

中国农地资源保护机制研究

张合林◇著

国家社会科学基金项目（10BJY072）资助

中国农地资源保护机制研究

张合林◇著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农地资源保护机制研究/张合林著. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6296 - 5

I. ①中… II. ①张… III. ①农业用地—土地资源—土地保护—研究—中国 IV. ①F323. 211

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 131073 号

出版人 赵剑英

责任编辑 卢小生

特约编辑 李舒亚

责任校对 周晓东

责任印制 王超

出版 中国社会科学出版社

社址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮编 100720

网址 <http://www.csspw.cn>

发行部 010 - 84083685

门市部 010 - 84029450

经销 新华书店及其他书店

印装 北京君升印刷有限公司

版次 2015 年 6 月第 1 版

印次 2015 年 6 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16

印张 16

插页 2

字数 270 千字

定价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

序

随着工业化和城镇化的推进，以及一些村庄的扩张，大量的农地正在被以各种方式吞食。还可以看到，一些地级市的城区边界甚至已和县城相连，中间大量的农地被“转化”为开发区。中国的农地绝对数量虽然问题不大，但关键是农民愿意耕作、能为其带来利益的土地不足。为避免粮食成为“奢侈品”，必须首先尽可能地把适合规模化农业的平原地区的农地保护起来。农地，除了生产农产品的功能以外，还有一种“敞地”功能。城市民众在钢筋混凝土建筑物的森林里生活，需要大面积的敞地来调节心理感受，这是一种公共需求。城市化水平越高，公众的这种需求越大。我们需要建立一种“大农业”的农地概念，可以说，保护一切农地资源，包括草原、湿地、可利用荒地、林地，等等。

我对我国的农地保护前景有三忧：一忧对农地保护的认识不到位，二忧农地保护重数量轻质量，三忧保护机制有缺陷。农业种植的综合效益不高，让一些地方对农地的流失“陷于麻木”，严重影响农民从事农业种植的积极性。现行有关土地规划管理体制并不利于保护耕地，因此需要体制改革。做好农地保护工作，要有一整套政策措施协调推进，如果没有视野更大的农地保护政策体系，基本农田保护的“红线”就难守住。

张合林教授的《中国农地资源保护机制研究》一书，对中国工业化、城镇化进程中农地资源保护所涉及的许多重大问题，做了较系统和深层次的规范与实证研究分析，重点探索建立在国家宏观调控下以市场机制为主的农地保护长效机制及其发展路径，构建农地市场机制保护的体制改革与制度创新的整体性框架方案，同时提出了我国农地资源市场机制保护的配套措施与政策建议组合。本书具有如下主要学术特色和创新：

首先，本书的一个重要贡献是对典型国家和地区特别是美国的农地资源保护机制及经验进行了全面、系统的研究总结，为我国农地资源保护提供了重要借鉴与启示，为我国社会主义市场经济改革方向的农地保护制度

改革提供了重要经验和依据,也彰显了本书的国际视野。比如,对美国农地资源保护机制及经验的三点发现及提出的四点借鉴与启示具有重要的价值。

其次,作者提出实现从现行的以行政手段为主的农地资源保护制度向以市场机制为主的农地资源保护长效机制的转变,是本书的重要观点和研究思路,全书紧紧围绕这条逻辑主线,层层展开研究,思路非常清晰。作者采用规范和实证的研究方法,深刻剖析了我国农地资源保护的基本状况及存在的问题与原因。通过对我国农地资源保护政策体系及其演进、农地资源保护机制的缺陷与矛盾、农地资源的利用现状及其变动趋势、农地保护的地方实践模式、农地资源保护中存在问题及原因的深刻剖析,发现我国目前以行政计划为主的农地保护制度存在政府治理成本高昂,市场性、经济性、利益调节性的调控措施手段缺失,农地资源大量损失,农地质量及利用效率低下,农民土地权益受损严重等突出矛盾和问题,从而得出结论,即在国家科学宏观调控下农地资源的市场机制保护是有效地保护农地资源的必然要求和努力改革与完善的方向。同时,通过现行行政计划为主的农地保护制度下农地保护相关参与主体的博弈分析和不同市场化、市场机制发育程度环境下农地保护效率的实证分析及实地问卷调查研究分析,证明农地资源保护的效率同市场化程度具有高度正相关性,进一步有力地支撑了上述规范研究结论,从而提出了我国农地资源保护机制转变的重要观点。

再次,探索了国家宏观调控下以市场机制为主的农地保护长效机制,提出了农地保护体制改革创新的整体性框架方案,指出了打通农地资源保护机制转变的发展路径。作者讨论了包括完整的农地产权、城乡统一土地市场、农地资源配置的市场机制,以及包括农地资源保护的利益约束机制、经济补偿机制、激励机制和利益调节机制的“四位一体”的农地保护利益调整体系,构建了在国家宏观调控下的以市场机制为主线的农地保护长效机制及其农地保护政策分析基础。

最后,提出了我国农地资源市场机制保护的配套措施与政策建议组合,内容包括市场机制保护框架下由12个相关政策措施组成的多重农地保护政策体系,以土地利用规划调控、土地用途管制、土地规模控制、土地法律调节和土地税收调节为主的政府宏观调控政策措施保障。这些意见具有可操作性,如能转化为政策,将促进我国农地资源的有效保护。

本书是由张合林教授在其完成的国家社科基金项目“我国农地资源保护的市场机制、发展路径与制度创新研究”基础上进一步修改、完善而成，凝聚了他多年研究工作的心得，反映了他的学术思想的深厚积淀。本书的出版，也给农地保护研究领域增添了一抹亮光，委实可喜可贺。

中国社会科学院农村发展研究所研究员、博士生导师

党国英

2015年3月26日于北京

摘 要

随着工业化、城市化的快速发展,世界各国都产生了农地资源的明显数量减少和不同程度的质量退化问题,对农地资源进行有效保护成为世界性课题并取得了丰富经验。农地是生存之本、发展之基。我国在保护农地特别是耕地方面付出了很大努力,取得一定成绩。然而从多年的实践看,我国农地保护的效果不够理想,不少地区农地保护及其引发的问题突出。究其原因,除了缘于我国快速工业化、城镇化用地刚性需求与土地供应二者之间的突出矛盾外,还与目前我国采取的以行政计划为主的土地资源配臵、土地管理和农地保护制度安排缺陷有关。所以,在坚持“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”基本国策下,探索完善和创新农地保护体制机制,以实现我国农地资源的有效保护和可持续利用,是亟须研究解决的重大课题。

本书由三部分组成,共分八章。

第一部分包括第一章至第三章。第一、第二章主要阐释了本选题研究背景、研究目的和意义、基本概念、研究范围与方法,对中外农地资源保护的研究文献和基础理论进行了研究和评价,进而提出本书的研究目的、基本思路和创新点。第三章对典型国家和地区特别是美国的农地资源保护机制及经验进行了全面系统研究,总结出农地资源保护的一般规律及科学合理实用的保护方法手段,为我国农地资源保护提供了重要借鉴与启示。这些典型国家和地区特别是美国较早形成的比较完备的农地资源市场保护机制和体系,主要运用或基于市场机制对农地资源进行了有效保护,为我国社会主义市场经济改革方向的农地保护制度改革提供了重要经验依据。

第二部分由第四、第五章组成。第四章对我国农地资源保护基本状况及问题与原因进行了规范和经验研究。通过对我国农地资源保护政策体系及其演进、农地资源保护机制的缺陷与矛盾、农地资源的利用现状及其变动趋势、农地保护的地方实践模式、农地资源保护中存在问题及原因的深

刻剖析发现,我国目前以行政计划为主的农地保护制度存在政府治理成本高昂,市场性、经济性、利益调节性的调控措施手段缺失,农地资源大量流失,农地质量及利用效率低下,农民土地权益受损严重等突出矛盾和问题,从而得出结论,即在国家科学宏观调控下农地资源的市场机制保护是有效保护农地资源的必然要求和努力改革与完善的方向。第五章对我国农地资源保护机制进一步进行了实证分析。通过对现行行政计划为主的农地保护制度下农地保护相关参与主体的博弈分析,不同市场化程度地区、不同市场机制发育程度阶段农地保护效率的实证分析以及实地问卷调查研究分析,证明在以行政计划手段为主的农地制度保护框架下,各保护主体按照自身利益最大化原则进行博弈,最终的博弈结果是各方利益制衡下农地保护最终目的难以实现;同时发现,无论是同一时期不同市场化程度地区,或者同一地区不同市场机制发育程度时期,农地资源保护的效率都同市场化程度呈高度正相关性,说明市场机制更有利于有效保护农地资源,所以,通过相关体制改革和制度创新,建立健全农地保护市场机制并实行农地资源的市场机制保护,将能够有效提高我国农地资源保护的整体效率,更有利于农地保护目标的实现。

第三部分包括第六、第七章,是本书的核心。第六章重点探索建立在国家宏观调控下以市场机制为主的农地保护长效机制及其发展路径。基于建立的农地资源市场机制保护理论、“五位一体”目标、三大基本原则,借鉴国外发达国家和地区农地保护的机制与经验,从完整的农地产权,城乡统一土地市场,农地资源配置的市场机制和包括农地资源保护的利益约束机制、经济补偿机制、激励机制和利益调节机制“四位一体”的农地保护利益调整体系,国家宏观调控政策措施等方面,探索构建在国家宏观调控下的以市场机制为主的农地保护长效机制。同时设计“社会主义市场经济改革方向”的包括农地产权制度改革→土地征用制度改革→城乡统一土地市场制度建设→转变城镇化发展方式→完善地方发展评价及干部政绩考核体系的“五位一体”的体制改革与制度创新的整体性框架方案,通过其实施建立由现行以行政计划为主的农地保护机制转到新的以市场机制为主的农地保护长效机制的发展路径,打通农地资源保护机制转换的通道。在第七章提出我国农地资源市场机制保护的配套措施与政策建议组合。本书建立的以市场机制为主的农地保护长效机制,有很强的针对性,强调依据各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场

竞争、同等受到法律保护以及要素平等交换、利益合理分享等市场规则、定价原则、内在机制对我国农地资源进行有效保护，强调国家宏观调控政策对以市场机制为主的农地保护机制的调控与保障，使市场在农地资源配置与保护中起决定性作用和更好发挥政府作用，实现市场机制与政府调节的有机结合。为此提出既有战略高度又便于实际操作的我国农地资源市场机制保护的配套措施与政策建议组合，包括市场机制保护框架下由十二个相关政策措施组成的多重农地保护政策体系，以土地利用规划调控、土地用途管制、土地规模控制、土地法律调节和土地税收调节为主的政府宏观调控政策措施保障。

第八章对全书进行总结，对有关问题的研究进行了展望。

关键词：农地资源保护 市场机制 发展路径 制度创新 政策措施

Abstract

With the rapid development of industrialization and urbanization, all countries in the world have produced a marked decrease in the number of farmland resources and degree of quality degradation problem, effective protection of farmland resource become a worldwide topic and has gained rich experience. Farmland is the essence of survival and development. In the protection of farmland especially cultivated land, our country paid great efforts and made certain achievements. However, from years of practice, our farmland protection effect is not ideal enough, farmland protection caused prominent problems in many areas. Investigate its reason, besides the obvious contradictions between the result from the rapid industrialization, the urbanization of our country with the rigid demand and the supply of land, also related to the arranged defects in allocation of land resources, land management and farmland protection system which under the primarily administrative plan adopted by our country now. So, in adherence to the basic national policy "treasure, rational use of land and protecting farmland effectively", keeping pace with the times, to explore the improvement and innovation of rural land protection mechanism, in order to realize the sustainable utilization of land resources and effective protection of our country is an urgent issue which needs to study and solve.

This project research consists of three major parts, divided into eight chapters.

The first part, from chapter one to chapter three. The first and second chapter mainly explains the research background, research purpose and significance of this topic, the basic concept, research scope and methods, make research and evaluations on research literature on the farmland resources protection and the basic theory of both home and abroad, then puts forward the basic

ideas and innovation points of this project research. The third chapter conducted the comprehensive system research of the typical countries and regions, especially American farmland resources protection mechanism and experience, summed up the general law and scientific, reasonable and practical methods of farmland resource protection, and provides an important reference and enlightenment for our country's protection of farmland resources. These typical countries and regions, especially in American earlier formed a relatively complete farmland resources market protection mechanism and system, the main use of, or based on the effective protection of farmland resources in the market mechanism, provides an important basis experience for the direction of our socialist market economy reform of farmland protection system reform.

The second part, including the fourth and fifth chapter. The fourth chapter makes an norms and empirical research on the basic situation and problems of farmland resources protection in China. Through deep analysis on our country's land resources protection policy system and its evolution, defect and contradiction of land resource protection mechanism, the present utilization situation of the farmland and its change tendency, local practice mode of farmland protection, problems and reasons exist in the protection of farmland resources, found that farmland protection system in our country at present is given priority to with the administrative plan exists many outstanding contradictions and problems, such as the high cost of government governance, marketability, economy, and interest regulation lack of means of regulation and control measures, a significant drain on farmland resources, the quality of farmland and use efficiency is low, The farmers' land rights and interests are damaged seriously and so on. To come to the conclusion that the protection of farmland resources in the market mechanism which under the macroeconomic regulation and control is the necessary requirement of effective protection of farmland resources and the direction of efforts to reform and perfect. Chapter 5 carried further empirical analysis on mechanism of farmland resources protection in our country. Through the game analysis of farmland protection related participators that based on the existing administrative plan, empirical analysis and field survey research of different degree of market area, different market mechanism development stage of farmland protection effi-

ciency, shown that under the farmland system protection framework which in the mainly administrative planning measures. The main body in accordance with the principle of maximize their own interests to protect, the final game result is under the balance of all parties interests, the purpose of farmland protection were difficult to achieve ultimately. Also we found that both the same period in different marketing degree of area, or with different degree of market mechanism in the same area, the efficiency of farmland resources protection with the degree of marketization is highly positive correlation. It means the market mechanism is more conducive to the effective protection of farmland resources. So, through the related farmland protection system reform and system innovation to establish and perfect the market mechanism and implement the market mechanism to protect farmland resources, will be able to effectively improve the overall efficiency of farmland resources protection in China, is more advantageous to achieve the goals of farmland protection.

The third part, including chapter 6 and chapter 7, is the core part of this research. Chapter 6 mainly exploration the long-term mechanism and development path of farmland protection with the market mechanism, which based on the national macroeconomic regulation and control, based on the market mechanism of farmland resources protection theory, “five in one” target, three basic principles, draw lessons from foreign experience and the mechanism of farmland protection in the developed countries and districts, from the complete farmland property right, unified land market between urban and rural areas, farmland resource allocation of market mechanism, and “four in one” farmland protection benefit adjustment system which include benefit restraint mechanism the economic compensation mechanism, incentive mechanism and interest adjustment mechanism, national macro-control policy measures etc. To explore construct long term mechanism under the national macroeconomic regulation and control to the market mechanism as the main protection of farmland, at the same time to design a “socialist market economy reform direction” of the “five in one” framework, it is a reformation and innovation of the whole frame scheme, Including the farmland property right system reform, the reform of land expropriation, unified urban and rural land market system construction and transformation of

urbanization development mode, perfect the system of achievement evaluation and cadre of local development. Through its implementation, which is mainly composed of administrative plan established by the current farmland protection mechanism to the new market mechanism to give priority to the development path of farmland protection long-term mechanism, get through the channel of farmland resources protection mechanism transformation. In the seventh chapter emphasizes the market mechanism to protect farmland resources in China are put forward corresponding measures and policy recommendations. This project set up the long-term mechanism to market mechanism as the main farmland protection, has very strong pertinence, emphasize on the equal use of production factors in accordance with all kinds of ownership economy law, public fair to participate in market competition, same legal protection as well as the factors of equal exchange, interests reasonable share of market rules, pricing principle, internal mechanism to effectively protect farmland resources in China, emphasizes the national macroeconomic regulation and control policy to regulate and protect the farmland protection market mechanism, to make the market play a decisive role in allocation and protection of farmland resources and play the role of the government better, so as to realize the organic combination of market mechanism and government regulation. Therefore put forward the combination of supporting measures and policy suggestions to protect our country's farmland resources market mechanism, which both strategic and practical, including multiple farmland protection policy system that consists of twelve related policies and measures, and all of this under the market mechanism protect framework. In addition, also includes the security of government macro-control policy measures, it is based on the land use planning, land use control, land scale control, land law adjustment and land tax adjustment.

Finally, in chapter 8 of all research conducted a conclusive summary, and make a prospect for relevant issues research.

Key words: Farmland resources protection; the market mechanism; Development path; System innovation; Policies and measures

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景与问题的提出	1
第二节 研究目的和意义	3
第三节 研究范围与方法	7
第四节 国内外研究文献综述	12
第五节 主要创新与不足	30
第二章 农地资源保护基础理论研究	32
第一节 农地产权理论	32
第二节 农地资源价值理论	33
第三节 公共物品及农地保护外部性理论	36
第四节 农地发展权理论	38
第五节 农地保护补偿理论	41
第六节 制度变迁理论	42
第七节 农地可持续利用理论	43
第三章 典型国家和地区农地资源保护机制经验与借鉴	46
第一节 北美美国和加拿大的农地资源保护	46
第二节 欧洲英国、荷兰和法国的农地资源保护	65
第三节 亚洲日本、以色列和韩国的农地资源保护	72
第四节 其他国家和地区的农地资源保护	82
第五节 总结分析及对我国农地资源保护的借鉴	86
第四章 我国农地资源保护基本状况、问题与原因	94
第一节 我国农地资源保护政策制度及其演进	94

第二节 我国农地资源的利用现状及其变动趋势·····	102
第三节 我国农地资源保护的地方实践模式及评价·····	109
第四节 我国农地资源保护中存在的主要问题·····	126
第五节 我国农地资源保护中问题原因分析·····	131
第五章 我国农地资源保护机制的实证分析·····	139
第一节 以行政计划保护为主的农地保护绩效分析·····	139
第二节 我国不同市场化程度下农地资源保护绩效实证分析·····	153
第三节 我国农地资源保护的实地调查分析·····	166
第六章 我国农地资源保护的市场机制构建及发展路径·····	181
第一节 我国农地资源保护市场机制构建的理论依据·····	181
第二节 我国农地资源保护市场机制构建的原则·····	184
第三节 我国农地资源保护市场机制框架的构建·····	185
第四节 我国农地资源保护市场机制的发展路径·····	188
第七章 我国农地资源市场机制保护的配套政策与措施·····	196
第一节 市场机制保护框架下多重农地保护政策体系设计·····	196
第二节 农地资源市场机制保护的政府宏观调控政策·····	205
第八章 结论与展望·····	209
第一节 主要结论·····	209
第二节 未来展望·····	213
附录·····	214
参考文献·····	221
后记·····	241

第一章 导论

第一节 研究背景与问题的提出

一 研究背景

土地承载万物，为人类提供了生存权和发展权，是一切人类活动的物质基础。农地资源是进行农业生产的基础要素，农地为人类提供生存和发展所需的粮食、蔬菜、水果、木材等实物型基本农产品；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；提供开敞空间、优美景观、休闲娱乐、环境舒适性、文化服务等非实物型社会效益，带来巨大的社会福利，具有不可替代性和不可再生性，为珍贵的稀缺资源。农地的减少势必导致其附属的生产功能、生态功能和社会效益的减少甚至消失。因而，世界各国在工业化、城市化发展过程之中，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，把农地有效保护当作关乎经济、社会和生态发展的重要问题来付诸努力。

我国是一个拥有 960 万平方公里的世界土地面积的第三大国，但绝大部分国土面积被高山、丘陵和沙漠所覆盖，有的耕地也不宜耕种，实际上真正能养活 13 多亿中国人、适宜稳定利用的耕地面积也就是 18 亿

亩多。^① 从人均耕地的国际比较看, 仍呈下降趋势。1996 年, 我国人均耕地 1.59 亩 (第一次全国土地调查数据), 随着人口增长、城镇化加速发展和其他因素, 到 2009 年, 下降到人均耕地 1.52 亩, 明显低于世界人均耕地 3.38 亩的水平, 仅占世界人均耕地的近 45%, 且区域间很不平衡。^② 随着我国人口的增加, 人均耕地在未来相当长的时期内还会进一步减少。可见, 我国人均耕地少、耕地质量总体不高、耕地后备资源不足的基本国情没有改变, 综合考虑现有耕地数量、质量和人口增长、发展用地需求等因素, 耕地保护形势仍十分严峻。因此, 必须采取世界上最严格、最科学的措施, 对耕地进行保护, 坚决守住耕地保护红线和粮食安全底线, 确保我国实有耕地数量基本稳定, 不断提高耕地质量。

二 问题的提出

民以食为天, 食以土为本。土地是生存之本、发展之基, 关系各行各业, 影响千秋万代。我国历来十分重视耕地保护, 先后制定了一系列重大方针、政策, 一再强调加强土地管理, 切实保护耕地。早在 1986 年, 我国就颁布了《土地管理法》, 并在 1998 年的修订版中把“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”定为一项基本国策。进入 21 世纪, 尤其是 2006 年取消农业税以来, 我国逐渐开始实行最严格的土地管理制度和最严格的耕地保护制度, 我国在保护农地特别是耕地方面付出了很大努力, 取得一定成绩。然而, 从多年实践看, 我国耕地保护的效果并不理想, 在快速工业化、城镇化进程中不少地区农地问题日益突出, 主要表现在两方面: 一是政府高昂的治理成本、农地资源大量损失、农地质量及利用效率

① 国土资源部, 国家统计局, 国务院第二次全国土地调查领导小组办公室:《关于第二次全国土地调查主要数据成果的公报》(2013 年 12 月 30 日); 王世元:《在国务院新闻办新闻发布会上的情况介绍》(2013 年 12 月 30 日)。根据国务院决定, 自 2007 年 7 月 1 日起, 开展第二次全国土地调查 (简称二次调查), 于 2009 年底完成, 以 2009 年 12 月 31 日为标准时点汇总二次调查数据。时隔四年, 2013 年 12 月 30 日, 第二次全国土地调查主要数据成果正式发布。调查显示, 截至 2009 年 12 月 31 日, 全国耕地共 203077 万亩, 比基于第一次调查 (1996 年) 逐年变更到 2009 年的耕地数据多出 20380 万亩。虽然二次调查的耕地数据多了 2 亿亩, 但并不是说我国实有耕地数量真的增加了, 主要是由于调查标准、调查手段和技术方法的改进等, 把原有的、实有的耕地调查了出来。同时, 我国东北和西北地区的林区和草原以及 25 度陡坡地上的 1.49 亿亩耕地, 相当一部分要有计划、有安排地进行退耕还林, 还有相当数量的耕地因中重度污染已不太适宜耕种, 还有相当一部分耕地因工矿塌陷、地下水超采也不适宜耕种。所以, 总的来看, 适宜稳定利用的耕地仅 18 亿亩多。

② 《二次调查新闻发布会问答实录》(2013 年 12 月 30 日); 陈仁泽:《人多地少的基本国情没有改变》,《人民日报》2013 年 12 月 31 日第 9 版。