

中国失地农民生活保障问题及其应对

——基于征地补偿和安置视角的分析

谷中原, 尹婷

(中南大学公共管理学院, 湖南 长沙 410083)

摘要: 基于征地补偿和安置视角剖析了失地农民生活保障问题产生的根源在于土地征收补偿标准较低、安置补偿费计算不合理、部分农民安置补偿不到位等。有效应对失地农民生活保障问题, 必须转变政府在农村集体土地征收中的角色定位, 更多地做好协调和服务工作; 完善包括补偿标准和安置方式等方面的农村集体土地征收办法; 确保失地农民能够分享商用征地的增值利益。

关键词: 失地农民; 生活保障问题; 农村集体土地; 征收办法; 补偿标准; 安置方式

中图分类号: C912.82

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2018)02-0030-06

Problem and countermeasures of the living security of the landless peasants in China: Based on the perspective of compensation and resettlement for requisition of land

GU Zhongyuan, YIN Ting

(School of Public Administration, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: Based on the perspective of compensation and resettlement for requisition of land, this paper dissects the origin of the problem of living security of landless peasants. The results show that the root of the problem lies in low standard compensation, unreasonable calculation of the compensation fee and inadequate compensation for certain farmers. Hence the authors propose following countermeasures: transform government's role in rural collective land expropriation into coordinator or a service provider, perfect land expropriation method including compensation standard and resettlement manner, ensure that landless peasants share the added value of commercial land expropriation.

Keywords: landless peasants; problem of living security; rural collective land; way of land expropriation; compensation standard; resettlement manner

一、问题的提出

农村土地征收是国家因公共利益的需要, 根据法律规定的权限和程序, 通过政府对农村集体所有土地进行强制有偿征收的行为。《中华人民共和国土地管理法》规定, 国家为了公共利益的需要, 可以依法对集体所有土地实行征收或者征用。从法理角度看, 征收农村集体土地无可厚非, 但这意味着失地农民(农户)必然失去生活保障。因此, 不考虑失地农民生活保障诉求的不当农地征收行为, 必然

给失地农民带来较严重的生活保障问题。生活保障是指具有足够的、可以持续保证一个人(或家庭成员)衣、食、住、行等日常生活开支的物质或资金保障。失地农民(农户)生活保障问题则是指一些农民(农户)因承包地被征收, 由此丧失未来的部分生计来源, 导致家庭生活消费水平难以持续的问题。

近年国内学界对失地农民问题的研究虽然较多, 但主要集中于与农村集体土地相关的各种关系、弱势群体的合法土地利益以及如何解决土地冲突、优化政府土地管理等方面的探讨^[1]。笔者以“失地农民生活保障”为关键词在知网搜索, 发现2009年以来只有以下数篇文献。刘晓帆提出失地农民的生活保障问题已成为“三农”工作的突出问题(2009

收稿日期: 2017-12-27

作者简介: 谷中原(1963—), 男, 张家界人, 教授, 博士生导师, 主要从事生活保障、社区保障研究。

年 5 月 19 日《铜川日报》:《要切实保证失地农民基本生活》)。何传新提出要从保险、就业、创业、培训、补偿等途径解决失地农民后续生活保障问题,建立由保障对象、保障形式、资金筹措、资金管理要素构成的失地农民基本生活保障制度(《泰安新城区失地农民基本生活保障问题及就业途径的探讨》,自主创新与持续增长第十一届中国科协年会论文集,2009-09-08:74-80)。聂鑫、汪晗、张安录基于实际调查测算出失地农民基本生活资金为 273.44 元/人,并应用比重法和恩格尔系数法估算出失地农民基本生活资金为 298.38 元/人和 304.32 元/人,综合多种方法后修正其估算结果为 290.38 元/人^[2]。王继宽主张通过制定合理的补偿和增收机制、构建再就业机制、完善社会保障机制等方案解决失地农民的长远生计问题^[3]。徐贵芳认为失地农民基本生活保障问题已成为影响推动社会和谐稳定发展的重要因素之一^[4]。胡蓉主张采取拓展失地农民的土地资产收入、完善失地农民职业转换扶助机制、提升失地农民的社会资本等措施,帮助失地农民实现可持续生计的目标^[5]。徐霞认为只有大力发展农村经济,才能从根本上解决失地农民生活保障问题^[6]。谢明家认为工业化、城镇化以及土地流转制度的实施是造成失地农民生活保障问题的宏观原因,主张通过建立健全土地补偿机制、实现城乡社会保险全覆盖和建立健全就业服务体系等措施来解决失地农民后续生活保障问题^[7]。江秋风认为土地征用制度的强制性和补偿性以及使用权被转移等是造成失地农民生活保障问题的微观原因,应构建全面的社会保障体系、就业保障体系、补偿安置机制以解决失地农民后续生活保障问题^[8]。

失地农民生活保障问题关乎民生大事和社会稳定,对其深入探讨显然具有重大实践价值。解决失地农民长远生计问题和实现持续生计目标是其生活保障问题研究的主要诉求,需要从完善生活保障政策和发展农村经济两个维度来探讨。文献梳理表明:失地农民生活保障研究历史并不长,仅有的数篇研究也存在诸多不足,鲜有在准确把握失地农民后续生活保障本质的基础上,从征地角度剖析失地农民后续生活保障问题的根源,也少有文献对政府不当征地行为与失地农民后续生活保障问题的

内在关联进行深入探究,更没有基于这一特定视角提出具有针对性的措施。鉴此,笔者拟从征地补偿和安置视角剖析失地农民后续生活保障问题的根源,并探讨其应对之策。

二、失地农民生活保障问题的根源

自 20 世纪 80 年代初实行土地联产承包制以来,中国农村集体所有土地通常由村集体将其所有的山林和耕地承包给集体组织成员(村组农户)经营,中国农民获得土地承包权和经营权,承包土地成为农民谋生的可靠手段。农村土地家庭联产承包责任制的实践证明,农民通过耕种土地,为自己家庭提供生活资料,能一定程度避免物价上涨造成的食物消费资源贬值风险,还可以生产出足量农产品并获得一定的货币收益。农民的承包土地在弥补城乡社会保障差距上发挥了特殊作用。可以说,土地保障仍是中国农民最重要、最可靠、最有效的生活保障,具有无可替代的作用。如果农民承包的耕地被征收,就意味着其失去稳定的生活资源,将无法克服生活消费资金的通货膨胀风险和养老替代率风险。鉴于中国农村集体所有土地占用权的初次转让一般需要地方政府参与才能完成,因此,笔者认为地方政府的不当征地行为是造成失地农民生活保障问题的重要根源。

1. 土地征收补偿标准相对较低

《土地管理法》规定的土地征收补偿标准虽然考虑了土地的经济价值和“当期收益”,但没有考虑到土地的外部价值和土地对于农民的生活保障价值,更没有考虑到土地的“长期收益”和土地的级差地租。政府征地补偿原则是“耕地产值原则”,其补偿标准是“耕地被征收前三年平均年产值的六至十倍”。看似合理,实则难以达到保障失地农民生活的效果。这种征地补偿原则难以满足失地农民对未来生活的基本需求和解决失地农民的生活保障问题。因为失地农民的养老保险、合作医疗保险、土地经营收益等都依附于所承包的耕地,而征地补偿标准只以年收益的固定倍数为限,没有充分考虑失地农民的生活保障。征收农民承包土地就等于抽走了农民追求美好生活的土地资本,使其失去不断提高生活保障水平的物质手段。研究表明,失地农民生活水平较征地前提高的不到 10%,而失去收入

来源、生活水平降低的占到60%^[9]。因此,这种按照“当期收益”的征收方式无视土地增值、溢价、保障价值及养老替代率风险等因素,严重损害了土地承包与经营权出让者的利益,只对买者有利。按此标准,一公顷土地的补偿款只有十万元左右,根本无法补偿失地农民的生计,更谈不上克服失地农民的养老替代率风险。可是,土地被征收后,如商家转手买卖,其议价可达每公顷几百万甚至上千万元^[10]。因此,农地征收补偿标准和失地农民得到的转让补偿费,无论是与农民生活保障要求相比,还是与土地供应市场价格和土地增值相比,都显得很低^[11]。

这种低标准补偿行为给失地农民增添了筹措后续生活保障资金的难度。国家统计局相关数据显示,农村居民人均消费支出已由2011年的5221.1元提高到2015年的9223.0元(中国产业信息网,2015-2016年中国居民收入情况及消费情况分析,2016-09-20)。可见,农民人均消费支出呈逐年上升趋势。对绝大多数农民而言,只有通过种地、打工或做点小生意等途径才能筹集到这些消费资金。如果农民承包的耕地被征收,其筹集生活保障资金的难度会增大。虽然失地农民能获得一定的土地补偿,但也只能维持暂时的家庭生活开支,不能保障终生的家庭生活消费。即便不考虑土地极差收益,农民人均0.067公顷耕地1茬的收入可达2000多元,如利用粮食收割后的空闲时间种植蔬菜或其他农作物,一年可达到3000元左右的总收入。如果考虑耕地极差收益,人均0.067公顷耕地的劳动收入就远远超过3000元,甚至可以解决其一年的生活开支。如土质、水利、光照等生产条件优越的南方平原地区的耕地,一年可种双季稻甚至三季稻;如从事其他作物种植则足以保证其基本的消费支出。

2. 安置补偿费计算不合理

农民土地被征收意味着农民失去稳定的生活来源。在市场经济环境里,政府解决失地农民就业问题难度较大,只能选择发放安置补助费的方式进行处理。政府的这种理性选择虽然无可厚非,但安置补助费的计算存在不当之处。一是没有按家庭人数计算安置补助费。《土地管理法》第四十七条规定,计算享受安置补助费的人数“按照被征收的耕

地数量除以征地前被征收单位平均每人占有耕地的数量计算”。在农民被征耕地数和村总耕地数固定不变的情况下,被征耕地的行政村人口数越多,享受征地安置补助的人口数就多;被征耕地的行政村人口数越少,享受征地安置补助的人口数就越少。这种不按家庭耕地面积和人口数的安置补偿费计算方式明显不合理,因为耕地承包30年不变,家庭成员结婚生子后的新添人口没法分到承包耕地。人多地少的家庭耕地被征收后得到的安置补偿相对较少,这类家庭的生活压力无疑会增大。二是没有按被征耕地的生活保障价值确定安置补助费标准。《土地管理法》规定,“被征耕地的安置补助费最高不得超过被征收前三年平均年产值的十五倍。如果支付土地补偿费和安置补助费,尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的,经省(区、市)人民政府批准,可以增加安置补助费。但土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的三十倍”。这种按被征耕地的当期产值确定安置补助费标准的做法显然不尽合理。因为农户主要靠承包土地为生,即使按承包地当期产值的十五或三十倍计算安置补助费,仍难以满足被征家庭的长期生活费用。而且,征地安置补助费的计算规定并没有考虑物价上涨因素。因此,仅按被征耕地当期产值计算安置补助标准不太合理。

3. 对农民的征收补偿不到位

依据《土地管理法》及其实施条例,土地所有权属于集体,承包户只有承包权和经营权,土地征收补偿费归农村集体经济组织所有。也就是说从承包户手里征收耕地后,征地补偿费一般直接拨付给村集体经济组织,被征农户不能直接获得征地补偿费。被征地的农村集体经济组织应当将征地补偿费主要用于对失地农民的补偿,并将征收土地的补偿费用的收支情况向本集体经济组织成员公布,接受监督,严禁侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用。但一些地方的村集体经济组织往往违反专款专用的财务管理原则,没有将征地补偿费用于对失地农民的补偿,而是用来支付业务招待费、村干部工资、办公用房建设费,甚至借给其他单位和个人营利,拖欠被征农户征地补偿款的现象时常发生。如2006年长春市绿园区政府为建设经济技术开发区,强征大营子村无公害菜田180

公顷,当时只付安置补助费,直到 2013 年因村民信访和上级政府督查才得以解决^[12]。如果村集体经济组织不将征地补偿费发给农户,失地农民不仅失去当期生活消费资金,还会因无力缴纳农村社会养老保险费和社会医疗保险费而失去后续生活保障资金。

三、失地农民生活保障问题的应对

由于中国人口众多,社会保障资源短缺,政府保障供给能力有限,在社会保险项目、待遇、覆盖范围等方面,农村社会保障体系与城镇社会保障体系仍存在较大差别。尤其是不当征地行为使农民失去赖以生存的土地资本后,失地农民生活保障问题需要引起重视。要有效应对不当农地征收行为造成的失地农民后续生活保障问题,笔者认为应采取如下措施。

1. 转变农地征收的政府角色定位

农村集体土地征收一般涉及三类利益主体:一是土地需求者,如地产商、企业主、工程用地者等,二是土地供应者,即农村集体经济组织、土地承包户,三是土地征收主体,即地方政府,包括县政府、乡政府。地方政府作为土地征收主体有其法律和行政依据。《土地管理法》第二条第四款规定,“国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用”;政府国土资源管理部门对土地有掌控权。另外,出让土地能给地方政府带来较大的财政收入,国务院发展研究中心一份调研报告显示,部分地方政府预算内财政收入的 40%来自土地直接税收及城市扩张带来的间接税收;预算外财政收入的 60%来自土地出让金净收入^[13]。不过,征地动议一般不由地方政府提出,而由土地需求方提出。当地政府根据《土地管理法》和用地要求的合理性,予以答复。一旦土地需求者的用地动议得到许可,当地政府就会进入征地流程。征地流程一般为:制定征地方案→审查报批→公告征地方案→制定征地补偿、安置方案→公告征地补偿安置方案并组织实施工→清理土地和征地实施。

在土地征收过程中,一些地方政府扮演着征地中的利益攸关方和谋取土地交易差价利润的经济人角色,将征地当作增加财政收入的机会和途径,最大化地追逐自身利益;有的为获得土地交易超额

利润,扩大自身权限,与民争利,损害国家公共利益,导致政府公信力消减,并产生信任和合法性危机,亟待进行角色转变。笔者认为,在征地过程中,地方政府应扮演两种角色。一是公共利益和农民利益的协调者。政府是公共利益的代表,是国家权力的代言人,同时又是农民权益的维护者,维护公民的合法权益是政府职责所在。在征收辖区农村土地的过程中,地方政府既要保证国家工程用地需求,又要维护土地承包户的权益。土地承包户是核心的利益攸关方,他们能否放弃土地承包权及其经营权是公共利益能否实现的关键。由于土地承包户与土地需求者在实力上严重不对等,作为双方利益的代表,地方政府应格外尊重土地承包户的合法利益,绝对不能使用强权和借助暴力手段强迫土地承包户放弃土地承包权及依附其上的生活保障权,应在考虑失地农民的谋生需求、消除养老替代率风险、生活水平不断提高的基础上,组织土地需求方和土地承包户公平协商,在尊重失地农民生活保障权和保证建设用地需要之间找到平衡点。二是土地交易谈判的服务者。欲使土地交易双方的利益和满意度最大化,最佳的交易方式只有市场谈判。那么,地方政府就应充当农地交易谈判的服务角色。一方面,向土地购买方介绍土地及其承包户的真实信息;另一方面,向土地承包户介绍转让土地的意义、土地增值的可能性。制定征地补偿和安置补偿的市场指导标准,提出不降低失地农民生活水平的征地补偿要求,将土地增值收益纳入交易谈判内容,使失地农民从土地转用中获得土地保障收益。总之,只有地方政府放弃征地的经济人角色,履行征地的协调和服务角色,才能有效防止农村征地不当行为和消解决失地农民的生活保障问题。

2. 对失地农民进行合理的土地补偿

消除失地农民生活保障困难,唯有按照生活保障原则设计征地补偿方案和补偿标准,才能给失地农民一张生活安全网。具体而论,第一,应将失地农民家庭的未来生活成本和生活风险纳入失地农民征地补偿计算依据,这样制定出来的补偿方案和计算出来的补偿金额才能消除失地农民的生活保障困难、解决失地农民生活保障的后顾之忧。第二,保证失地农民获得与土地保障等值的安置补偿金,才能建立起失地农民生活保障的长效机制,帮助农

民避免“因失去土地而失去生活”的人为风险。

对失地农民进行合理的土地补偿,将有失地农民家庭变成城镇户口或保持农村户口不变这两种补偿方案。将失地农民家庭变成城镇户口,土地补偿须包括失地农民家庭变成城镇户口之前的生活费、落实城镇户口之后的城镇职工社会保险费、失地农民进城求职及其技能培训费用、失地农民子女在城市接受教育费用。因为农民承包土地被征收意味着其失去农民身份,政府就应该在落实其家庭城镇户口之前发放足额生活费。落实城镇户口之后,应按城镇自由职业者身份代其缴纳城镇职工社会保险,并为其子女提供中小学教育费用。如果失地农民保持农村户口不变,应尽量提供其家庭以下费用。一是失地农民家庭本代生活费用。既然村集体土地是以家庭为单位进行承包,地方政府应补偿失地农民家庭每位成员的本代生活费。而且还要包括养老替代率风险资金,因为失地农民家庭拿到的征地补偿金会面临通货膨胀风险。二是失地农民子女读高中和大学的费用。三是被征耕地上的附着物价值和青苗补偿费。

3. 完善失地农民安置办法

根据《土地管理法》,征收耕地的补偿费既包括土地补偿费,还包括安置补助费。现行土地征收安置补助相关规制没有考虑到失地农民生活保障需求,尤其对失地农民家庭未来生活及其发展没有顾及,农地生活保障权缺位。同时,在安置上只有货币补偿方面的规定,难以解决失地农民家庭的生活保障问题。即便按30倍的标准发放失地安置补助费,也只能满足失地农民家庭一定时期的生活消费,不能提供长期的生活保障兜底费用。笔者认为应从以下层面创新和完善安置办法。一是将物价上涨率、失地农民未来增加的生活成本、重新就业成本、生活保障成本等因素纳入安置补助范畴,以保障本代失地农民的未来生活需求。二是将提供失地农民就业岗位设为征地前置条件,要求征地企业安置一定数量的失地农民就业。三是从被征土地增值收益中提取一定比例资金建立失地农民就业安置基金,为失地农民谋生、谋职以及自主创业提供补助。四是实施留地安置政策,即在对失地农民一次性买断补偿的基础上,按征地数量的一定比例从原有征收土地或从其他土地中划出一块,作为村集

体和失地农民经营性生产、生活配套用地,由村集体或失地农民经营非农生意^[14]。五是实施异地移民安置政策,将失地农民集中安置在移民地区,为其提供生产用地和生活条件^[15]。六是为失地农民提供自谋职业及其接受职业技能培训费用。因为失地农民没有耕地可种,就必须另谋职业,政府应该为其提供自谋职业及其接受职业技能培训的费用。

4. 保证失地农民分享商用征地增值收益

一般而言,被征收的农村集体土地部分是用于国家工程建设,部分是用于商用开发。前者是基于公共利益征地,失地农民无需分享土地增值收益;后者是满足开发商需要的征地,失地农民则应该分享土地增值收益。当前商用征地的实际操作流程中存在着两级市场,即所有权让渡市场和使用权让渡市场。现行的“买断式”的一次性征地补偿做法,只给予失地农民分享集体土地所有权让渡收益的机会,割断了失地农民分享土地使用权让渡收益的联系,将失地农民排除在商用征地增值收益的分享之外,给失地农民造成巨大经济损失。2002年,被征土地的使用权出让收入全国平均为0.86万元/公顷,使用权转让流转收入平均为1.56万元/公顷,招标采购收入平均为2.38万元/公顷^[10]。这些交易环节获得的溢价收益远超土地征收补偿的标准。另据侯东材研究,近20年来全国征收农村集体土地约1亿亩,征地补偿费与市场价相差约2万亿元^[13]。农村征地一次性买断的做法令失地农民无法分享征地补偿费与市场交易之间的巨大差价收益。从土地被征开始就割断失地农民与承包土地的联系,使之面临新的生计和基本生活保障等问题。所以,要探索如何使失地农民分享到被征土地增值收益的长效机制。

笔者建议地方政府实施如下让失地农民分享被征商用土地交易增值收益制度:第一,将现行的“买断式”征地补偿规则修改为土地使用权转让补偿与被征土地交易增值收益分享规则,使失地农民获得被征土地增值收益分享权。第二,建立被征土地转手交易信息披露制度,帮助失地农民跟踪每宗被征商用土地交易过程,并及时披露被征商用土地转手交易信息,为失地农民分享被征商用土地交易增值收益提供信息服务。如湖南长沙市岳麓区2017年11月下旬对外公布了梅溪湖F19、F20、B50三

宗商住用地将于 12 月 26 日正式出让的信息^[16]。在建立被征土地交易信息披露制度方面迈出了可喜一步。第三,大力推行土地年租制和土地股份制^[15]。土地年租制就是土地转让者每年向土地使用者收取土地使用费的土地交易制度。此种土地交易制度产生于房地产交易,用在农地征收补偿领域,能保证失地农民在土地出让期限内年年获得土地收益,为失地农民获得土地交易增值收益打开了一扇大门,为失地农民营造了土地保障回归机制。土地股份制是农户以承包地入股农业龙头企业或农业合作社的土地经营制度。《农村土地承包法》第 42 条规定,承包方之间为发展农业经济,可以自愿联合将土地承包经营权入股,从事农业合作生产。现将土地股份制移植到农地征收补偿领域,可保证失地农民长期地、持续地、稳定地从转让的土地上获得生活保障收益。目前,广东、江苏、浙江、上海、四川等省市的一些地方政府终止了农村土地征用一次性补偿的做法,推行土地入股分红制度,将补偿费与安置费或土地使用权作价入股,投入土地开发运营,较好地保障了失地农民的生产生活。

参考文献:

- [1] 沈关宝,王慧博. 解读“失地农民问题”——国内外失地农民问题研究综述[J]. 江西社会科学, 2008(1): 186-191.
- [2] 聂鑫,汪晗,张安录. 基于基本生活能力补偿的失地农民最低生活保障资金研究[J]. 安徽农业科学, 2011(30): 18906-18910.
- [3] 王继宽. 失地农民“可持续生计”问题系统性解决方案探析[J]. 湖南科技学院学报, 2012(5): 88-90.
- [4] 徐贵芳. 重点项目建设与失地农民基本生活保障问题——浅谈遵义县商贸城安置点的规划与建设[J]. 中华民居, 2014(2): 89-91.
- [5] 胡蓉. “可持续生计”视野下失地农民生活信心研究[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2014(12): 219-224.
- [6] 徐霞. 浅议发展农村经济保障失地农民生活存在的问题及对策[J]. 新经济, 2016(21): 4-5.
- [7] 谢明家. 东北失地农民生活保障现状及对策研究[J]. 北方经贸, 2017(7): 58-60, 97.
- [8] 江秋风. 我国土地制度改革下的失地农民生活保障[J]. 农业经济, 2017(7): 78-80.
- [9] 吴玲. 我国征地制度的制度悖论与创新路径[J]. 宏观经济研究, 2005(10): 12-17.
- [10] 瞿长福. 农村征地补偿的标准该不该改[EB/OL]. 人民网·人民视点, <http://www.wenku1.com/view/5E500E274E9B8941.html>. 201.09.25.
- [11] 王小映,贺明玉,高永. 我国农地转用中的土地收益分配实证研究[J]. 管理世界, 2006(5): 62-68.
- [12] 梁士斌. 土地补偿费至今未发给村民[N]. 法制日报, 2015-04-25.
- [13] 侯东材. 农村征地拆迁中的政府角色定位[J]. 南方农村, 2015(2): 17-20.
- [14] 林丹. 我国征地补偿问题研究综述[J]. 长春理工大学学报, 2011(2): 69-71, 75.
- [15] 吴小坚,唐晓莲. 我国土地征用制度改革若干问题探讨[J]. 农村经济, 2005(6): 31-33.
- [16] 刘李. 长沙又有 5 宗地块挂牌[N]. 潇湘晨报, 2017-12-01.

责任编辑: 曾凡盛