

土地征收过程中土地增值收益分配研究

田柏栋¹ 杨敏²

1. 陕西华地勘察设计咨询有限公司 2. 西安市曲江第一中学

DOI:10.18686/bd.v1i7.565

[摘要] 在我国经济稳定飞速发展和城市化进程不断加快的社会背景下,未来不断地有大量的农业用地转换成非农用地,随之而来的征地纠纷也日渐激烈,因增值收益分配不合理而引发的群体性事件也不断发生。征地冲突发生的根源并不是征地活动的本质,而是被征地补偿所反映出来的土地增值收益的分配。越来越多的农村户籍人口选择在城市居住,同时不愿意放弃农村户口。随着我国政府政策的不断完善,土地流转速度持续加快,土地征收补偿制度也在不断地完善,但是在征地补偿中仍然存在着不少的问题。本文将农土地征收过程中土地增值为切入点分析土地增值收益的分配研究。

[关键词] 土地征收;土地增值;收益分配

在现有的土地征收增值收益分配的制度中,政府作为农用地唯一的需求方和城镇土地市场的仅有供给方,在低进高出的价格差上获取了高额的土地收益,导致了一系列土地纠纷和土地增值收益分配不均的社会问题。政府也在不断改进这一现象,在完善土地增值收益分配的研究上获得一系列的研究成果。本文在分析了我国土地征收过程中土地增值收益的形成、分配的关系、主体和现状进行研究,旨在强化我国土地征收过程中土地增值收益分配的理论基础和帮助农民获得更好的土地增值收益。

1 土地征收过程中土地增值收益的形成

土地增值的概念最早出现在1987年李肇文关于城市增值的研究论文中,学者认为土地增值的本质是土地地租的增加,具体表现则是地价上升。目前被学界广泛认同的土地增值收益的形成主要由土地价值的自然增加和政府扭曲的土地征收价格。自然的增值指的是农用地和建设地之间存在的价差,土地用途的转变加上投资增加导致的土地价值增长。中国社会主义市场经济中,土地有着独特的城乡二元土地制度,政府是农用地唯一的供给方和需求方,有天然的价格优势。这一项可以低进高出的价格优势造就了政府扭曲的土地价格。

土地征收过程中土地增值主要由三方面构成。首先,土地在用途转化过程中需要投入大量的劳动力和资本,在土地上的投入会引起土地增值。第二,土地在完成用途转换后,建筑商会完善土地周围的外部配套设施,由配套设施带来的外部效应也会带来土地的增值。第三,我国的城市化进程在不断发展,中国960万平方公里的土地因为我国庞大的人口基数,依然存在着尖锐的土地供需矛盾。建设用地的稀缺性使得土地本身在转化过程中有着巨大的增值空间。

2 土地征收过程中土地增值收益分配关系

随着土地流转进程的加速,土地收益也在不断地增加,资产价值也不断的显现,土地增值收益分配关系也导致了尖锐的社会矛盾。为解决这一社会问题,很多专家和学者进行了大量的研究,研究发现,在二元土地制度背景下,土地征收的增值反映在征收价格、出让价格和房地产开发价格三个方面。我国的土地增值收益分配关系整体上呈现出从拥有土地的农民到收购土地的政府再到开发商的三层趋势。有些地区的政府为了提升本地区的经济效益,会选择用超低的价格出让拥有的土地以达到招商引资的目的,在这当中开发商可以获得巨大的利润。

我国土地市场并不完善,各种不可预估的外部因素,使得拥有土地的农民在土地征收活动中成为了利益受损方。政府的干预使得市场失灵,导致土地增值的收益得不到精准的预估。学者曲福田在研究论文中做过实验,他通过消除政府扭曲的全部价值之后,对土地增值收益分配格局和实际的分配格局进行比对,发现了政府在土地增值收益分配格局中发挥着巨大的作用。

3 土地征收过程中土地增值收益分配主体

虽然众多学者研究土地征收过程中土地增值收益,观点有着或多或少的不同,但是有一点是大家的共识,那就是土地增值收益分配的主体只有三方,分别是拥有土地的农民(也即是被征收方)、政府、开发商。中国的社会性质和土地政策并不允许农民直接出售自己拥有的土地,而是需要经过政府的征收和出让两个步骤,由政府作为中介,最终的收益也由政府、农民和开发商三个利益主体进行分配。

政府作为权力机构代表着国家的利益,在出让土地时并不仅仅考虑经济因素,这其中还要保证维护社会的稳定,促进经济的发展。这两个目的在政府的土地征收和出让活动中缺一不可,如果征收价格过低而出让价格过高,必定会影响社会的稳定;如果征收价格的补偿力度过大势必会影响经济的效益。政府既要保证自己的政绩又要保障农民的利益,就必须在这两方面实现平衡。

4 土地征收过程中土地增值收益分配现状

在土地增值收益分配研究中笔者发现,我国的土地在征收过程中补偿标准普遍偏低,并且补充仅仅停留在对原有收益补偿的层面。土地是农民赖以生存的根本,农民在失去土地后就丧失了基本的收入来源,如果无法在城市中获得长期生存的保障则可能会面对更加贫困的生活。目前我

国农民的社会保障程度远远不及城市居民,土地征收之后,农民的利益在一定程度上被损坏。

政府在土地征收过程中,赚取开发商支付的出让金而获得高额的财政收入,在这一过程中,政府太过于依赖征地带来的收益,无法保证土地资源的合理利用从而带来一系列社会问题。

开发商在支付高额的出让金之后,为了获取更高的经济利益,会提高房地产价格来补偿高成本的土地价格。同时因为现行土地政策的不完善、政府监管不到位的因素使得开发商存在“囤地”的现象,在南方一度出现“地王”,更有开发商擅自更改土地的用途获得高额的土地增值收益。

5 土地征收过程中土地增值收益分配建议

建立健全土地征收市场机制和土地流转价值评估体系。市场失灵使得政府在土地征收过程中超越了“中间人”的本质,健全市场机制,完善市场交易,明确农村土地征收流程和补偿标准制度,保护被征地方的利益。

完善土地产权制度和补偿制度。权益的保护离不开法律的支持,要想从源头上保护被征地方的权益,首先就要建立完善的产权制度,对土地所有权方进行明确的界定,落实土地确权的登记和造册来明确产权关系。目前土地征收补偿局限货币补偿十分有限,改善原有的补偿制度,综合考虑经济模式、土地作价和综合社会保障,以弥补农民丧失土地承包经营权的损失。

结束语:

我国的土地征收过程中土地增值收益分配研究已经取得了初步的成绩,纵观1987年—2016年的研究文献,仅“土地增值收益”方向的研究论文就有434篇之多,其中不乏有博士论文和硕士论文,学术界早已对土地征收及增值收益取得了不小的研究规模。从2005年起,中国的土地增值收益研究不断升温,各大农业院校和国务院发展研究中心也在土地增值收益方向发展迅速,各学科也加强了这方面的研究。中国土地征收过程中,土地增值收益分配还存在着实践不足的问题。本文在结合土地征收过程中土地增值问题形成的成因、关系、主体和现状,提出完善土地产权制度、完善土地征收补偿制度和完善土地流转市场体制和健全价值评估体系的四项建议。

参考文献:

- [1]王健,张泽宇.土地征收的新公众参与边界讨论——基于台湾典型土地征收案例的分析[J].中国土地科学,2016,30(7):14-21,32.
- [2]黄冠豪,唐云锋.大陆集体土地征收补偿制度改革探讨——基于两岸土地征收的比较视角[J].北京行政学院学报,2016,(3):87-94.
- [3]唐云锋,温其玉,郭贯成等.补偿核算新视角:土地征收与农民“被动性”市民化——以江苏省南京市为例[J].中国土地科学,2015,(5):48-55.