

《中国征地移民风险管理能力建设》项目专题报告之二

征地补偿标准测算方法研究

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。

本研究是受亚洲开发银行资助，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”项目的第二部分。

本研究同时还受到美国林肯土地政策研究中心的资金支持。

本部分研究由中国土地勘测规划院地价所主持。

本研究的协助单位包括：浙江大学、南京大学、华中农业大学、河北师范大学。

主持人：邹晓云

参加人：黄 威 董为红 赵 松 黄贤金 刘卫东

马仁会 梅 昀 柴志春 王光磊

目 录

一、研究概述.....	1
二、征地案例分析.....	1
(一) 案例分布.....	1
(二) 补偿费用基本构成.....	3
(三) 补偿费用特点分析.....	4
三、问卷调查情况分析.....	6
(一) 对目前征地补偿的看法.....	6
(二) 对未来征地补偿方式的意见.....	11
(三) 对征地补偿测算方法的意见.....	16
四、测算方法分析.....	19
(一) 征地补偿需要解决的问题.....	19
(二) 征地补偿测算遵循的原则.....	20
(三) 征地补偿测算基本方法设计.....	21
(四) 征地补偿测算方法应用.....	24
(五) 征地补偿的远景目标.....	25
五、征地补偿与风险分析.....	26

表格索引

表 1	雨花台区 2001 ~ 2003 年征地案例按用途分类情况.....	2
表 2	宁波市 2001 ~ 2003 年征地案例按用途分类情况.....	2
表 3	武汉市 2002 ~ 2003 年征地案例按用途分类情况.....	3
表 4	石家庄市元氏、正定两个县 1999 ~ 2004 年征地案例按用途分类情况	3
表 5	征地补偿费用基本构成比较 (万元/公顷).....	4
表 6	城市基础设施建设项目与住宅项目平均征地补偿费比较.....	4
表 7	城市征地总成本与征地相关税费比较.....	5
表 8	城市征地平均成本与土地出让平均价格比较.....	5
表 9	城市征地补偿费在村集体和农民之间的分配比较 (%).....	6
表 10	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) .	23

一、研究概述

本研究是中国征地移民风险管理能力建设研究项目的一部分,重点研究中国移民过程中农地征用补偿费用确定方法中存在的问题以及未来可能的解决方式。

本研究主要采用实证研究的方式进行,研究技术路线为,首先对征地补偿目前存在的问题进行分析和归纳,提出要解决的问题,设计调查问卷,然后进行实地调查,对调查结果进行分析,提出解决问题的方式。

本研究重点对城市城乡结合部的征地补偿情况进行研究,根据需要,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。其中,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。研究由四个小组在四个城市同时进行。

本研究调查的主要内容,一是研究区域已经发生的征地案例,二是研究区域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。其中,征地案例研究分别在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。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,在全市范围内进行,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%。

二、征地案例分析

(一) 案例分布

1、南京市案例分布情况

本次调查在南京市雨花台区选取 2001~2003 年征地案例 15 个,调查案例总征地面积为

308.98 公顷，征地总费用（包括税费）为 32898.43 万元，平均征地成本为 106.47 万元/公顷，征地后用途涉及住宅、工业、基础设施建设、学校、政府用地等多方面，按用途分类征地情况如下表。

表 1 雨花台区 2001~2003 年征地案例按用途分类情况

征地类型	数量 (例)	征地面积 (公顷)	平均征地补偿费 (万元/公顷)	平均征地成本 (万元/公顷)
住宅用地	2	117.84	106.14	144.10
工业用地	4	52.69	96.44	132.14
学校、机关用地	3	12.27	124.60	160.88
基础设施建设用地	6	126.18	57.65	97.33

2、宁波市案例分布情况

本次调查在宁波市六个区选取 2001~2003 年征地案例 16 个，调查案例总征地面积为 43.62 公顷，征地总费用（包括税费）为 5984.14 万元，平均征地成本为 137.19 万元/公顷，征地后用途涉及住宅、工业、基础设施建设、商业及政府用地等多方面，按用途分类征地情况如下表。表中的平均征地成本是包括了平均征地补偿费和各种税费在内的费用（以下内涵与此相同）。

表 2 宁波市 2001~2003 年征地案例按用途分类情况

征地类型	数量 (例)	征地面积 (公顷)	平均征地补偿费 (万元/公顷)	平均征地成本 (万元/公顷)
住宅用地	1	8.04	115.12	183.12
工业用地	10	9.71	65.59	133.59
基础设施建设用地	4	23.85	73.46	141.46
商业	1	2.02	73.16	141.16

3、武汉市案例分布情况

本次调查在武汉市江夏区流芳街大舒村、大邱村、湖口村等村域选取 2002~2003 年征地案例 21 个，征地前具体用途大都为耕地（包括水田、旱田）、村庄工矿用地、水域、交通用地及未利用地，其中耕地占绝大多数。征地后用途为工业、商业、住宅、交通、教育、及基础设施用地。调查案例总征地面积为 178.99 公顷，征地总费用（包括税费）为 4195.1 万元，平均征地成本为 23.44 万元/公顷，按用途分类征地情况如下表。

表3 武汉市 2002~2003 年征地案例按用途分类情况

征地类型	数量 (例)	征地面积 (公顷)	平均征地补偿费 (万元/公顷)	平均征地成本 (万元/公顷)
住宅用地	5	83.05	21	27.89
工业用地	10	24.22	17.94	22.96
商业用地	2	1.34	15	21
交通用地	1	1.03	16.58	22.43
教育用地	2	50.55	18.62	25.8
基础设施建设用地	1	18.8	16.2	22.72

4、石家庄市案例分布情况

本次调查选择石家庄市元氏、正定两个县 1999~2004 年征地案例 51 例，调查案例征地总面积 298.35 公顷，征地总费用（包括税费）15835.71 万元，平均征地成本为 53.08 万元/公顷，征用后的用途涉及基础设施建设、政府用地、学校、住宅、商业、工业等多方面，按用途分类征地情况如表 4。

表4 石家庄市元氏、正定两个县 1999~2004 年征地案例按用途分类情况

征地类型	数量 (例)	征地面积 (公顷)	平均征地补偿费 (万元/公顷)	平均征地成本 (万元/公顷)
住宅用地	3	35.67	64.51	93.58
工商用地	14	41.29	27.02	56.04
学校、机关用地	18	143.39	23.52	52.52
基础设施建设用地	16	78.00	12.43	41.44

(二) 补偿费用基本构成

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5 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

(三) 补偿费用特点分析

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:

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。详见表6。

表6 城市基础设施建设项目与住宅项目平均征地补偿费比较

所调查城市 调查项目	南京	宁波	武汉	石家庄
基础设施建设项目平均征地补偿费(万元/公顷)	57.65	73.46	16.2	12.43
住宅项目平均征地补偿费(万元/公顷)	106.14	115.12	21	64.51
住宅的/基础设施建设的	1.84	1.57	1.30	5.19

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。

详见表 7。

表 7 城市征地总成本与征地相关税费比较

所调查城市 调查项目	南京	宁波	武汉	石家庄
征地总成本 (万元)	32898.43	5984.14	4195.1	15835.71
征地相关税费 (万元)	10036.55	2436.74	1374.12	8924.32
征地相关税费/征地总成本 (%)	30.51	40.72	32.76	56.36

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，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%，详见表 8。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，也严重影响了农民未来的生活质量。

表 8 城市征地平均成本与土地出让平均价格比较

所调查城市 调查项目	南京	宁波	武汉	石家庄
征地平均成本 (万元/公顷)	106.47	137.19	23.78	53.08
土地出让平均价格 (万元/公顷)	1340.61	1259.67	460.53	171
征地平均成本/土地出让平均 价格 (%)	7.9	10.89	5.16	31.04

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

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，详见表 9。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。

表9 城市征地补偿费在村集体和农民之间的分配比较 (%)

所调查城市 调查项目	南京	宁波	武汉	石家庄
村集体获得补偿费的平均比例	20	15	25	59
农民获得补偿费的平均比例	80	85	75	41

三、问卷调查情况分析

(一) 对目前征地补偿的看法

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

通过对问卷调查结果的分析(见图1、图2),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。完全不了解征地补偿行情的占受访者的11%,其中,农民占到不了解者总人数的87.5%,占受访农民总数的20.3%。对于征地补偿行情很了解的受访者中,政府和用地者占了77.5%,而农民只有22.5%,占到受访农民总数的6.5%。这说明,在征地补偿行情方面,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,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。

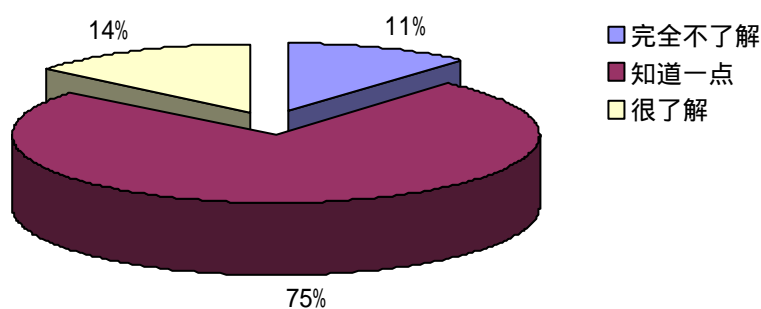


图1 对征地补偿行情了解程度基本情况的调查

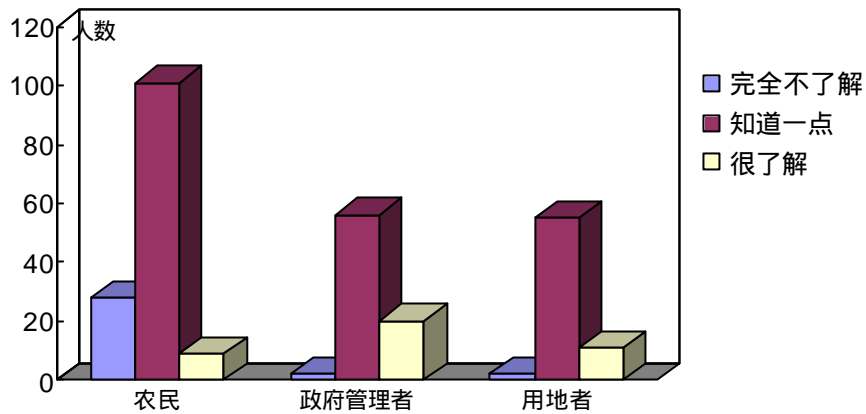


图2 各类受访者关于本地目前的征地补偿行情认知情况调查

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（见图 3、图 4），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，只有 10.6%的受访者认为农民对征地补偿的影响力最大，他们通常认为农民在征地过程中有讨价还价的能力，特别是在征地拆迁补偿中常常通过拖延搬迁来要求更高补偿费用，通常这份额外费用要达到总的拆迁补偿的 25%。而政府管理者中的绝大多数受访者也认为是政府管理者对征地补偿的影响力最大。

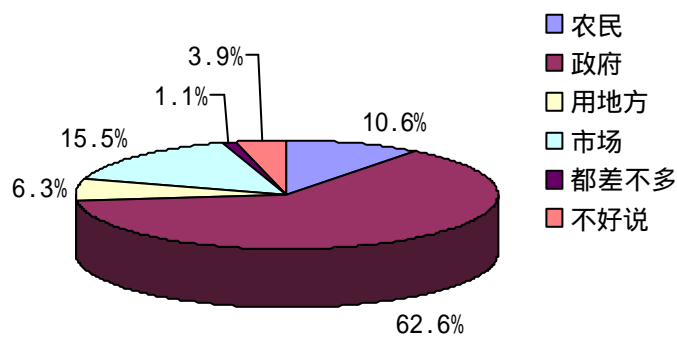


图3 对征地补偿影响力认知基本情况的调查

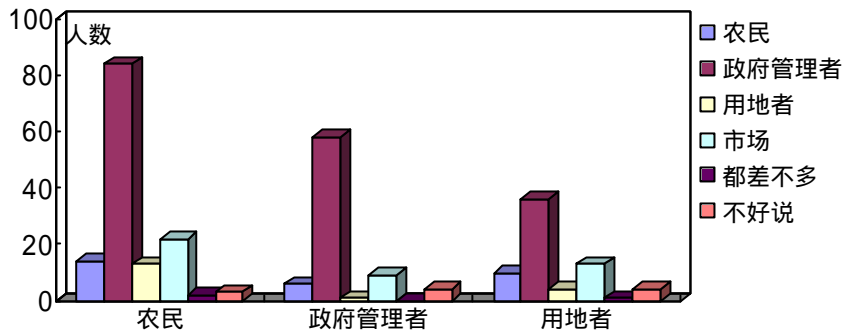


图4 各类受访者关于征地补偿高低的影响力认知的调查

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（见图 5），38.7%的受访者认为现征地补偿水平较低，17.3%的受访者认为现有征地补偿水平很低，32.4%的受访者认为现有征地补偿水平一般，1.1%的受访者认为现有征地补偿水平很高，7.7%的受访者认为现有征地补偿水平较高，2.8%的受访者认为不好说。

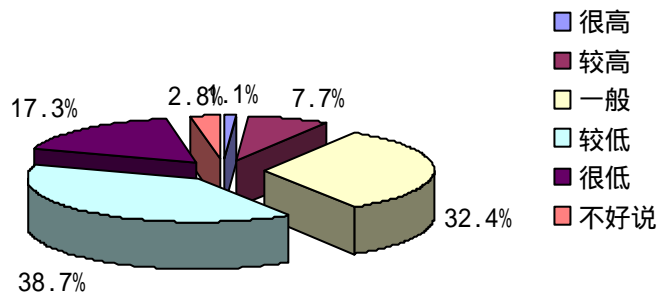


图5 对征地补偿水平认知基本情况的调查

不同调查对象对征地补偿水平有不同的认识。从图 6、图 7 中可以看出，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，农民认为目前的征地补偿水平很低和较低的受访者占到被调查农民总数的 73.9%，而用地者认为目前的征地补偿水平很低和较低的受访者却只占到被调查用地者总数的 26.4%。与此相对应的是，农民认为目前的征地补偿水平很高和较高的只有 3.6%，而用地者认为目前的征地补偿水平很高和较高的受访者却占到了被调查用地者总数的 22.1%。也就是说大多数被调查农民认为他们被征地的补偿水平还是较低的，对于这种较低的补偿水平，他们并不满意。

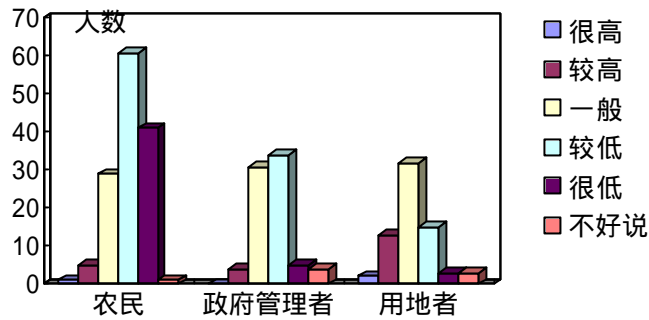


图6 各类受访者关于征地补偿水平认知情况的调查

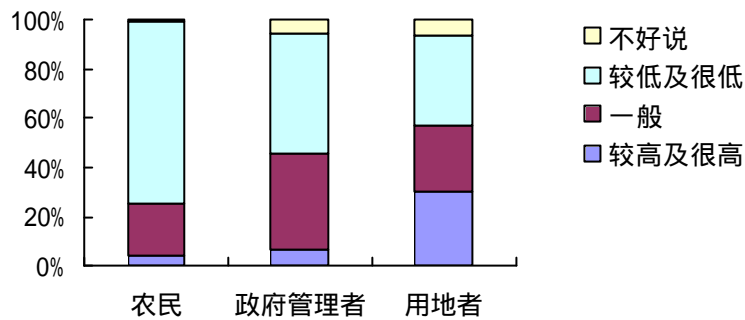


图7 各被调查对象关于征地补偿水平认知情况的调查

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（见图 8、图 9），13.4%受访者认为是对土地财产的补偿，41.9%受访者认为是对生活保障的补偿，10.9%受访者认为是对生产能力的补偿，24.3%受访者认为现有补偿什么都有一点，9.5%的受访者认为不好说。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，而对此不清楚的农民占被调查农民总数的 15%。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，仅仅有 5.7%的被调查农民认为征地补偿是对土地财产的补偿，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%。

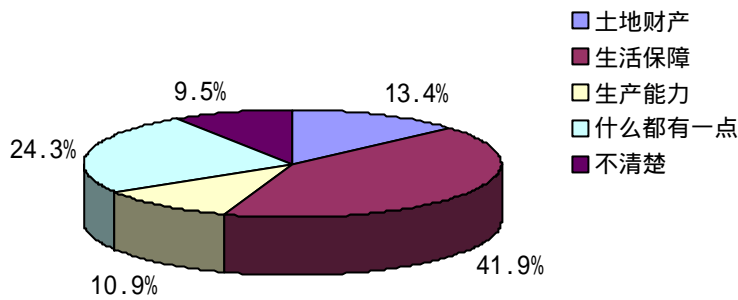


图8 对征地补偿内容认知基本情况的调查

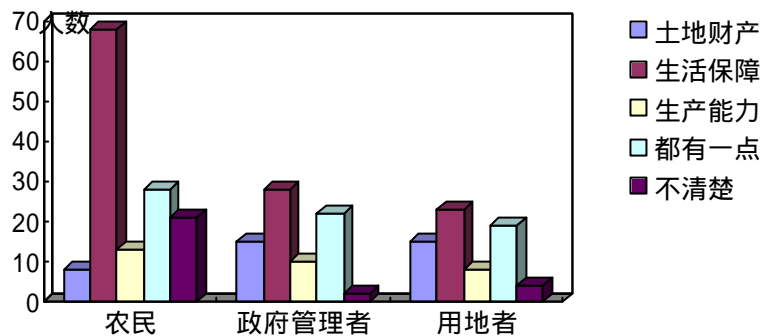


图9 各类受访者关于征地补偿内容认知情况的调查

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（见图 10），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。5.8%的农民认为征地对他们的生活没有影响，5.1%的农民认为征地使得他们得生活水平有所提高，43.5%的农民认为征地使得他们得生活水平有所降低，23.9%的农民认为征地使得他们的生活水平很大降低，还有 21.7%的农民认为不好说。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%（见图 11、图 12）。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。不少农民反映土地被征用后，虽然可以得到一定数额的土地补偿费，在被征地后的几年里的生活不至于发生困难，可能还会有所提高，但是如果从长远考虑，这些补偿费却不足以对其长期的生活水平以及长期的生存的风险进行补偿。由于被征地农民的文化素质和工业劳动技能都相对较低，在非农业生产活动中的生存状况很不稳定，生存风险较大，而土地恰恰可以提供给他们基本的生存保障，特别是吃穿的保障。

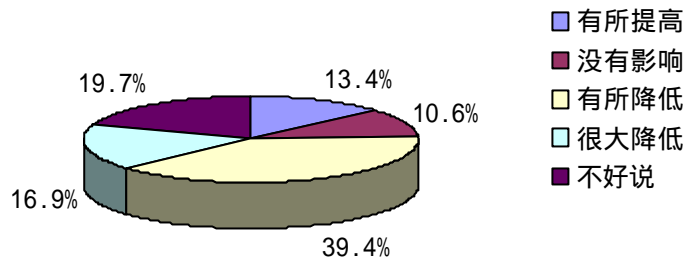


图10 征地补偿对被征地者生存影响基本情况的调查

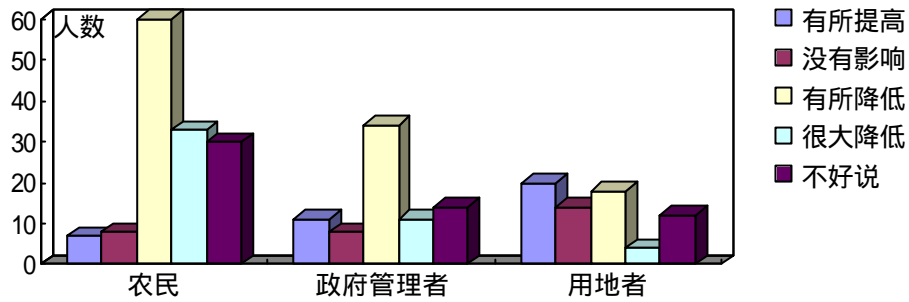


图11 各类受访者关于征地补偿对被征地者生存影响情况的调查

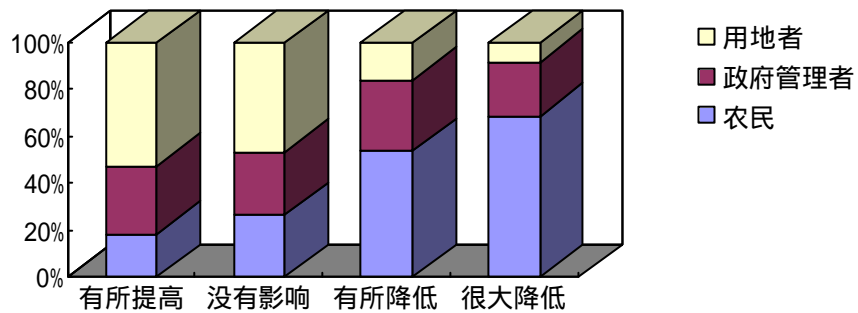


图12 各类被调查者关于征地补偿对被征地者生存影响情况的调查

(二) 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(见图 13、图 14), 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。不同调查对象对什么是征地补偿最重要内容的认识不同, 多数被调查农民和用地

者认为是对人员安置和失去土地权利的补偿。

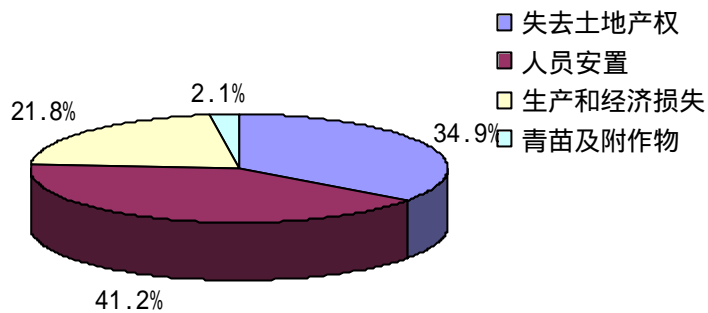


图13 对征地补偿内容需求认知基本情况的调查

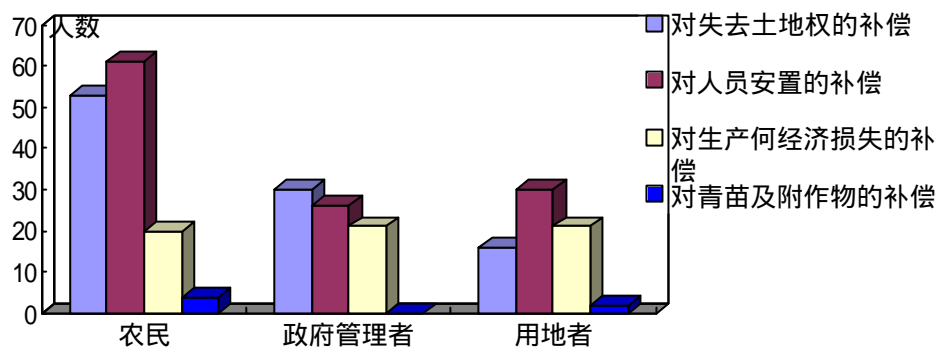


图14 各类受访者关于征地补偿内容需求认知情况的调查

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（见图 15、图 16、图 17），现有的征地补偿中土地补偿是按照土地面积核算的，安置补助是按照人口核算的，调查发现 65.1%受访者对这种核算方法比较认同，认为应该综合考虑土地面积和人口数进行征地补偿核算；9.2%的受访者认为应该根据人口数来核算，他们认为土地是集体的，每个农民都是集体的一分子，每个农民得到的征地补偿都应该是一样的；22.5%的受访者认为应该按照面积核算，3.2%的受访者认为不好说。在这一点上，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。

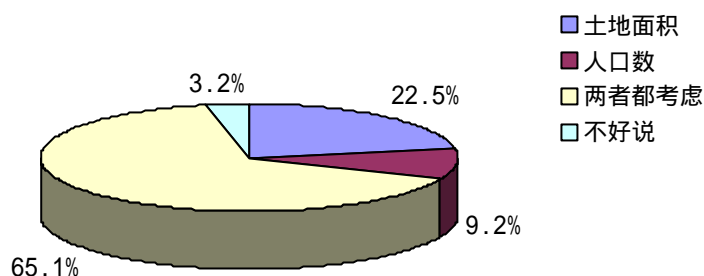


图15 对土地补偿核算依据认知基本情况的调查

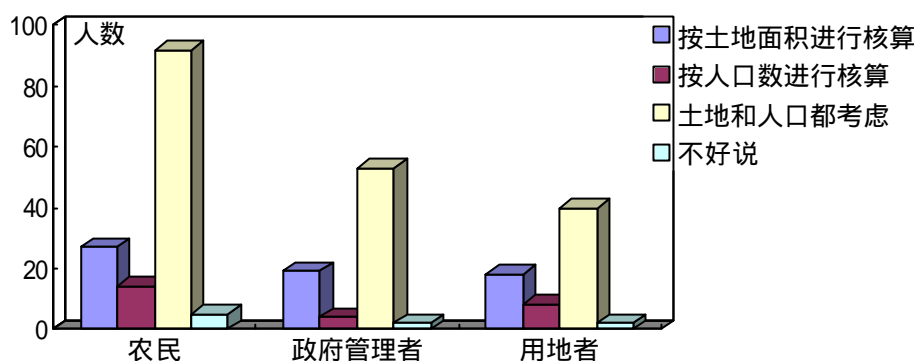


图16 各类受访者关于土地补偿核算依据认知情况的调查

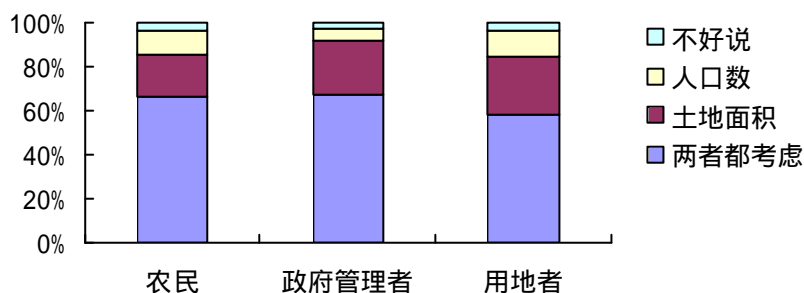


图17 各类被调查对象关于征地补偿核算依据认知情况调查

3、征地补偿应参照农地收益、农地价格和生地价格

当问到征地补偿高低应该与什么最接近的问题时(见图 18、图 19),不少农民根本不清楚农地价格、生地价格、熟地价格等概念。因此我们剔除了其中 17 份问卷,在剩余 267 个受访者中有 36%的受访者认为征地补偿价格应该和产值倍数最为接近,25.8%的受访者认为征地补偿价格应该和农地价格最为接近,17.2%的受访者认为征地补偿价格应该和生地价格最为接近,9.4%的受访者认为征地补偿价格应该和熟地价格最为接近,7.1%的受访者认为不好说。由于多数被调查农民对农地价格、生地价格和熟地价格的大小顺序不是很了解,而产值对于农民来说是比较直观的数据,因此较多的被调查农民选择了以产值倍数来确定征

地补偿价格；同样原因，在这个调查项目上选择“不好说”的被调查农民也占到被调查农民总数的 12.3%。

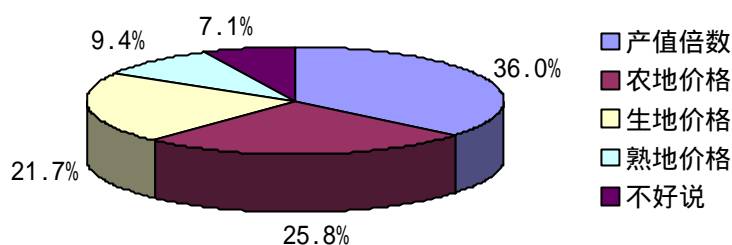


图18 对征地补偿高低与什么因素最接近认知基本情况的调查

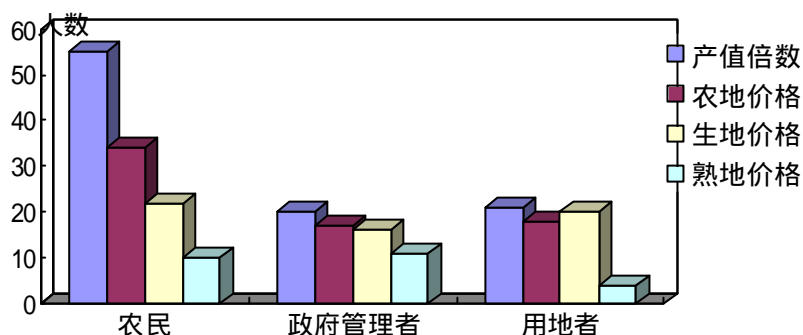


图19 各类受访者关于征地补偿高低与什么因素最接近认知情况的调查

4、人员安置补偿应该在土地补偿之外，是政府的职责

如果提高土地补偿，使其足以保证被征地人的生存与发展，是否还有必要再进行人员安置补偿呢？调查结果显示（见图 20、图 21），59.9%的受访者认为有必要，21.5%的受访者认为没有必要，15.5%的受访者认为无所谓，3.2%的受访者认为不好说。数据显示，大多数的被调查农民和政府管理者在这个问题上所持观点相同，都是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，持此观点的被调查农民和政府管理者分别占到各自被调查总数的 69.6%和 61.5%。

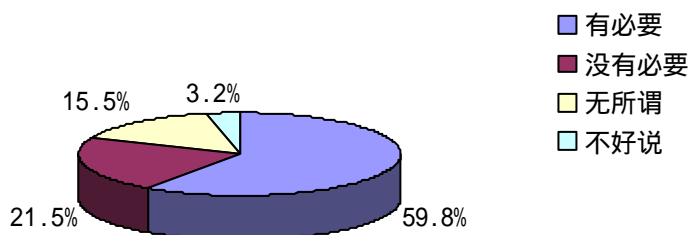


图20 对提高土地价格与人员安置补偿认知基本情况的调查

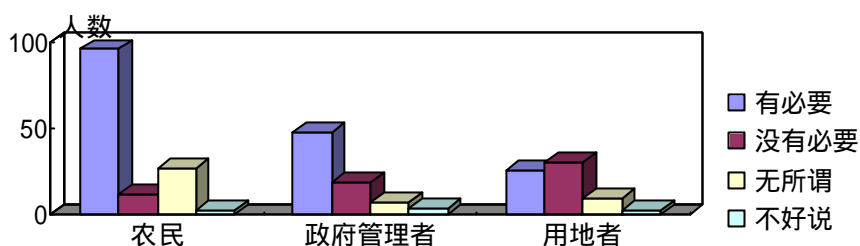


图21 各类受访者关于提高土地价格与人员安置补偿认知情况的调查

5、如果土地补偿很低，应由政府出资进行安置补偿

如果土地补偿很低，不足以保证被征地人的生存与发展，您认为政府是否有必要拿出资金进行补偿？调查结果显示（见图 22、图 23），95.1%的受访者认为有必要，只有 1.4%的受访者认为没有必要，1.4%的被调查者认为无所谓，另有 2.1%的受访者认为不好说。认为有必要由政府出资金进行安置补偿的被调查农民、政府管理者和用地者分别占到各自被调查总数的 95.7%、96.2%、92.6%。也就是说，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。

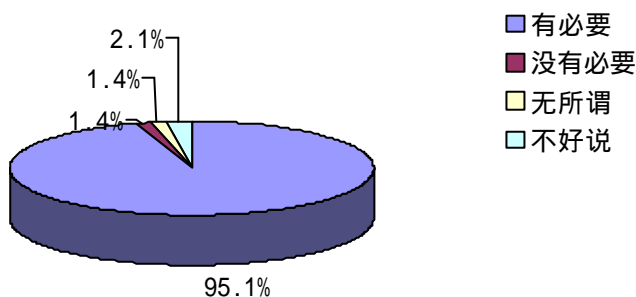


图22 对土地补偿很低与政府是否有必要拿出资金进行补偿基本情况的调查

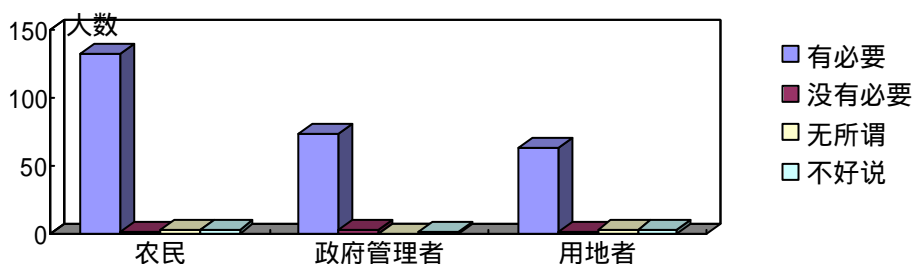


图23 各类受访者关于土地补偿很低与政府是否有必要拿出资金进行补偿情况的调查

综合征地补偿需求的几项调查结果可以发现,多数农民对于征地补偿的内容和补偿的标准并不是很清楚,如何能够明确补偿的内容并且找到一种直观、合理的补偿标准才是目前征地补偿中的重要工作。同时,无论土地补偿是否足以保证被征地人的生存与发展,大多数的受访者都认为政府应该出资进行人员安置补偿。

(三) 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

影响征地补偿价格高低有离城市距离、市场对土地的需求、土地类型、人均收入、保险等诸多因素。调查中(见图 24、图 25)人们对影响征地补偿价格高低最重要的因素的看法不一。大多数受访者还是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。

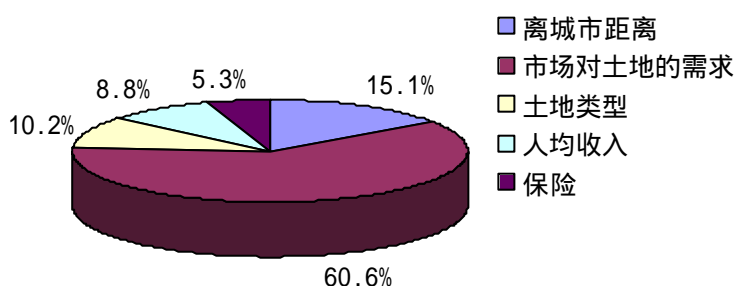


图24 对影响征地补偿价格高低的主要因素认知基本情况

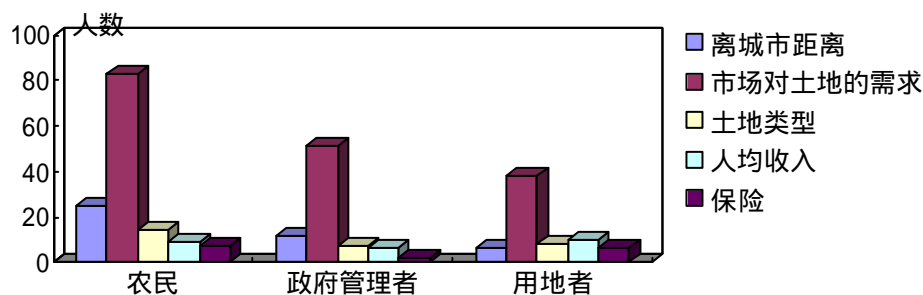


图25 各类受访者关于影响征地补偿价格高低的因素认知情况的调查

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，不同的调查对象有不同的看法（见图 26、图 27）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。

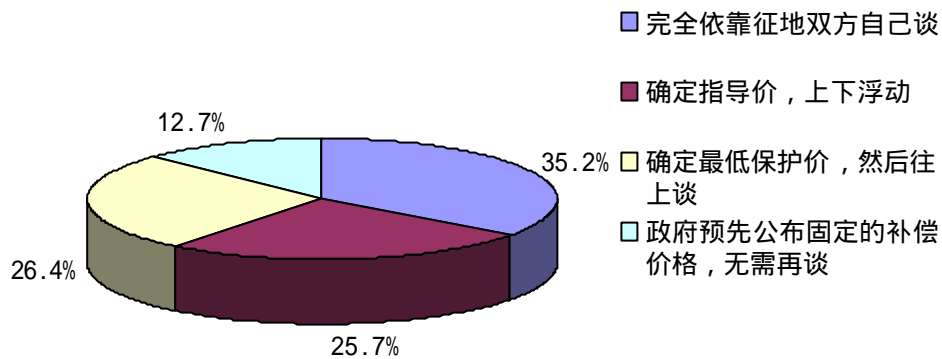


图26 对征地补偿标准的确定方式认知基本情况的调查

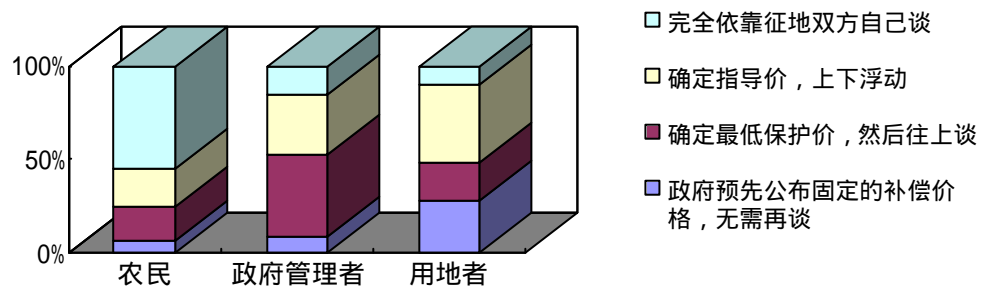


图27 各类被调查对象关于征地补偿标准的确定方式认知情况的调查

3、应该将补偿标准明确到每一个区片、行政村甚至地块

对于征地补偿应该落实的范围，受访者中有 19.4%认为应该落实到每个地块，30.3%认为新的征地补偿标准应该落实到适当大小的区片，有 23.2%认为应该落实到行政村，有 8.1%认为应该落实到行政区县，有 19%认为应该落实到每个人（见图 28）。

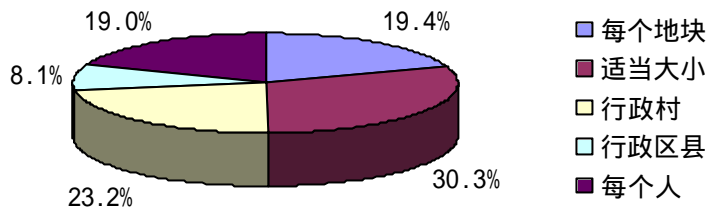


图28 对征地补偿标准应该落实范围认知的基本情况

4、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(见图 29、图 30), 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, 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。

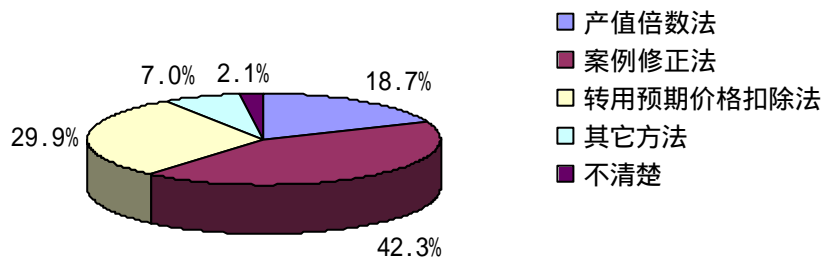


图29 对征地补偿测算标准认知的基本情况

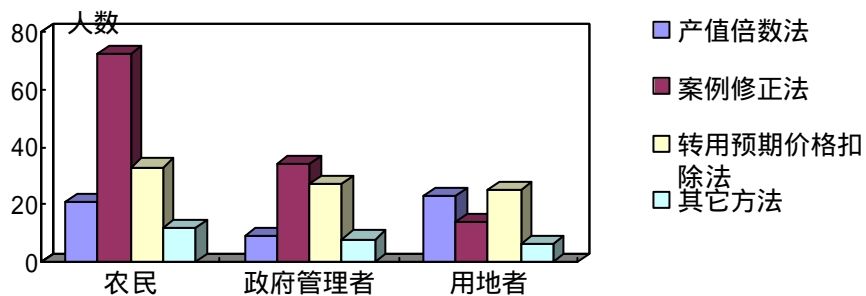


图30 各类受访者关于征地补偿标准测算方法认知情况的调查

5、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（见图 31、图 32），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。它既可用于建房、供子女上学等生活所需，也可用于经商、办企业等生产投入。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，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。

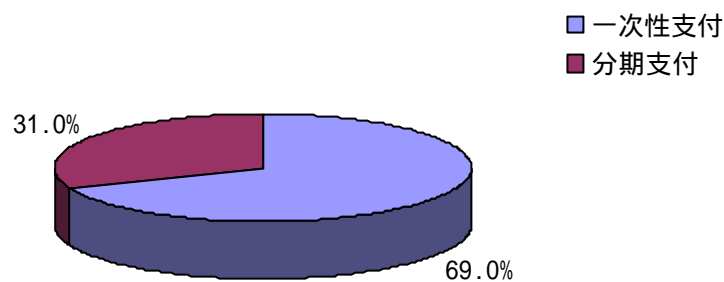


图31 对征地补偿支付办法认知的基本情况

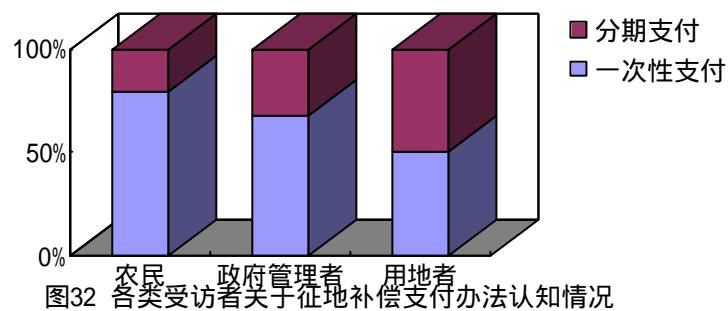


图32 各类受访者关于征地补偿支付办法认知情况

四、测算方法分析

（一）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

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。

（二）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。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。

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，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。

（三）征地补偿测算基本方法设计

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（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，适当提高年产值标准，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。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。

（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。

（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综合分析确定。

（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少，并参照土地补偿的情况发放。

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完全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。

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 10。

表 10 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

（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。

（2）不同测算方法下价格结构组成比较分析

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。

(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。

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。

(四) 征地补偿测算方法应用

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。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。

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。

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。

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，需要调整。

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。

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。

（五）征地补偿的远景目标

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。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政策性的补偿。

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补偿价格的高低。

五、征地补偿与风险分析

1、风险的来源

在我国,土地具有承载功能、养育功能和资源功能,是农民的就业保障、生活保障和伤病养老保险的可靠依托。土地被征用不仅意味着农民丧失了农业生产的基本资料,也丧失了能提供社会保障的基本条件。当征地农民转变为“农转非”后,将经历由农村意识转化为城市意识,由农民的生活、生产方式和行为转化为市民的生活、生产方式和行为等一系列的过程,不仅需要一个较长的磨合期和适应期,而且将面临各种风险。这些风险主要包括:

(1) 生活风险。在土地被征用之后,征地农民的收入来源发生变化,部分家庭的收入水平在下降。首先,征地前房租收入是许多被征地家庭很重要的收入来源之一,由于房屋动迁,导致住房面积减小,就可能失去了这部分收入。其次,由于就业困难,失业率偏高,部分家庭的工资收入水平也在下降。再次,土地失去之后,家庭支出水平呈上升趋势,生活消费成本增加。此外,由于现有的制度框架下,生活困难的“农转非”征地农民没有条件享受城市最低生活保障线,因此很容易成为城市的弱势群体。

(2) 失业风险。征地劳动力就业难已成为公认的一大难题,部分劳动力的工作未落实,处于待工状态,或就业后又失业。造成失地农民就业难的原因是多方面的,但是主要原因还是在于被征地人员文化素质不高、生产技术和生产技能较低,部分人员年龄偏大,在劳动力市场缺乏上竞争优势,失业问题比较严重。

(3) 返贫风险。被征地农民对一次性补偿方式比较认同,但正是这种补偿方式带来了农民对补偿费使用的非理性行为。如有些被征地农民由于有了可观的征地补偿费而认为生活无忧,滋生惰性,整天游手好闲,无所事事,结果不到几年时间就把钱花光了;有些农民把征地补偿费全部用在了子女教育和婚姻、修建房屋和偿还债务上;有些农民在拿到征地补偿

费后，统统用于创业或经商，结果血本无归。农民失去土地就没有了生活保障，再加上就业困难，很可能在用完征地款后产生贫困问题，沦为城市新贫困人群。

2、规避风险的途径

要保证失地农民的生存和发展，最大程度降低征地后各种风险，就要求政府做出合理的制度安排和政策选择，而较为得力的一条措施应当是把被征地农民纳入社会保险体系，变政府一次性支付征地费为分期付款，使被征地农民得到长期基本生活保障。江苏、浙江等地已经开始实施“土地换保障”的征地补偿方式，但仍然存在一些问题。不少地方的征地补偿费不足以支付社会保障费用，即使足够也只能给被征地农民养老保障，对失地农民存在生活风险、失业风险、返贫风险等考虑不足。归根结底，还是当前的征地补偿无法达到为农民提供各种保障作用。

(1) 建立生活权补偿安全体系，完善征地农民的社会保障

生活权是公民的一项基本权利，农民在失去自己唯一依赖的生产资料时，其生活权理应得到应有的补偿。因此，充分考虑失地农民生活保障因素、维护失地农民的生活权、保持失地农民的生活水平不下降应是建立征地补偿测算体系的一个最重要的因子。另外也可把被征地农民纳入社会保险体系，使被征地农民得到长期基本生活保障。其次，土地征用补偿费应该包含养老保障因素，可将安置补助费全部或部分用于缴纳被征用土地农民的社会保险费，以用来保证村民的养老保障支出。

(2) 建立促进失地农民就业和创业的机制

建立被征地劳动力市场就业援助和失业保险机制

被征地劳动力可向街镇劳动保障服务部门办理失业登记手续，申领《失业证》，享受城镇人员同等待遇，接受职业指导，申请职业技能培训，各级就业服务机构应帮助指导被征地劳动力通过各种形式实现市场就业。例如，江夏区在今年年初曾举办征地农民再就业培训，参加首期培训的300余被征地农民如今大都找到了自己合适的工作。这种方法在今后对于加强被征地农民的再就业能力不失为一种可行的尝试。

鼓励各类企业使用征地劳动力就业的优惠政策

对境内征用土地的企业，应签订优先使用本地征地劳动力就业的合同协议，可作为征地的前提条件。对企业吸收失地劳动力就业，签订一定年限劳动合同，并办理参加养老保险、医疗保险、失业保险手续的，按每人每年给予一定补助。对企业吸收征地劳动力就业占企业职工一定比例以上的，应给予一定奖励。

鼓励被征地劳动力自主就业、创业

各地应扶持劳动力自主就业、创业，加强工商、税务、城管等主管部门的协调，创造一个宽松的环境。对征地劳力从事个体经营的，税务、工商部门要优先办理营业执照，并经核准，对营业税、所得税、管理费等给予减免。开办资金有困难的，想办法提供专项小额贷款，贴息支持。对经营所需的场地、设施等有困难的，应提供帮助做好服务工作。对进城务工农民要给予政策倾斜，做好善后服务工作，取消教育人学赞助费等歧视性政策，使务工农民子女在教育上被一视同仁。

（3）选用合适的征地补偿标准测算方法，提高农民的补偿基数

在调查中，大多数受访者都赞成使用被征用土地的市场价格来作为补偿的参考依据。笔者认为，在征用土地过程中，应该以市场为平台进行运作，依靠市场机制，合理确定适当的征地补偿标准，提高征地的成本，使所征用的土地能够按照最佳最有效使用原则利用，从而促进土地资源配置的效率。同时，应更多地引入谈判机制，由用地单位和农民集体、农民自行谈判研究补偿安置费。