

# 基于土地保障功能的征地补偿标准测算

——以南京市为例

张 后, 李巧云, 关 欣

(湖南农业大学 资源环境学院, 湖南 长沙 410128)

**摘 要:** 基于土地保障价值, 考虑到农民在失地后社会保障体系的转换, 征地补偿标准至少应包含养老、医疗、失业和基本生活(即最低生活保障)等四项内容。根据农村与城镇社会保障制度在缴费基数、缴费费率、保障水平和政府补贴力度的差异, 本着有效保证失地农民生计的可持续和政府不重复承担责任等原则, 综合考虑已产生土地保障价值的时间折算、资金的时间价值、工资增长率、通货膨胀等因素构建征地标准测算模型, 并以南京市为例测算表明: 改变传统产值倍数法的测算导向, 基于土地保障功能的征地补偿标准有明显的提高, 进一步明确了政府的主导责任地位, 有利于保障失地农民的相对生活水平不降低, 并促进失地农民社会保障制度的完善和发展。

**关 键 词:** 土地保障功能; 征地补偿标准; 测算模型; 南京市

中图分类号: F301.2

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2013)02-0016-06

## Land acquisition standards based on the land security:

### Taking Nanjing city as an example

ZHANG Hou, LI Qiao-yun, GUAN Xin

(College of Resource and Environment, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

**Abstract:** The breakthrough point of this paper is the transformation from relying on land security to social security which is the scientific connotations in cities and towns. Adopting academic and demonstrate method, a case research on Nanjing city is done in which the function of social security is conveyed by land expropriation standard, the estimation mechanism clarifies the involved items and time of commuted value during the transformation from land security to the social security system, and an estimation model is build. Compared with the current situation of the compensation standard and the social security system for landless farmers, the newly higher compensation standard based on the function of land security has good influence on emphasizing the primary responsibilities of government, guaranteeing the living and development rights of landless farmers, and improving the social security system.

**Keywords:** land security; land acquisition compensation standards; estimation model; Nanjing city

#### 一、问题的提出

随着我国城镇化和工业化的快速推进, 越来越多的农地被征用, 失地的农民越来越多。而长期以来, 我国农民都是以土地保障和家庭保障作为自身养老的主要保障方式, 失去土地即意味着农民丧失重要的保障。如作为全国重要城市的南京, 自 2004

年起, 在征地补偿和安置工作中, 逐步建立了包括征地补偿制度和被征地农民(尤其是失地农民社会保障)基本生活保障制度在内的相对完善的征地补偿体系, 由此确立的补偿标准<sup>①</sup>比全国水平高出许多, 但长期来看, 失地农民若在城镇生活, 生计仍较艰难。城镇化不应该以牺牲农民利益为代价, 因此, 完善征地补偿机制、提高征地补偿标准已成为学界和政府关注的重要课题。

现有研究对征地补偿标准的探讨主要集中在两个方面: 第一, 关于征地补偿标准的计算内容。

收稿日期: 2013 - 03 - 10

作者简介: 张 后(1988—), 女, 湖南长沙人, 硕士研究生, 研究方向为城乡土地资源管理。

鲍海君、孔祥智等认为要把失地农民的养老、医疗保险和社会保障费用纳入征地补偿标准的计算内容。<sup>[1,2]</sup>邱道特等提出制定征地补偿标准时要充分考虑土地用途转变对土地价格的影响,以及根据社会经济发展变化适时调整征地补偿标准,依据土地出让收益指数、经济增长速度、物价指数以及城镇居民生活水平指数制定征地补偿标准的调整系数,从动态性上来保证失地农民的可持续生计。<sup>[3]</sup>张润森等从土地保障功能出发,认为现有征地补偿标准存在土地测算导向的失误和土地增值收益分配的缺陷,提出了土地的资源价值补偿和社会保障价值补偿。<sup>[4]</sup>第二,关于征地补偿标准的测算方法。刘卫东从失地农民土地财产权益实际损失补偿的角度和政府出让土地对于土地征用补偿的支付能力两方面提出了征地补偿标准的计算方法。<sup>[5]</sup>吕萍提出确定征地区片价时要考虑预期收益,选用地价折中法、社会保障价格法、地价构成法、预期收益还原法等多种方法进行计算。<sup>[6]</sup>张瑛等提出根据失地农民的社会保障水平可借用商业养老保险成熟的缴费测算模型对征地补偿标准进行测算。<sup>[7]</sup>

总体而言,关于农地征地补偿标准计算内容和测算方法的研究颇为丰富,但相关研究对于土地社会保障价值的考虑还是欠全面,测算方法有较大的局限性,对失地农民社会保障的全面性、具体性、动态性分析不多见,尤其是缺乏对于政府责任的分析。出于保障失地农民相对生活水平不降低的最低生存权利考虑,笔者拟从土地的社会保障价值视角,基于现代社会保障原理等相关理论构建农村征地补偿标准测算模型,并以南京市为例进行实证分析。

## 二、基于保障功能的补偿内容及其原则

### 1. 补偿内容的确定

费孝通曾说过:“从基层上看去,中国社会是乡土性的。土字的基本意义是指泥土。乡下人离不了泥土,因为在乡下住,种地是最普通的谋生方法。靠种地谋生的人才明白泥土的可贵。”<sup>[8]</sup>从 1978 年开始,我国逐步建立了家庭承包经营责任制,农民实际上占有了土地的完整使用权和大部分收益权,土地不仅承载着作为农民生产资料的功能,还承载着作为农民社会保障,提供诸如基本生活、养老、

医疗、失业等保障的功能。因此,要让农民放弃土地的承包经营权,起码要保证农民得到的经济补偿不低于耕种土地的收益,这里的收益不仅包括土地自身的产出,还应包括土地为农民提供的养老、失业的保障。<sup>[9,10]</sup>

城乡二元结构是我国的基本国情,城乡社会保障制度也呈现出明显的二元分割状态。<sup>[11]</sup>失地农民在从农民到市民的身份角色转换过程中伴随着社会保障体系的变化。理论上,已成为城镇市民的失地农民应该被纳入到城镇社会保障体系中,享受与市民一视同仁的社会保障待遇。但由于现行政策不完善,现实中失地农民被纳入到城镇社会保障体系的情况并不多,大部分地区仅仅是建立起仅以基本生活保障为主体、保障水平相对较低的失地农民社会保障,而缺失的相应部分的价值却没有在失地农民征地补偿中得以体现。笔者认为对缺失部分保障的补偿是政府在征地过程中必须承担的成本责任,必须纳入到补偿标准中来;而对于失地后所产生的社会保障费用则可参照城镇社会保障缴费标准由政府、企业(集体)和个人进行相应的缴纳。因此,基于土地保障功能的征地补偿标准应至少包含养老、医疗、失业和基本生活(即最低生活保障)四项内容,具体公式如下:

$$Y = Y_{\text{养老}} + Y_{\text{医疗}} + Y_{\text{失业}} + Y_{\text{基本生活}} \quad (1)$$

根据农村与城镇社会保障制度在缴费基数、缴费费率、保障水平和政府补贴力度的差异,为了能有效保证失地农民生计的可持续并同时使得政府在其中不承担重复的责任,各项内容的具体水平测算可按补差的原则来进行。各项保障内容的价值折算可以根据失地农民年龄段的实际情况进行折算估计,如图 1 所示。

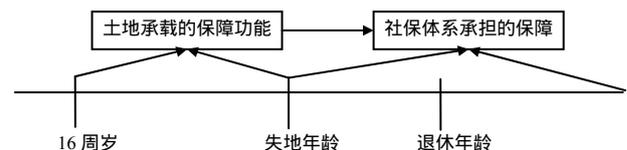


图 1 土地保障转换过程中时间价值的体现

(1) 养老保险。对土地养老保障价值进行折算,首先要考虑的是失地农民成为农村主要劳动力后在土地上的耕种时间(忽略男女劳动生产率上的

差别)。一般来说,16周岁农民的体力、技术等条件已完全能胜任土地的耕种,可以作为农村主要劳动力计算的起始值,但对于应缴年限,考虑到土地的不动性和长期以来农村16周岁以下人口在务农上的帮助作用,起始时间价值应定为3年。再者,按照城镇社会保障体系缴费要求对土地养老保障价值进行折算,还得考虑城乡之间经济水平、家庭年均收入的差异。根据南京市统计年鉴资料,2005-2007年南京市城乡居民家庭年均收入比值分别为2.641,2.731,2.751,基于此,为方便测算,笔者设定农民每增加10年的土地耕种时间,相应的养老保障折算价值时间增加3年,折算后的失地农民的养老保险应缴年限如表1所示:

表1 不同年龄养老保险补缴年限一览

	年龄段(岁)	应缴年限(年)
一段	16 - 19	3
二段	20 - 29	6
三段	30 - 39	9
四段	40 - 49	12
五段	50 以上	15

(2) 医疗保险。失地农民作为“市民身份”拥有者,应当与城镇居民一样享有同等的医疗保障权利。各个年龄段的失地农民均可以参加城镇医疗保险,补偿标准应根据失地农民参加城镇居民基本医疗保险所产生的个人缴费义务与参与新型农村合作医疗差额的年限确定。这一年限的确定则是对失地后社会保障的弥补,具体说来,该价值的时间尺度即为失地后距退休的年龄,测算时则采用平均距退休年龄。

(3) 失业保险。失地农民失业保险的主要保障对象为第二、三年龄段的失地农民。失地农民不同于城镇失业人员,其在失地前一般来说没有传统意义上的固定工作,耕种土地即为其“工作”。因此,一旦失地,则意味着失业。这种失业是由征地带来,因此用地单位和当地政府必须为农民的失业买单。当地政府在农民失地后应直接为失地农民办理失业保险,并要求用地单位协同当地政府一次性补缴保障资金,并按照城镇失业保险执行,完全纳入城镇失业保险管理。补缴时限可按每两年折算为一年来计算。

(4) 最低生活(基本生活)保障。最低生活保障制度是为解决贫困人口的生活困难问题而设计的,虽其最初保障群体是城镇贫困人口,但随着制度的不断完善,我国已经成功地确立了城镇最低生活保障制度和农村最低生活保障制度,事实上其覆盖人群已涉及全体公民。失地农民在失去土地以后,理应获得享受最低生活保障的权利。但是,最低生活保障的对象不是全体失地农民,而是失地农民中基本生活缺乏保障的那部分。主要包括:无劳动能力、无生活来源及无法定抚养人的老年人、未成年人和残疾人;因灾难及疾病致贫的家庭;因缺少劳动力的低收入家庭。这部分则主要考虑失地农民贫困指数、陷入贫困的风险程度即可。

## 2. 折算原则

(1) 切实保障失地农民生活水平相对不降低。失去土地,对农民而言,不仅是失去附着在土地上的经济、社会保障功能所提供的生活生产保障,更是失去一种低成本的生活方式。随着征地行为的发生,失地农民的身份从农民变为市民,其生活环境、生活成本发生了不可逆转的变化,完全恢复到农村生活状况的条件已经不具备。同时,由于城乡差别,同样的消费,在农村可以生活得相对富裕,而在城镇中可能只能达到最低生活保障水平,仅按照绝对的农村生活标准衡量,极易造成失地农民心理上的失衡。因此,笔者认为测算应按相对生活不降低的原则,使失地农民在城镇中的生活水平应不低于失地前其在农村生活的水平。

(2) 政府责任主导,弥补城乡二元社会保障差异,使失地农民生计可持续。笔者认为对缺失部分保障的补偿是政府在征地过程中必须承担的成本责任。一方面政府要以全面的保障项目为依托来统筹城乡的发展,政府要承担起最重要的成本,加大财政资金对征地补偿的支持力度;另一方面,现代社会保障制度的明显特点是责任共担性,个人、企业都负有一定的义务,政府要对土地出让金合理分配和使用,明确规定政府、企业、个人的社会保障责任,协调好三方的关系。

(3) 要考虑资金的时间价值,使征地补偿与经济发展水平相适应。我国正处于经济快速发展时期,失地农民在城镇化和现代化进程中做出了不可

磨灭的贡献,以政府目前的财力和现有的经济分享格局,完全补偿失地农民所有的损失并不具有可操作性。但将涉及社会保障项目补偿资金的时间价值、工资增长率等因素纳入考虑,这在一定程度上可以克服补偿静态标准与经济水平相脱节的不足。首先,在保障价值折算时,必须考虑其时间价值。其次,对土地保障价值的测算一定要建立在与发展水平相适应的基础上,符合当地经济发展的动态趋势。

### 三、测算模型及参数的确定

#### 1. 测算模型

根据上述分析,征地补偿本着补差原则,综合考虑已产生土地保障价值的时间折算、资金的时间价值、工资增长率、通货膨胀等因素,分年龄段进行测算,养老保险、医疗保险、失业保险和最低生活保障四项内容的测算模型构造如下:

(1) 养老保险。在提出养老保险价值测算公式前,有以下两点需明确:第一,根据权利与义务对等的原则,养老保险待遇水平的确定与缴纳保险费用多少有直接的关系,即“多交多得,少交少得”。所以,为保障失地农民相对生活水平不降低,政府应该按接近城镇水平的养老保障待遇所对应的保费征缴来对社会保障价值进行测算和补偿。具体而言,该缴费基数应选取城镇职工缴费基数的下限,即上年度在岗职工平均工资的 60%;缴费比例为个人和企业负担比例之和。第二,应与经济发展水平相适应,缴费基数确定后并不是一成不变的,随着时间的推移,它会跟着工资的变化而变化。因而要引入工资增长率  $g_a$ , 同时在资金时间价值上也有相应的考虑,故而应采取贴现,贴现率与银行利率挂钩为  $1/(1+i)$ , 所以政府应该承担的社会保障费用的现值计算公式为:

$$Y_{\text{养老}} = W \times 60\% \times 29\% \times 12 \times \sum_{t=1}^n \left( \frac{1 + \alpha g_a}{1+i} \right)^{t-1} \quad (2)$$

$W$  - 全省在岗职工月平均工资;  $\alpha$  - 调整系数;  
 $g_a$  - 实际工资增长率;  $t$  - 缴费年限。

(2) 医疗保险。首先,从理论上,若失地农民土地未被征收,其享受的是新型农村合作医疗。

参加新型合作医疗的缴费相对较少,2009 年个人最低筹资标准是 20 元/年,在此基础上由地方政府和中央财政给予相应补贴,从而使个人筹资水平不低于每人每年 100 元的标准。而参加城镇居民生活保障个人的缴费责任各地标准有所不一,但无可否认其缴费标准比新型农村合作医疗高。这种因保险体系所导致的缴费变化,政府承担部分责任:城镇居民医疗保险与新型合作医疗缴费标准的差额部分,政府应根据失地农民的年龄给予一定的补偿。所以,结合上文对医疗保障时间价值的分析,可构建失地农民医疗保障价值测算公式:

$$Y_{\text{医疗}} = T \times M_{\text{医疗}} \times (1+i)^T \quad (3)$$

$T$  为平均距退休年龄;

$M_{\text{医疗}}$  为城镇居民医疗保险与新型合作医疗缴费标准的差额。

(3) 失业保险。失地农民的失业保险应纳入城镇职工失业保险中去,并按照国家规定的比例进行费用缴纳。具体从资金来源上看,失地农民失业保险的资金主要来源于土地出让金以及基金的运营收益。其缴费主体是用地单位,政府提供财政补贴。用地单位将失业保险金纳入征地成本,根据失地农民实际从事农业生产的时间,按每 2 年折算为 1 年缴费时间的标准为其缴纳失业保险。<sup>[12]</sup>因而,测算模型可以简化为:

$$Y_{\text{失业}} = W \times 60\% \times 2\% \times 12 \times T \times (1+i)^T \quad (4)$$

$W$  - 全省在岗职工月平均工资;

$T$  - 土地就业保障时间折算。

(4) 最低生活保障。最低生活保障区别于上述三项社会保险,它是政府为解决贫困人口的生活困难问题而设计的制度保障,是一项纯公共物品,因而在测算时,必须考虑到城乡贫困率的发生,为计算简便,按应保尽保的原则依据贫困发生率来测定该项价值,测算公式为:

$$Y_{\text{低保}} = \Delta D \times \mu \times T \times (1+i)^T \quad (5)$$

$\Delta D$  - 城乡最低保障水平差值;  $\mu$  - 贫困率;  $T$  - 平均距退休年龄。

#### 2. 参数的确定

$T$ : 根据南京市人口普查办公室 2000 年人口普

查资料,农村居民的平均年龄为 43 岁。按照相关规定,男性领取社会保障费年龄为 60 岁,女性为 55 岁,由于男女比例为 50.13:49.87,近似为 1:1,为了简化计算过程,本文取中间值 57.5 岁为领取社会保障费的年龄,那么,某一农民失地后离其领取社会保险相关待遇尚有 14.5 年,即  $T = 14.5$ 。

$i$ :根据中国人民银行金融机构人民币存款基准利率表(1990—2008 年),可得 2004—2008 年的一年期平均存款利率约为 3.1%,考虑到未来几年,我国经济刺激及扩大内需的需要,我国存款利率提高的几率不会太大,因此本文将测算期间内贴现利率  $i$  设定为恒定的 3%。

$\alpha$ :参考各省市做法,这里将调整系数  $\alpha$  设为 0.7。

$g_a$ :根据 1998—2007 年南京市统计年鉴显示的城镇在岗职工平均工资计算得知,近十年的平均实际工资增长率为 14.64%,根据近年来的变动情况及未来经济形势,为方便起见,本文假设测算期间内南京市实际工资增长率  $g_a$  保持为 13%。

缴费比例:2009 年 1 月起,根据《市政府关于积极应对当前经济形势稳定就业局势促进就业工作的实施意见》(宁政发[2009]22 号),缴费比例如下:南京市养老保险单位(21%,农业 14%),个人(8%);医疗保险单位(8.5%),个人(按 2%+10 元大病救助基金);失业单位(1%),个人(1%)。

#### 四、测算结果及分析:以南京市为例

##### 1. 测算结果

养老保险:根据 2009 年南京市养老保险缴费基数的相关规定,相应的各年龄段政府所应承担的部分为:

表 2 失地农民分年龄养老保险测算结果

年龄(岁)	应缴年限(年)	缴费总额(元/人)
50 以上	15	127 283
40 - 49	12	92 416
30 - 39	9	63 058
20 - 29	6	38 339
16 - 19	3	17 524

根据南京市 2000 年人口普查数据,以该年龄或年龄段人口占该段总人口的比例为权重可以计算得第二年龄段内政府应补缴的养老保障价值为 72 289 元,第三、四年龄段为 127 283 元。

医疗保险:依据南京市相关规定,一个正常的成年居民的筹资标准为每人每年 450 元,并完全由个人负担。失地农民要参加城镇居民基本医疗保险,即意味着其在医疗保险上的支出由最低 20 元增加到 450 元,这其中有 430 元的差额,即  $M_{\text{医疗}} = 430$  元,根据公式(3)测算结果为: $Y_{\text{医疗}} = 9 571$  元。

失业保险:一般而言,16 周岁的农民已基本形成农村固定劳动力,从此时起土地就发挥起失业保障的功能,因而对于失地农民依附在土地上就业保障的时间折算,其起始时间可定为 16 周岁,那么  $T' = (43 - 16) \div 2 = 13.5$  年。按照城镇职工失业保险缴费比例和缴费基数,根据公式(4)测算结果为: $Y_{\text{失业}} = 7 646$  元。

最低生活保障:根据南京市政策规定,城镇最低生活保障标准取 360 元/月,农村标准取 240 元/月,则  $\Delta D = 120$  元。根据公式(5)测算结果为: $Y_{\text{低保}} = 962$  元。

根据公式(1),将各项补偿价值加总即可得到基于保障功能的土地补偿标准(表 3):

表 3 基于土地保障功能的征地补偿标准

	养老保险	医疗保险	失业保险	最低生活保障	合计
第二年龄段	72 289	9 571	7 646	962	90 468
第三年龄段	127 283	9 571	7 646	962	145 462
第四年龄段	127 283	9 571	0	962	137 816

##### 2. 相关分析

(1) 与南京市现行征地补偿标准对比分析。现行的《南京市征地拆迁补偿安置标准》规定:不分征收土地的具体地类,使用统一的土地补偿费综合标准和安置补助标准。按人均 2 亩地进行计算,

则第二、三年龄段的人均征地补偿标准为 7.6 万元,第四年龄段为 6.6 万元。测得的标准与现行失地农民安置补助费的比较如图 2 所示。从图 2 可以看出,不同年龄段失地农民的征地补偿标准均有较大幅度的增长,尤其是第三、四年龄段的征地补偿标准

测算结果提高幅度特别明显。一方面,这与失地前土地已经附着在他们身上的保障价值相一致,同时也是与城镇水平相衔接相一致的体现。而对于第二年龄段的人均补偿标准,由于土地附着时间较短,补缴时限短,直接导致增幅不明显。当然,这部分人群正值壮年,是劳动力市场上的主力军,政府除为他们补缴上一定年限的养老、医疗、失业保障基金外,更主要的是提供丰富的适应市场需求的就业培训机会,着力推动他们提高自身劳动技能和素质,促进就业。对于第三四年龄段的失地农民群体,提高后的补偿水平至少能使其享受较高的社会保障待遇,生活水平不至于降低,那么,对于整个家庭,尤其是家庭中的主要劳动力来说,其“释放意义”则更加明显。

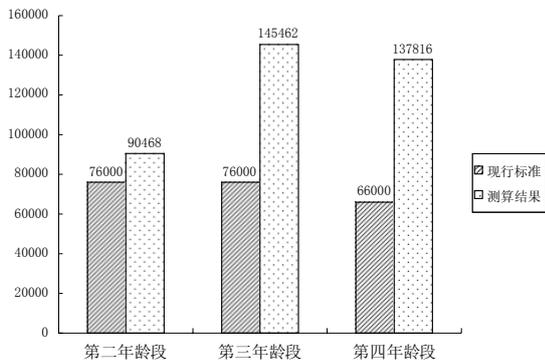


图 2 现行征地补偿标准(元/人)与测算结果对比

(2) 与南京市被征地农民基本生活保障制度的相关分析。南京市于 2004 年建立被征地农民基本生活保障制度,将 70%的土地补偿费和全部安置补助费及其利息与增值部分按个人选择的基本生活保障缴费标准纳入个人账户。经整理,相关情况如表 4 所示:

表 4 现行被征地农民基本生活保障相关数据

	70%土地补偿费和 全部安置补助费	最高缴费档次 (元)	相应的待遇 (元/月)
第二年龄段	65 200	52 600	506
第三年龄段	65 200	52 600	506
第四年龄段	55 200	42 600	352

从上表不难看出,目前南京市被征地农民基本生活保障水平相对较低。又因征地补偿费较低,大部分失地农民在选择缴费档次时就低不就高,“这种双低”选择下直接导致其可持续生活水平没有保证。同时在实地调查中,相关部门指出就目前的水

平,资金缺口仍特别大,财政支付压力明显。根据“多交多得”,待遇水平与缴费水平相挂钩的原则,明显提高的征地补偿标准将有助于提高失地农民的生活保障,有助于缓解财政支付的压力,从而保证失地农民相对生活水平不致降低。

## 五、结论

传统的征地补偿标准拘泥于“产值倍数法”,因此得到的补偿费用很难保证失地农民生计的可持续。基于此,本文考虑到农民在失地后社会保障体系转换过程中所涉及的社会保障项目内容,根据农村与城镇社会保障制度在缴费基数、缴费费率、保障水平和政府补贴力度的差异,本着有效保证失地农民生计的可持续和政府不重复承担责任等原则,综合考虑已产生土地保障价值的时间折算、资金的时间价值、工资增长率、通货膨胀等因素构建了征地标准测算模型。以南京市为例进行具体测算表明:相较于现行征地补偿标准,改变传统产值倍数法的测算导向、基于土地保障价值的征地补偿标准有了明显的提高,从而进一步明确了政府的主导责任地位,合理分配和使用征地出让收入,有利于长效保障失地农民的相对生活水平不降低,并促进失地农民社会保障制度的完善和发展。

由于笔者学识水平有限,本文仍有以下不足:第一,采用的测算方法虽将工资增长率、通货膨胀率等因素纳入考虑,整体上仍然是静态测算;第二,避开对土地增值价值的讨论,仅从保障功能角度对政府责任、资金来源做定性上的说明,基于实地调查和测算的资金来源考虑不充分。

注释:

- ① 2010 年南京市被征地农业人员土地补偿费为 1.8 万元/亩。安置补助费标准为:男性 16-60 周岁,女性 16-55 周岁:4 万元/人;男性 60 周岁以上,女性 55 周岁以上:3 万元/人。
- ② 根据 2010 年相关政策,南京市城镇职工基本养老保险缴费基数规定为:江苏省上年在岗职工平均工资的 60% - 300%。
- ③ 一般而言,农村成熟劳动力的起始时间为 16 周岁,所以 T 计算方法为 (平均年龄 - 16) ÷ 2。

(下转第 55 页)