

The Land Exploitation and Protection of
Agricultural Land During the Process of
Urbanization

● 张良悦/著

城市化进程中的 土地利用 与农地保护

消除城市偏向化战略，在市场机制的基础上采取土地发展权、土地保障权和财产税的制度设计，有助于农地非农化的时序配置和城市化的健康发展，从而提高土地的利用效率，消除制度因素造成的过速非农化，使我国稀缺的农地资源得到有效的保护。



经济科学出版社
Economic Science Press

The Land Exploitation and Protection of
Agricultural Land During the Process of
Urbanization

● 张良悦/著

城市化进程中的 土地利用 与农地保护

消除城市偏向化战略，在市场机制的基础上采取土地发展权、土地保障权和财产税的制度设计，有助于农地非农化的时序配置和城市化的健康发展，从而提高土地的利用效率，消除制度因素造成的过速非农化，使我国稀缺的农地资源得到有效的保护。



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化进程中的土地利用与农地保护 / 张良悦著. —北京: 经济科学出版社, 2009. 11

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8617 - 9

I. 城… II. 张… III. 土地利用 - 研究 - 中国②农业用地 - 保护 - 研究 - 中国 IV. F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 169361 号

责任编辑: 沙超英

责任校对: 杨 海

技术编辑: 董永亭

城市化进程中的土地利用与农地保护

张良悦 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 15 印张 280000 字

2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8617 - 9 定价: 29.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

同片西果木学农否 张良悦是我指导的博士研究生，他的博士论文即将付梓出版，木学农何德能 请我代为写序，我很高兴，欣然同意。于并市狂，超能视超天味叶 施竟对家出便文否 我对张良悦的认识和了解是在相互学习和研究过程中形成的。

他对学问十分执著，对现实极为关心，该书的写作完成正是源于这两个因素。

中国的城市化进展是令人备感鼓舞的。但是，中国如何进行健康的城市化，并没有多少人给予冷静的思考，也未形成一个科学的共识。这是学者们应该加以解决的问题。《城市化进程中的土地利用与农地保护》一书正是这一领域内一个视角的研究尝试。

该书从三个方面对城市化进程中的土地利用和农地保护进行了分析：一是土地发展权的角度；二是土地利用效率的角度；三是劳动力的转移与现代农业发展的角度。中国的土地征用制度仍然是延续计划经济时期的基本理念和制度，忽视了土地所有者和使用者的财产诉求权，只是进行单方面的补偿。理论上，任何土地都有被开发的权利和收益，可概括为土地发展权，经济的发展和社会的进步使土地发展权不断地由潜在的状态变为显现的状态，进而使社会财富不断地增加和调整。所以，如果不从土地发展权角度进行土地的征用和开发，就很难做到市场经济条件下土地征用的动态平衡。

尽管中国的土地资源十分稀缺，但可惜的是，土地利用效率并不高。各地攀比的开发区扩建，拔地而起的幢幢住宅园区，肃穆伟岸的政府办公大楼，气势恢弘的商业场所，……有多少能说得清做到了土地资源的合理配置和利用？中国土地征用的易获取性，土地使用和持有的低成本性，以及土地财政的功用性等因素一起助推了

土地使用的“奢靡”之风。笔者从土地发展权、财产税的角度对土地使用效率的剖析的确是一个有益的尝试。

城市化发展的根本动力在于城市的集聚效应，在城市化的发展过程中，如果没有相应劳动力的转移，城市化的健康发展是难以想象的。劳动力向城市大规模的转移，一方面提高了城市化率和集聚效应，提高了城市土地的利用效率；另一方面又通过劳动力的减少，为现代农业的发展提供了土地流转和集中的基础，进而为城市化的健康发展提供了保证。在这一方面，本书提出劳动力的转移应与土地发展权相结合，值得肯定和进一步的探索。

总之，我对这本书的基本观点和主要内容比较满意，但能否为学术界所认同和被实践所检验，还有待于进一步的认识和研究。希望本书的出版能够引起学术界的争鸣和关注，为“资源节约型和环境友好型”社会及生态文明建设贡献我们学人的智力。是为序。

刘东

2009年5月于南京大学

摘要

城市化是发展中经济的发展方向。我国在城市化发展过程中出现了农地过速非农化的现象，客观上提出了农地保护的迫切要求。城市化的健康发展与农地非农化的时序化配置是一致的，即在经济发展的基础上，城市化与农地非农化、农地非农化与劳动力转移、劳动力转移与传统农业的现代化改造，构成农地非农化的实质性内容，应给予统筹解决；否则，就会出现过度城市化和城市化的不足。我国城市化的主要问题是城市化的不足，表现出明显的农地非农化的反时序配置现象。在城市化过程中，着力追求城市的空间扩张，漠视农村劳动力转移，忽视对传统农业的现代化改造。其根本的原因是，在城市偏向化战略指导下，地方政府对经济发展提出了利用农地非农化进行资本积累、资本替代和参与区域间经济竞争的要求，从而导致农地的过速非农化和农地保护的巨大压力。

我国在农地保护上实施土地用途管理制度和基本农田保护制度。在计划经济时期，土地的非农使用是无偿的，因而土地使用效率低下不能反映出要素的机会成本。改革之后，为了适应市场经济的发展和提高土地的使用效率，提出了土地资源市场化配置的改革措施。然而由于没有从根本上改变城市偏向化战略，没有改变计划时期农地非农化土地征用制度的基本框架，结果在土地征用中拒绝被征地农民的权益诉求，隐没土地的资产价值，人为降低土地征用成本和确保土地征用的政府垄断，使农地的过速非农化成为可能。

地方政府土地征用的过度激励可以用效用最大化模型加以恰当刻画。发展经济、彰显政绩、职位晋升和提高城市等级等构成地方政府效用的函数，都可以通过土地的过速征用得到满足。实证分析表明，在我国城市化进程的土地征用中，确实表现出明显的政府

驱动行为,高校园区扩张、开发园区设置和土地出让收入,对农地非农化具有显著的递增作用。

土地低成本征用的实施在于对失地农民的补偿不足,使农地非农化价值完全被地方政府所捕获。要改变这一约束条件,必须设置农地发展权,一旦土地被征用,必须满足被征地农民土地发展权的权益诉求,这样,土地发展权的设置就为农地非农化设置了成本“门槛”。因为只有经济发展的一定水平上才能充分实现土地发展权价值,并对被征地农民实现足额补偿,从而体现出农地非农化时序配置的要求。

地方政府的财政困境造成了对农地非农化价值收益获取的激励。中国分税制的财政改革是不完整的改革,在支出责任下放的同时,没有给予相应的税收权利,从而造成一种“上收财权,下放事权”的财政困惑。为了弥补财政亏空,地方政府只好依赖“土地财政”获取预算外收入,从而形成农地非农化的人为压力。所以,要消除这一人为的因素,必须从财源替代上为地方政府寻求出路。财产税的全面实施,有助于这一问题的解决。

地级以上城市的数据包络分析(DEA)表明,80%以上的城市土地处于无效利用状态。这一方面表明我国农地过速非农化的现状和农地保护的客观要求,另一方面也表明提高土地使用效率是对农地的最好保护。城市土地使用效率的提高包括弥补真实的城市化成本,充分实现土地发展权价值;实施财产税以增加土地的保有成本,以及对城市棕地的再开发利用。

要提高农地的使用效率,必须改变现有农地细碎化导致的传统生产方式的固化,发展现代农业。其中,劳动力的有效转移极为关键,而劳动力的有效转移又不可避免地涉及农地制度改革。在中国转轨过程中,保持农地的反贫困功能和农民的就业保障功能是一个必要的前提条件,所以,农地的私有化必须慎重。在这样的前提下,劳动力的有效转移可通过土地保障权的转让来进行,即将转移人口的土地资本化,并由政府购买转化成城市居民的安置成本和发展基金。为了保证城市化和工业化的正常发展,土地保障权的购买基金还不宜取自于非农产业的利润积累,应仍来自于农业内部的积累,即来自于对土地发展权收益的部分分割。

总之,消除城市偏向化战略,在市场机制的基础上通过土地发展权、土地保障权和财产税的制度设计,有助于农地非农化的时序配置和城市化的健康发展,从而提高土地的利用效率,消除制度因素造成的过速非农化,使我国稀缺的农地资源得到有效的保护。

关键词: 城市化 农地非农化 土地利用 农地保护 土地发展权

Abstract

Urbanization is one trend of the developing economy, but there has arisen the excessive land conversion in China's urbanization, which requires protecting the agricultural land objectively.

Land allocation and development timing must suit to urbanization exactly. Namely, urbanization and land conversion, land conversion and labor migration, labor migration and the modernization of traditional agriculture should be well co-ordinated. Otherwise, there will be excessive or insufficient urbanization. The problem of urbanization in China lies in its insufficiency, which finds expression in the anti-timing allocation and land development obviously. During the urbanization, cities focus on the expansion of space, ignoring the rural labor migration and neglecting the modernization of traditional agriculture. The main reason is that local governments employ land conversion to accumulate capital, replace capital and participate in inter-regional economic competition based on the city-bias strategy, which results in the excessive and rapid agricultural land conversion to non-agricultural land as well as the increasing enormous pressure on land protection.

In the implementation of agricultural land protection, China carries out the system of land use government and basic farmland protection. In the planned economy period, the use of non-agricultural land use was free; therefore, the efficiency of land use was slow and couldn't reflect elements of the opportunity cost. After the reform, in order to adapt to the development of market economy and improve the efficiency of land use, our government put forward the reforming measure of market-oriented

land allocation. However, there being no change of the land requisition system of plan economy, especially the absence of a fundamental change of the urban-bias strategy, the more and rapid agricultural land conversion can be made possible by rejecting farms' property rights claim, hiding the value of the assets, reducing the cost of land acquisition artificially and guarantying the government monopoly on land acquisition.

Local governments' excessive incentives in land requisition can be described by utility maximization model. Local government members' political performances are expressed in developing economy, highlighting their achievements, promoting their position and raising the city's rating, all of which can be met through rapid acquisition of the land. Empirical analysis shows that the land expropriation in urbanization process is driven by local government; especially, the expansion of College Park, establishing industrial park and the income of the sale of land development license have significantly accelerated the land conversion.

Due to the inadequate compensation to landless peasants, the implementation of low-cost land expropriation is made possible, whose profits are completely captured by local governments. To change this constraint, the development rights of agricultural land must be set up. Once the land is expropriated, the claims of development rights of landless farmers must be satisfied. Thus, setting up the development rights of agricultural land means building a cost "threshold" for local government, because only with a higher level economy, the values of land development rights can be fully realized and landless farmers can be fully compensated, which embodies the requirements of land allocation and development timing.

The local government's financial difficulties results in the incentive of capturing profits from non-agricultural land development license. China's financial reform of the tax system is not completely successful. The tax rights are not given to local governments correspondingly when the expenditure is transferred to them from the central government, which consequently causes a financial difficulty- "close and financial authority, decentralization of power". To make up for the financial shortage, local governments have to rely on "the land" to get extra-budgetary income, and increase the pressure of land conversion. Therefore, in order to eliminate this factitious factor, an alternative source of tax income must be given to local governments. The full implementation of

property taxes contributes to the resolution to this issue.

The data envelopment analysis (DEA) based on the cities above the prefecture level indicates that over 80% of the urban land is in a state of inefficient use. On one hand, this shows that farmland conversion of non-agricultural land too fast, and the farmland status requires to be protected; on the other hand it suggests that improving land use efficiency is the best protection to agricultural land. Improving urban land-use efficiency includes the cover of the real costs of urban land, the complete realization of the land development rights' value, the full implementation of property tax so as to increase land tenure costs, as well as the redevelopment of urban brown land.

To improve the using efficiency of agricultural land, we must alter the traditional productive way fixed by the current agricultural land division and develop modern agriculture. For this objective, effective labor migration is crucial, which inevitably involves the reform of agricultural land system. During the process of transferring to a market institution, it is a prerequisite to guarantee the anti-poverty function of agricultural land and peasants' employment function. Therefore, when it comes to the privatization of agricultural land, we must be careful. In such a premise, the labor migration can be effectively carried out through the transfer of the social security rights of agricultural land. Namely, by capitalizing the land of migrated population, the government purchases the land, and the migrated population gets the money for urban resettlement costs and development fund. In order to ensure the healthy development of urbanization and industrialization, the expenditure of buying social security rights of agricultural land should not be taken from the profits accumulation of non-agricultural industries, but from the agriculture itself, which gets from part of the sale of agricultural land development rights.

To sum up, only by eliminating the urban-bias strategy, setting up land development rights, security rights of agricultural land, and property taxes based on the market system, can we safeguard the land allocation and development timing of land conversion, ensure the healthy development of urbanization, and protect the agricultural land effectively.

Key words: urbanization; land conversion; land exploitation; agricultural land protection; land development rights.

目 录

第一章 导论 / 1

第一节 研究的背景和目的 / 1

第二节 研究的基本思路和方法 / 11

第三节 本书的主要创新与不足 / 14

第二章 文献回顾与理论概述 / 16

第一节 农地非农化及农地保护相关文献的综述 / 16

第二节 发达经济农地保护的理论概述 / 28

第三节 利益结构调整与农地保护的主体激励 / 40

本章小结 / 44

第三章 城市化与土地的时序配置 / 45

第一节 城市化与经济增长 / 45

第二节 城市化、农地非农化及其时序配置 / 52

第三节 制度建设与农地非农化的时序化开发 / 64

本章小结 / 69

第四章 城市化进程中农地的过速非农化 / 70

第一节 农地非农化的制度演变与土地管理的制度困境 / 70

第二节 利捕获取与农地的过速非农化 / 83

第三节 土地征用过度激励的制度因素 / 101

本章小结 / 105

第五章 土地发展权及其价值实现

——市场机制下的土地征用及其补偿 / 106

第一节 “产值倍数补偿”与政府土地征用的低成本约束 / 106

第二节 城市偏向化与农地产权的弱保护 / 112

第三节 土地发展权的设置、价值实现及其分割 / 119

本章小结 / 128

第六章 财产税、税源替代与农地保护

——土地财产价值的利用开发 / 129

第一节 税收激励与农地非农化的压力 / 129

第二节 地方政府主体税种中的财产税 / 144

第三节 财产税的设置与农地保护 / 151

本章小结 / 163

第七章 城市土地效率改进与农地非农化的压力减缓

——基于地级以上城市的 DEA 分析 / 164

第一节 DEA 的基本思想 / 164

第二节 城市土地资源利用效率的实证分析 / 170

第三节 城市土地低效利用的反思与对策 / 182

本章小结 / 187

第八章 劳动力转移、保障权转让与农地的有效利用

第一节 中国农村劳动力转移的梗阻与农地的低效利用 / 190

第二节 反贫困与土地保障权 / 192

第三节 土地保障权的转让与劳动力的转移及农地的有效利用 / 198

本章小结 / 209

第九章 结论：鱼和熊掌要兼而得之

/ 210

参考文献 / 215

后记 / 228

第一章 导论

第一章 导论 (一)

第一章 导论 (一)

第一节 研究的背景和目的

一、研究的基本背景

土地是人类经济活动的基本载体，无论是农业、工业、商业等生产活动，还是居住、娱乐、休闲等生活消费，都离不开土地。土地或者是基本的生产资料，如耕地；或者是基本的空间支撑，如场所和建筑；甚或是直接的消费，如生态、观光与休闲。随着经济的发展和产业的繁衍，人们对土地的开发和利用变更逐步深化和加快，使得作为生产投入的耕地和作为休闲的生态用地逐步减少，而作为场所、建筑和交通的非农用地逐步增加。尽管城市化和工业化使得场所用地的经济价值大幅提升，但由于土地供给的无弹性，生产性用地和消费性用地的稀缺价值，便也会随着耕地数量的急剧减少而日益凸显。因此，如何有效地利用和保护土地便成为经济发展中一个不可回避的问题。然而，由于在经济发展的顺序中，往往是土地的经济价值开发在先，因稀缺所导致的土地价值凸显在后。这样，在土地的利用和保护上，人们总是被短期经济发展的功利目标所掩饰或冲淡。同时，由于农业用地与非农用地之间转换成本的非对称性，结果，使得土地的非农开发对经济发展的负面作用往往在人们对其经济成果的陶醉中逐渐积累并突然爆发。

中国作为一个发展中经济和转轨经济的国家也同样面临着这样的问题。中国在改革开放之后，城市空间获得空前的发展，大量的农业用地转化为非农用地。然而，城市空间的快速扩张并未带动相应的移民城市化，也未能形成应有的城市积聚经济，反而造成大量的失地农民和空旷的城市住宅以及未被有效利用甚或荒芜的开发新区。尤为可惜的是，我们至今对这样的农地非农化并未有一个完整清晰的理论认识。尽管中央政府提出了18亿亩耕地保护的底线，但地方政府仍以其一如既往的热情，利用农地非农化和建筑开发进行着资本积累和本地GDP的快速增长。因此，从理论的角度对我国土地的有效利用和农地的有效保护进行系

统的分析,就成为我国经济发展和城市化进程的一个现实问题。

(一) 土地多功能用途与土地利用开发的矛盾

“土地是财富之母”。在目前的技术条件下,人类所有的经济活动都不可能离开土地。概括地说,土地为人类的经济活动提供了如下四个功能:(1) 提供粮食供给,保障粮食安全;(2) 提供非农用地,保障经济增长;(3) 维持农民就业,保障农户的基本收入;(4) 维持生态环境,保障公众的生存条件。

按照《中国粮食问题》白皮书提出的目标,要实现粮食 95% 的自给率,则耕地保留量 2010 年应达到 18.24 亿亩,2030 年达到 18.50 亿亩,而目前(2006 年)只有 18.27 亿亩。尽管我国在改革开放之后取得了 1984 年、1990 年、1996 年、2004 年四次农业特大丰收,并于 2004~2007 年连续四年稳步增产,并最终突破了 1 万亿斤,改变了粮食和主要农产品长期短缺的格局,但这并不意味着粮食安全警报的解除。虽然在近 30 年的快速发展中,我国并没有出现粮食短缺和安全隐患,但是,这期间的每一次物价上涨都折射出粮食供给减少所带来的成本推动因素。特别是 2007~2008 年的全球粮食危机更是给予我们重大的启示:粮食安全的警钟必须长鸣,耕地保护的理念应时刻不忘。^①

工业化与城市化的发展必然产生对土地的客观需求,虽然这是人类对土地利用效率的集约化方式,但仍是以牺牲耕地为代价的。发达市场经济在土地利用上的经验表明,工业化与土地的需求呈 S 形曲线:在工业化初期对土地的需求增加加快,工业化后期或后工业化时期对土地需求趋缓并保持平稳,如图 1-1 所示(唐健等,2006)。我国作为一个新兴经济体,工业化的任务还未完成,城市化的步伐已明显提速,按照经济发展的一般规律对非农用地的需求也会呈加快趋势。

我国目前还是一个向市场经济转轨的发展中国家。一方面,快速的工业化和城市化提出了对农地非农化的要求;另一方面,耕地的锐减又凸显了农民生存保障的危机。据保守的估计,按照与亚洲相同的发展中经济体的水平,至少仍有约 1.3 亿的农民需要从农村中转移出去(陶然,2005)。但受目前经济发展和工业化水平的制约,这一转移速度非常缓慢,从而使土地对农民的就功能凸显出来。反过来,农村向城市移民迁移的滞后又进一步加剧了我国土地利用的压力,使家庭经营下的土地规模进一步细碎化和固化,阻止土地规模的相对集中和集约化利用,不能及时、充分地利用现代农业技术来提高农业产出水平,进而为农地的非农化提供空间支撑。

^① 尽管中央政府在多个文件中一直强调 18 亿亩耕地成为我国耕地保护不可逾越的“红线”,但是国人对此并没有形成统一的认识和给予高度的重视。例如,在新的一轮土地利用规划的申报中,地方政府都一致提出了“一增两减”的要求,即增加建设用地指标,减少耕地和基本农田保护面积。

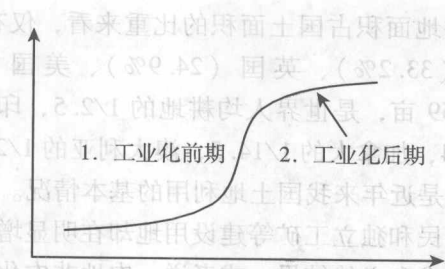


图 1-1 工业发展对土地需求的示意

当工业化实现之后，在工业化后期，土地的生态功能就非常突出，反映出人们对生态环境和生活质量的更高要求。如英国目前的农地非农化主要是转向林地、空地、水域和户外休闲等生态用地，占 60% 以上，建设用地主要是住宅用地。虽然我国目前经济发展还未达到这一阶段，但随着我国工业化的快速发展和城市化的大力推进，生态环境将会变得日益突出，优雅的环境将会成为“奢侈”的商品，环境用地逐渐提上日程。要知道，环境商品的价值不仅与资源禀赋成正比，更与经济发展水平成正比。

简而言之，我国在目前对土地的利用中不可避免地会出现如下的矛盾：粮食供给与耕地极度锐减的矛盾；城市化、工业化与耕地保护的矛盾；维持农民就业与农地细碎化利用的矛盾；生态保护与土地过度开发的矛盾。这就需要对土地的利用进行有效的配置和选择，既不能因工业化、城市化的需要而过度、加速地浪费耕地，也不能因保护耕地而抑制工业化和城市化的发展。

（二）土地禀赋约束与土地的非理性使用*

截至 2004 年 10 月 31 日，全国 31 个省（直辖市、自治区）共有农用地 98.55 亿亩，占土地总量的 69.1%。其中，耕地面积 18.37 亿亩，人均耕地 1.4 亩；建设用地 4.73 亿亩，占总量的 3.3%。城镇用地 0.51 亿亩，村庄 2.48 亿亩，盐田和特殊用地 0.33 亿亩，独立工矿（包括各类开发区、园区）0.54 亿亩，交通用地 0.33 亿亩，水利设施占地 0.54 亿亩；未利用土地 39.32 亿亩，占总量的 27.6%。^①

尽管从国土面积上看我国居世界前列，但从耕地面积上看我国却是一个资源极度稀缺的国家。据土地利用现状调查，截至 1996 年 10 月 31 日，全国耕地总面积为 19.56 亿亩，占世界耕地总面积的 9.5%，仅次于美国、印度和俄罗斯，

* 本书耕地和建设用地统一用亩计量，城区建设面积统一用平方公里计量。

① 国土资源部地籍管理司：《2004 年土地利用变更调查报告》，中国大地出版社 2005 年版。

居世界第四位。但从耕地面积占国土面积的比重来看，仅有 13.7%，远低于印度（49.4%）、法国（33.2%）、英国（24.9%）、美国（18.7%）等国家。1996 年人均耕地为 1.59 亩，是世界人均耕地的 1/2.5，印度的 1/1.6，美国的 1/6.3，俄罗斯的 1/8.4，加拿大的 1/14.5，澳大利亚的 1/26。^①

表 1-1 和图 1-2 是近年来我国土地利用的基本情况。从中可以看出，耕地仍在明显地减少，而居民和独立工矿等建设用地却在明显增加。农地非农化是城市化和工业化的客观要求和必然结果，或者说，农地非农化在经济增长中具有内生性，但由于在经济发展中的一些非理性行为或者是制度性的缺陷，导致农地的过速非农化却是一种人为的因素，造成农地消失的这种因素应该极力避免。

表 1-1 1999 ~ 2004 年土地资源状况							
单位：亿亩							
年份	耕地	园地	林地	牧草地	其他农用地	居民及独立工矿用地	交通用地
1999	19.38	1.50	34.24	39.66		3.69	0.86
2000	19.24	1.59	34.32	39.57		3.71	0.86
2001	19.14	1.60	34.38	39.58		3.73	0.87
2002	18.89	1.62	34.61	39.53	3.85	3.77	0.31
2003	18.51	1.67	35.10	39.47	3.83	3.80	0.32
2004	18.37	1.70	35.26	39.41	3.83	3.86	0.33
2005	18.31	1.73	35.36	39.32	3.83	3.90	0.35

注：根据《中国国土资源年鉴》，中华人民共和国国土资源部，2000 ~ 2006 年资料整理。

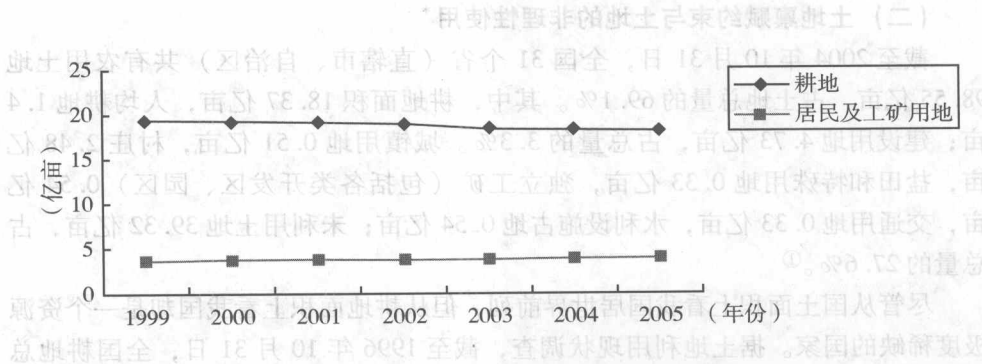


图 1-2 1999 ~ 2004 年土地利用变化情况

① 成开魁等：《2002 中国资源报告》，商务印书馆 2003 年版。

在不同时期,造成我国耕地减少的制度性的原因是不同的,就改革开放 30 年以来的情况来看,大致可以划分为三个阶段:^①

(1) 1978~1986 年,农民建房和乡镇企业发展是耕地减少的主要原因。在 1978 年之前,国家对农村土地的严格控制加之农民收入的缓慢增长使农村的非农建设用地增加很少。改革开放之后,随着农民收入的增加和土地政策的松动,在广大农村形成了一个农民住房建设高潮,成为农地非农化的一个主要因素,约占农地非农化数量的 1/3。同时,乡镇企业的发展也是造成耕地减少的主要原因。由于当时土地实行无偿使用,各地掀起了“村村点火,户户冒烟”的乡镇企业建设高潮,占用了大量的耕地资源。此期间,耕地以每年 600 万亩的速度减少。

(2) 1987~1997 年,城乡基础设施建设,尤其是房地产业是建设占用耕地的主要原因。在此期间城市数目激增,从 1978 年的 381 个增加到 1997 年的 668 个,城市建设用地由 1987 年的 0.98 万平方公里增加到 1995 年的 2.21 万平方公里,增加了 1 倍多。

(3) 1997 年以后,开发区过热是建设占用致使耕地减少的主要原因。1997 年,为了扩大内需,刺激经济增长,国家把住宅建设和加大投资作为拉动经济增长的重要措施,诱发了开发区热。1996~2003 年,耕地每年以 1 000 万亩的速度减少。2004 年 8 月,全国清理出开发区 6 866 个,规划面积 3.86 万平方公里,其中,国务院批准设立的开发区 171 个,省政府设立的开发区 1 094 个,其余 5 601 个是各地县、乡政府和各级部门设立的开发区。经过清理,到验收结束时,全国开发区数量减少到 2 053 个,规划面积压缩到 1.37 万平方公里。^②

(三) 农地非农化及农地保护的壓力

目前我国经济发展中农地非农化的压力既有客观的、内生的因素,又有外在的、人为的因素。

1. 耕地的自然禀赋引起的客观压力。

我国人均耕地拥有量不到世界人均水平的 40%,粮食生产和经济发展都有刚性的土地需求。鉴于耕地在经济发展中的快速流失,中央在“十一五”发展规划中提出了确保耕地 18 亿亩的“红线”。然而,18 亿亩耕地底线的保护并非易事,不要说建设用地,单是目前的退耕还林、退耕还草对耕地的保护就形成巨

① 国土资源部信息中心:《中国 2003~2004 年国土资源安全状况分析报告》,中国大地出版社 2005 年版。

② 王世元主编:《中国国土资源年鉴(2005)》,第 104 页。