

城市化过程中的 耕地保护 问题研究

钱文荣 著



中国农业出版社

城市化过程中的 耕地保护

问题研究
2004.11.15 第11期



- 浙江省哲学社会科学“九五”重点项目
- 浙江省省级社会科学学术著作出版资金资助项目
- 加拿大 CIDA 资助项目

城市化过程中的耕地保护 问题研究

钱文荣 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化过程中的耕地保护问题研究/钱文荣著. — 北京: 中国农业出版社, 2000.12

ISBN 7-109-06815-3

I. 城... II. 钱... III. 耕地-资源保护-研究-世界
IV. F301.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 01621 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 沈镇昭

责任编辑 郭永立

北京忠信诚胶印厂印刷 新华书店北京发行所发行

2000 年 12 月第 1 版 2000 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8.5

字数: 209 千字 印数: 1~1 000 册

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

经济增长和人口、资源、环境之间的矛盾是一个全球性的严重问题。而对于人多地少、耕地后备资源不足，又处于城市化迅速发展时期的中国，问题则尤为突出。

1994 年底，美国世界观察所所长莱斯特·布朗提出了“21 世纪谁来养活中国”的问题。根据日本、韩国、台湾等国家和地区在工业化、城市化过程中曾经出现过的粮田减少现象，布朗预测，到 2030 年，由于城市发展，耕地减少，致使粮食供给能力比目前下降 $1/5$ ，整个中国将出现严重的经济衰退和粮食短缺问题。到时候，全世界谁也养活不了庞大的中国人口。针对布朗的悲观论调，国内外很多学者提出了不同意见。有的学者提出，日本、台湾谷物种植面积的减少部分地是随着大米消费的减少由政府因素造成的，以此推断中国大陆城市化过程中的耕地变化规律是不科学的（[美] N. 亚历山拉托斯，1996）；中国土地粮食单产增长潜力很大，通过土地制度改革，“旨在提高土地质量及生产能力的投入状况就会大幅度增加”（[美] D. 盖尔·约翰逊，1995），而通过农田基本建设和农业技术进步，粮食产量也必然有较大增长（[日] 白石和良，1996）；有的学者还认为，工业化的发展，可使中国有足够能力进口粮食（[美] 罗伯特·L. 帕伯格），从而缓解国内用地矛盾。中国的农学家和经济学家在进行大量的研究论证后，普遍认为，根据中国城市化的实际情况，中国的人地比例关系和土地资源的生产能力及人口承载能力，对未来城市化过程中的农业和粮食问题既不能盲目乐观，也不必过于悲观。依靠技术进步，依靠改革开放政策，依靠社会主义制度

的优越性,中国能够自力更生地解决现代化建设中的农业问题。中国领导人也明确表示:中国能够依靠自己的努力来解决现代化建设中的农业和粮食问题。在这里,如何正确把握耕地保护与城市化的辩证关系,实现城市化与农业可持续发展的综合协调,是一个至关重要的问题。

土地是农业的基本生产资料。我国人多地少,耕地资源十分稀缺,切实有效地保护耕地(包括数量保护和质量保护),实现耕地资源的可持续利用,是我国农业可持续发展的基本要求。但另一方面,城市化也是我国现代化建设的根本任务。目前,我国工业化的程度已相当于世界中等收入国家水平,而城市化率却只有30%左右,仅相当于世界低收入国家水平。这种情况已严重影响了我国一、二、三产业的协调发展和资源的优化配置,阻碍了我国综合国力和人民生活水平的提高。因此,我国的城市化需要大力发展,城镇建设占用一定量的耕地也在所难免。事实上,近几年我国的城镇建设已经对耕地保护构成了威胁。据统计,在1985—1995年的10年间,我国城市数量从324个扩大到622个,增加了91.98%;小城镇则从7956个猛增到17282个,增加了1.17倍。城区面积也有较大幅度增加,据有关专家对全国31个大城市卫星遥感资料的判读和量算,1986—1995年城区实际占地规模扩大了50.2%(陈平,1998)。据广东、广西、福建、湖南、湖北、河南、安徽、山东、陕西、辽宁、黑龙江等地调查,城市扩大占用农田的比例一般在50%~80%,平均为70%(王耀辉等,1996)。再加上其他各种原因,致使我国本已稀缺的耕地资源以每年30多万 hm^2 左右的速率锐减,1997年中央下文“冻结非农建设项目占用耕地”后的一年内,耕地也依然减少约18万 hm^2 。因此,在我国的现实经济生活中,耕地保护与城市化这两个重大问题之间存在着严重的矛盾。更为严重的是,由于研究(工作)领域不同,思想认识各异,中央与地方之间,各级地方政府之间,各级政府的不同部门之间,甚至不同学

科的理论工作者之间,对这一矛盾的看法大相径庭,从而给现实工作带来重重困难。例如,由于耕地保护更多地与社会效益、长远利益有关,而城镇建设和发展能较好地促进地方经济在近期内迅速增长,所以中央政府对耕地保护的重视可以说已到了无以复加的程度,甚至正式下文暂时“冻结非农建设项目占用耕地”,“冻结县改市的审批”;而地方政府的某些领导干部,对耕地保护工作远未放到应有的位置上,甚至采取“上有政策,下有对策”的办法。再如,各级城市规划部门的工作性质,决定了其非常重视城市化和城市建设工作,而对耕地保护的重要性则难免认识不足;土地管理部门则以耕地保护为己任,往往认为耕地保护是城市化的前提,两个不同领域的理论工作者虽然都看到了城市化与耕地保护的重要性,但在研究中也往往自觉不自觉地过于强调某一方面而忽视另一方面。因此,如何在吸取前人研究成果的基础上,把城市化与耕地保护、农业可持续发展作为一个整体来研究,探讨两者的辩证关系和协调机制,具有十分重要的理论意义和迫切的现实意义。

本书在笔者博士论文的基础上写作而成,在研究过程中得到了浙江省哲学社会科学基金(“农地利用与保护的技术选择、制度创新与农业可持续发展”)、加拿大 CIDA 项目(“推进与引导中国农村工业化和城市化改革进程”)的资助。整个项目以城市化过程中的耕地保护问题为立足点,以实现耕地保护与城市化的相互协调为主线,以经济学基本原理为指导,借鉴系统科学、生态科学等相关学科的理论和方法,在对若干典型国家(地区)进行比较研究和对我国城市化过程中耕地保护实践进行大量而深入调查研究的基础上,根据土地利用的系统特性,对于实现耕地保护与城市化及全部土地利用综合协调的内在机理、途径、方法、对策措施等方面进行了理论探索。

在本书写作过程中,浙江省哲学社会科学规划办公室曾骅主任,加拿大 Guelph 大学的 K.C.Tan 教授,浙江大学农业现代化

与农村发展研究中心的袁飞教授、黄祖辉教授、林坚教授、和不祥教授、蒋振声教授、姜炳三副教授、柴彭颐副教授、张忠根副教授，管理学院的罗庆成教授、宝贡敏教授、丁关良副教授等各位老师给予了大量的帮助和指导，在此表示深深的谢意。

已故的李百冠教授，曾给予我终生难忘的教诲和帮助，在此谨表示深深的敬意。

在项目调研过程中，浙江省统计局刘志明先生，杭州市土地管理局孙玉珍女士，杭州市城市规划设计院江小军先生，衢州市土地管理局金利强先生、徐洪水先生，德清县农经委朱卫强先生、蔡卫强先生、王秀琴女士，奉化市江口镇人民政府王昆明先生，温州市瓯海永大房地产开发公司何崇良先生、王炳松先生等给予了很大帮助；杭州市、衢州市、温岭市、奉化市、德清县、余杭市、桐庐县、萧山市、温州市瓯海区等地的土地管理局、城建局、统计局以及德清县钟管镇、奉化市滕头村、温州市瓯海区永中镇、衢州市柯城区石室乡、温岭市淋川镇等提供了大量的宝贵资料，在此深表谢意。

在本书的调研和写作过程中，引用和参考了大量国内外学者的研究成果（详见注释和参考文献），在此一并致谢！

本书的出版得到了浙江省省级社会科学学术著作出版资金的资助。

目 录

前言

第一章 导论	1
第一节 相关概念的界定及理论综述	1
一、城市化及其相关概念	1
二、土地保护与耕地保护	6
三、城市化过程中耕地保护的必要性	9
第二节 研究的基本思路、内容与方法	12
一、主要内容	12
二、研究的主要方法	15
第三节 研究中的创新与不足	15
一、研究中的创新	15
二、研究中的不足	17
第二章 世界各国(地区)城市化过程中耕地保护的 实践考察	19
第一节 发达国家城市化过程中的耕地保护实践	19
一、发达国家城市化过程中耕地保护的几种不同模式	19
二、发达国家城市化过程中耕地保护及变迁的几点启示	26
第二节 发展中国家(地区)城市化过程中的耕地 保护实践	27
一、不同城市化形态下的耕地保护实践	27
二、发展中国家(地区)城市化过程中耕地利用及保护 的几点启示	33

第三章 城市化与耕地保护相互协调的模式研究	35
第一节 四种各具特色的模式	35
一、“以发挥城镇聚集效应促进土地利用效率提高”模式	
——以温州市瓯海区永中镇为例	35
二、“以中低产田(地)综合改造实现耕地经济供求动态平衡”模式	
——以湖州市德清县为例	41
三、“以综合开发未利用地实现耕地数量动态平衡”模式	
——以衢州市为例	46
四、“以生态村综合建设实现农村城市化水平极大提高的同时保障耕地经济供给的显著增加”模式	
——以宁波奉化市滕头村为例	49
第二节 关于城市化过程中耕地保护问题的若干启示	55
一、城市化与耕地保护之间存在着既相互制约又相互促进的辩证关系	56
二、技术进步对于协调城市化与耕地保护的关系具有十分重要的意义	58
三、耕地保护必须坚持数量与质量相结合,以实现耕地经济供求动态平衡为目标	58
四、做好耕地保护工作必须树立大资源观,放眼于全部土地的合理利用	59
第四章 城市化过程中耕地保护的系统研究	61
第一节 耕地保护的整体效应及其内涵	61
第二节 耕地保护获取良好整体效应的内在机理	64
第三节 耕地保护获取良好整体效应的实现途径	69
第五章 城市化过程中耕地保护与全部土地利用综合协调的定量研究	76
第一节 实现耕地保护与非农建设及其他各类用地综合协调的预测方法探讨	76
一、以切实保护耕地为前提的非农建设用地预测方法探讨	76

二、耕地最低需求量预测	80
第二节 以耕地保护促进全部土地利用结构合理调整的 优化模式探讨	85
一、优化模式 I	87
二、优化模式 II	89
三、优化模式 III	90
第三节 几个简短的结论	92
第六章 实现城市化与耕地保护及全部土地利用综合 协调的土地制度创新	94
第一节 土地制度内涵及其界定	94
第二节 农村农用地制度问题	95
一、我国当前农地制度的局限性	95
二、关于建立进一步促进农业可持续发展的我国农地制度的 思路与目标模式	100
第三节 农村非农用地制度	121
一、传统农村非农土地的无偿使用与改革开放后用地 矛盾的尖锐化	121
二、乡镇建设用地有偿使用的试点工作	122
三、农村宅基地使用制度的改革	124
第四节 城市土地制度	133
一、中国城市土地制度变迁的历史考察：原因与效应	133
二、目前我国城市土地制度中存在的主要缺陷	147
三、城市土地制度创新的基本措施	151
第七章 城市化过程中耕地保护的技术进步与技术选择	156
第一节 实现耕地保护与城市化及全部土地利用综合 协调的技术类型	156
第二节 农地经营主体的技术选择行为与耕地保护	159
一、市场机制自发作用下的技术选择模式 ——以浙江省平湖市为例	159

二、政府引导下的技术选择模式	
——以浙江省德清县为例	170
第三节 关于耕地保护和土地利用技术进步的若干对策	
和建议	174
一、建立有效的土地利用技术创新机制, 激励土地使用者对新	
技术的有效需求	174
二、增强耕地保护意识, 促进各行各业共同建设以节约用地,	
集约用地为中心的土地利用技术体系	176
三、提高劳动者素质, 使之成为土地利用技术创新, 促进技术	
进步的生力军	177
第八章 实现城市化与耕地保护相互协调的基本途径	178
第一节 实现城市化与耕地保护相互协调的基本途径	178
一、对各类用地的统一规划和统筹安排	178
二、对土地资源实行节约利用	179
三、实行土地资源的集约利用	179
四、充分发挥每一块土地的功能, 提高土地的利用效益	180
五、加强农地质量保护, 实现土地的永续利用	182
第二节 农地资源综合开发	183
一、农地资源综合开发的内涵	183
二、农地资源综合开发的基本原则	187
三、农地资源综合开发的基本要素	191
第三节 城市土地利用方式转变	197
一、我国城市土地利用方式从粗放型向集约型转换的客观必然	
性以及对于协调城市发展与耕地保护的的特殊重要性	197
二、我国城市土地利用方式从粗放型向集约型转换的基本思路	
和对策措施	201
第四节 一定区域内全部土地的统一整理	216
一、土地整理的内涵	216
二、土地整理对协调城市化与耕地保护的作用	218

三、基本内容	219
四、对策措施	220
第九章 城市化过程中耕地保护的市场机制与政府机制	223
第一节 耕地保护中的市场机制与市场失灵	223
一、市场在耕地保护和土地利用中的作用	223
二、耕地保护中的市场失灵	224
第二节 耕地保护中的政府机制与政府缺陷	230
一、政府在耕地保护和土地利用中的作用	230
二、耕地保护中政府机制的缺陷	241
三、几点简短的结论和建议	253
参考文献	255

第一节 相关概念的界定及理论综述

一、城市化及其相关概念

(一) “城市化”术语溯源

据有关资料,“城市化”一词可能来源于拉丁语 Urbs (城市)一词,由西班牙巴塞罗纳的城市规划师、建筑师依勒德丰索·塞尔达(Ildefonso Cerda, 1816—1876)在《城市化概论》一书中首次提出(陈光庭, 1998)。20世纪70年代末、80年代初,在我国研究城市与乡村的有关学术文献中开始出现“城市化”一词。但是,直到今天,关于城市化一词的内涵、外延及汉语表达形式,在学术界依然众说纷云。

(二) “城市化”定义

关于城市化概念的定义,不同学科有不同的理解和表示。根据对“城市化”内涵和外延理解的不同,中国学术界大致有以下3种不同的表述。

第一,城市化就是指农村人口向城市地区转移的过程。有的学者认为,“城镇化指的是在经济发展过程中人口不断由农村向城镇地区集中的过程”(辜胜阻, 1991)。

第二,城市化既包含人口和经济从农村向城市集中的过程,也包括了城市生活方式、城市整体文化和价值观念在农村地域的

扩散。有的学者指出,“人口城市化不仅仅是人口在地域空间单纯的移动问题,也不仅仅是居住区向城市汇集的过程,更重要的是乡村传统封闭的文化向城市现代、开放文化的转变和人们生产方式、生活方式趋向于按照城市的存在方式和运行方式发展的过程”(刘加强,1997)。“城市化……的一种情况是大量不再从事第一产业的农村人口离开农村,涌向既有城市,从事第二、三产业,经济和人口不断向城镇聚集,但由于过度聚集而引起的在经济、社会和生态方面的负效应,则将导致经济和人口由密集的市区向郊区和周围地区扩散,从而推动周围地区的乡村城市化。”(胡序威,1997)

第三,除了包含上述的含义外,城市化还包括城市数目逐步增加,城市用地规模不断扩大,城市设施密度和质量不断提高。对于这样的界定,有的学者把它归纳为“城市化是一个变传统落后的乡村社会为现代城市社会的自然历史过程。城市化的含义……第一个层次是乡镇不断地转化为城市并最终为城市所完全同化;第二个层次为乡镇本身内部的城市化;第三个层次是城市自身的发展,即所谓‘城市的城市化’……”(高佩义,1991)《辞海》(缩印本)中对“城市化”的定义则为“……①城市数量增加或城市规模扩大。这一过程是社会经济发展尤其是现代大工业化的必然产物,其结果表现为城市人口在社会总人口中的比重逐渐上升。……②将城市的某些特征向周围的郊区传播扩展,使当地原有的文化模式逐步改变的过程”。

本文采用具有最广泛含义的第三种表述,就是说既要研究城市(包含原有城市和新增城市)建设中的用地问题,也要研究农村居民为接受城市的“某些特征”而进行建设中的用地问题。同时,由于这样的“城市化”概念难于用一个简单明了的指标来衡量,所以我们将在不引起误解的前提下,在文中某些地方采用“人口城市化率”来从一个侧面反映一个地区的城市化水平。

(三) “城市化”与“城镇化”

中国的城市化理论研究对于“城市化”与“城镇化”两个概念的外延存在着如下三种界定。

1. **城市化的外延大于城镇化** 这里的“城市化”包括了“市”和“镇”，而城镇（建制镇）属于“城市”的组成部分，从而把“城镇化作为城市化的一部分，主要指农村小城镇的建设与发展。”（楚国良等，1998）

2. **城市化外延小于城镇化** 这里的城镇包括了“城（市）”和“镇”，而设市城市则为城镇体系的组成部分，并把“城市化”和“农村城镇化”作为平等范畴并列于城镇化的概念之下。典型表述为“中国城镇化的一个重要特点是城市化与农村城镇化、非农化并举。城市化是指人口向城市的集中过程，农村城镇化、非农化是指农村人口向县域范围内的城镇集中和农业人口就地转移为非农人口的过程。”（辜胜阻等，1993）

3. **城市化等同于城镇化**、依据是我国的城市和城镇概念的一致性，《中华人民共和国城市规划法》规定：本法所属的城市，是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇。市和镇构成了我国完整的城镇体系。因此，城市化和城镇化只是称呼不同，而没有实质差异。

从当前的学术文献资料看，持第三种观点的学者较为普遍。有的学者指出，“在广义上，我国的‘城市（包括市和建制镇）’与‘城镇体系（包括城市和镇）’概念一致，同时也与英文‘Urban（市和镇）’一词语义相符，为了完整理解和表达 Urbanization 这一术语和内涵，作者主张把‘城市化’和‘城镇化’作为同义语对待”（陈平，1998）。“城市一词来自拉丁语 Urbs，它本身包括城市（city）和城镇（town）……为了统一术语，便于学术交流，还是使用‘城市化’一词为好”（陈光庭，1998）。笔者也同意这种观点，因此文中将不再出现“城镇化”一词。

(四) “城市化”与“农村城市化”及“乡村城市化”

农村 (campagne) 一词, 法国的一些地理学家已经把它看成“过时的词汇”, 给它的定义是“一个封闭的、有限的和象征性的世界。人们在里面生活是以生物节奏和四季节奏测定时间。人们成群居住在一个功能单一的农业社团中, 以便满足大家的基本需求” (R. Grouss trd, 1996)。今天人们不再经常使用这个词汇而常用“乡村” (Rural) 来取代, 其目的不仅是因为农村的居民起了变化, 更主要的是人们在其中居住的空间和社会环境起了变化。“在过去称之为‘农村’的城市以外的这类空间的功能中, 农业的优势地位已经结束” (P. Horee, 1996), “乡村空间”的概念具有人类学的内涵, 排除了没有人烟的未开发地区, 相当于地球上可居住部分的非城市化空间。而且并不排除那些各种形式的聚焦点、活动中心和一些中小企业附近形成的小镇 (陈光庭, 1998)。

乡村空间这个专业术语, 今天已广泛地在世界各大洲使用, 但在我国, “农村”与“乡村”混用的情况仍较为普遍, 从而“农村城市化”与“乡村城市化”也经常混用, 而且以用“农村城市化”一词的居多。为了与我国习惯的表达方法相一致, 本文中除了在引用其他学者 (尤其是国外学者) 的观点时采用“乡村”一词外, 一般还是采用“农村”一词。

关于“农村城市化”的内涵, 马克思早在一百多年前就敏锐地指出: “现代的历史是乡村城市化, 而不象在古代那样, 是城市乡村化。”^① 恩格斯则对这种乡村城市化作了更详细的描述: “大工业企业需要许多工人在一个建筑物里面共同劳动; 这些工人必须居住在近处, 甚至在不大的工厂近旁, 他们也会形成一个完整的村镇。他们都有一定的需要, 为了满足这些需要, 还需要

^① 《马克思恩格斯全集》, 第46卷, 480页。