

引用格式: 龙开胜, 杜薇. 中央和地方政府农地转用审批动力机制及其差异[J]. 资源科学, 2017, 39(2): 188-197. [Long K S, Du W. Differences in mechanisms of agricultural land conversion permission between central and local governments in China[J]. Resources Science, 2017, 39(2): 188-197]. DOI: 10.18402/resci.2017.02.02

中央和地方政府农地转用审批动力机制及其差异

龙开胜, 杜薇

(南京农业大学公共管理学院, 南京 210095)

摘要: 农地转用审批是中国土地用途管制的重要制度安排, 对控制农地非农化具有重要作用。通过构建中央和地方政府农地转用审批动力机制的理论框架, 并运用 2000-2012 年省级层面数据进行实证分析, 揭示中央和地方农地转用审批动力机制差异。结果表明, 虽然中央和地方政府农地转用审批均受到经济和财政等因素的共同驱动作用, 但中央和地方政府农地转用审批的资源管控机制和目标导向机制差异明显。总体上, 中央政府倾向于严格遵守国家农地管控规则进行审批, 地方政府却具有应对管制规则扩大审批规模的倾向。较之中央政府, 地方政府农地转用审批更容易受到区域耕地资源禀赋、土地利用比较效益和财政支出、收入等因素的影响。此外, 中央和地方政府农地转用审批动力还表现出东中西部之间的差异性。东部地区中央和地方政府农地转用审批动力因素差异最明显, 西部地区次之, 中部地区最不明显。今后, 应加强中央和地方政府在农地转用审批上的分工合作, 优化中央与地方政府农地转用审批权限, 因地制宜地实施农地转用审批管理措施, 促进农地转用制度发挥作用。

关键词: 农地转用; 行政审批; 动力机制; 中央政府; 地方政府

DOI: 10.18402/resci.2017.02.02

1 引言

农地转用审批是中国土地用途管制和耕地保护的重要制度安排。《中华人民共和国土地管理法》^[1]规定, “建设占用土地, 涉及农用地转为建设用地的, 应当办理农用地转用手续”, 并明确了国务院和省级政府的审批权限; 《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》^[2]重申, “农用地转用和土地征收的审批权在国务院和省、自治区、直辖市人民政府”。无疑, 以国务院和省级政府为审批主体的农用地转用审批制度对控制农地非农化发挥了重要作用。但应注意到, 中国经济快速发展对建设用地的刚性需求居高不下, 长期以来农地转用面临严峻形势, 部分省(自治区、直辖市)提前用完规划指标、违反土地利用总体规划批地、超出土地利用年度计划审批新增建设用地等问题时有发生^[3]。同时, 农地转用审批本身也存在前置环节多、报件资料复杂、耗时长等弊端, 需要简化^[4]。因此, 科学全面认

识农地转用审批制度, 是建立最严格土地管理制度背景下亟需深入探讨的课题。

农地转用审批作为社会资源环境危害控制类行政审批^[5], 对预防和控制农地非农化具有重要作用, 现有文献对农地转用问题进行了探讨。一是农地转用行为性质, 不同类型农地转用具有不同的政治和经济行为性质, 以及社会公正和市场价值等多元价值内涵^[6], 中国农地转用的历史变迁也表明其核心在于土地要素使用权的市场化交易, 贯彻了改革开放以来经济增长和城市化进程^[7]。二是分析了地方政府主导下的农地转用决策特征, 表明不同地区的地方政府农地转用决策存在偏好上的差别, 并由此导致 GDP、土地出让金水平对转用数量决策弹性的差异^[8]。三是农地转用具体政策对农地转用数量的影响, 表明土地用途管制和税费政策均能显著地抑制农地转用数量^[9], 并且土地审批制度变化对建设占用耕地产生不同影响^[10], 与此相关的是, 有大

收稿日期: 2016-08-25; 修订日期: 2016-11-13

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(13JZD014); 2016年度江苏高校“青蓝工程”优秀青年骨干教师培养计划项目。

作者简介: 龙开胜, 男, 湖南绥宁人, 副教授, 博士生导师, 主要研究方向为土地法学、土地制度与政策。E-mail: longkaisheng@njau.edu.cn

2017年2月

量研究探讨了农地非农化的经济驱动、制度驱动等因素^[11-15]。四是聚焦于农地转用的直接利益相关者——农民,分析农地转用过程中农户福利的变化^[16,17]。五是农地转用的制度框架,表明农民自我保护、中央纵向控制以及同级横向的权力制衡失灵,使得地方政府的农地转用存在着严重的制度软约束问题^[18],同时还存在中央与地方政府以及其他利益相关者之间的博弈^[19,20]。在这些成果基础上,进一步提出了农地转用政策改革的相关建议^[4-7,18]。现有文献对农地转用过程和结果的探讨比较多,对约束农地转用的制度安排——农地转用审批制度的分析较少。本研究试图探讨中央和地方政府农地转用审批动力机制及其差异,以便揭示农地转用审批的内在机理,为全面认识和完善农地转用审批制度提供科学依据。

2 研究方法 with 数据来源

2.1 理论分析

中央政府(国务院)和省级政府是农地转用的专门审批机关,依据各自审批权限对农地转用申请进行审批,控制农地转用规模和速度。为考察中央和地方政府审批动力的差异,首先简要阐释中央和地方政府的相互影响关系,具体表现为三方面:

(1)中央对地方政府的控制。中央对地方的控制主要包括立法控制、行政控制和财政控制^[21]。

(2)中央政府和地方政府之间的财政利益博弈。地方政府为扩大财政来源,往往采取相关办法规避中央管制,所谓“上有政策、下有对策”体现了这一博弈关系。

(3)中央和地方政府经济社会发展目标权衡制约。中央政府作为土地利用政策的制定者,对耕地保护和生态保护的重视会制约地方政府的经济发展目标^[22],但地方政府的经济发展目标也会影响中央的管控政策。

结合中央政府和地方政府关系以及农地转用审批的具体过程,农地转用审批动力机制可概括为以下方面:

(1)利益激励机制。中央政府和地方政府能够从农地转用审批中获得经济、财政、社会 and 生态利益,是中央和地方政府农地转用审批的基本动力。但中央和地方政府的利益维度是不一样的,当前中

央政府对经济转型和质量的需求,与地方政府的GDP需求显然不一致;中央和地方在财权和事权上的划分也可能使两者对农地转用审批具有不同偏好。由此推断,中央和地方政府农地转用审批的利益激励既有共性也有差异。

(2)资源管控机制。由于中央政府和地方政府之间存在上下级的控制关系,中央政府在行政管理中对地方政府实施立法、行政和财政控制,地方政府审批行为受到中央监管,国家土地资源稀缺状况以及农地转用管控政策的严格程度,将会影响中央和地方政府农地转用审批的积极性。

(3)目标导向机制。中央政府多样化的行动目标致使其农地转用审批时会更为慎重,而地方政府的考虑则偏重于经济和财政目标。中央和地方政府在发展目标上的追求,对于其各自的农地转用审批行为具有明显的导向作用。总体上,经济目标导向促进农地转用审批,生态目标导向则倾向于适度控制农地转用审批的规模和速度。

根据上述分析将中央和地方政府农地转用审批动力机制框架整合为图1。图1表明,中央和地方政府之间具有控制、博弈和制约关系,在耕地保护、经济增长、财政增收、生态环境和社会稳定等利益和目标上具有不同需求,由此形成中央和地方政府在农地转用审批的利益激励、资源管控和目标导向机制上的差异,从而对农地转用审批产生正向或者负向作用。

2.2 指标选择与定义

基于上述框架,农地转用审批的结果表现为农地转用审批规模,据此将中央政府和地方(省级)政府的农地转用审批规模设置为因变量。自变量则根据中央政府和地方政府在利益激励、资源管控和

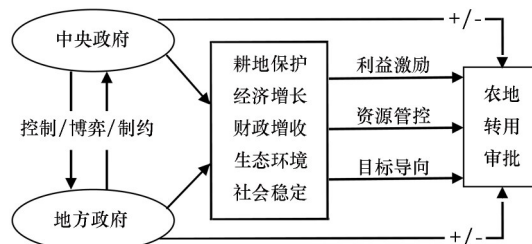


图1 中央和地方政府农地转用审批动力机制框架

Figure 1 A framework of driving mechanism of agricultural land conversion permission

目标导向机制上的共性,并考虑数据可取得性和统计年份完整性,选择如下具体指标。

(1)农地转用审批的激励类指标。农地转用主要是由于经济社会发展对建设用地需求导致的,地区国内生产总值、固定资产投资额和土地出让收益反映了经济社会生产活动和财政增收对非农建设用地需求的增加,从而会推动农地转用审批规模的增加。

(2)农地转用审批的资源管控类指标。新增建设用地的主要来源是耕地,区域耕地资源禀赋成为资源管控首先考虑的因素。同时,农地保护管制反映国家对农地转用的不同态度,也是资源管控必须考察的因素。地方政府短期管制应对则体现地方政府应对农地保护管制政策的反应。由于中央和地方政府对资源管控的不同认知和需求,这些因素在不同层次发挥的影响可能会存在差异。

(3)农地转用审批的目标导向类指标。目标导向类指标意味着中央或者地方政府基于特定目标在土地非农化策略上所产生的偏好差异。本文选择中央与地方政府财政支出比值和收入比值、土地利用比较效益为目标导向指标,体现中央或者地方政府在土地财政选择和用地类型策略上的偏好,并分析由此对农地转用审批规模产生的不同影响。

根据上述分析,以国务院农地转用审批规模 CAS_{it} 、省级政府农地转用审批规模 LAS_{it} 作为被解释变量,地区国内生产总值 GDP_{it} 、固定资产投资额 FA_{it} 、土地出让收益 SP_{it} 、耕地面积 CL_{it} 、农地保护管制 PT_{it} 、地方政府短期管制应对 SR_{it} 、土地利用比较

效益 LU_{it} 、中央地方财政收入比值 RR_{it} 、中央地方财政支出比值 FE_{it} 作为解释变量。变量定义如下:

表1中,由于全国层面农地保护管制相关政策相同,同一年份的各省份农地保护管制变量取值相同;且各省之间存在一定的模仿和学习效应,同一年份地方政府短期管制应对变量取值相一致。具体而言,根据《国务院办公厅关于印发<省级政府耕地保护责任目标考核办法>的通知》(国办发[2005]52号)^[23]规定,从2006年起,每五年为一个规划期,在每个规划期的期中和期末,国务院对各省、自治区、直辖市的耕地保护责任目标履行情况进行考核。由于2004年中国土地管理法历经修改,实行了暂停农用地转用和征收土地审批缓冲政策,因此2000–2003年地方政府各省市农地保护管制取值为1,2004年开始取值为2。2008年和2010年作为省级政府耕地保护责任五年规划期的期中和期末,农地保护管制加强,取值为3(2009年仍然取值为2)。地方政府短期管制应对是在管制政策实施前后采取的行动反应,具有提前预见应对和事后行为应对。因此,应对2004年实施的暂停农用地转用和征收土地审批缓冲政策,地方政府提前进行管制应对,取值为2。2008年和2010年处于用地指标调整的重要时刻,这些年份前后地方政府应对将更为强烈,取值为3。

2.3 数据来源

本文所涉及相关数据研究时段为2000–2012年,研究基础数据包括《中国国土资源年鉴》^[24],主要包括农地转用审批规模、固定资产投资额、土地成

表1 变量定义

Table 1 Variables definition

变量名	变量解释	变量说明	变量类型
GDP_{it}	n 省 t 年国内生产总值/万元	连续变量	激励类指标
FA_{it}	n 省 t 年固定资产投资额/万元	连续变量	激励类指标
SP_{it}	n 省 t 年土地成交价款/万元	连续变量	激励类指标
CL_{it}	n 省 t 年年末耕地面积/hm ²	连续变量	管控类指标
PT_{it}	n 省 t 年农地保护管制	虚拟变量,1、2、3	管控类指标
SR_{it}	n 省 t 年地方政府短期管制应对	虚拟变量,1、2、3	管控类指标
LU_{it}	n 省 t 年土地利用比较效益=耕地效益/ 非农建设用地效益	耕地效益=农业总产值/耕地面积;非农建设用地效益=二三产业增加值/城市建设用地面积	导向类指标
RR_{it}	n 省 t 年中央地方财政收入比值	连续变量,中央/地方	导向类指标
FE_{it}	n 省 t 年中央地方财政支出比值	连续变量,中央/地方	导向类指标

2017年2月

交价款、耕地面积等;其中土地利用比较效益中的城市建设用地面积数据来源于《中国城市建设统计年鉴》^[25];国内生产总值数据来源于《中国统计年鉴》^[26],对所有收集的基础数据进行严格检查与核实,确保数据的真实可靠及计量单位的统一和规范。

2.4 计量模型设定

根据前文理论分析和指标定义,以中国31个省(自治区、直辖市)作为研究区域(中国台港澳地区由于数据难以取得暂不纳入),本文采用目前使用广泛的多元回归模型进行计量检验。检验模型的一般形式如下:

$$Y_{nt} = \gamma_0 + \sum_{j=1}^n \gamma_j X_{jnt} + \mu_{nt} \quad (1)$$

式中 Y_{nt} 为 n 省第 t 年农地转用审批规模; X_{jnt} ($j=1, 2, \dots, n$) 为相应的影响因素,具体情况见表1; γ_0 为截距项; $\gamma_1, \gamma_2, \dots, \gamma_n$ 为模型的待估参数; μ_{nt} 为随机误差项。

具体回归估计过程中,为避免数据差异太大对估计系数结果的影响,对于地区国内生产总值 GDP_{nt} 、固定资产投资额 FA_{nt} 、土地出让收益 SP_{nt} 、耕地面积 CL_{nt} 等4个变量取自然对数。回归分析在Stata12中完成。首先分别对中央和地方政府各自的面板数据进行豪斯曼检验,根据 p 值大小选用固定效应模型。考虑到面板数据可能存在的异方差问题,运用稳健估计方法对固定效应模型进行异方差校正。为避免多重共线性影响,研究过程中针对中央和地方政府估计了去掉相关性较高的变量的多个模型(限于篇幅,未将所有结果一一列出)。

3 结果及分析

3.1 全国层面估计结果及分析

全国层面回归估计结果见表2。模型Ⅱ和Ⅲ即为了避免地区国内生产总值与土地出让收益之间的高度相关性而只包含其中一个变量的模型。由表2可知,各模型总体估计系数 R^2 、 p 效果良好,整体结果可信。

进一步对比中央和地方政府模型,可见部分变量的估计系数作用方向和显著性并不完全一致,表明中央和地方政府农地转用审批动力机制确实存在一定差异,具体分析如下。

(1)利益激励机制差异。表2结果中,土地出让收益 SP_{nt} 与农地转用审批规模之间存在显著正向关系,意味着无论是中央政府还是地方政府,土地出让成交价款越高,农地转用审批规模越大。这说明,虽然中央政府并不直接收取土地出让金,但中央政府审批行为仍然受到地方政府对土地财政追求的影响,因为地方政府为增加土地收益会更为积极地建设大项目并向中央政府申请用地审批,一定程度上会推动中央政府的审批规模。国内生产总值 GDP_{nt} 的作用在中央和地方政府之间存在微弱差异。中央政府模型中, GDP_{nt} 估计系数显著为正;在地方政府模型中, GDP_{nt} 估计系数虽然为正,但模型Ⅰ中估计系数不显著。另外,固定资产投资额 FA_{nt} 估计系数多数不显著且结果稳定性较差,作用有限。由此可见,总体上经济增长、财政激励会增加农地转用审批规模,表明利益激励是农地转用审批的主要动力,中央和地方政府农地转用审批都会受到利益驱动,两者之间的差异较弱。

(2)资源管控机制差异。一方面,农地保护管制在控制农地转用审批规模上发挥了重要作用。不论是中央政府还是地方政府模型,农地保护管制 PT_{nt} 估计系数为负且在模型Ⅰ和Ⅲ中都通过了至少5%显著性水平检验,表明农地保护管制政策实施越严格,中央和地方政府的农地转用审批规模均相应地会减少。另一方面,中央和地方政府受到区域耕地资源禀赋和地方政府短期管制应对的影响却有较大差异。在中央政府模型中,耕地面积 CL_{nt} 和地方政府短期管制应对 SR_{nt} 的估计系数均不显著,但在地方政府模型中却均显著为正。这说明地方政府辖区内耕地资源越丰富,可供转用的耕地资源越多,农地转用审批规模越大;地方政府为应对转用审批管制政策的“对策”越多,其转用审批规模也越大,与经验认知完全一致。因此,在资源管控机制上,中央政府倾向于严格遵守国家管制规定进行审批,而地方政府则具有应对管制规则扩大审批规模的倾向。

(3)目标导向机制差异。表2结果中,中央政府模型所有变量估计系数均没有通过显著性检验,地方政府模型则全部通过了显著性检验。地方政府

表2 2000–2012年全国层面中央、地方(省级)政府农地转用审批动力回归结果

Table 2 The national estimation results of central and local governments in agricultural land conversion permission from 2000 to 2012

		CAS_{nt}			LAS_{nt}		
		I	II	III	I	II	III
激励类指标	GDP_{nt}	3 090.79 (3.08***)	— —	4 534.16 (6.89***)	1 284.80 (1.16)	— —	3 217.15 (4.89***)
	FA_{nt}	123.33 (1.36)	18.59 (0.25)	152.09 (1.81*)	35.60 (1.37)	-8.00 (-0.17)	73.67 (2.45**)
	SP_{nt}	745.17 (2.04**)	1 524.00 (5.90***)	— —	1 049.53 (2.97***)	1 345.41 (6.69***)	— —
管控类指标	CL_{nt}	-1 826.91 (-0.85)	-1 200.70 (-0.55)	-1 890.70 (-0.87)	2 864.78 (2.12**)	3 264.96 (2.63**)	2 610.16 (1.87*)
	PT_{nt}	-1 545.97 (-2.83***)	-805.66 (-1.57)	-1 617.42 (-3.03***)	-875.02 (-2.52**)	-553.41 (-1.05)	-931.44 (-2.58**)
	SR_{nt}	161.88 (0.39)	343.13 (0.80)	291.60 (0.70)	600.66 (2.20**)	693.11 (3.02***)	777.97 (2.49**)
导向类指标	LU_{nt}	-43 166.41 (-0.31)	-85 616.18 (-0.64)	-12 039.21 (-0.09)	205 354.80 (2.17**)	201 398.20 (2.15**)	212 215.40 (1.99*)
	RR_{nt}	-7.22 (-1.23)	-4.48 (-1.13)	-5.90 (-1.02)	-10.16 (-3.35***)	-9.22 (-3.63***)	-6.45 (-1.93*)
	FE_{nt}	53.18 (1.23)	33.02 (1.13)	43.44 (1.02)	74.86 (3.35***)	67.96 (3.63***)	47.55 (1.93*)
Constant		-33 948.73	1 003.83	-48 967.12	-75 566.48	-62 870.71	-92 345.51
R^2		0.21	0.19	0.20	0.35	0.34	0.31
p		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

注:***、**、*分别表示估计系数在1%、5%、10%的水平下显著,括号内为T检验结果;面板数据的 R^2 通常较时间序列模型 R^2 低,此处采用的是固定效应模型的组内 R^2 ^[27],结果与其他文献结果大致相当。

模型中,土地利用比较效益 LU_{nt} 估计系数显著为正,即耕地效益与非农建设用地效益比值越大,地方政府农地转用审批规模越多,说明农地转用审批规模随耕地效益的变动同方向变动。原因在于土地利用比较效益反映了地区集约化、高效化利用农用地水平,土地利用比较效益越大,农地利用越集约高效,可供转用的农用地相对越多,地方政府农地转用审批规模越大。中央与地方政府财政收入差距越大,地方政府农地转用审批规模越小。究其原因在于中央政府获得了大部分财政收入,地方政府试图通过农地转用审批等方式弥补财政收入不足的方式失效,农地转用审批动力减弱。中央与地方政府财政支出比值 FE_{nt} 估计系数显著为正,表明在中央政府财政支出规模占主导地位的情形下,地方政府可以相应地减少民生和基础设施建

设等相关领域的支出水平,但这并不能完全抵消地方政府在其他非公益性用地上的投入动机,地方政府农地转用审批的动力依然存在。这些结果表明,地方政府较之中央政府在土地利用比较效益和财政支出、收入方面具有更为强烈的目标偏好,因此地方政府农地转用审批时受到这类因素显著影响,中央政府则没有表现出类似的结果。

3.2 分区域估计结果及分析

表2反映的是全国层面整体结果,难以反映各地区间的差异。比如在农地保护和地方政府短期管制应对 SR_{nt} 上就有可能存在东西部地区的差异,因为西部地区省份可通过耕地保护,控制农地转用规模而获得财政补贴,对于东部地区省份则更看重农地转用,因为转用土地出让收益高,并且还能通过经济建设获得产业、税收等收入,两者动机和行为会截然不同。当然,限于各地实际,难以根据每

2017年2月

个省份的动机对管制应对和农地保护管制强度进行一一赋值。为此,在全国模型基础上分别按照东、中、西部地区进行单独估计,试图揭示不同地区农地转用审批动力的差异,估计结果见表3。由表3可知,各模型总体估计系数 R^2 、 p 与表2相当,效果好,整体结果可信。

对比表3中各估计系数,可见东、中、西部地区中央和地方政府农地转用审批动力机制也有差异。结果分析如下。

(1)在区域内部层面,东部地区中央和地方政府农地转用审批动力因素差异最明显,西部地区次之,中部地区最不明显。由表3,东部地区模型中,除中央地方财政支出比值 FE_{nt} 之外,其他变量要么在中央政府模型显著,要么在地方政府模型显著,但两者共同影响因素少,差异非常明显。西部地区

模型中,中央政府农地转用审批的影响因素土地出让收益 SP_{nt} 、耕地面积 CL_{nt} 和土地利用比较效益 LU_{nt} ,地方政府模型则为地区国内生产总值 GDP_{nt} 结果显著;中部地区模型中,差异仅体现在农地保护管制 PT_{nt} 和中央地方财政支出比值 FE_{nt} 两个变量。

(2)在中央政府层面,东部地区农地转用审批主要受利益激励驱动,地区国内生产总值 GDP_{nt} 、固定资产投资额 FA_{nt} 和土地出让收益 SP_{nt} 都产生显著正向影响;中部地区除了经济增长驱动之外,农地保护管制的负向作用也非常明显;西部地区则主要源于耕地面积 CL_{nt} 和土地利用比较效益 LU_{nt} ,表明耕地面积越大,中央政府也没有相应地扩大西部地区的农地转用审批规模,且土地利用比较效益 LU_{nt} 表现为负向作用,说明中央政府在目标导向上

表3 2000–2012年分区域中央、地方(省级)政府农地转用审批动力回归结果

Table 3 The regional estimation results of central and local governments in agricultural land conversion permission from 2000 to 2012

		东部地区		中部地区		西部地区	
		CAS_{nt}	LAS_{nt}	CAS_{nt}	LAS_{nt}	CAS_{nt}	LAS_{nt}
激励类指标	GDP_{nt}	2 885.31 (2.27**)	-1 978.39 (-0.81)	6 133.57 (2.20*)	5 896.66 (1.94*)	1 429.90 (0.86)	2 984.43 (2.31**)
	FA_{nt}	158.71 (1.93*)	13.35 (0.28)	314.06 (1.65)	61.37 (1.19)	-169.87 (-0.87)	-6.71 (-0.10)
	SP_{nt}	650.32 (1.85*)	2 040.99 (2.09*)	180.57 (0.21)	1 013.89 (1.51)	1 303.87 (2.00*)	131.51 (0.44)
管控类指标	CL_{nt}	3 017.58 (1.45)	4 489.49 (2.09*)	-2 688.22 (-0.94)	-4 723.35 (-1.34)	-10 141.82 (-2.63**)	1 977.02 (0.77)
	PT_{nt}	-318.41 (-0.42)	-1 114.58 (-1.94*)	-2 267.18 (-2.03*)	-1 059.77 (-1.60)	-1 688.04 (-1.45)	-157.97 (-0.47)
	SR_{nt}	-471.99 (-1.04)	1 447.80 (2.35**)	218.37 (0.30)	235.38 (0.43)	583.58 (0.72)	-30.23 (-0.12)
导向类指标	LU_{nt}	99 420.02 (1.60)	208 291.20 (3.96***)	-464 705.50 (-0.81)	-951 674.10 (-1.34)	-1 198 810.00 (-2.85**)	305 507.20 (0.94)
	RR_{nt}	-1.53 (-0.15)	-26.77 (-3.48***)	-17.74 (-0.20)	-22.73 (-0.49)	-2.70 (-0.33)	-6.30 (-1.30)
	FE_{nt}	33.74 (0.64)	101.51 (1.67)	208.57 (0.71)	486.55 (3.41***)	19.86 (0.33)	46.43 (1.31)
	Constant	-104 834.10	-54 694.46	-68 041.32	-41 670.36	120 613.70	-78 038.08
	R^2	0.34	0.27	0.32	0.56	0.23	0.46
	p	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

注:东中西部地区采用《中国统计年鉴》^[26]的划分标准。西部地区12个:四川、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、广西、内蒙古;中部地区8个:山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南;东部地区11个:北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南。其他同表2。

并无明显的比较利益偏好,反而会由于耕地保护和生态保护目标而倾向于控制西部地区农地转用审批规模。

(3)在地方政府层面,东部地区农地转用审批规模受到资源管控机制和目标导向机制的显著影响,但中西部地区主要是经济增长驱动。表3中,东部地区资源管控类指标和目标导向类指标多数通过了显著性检验,但中、西部地区并没有表现出同样的趋势。同时,东部地区地方政府还具有追求土地出让收益的转用动力,中西部地区同样没有类似的现象。这说明东部地区地方政府为追求出让收益而试图设法应对农地管控政策,扩大农地转用审批规模,并且东部地区作为中国经济发达地区,具有促进农地非农化发展、实现土地非农价值的外部条件。不过,东部地区的动力机制并没有在中西部地区得到同样的体现,意味着西部地区与东部地区在耕地保护和农用地转用策略上的差异,毕竟对于西部地区来说,进行耕地保护、控制农用地转用规模,从而获得国家财政补贴,同样是增收的重要方式,农地转用并非唯一选择。

4 结论与讨论

综合理论分析和实证检验结果,本研究主要结论和相关思考如下:

(1)中央和地方政府农地转用审批动力机制存在差异。本研究表明,虽然中央和地方政府农地转用审批均受到经济和财政等因素的共同驱动作用,但中央和地方政府农地转用审批的资源管控机制和目标导向机制差异明显。总体上,地方政府较之中央政府会因为区域耕地资源禀赋丰富、土地利用比较效益较高而扩大农地转用审批规模,并且地方政府更具有采取对策应对上级管制的偏好,但在农地转用不能给其带来财政收入增长时,则表现出转用审批动力的不足。同时,中央和地方政府农地转用审批动力还表现出东中西部之间的差异性。

(2)中央和地方政府在农地转用审批中需要分工合作。本研究表明,中央和地方政府有明显差异但并非截然不同,而是需要针对具体因素做具体分析。因此,从本研究中得不出中央政府较之地方政府会天然地控制农地转用审批规模的结论,也不支持地方政府较之中央政府必然会在审批权限内倾

向于扩大农地转用审批规模的观点。由此带来的启示是,中央和地方政府农地转用审批具有共同合作的基础,将转用审批权限上收中央政府并非唯一选择。今后,需改进中央与地方政府农地转用审批权限,通过中央政府集中于审批监管,地方政府负责具体审批事务,从而促进中央和地方政府在农地转用审批上合作,减少审批层级,优化审批程序,提高审批效率。结合不同地区资源和经济社会发展状况,因地制宜地采取差别化的审批管理措施,也是本研究结果的应有之义。

(3)本研究结果基本上验证了中央和地方政府农地转用审批动力机制的差异,但仍有问题值得深入思考。一是鉴于土地利用总体规划确定的农用地转用指标是中央和地方政府审批行为的依据,理应在影响因素中对其进行专门考察,但由于全国各省份土地利用规划中每年的农地转用指标难以全部获取,加之地方政府也会通过修改规划或者向中央政府争取追加指标,使得土地利用规划控制指标数据难以准确取得,故没有纳入本文指标体系,需要在今后进一步分析;二是农地保护管制 PT_m 和地方政府短期管制应对 SR_m 变量,是根据省级政府耕地保护责任五年计划和2004年的暂停农用地转用和征收土地审批缓冲政策设置的虚拟变量,但实际上究竟是省级政府耕地保护责任五年计划的效力大还是2004年的暂停农用地转用和征收土地审批缓冲政策影响大,学术界并无公允结论,本研究假定两个事件具有同等效力来对 PT_m 、 SR_m 变量赋值可能不够准确。一个可行的办法是对两个变量分别赋值进行估计,但这又会导致本研究中虚拟变量过多、仅在某个时间点(如2004年)有变量赋值而其他年份均为0的情况,难以保证模型估计结果的稳定性,需要在今后采取更为科学的度量办法作深入分析。

参考文献(References):

- [1] 第十一届全国人大常委会. 中华人民共和国土地管理法[EB/OL]. [2004-08-28]. http://www.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/200506/t20050607_68174.htm. [Standing Committee of the 11th National People's Congress. Land Administration Law of the PRC

2017年2月

- [EB/OL]. [2004-08-28]. http://www.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/200506/t20050607_68174.htm.]
- [2] 国务院. 国务院关于深化改革严格土地管理的决定[EB/OL]. [2004-10-21]. http://www.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/200601/t20060112_642080.htm. [The State Council. Decision of the State Council on Deepening Reform and Strict Land Administration [EB/OL]. [2004-10-21]. http://www.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/200601/t20060112_642080.htm.]
- [3] 国土资源部. 2013 中国国土资源公报[EB/OL]. (2014-04) [2016-08-25]. <http://data.mlr.gov.cn/gtzygb/201509/P020150914556352232962.pdf>. [Ministry of Land and Resources of the PRC. 2013 China Land and Resources Bulletin[EB/OL]. (2014-04) [2016-08-25]. <http://data.mlr.gov.cn/gtzygb/201509/P020150914556352232962.pdf>.]
- [4] 陈书荣, 陈宇. 土地审批制度的供给侧改革: 征批分离[J]. 中国土地, 2016, (2): 21-23. [Chen S R, Chen Y. Reform of the supply front of land permission system: Separating land expropriation from land permission[J]. *China Land*, 2016, (2): 21-23.]
- [5] 王克稳. 论行政审批的分类改革与替代性制度建设[J]. 中国法学, 2015, (2): 5-28. [Wang K W. Reform and alternative institution construction of different type of administration permission in China[J]. *China Legal Science*, 2015, (2): 5-28.]
- [6] 李保平. 农地转用的行为实质及价值[J]. 长白学刊, 2012, (1): 95-100. [Li B P. Essence and value of agricultural land conversion permission[J]. *Changbai Journal*, 2012, (1): 95-100.]
- [7] 李冀, 严汉平, 刘世锦. 中国农地转用制度的市场化进程: 1949-2009[J]. 人文杂志, 2012, (1): 66-71. [Li J, Yan H P, Liu S J. Market process of agricultural land conversion permission system in China: 1949-2009[J]. *The Journal of Humanities*, 2012, (1): 66-71.]
- [8] 陈竹. 地方政府主导下的农地转用决策及其偏好差异分析[J]. 资源科学, 2015, 37(4): 663-670. [Chen Z. Decision-making and preferences for rural-urban land conversion guided by local government [J]. *Resources Science*, 2015, 37(4): 663-670.]
- [9] 陈竹, 张安录, 黄凌翔. 农地转用政策与农地转用最优数量-外部性内化视角的实证分析[J]. 自然资源学报, 2016, 31(4): 620-628. [Chen Z, Zhang A L, Huang L X. Policies and optimal amount of rural-urban land conversion: From the perspective of externalities internalization[J]. *Journal of Natural Resources*, 2016, 31(4): 620-628.]
- [10] 陈宇琼, 钟太洋. 土地审批制度改革对建设占用耕地的影响-基于 1995-2013 年省级面板数据的实证研究[J]. 资源科学, 2016, 38(9): 1692-1701. [Chen Y Q, Zhong T Y. The impact of land examination and approval system reform on cultivated land occupation by construction according to provincial level panel data in China from 1995 to 2013[J]. *Resources Science*, 2016, 38(9): 1692-1701.]
- [11] 董德坤, 朱道林. 城乡结合部农地转用的驱动力分析-以唐山市城乡结合部为例[J]. 农村经济, 2004, (6): 17-19. [Dong D K, Zhu D L. Analysis on driving forces of land conversion in urban fringe-taking Tangshan urban fringe as an example[J]. *Rural Economy*, 2004, (6): 17-19.]
- [12] 曲福田, 陈江龙, 陈雯. 农地非农化经济驱动机制的理论分析与实证研究[J]. 自然资源学报, 2005, 20(2): 231-241. [Qu F T, Chen J L, Chen W. Theoretical and empirical study on the land conversion economic driving forces[J]. *Journal of Natural Resources*, 2005, 20(2): 231-241.]
- [13] 杨志荣, 吴次芳, 刘勇. 中国东、中、西部地区农地非农化进程的影响因素[J]. 经济地理, 2008, 28(2): 286-290. [Yang Z R, Wu C F, Liu Y. The comparative analysis on land conversion influencing factor in eastern, middle and western regions of China [J]. *Economic Geography*, 2008, 28(2): 286-290.]
- [14] 吴次芳, 杨志荣. 经济发达地区农地非农化的驱动因素比较研究: 理论与实证[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2008, 38(2): 29-37. [Wu C F, Yang Z R. Comparatively study on land conversion driving factor: Theory and empirical analysis[J]. *Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences)*, 2008, 38(2): 29-37.]
- [15] 张光宏, 崔许锋. 耕地资源非农化驱动机制及其区域差异性[J]. 中国农业科学, 2015, 48(8): 1632-1640. [Zhang G H, Cui X F. Driving mechanism and regional differentiation of cultivated land non-agricultural-transformation[J]. *Scientia Agricultura Sinica*, 2015, 48(8): 1632-1640.]
- [16] 陈莹, 张安录. 农地转用过程中农民的认知与福利变化分析-基于武汉市城乡结合部农户与村级问卷调查[J]. 中国农村观察, 2007, (5): 11-21. [Chen Y, Zhang A L. Investigation on the land requisition in the urban fringe of Wuhan City-According to the questionnaire of present and village leader[J]. *China Rural Survey*, 2007, (5): 11-21.]
- [17] 苑韶峰, 杨丽霞, 王庆日. 慈溪市四镇农地转用过程中农户福利变化的定量测度[J]. 中国土地科学, 2012, 26(10): 82-90. [Yuan S F, Yang L X, Wang Q R. The quantitative study on farmer's welfare change in the farmland conversion in the four towns of Cixi City[J]. *China Land Sciences*, 2012, 26(10): 82-90.]
- [18] 陈伟, 王喆. 中国农地转用的制度框架及其软约束问题[J]. 中国人口·资源与环境, 2014, 24(3): 61-68. [Chen W, Wang Z. Institutional framework for rural-urban land conversion in China and its soft constraint defect[J]. *China Population, Resources and Environment*, 2014, 24(3): 61-68.]
- [19] 丁同民, 孟繁华. 我国农地非农化收益分配中的博弈分析[J]. 河南社会科学, 2014, 22(1): 71-77. [Ding T M, Meng F H. Game analysis on profit distribution of land conversion in China [J]. *Henan Social Sciences*, 2014, 22(1): 71-77.]
- [20] 张丽凤, 吕赞. 中国农地非农化中的中央与地方政府博弈行为

- 分析[J]. 农业经济问题, 2012, (10): 51-56. [Zhang L F, Lv Z. Game behavior analysis on land conversion of central and local governments in China[J]. *Issues in Agricultural Economy*, 2012, (10): 51-56.]
- [21] 曾伟, 罗辉. 地方政府管理学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006. [Zeng W, Luo H. *Local Government Management*[M]. Beijing: Peking University Press, 2006.]
- [22] 肖轶, 魏朝富, 尹珂. 农地非农化中不同利益主体博弈行为分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2011, 21(3): 89-93. [Xiao Y, Wei C F, Yin K. Game behavior analysis about different stakeholders between agricultural and non-agricultural uses[J]. *China Population, Resources and Environment*, 2011, 21(3): 89-93.]
- [23] 国务院. 国务院办公厅关于印发《省级政府耕地保护责任目标考核办法》的通知[EB/OL]. [2005-10-28]. http://www.gov.cn/zwgk/2005-11/11/content_96045.htm. [The State Council. Notice of the General Office of the State Council on Printing and Distributing the Measures for Assessing Responsibility Targets of Cultivated Land Protection of Provincial Governments[EB/OL]. [2005-10-28]. http://www.gov.cn/zwgk/2005-11/11/content_96045.htm.]
- [24] 中华人民共和国国土资源部. 中国国土资源年鉴(2000-2012)[M]. 北京: 地质出版社, 2000-2012. [Ministry of Land and Resources of the PRC. *China Land & Resources Almanac*[M]. Beijing: Geo-logy Publishing House, 2000-2012.]
- [25] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 中国城市建设统计年鉴(2000-2012)[M]. 北京: 中国计划出版社, 2000-2012. [Ministry of Housing and Urban-Rural Development of the PRC. *China Urban Construction Statistics Yearbook*[M]. Beijing: China Planning Press, 2000-2012.]
- [26] 国家统计局. 中国统计年鉴(2000-2012)[M]. 北京: 中国统计出版社, 2000-2012. [National Bureau of Statistics of the PRC. *China Statistical Yearbook*[M]. Beijing: China Statistics Press, 2000-2012.]
- [27] 陈强. 高级计量经济学及Stata应用[M]. 北京: 高等教育出版社, 2010. [Chen Q. *Advanced Econometrics and Stata Application* [M]. Beijing: Higher Education Press, 2010.]

Differences in mechanisms of agricultural land conversion permission between central and local governments in China

LONG Kaisheng, DU Wei

(College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

Abstract: Agricultural land conversion permission is a crucial institutional arrangement for land use regulation in China and plays an important role in controlling agricultural land conversion. On the basis of constructing a framework of mechanisms of agricultural land conversion permission, differences in driving mechanisms between central and local governments were revealed using provincial data for 2002- 2012 in China. The results show that, although agricultural land conversion permission for central and local governments is driven by economic and fiscal factors, there are significant differences between central and local governments regarding resource regulation and goal orientation. In general, the central government prefers to approve agricultural land conversion strictly according to national rules of agricultural land regulation; however, local governments prefer to expand the approved conversion quantity of agricultural land against regulation rules. Compared with the central government, local government agricultural land conversion permission is more likely to be affected by arable land quantity, comparative effectiveness of land use, and fiscal income and expenditure. In addition, differences in driving forces of agricultural land conversion permission of central and local governments exist in eastern, middle and western China. Eastern China has the biggest difference, middle China is the second, and western China has the lowest. In future, solutions including strengthening division and cooperation between central and local governments, optimizing power allocation in central and local governments, and implementing management procedures according to local conditions would improve agricultural land conversion permission systems in China.

Key words: agricultural land conversion; administration permission; driving mechanism; central government; local government