

中国农村土地征收补偿分配制度的发展及演变

——基于55份政策文本的内容分析(1978—2019年)

郭圣莉¹, 董玉倩²

(1. 华东理工大学 社会与公共管理学院, 上海 200237; 2. 上海市奉贤区人民政府金海街道办事处, 上海 201499)

摘要:征收补偿制度是土地征收制度的重要内容,其演变反映了城市化过程中经济与社会结构的变化。系统梳理涉及土地征收补偿的中央政策文本,试图从宏观政策层面厘清土地征收补偿政策的发展脉络,进而分析其演变逻辑;重点从征地补偿内容、补偿分配对象、安置方式和政策工具方面分析政策文本,对比相应政策的变迁和各自的特征。根据四个方面的变化,将改革开放以来我国农村土地征收补偿分配政策的变迁历史划分为四个阶段;结合宏观背景,探讨了背后的推动因素。进一步完善我国农村土地征收补偿分配政策,应建立统分结合的土地征收补偿政策体系,重点关注需求型政策的制定和落实,在具体方案中要注重社会参与性。

关键词:土地征收;补偿分配;安置方式;政策文本分析

中图分类号: F301

文献标识码: A

文章编号: 1003-3890(2021)06-0033-10

一、引言

改革开放以来,我国城镇化水平迅速提升,从1978年的17.92%到2018年的59.58%^[1]。期间地方政府通过征收大量农村用地转变为城市建设用地,扩展了城市的空间边界。在这个过程中,因失地农民对补偿方式和金额不满,全国各地出现了群体性上访等集体事件。据于建嵘的统计^[2],在农民维权的群体性事件中,土地问题约占65%以上,他对632名进京上访农民进行问卷调查,有73.2%的人是因为土地征收问题而上访^[3]。如何平衡城市化与农村农民利益,成为地方政府在“经营城市”过程中不可避免的实践难题,其中,土地征收补偿政策发挥着重要功能。

土地征收补偿政策从法理意义而言,是对失地农民利益的保护。既有研究大多将土地征收政策视为自变量,用于分析其与失地农民、地方政府等的关联,但是却并未将其视为研究对象而详加剖析。实际上,土地征收补偿政策是在历史流变过程中不断演化的,其政策方案根据客观实际得以不断调整,从而更好地平衡地方发展主义和村庄本位利益之间的矛盾。在这个过程中,中央土地征收补偿政策发挥着根本性作用,通过补偿标准、安置方式和分配对象等来制约和规制地方政府土地征收的

实践举措。

因此,本文试图将中央1978年至今的土地征收补偿政策变化视为研究对象,通过选取自改革开放四十年以来的55份中央土地征收补偿的政策文本,从宏观层面对我国土地征收制度中的补偿进行内容分析,以期通过从长时段的政策检视回答如下问题:我国农村土地征收补偿政策有着怎样的发展脉络?可以分成几个阶段?其背后有着怎样的演变逻辑?对这些问题的回答,不仅可以观察国家层面制度演变的规律,而且通过对其演变的分析可以为城市化过程中国家与农民关系提供一个新的观察窗口。

二、文献回顾

(一)从制度到政策:土地征收补偿的视角转换

我国独特的土地征收补偿政策是建立在土地产权制度基础上,旨在为失地农民获得财政补贴提供政策支持。从构成而言,土地征收补偿政策包含补偿政策和安置政策两大部分,前者包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费,后者涉及如何安置失地农民,即安置方式。

既有学者关于土地征收补偿主要采取制度视角,将其视为稳定发挥征收补偿作用的制度,具体划分为理论研究和实证两个部分:前者多聚焦于制度内容及其影响上,如对土地的补偿标准、安置方

收稿日期: 2020-11-18

作者简介: 郭圣莉(1964-)女,山东招远人,华东理工大学社会与公共管理学院教授,博士生导师,研究方向为城市管理与社区治理。

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

式的类型划分等研究,从应然层面强调对失地农民的制度化保障^[4-5];后者则以个案和量化为主,聚集于土地征收补偿对农民的主客观影响,如失地农民的幸福感研究^[6]、失地农民的收入变化^[7]等。

由于土地征收补偿政策关切的是城镇化过程中农民利益补偿问题,其核心在于如何认定农民土地权益和如何赔偿农民失去的土地权益,因此政策方案及其实践运作成为关键问题。近期研究主要关注未来土地增值收益分配问题。学者们认为,政府受到“土地财政”的利益驱动,在土地利益分配中占主导地位^[8]。这导致了分配不公平,政府成为土地增值收益的主要获得者,农民的利益严重受损。对此,学者们提出征地收益应当在政府与农民之间按比例分成,实现增值收益的合理分配^[9]。对安置制度的研究主要集中在安置方式和安置效果上。学者们对安置方式进行了类型划分,并分析了不同补偿安置方式的利弊和适用的条件。郑财贵等^[10]将安置方式总结为一次性货币补偿安置、重新择业补偿安置、农业生产补偿安置、入股分红安置、异地移民安置和“征地保障”安置六种安置方式。王晓刚^[11]基于失地农民征地补偿安置的发展历程,将重新择业补偿安置细分为招工安置和自由就业安置,并补充了留地集中安置模式。对于安置方式的选择,则强调要因地制宜、因人而异,选择不同的方式进行组合,从而提高征地安置的可持续性^[12]。

在此背景下,学者尝试将土地征收补偿政策嵌入于土地产权制度^[13-14],并研究土地产权制度的历史变迁过程,而针对土地征收补偿政策研究较为表层,未能深入涉及其方案构成的历史流变过程。因而,我们无法从现有研究中发现政策内部土地征收补偿标准、分配对象以及安置方式变化的历史变迁过程。

(二) 政策工具: 政策分析研究的新取向

政策工具理论是近年来公共政策分析的新型理论,它区别于既有政策分析理论,将政策分解为目标、备选方案、效果、标准和模型五个要素进行分析,认为政策是实现目标的过程。政策工具是政府为实现政策目标而采取的一系列手段、技术、方法和机制^[15]。因此,政策工具理论对于政策分析具有显著的学术和实践意义,是政策执行的现实需要。本研究旨在采取政策工具理论,分析土地征收补偿政策的内部构成及其历史变迁过程。

借助政策工具理论,土地征收补偿政策是为了解决如何补偿以及安置失地农民的问题,以此来完成征地工作,具体可区分三个维度: 间接影响征地有效执行的环境维度,直接影响失地农民即时利益

的供给维度以及可持续发展的需求维度。本文采用 Rothwell et al.^[16]提出的环境型、供给型和需求型政策工具的分类方法,将中国农村土地征收补偿分配政策内容按照环境型、供给型和需求型三类进行归类,并进行相应分析。这里的政策工具——环境型政策工具指政府通过对政策对象的发展环境产生影响,间接推动政策目标的进步;供给型政策工具主要指政府通过为政策对象提供资源,改善其相关要素的供给;需求型政策工具指政府通过市场需求的创造,减少政策对象发展的障碍,从而实现可持续发展。国内已有学者使用这一分类方法对土地制度进行分析^[16-18],认为政府并非仅仅起到控制者和干预者作用,还在政策推进过程中起到环境营造作用。

本文将借助政策文本分析,对改革开放四十年以来的 55 份中央土地征收补偿的政策文本进行系统性梳理,探索我国土地征收补偿制度的发展脉络并进行阶段划分,深入分析其背后的演变逻辑,尝试为城市化过程中国家与农民关系的研究提供一个新的观察视角。

三、研究方法 with 文献来源

(一) 研究方法

本文主要采用政策文本分析法对我国土地征收补偿政策进行研究。首先,通过提取政策重要信息要素,设计中国土地征收补偿分配的政策文本分析的分类体系(见表 1),对政策文本进行信息抽取^[19]。其次,对政策文本的基本信息维度: 政策名称、发文单位、发文时间和文本类型进行系统分析、解释。再次,对政策文本的主要内容进一步结构化编码,形成中国土地征收补偿分配政策的主要文本内容的结构化编码表(见表 2)。最后,在梳理、分析政策主要内容的基础上,结合政策工具的使用情况,对改革开放以来的中国土地征收补偿分配政策的发展进行阶段划分,并结合政策工具和宏观背景分析其变化背后的原因。

表 1 土地征收补偿分配的政策文本分析的分类体系

一级区分要素	二级区分要素
政策基本信息	政策名称
	发文单位
	实施年份
	文本类型
政策主要内容	补偿内容
	补偿对象
政策工具	供给型
	需求型
	环境型

表2 土地征收补偿分配政策的主要文本内容的结构化编码

一级区分要素	二级区分要素	三级区分要素	四级区分要素
政策主要内容	补偿内容 (M1)	补偿标准 (M1-1)	土地补偿费 (M1-1-1) 安置补助费 (M1-1-2) 地上附着物 (M1-1-3) 青苗补偿费 (M1-1-4)
	安置途径 (M1-2)		
	补偿对象 (M2)	集体 (M2-1) 个人 (M2-2)	

(二) 政策文本来源

这里采用广义概念上的政策文本,指法律、法规和部门规章等规范性文件。政策文本来源于中央人民政府门户网站^①的政策和法律法规数据库,我们根据权威性、公开性和相关性原则对我国土地征收相关政策文本进行搜集。为保证全面性和相关性,在筛选过程中本研究遵循以下步骤:首先,在政策搜索中输入“农村集体土地征收补偿”,检索得到中央有关文件8份、国务院文件16份以及解读3份。其次,在法律法规数据库中,以“农地征收”为关键词进行检索,得到相关法律137条、相关行政法规277条、国务院部门规章353条、相关司法解释23条,共790条。这些检索结果包含了大量无关的政策文本,如《中华人民共和国烟叶税法》《中华人民共和国船舶吨税法》等,因此需要进一步筛选。为保证核心相关和准确性,我们对以上全部法律法规和政策文本进行略读,剔除不相关的政策,以及政

策解读,如形式为函、复函、批复、答复等政策文本,仅保留涉及土地征收补偿的政策文本和法律法规,得到23份。由于本文只研究中央层面、普遍适用的土地征收补偿政策,因此剔除长江三峡、大中型水利工程相关文本,得到18份。再次,考虑到政策收集过程可能存在遗漏,我们通过政策间的传承与引用关系,对检索到的文本进行补充,新增46份文本;我们对新增文本进行筛选,剔除9份未涉及土地征收补偿的文本。最后,得到相关法律法规和政策文本55份。

四、中国土地征收补偿分配政策文本分析

根据表1的中国土地征收补偿分配的法律法规及政策文本分析分类体系,本文从政策基本信息、政策主要内容和政策工具三个维度,对55份政策文本进行了分析;并对改革开放以来的土地征收补偿分配政策的演变进行阶段划分,在结构化编码和政策工具的基础上重点对政策关键内容进行分析。

(一) 政策基本信息分析

通过对文本的政策基本信息和内容的分析,我国土地征收补偿分配政策的文本类型可分为法律(宪法、管理法)、条例(实施条例)、通知^②、意见(指导意见、若干意见)、方案(分工、行动工作、实施方案)、计划(发展规划、工作计划、规划)、决定、办法、报告^③九大类,并统计归纳为表3。

表3 土地征收补偿分配政策的文本类型及数量

文本类型	通知	意见	法律	方案	计划	条例	决定	办法	报告	总计
文本数量(份)	15	14	8	6	4	4	2	1	1	55
占比(%)	27.27	25.45	14.55	10.91	7.27	7.27	3.64	1.82	1.82	100

在表3的基础上加入时间分析,可知我国从1982年《国家建设征用土地条例》起形成了不同时期的文本类型变化(图1)。我国土地征收补偿分配

政策方面的文本类型丰富多样,指导落实工作要点的通知和意见最多,其次是法律和实施方案,制定实施发展规划或计划的政策文本和作为辅以法律的

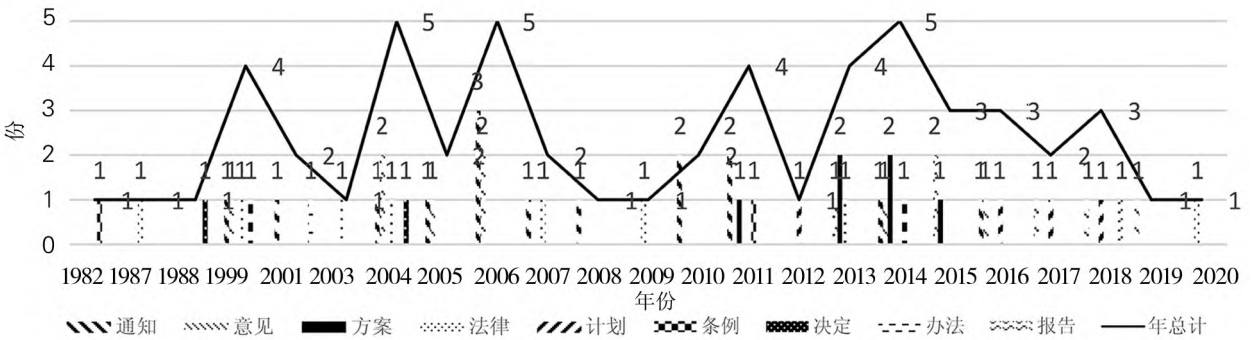


图1 不同时期土地征收补偿分配政策的文本类型及数量

条例相对较少,而决定、办法和报告则比较罕见。从时间上看,发布主体不断增加。中央层面土地补偿主要涉及以下几个单位:全国人大及其常委会、中共中央和国务院及其办公厅、国土资源部、农业部等。在1999年之前,文本类型只有人大及其常委会通过的法律和修改法律的决定以及国务院发布的条例。1998年3月10日,全国人大通过关于国务院机构改革方案的决定,组建国土资源部^④。国土资源部开始发挥重要作用,1999年发布了意见和通知,2001年和2011年分别新增发布办法和方案。中共中央和国务院及其办公厅发布的政策文件最多,共有24份,且贯穿全程。国土资源部从1999年至2017年共发布了15份。全国人大及其常委会共发布9份,零碎分布于全程。而农业部^⑤、人社部、发改委等其他部门均在2005年之后发布政策文件,由于数量较少,这里不一一列举。

总之,随着时间的推移,涉及土地征收补偿的政策文本类型越来越多元化,除了硬性的法律条例以外,也不断地通过国务院规范性文件、部门规范性文件以及部门工作文件等进行规范。发文单位也逐渐趋向部门化,土地征收补偿的工作越来越职能专业化、分工精细化。这说明土地征收补偿的重要性不断上升,我国政府越来越重视农民在土地被征收后的应得的补偿分配情况,力求将职责落实到各部门,并对补偿内容和安置方式作了相应的规定和调整。

(二) 政策文本内容分析

我国土地征收补偿政策主要有补偿政策和安置政策两大块:前者包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费,后者则涉及如何安置失地农民,即安置方式。从具体实践来看,土地补偿主要表现为金额的持续增长。1982年,土地补偿费为前3年平均年产值的3~6倍,安置补助费为前3年平均年产值的2~3倍,最高不能超过10倍,两者总和不能超过20倍;1998年,土地补偿费提升到6~10倍,安置补助费提升到4~6倍,最高不能超过15倍,两者总和不能超过30倍,这一上限在2004年取消。2006年《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》将房屋拆迁补偿费从地上附着物费中独立出来,进行补偿。在最新的《中华人民共和国土地管理法》(2020年1月1日实施)中,土地补偿费和安置补助费改进为由省、自治区、直辖市制定公布片区综合地价来确定。

安置方式从早期的就业安置发展到货币安置和社保安置等多元方式。1982年《国家建设征用土地

条例》提出对被征地农民进行发展农业生产,发展社队工副业生产或集体所有制单位就业安置。1999年国土资源部《关于加强征地管理工作的通知》提出了货币安置、社会保险方式安置、留地安置、土地补偿费入股。随着市场经济和社会保障体制的建立,又发展出社会保障安置、异地移民安置和住房安置。与此同时,补偿分配对象也在发生变化。1982年规定的土地补偿和安置补偿的对象是村集体,地上附着物和青苗补偿费根据所有权支付给集体和个人。1999年《中华人民共和国土地管理法实施条例》新增安置补助费可以根据实际情况支付给个人。2004年国土资源部《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》提出:按照土地补偿费主要用于被征地农户的原则,土地补偿费应在农村集体经济组织内部合理分配,新增了土地补偿费可以分配给个人。至此,补偿分配对象越来越倾向于失地农民个人。

依表2的土地制度编码对所有政策文本进行内容分析。从表4中可知,我国土地征收补偿政策经过一个不断发展变化的过程:补偿金额不断增加,补偿标准的制定方式越来越严谨;安置方式经历了从仅仅由政府 and 用地单位主导的经济补偿和就业安置,到引入市场机制,增加土地入股、留地安置的安置方式,再到关注社会保障补偿的安置方式,一直到现阶段的以社保安置为基础的多元安置方式,并关注土地发展权、土地增值的长远补偿分配方式。征地补偿标准不断提升,安置方式趋向多元化,补偿对象越来越倾向于失地农民个人,这说明我国政府越来越重视土地征收补偿问题,愈发关注失地农民的社会保障问题及其未来长远收入问题。

(三) 政策工具分析

1. 政策工具统计分析。为了进一步分析不同时期的政策特征,我们采用了政策工具分析。本文借鉴 Rothwell et al.^[16] 环境型、供给型和需求型政策工具分类方法,将土地征收补偿分配政策的基本政策工具分为供给型、需求型和环境型三大类九小类,如表5所示。供给型政策工具指政府通过提供补偿金、信息、技术以及提供留用地进行发展等相关要素推动征地实施,具体可分为资金支持、技术支持和用地支持三种政策工具。需求型政策工具指政府基于失地农民的需求,建立相应生活保障的长效机制,具体可分为增值收益和社会保障两种政策工具。环境型政策工具指政府有相应规划,提供财政支持(降低税收、财政拨款等)以及优化土地征收程序,做好事后监督等,间接推进土地征收政策,具体可分为目标规划、财政支持、监督管理和规范管

表 4 土地征收补偿分配政策的关键文本内容演变

关键政策	补偿内容(M1)				补偿对象(M2)		
	补偿标准(M1-1)				安置途径 (M1-2)	集体 (M2-1)	个人 (M2-2)
	M1-1-1	M1-1-2	M1-1-3	M1-1-4			
《国家建设征用土地 条例》(1982)	3a~6a	2a~3a/人 ≤10a/亩	由省、自治区、直辖市人 民政府制定	M1-1-4	就业安置: 农业生产、社队工副业 生产、迁队或并队 ,集体所有制单 位就业	M1-1-1、 M1-1-2、 M1-1-3、 M1-1-4	M1-1-3、 M1-1-4
	≤20a						
《中华人民共和国土地 管理法》(1986、1988)	同上	同上	同上		就业安置新增全民所有制单位	同上	同上
《中华人民共和国土 地管理法》(1998 ,1999 年 1 月 1 日实施)	6a~10a	4a~6a/人 ≤15a/公顷	同上		—	同上	同上
	≤30a				地方政府应支持开发经营 ,兴办企业		
《中华人民共和国土 地管理法实施条例》 (1998 ,1999 年 1 月 1 日实施)	—	—	—	—	—	同上	M1-1-2、 M1-1-3、 M1-1-4
国土资源部《关于加 强征地管理工作的 通知》(1999)	—	—	—	—	货币安置、社保安置、留地安置、土 地入股安置等 ,形成以市场为导向 的多元安置机制	同上	同上
《国务院关于深化改 革严格土地管理的 决定》(2004)	—	—	—	—	土地入股安置、社会保障安置、就 业安置、异地移民安置	—	—
	取消≤30a 的上限						
国土资源部《关于完 善征地补偿安置制 度的 指 导 意 见 》 (2004)	省国土资源部与有关部 门制订省域内各县(市) 耕地的最低统一年产值 标准、统一年产值倍数、 制定征地片区综合地价		—	—	就业安置(农业生产安置、重新择 业安置) 、入股分红安置、异地移民 安置	M1-1-1	M1-1-1
劳动保障部《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 》 (2006)	—	—	—	—	就业安置、社保安置	—	—
	安排社会保障资金 ,不足 的部分从国有土地有偿 使用收入中解决						
《国务院关于加强土 地调控有关问题的 通知》(2006)	—	—	新增拆迁补偿费	—	社保安置	—	—
国土资源部《关于进 一步做好征地管理 工作的通知》(2010)	—	—	—	—	多元安置: 就业安置(优先农业安 置) 、留地安置、社保安置	—	—
中共中央 国务院《关 于全面深化农村改革 加快推进农业现代化 的若干意见》(2014)	—	—	—	—	住房安置、社保安置、就业安置、留 地安置、货币补偿(土地增值收益 分配) 等多种方式	—	—
《中华人民共和国土 地管理法》(2019 , 2020 年 1 月 1 日 实 施)	由省、自治区、直辖市通 过制定公布片区综合地 价 ^① 确定 ,并至少每三年 调整或重新公布一次		由省、自治区、 直辖市制定		社会保障从安置方式中独立 住房安置或货币补偿等方式	—	—

注: 本表仅列发生重要变化的政策文本部分; a 为农地被征收前 3 年平均年产值; —表示政策文本中未提及。

①制定片区综合地价应当综合考虑土地原用途、土地资源条件、土地产值、土地区位、土地供求关系、人口以及经济社会发展水平等因素。

理四种政策工具。供给型政策 and 需求型政策直接作用于土地征收补偿分配,而环境型政策主要通过提供良好的环境氛围,发挥间接作用。

根据表 5 对 55 份政策文本进行内容分析形成表 6。三类政策工具使用总次数为 253 次。环境型政策工具使用次数最多,约占总次数的 62.06%; 供给型和需求型政策工具使用次数分别约为 20.95% 和 17.00%。由此可见,环境型政策工具使用超过一

表 5 土地征收补偿政策工具的分类

政策工具类型	政策工具名称
供给型政策工具	资金支持 1-1
	技术支持 1-2
	用地支持 1-3
需求型政策工具	增值收益 2-1
	社会保障 2-2
环境型政策工具	目标规划 3-1
	财政支持 3-2
	监督管理 3-3
	规范管理 3-4

半,在我国土地征收补偿分配政策中占据主导地位,而另两类政策工具具体运用频次差异相对较小。次类政策工具中,使用最多的是环境型政策工具中的规范管理和监督管理,分别占总次数的21.74%和21.34%,使用最少的是供给型政策工具中的技术支持和用地支持,均为2.77%。

表6 土地征收补偿分配基本政策工具使用情况

工具类型	工具名称	使用次数	小类占比	合计	大类占比
供给型	资金支持	39	15.42%	53	20.95%
	技术支持	7	2.77%		
	用地支持	7	2.77%		
需求型	增值收益	15	5.93%	43	17.00%
	社会保障	28	11.07%		
环境型	目标规划	38	15.02%	157	62.06%
	财政支持	10	3.95%		
	监督管理	54	21.34%		
	规范管理	55	21.74%		
合计		253	100.00%	253	100.00%

由表 6 可知,我国土地征收补偿分配政策工具使用种类较丰富,在环境、需求、供给方面均有所涉及。其中,环境型政策工具比重最大,注重规范相应程序和补偿分配机制等,为间接推动土地征收补偿分配机制的发展提供了良好的环境条件。供给型政策工具和需求型政策工具使用不足,一方面是由于其本身界定就较为狭窄,另一方面是次类政策工具使用次数少,尤其是技术支持和用地支持两类工具的使用。这说明现有相关政策还在试点中,将不断根据实际情况调整。

2. 基于政策工具的文本内容分析。土地征收补偿政策内容的变化,涉及资源的提供及其配置方式,其背景反映的是宏观环境的变化。宏观环境作用在补偿政策上,使政策呈现出阶段性特征:早期政策工具主要是供给型政策工具,补偿以货币形式分配给集体,表现为行政计划分配的特征;随着市场经济的发展,市场化方式被引入,政策工具中增加了需求型政策工具,补偿新增了土地入股分红分配方式,通过集体分配给失地农民,表现为市场与行政相结合的分配特征;随着市场化和城市化的发展以及土地财政的出现,政策工具和补偿变得更为丰富多元,如增加了多样化的环境型政策工具和需求型政策工具,补偿方式则转向以社会保障形式为主,补偿对象为失地农民;当下的土地征收补偿政策工具转化为以需求型政策和环境型为主,并辅以供给型政策工具,关注失地农民的内需及其长远生计,失地农民可以享受到土地增值收益,表现为市场的二次分配。可见,土地征收补偿政策演变表现为市场化取代行政化、多样化的个体福利与增值补偿取代集体化的低货币补偿,其背后逻辑是由市场和城市化的发展共同决定的。同时,土地的快速增值、社会保障制度建立的需要以及农民权利意识的增长推动了政策持续演变。据此,可以将中国农村土地征收补偿分配政策的演变分为四个阶段(图2):计划分配阶段、多元安置阶段、社会保障阶段和二次分配阶段。



图2 农村土地征收补偿分配制度演变

计划分配阶段: 1978—1998 年。在 1978—1998 年, 以 1978 年党的十一届三中全会和小岗村“包干到户”为开端, 开启了我国农村土地征收补偿政策的计划分配阶段, 采取政府和用地单位主导的经济补偿和就业安置方式。

1982 年的《国家建设征用土地条例》构建了我国农村土地征收补偿政策和安置政策框架,提出了土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费以及安置途径,并指定了补偿分配对象。1986 年的《中华人民共和国土地管理法》将条例内容上升

到国家法律法规层面。条例和法律均突出了国家对非农建设土地征用权的垄断性和强制性。直到20世纪80年代末期,基于地方政府在土地有偿使用制度方面的若干探索,全国人大常委会于1988年对《中华人民共和国土地管理法》进行修正,允许转让土地使用权,但没有对补偿标准和补偿分配对象进行调整。1993年的《中华人民共和国农业法》明确规定集体土地由村农业集体经济组织或村委会经营管理,这意味着集体土地的补偿也归村集体或村委会所有,失地农民实际到手补偿很少。

在这一阶段,支付给失地农民仅为其所有的地上附着物和青苗补助费,而土地补偿费全部付给村集体。与此同时,失地农民的安置方式也受到较严格控制,多为农业生产和社队工副业安置,很少有其他地方进行就业安置。因此,安置补助费也一般是全部付给村集体。该阶段的政策工具仅有基本的资金支持、监督管理和规范管理。在这个时期,农民没有自主选择权,征地补偿分配主要由政府来安排,集体土地的补偿由村集体经营管理。在补偿分配过程中,农民完全处于弱势地位,只能服从分配安排,且失地后的收入、福利等均没有保障。

多元安置阶段:1999—2005年。在这一阶段,征收补偿政策开始从计划分配转向市场导向,市场化方式逐渐引入,出现了入股分红安置,安置方式趋于多元化。

20世纪80年代中后期,国家政策重心由农村转向城市,并大力推进城镇化,因而需要大量建设用地。1994年的分税制改革和1998年的住房分配货币化^⑥更是促进了地方政府土地财政行为。为减少土地财政对农民利益的损害,1998年《中华人民共和国土地管理法》(1999年1月1日起施行)进一步提高了补偿标准,提出了相应的土地补偿标准的计算原则,首次提出了社会保险安置。1999年国土资源部发布《关于加强征地管理工作的通知》,首次提出农村集体经济组织可以以土地补偿费入股,兴办企业,进一步完善了安置方式。该通知提倡以市场为导向,实行货币安置、社会保障安置、留地安置、土地入股安置等多元安置方式。

虽然土地征收补偿得到了提高,安置方式趋于多元化,但被征地农民的生活并未得到改善,城乡居民收入差距不断扩大。为此,中央一号文件的主题在时隔18年之后,自2004年开始再次回到农村工作领域,并延续至今。2004年发布的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》提出:土地补偿费和安置补助费的总和达到法定上限,尚不足以使

被征地农民保持原有生活水平的,当地人民政府可以用国有土地有偿使用收入予以补贴,即取消了补偿的上限。并要求劳动和社会保障部门会同有关部门尽快提出建立被征地农民的就业培训和社会保障制度的指导性意见。随后,国土资源部发布《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》(国土资发〔2004〕238号),要求省级国土资源部门要会同有关部门制订省域内各县(市)耕地的最低统一年产值标准、统一年产值倍数、制定征地片区综合地价。其中,年产值标准要求考虑被征收耕地的类型、质量、农民对土地的投入、农产品价格、农用地等级等因素,征地区片地价要求考虑地类、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因素。这一政策提高了补偿标准,对标准规定更为完善和细化。

土地征收补偿标准提升的同时,失地农民除了地上附着物及青苗补偿费,还可以得到土地补偿费和安置补助费。在这一阶段,失地农民可获得的补偿以及安置方式有了更多的选择。虽然安置方式新增了货币安置、社会保障安置、土地入股分红安置、留地安置和异地移民安置五种安置方式,形成以市场为导向的多元安置机制,但是在国家法律层面上补偿标准和安置方式都没有变化。运用的政策工具仍然是资金支持、监督管理和规范管理,但新增了少量的用地支持工具、入股分红工具、社会保障工具以及目标规划工具,需求型政策工具开始出现,环境型政策工具类型也增加了。这与安置途径的增多以及农业越来越受到中央的重视相呼应。

社会保障阶段:2006—2011年。在这一阶段,随着市场化程度的加深,征收补偿政策进一步完善,政府愈发关注农民的社会保障问题,社会保障成为失地农民的基本安置途径。

这个时期,国家政策重心重新转向农村,中央政府实施了大量惠农政策。2006年国务院办公厅转发了劳动保障部《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》,要求做好失地农民的就业培训,并落实其社会保障资金。该资金从提高的被征地农户的安置补助费和土地补偿费中统一安排,不足部分由当地政府从国有土地有偿使用收入中解决。至此,社保安置从1998年的雏形,经历了1999年的探索和2004年要求建立社会保障制度,直到2006年要求落实社会保障资金。2007年出台的《物权法》进一步在国家法律层面上要求安排失地农民的社会保障。此后,几乎每年的政策文

本都涉及社会保障安置。

此外,由于近年来城镇化速度加快,征地拆迁量越来越大,征地中的拆迁房屋作为附着物补偿,很难满足被拆迁农民的需要。2006年《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》将拆迁补偿费从地上附着物补偿费中脱离出来,以此提高失地农民的补偿。随后,2010年国土资源部发布的《关于进一步做好征地管理工作的通知》规范了征地住房拆迁补偿行为,以此维护农民的土地权益和社会稳定。但是,由于现实中仍存在延期甚至拖欠征地补偿的问题,国务院在2011年对《中华人民共和国土地管理法实施条例》进行修改,要求征地的各项费用应当自征地补偿、安置方案批准之日起3个月内全额支付,进一步保障失地农民的利益。

这一阶段的土地征收补偿政策框架发生了变化,拆迁补偿费从地上附着物补偿费独立出来,提高了农民的补偿。安置方式则改进为社会保障安置为基础的多元安置方式。征地补偿分配方式也进一步完善:地上附着物和青苗补偿费依旧根据所有权来支付给个人或集体,而土地补偿费和安置补助费可以支付给集体或个人,但明确要求用于社会保障所需的个人缴纳,不足的部分从地方财政支出。该阶段主要运用的政策工具为资金支持工具、社会保障工具、监督管理工具以及规范管理工具,新增了技术支持工具。政策工具的变化体现出该阶段重视失地农民的社会保障,开始考虑农民就业技术问题,更加关注失地农民的利益。

二次分配阶段:2012年至今。这一阶段在保障失地农民的社会保障基础上,提出土地增值收益返还,即对失地农民的二次补偿分配,更加关注失地农民的长远收益。

时任国务院总理温家宝在2012年指出,要推进征地制度改革,不能再靠牺牲农民土地财产权利降低工业化城镇化成本。2012年发布的《国家发展改革委关于印发全国农村经济发展“十二五”规划的通知》,首次提到确保土地增值收益及时全部返还农村。政府开始重视土地发展权问题,更加关注失地农民的土地增值收益分配问题。2013年的中央一号文件要求提高农民在土地增值收益中的分配比例,确保被征地农民生活水平有提高、长远生计有保障。之后每一年都有政策文件要求保障农民公平分享土地增值收益,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。

基于前期政策的不断完善以及2018年《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、

宅基地制度改革试点情况的总结报告》,2019年再次修正《中华人民共和国土地管理法》,并于2020年1月1日实施。最新的《中华人民共和国土地管理法》明确规定“征收土地应当给予公平、合理的补偿,保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。征收土地应当依法及时足额支付土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用,并安排被征地农民的社会保障费用。”社会保障首次在土地法中从安置途径中独立出来,在国家法律层面上成为必须项。

至此,土地征收补偿主要表现为土地补偿费、安置补助费(包括拆迁补偿费)、地上附着物及青苗补偿费。其中,土地补偿费开始涉及未来土地增值收益分配,更加关注失地农民未来长远效益。安置方式则进一步拓展到对农民的住房、就业培训给予合理保障。安置方式除了必须的社保安置以外,还有货币安置、住房安置、就业安置、留地安置等多种方式。此时的征地补偿分配方式更为民主,由本集体成员依照法定程序讨论决定。该阶段使用的政策工具形式更为多样化,从侧重于供给型工具和环境型工具转向需求型工具和环境型工具,更关注失地农民的内需以及长远生计。

五、结语

中国土地征收补偿政策随着时间的推移而变化,其内容的变化涉及资源的提供及其配置方式。正是宏观环境的变化推动了土地征收补偿政策的改变,因此其演变也反映了城市化过程中的经济与社会结构变化。

本文系统梳理了涉及土地征收补偿的中央政策文本,并重点从征地补偿内容、补偿分配对象、安置方式和政策工具四个方面分析政策文本。一方面,通过对政策文本的基本信息、主要内容和政策工具使用情况的梳理和分析,发现其呈现出两个明显特征:政策文本的类型呈现多样性和指导性,政策文本的政策工具使用呈现多元性和间接性。另一方面,比对了相应政策的变迁过程和各自的特征,并根据这四个方面的变化,将改革开放以来我国农村土地征收补偿分配政策的变迁历史划分为四个阶段:计划分配阶段、多元安置阶段、社会保障阶段和二次分配阶段。

从政策文本可以看到,随着社会的发展,农村土地征收补偿越来越注重失地农民的个体利益和长期收益。失地农民个体获得的补偿越来越多,从

最早的仅有地上附着物和青苗补偿费的一次性补偿,到现在的对未来土地增值收益进行二次分配。补偿分配对象从以村集体为主到以个人为主。对失地农民的安置从单一的就业安置到基于社会保障安置的多元安置方式。在这一过程中,政策工具的应用越来越纯熟,从环境型政策工具到供给型政策工具,再到需求型政策工具和环境型政策工具为主,辅以供给性政策工具。

然而,现行的土地征收补偿政策仍未完全适应快速城市化和社会保障制度的要求。如果说早期的土地征收补偿制度对农民个体的利益考虑得少,那么现有的土地征收补偿则表现为制度化的不足。在现行土地征收制度和城乡分离的体制下,现有补偿制度仍然无法解决失地农民的长期发展问题。从我国土地征收补偿分配政策文本的发展而言,需要进一步改进相关政策体系。一是建立统分结合的土地征收补偿政策体系。目前各地的补偿政策存在一定地方性差异,最突出的表现为集体与个人的划分以及土地增值的补偿方式,如土地入股的集体股权分配,有的地方倾向于集体持股,有的地方则倾向于个人持股。农村集体资产是一个重要的问题,是增加还是限制集体资产不仅涉及农民的利益,也涉及宏观的经济发展政策。因此,中央需要进行统一的政策指导,如为失地农民的土地征收补偿分配制定总体目标、最低补偿标准、土地征收补偿程序等,设定底线保障,给予地方更多的自主性,鼓励地方在符合最低补偿标准,保障失地农民利益的基础上,因地制宜地制定规范具体工作的方法类政策文本,明晰补偿分配机制,如明文规定土地征收补偿在村集体和失地农民之间的比例分配等,以此确保失地农民的利益。二是要重点关注需求型政策的制定和落实,如社会保障不仅局限于养老保险、医疗、就业等保险也应当补充进去。同时,注重个人补偿与经济发展相结合,关注土地增值收益分配问题,如规定村集体留用部分后续增值收益的分配比例,形成可持续土地征收补偿分配的拉动力,并坚持相关政策的持续制定与颁布,使我国失地农民能有真正的长效保障。三是在具体方案中要注重社会参与性,即在符合政策的基础上,形成具体土地补偿方案时要增加农民的自主权,使农民能够参与到分配过程中。不仅要注重补偿的即时性,还要建立长效监督机制,以保障农民的长远发展。同时,继续完善土地征收补偿分配的政策工具,并推进地方政府问责和政绩考核制度建设,完善相应的监督机制和反馈渠道,从而保障失地农民的利益。

注释:

①参见中华人民共和国中央人民政府 <http://sousuo.gov.cn/a.htm?t=zhengce>。

②本文的通知是指用于发布指示、布置工作的指示性和告知性通知文件,不包括印发、传达某一政策文件之类的通知。如:国家发展改革委关于印发全国农村经济发展“十二五”规划的通知,这一文本的文本类型记为规划,而非通知。

③报告为《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》,是国务院在2018年12月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上对全国人民代表大会常务委员会就2015年1月审议通过的试点工作进行汇报,这一报告为后续2020年新土地管理法的修改提供了重要依据,具有权威性。此外,以往权威期刊文献中亦有学者将报告作为政策文本进行分析,因此,本文将报告作为一类文本类型。

④1998年3月10日,由地质矿产部、国家土地管理局、国家海洋局和国家测绘局共同组建国土资源部,2018年再次进行职责整合,组建中华人民共和国自然资源部。

⑤1988年4月根据国务院机构改革方案,成立农业部。后于2018年3月13日组建农业农村部,不再保留农业部。

⑥1998年7月,国务院的《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》标志着住房分配货币化。

参考文献:

- [1]国家统计局.人口总量平稳增长 人口素质显著提升——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之二十[EB/OL].(2019-08-22)[2020-03-17]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201908/t20190822_1692898.html.
- [2]于建嵘.当前我国群体性事件的主要类型及其基本特征[J].中国政法大学学报,2009(6):118-124.
- [3]于建嵘.抗争性政治:中国政治社会学基本问题[M].北京:人民出版社,2010:221.
- [4]李增刚.前提、标准和程序:中国土地征收补偿制度完善的方向[J].学术月刊,2015(1):24-30.
- [5]齐睿,李珍贵,李梦洁.土地征收补偿与安置制度辨析[J].中国行政管理,2015(1):94-98.
- [6]吴丽,杨保杰,吴次芳.失地农民健康、幸福感与社会资本关系实证研究[J].农业经济问题,2009(2):25-29,110.
- [7]李霄,卢圣华,汪晖.征地对农户收入的影响及其空间分异性研究——基于CHFS数据的倍差法分析[J].中国土地科学,2019,33(10):102-110.
- [8]匡家在.地方政府行为的制度分析:基于土地出让收益分配制度变迁的研究[J].中央财经大学学报,2009(4):8-13.
- [9]马志雄,张银银,丁士军.农村征地补偿安置政策的路径与选择[J].农村经济,2016(12):36-42.
- [10]郑财贵,朱玉碧.失地农民几种主要补偿安置方式的比较分析[J].中国农学通报,2006(7):607-611.
- [11]王晓刚.失地农民安置模式的制度变迁及比较分析[J].

- 农村经济 2014(3) : 88-92.
- [12]齐睿,李珍贵,李梦洁.土地征收补偿与安置制度辨析[J].中国行政管理 2015(1) : 94-98.
- [13]冀县卿,钱忠好.中国农地产权制度改革 40 年——变迁分析及启示[J].农业技术经济 2019 285(1) : 19-26.
- [14]刘守英,熊雪锋,龙婷玉.集体所有制下的农地权利分割与演变[J].中国人民大学学报 2019 33(1) : 2-12.
- [15]陈振明.政策科学教程[M].北京:科学出版社 2015: 55.
- [16]ROTHWELL R,ZEGVELD W. Reindustrialization and technology [M]. London: Logman Group Limited, 1985: 83-104.
- [17]匡兵,卢新海,陈丹玲.基于内容分析法的中国耕地轮作休耕政策工具选择研究[J].中国土地科学 2018 32(11) : 32-38.
- [18]林耀奔,叶艳妹.基于政策工具视角的中国耕地占补平衡制度分析[J].农村经济 2019(5) : 45-50.
- [19]杨凯瑞,何忍星,钟书华.政府支持创新创业发展政策文本量化研究(2003—2017 年) ——来自国务院及 16 部委的数据分析[J].科技进步与对策 2019 36(15) : 107-114.

责任编辑:王冬年

The Development and Evolution of China's Rural Land Acquisition Compensation and Distribution System from the Perspective of Policy Tools:

Analysis Based on 55 Policy Texts(1978—2019)

GUO Shengli¹, DONG Yuqian²

(1. School of Social and Public Administration, East China University of Science and Technology, Shanghai 200237, China;

2. Jinhai Sub-District Office of Shanghai Fengxian District People's Government, Shanghai 201499, China)

Abstract: The expropriation compensation system is not only an important part of the land expropriation system, but its evolution also reflects the changes in the economic and social structure in the process of urbanization. However, the current academic land acquisition system is mainly concerned with the form and impact of the land acquisition system, focusing on land acquisition methods and the problems caused by the corresponding compensation distribution. However, there are relatively little researches on land acquisition compensation distribution schemes and mechanisms, and most of them are case studies, lacking a comprehensive analysis of the land acquisition compensation system. Although the policy documents of different localities are different at different stages, they are all guided by the central policy. Therefore, this article systematically sorts out the central policy texts related to land acquisition compensation, then analyzes its evolution logic. This article focuses on analyzing the policy texts from the content of land acquisition compensation, compensation distribution objects, resettlement methods, and policy tools, and compares the changes in the corresponding policies and their respective characteristics. At the same time, according to the changes in four aspects, the history of China's rural land acquisition compensation and distribution policy has been divided into four stages since the reform and opening up. Finally, combined with the macro background, the driving factors behind it are discussed.

Keywords: land acquisition; compensation allocation; resettlement method; analysis of policy text