

民生中国

MINSHENG ZHONGGUO 主编 / 新望

中国农业发展难题破解

李鹏◎著

云南出版集团公司 云南教育出版社



民生中国

MINSHENG ZHONGGUO 主编 / 新望

中国农业发展难题破解

李鹏◎著 云南出版集团公司 云南教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农业发展难题破解 / 李鹏著. — 昆明: 云南教育出版社, 2012.11

(民生中国)

ISBN 978-7-5415-6400-0

I. ①中… II. ①李… III. ①农业发展—研究—中国
IV. ①F323

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 268164 号

出 版 人 李 维 李安泰
策划组稿 李安泰 杨云宝
责任编辑 尚 语
整体设计 高 伟
责任印刷 张 旻 赵宏斌 兰恩威

民生中国·中国农业发展难题破解

李 鹏 著

出版发行	云南出版集团公司 云南教育出版社
社 址	昆明市环城西路 609 号
邮 编	650034
网 址	www.yneph.com
开 本	710 毫米×1000 毫米 1/16
印 张	11
字 数	174 千字
版 次	2013 年 1 月第 1 版
印 次	2013 年 1 月第 1 次印刷
印 刷	北京新华印刷有限公司
书 号	ISBN 978-7-5415-6400-0
定 价	25.00 元

总 序

宋晓梧

“民惟邦本，本固邦宁。”这是中国几千年历史所证实的政治定律。1912年1月1日，孙中山先生在中华民国临时大总统的誓词中提出了“图谋民生幸福”的目标，但囿于当时的历史条件，这一目标成为他未竟的心愿。

时隔100周年，2012年11月15日，中国共产党第十八届一中全会选举产生了新的中央领导机构，新当选的中共中央总书记习近平同志代表新一届中央领导机构成员明确表示，中国共产党为人民服务的宗旨不会动摇，新一轮的发展将更侧重为民谋福祉。他指出：“我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”把人民的向往作为工作的目标，把人民的期待作为工作的动力，表明新一届领导核心继承中国共产党的一贯政策，有决心、有信心，也有能力带领全国人民一起继续创造我们幸福美好的生活。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》将改善民生与建立健全基本公共服务体系放到一起，专列一篇（第八篇），明确“十二五”时期民生和基本公共服务的重点是公共教育、就业服务、社会保障、医疗卫生、人口计生、住房保障、基础设施、环境保护、公共安全等方面，提出要加大民生投入，推进基本公共服务均等化，努力使发展成果惠及全体

人民。这是科学发展观的应有之义，也是转变经济发展方式的题中应有之义，对于我国经济与社会的协调发展具有重大现实意义。

“十一五”时期，我国民生领域及公共服务体系建设取得显著进展。例如，新型农村社会养老保险覆盖 24% 的县，约 1.4 亿人；新型农村合作医疗覆盖面从 4 亿人扩大到 8.35 亿人；城镇居民医疗保险从无到有，加上职工基本医疗保险覆盖 4.32 亿人；企业职工连续 7 年提高退休待遇水平，年均增长 10%；大幅度提高了教育投入。在此基础上，“十二五”时期，我国进一步加大对基本公共服务体系建设的投入，同时深化相关体制改革，建立相关的民生绩效管理机制。

财政部在 2011 年预算草案报告中提出，公共教育、医疗卫生、社保就业这三个方面投入的增长幅度都高于 16%，住房保障方面也达到 14.8%，主要基本公共服务投入的增长幅度高于 2011 年 8% 的 GDP 预期增长幅度。如果在整个“十二五”期间大致保持这样的比例关系，将有利于调整财政支出结构，加快完成从投资型财政体制向公共服务型财政体制的转型，从根本上解决“经济这条腿长，社会这条腿短”的问题。有关统计资料显示，2008 年，我国用于教育、医疗和社保的公共服务支出占财政总支出的比重为 29.7%，比人均 GDP3000 美元以下的国家平均低 13 个百分点，比人均 GDP3000 美元至 6000 美元的国家平均低 24.3 个百分点。现在我国国力增强了，这两年也加大了对保障民生方面的投入，如：2011 年人均卫生公共服务经费标准由 15 元提高到 25 元；新型农村合作医疗补助标准由人均 120 元提高到 200 元；加快城市保障性住房建设和工矿、林区、垦区等棚户区改造，2011 年达 1000 万套，改造农村危房 150 万户，等等。但从总体看，财政加大对民生及基本公共服务方面的投入还是有较大增长空间的。

改善民生，投入很重要，同时还要进一步分析结构问题。而调整结构，有待于相关体制的改革以及相关机制的完善。由于历史形成的原因，一些民生和基本公共服务项目存在逆向转移问题，即一次分配的差距，经过基本公共服务二次分配后没有缩小，反而扩大了。这种逆向转移在城乡之间、区域之间和不同群体之间都存在。从“十二五”时期开始，应当扭转这种逆向转移的趋势，在改善民生、基本公共服务和基础设施的投入方面要实行三个倾斜：向农村倾斜、向后发地区倾斜、向困难群体倾斜。同时，民生和基本公共服务方面的结构

调整还要求相应调整中央与地方在基本公共服务方面的事权、财力关系，调整城乡分割的基本公共服务体系关系，调整不同群体间基本公共服务待遇水平关系。显然，完善包括基本社会保障在内的基本公共服务体系需要对现有体制进行改革。

先举一个不同群体间基本公共服务待遇水平需要调节的例子。企业与机关退休人员养老金差距由 1990 年的 1:1.21 不合理地扩大到 2005 年的 1:2.1。2005 年以来，国家连续 7 年提高企业退休人员养老金待遇，投入不算少了，但仍难以平衡两种制度之间的差异，并可能引发不同群体之间待遇水平的相互攀比。2011 年“两会”后，我在云南的一次调研中了解到：经连续 7 年提高待遇后，享有国务院特殊津贴的专家退休后养老金不到当地一般小学教师退休养老金的 50%。从公共服务均等化的思路出发，考虑我国实际情况，建议尽早统一城镇职工基本养老保险，不要再在机关、事业单位与企业职工之间分别设计不同的基本养老保险制度。至于不同群体之间的特殊性，可以通过企业年金或其他补充保险来体现。美国 1984 年、日本 1986 年统一了公务员与企业职工的基本养老保险制度，近年来又有一些国家实行公务员与企业职工养老保险制度的并轨。我国实行的是社会主义市场经济体制，国有企业占的比重远大于其他国家，而且历史上国有企业的干部、职工与政府和事业单位有千丝万缕的联系，现在分开搞两三套养老保险制度，给社会平添了许多本来可以避免的矛盾和纠纷。“十五”和“十一五”规划纲要都提出要推进机关和事业单位基本养老保险制度改革，但因改革方向不明确，其推进步履维艰，建议“十二五”时期启动并完成这两种养老保险制度的并轨。

再举一个不同地区间基本公共服务水平需要调节的例子。“十一五”时期以来，各地区的经济实力都有大幅度的提高，各地的公共服务水平也有相应的提高，这在温家宝总理的政府工作报告中得到充分肯定。“十一五”时期，区域间公共服务差距有所缩小，但由于前一阶段各地偏重总量 GDP 或人均 GDP 指标，公共服务均等化的问题没有提到应有的位置，致使居民收入一次分配的地区差距经过二次分配反而扩大了，这一问题至今还没有得到根本扭转。如：社区卫生机构覆盖率，2007 年一些地区达到 100%，而有的经济欠发达地区不到 30%；人均基本医疗保险支出，2007 年上海、北京、天津与江西、贵州、河南等地比，差距达 4~5 倍，北京基本医疗保险封顶线提高到

30 万元，西安 5 万元，南昌 3 万元；企业职工基本养老保险平均缴费率，2009 年，广东 10.04%，辽宁 23.92%，而抚养比广东 12.14%，辽宁 44.58%。特别需要指出的是，在市场机制作用下，资源要素还会向发展条件较好、回报率较高的区域集聚，区域协调发展的任务仍然十分艰巨。如果以人均 GDP 大体相当作为区域协调发展的主要衡量指标，那么实现区域协调发展就是十分困难和相当遥远的事情。因此，各地经济和社会发展规划应当大大弱化 GDP 指标，突出基本公共服务指标。公共教育、就业服务、社会保障、医疗卫生、公共安全等公共事业和公共福利，所有公民享有同等权利，水、电、路、气、房等民生工程要惠及全体人民。

因此，合理划分中央与地方的事权、合理调整中央与地方的财力分配将显得十分必要和迫切。首先，逐步将基本公共服务事权适当集中到中央，由中央统筹平衡各地基本公共服务标准，并建立全国统一的基本公共服务经费保障机制。其次，按照均等化的方向，改革基本公共服务领域的各项制度，加大对公共服务的投入，尤其是加大中央财政对贫困地区公共服务和基础设施的转移支付，逐步缩小各地公共服务和基础设施的差距。可以先解决省、市、区内的基本公共服务差距过大问题，进而解决地区间的基本公共服务均等化问题。

促使政府履行保障和改善民生职能，推进基本公共服务均等化，应当考虑建立相关绩效管理机制。党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》明确提出，推行政府绩效管理和行政问责制度。从 2005 年开始，温家宝总理在历年的政府工作报告中分别提出了要“抓紧研究建立科学的政府绩效评价体系”，“加快实行政绩管理制度和行政问责制度”，“大力推行行政问责制度和政府绩效制度”。2011 年以来，国家监察部成立了绩效管理监察室，国家建立了国务院绩效管理部际联席会议制度，统筹我国的绩效管理的试点和推进工作。

但是，把保障和改善民生的职能任务转换为具体的绩效考核目标，并与官员的升降奖惩结合起来，这仍然是一个有待突破的课题。长期以来，绩效考核的目标过于偏重 GDP，这有其历史的原因。现在，民众的诉求更强调保障民生和公共服务。因此，绩效目标必须适应经济发展方式的转变而加以改进，将“1E”（经济）导向转变为“4E”导向，即经济性（Economy）、公平性（Equity）、效率性（Effi-

ciency)、效益性 (Effectiveness), 用“民生指数”代替“GDP崇拜”, 并实现内部评估和外部评估相结合, 领导评价和公众评价相结合。

尤其要重视外部评价和公众评价。民生改善如何, 民众感受最深。正如胡锦涛同志在庆祝建党 90 周年讲话中所说, 保障和改善民生要“问政于民、问需于民、问计于民”, 要大力拓展公众参与渠道, 满足公众有序参与立法过程、参与公共政策决策过程和参与基层治理过程的热情。公众参与不仅有利于培育群众的公民意识, 也有利于培育官员的公仆意识。建立公众导向、民生导向的绩效评估体系, 对政府在保障和改善民生方面形成一种约束机制, 有助于把转变发展方式、保障和改善民生变成政府实实在在的基本职能。

民生和基本公共服务问题已经成为我国新一轮发展侧重解决的重点内容之一。党的十八大报告再次明确提出: “要多谋民生之利, 多解民生之忧, 解决好人民最关心最直接最现实的利益问题, 在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展, 努力让人民过上更好生活。” 在这样的情形下, 云南出版集团公司云南教育出版社策划出版的这套“民生中国”系列丛书意义重大。这套丛书是一套大型公益性著作, 是反映中国民生领域最新研究成果的力作。我认为这套丛书的特点和创新之处有以下两点:

第一, 这套丛书选题具有系统性、全面性、针对性。编者对民生领域和基本公共服务领域的热点难点问题进行了认真梳理, 选题规模宏大, 同时重点突出。客观上说, 策划出版这么一套大型丛书是有难度的, 学科跨度很大, 作者天南海北。民生问题涉及经济学、社会学、法律学、教育学等学科, 该丛书作者或者是国内某一学科领域的学术带头人, 或者是崭露头角的中青年学者, 阵容可谓强大。更为难能可贵的是, 这些作者基本都有社会调查阅历以及和基层干部群众接触的机会, 有扎实的理论功底, 有战略思维, 又熟悉政策, 能接地气, 这就有可能出精品。这套丛书可以作为广大干部思考、破解中国民生难题的政策工具书, 也可以作为青年学生了解中国民生问题的基本参考书。

第二, 这套丛书在民生问题的研究上实现了诸多理论创新, 为我们解决中国民生问题提出了十分有益的分析和建议。研究中国民生问题, 既要在已有理论和政策话语下展开讨论分析, 也需要在此基础上

有新的思考、探索和突破。在新的历史时期，发展战略和政策的落实，必须以满足民生发展需求为评判标准。这套丛书从民生的角度重新诠释和界定了发展，丰富和完善了“以人为本”的科学发展观。民生既连着内需，连着转型，也连着公平，所谓民生问题，已不单单是一个经济问题和物质福利的改善问题。民生发展需要扭住经济建设这个中心，通过发展和完善市场经济体系，纠正社会初次分配不公，进行二次分配和公共财政体系的制度改革。但民生发展更需要重视发展中的非物质因素，如公平、正义、宽容、自由等等，需要从维护广大群众最根本利益和实现国家长治久安的战略高度，全面推动经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的协调发展。正是基于这样的视角，丛书所涉及的理论思考具有重要的科学价值，所提出的相应政策建议 also 具有重要的现实意义。

2012 年 12 月

目 录

第一章 耕地，农业之本	1
第一节 耕地是全社会的公共资源	1
第二节 我国耕地开发利用的现状	6
第三节 中国耕地开发的水资源困局	18
第四节 国外耕地保护的主要做法	27
第五节 中国必须实行最严格的耕地保护制度	30
第二章 种子，农业之源	43
第一节 揭开种业神秘面纱	43
第二节 中国种业发展的困局	47
第三节 中国与国外种业发展模式	52
第四节 转基因的利与弊	59
第三章 合作经济组织，“小农经济”突破之路	63
第一节 我国农民合作经济组织的艰辛探索	63
第二节 中国“小农经济”发展的困境	72
第三节 农民合作经济组织的国际模式	78
第四节 我国农民合作经济组织的发展现状	85
第五节 现代农民专业合作社经济组织：我国农业发展的必经之路	89

第四章 农产品质量，国人健康之基	95
第一节 谈“安”色变：频发的中国农产品质量安全事件	95
第二节 农产品质量安全问题为何日益严重	100
第三节 世界各国农产品质量安全保障体系评介	104
第四节 我国农产品质量安全体系的构建	108
第五章 农业安全，产业开放之危	113
第一节 农业大国的现代化难题	113
第二节 我国农业安全危机的忧思	124
第三节 跨国资本的经营之道	131
第四节 国际经验及中国之策	134
第六章 农业保护，中国政策之调整	138
第一节 农业保护政策与农业发展	138
第二节 WTO 框架下中国的农业保护政策	143
第三节 发达国家的农业保护政策及其对中国的启示	149
第四节 WTO 框架下中国农业保护政策的调整	155
参考文献	161
后 记	163

第一章 耕地，农业之本

第一节 耕地是全社会的公共资源

耕地是为人类提供生存所需基本物质的、必不可少且又无可替代的最基本的农业生产资料，是农业的本源，更是整个人类社会发展的自然基础。耕地资源具有稀缺性和不可再生性，保护耕地就是保护人类的长久发展。

一、耕地的界定

一般而言，耕地是指种植农作物的土地。根据1984年全国农业区划委员会制定的《土地利用现状调查技术规程》，耕地包括以下三种情形的土地：一是种植农作物的土地，包括新开荒地、休闲地、轮歇地和草田轮作地；二是以种植农作物为主，间有零星果树、桑树或者其他树木的土地；三是耕种三年以上的滩涂和海涂地，以及前三年曾用于种植农作物的土地。无论是哪一种类型的耕地，它们的一个共同的、本质的特征，就是用以种植农作物。

随着农业发展的不断推进，以及对耕地认识的不断深化，耕地的界定界限也在不断发展。自2002年1月1日起，国土资源部制定的城乡统一的《全国土地分类》（过渡时期使用）中明确规定，耕地是指种植农作物的土地，包括熟地，新开发、复垦、整理地，休闲地

(含轮歇地、轮作地);以种植农作物(含蔬菜)为主,间有零星果树、桑树或其他树木的土地;平均每年能保证收获一季的已垦滩地和海涂。耕地中包括南方宽度<1.0米、北方宽度<2.0米固定的沟、渠、路和地坎(埂);临时种植药材、草皮、花卉、苗木等的耕地,以及其他临时改变用途的耕地。也有学者认为,耕地是指种植各种农作物的土地,包括种植粮食、油料、棉花、蔬菜等一年生农作物的土地,也包括利用原来的耕地栽种果树、林木、花卉等多年生作物的土地;耕地还包括原耕地用于养鱼、养猪、养鸡等养殖业,但没有进行地面固化,可以复垦的土地。

二、耕地是粮食生产的物质基础

国以民为本,民以食为天。胡锦涛总书记深刻指出:“解决好13亿人口的吃饭问题,始终是治国安邦的头等大事,始终是推动经济发展、保持社会稳定的基础。如果吃饭没有保障,一切发展无从谈起。”温家宝总理指出:“我国是一个13亿人口的大国,吃饭问题始终是头等大事。如果粮食和农业出了问题,谁也帮不了我们。”国家粮食安全是国家经济政治安全的重要基础。毋庸置疑,粮食的生产离不开耕地,耕地是粮食生产的载体,是粮食安全的根本保障。保护耕地对于保障我国粮食安全,具有十分重要的意义。

近十年来,中国粮食总产量呈现出较大的波动性。影响粮食总产量的直接因素包括耕地面积、粮食播种面积和粮食单产三个方面。当前中国粮食单产并没有新的突破,各年基本在292.4公斤/亩的平均水平上波动,平均波动幅度仅为0.5%左右。粮食播种面积是由种植粮食作物的耕地面积和复种指数的乘积决定的,耕地面积是粮食播种面积的主要变量。有专家分析,耕地面积变化率和粮食播种面积变化率的变动趋势基本相似,两者的相关系数为0.6148,耕地面积与粮食播种面积之间的相关系数更是高达0.8960,这充分说明耕地面积对粮食播种面积具有较强的约束作用。^①虽然复种指数是粮食播种面积的另一变量,但在农业科技取得重大突破以前,特定地区的最大光、温、水生产潜力是一定的,复种指数在一定时期内必然是有上限的。这表明,目前还无法通过无限上调复种指数增加粮食播种面积的方法

^① 张全景、欧名豪:《中国土地用途管理制度的耕地保护绩效研究》,商务印书馆2008年版,第98~99页。

替代耕地面积的重要作用，耕地及种植面积是决定粮食产量的重要因素。虽然我国粮食生产曾出现了阶段性、结构性过剩，但农业靠天吃饭的局面并未发生根本性的改变，抗灾的能力还比较弱。从目前农产品市场表象上看，我国似乎有粮食剩余，但这是由以谷物为主的膳食水平下的供求关系所形成的，若提高人们的生活水平，提高膳食营养标准，中国粮食产量和需求之间的差距还很大。在农业科技没有重大突破的情况下，稳定和提高粮食生产能力，保证国家粮食安全，必须以稳定一定数量和质量的耕地作保障。

从理论上讲，农业属于有机性产业，不仅在气候、土壤、地形、地势上受自然条件的限制相当大，生产时程亦受到严格限制，而且在报酬递减规律迅速发生作用的劣势下，亦很难以资本替代来增加其生产效率，所以相对需要有较大面积的土地来参与生产。从国际经验看，美国科学院的研究报告显示，1900~1950年间美国的粮食增产主要是扩大耕地面积的结果，20世纪50~60年代谷物总产量增长主要是单位耕地面积产量提高所致，但自20世纪60年代以来，耕地面积增加对产量的贡献率为80%，单产的提高对总产量增长的贡献率降为20%。从世界上一些国家的人均耕地面积、粮食单产和人均占有粮食之间的关系来看，人均占有粮食较多的国家也是人均耕地面积较多的国家。世界上三大粮食出口国美国、加拿大、澳大利亚，其人均耕地面积都在13亩以上，而中国、日本、中国台湾等国家和地区，尽管粮食单产水平较高，但由于人均占有耕地面积少，因而人均占有粮食量都较低。^①

因此，保障粮食安全首先要以保障耕地面积为主，这是由耕地对农业生产的特殊作用决定的。

三、保护耕地是解决“三农”问题的经济社会基础

（一）耕地在农业生产中的基础地位

农业是国民经济的基础，耕地是农业的基础。在中国农村经济结构中，依靠耕地发展的种植业始终占有举足轻重的地位。无论工业化程度如何高，信息化发展如何快，立足全国这一宏观角度和战略高度，中国农业总体上仍应坚持以农为根本，以地为基础，以粮为核心，积

^① 欧名豪：《土地利用规划控制研究》，中国林业出版社1999年版，第172~173页。

极推动现代农业不断发展。尽管农业多样化、多元化发展已成为当今农业发展的主流，但无论是利用土地资源进行种植活动的种植业，还是利用土地空间进行水产养殖的渔业，抑或是利用土地资源培育采伐林木的林业，还有利用土地资源培育或者直接利用草地发展畜牧的牧业，以及对这些景观或者所在地域资源进行开发的观光、休闲农业，耕地作为农业的载体这一核心地位从未动摇，发展农业始终离不开耕地的基础性支持。

（二）耕地对农民生活的保障作用

中国农民群体十分庞大，农民问题始终是中国的一个基本问题，也是中国的基本国情。现阶段，耕地仍然是广大农民赖以生存的基本生产资料和生活资料。土地经营不仅是一种经营手段，还是一种生活方式。当前中国农村还没有全面建立起健全的社会保障体系，耕地不仅是农民的生产资料，更是农民的社会保障。农业的产业化、集约化、现代化是一种历史必然，但就中国广大农村的普遍情况而言，这只是一个方向和目标，还有相当长的路要走。城镇化、工业化、信息化的推进也需要一个过程，不可能一蹴而就。城镇现有市场的容量吸纳不了农村全部剩余劳动力，农村劳动力的转移是渐进的，在短期内实现是艰难的。因此，对多数农民来讲，目前还离不开农业生产，离不开农村生活，离不开耕地保障。

（三）耕地对农村社会的稳定作用

近年来，一些地区急功近利，大搞“形象工程”、“政绩工程”，大肆征占耕地，侵占了农民的利益，造成大量种田无地、就业无岗、低保无份的“三无”农民。据测算，每征用1公顷（15亩）土地，将造成21个农民失去土地。国务院发展研究中心统计数据表明，1987~2001年，全国非农建设占用了2394.6万亩耕地，至少有3400万农民因征地失去或减少了土地。按现在的经济发展速度，2000~2030年的30年间占用耕地将达到5450万亩以上，失地或部分失地农民将超过7800万人。^①农民失地相对于市民失业而言是有过之而无不及，如果被征地农民的再就业、基本社保等生存问题不能妥善解决，农村安定团结的和谐局面必将受到威胁，这将给社会稳定带来极大的负面影响，任其下去将后患无穷。2010年开展的土地卫片执

^① 中国土地杂志社编辑部：《中国土地流失问题透视》，《中国土地》2004年第8期。

法检查发现违法违规用地 3.42 万宗，涉及土地面积 73.35 万亩，其中耕地 27.45 万亩，有 13 个省、区违法占用耕地超过 1 万亩。国家和省级重点工程项目违法用地 33.04 万亩，其中耕地 15.02 万亩，分别占全国违法用地面积和违法占用耕地面积的 45.05% 和 54.72%。交通运输项目违法用地面积 33.93 万亩，其中耕地 15.62 万亩，分别占全国违法用地面积和违法占用耕地面积的 46.27% 和 56.89%，主要集中在公路、铁路两个行业。以推进“新农村建设”、农业产业结构调整为名违法建设等类型的农村违法用地量大面广。^① 这意味着耕地非农化速度越快，失地失业的农民问题就越突出，这是中国社会稳定的极大隐患和社会经济发展的重大难题。对此必须从源头上解决好这一问题，保护好耕地，为农村社会的稳定打下坚实基础。

四、耕地具有的独特的生态功能

耕地的生态功能是从以保护和改善区域生态环境的角度来看的：一是农田生态系统是生产力最高的生态系统，保护农田生态系统就是保护人类赖以生存的生态环境，保护绿色植被，防止土地退化；二是保护耕地对于保护生物多样性有重要作用，因为有了耕地就需要有相应的池塘、水渠、田埂等附属设施，它们为野生动植物提供了栖息场所，这对于保护生物多样性具有重要生态价值，而如果这都变成了建设用地或者其他性质用地，必将造成大量栖息场所消失，必然给物种多样性和生态多样性带来不良影响；三是耕地中的农作物通过光合作用，将空气中的大量二氧化碳转化为有机质，释放出氧气，这对于减少温室气体，降低温室效应具有重要意义；四是耕地中的水田是“湿地”的重要组成部分，成为“地球之肾”的重要“细胞”，对于调节气候、控制污染、维持生态平衡和大气平衡具有不可忽视的作用。

五、耕地是全社会的稀缺资源

耕地是极为稀缺的特殊资源，其供给面临着两种失灵：一是机能失灵。耕地（也包括其他农地）具有不可逆性，一旦由农用转变为其他非农用途，则其恢复为农用的可能性微乎其微，即使在技术上可能，在经济上也不划算，因此将逐渐耗竭农地资源存量。二是市场失灵。

^① 国土资源部公告：《2010 年土地督察和执法监察情况》，www.gov.cn/gzdt/2011-04/19/content_1847614.htm。

一般而言，耕地兼有直接使用的生产价值以及非市场利益的其他价值，前者以生产者剩余〔简单地说，生产者剩余（producer surplus）就是指卖者出售一种物品或服务得到的价格减去卖者的成本〕表示，而后者系农业生产过程中所提供的无市场交易产品。因此，若只以生产价值来参加产业间的竞争，势必因竞争力薄弱而丧失其使用权，导致农地转用，进而连同生产价值在内的所有价值一并消失，而且尚需支付庞大的社会成本。^①

此外，从长远看，可持续发展指的是既满足当代人的需求，又不对后代人满足其需求的能力构成危害的发展。对于耕地而言也不例外，现代人们有权利且有义务将耕地这一跨时代的公共财产遗赠给后世人们，以保证后代对耕地的必要需求。因此，在衡量农地转用成本时，必须把后代的选择价值（option value）计入不确定成本之中，而保护耕地则是具体的做法之一。

第二节 我国耕地开发利用的现状

一、中国耕地分布基本状况

我国现有国土面积是 960 万平方公里（约 144 亿亩），其中三分之二是山地，平原面积少，耕地则更少。具体的，根据国土资源部《中国国土资源公告 2008》，目前我国农用地约占 69%，建设用地约占 3.5%，未利用地约占 27.5%。在建设用地中，居民点及独立工矿用地约占 81.5%，交通运输用地约占 7%，水利设施用地约占 11.5%。在农用地中，耕地约占 18.9%，园地约占 17.5%，林地约占 35.9%，牧草地约占 40%，其他农用地约占 3.9%。

总体来看，我国耕地主要有以下几个方面的特性：

第一，总量较大，但人均耕地面积远远落后于世界平均水平。据《中国统计年鉴 2010》数据，中国现存耕地 18.2 亿亩，2010 年第六次人口普查结果显示中国现人口约为 13.7 亿，人均耕地面积约为 1.3 亩，其中 14 个省、区人均耕地面积低于 1 亩，6 个省人均耕地面

^① 陈奉瑶：《农地析出区位选择之研究》，（中国台湾）国立政治大学地质学系、私立中国地政研究所 1996 年版。