

Welfare Effect of Rural-Urban Land Conversion
Empirical Study Based on the Equity and Efficiency Theory

农业与农村经济发展系列研究
农业经济管理国家重点学科

农地城市流转的 社会福利效应

——基于公平与效率理论的实证研究

彭开丽◎著



科学出版社

农业经济管理国家重点学科
农业与农村经济发展系列研究

Welfare Effect of Rural-Urban Land Conversion
Empirical Study Based on the Equity and Efficiency Theory



农地城市流转的 社会福利效应

——基于公平与效率理论的实证研究

彭开丽◎著

科学出版社

北京

内 容 简 介

农地城市流转不论是其产生的社会效益还是经济效益,从总体与长远的角度看都是积极有效的,但在许多方面也存在明显的负效应。为剖析农地城市流转的社会福利效应,本书在福利经济学的理论上,从微观和宏观两个层面展开实证研究;通过构建农地城市流转的福利分配模型与社会福利函数,探讨实现各权利主体福利均衡与社会福利最大化的条件,分析中国农地城市流转的效率和公平现状;并剖析造成土地市场配置效率低下和分配不公的深层次原因;最后,提出必须从社会福利最大化原则出发,将市场机制、政府宏观调控和社会制衡机制统一起来,兼顾公平和效率,实现资源的最优配置。

本书可供各级政府农业部门,土地资源管理、农林经济管理及环境资源管理相关领域的科研院所及高等院校师生参考。

图书在版编目(CIP)数据

农地城市流转的社会福利效应:基于公平与效率理论的实证研究 / 彭开丽著. —北京:科学出版社,2012

(农业与农村经济发展系列研究)

ISBN 978-7-03-033135-9

I. ①农… II. ①彭… III. ①农村—土地流转—研究—中国
IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第272650号

丛书策划:林 剑

责任编辑:林 剑 / 责任校对:桂伟利

责任印制:钱玉芬 / 封面设计:王 浩

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>

骏杰印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012年3月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2012年3月第一次印刷 印张:11 3/4 插页:2

字数:222 000

定价:49.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

总 序

农业是国民经济中最重要的产业部门，其经济管理问题错综复杂。农业经济管理学科肩负着研究农业经济管理发展规律并寻求解决方略的责任和使命，在众多的学科中具有相对独立而特殊的作用和地位。

华中农业大学农业经济管理学科是国家重点学科，挂靠在华中农业大学经济管理学院和土地管理学院。长期以来，学科点坚持以学科建设为龙头，以人才培养为根本，以科学研究和服务于农业经济发展为己任，紧紧围绕农民、农业和农村发展中出现的重点、热点和难点问题开展理论与实践研究；21 世纪以来，先后承担完成国家自然科学基金项目 23 项，国家哲学社会科学基金项目 23 项，产出了一大批优秀的研究成果，获得省部级以上优秀科研成果奖励 35 项，丰富了我国农业经济理论，并为农业和农村经济发展作出了贡献。

近年来，学科点加大了资源整合力度，进一步凝练了学科方向，集中围绕“农业经济理论与政策”、“农产品贸易与营销”、“土地资源与经济”和“农业产业与农村发展”等研究领域开展了系统和深入的研究，尤其是将农业经济理论与农民、农业和农村实际紧密联系，开展跨学科交叉研究。依托挂靠在经济管理学院和土地管理学院的国家现代农业柑橘产业技术体系产业经济功能研究室、国家现代农业油菜产业技术体系产业经济功能研究室、国家现代农业大宗蔬菜产业技术体系产业经济功能研究室和国家现

代农业食用菌产业技术体系产业经济功能研究室等四个国家现代农业产业技术体系产业经济功能研究室，形成了较为稳定的产业经济研究团队和研究特色。

为了更好地总结和展示我们在农业经济管理领域的研究成果，出版了这套农业经济管理国家重点学科《农业与农村经济发展系列研究》丛书。丛书当中既包含宏观经济政策分析的研究，也包含产业、企业、市场和区域等微观层面的研究。其中，一部分是国家自然科学基金和国家哲学社会科学基金项目的结题成果，一部分是区域经济或产业发展的研究报告，还有一部分是青年学者的理论探索，每一本著作都倾注了作者的心血。

本丛书的出版，一是希望能为本学科的发展奉献一份绵薄之力；二是希望求教于农业经济管理学科同行，以使本学科的研究更加规范；三是对作者辛勤工作的肯定，同时也是对关心和支持本学科发展的各级领导和同行的感谢。

李崇光
2010年4月

序

随着城市规模的扩大,农地城市流转成为当今中国经济发展和乡村城市化进程中普遍的社会经济现象。农地城市流转一方面使土地资源市场价值和城市化水平上升,产生了巨大的经济效益与社会效益;另一方面,无序、无控制的农地城市流转也会造成环境外溢、经济外溢、社会和政治外溢,威胁到粮食安全、开敞空间的保护、天然生境的维护和失地农民的生存等,带来一系列不可逆转的生态环境问题和社会问题。那么,在此过程中,各权利主体的福利水平是如何变化的?国民经济福利的增长是否足以弥补其由于效率低下和不公平而引起的社会福利损失?这项社会经济活动究竟带来怎样的社会福利效应?这些问题已成为资源与环境经济学和福利经济学研究的焦点和难点。科学、合理地测算农地城市流转的社会福利效应,不仅能够弥补市场机制作用不足给农地城市流转决策带来的影响,而且对于实现各权利主体的福利均衡、维护社会公平具有重大的理论与现实意义。

福利经济学与公平和效率理论是该书的理论基础。其中,福利经济学的基本观点始终贯穿全文,指导该书的构思和理论模型的构建;效率和公平是该书的两大主线,通过分析中国现行农地城市流转的效率和公平现状,检验现行农地资源非农化配置的市场失灵、政府失灵、配置不公和效率不高的现象。

作者首先以福利经济学为理论基础,通过探讨农地城市流转中不同权利主体的福利变化,提出了农地城市流转的社会福利目标是:流转后社会的总体福利水平达到或超过流转前的水平,各权利主体的福利水平应该随着农地城市流转的进程稳步增加,失地农民有平等的机会分享农地资源城市化配置增加的社会福利。通过建立农地城市流转的福利分配模型,得出结论:农地城市流转后增值收益的分配不公是导致各个权利主体福利不均衡的主要原因,政府必须按照农业用地边际生产效益等于非农用地边际生产效益的原则配置土地资源,方可兼顾农地非农化配置的效率和公平,并实现土地资源的可持续利用,实现社会福利的最大化。

接着,作者从微观与宏观角度展开了实证研究。作者选取湖北省武汉市、仙桃市、荆门市和宜昌市城乡交错区为实地调研区域,重点调查土地征收前后村集体和农户的经济收入变化、征地意愿及价格意愿、补偿情况和社会保障状况等方面,并采用统计与对比分析方法对农地城市流转前后集体经济组织和农户的福利变化进行了分析。在宏观层面,作者在阐述福利改进判断标准和福利测度方法的基础上,运用国家1994-2005年宏观统计数据对中国12年来农地城市流转的需求和供应曲线进行了模拟,以农地边际生产效益等于非农用地边际生产效益的原则计算出最优流转量,通过最优流转量与实际流转量的差值计算出社会福利的损失量,得出中国农地流转过度、过快的结论。

造成中国目前农地城市流转存在着社会福利损失的原因无外乎以下两点:一是土地资源配置效率低下,二是农地非农化过程中存在着机会不公平和结果不公平。而公平与效率的统一是实现社会福利最大化的必要条件,也是实现土地资源配置的理想条件。为此,作者从效率和公平两个角度来分析中国农地城市流转的现状,并揭示了造成市场配置效率低下和机会不公、结果不公的深层次原因。提出:必须从社会福利最大化原则出发,将市场机制、政府宏观调控和社会制衡机制统一起来,兼顾公平和效率,实现资源的最优配置。

最后,作者从重构农地产权制度、充分尊重农民在土地征用中的主体地位、完善土地征用补偿机制健全社会保障体系等方面提出了政策建议。

本研究在以下三个方面有创新:①从理论上提出了中国农地城市流转的总体目标,是实现社会福利的最大化;②从方法上建立了农地城市流转中不同权利主体的福利均衡模型及社会福利函数;③以大量实地调研资料与统计数据为基础,从微观和宏观层次对中国农地城市流转的公平与效率现状及其对社会福利的影响进行了实证研究。其研究结论将为农地城市流转的配置调控目标、评判依据、实现机制及相应公共政策、措施的制定和实施提供科学依据。

总之,将农地城市流转与社会福利联系在一起进行研究本身就是一个全新的思路。国内尚未见到有学者从福利经济学的角度系统地、专题地研究农地城市流转的问题。作者在理论分析的基础上,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。该著作内容丰富,资料翔实,逻辑清晰,论证有力。同时,行文规范,文笔流畅,是一部优秀的农业经济学论著。

然而,农地城市流转的福利效应测度是一个非常复杂的问题,其原因在于:一方面农地城市流转的过程与经济、社会乃至生态环境等多个方面相联系;另一方面,土地资源的配置效率与配置结果涉及各个相关权益主体的利益。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

（尤其是农地城市流转中各权利主体与国家层面的福利水平与福利变化的测度方法）仍需进一步改进与完善。得知该著作将由科学出版社出版，作为作者的导师，深感欣慰，特代之为序。同时，我也真切地希望她能够以此为起点，再接再厉，在本研究领域内进一步深入探索，取得新的成绩。

张安录

2011 年 7 月于武汉狮子山

前言

著名经济学家黄有光(2005)曾经说过:“虽然价值不等同于福利,但任何价值都必须由福利来解释。”也就是说,判断一项社会经济活动是否有价值,其唯一的标准是分析它的社会福利效应是否为正。农地城市流转是当今中国经济发展和乡村城市化进程中普遍的社会经济现象,是现阶段城市增量土地的唯一合法来源。农地城市流转不论是其所产生的社会效益还是经济效益,从总体与长远的角度来看都是积极有效的,但也存在着明显的负作用,如造成中国人地矛盾不断加剧、粮食安全效益降低、生态环境退化、失地农民收入水平下降及其社会保障受到严重威胁等。那么,农地城市流转给人们带来的国民经济福利的增长是否足以弥补其由于效率低下和不公平而引起的社会福利损失,即这项社会经济活动究竟带来怎样的社会福利效应?在此过程中,各权利主体又将发生怎样的福利变化?

为了回答这些问题,本书从以下七个方面展开了论述:

导论部分在介绍研究背景的基础上提出了研究问题——从公平和效率角度研究农地城市流转的社会福利效应,并分析实现目标的路径;接着对国内外关于农地城市流转的相关研究动态进行了回顾并作了简要评述;最后对本书研究的目的、意义、技术路线、方法和可能的创新点进行了归纳。

第1章是理论基础,依次梳理了福利经济学理论、公平和效率理论、外部性理论和集体选择理论的相关观点。其中福利经济学的基本观点始终贯穿全文,指导本书的构思;效率和公平是本书的两大主线,通过分析中国农地城市流转的效率和公平现状,可剖析造成中国土地利用效率低下和社会不公的原因所在;通过外部性理论可剖析土地征收过程中的外部性问题和市场失灵问题;集体选择理论可帮助探寻如何从农地城市流转中各权利主体的不同选择到集体选择,从而分析实现目标的有效路径。

第2章以福利经济学为理论基础,通过探讨农地城市流转中不同权利主体的福利变化,提出农地城市流转的社会福利目标是:社会的总体福利水平达到

或超过流转前的水平,各权利主体的福利水平应该随着农地城市流转的进程逐步增加,失地农民应该有平等的机会分享农地资源城市化配置增加的社会福利。通过建立农地城市流转的福利分配模型,得出结论:社会福利绝对量的大小和各权利主体所得相对量的大小均与一定阶段内农地城市流转的速度密切相关;政府应确定一个公平、合理的征地价格,才足以弥补农民失地后损失的经济收益和社会保障。通过构建农地城市流转的社会福利函数,分析了社会福利最大化的实现条件,结果表明:农地城市流转后增值收益的分配不公是导致各个权利主体福利不均衡的主要原因,政府必须按照农业用地边际生产效益等于非农用地边际生产效益的原则配置土地资源,方可兼顾农地非农化配置的效率和公平,并实现土地资源的可持续利用。

第3章在对湖北省武汉市、仙桃市、荆门市和宜昌市城乡交错区实地调研的基础上对农地城市流转前后集体经济组织和农户的福利变化进行了分析,调查的重点在土地征收后村集体和农户的经济收入变化、征地意愿及价格意愿、补偿情况和社会保障状况等方面。研究结果表明:农民作为相对弱勢的权利主体,因获得的补偿标准较低,很难分享到农地流转后增加的土地收益,其中大多数人的福利正在逐步减小。村集体所获的土地征收补偿款往往不足以维持村组的集体经济发展并用于村民的福利改善。

在进行微观分析之后,第4章从国家的宏观角度研究了农地城市流转的社会福利效应。首先定性分析了农地城市流转的正福利效应和负福利效应,接着阐述了判断福利改进的标准和福利测度的方法,然后运用C-D生产函数和国家1994~2005年宏观统计数据对其12年间农地城市流转的需求和供应曲线进行了模拟,以农地边际生产效益等于非农用地边际生产效益的原则计算出最优流量,并通过最优流量与实际流量之间的比较,计算出社会福利的损失量,得出中国存在着农地城市流转效率损失与农地过度流转的结论。

公平与效率的统一是土地资源配置的理想条件,也是实现社会福利最大化的必要条件。为此,本书第5章深入分析了中国农地城市流转的效率和公平现状,并探讨了造成市场配置效率低下和机会不公、结果不公的深层次原因;提供此必须从社会福利最大化原则出发,将市场机制、政府宏观调控和社会制衡机制统一起来,兼顾公平和效率,实现资源的最优配置。

第6章进行了总结和归纳,提出了研究结论和不足之处,并结合集体选择理论针对中国土地市场机制、收益分配机制和失地农民的社会保障机制中存在的问题提出了相关的政策建议。

本书具有三个方面的主要特点:一是从理论上提出了中国农地城市流转的总体目标是实现公平与效率的统一及社会福利的最大化;二是从方法上建立了

农地城市流转中不同权利主体的福利均衡模型及社会福利函数，分析农地城市流转中各权利主体福利均衡增长的条件和社会福利最大化的实现条件，为类似的宏观经济研究提供了有益的借鉴；三是以大量调研所获第一手资料与国家统计数据为基础，从宏观和微观层次对中国农地城市流转的公平与效率现状及其对社会福利的影响进行了实证研究，检验了现行农地资源非农化配置的市场失灵、政府失灵、配置不公和效率不高的现象，并提出了政策建议。

彭开丽
2011年7月

目 录

总序

序

前言

导论	1
0.1 研究背景	1
0.2 相关概念的诠释	6
0.3 国内外文献评述	9
0.4 研究目的和意义	18
0.5 研究思路与研究方法	20
第1章 理论基础	22
1.1 福利经济学的基本观点	22
1.2 效率与公平理论	26
1.3 外部效应理论	32
1.4 集体选择理论	34
1.5 借鉴与指导	35
第2章 农地城市流转中不同权利主体的福利均衡分析	37
2.1 农地城市流转中不同权利主体的福利变化分析	37
2.2 农地城市流转的福利分配模型	40
2.3 农地城市流转中实现社会福利最大化的理论推导	43
2.4 本章小结	47

第3章 农地城市流转与社会福利变化：微观角度	48
3.1 调查问卷的设计	48
3.2 调查方法	51
3.3 基于村级调研的实证	52
3.4 基于农户调研的实证	62
3.5 本章小结	76
第4章 农地城市流转与社会福利变化：宏观角度	79
4.1 农地城市流转的正社会福利效应	79
4.2 农地城市流转的负社会福利效应	87
4.3 农地城市流转中社会福利变化的测算	95
4.4 本章小结	115
第5章 农地城市流转的效率和公平	116
5.1 农地城市流转的效率	116
5.2 农地城市流转的公平	122
5.3 农地城市流转中低效率和不公平的深层次原因	133
5.4 农地城市流转的目标：公平与效率的统一	136
5.5 本章小结	140
第6章 结论、讨论与政策建议	141
6.1 研究结论	141
6.2 不足与展望	143
6.3 相关政策建议	145
参考文献	153
附录	168
后记	173

导 论

0.1 研究背景

“人们为了活着，聚集于城市；为了活得更好，居留于城市”。2000 多年前，古希腊哲学家亚里士多德就断言，人类社会的发展将选择城市化（urbanization）。事实正如哲人所预言的那样，世界经济的发展进程正是一个不断由传统农业格局转向以工业化和现代化为特征的城市格局的全方位转换过程，无论是发达国家还是不发达国家都在经历城市化水平的迅速提高。如图 0-1 所示，2006 年世界城市化水平已达 49%，2008 年城市化水平将超过 50%。中国城市化水平与世界城市化水平一样，正继续稳步提高，但总体水平仍较低，处于滞后状态。从这个角度观察，中国尚属于中低收入国家的水平。与此同时，世界和中国农业人口所占比例都在逐步下降，但中国的农业人口比例仍比世界平均水平高出约 10%。

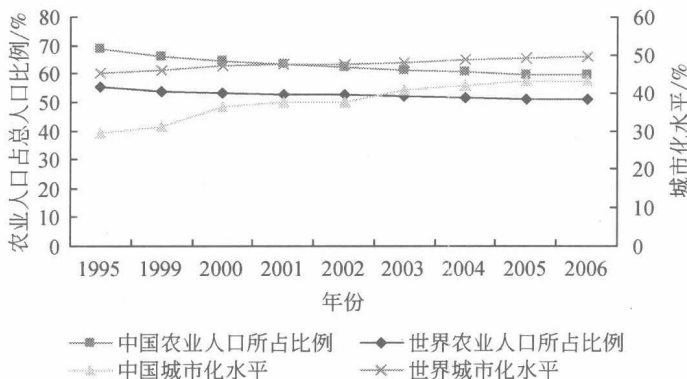


图 0-1 1995 ~ 2006 年世界和中国城市化水平与农业人口所占比例

资料来源：中国统计年鉴（1996 ~ 2006 年）

城市化的快速发展一方面使社会财富以前所未有的速度累积，由此引起经济增长速度加快；但另一方面，城市化进程不断占用大量耕地资源，使中国耕地

面积已经减少了10%以上,且城市(镇)的扩张以及工矿用地的增加、交通线的建设、水利设施的建设占用的耕地大部分是土地生产率较高的上等耕地。

我们通常把城市化不断占用农地资源的现象称为农地城市流转^①,中国目前农地城市流转的现状可简要评述如下。

0.1.1 中国的耕地资源正在大幅减少^②

1999年公布的全国土地利用现状调查数据显示,1996年中国的耕地面积为13 003.9万公顷,2004年中国耕地面积降低为12 259.3万公顷,2000~2004年平均每年减少132.3万公顷,随着非农人口的不断增加,预计到2050年人均耕地面积将下降为1亩^③。

如表0-1所示,耕地面积减少的主要原因有三个:一是非农业用地,主要是国家基建、乡村集体基建和农民建房需要占用耕地面积;二是由于农业内部结构调整,如用于退耕造林、改果、改渔、改牧;三是灾害毁地和撂荒。其中,灾毁耕地数量小,且难受控制,不予讨论;退耕还林、还草、还湖减少对象多为不宜耕种、对生态安全构成威胁的耕地,农业结构调整后像园地、牧草地、水面等很大程度上是非耕地资源,它有助于改善区域的生态环境,对耕地也不构成本质上威胁;而非农建设占用的比例极其大,且农地一旦大量被开发成城市建设用地,农业生产的基本要素——耕作层土壤不复存在,农地将不可逆转地失去或难以恢复,对粮食安全和生态环境都造成了负面影响。

表0-1 中国1999年、2001~2006年耕地增减变动情况统计 单位:万公顷

年 份	增加耕地面积		减少耕地面积				变动耕地面积
	开发复垦整理	农业结构调整	建设占用	生态退耕	灾毁耕地	其他	
1999	25.75	14.76	20.53	39.46	13.47	10.71	-43.66
2001	20.27	6.33	16.37	59.06	3.06	10.84	-62.73
2002	26.08	8.04	19.65	14.25	5.63	34.90	-168.62
2003	31.08	3.28	22.91	22.37	5.04	36.42	-253.74

① 农地城市流转的概念界定见本书0.2.1。

② 鉴于资料的可获取性,本节只分析了耕地的变化状况,一方面农地城市流转主要占用的是质量较优的耕地;另一方面耕地是农地的重要组成部分,耕地的变动情况能从一定程度上反映出农地的变化情况。

③ 1亩≈666.7平方米。

续表

年 份	增加耕地面积		减少耕地面积				变动耕地面积
	开发复垦整理	农业结构调整	建设占用	生态退耕	灾毁耕地	其他	
2004	34.56	18.47	29.28	73.29	6.33	38.94	-94.80
2005	30.67	31.62	21.21	39.03	5.35	32.86	-36.16
2006		4.02	16.73	33.94	3.59		-11.56

资料来源：1999～2005 年数据根据历年《中国国土资源年鉴》整理而得，2006 年数据来自《中国农业统计年报》

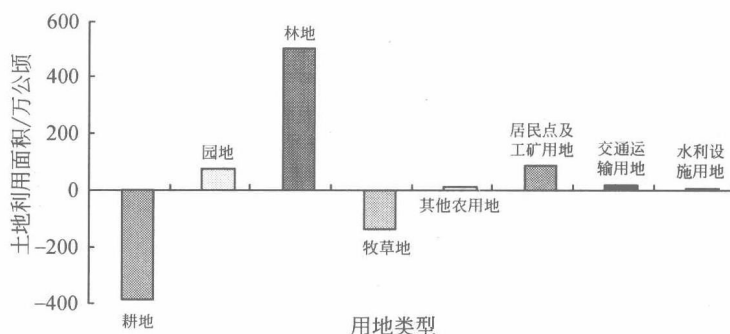


图 0-2 2005 年相对 2002 年全国土地利用类型变化量

0.1.2 城市建设用地面积正在迅速扩张

韩冰华（2005）等学者认为城市化扩张占用农地是导致农地非农化迅猛的四大因素之一。1990～2002 年，中国城市化水平由 26.5% 上升到 39%（吴群，2006）。根据城市发展及公共设施建设的需要，大量农地转化为城市建设发展用地，据推算，中国 20%～30% 的耕地减少面积为城镇建设所用。

城市建设用地主要包括居民点及工矿用地、交通用地和水利设施用地。居民点及工矿用地的扩张占城市建设用地扩张的主要部分，交通建设占地是城镇化进程中仅次于居民点及工矿用地的重要占地项目，而近年来中国水利设施占地也以每年 0.88 万公顷的速度递增，如表 0-2 所示。

表 0-2 中国 1999 ~ 2005 年建设用地情况表

单位: 万公顷

年 份	居民点及工矿用地	交通运输用地	水利设施用地	合 计
1999	2 457. 44	569. 79	574. 14	3 601. 37
2000	2 470. 90	576. 15	573. 60	3 620. 65
2001	2 487. 58	580. 76	572. 96	3 641. 30
2002	2 509. 54	207. 66	355. 19	3 072. 38
2003	2 535. 42	214. 52	356. 53	3 106. 47
2004	2 572. 84	223. 32	358. 95	3 155. 12
2005	2 601. 51	230. 92	359. 89	3 192. 22

资料来源: 根据 2000 ~ 2006 年《中国国土资源年鉴》整理而得

据统计, 1999 ~ 2005 年中国总建设用地增加面积占用耕地的比例平均为 52%。根据对总建设用地扩张的预测, 可以推算出未来总建设用地占用耕地的数量: 2004 年中国总建设用地为 3748 万公顷 (为国土总面积的 3.90%); 估计到 2020 年总建设用地将扩张到 4334 万公顷, 累计占用耕地 305 万公顷。到 2045 年总建设用地将扩张到峰值, 为 4638 万公顷 (为国土总面积的 4.83%), 比 2004 年增加约 890 万公顷, 增长 23.8%, 即到 2045 年建设用地将扩张 1/4。

图 0-3 表示的是 1996 ~ 2006 年全国城市用地面积和耕地面积之间呈现出的反向变动规律, 经计算, 两者相关系数达到 -0.7150 。据此和上述对建设用地及耕地面积变化趋势的预测, 我们可以得出结论: 城市建设用地面积的扩张是导致耕地面积减少的重要因素之一。

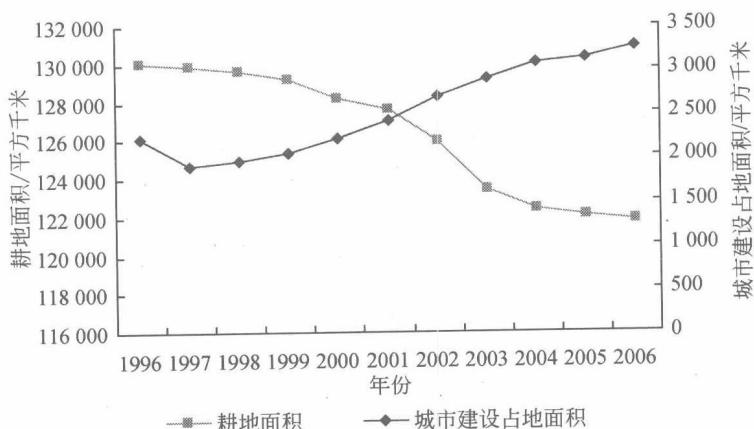


图 0-3 1996 ~ 2006 年全国耕地面积与城市建设占地面积变化“剪刀差”图

土地的供给是一切国计民生的基础。为了保障经济建设所必要的土地增量供给,《土地管理法》修正草案中有明确的规定,“国家为了公共利益的需要,