

临沂市征地区片地价制订工作方法简析

苑玉林

(临沂市国土资源局, 山东 临沂 276000)

摘要:征地区片地价的制定是我国征地补偿标准的革新,对我国征地制度的完善有着重要作用。为此,在临沂市征地区片地价制定过程中总结了征地区片地价的制定步骤,对主要区片划分方法和征地区片地价测算方法的使用条件做出了概括,同时提出了征地区片地价测算中值得进一步思考的问题。

关键词:征地区片;地价测算;实证分析;征地补偿;山东临沂

中图分类号:P301.3 **文献标识码:**B

当前,征地工作中存在着补偿标准偏低、同地不同价和随意性较大等突出问题,为适应社会主义市场经济的发展要求,维护被征地集体和农民的利益,保持农业的持续发展和社会稳定,国土资源部研究制定了《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》。其中指出,对有条件的地区,省级国土资源部门可会同有关部门制订省域内各县(市)征地区片综合地价,报省级人民政府批准后公布执行,实行征地补偿。

1 征地区片地价的定义及价格构成

国土资源部于2005年7月发出了《关于开展制定征地区片综合地价和征地区片综合地价工作的通知》(国土资发[2005]144号)。根据《通知》中的定义,征地区片综合地价(简称“征地区片地价”,下同)是指在行政区范围内,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,并测算征地综合补偿标准(原则上不包含地上附着物和青苗补偿费)。对于征地区片地价的构成,各地的标准略有差异。文中参考了《农用地估价规程》(TD/T1006-2003)(以下简称《规程》)中叠加法评估征地区片价格的公式,确定征地区片地价由农用地质量价格和社会保障价格构成^[1]。

2 临沂市征地区片地价

2.1 研究区概况

临沂市位于山东省的东南部,东部连接日照,西接枣庄、济宁、泰安,北靠淄博、潍坊。总面积17 184 km²,辖兰山、罗庄、河东3个区,共计31个乡镇办事处,1 148个行政村,有191.58万人,其中农业人口102.66万人,占53.59%,非农业人口88.92万人,占46.41%^[2]。2004年,临沂城区面积达1 748.6 km²,其中建城区面积122.96 km²。南北最大长距228 km,东西最大宽度161 km。境内以4条过境国道和14条省道干线为主,形成四通八达的公路网。2004年临沂市完成国内生产总值1 012亿元,增长17%;其中,第一产业增加值22.44亿元,增长7.9%;第二产业增加值119.1亿元,增长19.6%;第三产业增加值35.86亿元,增长17.3%^[3]。依据各项经济建设的发展状况和未来征地需要,征地区片覆盖临沂市辖三区全域范围,覆盖范围共计31个镇(街道办事处),467个行政村(居委会),土地面积17.03万hm²。

2.2 测算范围的确定

征地区片地价测算范围重点在土地利用总体规划确定的城市与集镇建设用地区域范围内。各地可在符合土地利用长期规划的前提下,根据征地区片实际情况扩展到城市郊区或更大范围,但基本农田、生态

* 收稿日期:2009-11-02;修订日期:2010-03-10;编辑:陶卫卫

作者简介:苑玉林(1979—),男,山东临沂人,土地评估师,主要从事国土资源管理与土地估价工作;E-mail:linyiguotu@126.com。

保护区、其他保护资源或者国有土地等被限制征用的土地,不能划入测算区片内。

2.3 征地区片划分与征地区片地价测算

征地区片综合地价测算的基本方法主要有农地价格因素修正测算法、征地案例比较法、年产值倍数法等。根据《山东省征地区片综合地价测算技术方案》,结合临沂市实际,该征地区片综合地价是在划分区片的基础上,采用年产值倍数法和农地价格因素修正测算法,测算每一个区片的征地区片综合地价初步结果。征地区片综合地价测算以征地区片为单元进行。

2.3.1 年产值倍数测算法

年产值倍数测算法是以土地年产值为基础,按照一定倍数测算征地区片地价的方法。征地区片地价等于土地补偿费和安置补助费之和。其中,土地补偿费和安置补助费按照土地综合年产值的倍数计算^[4]。基本公式为:

$$P_z = V \times n + V \times m \quad (\text{式1})$$

式中: P_z 为征地区片地价; V 为区片土地年产值; n 为区片土地补偿倍数; m 为区片安置补助倍数。

(1)确定区片土地年产值,区片土地年产值通过调查前3年平均产值确定。

(2)确定土地补偿倍数和安置补助倍数,土地补偿费和安置补助费的统一年产值倍数,按照保证被征地农民原有生活水平不降低的原则,在法律规定范围内确定;按法定的统一年产值倍数计算的征地补偿安置费用,不能使被征地农民保持原有生活水平,不足以支付因征地而导致无地农民社会保障费用的,经省级人民政府批准应当提高倍数;土地补偿费和安置补助费合计按30倍计算,尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的,由当地人民政府统筹安排,从国有土地有偿使用收益中划出一定比例给予补贴。

(3)计算征地区片地价。将各区片土地年产值、土地补偿倍数和安置补助费倍数代入(式1),计算得到各征地区片地价。

2.3.2 农地价格因素修正测算法

农地价格因素修正测算法,是指以农地价格为基础,同时考虑影响征地补偿的有关因素,修正确定征地区片补偿费的方法^[5]。

基本公式为:

$$P_z = P_n (1 + \sum_{i=1}^n A_i) \quad (\text{式2})$$

其中: P_z 为征地区片地价; P_n 为区片的农地价格; A_i 为因素修正系数。

(1)计算区片内的农地价格。临沂市没有完成农用地基准地价测算,参照《农用地估价规程》的有关规定,采用收益还原法计算区片内的农地价格。

(2)确定修正因素和系数。修正因素主要考虑土地区位、人均耕地数量、土地供求关系、当地经济发展水平和农村居民最低生活保障水平等因素。采用综合评分法确定因素的修正系数。因素修正幅度大小要适当,并根据当地实际情况确定。修正系数最小为零,并以零为基础向上修正。修正系数参照下面的方法确定。土地区位:将测算范围内的区片,根据距离城市中心的距离划分档次并确定修正系数。距离越近,档次越高,修正系数越大。人均耕地数量:将测算范围内的各区片的人均耕地面积进行比较,分为不同档次并确定修正系数。人均耕地面积越小,档次越高,修正系数越大。土地供求关系:将测算范围的各区片一定时间段的土地征用数量进行比较,划分为不同档次并确定修正系数。土地征用数量越多,档次越高,修正系数越大。具体工作中使用前3年征用土地面积占整个区片土地面积的比例来衡量,比例越高,修正系数越大。当地经济发展水平:将测算范围的各区片一定时间段的经济收入水平进行比较,划分为不同档次并确定修正系数。经济收入水平越高,档次越高,修正系数越大。具体工作中可使用农民年人均纯收入衡量,收入越高,修正系数越大。生活保障水平:将测算范围的各区片一定时间段的生活保障水平进行比较,划分为不同档次并确定修正系数。生活保障水平越高,档次越高,修正系数越大。

根据以上因素情况,编制综合评分法因素说明表和修正系数表。

(3)计算征地区片地价。将各区片的农地价格和所对应的修正系数代入(式2),计算得到各区片的征地区片地价。各因素选择和计算方法及过程见表1,表2。

2.3.3 征地区片地价初步结果确定

征地区片地价初步结果依据上述各种测算方法的实际结果确定。征地区片地价结果在对各种测算方法结果的综合分析的基础上,采用2种方法结果

的算术平均值确定。

表1 征地区片综合地价影响因素调查

| 区片编号 | 土地区位(A ₁) | 人均耕地数量(A ₂) | 土地供求关系(A ₃) | 当地经济发展水平(A ₄) |
|------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------|
| I | 1.15 | 1.15 | 1.1 | 1.15 |
| II | 1.2 | 1.2 | 1.2 | 1.15 |
| III | 1.1 | 1.15 | 1.05 | 1.1 |
| IV | 1.05 | 1.05 | 1.05 | 1.05 |
| V | 1.15 | 1.15 | 1.1 | 1.15 |
| VI | 1.2 | 1.2 | 1.2 | 1.2 |
| VII | 1.1 | 1.15 | 1.05 | 1.1 |
| VIII | 1.2 | 1.2 | 1.2 | 1.15 |
| IX | 1.05 | 1.05 | 1.05 | 1.1 |
| X | 1.05 | 1.1 | 1.05 | 1.05 |
| XI | 1.05 | 1.05 | 1.05 | 1.05 |

表2 征地区片综合地价计算过程

| 区片编号 | 区片农地价格(元/hm ²) | 土地区位(A ₁) | 人均耕地数量(A ₂) | 土地供求关系(A ₃) | 当地经济发展水平(A ₄) | 征地区片综合地价(元/hm ²) |
|------|----------------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------|------------------------------|
| I | 525000 | 15 | 15 | 10 | 15 | 878305 |
| II | 616875 | 20 | 20 | 20 | 15 | 1225854 |
| III | 521250 | 10 | 10 | 5 | 10 | 761585 |
| IV | 474375 | 5 | 5 | 5 | 10 | 576606 |
| V | 525000 | 15 | 15 | 10 | 15 | 878305 |
| VI | 657750 | 25 | 15 | 20 | 20 | 1363910 |
| VII | 521250 | 10 | 10 | 5 | 10 | 761585 |
| VIII | 616875 | 20 | 20 | 20 | 15 | 1225854 |
| IX | 501750 | 5 | 5 | 5 | 10 | 638922 |
| X | 491250 | 5 | 10 | 5 | 10 | 625552 |
| XI | 474375 | 5 | 5 | 5 | 10 | 576606 |

2.4 测算结果分析

对征地区片综合地价进行验证和调整的目的是保证征地区片地价测算结果能够与现行征地补偿标准相衔接,保证被征地农民原有生活水平不下降。对征地区片综合地价进行验证和调整时,对现有征地补偿标准、农民生活水平和经济收入水平进行全面的调查,切实保证区片综合地价测算结果能够满足被征地农民的生产、生活和长远发展的需要。征地区片地价初步测算结果需经过3方面的验证。

(1)与现有征地补偿水平比较。通过统计近三年征地样点补偿水平统计分析,临沂市前3年(2003—2005年)的征地数量为2 323.51 hm²,补偿

总额为73 409万元;其中区片价测算范围内的征地数量为965.63 hm²,补偿总额为31 891.59万元^[1]。

城市规划区范围内的征地补偿水平现行标准最高为90万元/hm²,最低为42万元/hm²,调整幅度为45~105万元/hm²。临沂市征地区片综合地价与现有征地补偿水平比较略有提高,与国民经济发展现行发展水平相当。实现了与现有征地补偿水平相衔接,并充分体现了适当从高的原则。

(2)与被征地农民现有生活水平比较。临沂市征地区片综合地价是被征收集体土地的综合收益值,基本保证被征地农民原有生活水平不因征地而降低,并体现长远生计和未来发展需要的原则。临沂市征地区片综合地价验证调整情况见表3。

表3 临沂市征地区片综合地价验证调整

| 区片编号 | 测算区片价(元/hm ²) | 人均农业纯收入(元/人·a) | 农业纯收入(元/hm ² ·a) | 农业纯收入参考比较值(元/hm ²) | 调整区片价(万元/hm ²) |
|------|---------------------------|----------------|-----------------------------|--------------------------------|----------------------------|
| I | 660000 | 500.77 | 6066 | 121318 | 66 |
| II | 900000 | 500.77 | 6066 | 121318 | 90 |
| III | 600000 | 1219.40 | 12714 | 254274 | 60 |
| IV | 450000 | 1219.40 | 12714 | 254274 | 45 |
| V | 660000 | 500.77 | 6066 | 121318 | 66 |
| VI | 1050000 | 500.77 | 6066 | 121318 | 105 |
| VII | 600000 | 500.77 | 6066 | 121318 | 60 |
| VIII | 900000 | 500.77 | 6066 | 121318 | 90 |
| IX | 510000 | 276.75 | 4252 | 85487 | 51 |
| X | 480000 | 276.75 | 4252 | 85487 | 48 |
| XI | 450000 | 276.75 | 4252 | 85487 | 45 |

(3)与周边区(市)征地补偿水平比较。临沂市征地区片综合地价,与周边区(市)的征地补偿水平基本平衡。

2.5 测算结果调整

(1)根据省市级平衡意见调整情况。根据省、市级多次平衡及后来取消统一年产值区域,区片划分经适当归并及区片价格多次调整后,临沂市征地区片综合地价与现行国民经济发展水平相当,比现行征地补偿水平标准略有提高。实现了与现有征地补偿水平相衔接,并充分体现了适当从高的原则。基本保证被征地农民原有生活水平不因征地而降低,并体现长远生计和未来发展需要的原则。与周

边区(市)的征地补偿水平基本平衡。

(2)根据听证意见调整情况。2006年2月27日临沂市河东区、兰山区、罗庄区国土局召开了关于征地区片综合地价、征地统一年产值标准和补偿倍数、地上附着物及青苗补偿标准的听证会。听证机构组织根据临沂市征地现况,认为其结果可以采用作为临沂市的征地标准,按法定程序报经相关部门批准后执行。

3 问题讨论

3.1 农用地价格因素修正法

《指导性意见》规定,已经根据《农用地估价规程》完成农用地基准地价测算的地区,参照农用地基准地价确定区片的农地价格;没有完成农用地基准地价测算的地区,在农地年产值的基础上采用收益还原法评估区片的农地价格。

临沂市只完成了农用地的分等,还没有搞农用地定级和估价,所以没有现成的农用地价格可供参考,不具备利用条件;文件规定还可用收益还原法评估区片的农地价格,可是临沂市制订区片价时,虽也同时测算出了分区域年产值标准,但因不是该次专题研究的主要成果,存在着一定的系统误差,同时收益还原率的选取也客观存在着一定的难度。综合以上2个方面,在临沂市制订近郊征地区片地价时,没有采用3种方法之一的农用地价格因素修正测算法。

3.2 年产值倍数法

《指导性意见》中规定,区片土地年产值依据统一年产值标准或者通过调查前3年产值确定;土地补偿倍数和安置补助倍数,应根据《土地管理法》有关规定,并考虑当地经济发展水平和基本生活保障水平确定,《土地管理法》规定“征用耕地的土地补偿费,为该耕地被征用前三年平均年产值的六至十倍,安置补助费标准,为该耕地被征用前三年平均年产值的四至六倍,依照本条的规定支付土地补偿费和安置补助费,尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的,经省、自治区、直辖市人民政府批准,可以增加安置补助费。但是,土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的三十倍。”

按文件规定将临沂市近郊各乡镇(分区域)的

亩产值进行计算。从统计部门收集了各个乡镇的亩产值资料,经过分析计算,结果是计算出的亩产值太低,边缘偏远地区能套用,在靠近中心城市的有些乡镇前3年平均年产值的七八十倍才能达到现在的地价水平,这和国家的法律不符合。国务院28号文件规定“土地补偿费和安置补助费的总和达到法定上限,尚不足使被征地农民保持原有生活水平的,当地人民政府可以用国有土地有偿使用收入予以补贴”。从此规定中可以看出,30倍土地补偿费和安置补助费以外的是一种补贴,而不是补偿;同时,从另一个侧面表明,30倍依然是法定最高补偿倍数。

年产值倍数法得出的测算结果,没有考虑到农地用途改变后的预期收益或未来增值,而只是依据现有法律测算出现有水平的农地价格,而且应用年产值倍数法测算征地区片地价时,应当适当考虑当地农民对农用地的依赖程度,对计算结果进行修正,为此,具体的修正系数较难确定。这种方法较适合边缘偏远地区,靠近中心城市的乡镇却不宜采用,所以这种方法能使用但存在不足。

3.3 征地案例比较法

即样点地价法。《指导性意见》中规定,征地案例要选择近3年之内发生的征地项目;征地案例的可比内涵要与征地区片地价的设定内涵一致;对征地案例的比较修正应考虑区域因素、个别因素和时间因素等。

尽管临沂市近2年的项目不断增多,但由于城区中心地带几乎无地可供,文件要求的要选择近3年之内发生的征地项目,这样可用的样点就很少,存在样点不足的问题。这样,样点多集中开发区等一些城乡结合部,有些地区几乎没有样点,不能完全覆盖这次课题所要研究的范围。

在以往的征地过程中,都是分地类的征地补偿价格,种类繁多,同时个别因素和地域因素对征地补偿价格的影响较大,因此,对区片价的比较测算影响很大。其中个别因素主要包括征地的目的和用途、征地的难易程度、项目建设的紧急程度,甚至包括征地工作人员和被征地农村集体经济组织及农民的素质;区域因素主要包括该地区征地次数的频度、所处区域位置的区位条件等等。这也是利用样点地价时存在的问题。

4 结论

征地区片的划分和价格测算可以采用多种方法完成,各方法的使用条件有所差别。在实际应用中,应综合考虑,充分利用已有的资料,扬长避短,选择适当的划分和测算方法,才能得出较合理的结果。在临沂市征地区片划分过程中,在行政村界线的基础上,采用了综合判定法,确保区片划分高效与合理。价格测算时分别采用年产值倍数法和农地价格因素修正测算法,比较客观与准确地反映土地的内价值,最后得出了合理的征地区片地价测算结果。

参考文献:

- [1] 国土资源部. TD/T1006-2003,农用地估价规程[M]. 北京:中国标准出版社,2003.
- [2] 冯连伟,李静. 临沂市土地开发整理现状及对策[J]. 山东国土资源,2009,25(2):5-8.
- [3] 临沂市统计局. 临沂统计年鉴[S]. 2004.
- [4] 肖灵源. 征地区片综合地价测算和征地区片综合地价测算与征地补偿实务全书[M]. 北京:中国土地科学出版社,2005.
- [5] 王荣. 征地区片综合地价的测算方法[J]. 农业资源与环境,2006,(7):25-27.

Introduction to Formulating Regional Price in Land Levying Region in Linyi City

YUAN Yulin

(Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 276000, China)

Abstract: Regional price formulation in land levying area is innovation of land levying compensation standards in China. It is very important in improving land levying policy. In the period of regional price formulation of land levying in Linyi city, steps for formulating regional price in land levying area are summarized, classification method and measuring method of regional price in land levying region are introduced in this paper. Some problems which should be studied further in regional land price estimation is put forward in this paper.

Key words: Levying land region; land price measurement; empirical analysis; land compensation; Linyi in Shandong province