



国有土地收购补偿方法和土地有偿使用方式的探析

王福斌

(威海市国土资源局, 山东 威海 264200)

摘要:目前政府收购国有土地使用权的补偿问题无论在程序还是在补偿标准上均缺少法律规定,其补偿方法主要采用协商形式解决。近年来,随着土地发展权研究的深入,为政府制定收购土地补偿办法提供了理论依据。由于我国建筑物寿命短,收购土地后重新建设不仅浪费土地资产,而且引发了大量社会问题,推行国有土地使用权租赁制度,缩短土地使用权出让年限,使之与建筑物的寿命大致一致,不仅减少政府收购土地的难度,而且便于土地的批后监管。

关键词:土地补偿;土地收购;土地有偿使用;方法

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

随着城市建设改造力度的加快,原来的城市规划已不能完全适应城市发展的需要,原许多单位企业用地需要政府收购后按照新的城市规划重新建设。当前政府收购土地补偿问题几乎是法律空白,其补偿方式主要采用协商形式解决,土地收购补偿价格成了政府与企业之间博弈的焦点。据测算,我国城市建筑平均寿命为30年,而目前绝大部分采用的国有土地使用权出让方式均按法律最高使用年限确定,即住宅70年,工业50年,商业40年。在土地使用权尚未到期的情况下,政府收回土地重新建设,不仅造成大量的国有土地资产流失和浪费,而且引发了诸多社会矛盾。改变目前土地有偿使用方式,采用国有土地租赁或缩短土地出让年限成为当务之急^[1]。

1 土地收购涉及企业三个方面利益

(1)土地使用权价值。收购国有土地使用权,可分为国有出让土地使用权和划拨土地使用权。出让土地,土地使用者拥有占有、使用、收益和处分权;划拨土地,土地使用者拥有占有、使用、收益权利,无处分权利。

土地作为一种资产,其价值实际基于土地权利

的价值,如果土地收购后无增值,土地收购补偿价格应是对被收购企业拥有的土地使用权在现状用途和现有开发利用条件下的价格,这种价格用土地评估的方式可以确定,据此予以土地收购补偿,政府和企业均无异议。但是如果土地收购后,依照新的城市规划,原土地改变用途,土地增值价值应归谁所有,即土地发展权成为收购双方对价格分歧的最大点。土地发展权,是指土地规划或最优利用条件下的价格。我国目前设置的土地权利体系中没有直接的发展权,从现行的土地法律法规和土地增值成因分析,多数学者认为改变土地规划引起土地增值的权利为土地所有者所有,土地发展权是国家的权力,土地收购价格只是原用途的价格,不应与规划用途改变后的价格联系起来。也有学者认为,城市土地发展权应为国家 and 土地使用权人共同拥有。笔者认为城市土地发展权应视不同情况而论,如果城市建设用地因规划改变引起土地增值,这种土地发展权价值是在原有土地使用者土地使用期限内实现的,原土地使用者应当分享部分权利,如果土地使用者使用的土地期限已到,政府应无偿收回土地,这种发展权与原土地使用者无关,而现在是在原土地使用者使用土地期限未到的情况下,政府重新改变了自己的规

* 收稿日期:2011-03-01;修订日期:2011-10-27;编辑:王秀元

作者简介:王福斌(1962—),男,山东荣成人,主要从事国土资源管理工作;E-mail:whdhz01@126.com。

划,原土地使用者应享受自己剩余年限内土地增值部分分成收益。

(2)地上建筑物的价值。土地收购后,原企业地上建筑物的损失应按评估价格予以补偿。

(3)企业经济损失。收购土地会给企业带来一定的经济损失。主要包括:企业搬迁费,企业生产经营在一定时间内停产损失等,这些损失在收购土地时应予以补偿。

2 土地收购补偿方式的确定

目前,收购国有土地主要依据土地评估或按比例分成进行协商确定。

2.1 评估法

按原企业用地用途和现状,对土地及地上建筑物进行评估,也考虑了企业搬迁造成部分经济损失。这种方法充分考虑了原企业土地及地上建筑物的价值,对地上建筑物较多的企业愿意选择这种方法。由于企业土地被收回后,造成的企业经济损失难以评估,企业的经济损失考虑不够,如果土地收购后,土地增值较大,企业没有分享,企业难以接受,政府在与企业协商时难以达成共识。这种方法适合于土地收购后做为道路、绿地用地,土地再开发实现的是一种社会价值,直接市场价值为零的企业。

2.2 比例分成法

土地按照新的规划用途拍卖后,政府与原用地单位按拍卖价格实行 4:6 比例分成。这种方法考虑了土地增值后企业分成,企业失去土地后的经济损失一并考虑在内,但地上建筑物的损失没有考虑,原土地使用权剩余年限长短也没有考虑。地上建筑物少,土地增值大的企业愿意选择此方法。

2.3 改进建议

土地收购后,按新的规划用途土地没有发生增值的,按原土地用途、现状及地上建筑物和造成企业经济损失进行评估予以补偿。

土地收购后按新的规划改变用途,土地增值的,地上建筑物按评估价格予以补偿,土地使用权补偿

价格为拍卖价格的 60% 分摊到原土地使用权剩余年限上。即:

$$\text{土地使用权补偿价格} = \frac{\text{拍卖价格} \times 60\% \times \text{原土地使用权剩余年限}}{\text{现土地使用权出让年限}}$$

3 土地有偿使用方式的改进

国有土地有偿使用方式包括:国有土地使用权出让、租赁、作价入股。出让土地是由土地使用者一次性支付出让金;租赁是指国家将国有土地租给使用者使用,土地使用者与县级以上人民政府土地行政主管部门签订一定年限的土地租赁合同,按年度支付租金的行为。出让土地可以在短时间内收取大量出让金,增加政府财政收益,目前,绝大多数是按照法定最高年限出让土地,其弊端一是由于我国体制原因,城市规划的短期性和不科学性,造成我国城市建筑平均寿命只有 30 年,不像发达国家那样,规划一旦形成,通过法律手段不再轻易改变^[2,3],而我国城市规划经常改变,规划改变后,给收购土地带来困难,不仅造成国有土地资产大量流失和浪费,而且收购时引发了大量拆迁矛盾;二是一次性出让土地使用权后,在数十年内政府对土地管理职能削弱,监管力度下降,造成大量土地闲置和低效利用,增加了政府处置闲置土地的难度。

4 结语

目前,我国有大量闲置和低效利用的建设用地难以处置,与土地出让时间长有很大关系。因此,要积极推广土地租赁制,即使采取出让方式,也应缩短出让年限,避免十几年或几十年后重蹈历史覆辙。

参考文献:

- [1] 张鹏. 规划管理与土地发展权关系研究评述[J]. 中国土地科学, 2010, 24(10): 74-78.
- [2] 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, 20(5): 2-6.
- [3] 邓宏乾. 土地增值收益分配机制, 创新与改革[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), (2008), 47(5): 42-49.

Study on Compensation Method of State—owned Land Acquisition and Using Land with Compensation

WANG Fubin

(Weihai Bureau of Land and Resources, Shandong Weihai 264200, China)

Abstract: At present, there is no policies on the compensation of acquiring state—owned land by government. The compensations are mainly solved by consultations. In recent years, the deepening study on land development rights will provide a theoretic basis for the government to make the compensation methods for land acquisition. Because of the short life—expectancy of the building in our country, land acquisition and re—building is not only a waste of land assets, but also caused many social problems. Promoting the state—owned land usage right leasing system, shortening the period of land use right transfer and making it ruefully consistent with the life of the building will not only reduce the difficulty of the government acquisition of the land, but also can control the land after the land grant.

Key words : Land compensation; land acquisition; compensation for the use of land