

耕地保护 新论

GENGDI BAOHU XINLUN

吴天君 著



人民出版社

耕地保护新论

吴天君 著

人民出版社

责任编辑:陈鹏鸣

图书在版编目(CIP)数据

耕地保护新论/吴天君 著. —北京:人民出版社,2009.5
ISBN 978-7-01-007884-7

I. 耕… II. 吴… III. 耕地-资源保护-研究-中国
IV. F323.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 058858 号

耕地保护新论

GENGDI BAOHU XINLUN

吴天君 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京集惠印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:9.75

字数:180 千字

ISBN 978-7-01-007884-7 定价:25.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 城市化与耕地保护的世纪难题	(1)
一、理论与实践相互绞缠的绳结	(1)
二、实践最终会点燃理论新灯火	(14)
第二节 研究思路、方法	(15)
一、研究思路	(16)
二、研究方法	(20)
第二章 新制度经济学:理论综述	(22)
第一节 制度主义学派	(22)
第二节 新古典主义经济学传统	(25)
一、亚当·斯密开创的自由市场传统到边际革命 ...	(25)
二、古典分析框架的形成	(28)
三、新古典综合学派的兴起	(30)
第三节 产权经济学和制度变迁理论	(32)
一、天才科斯的创见——交易成本	(32)
二、新制度经济学体系的完成	(35)

第四节	制度变迁理论	(41)
一、	人类经济活动的动力:产权激励	(42)
二、	国家理论	(44)
三、	意识形态理论	(49)
四、	制度变迁理论模型	(52)
第五节	本章小结	(60)
第三章	中国农村土地制度变迁说明	(62)
第一节	排他性等级土地产权的形成	(62)
第二节	秦代以后土地制度变迁过程	(65)
第三节	新中国成立后农地制度变迁	(68)
一、	1978 年之前的农村土地制度变迁	(68)
二、	1978 年之后的农村土地制度变迁	(72)
三、	中国农民土地权利的法律阐释	(76)
四、	农村土地制度下的资源低效配置	(93)
五、	地方政府征地冲动的财税根源	(111)
六、	征地制度的社会成本收益分析	(114)
第四节	国外农地保护措施说明	(117)
第五节	本章小结	(132)
第四章	中国城市规划体系和理念演变	(134)
第一节	城市规划体系的经济学理论阐释	(134)
第二节	土地利用规划和城市规划的说明	(136)
第三节	规划理念的变迁	(146)
一、	土地利用规划理念探讨	(146)

二、概念规划的说明和探讨	(151)
三、规划理念变迁背后的区域经济发展要素 ...	(157)
第四节 珠三角和长三角基于规划差异上的不同	
结果	(163)
一、珠三角土地利用趋势	(163)
二、珠三角经济区城市群规划及其实施	(167)
三、长三角地区规划的成败得失	(174)
第五节 城市群发展的规律和经验	(183)
一、国内外城市群的理论研究	(183)
二、城市群等级标准	(188)
三、城市群出现需要规划	(189)
第六节 本章小结	(194)
第五章 概念规划模型和新乡都市区实践	(195)
第一节 构建都市区是保护耕地与推进城市化	
进程的契合点	(195)
一、都市区——中国城市化的新阶段	(195)
二、都市区概念的建立及界定标准	(198)
三、都市区概念规划的兴起	(201)
四、都市区是城市化进程和保护耕地的	
契合点	(207)
第二节 构建新乡都市区的出发点与落脚点	(209)
一、新乡城市化滞后于工业化	(209)
二、新乡土地利用中存在的问题	(210)
三、构建新乡都市区中城市化与耕地的保护 ...	(212)

第三节 新乡都市区概念规划	(214)
一、指导思想	(214)
二、功能定位和发展目标	(215)
三、主要内容	(216)
第四节 新乡都市区概念规划的可操作性分析	(231)
一、都市区概念规划的范围	(231)
二、新乡经济发展水平	(232)
三、新乡产业基础	(234)
四、发展机制	(235)
五、农地流转权加快新乡都市区概念规划的 实施	(236)
第五节 都市区概念规划的效益分析	(237)
一、都市区耕地保护制度变迁的概念模型	(237)
二、都市区耕地变化的趋势演绎	(238)
三、都市区土地利用类型转换的时空格局与机制 分析	(243)
四、都市区耕地保护制度下的耕地变化与单位 面积产值分析	(250)
五、都市区概念规划的社会生态效益分析	(257)
第六节 本章小结	(258)
第六章 都市区概念规划是未来中国土地制度 变迁的一个可能选择	(260)
第一节 都市区概念规划是耕地保护制度变迁的 最优路径选择	(260)

一、都市区概念规划是以都市区为载体的结构 转换型城市化道路	(260)
二、都市区是区域发展的未来潜力评估而非僵化的 指标体系	(262)
三、都市区概念规划是明晰界定的土地产权 体系	(263)
四、都市区概念规划是协调宏观计划和微观 市场的控制性规划	(266)
第二节 都市区概念规划的本质是土地产权的 诱致性制度变迁	(268)
一、都市区概念规划是企业家创新精神的 产物	(268)
二、都市区概念规划是不同集团之间的博弈 过程	(271)
三、都市区概念规划是地区间竞争的必然 结果	(275)
第三节 都市区概念规划可以总结的政策建议	(278)
一、强制性制度变迁的政策含义	(278)
二、都市区概念规划中的一般性政策建议	(283)
第四节 本章小结	(287)
 参考文献	 (290)
致谢	(305)

第一章 导 论

第一节 城市化与耕地保护的世纪难题

一、理论与实践相互绞缠的绳结

随着我国经济社会的快速发展,城市化进程也以前所未有的速度推进,随之而来的,是我国现行耕地保护制度与城市化之间的矛盾日益突出。如何在政策法规的引导下,推进既有利于城市化进程又适宜耕地保护的制度变迁,促进政府和市场两只手共同发挥作用,是亟待也值得制度供给者的各级政府研究的一项重要课题。

1. 城镇化是中国经济社会发展必然大趋势

21 世纪是城镇的世纪。中国作为世界上人口最多的发展中国家,未来 20 年的城镇化进程不但对本国而且对全球发展都将产生深刻影响,许多国外学者把“中国城镇化”与“美国高科技”并列为 21 世纪人类发展进程的两大关键因素。

城镇化是农村人口向城镇转移、集中以及由此引发的产业——就业结构非农化的一系列制度变迁的过程。

在这个过程中,农业人口比重下降,工业、服务业人口比重上升,人口和产业向城市集聚,生产方式、交换方式向规模化、集约化、市场化发展,生活方式向多元化、社会化转变。

按照城镇化、工业化发展规律,城镇化要与工业化发展相适应,但实际上我国城镇化发展水平一直落后于工业化和经济发展水平。1952年,城镇化落后工业化7个百分点,而后随着工业化水平提高,两者差距不断扩大,1978年两者差距达到27个百分点。改革开放以来,两者差距虽有所缩小,2000年城镇化水平仍滞后工业化水平14.3个百分点。2003年我国人均国内生产总值就已突破1000美元,根据国际经验,人均GDP由300美元上升到1000美元时,城镇化率应由20%上升到64%,而我国2004年城镇化率才达41.76%,落后近24个百分点,严重滞后于经济发展水平。

中国城镇化发展道路从新中国成立以来至改革开放前,基本是限制城市发展的道路,改革开放以后至2000年左右,城镇化道路走的是限制大中城市、积极发展小城镇的城镇化道路。但从2001年开始,我国城镇化道路开始转变为大中小城市、小城镇和谐发展。

新中国成立至改革开放以前,我国长期实行计划经济。城市居民从生到死的所有福利都由政府一手包揽,有限的财政不可能负担膨胀的城市,所以必然采取限制

城市发展的政策。改革开放以后,由于联产承包释放出来的农村剩余资金和劳动力不能进入城市,只能就地在小城镇转化,因此 20 世纪 80 年代是中国小城镇发展的黄金时期,也是以小城镇为中心的城镇化道路发展的客观基础。

随着市场经济和产权改革的深入,20 世纪 90 年代以后,劳动力、资金等生产要素的流动限制越来越少,大中城市的积聚效应开始凸显,而小城镇基础设施投入成本高、使用效益低、配套服务功能弱等缺点限制了其向周边地区的辐射带动能力,但其中一些小城镇因为有不容替代的资源禀赋条件仍具有强大的发展能力。因此我国城镇化道路开始转向大中小城市、小城镇和谐发展的路径。

图 1-1 是我国 1978—2003 年人口城镇化水平图。

从图 1-2 的 25 年来城乡人口变化图可以看出,中国城乡人口分布分界线应该出现在 1996 年,从 1996 年开始,农村人口总量开始减少,中国城镇化步伐开始加速。在此之前,农村、城镇人口都呈总量上升趋势,从 1996 年开始,人口开始大规模向城镇迁徙,至 2004 年中国城镇化率达 41.76%,农村户籍人口有 75705 万,城镇户籍人口占 54283 万。

从图 1-2 我们还可以看出,从 1995 年开始,我国城镇化进程明显加快,而这一年的城镇化率开始突破 30%。根据国际城镇化经验,一般而言,一国城镇化率突破

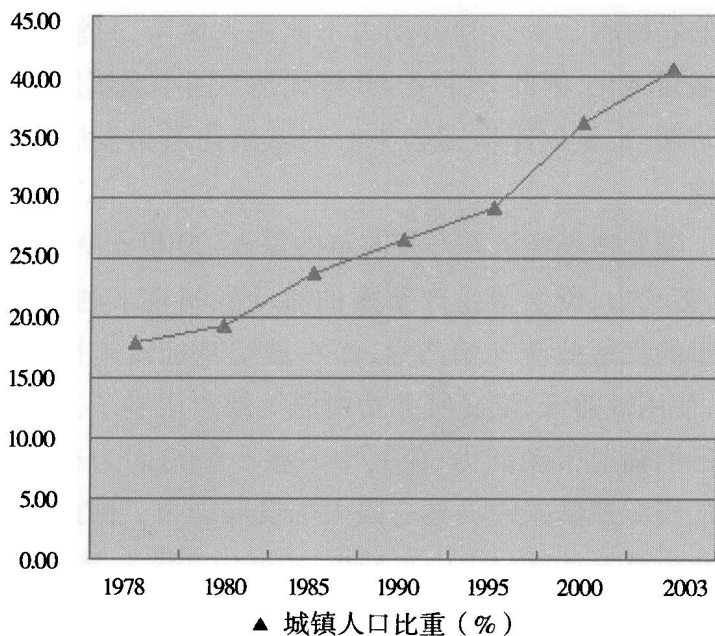


图 1-1 1978—2003 年人口城镇化水平

10%, 该国开始加快进入城镇化进程;一旦城镇化率突破 30%, 该国城镇化进程开始提速, 进入迅猛发展时期;到 70% 之后, 该国城镇化进程开始放缓, 整个进程显示出“S”形曲线。中国的城镇化进程从上图的上升斜率变化看, 基本与国际经验吻合。

关于 2020 年中国城镇化率, 目前各方面推测在 50% 和 60% 之间。我国目前处于城镇化高速发展时期, 这一点几乎是公认的, 但速度具体高到什么程度, 则是由户籍

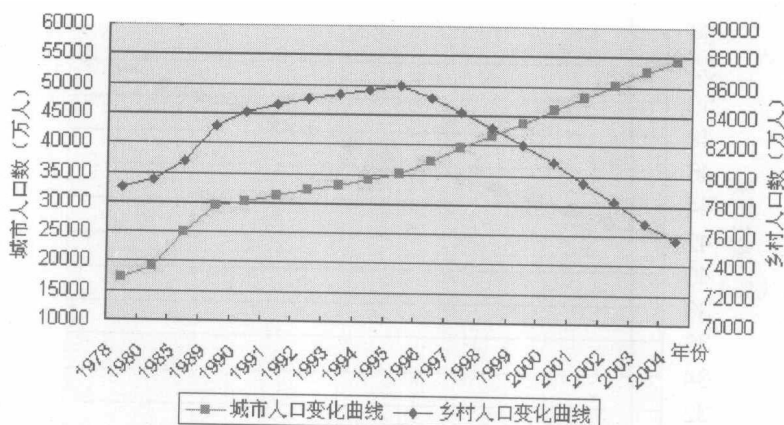


图 1-2 1978—2004 年城乡人口变化图

制度、大中城市政府提供公共品的能力以及未来经济发展的状况等具体因素决定的。中国乡村人口总量的拐点出现在 1995 年,因此可以以 1996 年为基数,采用 1995 年之后至今 1.4% 的平均增长率推算:到 2020 年我国城镇化率估计在 52% 左右。

这个速率可能是最保守的推测,因为中国第三产业发展程度和国际比较,远远落后于城镇化进程,和工业化程度也不匹配,而第三产业是吸纳就业人口最多的产业,因此从我国三类产业 GDP 的比例来看,未来可能还会出现一个人口流动高峰。所以这里可以把 52% 的城镇化率看做是 2020 年城镇化率最低的估计。这样到 2020 年,我国城镇人口在 7.19 亿人左右,需要转移的人口规模在 1.98 亿左右。

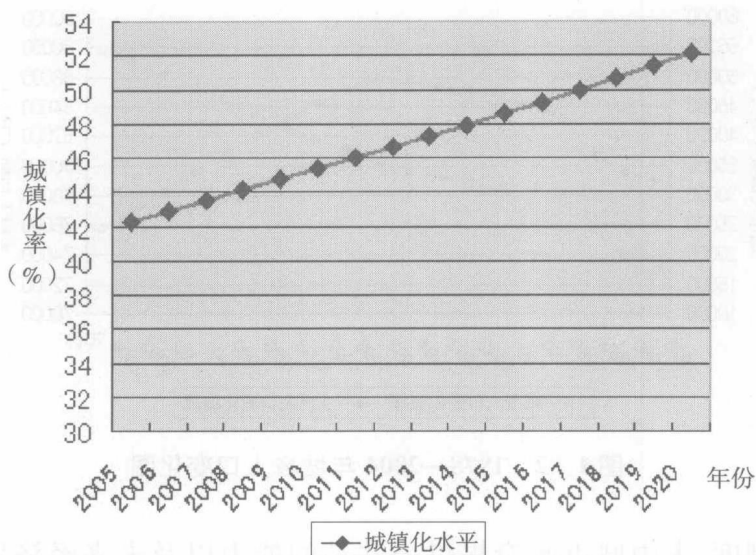


图 1-3 2005—2020 年城镇化水平预测

综上所述,目前到 2020 年将是我国城镇化的加速期,也将是人类史上最为壮观的人口迁徙,这是本书最大的时代背景。

2. 耕地保护问题凸显

民以食为天,土为农之本。有限的农地资源不但是重要的生产资料,而且是人类生存和发展的基础,能否保有足够数量的农地资源直接关系一个国家能否实现社会经济的可持续发展。特别对于我国这样一个人口众多、人均农地水平较低的发展中国家,采取必要的农地保护政策无疑具有更加重要的意义。

21 世纪中叶以前,我国人口将持续增长,生活质量将

不断提高,工业化和城市化进程也将进一步加快。对粮食的需求总量因人口与经济双重需求增长而增长的基本趋势不会改变,保证“吃饭和建设”的耕地资源不断减少的趋势不能不受控制地发展下去,可以说是中央决策者放在国家安全战略上考虑的大事。党的十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干重大问题的决定》指出:“实行最严格的耕地保护制度,保证国家粮食安全”,这可以说是我国长期不变的一项国策。而且从国家不断出台的政策措施来看,我国实行了世界上最为严厉的耕地保护政策。

但综观人类土地利用的发展史,一个客观存在的事实是:随着社会经济的发展,各国普遍采用土地利用干预政策,特别是适度的农地保护政策(刘书楷,1998年;吕萍,2001年;张安录等,2001年;黄贤金,2002年);同时,另一个不争的事实是,许多国家农地保护政策的实施并未达到预期的目标(钱忠好,2002年)。以我国为例,为切实保护有限的耕地资源,中央政府一直将农地保护作为一项基本国策,近几年来更是三令五申,要求各地加强土地管理、节约用地、制止乱占耕地,并在修订的《土地管理法》中特别强调耕地总量动态平衡制度、土地用途管制制度、土地征用管制制度。尽管说这些措施的实施在一定程度上有助于保护耕地,但政策运行结果与预期的政策目标仍有一定的差距。1997年是国家冻结土地非农占

用审批、加大耕地保护力度、执行耕地总量动态平衡政策的第一年,但 1997 年我国耕地动态平衡的目标仍未能实现。1997 年全国因建设占地、农业内部结构调整以及灾荒共减少耕地 693.5 万亩,因开发复垦和土地整理新增的耕地只有 489.7 万亩,增减相抵,一年中耕地损失达到 203.8 万亩(侯东民等,2000 年)。

由于经济的发展,城镇化是一个由中心城市向周边不断扩张的过程。在一个城镇的经济发展过程中,工业园区的扩建、生活小区建设、商业区的向外拓展,都必然占用城镇周边的耕地资源。这一趋势几乎是不可抵挡的,因为在中国目前的政治体系中,地方官员的政绩考核完全看当地的经济发展状况。这一 GDP 情结驱使地方官员不断上新项目,引进资金搞经济建设。而同时由于农产品价格长期走低,农业在国民经济中的地位越来越低。土地这一生产要素,在农业的投入产出比越来越不划算。政府本身财政刚性支出,也不会激励当地政府支持农业。这两个因素使得耕地保护制度在实际实施中完全变得不具操作性。由于中央政府和地方政府在土地资源利用上的信息不对称,使得中央根本不可能对地方政府的土地利用做到监督到位,尽管中央不定期的能抓住一些违规者,但这场猫捉耗子的游戏最终只会是以地方政府获胜而告终。

中央政府从国家总体发展战略考虑,不可能放弃粮食安全这一基本国策。毕竟我国在历史上遭受过无数次

饥荒,粮食安全问题几乎已经深入到中央决策者的思维深处,因此就注定严格的耕地保护政策在可以预见的将来仍然是一项长期的基本国策。

而数据显示,1998年至2003年,中国工业产值以及投资维持着9.83%和14.14%平均增长率的高增长;与此同时,城市化率从1998年的30.42%提高到2003年的40.5%。无论东、中、西部地区,城市化主要表现为政府主导的城市外延扩张。浙江省规划部门统计,2000年至2004年五年间,城市面积扩张平均每年达126.4平方公里,是前五年的3.4倍。以义乌市为例,1988年建市时只有11.05平方公里,2000年城市面积拓展为27平方公里,至2004年则冲至50平方公里。陕西省咸阳市1986年城市用地规模为18.5平方公里,到1998年已达48平方公里;2004年第四次修订的城市总体规划里,城区用地规模则为100平方公里,控制面积500平方公里。与高速城市化扩张并进的是土地大面积“农转非”。20世纪90年代的10年间,全国城乡建设用地增加2640万亩,其中81%的新增建设用地来自于对耕地的占用,共有2138万亩耕地被占用。^①

“十一五”期间,国民经济仍将保持快速、平稳增长势头,城市化和工业化的进程还将处于较高的速度,未来5

① 以上数据来自中国土地政策改革课题组2006年报告,此报告摘要部分刊登在《财经》杂志2006年第2期。