



关中地区 城市扩张与农地保护

—— 两难到双赢的抉择 ——

Guanzhong Area's Farmland Preservation and
Urban Expansion
— Dilemma to Win-win Decision

贺晓英 著



中国农业出版社

F292.3
3

关中地区城市扩张与 农地保护

——两难到双赢的抉择

贺晓英 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

关中地区城市扩张与农地保护：两难到双赢的抉择/
贺晓英著.——北京：中国农业出版社，2015.8

ISBN 978-7-109-20854-4

I. ①关… II. ①贺… III. ①城市扩展—研究—陕西省
②农业用地—土地管理—研究—陕西省 IV.
①F299.274.1②F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 202524 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

策划编辑 赵 刚

文字编辑 边 疆

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月北京第 1 次印刷

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：8.625

字数：180 千字

定价：32.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

本书的出版受到陕西省科技厅软科学研究计划一面上项目《陕西省农村闲置住房治理的制度安排研究》（编号 2015KRM071）和陕西省教育厅专项科研计划项目《城镇化过程中的农民土地退出机制研究》（编号 13JK0150）的资助

内 容 简 介

关中地区是陕西的工、农业发达地区，也素有陕西“粮仓”之称。无论是城市扩张还是农地保护，对于关中地区来说都是当前阶段非常重要的发展命题。随着以西安为核心的关中城市群建设深入推进，大中城市的不断扩容和更多新兴小城镇的崛起，从事非农产业的城镇人口增加和从事农业的农村人口减少，城市用地还将进一步扩张。有限土地的供应与城市扩张需求间的不平衡将使得农业与非农业用地之间用途竞争异常激烈。面临城市扩张的威胁，必须在充分掌握问题现状、发生原因的基础上，多方寻求解决城市发展与农地保护之间的矛盾，寻求有效的协调发展机制。

基于以上目的，本书首先探讨城市扩张对农地价值的经济影响，在我国城市土地扩张总体态势分析的基础之上，分析城市扩张与农地保护之间的相互影响，如城市扩张所造成的农地流失及其原因、城市扩张中农地保护面临的严峻形势。对关中地区城市扩张占用农地的状况，以及关中地区农地保护面临如水资源短缺、宅基地闲置等其他问题进行了更具体深入的分析，并以关中最大城市西安市为例，对城市扩张造成的农地流失现状及城市扩张占用农地的原因进行实证研究。在此基础上，系统研究美国、日本、印度等国家城市扩张中农地保护目

标、实施体系、方法,认为美国调控型方法中的城市增长管理、规划的公众参与机制,政府参与型方法中征用的公平市价补偿、非营利农地保护组织参与,激励型方法中通过完善的市场基础,及根据地区差异采用组合型方法,都对关中地区有一定参考价值;而从日本、印度的经验可以看到,简单的土地私有化并不能解决问题,单纯靠行政管制和审批也是低效的,有效的制度安排与适度的市场化改革才是解决土地保护问题的可能途径。然后,对我国农地保护的目标及政策体系的历史演进进行了回顾与梳理,从耕地总量动态平衡制度、农地征用和土地市场、用途管制制度几个核心方面进行了评价,对城市扩张中导致农地保护失效的地方进行分析,剖析制度及政策成因,认为总量动态平衡的问题在于重视数量指标,对区位和质量指标要求不足,土地市场不健全,农地补偿难以体现农地的市场价值,农地增值收益分配不合理,基本农田的划定和操作缺乏标准化流程和评判指标,这些都是造成我国农地保护尚存在问题的制度原因。此外,有效的执行体系是制度得以落实的保障,通过几年间对关中地区农民的入户调查,对农地保护的各参与主体行为目标与特征及其农地保护认知和支付意愿进行分析,发现关中地区农地保护执行体系中也面临诸多问题。最后,在对中央政府、地方政府、农民之间博弈分析的基础上,提出了激励机制完善的思路,包括引入农地保持权和农地发展权的概念,改革土地增值收益分配机制,建立农民土地退出利益补偿机制,及进行市场体系建设,帮助农民增收。同时,也讨论了创新农地保护技术的方法,如通过改变城市扩张模式,建立紧凑型城市,广泛利用土地集约节约技术等。关中地区可以通过这些方法,实现城市扩张与农地保护的双赢。

目 录

第 1 章 导 论	1
1.1 研究背景和目的	1
1.1.1 研究背景和意义	1
1.1.2 研究目的	7
1.2 研究思路和方法	9
1.2.1 研究思路	9
1.2.2 研究内容	10
1.2.3 研究方法	12
1.2.4 数据来源	13
1.3 本书的主要创新与不足	13
1.3.1 主要创新	13
1.3.2 主要不足	14
第 2 章 文献回顾与理论概述	15
2.1 相关概念界定	15
2.1.1 农地保护	15
2.1.2 城市扩张	16
2.2 城市化与农地保护的相关文献综述	17

2.2.1	城市化对农地保护的影响研究	17
2.2.2	关于农地保护的动因与价值研究	24
2.2.3	关于农地保护的方法研究	29
2.2.4	国外学者对中国农地保护问题的研究	35
2.2.5	关于关中地区城市化与土地利用的研究	37
2.2.6	简要的评述	38
2.3	农地保护分析的理论基础	40
2.3.1	影响土地利用的因素	40
2.3.2	土地最佳用途的衡量	43
2.3.3	农地保护的经济学解释	45
2.3.4	现实的制约因素	48
第3章 关中地区城市扩张中农地保护面临的严峻态势		
		51
3.1	城市扩张对农地价值的经济影响	51
3.1.1	城市扩张过程中为何还要保护农地	51
3.1.2	城市扩张对农地市场价值的经济影响	52
3.1.3	农地生态价值的影响及核算	55
3.2	我国城市扩张的总体态势及其原因	58
3.2.1	我国城市土地扩张的总体态势	58
3.2.2	城市扩张造成的农地流失现状	62
3.2.3	城市扩张造成农地流失的原因	65
3.3	关中地区城市扩张中的农地保护威胁	72
3.3.1	关中地区概况	72
3.3.2	关中地区城市扩张占用农地状况	73

目 录

3.3.3 关中地区农地保护面临的其他相关威胁	79
3.3.4 以关中主要城市西安市为例的用地 扩张分析	85
本章小结	99
第4章 国外城市扩张中的农地保护方法研究	100
4.1 美国城市扩张中的农地保护方法	100
4.1.1 美国的农地保护概况及其组织体系	100
4.1.2 美国城市扩张中的农地保护方法及其 特点	104
4.1.3 实施概况、效果及方法评价	112
4.2 日本、印度的农地保护经验	116
4.2.1 日本农地保护政策	116
4.2.2 印度土地流转与审批政策	120
本章小结	127
第5章 我国农地保护制度体系分析	128
5.1 我国农地保护政策体系及其演进	128
5.1.1 改革开放前(1949—1978年)	128
5.1.2 改革开放之后(1978年之后)	130
5.2 我国农地保护的政策与方法评价	135
5.2.1 总量动态平衡	137
5.2.2 农地征用与土地市场	140
5.2.3 农地用途管制	146
本章小结	149

第6章 关中地区农地保护参与主体及其行为特征分析

.....	151
6.1 农地保护的相关参与主体界定及其行为特征	151
6.1.1 农地保护的相关参与主体界定	151
6.1.2 农地保护各参与主体的行为目标及其 关系	153
6.1.3 各主体在农地保护中的行为特征	158
6.2 关中地区农地保护入户调查分析	168
6.2.1 第一次调查(2009年,杨陵区)	168
6.2.2 第二次调查(2011年,关中5市1区)	186
6.2.3 第三次调查(2012年,关中5市1区)	192
本章小结	198

第7章 关中地区城市扩张与农地保护的双赢策略

7.1 创新制度调控体系	200
7.1.1 农地保护的目标设计	200
7.1.2 农地保护调控方法	202
7.1.3 激励体系的构建	212
7.1.4 其他配套措施	230
7.2 创设农地保护非营利组织	231
7.2.1 设立背景	231
7.2.2 农地保护组织的职责与使命	233
7.2.3 农地保护组织的资金来源	233
7.2.4 农地保护组织的运营	234

目 录

7.3 创新技术模式	236
7.3.1 改变城市扩张模式，建立紧凑型城市	236
7.3.2 广泛利用土地集约节约技术	238
7.3.3 土地整理与土壤肥力培育，使“差地” 变“好地”	239
本章小结	240
结束语	242
参考文献	243
致谢	263

第 1 章 导 论

1.1 研究背景和目的

1.1.1 研究背景和意义

农地资源是农业生产的最基本要素，为人类提供生存和发展所需的粮食、蔬菜、水果、木材等基本农产品，具有不可替代性和不可再生性。同时，农地还具有净化空气、涵养水源、调节气候、防止水土流失、维护生物多样性等诸多生态效益，提供优美景观、休闲娱乐、环境舒适等社会效益。农地的减少势必会导致其附属的生产功能、生态功能和社会效益的消失或减少。因而，世界各国在工业化、城市化的发展过程之中，都普遍采取各种措施，控制城市化开发占用农地资源、保护优质农地资源用于农业生产，将农地保护当作关乎经济、社会和生态发展的重要问题来付诸努力。

全球粮食价格危机、世界范围的“粮荒”问题，无疑为人们再次敲响了粮食安全的警钟。对人多地少的我国来说，无论是从数量上还是质量上，资源拥有的客观现实决定保护稀缺的农地资源不仅是关系国计民生的头等大事，也是影响社会和经济可持续发展的重要因素。我国虽然土地资源总量居于世界前列，但是约 2/3 的土地是难以农业利用的沙漠、戈壁、冰川、石山、高寒荒漠等，在可供农业利用的土地

中,耕地和林地所占比重相对较小。与大多数国家相比,我国农地特别是耕地总体质量水平较差。现有耕地中,66%分布在山地、丘陵和高原地区,全国优质耕地少,有水源保证和灌溉设施的耕地只占耕地总量的39%,中低产田则占61%^[1]。在4424万公顷宜农土地后备资源中,60%以上分布在西北地区,水资源相对短缺,生态环境脆弱,开发利用制约因素多^[2]。同时,人口众多并且仍在持续增长的现实却使得人地矛盾更加突出。据耕地保护调研组的调研,1990年全国耕地保有量为13440万公顷,人均耕地1.66亩^①,不及世界人均耕地3.75亩的44%^[1]。随着我国经济的快速增长,耕地保有量和人均耕地水平下降很快,1996年人均耕地1.59亩,到2009年下降到1.52亩,不足世界人均耕地3.38亩的水平的一半。短期内期望通过大面积增加农地资源的方式来满足人民日益增长的食物需求几乎不太可能,保护现有的稀缺优质农地资源,则显得尤为迫切。从历年数据分析,耕地减少主要由生态退耕、建设占用、灾害损毁引起。生态退耕地区本就是不适宜农业耕作的25°以上的坡耕地,退耕有利于生态的保护和恢复,对减少自然灾害的发生也有一定作用。由此看来,农地大规模非农转用才是农地保护面临的并可以控制的主要威胁。

城市化是非农产业、人口在一定地域内的聚集,它所带来的产业聚集效应将极大地拉升经济增长,这也已为世界各国的发展经验所证实。因此,近年来,我国也把提升城市化

① 亩为非法定计量单位,1亩=667平方米,下同。

水平作为一个衡量经济发展的指标,20世纪80年代和90年代前期,积极推动了“离土不离乡”、非集中式的乡村城镇化和中小城镇优先的发展战略,作为缓解“三农”困境、解决农村剩余人口流动的一个积极策略。1998年明确提出“城镇化”战略,城市化更是进入了加速发展的快车道。截至2003年,我国设市城镇660个,建制镇20601个,分别比1949年增加了524个和15000个。城镇人口由5764万人增加到了51782万人^[3]。根据国家统计局相关数据显示,1951—2006年,我国的城市化率从11.8%提高到了53.7%^①。

伴随着我国城市化、工业化进程的不断加速,城市的人口规模和城市用地不断扩张,对农地保护形成了严峻的挑战,二者之间的矛盾也不断尖锐。在城市加速扩张的进程中,已经出现了农地资源大规模被转用作建设用地、农地使用浪费、质量下降及大量失地农民等问题,农地保护面临着来自城市建设占用和参与主体保持农地动力不足的双重压力。一方面,城市的发展必然要以土地为依托,随着大量的人口涌向城市,产业不断向城市聚集,为满足增加人口的生产活动和生活所需的住宅、休闲、工矿企业和城市交通基础设施建设等也在不断增加。根据《中国环境状况公报》资料统计,1980—1993年,我国城市建成区总面积从约6500平方千米增加到17400平方千米,2003年年底城市建成区面积已扩张至28310平方千米。截至2013年年底,我国有地

① 根据《中国统计年鉴》数据测算。

级及以上城市数 290 个,城市建成区面积 47 108.5 平方千米,从 2004 年到 2013 年城市建成区面积增加了 16 327.22 平方千米。据《2008 年中国城市竞争力蓝皮书:中国城市竞争力报告》预计到 2030 年,城市化率将达到 65%以上,城市人口将达 10 亿人左右,城市数量达到 1 000 个左右,小城镇达 1 500~2 000 个。《2001—2002 年城市发展报告》则预测,至 2050 年,中国城镇化率将达到 75%。可以预见,要满足发展的需要,城市用地规模还将进一步扩张。并且城市多发展于生产生活便利、土地平整易用,交通条件良好的地方,而这些地方一般都是土壤、光、水、热条件较好、特别适宜农业发展的高产良田和蔬菜用地,城市的规模扩张不可避免地侵占外围的优质农地资源,直接导致大量的农田被建设项目所占用、耕地面积持续减少。据统计,我国现有的城市建设和发展 80%是在增量土地上进行,其中 60%以上被占用的土地为长期耕作的良田。1996—2006 年的 10 年间,我国耕地共减少了 826.67 万公顷,平均每年建设占用耕地为 15.8 万公顷。2006 年以来,我国耕地减少的过快势头得到了一定的控制,同时通过土地整理等方式补充了一定量的耕地,但是从 2006 年至 2012 年年底,我国耕地面积又减少了 1 226.67 万公顷^①。这其中既有合理的用地扩张需求,也有以利益驱动的盲目圈占耕地行为,造成以土地低密度开发为特征的城市蔓延状况,进一步产生交通拥堵、景观破坏、环境污染等一系列环境和社会问题。

① 根据历年国土资源公报整理。

另一方面,伴随着农业用地被城市化建设大量征用,全国已经并将继续出现大量失地农民,如果不能妥善安置并保障其各项权益,将极易引发社会政治和经济问题;并且随着城市非农就业机会的增加,农地经营相对于非农经营的低收益,大量农村青壮年劳动力纷纷进城务工,导致农地大量被撂荒现象。因而,城市扩张与农地保护是一项系统工程,从20世纪80年代起,我国政府就为保护有限的农地资源出台了许多积极的政策,把耕地保护作为一项基本国策,将保证粮食安全作为农地保护的首要目标,实行最严格的土地管理制度,然而,农地尤其是耕地的保护形势并不容乐观。“坚守18亿亩耕地红线”,成为我国政府农地保护的一个明确约束性指标。《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》,要求2010年和2020年全国耕地保有量分别保持在18.18亿亩和18.05亿亩。而2010年7月中国社科院发布的《城市蓝皮书:中国城市发展报告No.3》认为,我国城市可用土地资源也已接近极限,中国粮食安全需要保持耕地红线,必须保留自然生产力高的土地。东南沿海地区,长三角、珠三角地区的可用土地已开发殆尽,城市即使想外延扩张,也没有土地空间。既要保证经济发展、城市合理扩张的用地需求,又要保证优质的农地资源用于农业生产、避免城市的蔓延;既要促进剩余劳动力向城市的合理流动,又要保护农民权益、激励其保持农地的动力。以上这些亟待解决的问题,既需要政府合理决策,制定系统的政策,又需要保证政策的有效执行。

关中地区位于陕西中部,沿渭河和陇海铁路线,是我国

农业文明的发祥地，素有八百里秦川、陕西“粮仓”之称，总面积 555 万公顷，包括西安、铜川、宝鸡、咸阳、渭南五市及国家级杨凌农业高新技术产业示范区，是陕西的工、农业发达，人口密集地区，陕西全省的重要大企业、87% 的高等院校和 78% 的科研院所均集中于此，以文物古迹为代表的旅游资源也极其丰富。无论是城市扩张还是农地保护，对于关中地区来说都是当前阶段非常重要的发展命题。由于陇海铁路的牵动和近几年城市建设的加快，目前关中地区已形成了以西安为中心的城市带，成为陕西重要的加工工业基地。关中地区除西安外，还兴起了宝鸡、咸阳、渭南、铜川等城市和蔡家坡、韩城、潼关、华阴等一批工业城镇，形成基础设施良好、经济实力颇为雄厚的工业带和城市群，在全省经济社会发展中起着带动东西、辐射南北的重要作用，城市化发展的步伐在不断加快。在种种形势之下，如何既保证城市的合理扩张，又能实现对关中地区优质农地资源的保护，使城市扩张与农地保护这一两难抉择成为双赢的结果，是急需研究的紧迫课题。

学术界分别围绕“农地保护”和“城市化”这两个命题的研究相当丰富，但对于城市化有利于还是有碍于农地保护却存在争议和分歧。本书通过对城市扩张引发农地流失的原理进行分析，并从土地利用的原理出发，研究农地保护的概念内涵、经济学意义，为农地保护的基础理论研究做出贡献。对农地保持权、农地发展权概念的阐释与引入，也有一定的理论意义。另外，从行为研究的角度出发，对城市扩张中农地保护相关主体的行为目标、目标的一致与冲突及行为