

农地非农化:兼顾效率与公平的补偿标准^{*}

——理论及其在中国的应用

邹秀清

摘要: 通过考察土地征用过程中农地非农化的价值演变机理,在完全竞争市场条件下,假设买卖双方要价能力相等,获取兼顾效率与公平的补偿标准。同时可转移农地发展权价值得以测度。从现有土地估价技术条件出发,选择具有可操作性的评估价值近似替代理论最优补偿值,为解决当前土地征用过程中存在的相关问题提供了一个有效的途径。中国的应用案例表明该补偿理论具有重大的政策意义和实践意义。

关键词: 农地非农化 兼顾效率与公平的补偿标准 土地征用 中国

一、引言

世界各国普遍存在农地非农化的现象。为了公共利益,在支付一定补偿的条件下,政府通过公权力强制性地征用私人土地(Larbi,etal.,2004)。但是,实践中不同国家的补偿标准有所不同。如美国,以农地被征用时的公开市场价值为补偿标准;法国以征用土地周围土地的交易价格或所有者纳税时的申报价值为参考,由征用裁判所裁定补偿价值(陈和午,2004)。还有不少国家按法律条文直接规定的补偿标准进行补偿,如韩国,在执行公示地价的地域,土地补偿额以公示的基准地价为准(并根据实际情况予以修正)。中国1998年修订的《土地管理法》规定:征用耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。土地补偿费为该土地被征用前3年平均年产值的6~10倍,安置补助费为该土地被征用前3年平均年产值的4~6倍,土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前3年平均年产值的30倍。附着物和青苗的补偿标准,由省、自治区、直辖市规定。

(一)文献概述

已有文献基于不同假设,研究结论迥异。假设政府征用土地根据社会福利最大化作出决策,一种简便但具有争议性的补偿标准——零补偿被建议采用(Blume,etal.,1984)。零补偿标准招致很大的非

议,因为实践中法院倾向于采用市场价值作为裁判准则(GiammarinoandNosal,2005)。

Fischel与Shapiro(1988,1989)研究了政府征用土地根据大多数投票者的福利最大化作出决策这一情况,他们的结论是:补偿标准应该是农地被征用时市场价值的一部分。

Miceli与Segerson(1994)分析了一个政府出现所谓“财政错觉”(fiscalillusion)的模型。当政府不能正确地考虑与其行为相关的所有社会成本时,便出现了所谓的“财政错觉”。他们认为,只有当政府的土地征用行为没有社会效率时,才以市场价值作为补偿标准;具有社会效率的土地征用并不需要补偿。理由是,在市场均衡条件下,如果征用行为没有社会效率,政府将不会征用土地,也就不需要补偿。

Hermalin(1995)建立了一个政府与投资者之间信息不对称的分析模型。他假设只有当征用土地产生的社会效益大于补偿费用时,政府才会征用土地。Hermalin的主要结论是:从效率的角度看,补偿标准需要以社会能从土地征用中的所得为依据,而不是以失地者因此导致的所失为依据。所以,市场价值补偿标准不宜采用。

在政府征用土地决策可能存在私人激励和非社会最优的情况下,Nosal(2001)提出了一个旨在执行社会最优分配的税收-补偿模型。该模型揭示:失地者应该得到完全的市场价值补偿。

* 作者感谢荷兰 Wageningen大学社会科学系的 ArieOskam 教授、LouisSlangen 博士和 RoelJongeneel 博士、江西农业大学张志云教授对初稿的有益建议,感谢江西财经大学伍世安教授对本研究的大力支持,和国家社会科学基金项目(04CJL003)以及国家留学基金委员会对本研究的资助。文中可能的错误作者自负。

Giammarino与 Nosal (2005) 考察了一个国家所采用的补偿标准如何影响私人投资决策和政府征用决策。他们认为,包括零补偿在内的一揽子社会最优补偿标准严格地依赖两个假设条件:政府最大化社会福利和私人投资水平没有影响地产的其他用途。他们发现,这些条件一旦放松,最优补偿标准将普遍依赖市场价值。他们建立的模型为现代社会土地征用采用市场价值补偿标准提供了强有力的依据。显然,市场价值补偿标准要求政策制定者内部化经济成本,而这往往是出于政策原因令他们容易忽视的地方。

但是,就农地非农化而言,究竟补偿多少既有效率又兼顾公平?本文试图阐述这个问题。我们认为,征用前的农地价值与被确定征用并进行新的开发的价值差额是确定补偿标准的关键因素。这一价值差在本文中起着重要作用。

(二) 研究目的与研究框架

市场经济中,农地征用时的市场价值是征用前的农地价值和可转移农地发展权价值的综合体现。但是,市场价值的补偿标准常易产生“抵制”(holdout)和过度投资等问题(Blume,etal.,1984)。当需要开发成片的土地时,如果至少有一个土地权利人没有达成自愿市场交易,“抵制”就会发生。就土地市场欠发达国家而言,通常没有农地非农化的市场交易,而是按照法律条文直接规定的补偿标准进行补偿,此时土地价格趋于扭曲(Guo,2001; Larbi,etal.,2004)。按照法律规定确定补偿标准的核心问题是,究竟补偿多少既有效率又兼顾公平?补偿标准是基于农地收益、市地收益还是介于两者之间?

本文的基本思路是,通过考察农地非农化的土地价值演变机理,获得开发商愿意购买农地的最高价格和农民愿意出售农地的最低价格。在完全竞争市场条件下,假设买卖双方要价能力相等,求取兼顾效率与公平的补偿标准。从现有土地估价的技术条件出发,选择评估价值近似替代理论最优补偿值。

论文其他部分结构如下:

第二部分把土地征用过程划分为四个阶段,考察土地价值演变机理。基于李嘉图的“土地资本化公式”, $P=R/i$, 其中 R 是土地年纯收益, i 是贴现率,揭示了农地非农化过程中四个不同阶段的价值形成机理。

第三部分以完全竞争市场和买卖双方要价能力相等为前提,求取兼顾效率与公平的补偿标准。同时可转移农地发展权价值得以测度。根据福利经济学第一定理、福利经济学第二定理和科斯定理,获得一些重要结论。

第四部分揭示了上述理论蕴含的重要政策意义和实践意义。从当前土地估价的技术条件出发,选择评估价值近似替代理论最优补偿值。

第五部分是理论在中国的应用。

最后是结语。

二、土地征用过程中的农地价值演变机理

(一) 一些基本假设

为了考察土地征用过程中的土地价值演变机理,我们从一些基本假设开始。图1示意C村庄的地理位置。

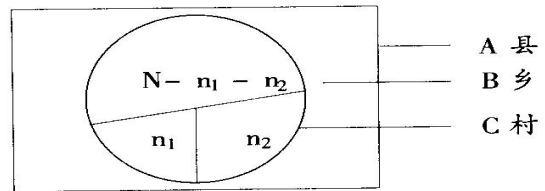


图1 C村庄的位置

在C村庄有 N 单位的农地,产权归农民所有。政府是公共利益的代表,依据公共利益决策。在城镇化和工业化的过程中,按照土地利用规划,政府决定将C村庄开发成商业区。但是,哪些具体地块在哪一轮土地开发中被征用,主要取决于政府和开发商之间的投资安排。在第一轮土地开发中, n_1 单位的农地被政府征用;在第二轮土地开发中, n_2 单位的农地被政府征用……总之,C村庄的所有农地在可预见的将来都会被征用、开发。

农民没有权力否决土地利用规划和政府征用行为,他们只能向开发商合理要价并转移农地所有权。开发商支付补偿费用,同时获得土地所有权进行商业开发。土地交易完成后,政府可以根据当地实际情况征收土地增值税。

(二) 农地非农化的过程

C村庄第一轮土地开发的过程可划分为四个阶段:规划阶段、投资协商阶段、建设阶段和商业利用阶段(见图2)。

第一阶段($t_0 - t_1$):C村庄 N 单位土地最初为农业用途。此时政府正在规划土地利用但尚未作出决策。政府的规划过程对C村庄的农地价值没有产生影响。这一阶段 t_0 时刻的单位农地价值为 P_N^0 。

t_1 ——在 t_1 时刻政府作出决策,C村庄的农地将会开发成商业用途。

第二阶段($t_1 - t_2$):政府与开发商协商投资。第二阶段 t_1 时刻的单位农地价值为 P_N^1 。

t_2 ——在 t_2 时刻具体投资已确定。C村庄只有 n_1 单位的农地被选定开发。开发商支付土地所有权价格,农民得到补偿。

第三阶段($t_2 - t_3$):工程建设进行中。

第三阶段 t_2 时刻的 n_1 在建工程的单位土地价值为 $P_{n_1}^3$ 。

其余在第一轮开发中未被征用的 ($N-n_1$) 农地在 t_2 时刻的单位价值为 $P_{N-n_1}^3$ 。

t_3 ——在 t_3 时刻第一轮开发建设完工。

第四阶段 ($t_3 - \infty$):第一轮开发建设完工后,开发商持续获得商业土地纯收益。

第四阶段的 n_1 商业用地在 t_3 时刻的单位土地价值为 $P_{n_1}^4$ 。

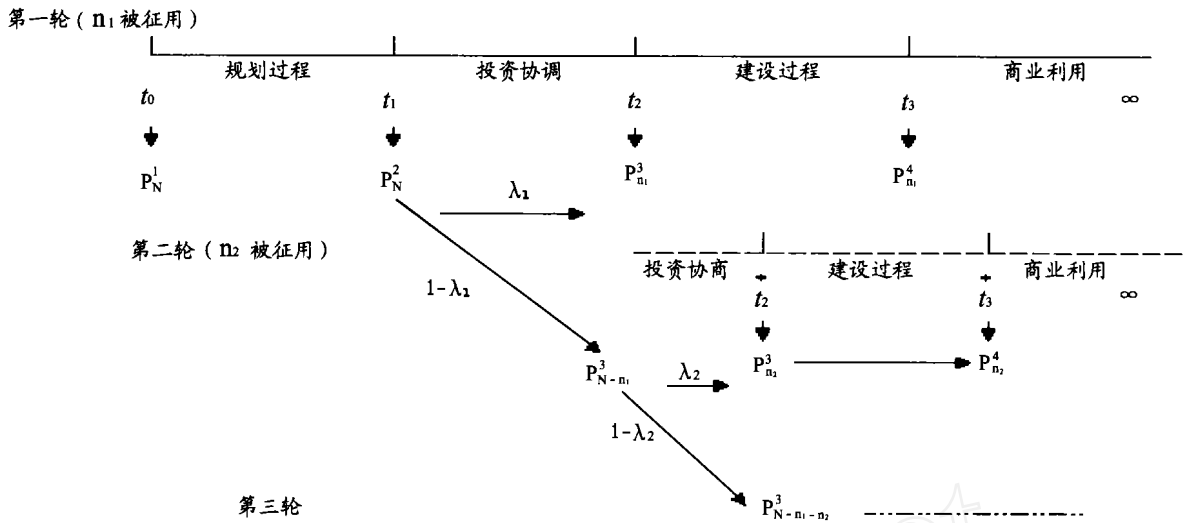


图2 农地征用过程中的土地价值演变机理

(三) 征用过程中的土地价值演变机理

征用过程中的土地价值演变机理如图2所示。

现在我们具体探讨第一轮土地开发中的土地价值变化。这一节的分析综合了有关文献对农地非农化过程中土地价值的确定方法(Plantinga and Miller, 2001; Plantinga, et al., 2002; Cavailhes and Wavresky, 2003)。

第一阶段($t_0 - t_1$):根据李嘉图的“土地资本化公式”,在竞争土地市场条件下,土地价值是未来土地净收益流的贴现值。所以第一阶段的农地价值等于农业土地未来纯收益的贴现。

$$P_N^1 = \frac{R}{i} = \frac{R}{1+i} + \frac{R}{(1+i)^2} + \dots \quad (1)$$

其中: R ——未来农业土地纯收益(假设为常数);

i ——贴现率(假设为常数)。

第二阶段($t_1 - t_2$):在 t_1 时刻 C 村庄的农地价值比第一阶段要高,因为存在未来预期的商业开发产生的土地纯收益。但是,由于对未来开发日期和开发收益的不确定性,第二阶段的农地价值将介于规划前第一阶段的农地价值和征用时第三阶段在建工程的土地价值之间。

$$P_N^2 = E\left\{ (1-\lambda_1) \left[\frac{R}{(1+i)^{t_1-t_0}} + P_{N-n_1}^3 \right] + \lambda_1 \left[\frac{R}{(1+i)^{t_1-t_0}} + P_{n_1}^3 \right] \right\} \quad (2)$$

其中: E ——期望算术符号;

λ_1 ——在时刻 t_2 ,农地可能被征用的期望概率;

$P_{N-n_1}^3$ ——其余在第一轮开发中未被征用的 ($N-n_1$) 农地在 t_2 时刻的单位价值;

$P_{n_1}^3$ ——第三阶段的 n_1 在建工程在 t_2 时刻的单位土地价值。

第三阶段($t_2 - t_3$): n_1 单位农地在第一轮土地开发中被国家征用为商业用途。

就 n_1 单位被选定征用的农地而言,在 t_2 时刻其单位价值为:

$$P_{n_1}^3 = \frac{R_m}{(1+i)^{t_2-t_1}} - \frac{C_m^t}{(1+i)^{t_2-t_1}} \dots \quad (3)$$

其中: R_m ——未来商业土地纯收益(假设为常数);

C_m^t ——第 t 年的建设和开发成本(从 t_2+1 到 t_3)。

对其余 ($N-n_1$) 单位未被选定征用的农地而言,其单位价值为:

$$P_{N-n_1}^3 = E\left\{ (1-\lambda_2) \left[\frac{R}{(1+i)^{t_2-t_1}} + P_{N-n_1-n_2}^3 \right] + \lambda_2 \left[\frac{R}{(1+i)^{t_2-t_1}} + P_{n_1}^3 \right] \right\} \quad (4)$$

其中: λ_2 ——第二轮土地开发中在 t^* 时刻农地可能被征用的期望概率;

t_2^* ——第二轮土地开发中农地被征用的期望时刻;

$P_{N-n_1-n_2}^3$ ——第二轮土地开发中未被征用的 ($N-n_1-n_2$) 农地在时刻 t_2^* 的单位价值;

$P_{n_2}^3$ ——第二轮土地开发中在建工程在时刻 t_2^* 的单位土地价值。

一般而言,随着时间推移,期望农地被征用的可能值递增,所以 $P_{N-n_1}^3 > P_N^2$ 。但是其余 $(N-n_1)$ 农地对未来的开发仍具不确定性,所以 $P_{N-n_1}^3 < P_{n_1}^3$ 。

第四阶段($t_3 -$):第一轮土地开发建设完工。开发商从 n_1 单位商业用地中获得持续商业土地纯收益。

$$P_{n_1}^4 = \frac{R_m}{(1+i)^{t-t_3}} \dots\dots\dots (5)$$

其中: R_m ——未来商业土地纯收益(假设为常数)。

显然, $P_{n_1}^4 > P_{n_1}^3$ 。

总结第一轮土地开发过程中土地价值演变的四个阶段,我们有:

$$P_N^1 < P_N^2 < P_{N-n_1}^3 < P_{n_1}^3 < P_{n_1}^4 \dots\dots\dots (6)$$

三、在买卖双方要价能力相等的条件下,最优补偿标准的形成

现在假设农民和开发商在完全竞争市场条件下进行土地交易。农民知道开发商愿意购买土地的最高价格为 $P_{n_1}^3$ (否则开发商不能获得正常平均开发利润,从而会放弃购买);开发商知道农民愿意出售土地的最低价格为 $P_{N-n_1}^3$ (因为在第三阶段其余的 $(N-n_1)$ 单位未被征用的农地价值达到了 $P_{N-n_1}^3$ 。如果被征用农地补偿价值比 $P_{N-n_1}^3$ 低,与未征地农民比较,征地农民将会认为补偿不公平)。

结果是,我们可以想象,农民和开发商将会共享这部分土地增值 $(P_{n_1}^3 - P_{N-n_1}^3)$ 。

在买卖双方要价能力相等的条件下,最后,农民和开发商将会在均衡价格 $P_{n_1}^e$ 达成交易, $P_{n_1}^e = \frac{P_{n_1}^3 + P_{N-n_1}^3}{2}$ 。

此时开发商将获得土地增值 $P_{n_1}^d = \frac{P_{n_1}^3 - P_{N-n_1}^3}{2}$ 。农民获得土地增值 $P_{n_1}^f$, $P_{n_1}^f = \frac{P_{n_1}^3 - P_{N-n_1}^3}{2} + (P_{N-n_1}^3 - P_N^1) = \frac{P_{n_1}^3 + P_{N-n_1}^3 - 2P_N^1}{2}$ 。达成交易时农民获得的土地增值 $P_{n_1}^f$ 可以用来测度 n_1 被征农地的可转移农地发展权价值 (Plantinga,etal.,2001)。如果买卖双方要价能力不相等,这部分土地增值 $(P_{n_1}^3 - P_{N-n_1}^3)$ 将会倾斜分配给要价能力更高的一方。那时土地成交价格将不会是 $P_{n_1}^e$ 。

土地市场交易完成后,政府可以根据具体情况,对开发商或农民征收土地增值税,从而分享部分土地增值(见本文第五部分(五))。

至此,根据福利经济学第一定理,我们有:

推论 1: 在完全竞争市场和买卖双方要价能力相等的条件下,农地非农化过程中失地农民获得的补偿价值 $P_{n_1}^e$ 既有效率又不失公平。

根据福利经济学第二定理,我们有:

推论 2: 农地非农化过程中如果农民能获得 $P_{n_1}^e$ 的补偿价值,便会达成既有效率同时兼顾公平的土地增值分配。

假设交易费用为零,根据科斯定理,我们有:

推论 3: 不管谁最初拥有农地产权,在完全竞争市场和买卖双方要价能力相等的条件下,农地非农化的结果将会产生既有效率同时兼顾公平的均衡价格 $P_{n_1}^e$ 。

综合以上推论,得出:

结论 1: 如果农民(集体或国家)拥有农地产权,在完全竞争市场和买卖双方要价能力相等的条件下,农地非农化将会产生均衡补偿价格 $P_{n_1}^e$;农民(集体或国家)获得的补偿价值 $P_{n_1}^e$ 将会既有效率又兼顾公平。反之,如果失地农民(集体或国家)能获得补偿 $P_{n_1}^e$,将会达成既有效率又兼顾公平的土地增值分配。

四、重要的政策意义和实践意义

现在我们将获得理论最优补偿值 $P_{n_1}^e$ 的近似评估价值。它既可作为市场经济中市场价值补偿标准的替代选择,又可作为土地市场发展中国家,尤其是不存在农地非农化市场交易的国家的补偿标准。

从当前土地估价的技术条件出发,根据土地估价方法(收益法、成本法或市场法),评估师能近似获得 P_N^1 、 $P_{n_1}^3$ 和 $P_{n_1}^4$ 。评估过程将采用一切适宜的评估技术从而确定地产的市场价值,即评估价值。 P_N^1 、 $P_{n_1}^3$ 和 $P_{n_1}^4$ 的评估价值对应为 AP_N^1 、 $AP_{n_1}^3$ 和 $AP_{n_1}^4$ 。

$$\text{因为 } P_N^1 < P_N^2 < P_{N-n_1}^3 < P_{n_1}^3 < P_{n_1}^4 \dots\dots\dots (6)$$

所以,我们有:

$$P_{n_1}^e > \frac{AP_{n_1}^3 + AP_N^1}{2} \dots\dots\dots (7)$$

$$P_{n_1}^e \text{ (or) } \frac{AP_{n_1}^4 + AP_N^1}{2} \dots\dots\dots (8)$$

也就是说,在实践中如果选择 $\frac{AP_{n_1}^3 + AP_N^1}{2}$ 替代理论最优补偿值 $P_{n_1}^e$,农民将会获得比理论最优值少的补偿,这将反映偏好开发商的政策平衡。如果选择 $\frac{AP_{n_1}^4 + AP_N^1}{2}$ 替代它,农民获得可能高于、低于或等于理论最优值的补偿。第二种情况没有显示出政策偏好。

实践中考虑到操作的可行性,选择 $\frac{AP_{n_1}^3+AP_N^1}{2}$ 替代理论最优值 $P_{n_1}^e$ 的可能性更高。因为开发商通常比农民具有明显的经济优势和社会地位。

于是,我们有:

结论2:从操作可行性出发,第一轮土地开发中理论最优补偿标准 $P_{n_1}^e$ 的近似评估价值为 $\frac{AP_{n_1}^3+AP_N^1}{2}$ 。

根据结论1和结论2,有下述重要的实践意义和政策意义:

第一,与 $P_{n_1}^e$ 相比较,目前市场经济实践中的市场价值补偿标准难以同时兼顾效率与公平。

首先,由于信息不完全对称的存在,农民不知道开发商愿意购买土地的最高确切价格 $P_{n_1}^3$,开发商也难以知道农民愿意出售土地的最低确切价格 $P_{N-n_1}^1$ 。其次,交易中开发商通常拥有更多的要价能力。最后,在土地利用规划和分区条件下,土地征用行为通常具有公共利益的名义,从而具有强制性。土地开发中政府和开发商之间有点类似于共生关系,导致补偿政策通常偏好开发商。结果是,当存在补偿争议时,征用仲裁补偿价值往往比 $P_{n_1}^e$ 低。

第二,理论最优补偿标准的近似评估价值,为市场经济中市场价值补偿标准产生的“抵制”和过度投资等问题提供了一个低成本的有效解决途径。当“抵制”现象发生时,成片土地开发的市场交易成本剧增。此时,政府可以放弃采用市场价值补偿标准,而通过直接补偿失地农民 $\frac{AP_{n_1}^3+AP_N^1}{2}$ 的补偿金额,达到兼顾效率与公平的目的。

第三,就土地市场发展中国家、尤其是目前没有

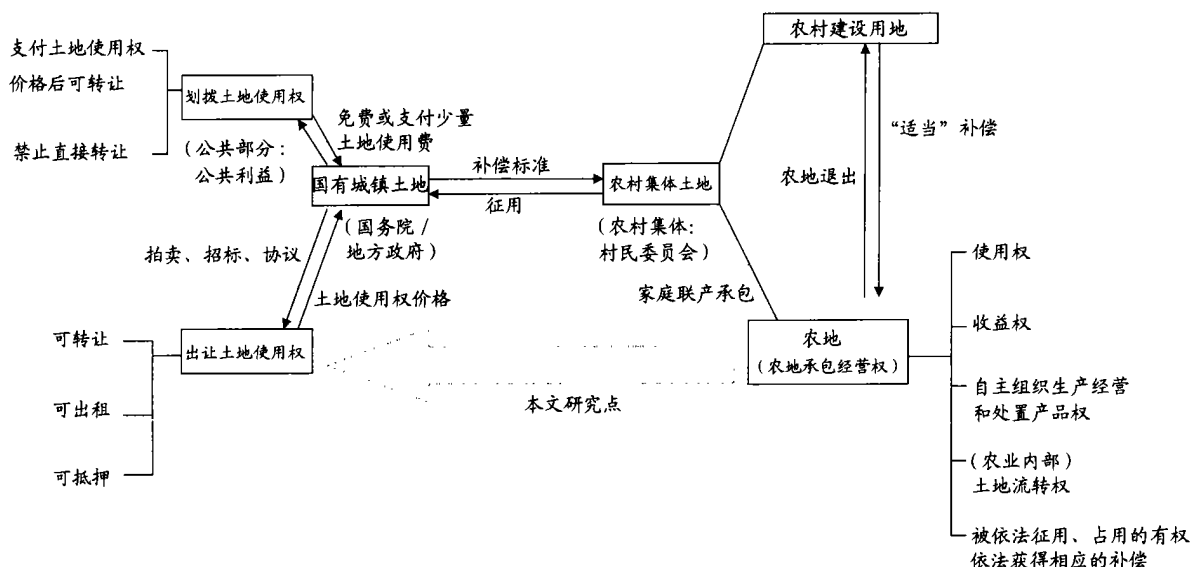


图3 中国的土地产权体系

农地非农化市场交易的国家而言,理论最优补偿标准的近似评估价值 $\frac{AP_{n_1}^3+AP_N^1}{2}$ 解决了诸如低补偿、政府寻租和潜在社会冲突等问题;通过土地增值合理分配达到保护农民权益、兼顾效率与公平的目的(Guo,2001;Larbi,etal.,2004)。

第四,实践中,可以采用 $\frac{AP_{n_1}^3-AP_N^1}{2}$ 度量第一轮土地开发中 n_1 被征农地的可转移农地发展权价值 $P_{n_1}^f$ 。

第五,土地市场交易完成后,政府可以根据具体情况征收土地增值税,从而分享部分土地增值。

农地非农化产生的土地增值来源于三个主要贡献因子:农民的土地产权转移、开发商商业投资、政府规划和公共基础设施建设。根据价值形成的贡献原则,政府应该获得部分土地增值。但是,如果政府在土地交易中直接参与要价和分配,可能扭曲土地市场。较好的途径是,在土地市场交易完成后,政府征收土地增值税。

第六,在第 i 轮土地开发中,失地农民获得的补偿价值为 $\frac{AP_{n_i}^3+AP_N^1}{2}$ ($AP_{n_i}^3$ 是 $P_{n_i}^3$ 的评估价值, $P_{n_i}^3$ 是第 i 轮土地开发中 n_i 被征土地的在建工程单位价值)。类似第一轮土地开发,可以采用 $\frac{AP_{n_i}^3-AP_N^1}{2}$ 度量第 i 轮土地开发中 n_i 被征土地的可转移农地发展权价值 $P_{n_i}^f$ (见附录1)。

五、上述补偿理论在中国的应用

(一) 中国土地产权制度概述

中国实行土地公有制。城市土地由国家所有,城市郊区和农村土地由集体所有(见图3)。

1. 国有土地产权制度

国务院代表国家履行国有土地所有权。国土资源部统一管理全国的土地。公共部门通过无偿划拨或上交少量土地使用费获得国有土地使用权。划拨的国有土地使用权禁止直接转让,或在支付国有土地使用权价格后可以转让。私人部门通过拍卖、招标或协议方式获得出让国有土地使用权。出让国有土地使用权可以在土地市场上转让、出租或抵押(Ding,2003)。

2. 集体农地产权制度

集体农地所有权由乡镇、村民委员会或村民小组代表行使,但是作为土地所有者的集体只有调整农民土地的权利。农地根据家庭人口分配到农户,农民拥有30年土地承包权。

目前集体农地所有权的主要代表是村民委员会。村民委员会领导通常由村支书、村长和会计组成,他们由乡级政府任命或“选举”产生,每届任期3年,任职期间享受乡政府津贴(Guo,2001)。根据2002年8月29日通过的《农村土地承包法》,承包土地的农民“依法享有承包地使用、收益和土地承包经营权流转的权利,有权自主组织生产经营和处置产品”;“承包地被依法征用、占用的,有权依法获得相应的补偿”(第16条)。就土地承包经营权而言,“可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转”(第32条)。为了保护农民权益在土地流转中不受侵害,它强调土地承包经营权应当遵循“平等、协商、自愿、有偿”原则(第33条)、“土地承包经营权流转的主体是承包方”(第34条)、“流转的收益归承包方所有,任何组织和个人不得擅自截留、扣缴”(第36条)。

1998年修订的《土地管理法》规定,“为乡(镇)村公共设施和公益事业建设,需要使用土地的”,“农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批准,可以收回土地使用权”。同时,“对土地使用权人应当给予适当补偿”(第65条)。

3. 土地征用和土地开发

中国的土地征用是一种政府行为。为了公共利益目的,在支付一定补偿条件下,政府可以强制性地把集体土地转变为国有土地。根据法律,农村集体具有经营管理集体土地的权利,但不能转换农地为非农用途。由于作为土地所有权主体的集体没有农地发展权,城市土地国家所有,所以,实践中的农地非农化,无论是出于公益目的的需要,还是商业开发,都必须通过征用方式实现农地国有化。尤其是,地方政府普遍认为,土地开发有利于农村发展和农村现代化,因为它促进了第三产业发展,为农民提供了商机和就业机会(Guo,2001)。目前有不少地方

干部视当前大规模的城镇化和工业化等同为“公共利益的需要”。

土地开发一般分两步进行:首先政府通过土地征用把集体土地转变为国有;然后是政府出让国有土地使用权给开发商。1998年修订的《土地管理法》规定,土地补偿费和安置补助费的总和介于土地被征用前三年平均年产值的10倍和30倍之间。这个标准不仅适用于公益目的,而且适用于商业开发。法律规定集体决定土地补偿费的分配比例,而安置补助费由负责失地农民安置的单位支配使用(Li,2003)。

2004年11月,国土资源部发布了《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》(以下简称《意见》)。最新征地补偿标准与以往补偿标准的最大区别是,如果给予被征地农民的土地补偿费和安置补助费合计按30倍计算,仍不足以使农民保持原有生活水平的话,当地人民政府将从国有土地有偿使用收益中划出一定比例给予补贴。为了使被征地农民真正能够分享工业化、城镇化的成果,《意见》规定,对被征地农民视不同情况,分别实行农业生产安置、重新择业安置、入股分红安置或异地移民安置。但是如何定义和确保“维持农民原有生活水平”,在实际操作中困难很多。尤其是,城市居民的生活水准随着时间推移不断提高,而农民仅是维持原有生活水平,这将进一步加剧城乡收入差距。

政府补偿失地农民后,开发商通过拍卖、招标或协议等方式从地方政府获取国有土地使用权。在当前大规模的土地开发中,大多数地方政府偏好协议方式,因为协议方式缺乏操作透明性的特点。这一点后面将会详细述及。

(二) 土地征用过程中的土地增值分配

通过上述分析,不难发现,征用过程中地方政府的土地收益来源于国有土地使用权出让价格和支付农民的补偿费之差。这些土地收益直接属于地方政府收入,而不是以税收形式进入国库。显然,地方政府成为了一个经济实体,具有很强的经济驱动力来最大化农地非农化过程中的土地收益。

但是,现实中由于地方政府与开发商类似于共生关系,通过协议方式实际支付的土地使用权出让价格远远低于其真实地价(Guo,2001)。就中国目前而言,区域经济发展已成为地方政府的首要政治目标,城镇化和工业化往往成为地方领导政绩的“形象工程”。有的地方干部配有招商引资的任务,有的地方干部的升迁任命以招商引资的完成额作为重要指标,开发商自然成为地方政府“座上宾”。因此,地方政府对土地开发的需求远远超过了正常情况下投资的供给。地方政府往往采用与开发商协议地价

的优惠方式吸引投资,结果是实际支付的国有土地使用权价格仅是部分真实地价的折扣。

在法律规定的范围内,给予农民的补偿往往很低。第一,根据1998年修订的《土地管理法》,土地补偿费和安置补助费的总和介于土地被征用前3年平均年产值的10倍和30倍之间。第二,前面的分析表明,农民集体的代表“村民委员会”,事实上却成为地方政府的“下级派出机构”。第三,目前的农民合作单位组织松散,没有把农民的共同利益紧密联系在一起。土地征用中的农民拥有很少的政治、经济上的要价能力。第四,法律规定,农民集体(实际上是集体领导)有权决定土地补偿费的分配,而安置补助费由负责安置的部门支配使用。上述诸种原因导致失地农民实际得到的征地补偿少之又少。

Kung和Liu(1997)的研究表明,虽然支付给农民集体的土地补偿费随着时间推移有较大幅度的提高,但是失地农民得到的实际补偿仍然很少,很多情况下几乎是没有得到现金补偿。农民集体往往以发展集体经济为名截留了几乎所有现金补偿,而通过在集体内部调整土地的方式来解决农民的失地问题。不少失地农民怨声载道,有的地方甚至出现了严重的社会冲突(Li,2003)。

(三) 现行土地征用制度产生的主要问题

现行的土地制度安排产生了一些严重问题:

1. 失地农民的低补偿恶化了他们的生存条件,有些地方出现了社会冲突

目前农地不仅是生产要素,而且是中国农民惟一的社会保障(Kung,2002)。大多数农民仍然愿意以“平均分配土地”的方式获取社会保障。而且当农民未能找到非农就业时,农地具有就业保障功能。所以,目前的农地制度安排在一定程度上强调的是社会保障而非经济效率。

2. 近年来农地急剧减少

建设用地的强大需求,致使中国耕地数量近年来迅速减少。1996年,经过土地详查,中国耕地数量为19.51亿亩,但到2003年底,耕地面积已减少至18.51亿亩,净减少1亿亩,人均耕地面积由1.59亩下降为1.43亩。表1为1998年以来建设占用耕地的情况。

表1 1998-2003年全国建设用地上占用耕地情况

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
面积(千亩)	2643	3079	2449	2455	2947	3437

资料来源: <http://www.chinado.cn/ReadNews.asp?NewsID=267>。

3. 土地市场被扭曲

农民集体以远低于农地市场价格的征地补偿费

转让集体土地所有权给政府,农民和农民集体未能获得与其土地权利对等的足额补偿,结果导致了中国经济发展要素市场的相应扭曲。土地作为生产要素的价格被低估,导致投资决策和资源配置的扭曲,以及土地的低效利用(Prosterman,2004)。

4. 目前的土地产权制度安排产生了政府的系统性腐败(Yao,2002)

土地征用操作过程的不透明性以及支付给失地农民以低补偿费,为地方政府官员攫取巨额利润创造了很多机会,产生了大面积的政府官员腐败(Prosterman,2004)。

(四) 解决目前土地征用问题的可能制度安排

就目前的土地制度安排而言,农民集体(农地的“名义”所有者)和农民(农地的实际使用者)均不拥有农地发展权,而政府通过土地征用方式实际享有了农地发展权。根据前述的补偿理论,如果赋予农民可转移农地发展权,农民根据市场价标准获得征地补偿,那么,在完全竞争市场和买卖双方要价能力相等的条件下,农民可以获得兼顾效率与公平的补偿标准。所以,这里关键的问题是,在城镇化和工业化过程中农地非农化不可避免的情况下,以何种方式赋予农民可转移农地发展权,理论上有两种不同观点:一是农地私有化;二是在保持集体所有制的前提下,明确可转移农地发展权为农民所有。

最近是否有可能农地私有化呢?官方结论是“否”(Ho,2001)。首先,具有中国特色的社会主义市场经济坚持以土地公有制为基本原则。其次,社会稳定和粮食安全一直是中央政府非常重要的政治目标之一。如果农地私有化,可能导致更多农民失去土地而引起更大的社会不稳定。农地非农化进程可能会加速,农地减少可能更快。第三,在大规模土地开发中,不可避免出现“抵制”现象。地方政府担心因此降低经济发展速度。

近期可能的制度安排是在保持农地集体所有的前提下,明确可转移农地发展权为农民所有。但是,它涉及宪法、土地管理法及相关法规的修订,而且修订程序复杂,短期内在立法上难以达成一致意见。其中最大的阻力来自于从当前土地制度安排中获得了不少好处的地方政府。尤其是面临较大经济发展压力的中、西部的地方政府将有很大意见,因为东部沿海城市从20世纪80年代开始,就从征地中获得了大量土地收益。

总之,当前中央政府正面临着农地产权制度安排的两难处境。

(五) 一个例子:理论最优补偿标准的近似评估值

我们建议中国采用理论最优补偿的近似评估值作为中国土地征用的补偿标准。它具有以下优点:

(1)土地增值在农民、开发商和地方政府间的分配既有效率又兼顾公平;(2)评估价值容易执行且交易成本低;(3)可以减少土地开发中的系统性投机因子;(4)可以减少与土地开发相关的腐败现象;(5)为当前中央政府农地制度安排的两难处境提供一个可能的解决途径。

下面通过一个简化的例子计算最优补偿标准的近似评估值。

假设:某个成片地块,每年农地纯收益为12600元/公顷,在建工程的商业用地所有权价格为800元/m²、住宅用地所有权价格为600元/m²、工业用地所有权价格为400元/m²,贴现率为6%。土地总面积(1公顷)的40%被开发成商业(工业或住宅)用途。

附录2演示了具体计算过程,结果见表2:

表2 最优理论补偿的近似评估值(元/公顷)

	40年商业用途	70年住宅用途	50年工业用途
P _c	1549480	1389720	861560
P ^f	1339480	1074720	651560
T	468820	376150	228050

土地增值的理论分配比例:

农民 开发商 地方政府 =1 0.65 0.35

注释:P_c——最优理论补偿的近似评估值;P^f——可转移农地发展权价格;T——地稅。

从表2可以看出,1公顷农地征用为40年的商业用途,最优补偿标准的近似评估值为1549480元。可转移农地发展权价值为1339480元。地方政府对开发商征收土地增值稅468820元。无论农地被征用为商业、工业还是居住用途,土地增值在农民、开发商和地方政府间的理论分配比例均为1 0.65 0.35。

按照1998年修订的《土地管理法》的规定,不管农地被转换成何种非农用途,农民集体得到的土地补偿费和安置补助费之和介于[10×19200,30×19200]元/公顷之间,即[192000,576000]元/公顷。从前述分析我们知道,事实上农民仅能得到集体分配的其中很少的一部分。至于开发商通过协议方式支付给地方政府的国有土地使用权价格,现实中基本上没有公开统计数据。

最后,我们测算了按照当前法律规定的单位面积农地的最高补偿标准与转换成具有50年工业用途使用权的理论补偿的比值,为576000/861560=67%。

六、结束语

就农地非农化而言,究竟补偿多少既有效率又兼顾公平?这个问题的本质是,如何在农民、开发商和地方政府之间分配农地非农化产生的土地增值,即征用前的农地价值与确定被征用进行新的开发的土地

价值之差。这部分土地增值来源于三个主要贡献因子:农民的土地产权转移、开发商的投资、政府规划和公共设施建設。本文提出的征地补偿理论,既强调效率,又兼顾公平和收入分配效果。

本文发展了一种研究征地补偿标准的方法。其基本思路是通过考察土地征用过程中的土地价值演变机理,获得开发商愿意购买农地的最高价格和农民愿意出售农地的最低价格。在完全竞争市场条件下,假设买卖双方要价能力相等,求取兼顾效率与公平的补偿标准。土地交易完成后,政府可以根据具体情况征收部分土地增值稅。从现有土地估价的技术条件出发,选择评估价值近似替代理论最优值。显然,该方法的运用成功与否与土地估价的职业水准高度相关。

中国当前的农地产权界定模糊,也没有农地非农化的市场交易。社会主义市场经济仍在发展中,尤其是土地征用过程中参与各方要价能力悬殊太大。所以,与理论最优补偿标准相比,现行法律规定的补偿标准既缺乏效率,又显失公平。与土地征用相关的农地产权制度安排的最大困难在于是否和如何赋予农民可转移农地发展权。本研究提出的理论最优补偿标准的近似评估值,为当前中国土地征用过程中存在的诸多问题提供了一个解决途径。该补偿理论在中国的应用案例表明,通过对农地非农化过程中的开发商征收35%的土地增值稅和对失地农民免征土地增值稅,失地农民获得50%的土地增值,开发商获得32%的土地增值,地方政府获得18%的土地增值。这种土地收益分配设计主要考虑的是,中国农民在当前甚至相当长的一段时期内,仍是整个社会阶层中的弱势和贫困群体。实践中,政府在制订具体补偿政策时,考虑多个利益主体、多层政策目标等因素,可以通过调节土地增值稅的征收对象或比例,从而达到改变土地收益分配比例的目的。

理论上,该研究的结论丰富了产权经济理论。产权经济理论的中心命题是,经济体系中具体的产权结构明确地影响了经济资源的分配和利用。结果是,商品交易的价格依赖于相关资源产权属性的界定。产权只有在明确界定、受法律保护并可执行的条件下,才会发挥作用并具有相应价值(FurubotnandPejovich,1972)。本研究中,我们从明晰界定的私有产权出发,在完全竞争市场和买卖双方要价能力相等的条件下,获得兼顾效率与公平的补偿标准。然后把该补偿理论应用在中国,在保持当前产权界定模糊的农地集体所有制的法律框架下,同时达到了兼顾效率与公平的目标。这里,尽管法律没有赋予农民可转移农地发展权,但是,通过价格(价值)机制的作用,农民实际上已经“享有”了可转移农地发展权的价值。从而揭示出,

商品的交易价格比其“名义”产权结构更为本质。这点具有深远的政策意义。也就是说,为了达到某些具体的政策目标,政府可以同时采用产权制度安排和价格(价值)机制两种手段进行调节。

总之,本研究发展的征地补偿理论,为当前市场经济中土地征用市场价值补偿标准导致的“抵制”和过度投资等问题提供了一个有效的低成本解决途径。就土地市场发展中国家、尤其是目前没有农地非农化市场交易的国家而言,理论最优补偿标准的近似评估价值解决了诸如低补偿、政府寻租和潜在社会冲突等问题;通过合理分配土地增值达到保护农民权益、兼顾效率与公平的目的。

附录:

附录 1: 在第二轮或第 i 轮土地开发中,多少补偿既有效率又兼顾公平?

在第二轮土地开发中,农民愿意出售农地的最低价格为 P_1^2 , 这里 $P_1^2 = \max\{P_{n_1}^e, P_{N-n_1-n_2}^3\}$ 。因为,在第一轮土地开发中失地农民获得了补偿 $P_{n_1}^1$;而在第二轮土地开发中的时刻 t_2^* , 未被征用的 $(N-n_1-n_2)$ 农地单位土地价值已达到 $P_{N-n_1-n_2}^3$ (见图 2)。如果第二轮土地开发中的被征农地补偿价值低于 $P_{n_1}^e$ 或 $P_{N-n_1-n_2}^3$, 与第一轮土地开发中的失地农民和第二轮中的未被征用的农民相比较,第二轮中的失地农民将会觉得不公平。

第二轮土地开发中的开发商愿意购买农地的最高价格为 P_2^2 。如果我们继续假设市场为完全竞争状态和买卖双方要价能力相等,那么第二轮土地开发中的均衡价格将会是 $P_{n_2}^e$, 这里 $P_{n_2}^e = \frac{P_{n_1}^3 + P_1^2}{2}$ 。因为 P_1^2 大于 $P_{N-n_1}^3$, 而 $P_{n_2}^e$ 可以假设等于 $P_{n_1}^3$, 所以我们有 $P_{n_2}^e > P_{n_1}^e$ 。这意味着,对均质农地而言,第二轮土地开发中的失地农民获得的补偿标准将比第一轮的高。第二轮土地开发中被征农地的可转移农地发展权价值为 $P_{n_2}^f$, $P_{n_2}^f = \frac{P_{n_2}^3 - P_1^2}{2} + (P_1^2 - P_{N-n_1}^3) = \frac{P_{n_2}^3 + P_1^2 - 2P_{N-n_1}^3}{2}$ 。

类似地,第三轮土地开发中的失地农民获得的补偿标准将会比第二轮中的高。一般地,第 i 轮土地开发中的失地农民获得的补偿比第 (i-1) 轮中的高。

随着时间的推移,我们可以想象,在整个土地开发过程中,农民越来越愿意出售土地,而开发商越来越不愿意购买土地。

按照这样的推理,不同轮土地开发中失地农民的补偿标准将不一致。前一轮中的失地农民很可能觉得不公平,因为后一轮中的失地农民获得的补偿标准比他们的要高。在实践中如何解决这个问题呢?从目前土地估价的技术条件出发,我们建议,第 i 轮土地开发中的失地农民的补偿标准可以为 $\frac{AP_{n_i}^3 + AP_N^1}{2}$ 。 $AP_{n_i}^3$ 是 $P_{n_i}^3$ 的评估价值, $P_{n_i}^3$ 是第 i 轮土地开发中 n_i 被征土地的在建工程单位价值。 AP_N^1 是 P_N^1 的评估价值, P_N^1 是政府规划决定前“纯粹”的单位农地价值。理由主要有:

(1) 根据价值形成的贡献原则,只有在政府作出农地非农化的规划决策和进行基础设施建设后,农地价值才会大幅度上升。否则,一定技术条件下,农地价值在可预见的将来极有

可能处于相对稳定状态。从这个意义上来说,农民愿意出售土地的最低原始价格为 P_N^1 。

(2) 现实中开发商通常比农民具有更高的社会地位和经济优势。所以,在第二轮或更下一轮土地开发中,农民获得的补偿与理论最优补偿价值一致的现实可能性很小。考虑到实践操作的可行性,我们可以采用 $\frac{AP_{n_i}^3 + AP_N^1}{2}$ 作为第 i 轮土地开发中最优补偿标准的近似评估值。

(3) 第 i 轮土地开发中的失地农民的补偿标准为 $\frac{AP_{n_i}^3 + AP_N^1}{2}$, 这样对不同轮的失地农民来说,将更为公平。因为在特定规划条件下,他们都获得了各自土地增值的一半 $\frac{AP_{n_i}^3 - AP_N^1}{2}$ 。 $\frac{AP_{n_i}^3 - AP_N^1}{2}$ 可以作为第 i 轮土地开发中 n_i 被征农地的可转移农地发展权价值的度量标准。

附录 2: 最优补偿标准近似评估值的计算过程

根据结论 2, 考虑中国现阶段偏好开发商的政策平衡,从操作可行性出发,理论最优补偿标准 P^e 的近似评估价值为 $\frac{AP_{n_i}^3 + AP_N^1}{2}$ 。

就开发商而言,土地增值额与补偿标准的比率为:

$$\left(AP_{n_i}^3 - \frac{AP_{n_i}^3 + AP_N^1}{2} \right) / \left(\frac{AP_{n_i}^3 + AP_N^1}{2} \right) = \frac{AP_{n_i}^3 - AP_N^1}{AP_{n_i}^3 + AP_N^1} < 1$$

参考 1993 年《中华人民共和国土地增值税暂行条例》(第 6、7 条), 地方政府向开发商征收的土地增值税可以设计为:

$$\frac{AP_{n_i}^3 - AP_N^1}{2} \times 35\%, \text{ 如果 } \frac{AP_{n_i}^3 - AP_N^1}{AP_{n_i}^3 + AP_N^1} > 50\%$$

$$\frac{AP_{n_i}^3 - AP_N^1}{2} \times 30\%, \text{ 如果 } \frac{AP_{n_i}^3 - AP_N^1}{AP_{n_i}^3 + AP_N^1} < 50\%$$

至于农民,由于土地所有权的转出,可以免征土地增值税(第 8 条)。

我们使用简化的土地资本化公式,

$$P = \frac{R}{i} \text{ 为土地所有权价格}$$

$$P = \frac{R}{i} \left[1 - \frac{1}{(1+i)^n} \right] \text{ 为 } n \text{ 年土地使用权价格}$$

由于农地集体所有权被国家通过征用转变为国有,所以 $AP_N^1 = 12600/6\% = 210000$ (元/公顷)

40 年商业用地使用权价格:

$$AP_{n_1}^3 = \left[1 - \frac{1}{(1+6\%)^{40}} \right] \times 800 \times 10^4 \times 0.4 = 0.9028 \times 800 \times 10^4 \times 0.4 = 2888960 \text{ (元/公顷)}$$

70 年住宅用地使用权价格:

$$AP_{n_i}^3 = \left[1 - \frac{1}{(1+6\%)^{70}} \right] \times 600 \times 10^4 \times 0.4 = 0.9831 \times 600 \times 10^4 \times 0.4 = 2359440 \text{ (元/公顷)}$$

50 年工业用地使用权价格:

$$AP_{n_1}^3 = \left[1 - \frac{1}{(1+6\%)^{50}} \right] \times 400 \times 10^4 \times 0.4 = 0.9457 \times 400 \times 10^4 \times 0.4 = 1513120 \text{ (元/公顷)}$$

就商业开发而言,

$$P^e = \frac{AP_{n_i}^3 + AP_N^1}{2} = (2888960 + 210000) / 2 = 1549480 \text{ (元/公顷)}$$

$$P^f = \frac{AP_{n_i}^3 - AP_N^1}{2} = (2888960 - 210000) / 2 = 1339480 \text{ (元/公顷)}$$

公顷)

此时,地方政府向开发商征收土地增值税为:

$$T = \frac{AP_{n_1}^3 - AP_N^1}{2} \times 35\% = (2888960 - 210000) / 2 \times 35\% = 468820 \text{ (元/公顷)}$$

$$\text{因为 } \frac{AP_{n_1}^3 - AP_N^1}{AP_{n_1}^3 + AP_N^1} = 86\% > 50\%$$

这种情况下,土地增值的分配比例为:

农民 开发商 地方政府 =

$$\frac{AP_{n_1}^3 - AP_N^1}{2} \quad \frac{AP_{n_1}^3 - AP_N^1}{2} \times 65\% \quad \frac{AP_{n_1}^3 - AP_N^1}{2} \times 35\% = 1$$

0.65 0.35

类似地,就住宅开发而言,

$$P^e (2359440 + 210000) / 2 = 1389720 \text{ (元/公顷)}$$

$$P^f (2359440 - 210000) / 2 = 1074720 \text{ (元/公顷)}$$

$$T = (2359440 - 210000) / 2 \times 35\% = 376150 \text{ (元/公顷)}$$

就工业开发而言,

$$P^e (1513120 + 210000) / 2 = 861560 \text{ (元/公顷)}$$

$$P^f (1513120 - 210000) / 2 = 651560 \text{ (元/公顷)}$$

$$T = (1513120 - 210000) / 2 \times 35\% = 228050 \text{ (元/公顷)}$$

注释:

本研究中的农地非农化仅限于探讨盈利性质的土地用途转换,如商业、工业和住宅开发等。

本文中我们没有考虑土地开发的社会总成本和社会总收益。

农地发展权价值是农地在未来进行开发时,土地所有者因此获得的土地增值的净现值(Plantinga and Miller, 2001)。

<http://www.fhhlc.com/Glossary/Definition.asp?term=Appraisal+value>.

我们已知 $P_{n_1}^f = \frac{P_{n_1}^3 - P_{N-n_1}^3}{2} + (P_{N-n_1}^3 - P_N^1) = \frac{P_{n_1}^3 + P_{N-n_1}^3 - 2P_N^1}{2} = \frac{P_{n_1}^3 - P_N^1}{2} + \frac{P_{N-n_1}^3 - P_N^1}{2}$, 由于 $P_{N-n_1}^3$ 小于 $P_{n_1}^3$ 较多,而且从现有估价技术上难以准确获取 $P_{N-n_1}^3$,所以度量 $P_{n_1}^f$ 时可忽略 $\frac{P_{N-n_1}^3 - P_N^1}{2}$ 这部分。

北京大学中国经济研究中心:2004年中国土地征用制度改革国际研讨会。见<http://www.ccer.edu.cn/cn/ReadNews.asp?NewsID=3061>。

实践中符合资质等级的评估机构和评估人员宜综合应用多种评估方法。

假设该农地种植双季稻,年产量12000公斤/公顷,价格为1.6元/公斤,年产值为19200元/公顷,经济成本为6600元/公顷(不含劳动力成本),则土地净收益为12600元/公顷。

该土地增值分配比例不会因为具体地块的变化而变化(见附录2)。

参考文献:

1. 陈和午:《土地征用补偿制度的国际比较及借鉴》,载《世界农业》,2004(8)。

2. Blume, L.; Rubinfeld, D. and Shapiro, P., 1984. "The Taking of Land: When Should Compensation be Paid?" Quarterly Journal of Economics, Vol. 99, pp. 71-92.

3. Cavailles, J. and Wavresky, P., 2003. "Urban Influences on Periurban Farmland Prices." European Review of Agricultural

Economics, 30(3), pp. 333-357.

4. Ding, C., 2003. "Land Policy Reform in China: Assessment and Prospects." Land Use Policy, 20 (2), pp. 109-120.

5. Fischel, W. and Shapiro, P., 1988. "Takings, Insurance, and Michelman: Comments on Economic Interpretations of Just Compensation Law." Journal of Legal Studies, Vol. 17, pp. 269-293.

6. Fischel, W. and Shapiro, P., 1989. "A Constitutional Choice Model of Compensation for Takings." International Review of Law and Economics, 9, pp. 115-128.

7. Furubotn, E. G. and Pejovich, S., 1972. "Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature." Journal of Economic Literature, 10, pp. 1137-1162.

8. Giammarino, R. and Nosal, E., 2005. "Loggers vs. Campers: Compensation for the Taking of Property Rights." Journal of Law Economics & Organization 21 (1), pp. 136-152.

9. Guo, X., 2001. "Land Expropriation and Rural Conflicts in China." The China Quarterly, 166, pp. 422-439.

10. Ho, P., 2001. "Who Owns China's Land? Policies, Property Rights and Deliberate Institutional Ambiguity." The China Quarterly, 166, pp. 394-421.

11. Hermalin, B., 1995. "An Economic Analysis of Takings." Journal of Law, Economics and Organization, 11, pp. 64-86.

12. Kung, J. and Liu, S., 1997. "Farmers' Preferences Regarding Ownership and Land Tenure in Post-Mao China: Unexpected Evidence from Eight Counties." China Journal, 38 (48), pp. 33-63.

13. Kung, J., 2002. "Choice of Land Tenure in China: The Case of Country with Quasi-Private Property Rights." Economic Development and Cultural Change, 50 (July), pp. 793-817.

14. Larbi, W. O.; Antwi, A. and Olomolaiye, P., 2004. "Compulsory Land Acquisition in Ghana - Policy and Praxis." Land Use Policy, 21 (2), pp. 115-127.

15. Li, P., 2003. "Rural Land Tenure Reforms in China: Issues, Regulations and Prospects for Additional Reform." available on <http://www.fao.org/docrep/006/y5026e/y5026e06.htm>.

16. Miceli, T. and Segerson, K., 1994. "Regulatory Takings: When Should Compensation be Paid?" Journal of Legal Studies, 23, pp. 749-776.

17. Nosal, E., 2001. "The Taking of Land: Market Value Compensation Should be Paid." Journal of Public Economics, 82, pp. 431-443.

18. Plantinga, A. J. and Miller, D. J., 2001. "Agricultural Land Values and the Value of Right to Future Land Development." Land Economics, 77, pp. 56-67.

19. Plantinga, A. J.; Lubowski, R. N. and Stavins, R. N., 2002. "Effect of Potential Land Development on Agricultural Land Prices." Journal of Urban Economics, 52, pp. 561-581.

20. Prosterman, R., 2004. "Presentation on Rural Land Takings in China (and the Broader Context of Farmers' Tenure Security) Made before the Congressional-Executive Commission on China (June 21)." available on www.rdiland.org.

21. Yao, S., 2002. "Privilege and Corruption: the Problems of China's Socialist Market Economy." American Journal of Economics and Sociology, 61 (1), pp. 280-299.

(作者单位:江西财经大学旅游管理学院 南昌 330018
责任编辑:Q)