

城镇化背景下土地征收增值收益分配研究综述

张翔晖

(南京农业大学 公共管理学院, 江苏 南京 210095)

摘要:随着我国城镇化的快速推进,合理分配土地增值收益有着极为重要的意义。在对国内外相关领域重要研究成果分析总结的基础上,对土地增值收益分配理论原则和国外土地增值收益分配的典型做法进行总结。目前我国土地增值收益分配存在分配结构不合理、土地价格扭曲等问题,产生的根源在于产权体系不完整、政府垄断以及土地增值收益管理存在缺陷等方面。应当着重在完善产权制度、发展农地转用市场、建立合理增值收益分配结构等方面构建我国土地增值收益分配机制。

关键词:土地增值收益;分配原则;分配机制构建

中图分类号:F301 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-2767(2015)09-0164-04 **DOI:**10.11942/j.issn1002-2767.2015.09.0164

随着社会经济的不断发展,我国城镇化水平不断提高,城镇化率从2005年的42.99%增长到2014年的54.77%,伴随着城镇化率的不断增长城镇面积也不断扩张,从2010年到2014年全国新增建设用地总面积为270.38万 hm^2 ,其中大部分建设用地是通过土地征收取得的,而且政府通过出让土地获得了数目庞大的土地出让金。仅2014年,全国土地出让金高达3.34万亿元。因此合理分配土地增值收益对社会经济发展和城镇化推进有着极为重要的意义,2013年十八届三中全会也提出“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益”。因此有必要对现有关于土地增值收益分配的研究成果进行综述。

1 土地增值收益分配的理论原则

土地增值收益分配理论原则以“涨价归公”“涨价归私”“公私兼顾”三种不同的观点为主要内容。

1.1 “涨价归公”

最早由英国经济学家约翰·穆勒提出,他认为土地具有自然性能,属于全人类的财产,不应由任何私人所私占,主张土地的自然增值需要以课税的方式全部收归公有^[1]。亨利·乔治认为在最优规模的城市中,总地租等于总公共物品投入,也就是说在最优城市规模的条件下土地增值来源于社会,应当由全社会共享。后来斯蒂格利茨证明了在所有大型、帕累托最优的立体经济中,如果级差地租被很好地定义的条件亨利·乔治定理成立,

而且在一定条件下的竞争性经济中也成立,拓宽了亨利·乔治定理的适用范围^[2]。有学者认为土地征收是集体所有权的一次性转移,国家依法给予了一定的土地补偿和安置补助,并且社会经济发展对土地资源的旺盛需求使得土地征收强制性有客观存在的必要,因此土地增值收益应当“涨价归公”。但由于“涨价归公”这一理论原则过多攫取农民收益,对农民财产权益造成极大损伤,而且英国的历史经验也反映出纯粹的“涨价归公”在现实中难以实施^[3]。

1.2 “涨价归私”

主要围绕维护农民土地权益这一观点展开的,这一观点的支持者认为农民拥有完全的农地产权,农地转变为非农用地,应由原土地所有者获得全部的土地增值。周其仁认为土地被征收时农民放弃了继续使用农地获利的机会成本,因此应当对农民的这一损失进行补偿^[4]。周天勇认为政府进行的基础设施投资是义务的,在进行这些投资时土地仍归集体所有,因此产生的土地增值应当归农民所有^[4]。蔡继明认为社会经济发展已经进入工业反哺农业的阶段,因而要求政府必须在被征农地升值扣除必要的管理费用后全部返还给农民,政府和开发商不能获取任何土地增值收益^[6]。

1.3 “公私兼顾”

其核心是公平分配土地的自然增值,在公平补偿失地者的前提之下,将土地自然增值的剩余部分用于支援全国农村建设,土地增值收益分配应当全面兼顾失地农民、在耕农民和中央政府三个方面^[7]。这一思想的核心在于平衡社会公共利益和失地农民利益之间的关系,是一种折衷的观点。这一观点兼顾各方面利益,因而受到更广泛范围内的认同。

收稿日期:2015-07-27

作者简介:张翔晖(1994-),男,甘肃省平凉市人,在读学士,从事土地经济与政策研究。E-mail: 20212312@njau.edu.cn。

2 国外土地增值收益分配的典型方法

土地增值收益分配问题广泛存在于世界各国,不同国家对增值收益的分配管理有着不同的方法,其中以美国的土地发展权转移和征收土地税费、日本的土地调整最为典型。

在美国,政府及非盈利组织通过向农民购买土地发展权的方式实现农地保持、环境保护以及其它规划目标,土地发展权价格等于土地农业使用价值和非农使用市场价值之间的差额,与此同时政府还会根据农民土地面积大小为其保留一定土地发展权^[8]。农民在出售了土地发展权之后就不能改变土地利用方式,当城市规划决定改变这一土地用途时,农民可以赎回发展权自己开发或出售给开发商,或者由政府购买土地所有权自行处置^[1]。政府通过这种手段实现调节土地使用管制带来的土地间土地增值或减值这一不公平现象的目的。政府不仅通过征税抽取一定土地增值收益,还通过建立受益者付费制度,合理利用基础设施带给相关宗地的土地增值,既保护了公平,也保证了效率^[11]。政府通过这种方式不再过多参与市场的实际运作,而是立足于游戏规则制定和维护市场秩序的维护。管理手段的应用既保证对开发商的公平性,又不断加强私营部门在城市基础设施建设中的作用,保证了政府的廉洁和高效^[12]。但由于征税收费是对人民收入的一种剥夺,因此实施阻力较大,而且征收土地相关税费时评估十分复杂,难以在发展中国家广泛推行^[10]。

日本采用土地再调整的手段分享土地增值收益,即对多个分散的土地业主所拥有的土地进行整合,统一布置基础设施和公共设施,最后再返还原有业主部分土地。政府首先对农民提供全面详细的土地征收补偿,其中包括:征用损失赔偿、通损赔偿、少数残存者赔偿、离职者赔偿以及事业损失赔偿五方面^[9]。并且农民有权选择实物补偿,即由征地方负责提供可能是其它地区的另外一块农业用途土地作为替地,并保证替地的价格不低于原土地价格,经常性收入不低于原经常性收入。农民可以自主申请变更规划限制,进行合理化再开发,此时土地所有者拿出相当的土地以满足规划所需要的公共事业用地,剩余部分归私有,即农民占有的土地价值不发生变化,这种方法也被称为减步法。日本所实行的这种增值收益分享制度为农户提供了更多的选择方式,不仅使农民获得全面合理的一次性补偿,而且实现土地增值收益公平分配,但这种制度的缺陷在于对地籍资料的完善程度和技术团队水平要求太高^[8]。

我国经济发达地区由于土地资源少、价值高

且需求旺盛,对开展土地增值收益分配工作有着迫切的需要,不少地区探索创新出卓有成效的土地增值收益分配方法,其中以杭州留地安置模式最为典型。杭州对有土地被征收的农村集体按被征收土地面积的10%核发留地指标,对暂未被征地或目前指标不足的村集体,允许根据该村撤村建居时的测绘面积,提前支付最高不超过指标总量40%的指标,以确保每个社区都有留地可用,并以留地指标卡作为留地建设项目计划立项、规划用地及审批的主要依据。为了保障村集体利益,根据城中村改造及城市发展的需要,对农村规划进行深入研究,实行“一村一方案”。在规划选址方面,坚持“先留地,后征地”,允许村集体在规划许可的前提下自行选择留地区位,从而创造村级留地项目落地条件,提高留地项目的商业价值,避免了村镇发展后期“无地可用”、开发效益偏低等问题。在项目类型上,除房地产项目之外,村集体可自主选择,以保证长期稳定收益;在产权管理上,村集体控股比例不低于51%,且不得分割、转让或销售,以保证集体对留地项目绝对控股并能长期持有物业;在项目资金上,村集体不仅享受土地出让金核拨政策,并且市级层面的各项税费也通过项目补贴的形式返还给村集体。通过留地安置的方式,不仅有利于村级经济的发展、壮大,还保证农民长期稳定获得土地级差收益,增强并提高城镇长期生活能力和生活水平。

3 我国土地增值收益分配中的问题及其形成原因

3.1 土地增值收益分配不合理,农民无法持续分享增值收益

土地增值收益的分配主体主要包括中央政府、地方政府、集体以及农民。许多学者认为现行的增值收益分配结构和分配方式不合理,存在农民及中央政府获得比例偏低,农民无法长期持续获得土地增值收益的问题。学者们认为农民只在增值收益分配中得到土地原用途的倍数补偿,这种补偿不能反映农地价值^[13]。因为原用途并不一定是土地的最佳用途,而依据土地估价最高最佳使用的原则,土地价值不应只是原用途的反映,而且这一补偿方式也没有考虑到因征收造成土地产权人各项损失的赔偿^[14]。随着城市化的发展,这种单一的补偿方式使农民无法获得未来土地增值的收益^[15],而地方政府攫取了高额的土地增值收益,对农民的财产权益造成了极大的损害^[16]。

3.2 集体土地产权不完整,农民处于收益分配的弱势地位

土地征收和增值收益分配的全过程都是在政

府的主导下进行的,农民和集体难以直接参与到土地增值收益分配的各个环节中,没有任何收益分配的决策权和议价权。这一问题形成的根本原因是土地产权界限不清,农村集体土地所有权主体不明,弱化了所有权对土地征收的制约作用。虽然集体土地所有权主体为集体经济组织,但由于集体经济组织名存实亡,出现了农村集体土地所有权主体缺位、易位等问题。在土地征收过程中,这种状况导致所有权效力对土地征收的制约作用弱化^[17]。而且决定工业和城市用地供给的,既不是农地的所有权,也不是农地的使用权,在法律上农村集体土地产权没有资格作为土地交易的一方,无权参与价格谈判^[4]。也有学者认为这是由于集体土地产权受限,土地所有权的流动是单向性和强制性的,使得集体处于弱势地位^[14]。

3.3 地方政府双重垄断,土地价格严重扭曲

在现实中土地增值收益分配是农民获得一定农地补偿费,政府获得包含了价格扭曲的增值收益,导致土地价格扭曲越大,地方政府得到的收益就越多,农民相对获得的就越少^[18]。由于农地征收制度和地方政府对城市建设用地供应的绝对垄断单位,农村集体土地转为国有建设用地必须由政府通过征收这一唯一的途径实现,而国有建设用地使用权必须通过招、拍、挂及协议的方式从政府手中获得。地方政府凭借中央政府赋予的权利压低土地征收成本,使得集体土地与国有土地同地不同权不同价^[13]。政府一方面通过卖方的垄断地位抬高部分土地的出让价格,获得在垄断高价下的超额利润^[19];另一方面政府为了吸引企业在本地落户,通过压低价格的方式出让土地,使得部分土地增值收益被未来的使用者获得^[18]。这不仅造成农民财产权益的损失,还因为土地低价出让造成土地资源浪费。

3.4 土地出让收益管理不规范,资金利用分配不合理

在现实中,征地补偿款常常被乡(镇)政府、村委会以及有关村(政府)领导等以各种行政借口层层截留,有些甚至拖欠不付,地方政府将土地出让收益更多地用于城市发展建设,农民无法享受来自土地出让收益支持农村建设和农业开发带来的公共服务和社会福利。一方面我国财政实行分税制,地方政府稳定的财政收入来源较少,由于地方政府拥有独立获取土地增值收益的权利,使得地方土地出让收益及相关税费等收入成为地方财政收入的重要组成部分^[20],不仅激发地方政府征地的热情,而且当地方政府在财政收支压力较大时,通过拖欠、克扣、截留挪用征地补偿款,用来给

单位人员发放奖金、弥补部分行政经费的短缺、或用于建设其它项目^[21]。另一方面虽然中央提出土地出让收益主要用于失地农民保障和支援农村建设,但由于缺乏相应的监管措施,难以实现土地出让收益的合理利用^[22]。

4 我国土地增值收益分配机制构建

4.1 提高农民增值收益分配比例,探索创新增值收益分配方式

学者们认为提高农民增值收益分配比例的根本在于改革目前增值收益归政府的状况,建立土地增值收益归全社会所有的机制,保障原土地所有者能得到公平补偿和级差地租^[23]。积极建立与市场经济发展相适应的新型农地转用制度和公正的征地补偿机制,探索农民分享土地非农化后价值增值的长效机制,推广预留发展用地,实施财产性补偿的补偿机制,保证农民长期生活水平有保障,维护社会的稳定与和谐。

4.2 结束单一国家征收农地制度,规范并发展农地转用市场

结束单一国家征收农地的制度,打破国家建设用地一级市场垄断供应制度。规范、加快发展农地转用市场,允许农地在符合土地利用规划和土地用途管制的前提下自发流转^[18]。逐步建立建设用地和农用地相衔接的地价体系,促进农地非农化完全遵循市场的供需变化,将农地非市场价值纳入农地价值核算,全面显化农地价值,实现集体土地和国有土地同地、同权、同价^[19],让农民分享城镇化过程中的土地级差地租。

4.3 合理安排产权制度,落实农地权利归属

在坚持社会主义公有制的前提下,明确土地所有权主体及其实现方式,以将国家土地所有权与集体土地所有权归属落到实处。对于农村集体土地,应当在农地承包权物权化的基础上,探索农地使用权制度成为集体土地所有制实现形式的可能性,根据“权利平等”的原则,公平对待集体土地所有权,并保证农民土地产权能够在土地价格和收益分配中得到实现^[17]。由政府统一开展覆盖全部土地资源的调查、确权、登记、颁证工作,明确农村土地所有权人和土地使用权人之间的权属关系,构建以保护和保障农民土地财产权为核心的土地产权和法律体系,为保障土地财产权和便利土地权利交易提供基础性制度服务^[22]。

4.4 规范土地出让收益用途,完善土地收益管理制度

一方面将土地出让的支出和收入全部纳入财政专户,实行“收支两条线”的资金管理方式,实行收支全额预算管理,保证征地补偿资金能全额到

位,并由地方政府相关机构直接向被征地农户支付征地补偿和安置费用。在现有的税费使用规范基础上,进一步明确规定土地出让纯收益用于土地储备、失地农民社会保障、基础设施建设及风险备用金的具体标准和比例,以保障土地出让收益的使用规范^[26]。另一方面建立中央、省和地方三级国有土地收益基金,实行分账核算,保证城市建设可持续发展和农地征收资金的来源,遏制地方政府片面追求土地收益的短视行为^[27],通过地方土地管理部门接受上级土地管理部门垂直领导的方式,赋予地方土地管理部门相对独立的权利,保证其免受地方政府的干预^[17]。

参考文献:

- [1] 柴强. 各国(地区)土地制度与政策[M]. 北京:北京经济学院出版社,1993.
- [2] Stiglitz. Aggregate land rents, expenditure on public goods and optional city size[J]. The Quarterly Journal of Economics, 1994(4): 471-500.
- [3] 刘永湘,杨继瑞,杨明洪. 农村土地所有权价格与征地制度改革[J]. 中国软科学, 2004(4): 50-54.
- [4] 周其仁. 农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择[J]. 经济学, 2004(1): 193-210.
- [5] 周天勇. 维护农民土地权益的几个问题[J]. 理论视野, 2006(4): 16-17.
- [6] 蔡继明. 必须给被征地农民以合理补偿[J]. 中国审计, 2004(8): 18.
- [7] 周诚. 我国农地转非自然增值分配的“私公兼顾”论[J]. 中国发展观察, 2006(9): 26-29.
- [8] 华生. 城市化转型与土地陷阱[M]. 北京: 东方出版社, 2013.
- [9] 汪秀莲,王静. 日本韩国土地管理法律制度与土地利用规划制度及其借鉴[M]. 北京: 中国大地出版社, 2004.
- [10] 田莉. 从国际经验看城市土地增值收益管理[J]. 国外城市规划, 2004(6): 66-68.
- [11] 张俊,于海燕. 国内外城市土地增值收益分配制度的比较与借鉴[J]. 价格月刊, 2008(3): 66-68.
- [12] John E Anderson. Taxes and fees as forms of land use reg-

- ulation[J]. Journal of Real Estate Finance and Economics, 2005(3): 413-427.
- [13] 肖爱清. 农地征用的增值收益分配[J]. 重庆工学院学报: 社会科学, 2009(12): 29-33.
- [14] 陈龙高,陈龙乾,杨小艳. 土地征用后转用增值收益分配的若干问题探讨[J]. 产权导刊, 2007(7): 45-47.
- [15] 刘守英. 城市化进程中的土地增值收益分配[J]. 中国地产市场, 2011(12): 20-21.
- [16] 王佑辉,艾建国. 农地转用地价体系与增值收益分配[J]. 华中师范大学学报: 人文社会科学版, 2009(4): 52-58.
- [17] 曲福田,冯淑怡,诸培新,等. 制度安排、价格机制与农地非农化研究[J]. 经济学, 2004(1): 229-248.
- [18] 马贤磊,曲福田. 经济转型期土地征收增值收益形成机理及其分配[J]. 中国土地科学, 2006(5): 2-12.
- [19] 蔡继明. 地价双向垄断与土地资源配置扭曲[J]. 经济学动态, 2011(11): 42-49.
- [20] 朱一中,王哲. 土地增值收益管理研究综述[J]. 华南理工大学学报: 社会科学版, 2014(2): 48-53.
- [21] 郑珍. 城乡一体化土地市场下土地增值收益分配问题研究——基于地方政府土地财政收入平衡的视角[D]. 武汉: 华中师范大学, 2011.
- [22] 诸培新,唐鹏. 农地征收与供应中的土地增值收益分配机制创新——基于江苏省的实证分析[J]. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2013(1): 66-72.
- [23] 刘守英. 中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革[J]. 国际经济评论, 2014(3): 9-25.
- [24] 王小映,贺明玉,高永. 我国农地转用中的土地收益分配实证研究——基于昆山、桐城、新都三地的抽样调查分析[J]. 管理世界, 2006(5): 62-68.
- [25] 肖屹,曲福田,钱忠好. 土地征用中农民土地权益受损程度研究——以江苏省为例[J]. 农业经济问题, 2008(3): 77-83.
- [26] 诸培新,曲福田. 农地非农化配置中的土地收益分配研究——以江苏省N市为例[J]. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2006(3): 1-6.
- [27] 邓宏乾. 土地增值收益分配机制[J]. 华中师范大学学报: 人文社会科学版, 2008(5): 42-49.
- [28] Hui W, Ran T, Juer T. Trading land development rights under a planned land use system: The “Zhejiang model”[J]. China & World Economy, 2009(1): 66-82.

Literature Review on Land Increment Income Distribution of Farmland Requisition During the Period of Urbanization Backdrop

ZHANG Xiang-hui

(College of Public Administration of Nanjing Agricultural University, Nanjing, Jiangsu 210095)

Abstract: With the rapid progress of Chinese urbanization, rational distribution of land increment income had very important significance. Based on the important research results in related fields at home and abroad, theoretical principles and practices of distribution typical foreign land increment income distribution were analyzed and summarized. Increment income distribution existed in increment distribution unreasonable, land prices distortions and other issues, the root cause was that the property rights system was not complete; the government monopoly and land increment aspects of revenue management defects existed at present. Construction of the future should focus on land increment income distribution mechanism in improving property rights, development of farmland conversion market; establish a rational income distribution structure and other aspects of value.

Keywords: land increment benefits; distribution principle; construction distribution mechanism