

文章编号: 1006-0690(2001)01-0001-06

中国农村转型与耕地保护机制

蔡运龙

(北京大学城市与环境学系土地科学中心地表过程分析与模拟教育部重点实验室, 北京 100871)

摘要:我国农村和城市的发展都处在转型时期,对土地的需求将进一步扩展,而开发边际土地的余地已经有限,未来耕地和食物安全的形势将更趋严峻,因而保护耕地成为我国的基本国策。但实际上由于缺乏保护机制,耕地仍在继续向效益更高的其它土地用途转移。因此,保护耕地的根本大计在于建立机制。保护耕地的经济机制是提高农业的比较经济效益,耕地生态服务功能的价值实现至关重要;在政策管理机制方面,要强化政府在耕地保护中的作用,规范土地管理行为,明确独立于市场的政府土地管理目标,并以法律形式固定的规划作为实现目标的手段;城市发展要加强内涵集约度。

关键词:耕地保护机制;耕地经济效益;生态服务功能的价值实现;土地用途管制;城市内涵发展

中图分类号: F301.21 文献标识码: A

随着我国经济高速发展及其相伴的城市化和工业化进程,已经很有限的耕地不断被占用。我国人口还会继续增长,城市化还将进一步发展,而开发边际土地的余地已经有限,未来耕地的形势将更趋严峻。因此,新修订的土地管理法再次强调“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策”。

我国正处在由计划经济向社会主义市场经济转变、由粗放经营向集约经营转变的时期。农村正发生一系列根本变化,对耕地保护将产生一系列冲击,耕地保护成为农业与农村可持续发展的关键之一。我国又处在城市化大发展的时期,城市发展面临土地供给的制约。如何在我国农村转型时期建立耕地保护的机制,如何在保护耕地的同时保持城市化的发展势头,本文将对这些关系我国经济、社会和资源、环境可持续性的问题加以探讨。

1 中国农村转型中的耕地保护

未来我国农业和农村发展面临三大挑战: 食物安全、资源利用和环境质量的持续性、农民经济收益,而且这三大问题互相关联,它们都与耕地保护有

关。因此可以说,耕地保护处在我国农业与农村可持续发展的关键地位(图1)。我国农业与农村发展正面临一系列重大转折和变革,这对未来耕地保护的形势会产生显著影响。

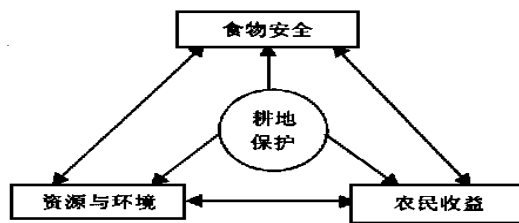


图1 耕地保护在我国农业与农村可持续发展中的地位

Fig. 1 The place of cropland conservation in agricultural and rural sustainability of China

耕地后备资源从尚有一定余地变为接近极限。迄今为止,我国工业化过程中保障食物安全的一条主要途径,是通过宜农耕地后备资源的开发,来弥补城市和工业化挤占的耕地。然而,虽然按目前的技术经济条件我国尚可开发耕地后备资源 $533.33 \times 10^4 \text{ hm}^2$ [1],但出于湿地保护等等的生态考虑,今后继续

收稿日期: 2000-10-1; 修订日期: 2000-12-20

基金项目: 国家自然科学基金重点项目(49831020)和面上项目(49871037)

作者简介: 蔡运龙(1948-),男,贵州贵阳人,博士,教授,博士生导师。主要研究方向为综合自然地理学、区域综合开发、农业与农村可持续发展、土地科学、自然资源评价与利用规划、地理学理论与方法等。E-mail: caiyl@urban.pku.edu.cn

依赖这种方式的潜力已经不大。此外,全球变暖的趋势将使海平面上升,沿海低地将被淹没,耕地的这部分精华所在将会丧失;中纬度地区将变暖、变干,荒漠化将进一步扩展,北方耕地还会丧失^[2]。

农民生活水平从“温饱”向“小康”转变,人均消费水平正在迅速提高。此外,由于人口基数大,即使严格实行计划生育,农村人口也将有较大幅度的增加。因此,对粮食和其它农产品的需求会进一步膨胀,耕地更显不足。

经济体制从计划经济向社会主义市场经济转变。在市场经济体制下,比较效益较低的耕地有向效益较高的其它用地转换的冲动,耕地将进一步丧失。

农业土地的经营方式从粗放向集约转变。这种转变有利于提高单位面积产量,弥补耕地数量减少对食物安全的不利影响。但是应该指出,由于报酬递减律的作用,这方面的潜力不是无限的。

农业和农村从被工业化“剥夺”向需工业和城市“反哺”转变。新中国工业化过程中的原始积累在很大程度上是通过剥夺农业和农村来实现的,包括低价征用耕地。现在,我国工业和整个国民经济已有了相当的基础,再不能以牺牲农业和农村为代价了,甚至应该给农业和农村更多的补偿。另一方面,工业和城市也有了一定的实力,以资本和劳动投入替代紧缺的土地资源。

从城乡差别的相对固定向城乡壁垒势必被冲破转变。历年对人口“农转非”的限制实际上树立起不可逾越的城乡壁垒,在今后的市场经济条件下,这种壁垒势必被冲破。农村人口的城市化有利于耕地向种田能手集中,逐步实现规模经营,提高农业的劳动比较效益。同时,城市和工业的大发展将进一步加大对土地的需求,占用更多的耕地。

从封闭的小农经济走向世界经济一体化。我国将加入世界贸易组织,农产品市场也将随之与国际接轨。目前我国主要粮食品种的价格已高于国际市场价,而活家畜、肉类及其制品、茶叶、纺织纤维等类农产品仍具有比较优势,可以利用比较优势进行有选择的农产品国际贸易。但是,不能指望靠进口粮食来保障我国的食物安全。粮食供给要立足于国内已有的或潜在的生产能力,以减低国际市场上供给不确定性或价格冲击带来的风险。

上述转变对耕地保护提出了严峻的挑战,也提供了一定的条件和机会。应该说,中国对保护耕地

基本国策的强调已到了无以复加的地步。但相当数量的地方政府实际上还受短期利益的驱动,片面强调城市和工业项目的开发,忽视农业和耕地保护,对中央制定的“政策”采取各种变通“对策”,出现所谓“地方政府卖中央政府的地”,“现届政府卖以后各届政府的地”,“本届政府吃土地,下届政府吃空气”的局面。之所以如此,是因为保护耕地的基本国策还缺乏机制,所以建立耕地保护的机制显得非常重要。

2 耕地保护的经济机制

耕地收益相对低下,驱动着向其它用途转移。根据 1990 年的数据,我国每公顷土地的年产值,耕地是 3 115.05 元,林地为 260.4 元,牧草地为 174.3 元,淡水养殖水面为 6 682.35 元;而城镇、工矿用地是 116 236.05 元,交通用地是 18 214.35 元^[3]。在市场经济体制下,效益低下的耕地必然有向效益较高的其它用地转换的冲动。因此,只有提高耕地的比较收益,才能从根本上抑制这种经济冲动,建立起保护耕地的经济机制。提高耕地收益包括提高农业土地收益和农业劳动收益两个方面。

关于提高农业劳动的比较经济效益,基本途径是实现规模化经营。发达国家提高农业比较效益的根本措施就是规模经营,此外政府对农业的补贴也很重要。我国农业规模经营已在某些地区初见端倪,虽然普遍实现还有一个较长的过程,但趋势是必然的。我国国家财力相对于广大的农村和农民来说是有限的,难以对汪洋大海式的农业和农村作实质性的补贴。此外,补贴还有一个造成价格扭曲、导致资源配置效率损失的问题。

关于提高农业土地的比较经济效益,目前国内外都还没有根本的办法。这里提出一个思路,即将耕地的生态效益和社会效益市场化,使其生态服务功能和社会保障功能的价值得以实现。

耕地不仅是重要的生产要素,而且是人类生存的根基;耕地利用不仅有生产功能(经济效益),更有生态服务功能^[4](生态效益)和社会保障功能(社会效益)。现在的市场机制只关注经济效益,环境效益和社会效益对市场来说是所谓“外部性”效益,体现不到耕地利用者和保持者身上,所以耕地利用的比较效益低下。一味听任这种市场机制起作用,比较经济效益低下的农业土地就不可避免被不断占用。而耕地过多地转为它用,损失的不仅是当代人的粮食保障,也损失了环境质量和后代的衣食来源,这些

损失对现在的市场机制是“外部成本”,谁也不负责。可见,解决问题的关键在于:一方面按照可持续发展的思路,全面认识耕地资源的经济、生态和社会价值,重新建立耕地资源价值评价的指标体系,把耕地的社会、生态价值和后代的价值纳入农业效益,使耕地利用者和保持者有利可图;另一方面,把耕地损失的外部成本“内化”,把耕地损失造成的社会、生态、机会成本以及对后代的代价纳入市场成本,重新建立耕地用途转移的成本核算体系,使占用耕地者付出足够的代价来补偿耕地的损失。

这样,就从根本上解决了耕地利用比较效益低下的问题,建立起保护耕地的经济机制。当然,这种将“外部性”进行“内化”的过程,不能指望市场自发形成,只能通过政府的强制性干预才能实现。因此,国家应有强有力的管理土地的职能,以制定和执行严格的土地管理和耕地保护法规,作为将“外部性”强制“内化”的中介手段。

3 强化政府在耕地保护中的作用

市场具有内在的不完备性,所以政府干预是必要的,无论是哪一种经济体制的国家概莫能外,区别在于干预的程度多大。即使市场经济高度发达的北美国家,也需要政府干预市场,干预经济活动。特别是对土地资源及其利用,政府和公众的干预更为重要,这是由土地作为生产要素的特点所决定的。

首先,如上所述,耕地和其它农用地除了产生经济效益外,还是保障食物安全的根本,又是绿色环境的重要组成部分,所以生态效益和社会效益不可估量。市场只关注经济效益,一味听任市场机制起作用,比较经济效益低下的农业土地就不可避免被不断占用。问题只能通过政府的管制来解决,环境效益和社会效益必须由政策和政府管制来保障。在土地公有制国家,应该说这样做并不困难;即使在土地私有制下,目前也出现了把经济权益和社会、生态权益分开的趋势,土地经济权益私有,而土地的社会和生态权益则置于公共控制之下。

其次,一般生产要素的供给和需求两者都处在经常变动之中,供给和需求的共同运动达到均衡,当供不应求时,可以通过扩大供给和约束需求两条途径来解决。而土地的供需平衡则不然,土地的自然供给绝对固定,在此范围内的经济供给虽可变动但很受限制,尤其是在人多地少的国家,土地经济供给的总量已接近自然供给。在这种情况下,土地的供

需矛盾一般只有通过约束需求一条途径来解决,而只有政府的管制加上足够高的土地价格才能有效地约束需求。

第三,一般生产要素价格的确定通常有客观的或约定的标准,例如以生产成本作为估价基础,或以标准化了的等级定价。它们在市场上的价格随供求关系的变化而涨落,但土地主要是自然物,几无生产成本,土地的定级又很难标准化,因此在土地公有的国家,一级市场的土地价格要由政府来规定。这正是政府将上述“外部性”问题“内化”的契机。

第四,一般生产要素可以有统一的生产价格,也可以通过价格来竞争市场。土地却因其位置固定,功能又不可替代,其一级市场的价格在当地具有垄断性而无竞争性,而垄断性地价可以更严格地控制需求。

总之,政府应该也能够垄断土地一级市场,在这里将土地供给的外部成本内化,这是政府土地管理的职责的关键。操作手段简单说来就是严格控制供给总量,并规定足够高的初始价格。目前,我国整个经济体制改革的总走向应该是强化市场,但对土地这种本质上是公共财产(在我国名誉上也是公共财产)的资源,则应该强化政府的宏观调控职能。对一级市场的垄断或控制是政府的宏观调控行为,而不是市场行为,说它是“计划”也不无不可。但它与旧体制中的计划有本质区别,它把旧体制下的无偿、无期、不能重新配置的划拨变成了有偿、有期、可再配置的出租和出让,从而引入了市场机制,并使外部成本内化。

4 规范土地管理行为

土地管理体制改革的应该强化政府作用,另一方面政府行为也应受到约束,走向规范。

在一级土地市场这个层次,政府要为社会的持续发展负责,为子孙后代负责;不能为了增加目前的财政收入或盲目为投资商提供优惠条件而竞相征用和出让耕地。现在很多地方土地出让费与征地成本之间的巨大差价成了财政收入和土地管理部门经费的一大来源,这就会驱动地方政府多征用耕地,必须建立某种机制加以约束。例如,按照经济社会发展长期规划和土地利用总体规划控制土地供应总量,制定土地价格,并将征地补偿费提高到适当水平,从而控制耕地的流转。

真正的土地市场是二、三级市场,政府的“计划”

为这个土地市场搭起了舞台,政府当然也可上台表演。即使在现在发达资本主义国家,政府直接经营也是干预市场的一种主要形式。这里政府可以有双重身份,但不能同时有双重身份;可以既是裁判员又是运动员,但在同一次比赛中只能是其中之一。不过政府主要参与制定规则,时而搞一下经营也是为了“干预”市场而不是“参与”市场。例如,政府可以建立调节土地市场的基金,地价下降时,政府可以回购;地价上升时,政府可以抛出。这就既防止了土地的自发交易,保证了国有土地资产不流失,又可以增加政府调控土地市场的能力。

这样一来,政府的权力和责任就进一步强化了,而不受约束的权力往往导致滥用权力和腐败。土地管理中政府行为没有得到有效监督和制约是一大失误,社会各界尤其是理论界很关心如何监督与约束土地管理中的政府行为问题,普遍认同必须有某种机制对政府行为加以制约。

前一段时间土地出让中出现的耕地占用过多、国有资产流失、以权谋私等,问题主要出在地方政府行为失控。在地方有权定价(所谓“市长价”)的情况下,土地出让越多,地方收入越多。为了多出让土地,各地竞相降价,也只有初始价格定得很低,才能以权谋私。为对付这种漏洞,土地一级市场的价格必须报中央政府,中央政府根据城镇土地分等的国家规程来审批,而且出让金必须在中央、省、地方各级政府之间有适当的比例分成。城市土地和被征用的农村土地所有权在国家,而只有中央政府才能代表国家。政府对一级市场的垄断,是中央政府而不是地方政府的垄断。1997年国家颁布的“关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知”规定:今后,原有建设用地的土地收益全部留给地方,农地转为非农建设用地的土地收益全部上缴中央。这就从利益机制上约束了地方政府乱占耕地的行为。

政府行为在某种程度上是行政长官的行为,而行政长官的行为必然受“政绩”驱动。衡量行政长官政绩应该有一个重要的指标,就是耕地面积不要不适当地减少。此外,应该有一个独立于政府的机构专司土地利用变化监测的任务,并定期向社会公布监测结果,让社会来监督政府行为。所以,上述通知规定:要将加强土地管理、切实保护耕地、合理利用土地资源工作情况,作为考核地方党委和人民政府及其负责人工作的重要内容,实施监督、监察,并接受社会的监督。

5 政府土地管理的目标和手段

5.1 政府目标不同于市场目标

政府要控制好一级市场和管理好二、三级市场,必须有明确的目标,这里又一次体现着政府的职责,政府目标与市场目标大不一样,决不能让市场目标牵着鼻子走。市场目标一言以蔽之就是利润最大;而政府目标则要广泛得多,在土地管理方面可归纳为五大目标:经济效率、分配公平、社会发展、保障供给、环境质量。

政府考虑的经济效率目标不仅是土地利用的收益,也包括经济结构和产业结构的优化、国有资产的保值和增值、国家税收的稳定增长、国民经济的持续发展等。

分配公平目标即土地利用收益的分配应在各阶层、各地区、各部门、中央与地方之间力争公平,在当代人与后代人之间力争公平。

在社会发展目标方面,要为社会公益事业和社会基础设施、为创造就业机会等提供用地。

供给保障目标是要保证现今和将来人口的生存和发展基础,在土地总量的自然极限范围内保证“一要吃饭,二要建设”。

环境质量目标主要是要保证一定的绿地(耕地也是一种绿地)数量。还必须再次强调,在比较效益的驱动下,市场机制会不断蚕食农地和绿地,只有由政府来保证环境质量目标的实现。

5.2 政府实现土地管理目标的主要手段

最重要的是规划,并且是以法律、法规形式确定下来的规划。在规划制定过程中全面考虑上述目标,又以法定的规划条款保证这些目标的实现。前面说政府控制或垄断一级市场就抓住了土地市场的牛鼻子,而政府的控制必须以规划为基础,制定适当的价格,通过价格机制实施垄断和控制。新颁布的土地管理法规定:各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、国土整治和资源环境保护的要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求,组织编制土地利用总体规划。各级人民政府要按照提高土地利用效率、占用耕地与开发复垦挂钩的原则,以保护耕地为重点,严格控制占用耕地,统筹安排各业用地的要求,认真做好土地利用总体规划的编制、修订和实施工作。不符合上述原则和要求的土地利用总体规划,都要重新修订。土地利用总体规划一经批准,就具有法定效力,并纳入国民经济和社会发展五年

计划和年度计划,严格执行。

除了规划和价格控制以外,上面还提到了通过直接经营干预市场,其目的也是为了实现政府目标。征税也是通用的手段,如征收土地增值税、土地交易收入税、土地产出税。此外,应把补贴措施提到议事日程,对于诸如土地复垦、公用绿地、农业用地之类环境效益和社会效益好而经济比较效益低的土地利用,应该实行补贴。

6 耕地保护与城市发展

城市要持续发展,经济要继续增长,耕地又必须严格保护,这似乎是一种两难的选择。其实只要转变城市土地利用模式,是可以兼顾两方面的。

6.1 城市的内涵发展

我国城市与建设用地的供给,以前基本上是外延式发展,大量占用耕地,影响农业和农村的发展。另一方面,城市和建设用地经营粗放,浪费严重。今后,要在存量土地上做文章,走内涵发展为主的路子,以尽量减少对耕地的占用。例如,开发区已批租土地就有很大的潜力,全国已查出的 100 多 $\times 10^4 \text{ hm}^2$ 开发区闲置土地(其中 50% 是耕地)中,还有 50% 未按规定处理,65% 未得到利用^[5]。盘活这些土地,并加以高效合理利用,无疑对缓解我国城市与建设用地供给的紧张局面,保护耕地,稳定农业,转变经济增长方式有重要意义。我国一般城市的建成区尚有一定的容纳能力,小城镇的潜力则更大^[6],尤其是乡镇非农土地普遍存在浪费和粗放利用,城镇土地的内涵发展大有潜力。工矿废弃地复垦和农村宅基地改造的潜力也不可忽视。

6.2 集约利用土地

土地、劳动、资本这三个基本生产要素之间要达到某种合理的比例才有最大化的经济收益。我国目前的一般情况是,土地成本较低,因而较低的劳动和资本投入即可获利,致使土地利用粗放。因此,提高土地代价是提高土地利用集约度的关键之举。更进一步看,我国土地较金贵,必须强调土地产出率,哪怕土地利用超出了集约边际而影响到总报酬率。此外,我国劳动力资源较丰富,可以以此替代紧缺的土地和资本,尤其要重视技术含量高劳动的投入。

6.3 适度的城市规模

随着城市规模的扩大,经济效益有逐步提高的趋势。因此,笼统地提“控制大城市规模”不妥。尤其从土地利用效率看,小城镇数量扩大的土地代价

太大,而大中城市对土地的高度集约利用和较低的人口出生率对人多地少的我国具有不同寻常的社会经济意义。当然,过分强调大城市的经济效益和土地利用,以为城市规模越大越好也是危险的。各地应视具体情况,对城镇体系和城市发展制定一个适度的规模战略。

6.4 调整用地结构

我国城市土地利用结构远未达到优化的水平。以上海中心城区用地结构和资源配置为例,商业、服务业用地仅占 3.4%,低于发达城市 10 个百分点;工业、仓储用地占 28%,高于发达城市 10 个百分点。绿地、住宅、交通、商业用地比重与现代国际大都市的要求还不相适应,非常有必要在城市范围内推进生产要素的流动重组和产业结构的调整,从整体上优化土地利用的资源配置。上海市已调整和迁建了中心城区的 600 个生产点,使一部分长期沉淀的土地资源发挥了效益。此外,利用城市土地级差效益,加快旧城改造,批租拆除各类危棚简屋多于 100×10^4 ,占批租拆除总量的 69%。工业和仓储占用的 39.97 km^2 的存量土地还有更大潜力^[7]。

6.5 重建退化土地

我国 1978~1996 年减少的耕地中,出于自然灾害损毁和退化原因的占 6.8%^[8],今后此类原因还将继续起作用。显然,加强退化土地的生态重建,复垦已损毁土地,防止新的耕地退化,对于耕地保护具有重要意义。

6.6 正确的消费观念

我国国情决定了必须走一条生产上低消耗、生活上适度消费的发展道路。我们将努力提高生活质量,但攀比发达国家的营养标准和住房水平是不现实的。事实上,中国人传统的“五谷为养,五果为助,五畜为益,五菜为充”的食物结构,比西方的“肉食为主”更符合现代营养标准,也更符合粮食生产“持续性”的原则。在住房上,要以满足“康居”的中低档公寓楼房为主;高档别墅、高尔夫球场之类,即使有人消费得起,我们的土地也供给不起。

参考文献:

- [1] 李元(主编).中国土地资源[M].北京:中国大地出版社,2000.
- [2] 蔡运龙, B Smit. 全球气候变化下中国农业的脆弱性与适应对策[J]. 地理学报, 1996, 51(3): 202~212.
- [3] 吴传均, 郭焕成(主编).中国土地利用[M].北京:科学出版社,1994.

[4] Costanza R, et al. The value of the world' s ecosystem services and natural capital[J]. Nature, 1997, **387**(15): 253– 256.

[5] 中国土地报[N], 1996– 03– 12, 2.

[6] 中国土地报[N], 1996– 03– 05, 1.

[7] 上海市房屋土地管理局. 优化土地资源配置, 盘活国有存量土地[J]. 中国土地, 1996, (7) .

[8] Hong Yang, Xiubin Li. Cultivated Land and Food Supply in China[J]. Land Use Policy, 2000, **17**(1): 73– 88.

The Mechanisms of Cropland Conservation
in Chinese Rural Transformation

CAI Yur long

(Department of Urban and Environmental Sciences, The Center for Land Study, Peking University, Laboratory for Earth Surface Processes, The Ministry of Education, Beijing 100871)

Abstract: The rural development of China is undergoing transformation. The arable land is transforming from in support into limited. The peasant living is transforming from survival into comparatively well off. The economic institution is transforming from planning into market. The manner of land use is transforming from extensive ir to intensive. The rural and agriculture are transforming from exploitation into support by urbanization and in dustrialization. The relationship between rural and urban is transforming from difference into harmony. The a gricultural economy is transforming from closed smallholder towards globalization.

Therefore, demand for cropland will further increase, but the development of marginal arable land is limit ed. The shortage of cropland and the situation of food security will be further serious in the future. Among vari ous factors threatening the sustainability of cropland, occupation on cropland by urbanization and industrializa tion is outstanding. This has made Chinese government and society heavyhearted. Therefore, the central gov ernment has paid great attention to cropland conservation and regarded it as a basic national policy. However, this basic national policy has not been implemented thoroughly in practice because the mechanisms of cropland conservation have not been established. The lower comparative benefit of agricultural land use is the major reason why cropland has continuously been occupied by urban development. Therefore the comparative benefit of agri cultural land use must be raised in order to conserve cropland. The mechanisms of cropland conservation also in clude strengthening the role of government in cropland conservation, regulating land administrative behavior of government, identifying land administrative objects of government instead of market object, and implementing objects of government by means of land use planning in legislation manner. The development of urbanization and industrialization should be towards internal land development rather than external land expansion, and stress the intensive utilization of stock land in cities.

Key words: Mechanisms of cropland conservation; Benefit of cropland; The value realization of ecological ser vice; Regulation of land use; Urban internal development