

土地利用重点实验室系列丛书

经济社会可持续发展： 耕地保护与土地资源节约集约利用

JINGJI SHEHUI KECHIXU FAZHAN, GENGDI BAOHU YU TUDI ZIYUAN JIEYUEJIYUE LIYONG

——2007年中国土地学会学术年会论文集

中国土地学会
中国土地勘测规划院 编
国土资源部土地利用重点实验室

地质出版社

经济社会可持续发展： 耕地保护与土地资源 节约集约利用

——2007 年中国土地学会学术年会论文集

中 国 土 地 学 会
中 国 土 地 勘 测 规 划 院 编
国土资源部土地利用重点实验室

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

经济社会可持续发展: 耕地保护与土地资源节约集约利用——2007 年中国土地学会学术年会论文集/中国土地学会, 中国土地勘测规划院, 国土资源部土地利用重点实验室编. —北京: 地质出版社, 2008. 4

ISBN 978-7-116-05664-0

I. 促… II. ①中…②中…③国… III. 土地问题—中国—文集 IV. F321.1—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 038632 号

责任编辑: 张军岩 何 蔓

责任校对: 郑淑艳

出版发行: 地质出版社

社址邮编: 北京海淀区学院路 31 号, 100083

咨询电话: (010) 82324508 (邮购部); (010) 82324580 (编辑部)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: zbs@gph.com.cn

传 真: (010) 82310759

印 刷: 北京长宇印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 31.25

字 数: 750 千字

印 数: 1—1100 册

版 次: 2008 年 4 月北京第 1 版 · 第 1 次印刷

定 价: 68.00 元

书 号: ISBN 978-7-116-05664-0

(如对本书有建议或意见, 敬请致电本社; 如本书有印装问题, 本社负责调换)

经济社会可持续发展： 耕地保护与土地资源 节约集约利用

——2007 年中国土地学会学术年会论文集

编 委 会

主 任：邹玉川

副主任：黄小虎 王万茂

委 员：邹玉川 黄小虎 王万茂 邵捷传 陈国胜

许 坚 王 静 邵晓梅 钟质明 苏友安

徐红霞 张 青 钱 锋

前 言

2007 年中国土地学会学术年会于 2007 年 11 月 23 ~ 26 日在长沙市召开, 由中国土地学会、中国土地勘测规划院、国土资源部土地利用重点实验室主办, 湖南省土地学会承办, 湖南省国土资源规划院、湖南省地质环境监测总站、湖南省测绘科技研究所、湖南省第一测绘院、长沙万源土地规划咨询有限公司协办, 主题为“经济社会可持续发展: 耕地保护与土地资源节约集约利用”。

本次年会共收到论文 250 多篇, 经过专家严格筛选, 最后选定出 76 篇汇编成本论文集。全书共分耕地保护与经济发展、土地集约利用与经济增长、土地可持续利用与规划、土地市场与政策、土地整理与新农村建设五个部分, 对经济发展与农地非农化、地方政府与耕地保护创新、土地集约利用的基本理论和措施、新一轮土地利用总体规划应贯彻的新理念和新方法、土地调查的新技术新方法、农村集体土地市场建设和农地产权流转模式创新、土地收益基金和土地金融、土地开发整理项目设计和产权管理、生态环境保护等问题进行了深入探讨。

本论文集在征文、编审和出版过程中, 得到中国土地学会相关工作委员会、各分会以及各省、市、自治区土地学会的大力协助, 在此表示衷心感谢。

由于时间仓促, 人力有限, 如有疏漏之处, 欢迎批评指正。

中 国 土 地 学 会
中 国 土 地 勘 测 规 划 院
国土资源部土地利用重点实验室

2008 年 4 月 1 日

在 2007 年中国土地学会学术年会 开幕式上的讲话

(代序)

中国土地学会理事长 邹玉川

各位来宾、各位专家学者：

大家好！

由中国土地学会、中国土地勘测规划院、国土资源部土地利用重点实验室主办，湖南省土地学会承办，湖南省国土资源规划院、湖南省地质环境监测总站、湖南省测绘科技研究所、湖南省第一测绘院、长沙万源土地规划咨询有限公司协办的 2007 年中国土地学会学术年会，今天在长沙市隆重开幕了。我代表中国土地学会及其他主办单位、承办单位和协办单位，向来自全国各地的专家学者和来宾表示热烈欢迎！

当前，举国上下正在认真学习、贯彻党的十七大精神，本次会议也不例外。本次年会的主题是“经济社会可持续发展：耕地保护与土地资源节约集约利用”，实质是从土地的角度探讨怎么贯彻落实十七大精神。党的十七大提出的科学发展观，强调转变发展方式，全面协调可持续发展，建设资源节约型、环境友好型社会，人与自然和谐发展，同时，也十分重视土地问题。十七大报告仅在第五部分“促进国民经济又好又快发展”中，就在“统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设”、“加强能源资源节约和生态环境保护，增强可持续发展能力”和“推动区域协调发展，优化国土开发格局”等段落中多次强调要“严格保护耕地”、“保护土地”、“节约土地”。为了我国的粮食安全，党中央下定决心一定要守住 18 亿亩耕地这条红线。可根据 2006 年年底的数字，我国的耕地目前只有 18.27 亿亩，已经逼近了红线，这就要求我国在经济发展过程中，必须注意保护耕地，注意土地资源的节约集约利用。本次年会作为十七大精神的学习和贯彻会，希望与会者认真利用好这个机会，以十七大提出的科学发展观为指导，围绕“经济社会可持续发展：耕地保护与土地资源节约集约利用”的会议主题，深入研究有关土地问题，为行政管理部门落实十七大精神，进一步加强土地资源管理建言献策。

本次年会共收到论文 250 多篇，经过专家严格筛选，其中 180 篇左右入选年会光盘论文集。内容涉及耕地保护与经济发展、土地集约利用与经济增长、土地可持续利用与规划、土地市场与政策、土地整理与新农村建设等多个方面。会后，我们还将在这近 180 篇论文中精选出 100 篇左右更加优秀的论文编辑出版正式论文集。今天到会人数近 200 人，我们将通过大会学术报告、分会场交流和现场参观等方式，围绕大会

主题展开深入的研讨。

中国土地学会作为土地科技工作者组成的学术团体，长期以来，致力于团结和动员广大会员和土地科学技术工作者，促进土地科学技术的繁荣和发展、土地科学技术的普及和推广、土地科技人才的成长和提高、土地科学技术与经济的结合，为建设创新型国家、构建社会主义和谐社会而努力。中国土地学会的任务虽然很多，但主要任务还是开展学术交流，活跃学术思想，促进土地学科发展。中国土地学会一直把举办高质量的学术年会作为自己的主要工作之一。在大家的共同努力下，目前年会的规模越来越大，质量越来越高，对土地科学技术的发展和实际工作的推动作用也越来越明显。希望大家在本届年会两天的交流中各抒己见，畅所欲言。同时，对于如何进一步办好学术年会，搞好学术交流、有什么好的建议，也请给我们提出来，我们将认真加以研究吸纳。

本次会议受到湖南省国土资源厅、长沙市国土资源局、湘潭市国土资源局的大力支持，由湖南省土地学会承办，湖南省国土资源规划院等五家单位协办，他们提供了大量的人力、物力和财力，做了周密细致的安排，为会议成功召开创造了非常好的条件。我在此也代表主办单位及全体与会人员向他们表示衷心的感谢！

预祝 2007 年中国土地学会学术年会圆满成功！

谢谢！

2007 年 11 月 24 日

目 次

一、耕地保护与经济发展

我国耕地保护制度：理论命题与机制创新	欧名豪	张效军	(3)
土地用途管制制度与调控土地供求		高 伟	(12)
保护 18 亿亩耕地是科学发展观的主要体现		张凤荣	(18)
坚守 18 亿亩耕地红线的形势分析与战略思路探索		杜新波	(23)
地方政府耕地保护过程中的“内部性”分析	朱道林	史小忆	(28)
耕地保护中的新制度经济学分析	秦明周	卢红岩	(32)
重庆市农地规模经营研究：对农户的实证	杨庆媛	信桂新	毛旭明 (40)
中国农业结构调整中的耕地保护		刘新卫	(46)
论耕地保护认识的误区		刘卫东	(53)
探析我国耕地不合理减少的原因兼论耕地保护对策			
——基于资源经济学的视角	徐唐奇	姜志翔	胡梅霞 (57)
耕地保护政策对耕地非农化的影响评估	吴九兴	何 丹	(67)
界定 UGB 对保护耕地的作用探讨	石伟伟	梅 昀	(72)
保护耕地资源与节约集约用地的对策研究	钱 平	王 志	邹存刚 (76)
浅谈耕地保护中的农地发展权问题		焦为玲	(83)
都市型现代农业用地利用与管理的探讨			
——以北京市为例	李翠珍	孔祥斌	(87)

二、土地集约利用与经济增长

城市化进程中的开发区土地集约利用研究

——以苏州高新区为例	陈 逸	黄贤金	吴晓洁	郭燕浩	(95)
对土地集约利用有关问题的思考				邓 炯	(103)
土地集约利用宏观评价研究					
——以岳阳市为例	唐国滔	罗美利	袁清坡		(107)
基于节约集约理念的 land 供应	荆 芳	秦明周			(116)
城市土地集约利用研究	李仕利	唐国滔			(121)
推进节约集约用地的方法与途径探讨			马巨革		(127)
关于土地节约和集约利用问题的思考	张 颖	王 群	王万茂		(133)

我国西北工业与旅游城市可持续发展与节约集约用地研究

——以甘肃省嘉峪关市为例

甄计国 霍 静 赵 军 潘竞虎 李伟元 何瑞东 (140)
城镇建设用地供应、农村宅基地复垦与城市政府的责任 卢新海 黄善林 (149)
英格兰地区与浙江省建设用地变化的对比分析 蔡玉梅 钱 锋 (155)
不同类型建设用地集约利用评价指标体系研究 何旭开 董 捷 (160)
节约集约城市土地必须控制建设用地发展 韩 毅 周凤琴 王建平 (166)
长沙市工业用地集约利用初探 吴 利 朱红梅 张永辉 (168)
高速公路建设用地节约与集约利用研究
——以重庆市为例 吴兆娟 王晓东 (174)
湖南省耕地利用效益区域差异研究 冯 达 李婷婷 (179)
耕地保护中农用地的集约利用 林 晶 (183)
耕地集约利用潜力分析
——以辽宁省为例 姚 迪 崔 伟 王 楠 (189)

三、土地可持续利用与规划

生态安全条件下的土地利用规划研究

——区域生态红线区的引入与土地资源管理 冯文利 (197)
改革开放以来中国耕地资源数据重建与未来耕地面积预测 朱红波 (206)
基于 GIS 与 BP 神经网络的全国耕地变化研究 曹银贵 陶 金 华 蓉 (213)
论土地利用变化预测建模及其在耕地保护中的作用 丁 嵩 王人潮 (220)
建设用地需求量预测的探讨 陈 华 邓传明 狄秀梅 (225)
基于 GIS 技术的新一轮基本农田规划研究
——以北京市房山区为例 袁枫朝 严金明 (232)
基于系统平衡的四川省耕地面积预测研究
..... 高雪松 邓良基 凌 静 方从刚 林正雨 任秋容 (240)
近 30 年陕西省耕地数量动态变化分析及其展望 李世平 夏显力 (246)
三峡库区土地资源生态潜力研究 张 贞 秦建成 魏朝富 (255)
精明增长理念下我国城市的土地利用研究 陈常优 李汉敏 上官清清 (261)
规划利益平衡的博弈分析
——以县级土地利用总体规划为例 方 斌 谢君智 (266)
“3S”技术在新增建设用地监测中的应用
..... 张海珍 黎 力 马泽忠 刘智华 周志跃 (271)
基于信息熵的长沙市城乡用地结构及其分布研究 吴 利 朱红梅 谭 洁 (276)
城镇土地利用现状潜力评价系统的设计与实现 张渝庆 张晓艳 高秋华 (283)
土地利用与生态环境系统的协调关系评价研究
——以彭泽县为例 甘晓辉 李爱新 舒晓波 李芳颖 吴 萍 (288)

土地可持续利用多指标综合预警技术研究

——以湖北省为例 林 宁 马才学 (295)

基于 PSR 模型下的农用地质量可持续评价

——以泰和县为例 李资华 李爱新 邵 红 (304)

基于信息熵的土地利用结构动态演变分析

——以湖南省岳阳市为例 郭荣中 申海建 张 毅 (314)

我国土地利用系统与管理理念特征分析 李 伟 郝晋珉 (320)

四、土地市场与政策

农地征收中的土地发展权问题和征地补偿原则的完善 朱仁友 农丰收 (329)

城市边界土地增值收益之经济学分析

——兼论土地征收中的农民利益保护 张 鹏 张安录 (336)

浅析我国现行征地制度的设计理念 佟伟光 杨爱平 同 理 (343)

征地制度改革与农民土地权益保护

——基于农村土地产权排他性的分析 王棚宇 袁蓉婧 符太成 (348)

基于法经济学视角的征地补偿制度创新 龙长青 (353)

对城市化过程中失地农民权益保障问题的分析与探讨 曹 振 孙成林 (359)

继承、突破与风险规避——征地区片综合地价制度分析 黄贤金 (364)

江西农用地分等定级估价成果在征地制度改革中的应用

——以进贤县为例 邵 虹 李爱新 夏敏峰 (368)

名特优产品基地及其征地补偿标准 鲍海君 (376)

农村非农就业与农村土地流转的关系研究

——以江苏省宝应县农户调研为例 谭 丹 黄贤金 (380)

有效市场假说、信息披露机制与我国土地市场 黄晓宇 (386)

土地供给视角下的我国房地征收制度研究 陈龙乾 陈龙高 (391)

城乡建设用地挂钩模式探讨 韩沈飞 (396)

集体建设用地市场供应机制探讨 何 欣 (402)

天津滨海新区农村建设用地流转研究 侯巧莲 贾艳杰 (407)

建立国有土地收益基金的构想

——兼论香港土地基金的成功经验 戴双兴 (414)

五、土地整理与新农村建设

建立土地整理与新农村建设协调机制的思考 张 伟 朱玉碧 李 灿 (423)

浙江省新农村建设空间差异的研究 华元春 陈 铭 (428)

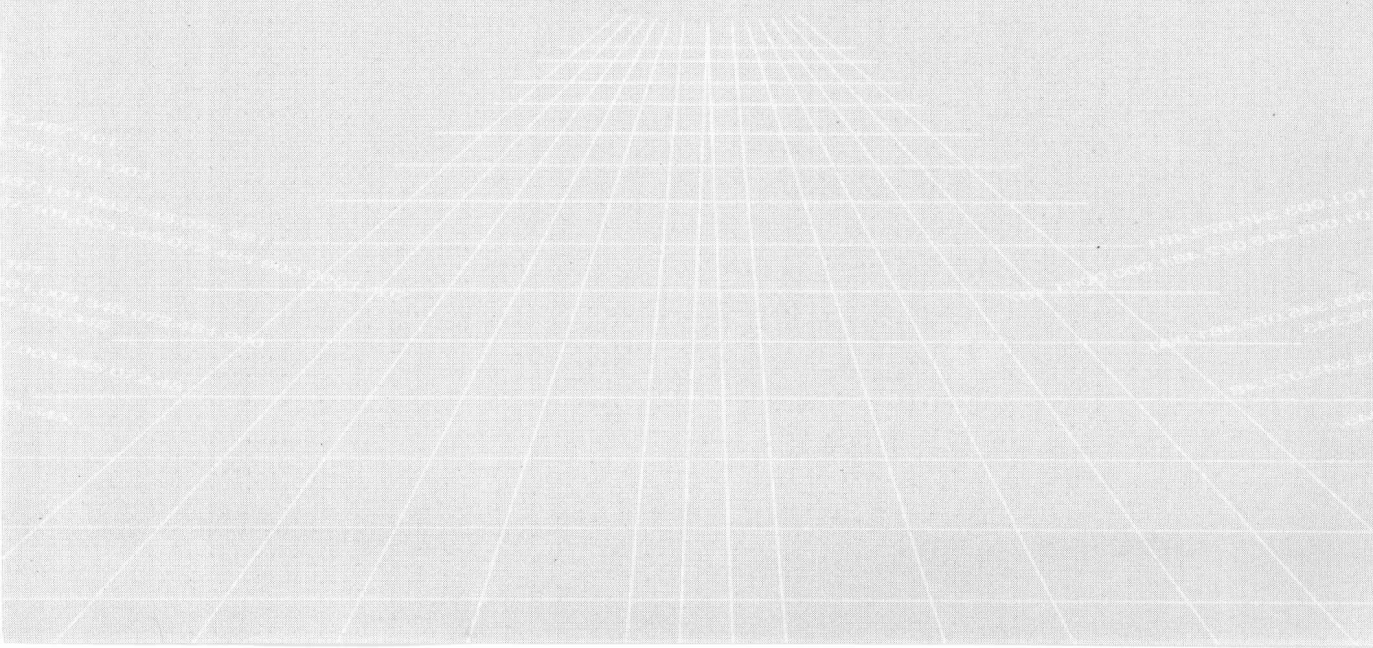
对以土地开发整理助推新农村建设的思考 杨皋伶 邓 炜 莫 燕 唐 燕 (433)

浅谈新农村建设中的土地整理 鲁建平 张月英 (438)

湖南丘陵山区土地整理中加强生态保护的探讨

——以湖南省为例	黄理军	(443)
结合新农村建设丘陵山区土地整理思维的转变	李宏伟 刘秀华	(449)
新农村建设中农村居民点土地整理问题研究	洪涛 梅昀	(455)
城中村改造综合效益分析与评价指标体系构建初探		
——以政府、村民、开发商三方结合模式为例	申俊鹏 秦明周	(459)
基于 AHP 的土地整理综合效益评价研究及应用	徐鹏 覃事娅	(465)
土地开发整理 GPS 辅助现场调查系统的设计与实现		
.....	贾文涛 刘峻明 晏向阳 汪懋华	(476)
后记		(483)
——2007 年中国土地学会学术年会综述		

一、耕地保护与 经济发展



我国耕地保护制度：理论命题与机制创新^①

欧名豪¹ 张效军²

(1 南京农业大学中国土地问题研究中心 南京 210008

2 华南农业大学公共管理学院 广州 510130)

摘要 耕地保护产权不清不仅导致我国耕地资源大量损失和耕地质量下降,影响到国家粮食安全、生态安全和社会安全,也是引起我国耕地保护制度不能真正落到实处的重要原因。本文从对我国耕地保护主要问题的辨析入手,认为以耕地保护产权不清为特征的基本制度缺陷和地方政府的制度扭曲是耕地保护制度失灵的主要原因。在此基础上,提出了两个理论命题:一是市场失灵和政府失灵,其主要表现在耕地保护产权不清、耕地价值不完全、制度没有对耕地保护产权界定和耕地保护制度扭曲;另一是耕地保护机制创新——构建耕地保护区域补偿机制,并对这一机制构建提出了基本的思路。

关键词 耕地保护 产权 市场失灵 政府失灵 区域补偿机制

耕地保护问题是我国土地管理的基本命题。现实中,我国耕地过度非农化与耕地质量的下降已经成为我国耕地保护工作亟待解决的两大问题,事关国家粮食安全、社会稳定和经济可持续发展。当前和未来相当长时间内,我国耕地保护工作的难点在于协调“吃饭”与“建设”关系,重点在于完善我国耕地保护制度。

1 对我国耕地保护主要问题的认识

持续了20多年的快速经济增长,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威胁,严重削弱了经济社会的可持续能力。

1.1 我国耕地保护的主要问题及其影响

经济运行中的耕地保护问题,焦点在于两个方面:一方面,农地(尤其是耕地)资源大量损失。随着经济的增长,中国耕地呈现加速减少的趋势。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 $13394.32 \times 10^4 \text{hm}^2$ 下降到 $12244.43 \times 10^4 \text{hm}^2$,年均减少 $44.23 \times 10^4 \text{hm}^2$ 。且从1996年开始出现加速减少趋势,8年间耕地净减少 $7600 \times 10^4 \text{hm}^2$,平均每年减少 $95.28 \times 10^4 \text{hm}^2$,人均耕地降到 0.094hm^2 。

经济发展过程中必然要占用一定数量的耕地,这是经济发展必须要付出的代价,也称农地代价性损失(曲福田等,2004)。但是,对侵占的耕地利用并不集约,存在很大程度的浪费现象,“圈地”行为明显。以江苏省建设用地为例,2004年江苏省城镇建设用地 4708km^2 ,城镇人口3423.85万人,人均建设用地 137.5m^2 ,超出《城市用地分类与规划建设用地标准》(GBJ 137—90)规定的人均建设用地Ⅳ级标准的上限 17.5m^2 ;依据乡村

① 本文得到国家自然科学基金(70573052)和教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(04JZD008)资助。

人口计算^①，江苏省 2004 年农村居民点用地 184m²，超出《村镇规划标准》（GB 50188—93）规定的人均建设用地标准五级上限值 34m²、四级上限值 64m² 和三级上限值 84m²；另外，根据江苏省存量建设用地调查结果，2004 年底江苏省城镇规划区范围内闲置、空闲和批而未供土地总面积为 72.8km²。其中，闲置土地 47.3km²，空闲土地 25.5km²。

另一方面，耕地质量下降。以有着三湘沃土，鱼米之乡美誉的湖南省为例：湖南省农业厅土肥站 18 年来对土壤监测结果显示^②：全省土壤有效有机质和速效钾含量呈下降趋势；高产田比重下降，中、低产田比重上升（1997 年，高、中、低产田所占的比重分别为 34.37%、36.86% 和 28.77%，目前高产田所占比重已降至 26.67%，中产田增至 44.5%，低产田增至 28.83%）。不仅化肥的过多使用、土壤污染、灌溉设施老化和损坏以及水土流失损害了耕地的地力，且在耕地总量动态平衡政策实施过程中，耕地占优补劣更加剧了耕地质量的恶化。建设占用的大多是地势平坦、交通便利、水利条件较好的优质良田，而新开垦出来的耕地，大多没有达到《土地管理法》规定的“开垦与所占耕地数量和质量相当的耕地”的要求（对数量基本能达到要求，质量却难以达到被占耕地要求），甚至有的土地开垦出来以后，因地力太差，根本无法耕种而被废弃。各级国土资源部门在新增耕地验收确认时，由于人力、物力、技术等原因，对质量考核难以进行严格要求，致使一些地方的占补平衡工作实际流于形式（张玉宝，2004）。

耕地数量的过速减少和质量的下降，对我国粮食安全、社会稳定、生态安全和经济的可持续发展产生严重影响，表现在以下几个方面：① 无论从经济还是政治角度考虑，我国作为一个人口大国，对粮食的需求不能过分依赖国际粮食市场，必须保证一定程度的粮食自给率。自改革开放以来，我国的粮食总产量有了较大幅度的增加。粮食总产量由 1978 年的 $30476.5 \times 10^4 \text{t}$ 增加到 1998 年的 $51229.5 \times 10^4 \text{t}$ ，随后的几年出现一定程度的下滑。这主要是由于耕地数量的减少、质量下降以及农民收入偏低所引起的种粮积极性不高等因素所致（张效军等，2006）。虽然粮食单产在粮食价格回升和取消农业税利好政策的刺激下，在 2004 年达到历史新高 4620kg/hm²，但粮食总产量并没创出新高，说明耕地面积减少是导致粮食总量减少的主要原因。另据农业部软科学委员会办公室的研究表明，近 3 年粮食总产量下降，约 80% 是粮食播种面积条件所致，20% 是由单产下降所致（农业部软科学委员会办公室，2005）。② 粮食安全问题的最直接后果就是社会不稳定性大大增强。同时，农地非农化与农民非农化的不同步，导致“三无”（无地、无业、无社会保障）农民增多，是“三农”问题的一个突出表现，也成为社会稳定的一大隐患。③ 耕地资源的大量损失导致边际土地的大量开发，尤其是“占一补一”和“耕地总量动态平衡”政策迫使后备土地资源的过度开发，土地生态质量有下降趋势。④ 由于土地资源有限性特点，当前对耕地的非理性“圈占”增加了未来土地资源经济供给的难度，经济发展的可持续性受到严重影响。另外，目前农地资源过度低成本非农化不利于建设用地的集约利用，这也增加了未来经济持续发展的成本。

1.2 我国耕地保护问题的成因分析

对我国耕地保护主要问题的认识，不能只停留在问题表面现象的描述，应有一个深刻而科学的认识和较为彻底的反省。就基本成因而言，至少可以从两个层面上加以分析和把

① 乡村人口按《中国农村统计年鉴》统计口径。

② 耕地质量逐年下降 湖南耕地 30 多年就将开垦殆尽 [EB/OL]. <http://www.rednet.com.cn>. 2005. 05. 18

握：一是制度层面上的原因；二是管理层面上的原因。

在制度层面上，农地产权不清或残缺和土地征用制度不完善是中国农地过度性损失的主要原因之一。对由于农地所有权主体缺位造成的农地产权不清和土地征用制度不完善方面已有大量的研究文献对此进行了阐述，本文不必赘述。在此，本文从耕地保护产权角度进行论述。保护耕地，确保国家的粮食安全和社会稳定是每个区域在发展经济的同时必须履行的责任和义务。由于区域间人口和耕地资源禀赋差异，各区域为履行国家粮食安全和社会稳定所承担的耕地保护的责任和义务也不同。但是，我国对各区域应该保护多少耕地，没有一个明确和公正的规定，使得耕地保护成本被置于公共领域。经济发达地区按照经济比较优势理论，把耕地保护责任和义务推给经济欠发达地区，而经济欠发达地区已发展经济为理由不愿承担过多的耕地保护任务。这样，耕地保护就好像是一块“公地”，谁也不愿意保护。在编制土地利用规划时，各区域千方百计多争取建设用地指标，把耕地保护的责任想方设法推卸给其他地区。

在管理层面上，政府角色定位与利益关系处置上的偏误导致严重的农地过度性损失。由于长期缺乏科学的政绩观指引，各级政府片面追求经济增长，因而不计代价地以土地作为推动经济增长的主要工具，地方政府成为加速我国农地非农化的主要力量（曲福田等，2005）。为了获取更多建设用地以“发展经济”，扭曲耕地保护制度也就成为各级政府的必然选择。如耕地总量动态平衡和占“一补一”政策实施中重数量、轻质量现象、土地用途管制制度擅自改变土地用途现象以及在土地利用规划前期研究、编制和实施中无处不在的行政干预现象等都是对耕地保护制度的扭曲。

2 理论命题

要在以上问题分析的基础上讨论解决的途径，两个理论命题是非常必要和重要的。

2.1 命题1：我国耕地快速损失的原因

从经济学理论出发，可以认为我国耕地快速损失的原因，一是普遍存在的土地配置过程中的市场失灵；二是以耕地保护制度供给不足和制度扭曲为特征的政府失灵。

2.1.1 市场失灵

（1）耕地保护产权不清。保护耕地，确保国家的粮食安全和社会稳定是每个区域在发展经济的同时必须履行的责任和义务。但是，各区域应该保护多少耕地，没有一个明确和公正的规定，使得耕地保护成本被置于公共领域。

（2）耕地价值不完全。市场经济是以个人追求效用最大化，企业追求利润最大化，政府实现社会福利最大化为目标。在现行的耕地价值体系下，耕地的价值只能表现出商品经济价值，而对于占耕地绝大部分价值的生态环境价值和社会保障价值由于外部性也被置于公共领域，致使征用耕地的成本很低。相反，在出让建设用地时，土地的价值会数倍甚至数十倍地增加。在我国耕地保护产权不清的现实条件下，征用农地的低成本与出让建设用地的巨大利益之差，诱使各区域把保护耕地、国家粮食安全和维护社会稳定的责任和义务推卸给其他区域，竞相把农地转为建设用地，而基本上没有考虑土地征用后的完全效益与损失，结果使大量的圈定“开发区”和“大学城”等行为的发生。

2.1.2 政府失灵

市场失灵为政府干预提供了机会和理由。政府干预主要通过税收、管制、激励机制以及制度改革等手段来纠正市场失灵。但是，如果这些手段不完善，不仅不能纠正市场失

灵，反而更加扭曲市场，进一步造成政府失灵。

2.1.2.1 制度没有对耕地保护产权进行界定

产权不清是造成市场失灵的主要原因之一，通过制度安排来明晰产权也就成为政府纠正市场失灵的主要内容。从我国目前的情况看，耕地保护制度并没有对耕地保护产权进行界定，而是通过管制等手段来进行纠正。虽然这些制度在保护耕地方面是必要的和不可或缺的，但是在信息的获取和监督成本较高的情况下，这些制度所取得的效果并不理想。

2.1.2.2 耕地保护制度被扭曲

政府失灵的另一原因是耕地保护制度被扭曲，其深层次的原因依然是区域耕地保护责任不清、目标不明（产权不清）。

我国于1997年开始实施耕地总量动态平衡制度。从实施情况看，耕地总量动态平衡制度在数量上得到了较好的落实。1997~2000年，全国实际占用耕地 $773.3 \times 10^3 \text{ hm}^2$ ，比规划确定的占用指标低 $49.3 \times 10^3 \text{ hm}^2$ 。全国实现耕地总量动态平衡的省、市、区也由1997年的7个增加到2000年的29个。2001年和2002年全国31个省、市、区全部实现了耕地占补平衡。但是，从补充耕地质量看，由于对补充耕地质量监督成本很高，耕地占优补劣现象十分严重（张玉宝，2004）。据黄小虎（2000）等人的研究，开垦3亩以上的耕地才能补偿占用1亩现有耕地的生产能力。而我国目前仅从数量上的占补平衡显然与制度的初衷相违背，耕地总量动态平衡制度被人们有意无意地扭曲。

新修订的《中华人民共和国土地管理法》把实行土地用途管制制度作为国家土地利用制度以法律形式加以固定。其主要通过编制土地利用总体规划，规定土地用途，划分土地利用区，实行分区管制，以达到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的目标（王万茂，1999）。但是，由于区域耕地保护产权不清，没有建立起耕地保护区域补偿机制，在实际操作中，地方政府利用与中央政府的信息不对称“优势”，擅自改变土地用途。这主要表现在以下几方面：①将基本农田变为一般农田，甚至将农地变为未利用地，以躲避中央政府审批；②将征用耕地面积“化整为零”，分批次报批，使耕地转用的审批在地方政府的审批权限内，江苏省“铁本”事件就是一个有力的佐证；③瞒报假报耕地转用数据。2003年，全国共清理出各类开发区（园区）6015个，规划面积 $351 \times 10^4 \text{ hm}^2$ （圈占的耕地有43%闲置），大都是通过上述三种方式来实现农用地转用的。

虽然我国的土地利用总体规划的制定和实施在科学性、适用性和可操作性等方面还存在一定的缺陷（王万茂，2001），但是地方政府的行政干预也是主要原因。我国土地利用规划在前期研究、编制、实施和监督过程中，各级地方政府的行政干预可谓无处不在。由于区域间耕地保护产权不清，地方政府利用与中央政府信息不对称和监督成本高，对规划中各项指标朝着有利于自身的方向调整，把耕地保护的职责置于公共领域，使得规划编制的科学性大打折扣。而中央政府和国土资源部在审批省级土地利用规划时，不是严格地审查土地利用规划前期研究是否科学合理，是否符合当地经济发展的实际，而是简单地将省级政府上报的各用地指标乘以一定的折扣下达给地方政府，这在很大程度上也迫使地方政府在上报用地指标时尽可能多报建设用地指标。这样，地方政府就充分利用与中央政府信息不对称展开博弈，获取最有利于自己今后建设用地的策略。

总之，隐藏在耕地保护制度被扭曲表面现象内的本质是我国耕地保护制度对区域耕地保护产权没有进行明晰的界定。