



您的位置：首页 - 文章选登

矫正土地收益分配(余闻；3月17日)

文章作者：余闻

3月14日，在回答英国《金融时报》记者有关如何保障农民土地产权的提问时，温家宝总理说，要给农民的土地经营权以长期保障，同时强调必须实行最严格的耕地保护制度，必须保护农民对土地生产经营的自主权，必须对占用农民土地给予应有的补偿，土地出让金主要应该给予农民，必须依法严惩那些违背法律，强占、乱占农民土地的人。四个“必须”凸显了农民土地产权在总理心目中的分量是何等重要。

耕地保护制度执行存偏差

农民与地方政府和开发商之间的土地纠纷，已成为社会紧张的主要来源之一。如何避免失地农民成为种粮无田、做工无岗、社保无份的三无农民，也是当前建设和谐社会的一大难题。藉着新农村建设的实施，这些问题又引起了全社会的关注。据农业部统计，目前，中国每年农村正常占用的土地达到了400多万亩，其中，农民耕地所占的比例约达200多万亩，这表明，每年可能有100多万农民失去耕地，成为失地农民。而随着中国经济持续快速增长，城市化和工业化的发展，以及基础设施投资力度的不断加大，中国土地征用量只会逐年攀升，由此产生的土地纠纷和农民失地问题也会越来越严重。

表面看起来，中国有着世界上最严格的耕地保护制度。现行法律规定，在把农村耕地转为城市工业建设用地的过程中，五级政府中有三级政府没有任何审批权限，乡、县和市政府都没有，只有中央政府和省级政府才有。省级政府虽然有土地审批的权限，但其权力非常有限。但实际情况是，由于农民没有土地所有权，在缺乏民主和监督的情况下，各级政府官员往往可借种种理由取消农民的土地使用权，或重新分配，或将土地另行承包给他人，或将土地出售中饱私囊，等等。

警惕新一轮征地潮

鉴于农村土地的这种状况，当前有必要警惕在新农村建设的名义下，掀起新一轮大规模的土地征用潮。为什么这么说？打着新农村建设的旗号，无论是修水渠、修道路，还是拆旧房建新房，或者是合并村庄等，都可以名正言顺地占用土地。期间难保不会出现侵占耕地的情况。事实上，这方面的苗头已经出现。

土地的开发涉及到农民、政府与开发商三个利益主体。本来政府不应该成为一个利益主体，但出于以地生财的考虑，政府事实上也成为博弈的一方，而且，在政绩的压力下或者由于腐败，一些地方的政府往往与开发商“合谋”，这样，在土地收益的分配关系上，开发商谋取高额利润，政府为城市基础设施和公共产品留足建设资金的同时，也谋求了其他利益；惟独土地的主人——农民成为输家，只获得了少量的土地征用补偿金。

根据有关专家测算，改革开放以来，城市及交通建设占用耕地达1亿亩，按照最低价每亩4万元计算，农村土地转为城镇和交通用地的总价值在4万亿人民币。但是，给农民补偿的部分，最多不到5000亿。换言之，城市化和工业化通过不合理的土地征用体制至少积累了3.5万亿资金。这笔从土地转让取得的巨额资金，主要用在了城市基础设施建设上，现阶段多数城市就是用这个办法来“经营城市”的。

由此来看，如何寻找政府、征地主体、失地农民间最佳的利益联结点，建立合理的征地补偿和利益分享机制，是目前解决农民土地产权纠纷和失地农民问题的关键。

收益分配应向农民倾斜

国家发改委副主任杜鹰在“两会”期间的记者招待会上曾表示，中国正制定相关方案，改革国家征用农民土地的规则，将对转为商用的农业用地在补偿支付上引入“市场机制”。这是一个积极的信号。笔者的看法是，新的征地规则应该确立土地收益分配优先向农民倾斜的原则。具体来说，它包括三方面内容：

一是提高对农民土地补偿标准，同时对失地农民转岗就业所产生费用和成本进行补偿。现行的补偿标准是按土地的农业价值来计算，而且规定最高只能以征地前三年该土地平均年产值的30倍补偿。这已经远远低估了土地的价值，不利于农民维护自己的利益。

二是规范政府对土地出让金的管理。政府的职能是提供公共产品和服务，政府在所谓“经营城市”过程中，应着眼于工业化、城市化长期进程所带来的税收和社会效益，而不应靠土地收益来进行一次性资金平衡。土地出让收益要投入到公共产品的提供上来，切实做到取之于民，用之于民，不能挪作他用。

三是开发商要通过市场运作来购买土地使用权，并承担土地价格变动带来的风险，不能靠侵害农民和公共利益取得超额利润。

总之，要保护农民的土地产权，提高农民土地产权收益，就必须像温总理所说的那样，严格土地管理，将以往在土地收益分配上颠倒的关系再颠倒过来。

文章出处：《国际金融报》

[推荐朋友] [关闭窗口] [回到顶部]

转载请经授权并请刊出本网站名

中国博士论坛

中国社会科学院
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307
版权所有：中国社会科学院金融研究所