

# 征地留用地面积测算研究

——以北京市为例

黄金碧

(北京市土地整理储备中心, 北京 100013)

**摘要:** 留用地面积决定着被征地农民经营留用地收益的多少, 科学测算留用地面积是征地留用地安置管理的核心。本文尝试从可持续生计和土地增值收益共享的视角构建征地留用地面积测算方法, 并以北京市为例进行实证分析。北京市各区县基于可持续生计视角的留用地面积从中心城区到远郊区县逐渐增大, 从 1.88m<sup>2</sup>/人到 13.33m<sup>2</sup>/人不等。在维持现行货币补偿标准和采用货币补偿与留用地安置相结合的补偿安置模式的情况下, 北京市基于土地增值收益共享视角的留用地面积为征地面积的 9.22%。在征地管理实践中, 应以基于可持续生计视角的留用地面积为最低标准, 综合考虑区域发展条件和集体经济组织自身实际, 合理确定留用地面积和货币补偿等其他补偿安置标准, 以切实发挥留用地的保障功能, 保证被征地农民的合法权益。

**关键词:** 征地; 留用地安置; 面积; 北京

中图分类号: F321.1

文献标识码: A

## 1 引言

为维持被征地农民可持续生计, 从 20 世纪 80 年代起, 深圳、广东、浙江、上海、北京等地陆续开始采用留用地安置的方式对被征地农民进行补偿安置, 即政府在征收集体土地时, 按照征地面积的一定比例核定留用地指标, 用于被征地集体经济组织发展第二、三产业, 壮大集体经济, 安置被征地农民。留用地安置使得被征地农民能从留用地开发经营中获得长期稳定的收益, 因此成为一种较为理想的征地补偿方式<sup>[1]</sup>。

在留用地安置管理中, 留用地面积是最为核心的问题, 直接决定着集体经济组织经营留用地所能获得的收益多少, 影响着留用地安置对被征地农民可持续生计保障功能的大小。因此, 科学测算留用地面积, 是征地留用地管理的核心。目前, 各地在实践中基本是根据主观经验判断, 一般按照征地面积 5%-15% 的比例确定留用地面积, 没有统一科学的计算方法<sup>[2]</sup>。学术界关于留用地面积测算的研究也尚且比较欠缺, 仅有张占录从可持续生计角度按照征地前后农民的人均可支配收入相等的补偿目标建立了测算方法<sup>[2]</sup>, 为研究提供了一定的思路, 但没有考虑被征地农民市民化的生活水平变化和安置补偿价值的合理性。鉴于此, 本文尝试从可持续生计和土地增值收益共享的视角构建留用地面积测算方法, 并以北京市为例进行实证分析, 以期能为征地留用地面积测算提供一定的思路和参考。

## 2 留用地面积测算方法

### 2.1 基于可持续生计视角的测算方法

被征地农民可持续生计, 是指被征地农民征地前后生活水平不降低, 长远生计有保障。维持被征地农民可持续生计, 是征地补偿安置的基本要求。根据这一补偿安置要求, 征地补偿安置的目标应是征地后被

**作者简介:** 黄金碧 (1988.4—), 女, 四川泸州人, 硕士研究生。研究领域: 土地资源管理, 城市与区域经济。  
E-mail: hj0424@163.com。

征地农民的收入能够承载其生产生活和社会保障。

对于被征地农民而言，经营留用地的收益是征地后最主要的稳定的收入来源和生活保障。将留用地开发建设写字楼、专业市场等物业出租，以租金形式获得收益，对村集体经济组织的资金要求不高，且收益稳定、风险小，是目前各地实践中普遍采用的形式<sup>[3]</sup>。因此，本文以留用地开发建设的物业租赁收益作为留用地经营收益。

维持被征地农民可持续生计，则被征地农民应完成由农民向市民的转变，生活消费水平达到城镇居民的平均消费水平。因此，本文以城镇居民平均消费水平作为被征地农民的生活消费水平。

按照征地后被征地农民的收入能够承载其生产生活和社会保障的补偿安置目标，可要求留用地经营收入这一稳定的收入能够满足被征地农民的生活消费支出，因此

$$E = R \times S_1 \times r \times 12 \times V \quad \text{式 (1)}$$

其中，E 为城镇居民人均年消费支出，单位：元/人；R 为留用地开发物业月租金水平，单位：元/m<sup>2</sup>；S<sub>1</sub> 为基于可持续生计视角的留用地面积，单位：m<sup>2</sup>/人；r 为容积率，单位：1；V 为物业租赁空置率，单位：1。

因此，基于可持续生计视角的留用地面积为

$$S_1 = E / (R \times r \times 12 \times V) \quad \text{式 (2)}$$

其中，S<sub>1</sub> 为基于可持续生计视角的留用地面积，单位：m<sup>2</sup>/人；E 为城镇居民人均年消费支出，单位：元/人；R 为留用地开发物业月租金水平，单位：元/m<sup>2</sup>；r 为容积率，单位：1；V 为物业租赁空置率，单位：1。

## 2.2 基于土地增值收益共享视角的测算方法

保证被征地农民依法得到土地增值收益分配是解决被征地农民问题的关键<sup>[4]</sup>。国务院发展研究中心“推进社会主义新农村建设研究”课题组指出：“土地农转非时的增值收益，90%以上通过种种渠道变成政府收入或转移到国内外的开发商手中”<sup>[5]</sup>。土地不仅是农民的生产生活资料，更是农民重要的财产。政府通过对征收土地的开发建设和公共基础服务设施的投入，有效提升了土地的价值，但这仅仅是土地增值的条件，而农民所拥有的土地是土地增值的基础。因此，农民有权参与土地增值收益的分配，征地补偿应对农民的财产权进行合理补偿。根据这一补偿要求，征地补偿安置的目标应是被征地农民得到的补偿的实际价值与应分享的土地增值收益相当。

在对被征地农民得到的补偿价值核算中，留用地的价值应以土地的市场价格进行核算。按照被征地农民得到的补偿的实际价值与应分享的土地增值收益相当的补偿安置目标，则有

$$S_2 \times (I + C) / [S_e \times (1 - N)] + W = I \times K \quad \text{式 (3)}$$

其中，S<sub>2</sub> 为基于土地增值收益共享视角的留用地面积，单位：m<sup>2</sup>；I 为土地增值收益，单位：万元；C 为土地开发成本（不含征地补偿费），单位：万元；S<sub>e</sub> 为征地面积，单位：m<sup>2</sup>；N 为代征地、公共服务设施等非经营性用地比例，单位：%；W 为征地多元化补偿中除留用地安置外的其他补偿安置方式的补偿价值，单位：万元；K 为土地增值收益农民分享比例，单位：1。

因此，留用地占征地面积的比例为

$$L = (I \times K - W) \times (1 - N) / (I + C) \quad \text{式 (4)}$$

其中，L=S<sub>2</sub>/S<sub>e</sub>，为基于土地增值收益共享视角的留用地占征地面积的比例，单位：1；I 为土地增值收益，单位：万元；K 为土地增值收益农民分享比例，单位：1；W 为征地多元化补偿中除留用地安置外的其他补偿安置方式的补偿价值，单位：万元；N 为代征地、公共服务设施等非经营性用地比例，单位：1；C 为土地开发成本（不含征地补偿费），单位：万元。

$$L = (A \times K - Y) \times (1 - N) / (1 + A) \quad \text{式 (5)}$$

其中，L 为基于土地增值收益共享视角的留用地占征地面积的比例，单位：1；A=I/C，为土地增值率，单位：1；Y=W/C，为征地多元化补偿中除留用地安置外的其他补偿安置方式的补偿价值与土地开发成本的

比，单位：1；N 为代征地、公共服务设施等非经营性用地比例，单位：1。

### 2.3 基于可持续生计和土地增值收益共享视角的测算方法

维持被征地农民可持续生计，是征地补偿安置的基本要求。保证被征地农民共享土地增值收益，维护被征地农民的合法权益，是征地补偿安置的应有之义。合理的征地补偿应是在维持被征地农民可持续生计的基础上，保证被征地农民合理分享土地增值收益。因此，应将基于可持续生计视角的留用地面积作为最低面积标准，在此基础上根据其他补偿安置方式的补偿价值确定留用地面积。满足维持被征地农民可持续生计和保证被征地农民共享土地增值收益双重补偿安置要求的留用地面积为

$$S \geq S_1 \times P \text{ 且 } S = L \times Se \quad \text{式 (6)}$$

其中，S 为基于可持续生计和土地增值收益共享的留用地面积，单位：m<sup>2</sup>；L 为基于土地增值收益共享视角的留用地占征地面积的比例，单位：1；Se 为征地面积，单位：m<sup>2</sup>；S<sub>1</sub> 为基于可持续生计视角的留用地面积，单位：m<sup>2</sup>/人；P 为安置人数，单位：人。

## 3 实证分析——以北京市为例

### 3.1 基于可持续生计视角的留用地面积

从《北京统计年鉴（2013）》整理得到 2012 年北京市各区县城镇居民人均年消费支出，以 8% 的年增长率根据《北京市商业物业租金情况参考分析》中 2010 年商业物业月租金水平<sup>[6]</sup>计算得到 2012 年商业物业租金水平，商业物业空置率取平均水平 30%，容积率取 3，根据式（2）计算得到北京市基于可持续生计视角的留用地面积，具体如表 1 所示。

表 1 北京市基于可持续生计视角的留用地面积

区 县	商业物业租金水平 (元/天·m <sup>2</sup> )	商业物业年租赁收益 (元/m <sup>2</sup> )	城镇居民人均年消费支出 (元/人)	基于可持续生计视角的留用地面积 (m <sup>2</sup> /人)
东 城	22.67	4599.00	25887	1.88
西 城	21.67	4394.60	27149	2.06
朝 阳	10.33	2095.10	26785	4.26
海 淀	8.94	1814.06	26570	4.88
顺 义	4.91	996.46	17463	5.84
石景山	5.67	1149.76	20530	5.95
昌 平	5.04	1022.00	19872	6.48
大 兴	5.04	1022.00	19852	6.47
通 州	4.66	945.36	18972	6.69
丰 台	5.04	1022.00	22869	7.46
怀 柔	3.02	613.20	18590	10.11
房 山	2.39	485.46	19407	13.33

注：门头沟、平谷、密云和延庆商业物业租金水平数据缺失。

从表 1 可以看出，从中心城到远郊区县，基于可持续生计视角的留用地面积变化较大，从 1.88m<sup>2</sup>/人到 13.33m<sup>2</sup>/人不等，而城镇居民消费水平变化较小，商业物业租金水平变化较大，因此，基于可持续生计视角的留用地面积主要受物业收益水平的影响，从中心城区到远郊区县逐渐增大。

### 3.2 基于土地增值收益共享视角的留用地面积

根据对北京市采用纯货币方式进行征地补偿安置的土地储备开发项目的初步统计，代征地占征地面积的比例约为 39.40%，征地补偿费约为土地开发成本的 0.25 倍；并根据从北京市土地整理储备中心网站整理得到的 2013 年经营性用地土地成交价款和政府土地收益计算得到土地增值收益率约为 132.91%；按照《北京市居住公共服务设施规划设计指标》要求，公共服务配套设施的比例不低于建设用地的 10%，本文取公共服务配套设施的比例占建设用地的比例为 10%；参照深圳市集体经营性建设用地入市交易案例的土

地增值收益分配原则<sup>[7]</sup>，取村集体土地增值收益分配比例为 50%。

根据基于土地增值收益共享视角的留用地面积测算方法（见式（5））计算得到，在维持现行货币补偿标准和考虑安置房地用的情况下，若采用货币补偿与留用地安置相结合的补偿安置模式，则总体而言北京市基于土地增值收益共享视角的留用地面积为征地面积的 9.22%。在征地管理实践中，还应根据安置房地需求对留用地面积进行相应的核减。

上海、浙江、广东等经济发达地区的征地留用地指标大体为征收农用地面积的 5-15%（见表 2）。对比上述地区留用地指标，北京的留用地占征地面积的 9.22%这一测算结果是合理的。

表 2 不同地区留用地指标比例及计算基数一览表

地区	上海市	浙江省	广东省
留用地计算基数	征收农用地面积	征收农用地面积	征收农用地面积
留用地比例指标（%）	5-10	10	10-15

### 3.3 基于可持续生计和土地增值收益共享视角的留用地面积

根据基于可持续生计和土地增值收益共享视角的测算方法，结合北京市基于可持续生计视角的留用地面积和基于土地增值收益共享视角的留用地面积的测算结果可知，对于采用货币补偿与留用地安置相结合的补偿安置模式而言，若征地面积的 9.22%能满足区县维持被征地农民可持续生计的最低面积标准，则可在维持现行货币补偿标准的情况下，按征地面积的 9.22%进行留用地安置（包含安置房地用）；若征地面积的 9.22%不能满足区县维持被征地农民可持续生计的最低面积标准，则可根据基于可持续生计视角的留用地面积按照式（4）进行核算，适当降低货币补偿标准，以保证留用地面积能维持被征地农民可持续生计。

## 4 结论

本文从可持续生计和土地增值收益共享视角建立了征地留用地面积测算方法，并以北京市为例进行实证分析。

从维持被征地农民可持续生计的角度测算留用地面积，考虑了区域发展水平差异对留用地收益水平的影响，能在一定程度上保证被征地农民的收入水平和生活水平，可作为最低留用地面积标准。而从土地增值收益共享的角度测算留用地面积，系统地考虑了多元化补偿对被征地农民的实际补偿价值，为货币补偿等其他补偿安置方式与留用地安置之间的灵活选择提供了具体的价值量化方法。在征地留用地安置管理实践中，应将两种视角的测算方法综合运用，以基于可持续生计视角的留用地面积作为最低标准，在此基础上根据其他补偿安置方式的价值测算留用地面积，以满足维持被征地农民可持续生计和保证被征地农民共享土地增值收益的双重补偿安置要求。

北京市各区县基于可持续生计视角的留用地面积从中心城区到远郊区县逐渐增大，从 1.88m<sup>2</sup>/人到 13.33m<sup>2</sup>/人不等。在维持现行货币补偿标准、采用货币补偿与留用地安置相结合的补偿安置模式以及不考虑安置房地用的情况下，北京市基于土地增值收益共享视角的留用地面积为征地面积的 9.22%。在征地管理实践中，各区县应在保证基于可持续生计视角的留用地面积的基础上，结合区域经济社会发展水平、产业定位与发展水平、土地资源条件、集体经济组织的经济实力与管理水平、被征地农民人口结构、留用地规划设计条件等因素，合理确定留用地面积和货币补偿等其他补偿安置标准，确保留用地的有效开发利用，以发挥对被征地农民的“生活保障、就业安置、发展生产”的保障功能，实现维持被征地农民可持续生计和维护被征地农民合法权益的补偿安置目标。

#### 参考文献：

- [1] 周力丰. 对留用地安置过程中几个问题的探讨[J]. 浙江国土资源, 2006,(7): 21-22.
- [2] 张占录. 完善留用地安置模式的探索研究[J]. 国家行政学院学报, 2009,(2): 81-83.
- [3] 金晓斌, 魏西云, 李学瑞. 被征地农民留用地安置方式的特征与模式分析[J]. 中国农学通报, 2008,24(8): 485-489.

- [4] 杜茂华, 李彬. 城镇化背景下征地留用地制度探析——基于被征地农户权益保护的视角[J]. 安徽农业科学, 2012,40(5):3045-3047.
- [5] 国务院发展研究中心“推进社会主义新农村建设研究”课题组. 反哺农业应先还历史欠账[N]. 社会科学报, 2007-7-12.
- [6] 北京市商业物业租金情况参考分析[EB/OL]. <http://www.docin.com/p-551830859.html>.
- [7] 陈小琪. 深圳农村集体土地入市第一拍落锤: 村主任直呼满意[EB/OL]. <http://news.dichan.sina.com.cn>, 2013-12-21.