

 国家杰出青年科学基金研究专著
NATIONAL NATURAL SCIENCE FOUNDATION OF CHINA

Economic
Development
and
Land Conversion
in China

经济发展 与中国土地非农化

■ 曲福田 陈江龙 陈会广 著

 商务印书馆

国家杰出青年科学基金研究专著

经济发展与 中国土地非农化

曲福田 陈江龙 陈会广 著

商 务 印 书 馆

2007年·北京

图书在版编目(CIP)数据

经济发展与中国土地非农化/曲福田,陈江龙,陈会广著. —北京:商务印书馆,2007

ISBN 7-100-04885-0

I. 经… II. ①曲…②陈…③陈… III. 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 157141 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

经济发展与中国土地非农化

曲福田 陈江龙 陈会广 著

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北 京 瑞 古 冠 中 印 刷 厂 印 刷

ISBN 7-100-04885-0/K·911

2007 年 12 月第 1 版

开本 850 × 1168 1/32

2007 年 12 月北京第 1 次印刷

印张 11 1/2

定价: 23.00 元

序

资源配置是经济发展的永恒主题,土地资源则是人类社会发展的主要资源。从威廉·配第、亚当·斯密、大卫·李嘉图到卡尔·马克思等都对土地资源与经济发展的关系以及地租理论作了奠基性的研究。而冯·杜能的农业区位论、阿尔弗雷德·韦伯的工业区位论、奥古斯特·廖什的市场区位论,又深入研究了土地资源区域分工配置的科学依据。1924年美国经济学家理查德·T. 伊利和爱德华·W. 莫尔豪斯合著的《土地经济学原理》出版。此后,关于经济发展与土地利用、土地制度与政策等问题成了经济学研究的重点领域。土地利用受自然资源禀赋、经济发展水平、制度法律规范、科学技术条件、社会文化偏好等多因素影响,而这些条件在不同的国家和地区、不同经济发展阶段有很大的区别,这就导致了各个国家和地区土地问题具有特殊性,关于土地资源的研究也就需要在共性的基础上,强调各个国家的个性特征。因此,经济发展过程中土地资源需要在普遍规律或原理基础上,结合各个国家的特点进行持续不断的探索和研究。

改革开放以来,我国经济发展进入了高速增长阶段,1978~2006年近30年间,GDP年均增长率高达9.6%,是世界上经济增长最快的国家。目前,我国工业化已处于中期阶段,城市化进程加速,土地等生产要素从农业向农业以外急剧转移。1978以来建设

占用耕地的数量每年平均达 30 万公顷。可以说,改革开放以来的经济发展伴随的一个重要特征就是显著的土地非农化配置,并在较长时间内呈加速状态。我国人均不足 0.1 公顷,仅为世界平均水平的 $\frac{2}{5}$;耕地面积只占世界耕地面积的 9.5%,却养活着世界 22%以上的人口,这对我国经济社会的可持续发展是一个严峻的挑战。1994 年美国学者莱斯特·布朗曾经发出了 21 世纪谁来养活中国人的担忧,更使我们认识到中国人只能依靠自己的土地养活自己。然而,经济发展是构建和谐社会的首要前提,土地作为重要的生产要素在经济发展中还在起着重要的作用。但如果完全禁止土地非农化,我国的经济的发展肯定要受到阻碍。因而摆在中国人面前路子只能是寻求用最小的土地要素投入换取最大的经济产出,也就是要寻求最经济的土地非农化。而问题在于,由于财政分权体制和中国特有的政绩考核制度,中国经济发展主要是靠地方经济来推动。在其他生产要素高度市场化之后以及在现有产权制度条件下,土地是地方政府所能掌握和控制的、最大、最有效的资源要素,在招商引资中土地价格是最好的竞争手段之一。通过压低土地价格,利用土地要素替代其他生产要素,土地过量供给,导致土地过速非农化现象,这在我国已是一个突出而普遍的问题。土地过速非农化一方面影响了粮食安全,一方面又影响着社会经济的健康发展。巨额土地资源开发成本在经济决策中被低估,导致产业进入门槛过低,产业结构低水平雷同,经济低质量增长。同时,农地过速非农化降低了农业资源的存量和生产能力,削弱国民经济发展的基础;由于土地和人口没有同步非农化,过速的土地非农化在一定程度上扩大了城乡差距,并因此引发了社会的不稳定和不调和现象。

对于控制土地过速非农化,在理论和政策两方面我们曾作过很多的努力。但在实践中,经济增长与土地管理的冲突越来越突出,最后博弈的结果往往在很多情况下是以降低土地政策效率为代价,或者说土地政策与宏观经济政策难以有效地衔接和耦合。严格保护农地资源是我国的一项基本国策,而反思以往的研究,关注更多的是土地非农化的速度、影响以及如何通过土地利用规划、土地用途管制以及加强土地行政审批与监管等措施来减缓农地,尤其是耕地大量减少的趋势。这些研究的视角大多局限在土地资源本身的管理,很少将土地非农化配置放在国民经济发展的宏观体系中加以认识和分析,从而难以客观地回答土地非农化的“功”与“过”,也不能科学解释不同经济增长阶段和不同区域土地非农化的主要驱动因素、内在机制和特征,使得现有的研究成果很难支撑土地政策对整个国民经济的调控。尤其是土地政策参与宏观调控之后,客观上要求土地政策的研究需要更高的层次和更广的视野。

事实上,土地资源在不同部门之间的配置有其自身的规律,它与经济发展阶段、区域资源禀赋和制度安排特征等密切相关。这就要求我们应从微观机制和宏观运行、经济发展和资源保护、作用机制和政策调控、国内现状和国外经验等多层面、多视角地全面、综合研究人地关系的突出矛盾和经济转型背景下土地资源在不同部门配置的规律性,尤其是快速经济增长阶段土地非农化的特征、机制及其对社会经济的影响。这对稀缺土地资源优化配置、土地利用规划与用途管制以及土地管理参与宏观调控具有重大的理论价值和政策意义。摆在我们面前的这本书是国家杰出青年基金获得者曲福田教授领导的研究小组近年来在经济发展与土地资源管

理方面的又一力作。该书从经济发展中的资源配置为理论出发点,按照“过程—机制—反馈”的逻辑思路对中国经济快速发展过程中的土地非农化问题展开系统研究,试图把握中国土地非农化的时空规律、形成机制、综合效应,从而提出调控中国土地非农化的政策反馈。在研究维度上,从时间到空间;在分析层次上,从宏观到微观;多视角研究改革开放以来,中国经济转型期不同阶段经济发展、制度变迁与土地非农化的相互关系,大大拓展了我国关于土地非农化的研究体系。

首先,该书系统分析了 1978 年以来中国土地非农化的基本规律,并对粮食安全与土地非农化的关系作了理性分析。研究发现我国的土地非农化具有周期波动特征,且与经济增长的周期基本一致,与固定资产投资和国民生产总值呈高度相关。这说明在目前的经济发展还主要靠增加要素投入来推动的情况下,土地非农化既是经济增长的主要特征,也是经济增长的必然结果。众所周知,土地用途管制主要是基于对粮食安全的考虑。然而对管制程度的把握一直缺乏实证研究的支撑,土地用途管制科学性经常受到怀疑,也在一定程度上影响了土地管制和相关政策实施的效率。该书在理论概括的基础上,实证分析了土地非农化对中国大陆粮食安全的影响程度。结果表明,土地非农化对于粮食安全的影响显著,但粮食安全并非排斥土地非农化的合理性。实施上,经济增长客观上需要经历一定程度上的土地非农化,从日本和我国台湾地区的经验来看,农地保护应该有一个合理的程度。在理论上,这个程度就是最后一个单位的土地资源在非农部门和农业部门配置的边际收益相等,从而经济发展与农地保护取得均衡。当然,均衡的标准不仅是以市场价值为基础,而是以基于公共政策分析的社

会成本价值为基础。这些实证研究结论对于我们全面认识粮食安全、经济增长和农地保护之间的辩证关系,重新评价中国的农地保护政策具有重要的理论意义。值得指出的是,基于经济发展和农地保护均衡基础上得出的合理的土地非农化这一命题和结论,在现有的研究中并不多见。

由于经济发展水平、资源禀赋、产业结构等多种因素在区域间有很大的差异,客观上以土地非农化为主要特征的土地资源部门配置效率在空间上存在明显的不同。土地非农化空间效率这一新的命题,对于在不同地区合理配置非农建设用地和确定农地保护的合理程度,科学优化全国的土地利用结构,提高土地资源整体配置效率和促进区域协调发展,有着十分重要的理论和实践意义。在空间尺度上,本书运用 C-D 生产函数研究了土地非农化对不同区域经济增长的贡献,分析了我国不同区域不同土地利用类型的比较优势。研究表明,我国的农地非农化对经济增长的贡献率由东向西递减;从比较优势来看,相对中部,东部和西部地区的非农业土地利用相对于农业土地利用更具有比较优势。但如果考虑到区域的生态环境要素,西部的非农业土地利用的比较优势就会减弱。据此,本研究提出了我国建设占用耕地指标的分解实行区域差异化政策。当然,这客观上要求实行完善的主体功能区规划及有效的区域补偿配套政策。区域统筹发展客观上要求我们根据各个区域资源潜力等方面的比较优势,科学界定各个区域的主体功能,提出分类指导的区域政策。从这个意义上讲,该书的研究成果为我们科学确定区域主体功能、调整区域土地利用战略、合理确定土地非农化的区域结构提供了一个科学的方法论。

自 1998 年以土地用途管制为特征的新的《土地管理法》颁布实施之后,我国事实上建立了全世界最严格的土地管理制度。然而,随着经济增长的加速,转型时期资源配置效率表现为一定程度的不确定性,表现在土地管理上就是耕地保护政策似乎一直没有达到理想的效果,土地过速非农化及其相应的粮食安全、经济安全、生态安全和社会安全受损越来越成为公共政策关注的焦点,以至于土地“闸门”已成为我国宏观调控主要政策手段之一。反思这一现象,问题的症结就在于对我国土地过速非农化现象背后的深层因素及其对土地非农化影响程度和作用机制尚未形成其他更有效的遏制方式。本书的研究则着眼于经济转型时期的经济发展和制度特征,构建了一个土地非农化驱动机制的理论分析模型,运用 20 世纪 90 年代以来土地非农化和相关的社会经济数据,在宏观层面上分析了我国土地非农化的主要驱动要素,并结合典型区域的案例分析,确定了主要驱动因素的作用性质及其程度。这是这一研究在理论上的一个突出贡献。多元回归模型的分析结果表明,土地非农化主要受三类因素的影响:需求、供给和政策调控。其中,人口和固定资产投资是促进土地非农化的主要推动因素;土地利用比较效益和资源禀赋等供给因素是土地非农化的基础因素;地方政府管制反馈与农地非农化呈负相关关系提醒我们,需要改变中央政府与地方政府在土地保护问题上的非合作博弈,才能从改变我国目前耕地保护政策实施效率低的问题,因为地方政府实际上是政策实施的主体。土地非农化经济驱动机制模型的建立和具体因素的分析,深入、系统地揭示了经济转型时期我国土地资源在非农部门配置的机制和规律,为我们科学地预测土地利用结构的变化、调整土地政策,实现土地资源定额优化配置和宏观调

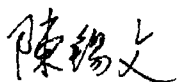
控的目标具有十分重要的意义。

纵观全书,本书是我国关于经济发展与土地资源利用管理领域的一部代表之作。首先,作者对经济发展与土地非农化规律进行了系统分析,表现出该研究的前瞻性与开拓性。一是试图回答经济快速发展阶段土地非农化的特征与机制,为土地调控政策,尤其是为宏观经济调控政策作了理论和政策准备。二是将经济发展、制度转型和土地资源部门配置联系起来加以研究,更新了视角,拓宽了理论研究的范围,使得土地非农化的研究更为全面、客观、科学。第二,该研究分析的层次从宏观到微观,分析的纬度从时间到空间,构建了一个转型时期经济发展与土地资源部门配置规律研究的理论分析框架,研究方法有创新,应该说这是对我国资源配置理论研究的一个拓展和贡献。第三,该研究得出了一些具有重要理论价值和政策含义的结论。如土地仍然是我国经济增长的主要投入要素并对经济增长有着很高的贡献率,基于粮食安全考虑的农地保护应有合理的界限,在现有的经济增长方式和区域经济结构条件下,土地非农化将随着我国经济快速发展还要保持较高的速度,我国区域之间存在着明显的土地利用比较优势,农地管制的地方反馈是土地非农化主要的制度因素。

当然,该研究还有一些值得探讨的地方,如在工业化、城市化水平已经很高的发达地区进一步提高土地的非农化比例,是否会超越当地的资源环境承载力,从而导致发展的难以持续和总体生活质量的下降?土地的非农化如何才能促进农业的现代化,以确保国家的粮食安全等。但作者严谨的理论分析和科学的实证检验,为我国土地经济与管理乃至资源经济与管理的研究贡献了有

价值的理论成果,也为我国宏观调控政策尤其是土地调控政策的分析及制订提供了有参考价值的一种思路。

是为序。

Handwritten signature in black ink, reading '陳錫文' (Chen Wenzhi).

2007年6月

目 录

第一章 绪论.....	1
第一节 经济发展中的土地非农化及其影响.....	1
第二节 理论问题的提出	23
第三节 本书的研究体系	27
第二章 土地非农化研究动态综述	35
第一节 经济增长与土地非农化关系研究	35
第二节 土地非农化机制研究	38
第三节 土地非农化影响评价研究	44
第四节 土地非农化调控政策研究	47
第五节 研究评述	51
第三章 日本和中国台湾地区经济快速增长阶段土地非农化 ...	59
第一节 日本经济快速增长阶段的土地非农化	59
第二节 中国台湾地区经济快速增长阶段的土地非农化 ...	66
第三节 小结	72
第四章 我国经济快速增长过程中的土地非农化	74
第一节 1978~2004 年我国土地非农化过程分析	74
第二节 土地非农化对经济增长的贡献	79
第三节 土地非农化对经济增长贡献的地区差异分析 ...	85
第四节 小结	92

第五章 土地非农化与粮食安全	95
第一节 粮食生产与粮食安全	95
第二节 土地非农化对粮食安全的影响及其预测	106
第三节 小结	117
第六章 土地非农化动力机制的理论框架与实证研究	119
第一节 土地非农化驱动力机制的理论分析框架	119
第二节 土地非农化驱动力要素分析	125
第三节 土地非农化驱动因素的实证分析	134
第四节 结论与讨论	140
第七章 土地收益分配与土地非农化	145
第一节 土地非农化收益分配及其主体	145
第二节 收益主体博弈与土地非农化	146
第三节 土地非农化收益分配的案例分析	153
第四节 小结	164
第八章 三元制度变迁模型与土地非农化	167
第一节 三元制度变迁模型的建构	167
第二节 土地征用的理论与现实	184
第三节 我国征地制度变迁	192
第四节 小结	217
第九章 区域土地非农化与制度响应的理论框架	221
第一节 转型期地方政府行为与土地非农化	221
第二节 土地非农化的调控	230
第三节 待验证的研究假说	241
第十章 区域土地非农化与制度响应的实证研究	244
第一节 研究区域、数据说明与实证模型选择	244

第二节	经济社会及制度与政策因素对土地非农化影响的理论预期.....	256
第三节	结果与讨论.....	259
第十一章	土地非农化效率的空间差异分析.....	270
第一节	土地资源空间配置效率与可持续利用.....	270
第二节	土地非农化在不同区域、不同部门配置的数量比较.....	272
第三节	我国土地利用比较优势和土地非农化配置的空间差异分析.....	281
第四节	小结.....	294
第十二章	区域经济发展与土地非农化需求.....	296
第一节	区域经济增长与建设用地扩展机制分析.....	296
第二节	区域经济增长与建设用地扩展实证分析.....	307
第三节	建设用地需求模型与不同时期江苏建设用地需求预测.....	318
第四节	江苏省经济增长与土地资源供需分析.....	322
第十三章	中国土地非农化的政策体系改革.....	330
第一节	中国土地非农化政策调整的基本思路.....	330
第二节	解决中国土地非农化问题的政策建议.....	335
后记		351

第一章 绪 论

第一节 经济发展中的土地非农化及其影响

土地非农化^①是一个全球性的现象,全世界的建设用地(建成区和基础设施面积)大致以每年 1.2% 的速度增加^[1]。加拿大 1966~1986 年为了建设 70 个城市占用了 30 万公顷农地,日本从 1950 年到 1979 年,工业化占用了 133 万公顷的农用地。联合国粮农组织《迈向 2010 年的农业》报告预测,到 2010 年发展中国家(不包括中国)的工业化和城市化将占用 3 500 万公顷的新土地,届时将导致其中的 2 000 万公顷农用地转入非农土地利用。这一现象也是经济发展中的客观现象。

改革开放以来,我国经济发展进入了高速增长阶段,1978~2004 年的 27 年间,中国的国内生产总值增加了 12.2 倍,年均增长率高达 9.4%,是同一时期全世界经济增长最快的国家。20 世纪 90 年代以来,我国经济增长中出现了一系列新的结构性变化,进入了投资需求带动的“重型”增长方式阶段,按照国际经验,就是进入工业化中期阶段。1999 年我国城市化水平已经达

① 见本章“土地非农化及其实质”对土地非农化含义的界定。

到了30.89%^①,按照一般规律,一个国家的城市化水平在达到了30%左右以后,就进入了城市化加速期。目前,我国工业化中期、城市化加速阶段的经济与社会特征日益凸显,社会财富以前所未有的速度累积,土地等生产要素从农业向农业以外急剧转移。1978~2004年建设占用耕地的数量达497.78万公顷,年均18.44万公顷。随着经济的发展,土地非农化速度呈加速状态。1978~1989年,年均建设占用耕地的数量为15.81万公顷;1990~1999年,年均建设占用耕地的数量为16.81万公顷;2000~2004年,年均建设占用耕地的数量为19.43万公顷。从图1—1可以看出,土地非农化数量变动基本与经济增长的波动相吻合,土地非农化是经济发展过程中一定阶段的客观现象。国际经验表明,这种现象还将保持较长的时间。

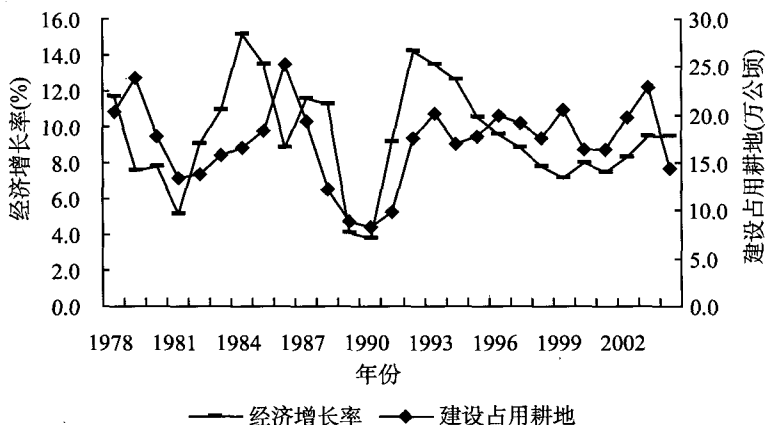


图 1—1 1978~2004 年经济增长与土地非农化

^① 见 2000 年《中国统计年鉴》,第 95 页。

一、土地非农化及其实质

从广义上来讲,非农化是指劳动力、土地和资本由农业部门向非农业部门流动,即农业生产要素在非农产业中重新配置和定位。本书中土地非农化就是指农用地转变为一切非农产业部门的建设用地的过程。所谓的农用地是指用于农业生产的全部土地,包括直接农用地和间接农用地。直接农用地包括耕地、园地、林地、牧草地、养殖水面等用地;间接农用地是指排灌沟渠、田间道路、晒谷场、温室、畜舍等生产性建(构)筑物占用的土地^①。建设用地包括城镇村居民点用地、独立工矿用地、特殊用地、风景旅游设施用地、交通用地和水利设施用地^[2]。

在现行土地制度下,土地非农化的途径主要有以下三类:一是国家直接以划拨或出让方式将国有农地(国有农场、林场等)转化为非农建设用地;二是国家首先征用农村集体所有的农地^②,然后再以划拨或出让的形式把农地转化为非农建设用地;三是集体或个人建设,在不改变集体土地所有权的情况下将农地转化为非农建设用地。相比之下,第一种和第三种途径的转化不涉及土地所有权的转移,且数量较少;第二种途径转化则涉及土地所有权的转移,且数量很多。所以,本研究所指的土地非农化很大程度上是以第二种途径实现的土地非农化作为研究对象。

① 在本书中,考虑到数据的可获得性,农用地专指耕地,而在历年建设用地扩张过程中,60%以上是占用耕地。因此,用建设占用耕地的数据基本上能反映出土地非农化的情况。

② 本书中的“征用”与2004年8月28日通过的《中华人民共和国土地管理法》修正案中的“征收”含义相同。