

公共利益、征地范围与公平补偿

——从两个土地投机案例谈起

汪 晖 黄祖辉*

摘 要 本文以两个常见的土地投机案例为切入点,揭示了现行征地制度的公共利益界定不明晰、征地范围过宽以及征地补偿不合理可能是土地投机等土地问题滋生的土壤,并在其后以较长的篇幅讨论了公共利益含义界定、征地范围划分以及公平补偿问题。本文的观点是,我国现行征地制度改革的核心在于清晰地界定公共利益的含义或者明确划分征地范围,并实行以土地市场价值为基础的征地补偿制度。

关键词 公共利益, 征地范围, 公平补偿

一、引 言

我国征地制度形成于计划经济时代,从建国后沿用至今,尽管期间在征地补偿标准、审批权限以及征地程序等方面作了一些调整,但是没有从根本上触动征地制度本身,这与我国已加入WTO这一背景和投资主体多元化的趋势很不适应。尤其是现行征地制度在征地范围划分、征地补偿方面存在着诸多的弊端。这些弊端既导致了征地权的滥用,引起大量违法征地案件;又造成了“征而不用”、“多征少用”和“征而迟用”等长期困扰社会的现象,影响了土地资源优化配置;也带来了大量的失地农民,影响了社会的稳定。征地问题在某些地方甚至已演变成较严重的社会问题,据估算目前全国1/3以上的群众上访归因于土地问题,而其中60%左右直接由征地引起(吴利生,2002)。

在我国,经济领域投资主体的多元化趋势日益明显,尤其是随着我国加入WTO,越来越多的领域已经或者将要引入非国有投资,其中包括一些传统的非赢利性的纯公益性质的领域,如城市基础设施、高速公路、机场建设、经济适用房(微利房)建设、公共娱乐设施等。传统的征地目的的界限变得

* 汪晖,浙江大学环境与资源学院土地管理系;黄祖辉,浙江大学管理学院,浙江大学农业现代化与农村发展研究中心。通讯作者及地址:汪晖,浙江省杭州市凯旋路268号,浙江大学环境与资源学院土地管理系,310029;电话:(0571)86971987;E-mail:wanghuidn@zju.edu.cn。本文是笔者参加2004年2月北京大学中国经济研究中心与耶鲁大学中国法律研究中心联合举办的“中国征地制度改革”国际研讨会后,在发言稿的基础上修改而成的,参加研讨会的专家教授对本文的观点提出了宝贵的意见,尤其是项兆伦(中央财经领导小组农村办公室),刘守英(国务院发展研究中心),周其仁(北京大学)和曲福田(南京农业大学),在此作者表示衷心感谢,当然文责自负。

模糊起来,非盈利性质、公共利益用途的征地行为和盈利性质、私人利益用途的征地行为混杂在一起,模糊了“公共利益”含义和征地范围的划分(汪晖,2002b),提高了征地制度改革的难度。

另外,我国仍然是一个资本短缺的发展中国家,在快速工业化、城市化进程中,大量的基础设施建设和捉襟见肘的财政收入之间存在着不可回避的矛盾,而且以优惠的土地政策作为招商引资的条件在各地成为惯例。在这种国情下,地方政府通常倾向于压低征地补偿标准。

2004年3月14日生效的宪法修正案第10条第二款规定“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”,较之过去,新的宪法修正案明确了土地征用或者征收必须给予补偿,但是如何界定公共利益、划分征地范围以及如何进行补偿却并无进一步规定。

公共利益概念的界定(因此带来的征地范围的划分)和征地补偿是征地制度改革的两个核心问题。本文通过引入两个土地投机案例,对现行征地制度加以检讨,着重讨论公共利益概念的界定和征地补偿问题。

二、两个土地投机案例

在我国很多地区,政府在招商引资过程中,为了吸引投资,增加竞争力,普遍实行低工业地价政策。一般的做法是,政府通过协议出让的方式供应工业土地,而协议达成的土地价格,一般与征地补偿加“三通一平”(或五通一平)成本持平,甚至通过财政补贴,协议的价格低于征地补偿加“三通一平”(或五通一平)成本。这一政策的直接效应就是降低了资本—土地的替代率,导致了工业用地低效率的扩张。由于协议出让的土地价格低于土地的市场价值,土地投机就成为可能。

(一) 工业园区中的土地投机

在工业园区发生的土地投机活动一般较为隐蔽。图1所示的案例中,政府以很低的代价征收集体土地,建设工业园区,然后以成本价协议出让给投资商(仅限外资、港资或者台资)。投资商由于土地价格低廉,自然多购买土地,并在购买土地后寻找本地急需土地办厂投资商,各自以土地、资金入股等方式合伙办厂。在这个过程中,所谓的外国(或港、台)投资商(实际上是土地投机商)通过土地入股(以黑市价)攫取了部分土地差价(协议出让价和市场价之差)。个别投机商最终会以退股的方式将剩余的土地出售,再次赚取土地差价。

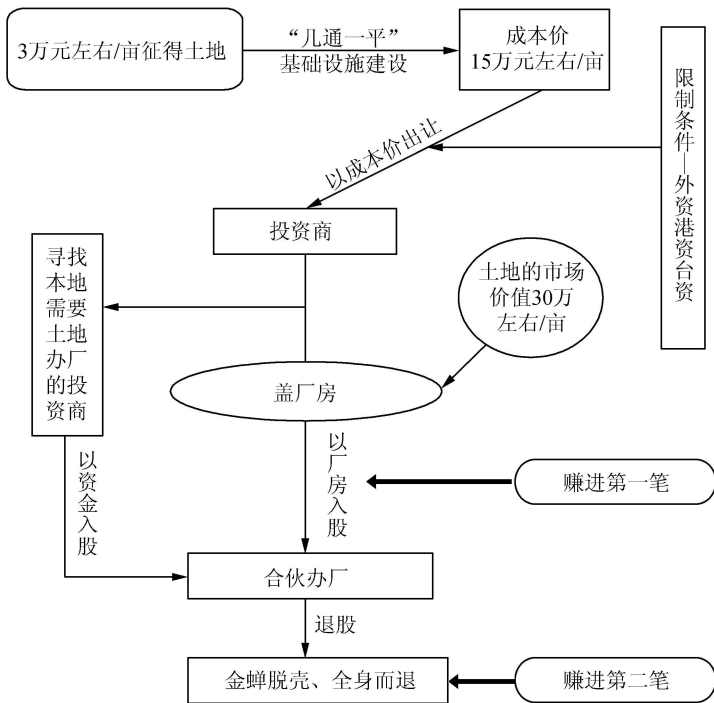


图 1 工业园区中的土地投机

(二) 无本万利、一夜暴富的“投资”

在某些地区，个别有背景的投机商根据城市扩展的方向，在城市周边圈占土地。投机商一般先通过实地考察，看中某一地块后，以政府出面用较低的代价从农民手中征收土地，然后以协议出让方式从政府手中获得土地（出让时规定的用途一般是工业用途，这样出让金会较低）。这些土地转变用途后的增值潜力很大，所以银行一般乐意贷款给投机商。投机商拿到土地后并不急于出手，而是先进行工业投资，当然工业投资是表面的，目的并不在于从中赚钱，而是等待时机。等到城市扩展到该地块，投机商将申请用途变更，然后用于房地产开发。这样投机商就可以攫取巨额的土地增值收益（如图 2）。

(三) 小结

如果土地定价机制不能反映土地的真实稀缺程度，土地投机就不可避免。上述两种土地投机现象在我国很多地方或多或少都存在。从表面看来，低工业地价政策下形成的土地价格背离了土地市场价值导致了土地投机行为，但是如果征地权是严格限定的，征地范围是清晰划分的，征地补偿是以土地的潜在市场价值为基础的，那么，地方政府不可能有那样的财力长期维持一个低工业地价政策。

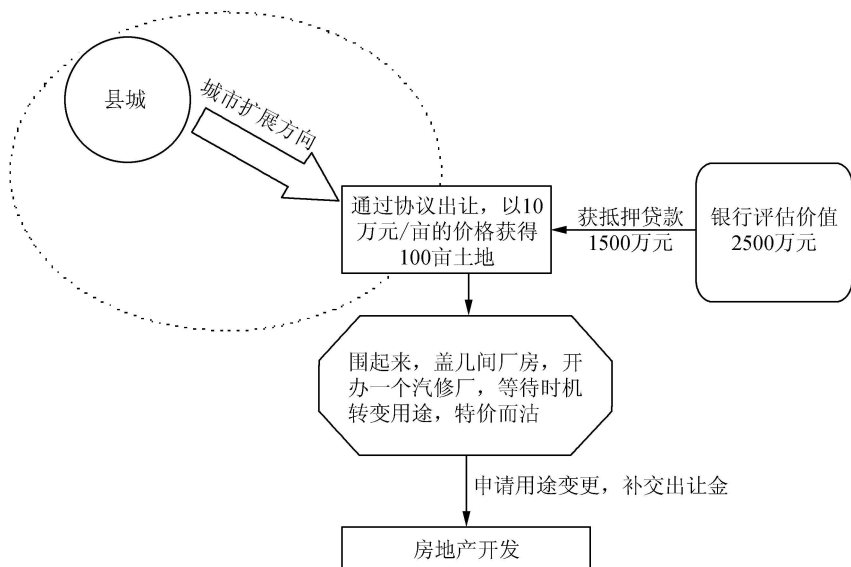


图2 无本万利、一夜暴富的“投资”

可见, 这两个案例虽不能完全归咎于现行征地制度的缺陷, 但是征地权滥用和征地范围无限扩大, 以及征地补偿过低为土地投机现象的产生提供了可能。

在这两个案例中, 原土地所有者(农民)和政府(社会)均没有从土地增值中获益, 土地增值收益被投机商占有了。从征用土地后的用途来看, 既不符合公共利益, 也损害了农民的私人利益。

在快速工业化和城市化进程中, 土地需求不断增加, 而土地供给有限, 从长期看土地价值有上升的趋势。在地价不断上涨的预期下, 由于土地流动性相对较差, 即使以市场价值获得土地也不一定导致土地高效利用, 以较低的代价获得土地多会导致土地低效利用。

所以从表面来看, 工业化在推进, 城市在扩张, 但这种工业化城市化是低效率的增长, 并未将社会成本和长远利益考虑进来, 而农民成为低效率增长的牺牲品。

三、征地权、公共利益与征地范围

征地制度两个核心问题是征地权和征地补偿, 本节主要讨论征地权、公共利益和征地范围问题。

(一) 征地权的合法性

为什么要动用征地权? 周其仁(2001a)教授提出“农地不是敌产, 工业

化城市化也不是战争或救灾，为什么非征用不可”这样的疑问，但是代表性的解释认为防止个别土地所有者延误需要大量土地的公共项目是征地权存在的理由，如果在一个公共项目中政府必须和每一个土地所有者达成协议，那么交易费用将会超过该项目的净收益，因为每个土地所有者都存在着保有土地以便从公共项目导致的土地增值中获益的动机（Miceli, 1993）。通过动用征地权可以有效地解决“保有”问题，降低交易费用，保证公共项目的顺利实施。

这里就引发了一个征地原则问题：什么时候动用征地权才是合法的？在一个充分尊重私有财产的制度下，动用征地权的项目符合公共利益才具有合法性（当然还包括公平补偿）。这方面经典的法律解释是美国宪法第五修正案包含的征地条款“..... nor shall private property be taken for public use, without just compensation”

（二）公共利益的界定

由于公平补偿不能涵盖所有受影响的利益，土地征收必须符合公共用途就成为政府行为的限制，这也是防止政府或者特殊利益集团寻租行为的屏障（Fischel, 1998）。

但是，什么样的项目才算是符合公共利益（或公共用途）的？极端的看法认为，只要能够推动经济增长，增加政府税收，增加就业就是符合公共利益的。这样的看法事实上囊括了几乎所有的征地项目，因为即使是明显盈利的、少数人直接收益的项目（如商业房地产开发）都会产生上述效果，按照这样的看法，就没有必要区分公共利益和私人利益。另一种极端的看法是，所谓符合公共利益的项目必须是非赢利的，但这样的项目在现实中少之又少，比如军事基地、公共团体和政府机关、公共绿地等。多数具有公共利益性质的项目虽然受益范围广，却可以设计一套有效的收费体系，从而具有较强的排他性（比如高速公路），因此界定公共利益的含义是有难度的。随着我国加入 WTO 以及各个经济领域投资主体的多元化，越来越多的传统上符合公共利益的项目具有了盈利性质，这不仅给征地带来了困难，也混淆了公共利益用途的非盈利性质与盈利性质之间的区别。

从这个角度来说，以盈利与否作为公共利益的评价标准是不合适的。

Richard Epstein（1985）提议征地权中公共用途的条件应该被解释为当一个项目涉及公共产品的供应就被允许强制征收土地。但正如上述，单纯的公共产品在现实生活中非常少，而多数项目只是部分涉及公共产品的供应，或者虽然某个项目可以导致较大范围的区域受益（如高速公路），却具有较强的排他性。

而且，判定征地权的行使是否符合公共利益并非想象中那么简单，这是一个备受争议的话题，各国的法律实践往往也有所不同。比如在加拿大，根

据联邦和安大略省征地法规定,征地的目的必须为公共利益服务,征地的范围严格限制在为公共服务的交通、能源、水利、环境保护、市政建设、文物遗迹保护、学校、医院以及社会福利等(卢丽华,2000)。而在美国,对公共利益的认定经历了一个动态变化的过程,早期对公共用途的限定较为严格,而现在美国多数法院把“公共用途”扩展到包括具有公共利益用途,比如贫民窟的改造,不在地主农场的征用(Raleigh Barlowe, 1978),甚至与公共用途土地密不可分的其它用地,如高速公路的配套设施用地,包括停车场、加油站、旅馆等(李珍贵,2001)。

有鉴于此,本文认为,只要土地用途具有公共产品性质,征收后土地的利用带来较大范围的区域受益的项目既可认定为符合公共利益。进一步说,公共利益用途含义宜采用以下定义:

(1) 凡直接的公共事业用途; (2) 具有公共利益性质的一切其他用途; (3) 贯彻实施国家重大经济政策的土地用途; (4) 为实施上述用途所必需的相关设施和附属设施用地。

随着经济、社会的发展,对公共利益含义的认定也会有相应的变化,因此在征地制度中应考虑设计一项审核机制,即由第三方机构审核征地项目是否符合公共利益。考虑到我国现行的土地管理机构设置,为了防止寻租现象,建议各地设立土地征用审查委员会,由政府领导牵头,各相关部门,如土地管理局、规划局等参与,审查上报的征地项目是否符合公共利益原则。

(三) 征地范围划分

既然公共利益的判定存在一定的难度,为了防止征地权的滥用,清晰地划分征地范围就成为一种替代的办法。在许多国家和地区,通过列举法限定征地范围,比如墨西哥则列举了一个符合“公益事业”标准的各种用途的详细清单;日本则严格限定在关系国家和民众利益的35种公益事业项目;韩国的公共利益界定为公益事业所需土地及其相关设施、附属设施所需土地,征地范围也限于8类公益事业,包括国防军事、国家基础设施建设、公共设施、文教艺术、重要产业、住宅等,以及上述事业实施中涉及到的相关设施和其他附属设施用地,法律规定的其他公益事业;我国台湾地区将征地范围限定在11种用途,包括国防军事建设、交通事业、公益事业(电信、邮政、煤气和电力)、水利事业、公共卫生事业、政府机关和自治团体等公共建筑物、教育学术和慈善事业、国营事业、城市再开发事业、有关国家经济政策实施的事业以及其他以公益为目的的事业。

在新加坡,征地权的行使范围更加宽泛,根据1985年修订的《新加坡土地征用法》规定:“当某一土地需要——a 作为公用; b 经部长批准任何个人、团体或法定、机构为公共的利益或公共利用,需要征用该土地作为某项工程或事业之用; c 作为住宅、商业或工业区加以利用。总统可以在公报上发布通

知，宣布该土地需要按通告中的说明的用途加以征用”。

当然列举法的缺点在于无法涵盖所有的情况，也不能对社会经济发展变化做出弹性反应。所以在很多国家并不划分征地范围，比如美国、巴西、法国等。

总之，由于土地征收是强制性获取土地所有者的土地，必定会影响土地的配置和使用，所以严格界定公共利益的含义，或者清晰划定征地范围，以防止征地权滥用和土地利用不当是必要的。

四、公平补偿

公平补偿是衡量征地权合法性的另一方面。但是何为公平补偿？在行使征地权的时候，政府往往倾向于压低征地补偿标准，而土地所有者往往有过度投资的倾向以期获得更高的补偿。通常此时需要第三方机构，比如法院来判定一个公平的补偿标准。在中国，要设定一个公平的补偿标准首先得了解征地农民的实际损失。

（一）征地农民失去了什么

通常我们可以把征地农民的损失归结为两个方面：积极损失和消极损失。

1. 积极损失

（1）对被征用土地本身的赔偿：我国现行的征地补偿标准是计划经济时代的产物，所谓前三年平均产值的6—10倍并不能体现土地的最高最佳用途，在我国，由于农产品市场信息不完备、农户把握市场能力不高，以及缺乏政府的引导，农地的利用往往并不一定能够反映其最高层次和最佳用途，比如由于种种原因在本可以种植棉花的土地上被用于水稻耕作，此种情况下，按照水稻田来测算地价本身就已经低估了土地的潜在价值，更不用说按照前三年平均产值的6—10倍的计算方法来确定赔偿额了。至于非耕地补偿额的确定在很多地区采用耕地补偿标准的一半，这也是毫无依据的做法（汪晖，2002）。

所以对被征用土地的赔偿应当在体现土地的最高最佳用途的原则下估算，赔偿标准应当反映土地的潜在价值。

（2）残留地和相邻土地损失赔偿：这是易被忽视的一项重要补偿，我国现行征地补偿标准中并未包含此项内容，事实上，残留地和相邻土地受损很常见，比如被征用土地可能导致土地分割，形成不经济的土地规模，造成土地利用效率的损失。另外被征用土地的新用途也可能降低相邻土地的生产力，比如水污染、河流堵塞或改道都可能降低农作物的产量，额外增加农地投入成本。征地权行使导致的残留地或者相邻土地损害不给予赔偿势必导致农户生活水准的下降。

(3) 地上建筑物、构筑物以及青苗损失等等

(4) 搬迁损失

2. 消极损失

消极损失是指一些不易观测和度量的间接损失,其关注的重点在于被征地者生活的重建。这些损失包括:

(1) 交易费用:假定征地农民重新购置土地,为了购买等值的另一块土地,必须在市场上搜寻市场信息、“货比三家”,找到土地后,还需要进行讨价还价,所有这些都需成本,尽管可能不完全是货币支出,却必须花费大量的精力,这些信息搜寻费用和谈判成本可以归结为交易费用。

(2) 风险:农民对自己的土地特性非常熟悉,但是对于购买的土地的特性、收益能力却并不熟悉,这种信息不对称现象可能带来市场风险,甚至导致损失。

(3) 社会关系网的改变:长期生活在某处必然会形成已经适应了的社会关系网,如和谐的邻里关系,对附近的交通、购物、治安、医疗、娱乐、教育等情况的熟知,一旦土地被征用,原有的社会关系网被打破,被征用者必须去熟悉新的环境,重新建立社会关系网。

(4) 生存威胁:在我国长期以来实行的城乡隔离政策和二元社会结构的一个结果是导致居住在农村的居民通常文化素质、知识技能相对较低,在城市中能从事的一般都是低声望、低技术劳动和低社会参与的职业,社会地位低(吴子力,2000),农民的社会支持网以及他们在城市中可能从事的职业致使其难以在城市长期居住,因而他们在城市中的生存能力不强。一旦土地被征用,失地农民的生存能力必然受到威胁。

(5) 其他代价:如大到子女就学问题,小到居住地址、电话号码改变带来的困扰等。

(二) 价值衡量的不对称现象

在自由交易的情况下,出售土地者必定会权衡利弊作出选择,但是征用土地是在无需征得农民同意的情况下强制收购农民的土地,而且支付的补偿费又不可能完全考虑被征用者的损失,因此被征用者作出了特别的牺牲。

充分考虑农民在征地中的损失,征地赔偿才算是公平赔偿。公平赔偿是除了公共利益以外,判定征用权行使合法与否的另一个依据。

事实上,即便充分考虑了上述因素,被征用者仍然会觉得不公平。人们对于失去的土地的评价往往要高于在市场上购买同等数量土地所愿意支付的价格(林森田,1996)。这种价值衡量的不对称现象可以归纳为三个方面,即禀赋效果、现状偏见或者厌恶失去(Kahneman, Knetsch and Thaler, 1991):(1) 禀赋效果,即人们对失去的财产索取的价格往往要高于获得等量财产所愿意支付的价格;(2) 现状偏见,即出于对当前拥有的财产的偏好导致人们既不

愿出售也不愿购买；(3) 厌恶失去，人们对于失去财产的效用牺牲要大于取得等量财产所获得的效用。

这种索取赔偿与支付意愿的差距可能的原因是人们在购买之时会受到可支配收入的限制，愿意支付的价格较低，而在索取赔偿的时候则不存在这个问题，因而索取赔偿较高（Gordon and Knetsch, 1979）。

自由价格机制下，土地用途竞争的结果导致较低层次用途向较高层次用途转换，土地的收益能力上升，因而购买价格理应高于土地现有价值，而在征地权行使过程中，如果用地单位以较低水平的征地赔偿费取得土地则并不一定导致较高层次和最佳用途的土地利用，反而可能造成土地利用的低效率（Edens, 1970），从而带来社会成本，我国城郊大量存在的土地征而不用、低度利用的现象就是一个很好的例子。

（三）补偿的原则：适当补偿还是完全补偿

在征地补偿方面，目前有既得权说、恩惠说、公用征收说、社会职务说、特别牺牲说等五种征地补偿理论，其中特别牺牲说普遍成为各国制订征地补偿办法的理论依据（陈泉生，1994）。在这种学说的影响下，在各国征地补偿的实践中，补偿措施趋向于合乎人道、公正、公平的原则，但鉴于各国对财产保护的内涵及因地制宜的措施不同，补偿原则的确定有三种主要学说（李茂雄，2002）：

（1）完全补偿：出发点在于完全恢复被征地者原有的生活状态，但是消极损失的补偿由于难以量化和观测，实施起来有一定难度。

（2）相当补偿：在公平正义原则下，根据被征地者的侵害程度，按照当时的社会观念，给予客观、相当的补偿。相当补偿学说以国家整体利益为优先考虑，被征地者私人利益次之。

（3）折衷补偿：视具体情况而决定。

在发达国家和地区以完全补偿为多，比如我国台湾地区；而在发展中国家，则以相当补偿为多。

（四）不论何种补偿原则，均应以市场价值为基础

不论是完全补偿、相当补偿还是折衷补偿，很多国家的政府和法院在实践中倾向于采用政府征用时的土地市场价值进行征地补偿（Giammarino, Nosal, 1996; Nosal, 2001），很多经济学家和法学家也支持这一观点，比如 Fischel 和 Shapiro（1988）认为以市场价值对征用土地加以补偿可以提高经济效率，而以低于社会成本取得土地将会影响土地的优化配置。

与国外研究有所不同的是，在国内多数的研究将土地征用补偿限定在农地价值上（如贾宪威，1995；许坚，1996；严星、黄安祺，2001），一些学者（陈江龙、曲福田，2002）坚持“不完全补偿原则”，并以土地的当前用途为

补偿依据(周诚, 2003; 郭洁, 2002; 赵哲远、吴妍, 1998), 他们提出了细化现行征地补偿项目和提高各项的补偿标准的改革方案。究其原因, 主要在于我国学者(如贾宪威, 1995; 许坚, 1996, 严星、黄安褪, 2001)多以“涨价归公”原则来设计征地补偿方法, 认为社会、经济发展导致农地自然增值, 所以农地转换用途带来的增值收益应收归国有。

这样国内外的研究就产生了分歧: 土地征用补偿额的确定应当限定在土地的当前用途, 坚持不完全补偿原则, 还是按照被征用土地的最高最佳用途, 坚持以市场价值为基础的补偿原则?

如果坚持不完全补偿原则, 则忽略了残留地、相邻土地损害以及土地发展权的损害赔偿。从近年我国各地的征地制度改革实践来看, 尽管模式各有不同, 但多数改革方案从本质上仍限于对传统征地制度的改进, 倾向于增加传统征地补偿项目和提高补偿标准。

然而随着经济体制改革的深入和 WTO 的加入, 加强包括土地产权在内的财产权的保护已成为人们日益关注的话题, 很多研究(如 Jimenez, 1984; Friedman, Jimenez and Mayo, 1988; Hoy, 1996; Jacoby, Guo Li and Rozelle, 2001)也证明不完全的土地产权(比如征用后未能给予公平补偿引起的土地产权安全性降低)不仅影响土地利用效率, 也将影响城市公共产品的供应。尤其是 Jacoby, Guo Li and Rozelle (2001) 等人对中国土地征收进行的经验研究发现, 在现行征地制度下, 征地风险会阻碍农民对农地的投资。而且不完全补偿将提高征地过程的谈判成本, 延误土地开发时机(黄祖辉、汪晖, 2002)。

(五)“涨价归公”问题

有人认为如果按照最高最佳用途原则实行相当市场价值的征地补偿, 可能不符合我国国情, 因为我国仍然属于资本短缺的发展中国家, 城市发展、基础设施建设需要征用大量的土地, 完全按照土地的市场价值加以补偿, 固然符合公平正义原则, 但却带来了政府财政上的困难, 无法满足我国经济发展的需要。

反对以市场价值为补偿基础的观点更多的认为, 土地征收后身价百倍是国家和全社会投资的结果, 这部分土地增值收益应收归社会。他们担心按照市场价为基础的征地补偿无法实现“涨价归公”。

“涨价归公”源自孙中山先生平均地权的理念。孙中山由于受到乔治·亨利学说的影响(周其仁, 2001), 认为土地增值收益是社会进步带来的, 土地所有者并无贡献, 因此主张把因社会进步带来的土地增值收益收归国有。迄今为止只有极少数人(如张小铁, 1996; 周其仁, 2001b)反对农地转换用途带来的增值收益应收归国有。周其仁(2001b)认为, “涨价归公”错误的根源来自“各种资源的市值是由其成本决定”的错误观念, 指出权利本身就

价。

暂且按下“涨价归公”本身的争议。事实上，按土地的市场价值进行补偿并不影响“涨价归公”，因为按照土地的市场价值进行补偿后，政府依然可以采用税收的办法（土地增值税或者财产税）将土地的自然增值部分收回来。也许有人会认为那样岂不是多此一举？其实这关系到谁有权分享土地自然增值的问题。“涨价归公”并不意味着涨价百分之百归公，事实上任何一个国家或地区都不会让土地增值收益完全归土地所有者，也不会百分之百“涨价归公”，在“涨价归公”思想同样根深蒂固的我国台湾地区，实行了那么多年的土地增值税，也没有出现过100%土地增值税率。我国1994颁布的《土地增值税暂行条例》，也没有规定100%的税率。抛开别的不说，单从经济效率的角度说，100%的增值税率会产生税收“闭锁效应”，导致土地的低效利用。而按照原用途补偿其本质就是对土地征收100%的增值税，将征地农民完全排除在分享土地增值收益之列。按照我国《土地增值税暂行条例》，在城市中，原土地使用者出售土地使用权可以保留部分土地增值收益，那么为什么在征地环节，农民就不能保留一部分土地增值收益呢？从实际情况来看，农地转换为非农地后，增值收益除了政府拿走一部分外，其余事实上被其他土地使用者（如房地产开发商）以合法的形式占有了。为什么作为土地所有者的农民被排除在土地增值收益受益范围外，而除了代表社会的政府以外的其他利益主体却有权分享？

农地征用按原用途补偿还是按照市场价格补偿表面看起来是个土地增值收益分配的问题，本质上是一个谁有权分享工业化城市化成果的问题。因为土地增值收益是快速工业化和城市化的结果，按原用途进行征地补偿阻止了农民分享工业化、城市化带来的好处。在这场轰轰烈烈的工业化和城市化进程中，8亿农民一方面在广大的农村地区辛勤劳作，为工业化和城市化提供了农业剩余，得到的仅仅是微薄的农业收入；另一方面由农民工组成的劳动大军，在城市干着最苦、最累和最脏的活，从事着被社会学家称之为“低声望、低技术劳动、低社会参与”的职业，为工业化、城市化默默地做出了巨大的贡献，得到的也仅仅是微薄的时常被克扣的工资。城乡差距持续扩大，农民收入增长缓慢，8亿农民没有从工业化和城市化进程中获得多大好处。惟有他们的土地，不仅仅是他们生活的来源和保障，更是他们参与分享工业化城市化成果的最好途径，打开这扇门，不仅能够提高征地农民的收入，更会带动广大农村地区的消费和投资。

（六）市场价格的评估

当然以市场价值为基础的征地补偿需要在技术上加以处理。因为在土地征收的场合并不存在自由市场交易的情形，所以所谓的市场价格仅仅是一种预期价格。这就带来了市场价格评估问题。

既然征地场合下的市场价格是实际上不存在的期望价格,就会掺杂人为的因素,因此需要独立的评估机构客观地加以评估。美国加州最高法院和美国不动产估价师协会都对这种市场价格做出过界定(林森田,1996),其要点是:

1. 买卖双方均以各自利益出发;
2. 充分信息并谨慎从事交易;
3. 土地在合理的时间并且在公开市场上推出;
4. 以现金或其他与现金等值的票据支付;
5. 不存在胁迫现象。

至于土地增值收益分配问题,一些研究机构和研究人員,如美国林肯土地政策研究院目前正在开展 Land Value Capture 方面的研究。农地转为市地带来的增值收益从技术上究竟应该如何分配?土地增值收益首先从理论上可以区分为直接投资导致的增值和无法归因于具体投资者的增值,姑且称之为社会因素导致的增值。前者比如政府直接的基础设施投资(三通一平等)。直接投资导致的增值是首先需要从土地增值收益中剥离出来的,这正是 Land Value Capture 所要解决的问题。

因此有理由相信,以土地市场价值为价值的征地补偿和以及由此引发的土地增值收益分配问题在技术上并不存在着困难。

五、结 论

本文以两个常见的土地投机案例为切入点,揭示了现行征地制度的公共利益界定不明晰、征地范围过宽以及征地补偿不合理可能是某些类型的土地投机滋生的土壤。在其后的两节,本文以较长的篇幅讨论了公共利益含义界定、征地范围划分以及公平补偿问题。本文的观点是非常明确的,我国现行征地制度需要改革,而改革的核心在于清晰地界定公共利益的含义或者明确划分征地范围,并实行以土地市场价值为基础的征地补偿。

改革的目标是清楚的,改革的过程却是渐进的。传统观念的惯性,快速工业化和城市化导致的不断增加的土地需求,以及特殊集团的利益都可能成为改革的障碍。而且在对待被征地农民问题上,还存在着纵向平衡(如何对待已经失去土地的农民)和横向平衡(在土地集体所有制下,如何平衡不同区段土地的征收补偿差异)等难点,所幸的是,在一些地区已经开始在实践中解决这些难点,比如浙江省湖州市以养老保险的形式对失地农民的一次性安置解决了纵向平衡的问题,取得了较好的效果。从各地征地制度改革试点的实践和效果来看,有理由相信,通过渐进的改革,真正体现公平和效率的征地制度将会逐步确立。

参 考 文 献

- [1] 陈泉生,“论土地征用之补偿”,《法律科学》,1994年第5期,第56—61页。
- [2] 陈江龙、曲福田,“土地征用的理论分析及我国征地制度改革”,《江苏社会科学》,2002年第2期,第55—59页。
- [3] Ed Nosal, “The taking of land: market value compensation should be paid”, *Journal of Public Economics*, 2001, 82, 431—443.
- [4] Edens, D., *Eminent Domain, Equity and the Allocation of Resource*, *Land Economics*. August, 1970.
- [5] Epstein, R. A., *Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain*. Cambridge: Harvard University Press, 1985, 166.
- [6] Friedman, J., E. Jimenez, and S. Mayo, “The demand for tenure security in developing countries”, *Journal of Development Economics*, 1998, 29, 98—185.
- [7] 郭洁,“土地征用补偿法律问题探析”,《当代法学》,2002年第8期,第59—141页。
- [8] Gordon I. M. and J. L. Knetsch, “Consumer’s Surplus Measures and the Evaluation of Resource”, *Land Economics*, Feb. 1979(5), 1—10.
- [9] 黄祖辉、汪晖,“非公共利益性质的征地行为与土地发展权补偿”,《经济研究》,2002年第5期,第66—71页。
- [10] Hanan G. Jacoby, Guo Li and Scott Rozelle, “Hazards of Expropriation: Tenure Insecurity and Investment in Rural China”, Working Paper, 2001.
- [11] 贾宪威,“征地补偿费的经济分析”,《四川农业大学学报》,1995年第3期,第394—395页。
- [12] Jimenez, E., “Tenure security and urban squatting”, *Review of Economics and Statistics*, 1984, 66, 56—67.
- [13] Kahneman, D., J. L. Knetsch and R. H. Thaler, Anomalies, “The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias”, *Journal of Economic Perspectives*, 1991, 5, 193—206.
- [14] 卢丽华,“加拿大土地征用制度及其借鉴”,《中国土地》,2000年第8期,第44—46页。
- [15] 李珍贵,“美国土地征用制度”,《中国土地》,2001年第4期,第45—46页。
- [16] 李茂雄,“重大公共工程建设土地征收课题之研究”,中兴大学(台湾)硕士论文,2002年,第15—18页。
- [17] 林森田,《土地经济理论与分析》。台北:三民书局,1996。
- [18] Michael Hoy., “The Impact on the Urban Environment of Incomplete Property Rights”, Working papers, *University of Guelph*, 1996.
- [19] Ronald M. Giammarino, Ed Nosal, “Loggers vs. Campers: Compensation for the Taking of Property Rights”, UBC Working Papers NO. UBCFIN97-2, 1996.
- [20] Raleigh Barlowe, *Land Resource Economics*. Prentice-Hall, Inc., 1978。中译本,谷树忠等译。北京:北京农业大学出版社,1989年。
- [21] Thomas J. Miceli, “Do Governments Provide Efficient Compensation for Takings?” *Illinois Real Estate Letter*, Winter/Spring, 1993, 8—9.
- [22] 汪晖,“城乡结合部的土地征用:征用权与征地补偿”,《中国农村经济》,2002年第2期,第40—46页。
- [23] 吴利生,“论农村土地征用制度的缺陷及其改革”,《中共杭州市委党校学报》,2002年第4期,第49—52页。

- [24] 吴子力,“长江三角洲地区的工业化为何不导致城市化——江苏省城市化滞后原因实证分析”,《南京社会科学》,2000年第7期,第64—68页。
- [25] William A. Fischel, “Eminent Domain and Just Compensation”, *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*. London: Macmillan, 1998.
- [26] William A. Fischel and Shapiro. Perry, “Takings, Insurance, and Michelman: Comments on Economic Interpretations of just Compensation Law”, *Journal of Legal Studies*, 1988, 17(2), 269—293.
- [27] 周其仁,“‘国土制’剥夺农民——农民收入是一连串事件(之七)”, <http://www.ccer.edu.cn/cn/ReadNews.asp?NewsID=1688>, 2001年。
- [28] 周其仁:“放弃农地的代价”,《21世纪经济评论》,2001年8月31日。
- [29] 赵哲远、吴妍,“征地补偿制度的改革取向”,《价格月刊》,1998年第8期,第16—17页。
- [30] 周诚,“现阶段我国农地征用中的是是非非”,《经济时报》,2003年3月25日。
- [31] 张小铁:“市场经济与征地制度”,《中国土地科学》,1996年01期,第17—20页。
- [32] 许坚,“论我国两种性质的征地补偿标准”,《中国土地科学》,1996年,第10期(增刊),第66—69页。
- [33] 严星、黄安祺,《大陆与港澳台地区土地征用法律法规比较研究》。天津:天津大学出版社,2001年,第123—152页。

Public Use, Scope of Land Requisition and Just Compensation

HUI WANG ZUHUI HUANG
(Zhejiang University)

Abstract Based on two cases of land speculation, this paper finds that the current requisition system in China has resulted in land speculations. We discuss the definition of public use, scope of land requisition and just compensation, and argue that the key of the land requisition reform is to clearly define public use and the scope of land requisition, and a compensation mechanism based on market values should be adopted.

JEL Classification H41, Q15, R14