



土地非农化的治理效率

谭 荣 曲福田 著



科学出版社

国家科学技术学术著作出版基金资助出版

土地非农化的治理效率

谭 荣 曲福田 著

国家自然科学基金 (71273008)

教育部全国优秀博士学位论文作者专项资金资助项目 (201281)

资助

科学出版社

北 京

内 容 简 介

寻找适宜的治理结构以实现土地非农化的效率是一个现实难题。当土地非农化过程体现“社会-生态系统”的特征时,这个矛盾更为突出。本书通过界定治理效率的内涵并在构建“社会-生态系统”问题的制度分析框架的基础上,对中国土地非农化的治理效率和治理结构选择等问题进行了系统的研究,并提出了完善当前中国土地非农化治理体系的政策建议。

本书适合土地经济与管理领域的研究者,大专院校土地资源管理、农林经济管理、公共管理专业教师和研究生,以及政府相关行政管理部门人员阅读与参考。

图书在版编目(CIP)数据

土地非农化的治理效率 / 谭荣, 曲福田著. —北京: 科学出版社, 2014

ISBN 978-7-03-041481-1

I. ①土… II. ①谭…②曲… III. ①农地制度—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第171699号

责任编辑: 李 楠 / 责任校对: 刘文娟
责任印制: 李 利 / 封面设计: 无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京通州皇家印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015年4月第 一 版 开本: 720×1000 1/16

2015年4月第一次印刷 印张: 19

字数: 380 000

定价: 82.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

— 序 —

我对目前正在进行的城镇化建设有三点担忧。首先，城镇建设过程中对土地的占用过多，农用地不断被挤占，这势必影响粮食生产安全。这是关系到农业生产及城镇化本身能不能持续发展的问題。其次，城镇化和工业化结合在一起，在相当程度上对资源环境构成了巨大的压力，污染了土地、空气、水，进而影响到其他各种日常用品的安全和质量。最后，城镇化过程中对于人的主体地位重视不够。大量农民虽然进入城市，但并没有变成市民，人本身没有完成城镇化。

实际上，我这些担忧的背后是对城镇化管理中如何处理好城镇与农村关系的担忧。从国际经验来看，有些国家未能处理好两者的关系，造成农业衰弱、农村凋敝、农民贫困，这种现象在拉美国家仍然存在；更多的国家是在发现了问题之后，再回头抢救，但付出的代价很大。有专家比较过欧美、拉美和中国的不同城镇化背景。具体来说，欧美地区的城镇化是“成熟儿”，它的生长发育处在有利的外部环境中，这主要是因为17世纪以来欧美有海外殖民，缓解了国内矛盾。拉美城镇化是“早产儿”，现在拉美国家城镇化率很高，乌拉圭已达90%，巴西、阿根廷在80%以上，墨西哥在75%左右，但是城市问题很多，不安全、不和谐。中国的城镇化在一定程度上来说是“早熟孩子”，中国怎样吸取国际经验教训，需结合自身实际把自己的路走好。超过十亿人口国家的现代化，国际上还没有可供参考的成功范本。

土地之痛，是中国城镇化进程中面临的最突出问题之一。在中国现行法律体系下，城镇在地域上的扩张主要是依靠政府征收农民集体的土地来实现的。征收的农民集体土地，为城镇发展提供了投资载体，为城镇建设提供了巨额资金，促进农村劳动力转移至城镇，劳动力转移也使得农业有了扩大规模的可能，城镇化也能为农村提供技术、资金，提高农业效率等。但是，城镇化同时也产生了很多不利的影响，尤其是城镇化对农业来说确实是一把“双刃剑”，农民为此则付出了巨大代价，农村和城市近郊区的自然资源和生态环境也因此遭受了严重的破坏。

城镇化进程中的土地问题涉及很多主体的利益，相关的矛盾在现实中非常突

出，全国各地都反映强烈。针对这些问题，理论学者和地方决策者开展了各式各样的理论研究、政策试验和观点争鸣。一方面，这些都是非常有益处的，百家争鸣有利于问题的理解和解决。另一方面，现在这么多纷繁复杂的观点也说明土地问题本身的复杂性。

任何国家只要讲土地制度，必然涉及两个基本的问题。一是土地的产权问题，即怎么去清晰产权，怎么去保障产权人的合法权利。二是土地的用途管制。产权可以为具体的产权人所有，但如何行使权利并不是没有限制的——这就是土地产权与政府管制之间的关系，实际上也就是土地的治理。如何合理地对土地进行治理，不是一个简单的问题。

我很高兴看到摆在我面前的这本由谭荣和曲福田教授合著的《土地非农化的治理效率》，这一专著正是对我上述的担忧和对城镇化实践过程中土地非农化治理问题的系统研究。实际上，我关注该书作者的系列研究已经很多年了，正如该书绪论中对相关文献梳理中所述的那样，作者及研究团队对土地非农化相关问题的研究可以追溯到20世纪90年代初期。一方面，我很钦佩学者能够对自己研究的坚持和执着，另一方面这种执着也反映了研究相应问题的复杂性和动态性。

阅读完全书后，我感觉该书的研究存在三个方面的进展。

第一，提出了治理效率的概念。土地非农化的原意就是土地的用途从原来的农业用途转变为非农用途，也就是城镇化和工业化过程中对农村土地的占用。现有的理论研究关注的要么是土地资源本身的配置效率问题，要么是对相关土地制度的评价和改进的讨论。实际上，这两个问题并不是割裂的问题。正如该书提出的“治理效率”的概念那样，土地非农化的配置受制于制度的影响，而制度本身分为两种类型，一种是治理结构（具体的实施手段和组织形式），一种是基础性制度（基础性的产权、政体等），如果要解决城镇化过程中的土地非农化问题，只有将配置效率、治理结构和基础性制度这三个层次进行系统的考虑，把握三者之间的相互影响和互动机制，才能找到解决问题的理论基础和现实途径。

第二，揭示了土地非农化“社会-生态”的系统性和复杂性，并提出了一种制度的分析框架。正如我前面提到的，城镇化建设实际上引致了一系列的经济社会和生态的影响。这种影响反映了人类利用自然资源的系统性和复杂性。国际上很多国家的学者和官员已经开始重视对“社会-生态”的系统研究和决策。例如，不仅要考虑到人类对生态系统造成的负的外部性影响，更要注意当负的影响产生后，生态系统会自我进行改变，而这种改变不是当期能够体现的，事后可能会对人类造成更为严重的影响。现代社会中出现的诸如雾霾对身体健康的影响、地下水位降低等造成的土地沉降、矿产资源丰富的城市开采完后形成的“空城”等，

都是最初资源利用决策所未能（全面）考虑的。

城镇化过程中土地的非农化占用和开发，面临着同样的问题，我们以前关注的仅是非农化占用造成的直接的经济、社会和环境成本，忽略了土地及其生态系统自我的变化在未来对我们可能产生的影响。这造成我们的土地用途管制决策可能存在很大的偏颇。更为关键的问题是，我们如何对这种问题进行研究和决策，这可能是当前的制度分析理论所没有办法回答的。该书提出的“社会-生态系统”的制度分析框架，定义了一种“无偏”的制度决策逻辑，这为我们跳出传统的制度分析理论，尤其是新制度经济学的相关前提假设提供了很好的思路和理论基础。

第三，对当前中国土地非农化治理中的问题进行了详细且系统的论述和实证。理论研究唯有联系实践才有生命力。该书后半部分的研究就是遵循“治理效率”和“社会-生态系统”的制度分析框架对中国现阶段的土地非农化的治理问题进行了系统的研究和实证。具体的实证研究包括三个部分：①对当前土地非农化治理规则的规范性阐述、对治理规则设计的影响因素的判断，并在此基础上对当前土地非农化治理结构的改进方向和手段进行探索；②理论分析在现实中所受到的限制；③如何理论联系实际地进行土地非农化治理的改进。这些实证研究，不仅回答了很多当前土地非农化治理的重要问题，如产权改革方向的问题、土地规划管制效率的问题、土地市场效率的问题，以及城乡统筹发展过程中政府职能转变和管理方式创新的问题等，更是对前述“治理效率”和“社会-生态系统”的制度分析框架的具体应用的系统展示。

纵观全书，我感受到了整个研究的规范性、系统性和实用性。这个研究不仅能够为土地管理和资源利用管理的相关理论研究提供很好的借鉴，还能够为当前中国的土地管理实践提供很好的参考。这是作者及其团队多年来研究的又一个阶段性成果，也可以称得上是土地非农化领域研究的又一部代表性作品。

虽然，对于土地非农化治理来说，还有很多问题悬而未决，也诚如该书在总结部分所述的那样，无论是理论研究还是实证，该研究都只能说是对中国土地非农化治理效率问题的初步探索。治理效率的概念和“社会-生态”系统的制度分析框架都还有很多内容没有讨论。实证研究也多是“以点及面”的策略而非按照理论分析框架对土地非农化进行深入的分析。但是，我同意作者关于该书在理论拓展、研究方法和实证结论等方面所作可能贡献的自我评价。

我相信，在作者对土地非农化问题认识不断深入的基础上和对研究工作本身的热爱和执着下，未来能够对那些悬而未决的问题有着更为充分的回答。我也相信，该书在中国土地经济与管理乃至资源经济与管理的研究方面必然会有所贡献。同时也认为，该书对中国城镇化过程中土地问题的宏观调控及相关制度改

革提供了有价值的参考。

向各位同行推荐，并欣然为序。

陈锡文

(中央财经领导小组办公室副主任，曾担任

中央农村工作领导小组副组长、办公室主任)

2015年3月23日于北京

第一章 绪论	1
一、土地非农化：严峻的形势和管理的隐忧	1
二、土地非农化治理问题的线索	5
三、土地非农化的新问题：“社会-生态系统”的难题	11
四、研究问题的初步阐述	13
五、全书的内容安排	14
第二章 治理效率的本质	20
一、由效率的争议说起	20
二、从“摩擦”的现实世界看经济学效率的发展	21
三、一个新的视角：三个层次的联系	23
四、对治理效率的定义	25
五、现实中的判断：以私有领域和公共领域经济活动为例	27
六、治理效率的理论启示	31
第三章 土地非农化的治理效率：内涵及理论	33
一、问题的提出：理论与现实的分歧	33
二、土地非农化：从配置效率到治理效率	34
三、土地非农化治理效率的内涵	35
四、土地非农化的治理效率的探索过程	36
五、治理效率悬而未决的问题	42
第四章 土地非农化的制度分析：一个 SES 的分析框架	44
一、对土地非农化的理解：为什么具有 SES 的特征	44
二、对土地非农化治理的理解：治理的内外部要素	47
三、土地非农化治理的制度分析框架	51

四、全书研究问题的深化	66
第五章 土地非农化的 SES 现状：资源、人和制度	68
一、中国土地非农化的资源特征	68
二、资源使用者的特征：诸多“矛盾”的行为	73
三、土地非农化制度的作用：解释“矛盾”的行为	76
四、总结：一个现实的 SES 问题	80
第六章 中国土地非农化的治理规则总览	81
一、土地非农化治理颇受关注	81
二、中国土地非农化的正式制度	82
三、中国土地非农化的详细过程	89
四、与德国土地非农化过程的对比	92
五、中国土地非农化治理规则的特征	102
第七章 土地非农化规则的实施：行政管理体系的一些困惑	104
一、未受重视的现象引发的思考	104
二、中国土地行政管理的“黑匣子”	105
三、中国土地行政管理的困惑	108
四、土地行政管理困惑的解释：一个集权与分权的视角	113
五、管理上的困惑是系统的问题	117
第八章 现行土地非农化规则的治理后果	119
一、研究上可能的空白	119
二、局部均衡：治理体系配置效率和福利效应的评价	120
三、局部模型的应用：一个具体的案例	122
四、结论及反思	129
第九章 土地非农化规则设计的影响因素：以配额手段的多样性为例	131
一、配额作为政府管控的一种手段	131
二、中国土地非农化管控中的配额手段	133
三、多样化的土地非农化管控的配额体系	136
四、配额制度多样性的原因：一个交易费用分析模型	140
五、不同配额制度的 TCE 比较分析：模型的应用	143

六、从规则的影响因素看治理改进的方向·····	148
第十章 土地非农化规则选择的逻辑：比较治理过程的交易费用	
·····	150
一、从配置效率到过程效率·····	150
二、土地非农化的交易费用经济学分析框架·····	151
三、“外包”还是“内包”：一个计量模型·····	162
四、一个实证案例分析·····	164
五、土地非农化规则选择的逻辑·····	170
第十一章 人类认知的局限对规则实施的影响：以土地节约集约利用	
为例·····	174
一、“现实怪圈”引发的思考·····	175
二、土地节约集约利用人为理解的误区·····	176
三、公共管理视角的分析框架·····	177
四、土地节约集约利用的内涵·····	178
五、土地节约集约利用的战略选择·····	182
六、认知的局限对规则实施的影响·····	185
第十二章 治理规则的渐进性本质：以土地产权和出让制度的演变	
为例·····	187
一、正式制度和治理结构的变化总是很复杂·····	187
二、土地产权制度：制度环境层次治理规则的渐进性·····	189
三、土地出让制度：治理结构层次治理规则的渐进性·····	193
四、制度改进的渐进性：土地产权和出让制度的展望·····	203
第十三章 土地非农化治理创新的渐进之路：设立发展权，还是改进	
治理结构？·····	205
一、不能忽视的发展权的现实成本·····	205
二、排污权交易的发展：对土地发展权有益的参考·····	207
三、土地发展权交易：“排污权”交易的本质·····	208
四、中国土地发展权交易：现有的制度基础·····	211
五、土地发展权的渐进之路：治理结构改革可以代替产权结构改革·····	213
六、治理结构对制度环境的补充效果·····	216

第十四章 不断“靠近”土地非农化的治理效率：治理结构改进的过程比较	218
一、问题的提出	218
二、渐进中的新模式：自组织的城乡土地整理的出现	220
三、土地整理模式渐进性改进的交易费用分析	225
四、自组织模式出现的原因和启示	239
五、渐进和试错：再论治理效率的实现途径	241
第十五章 中国土地非农化的治理逻辑	244
一、本书研究内容的总结	244
二、本书研究的三条逻辑主线	245
三、本书研究的理论发现	247
四、本书研究的实证结论	250
五、中国土地非农化治理的政策建议	254
参考文献	269
后记	290

第一章

绪 论

这不是危言耸听,如果中国的土地政策不能尽快从单纯的促进经济发展和单纯的耕地保护目标转变为资源节约和环境友好的综合性目标,不仅过去三十多年的经济快速增长的可持续性将受到威胁,未来甚至会波及全世界的经济、社会和资源环境的安全。

一、土地非农化:严峻的形势和管理的隐忧

中国三十多年的经济快速增长,在一定程度上忽视了资源的过度性耗竭、环境质量的恶化及社会发展的不平衡。土地资源的过度开发利用,尤其是将农村地区的农用地和未利用地资源转变为城市建设用地(即土地非农化),是引致整体自然资源过度利用和生态环境恶化的重要原因之一。随着工业化和城市化的不断加快,对土地的需求,特别是对耕地、林地以及其他自然生态用地的占用急剧膨胀,造成建设用地的低效利用、后备土地数量减少、耕地质量下降和生态环境破坏。

(一)中国土地非农化低效且环境不友好

不能否认的是,耕地、林地和其他自然土地资源的开发和占用,确实为中国的工业化和城市化提供了重要的支撑^①。但是,中国的土地利用不是一种资源高效的和环境友好的类型。三十多年的发展过程中工业用地粗放和闲置现象严重。国家发展和改革委员会等部门的官方评价考核报告显示,当年中国6866个开发区中有5298个因浪费土地或闲置土地而最终被取缔,浪费土地的面积有28651

^① 1978~2008年中国的农地被非农占用年均近30万公顷。而且这些土地投入数量上的变化趋势与经济波动的趋势基本一致,与固定资产投资和国内生产总值(GDP)呈高度相关,这说明了土地投入对中国经济增长的贡献。

平方千米,占全部开发区面积3.86万平方千米的74.2%(国家发展和改革委员会等,2007)。快速的城市化和粗放开发的利用行为,导致农村土地被大规模占用,对资源环境直接的影响就是生物多样性受损、城市和农村环境被破坏。

中国的生物多样性遭受着城市化密度和广度上爆炸式增长的威胁。伴随着快速城市化的政策导向,全国各地或多或少都出现了城市的无序扩张,造成了自然林地、天然草地、湿地资源的锐减。栖息环境的改变或破坏、生物资源的过度开发利用、生态环境的污染,再加上农业化肥农药的过度投入等人为活动的干扰,生物多样性深受威胁,一些物种濒临灭绝(Liu et al., 2003)。据统计,中国现阶段有398种脊椎动物处于濒危状态,占脊椎动物总数的7.7%,高等植物中处于濒危和受威胁状态的高达4000~5000种,占总种数的15%~20%(National Bureau of Environmental Protection, 1998)。

全国范围内全面铺开的但缺少规划和实际需求的工业园区建设和盲目的低门槛的工业项目投产也造成了城郊环境的恶化。因为为了地方税收和经济增长,很多重污染或环评不达标的企业得以上马,造成城市和近郊区空气、水体和固体污染。经济合作与发展组织(OECD, 2007)经过18个月在中国的实地调查研究,于2007年7月17日公布了关于中国环境政策的报告书——《OECD中国环境绩效评估》,虽然当时中国已经是世界第四大经济体,但中国的环境标准却更接近某些最贫穷的国家。

集约节约利用政策虽然提高了土地容积率和城市的紧凑度,进而节约了农地资源,但是也带来了城市内部公共设施的不足和超负荷使用,如因城市容积率上升,单位面积的汽车使用率也上升,造成中国燃油二氧化碳排放的急剧增加。现阶段中国二氧化碳的排放居世界之首(Liu and Diamond, 2008)。

(二)中国的土地政策目标取向的必然结果

中国土地利用的低效和环境负面效应,是中国土地政策目标取向的必然结果。因为中国目前的土地利用政策的重心是所谓的“双保”,即保障经济增长所需的土地投入和保护粮食安全所需的耕地^①。这实际上暗示着土地利用对环境的影响并没有被决策者重视。

首先,经济快速增长的目标和逐渐形成的地方土地财政,造成城镇土地利用的低效率。土地在生态系统维护、开发空间价值等方面有着很重要的功能,然而这些功能在经济发展中都被忽视。土地开发只看重直接的经济成本和收益,忽视了非市场价值,必然会造成地方政府和土地开发者决策的片面性和短视性。而

^① 国土资源部前部长孙文盛在接受记者采访时说,我国改革开放以来的土地管理制度一直是围绕保护耕地和保障经济发展展开的。http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/200812/t20081223_683266.htm。

且,因为中国土地的产权性质,地方政府可以强势地决定城乡土地的利用和开发(Tan et al., 2009)。另外,由于财政分权,一些地方政府依赖土地使用权出让的收益来弥补地方税收和财政预算的不足。在以 GDP 增长为主要考核内容的考核制度下,争取更多的土地出让收入来发展城市和促进 GDP 增长进而吸引更多的投资,成为地方政府最终依赖土地财政的原因。另外,为了在招商引资竞争中获胜,各地方政府往往通过压低城市工业用地的地价来吸引投资,这进一步造成对农村土地的过度占用。

遗憾的是,单纯的耕地保护的土政策,初衷虽然是为了保护耕地,但实际上反而恶化了农村地区的生态环境。因为为了满足耕地占补平衡政策的要求,大量的山坡林地、湿地、草地被开垦为耕地,而这造成了生态环境的恶化。因为这些低丘缓坡土地、湿地等边际土地(marginal land)的生态功能远远超过耕地的生态功能。如图 1-1 所示,1999~2008 年,工业和城市化造成建成区扩张,而因为占补平衡政策的存在,城市化过程中农田被占用反而进一步转嫁到边际土地上,而边际土地的减少加大了自然生态环境的破坏。《2008 中国环境状况公报》显示,现有水土流失面积 356.92 万平方千米,占国土总面积的 37.2%,其中,水力侵蚀面积 161.22 万平方千米(森林砍伐),占国土总面积的 16.8%;风力侵蚀 195.70 万平方千米(草场退化),占国土总面积的 20.4%。中国的水土流失量占全世界总流失量的 1/5。

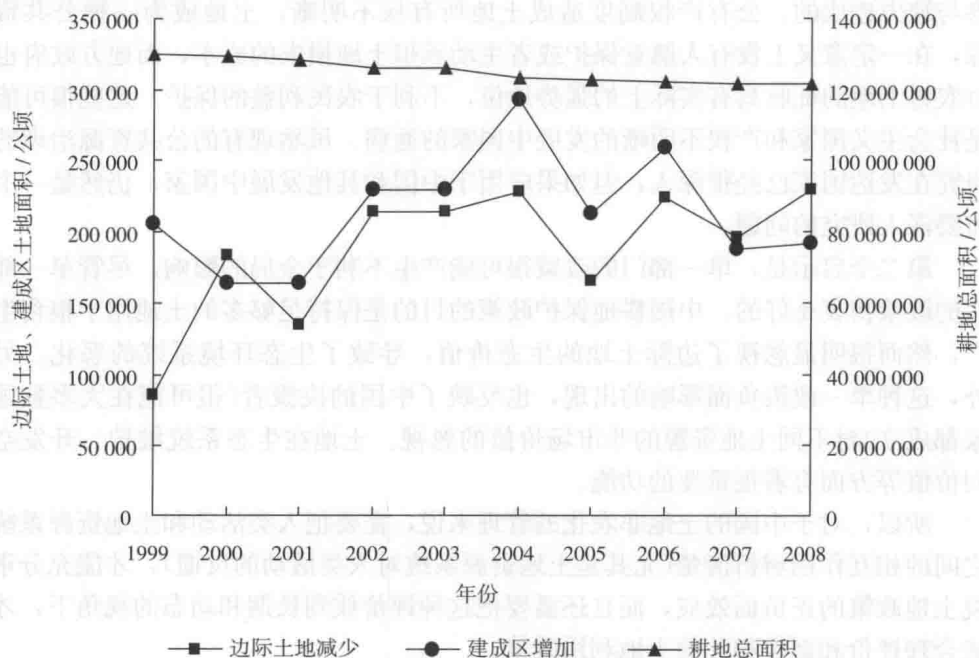


图 1-1 建成区扩张对耕地的占用转嫁到边际土地

另外,在开垦边际土地满足需求的同时,现有的已利用土地往往也被过度地利用,以增加土地产品的满足需求。例如,经常通过提高复种指数、增施化肥、使用农药来提高粮食总产量,而这些措施导致了土地肥力的下降、土壤污染、水污染、土壤盐渍化等土地退化现象。据统计,由于土壤盐渍化而造成的废弃地在中国已达 $2\,000 \times 10^4$ 公顷。由于过分强调高产量而盲目扩大载畜量,对草场低投入导致生产力严重降低,目前中国牧草单产水平仅相当于美国的 $1/27$ (曲福田等, 2001)。

(三)土地非农化治理的隐忧

上述的形势至少给我们两个启示,实际上也体现了现阶段中国土地管理的隐忧。

第一个启示是,在当前的土地政策框架下(即不改变现有的政策目标),中国经济的不可持续性以及对生态环境的影响是不可避免的。地方政府会一直依赖土地财政,进而造成农村土地会继续被过度占用,而工业企业也会因为低价且供应充足而继续低效利用土地。城市内部、近郊区和远郊区的生态环境会进一步受到不同原因的破坏和恶化。农民会因为利益受损而更贫穷,农民与政府间的土地冲突会成为经常性事件(Tan, 2008),而政府在这个过程中还有可能会出现更多的腐败现象。这主要是由土地产权的公有、地方政府权力和责任不对等,以及公众参与缺失造成的。公有产权制度造成土地所有权不明晰,土地成为一种公共资源,在一定意义上没有人愿意保护或者主动承担土地损失的成本,而地方政府也对农村土地的征收具有实际上的强势地位,不利于农民利益的保护。这些很可能是社会主义国家和产权不明晰的发展中国家的通病。虽然现有的公共资源治理的研究在发达国家已经很深入,但如果应用于中国和其他发展中国家,仍然是一个需要深入研究的问题。

第二个启示是,单一部门的政策很可能产生不利于全局的影响,尽管单一部门的政策初衷是好的。中国耕地保护政策的目的是保持足够多的土地用于粮食生产,然而很明显忽视了边际土地的生态价值,导致了生态环境系统的恶化。另外,这种单一政策负面影响的出现,也反映了中国的决策者(很可能在大多数国家都成立)对不同土地资源的非市场价值的忽视。土地在生态系统维护、开发空间价值等方面有着很重要的功能。

所以,对于中国的土地非农化的管理来说,需要把人类活动和土地资源系统之间的相互作用辨析清楚(尤其是土地资源系统对人类活动的反馈),才能充分审视土地政策的正负面效应,而且还需要把这种评价放到长期和动态的视角下,才能合理评价和制定相关的土地利用政策。

二、土地非农化治理问题的线索

任何为了眼前利益,忽视整体利益、无视长期影响的制度设计,都无法通过历史的检验。问题是,我们如何才能找到合适的制度来实现人类活动和土地资源系统之间的良性互动呢?

(一)传统的自然资源管理:配置效率的视角

无论是20世纪90年代初期从借鉴发展经济学中的可持续发展理论来研究人口增长、经济发展与土地利用之间的关系(曲福田等,2000),到运用资源经济学的理论来阐释土地可持续利用的经济学含义(曲福田等,2001),还是从资源配置角度对土地非农化的效率问题进行深入的研究(陈江龙等,2004;曲福田等,2005,2007;谭荣和曲福田,2006a;Tan et al.,2011);然或对土地非农化治理过程的行政效率进行的初步讨论(谭荣和曲福田,2009,2010;Tan and Beckmann,2010;Tan et al.,2012),都说明我们对土地非农化问题的研究有着较长时间的关注。我们对土地非农化治理的认识也随着研究的深入而不断拓展。

在早期,我们把注意力集中在不同经济发展阶段土地非农化特征和基本规律的分析与总结上,对中国土地非农化配置的动力机制从全国和地区两个尺度上进行了实证分析,解释了土地非农化的内在机制和对宏观政策的客观需求。例如,我们通过对1995~2001年土地非农化的动力机制进行分析,发现人口和固定资产投资是促进土地非农化的主要推动因素(需求端),土地利用比较效益和资源禀赋等是土地非农化的支撑因素(供给端),而地方政府在土地非农化中收益越大,越有积极性来推动农地非农转用,而提高土地的市场化配置程度以及农地利用的比较效益能够抑制土地非农化的增加。另外,地方政府对中央政府的“上有政策、下有对策”,即地方政府应对上级政府的耕地保护的管制,则大大降低了耕地保护的政策效率(曲福田等,2005)。

到了21世纪初期,我们更加关注土地在不同部门配置的效率评价问题,想从经济学配置效率的角度来判断土地非农化的合理的度,进而期待能够为公共决策提供一个直接的数据上的证据。为此,我们在资源配置政府失灵和市场失灵框架的基础上,理论上划分了土地的代价性损失和过度性损失两个性质不同的土地非农化的概念和过程,然后运用计量经济分析方法,对这两种损失在全国和省级两个层面上进行了计量。我们计算出1989~2003年土地非农化的数量中有21.7%的面积实际上是过度性的损失,即政府对土地市场价格的干预以及差别化的出让方式造成土地非农化的过量(谭荣和曲福田,2006a)。

然而,我们逐渐发现,即使理论上能够判断并通过实证衡量出我们所提出的“农地非农化代价性损失、过度性损失Ⅰ和过度性损失Ⅱ”(曲福田等,2005;谭荣和曲福田,2006b),但我们的数据并没有办法给出实际的解决方案。也就是说,现实世界中的土地非农化效率并不是一个经济理论、一个计量模型和一组数据就能够解决的问题。因为对土地非农化配置效率的模型化测算无法解决长期困扰经济学的一个问题——资源利用外部性的考量。换句话说,无论如何缜密的计算都必然是错的。现实中大量的诸如“森林砍伐”“渔业捕捞”“草场放牧”等资源利用行为,很少甚至没有案例用经济学教科书上所分析的那种“最优砍伐量”“最大捕捞量”“最佳放牧量”等指标来设定配额或者税费的方式来实现效率,这是用来说明理论与实践的脱节最直接的例证。

此时,我们认识到现阶段中国控制土地非农化规模和速度的目的不仅仅是保留一定数量的农地资源,即追求自然资源的配置效率,而是涵盖了更多的目标,如国家的粮食安全、生态环境保护、失地农民利益的保障及社会的稳定等,此时土地非农化的效率就不应该再是简单的资源配置效率的问题。换句话说,自然资源配置效率仅仅是资源管理的一部分(甚至可以说是很小的一部分),现实中对土地非农化治理的本质,已经转变为在治理过程中通过合理的治理机制来尽可能减少各种物质的与非物质的成本[交易费用(transaction cost economizing)],进而实现治理过程的效率问题。这是不同于我们早期依赖的发展经济学和新古典经济学中的通过边际分析来评价资源配置效率的视角,而是一种过程效率的视角。本质的原因就是土地非农化中的土地作为一种自然资源在现阶段的中国还是一种公共资源。关注过程效率的原因主要是自然资源的公共性的特征。

(二)公共特征的自然资源管理:过程效率的视角

公共特征意味着资源使用或者管理过程中面临着低排他性、高竞争性所带来的社会损耗问题(如经典的“公地悲剧”的问题),这在土地非农化中也屡见不鲜。例如,地方政府之间在申请土地非农化年度指标上的低排他性和高竞争性所带来的年度新增建设用地指标这种公共资源的低效率的分配;或者地方政府为了在地方竞争中胜出而对农村土地的低价且过度性的征收,同时又以过低的价格出让给工业企业来吸引更多的投资,这实际上是作为集体产权的农村土地的“公地悲剧”,同时也是作为国有产权的城市土地的“公地悲剧”。很明显,“公地悲剧”造成理论上的资源配置效率永远无法实现。因为后者需要集体行动,而集体行动在“公地悲剧”面前是难以存续的。

为避免“公地悲剧”,降低无谓的社会损耗,我们逐渐将目光转向新制度经济学。我们不再尝试去计算无法准确把握的边际成本和收益,而是遵循通过现实中合理的制度安排和治理结构的设计来尽量减少土地非农化过程中的消耗性的交易