

非公共利益征地问题的探讨

张丽雅, 李世平 (西北农林科技大学经管学院, 陕西杨凌 712100)

摘要 从征地范围的界定和征地类型的划分入手, 提出了主要讨论的对象: 非公共利益征地。先分析了非公共利益征地的“生长环境”、实际状况和发展空间, 在此基础上指出非公共利益征地的合理化途径——创建公平自愿的市场环境、制定公平合理的补偿标准和完善政府的角色和作用, 最后论述了非公共利益征地的补偿标准即征地价格的确定。

关键词 非公共利益征地; 征地市场; 征地价格

中图分类号 F301 文献标识码 A 文章编号 0517-661X(2006)16-4131-02

Discussion on the Problem of Non-public Interest Land Requisition

ZHANG Li-ya et al (Northwest Sci-Tech University of Agriculture and Forestry, Economic and Management College, Yangling, Shaanxi 712100)

Abstract The scope limitation and the type division of land requisition were discussed and the main object of the non-public interest land requisition was proposed. The "growth environment" real situation and development space of non-public interest land requisition were analyzed, then the rationalized way of the non-public interest land requisition was pointed out to establish the fair voluntary market environment, make the fair and reasonable compensation standard and perfect the role and function of government. And finally how to determine the compensation standard of non-public interest land requisition-price of land requisition was explained.

Key words Non-public interest land requisition; Market of land requisition; Price of land requisition

随着我国经济结构的多元化发展, 许多传统的“公共利益用途”也往往与赢利性质联系在一起, 如高速公路、高新技术园区、“大学城”等, 因此单纯的“公共利益”似乎越发难以界定。而城镇化和土地利用总体规划实施的过程中非公共利益的建设用地需求也必然存在, 为了“公共利益”才进行征带有浓重的计划主义色彩, 人为地限制土地的供求, 不符合实际情况, 与市场体制的建设相违。鉴于现实与法规的冲撞, 笔者认为应该重新思考一下“征地”这一行为的外延。该文对“非公共利益征地”进行换位思考, 并讨论了其相关的问题。

1 征地范围的界定和征地类型的划分

该文根据征地的目的和赢利情况将征地行为界定为纯公共利益征地、准公共利益征地和非公共利益征地。

1.1 纯公共利益征地 即《划拨用地目录》中规定的用地项目, 具有非赢利性质的征地。主要包括: 政府机关用地; 国防军事用地; 国家重点扶持的能源、交通、水利、环保用地; 公共设施用地; 国家重点工程用地; 福利公益事业用地; 教育及科研用地^[1]。

在这一领域, 征地行为具有最高的强制性。笔者认为, 这一领域的征地可以采用法定的农地补偿标准, 但必须采取高标准的社会保障措施, 比如按城乡一致的原则, 直接用城镇居民的社会保障标准给予失地农民安全的社会保障, 包括基本生活保障、养老保障、失业保障和医疗保障。

1.2 准公共利益征地 具有明显赢利性质的“公共利益”征地。主要包括: 收费的高速公路、国道、公路等; 市场化的医院、学校、养老院等; 国家重点扶持的高新技术园区、高效农业项目等。

这一领域的征地仍具有较高的强制力, 笔者认为宜采用当前用途下农地的市场价格作为征地补偿的标准, 并结合较高标准的社会保障措施。实际操作时, 结合当地情况, 选择征地的手段即征收或是征用。对于后者, 上海青浦区作

了有益的实践探索, 在建设境内 50 km 沪青平高速公路时, 由政府带头, 将所需约 133 hm² 土地涉及的镇、村集体经济组织, 以土地使用权作为资产纽带组建土地公司, 市政投资方与土地公司联合成立股份合作公司, 以此作为项目公司, 合作期限为 25 年。其间项目公司按每年 16 500 元/hm² 的标准支付土地合作报酬^[2], 改变了过去一次性补偿的做法, 使被征地农民的生产生活有了长期稳定的保障。

1.3 非公共利益征地 以上 2 类征地以外的、因市场经济的发展、城镇化的需要而产生的征地行为, 如商场、写字楼、别墅、公寓等。这一领域的征地行为所形成的征地市场及其价格问题就是该文所要重点讨论的。

2 非公共利益征地的现实状况分析

按照 2004 年 3 月《宪法》修正案, 该文所述的非公共利益征地中的“征地”主要是指集体土地的征用, 即转移的只是土地使用权, 而土地所有权不变。

2.1 非公共利益征地的生长环境

2.1.1 法规相互矛盾。《土地管理法》规定土地征用是为了公共利益的目的, 但是又规定城市规划区内集体土地转为商业用地都需经过征用。因此, 我国城市规划区范围内的土地征用必然包括公共利益性质的征地行为和非公共利益性质的征地行为。

2.1.2 城市土地难以满足巨大的用地需求。随着城市化和工业的外移, 加大了建设用地需求, 加快了城镇向外扩张的速度。用地者在城乡结合部取得土地和房屋成本要低于城区, 带动了用地需求。同时, 在市场经济体制下, 土地利用总是向经济效益最大的方向发展, 大量土地用于商业目的。在城市土地有限的情况下, 征地便成为满足土地需求的主要方式, 因而非公共利益征地的行为不可避免地浮出水面。

2.1.3 政府不合理征用土地。各级政府为了增加财政收入或提高政绩, 往往征用大量城乡土地以建设各种开发区和科技园, 冠以小城镇建设或地区经济发展之名, 结果不但损害了农民的利益, 也造就了非公共利益的土地征用。从正常的市场逻辑看, 农业用地被征用后存在巨大的增值, 这一增值必然将在交易之中由土地产权人和买方所分享。事实上,

在目前的土地征用方式下,改变土地利用方式的一级市场被政府彻底垄断了,农村集体组织的土地以“补偿金”而非价款的形式被廉价“收购”,然后以数十倍的价格转手给开发商。换言之:“征用”彻底替代了交易,政府和开发商分享了改变土地利用方式带来的增值,农民集体组织在征地市场中失去了主体地位。

2.2 非公共利益征地的实际状况 据 16 个省的上报材料显示,2000~2001 年 2 年共批准用地 21.8 万 hm^2 , 约有 16.5 万 hm^2 建设用地是通过征地取得,占总用地的 75%。其中,征地项目不仅包括交通、能源、水利等基础设施项目(52%)和经济适用住房、市政公用设施等城市公益性项目(12%),还包括工商业、房地产等城市经营性项目(23%)和道路、学校、企业等乡镇村建设用地项目(13%)^[9]。从数据中不难发现,非公共利益的征地数量已占很大一部分,因此不应该限制非公共利益征地的发生,而应该正视它的存在。

一直以来,在土地问题上,国家具有双重身份:一是经济发展和社会事务的管理者,二是国有土地所有者。显然,作为管理者,政府应按统一的规则执法。国家和集体同样拥有土地的财产权、所有权,但他们的地位却不平等。国有土地可以通过一级市场进入二级市场,而集体建设用地却不能,用地单位只能通过“征用”这一途径获取土地使用权。从这个角度看非公共利益征地行为处于十分尴尬的境地。

2.3 非公共利益征地的发展空间 我国城市化进程中既要保证社会经济发展对土地的需求,又要保证一定的农用地特别是耕地总量以保障粮食安全。从这一角度看,非公共利益征地似乎加大了耕地保护的难度,其实不然。我国众多学者都做过城市化进程中用地供求的分析与预测,结论是城市化最终有利于节约土地^[9]。由此,非公共利益的征地在某种程度上并不会威胁到耕地保护,可以形成自己的市场即非公共利益征地市场。

3 非公共利益征地合理化的途径

非公共利益征地还没有被赋予合理的、合法的“权利”。笔者认为,应该为非公共利益征地的合法化、合理化提供必要的条件。

3.1 创建平等、自愿的市场环境 首先应该做的是为非公共利益征地创造一个优良的市场环境来规范其交易流程。所谓优良的土地市场环境就是指应在自愿、平等、合理的条件下,而非强制地、单方面地进行征地。在这一征地上,市场的主体是用地单位和农村集体经济组织,市场的客体是农村集体经济组织的土地使用权,市场运行的结果是农村集体经济组织将土地使用权过渡到用地单位手中。

表 1

浙江省海宁市地产对农民的效用^[9]

地产功效	生活保障	提供就业	直接收益	子孙可以继承	土地资产增值	其他	总计
均值	0.513 214	0.177 338	0.287 041	0.012 530	0.007 718	0.002 159	1.000 000

农地的增值收益,农民作为农地的所有权人理应分享这一收益。笔者认同“土地发展权”概念的提出,土地发展权是基于土地的所有权、从使用权和收益权中分离出来的一种物权,是土地所有权人或土地使用权人通过改变土地现有用途而获取额外收益的权利。农村土地发展权是农民不可剥夺的权利^[9],因此,征地价格还应包含农地发展权的价格。

3.2 制定公平、合理的征地补偿标准 征地问题焦点并非是该不该征地,而在于征地是否按照市场交易的原则进行了公平合理的补偿。即是用地需求者用合理公平的补偿费与集体土地权属价格的平等交易,而不是极低的“补偿金”;是在集体土地产权人完全知情的情况下,而不是“强征”。因此,在制定公平合理的补偿标准的前提下,非公共利益的征地行为应该被法律所允许。

3.3 完善政府的角色和作用 政府在征地行为中,尤其在非公共利益征地行为中,其角色不应该是“谋取暴利的中间商”,而是土地资源的管理者、监督者。政府要维护征地方双方的合法权益,保障各自利益不受损伤,并保证土地市场上的供应量。另外,在非公共利益征地市场中最重要的作用就是制定合理的土地公共决策,防止“市场失灵”。

4 非公共利益征地的补偿标准——征地价格的确定

合理的征地价格应保障农民的土地权利,但并不仅仅意味着现有征地补偿标准的单纯倍数性提高,还要考虑征地方市场的特殊性以及如何理解和确定征地价格。

4.1 现行征地补偿标准简评 按土地农业生产用途下年平均产值的倍数测算征地补偿费是将土地仅作为农民的一种生产资料来看待,而没有考虑土地的潜在收益和价值以及市场的因素,更没有考虑农民土地的财产权因素。以产值为标准的测算存在诸多不合理因素:受农作物品种、物价波动等因素影响,难以科学衡量征用同一地块时补偿费的差异与平衡;若征用的是集体建设用地,其补偿标准更是无法科学测算。

现有征地制度使得征地补偿低,而供地制度引入市场机制后带来了巨大的土地增值效益,土地征供之间产生了巨大的利益空间。利益分配不合理是造成多征、滥征的一个重要原因,也是造成政府与农民、农村集体经济组织与农民、以及用地方与农民之间矛盾与冲突的关键所在。

4.2 征地价格内涵的重新定位 现阶段,政府之所以可低价“征用”农民的土地,是因为政府基于农村土地的“外部性”对其实施了用途征收管制。因此,问题的关键在于如何降低农地利用的外部性。行之有效的作法便是将农地的生态和社会效益纳入农地价值体系中,合理评估农地绩效,产生合理的市场价格和经济决策。从表 1 可以看出,农地之于农民的非经济收入远远超过 50%,因此在评估农地价格时不能只考虑农地的经济收益,而应从农地的效用出发即农地价格=经济效益+社会效益+生态效益,故征地市场中农地价格的确定也要考虑农地的社会和生态效益。

另外,征地市场中农地用途的改变带来巨大价格差,即

根据以上分析,征地价格有 4 部分内涵:经济收益、社会效益、生态收益和土地发展权转移价格。征地价格的具体测算因地而异,经济收益本身就是一个量化指标,土地发展权转移价格可以用农地用途改变后的市场价格减去农地的现状用途价格,而社会效益和生态效益的量化则是一个难

(下转第 4166 页)

(上接第 4132 页)

点,需要相关专业人员共同选取恰当的指标。

5 结语

我国社会主义市场经济体制已经基本建立,我们要用“市场”的眼光看待“非公共利益征地”行为的存在。它不仅加速土地流转、搞活了集体土地市场,而且也满足了城市化的需求。为了能使这一“市场”有序地发展,还需要依靠政府的力量,如开放集体土地一级市场;删除《土地管理法》中集体土地不得用于商品房建设、使用权一般不得流转的有关规定;尽量将非公共利益的征地调控在城市规划和土地利用总体规划范围内;建立相关的中介机构,为农民提供咨

询、委托代理等服务。

参考文献

- [1] 余纪云.澳大利亚征地制度对我国征地制度改革的借鉴意义[J].河南国土资源,2004(4):36-37.
- [2] 吴次芳,鲍海军.城市化进程中的征地安置途径探索[J].中国土地,2003(4):13-15.
- [3] 国土资源部征地制度改革研究课题组.征地工作基本情况和存在的主要问题[J].河南国土资源,2004(1):8-9.
- [4] 卢新海.城市化进程中的土地需求与供给[J].中国房地产,2004(1):30-32.
- [5] 刘红梅,王克强.浙江省农村土地市场的实证研究[J].中国农村经济,2001(2):33-37.
- [6] 杜业明.也谈现阶段农地征用中的是是非非[J].中国土地,2004(4):36-37.