

中国

农地发展权的创设及其在 农地保护中的运用研究

臧俊梅 著



科学出版社

中国农地发展权的创设及其 在农地保护中的运用研究

臧俊梅 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

农地发展权是一项新型的权利。本书对我国农地发展权进行了系统、全面的探索。其主要内容包括以下几方面：阐述了我国农地发展权创设背景，构建了中国农地发展权制度安排，对农地发展权的概念、内涵、性质、定位和归属展开科学界定；探讨了不同类型农地发展权价值评估方法，为农地发展权流转与交易时的经济补偿机制的实施提供了可操作方法。通过农地用途转变中的权利转移及其带来或引起的土地增值效益分配，农地发展权市场配置与国家配置效率分析，开展了农地发展权在我国农地保护中的实证研究。

本书适合土地资源管理、法学、政治学、经济学等专业的科研人员和国土资源管理等部门的工作人员参考和阅读。

图书在版编目(CIP)数据

中国农地发展权的创设及其在农地保护中的运用研究 /
臧俊梅著. —北京：科学出版社，2011.5
ISBN 978-7-03-030647-0

I. ①中… II. ①臧… III. ①农业用地—土地保护—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 051391 号

责任编辑：韩卫军 唐静仪 / 封面设计：陈思思

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码：100717

<http://www.sciencep.com>

四川煤田地质制图印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2011年10月第 一 版 开本：B5(720×1000)

2011年10月第一次印刷 印张：12.75

印数：1—850 字数：250 000

定价：41.00 元

本书由以下项目联合资助

- 教育部人文社会科学研究项目：我国耕地保护的区域利益协调机制研究（批准号：09YJC630081）

- 2009 年度华南理工大学中央高校基本科研业务费自主选题人文社科重点项目：中国农地资源保护与农民土地权益保障问题研究——基于农地发展权的新视角（批准号：2009SZ0024）

序

在臧俊梅博士的《中国农地发展权的创设及其在农地保护中的运用研究》一书即将出版之际，作为她的博士生导师，应其邀请为之作序，并向学术界推介此书。我殷切期望土地科学和土地资源管理学界同仁们更加关注农地发展权问题的研究进展。

保护农地的本质是保护农业和粮食安全，保护国民经济的基础。在中国，保护农地就是保护农民的利益和保证社会的稳定。1998年九届人大第四次常委会修订通过的《土地管理法》的实施，标志着我国的农地保护进入以耕地总量动态平衡为基本目标的新阶段。在扩大内需、加快经济发展和加强生态建设的宏观背景下，耕地和基本农田数量以惊人的速度逐年减少。据统计，我国耕地面积从1996年的13 003.92万公顷减至2010年的12 173.33万公顷，14年内减少830.59万公顷，年均减少59.33万公顷。国家“十一五”规划中提出，到2020年全国耕地面积保有量控制在12 000万公顷（18亿亩），这意味着未来10年耕地面积减少量必须控制在173.33万公顷以内，年均减少耕地面积在17.33万公顷以内，这将是一项极为艰巨的任务。特别是2009年中央实施4万亿投资项目后，对用地（特别是新增建设用地）的需求非常强劲，各地耕地占补平衡任务十分艰巨，严防死守耕地红线的压力超乎寻常。

近年来，我国制定了众多的农地保护政策，动用了所有可能的经济、政治、法律、技术等诸多手段来遏制过速的农地非农化，学术界也对农地保护特别是耕地保护进行了大量的研究。但是，耕地保护至今尚未取得令人满意的成效，其中一个重要原因在于，作为承载国家粮食安全和生态安全任务的耕地是一种公共产品，理应由国家来提供，但在现实中却由农民和地方政府承担了耕地保护的大部分成本，无偿地进行耕地保护，这对他们是不公平的。因此，解决我国耕地保护问题的关键，就要从全社会公平效率的角度出发，对承担提供耕地这一公共产品的农民和地方政府，理应给予补偿，即耕地保护由无偿保护还原为有偿保护。为了实施耕地有偿保护政策，在技术上需要依据现代土地估价理论核算耕地资源的完全价值；在法理上需要一种以产权为依托的制度安排来进行权益分配，这些正是本著作需要探讨的问题。阅读全书之后，我认为，这本著作在我国农地发展权

研究中作出了如下贡献:

1. 全面阐述了我国农地发展权创设的背景

从我国农地保护制度的历史回顾与现状分析入手,对我国农地保护政策实施效果进行了评价和分析;从农地保护的行动逻辑角度出发,对农地保护主体的农地保护成本和收益构成要件进行了经济分析;从产权角度提出了基于农地发展权的农地保护制度改进的解决方案。在此基础上,作者从土地权利本质和权利变迁入手,阐述农地发展权创设的权属源泉及当今中国创设农地发展权的必要性和紧迫性;并从法律环境、制度背景和管理实践三个角度进行分析,认为当前在我国创设农地发展权的时机已经成熟,显化农地发展权来进行农地保护甚至将农地发展权运用至更多的领域已是可行的和必要的。

2. 构建了中国农地发展权制度安排

在农地发展权创设的法理分析的基础上,指出农地发展权系指农地转为建设用地的用途变更之权,指示其与现行法律制度中土地用途变更之间的差异,并对作为土地用途变更调整的立法依据土地用途管制制度的内涵、特征、成因和不足进行了全面系统的阐述。在此基础之上,对农地发展权的概念、内涵、性质、定位和归属展开科学界定。作者认为,农地发展权是指土地用途由农地转为建设用地的不同用途使用之权,是一种发展农用土地的权利,从属于地权且与土地所有权并立而单独处分的财产权。农地发展权是以现状利用为基础,对未来可能或许可发生的土地利用物质形态与价值形态变化的量的规定,是为了保护耕地和实施土地用途管制的需要而创设的。农地发展权的主体为国家、农民集体和农民个人,农地发展权归属于国家,属于一种地权。国家是农地发展权配置与流转合理的主体,国家借助土地利用规划对农地发展权的具体物质构成包括土地利用结构、土地利用分区、各类用地布局和个体地块的开发强度等实施空间布局,建立农地发展权流转机制,鼓励农地发展权的交易与流转。

3. 探讨了不同类型农地发展权价值评估方法

作者从农地发展权价格形成机理入手,对土地配置中规划与市场配置效率进行了分析,认为改变用途后的建设用地市场价值和改变用途前农业用地市场价值之差即为农地发展权价值。提出了农地资源综合权利概念及其价值评估思路。作者虚构的农地资源综合权利是土地权利交易中客观存在的价值客体,其价值包括农地发展权价值、农地粮食安全价格、农地生态安全价格、农民生存保障权价格和农地生产资源使用权价格。基于不同类型农地发展权价值分析,提出了不同类型农地发展权价格评价思路和方法,具体包括一般农地发展权价格、耕地发展权价格、可抵押农地发展权价格、可移动农地发展权价格和虚拟农地发展权价格,为农地发展权流转与交易时的经济补偿机制的实施提供了可操作方法。

4. 开展了农地发展权在我国农地保护中的实证研究

作者从农地用途转变的角度切入,重点研究农地用途转变中的权利转移及其

带来或引起的土地增值效益分配，农地发展权市场配置与国家配置效率分析，并将其应用于土地征收制度改革、耕地异地代保和耕地保护补偿价值测算以及基于可转移农地发展权的农地流通过程之中，实现了我国农地发展权研究从规范分析向实证分析的过渡，使农地发展权研究在我国土地资源管理理论研究与实务操作中呈现出其强大的生命力。

农地发展权是一项新型的权利，我国土地利用与规划管理实践需要农地发展权理论指导和相关产权安排的规范，还有许多问题需要进一步深入和扩展研究。这本著作对我国农地发展权研究进行了有价值的探索，其学术价值和实践意义都是毋庸置疑的，为后续研究提供良好的基础。与此同时，我真切地希望作者能够在已经取得的研究成果基础上，再接再厉，深入探索，取得新的成绩。

中国土地学会副理事长 王万茂
南京农业大学教授、博士生导师

2011年5月2日

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 研究的目的与意义	(3)
第三节 国内外相关研究动态	(4)
一、农地保护的研究动态	(4)
二、农地发展权的研究动态	(11)
第四节 有关概念及内涵	(18)
一、农地	(18)
二、农地保护	(18)
第五节 研究的技术路线与方法	(19)
一、研究的技术路线	(19)
二、研究方法	(20)
第六节 可能的创新与不足	(21)
一、可能的创新	(21)
二、不足之处	(22)
第二章 我国农地保护的制度演进与问题剖析	(23)
第一节 我国农地保护的历史沿革	(23)
一、我国农地保护的制度演进	(23)
二、我国农地保护的政策梳理	(26)
第二节 我国农地保护制度的政策评价与分析	(32)
一、我国的农地保护政策体系	(32)
二、我国农地保护政策的评价	(33)
第三节 基于农地发展权视角的农地保护思考	(36)
一、我国农地保护制度建设的特性	(36)
二、我国农地保护中农地发展权制度建设的思考	(38)

第三章 土地权利的产生及其历史演化	(41)
第一节 土地权利的历史演化	(41)
第二节 土地权利的类型	(45)
一、土地所有权	(49)
二、土地使用权	(51)
三、空间权	(54)
四、土地发展权	(56)
五、农地发展权	(58)
第四章 农地发展权创设的相关背景分析	(59)
第一节 农地发展权创设的法律环境：物权制度	(59)
一、物权及物权法	(59)
二、计划经济体制下我国财产所有权形式的弊端	(62)
三、公有制的实现：全民所有新观念	(65)
第二节 农地发展权创设的制度背景：经济体制改革	(68)
一、经济制度、所有制与产权制度	(68)
二、市场经济导致的财产制度变革	(71)
第三节 农地发展权创设的现实背景：土地管理实践需要	(73)
一、国家以行政管理者身份实现土地用途管制的需要	(73)
二、我国的土地征用与土地储备制度的解释与完善需要	(74)
三、降低解决土地问题的交易费用、完善规划控制的需要	(74)
四、用经济手段保护耕地和基本农田的需要	(75)
五、显化农地资源资产价格、降低农地转用的外部性损失需要	(75)
六、通过完善土地产权制度方式解决“三农”问题的需要	(76)
第五章 农地发展权的制度构建	(77)
第一节 农地发展权创设的法理分析	(77)
一、土地用途及其法定形态	(77)
二、土地用途变化及其调节机制	(80)
三、土地用途管制制度及其实施中存在的问题	(82)
四、农地发展权的性质与定位	(85)
第二节 农地发展权的概念与内涵	(87)
第三节 农地发展权的归属	(89)
第四节 农地发展权的分类	(95)
一、普遍的农地发展权与具体的农地发展权	(96)

	二、虚拟农地发展权与可移转的农地发展权	(96)
	三、国家农地发展权、集体农地发展权与个人农地发展权	(97)
第五节	农地发展权的地位及其相互关系	(98)
	一、农地发展权在土地产权束中的地位	(98)
	二、农地发展权与其他土地权利的关系	(99)
第六节	农地发展权的配置与流转	(101)
	一、农地发展权的行政配置与市场配置	(102)
	二、农地发展权的交易与流转	(103)
第六章	农地发展权的价值分析与价格评估	(108)
第一节	农地发展权价格的形成机理及内涵	(108)
	一、土地资源配置中规划与市场的效率分析	(108)
	二、农地发展权价值的经济学分析	(113)
	三、农地发展权的价格涵义	(120)
	四、农地发展权的收益分配	(121)
第二节	农地发展权价格评估的理论与方法	(122)
	一、农地发展权估价的基础理论	(122)
	二、农地发展权价格的评估方法	(126)
第三节	不同类型农地发展权的价值分析与价格评估	(129)
	一、农地资源综合权利价格的概念及其构成	(129)
	二、不同类型农地发展权的价值分析	(131)
	三、不同类型农地发展权价格评估	(135)
第七章	农地发展权在我国农地保护中的运用研究	(143)
第一节	农地用途转变过程中的权益分析	(143)
	一、农地用途转变过程中存在的问题及产权变动分析	(144)
	二、基于农地发展权的农地转用中土地增值收益分配	(154)
第二节	我国农地保护中农地发展权实施途径与管理方式	(162)
	一、国有化方式	(162)
	二、规划控制方式	(163)
	三、市场交易契约方式	(163)
	四、政府征用方式	(163)
第三节	农地发展权在耕地保护中的运用	(164)
	一、当前我国耕地保护中存在的问题	(164)
	二、耕地异地代保的产生和现状	(165)
	三、农地发展权市场配置与行政配置的效率分析	(169)

四、基于农地发展权的耕地异地代保机制构建 (174)

第四节 可转移农地发展权在农地流转中的运用 (179)

第八章 主要结论与政策建议 (181)

第一节 主要结论 (181)

第二节 政策建议 (183)

一、农地发展权制度能充分发挥产权制度的基本效用 (183)

二、农地发展权对农地保护制度改革与创新成果的丰富与完善
..... (184)

三、农地发展权制度的预期社会经济效用 (185)

后 记 (189)

第一章 导 论

第一节 问题的提出

保护农地特别是保护耕地,对世界各国来说都是一件大事,对中国来说尤为重要。保护农地,本质上是保护农业和粮食安全,保护国民经济的基础。在中国,保护农地除了具有保护农业生产能力这一历史使命外还具有十分重要的社会意义,那就是保护农民的权益和保证社会的稳定。

抽象地说,保证和提高农业生产能力,可以从两个方面努力。一是技术创新,不断提高和改进耕作技术、种子技术、灌溉技术、田间管理技术、储藏加工技术等;二是制度创新,即协调农地利用空间结构、提高土地利用强度与效率的机制和手段,其核心是土地占有、开发利用等各项产权制度安排及其运行规则。这两个创新是有内在联系的:许多现代技术需要在现代组织形式下才能采用,制度创新也常常是催生新技术的产婆。在中国,技术创新和制度创新均有很大的发展空间。现时的中国农业仍然是以小农经济的小生产为主体,劳动密集度很高,这种农业生产组织形式已经没有什么提高的余地了,其未来的发展就是要向资金、技术密集型转变。在现有农业技术水平提升空间不大的现实情况下,要想保证农业的生产能力、保证我国的粮食安全和社会稳定,保护农地数量仍然是最现实而且是最重要的一个选择,尤其是耕地数量动态平衡是最基本的要求^{〔1〕},而进行农地制度创新尤其是土地产权制度安排及其运行规则的创新是在中国现实农业生产技术约束条件下,保护农地从而保证和提高农业生产能力的重要选择。

然而,当前我国的农地保护形势非常严峻,其中尤以耕地保护最为突出。我国耕地保护面临耕地资源相对短缺、经济发展对耕地需求不断增加、后备资源不足、耕地退化严重等问题。建国后的最初十年,我国耕地面积呈上升趋势,随后便一路下滑。尤其是改革开放以来,随着可开垦土地的不断减少以及经济的飞速发展,经济发展与耕地保护之间的矛盾日益突出。自1985年以来,全国国内生产总值(GDP)以10.2%的速度增长,与此同时,耕地面积每年平均减少约450万亩,约占1996年耕地总面积的0.45%。也就是说,GDP每增加一个百分点,全国耕地约减少45万亩^{〔2〕}。我国人多地少的基本国情和耕地总量逐年减少的趋

〔1〕 王万茂.耕地总量动态平衡的实施途径构想.中国人口·资源与环境,2001(3)

〔2〕 周玲.新形势下耕地保护问题的思考.小城镇建设,2003(12)

势决定了我国必须实行最严格的耕地保护制度。国务院针对乱占耕地问题于1986年3月21日发布了“关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知”，制定了一系列严格的耕地及基本农田保护政策和措施，对耕地和基本农田进行了世界上最严格的保护。为确保农地保护政策的实施，国家运用“严格的农用地转用审批制度”这一行政手段来加大农地转用的管制力度，同时配合出台了多项法规和政令，用强制性的行政命令来控制基本农田。仅2003年和2004年两年内，国务院办公厅和国土资源部就出台了11个部级的法规（文件），来控制耕地和基本农田占用现象。近几年来，国家又通过土地政策参与宏观调控的方式来控制规划的修编和进行基本农田保护。然而，政策执行并未达到预期的效果。据统计，我国耕地面积从1996年的13 003.92万公顷减至2010年的12 173.33万公顷，14年内我国耕地面积减少830.59万公顷，年均减少59.33万公顷。国家在“十一五”规划时就提出，到2020年全国耕地面积保有量控制在12 000万公顷（18亿亩），这意味着未来10年耕地面积减少量必须控制在173.33万公顷以内，年均减少耕地必须控制在17.33万公顷以内，这将是一项极为艰巨的任务。特别是2009年中央实施4万亿投资项目后，对用地（特别是新增建设用地）的需求非常强劲，各地耕地占补平衡任务十分艰巨，严防死守耕地红线的压力超乎寻常。

基本农田作为耕地中的精华，是粮食生产的载体和基础，是“保命田”、“子孙田”，其数量与质量涉及国家粮食安全、社会稳定、生态安全和经济安全，是耕地保护的重中之重。然而基本农田保护形势更加不容乐观。根据各省、自治区、直辖市的土地利用总体规划汇总资料表明^{〔1〕}，1999~2001年，全国调整划定基本农田保护区面积17.20亿亩，其中基本农田面积16.32亿亩，比全国土地利用总体规划确定的16.28亿亩多307万亩，比上一轮基本农田保护区划定面积增加1.29亿亩，保护率由原来的77.01%提高到83.64%。但在此后短短的几年间，基本农田数量与质量却出现了迅速下降。根据2005年全国基本农田保护检查统计数据显示^{〔2〕}，目前全国在册的基本农田面积为15.89亿亩，与《全国土地利用总体规划纲要》（1996~2010年）确定的16.28亿亩基本农田保护指标对比，现有的基本农田比规划指标净减少3 900多万亩。如果按基本农田中实有耕地只有15.36亿亩计算，净减少的绝对数更大。其中，27个省（区、市）的基本农田面积出现减少，16个省（区、市）的在册基本农田面积低于规划确定的指标。同时，一些经济发达地区、城市周边、交通主干道和部分江河沿线基本农田出现了重金属和有机污染物含量严重超标现象，再加上补划的基本农田普遍存在占优补劣现象，致使基本农田的质量也令人堪忧^{〔3〕}，耕地面积“隐形减少”

〔1〕 陈百明. 耕地与基本农田的保护态势与对策. 中国农业资源与区划, 2004, 25 (2)

〔2〕 资料来源于: www.china.com.cn/chinese/2005/Nov/, 同时也刊登于《人民日报》(2005年10月24日第六版)

〔3〕 唐健. 基本农田保护——问题与对策. 中国土地, 2004 (7)

现象十分严重。面对“基本农田数量不减少、用途不改变、质量不降低”的总要求,而“保命田”减少速度如此之快,令人震惊,成了社会各界的关注焦点。从表面上看,上述现象的产生受制于多种原因,除去农地保护与社会发展所处的阶段以及外部环境以外,从产权经济学的角度来说,其根源则在于农地产权制度的安排不当所致。换言之,根源于市场经济转型时期的土地产权制度的缺陷。面对耕地尤其是基本农田日益减少的严峻形势,确有必要重新审视我国当前土地及附着于其上的土地权利制度安排,从而构造合乎法理和现实国情的土地产权制度。

第二节 研究的目的是与意义

我国正处于工业化、城市化快速推进时期,城市土地开发与以耕地为主的农地资源和生态环境保护矛盾突出,这实质是相关土地利用权利主体对土地资源权益的争夺。本书从农地保护政策执行中暴露出来的主要问题出发,揭示农地保护政策失灵的深层次原因,通过对宏观层面的经济体制改革和微观层面的土地权利的深度剖析,理顺法律与政治层面上的“公有”与“私有”、“公权”与“私权”概念,从而对我国土地权利进行细分,提出了我国土地产权制度改革的初步构想,并从农地发展权的角度,研究耕地保护的创新机制,以期对我国当前的农地保护和生态环境保护政策提出政策建议和完善方案,这是本书研究的最终目的。

具体来讲,本书首先通过我国农地保护中存在的深层次问题导出土地产权制度中农地发展权残缺是解决当前农地保护问题的关键;接着从土地权利产生和演进轨迹中找寻农地发展权的权属源头,结合物权制度和财产权制度改革的背景分析,指明农地发展权在土地权利中的地位 and 农地发展权制度建设的必要性;然后,通过农地发展权的规范研究和制度设计,为相关制度建设和改革提供新的思路和途径;再寻求在设立农地发展权基础上的应对机制和办法,试图解决农地利用与规划实践中遇到的问题;最后,为相关法律、法规与政策的制定,提供理论依据和制度设计建议。

本书的研究意义具体体现在以下几个方面:(1)从政策层面和产权层面上分析了农地保护中存在问题的深层次原因,农地发展权作为一种平衡各方权益的产权手段被纳入农地保护的制度视野;(2)系统地分析了农地发展权的概念、理论内涵,构造出农地发展权制度框架及其实施应用范围,为更深入、具体的理论与应用研究打好基础;(3)创设农地发展权,丰富和完善了我国的土地权利体系,增强土地产权制度对土地利用的指导、规范和控制功能;(4)对农地发展权的价值分析、价格评估和在农地保护中的实证运用,使农地发展权这一抽象的产权更加量化和清晰化;(5)以法学、产权经济学综合思想及理论研究农地保护制度建设与实施问题,拓宽了相关问题的研究思路;有利于土地法学研究,特别是使土地产权研究更贴近土地利用实践并在法律层面上更具有可操作性。

综上所述,对农地发展权和农地保护进行系统研究在我国具有重要的理论与现实意义。农地发展权不仅是我国现阶段运用产权手段解决农地保护问题的一种尝试,而且农地发展权运用于农地保护中的成果及相关理念、观点也可直接应用于土地法律法规等制度建设和土地利用管理实践中,有助于土地利用与保护过程中各方利益的平衡,有利于提高土地资源配置的效率。

第三节 国内外相关研究动态

一、农地保护的研究动态

对农地实施一定程度的保护,是各国学者普遍的共识。在学术领域中,对农地保护的研究,国外始自 20 世纪二三十年代^[1]。国内对于农地保护的研究起步较晚。国内的研究大多集中于耕地保护问题上,对农地保护谈得较少,即使是耕地保护的学术研究,也是进入 20 世纪 90 年代后,才逐渐引起学术界的重视,逐步形成了有中国特色的耕地保护学说^{[2][3][4]}。

(一) 耕地保护体制研究

对于我国耕地保护体制的研究,齐援军^[5]将我国土地资源管理体制的演变过程划分为:1979~1986 年,国土整治和国土规划初受重视;1986~2002 年,实现从单一资源管理向综合资源管理转变的两个阶段。袁良英、郭在友^[6]具体描述了我国中央、省、地(市)、县(市)、乡(镇)五级土地管理体系,以及“城乡地政统一管理”和“条块结合、以块为主”为特点的土地管理体制的现状;王永红^[7]分析了国家土地管理局的性质,耕地保护和社会经济发展两大任务以及各级地方土地管理部门的性质,提出现行的经济体制和管理体制很难促使地方政府成为耕地保护国策的有力执行者,土地管理体制和机制存在严重的缺陷^[8]。

刘友兆^[9]认为目前耕地保护体制难以满足合理利用土地、保护耕地的全局

[1] 姜爱林. 西方学者土地政策的观点及评价. 经济工作导刊, 2000 (7)

[2] 张凤荣. 持续土地利用管理的理论与实践. 北京: 北京大学出版社, 1996

[3] 朱德举. 中国耕地保护. 北京: 中国大地出版社, 1997

[4] 李元主编. 生存与发展——中国保护耕地问题研究与思考. 北京: 中国大地出版社, 1997

[5] 齐援军. 我国土地管理体制和政策改革演变. 经济研究参考, 2003 (65)

[6] 袁良英, 郭在友. 浅谈土地管理体制. 乡镇经济, 2003 (9)

[7] 王永红. 强化国家土地管理权能. 1997 (6)

[8] 国家土地管理局保护耕地专题调研组. 发展面临的新挑战——经济建设与耕地保护的关系调研报告. 国土资源通讯, 2001 (2)

[9] 刘友兆. 农业结构调整与耕地保护的协调研究. 南京农业大学学报(社会科学版), 2001 (1)

和长远利益要求。耕地被大量占用的主要问题是体制的问题,耕地占用严重,关键是地方利益、部门利益作怪。王文华^[1]开始从利益的追求上分析中央政府与地方政府之间的矛盾,指出了中央与地方的关系由过去以行政组织为主要基础的行政服从关系,转向以相对经济实体为基础的对策博弈关系。

鉴于现行耕地保护体制存在的弊端,刘国臻建议土地管理体制实行“条块结合,以条为主”的管理体制^[2];吴次芳、谭永忠建议省级以上(含省)土地管理体制实行双重领导,省级以下土地管理体制实行垂直领导^[3];李元^[4]建议“仿效税务管理体制,将土地管理体制分为国有土地管理体制和农村集体土地管理体制,农村集体土地由地方政府管理,国有土地实行全国统一的、纵向的管理体制”,还有很多学者对耕地保护体制作出了具体设想。叶红玲^[5]对国土资源管理体制的改革实行省级以下将实现土地垂直管理体制作了评价,突出了我国土地管理体制的第三次重大变革有利于进一步加强国家对国土资源的宏观调控,为实行最严格的耕地保护制度创下坚实的体制基础。

(二) 耕地保护实践研究

在农地保护的实践领域中,美国、德国、以色列、日本、韩国、新加坡和我国台湾地区的耕地(农地)保护实践工作都做得很不错,取得了很好的效果。尤其是美国在耕地(农地)保护中有很多成功的经验^[6]。美国农业发达,号称“世界的面包篮”,这固然得益于其得天独厚的自然条件、先进的科学技术和管理水平,但长期以来的农地保护也功不可没。工业化、城市化以及自然灾害,曾经使美国的农地面积大量减少,并由此带来了一系列经济、社会和生态问题。面对这些问题,美国采取多样化的手段保护农地,并调动全社会的力量来参与保护农地,在保护农地的同时,积极采取措施鼓励和扶持农业发展,增加农民收入,使农地所有者和农民成为农地保护的主要受益者,并注重保护农地的生态效益、社会效益与经济的统一^[7]。

与国外的农地保护相比,我国的耕地保护不仅在概念上与之有所区别,而且保护的重点也有一定的差异。国外农地保护偏重于农业用地的存在形态和质量的保护,我国不仅要求对耕地的存在形态加以保护,而且对耕地的特殊利用方式如

[1] 王文华. 中央与地方政府财政关系的博弈行为分析. 社会科学研究, 1999 (2)

[2] 刘国臻. 论我国土地利用管制制度要解决的主要问题. 暨南学报(哲学社会科学版), 2003 (5)

[3] 吴次芳, 谭永忠. 制度缺陷与耕地保护. 中国农村经济, 2002 (7)

[4] 李元. 管好土地必须要有好的体制和机制. 中国土地科学, 1995 (7)

[5] 叶红玲. 管理制度建设纵横谈——关于建立土地管理长效机制的理论思考. 中国土地, 2004 (8)

[6] 赵学涛. 发达国家农地保护的经验和启示. 国土资源情报, 2004 (6)

[7] 曲福田. 西方农地法的特点及启示. 中国土地科学, 2004 (1)

粮田、菜地等也予以特别保护。耕地变化体现在数量、质量和生态环境三个方面。耕地保护围绕着这三个方面展开,很多国内学者为此进行了各项研究。就全国而言,建国以来我国耕地面积的变化经历了一个从增长到减少的过程,耕地面积从1952年的10 798.53万 hm^2 增加到1957年的11 183万 hm^2 ,1958年后耕地面积虽然有过几次小幅度的上升但总趋势为逐年下降,并经历了1958~1961年、1965~1977年、1982~1987年和1992年持续至今的数次耕地大幅度减少的时段^[1]。王万茂^[2]研究了工业化过程造成日益严重的环境污染,耕地质量退化等生态环境问题,曾强^[3]突出强调了现有耕地的生态环境形势十分严峻。

耕地变化的原因是耕地变化与可持续利用研究的核心。在现象分析的基础上,很多学者对耕地变化的驱动因素进行了研究。大量研究表明,虽然耕地数量减少形式上是国家基本建设占用耕地、乡镇企业发展占用耕地、个人建房占用耕地^[4]、农业结构调整占用耕地^{[5][6][7][8]}、土地退化与灾害毁地等所造成的^{[9][10]},但耕地数量的变化有其深刻的自然、经济与社会背景,被认为是“自然条件和社会经济条件综合作用的结果”^[11]。耕地数量变化既有经济发展、人口增长、社会系统压力、科技进步和城市化等方面的原因^{[12][13][14][15]},又与土地开发的经济利益、房地产等社会行为,以及缺乏合理的土地管理与监测系统密切相关^{[16][17][18]}。

[1] 李秀彬. 土地利用变化的解释. 地理科学进展, 2002, 1 (3)

[2] 王万茂. 土地资源部门间分配与耕地保护. 中国土地科学, 1997 (2)

[3] 曾强. 强化耕地保护意识促进耕地数量和质量的提高. 农业开发, 1995 (4)

[4] 孙红忠. 安徽省耕地变化态势分析及保护对策. 安徽农业科学, 2001 (1)

[5] 陈小玮. 论我国耕地保护机制的构建. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版), 1998 (9)

[6] 潘明才. 耕地保护制度和相关政策. 资源产业, 2001 (6)

[7] 王大操. 与时俱进、开拓创新, 推进耕地保护与开发. 国土资源, 2003 (1)

[8] 袁春. 我国未利用土地资源的可持续开发利用研究. 国土资源科技管理, 2003 (6)

[9] 毕于运. 建国以来中国实有耕地面积培养变化分析. 资源科学, 2000 (2)

[10] 陈利顶. 我国近年来耕地资源动态变化的区域特征及对策分析. 资源科学, 1996 (5)

[11] 蔡玉梅. 中国三大地带耕地的时空演变特征及对策. 资源科学, 1998 (5)

[12] 黄宁生. 耕地面积减少的两种不同类型——基于耕地—经济—人口关系的国际分析. 中国软科学, 1999 (1)

[13] 朱振华. 长江三角洲地区耕地数量变化及保护对策——以吴江市为例. 长江流域资源与环境, 2001 (4)

[14] 李秀彬. 土地利用变化的解释. 地理科学进展, 2002, 1 (3)

[15] 邵晓梅. 山东省耕地变化趋势及驱动力研究. 地理研究, 2001 (3)

[16] 叶嘉安. 珠江三角洲经济发展、城市扩张与农田流失研究——以东莞市为例. 经济地理, 1999 (1)

[17] 丁光伟. 我国农用土地资源变化的驱动力分析. 中国科学院院刊, 1998 (4)

[18] 杨桂山. 长江三角洲近50年来耕地数量变化的过程与驱动机制研究. 自然资源学报, 2001 (2)