

农地非农化配置： 公平、效率与公共福利

——基于江苏省南京市的实证分析

FARMLAND CONVERSION: EQUITY, EFFICIENCY,
AND PUBLIC WELFARE

A CASE STUDY OF NANJING, JIANGSU PROVINCE

○ 诸培新 著

中国大地出版社



南京农业大学土地资源管理
博士论丛

农地非农化配置： 公平、效率与公共福利

——基于江苏省南京市的实证分析

诸培新 著

中国大地出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

农地非农化配置：公平、效率与公共福利：基于江苏省南京市的实证分析 / 诸培新著. —北京：中国大地出版社，2006. 10

(南京农业大学土地资源管理博士论丛)

ISBN 7 - 80097 - 812 - 5

I. 农... II. 诸... III. 农村—土地问题—研究—中国 IV. F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 157541 号

责任编辑：卢晓熙

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—82329127 (发行部) 010—82329008 (编辑部)

传 真：010—82329024

印 刷：北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本：850mm × 1168mm 1/32

印 张：114.875

字 数：2984 千

版 次：2006 年 11 月第 1 版

印 次：2006 年 11 月第 1 次印刷

印 数：1—1000 套

书 号：ISBN 7 - 80097 - 812 - 5/F · 141

定 价：220.00 元 (全 11 册)

(凡购买中国大地出版社的图书，如发现印装质量问题，本社发行部负责调换)



— 作者简介 —

诸培新，男，1968年5月出生
于江苏高淳。2005年毕业于
南京农业大学公共管理学院，
获管理学博士学位。现为南京
农业大学公共管理学院副教授，
主要从事土地经济、资源与环
境经济等方向的研究与教学工
作。自1998年来，先后参加了
多项国家级科研项目和国际合
作项目研究，获得省部级科技
奖励4项，在国内核心期刊发表
论文10余篇，合著2部，参编本
科生教材2部。

《南京农业大学土地资源管理博士论丛》

编 委 会

主 任：李 元

副主任：王万茂 曲福田 欧名豪

委 员：（以姓氏笔画为序）

王万茂 叶依广 孙佑海 刘友兆

刘书楷 曲福田 李 元 沈守愚

陈利根 吴 群 欧名豪

主 编：曲福田

总 序

南京农业大学在土地资源管理学科的研究及研究生教育上具有悠久的历史，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、刘诗超教授以及刘书楷等先生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），中大及金大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，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、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 年学校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。2001年该学科又被评为江苏省高等学校重点学科,至今已为国家培养了20余位博士,大多数成为有关院校科研单位该学科的学术带头人,也有的走上了土地管理事业的领导岗位。

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研究生培养已初具规模,主要研究方向包括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领域。现在每年都有近10篇博士论文问世。我们组成了以我院博士生导师、国土资源部副部长李元教授为主任的“论丛”编委会,从中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,许多理论问题有待于进一步研究,请专家学者对“论丛”的出版给予匡正。

曲福田

2006年5月

序

农地非农化配置是世界各国经济发展过程中的普遍现象。农地非农化配置一方面为国民经济的全面发展提供了土地保障，对经济增长起着重要的促进作用；另一方面农地非农化也存在明显的负作用，主要是由于市场失灵乃至政府失灵造成农地资源的配置效率降低和社会福利损失。因此，农地非农化配置的关键是必须以社会总福利最大化为目标确定其数量与速度。诸培新博士的研究首先在理论上探讨了农地非农化配置对社会经济福利、公平和效率的总体影响，从而提出了衡量农地非农化配置评价的福利最大化标准。在此基础上，系统分析了在中国农地非农化过程中关键的利益主体——政府（中央和地方）、农村集体和农民等的经济福利变化状况，对他们在农地非农化过程中的行为特征作出判断。作者以大量一手调研数据为支撑，运用统计和计量分析的手段进行了实证研究，得出了重要的结论与政策建议，从而为中国农地非农化配置调控目标与评判依据的确定和实现机制的建立，以及相应的公共政策措施的制订提供了科学的依据。

公平与效率是农地资源配置的理想目标，但是由于公平与效率的判断又是和人的价值观联系在一起的，带有很强的主观性，使得目标的确定出现歧义。作者首先从福利经济理论和公共政策理论的视角探讨了农地资源配置的公平与效率目标内涵，提出，衡量农地资源配置效率的主要标准是帕累托补偿原则，即只要农地非农化后的社会经济收益增加量在补偿了包含失地农民在内的福利受损者以后，社会经济净收益是正，则农地资源配置的效率

就得到了提高；资源配置的公平性在于农地非农化配置过程中，后代人生存与发展所必需的农地资源必须得到满足，当代失地农民生活福利不应该是下降的，而且应该随着土地资源配置效率的提高而有所增加。其中的关键是失地农民应该具有平等的机会分享农地资源非农化配置增加的社会福利。

农地资源配置的手段不外乎市场机制与政府行为。作者从剖析我国农地非农化配置中的市场结构入手，从理论上阐述了中国现有的农地非农化配置中政府失灵较市场失灵更为严重，由此导致农地非农化过程中土地价格信号失真、市场机制被扭曲，既降低了资源配置的效率，也影响了资源配置中的代际、代内公平和社会公共福利的提高。来自土地征收出让全过程的收益分配关系的实证从一个侧面验证了上述推理。市级政府在土地征收出让中收益比例的过大，其他利益主体的收益偏小，既刺激了地方以地生财，也为城市政府通过政府行为低价出让土地提供了可能，最终是加速了农地的过度非农化。

农地资源配置中农户利益调整最为显著，他们的福利变化也决定了整个农地资源配置的社会福利状况，自然是作者研究的重点之重。作者从农村劳动力转移、农户生产和生活水平的变迁、农户对土地经营的态度以及土地征收补偿等角度对农地非农化中农户的社会经济福利进行了实证研究。认为从整体看，城市边缘区农村劳动力非农化转移的总体速度较快，但是，由于他们非农就业的工资水平普遍较低，稳定性较差导致他们的生活在很大程度上仍然依赖农村土地，特别是长期的生活保障更是离不开农地经营。目前的土地征收制度在现有的农村社会经济背景下对失地农民的生活造成了全面和长远的不良影响。

基于上述理论与实证研究，作者围绕农地非农化配置公平与效率统一的总体目标，提出目前我国以耕地保护为主线的农地非农化配置中必须强化市场机制、修正政府的干预机制和引进农民与农地占用者的平等对话机制等政策建议。

总之，作者在对农地非农化配置目标内涵界定、评判标准确立、实现机制探讨的基础上，对我国现有的农地非农化配置机制和效果进行了检验，从理论上构建了一个评价农地非农化配置的框架，然后根据框架的内容和逻辑关系展开农户层次、村集体层次和城市政府层次的实证分析，从而使该研究在理论上具有一定的系统性和创新性，实证上也更加全面合理。此外，研究结合实地调查和统计资料的收集，进行了大量数据的对比分析和相应的计量经济模型检验，从而使该研究在实践上更加准确、可信，使研究方法有创新。

尽管如此，由于农地非农化配置公平与效率是一个涉及到代内和代际利益关系调整、相关利益主体众多的复杂问题，配置的结果与经济、社会乃至生态环境等多个方面相联系，因此，该书所提出的一些观点也仍然需要进一步的研究和深化，研究方法仍需进一步完善。作为作者的导师，我也真切地希望他能够以此为起点，再接再厉，进一步深入探索，取得新的成绩。

曲福田

2005 年 12 月于南京陶谷新村

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 文献回顾	(4)
第三节 研究范围和研究内容	(13)
第四节 研究方法与技术路线	(14)
第五节 可能的创新与不足	(15)
第二章 农地非农化配置目标：公平与效率	(18)
第一节 福利经济理论与资源配置的社会福利	(19)
第二节 效率理论与农地非农化配置效率	(23)
第三节 公平理论与农地非农化配置公平	(33)
第四节 农地非农化配置公平与效率的统一与实现	(45)
第五节 本章小结	(52)
第三章 农地非农化配置机制与公平和效率	(54)
第一节 中国农地非农化配置机制及土地市场形成	(55)
第二节 农地非农化配置机制及其政府/市场失灵	(58)
第三节 制度安排、价格/市场机制与农地非农化	(65)
第四节 本章小结	(71)

2 农地非农化配置：公平、效率与公共福利

第四章 土地收益分配与农地非农化配置：以南京市

为例 (73)

第一节 样本区社会经济和土地市场概况 (74)

第二节 农地征收与补偿 (78)

第三节 土地非农化配置中的政府规费和税收 (81)

第四节 农地非农化后的土地出让纯收益 (84)

第五节 农地非农化配置中的土地收益分配公平与效率 (87)

第六节 本章小结 (91)

第五章 农地非农化的社会经济影响：基于村级调研的

实证 (93)

第一节 样本镇、村社会经济概况 (95)

第二节 农地非农化与村集体经济发展 (99)

第三节 农地非农化与村民生产、生活变化 (103)

第四节 农地非农化规模与发展态势 (115)

第五节 城市边缘区外来农户：农地非农化中的特殊利益 群体 (122)

第六节 本章小结 (128)

第六章 农地非农化的社会经济影响：基于农户调研的

实证 (131)

第一节 农户调查概述 (132)

第二节 农户家庭收入及其对农地的经济依赖 (133)

第三节 农村劳动力转移和家庭收入变化 (139)

第四节 农地非农化与农村社会保障体系 (143)

第五节 农户土地经营决策和农地价值功能的计量分析 (146)

第六节 土地征收补偿、劳动力安置与农户经济福利 (155)

第七节 农地非农化后农户的生活预期与计划 (169)

第八节 农地非农化与环境质量变化	(178)
第九节 本章小结	(180)
第七章 研究结论与政策建议	(184)
第一节 研究结论	(184)
第二节 政策建议	(189)
参考文献	(195)

第一节 问题的提出

土地，尤其是农地，作为人类不可替代的自然资源基础，其数量、质量特征以及在农业与非农产业部门之间的配置结构决定着一个国家或地区社会经济的可持续发展。中国自改革开放以来，伴随着人口增加、经济增长和城市化速度的加速，大量土地从农业部门转移到非农业部门。据统计，从1987年到2002年全国非农建设共占用耕地近246.7万公顷，2003年新增建设用地42.78万公顷，占用耕地22.91万公顷，比2002年增长了17%（胡文政，2005）。农地转变为非农建设用地一方面为国民经济的全面发展提供了土地保障，使得过去的20年GDP年增长率平均在10%左右。中国的农地非农化的波动性与经济增长周期基本一致，说明作为基本生产要素的农地非农化利用对经济增长起着重要作用，在一定程度上表明了农地非农化配置的效率性（曲福田，2004）。另一方面农地资源的迅速减少，也使得中国

2 农地非农化配置：公平、效率与公共福利

人地矛盾不断加剧，对粮食保障、生态安全和社会稳定造成许多负面影响，影响了社会福利的公平公正分配，最终也必然要降低农地资源的配置效率和造成社会福利损失。

工业化、城市化必然引起生产要素从农业部门向非农业部门转移，土地资源作为各业发展必不可少的生产要素必然也随之从农业部门向非农产业部门转移。如加拿大在 1966 ~ 1986 年间，在被监测的 70 个城市集中区（UCRs）就有 30 万公顷农地被开发为城市用地（V. Kooten, 1993），日本从 1950 年到 1979 年，工业化占用的优质耕地为 133 万公顷（张文奎，1987）。美国马里兰州在过去的 50 年间损失了 50% 的农地。根据预测，如果这种趋势继续，50 万英亩以上的农场地、林地和其他开放地将在未来 25 年的时间内被开发（L. Lynch, W. N. Musser, 2001）。改革开放后，中国的农地非农化的波动性与经济增长周期基本一致，说明作为基本生产要素的农地非农化配置基本以效率优先为主，对经济增长起着重要作用。但同时，农地非农化也存在明显的负作用，造成食物、生态和社会不安全，影响了资源配置的社会公平性。主要表现在：

1. 食物安全降低

农地非农化在宏观上主要发生在经济相对发达的沿海和东部地区，在中观上主要发生在城镇附近，因而所占用的耕地一般具有相对较高的肥力和复种指数（尚启君，1998；Hong Yang, 2000）。这种形式的农地非农化的直接后果是用于生产粮食的土地，特别是优质耕地减少，从而使我国粮食安全受损。与 1992 ~ 1993 年间耕地非农化高峰相对应的是 1993 年年底与 1994 年初的中国粮食供应短缺和市场价格的大幅上涨，造成了人们对大量耕地非农化后粮食安全的担忧，甚至美国学者 Lester Brown 也发出了“21 世纪谁来养活中国人”的忧虑。

2. 生态环境退化

农地数量快速减少，为满足农产品的需要，大量边际土地被

开发或农地过度利用,比较典型的有大量地围湖造田、毁林造田,过度使用农药化肥等,这些都导致了严重的生态环境破坏或土地退化。此外,农用地减少还带来开放性空间的减少、自然风景的改变以及野生生物栖息场所的消减等一系列环境的变化。

3. 社会安全受损

由于现阶段农地非农化仍然是我国工业化过程中国家资本积累的重要途径,农地非农化意味着对农民经济利益的侵害、就业机会的损失和社会保障的消失,由此引发大量以土地征收为焦点的信访,甚至集体群访、越级上访等,有的甚至矛盾激化,从而造成诸多的社会问题(陈德伟,2002)。由此可见,农地非农化对社会经济发展的积极作用和消极影响是同时存在的,随着经济增长阶段以及农地非农化的速度与数量不同,两种作用可能的表现程度不一致,双方处于一种此消彼长的状态。

目前,中国正处于经济快速增长、城市化进程加速、生态环境重建和农业结构新一轮调整的新阶段,农地资源面临着在农业和非农业之间以及两大部门内部不同产业之间配置的更大竞争力。如何切实有效保护耕地,防止耕地过度损失,同时又能保障社会经济发展对土地的合理需求,学者和政府管理人员分别从宏观调控、行政管理、总体规划、法制保障和动态监测等方面进行了探讨(叶艳妹、吴次芳,1999;王耀辉,1996;吴游,1997;刘维新,1995;潘明才,2001)。然而,从问题的本质来看,耕地保护不是目的,只是为实施社会经济可持续发展提供土地资源保证,也就是通常所讲的耕地保护的任务是“一要保证吃饭,二要保证建设”。基于改革开放和经济增长的累计效果,人们一般预计未来20年中国的城市化还将加速,而且全世界没有一个不减少一点耕地而又实现工业化和城市化的经济(周其仁,2004)。因此,既不能因为强调耕地保护而机械地禁止农地向非农部门转移,也不能因为强调区域经济发展而放任大量农地资源被非农化占用,而是要保证社会经济发展中必须的耕地占用量,

减少过多数量的农地以过快的速度向非农产业转移，以减少农地转用所产生的过度性损失（曲福田等，2005）。而社会经济发展所必需的耕地非农化量则是代价性损失，从某种意义上说，也是资源配置的帕累托改进。为此，耕地保护首先要从理论上解决农地非农化过程中的代价性损失和过度性损失各是什么，在此基础上以社会总福利最大化为目标确定农地非农化的适度数量与速度成了理论研究中亟待解决的问题。本研究旨在从社会经济总福利的层次对农地非农化的公平、效率进行评判，探讨农地非农化对社会经济福利的总体影响以及在这一过程中政府（中央和地方）、农村集体和农民等的经济福利变化状况，并对他们在农地非农化过程中的行为特征作出判断，从而为农地非农化配置的调控目标、评判依据、实现机制和相应的公共政策措施的制订和实施提供理论依据。

第二节 文献回顾

从 20 世纪 70 年代初开始，农用地开发为非农用地一直是国外公共政策关注的热点问题。围绕这一热点问题开展了大量的研究，现将相关的研究作一系统回顾，以作为本研究的起点。

一、国外研究动态

欧美发达国家在 20 世纪六七十年代基本完成了快速城市化发展过程，城市用地和农业用地之间的矛盾相对减缓，但农用地的资源的非农化配置依然受到学者的关注，并赋予农地保护新的价值内涵。对农地保护的研究也从关注耕地的粮食生产能力转为更多地关注农用地的社会价值、经济和生态等多方面价值。

1. 农用地保持的价值及其衡量

Gardner (1977) 提出了保护高生产率的农用地的 4 个优点：