

高速公路征地差别补偿理论

刘世铎, 吴群琪

(长安大学 经济与管理学院, 陕西 西安 710064)

摘要:为解决高速公路征地导致的农民失地问题,运用理论分析与案例分析相结合的方法,分析高速公路征地补偿的本质问题。分析认为:现行补偿标准未考虑项目对公路沿线经济影响特点,补偿方式单一,未考虑农民对土地的依赖程度差异等。基于人本经济思想的差别补偿理论,提出对处于高速公路不同辐射域内的失地农民采用不同的补偿标准;由于农民对土地依赖的程度不同,应采用不同的补偿方式,这对于公正合理解决高速公路征地补偿问题具有理论指导意义。

关键词:高速公路;征地补偿;补偿标准;差别补偿

中图分类号:F540.31

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2008)04-0025-05

高速公路的建设以占用大量农民土地为前提,2006~2007年,中国高速公路里程增加8 600 km,至少影响到70万农民的生产和生活。个别高速公路项目因为征地问题引起农民阻工、集体上访等严重事件,影响社会的稳定。公路建设征地问题已成为社会关注的焦点问题之一。从中国现有的道路施工工艺和技术水平来说,一般公路占地约为 $1.3 \sim 2.7 \text{ hm}^2 \cdot \text{km}^{-1}$,在平原地区、丘陵地区高速公路占地可高达 $8.0 \sim 10.7 \text{ hm}^2 \cdot \text{km}^{-1}$,而中国的高速公路基本上都位于平原地区、丘陵地区^[1]。这对于世代以土地为生存依靠的农民来说,失去了土地就意味着失去了赖以生存的保障。作为国家基础设施建设项目,建设高速公路给予的征地补偿费普遍采取法定标准最低限,甚至低于法定标准。低廉的征地成本保证中国高速公路快速发展的同时,损害了沿线失地农民的利益。如果对失地农民的经济补偿不合理或者补偿不到位,将会产生大批“种田无地、就业无岗、社保无份”的三无农民。

现有对征地补偿理论的研究主要包括以下几个方面:补偿原则的选取^[2];征地补偿标准的制定^[3],即补偿标准采用何种方式计算才能体现公平合理原则,才能充分考虑失地农民集体和个人的利益;对于土地征用后增值收益应该是“涨价归公”,还是“涨价归私”^[4],或者两者的折中;是否应区分公益性用地与非公益性用地,采取不同补偿标准的问题^[5];是否应该贯彻同地同价的原则等。对于高速公路征地补偿问题的研究却集中于对征地补偿资金的控制与管理存在的问题等方面^[6-8],局限在高速公路征地补偿问题的人为方面和操作层面。解决操作层面的问题只是解决了高速公路征地补偿存在问题的表象,其补偿标准过低、补偿方式单一等,会导致三无农民问题仍然无法从根本上解决。本文在深入分析高速公路征地补偿问题的基础上,提出对失地农民的差别补偿理论,为从理论层面解决高速公路的征地补偿问题提供依据。

收稿日期:2008-07-01

基金项目:河北省交通厅科学技术项目(R-060201)

作者简介:刘世铎(1979-),女,山东青州人,工学博士研究生。

一、差别补偿理论

差别补偿理论是以人本经济思想为依据,在高速公路征地补偿现实问题与理论缺陷并存的背景下提出的,该理论综合考虑高速公路对社会经济的影响、农民对土地的依赖性等,对失地农民进行补偿。

(一) 差别补偿理论的依据

人本经济思想主张人是一切经济活动的归宿。社会主义经济发展在本质上要以人为尺度、以人为目标。人本经济思想与以往一切社会以物质财富的生产、分配、交换和消费为中心的物本经济思想有着本质区别。从物本经济思想向人本经济思想的转变,无疑是经济发展观念的彻底变革,是在社会经济发展过程中出现了形态各异的利益不均衡后日益得到重视的^[9]。笔者认为,可以从两个方面分析中国高速公路征地补偿的不合理以及对高速公路征地应采用差别补偿的原因。(1)高速公路对沿线社会经济的影响程度不同,不同辐射域相同数量的土地对公路建设贡献度不同,因此,对不同地区失去相等数量土地的农民采用同一补偿标准显然不合理;(2)由于个人能力等方面的差异,农业收入占家庭收入比重不同,农民对土地依赖程度不同,因此,对失地农民采用单一的一次性货币补偿方式不尽合理。基于社会公平的考虑,对于高速公路沿线不同辐射区域的失地农民应采用不同的补偿标准,并根据农户差异或农民个体差异采用不同的补偿方式。

基于以上分析,高速公路相对其他项目更适合采用差别补偿理论。差别补偿理论对人本经济思想的体现主要有以下几个方面。(1)补偿要保证农民失地后生活水平不降低,最基本的补偿要从人的生存成本来考虑,要考虑失地农民的可持续发展问题。相比现行的补偿标准,更重要的是从农民的生存角度考虑补偿问题,使土地对于农民的多重功能比较全面地得以体现。(2)由于高速公路占地特点及高速公路对沿线社会经济影响差异的存在,农民单位数量的土地对道路及国民经济发展的贡献不同。对那些由于土地的价值对道路及国民经济发展做出较大贡献的失地农民,应该给予较高的补偿,即对生活于高速公路不同辐射域的失地农民采用不同的补偿标准。(3)充分考虑不同农民或农户对土地的依赖程度之差异,即考虑农民对土地上获得收入的敏感

程度的差异,根据农民或农户的特点,采用不同的补偿方式,最大限度地对不同农民的可持续生计予以考虑,避免了传统的一次性货币补偿切断农民后续生活来源的状况。

(二) 差别补偿原则的涵义

由于高速公路对沿线经济影响状况不同使沿线农民面对不同的发展机遇,因此将差别补偿定义为:占用同样品质的土地,但因所建道路对地方经济及社会的贡献率不同,应实施差别补偿标准,按照农民对土地的依赖程度不同采用不同的补偿方式。补偿的原则是不降低失地农民生活质量及生活保障程度,兼顾农民的可持续发展问题。在道路对地方经济及社会贡献度大的地区,应采用较低补偿标准;在贡献度小的地区,应采用较高的补偿标准。高速公路属于封闭型基础设施,出入口所在地区、强辐射域的经济及社会的发展速度高于沿线其他非出入口地区及未在辐射域内的地区,故对出入口地区、强辐射域失地农民的补偿,应低于沿线非出入口及非高速公路辐射域地区。

(三) 差别补偿理论的原则

差别补偿原则的确立是保证被补偿者得到平等对待的前提。差别补偿本质上是追求社会公平,使高速公路沿线失地农民由于高速公路修建的收益大于或等于付出的大小,故可以将差别补偿的原则理解为效用公平原则。效用公平原则是指对于一项经济活动,将一个人的所得与所付出进行比较,若所得与所付出差额为零,则为最基本的效用公平。按照经济发展的要求,其所得与所付出的差额应大于或等于零。因此,对于征地补偿,不能单纯从失地农民的付出角度考虑,而要分析失地农民从项目所得到的与所付出的联系。对于农民来讲,失地最直接的表现是土地的丧失,其次表现为土地上附着物的损失。这两种表面现象成为现行征地补偿的主要依据。土地对农民具有多重功能,因此,失地对于农民的隐含意义是失去可从土地上获得的一切利益,包括经济产出,也包括其对农民所具有的社会保障功能、就业功能等,以及情感、心理等方面的损失。这些可以理解为农民由于高速公路征地的付出,农民从高速公路修建中所得到的为高速公路给失地农民带来的所有正面影响。现实中,失地农民从高速公路修建中的所得远远小于由于高速公路修建导致失地形成的损失,违背效用公平原则。

二、差别补偿理论的提出

国家审计署 2007 年第 2 号审计结果显示,湖北、湖南、四川、云南等 14 个省(自治区)共 21 个高速公路建设项目应支付给农民征地补偿费 51.7 亿元,其中 16.39 亿元被当地政府及征地拆迁部门截留挪用、长期拖欠或扣减,占征地补偿费用的 31.7%,对失地农民利益造成巨大侵害。

征地补偿费用是影响公路建设项目工程造价的重要因素之一,项目方出于自身利益的考虑,必然期望补偿费用越低越好。而从农民角度考虑,补偿越低对他们生产、生活的影响越大,农民生活也越没有保障。仅仅从项目方角度考虑补偿问题,会忽视或严重损害失地农民利益。高速公路征地补偿的不合理性主要体现在以下几个方面。

(1)基于土地对农民功能的考虑,补偿标准过低,补偿范围过窄,直接侵害了失地农民利益。按照中国现行的征地补偿标准,补偿农民的只是土地上的直接经济损失。依据土地效用价值论,土地具有生产、储蓄、承载、增值、信用担保和社会保障等功能^[10]。因此,农民在土地被征用后,丧失了利用土地作为生产要素获得持续性收益的机会,原本由土地承担的养老、就业和医疗等社会保障的功能也随之消失。征地补偿费用作为失地农民置换原有土地资产的费用,在解决失地农民生活燃眉之急和重建未来生活基础方面起着关键性作用,而现行偏低的补偿标准并没有体现土地对农民的生存资料、社会保障等多重功能。

(2)基于农民对土地依赖程度差异的考虑,单一的补偿方式未充分考虑到不同农民的可持续生计问题。农民失地问题实质上是农民丧失土地这个基本生产资料之后收入来源的丧失。土地对于不同收入、不同生活水平的农民的作用是不同的,失去土地后的农民境况和反应也因此具有显著差异。实地调查发现,西安市未央区后围寨村位于西宝高速公路附近,距三桥收费站 700 ~ 800 m,由于该村地处城乡结合部,劳动力就业机会较多,土地利用效率较高,农民对土地的依赖程度不高;而其他西宝高速公路征地村庄情况则不同,农民对土地的依赖程度非常高,尤其年龄偏大者。同时,同样的货币对不同收入的人效用不同,换言之,由于农民对土地依赖程度不同,农业收入在家庭收入中的比重差异显著,而货

币对穷人的边际效用是大于对富人的^[11],因此,一次性货币补偿由于针对相同数量土地补偿的货币数量相同,无疑将对不同农民产生不同的效用。可见,由于农民对土地依赖程度不同,单一的一次性货币补偿方式无法切实满足不同类型失地农民的利益,难以保证其生活水平不降低。一次性货币补偿方式较适用于对土地依赖程度较低的农民,而相对于对土地依赖程度较高的农民,则必须探讨其他的补偿方式。

(3)基于高速公路对沿线经济影响作用程度差异的考虑,现行征地补偿标准容易导致失地农民收入差距扩大化,产生穷者愈穷、富者愈富的“马太效应”。按“年产值倍数法”的补偿标准、征地区片综合地价及征地统一年产值标准进行补偿,必然是城市近郊的地价高于远郊地价。因此,高速公路征地对近郊土地的补偿费用必然高于远郊土地的补偿费用。而高速公路出入口一般选址在城市近郊地区,换言之,高速公路本身对近郊地区的经济拉动作用要大于远郊地区,可以为近郊地区农民的经济发展提供更多的契机。高速公路的其他封闭段对所在地区经济发展的促进作用相对较小,即农民从中获益的机会较小。两种作用的相互推动必然导致高速公路不同辐射域失地农民收入差距的扩大化。就整条高速公路而言,对沿线地区农村经济的影响程度是不同的,因而各地区土地对高速公路的建设乃至全国的经济及社会发展的贡献度不同,高速公路封闭地段由于高速公路对经济的促进作用较小,单位面积土地对高速公路的建设以及经济发展的贡献度大于高速公路出入口地区。基于对社会公平的考虑,不体现高速公路对地区经济影响程度差异,各地采用相同的补偿标准不合理。

三、补偿标准与补偿方式

差别补偿理论主张补偿标准要保证失地农民生活水平不降低,并且要结合高速公路对社会经济影响程度的差异,采用不同的补偿标准;要考虑农民对土地依赖程度的差异,采用不同的补偿方式。

(一) 补偿标准

高速公路征地补偿至少要能保障失地农民的可持续生计,并且反映高速公路对沿线经济的影响差异。要充分考虑土地对农民的经济产出、养老、就业等多重功能,按照农民的生存成本予以补偿,要对土

地的价值予以全面考虑。

根据高速公路对沿线地区经济的影响,可将高速公路分为强辐射域地区、次辐射域地区、弱辐射域地区和非辐射域地区。由于高速公路的封闭特性,其修建给出入口地区的失地农民带来收入增长的潜在空间,但对于生活于非辐射区的失地农民而言,封闭型线路的修建不但没有给这部分农民带来好处,反而使它们要承受高速公路带来的外部性影响。因此,对于分别处在不同辐射区域,被占用相同数量土地的农民,尽量考虑差别补偿,即对生活在低辐射区的农民采用最高补偿标准。对于不同辐射域内的失地农民,如果其对土地依赖程度相同,则有

$$R_i - M_i = d$$

式中: R_i 表示各辐射域失地农民从高速公路建设、高速公路运营获得的收益,即所得利益补偿; $i = 1, 2, 3, 4$, 分别表示高速公路强辐射域地区、次辐射域地区、弱辐射域地区和非辐射域地区; d 为大于或等于零的常数; M_i 表示由于高速公路的修建,失地农民的损失,即付出。

R_i 随着距高速公路出入口距离的增大而减小(图 1), 所以 M_i 随着离出入口距离的增大而增大, 即 $M_1 < M_2 < M_3 < M_4$, 并且在非高速公路辐射域达到最大时, R_i 为零, 对非高速公路辐射域内的失地农民的补偿标准 $P_4 = M_4 = d$, P_4 的测算要考虑土地对农民的多重功能, 充分考虑土地的价值。在各辐射域内, $P_i = M_i$, P_i 表示对各辐射域内失地农民的补偿标准。因此有 $P_1 < P_2 < P_3 < P_4$ 。

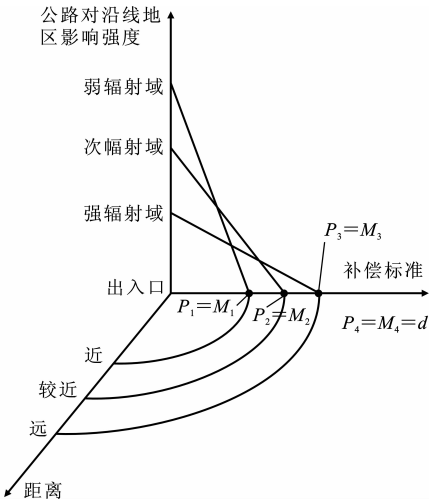


图 1 差别补偿标准

(二) 补偿方式

单一的货币补偿方式较适合于农业收入在家庭

收入中所占比重较小的农民或农户,对于完全依靠土地生活的农民,若采用单一的一次性货币补偿方式,其可持续生计将无法得到保障。差别补偿理论主张区别农民或农户对土地依赖程度的差异,采用不同的补偿方式。

(1) 根据对土地的依赖程度不同,区别不同类型的农户,采取差别补偿方式。相同数额的补偿金对不同类型农户的效用是不同的。根据农业收入占家庭收入的比重以及是否有家庭成员从事非农业产业确定农户对土地的依赖程度,并将农户划分为专业农户、兼业农户和其他农户,见表 1。

表 1 针对不同类型农户的差别补偿、安置方式

农户类型	农户特征	对土地的依赖程度	补偿方式
专业农户	家庭收入全部来自农业,家庭成员无其他生存方式	最强	改变传统的一次性货币补偿方式,可为家庭主要劳动力提供就业机会等
兼业农户	既从事农业生产,又从事非农产业的农户,家庭收入中,农业所占的比重越来越小	较弱	补偿方式简化,可直接给予一定的补偿资金和社会保障
其他农户	家庭成员中,有人具备其他非农方面的技能和一定的非农工作经验,可从其他行业获取生活所需	最弱	补偿方式简化,可直接给予一定的补偿资金和社会保障

(2) 对于农民个人,根据年龄、个人技能等的不同,采取差别补偿方式。由于农民个人的年龄不同、个人技能不同,土地对其主要功能也不同,农民对土地的依赖程度也有差异,应区分不同农民个人特征,采取有差别的补偿、安置方式,见表 2。

四、结 语

高速公路征地补偿在现实中存在诸多问题,对该问题的研究不能仅仅停留在操作层面,而应从理论层面进行深入探讨。高速公路对沿线经济及社会的影响特点决定了差别补偿理论尤其适合于高速公路建设项目。该理论充分体现了人本经济思想,主张结合高速公路对沿线经济及社会的辐射强度采用不同的补偿标准,对出入口地区和强辐射域地区的失地农民,应给予较低的补偿,对非辐射域失地农民,应给予较高的补偿;由于农户或农民个人对土地依赖程度不同,要根据他们不同的个人特征采用不同的补偿方式。论文对于差别补偿理论的研究只是

基础性研究,各高速公路辐射域补偿标准的确定、补偿方式在实践中的应用将是今后研究的重点。

表 2 针对不同的农民个人特征的差别补偿、安置方式

不同 年龄段	个人 特征	土地主要功 能的体现	对土地的 依赖程度	补偿、安置 方式
0~16 岁, 不含 16 岁	需由家庭 成员抚 养,需接 受教育	土地的间接产 出功能,保障就 业、流转获利功 能	较弱	一次性货币补偿 或土地使用权作 价入股
女性 16~ 40 岁;男 性 16~50 岁	身体素质 较好,易 接受新知 识,择业 机会较多	直接的产出、保 障就业、流转获 利功能、间接的 养老保障、继承 功能	较弱	开展技能培训,异 地或就地提供就 业机会,并与养老 保险结合,或者土 地使用权作价入 股,强调就业保 障、养老保障
女性 40~ 50 岁;男 性 50~60 岁	再就业困 难,且家 庭负担较 重	直接产出、保障 就业、流转获 利、养老保障、 间接继承功能	较强	分期逐年货币补偿 与养老保险结合, 或土地使用权作价 入股,强调生活保 障与养老保障
女性 50 岁 以上;男 性 60 岁以 上	法定养老 年龄	直接的养老保 障、继承、流转 获利、间接的产 出功能	很强	分期逐年货币补 偿与养老保险结 合,强调养老保障 与医疗保障

参考文献:

[1] 程胜高,吴登定.高速公路建设的环境问题与对策研究[J].环境保护,1999(10):27-28.

[2] 周平平.土地征收补偿原则研究[J].国土资源,2005,22(1):32-33.

[3] 陶楚南,梅 昀.对我国征地补偿测算制度的探析[J].华中农业大学学报:社会科学版,2005,25(4):85-90.

[4] 张 良.土地征用补偿研究:以四川成都为例[D].成都:四川农业大学,2005.

[5] 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):66-67.

[6] 袁彩云.我国高速公路征地问题分析[J].中国房地产金融,2004,11(10):11-14.

[7] 温炎生.高速公路征地拆迁安置补偿存在的问题和对策[J].审计理论与实践,2003,20(5):34-36.

[8] 余丕团.浅谈高速公路征地拆迁补偿费的控制与管理[J].广西审计,2002,9(2):49-50.

[9] 陈惠雄.人本经济学原理[M].上海:上海财经大学出版社,1999.

[10] 谢建豪.农用地价值构成与征地价格研究[D].保定:河北农业大学,2004.

[11] 王 升,吴群琪.收入分配的效用研究[J].长安大学学报:社会科学版,2007,9(2):32-36.

Compensating differences for land acquisition in
expressway construction

LIU Shi-duo, WU Qun-qi

(School of Economics and Management, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

Abstract: In order to solve the problem of lost-land farmers during the expressway construction, this paper analyzes the essential problem of compensation for land acquisition in expressway construction through theoretical analysis and case studies. The study find that the present standard of compensation doesn't consider the characteristics of influence of expressway on economy; farmers' different degrees of dependence on their lands, and the measure of compensation is too few. The paper puts forward the theory of differential compensation on the basis of humanistic economy. This theory claims that the standard of compensation for land expropriation to lost-land farmers in expressway construction should be different; because farmers' dependent degrees on lands are different and methods for compensation should also be different. This theory can help solve the present problem of compensation for land acquisition in expressway.

Key words: expressway; compensation for land acquisition; standard of compensation; compensating difference