

# 征地补偿安置中的寡与不均\*

王修达

**内容提要:** 关于征地补偿标准的观点很多。与某些认识不同, 本文认为, 按土地原用途补偿并不一定导致被征地农民收入的下降; 按照保持农民原有生活水平不降低的标准补偿, 要点在于补偿农民因征地而上升的生活成本, 但这个标准在理论和实践上均存在缺陷; 按市场标准补偿并不表示农民有权得到土地市场价值的全部。征地补偿问题的核心在于各方面参与土地增值分配的方式和比例。

“土地换保障”被认为是解决被征地农民问题的重要措施, 但实际情况并非如此。优先安置一部分农民的政策会造成农民集体内部土地权益的不均, 在实际工作中难以落实。

**关键词:** 征地补偿 标准 社会保障 农民集体

## 一、引言

征地补偿的标准太低是比较普遍的看法。由于实行按被征收土地的原用途给予补偿的政策, 过低的补偿使被征地农民陷入“种田无地、就业无岗、社保无份”的困境, 成为一个社会问题。一些人提出了按市场价格给予农民完全补偿, 并按“土地换社保”的思路将农民纳入社会保障体系。政府近年来提出了“使被征地农民生活水平不因征地而降低”的要求, 开始按统一年产值标准或区片综合地价补偿, 并为被征地农民建立某种形式的社会保障。此举在一定程度上缓解了问题, 但由于征地补偿往往远低于政府的土地出让价, 新的征地补偿标准并不能令农民满意。

征地补偿如何在农民与集体之间分配和使用的问题引起越来越多的关注。一般规定, 征地补偿款优先用于被征地农民的转非安置及社会保障等项费用, 剩余部分由被征地的农村集体支配。由于被征收的土地为农民集体所有, 如果不能找到为绝大多数农民所接受的征地补偿费分配和使用办法, 确定哪些农民个体进入安置的范围将是一件非常棘手的工作, 由此产生很多纠纷。

征地应按什么标准补偿? 这些补偿应该如何使用? 关于征地过程的这两个关键问题, 无论是在理论上还是在实践上都存在一些似是而非的东西, 造成征地补偿的不足以及这些补偿在农民集体内部的分配不公, 使征地补偿面临“寡”与“不均”并存的局面。下面将按照这样的思路对这两个问题展开讨论: 第一部分, 通过分析征地补偿的现行标准和理论标准, 讨论征地补偿的适宜标准; 第二部分, 通过分析“土地换社保”及征地安置对农民个体利益的影响, 讨论征地补偿的使用方式; 第三部分, 得出简要的结论和政策含义。

## 二、关于征地补偿的计算标准

《土地管理法》规定, 征收土地的, 按照被征收土地的原用途给予补偿。该法同时提出了“使需要安置的农民保持原有生活水平”的要求, 但又为征地补偿标准规定了“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 30 倍”的上限。2004 年出台的《国务院关于深

\*本文得到了中国社会科学院农村发展研究所张晓山研究员的悉心指导, 在此表示感谢。

化改革严格土地管理的决定》强调了“使被征地农民生活水平不因征地而降低”，并实际上放宽了征地补偿安置费的上限。2006年发布的《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》进一步规定：“征地补偿安置必须以确保被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障为原则。被征地农民的社会保障费用，按有关规定纳入征地补偿安置费用，不足部分由当地政府从国有土地有偿使用收入中解决。社会保障费用不落实的，不得批准征地。”《物权法》也做出了类似规定。

#### （一）按土地原用途补偿是征地补偿的最低标准

按土地原用途补偿的要点，在于不使农民因征地而受到损失。这里以农业生产用地为例进行分析。农地作为农民的生产资料，其主要功能是为农民提供农业收益。如果按照被征收土地的原用途给予补偿，则征地补偿相当于土地的变现收入；如果一个农业生产周期内，征地补偿费的利息收入与该土地的农业收益相当，则可以认为征地补偿费与该土地的价值相当。这时就可以用收益还原法（或称收益资本化法）计算地价（周诚，2003）。它是将土地的收益按一定的还原利率资本化，或者说，一定贴现利率下土地未来纯收益的贴现值总和就是地价。农业生产一般以一年为一个周期，因而征地补偿可以相对简单地用一年期定期存款的利率来折算。如果该利率为3%，则征地补偿应该为该土地年收益的33倍为宜。考虑到货币贬值的风险以及利率的波动等因素，如果附加一定的保值系数（例如1.2~1.5），则征地补偿应该为该土地年收益的40~50倍。这是征地补偿的下限，如果低于这个标准，就说明农民土地没有换来等值的东西。

这里所说的土地收益应是农民得自土地的劳动所得而不是常年产值。产值是农业生产的毛收入，其中包括种子、化肥、农药、农机等农业生产资料消耗的价值，并不能真正成为农民的生产所得，核算土地收益时应该把这一部分扣除；劳动（经营）投入实际上是农民从事农业劳动的工资，它与地租一起形成农民得自农业生产的劳动所得。由于土地具有永续性，人们可以通过改进生产技术、调整生产方向来提高收益，因而在核算农民来自土地的劳动所得时，应考虑土地的最佳利用方向和最佳利用程度，而不只是前三年的平均产值。据测算，农民得自农业生产的劳动所得一般相当于产值的60%~70%。如果按此条件和办法核算，征地补偿一般应在土地最佳产值的24~35倍之间。

上述关系用公式表示，就是： $V = (P - C_m) / R$ ，其中， $V$ 表示土地价格， $P$ 表示土地产值， $C_m$ 表示土地生产的物质成本， $R$ 表示还原利率。

这样计算的征地补偿已经包括了安置补助费。与用收益还原法计算地价的一般方法不同，上面把劳动力成本包括在农民得自土地劳动所得之中，是考虑到计算安置补助费的方便。按规定，需要安置的农业人口数，是按照被征收的耕地数量除以征地前被征地单位人均耕地数量计算的，因而安置补助费实质上是对部分农民因耕地被征收而无法从事农业生产所给予的就业补助。由于上述劳动所得中包括了农民的劳动投入，可以认为，农民因征地而失去的农业劳动机会已经得到了补偿，也就不必在土地补偿费之外安排安置补助费，更没有必要按人地比例关系对它调整了。至于农村劳动力的非农就业机会，一般与征地与否没有直接的联系；甚至可以说，如果脱离了农业劳动，农民应该有更多的时间和精力来从事非农产业。

多数地方规定的征地补偿低于这一标准。按上述办法计算，在还原利率一定的情况下，征地补偿应达到土地净产出的特定倍数，而且不必随人地比例浮动。查各省级地方的《实施〈土地管理法〉办法》或《土地管理条例》，除海南省规定征用耕地（林地）的土地补偿费及安置补助费之和为土地常年产值的30倍外，多数地方规定的征收耕地的土地补偿费与安置补助费有一定浮动，但两者之和不超过土地常年产值的16倍（在人多地少的极端情况下不超过25~30倍）；有的地方还对征收城市规划区范围外的耕地降低了补偿标准；也有地方规定，为建设基础设施、发展公益事业等而征地时，

按规定标准的低限补偿。这在理论上是讲不通的。因此,尽管法律规定了按土地原用途补偿的标准,但绝大多数地方的征地补偿并未达到这一标准,从而造成征地补偿的不足。

## (二) 保持农民原有生活水平不降低是征地补偿的政策标准

为保持被征地农民原有生活水平不降低,征地补偿的核算方式做了重大修改。为解决征地中存在的补偿标准偏低、同地不同价、随意性较大等突出问题,国土资源部要求按统一年产值标准或区片综合地价确定征地补偿。其中,制订征地统一年产值标准要考虑被征收耕地的类型和质量、农民对土地的投入、农产品价格及农用地等级等因素,再综合考虑当地经济发展水平、居民生活水平、被征地农民社会保障需要等其他条件,在此基础上确定补偿倍数,计算征地补偿费用。制订区片综合地价要考虑地类、产值、土地区位、农用地等级、人均耕地数量、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多方面因素来测算。

征地后农民原有生活水平能否保持,取决于征地对农民收入及生活成本的影响有多大。

征地对农民收入的实际影响视情况而异。这主要取决于征地补偿标准的高低以及补偿能否足额到位。由于一些地方征地补偿没有达到上述征地补偿的下限,加之存在截留、挪用征地补偿的现象,某些以农业为主要收入来源的农户是会受到一定影响的。但是,从总体上看,征地补偿款是可以弥补农户一定时期内的农业收入的,加上农户普遍存在兼业现象,农业已不再是多数农户最主要的收入来源(特别是城乡结合部的农民),征地对农民收入的影响并没有想象中的那样大。据对中国东部、中部、西部 1538 个失地农户的问卷调查,在 24.13% 的农民认为征地补偿没有按规定兑现的情况下,东部、中部、西部分别只有 20.92%、23.24%、27.28% 的被征地农民认为收入较失地前下降了(李燕琼、嘉蓉梅, 2006)。实际上,由于某些地方的征地补偿标准高于土地现时的农业产出,当地农民是愿意甚至盼望征地的。

征地对农民生活成本的影响也是视情况而异的。那些在距城镇较远的地方出现的零星征地,并不会导致农民的就业和生活方式发生重大变化,因而对农民生活成本的影响很小。城乡结合部地区往往连片征地,征地后该地区迅速城镇化,农民的就业和生活方式随之改变。一部分农户搬进楼房,取暖费、电费、水费、物业费、交通费等支出相应增加;征地前自产自用的家庭食品,征地后基本上需要从市场购入,这也会导致其生活成本上升。此外,“原有生活水平”是一个静止的概念,而实际生活水平是动态的、相对的。被征地农民进入城镇生活后,其生活参照系变为城镇居民,生活期望会有所提高;如果被征地农民的生活水平没有随社会总体水平而上升,即使其绝对生活水平保持不变,也有可能产生生活水平下降的感觉。因此,生活成本不仅包括物质上的,还包括心理上的。

上述关系用公式表示,就是:  $f = V \cdot R - C \cdot G \cdot D$ , 其中,  $f$  表示被征地农民生活水平变化的函数,  $V$  表示土地价格,  $R$  表示市场利率,  $C$  表示被征地农民征地时的生活成本,  $G$  表示社会平均的生活水平指数,  $D$  表示被征地农民对生活水平预期的指数。

征地补偿费难以持久地弥补被征地农民生活成本的上升。被征地农民能否维持原有生活水平,取决于征地补偿费的投资收益与农民生活费用之间的对比。采用生活水平标准后,征地补偿有所增加。例如,广东省 2006 年实施新标准后,全省征地补偿平均水平提高了 23.5%,其中,惠州市提高了 70.85%<sup>①</sup>。但是,增加补偿并不一定能持久维持被征地农民的生活。其一,土地变现为征地补偿费后征地补偿费的流动性大大提高,部分被征地农民可能因为各种原因,其征地补偿款的消耗速度高于该款的投资收益(例如,据重庆市农调队问卷调查,超过半数的失地农民将领到的征地补偿费

<sup>①</sup>资料来源:《我市征地补偿增幅 70.85%》,《惠州日报》,2007 年 5 月 28 日。

用来补贴家庭日常生活开支，真正将这笔钱用来发展和投资从事个体经营的只占一成<sup>①</sup>），这就很可能出现一定时期后征地补偿款本金日渐减少，其利息或投资收益越来越低的情况。这将导致其收入及生活水平下降。其二，征地补偿是一次性的，而农民被征地后增加的生活成本却是常年性的费用，需要常年性的收入来源来弥补；更重要的是，随着经济社会的发展和被征地农民生活期望的上升（通常G、D均大于1），这个费用也在逐年上升，将来总会有一天，征地补偿费的利息等收益不足以抵偿不断增加的生活费用。所以，就未来看，如果不能增强其持久的收入能力，某些失地农民生活水平相对甚至绝对下降的情况是难以避免的。

生活水平标准是征地补偿的特殊标准。从其核算方法可以看出，这种标准实际上是以土地原用途作计算、以被征地农民生活成本作验算的一种特殊标准，它与被征用土地有一定的联系，但又不完全依赖土地，是“按地补偿”与“按人补偿”的结合。这导致该标准内在矛盾的产生。其一，统一年产值标准或区片综合地价是一定区域内征地补偿的通用标准。而实际上，土地不像一般商品那样具有同质性，几乎不可能在统一的大市场内流动，其价格一般通过个别交易形成，通常没有统一的市场价格，本不存在所谓“同地同价”的问题。其二，不同土地的单位面积生产率和附着其上的农户数量及其生活成本是不同的。如果“按地补偿”的因素占主导，则不一定能保证农户都能维持原有生活水平；如果“按人补偿”的因素占主导，则必然不能实质性地做到同地同价。由于原有生活水平很难认定，以它确定征地价格时实际上没有确切的标准；如果能够认定原有生活标准，其政策目标就是通过在一定程度上提高征地补偿标准，把征地过程中的阻力减少到政府可以承受的限度之内，因而从一定意义上可以说，“原有生活水平标准”实际上是一个考虑了被征地农民心理的“政府心理标准”。

按照原有生活水平确定补偿标准不足以解决征地补偿中的问题。该标准是政府单方面定价的结果，即使当时得到了被征地农民的默认，当数年后面临某种生活困难时，当地价节节上升时，被征地农民的心理就会发生变化，仍会认为征地时自己受到了剥夺，并以各种理由向政府提出新的诉求<sup>②</sup>。因此，该标准能够在一定条件下推行，但难以在理论和实践上为各界长期接受。从根本上看，被征地农民问题是城市化过程中的一个复合性问题，其重要原因之一是一部分农民对城市化不适应，因而试图通过提高征地补偿标准的方式避免问题发生的想法是不现实的。即使不征地，也不是都能保证所有农户的生活水平不降低。但是，征地方式掩盖了问题的实质，使与被征地农民相关的社会问题都与征地本身联系起来，并使政府承担了过多的责任。

### （三）按土地的市场价值补偿是征地补偿的最高标准

在竞争充分的市场上形成的价格应该是正常情况下土地所能实现的最高价格。投资商之所以向土地投资，是希望在未来获得某种收益，这种潜在收益的多少决定了其投资意愿的高低。因此，土地的市场价值可以用剩余法计算（毕宝德等，1993）。也就是说，土地现实最佳利用方式下的预期总收益，扣除土地开发建设的总成本和投资的正常利润（即土地投资商的外露成本与内隐成本之和），其剩余值就是土地投资商可能接受的土地价格的最大值。这个价格是征地补偿的上限，它是按土地被征用后的新用途而不是原用途计算的。其具体数值随行就市，尽管在现实中它往往高于征地补偿，但从理论上讲，也存在土地的市价低于政府制定的征地价格的可能。

---

<sup>①</sup>资料来源：游钧（2005）。

<sup>②</sup>例如，某市采用原征地办法时，农民得到的一次性安置补助费的存款利息就高于普通工人的工资，因而数万农民主动放弃转工安置改领安置补助费，并签订了经过公证的合同，保证不需要政府再安置。但是，随着地价上涨、工资提高，这部分农民的生活水平既低于有地农民也低于城镇居民，又群起上访要求提高待遇。

上述关系用公式表示，就是： $V=V_d-C_d$ ，其中， $V$  表示土地价格， $V_d$  表示土地投资的预期总收益， $C_d$  表示土地投资商的外露成本与内隐成本之和。

实际地价应该在上述下限与上限之间浮动，具体决定因素是土地的需求与供给。虽然从长期来看，土地的供给弹性接近于零，但就一个具体时间来看，由于规划的调整以及土地供应计划的变化等原因，土地的供应量是会发生变动的；而随着城市的扩张、经济的发展和人口的增加，土地的需求也处在变动之中。供需的变化决定了土地价格的总体水平和变化趋势。但是，由于土地位置的不可移动性以及各种规划对土地利用方式的限制，土地市场具有强烈的地域性，供需的变化并不会导致统一的市场价格的形成。

征地的方式使政府主导了征地前后土地增值的分配。由于多种因素的影响，农用地转为非农建设用地后，上述上限与下限之间的差额往往是巨大的。在政府不直接介入的情况下，市场会决定这个差额在供需双方面的分配比例。在政府征地制度成为土地供需各方的唯一中介之后，这个差额就分解为征地价格与上述征地价格下限之间的差额以及政府供地成本与土地出让价格之间的差额两个部分。前者某种程度上可以说完全由政府决定，后者基本上由市场供需决定，但作为垄断供应方的政府有着更大的影响力，因为政府不仅可以通过调整供地计划影响土地的供应量，而且可以决定是以优惠价出让土地招商引资以刺激经济增长，还是通过招标、拍卖、挂牌等形式以市场价出让土地以增加财政收入，或者进一步提高地价以调控经济、抑制土地需求。

争论的焦点是政府是否有权参与这种分配。基本观点有所谓“涨价归私(农)”论(郑振源, 2006)、“涨价归公”论和“公私兼顾”论(周诚, 2003; 2006<sup>b</sup>)。前者认为，农民应当拥有完整的农地产权，这意味着农地无论以何种方式转变为非农建设用地，原所有者都应当获得土地的自然增值。中间者认为，地价的上涨并不是因为土地所有者自身的原因，而是经济社会发展的结果，应将因政府进行基础设施建设、改良区位和环境等而增加的外部性土地增值，通过政府从土地交易中提取收入的形式归还给社会。后者主张优先对失地农民进行公平合理的补偿，剩余部分收归中央政府所有，用于支援全国农村建设并部分地兼顾城市建设。

这样的争论在一定意义上是一个伪命题。国家凭借政治权力参与国民收入的分配，并不需要以参与过产品或服务价值的形成为理由；即使产品或服务的形成过程中没有政府的直接贡献，也不可能因此否定政府从中抽取收入的权力。政府参与土地增值分配的比例也不是问题，因为从理论上讲，政府是有权设定相当于税基的 0~100% 的税率的。如果要为政府参与土地增值分配寻找一个原因，那么，“土地非农增值主要来源于政府规划为其设定的非农用途，而这种非农用途又是以其他农地的用途管制为代价的，因而土地增值不能由土地所有者独享”，这也许是一个差强人意的理由。国外有的地方实行的“开发权购买制”实际上是依照这个理由制定的<sup>①</sup>。因此，土地转为非农建设用地能够增值不表示土地所有者应该得到这个增值的全部，笼统地争论政府是否能够参与土地增值的分配，并没有多少实质性意义。

问题的核心在于政府参与土地增值分配的方式。如果政府是以向土地交易或土地资产征税的方式抽取土地增值，基于上面的理由，前面所说的争论是不会出现的。问题在于在征地制度下，政府是在自行定价的条件下向农民征地后高价向土地投资者售出，实质上是通过经营利润的方式实现其对土地增值的抽取的，一定意义上政府是依靠强力把自己变成了一个垄断中间商。而政府如果是

<sup>①</sup>其要点是：在一个社区内按照规划进行开发的土地所有者，必须从按照规划加以保留的土地（农地、林地、开阔地等）所有者手中购买足够份额的土地开发权指标。这意味着土地平等地拥有土地开发权指标。如果因规划而使一些土地的实际开发受到限制，便应当由获得实际开发权的土地所有者给予补偿。见周诚（2006<sup>a</sup>）。

商人或官商的身份直接参与土地交易，人们是会有理由质疑同样是市场主体的政府凭什么限制农民的交易自由，以使自己轻而易举地获取如此巨大的经济利益；作为商人的政府确实难以对它占有土地增值的正当性做出令人信服的解释。因此，能否按市场价格给予农民征地补偿，关键在于政府在土地市场中扮演的角色。如果政府仍然以中间商的身份横亘于农民与土地投资商之间，农民就不可能真正接触到土地市场，其土地也不可能按市场价格得到补偿。需要指出的是，土地的市场价格实际上是含税的，即使农地直接入市，农民的实际所得也会较市场价格为小。因此，征地时应按土地的市场价格给予农民“完全补偿”的观点是值得商榷的。

### 三、关于征地补偿在农民集体内部的分配方式

关于征地补偿费的使用有原则性的规定。一般是先按被征收的耕地（土地）数量除以征地前被征地单位平均每人占有的耕地（土地）数量，计算出需要安置的农业人口数量和结构，其后按未成年、劳动力、超过劳动年龄人员等不同年龄段发放不同数额的安置补助费，并区别情况办理社会保险手续。扣除上述费用后，剩余的征地补偿费由未享受安置的农民使用。也有的地方规定，征收已承包到户的农村集体土地（集体又未能分配其数量和质量相当的土地），其土地补偿费的较大比例支付给被征地农户，其余部分留给农民集体经济组织。

#### （一）关于被征地农民的社会保障

征地补偿费被规定优先用于被征地农民的社会保障。一些观点认为（例如卢海元，2003；张时飞等，2004），土地对农民具有生产资料和社会保障双重功能，土地被征用后农民的养老保障便成为其后顾之忧。一次性货币安置给了被征地农民一定补助，但难以解决其长久就业问题，也不能取代土地所具有的最后保障的社会功能。而且农民得到以货币形式发放的征地补偿金后，很可能因只注重眼前利益或使用不当，将其在较短时间内消耗殆尽而出现生活困难。与其这样，还不如减少直接发放的安置补助款数额，而将其转化为被征地农民今后符合一定条件时就能领取的养老金。本着这样一种“土地换保障”的认识，很多地方为被征地农民建立起某种形式的社会保障。

将被征地农民纳入社会保障的方式大致有两种。一是将其纳入城镇社会保障体系。具体又有两种典型做法。其一例如北京市采取的将征地转非农民完全按照城镇职工的标准，用征地补偿费补缴一定年限的社会保险费后，再按规定标准续缴社会保险费至规定年限，方能享受有关待遇。其二例如杭州市实施的“低标准缴费、低标准享受”的基本养老保险办法，即劳动年龄内的征地转非人员，依照城镇职工基本养老保险中的较低缴费比例，一次性缴纳足够年限的基本养老保险费，退休时直接享受较正常缴费者为低的待遇；其缴费总额的70%在征地补偿费中列支，30%由政府筹措。二是为被征地农民单独建立一套基本生活保障系统。例如，江苏省将被征地农民划分为几个年龄段，年龄较小的领取一次性生活补助；其他年龄段的区别情况在一定期限内按月领取生活补助费，到达养老年龄时按月领取养老金，具体标准都比较低。其资金来源主要是被征地农民的不低于70%的土地补偿费和全部安置补助费。此外，多数地方还将被征地农民纳入最低生活保障范围，有的还为被征地农民建立农村养老保险、商业保险，或为其中的特定群体发放为数不多的补助等。

社会保险对被征地农民生计的作用是有限的。首先，这种保障是低水平的。它是“根据适应当地经济社会发展水平、政策可衔接、政府财力能承受、被征地农民生活水平不降低、简便易行等原则”确定的，基本要求是“被征地农民基本生活和养老保障水平应不低于当地最低生活保障标准”<sup>①</sup>。

<sup>①</sup>资料来源：国务院办公厅：《转发劳动和社会保障部关于做好被征地农民就业和社会保障工作指导意见的通知》，国办发（2006）29号，2006年4月10日。

受财力的影响及减少征地补偿的驱使，地方政府有足够的动因和政策空间把被征地农民的社会保障限制在较低的水平上。实际上，只有少数地价较高、财政实力雄厚的地方将被征地农民完全纳入了城市社会保障体系。一些地方名义上把被征地农民纳入了社会保险，实际上这只是一种低标准的基本生活保障制度；有的地方相当一部分被征地农民实质上享受不到相应的保障标准。如果将被征地农民全部纳入城镇职工基本养老保险制度，其投入将超越政府的承受能力（卢海元、贾江，2007）。

其次，保费缴纳办法不利于被征地农民的当期生活。被征地农民社会保障所需资金主要从征地补偿费中安排，有的地方还要求当地农民集体予以资助。由于不少地方的征地补偿费都低于社会保障的参保门槛（孙繁松、赵玉红、王丹，2006），因而参保后有可能出现被征地农民既失去了土地、又没有直接得到多少补偿的局面，导致农民当期收入下降，对那些以土地为主要收入来源的农民更是如此。这是不利于保持其原有生活水平的。如果被征地农民的社会保障只是维持在当地最低生活保障的标准上，那么，就相当于农民用征地补偿款向政府“购买”了最低生活保障，而实际上最低生活保障是应该完全由政府出资的。

第三，这种保障是远期的。虽然参加社会保障有助于解决后顾之忧，但多数被征地农民需要很多年后才能享受相关社会保障待遇，因而难免远水不解近渴。在某些将被征地农民纳入城镇社会保障体系、又没有在征地安置时一次性缴足社会保险费的地方，多数被征地农民需要继续缴纳社会保障费用至规定年限才能享受相关待遇，这需要他们有比较稳定的非农工作岗位和一定的收入水平，这对其中一部分人是有困难的，因而参加社会保障并不意味着必然享受社会保障待遇。

土地的保障作用与社会保障是有重大区别的。土地一般不会灭失贬值，来自土地的收入长期而稳定，因而土地对农民的生活有一定的保障作用。但是，土地与社会保障有很大差异。首先，土地收入对农民生活的意义是当期的、直接的；而在达到享受待遇的条件前，社会保障对农民生活的影响是远期的、间接的。其次，土地对农民的保障是永续的，甚至可以“子子孙孙以至永远”；而社会保障对被征地农民的作用一般只是当代人的后半生。第三，中国农村人多地少，土地产出率较低，农民得自土地的收入一般只能维持温饱，其保障作用与真正意义上的社会保障不可同日而语。尽管有的农村集体为农民提供医疗、住房、福利等方面的资助，但严格来说，这些资助依赖于农民的集体经济组织成员身份而不是其土地。第四，“土地换社保”的提出，在社会保障只对城镇居民开放的情况下，对于降低政策门槛、将被征地农民纳入社会保障体系有积极意义。但是，从根本上看，土地只是农民集体的一种财产，政府不能因为公民拥有某种财产，就否定他参加社会保障的权利。因此，尽管土地是农民重要的生活保障，但不代表农民只有交出土地才能参加社会保障；参加社会保障是农民的权利，没有与土地交换的必然性和必要性。长远来看，如果坚持“土地换社保”，那么，保有土地的农民将永远被拒于社会保障的门外了。

有必要重新审视“土地换社保”的思路。社会保障之所以成为征地安置的一种待遇，主要是因为城乡二元体制下，非农户籍享有一些农民所不能享受的特权。某种意义上可以说，农民被征地后才能加入社会保障，实质上是在征地补偿不足的情况下，通过社会保障补贴的形式提高征地补偿标准，并用强制储蓄、限制被征地农民当期消费的办法，延长征地补偿费的使用期限，增强被征地农民对今后生活的心理预期，以促进征地顺利进行的权宜之计。如果单纯想为被征地农民建立社会保障，将农民的农业劳动年龄计算为社会保障的缴费年限，或者在正常的征地补偿之外再附加一定的社会保障费用，可能是更好的办法。因此，比较起来，“补偿加社保”也许是一个更贴切的提法。

## （二）农民对征地安置受益程度的不均衡

农民享受的安置待遇是不同的。分析大多数地方的征地补偿安置办法，就被征地农村集体中获

得安置的农民来看，由于安置标准与年龄挂钩，基本上是安置劳动力的费用最高，而且是劳动力年龄段越大安置费用越高；其后依次是老年人、未成年人及在校学生。由于上述安置费用都从征地补偿费中支出，实际上被安置人员所占用的征地补偿存在较大差异。受安置农民与未安置农民之间的利益关系也是不平衡的。农民被安置后一般不再具有集体经济组织成员身份，而未享受安置的农民不但得到人员安置后剩余的土地补偿费，还继续保有对其他集体资产的权益。在集体资产较多、又没有实行产权制度改革的地方，以及剩余的土地补偿费较多的地方，安置往往不足以抵偿农民丧失集体经济组织成员身份所带来的经济损失；而在那些进行了产权制度改革、安置后仍能享受农村集体资产权益的地方，征地安置相当于意外之财。此外，由于被安置的农民除享受规定的安置补助费外，还能在社会保障、劳动就业方面享受政府安排的某些补助或优惠，实际上相当于政府直接向这些农民提供了隐形的征地补偿，更增加了农户间利益比较的复杂性。

将征地补偿费主要发放给承包地被征用的农户，会造成农户土地权益的不均衡。征地补偿费是土地所有权转移的代价，如果将征地补偿费的较大比例发放给承包地被征用的农户，基本上相当于按土地的所有权补偿了这些农户，但这些农户所拥有的只是剩余承包期内的土地使用权而不是土地所有权。在下一轮土地承包期到来的时候，将出现是否给予这些农户土地承包权的问题：如果给予，实际上属于其份额的耕地已经被征用了；如果不给予，这些农户又没有得到征地补偿费的全部，而且从理论上讲，如果农民是按人均耕地面积被安置的，那么，集体的其他土地应该还有被安置农户的份额。这实际上是按土地的所有权补偿还是按承包权补偿被征地农户的问题。此外，由于农用地转为建设用地有着较大的土地增值，这种分配制度实际上使被安置者占有了这种增值的较大比例，而其他农户很少甚至没有得到收益，特别是在那些征地机会少的地方。

平等享受土地权益是农村集体经济的基本原则。农村土地实行集体所有制，这要求集体经济组织成员基本均等地享受其土地权益。例如，《土地承包法》规定：本集体经济组织成员依法平等地行使承包土地的权利。各地基本上采取了按人口均等地承包土地的政策<sup>①</sup>，实行家庭承包、分田到户的，大都按人平均分地；因各种原因没有均分土地的，也基本上采取了按人平均土地收益的办法。考虑到土地的肥沃程度不同，一些农民还自发采取了按共同评定的土地生产能力（而不是简单地按土地面积）平分土地的做法，其基本精神就是尽可能使集体成员实质地、均等地享受土地权益。因此，中国农地“共有私用”制度的最大特征，就体现在农地使用权在社区内的“均分”性质上。据农业部调查，从包产到户到第二轮承包时，按人口均分土地的比例由 77.5% 上升到 91.9%，有承包合同的农户比例由 45.0% 上升到 84.1%，这说明，农民对农地使用权的主张大大加强了（赵阳，2004）。

土地权益的均等反映到征地问题上就要求征地补偿受益程度的均等。尽管实行了土地承包制度，荒山、废弃地、公共设施用地以及相当一部分耕地仍由集体直接经营管理，农村集体的具体地块与具体人员并不一一对应。城乡结合部等征地较多的地方，有的为便于征地还特意没有采取家庭承包的形式。征用这些土地时，集体内的每个农民都有相等的被安置与否的资格。即使征用农户的承包地，也不代表该农户必然享受安置。其原因有二。其一，为使农户间承包地的数量和质量尽可能均衡，承包地的划分一般都比较散小，普遍存在所谓“细碎化”的现象，一宗征地往往涉及多个农户。即使将人员安置限定在这些农户中间，征地与具体转非人员也不直接对应。其二，即使承包地被征用的农户协商一致，集体内的其他农户一般也不会同意这些农户享受排他的征地安置。因此，试图

---

<sup>①</sup>例如，《海南省〈实施中华人民共和国农村土地承包法〉办法》规定：农村土地采取家庭承包方式承包的，农村集体经济组织成员不分年龄、性别、民族、劳动能力等，享有平等的土地承包经营权，发包方应当按照农村集体经济组织成员人数将土地平均分配，发包到户。



通过“征谁的地安置谁”的办法确定被安置的人员，对于多数征地项目是不现实的。

上述矛盾导致被安置的具体人员难以确定。征地安置中的种种利益差别，使农民产生了选择的必要；而农民集体成员间土地权益基本均衡的原则，则为农民提供了选择的理由和空间。由于征地安置与年龄紧密联系，即使今后仍有征地机会而且安置政策不变，对相同的农民也可能意味着不同的结果。一般说来，城市近郊农村集体资产多，土地升值潜力大，征地机会多，多数农民不愿接受征地安置；远郊多数地方与此相反，农民大多争相申请安置。未被安置的农民希望平分全部征地补偿费；已被安置的农民则希望被安置后仍能享受集体经济组织成员待遇。在难以将征用地块与被安置的具体人员挂钩的情况下，被安置人员名单落实难的局面就出现了<sup>①</sup>。

征地安置政策有其设计上的缺陷。这种政策的理论基础是征地必然使相应数量的农民从农业中分离出来，而且对当地就业及生活的影响只限于这些数量的农民。作为一种计算政府对农村集体征地补偿数量的方法，这种规定也许差强人意，但作为征地补偿在农民集体内部的分配方法，这种规定就很不适用了。这是因为在确定安置补偿时，政府与农民集体之间是一对一的确定的经济关系，制定规则的重点在于如何测算补偿的数量；而在安置补偿时，农民集体与农民之间是一对多的不确定的经济关系，制定规则的重点在于如何将安置落实到具体人员而又不打破利益关系的平衡。很显然，这是两种不同的规则，其适用范围和制定依据都是不同的。实际上，在多数情况下，征地对农民集体生产和生活的影响是普遍的，并不是只限制在被安置人员。

产生这种缺陷的原因在于征地安置方式对经济社会体制不适应。在被征地农民集体中选择特定农民进行安置的做法定型于计划经济时期，当时一方面征地的货币补偿很少，另一方面国家控制了生产要素的配置，人们职业的变化和住址的变迁都受到政府的严格限制，因而在当地农民集体人地矛盾比较突出的情况下，政府有必要也有可能安置部分农民就业。尽管这种安置方式会导致农民间的利益差异，但由于同一个就业岗位一般不能由几个人分享，更由于当时农民集体对农民的控制力很强，还是能将安置政策落实下去的。市场经济条件下，政府不再掌握大量的就业岗位，也不再直接干预企业的用工，因而有必要也不得不加大货币补偿的比例。与招工等就业安置不同，货币是能够细分并均摊到每个人头上的。在农村集体经济管理方式发生变化、农村民主化进程加速、农民个体利益日渐彰显的情况下，再让被安置的部分人享受较其他人为多的土地权益，就难以推行下去了。

农民在实践中对有关规定做了很大变通。典型的做法是为承包地被征用的农户另行安排土地，或者按其剩余的土地承包期补偿相当于承包地流转市场价格的土地租金，然后将剩余的征地补偿费均衡分配到集体经济组织成员；如果有农业户籍转为非农业户籍、社会保障等机会，则由农户自愿报名并承担相关费用。这些方法使农民之间利益均衡、机会均等，因而执行得比较顺利。如果硬性要求农村集体确定被安置的具体人员，有的地方则采取抓阄的办法，因为这是多数农民能接受的、程序最为公平的办法。有的地方还采取了“二轮抓阄法”，即第一轮抓阄确定第二轮抓阄的顺序，第二轮抓阄确定被安置与否（从中也反映出农民对公平公正的追求和渴望）。但是，这种程序上的“公平”不能保证实质上的公平；如果被安置与否的利益差别巨大，抓阄的办法也难以服众，因为农民认为其应有的权益是不能由这样一种“赌”的方式来决定的。在难以达成共识的情况下，也有的地方征地后暂不安置，而是预留一定安置费用，其余补偿款在全体集体经济组织成员中均衡分配；或者将全部补偿款存入银行后支取利息。由此可以看出，解决好“不均”的问题，是把现行征地安置政策落实下去的关键。

---

<sup>①</sup>某市2004年7月至2007年5月征地500余宗，应转非安置48500余人，实际只落实约16300人。

## 四、结论与政策含义

按土地原用途补偿并不必然导致被征地农民收入下降，但一些地方的征地补偿实际上没有达到这个标准。尽管目前征地补偿标准有所提高，但从长远来看，并不足以满足农民对生活水平提高的期望。问题的核心在于政府通过限制农地直接进入市场的权利的方式，剥夺了农民的土地开发权，主导了土地增值的分配并获取了大量土地收益。这是现行征地方式为各界所诟病的症结所在。集体土地是农民的资产，在政府单方面规定征地价格的情况下，即使提高了征地补偿标准，这种强加于人的地价也难以得到农民的认同。

解决征地补偿问题的根本在于变征地为土地的市场交易。也就是说，在“严格界定公益性和经营性建设用地”的基础上，将经营性用地的取得方式由征地改变为市场交易；各类营利性建设使用农民土地的，在符合规划的前提下，由供需双方协商确定用地价格及条件。由于农民是依照自身真实的意思以市场主体的身份参与土地交易，也就不再有理由要求政府承担维持其生活水平的责任，并更加珍惜其土地资产。政府退出土地市场的商业操作，不再通过商业利润的形式获得土地收入，而是以社会管理者的身份调控土地市场，并通过土地税收参与土地增值分配。为此，需要改革建设用地的供地制度及配套制度。公益性建设使用农民土地的，参照市场价格给予农民公平合理的补偿，并建立相对独立的征地补偿裁决机构和公正的裁决程序，而不是由政府单方面定价。此外，政府不再向农民征收土地，相应地不再承担补偿安置的责任。有的地方已经在征地中采取了类似的办法<sup>①</sup>。

使用征地补偿款要做到农户之间受益基本均衡。征地补偿是农民集体土地的变现收入，应当在集体成员中相对均衡地分配使用。这样，以一部分农民的利益为代价安置另一部分农民的问题就不存在了，各类农民群体之间存在的利益“不均”问题也都会迎刃而解。由于安置前后农民集体成员之间的利益关系仍是均衡的，这种方式适合于农村集体经济组织的各种管理形式，也解决了农民被征地安置后丧失农民集体成员身份所引发的各种矛盾。实际上，只要补偿真正到位，原本是没有必要在补偿之外另加安置的。至于征地补偿款的用途，应给予农民充分的自主权，在如何花钱才对自己最有利这个问题上，应充分相信农民的理性。

提高其收入能力是解决被征地农民当期生活及远期保障问题的关键。社会保障对解决被征地农民问题的作用是很有限的。从经济社会发展的趋势看，社会保障终归会与户籍和职业性质脱钩，农民将在经济社会各方面获得与非农户籍居民平等的权利。应尽快赋予农民参加各类社会保障的平等权利，而不应使之成为他们被征地安置才能得到的待遇。要加强对被征地农民的培训，提高其就业水平；并建立征地的“实物补偿”和“征地留用”等制度。这既使农民拥有更多的就业机会，还能使他们享受物业增值，基本避免货币贬值及投资风险，有利于维持其长远生计。

逐步开放农村集体建设用地入市是征地制度改革的可行办法。在符合各项规划的前提下，由政府还是农民作为土地出让的主体，对城镇建设本身并没有本质的区别，所不同的主要在于有关各方参与土地增值分配的方式和比例。集体建设用地直接入市体现了市场化的方向，有利于解决征地安置中存在的各种问题。由于涉及各方面利益的重大调整，这项改革难以一蹴而就。目前一些地方开展了集体建设用地流转试点，但它与上位法的对接、有关政策的配套都需要一个过程，在流转收益分配、土地供应总量的控制方式、农地保护、农民进入社会保障、与征地制度衔接以及土地产权制度的设计等方面，还需要摸索出一套为各方面所接受的做法。进一步总结经验并深化改革，征地安

<sup>①</sup>例如，2004年施行的《北京市建设征地补偿安置办法》规定：征地单位与被征地农村集体应当在不低于本市征地补偿费最低保护标准的基础上，协商确定补偿方式、补偿款数额及支付方式等，其实施效果是好的。

置就有可能出现柳暗花明的局面。

#### 参考文献

- 1.毕宝德、柴强、李玲：《土地经济学》，中国人民大学出版社，1993年。
- 2.周诚：《农地征用中的公正补偿》，《中国经济时报》，2003年9月2日。
- 3.周诚：《农地征收宜秉持全面开发权论》，《中国经济时报》，2006<sup>a</sup>年2月13日。
- 4.周诚：《我国农地转非自然增值分配的“私公兼顾”论》，《中国发展观察》2006<sup>b</sup>年第9期。
- 5.游钧：《失地农民的就业问题》，载《2005年中国就业报告》，中国劳动社会保障出版社，2005年。
- 6.李燕琼、嘉蓉梅：《城市化过程中土地征用与管理问题的理性反思》，《经济学家》2006年第5期。
- 7.卢海元：《土地换保障：妥善安置失地农民的基本设想》，《中国农村观察》2003年第6期。
- 8.卢海元、贾江：《被征地农民社会保障工作的新背景、新突破和新取向》，中国社会保障网，2007年10月25日，转引自中国农村发展网（<http://www.jihe.org.cn>）。
- 9.孙繁松、赵玉红、王丹：《被征地农民安置模式探析》，《辽宁日报》，2006年8月28日。
- 10.赵阳：《中国农地制度的产权特征》，《改革》2004年第4期。
- 11.郑振源：《征用农地应秉持“涨价归农”原则》，《中国经济时报》，2006年5月8日。
- 12.张时飞、唐钧、占少华：《以土地换保障：解决失地农民问题的可行之策》，《红旗文稿》2004年第8期。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）（责任编辑：攀 岩）