

# 失地人口可持续安置和发展的四大约束及其突破

钟水映， 娄飞鹏

(武汉大学 经济发展研究中心， 湖北 武汉 430072)

**摘要：** 大量失地人口的安置和发展之所以在当前成为一个严重的社会问题，是因为存在着四大约束：集体土地产权权能的分割、补偿法规与现实脱节、农地转用政府垄断、“工程偏向”导致的失地人口安置制度缺失。要突破这四大约束，必须赋予农民完整的土地产权，改变目前的征地制度为按照市场价格对农地实行征购，让政府退出土地征用环节，并且建立和完善失地人口安置的规划核准机制和安置实施过程的监测评估制度。

**关键词：** 失地人口； 安置； 土地产权； 土地征用

**中图分类号：** F301.0

**文献标识码：** A

按照城市化发展的“S”形曲线理论，中国正处于一个工业化和城市化加速发展的时期。自 20 世纪 80 年代以来，中国城市化水平上升的平均速度每年超过 1 个百分点。这意味着大量农业人口由农民转变为市民，大量农地转变为非农用地的过程将在一个较长时期里持续进行。失地人口的安置与发展问题，已经近年来中国农村社会矛盾最集中、最尖锐、影响面最广、社会关注程度最高的焦点之一。从长远来说，要实现失地人口可持续安置和发展，必须突破面临的四大制度瓶颈，即集体土地产权权能的分割、补偿法规与现实脱节、农地转用政府垄断、“工程偏向”导致的失地人口安置制度缺失。

## 1 制约失地人口可持续安置和发展的四大制度瓶颈

### 1. 1 农村集体土地产权权能的分割

在由宪法、土地管理法和土地承包法共同确立的法律架构下，目前中国农村集体土地的产权权能实际上处于一种分割状态。这样一种产权安排，在解决土地征收过程中失地人口的安置问题上表现出诸多缺失。这主要体现在：

其一，土地产权权能的分割，既使其在土地征收过程之中丧失谈判能力，又较少地分享征地补偿利益。土地权能的分割，造成失地人口在安置过程中处于极其不利地位：首先，土地承包所赋予的使用权随时可能被侵害甚至完全丧失。土地管理法明文规定国家可以依法对土地实行征收，而农村土地承包法第十六条关于承包方的权利中只强调，“承包地被依法征用、占用的，(承包人)有权依法获得相应补偿”。这里的关键是，农地的所有权是归集体的，土地征收是否“依法”是由政府(包括基层集体组织)说了算，农民不掌握拒绝土地被征收的法理依据，只能接受土地使用权被强制征收的安排。其次，在农村集体土地所有权归一，而使用权分散的格局下，失地人口由于缺乏信息和交易成本过高，无法真正成为土地征收谈判过程之中的平等参与者和安置方案的制定者，失地人口往往沦为既定补偿方案的被动接受者。再次，由于失地人口仅仅掌握土地权能集合中的使用权，征地补偿利益被其它权能分割，真正被运用于失地人口安置和发展的部分偏低。

从表 1 所列举的两个例子我们可以看出，A 地和 B 地，代表失地人口的“农民利益集

团”只能得到土地征用补偿资金的 53.7%和 34.2%。而且,必须指出的是,这两个案例中 53.7%和 34.2%的补偿资金,并非全部用于失地人口的安置和发展。如在 A 地,土地补偿费的三分之二归乡镇政府支配,剩下的三分之一归村集体。

其二,在农村土地集体所有、农民承包的产权安排形式下,无法制约乡村干部作为农村集体经济组织或者村民委员会的代言人滥用职权,侵害农民利益。各地屡见不鲜地出现这样的情况:掌握所有权的乡镇和村干部,可以以集体的名义与用地单位谈判决定农地的转用、补偿的价格,整个过程并不征求所在村民的意见。多数土地违规占用行为,往往由地方政府和集体组织出面,并通常以堂皇的发展目标和地区整体利益的名义进行征用,即使是用地公告或者所谓的村务公开,也只是一事后性的、有选择性的信息公开,广大村民被迫接受既成事实。村民在不完全拥有土地产权的情形下,无法了解甚至也不太关心土地补偿资金的多寡与运用。<sup>1</sup>

表 1 征地过程中用地单位支付各种费用的构成

A 地 (菜地)			B 地 (耕地)		
项目	标准 (元/亩)	占征地成本 (%)	项目	标准 (元/亩)	占征地成本 (%)
土地补偿费	19200	18.7	土地补偿费	29683.5	
安置补助费	33600	32.7	安置补助费		27.7
青苗及附着物	2400	2.3	青苗	270.7	0.3
征地管理费	2208	2.1	附着物	4290	4.0
耕地占用税	6667	6.5	奖励	220	0.2
农业税	1000	1.0	征地管理费	1378.6	1.3
新菜地开发基金	5000	4.8	耕地占用税	2666.7	2.5
新增建设用地有偿使用费	9333	9.1	耕地开垦费	6667	6.2
耕地开垦费	19200	18.7	南水北调费	2000	1.9
公益事业费	2000	1.9	土地出让金	59973.3	56.0
不可预见费	1900	1.8			0.0
合计	102508	100.0	合计	107149.4	100.0

资料来源: A 地资料来源于魏淑英等对贵州安顺地区的调研报告,参见鹿心社主编:《研究征地问题 探索改革之路》,中国大地出版社,2003年版,第 82 页。

B 地资料参见吕彦彬:《落后地区土地征用利益分配》,中国农业经济 2004 (2),第 51 页。

其三,从现实的情况看,农村土地实质上是一种社区所有而非集体所有,乡镇和村级集体组织在内部调配土地十分困难。按照土地法,我国的农村土地归集体所有,基层集体行政组织实际上作为代理者行使土地所有权。然而,实际上,在村这一级基层组织的构架下,土地因为天然地与血缘和地缘关系结合,导致土地产权客观上以社区为界,比如,以村民小组或者自然村落为单位界,并不是以法律规定的集体组织为界。名义上作为土地所有者的村集体,无法在组际之间统一调配土地,从而,土地征收导致部分失地人口失去了可持续安置和发展的资源支撑。

可见,农村集体土地产权权能分割的格局,使得土地作为一种非市场性生产要素在转化为市场性经济要素时,土地价值的权利主张者缺位,或者该权利主张者只是从自己的部分权能出发,对征用土地的补偿价格及其分配提出要求,这样的结果,一是土地的市场价值难以体现,二是不同利益主体可能为满足自己利益而做出损害其它利益主体的行为。这是土地征

用纠纷产生、失地人口利益得不到保障的真正原因所在。

## 1. 2. 补偿法规与现实脱节

按照现行土地法基于年产值倍数进行计算的法则，多数地方农地征收的补偿费用在数千元至一万多元之间。在人地普遍紧张的条件下，每一个失地人口获得的全部补偿资金往往只有区区万元左右，这显然不足以满足失地人口持续安置和发展的需要。

那么土地征收补偿标准的法规瓶颈到底在什么地方呢？

有一种意见认为，瓶颈在于《土地法》规定的补偿倍数太低。“法定补偿倍数最高为 30 年，即补偿安置 30 年。……国家负责补偿农民生活期限最长为 30 年，没有考虑农民子孙后代生活问题……”<sup>[3]</sup>。

实际上，《土地法》规定土地补偿费加上安置补助费之和为最高倍数为 30 倍，并非就是对失地农民“补偿安置 30 年”。在我国 1986 年制定《土地法》时，立法者提出补偿倍数是有其依据和原则的。当时确定征地补偿费用时，是从保障被征用耕地农民生活水平不降低的原则出发进行测算的。1986 年时，银行长期贷款利率为 5%，因此，当时确定征地赔偿费用可以达到该耕地征用前三年平均产值的 20 倍，即是说，如果把征地的所有补偿费用存入银行，所得利息即相当于该耕地前三年平均产值。这就是为什么旧的《土地法》规定土地补偿费加上安置补助费之和为最高倍数为 20 倍的道理所在<sup>[4]</sup>。

在 1998 年进行《土地法》修订时，立法者考虑到相关情况发生了变化，因而提高了土地补偿费和安置补助费的标准，规定两者之和最高可达征地前三年平均亩产值的 30 倍。目前人们之所以觉得依据《土地法》确定的补偿标准偏低，主要是由于存在两个方面的原因：一是资本市场利率偏低，二是按照种植业的收益作为计算标准，不符合土地收益的现状。以利率因素而言，近年一直处于低水平，加上利息税的征收，利率的实际水平更低。如果实际利率为 2.5%，补偿倍数应该为土地收益的 40 倍才行，如果利率为 2%，则需要 50 倍。至于年收益标准，由于近一、二十年来农地非传统经济种植现象普及，以大宗农业作物收益作为普适标准，肯定会降低计算出的土地补偿费。

可见，现行土地征收补偿标准的法规瓶颈，不在于它只是补偿年数有限，而是法规确定的补偿资金计算原则以及其选择的相关参数已经不适应现实的需要。修正和完善《土地法》，不应该从提高土地补偿倍数这一角度着眼。

## 1. 3. 农地转用制度的政府垄断

鉴于高度紧张的人地关系，我国实行了最为严厉的耕地保护制度。农用地转为建设用地，必须首先通过政府征收，把集体土地转变为国有土地，然后通过政府出让的方式取得用地权，这才是唯一的合法途径。

这种由政府垄断的、程序繁杂的农地转用制度，初衷是保护耕地资源，防止对农民利益的侵害，但在农地转用的实际过程中产生的诸多负面效应，却对失地人口的可持续安置和发展形成了严重伤害，这主要体现在：

一是地方政府和用地单位合谋，逃避正常审批程序。虽然国家明文规定了基本农田保护措施以及农地资源用于建设的审批权限，但建设用地单位和地方政府很容易合谋，采取种种欺骗手段，如分期报批、化整为零、用多报少、先用后报等手段，绕开国家规定，达到用地的目的。2004 年揭露的江苏铁本公司，在地方政府的认可下，征用耕地数千亩，畅通无阻，就是目前的用地制度及其执行过程存在许多漏洞的一个典型案例<sup>[5]</sup>。据 2004 年一项对 24 个省市区各类开发区的清理，5658 个开发区中，经过国务院批准的只有 232 家，省级批准的

只有 1019 家。另据 10 个省市统计,在 458.1 万亩园区的实际用地中,未经批准的占 68.7%。

二是政府或者用地单位通过政府,在公共利益的旗帜下低成本用土地,获得的高额级差收益成为地方主要财源之一。由于所有的农地转用由政府审批控制,征地补偿按照土地原用途而不是按照市场价进行,而政府出让土地的价格往往为征地价格的十倍乃至数十倍之多。这种政府垄断农地转用一级市场的结果,是政府和用地单位以廉价成本从农民手中获得农地,土地出让产生的溢价被用于安置失地人口以外的其他用途。有学者估计,仅 1979-2000 年,通过低价土地征收的方式,对农民的剥夺高达 20000 亿元,这个数字远远高出计划经济时期通过剪刀差获得的 6000-8000 亿元<sup>[6]</sup>。

三是农地转用的垄断性难以适应一些行之有效的安置途径探索的需要。以留地安置为例,其基本做法是在把集体土地征用转变为国有土地时,在整体用地规划中单独预留一定比例的土地面积(在各地的实践中,预留部分的比例一般在 10%左右),返回土地被征用集体单位,由其发展第二、三产业,对征地受影响人口进行安置。这种安置方式在一些地方取得了较好效果,把失地人口的即期安置与长久生计问题的解决有机结合起来。但是,准确地讲,留地安置是一种没有得到现有法规政策支撑的“擦边球”式的安置方式。留地安置实际上是超出了建设用地单位工程建设本身的实际需求,加大用地需求量,把失地农民的安置转化为对征地数量的扩大。尽管这种做法,在实践中有一定效果,在理论上的可行性和合理性也值得重视和研究,但在现行的法规条件下,却有明显的违规嫌疑。

#### 1. 4. “工程偏向”导致失地人口安置的制度瓶颈

失地人口可持续安置和发展所面临的制度制约,还表现在,引致征地的重大建设工程,政府和业主单位更多关心的是工程建设本身,把失地人口的安置和发展放在一个次要的地位,这即是世界银行所批评的“工程偏向”现象。由于“工程偏向”现象普遍而严重地存在,与失地人口安置相关的若干现行法规存在一些重要缺失,一系列对失地人口进行有效安置的措施和必要的条件难以得到满足。这些制度缺失表现在:

一是现行农地转用制度造成对农民补偿和土地征收相脱节,无法保障失地人口利益。现行土地法规定的土地征收程序规定,土地征收方案得到批准后,要进行“两公告一登记”(征地方案公告、征地补偿登记和安置方案公告)。这其实使一种事实上的事后通告。对农民来说,国务院都通过了土地征收方案,自己还有什么说不了的余地。对用地单位来说,既然已经拿到用地批文,立即征地就有了尚方宝剑。因此,许多项目在土地征收方案得到批准之后,立即征收土地,对失地人口可持续安置和发展至关重要的“两公告一登记”制度流于形式。有的地方甚至认为,所谓公告,亦即国家已经批准用地,只是向农民通知一下而已。更有甚者,许多重大项目,因为被认为是国家重点工程,上马势在必行,边报批边用地、先用地后报批、只用地而不报批的现象十分普遍<sup>[7]</sup>。这种用地单位借助国家力量强势用地的结果,是用地单位根本不重视对失地人口的安置,甚至拖欠本来就很低的土地补偿费。根据国土资源部的统计,2004 年底的一次清理发现,自 1999 年以来发生的拖欠失地人口土地补偿费用超过 175 亿元。

二是土地征收和安置过程缺乏失地人口参与、并表达其意见并合理吸收其意见和建议的机制。一方面,如前所述,失地人口在通过征地公告获得土地征收信息之前,用地申请已经获得批准,农民没有机会表达其意愿;另一方面,如果失地人口对补偿标准和安置方案存在不同意见,也很难对土地征收过程产生实质性的影响。因为,《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条规定,对补偿标准有争议的,由县级以上地方人民政府协调;协调不成的,由批准征用土地的人民政府裁决。该条例还特别规定,征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施。这样一来,即使失地人口对安置方案不满、对补偿标准存在异议,但这不构成对用地单位征收土地过程的实质性影响,进一步地说,出现争议而且协商不成的时候,

由批准用地的政府单位来裁决。显然，政府在土地征收过程中存在着重大利益，让其作为土地征收争议的最后裁决者以维护失地人口的利益，无异于与虎谋皮。

三是失地人口生产性资源的重新调配也受到相关法规政策的制约。许多项目征地后产生了一批完全失地农民，主要原因有：（1）被征用土地的农户只占社区农户总数的一小部分，重新调整土地的要求被大多数人所否决。（2）土地的重新调整和分配，基本上在村民小组的范围内进行。作为最基层行政组织的村民委员会，并没有能力在不同小组之间调剂土地资源余缺，以解决部分农民征地后无地可种的难题；（3）重新调整土地受到土地承包周期限制，难以给失地农民调配土地。目前农村普遍实行土地承包制，承包周期一定 30 年不变。一般的做法是“增人不增田，减人不减田”。这种规定已经得到全体村民认可。土地征用一般发生在承包周期之中，失地农民重新调田的要求往往被承包周期未到的理由给否定。

## 2 突破失地人口可持续安置与发展约束的可能选择

要实现失地人口可持续安置和发展，必须突破上述四大约束，笔者认为，现实的选择应该是：

### 2.1 赋予农民完整的土地产权以突破产权权能分割的瓶颈

赋予农民完整的土地产权，有两层含义：一是在土地集体所有的基本法律框架下，让集体拥有与国有土地相同的建设用地处置权，如开发用地、建设用地的流转；二是通过承认农户对土地的不可剥夺性承包权赋予其土地处置权、耕作权，让其自主调配土地资源。

赋予农民完整土地产权，其实质是要通过改变土地产权权能分割的格局，消除不同利益主体通过其分享的权能参与土地征用过程中的利益分配的产权基础，使其不能再参与集体土地产权流转过程中收益增加部分的直接分配，让土地收益真正用于失地人口的安置与发展。

关于是否要排除农民集体以外其他利益主体参与集体土地产权流转过程中收益增加部分的直接分配，这一点存在不同看法。一些学者认为，土地升值主要是使用方式的改变的结果，而使用方式的改变往往是国家投资促成的，特别是城市化发展的结果，土地升值的大部分收益如果不能为国家和政府所取得，城市的发展就会失去动力和造血机能<sup>[8]</sup>。在笔者看来，这种观点仍然是长期以来以城市为中心的“城市偏向”思维的延续，其隐含的逻辑仍然是长期以来我们所熟悉的通过农民做出牺牲以发展城市和非农业。而且，那种认为土地升值主要靠外在开发带来的用途变化而与土地产权无关的论点，也是片面的。

赋予农民完整土地产权，目的是要防止其他利益主体对失地人口利益的侵蚀，但这并不绝对排斥国家在土地升值过程中获得必要的利益。因为，毕竟国家在地区发展规划、公共基础设施建设等方面的投入所产生的外部性对农民土地的升值有直接影响。不过，国家分享农民土地升值的利益，既不意味着要“土地增价归公”，也不意味国家利益一定要在土地征收过程中体现。国家不应该凭借其对土地转用一级市场的垄断地位，强行参与土地征收过程中收益增加部分的直接分配过程，倒是可以参考一些西方市场经济国家采取的土地增值税的方式。采取土地增值税的方式，国家可以通过透明的税率来获得公共投入的补偿，有效克服各地各级政府随意参与土地征收过程利益分配的现象。

### 2.2 以征购替代征收来突破补偿标准与现实脱节的瓶颈

建立合理的土地征收补偿价格机制是克服目前广泛存在的征地补偿标准过低的根本出路。目前在解决这一问题上较为有代表性的观点和政策主张有三：一是通过制订并公布征地的统一年产值标准或区片综合地价的方式以提高补偿标准；二是主张通过严格界定“公共利益”内涵，缩小征地范围。除了公共利益需要的项目可以征地外，其它项目以市场价格购地的方式对失地人口进行补偿；三是主张征地的补偿费应该按照市场原则进行，废除向农民“征

地”制度，变“征地”为向农民“买地”。购买制度下的土地补偿费，将根据市场原则，由土地供求双方协商确定<sup>[9]</sup>。

笔者认为，现行的计算土地补偿“产值倍数法”思路的根本缺陷在于按照农地原来用途进行补偿，忽视农民参与非农化和城市化进程并分享其成果的权利。上述三种思路的前两种思路并不能完全解决土地征收过程中补偿标准偏低的问题。笔者认为未来的农地转用应该采取征购模式，这与第三种思路相似，但又存在重大区别。

笔者主张，公益事业项目也好，经营性项目也好，都应该按照市场价格向失地人口支付土地补偿资金，为失地人口可持续安置和发展奠定物质基础。也就是说，未来农地转用的目标模式应该是征购。征购既完全不同于现行的土地征用，因为后者是具有浓厚强制性色彩的所有权转移过程，而前者基本上应该是一种基于市场交易的自愿行为。征购也不完全等同于一些学者所主张的向农民“买地”，尽管所有权的转移在征购和“买地”方式下都建立在市场交易基础之上，但征购仍然保留国家为公共利益需要而行使最终用地权。这就是说，征购的基本特点有二：第一，它的补偿标准是以市场供求关系来确定的，而不是由政府或者用地单位借助于政府的力量来强行确定的；第二，在公共利益项目需要用地时，如果按照市场原则仍然不能达成农地所有权转让共识，国家可以按照独立机构评估的市场价格强制性地取得该土地的所有权。这就避免了可能出现的漫天要价、抬高发展成本的现象。

### 2.3 以政府退出土地征收环节突破农地转用垄断瓶颈

要让失地人口分享城市化和非农化带来的利益，就必须克服政府垄断农村集体土地转用一级市场、各个利益主体侵蚀土地增值的现象。这里的关键，要进行集体土地的流动和转用制度的创新，摸索集体土地向非农业领域转用的途径，即要让政府退出征地环节，割断各级政府凭借审批权力和农村集体土地权能分割的特点坐收土地增值的纽带，又要从经济利益上体现国家公共投入对土地增值的作用，更要避免国家退出土地征收环节后可能出现的农地转用失控现象，防止宝贵的耕地资源的浪费。

让政府退出土地征收环节，就要按照上文所述，无论公益事业项目还是经营性项目用地，都应该以项目业主作为用地单位直接按照市场价格征购土地。至于农地转用办法以及国家公共投入利益的体现，不妨借鉴一下台湾省在这个方面的做法。在台湾，农地转做非农用地，必须严格按照土地规划进行。当农地依法（规划）转为非农用地，将有一半的土地“充公”，等于2亩农用地换得1亩非农地。“充公”的土地主要用于城市道路、绿地、学校、医院等公共建设。农地转化为非农用地过程中带来的土地增值收益分配，通过严格的土地增值税来规范，土地增值税税率是累进的，增值越高，纳税越多。在严格的土地利用规划制度下，通过这种农地转用的“充公”机制以及增值税办法，既根除了土地转用过程中各级政府把土地增值收益当成唐僧肉而争相瓜分的基础，又可以有效防止耕地资源无序地被滥用。

必须指出的是，即使是所谓的纯粹公共利益事业项目，也不应该就认为必须由政府出面征地。有人认为，如果公共事业项目用地也按照经营性项目用地一样采取按照市场价格征收，会加大项目建设成本，延缓发展步伐。其实，这还是一个观念问题，公益项目固然为社会所必须，经营性项目对社会经济发展而言，一样也不可缺少。没有哪一个地区仅仅靠公益项目发展繁荣起来的，公益事业的完善将为经营性项目的繁荣创造前提条件，经营性项目的发展也呼唤公益项目的配套和完善，二者是相互依赖和促进的关系。无论公益事业项目还是经营性项目用地，都应该排斥政府作为土地征收的当事人。只有在按照市场价格征购而达成协议遇到障碍时，政府才能赋予公共事业项目最终用地权。

### 2.4 以安置程序和监测制度建立和完善来突破安置制度瓶颈

克服失地人口安置制度缺失的瓶颈，必须建立起完整的、具有可操作性的失地人口安置

方案制定、审批、实施过程的公众参与、监测评估制度，使失地人口的安置和发展具有法规政策上的保障性、实施过程的规范性。换言之，就是要对现行相关法规制度中对失地人口安置方面的程序进行完善优化，同时建立起安置过程和效果评价制度。这些工作可以分解为以下几个方面：

第一，强化失地人口安置和发展规划在项目准备周期中的重要地位，确立《移民安置规划》一票否决的项目审批机制，并以此为核心优化和完善现行法规政策中的土地征收程序。

可以考虑，参照目前项目建设的工程设计和环境评价做法，规定超过一定用地数量或者造成一定失地人口的用地项目，其立项的一个必要前提就是编制符合受影响区域实际情况的、得到失地人口认可的移民安置规划。为了达到这一目的，必须要求项目业主单位在移民安置准备工作程序上满足以下条件：1) 对受影响区域进行详实的社会经济调查；2) 必须与受影响人口就各类补偿标准和安置实施方式进行充分协商，达成一致；3) 必须建立覆盖全部受影响区域的移民安置机构，并且明确其职责和工作方式。在此基础上，用地单位编写详尽而具有可操作性的《移民安置规划》，报送有关部门审批。只有《移民安置规划》通过审批，项目才能进入立项审批程序。

第二，借鉴世界银行和亚洲银行移民安置工作经验，结合中国的现实，建立起移民安置效果监测体系。笔者设想，中国征地项目移民安置监测评价体系可以在总结世界银行和亚洲银行的经验基础上结合中国具体实践而建立。其要点包括：1) 在土地管理法及其实施条例中明确规定用地项目实施过程中必须建立移民安置监测体系；2) 移民安置实施过程的监测包括实施单位的内部监测和独立于实施机构的外部监测；3) 迅速组织有关部门就移民安置效果监测的机构选择、职责范围、监测内容、监测结果反馈机制等形成具有操作性、规范性的指导文件。

第三，建立和完善失地人口参与安置过程的保障机制、争议的仲裁机制。要确立《移民安置规划》在用地项目准备周期中的重要地位，并使之在实施过程之中具有可操作性。这就要求《移民安置规划》在编制过程之中就应该做到失地人口以及相关利益主体的充分参与和知情，这也即是我们主张把现行土地法规定的公告和登记环节前移。这里最为关键的，并不是简单地把工作环节的次序进行调整，而是让《移民安置规划》的编制建立在失地人口充分知情和参与的基础之上，征地影响的数量、补偿的标准、安置的方式、实施的时间等，都是在与失地人口协商的基础上形成。同时，应该建立独立于征地过程相关利益之外的仲裁机构，对安置过程之中出现的争议进行裁决，杜绝失地人口投诉无门的现象。

### 3. 结论

应该认识到，失地人口可持续安置和发展所面临制度性缺陷，实际上是互为一体的：农村集体土地产权缺失和分割，为基层政府在农地转用过程中留下灰色操作空间，为不同利益主体通过压低征地补偿以侵蚀农民利益留下法律依据，为征地补偿的截留和挪用提供可能的环境条件。进一步地，在这种利益格局下，建立有效的监测机制和仲裁机制以有效地保障失地人口在征地过程中的利益，也就失去基础，而由政府部门自己组织的用地批后核查，也就流于形式，无法真正发挥作用。

突破失地人口可持续安置和发展面临的上述制度瓶颈，存在一个路径选择、现实突破口与长期目标的问题。笔者以为，随着农村工业化、农民市民化的发展程度日益加深，农地制度的改革和完善将是大势所趋，这一过程之中的农地转用制度也将逐步松动和完善。对于失地人口安置和发展这样一个较为突出的社会矛盾，当务之急是在现有法规框架下，创新失地人口安置和发展的规划制定和核准机制，建立和完善失地人口安置过程的有效监测评估机制，把失地人口的安置和发展纳入用地工程准备周期的必要环节，在现行征地补偿标准下加

强补偿资金的使用监测。同时，在探索农地转用制度创新时，重塑征地补偿的理论和法制基础，逐步实现由市场价格决定的农地征购目标。通过以上努力，才能最终实现赋予农民完全土地产权、充分享受征地收益，实现可持续安置和发展的目标。

#### 参考文献

- [1] 鹿心社，研究征地问题 探索改革之路[C]，北京，中国大地出版社，2003年，第82页。
- [2] 吕彦彬、王富河，落后地区土地征用利益分配——以B县为例[J]，中国农村经济，2004年第2期。
- [3] 刘丽钦，征地补偿问题刍议[J]，中国土地 2003 第11期。
- [4] 房维廉，《中华人民共和国土地管理法》实用讲话[M]，北京：中国民主法制出版社，1998年版，第133页。
- [5] 陈芳、张洪河，常州800万吨钢铁项目被叫停[N]，经济日报，2004年4月6(1)。
- [6] 陈锡文，序[A]，楼培敏主编《中国城市化：农民、土地与城市发展》[C]，北京，中国经济出版社，2004年，第2页。
- [7] 闫刚，征地程序调研报告[A]，鹿心社主编《研究征地问题 探索改革之路》[C]，中国大地出版社，2003年，第118-119页。
- [8] 申京诗：建立符合市场经济规则的土地征购制度[A]，楼培敏主编《中国城市化：农民、土地与城市发展》[C]，北京，中国经济出版社，2004年，第275页。
- [9] 何太痴：怎样补偿才算公正？[J]，中国土地，2004 第1-2期。

## The Four Bottlenecks and Their Breakthroughs for Sustainable Resettlement and Development of Land-lost Population

ZHONG Shui-ying , LOU Fei-peng

(Center for Economic Development Research, Wuhan University, 430072)

**Abstract:** The serious situation for the resettlement and development of land-lost peasants at present in China is due to four institutional bottlenecks: the fragment of collective land property rights, the differentiation between the laws and regulations and the compensation demand ,the government monopoly of land transition from agricultural to non-agricultural use, and the lack of resettlement institutions which induced by project bias. The breakthroughs to the bottlenecks are to give peasants complete land property rights, replace the land acquisition system with land purchasing system based on market price, expel governments at all levels from the process of land transition, and set up and improve resettlement plan and monitoring institutions.

**Keywords:** Land -lost population , resettlement , land property rights, land acquisition



**收稿日期:** 2006 - 06 - 12;

**作者简介:** 钟水映, 武汉大学经济发展研究中心教授、博士生导师。

---

<sup>1</sup> 土地征收过程中一个极为普遍而具有启迪意义的现象是, 在农村村民同时受土地征收和房屋拆迁影响时, 他们对房屋及其附着物的数量核算、补偿标准是斤斤计较, 对补偿金额精确到一分一厘, 但对土地的补偿却相对较为淡漠。究其原因, 答曰前者是私人的, 产权清晰, 争取来的每一分补偿都是自己的, 而土地的补偿, 一方面, 补偿资金大头则归集体, 多一点少一点, 都有可能被干部们胡吃海喝地花光, 与自己的关系不大; 另一方面, 土地的补偿, 不是自己一个人的事, 犯不着操心。这种鲜明的对比折射出农村集体土地产权权能分割对失地人口安置的重要影响。