

# 浅论农村征地制度及补偿方法

沈清 金胤秋 (南京大学地理与海洋科学学院, 江苏南京 210093)

**摘要** 随着经济社会环境的不断发展变化, 我国现行的农村征地制度及补偿方法在征地行为、补偿标准、补偿措施等方面表现出一些问题和矛盾。通过对我国现行农村征地制度和补偿方法的研究, 分析了收益倍数法等农村土地征用补偿的经济理论基础, 揭示了现行农村征地制度及补偿存在的补偿不完全问题, 并从理论方法、社会福利、行政保障方面提出完善农村征地制度及补偿方法的有效途径。

**关键词** 农村征地制度; 补偿; 收益倍数法

中图分类号 F301.21 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)33-10875-01

## Research on System of Land expropriation and Compensation measures in Countryside

SHEN Qing et al (School of Geographic and Oceanographic Sciences, Nanjing University, Nanjing, Jiangsu 210093)

**Abstract** With the development of economical and social environment, the system of land expropriation and compensation measures in countryside are presenting some problems on land expropriation activities, compensation standards and compensation measures, which are in operation of our country. In this article the system of land expropriation and compensation measures in operation was studied, and then the economic theory such as revenue multiple that land expropriation and compensation measures based on, the problems of incomplete compensation which existed in land expropriation and compensation measures in countryside nowadays were revealed, and finally some useful methods to perfect the land expropriation and compensation measures through following points: theories, social welfare and administrative guarantee.

**Key words** System of land expropriation in countryside; Compensation; Revenue multiple

### 1 现行农村征地制度及补偿方法

我国现行农村征地主要依据的是1999年1月1日, 国务院修订实施的《中华人民共和国土地管理法》。在原土地法基础上, 现行《土地管理法》在土地征用制度方面做了比较大的改动, 主要表现在:

(1) 征用耕地补偿费用由原来土地被征用前3年平均产值或产量的3~6倍提高到6~10倍。

(2) 需安置农民的补偿费用(每人)由原来土地被征用前3年平均产量或产值的2~3倍, 最高10倍, 提高到4~6倍, 最高15倍。补助费用总和由原来最高为土地被征用前3年平均产量或产值的20倍, 提高到30倍。

此外, 在土地征用管理办法、土地征用、审批、级别及安置办法等方面都有所完善。然而, 在我国社会经济高速发展的今天, 现行土地征用制度已不能完全适应社会经济持续发展的需要。

### 2 农村征地制度及补偿的相关经济理论基础

**2.1 成本法** 该理论设计了一个土地成本价格的模型: 土地成本价格=土地取得成本(征地补偿费)+土地开发成本和利润+土地税费+土地所有者权益。对于增值收益分配方法, 经济学家们存在着不同观点。强真提出综合考虑农地价格和征用后建设用地价格来确定农地征用价格<sup>[1]</sup>。周诚倾向农地市价加生活补助, 即农地转变为非农用地后一部分为农民所有, 一部分为政府所有<sup>[2]</sup>。周其任批判“土地涨价归公”的观点, 认为其根本不符合经济学原理<sup>[3]</sup>。

**2.2 收益倍数法** 收益倍数法以农地收益价值为基础, 按照农地征用前3年平均产值的若干倍数计算征地补偿价值, 计算公式:  $W = X \cdot n$ ,  $W$ 代表补偿费,  $X$ 代表农地前3年平均产值,  $n$ 代表补偿年限。吴宗法认为: 土地征用具有强制性和补偿性的特征, 征地是一种国家行为, 是农民对国家应尽的一种义务, 不是农民向国家卖地。确定合理的收益倍数,

是征用集体土地补偿地价评估的核心, 对于土地补偿收益倍数确定应以不降低被征地农民生产生活水平为原则<sup>[4]</sup>。

除以上两种理论外, 针对农村征地补偿, 经济学界还有一些重要的理论, 如源自西方的“市场比较法”<sup>[5]</sup>、研究农村土地承包价值的“收益还原法”<sup>[6]</sup>、按照实物期权定价原理进行补偿的“期权法”<sup>[7]</sup>、依据级差地租理论和区位理论测算土地价值的“农地切割性空间估价模型”<sup>[8]</sup>等。在这些理论中, 收益倍数法应用时间最长、最基础, 原因一是这种理论简单清晰, 没有太过复杂的计算模型; 二是对于受补偿一方的农民, 也容易理解, 实施起来困难相对较少。成本法经常作为制定政策时的补充; 市场比较法虽然也不复杂, 但存在一些应用上的局限; 相对构建数据模型最完善、理论最完整的收益还原法、期权法以及农地切割性空间估价模型等则由于过于复杂, 主要运用在理论研究中, 运用到实践中的难度较大。

### 3 现行农村征地制度及补偿存在的问题

**3.1 土地成本估价方法不足** 现行土地成本估价方法的显见不足是没有考虑农地本身的质量状况、地理位置、收益能力, 也没有考虑农地的效用。土地效用的不同对土地价格产生重大影响, 而成本估价模型反应不出效用对土地价格的影响程度, 明显的事实是农地转为非农用地存在巨额增值收益, 但是增值部分几乎全部由政府 and 中间开发商获取, 农民所获无几<sup>[9]</sup>。

**3.2 收益倍数理论缺陷** 以收益倍数理论制定出的补偿原则, 把农业生产看作是稳定的, 认为农户生产经营的成本和收益在未来的几十年里都是固定不变的, 不受各种因素的影响, 从而忽视了农业生产的波动性和不确定性。用确定性的产值倍数方式来给农民拥有的土地承包使用权定价不符合经济学原理和市场规则。这种主观上确定的不变性, 忽略了农户的可能性增长收益, 很大程度上使得补偿不完全化。

**3.3 补偿保障机制不完善** 我国农村征地制度和补偿方法正在不断完善, 但短期内很难实现完全补偿。然而, 由于缺乏政策层面上的保障和监督机制, 即使是这种既定的、不完

作者简介 沈清(1982-), 男, 浙江杭州人, 硕士研究生, 研究方向: 环境规划与规划环境影响评价。

收稿日期 2007-06-17

(上接第10875页)

全的补偿也未得到完全的保障。据国土资源部统计,截至2006年10月31日,我国耕地面积比2005年度净减少了30.68万 $\text{hm}^2$ ,失地农民超过4000万人,再加上非农就业困难,农民工资拖欠现象普遍存在,已严重威胁到他们的生计。

#### 4 新农村建设背景下完善土地征用制度与补偿方式的建议

##### 4.1 采取多样的征地补偿方法

现行的农村征地制度及补偿方法在理论上存在着很大的弱点和缺陷,要想保障农民的利益,提高补偿力度,必须首先从制度和理论的完善入手。

在运用收益倍数法时,应当考虑被征地真实的经济产出能力,对于给定的倍数区间、在具体操作时倍数的选择上,也应综合运用其他各种理论,确定一个较为科学的依据。

##### 4.2 通过社会福利补偿失地农民利益

土地于农民,具有基本生活保障、养老保障、失业保障、基本医疗保障等功能。而在农村征地、补偿制度尚未完全成熟的情况下,农民的土地被征用后,不仅很难得到完全补偿,同时也失去了上述保障。因此,征用土地时,应考虑将农民的基本生活保障、养老保障等纳入土地价格的计算,并将这些补偿以社会保险等形式落实到失地农民手中,间接补偿农民失去的利益。

##### 4.3 建立保障失地农民利益的行政部门

针对现实操作中的一些弊端,要最大程度地保证农民的利益,就必须建立健全相关政府职能部门,彻底消除农村土地征用、买卖中的灰色现象;依法管理和监督失地农民的补偿工作;严格区分公

益性用地和商业性用地的征用,在确定为商业性用地时,应该引入市场机制,依靠市场定价方法,必要时参考其他国家的征地补偿制度,杜绝损害农民利益的做法。

## 5 结语

随着我国城市化的快速成熟,农村城镇化和新农村建设日益受到国民关注。因此,农村征地制度及补偿方法将在未来很长一段时间内成为农村与农民问题的重点。现行的征地补偿以成本法指导的土地估价作为补偿重要参考值,以收益倍数理论确立整个补偿体系,虽然保证了操作的简单可行性,却也导致了客观上的补偿不完全。所以,在维持一个较成熟的补偿制度的同时,可以尝试结合不同的补偿形式,并通过相应的行政机构来监管、保障补偿的最有效实现。

## 参考文献

- [1] 强真. 城镇近郊农地征用价格评估方法研究[J]. 农村经济,2005(5):23-25.
- [2] 周诚. 解读“完善征地补偿办法”[J]. 中国土地,2004(12):16.
- [3] 周其任. 农地征用垄断不经济[J]. 中国改革,2001(12):28-29.
- [4] 吴宗法. 工程移民活动中补偿地价评估研究[J]. 南京农业大学学报,2001,24(4):98-102.
- [5] 张五常. 经济解释[M]. 香港:花千树出版社,2002:173-174.
- [6] 邓大才. 农村家庭承包土地转让的价格研究[J]. 改革,2001(2):107-111.
- [7] 王勇,付时鸣. 农地征用补偿的实物期权分析[J]. 改革,2005(9):5-9.
- [8] 王克强. 农地市场切割性分析与空间地价模型研究[J]. 西北农业大学学报,1998,26(1):108-112.
- [9] 朱艳群,段跃芳. 农村非自愿移民征地补偿方法研究综述[J]. 三峡大学学报:人文社会科学版,2006,28(4):73-76.