

如何确定征地的合理补偿

<http://www.criifs.org.cn> 2006年11月3日 郑振源

《宪法》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和征用并给予补偿。”然而，如何补偿才是公平合理，还是众说纷纭。周诚教授几次在中国经济时报发表了他的主张。一些同志和我对其主张提出了质疑。周诚教授都一一作了答复，但问题并未解决。

改革开放至今，当前中国社会面临的主要问题之一是财产与收入配置失衡，贫富差距日益扩大，农民沦为弱势群体，几千万失地农民的生计问题已成为亟须解决的社会问题之一。在这时候，关于征地补偿费的争论已不是一个纯学术探讨问题，同时也是涉及收入分配和如何解决社会问题的争论，所以，还需辩个明白。需要弄清楚的是以下5个问题。

集体土地“本身”值多少

首先，周诚教授把土地补偿分为土地“本身”补偿和恢复生产补偿两部分是不恰当的。所谓土地“本身”补偿实际上只是指集体土地按现状农业用途的价格和补偿。

周诚教授认为：按土地被征收前三年平均年纯收入资本化的办法计算得出的“影子价格”就是集体农地的价格，并说“这种计算方法完全符合土地定价原理，是无懈可击的”。照这个算法，集体土地的地价只取决于现状的农业用途、农产品生产成本、产量及其价格，而与土地供求状况无关。如此，则在1999—2003年粮价低迷而生产成本很高，种粮收益很少甚至赔本的时候，或者耕种劣等地，产量很低，没有纯收入甚至赔本的时候，集体农地的地价就要大跌，甚至跌为零。没有纯收入，地价等于零，征收集体土地就可以不付土地补偿费。事情能这样办吗？周诚教授一贯主张我国社会主义经济中存在的集体农地的绝对地租和绝对地价到哪里去了？

周诚教授的集体农地计价公式少算了绝对地租，所以我说这是对农民土地权益的第一层的剥夺。周诚教授认为他所主张的集体农地定价方法是来自马克思，因此“无懈可击”。然而，他所引证的马克思的原话是：“在英国，土地的购买价格，是按年收益若干倍来计算的，这不过是地租资本化的另一种表现。”（《马克思恩格斯全集》，第25卷，第703页）。在这一段里，马克思举英国的例子来说明地租的资本化形成土地的购买价格，并没有说在任何地方，地租都要按年收益的若干倍来计算，而且马克思说的是“年收益”而不是“年纯收益”。主张按年纯收益计算地价而否认绝对地租存在的是亚当·斯密，而不是马克思。

什么是土地的“自然增值”？

应当归谁？

周诚教授把集体土地的市场价格扣除现状农业用途价格后的余额统统归之为“自然增值”。

什么是土地的“自然增值”呢？“自然增值”这个词最早出自19世纪约翰·穆勒的《政治经济学原理及其在社会哲学上的若干应用》一书。约翰·穆勒在书中，对由地主、资本家和劳动者组成的社会中地租的变化进行了动态分析，发现在资本增加、人口增长和生产技术进步的情况下，资本利润率会下降，劳动者的获益会被其增长的人口所抵消，使实际工资下降，而地租则总是上升而给地主带来好处。地主一不劳动，二不投资，却坐享因社会经济进步而“自然增加”的财富，这不公平，违背社会公正原则，因此设计了一套制度——在“确保地主得到其土地的现时市场价格”（其中“包含了全部未来预期的现值”）后，对其土地因社会进步的“自然原因”而增加的地租课以特别税（或租费）收归国家。这就是孙中山“自报地价”、“涨价归公”政策的由来。

周诚教授认为“这种‘涨价归公’的思想，也适用于土地征收”（见周诚《再论我国农地征收的合理补偿》，2005），“曾经是我国农地征收补偿中实际上遵循的不成文的政策原则”（见周诚《农地征收宜秉持“全面开发权”论》，2006）。但是中国现在已不存在坐吃地租的地主阶级，现在的集体农民既是土地所有者，又是劳动者和农业、农地改良的投资者，在经济发展过程中地租和地价的上涨都有他们的贡献，还用得着这样的“涨价归公”吗？

周诚教授所说的“自然增值”和约翰·穆勒所说的“自然增值”还有点不一样。约翰·穆勒所说的“自然增值”是指因全社会产业发展（其主要特征为“资本增加、人口增长和生产技术进步”）造成的地租增长；周诚教授所说的“自然增值”仅指“土地所有者、使用者以外的社会性投资（主要形成各种基础设施建设和城市综合建设）对该地产生的辐射作用而发生的土地增值”，并称之为“辐射性增值”。又说这种“辐射性增值”对农业生产，对农地价格的作用“通常是微弱的甚至是微不足道的”，“只是在农地转为非农地之后才使其对地价的作用突出显现出来”（见周诚《再论我国农地征收的合理补偿》，2005）；在最近的一篇文章上更将“自然增值”明确定义为“土地农转非后价格的自然而然的生长”。

周诚教授所说的“辐射性增值”，按经济学的外部性理论看来，不过是土地因城市和基础设施建设而获得的外部经济效益。城市的发展形成经济活动中心，基础设施的建设节约了离经济中心的运输成本，改善了土地的区位，提高了它的级差地租I，甚至因区位好的地段稀缺性的加剧，提高了它的绝对地租，从而提高了地价。这些辐射增值，在农地尚未转为建设用地之前，就已发生了作用了，所以形成冯·杜能所论证的单中心城市同心圆式的农业生产布局：最里圈是集约经营的蔬菜用地，向外随着竞标地租的降低让位于大田作物，再往外是粗放的畜牧业用地。随着城市扩大、基础设施改善、辐射增值增加，各个同心圆带也随之向外扩展。怎么能说辐射性增值对农地地价和生产的作用“通常是微弱的甚至是微不足道的”呢？

正是这些外部经济效益改善了区位，提高了农地的投标地租和区位地价，农业用地才有可能、才会让位于付得起该地段投标地租的建设用途。所以，是改善了的区位，使农地能转（或规划为）建设用地，这种辐射增值，日本、美国称之为开发收益（development gains），英国称为开发增值（betterment），据日本的经验，它在一个基础设施项目计划确定之日起（约在项目建成之前3年）到项目建成后1年，在该项目辐射影响所及范围的土地（不论农地或非农地）就会涨价（佐久间晟《用地征购的理论与实践》，2004），而不是待“土地农转非之后才巨大地显现出来”。所以，无论农地或非农地都是按该地包含辐射性增值在内的投标地租或区位地价（site value，即最高最佳用途的价格）来估价。这就是土地市场价格评估中通行

的“最佳用途原则”和“预期收益原则”。所以，绝大多数市场经济国家征收或征购农地都按最高最佳用途的价格（或是按包括开发利益在内的市场价格）进行土地补偿，不是按农业利用的现用途来估价和补偿。周诚教授违反事实倒因为果，把“辐射性增值”说成“土地农转非之后才巨大地显现出来”的增值，无非是想把这种增值只计入建设用地价格，而不计入集体农地价格而已。

这种“辐射性增值”应当归谁？周诚教授说：因为辐射性增值是外力增值，不是农民创造的，就“应当归社会所有，而不应当归原农地所有者所有。也不应当归农转非之后的土地使用者所有，否则皆有悖于社会公平。”这理由也不能成立。辐射性增值并非约翰·穆勒所说的自然增值——地主得到的不义之财。发展城市、建设基础设施的目的本来就是要使社会成员获得更多的外部经济效益（包括集聚效益）。近年政府还说：基础设施以前在城市搞多了，在农村搞少了，今后要多搞农村基础设施建设，使农民多受益。为什么征地时却说要把农地获得的辐射性增值收归社会呢？集体农民为城市发展、基础设施建设提供了土地、劳动力，为什么不能分享由它带来的好处呢？再说，外部经济效益到处都有表现。对于其他许许多多得到辐射性增值（外部经济效益）的经济活动（如最近报道：北京等大城市成熟的地铁“上盖”物业价格平均高于同片区、同等素质物业30%以上等等），却未见周诚先生提出过要收归社会的政策建议（要提也提不完）。何以对农民薄，而对非农民厚呢？

何来“全面开发权”

周诚教授从辐射增值只对建设用地起作用、对农地不起作用的论点出发，又引出另外两个错误论点：把辐射增值等同于农地开发权价格，辐射增值应当归社会所有，所以农地开发权也应当归社会所有，由社会来分配；于是，提出一个“全面开发权”论，主张农地开发权要归原土地所有者、相关土地所有者和国家共同拥有。

什么是土地开发权？土地开发权是占用、使用土地上下空间营造建筑物或其他工作物并取得相应收益的权利，是包括在土地所有权、使用权之中的一种用益物权。国有土地的开发权在国家手里；集体土地的开发权在集体土地所有者手里。为使它从土地所有权、使用权中分离出来，作为一种独立物权，供土地所有者、使用者以外的其他人专用，这种独立出来的物权在英美法系称之为“土地开发权（Land Development Right）”，大陆法系称之为“地上权 Superficies”，在德国直截了当地称为“建筑权 Erbbaurecht”（见孙宪忠著《论物权法》，2001）。我国《物权法（草案）》将国有土地的开发权称为“建筑使用权”。

因为开发权是包括在土地所有权、使用权中的一种排他性支配权，要取得土地开发权，得向土地所有者付钱。在美国，要取得可转让的土地开发权须向转出开发权的土地所有者购买或给予补偿；我国民国时期，为取得地上权，得向土地所有者付租金；现在，开发商为取得国有土地开发权（建筑使用权）须缴纳出让金。所以土地开发权从来都不是私公共享的权利，从来就没有“全面开发权”，除非把土地国有化了。

也有把土地开发权国有化的实例。英国1947年的《城乡规划法》（加拿大1950年的《城乡规划法》）声明开发权是英皇的权利，规定：征购农地只付农业用途的价格，所有土地开发必须事前取得规划许可，缴纳等于100%的开发增值扣除的“开发费（development charge）”后才可开发。但此举并未成功，因为它扭曲了地价，冻结了土地市场，土地更加

得不到有效利用，所以推行不到6年就取消了。对这次失败的经验，应当引以为训，而不要再搬到我国来推行了。

所以，对于土地开发权，出于公共利益需要，可以加以限制，如在城市建设中，规定土地用途，限制建筑密度、容积率等，但不能无偿剥夺。我国法律规定“基本农田保护区中的耕地不准搞非农建设”，这等于无偿取消了集体所有的基本农田的开发权，其效果并不好，农民没有保护基本农田的积极性，不断发生在基本农田里搞建设的事例。现在政府提出“以整理促保护”（即增加基本农田的农地整理投资以促进保护）的政策，这也可视为对开发权作出一些补偿。所以我不赞成沈守愚先生集体土地的开发权是国有或应（无偿）收归国有的主张，也不赞成周诚教授集体农地开发权是私公共享的权力的观点，并且认为将集体农地开发权国有化或私公共享的主张又将是对集体农民土地财产权利的一层剥夺。

安置补助费

不能在土地补偿费中扣除

再说安置补助费问题。在征地中，集体农民为公共利益作出了特别牺牲，失去了土地所有权，损失被征地上的附着物，也失去了生活权，从社会公平出发，要给予完全补偿。所谓完全补偿，也就是应使被征收者的财产在征收前后等值，如以金钱补偿，则应补以能在邻近获得同等替代地的金额。所以德、美、日等大多数市场经济国家的法律都规定：征收或征购土地要按包括开发收益在内的正常市场价格（扣除因投机而涨价的因素）进行土地补偿；生活权的补偿，即安置补助费的补偿，则以保证征地前同样的生活状态为原则，包括安家费、转业费、养老保险、医疗保险等。土地补偿费和安置补助费是政府要出的性质不同的两笔钱。周诚教授以辐射增值不是集体农民创造的、开发权应私公共享为由，在土地补偿费里扣下了开发收益，一部分以安置补助的名义返还给集体农民，剩下的就进了政府腰包，还说这才是公平分配，是“计天下之利”。这就要研究一下周诚教授的公平观了。

周诚教授的公平分配观

大家知道，有两个层次的分配：初次分配和再分配。初次分配是生产领域的分配，按马克思《哥达纲领批判》中说的理论：“消费资料的任何一种分配，都不过是生产条件本身分配的结果”；在“刚刚从资本主义社会产生出来的共产主义社会第一阶段”，“这里通行的是调节商品交换（就它是等价交换而言）的同一原则”。所以，若说这种经济关系决定的初次分配中要有个公平标准的话，就是等价交换。等价交换即是公平，不等价即是不公平。初次分配的结果很可能是不平等的。纠正初次分配结果的不平等，要通过改变生产方式（即生产条件的分配）来改变或在再分配中调节，而不能由公平或不公平的道德观念或政府来调节，不能破坏等价交换原则。破坏了等价交换原则，市场经济就无法运行了。英国1947—1953年城乡规划法实施的失败，根本原因就在于破坏了等价交换原则，使土地市场无法运行。我国低价征地之所以出这么多问题，弄得被征地农民怨声载道，原因亦在于此。然而，在征地补偿中，按市场价格补偿集体土地所有权，这个市场经济国家通行的补偿办法，却被周诚教授说成“极端”、“片面”，“会造成失地农民一夜暴富”，非要扣除其绝对地租和开发增值才算公平。这是什么样的公平观呢？

初次分配结果的不公平，可以在再分配中由政府通过各种税收制度或公共财政分配来调节。调

节的原则是社会公平。所谓社会公平是指获得或损失利益的机会均等、规则均等。如果说要对不同收入群体有所倾斜的话，也要对弱势群体倾斜，使弱势群体多受益、少受损。人人享有基本公共服务权利的原则，就是一条社会公平的原则。基础设施建设就是为公共服务的公共品，过去为城市居民服务的基础设施修多了，为农民服务的基础设施修少了，现在要多修农村基础设施，这符合社会公平原则。然而，周诚教授却主张集体土地得到的基础设施服务的好处——辐射增值要拿出来“私公共享”；国有土地的开发权归国家所有，集体土地的开发权却要拿出来“私公共享”。城市下岗工人失业，他们的低保、就业培训由国家拿钱；而被征地农民失业后，他们的安置补助费却要在集体土地的开发增值中拿。这算什么规则平等，什么社会公平呢？

国有土地、集体土地上的土地收益可以通过各种土地税收如土地财产税、土地交易税、土地增值税等来调节。但征税也有一个税负平等的问题，要按纳税人的纳税能力大小来定。对处于弱势的集体农民更应有一定程度的减免。

结论

基于以上理由，我不能苟同周诚教授的“自然增值公平分配”论，而主张在征地时，按等价交换原则，以正常的市场价格对集体农民丧失的土地所有权和随带的地上物等损失进行补偿，并从公共财政里支付安置补助费——生活权的补偿。当然，这样一来，政府征地要花更多的钱，这笔钱应在基于税负平等的税收的公共财政中出，不能从集体土地的开发增值、开发权中扣，不能再低价征地，高价出让，“以地生财”。这才符合社会公平的原则，才是公平合理的征地补偿。

（作者单位：国土资源部）

文章来源：中国经济时报 （责任编辑： zfy）