

# 制度与现实之间的双重变奏

## ——对南通市失地农民补偿的个案研究

刘启东, 姜乐军 (1. 南通职业大学党委办公室, 江苏南通 226007; 2. 南通职业大学社科部, 江苏南通 226007)

**摘要** 失地农民的补偿安置问题关乎社会稳定的大局。以南通市为例, 介绍了其对失地农民采取的补偿制度依据及做法, 针对补偿过程中存在的主要问题, 提出了解决办法。

**关键词** 失地农民; 补偿; 南通市

**中图分类号** F328 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2008)36-16183-03

随着城市化的不断深入, 工业化现代化的逐步推进, 在我国很多城市都伴生着大量的失地农民, 他们生活在城市与乡村的中间, 徘徊在市民和农民身份认同的夹缝中, 是现代城市化过程中造就的弱势群体, 日益成为城市化和社会稳定的主要障碍。在对失地农民的补偿问题上, 国家现行的补偿制度既是各地政府对于失地农民进行补偿的制度保障和依据; 同时它所存在的问题也是制约许多城市采取切实保障, 理顺关系的瓶颈。在制度保障和现实压迫之间, 如何理顺两者的关系, 许多城市自发走上了探索之路, 从而奏响了制度和现实的双重变奏, 促进了双方的良性互动。笔者试以所在的南通市对失地农民的补偿措施为例, 来探讨地方政府在失地农民补偿上所采取的切实做法、经验、困惑以及应该采取的主要对策。

### 1 南通市对于失地农民采取的补偿的制度依据及现实做法

**1.1 补偿安置的政策依据** 当前, 我国对农地征用和失地农民补偿安置的主要依据来自2004年《宪法》修正案、1998年《中华人民共和国土地管理法》、1995年《城市房地产管理

法》、2004年国土资源部《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》、2006年《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》等法律法规、实施条例和文件通知等<sup>[1]</sup>, 表1。

《江苏省征地补偿和被征地农民基本生活保障办法》(江苏省人民政府第26号令)要求该省建立被征地农民基本生活保障制度, 这些要求为改革征地补偿安置办法提供了主要政策依据。它不仅进一步明确了征地补偿安置的基本原则是同地同价, 而且对完善征地补偿安置制度提出了新的具体方法。《江苏省征地补偿和被征地农民基本生活保障办法》实施以来, 南通市委高度重视, 大力开展“阳光征地”取得阶段性成效, 市区征地补偿和被征地农民基本生活保障试点工作积极稳妥推进。为了确保被征地农民失地以后的基本生活, 南通市人民政府出台了《南通市市区征地补偿和被征地农民基本生活保障试点实施办法》(通政发[2004]10号), 于2004年1月1日起在市区试点实施被征地农民基本生活保障, 在全省率先建立了被征地农民基本生活保障制度。

表1 当前土地征用的补偿内容、标准与用途

补偿名目	补偿标准	所有者	用途
土地补偿费	前三年平均年产值的六至十倍	农村集体经济组织	可分归农民也可分归集体所有
安置补偿费	前三年平均年产值的四至六倍×人数, 不能超过被征用前三年平均年产值的十五倍	谁安置谁所有, 一般为农村集体经济组织或者用人单位	可以用于缴纳社会保险费
地上附着物、青苗补偿费	按该耕地被征用的三年平均每亩年产值折算补偿。其中, 粮食地按一年种植两季折算、补偿一季; 蔬菜地按一年三季折算, 补偿一季半; 自留地按蔬菜地补偿标准补偿。地上附着物补偿费, 根据核实的规格、数量, 按地上附着物补给标准补偿	农民	自由支配

注: 完全归农民自主所有的金额仅为青苗补偿以及地上附着物的补偿, 在整个补偿总额中是少数的部分。对关键的土地部分的补偿并不具有完全的所有权。

**1.2 补偿安置方式的变迁** 南通市现有780多万人口, 其中600多万为农业人口, 人均耕地为0.053 hm<sup>2</sup>。近年来, 随着城市化发展的快速推进, 土地征用也呈现逐年攀升的趋势,

据国土部门的统计, 未来5年内仅市区约有0.73万hm<sup>2</sup>土地被征用, 将有15万失地农民需要政府安置<sup>[2]</sup>。对于南通市失地农民的生活保障和安置情况, 主要经历了3个阶段: 第一阶段, 20世纪90年代之前, 基本上是根据谁征地谁安置的原则, 对失地农民符合就业条件的农转非安排就业, 对年龄偏大丧失劳动能力的给予一次性补助; 第二阶段, 从20世纪90年代末, 劳动部门不再对征地人员进行就业安置, 改由国土部门根据征地的情况进行一次性货币安置, 安置的补助费由过去的人均8000元提升到15000元; 第三个阶段, 从2004

**基金项目** 2008年度南通市哲学社会科学“弱势群体的补偿与社会公正”和江苏省教育科学“十一五”规划2008年度课题(Gb/2008/01/028)子课题阶段性研究成果。

**作者简介** 刘启东(1957-), 男, 江苏南通人, 副教授, 从事政治学及高校管理方面的研究。

**收稿日期** 2008-10-09

年1月1日起,即在江苏省征地补偿和被征地农民基本生活保障办法的基础上执行南通市《市区征地补偿和被征地农民基本生活保障试点实施办法》(通政发[2004]10号),对实行

基本生活保障的被征地农民根据不同的年龄段,实行不同的保障标准,具体如表2。

表2 被征地农民保障标准

补助项目	第一年龄段 (16周岁以下)	第二年龄段 男:16~50周岁; 女:16~45周岁	第三年龄段 男:50~60 周岁;女:45~55周岁	第四年龄段:(男:60周岁以上; 女:55周岁以上)
就业培训生活补助费	无	140元/月(限期2年)	无	无
生活补助费	无	无	120元/月	无
养老金	无	无	无	170元
一次性生活补助	6000元	无	无	无

**1.3 补偿安置的特点** 在试点实施办法中,明确了征地补偿标准和被征地农民安置办法,建立了被征地农民基本生活保障的工作体制和运行机制。设立被征地农民基本生活保障资金财政专户,由被征地农民基本生活保障个人账户和社会统筹帐户组成。将被征地农民划分为4个年龄段,实行不同的保障标准,保障标准每3年调整一次。在基本生活保障资金筹备方面,除了法律规定的土地补偿费和安置补助费之外,市区被征地农民基本生活保障制度分别规定了由用地单位支付的22.5万元/hm<sup>2</sup>征地补偿安置调节资金和由财政从土地收益中支付的22.5万元/hm<sup>2</sup>基本生活保障风险资金,全部进入社会统筹帐户,用于弥补征地补偿安置资金的不足,确保被征地农民基本生活有保障。如南通市崇川、港闸两区实行基本生活保障制度以来,已累计落实征地资金25.84亿元,其中进入被征地农民基本生活保障资金财政专户10.43亿元。征地涉及安置农民3.34万人,其中第一年龄段3300人已一次性领取生活补助费,第二、三年龄段80%以上已经培训务工或经商,实现了多渠道就业,其余人员进入基本生活保障体系,按月领取生活补助费和养老金<sup>[3]</sup>。最近,南通市人民政府又出台了《南通市市区城镇居民基本医疗保险试行办法》(通政发[2007]31号),将市区被征地农民纳入了城镇居民基本医疗保险,所需资金采取被征地农民个人缴费和财政补助的办法解决,较好地解决了被征地农民的医疗保障问题。同时,市政府还在研究出台被征地农民基本生活保障与城镇职工养老保障相接轨的文件,更好地解决被征地农民社会保障和长远生计问题。

## 2 目前南通市对失地农民补偿在现实中面临的主要问题

由于我国长期实行比较特殊的土地管理制度——农村土地归集体所有,同时又通过制度确认了农民所拥有土地的“长期使用权”,所以从这个意义上讲,征地后,集体由于持有所有权而拥有一部分收益是理所应当的,农民由于拥有使用权而拥有另一部分收益也是天经地义的,这种收益分配方式其实质是“交足国家的,留够集体的,剩下的都是自己的”。由于制度的先天缺陷,导致很多地方政府在具体安置补偿方面也存在明显的问题,就南通市目前的补偿状况和补偿标准而言,存在问题主要有:第一,征地程序有待进一步规范。导致这一问题的主要原因是农村土地产权不明确。现有农村土地“集体所有”的产权特征使集体与农民的关系变得模糊,谁拥有对土地的所有权并不明晰。征地程序是征地制度的重要组成部分。一些市场经济国家在政府取得土地的过程

中,原土地所有人有权参与全过程,拥有充分的知情权、参与权,对土地赔偿问题的争议,可以协商、申诉甚至由法院仲裁。但我国很多地方政府,征地过程中大多农民并不知情,补偿费也不是协商一致的结果,而是由地方政府中某些部门和领导独自拍板的结果。第二,补偿标准仍可进一步提升。很多地方政府在征地过程中并不是按土地的实际价值对失地农民进行补偿,而是按征用土地的原有用途进行补偿,以征地前若干年的产值为标准,在实际操作中是根据被征土地农作物近3年产量的10倍来计算的,“如果农民不选择拿现钱的话,他们可以将土地补偿费和安置补助费纳入基本社会保障基金的个人帐户,但这种基本社会保障其实是一种最低保障<sup>[4]</sup>。因此,征地补偿费用明显偏低,这种征地方式没有体现土地的财富观,没有体现土地的社会价值和经济价值。这不仅损害了农民的利益,也不利于保护耕地。尤其最近几年,随着南通市沿江沿海开发的进行,土地得到很大程度的增值,土地实际价值和补偿标准偏低的矛盾日渐突出。第三,补偿方式仍需多元化。主要是一次性给予补偿,难以保障失地农民的长远利益。南通市在征用农村集体所有土地后对农民的安置方式目前主要有货币安置、招工安置、住房安置、社会保障安置等形式,在实际操作中大多是采取以货币安置为主的“要地不要人”的一次性安置的城镇化模式,失地农民的生活、就业、创业、住房、社会保障等缺乏有效的解决途径,失地农民的长远生计得不到有效保障。由于失地农民多数文化水平较低,就业相对不理想,导致部分失地农民经济生活水平呈下降趋势。南通市对于失地农民安置补偿所遇到的问题,基本上在很多其他城市都可以找到,其主要原因是国家相关制度的缺失。

## 3 双重变奏是解决失地农民问题的根本之道

在现行的制度下,如何结合地方特色和特点,制定出切合实际,便于操作,让百姓满意的征地途径和补偿安置方式,奏响政策和对策的双重变奏是对地方政府智慧的考验。

**3.1 加大制度变革,完善征地法律** 消除城乡二元社会体制的制度性排斥,以土地换社保。城乡社会结构的二元体制是阻碍失地农民问题解决的制度性障碍。由城乡二元结构导致城乡在户籍、劳动就业、社会保障等制度上具有很大的不同,造成农民失地进城后面临许多难题。问题的关键是逐步消除造成失地农民问题的城乡二元结构制度,建立城乡统一的户籍、劳动就业、义务教育和社会保障等制度,实现农保与城保的对接和划一,解决转变身份之后的农民就业问题,

切实改变农村人口和城市居民社会权益不对等的局面,这是解决该问题的制度性前提。鉴于失地农民就业竞争力和社会竞争力弱,往往处在社会弱势群体的现实考虑,在操作上应首先建立失地农民就业、养老和医疗保障基金,基金的来源应主要从被征用土地的转让金中提取,个人和集体也相应提取一部分,这就是以土地换取社会保障基金的策略。发挥市场机制在土地资源征用中的基础性作用,建立土地招、拍制度。前提是政府要掌握土地开发的宏观调控的主动权,收紧区县的土地开发权,不能放任土地一级市场的协议出让和随意开发。市政府要掌握国有生地的整体开发,建立公开透明的土地一级开发市场。改变过去政府单纯出让生地的土地开发方式,要变生地为熟地,通过招投标方式把国有生地委托给有实力、有资格的土地开发公司完成土地再开发所必需的配套市政基础设施和公共设施建设,在完成土地一级开发过程中或完成土地一级开发之后,作为政府利益的代表者和政府部门的土地管理部门负责与有关政府部门协商征地、拆迁补偿与安置的标准与办法作为招标的条件,并负责监督与审查。土地一级开发完成后,征地补偿、拆迁安置、土地平整、竖向标高和土地用途及规划设计、地上地下市政基础设施和社会公共配套设施建设都已经完成,房地产商不再承担与商品房建设无关的涉及征地、拆迁、基础设施建设这样的工作和负担。

**3.2 细化补偿项目,扩大补偿范围** 为了切实保护农民利益,征地补偿必须以土地的市场价值为依据,不能以损害农民利益为代价降低建设成本。给被征土地的农民应当包括对生产资料的补偿和对生活保障的补偿,而且必须进一步细化补偿项目,扩大补偿范围,建立和完善农用地分等定级和农地价格评估体系;结合农用地等级和农用地评估价格为基础,以经营性农地转用市场价格为参照,确定土地征用补偿标准;参照资产评估办法,确定其他各类财产的补偿标准;参照城乡劳动力工资水平和养老、医疗、失业等社会保障,确定就业安置补偿标准。

在征地补偿中还应明确界定“公共利益”范围,实行分类征占补偿办法。应该兼顾国家、市场、征占主体和农民利益,按照征地用途实行分类征占补偿办法。对纯公益性项目用

(上接第16182页)

完善农村最低生活保障制度,全面落实农村五保政策,完善农村贫困群众救助制度,发展以扶老、助残、养孤、济困为重点的农村社会福利事业;另一方面,加强农民的道德教育,养成尊老、爱幼的道德风尚。切实解决个别农民不赡养和虐待老人的行为,让每一老人都能安享晚年。

**2.5.2 政府应加大新型合作医疗制度投入力度。**一方面,加大对新型农村合作医疗制度的宣传,让农民了解农村合作医疗制度,激发农民参合积极性;另一方面,政府要完善农村医疗救助制度,加大县、乡、村三级医疗网基本建设的投入,逐步扩大定点医疗机构,使参保农民有更多选择,逐步提高农村医疗服务水平,为参合农民提供价廉、质优、高效的医疗服务。

地如无经济收益的城市道路、绿地、水库等仍由国家统筹后支付,但应提高征地补偿标准;对于准公共性项目用地,如有收益的高速公路、自来水厂等除了提高收益标准,还应建立合理的收益分享机制,允许集体经济组织代表农民同征地主体平等协商谈判,让农民分享所征土地的增值收益。如分给农民一定股权等,避免一次性货币安置;对开发性项目用地,如房地产开发等,应该引入谈判机制,允许集体土地进入市场直接参与市场交易。

### 3.3 建立基本社会保障,促进农民就业

**3.3.1 建立被征地农民基本生活保障。**应改革现行征地一次性货币安置的制度,实行灵活的安置措施,建立被征地农民基本生活保障制度。改变单一的保障方式,从养老、医疗、生活、就业角度建立相应的保障制度。设立失地农民社会保障基金是各国对失地农民所采取的通行做法,这有助于降低他们面临的风险,促进社会稳定发展。

**3.3.2 多渠道促进失地农民就业。**重视对失地农民的就业培训,建立健全失地农民再就业培训机制,提高他们在市场经济条件下的就业竞争力。对自主创业的农民,政府应提供与下岗失业人员同等的就业优惠政策,比如税收优惠、提供小额担保贷款等,鼓励其自主创业。对于自谋职业的农民,政府应积极为其搭建畅通的就业信息平台,提供就业咨询服务,帮助收集用工信息,搞好劳务输出,拓宽就业路子。把非正规就业纳入国家劳动法和其他相关法律的管理范围,对诸如压低工资待遇、恶意拖欠工资、任意延长工作时间、不提供必要的劳动保护、使用童工等等,都应予以法律追究,以保护非正规就业职工的合法权益。另外,还可以积极协调本地企业用工,大力开发社区就业岗位。有关部门应加强舆论宣传,逐步消除不利于失地农民就业的制度和因素。

#### 参考文献

- [1] 杨一帆. 失地农民的征地补偿与社会保障——兼论构建复合型的失地农民社会保障制度[J]. 财经科学, 2008(4): 115-124.
- [2] 张晓艳. 南通市市区失地农民社会保障[J]. 市场周刊(理论研究), 2007(10): 142-143.
- [3] 姜志清, 张静, 黄飞燕. 征地制度改革理论与实践[J]. 江海纵横, 2007(6): 25-27.
- [4] 高菊生, 乔桂银. 关注失地农民 构建和谐南通[J]. 南通职业大学学报, 2005(5): 16-18.

**2.6 改善精神文化生活, 创造和谐的农村文化** 创新农村精神文化生活的活动形式。利用好广播、电视、网络等宣传载体, 同时建设好乡镇综合文化站、村文化室、农村电影放映、农家书屋等重点文化惠民工程, 丰富农村的文化生活。

#### 参考文献

- [1] 宋恩华. 大力促进农民收入稳定增产[N]. 经济日报, 2005-07-25.
- [2] 王瑞芳, 吕景城. 对扩大我国公民有序政治参与的现实思考[J]. 经济与发展, 2006(2): 40-42.
- [3] 中共河北省委宣传部, 中共河北省委农村工作部, 中共河北省委农村工作部, 河北省农业厅. 关于深入开展农村社会主义精神文明建设活动的实施意见[EB/OL]. <http://www.hebei.com.cn>.
- [4] 汝信, 陆学艺, 李培林. 2008年社会蓝皮书[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [5] 唐鸣, 陈荣卓. 农村法律和社会问题研究[M]. 北京: 法律出版社, 2008.
- [6] 刘云生, 任广浩. 农民权利及法律保障问题研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2004.