

青海省征地补偿标准分析

张艳, 郑连福 (青海省国土整治与生态修复中心, 青海西宁 810000)

摘要 2015年7月青海省调整实施了征地统一年产值标准和征地区片综合地价, 更新后征地补偿标准的大幅度提高, 保障了青海省被征地农民的合法权益, 但时至今日, 现行征地补偿标准已不能适应当前经济社会的发展, 如何使征地补偿标准更加公平, 如何显化被征收土地的完整价值等问题逐渐显现。通过介绍青海省现行土地征收补偿标准的特点、分析目前存在的问题, 提出调整土地征收标准的建议。

关键词 征地; 补偿标准; 青海省

中图分类号 S-9 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2020)17-0259-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2020.17.068

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



Analysis on Compensation Standard of Land Requisition in Qinghai Province

ZHANG Yan, ZHENG Lian-fu (Qinghai Provincial Center for Land Control and Ecological Restoration, Xining, Qinghai 810000)

Abstract In July 2015, Qinghai adjusted the implementation of land acquisition uniform annual output standard and regional land comprehensive land price, which has increased the compensation standard of farmland requisition incredibly and guaranteed the legitimate rights of peasants whose lands have been appropriated. But nowadays, the current land requisition compensation standards are no longer suitable for the social and economic development. Therefore, it has been revealed gradually that problems such as how to make the land expropriation compensation standard more equitable, how to make the full value of those expropriated land visible. The aim of this paper is to offer suggestions about adjusting the land expropriation standards by introducing the features of the current land expropriation compensation standard in Qinghai and analyzing the existing problems.

Key words Land requisition; Compensation standard; Qinghai Province

自2000年实施西部大开发战略, 青海逐步从落后走向进步、从贫穷走向富裕、从封闭走向开放, 经济运行进入高速发展阶段^[1]。特别是十八大以来, 二三产业生产总值占地区生产总值的比值不断加大, 一大批国家级、省级铁路、公路、机场等基础建设项目落成, 城镇化进程不断加快, 常住人口城镇化率由2012年的47.44%^[2]增加到2019年的55.52%^[3]。经济的快速发展不可避免地使得大量集体土地转换为国有建设用地, 为权衡土地征收工作在国家、集体、个人的三方权益, 青海省按照国家征地制度改革的有关要求, 适时调整土地征收补偿标准。笔者分析了青海省现行土地征收补偿标准的特点、问题, 提出调整土地征收补偿标准的建议, 以期更好地维护农牧民合法权益, 保障经济可持续发展。

1 青海省现行征地补偿标准制定的背景

21世纪初, 伴随着我国经济和城市化发展, 建设用地不断增加, 农村土地不断减少, 因征地补偿标准低、同地不同价导致被征地农牧民合法权益得不到相应补偿的现象在多地出现, 引发了诸多社会矛盾, 造成了社会不稳定因素。按照《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)中制定征地统一年产值标准或区片综合地价, 做到征地补偿标准同地同价的要求, 及原国土资源部《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》(国土资发[2004]238号)、《关于开展制定征地统一年产值标准和征地区片综合地价工作的通知》(国土资发[2005]144号), 明确完善征地补偿和安置制度的具体措施, 2010年5月1日青海省人民政府公布实

施了《青海省征地统一年产值标准和区片综合地价(试行)》(青政[2010]26号), 改变了之前因不同项目、不同县域分别制定征地补偿标准的情形, 较大幅度提高了征地补偿标准, 如水浇地的补偿标准较之前的标准提高近50%, 在当时全国征地补偿平均水平上浮20%~30%的基础上翻了一番, 从一定程度上缓解了征地补偿工作中的矛盾。

同时, 按照国家切实做好被征地农民社会保障工作的要求, 2013年1月1日起青海省开始实施《被征地农民社会养老保险暂行办法》(青政办[2012]336号), 该办法明确了被征地农民社会养老保险具体的参保范围、参保方式、领取条件等, 2013年1月30日, 青海省人民政府办公厅下发了《关于土地征收时缴纳被征地农民社会养老保险的通知》, 进一步明确了被征地农民社会养老保险的缴纳主体、缴纳办法, 体现了被征收土地的社会保障功能, 对妥善解决青海省被征地农民的长远生计问题, 维护其合法权益具有十分重要的意义^[4]。

2015年7月, 按照征地统一年产值标准和征地区片综合地价适时调整的要求, 青海省结合当地社会经济发展实际, 对征地统一年产值标准和区片综合地价进行了调整更新。调整后征地补偿标准较2010年的标准普遍提高了近20%^[5], 切实保障了被征地农民的合法权益。

2 现行征地补偿标准的特点

2.1 扩大了征地区片综合地价补偿范围 在青海省2010年发布的征地补偿标准中, 仅有西宁市区采用征地区片综合地价, 其他县(市)均采用征地统一年产值。2015年调整后的征地补偿标准, 除西宁市区外, 新增了西宁市大通县、湟中县、海东市民和县、乐都区、平安区、互助县, 海西州格尔木市、德令哈市, 海南州贵德县、共和县等11个城市规划区范

作者简介 张艳(1982—), 女, 青海同仁人, 工程师, 从事土地资源管理研究。

收稿日期 2020-04-29

围的征地区片综合地价^[5]。征地区片综合地价是指在城镇行政区土地利用总体规划确定的建设用地范围内,依据地类、产值、土地区位、农用地等级、人均耕地数量、土地供求关系、当地经济发展水平和城镇居民最低生活保障水平等因素,划分征地区片,并采用农用地价格因素修正、征地案例比较和年产值倍数等方法测算的区片征地综合补偿标准。相对于征地统一年产值更能反映被征收土地的发展权,增加了被征地农民因土地所有权属变化带来的土地增值收益,更能实现补偿的公平性,防止征地补偿的随意性^[6]。此次调整进一步扩大征地区片综合地价补偿范围,使更多被征地农民分享到城镇化发展带来的收益。

2.2 制定了被征地农民社会养老保险制度 按照原国土资源部《关于进一步做好征地管理工作的通知》(国土资发[2010]96号)落实被征地农民长远生计有保障的要求,青海省人民政府办公厅印发了《青海省被征地农民社会养老保险暂行办法》《关于土地征收时缴纳被征地农民社会养老保险的通知》,明确了由用地单位作为被征地农民社会养老保险的责任主体,按照征地补偿标准的30%~50%缴纳到当地财政专户。此项规定一方面实现了征地补偿资金与被征地农民社会养老保险费用分离,避免将被征地农民社会养老保险费用与征地补偿款一同发放到农户个人手中,农民因建房等其他需求舍不得提取缴纳养老保险费而导致长远生计无保障的境况。另一方面,养老保险缴纳标准因按征地补偿标准的相应比例缴纳,可随征地补偿标准的调整适时更新,避免政府另外花费时间调整缴纳标准,提高了行政效率。

2.3 优化了集体土地征收地上附着物补偿标准 青海省2010年发布的标准中地上附着物补偿标准规定应按照被征地区省批准的最新交通、能源、水利等大型基础设施项目的标准执行。这主要因为实施该标准前,青海省按照“一事一议”的原则,分别制定了兰新铁路第二双线工程、涩北—西宁—兰州天然气管道二线工程、西宁曹家堡机场二期工程等国家及省重点建设项目征地补偿标准,并在各标准中,明确了征收集体土地的地上附着物补偿标准,使得该标准在执行中有很多可参考的地上附着物补偿标准。但随着时间推移,很多大型基础设施建设项目的征地补偿标准已逐渐不能适应经济发展的实际,因此,现行标准中,提出“集体土地上附着物、构筑物按重置价格结合成新度给予补偿”,这种通过资产评估方法计算补偿费用较旧标准更科学更合理也更能适应市场规则,集体及农民个人都比较认可。

3 现行征地补偿标准的不足

3.1 仍存在一定的非公平性 一是以农用地价格作为征地补偿费用的依据有失公平。现行标准相较旧标准扩大了征地区片综合地价补偿范围,使更多地区不是仅以被征地原地类产值作为征地补偿依据,而是综合考虑地类、土地区位、农用地等级、人均耕地数量、当地经济发展水平等多种因素综合评判征地补偿标准,同时较大幅度地提高了其他执行征地统一年产值的标准。但无论征地统一年产值还是征地区片综合地价均是农用地的价格,而征地补偿价格应该是农用地

转用的价格,不仅受转用前农用地价格影响,还应该受到转用后国有土地使用权出让价格的影响,它应该介于两种价格之间^[7]。

二是存在相邻地块因采用不同补偿标准导致补偿价格悬殊。如海东市平安区三合镇张其寨村城市规划区以内区域实行征地区片综合地价为111.15万元/hm²,规划区以外的祁新庄、三合、骆驼堡等地因实行征地统一年产值,耕地补偿最高86.175万元/hm²,最低37.560万元/hm²,征地区片综合地价与补偿标准最大差值达73.59万元/hm²。

三是现行征地补偿标准未充分考虑农民的发展权。土地不仅为农民提供了生存生活的经济保障,还提供了就业、养老、医疗、教育等社会保障^[8]。虽然青海省现行征地补偿制度建立了较完善的被征地农民社会保障制度,要求对除国有建设用地及国有未利用地以外的所有土地,在征收征用前均需缴纳被征地农民社会养老保险,但其参保范围仅针对年满16周岁未参加城镇企业职工基本养老保险的在籍失地农民(即按户计算人均剩余耕地不足0.02hm²),参保方式是以征地时当地城镇居民年最低生活保障标准为基数,个人缴费及政府补贴分别占基数35%、15%的比例一次性缴纳15年的养老保险费,领取养老金的条件则是年满60周岁后,才可按月领取养老保险及政府补贴基础养老金120元。因此,若年满60周岁的失地农民在无其他生活来源的情况下,其每月领取的养老金是远低于未来城镇居民年最低生活保障标准的。而对于其他未达到失地标准的、不满60周岁的被征地农民,在目前仍以一次性货币补偿为主要征地补偿方式的情况下,若不能很好地解决其就业问题,要想使其长远生计有保障还是有很大难度的^[9]。

3.2 未考虑农用地的生态价值 征地区片综合地价的实行虽解决了“同地不同价”的问题,但也引发了“不同地同价”的问题^[10],土地不仅具有生产价值和社会保障价值,还有生态价值。土地的生态价值不仅是指土地及地面上的生态系统具有调节气候、净化环境的价值,也包括土地生态的经济价值,即人们可以利用良好的生态环境获得更多的经济效益^[11]。但由于土地的生态价值通常表现为外部效益,长期以来并未受到人们关注。大量的农用地转变为交通、住宅、工厂、矿山等建设用地,使原有生态平衡发生变化,同时对周边地块也有一定的负面影响。农用地的生态价值在城市化进程中未显化,生态补偿在征地补偿中的缺失,易造成建设用地滥征粗放利用,不利于保护农用地特别是耕地,而在此过程中,被征地农民则成为征地区生态利益的最大受损者和牺牲者^[12]。

3.3 未明确临时用地的补偿标准 建设项目施工和地质勘查常常需要临时使用国有土地或者农民集体所有的土地,青海省临时用地补偿标准通常按照被征收土地原地类统一年产值1倍计算,对于实行征地区片综合地价的地区,则按照区片综合地价标准的1/30计算,在气候条件比较恶劣的地区,因临时用地无法当年恢复且获取收益,则按照“占一年补二年,占二年补四年”的补偿原则进行补偿。但由于现行征

地补偿标准中实际并未明确临时用地补偿标准,使临时用地征地工作存在因无具体补偿依据,导致被征地农民阻工的现象时有发生。同时,即使按照目前约定俗成的办法补偿,一年使用期临时用地每公顷补偿费用最高不足 6 万元,这也仅是对土地产值的影响进行补偿,而未对临时使用造成损害的的土地进行补偿,很难令被征地农民满意,他们宁可土地永久性被征收,也不愿被采取临时用地的形式使用其土地^[13]。

4 改革和完善现行征地补偿标准的建议

4.1 逐步实现征地补偿标准市场化 土地作为一种生产要素,公平、自由的市场交易才可完整地体现其价值。在美国、英国等土地私有制国家,土地征用补偿均以市场价格为基准^[14]。在我国,土地属国家或集体所有,对于国家所有的土地,实际是由基层人民政府行使主体权,具体事务则授权当地自然资源部门实施,征地管理及征地补偿标准的制定亦是,这就一方面使自然资源部门在征地管理工作中,既做“运动员”又做“裁判员”,在制定征地补偿标准中很难做到完全公允;而另一方面在具体工作中,就征地补偿费用而言,常常是土地利用方认为自己成本过高,被征地方认为征地补偿太低,很难做到令双方都满意。

新修订的《土地管理法》已于 2020 年 1 月 1 日施行,集体经营性建设用地的入市将使农村土地,包括农用地转用的价值,逐渐显化出来。现阶段因土地一级市场属于发育不完全市场,可采用剩余法来测算征地区片综合地价,增强当前征地补偿标准的市场化程度,缩短与市场价值的距离。今后市场发育完全,可逐渐实施市场比较法测算被征收土地的市场价格。

4.2 显化被征收农用地生态价值 在当前“让居民望得见山,看得见水,记得住乡愁”的新型城镇化建设的要求下,特别是 2016 年 8 月,习近平总书记在青海调研时,指出“青海最大的价值在生态、最大的潜力在生态、最大的责任也在生态”,因此,土地的生态价值对于青海至关重要。应逐步建立生态补偿制度,明确征地过程中生态受损者及生态受益者的权利与责任,通过对土地使用单位征收生态环境保护费,按照“谁保护,谁受益”的原则,给予农民一定的补偿;征收生态税用于弥补被征收土地的生态价值损失,由政府专门用于生态环境建设;征收生态环境补偿费,用于补偿被征收土地相邻区域地块因生态环境变化而导致的间接损失。

4.3 逐步实现征地补偿安置方式多样化 土地对于被征地农民而言,不仅具有保障生活的功能,还具有就业、医疗、养老等社会保障的功能,而目前以货币安置为主的“一刀切”的补偿安置方式,只能实现短期内的基本生活保障。现今城镇化发展速度加快,为落实被征地农民长远生计有保障,征地补偿安置方式应实现多样化,除货币安置和房屋安置方式以外,一方面还要建立被征地农民就业保障制度,一是要健全技能培训机制,如与职校、社区等合作,为被征地农民特别是失地农民创造就业培训机会,由财政列支一定比例的培训经

费;二是对于自谋职业和自主创业的被征地农民,在税收减免、贷款、场地租金等方面给予扶持;三是对吸纳被征地农民的企业,在税收、贷款等方面给予优惠政策。另一方面应建立城乡一体的失业、医疗、养老等社会保障体系,从根本上消除被征地农民的后顾之忧^[15]。同时为防止农民因征地致贫的现象,可采取一次性支付一定比例补偿以后,实行逐年支付及社会保险相结合的方式,还可参照青海省大中型水电站征地移民安置对被征地农民施行免费用电等减免物业费的相关措施,降低被征地农民的生活成本,也可在征地补偿安置方案中将多种补偿安置方式组合作为备选^[16],由农户根据实际情况选择,在签订征地补偿协议时确定下来。

4.4 明确临时用地补偿办法 目前在青海临时使用土地虽有一套约定俗成的补偿办法,但由于没有明确的依据,经常导致因议价而延误工作。为减少临时用地补偿费的随意性,应明确临时用地补偿标准。同时,按照临时用地复垦的有关规定,对于不再永续利用的临时用地应至少恢复其原地貌,但临时用地在使用和复垦期时,土地质量必定有损失,因此临时用地补偿除按照使用年限计算青苗补偿费外,还应向被征地农民补偿临时用地使用期间对土地造成的损失费。如内蒙古 2014 年出台的《内蒙古自治区地质勘查临时用地补偿管理办法》中,就提出因地质勘查临时使用土地的,对耕地造成损害的,及对耕地上农作物及经济作物造成损害的均应进行补偿,以明确的政策的规定,保障农民的合法权益。

参考文献

- [1] 孙发平,杜青华. 新中国成立以来青海经济发展的成就、经验与启示(上)[N]. 青海日报, 2019-10-28(010).
- [2] 青海省统计局,国家统计局青海调查总队. 青海统计年鉴 2019[M]. 北京:中国统计出版社,2019.
- [3] 青海省统计局,国家统计局青海调查总队. 青海省 2019 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2020-02-28) [2020-03-05]. http://tj.qinghai.gov.cn/tjData/yearBulletin/202003/120200302_65521.html.
- [4] 张艳. 青海省被征地农民后期保障问题调查[J]. 青海国土经略, 2014(2): 23-25.
- [5] 祁永发. 青海省明年起实行征地统一年产值和区片综合地价新标准[J]. 青海国土经略, 2015(4): 80-81.
- [6] 李芳. 征地区片综合地价调整方法研究[J]. 工程建设与设计, 2020(2): 208-209.
- [7] 刘新华. 对征地补偿标准本质的探讨——兼论市场化征地补偿价格的测算方法[J]. 生产力研究, 2014(9): 103-106.
- [8] 梁湘婧. 基于耕地综合价值的土地征收补偿标准研究: 以长沙市望城区大泽湖街道为例[J]. 湖北农业科学, 2019, 58(23): 253-257.
- [9] 张飞,孔伟. 基于耕地资源价值的征地补偿机制创新研究[J]. 江苏农业科学, 2013, 41(11): 464-467.
- [10] 钟水映,黄建国. 征地统一年产值标准和区片综合地价引发的新困境[J]. 国土资源, 2007(6): 42-45.
- [11] 秦怡. 从生态价值角度对现行征地补偿政策的思考[J]. 湖北农业科学, 2017, 56(19): 3788-3791.
- [12] 彭小霞. 构建农村征地生态补偿法律机制[J]. 开放导报, 2016(2): 80-84.
- [13] 黄志华,来红. 建立临时用地补偿标准体系的必要性和基本思路[J]. 国土资源, 2006(7): 44-45.
- [14] 罗熙. 我国征地补偿制度的理念反思与制度重构[J]. 理论导刊, 2015(3): 9-13.
- [15] 鄂永利,侯永学. 对青海省部分失地农民的调查与思考[J]. 农村经营管理, 2008(9): 16-18.
- [16] 李成德. 小议征地补偿现状及发展思路[J]. 赤子, 2015(17): 171.