

山东省征地补偿与安置保障机制研究

崔宝敏,李洪霞

(山东财经大学 经济学院, 山东 济南 250014)

摘要:随着工业化和城市化进程的加快,大量农村土地被征收,伴随土地用途的改变,被征地农民的土地补偿和失地保障问题日益重要。本文简要回顾了我国征地制度中补偿标准的演变,并分析了山东省区片价实施状况以及对失地农民的安置保障模式的探索,并对 17 地市征地补偿标准与安置模式进行比较,运用 SPSS 软件构建了 17 地市安置模式的聚类分析模型。研究结果显示虽然国家层面不断地提高征地补偿标准,但始终是以原有土地用途为补偿依据。山东省征地区片价改革已取得一定进展,但最终成效尚未显露,从山东省征地补偿和安置改革结果来看,被征地主体利益的得失与当地地区经济发展水平及地方政府的创新性探索有关。

关键词:区片价;征地补偿;征地安置;山东省

中图分类号:F321.1

文献标识码:A

文章编号:2095-929X(2016)01-0048-09

0 引言

随着工业化和城市化进程的加快,建设用地需求不断增加,大量农村土地被征收,这为加速城市化和现代化建设做出了重要贡献。然而伴随土地用途的改变,大量农户失去了原本赖以生存的生产资料,失去了长期以来的收入来源,如何解决失地农户的生产和生活问题,如何协调征地过程中政府、农村集体、农民以及土地使用者之间的利益关系是征地过程中面临的主要问题之一,其中尤以被征地农民的补偿和补偿后的安置保障问题最为重要。近年来,随着征地程序更加公开透明、补偿标准不断提高和补偿方式的不断创新,征地补偿矛盾得到较大缓解。但在征地具体工作实践中各地具体情况相对复杂,农民的弱势地位没有发生根本改变,因此如何做好被征地农民的征地补偿保障工作,特别是保留其发展权让失地农民共享经济发展成果,是新时期土地征收工作中仍须认真研究的重大课题。

对大多数中国农民来说,土地仍然是最基本的生产和生活资料,而土地征收补偿安置制度居于征地制度体系的核心地位,补偿标准是否公平是衡量其合理性的根本依据。根据《全国土地利用总体规划纲要(2006-2020)》^[1]预测,到 2020 年,全国新增建设用地数量将达到 585 万公顷,由于建设用地的供给受到自然供给条件的制约,其供给与需求的矛盾日益显露。因此,只有盘活存量闲置土地、提高被征收土地集约利用程度等手段来增加土地的经济供给。提高对农村集体土地征收补偿标准可以有效地避免土地被征收后的粗放利用

修回日期:2015-12-13

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“我国农地产权制度的多元主体、性质与改革模式研究”(11YJC790026)。

作者简介:崔宝敏,女,山东济宁人,经济学博士,山东财经大学经济学院讲师,研究方向:制度经济学、农村经济,Email: cuibaomin1982@163.com;李洪霞,女,山东诸城人,山东财经大学经济学院硕士生,研究方向:区域经济学。

与闲置,使土地资源得到高效率配置。

学术界对征地补偿制度存在不同的侧重点和倾向性,但归结起来争论的矛头大都指向征地补偿安置标准问题,近乎一致地认为“现行补偿安置标准偏低”。如 Miceli 和 Segerson^[2]认为对于政府是否应该就其征用的土地进行补偿是不存在争议的,争议的焦点在于应该补偿多少才是合理的。基于这一判断,学界提出的相关征地补偿制度改革至少有以下几种思路:一是改革年产值倍数法,如丁成日^[3]就提出在补偿计算中考虑人均耕地面积的分布,把土地年收益率引入到补偿金额测算中来。二是提出增加征地补偿范围,支持这一观点的有钱忠好等^[4]、沈守愚等^[5]、唐鹏等^[6]、鲍海君^[7]等。三是主张按照被征地后的土地市场价值进行补偿,以体现土地最高利用的市场价值为基础进行补偿。Ed Nosal 的研究结论显示为了实现社会最有分配,被征地主体都应该获得完全的市场价格作为补偿^[8]。周其仁^[9]在总结成都市统筹城乡改革的基础上,概括出了农村土地制度改革的脉络为以确权为基础探索在非征地模式下配置土地,将土地增值后收益返还给农户。四是基于农地非农化增值收益分配视角重新分配补偿比例,重塑补偿标准。郑振源^[10]提出现行征地制度的最大缺陷就是过低的土地补偿标准,他基于马克思的地租理论和物权法的法理,讨论得出土地增值收益应收归国有由国家在全民中统一分配。五是多渠道探索安置被征地农民的生产和生活问题,给农民以长期的生活保障。持有相同观点的学者还包括李穗浓和白中科^[11]、王达^[12]、邱艳^[13]等。

征地补偿费是被征地农民密切关心的问题,与农民的生计大事息息相关。建立多元化的安置模式不仅是被征地农民迫在眉睫的需要,而且可以在制度上进一步规范和完善。但是,目前的研究文献中多研究如何提高补偿标准,且对标准也没有一个相对精确的标准概念,同时对多元化安置方面的研究较少且不够深入。本文在梳理我国农民失地补偿标准和失地后的安置模式制度的基础上,基于山东省征地区片综合地价的改革模式背景,分析了山东省征地区片价的补偿状况和安置模式,并提出了部分政策建议。

1 我国征地补偿制度演化

新中国第一部比较完整的关于征地补偿的法规是 1953 年 11 月 5 日颁布的《中央人民政府政务院关于国家建设征用土地办法》,该法不仅规定了征用土地的基本原则,还提出了具体的补偿标准和安置办法。从征地用途上看,我国于 1954 年就规定了只有符合公共利益用途才能征地。从补偿原则上看,由新中国成立初的政府单方面规定征地补偿价格发展到改革开放时期的“保障被征地者收入和生活水平不下降”,由政府强制制定补偿金额到更加考虑被征地农民的利益诉求。从补偿标准上看,我国征地制度经历了模糊标准、产值倍数法、征地区片综合地价三个标准。从失地农民安置模式上看,我国对被征地主体的安置方式由最初的“适当安置”等模糊的安置方式逐步过渡到具体的货币安置、就业安置、留地安置、社保安置等多元化、多途径、多渠道的现代征地补偿安置模式。我国现行的《中华人民共和国土地管理法》是在 1982 年修订的《国家建设征用土地条例》的基础上,于 1986 年 6 月 25 日第六届全国人大常委会第十六次会议审议通过的。据资料统计,2010 年我国平均征地成本是 4 万元/亩,而同一年度土地出让价格约是 400 万元/亩。传统的以产值倍数法作为征地补偿标准,不能真实体现土地的级差地租及有效地调控用地,导致滥用耕地等问题愈演愈烈。有关征地补偿制度和安置制度的相关法律和政策规定详见表 1 和表 2。

2004 年,国务院《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》及国土资源部出台的《征地区片综合地价指导性意见(暂行)》要求各地要制订统一年产值标准或区片综合地价,该意见采用农用地基准地价法、征地案例比较法和年产值倍数法进行综合区片价测算,第一次使征地补偿标准突破了原产值倍数法。本文基于国务院推动实施征地区片综合地价的相关要求以及山东省的地区经济特点,接下来本文将分析山东省征地区片价的实施办法和失地农民安置保障制度的特征。

表 1 我国征地补偿制度一览表

项目		法规依据	内容	时间
模糊补偿	土地上的生产投资及其他损失	《城市郊区土地改革条例》	予以公平合理的补偿	1950
	征地补偿	《城市郊区土地改革条例》	以适当代价或以相等之国有土地调换	1950
产值倍数法	土地补偿费	《关于国家建设征用土地办法》	以最近三年至五年产量的总值为标准	1953
	土地补偿费	《国家建设征用土地办法》	以其最近两年至四年的年产量的总值为标准	1958
	土地补偿费	《国家建设征用土地条例》	被征耕地年产值的三至六倍	1982
	安置补助费		未作规定	
	土地补偿费	《土地管理法》	被征耕地年产值的三至六倍	1986
	安置补助费		被征地前三年平均产值的二至三倍，最高不超过十倍	
	上述二者之和		不超过被征地前三年均产值的二十倍	
	土地补偿费	修订《土地管理法》	被征用前三年平均年产值的六至十倍	1998
	安置补助费		被征用前三年平均年产值的四至六倍，最高不超过十五倍	
	上述二者之和		最高不得超过被征地年产值的三十倍	
	土地补偿费与安置补助费之和	《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》	可以超过被征地年产值的三十倍	2004
	补偿安置费用		要求制订统一年产值标准或区片价	
产值倍数法与区片价并存	土地补偿费和安置补助费之和	修订《土地管理法》	取消最高三十倍的上限	2013

表 2 我国被征地主体安置方式一览表

安置方式	法规依据	内容	时间
适当安置	《城市郊区土地改革条例》	给农民以适当的安置	1950
	《关于国家建设征用土地办法》	对被征用者生产和生活妥善安置	1953
就业安置 就地安置	《国家建设征用土地办法》	以农业安置和就地安置为主,不要过多地要求转业	1958
留地安置 就业安置 农转非安置	《国家建设征用土地条例》	留地安置、乡镇企业安置、迁队或并队安置、农转非后招工安置或国有企业安置等	1982
安置补助费 (货币安置)	《土地管理法》	前三年农业产值最高不超过十倍	1986
安置补助费 (货币安置)	修订后的《土地管理法》	前三年农业产值最高不超过十五倍	1998
就业培训与 社会保障	《关于做好被征地农民就业培训和 社会保障工作的指导意见》	强调不能因为征地而使农民生活水平下降， 提出新的安置费用测算方法	2004
社会保障费用 (社保安置)	《关于加强土地调控有关问题的通知》	被征地农民的社会保障费用,纳入征地补偿安置费用， 不足部分从国有土地有偿使用收入中解决	2006
多元安置方式	十八届三中全会《决定》	完善对被征地农民的多元保障机制	2013

2 山东省征地补偿与安置模式分析

2.1 山东省征地补偿分析

2.1.1 山东省区片价补偿标准

征地区片综合地价是指在城镇行政区土地利用总体规划确定的建设用地范围内,依据地类、产值、土地区

位、农用地等级、人均耕地数量、土地供求关系以及当地经济发展水平和城镇居民最低生活保障水平等因素划分区片并测算的征地综合补偿标准。征地区片综合地价(以下简称征地区片价)是国家推动征地制度改革倡导实施的征地补偿计算办法,旨在将征地补偿标准与经济社会发展水平相挂钩,使被征地农民能够分享城市和经济发展的成果。区片综合地价实质为征地补偿标准,也就是土地补偿费和安置补助费的总和,不包含地上附着物和青苗补偿费。这种方法前期标准制定繁琐,结果易于表达,是我国最近倡导的一种方法标准。

2009 年 3 月 30 日,山东省颁布《山东省征地区片综合地价标准》,将原征地补偿安置标准改革为征地区片综合地价,不再按之前耕地平均年产值倍数法确定补偿标准。根据“征地区片综合地价每 3 年调整一次”的要求,自 2013 年 1 月 1 日起实行调整后的新标准,被征地农民目前已经享受到了新的征地区片综合地价标准,提前分享到了土地增值收益。

山东省于 2009 年 7 月 1 日开始执行征地区片价,2013 年 1 月 1 日起开始执行新的调整后的区片综合地价标准。调整后的标准全省平均为 4.2 万元/亩,比第一轮 3.5 万元/亩提高了 20%,最低限价为 3.3 万元/亩。青岛、济南两地的一类土地均达到 10 万元/亩以上,其中青岛最高为 21.7 万元/亩,济南为 16 万元/亩。新的区片价标准于 2013 年 1 月 1 日开始执行,全省 17 地市征地区片综合地价最高标准和最低标准见图 1。

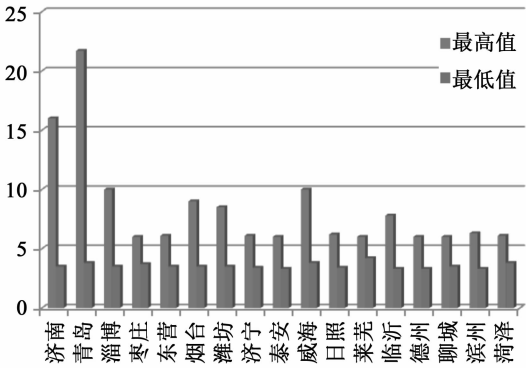


图 1 山东省 17 地市区片价极值表 (单位:万元)

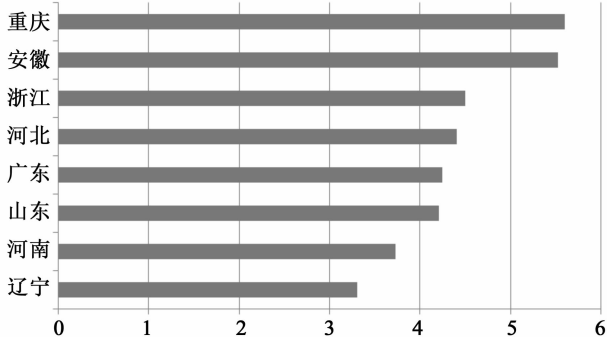


图 2 征地区片价平均值省际比较 (单位:万元/亩)

2.1.2 征地补偿标准比较分析

山东省征地区片综合地价与原产值倍数法补偿的标准相比,虽然在补偿金额上已经有了一定程度的提高,但是在省内地区差异和省际比较来看,依然存在进一步提升的空间。

首先从省内地区来看,山东省各地市征地区片价的最高标准地区差异较大,青岛和济南两市区片价最高标准远远高于其他地市。从同一城市具体补偿情况资料分析来看,受地区城市发展水平限制,较高的区片价标准多为补偿城乡结合部的征地。因城乡结合部的征地多被用来作为城市发展的高新区建设用地,即用来作为工业或商品房用地,土地增值空间大。目前我省城乡结合部实际补偿费用较高,实际补偿标准已达原产值倍数法定补偿标准的 3~5 倍,或获得较大面积的安置住房,实际财产价值已远高于原住房价值^[14]。

其次,从省际比较来看,山东省征地区片价补偿水平与其他省份仍存在差距。为了将山东省与其他省份做一个横向比较,本文搜集了大量统计数据,整理了河北、广东、重庆、浙江、辽宁、河南、安徽、江西、山东等九个省份的区片价^①,计算出九个省份区片价平均值,将所有数据整理如图 2 所示。从国内各省征地区片平均地价的比较中可以看出,重庆市作为计划单列市的平均区片价最高,其次是安徽省,山东省平均区片价处于中等偏下水平。由于各省份区片价制定和调整上浮的时间并不一致,故而所得出的数据不是同一年份的,虽然

①相关数据由山东省土地调查规划院提供。

分析数据的可比性和结果的有效性会有折扣,但山东省与其他发达省份的差距是确实存在的。

2.2 山东省征地安置模式分析

2014 年,《山东省国土资源厅关于加强土地管理维护群众权益的意见》中提出:“拆旧建新与补偿安置必须依法公示、听证,土地增值收益要足额返还农村,节余用地指标要优先用于农村集体经济发展和基础设施建设”,“按照被征地农民发展权益不减少的原则,因地制宜采取多元化的安置方式,保障被征地农民长远生计和发展权益。”

2.2.1 山东省多元化安置模式

山东省各地市根据当地经济社会发展实际,不断拓展安置途径,形成了货币安置、农业安置、留地安置、留物业安置、社保安置、就业安置、股权分红安置等多元化安置机制,山东省 17 地市被征地农民具体安置情况见表 3。

表 3 山东省 17 地市被征地农民安置状况一览表

地区	货币安置	留地安置	社保安置	就业安置	农入股安置	调地安置	创新
济南	√	√	√	√留物业安置	×	×	鼓励创业;留房(安置房、保障房)安置
青岛	√	√20-30%留地	√	√留物业安置	√土地入股	×	即墨、平度经营性用地的土地增值收益再分配
淄博	√主体	√	√后盾	√支持	×	×	×
枣庄	√	√	√	×	×	√耕地占补平衡	×
东营	√	√10%-15%留地	√	√留地管理	√留地入股	√耕地占补平衡	村居安置用地开发,解决就业
烟台	√为辅	√	√	×	×	×	土地使用权出让政府收益部分还给村集体
潍坊	√	√	√三方筹资	√探索	×	√	“四个置换”
济宁	√主要	√基础设施	√主要	√	×	×	自助创业、引导开展相关经营活动
泰安	√	√探索	√	√	×	√	土地换社保;留商业房安置
威海	√	√探索	√	√留物业安置	×	√农业安置	×
日照	√	√10-12%%	√	√	√	√	安置保障补助费制度;“虚拟预留地”
莱芜	√	×	√	√一户一人固定就业	×	×	配套服务就业;拆迁留房安置
临沂	√	√2004 年	√养老保险安置,1.92 万元/人	√	×	×	还建安置
德州	√	√房屋出租	√政府出资 1-2 万元/亩	√	√留地入股	×	自主创业;失地农民纳入城市保障
聊城	√	√	√政府出资 1-1.5 万元/亩	√	×	√	×
滨州	√	√	√政府出资 1 万元/亩	√	×	√	创业扶持;免费就业培训
菏泽	√	√开始试点工作	√政府补贴 1-1.5 万元/亩	×	×	×	×

日照、临沂、枣庄、东营等市均实行了留地安置政策,日照市专门下发了文件,对城中村预留地安置的比

例、供应方式、土地出让金收入分配等作了明确规定,把被征地村征收土地的 10 ~ 12% 划作预留用地,建设标准厂房或其他经营性用房用于经营。枣庄市薛城区在旧村改造过程中,在较好位置预留安置用地,引导被征地村把征地补偿费村级留置部分用来建设邻里中心项目,租赁给贵诚超市用于经营,每年增加村集体收入达 300 多万元。通过留地(留物业)安置,增加了被征地农民收入,实现城市发展与被征地农民的双赢。征收土地涉及农民住房拆迁的,基本能够做到“先安置、后拆迁、再报批”,切实保障被征地农民的居住问题。临沂市出台了《关于南坊片区旧村改造房屋拆迁安置和征地补偿暂行办法》和《关于沭河综合治理开发建设规划区域内集体土地上房屋拆迁安置和征地补偿的实施办法》等征收拆迁政策,一地一策维护被征地农户合法权益。潍坊市重点在高新区进行了“四个置换”(土地补偿费置换成标准厂房、旧村址置换成居民小区、把适龄劳动力置换成企业职工、农民传统小农意识置换成市场经济观念)的试点并在中心城区进行了推广,较好地解决了被征地农民“眼前、生财、终生”三忧问题。

根据《山东省土地征收管理办法》关于被征地农民社会保障的规定,在征地补偿安置费之外增加被征地农民社会保障费用,按照不低于 1 ~ 2 万元/亩的标准,由市、县财政部门在用地报批前,将被征地农民社会保障资金先行拨付至被征地农民社保账户,资金落实率达 100%。济南、日照、枣庄等市出台文件,落实保障对象、确定保障标准、制定保障方案、个人账户管理、保障待遇支付等,取得了较好效果。滕州市将被征地农民社会保障政府补贴资金缴纳基数提高到 2 万元/亩,并将归集的社保资金全部落实到了被征地农民个人账户。目前,该市纳入被征地农民社会保障范围的适龄农民已顺利领取了养老保险金。

2.2.2 山东省征地安置模式聚类分析

通过实际调研与整理各地级市的汇报材料了解到,山东省安置模式共分为 7 种。本小节着重对山东省 17 地市安置模式进行聚类分析。首先针对 17 地市 7 种补偿安置方式的具体实际情况以及被征地农民对其反映状况,对各市的 7 项补偿安置指标进行打分评估,将 7 种补偿安置方式具体实施情况分为 8 档,即从 60 ~ 95 中每隔 5 分设置一档,从 60 到 95 分不等,随分值增加表示实施情况越好。具体安置模式打分结果如表 4 所示。

表 4 山东 17 地级市征地补偿安置方式评估打分统计

地区	货币安置	留地安置	社保安置	就业安置	农入股安置	调地安置	创新安置
济南	80	85	90	95	60	60	85
青岛	80	90	85	95	95	60	85
淄博	95	80	95	85	60	60	60
枣庄	80	75	80	60	60	70	60
东营	80	95	85	85	90	70	95
烟台	90	75	95	60	60	60	80
潍坊	80	80	85	60	60	85	85
济宁	95	90	95	85	60	60	85
泰安	80	65	75	85	60	70	85
威海	80	65	85	70	60	70	60
日照	80	75	85	85	95	70	95
莱芜	80	60	85	95	60	60	80
临沂	80	90	60	85	60	60	75
德州	80	90	95	85	95	60	85
聊城	80	75	90	75	60	70	60
滨州	80	80	90	80	60	70	75
菏泽	80	65	90	60	60	60	60

针对表 4 的评估打分情况运用 SPSS 软件对各市的评估结果进行系统聚类分析 (Hierarchical Cluster),快速聚类分析得出结果将山东省征地补偿安置横向地分为四大类别,如表 5 所示。

一类地区为泰安、临沂。两市征地补偿安置措施实施情况基本上处在中等水平,留地、就业安置等方式使被征地农民未来有基本稳定收入来源,被征地农民失地后的生活水平得到基本保障,并

且被征地后农民收入较之被征地前靠种地获得的收入有一定程度上的提升。被征地农民参与土地增值收益分配水平一般,相对于被征地后只是获得简单一次性货币补偿的地方来说,泰安、临沂两市被征地农民基本上能享受到城市发展带来的福利提升,只不过这种提升并不是深层次、高水平的。

二类地区为青岛、东营、日照、德州。四市各种征地补偿安置措施实行的都很到位,被征地农民在土地增值收益分配中占的比例都相对较高,给予被征地农民长期、可持续的高水平收入,多种安置途径合理结合,使被征地农民能很好地享受到土地开发、城市化进程加快带来的好处。尤其是多元化补偿安置措施实行很全面,给被征地农民留足发展空间,在被征地农民长远发展方面成绩尤为突出。说明这几个城市的征地补偿安置措施比较好地满足失地农民的可持续发展、长远生存的需求。

三类地区为济南、淄博、济宁、莱芜、滨州。五市征地补偿安置措施中被征地农民在土地增值收益分配中普遍占有比例不是很高,其长远的收益水平受到严峻的挑战。但是这 5 个各地级市在社会保障及其就业安置方面做得比较好,社保安置使失地农民基本生活保障得到稳定解决,能够很好地保障失地农民基本生活水平;就业安置模式使失地村民有机会获得更高的收入,甚至有机会自主创业先富起来^[15]。但是从整个被征地村集体角度出发,没有充足的长远发展空间,不能充分享受到征地后土地开发带来的福利。

四类地区为枣庄、烟台、潍坊、威海、聊城、菏泽。六个地级市被征地农民在土地增值收益分配中参与度较低,所能得到的土地增值带来的收益很少,社会福利水平较低。在被征地后农民的就业安置问题实施情况比较糟糕,长远利益及生活水平的提高存在一定困难,完善的社会保障只能杯水车薪,不能满足失地农民的长远、可持续发展需要。

各市采取何种征地补偿安置方式组合并不是盲目选择,而是根据征地地区的社会发展实情来选择符合被征地农民长远合法权益的多元化补偿安置方式。从聚类分析分布上看,同一类别的征地补偿安置方式组合并没有呈现地域上的相连性,而是分散分布。青岛、日照、东营、德州最优的二类征地补偿安置组合方式中,三个为沿海城市,一个为内陆城市。青岛、东营两市综合经济发展实力比较雄厚,在山东排名靠前,很自然地青岛、东营两市较早的大范围地进行土地规划征收,补偿安置组合方式也较早地进行了探索实践。而日照、德州属于典型的地方政府不断努力创新征地补偿安置方式,以维护失地农民长远合法权益,日照市探索性地创新安置保障补助费制度(增补区片价 50%)和“虚拟预留地”提高土地增值收益分配比例,德州把失地农民全部纳入城市保障体系,并留地给失地农民兴办企业或房屋出租。可见,征地补偿安置组合方式选择是否最优跟地方综合经济实力密不可分,同时地方政府的创新性探索也同等重要。

3 结论与政策建议

3.1 结论

为了保障失地农民的生活水平,我国的征地补偿标准不断提高。目前相关法律法规已经取消了原产值倍数法的补偿标准上限,但无论如何依然是根据土地被征用前的农业用途和农业产值作为计算依据,这使得农用地的征地补偿费长期处在较低水平。征地区片综合地价改革及实施进一步提高征地补偿标准,也模糊了农

表 5 SPSS 聚类结果

类别	地级市
一类	泰安、临沂
二类	青岛、东营、日照、德州
三类	济南、淄博、济宁、莱芜、滨州
四类	枣庄、烟台、潍坊、威海、聊城、菏泽

业产值倍数法依据农业用途进行补偿的原则,一定程度上提高了失地农民的收益,同时多元化的安置模式也保障了被征主体失地后的生活水平,为失地农民提供了一系列土地增值收益共享模式,这是区片价制度改革

3.2 政策建议

为了进一步巩固制度绩效,完善征地区片综合地价制度,提出以下几点建议:

3.2.1 继续完善区片价正常调整机制

根据《国土资源部关于切实做好征地区片综合地价公布实施工作的通知》(国土资发[2008]135号)关于“征地补偿标准原则上应每2~3年更新一次,逐步提高”的要求,以及《山东省人民政府办公厅关于实施征地区片综合地价标准的通知》(鲁政办发[2009]20号)中“征地区片综合地价每3年调整一次”的要求,山东省仍需继续贯彻征地区片价标准更新调整的任务要求,不断完善区片价正常调整机制,确保被征农民及时享受到新的征地区片综合地价标准,提前分享土地增值收益。

3.2.2 试点土地现用途为依据的补偿制度

无论改革前的产值倍数法和改革后的征地区片综合地价补偿方法,其征地补偿的依据都是以征地前土地原用途为基础进行补偿,这使得城乡土地征收补偿标准差距非常大,同时也是我国征地制度频繁发生纠纷的根源^[16]。建议地方政府可选取城郊地区进行以征地后土地现用途为基础的试点改革^[17],从中汲取经验和问题。

3.2.3 不断探索多元化、可持续的长期安置机制

对被征收土地上的农民进行妥善安置,是征地补偿机制改革能否成功的关键。安置工作应当实行由“以货币安置、安排就业为主”转向“以市场为导向的多途径安置”的原则^[18],拓宽安置渠道。应坚持保护农民的合法利益的原则,使农民在失去土地后还能保证其生存权和发展权,共享经济发展的成果。虽然国家提倡的安置途径较多,如货币安置、农业安置、入股安置、社保安置、就业安置^[19]、留地安置、移民安置等方式,但在具体的实施种还没有明确具体的操作规范。

3.2.4 逐步实施青苗和地上附着物补偿费的市场决定机制

在调查研究过程中,被征主体对于征地区片价普遍持赞同态度,但是对青苗补偿费和地上附着物补偿费的争议却相对较大,各地对两项补偿费的补偿办法也各不相同。突出的问题表现为被征主体抢种、抢栽、抢盖等行为,试图骗取更多的附着物补偿款。为了解决此类问题、加快工作进度,泰安市岱岳区对重点工程征地区中确定采取包干政策,由城市发展投融资管理中心与岱岳区政府签订协议,岱岳区政府按照“包干补偿”的方式,以最快的速度完成新区地面附着物清点、补偿和清理工作。潍坊青州市对地上附着物补偿采取中介评估公司按照市场价格统一评估的方式,则得到了被征主体的广泛认可。建议有条件的地区可借鉴推广青州市委托评估公司评估地上附着物市场价值的方式,试点改革采用市场机制为青苗和地上附着物定价补偿。

3.2.5 落实社会保障基金使用制度

目前,山东省地方政府对被征农民社会保障所需资金都能及时划拨到社保专用账户,为被征农民生活保障的长效机制奠定了良好的基础。存在的问题是各地政府出资部分都是足额及时到位,社保账户内资金的使用却并不明确,各地失地农民的生活保障基本都是靠社区街道经营性收入来维持。如何更好地利用这笔社保资金,有效地发挥失地农民社会保障基金的保障作用,成为摆在社保部门的现实课题。

参考文献:

[1] 中华人民共和国国土资源部.《全国土地利用总体规划纲要(2006-2020年)》[EB/OL]. http://www.gov.cn/zxft/ft149/content_1144625.htm,2008-10-24.

[2] MICELI T J, SEGERSON K. Compensation for Regulatory Takings: An Economic Analysis with Applications[J]. Jal Press Inc.

- London,1996,74(4):22-23.
- [3]丁成日.中国征地补偿制度的经济分析及征地改革建议[J].中国土地科学,2007(5):4-9.
- [4]钱忠好,牟燕.征地制度、土地财政与中国土地市场化改革[J].农业经济问题,2015(8):8-12.
- [5]沈守愚,陈利根.集体土地产权制度改进的理论与实践的法律思考[J].南京农业大学学报(社会科学版),2007(1):1-3.
- [6]唐鹏,石晓平,曲福田.地方政府竞争与土地财政策略选择[J].资源科学,2014(4):702-711.
- [7]鲍海君.支持失地农民的发展性政策选择[J].技术经济与管理研究,2014(7):117-120.
- [8]ED N. The Taking of land; Market Value Compensation Should Be Paid[J]. Journal of Public Economics,2001,82(3):431-443.
- [9]北京大学国家发展研究院综合课题组,周其仁.还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究[J].国际经济评论,2010(2):54-92.
- [10]郑振源.征地补偿中的几个理论问题[J].中国土地科学,2012(7):23-27.
- [11]李穗浓,白中科.城镇化地区乡村土地利用效率评价研究[J].广东社会科学,2014(6):47-54.
- [12]王达.新型城镇化与城乡统一建设用地市场改革研究[J].学理论,2014(20):81-83.
- [13]邱艳.辽宁沿海经济带土地征收补偿安置刍议[J].财经问题研究,2011(4):122-127.
- [14]胡初枝,黄贤金,陈志刚,等.基于可持续性生计的征地制度改革研究——来自农户调查的实证分析[C].中国土地学会学术年会论文集,2008.
- [15]王晓刚,陈浩.基于可雇佣性视角的失地农民就业能力结构及其独特研究[J].农村经济,2012(04):94-98.
- [16]白东芳.我国征地补偿标准研究[D].北京:中国政法大学,2011.
- [17]朱一中,曹裕.农地非农化过程中的土地增值收益分配研究——基于土地发展权的视角[J].经济地理,2012(10):133-138.
- [18]谢玉娟.中国农村土地权利制度专题研究[M].成都:西南财经大学出版社,2009.
- [19]孙楠.我国农地发展权价格探析[J].安徽农业科学,2011(26):194-196.

A Study of Shandong Province Land Requisition Compensation and Resettlement Guarantee Mechanism

CUI Baomin, LI Hongxia

(School of Economics, Shandong University of Finance and Economics, Jinan 250014, China)

Abstract: With the process of industrialization and urbanization accelerating, a large amount of rural land has been expropriated, and the land compensation and land lost security of the land-expropriated peasants become an increasingly important issue. This paper reviews briefly the compensation standard evolution in China land expropriation system, analyzes the area price implementation in Shandong Province and the explorations for land-lost peasant resettlement security model, compares the land requisition compensation standards and resettlement modes in 17 districts and cities before a cluster analysis model is constructed via SPSS software. The results show that the original land use remains to be taken as the compensation basis although the land acquisition compensation standards are constantly raised at national level; the final results of the land expropriation area price reform in Shandong Province have not yet been revealed although the reform has made some progress; and that from the perspective of the results of Shandong land requisition compensation and resettlement reform, the benefits of land expropriation subjects are correlated with local economic development level and local government's innovative explorations.

Keywords: the area price; land expropriation compensation; land resettlement; Shandong Province

(责任编辑 刘小平)