



您的位置：首页 - 文章选登

全面推进征地制度改革(王小映；10月21日)

文章作者：王小映

### 征地制度改革和农地转用方案

在用地主体性质有了很大差异、土地资产观念不断增强、土地增值日益显化的市场经济条件下，对所有农地转用保留统一征收的办法已经不合时宜，必须缩小征地范围，把土地征收严格限定在公益性目的。但是，毫无疑问，在区分公益性和经营性用地的基础上，必须统筹安排，配套改革，以改革和完善公益性目的的土地征收制度和土地利用规划管理制度为核心，全面建设新型的农地转用制度。

#### 1. 对于公益性用地，通过土地征收实现转用，并提高征地补偿标准

这种方案是指对规划许可的公益性用地，继续保留以征收的方式实现转用，同时提高征地补偿标准。以这种方式实现农地转用，意味着对于公益性用地，由政府统一行使土地征收权，按照征地补偿标准取得集体农地；政府通过税、费、金（包括耕地占用税、耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费、土地出让金等）减免，以适当的价格向公共公益事业承担者供应建设用地。

这种方案有利于统一实施土地利用规划，有利于土地的基础开发，有利于保障公共公益事业的建设需要，有利于实现被征地农户之间的公平补偿。但是，在土地征收的情况下，由于农民在是否转用转出土地的问题上没有自主决策权，因此，其权益很容易因为公共利益的实施而受到侵害，这就需要完善征地程序、征地补偿标准确定办法和征地法律诉讼机制。

#### 2. 在一般农区和人少地多、建设用地需求量小、土地用途转换性增值低的地区，可通过流转的方式实现经营性目的的农地转用

这种方案是指对于规划许可的经营性目的的农地转用，可由建设用地者参照提高后的征地补偿标准，在征得承包农户的同意后，向发包土地的村组购买集体农地；在政府土地交易许可管制下，由建设用地者按照有关规定向政府交纳有关税费（包括耕地占用税、耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费等），参照与规划许可用途一致的国有土地（生地）的出让金水平，向政府购买规划许可的土地发展权（也可称土地开发权，国有农地转用时也存在这种权利）。土地转出后，可继续保留集体土地所有权，在法律上设立与国有出让土地使用权具有同等效力的集体流转土地使用权，由建设用地者享有，也可以变集体土地所有权为国有土地所有权，并由建设用地者直接享有国有出让土地使用权。

这种方案的优点是，在经营性目的的农地转用过程中，赋予了农民一定的自主决策权，有利于农民讨价还价，有利于农户自主决策是否转出农地以及何时转出农地，有利于形成公开透明的农地转用价格，有利于参照农地转用市场价格因时因地制宜，调整和规范征地补偿标准。但是，这种方案不利于建设用地的统一集中供应，不利于形成公开、充分竞争的建设用地市场，特别是如果规划管理不严，很容易形成农用地管理上的失控。

#### 3. 在城镇地区尤其是在城市规划圈内，人多地少、建设用地需求量大、土地用途转换性增值高的特定地区，可通过政府优先购买的方式实现经营性目的的农地转用

这种方案是指对规划许可的经营性目的的农地转用，允许农民以市场流转的方式转出，但是，政府具有土地先买权，政府在认为必要的地区或必要的时候可以通过行使土地先买权，以不低于征地补偿标准的市场价格优先购买集体农地、并支付各类补偿，取得土地后纳入土地收购储备体系再予以统一供应。世界上一些国家的城市地区，为了解决因规划管制而引起的显失公平问题，促进土地市场的公平竞争，为了有效抑制土地囤积和投机以及统一实施土地利用规划并进行基础开发，在城市拓展地区建立了政府先买制度。目前，我国一些城市实行的土地收购储备制度，其作用与此有相似之处，不同的是，我国的土地收购储备以强制性的土地征收而非土地优先购买为基础。

这种方案有利于保护农民的土地权益，同时，也有利于政府统一供应建设用地，有利于和城镇实行“招拍挂”的土地出让制度相衔接，有利于促进建设用地市场的公开公平竞争。但是，实行这种方案，需要政府准备一定数量的专门资金；同时，需要对政府取得的土地增值收益进行严格的专项管理。

### 征地补偿和农地转用价格

#### 1. 按照市场经济要求，设立征地补偿项目

在市场经济条件下，农户是自主经营、自主就业的独立的经济利益体，特别是在《农村土地承包法》颁布实施后，土地承包经营权已经成为农户法定的财产权利，征地补偿项目的设置必须与此相适应。

(1) 要明确土地补偿费是对集体农地的财产补偿，而在规划许可的土地发展权归公（即归于政府，也可规定由村组集体享有，但操作起来比较麻烦）的情况下，土地补偿费也就是对农户土地承包经营权的财产补偿。

(2) 要对征地引起的农民失业期间的损失进行失业补偿或就业安置补偿。其目的是补偿农业从业人员因征地而就业不充分或一时不能就业所承受的损失。我国现行的就业安置补偿的实际发放与建设用地单位是否安置就业相挂钩，被征地农民很容易失去应得的补偿。

(3) 要对地上建筑物、构筑物、青苗等财产进行相当于市场价格的补偿。对于需要迁移地上物的，要给予迁移费补偿。

(4) 对土地征收造成剩余土地地块形状变化、耕作受到影响的，也要进行必要的补偿。

#### 2. 完善农用地价格评估体系，参照农地转用市场价格确定征地补偿标准

世界上许多国家在土地征收中，都规定按照征地前而非征地后的土地用途对土地财产进行补偿，其目的是保证被征地者不因公共利益

的实施而受损，也不因规划许可的土地用途和土地开发程度的变化而获得意外收益甚至暴富。但是，为了使农民满意和更容易接受政府的征地方案，实际上给予农民的土地财产补偿要高出农用地内部市场价格。对于土地上的其他财产，一般按照重置价格或市场价格进行补偿。对于失业损失，按照一定的工资标准和实际失业时间长短进行补偿。土地财产补偿加上其他各类损失的补偿，农民实际得到的征地补偿更是农用地价格的许多倍。

我国农用地市场发展迟缓，尤其是在实行严格的土地用途管制、农业比较效益低的情况下，农用地内部的市场价格必然偏低，因此，不能完全按照农用地内部市场价格确定土地财产补偿标准。要规范土地财产补偿标准，有必要建立和完善农用地分等定级和农地价格评估体系。综合考虑自然条件、区位条件、环境条件等，对农用地进行分等定级；结合农用地等级，制定农用地价格评估办法。以农用地分等定级和农用地评估价格为基础，以经营性目的的农地转用市场价格为参照，确定土地财产补偿标准；参照资产评估办法，确定其他各类财产的补偿标准；参照城乡劳动力工资水平和失业保险，确定就业安置补偿标准。

### 3. 结合土地调整，完善征地补偿费用发放办法

在规划许可的土地发展权收归政府拥有的情况下，对集体农地的征地补偿，实际上就是对农民土地承包经营权的补偿。因此，征地补偿的具体发放办法可与土地调整结合起来。征地后没有条件调整土地的，或者被征地农户不愿意调回土地的，征地补偿费可直接全额发放到被征地农户。村组通过安排机动地可以保证被征地农户获得与征地前同等份额和质量的承包地的，或者通过土地调整可以保证被征地农户获得与其他农户同等份额和质量的承包地的，除地上物补偿和相应的失业补偿外，其他征地补偿费可留归村组集体分享或兴办公益事业；只能保证被征地农户获得部分土地实物补偿的，按照未能补回的土地发给征地补偿。

#### 土地增值分享

##### 1. 提高征地补偿标准，需要政府让利

我国现行法律规定的征地补偿费标准过低，长期以来存在政府挤压农民集体、集体截留农民补偿的问题。而在建设用地价格由市场给定的情况下，征地补偿标准过低，意味着留给政府的土地增值空间就很大。反过来说，要提高征地补偿标准，特别是要以流转的方式实现经营性目的的农地转用，就需要政府让出一部分土地增值收益；而在有关税费标准既定不变的情况下，政府让利就只能由县、市政府从土地出让收益中让利。这也说明，要使提高征地补偿标准的征地制度改革能够顺利地整体推进，就必须配套完善调节土地增值分配的土地税、费、金体系。

##### 2. 完善税、费、金体系，在保障农民权益的基础上实现土地增值归公

一般来说，对于相同区位的农地，其转用过程中土地增值的大小与规划许可的土地用途和土地开发程度密切相关。为了保证公益性用地价格适当，政府可在土地增值上进行减免。而对于经营性目的的农地转用，政府必须通过税、费、金对土地增值进行调节。在提高征地补偿标准、保障好农民权益的前提下，依靠规范的土地税、费、金体系，实现土地增值归公，防止经营性建设用地者在农地转用中谋取暴利。

##### 3. 完善土地增值收益的分配、使用和管理，促进城乡经济社会协调发展

在我国现行农地转用制度下，土地增值收益由各级政府通过税、费、金分享并管理使用，农民集体不能直接参与分享，只能通过政府的公共投资来间接分享。而对取得的土地增值收益，政府投资偏向于城镇而忽视了农村，偏向于经济建设而忽视了农民就业和社会保障，这些都恶化了失地农民的生活境况，激化了农地转用地区的矛盾冲突。因此，必须优先考虑失地农民的就业、社会保障和农地转用地区的经济社会发展，科学安排土地增值收益的分配和使用，促进城乡协调发展、地区协调发展、经济社会协调发展。

文章来源：《中国经济时报》

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

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