

第五章 保障失地農民權益的思路

從人類社會發展的進程來看，城市化是無法避免的時代潮流，農民土地被徵占後，逐步轉向非農產業發展，農村人口向城市集聚，這也是市場經濟的發展規律。但是，追求經濟發展不能以犧牲失地農民合法權益為前提，必須兼顧到各方的利益，才能使中國城市化、工業化的道路走得更平順。因此，在城市化快速發展的進程中，執政者的視野必須開闊，以追求社會的永續發展為理念，合理補償失地農民因徵地造成的損失，健全社會保障機制，讓失地農民無後顧之憂，進而達成國家經濟大步成長，建立和諧康樂社會的目標。

第一節 改革土地所有權制

中國大陸的土地分為國有土地與集體所有土地，只有國家才是土地合法買賣的主體，農村集體所有之土地若要變更改用途為商業用地、工業用地或是蓋商品房出售，必須經由國家徵地，使土地變更為國有後才能進行開發建設。換言之，國家壟斷了土地開發利用的一切權利。現代法律概念中，一個完整的土地所有權，必須是能夠自由使用、收益或處分該土地，並且具有排除他人占用、干涉的權利。但是目前中國大陸農村土地屬於集體所有，經營權又屬於個人所有。誰有權代表「集體」，集體所有的範圍缺乏明確規範，導致「權責不明」。因此，保障失地農民最重要的工作就是要先明確產權，哪些部分屬於集體所有的，哪些部分歸個人所有，在法律上都必須規範明確。國家基於整體規劃進行開發建設，依法徵用集體所有之土地時，必須讓農民有知情權、參與權和監督權，使整個土地交易的過程在公開透明的環境下進行，降低人為干涉因素的影響。雖然臺灣與大陸在土地所有權的規範上存在本質上的差異，臺灣土地允許私有，大陸土地均為公有（國有或集體所有），但不論所有權的形式如何，明確規範土地所有權的內容是推動土地改革的基礎。只有在土地所有權完全沒有爭執的情形下，才能順利推動土地

改革。臺灣農村推動土地改革就是將地主私有土地或政府公有土地，透過徵收或放領的方式移轉到農民手中，政府對地主給予適當補償。地主再將土地徵收補償投資於工商建設，促進了臺灣經濟起飛。

因此，改革農村土地徵地制度，必須完善農地產權制度的劃分。中國大陸農村集體土地所有權一直沒有得到很好的界定，國家、農村集體與農民個人之間的關係始終未予釐清，這種模糊的土地產權現況，是土地流轉糾紛與社會問題產生的來源。¹追本溯源，現行的農村土地徵用制度是 1950 年代計劃經濟時期延續下來的產物，已無法適應於今日的市場經濟發展需求。因此，在加快城市化發展的同時，首先必須健全農村土地產權，改革現行的土地徵用制度，具體作法包括修改現有法律中有關徵地內容的規定，以客觀經濟發展需求與堅持社會公義為前提，嚴禁國家對非公益性建設項目徵用農村土地。²徵地方式及範圍可參照各國先例，將因「公共利益」徵地限縮在國家軍事用地、政府機關、學校或公立醫院等公益性設施，以及其他諸如交通、水電、環保等公共設施用地等。其次是明確農民在土地上的權利，賦予農民承包土地的占有權、使用權、收益權及處分權。政府為了達成各種公共利益目的，必須使用農民集體土地時，可以透過徵用農地的方式取得土地使用權，但是補償標準及安置費用應參照同地段市場價格，並且讓農民也有機會參與交易談判。倘若補償費用有所不足時，政府應透過預算補貼來解決財務缺口，不能讓農民獨自承擔風險。對於商業開發性質或非公益性用地，則不能採取國家徵地的模式，必須透過市場化交易機制，讓土地開發商在公開市場上有償取得土地使用權。此外，經依法辦理農用地轉為建設用地手續後，應允許農村集體土地進入土地一級市場，公開進行使用權有償轉讓。同時，可以用土地使用權「折價入股」或「土地出租」等方式，允許農民直接參與土地開發

¹ 何平，「安徽省農村土地流轉的現狀、問題及對策思考」，*安徽農業科學*（合肥），2003 年第 1 期（2003 年 1 月），頁 47-49。

² 閻啓義，「探索解決失地農民問題的新途徑」，*農民日報*，（北京），2006 年 8 月 24 日，第 3 版。

或相關經營活動，並從中獲取收益，使農民共享土地增值成果。所以建立土地流轉標準作業程序，完善相關土地法規，使得土地交易過程在法律保障之下公開透明，沒有黑箱作業，也不會讓不肖官員有貪污腐敗的機會，才能確保失地農民的根本利益。³

民法是用來規範私人之間的權利義務關係的法律，又可區分為身分法（例如親屬關係、繼承關係）與財產法（例如債權債券關係、物權關係）兩大區塊。物權法是民法體系的一環，是以所有權為中心的財產支配權，用以規範私人之間的財產權歸屬問題。中國大陸在改革開放前，計劃經濟時代，一切生產資料、生產設備都屬於集體所有，因此並不需要物權法來規範私人間、民事領域的財產保護問題。至今日市場經濟時代，任何市場主體的財產都應該受到平等的保障，物權法在國家法制建設上不能再缺席，因此儘管社會各界反對意見居高不下，當局仍排除萬難通過了物權法。物權法施行後對於失地農民的權益提供了更多法律上的保障，因為對農民土地的徵用也是「市場行為」，當然必須依據物權法的規定予以補償。2007年3月16日第十屆第五次人大會議通過了物權法，並於同年10月1日實施。物權法的制定與施行象徵在保障人民私有財產的觀念上邁了一大步。對失地農民而言，物權法可說是農民土地權益保護的基本法，有利解決因徵用集體所有農地而引發的糾紛。在物權法施行前，現行法律對於農民土地權益的保護尚欠周延，例如地方幹部為了特定商業開發案件，可以任意提前回收農民承包的土地。村集體土地的產權不明確，導致徵地補償費分配混亂。為改善此情形，各地政府也嚴格執行土地承包法相關規定、依法發放土地權證、有效保護農民的土地承包經營權不受任何人侵犯，依照「正當法律程序」進行徵用作業，不得任意提前終止承包經營權。⁴

³ 李世平、江美麗、孫寒冰，「失地農民貧困緣於中國農民權利貧困」，**農村經濟**（西安），2006年第1期，頁29。

⁴ 所謂正當法律程序(due process of law)指凡是限制人民權利的措施，國家所依據之程序除須以

事實上，「農村土地承包法」對於穩定農村土地承包關係已發揮了作用，保障了農民的土地承包權益，但因並未明定農村土地承包權為「物權」，導致其效力不夠強，缺乏物權所具有的法定排他效力、優先效力與追及效力。物權法的施行適足以填補農村土地承包法在這方面的缺憾。依據物權法定原則，權利的內容、效力與公示方法等均應由法律明定，不能以任何約定加以排除，所以在農村土地發包方與承包方之間的契約，不能剝奪承包人的合法權益。⁵而物權法將「土地承包經營權」明確規定為物權的一種，是確立了農民對於其承包土地的直接利益主體的地位。換言之，農民本身即為法律上適格的當事人，法院對於農民因土地承包經營權衍生出的糾紛，不能再以當事人不適格而不受理，且鄉鎮幹部無法再假藉任何名義轉讓集體土地的所有權。土地承包經營權既然是物權，其權利人對於所承包的土地在法律規定之範圍內，有占有、使用、收益及處分的權利。但仍須注意的是，所謂「處分」，是指處分土地承包經營權，非指土地所有權本身而言。因為在社會主義制度之下，土地仍然是屬於公有的，農民可以自由處分的只及於土地承包經營權，並不包括土地所有權本身。

物權法第 2 條規定：物權是指權利人依法對特定的物享有直接支配和排他的權利，包括所有權、用益物權和擔保物權。物權的客體（對象）主要是「不動產」或「動產」。關於「所有權」部分，物權法除了對國家和集體所有權作出明確規範外，為了完善保護私人財產的法律制度，又對私人所有權作了「專章」規定。所謂私人所有權，包括自然人以及個體經濟、私營經濟等非公有制經濟的主體，

法律明確規定，內容更須實質正當。正當法律程序源自於英美法之概念，其最初援用於人身自由之保障及司法相關程序，再進一步適用於「行政程序」，例如民眾的受告知權、聽證權與行政機關的公正作為義務、說明理由義務等，台灣司法院大法官會議有多號解釋闡述其意義。

⁵ 物權法定原則包括：物權之種類不得創設，即不得創設法律所不認之新種類的物權；物權之內容不得創設，即就法定物權不得創設與法定相異之內容。中國大陸物權法的施行，適時填補農村土地承包法未明定土地承包權為物權的缺憾，也增加了對農民個人財產的保障。

對其不動產或動產享有全面支配的權利。

物權法是一部財產法，其內容涉及到農民基本財產權的界定、權益的確認與保障，也是具體落實憲法中有關財產權保護的法律規定。例如物權法第 58 條規定，集體所有的不動產和動產包括：法律規定屬於集體所有的土地和森林、山嶺、草原、荒地、灘塗；集體所有的建築物、生產設施、農田水利設施；集體所有的教育、科學、文化、衛生、體育等設施；集體所有的其他不動產和動產。同法第 59 條規定，農民集體所有的不動產和動產，屬於本集體成員集體所有；而由本集體成員依法定程序決定的事項包括：土地承包方案以及將土地發包給本集體以外的單位或者個人承包；個別土地承包經營權人之間承包地的調整；土地補償費等費用的使用、分配辦法；集體出資的企業的所有權變動等事項；法律規定的其他事項。對於農村集體所有權的具體行使方式，物權法第 60 條規定：屬於村農民集體所有的，由村集體經濟組織或者村民委員會代表集體行使所有權；分別屬於村內兩個以上農民集體所有的，由村內各集體經濟組織或者村民小組代表集體行使所有權；屬於鄉鎮農民集體所有的，由鄉鎮集體經濟組織代表集體行使所有權。

物權法第 62 條、63 條規定，集體經濟組織或者村民委員會、村民小組應當依照法律、行政法規以及章程、村規民約向本集體成員公佈集體財產的狀況；集體經濟組織、村民委員會或者其負責人作出的決定侵害集體成員合法權益的，受侵害的集體成員可以請求人民法院予以撤銷。換言之，物權法賦予農民明確的參與權和監督權，進一步保障了農民的合法權益。

此外，物權法對於農村「土地承包經營權」也有了詳盡的規範，賦予土地承包經營權明確的「物權」屬性，可受到法律充分的保障，土地承包經營權人也可將土地承包經營權依法流轉，取得合理的用益物權交換價值。物權法第 125 條及

第 126 條還規定，土地承包經營權人依法對其承包經營的耕地、林地、草地等享有占有、使用和收益的權利，有權從事種植業、林業、畜牧業等農業生產。耕地的承包期為 30 年，草地的承包期為 30 年至 50 年，林地的承包期為 30 年至 70 年，特殊林木的林地承包期，經國務院林業行政主管部門批准可以延長。如此規定不但落實了中國大陸農村實施土地承包經營的制度，也可引導農民從事較長期的農業投資，有助於國家整體農業的健全發展。

關於「徵地補償」問題，物權法第 42 條第 2 項規定：徵收集體所有的土地，應當依法足額支付土地補償費、安置補助費、地上附著物和青苗的補償費等費用，安排被徵地農民的社會保障費用，保障被徵地農民的生活，維護被徵地農民的合法權益。明確規範了徵地補償費用的法律依據，使開發主體、農民集體與政府三者之間的權利義務關係清楚，使得政府不再成為農民集體利益的「最大傷害者」，有利於和諧社會的建立。

為了配合物權法時代的來臨，中國大陸各省、市、自治區分別通過若干「暫行辦法」，作為土地利用的準繩。例如安徽省合肥市通過「合肥市徵用集體所有土地暫行辦法」，合肥市在城市、集鎮建設用地範圍內，需要徵用土地時，必須依照以下規定報准實施：⁶

(一) 用地單位應當向市國資源行政主管部門提出用地預申請。市國土資源行政主管部門會同有關部門根據土地利用總體規劃、城市總體規劃、年度建設用地計畫和專案建設計畫進行審查。經審查，如符合條件，由市國土資源行政主管部門於 15 日內通知申請用地單位辦理規劃選址、勘測定界和委託徵地事務等手續。

(二) 市徵地事務機構會同專案用地所在區、鄉(鎮)人民政府、街道辦事處對被

⁶ 「合肥市徵用集體所有土地暫行辦法」，合肥市國土資源局，2008 年 6 月 27 日
http://www.hfgt.gov.cn/news/view.asp?id=1002&typeid=206&second_typeid=207。

徵土地的權屬、各地類面積、安置人數等情況進行調查後，就徵地補償標準、農業人口安置方式與被徵土地農村集體經濟組織進行協商，提出徵地預案。

(三) 徵地預案經市國土資源行政主管部門審核同意後，市徵地事務機構與被徵土地農村集體經濟組織簽訂徵地補償安置協定，並報被徵土地所在區人民政府和市國土資源行政主管部門備案。

(四) 申請用地單位應與市徵地事務機構簽訂「徵地事務協定」，並按協定約定支付徵地費用。

(五) 申請用地單位持土地勘測定界成果、徵地包幹協議、資信證明、建設用地規劃選址意見等材料，向市國土資源行政主管部門申請徵用土地。市國土資源行政主管部門編制農用地轉用方案、補充耕地方案和徵地方案，經市人民政府審核後上報省人民政府審批或轉報國務院審批。

(六) 市人民政府辦公廳通知有關暫停辦理徵地範圍內戶口的遷入、分戶、房屋交易、翻(擴)建、戶外裝潢、核發營業執照等有關手續，並將凍結辦理有關事項在被徵土地所在的鄉(鎮)或街道、村(社區)予以公告。

(七) 徵地方案經依法批准後，市徵地事務機構會同被徵土地所在的鄉(鎮)人民政府、街道辦事處根據批准的徵地方案，擬定徵地補償安置方案，經市國土資源行政主管部門審核並徵得區人民政府同意後，在被徵用土地所在地予以公告。

徵地補償安置方案應包括以下內容：

- 1、徵地面積、位置、地類、需要安置的農業人口數量。
- 2、土地補償費的標準、數額、支付物件和支付方式。
- 3、安置補助費的標準、數額、支付物件和支付方式。
- 4、地上附著物和青苗的補償標準和支付方式。
- 5、農業人員的具體安置途徑。
- 6、徵詢意見的期限。
- 7、其他有關事宜。

被徵用土地農村集體經濟組織和農民對徵地補償安置方案如有異議，應於公告規

定之期限內提出。

(八) 被徵土地農村集體經濟組織和農民對徵地補償安置如有異議，市徵地事務機構會同鄉(鎮)人民政府、街道辦事處根據提出的意見對徵地補償安置方案進行必要修改，經市國土資源行政主管部門審核後，報市人民政府批准實施。

(九) 徵地補償安置方案自批准公告 15 日內，市徵地事務機構應按規定將土地補償費、安置補助費、青苗補償費支付給被徵土地農村集體經濟組織。

被徵土地農村集體經濟組織和農民應自徵地各項補償費用付清之日起 30 日內交付被徵用的土地。

合肥市通過的這個暫行辦法，將徵地面積、位置，土地補償費和安置補助費的標準、數額、支付物件和支付方式，地上附著物和青苗的補償標準和支付方式，農業人員的具體安置途徑等，都以法規明確規範，使得開發主體、農民集體與政府三者之間行使權利、履行義務均有所依循。2007 年 3 月，合肥市又將分屬於財政、國土資源、建設等各部門管理的土地招標交易中心，全部納入新成立的「合肥市招標投標市場管理委員會」，以達統一事權、集中運作之功能。對於資金不到位、補償不如期的土地開發商，政府可以採取「限期完成」、「收違約金」等方式督促依照契約履行義務，直至終止協議或是將土地收回為止。合肥市推行的這個暫行辦法，實施以來成效良好，其他省市、自治區紛紛仿倣，稱之為「合肥模式」。

第二節 合理處置土地收益

徵地補償費是失地農民在城市化進程中獲得的最直接的經濟利益，補償費多寡、補償的對象及補償方式影響重大。政府在徵地補償費發放的程序中，必須扮演公正的協調者與分配者的角色，建立一套對任何人都「一體適用」的遊戲規則，使徵地補償與土地增值利益分享公平化、合理化，才是解決失地農民問題的關鍵。而且政府必須站在制高點上，宏觀調控土地一級市場，適度調整土地流轉收益分配比例，使農民能獲得合理的徵地補償費。

依據土地管理法規定，國家徵用集體土地按照被徵用土地的用途給予補償，包括土地補償費、安置補償費、土地附著物與青苗的補償費等。徵用耕地的補償費為該耕地被徵用前3年平均年產值的6至10倍。以目前城市的生活水平而言，6至10倍的前3年平均年產值確實偏低，尚無法保障失地農民的最低生活需求。況且有限的土地補償費還要被層層截留，真正發放到農民手中的補償費往往不到1成。因此，一方面必須嚴格規範徵地補償款的發放，禁止各級政府、村級組織任意侵占或挪用。另一方面也要適度提高徵地補償費，政府從徵地取得的利潤，在扣除必要的管理費用及上繳部分後，從土地獲得的大部分利益都應該用在照顧農民。⁷

徵地程序不透明是造成農民權益受損的重要因素，所以要加強地方政府徵地審批的協商程序，推行徵地聽證制度，讓集體土地所有人有權利全程參與徵地協商與談判，擁有充分的監督權、知情權與參與權。另外就是參考臺灣地區的作法，採取土地徵用「公示制度」，凡是涉及到任何徵地補償條件，與農民權益關係密切者，相關資訊必須完全透明公開，並可強制規定於特定網站公告，且以書面通

⁷ 丁旭光，「透析城市發展中失地農民權益受損原因及保障措施」，**特區經濟**（2006年5月），頁96-97。

知送達於每一位被徵地農民的手中，以示公開與慎重。政府還必須加強徵地補償費的監督與管理機制。村級經濟組織對於徵地費的使用情況必須做到定期公開，政府主管機關要做到定期查核，惟有公開一切帳目，接受民眾的監督，才能防杜地方幹部貪污腐敗，建立民眾對政府的信心。⁸再就是善用村集體建設留用地，政府在依法徵用農村集體土地的同時，應依比例保存相當面積的建設留用地，以此作為農村集體經濟的發展用地。村集體經濟組織可將其用於經營企業、開辦市場或辦理出租，以穩定創收。獲得的土地收益用於辦理村民社會保險、生產生活安置與非農就業等項目。

此外，研擬逐步推行土地「片區綜合價」（公告地價），依據城市發展總體規劃，按集體所有土地所在的地段、地目及使用分區等，將城市土地劃分成若干區塊，每一區塊訂定一個相對合理的基礎地價，在辦理徵地時，以此基礎地價為標準來計算補償費。兼顧政府、農民與土地開發商三方的利益，改善目前不分種類徵地的缺失，對於純粹公益性質的用地項目（諸如城市道路、綠化帶等），仍維持由國家統一徵收後再撥給用地單位，但國家必須提高徵地補償費。對其他公益性質用地項目（例如高速公路、鐵路、衛生下水道等），除了必須提高徵地補償費外，還要訂定利潤分享機制，讓失地農民有機會分享建設成果，使土地增值的效益歸農民全體。而對於商業開發性質的用地項目（如房地產開發），則必須建立標準作業程序，以公開透明的方式讓農民參與、監督，並應允許集體所有之土地進入一級市場流轉，讓土地交易由農民或其授權的組織自己來完成。

集體經濟組織屬於中國特色社會主義的一部分，其承擔了許多原本應由政府負擔的公共經濟職能。因此，政府在辦理徵地的同時，應規劃轉移部分土地及資產給集體經濟組織統籌運用，例如興辦企業、辦理社會保險、急難救助等，使集

⁸ 李文棋，「土地流轉：中國農村土地使用權制度變遷的必然選擇」，**台灣農業探索**（福州），2002年第3期，頁30。

體經濟組織有能力「自給自足」，進而方方面面照顧到失地農民日常生活所需。此外，還要建立失地農民最低生活保障制度，因為目前失地農民不但是新興弱勢族群，而且其最低生活保障的權利以往也被國家以各種名義剝奪，例如 1999 年頒布的「城市居民最低保障條例」，其適用範圍僅限縮在城市居民，廣大的農村農民竟被排除在最低生活保障範圍之外。最低生活保障是身為一個公民應該享有的最基本權利，也是一個現代政府應盡的義務。所以應立即建立起失地農民的最低生活保障制度，提供農民最起碼的生存尊嚴。

失地農民嚴格來講已不具有農民身分，不宜再以農民相稱，他們又與城市居民有別，城市居民對他們也不懷好意，不希望他們進城來分享城市有限的社會福利資源，所以失地農民可稱之為「邊緣性群體」，在城市邊緣與社會邊緣間掙扎。⁹失地農民已不再擁有土地，無法獲得來自土地的保障，也不能與和城市居民一樣享有城市的最低生活保障。所以地方政府在實施徵地的同時，有必要將失地農民的身分予以轉換，使農民成為正式的城市居民，並納入城市居民社會保障體系，享有一切城市居民所應有的最低生活保障。

此外，建立土地股權制度，在穩定承包權的前提下，把村民承包的土地折算成股份，在村集體經濟組織中建立明確帳冊，並根據村民人口和土地變化情況，在延包期內每隔若干年調整一次土地股權。當土地被徵用時，按土地股權分配徵地補償，既公平合理，又不至於引發爭議，有利於農村的穩定發展。近年來中國大陸第二、第三產業以極快速度成長，尤其是從事服務業的人口激增，原本居住郊區的農民在身分上已轉為城鎮居民，「村委會」的功能逐漸被「居委會」取代，因此以往「集體所有」的經濟體制必須有所調整。目前較通行的做法是將集體經濟「量化」之後，再以股份的方式分配給農民。換言之，農民成為這些股份制企

⁹ 陳俊，「失地農民問題與制度變遷」，**蘭州學報**（蘭州），2006 年第 2 期，頁 157。

業的「股東」，股份制企業若是經營得當，盈餘愈多農民分配的紅利愈多，農民在生活上就獲得更多的保障。而徵地補償費的發放則必須尊重村民意願，因地制宜、因人制宜。在鄉鎮企業有一定基礎，集體經濟較為發達的地區，可以採用村集體經濟組織集中使用補償安置費的方式，通過興辦產業，統一安排被徵地農民就業，充分發揮集體經濟優勢，實現村民共同富裕目標。而在集體經濟比較薄弱的地區，宜直接將補償安置費為失地農民辦理養老、醫療、教育等社會保險，解除失地農民的後顧之憂。對於一些年輕、有學習能力或有專門技術的農民，則輔導其自謀職業，並依照土地股權將補償安置費發放給個人，讓他們以此為資本額，發展個體私營經濟，實行自我安置措施。¹⁰

第三節 補償方式多元化

失地農民對於國家徵地最不滿意的就是徵地補償標準問題。由於「土地管理法」規定徵地的補償標準，是以土地近三年平均農業收益為基礎，但是現階段的農業收益普遍較低，有些地方受到天災、人禍的影響，甚至還出現負成長。以這種標準補償農民因徵地所造成的損失，顯然不太合理。較合理的徵地補償，除了必須補償土地價值、勞動力安置、青苗損失及地面附著物外，還要增加農民在土地上的「期待利益」，例如未來 20 年內土地正常收益或土地的潛在收益損失，同時應參照當前物價水平及其上漲趨勢等因素，實施多元化的土地補償機制。政府在實施徵地之前，必須與農村集體經濟組織及農民進行協商，透過廣泛的意見交流，達成一定共識後，再依法辦理徵收。

¹⁰ 鄭財貴、朱玉碧，「失地農民幾種主要補償安置方式的比較分析」，*中國農學通報*（重慶），2006 年第 7 期（2006 年 7 月），頁 607-611。

政府對農民徵用土地的補償方式應該朝向多元化發展，例如「一次性貨幣補償方式」，實施時應預先保留失地農民社會保障基金，然後採取一次性付清的方式給付農民補償費。「年租制補償方式」，以年租地的方式逐年支付徵地補償，並隨著土地的增值和物價水平逐年調整土地租金。「集體土地入股方式」，將農村集體所有土地依農民個人承包土地範圍大小，換算成股份，再作價入股，其風險由全體農民共同負擔。農民集體以土地所有權參與用地項目的經營，自負盈虧，使被徵地農民的生產生活有了較為可靠的來源，由農民身分轉變為股東身分。「現金補償與建設留用地補償方式」，即除了對農民進行一次性貨幣補償外，還預留一塊適當大小的城市建設留用地給村集體，獲利由農民集體共享，這種方式是目前失地農民最希望採用的補償辦法，實踐上也以現金補償加建設留用地補償爭議最少、效益較大，可惜地方政府採用這種補償方式的並不多。

以福建省廈門市為例，在失地農民問題日益嚴重之際，推出了一系列改革措施，「金包銀」工程就是極為成功的改革範例，它使得農民能夠分享土地增值的成果，並促進了廈門市的經濟發展。¹¹所謂「金包銀」工程指的是福建省廈門市在城市化進程中，為維護失地農民的利益，而採取的一項創新作為。其具體做法是，在工業集中區徵地建設的同時，於其周邊集中建設「外口公寓」、「居住公寓」和「商貿小區」。外口公寓用來分配給農民出租給外來人口收取房租；居住公寓作為被徵地農民的安置房；商貿小區則供農民經營生意。整個建設採取外街內坊的佈局模式，外街主要是經營性商業區，又稱為「金邊」；內坊主要是居民自住房，又稱「銀裏」，由此形成「金包銀」的發展格局。「金包銀」工程實施以來，為解決廈門市失地農民問題引進源頭活水，這種模式雖不盡然適用於全國各地，至少是一項創新嘗試，而且已獲得不錯的成果。¹²

¹¹ 蔣升陽，「廈門：規整村鎮建設造福失地農民」，*人民日報*（北京），第1版，2006年2月9日。

¹² 陳敏，「失地農民安置的有效途徑探索—金包銀模式」，*農業經濟*（福州），2006年第9期（2006年9月），頁46-47。

第四節 健全就業培訓機制

失地又失業是目前中國大陸被徵地農民所面臨的最大困境，農民在土地被徵用後，客觀上必須從務農轉向從事其他行業。自從 1990 年代以來，各地方政府普遍採用的補償方式為「一次性貨幣補償」，支付補償金後雙方「銀貨兩訖」從此各不相干，被徵地農民必須自謀出路。但由於失地農民除了種地一項技能外，幾乎不具有任何現代生活所必備的專業知識，另謀新職可謂難如登天，即使有工作多半也是巡守隊、清潔隊、綠化隊等薪資微薄的工作，生活品質低劣。因此，政府除給予農民貨幣補償外，還必須考慮到失地農民的長遠利益，可籌設農民專用基金，用於失地農民的再就業培訓，以提昇農民的社會競爭力。

促進就業是解決失地農民問題最直接的手段。在目前中國大陸勞動力相對過剩，就業機會普遍不足的環境下，失地農民的就業困難問題也就特別突顯。因此，地方政府必須採取切實有效的措施，將小城鎮建設與中小企業的發展結合起來，統籌考慮失地農民的非農就業問題。中小企業的發展，不僅可以吸納大量的失地農民就業，也為城鎮的發展提供了良好的經濟基礎。提供失地農民職業訓練機會，培養一技之長是解決失地農民生活問題的重要途徑，因為只有再就業才能為大多數失地農民提供穩定的經濟來源。但是失地農民的素質參差不齊，也未參與過任何就業培訓，村組織和地方政府以往對這方面工作也不太重視，導致相關培訓機構、訓練計畫、師資、課程均付之闕如。培訓失地農民再就業的方式，可以善用農民所在地之農村集體經濟組織，利用徵地補償費中村集體留存的部分，培訓失地農民具有相關產業基本技能，並發展勞力密集型加工產業或服務業，「離土不離鄉，進廠不進城」，讓失地農民就近就業。¹³

¹³ 劉云友，「失地農民就業問題及對策」，**農民日報**，（北京），2006 年 6 月 30 日，第 7 版。

此外，可增加對失地農民「人力資源」開發業務，並由政府主導，鼓勵企業提供失地農民就業培訓相關課程，協助農民提高本身素質，政府再以減免稅捐的方式對企業實質獎勵，使農民適應現代社會。並致力於打破制約農村勞動力流動的制度性障礙因素，消除城市居民對農村、農民的就業歧視，改革農村財產制度、戶籍制度與生育制度，讓失地農民在城市中就業，取得與城市居民相同的發展機會。¹⁴

第五節 完善社會保障機制

土地是農民最大的保障，農民配合國家經濟發展讓出了土地，國家有義務照顧失地農民基本生活保障無虞。因此，當農民的土地被徵收後，各級政府應該本於職權儘速將失地農民納入養老保險與醫療保險的體系之中，讓「超轉」人員老有所終，建立社會安全保障基金是刻不容緩的當務之急。社會安全保障基金必須專戶、專款、專用，基金的來源包括徵地用地單位預先繳交的部分，失地農民再從補償費中提撥一部分，政府從土地收益中提列一部分，農民集體經濟組織經營績效較佳者也可貢獻社保基金，必要時國家以預算編列社保基金來照顧失地農民。總之健全社會保障制度，讓失地農民「失地不失保」，充分照顧到失地農民的利益是社保基金的最終目標。

目前中國農村社會保障制度尚未健全，土地被徵用後生活無著落是失地農民最擔心的問題。若是主政者能統籌各方資源，將土地增值利益提撥用於醫療、養老及保險等，將可消除失地農民的後顧之憂，有利於「和諧社會」的發展。現代政府存在之目的就在於保障人民的權益，政府既然掌握了土地流轉的一切權力，

¹⁴ 陳紅梅，「讓失地農民帶保險找工作」，*北京日報*，（北京），2006年4月4日，第12版。

當然也有義務照顧因配合國家建設、公共利益被徵收土地的農民。或許在改革開放後社會變遷的速度實在太快，地方政府爲了急於招商引資樹立政績，在缺乏完善配套措施的情況下，對土地開發商簽下許多「不平等條約」。時至今日，中國大陸經濟發展也愈趨成熟，政府在行使土地審批權力時，更應該履行保護耕地與保障農民的義務，不要讓今天的錯誤決策成爲明日的沉重負擔。

建立完善的失地農民社會安全保障制度，政府勢必需要投入極大的資金與人力，在目前各地方政府財政吃緊的情況下，短期內必然無法完成社會保障制度的改革。比較合理可行的方法是考慮從新徵建設用地有償使用費及土地出讓金中撥出一部分統籌安排。換言之，至少在新徵建設用地的個案中，必須嚴格要求提撥一定比例的社保基金，並且專款專用，只能用於照顧失地農民或是與其有關的醫療、養老、看護等項目。如果能貫徹實施這樣的社會保障機制，地方政府盲目徵地、批地的情形將大幅減少。另一方面，失地農民有了最基本的社會保障，減少生活上的壓力，對徵地所造成的不滿情緒也得到減緩。