

# 农民权益保障与土地征用价格确定——以威海市环翠区为例

王筱明<sup>1</sup>, 闫弘文<sup>1</sup>, 张均爽<sup>2</sup>

(1. 山东师范大学人口·资源与环境学院, 山东济南 250014; 2. 山东省威海华地不动产评估有限公司, 山东威海 264200)

**摘要** 征地价格是征地问题的核心,也是征地制度改革的关键。以山东省威海市环翠区耕地征用为例,根据其近年的投入产出水平,采用收益还原法和市场交易资料修正法,同时考虑当地人均耕地数量、土地供求关系、经济发展水平及农用地的社会保障作用等因素,综合确定环翠区耕地的征用价格,并与现行补偿标准进行了对比分析。

**关键词** 农地征用; 征地价格; 农民权益; 收益还原法

**中图分类号** F301.2 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2008)05-02037-02

Peasant Rights Security and Land Requisitioning Price Determination

WANG Xiao-ming et al (College of Population, Resource and Environment, Shandong Normal University, Jinan, Nanjing 250014)

**Abstract** Land requisitioning price was an center problem of land requisition system. Taking the cultivated land requisition in Huancui zone of Weihai city for example, the land input-output of from 2002 to 2004 in Huancui zone was investigated, and the average price of cultivated land ownership was calculated by using income approach and revised method of market transaction. According to per capita cultivated land, the relationship of land supply-demand, the economic development and the social security of rural land, the cultivated land requisitioning price was calculated, and was compared with the current standard of compensation.

**Key words** Requisition of rural land; Land requisitioning price; Peasant rights; Income approach

土地是人类赖以生存与发展的物质保障,在“人口-资源-环境-发展”这一复合系统中,土地资源处于基础地位<sup>[1]</sup>。随着我国工业化和城市化进程的加快,城市空间迅速扩展,对建设用地的需求日益增长,大量耕地被征用而转为开发建设用地,并引发了一系列社会问题。据统计,全国 33% 的群众上访事件和土地问题有关,其中 60% 左右直接由征地引起<sup>[2]</sup>,主要原因是我国目前的农用地征用价格不合理,被征地农民得到的补偿过低,不能保证其维持原有的生活水平,因此,有必要从理论上对征地补偿进行深入研究,为合理确定土地征用价格寻求科学的测算方法。

## 1 我国现行土地征用价格的形成依据及标准

征地价格是实行按价征地时征地补偿标准的泛称,即被征地方由于失去土地而获得的土地价格,其实质是国家向农民征用集体所有制土地的价格。土地征用价格的形成在总体上源于《中华人民共和国土地管理法》的相关规定,如第 47 条:“征用土地的,按照被征用土地的原用途给予补偿。征用耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。征用耕地的土地补偿费,为该耕地被征用前 3 年平均年产值的 6~10 倍。征用耕地的安置补助费,按照需要安置的农业人口数计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准,为该耕地被征用前 3 年平均年产值的 4~6 倍”。其他条款包括:土地补偿费和安置补助费标准的总和不得超过土地被征用前 3 年平均年产值的 30 倍;被征用土地上的附着物和青苗的补偿标准,由具有省级权限的地方自行规定。依据《土地管理法》,各地在征地时形成了各自土地征用的实际价格,其高低主要取决于被征用土地的种植结构和农业产值。

## 2 我国现行土地征用过程中存在的问题

**2.1 征地补偿标准低** 根据《土地管理法》的相关标准进行征地补偿时,按传统的粮经作物比测定前 3 年的农业产

值,这在很大程度上只将农用土地作为生产生活资料而非资产来看待,只考虑了土地的自然生产力差异,没有或较少顾及到土地的区位差异及生态价值。当前城郊农业已不是传统意义上的农业,而是集生态农业、精品农业和休闲观光农业为一体的现代都市型农业,土地的产出绝非普通的粮食或果蔬价值可比。因此,当前形成的农用地征用价格未能反映被征用耕地本身的产出价值,是失真的价格。

**2.2 征地价格的确定不符合市场供求规律** 土地是一种特殊的商品,在市场经济条件下,土地资源配置要按照市场规律办事<sup>[3]</sup>,而目前我国土地征用价格基本不受土地市场供求关系的影响,土地征用单位都是套用国家法律和政策规定的内容和标准来确定土地征用价格,这是因为我国现阶段的征地主要是政府行为,征地补偿也就不是完全的市场价格。此外,不同地区的经济发展水平有差异,城市建设对农用地需求强度不同,各地的人均耕地数量有差异,耕地的稀缺程度也不同,在此情况下,采用相同的土地征用价格标准显然不合理,不能体现耕地的稀缺价值,不利于保护耕地和城市建设集约用地,农民权益也不能得到充分保障。

**2.3 被征地农民安置难,缺乏社会保障** 随着经济体制的转型和就业市场化发展,目前普遍采用货币安置农民的办法,即把征地补偿费用中的安置补助费一次性发给失地农民,让他们自谋出路。由于安置费较少,加之大多数失地农民文化水平低,缺乏专业技能,在就业竞争中处于劣势,自谋职业者仅占该群体总数的 10% 左右<sup>[4]</sup>。

土地是农民赖以生存的根本,为农民提供基本的生活保障、就业机会、土地继承权等。土地被征用后,农民在失去土地的同时,也丧失了土地所带来的社会保障权利。在我国城乡分割的二元经济体制下,由于相应的社会保障措施不到位,多数地区的失地农民不被纳入城市的社会保障体系,失地农民的生活面临着巨大的风险。

**2.4 土地需求增大,土地资源配置效率低** 偏低的土地征用价格不能有效控制过高的土地需求,助长了“圈地热潮”,不少地区出现用地指标严重透支与征而不用、多征少用、待

**作者简介** 王筱明(1970-),女,山东龙口人,硕士,副教授,从事土地评价与规划研究。

**收稿日期** 2007-10-24

价而沽的现象,导致大量耕地抛荒,造成土地资源的极大浪费,城市的发展后劲和国家利益也受到严重影响。资料显示,我国沿海地区 14 个省市目前实际占用耕地都突破了规划指标,有的地方甚至 2010 年的建设用地指标都已基本用完<sup>①</sup>。由于盲目外延发展,我国的城市容积率仅为 0.3,近 10% 的土地处于闲置状态。

### 3 研究区概况

威海市环翠区地处山东半岛东北端,3 面濒临黄海,东南与荣成市接壤,南和西南与文登市毗连,北与大连相对,东与朝鲜半岛隔海相望,距韩国陆地 94 海里,是威海市唯一的市辖区。全区总面积 731 km<sup>2</sup>。环翠区为低山丘陵区,地势起伏和缓,除少数山峰海拔在 500 m 以上外,大部分为 200~300 m 的波状丘陵。山体多岩石裸露,土层覆盖较薄;平原多为滨海平原和山前倾斜平原;河网密布,地表排水良好。环翠区地处中纬度,属温带大陆性季风气候,气温年较差较小,雨水适中但分布不均,旱、涝、风、雹、低温、霜冻等气象灾害时有发生。历年平均气温 11.5℃,历年平均降水量 778.4 mm,历年平均日照 2 569.4 h。环翠区土壤类型有棕壤、潮土、盐土、风沙土、褐土、水稻土、山地草甸土 7 个土类,棕壤分布最广,占土壤总面积的 83.5%,全区耕地总面积 19 023.41 hm<sup>2</sup>,占土地总面积的 24.74%。

### 4 土地征用价格的测算方法

**4.1 测算依据** 导致农民权益受损、土地资源浪费的问题关键在于土地征用价格过低,因此,必须确定合理的征地价格测算方法。可以借鉴国外通行的办法,把土地征用价格分为土地征用费和土地赔偿款两部分,土地征用费即农用地价格,相当于土地价值,这部分的计算必须引进市场机制,综合考虑土地区位、产值、地区经济发展水平、人均耕地水平等因素进行地价评估,确立适当的土地补偿标准,按照征用土地的市场价格给足补偿。土地赔偿款是对土地权利人因土地征用而造成的经济以及其他损失的补偿,这一部分主要是为了让农民在今后的生活中享受到医疗、养老保险、失业救济、最低生活保障等。

**4.2 农用地价格计算** 主要根据被征用农用地本身的质量条件进行确定,可通过调查农用地投入产出资料,采用收益还原法进行估算,也可以通过调查市场交易资料(如承包、转包、出租等),将交易价格修正为农用地价格。

(1)采用收益还原法估算农用地价格。农用地收益还原法是以土地收益价格为理论依据的,该理论认为,土地价格是土地收益即地租的资本化。采用收益还原法估算农用地价格公式为:

$$v = \frac{a}{r} \left[ 1 - \frac{1}{(1+r)^n} \right]$$

式中, $v$  为农用地价格; $a$  为农用地年纯收益; $r$  为土地还原率; $n$  为农用地可利用年限。由于征地是土地所有权的转移,所以,当  $n \rightarrow \infty$  时,有  $v = a/r$ 。

(2)采用市场交易资料估算农用地价格。农用地在经营过程中常以承包、转包、出租等形式出现,经营年限少则几年,多则 30 年,可以利用这些市场交易资料,将不同年期的样本交易价格修正为农用地价格。计算公式为:

$$v = v_m / [1 - 1/(1+r)^m]$$

式中: $v$  为修正后的农用地价格; $m$  为样本交易价格的实际

年期; $v_m$  为样本交易价格; $r$  为土地还原利率。

以威海市环翠区耕地所有权价格计算为例,通过调查 2002~2004 年耕地的投入产出,得出该区耕地的年均纯收益平均在 7 200 元/hm<sup>2</sup> 左右。土地还原利率采用安全利率加风险调整值来确定,此处将其设为 5%。采用收益还原法和市场交易资料修正法相结合,估算威海市环翠区耕地所有权价格平均为 14.4 万元/hm<sup>2</sup>。

**4.3 农用地社会保障价格计算** 农用地社会保障价格是指农民失去土地后,为获得基本生活保障、接受教育、再就业培训等应得到的补偿,主要按照失地农民的基本生活保障标准,采取趸缴养老金的计算方式计算补偿标准。

农用地社会保障作用价值量的大小与农民的人均耕地面积和耕地的生产力水平有直接关系。人均耕地面积越大,单位面积的耕地对农民的社会保障作用越小,其社会保障价值量也越小。在人均耕地面积一定的前提下,耕地的生产力水平越高,农民的收入水平和生活水平越高,单位面积耕地对农民的社会保障作用越大。

(1)计算人均社会保障价格。根据中保人寿保险公司的个人养老金保障费率规定,可按下式计算每人保险费趸交金额:

$$Y_a = (Y_{男} \times b + Y_{女} \times c) \times M_i / M_0$$

式中, $Y_a$  为平均年龄为  $a$  时保险费趸交金额; $Y_{男}$  为  $a$  年龄男性公民保险费趸交金额基数; $Y_{女}$  为  $a$  年龄女性公民保险费趸交金额基数; $b$  为男性人口占总人口的比例; $c$  为女性人口占总人口的比例; $M_i$  为月保险费领取标准; $M_0$  为月保险费基数(取 100)。

根据对环翠区农村人口生活水平和人口结构状况的调查,人均基本生活费用为 150 元/月,男女人口比例约为 1:1,平均年龄 30 岁,则每人保险费趸交金额为 52 698 元。

(2)计算单位面积农用地社会保障价格。其公式为:

$$P_a = Y / A_a$$

式中, $P_a$  为单位面积农用地社会保障价格; $Y$  为人均社会保障价格; $A_a$  为人均耕地面积。

2004 年环翠区人均耕地面积 0.077 hm<sup>2</sup>,计算在此耕地水平下的单位面积农用地社会保障价格为 684 390 元/hm<sup>2</sup>。

**4.4 农用地征用价格计算** 农用地征用价格即为农用地价格与农用地社会保障价格之和。经计算得知:威海市环翠区耕地征用价格平均为 82.8 万元/hm<sup>2</sup>。

## 5 讨论

以上计算的环翠区耕地征用价格不包括对青苗及地上附着物的补偿,只是纯粹的征地价格。将该征地价格与按照目前《土地管理法》的相关标准计算的征地补偿费用相比相差较大。《土地管理法》规定,征地补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费,前 2 项的补偿标准分别为该耕地前 3 年平均产值的 6~10 和 4~6 倍,同时规定土地补偿费和安置补助费标准总和不得超过土地被征用前 3 年平均年值的 30 倍。按环翠区耕地平均年值 15 000 元/hm<sup>2</sup> 及最高补偿标准(30 倍)计算,只有 45 万元/hm<sup>2</sup>,青苗补偿费基本在 15 000 元/hm<sup>2</sup> 左右,在目前的物价水平下,这样的补偿标准只够农民维持 4~5 年的基本消费,根本无法解决大多数失地农民的长期、稳定的生活问题。

(下转第 2048 页)

**3.4 建立可追溯系统,减少食品安全信息的不对称性** 食品安全的可追溯系统应该由三部分组成:支持体系即企业追溯管理系统、核心体系即追溯监管平台和终端服务查询平台,三者相互衔接形成一个庞大的数据库网络系统。借鉴国外发达国家在食品追溯方面的研究以及山东省食品安全追溯体系的建立,笔者认为,食品安全追溯系统是以食品加工企业、政府机关、第三方机构以及交易市场等作为追溯体系的主体来提供一些基础的数据,形成一个基本信息库,进而对基础信息进行专业化收集、整合和处理,构成监管平台的核心内容,最终以终端查询机、网络、电话以及短信等多种方式为企业、政府、公众提供全方位、多角度的服务(图2)。

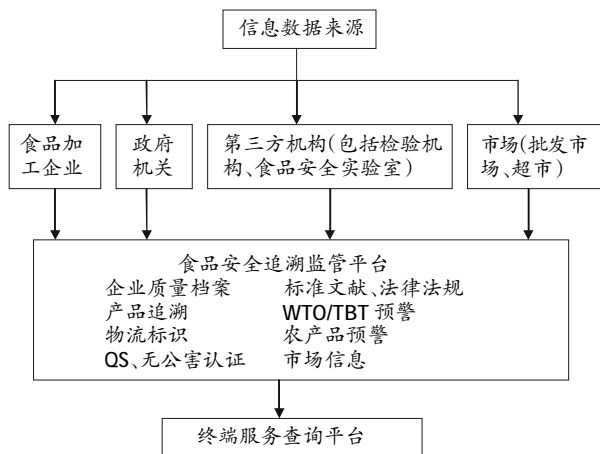


图2 食品安全可追溯系统的基本流程

Fig. 2 Basic process of food safety traceability system

**3.4.1 支持体系。**该体系主要是提供追溯系统的信息及数据,包括食品加工企业、各级政府食品安全监管部门、第三方机构(包括检验机构、食品安全实验室等)以及外在的食品交易市场。

**3.4.2 核心部分。**通过支持系统提供的各项信息来建立一套食品安全可追溯的信息平台。这种信息平台的搭建有3个基本要求:①在信息平台中登记的企业资料均真实可靠,进入该平台的食品加工企业需要经过有关部门的资质审批,企业在平台上录入的数据需要经过第三方机构的审核才有效,主要包括企业自身提供的食品相关数据、企业基本信息、政府的监管信息以及其他信息;②信息平台以食品加工企业为核心,包含了食品生产、加工、流通、消费过程的全

(上接第 2038 页)

相比之下,在确定征用价格时引进市场机制和社会保障机制,由此得到的价格标准相对较高,更能体现耕地的价值,并能有效保障失地农民今后的生活、生产及出路。

#### 参考文献

[1] 刘彦随,陈百鸣,中国可持续发展问题与土地利用/覆被变化研究[J].

部信息,然后通过网络、电话等查询方式向社会公开食品的追溯信息;③食品追溯信息平台在为消费者提供服务时,还为消费者开通了信息反馈渠道,并且可以为食品加工企业提供一个专门的咨询服务板块,以便提高信息的对称性。透过该网络系统来传递最新的食品安全标准体系、各项预警信息、国内外先进的食品检测技术等。

**3.4.3 终端服务查询平台。**信息平台主要是为了使消费者便于对食品安全问题、企业的信用资料、政府的政策措施等相关信息的查询和反馈,同时也方便政府对食品安全的监管,企业间的学习与交流。浙江省部分县市已经开始采取了有关的标识溯源系统。根据农业部第 67 号令,按照省、市畜牧兽医局的统一部署,温州瓯海区于 2006 年 5 月开始实施动物防疫标识与溯源信息系统<sup>[4]</sup>。该系统的实施,将有效控制重大动物疫病,提升动物产品安全监管水平,可大幅度提高动物防疫工作和动物产品安全监管效率。动物防疫标识与溯源信息系统由二维码防疫耳标、网络结构、数据库、移动智能识读器等 4 个部分组成。并规定 2008 年 1 月 1 日起,所有牲畜都要按规定加施新型牲畜二维码防疫耳标,并凭此进入流通等环节。消费者根据商品包装上的标签,通过追溯系统提供的查询窗口(网络、手机、移动智能识读设备)查询动物从出生到屠宰,从饲养地到餐桌的全程质量安全监管信息,实现畜禽产品的食品安全可追溯,方便了食品安全问题的查找以及技术上的改进。

#### 4 结语

笔者在分析浙江省中小企业食品安全现状的基础上,借鉴了发达国家食品安全方面的措施,吸收了国内一些地区的先进做法,提出以预防为主、科学高效和动态的浙江省食品安全监管新办法,重点从 3 个方面着手解决:广泛应用风险分析原则;完善食品不安全因素的预警机制;建立可追溯系统,减少食品安全信息的不对称性。

#### 参考文献

- [1] 王兰明.我国食品安全管理工作的现状与思考[J].食品科学,2004,25(7):187-191.
- [2] 唐晓纯,荀变丽.食品安全预警体系框架构建研究[J].食品科学,2005,26(12):246-250.
- [3] MANNING L, BAINES R N. Effective management of food safety and quality[J]. British Food Journal, 2004, 106(8): 8-16.
- [4] 周应恒,耿献辉.信息可追踪系统在食品安全保障中的应用[J].农业现代化研究,2002,23(6):451-454.

地理研究,2002(3):324-330.

[2] 陈立新,章辉美.论土地征用中失地农民的权益保障[J].求索,2004(2):44-46.

[3] 唐健.征地价格的构成[J].中国土地科学,2002(4):46-47.

[4] 朱明芳,李一平.失地农民利益保障问题已到了非解决不可的地步[J].调研世界,2002(12):32-34.

[5] 赵亚贞.土地征用价格的缺失及对策分析[J].价格月刊,2004(4):11-12.