

农地非农化过程中农民土地权益损益研究

——以吉林省四平市为例

孟祥凤, 李秀霞

(吉林师范大学 旅游与地理科学学院, 吉林 四平 136000)

摘要: [目的] 对在农地非农化过程中农民土地权益损益进行研究, 为国家制定新的补偿标准提供科学依据。[方法] 以吉林省四平市为例, 从价值的哲学概念入手, 构建农用地综合价值体系, 运用收益还原法、当量因子法和影子价格法对四平市农地综合价值进行量化和评估。[结果] (1) 农地综合价值为 1.33×10^6 元/hm²。其中, 经济价值为 4.56×10^5 元/hm², 生态价值为 3.74×10^5 元/hm², 社会价值为 2.87×10^5 元/hm², 农地发展权价值为 2.18×10^5 元/hm²; (2) 农地非农化实际补偿价值为 4.50×10^5 元/hm²; (3) 农地非农化过程中农民土地权益损益为 8.84×10^5 元/hm², 损益价值占农地综合价值的 66.3%。[结论] 2012 年四平市的农地非农化实际补偿价值仅占农地综合价值的 33.7%, 证明被征地农民的土地权益受到严重侵害, 认为对农地价值认识的局限、征地补偿标准不合理、征地制度不完善、农地产权不清晰是造成农地非农化过程中失地农民土地权益受损的主要原因。

关键词: 农地非农化; 农地综合价值; 农民土地权益损益; 四平市

文献标识码: A

文章编号: 1000-288X(2016)02-0270-07

中图分类号: F301.1

文献参数: 孟祥凤, 李秀霞. 农地非农化过程中农民土地权益损益研究[J]. 水土保持通报, 2016, 36(2): 270-276. DOI:10.13961/j.cnki.stbctb.2016.02.051

Profit or Loss: A Case Study of Farmers' Land Rights and Interests in Process of Land Conversion in Siping City of Jilin Province

MENG Xiangfeng, LI Xiuxia

(College of Tourism and Geography Science, Jilin Normal University, Siping, Jilin 136000, China)

Abstract: [Objective] The farmers' legitimate rights and interests in the process of land conversion were investigated in order to provide a scientific basis to formulate a national new compensation standard. [Methods] Viewed from the philosophical concept of value, this paper constructed a comprehensive farmland value framework. Using methods of income reduction, equivalent factor and the shadow price, the comprehensive values of farmlands in Siping City of Jilin Province were quantified and evaluated. [Results] (1) The comprehensive value was evaluated as 1.33×10^6 yuan/hm². In which, the economic value was 4.56×10^5 yuan/hm², the ecological value was 3.74×10^5 yuan/hm², the social value was 2.87×10^5 yuan/hm², the development right value of farmland was 2.18×10^5 yuan/hm². (2) The actual compensation value in land conversion was 4.50×10^5 yuan/hm²; (3) In the process of land conversion, the loss of farmers' land rights and interests was 8.84×10^5 yuan/hm². [Conclusion] In 2012, the actual compensation value accounted for only 33.7% of land comprehensive value. This reflected a fact that the land rights and interests of land-lost peasants were trespassed. It is considered that the limiting understanding of farmland value, the unreasonable compensation standard for land acquisition, the imperfect land expropriation regime, the fuzziness land property rights are all the main causes that the land-lost farmers' land rights and interests is treated unjustly in the process of land conversion.

收稿日期: 2015-05-15

修回日期: 2015-10-10

资助项目: 吉林省科技发展计划项目“四平地区城市化与经济协调发展实证研究”(20080605)

第一作者: 孟祥凤(1990—), 女(汉族), 吉林省四平市人, 硕士研究生, 研究方向为自然资源保护与利用。E-mail: m13630937973@163.com。

通信作者: 李秀霞(1964—), 女(满族), 吉林省双辽市人, 博士, 教授, 硕士生导师, 主要从事人口、资源与环境经济学方面的研究。E-mail: jykxzz@163.com。

Keywords: land conversion; the comprehensive value of farmland; the loss or income of farmers' land rights and profits; Siping City

土地资源是人类赖以生存和发展的基础,是关系到一个国家经济发展、生态安全和社会稳定的基石^[1]。我国人多地少的基本国情突显了土地资源的重要性,然而,伴随着我国城市化和工业化的快速发展,对农地需求不断增多,又由于农地补偿方式单一,补偿标准低,导致农村土地大量被征用,出现了过度的农地非农化,这样不仅造成了耕地资源的大量流失,还致使农民土地权益受损。因此,如何在农地非农化过程中维护农民的合法权益,提高被征地农民的补偿标准成为解决“三农”问题和实现土地资源优化配置的重中之重。目前,国外的学者对于农地非农化过程中价值的损益研究主要着重于生态环境价值的损益和补偿^[2];国内学者多侧重于研究农地价值构成及农地单一的经济、社会、生态价值的量算与评估^[3-11]。本研究在已有研究成果的基础上,从分析农地价值构成入手,阐述农地综合价值的测算方法,并以吉林省四平市为例进行实证研究,最后对农地非农化的补偿提出有效的、具有可操作性的措施。

1 农地价值构成

价值并不是土地经济学的专属,在不同的学科中价值的内涵有很大差异,但只有上升到哲学的高度,才能正确认识价值的本质。因此,从哲学上讲,价值是标志着人与外界事物关系的一个范畴,它是指在特定历史条件下,外界事物的客观属性对人产生的效应和作用以及人对其所做出的评价。因此,农地价值就是农地对人类所产生的效应和作用。农地资源是重要的人工土地生态系统,不仅为人类提供各种粮食作物、经济作物等生产资料效应和保障农民生活的社会保障效应;农地在特定生态系统条件下还具有涵养水源、保持水土、区域气候调节等的生态效应;此外,土地开发利用的不可逆特性及农地非农化后用途的不确定性,决定农地资源具有潜在价值^[9-15]。在分析农地对人类所产生的效应基础上,结合已有的农地价值研究成果,本研究认为农地具有经济价值、社会价值、生态价值和增值价值。农地的经济、社会和生态价值是农地生态系统本身所具有的,因此为即时价值,而增值价值是农地的用途发生转变后,所产生的收益高出农地征购价格的部分,故将其视为潜在价值,即农地的综合价值=即时价值+潜在价值=(经济价值+社会价值+生态价值)+发展权价值。

2 农地综合价值的测算

2.1 研究区概况

四平市地理位置处于 42° 31'—44° 09' N, 123° 17'—125° 49' E,是东北亚区域的中心地带,位于辽、吉、蒙三省(区)的交界处,为吉林省第 3 大城市,幅员面积 1.40×10⁴ km²。按自然气候区划处于北温带,大陆性季风气候明显,四季分明。其中,总人口 336.3 万人,耕地为 9.14×10⁵ hm²,该区地势平坦,土壤肥沃,适宜多种农作物生长,是我国著名的商品粮基地之一,以玉米、大豆、水稻最为著称。2012 年四平市实现地区生产总值 1 122.8 亿元,比上年增长 12.3%,增幅位居吉林省第 3 位。其中第一、第二、第三产业分别实现增加值 283.8,513.7 和 325.3,分别增长了 5.3%,15.87%,13.3%。

2.2 四平市综合农地价值测算

2.2.1 农地经济价值的测算 农地的经济价值就是指农地生态系统所产出的物质产品在市场中所形成的货币化价值收益^[2]。一般通过还原利率折现来测算土地的现值总额,根据陈剑波^[2]农地经济价值收益还原计算公式为:

$$p = (a/r) \cdot [1 - 1/(1+r)n] \quad (1)$$

式中: p ——耕地经济价值; a ——耕地年纯收益; r ——耕地收益还原利率; n ——使用年限。由于农村土地承包关系长久不变,加之耕地生产能力是相对稳定的,因此耕地经济价值测算中的 n 可以看作无穷大,则农地经济价值的测算简化为农地年纯收益与还原率的比值,公式(1)简化为:

$$p = a/r \quad (2)$$

一般由安全利率加风险调整值构成,伴随着科技发展,农地经营的未来风险相对较小,可以忽略不计。因此取 2012 年一年期存款利率 3.5% 为还原率。首先,计算农作物总的播种面积所获得的纯收益。根据《2013 年四平统计年鉴》,2012 年四平市谷物、豆类、薯类、油料作物、烟草、蔬菜、水果和其他农作物的播种面积为 9.16×10⁵ hm²,总产值为 2.04×10⁶ 万元,总成本为 6.01×10⁵ 万元,求得农地单位面积的年纯收益为 1.57×10⁴ 元/hm²,根据 2012 年四平市农业从业人口为 74.32 万人,求得农业人均耕地面积 H 为 1.23 hm²,农村家庭单位人均耕地粮食补贴为 298.3 元,所以,测得 2012 年四平市的农地粮食补贴为 242.5 元/hm²,最终得出 2012 年四平市单位面积耕地的年纯收益为:年纯收益/播种面积+国家种粮

补贴 = 15 942.5 元/hm², 由于还原利率 $r = 3.50\%$, 代入收益还原法的公式(2)中, 可计算出农地的经济价值 p 为 4.56×10^5 元/hm²。

2.2.2 农地生态价值测算 农地的生态价值是指农地生态系统通过作用于周围的环境因素, 产生对人类有益影响的生态效益。本研究采用当量因子法对生态价值进行测算, 即通过研究区域各主要农作物的种植面积、单产以及平均价格, 确定单位当量因子的价值量, 再依据各个当量因子的当量值算出各项功能的价值, 最后折现、求和得出农地的生态价值^[16]。根据张安录等^[9]农地单位当量因子价值量的测算公式为:

$$R = \left(\frac{1}{7} \sum_{i=1}^n \frac{m_i p_i q_i}{M} / r \right) \quad (3)$$

式中: R ——单位当量因子的价值量(元/hm²); i ——农作物的种类; p_i ——第 i 种农作物的全国平均价格(元/kg); q_i ——第 i 种农作物的单产(kg/hm²); m_i ——第 i 种农作物的种植面积(hm²); M —— n 种农作物的种植总面积(hm²); $1/7$ ——在原始耕作条件下单位面积农地的价值量为现今耕地价值量的 $1/7$; r ——折现率。

由于年鉴中所提供的数据有限, 选取了稻谷、玉米、大豆、马铃薯、花生和蔬菜这几种主要的农作物。依据 2012 年四平市各类主要农作物的播种面积、播种面积单产和全国平均价格(表 1)。将表 1 的数据代入农地单位当量因子价值量的测算公式(3)中, 计算出还原后的农地单位当量因子的价值量 R 为 89 941.74 元/hm²。根据“中国生态系统服务价值当量因子表”中得到生态系统各个服务功能的当量值, 依次为涵养水源 0.60, 保持水土 1.46, 区域气候调节 0.89, 改善大气质量 0.50, 维持生物多样性 0.71^[9]。因此, 用得出的 R 值乘以生态系统服务功能的当量值, 再将乘积相加可得出四平市 2012 年的生态价值 374 157.64 元/hm²。

表 1 四平市主要农作物的单产、播种面积和全国平均价格

农作物	单产/ (kg · hm ⁻²)	播种面积/ hm ²	全国平均价格/ (元 · kg ⁻¹)
稻谷	9 876	59 076	2.76
玉米	9 001	770 325	2.22
大豆	3 741	10 136	4.73
马铃薯	11 023	10 797	1.14
花生	2 857	22 813	7.68
蔬菜	42 069	26 073	1.82
总计	—	899 220	—

注: 数据来源农作物单产和播种面积的数据来源于《2013 年四平统计年鉴》, 主要农作物的全国平均价格数据来源于《2013 年全国农产品成本收益资料汇编》。

2.2.3 农地社会价值的测算 农地的社会价值是指在农地的基础上派生出的, 对人类个体与人类社会组织在物质保障和精神生活上有益的作用和影响, 具有社会属性。包括就业保障价值、农地医疗保险价值、农地养老保障价值、农地粮食安全价值等。

(1) 就业保障价值的测算。农地资源可以吸纳农村劳动力, 为农民提供劳动场所, 增加就业机会, 这就体现了农地的就业保障价值^[17]。根据替代原则, 将被征地农民的就业保障价值用城镇居民事业保障价值来替代, 假设农民从被征地到退休年龄的这段时间一直领取最低生活保障金, 根据诸培新等^[18]的农地就业保障价值的计算公式为:

$$Y = \{[(b_m - a) \cdot C_m + (b_w - a) \cdot C_w] \cdot M_c\} / H \quad (4)$$

式中: Y ——耕地就业保障价值; b_m ——男性公民的退休年龄; b_w ——女性公民的退休年龄; a ——公民平均年龄; C_m ——男性人口占总人口的比例; C_w ——女性人口占总人口的比例; M_c ——年人均最低生活保障金; H ——农业人均耕地面积。根据四平市政府获得的数据, 2012 年四平市民最低生活保障金 M_c 为 3 300 元/年, 农业人均耕地面积 H 为 1.23 hm², 根据《2013 年吉林省统计年鉴》该市农村居民的平均年龄 a 为 35 岁, 男性人口占总人口的比例 C_m 为 50.7%, 女性人口占总人口的比例 C_w 为 49.3%, 男性的退休年龄 b_w 取 60 岁, 女性的退休年龄 b_w 取 55 岁。将这些数据代入公式(4)中, 得出农地的就业保障价值 Y 为 60 459.76 元/hm²;

(2) 农地医疗保险价值的测算。当今社会, 我国农民的医疗保险仍然是从农地获得, 因而, 在测算农地社会保障价值的过程中, 应包括医疗保险价值的测算。以灵活就业人员身份缴纳的医疗保险费用代替失地农民的医疗保险, 并对其进行折现, 以此来衡量农民通过耕地资源所获得的医疗保险价值^[17]。参照仇娟东等^[17]农地医疗保险价值的计算公式:

$$Y_m = \frac{M/H}{r} \quad (5)$$

式中: Y_m ——农地的医疗保障价值; M ——农民每年缴纳的医疗保险费用。据《2013 年四平统计年鉴》获得, 四平市农民人均每年缴纳的医疗保险费: 四平市区为 46.61 元、梨树县为 59.27 元、伊通县为 16.40 元、公主岭市为 62.57 元、双辽市为 39.37 元, 取平均值则农民每年人均缴纳的医疗保险费 M 为 44.84 元, 又四平市的农业人均耕地面积 H 为 1.23 hm²。取还原率 r 为 3.50%, 代入公式(5), 测算出农地资源单位面积的医疗保障价值 Y_m 为 1 041.58 元/hm²。

(3) 农地养老保障价值的测算。对农地养老保障价值的测算,首先假设农民享有与城镇居民同样的养老保险待遇,即农民依据城镇居民平均工资参加养老保险,退休后可获得养老金,此保险金也就是农民应缴纳的养老保险金额,参照仇娟东^[17]农地养老保障价值的测算公式:

$$Y_a = \frac{[(I_m \cdot C_m + I_w \cdot C_w) \cdot I_s] / I_o}{H} \quad (6)$$

式中: Y_a ——单位面积耕地的养老保障价值; I_m ——男性公民保险费趸缴金额基数; I_w ——女性公民保险费趸缴金额基数; s ——农民基本养老金金额; I_o ——月养老保险费基础(此处 I_o 取 100)。其中农民基本养老金,是由基础养老金和个人账户养老金两部组成的,根据仇娟东^[17]基础养老金的计算公式:

$$I_b = (I_a + I_p) / 2 I_t \times 1\% \quad (7)$$

式中: I_b ——基础养老金; I_a ——当地上年度在岗职工月平均工资; I_p ——本人指数化月平均缴费工资; I_t ——个人累计缴费年限。对于个人账户养老金的计算,个人账户养老金是从当前到退休为止累计工资的 8% 除以计发月数。首先计算基础养老金,据《2013 年四平市统计年鉴》可知,2011 年四平市在岗职工年平均工资为 28 078 元,则可以计算出月平均工资 I_a 为 2 339.83 元,综合《2013 年吉林省统计年鉴》与《2013 年四平市统计年鉴》中的相关数据测得指数化月平均工资 I_p 为 2 365.57 元,本研究的个人累计缴费年限是采纳郑功成等学者的研究成果,即设初始工作年龄为 19.2 岁,退休年龄取 55 岁,则个人累计缴费年限 I_t 为 35.8 a,将 I_a 、 I_p 、 I_t 的值代入公式(7),求得基础养老金 I_b 为 842.27 元/月。而对于个人账户养老金的计算,关键在于全市农村居民的年龄和个人月平均缴费工资,平均年龄在计算就业保障价值时已知晓,为 35 岁,月平均缴费工资为 2 339.83 元,在此计算中退休年龄取 55 岁,则按照 2005 年发布的《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》规定,计发月数是 170,至此可以算出个人账户养老金为 264.26 元/月,综上所述可知基本养老保险金 I_s 为 1 106.53 元/月。;又通过查询《中国人保 2013 版个人养老金趸交费率表》获得,男女公民保险费趸缴金额基数 I_m 、 I_w 为 20 686.72 和 21 518.72 元,四平市男性人口占总人口的比例 C_m 是 50.7%、女性人口占总人口的比例 C_w 是 49.3%,基本养老保险金 I_s 为 1 106.53 元/月,月养老保险费基础 I_o 取 100,人均耕地面积 H 仍为 1.23 hm^2 。把这些数据代入公式(6),求得单位面积农地的养老保障价值 Y_a 为 1.90×10^5 元/ hm^2 。

(4) 农地粮食安全价值的测算。由于人口的不断增加,工业化、城市化的迅速发展,大量的农地被转为建设用地,加之农地环境污染程度的加剧、可开垦为耕地的后备土地资源不足等原因,使有限的农地资源所承载的粮食安全价值日益增高。因此,运用影子价格法,依据替代原则,从保证农产品供应满足社会所需的角度,以新开垦耕地投入成本以及新开发耕地的收益损失值之和来表示其粮食安全价值无限年期价格。根据张安录^[9]粮食安全价值测算公式:

$$A = V_1 + V_2 \quad (8)$$

式中: A ——粮食安全效益(无限年期农地粮食安全价格); V_1 ——新开垦耕地投入成本; V_2 ——新开发耕地的收益损失值。

开垦耕地投入成本测算:由于粮食安全价值是由新开垦耕地投入成本 V_1 和新开发耕地的收益损失值 V_2 两部分构成,从计算开垦耕地的投入成本入手,根据四平市不同类型项目土地开发整理的面积和单位面积下资金的投入情况,参照《2013 年四平市土地开发整理规划》所记录的关于新增耕地后备资源类型成本投入的具体数据,测得四平市新开垦耕地的平均投入成本 V_1 为 5.50×10^4 元/ hm^2 ,由于《2013 年四平市土地开发整理规划》中显示出的关于新开垦耕地的投资标准的数据,是以不确定的一段时间为基准(一般为 2~3 a),因此,得到的四平市新开垦耕地的平均投入成本为 $V_1/3$,即 1.83×10^4 元/ hm^2 。

新开垦耕地收益损失值测算:新垦耕地一般要进行一系列的土壤熟化和培肥的过程之后,才能适合各种农作物的生长,从而获得收益,假设新增耕地开垦 x 年之后逐渐显现成效,但未能达到正常耕地的生产水平,根据张安录^[9]新开垦耕地的收益损失值公式:

$$V_2 = \frac{b \times 40\%}{1+r_1} + \frac{b \times 30\%}{(1+r_1)^2} + \frac{b \times 20\%}{(1+r_1)^3} + \frac{b \times 10\%}{(1+r_1)^4} \quad (9)$$

式中: V_2 ——新开垦耕地的收益损失值(元/ hm^2); b ——区域耕地产值(元/ hm^2); r ——收益还原率。本研究以四平市为例,根据实际情况设 x 为 4,即确定耕地开垦后前 4 a 存在收益损失,且每年收益损失值所占区域耕地产值的比例逐年减小,分别是 40%、30%、20%和 10%。根据《2010—2013 年四平统计年鉴》中四平市 2009—2012 年的农业产值和耕地面积得出单位面积耕地产值分别为 13 012、16 998、20 042、和 22 331 元/ hm^2 。区域耕地的产值取 2009—2012 年各年产值的平均值为 1.81×10^4 元/ hm^2 ,收益还原率是 3.50%,这些数据代入公式(9)可得新开垦耕地收益损失值为 1.69×10^4 元/ hm^2 。

农地粮食安全价值的测算:四平市新开垦耕地单位面积的投入成本为 1.83×10^4 元/ hm^2 ,新开垦耕

地单位面积的收益损失值为 $1.691.83 \times 10^4$ 元/hm², 将其代入公式(8)求得四平市农地粮食安全价值为 3.52×10^4 元/hm²。至此, 已经计算得出单位面积农地的就业保障价值为 6.05×10^4 元/hm², 医疗保障价值 1 041.58 元/hm², 养老保障价值 1.90×10^5 元/hm², 这三者的和即为单位面积农地的社会保障价值, 为 2.51×10^5 元/hm²。最后, 对农地社会价值的重要组成部分粮食安全价值也进行了定量测算, 为 3.52×10^4 元/hm²。所以, 最终测得四平市单位面积农地所载的社会价值为 2.87×10^5 元/hm²。

2.2.4 农地发展权价值的测算 被征地农民不仅应该享受到土地被征收后经济价值、社会价值和生态价值的补偿, 还应对土地转为其他用途后的发展权价值享有收益的权利。据《2012 年四平市建设用地审批登记表(出让)》可知, 四平市 2012 年出让土地总面积为 230.62 hm², 土地出让总收入为 1.83×10^5 万元, 划拨用地的权益价格为 1.32×10^5 万元, 则农地的增值收益为 5.03×10^4 万元, 由此可以算出四平市 2012 年农地非农化单位面积增值收益为 2.18×10^6 元/hm²。所以, 2.18×10^6 元/hm² 为农地非农化后, 单位面积土地的增值部分。根据对政府征收土地以

及开发建设的可行性、农民集体和农民利益等多角度的考虑, 将农地非农化增值部分的分配比例设定为 7:2:1, 即政府获得农地发展权价值的 70%, 为 1.53×10^6 元/hm²; 农民集体获得农地发展权价值的 20%, 为 4.36×10^5 元/hm²; 农民获得农地发展权价值的 10%, 为 2.18×10^5 元/hm²。

3 结果与分析

3.1 农地价值分析

通过测算已经得出农地的经济价值为 4.56×10^5 元/hm²; 生态价值为 3.74×10^5 元/hm²; 社会价值为 2.87×10^5 元/hm²; 则农地的即时价值为 1.12×10^6 元/hm²; 农民应获得的农地发展权价值即潜在价值为 2.18×10^5 元/hm²; 所以将即时价值和潜在价值相加, 得出农地的综合价值为 1.33×10^6 元/hm²。其中经济价值占农地综合价值的 34%, 社会价值与生态价值占 50%, 发展权价值占 16%, 这不仅说明农地的经济效应较大, 是农民最重要的生活来源, 从另一方面也证明了农地承载着巨大的生态和社会效应, 而农地用途转变后还可以带来 16% 的增值价值。具体情况详见表 2。

表 2 四平市农地综合价值构成

农地综合价值	价值/ (10 ⁶ 元·hm ⁻²)	价值分类	价值/ (10 ⁶ 元·hm ⁻²)	价值分类	价值/ (10 ⁵ 元·hm ⁻²)	价值分类	价值/ (10 ⁴ 元·hm ⁻²)	
	1.33		即时价值	1.12	经济价值	4.56	—	—
社会价值					2.87	就业保障价值	—	6.05
						医疗保险价值	—	0.10
						养老保障价值	—	18.98
						粮食安全价值	—	3.52
生态价值					3.74	—	—	
潜在价值					218 112.22	发展权价值	2.18	—

3.2 农地非农化现实补偿与综合价值的对比分析

根据《土地管理法》, 征用土地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费, 土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前 3 a 平均年产值的 30 倍。通过《四平市区集体土地征收补偿安置暂行办法(四政令第 79 号)》所获得的数据, 计算出四平市征收农用地的土地补偿费和安置补助费为 4.35×10^5 元/hm², 青苗和地上附着物按照单位面积 1.45×10^4 元/hm² 的价格进行补偿, 则单位面积征地补偿金额约为 4.50×10^5 元/hm²。而本研究测得耕地的理论价值为 1.33×10^6 元/hm², 由此可以算出农民在耕地被征收的过程中损失了 8.84×10^5 元/hm², 损益的价值占农用地综合价值的 66.3%, 说明政府对农民的征地补偿不够全面, 只是

给予农民耕地的部分经济价值和少量的社会价值补偿, 而忽视了对具有外部性的耕地生态价值和增值部分的合理分配, 使农民在征地过程中的利益被动损失。

3.3 农地非农化农民土地权益受损因素分析

3.3.1 对农地价值认识的局限 农地不仅具有经济价值, 还有社会价值, 生态价值以及土地用途转变而形成的增值价值, 但目前农地非农化低额的货币补偿和单一的安置方法忽略了农地的社会保障、生态调节功能和土地的潜在价值, 导致补偿标准过低, 如《土地管理法》第四十七条规定被征地的农民可以获得的赔偿包括土地补偿费、安置补助费、青苗补偿费以及地上附着物补偿费等, 且赔偿总额不能超过被征用土地原用途前 3 a 平均年产值的 30 倍, 这种一次性的货币补

偿,忽略了农地所派生出的生态价值以及社会价值,失地农民缺少社会保障,也没有享受到农地非农化所带来的庞大增值收益,而且农地非农化所获得的收益分配不均,绝大部分由地方政府截留,用于城市的发展建设,农民只获得了较少的一部分,失地农民的权益严重受损。

3.3.2 征地制度不完善 首先,征地范围不明确,公共利益界定不清;我国《土地管理法》规定:“国家为公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地实行征用”,但还没有出台具体的文件对公共利益进行明确的界定,因此,地方政府由于“政绩效应”假借公共利益的旗号,进行大范围的征地,又按照农地年均产值的倍数进行征地补偿,致使农民土地权益流失;其次,征地程序不规范,农民无法参与其中;《土地管理法》第四十八条规定征地补偿安置方案确定后,有关地方人民政府应当公告,并听取被征地的农村集体经济组织和农民的意见。但,征地补偿的谈判桌上很少会有农民的一席之地,且征地补偿确定后,由于农民维权意识较差,加之,没有明确的申诉渠道,致使其无法维护自身的合法权益;再次,缺少城乡统一的土地交易市场;由于城乡差异的土地制度,农村集体土地只有通过政府征收为国有土地之后才能统一的进入市场进行交易,农民无法获得农地非农化的直接收益^[19]。

3.3.3 农地产权不清晰 我国的《宪法》、《土地管理法》、《民法通则》等都规定农村土地归农民集体所有,但所有权具体归属哪一级的集体经济组织,并没有做具体说明,这就形成农村土地主体虚设,产权归属不清的现象。所有权主体不明确,必然导致农民作为名义上的产权主体对产权的控制力降低,产权排他性差,形成较多的“公共领域”^[20]。农地很容易向外流失,形成“过度征用—低价补偿—低效利用”的恶性循环,加之,农民主体地位缺失,无法与政府和集体经济组织抗衡,而且农地增值收益界限模糊,无法得到合理的利益分配,必然会损害农民权益。

4 讨论与结论

4.1 讨论

4.1.1 农地综合价值的可行性分析 为了在农地非农化过程中更好地维护农民的土地权益,实现农地资源的优化配置,构建完整的农地价值体系,但若农地非农化的补偿金额过高,超过社会的承受范围,那么该补偿标准不具有可操作性,因此,农地非农化的补偿金额应控制在政府和社会的承受范围之内,以实现社会、经济的良性发展。本文所测算出的农地非农化的补偿标准为 1.33×10^6 元/hm²,将农地非农化后的

发展权价值以 7 : 2 : 1 的比例分配给政府,农民集体和农民,即政府获得农地发展权价值的 70%,为 1.53×10^6 元/hm²,因此,在农地非农化、农地用途转变的过程中政府所获得的收益是农地综合价值的 1.14 倍,由此可知,本文所构建的新的农地非农化补偿标准是切实可行的。其中,农地的即时价值都具可操作性。(1) 经济价值为 4.56×10^5 元/hm²,现实政府补偿价值为 4.50×10^5 元/hm²,相差较小,利于施行;(2) 生态价值为 3.74×10^5 元/hm²,可通过建立土地生态产权制度和土地生态补偿机制,按照“谁使用谁付费,谁污染谁治理”的原则施行;(3) 社会价值为 2.87×10^5 元/hm²,可以从打破城乡二元结构,完善失地农民的医疗保险、养老保险、就业保障等方面入手,完善失地农民的社会保障价值和粮食主产区利益补偿机制,实现社会价值的补偿;(4) 农地的潜在价值即发展权价值需农地转变用途之后才可以实行。

4.1.2 保障农民土地权益的对策 (1) 明晰土地产权,确立农民的主体地位。明晰土地产权是保障农民土地权益的基础,2014 年中央一号文件提出“稳定农村土地承包关系并保持长久不变,在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权,允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资”。即在农村土地归集体所有不变的情况下,明确国家、集体和农民三方的产权边界,让农民享有的土地使用权、占有权、收益权及处置权的“四权”统一。通过确权颁证,农民在农地征收的过程中就有了与地方政府,村集体和企业分享利益的法律基础,使农民在多元补偿机制中处于主体地位,这样才有利于惠农政策的实施,使农民的土地的权益得到维护^[19]。(2) 缩小征地范围,提高补偿标准。以保障农民土地权益为前提,加快推进征地制度的改革,规范征地程序,严格界定公共利益的范围,制定缩小征地范围的有效措施。对于农地经济价值的补偿,可以通过提高土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费的补偿标准来施行,如根据《土地管理法》被征地的农民可以获得的赔偿的规定总额不能超过被征用土地原用途前 3 a 平均产值的 30 倍,四平市的地现实补偿标准是 4.50×10^6 元/hm²,而本文通过测算出的经济价值高于现实补偿标准,建议补偿标准可以提高到 35~40 倍或通过直接补贴的方式实现农地非农化的理想经济价值补偿。加之,农地这种特定的生态系统对其周围的生态环境是有一定的生态效应的,而农地非农化后,农地利用或持有者根据自己的意愿

对农地改造调整,就会不同程度的破坏农地生态系统。为了保护农地资源,维护农民的土地权益,需建立土地生态产权制度、建立土地生态补偿机制、使生态价值外部化、资产化、规范化。坚持使用资源付费原则,针对征地方出台农地资源税费制度,将获得的税费按照一定的比例分配给农民和集体,以保证农地资源的生态价值补偿和农地生态系统的维护。(3)健全农村社会保障制度,完善增值收益分配机制。农地不仅是生产资料,还具有社会保障的作用,农民失去了土地,就是失去了生产和生活的基础,2014年的中央一号文件指出要“完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。除补偿农民被征收的集体土地外,还必须对农民的住房、社保、就业培训给予合理保障”。因此,在征地过程中,不仅要对被征地农民给予直接的资金补偿,政府还应通过多元安置补偿的途径,确保农民长期受益。农地资源社会价值的实现途径主要包括:①将农地社会价值的20%用于失地农民的就业培训,拓宽就业渠道,保障农民的住房、就业和收入水平;②将失地再就业的农民纳入城镇职工养老保险机制,用社会价值的50%与地方政府共同承担失地农民的养老保险,保证其“老有所养,老有所依”;③要建立失地农民医疗保险制度,可以运用余下的30%作为医疗救助基金,解决失地农民看病难问题。2013年出台的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出要建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益,保障农民公平分享土地增值收益。本文测算出研究区农地发展权价值为 2.18×10^5 元/hm²,将发展权价值的70%分配给政府,可以用于征地直接补偿、生态系统的保护和多元安置补偿;20%分配给农村用于农村基础设施的建设;10%分配给失地农民作为基本的生活和就业需求。在实现土地增值收益合理分配的同时,达到保护环境、保证失地农民的基本生活和长远发展的效果。

4.2 结论

(1)构建了完整的农地价值体系,认为农地价值=市场价值+非市场价值=即时价值+潜在价值=(经济价值+社会价值+生态价值)+发展权价值。

(2)运用收益还原法、当量因子法和影子价格法对农地综合价值进行了量化和评估,其中,经济价值为 4.56×10^5 元/hm²,生态价值为 3.74×10^5 元/hm²,社会价值为 2.87×10^5 元/hm²,农地发展权价值为 2.18×10^5 元/hm²;因此,农地综合价值为 1.33×10^6 元/hm²。

(3)2012年四平市农地非农化失地农民的损失

价值为 1.03×10^6 元/hm²。

(4)对农地价值认识的局限、征地补偿标准不合理、征地制度不完善、农地产权不清晰是造成农地非农化过程中失地农民土地权益受损的主要原因。

[参 考 文 献]

- [1] 马爱慧,蔡银莺,张安录.耕地生态补偿实践与研究进展[J].生态学报,2011,31(8):2321-2330.
- [2] 陈剑波.基于土地综合评价的土地过度非农化损益研究[D].浙江 杭州:浙江大学,2012.
- [3] 蔡运龙,俞奉庆.耕地资源价值重建与农业补贴:一种解决“三农”问题的政策取向[J].中国土地科学,2004,18(1):18-23.
- [4] 罗强.农用土地价值评估和征地补偿[J].中国农垦,2005(4):40-42.
- [5] 黄烈佳,张安录.农地价值与农地城市流转决策若干问题探讨[J].地理与地理信息科学,2006,22(2):88-91.
- [6] 许恒周,曲福田,郭忠兴.市场失灵、非市场价值与农地非农化过度性损失基于中国不同区域的实证研究[J].长江流域资源与环境,2011,20(1):68-72.
- [7] 张燕,张洪,彭补拙.我国耕地价值研究现状概述[J].土壤,2008,40(1):1-8.
- [8] 李秀霞,刘金国.农用地转用生态补偿价格评估实证研究[J].吉林大学学报:地球科学版,2007,37(5):998-1001.
- [9] 牛海鹏,张安录.耕地利用生态社会效益测算方法及其应用[J].农业工程学报,2010,26(5):316-323.
- [10] 邵彦敏,金易.基于农地发展权视角的土地征收增值分配研究[J].学习与探索,2010(5):196-198.
- [11] 朱一中,曹裕.农地非农化过程中的土地增值收益分配研究:基于土地发展权的视角[J].经济地理,2012,32(10):133-138.
- [12] 刘金国.集体建设用地流转价格评估理论与方法研究[D].吉林 长春:吉林大学,2011.
- [13] 王荧.农地非农化过程中的农民土地权益分析[J].福建论坛:人文社会科学版,2010(S1):57-60.
- [14] 臧俊梅,王万茂,陈茵茵.农地发展权的价格涵义与价值分析[J].经济体制改革,2009(5):86-91.
- [15] 罗洋洋,于婧,张升元,等.基于耕地发展权价值视角下的利益分配机制探讨:以武汉城市圈为例[J].国土资源科技管理,2013,30(1):109-112.
- [16] 谢高地,鲁春霞,冷允法,等.青藏高原生态资产的价值评估[J].重庆第二师范学院学报,2003,18(3):189-196.
- [17] 仇娟东,赵景峰.基于耕地综合价值的征地补偿标准测算:以陕西省为例[J].宁夏大学学报:人文社会科学版,2012,34(4):133-140.
- [18] 诸培新,卜婷婷,吴正廷.基于耕地综合价值的土地征收补偿标准研究[J].中国人口·资源与环境,2011,21(9):32-37.
- [19] 解奎.中国农村土地非农化过程中收益分配研究[J].经济研究导刊,2015(3):38-39.
- [20] 李秀霞,孟祥凤.城乡统筹发展中农民土地权益保障研究[J].湖南农业科学,2014(5):88-91.