

# 农地非农化治理结构、行为和绩效： 一个分析框架

杨 勇

(重庆三峡学院 经济与管理学院, 重庆 万州 404100)

**摘要:**为了正确认识高速城镇化过程中农地转用控制的内在规律和决定性,本文借用 SCP 分析框架,建立了市场化治理模式和配额制治理模式的结构—行为—绩效模型。分析结果表明,这两种典型的农地转用治理模式均不能获得稳定的均衡点,而城乡土地配置的稳定均衡位置只能在工业化后期转向后工业化阶段时才会出现。因此,根据目前经济社会发展现状,有选择的鼓励某些地区率先实施后工业化发展模式是实现人多地少国家确保粮食和环境安全诉求下的城乡土地配置均衡的根本之策,重庆等内陆地区则是其中的首选地区。

**关键词:**农地转用;SCP;土地配置

**中图分类号:**F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2011)06-0044-09

受国务院委托,国家发改委主任张平于 2010 年 8 月 26 日向全国人大常委会报告近几年保障国家粮食安全工作情况时表示,要坚持最严格的耕地保护制度,坚决守住 18 亿亩耕地红线,但受农业结构调整、生态退耕、自然灾害损毁、非农建设占用等因素的影响,耕地数量仍逐年减少;早在四年前,耕地保有量就已逼近红线,目前人均耕地仅 1.38 亩,约为世界平均水平的 40%;虽然我国粮食安全状况良好,但在城镇化、工业化不断发展和人口增加的背景下,粮食需求增长、耕地减少,加上粮食增产的难度大,保障粮食安全仍面临严峻挑战<sup>[1]</sup>。然而,再严厉的土地审批政策,在“上有政策、下有对策”的现实中却屡屡被突破,“以租代征、少批多征、批非征耕、未批先征”等各种手法频繁被各地政府熟练运用。理论界因此出现了很多声音,其中坚持和反对力保 18 亿亩耕地红线的声音都不乏有大量的支持者。从本质上讲,这两种完全不同的观点折射出的是,在农地转用控制上到底是采用市场配置还是计划配置。但从各国实践来看,还没有哪一个国家采用严格意义上的市场配置制度和计划配置制度。因此,本文尝试通过 SCP 模型(Structure-Conduct-Performance)的分析框架系统分析配额制和市场化制度在农地转用控制问题上的内在机制<sup>①</sup>,并在此基础上说明它们之间的本质区别、局限性和适用范围,最后,以正处在高速城镇化和工业化的重庆为例,进一步实践应用这一分析框架。

## 一 农地转用计划配置模式

### (一)治理结构

中国是典型的计划配置模式,土地利用规划系统缜密的额度控制是限制农地非农化的重要工具,其治理结构见图 1。

收稿日期:2011-07-30

作者简介:杨勇(1971—),男,湖南常德人,经济学博士,重庆三峡学院经济与管理学院副教授,主要研究国际经济与贸易和区域经济。

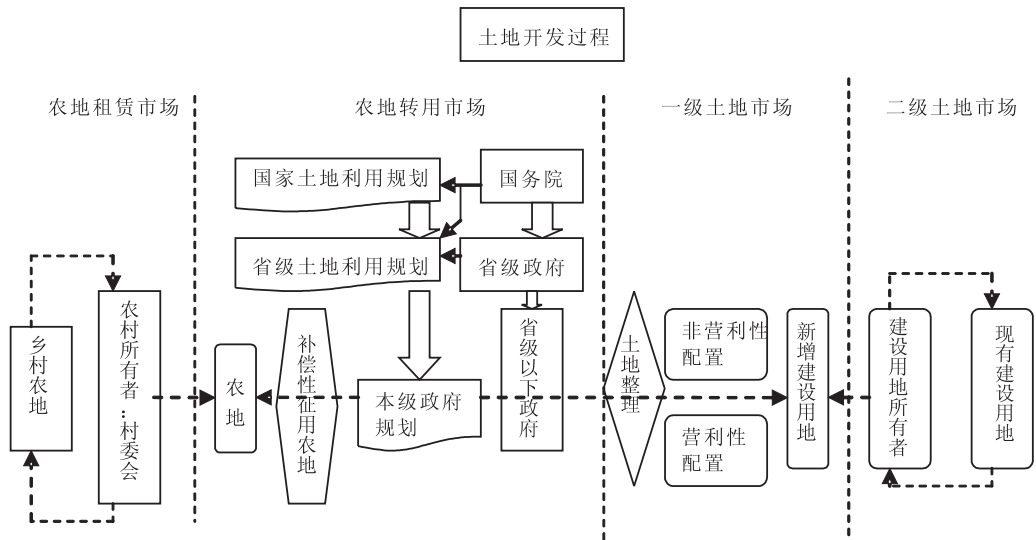


图 1. 典型的农地转用配额治理结构

从农地非农化转换的法律基础来看,虽然有很多法律构成了中国农地非农化的法律基础,但《土地法》和《物权法》是政府严格控制农地非农化的重要法律依据。城镇土地属于国家所有,而除了法律规定归国家所有的以外,农村土地属集体所有,并由村委会代表村民行使所有权。《物权法》第 43 条规定:“国家对耕地实行特殊保护,严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量。不得违反法律规定的权限和程序征收集体所有的土地。”可见,上级政府拥有对下级政府在编制土地利用总体规划过程中的绝对控制权。中国国土资源部 2005 年调查发现,虽然在上一轮的土地利用规划编制的过程中,中央要求进行公众参与土地规划编制的试点工作,但公众参与程度仍然非常低。

假如开发项目需要占用农地,只有通过政府先独立与代表村民的村委会协商农地征用的补偿条件,并将之转化为国有土地之后,该开发项目再从政府手中取得该宗土地的使用权才是唯一合法的方式。但政府往往只根据农地原有用途进行很低的补偿。最为重要的是,假如对补偿标准有争议,全国人大 1998 年规定:“由县级以上地方人民政府协调;协调不成的,由批准征用土地的人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施。”

转用后的农地使用权的转让也必须通过政府控制的城镇建设用地一级市场进行。对于公用事业用地,一般采取无偿的永续使用的划拨方式;对于当前无利润用地或者制造业用地(2006 年 9 月之前),而且又没有其它竞买者时,协议价是其主要定价方式;为建立竞争性土地市场,所有营利性土地使用权必须经过“招标、拍卖和挂牌”的方式转让。

依据建设用地一级市场所签订的契约和相关法律规定,取得建设用地使用权的使用者可以通过二级市场进行使用权的再转让、转租和抵押融资,从而使未能在一级市场取得合适地块的建设用地需求者可以通过二级市场取得。

## (二)行为

### 1. 变量假设

用  $P$  表示农地转用中农民获得的实际收益,农民获得的实际收益与政府获得的土地收益呈反比; $L$  则表示农地转用的实际数量, $L$  和  $P$  决定了地方政府在农地转用过程中获取财政收入的大小; $G$  表示国家土地利用总体规划中对地方政府农地转用征收过程的法律和制度性约束,更高的  $G$  表示地方政府执行国家土地利用总体规划的力度和政治忠诚度。那么, $A = a(L, P, G)$  则可以表示地方政府的总效用水平,它是地方政府短期政绩最大化的表现。

### 2. 简单的最优规划模型

地方政府的最大化问题可以表示为:

$$\max A = a(L, P, G) \quad (1)$$

$$s. t. \quad L = L(P, G)$$

解该最大化问题,得到最优解的一阶条件为:

$$\frac{\partial A}{\partial L} \cdot \frac{\partial L}{\partial P} + \frac{\partial A}{\partial P} = 0 \quad (2)$$

$$\frac{\partial A}{\partial L} \cdot \frac{\partial L}{\partial G} + \frac{\partial A}{\partial G} = 0 \quad (3)$$

因此,我们得到:

$$\frac{\partial L}{\partial P} = -\frac{\partial A}{\partial P} / \frac{\partial A}{\partial L} \quad (4)$$

$$\frac{\partial L}{\partial G} = -\frac{\partial A}{\partial G} / \frac{\partial A}{\partial L} \quad (5)$$

从而,点 $(\frac{\partial L}{\partial P}, \frac{\partial L}{\partial G})$ 就是配额制下农地转用量  $L$  的均衡点。将  $A$  赋予不同的系列值之后,可以将该四维空间转换为三维空间,使用 Matlab 软件模拟特定的  $A^* = A(L, P, G)$  和  $L(P, G)$  两个曲面,其切线即为农地转用均衡点 $(L^*, P^*, G^*)$ ,具体见图 2。

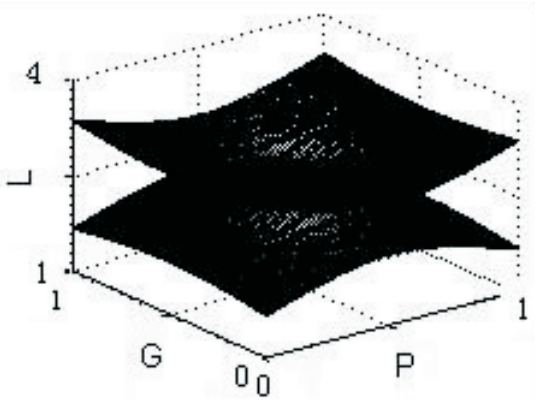


图 2. 农地转用配额制相关主体行为模拟均衡结果

从 $(L, G)$ 空间来看,地方政府的政治忠诚度  $G$  很高,高于 0.7 的水平,从而使农地转用量  $L$  受到地方政府强有力的约束,处于较低水平。从 $(L, P)$ 空间来看,农民在农地转用过程中的获利极少。由此可见,在配额制农地转用模式中,地方政府一般会在经济目标与政治目标之间权衡利弊,选择执行的空间很大,而农民力量的薄弱以及有限信息使得他们对地方政府行为的约束力很低,最终导致农民受损利益的最大化和地方政府财政收入的最大化。

### (三)绩效

根据中国各省区的实际情况,近几年来,农地转用补偿均价为 28 元/ $m^2$ ,协议转让均价为 237 元/ $m^2$ ,拍卖取得使用权的均价为 369 元/ $m^2$ ,挂牌方式的成交均价为 577 元/ $m^2$ ,二级市场的成交均价为 635 元/ $m^2$ [2]。可见,中国所有省份农地转用过程是一个明显的利润制造过程,政府获取了其中绝大部分的利润,制造业部门也是其中重要的获利者。而且,中国自 2009 年以来,每天农地转用的面积不低于 802 公顷,且有不断增长之势。

基于 1980—2007 年间中国出台的耕地保护相关法律法规和规章制度,汪阳洁等考察了中国耕地保护制度对城镇化建设占用耕地的影响,并着重检验了不同阶段耕地保护制度供给强度的实施绩效差异,结果发现,耕地保护制度对经济建设占用耕地速度具有显著的遏制作用,但 1997 年以后的十年中国又相继出台了更多耕地保护法规和政策,但其实施绩效并不高于 1997 年的水平[3]。这意味着,最严格的耕地保护制度可

能仅体现于耕地保护法规政策数量的增加,其执行效果并没有完全发挥出来。

## 二 农地转用市场配置模式

### (一) 治理结构

欧洲国家盛行的市场配置方式虽然在不同国家的具体表现形式有所区别,但在一些本质方面还是相似的,大体的市场化过程见图3。

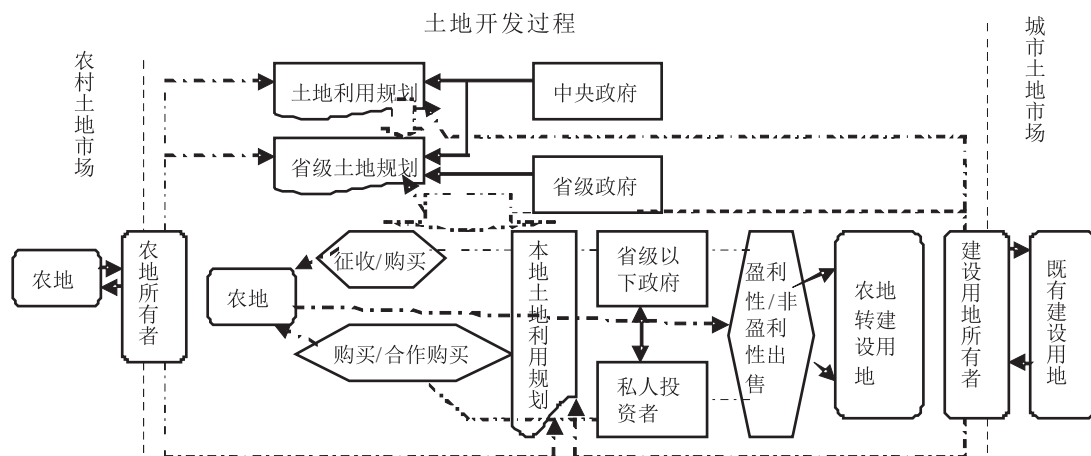


图3. 欧洲农地转用市场配置模式

从土地利用总体规划方面来看,不同欧洲国家的中央政府都能起到全国性土地利用总体规划的指导性作用,而在该总体规划指导性约束下的详细土地开发和建设计划则是其省级或者联邦州及以下政府的职责。无论哪一级政府的规划,都必须符合欧共体区域发展的标准,而且还必须满足国家可持续的经济发展要求。另外,欧洲国家强调吸纳公众参与土地利用规划、详规及建筑规划,但并没有制定特别的农地保护政策。

农地转用可以通过市级政府、私人企业或者某种“公私伙伴关系”来完成。政府采用非市场化的征收方式,只能将农地转用到特定的公共设施用地上,补偿标准也要获得农地所有者的一致性同意,否则,将诉诸法庭裁决。如果司法程序未完成,建设工程者无权开工建设。欧洲国家还有一种比较特殊的涉及到农地转用的制度,即政府采取自愿和协商的办法将可能涉及到未来的某一大型建设工程但分属于不同所有者的土地集中到一起,由政府免费获得用于必需的公共设施建设的土地并承担建设成本,然后按照原始贡献大小由原有土地所有者及政府共享该成片土地的增值收益<sup>[4-6]</sup>。

包括农地转用在内的所有建设用地的出售方式与购买方式一致,无论是政府、私人企业还是“公私伙伴关系”,土地买卖的风险和利润都将完全由市场决定。

### (二) 行为

在法律赋予了土地所有者较为完整的实际产权后,靠市场机制实现农地转用控制也还是有风险的。我们可以做两个合理的假设:其一,建设用地的边际租金率和农用地的边际产出率都是其区位的减函数,其区位可以用其与城市中心位置的距离表示;其二,农地边际产出函数斜率的绝对值要远小于建设用地的边际租金率函数斜率的绝对值。那么,这两条曲线必有一个交点,此交点也就是农用地与建设用地的市场均衡点(见图4)。但是,大多数学者忽略了这个市场均衡点的稳定性。实际上,它不是稳态的。只要社会发展处于高速城镇化阶段和工业化的中后期,土地利用政策需要同时加以调控的目标很多,而这些目标之间未免相互冲突,可利用的土地资源越稀缺,这种目标冲突的程度就会越高。在现实中,这种冲突正好集中在城郊地带,也就是这个静态市场均衡点上(见图4)。

我们还可以通过图5进一步分析其非稳态的形成机制。城镇区域的外围就是大片的农村区域。假定农业土地的价值(经济租金)规模收益不变,而城镇建设用地的价值则由外围向城镇中心不断提高,图5下部的

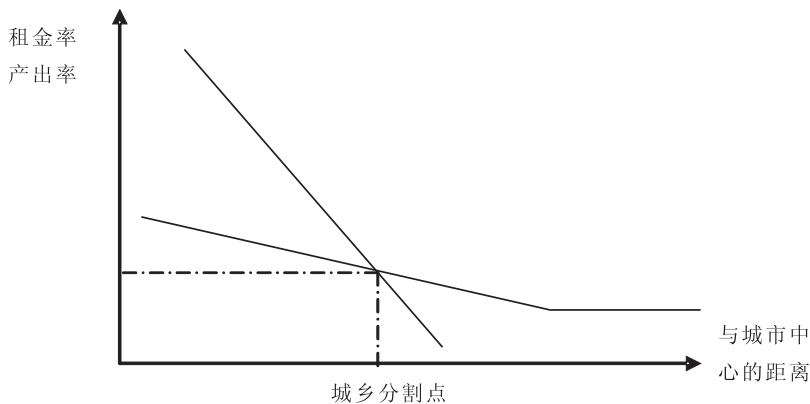


图 4. 城乡土地配置的静态市场均衡

粗线就很好地表示了土地租金的变化。假如不对土地用途施加任何限制的话,纯粹市场调整将只会发生在建设用地与农业用地的回报完全相等的区域,即图中“市场调整区”所标注的两个类三角区域。值得注意的是,这两个类三角区域的实际位置要取决于城市发展对土地价值的影响程度,有的可能紧邻城市中心,而有的则会远一些。

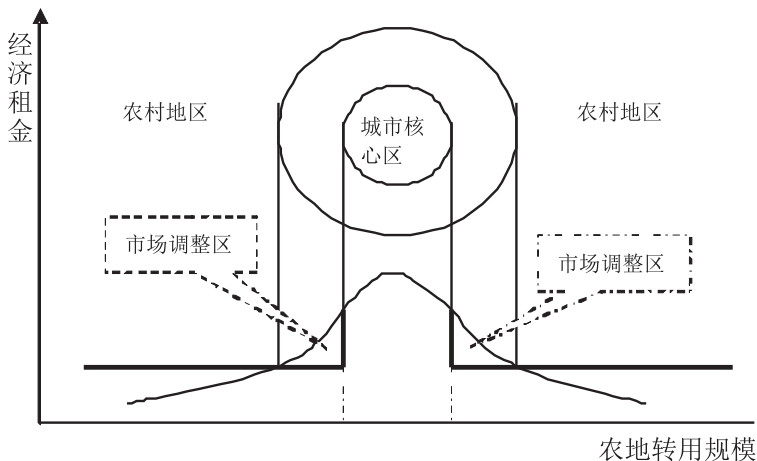


图 5. 土地价值分布与冲突调整区域

假如城市核心区以外是限制开发区,那么,其相应的土地价格就会降到农业生产可以支付的水平<sup>[6]</sup>,但实际上这种下降的幅度不会这么大。首先,对城市建设用地的数量限制是不会永久不变的,因此,土地所有者必然将其所拥有的土地转换为建设用地的收益资本化为土地价值;其次,更接近城区的土地更能吸引城市中的购买者,以便于其利用土地满足居住或投资等其它用途。这两个原因无疑都将会提高城郊均衡点附近的土地价格。

由此可见,农地转用市场配置模式会延缓农地转用过程,如李永乐和吴群验证了土地市场发育与农地非农化之间呈负相关关系<sup>[7]</sup>,但并不能得到稳定的均衡,欧洲国家无一不对地权施加限制就是很好的证明。

(三)绩效

就欧洲国家荷兰而言,1996—2000 年平均每天农地转用 17 公顷,而德国在 2006 年时这一数据则为 114 公顷。显然,这些数据要远小于实施农地转用配额制的中国平均每天农地转用的面积(中国在 2009 年每天转用面积为 802 公顷)。但与欧洲国家采用市场配置要花费巨大的时间成本相比,中国模式的优势在于花费很少时间成本。

三 两种农地转用治理模式的比较



两种农地转用治理模式最为本质的区别,在于地权的设计和保护、土地利用规划的方式及市场和政府在农地转用、地权流转和收益分配等方面的作用(见表1)。

表1. 农地转用治理结构国际比较

	荷兰	德国	中国
地权制度	(1)有限制的产权(无时间限制) (2)独立的法律程序保护 (3)获得全部补偿和土地增值收益	与荷兰相同	(1)有包括时间在内的限制性产权 (2)无独立的司法程序保护农地产权 (3)有限的补偿,并不获得土地增值收益
土地利用规划	(1)三级规划 (2)平衡经济与环境 (3)分散化规划 (4)信息全部公开 (5)公众参与	与荷兰相同	(1)五级详规 (2)专注耕地保护 (3)集中规划权 (4)有限信息公开 (5)很少鼓励公众参与
市场作用	(1)成熟的农地和建设用地市场 (2)传递信息和决定价格	与荷兰相同	(1)不成熟 (2)价格由政府控制,市场信息极为有限
政府作用	(1)参与并促成私人参与农地转用 (2)与土地所有者分享增值,1994年前无利润操作	(1)寻求与私人合作 (2)与土地所有者分享增值并获取利润	(1)完全控制农地转用过程 (2)从农民手中获得完全的土地增值,并将之与城镇产业部门分享

值得一提的是,荷兰和德国编制土地利用总体规划时关注的是人类社会与自然环境的协调<sup>[8]</sup>、城乡一体化发展<sup>[9]</sup>以及如何提高分散化管理土地的效率<sup>[10]</sup>,而中国最为关注的是如何控制耕地流失;其次,荷兰和德国的上一级政府只是编制指导性规划,而详规则由地方政府编制并在批准后实施,任何级别的政府均无权修订已经生效后的规划,而中国土地利用规划实质是从上到下额度计划分配,因此在实施的过程中会发生频繁的土地使用计划的变更;最后,中国各级政府很少像荷兰和德国等欧洲国家一样能够有效动员各类专家和各级各类公众参与规划编制工作,由此导致实施过程中的公众纠纷。

另外,中国与两个欧洲国家政府在土地市场中发挥作用的领域、动机和获取利润的方式也存有极大差异,中国各级政府存有从农地转用过程中获取足够利润来积累城市产业资本的动机,从而也决定了其特殊的行为方式。

#### 四 快速城市化过程中的农地转用效率

本文采用直接评价城市建成区土地使用效率的方法来间接反映农地转用治理的效率。考虑到重庆具有城市化最快的“大城市大农村”的性质,本文将全国所有城市作为考察样本,最后以重庆建成区土地使用效率与全国效率的对比来评价其效率水平。检验方法是:首先检验重庆农地转用的相对效率;然后,进一步检验重庆农地转用相对适度性。

##### (一)农地转用相对效率测算

考虑含有土地投入变量的生产方程  $Y=f(T,K,L)$ ,其中, $T$ 表示土地投入, $K$ 和 $L$ 分别为资本和劳动。为进一步评价城市建设用地的相对利用效率,参照多恩布什分析经济增长过程的方法,假设规模报酬不变,将该生产方程做如下变换:

$$\frac{Y}{T} = \frac{1}{T}f(T,K,L) \quad (6)$$

由于假定规模报酬不变,(6)式即可以进一步做如下变换:

$$\frac{Y}{T} = \frac{1}{T}f(T,K,L) = f(T/T,K/T,L/T) \quad (7)$$

从而得到:

$$y = f(k,l) \quad (8)$$

其中, $y$ 指的是地均产出, $k$ 为地均资本投入, $l$ 则为地均劳动力投入。

利用《中国2009年城市统计年鉴》中的数据,选取其中282个地级以上城市作为分析样本,选取地均第

二、三产业增加值作为产出项,地均第二、第三产业的从业人员数量以及地均固定资产投资总额作为投入项,使用 DEA 方法计算各个城市的相对效率水平、投入产出项与理论目标值之间的差距。

结果显示,全国 282 个城市 2008 年的平均技术效率为 0.336,排在前两位的城市为茂名市和东莞市;重庆市的平均技术效率为 0.242,低于全国平均水平的 27.98%,而与茂名市和东莞市相比,更是低了 75.8%。在产出水平方面,全国城市平均低于最优城市 7.896 亿元/平方公里,而全国城市平均劳动力投入水平则高于最优城市的劳动力投入水平,为 300 人/平方公里,全国城市平均地均资本投入都处于最佳状态。具体来看重庆市的情况,在产出水平方面低于所测算的理论最优值,差额为 12.738 亿元/平方公里,在两项投入方面,大多数城市的投入水平都与各自理论上的最优值比较吻合,重庆也不例外。

实际上,农地转用是土地资源在部门间竞争配置的结果,因此,可以使用农地转用率指标表示农地转用的程度,即用某一时段非农建设占用耕地数量占基期耕地总量的百分比来测算。这一比率在经济社会发展的不同阶段,其大小极有可能呈现某种规律的变化。以农业生产为主的经济发展阶段,人口的不断增加给予了不断开发耕地后备资源的强有力的激励,耕地数量将不断增加,而此阶段由于工业化和城市化水平很低,发展速度也比较慢,因此,耕地增加速度远远大于建设用地增加的速度,从而使农地转用率可能会出现下降趋势;但随着工业化和城市化的加速发展,经济对土地资源的消耗也进入快速发展期,农地转用率的增长速度会明显加快,而且,可供开发的农地资源也越来越少,因此,农地转用率会开始上升;当经济发展到更高水平后,传统工业部门向外转移、制造业比重减少、服务业比重不断上升,此时,建设用地需求对耕地压力将会缓和;因此,经济发展最终会走向农地转用率不断下降的阶段<sup>[11-12]</sup>。

## (二)农地转用适度性测算

依据以上分析,分别拟合一次方程、二次方程和三次方程,根据拟合度判断最适合的测度方程。

线性方程拟合结果为:

$$landcon = -0.036 + 3.114 \times 10^{-6} PGDP \quad (9)$$

其中,PGDP 表示人均国内生产总值。该方程常数项和系数项的 t 值分别为 -3.874 和 6.225,相伴概率分别为 0.002 和 0.07,均在 1%的水平上显著,但拟合度  $R^2$  只有 0.141。

二次方程拟合结果为:

$$landcon = -0.087 - 1.180 \times 10^{-5} PGDP + 2.735 \times 10^{-10} PGDP^2 \quad (10)$$

其中,常数项、一阶变量和二阶变量的系数项 t 值分别为 7.220、7.220 和 -9.617,相伴概率分别为 0.02、0.05 和 0.0103,分别在 5%和 1%的水平上显著,其拟合度上升为 0.702。

三次曲线方程拟合的结果为:

$$landcon = -0.101 + 2.024 \times 10^{-5} PGDP - 1.005 \times 10^{-9} PGDP^2 + 1.323 \times 10^{-14} PGDP^3 \quad (11)$$

其拟合度最高为 0.933,常数项和各系数项的 p 值均为 0。其中,常数项、一阶变量和二阶变量的系数项 t 值分别为 6.120、10.220、6.345 和 -9.617,相伴概率 p 值均趋近于 0。因此,我们选用三次方程作为测度方程。

从图 6 可知,现阶段全国所有城市对农地转用的需求都处于快速上升的阶段,还远未达到农地转用率由上升转为下降的拐点。重庆市 2008 年人均 GDP 为 17952 万元,甚至仅仅只处于即将加速农地转用以推进城市化和工业化建设的开端。就 2008 年的数据来看,重庆还需要 249.730 平方公里的土地运用到城镇建设当中去。因此,无论是重庆还是全国的农地转用控制任务都面临着极为严峻的挑战和压力<sup>[13]</sup>。

## 五 结论

从文章分析的结果来看,至少有以下几个方面的结论对未来发展战略中的土地政策来说非常具有启发意义。

首先,市场配置模式与计划模式之间没有绝对的优劣之分。它们都没有我们所希望的均衡点,假如有,也不是稳定的。这一点与理论界大多数学者的观点有所区别。其实,这也很好理解。因为各种类型用途的土地不是简单的商品,而是具有资本和普通商品的二重性质,而只要承认土地的资本属性,那么,就自然表明

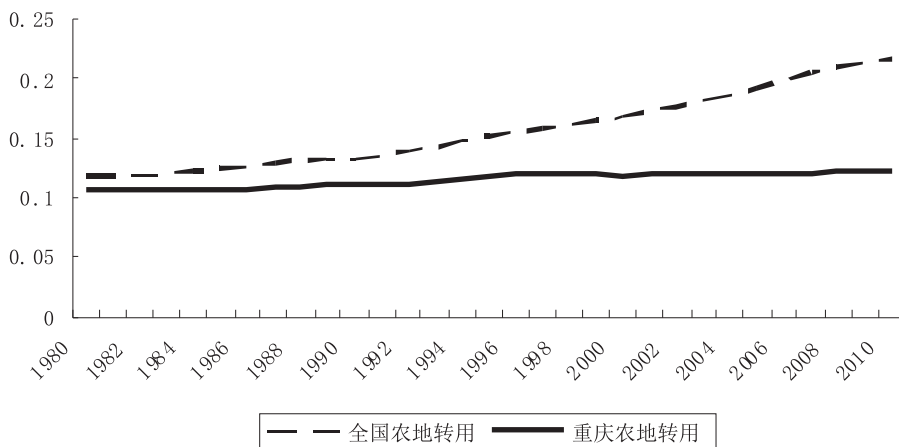


图 6. 全国与重庆自 1980 年至 2010 年农地转用率的变化态势图

了土地与普通商品不一样的核心方面,即它要参与到任何生产过程的始终,甚至说,它本身就是一种特殊的生产过程。

其次,农地转用健康运行的动力机制是居民收入水平→产业结构→农地转用率→成长建设用地规模等四者之间的递进决定关系。根据我国区域经济环境的现实约束,合理有效地设计各相关主体的权力结构及其实现方式,进而建立产业结构高级化的内生动力可能才是根本之策。

再次,变革土地利用总体规划的编制方式,有效激励公众在各个不同层次参与到规划编制过程中是非常重要的。

最后,尽可能按照事权和财权合理搭配的原则划分各级政府财税配置机制,弱化地方政府土地财政的动机,这就要求中国经济真正走向城镇化与产业高级化的良性互动之路<sup>[14]</sup>。

#### 注释:

① SCP(Structure-Conduct-Performance, 结构—行为—绩效)模型是由美国哈佛大学产业经济学权威学者贝恩、谢勒等人于 20 世纪 30 年代建立的。该模型提供了一个既能深入具体环节,又有系统逻辑体系的市场结构(Structure)—市场行为(Conduct)—市场绩效(Performance)的产业分析框架。本文将之运用到农地转用问题的分析之中,其目的就是要研究不同的农地转用治理模式内在运行机制的本质区别,为我们正确而全面的认识这两种主导模式提供更为全面的轮廓。

#### 参考文献:

- [1] 国家发改委要求坚决守住 18 亿亩耕地红线[EB/OL]. [2008-08-26]. <http://www.chinanews.com.cn/gn/2010/08-26/2493872.shtml>.
- [2] TAN Minghong, LI Xiubin & LU Changhe. Urban Land Expansion and Arable Land Loss of the Major Cities in China in the 1990s[J]. *Science in China Series D: Earth Sciences*, 2005, 48(9):1492-1500.
- [3] 汪阳洁,姜志德,王继军. 耕地保护的制度供给实施绩效差异研究[J]. *公共管理学报*, 2010, 7(3):21-30.
- [4] Ding, C. The Benchmark Land Price System and Urban Land Use Efficiency in China[J]. *Chinese Geographical Science*, 2001, (11):306-314.
- [5] Wiegandt, C. *Mixed Land Use in Germany: Chances, Benefits, and Constraints* [R]// Incentives, Regulations, and Plans: The Role of States and Nation-States in Smart Growth Planning, 2004.
- [6] Dransfeld, E. *German Experiences According to the Interrelations Between the Planning System, the Different Land Development Procedures and the Formation of Land Values* (price-setting process)[D]. Lincoln Institute of Land Policy Conference Paper, 2001.
- [7] 李永乐,吴群. 土地市场发育与农地非农化:基于省际面板数据的估计与测算[J]. *中国土地科学*, 2009, 23(11):45-49.



- [8] Ulmer, F., Renn, O., Ruther-Mehlis, A. *Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Fliesenverbrauchs in Deutschland-Evaluation der Ratsempfehlungen "Mehr Wert Für die flhe: Das Ziel 30ha"* [M]. DIALOGIK GmbH, 2007.
- [9] Valk, A. v. d. The Dutch Planning Experience[J]. *Landscape and Urban Planning*, 2002, (58):201-210.
- [10] Vink, B., Van den Burg A. New Dutch Spatial Planning Policy Creates Space for Development[J]. *NSL Network City and Landscape: DISP-online*, 2006, 164(1).
- [11] 洪波. 我国省级耕地非农化适度性评判研究[J]. *地域研究与开发*, 2008, 27(2):99-102.
- [12] 杨勇. 开放条件下重庆地区城镇化对土地利用效率的影响及区位差异[J]. *地域研究与开发*, 2011, 30(3):112-116.
- [13] 杨勇, 郝敏, 熊建立. 地权流转、生产契约创新与三峡库区农民增收——“滚渡模式”的理论启示与持续推进[J]. *云南财经大学学报*, 2011, 30(3):154-160.
- [14] 杨勇. 从全要素生产率看经济发展方式转型[N]. *光明日报(理论周刊)*, 2010-07-26.

## Structure, Behavior and Performance of Non-agricultural Governance of Farmland: An Analytical Framework

YANG Yong

(School of Economics and Management, Chongqing Three Gorges College, Chongqing 404100, China)

**Abstract:** In order to correctly comprehend the inherent law and finality of the control of land conversion in the process of rapid urbanization, this paper uses SCP analysis framework to build a structure-behavior-performance pattern, which is of market-oriented and quota management model. The analysis indicates that these two typical land conversion management model cannot achieve a stable balance, and the stable equilibrium position of urban and rural land allocation can only be seen in the transformation from later stage of industrialization to post-industrialization. Therefore, according to the current economic and social development situation, it is the fundamental policy to selectively encourage certain regions to firstly carry out post-industrialization development model so as to achieve the balance of urban and rural land allocation under the requirement of food and environment safety in a densely populated country. Such interior areas as Chongqing and other places are the first choice.

**Key words:** land conversion; SCP; land allocation

[责任编辑:刘萍萍]