



周刚志

通过制度创新鼓励农民以土地使用权入股等形式参与土地开发等，都是农地征收补偿制度改革完善的“法治之道”和确保失地农民权益的永续发展之道！

## 农地征收补偿制度变革之后

近年来，县市等基层政府以低额补偿款征收农村集体土地之后，再进行公益建设和商业开发、并获取土地出让金等高额收益，此种“土地财政”模式一直备受社会各界诟病，其中因利益冲突所导致的恶性案件早已屡见不鲜。据媒体报道，2012年11月召开的国务院常务会议讨论通过了《中华人民共和国土地管理法修正案（草案）》，决定对农民集体所有土地征收补偿制度进行重大修改，并将草案提请全国人大常委会审议。坊间传闻，《土地管理法》的本次修改或将大幅度提高征地补偿数额，甚至达到现行标准的10倍以上；可以预见，如果《土地管理法修正案（草案）》获得通过，则《农村集体土地征收补偿条例》也将顺利出台。

尽管农地征收制度改革之后的征地补偿数额提升到原补偿款的“10倍以上”的消息并不确切，农地征收补偿金的大幅提高却已基本成为定局。然而对这种做法，得到的社会舆论反馈却也并非全是肯定。

反对者主要有以下四种情况：其一，农地征收补偿金大幅提高可能会提高房地产开发的成本，从而促进房价持续高涨；其二，农业用地和农村建设用地属于不同性质的土地，应该建立不同的征收补偿机制而不可一概而论；其三，土地价格的提升乃是社会经济发展的结果，被征地的农民对此贡献甚微，农地征收补偿金大幅提高，甚至按照土地市场价格确定补偿款，将不利于实现社会公平；其四，很多农民缺乏理财能力，加之通货膨胀等因素的影响，解决社会保障问题而非给予其高额征收补偿款才是保障失地农民权益的永续发展之道等。对以上诸种说法，笔者实难苟同。

其实，近些年来城市房地产价格的持续高涨，是人口城镇化快速发展、基层政府严重依赖“土地财

政”等多种复杂因素综合作用的结果。农地征收补偿金的大幅攀升固然可能会对县市等基层政府的“财政模式”构成一定影响，但是却并非必然导致房价的持续高涨。进而言之，土地价格的高涨是由多种因素所导致，政府与房地产业同样并非唯一贡献者甚至并非主要贡献者，却均属于最重要的受益者。既然此种利益分配格局在当下都“与法无悖”，被征地农民因此获取巨大利益自然也并非不当。

我国著名学者姜明安先生曾提出，在农地征收补偿金大幅提高之后可“以交易税调节农民卖地收入”。其实，按照国家税务总局的相关规定，对土地承包人取得的土地上的建筑物、构筑物、青苗等土地附着物的补偿费收入，应按照《中华人民共和国营业税暂行条例》的“销售不动产—其他土地附着物”税目征收营业税；对土地承包人取得的青苗补偿费收入，暂免征收个人所得税；取得的转让建筑物等财产性质的其他补偿费收入，应按照《中华人民共和国个人所得税法》的“财产转让所得”应税项目计征个人所得税。农地征收补偿金大幅提高之后，税务机关按照累进税率等税法条款课征相关税收，也是理所当然。

不过，因为我国的金融市场尚在发展完善过程中，失地农民大都缺乏现代理财技能，其获取高额征收补偿款之后未能妥善处理，确实存在因奢侈浪费等不良生活习惯的形成、而在不久的将来陷入财务困境的可能。因此，各地政府在适当提高征地补偿款金额的同时，妥善解决失地农民的社会保障问题，甚至通过制度创新鼓励农民以土地使用权入股等形式参与土地开发等，都是农地征收补偿制度改革完善的“法治之道”和确保失地农民权益的永续发展之道！<sup>⑥</sup>

周刚志：武汉大学法学博士，厦门大学法学博士后，曾任厦门大学法学院讲师、副教授，现为中南大学法学院教授，中国财税法研究会理事，中国财税法教育研究会理事。主要研究财税宪法学，并从事宪法学、行政法学、财税法学的教学工作，主持国家社科基金后期资助项目、司法部项目等国家、省部级课题5项。