

[文章编号]1009-3729(2011)01-0061-05

征地补偿的影响因素研究

林丹

(福建江夏学院工商管理系, 福建福州 350025)

[摘要]地租是合理进行征地补偿的基础和根本依据。不同的产权、不同的土地权益, 征地补偿也应不同, 所以必须对土地产权进行明晰和界定。在具体补偿时, 既要考虑区位因素, 也应考虑其公平性。征地补偿过程需要政府的参与, 更要重视市场的作用, 在我国目前情况下, 主要应防范“政府失灵”。

[关键词]征地补偿; 地租; 产权; 土地区位; 政府干预

[中图分类号]F301 **[文献标志码]**A

改革开放30多年来, 中国城市化进程不断加快, 城乡之间的差距也在不断扩大。为了支持城市化和工业化发展, 中国一直采取农业支援工业的发展政策, 在征地补偿制度安排上, 主要是保证工业化和城市化发展所需的土地价格低廉, 多数农转非土地所产生的巨额增值收益由政府支配并主要用于城市的基础设施建设。相应地, 对农民的征地补偿较低, 对农业和农村的投入明显不足。可见, 现行的征地补偿制度是城市化和工业化发展的助推器, 但也成为城乡协调发展的阻碍之一。近年来, 征地补偿问题的相关研究大致有以下几方面: 征地补偿存在的问题、征地补偿费的标准、征地补偿的方式、征地补偿相关制度等。目前系统地从事征地补偿影响因素入手进行征地补偿制度改革的研究还较少, 本文拟从这一视角展开论述。

影响征地补偿的因素很多, 主要包括地租、产权、区位和政府行为等, 必须对这些因素进行深入探讨和研究, 才能厘清土地收益(包括增值收益)的来源和归属, 才能进行较为合理的征地补偿, 为征地补偿制度改革提供一些理论思路。

一、征地补偿与地租

英国经济学家阿弗里德·马歇尔(Alfred Mar-

shall)^{[1](P136)}指出: 地租是由三个因素构成的: 一是大自然创造的土壤的价值; 二是人类对土地进行的改良; 三是稠密的大量人口的增长、公路和铁道等交通便利设施, 这是最重要的因素。马歇尔^{[1](P352)}认为, 土地有“私有价值”和“公有价值”之分, “私有价值”是土地使用者的劳动和支出所创造的那部分价值, “公有价值”是由土地的外部性因素形成的那部分价值。约翰·贝茨·克拉克(J. B. Clark)^[2]认为, 任何生产至少需要有两种生产要素互相结合才能进行, 地租就是土地对产品的生产所做的一种贡献, 即土地生产力的报酬。大卫·李嘉图^[3]和约翰·冯·杜能^{[4](P28-29)}较早提出级差地租的概念, 埃德加·胡佛^[5]建立了竞价曲线理论, 用于处理不同类型土地使用的竞标, 威廉·阿朗索^[6]用竞租曲线表示出了地租随距离变化的规律, 解决了城市土地地租、地价的计算问题。

马克思的地租理论是在批判地继承古典经济学地租理论的基础上建立和发展起来的。马克思很早就意识到土地价格不是价值的货币表现, 而是地租的资本化。他在《资本论》中指出: “实际上, 这个购买价格不是土地的购买价格, 而是土地所提供的地租的购买价格。”^[7]所以, 土地价格可表示为: 土地价格 = 地租量/利息率。在成熟的市场经济国家里,

[收稿日期]2010-12-15

[基金项目]福建省教育厅A类社会科学研究项目(JA10290S)

[作者简介]林丹(1966—), 男, 福建省福州市人, 福建江夏学院高级工程师, 博士, 主要研究方向: 城乡土地问题。

公正补偿是按照被征收土地在公开市场上能够实现的客观价值进行补偿的,即按照公平市场价值进行补偿。^[8]所以,征地补偿费用可表示为:征地补偿费用=土地价格。如果按照征收农业用地的土地补偿费作为地价,以同期利息率还原折算出地租量,那么地租可表示为:地租量=土地补偿费×利息率,即征地补偿费用=地租量/利息率。征地补偿费与地租的联系以土地价格为媒介,土地价格是地租的资本化,土地价格又是征地补偿费的市场化。^[9]

马克思指出:“土地所有权本身已经产生地租。”^{[1](P103)}地租是土地所有权在经济上的实现。土地所有权的变化必然带来地租的变化,同时带来征地补偿制度的变化。生产力的发展必然带来生产关系相应的改变,也带来土地所有权以及征地补偿制度的改变,土地所有权以及征地补偿制度的改革同样也会影响生产力的发展,具体表现为城市化、工业化过程中生产力发展与征地补偿制度改革之间的相互作用。

二、征地补偿与产权

虽然征地是政府为公益目的通过行政手段实现土地权属转移的过程,但是征地补偿应参照土地市场的价格,所以健全的土地市场是实现公平补偿的基础,而明晰的土地产权又是健全土地市场的基础。不同的土地产权,意味着所拥有的土地权益不同,也意味着征地补偿的不同。现阶段我国农村集体土地使用权主要包括农村土地承包经营权、农村集体建设用地使用权和农民宅基地使用权。

根据《中华人民共和国农村土地承包法》第16条规定,承包经营权包含以下权利:(1)承包地使用、收益和经营权流转的权利,以及自主组织生产经营和处置产品的权利;(2)承包地被依法征用、占用依法获得相应补偿的权利;(3)法律、行政法规规定的其他权利。农村土地承包经营权属于农村集体土地使用权,土地归集体所有,不得买卖,但农民可以依

法采取转包、出租、转让、互换等多种形式流转土地,也可以放弃土地承包经营权。所有流转不得涉及农地的非农化流转。

农村建设用地是指用于非农的农村土地,一般分为公益性和经营性两种。农村公益性建设用地是指农村的公共设施用地。农村经营性建设用地是指农副产品加工、生产、经营用地。《中华人民共和国土地管理法》规定:农民集体所有的土地其使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。其第63条同时规定:符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业,因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。这也为农村集体建设用地的非农化提供了一种可能。另外,为了统筹城乡协调发展,国家已开始鼓励农村建设用地使用权合法进入市场流转。

宅基地使用权是指农村村民为了建设个人住宅而依法使用农村集体土地并对宅基地享有占有、使用和相应收益及处分的权利。农村宅基地的取得和使用有严格的限制条件,具体包括以下两点:一是获得宅基地的主体必须是农村集体成员,非集体成员不得在农村集体土地上建设房屋。二是即使是农村户口,但是不在农村劳动、不参加农业分配的,也不能获得宅基地。这些规定严格限制了宅基地的流转,宅基地一般只能在本村居民之间流转。

马克思很早就指出,土地所有权是地租的来源之一,地租是土地所有权在经济上的实现。不同的土地权益所得到的补偿也会有所不同。例如,城市出让土地使用权的补偿与农村土地承包权转移的补偿就不同(见表1)^[10],城市土地使用权转移的补偿是以市场价格为依据进行的,而农村土地承包经营权的补偿则是以土地年产值计算的。同样地,农村宅基地与城市房屋的产权也不相同(见表2),相应的补偿也就不同。城市房屋拆迁可以参照市场价格进行补偿,而农村仅能以相当的宅基地进行补偿。

表1 城市出让土地使用权与农村土地承包经营权的比较

土地类型	产权性质	稳定性和排他性	流转处置及收益权	抵押权	补偿方式
城市出让土地使用权	比较完整的物权	具有稳定性和排他性	具有流转处置及收益权	具有抵押权	以市场价格补偿
农村土地承包经营权	强债权弱物权	不具有稳定性和排他性	不具有流转处置及收益权	不具有抵押权	依据土地年产值补偿

表2 城市房屋产权与农村宅基地使用权的比较

土地类型	产权性质	稳定性和排他性	流转处置及收益权	抵押权	补偿方式
城市房屋产权	比较完整的物权	具有稳定性和排他性	具有流转处置及收益权	具有抵押权	以市场价格补偿
农村宅基地使用权	有限制的使用权	不具有稳定性和排他性	不具有流转处置及收益权	不具有抵押权	以相当的宅基地补偿

三、征地补偿与土地区位

德国早期的经济学家杜能在《孤立国同农业和国民经济的关系》一书中提出了著名的“杜能圈”：“一般地说，近郊应该种植这样的产品：相对于其价值来说是笨重而体积大的东西，往城市运输费用很大，从远地供应这些产品不合算；再则就是易于腐烂、必须新鲜消费的产品，这是很清楚的事。离城远的地方总是逐渐地从事生产那样的产品：相对于其价值来说，只要求较小的运输费用的东西。由于这一原因，城市四周将形成一些界限相当分明的同心圈，每个同心圈内有各自的主要产品。”^{[4] (P22)} 阿朗索^[6]将“杜能圈”的思想简化为：(1) 假定研究城市坐落在一个均质平原上，该平原的所有土地是同质的、处于不需要进一步改良的备用状态之中，并且可以自由买卖，那么任意区位都具有高度的可替代性。(2) 假定买主和卖主都对市场非常了解，而且不会受到法律和社会的各种限制，那么可以认为愿意出售土地的人希望他们的总收益最大化，购买土地的人则由于其身份的不同而有不同的目的。例如，厂商追求利润最大化，而普通的消费者则是希望满足度最大化。可以分别从农场主、居民和厂商追求总收益最大化，得到农业、居住和工商业的竞租曲线。不同的区位有着不同的地租，不同的地租又有不同的征地补偿。

1. 农业竞租曲线

农场主在完全竞争的条件下超出平均利润的差额，转变为地租。任意区域的地租可以用下式表示：

$$R_1(S) = Q_1 \cdot (P_1 - C_1 - T_1 \cdot S)$$

其中， $R_1(S)$ 为农用地租， Q_1 为农作物产量， P_1 为农作物单位价格， C_1 是农作物单位成本， $T_1 \cdot S$ 为运输单价与距离的积即运输成本。由公式得到农业竞租曲线（见图 1）。可见，单位农地收益越大，地租越高，也就越靠近市场（或城市）。所以，征地补偿往往以农地收益为依据，农地收益越大，离市场越近，

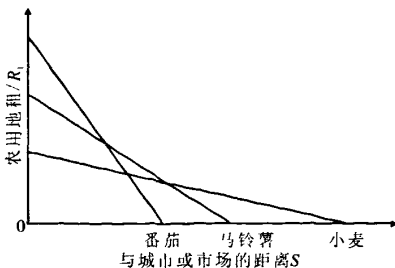


图 1 农业竞租曲线

征地补偿越高。

2. 居住竞租曲线

假设居民的效用函数为 $U(H(S), G(S))$ ，其中 $H(S)$ 是居民居住面积，是距离的函数，说明区位会影响居民居住面积； $G(S)$ 是居民其他商品的消费数量，说明其他商品的消费数量也受区位的影响。居民的预算为：

$$\text{个人收入} = \text{居住成本} + \text{交通成本} + \text{其他消费}$$

在预算约束条件下，居民追求效用最大化，可以得到居住竞租曲线：

$$R_2(S) = (Y_2 - T_2 \cdot S - P_2 G(S)) / H(S)$$

其中， $R_2(S)$ 为居住用地租， Y_2 是个人收入， P_2 为其他消费商品价格。可见，交通成本越高，居民越倾向于选择在离城市中心近的地方居住；交通成本越低，居民则越倾向于在离城市中心远的地方购买更大面积的住房。同时，收入高的更倾向于在靠近城市的地方居住，收入低的则选择较远的地方。因此，交通成本会影响地租，从而影响征地补偿。交通越便利的地方，其土地可能得到的补偿越高。

3. 工商业竞租曲线

工商业主在完全竞争的条件下超出平均利润的差额，转变为地租。在任意区域的地租可以用下式表示：

$$R_3(S) = Q_3 \cdot (P_3 - C_3 - T_3 \cdot S)$$

其中， $R_3(S)$ 为工商业用地租， Q_3 为工商业产量， P_3 为工商业单位价格， C_3 为工商业单位成本。由此得到工商业竞租曲线（见图 2）。可见，劳动密集型产业分布在远离城市的地方，反之，则更多地分布在离城市更近的地方。离中心城市越近，生产的集约化程度越高，地租越高，可能获得的征地补偿也越高；相反，离中心城市越远，经营越粗放，地租越低，可能获得的征地补偿也越低。

总之，离城市中心越远，地租越低，离城市中心越近，地租越高。同样，城市远郊征地补偿较少，城

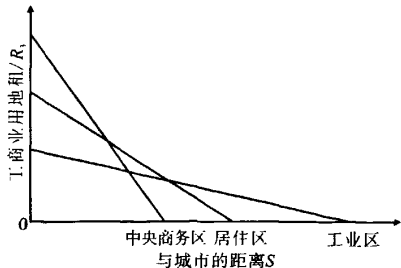


图 2 工商业竞租曲线

市近郊征地补偿较多。可以利用这一简化的模型来研究征地补偿。但我国目前的征地过程与阿朗索提出的假设条件并不吻合,他提出的“杜能圈”简化模型是建立在一个完全竞争的土地市场基础上的,而我国目前的征地过程显然与完全竞争的土地市场是不同的,具体表现为:第一,征地是特定的过程,具有不可替代性;第二,土地并不是均质的,如城市规划带来的对土地准入的限制等;第三,征地者与被征地者对土地的了解不同,信息不对称,尤其是农民对土地未来用途及其价值、自身失去土地后可能承担的成本等无法估计;第四,当事主体也存在限制,征地只能由政府执行,农民不能将土地权益非农化;第五,当事双方并不是平等博弈,征地带有强制性,即使是非强制性的征购土地,政府作为当事之一方也会使当事双方无法处于平等的状态。所以,我国征地补偿应考虑区位的影响,但不能简单套用市场化的竞标曲线模型。

四、征地补偿与政府行为

征地补偿不是为了单纯实现个人的利益,土地增值中相当一部分是全社会共同创造的,应在全社会中进行合理分配,所以,征地补偿政策是一个土地的公共政策。伊利·莫尔豪斯指出,“土地公共政策是约束个人利用土地时的活动界限”,“土地利用和公共政策——按照比例更好地分配土地的各种用途,这显然是一个将来的实际问题。这个问题的经济的解决,不单是会增加地产的价值和为土地所有主个人开辟更有利的生财之道,而且它也有助于完成那些使土地的某种用途合理化的社会目标”。^[11]以下用亨利·乔治定理说明土地级差地租应由政府干预,在全社会中进行合理分配,如果政府过度干预土地流转会产生一系列的问题。

1. 亨利·乔治定理

美国经济学家亨利·乔治 1879 年在其著作《进步和贫穷》中就认为,“土地是住所,是人类在其上取得全部需要的仓库”,“人人都有使用土地的平等权利,正如人人都有呼吸空气的平等权利一样”。他还认为,土地的“私有是盗窃,地租是赃物”,提出了“涨价归公”的原则。^[12]保罗·克鲁格曼将亨利·乔治定理模式化为以下命题:“对于城市中纯公共物品任意给定的支出水平,如果人口规模是城市居民效用水平最大化时的人口规模,则总级差地租等于公共支出。”^[13]

假设:(1)城市边界可变,(2)每一个城市的人

口规模相对于总人口规模而言必须非常小,(3)单一公共设施有能力为城市的居民提供所有公共服务,(4)消费者无差异,那么,可以得到以下三种情况。

(1) $ADR(N) < G$, 当且仅当 $N < N^0(G)$ 。其中 $ADR(N)$ 表示消费人口为 N 时的总级差地租, G 代表公共支出, $N^0(G)$ 代表效用最大化时的人口规模。也就是说,当人口小于最优的人口规模时,消费者过少,使得地租较低,相对地,公共支出高于级差地租。这时,这一地区的效用高于均衡的效用,将引起人口的迁入,使消费者增加,地租上升,公共支出与级差地租将趋于平衡,这一地区的效用回归均衡。

(2) $ADR(N) > G$, 当且仅当 $N > N^0(G)$ 。也就是说,当人口大于最优的人口规模时,消费者过多,使得地租较高,相对地,公共支出少于级差地租。这时,这一地区的效用低于均衡的效用,将引起人口的迁出,使消费者减少,地租下降,公共支出与级差地租将趋于平衡,这一地区的效用回归均衡。

(3) $ADR(N) = G$, 当且仅当 $N = N^0(G)$ 。也就是说,当人口等于最优的人口规模时,公共开支等于级差地租,本地区效用等于均衡的效用,人口不再迁入也不再迁出,达到均衡,即最优的人口规模。

总之,亨利·乔治理论认为,如果人口流动不需要成本,那么通过市场机制可以实现公共开支等于总级差地租,人口规模最优,效用最大。但我国的现实与亨利·乔治理论的假设条件有诸多不符,具体表现在以下方面:第一,该理论中假设公共支出为城市居民提供所有公共服务,而目前我国农村人口流动到城市并不能得到相应的公共福利;第二,该理论中假设城市边界是可变的,而目前我国城乡规划的分区是由政府确定的、不是由市场作用形成的;第三,目前我国农村的公共支出太少,几乎等于 0,所以, N 的变化,即人口从乡村流出或从城市返回对农村效用的影响不大;第四,目前我国农村土地无法有效流转, N 的变化,即人口从乡村流出或从城市返回对农村地租的影响不大。所以,在我国,当城市人口小于最优的人口规模时,消费者过少,使得地租较低;相对地,公共支出高于级差地租。这时,城市的效用高于农村的效用,引起人口的迁入。这一情况符合亨利·乔治理论,表现出市场机制的作用。当城市人口大于最优的人口规模时,消费者过多,使得地租较高;相对地,公共支出少于级差地租。在我国目前的情况下,农村的效用并没有因为人口的迁出而提高,城市的效用仍然高于农村的效用,人口向城市流动的趋势并没有停止。这一情况与亨利·乔治

理论不符,表现出市场机制的失灵。

因此,不能简单地套用亨利·乔治理论来解释我国复杂的现实情况,靠市场机制不可能使公共开支等于总级差地租,也不可能达到最优人口规模的效用最大化。所以,政府必须采取必要的干预手段,才能使城乡之间效用达到均衡。具体可以采取以下措施:第一,降低人口流动的成本,实现城乡居民自由选择住处,不管住在城市还是农村,都能得到该地区的公共服务和福利;第二,减少人为的城乡区划,建立城乡统一的土地市场,使城市边界可变;第三,增加农村公共支出,使农村人口 N 的变化对农村的效用有明显影响;第四,促进农村土地流转,使农村土地反映真正市场价值。

在我国目前城乡二元结构条件下,不可能通过市场自发调节使得城乡福利最大化,必须由政府参与,才能实现亨利·乔治的理想,即土地的总级差地租全部用于公共支出。

2. 政府在征地补偿中的角色定位

从上述分析可知:只有政府代表公众进行干预,才能保证土地的增值收益用于公共支出。要实现这一目标,必须具备以下条件:第一,政府应该得到公民广泛的信任,公民应相信政府官员和政府机构会为了公众的利益能够执行公共政策;第二,通过政府执行土地资源的配置,不存在信息不对称问题;第三,政府会优先考虑社会公平与平等,而不是效率——收入再分配被认为是公共财政和公共政策最正当的事务。

但政府在征地补偿过程中配置土地资源、再分配社会收益时,也存在一些局限:第一,政府机构是由人组成的,人都有自己的利益和个人目的,都希望增加自己的收入,提高自己的地位。由于政府具有税收、选择和管理公共政策的垄断权,所以政府的道德风险就不得不引起重视。第二,政府的干预将影响市场机制发挥作用,降低土地配置的效率。另外,政府的干预将削弱个人财产的产权在土地权属转移中的地位。^[14]

五、结语

综上所述,地租是合理进行征地补偿的基础和

根本依据;不同的产权、不同的土地权益,征地补偿也应不同,所以须对土地产权进行明晰和界定;在具体补偿时,既要考虑区位因素,也应考虑其公平性;征地补偿过程需要政府的参与,更要重视市场的作用,但在我国目前情况下,应主要防范“政府失灵”。

[参 考 文 献]

- [1] [英]阿弗里德·马歇尔. 经济学原理[M]. 廉运杰,译. 北京:华夏出版社,2005.
- [2] [美]约翰·贝茨·克拉克. 财富的分配[M]. 邵大海,译. 上海:商务印书馆,1998.
- [3] [英]大卫·李嘉图. 政治经济学及赋税原理[M]. 周浩,译. 北京:华夏出版社,2005:97.
- [4] [德]约翰·冯·杜能. 孤立国同农业和国民经济的关系[M]. 吴衡康,译. 上海:商务印书馆,1986:19-20.
- [5] [美]埃德加·胡佛. 区域经济学导论[M]. 北京:商务印书馆,1990:172.
- [6] [美]威廉·阿朗索. 区位和土地利用——地租的一般理论[M]. 梁进社,译. 上海:商务印书馆,2007:19.
- [7] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集(第25卷)[C]. 北京:人民出版社,1974:703.
- [8] 王小映. 土地征收公正补偿与市场开放[J]. 中国农村观察,2007(5):22.
- [9] 林丹,廖萍萍. 征地补偿与城乡协调发展——基于马克思地租理论的征地补偿分析[J]. 重庆文理学院学报,2009(2):29.
- [10] 张合林. 中国城乡统一土地市场理论与制度创新研究[M]. 北京:经济科学出版社,2008:285.
- [11] [美]伊利·莫尔豪斯. 土地经济学原理[M]. 滕维藻,译. 上海:商务印书馆,1982:12,69-70.
- [12] [美]亨利·乔治. 进步与贫困[M]. 吴良健,王翼龙,译. 北京:商务印书馆,2010:76.
- [13] Krugman P. Development, Geography, and Economic Theory[M]. Cambridge: MIT Press, 1995.
- [14] Arye L Hillman. Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2008:17.