

# 农村集体土地征地拆迁的公平补偿及路径选择

方 文

(浙江科技学院 社会科学部,杭州 310023)

**摘 要:** 农村征地拆迁实践中所呈现的,舆论和媒体普遍将农民作为“弱势群体”的定位与现实频频出现的大量因征地拆迁而一夜脱贫甚至暴富的“致富群体”并存的“怪象”,引发对征地拆迁补偿公平性的思考。这种公平包含两个层面:一是用地方与被征地方之间的补偿公平;二是受国家土地用途管制和分区控制而导致的被征地拆迁地区与其他未被征地拆迁地区之间的公平。在中国目前土地公有制的制度框架约束前提下,农村集体经济组织作为集体土地的所有者代表,理应作为土地市场的供给者,享有土地交易的收益,并对征地拆迁补偿款在同一社区内按照社区制订的规则进行调节,以保障同一社区内征地拆迁户与未被征地拆迁户之间的公平;因土地用途管制和分区控制而导致的不同地区集体土地利用收益差异,应由国家通过建立征地补偿转移支付制度以维护社会的公平。

**关键词:** 征地拆迁;公平补偿;转移支付

**中图分类号:** F321.1

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1671-8798(2016)04-0253-06

## Fair compensation and its path selection of rural collective land acquisition and demolition

FANG Wen

(Department of Social Sciences, Zhejiang University of Science and Technology, Hangzhou 310023, China)

**Abstract:** There are some “strange phenomena” coexisting in the process of rural land appropriation that public opinion and media widely position the farmers as a vulnerable groups and the reality of a large number of “rich community” night out of poverty and even get rich by the requisition, thus it causes the consideration of land expropriation compensation fairness. This fairness includes two aspects; the first is the compensation fairness between the land demander and the land expropriation; the second is the fairness between the region where has been demolished and relocated with other has not been demolished and relocated caused by the state land use control and partition. It is concluded that under the premise of land public

**收稿日期:** 2015-09-10

**基金项目:** 国家社会科学基金项目(15BJY082)

**作者简介:** 方 文(1967— ),女,浙江省诸暨人,教授,硕士,主要从事高校思想政治和三农问题研究。

ownership institutional framework in China at present, the rural collective economic organizations as a representative of the collective land owners should be entitled to the rights and interests in the land market transaction as a land supplier, and adjusts the requisition compensation in accordance with the regulations set by the community within the same community, so that it can ensure the justice between the households which land is relocated with those are not relocated within the same community. Also the differences of land use income of rural collective in different areas caused by the state land use control and partition should establish the transfer payments of land expropriation compensation system by the state to safeguard social fairness.

**Keywords:** land requisition and demolishing; fair compensation; transfer payment

随着中国城市化和工业化进程的推进,通过对农村集体土地的征地拆迁已成为满足这一进程对土地资源需求日益扩大的必要途径和手段。农村土地作为一种生产要素和农民的财产资源,在征地拆迁中对其进行合理的补偿也已成为世界各国的共识和普遍做法。而在中国目前农村各地的征地拆迁实践中,呈现出两个值得思考的“怪象”:一是各地围绕征地拆迁而爆发的冲突和矛盾已成为当前影响农村社会和谐稳定的重要因素,因此,如何切实维护和保障被征地拆迁对象的合法利益也往往成为舆论和媒体关注的焦点;二是各地征地拆迁中频频出现的动辄成百上千万补偿资产的所谓“拆迁暴发户”又使农民大多存在希望被征地拆迁的心理希冀。因此,农村征地拆迁中需要解决两个问题:一是如何根据征地拆迁的性质制定对被征地拆迁户的合理补偿标准,切实保障农民的土地财产权益;二是针对因土地的用途管制和规划控制而导致的限制土地开发即土地发展权而使不同地区、不同农户的土地权益不公,如何通过征地拆迁款的“转移支付”使全体农民共享城市化、工业化的成果,以保障社会的公平。

## 1 对农村集体土地征地拆迁的补偿及其公平性

### 1.1 对农村集体土地征地拆迁的补偿

按照中国现有法律规定,对农村集体土地(包括耕地和非耕地)的征地拆迁补偿主要包括三部分:土地补偿费、安置补助费及地上附着物和青苗的补偿费。其中,征收耕地的土地补偿费,为该耕地被征收前3年平均年产值的6~10倍。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准,为该耕地被征收前3年平均年产值的4~6倍。但是,每公顷被征收耕地的安置补助费,最高不得超过被征收前3年平均年产值的15倍。征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准,由省、自治区、直辖市参照征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准规定。可见,“在中国目前的集体土地征地中,补偿标准的计算都是基于农业用途的土地收益,至于对非农业土地的补偿办法更是简单地处理为农用地标准的一半<sup>[1]</sup>。法律规定的土地补偿费和安置补助费,仍然是补偿或补助性质的,不是完全的地价<sup>[2]</sup>。而在中国目前的对农村土地的征地拆迁中,其用地需求大多是非农业用途,包括工业用地和商业用地。也就是由农业用地转为建设用地。从用地的性质来讲,既有公共利益的用地,也有非公共利益的用地。在目前建设用地与农业用地的土地使用价值存在巨大差价的现实下,因转变农村集体土地用途而带来的“涨价归属”也必然引发对征地拆迁中的补偿公平性的思考。这种公平包括两方面:一是用地方与被征地方之间的补偿公平,二是用途管制和分区控制下的被征地拆迁地区与其他未被征地拆迁地区之间的公平。

### 1.2 对农村集体土地征地拆迁补偿的公平性

#### 1.2.1 用地方与被征地方之间的补偿公平性

在中国目前农村集体土地的征地拆迁实践中,大致分为两个环节:先是地方政府包括市、县(区)、乡(镇)作为征地方根据规划和用地计划向农村集体征用土地,使农村集体土地转变为国有土地;然后,地方政府作为土地的所有者再在土地市场上通过招、拍、挂向用地单位出售土地的使用权。可见,中国现行的征收制度和土地出让制度存在明显的“双轨”特征,这一特征使得同一宗地的征收和出让价格相差悬

殊<sup>[3]</sup>。而中国现有法律规定的征地拆迁补偿标准显然指的是第一个环节,而对于第二个环节与第一个环节之间的巨大差额成为地方政府财政收入的主要来源。可见,作为集体土地所有者代表的农村集体经济组织被排除在土地交易市场之外,其获得的土地补偿仅仅是游离于土地市场价格之外的介于法律规定和政府妥协(一般要高于法律规定的补偿标准,其高低取决于民众与政府的抗争)之间的结果。在作为土地所有者的村集体经济组织所获补偿标准背离土地市场价格的前提下,加之一些地方农村基层干部的暗箱操作和与上级政府部门的相互串通,使作为土地承包者和使用者的农户所获的土地征用补偿就更低,而用地单位和地方政府则分享了大部分的土地增值收益。并且,目前在各地的征地实践中,征地目的的矛盾点在于区分公益性征地和非公益性征地上。从经济学角度讲,前者以谋求社会效应为目的,后者以获得私人经济利益为目的。如果以非公益性目的进行征地,私人经济利益的获得以牺牲农户耕地为代价,农户必将心存不满,阻碍征地工作的顺利进行<sup>[4]</sup>。可见,导致这种征地补偿不公的根源就在于目前的农村集体土地与城市国有土地市场的分割。在征地拆迁中尽管农民所获得的征地补偿较之土地的纯粹农业用途而言有较大的溢价,但仍然频频出现农民因对征地拆迁补偿标准和安置方案不满而进行各种抗争的事件,原因也在于此。

### 1.2.2 用途管制和分区控制下的不同地区的征地补偿公平性

土地用途管制是《土地管理法》规定的一项基本的土地管理制度,它是国家依据土地利用规划而作出的对土地使用上的限制和对土地用途转变的许可、限制许可或不许可的规定,并且通过法律或者行政手段而实施的强制性措施,其内容包括土地用途分区和用途管制规则两方面<sup>[5]</sup>。因此,土地用途管制的实质就是对土地发展权的控制,即对土地所有权人或使用权人通过改变土地的现有用途或者提高土地的利用强度而使土地获得发展或增值的权利的控制。用途管制和分区控制限制了土地的发展权,而且这是国家行使“警察权”,任何单位和个人都不能突破国家法律的限定而按照市场配置的效率进行土地的开发和利用,这就必然存在地处不同地区的农村,因国家对土地的分区控制和用途管制而带来的土地发展权产生的对当地经济发展和农民生活水平的影响。在目前不同用途下的农村集体土地,特别是农业用地和建设用地存在巨大使用收益差额的现实下,一旦规划确定了土地的用途管制,那么最直接涉及利益冲突的主体就是农业用地的产权人,包括集体所有权人和具体的土地使用者。例如,当某一地区被划定为基本农田保护区或生态保护区,按照中国相关的法律规定,基本农田一经划定,将受到严厉的用途管制,从而使土地产权人和地方政府丧失了通过“改变土地的现有用途或利用强度的权利”——在很多文献中称之为“土地发展权”<sup>[6]</sup>。而随着城市化和工业化的推进,许多地区城乡结合部的大量农村集体土地被征用而转为建设用地,虽然相比于土地的市场价格,农村集体组织和农民获得的土地征用补偿占比仍然偏小,但相比于土地的农业用途,其价值增值显然是可观的。更何况这些地区的农民,本就因城市化和工业化的推进,农业生产已不再是其就业和收入的主要来源,农民对土地的依赖日渐降低,尤其是农民的房屋拆迁补偿。目前征地拆迁的土地来源主要涉及农户的承包地和宅基地征收拆迁,由于宅基地的集体性质和地上建筑物的公民财产私有性质使得农村的房屋拆迁补偿相比于农户承包地的征地补偿而引发的矛盾和冲突更为激烈。如果说,对农户的承包地征收,更多的是农民集体组织与用地方的抗争,及农民对个别村镇干部的暗箱操作并以此中饱私囊的不满,那么,对宅基地的征收拆迁更多的是被征收拆迁农户与用地方的直接冲突。农民对宅基地和房屋财产的私有性质的主观感受远比承包地来得更为直接和深切,因此,其与征地拆迁方的抗争也就更为激烈。而用地方出于社会稳定和推进项目进度考虑,往往给予各种规定以外的补偿。加之农村宅基地的私搭乱建和历史遗留问题,一旦涉及征地拆迁,农民动辄获得成百上千万补偿资产而一夜暴富也就成为城乡结合部农民迅速致富的捷径,也往往使得农民大多存在希望被征地拆迁的心理希冀。此外,随着城市化和工业化的推进,基础设施和商业服务配套的建设,本身就已经使这些近郊地区的农民因此获得了强烈的辐射效应。因此,政府通过规划而对土地的用途管制和分区控制,使得不同地区的农村和农民之间产生了巨大的不公。同样是农村的土地,一部分因政府的规划而得到发展并进而获得巨大的增势利益,而另一部分因政府对土地的用途管制而必须仍旧保持原来的用途,

从而享受不到巨额的土地增值利益。这种因国家土地利用规划而带来的巨大增值利益是在城市化进程中产生的,如何合理分配这部分增值利益,使全体农民共享城市化的土地收益,是当前农村集体土地征地拆迁中需要解决的一个重大问题。

## 2 农村集体土地征地拆迁公平补偿的路径选择

对农村集体土地的征地大多是由改变土地的用途和增强使用强度而引起的,由此而带来的“土地涨价”是否应该归公,一直以来都存在着争议。以贾宪威<sup>[2]</sup>、许坚<sup>[7]</sup>等为代表的学者认为,农村土地转换用途带来的增值收益应收归国有,理由是,这部分的土地增值收益是因社会、经济发展导致的土地自然增值,所以应该由社会来共同占有。而以张小铁<sup>[8]</sup>、周其仁<sup>[9]</sup>为代表的另一部分学者则反对将农地转换用途所带来的增值收益收归国有,理由是,土地用途的转换前提是要有一个合理的价钱使得土地的主人作出放弃“农地使用权”的选择。农村土地产权的主人(包括所有权人和使用权人)只有在他认为“值”的条件下才会放弃土地的使用权,而“值”还是“不值”,是交易双方根据各自的情况和意愿而作出的非常个体的、主观的判断。因此,对由自己使用农地所得的价值的主观判断就构成了土地产权主体放弃农地使用权的代价。只有按照各方认为“值”的原则成交,交易才能达成,资源配置才有效率。但是,笔者认为,任何财产的公平补偿,都是基于因对此项财产的处置而对财产所有权人和现使用权人所带来的损失的弥补,并使其分享该项财产一部分的潜在收益,从而使其同意对此项财产的处置。这里实际上隐含着两个基本的前提:一是谁有权对财产进行处置,二是处置该项资产的收益如何在各利益相关方之间进行合理分配。在中国现有的土地公有制制度约束下,有权处置土地资产的是国家(主要通过规划和用途管制),农村集体土地财产处置中涉及的利益相关者包括地方政府、集体土地所有者——农村集体经济组织、农村集体土地的原使用者——农户、集体土地的用地方——土地开发商。因此,对农村集体土地资产处置的公平补偿也就必然涉及国家政府、农村集体经济组织、农户、用地方等利益相关者之间的关系。

### 2.1 用地方与被征用方的征地公平补偿路径选择

用地方也称土地开发商,是作为土地市场的需求者,根据国家的用地规划,通过土地市场的竞价取得土地的使用权。而农村集体经济组织作为集体土地的所有者代表,是土地市场的供给者,在符合国家土地规划和用地计划的前提下,有权享有与国有土地所有者同样的市场交易地位。因此,必须改变目前的农村集体土地征用方式,使农村集体经济组织真正享有作为集体土地所有者代表的相关权益。土地市场的价格就是一种市场交易行为,而任何市场交易行为都必须缴纳相关的税费,因此,国家可通过税费的方式参与对集体土地征用补偿款的分配。农村集体经济组织作为社区土地资产的所有者代表,必须保证社区成员对集体土地征用款的公平分配。为此,农村集体经济组织将土地交易所得的净额在同一社区内按照如下原则和程序进行分配,以保障同一社区内的居民公平享有集体资产处置的收益:首先用于补偿被征用拆迁农户的损失,其补偿标准以不降低被征地拆迁户原有经济利益为底线。具体补偿原则如下。

假若某幅被征用土地市场成交价为  $M$ ,相关的交易税费为  $N$ ,则农村集体经济组织所得的土地征用补偿款净额为  $F=M-N$ 。如果被征用土地为耕地,则农村集体经济组织给予原土地承包户每亩的征用补偿款包括三部分:一是土地补偿费  $f$ ,可按照当地土地的农业产值折现值估算,每年发放,直至第二轮土地承包期届满;二是安置补助费  $h$ ,参照当地城镇养老保险的标准为农户缴纳保险金;三是地上附着物和青苗的补偿费  $k$ 。因此,耕地被征用农户所获补偿额  $V=n(f+h+k)$ 。其中,  $n$  为系数(一般  $n>1$ ),由于价值衡量不对称现象的存在,人们对失去土地的评价往往要高于在市场上购买同等数量土地价格<sup>[10]</sup>。因此,考虑到被征地户的心理希冀,对其征地补偿可适当高于其价值,系数  $n$  的大小可结合当地的实际并经村民代表会议讨论决定。

如果被征用土地为农民房屋,假若当地规定的农户人均(或户均)居住面积标准为  $s$ ,如果被征用拆迁户所获补偿是同等面积的房屋,则其所获补偿的房子面积是  $S=ns$ ,  $n$  是系数;如果拆迁户所获补偿是货币补偿,则其所获标准可参考同地段商品房价格。

这样,农村集体经济组织的土地交易净收益在用于补偿被征地拆迁户的损失后,可作为集体资产的积累,为同一社区的所有成员共享,经村民会议讨论后确定具体的分配原则,从而保证同一社区内被征地拆迁户与未被征地拆迁户之间的公平。当然,为杜绝村干部的暗箱操作和借此中饱私囊,必须加强村级基层民主法制建设,实行严格的政务财务公开,健全基层民主监督制度,建立土地收益专户,实行专户资金的封闭运行,以保障全体成员的利益。

## 2.2 用途管制和分区控制下不同地区征地公平补偿路径

由于用途管制和分区控制限制了土地的发展权,从而导致不同地区的农村集体土地利用价值的巨大差异,也影响到了所在地区和农民参与分享工业化和城市化进程中农村土地价值增值收益的分配。为了简化分析和比较,本研究作如下假定:

- 1)被征用的某幅土地 A 当前用途是农业用途,其土地净收益为  $f_1(t)$ ;
- 2)该幅土地的最佳用途是商业用地,土地净收益为  $g(t)$ ;
- 3)在分区控制中,国家规划将该幅土地限定为住宅用地,其土地净收益为  $h(t)$ ;
- 4)某幅土地 B,属于基本农田保护区,国家禁止其转变用途,其土地净收益为  $f_2(t)$ ;
- 5)  $f_1(t) = f_2(t)$ ;
- 6)  $g(t) > h(t) > f_1(t) > 0$ ;

7)忽略改变土地用途所产生的外在影响。例如,在作为商业用地时,不利的方面是,嘈杂的人流有可能给周边居民生活带来影响;有利的方面是,给周边居民提供购物消费的便利并带动周边住宅和商业的潜在市场价值。在作为住宅用地时,其带来的有利影响是,由于住宅的开发,相关配套设施的逐步完善从而给周边居民生活带来便利;不利的方面是,农民“洗脚上楼”使其失去了原来独院独户的居住环境及熟悉的邻里人际关系而带来的心理和精神上的损失。

某幅土地 A 因规划用地为住宅,在没有分区控制下,自由价格机制将导致不同用途的相互竞争,按照假定,某幅土地 A 将选择作为商业用地,其土地净收益  $g(t)$  所产生的贴现值之和为:

$$C(t) = \int_0^{\infty} g(t)e^{-rt} dt$$

式中,  $r$  为贴现率,  $t$  为时间。在分区控制下,国家通过规划行使警察权从而限定该幅土地只能用于住宅,其所产生的土地净收益  $h(t)$  的贴现值为:

$$R(t) = \int_0^{\infty} h(t)e^{-rt} dt$$

这样因国家规划而使该幅土地发展权所受的损失为:

$$\Delta V_1 = C(t) - R(t) = \int_0^{\infty} g(t)e^{-rt} dt - \int_0^{\infty} h(t)e^{-rt} dt = \int_0^{\infty} [g(t) - h(t)]e^{-rt} dt$$

由于这是国家通过规划分区控制而行使警察权,任何单位和个人都不能突破,因此这部分的损失无需补偿。

某幅土地 A 作为农业用地,其净值  $f_1(t)$  的贴现值为:

$$V(t) = \int_0^{\infty} f_1(t)e^{-rt} dt$$

按照中国现有的农业用地转为建设用地的相关法律规定,该幅土地用于住宅而对农村集体经济组织和农户带来的损失为:

$$\Delta V_2 = R(t) - V(t) = \int_0^{\infty} [h(t) - f_1(t)]e^{-rt} dt$$

这部分损失没有给予相应的足额补偿,被征地方所获补偿  $\Delta V_3$  只是介于  $\Delta V_2$  和其农业收益净现值  $V(t)$  之间的一个值,即  $V(t) < \Delta V_3 < \Delta V_2$ 。这是用地方与被征地方之间补偿的不公平。

某幅土地 B 由于严格限制其为农业用途,其净现值即为  $V(t)$ ,因此,相比于土地 A,其土地的利用价值损失为  $\Delta V_3 - V(t)$ ,这是不同地区之间的不公平。

为此,国家应通过建立征地补偿转移支付制度,调节因土地用途管制和分区控制而导致的不同地区之间农村集体土地收益的差异。所谓征地补偿转移支付制度,即国家在土地市场交易的税费收入中建立转移支付补偿基金,专项用于对农业用途控制地区的土地收益补偿,以保障社会公平,使全体成员共享城市化和工业化的成果。

### 3 结 语

农村征地拆迁呈现的“怪象”引发对征地拆迁补偿公平的思考。对于用地方与被征地方之间的补偿不公,应改变目前的农村征地拆迁补偿制度,确立农村集体经济组织在土地交易市场中的所有者代表地位,在符合国家用地规划和计划的前提下,享有土地市场交易的收益及交纳相关的交易税费,并按照社区制订的规则对集体所有的土地交易收益在社区内公平分配。对因国家土地用途管制和分区控制而导致的不同地区农村集体土地利用价值的差异,应通过建立征地补偿转移支付制度,以保障社会的公平。

#### 参考文献:

- [1] 黄祖辉,汪晖. 非公共利益性质的征地行为与土地发展权补偿[J]. 经济研究,2002(5):68.
- [2] 贾宪威. 征地补偿费的经济分析[J]. 四川农业大学学报,1995,13(3):394.
- [3] DING C, ERIK L. Land and urban economic growth in China[J]. Journal of Regional Science, 2011,51(12):299.
- [4] 王良健, 陈小文,刘畅,等. 基于农户调查的当前农村土地征收易引发的社会稳定风险评估研究 [J]. 中国土地科学, 2014,28(11):21.
- [5] BARRESE J L. Efficiency and equity considerations in the operation of transfer of development rights plans[J]. Land Economics,1983,59(2):235.
- [6] 罗罡辉,李贵才,全德. 土地用途管制调整与权益主体行为研究[J]. 中国土地科学,2013,4(4):10.
- [7] 许坚. 论我国两种性质的征地补偿标准[J]. 中国土地科学,1996,10(增刊 1):66.
- [8] 张小铁. 市场经济与征地制度[J]. 中国土地科学,1996,10(增刊 1):17.
- [9] 周其仁. 放弃农地的代价[EB/OL]. (2008-09-14)[2015-10-10]. <http://zhouqiren.org/archieves/282.html>.
- [10] KAGBEMAN D,KNETSCH J L, THALER R H. Anomalies: the endowment effect,loss aversion,and status quo bias[J]. Journal of Economic Perspectives, 1991,5(1):193.