

制度安排、价格机制与农地非农化研究

曲福田 冯淑怡 诸培新 陈志刚*

摘要 本文在考察中国农地非农化途径的基础上,分析了土地市场结构及其价格形成机制,认为中国土地市场结构不合理及其价格扭曲是农地过度非农化的原因。形成这种土地市场结构的深层原因则是土地产权不清晰,土地收益分配不合理和土地管理体制不完善。我们运用苏南G市的数据对土地市场发育、土地产权和土地管理体制与农地非农化的关系进行了实证研究,研究结果验证了我们的理论推理。

关键词 农地非农化,土地产权,土地价格

一、引言

土地,尤其是农地,作为人类不可替代的自然资源基础,其数量和质量特征决定着一个国家或地区社会经济的可持续发展。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,当然也包括农地的转移。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ha农地被开发为城市用地(Van Kooten, 1993),日本从1950年到1979年,工业化占用的优质耕地为133万ha(张文奎, 1987)。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,1986—2002年间,全国每年约有16.84万公顷的耕地转变为非农利用。预计2000—2005年,全国耕地年均减少幅度在0.20%—0.25%左右。

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,农地非农化利用为国民经济的全面发展提供了土地保障,使得过去的二十年GDP年增长率平均在10%左右。但同时,农地非农化不仅带来了土地资源浪费,还导致了一系列明显的经济、社会和生态影响。(1)经济决策中低估了巨额的土地资源开发成本,这不仅使得产业进入门槛过低,过度重复建设,产业结构低水平雷同,而且低地价或无地价造成了低质量的经济增长,即经济增长没能扣除土地资源的成本而呈现出虚假繁荣;(2)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(Yang Hong, 2000)。

* 南京农业大学中国土地问题研究中心。通讯作者及地址:冯淑怡,南京农业大学中国土地问题研究中心,210095;电话/传真:(8625)-84396531;E-mail:ftqu@njau.edu.cn。

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;(3)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,农地非农化实质上是农民失去土地的过程。由于土地产权不清,土地征用城市利益导向严重,农民权益受到大规模、深程度地侵害,农民失去就业机会,导致生计问题。过去十年,就有约4000—5000万农民失去他们赖以生存的土地,失地农民越来越成为一个影响越来越大的社会阶层(或利益集团),土地权益之争和大量“流民”的不断涌现导致社会矛盾不断激化,社会安全的不确定性大大增强。(4)农地数量快速减少导致边际土地大量开发,尤其是“占一补一”和“耕地总量动态平衡”。政策鼓励更多的后备土地资源开发和土地复垦,土地生态质量有下降趋势。现有农地的过度利用,如过度使用农药化肥等,也导致了严重的生态环境破坏和土地退化。

由于宏观调控不利以及行政违法,土地问题失控已经成为中国经济社会发展问题的焦点以及社会不稳定的根源。如何理顺经济关系,切实有效保护农民权益,防止农地过度非农化,同时又能保障社会经济发展对土地的合理需求,学者和政府管理者已经分别从宏观调控、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。然而,从问题的本质看,农地过度非农化,除了行政、法律等方面的原因外,在由计划经济体制向市场经济体制转变过程中的土地产权制度、土地价格/市场机制、土地管理制度及土地收益分配关系直接决定着农地非农化运行机制。因此,本文将从分析农地非农化途径以及土地产权转移过程入手,阐述土地市场/价格多元化结构及其缺陷,在此基础上剖析农地非农化的经济动力机制,从理论上阐明农地过度非农化的根本原因,最后以中国经济相对发达的苏南G市的实际对比进行验证。

二、土地价格/市场机制与农地非农化——理论框架

对农地非农化问题的认识,不能仅停留在对其表象的描述,而应对其有一个深刻而科学的认识。因此就有必要建立一个全新的理论框架来分析农地非农化的深刻原因及其解决的途径。

中国农地非农化的主要成因有两个。一是普遍存在的土地资源分配过程中的市场失灵,主要表现为农地利用的非市场价值未能反映在土地利用决策框架之中而导致农地非农配置效率降低。二是中国的土地资源分配还存在严重的政府失灵,主要表现为政府土地制度供给不足,严重扭曲土地价格和土地市场运行机制,从而由于市场机制不能在土地配置过程中发挥主导作用而导致农地配置效率损失。中国目前的土地资源分配中上述两种失灵同时存在,然而政府失灵起着主导作用。

相应地,在理论上必须区分经济发展过程中两种完全不同性质的农地损

失：代价性损失和过度性损失。农地代价性损失是指在市场功能完整的条件下，区域经济增长中必需的农地非农化数量，也就是说，这是经济增长必须付出的、合理的代价，这个“合理代价”的标准是土地资源达到一个相对自由竞争的市场均衡；同时，土地利用的外部性也被内化。而农地过度性损失则是指在经济增长过程中，由于市场失灵和政府失灵引起的本可以避免的农地资源消耗。相应地，我们可以将过度性损失分为两类：过度性损失 I 和过度性损失 II。过度性损失 I 是指由于市场失灵，即没能将农地利用中的生态环境、食物安全等非市场价值纳入成本效益决策而使得农地价值低估造成的过多的农地占用或损失；过度性损失 II 是指由于政府失灵，即扭曲土地价格，排斥市场机制对农地的配置而导致对土地资源过度需求而引起的过度农地损失。由于他们产生的原因不同，对社会经济发展和土地资源可持续利用的影响也有本质差别，因此区分不同形态的农地过度性损失对于消除或减轻两种过度性损失的政策途径的选择具有重要的意义。

（一）土地价格与农地非农化：代价性损失和过度性损失

土地是一种最基本的生产要素，在市场经济条件下，土地价格不仅是土地在不同部门（个人）之间配置的信号，也是调节土地供给和需求关系的重要工具。因此土地价格直接影响着土地在农业部门和非农业部门之间的转移。图 1 为土地价格与农地非农化关系图。其中 AC 为农地需求曲线， MSC 为农地非农化的边际社会成本， MPC 为农地非农化的边际私人（企业）成本， P_2 、 P_3 分别为考虑私人成本和社会成本时的均衡价格。

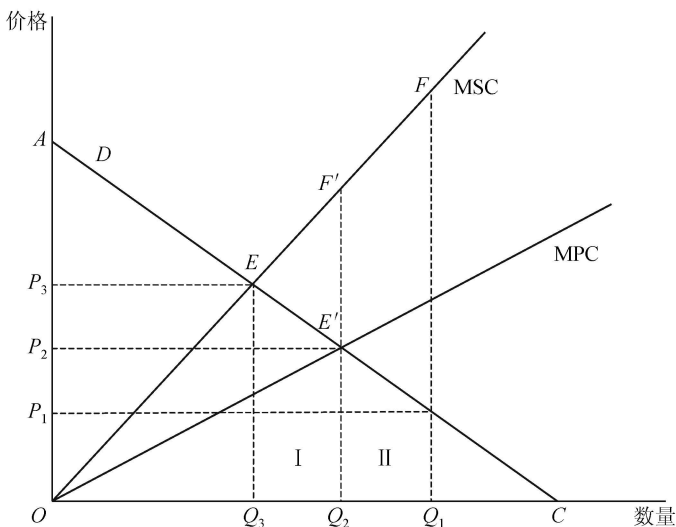


图 1 土地价格与农地非农化

从全社会角度看,分析土地价格与农地非农化的关系,必须考虑到土地价格与农地总价值之间的差异。长期以来,传统经济学对农地的价值认识仅仅停留在狭义的经济价值(农产品价值)基础上,忽视了农地所拥有的生态、景观功能,食物安全与世代公平等社会价值和生态价值。由于这些价值及其产生的效益在目前的市场体系下是“外部性”效益,一般的土地使用者常常对此忽略。但是,国家作为全社会利益的代表,承受的农地非农化边际成本应为MSC,即边际社会成本,农地非农化数量应为 Q_3 ,相对应的土地价格应为 P_3 ,社会总福利达到最大化AEO。此时的农地非农化配置效率最高,它是在包含了农地非农化的内部成本和外部性在内的价格机制作用下形成的非农化量,这就是农地的代价性损失。

从一般的土地利用者看,土地的正常价格就是竞争性市场条件下形成的价格,即图1中的 P_2 。在市场机制作用下,农地非农化量为 Q_2 。此时仅从用地者而言,达到了资源优化配置,实现了私人利益最大化;但与全社会福利最大化相比,由于价格 P_2 没有反映出耕地的生态环境价值和社会价值,因此农地非农化配置效率没有达到最高,非农化过度量为 Q_2-Q_3 ,造成了社会总福利损失 $EE'F'$ 。这一过度量是由于市场失灵,即传统市场体系不能反映耕地的非市场价值所引起的,称之为农地非农化过度性损失I。

如果土地市场价格受某种因素的影响而低于价格 P_2 ,则农地非农化量将大于 Q_2 。如图1中,假定土地价格为 P_1 ,则农地非农化量为 Q_1 ,此时农地非农化配置效率最低,社会总福利将损失 EFG ,即使对土地使用者总体而言,直接损失也达 $E'G'G$ 。与社会最优相比,过度非农化量为 Q_1-Q_2 ,这一过度量是由于政府失灵,即土地价格过低,市场机制不能正常发挥作用下形成的,它显著降低了农地非农化配置的效率,我们称之为农地非农化过度性损失II。

就世界范围来讲,土地利用市场失灵普遍存在,农地过度性损失I有一定的内生性,即是由于市场制度本身固有的缺陷所造成的。解决这一内生性的问题,取决于社会科学,尤其是经济学和公共政策分析工具的发展。在发达国家,通过政府干预(社会成本定价和税收等工具)逐渐消除由于市场失灵而导致的这一类型的资源低效配置。相对于农地过度性损失I而言,农地过度性损失II则主要是外生性的,即由于人为(政府)不适当的干预而产生的。尤其在发展中国家或经济转型国家,农地过度性损失II完全可以通过制度建设和政府自身改革来加以消除和减轻。由此可以认为,首先解决政府失灵所造成的农地过度性损失II是实现农地可持续利用的关键。

中国正处于经济起飞阶段,经济增长过程中的农地代价性损失不可避免。但由于土地产权制度缺陷,土地市场发育滞后、受人为干预因素较多以及政府管理失灵,土地价格常常偏离正常市场价格,导致经济增长中农地过度性损失尤为严重。近十年来,土地市场整顿、各类工业园区整治以及建设用地

审批冻结等挽救性措施的频繁使用说明，中国经济增长过程中农地过度性损失 II 总量非常庞大¹。到目前为止，全国建设用地实行招拍挂的面积占出让土地面积的 26%，另有约 3/4 的土地出让仍然采用行政划拨或协议出让等扭曲土地价格的做法。因此本文着重分析农地过度性损失 II 形成的深层次原因以及如何使之降低到过度性损失 I 范围内；而对于耕地过度性损失 I 而言，它涉及到传统市场体系的改造，是一个世界性课题，在此不予以过多讨论。

（二）中国土地市场结构及农地过度性损失

在中国，农地非农化及其使用权入市流通首先是从国家征用农村集体土地开始的。如图 2 所示，我国农地非农化的主要途径是国家首先征用农村集体所有的土地，将土地所有权转为国家所有，然后再由地方政府代表国家以划拨或出让的方式将土地使用权转给用地者，同时完成农地向建设用地的转化过程。新的土地使用者可以在一定条件下将其拥有的土地使用权再转让到别的土地使用者手中，从而形成多级土地市场结构和相应的土地价格体系，这一市场结构和价格体系共同作用于农地非农化进程。事实上在实际用地中还存在以下两种非农化途径：（1）农村土地在集体组织内部非农化，它不改变集体土地所有权性质；（2）农村集体不经过国家征用，直接将耕地非法“出

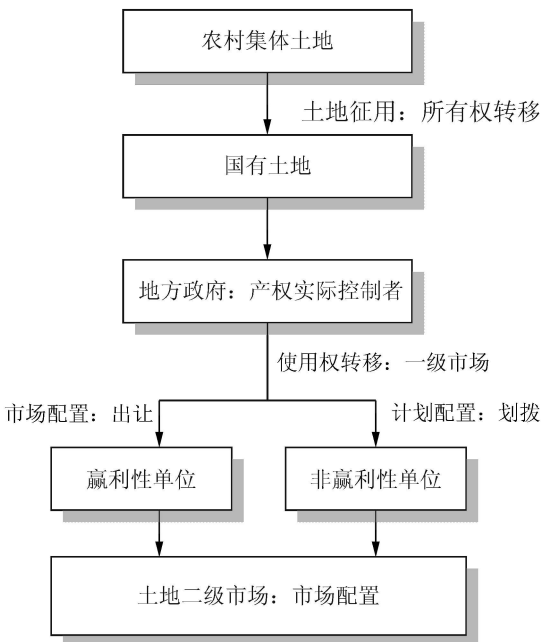


图 2 农地非农化途径及市场形成

¹ 2003 年全国开发区清理整顿的结果是，全国 5658 个开发区中，撤并整合开发区数量就达 2046 个（其中尚未包含 5 省（市）的撤并数），撤并率高达 36%（《国土资源报》，2003 年 12 月 1 日）。

让”给集体组织以外的非农建设用地者。相比之下由于这两种情况数量相对较少,而且第2种情况是一种非法途径,因此本文没有将它们纳入考察范围之内,而仅以图2所示的农地非农化途径作为研究对象,分析农地非农化的经济诱导机制。

当国家征用农村集体土地时,土地所有权主体由村集体变成国家,国家为此向集体及农民支付土地征用补偿费。土地征用既具有强制性,又具有高度垄断性。在土地征用过程中,只有一个需求者——国家,征地价格又由国家制订,这就决定了农地征用价格比较低,一般低于协议价格,更显著低于招标、拍卖价格。因此土地征用不是严格意义上的土地市场交易,形成的也不是正常的土地价格,但我们仍可以将其看成是一种特殊的土地市场和土地价格,即土地征用市场和征用价格。

土地一旦成为国有,国家作为土地一级市场的惟一供给者,把土地有偿出让给用地者并收取土地出让金,因此土地出让可看成是近似的土地市场交易,相应地土地出让金可看做是土地出让市场形成的土地价格。但是土地出让有三种不同的方式,即协议出让、招标出让和拍卖出让。地方政府作为国有土地的产权实际控制者,是土地出让的供给者,土地价格形成受地方政府的影响也非常显著。其中,协议价格因缺乏市场竞争以及人为干扰,如地方政府的“以地引资”偏好、官员“寻租”行为,往往低于后两者的数倍,不能有效反映土地市场正常价格。因此,在土地出让市场中又存在三类亚市场:协议市场、招标市场和拍卖市场,对应地形成三种土地价格,分别为协议价格、招标价格和拍卖价格。

此外,国家也可以在某些情况下将所征用的土地使用权划拨给土地使用者。这种情况下,土地使用者不需要支付土地出让金,只需支付土地征用费用以及很少量的管理费用,称之为土地划拨市场,形成的价格为划拨价格。因为此类土地使用权转移仅发生在国家与土地使用者之间,我们也可将此类市场归类到土地一级市场。

当土地使用权通过出让的方式从国家转移到土地使用者手中后,可以通过二、三级土地市场以转让、出租和入股等多种形式再转移,期间的价格基本以市场机制形成为主,这种价格在分析中将以转让价格为代表。

至此,在农地非农化过程中,共有3大类6种土地市场,相应地有6种土地价格(表1)。一般地,他们由低到高排列的顺序是:征用价格、划拨价格、协议价格、招标价格、拍卖价格和转让价格。他们共同作用,决定着农地非农化的速度和数量。

表 1 中国土地市场基本结构

市场类型	交易者	交易形式	价格形成机制
土地所有权征用市场	农村集体、国家	土地征用	政府定价
土地使用权一级市场	国家、土地使用者	划拨、协议 招标、拍卖	政府定价 市场定价
土地使用权二级市场	土地使用者	转让、出租、入股等	市场定价

如上所述，土地出让市场中存在三类亚市场及其相应的价格。然而，根据其价格形成的机制不同，我们可以将其分为两类价格：协议价格和招标/拍卖价格。由于招标/拍卖价格主要通过市场竞争形成，基本表现为图 1 中的价格 P_2 ，因此通过招标和拍卖方式出让土地使用权，农地非农化主要表现为农地过度性损失 I。

协议价格主要表现为政府定价，其价格水平显著低于招标/拍卖价格，表现为图 1 中的价格 P_1 。因此通过协议方式出让土地使用权，农地非农化量将达到 Q_1 ，从而导致农地过度性损失 II。

土地使用权划拨作为一种典型的土地资源计划配置方式，其价格比协议价格还要低，它的价格作用机理与协议价格相似，因此而导致农地过度性损失 II，而且损失程度较协议出让更为严重。

国家采用以上方式向土地使用者供地，其来源是对农用地的征用。因此只要存在划拨、协议供地方式，征地价格就不可能达到 P_2 水平，甚至不可能达到 P_1 水平，征用的农用地数量必然要超出 Q_2 ，甚至 Q_1 ，使得农地过度性损失 II 成为可能。

至此，我们可以推断不同土地市场结构、不同土地价格体系对农地非农化的影响：（1）由市场机制形成的招标、拍卖价格仅能反映传统市场体制下土地资源的价格，按照这种价格配置农地非农化量，能使农村集体（土地供应者）和土地使用者利益最大化，但偏离了资源社会最优配置，导致农地过度性损失 I；（2）由政府定价的征地、划拨和协议价格，使农地过度非农化，资源配置效率进一步降低，形成农地过度性损失 II；（3）目前土地市场结构没有反映土地总价值的机制存在，农地非农化不可能达到最优，即农地非农化量不会停留在代价性损失范围内。此外，在中国的土地价格构成中，由于招标、拍卖价格所占比例很少，使得市场机制发挥资源配置作用的空间也很小，因而目前的土地市场在整体上不能使农地非农化达到社会最优，也达不到农地配置的私人最优，存在大量的农地过度性损失 II。

三、制度安排、价格/市场机制与农地非农化

如上所述，土地价格/市场机制影响着农地非农化的进程。中国当前的土

地市场结构和土地价格体系导致了农地过度性损失,尤其是农地过度性损失II。但是这样一种土地市场结构和价格体系又是如何形成而且为何还能一直保持着?因此就有必要分析中国目前的土地制度安排对土地价格/市场机制以及农地非农化的影响。

(一) 土地产权制度与土地市场/价格形成

首先,农村集体土地所有权主体不明弱化了所有权对土地征用的制约作用。在中国,土地征用的对象是集体所有的土地。虽然集体土地所有权主体在法律上被界定为乡(镇)、村或村民小组的集体经济组织中的一个,但是,目前由于我国农村大部分地区的集体经济组织名存实亡,农民缺少行使集体土地所有权的组织形式和程序。《土地管理法》中也没有保障农民实际享有、行使集体土地所有权的具体规定,出现了集体土地所有权主体虚位或易位²的问题。在土地征用过程中,这种状况使所有权效力对土地征用的制约作用弱化,即使真正的土地所有者的土地处分权和正当利益得不到保障和维护,一方面导致土地征用价格严重偏离土地市场价格,另一方面导致地方政府不合理的土地征用行为有增无减,征用市场范围日趋扩大,造成农地资源大量流失。

其次,国有土地产权的地方政府实际控制使土地征用失去了宏观控制,是大量划拨土地、协议土地市场存在的根源。国有土地在法律上都被明确规定了产权主体——国家,并由国务院代表国家依法行使土地所有权。然而,面对如此庞大的国有土地,国务院不得不将部分权利下放给地方政府代为行使,《土地管理法》也规定了县以上地方政府拥有一定的土地使用审批权限。在计划经济体制下,由于地方政府与中央政府利益的高度一致,国有土地的产权主体在法律与事实上是一致的。随着市场经济体制的逐步确立,尤其是“分灶吃饭”和“分税制”的实行,地方政府逐渐有了自己独立的财产利益。在利益机制的驱动下,当地方政府事实上行使着本行政区内的国有土地所有权主体的权力,同时又是本行政区内国有土地管理权的主体时,它可以很容易地避开有关法律及中央政府的限制,大规模地征用农村集体土地。

低成本而又很容易地征用而来的土地就为地方政府划拨、协议出让土地提供了土地保障。只要国有土地使用者能支付高于征地成本以上的费用,对地方政府而言,农地非农化就没有直接的损失,相反,还能获得一笔土地出让的收益(尽管这部分出让收益与正常市场下收益相比少了很多)。因此,为了任期内的业绩,地方政府常常选择以划拨或协议的方式低价提供土地使用权,以吸引更多的外来投资或建造更多的“形象工程”,同时还可能获得较多的“寻租”机会,而招标与拍卖等方式常常被地方政府弃之一旁。

² 指农村土地产权实际掌握在基层政府或官员手中的现象。

（二）土地管理制度与土地市场/价格形成

首先，土地管理机构与地方政府的行政隶属关系使得地方政府的用地行为缺乏有效监督。自从 1986 年《土地管理法》颁布实施以来，全国各地先后都成立了土地管理机构，行使土地管理职责。然而，由于各级土地管理机构隶属于各级地方政府，作为同级政府的一个职能部门，地方土地管理机构的土地管理权最终还是在地方政府的掌握之中；而上级土地管理机构对下级土地管理机构只有业务上的指导作用，最终土地管理机构对地方政府的用地行为很难起到监督和控制作用。甚至有的地方土地管理部门也主要依靠征用、出让土地的管理费收入来维持开支，他们更不可能自觉地放下饭碗，积极主动地去制止乱占耕地、低价（协议）出让土地的行为。正是由于管理体制上存在的这种缺陷，使土地管理机构往往受制于地方政府而最终有悖于中央政府设立他们的初衷。

其次，由于土地征用制度中土地征用范围过大、征用缺乏公众参与以及征地补偿不合理，为地方政府乱用征地权提供了便利。我国《宪法》和《土地管理法》规定国家为了公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用。也就是说，农用地征用的目的性很明确，即为了满足社会的公共需要。然而《土地管理法》又规定“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地……”。从而在实践操作中，征地范围既包括了国家公益性的建设项目，也包括了经营性的建设项目，只要地方政府认为必要就可以用征地的方式将农地转为国有建设用地，从而导致农地大量非农化。在土地征用中，农村集体以及农民作为农地的所有者处于被动和不平等地位，从决定土地征用，到如何确定补偿费以及安置劳动力等，都是政府和用地单位说了算。从而，在土地征用过程中不管农民有什么意见，不管农民的生活出路有没有解决，都不会影响土地征用的进程。另外，我国《土地管理法》规定的土地征用补偿范围窄、补偿标准低，难以保证农民应有的经济利益；政府还可以凭借其在征地行为中的垄断地位，随意定价或者形成低进高出的趋利价格。这些都导致土地征用价格背离土地市场价格，农地资源大量非农化。

基于以上管理制度上的缺陷，使得国家和地方政府在土地利用上的这种“委托—代理”关系必然会由于信息的不对称和目标激励的偏差引起管理制度的低效行使。集土地的管理权、受益权和监督权等权利于一身的地方政府就受实现地方利益最大化的驱动而滥用手中的行政管理权以及土地征用权干涉土地市场的正常运作，擅自压低土地的价格，扰乱市场价格对土地资源配置的信号作用，最终导致土地市场配置的失灵。

(三) 价格多轨制下的土地收益分配关系与农地非农化

如前所述,农村集体土地只有被国家征用后才能进入土地市场。在征用过程中,土地补偿费的支付在新《土地管理法》颁布之前是以耕地原来利用现状下前三年平均收入的3—6倍为依据的,而不是按转变用途即非农化后的预期收益来确定,即使是新《土地管理法》也没有按农地征用后的非农利用预期收益来确定征用补偿标准,而是将原来的标准提高到前三年平均收入6—10倍,再加上4—6倍的安置补偿费。由于农业收入明显低于农地非农化后的收入,因此征地费用十分低廉,这导致大量的农地被转化为收益很高的第二、三产业用地。这一农地非农化过程产生的巨大直接和间接收益在中央、地方政府、农村集体以及农民之间的分配关系在很大程度上刺激了农地非农化的进程。

作为收益分配主体之一的中央政府应具有农地保护倾向。首先,农地保护直接关系到食品安全,食品安全又关系到社会的稳定;其次,保护农地还有许多生态环境价值,这些价值在目前的市场体系中虽然没有直接的价值表现,但从可持续发展出发,中央政府对此应有足够重视,并纳入到其农地保护决策之中;最后,农地非农化过程中所产生的土地收益对中央财政收入贡献很少,典型城市调查表明中央政府只能得到实际出让收入的0.32%—4.8%(曲福田等,1997)。中央政府在农地非农化中失去了大量的生态环境价值和社会价值,而其所获出让收入的贡献又很少,因此中央政府土地利用决策时更倾向于农地保护。当然中央政府也很清楚农地非农化对整个国民经济的意义(农地非农化为国民经济的其他部门发展提供土地),因而也愿意促使部分土地资源遵循产业演替规律由第一产业向第二、三产业转移。因此也不可能禁止农地非农化,只是希望将其过程控制在一个合理的范围内。

在市场经济体制下,中央和地方政府的财政分权使地方政府面临着发展地方经济、扩大地方财政自主权的巨大压力和刺激。地方政府在任期内的主要目的是要促进经济发展、增强地方财力和提高就业率等,受此影响地方政府必然将资源配置给边际报酬最高的区域、产业和部门。因此,以经济效益为中心配置土地资源,土地必然不断向高收益的用途转移。据统计,我国每公顷城镇、工矿用地的效益分别是耕地、林地和牧地的效益的37、447和668倍(刘祚臣,1997;蔡运龙,2001;黄广宇等,2002),如果扣除物质成本和劳动力成本,农业利用实际没有任何利润(郝鼎玖,2000)。因此,地方政府要实现经济发展和财政收入增加,绝对不可能依靠比较利益相对低下的农业,而效益低下的农地资源就必然会理性地非农化。当经济产值和经济增长速度成为对地方政府考核的主要内容时,地方政府更是不能有效地承担起保护资源环境的责任,而常常以牺牲农地资源为代价来换取任期内经济总量的扩张,以实现地方政府任期内财政收入和经济总量的最大化。

此外，强制性的土地征用政策及农地征用后出让时较高的土地出让金收益权极大地刺激了地方政府农地非农化的积极性。因此，地方政府可能会凭借行政权力扭曲土地市场/价格关系，充分发挥土地资本积累功能，而对农地非农化的社会成本则存在一定的忽视，从而加速农地非农化。据统计，实行土地有偿使用以来，地方政府收取的土地出让金达到了 2400 亿元，大部分作为地方预算外资金，一些地方政府出让土地收益相当于地方财政收入的 30%（钱忠好，2002；方鹏，2001），少数地方在某一时期达到 80% 以上（吴次芳等，2002）。另有学者认为改革开放 20 年间，通过对农地的征用，从农民那里集中的资金超过 2 万亿元（陈锡文，2001），而这部分资金绝大部分都被地方政府截取作为预算外资金，进入中央或地方财库的仅为 2%（曲福田，1997）。谁卖地谁得益的机制极大地刺激了地方政府将耕地转化为建设用地的欲望。进一步地，缺乏有效可行的土地补偿费使用分配的相关政策，一些地方政府官员常常挪用、私分已补偿给村集体的土地补偿费，这也在一定程度上刺激了一些地方政府官员农地非农化的积极性。

农村集体以及农民作为土地收益的分配主体，他们也渴望能通过农地非农化获得更多的收益以摆脱农村贫穷，甚至期望能借此成为城市居民。但是现实令他们很失望：一方面在农地非农化中他们失去了赖以生存的土地；另一方面，由于在土地非农化收益分配中他们没有任何决策权，能够得到的土地收益（征地补偿）很少，甚至不足以弥补他们的经济损失，难以保障他们今后的生活水平不下降。据了解，目前土地征用补偿费中市县政府部门要拿去 70% 以上，而承担劳动力安置的单位和村所得仅占 20%，农民从征地中得到的实际利益（也是失去土地的补偿）仅占征地费用的 5% 左右（金木，1998）。因此，农村集体及农民对这种形式的农地非农化持反对态度。然而，由于农民及其集体经济组织虽然作为农村土地的所有者，在土地强制征用、非农化过程中没有任何发言权，因此即使他们有耕地保护的内在动力，对农地非农化起不到任何保护作用，被称之为农地非农化失去了来自所有权者的“第一道防线”。相反，由于受农地非农化潜在收益巨大的影响，农村集体将农地绕开国家征用直接非农化的现象越来越普遍，造成农地非法非农化。典型调查的结果是集体土地非法入市约占清理上市面积的 40% 左右。沿海某省的一份不完全统计报告，土地自发交易达 5.7 万多宗，涉及土地面积 800 多万 m^2 （刘祚臣，1997）。

至此，我们可以认为正是由于土地产权关系在国家、地方与农民集体之间没有得到清晰界定，以及土地管理制度本身的缺陷，导致了事实上的“中央政府失权、农民集体无权和地方政府擅权”，造成土地市场混乱，土地价格扭曲。因而可以从理论上初步推断出：中国土地市场结构不合理及其价格扭曲是中国农地过度非农化的直接原因，它导致了农地资源非农化配置过程中的低效。而这种土地市场结构和土地价格体系又是因为土地产权不清晰、土

地管理体制不完善和土地收益分配不合理等原因造成和强化的(如图3)。

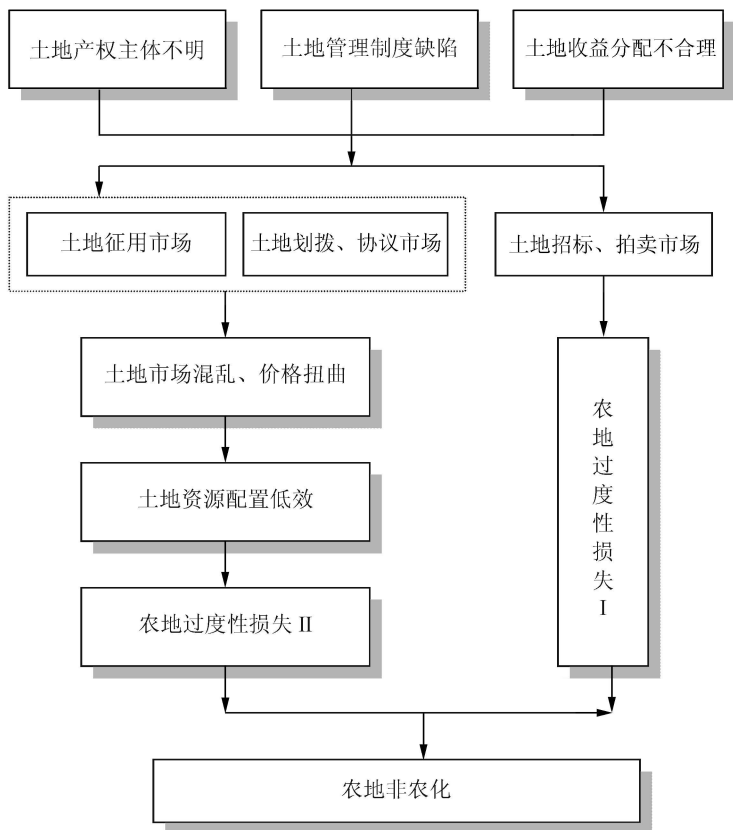


图3 土地价格多轨制与农地非农化关系研究框图

四、实证分析

这一部分我们将以苏南G市作为研究区域来对制度与农地非农化的关系进行实证分析。G市位于江苏省南部,地处长江三角洲经济发达地区。建国以来,尤其是改革开放后,G市的经济发展迅猛,从1979年至2001年的23年间全市的GDP增长率(按可比价)达到平均每年21.91%,其经济总量近年来一直名列全国各县级市的榜首。然而,伴随着经济的高速增长,G市农地资源的退化也越发严重。据统计,1986—1995年的十年间,该市平均每年非农建设占用的耕地面积达217.31公顷。不可否认,一个地区经济的发展和人民生活水平的提高必然是要以牺牲一部分农地为代价的。但是,从我们前面的分析来看,农地的非农化并不完全是受到一个地区经济和社会发展的影响;而是在很大程度上还会直接或间接地受到制度因素(具体包括产权、市场以及管理等)的影响。下面我们将严格按照前面提出的分析框架,并利用苏南G市1989—2001年的数

据来验证产权、市场、制度与农地非农化之间的关系。

(一) 市场与农地非农化

基于我们的研究重点，这里的市场主要是指与农地非农化有着密切关系的土地一级市场。作为资源配置的主要手段，这一市场在农地非农化过程中起到了十分重要的作用。正如前面分析到的，这一市场上由于存在多种土地价格使得价格在市场配置资源中的信号作用弱化，从而致使农地过度非农化。G市的情况当然也不例外，土地市场也存在价格多元化的现象，且各种价格间差异明显。根据笔者的调查，近年来，G市的农地征用价格和出让价格（平均值）分别只是市场价格（土地二级转让市场上的价格）的 2.29% 和 23.16%。这种土地市场的严重缺陷不可避免地会对 G 市的农地非农化带来显著的负面影响。通过下面的一个简单的经验分析，我们也验证了 G 市土地市场的完善程度与农地非农化存在一定的负效应。

自土地一级市场出现至今，G市的土地供应方式主要有四种：即划拨、协议、招标和拍卖。从它们的具体内容和运作状况来看，上述四种供地方式是逐渐接近于自由市场的供地方式。然而长期以来，G市的土地供给方式一直是行政干预色彩很浓的划拨和协议两种，直到 1999 年，招标和拍卖才被引入土地一级市场。由此，G市的土地市场严重偏离完善的市场状态。为此，我们根据 G 市 1989—2001 年每年的供地数据测算了这些年来 G 市土地市场的完善程度（参见表 2）。从表 2 可以看出，G 市土地市场从 1989—2001 年经历了一个不断完善的过程。

表 2 苏南 G 市 1989—2001 年的供地状况及土地市场化程度

年份	土地供应数量(宗数)				土地市场化程度(%)
	划拨	协议	招标	拍卖	
1989	12	0	0	0	2.00
1990	4	0	0	0	2.00
1991	9	0	0	0	2.00
1992	25	7	0	0	5.94
1993	52	4	0	0	3.29
1994	24	6	0	0	5.60
1995	26	17	0	0	9.12
1996	12	32	0	0	15.09
1997	23	18	0	0	9.90
1998	27	37	0	0	12.41
1999	10	89	4	0	21.36
2000	138	378	8	0	16.48
2001	241	528	2	1	14.69

注：根据我们对 G 市土地市场的一项调查，该市近年来以划拨和协议方式出让土地的平均价格分别为市场价格的 2% 和 20%；招标和拍卖的价格则与市场价格相似。因此，我们分别对划拨、协议、招标和拍卖四项供地方式赋予权重 0.02、0.20、1 和 1，并利用下面的公式进行综合测评以得到土地市场化程度的量化值。 $m = (h \cdot 0.02 + x \cdot 0.20 + z \cdot 1 + p \cdot 1) / (h + x + z + p)$ 。（其中， m 、 h 、 x 、 z 、 p 分别表示土地市场化程度、划拨宗地数、协议宗地数、招标宗地数和拍卖宗地数。）

从 1989—2001 年该市的农地非农化量³ 和土地市场化程度的变化图来看, 农地非农化的变化与市场完善程度的变化, 特别是 1995 年以来两者之间的变动具有较为明显的负相关关系(相关系数达到 -0.58) (参见图 4)。这同我们前面的理论分析是基本相符的。说明了农地非农化能否控制在合理的范围内在一定程度上会受到土地市场完善程度的制约。虽然这些年来土地一级市场还不能称之为一个“完整的市场”, 但随着 1999 年以后市场化机制(这里主要是指招标和拍卖等土地出让方式)的逐步引入, 农地非农化对市场变化的反应大大增强。

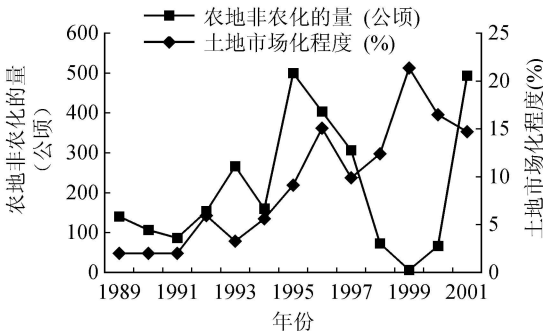


图 4 农地非农化与市场化程度的关系

(二) 产权、管理制度与农地非农化

土地市场对农地非农化的影响已是毋庸置疑的了。然而作为一项研究, 我们更需要探索导致农地过度非农化的根源所在。从理论部分的分析中, 我们提出的假设是土地市场的不完善以及由此导致的土地价格的多元化的存在主要是由于包括产权和管理体制等在内的制度因素本身存在的缺陷。因此不难得知这些制度因素与农地非农化之间也应当存在紧密的内在联系。为验证这种联系, 我们试图通过一个关于农地产权制度和管理制度对农地非农化影响的线性反应函数, 并利用 G 市的数据来进行计量检验。

1. 解释变量界定和数据选择

对于产权制度, 我们都知道, 农地产权的不完整(或缺)是中国地权制度的最大特点。作为完整产权的三个必要的组成部分, 农地的专有使用权、

³ 对于农地非农化的衡量, 需要说明的是, 考虑到农地非农化的量是由许多具体的统计数据组合而成的(包括耕地、园地、林地和养殖水面等转化为非农用地的数量), 加上国内土地分类的变化以及部门统计要求的不断调整使得很难得到满足时间序列要求且统计口径一致的农地非农化值。因此, 我们在文中采用每年的耕地减少量来反映农地非农化的水平。这主要是由于 G 市每年非农化的农地中有 90% 以上都是耕地, 而耕地的流向主要也是非农建设, 再加上 G 本身的土地后备资源十分匮乏, 能够新增的耕地又很少, 所以每年 G 市减少的耕地数在很大程度上可以看做农地非农化的量。

自由转让权和收益独享权由于在很大程度上受到了限制⁴，使得对农民的生产行为产生了很大的消极影响：包括使用权的不确定性带来的农民短期行为、禁止转让造成的农地资源配置失效以及收益被占对农地经营的负面激励等。在农地非农化的过程中，尽管农民集体拥有名义上的所有权，然而由于主体不清，使得国家和地方政府往往都参与农地非农化的收益分配。这也在某种意义上表明中国的农地产权十分模糊，国家、地方政府和农民集体都可以说是农地的主人，至少都拥有了农地非农化的部分收益权。这里的实证分析我们不仅要验证产权是否对农地非农化有显著的影响，而且还要探究国家、地方政府和农民集体对农地非农化的倾向是否同我们的理论预期相一致：即国家和农民集体是否有保护农地的倾向，而地方政府是否会有过度占用农地的欲望？

在研究农地非农化问题时，我们发现农地非农化收益在不同利益主体之间的分配状况在很大程度上能反映不完整的农地产权状况⁵。因此，下面对农地产权与农地非农化进行实证分析时，我们用农地非农化过程中各利益主体分得的收益比例来表示其对农地产权的占有程度。具体地，由于农地非农化过程中所产生的土地收益实质上就是土地的出让金，即农地的出让价格，主要包括征地补偿费、政府收益、耕地占用税以及各项规费等。而这些土地收益又主要是在国家、地方政府（包括省和市县政府）和农民集体（包括集体和农民个人）之间进行分配。为此，我们利用苏南 G 市土地管理部门的统计资料整理得到了 1989—2001 年全市农地非农化收益在各主体间的分配比例（参见表 3）。从表 3 中的数据来看，本该完全属于农民集体的收益始终有一半左右得不到保证。

管理制度对农地非农化的影响具体表现为土地管理方式的转变对农地非农化的影响。自 1989 年以来，中国的土地管理制度主要经历了一次重大转变：即 1997 年中央 11 号文件的颁布（冻结建设用地审批一年）以及 1998 年土地管理法的修订和土地管理制度由分级限额审批向土地用途管制的转变。此后国家上收了各地农地非农化的权力，从而农地非农化状况在很大程度上应该是国家意愿的体现。也就是说，如果国家确实有保护农地的倾向，那农地非农化的权力上收后将有利于非农化数量的减少。

在对 G 市进行实证分析时，我们收集的研究数据限定为 1989—2001 年的统计资料。并且在反映管理制度的变化时我们引入了一个虚拟变量。具体地，在 1997 年以前用 0 表示；而此后以 1 表示。

⁴ Cheung (1970) 研究认为完整的产权必须也只需包含这样三项权利，即专有的使用权、自由的转让权和独享的收益权。

⁵ 也可以说是当收益分配的越多，表明拥有的收益权越多。如果收益 100% 归某一利益主体，则表示该主体拥有独享的收益权。

表3 G市1989—2001年农地非农化的量和收益分配状况

年份	农地非农化的收益分配比例(%)			农地非农化数量 (公顷)
	国家	地方政府	农民集体	
1989	11.04	40.82	48.14	140.00
1990	9.05	41.53	48.96	106.67
1991	12.60	33.12	54.29	86.67
1992	9.88	39.16	50.95	153.33
1993	6.28	49.45	44.26	266.67
1994	7.92	40.07	52.01	160.00
1995	5.92	45.20	48.88	500.00
1996	7.06	48.15	44.80	403.33
1997	5.19	48.17	46.65	306.67
1998	7.19	44.26	48.55	73.33
1999	9.22	40.45	50.53	6.67
2000	9.09	40.94	50.18	66.67
2001	8.91	40.71	50.38	493.33

注:收益分配的比例是按照各主体在当年农地非农化过程中所获得的各项收入占总的非农化收益的比重计算得到的。对于农地非农化数量,由于统计资料上1996年的数值采用的是农业普查的数值,为使统计口径一致,我们采用内插值替代了统计资料上1996年的数值。

2. 回归的结果

在前面的基础上,我们分别对国家、地方政府和农民集体获得的农地非农化收益以及管理制度的变化对G市农地非农化的影响进行了回归,以验证它们之间的关系。回归的结果列在表4中。

表4 制度与农地非农化的回归结果

解释变量	回归1	回归2	回归3
常数	0.617 (3.245)	-0.561 (-1.310)	1.389 (1.642)
国家	-0.045* (-2.135)		
地方政府		0.019* (1.855)	
农民集体			-0.024 (-1.377)
管理制度	-0.074 (-0.844)	-0.051 (-0.574)	-0.033 (-0.344)
R ²	0.322	0.266	0.170

注:括号中的数字为t值,*表示显著性水平为10%。

从表4所列的回归结果来看,国家和地方政府所获得的收益份额对农地非农化分别具有明显的负向和正向关系,即国家对农地拥有的权利越多农地非农化数量越少;而地方政府则正好相反,当其所获得的收益权越多时对农地非农化的激励越大。这与前面的理论分析是一致的,表明国家有保护农地

的倾向，而地方政府为了发展经济、获得政绩则更倾向于过度农地非农化。农民集体所拥有的收益权的变化对农地非农化的反应也是负向的，但这一关系并不十分显著。这也从某种程度说明了农民在没有完全的产权之前对农地非农化的影响是微乎其微的。

管理制度的转变同农地非农化之间也表现为一种负向关系，即 1997 年以来的管理制度的实施会减少每年 G 市农地非农化的量，这与前面的理论预期是一致的。但是，从 t 检验的情况看，这一负向关系并不十分显著。为解释这一现象，我们列出了 1989 年以来 G 市农地非农化数量的变化趋势图（图 5）。从图中可以看出，1995 和 1998 年农地非农化出现了明显的转折点。而这其中的 1997 和 1998 年正好也是土地管理法颁布和作出重大修订的年份：1997 年中央 11 号文件的颁布以及第二年土地管理法的修订以及土地用途管制的实施对缓解农地的大量非农化起到了明显的作用。

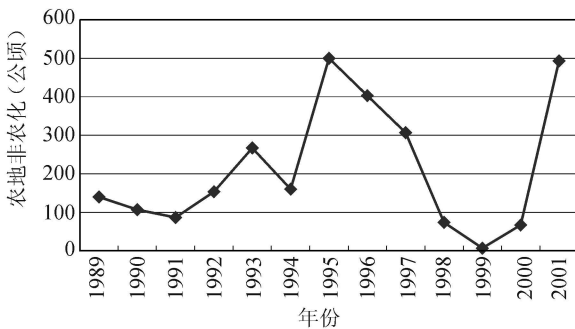


图 5 G 市 1979—2001 年农地非农化的变化趋势

尽管管理制度的变化能够对农地非农化产生立竿见影的功效，但是从 G 市农地非农化的长期变化趋势也可以看出，新的或是调整过的土地管理制度在最初一段运作时期确实对减少农地的大量非农化有显著的影响。但是随着时间的推移，这些制度的作用往往就逐渐减弱，甚至消失殆尽，农地非农化又会出现递增的势头。伴随着 1998 年新土地管理法的修订，G 市的农地非农化就呈现出先降低后又升高的“U”型变化趋势。这种情况的出现除了受到其他影响因素的影响外，很可能与管理制度本身的缺陷以及制度执行的不力密切相关。

五、结论与政策建议

本文在对我国农地非农化途径阐述的基础上，阐明了我国土地市场及其价格形成机制，并对各类土地市场下的价格对农地非农化的影响进行了理论探讨，认为由于我国目前土地市场发育不完善，土地价格较多地受到政府干

预,不能反映出农地的真正价值,导致农地非农化过度性损失严重。而形成这种土地市场结构的深层次原因有(1)中国农村土地产权主体缺乏人格化代表,国有土地产权结构在中央和地方政府之间界定不清,农地非农化失去了中央调控和农民防御,使地方政府方便地利用对土地的实际控制权低价征用农地、干预土地市场价格;(2)地方官员片面追求任期内地方经济扩张速度和土地非农化的收益大部分被地方政府截留,刺激了地方政府低价强制征用农地、低价出让土地的行为;(3)土地管理部门隶属于地方政府和农地征用范围过大、征用缺乏公众参与以及征地补偿不合理等土地管理制度上存在缺陷为地方政府干预土地市场提供了更多的机会。G市的实证研究从土地产权、土地市场发育和土地管理体制等方面验证了我们的理论推理。因此,中国耕地保护必须从土地产权制度、土地市场发育和土地管理制度等方面入手加以改革。

第一,合理安排土地产权制度。首先是在坚持公有制的基本前提下,明确土地所有权主体和所有权的实现方式,将国家土地所有权和集体土地所有权归属具体落到实处。对于农村集体土地,应在农地承包物权化的基础上,探索农户农地使用权制度成为集体土地所有制实现形式的可能性,并保证农民土地产权能够在土地价格和收益分配中得到实现;对于城市国有土地,正视中央政府和地方政府产权关系问题的存在,探索建立中央和地方在土地管理和权益分配上的委托—代理关系或土地权益分级占有和管理的可能性。其次是按照“权利平等”的原则,公平对待国家土地所有权和集体土地所有权,有条件地允许集体建设用地使用权进入市场流转。

第二,完善土地市场,修正扭曲的土地价格。农地非农化过度性损失的主要根源是土地市场不健全和土地价格的人为压低,因此,抑制农地过度非农化的一条有效途径就是不断建立和完善中国的土地市场,修正扭曲的土地价格。首先,大幅度提高农地征用的补偿标准,不仅使农民得到应有的补偿,减少各级政府从土地出让金中分得更多利益的空间,还应提高用地单位占用农地的成本。其次,加大土地使用制度改革的力度,更多地引入招标和拍卖等土地出让方式使农地非农化完全遵循市场的供求变化。第三,将农地的非市场价值(包括食物安全和环境价值等)逐步纳入农地价值核算以真正体现生态、经济和社会价值相统一的农地价值。

第三,改革土地管理体制。除了要进行土地产权制度和市场制度的改革外,现行土地管理体制的完善显然也是抑制农地非农化过度性损失的有效途径之一。一方面,应当赋予地方土地管理部门相对独立的权利,使之成为中央的下属机构接受上级土地管理部门的垂直领导,以免受地方政府的行政干预;另一方面,改革和完善土地征用制度,明确界定土地征用权和征用范围,

把征地范围严格界定在公益性用地之内, 控制征地规模; 建立土地征用程序的公众参与机制, 把农民纳入到征地过程中, 保护农民合法的土地权益; 适度提高征地补偿标准, 除土地补偿费、劳动力安置补助费、地上附着物和青苗补偿费, 还应对被征地农民就业转移、生活条件改变造成的间接成本进行补偿; 同时要建立失地农民的社会保障制度, 缓解征地中的社会矛盾。在此基础上, 探索征地市场化补偿机制建设的可能性。

参 考 文 献

- [1] 张文奎等编,《日本农业地理》。商务印书馆,1987年,第63页。
- [2] Van Kooten, *Land Resource Economics and Sustainable Development: Economic Policies and the Common Goods*. UBC Press, 1993.
- [3] Yang, Hong and Xiubin Li, "Cultivated Land and Food Supply in China", *Land Use Policy*, 2000, 17, 73—78.
- [4] 金木,“耕地非农化中必须保障农民利益”,《上海农村经济》,1998年,第13—15页。
- [5] 刘祚臣,“市场机制、政府措施与耕地保护”,《中国土地》,1997年第11期,第25—28页。
- [6] 钱忠好,“耕地保护的行动逻辑及其经济分析”,《扬州大学学报(人文社会科学版)》,2002年第1期,第32—37页。
- [7] 方鹏,“农村土地流转制度与市场发育研究——以江苏省为例”。南京:南京农业大学硕士论文,2001年,第27页。
- [8] 邾鼎玖,“农村土地抛荒问题的调查与分析”,《农业经济问题》,2000年第12期,第10—13页。
- [9] 陈锡文,“关于我国农村的村民自治制度和土地制度的几个问题”,《经济社会体制比较》,2001年第5期,第13—19页。
- [10] 曲福田,《中国土地制度研究》。徐州:中国矿业大学出版社,1997年,第68—69页。
- [11] 蔡运龙,“中国农村转型与耕地保护机制”,《地理科学》,2001年第1期,第1—6页。
- [12] 黄广宇等,“城市边缘带农地流转驱动因素及耕地保护对策”,《福建地理》,2002年第1期,第6—9页。
- [13] 吴次芳等,“制度缺陷与耕地保护”,《中国农村经济》,2002年第7期,第69—73页。

Institutional Arrangements, Price System and Farmland Conversion

FUTIAN QU, SHUYI FENG, PEIXIN ZHU and ZHIGANG CHEN
(Nanjing Agricultural University)

Abstract This paper studies the formation of the land market and land price system in China and analyzes their effects on farmland conversion. We argue that land market failures and distortions are the reasons for excessive farmland conversion. Inaccurate land property rights, imperfect

land administration system and improper land income distribution are likely to be reasons for excessive conversion. Our case study of city G validates our theoretical hypotheses.

JEL Classification Q15, R14, Q11