

土地增值收益分配问题研究

——以河南省为例



毋晓蕾◎著

TUDI ZENGZHI SHOUYI FENPEI WENTI YANJIU
——YI HENANSHENG WEILI



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

土地增值收益分配问题研究

——以河南省为例

毋晓蕾◎著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书从土地增值收益分配主体、分配形式和分配体制机制等方面分析土地增值收益分配机制,探讨市场机制、产权制度、政府规制在土地增值收益分配中的作用,综合运用地租与地价理论、产权理论、收益分配理论、公平与效率理论和博弈理论等公共管理学、制度经济学基本理论,以及文献研究、实地调查、定性与定量相结合分析等方法,并以河南省为例分析政府、企业和农民在土地增值收益分配的方式、比重和数量,总结土地增值收益分配的运行机制。本书的研究具有很强的现实性。

图书在版编目(CIP)数据

土地增值收益分配问题研究:以河南省为例 / 毋晓蕾著. -- 北京:中国水利水电出版社, 2016.6

ISBN 978-7-5170-4335-5

I. ①土… II. ①毋… III. ①土地经营-收入分配-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 106478 号

策划编辑:杨庆川 责任编辑:陈 洁 封面设计:崔 蕾

书 名	土地增值收益分配问题研究——以河南省为例
作 者	毋晓蕾 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路 1 号 D 座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: mchannel@263.net (万水) sales@waterpub.com.cn
经 售	电话: (010) 68367658 (发行部)、82562819 (万水) 北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	北京鑫海胜蓝数码科技有限公司
印 刷	三河市佳星印装有限公司
规 格	170mm × 240mm 16 开本 11.25 印张 156 千字
版 次	2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷
印 数	0001-2000 册
定 价	42.00 元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究

序

陈常优^①

伴随着城市化和工业化的迅速发展,土地无论是作为特殊的自然资源还是生产要素,其稀缺性都是显而易见的。虽然城镇化的发展并不以城镇规模作为核心的衡量标准,但是在城镇化过程中,城镇规模的扩张是不可避免的。然而在我国,一方面是城镇化进程的加速,另一方面则是规模庞大的人口对耕地的需求未见下降,于是土地资源的供求矛盾日益凸显,在土地供给曲线弹性几乎为零的前提下,相对于城镇建设用地提出了巨大需求,现存的土地供求矛盾更加突出。

不仅如此,由于农村集体土地被转换为城镇建设用地后边际收益上升,而对土地增值收益的分配就成为土地转换过程中的焦点问题。在过去 30 多年的发展过程中,这一点表现得尤其明显。在这 30 多年间,在改革政策的推动下,我国经济有了快速发展,土地价值也就呈现不可逆转的增长趋势。这一过程伴随着土地经营者的参与,为了获取最大的经济利益,土地经营者会尽可能地降低土地的成本。地方政府为了促进本地经济的快速发展和提高政绩而以低价出让土地的优惠政策方式招商引资,导致在政府与土地开发商之间进行博弈的过程中产生腐败和寻租,虽然土地开发者以优惠政策获得了利益上的最大化,但土地开发经营后的增值收益大量流失。不仅如此,地方政府承担了包括道路在内的基础设施和公共设施建设,财政负担增加,而失地农民也没有分享到土地的增值效益,使得社会公平受到破坏。

征地补偿和土地增值收益分配过程中存在的各种弊端,引发

^① 陈常优(1965—),男,河南鄢陵人,河南大学环境与规划学院教授。

了大量的纠纷与矛盾,成为我国社会中极不和谐的音符。据统计,我国目前 60% 的群众上访乃是由征地拆迁补偿问题引发的。总体来说,我国目前的土地收益在分配时明显向城市倾斜,对被征地农民的补偿偏低。在整个分配过程中,农民话语权缺失,始终处于被支配的弱势地位,农民的切实利益难以得到有效保障。

上述问题在河南同样存在。河南是中国的一个缩影,人多地少是突出的矛盾。河南的城镇化率低于全国水平,而城镇化的发展速度则高于全国水平。2010 年河南省政府提出了中原经济区发展战略,核心任务是实现“三化(工业化、城镇化和农业现代化)”协调发展,目前已经纳入到《全国主体功能区规划》,上升到了国家战略层面。2013 年 12 月 25 日河南省委通过了《关于推进新型城镇化的指导意见》。这些都为河南省经济发展提供了动力和机遇,伴随着河南经济的快速发展和城镇化的飞速推进,城镇人口规模、建设用地面积不断增大,大量的农用地转变为城市建设用地,土地增值幅度惊人。由于土地增值收益规模庞大,其产生的经济效益和社会问题也引起了政府越来越多的重视。

土地增值产生的巨大经济效益引发了各方的角逐,由于缺乏公开、公平的利益博弈机制,在分配过程中难免会发生利益分配不均的问题。土地增值收益分配的不均,一方面会加剧社会矛盾,引发大量的土地纠纷,甚至发生群体性上访、对抗和恶性冲突等群体性案件。另一方面,导致农地过度非农化,造成土地资源大量浪费,而只有通过有效的土地收益分配体制才能够促进土地资源合理优化配置和经济社会的健康发展。

很明显,土地增值收益分配问题已经成为当前城市化和工业化所不可避免的问题,有关于土地增值收益及其分配问题也是学术界近年来的研究重点。不过当前在土地增值收益分配问题的研究,对影响土地增值收益分配的因素、土地增值的测算、土地征收补偿的标准等方面都存在争议。因此,对土地增值收益分配的研究不仅要在一般的概念内涵上做出准确的界定,更要在深层次上研究土地增值收益分配的一般原理、机制以及制度改革的目标

取向和路径。

毋晓蕾博士曾是我指导的学生,近年来一直从事土地资源管理的研究,也多次和我一起参与河南省国土资源重大创新课题等研究,有很好的研究素养,取得了不错的成绩,其对学术的认真态度和刻苦精神令我欣慰。研究无论是在土地增值收益的形成机理、土地增值收益测算、土地增值收益分配比重测算等问题上,还是在土地增值收益分配机制构建方面,都具有一定的学术意义。尤其是通过对土地增值收益分配过程中,各方主体参与分配的情况所做的分析,更加具有一定的说服力。

当然,土地增值收益问题本是一个十分复杂的课题,涉及社会经济领域中的方方面面,涉及各方利益主体以及各种分配机制和分配规则,这些问题并非一本书所能说清楚的,所以希望毋晓蕾博士能够在该问题的研究上持之以恒,不断取得新的成果。

是为序。

陈常优

2016年3月

目 录

序

第 1 章	绪论	1
1.1	研究背景与意义	1
1.2	国内外研究进展综述	4
1.3	主要内容	10
1.4	研究方法与技术路线	12
1.5	主要创新点	15
第 2 章	土地增值收益分配相关理论	16
2.1	地租与地价理论	16
2.2	土地产权理论	20
2.3	收益分配理论	24
2.4	公平与效率理论	26
2.5	博弈理论	30
第 3 章	土地增值收益内涵及形成机理	33
3.1	土地增值收益内涵	33
3.2	土地价格影响因素	33
3.3	土地增值收益形成动力机制	39
第 4 章	河南省土地增值收益测算	49
4.1	土地增值收益测算模型	49
4.2	河南省各地市土地增值收益测算过程	51
4.3	河南省各地市土地增值收益测算结果	54
第 5 章	河南省土地增值收益分配现状及问题	60
5.1	河南省土地增值收益分配现状	60

5.2	河南省土地增值收益分配存在的问题	68
5.3	河南省土地增值收益分配问题产生的根源	72
第 6 章	河南省土地增值收益合理分配比例测算	76
6.1	土地增值收益分配主体及行为分析	76
6.2	土地增值收益分配方式和途径	82
6.3	基于要素贡献的土地增值收益合理分配 比例测算	83
6.4	基于主体投入贡献的土地增值收益 合理分配比例测算	104
6.5	各地市土地增值收益合理分配比例确定	107
第 7 章	河南省土地增值收益分配的农户和企业意愿分析 ...	110
7.1	数据来源和调查方式	110
7.2	农户对土地增值收益分配的认知和意愿	115
7.3	房地产开发企业对土地增值收益 分配的认知与意愿	124
7.4	小结	129
第 8 章	河南省土地增值收益分配机制构建	130
8.1	国外土地增值收益分配的经验借鉴	130
8.2	河南省土地增值收益分配机制构建的基本原则	144
8.3	河南省土地增值收益分配机制构建的 思路与方案	148
8.4	土地增值收益合理分配的实施建议	157
参考文献		162
后 记		170

第 1 章 绪论

1.1 研究背景与意义

近年来河南经济社会快速发展,工业化和城镇化进程不断加快、产业结构不断升级、经济结构不断优化,经济总量排名稳居全国各省区第 5 位。城市人口规模增加、建设用地规模不断拓展,大量的农用地转为城市建设用地,土地产权和土地利用方式的转变将产生巨大的土地增值收益,而土地增值收益在政府、土地开发经营者、农村集体经济组织和农民等各利益主体之间的分配问题也由此产生。如何有效合理地对土地增值收益进行分配,实现土地资源利用的最大化成了亟待解决的问题。

1.1.1 研究背景

2010 年河南省政府提出了中原经济区发展战略,核心任务是实现“三化(工业化、城镇化和农业现代化)”协调发展,目前已经纳入到《全国主体功能区规划》,上升到国家战略层面。2013 年 12 月 25 日河南省委通过了《关于推进新型城镇化的指导意见》。这些都为河南省经济发展提供了动力和机遇,伴随着河南经济的快速发展和城镇化的飞速增长,土地增值收益产生的经济效益和社会问题也越来越多地引起了政府的重视。

(1) 土地增值收益分配产生的社会矛盾逐渐凸显

河南省作为全国粮食大省,肩负着国家粮食供给的重任。同时,作为全国的人口大省,在“三化”协调发展的大环境下,工业化、城镇化日益加快,人地矛盾日益突出激化。尤其在 2012 年国

家出台了纲领性文件《中原经济区规划》,自此中原经济区被明确全面提升为国家战略。在《中原经济区规划》中提出:“中原经济区是国家重要的粮食生产和现代农业基地,全国工业化、城镇化、信息化和农业现代化协调发展示范区,全国重要的经济增长板块,全国区域协调发展的战略支点和重要的现代综合交通枢纽,华夏历史文明传承创新区。”在河南迎来重大机遇的同时,城镇人口规模、建设用地面积不断增大,大量的农用地转变为城市建设用地,土地增值幅度惊人。土地增值产生的经济效益也越来越多地引起了政府的重视。但土地增值收益分配不均一方面会加剧社会矛盾,引发大量的土地纠纷,甚至发生群体性上访、对抗和冲突等恶性案件。另一方面,导致农地过度非农化,造成土地资源大量浪费。在此背景下,土地增值的内在机制及其收益分配问题已经成为社会关注的焦点,有效的土地收益分配体制能够促进土地资源合理优化配置和经济社会发展。

(2) 土地开发经营者牟取最大土地增值收益

过去的 30 多年,在改革政策的推动下,我国经济有了快速发展,土地价值也就呈现不可逆转的增长趋势。这一过程伴随着土地经营者的参与,为了获取最大的经济利益,土地经营者会尽可能地降低土地作为经营的成本。地方政府为了促进地方经济的快速发展和提高政绩而以低价出让的优惠政策方式招商引资,导致政府与土地开发商之间博弈的过程中产生腐败现象,虽然土地开发者以优惠政策获得了利益上的最大化,但土地开发经营后的增值收益大量流失。一方面地方政府承担了包括道路在内的基础设施和公共设施,另一方面失地农民也没有分享到土地的增值效益,同时后期的城市商业经营者将承受巨大的土地租金成本,致使实力弱的经营者望而却步。如此,为了实现经济和城镇的可持续发展,对土地增值收益分配主体的研究尤为重要。

(3) 农民难以共享城镇化长效收益

随着中国城镇化、工业化的快速发展以及城市建设用地的持续扩大,出现了大量的失地农民,有学者研究推算,目前全国约有

失地农民 5500 万。不同于西方国家由市场力量诱导的自发型的诱致性制度变迁模式的城镇化道路,我国的城镇化是一种政府包办型的强制性制度变迁模式,直接导致农民自主选择权的丧失和救济权利的孱弱。由于城镇化的快速发展,我国关于失地农民的相关配套制度未能及时跟进,农民权益受损难以避免。失地农民在农地被征之后的土地权益缺失,无法继续共享被征后土地的增值收益。因此,从保障失地农民权益的角度研究土地增值收益分配问题也具有一定现实意义。

1.1.2 研究意义

在充分调查、分析和评述目前我国尤其是河南省土地增值收益、分配现状及问题的基础上,开展土地增值收益分配机制研究,已成为土地增值收益分配所面临的重要研究课题,具有重要的理论和实践意义。

(1)土地增值收益分配机制研究对河南省“三化”协调发展和新型城镇化发展战略任务的完成具有重大意义。首先,中原经济区建设的核心任务是“积极探索不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价的‘三化’协调发展的路子”,同时提出了有序推进新型城镇化的思路,而合理的土地增值收益分配机制是保障“三化”协调发展和新型城镇化发展的重要经济手段。

(2)土地增值收益分配是保障人地挂钩政策实施的必要手段。国务院《关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》,允许河南省探索开展城乡之间、地区之间人地挂钩政策试点。人地挂钩的任务就是要在城乡之间建立一个用地平衡机制,而合理的土地增值收益分配也是保障人地挂钩政策开展实施的必要手段。

(3)土地增值收益合理分配是社会稳定健康发展的保障。收益分配的不均衡会引发一系列土地经济纠纷,甚至形成一些恶性群体事件。对土地增值收益分配的测算进行研究,能够更好地为公平合理地解决集体土地增值收益分配提供依据。

1.2 国内外研究进展综述

1.2.1 国外研究进展

国外最早对土地价值理论进行研究的经济社会学家有英国经济学家威廉·配第(William Petty, 1623—1687)、大卫·李嘉图(David Ricardo, 1772—1823)和美国社会经济学家亨利·乔治(Henry George, 1839—1897)等。其中,被认为影响最为广泛的土地增值管理理论是乔治对土地的论断, George 认为土地的价值之所以增加,是因为人口的集聚和生产的需求,而并非由某个人的投资或劳动引起的,土地增值所带来的收益应归全社会所有。但由于人口不断膨胀所带来的地价不断上涨,人们对于土地增值收益的预期也越来越高,因此并不是很容易就会把土地出让出去,从而导致了更严重的土地囤积问题,从而地价进一步上涨,生产因此停滞。土地的垄断者集聚了大量的财富,而没有获得土地的人不得不忍受贫穷与饥饿。生产的衰退与贫穷差距的日益扩大直接导致了 19 世纪末期西方世界的工业衰退。虽然对 George 论断的争议比较多,但他关于土地价值的论断,在西方世界的影响却十分广泛。如新西兰、澳大利亚在土地政策上都被称为乔治主义国家。马克思批判地继承这些理论,并在此基础上发展了地租理论。马克思批判了某些资产阶级经济学家所认为的地租是自然对人类的赐予的观点,同时他指出了“地租来自社会,而不是来自土壤”。他还对土地所有权进行了分析,指出“地租是土地所有权在经济上实现其价值的形式”,“土地所有权本身已经产生地租”。马克思认为地租来源于超额利润,并能对社会生产关系做出反应,因此制度在地租分配中至关重要。伊利(R.T.Ely)认为土地的收益是确定它的价值的基础,土地的使用会随着时间不断产生收益,并且对土地价格的计算作出解释。

关于对土地增值的理论研究可以往前追溯到 18 世纪,德国

最著名的财税学家阿道夫·瓦格纳(Adolf Wagner)曾提出了针对土地增值征税的思路。弗里德里希·李斯特(Friedrich List)在其著的关于匈牙利经济发展的一书中提到了政府通过对土地的交易进行收税,以此来回收由于公共改良措施投入导致土地增值的观点。对城市土地收益增值问题做出突破性研究的是D R.Capoza和R W.Helsley,他们根据城市经济学的方法将城市增长率作为一个重要的研究线索,并引入到一个动态的地租和地价模型,指出了城市边界扩张函数和地价的四个构成部分。城市边界向外一定范围内的农地地租认为是农业地租,但是城市地价包括两个组成部分,一是农业地价,二是预期未来地租增加所带来的土地价值的增长,而且离边界越近这种预期价值反而会越大。

由于西方大多数国家实行财产税制度,关于财产税性质(受益税或资本税)和效应(累进税或累退税)的研究成为20世纪土地增值收益理论研究的重要补充,但总的来说,这一时期西方关于土地增值收益分配的理论研究没有大的进展(Dick Netzer, 1998; Wallace E.Oates, 2005)。

在大多数国家,土地的补偿费用都会令土地所有者满意,一般情况下,补偿标准分为两种:一种是土地征用费用,另一种是土地赔偿费用。其中土地征用费实质上是土地价值的补偿,土地的价值按照当时市场价作为标准;土地赔偿费用指的是政府对土地所有者征用土地后给所有者带来的损失。综合几个国家补偿标准来看,大多数国家通常将补偿的费用高于当时的市场价值,主要是给予土地所有者足够的生活保障,使其生活水准不降低。美国和日本等国家对失地农民的保障非常重视,尤其是他们的教育和职业培训在社会保障中的作用。另有学者研究了依据社会福利最大化的决策来研究土地征用的情况,他们认为当政府对土地征用的效果没有达到社会效益时,不应给予土地补偿费用,只需要对土地给予征用费用,只有征用的土地达到社会效益时,才会对土地进行完全补偿。

1.2.2 国内研究进展

土地增值问题是城市化和工业化进程中不可避免的问题,有关于土地增值收益和土地增值收益分配问题近年来一直是学术界研究的重点。而在农地非农化流转过程中,围绕土地增值收益分配问题产生了许多社会问题,按照公平与效率的原则分配土地增值收益具有重要现实意义。当前对土地增值收益分配问题的研究,对影响土地增值收益分配的因素、土地增值的测算、土地征收补偿的标准等方面都存在争议。因此,对土地增值收益分配的研究不仅要在一般的概念内涵上做出准确的界定,更要在深层次上研究土地增值收益分配的一般原理和机制,制度改革的目标取向和路径。国内学者关于土地增值和增值收益分配标准研究主要集中于以下几个方面。

(1)土地增值收益的含义。陈顺清(1999)认为土地增值就是土地价值的增长,增值有正有负,将土地增值分为投入增值和公共增值两部分。在经济运行中,土地增值的一般表现形式是社会经济发展的作用和土地自然条件改变的地价的增涨。孙陶生(1997)认为土地增值是指土地资产在开发经营和利用过程中,由于土地价格上涨而引起土地资产价值量的提高,其实质是土地所有者和土地使用者凭借对土地的所有权和使用权的垄断而获得的超额剩余价值。周诚(1994)认为土地增值的含义与土地的构成有关,土地增值包括在现实经济生活中土地价格的增加和作为土地价格重要基础的土地劳动价值的增加,土地增值是指正向增值,但其中也包含着负向增值即减值。通过对土地增值收益概念的研究发现,诸多学者对土地增值收益概念的研究有从增值形式角度进行的,有从增值原因角度进行的,还有从增值结构角度进行的,进而有学者认为土地增值是价值的增加,也有学者认为土地增值仅仅是价格上涨,还有学者认为土地增值是指土地价值的增加,它仅仅表现为土地价格上涨。

(2)土地增值产生的原因。周诚(1994)认为由于造成土地

增值的原因不同,形成了土地增值的不同形态,可以分为投资性增值、供求性增值和用途性增值三种增值形态。蒋开勤(2004)认为土地增值的原因包括土地投资增值、农用地非农建设发展权增值、土地自然增值和土地补偿不完全增值四种增值形式。陈志刚(2002)认为土地增值原因主要取决于三个方面:一是对土地进行投资所引起的土地增值,二是土地用途变更所引起的土地增值,三是由于土地供求变化所引起的土地增值。除此之外,还有反通货膨胀增值、利息率的变动影响土地增值、特殊地带或地段形成垄断地租,及土地交易的低进高出形成增值等论断。

(3)土地增值收益测算。陈莹等(2009)通过分析征地过程中土地增值及其来源,将土地增值收益区分为“人工增值”和“自然增值”两部分,运用实证研究的方法进行测算认为在征地过程中,武汉市区域的土地增值及分配差异明显。刘明皓(2008)运用实证研究方法探讨了土地增量储备过程中的土地增值机理与土地增值收益测算,将土地增值分为相对增值和公共增值两部分,并建立相对增值和公共增值的计算模型,对农民集体在土地征收中的土地增值进行测算。朱道林(2006)运用实证研究方法,测算农地征转用过程中的土地价格变化及其对农民利益的影响,认为现行征地补偿制度对农民利益损害严重,应推进征地补偿方式和补偿标准改革。

(4)土地增值收益分配研究。王小映等(2006)认为土地从征收到出让过程中,政府取得的土地增值收益包括税费形式的初次土地增值收益和土地出让金形式的二次土地增值收益,并主要集中在县、市级政府。马贤磊(2006)则认为我国经济转型期的土地增值收益来源于土地价值的增加(自然增值)和政府扭曲的土地征收价格(扭曲价格),其中政府价格扭曲严重影响了土地征收增值收益空间的大小和分配格局。罗丹等(2004)研究了国家征地土地非农化模式、集体土地直接非农化模式的土地增值收益分配特征和效应。

(5)土地征收补偿原则和标准。吴次芳(2003)认为征地补

偿原则应该是变“不完全补偿”为“相当补偿”,以土地市场价格为基础,在不完全补偿的基础上增加补偿项目。陈锡文(2002)、钟水映(2005)、麻战洪(2003)、张全景(2003)等则认为,征地补偿原则应该是变“不完全补偿”为“完全补偿”,因为当前采用完全补偿的条件日趋成熟,不应该因区分公益性与经营性建设项目对农民采取不公正的补偿,而应该按完全补偿原则将能够举证的具体损失和可以预见的利益损失列入补偿范围,征地补偿费应包括土地所有权补偿、农民生存权补偿、地上物补偿、残余物补偿、农地生态环境效益补偿。陈江龙(2002)等认为应当以特别牺牲学说为依据,按不完全补偿的原则进行,应设置土地补偿费、青苗及建筑物、残余地补偿等补偿内容,并区分公益性和经营性项目给予失地农民相应合理的补偿。

(6)土地增值收益分配问题研究。对土地的自然增值收益分配存在着两种截然相反的观点:一种是涨价归私论,另一种是涨价归公论。前者的基本理论支撑是“土地非农开发权补偿”论,即农民应当拥有完整的农地产权,其中包括“非农开发权”;农地无论以何种方式转变为非农用地,原所有者都应当获得完整的“非农地价格”。后者以19世纪美国经济学家亨利·乔治为主要代表,他认为土地增值是由社会发展创造的,应当全部收归社会所有,孙中山继承并发扬了这一观点,提出了平均地权的观点,后人高度概括为“规定地价,照价征税,照价收买,涨价归公”,这一观点在土地开发权上的理论支撑,客观上必然是“土地开发权国有”论。针对上述两种完全相反的论断,以周诚为代表的一些经济学家(蒋开勤、朱道林、郝晋珉等)提出了中庸的“私公兼顾”论,其核心为:公平分配农地自然增值——在公平补偿失地者的前提下,将土地自然增值的剩余部分用于支援全国农村建设。

(7)土地增值收益分配存在的主要问题。我国土地增值收益分配中的主要问题表现为征地过程中农民获得的补偿标准过低、政府取得的增值收益份额偏大,根本原因则在于土地产权制度安排的不合理。周天勇(2003)认为两种公有、高度集中的土

地所有和配置制度,特别是农村土地集体所有权主体的虚置与市场经济的要求形成了尖锐的冲突;陈小君(2004)等认为目前我国农村集体组织扮演的是国家代理人的角色;洪朝晖(2004)认为村民委员会是一个社区自治团体,不具备作为产权主体的法人资格;朱秋霞(2005)认为现行农村土地所有权制度具有准国家所有制的特征,不是现代产权意义上的规范的集体所有制;丁建嵘(2003)认为农地所有权主体的多元和模糊鼓励了政府低价征用农地以及多元主体对农民的剥夺,使农民与政府、开发商在土地增值收益分配中形成了极不平等的地位。

1.2.3 研究进展评述

国内外学者对增值收益问题都进行了大量的研究,重点集中在农地非农利用增值的来源、土地增值收益的测算、增值收益分配的标准和制度管理。研究视角主要是基于制度经济学产权理论和一般经济分析方法,总的说来,国外学者在这方面的研究相对较早、研究较为深入。学术界关于土地增值收益分配流转的研究取得了一定的研究成果,但也存在不足。尤其是关于土地开发中增值的原因、土地增值的测算、土地增值收益分配的原则和方式等都尚未形成统一。

(1)从国外对农地非农化补偿和利益关心问题的研究来看,我国的土地制度与国外根本不同,国外一般实行的土地私有制,土地转用一般是土地所有者和土地开发商直接交易,即使因公共利益的需要征用农地,政府也会尊重土地所有者的利益,按照市场价值给予合理的补偿,并且有严格的征地程序和专门的监督体系保证农民群体利益;我国现行土地制度下,农村土地产权主体不明确,加上征地监督管理的疏忽,往往容易引发社会问题。

(2)从国内已有的研究成果来看,研究多集中在农地非农化过程中存在的问题和既定的现实,提出的提高土地补偿标准说法不一,并且多以定性的规范分析为主,对于怎样的补偿标准才是既有效率又不失公平的,少数研究以地方为研究范围,从总体上