

学校编码: 10384

分类号 _____ 密级 _____

学号: 200306049

UDC _____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

我国农地非农化政策过程中的政府选择

Government Choices in The Process of
Non-agricultural Land Policy

张 玉 亭

指导教师姓名: 王 玉 琼 教授

专 业 名 称: 行 政 管 理

论文提交日期: 2 0 0 7 年 5 月

论文答辩日期: 2 0 0 7 年 月

学位授予日期: 2 0 0 7 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2007年5月

厦门大学博硕士学位论文摘要库

厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

1、保密（ ），在 年解密后适用本授权书。

2、不保密（ ）

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名：

日期： 年 月 日

导师签名：

日期： 年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

内容摘要

始于 1978 年的改革开放，我国的经济社会得到了前所未有的发展，同时加速了工业化、城市化的进程，城市化水平显著提高。伴随着工业化进程和城市化水平的提高，建设用地急剧增加，导致农地过度非农化，耕地面积减少，威胁到我国的粮食安全和社会稳定。本文从农地非农化的政府选择这一角度着手，在比较西方国家农地非农化政府选择的基础上，对我国现行农地非农化政策下中央和地方政府的不同选择进行全面、系统而深入的分析 and 探讨，并提出了几点政策建议，以期对我国农地非农化过程中的政府选择研究提供些许有益的帮助。全文主体共分三个部分：

第一部分：论述了政府选择与农地非农化的含义、特性及实质，结合比较西方国家农地非农化的政府选择，从不同的利益主体角度，分析了中央和地方政府对农地非农化的不同选择。

第二部分：在回顾 1978 年以后我国农地非农化趋势及政策演变的基础上，对地方政府促进农地非农化的实际成因进行了实证分析，并指出了现行农地非农化政策的缺陷以及政府选择所带来的后果。

第三部分：提出了完善农地非农化政府选择的几点政策建议，包括：完善相关的法律，解决土地征用中公共利益界定的问题；提出一种土地所有权设想：建立国家-农民两级所有权的土地产权体系；改革土地市场，打破地方政府垄断、建立农村土地市场；改革土地收益分配方式，以税收形式促使地方政府间接参与土地收益分配；加强土地监管与创新监管体系。

关键词：政府选择；农地非农化；土地政策

厦门大学博硕士学位论文摘要库

Abstract

China has rapidly developed due to the Reform and Openness since 1978. Meanwhile, the process and levels of industrialization and urbanization are significantly increased. Consequently the urban constructing land increased dramatically. As a result, lots of agricultural land is not longer what it was and farmland is reducing. China is facing with the threats of grain security and social stability.

This paper makes Comprehensive, systematic and in-depth analysis and discussion on the central and local government's choices under the contemporary policy of non-agricultural land by comparison of the policies of non-agricultural land in western countries with the perspective of government's choices. Then we put forward suggestions to be useful references for our government.

Firstly, we discuss the meaning, characters and substance of government choice and land conversion. Then we analyze the difference of the choices by central government and local government by comparison of the policies of non-agricultural land in western countries with the perspective of different interest parts.

Secondly, on the base of reflection of the trends of agricultural land conversion and policies change since 1978, we study empirically on the actual cause of local government promoting agricultural land conversion and point out the shortcomings of current policies as well as the consequences by government's choice.

Finally, we offer advices to government to improve choices of the conversion. That is, to improve the relevant laws and resolve the definition of public interest in requisition of land; to establish a property rights system of state-farmer double class ownership of land; to reform the market of land by breaking the monopoly of local government and build rural land market; to reform the mode of distribution of land benefits and promote local government indirectly involved in the contribution by tax; to strengthen land regulation and innovate monitoring system.

Key words: government choices; agricultural land conversion; land policy

厦门大学博硕士学位论文摘要库

目录

引 言.....	1
一、政府选择与农地非农化	2
(一) 政府选择与农地非农化的含义、特性及实质	2
(二) 中央政府农地非农化选择	5
(三) 地方政府农地非农化选择	7
(四) 西方国家农地非农化政府选择	9
二、我国农地非农化政府选择的发展、运行及成因	14
(一) 1978 年以后农地非农化趋势及政策演变	14
(二) 地方政府促进农地非农化的实际成因与实证分析	19
(三) 现行农地非农化的政府选择及其后果	24
三、重构我国农地非农化政策过程中的政府选择	32
(一) 完善相关法律法规——解决公共利益界定问题	32
(二) 明确土地产权界定——建立国家-农民两级所有权的土地产权体系	33
(三) 完善土地市场体系——打破地方政府垄断一级市场、完善城市土地市 场、建立农村土地市场	34
(四) 改革土地收益——以税收形式促使地方政府间接参与土地收益的分配	36
(五) 加强土地监管与创新监管体系	37
结 语.....	39
参考文献.....	40

厦门大学博硕士学位论文摘要库

CONTENTS

Foreword	1
I Government choice and agricultural land conversion	2
1. Meaning and characters of government choice and agricultural land conversion	2
2. The choices of central government about agricultural land conversion.....	5
3. The choices of local government about agricultural land conversion.....	7
4 .The choices of the governments in Western countries about agricultural land conversion.....	9
II The development, operation and reasons of Government choice about agricultural Land conversion	14
1. The trends of agricultural Land conversion and policies changed since 1978 ..	14
2. The actual cause of local governments which promoting agricultural land conversion and the empirical analysis	19
3. Government choices of current agricultural land conversion policies and its consequences	24
III Reconstruction government choices in the process of non-agricultural land policy	32
1. To improve the relevant laws and resolve the definition of public interest	32
2. To define land ownership and establish a property rights system of state-farmer double ownership of land.....	33
3. To perfect land Market system by breaking the monopoly of local government and establishing the rural land market	34
4. To reform the distribution of land benefits and promote local government indirectly involved in the contribution by tax.....	36
5. To strengthen land regulation and innovate monitoring system.....	37
Conclusion	39
Reference	40

厦门大学博硕士学位论文摘要库

引 言

改革开放和市场经济的发展推动了我国的工业化、城市化和现代化进程。伴随着工业化进程和城市化水平的提高,最突出的现象就是农地的非农化流转,即大量的农业用地转为建设用地。农地非农化流转是人类社会从传统的农业社会向现代工业社会转变过程中不可避免的现象,西方发达国家都曾经出现和正在发生农地非农化流转现象。可以说,合理的农地非农化对经济发展有积极的作用,但由于很长一段时间以来我国实行中央和地方“分灶吃饭”的财政体制,地方政府作为相对独立的利益主体的角色得到强化。由于各级地方政府不同程度地拥有实际可支配的土地资源,使地方政府可以利用市场化机制与行政手段垄断土地市场,通过土地批租及土地级差收益增加地方财政收入,为促进本地区的经济发展和满足地方官员的“政绩利益最大化”而大量开发农地,农地非农化趋势过快,导致农地大量流失,已经严重威胁到我国的粮食安全和社会稳定。

农地非农化流转加剧了我国的人地矛盾,影响到了中国的粮食安全问题,突出表现在三个下降:耕地面积下降、粮食总产量下降、人均粮食占有量下降。中央政府面临粮食安全的压力,而粮食安全又关系到社会的稳定。在这种情况下,中央政府不得不采取了最严格的土地政策限制农地用途的转变。同时,农地非农化流转又涉及到土地权益的分配问题以及失地农民问题,进而关系到社会稳定和经济发展。我国的农地非农化过程可以说是当代中国的一个焦点问题。如果对这一问题处理得不当,必然引发诸多的社会问题,最为突出的就是耕地资源流失过快和农民合理权益受到严重侵害。如何在促进中国的城市化、工业化和现代化发展的同时,实现对耕地资源的保护和保证农民的利益不受遭受剥夺,成为我国各级政府必须做出选择的问题。

本文从农地非农化的政府选择这一角度着手,在比较西方国家农地非农化政府选择的基础上,对我国现行农地非农化政策下中央和地方政府的不同选择进行全面、系统而深入的分析 and 探讨,并提出了几点政策建议,以期对我国农地非农化过程中的政府选择研究提供些许有益的帮助。

一、政府选择与农地非农化

(一) 政府选择与农地非农化的含义、特性及实质

1. 政府选择的含义、特性及实质

David King 在《多级政府问题》一文中指出：“任何国家，公共部门都是由单一的政府实体组成。然而在实践中，每个国家都有若干级次或层次的政府。除中央政府外，通常都存在一级或多级地方政府。”^① 这里所指的政府不是抽象概念上的政府，而是政府实体。因为政府活动是在几个不同层次上发生的：国家层面、省市层面和区县层面，并由众多的不同政府实体具体实施的。另外，不论是在国家层面上还是在地方层次上，都不存在任何单一的、我们称之为“政府”的实体，而是存在众多的分支机构（即政府的职能部门），其中每一个都对某种职能负责。因此政府实体是政府结构中的基本元素，其中每一个政府实体都有制定政策的权力，直接与政府活动有关。所以，只有从政府实体的角度研究政府选择，才有真实的意义。

关于政府选择的概念，按照周振华的解释就是：政府实体参与经济活动及配置资源的目标及其手段的取舍，主要包含两层意思：一是选择做什么；二是选择怎样做。^② 显然，作为一种行为方式，这与一般行为主体没有什么不同。但是由于政府是一个处于特殊地位的行为主体，它被赋予一定的强制权力，这种权力是私人机构所没有的。

但是，政府的这种强制权力不是天赋的，而是起源于公众权力的让渡。因此，政府首先必须代表与实现公共利益，否则会丧失其存在的合法性。这是政府作为“理性人”不同于一般行为主体的本质属性。但政府作为一个独立的行为主体，也有其自身的特殊利益。正如韦伯所指出的，虽然在理论上科层组织是非人格的部门，但实际上它却形成了政府的独立群体，拥有本身的利益、价值和权力基础。

^③ 因此，政府自身的利益是一个复合型的概念，从结构上可以分为两部分：一是

^① 彼得·M·杰克逊著，郭庆旺等译. 公共部门经济学前沿问题[M]. 北京: 中国税务出版社, 2000. 189

^② 周振华. 政府选择—中国经济分析 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2005. 14

^③ 杨冠琼. 政府治理体系创新[M]. 北京: 经济管理出版社, 2000. 317-318

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库