

# 可持续发展视角下农地征收补偿价值构成及主体关系重构

赵旭

(湖南城市学院 城市管理学院,湖南 益阳 413000)

**[摘要]** 以可持续发展理论、实物期权理论和博弈论为基础,确定农地征收补偿价值由经济价值、社会价值、生态价值、实物期权价值及博弈价值5部分构成;从代内、代际公平实现角度,确定农地征收补偿相关利益主体包括国家、地方政府、村集体经济组织、失地农民及后代人;从价值充分实现角度,重构农地征收补偿相关利益主体之间的关系,并从价值归属、社会公平及可持续发展角度构建农地征收补偿价值的利益分配模型。

**[关键词]** 可持续发展; 农地征收; 补偿价值; 利益主体; 利益分配

**[中图分类号]** F321.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2014)06-0028-05

《中华人民共和国土地管理法》第47条规定,征收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,其中征收耕地的土地补偿费,为该耕地被征收前3年平均年产值的6至10倍,征收耕地的安置补助费,按照需要安置的农业人口数计算,每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准,为该耕地被征收前3年平均年产值的4至6倍。土地管理法规定的征地补偿范围和补偿标准仅停留在农地狭义的经济价值基础上,从农地利用的直接利益出发,按农地的农业经济产出价值或农业经济产出价值加社会保障价值进行农地征收补偿,忽略了农地的生态价值、失地农民的相关利益、农地发展权带来的增值以及农地的选择价值等,致使农地征收补偿范围窄,补偿价值低。且在农地征收过程中,地方政府总试图使自己的利益最大化,作为弱势群体的农民的利益不可避免地降低到仅能维持生活的地步。吕彦彬研究表明,在土地征收过程中,县、乡政府获得了占土地总收益52%以上的收入,县级以上政府获得了约占土地总收益15%的收入,农民利益集团获得了占土地总收益32%的收入<sup>[1-2]</sup>。农地征收补偿标准不合理,利益分配不公平,失地变迁后农户整体的综合福利水平下降,失地农民的生活难以获得保障,农地征收冲突频发,农地非农化速度加快,间接带来了城市土地利

用的粗放浪费,绿地流失、生态环境严重破坏,带来一系列社会问题。因此探讨农地征收补偿价值的构成及补偿价值在利益主体之间的分配对完善我国征地补偿制度具有重要的现实意义。

既有研究在分析农地征收补偿价值构成时,主要侧重分析农地征收对当代人的经济利益损失补偿。然而土地作为人类社会赖以生存的基本自然资源,在“人口—资源—环境—发展”复合系统中,居于其他资源无法替代的核心地位,特别是农地,不仅关系到农业生产及国民经济可持续发展的基础资源,并对生态环境、粮食安全和社会稳定具有深刻影响。因此农地征收不仅关系到当代人的利益,而且对后代人的生存和发展也将产生巨大的影响。应从价值充分实现角度重构农地征收补偿相关利益主体及主体之间的关系,从价值归属、社会公平及可持续发展角度研究农地征收补偿价值的利益分配,并构建农地征收补偿相关利益主体关系及利益分配模型。

## 一 农地征收补偿价值的构成

劳动价值论认为劳动是价值的源泉,土地是大自然的恩赐,不是人类的劳动产品,因而没有价值,但土地具有使用价值,并存在价格,即土地价格是由土地所有权垄断而形成的地租派生出来的<sup>[3]</sup>;效用价值论认为效用是价值的来源,效用和财富的稀缺性相结合

**[收稿日期]** 2014-10-22

**[基金项目]** 教育部人文社会科学研究青年基金资助“可持续发展视角下的农地征收补偿标准及利益分配机制研究”资助(编号:11YJCZH251);湖南省哲学社会科学基金项目“可持续发展视角下农地征收补偿的期权定价模型及博弈均衡研究”资助(编号:12YBB041)

**[作者简介]** 赵旭(1974-),女,湖南邵东人,湖南城市学院城市管理学院教授。

所形成的边际效用就是价值形成的条件,土地给利用者所带来的边际效用大小是决定土地价值的惟一因素<sup>[4]</sup>。传统经济学价值理论,无论是劳动价值论还是效用价值论,其研究重点均在人类劳动产品上,土地只被认为是商品价值的来源之一,即使效用价值论对土地资源价值的认识也只停留在土地的价值体现在所创造产品的价值上,传统经济学的缺陷在于忽视了人类社会发展的资源基础,仅将经济社会看成一个完整的系统<sup>[5]</sup>。

王舒曼、曲福田认为只有将传统的经济学系统模型从经济社会系统扩展到可持续发展的环境——经济大系统,资源环境被看作整个经济——环境大系统的一部分,人们才有可能从人与自然和谐统一的高度重新审视传统经济学的价值理论,转而从可持续发展的哲学理念认识到自然资源的价值和经济价值,并认为自然资源价值是自然资源的功能效用满足主体需要的能力<sup>[5]</sup>。霍雅勤、蔡运龙研究认为传统经济学对土地价值的认识仅仅停留在单纯的或狭义的经济价值基础上,忽视了土地所拥有的生态功能、景观功能、食物安全及代际公平等社会价值与生态价值,因而在可持续发展理念支持下,基于价值哲学概念的土地价值,主要体现在土地对人类生存与发展的作用与功效上<sup>[4]</sup>。

从可持续发展理论来看,农地征收补偿价值应完全反映农地对人类生存和发展的作用与功效,即农地征收补偿应包括农地的经济价值、社会价值和生态价值。其中经济价值主要表现为农地地租的资本化。

农地社会价值主要包括两部分,一是农地对农民就业和生存保障所产生的社会保障价值,由于我国农村社会保障程度低,农地不仅是生产生活资料的载体,而且对农民具有生活保障、提供就业、直接收益、继承、资产增值等效用,承担了农民的社会保障责任<sup>[6]</sup>。

二是农地对社会提供粮食安全作用而产生的社会稳定价值。农地生态价值主要表现为农地在净化空气、保护环境、提供生态景观等功能所产生的生态效益。

然而,随着外部环境的变化,农地利用具有不可逆性、不确定性和灵活性的特点,农地征收不能仅考虑确定环境下农地的经济、社会和生态价值,忽略人类利用潜在机会可能带来的农地收益(包括经济、社会和生态三方面的收益)以及人类通过灵活把握各种机会所能带来的农地价值(包括经济、社会和生态三方面的价值)增值。Williams等(1991)研究显示不确定性的存在会促使土地价格提高,AJ. Plantinga等(2002)研究得出与不确定性和不可逆性联系的选择价值已经资本化进入现在的农地价

格,夏刚等认为农地价值包括确定性条件下的未来农地收益和不确定性条件下的期权价值<sup>[7]</sup>。既有研究探讨农地的实物期权价值,主要从经济角度探讨农地利用的实物期权价值,忽略了农地利用中社会和生态角度的实物期权价值。其中对实物期权价值的补偿其实质就是对农地发展权价值的补偿。

另外,农地征收属于政府行为,政府尤其是地方政府是我国农地征收的直接决策者,农民不具有决策权,因此农地征收补偿价值中所包含的实物期权价值,不包括政府在农地征收中因征地决策的灵活性、征地行为的不可逆性及征地的不确定性所带来的期权价值。且农地征收是一个典型的利益再分配过程,各相关主体在利益分配中扮演不同的角色,如国家在农地征收中代表公共利益,扮演监督者的角色,地方政府代表地区利益,扮演代理者和谋利者角色,失地农民代表个人利益,扮演诉求者的角色<sup>[8]</sup>,各利益相关者在争取自身利益最大化的过程中,形成不同博弈关系,最终影响征地补偿数额,因此,在农地征收补偿价值的分析中,应考虑农地征收过程中各利益主体之间的博弈所产生的博弈价值。

因此,农地征收价值由农地的经济价值、社会价值、生态价值、实物期权价值及博弈价值五部分构成,其中农地价值包括经济价值、社会价值、生态价值和实物期权价值。农地征收补偿价值详细构成如图1所示。

## 二 农地征收补偿相关利益主体关系重构

### (一) 农地征收补偿的相关利益主体

农地作为集资源、资产、环境于一体的特殊自然资源,其价值不仅体现在农地对当代人所具有的经济价值、社会价值、生态价值和实物期权价值上,而且还体现在为后代人保留这种自然资源,从而对后代人所产生的经济、社会、生态和实物期权价值。因此农地征收不仅涉及国家、地方政府的利益,而且涉及村集体经济组织以及农户的利益;不仅对当代人的利益产生影响,而且也将影响后代人的生存与发展<sup>[9]</sup>。在可持续发展理念下,农地价值扩展为土地对人类生存和发展的作用与功效,农地征收将改变农地用途,致使农地原有价值丧失,因此农地征收补偿应涉及所有与农地价值相关的利益主体,从代内、代际公平角度来看,农地征收补偿价值的主体不能仅限于国家、地方政府、村集体经济组织及失地农民,而应扩大为国家、地方政府、村集体经济组织、失地农民及后代人。李长健等研究认为农地征收涉及的利益主体包括地方政府、企业、村集体和农民<sup>[10]</sup>;

崔艺红研究认为农地征收相关主体主要涉及地方政府、村集体经济组织、用地单位和失地农民<sup>[11]</sup>。我们认为农地征收属于政府行为,正常操作程序下,用

地单位不直接涉及土地征收补偿价值的确定,因此本文在利益相关主体中不考虑用地单位,对农地征收中“其他相关利益者”也未予考虑。

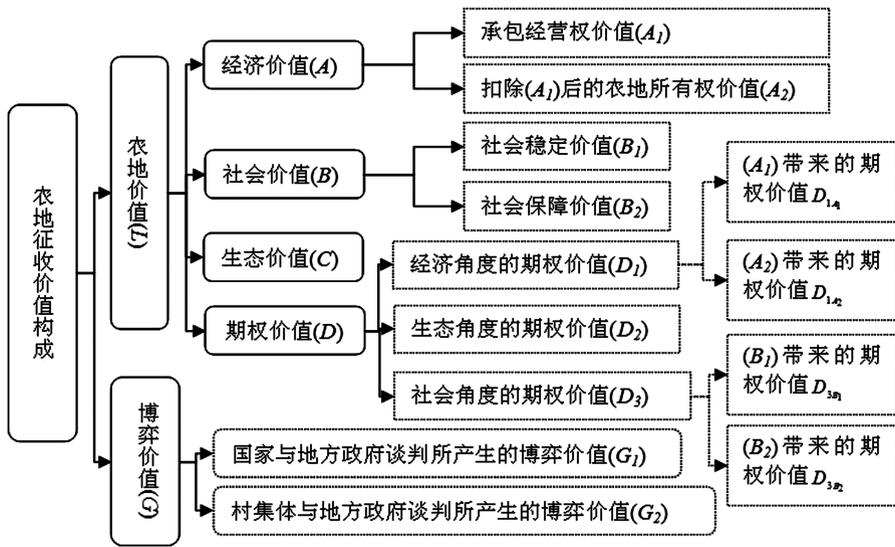


图1 农地征收补偿价值构成图

## (二)农地征收补偿相关利益主体关系及利益分配

### 1、国家

国家是农地征收的主体,但在现实操作中,由地方政府代替国家行使农地征收权,而国家在农地征收中主要行使农地征收批准权和监督权,国家通过批准权和监督权的实施,防止地方政府违规征地行为及约束农地城市流转的速度,提高农地城市流转的效率,保护18亿亩耕地红线,并在此过程中,代表现代人和后代人的公共利益,负责失地农民的社会保障、国家粮食安全及生态环境保护。因此在农地征收中,和国家相关的利益分配主要涉及农地的社会价值、生态价值以及社会和生态角度的实物期权价值。为能有效实现这部分价值,国家可指定相关部门(如社会保障局、环境保障局等)参与征地补偿谈判或制定相关政策规定农地征收补偿中社会价值、生态价值及社会和生态角度的实物期权价值。若采取谈判的方式,则在农地征收谈判中形成地方政府和国家之间的博弈关系,产生相应的博弈价值。本文采取国家指定相关部门参与征地补偿谈判的方式确定征地补偿价值中的社会价值(B)、生态价值(C)以及社会和生态角度的实物期权价值( $D_2 + D_3$ )和博弈价值( $G_1$ )。

### 2、地方政府

在实际操作中,地方政府是农地征收权实施的真正主体,在整个农地征收过程中起主导作用。地方政府将征收的土地,通过划拨、出让的方式转移给

建设方,进行大型基础设施、公共设施的建设或房地产项目开发。一方面有效改善了城市生活环境,提高了城市居民生活的便利度和舒适度;另一方面,投资环境的改善,有利于加快城市招商引资的力度,提高城市经济发展水平,增加地方财政收入。且地方政府在农地征收中,总试图最大化其自身利益,通过减少土地征收补偿,高价出让土地,谋求巨额利润空间。因此地方政府作为农地征收的利益相关者,在农地征收中扮演代理者和谋利者的角色,作为代理者支付农地补偿价值( $L + G$ ),作为谋利者获取被征农地的增值收益。

### 3、村集体经济组织

村集体经济组织是农地的所有权人,代表农户与后代人的经济利益在农地征收中和地方政府进行谈判,在长远和根本利益上与农户及后代人的利益具有一致性。但代表村集体经济组织的负责人有可能从自身利益出发,出现损害农户利益的行为,如挪用农地征收补偿款,或在征地补偿谈判中因自身利益实现的需要,与地方政府立场一致而与农户和后代人的利益相悖,因而改变村集体经济组织谈判成员的组合,有助于降低这种不利状况的出现。在农地征收补偿利益谈判中,村集体经济组织代表农户及后代人获取农地的经济价值(A)、经济角度的实物期权价值( $D_1$ )及征地谈判中的博弈价值( $G_2$ )。

### 4、失地农民

失地农民在农地征收中,丧失了被征农地的承

包使用权,因此丧失了农地利用所获取的经济价值及经济角度的实物期权价值,且农地的丧失在一定程度上致使失地农民失业及失去生活保障。因此在农地征收补偿中,失地农民应获得相应的经济价值( $A_1$ )、社会保障价值( $B_2$ )以及经济和社会保障角度的实物期权价值( $D_1A_1 + D_3B_2$ )。其中相应价值补偿的大小可根据失地农民承包权的丧失程度进行计算,若永久性失去承包经营权,则应考虑失地农民在我国平均寿命减去失地农民年龄这段期间的承包经营权补偿,若仅该轮承包经营权丧失,则考虑该轮剩余承包年限的价值补偿。另失地农民作为村集体经济组织中的一员,有权利参与由村集体经济组织相关利益( $A_2 + D_1A_2 + G_2$ )的分配。

5、后代人

农地征收对后代人利益的影响,主要表现为保

留该农地给后代人所带来的价值,具体包括经济价值、社会价值、生态价值和实物期权价值,随着我国农村社会保障的推进,农地为后代人带来的社会价值应主要表现为社会稳定价值而不是社会保障价值。由于在现行农地征收中无法直接将利益分配与后代人,结合农地属于集体经济组织所有这一特性,以及国家具有承担粮食安全保护和生态环境保护的义务,因此由集体经济组织代表后代人获取农地征收中的相应经济价值及实物期权价值中的经济价值,国家代表后代人获取农地征收中相应的社会价值、生态价值及实物期权中的社会和生态价值。

根据国家、地方政府、村集体经济组织、失地农民及后代人在农地征收补偿价值中的利益,构建农地征收补偿相关利益主体关系及利益分配模型,具体如图2所示。

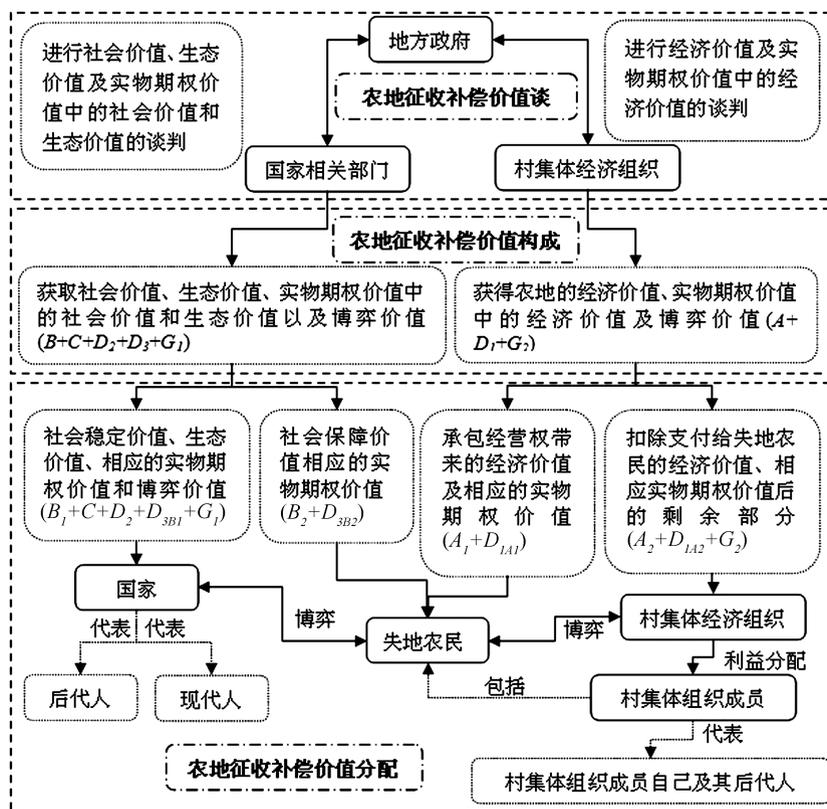


图2 农地征收补偿相关利益主体关系及利益分配模型

本文提出由国家相关部门和村集体经济组织分别代表不同利益和地方政府进行谈判,有利于农地征收价值的充分实现,其中代表村集体经济组织和地方政府进行谈判的人员可以包括村委会相关成员,村集体经济组织的普通代表(可通过选举投票产生)、失地农民的代表及相关专业人员(通过聘请的方式)如律师、土地估价师等。在确定征地补偿价值的理论构成后,根据重构的农地征收补偿相关

利益主体,确定主体之间的关系,并进一步从价值归属、社会公平及可持续发展角度确定农地征收补偿价值的利益分配问题,其中国家代表现代人和后代人获得农地社会稳定价值、生态价值、相应的实物期权价值和博弈价值;失地农民可获得社会保障价值、承包经营权带来的经济价值、相应的实物期权价值以及参与村集体经济组织所获价值部分的分配,村集体经济组织成员参与村集体经济组织所获价值部

分的分配。这一分配模式,一方面有利于农地社会价值和生态价值的有效实现,另一方面将失地农民的社会保障价值由国家相关部门从地方政府获取后根据某种形式(如参加社保等方式)转移给失地农民,有利于强化失地农民的社会保障问题。

### 三 结语

在可持续发展理念下,从哲学价值观、实物期权和博弈论的角度分析征地补偿价值的构成包括经济价值、社会价值、生态价值、实物期权价值及博弈价值,并依据价值构成及农地的基本功能确定农地征收补偿的相关利益主体包括国家、地方政府、村集体经济组织、失地农民和后代人,在对相关利益主体关系进行分析的基础上,进一步从价值归属、社会公平及可持续发展角度确定农地征收补偿价值的利益分配问题。

#### [参考文献]

- [1] 吕彦彬,王富河.落后地区土地征用利益分配——以B县为例[J].中国农村经济,2004(2):50-56.  
[2] 吕彦彬.不同用途土地征地补偿比较[J].河北北方学

- 院学报:自然科学版,2005(4):53-57.  
[3] 薛达元.生物多样性经济价值评估[M].北京:中国环境科学出版社,1997:11-21.  
[4] 霍雅勤,蔡运龙.可持续理念下的土地价值决定与量化[J].中国土地科学,2003,17(2):20-23.  
[5] 王舒曼,曲福田.可持续发展的自然资源价值观[J].南京社会科学,2000,(5):1-4.  
[6] 王湃,凌雪冰,张安录.农地选择价值研究的进展与趋势[J].长江流域资源与环境,2010(4):409-413.  
[7] 夏刚,任宏,陈磊.基于实物期权定价的土地征收补偿模型研究[J].中国土地科学,2008(6):36-43.  
[8] 罗文春,李世平.城市化进程中失地农民与地方政府之间的博弈分析[J].管理现代化,2011(5):18-19.  
[9] 黄烈佳,张安录.农地价值与农地城市流转决策若干问题探讨[J].地理与地理信息科学,2006,22(2):88-90.  
[10] 李长建,董芳芳,邵江婷.我国农业补贴法律制度探析[J].江苏农村经济,2008(6):28-30.  
[11] 崔艺红.农地征收活动中利益主体博弈的法律调控[J].农村经济,2009(9):31-34.

## Research on the Form of Compensation Value for Agricultural Land Expropriation and the Main Relationship between the Stakeholders in Land Compensation in View of Sustainability

ZHAO Xu

(Hunan City University, Yiyang 413000, China)

**Abstract:** Based on sustainable development theory, real options theory and game theory, this paper analyzes the compensation value for agricultural land expropriation including five parts, the economic value, social value, ecological value, the value of real options and game value. In view of the equity of intra-generational and inter-generational, the paper suggests that the stakeholders in land compensation for agricultural land expropriation are national, local government, the village collective economic organizations, landless farmers and future generations. In order to fully realize the compensation value, the relationship between stakeholders is reconstructed. At last, the paper constructs the allocation model which can help to improve the social equity of agricultural land expropriation and sustainable development of agricultural land use.

**Key words:** sustainable development; agricultural land expropriation; compensation value; stakeholder; distribution of benefits