

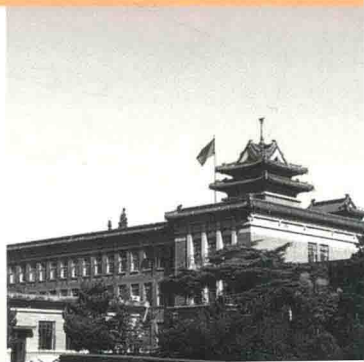
| 南京农业大学土地资源管理博士论丛 |

中国农地非农化的 公共政策研究

金 晶◎著

HONGGUO NONGDI FEINONGHUA DE
GONGGONG ZHENGCE YANJIU

中国大地出版社





南京农业大学土地资源管理博士论文

中国农地非农化的 公共政策研究



金 晶 著

中国大地出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农地非农化的公共政策研究 / 金晶著.

—北京: 中国大地出版社, 2013. 4

(南京农业大学土地资源管理博士论丛)

ISBN 978 - 7 - 80246 - 582 - 4

I. ①中… II. ①金… III. ①农地制度—土地政策—研究—中国
IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 041952 号

责任编辑: 韩 娟 赵 芳

责任校对: 关风云

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010 - 82324508 (邮购部) 010 - 82329120 (编辑部)

网 址: www.chinalandpress.com 或 www.中国大地出版社.中国

印 刷: 北京天成印务有限责任公司

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 9.125

字 数: 210 千字

版 次: 2013 年 4 月北京第 1 版

印 次: 2013 年 4 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80246 - 582 - 4

定 价: 25.00 元

版权所有 · 侵权必究

《南京农业大学土地资源管理博士论丛》

编委会

主 任：曲福田

副 主 任：王万茂 欧名豪 吴 群

委 员：（按姓氏笔画排序）

石晓平 叶依广 冯淑怡 刘友兆

刘书楷 孙佑海 沈守愚 陈利根

钱忠好 郭忠兴 诸培新

总 序

南京农业大学土地资源管理学科的研究及研究生教育具有悠久历史，其前身中央大学与金陵大学有关院系关于土地问题的系统研究起步于20世纪20~30年代，从而开创了我国现代土地经济和土地利用教育与研究之先河。著名学者唐启宇、张德粹、刘诗超以及刘书楷先生等先后在中央大学执教土地经济学。从1925年起，金陵大学农业经济系就设有土地经济学科组，开设土地经济学、中国田制史及土地问题、土地分类等课程，时任系主任、来自美国康乃尔大学的卜凯（Jones Lossing Buck）教授于1937年出版了《中国土地利用》一书，影响深远。1930年前后，两所大学相继招收土地经济和土地利用方向的研究生。之后，我国从事土地问题研究的著名学者，都来自这两所大学或曾在这里工作过。

1952年院系调整，中央大学（后改为南京大学）与金陵大学的农学院连同浙江大学农学院部分系科合并成立南京农学院（1984年改为南京农业大学），中央大学及金陵大学有关土地问题研究的系科也随之并入。20世纪60年代初，留苏归国的王万茂、王印才、张妙玲先生等来到南京农学院农业经济学系从事土地规划与管理的教学与研究工作，开拓了土地利用问题的教育与研究领域，现代意义上的土地资源管理学科体系日趋成熟。1981年、1987年相继招收农业资源经济与土地利用管理方向的硕士、博士研究生。1992年，南京农业大学与江苏省国土管理局联合成立全国第一所土地管理学院，首任院长为费仕良教授。1993年，国务

院学位委员会批准在该院建立我国第一个“农业资源经济与土地利用管理”（1997年专业目录调整为“土地资源管理”）博士学科点，开始培养土地资源管理学科的博士研究生。1999年，该学科被评为部级重点学科；同年，设立“公共管理”博士后流动站。2002年，该学科被评为江苏省重点学科，2005年，被列为江苏省“国家重点学科建设培育点”；2007年，土地资源管理被遴选为国家重点学科，是我国该领域的第一个国家重点学科。2010年，土地资源管理学科入选江苏省高校优势学科建设工程进行重点建设。

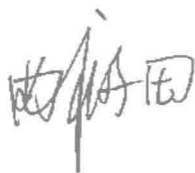
至今，该学科已为国家培养了大批优秀人才，一批博士毕业生大多已成为所在单位学术带头人或业务骨干，其中有多人担任了学院院长、系主任等职务，有的已成为我国知名专家；在行政等其他部门工作的毕业生也发挥着重要的作用，有的走上了省部级重要管理岗位。

伴随着我国研究生教育及土地资源管理事业的发展，南京农业大学土地资源管理学科形成了博士、硕士、本科层次齐全的人才培养体系，建设了土地经济与资源经济、不动产评估理论与方法、土地利用规划、地籍管理、土地法学与土地行政、土地利用与区域发展以及土地信息管理等有影响力的研究领域。目前，该学科每年有数十篇论文通过答辩，并培养了我国土地资源管理学科的第一篇全国百优博士论文。

该学科每年推选出部分优秀论文，以“博士论丛”的形式编辑出版，其目的，一是愿作“春泥”，为我国土地资源管理的研究生教育和学科发展添砖加瓦；二是介绍该学科的最新成果，为繁荣我国土地资源管理理论研究和实现土地资源管理事业科学决策服务。另外，如果通过这套论丛的出版能加强与各院校、科研单位及有关管理部门在土地资源管理教学与研究方面的交流与合作，

也是我们所期望的。

我国的土地资源管理事业及学科正处于快速发展阶段，许多理论问题有待进一步研究，请专家学者对“论丛”的出版给予匡正。

A stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to Wang Zheng, the author of the preface.

2012 年 12 月

序

中国正处于工业化、城镇化、农业现代化同步快速推进进程中，当前和未来一段时期，农地特别是耕地的非农化在一定程度上是适应社会经济发展的必然趋势。然而，作为一种不可替代的自然资源，农地不仅具有经济价值，而且具有生态价值和社会价值。在农地非农化过程中，市场竞争机制的作用，边际收益较低的农地利用向边际收益较高的建设用地利用转化，农地的经济价值在转化过程中显化并随之提升。与此同时，农地的粮食供给、生态保育和农民社会保障等非经济价值随之损失，过快的农地非农化很大程度上导致了粮食安全、生态安全和社会安全问题的产生。如何在快速工业化、城市化进程中实现农地资源的优化配置，尤其保护关键的耕地资源，协调经济发展、城市扩展与耕地资源保护的关系，并促进城乡一体化发展和整个社会经济的可持续发展，均具有重大的理论价值和现实意义。

世界范围内，协调农地非农化规模和程度历来是各国公共政策的重要组成部分。农地非农化政策调控的核心是建立农地非农化配置的合理秩序和基本原则，其基本点是利用政策的调控作用纠正土地利用中的市场失灵，充分显现农地的社会价值和生态价值，并将其纳入农地非农化的成本效益决策之中，控制农地不合理的非农化配置，引导建设用地的节约集约利用，协调相关主体的利益分配关系，实现农地非农化过程中经济效率、生态效益和社会公平的统一。因此，开展农地非农化公共政策体系的研究，对提高农地资源的配置效率，切实保护耕地资源，提高政府土地政策效率，改善国家宏观政策的调控水平，具有十分重要的理论

价值。

20 世纪 80 年代中后期以来，中国政府采取了一系列农地非农化的公共政策，例如，制订了基本农田保护条例，实施了耕地总量动态平衡、土地用途管制、农用地征用管制等政策，以期改善经济发展与资源利用的“两难”困境。尽管这些政策发挥了一定作用，但并没有达到预期的效果。中国农地非农化配置机制的基本特征表现为两个方面：一方面，资源配置的市场机制正在形成，还没有成为土地非农化配置的基础机制，加之农地非农化外部性问题的存在，市场体系尚难以有效制约农地资源不合理的非农化配置；另一方面，在中国土地产权制度不完善的情况下，以“征收制+批租制”为主导的农地非农化模式，为地方政府追逐自身利益最大化提供了契机，进而导致了农地过度非农化问题。因而，现有农地非农化政策调控的研究多关注两个方面：一是如何培育和完善市场体系，改革现有征地制度，抑制地方政府推动农地过度非农化的积极性，通过提高土地的市场化程度制约对农地的过度占用，致力于解决土地非农化配置的政府失灵；二是如何发挥政府的作用，通过采用税收等经济政策，调整城市土地使用权出让金、征收土地增值税来控制或减缓农地非农化速度；重视土地利用规划的作用，强化基本农田保护制度，建立基本农田补偿基金，控制农地非农化的过速发展。但近期越来越多的研究表明，单一方面的政策调控，都不足以实现农地资源的合理配置和社会最优福利水平。应当建立怎样一种农地非农化的公共政策调控框架才能在快速城市化和工业化发展中，实现对农地非农化配置的优化调控？

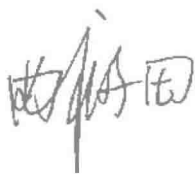
本书的作者金晶博士正是从这一视角出发，首先，以资源配置与公共政策的理论回顾为基础，剖析了中国农地非农化的市场结构、配置方式和效率损失，阐明了中国农地非农化配置过程中存在的问题及其由此引发的效率损失，进而揭示问题产生的根源——市场主体行为的外部性及其相应衍生效应。在辨析中国农

地非农化配置问题实质的基础上,探讨了中国农地非农化配置外部性问题的解决途径,提出了采用公共规制工具,以市场型规制政策解决市场主体行为的外部性问题,以政府型规制政策解决政府行为的外部性问题。结合中国农地非农化过程的特点和问题,构建了中国农地非农化公共政策的研究框架,以实现农地非农化的最优配置。其次,以此研究框架为分析基点,本书采用文献资料法和归纳分析法,对1949—2007年中国农地非农化配置的公共政策进行了梳理,总结并比较了各时段的政策总体发展趋势和各时段不同类型政策的沿革特点。通过分析中国农地非农化配置公共政策发展的整体脉络和阶段变化特征,揭示了中国农地非农化配置公共政策演化的一般规律。再次,利用公共规制经济学的基本原理,研究中国农地非农化配置的公共政策工具及其协调机理,阐述了不同类型的公共政策对农地非农化配置的影响机理和作用效率。结合政策自身特点,分析不同政策状态对农地非农化配置的影响,并通过将现行的市场型规制政策和政府型规制政策的运行模式与理论状态进行对比分析,探寻目前政策体系存在的缺陷和面临的问题,从而为市场型规制政策与政府型规制政策的改进与完善提供理论依据。最后,运用农地非农化的驱动力模型,采用全国1986—2006年的时间序列数据,对中国农地非农化公共政策的阶段性绩效进行评价,进而系统把握了公共政策演化对农地非农化影响的一般规律,为改进现行农地非农化公共政策体系提供了理论依据。

在我看来,本书的研究视角新颖,系统性强,在农地非农化公共政策的作用机制和模式、中国特色农地非农化政策体系等方面做了开拓性的研究,主要贡献表现在以下三个方面:一是构建了农地非农化公共政策研究的基本分析框架,系统分析了中国农地非农化公共政策的发展演化、运行机理和实施绩效,为资源配置的公共政策研究提供了新的视角和分析模式。二是运用公共规制经济学的基本原理,深入剖析了中国农地非农化公共政策的运

作机理，以公共规制理论的类型划分为基点，较为深刻地揭示了农地非农化公共政策工具的一般作用规律。三是尝试运用农地非农化的驱动力模型，定量评估不同政策发展阶段农地非农化公共政策的运行效果，并对政策绩效进行对比分析，以判别公共政策对农地非农化配置的影响。这些方面的研究为今后农地非农化的政策调控研究奠定了重要基础。

当然也必须看到，我国公共政策研究的理论体系和方法论在不断发展，尽管本书作了有益探索，但是提出的我国农地非农化公共政策的理论体系和研究方法还需要深入研究和完善。作为一名年轻学者，作者已对农地非农化配置公共政策体系这一综合而复杂的命题进行了富有成果的探索，希望她在今后的研究中取得更多、更好的成果，为丰富和发展我国公共政策的理论和方法作出更大的贡献。



2011年11月8日于南京

目 录

CONTENTS

第1章 导论	(1)
1.1 问题的提出	(1)
1.2 相关概念界定	(5)
1.2.1 农地非农化	(5)
1.2.2 农地非农化的市场失灵与政府失灵问题	(6)
1.2.3 公共政策	(7)
1.2.4 农地非农化的公共政策	(9)
1.3 研究内容	(10)
1.3.1 构建中国农地非农化公共政策研究的 基本分析框架	(10)
1.3.2 中国农地非农化公共政策的形成与演化 研究	(10)
1.3.3 中国农地非农化公共政策的运行机理及其 缺陷研究	(11)
1.3.4 中国农地非农化公共政策的绩效评价研究	(11)
1.4 研究思路、研究方法与数据来源	(11)
1.4.1 研究思路	(11)
1.4.2 研究方法	(13)
1.4.3 数据来源	(15)

第2章 文献综述	(16)
2.1 国外文献回顾	(16)
2.1.1 公共政策视角下的农地非农化问题	(16)
2.1.2 农地非农化的政策工具与规制手段	(17)
2.1.3 农地非农化公共政策的调控绩效	(19)
2.2 国内文献回顾	(22)
2.2.1 公共政策视角下的中国农地非农化问题 ...	(22)
2.2.2 中国农地非农化的政策工具和规制手段 ...	(25)
2.2.3 中国农地非农化公共政策的调控绩效	(27)
2.3 简要评述	(28)
2.3.1 国外文献综述的启示	(28)
2.3.2 国内文献综述的启示	(29)
第3章 中国农地非农化的公共政策：理论分析框架	(30)
3.1 研究假设——两市场之“经济人”假设	(30)
3.2 资源配置与公共政策——理论概述	(31)
3.2.1 资源配置理论	(31)
3.2.2 外部性视角下的资源配置问题	(33)
3.2.3 资源配置问题的协调器——公共政策	(36)
3.3 农地非农化的公共政策——一般分析范式	(43)
3.3.1 农地非农化的配置方式与效率损失	(43)
3.3.2 农地非农化配置的效率损失溯源 ——外部性问题	(47)
3.3.3 农地非农化公共政策的一般分析框架	(50)
3.4 中国农地非农化的公共政策——理论框架构建 ...	(54)
3.4.1 中国农地非农化的市场结构、配置方式 与效率损失	(54)

3.4.2	中国农地非农化配置的效率损失溯源	(60)
3.4.3	中国农地非农化公共政策的目标与价值取向	(67)
3.4.4	中国农地非农化的公共政策体系构建	(72)
3.5	简要评述	(83)
第4章	中国农地非农化公共政策的沿革与演化	(86)
4.1	中国农地非农化公共政策沿革的阶段特征	(86)
4.1.1	改革开放前 (1949—1978 年)	(87)
4.1.2	改革开放后 (1979 年至今)	(89)
4.2	中国农地非农化公共政策演进中的问题剖析	(102)
4.2.1	中国农地非农化公共政策问题的双螺旋 解析框架	(103)
4.2.2	中国农地非农化市场型规制政策的 问题剖析	(104)
4.2.3	中国农地非农化政府型规制政策的 问题剖析	(108)
4.3	小 结	(112)
4.3.1	中国农地非农化公共政策沿革的阶段 特征分析	(112)
4.3.2	农地非农化公共政策演进中的问题剖析	(114)
第5章	中国农地非农化市场型规制政策的运行机理 与缺陷分析	(118)
5.1	行政性规制政策	(119)
5.1.1	行政性规制政策之作用机理	(119)

5.1.2	中国农地非农化的行政性规制政策要览	(122)
5.1.3	中国农地非农化行政性规制政策的功效评判	(128)
5.2	经济性规制政策——“科斯型”规制政策	(135)
5.2.1	“科斯型”规制政策之作用机理	(136)
5.2.2	中国农地非农化的“科斯型”规制政策解析	(140)
5.2.3	中国农地非农化的“科斯型”规制政策评议	(143)
5.3	经济性规制政策——“庇古型”规制政策	(147)
5.3.1	“庇古型”规制政策之作用机理	(147)
5.3.2	中国农地非农化“庇古型”规制政策之要义缕析	(150)
5.3.3	中国农地非农化的“庇古型”规制政策功效点评	(153)
5.4	社会性规制政策——农地资源安全保障政策	(161)
5.4.1	农地资源安全保障政策之作用机理	(162)
5.4.2	中国农地资源安全保障政策简析	(165)
5.4.3	中国现行农地资源安全保障政策功效评述	(168)
5.5	小 结	(173)

第 6 章	中国农地非农化政府型规制政策的运行机理与缺陷分析	(176)
6.1	激励性规制政策	(177)
6.1.1	激励性规制政策之作用机理	(177)

6.1.2	中国农地非农化的激励性规制政策探索	(186)
6.1.3	中国农地非农化的激励性规制政策述评	(197)
6.2	放松规制政策	(199)
6.2.1	放松规制政策的作用机理	(200)
6.2.2	中国农地非农化的放松规制政策尝试	(204)
6.3	小 结	(210)
 第7章 中国农地非农化公共政策的绩效评估		
	——以社会性规制政策为例	(213)
7.1	农地非农化驱动力机制的理论分析框架	(214)
7.1.1	农地非农化驱动机制的理论分析	(214)
7.1.2	农地非农化的驱动要素分析	(215)
7.2	农地非农化驱动力模型实证分析——以社会性 规制政策为例	(220)
7.2.1	模型构建	(220)
7.2.2	变量的定义与说明	(220)
7.2.3	结果与讨论	(223)
7.3	小 结	(227)
 第8章 研究结论与政策建议		
8.1	主要研究结论	(228)
8.2	政策建议	(233)
8.2.1	中国农地非农化公共政策施政理念的 调整思路	(233)

8.2.2	中国农地非农化公共政策框架的协调性 调适策略	(234)
8.2.3	中国农地非农化公共政策工具的适应性 调整措施	(235)
附 录		(244)
参考文献		(255)
后 记		(270)