



农地非农化增值收益 分配机制研究

Study on Land Value Increment Benefit
Distribution Mechanism in Farmland Conversion

王永慧 著



农地非农化增值收益 分配机制研究

Study on Land Value Increment Benefit
Distribution Mechanism in Farmland Conversion

王永慧 著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

农地非农化增值收益分配机制研究/王永慧著. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 5
国家社科基金后期资助项目
ISBN 978-7-300-21226-5

I. ①农… II. ①王… III. ①农业用地-非农化-收入分配-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 093988 号

国家社科基金后期资助项目

农地非农化增值收益分配机制研究

王永慧 著

Nongdi Feinonghua Zengzhi Shouyi Fenpei Jizhi Yanjiu

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 165 mm×238 mm 16 开本

版 次 2015 年 5 月第 1 版

印 张 12.25 插页 2

印 次 2015 年 5 月第 1 次印刷

字 数 209 000

定 价 48.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

国家社科基金后期资助项目

出版说明

后期资助项目是国家社科基金项目主要类别之一，旨在鼓励广大人文社会科学工作者潜心治学，扎实研究，多出优秀成果，进一步发挥国家社科基金在繁荣发展哲学社会科学中的示范引导作用。后期资助项目主要资助已基本完成且尚未出版的人文社会科学基础研究的优秀学术成果，以资助学术专著为主，也资助少量学术价值较高的资料汇编和学术含量较高的工具书。为扩大后期资助项目的学术影响，促进成果转化，全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室
2014年7月

序

农地非农化增值收益分配问题是我国现阶段亟须解决的重大现实问题。随着社会公众的土地财产权益意识的增强，要求公平合理地分配农地非农化增值收益、保护失地农民等弱势群体的合法权益的呼声越来越高。作为不动产领域的青年学者，王永慧博士持续关注和研究农地非农化增值收益分配问题，其多年的研究成果——《农地非农化增值收益分配机制研究》的公开出版，将为改革与创新我国农地非农化增值收益分配制度提供参考借鉴。

目前，我国的农地非农化增值收益分配制度，是以行政计划为主导的政府垄断的农地非农化供应制度。这种制度对促进我国经济社会的快速发展发挥了巨大作用，但也存在着农民土地产权未得到有效保护、征地补偿不合理、失地农民的社会保障机制不完善等问题，其局限性日益凸显，已不适应我国新形势下全面建成小康社会的发展要求，亟须进行改革。从经济学角度分析，农地非农化过程中的土地增值包括增加的农地地租、增加的土地开发成本、增加的土地资本利润或利息，以及土地市场供求变动带来的土地增值。在农地非农化增值收益的分配过程中，地方政府、农村集体组织、个体农户之间的矛盾日益凸显，亟须按照公平的规则 and 标准进行合理分配。从产权角度来看，农地发展权缺位是我国农地非农化增值收益合理分配的制度缺陷。作者建议将农地发展权界定为国家与农地产权人共享的土地产权，并进一步细分为基本发展权、实体发展权和虚拟发展权，为农地非农化增值收益的公平分配提供产权和法律基础。在经济学和产权分析的基础上，作者构建了既适应市场经济要求又符合我国国情的农地非农化增值收益分配制度。最后，作者以北京市为例，对农地非农化增值收益分配进行了实证分析。

希望本研究成果的公开出版，能够对我国农地非农化增值收益分配领域的研究起到一定的促进作用。期望作者不断吸收本领域先进成果，继续持之以恒地研究我国的土地制度，尤其是农地非农化增值收益分配制度问题，为我国土地制度的改革作出应有的贡献。

严尔明

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 研究背景、意义和目标	1
1.2 国内外相关研究进展	4
1.3 研究范围、方法和思路.....	14
1.4 研究的主要内容.....	17
第 2 章 农地非农化增值收益分配理论基础	20
2.1 土地增值理论.....	20
2.2 土地产权理论.....	28
2.3 社会分配理论.....	35
2.4 公共管理理论.....	41
2.5 小结.....	46
第 3 章 农地非农化增值收益分配制度的演进和现状	47
3.1 农地非农化增值收益分配制度的演进.....	47
3.2 农地非农化增值收益分配的现状.....	55
3.3 现行农地非农化增值收益分配制度分析.....	64
3.4 小结.....	74
第 4 章 农地非农化增值收益分配的经济学分析	76
4.1 农地非农化的影响因素.....	76
4.2 农地非农化增值机理.....	81
4.3 农地非农化增值收益分配的博弈.....	95
4.4 小结	104
第 5 章 农地发展权体系构建	105
5.1 农地发展权的创设	105
5.2 农地发展权归属的界定	113
5.3 农地发展权的细分	116

5.4	农地发展权的价值量化、收益分配及流转	118
5.5	中国农地发展权的制度实施措施	123
5.6	小结	125
第6章	农地非农化增值收益分配机制的完善	127
6.1	国外农地非农化增值收益分配的经验借鉴	127
6.2	中国农地非农化增值收益分配的目标、原则和总体思路 ...	130
6.3	构建农地非农化增值收益分配的市场机制	136
6.4	农地非农化增值收益分配机制的保障措施	144
6.5	小结	149
第7章	农地非农化增值收益分配的实证研究	
	——基于北京市的分析	150
7.1	北京市农地非农化的现状	150
7.2	北京市农地非农化增值收益分配分析	155
7.3	北京市农地非农化增值收益分配实例分析	168
7.4	小结	172
	参考文献	174
	索引	185
	后记	187

第1章 导 论

1.1 研究背景、意义和目标

1.1.1 研究背景

改革开放以来,中国经济社会发展取得了举世瞩目的成就,城镇化水平也快速提高。2013年中国城镇人口占全国总人口的比例已达53.7%,正处于世界公认的城镇化水平为30%~70%的高速发展阶段,预计这一高速发展阶段将延续到2030年前后。中国城镇化的快速发展带动了农地非农化数量的逐年递增。全国每年批准的建设用地,从1999年的8.26万公顷上升到2011年的61.17万公顷,平均每年增长18%,其中农用地转用面积从1999年的6.04万公顷上升到2012年的41.05万公顷,平均每年增长16%,中国农地非农化的速度排在世界各国前列。据专家测算,目前全国失地农民有4000万至5000万人,而且还以每年300万人的速度增加。总体上看,这些失地农民既有别于农民,又不同于城市居民,就业能力弱,社保水平低,发展能力差,成为一个边缘群体。^①同时,劳动力市场也发生了一些变化,劳动力需求逐步由体力型转向专业型、技能型,失地农民的就业难度越来越大。目前,因征地引发的农村群体性事件已占全国农村群体性事件的65%以上,征收农民土地引发的一些矛盾,是当前一些地方的不稳定因素。清华大学中国经济社会数据中心开展的大型中国城镇化调查显示,征地、拆迁波及16%的家庭,而征地拆迁后向被征地农民提供就业机会和城镇社会保障的比例较低。中国的城镇化是1亿多农民进城务工和城市郊区几千万人口的被动城镇化,城镇化的质量还有待提高。

与此同时,新世纪新阶段人口、资源、环境形势严峻,我们必须转变经济增长方式,节约利用资源和能源,保护生态环境。要解决农地非农化

^① 《征地拆迁何太急 多替农民想一想》,《人民日报》2012年7月15日。

过程中的矛盾和问题,应该从根本上改变不合理的征地制度,实现农地非农化的市场配置,促进土地增值收益的公平合理分配。因此,农地非农化过程中的土地增值收益分配问题日益受到社会关注。

党中央、国务院对农村集体土地征收和土地增值收益分配问题高度重视。2007年3月,全国人民代表大会通过的《物权法》明确规定,征收集体所有的土地,应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费等费用,安排被征地农民的社会保障费用,保障被征地农民的生活,维护被征地农民的合法权益,这谱写了中国土地产权制度建设的新篇章。2012年11月,中国共产党第十八次全国代表大会明确提出,要加大统筹城乡发展的力度,增强农村发展活力,逐步缩小城乡差距,促进城乡共同繁荣;坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活的方针,加大强农惠农富农政策的实施力度,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果;改革征地制度,提高农民在土地增值收益中的分配比例。2013年2月,国务院转发国家发改委、财政部、人力资源和社会保障部《关于深化收入分配制度改革的若干意见》,提出要合理分享土地增值收益;搞好农村土地确权、登记、颁证工作,依法保障农民的土地财产权;改革征地制度,依法保障农民的合法权益,提高农民在土地增值收益中的分配比例。2013年11月,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革的若干重大问题的决定》明确提出要建立城乡统一的建设用地市场,在符合规划和用途管制的前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价;缩小征地范围,规范征地程序,完善针对被征地农民的合理、规范、多元的保障机制;扩大国有土地有偿使用范围,减少非公益性用地划拨;建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益,赋予农民更多财产权利,保障农民公平分享土地增值收益。2014年3月,中央出台《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,要求深化土地管理体制 改革、对推进农村土地管理制度改革、深化征地制度改革等作出了明确规定。2014年12月,中共中央全面深化改革领导小组第七次会议审议了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,指出要坚持土地的公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线,在试点的基础上有序推进。

在中国经济社会发展进入全面深化改革的新阶段,政府和社会各界迫切要求合理、有效地解决社会收入分配问题,尤其是失地农民的生产、生活和社会保障问题,亟须加强对农地非农化问题的研究,摸清农地非农化

的驱动力量和影响因素，探索出一条土地利用创新之路，既要满足合理的土地需求，又要抑制土地浪费和低效扩张，促进土地资源的节约、集约和可持续利用，实现经济、社会与生态的协调发展。因此，本书对农地非农化增值收益分配问题进行了理论和实证研究，力图寻找一条既符合市场经济发展要求又适合中国国情的农地非农化增值收益分配之路，为改革与创新中国农地非农化增值收益分配制度提供参考依据。

1.1.2 研究意义

农地非农化增值收益分配机制研究的理论意义和现实意义包括以下方面。

一是有利于推动城乡发展一体化。研究农地非农化增值收益分配的理论和制度，特别是从维护农民利益的角度出发提出相应的建议，将使失地农民充分享受农地非农化和社会经济发展的成果，缩小城乡之间的收入差距，实现收入分配的公平与正义。

二是有利于节约和集约利用土地，提高城镇化发展质量。农地非农化增值收益的合理分配，将充分调动各级政府、集体土地所有者、被征地农民的积极性，在保护农地资源的同时，提高农地向建设用地转变的效率。土地的节约和集约利用，是中国当前新型城镇化发展的重要方面。只有切实转变土地利用与管理模式，大力提高土地利用效率，才能应对国土开发空间不足的严峻挑战。

三是有利于构建中国农地发展权制度和体系。系统研究农地发展权的界定、细分、量化等理论，合理界定国家和农地产权人在农地开发过程中的权利和义务，明确细分政府的土地行政管理权和农民的土地产权的边界，保护农民合法的土地财产权益，明确农地非农化外部性补偿的方法和途径，将推动中国农地非农化开发和土地增值收益分配走向法律化、制度化。

四是有利于完善农地非农化增值收益分配的市场机制。政府应构建中国农地非农化增值收益分配的市场配置和经济调节机制，逐步实现由农地非农化的直接主导者和推动者向间接调节者和监管者的转变，运用经济调节机制提高农地非农化资源配置的效率，从而实现土地资源的节约和集约利用，提高全社会整体的福利水平。

1.1.3 研究目标

本研究旨在通过对农地非农化增值收益分配制度和现状的分析，以及农地非农化增值机理、农地发展权理论的研究，探讨目前征地补偿制度改革的方向和路径，构建农地非农化增值收益分配的市场机制。主要包括如

下五方面:

一是总结和梳理与农地非农化增值收益分配相关的基础理论,探寻完善收益分配制度的理论依据和实现路径。

二是系统分析中国农地非农化增值收益分配制度的演进过程,分析农地非农化增值收益分配的现状和存在的问题,客观评价中国农地非农化增值收益分配制度发挥的历史性作用,探讨改革的必要性和迫切性。

三是对农地非农化增值收益分配进行经济学分析,揭示农地非农化增值的规律,按照经济贡献原则,在兼顾社会公平的前提下明确农地非农化增值收益分配的方向和目标。

四是研究建立中国农地发展权体系,创设农地发展权,通过对农地发展权的界定、细分、价值量化、收益分配、发展权流转和实施措施等方面的制度设计,明确农地非农化增值收益的权益关系,维护被征地农民的合法土地权益。

五是构建中国农地非农化增值收益分配的市场机制,借鉴发达国家土地增值收益分配的制度经验,改革和完善中国农地非农化增值收益分配制度。

1.2 国内外相关研究进展

1.2.1 关于农地非农化增值机理的研究

1. 关于农地非农化的研究

国外学者对农地非农化的研究有较长历史,主要对农地非农化的原因、动力、影响和调控措施进行了研究。关于农地非农化的原因,伊利(Richard T. Ely, 1982)认为城市土地利用存在边际报酬递减规律,当城市土地利用达到一定边界后,其边际报酬下降,如果继续对其开发,那么开发的利润会降低,因而只能转向城市周围农地的开发,于是城市扩展不可避免地会引发农地非农化。关于农地非农化的动力,伊利认为农地非农化是“土地高价利用排挤土地低价利用的趋势”,是因为城镇化进程加快、城市人口过度膨胀引发了对城市周边农地占用的需求。关于农地非农化的影响,有观点认为,农地非农化带来了越来越多的隐患:优质耕地被占用、生态环境受到冲击、子孙后代的生存受到影响。农地非农化的政府调控措施包括建立农地保护区、对农地非农化征税,以及通过设定“城市增长边界”来控制农地非农化的范围和速度。

国内关于农地非农化问题的研究,开始于20世纪90年代中后期。伴随着中国经济的快速发展,农地非农化引发的社会问题日益凸显。国内关

于农地非农化问题的研究,主要集中在农地非农化的动力、制度和外部性问题(如耕地锐减、环境恶化、土地资源浪费)等方面。曲福田等认为,农地非农化的社会经济动力机制包括土地利用的比较利益、人口增长、投资驱动、非农化的利益分配机制等,这些因素从不同的方向作用于农地非农化过程。^①孙佑海认为,制度因素对农地非农化供给和需求的变化起着重要的约束或激励作用,即使在市场经济成熟的发达国家,制度因素在土地利用结构变化中也扮演着关键的角色。^②

2. 关于农地非农化增值机理的研究

国外学者强调土地增值反映了土地价值的动态变化,美国学者阿朗索(Alonso, 1964)于1964年建立了土地利用竞租理论的数学模型,是当代城市土地经济学的关键理论之一。20世纪60年代后,穆斯(Muth, 1969)、米尔斯(Mills, 1967、1970)、索洛(Solow, 1972)、亚马达(Yamada, 1973)、伊万(Evans, 1983)、阿贝尔森(Abelson, 1985)、史密斯(Smith, 2002)等对其进行了发展和精炼,在理论上发展了土地利用和土地市场价格之间的简单一致性模型,并提供了有力的数学分析方法。丹尼斯和罗伯特(Dennis R. Capozza 和 Robert W. Helsley, 1989)建立的城市租金补偿模型从动态角度分析了城市增长过程中农地非农化土地价值的变化,并从理论上指出了城市边缘区农地开发的最佳时机。丁成日(2002)等认为,城市土地价格由农业土地价值、土地发展成本、可达性的经济价值、可预见的未来土地地租增值四个部分构成。^③但由于土地是一个社会—经济—生态的复合系统,这些模型的假设前提是均质的条件,因此在解决实际问题时进展不大。中国香港曾在1991年7月成立补偿与增值特别委员会,经过近八个月的工作后,该委员会提交的报告称:无论在理论上还是根据实际个案所进行的研究,都未能解决公共投资导致地价提高的问题,而且也不可能提供一个有意义的整体数字。

国内学者对土地增值及政策取向进行了研究。周诚根据造成土地增值的原因的不同,将土地增值分为投资性增值、供求性增值和用途性增值(投资性增值又细分为宗地直接投资性增值和外部投资辐射性增值),并指出在市场经济条件下,随着土地的稀缺程度不断提高和对土地投资的不断

^① 参见曲福田等:《农地非农化经济驱动机制的理论分析与实证研究》,《自然资源学报》2005年第20卷第2期,第231页~232页。

^② 参见孙佑海:《土地流转制度研究》,南京农业大学博士论文,2000年,第184页。

^③ 参见丁成日:《土地价值与城市增长》,《城市发展研究》2002年第6期,48~53页。

增加,出现了土地增值的总趋势,即土地价格不可逆转地增长的总趋势。^①杨继瑞对地价上涨机制进行了探析,认为农地非农化增值包括增加的农地地租、增加的土地开发成本、增加的土地资本利润或利息以及土地市场供求变动带来的地价上涨。^②陈顺清认为,城市增长和土地价值上升均是一种时空动态变化过程,二者之间相互依赖、相互影响。^③马贤磊、曲福田等认为,农地非农化增值不仅受到投资、供求和城市增长等因素的影响,而且受到市场失灵和政府失灵的共同作用所导致的土地价格扭曲的影响,而政府失灵导致的价格扭曲是中国农地非农化过程中土地增值收益分配不合理、农民权益受损的主要原因。^④

1.2.2 关于农地发展权的研究

国外对土地发展权理论的研究较早,发展权制度开始于20世纪50年代。关于发展权的界定,普瑞斯和瑞克(Pruetz, Rick, 1997)认为,土地包含若干个层面,每个层面对应着相应的权利。最底层的是矿产层,相应的是矿产权;其次是地表层,包括土壤、植物和岩石,相应的是土地使用权;最表层的是水流,相应的是水权。每一土地层面是相对独立的,其权利也是如此。土地发展权与水权相似,可以从土地所有权中分离出来,并且可以单独买卖。^⑤皮泽(Pizor, 1997)认为,土地发展权是土地的一种额外权利,体现了土地的发展潜力,即现有使用用途和将来使用用途的土地收益差异。^⑥关于发展权的性质,有学者认为,农地发展权与土地所有权相分离,是一种地役权,农地发展权的设定限定了土地的利用,实质上是一种农地保护的工具体。该地役权的设定,使政府或者私人机构能够获得农地的部分利益,尤其涉及农地将来的开发时。^⑦也有学者认为,土地发展权是土地所有权的派生,它可以独立于土地所有权,可以独立存在、使用和买卖。当土地发展权被设立但不属于该地块的土地所有者时,就是

① 参见周诚:《论土地增值及其政策取向》,《经济研究》1994年第11期,第50~57页。

② 参见杨继瑞:《地价上涨机制探析》,《经济研究》1994年第4期,第60~65页。

③ 参见陈顺清:《城市增长与土地增值的综合理论研究》,《地球信息科学》1999年第6期,第12~19页。

④ 参见马贤磊、曲福田:《经济转型期土地征收增值收益形成机理及其分配》,《中国土地科学》2006年第5期,第2~7页。

⑤ See Pruetz, Rick. *Saved By Development*, Arje Press; Burbank, CA, 1997.

⑥ See Peter J. Pizor, 1978: "A Review of Transfer of Development Rights", *The Appraisal Journal*, July.

⑦ See Wiebe, K A. Tegene, and B, Kuhn, 1996: "Partial Interests in Land: Policy Tools for Resource Use and Conservation", *Economic Research Service, Agricultural Economic Report* NO. 744.

一种地役权,是对土地利用的限制。^①关于发展权的归属,一种观点认为,土地发展权同地上权、抵押权一样,应自动归属于原土地所有者,政府要保护农地,须事先向所有者购买发展权^②;另一种观点认为,土地发展权一开始就属于国家或政府^③,土地所有者或使用者若想改变用途或利用强度,必须向政府申请或购买土地发展权。前者以美国为代表,后者以英国、法国为代表。

国内关于土地发展权的研究开始于20世纪90年代。原国家土地管理局1992年编写的《各国土地制度研究》引入了土地发展权的概念,认为:“所谓土地发展权,就是土地变更为不同性质使用之权,如农地变为城市建设用地,或对土地原有使用的集约度升高,创设土地发展权后,其他一切土地的财产权或所有权是以目前已经确定的正常使用的价值为限,也即土地所有权的范围,是以现在已经依法取得的既有权利为限。至于此后变更土地使用类别的决定权则属于发展权。”^④关于农地发展权的界定,沈守愚认为:“土地的变更利用权称为农地发展权,其权利主体则由法律规定为国家。”^⑤周建春认为:“农地发展权又称土地发展权或土地开发权,是指将农地改为最佳利用方向的权利。”^⑥

关于农地发展权的性质,国内学者观点不一。柴强等认为:“土地发展权是一项可与土地所有权分割(分立)而单独使用、处分的财产权。”^⑦胡兰玲认为:“发展权在范围上大于土地所有权,发展权不但是物权,并且是一种与所有权具有相同效力和权能的物权,它特定于一定土地地表及其上下某一范围、高度和深度的空间。它还可以与土地所有权相分离而单

① See Patricia L. Machemer & Michael D. Kaplowitz: “A Framework for Evaluating Transferable Development Rights Programms”, *Journal of Environmental Planning and Management*, 45 (6): pp773~795.

② See Jeffery Kline and Dennis Wichelns, 1994: “Using Referendum Data to Characterize Public Support for Purchasing Development Rights to Farmland”, *Land Economics*, May; Andrew J. Plantinga and Douglas J. Miller, 2001: “Agricultural Land Value and the Value of Rights to Future Land Development”, *Land Economics*, Vol. 77 Issue1, Feb; Ezio Micelli, 2002: “Development Rights Markets to Manage Urban Plans in Italy”, *Urban Studies*, 39 (1): 141~154.

③ See Philip Booth, 2002: “Nationalizing Development Rights: The Feudal Origins of the British Planning System”, *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol. 29: 129~139.

④ 原国家土地管理局国外土地制度课题研究组:《各国土地制度研究》,1992。

⑤ 沈守愚:《土地法学通论》,北京,中国大地出版社,2002,第529页。

⑥ 周建春:《农地发展权的设定及评估》,《中国土地》2005年第4期。

⑦ 柴强:《各国(地区)土地制度与政策》,北京,北京经济学院出版社,1993。

独使用和处分。”^① 边泰明认为：“土地发展权是因限制土地发展而形成的，若无限制，则无土地发展权一说。”^② 周建春认为：“农地发展权是内生于土地所有权而又可从土地所有权中分离出来的一种用益物权。”^③ 毕宝德认为：“土地发展权是发展土地的权利，是一种可与土地所有权分割而单独处分的产权。”^④

关于农地发展权的归属，国内学者存在不同观点。有学者认为属于国家：“将农用地任意作为建设用地是当前城镇化进程中对土地的一种恣意索取。为此，农地发展权必须属于国家，以便运用公权力遏制这种倾向，以达到保护农地不受任何组织或个人变更为非农建设之用的目的。”^⑤ 有学者认为中国的农地发展权归农地所有者所有：“农地发展权是天然存在于农地所有权当中并能独立分离出来的一种用益物权，存在于任何社会任何国家，在中国，农地发展权属于集体，并不等于集体就可以自行将农地转为建设用地并进入市场，它同样受到国家土地利用规划的限制。”^⑥

1.2.3 关于农地非农化增值收益分配的研究

1. 国外对土地增值收益分配的研究

英国经济学家约翰·斯图亚特·穆勒主张把土地自然增长的价值，即不是由于土地改良而增加的价值一律归公。美国经济学家亨利·乔治 (George, 1879) 则在《进步与贫困》一书中明确指出，“土地价值不表示生产的报酬……它在任何情况下都不是占有土地者个人创造的，而是由社会发展创造的。因此，社会可以把它全部拿过来”，并提出了对地租收入课税 100% (单一税) 的思想。后来，单一税发展成部分土地税 (Partial Land tax)、双比例税 (Two-rate Tax) 或分割税 (Split Tax)，允许原土地所有者得到部分土地增值收益。多数国家通过课征开发土地增值税的形式，将部分土地增值收益收归国有 (即社会共有)，如英国土地开发税率为 30%~60%，韩国和新加坡的税率为 50%，中国台湾地区实行 20%、30% 和 40% 的三级累进税率；德国、法国和日本则通过政府行使优先购买权，预先取得公共利益需要的土地，从而由政府掌握土地开发后的增值

① 胡兰玲：《土地发展权论》，《河北法学》2002年第2期。

② 边泰明：《限制发展土地之补偿策略与财产权配置》，(台湾)《土地经济年刊》，1997。

③⑥ 周建春：《农地发展权的设定及评估》，《中国土地》2005年第4期。

④ 毕宝德主编：《土地经济学》，北京，中国人民大学出版社，2000，第338页。

⑤ 沈守愚：《土地法学通论》，北京，中国大地出版社，2002，第530页。

收益。^①

2. 国内对农地非农化增值收益分配的研究

目前,国内对于农地非农化增值收益分配主要有“涨价归公论(或涨价基本归公论)”、“涨价归农论”两种不同观点。孙中山先生在阐述“涨价归公”的理由时指出:“土地价值之增加,咸受社会进步之影响……应归社会公有,庶合于社会经济之真理。”“地价高涨,是由于社会改良和工商业进步。……这种进步和改良的功劳,还是由众人的力量经营而来的,所以由这种改良和进步之后,所涨高的地价,应该归之大众,不应该归之私人所有。”周诚认为,农地“转非”之后的辐射性增值(其实现形式为用途转换性增值)完全来源于整个社会经济的发展,因而其应当基本归社会所有,而不应归原农地所有者或农转非之后的土地使用者所有,否则,皆有失公平合理。^②

持“涨价归农论”者也不乏其人。张小铁主张以非农建设用地价格对被征地农民进行补偿,他认为必须承认土地所有者有权得到由农地转变为非农地产生的级差地租,中国限制农地向非农地转变使部分农民为了社会利益牺牲了个人利益,当规划确定将农地转为非农地时,非农地应该进入市场交易,政府可以通过价格管制和税收对土地增值收益进行调节。^③周其仁认为,农地产权人(包括所有者和承包经营者)权利本身的价值,不是由农地资源成本决定的,而是产权人在“值”的条件下放弃使用土地的经济补偿,要高于农民自己种地的收益。^④郑振源认为,应对被征土地按改变用途后的市价全额补偿,失地农民得到全额补偿(市地价格)后,应缴纳土地增值税,把因社会进行基础设施建设(从而改良了区位和环境)而增加的土地价值归还社会。^⑤温铁军认为,土地转移过程中的增值收益应主要返还给农业和农民,否则必将造成土地、资本等稀缺要素加速流出农业,重演导致农业衰落和小农破产的又一次历史性剥夺。^⑥

3. 关于中国征地补偿制度的研究

林毅夫认为,中国的征地制度应该走出计划经济的窠臼。^⑦在计划经

① 参见王永慧、张丽:《农地发展权与失地农民利益保护》,《农业经济》2007年第1期。

② 参见周诚:《论农地转非自然增值的合理分配》(征求意见稿),第3页。

③ 参见张小铁:《市场经济与征地制度》,《中国土地科学》1996年第1期,第16~19页。

④ 参见周其仁:《农地征用垄断不经济》,《中国改革》2001年第12期,第28~29页。

⑤ 参见郑振源:《征地制度需要改革》,《中国土地科学》2000年第10期。

⑥ 参见温铁军:《农地制度安排与交易成本》,《战略与管理》1998年第4期。

⑦ 参见林毅夫:《征地:应走出计划经济的窠臼》,《中国土地》2004年第6期。