

## 社会保障研究

# 失地补偿安置制度改革： 保障农民利益、保护土地资源的关键

公维才

(聊城大学, 山东 聊城 252059)

**摘要:** 目前, 我国失地农民利益受损、土地资源流失严重。究其原因, 现象上, 在于不合理的失地补偿安置制度, 而本质上, 则在于农民土地所有权主体地位的缺失。因而确立农民对土地的所有权主体地位, 并以此对补偿安置制度进行系统改革, 才是保护农民利益、保障土地资源的关键。

**关键词:** 失地农民; 补偿安置制度; 改革

中图分类号: D632.1 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2005)05-0064-05

## Reforming of the Compensation and Settlement System: the Keys to Protect the Peasants' benefits and the Land Resource

Gong Wei cai

(Liaocheng University, Shandong, Liaocheng 252059)

**Abstract:** It's serious that the benefits of land-expropriated farmers are invaded and the land resources are losing in China at present. Though the reason seems to be the shortage of unreasonable institutional arrangement of compensation and settlement, it's essential that the peasants lose the status of land ownership. So, to maintaining the status of land ownership and to reforming the compensation and settlement system are the keys to protecting the peasants' benefits and the land resources.

**Keywords:** the peasants losing their lands; compensation and settlement system; reform

伴随着工业化、城市化进程的加速, 越来越多的农民正在或即将失去土地而成为市民, 这不仅仅是农民身份的转变, 更是生产、生活及行为方式的转变。然而, 农民对这种转变既向往, 又无奈。之所以向往, 是因为城市生活, 特别是城市高福利、高补贴的社会保障制度对农民的诱惑; 之所以无奈, 是因为转变中存在着由现行失地补偿安置制度无法化解的高昂成本。

一、现行失地补偿安置制度, 导致农民利益与土地资源的双重流失

现行失地补偿安置制度, 主要体现在1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)有关条文, 及2004年11月国土资源部发布的《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》(以下简称《指导意见》)的规定中。然而这些规定并未有效地保护农民的利益和土地资源。

收稿日期: 2004-12-27; 修订日期: 2005-03-04

作者简介: 公维才(1969-), 男, 聊城大学商学院副教授, 中央民族大学经济学博士研究生。

1. 现行失地补偿安置制度，未使失地农民得到有效补偿

按规定，征地补偿安置费包括三部分：土地补偿费、就业安置补助费和附着物及青苗补偿费（《土地管理法》第四十七条），且土地补偿费归集体所有，就业安置补助费、附着物及青苗补偿费归农民所有。此外，政府及各部门因参与征地并征收各种税费而得到一定利益。各主体所占征地成本（征地价加上地方各级政府收取的各类费用）的比重大约为：农民5%~10%，农村集体25%~30%，政府及各部门60%~70%；从绝对量来看，农村集体所得每亩地约为3000~30000元<sup>[1]</sup>。而农民得到的补偿就更少。农民得到的补偿合理与否，在于它能否确保失地农民顺利地完从农民到市民的转变。而这种转变至少包括以下三方面<sup>[2]</sup>：一是得到合理的经济补偿，维持现有生活水平不下降；二是得到合理的就业安排与发展安排，再发展的能力不能减弱；三是得到可靠的城市社会保障，防范生产、生活风险的能力不能降低。

对照现有的失地补偿安置制度，我们看到，征地补偿安置费明显偏低，很难确保农民身份的顺利转变。

先看就业安置补助费。其补偿为被征地前3年平均年产值的4~6倍，最高不超过前3年平均年产值的15倍（《土地管理法》第四十七条）。即使按每亩地1000元进行补助，其一般为4000~6000元，最高也不过15000元。这难以保证农民职业的转换，因为新增一个城市就业岗位，剔除土地及其他固定费用，至少需要7~8万元，加上流动资金，则至少10万元。

再看土地补偿费。按规定，土地补偿费归集体经济组织，《指导意见》补充为，在农民全部失地，且集体经济组织被撤销的地区，土地补偿费归农民所有。无论归集体，还是归农民，其目的在于保障农民的基本生活。但由于土地补偿费的使用效率偏低，其收益不仅不能补充农民的需要，相反，有限的补偿费还在不断流失，难以保持农民基本生活不下降。

上述两项费用难以保障失地农民重新置业与维持基本生活。对此《指导意见》又规定，

“如果土地补偿费和安置补助费的总和达到土地被征收前3年平均年产值的30倍，仍然不能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”。撇开其内容，单就其目的——“保持原有生活水平”而言，就是片面的。因为判断补偿合理与否的标准有三方面，而不仅是其一。

事实也同样证明，现有的低补偿不仅不能保证农民基本生活水平不下降，因为“46%被征地农民收入下降”（国家统计局农调队，2003），而且也不能保障失地农民就业，因为“陕西失地农村劳动力只有38%找到工作”，“河北迁安、高碑店市的失地农民80%以上就业困难”。至于社会保障，失地农民则被排除在城市社会保障之外，即使参与，也要自己付出极大代价。

与上述农民身份转变的显性成本相比，失地农民也失去了生活保障、就业保障及与土地相关的各种权利<sup>[3]</sup>，构成了失地农民的隐性成本。

由此可见，失地农民向市民转变的成本是高昂的，也是现行补偿安置费所无法弥补的。《指导意见》的出台，只强调失地农民基本生活水平不下降，但补偿与成本之间的差距，事实上降低了失地农民的生活水平。这样的低补偿，既不能保障农民重新置业，也不能保障农民基本生活，更剥夺了农民的发展权，是极不合理的。

2. 现行失地补偿安置制度，使土地资源大量流失，远远超过工业化、城市化的实际速度

工业化、城市化过程中，农民失地并转变身份是必然的，这也是社会发展与文明进步的表现，因此，随着我国工业化、城市化水平不断提高，农民失地还将继续。但在这一过程中，存在着大量非法征地，导致土地资源大量流失，并远远超过工业化、城市化的实际速度。

据国土资源部统计，1987~2001年，政府合法征地占非农建设用地3394.6万亩，占总征地的70%；非法征地约1020万亩，占总征地的30%，二者之和为4420万亩。这样的大

规模征地也大大超出了我们的用地计划。按照《全国土地利用规划纲要》，1997~2010年全国非农建设用地控制指标为2950万亩，而1997~2002年非农建设实际占用耕地达1646万亩，五年占去指标的55.7%，按此速度计算，还要增加非农建设用地1230万亩。并且，土地“征而未用”现象非常普遍，据国家统计局农调队对浙江省的抽查，“征而未用”土地占被征用土地的20.4%。

数字是枯燥的，但导致的结果却令人怵目惊心，因为这已造成6000多万农民失地，且还以每年约400万人的速度递增<sup>[4]</sup>。

大量非法征地之所以存在，主要原因在于征地补偿安置制度不合理。因为现行征地补偿安置制度使政府可以通过成本价与转让价之间的差额获取高额利益。据国土资源部统计，地方政府土地出让金每年平均达450亿元以上，而同期征地补偿费却只有91亿元，到2002年上半年，全国累计收取土地出让金达6000亿元<sup>[5]</sup>。政府以低价征收农民土地，高价出让给建设单位，从中谋取巨额利益，这一方面可以弥补财政不足，另一方面可以筹集城市建设资金。因此，改革开放后，各地先是开发区热，致使大量土地闲置；后是房地产热，占用了大量农田；再就是工业园热，圈占了大片土地；等等，也就不足为怪了。

3. 现行失地补偿安置制度，使农民利益损失和土地资源流失陷入恶性循环的怪圈

我国法律规定，政府是征地实施的主体，也是征地补偿安置及被征地出让的主体，与农民、集体相比，政府显然处于强势地位。并且，政府作为利益主体之一，也在追求自身利益最大化，从而导致土地资源大量非正常流失，而土地资源的非正常流失，最终的受害者是农民。

土地资源与农民利益双重流失的关键，在于现行补偿安置制度不合理，因为偏低的补偿安置费与巨额的出让金相比是微不足道的，而通过征地，政府可以获得极高的利益，这是政府不竭的征地动力。

政府的合法征地，其实包含着许多不合理因素；而大量非法征地，更是侵占了粮田，威

胁国家的粮食安全，招致农民的不满，产生诸多纠纷。而对农民及集体的低补偿，又加剧了政府的征地行为。中央政府虽三令五申，规范征地、用地，但《土地管理法》（第五十五条）规定，商业用地出让金由中央政府与地方政府三、七分成，地方政府仍有较高的利益空间，导致其不断征地。

征地，特别是非法征地，浪费了土地资源；补偿，特别是对农民的低补偿，又损害了农民的利益。长此以往，必将招致国家粮食危机，农民利益无法得到保障，土地资源大量流失。

农民利益损失和土地资源流失是一个问题的两个方面：土地作为农民的安身立命之本，其流失，特别是不合理流失，加剧农民利益损失；而农民利益损失且得不到有效补偿，更进一步加剧了土地流失。这种双重流失的结果是“农村真穷，农民真苦，农业真危险”，农村与城市的差距也越拉越大。

二、现行失地补偿安置制度不合理的根源，在于农民主体地位缺失，及由此导致的权利体系的错位

1. 现行法律对农村土地所有权性质的错位规定，导致农民利益受损，土地资源流失

我国法律规定，农村土地属于农民集体所有，农民拥有农村土地使用权。正是这种规定，从法律上剥夺了农民对土地的处置权，因为所有权是根本性权利，由其派生占有权、使用权、收益权、处置权等一系列权利<sup>[6]</sup>。也正是这种规定，使农民在失地补偿中丧失了许多利益，并导致土地资源大量流失。主要表现为：

第一，由于农民不拥有土地所有权，作为补偿中重要组成部分的土地补偿费补给了土地所有权主体——集体。当然，集体的财产也是本区域内农民的，但由于归属农村集体所有，农民对这笔补偿费的使用也就缺乏有效监督，难以保证效率与公平，甚至会出现被拖欠、截留、挪用。据统计，2004年全国拖欠、截留、挪用农民征地补偿费高达150亿元（国土资源部，2004）。《指导意见》对这种补偿规定进行

了一定纠正，即完全失去土地，且集体经济组织已被撤销的，土地补偿费及安置费完全用于解决农民的生产与生活。然而，这只是“解决”了农民与集体经济组织之间的矛盾，且其“解决”也是因矛盾的一方——集体经济组织的消失而完成的，而对并没有完全失地，或依然保留集体经济组织的，土地补偿依然归于集体。

第二，由于农民不拥有土地所有权，也就丧失了对土地的处置权，及土地出让中的增值收益权。《土地管理法》规定，农村土地依法征占变为国有后，政府成为土地所有权主体，从而享有土地出让的增值收益。这样，土地增值收益依然与失地农民无关。

第三，由于农民不拥有土地所有权，也就失去了土地被征收过程中讨价还价的权利，而行使这一权利的集体，却因与政府有着千丝万缕的联系，而成了政府征地中的合谋，甚至是与政府共同剥夺农民利益的帮凶。也正因此，大量非法征地，及“征而未用”土地的存在也就司空见惯了。

因而，法律对农村土地所有权的规定，一方面导致失地农民失去了对土地补偿费的索取权，仅仅获得有限的就业安置费和附着物及青苗补偿费；另一方面，失去对土地出让金的索取权，不能享受土地增值收益。这实际是在土地补偿及转让中农民利益的双重损失。而其损失，自1979~2001年已超过20000亿元<sup>[7]</sup>。

## 2. 农民成为土地所有权主体的根据

之所以说是农民，而非集体是农村土地所有权主体，基于以下几点原因：

首先，在组织与人之间，只有人，才是主体，组织只有借助于人才能成为所有权主体，我们通常所说的法人代表就是此意。同理，在集体与农民之间，农民可以天然地成为主体，而集体作为组织只有依附于人，如村委会成员才能成为主体。因而从逻辑上讲，集体是不能成为所有权主体的。因而，对农村土地，其所有权主体就是集体范围内的农民，即农民整体上拥有对一定区域内土地的所有权。

其次，农民之所以拥有土地所有权，是基于国家给予农民的一种保障承诺。人民公社时

期，国家将土地所有权给予农村集体，对农民实施集体保障。改革开放后，集体保障随集体经济的衰落与集体组织的解体而大多名存实亡，农民又退回到家庭保障，土地的保障功能更为突出。

再次，农民拥有土地所有权，并不等于土地私有。作为土地所有权主体的农民是整体概念，即区域内的全体农民对区域内整体土地具有所有权，而不是某个农民拥有哪些土地。因而这种人人有份的所有权在社会化大生产条件下，要表现为以集体占有的方式，由集体分配哪些农民使用哪些土地，即拥有对哪些土地的使用权。

由于所有权是根本性权利，由其派生占有权、使用权、收益权、处置权等一系列权利。因而，集体所享有的占有权，是农民这一主体赋予的，这种赋予关系可看作是一种委托——代理关系，即农民通过村民大会或村民代表大会授权给集体占有权行使机构，行使对土地的占有权。

正因为所有权是根本性权利，农民作为土地所有权主体，因此享有土地收益权与处置权。所以，对土地具有处置权的主体只能是农民；集体只是拥有土地占有权，是受托对象，执行具体职能，而不能像所有权主体一样享有收益权与处置权。正是基于这种新的权利关系，需要对失地补偿安置制度进行重大调整。

## 三、失地补偿安置制度的完善

既然农民的主体地位被以法律的形式错位规定，因而，从法律上肯定农民的土地所有权主体地位，是一切改革的前提。明确是农民，而非集体是土地所有权主体，集体仅是土地占有权行使机构，拥有所有权主体——农民赋予的占有权，并受所有权主体控制，是问题解决的关键。

1. 突出农民主体地位，规范征地程序，切实保护农民利益与土地资源

突出农民的主体地位，征地就变为农民与政府（公益用地）之间，或农民与开发商（商业用地）之间的关系。这有利于农民与政府或开发商的直接对话，并参与征地过程，保护自

身利益；有利于调动农民保护土地资源的积极性，建立严格的征地节约机制；有利于农民对征地补偿安置费的利用与监督，提高补偿安置费的使用效率。

2. 以“向后看”为原则进行补偿，切实保障农民利益

“向后看”就是以农民土地未来一定时期内的收益预期作为补偿的标准。这不同于目前采取的“向前看”的补偿原则，即以前3年土地的平均年产值作为补偿的依据。之所以采取“向后看”原则，是因为随社会的发展，对土地的需求越来越大，土地作为稀缺资源，也是农民赖以生存的最重要的资产，其升值的空间较大。

确立农民拥有土地所有权，农民也就享有土地收益权与处置权。在土地转让中，农民最大收益之一就是土地出让这一“处置”中的增值收益。而这一增值收益恰恰是目前“向前看”原则所无法达到的。因此，采取“向后看”原则对失地农民进行补偿，是保障农民利益的一条基本原则。

3. 建立对农民的直接补偿机制，发挥补偿费更大的效率

建立对农民的直接补偿机制，就是将土地补偿费直接补给农民，而不是补给集体。其根据，一方面在于农民对农村土地的所有权，因而将其直接补偿给农民理所应当，也是物归其主；另一方面在于实际补偿效果的要求，由于目前法律对土地所有权的错位规定，农民很难对土地补偿费的实际补偿及使用进行有效监督，致使大量补偿费被拖欠、截留、挪用，补偿效果不理想。

4. 根据不同用地，建立分类补偿机制，国家退出商业征地

以“向后看”为原则进行补偿，必须建立分类补偿机制，分别发挥政府与市场的作用。在两类不同用地中，对于公益用地，是政府的事情，也是造福全民的事情，对失地农民的补偿，其费用应源于财政。财政收入是“取之于

民”，而财政支出则是“用之于民”，政府征地，本来就是出于公共利益需要，其补偿源于财政收入理所应当；其补偿标准应根据土地的保障功能与农民资产的功能来确定，切实保障失地农民的基本生活、就业安置与基本保障。

对于商业用地，政府应建立退出机制，不再插手征地及出让等事宜。当然，建立退出机制并不等于政府完全撒手不管，在土地商业开发的范围、合理补偿评价机制的建立、建设单位对失地农民补偿的监督等方面，政府依然要发挥其重要作用。对此，政府的作用主要是规划与搭桥，而不是直接插手，甚至动用国家机器强行征地；对于土地价格，应充分发挥市场价格机制的作用，而不是依靠政府的强制规定。政府退出商业征地，就不存在政府对失地农民的补偿问题，而是农民与开发商之间进行直接对话，或是货币补偿，或是作价入股，补偿安置费的多少与补偿安置的形式都要取决于农民的意愿。这比单纯以货币补偿安置方式更利于对农民利益的保护。

建立分类补偿机制，分别发挥政府与市场的作用，一方面减少土地征用纠纷，树立政府的良好形象；另一方面，充分发挥农民及建设单位的主体性、主动性，有利于农民与建设单位之间就业关系的确立，切实保护农民利益。

#### 参考文献：

- [1] 董云展. 我国农村土地征用制度的缺陷及完善[J]. 中州学刊, 2004, (3).
- [2] 张寿正. 关于城市化过程中农民失地问题的思考[J]. 中国农村经济, 2004, (2).
- [3] 万朝林. 失地农民权益流失与保障[J]. 农业经济导刊, 2004, (5).
- [4] 宋斌文等. 失地农民问题是事关社会稳定的大问题[J]. 农业经济导刊, 2004, (5).
- [5] 同[3].
- [6] 刘永佶. 中国经济矛盾论——中国政治经济学大纲[M]. 中国经济出版, 2004.
- [7] 同[3].

[责任编辑 崔凤垣]