为农民提供发展的空间。(3)合理分配征地补偿安置费用,保障被征地农民的合法权益。试点办法规定,土地补偿费用的20%留在集体,用于公共福利事务,80%分配给农民个人,改变以往土地补偿费绝大部分由集体掌握的做法。这种分配机制和分配方式,有力地保障了土地补偿费用能够真正兑现给被征地农民,为农民自身的建设发展提供资金,又避免了因村委会对补偿安置费用的使用管理不善而损害农民的利益,使农民的土地财产权真正得以实现。(5)改革征地实施程序,确保征地公开、公正、高效进行。具体操作模式为:用地预审—预公告—协商征地补偿和安置—签订补偿协议—上报征地审批—公告(征地公告和补偿方案公告)—供地(发出用地批文或批准书)。

广东省佛山市顺德区征地制度改革的具体做法有:(1)统一征地补偿标准,建立征地补偿标准体系。新《土地管理法》提高了征地补偿费用标准,但依然沿袭了原法中按所征用土地

的产值计算征地补偿费用的办法，只是补偿倍数有所提高。(2) 实行货币补偿和留地安置相结合的安置方式，为被征地农民提供长期稳定的生活保障。(3) 合理分配征地补偿安置费用，保障被征地农民的合法权益。(4) 改进征地程序，提高征地工作透明度。

温州市征地制度改革的主要做法有：(1) 提高安置补偿费标准，统一按片区综合补偿标准补偿，土地补偿安置不再因征用后土地用途的不同，而有所不同。温州市对 1999 年颁发的市区征用土地补偿安置政策(温政发【1999】133 号文)作了全面的修订，重新制定了《温州市市区征用农民集体所有土地管理办法》，确定了全市统一的各种地类的年产值，调整了征地补偿安置标准。(2) 用活用足安置用地，多管齐下妥善安置被征地农民。温州市除采取货币安置外，还按被征耕地面积的一定比例，以及被征耕地的不同地段划定安置用地给被征地单位兴办二、三产业，安排农民就业；安置用地也允许有偿转让或由政府有偿收回。(3) 利用出让收益建立被征地农民的社会保障体系。(4) 征储结合，征供分离，实行统一征地，统一供地。为实现政府统一征地，实现政府垄断土地一级市场，由政府集中统一供应建设用地，温州市对以往征地和供地的工作思路、程序进行了调整，改革了过去征地与供地合一，没有项目不能征地，征地的同时就是供地的模式，按照规划实行成片统一征地，并通过土地储备的方式，将征地与供地分离开来，新增建设用地先全部进入储备库，再根据用地需求、项目性质、土地的增值潜力、市场的供求情况等区别轻重缓急，提供土地。

福州市征地制度改革的主要做法：(1) 在征地补偿标准中采用综合补偿方式，即按不同区位、不同用途等多因素确定征地补偿标准。(2) 对被征地农民实行灵活多样的安置方式，以解决其生产生活的出路。确定 70% 以上的土地补偿费和 100% 的安置补助费可以直接发放给农民，相对解决了征地补偿费用被各级截留的问题，新征地过程中出现的矛盾得到一定程度的化解。(3) 加强了征地前期工作。充分发挥乡镇政府和村集体组织的协调作用，组织做好土地现状确认、农作物的清点和补偿测算，并由建设单位与被征地单位签订征地补偿协议，提前明确征地补偿基本额度，避免了由于征地审批过程过长导致批后补偿安置工作中诸多矛盾的发生。

以上各地的试点内容可以归纳为以下几个方面：

1、改革征地补偿办法，提高征地补偿标准

不少地方(主要是城市)在测算征地补偿费用时，都突破了现行法律所规定的测算方法，不同程度地对被征用土地所处的区位条件、经济发展状况、当地农民生活水平等因素进行综合分析，在一定区域范围内(如以乡为单位或以村为单位)确定一个相对固定的测算标准，而不仅仅考虑被征用土地的前三年平均年产值。即使是将农业产值作为因素之一进行分析

时，也是对当地当时普遍种植结构条件下平均年产值的综合测算。

各地在确定土地补偿费和安置补助费标准时首先考虑土地区位因素，区位划分主要由被征用土地交通、与城市距离、及城市的等级决定。如苏州市的区位分类直接按“市区和县级市”划分，南京市直接按“主城区、市区和五县”划分，两者均十分直观地反映出与城市及其等级相关的区位条件。顺德、佛山两市在提高征地补偿标准的同时，在全市范围内试行统一的征地补偿安置标准。顺德早在 2000 年就结合市场要求，将征地补偿标准提高了 47%。市政府还规定，这一标准将随物价部门公布的上一年零售物价变动指数作相应调整。改革试点开始后，市政府再次在有关文件中明确规定，若因城市建设需要使用已改为居委会的原行政村土地，则其征地补偿标准再在原有的基础上上浮 15%。佛山市征地补偿标准的统一试点，建立在对全市土地补偿费和安置补助重新测定的基础上。新的标准大约比以前提高了 36%，因而很受农民欢迎。

2、探索多种途径，妥善安置被征地农民

在这方面较为成熟的做法是为被征地农民购买养老保险，较有代表性的是浙江嘉兴试行的社会养老保险和苏州试行的商业养老保险安置。嘉兴改革安置方式后，土地征收工作由当地政府统一政策、统一办理。安置补助费不再直接支付给被征地村集体和农民，而由政府部门直接划入劳动部门设立的安置专户，直接落实到被安置人员个人账户上。被征地农民户口转为城市户口，按不同的年龄实行不同的生活与养老金发放标准。苏州市将需要安置的被征地农民按年龄分为 3 个层次，按不同的标准为其购买商业养老保险，再由保险公司按月发放养老金。此外，成都市等大城市也开始实行为失地农民建立养老保险制度。

养老保险的做法，无疑在很大程度上解决了土地被征用后的被征地农民、特别是老年失地农民的长期生活保障问题，对维护社会稳定具有积极意义。不过，它并没有从根本上解决青壮年剩余劳动力的就业问题，这使得社会安定隐患仍然存在。因此，不少地区还探索多样化安置的方式，试图满足不同层次农民的不同需求。

温州、佛山、顺德等地还探求以留地安置方式，给农民以长期生活保障。温州市按征用耕地面积的一定比例安排一定数量的安置用地指标，由政府根据城市规划划定地块，给被征地村集体经济组织从事二、三产业经营。

3、完善征地程序，规范征地行为

征地报批前与被征地村组商定征地补偿标准或签定征地补偿安置协议。按照《土地管理法》和国家有关规定，地方政府编报的“征用土地方案”经批准后，再进一步制订细化到各被征地单位和个人的征地补偿安置方案。但往往由于地上物认定、亩产值标准核定、补偿倍数确定等问题，与被征地农民集体和个人难以达成一致，引起矛盾，影响征地实施。江苏省无锡市在征地调查后，先由用地单位与被征地单位所在的市（区）人民政府协商，达成一致

性征地协议书，再由市中（区）政府、国土局、用地单位与被征地村组共同洽谈形成土地价格方案、土地补偿、安置方案。国土资源部门据此按照法律规定的申报程序逐级报批征用土地。不少试点城市继续保留征地协议的形式，在征地报批前或在征地补偿登记时与被征地单位签订协议，采取协议和“两公告一登记”程序相结合的办法。由于征地前已与被征地村组就征地补偿、安置措施等达成协议，征收土地方案批准后实施顺利，避免了公告后因征地补偿标准的异议而引起的矛盾。

实行征用土地“预公告”制度。由于征地前期调查与征地批准公告后进行补偿登记阶段间隔时间较长，不少地方出现了农民“抢栽、抢种、抢建”等现象，给实施征地补偿、安置工作带来很大难度。同时，征地前期调查与征地批后实施中的补偿登记，在实际工作中工作内容基本相同，存在重复工作的问题。黑龙江省为解决这个问题，实行了“征地预公告”制度，即在征地前期调查后，征地方案编报前，通过召开村民代表大会等形式，发布征地预公告，告知拟征用土地的地点、范围等基本情况，公布地上物清点情况，各方认定后作为编报“征用土地方案”，进行征地补偿登记的依据。成都市在编制“征用土地方案”前，由市、县国土资源部门将调查摸底结果在被征地的村组进行公示，接受群众的监督，及时解决群众提出的问题。

四、征地移民制度改革试点的成效

河北省石家庄市征地改革的经验主要是：

（1）改革了征地程序，调整征地公告次序；开设征地安置补偿协商工作；有效地解决征地中出现的纠纷；增加了透明度。

（2）建立起较完善的征地补偿安置机制。

（3）预留了发展用地。

新乡市征地改革的经验主要是：

（1）优化征地审批程序，实行公开、公正、高效的征地制度。

（2）采取多种安置途径，确保农民少有所为老有所养。

沈阳市征地改革的经验主要是：

（1）推行公开、公正、高效的征地程序。

（2）土地承包人口依法确定。

（3）建立征地区片价和宗地价评估制度。

（4）明确征地补偿费使用分配比例。

绥化市征地改革的经验主要是：

- (1) 简化征地程序
- (2) 提高补偿安置标准
- (3) 征地与供地相分离的管理体制

嘉兴市征地改革的经验主要是：

- (1) 统一和提高了认识。
- (2) 减少了征地纠纷，提高了征地效率。
- (3) 解决了失地人员的长期生活保障，营造了稳定的发展环境。(4) 将失地农民转变为城镇居民，加快了城市化进程

- (5) 扩大了社会保险覆盖面，增加了社保基金的调节能力

佛山市征地改革的经验主要是：

- (1) 有效地保证了经济发展所需的用地。
- (2) 促进了社会稳定。
- (3) 农民的土地财产权得到了保护。
- (4) 赋予农民知情权和平等的参与权

温州市实行统一征地基本能做到农民、用户、政府都满意。主要表现在：

(1) 减少了土地浪费和农民损失，过去由于凭项目征地，用户对选址有较大自主权，容易造成边角地和空心地，不利于耕种和开发利用。

- (2) 有利于村里一次性获得大量安置用地，发展集体经济。

(3) 减轻了村干部的工作难度和压力，过去零星征地，由于时间先后和用地者对补偿费的接受程度不同，造成各次征地的被安置农民实际得到的补偿也有所不同，现在一次性统征，村里对农民的补偿一致，容易处理好关系。

(4) 用户只需向土地部门申请用地，少了与村里讨价还价谈征地补偿问题的麻烦，大大缩短了申请办理用地手续的时间；同时，由于采用统一征地平均成本供地，消除过去同一地段、同一用途的土地，因征用前地类不同，而征地成本相差较大的不合理现象，用户心理上比较踏实。

(5) 强化了政府对土地一级市场的垄断，增强了政府调控能力，基本上能杜绝用户直接向村集体非法买卖土地的现象。

第三部分 中国征地移民风险管理能力建设的方向

针对中国现行征地制度存在的缺陷，借鉴一些地区制度创新成功做法和国外先进经验，国土资源部进一步征地制度改革的思路是：

1、规范政府行为，慎用征地权

征地范围过宽，是我国现行征地制度的缺陷之一。其直接后果是导致不少地方政府凭借征地权不断扩大征地范围，谋求短期内本地区经济快速发展，体现政府领导任期政绩，侵害了农民切身利益。从世界各国征地权的行使情况看，大多为了公共利益目的才动用征地权。征地目的公共性成为具体征地权实现的前提条件。

推进征地制度改革，关键在规范政府征地行为。首先应明确界定征地的目的。按照我国法律和国际惯例，征地目的应是为了公共利益，要明确界定“公共利益”的内涵和外延，非公共利益目的的征地侵犯了农民土地财产权，应予以掘弃。其次要严格限制征地权的行使范围。目前城市分批次申报用地，城市政府既代表土地管理者，又代表用地者，弊端很多。随着政企分开，投资主体的多元化，政府用地只能是公益性用地，政府职能主要是统一征地，向用地者供地。

基于我国工业化，城市化加速推进，经济快速发展的短期现实，短期内实现按公共利益范围征地有一定难度，因此，只能实事求是，逐步缩小征地范围。在遵循既要保证经济建设用地，又要维护被征地农民合法权益的原则下，近期应严格控制征地面积，尽可能少征地，特别是农用地转为非农建设用地；到一定时候可先将商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地推出征地范围；待条件进一步成熟后，再讲工业用地及各类开发区、园区等用地推出征地范围，最后过渡到真正按公共利益范围征地。

2、确认农民集体土地的财产权利，按市场经济规律进行征地补偿。征地补偿是征地问题的核心，也是征地制度改革的难点。征地补偿费确定。征地补偿出了要考虑土地被征收前的价值之外，还应考虑土地的区位、土地市场的供求状况、当地经济发展状况及政府的宏观政策等因素。许多地方为了缓解征地补偿中的矛盾，已经在补偿费的测算方法上进行了不少探索与创新。这样的思路符合国际惯例。市场经济国家的政府，为了公共目的的需要，可以通过强制性手段获得土地，但必须给土地所有人、承租人或占有者按“公平的市价”给予“公正的补偿”。

测算征地补偿费用重要的是要建立征地区片价和宗地价评估制度。所谓征地区片价，是

指各地区根据当地的区域条件，在一定的区域内，以土地条件相近的地块为单位，在综合考虑土地区位条件、土地质量状况、土地潜在利用价值及土地资源供求关系等因素的基础上，评估确定的该区域征地价格的平均水平，它应考虑被征收土地的生产资料功能和社会保障功能。所谓宗地价是指征地区片价为指导，对某一征地项目宗地本身实际情况再评估确定的征地价格。在最终确定征地宗地价时，还应对被征土地上的青苗及地上附着物的价值进行合理评估，计算在内。

3、着眼于长远生计，将安置被征地农民纳入社会保障体系

十六大报告指出：“建立健全同经济水平相适应的社会保障体系，是社会稳定和国家长治久安的重要保证。”“有条件的地方，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。”我国农村土地承载着农业生产资料和农民社会保障的双重功能，而且随着人口的增加，正在显示出“保障重于生产”。征地制度改革，就要探索建立健全社会保障体系，以解决被征地农民的长远生计。

将失地农民纳入城镇职工社会保障体系，不可避免地会增加社保负担。在提高征地安置补助费标准的情况下，有条件的地方可根据本地经济基础发展状况、人均生活水平及资金保障能力，与当地社保机构协商，按“低保”起步、“低保”享受原则确定参保基数；还可通过调整土地收益分配关系，积极筹措建立失地农民社会保障基金。一是适当提高征地费用在建设项目概算中的比例还有很大的空间。提高的征地费用可纳入失地农民社会保障基金。二是政府从土地出让净收益中按照一定的比例诸如失地农民社会保障基金。此外，被征地集体经济组织也应从本集体的积累资金或土地补偿费中抽调一定的资金注入失地农民社会保障基金。

安置被征地农民，还要解放思想，因地制宜，积极开拓多种安置途径。在经济发达地区和城乡结合部等土地市场化程度较高的地区，可实行国有土地留地安置，赋予被征地集体或农民个人优先开发权；在有稳定收益，并可长期回报的项目征地中，可探索将土地使用权入股或征地补偿费入股的方式，既减轻政府在短时期内的资金压力，又可为失地农民保留和提供长期收益；在有条件安排失地农民就业的工作岗位，要积极创造并扩大就业门路，建立失地农民就业培训制度，提高劳动就业技能；对自谋职业，从事个体经营者要给予政策扶持，使他们有长期稳定收入，解决好后顾之忧。

4、赋予农民应有的权力，建立公开、公正的征地程序。

征地程序是征地制度的重要组成部分。一些市场经济国家在政府取得土地的过程中，原土地的权利人有权参与全过程，拥有充分的知情权、参与权，对土地赔偿等问题的争议，可

以协商、申诉直至法院仲裁。一些地区在征地工作实践中，结合本地实际情况，在征地程序方面已进行了有益的探索、值得借鉴。征地程序可以改为“申请征地-预告-协商补偿安置-报批-审查批准-公告-实施补偿安置-供地”。具体包括：

第一，增设征地补偿安置协商工作。征地组件报批前要与被征地集体和农民商谈补偿标准、安置途径、充分听取农民的意见，用前期调查协商取代先行法律规定的补偿登记环节。

第二，改变征地公告先行做法。一是增加预告程序，即政府确定征地后，随即发布征地预告，告知被征地集体和农民，明确征地范围和建设、种植限止期，同时开展补偿初步调查登记，协商补偿安置问题。如果因征地未予批准或在一定时间内未予批准，给被征地单位造成损失的，由政府或有关单位按实际损失给予补偿。二是将现行征地批后两公告合二为一，在征用土地方案依法批准后，予以公告，公告期满后即可实施补偿安置工作，并供地。

第三，建议国家建立征地纠纷的司法裁决机制。对集体土地所有者提出的征地不合法、补偿不合理、安置不落实等问题，由司法机关按照司法程序解决征地纠纷，尽可能减少政府对征地纠纷裁决的参与。对政府征地违法行为，农民可寻求司法救济，申请国家赔偿。通过加强执法、加大司法裁决力度，既有力保障公共利益征地能够顺利进行，维护国家利益，同时又有效保护被征地农民的合法权益不受侵犯，维护社会稳定。

5、积极协调，大力推进相关制度配套改革

征地制度改革，没有相关制度的配套改革，就难以建立新型征地制度。因此，要积极做好部门协调工作，充分尊重和大力推进相关制度的配套改革。

首先，要加快与征地制度改革相关的其他土地制度的改革和相关工作。一是要加快农村集体土地产权制度建设进程。进一步以法律的形式明确农村集体土地产权主体及各项权能，加快农民集体土地所有权登记发证工作。在立法思想上要体现对农民集体土地财产权的尊重，赋予集体土地产权应有的法律地位。二是将征地制度改革与农村集体土地使用制度相结合。在规范农村集体土地流转^{vi}的前提下，逐步缩小征地权行使范围，并建立非征地建设获得建设用地的渠道，以农村集体建设用地流转市场为基础，探索征地价格的形成机制及评估方法。

其次，要改革现行的地方税费制度。在市场经济条件下，政府应通过设立不动产税，增收土地增殖税等途径获取土地收益，而不应在土地征收中通过收取各种名义的费用来获取收益。财政部门应为有关部门必要的行政事业费开支提供保证，减少对行政事业费收费的依赖。

另外，要改革现行的建设项目投资概算制度，提高征地费用在建设项目投资中的比例。

征地补偿安置要以解决被征地农民的长远生计为目的，按照市场经济规律确定征地费用，杜绝搞省部协议压低征地费用的现象。要端正发展阶段的经济建设指导思想，不能再走只求一时经济发展，不顾长远后果，牺牲耕地、剥夺农民的路子。

最后，还要改革现行的地方政府领导干部政绩考核制度，要将在发展经济的同时是否维护农民权益作为考核领导干部政绩的重要方面，避免片面追求经济增长率、搞形象工程、首长工程等，而乱占滥用耕地，侵害农民利益。

ⁱ承包地流转指的是在法律允许的情况下，改变承包经营权主体并保证承包地原有用途不得改变。

ⁱⁱ基本农田指的是根据一定时期人口及社会经济发展对农产品的需求，依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地。通常是一些高产优质的耕地。

ⁱⁱⁱ江苏省根据各地经济社会发展水平和土地价值，将全省划分成了四类地区并实行不同的补偿标准。例如，南京市玄武区为 I 类地，补偿标准最低为每亩 1800 元；南京市六合区为 II 类地，补偿标准最低为每亩 1600 元；海门市为 III 类地，补偿标准最低为每亩 1400 元；东台市为 IV 类地，补偿标准最低为 1200 元。

^{iv}由于被征土地的征用目的及征地补偿费参照标准的不同会使得相似地块的征地补偿费产生差距，这种差距的产生与征地主体无关。一般说来，依照有关法律规定，在中等发达地区，水利、水电工程建设征地的补偿费用大概为每亩 1~2 万元，其他类建设用地征地补偿费用大概每亩 3~4 万元。

^v被征地农民获得的补偿包括：土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费。当需要安置的人员需要由农村集体经济组织统一安置的，安置补助费支付给农村集体经济组织，不需要统一安置的，安置补助费支付给农民个人，或征得农民同意后用于支付被安置人员的保险费用。在此情况下，农民获得的其他费用还包括土地补偿费，地上附着物和青苗补偿费。

^{vi}指集体土地使用权流转。