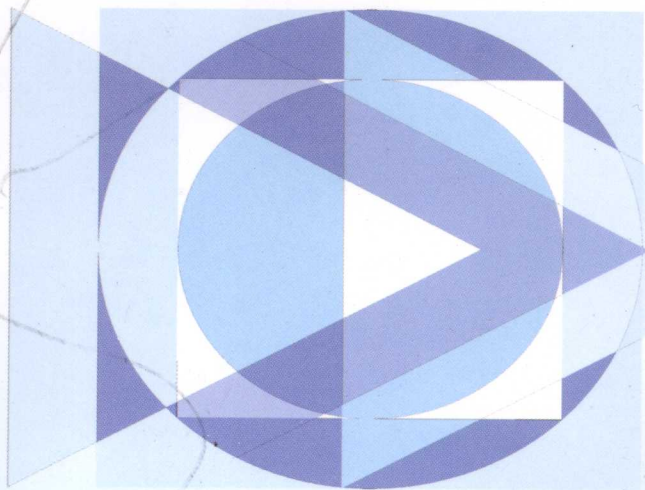


T-321.1
97

征地收益分配研究

黄朝明 著



中国农业科学技术出版社

征地收益分配研究

黄朝明 著

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

征地收益分配研究/黄朝明著. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2008. 3

ISBN 978-7-80233-561-5

I. 征… II. 黄… III. 土地征用 - 经济利益 - 分配 (经济) - 研究 - 中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 075468 号

责任编辑 鱼汲胜 宋佳佳

责任校对 贾晓红 康苗苗

出版者 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081

电 话 (010) 68919704 (发行部) (010) 62145303 (编辑室)
(010) 68919703 (读者服务部)

传 真 (010) 68975144

网 址 <http://www.castp.cn>

经 销 者 新华书店北京发行所

印 刷 者 北京富泰印刷有限责任公司

开 本 850 mm × 1168 mm 1/32

印 张 6.5

字 数 130 千字

版 次 2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月第 1 次印刷

定 价 19.00 元

征用使得越来越多的土地从农业用途转变为非农业用途。征地中存在的价格差异,使有关利益主体对土地收益展开了激烈的追逐。土地征用的过程,是利益重新分配的过程,也是利益博弈的过程。各地进行了土地征用补偿制度建设的探索。由于农民非农劳动技能较差,土地作为农民最基本的生产资料,对农民具有养老保险的社会功能。过低的征地补偿在目前的征地行为中遇到利益分配的困扰,引起土地供应的困难。

通过实际调查,本书主要从以下几个方面展开论述。

首先,介绍我国各个历史时期和各地现行有关征地补偿的政策法规及其执行效果;界定合理补偿的定义,通过对土地收益的流向分析,提出建设完善的土地市场的措施;针对不完善的生产要素市场,使征地过程中补偿的土地价格在确定上存在问题,不利于社会经济的健康发展,提出集体土地的产权制度、利益分配制度建设完善的途径。

其次,根据取得的调查数据,严格测算在土地征用及出让过程中形成的土地收益在有关利益主体之间的分配比

例；提出应当在土地的征用过程中注意农民土地被征用后的安置途径多元化建设，体现土地的资产特性，提出对土地征用进行补偿的核心是如何客观的对土地进行评估；并在此基础上分析形成现状土地收益分配格局的经济原因。对原因的说明主要从三个方面，一是从有关利益主体在交易过程中的博弈方面，二是从有关利益主体在交易过程中的产权完善方面，三是从土地市场投资组合的角度来说明补偿标准执行情况。在此基础上，进一步探讨土地征用中收益的合理分配及有关制度建设，提出从征地补偿的标准上建立公众参与的方式。

最终得出以下结论：征地问题具有复杂性和严重性；征地收益分配具有反作用；征地收益分配制度应进行必要的建设。

为实现征地收益的合理分配，从制度调整的角度出发，建议从以下方面进行：

(1) 通过国家和地方的立法，制定集体经济组织可以通过集体土地租赁和城镇建设比例分成方式供应城镇建设用地的政策法令，通过土地评估制定公平公正的地价，确立在这一价格体系下的土地利用格局，使之有利于国家和集体，兼顾经济发达地区与落后地区的共同发展。

(2) 统一在城镇总体规划下，制定集体土地实施建设的土地供应计划及相关的运行机制。运用集体土地资源，做好集体土地建设所应取得的土地收益，搞好经济建设用地所需的计划管理。

(3) 建立集体经济组织自己的以土地非农租赁使用的

供应渠道，向社会提供在土地利用总体规划及其用途管制允许前提下的建设用地机制，以满足地区自身经济发展的需求。

(4) 按照土地收益归己，地区土地增值税归地方财政的宗旨，调节农用地改变用途增值后以工支农的力度，平衡土地用途改变在集体经济组织内部产生的影响。

为此，笔者提出以下建议：

- ① 明确农地所有权的内容；
- ② 征地中严格区分经营用地和非经营用地；
- ③ 建立公众参与的征地方式。

■■■■■ 目 录 contents
征地收益分配研究

第一章 绪论	1
1.1 研究意义	1
1.2 征地补偿内涵和实质	3
1.3 土地征用利益分配的沿革	6
1.4 土地征用补偿的研究现状	11
1.5 研究内容和研究方法	18
第二章 征地过程利益分配理论分析	21
2.1 地租理论	21
2.1.1 绝对地租	22
2.1.2 级差地租	22
2.1.3 垄断地租	24
2.1.4 最高最佳利用原则下的 利益分配	25
2.1.5 合法利用	26
2.1.6 土地补偿费用中的地租 理论分析	27
2.2 产权理论	29
2.2.1 产权理论分析	29

2.2.2 农地产权理论分析	34
2.3 政府缺陷理论	37
2.3.1 政府缺陷类型	37
2.3.2 导致政府缺陷的原因	38
2.4 投资组合理论	40
2.5 区位理论	43
2.6 博弈理论	54
第三章 征地流程及利益分配关系剖析	60
3.1 征地流程	60
3.2 利益分配主体及分配内容分析	62
3.2.1 征地利益分配主体	62
3.2.2 现行征地补偿内容分析	64
3.2.3 征地前后的差价平衡分析	76
3.3 征地中涉及的利益关系分析	79
3.3.1 各级政府间的利益关系	79
3.3.2 政府与农民	81
3.3.3 农村集体之间	83
第四章 土地征用补偿分配实证分析	87
4.1 大兴基本情况	87
4.1.1 大兴土地资源状况	87
4.1.2 大兴土地市场发展状况	88
4.1.3 大兴土地征用的分布情况	89
4.2 大兴执行的征地利益分配政策	94
4.3 大兴区征地的土地利益分配分析	97
4.3.1 合理补偿的定义	98

4.3.2	收益的主体及收益流向分析·····	98
4.3.3	征地补偿的费用比较分析·····	103
4.3.4	大兴区征地补偿情况及博弈 分析·····	106
4.3.5	土地收益分配引出的保障问题·····	111
4.4	大兴庞各庄镇工业区土地征用及补偿 的分析·····	116
4.4.1	工业区扩规区以及涉及村庄 的基本情况·····	117
4.4.2	实施征地、安置成本核算·····	117
4.4.3	土地开发费用·····	118
4.4.4	土地增值收益·····	119
4.4.5	搬迁人员安置费用·····	119
4.4.6	利益分配方案比较·····	121
4.4.7	征地前后的差价分析·····	123
4.5	原因分析·····	126
4.5.1	国家宏观经济政策调整的因素·····	126
4.5.2	对征地分配管理经验不足·····	130
4.5.3	征地过程管理制度不健全·····	132
4.5.4	具体的实施方面存在问题·····	133
4.5.5	征地涉及国家赔偿处理不当·····	133
4.5.6	征地过程税费征收存在问题·····	135
第五章	利益分配的解决对策·····	140
5.1	明晰农地价值的特点·····	140
5.1.1	征地使土地价值增值的分析·····	141

5.1.2	我国集体土地的社会保障功能	143
5.1.3	补偿中体现土地的社会稳定功 能价值	148
5.2	明晰农地产权	149
5.3	实现土地资本收益的保值增值	152
5.4	加强对征地制度改革的探索	155
5.4.1	基础设施建设和经营的多元化	155
5.4.2	体现征地类型补偿的差异	155
5.4.3	弱化征地费用与平均年产值的 相关性	157
5.4.4	安置途径的多元化	158
5.4.5	给土地资产利用提供空间	160
5.4.6	制度程序设计	167
5.5	完善利益分配的技术调控手段, 加强 土地监察	168
5.5.1	准确地评估地价, 加强土地 监察	168
5.5.2	补偿利益分配的核心就是如 何客观地评估	170
5.5.3	完善农地的价值体系	171
5.5.4	建立正常的市场进入、市场 竞争和市场交易秩序	175
5.6	强化利益分配控制, 完善保障制度	176
5.6.1	基本生活保障原则	176
5.6.2	财产权利对等原则	177

5.6.3 农地用途和征用后新用途并 重考虑原则	177
5.6.4 严格区分经营用地和非经营 用地	177
5.6.5 建立农村社会保障制度	178
5.6.6 相关法律应确立土地承担农 民社会保障的合法性	178
5.6.7 农地制度改革中应该明确社 会保障制度的主体	179
5.6.8 采取的措施	180
主要参考文献	191
后 记	196

第一章 绪 论

1.1 研究意义

随城市建设和工业等产业的快速发展，需要大量非农用地。在中国目前的土地所有制度下，国有建设用地数量有限，将农地转为非农建设用地可弥补用地的不足，成为一种快速可行的补充途径。因此，征用农地并将其转变为国有建设用地成为现时各地普遍采取的方式。

在土地征用过程中，政府与农民、政府与集体间存在着“动态博弈”。在早期的征地中，政府和农民之间是“零和”博弈的过程，随着政府的服务意识及服务功能完善和农民的利益得到更多改善，政府与农民的关系转变为市场条件下的“双赢”或“双亏”（徐惠平，王继青，2000）。

通过对各地的征地补偿政策和方法调研，人们发现需要解决的问题是：在市场经济体制未完善的制度和环境中，政府是一个垄断利益主体，愈是行政层次低或职能单一的政府机构，愈追求政府利益，与农民集体的利益冲突

愈直接；在没有规范的制度前，政府进行土地开发使农民面临的风险很高，如果农民没有与政府进行长期动态博弈的准备和技能，难以在土地征用过程中保护好自己的利益。“事实上，补偿若不能使被征用人达到其原有的生活水平，则其与非被征用人之间就显得极为不公平。”

在征地过程中，政府和农民的关系归根而言只能是“双赢”或“双亏”。通常情况下容易产生“双亏”，引发该后果的原因主要是：征地开发规模的不适度限制；农民对政府征地开发所带来未来发展预期心理影响不能正确判断；征地中农民对收入和需求被忽略；征地的项目设计和管理不合要求。加上现有的征地制度不能保证农民在征地中的地位，导致农民对土地的所有权“残缺”，损坏了农民集体的经济利益，严重的使农民失去了发展和生存的基本条件，导致政府和农民在利益上存在着尖锐对立。“我国土地补偿应在不完全补偿的基础上增加现有的补偿项目，将残余地损害，通常的损失以及各种必要费用的补偿列入补偿范围。”（陈泉生，2002）。征地是经济问题，也涉及社会的结构和稳定问题。探究征地过程中产生问题的根源，在于土地收益分配不公平引起的。

为了在土地权益流转中有利于“三农”问题的解决，实现国家的最大利益，兼顾农民和集体利益，必须对征地过程中的利益进行有效分配和合理设计。因此，开展土地征用过程中的利益分配问题研究，揭示现有分配制度的规律和特点，为合理、有效地利用土地资源资产提供可借鉴的依据越发显得紧迫和重要了。

1.2 征地补偿内涵和实质

不同的历史时期和不同的地区，人类对土地利用的方式及对土地的需求是不同的。随着土地环境与土地供求状况的变化，为了满足人们日益增长的物质、文化生活需求和促进社会、经济发展，需要对土地的现行用途进行转变，将农用地转为国有建设用地，即进行征用。征用涉及各用地方的利益重组。国家、农民、集体和用地单位之间的利益分配关系主要通过土地的征用补偿、出让等方式以价格变化实现的。土地收益的分配是土地利益主体在既定产权制度下，经过充分博弈形成的结果。

当前农村经济发展很不平衡，不少地区农村产业结构调整还刚刚起步，土地规模经营还不普遍，农业的比较效益还比较低。因此，农地使用权流转的需求还不旺盛，加之农地使用权市场流转的制度、程序和管理还不完善规范，处于初始探索阶段。

国家征用集体土地是一种行政行为，征用过程中国家有着双重身份：一方面作为国有土地所有者，对国有土地主张各项权益；另一方面作为宏观管理者，对土地权益流转起着调整控制作用。“完全为了社会公共利益而征地是国家的行政职权，此时国家充当着宏观管理者角色，对农民集体的补偿多少无可争论，因非社会公共利益征地时，国家从中扮演着与农民集体相同的土地所有者角色，其付给农民集体的报酬应根据市场规律加以确定。集体土地归

农民集体所有，由集体或其部分成员使用，征用后所有权变为国家所有，使用权由国家出让给开发者使用。”（张长春、陈英，2001）。

就征地补偿的性质而言，国家为了发展公共事业，对公共建设所需要的非国有土地，不是以市场上双方合意的方式取得，而是依照法定程序，不以土地所有人是否同意，在给土地所有人予公平补偿后，强制取得土地所有权，这是国家在行使征用权。这种方式会使原土地所有者、土地使用者的合法权益在经济上遭受损失，因此，国家应对征地行为发生的损失给予公平、合理的补偿，使其维持并恢复原来的状况。但要注意的是，国家行使征用权进行的补偿与民法上因为侵权行为的损害赔偿的性质不同。被征用方经济上遭受损失并非由于违法行为，而是合法的行政原因引起的。土地征用补偿是因为国家行政权的行使，对特定人经济上发生的特别损失，国家负行政上给付金钱的义务，同时要求土地征用行为必须服务于公共利益；经适当合理操作，对集体、个人给予充分的赔偿后进行。给付中由于受政府的行为影响，及社会保障机制的缺失，给付的部分与被征用人失去的部分存在较大的差距，因而征地利益分配的调整成为征地补偿利益平衡的关键问题。

在决定什么是公平补偿的过程中，被征用方通常抱怨他们被迫以低于真实价值的补偿放弃财产，而政府部门往往感到要支付比合理市场价值更高的补偿费（雷利·巴洛维）。产生不平衡是由于双方所依据的衡量标准不同。所

有者自然趋于用“对所有者的价值”衡量，政府部门趋于用“市场上同类财产的价值”衡量。

现实中的公平补偿，常常被定义为买者乐意支付，卖者乐意接受的价格。各地通常的补偿惯例拒绝对间接损失进行补偿。但对间接损失的补偿取消后，可以对留在所有者手中的财产价值降低产生的相关严重损失进行补偿，这也是在实践中普遍采用的准则。产权人如果对政府征收行为或赔偿金额有质疑或不满的话，有权进行上诉并索取合理赔偿。

一般情况下，为了避免大量诉讼费用，政府更愿意在一开始就提出合理补偿。目前我国农村集体建设用地使用权，还不能全部直接进入市场流转，即农村集体建设用地使用权市场还没有正式开发。集体土地市场中，市场主体没有合法资格，因此，征地市场的构成要素不健全。

在征地过程中，土地产权交易如果直接在土地使用者和原土地使用者之间进行，会使成交价格偏低。从市场形态上，导致直接就进入了二级市场，没有一级市场的存在，逃避了政府的监管；或交易双方通过“补办手续”，同时进入土地一级市场和二级市场，此时，政府的介入和管理是被动的，一级市场的调控功能很微弱。以较低成交的价格导致补偿标准降低。产生补偿标准范围过窄、标准过低的问题。

合理的补偿标准要求今后的补偿“应逐步向相当补偿原则过渡，将比较重大的精神层次的生存权、生活权逐步纳入补偿范围。”

土地征用前后存在巨大的价格差异，如何协调利益分配，保证农民利益不受损害，同时也保证政府在征用过程中不致负担过重，保持社会的稳定和有限的建设资金的合理利用，是征地补偿过程中一个值得深入研究的问题。

1.3 土地征用利益分配的沿革

随着我国经济建设的发展，建设用地的需求将持续保持较大需求。在目前国有建设用地面积有限的状况下，建设用地的增长主要通过征用集体土地获得。国家在征用过程中对集体和个人的损失进行了补偿。

对征地补偿的研究，早期进行探索的，如孙中山先生，他在《三民主义》中主张实行民生主义，实际体现了他对征地补偿分配问题的解决方式。孙中山先生的民生主义主要是“平均地权”、“涨价归公”。“平均地权”即土地实行“单一税制”，具体办法就是让地主自报土地价格，以后国家按地主自报的土地征收土地税；国家征用地主土地，也按地主自报地价收购。“涨价归公”指土地因交通发达涨价的部分，当归国家。但孙中山所主张的“平均地权”，只适用于“宅地”，不适用于“耕地”；只适用于城市及近郊，不适用于广大农村。对如何使无地和少地的农民获得补偿，没有提出具体、可行的方案。

新中国成立后，在国家土地法规中，最早提到土地征用的是1950年6月24日中央人民政府政务院颁布的《铁路留用土地办法》，在第五条规定，“铁路因建设关系，原