

亚洲开发银行

REAT 6091

中国征地移民风险管理能力建设 项目研究报告

中国土地勘测规划院

二〇〇六年三月

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。

本报告是由亚洲开发银行区域性技术援助项目 TA6091 - REC 资助的“中国征地移民风险管理能力建设”项目的总报告。

除本报告之外，项目研究成果还包括下列附件：

专题报告之一：土地征收权行使范围研究

专题报告之二：征地补偿标准测算方法研究

（含南京、宁波、武汉、石家庄四个城市分报告）

专题报告之三：被征地农民安置政策措施与贫困风险管理研究

专题报告之四：中国现行征地法律法规制度及实践数据库

本项目第二专题研究还获得美国林肯土地政策研究中心的资金支持。

概 述

中国城市化、工业化的快速发展，相应带来了一系列征地移民问题。在征地实践中农民的土地权益受到损害，他们失去土地、就业困难、长远生计缺乏保障，面临着极大的贫困风险。而中国现行的征地制度形成于计划经济时期，与市场经济发展的要求不相适应，主要表现在征地行使范围过宽，没有体现公共利益的要求；补偿标准偏低，测算方法不合理；安置政策不完善，被征地农民的长远生计得不到保障。不合理的征地制度不仅降低征地工作的效率，而且导致被征地农民贫困风险的加剧。因此，迫切需要合理的政策和有效的措施来妥善安置农民和防范风险的产生。

本项目在现有研究成果和试点经验的基础上，借鉴国外非自愿移民风险管理的先进理念和操作经验，对征地权行使范围、征地补偿标准的测算方法、征地安置政策措施和贫困风险管理等问题进行了深入研究和探讨，提出了中国征地移民风险管理能力建设的若干建议，为修改《土地管理法》、起草《土地征收征用条例》提供了立法依据。主要内容包括：

第一，征地权行使范围研究：从理论上定义了“公共利益”的内涵，参考一些国家对“公共利益”的界定方式，提出了征地范围改革的三种方案，并对方案进行利弊分析，提出了相关政策建议，为中央政府编制土地征收目录提供依据。

第二，征地补偿标准的测算方法研究：结合中国的土地产权制度、土地财产关系、经济社会发展的现状等特点，提出了征地补偿的基本原则；通过对典型城市征地补偿利益相关者的调查和分析，探讨了在征地补偿测算时如何更多地考虑土地市场、土地供求、土地区位等因素；对征地补偿测算的四种方法进行验算和比较，并提出了征地补偿测算方法应用的若干建议。

第三，征地移民安置政策措施与贫困风险管理研究：通过对被征地农民安置政策措施的现状分析，明确了政府在征地移民安置中，特别是在被征地农民生活居住环境的重建及改善、就业技能培训、就业促进优惠政策、提供相应的社会保障等方面应承担的责任；系统地分析了征地移民将会面临的各种风险以及成因；借鉴亚洲开发银行、世界银行的征地移民风险管理政策，并在上述各专题研究的基础上，提出征地移民风险管理对策建议，供国家在立法过程中参考。

目 录

1 导言：RETA 6091 项目及其在中国的实施	6
1.1 RETA 6091 项目介绍	6
1.1.1 背景.....	6
1.1.2 目标.....	6
1.1.3 内容.....	6
1.2 RETA 6091 项目的研究基础	7
1.3 RETA 6091 项目的研究方法	7
1.3.1 文献收集与分析.....	7
1.3.2 实地调查与数据分析.....	8
1.3.3 专家研讨.....	9
1.3.4 报告撰写.....	9
2 中国现行征地法律制度及实践数据库	10
2.1 中国现行征地移民法律法规和政策	10
2.1.1 国家征收土地的法律依据.....	10
2.1.2 征收土地的补偿内容和补偿标准.....	11
2.1.3 被征地农民的安置政策.....	13
2.1.4 土地征收的程序.....	13
2.1.5 其他规定	16
2.2 中国征地移民风险管理政策创新及实践综述.....	17
2.2.1 国家级政策创新.....	18
2.2.2 地方政府的政策措施及创新.....	19
2.2.3 征地移民制度改革试点地区和试点内容.....	21
2.2.4 中国征地制度改革的历程.....	23
3 土地征收权行使范围研究	24
3.1 我国土地征收范围存在的主要问题	24
81 3.1.1 法律未明确界定“公共利益”的范围，土地征收超出“公共利益”的范畴.....	24
84 3.1.2 国家垄断建设用地一级市场.....	25
85 3.1.3 缺乏土地征收目的合法性的审查机制.....	25
3.2 国外土地征收范围比较研究.....	25
3.2.1 对土地征收的实质依据---“公共利益”的解释.....	25
3.2.2 对“公共利益”的界定方式.....	26
3.2.3 政府在行使土地征收权过程中的地位	26
3.3 征地范围改革方案选择及步骤.....	27
93 3.3.1 征地范围改革可能的三种方案.....	27
3.3.2 征地利益相关者分析.....	28
96 3.3.3 建议改革采取的步骤.....	29

4	征地补偿标准测算方法研究	30
4.1	征地案例分析	30
4.1.1	征地补偿费用基本构成	30
4.1.2	补偿费用特点分析	31
4.2	问卷调查情况分析	32
4.2.1	对目前征地补偿的看法	32
112	4.2.2 对未来征地补偿方式的意见	33
113	4.2.3 对征地补偿测算方法的意见	33
4.3	测算方法分析	35
114	4.3.1 征地补偿需要解决的问题	35
115	4.3.2 征地补偿测算遵循的原则	36
116	4.3.3 征地补偿测算基本方法设计	36
	4.3.4 征地补偿测算方法应用	40
	4.3.5 征地补偿的远景目标	41
5	被征地农民安置政策措施与贫困风险管理研究	41
5.1	被征地农民安置政策措施的现状与特征	42
133	5.1.1 被征地农民呈快速增长趋势，就业面临巨大压力	42
	5.1.2 被征地农民所得征地补偿标准较低，安置政策措施不完善	42
	5.1.3 被征地农民安置政策措施没有上升到制度和法律层面	43
	5.1.4 被征地农民现行安置政策措施难以化解其面临的群体性风险	43
5.2	被征地农民贫困风险解析	44
5.2.1	被征地农民群体贫困风险的特征	44
151	5.2.2 关于贫困风险的归纳	46
	5.2.3 被征地农民群体贫困风险的成因	47
5.3	被征地农民现行安置政策措施防范贫困风险的效用分析	48
5.5	完善被征地农民安置政策措施，防范贫困风险的政策建议	52
175	5.5.1 制定适合被征地农民特点的就业促进政策，扶持逐步致富	52
184	5.5.2 建立健全被征地农民社会保障制度	54
188	5.5.3 明确政府在安置被征地农民中的主要责任	55
190	5.5.4 按照被征地农民利益优先优惠原则完善财税政策	55
191	5.5.5 改善妇女的土地权益	55
6	主要结论与建议	56
6.1	被征地农民生存风险的制度性原因	56
193	6.1.1 制度缺陷之一：征地权行使范围过宽，没有体现“公共利益”的要求	56
194	6.1.2 制度缺陷之二：补偿标准偏低，测算方法不合理	56
195	6.1.3 制度缺陷之三：安置政策不完善，被征地农民长远生计得不到保障	57
6.2	中国征地移民风险管理能力建设的对策	57
197	6.2.1 明确界定征地权行使范围，规范政府行为	57
	6.2.2 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	58
	6.2.3 着眼于长远生计，建立被征地农民就业促进机制和基本生活保障体系	59
	6.2.4 赋予农民应有的权力，建立合理的征地程序	60
212	6.2.5 关于配套政策的探讨	61

1 导言：RETA 6091 项目及其在中国的实施

1.1 RETA 6091 项目介绍

1.1.1 背景

1 在中国，许多涉及非自愿移民的开发项目，一般都对移民造成经济、社会和环境的负面影响。

2 非自愿移民产生的不利影响主要有三方面，一是对其所拥有的土地和其他不动产的征收而导致的损失，二是被征收土地用途的改变而带来的负面影响，三是对其使用被征收土地或其他不动产获得收益的权力进行严格限制而导致的收入损失。

3 这些不利的影响可以具体表现为受影响人群失去土地和住所、生计难以保障、食物安全受影响、社会关系及文化环境的丧失等等，使受影响人群面临贫困的风险。这就需要在进行工程项目建设的同时，采取积极的措施以消除和防范这些风险的产生。而消除和防范非自愿移民中受影响人群贫困风险是一个艰难和复杂的过程，需要制定相关战略、建立法律框架以及政府在损失补偿、移民安置和生计恢复等方面完善的政策等。

1.1.2 目标

4 为了帮助和支持有关国家改进和完善非自愿移民政策，最大限度地减少工程建设项目给受不利影响的人群带来的贫困风险，亚洲开发银行实施了一项区域技术援助项目(RETA 6091)，分别在印度、中国、柬埔寨和菲律宾等四国开展研究，以提出加强国家征地移民风险管理能力建设的对策，并为其他国家提供学习和借鉴的方案。

1.1.3 内容

5 RETA 6091 项目所涉及的主要内容包括：第一，有关国家土地征收的政策框架和法律法规，这是进行识别、防范征地移民贫困风险问题研究的背景条件；第二，对被征收土地及相关不动产的补偿标准，包括确定补偿标准的原则、测算方法及支付方式等；第三，使受影响人群恢复原有生活水平和解决长远生计的措施，包括移民安置行动计划和收入恢复措施的制定及实施、相关的资金保障和法规制度保障等；第四，对征地移民风险的识别与管理实践，

通过实地调查和案例分析，评估征地移民过程中补偿、安置及恢复生计措施的实际效果及主要问题。

1.2 RETA 6091 项目的研究基础

6 国土资源部十分重视中国征地制度的改革研究，从 1999 年国土资源部正式成立了“征地制度改革研究”课题组至今，一直在开展理论研究和实地调研工作。主要研究项目包括：

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；

2002 年，“征地制度改革”被列入国土资源部重大研究课题；

2003 年，国家社会科学基金项目“征地制度改革研究”；

2004 年，国家自然科学基金项目“我国征地制度的法经济学分析及改革研究”。

7 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。此外，国土资源部还在全国 19 个地区开展征地制度改革试点，为征地制度改革提供了实践经验。

8 亚洲开发银行也对中国征地制度改革十分关注，在中国实施了一系列非自愿移民方面的研究项目，其中 RETA(5781、5935)项目提出了在中国实施非自愿移民计划和移民管理能力建设的框架，为本项目的实施奠定了基础。¹

1.3 RETA 6091 项目的研究方法

1.3.1 文献收集与分析

9 2005 年 3 月 1 日，亚洲开发银行和中国土地勘测规划院在北京召开了项目启动会，RETA 6091 项目在中国的研究正式实施。在此后的 2 个月内，项目组广泛地收集了相关的文献资料，并进行了整理、归纳。收集的文献资料主要有：

国家有关征地移民的现行法律、法规、条例、规定及文件。包括《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》、《征用土地公告办法》、《国土资源听证规定》等。

分部省级政府和城市政府出台的有关征地移民政策文件，主要包括：《江苏省政府关于做好征地补偿安置工作切实维护农民合法权益的通知》（苏政发〔2002〕118 号）、《浙江

¹ RETA5781 项目回顾了同时期中国的征地移民政策及实践操作，找出了政策及程序上的漏洞，建议加强对各种机构的监管、规范征地移民政策、完善现存法律法规。RETA 5935 项目是继 RETA5781 之后的研究项目，其主要成果如下：

- i 对我国非自愿移民的法律依据及框架作了研究
- ii 对我国农村土地管理机构改革及扶贫战略作了研究
- iii 我国的征地移民计划及指导原则
- iv 我国征地移民计划及实施的建设

省政府关于加强和改进土地征用工作的通知》(浙政发[2002]27号)《关于建立被征地农民基本生活保障制度的指导意见》(浙政发[2003]26号)《上海市征用集体所有土地拆迁补偿安置若干规定》(沪府发[2002]13号)《北京市建设征地补偿安置办法》(北京市人民政府令第148号)《南京市被征地农民基本生活保障试行办法》等。

19个征地制度改革试点城市的试点方案及其中部分城市的调研报告。这些城市包括：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，广西自治区的南宁市等。

国土资源部征地制度改革课题组近年的研究报告、调查报告、专家访谈记录等。1999年到2005年部分成果可见公开出版的《研究征地问题，探索改革之路》(一、二)(中国大地出版社，2001年、2003年)。

国内专家关于征地制度改革的学术文章，这些文章分别发表于《中国土地》、《中国土地科学》等国内重要期刊。

亚洲开发银行在中国实施的移民计划、相关研究报告。

国外相关研究文献。

部分国家和地区征地移民制度(美国、法国、德国、英国、澳大利亚、加拿大、印度、斯里兰卡、越南、土耳其等)。

10 需要说明的是，由亚洲开发银行 RETA 6091 项目提供的印度、越南等国有关法律的文献资料为项目组提供了及时和有效的帮助。

1.3.2 实地调查与数据分析

11 2005年5月至6月，项目组在系统分析文献资料的基础上，分成三个专题组按照各自的专题内容进行了实地调查和验证。“征地权行使范围研究”专题组的专家们在对现有文献资料进行分析综述的基础上，提出了确定征地权行使范围的三个方案，并于6月份对浙江省绍兴市、江苏省镇江市近5年的征地项目类型进行了调查汇总，运用这些数据对提出的三个方案进行了验证、分析和评估。

12 “征地补偿标准的测算方法研究”专题组的专家们制定了详细的实地调查方案，于5月、6月份分别在南京、宁波、武汉、石家庄等四个城市进行了实地调查，调查的主要内容包括两类：一是研究区域1999年-2004年发生的征地案例共103例，涉及到商业、居住、工业、基础设施建设、学校及政府机关等用地类型；二是问卷调查，内容涉及对目前征地补偿标准、补偿方式、补偿标准测算方法等方面，调查的主要方法是召开座谈会和入户访谈，调查的对象涉及地方国土资源管理部门和其他相关政府部门的官员、征地实施人员、用地单位、非政府组织的专家、被征地农民集体和农户等。在四个城市共召开座谈会20余次，收回有效问卷284份。这些调查所获得的信息为研究和探讨征地补偿标准的测算方法提出了较

好的实践基础。

13 “征地移民安置政策与措施研究”和“征地移民贫困风险管理对策研究”两个专题由同一个专家组完成。专家组成员首先对国家劳动和社会保障部门在 2004 年的一项研究成果进行了分析和继承，这项研究的主题为“失地农民就业培训与社会保障制度研究”，在全国各地进行了大量的调查，发放问卷近 5 万份，这些调查资料为本专题研究提供了很好的基础，使我们更加清晰地了解了被征地农民在征地实施之后的生活、就业状况，了解了他们面临的贫困风险。

1.3.3 专家研讨

14 在中国，开展征地制度改革的研究已有近 7 年的时间，形成了丰富的文献资料和很多有价值的观点，同时国土资源部在这些年也一直致力于这项研究和试点，具有宝贵的政策调整经验和实践成果，而参与这些研究的专家队伍，全部都参加了 RETA 6091 项目在中国的研究活动，使得本项目研究起点较高，也有利于项目组专家之间开展更有针对性、更有效和更高水平的讨论。

15 在 5 个月的研究过程中，项目组十分重视就一些重大问题和重要观点开展研讨，在项目启动会、项目中期检查及有关专题的重点指导环节，项目组与亚洲开发银行、世界银行的专家进行了深入的讨论，并成功举办了“中国征地移民风险管理能力建设”研讨会。研讨会上亚洲开发银行、世界银行专家所阐述的观点和提出的建议对项目组的研究提供了重要的指导，来自国家财政部、建设部、水利部、国务院三峡办、全国妇联及有关研究机构的专家在研讨会上也提出了有益的建设。各专题组专家在研究过程中，也经常开展专题讨论，共召开专题讨论会近 10 次，这些研讨会形成的观点在各专题报告和总报告中已经得到了充分的体现。

1.3.4 报告撰写

16 各专题组于 6 月底完成了四个专题研究报告初稿的撰写，包括征地权行使范围专题研究报告、征地补偿标准测算方法专题研究报告、征地移民安置政策及贫困风险管理对策专题研究报告和征地移民现行法律法规及实践综述。这些专题研究报告反映了各专题组对实地调查数据的分析结果和在研究过程中形成的主要观点，其中“征地补偿标准测算方法研究”专题报告是在南京、宁波、武汉和石家庄等四个城市的分报告基础上撰写的，具有较高的概括性。另外，“征地移民现行法律法规及实践综述”专题报告在收集文献资料的基础上进行了归纳，部分文献资料由于幅度太长未能全文纳入综述报告。

17 国家报告在各专题研究成果的基础上，按照本项目工作方案确定的时间完成了初稿的撰写。在 2005 年 8 月 16 - 17 日召开的“中国征地移民风险管理能力建设”专家研讨会上，专家们提出了很好的观点和建议，我们根据这些观点和建议对国家报告及专题报告进行了修改完善。

18 最后需要说明的是,根据中国的法律法规,土地征收是指将农村集体土地转变为国有土地,城市拆迁不属于土地征收范围²,因此本项目所研究的“非自愿移民”仅指“被征地农民”。为了表述的方便,本报告将“非自愿移民”一词称为“被征地农民”,有关的说明在本报告和专题报告中将不再赘述。

2 中国现行征地法律制度及实践数据库

2.1 中国现行征地移民法律法规和政策

19 目前,中国征地制度已经初步建立了以《土地管理法》及其《实施条例》和《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》为中心的征地法律制度体系。本项目研究主要涉及征地权行使范围、征地补偿标准的测算方法、征地安置政策措施等,因此,本节对中国现行征地移民法律法规和政策的回顾主要围绕着这三个方面。

2.1.1 国家征收土地的法律依据

2.1.1.1 《中华人民共和国宪法》的有关规定

20 《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。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。

2.1.1.2 《中华人民共和国土地管理法》的有关规定

21 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。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。

22 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。

²按照中国现行法规,城市市区的土地属于国家所有,在城市国有土地上进行拆迁时,属于“国有土地使用权收回”,而不属于“土地征收”。有关城市国有土地上发生的拆迁和补偿问题,由国家建设部进行管理。因此本报告只涉及集体所有的土地上的土地征收和补偿。

2.1.2 征收土地的补偿内容和补偿标准

23 2.1.2.1 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。

24 2.1.2.2 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³。

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。

25 2.1.2.3 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《中华人民共和国土地管理法》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

³ 对于那些不是以土地为主要生产资料并取得主要生活来源的农民来说，征用其土地，也将获得该项补偿。

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。

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⁴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。⁵

26 2.1.2.4 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；被征收土地属于村农民集体所有的，土地补偿费归村集体经济组织或者村民委员会经营、管理；被征收土地已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，土地补偿费归由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；被征收土地已经属于乡（镇）农民集体所有的，土地补偿费归由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。

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。由农村集体经济组织进行安置的，如土地调整等，安置补助费支付给农村集体经济组织；由其他单位安置的，安置补助费支付给安置单位；不需要统一安置的，安置补助费发放给被安置人员个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。

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。

27 2.1.2.5 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。⁶

⁴判断征地补偿费用是否足以支付无地农民社会保障费用的依据，在中国大多数地方是看支付给无地农民的社会保障费用与当地城市居民社会保障费用标准是否相当。

⁵《决定》出台后，各省、自治区、直辖市人民政府根据各地的实际情况，均出台了保证《决定》落实的实施办法

⁶《中华人民共和国土地管理法》指出：

侵占、挪用被征用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。

在2003年3月发布的《关于违反土地管理规定行为行政处分暂行办法》中指出单位侵占、挪用被征用土地单位的征地补偿费用和其他有关费用的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，分别依照下列规定给予行政处分：

一、侵占、挪用不足10万元，且情节严重的，给予警告、记过或者记大过处分；
二、侵占、挪用10万元以上不足50万元的，给予降级或者撤职处分；
三、侵占、挪用50万元以上的，给予开除处分；

另外，自2002年起，国土部建立了征用土地征后、批后实施情况反馈制度，省级土地管理部门要将当年征地批后实施有关工作、征地补偿安置费用支付、被征地农业人口安置等情况，于年底向国土部呈报。国土部根据情况进行抽查，并通报抽查结果。

2.1.3 被征地农民的安置政策

28 2.1.3.1 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。

29 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。

30 2.1.3.2 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。通常情况下，安置补助费都是发放给被征地农民个人。

31 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。

32 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⁷。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。

33 《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（见专题报告四第三部分第二节）。

2.1.4 土地征收的程序

34 2.1.4.1 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

⁷ 28号文内并没有对这些“异地”安置的地方作详细说明。

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，或者在建设用地上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。

35 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。土地征收方案的内容包括批准征用集体土地的机关、建设用地项目名称和用途、征用土地位置（四至范围）、被征地单位和征地面积。

36 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。

37 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⁸，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。

38 2.1.4.2 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⁹；

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。

39 2.1.4.3 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：

⁸ “确有必要”指被征地的农村集体经济组织、农民和其他权利人对拟征地的用途、位置、补偿标准、安置途径等方面存在较大争议的。

⁹ 根据土地管理法基本农田指高产优质的耕地，当基本农田被征用时，出于粮食安全的考虑，面积相当其他耕地相应的要被划作基本农田。

土地征收方案¹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。¹⁰

制定征地补偿安置方案¹¹。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¹¹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¹²，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。

40 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中“告知征地情况”、“确认征地调查结果”、“组织征地听证”作出具体规定。

¹⁰目前，“两公告一登记”(征地方案公告、征地补偿安置方案公告、征地补偿登记)制度已经在现实生活中开始使用了。在中国，不少农村土地虽然没有正式经过确权登记，但却没有产权纠纷；如果少量的土地存在产权纠纷，应依照现行法规进行纠纷调处，之后方可按照调处的结果进行征地补偿登记。

¹¹根据《土地管理法实施条例》，在征地方案进行公告后，市、县人民政府土地行政主管部门应当根据经批准的征用土地方案会同有关部门拟定征地补偿、安置方案并予以公告。征地补偿、安置方案报市、县人民政府批准后，由市、县人民政府土地行政主管部门组织实施。

¹²征地补偿安置方案实施前，都要征求被征地农民意见，对于补偿安置的细节可以作调整。

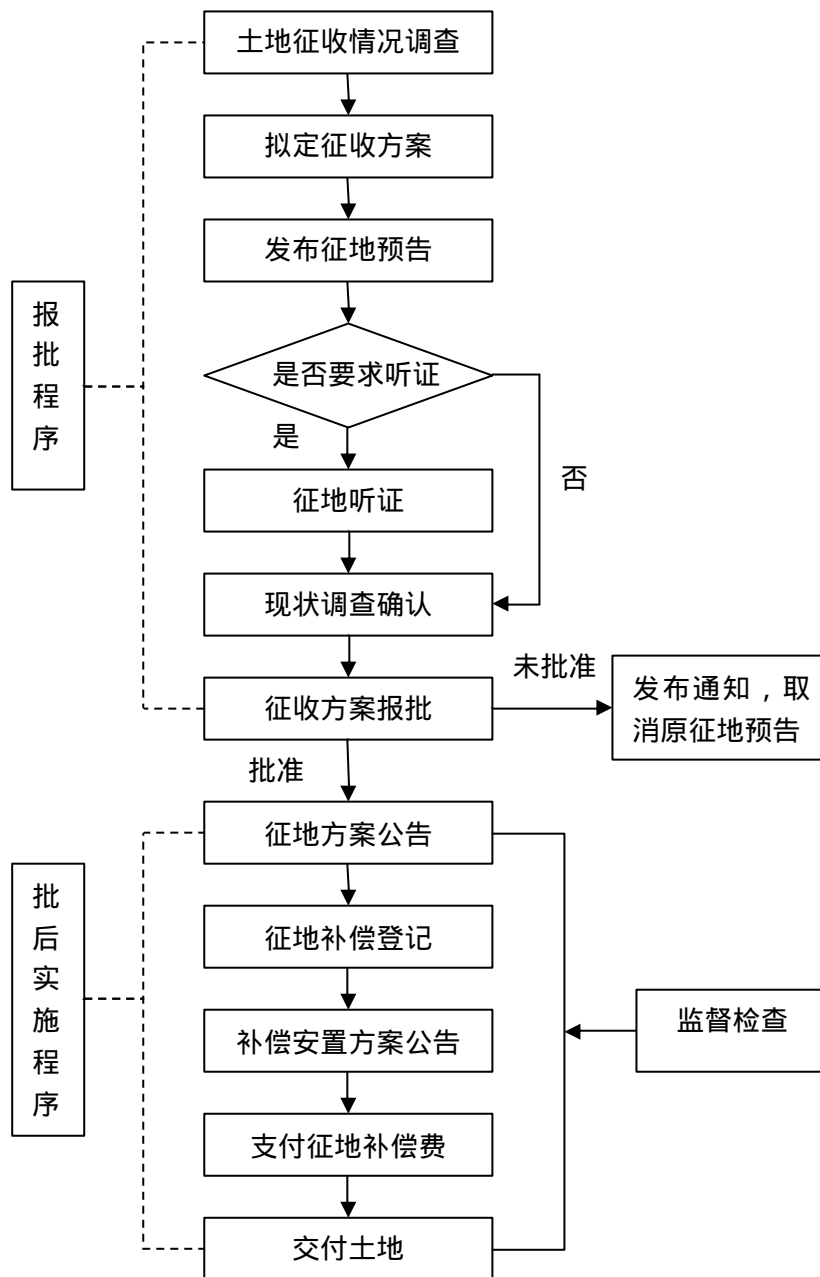


图 2-1 土地征收程序流程图
 基于中华人民共和国土地管理法实施条例

2.1.5 其他规定

41 2.1.5.1 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。

42 2.1.5.2 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。

43 2.1.5.3 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》、《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号)和国土部 2004 年底出台的《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》均对征地实施过程中的监督和管理作出具体规定。

44 2.1.5.4 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》、《中华人民共和国土地管理法》对土地征收过程中违规、违法案例的作出了具体的处罚规定。

45 小结：这些法律政策规定对征地工作开展起到了很好地保障作用，但存在不少缺陷。主要表现在三个方面：一是法律法规却没有进一步明确地限定“公共利益”的范围和判断标准，法律对“公共利益”内涵界定不清，在一定程度上导致了征地权的滥用；二是按照现行法律规定测算的补偿安置费用，不足以使被征地农民保持原有的生活水平；三是现行法规对被征地农民安置的规定比较笼统，对征地安置的目标、原则未作出明确的可操作性的规定，特别是对被征地农民“原有生活水平”如何估算等这类问题还没有明确的解释。因此，今后土地征收法律修改应的重点考虑这些方面。

2.2 中国征地移民风险管理政策创新及实践综述

46 随着经济社会的快速发展，土地征收中的矛盾日益突出，给项目建设和社会稳定带来了很大影响，为了缓解征地矛盾，从中央政府到地方各级政府，都在现行法律制度框架下采取了多种措施，进行了不断的探索和创新，为征地制度改革提供了实践经验，这些经验在建立新型征地制度、修改相关法律法规的决策中具有重要的参考价值。

2.2.1 国家级政策创新

47 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。

2.2.1.1 健全规章制度，加强征地管理

48 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¹³。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¹⁴，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。

49 2.2.1.2 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。

50 2.2.1.3 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。

51 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

¹³在中国，土地征收由地方政府实施，国土资源部发布了一系列部门规章和文件，目的是为了规范地方政府的征地行为，防止政府在征地过程中侵害农民利益。这些规章和文件都是在现行法律要求的框架内提出细化的要求，因此其合法性是肯定的。

¹⁴对违法违纪行为的查处办法，在相关法律法规中作了详细规定。

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。

52 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¹⁵，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。

53 2.2.1.4 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：

54 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。

55 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。

56 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。

2.2.2 地方政府的政策措施及创新

57 2.2.2.1 省级政府的政策措施

江苏：调高征地补偿标准

¹⁵中国现行征地制度有四个缺陷，1、征地范围过宽 2、补偿标准偏低、3、安置政策不完善 4、征地程序不合理。

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。江苏省政府从 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。办法将全省划分为四类地区,执行相应的征地补偿标准。

58 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。

59 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¹⁶。这种新的安置补助费测算标准比以往较为客观一些。

60 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》(具体规定见专题报告四第二部分第二节第二条),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。2004 年,全省约有 39 万被征地农民参加了基本生活保障,加上其他保障方式,约有 52 万被征地农民被纳入社会保障体系。

61 此外,上海市、重庆市、山东省等省级政府都出台了有关提高征地补偿标准改善农民生活状况的政策措施¹⁷。

2.2.2.2 地方政府的政策措施

62 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,在一定程度上改善了被征地农民的生活状况。代表性的有(具体内容见专题报告四第二部分第二节第二条):

表 2-1 地方政府的政策措施

地方	措施
浙江省杭州市	促进农转非人员就业方式的转变,以就业扶持为重点内容; 给予 2 年的失业保障待遇; “低标准缴费、低标准享受”的养老保险政策;

¹⁶安置补助费的测算方法与原来一样,最明显的区别是提高了测算标准,减少了标准测算过程中的随意性(在各省内没有统一规定的情况下,征地补偿标准是视具体情况而定,有时测算结果容易受实施人员的主观影响。

¹⁷这些措施都在一定程度上提高了补偿标准,建立了失地农民基本生活保障制度,有利于保障他们的长远生计。

	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%。
江苏省南京市江宁区开发区、科学园及禄口等地	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。
浙江省宁波市	创建了被征地人员养老保障风险资金制度
安徽省马鞍山市雨山区	成立了农民职业培训中心
湖南省浏阳市生物医药园、株洲市天元区	提供免费就业培训
江西省上饶县	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》

2.2.3 征地移民制度改革试点地区和试点内容

63 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。

64 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。

65 2.2.3.1 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。

66 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¹⁸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

¹⁸城市等级是按照城市的各项经济指标（国民生产总值、人均收入、消费水平、房地产投入和增长率等）来划分的，A 级城市是省会城市、直辖市。如：上海、深圳、广州等；B 级城市是经济发达的城市。如：沈阳、长春 C 级城市是普通城市。如：唐山、秦皇岛、D 级城市是经济发展相对较好的县级城市。如：张家港、昆山、江阴、月清、义乌等。

政村的土地，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。

67 2.2.3.2 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帐户上。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。

68 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。

69 温州、佛山、顺德等地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。这种做法在这些地区已经运行了近十年，并得到了农民的欢迎¹⁹。

70 一些地方在促进被征地农民就业方面做了大量的尝试。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。

71 在浙江省杭州市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。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。

72 2.2.3.3 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订征地补偿安置协议。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

¹⁹留地安置对解决被征地农民的长远生计发挥了很好的作用，农民很乐意。

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。

73 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。

2.2.4 中国征地制度改革的历程

2.2.4.1 1999 年以前，学术界的呼吁

74 20 世纪 90 年代初，国内就有学者发出进行征地制度改革的呼吁。之后不断有学者从理论上研究探讨征地问题，为征地制度改革提供了理论基础。

75 2.2.4.2 1999 - 2001 年，前期理论研究和实地调查

1999 年，国土资源部正式成立了“征地制度改革研究”项目组，从事理论研究和实地调研工作，提出了征地制度改革的初步思路。

2000 年，“征地制度改革研究”课题被正式列入国土资源部政策研究计划。

76 2.2.4.3 2001 - 2002 年，改革试点和深化研究

2001 年 8 月，国土资源部在广东佛山召开了征地制度改革试点工作座谈会。启动了第一批 9 个城市的征地制度改革试点，这意味着征地制度改革开始启动，标志着改革迈出了实质性的步伐。

77 2002 年，是征地制度改革取得重大进展的一年。在这一年，国土资源部再次将征地制度改革问题列入当年的重大课题研究计划，并进一步明确了改革的方向，启动了第二批 10 个城市的征地制度改革试点工作。同时，中央农村工作领导小组办公室和国土资源部联合开展了“完善征地制度”调查和研究，研究成果为国务院领导提供了有力的决策依据。

2.2.4.4 2003 年以后，相关立法的前期研究

78 2003 年，在前几年研究的基础上，修改《土地管理法》有关条款、起草《土地征收征用条例》等立法工作开始提到议事日程，国家有关部门开始进行前期工作。

3 土地征收权行使范围研究

79 土地征收，是指国家基于公共利益的需要，将农民集体所有的土地强制性的收归国有的行为。其法律特征在于：(1) 土地征收是强制剥夺集体土地所有权的行为，是物权变动的一种极为特殊的情形。征收主体一方是政府，且政府以行政命令方式从农民集体手中取得土地所有权，集体必须服从，没有任何选择的余地。(2) 土地征收属于一种附有严格法定条件的行为。在各国立法中，征收必须严格按照法定的程序，其目的只能是为了发展公共利益，绝对禁止任何商业目的的征收，且必须对被征收人以公平合理的补偿²⁰。

3.1 我国土地征收范围存在的主要问题

80 土地征收权行使范围过大，是我国现行征地制度存在缺陷的重要表现之一。其主要问题是：

81 3.1.1 法律未明确界定“公共利益”的范围，土地征收超出“公共利益”的范畴

我国《宪法》、《土地管理法》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。”但法律法规却没有进一步明确地限定“公共利益”的范围和判断标准。我国《土地管理法》第四十三条规定，“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。”“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。”此条规定实际上是将土地征收权扩展到了整个经济建设用地，没有区分公益性和经营性建设用地，以至于土地征收与建设用地笼统的被规定在一块。将本应以市场行为获得的商业性开发用地也纳入国家土地征收权的客体范围，导致民事主体的私权被国家公权力不正当地剥夺。

82 根据对 2000—2001 年度全国 16 省征地及用地结构的统计分析，征地目的已超出法律所规定的“公共利益”范畴。在各类建设项目用地中，属于营利性质的工商业、房地产等城市经营性用地征收集体土地占总征地面积的 21.9%，仅次于交通、能源、水利等基础设施用地

²⁰本部分探讨土地征收权行使范围，与之相关的其他问题（如合理的补偿等）将有专门的部分进行探讨。

的 52.14%。土地征收已成为各地满足社会经济发展对土地需求的主要方式。

83 由于我国现行的法律将公共利益基本等同于国家建设,加之“公共利益”本身的不确定性等,在一定程度上导致了征地权的滥用。在现实中,征地的目的早已不限于“公共利益”,而已经扩大到企业利益和个人利益,任何单位和个人都可申请国家动用征地权来满足其用地需求。

84 3.1.2 国家垄断建设用地一级市场

现行的《土地管理法》规定我国实行土地用途管制,农用地转为建设用地受到严格限制。同时,通过该法第 43 条的规定限定,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。只有政府征收才是农用地转为建设用地的唯一合法途径。由于我国土地征收的补偿采取按土地原用途补偿的原则而不是按照市场价值标准,廉价的土地征收成本使政府在征地中获取了较大份额的土地收益,这不仅导致原土地权利人与国家之间经济关系的不公平,也不符合国家征收权的宗旨。

85 3.1.3 缺乏土地征收目的合法性的审查机制

土地征收目的的审查机制应该包括土地征收申请批准前,有关机关对土地征收目的合法性的事前审查,也应包括土地征收被批准后,被征收人认为土地征收目的不具有合法性时的救济机制及事后审查。但在我国《土地管理法》中,只规定了土地征收必须经过国务院或省、自治区、直辖市人民政府批准,对被征收人对土地征收目的的合法性争议的救济机制却没有作出规定。

3.2 国外土地征收范围比较研究

86 对有关国家土地征收范围的研究和比较可以发现,在下面几方面是值得我们借鉴的。

3.2.1 对土地征收的实质依据---“公共利益”的解释

87 为了防止解释不当导致征收权滥用或不当地限制征收行为,很多国家对公共利益都作了具体的规定,并从立法上从不同的角度给予解释。

(1) 从财产利用目的上解释。公共利益解释为除了公共使用外,还包括具有公共利益用途。公共使用包括代表公共利益主体的直接使用行为,如国防设施、政府建筑物;具有公共利益用途,则指征收行为的后果是增进全体社会成员的福利。如教育、学术、公益事业等。然而,由于公众受益人的范围具有不确定性,公共利益是否仅指须全体成员而非部分成员或特定业界的成员受益,则各国法律和实务则有确定范围上的宽严之别。当然,对公共用途的不同解释是一国土地资源多寡、土地征收法律传统等多种因素作用的结果。

(2) 依土地利用的效果,公益用途又可解释为经营性与非经营性两种情况。在代表公共利益的主体直接使用的情况下,被征收土地多被消费性和非经营性使用;因公共用途而为

社会成员受益时，被征收土地多为经营性使用且经营所得用于回报社会或大众，如按国家高速公路事业的管理有关规定，高速公路运营收益主要用于补偿投资、填补设施和维护成本。公益目的征收土地并非排除土地的经营行为。因此，在用地主体上不仅包括公益性主体，而且也包括营利性主体。

3.2.2 对“公共利益”的界定方式

88 世界上法制比较完善的国家对社会公共利益的界定，一般可分为两种形式：第一种形式是法律对社会公共利益的范围没有明确限定，但通过其它法律对私人土地或财产给予充分保护。如澳大利亚征收法规定，“公共目的”是指议会有权力制定法律来限定的用途。第二种形式是在有关法律中，采用列举法严格限定公共利益的范围。如日本在土地征收法中共列举了 35 项可以发动土地征收权的事由。

89 各国（地区）在规定土地征收的具体范围时大致有四种形式：第一种是概括式，如《法国民法典》规定，“为了公共利益的需要，包括直接的公共工程建设和间接满足公共利益的建设，以及政府进行宏观调控的需要”；第二种是列举式，如日本《土地征收法》规定，“为了兴办各种社会公共事业，如道路、公园、堤防以及港湾建设等”；第三种是概括和列举并用的方式，如我国台湾的《土地法》规定，“为兴办公共事业的需要，如国防、交通、水利、政府机关等；为实施国家经济政策，控制私有土地垄断、荒废等”。第四种是排除法。

90 从各国（地区）的对比中还可以发现，现在的各国土地征收目的中已经不是最初那种单纯的国家或社会公共设施建设的需要，现在公共利益的范畴已经扩展到社会经济生活的各个领域，可以是直接地或间接地满足公共大众利益的需要，在有些国家或地区（如法国、马来西亚、台湾等），土地征收已成为政府进行宏观经济调控的手段²¹。

3.2.3 政府在行使土地征收权过程中的地位

91 土地征收权的行使要体现公共利益，所以在一个国家中只能由国家或政府来行使，而其他个人或企业无权代表公共利益。在政府行使土地征收权的过程中，涉及到土地征收权和土地所有权对立问题。

92 通常来讲，土地的所有权是最完整的权利束，是土地所有者在法律规定的范围内自由使用和处理土地的绝对权利。但在各个国家中的征地过程中，土地征收权实际上一种“最高权力”或者说是“统治权”，是指“最高统治者在没有所有者同意的情况下，将其土地财产征收于公共目的的权力”，在这种情况下，私有土地所有权是无法抗衡政府的土地征收权的。因此，政府行使土地征收权最显著的特征就是具有不可抵抗的强制性，此时的决定权不在土地所有者手中。从严格的物权角度来看，这是“最绝对”的物权受到“最强强制性”干涉。此外，有的国家规定公共建设相关部门、国营企业经过政府授权或法律许可也可以直接进行征地，行使土地征收权。

²¹如台湾地区在个人拥有土地面积超过一定数量时，政府采取征收方式，防止出现土地财产分配不公。

3.3 征地范围改革方案选择及步骤

93 3.3.1 征地范围改革可能的三种方案

征地范围改革方案一：

将“公共利益”界定为：以国家为投资主体、不以盈利为目的、为社会公众服务、效益为社会共享的公共设施和公益事业项目。包括军事设施，国家重点投资的用于交通运输的道路，能源、水利、市政等公用事业设施和其它公用场所，政府办公设施和政府、公共团体投资的文化、教育、卫生、科技等公共建筑等。除此外的用地项目，均退出征地范围。

征地制度改革方案二：

将征地范围界定为：国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地和土地利用总体规划确定的城市（含建制镇）建设用地范围内的发展用地。除此以外经营性用地，退出征地范围，主要是城市（含建制镇²²）建设用地范围外的非公益性用地。

征地制度改革方案三：

将征地范围界定为：国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地及其他公益性项目，和土地利用总体规划确定的城市（不含建制镇）建设用地范围内的发展用地。与方案二相比，退出征地范围的是：使用土地利用总体规划确定的建制镇建设用地范围内的非公益性用地。

²²按照中国现行规定，建制镇是规模比城市小的居民点，一般为 2000 人 - 60000 万人。

表 3-1 不同方案间的利弊分析

	方案一	方案二	方案三
利	<p>1、较大幅度缩小了征地范围，农民利益得到了保障。</p> <p>2、经营性用地退出了征地范围，有利于转变政府职能，规范政府行为。</p> <p>3、有利于发挥市场在土地资源配置中的基础性作用。</p>	<p>1、有利于城市功能的形成和发挥，加快城镇化进程。</p> <p>2、城镇建设用地范围内，政府统一供地，有利于促进招商引资、经济调控和土地市场管理。</p> <p>3、与现行土地基本制度容易衔接，修改相关法规容易做到，有利于社会稳定。</p>	<p>1、有利于城市功能的形成和发挥。</p> <p>2、城市建设用地范围内，政府统一供地，有利于促进招商引资、经济调控和土地市场管理。</p> <p>3、与现行土地基本制度容易衔接，修改相关法规容易做到，有利于社会稳定。</p>
弊	<p>1、城市市区土地所有权主体出现多元化；政府、农村集体同时提供土地供应，政府统一开发的难度增大。</p> <p>2、征地补偿标准将与市场价格接近，提高城市建设用地成本。</p> <p>3、城市政府从土地出让获取的收益将减少，城市建设失去重要的资金来源。</p> <p>4、非公益性用地改由农村集体提供，涉及我国土地基本制度的重大修改和一些配套措施的完善，改革难度大。</p>	<p>1、缩小的征地范围不大，受政府财力的影响，增加征地费用有限，农民在征地中受益程度有限。</p> <p>2、城市建设用地范围内的经营性用地没有退出征地范围，不利于转变政府职能、规范政府行为。</p> <p>3、缩小的征地范围比例较小，通过市场配置土地资源的范围有限，土地市场建设步子不大。</p>	<p>1、建制镇成片开发建设的难度加大，不利于其功能的形成和发挥。</p> <p>2、增加了建制镇招商引资的难度</p>

3.3.2 征地利益相关者分析

94 征地涉及的利益相关者有被征地农民、村集体、地方政府、中央政府、开发商等，不同的改革方案将对各个利益主体会产生不同的影响，因此各利益主体对这些改革方案持不同的态度。

(1) 被征地农民

被征地农民是征地中受影响最大群体。在我国，农民在征地过程中没有决策权，只能被动接受。征地后农民失去土地、失去生活保障，即使给予合理的补偿，农民生存仍然受到威胁。征地范围越宽，农民受威胁的可能性就越大。因此，他们除了要求更高的补偿来保证生活水平不降低之外，更希望公共利益范围以外的土地能进行自由交易。

(2) 村集体组织

村集体组织是农村集体土地的经营管理者，他们在征地过程中获得较大的土地收益，

但事实上他们并不愿意政府征用土地，而是希望自己拥有土地的最终处置权利，这样他们可以通过集体土地流转等方式取得更大的土地收益。因此，村集体组织希望缩小征地范围，开放农村集体土地市场。

(3) 地方政府

地方政府是征地的计划者和决策者，为了发展地方经济、实现地方政府财政收入增长和任期内政绩最大化，地方政府往往增加征地数量、扩大征地范围、降低征地成本以实现自身利益最大化。因此，征地范围越广泛对于地方政府越有利。

(4) 中央政府

中央政府比地方政府更关心征地所引起的国家粮食安全、生态环境保护、社会经济的持久稳定发展等问题，因此，针对地方政府热心于征地的行为，中央政府在土地制度和政策方面总体表现出控制征地的倾向。从保护耕地和维护农民利益角度出发，中央政府希望缩小征地范围。

(5) 开发商

开发商作为土地使用者，他们从自身利益最大化出发，必然会选择征地出让这种成本较低的土地取得方式。一旦非公益性用地退出征地范围，开发商的利益将受到很大的损失。

95 从以上分析可知，将征地范围严格限定在公共利益的改革方案（方案一）受到被征地农民、村集体组织拥护和中央政府的支持，这也是我们改革最终要实现的目标。但是一旦严格限定征地范围，地方政府和开发商将是最大的利益受损者，因此方案一的实施必定会受到这部分利益集团的抵制与阻碍，从而产生较高的改革实施成本。同时从我国国情来看，短期内实现严格按公共利益范围征地将影响工业化、城市化的进程，影响我国经济、就业的增长，进而带来一定的负面社会影响，而且方案一涉及到我国土地基本制度的重大修改和一些配套措施的完善，改革有一定难度。因此征地范围改革应采取循序渐进的步骤。

96 3.3.3 建议改革采取的步骤

第一阶段：采用方案三，将征地范围界定为：国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地及其他公益性项目，和城市（不含建制镇）建设用地范围内的发展用地。

28 号文《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》中提出，“在符合规划的前提下，村庄、集镇、建制镇中农民集体所有土地使用权依法流转”。据此方案三可以在不修改《宪法》的情况下，通过选择我国东部、中部和西部典型地区进行农村集体建设用地的流转试点，探索集体建设用地整个进入市场的模式，为研究修改《土地管理法》和《土地划拨目录》提供依据。

第二阶段：通过方案三的试点后，进行较大范围的经验推广，为进行《土地管理法》和《土地划拨目录》的修改提供依据。

第三阶段：采用方案一，将“公共利益”界定为：不以盈利为目的、为社会公众服务、

效益为社会共享的公共设施和公益事业项目。包括军事设施,国家重点投资的用于交通运输的道路,能源、水利、市政等公用事业设施和其它公用场所,政府办公设施和政府、公共团体投资的文化、教育、卫生、科技等公共建筑等。除此外的用地项目,均退出征地范围。

97 《宪法》第十条规定“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。城市的土地属于国家所有。”

98 方案一是一个理想的方案,由于涉及到《宪法》第10条修改,必然存在法律等程序上的难度。这是在第一阶段试点、第二阶段的总结推广的基础上,选择条件成熟的地区作重点改革试点,为修改《宪法》、《征收征用条例》等提供立法参考。

99 与此同时,征地制度改革因涉及我国经济建设的多个领域,是需要相关制度的配套进行的。因此我国农村集体建设土地使用制度、土地登记制度、产权制度、税收等制度配套改革应该与之相适应。

4 征地补偿标准测算方法研究

100 本章通过对典型城市征地案例和征地补偿利益相关者的调查和分析,研究中国移民过程中征地补偿费确定方法中存在的问题以及未来可能的解决方式,探讨在征地补偿测算时如何更多地考虑土地市场、土地供求、土地区位等因素,确定一种在理论上合理、实践中可行、技术上可操作,且与现行地价体系相衔接的征地补偿测算方法。

101 本章主要采用实证研究的方法,选取中国的南京、宁波、武汉和石家庄等四个城市作为研究对象。南京和宁波两个城市位于中国的东部地区,经济发达,城市化和工业化速度较快,对土地的需求很强;武汉市为中国的中部地区,经济发展速度一般,但是对土地的需求也很大;石家庄市位于中国的华北地区,经济发展速度较慢,对土地的需求一般。

4.1 征地案例分析

102 征地案例研究分别在南京、宁波、武汉和石家庄四个城市选取的有代表性的区域进行。南京市的代表性区域为雨花台区,宁波市的代表性区域为海曙、江东、江北、鄞州、北仑和镇海等六个区,武汉市的代表性区域为江夏区和流芳区,石家庄市的代表性区域为元氏县和正定县。共获得1999~2004年的征地案例103例,涉及到商业、居住、工业、基础设施建设、学校和政府等不同的用地项目。

4.1.1 征地补偿费用基本构成

103 各地征地补偿费用的基本构成及构成要素的名称略有不同,详见下表。

表 4 - 1 征地补偿费用基本构成比较 (万元/公顷)

所调查城市 调查项目	南京	宁波	武汉	石家庄
土地补偿费	3~42	18~42	2~6	7.7~50
安置补助费	1.4~4	9.5~63	0.3	1~6
区片价(包括土地补偿费和安置补助费)	-	27~105	-	-
青苗补助费	0.8~1.5	0.75~11.6	0.4~0.75	0.5~1.5
附着物补偿费	依实际情况确定	依实际情况确定	依实际情况确定	依实际情况确定
所调查案例 平均征地成本	106.47	137.19	23.44	53.08

4.1.2 补偿费用特点分析

104 从调查数据的统计分析结果看，调查区域征地补偿存在以下共同特点：

105 (1) 不同目的的征地补偿标准悬殊，基础设施征地补偿偏低

由于被征土地征用后的用途不同，征地补偿费差距较大，基础设施用地最低，商业及商品住宅用地的补偿费用比较高。以石家庄为例，调查的 51 例征地案例中，基础设施建设项目有 16 个，占项目总数的 31.4%，平均补偿费为 12.43 万元/公顷，而住宅项目的补偿费高达 64.51 万元/公顷，是基础设施建设项目征地补偿费的 5 倍多。

106 基础设施征地补偿偏低的原因在于基础设施建设主要由政府投资，政府为了缓解资金压力，往往对一些大型建设工程或重要工程的征地补偿标准另作规定，确定的补偿标准多数低于“产值倍数法”的标准。如高速公路规定的土地补偿费和安置补助费为每亩 5000-8000 元，约为年产值的 3-5 倍，低于国家规定标准。

107 (2) 征地成本中税费比重偏高

各地的征地有关税费大同小异，包括征地管理费、不可预见费、耕地开垦费、新增建设费、水利基金、耕地占用税等，平均占土地取得总成本的 35% 左右，有些高达 50% 以上。

108 (3) 征地费用与土地出让价格悬殊

在所调查征地案例中，征地补偿费用大大低于土地的出让价格²³，一般情况征地补偿费用都在土地出让金的 20% 以下，个别的甚至不到土地出让金的 10%。显然，作为土地所有者——农民集体完全没有分享到土地用途改变带来的土地增值，也没有体现土地所有者对土地发展的分享权利，这是很不公平的，造成了农民对征地行为的反感和不信任，也严重影响

²³ 土地出让金是开发商为获得土地使用权而向政府支付的金额。

了农民未来的生活质量。

(4) 征地补偿费中农民所得比例基本合理，但有些地方还是较低

109 调查发现，征地补偿在村集体和农民之间的分配比例不等，既有补偿费用全部归农民所有的，也有完全不给农民的，给予被征地农民的补偿大部分占征地补偿总费用的 50~80% 之间。这说明大部分分配是合理的，但仍存在侵害被征地农民的利益和管理不规范的现象。

4.2 问卷调查情况分析

110 问卷调查主要针对农民、政府管理人员和土地使用者三方面的人员，调查内容为各征地利益方对目前征地补偿政策的认可度、对未来补偿改革的政策需求和利益要求等。调查在南京、宁波、武汉和石家庄四个城市进行，一共得到有效问卷 284 份，其中农户的有效问卷 138 份，政府管理者的有效问卷 78 份，用地者的有效问卷 68 份。在被访问的农民中，有过被征地经历的农民占被调查农民总数的 61.6%；被访问的政府管理者分别来自规划部门、土地管理部门和其它行政管理部门，其中土地管理部门的被访问人数占被调查的政府管理者总数的 91%。通过问卷调查分析，得到以下结果：

4.2.1 对目前征地补偿的看法

111 (1) 征地补偿标准及确定方式公开程度不够，征地利益各方在征地补偿信息方面严重不对称²⁴

在征地补偿行情方面，无论是农民、政府管理者还是用地者，对于当地的征地补偿情况都不甚了解，75%的受访者表示对征地补偿行情只是了解一点点。而农民、政府管理者和用地者就征地补偿信息的了解程度是很不对等的，农民占到不了解者总人数的 87.5%，说明政府在征地补偿标准和征地补偿行情及信息的披露方面不够。

(2) 政府对征地补偿的影响力过大，被征地农民对补偿价格缺少决策权

从对征地补偿的影响力调查来看，有 62.6%的受访者认为政府对征地补偿的影响力最大。认为政府对征地补偿的影响力最大的受访者中，农民、政府管理者以及用地方的受访者分别占到了各自被调查对象总数的 60.9%、74.4%和 52.9%，大部分农户反映自己在征地过程中没有决策权与参与权，都是政府说了算。

(3) 征地补偿水平较低，不能够补偿失地农民的损失

从征地补偿水平来看，无论是农民、政府管理者还是用地者，大部分受访者都认为目前的征地补偿水平不高。73.9%的被调查农民认为他们被征地的补偿水平较低或很低，对于这

²⁴ 征地利益各方所能获得的信息量不同，其主要问题是信息不公开。

种较低的补偿水平，他们并不满意。

(4) 征地补偿没有体现对土地财产的补偿，更多是对生活保障的补偿

从征地补偿内容来看，有近 50% 的被调查农民认为现在的征地补偿是对他们的生活保障进行的补偿，也就是说，多数农民在考虑征地补偿的时候，更多的考虑是被征地后的生活保障问题，而不是认为土地是一种财产，这与我国更多的宣传土地为集体（国家）所有相一致。相应的，认为征地补偿是对土地财产补偿的政府管理者和用地者却分别达到各自被调查总数的 19.2% 和 22.0%，

(5) 目前的补偿使得农民生活水平有所降低

从征地补偿对被征地者生存影响来看，56.3% 的受访者认为征地使得农民的生活水平有所降低或有很大降低。调查显示，认为征地可以提高被征地者的生存状况的受访者中，用地者占了 57.9%，而认为很大程度的降低了被征地者的生存状况的受访者中，农民占到了 69%。也就是说，在征地对被征地者生存影响的问题上，农民与用地者的观点是非常对立的。

112 4.2.2 对未来征地补偿方式的意见

(1) 补偿应该以土地补偿和人员安置为主

从征地补偿内容需求来看，34.9% 的受访者认为最重要的是对失去土地财产的补偿，41.2% 的受访者认为对被征地人员进行安置最为重要，21.8% 的受访者认为最重要的是对生产和经济损失进行补偿，还有 2.1% 的受访者认为最重要的是对青苗和附属物的补偿。多数被调查者认为是征地补偿主要是对人员安置和失去土地权利的补偿。

(2) 补偿应该按照土地面积和人口情况综合考虑

关于征地补偿中土地补偿的核算依据，无论是被调查农民、用地者还是政府管理者中，绝大多数的都是持相同的观点，即 65.1% 受访者认为在核算征地补偿时，对于土地面积和人口数量，都要统筹考虑，综合计算。

(3) 政府应当妥善安置被征地农民

如果土地补偿很低，不足以保证被征地人的生存与发展时，包括政府管理者在内的受访者都认为应该由政府出资进行安置补偿。59.9% 被调查者认为即使提高土地补偿，使其足以保证被征地人的生存与发展，也需要对人员安置进行补偿。

113 4.2.3 对征地补偿测算方法的意见

(1) 征地补偿应主要考虑市场对土地的需求状况和土地的区位条件

大多数受访者认为征地补偿价格高低取决于市场对土地的需求，需求大时价格高，这一

比例高达 60.6%；15.1%的受访者认为离城市越近补偿价格越高；10.2%的受访者认为土地类型是影响征地补偿价格高低的最重要因素；8.8%的受访者认为人均收入越高的地方补偿越高；还有 5.3%的受访者认为保险是影响征地补偿价格高低的最重要因素²⁵。

（2）应该主要以市场谈判的方式确定征地补偿水平

对于征地补偿标准的确定方式，政府管理者中有 75.6%的受访者认为将来征地补偿的确定最好是政府提出最低保护价，然后往上谈或确定指导价后上下浮动；用地者中有 69.1%的受访者认为由政府预先公布固定的补偿价格，无需再谈或是确定指导价后上下浮动；而农民中 58.7%的受访者认为征地补偿应完全依靠征地双方自己谈。可见，不同的调查者往往从自身利益出发，希望有一个对自己有利的征地补偿标准确定方式。

（3）征地补偿价格测算应该主要以案例修正的方式确定

对于征地补偿标准测算方法，18.7%的受访者认为用产值倍数法比较好，42.3%的受访者认为用案例修正法，29.9%的受访者认为应该用转用预期价格扣除法，7.0%的受访者认为应该用其它方法，比如土地补偿加社会保障的方法，还有 2.1%的受访者（农民）对应该选用什么样的方法测算并不清楚，这些被调查农民认为对选用何种方法并不在乎，只要能拿到令人满意的补偿就行。由于市场谈判案例比较法相对于农民来讲比较直观，容易使被征地者在征地补偿发生前有一个大致的补偿价格范围，因此，有 52.2%的被调查农民表示应该用案例修正法。²⁶

（4）征地补偿应该以一次性的方式进行

对于征地补偿支付方式，79%的被调查农民希望一次性支付。主要原因是现在有不少农民对社会保障的认识程度不深刻，对养老、医疗等保险心存疑虑，认为与其拿出不少的钱花在保险上，还不如分到钱来得实在。同时，农民担心分期付款后补偿款会拖欠，越发感到一次性补偿好处多。而被调查用地者中有 50%认为应分期支付²⁷，主要是可以缓解一次性支付补偿费的资金压力。政府管理者中有 67.9%人认为应一次性支付，主要是这种方式简单易行，可以减少征地中的后续工作负担²⁸。

²⁵征地补偿标准如果含有社会保险费用，将有较大幅度的提高。

²⁶产值倍数法是指根据现行《土地管理法》规定，征地按土地原用途进行补偿，具体测算按被征土地前3年平均年产值的倍数确定补偿费用，征用土地补偿费用包括：土地补偿费、安置补助费、青苗补偿费及地上附着物补偿费。案例修正法：求取待估征地补偿费用时，将待估土地及地上物与在接近估价时点时期内已经成交的类似被征土地及地上物加以比较，依照这些补偿费用，通过多项因素的修正而得出待估征地补偿费用的一种估价方法。转用预期价格修正法：以土地转用的预期价格为基础测算征地补偿费，征地补偿费等于土地转用的预期价格扣除基础设施投资费和国家所有权收益部分等的剩余，适合于离城市很近的地区。

²⁷分期支付可以缓解用地者的资金压力。

²⁸一次性支付后，政府管理者仍然负有对征地移民后续工作进行管理的责任。

4.3 测算方法分析

114 4.3.1 征地补偿需要解决的问题

(1) 补偿水平低

补偿水平低一直是中国征地中引起社会矛盾的主要原因,也是征地改革需要解决的主要问题。从调查结果分析看到,征地后被征地农民的生活水平确实有所降低。如果征地制度改革不能解决这一问题,可以说改革是无效的。所以,必须将保障农民生活水平不降低和解决长远生计列为最基本的和衡量征地补偿水平是否适当的原则。

(2) 利益分享公平性不够

征地过程伴随着土地使用方向转变和土地环境的改善,但是补偿中没有给予农民适当的土地增值分享。征地补偿和未来土地价格的反差很大,农民普遍认为不够公平,也不愿意接受这样的状况。所以应该尽量缩小征地补偿和未来土地价格的反差,在补偿中适当体现土地发展权的收益。

(3) 缺乏对补偿费用的调控作用

大部分地区对于补偿都是一事一议,所谓标准实际上是征地发生的费用。征地补偿没有一个统一的基准,畸高畸低的现象经常发生。所以不但对农民的补偿缺乏起码的保护作用,而且难以进行必要的政府调控。解决这一问题,需要增加征地补偿水平的刚性,将征地补偿水平标准化和法定化,向社会公布,并建立征地补偿监测制度。

(4) 缺乏对农民的市场引导和培训

由于政府一直是征地主体,在征地补偿政策和信息上占有优势,而农民则处于劣势。所以,在征地过程中政府、农民缺乏平等的协商地位,需要在补偿决策过程中引入谈判机制,增强补偿标准的市场化特性。

(5) 补偿测算方法单一

征地补偿低除了政策局限性原因外,测算方法和方式单一也是主要原因。长期以来,测算方法只有产值倍数法一种方法,缺乏验证和校正的可能。因此要增加其它的方法进来,特别是能够利用市场信息的方法。

(6) 补偿内涵不清

从目前的情况看,对于土地的补偿农民并没有很高的认同,事实上也正是这样的,即重安置补偿、附作物补偿,而轻土地补偿,土地补偿很低。从长远看,征地补偿应该逐步转移到对土地产权补偿,有多少地补偿多少。有关人员安置、社会保障等问题要逐步分离出去,

走另一条途径。补偿改革方案应该有利于这一目标的逐步实现。

115 4.3.2 征地补偿测算遵循的原则

(1) 以土地补偿为主, 兼顾人员安置, 保障农民的生活水平不降低和长远生计。制定征地补偿价格测算方法必须充分考虑土地对农民的保障功能, 切实保障被征地农民合法权益, 保证被征地农民现有生活水平不降低。这是为了解决目前现实问题而必须遵循的原则。

(2) 以农地收益为主, 适当考虑用途转变的土地增值, 让农民分享土地未来的发展权。从某种意义上说, 地价是土地权利人对社会总产品利润分割的一种方式。虽然土地增值主要是由国家投资基础设施, 改善投资环境带来的, 但是作为土地集体所有者, 农民对土地转变用途后产生的增值应该享有一定的分配权²⁹。国家应以税收的形式参与土地增值的分配, 通过财产税和所得税的方式获得, 才符合市场规律³⁰。

(3) 以市场需求为主, 适当考虑土地的区位因素, 让农民分享社会发展所带来的好处。我国已确立社会主义市场经济体制, 土地是重要的基础生产要素, 为此在农用地征收方面也应体现出市场性, 让农民分享社会发展所带来的好处³¹, 保障农民的土地权益。

(4) 以土地面积为基础, 将补偿标准落实到小范围的土地区片, 建立公开的补偿信息机制。在确定征地补偿价格时, 采取一定的方式, 将补偿标准做的更具体, 更明确。一方面要保证补偿标准的透明度, 另一方面能够增强补偿费用确定的效率, 并且避免不必要的纠纷和损失。

(5) 考虑与过去补偿水平的衔接, 分阶段实施不同的测算方法。征地补偿标准涉及到与历史衔接的问题, 注意“把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度”统一起来。在提高征地补偿标准的同时, 要注意与原补偿制度的衔接, 做到平稳过渡³²。

116 4.3.3 征地补偿测算基本方法设计

4.3.3.1 基本方法

(1) 以土地综合年产值为基础测算征地补偿费, 征地补偿价格等于土地补偿费和安置补助费, 其中, 土地补偿费和安置补助费等于土地综合年产值的若干倍数³³ (以下简称产值倍数法)。

产值倍数法是尊重现有法律规定的按照被征原用途补偿的精神, 但对其内涵进行适当调整, 使其更加符合现实情况。这一方法的优点是能够很好地与现行的法律法规相衔接, 也能够做到测算结果与历史补偿水平相衔接。因为这一方法的关键点在于土地综合年产值和补偿倍数, 其中土地综合年产值可以在原有的农作物产值上加上一些附加性收入, 适当提高年

²⁹ 事实上, 这里的农民指的是近郊区的农民。

³⁰ 这是目前比较好成熟的及有可操作性的一种做法。

³¹ 在现行法律框架内, 只能逐步提高征地补偿标准。

³² 补偿制度是在逐步完善的, 补偿水平是在提高的, 因此有利于市场机制的完善。

³³ 根据地区的不同 (如地级市或县) 确定统一的倍数标准。

值标准，从而提高补偿标准；补偿倍数虽然有些人认为人为影响很重，但是由于长期使用，实际上在各地已经成为一种经验性的参数，如果这种参数的确定中考虑的各种因素合理，并且过程公开化和标准化，也具有较高实用性。

产值倍数法适合于一般性地区³⁴。使用产值倍数法应该注意以下几点：一是土地年产值是综合年产值，可以依据统一年产值标准或者通过实地调查确定；二是土地补偿倍数和安置补助倍数，应根据《土地管理法》有关规定确定，并按《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国务院 28 号文）的要求，适当考虑当地经济发展水平和基本生活保障水平。³⁵

117（2）以市场平均征地成本为基础测算征地补偿费，征地补偿费采用征地案例经过比较修正得到（以下简称案例修正法）。

案例修正法主要是为了将市场比较机制引入到补偿费用测算中来。这一方法的优点在于能够很好地使用市场信息，并通过修正逐步³⁶提高征地补偿水平，而且既适用于现在也是用于将来，特别是当征地补偿市场机制健全的时候更加实用。反过来看，该方法的使用能够对农民进行市场培训和引导，也有利于征地补偿市场机制的建立。

案例修正法适合于征地补偿市场化较高的地区。使用案例修正法应该注意以下几点：一是征地案例要选择相近年份发生的征地项目；二是征地案例的可比内涵要一致；三是对征地案例的比较修正考虑区域因素、个别因素和时间因素等。

118（3）以土地转用的预期价格为基础测算征地补偿费，征地补偿费等于土地转用的预期价格扣除基础设施投资费和国家所有权收益部分等的剩余（以下简称转用预期价格扣除法）。

转用预期价格扣除法主要是为了将土地发展权收益分配的内涵引入到征地补偿中来。虽然现在还没有到提出土地发展权³⁷概念的时候，但是将其内涵逐步考虑进补偿费中有利于减少补偿费用和土地未来价格之间的差异。

转用预期价格扣除法适合于离城市很近的地区。使用转用预期价格扣除法应该注意以下几点：一是转用预期价格采用城市相近区域的商业用途、居住用途和工业用途的基准地价加权平均处理得到；二是基础设施投资费根据当地基准地价设定条件和相应的费用标准计算；三是国家所有权收益可以根据当地土地出让金水平与地价水平³⁸综合分析确定。

119（4）以农用地价格为基础，考虑人均耕地数量和城镇居民最低生活保障水平等因素进行修正确定征地补偿费（以下简称农地价格修正法）。

农地价格修正法主要是考虑征地补偿应该是以土地补偿为主的原则设计的。它的特点是将人均耕地数量和城镇居民最低生活保障水平等放在一种次要的位置，为将来实行土地补偿和社会保障性补偿分开做一种铺垫。当土地补偿提高到一定程度之后，社会保障性补偿会越来越来减少，并参照土地补偿的情况发放。

³⁴ 在城市规划圈范围外，适合大面积农业生产的区域。

³⁵ 贫困地区由于经济发展水平相对落后，获得的补偿费用也相对较低，但符合当地的居民生活水平。

³⁶ 国家现有的财政承受能力决定了只能逐步提高。

³⁷ 土地发展权是指改变土地现状、用途和强度等方面的利用方式，进行非农建设开发过程中产生的一种动态的权利归属与利益分配。

³⁸ 目前看，出让金水平主要由当地政府决定。

农地价格修正法主要适用于农地经营市场化程度较高的地区。使用农地价格修正法应该注意以下几点：一是已经农地价格是完全市场条件下的价格，在农地年产值的基础上采用收益还原法评估确定；二是修正因素主要考虑人均耕地数量、土地区位、土地供求关系、当地经济发展水平和城镇居民最低生活保障水平等因素。

120 4.3.3.2 几种基本方法试用结果比较

根据调查的有关数据，在调查区域对几种基本方法进行试用，结果如表 4-2。

表 4-2 城市采用不同方法测算征地补偿平均价格结果比较（万元/公顷）

调查城市 测算方法	南京	宁波	武汉	石家庄
产值倍数法	50	65.64	28	-
案例修正法	74.46	60.98	15.94	23.17
转用预期价格扣除法	219.93	155.94	373.84	60~105
农地价格修正法	-	-	-	60

121 (1) 各种测算方法下价格水平比较分析

从数据结果上来看，转用预期价格扣除法得出的征地补偿价格比产值倍数法和案例修正法得出的价格高。从其它测算方法的价格水平比较可以看出，有些调查区域（如武汉）市场平均法的测算结果低于产值倍数法测算出的结果，而另外一些调查区域（如南京、宁波）产值倍数法测算结果低于市场平均法的测算出的结果。

122 (2) 不同测算方法下价格结构组成比较分析

定义：

产值倍数法：指征用土地按土地年产值倍数进行补偿，具体测算按被征土地前 3 年平均年产值的倍数确定补偿费用，征用土地补偿费用包括：土地补偿费、安置补助费、青苗补偿费及地上附着物补偿费。

案例修正法：求对待估征地补偿费用时，将待估土地及地上物与在接近估价时点时期内已经成交的类似被征土地及地上物加以比较，依照这些补偿费用，通过多项因素的修正而得出对待估征地补偿费用的一种估价方法。

转用预期价格修正法：以土地转用的预期价格为基础测算征地补偿费，征地补偿费等于土地转用的预期价格扣除基础设施投资费和国家所有权收益部分等的剩余。因此，由这种方

法测算的补偿费用高于前两种方法。

从价格构成上看,产值倍数法补偿价格为土地补偿费加安置补助费等之和;案例修正法是补偿总费用扣除青苗和附着物补偿费后费用,如果补偿总费用只包含土地补偿费、安置补助费、青苗和附着物补偿费四项的话,案例修正法也就是土地补偿费加安置补助费之和,这和产值倍数法的构成趋于一致;转用预期价格扣除法补偿价格等于综合性建设用地预计价格扣除基础设施投资费用、国家所有权收益和其他相关费用(投资利息、投资利润、相关税费等),实际上还包括部分土地增值,因此比前两种方法测出的征地补偿价格高得多。

从内涵上看,产值倍数法补偿价格为综合平均年产值的倍数;案例修正法测算的补偿价格为测算范围内的征地案例的平均价,两者的实质构成基本一致,都是由土地补偿费和安置补助费的相应倍数组成,不同的是产值倍数法中取了两者的最高倍数,分别为10倍和6倍,并且选用了2005年4月新出台的有关规定中的征地补偿费取费标准,而案例比较法中,案例的补偿中除了实际发生时按照产值倍数计算的基础外,包含了集体和农民讨价还价的成分,构成实际发生的补偿平均费用,所以在案例比较计算的结果可能大于产值倍数法补偿价格。但是由于新规定的征地补偿费取费标准远远高于过去的补偿标准,因此,案例比较结果与产值倍数法结果相差不大。转用预期价格扣除法结果实际上是农用地转为建设用地后未经任何开发投资的土地使用权价格,包含了区位增值和用途增值,其结果必定要大于产值倍数法和案例比较法的测算结果。

表 4-3 不同测算方法的比较

比较内容	产值倍数法	案例修正法	转用预期价格扣除法
价格水平	低	低	高
价格构成	土地补偿费+安置补助费	补偿总费用-青苗和附着物补偿费	综合性建设用地预计价格-基础设施投资费用-国家所有权收益-投资利息-投资利润-相关税费
价格内涵	综合平均年产值的倍数	测算范围内的征地案例的平均价	农用地转为建设用地后位未经任何开发投资的土地使用权价格(扣除税费)

123 (3) 合理性分析

产值倍数法补偿价格以综合年产值为补偿基数,考虑到土地的区位条件、当地经济发展水平等多种因素,比原来根据原用途产值确定补偿标准的方法有所改进,使得征地补偿得到相应的提高。但综合年产值的确定应该有统一的方法并在一定区域内平衡。³⁹

案例修正法补偿价格为区片内的征地案例的比较结果,一定程度上考虑到市场因素,但这种方法需要大量的征地案例,然而现有的大部分征地案例的补偿标准都是以原用途产值倍数法计算得出的,虽然征地过程中的讨价还价使得实际补偿比标准高一些,但程度有限,必

³⁹该方法执行时会在发达地区和不发达地区之间综合考虑,减少地区间的差异,不发达地区的补偿水平会相应提高。

须考虑一些非市场化因素修正。

转用预期价格扣除法以建设用地的土地市场价格为依据确定征地补偿,能够大幅度提高征地补偿,可以避免农用地与非农用地之间存在价格差异,体现了农民对土地的权利,容易被农民接受。这种方法考虑到土地潜在利用价值和农地可能发生的交易情况,考虑到与城镇建设用地地价的衔接,也符合城乡地价一体化的原则。但这种方法使用过程中,不能很好地体现土地区位差异,对于转用预期价格判断有一定难度。比如远郊用这种方法测算价格有可能偏高。

综合上述分析,几种测算方法各有利弊,适用范围和条件也不一样,应该根据实际情况进行选择。在确定征地补偿时,可以采用几种方法分别测算,相互印证。

4.3.4 征地补偿测算方法应用

124 (1) 界定内涵

目前征地补偿除了主要考虑土地财产外,还要重点考虑人的因素,现阶段更大意义上是政策性的补偿。⁴⁰以上提及的方法中农地价格修正法主要就是考虑了征地补偿应以土地财产补偿为主的原则设定的,农用地价格可视为是对土地财产进行的补偿,又考虑了人均耕地数量和城镇居民最低生活保障水平等政策性因素。因此在征地补偿过程中需要进一步明确,土地财产是补偿内涵的主体,其它补助及补贴因素化。

125 (2) 划定区片

对于有农用地定级成果市(县)的区片划定,根据已有的《农用地定级规程》,按照《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》(国土资发[2004]238号)的精神,选择人均耕地数量、土地区位、土地供求关系、当地经济发展水平和城镇居民最低生活保障水平等因素,对农用地级别进行修正和调整,划分区片。对于没有农用地定级成果工作的市(县),可以行政村为基本单元,并根据地类、人均耕地数量、土地区位等因素对基本单元进行综合评价和调整,划定区片。并将这种区片补偿标准确定为实施过程中的执行标准,同地同价,在一般情况下不进行修正。

126 (3) 选择多种方法测算

现行的征地补偿只有一种测算方法。为了保证测算结果的客观性和科学性,在界定清楚内涵的基础上,今后必须明确征地补偿价格根据各地的实际情况,及各方法的适用范围,可采用产值倍数法、案例修正法、转用预期价格扣除法、农地价格修正法等方法进行测算;各地也可以根据实际情况采用其它合适的方法进行测算。原则上应选取两种或者两种以上的方法进行测算,并根据市场情况综合确定⁴¹。对此,可考虑建立一个适当的价格评测机构。

127 (4) 测算结果验证和调整

征地补偿标准初步结果必须与实际征地补偿水平和被征地农民现有生活水平进行比较

⁴⁰比如说征地对失地农民带来的诸如:无家可归、社会关系瓦解等情况,也会在补偿时加以考虑。

⁴¹当不同测算方法产生争议时,有很多具有资格的社会中介评估机构可以评估公平市场价值做为解决争议的参考。

和验证,测算的征地补偿标准低于实际征地补偿水平和农民现有生活水平的,不足以支付社会保障费用的,需要进行调整。

128 (5) 听证并验收

征地补偿标准确定要根据《国土资源听证规定》要求,依法组织听证,广泛听取有关部门、农村集体经济组织、农民及社会各方面的意见和建议,并根据听证情况进行修改,报省级国土资源部门评审验收,综合平衡。

129 (6) 及时调整、更新

征地补偿标准应设定对应的基准时点,并及时调整,一般3~5年更新一次,以适应将来的需要⁴²。

4.3.5 征地补偿的远景目标

130 4.3.5.1 征地补偿的现状

我国现阶段的征地补偿还停留在主要以土地财产补偿为基础,很大程度上还是政策性补偿⁴³。主要是由于农地的价格总体都很低,农地的流转受到很大的限制,这样征地补偿价格也就上不去,为保证农民原有的生活水平不至于下降,在征地补偿中大都是基于一定原则的政策性的补偿。

131 4.3.5.2 征地补偿的远景目标

随着的将来征地补偿测算方法的完善,征地补偿制度的建立健全及农民自身对征地权益的不断强化,政策性补偿和土地财产补偿之间的比例将会呈动态变化,从政策性补偿逐步过渡到土地财产补偿,做到真正由市场决定⁴⁴补偿价格的高低。

5 被征地农民安置政策措施与贫困风险管理研究

132 妥善安置被征地农民,确保被征地农民的基本生活和长远生计,维护农民的合法权益,促进城乡经济社会的统筹协调发展,是中国工业化、城镇化和现代化进程中必须解决的实际难题。本章对中国被征地农民安置的现状、建立健全被征地农民安置政策措施及防范贫困风险的必要性、基本思路和政策建议作简要阐述,以供给探讨和决策参考。

⁴²补偿标准要根据市场价格的变化及时做出调整,调整的时间不确定,取决于市场变化的程度。

⁴³政策性补偿不是公开市场价格的补偿水平,而是对保障失地农民正常生产生活的一种补偿。

⁴⁴关于未来的征地补偿标准,应该参照土地市场价格来确定。但这需要一些前提条件,其中最重要的条件是逐步放开农村土地市场,特别是集体建设用地使用权市场。在目前还不存在农村土地交易市场的情况下,主要是根据保持被征地农民生活水平不下降、长远生计有保障的原则确定补偿标准。

5.1 被征地农民安置政策措施的现状与特征

133 5.1.1 被征地农民呈快速增长趋势，就业面临巨大压力

目前，国家已经从宏观上控制用地规模，但由于中国正处于工业化、城镇化快速发展时期，大量的非农建设项目对土地的需求量持续增长，与之相应，每年建设征收农民的土地及由此造成的被征地农民数量也十分可观。中国目前还没有完整的被征地农民统计数据，我们通过近年的有关统计资料进行估算，得出从 1993 年到 2003 年我国非农建设征收耕地总量 2500 万亩以上，由此造成被征地农民总数约为 3640 万人，也就是说平均每年形成被征地农民约为 331 万人。

134 按照《全国土地利用总体规划纲要》，从 2001 年到 2010 年，全国还需安排非农建设占用耕地 1850 万亩，其中 90% 以上为集体土地，需要征收。按照目前全国人均耕地水平和现阶段每征收一亩耕地大约造成 1.43 个农民失去土地进行测算，非农建设占用耕地 1850 万亩，将有近 2646 万被征地农民需要陆续安置，年均需要安置被征地农民 265 万人左右。

135 目前，中国劳动力供给每年达到 1200 万左右，而只能提供 800-900 万的就业岗位，其中每年只能转移农村劳动力 500-600 万人。被征地农民是一个比国有企业下岗职工更为弱势的群体，因此，如何妥善安置 260 万被征地农民，特别是要妥善解决其培训就业和社会保障问题，既满足工业化、城镇化对用地的需求，又要维护社会的稳定，已经成为一个十分紧迫的重大问题。

5.1.2 被征地农民所得征地补偿标准较低，安置政策措施不完善

136 除《土地管理法》外，中国既缺乏妥善安置被征地农民的必要法律依据，也缺乏妥善安置被征地农民的系统政策措施。被征地农民的基本生活和长远生计得不到政策制度的有效保障。

137 从安置被征地农民主要法律依据的《土地管理法》看，其规定的法定征地补偿标准不足以妥善安置被征地农民，被征地农民安置政策措施缺乏拓展的法律空间⁴⁵，维护被征地农民合法权益的政策措施难以出台，防范贫困风险缺乏应有的手段。

138 《土地管理法》规定，征地补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费。土地补偿费和安置补助费的标准，分别为耕地被征收前三年平均年产值的六倍和四至六倍。两项之和，低限是 10 倍，高限是 16 倍，最高不得超过 30 倍。

139 从实际情况看，现行征地补偿费用标准，不管是低限还是高限，都难以使被征地农民保持原有的生活水平。按照中国东部地区一般耕地年产值每亩 800 元计算，土地补偿费和安置补助费两项之和不过 8000-12800 元，就是达到法律规定的“不得超过”的 30 倍，也不过每亩 2 万多元，仅相当于普通公务员一、两年的工资收入⁴⁶。除了少数经济发达地区和大城市

⁴⁵法律上对安置实地农民的措施或补偿标准提高的空间不大。

⁴⁶随着当地社会经济发展水平的提高，补偿水平也会不断的相应提高，或许高于当前 20-30 倍的标准。

郊区，不少欠发达地区和多数基础设施建设项目的征地补偿标准都是取的最低限。征地补偿费用，很难解决好被征地农民的基本生活，更解决不了被征地农民的培训就业和社会保障问题。如果不提高征地补偿标准，妥善安置被征地农民只能流于形式。

140 为改变这一现状，《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）及其配套文件开始对提高征地补偿标准、建立被征地农民培训就业和社会保障制度等有关问题作了明确规定，初步改变了征地制度中存在的一些问题。

5.1.3 被征地农民安置政策措施没有上升到制度和法律层面

141 被征地农民处在城镇化的最前沿，绝大多数居住在城市郊区、公路沿线和国省重点项目投资区域，其生产和生活方式已开始城镇化。

142 被征地农民被城镇就业和保障体系接纳的速度明显滞后于被征地的速度，只有不超过30%的被征地农民实现了由农业户口向城镇户口的转变。在中国现行的制度条件下，城市郊区的被征地农民在获得城镇户籍之后，才有可能进入城市就业和保障体系。但实地调查数据显示，在天津市，被征地农民中转为城市户口的被征地农民仅占失地总人数的9.5%。山东省被征地农民征地后仍保留农业户口的占总人数的70-80%，转为城镇居民的占20-30%。湖北省被征地农民约有70%的农民保留农业户口。枝江市被征地农民保留农业户口和转为城镇户口的各占50%。如此庞大的社会群体，如果安置政策措施不完善，其就业和社会保障长期得不到法律的保护，将可能成为一个严重的经济和社会问题。

5.1.4 被征地农民现行安置政策措施难以化解其面临的群体性风险

143 目前，被征地农民就业与经济来源呈多样化趋势。被征地农民以灵活就业为主，就业形式主要有以下几种：一是外出务工；二是继续经营农业；三是赋闲在家；四是少数人被安置就业；五是自己创业经营二、三产业。

144 对许多被征地农民而言，失去了土地就失去了最根本最稳定的就业岗位，被征地就意味着面临着失业的危机，相当部分被征地农民处于无地、无业、无保障、无创业资本的“四无”状态。在城镇非农再就业困难的情况下，一旦被征地农民全部失去土地、或大部分失去土地且其占有的土地不足以维持基本生活，被征地农民贫困的个体风险就转化为被征地农民的群体性风险。

145 被征地农民的收入来源主要有以下几项：一是各种征地补偿安置费，为一次性收入。二是固定工资收入，主要通过政府安置、村办企业用工、征地企业用工、乡镇企业用工等方式获得就业岗位和固定工资收入。三是集体补助，部分条件好的村对本村村民发放生活补助。四是自谋职业收入。调查显示，50%以上的被征地农民主要是依靠从事个体私营经济、经营服务业、外出打工等渠道获得收入来维持生活。五是少量房屋出租。六是对于被征地后“农转非”的生活特别困难的居民，可享受城镇最低生活保障。七是部分已经参加城镇和农村社会养老保险的被征地农民开始享受社会保险的待遇。八是利用剩余土地的务农收入。一旦上

述收入不足以维持被征地农民的基本生活,被征地农民贫困的个体风险将进一步转化为被征地农民的群体性风险。

146 如果说化解个体风险可以通过传统的家庭或社会救济等方式来解决,那么,化解群体性风险则只能主要靠完善政策、建立制度和健全法规来解决,这给政策制度的完善和法规建设提出了全新的要求。

5.2 被征地农民贫困风险解析

147 迈克尔·M·赛尼教授在 15 年的研究中发现非自愿移民过程中会不可避免地带来贫困风险,主要包括:(1)失去土地。土地的失去严重地影响了移民的农业生产、商业活动、日常生活。(2)失业。为失业者提供新工作是一件困难、又需要相当可观投资的事,因此移民中的失业者需要忍受很长时间才有可能获得一份工作。(3)失去家园。失去家园标志着生活水平的严重下降,对有些失去家园者而言,是个长期担忧的问题。从广义的文化角度上说,失去自己的家园意味着失去自己的文化空间,引起疏离隔绝之感。(4)边缘化。许多人在新的地方无处运用原有技艺,而且个人资金没有得到补偿,强制移民被视为一种社会地位的下降,它使人心理消沉,有不平等的挫伤感,有时可能导致不正常的行为反应。(5)不断增长的发病率和死亡率。健康水平的严重下降是由于以下几种因素造成的:发展带来的社会压力、不安定、心理创伤、安置过程中的疾病传染等。(6)食物没有保障。强制迁移使人们容易陷入营养不良的困境。(7)失去享有公共的权益。对于穷人而言,特别是没有土地和资产的人们,无法使用公共基础设施财产,造成收入、生活上的明显困窘,尤其是当地政府不给予补偿时这种现象更加严重。(8)社会组织结构解体。强制性移民扰乱了现存的社会结构:它使社会群体社会组织、人际关系分散,使亲戚之间变得疏远。互帮互助的关系网、相处融洽的小群体,自发组织的服务团体都被拆散了。

148 这八大风险在中国征地移民过程中同样存在着,而失去土地、失业和长远生计缺乏保障是被征地农民面临的最主要的风险。由于在研究过程中,关于其它风险的数据资料收集比较困难,因此,我们主要对失去土地、失业和长远生计缺乏保障这三个风险进行分析。

5.2.1 被征地农民群体贫困风险的特征

149 根据征地多寡的情况,被征地农民可分为三种:

第一类是完全失地型,即土地被全部征收,按照国家规定,应将他们纳入城镇居民户籍管理范围,成为城镇居民。这部分人大多分布在城市郊区,特殊情况下在农村地区也有,例如,水库建设而导致全部土地被淹没。据专家估计,这部分人约占被征地农民总数的 35 - 40%。广西壮族自治区的一项问卷调查显示,完全失去土地的农民占被征地农民总数的 35%。

第二类是大部失地型,即大部分土地被征收,还有少量剩余土地可供耕种,他们仍然保留农村居民户籍。这部分人在城市郊区和农村地区都有可能出现。广西壮族自治区的调查表明,大部分土地被征收、人均还剩 0.5 亩以下少量耕地的农民占被征地农民的 38%。

第三类是小部失地型，即只有少量的土地被征收，他们仍然保留农村居民户籍。这部分人主要分布在农村地区，主要是由交通等基础设施建设项目用地而产生。广西自治区的调查显示，少量土地被征收、人均还剩 0.5 亩以上耕地的农民约占被征地农民总数的 35%左右。150 不同失地状况的被征地农民，面临的风险也是有差别的。有关其贫困的风险可以分为以下几方面：

(1) 基于被征收土地的总体收入下降

收入下降，是被征地农民面临的首要风险。土地征收导致依赖于被征收土地的直接收入的丧失，在重新获得可替代的收入来源之前，收入水平的下降将不可避免。

从总体上看，被征地农民在征地后的收入水平呈现“先高后低”的变化特征。从时间看，在土地被征收之初，对大部分人的生活水平暂时影响不大，甚至在一次性征地收入的支撑下，生活水平还有所提高。其中，部分被征地农民甚至可能摆脱贫困。但随着时间的推移，生活水平将会因村集体的经济发展状况、个人的健康状况和就业发展能力具体情况，生活水平出现了很大的差异。特别是文化程度较低、社会转型能力较差、消费没有计划、就业创业能力低的被征地农民，其生活会逐步陷入贫困。

从地区看，在发达地区，征地对多数农民来说是机遇，对少部分农民是困扰。在经济比较发达的地区，二、三产业的就业机会较多，信息较灵敏，发展二、三产业的成功率较高，创业较为容易。例如，部分被征地农民利用征地补偿费，开小商店经商、建房屋出租或买车辆搞运输，增加了创收门路。部分村集体利用征地款办企业或建厂房出租，增加了分红收入。总的来看，由于农业比较效益差，农业收入在总收入中的比重不高，失去农业收入对总收入的影响不大，而且经商务工的收入均比务农高，被征地农民总体上收入有所增加，并形成良性循环。在绝大多数不发达地区，被征地农民收入总体水平下降，收入差异呈拉大和分化趋势。完全或部分失去土地的农民就可能陷入绝对贫困。即使在同一个地区，被征地农民之间也存在着较为明显的收入差异。

从开支看，被征地农民生活消费支出普遍增加主要是由于支出项目增加，不仅是水电煤，就连过去自给有余的粮食、蔬菜等农产品也成了要花钱购买的硬性支出，同时由于物价水平较征地前有所提高，绝大多数地区反映耕地占用后农民的人均生活费开支普遍比征收前增长了 30%左右。

从用地性质看，城镇建设用地、特别是商业性用地的补偿标准较高，再就业和创业的机会较多，被征地农民陷入贫困的可能性较小；而铁路、公路等基础设施和公益性征地、水库及农业性征地，补偿标准偏低，被征地农民陷入贫困的可能性较高。

因此，基于被征收土地的收入水平下降，对全部失地土地的人来说影响最大，对失去少部分土地的人来说影响最小。

(2) 被征地后出现就业困难的情况

主要表现在两个方面：

首先，失业率高。目前对被征地农民安置的措施主要是货币安置，由被征地农民自谋职

业。但是,由于被征地农民文化素质和非农产业劳动技能较低,是劳动力市场上的弱势群体,因此,失去土地后的就业是他们面临的最大困难,也是地方政府面临的一个难题。

其次,就业不稳定。各地的调查显示,多数被征地农民在失地后,主要靠外出打工、在本地农村企业就业、做临时工、摆小摊、做苦力等收入维持生活,其就业状况十分不稳定。

此外,不少在本地农村企业就业的被征地农民面临的失业风险也是很大的。一方面,本地农村企业就业容量十分有限,不可能安排大量的被征地农民就业,另一方面,这些企业大多数缺乏市场竞争能力,极易倒闭,导致他们再度失业。

就失地后的就业风险强度而言,城郊的被征地农民由于非农就业机会相对较多,因此风险相对较小。在农村地区,对于少部分土地被征收的被征地农民而言,风险应不大,但对于全部土地被征收的被征地农民而言,风险就特别大。

(3) 长远生计⁴⁷ 缺乏保障

中国的社会保障体系还不健全,农民的社会保障制度的建设还处在探索之中。实际上,土地保障长久以来成为农民最为稳定的长远生计保障。这是中国农村土地最突出的特点。因此,在土地被征用后,如何为被征地农民建立长远的生计保障,就成为一个十分重要的问题。近几年来,一些地方政府不断地探索建立被征地农民社会保障制度,取得了显著的效果,但对于大多数被征地农民来说,长远生计得不到保障,是他们面临的最大的忧患。绝大多数失地农民没有参保。同时,医疗也得不到保障,很多被征地农民既无法享受农村合作医疗,又无条件享受城镇职工医疗保险,如遇疾患,束手无策。此外,对于一些年龄较大、失去劳动能力以及妇女等特殊群体也需要格外关注。

显然,在被征地农民中,失去土地程度越高,这类风险也就越大。

151 5.2.2 关于贫困风险的归纳

因此,综合上述各点,我们将不同失地状况的被征地农民所面临这三种风险程度作如下归纳(见表 5-1):

表 5-1 被征地农民风险程度表

		基于被征收土地的收入 下降	失地后 就业困难	长远生计 缺乏保障
完全失地型	城郊	+++	++	+++
	农村	+++	+++	+++
大部失地型	城郊	++	++	++
	农村	++	+++	++
小部失地型	城郊	+	+	+

⁴⁷在中国,社会保障体系还仅仅在城市开始建设,农民居民还没有享受到社会保障体系。农民作为集体成员享有土地,可以获得较为稳定的收入,因此,土地对于中国农民而言具有社会保障功能。这是中国的特殊国情。

	农村	+	+	+
--	----	---	---	---

说明：“+”越多，表示风险程度越高。

152 从风险程度看，生存风险最大的是农村地区的完全失地型人群；其次是城郊地区的完全失地型人群；再次是农村地区大部失地型人群；风险程度较小的是留有少量土地的城郊地区人群；风险最小的是城郊和农村地区的小部失地型人群。

153 从稳定程度看，无论是在城郊地区或者是在农村地区，只损失少量土地的人群，生活最为稳定；而在城郊地区虽然失去大部分土地，但还留有少量土地可耕种的人群的生活也是较为稳定的；在农村地区而又失去大部分土地的人群的生活处于较为不稳定状态；完全失去土地人群生活最为不稳定。

5.2.3 被征地农民群体贫困风险的成因

154 5.2.3.1 被征地农民对土地的强依赖关系是致贫的根本思想桎梏

被征地农民的贫困风险主要取决于其对土地的依赖程度。收入增加的群体除养老金或征收土地收入外，主要来源于对土地依赖程度低的二、三产业的就业或者创业收入；收入减少和可能陷入贫困的群体主要是由于在失去了对土地依赖程度比较高的农业收益后，又无稳定的新的收入来源，收入骤减，生活往往陷于困难。特别是部份是残疾人或老年人往往无法再就业，仅靠有限的土地补偿金维持生活，生活极度困难。

155 事实上，一般以非农产业为主要收入来源的农民，其人均纯收入仍保持正常上升势头，消费水平也稳步提高。其中收入和消费水平原本就较高，土地收入所占比重本来就很小，失地后能够妥善处理各方面关系的被征地农民，其人均纯收入和人均生活消费水平更是远远高于平均水平；以种地为主的农民，失地后村集体能通过兴办集体企业，组织和安排劳动力就业，调整产业结构等措施帮助农民增收的，农户的收入和消费水平下降也不大；失地后生产和生活仍依赖土地的，农民的收入和消费水平下降明显。

5.2.3.2 被征地农民缺乏培训就业和社会保障是致贫的主要原因

156 在征地贫困风险产生的众多原因中，被征地农民缺乏培训就业和社会保障制度的保护，是其陷入贫困的主要原因。

157 一旦被征地农民全部或部分失去土地后的收入不足以维持基本生活，防范贫困风险的主要途径就是实现非农再就业，获得新的收入来源。由农业到非农就业的职业转换，是人生的一大跨越。要完成这一跨越，不经过培训就业是难以想象的。由于中国还没有建立起城乡统筹的培训就业机制，更没有支持被征地农民培训就业的政策措施，在快速城镇化后，部分被征地农民再就业困难或就业质量过低、无法获得新的收入来源或收入过低、陷入贫困就是一种必然的结果。对年老丧失劳动能力的被征地农民而言，如果不建立适合其特点的社会保障制度，其陷入贫困就更难以避免。

从性别看,被征地农民中妇女的土地权益得不到保障,形成了基于性别差异的致贫风险。土地也是多数刚刚由村民转变为居民的妇女的主要经济来源和生活保障。1998年开始的延长土地承包期过程中,妇女的土地权益问题在部分地区凸显,如有的地区坚持按照男女不平等的政策分配土地,有的经济发达地区实行土地入股,妇女难以平等取得股份分红;妇女嫁入地已调整完土地,由于实行“30年不变”的政策,不再分配土地,在娘家的土地又因实行“大稳定、小调整”的政策被收回,使得更多妇女不能享有自己名下的土地;由于城郊土地的增值、征用和村民福利待遇的提高,许多妇女原来一直享有的土地承包权益和村民待遇被限制或剥夺,户口被强行迁出或“空挂”⁴⁸,不能平等享受集体经济组织的收益分配;等等。这些情况都导致了农民中妇女收入普遍低于男性。

159 妇女土地权益受到侵害,来源之一是由于婚姻关系变化引发的妇女流动与土地的不可移动性所产生的矛盾;二是长期稳定不变的土地政策,即所谓增人不增地,减人不减地,大稳定、小调整的政策,虽然有利于保证社会整体公平,却不利于妇女获得平等的土地权益;第三,民俗中的性别歧视,造成部分妇女无法获得土地的现实。因此,被征地农民基于性别差异的待遇是产生贫困的非常隐蔽的原因,不容忽视。

5.3 被征地农民现行安置政策措施防范贫困风险的效用分析

160 在实践中,政府征收农村集体土地后,安置被征农民的政策措施主要有货币安置、招工安置、农业安置、划地安置、住房安置、社会保障安置等基本形式,目前大多是采取以货币安置为主,安置方式单一,社会保障等其它安置方式适用范围小、起步晚,安置总体处于低水平状态,被征地农民的基本生活、就业、创业、社会保障等问题缺乏解决的有效途径。⁴⁹

161 根据国际经验和中国的初步实践,在现行各种安置政策措施中,对失地农民采取积极的就业促进政策并建立相应的社会保障制度将有助于解决上述问题。因此,完善被征地农民安置政策措施,既应实现货币安置、招工安置、农业安置、划地安置、住房安置、社会保障安置等多种安置形式的有机结合,又应明确以就业促进和社会保障安置为重点的基本政策取向,以避免不同安置方式的局限性和其可能造成的不利影响,达到妥善安置被征地农民的政策目标。

现行安置政策措施各有利弊:

162 (1) 货币安置

货币安置是目前征地安置的主要方式,是将安置补助费(有时包括部分或全部的土地补偿费)一次性发放给被征地农民,让其自谋出路。近年来,在传统的就业安置方式不被农民和用地单位接受的情况下,各地大都选择货币安置的方式。在各地报国务院审批的建设用地

⁴⁸由于婚姻关系发生变化以及土地的不可流动性会使妇女处于弱势地位。

⁴⁹在中国除了给予土地补偿还对失地的农民日后的生产生活进行安置。

项目中,有 90%以上的被征地农民采用这种办法。据国土资源部 2002 年对 16 个省(市、区) 2000 年至 2001 年安置的情况看,多数省(市、区) 60—80%的被征地农民的安置都是采用这个办法,天津、浙江、陕西、广东、河北等省(市)达到 90%以上,石家庄、哈尔滨、合肥、兰州、南宁等省会城市达到 100%。

163 货币安置的优点在于操作简单,农民心理上容易接受,适宜安置年轻人和已出外打工的农民,但不适宜 45 岁以上群体和劳动技能较低的农民;适宜于沿海经济发达地区,不适宜于中西部等经济不发达地区。在目前社会条件下,被征地农民自谋职业一般比较困难。在经济发达的地区,由于第二、三产业的繁荣,被征地农民还可以自谋出路,但对一些地方经济不发达,土地被征收后,农民不仅失去土地,且由于征地补偿费标准偏低,难以从根本上解决被征地农民的基本生活、就业、创业和社会保障问题。由于货币安置已经不足以解决被征地农民的基本生活和长远生计,生产生活没有出路的被征地农民,普遍为生存担忧,为子孙后代担忧。

164 (2) 招工安置

招工安置是目前对被征地农民采取的安置方式中较少的一种,是将被征地农民中的劳动力安排在用地单位就业,并将土地补偿费用中的安置补助费支付给用地单位。上海市被征地农民中的劳动力安置过程中,有少部分采取了由征地单位招工安置的办法。2000—2001 年两年间,约有 13.70%的被征地劳动力由用地单位招工就业。

165 招工安置特点是被征地农民能及时就业,有较稳定的收入。但随着社会主义市场经济体制的逐步建立和户籍制度、劳动用工制度的改革,原有的招工安置和农转非等办法,在实践中已失去原有作用和意义。而且,由于被征地农民文化素质偏低、没有其他劳动技能,在竞争日渐激烈的城镇劳动力市场中处于十分不利的局面,适应性较差的被征地农民即使暂时实现就业,也很容易下岗,面临重新失业和陷入贫困的风险。在一些乡镇、村办企业等小型企业采用招工安置政策,则存在明显的局限性。一方面是乡镇、村办企业的容量有限,不可能安排大量被征地农民就业,另一方面是乡镇、村办企业市场竞争能力差,容易倒闭,被征地农民失业和陷入贫困的风险比较大。

166 (3) 农业安置

农业安置是货币安置之外的重要安置途径之一,是通过在集体经济组织内部调整土地⁵⁰,使被征地农民重新获得土地的安置方法,相应地,土地补偿费和安置补助费都留于集体经济组织内部。国土资源部的调查显示,从总体上看,在经济欠发达和人均耕地相对较多的地区,调整土地安置的人数所占比例较高,如在广西、甘肃(这些地方存在大量的土地调整现象)均达到 50%以上。进一步分析还可发现,在交通、能源、水利等基础设施用地征地及乡镇村

⁵⁰按照《中华人民共和国农村土地承包法》第二十七条规定,承包期内,发包方不得调整承包地。特殊情形下对个别农户之间承包地需要调整的,必须经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或三分之二以上村民代表的同意,并报乡镇人民政府和县级人民政府主管部门批准。在目前的征地实践中,一些线型工程(如高速公路、铁路等)征地在涉及农户较少、本集体人均耕地较多的情况下,采取调整承包地的办法来安置被征地农民,这种做法既不违背法律,也为农民、集体等各方接受。

建设用地征地中，调整土地安置比例高于其他类型征地。

167 由于只能通过土地的重新调整来实现，其实施既受人多地少的限制，又受政策的限制。随着无限期延长土地承包期政策的实施，重新调整土地承包经营权的政策措施与《农村土地承包法》相抵触，政策法律空间有限，而且被征地农民和未被征地农民都可能因此而减少收入，影响政策实施的积极性。不过，在东北等土地资源比较丰富的地区，农业安置依然有一定的空间。

168 (4) 投资入股安置

一是除青苗、地上附着物补偿费发给农民个人外，可将土地补偿费、安置补助费等征地款以股份的形式，集中统一投资，发展壮大集体经济，为被征地农民提供就业和生活保障。二是可通过土地资源的资产化、股份化，以征地后土地使用权的合作方式，参与利润分配，实现土地权益。但无论以什么方式投资入股，无论企业规模大小，行业优劣，其市场风险、经营风险都难以避免。实践中，许多地区将大部分征地款用于盖房子，买机器，投资办企业。但由于经营能力不足和市场竞争的残酷，企业严重亏损；如果企业倒闭，村集体不仅没有积累，甚至负债累累，根本无法解决村民的生活困难。

169 (5) 住房安置

将集体土地征为国有，以现代化城市小区为标准，在城乡结合部为农民建多层住宅，既可解决被征地农民的安居问题，又能靠出租多余房子，增加收入，加快被征地农民向市民过渡，是尽快解决被征地农民安置问题的有效途径之一。但这种安置方式在存在着农民出租房屋的合法性风险。

170 (6) 留地安置

留地安置，就是在给予被征地农民一定的现金补偿的基础上，按照城市规划确定的土地用途，在被征收土地中留出一定比例的土地或非农建设用地指标，给被征地集体经济组织从事土地开发和经营，安置被征地农民。

171 划地安置最早出现在深圳经济特区，二十世纪九十年代初，深圳市在解决特区土地国有化时，率先采用了征地后划地安置被征地农民的生产和生活的方式，收到了较好的效果。目前，留地的范围主要在城市郊区和经济较发达的地区，这些地方土地资产日益显化，地价较高。留地的比例一般为被征用土地面积的 5 - 10%，最高可达 15%。地方政府对安置留地实行的优惠政策主要包括：允许发展二、三产业，出让金⁵¹大比例返还，有关税费减免等。留地安置既可通过发展二、三产业解决部分被征地农民的就业，还可通过壮大集体经济，为被征地农民提供多方面的保障，真正造福百姓。

172 (7) 社会保险安置

社会保险安置是近几年在一些经济比较发达的省和城市兴起的一种安置方式，是将征地补偿费用中的安置补助费和部分或全部的土地补偿费用于为被征地农民购买养老、失业、医疗等社会保险。浙江省、江苏省等省政府都在去年出台了政策，建立被征地农民的基本生活

⁵¹出让金是指政府通过土地征收将集体所有的土地转变为国有土地之后，向经营性用地者出让土地而获得的土地租金收益。

保障制度。上海、四川成都、浙江嘉兴等城市先后对被征农民采用保险安置方式。浙江省嘉兴市从 90 年代开始,对被征地农民实行户口农转非后,通过办理养老保险、保养、给自谋职业者发放自谋职业费和《征地人员手册》(即享受城镇失业人员同等政策)等方式,将被征地农民纳入了城镇居民社会保障体系之中,使失去土地的农民通过上述安置途径获得了基本的生活保障。

173 实践证明,社会保险安置最具有战略意义的是建立了被征地农民分享工业化、城镇化和现代化成果的内在机制。但这种安置方式需要处理好解决失地农民的近期生活与长远保障的关系,同时要求地方政府具有较强的经济实力。需要探讨的是,对被征地农民究竟应该保障到什么水平,实际能够保障到什么水平,才能建立一个可持续发展的制度等深层次问题则需要进行更深入系统的研究。

表 5-2 各种安置政策措施的比较

安置方式	主要内容	利	弊	适用条件和地区
货币安置	将安置补助费(有时包括部分或全部的土地补偿费)一次性发放给被征地农民,让其自谋出路。	操作简单,农民心理上容易接受。	不足以解决被征地农民的基本生活和长远生计	适宜安置年轻人和已出外打工的农民;适宜于沿海经济发达地区
招工安置	将被征地农民中的劳动力安排在用地单位就业,并将土地补偿费用中的安置补助费支付给用地单位。	被征地农民能及时就业,有较稳定的收入。	农民重新失业和陷入贫困的风险比较大	目前采取的较少
农业安置	通过在集体经济组织内部调整土地,使被征地农民重新获得土地的安置方法,土地补偿费和安置补助费都留于集体经济组织内部。	农民可以继续耕种土地,比较容易接受	受人多地少的限制,又与《农村土地承包法》相抵触,政策法规空间有限	适宜在经济欠发达和人均耕地相对较多的地区
投入股安置	将土地补偿费、安置补助费等征地款以股份的形式,集中统一投资或通过土地资源的资产化、股份化,以征地后土地使用权的合作方式,参与利润分配。	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。	存在市场风险和经营风险	在有稳定收益,并可长期回报的项目征地中
住房安置	以现代化城市小区为标准,在城乡结合部为农民建多层住宅。	既可解决被征地农民的安居问题,又能靠出租多余房子,增加收入。	存在着农民出租房屋的合法性风险	适宜在城市郊区
留地安置	在给予被征地农民一定的现金补偿的基础上,按照城市规划确	既可通过发展二、三产业解决部分	适用范围有限;安置留用地的	适宜在城市郊区和经济较发达的

	定的土地用途,在被征收土地中留出一定比例的土地或非农建设用地指标,给被征地集体经济组织从事土地开发和经营,安置被征地农民。	被征地农民的就业,还可通过壮大集体经济,为被征地农民提供多方面的保障。	用途与规划的协调难度较大,不利于城市土地的合理利用;	地区
社会保险安置	将征地补偿费用中的安置补助费和部分的土地补偿费用于为被征地农民购买养老、失业、医疗等社会保险。	使农民分享工业化、城镇化和现代化成果	需要处理好失地农民的近期生活与长远保障的关系	适宜在经济较发达的地区

174 总之,在经济竞争越来越激烈、市场风险越来越大的情况下,要将货币安置、招工安置、农业安置、入股安置、划地安置、住房安置、社会保险安置有机结合起来,还必须统筹考虑被征地农民的培训就业和社会保障问题,通过建立适合被征地农民特点的培训就业和社会保障制度,为被征地农民向市民的转变提供制度保证。

5.5 完善被征地农民安置政策措施,防范贫困风险的政策建议

175 5.5.1 制定适合被征地农民特点的就业促进政策,扶持逐步致富

比照下岗失业人员的就业政策,拓宽就业门路,多形式、多渠道安置被征地农民,制定适合被征地农民特点的促进就业政策体系。该政策体系主要针对防范广大中青年被征地农民。具体来讲从,可从以下七个方面入手:

176 首先,要根据就业市场和城镇社区居民的现实需求,大力开发社区就业岗位,把解决被征地农民再就业问题同加强城市的绿化、环保、卫生、交通、便民服务等项事业结合起来,既使被征地农民实现再就业,又使城市发展受益、居民生活质量得到提高;要积极鼓励多种形式再就业。要加强平等就业观念的宣传和教育,鼓励失地农民通过非全日制、非固定单位、临时性、季节性、弹性工作等多种形式实现再就业。

177 其次,要支持一时找不到就业门路的被征地农民,发挥其农业生产技能,承包经营农业园区、基地等,继续从事种养业⁵²。

178 第三,政府应将被征地农民纳入小额担保贷款的政策范围,为其再就业提供政策优惠。被征地农民经商办厂、自主就业和自我组织起来就业,工商、城建、税务⁵³、金融、卫生、消防等部门要为其提供方便,提供小额贷款及税费优惠照顾,以促进他们生活水平的逐年提高。许多地方已经开始实施小额担保贷款等政策,要尽快将失地农民作为小额担保贷款等优惠政策的实施对象,提高他们自主创业、自谋职业的积极性和成功率。

179 第四,建立再就业资金的财政性保障机制。再就业资金作为公共财政的重要组成部分,

⁵² 政府鼓励农民继续从事农业生产,自谋生计。

⁵³ 税务部门可以对失地农民减免税收。

各级财政都要调整财政支出结构，增加再就业资金投入，逐步形成再就业资金的制度性保障。

180 第五，强化再就业技能培训，大力拓展创业培训。要不断创新培训模式和工作机制，围绕劳动力市场的用人需求和结构变化，开展多层次、多形式的技能培训，增强再就业培训的针对性、实用性和有效性。要广泛动员社会各方面力量参与再就业培训，并充分调动他们的积极性；要大力开展创业培训，对有条件的被征地农民进行创办小企业基础知识和必备能力的培训，培养和造就一批小企业创办者和自谋职业者，并带动更多的被征地农民实现再就业，形成培训、创业与就业三者良性互动的效应。要增强创业培训的针对性，将创业培训与开业指导、小额贷款、税费减免和后续扶持相结合，为帮助被征地农民成功创业提供“一条龙”服务。有条件的地区还可以建立创业“孵化器”，帮助解决经营场地等问题。

181 第六，进一步搞好再就业服务，优化就业环境。劳动保障部门要对被征地农民实行免费的职业介绍和职业指导服务，不断拓展就业服务功能，强化劳动保障事务代理工作。公共职业介绍机构要做到“一站式”服务，要让被征地农民进入一个职业介绍机构，就能够得到信息咨询、求职登记、职业指导、培训鉴定、档案托管、社会保险接续等服务，切实方便被征地农民。要加强劳动力市场建设和管理。形成布局合理、功能齐全、多层次、全方位、规范的就业服务网络，为劳动者提供各类及时有效的就业信息。规范职业中介行为，劳动保障、公安、工商等部门，要加大执法检查力度，坚决打击、查处非法劳务市场，充分发挥市场在再就业工作的桥梁作用，同时切实保护被征地农民在求职过程中的合法权益。要加强四级劳动保障工作体系建设，规定的机构、人员、经费、场地、制度、工作等六个“到位”必须尽快到位。

182 建立健全再就业援助机制，帮助困难被征地农民再就业。援助的重点是 4050 人员（40 岁以上妇女和 50 岁以上男人，下同）和双失业家庭，争取双失业家庭至少要有一人再就业。为此，要做好困难对象的调查摸底。进一步摸清 4050 人员和双失业人员的数量和基本情况，建立跟踪服务制度，实行一人一卡管理，做到“五清”，即家庭情况清、就业愿望清、技能水平清、收入情况清、就业去向清，并按照就业意愿、年龄、技能水平等情况分门别类建好台账，增强促进再就业的针对性和实效性；要搞好“一条龙”服务。为困难对象提供政策咨询、职业指导、职业介绍、职业技能培训及劳动保障事务代理等“一条龙”服务；要拓展公益性岗位。根据困难对象的特点及需求拓展岗位，政府购买的公益性岗位，要优先安排 4050 人员和双失业人员；要拓展长期稳定的再就业援助基地，落实相关优惠政策。

183 第七，制定和实施以项目为龙头的被征地农民国家培训计划，整合培训资源，创新培训方式，提高培训质量。针对不同被征地农民对培训的需求，设立面向被征地农民农户的电视（远程）培训国家项目、实施转移培训阳光工程、技术工人培训国家项目、被征地农民岗位培训项目，同时完善有关支持政策。如开发培训教材、制定培训补贴政策，提高职业培训和就业服务资金投入。

184 5.5.2 建立健全被征地农民社会保障制度

全面建立健全被征地农民的社会保障制度，根除“养儿防老”、完全依赖土地生存养老的传统思想。

首先，为被征地农民提供养老保障。综合考虑我国国情、社会保障制度建设所处的阶段和被征地农民的实际，应该建设有中国特色的以个人账户为主、保障水平适度、缴费方式灵活、可随人转移、适应性和可推广性强的弹性养老保障制度。

185 目前，弹性养老保障制度已经不仅只是一种理论设想，而是已经走向实践。北京市大兴区农村社会养老保险制度创新是按照弹性养老保障制度设想进行探索和实践的。2004年12月在山东省烟台市召开的全国农村社会养老保险工作座谈会上对探索建立适合被征地农民特点的弹性养老保障制度进行了部署。2005年4月山西省又按照上述设想，出台了《关于做好乡镇企业职工社会保险工作的通知》，将全省375万乡镇企业职工纳入弹性养老保障制度的覆盖范围，而该省经过近20年的努力，参加城镇职工基本养老保险的职工只有274万。因此，山西省的上述实践可能很快将从根本上改变社会保障制度的现行格局，弹性社会养老保险制度在山西省可能很快变成在社会保险中占主导地位的制度模式。山西省目前的实践可能成为将来全国的缩影。

186 其次，提供最基本的医疗保险，坚持“低水平、广覆盖、多层次”的原则，根据各地经济发展水平推行不同的医疗健康保险模式，对贫困地区采取保小病不保大病，对非贫困地区采取保大病不保小病，以基本满足被征地农民对医疗保险的需求。

187 第三，设立被征地农民社会保障制度建设基金。该基金通过如下渠道筹集：一是政府一定比例的财政拨款。它体现国家或政府对被征地农民社会保障制度建设所承担的公共财政责任。这方面的投入包括被征地农民社会保障机构的管理及运行所需经费拨款、对被征地农民参加养老、医疗等保险项目的专项补贴拨款、承担被征地农民减少缴费或提高待遇标准所需的支出；二是从政府土地出让金净收益中提取一定比例的资金；三是从全国社会保障基金投资收益，社会各界捐献、国有资产变现收入等渠道筹集资金。被征地农民社会保障基金，政府出资部分必须率先到位；对难以当年支付到位的部分，可以考虑分若干年均衡支付，但必须列出财政每年定量注入的计划，确保资金不留缺口。第四，改革征地制度，提高征地补偿标准，为解决被征地农民社会保障预留必要的政策空间。一是修改《土地管理法》中与市场经济要求和保障农民权益不适应的条款，切实改变现行征地制度对农民的补偿标准严重偏低，违反市场经济和城镇化基本规律的现状。二是根据被征土地的原有收益、未来用途、区位、质量、供求关系等综合因素，结合当地城镇居民社会保障水平和被征地农民未来生存发展的实际需要，制定评估办法，合理确定征地补偿标准，为解决被征地农民基本生活、就业和社会保障问题留下必要的政策空间，为解决这些问题做出必要的制度安排。三是按照安置农民的实际社会成本，将妥善解决被征地农民基本生活、就业培训和社会保障作为制定征地补偿标准的重要依据，制定补偿安置最低标准应遵循的基本原则，合理提高补偿标准，改进补偿费的分配方法，完善补偿机制，杜绝压低征地费用的现象。

188 5.5.3 明确政府在安置被征地农民中的主要责任

要明确规定,政府有责任妥善解决因国家征地失去土地的农民的基本生活、培训就业和社会保障问题,并形成政府、集体和个人之间的责任分担机制。

189 要改进征地安置补助费和土地补偿费的测算办法,补助或补偿水平应按妥善解决被征地农民基本生活、就业培训和社会保障的实际社会需要进行确定,具体应包括:保障水平不得低于当地居民最低生活保障标准、不得少于2年的失业保险金和必要的培训就业费、建立大病医疗保险的必要资金。

将安置补助费和土地补偿费的概念统一改为“补偿安置费”,并细分为基本生活补偿安置费、培训就业补偿安置费和社会保障补偿安置费。

要明确将被征地农民纳入当地社会保障体系,对一时安排不了工作的,要为被征地农民办理失业保险,对享受二年失业保险待遇后依然缺乏就业能力、生活困难的,要让他们享受当地的最低生活保障待遇。

190 5.5.4 按照被征地农民利益优先优惠原则完善财税政策

制定被征地农民养老保险缴费的税收减免政策、补贴政策,制定免除养老保险基金的利息税,以及其他的财税支持方案。

完善现行征地税费制度。对征地环节中发生的税费进行适当的调整和归并,主要包括耕地占用税、耕地开垦费、新增建设用地土地有偿使用费、新菜地开发建设基金、征地管理费、森林植被恢复费、水利建设基金、教育附加费等。在不加大用地单位取得土地成本的同时,适当提高应付给农民的补偿费用,理顺政府、用地单位、农民集体和个人之间的土地收益分配关系,维护农民的利益。

设立不动产税、增收土地增值税。

改革现行建设项目投资概算制度,提高征地费用在建设项目投资的比例。

1915.5.5 改善妇女的土地权益

从政策角度出发,探讨人口迁移流动过程中的土地使用权转换途径,以解决婚姻关系变动与土地的不可移动性的矛盾;探讨土地稳定与调整的最佳组合,以解决土地承包权长期稳定与基于公平的土地调整的矛盾。

建议各级政府从促进农业发展、保持农村稳定、维护农民利益的高度,重视农村妇女土地承包权益问题,全面宣传贯彻《农村土地承包法》,对违反男女平等原则、侵犯妇女土地承包权益的乡规民约开展集中清理和纠正⁵⁴,教育广大农民依法维护妇女土地权益。建议地方政府在土地征用、实行股份制或股份合作制以及城镇化改造过程中,前瞻性地出台相关政策保障男女平等原则的落实,指导规范集体经济组织的行为,依法监督村居委会对集体财产、土地安置费、土地补偿费的合法使用。

⁵⁴ 这是一项长期且艰巨的工作,需要长期不懈的坚持下去。

从法律角度出发,建议农业行政部门建立健全土地承包仲裁机构,完善仲裁程序,妥善解决农村妇女与村委会之间的土地权益纠纷。同时,就农村妇女土地承包权益落实问题开展全国性的督查,在二轮承包无法解决承包地的情况下,对未能享受土地承包权益的人口,应在经济补偿、相关政策、税费等方面进行利益调整。建议最高人民法院尽快出台司法解释,确定村民权益受到村委会侵犯可采用的法律救济措施,对一些明显侵犯出嫁女和离婚妇女权益的典型案件,指导地方法院依法受理,切实保护妇女的合法权益。

最后,各级妇联应当开展有关法律和男女平等基本国策的宣传培训活动,宣传基层组织和群众树立维护妇女儿童合法权益的意识,提高农村妇女自我维权的能力;加强调查研究,充分发挥各类协调机制的合作优势,对于严重侵犯农村妇女土地承包权益的重大、典型案件,配合地方政府和有关部门,共同耐心细致的做好群众工作,区分情况,推动问题的解决。

6 主要结论与建议

6.1 被征地农民生存风险的制度性原因

192 中国现行的征地制度是在计划经济体制条件下逐步形成的,几十年来,对交通、能源、水利等基础设施建设,对国家建立现代工业体系,对城镇发展等各类建设都发挥了重要作用。但随着中国市场经济体制的建立,征地制度没有进行相应的改革,原有的补偿安置措施已经越来越不适应市场经济发展的要求。这种制度缺陷,已经成为造成被征地农民生存风险的主要因素。

193 6.1.1 制度缺陷之一:征地权行使范围过宽,没有体现“公共利益”的要求

主要表现在:(1)法律未明确界定“公共利益”的范围,土地征收超出“公共利益”的范畴;(2)国家垄断建设用地一级市场,政府征收成为农用地转为建设用地的唯一合法途径;(3)缺乏土地征收目的合法性的审查机制。

194 6.1.2 制度缺陷之二:补偿标准偏低,测算方法不合理

主要表现在:(1)征地补偿费标准偏低,不足以使被征地农民保持原有的生活水平;(2)征地成本中,税费比例偏高;(3)征地补偿费中农民所得比例基本合理,但有些地方还是较低;(4)现行的征地补偿标准没有充分考虑土地作为农民的生产资料和重要社会保障的价值,更没有考虑对农民的土地承包经营权的补偿;(5)征地补偿测算方法不能体现土地利用的潜在价值。

195 6.1.3 制度缺陷之三：安置政策不完善，被征地农民长远生计得不到保障

主要表现在：(1) 现行法规对被征地农民安置措施的规定很不全面，缺乏操作性；(2) 没有形成完整的被征地农民就业促进政策；(3) 没有建立适合被征地农民特点的基本生活保障制度。

196 这些制度缺陷是造成被征地农民生存风险、并由此酿成社会性风险的主要原因，因此，加强征地移民风险管理能力建设，必须从征地制度改革入手，通过推进征地制度改革进程，逐步建立与社会主义市场经济发展的要求相适应、适合中国国情的新型征地制度。

6.2 中国征地移民风险管理能力建设的对策

197 6.2.1 明确界定征地权行使范围，规范政府行为

(1) 在法律和相关政策中明确界定“公共利益”的内涵，逐步缩小征地行使范围

应在相关法律中明确规定“公共利益”的范畴和内涵，并制定专门的土地征收目录予以细化。

在划分征地范围时，改革方案应充分考虑我国现阶段的基本国情，考虑到我国目前还是一个资本短缺、用地需求量大的基本现实，分步骤、循序渐进地缩小征地范围。

198 第一阶段：采用方案三，将征地范围界定为：国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地及其他公益性项目，和城市（不含建制镇）建设用地范围内的发展用地。

199 第二阶段：采用方案一，将“公共利益”界定为：以国家为投资主体、不以盈利为目的、为社会公众服务、效益为社会共享的公共设施和公益事业项目。包括军事设施，国家重点投资的用于交通运输的道路，能源、水利、市政等公用事业设施和其它公用场所，政府办公设施和政府、公共团体投资的文化、教育、卫生、科技等公共建筑等。除此外的用地项目，均退出征地范围。

200 长远的模式就是严格界定范围，无论是单独选址项目还是分批次项目都要严格区分其公益性，近期的模式就是按照《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》，探索农村集体建设用地进入市场的模式。

201 (2) 建立和完善土地征收目的合法性的审查机制

通过修改《土地管理法》中的土地征收审批制度，设立土地征收目的合法性的审查机制。国务院或省级人民政府应加强对土地征收目的合法性的事前审查。建立土地征收目的不合法时的救济制度，加强征地的合法性的事后审查。被征收人在认为土地征收目的不合法时，针对土地征收这一行为，可以向有关行政机关提出行政复议，也可以向人民法院提起行政诉讼。

202 (3) 确立“非公共利益”的用地获得农民集体土地的途径

加快集体土地使用制度改革，“非公共利益”用地退出征地范围后，可以通过集体建设用地市场获得集体土地使用权。因此，应从法律上对集体土地使用制度作必要的调整，允许集体建设用地在一定条件下直接进入市场流转，纠正农地非农化过程中存在的价格扭曲，使土地市场健康、有序地发展。

203 (4) 规范政府征地行为

推进征地制度改革，关键在规范政府行为。地方政府既是土地管理者，又是国有土地所有者代表，同时在向省级政府和国务院申报土地征收审批的过程中，又代表用地者，这种集多种身份于一身的状况弊端很多。随着政企分开，投资主体的多元化，政府行为应逐步得到规范，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。

6.2.2 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

204 进一步明确补偿内涵

目前征地补偿除了主要考虑土地财产外，还要重点考虑人的因素，现阶段更大意义上是政策性的补偿。农地价格修正法主要就是考虑了征地补偿应以土地财产补偿为主的原则设定的，农用地价格可视为是对土地财产进行的补偿，又考虑了人均耕地数量和城镇居民最低生活保障水平等政策性因素。因此在征地补偿过程中需要进一步明确，土地财产是补偿内涵的主体，其它补助及补贴因素化。这样有利于逐步过渡到将来完全按照土地产权进行征地补偿，而对人的补贴逐步回归到具有社会保障轨道上。

205 多种方法测算，相互验证

现行的征地补偿只有一种测算方法。为了保证测算结果的客观性和科学性，在界定清楚内涵的基础上，今后必须明确征地补偿价格根据各地的实际情况，及各方法的适用范围，可采用产值倍数法、案例修正法、转用预期价格扣除法、农地价格修正法等方法进行测算；各地也可以根据实际情况采用其它合适的方法进行测算。原则上应选取两种或者两种以上的方法进行测算，并根据市场情况综合确定⁵⁵。

206 (3) 逐步按市场价格进行补偿

随着的将来征地补偿测算方法的完善，征地补偿制度的建立健全及农民自身对征地权益的不断强化，政策性补偿和土地财产补偿之间的比例将会呈动态变化，从政策性补偿逐步过渡到土地财产补偿，做到真正由市场决定补偿价格的高低。同时，应更多地引入谈判机制⁵⁶，由用地单位和农民集体、农民自行谈判研究补偿安置费。

⁵⁵ 对同一块被征土地采用多种方式进行评估，是为了更好的测评被征地价值。每一种评估结果都起到了参考作用，相互之间并不矛盾。

⁵⁶ 农村集体将会日益获得更多的与政府谈判的权利。

6.2.3 着眼于长远生计，建立被征地农民就业促进机制和基本生活保障体系

207 (1) 制定被征地农民就业促进政策

首先，实施就业扶持政策，将被征地农民纳入小额担保贷款的政策范围，建立就业资金⁵⁷的财政性保障机制。

其次，大力开发社区服务就业岗位，拓展就业渠道。同时要支持被征地农民，发挥其农业生产技能，承包经营农业园区、农业基地等，继续从事种养业。

第三，强化就业技能培训⁵⁸。围绕劳动力市场的用人需求和结构变化，开展多层次、多形式的技能培训，增强就业培训的针对性、实用性和有效性。

第四，搞好就业服务，优化就业环境。要将创业培训与开业指导、小额贷款、税费减免和后续扶持相结合，为被征地农民成功创业提供系列服务。要对被征地农民实行免费的职业介绍和职业指导服务。

第五，建立健全就业援助机制。援助的重点是4050人员（40岁以上妇女和50岁以上男人，下同）和双失业家庭，争取双失业家庭至少要有一人就业。为此，要做好困难对象的调查摸底。进一步摸清4050人员和双失业人员的数量和基本情况，建立跟踪服务制度。

第六，制定和实施以项目为龙头的被征地农民国家培训计划，整合培训资源，创新培训方式，提高培训质量。针对不同被征地农民对培训的需求，设立面向被征地农民农户的就业培训国家计划。

208 建立适合被征地农民特点的基本生活保障制度

被征地农民是城镇化进程中处于过渡阶段的分化最快的特殊社会群体。随着被征地农民就业状况的变化，被征地农民会迅速分化，进入城镇就业的被征地农民可能选择进入城镇社会保险体系。如果没有政策支持，就业困难的被征地农民，则可能难以参加现有的社会保障制度。为切实维护社会稳定和被征地农民权益，政府都有责任建立被征地农民基本生活保障制度。

根据中国国情、城乡社会保障制度建设的现状和被征地农民的经济承受能力介于城乡居民之间的现实，建立保障水平介于城乡现有制度之间的新制度，既是一种现实可行的选择，也是最有利于统筹城乡社会保障制度建设的战略性选择。

养老保障制度是被征地农民社会保障制度建设的重点。综合考虑我国国情、社会保障制度建设所处的阶段和被征地农民的实际，应该进一步创新制度模式，建设有中国特色的以个人帐户为主、保障水平适度、缴费方式灵活、可随人转移、适应性和可推广性强的弹性养老保障制度。

209 建立被征地农民安置保障基金

⁵⁷ 一种对失地农民提供小额贷款的基金。

⁵⁸ 目前在城市中已存在就业技能培训服务，但这种培训还需要进一步加强和扩大，尤其要针对失地农民。

⁵⁸ 目前在城市中已存在就业技能培训服务，但这种培训还需要进一步加强和扩大，尤其要针对失地农民。

为了保障被征地农民就业促进政策的实施和基本生活保障制度的建设,地方政府应建立被征地农民安置保障基金,基金可以通过如下渠道筹集:

一是政府一定比例的财政拨款。它体现国家或政府对被征地农民社会保障制度建设所承担的公共财政责任。这方面的投入包括被征地农民社会保障机构的管理及运行所需经费拨款、对被征地农民参加养老、医疗等保险项目的专项补贴拨款、承担被征地农民减少缴费或提高待遇标准所需的支出。

二是从政府土地出让金净收益中提取一定比例的资金。

三是从全国社会保障基金投资收益,社会各界捐献、国有资产变现收入等渠道筹集资金。

210 因地制宜地多渠道安置被征地农民

安置被征地农民,要解放思想,因地制宜,积极开拓多种安置途径。在经济较发达地区或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⁵⁹,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。

6.2.4 赋予农民应有的权力,建立合理的征地程序

211 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、申诉直至由法院仲裁。国内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:

(1) 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现行法律规定的补偿登记环节。

(2) 改变征地公告现行做法。

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,在征收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。

(3) 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

⁵⁹ 目前,这种方法及其主要程序还在讨论中,还不成熟。

照司法程序解决征地纠纷⁶⁰，尽可能地减少政府对征地纠纷裁决的参与。对政府征地违法行为，农民可以寻求司法救济，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。

212 6.2.5 关于配套政策的探讨

(1) 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。

(2) 将征地制度改革与农村集体土地使用制度改革相结合。

在规范农村集体土地流转的前提下，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。

(3) 改革现行的土地税费制度。

在市场经济条件下，政府应通过设立不动产税、增收土地增值税等途径获取土地收益，而不应直接在土地征用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，减少对行政事业性收费的依赖。

(4) 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，乱占滥用耕地，侵害农民利益。

⁶⁰ 目前，类似仲裁机构还未建立，尚在探索中。

213 参与本项目研究的机构与专家：

REAT 6091 项目在中国的研究由中国国土资源部负责监督和管理，具体由中国土地勘测规划院负责组织实施，参与的机构有：劳动和社会保障部社会保险研究所、南京大学、浙江大学、华中农业大学、河北师范大学、厦门大学、中国社会科学院农村发展研究所等。

参与研究的主要国内专家有：

专家姓名	所属单位	参与研究内容
张晓玲	中国土地勘测规划院研究员	总报告
邹晓云	中国土地勘测规划院研究员	主持征地补偿测算研究专题
唐 健	中国土地勘测规划院研究员	主持土地征收行使范围研究专题
卢海元	劳动和社会保障部社会保险研究所研究员	主持被征地农民政策措施与贫困风险管理研究专题
黄贤金	南京大学教授	参与征地补偿测算研究专题，负责南京市征地补偿调查研究
刘卫东	浙江大学教授	参与征地补偿测算研究专题，负责宁波市征地补偿调查研究
马仁会	河北农业大学教授	参与征地补偿测算研究专题，负责石家庄市征地补偿调查研究
梅 昀	华中农业大学教授	参与征地补偿测算研究专题，负责武汉市征地补偿调查研究
米 红	厦门大学教授	参与被征地农民政策措施与贫困风险管理研究专题
赵殿国	劳动和社会保障部社会保险研究所研究员	参与被征地农民政策措施与贫困风险管理研究专题
包晓斌	中国社会科学院农村发展研究所研究员	参与被征地农民政策措施与贫困风险管理研究专题
李珍贵	中国土地勘测规划院高级工程师	参与土地征收行使范围研究专题
张志宏	中国土地勘测规划院工程师	参与土地征收行使范围研究专题
姚 丽	中国土地勘测规划院研究员	参与土地征收行使范围研究专题
黄 威	中国土地勘测规划院工程师	参与征地补偿测算研究专题
董为红	中国土地勘测规划院工程师	参与征地补偿测算研究专题
黄晓宇	中国土地勘测规划院工程师	参与总报告整理
吴晓洁	南京大学研究生	参与总报告修改
吴 炜	中国矿业大学研究生	参与总报告整理

参考文献：

- [1] 王丽娜等. 农民工养老保险模式选择与制度创新. 人口安全与社会发展——多学科
的视野全国学术研讨会. 中国人口学会与中国人民大学人口与社会学院主办. 2005 年 3 月
30-31 日
- [2] 王丽娜等. 农民工社会养老保险：政策评估与制度创新[J]. 人口研究, 2005 年第 3
期
- [3] 吴晓欢、米红. 我国沿海地区农民工社会养老保险的基本状况研究--基于调查问卷
的研究[J]. 中国农村经济, 2004 年第 4 期。
- [4] 米红、周仲高. 理论创新与方法抉择--我国农村社会保障研究的反思与前瞻[J]. 福
建行政学院/福建经济管理干部学院院报, 2004 年第 4 期
- [5] 丁煜、王丽娜等. 进城务工人员参加社会养老保险探讨--基于安徽四县的调查报告
[J]. 福建行政学院/福建经济管理干部学院院报, 2004 年第 4 期
- [6] 米红等. 基于流出地的我国农民工社会保险的地区差异分析研究. 劳动和社会保障
部农保司. 农民工和被征地农民社会保障综合调研报告集[C], 2004 年 11 月。
- [7] 米红等. 基于流出地的我国农民工社会保险地区差异研究. 劳动和社会保障部农保
司. 农民工和被征地农民社会保障综合调研报告集[C], 2004 年 11 月
- [8] 范辉,董捷. 征地中安置补偿标准不合理的产权经济学分析[J]. 农村经济, 2004年第
十期
- [9] 韩乾. 土地资源经济学[M]. 台湾: 沧海书局, 2001年
- [10] 黄贤金, 陈龙乾, 王洪卫等. 土地政策学[M]. 中国矿业大学出版社, 1998 年
- [11] 黄贤金, 濮励杰, 周峰等. 长江三角洲地区耕地总量动态平衡政策目标实现的可能性
分析[J]. 自然资源学报, 2002 年第 6 期
- [12] 黄祖辉, 汪晖. 非公共利益性质的征地行为与土地发展权补偿[J]. 经济研究, 2002
年第 2 期
- [13] 钱忠好, 曲福田. 中国土地征用制度：反思与改革. 中国土地科学, 2004 第 5 期
- [14] 钱钟好. 土地征用：均衡与非均衡——对现行中国土地征用制度的经济分析[J].
管理世界, 2004 年
- [15] 沈卫中. 公用征收、公用征用制度的合法性的基础及法律控制[J]. 行政与法, 第12
期
- [16] 沈卫中. 我国行政征用制度的缺陷与完善——兼谈我国的土地征用制度[J]. 兰州学
刊, 2002(3)
- [17] 沈飞, 朱道林, 毕继业. 政府制度性寻租实证研究——以中国土地征用制度为例[J].
中国土地科学, 2004 第 8 期
- [18] 谭荣, 曲福田, 吴丽梅. 我国农地征用的经济学分析：一个理论模型[J]. 农业经济问
题, 2004 第10期

- [19]严金明.土地立法与《土地管理法》修订探讨[J].中国土地科学,2004 第 2 期
- [20]张小铁.市场经济与征地制度[J].中国土地科学,1996 第 1 期
- [21]张永良,李世平,包纪祥.我国土地征用的理论思考[J].国土经济,1999 第 4 期
- [22]朱东恺,施国庆.城市建设征地和拆迁中的利益关系分析[J].城市发展研究,2004 第 3 期
- [23]李强,马仁会,王秋香.基于农用地价格体系的征用地价应用研究[J].地理与地理信息科学,2003 年第 6 期
- [24]邹晓云、张晓玲、柴志春. 征地补偿测算方法研讨会综述[J].中国土地科学,2004 年第 3 期
- [25]吕萍,姜东升.城乡结合部土地价格及变动机制探析——以北京市城乡结合部为例[J].中国土地科学,2003 年第 1 期
- [26]刘燕萍.征地制度创新与合理补偿标准的确定[J].中国土地,2002 年第 2 期
- [27]汪晖.城乡结合部的土地征用:征用权与征地补偿[J].中国农村经济,2002 第 2 期
- [28]鹿心社主编.研究征地问题探索改革之路[M].北京:中国大地出版社,2003 年
- [29]迈克尔·M·赛尼.水库移民经济研究中心编译.移民与发展 世界银行政策与经验研究[M].河海大学出版社,1996 年
- [30]迈克尔·M·赛尼.水库移民经济研究中心编译.移民、重建、发展 世界银行政策与经验研究(二)[M].河海大学出版社,1998 年

相关法律、法规、条例、规定及文件：

- 《中华人民共和国宪法》；
《中华人民共和国土地管理法》；
《中华人民共和国土地管理法实施条例》；
《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》；
《征用土地公告办法》；
《国土资源听证规定》；
《关于加强征地管理工作的通知》（国土资发〔1999〕480号）；
《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）；
《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》（国土资发〔2004〕238号）；
《江苏省政府关于做好征地补偿安置工作切实维护农民合法权益的通知》（苏政发〔2002〕118号）；
《江苏省征地补偿和被征地农民基本生活保障办法》（江苏省人民政府令第26号）
《浙江省政府关于加强和改进土地征用工作的通知》（浙政发〔2002〕27号）；
《关于建立被征地农民基本生活保障制度的指导意见》（浙政发〔2003〕26号）；
《上海市征用集体所有土地拆迁房屋补偿安置若干规定》（沪府发〔2002〕13号）；
《北京市建设征地补偿安置办法》（北京市人民政府令第148号）；
《南京市被征地农民基本生活保障试行办法》（宁政发〔2004〕100号）；

ⁱ土地征收方案包括征收土地的范围、种类、面积、权属，土地补偿费和安置补助费标准，需要安置人员的安置途径等。

ⁱⁱ补偿安置方案公告内容包括：

- 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