



失地农民合理利益完全补偿问题探析

梅付春

提要：失地农民的补偿问题是关系到农民利益及社会安定的重大问题。本文分析了现行失地农民补偿政策存在的问题，陈述了实行完全补偿的依据，并对完全补偿的范围、补偿期限及补偿价格进行了探讨。

关键词：失地农民，完全补偿，合理利益，现实选择

一、引言

失地农民是指在我国城镇化进程中基于城市建设用地需要而耕地被征用并失去土地的农民。自20世纪90年代以来，随着城市化的迅速推进，全国每年至少有300万农民成为失地农民。到2005年，失地农民累计已达四、五千万人，其中失地又失业的农民至少在1000万人，占失地农民的20%(赵蓓蓓，2005)。

农民失去土地后，大都没有稳定的经济来源，收入水平和生活水平都大幅下降。据不完全统计，到2004年，全国的“三无农民”已达4000多万，有60%的失地农民生活处于十分困难的境地(黄抗生，2004)。国家统计局农调总队的一项以全国人均耕地面积在0.3亩以下的农户为主要对象的抽样调查结果也显示，43%的被调查农户完全丧失了耕地；20%的劳动力赋闲在家；46%的失地农户收入水平下降。

大量生活无着落的失地农民的困境已经成为一个严重的社会问题。有关统计资料显示，60%的农民上访是因为土地问题(赵蓓蓓，2005)。因此，为了解开失地农民问题的症结，切实保护失地农民利益，有必要结合近几年的土地补偿经验，对现行的土地补偿政策进行重新审视，以探索出一条失地农民补偿的新路子。

二、我国对失地农民的现行补偿政策评价

目前，我国对失地农民的补偿仅包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费四项，基本属于适当补偿的范畴。这种补偿政策从近几年各地的实际执行情况来看，存在以下几个问题：

(一)补偿标准不尽合理

首先，土地补偿费和安置补助费按耕地被征用“前三年平均产值”来计算，这与农村的许多情况不相吻合。如某地块在被征用前三年的某一年或两年甚至于三年休耕或撂荒了，也就没有收益可言；有的农业生产经营活动，如经济林木种植、水产养殖等，都有一个动植物的自然生长过程，在自然生长期内该土地也是

没有收益的。所以，“前三年平均产值”的补偿标准显然有失公允，必然遭致农民的反。另外，安置补助费规定为相关耕地被征用前三年平均产值的若干倍也没有任何依据，因为二者之间并不存在必要的相关性。

其次，按“前三年平均产值”计算的补偿金额明显偏低。根据北京大学贫困地区发展研究院的研究结果，目前我国西部地区的土地补偿费和安置补助费最高的标准是1.8万元/人，这一数字仅仅相当于2002年当地城镇居民可支配收入的1.5倍。即使在我国比较富裕的东部地区，若按该地区一般耕地每年800元左右的产值和法律规定的30倍的最高标准计算，每亩土地补偿费和安置补助费总共也不过2万多元，仅相当于同地区普通公务员一年的工资收入。

(二)补偿期限过短

我国《农村土地承包法》第二十条规定，“耕地的承包期为三十年。草地的承包期为三十年至五十年。林地的承包期为三十年至七十年；特殊林木的林地承包期，经国务院林业行政主管部门批准可以延长”。根据该规定，农民在三十年或五十年、七十年甚至更长的时间之内，理所应当享有承包土地所承载的各种收益和保障。因此，对被征用的承包土地的补偿期限，至少应为三十年或五十年、七十年的承包期减去已承包年限之后的剩余时间。而现行《土地管理法》规定，土地补偿费、安置补助费的补偿标准分别为该耕地前三年平均产值的六至十倍和四至六倍。这就意味着，除非特殊情况，土地补偿费和安置补助费的最长补偿期限分别为十年和六年。这一期限远远短于《农村土地承包法》规定的土地承包期限，使失地农民的权益受到极大的损害。

(三)有关概念模糊不清

如“前三年平均收益”以何时价格计算?是否考虑通货膨胀因素?又如，根据全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会在《中华人民共和国土地管理法释义》所作的解释：“安置补助费是为了安置以土地为主要生产资料并取得生活来源的农业人口的生活所给予的补助费用”。这一解释只是模糊地说明安置补助费是用来对失地农民的“生活”所给予的“补助费”，并没明确“生活”的内容及“补助费”的涵义，在实际工作中引起诸多争议。如笔者2006年暑期在河南省卢氏县城关某村民小组进行社会调查时发现，由于概念模糊不清，土地补偿费被简单地理解为生活补助，致使该组被征土地每亩补偿价格都在1万元以下，引起群众强烈不满，接连上访。

(四)补偿形式单一

按照国土资源部的规定，对于失地农民的安置形式应该是多种多样的，主要包括但不限于：货币安置、农业生产安置、重新择业安置、入股分红安置、异地移民安置等多种方式。但在实践中，绝大多数地区都采取了一次性货币补偿形式。从西部有代表性的四川省(货币安置比例高达72.99%)(四川省劳动和社会保障厅，2006)，到东部有代表性的福建省的福州市(货币安置比例高达82%)(卢海元，

2003), 情况概莫如此。单一的补偿形式不可避免地造成了财政负担过重、压低补偿标准、侵占、截留、挪用补偿款、农民失地又失业等种种损害农民合法利益的现象。如河南省辉县某村由于没有集体企业, 土地补偿费被用于村里的日常行政开支; 江西省上饶市2003年全年共查办与土地补偿款有关的各类案件达30多件(胡锦涛, 2006); 甘肃省2004年全年共查处截留挪用征地款案9起, 涉案金额812.565万元(王海川, 2004)。

(五)缺乏长期保障机制

现行补偿政策只考虑了失地农民的眼前利益, 而忽略了他们的长远利益, 忽略了农村土地所承载的多重社会功能。众所周知, 现阶段, 土地仍然是农民最基本的生活和生存保障。农民在失去土地的当时, 其享有的、依附在土地上的其他权利和利益, 如财产权利、基本生活保障的权利、就业机会的权利以及享受政府支持的权利等等也就一并消失了。少数地区虽然尝试着给失地农民建立了部分就业保障, 但由于缺乏长期保障机制, 这些保障最后也都名存实亡。以土地的就业保障为例, 据四川省劳动和社会保障厅的调查, 在全省历年征地已得到就业安置的2.94万人中, 到2003年底, 已有56.96%的安置人员处于失业状态。另据浙江省人民政府研究室课题组统计, 杭州市江干区历年征用土地招工安置4916人, 目前已有80%下岗回村。

三、完全补偿: 失地农民合理利益补偿政策的现实选择

上述问题表明, 现行的补偿政策不能使失地农民的合理利益得到足够、合理的补偿。在市场经济已经深入人心的今天, 必须对农民的市场主体地位进行确认, 还给他们以应有的国民待遇, 并在此基础上对失地农民的合理利益进行完全补偿, 即对由于土地被征用而给失地农民带来的现实的及可预见的一切可量化的损失全部进行补偿。

(一)实行完全补偿的依据

首先, 实行完全补偿有其理论依据。根据帕累托效率标准, 当资源分配从一种状态到另一种状态变化时, 在没有使任何人境况变坏的前提下, 使得至少一个人的境况变得更好, 这就是帕累托改进或帕累托最优化。如果一部分人的利益增加是建立在另一部分人的利益受损的基础上, 这种增加就无异于掠夺。帕累托改进是达到帕累托最优的路径和方法, 改进的过程也是社会福利增加的过程。在土地征用过程中, 国家征用土地进行经济建设, 无疑会增进社会福利, 但只有在失地农民利益不受任何损失的前提下这种增加的福利才是有意义的、积极的。不使农民利益受损, 只能是对失地农民损失的利益进行全部补偿。

其次, 实行完全补偿有其法律依据。我国宪法第十三条明确规定, “公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产和继承权”。农民与被征用土地相联系的合法财产及财产权(包括财产孳息)理所当然不受侵犯。如若受到损害就应依法给以赔偿或恢复原状。另外, 为了稳定土地承包关系, 我国《农村土地承包法》对不同土地的承包期限分别作了三十年、五十年、七十年

或更长时间的规定，也就是说，至少应对从土地被征用之日起至承包期满的剩余时间内的未来收益进行补偿。

再次，实行完全补偿有其现实依据。当前，举国上下正在大力推进社会主义新农村建设。无论是“多予、少取、搞活”的方针，还是“以人为本”的执政理念；无论是“工业反哺农业、城市支持农村”的举措，还是“构建社会主义和谐社会”的社会发展目标以及“覆盖城乡居民”的社会保障体系建设目标，无不要求在土地补偿中要还农民所失的，给农民应得的。

(二)完全补偿范围的确定

根据完全补偿的原则，并结合我国农村土地所实际承载的诸多权利和保障，对失地农民合理利益的补偿至少应包括以下内容：

1.相关土地的地价及土地收益。如农林牧渔各业经营收益、租赁收益、土石交易收益等。

2.相关土地未来的升值收益。如土地租赁收益、土地未来升值收益。在一个自由的市场经济里，具有财产性质的土地价格取决于市场的供求状况，这点与其他商品是一样的。由于土地的稀缺性和不可再生性，故土地的供给可以看作是恒定不变的，在城市化和工业化过程中，对土地的需求会逐渐增加，在这样一个过程中土地的价格升高，土地实现了自身的增值。

3.地上附着财产的损失及收益。如房屋价值，利用房屋的经营收益，道路、水井及灌溉设施等基础设施本身的价值及其带来的收益，由于土地部分或全部被征用而使与之相关联的其他财产价值遭受的损失。

4.重新安置费用，包括搬迁费用及寻找和建造新住宅的费用。

5.转岗成本。失地农民重新获得相应的就业机会的成本，包括岗前技能培训费用、提高文化素质的培训费用以及寻找工作的费用。

6.社会保障。失地农民应享受与城镇居民同样的基本养老保险、基本医疗保险以及最低生活保障等。中国现行的社会保障体制赋予了土地对农民的社会保障功能。在我国的现阶段，土地不仅是最基本的农业生产要素，还对农民起着重要的保障作用。第一，由于农村社会保障的缺失，土地仍然是中国农民的生活风险保障。对于广大中国农民来说，拥有一份土地，农村老年人口就有了基本社会保障。第二，土地还有就业保障作用。许多农民必须以承包土地作为谋生的手段，离开了土地就面临着失业的危机。对部分从农村流动到城市非农部门就业的劳动力还可以起到失业保障或“退农保障”的作用，拥有一份土地，从事非农产业的劳动力在遭遇挫折的时候就可以退而务农。

7.由于被征用土地上的工程施工而受到的影响。如在未被征用部分的土地上堆

积工程原料、作业废料等造成未被征用部分土地上的经营损失。

(三)完全补偿期限的确定

目前，对失地农民合理利益的补偿期限并没有明确的法律规定。因此，按照现行有关政策及法律精神，补偿期限至少可以有以下几种选择：

1.参照《宪法》有关私人财产不受侵犯的规定，对地上附着的房屋等私有财产，按该私有财产的实际使用寿命期限进行补偿。

2.参照《农村土地承包法》有关承包期限的规定，对土地及相关财产在从土地被征用之日起至承包期满的剩余时间内的收益进行补偿。

3.参照《企业会计准则》有关固定资产折旧、使用年限的规定，对由于土地被征用而造成的固定资产或具有固定资产性质的财产的损失进行补偿。

在实际操作时，应本着不与民争利的原则，从不同的补偿项目所涉及到的若干法律规定中选取最长的期限进行补偿。

(四)完全补偿价格的确定

如果采用货币补偿，补偿价格的确定就要具体问题具体分析。具体地：

1.以公允价值为基础进行定价。当某资产由于缺乏活跃市场而又无同类市场价格时，公允价值就是一个公平的计价基础。如对被征用土地上的水井、水渠等基础设施的计价。

2.以重置价值为基础进行定价。这种定价方法特别适合对住房的补偿。失地农民若因土地的征用而一并失去了住所，也就变得无家可归，土地需求方理所应当当地要承担为他们重建家园的责任。

3.以净现值为基础进行定价。对于经营性资产，由于其使用会给其所有者或使用者带来长期稳定的收益，如经营性房屋的经营收益、土地的经营收益及增值收益、水库(塘)及其他基础设施的经营收益等，因此，对其补偿应按各期可预见的收益与各期投入成本计算的净现值来进行定价。

4.以市场价值为基础进行定价。对那些有参考市价的非经营性项目，可直接参考市价进行补偿。如搬迁费用、青苗补偿费、社会保障、转岗成本以及由于被征用土地上的工程施工而受到的影响等。

四、政策性建议

1.完善相关法律规定，增加政策的可操作性。对最近几年的土地补偿经验及时进行总结，对失地农民合理利益的补偿范围、补偿期限、补偿价格等作出具体明

确的规定，避免模棱两可以增加可操作性，这是保证失地农民利益不受侵害的前提。

2.根据征用土地的目的区分补偿责任。对于公益性用地，应由政府承担补偿责任；对于经营性用地，应由由征地所带来的补偿费用内部化，由经营单位承担，尤其是失地农民的重新就业、社会保障等长期利益安排。

3.补偿形式多样化。除货币安置外，还可单独或综合采取就业安置、土地入股、划地安置、建立社会保障等多样化的补偿形式，既能减轻财政负担，又能充分保障失地农民的利益。具体采取何种补偿形式，应视具体情况灵活掌握，但保护农民利益不受损害始终应放在首位。

4.建立失地农民补偿专用账户，专款专用；失地农民一户一折，实行补偿款项直接划转，以减少不必要的中间环节，避免补偿款被占用、挪用、甚至截留。

文档附件：

编辑： 文章来源： 农业经济问题

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所
E-mail:ios@cass.org.cn

欢迎转载， 敬请注明： 转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]