

国家社会科学基金项目·管理学系列丛书

农民权益保护下的 征地补偿及安置政策研究

陈莹 著



科学出版社

国家社会科学基金项目·管理学系列丛书

农民权益保护下的征地补偿 及安置政策研究

陈 莹 著

华中科技大学人文社会科学学术专著出版基金

华中科技大学人文社会科学重大及交叉研究专项基金（2014WZ01）

国家社会科学基金（10CGL044）

科学出版社

内 容 简 介

本书围绕农民权益保护问题,首先,在深入调查我国东中西部地区典型城市征地补偿及安置情况的基础上,总结归纳政策演变的规律与改革方向,从征地补偿(弥补物质损失)和失地农民安置(保障人身权利)两个方面构建农民权益保护方案。其次,实证分析了湖北省的征地补偿情况,并选取了不同经济发展水平的杭州市和武汉市,采用福利测度的方法测算了失地农民福利损失,评价现行政策的执行绩效及响应效果。最后,综合考虑征地过程中多主体的利益分配关系,调整征地补偿安置政策,以保障农民的合法权益。

本书可供各级政府部门、土地资源管理、农林经济管理及资源环境管理相关领域的科研人员及高校师生参考。

图书在版编目(CIP)数据

农民权益保护下的征地补偿及安置政策研究/陈莹著.—北京:科学出版社, 2016.7

ISBN 978-7-03-049439-9

I. ①农… II. ①陈… III. ①农村—土地征用—补偿—研究—中国 ②农村—土地征用—移民安置—研究—中国 IV. ①F321.1 ②D632.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第170960号

责任编辑:徐倩/责任校对:孙婷婷
责任印制:徐晓晨/封面设计:蓝正设计

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京教图印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016年7月第 一 版 开本:720×1000 B5

2016年7月第一次印刷 印张:12 3/4

字数:247 000

定价:76.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

作者简介

陈莹，女，汉族，1980年12月生，湖北武汉人，副教授。1999~2008年就读于华中农业大学土地资源管理专业，并取得管理学博士学位。2008~2010年在华中科技大学理论经济学博士后流动站工作两年。现就职于华中科技大学公共管理学院。近年来，主持了国家社会科学基金、教育部人文社会科学基金、中国博士后特别资助基金、中国博士后科学基金等多项省部级课题，担任国家“十二五”规划教材《土地资源学》（由复旦大学出版社出版）副主编，在《管理世界》《中国土地科学》《中国农村观察》《经济地理》《改革》等核心期刊发表论文20余篇。主要研究方向为土地经济、土地管理、土地政策等。

前 言

土地征收问题不仅关系到我国经济发展和粮食安全，也是保障农民利益、维护社会稳定的一个关键问题。中国社会科学院公布的《2013年中国社会形势分析与预测蓝皮书》指出，60%失地农民生活困难，73%的农村上访和纠纷都与土地有关，其中40%的上访涉及征地纠纷问题，征地纠纷问题中的87%则涉及征地补偿和安置。党的十八届三中全会指出，要“缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益”。2015年1月，中共中央办公厅和国务院办公厅联合下发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，并在全国选取33个县（市、区）行政区域进行试点。对实施农村土地征收改革的试点地区，暂时调整实施土地管理法第四十七条关于征收集体土地补偿的规定，明确综合考虑土地用途和区位、经济发展水平、人均收入等情况，合理确定土地征收补偿标准，安排被征地农民住房、社会保障。加大就业培训力度，符合条件的被征地农民全部纳入养老、医疗等城镇社会保障体系。有条件的地方可采取留地、留物业等多种方式，由农村集体经济组织经营。2016年中央一号文件进一步强调推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点，让农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

从总体上看，由于国家对失地农民问题的重视，被征地农民的补偿标准逐年提高，安置方式更为合理，保障机制更为健全。然而，由于我国幅员辽阔，各地区经济发展水平和土地资源禀赋差异很大，征地补偿标准、失地农民安置方式也呈现出极大的差异。那么，各地区的补偿安置政策是否能让失地农民满意？如果不满意，其原因为何？如果满意，又有哪些经验可供借鉴？各地区的补偿标准是否能弥补失地农民的福利损失？各地区的安置模式是否受到农民的支持？失地农民在征地过程中有无分享现代化的成果？失地农民在新时期是否遇到新的问题需要解决？这些都是本书所极力讨论的问题。

笔者从2003年读研究生以来，一直关注征地和失地农民问题，进行了数次大规模的征地调研，积累了丰富的案例和数据资料。通过整理，最终获得了118个村的1611份失地农户调查样本，以及数十份国土局相关工作人员的访谈记录。调查样本的选取综合考虑了各地区的经济发展水平、土地资源禀赋状况、被征收土地类型、征收目的及安置类型等多种因素，以保证研究结果的普适性和代表性。尽管我国征地的相关研究较多，但内容都比较分散，大多以论文形式呈现，通过

数十年的实证积累而形成的专著成果并不多见，这个正是本书的特色。

本书凭借第一手调研资料，围绕农民权益保护这一基本出发点，在深入调查我国东中西部不同征地补偿及安置情况的基础上，评价现行政策的执行绩效及响应效果。通过对不同失地农民的权益损失（经济和非经济）测算，按照损失与补偿一致原则制定补偿标准。依据农民的意愿，考虑地区经济、土地市场和土地征收类型等确定安置政策，同时综合考虑征地过程中多主体的利益均衡关系，进而调整对农民的补偿及安置办法。本书共分九章。第1章介绍研究的背景、研究思路、研究方法及研究进展等。第2章介绍我国东中西部地区及典型城市的征地补偿安置政策。第3章构建理论分析框架。第4章实证分析了湖北省的征地补偿政策。第5章以武汉市和杭州市为例，测算了失地农民的福利损失程度。第6章对现行的征地补偿及安置政策进行了绩效评价。第7章研究了四种典型安置模式。第8章研究征地过程中的多主体利益分配关系。第9章得出研究结论并提出政策建议。

本书对于失地农民权益保护和征地补偿安置政策的研究得出了有益的政策建议，我国地区差异大，各地区要因地制宜地进行征地制度改革，东部地区要让失地农民分享土地增值收益，中西部地区要让失地农民的福利损失得到足额补偿。随着补偿标准的提高，经济福利不再是影响东中部地区失地农民福利的决定因素，政府要更多关注失地农民的非经济福利，如社会保障和心理疏导，充分尊重农民意愿，采取多种方式解决好失地农民安置问题，保障失地农民的后续生活，既要防止征地拆迁过程中的失地农民福利下降，也要防止“一夜暴富”带来的社会问题。此外，要构建公平合理的土地征收利益分配机制，提高农民在土地增值收益分配中的比例，尤其注重对未成年人和老年人等弱势群体的权益保护，探索并建立农民分享土地增值收益的长效机制。

本书的研究工作得到了华中科技大学人文社会科学学术专著出版基金、华中科技大学人文社会科学重大及交叉研究专项基金（2014WZ01）和国家社会科学基金（10CGL044）的资助，特此表示感谢。在此还要感谢我的两位导师——华中农业大学的张安录教授和华中科技大学的谭术魁教授给予的指导，感谢师门中曾经与我一起参加调研的兄弟姐妹；感谢出版社同仁为本书出版付出的辛勤劳动；感谢我的研究生为资料的搜集和文字校对付出的劳动。由于个人水平及能力所限，难免存在不足，殷切希望读者批评指正。

陈莹

2016年5月31日

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.2 国内外研究进展	1
1.3 研究思路、研究内容和研究方法	14
第 2 章 我国征地补偿和安置政策演变及现状	17
2.1 土地征收的含义	17
2.2 土地征收补偿安置政策演变	17
2.3 我国现行的征地补偿安置政策	21
2.4 本章小结	34
第 3 章 失地农民权益保护及补偿安置政策的理论分析	35
3.1 失地农民权益保护的理论分析	35
3.2 土地征收合理补偿的理论分析	38
3.3 失地农民安置政策的理论分析	43
3.4 本章小结	46
第 4 章 征地补偿政策的实证分析	47
4.1 土地征收特征	47
4.2 湖北省土地征收补偿标准的政策规定	52
4.3 湖北省 2009 年前后征地补偿的比较研究	56
4.4 基于失地农民意愿角度的征地补偿	61
4.5 基于“土地换社保”的征地补偿	67
4.6 比较分析	75
4.7 本章小结	76
第 5 章 失地农民福利损失测算——杭州市和武汉市的实证	78
5.1 福利及其测算方法	78
5.2 研究区域概况和样本点的选取	79
5.3 基于被征地农民主观感受的福利损失判断	85
5.4 基于指标测度的福利损失测算	92
5.5 本章小结	109

第 6 章 现行征地补偿及安置政策绩效评价——杭州市西湖区与武汉市江夏区的比较	111
6.1 绩效评价的理论框架及方法	111
6.2 研究区域选择及政策的比较	116
6.3 绩效评价分析与结果	117
6.4 征地补偿安置政策对农民福利的影响	119
6.5 结果及启示	122
第 7 章 失地农民权益保护下的安置政策研究	124
7.1 安置模式	124
7.2 基于失地农民意愿的模式选择	131
7.3 本章小结	145
第 8 章 农民权益保护下征地补偿及安置政策调整	147
8.1 土地征收中的收益及权益主体	147
8.2 征地过程中权益主体的利益博弈	150
8.3 征地过程中合理收益分配关系的构建	156
8.4 武汉市、咸宁市、杭州市土地征收中的收益分配实证	164
8.5 征地过程中的土地增值及分配	169
8.6 征地补偿及安置政策调整	172
第 9 章 研究结论及政策建议	175
9.1 研究结论	175
9.2 政策建议	181
参考文献	184

第1章 绪 论

1.1 研究背景

随着城市化进程的加快,大量农用地转为城市建设用地,导致失地农民的数量剧增,根据《全国土地利用总体规划纲要》,从2000年到2030年将占用超过5450万亩^①的耕地资源。1亩耕地被征用将带来1.5个失地农民,那么直至2030年“失地农民群体”极可能达到1.1亿人(林秀,2005)。因而,失地农民权益损失的衡量、享受的补偿标准及社会保障成为国家需要慎重解决的问题。在现有的征地补偿安置政策下,政府一方面强化对农地非农化的管制,另一方面又加强土地一级市场的市场化改革,这不仅无法有效提高土地市场化水平,而且会刺激地方政府利用城乡二元分割的土地市场与农民争利,侵吞土地非农化带来的增值收益,造成失地农民权益损失,引发征地冲突。

当前,我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段。尽管农民土地财产权益在总体上不断凸显,但征地补偿及安置制度的不完善在很大程度上限制了农民以土地参与市场经济和分享经济社会发展成果的权利。农民总体收入水平低,缺乏基本的社会保障,农村公共产品供给不足,失地又失业农民增多导致的社会矛盾、农村群体性事件增多等一系列现象均与土地征收制度中对农民权益保障不足存在关联。因此,我们不得不站在农民权益保护的角度,思考我们现行的征地补偿安置政策是否存在问题,农民在征地过程中福利损失程度如何?我们该如何构建公平合理的土地收益分配关系。本书正是基于以上考虑进行分析,以期按照公平合理的原则完善征地补偿及安置政策。

1.2 国内外研究进展

1.2.1 征地补偿制度的相关研究

1. 补偿原则

对于征地补偿原则确定,Nosal(2001)基于社会收益最大化提出了关于税收、补偿的最优分配政策,该政策表明,产权被征收的个体应获得其损失产权的市场价值作为补偿。Burrows(1991)提出强制征购(compulsory acquisition)补偿应

^① 1亩≈0.0667公顷。

该达到的三个目标：对财产损失者提供保护；刺激政府以将私人部门的损失包含在该项目的成本-收益分析内；减小财产损失者从事无效率行为的激励。Fischel 和 Shapiro（1988）认为，土地征收补偿具有双重目的：一是对私人财产提供足够保护；二是约束国家权力。Kanmanu（1975）针对发展中国家的情况提出，征收补偿无论是完全补偿，还是适当补偿或公正补偿，都应该达到各利益集团之间的公平。Treeger（2004）认为，征收补偿通常是以被征收（征用）土地的市场价值为基础，统筹考虑产权受侵害者的财务损失（financial loss）、土地利用状况、土地市场，以及过去征地补偿的历史、征地时间、土地投入构成等因素而确定的。Blume 和 Rubinfeld（1984）运用保险模型来解释征收补偿，即将国家对居民财产的征收补偿视为政府保险，居民缴纳的税收则相当于保险费。FAO（2008）从征收的不同类型分别对受损方的可能受损情况进行了归纳，提出了补偿原则。

2. 公共利益的界定

有关征地划分公共利益必要性的观点包括以下两点：一是认为不必区分公益性和非公益性利益（赵红梅，2006）；二是明确限定公益性范围（熊成喜，2008；贾莉，2009；黄天元，2006）。黄东东（2004）从四个方面解释了公共利益：一是将公共利益解释为公共使用，即代表公共利益主体的直接使用行为（如国防设施和政府建筑物）和具体的公共利益用途（如教育、学术、环保、技术进步）等；二是从公共用途的角度解释公共利益，认为只有从公用目的出发而利用的土地才符合征用的实质条件；三是依征用土地的利用效果，公益用途又可分为经营性与非经营性两类，经营性使用但经营所得用于社会大众者也适用于征用；四是从规定举证责任的角度确立土地征用的司法审查制度，即财产所有人要想对抗征用，必须向法院举证证明政府或议会的征用法案不具有公益目的性（刘向南，2005）。将公共利益可划分为四个层次：最优层次——全球性公共利益；次优层次——国家性公共利益；基本层次——地方性公共利益；一般层次——社区性公共利益（周智坚，2007）。依据帕累托最优，重要程度从重到轻。但就目前来看，全球性公共利益的征收情况很少，国家性征收更容易区分公益与否，而比较混乱的是地方性和社区性公共利益的界定。美国宪法第五修正案表明，政府在给予土地所有权人公正补偿的基础上，可以出于公共目的征收土地，而对于什么标准是公正，宪法没有明确规定。需要强调的是，在美国，政府一般要先尝试通过自愿交易获得所需的财产，只有当土地所有者拒绝了政府出的最高价格时，政府才可以在立法机构的授权下和法庭的监督下行使征收权。私人开发商没有征地权，但常用手段有：由代理商购买、订立期权合同、隐瞒真实购买人身份等（刘向民，2007）。因此，政府可以同非政府主体一样隐藏真实目的，以诱使单个所有者按市场价格出售财产。

3. 征收补偿标准

鲍海君(2009)将中国和德国的征地补偿标准进行对比,建立了补偿标准理论模型和征收对地价扭曲的理论模型。该研究认为:土地征收的补偿标准应由土地效用的市场价格决定;被部分征收的农民的生活也会受到征收影响;农民补偿应该是其损失加上土地增值的30%。Moyo(2005)分析了津巴布韦因土地改革而进行土地征用的公平性问题。Peterson(1990)、Thompson(1997)、Treeger(2004)分别对美国和纳米比亚土地征用的征地条款和政治程序进行了法理分析。

在我国的征地补偿标准的研究中,陈泉生(1994)认为,维持农民现有的生活水平,应以市场价值来进行补偿定价。黄贤金(2001)认为,征地费应参照被征土地的市场价值,国家征地应按土地预期收益来确定。刘慧芳(2000)在对我国农地地价构成和量化进行研究后,认为农地转用价格应包括农地质量价格和农地社会价值,其中农地社会价值包括农地对农民所具有的社会保障价值和农地为社会所提供粮食安全所具有的社会稳定价值,并对这三部分价值在各产权之间进行了分配。王竹梅(2005)认为,农民获得合理补偿的依据,理论上是作为土地所有者有权分享土地的增值收益,而具体补偿的标准则应保证土地所有者在失去土地后的基本生存权利,即政府为了社会的稳定与经济的发展动力所必须支付的改革成本。刘卫东(2006)从失地农民土地财产权益实际损失补偿的角度分析,认为征地补偿费应该包括土地的机会成本、城市居民最低生活保障待遇(包括补助最低生活费、医疗保险、养老保险、失业保险等)、失地农民再就业培训费和失地农民创造就业机会的基本投资差额。陈莹(2007)通过农地价值理论、农地功能理论对补偿标准进行了测算,在考虑了显性市场和隐性市场的基础上,提出了征地中各利益关系分配的调整方向。杨雪(2008)、夏刚(2008)、王世忠等(2006)提出了通过公平原则、实物期权定价原则、统一年产值等测算征地补偿费的方法。

4. 征地补偿测算

以年产值倍数法测算征地补偿标准是我国现在征地补偿制度中采用的主要方法,该方法补偿标准偏低和安置方式单一,未来应采用包括征地案例比较法、市场平均法、农地价格因素修正法、成本逆用法、利率补偿法在内的多种测算方法,应着重将市场化因素融入整个测算体系中(陶楚南,2005)。针对年产值倍数补偿法,沈守愚(2002)认为,农地价格主要还是由区位决定的,以平均产值计算的方法操作简单,但由于农业种植结构多元和种植手段趋向科技化,在现实中造成了极大的不公平。王万茂(2003)提出土地所有权补偿、农民生存权补偿、地上物补偿、残余地补偿、生态环境效益补偿五项内容。李彦芳(2007)认为,在测算方法中,土地年产值倍数法仍带有计划经济的影子;市场比较法所依据的比较

案例缺乏市场基础；叠加法只包含了土地对于农民效用的 58.34%，所以仍然对农民权益造成侵害；剩余法较能体现农民的土地发展权权益。李彦芳主张，一是以剩余法为主，测算征地区片综合地价，但随着农村土地市场的发育，市场比较法是发展趋势；二是以被征地农民的实际社会安置成本作为征地补偿水平合理与否的验证标准；三是以征地为契机建立失地农民社会保障体系，合理确定被征地农民的社会保障项目和保障水平。诸培新和曲福田（2003）从资源经济学角度，认为土地征用补偿价格构成应包括土地的直接使用价值、间接使用价值、选择价值、存在价值和遗赠价值内容，同时补偿应该以完全补偿为原则。

5. 补偿方式

关于采用一次性补偿方式还是非一次性补偿方式方面，Blume（1984）针对国家支配土地征收的效率问题，提出一种高效补偿标准——零补偿。也就是说，当国家征收行为不受土地用途支配时，零补偿最有效；当征收行为受到投资者决策影响后，由于道德危机问题，没有一种补偿是普遍有效的；当补偿不受财产上的投资费用影响时，私人预期损失反映社会损失，一次性补偿才是最有效率的。Fischel（1996）和 Shapiro（1989）等完全排斥一次性补偿，严格限定补偿方式。但是当补偿可以看做拥有非零常数的市场价值线性函数时，按照市场价值的一次性补偿是最佳补偿方式（Giammarino and Nosal，2005）。

关于根据效益或者市场价值选择补偿方式方面，Hermalin（1995）根据政府和投资者的信息不对称建立了模型，得出的结论是，只要社会效益超过政府必须为此支付的价格，政府就不会征收私人土地产权。政府应该根据社会从征地中所得的收益来进行补偿，而不是根据所有者的损失进行补偿。Giammarino 和 Nosal（2005）强烈支持按照市场价值进行补偿。

针对我国国情，农地更多地起到对农民的保障性作用，所以不论是货币补偿或者实物补偿，都应该考虑失地农民的生活保障问题。刘文静（2006）主张以保险和货币直接支付为主。陈立明（2007）认为，失地农民补偿安置应包括保障体系构建（养老保险、失业保险、医疗保险）、补偿金的保值增值与管理使用、招工就业与技能培训、创业体系支撑条件建设和政策通道等层级动态体系。而土地征用补偿费=被征用土地的当地征用标准价格+当地城镇居民最低生活保障费用（含当地城镇居民最低生活补助费、医疗保险费、养老保险费、失业保险费等）+失地农民再就业培训费+失地农民创造就业机会的基本投资+预期社会性利益损失。

1.2.2 失地农民安置政策的相关研究

我国农村失地农民的安置方式，主要有六种：货币安置、保险安置、留地安置、就业安置、住房安置和分期支付补偿安置。其中，货币安置一般采取一次性

货币安置方式,即失地农民在一次性全额领取安置补助费后,自主择业,自行解决养老、医疗、失业等社会保险待遇(赵莉莉,2007);保险安置不再向被征地村集体和农民个人支付土地补偿和安置费用,而是核定“农转非”人员,将费用列入劳动和社会保障部门设立的“安置费”专户,由劳动和社会保障部门与被征地对象签订安置协议,为符合缴纳社会养老保险统筹费条件的被征地人员设立社会保险个人账户,达到退休年龄的,按月发放养老金(杨涛,2007);留地安置指在征地时为了使失地农民的生产、生活有长远稳定的保障,在规划确定的建设用地范围内安排一定面积的建设用地,支持被征地的农村集体经济组织和村民从事生产经营的安置方式;就业安置是将被征地农民中的劳动力安排在用地单位就业,并将土地补偿费用中的安置补助费支付给用地单位;住房安置是指采取“还建”方式,以新建住房对失地农民进行安置;分期支付补偿安置是对失去土地农民的补偿变一次性支付为分期支付补偿,具体期限可根据当地条件确定(柯冬发,2007)。

Cernea (1997, 2003) 针对发展中国家开发项目中产生大量被征收人口的现状,认为安置工作的目标是使受损居民的生活可持续,并构建了失地和重新安置问题的风险缓解重构(impoverishment risks and reconstruction, IRR)模型。Dwivedi (2002)总结了前人对工程开发涉及补偿安置问题的研究成果,对 Cernea 提出的 IRR 模型进行了评述,并讨论了安置补偿研究的方法问题。他认为在总结补偿安置工作存在的问题时,由于视角差异会得到不同的结论。Yang 等(2003)调查研究了当前我国征地补偿的状况、特征,失地农民基本生活保障计划(basic life security program, BLSP)的优势和不足,并对 BLSP 提出了改进措施。Schmidt-Soltau (2006)发现,美国生态保护与贫困缓解之间存在着矛盾,通过征地安置 IRR 模型对 6 个镇的 12 个案例进行了实证研究,指出了双重可持续发展政策实施的必要性。亚洲发展银行(Asian Development Bank, 2006)分析研究了我国征地补偿的现状和风险管理情况,总结了我国现有的补偿安置方式及其特点,为征地补偿安置政策的确定提供了参考。Ali (1993)通过 200 多户农户的调查样本对孟加拉国农民无法参与农业就业的情况进行了研究,分析了非农就业收入对农民生活的贡献和非农就业收入大小的影响因素。Azmat (2009)关注了发展中国家的快速城市化,以及失业、失地人数增加导致小规模个体经营大量出现的问题,针对小规模个体经营的现状,构建了规范市场参与者行为的理论框架。

我国的征地补偿应借鉴日本、德国等发达国家的经验,土地征用的补偿方式既可以采用货币补偿,也可以采用实物补偿,并逐步采取完全补偿的原则。其中,实物补偿又可以采取留地补偿法、迁移代办和工程代办补偿法、替代地补偿法等方式。结合我国实际国情,建议创办一套以货币安置为主,以留地安置、土地开发整理安置、社会保险安置和农民集体土地入股为辅的补偿安置模式(宋喜龙,

2007)。一般各地多采用货币补偿方式,但其局限性日益明显,现阶段我国土地征用已呈现出一定的非均衡态势,土地征用矛盾日趋尖锐,其诱因主要在于土地征用补偿标准偏低,无法有效激发农民土地征用供给意愿;农地非生产性收益的存在刺激了农民的农地需求,极大地抑制了农民土地征用供给水平;农民的土地产权缺乏有效保障、组织化程度偏低及政府的土地征用垄断导致农民土地供给不足;土地征用“科层困境”刺激了地方政府土地征用的欲望;政府实施的土地市场垄断政策,一方面刺激了政府土地征用的欲望,另一方面又抑制了厂商土地需求的积极性(刘向南,2005)。基于我国劳动力市场的不完善,被征地农民面临失业和缺乏社会保障的隐患,我国农民不在社会保障的范围之内,农村土地对农民而言具有养老、失业、医疗保障等多种重要功能,因此土地补偿的标准应以失地农民所需的社会保障费用为标准。

1.2.3 失地农民福利损失及权益保护的研究

1. 失地农民权益损失的表现

(1) 经济权益的损失。张寿正(2004)根据对无锡的调研发现,农民失掉土地,就失掉了最宝贵的家庭财富,也失掉了最基本的就业岗位。Nelson(2003)认为,城市发展导致对土地的需求增加,但是法律并没有解决问题,因此引起征地冲突。对失地农民没有树立公平原则,他们没有得到应得的补偿,而间接损失补偿也是有限的。李燕琼和吕维平(2007)对失地农民的住房安置方面进行了研究,通过调查全国30个省份的失地农民发现,失地后农民的住房面积普遍下降,失地后农民的住房类型发生了很大变化,房屋拆迁补偿款占新建(购置)房款的比例较低,增加了失地农民的经济负担。朱明芬(2003)对浙江进行调研后发现,我国失地农民的现金补偿过低,被征地农户人均获得补偿费为11318.3元,远远不能保障农民现有的消费水平,并且征地补偿分配混乱,乡镇政府参与征地补偿分配,这是不符合法律的。李腊云(2004)指出,农民对土地的权利虽然只是“承包经营权”,但该权利实际上已经物权化,并且随着土地资源的短缺、城市化的加快,土地的含金量越来越高,农民失去土地将意味着失去一切。随着城市化的发展,North(1973)认为,国家是一个具有潜在暴力因素的组织,是垄断的,有可能做出危害权益者权益的举动,因此国家为了自身利益,有侵犯农民产权的可能。臧俊梅等(2008)认为,在农地非农化的过程中,农民并没有享受到土地流转增值所带来的增值收益,因此经济权利受到了损失。刘浩等(2003)认为,土地征用中存在着农村土地所有权不明、产权主体混乱的情况,是导致农民权益受损的一个主要原因。

(2) 政治权利的损失。梁伟和袁堂明(2003)指出,在土地被征收后,农民

失去了说话、提建议的底气,失去了对村民自治的热情,民主政治权利和参与决策的权利都被剥夺了。王娟(2009)认为,在土地征收过程中,政府征收土地不透明,几乎没有征地公告,当然也就没有真正向农民征求意见的过程。有的地方即使有征地公告,也是事后公告,剥夺了农民的知情权和发言权。魏欣(2008)指出,目前我国的征地工作一般是由政府主导的,征地过程不透明,农民对征地补偿、用地规划、今后的安置等问题一无所知,特别是征地补偿标准的确定,没有跟村民进行宣传和协商。何爱平(2007)基于阿马蒂亚·森的交换权利理论分析认为,农民对土地的转让没有发言权,一级市场由国家控制,二级市场是终端产品市场,农民不许进入,农民在土地交易中始终处在权利被剥夺的地位。张友祥(2006)指出,在征地过程中,失地农民的政治权益损失包括知情权和参与权受到损害、参与国家(集体)事务决策的权益没有完全得到保障。

(3) 保障权利及发展权利的损失。孙鹤汀(2009)根据2003年九三学社进行的一项调查指出,目前60%失地农民的生活处于十分困难的境地。农民失地后,既失去了最稳定、最基本的生活来源,又缺乏参与市场就业的竞争能力,再加上城市生活成本的大幅提高,使被征地农民的生存权和发展权受到极大损害。陈信勇和蓝邓骏(2003)认为,目前各地几乎还没有真正建立失地农民的社会保障政策,并且各地为推出所谓的独创性改革措施,往往不顾农民的真实意愿和利益,强制性地扣留农民的土地征用补偿费,实行政府主导型的保障措施,使农民的社会保障权益受损,医疗等其他保障方式也鲜有涉及。曹志海(2007)指出,失地农民的发展权得不到保证,他们薄弱的经济实力难以完成子女的教育,政府对失地农民的医疗和养老等社会保障政策有待进一步落实。另外,失地农民面对高昂的就业培训费也有心无力。文学禹(2009)认为,土地是农民社会保障的载体,这种保障是农民最基本和最后的保障手段,而目前对失地农民土地征用基本上采取单一的货币安置方式,大多数只考虑了短期最低现金补偿,暂时解决了眼前利益,把大多数失地农民排除在城镇保障之外,使农民失去了拥有土地所能带来的社会保障权利。Ralph(1965)认为,补偿费用中没有征收土地发展权的费用,因此补偿过低,损害了被征地人的利益。

(4) 就业权利的损失。刘文烈和刘晨之(2007)指出,失地农民在失去原有生产权益的同时,由于安置途径的缺陷,特别是法定安置途径的缺失,导致失地农民再次就业的权益受到极大损害。徐元明(2004)以江苏省为例,认为由于农民的文化基础、技能技术、市场经济观念等都较落后,失地后在就业竞争中总是处于弱势地位,就业的不稳定性大,失业比例高。据扬州市的广陵区、仪征市、宝应县的调查资料发现,失地又失业的劳动力占总失地农民的34%。刘和平(2005)认为,农民失地也就是失去了劳动的对象、工作的场所,目前中国农民自身素质不高,文化程度低,劳动技能差,小农意识重,寻找其他工作的主动性不强,缺

乏就业竞争力。因此农民一旦失去土地,就可能失去了就业的机会。Hui 等(2013)通过总结我国征地补偿政策的发展完善过程,发现即使征地补偿提高,失地农民仍遭遇社会的排斥,就业权利受损。

2. 失地农民的福利指标构建

王伟和马超(2013)借助阿马蒂亚·森的可行能力理论框架,利用模糊评价方法采用准自然实验思路,根据我国的具体情况选取经济状况、居住条件、社会机会、社会保障和心理因素五个方面组成了失地农民福利的功能性活动。高进云等(2007)基于阿马蒂亚·森的可行能力理论,将失地农民福利的功能性活动确立为家庭经济收入、社会保障、居住条件、社区生活、环境和心理这六个方面,并且认为家庭经济状况、社会保障和环境的权重很大,这三项功能是影响农民福利获得的主要因素。尹奇等(2010)基于阿马蒂亚·森的功能和能力福利理论,认为失地农民福利包括经济状况、居住条件、社会保障、环境等客观指标(功能),也包括发展空间、心理状况等指标(能力)。邓大松和王曾(2012)从失地农民经济状况、获取资源能力、福利水平再生、福利补偿、社会保障损失五个指标,衡量失地农民在城市化进程中的福利水平。林乐芬和葛扬(2010)通过帕累托改进原理和对南京昆山无锡三地村民所做的调查,发现失地农民福利“满足程度”所包含的主要内容,不仅包括征地补偿的暂时性收入,还包括因失去土地而失去的养老保障的保障收入、再就业收入和进入城市后的心理满足程度。胡动刚等(2013)在对武汉城市圈农地城市流转的研究中,在阿马蒂亚·森的可行能力理论下,选取影响农户福利效应的因素,并采用层次分析法确定这些影响因素的权重,然后运用改进的庇古福利效应测算方法对失地农民失地前后的福利变化进行定量测度。聂鑫等(2010)在对四个城市的失地农民及相关主体调查的基础上,运用 SPSS15.0 中的 Cronbach's α 系数测试样本可靠度,并运用还原法、替代法和条件价值评估法(contingent valuation method, CVM)(又称意愿调查评估法)对处理后的数据进行计算,得出结果。胡初枝等(2008)基于常熟市、如东县和铜山县的 329 户农户调查数据,使用 Tobit 模型对农户农地流转的福利经济效果进行了实证分析。高进云等(2010)基于阿马蒂亚·森的可行能力理论框架,构建了组成被征地农民福利的功能性活动及其指标、转换性指标,对土地征收导致农民福利变化的程度进行了实证测度。

3. 征地前后农民的福利损失测度

土地征收过程使得利益集团的福利状况发生变化。Rayman 等(2006)对土地强制征收引起的反射效应进行了分析,说明了强制征收的复杂性,分类列举了可能引起的后果,并由此进行了政策建议。Sax(1980)分析了国家公

园占地扩张的状况,认为国家公园的征地应该考虑效益和成本,如果不制止目前征地的蔓延趋势,必然会使原土地所有者、公园游客和纳税人的利益受损。Innes等(1998)认为,政府有动机设计无限制的征收政策而不注重土地所有者的利益。从土地所有者的长期利益来看,对政府进行限制是必要的。Mangone(2002)分析了政府为湿地和海洋环境保护进行土地征收产生的社会冲突问题。

针对农民群体,印度学者 Gengaje(1992)对印度加尔各答附近的马哈那西查(Maharashtra)耕地无序流转过程中,农民被欺骗、利益受损的情况做了实证研究。陈波翀和郝寿义(2004)从经济学的角度分析了征地前后农民福利的变化,认为征地补偿应该包括土地持续性的收益、被征地农民规避风险的成本和人力资本提升的成本三个方面。王茂福(2005)以福利经济学的理论为指导,研究了我国的水利工程农村移民的福利水平变化情况。肖屹等(2008)采用理论模型分析法、实证分析法、比较分析法分析了土地征用中农民土地权益受损程度问题。研究结果表明,由于政府垄断、工农产品价格“剪刀差”及市场失灵的存在,扭曲了土地收益分配格局,使得土地征用中农民权益受损严重。周钧(2008)利用多因素综合评价方法评价了江苏省苏州市高新区的征地补偿安置政策绩效。占绍文和张东红(2012)将农地福利分为经济福利与非经济福利进行分析。通过在开封市进行调研,他们发现土地被征后,农民无法享有农地的经济福利,从而被迫接受高成本的城镇生活和消费方式,支出增加,经济福利受到严重影响。失地农民原来从事农业生产转而进行其他方面的劳动,劳动时间和强度加大,工作和生活受到约束,使他们产生孤独、失望等心理变化,非经济福利受到损害。徐唐奇等(2011)对农地城市流转中的农民集体福利进行了分析,表明农地流转中农民集体福利均衡的必要条件为农民集体获得的经济补偿要大于或等于其福利损失。但是通过比较分析后发现,现在农民集体福利补偿不能弥补其损失,呈现不均衡状态。聂鑫等(2008)在仙桃市进行了相关调研,农民在征地过程中处于边缘化的角色,征地抵触大;征地后,农民福利水平有所降低,除了居住条件和社会公共设施建设有所改善,其他方面如家庭收入、医疗健康都有所下降。袁方和蔡银莺(2012)以武汉市江夏区五里界镇为实证,在经济福利变化方面,失地农民农业收入普遍减少,非农业收入大幅增加,贫富差距进一步扩大,农民生活成本上升;在非经济福利方面,社会福利和生活福利均有不同程度的改善,环境福利中景观破坏程度和土壤板结得到改善,但失地老人的经济福利恶化。苑韶峰等(2012)在对慈溪市4个乡镇(街道)进行调研后发现,征地后4个乡镇(街道)的农户福利水平均呈现一定程度的下降。从农户福利水平的各功能指标看,被征地农户的经济条件、社区环境、社会保障和满意程度有所恶化,而农户居住条件有所改善。