

都市边缘区空间管制效果的产权差异及其影响因素 ——基于基本农田保护区政策视角

陈世栋,袁奇峰

(中山大学地理科学与规划学院,广东 广州 510275)

摘要:在城市区域化下,基本农田保护区(农保)成为都市区生态保育的重要空间载体及划定城市增长边界依据。以广州市白云区为例,以镇和行政村为基本空间单元,研究了1997年以来基本农田保护区空间演变过程,并构建指标体系,建立不同产权主体农保转用的数理模型,揭示农保政策对不同主体管制的差异及其影响因素。研究发现:① 广州都市边缘区农保被大量转用,并以转为集体建设用地为主;② 农保政策对不同主体的空间管制效果差异较大,可分为管制有效型、集体转用失效型、国有转用失效型三种类型;③ 国有转用主要位于镇区周边,是城镇化所需代价,集体转用主要分布于靠近城市中心而远离镇区的村庄;④ 区位及村庄对非农经济收入的追求是农地集体转用的主要原因,而社会变迁因素影响并不显著。总之,基本农田制度对政府的管制有效,对集体则失效,说明了对基本农田的保护不仅需要划定刚性的物理边界,还需协调集体产权所有者的利益。

关键词:都市边缘区;农保政策;管制效果;产权;影响因素

中图分类号:K901 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-0690(2015)07-0852-08

快速城市化下,基本农田保护区已经成为都市区主要的生态空间之一^[1-3],但面临着各行为主体的侵蚀^[4-8]。1997年以来中国的基本农田保护制度是全世界最严格的农田保护制度,但大多数研究认为现行农保政策是失效的^[9-12]。原因是在分税制后,地方政府的土地财政冲动,加上以GDP增长率为官员政绩考核标准,虽激活了地方经济发展活力,但也造成了农地的过度性损失^[13,14]。即便土地管理部门实行了垂直管理,但其财政由地方政府划拨,难以对地方政府的过度农地转用行为形成有效监管,再加上大部分是事后监管而非事前预警,导致了监管及执行成本过巨,农地违规转用难以遏制^[15]。部分研究还证明了地方政府(包括村集体)是农地转用的主要主体,其占比达到了47.6%,企业及私人占比为47%左右^[4]。同时,也有研究认为由于集体土地产权的模糊性,农村集体土地也产生了大量转用^[16],但对于集体转用数量、效果及内部机制的研究,尚属于“黑匣”^[17]。农村集体大规模转用涉及大量土地违法行为^[18],现有研究有所关注,但不成

系统,对于其成因解析也仅仅停留在土地二元制下违法收益大于违法成本的结论^[15,19]。本文的实证研究则证明,农保政策对各行为主体的农地转用行为起到了一定的抑制作用,对约束政府转用行为有效,对约束集体转用行为则失效。

1 研究区域、方法与数据

1.1 研究区域

本文以广州市白云区北部4镇为研究区域。4个镇面积共488.29 km²,占白云区的73.43%,共118条行政村,2013年农业户籍人口约36.90万人,基本农田约86.67 km²。北部4镇地区是典型的都市边缘区^[20],在快速城市化背景下,土地利用变化迅速,外来人口大量集聚,本地农业人口迅速非农化。同时又存在大量的农业及生态性用地,是研究城市、乡村、农民与农地相互关系的典型区域。本文以4镇118村为样本,以各村的基本农田保护区(简称农保)占比、农地转用量等数据为基础进行实证分析。分别以镇和村为统计单元,研究1997年以

收稿日期:2014-05-31;修订日期:2014-12-12

基金项目:国家自然科学基金项目(U1404403)资助。

作者简介:陈世栋(1983-),男,广东雷州人,博士研究生,主要从事都市生态农地研究。E-mail:chshid@mail2.sysu.edu.cn

通讯作者:袁奇峰(1965-),教授。E-mail:qfy510060@163.com

来大都市边缘区的农保政策实施效果,镇村农保转用的产权主体行为的差异及其形成机制。

1.2 研究方法 with 数据

空间数据来源于国土部门的1997年及2012年土地利用现状数据,社会经济数据来源于《白云区农经统计数据(2013)》。以ArcGIS10.0平台为分析工具,首先,通过叠加分析,计算出每个村庄1997年农地转化为2012年的建设用地量以及年均转用的规模和速度。第二,计算出1997年每个村庄的基本农田面积占村域面积的比例。假设农保面积占村域面积比例越高,该村农地越难以被转用,即农保比例与农保政策管制效果成正比。第三,计算农保转为2012年不同权属(国有与集体)建设用地的量及比例,表征农保政策对不同权属行为主体的管制效果。第四,通过假设并设定相关指标,求证农保管制效果镇村差异的影响因素。

2 基本农田的空间分布及演变

2.1 基本农田转用总体特征

1997年,白云区农保面积112.43 km²,占农地的24.66%;4镇农保面积共112.31 km²,占白云区比例接近100%,占4镇农地总面积的29.79%,占4镇总面积的23.03%。1997~2012年,白云区农保转用总量为11.09 km²,农保转用量占1997年农保总量的9.90%。2012年,4镇农保转用量为10.88 km²,占白云区总转用量的98.11%(图1a),即农保转用量几乎全在北部4镇地区。4镇的农保转用量各有差异。太和镇的转用量最多,达到了4.87 km²,钟落潭镇3.35 km²,人和镇1.34 km²,江高镇1.31 km²。4镇农保转用量分别占2012年各镇建设用地的10.77%、8.63%、4.18%和3.94%;农保的转

用程度(农保转用量/1997年农保面积)分别为14.70%、8.72%、6.08%和7.42%(图1b)。

从空间上看,无论是1997年还是2012年,基本农田分布都呈现一定的空间集聚性(图2)。总体上块状连片分布于江高镇西部、钟落潭镇中北部及西部。在人和镇及太和镇的分布比较破碎,且从1997年至2012年的变化来看,太和镇农保损失最多,钟落潭镇及人和镇的中南部损失较多,而江高镇虽然有所减少,但基本保持原有块状分布状态。

2.2 基本农田转用权属分布

城市与乡村对农地转用均产生需求,两者分别对应国有及集体产权^[21]。从白云区层面看,农保转为集体建设用地达到8.36 km²,占75.38%,转为国有仅2.73 km²,占24.61%。4镇农保转用情况与白云区整体相似,集体和国有比例分别为78.42%和21.58%。但内部差异较大,太和镇和钟落潭镇集体转用的比例分别为84.95%和90.08%;江高镇集体转用也占大部分,达到了58.67%,但人和镇集体转用仅为44.86%。

总体来看,集体转用是农保规模缩小的主要原因。城市化必然需要大量的农地转为建设用地,但现行的土地管理法律法规明确规定农村除了必要的宅基地转用外,实现空间非农化需通过政府的征地程序^[22],研究区域大量农保集体转用与相关政策相冲突。在严格的土地用途管制之下^[23],依然存在大规模的农村集体及农民个体的转用行为,原因值得深入剖析。

3 基本农田转用的原因分析

3.1 基本假设与模型构建

假设农保政策对土地用途管制是有效的,即

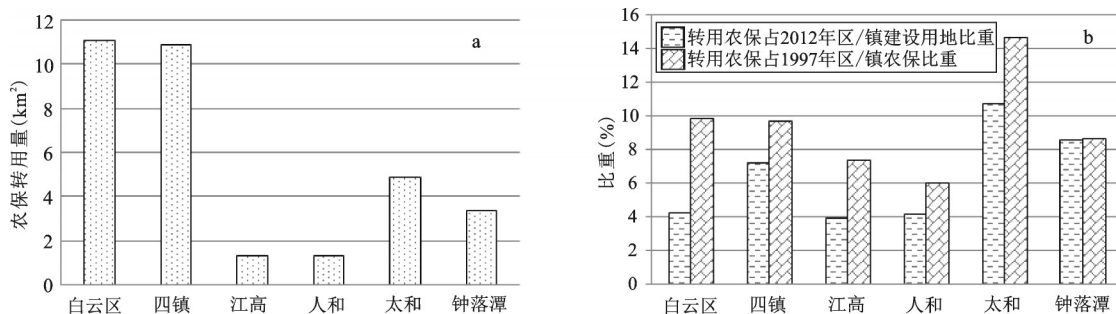


图1 1997年至2012年农保转用量(a)及其占2012年建设用地和1997年农保比重(b)

Fig.1 The amount of basic farmland converted to construction land from 1997 to 2012(a) and its proportions accounted for basic farmland in 1997 and construction land in 2012 (b)

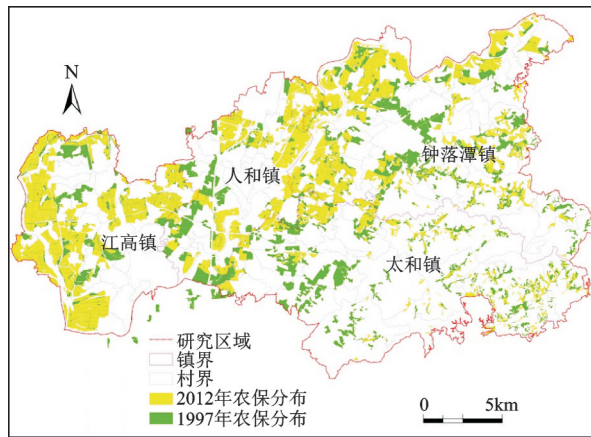


图2 1997年和2010年基本农田分布

Fig.2 Distribution of basic farmland in 1997 and 2010

每个村的农保面积占村域面积越大,农地越难以被转用。按照假设,求取各村农保面积比例,定义为农保管制因子;求取各村农保转用量占各村2012年建设用地比例,定义为农保转用因子,求取两者的数量关系;求取各村农保转用中集体转用和国有转用的比例,分别定义为集体转用因子和国有转用因子,求取2种权属转用与农保管制因子的关系,表征农保政策对不同产权主体的管制效果。

3.2 不同空间及权属主体农保转用模型

3.2.1 整体及产权差异模型

从农保管制因子与农保转用因子关系看,两者呈现明显的负相关关系,即农保管制因子数值越大,农地转用量越小。两者的函数关系: $Y = -0.248X + 0.487$,初步证明农保政策对农地的转用行为具有约束作用,但农保政策对不同权属农地转用行为约束有何差异?有待进一步实证。

同理,构建农保管制因子与国有及集体转用因子的函数,均呈对数函数关系(以幂函数、对数函数、指数函数、多项式等函数为拟合模型,经检验,对数函数模型的所得相关系数最高)。农保管制因子与国有转用的函数关系是: $Y = -0.136\ln(X) + 0.092$,两者为负相关关系,即各村农保占比越大,国有转用量越小,说明农保政策对国有转用存在较好的制约作用。农保管制因子与集体转用的函数关系为: $Y = 0.127\ln(X) + 0.863$,两者呈正相关关系,即农保占比越大,农地转为集体建设用地也越多,说明了农保政策对农地集体转用管制无效。

3.2.2 模型的4镇差异程度解释

对比发现4镇农保管制效果存在差异。各镇

农保管制因子与农地转用因子关系中,唯有太和镇呈现正相关,其它3镇均为负相关,即农保政策对太和镇管制整体无效,对其它3镇有效,用 R^2 (相关性程度)来表征管制效果,则3镇 R^2 大小排序:钟落潭镇>江高镇>人和镇。

农保政策对各镇不同产权主体的管制效果也不一样。从农保对国有转用的管制效果来看,由于4镇农保管制因子与国有转用因子均为负相关,即接受原假设,表明农保政策对4镇国有转用管制皆有效,以各函数方程自变量系数(拟合模型的斜率)的绝对值代表管制效应程度,4镇国有转用管制效应系数 A 的排序是: $A_t > A_z > A_r > A_j$ (A_t 、 A_z 、 A_r 、 A_j 为太和镇、钟落潭镇、人和镇及江高镇)。表明对太和镇国有转用管制效果最佳,而江高镇的效果最差。江高镇和人和镇国有转用管制效果不相上下,分别为-0.558和-0.587,而钟落潭镇和太和镇则分别为-0.893和-1.600,钟落潭及太和对国有转用的管制效果是江高和人和的1.600倍到2.867倍之间,而太和对国有转用的效果是钟落潭的1.792倍。说明国有转用行为发生在江高镇及人和镇要易于太和镇及钟落潭镇。

从农保政策对集体转用管制效果来看,4镇均呈正相关关系,即拒绝原假设,说明农保政策对各镇的集体转用管制均无效。或者说农保面积越多的村庄,农地转用反而越多。同样,用各拟合模型的斜率来说明无效的程度,江高镇、人和镇、太和镇及钟落潭镇的系数分别为0.560、0.591、1.598和0.890。对于集体管制无效的程度,太和镇最大,钟落潭镇次之,人和镇和江高镇分别为第三和第四,农地集体转用的强度,太和镇最大。

3.3 原因分析

为研究农保政策对不同镇街及权属转用效果的差异,需要进一步分析各镇各村的区位、社会及经济变迁对农保政策的影响。由于农保管制效果与农地转用量之间具有等价关系,即管制效果越好,则农地转用量越小,反之亦然,因此,以各村农地转用量替代农保政策效果因子。对于农地的非农转用的原因解析,选择以下几大因子进行实证(表1)。

因子一:区位因素。在城镇扩张波及效应下,越接近城镇中心,农地转用规模越大、速度越快。假设距城市中心区、镇区和主要交通干线越近,农地越容易被转用。

因子二:非农收入因素。由于研究区域是自

表1 因子及指标描述
Table 1 Description of factors and their indexes

因子	指标	均值	标准差	样本量(个)
因变量	1、农保转用面积(m ²)	98420.93	1.50	110
	2、农保有转用(m ²)	28551.77	49076.19	87
	3、农保集体转用(m ²)	82597.01	1.49	101
区位因子	1、村庄距镇区距离(m)	8352.33	4102.86	110
	2、各村到区政府距离(m)	19516.01	4235.43	110
	3、距交通线距离(m)	459.56	437.77	110
经济收入因子	4、农村经济总收入(万元)	11589.45	12681.76	110
	5、人均收入水平(元/人)	36652.05	32187.21	110
	6、地均收入水平(万元/hm ²)	33.75	32.7	110
	7、村办企业收入占村组集体经营收入比重(%)	25.65	38.53	110
	8、村办企业收入占农村经济总收入比重(%)	12.42	22.26	110
	9、人均村组收入水平(元)	12116.27	29671.66	110
	10、劳均非农产业收入(元/人)	66168.18	1.01	109
	11、地均非农业收入(万元/hm ²)	76.10	133.67	107
	12、非农收入/农业收入	20.92	158.87	109
	13、地均非农收入/地均农林牧渔业收入	9.88	18.91	109
	14、抚养人口占比(%)	38.83	18.45	110
社会变迁因子	15、外出务工劳动力占比(%)	24.40	23.65	110
	16、乡外县内占比(%)	55.32	32.23	85
	17、县外省内占比(%)	22.06	25.46	88

下而上发展地区,农村自发寻求农地非农转用以获取土地租金的发展模式已经形成惯性,因此,假设村庄集体的收入越高,且集体收入中村组经济比重越高,农地越容易被转用。

因子三:社会因素。假设村庄外出务工人员越多,农地越容易被转用。外出务工者越多,农地就业及生活保障功能就越低,农民对农地的依赖就越少,农民就会倾向于将农地出租或者转用。

3.3.1 总体权属特征及解释模型

以“农保转用”、“农保有转用”、“农保集体转用”为因变量,自变量分为上述三大因子17个指标,分别求3个因变量与自变量的相关关系。从中筛选出显著性水平小于0.05的4个指标,分别为“村庄距镇区距离”、“村庄到区政府距离”、“农村经济总收入”和“村办企业收入占村组集体经营收入比重”,指标涵盖了“区位因子”和“经济收入因子”,但“社会变迁因子”影响不显著,被排除。说明都市边缘区的农保转用主要受到区位和经济收入的影响。

分别用各类型曲线估计因变量与自变量之间的拟合程度,发现线性函数在因变量与自变量之

间的拟合程度最高,所以选择线性方程进行建模,获得了农保转用及不同权属转用之间的函数。

“农保转用”函数: $Y=9.15X_1-8.42X_2+3.18X_3-957.96X_4+174124.87$ (1)

式(1)中,Y指农保转用量,X₁指村庄距镇区距离,X₂是各村到区政府距离,X₃指农村经济总收入,X₄指村办企业收入占村组集体经营收入比重。各村距镇区距离和各村经济总收入与农保转用量成正相关,各村到区政府距离和村办企业收入占村组集体经营收入比重指标与农保转用量呈负相关,说明各村离镇区越远,农村经济总收入越高,农保越容易被转用。距镇区越远,镇政府监管力度越弱,转用的成本越低;离区政府越近,其农保转用量越大,由于农保主要分布在远离区政府的边缘地区,所以,离区政府越近而离镇区越远的村庄,在接受广州市核心区辐射同时又可避免镇级政府的监管,农保也越容易被转用。同时,农村经济总收入越高,但村办企业收入占村组集体经济收入比重越低的村庄,其农保转用量越大,说明,经济收入提高的期望是造成农保转用的主要原因,但农保转用中,并非用于村办企业的发展。

“农保国有转用”函数: $Y=-2.40X_1+49682.23$ (2)
式(2)中, Y 指农保国有转用, X_1 指村庄距镇区距离。17个指标均通不过显著性水平小于0.05的检测,唯一接近的是村庄距镇区距离指标,其显著性为0.059,略大于95%的置信水平,故本文采用此指标构建两变量的回归方程,两者呈负相关关系,即距镇区越近,农保国有转用量越大,国有转用受到镇区扩张影响,且国有转用是政府行为,在空间上安排于公共设施较好的镇区周边。

“农保集体转用”函数: $Y=10.15X_1-8.50X_2+5.48X_3-994.74X_4+128183.66$ (3)

式(3)中, Y 指农保集体转用, X_1 指村庄距镇区距离, X_2 是各村到区政府距离, X_3 指农村经济总收入, X_4 指村办企业收入占村组集体经营收入比重。农保集体转用与4个指标的关系与农保总体转用趋同,即“村庄距镇区距离”、“农村经济总收入”指标与“农保集体转用”成正相关,另外2个指标呈负相关。证明了距镇区越近的村庄,农保集体转用量越小,原因一是靠近镇区中心的村庄,其农保分布本来不多,二是镇区的监管力度较大,农保转用成本较大。另一指标说明了对经济收入增长的追求,是导致农保集体转用的主要原因,较好地解释

了本地区农保的转用主要是农民的行为,而非政府行为。

另外,区位因子中“距交通线距离”指标对农保转用的影响并不显著,说明各村交通区位并不是主要影响因素。在交通区位日渐均质化的情况下,都市边缘区各村农地转用主要受到镇区发展牵引。而社会变迁因子的各个指标与农保转用关系均不显著,说明在都市边缘区,农村人口结构、就业结构和就业地域类别总体上并未起到重要影响。

3.3.2 各镇模型及影响因素差异

农保2种权属转用的差异说明了各镇村发展动力的差异。按照上述步骤,分别求取各镇的“农保转用”、“农保国有转用”、“农保集体转用”等因变量与17个指标之间的相关性,并根据显著性水平筛选主要指标,选择 R^2 值最大的线性函数构建4镇不同产权主体农保转用量与主要指标之间的函数关系(表2)。

对于江高镇,农保转用量只与各村到区政府距离成负相关,与其它指标相关性显著水平不高。说明江高镇农保转用是靠近区政府的村庄的行为。对于国有转用,显著性水平较高的是“距交

表2 各镇不同权属农地转用模型

Table 2 The models of farmland conversion to different property rights owners in the four towns

分类	镇区	模型函数表达	变量解释及其显著性水平
总体转用	1、江高镇	$Y=4.266X-35098.970$	X :各村到区政府距离($P:0.037$)
	2、人和镇	$Y=-48939.449+9.471X$	X :农村经济总收入($P:0.006$)
	3、太和镇	$Y=13.155X_1-4781.871X_2$	X_1 :农村经济总收入($P:0.009$) X_2 :外出务工劳动力占比($P:0.037$)
	4、钟落潭镇	$Y=6.71X_1+827.27X_2+1548.03X_3+4920.91$	X_1 :农村经济总收入($P:0.001$) X_2 :外出务工劳动力占比($P:0.055$) X_3 :县外省内务工占比($P:0.004$)
国有转用	1、江高镇	$Y=-2.783X+42361.31$	X :距交通线距离($P:0.026$)
	2、人和镇	$Y=8.205X-52620.60$	X :农村经济总收入($P:0.019$)
集体转用	1、江高镇	$Y=-6771.655+0.084X_1+3.687X_2$	X_1 :劳均非农产业收入($P:0.001$) X_2 :村庄距镇区距离($P:0.005$)
	2、人和镇	$Y=0.27X_1+2.4X_2-0.37X_3+681.99X_4-8717.97$	X_1 :各村到区政府距离($P:0.035$) X_2 :人均村组收入水平($P:0.045$) X_3 :地均非农业收入($P:0.026$) X_4 :抚养人口占比($P:0.010$)
	3、太和镇	$Y=12.57X_1-5020.07X_2+187037.91$	X_1 :农村经济总收入($P:0.016$) X_2 :外出务工劳动力占比($P:0.034$)
	4、钟落潭镇	$Y=-11.76X_1+8.12X_2+1436.48X_3+283335.12$	X_1 :各村到区政府距离($P:0.050$) X_2 :农村经济总收入($P:0.000$) X_3 :县外省内务工占比($P:0.008$)

通线距离”指标,成反比,说明国有转用并不考虑交通因素。对于集体转用,有“劳均非农产业收入”及“村庄距镇区距离”2个指标在小于0.001和0.05显著性水平下正相关,说明对于江高镇各村中,越远离镇区,非农经济越发达的村庄,农保转用量也越多。

人和镇农保转用量主要与“农村经济总收入”成正相关。国有转用也主要与该指标呈正相关。但对于农保集体转用,与“各村到区政府距离”、“人均村组收入水平”及“抚养人口占比”显著正相关,与“地均非农业收入”显著负相关。说明了人和镇远离白云区政府的村庄和村组收入越高的村庄,集体转用越多;同时,需要抚养的人口越多的村庄,也越倾向于集体转用,由于人和镇外出务工人口的占比在4镇中最少,农民立足于本地发展,对外界信息掌握度较高,降低其农保集体转用的成本。另一方面,集体转用越多的村庄其地均非农收入水平却并非越高,说明人和镇农村非农经济沿袭了传统低效的农村工业化路径。

对于太和镇而言,农保转用与“农村经济总收入”指标成正比,与“外出务工劳动力占比”指标成反比。即农保转用是农村追求经济总收入提高的结果,但外出务工劳动力越多,其农保的转用越低,说明部分村庄发展机会较多,农民倾向于留在本村就业,事实上,太和镇是4镇中农保转用量最大的镇,与其它镇不同,太和镇同时受到白云区和天河区的辐射带动,大量的外来人口集聚,导致了其南部与天河区接壤、西部与白云区均和街接壤

村庄,如大源村、和龙村、石湖村大量的转用,村庄非农经济发达。但各指标均与太和的国有转用相关性不显著,原因是太和镇并非城市扩张的主要方向。但太和镇的集体转用趋势与总体的转用相似,都受到上述两个主要指标的影响,充分证明了太和镇的农保转用以集体转用为主。

钟落潭镇的农保转用影响因素主要为“农村经济总收入”、“外出务工劳动力占比”及“县外省内务工占比”,三者与因变量均为正相关关系。说明钟落潭镇与太和镇相类似,不同的是,钟落潭镇各村外出务工人口中,去“白云区之外广东省之内”务工劳动力越多的村庄,其转用量也越高,原因是钟落潭的集体非农经济相对落后,难以提供足够的就业机会,劳动力常年在外务工,倾向于将农地出租或者交予村集体发展非农经济如开发小产权房等。钟落潭的国有转用同样也与各个指标相关性不大,但集体转用中,与“各村到区政府距离”成反比,即各村距离白云区政府距离越近,农保集体转用越多,说明受到了广州扩张波及效应影响;与“农村经济总收入”及“县外省内务工占比”指标成正相关,分析与前面趋同。

3.3.3 农保政策管制效果评价

综合上述分析,各镇农保转用产权差异的原因均不同。从各镇1997年及2010年两轮农保面积损失率来看,太和镇农保面积损失过半,其次是钟落潭镇,损失达20.42%,两镇主要是集体转用所致,国有转用导致的损失率不大。江高镇的农保损失率最小,管制效果最好,人和镇次之,但两镇

表3 基本农田制度实施效果产权主体差异

Table 3 The effects of basic farmland conservation area policy to different property rights in the four towns

镇街	农保损失率	转用类型	管制效果	原因及评价
江高镇	7.33%	农保转用	管制有效	严格管制
		国有转用	国有转用失效	广州城市核心区扩张所致;量少
		集体转用	管制有效	四镇中集体转用量最少
人和镇	11.55%	农保转用	国有转用失效	政府行为(征地城市化)
		国有转用	国有转用失效	广州城市核心区扩张所致;量多
		集体转用	管制有效	集体转用较少
太和镇	52.52%	农保转用	集体转用失效	集体转用,农村主动城市化
		国有转用	管制有效	国有转用少
		集体转用	集体转用失效	主要为农村及集体转用
钟落潭镇	20.42%	农保转用	集体转用失效	农民行为
		国有转用	管制有效	国有转用少
		集体转用	集体转用失效	主要为农村及集体转用

均以国有转用为主(表3)。由于两镇是广州功能外拓的主要方向,农保损失可视为快速城市化不可避免的代价性损失^[12],虽然农保政策对政府行为约束无效,但对集体行为约束总体有效。4镇农保政策管制效果可分为以下几个类型。一是集体转用失效型,太和镇和钟落潭镇大规模集体转用是农村追求经济发展的结果,刚性的政策由于无法协调农村集体利益诉求而导致失效。二是国有转用失效型,主要是人和镇和江高镇,是城市扩张所致。三是管制有效型,江高镇的农保损失率最小,而且是国有转用为主,是满足城市化发展的必要代价性损失,较好地管制了农地集体转用行为,农保政策基本有效。

4 结 论

本文通过研究1997年以来基本农田保护区的空间演变,探讨农保政策对不同产权主体的实施效果,揭示了快速城市化背景下,都市边缘区不同产权主体的空间相互作用过程。

研究发现,研究区农保政策对农地国有转用行为的管制是成功的,即农保政策在一定程度上抑制城市扩张对基本农田的侵蚀,相对有效遏制了政府的农地转用行为。农保政策对农地集体转用行为的管制是失效的,无法抑制农民及集体的农地转用行为。都市边缘区的农民利用集体产权模糊性,主动追求农地的非农转用,以获取快速城市化带来的土地级差地租。说明刚性的土地用途管制政策,由于缺乏相应的补偿机制,难以有效抑制都市边缘区的农地集体转用行为。

值得深入研究的現象是,同处于都市边缘区的4镇,区位比较相似,但农保政策实施的效果却大相径庭。由于基本农田产权主体在于集体,深入剖析大都市边缘区的农村社会经济变迁及其对农民行为方式的影响,是了解镇村农保集体转用差异性的探索方向。

参考文献:

- [1] 丁庆龙, 门明新. 基于生态导向的基本农田空间配置研究——以河北省卢龙县为例[J]. 中国生态农业学报, 2014, 22(3): 342~348.
- [2] 苏 珍, 吴克宁, 吕巧灵. 城市化进程中对耕地保护的再思考[J]. 中国农学通报, 2007, 23(5): 563~565.
- [3] 张凤荣, 张晋科, 张 琳, 等. 大都市区土地利用总体规划应将基本农田作为城市绿化隔离带[J]. 广东土地科学, 2005, 4(3): 4~6.
- [4] 梁若冰. 财政分权下的晋升激励、部门利益与土地违法[J]. 经济学(季刊), 2009, 9(1): 283~304.
- [5] 周京奎, 王岳龙. 大中城市周边农地非农化进程驱动机制分析——基于中国130个城市面板数据的检验[J]. 经济评论, 2010, (2): 24~34.
- [6] 龙开胜, 陈利根. 中国土地违法现象的影响因素分析——基于1999~2008年省际面板数据[J]. 资源科学, 2011, 33(6): 1171~1177.
- [7] Cai H, Treisman D. Did government decentralization cause China's economic miracle? [J]. World Politics, 2006, 58(4): 505-535.
- [8] Feltenstein A, Iwata S. Decentralization and macroeconomic performance in China: Regional autonomy has its costs" [J]. Journal of Development Economics, 2005, 76(2): 481-501.
- [9] 钟太洋, 黄贤金, 陈 逸. 基本农田保护政策的耕地保护效果评价[J]. 中国人口·资源与环境, 2012, 22(1): 90~95.
- [10] 翟文侠, 黄贤金. 我国耕地保护政策运行效果分析[J]. 中国土地科学, 2003, 17(2): 8~12.
- [11] 臧俊梅, 王万茂, 李边疆. 我国基本农田保护政策演变的制度经济学分析[J]. 经济体制改革, 2006, (6): 84~88.
- [12] 张全景, 欧名豪, 王万茂. 中国土地用途管制制度的耕地保护绩效及其区域差异研究[J]. 中国土地科学, 2008, 22(9): 8~13.
- [13] 谭 荣, 曲福田. 中国农地非农化与农地资源保护: 从两难到双赢[J]. 管理世界, 2006, (12): 50~66.
- [14] 李永乐, 吴 群. 经济增长与耕地非农化的Kuznets曲线验证——来自中国省际面板数据的证据[J]. 资源科学, 2008, 30(5): 667~672.
- [15] 张 磊, 张延吉. 城乡结合部农村居民违法建设与拆迁意愿分析以北京市朝阳区为例[J]. 城市发展研究, 2013, 20(3): 35~39.
- [16] 徐红新, 高国忠, 王 楚. 农村土地违法行为: 现状、原因与对策[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2012, 37(4): 127~131.
- [17] 唐 燕, 许景权. 建立城乡统一的建设用地市场的困境分析与思路突围——集体土地“农转非”的是是非非[J]. 城市发展研究, 2014, 21(5): 55~60.
- [18] 司瑞石, 王有强. 制度诱导与生态驱动: 集体土地内部违法使用对策探析——基于新制度经济学的视角[J]. 资源科学, 2013, 35(8): 1542~1548.
- [19] 王世忠, 刘卫东, 张恒义. 土地监察博弈与策略抉择[J]. 经济地理, 2008, 28(6): 978~981.
- [20] 王海鹰, 张新长. 广州市城市边缘区时空演变特征分析[J]. 中山大学学报(自然科学版), 2012, 51(4): 134~143.
- [21] 田 莉. 城乡统筹规划实施的二元土地困境: 基于产权创新的破解之道[J]. 城市规划学刊, 2013, (1): 18~22.
- [22] 吴晓洁, 黄贤金, 张晓玲, 等. 征地制度运行成本分析——以通启高速公路征地案例为例[J]. 中国农村经济, 2006, (2): 55~62.
- [23] 陈 竹, 张安录. 土地用途管制下农地城市流转的公众福利动态研究[J]. 中国土地科学, 2012, 26(5): 57~63.

Effects of Space Control Policy to Different Types of Property Rights and Their Influences in Urban Fringe of Guangzhou, China: A Perspective of Chinese Basic Farmland Conservation Area Policy

CHEN Shi-dong, YUAN Qi-feng

(School of Geography and Planning, Sun Yat-sen University, Guangzhou, Guangdong 510275, China)

Abstract: In the context of rapid urbanization in China, the basic farmland conservation area, set as the main space control policy tool to constrict agricultural land converted to construction land since 1997, has become an important space carrier of ecological conservation and the foundation to delimitate the urban growth boundary in metropolitan area. Although some scholars hold their reservation of opinions to its real effect, the systematic empirical study about effect to different property right owners is not in-depth enough. 118 administrative villages in four towns were set as the basic spatial example units in north of Baiyun District, Guangzhou City, to study the spatial evolution process of the basic farmland conservation area from 1997 to 2012, based on the ArcGIS platform. Then the model was established to measure the effect of the basic farmland conservation area policy with three indexes, they are the proportions of basic farmland conservation area accounting for each villages, the ratios of agricultural land in 1997 converted to state-owned and collective owned construction land in 2012 respectively, for the sake to reveal the space control policy's effects to different property right owners. Thirdly, the factors of the location, non-agricultural economic income and social change with 17 indicators, were imported to build the mathematical model to explore the space control policy's effects to different property rights owners' behaviors and its influence. The study found that: 1) A large number of agricultural land was converted to non-agricultural use in the fringe of Guangzhou City. Most of them were converted to the collective construction land for non-agricultural industries development, giving priority to collective industrial land. Collective residential land is complementary, though it is forbidden by government. 2) The effects of space control policy of basic farmland conservation area are different between state-owned and collective owned holders. These effects can be divided into three main types: the successful controlling, the failure controlling that led by collective behavior and the failure controlling that led by state behavior. 3) The failure controlling that led by state behavior is mainly located in the township around. This is the cost of urbanization through land requisition. The failure controlling that led by collective behavior is mainly located in the villages close to the downtown and away from the township, with the aim to obtain city rent bonus while avoiding supervision from town government. 4) The location and pursuit of non-agricultural income from village collective by illegally converting agricultural land to non-agriculture use are the two main factors, which lead to policy control failure. But the social change factor is not significant. In short, the basic farmland conservation area policy has restricted the conversion behavior from government effectively. But it is failure to control collective action. It suggests that the physical boundary of basic farmland conservation area is not only the strict delineation, the interests of collective property rights owners need to be considered also.

Key words: urban fringe; basic farmland conservation areas policy; control effect; property right; influence