

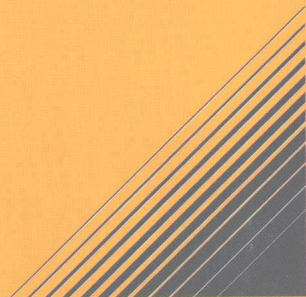
中国土地用途 管制制度的 耕地保护绩效研究

ZHONGGUO TUDIYONGTU
GUANZHIZHIDU DE
GENGDIBAOHU JIXIAOYANJIU

张全景 欧名豪 著



商务印书馆
The Commercial Press



教育部高等学校博士学科点专项科研基金项目
南京农业大学土地资源管理国家重点学科建设基金资助

中国土地用途管制制度的 耕地保护绩效研究

张全景 欧名豪 著

商务印书馆

2008年·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国土地用途管制制度的耕地保护绩效研究/张全景,欧名豪著.
—北京:商务印书馆,2008
ISBN 978-7-100-05874-2

I. 中… II. ①张… ②欧… III. ①土地利用-研究-中国②耕地-
资源保护-研究-中国 IV. F321.1 F323.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 082255 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

中国土地用途管制制度的耕地保护绩效研究

张全景 欧名豪 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-05874-2

2008年11月第1版 开本 880×1230 1/32

2008年11月北京第1次印刷 印张 10%

定价: 28.00 元

序

持续了 20 多年的经济快速增长,使我国的综合经济实力和人民生活水平有了极大的提高。但是经济建设中占用大量农地(尤其是耕地),对我国的粮食安全、社会稳定和生态安全构成了极大的威胁,严重削弱了经济社会的可持续发展能力。从国土资源部和农业部统计资料看,1978~2004 年,我国耕地面积从 13 394.32 万公顷下降到 12 244.43 万公顷,年均减少 44.23 万公顷。且从 1996 年开始出现加速减少趋势,八年间耕地净减少 7 600 万公顷,平均每年减少 95.28 万公顷,人均耕地降到 0.094 公顷。

为保护农地资源,特别是耕地,确保国家粮食安全和社会稳定,我国实行了世界上最为严格的耕地保护制度,把“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”作为基本国策,通过实行土地用途管制制度,严格限制农用地转为非农建设用地。土地用途管制制度是指国家为保证土地资源的合理利用,促进经济、社会和环境的协调发展,通过编制土地利用规划,将土地分为农用地、建设用地和未利用地,严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护,使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地的制度。农用地的用途管制包括农地非农化的管制和农地农用的管制两方面,坚持“农地、农有、农用”的原则,限制农地非农化,鼓励维持农用。建设用地的用途管制按建成区和规划区的

不同有不同的管制规则。

在我国,土地用途管制的产生是符合我国国情的。我国是一个人多地少且土地为公有制的社会主义国家。改革开放以来,随着社会经济发展和人口数量的剧增,我国人地关系呈人增地减趋势。在这种国情下,在土地管理方面,由于农用地和建设用土地利用的比较利益差别悬殊,单纯采用价格杠杆调节,常常出现不发生作用或作用不明显的现象,即出现了所谓“市场失灵”的现象。在这种情况下,为保护耕地和粮食安全供给,借鉴国际上处理类似事件的成功经验,采取政府干预手段,实施土地用途管制制度,就成为我国土地管理制度的必然选择。实行土地用途管制制度是我国土地管理制度和土地利用方式方面的重大变革。它对保护我国农用地特别是耕地总量动态平衡和粮食供给安全产生了深远影响。

土地用途管制的目的在于合理保护耕地资源,严格控制农用地转做他用,寻求既保护耕地和农产品尤其是粮食安全,又保障非农用地的合理需求得到满足,提高土地资源配置效率,以实现土地资源可持续利用管理。

从1998年开始,我国的土地用途管制制度已实施了十年,应该说在保护耕地,控制农地非农化方面取得了一定的成效,但同时由于受到信息不对称、政府寻租行为、政策措施协调性不强、法律责任不明确以及技术保障缺乏等原因的限制,在经济高速增长和城市化进程不断加快导致非农建设用地需求量居高不下的推动下,我国耕地数量减少的趋势并没有从根本上得到遏制。这就向我们提出了一个值得研究的问题:土地用途管制制度在耕地保护中到底起了多大的作用?这项制度是否应该继续坚持?如何坚持?因此,定量研究土地用途管制制度在我国耕地保护中的绩效,分析耕地保护绩效的区

域差异,揭示绩效的潜力空间,探讨提高耕地保护绩效的对策措施,显然具有重要的现实意义。

正是基于以上背景,南京农业大学中国土地问题研究中心的欧名豪教授及其博士研究生、曲阜师范大学的张全景教授在教育部高等学校博士点专项科研基金的资助下,选择“我国土地用途管制制度的耕地保护绩效及其区域差异研究”这一课题,经过两年多的研究,形成了专著《中国土地用途管制制度的耕地保护绩效研究》一书。该书从我国耕地数量的变动趋势与耕地保护的时代背景入手,在对土地用途管制制度内涵全面认识的基础上,运用经济学分析方法,构建了土地用途管制制度耕地保护绩效分析的理论框架和模型,定量测算了全国的耕地保护绩效及其省际间的差异,并以山东为例对省区层面的耕地保护绩效进行了测算。该书还从耕地保护的外部性特征、农地产权制度安排、土地收益分配机制、耕地保护的制度成本以及土地利用规划等方面分析了影响土地用途管制制度耕地保护绩效发挥的障碍因素,并从完善农地产权制度、改革土地征用制度、建立激励约束机制、促进土地集约利用和完善土地利用规划制度等方面探讨了提高耕地保护绩效的对策。

近一时期全球性的粮食价格上涨和供应紧张再一次向我们敲响了警钟,作为拥有 13 亿人口的国家,中国的粮食安全问题只能依靠我们自己解决。我国仍处于快速工业化和城市化阶段,耕地保护的壓力仍然非常巨大。作为一名老土地科学工作者和两位作者曾经的导师,我欣然为本书作序,一是希望作者在此基础上进行更深入的研究,尤其是要以南京农业大学雄厚的土地资源管理学科背景为基础,不断推进中国土地用途管制与耕地保护的理論创新;二是也希望有更多的青年学者从事土地资源管理方面的研究,从而不断提高我国

土地资源管理事业的决策水平。

中国土地学会副理事长兼学术委员会主任

南京农业大学教授、博士生导师

王万茂

2008年5月5日

前 言

中国在 1987 年实施《土地管理法》，1998 年又对其进行全面修订，显著特征是确立了土地用途管制制度，这是中国土地管理事业中的一件大事。该制度的基本含义是国家为保证土地资源的合理使用，以及经济、社会 and 环境的协调发展，通过编制土地利用总体规划，划定土地用途区，设定土地使用条件和规则，并要求土地所有者、使用者严格按照确定的用途利用土地。土地用途管制制度是市场经济国家广泛采用的一项土地利用管理制度，与经济政策、投资等调控手段相比，该制度具有强制性、严肃性、直接性、权威性等特点。中国土地用途管制制度的总目标是实现土地资源的合理利用与可持续利用，可分解为三个子目标：①实现土地利用整体效益最大化；②保护耕地；③消除土地利用中不利的外部性影响，保护环境。其中，保护耕地是核心目标。对于土地用途管制制度的耕地保护绩效和机理，一些学者通过定性的理论研究，给予了肯定。但是对于土地用途管制在全国的耕地保护绩效及其在省际间的差异、绩效的潜力空间以及影响绩效的障碍因素，仍然少有学者进行系统研究，尤其是定量研究。

耕地是土地的精华，中国以占世界 7% 的耕地养活世界 22% 的人口，形势相当严峻。据《中国 1：100 万土地资源图》评价，在全国现有耕地中，无限制因素、质量好的一等耕地面积占耕地总面积的

41.33%，有一定限制因素、质量中等的二等耕地面积约占 34.55%，有较大限制因素、质量差的三等耕地约占 20.47%，不宜继续耕种的耕地约占 3.65%，中、下等及不易农耕地占耕地总面积的 58.67%。因此，保护耕地尤其是优质耕地，关系到中国粮食安全、农民生存、农村稳定和生态环境质量，保护耕地就是保护生命线。但是，当前中国耕地非农化的速度仍然非常迅猛，1996 年初全国耕地为 13 111.29 万公顷，截至 2006 年底已下降到 12 177.59 万公顷，平均每年减少 84.88 万公顷，其中每年非农建设占用 16 万公顷。这使得一些决策者、基层土地管理者产生了困惑：土地用途管制制度在耕地保护中是否起作用？该制度是否应该继续坚持？如何坚持？因此，定量研究土地用途管制制度在中国耕地保护中的绩效，解读绩效在省际间的差异，通过比较分析揭示绩效的潜力空间，在此基础上研讨提高耕地保护绩效的对策措施，具有现实意义。

中国耕地快速非农化的现象，从表面看是由于工业化、城市化步伐加快所致，但实质上是市场经济条件下资源配置内在规律的结果。在市场经济条件下，由于耕地与建设用地的比较利益差别悬殊，耕地的非生产价值（效益）又无法进行市场表达，单纯采用价格杠杆调节耕地与建设用地的关系，作用不明显或根本不发生作用。“一些地方农民形象地讲，30 亩水稻不如 3 亩工厂，3 亩工厂不如 3 分（地）商场。”在经济利益驱动下，农民产生了将农用地非法入市的冲动；对于具有公共产品性质的土地尤其是耕地，政府本不应该也不能以经济获利最大化原则来管理和配置，然而面对农用地转用后的巨大级差收益，作为有限理性经济人的地方政府，同样存在将耕地非农化的逐利心理。理论界的主流意识认为土地用途管制是抑制在耕地保护中“市场失灵”的最有效措施，但是有一些学者依据代理理论、管制俘虏

理论、制度经济学理论等分析,对土地用途管制的耕地保护作用提出了疑问。因此,从实证的角度,选择科学的方法,定量研究土地用途管制制度的耕地保护绩效,具有理论证伪价值。

从1998年到2005年,中国土地用途管制制度已实施7年,定量研究其耕地保护绩效已经具备条件。本研究拟采用计量经济学和区域对比分析的方法,定量研究中国土地用途管制制度的耕地保护绩效,分析耕地保护绩效在省际间的差异,通过对比分析揭示中国耕地保护绩效的潜力空间,同时对典型省区耕地保护绩效进行定量剖析,寻找耕地保护的障碍因素,最后提出提高绩效的对策建议。希望对中国土地管理法的再一次修订和耕地保护制度与保护政策的进一步完善提供实证依据和帮助。

本书总体上包括三大部分内容,共九章。

第一部分为基础研究。第一章界定了土地、耕地、基本农田、土地环境、土地问题、管制与土地用途管制等基本概念,阐述了地租理论、现代产权理论、稀缺资源配置理论、土地利用变化理论、可持续发展理论等支撑本研究的基础理论,通过文献综述,揭示了国内外土地用途管制制度的研究历史与现状。第二章刻画了中国耕地资源数量变化的总体态势、区域差异和变化结构,并从粮食安全、“三农”问题、资源性公共财产性质等视角论证了中国耕地保护的时代价值,从农业结构调整、生态建设、快速的城市化进程论述了中国耕地保护的時代压力。第三章分析了中国土地用途管制制度的实施背景、目标、保障体系,重点分析了土地用途管制的基础——土地利用总体规划和土地用途管制的核心内容——土地用途分区。

第二部分研究了中国土地用途管制制度的耕地保护绩效。第四章从经济学的视角对土地用途管制的耕地保护绩效、机制、机理进行

了系统的理性分析。第五章运用统计模型,定量研究了土地用途管制在全国尺度的耕地保护绩效及绩效的省际差异和可提升潜力空间。

第三部分分析了影响耕地保护的障碍因素并且提出了提高耕地保护绩效的对策建议。第六章从耕地保护的准公共物品性质、土地收益分配机制的缺陷、产权不明的农地制度安排、高昂的耕地保护成本、强劲的地方政府的供给驱动、土地利用规划的不完善等方面,分析了影响土地用途管制耕地保护绩效的障碍因子。在此基础上,第七章从优化农地产权制度、改革征地制度、构建耕地保护的激励与约束机制、促进建设用地节约集约利用、完善土地利用规划体系等角度,提出了提高中国土地用途管制耕地保护绩效的对策建议。第八章以山东省济宁市为例,实证分析了耕地保有量、基本农田保护面积和保护率等土地利用总体规划耕地保护指标的预测方法。

为实现研究目标,完成设计任务,本研究遵循如图 1 所示的技术路线。

本书的主要研究结论如下。

(1) 理论分析表明土地用途管制能有效保护耕地。土地利用的正外部性和负外部性都会导致市场失灵,从而使土地总效益产生损失,这是政府通过规划分区干预土地市场配置的理由。市场是一个逐利系统,而耕地的生态环境价值、社会安全保障价值、存在价值等非生产价值在市场中又无法表达,因此在仅考虑经济效益的市场这一“看不见的手”的调节下,农地非农化现象是不可避免的。政府建立土地用途管制制度,充分考虑耕地的非生产价值,通过用途分区配置土地资源,不仅可以有效保护耕地,而且可以增加社会福利,减少社会财富损失。实施土地用途管制制度之后,土地资源的供求关系

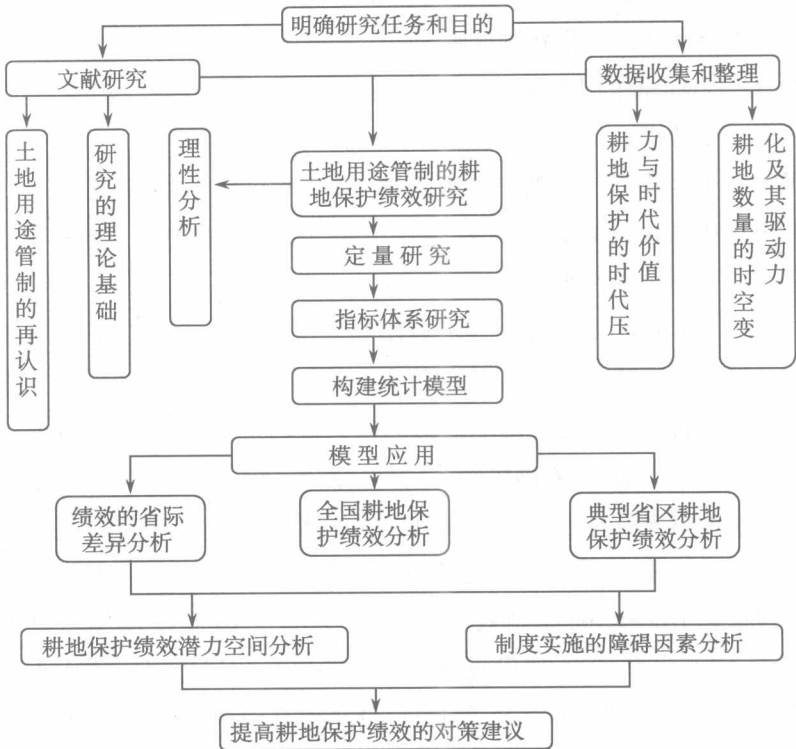


图1 研究的技术路线

和价格运行机制都发生了明显变化，土地用途管制制度比分级限额审批制度更为有效地保护了耕地资源。

(2) 土地用途管制有多种实施方式。从区域资源配置的市场机制发展的阶段性来看，直接管制主要适合于区域资源配置的市场机制还不十分成熟的阶段，区域土地资源分配或配置还在相当程度上依赖于计划管理方式。中国的土地资源管理正处于市场机制的完善

和发展阶段,在这一阶段,直接管制对于区域土地资源分配仍然起着十分重要的作用。税费制度则是以土地收益分配制度的完善为基础的,从中国当前的土地税收体系来看,这一制度若要得到实施,仍然需要不断地探索。产权安排—许可证制度则要求以土地产权的清晰界定和土地市场机制的完善为前提,从中国土地产权制度建设和土地市场机制建设的实践来看,这一制度当前可以在中国土地资源管理的一些领域进行实践。

(3) 实证研究表明中国土地用途管制制度的耕地保护绩效显著。导致耕地减少的主要直接原因是建设占用、农业结构调整、生态退耕和灾害损毁。建设用地包括国家建设用地、集体建设用地和农村个人建房占地,随着国民经济的迅猛发展和人民生活水平的提高,扩张速度越来越快,且具有用途变更的困难性,所以构成耕地的实质性减少。因此,考察土地用途管制对耕地的保护绩效,主要应测度其对建设占用耕地的控制效果。研究表明,中国建设占用耕地与GDP、城市化率、基本建设投资的相关性较好,因此选取GDP、城市化率、基本建设投资作为解释变量,分别建立虚拟变量模型,利用它们对建设占用耕地的弹性刻画土地用途管制的耕地保护绩效。基于GDP、城市化率、基本建设投资等解释变量的虚拟变量模型结果,均表明实施土地用途管制后,解释变量的边际耕地占用量有了显著降低,说明土地用途管制有效阻滞了建设占用耕地的速度,对于控制城市空间的盲目扩张,缓解人地矛盾,保证粮食安全,有积极作用,值得充分肯定,应长期坚持。

(4) 土地用途管制的耕地保护绩效以及绩效的可提升潜力空间表现出明显的省际差异性。基于基本建设投资的虚拟变量模型结果、平均边际建设占用耕地下降幅度以及耕地保护系数(ICLPE)的

分析表明,土地用途管制在耕地保护中在每个省份都产生了绩效,但表现出明显的省际差异性。综合依据 1998~2004 年单位基本建设投资所引致的建设占用耕地平均水平、平均边际建设占用耕地下降幅度、耕地保护系数三个指标,将 30 个省份的耕地保护绩效分为四个等级:一级(优秀等级)包括内蒙古、黑龙江、湖北、湖南、广西、西藏、陕西、甘肃八个省份,二级(良好等级)包括河北、江苏、浙江、安徽、河南、广东、海南、新疆八个省份,三级(中等等级)包括天津、辽宁、吉林、上海、江西、四川、贵州、云南、青海九个省份,四级(一般等级)包括北京、山西、福建、山东、宁夏五个省份。可以看出,优秀等级的八个省份全部是中等或欠发达的非沿海省份。

西藏自治区的 1998~2004 年单位基本建设投资所引致的建设占用耕地平均水平在全国最低,以其为基准(X_{a_0}),以各省份 1998~2004 年单位基本建设投资所引致的建设占用耕地平均水平与 X_{a_0} 之差为指标,度量各省份的土地用途管制制度耕地保护绩效的可提升空间,可以发现:云南、浙江、山东、安徽、江苏、贵州六省份土地用途管制耕地保护绩效的潜力空间最大,都在 10 公顷/亿元以上,为第一潜力方阵;北京、福建、河北、河南、宁夏、山西、四川(含重庆)为第二潜力方阵,耕地保护绩效潜力都在全国平均水平(8.1 公顷/亿元)之上;辽宁、天津、陕西、广西、黑龙江、江西六个省份为第三潜力方阵,耕地保护绩效潜力也相当可观,都在 5.0 公顷/亿元之上;西藏、海南、青海、广东、新疆、吉林、湖北、甘肃、湖南九省份为第四潜力方阵,耕地保护绩效较好,有潜力,但不大。

(5) 影响土地用途管制耕地保护绩效的障碍因素很多。耕地保护是准公共物品,能产生正的外部性,使得耕地保护成为一个典型意义上的奥尔森式的集体性行动;中国土地收益分配体系仍不够完善,

土地征用中的政府盈利潜能、土地价格的“新低旧高”、土地税费的不尽合理,使得国家对土地资源的宏观调控能力受到限制,成为耕地(农地)流失的经济诱因;产权主体缺位、所有权虚化、承包经营权不稳定、农地发展权的政府所有化等农地产权制度安排,降低了中国耕地资源的利用和保护效率;高昂的耕地保护的直接成本、机会成本、代理成本,严重阻碍着耕地保护的有效实施;耕地换资金的经济驱动、耕地换政绩的权利驱动以及利益集团的寻租推动,使得一些地方政府成为耕地非农化的主要供给者;土地利用总体规划理念落后、规划体系不完善、公众参与不足、“两规”不协调等土地利用规划的缺陷,制约了土地用途管制的耕地保护绩效。

为进一步提高中国土地用途管制制度的耕地保护效率,本书论证了如下政策建议。

(1) 优化农地产权制度,构建新型的农地产权关系,激励农民尽心保护耕地。明确农地产权主体,使其边界清晰,科学界定农地产权的各项权能,赋予农地承包权的物权性质;稳定家庭承包制,坚持农地集体所有不变,耕地用途不变,将集体土地所有权、承包权、经营使用权三权分离,承包权依附于农户,经营使用权作为一种商品,根据农户自愿,可实行依法有偿转让,也就是建立两级农地使用权市场体系。

(2) 改革完善征地制度。依据慎用征地权的原则,界定征地范围,严格按照宪法、土地管理法规定的条件——“为公共利益需要”进行征地,并借鉴各国法律的规定在《土地管理法》等实体法中通过列举方式对“社会公共利益”作出进一步的阐释,以防止政府滥用征地权;适当提高征地补偿标准,提高耕地“农转非”成本。建议将征地补偿内容扩大为土地所有权补偿、农民生存权补偿、地上物补偿、残余

地补偿、农地生态环境效益补偿。

(3) 构建与土地用途管制相配套的激励和约束机制。第一, 国家应通过增加耕地投入提高耕地产出水平、补偿农民的机会成本损失、优化农业补贴结构提高补贴数量等措施, 调动农民保护耕地的内在经济动力。第二, 提高耕地占用成本。扩大耕地占用税的征收范围和征收标准, 耕地占用税的税率要随着社会经济的发展进行必要的调整, 而且要体现所占耕地的质量等级。严格造地费、新增建设用地有偿使用费的征收标准, 不得随意减免。建议征收基本农田占用税。第三, 改革官员政绩考核方法, 将耕地保护作为一个否决变量, 纳入考评体系。

(4) 促进建设用地的节约集约利用, 减少建设对耕地的需求压力。国家及各省份都要制定详细的建设用地集约利用标准, 并严格执行。降低土地增值税税率, 提高城镇土地使用税标准, 以减少存量建设用地流转成本, 增加建设用地保有成本, 促进存量建设用地的盘活。各级政府应协调有关主管部门尽快研究制定农村居民点用地整理条例, 明确整理主体, 公布操作步骤, 严格实施标准, 保护农民权益, 以促进农村居民点整理。

(5) 进一步完善土地利用总体规划。提高土地利用总体规划的可操作性, 包括基础数据的真实性、规划技术方法的先进性、控制指标预测与分配的科学性、用途分区的合理性、实施策略的针对性和有效性; 完善土地利用规划体系, 协调“总规”与“城规”的关系。国家编制全国国土资源利用规划大纲, 省级编制国土资源规划纲要, 地市编制区域规划, 上位规划通过指标下达控制下位规划的土地利用结构。通过区域规划将土地利用总体规划和城市规划等整合到统一的空间规划体系中来, 把土地利用总体规划和城镇体系规划作为区域规划

的两个专项规划进行编制和协调;在区域规划确定了城镇体系后,再分别在所划定的城市区域编制城市规划和在城市以外区域编制土地利用总体规划,乡级或城乡结合部编制土地利用详细规划;耕地保护指标的下达,应体现一定的区域差异,但必须以公平为前提。对于那些经济发达,建设用地合理需求量大,并且存量建设用地集约利用水平高的地区,可经过一定的审批程序,适当降低耕地保护率,但不能降低耕地保护责任。可通过财政转移支付等手段,补偿耕地保护量大,保护率高的地区,以实现共同发展,共同富裕;从法律保障、行政管理、经济制约、社会监督、科技创新、制度优化等角度,构建目标明确、层次清晰、内容全面的规划实施保障体系。

由于受个人能力和资料的限制,本研究存在以下不足之处:只研究了土地用途管制制度在耕地数量方面的保护绩效,而对耕地质量方面的保护绩效没有涉及;对耕地保护绩效在省际间差异的原因分析得不够深入;对耕地保护绩效的可提升潜力空间的研究相对粗放。