

土地用途管制与耕地保护

国家土地管理局科技宣教司
江苏省国土管理局
南京农业大学土地管理学院

• 1-53

北京大学出版社

前言(代序)

土地问题事关经济建设空间布局和社会经济持续发展,是影响国家各行业、各部门和全社会每个成员的全局性、长远性的重大问题。土地乃立国之本,直接关系到国家政治稳定、民族兴衰存亡。中国地域宽广、幅员辽阔,土地面积巨大。然而耕地——土地中的精华所占国土面积比例却很低,耕地面积十分有限。目前,我国人均耕地面积相对则更少,还不足世界平均水平的二分之一。我们曾为“以不到世界7%的耕地养活着占世界22%人口”而感自豪,但严峻的现实却一再向我们警示:我国人均耕地资源严重贫乏,后备土地资源又十分有限,加强土地管理,切实保护耕地刻不容缓,保护耕地就是保护我们的生命线。

我国人口基数大,人口总量居世界之首。尽管我们采取了世界上最为严格的计划生育政策,人口总数仍将以不可逆转的趋势不断增长,这将进一步减少我国人均耕地占有量,使我国人均耕地逼近联合国确定的警戒线;近些年来,社会经济蓬勃发展给我国人民生活带来了举世瞩目的变化,一方面人们的生活水平不断提高,生活条件大为改善。因生活水平的提高对食物消费增加的趋势不可逆转,另一方面各行各业,各级地方政府也在不断扩大投资,修路架桥盖厂房,内联外引大搞经济建设,显示出经济的强大活力。土地是最基本的生产要素,经济建设和发展离不开对土地的占用,需要进一步占用我们有限的耕地,其趋势不可逆转,要实现我国社会经济持续发展,在土地管理中也必须实现“两个根本转变”。

然而,我国现有的土地管理制度产生于计划经济时代,在新时期条件下,与如此严峻的土地问题的形势明显不相适应。中共中央、国务院《关于进一步加强土地管理、切实保护耕地的通知》确立了与社会主义市场经济相适应的适合我国国情的土地管理和耕地保护的基本方针,为进一步贯彻执行中共中央11号文件精神,深化土地管理制度改革,探索与社会主义市场经济体制相适应的适合我国国情的最严格的土地管理制度,实现我国耕地总量动态平衡的战略目标,国家土地管理局、国家人事部在南京农业大学土地管理学院举办“土地用途管制与耕地保护”高级研修班。全国部分省、市、自治区土地管理行政、教学和科研单位的管理人员、专家、学者,重点围绕“土地用途管制与耕地保护”的若干理论和实践问题,从土地管理的法制、机制和体制等多方面加以深入探讨,内容

涉及到耕地总量动态平衡与可持续发展、土地用途管制和耕地保护机制,土地规划与土地整理等,它代表了我国土地管理界和土地科学研究界土地用途管制和耕地保护的最新研究成果。南京农业大学土地管理学院、江苏省国土局组织力量,将论文精选编辑成册,旨在为各级土地管理部门决策提供理论依据,也可作为土地管理科研与教学重要的参考材料。

参加论文集的审阅人员主要有:南京农业大学土地管理学院曲福田教授、沈守愚教授和欧名豪副教授、严金明博士。

国家土地管理局科技宣教司

一九九七年九月

目 录

耕地总量动态平衡与可持续发展

我国经济高速发展中的耕地保护问题·····	蔡运龙(1)
论土地使用管制——土地用途管制和耕地保护与中国社会经济可持续发展···	刘书楷(13)
建立用途管制制度 实现动态平衡目标·····	杨向杰(19)
耕地总量动态平衡研究·····	郑寅坤 骆惠琴(23)
浅论耕地总量的数量和时空平衡·····	郭振华 张 左 段焕云(28)
耕地总量动态平衡概念的内涵与外延探讨·····	付梅巨 曾 晖(31)
关于耕地总量动态平衡实现途径的思考·····	刘 锐(33)
实现江苏省耕地总量动态平衡的途径和措施·····	彭补拙 陈旭薇(36)
立足存量,走集约利用之路·····	雒爱萍(40)
实现辽宁省耕地总量动态平衡的对策探讨·····	王国申(44)
实现耕地总量动态平衡的思考·····	黄盛玉(46)
关于“耕地总量动态平衡”的认识·····	阙小江(50)
试论四川省城市化进程与耕地保护·····	雍国玮(52)
论耕地保护和城镇发展·····	向 韶(55)
合理控制城镇用地规模的总体思路·····	严金明(59)
苏南地区城镇化发展与耕地保护·····	王云鹤 吴伟坤(63)
耕地保护和城市化的关系·····	王秋兵 董秀茹(68)
农业的可持续发展与耕地保护·····	张妙珍(70)
滩涂资源管理与沿海经济可持续发展·····	孙曰高 戴元富(74)
耕地损失现状、成因及对策研究·····	许月明 梁 山(77)
试论耕地预警·····	姜爱林(82)
控制增量 盘活存量 提高国有土地利用率·····	李建功(87)

土地用途管制与机制建设

国外和台湾地区使用管制和农地保护的经验和·····	刘书楷(93)
建立适合我国国情的土地用途分区管制制度·····	董祚继 邓红蒂(98)
论土地用途管制的法权基础·····	沈守愚 陈利根 应瑞瑞(105)
浅议土地“管制”、“整理”在城市土地利用管理中的基础作用·····	刘 锋(109)
用途管制浅析·····	戈和平 王玉川(113)

关于土地用途管制若干问题的探讨·····	夏钧勤	王远燃(116)
论土地用途管制·····	宫 华	王海宏(119)
浅谈土地用途管制与实现途径·····		贺明慧(123)
中国土地用途管理之现状和今后之对策探讨·····		徐洪水(125)
耕地保护的经济约束机制研究·····	陆国庆	高 飞(128)
保护耕地必须用法律制度作保障·····		张宁宁(133)
强化管理机构、完善管理机制是保护土地的根本 ·····		孙鹏举(136)

土地规划与土地整理

关于土地利用总体规划编制及实施的几个问题的构想·····	孙禧才	宗 仁(138)
对土地利用总体规划修编若干问题的探讨·····	欧名豪	吴 群(143)
捍卫土地利用总体规划的法律尊严,严格耕地用途管制 ·····		张凤荣(148)
试论耕地利用的规划约束机制·····		吴 游(151)
有效管制耕地的土地利用分区规划问题探讨·····	叶艳妹	吴次芳(155)
转变规划思路,实施土地利用的宏观控制和微观管理 ·····		吴伟强(160)
对修编土地利用总体规划工作的几点认识·····	张昌年	袁小明(164)
关于基本农田保护区规划编制与实施的几个问题·····		张明辉(167)
强化土地利用总体规划保护耕地的实践与思考·····		张辉雄(170)
我国土地整理及其政策建议·····	曲福田	黄贤金(174)
土地整理:理论、模式与政策·····	吴次芳	陈美球(182)
苏南地区的土地整理·····		谢经荣(187)
土地整理规划的理论与实践·····	曲晨晓	吴克宁
关于土地整理规划的初步研究·····		毕庆生(193)
土地整理刍议·····		任会军(198)
		崔光华(201)

我国经济高速发展中的耕地保护问题

蔡运龙

(北京大学教授、土地科学中心主任)

我国正处在经济高速增长时期,1992年以来国内生产总值(GDP)的年均增长率为12.1%,是新中国历史上发展最快的时期。国民经济提前5年实现比1980年翻两番的目标,经济实力显著增强。据世界银行公布的数据,我国GDP在各国中的排位已从1991年的第10位上升到1996年的第7位。然而,在总体上保持着快速、稳定增长趋势的同时,农业的增长却相对滞后,年增长率在4%以下。若与工业的增长比较,农业发展的相对滞后就表现得更为明显,例如,1992年工业总产值增长22.5%,而农业总产值增长仅4%,工农业增长速度之比高达5.6:1,远远超过了3:1的警戒线。这表明我国经济高速增长的表象中还有不均衡的隐患。

而且,农业增长中粮食更相对滞后,尤其联系到人口增长来看更是如此。1949—1984年间,我国粮食增长速度大于人口增长速度(粮食年均增长7.42%,人口年均增长2.64%);而1984年后的9年中,人口增长速度超过粮食增长速度(人口年均增长1.51%,粮食年均增长1.34%),结果是人均粮食占有量从1984年的780.6斤下降到1993年的770.3斤,减少了10.3斤^[1]。考虑到我国人口还要继续增长,而粮食增产的资源潜力已几无余地,未来食物供给将长期面临严峻的局面。

于是,在国内外一致惊叹我国经济高速增长奇迹、一致看好中国经济发展前景的同时,又共同对我国粮食安全表示出深切的担忧。世界观察研究所所长布朗关于“21世纪谁来养活中国”的警告^[2],之所以“一石激起千层浪”,并不是没有道理的。

这就提出了一个问题,即如何在经济高速增长的同时保证粮食安全。由于我国近年来粮食增长滞后的主要原因是耕地减少,问题就变成如何在经济高速增长的同时保护好耕地。

一、耕地保护的重要性

1. 耕地有限

(1) 耕地数量的自然局限

地球表面积是有限的,在全部地球表面积中陆地又只占的29.1%。具备适宜的地形、土壤、气候等自然条件者才能开垦为耕地,全球耕地只占陆地面积的10%,地球表面积的3%。

在我国960万km²的陆地面积中,沙漠、戈壁、寒漠、石山等难利用的土地约占20%,目前能利用的只有770万km²左右,可耕地只占我国土地总面积的10%。

这就是土地和耕地的绝对自然供给局限。土地是在千百万年的自然历史过程中形成的,人类历史只是其中短暂的一瞬。所以对人类利用而言,土地既非人力所能创造(围海造地之类只不过是九牛一毛),也不会随价格和其它社会经济条件的变化而增减,土地的自然供给是绝对有限的。事实上,由于人类活动加剧着全球环境变化,荒漠化的扩展、海平面的

上升等因素还会使土地的自然供给有减少的趋势。

(2) 耕地总是面临城市和工业用地的经济竞争

农业、林业、畜牧业、自然保护、旅游、工业、城市、交通、水利等用途都依赖有限的土地自然供给,各种用途就在这有限的供给内互相竞争、互相替代。按照经济学原理,当某种用途的需求增加,该用途的经济收益提高时,原供它用的土地必有一部分会转作该用,使其土地的供给量增多。但无论其经济效益有多高,需求有多大,供给绝不会超过自然供给。这种在土地自然供给范围内,某用途的土地随其收益的增加而增加的现象称土地的经济供给。

以经济效益指导土地利用,土地用途必然不断向高收益的用途转移。在现在的市场经济体制下,城市和工业利用的经济收益显然高于农业、林业、牧业、自然保护等,所以农、林、牧土地有向城市或工业土地转移的一种必然趋势,尤其是在从农业社会向工业社会过渡的经济高速发展时期,这种趋势更不可避免。同耕地需要合适的自然条件一样,城市和工业用地也必须具备必要的自然条件和社会、经济条件,而具备这些条件的土地往往是耕地。所以城市和工业发展的土地供给主要是靠挤占耕地提供的,耕地总是面临城市和工业用地的经济竞争。

2. 保护耕地是保障食物安全的根本

由上可知,在现在的经济体制下,本来就有限的耕地在面临城市和工业用地的经济竞争时总是处于弱势。但又不能任凭城市和工业发展挤占耕地,因为不能想象人类可以生活在整个由钢筋混凝土覆盖的世界,更不能在经济高速发展过程中丧失食物安全。

耕地是人类食物供应的主要源泉,粮食不用说只能在地里长出来,就是肉、蛋、奶等食物,也主要依靠耕地长出的饲料转换而来。发达国家的畜牧业主要是以在耕地上种植饲料作物为依托;在我国,虽然有广大的草原和草地,也有可观的海洋和内陆水面,但95%的蛋白质类食物仍然是由东部农区提供的,也就是说主要依赖耕地。可见,只有保护耕地才能根本保障食物安全。

就一个国家或者一个地区来看,保障食物安全可以主要通过以下三种途径:

(1) 保持耕地数量的平衡

通过宜农耕地后备资源的开发,可以弥补城市和工业化挤占的耕地,甚至扩大耕地面积,这是迄今我国工业化过程中保障食物安全的一条主要途径。但众所周知,目前我国耕地后备资源已近枯竭,今后继续依赖这种方式的潜力已经不大。所以要尽量保持现有耕地面积不再减少,也就是保护耕地的数量。

(2) 提高耕地单位面积产量

通过加大投入,提高耕地的生产水平,尤其是提高中、低产田的产量,这对保障我国食物安全作出了重大的贡献,今后也还有重要意义。这就要求保护和改善耕地的质量,从这个意义上看也是耕地保护。

然而,这里要指出的是:由于报酬递减律的作用,这方面的潜力不是无限的。我国作物单位面积产量的提高,迄今为止在很大程度上依靠的是扩大灌溉面积(主要在北方)和增加化肥投入。但由于水资源的限制,在北方继续扩大灌溉面积的前景并不可观;而化肥投入的报酬递减趋势已经出现(如表1)。

表 1 我国历年粮食单位面积产量与化肥投入的关系^[3]

年份	A: 粮食单位面积产量 (公斤/公顷)	B: 化肥投入 (公斤/公顷)	A : B
1952	1320	3	440
1957	1463	16	93
1960	1170	30	39
1966	1770	122	15
1970	2010	156	13
1975	2348	266	9
1979	2783	527	5.3
1985	3480	736	4.7

(3) 进口食物

我们能否指望进口粮食来保障食品安全呢?国内外界对这个问题的一致结论是:不能。世界各国都认识到:粮食供给要立足于国内已有的或潜在的生产能力,以减低国际市场上供给不确定性或价格冲击带来的风险。即使是日本这样的经济实力大国,近年来也做到了稻米自给。我们这样一个社会主义的人口大国,更不能让别人来控制我们的饭碗。

总之,保障食物安全的根本之计在于保护耕地。

3. 我国政府高度重视耕地保护问题

我国政府高度重视耕地的保护问题。早在五、六十年代就逐步从法规和具体形式两方面确立了基本农田,六、七十年代以基本农田建设为中心进行了水利建设和土壤培肥。改革开放以来,人口多、耕地少的国情一直是邓小平建设有中国特色社会主义理论的基本出发点,保护耕地也成了该理论的重要组成部分。1986年以来又陆续颁布实施了《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》、《基本农田保护条例》等一系列法律法规。

尤其是近年来,耕地保护问题又引起了国家核心领导人的极大关注。江泽民主席一再强调:“保护耕地是事关社会主义建设全局的大事”,“保护耕地就是保护我们的生命线”。李鹏总理指出:“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地,是我国必须坚持的一项基本国策”。国家领导人李瑞环、朱熔基、邹家华、李岚清、王丙乾等都在多种场合指出保护耕地的重要性和紧迫性。

今年4月15日发布的《中共中央、国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》及其制定过程,集中反映了中央对耕地保护问题的高度重视,也提出了从体制、机制、法制上采取治本之策的思路。

4. 全球都在重视保护耕地

耕地保护已成为全球性的重要问题。国际自然和自然资源保护联盟早就建议“良田必须留给农业,道路和工厂另行择地”。即使在人地关系比较宽松、体制的市场化倾向更强烈的国家如加拿大和美国,近来也非常重视通过政府职能保护耕地。

加拿大人均耕地1.736公顷,是我国(0.11公顷)的15倍多。看来加拿大大可不必为城市发展占用耕地而操心。然而,他们在“今天的资源和环境利用不能损害后代的利用前景”这一思想的指导下,高度重视农地保护和城市土地的集约利用。加拿大从1966年开始,

对 70 个人口超过 2.5 万的城市进行了土地利用动态监测,并深入地分析土地城市化的范围、速度、趋势、分布及其对策;针对水土流失、土壤结构恶化、盐渍化、酸化等耕地退化问题日趋明显和严重,在 80 年代后期建立了耕地质量监测系统^[4]。

美国人均耕地 0.762 公顷,为我国的 7 倍,而且耕地质量和农业生产率皆高。但他们非常重视城市化不断蚕食农地的问题,力图不断提高城市土地的利用率,以在不影响城市发展的前提下,尽可能地保护耕地。美国在五十年代就进行了较完善的农地保护立法,近年来,美国农业部、有关州政府和农场主协会都建立了相应的研究机构和决策机构,制定了一系列“保护农田不受城市蔓延侵蚀的战略”。同时,他们还倡导和推行保护耕作法。1995 年中美关系协会组织了这些机构的代表团访华,与包括笔者在内的中国专家和官员进行了交流,使双方都进一步加深了对这个问题的认识。

日本的人口密度大于我国,在工业化发展过程中曾有丧失 52% 耕地的惨痛教训,因此高度重视城市土地的高效合理利用问题。1967 年制定了“农业发展地域整备法”,1974 年制定了“国土利用计划法”,并在历次国土整治规划中都规定了保护农田。因此,他们能在城市化和工业经济高度发达的情况下,充分重视提高城市和工业土地的利用率,最大限度地保护了耕地和林地,作到了稻米自给和保持了相当高的森林覆盖率。

二、我国耕地的危机

1. 我国人均耕地面积少,质量总体水平低

在去年的中央农村工作会议上,中共中央书记处书记温家宝对我国耕地的严峻形势作了高度的概括:一是人均耕地少,二是耕地质量总体水平低,三是耕地退化严重,四是近年来耕地大量减少。

据估计,我国历史上人均耕地最多时(1724 年)曾达到 31 亩,本世纪最高水平也曾为 3.53 亩(1910 年),随着人口的不断增长,人均占有土地面积不断下降。尤其是 1985—1995 十年间,我国因各种非农建设、农业结构调整及灾害毁损累计减少耕地 10215.8 万亩,同期开发复垦耕地 7366.5 万亩,净减 2899.3 万亩,平均每年减少 289.9 万亩^①。如果这种趋势继续下去,那么我国可能在 2050 年时无地可耕(见图 1)。

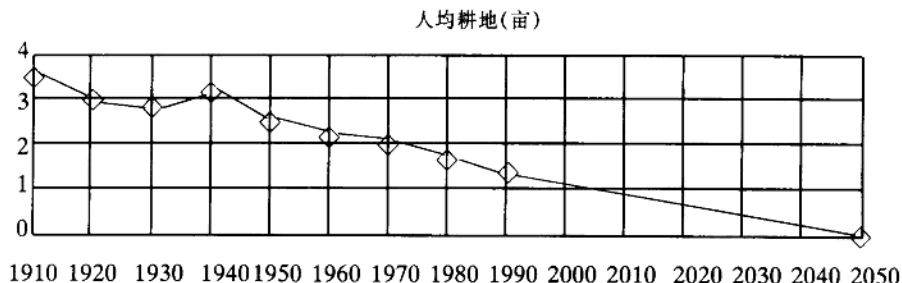


图 1 我国人均耕地的历史变化^[5]

^① 1986—1995 年间,统计的非农业建设占用耕地为 2960 万亩。由于土地管理体制和统计口径原因,这个数字远远低于实际占用的耕地面积。据对一些省抽样和典型调查,非农业建设实际占用耕地数一般是统计数的 2.5 倍左右。

我国目前人均耕地按统计数据为 1.19 亩,按详查数据是 1.6 亩,大大低于世界平均水平(4.17 亩),更低于加拿大(26 亩)、美国(11.43 亩),甚至低于印度(2.97 亩)。我国各地人均耕地不足 1 亩的有 3 个直辖市和南方 4 个省,而人均耕地大于 2 亩的 12 个省(自治区)主要分布在东北和西北。全国已有 666 个县人均耕地低于联合国粮农组织确定的 0.8 亩警戒线,其中有 463 个县低于 0.5 亩。

我国耕地中,质量差、产量低的比例较大。全国耕地中,分布在山地、丘陵、高原地区的占 66%,分布在平原和盆地中的仅占 34%。长江流域及其以南地区,水资源占全国总量的 80% 以上,但耕地仅占全国的 38%;淮河流域及其以北地区,水资源不足全国的 20%,而耕地却占全国的 62%。全国有水源保障(包括灌溉设施)的耕地只占总量的 39%。有 9100 万亩耕地坡度大于 25 度,水土流失严重。按目前粮食产量衡量,亩产 400 千克以上的高产耕地仅占 16.8%,亩产 200 千克以下的低产田占了 47.5%,亩产 200—400 千克的中产田占 35.7%,中低产耕地的比例高达 83.2%。

受荒漠化影响,我国干旱、半干旱地区的耕地中 40% 有不同程度的退化。全国有 30% 左右的耕地遭受不同程度的水土流失危害。水土流失、耕地沙化、盐碱化、土地污染的广泛存在使我国耕地退化,质量还在不断下降,同时使数量继续减少。

1992 年以来的“开发区热”中,我国建立的开发区数目过多,已有省级以上开发区近 700 个,包括国务院批准的各类开发区 110 个(其中经济技术开发区 32 个,高新技术开发区 52 个,旅游开发区 12 个,保税区 13 个)和各省、直辖市人民政府批准的各类开发区 584 个^[6]。还出现了省辖市、县、甚至乡级开发区,开发区的总数,根据国家计委统计是 1700 多个,国务院特区办统计是 1800 多个,国家土地管理局统计是 2700 多个,农业部统计是 9000 多个^[7]。土地出让量过大,占地总面积达 150 万公顷,而且多为耕地,尤其是近城郊的优良耕地。

我国耕地的严峻形势甚至引起国际社会的关注。例如,世界观察研究所所长布朗发出了“21 世纪谁来养活中国?”的诘问。诚然,布朗的结论有所偏颇,比如,他所采用的我国耕地数据至少比实际少 40%;他认为我国提高粮食单产的潜力有限,这也缺乏根据;但无论如何,他提出了一个并非无中生有的问题。

2. 耕地丧失的原因

对于我国耕地丧失的原因,除不可避免的自然变化和合理的城市化进程等因素外,这里主要分析一下人为的失误。以前几年的开发区发展为例,这是我国工业化和城市化的必然过程,对我国经济总量的增长和经济结构的调整,以及我国经济与世界经济的接轨,都作出了重要贡献。但同时也出现了新的问题和新的矛盾,其中以耕地丧失的代价太大,已批租土地闲置、荒废,以及已开发土地合理有效利用的问题最为突出。这些问题归根结底源于两大失误:

第一,政府独立于土地市场的作用不明确,政府注意了培育土地市场,却忽视了市场固有的缺陷,尤其对市场不能处理土地这一独特生产要素不同于其它生产要素的许多特殊问题缺乏充分认识,从而忽视了政府应负的职责;

第二,地方政府的行为没有得到有效的监督和制约,导致决策失误甚至以权谋私。

有些地方为了吸引外资办产业,片面强调“以地生财”,鼓励基层千方百计廉价出让土地,造成自相压价,地价失控。一些乡村不按经济规律办事,急功近利,盲目攀比,擅自划

定“工业开发区”、“旅游发展区”、“房地产开发基地”、“商业贸易区”等等,致使占用耕地失控。据沿海某省1994年4月对三分之一市县的不完全统计,土地自发交易达57000多宗,涉及土地面积800多万平方米。集体土地进入市场流通已十分普遍,根据该省某市的典型调查,集体土地约占清理上市面积的40%左右;有些市县集体土地上市面积大大超过当地国有土地出让面积。集体土地自发市场的管理处于无政府状态。

目前我国开发区建设的数量和规模已远远超过了物力、人力和财力的可能,开发区中已批租土地的开发建设与土地出让的规模很不相适应。据有关方面测算,仅基础设施一项,我国现存开发区全部建成需固定资产投资40000亿元,而1992年全社会固定资产投资只有7500亿元,即使全部投进开发区基础设施建设,也需5—7年时间。这就使大量土地闲置;未闲置的土地,开发利用不高、用地结构不合理的问题也比较普遍。无论是国有出让的土地还是集体出让的土地都如此,这对人多地少的我国,实为令人痛心疾首的浪费。

上述失误为什么会导致耕地的减少而不是增加呢?这又涉及更深层次的原因。我国耕地丧失的深层次根本原因是农业比较效益低下。根据1990年的数据(不含台湾省和香港、澳门地区)分析,按每亩年产值计,耕地为207.67元,林地17.36元,牧草地11.62元,淡水养殖水面为445.49元;而每亩城镇、工矿用地产值是7749.07元,每亩交通用地产值是1214.29元^[8]可见,耕地的比较效益是很低的,在市场经济体制下,效益低下的耕地就有向效益较高的其它用地转换的冲动。如果不明确政府独立于市场的作用,不加强政府的管制,这种冲动就会诱使决策失误,某些既得利益集团才能从中混水摸鱼而损害整个国家和社会的利益。

3. 耕地丧失的恶果

耕地的丧失导致了日益突出的恶果,主要表现在:

(1) 耕地占用过多,威胁农业发展和食物安全

开发区占用的土地中,大部分是耕地,而且是近城郊区的优良耕地。其直接结果是农业发展大受影响,食物安全面临危机,“菜篮子”、“米袋子”日趋紧张,城乡居民基本生活必需品价格上涨,成为近年来牵动物价上涨的主要因素。

(2) 土地资源和投资的浪费

土地是我国最紧缺的资源,尤其是城市及其周边的土地,本应创造出极高的效益,但目前却有大量的闲置,宝贵资源正被令人心疼地浪费。同时,开发区建设分散,摊子过大,战线太长,已投入大量资金的基础设施不能充分发挥作用,开发建设没有规模效应,投资效益低。

(3) 土地收益外流,损害国家利益

在我们为了吸引投资而把土地价格定得较低的情况下,不少外商以开发建厂为名,从事食利性的地产投机,买地闲置,炒地皮,哄抬地价,以谋取暴利。真正的开发性投资到位率很低,土地收益却向境外转移,国有资产隐形收入大面积流失,严重损害国家利益。

(4) 政府调控经济发展和城市建设的能力被削弱

国有土地是我国政府在市场经济中调控城市经济发展和城市建设的最重要资源,土地过量出让导致政府可掌握的土地供给量不足,尤其是对近期建设再难提供用地,削弱了政府运用土地供求杠杆调节城市经济发展的能力。同时,土地批租中片面优惠让利,使得土地收益流失;土地二级市场的混乱和瞒价,也使政府本来应得的土地增值收益大量流失;政府财政收入减少,利用土地收益投资基础设施建设的能力不足。政府于是陷入“土地出让越多,

城市基础设施建设资金缺口越大”的怪圈。

(5) 矛盾、纠纷层出不穷,构成社会不稳定因素

大量出让土地是以农业和农民失去土地为代价的,加上地价款的“三角债”等原因,造成政府、开发商、农民之间的种种矛盾和纠纷,成为新的社会不稳定因素。

(6) 影响投资环境的改善和进一步招商引资

由于政府掌握的土地供给量匮乏,一方面使新的投资者得不到合适的用地,另一方面也使城市基础设施、公益事业、绿化等方面的用地需求难以保证,影响投资环境的改善。由于基础设施不配套,开发无规模效益,投资回报率低,已投资者难以继续追加投资,也难以吸引新投资者。此外,某些开发商大量购置土地,囤积居奇,伺机抬高价格转让,致使地价过高,令准备投资开发者望而却步。

在经历了“开发区热”、“房地产热”之后,我国城市化进程中有可能出现新的盲目性,出现城市发展中新的圈地、占地热。按现在的全国各地城市规划,加起来可供 20 亿城市人口居住,这种“超前”就远远脱离了我国国情。很多地方的城市规划都在盲目扩大,例如华南某省的一个地区,城市规划总规模是 9500km²,可供 1 亿城市人口居住;而该省的农村人口和城市人口再加上外地流入的人口也不足 1 亿,这就近乎荒唐。某市规划 2000 年要开发 900 km² 城市和工业土地,开发 1 km² 基础建设投资需 2.5 亿元,900 km² 就要 2250 亿元;再加上地上建设投资 5400 亿元,总共 7650 亿元之巨的资金从何而来?^[9]必须以开发区土地批租和利用中的问题为借鉴,防止新的失误。

三、耕地保护的机制

中央对保护耕地基本国策的强调可以说已到了无以复加的地步。但相当数量的地方政府实际上还受短期利益的驱动,片面强调开发区和城市建设,忽视农业和耕地保护,对中央制定的土地利用“政策”采取各种变通“对策”,出现所谓“地方政府买中央政府的地”,“现届政府卖以后各届政府的地”,“本届政府吃土地,下届政府吃空气”的局面。之所以如此,是因为保护耕地的基本国策还缺乏对决策失误和滥用职权的制约机制,还未建立起耕地保护的治本之策。最近,江泽民主席在一个报告上批示:“中央对保护耕地讲过多次,问题是如何落实,要有一个好的机制和办法,保证耕地总量只能增加,不能减少。”

1. 提高农业的比较经济效益

如果农业的收益能得到提高,就能在相当程度上抑制耕地向其它用途转换的经济冲动。农业的比较经济效益低下体现在两个方面:劳动生产率低下,土地生产率低下。因此,提高农业收益包括提高土地收益和劳动收益。

关于提高农业劳动的比较经济效益,基本途径是实现规模化经营。发达国家提高农业比较效益的根本措施就是规模经营,此外政府对农业的补贴也很重要。我国农业规模经营已在某些地区初见端倪,虽然普遍实现还有一个较长的过程,但趋势是必然的。我国国家财力相对于广大的农村和农民来说是有限的,难以对汪洋大海式的农业和农村作实质性的补贴。此外,补贴还有一个造成价格扭曲、导致资源配置效率损失的问题。

关于提高耕地比较经济效益,目前国内外都还没有根本的办法。这里提出一个思路,即将耕地的生态效益和社会效益市场化。

耕地不仅是重要的生产要素,而且是人类生存的根基;耕地利用不仅有经济效益,更有

生态效益和社会效益。现在的市场机制只关注经济效益,环境效益和社会效益对市场来说是所谓“外部性”效益,体现不到耕地利用者和保持者身上,所以耕地利用的比较效益低下。一味听任这种市场机制起作用,比较经济效益低下的农业土地就不可避免被不断占用。而耕地过多地转为它用,损失的不仅是当代人的粮食保障,也损失了环境质量和后代的衣食来源,这些损失对现在的市场机制是“外部成本”,谁也不负责。可见,解决问题的关键在于:一方面按照可持续发展的思路,全面认识耕地资源的经济、生态和社会价值,重新建立耕地资源价值评价的指标体系,把耕地的社会、生态价值和对后代的价值纳入农业效益,使耕地利用者和保持者有利可图;另一方面,把耕地损失的外部成本“内化”,把耕地损失造成的社会、生态、机会成本以及对后代的代价纳入市场成本,重新建立耕地用途转移的成本核算体系,使占用耕地者付出足够的代价来补偿耕地的损失。

这样,就从根本上解决了耕地利用比较效益低下的问题,建立起保护耕地的市场机制。当然,这种将“外部性”进行“内化”的过程,不能指望市场自发形成,只能通过政府的强制性干预才能实现。因此,国家应有强有力的管理土地的职能,以制定和执行严格的土地管理和耕地保护法规,作为将“外部性”强制“内化”的中介手段。

2. 加强政府在耕地保护中的作用

市场具有内在的不完备性,所以政府干预是必要的,无论是哪一种经济体制的国家概莫能外,区别在于干预的程度多大。即使市场经济高度发达的北美国家,也需要政府干预市场,干预经济活动。特别是对土地资源及其利用,政府和公众的干预更为重要,这是由土地作为生产要素的特点所决定的。

首先,如上所述,耕地和其它农用地除了产生经济效益外,还是保障食物安全的根本,又是绿色环境的重要组成部分,所以生态效益和社会效益不可估量。市场只关注经济效益,一味听任市场机制起作用,比较经济效益低下的农业土地就不可避免被不断占用。问题只能通过政府的管制来解决,环境效益和社会效益必须由政府权力保障。在土地公有制国家,应该说这样做并不困难;即使在土地私有制下,目前也出现了把经济权益和社会、生态权益分开的趋势,土地经济权益私有,而土地的社会和生态权益则置于公共控制之下。

其次,一般生产要素的供给和需求两者都处在经常变动之中,供给和需求的共同运动达到均衡,当供不应求时,可以通过扩大供给和约束需求两条途径来解决。而土地的供需平衡则不然,土地的自然供给绝对固定,在此范围内的经济供给虽可变动但很受限制,尤其是在人多地少的国家,土地经济供给已接近自然供给,因此也基本上是固定的,不可能按需供给。在这种情况下,土地的供需矛盾一般只有通过约束需求一条途径来解决,而只有政府的管制加上足够高的土地价格才能有效地约束需求。

第三,一般生产要素价格的确定通常有客观的或约定的标准,例如以生产成本作为估价基础,或以标准化了的等级定价;它们在市场上的价格随供求关系的变化而涨落。但土地主要是自然物,几无生产成本,土地的地级又很难标准化,因此在土地公有的国家,一级市场的价格要由政府来规定。这正是政府将上述“外部性”问题“内化”的契机。

第四,一般生产要素可以有统一的生产价格,也可以通过价格来竞争市场。土地却因其位置固定,功能又不可替代,其一级市场的价格在当地具有垄断性而无竞争性,而垄断性地价可以更严格地控制需求。

总之,政府应该也能够垄断土地一级市场,在这里将土地供给的外部成本内化,这是政

府土地管理的职责的关键。操作手段简单说来就是严格控制供给总量,并规定足够高的初始价格。有必要作一点补偿说明,目前我国整个经济体制改革的总走向应该是强化市场,但对土地这种本质上是公共财产(在我国名誉上也是公共财产)的资源,则应该强化政府的宏观调控职能。

对一级市场的垄断或控制是政府的宏观调控行为,而不是市场行为,说它是“计划”也不无不可。但它与旧体制中的计划有本质区别,它把旧体制下的无偿、无期、不能重新配置的划拨变成了有偿、有期、可再配置的出租和出让,从而引入了市场机制,并使外部成本内化。

3. 政府的土地管理行为必须规范

土地管理体制改革的应该强化政府作用,这只是一个方面;另一方面政府行为也应受到约束,走向规范,两方面缺一不可。

在一级土地市场这个层次,政府要为社会持续发展负责,为子孙后代负责;而不能为了增加目前的财政收入,竞相出让土地。现在很多地方的土地出让费成了财政收入和土地管理部门经费的一大来源,这就会驱动地方政府多出让土地,必须建立某种机制加以约束。

真正的土地市场是目前所谓的二、三级市场,政府的“计划”为这个土地市场搭起了舞台,政府当然也可上台表演。即使在现在发达资本主义国家,政府直接经营也是干预市场的一种主要形式。这里政府可以有双重身份,但不能同时有双重身份;可以既是裁判员又是运动员,但在同一次比赛中只能是其中之一。不过政府主要参与制定规则,时而搞一下经营也是为了“干预”市场而不是“参与”市场。例如,政府可以建立调节土地市场的基金,地价下降时,政府可以回购;地价上升时,政府可以抛出。这就既防止了土地的自发交易,保证了国有土地资产不流失,又可以增加政府调控土地市场的能力。

这样一来,政府的权力和责任就进一步强化了,而不受约束的权力往往导致滥用权力和腐败。土地管理中政府行为没有得到有效监督和制约是一大失误,目前社会各界尤其是理论界很关心如何监督与约束土地管理中的政府行为问题,普遍认同必须有某种机制对政府行为加以制约。

前一段时间土地出让中出现的耕地占用过多、国有资产流失、以权谋私等,问题主要出在地方政府行为失控。在地方有权定价(所谓“市长价”)的情况下,土地出让越多,地方收入越多。为了多出让土地,各地竞相降价;也只有初始价格定得很低,才能以权谋私。对付这种漏洞的办法其实很简单,就是土地一级市场的价格必须由中央政府制定,而且出让金必须在中央、省、地方各级政府之间有适当的比例分成。城市土地和被征用的农村土地所有权在国家,而只有中央政府才能代表国家。政府对一级市场的垄断,是中央政府而不是地方政府的垄断。中央最近颁布的“关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知”规定:今后,原有建设用地的土地收益全部留给地方,农地转为非农建设用地的土地收益全部上缴中央。这就从利益机制上约束了地方政府的行为。

政府行为在某种程度上是行政长官的行为,而行政长官的行为必然受“政绩”驱动。衡量行政长官政绩应该有一个简单而重要的指标,就是人均耕地面积在其任内是否增加,至少不要不适当地减少。这样,就不至于再出现“现届政府卖以后各届政府的地”,“本届政府吃土地,下届政府吃空气”的事。此外,应该有一个独立于政府的机构专司土地利用变化监测的任务,并定期向社会公布监测结果,让社会来监督政府行为。所以,最近中央关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知规定:要将加强土地管理、切实保护耕地、合理利用土地

资源工作情况,作为考核地方党委和人民政府及其负责人工作的重要内容,实施监督、监察,并接受社会的监督。

4. 政府土地管理的目标和手段

(1) 政府目标不同于市场目标

政府要控制好一级市场和管理好二、三级,必须有明确的目标,这里又一次体现着政府的职责,政府目标与市场目标大不一样,决不能让市场目标牵着鼻子走。市场目标一言以蔽之就是利润最大;而政府目标则要广泛得多,在土地管理方面可归纳为五大目标:经济效率、分配公平、社会发展、保障供给、环境质量。

政府考虑的经济效率目标不仅是土地利用的收益,也包括经济结构和产业结构的优化、国有资产的保值和增值、国家税收的稳定增长、国民经济的持续发展等。

分配公平目标即土地利用收益的分配应在各阶层、各地区、各部门、中央与地方之间力争公平,在当代人与后代人之间力争公平。

在社会发展目标方面,要为社会公益事业和社会基础设施,为创造就业机会等提供用地。

供给保障目标是要保证现今和将来人口的生存和发展基础,在土地总量的自然极限范围内保证“一要吃饭,二要建设”。值得指出的是:现在谈到土地供给,似乎只是非农建设用地的供给,我认为农业用地的供给也必须明确地加以强调。

环境质量目标主要是要保证一定的绿地数量。还必须再次强调,在比较效益的驱动下,市场机制会不断蚕食农地和绿地,只有由政府来保证环境质量目标的实现。

(2) 政府实现土地管理目标的主要手段

最重要的是规划,并且是以法律、法规形式确定下来的规划。在规划制定过程中全面考虑上述目标,又以法定的规划条款保证这些目标的实现。前面说政府控制或垄断一级市场就抓住了土地市场的牛鼻子,而政府的控制必须以规划为基础,制定适当的价格,通过价格机制实施垄断和控制。所以中央通知指出:各级人民政府要按照提高土地利用率、占用耕地与开发复垦挂钩的原则,以保护耕地为重点,严格控制占用耕地,统筹安排各业用地的要求,认真做好土地利用总体规划的编制、修订和实施工作。不符合上述原则和要求的土地利用总体规划,都要重新修订。土地利用总体规划一经批准,就具有法定效力,并纳入国民经济和社会发展五年计划和年度计划,严格执行。

除了规划和价格控制以外,上面还提到了通过直接经营干预市场,其目的也是为了实现政府目标。征税也是通用的手段,如征收土地增值税、土地交易收入税、土地产出税。此外,我认为应把补贴措施提到议事日程,对于诸如土地复垦、公用绿地、农业用地之类环境效益和社会效益好而经济比较效益低的土地利用,应该实行补贴。

四、城市化、工业化与耕地保护

我国正处在城市化和工业化迅速发展时期,城市人口还将迅速增加,城市化土地将进一步扩展。城市要持续发展,经济要继续增长,耕地又必须严格保护,这似乎是一种两难的选择。其实只要转变城市土地利用模式,是可以兼顾两方面的。

(1) 在存量上做文章,走内涵为主的发展路子

我国城市与建设用地的供给,以前基本上是外延式发展,大量占用耕地,影响农业和农

村的发展,尤其使食物自给的难度越来越大。今后应主要在存量土地上做文章,特别是提高城市土地利用率。例如开发区已批租土地就有很大潜力。国家土地管理局 1996 年 3 月 5 日在关于《切实做好非农业建设闲置土地利用工作》的通知中指出,全国已查出的 100 多万亩闲置土地(其中 50% 是耕地)中,还有 50% 未按规定处理,65% 未得到利用^[10]。这个问题,从另一个角度来看也是潜力之所在,盘活这些土地,并加以高效合理利用,无疑对缓解我国城市与建设用地供给的紧张局面,保护耕地,稳定农业,转变经济增长方式有重要意义。

我国一般城市的建成区尚有 40% 左右的容纳能力,小城镇则有 60%^[11],尤其是乡镇非农土地普遍存在浪费和粗放利用,城镇土地的内涵发展大有潜力。工矿废弃地复垦和农村宅基地改造的潜力更大。

(2) 集约利用土地

也就是在一定的土地上投入更多的劳动和资金,提高土地产出率。土地、劳动、资本这三个基本生产要素之间要达到某种合理的比例才有最大化的经济收益。我国目前的一般情况是,土地成本较低,因而较低的劳动和资本投入即可获利,致使土地利用粗放。因此,提高土地代价是提高土地利用集约度的关键之举。更进一步看,我国土地较金贵,必须强调土地产出率,哪怕土地利用超出了集约边际而影响到总报酬率。此外,我国劳动力资源较丰富,可以此替代紧缺的土地和资本,尤其要重视技术含量高劳动的投入。从具体途径来看,城市土地存量的集约利用可从以下方面入手:

- ① 提高土地利用系数(可租用面积与存量总面积之比);
- ② 提高和已租用土地的开发程度(用途确定土地面积与用途未确定土地面积之比);
- ③ 提高容积率(建筑面积与土地面积之比);
- ④ 促进已开发土地的再次开发。

(3) 适度的城市规模

随着城市规模等级的提高,其经济效益有逐步提高的趋势。因此,笼统地提“控制大城市规模”不妥。尤其从土地利用效率看,小城镇数量扩大的土地代价太大,而大中城市对土地的高度集约利用和较低的人口出生率对人多地少的我国具有不同寻常的社会经济意义。当然,过分强调大城市的经济效益和土地利用率,以为城市规模越大越好也是危险的。各地应视具体情况,对城镇体系和城市发展制定一个适度的规模战略。

(4) 用地结构的调整

我国城市土地利用结构远未达到优化的水平。以上海中心城区用地结构和资源配置为例,商业、服务业用地仅占 3.4%,低于发达城市 10 个百分点;工业、仓储用地占 28%,高于发达城市 10 个百分点。绿地、住宅、交通、商业用地比重与现代国际大都市的要求还不相适应,非常有必要在城市范围内推进生产要素的流动重组和产业结构的调整,从整体上优化土地利用的资源配置。上海市已调整和迁建了中心城区的 600 个生产点,使一部分长期沉淀的土地资源发挥了效益。此外,利用城市土地级差效益,加快旧城改造,批租拆除各类危棚简屋 100 多万 km^2 ,占批租拆除总量的 69%。工业和仓储占用的 39.97 km^2 的存量土地还有更大潜力^[12]。

(5) 适度的消费

我国国情决定了必须走一条生产上低消耗、生活上适度消费的发展道路。我们将努力提高生活质量,但攀比发达国家的营养标准和住房水平是不现实的。事实上,中国人传统的

“五谷为养,五果为助,五畜为益,五菜为充”的食物结构,比西方的“肉食为主”更符合现代营养标准,也更符合粮食生产“持续性”的原则。在住房上,要以满足“康居”的中低档公寓楼房为主;高档别墅、高尔夫球场之类,即使有人消费得起,我们的土地也供不起。中央今年关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知,禁止征用耕地、林地和宜农荒地出让土地使用权用于高尔夫球场、仿古城、游乐宫、高级别墅区等高档房地产开发建设以及兴建各种祠堂、寺庙、教堂,实在是很有必要。

参考文献

- [1] 中国科学院,我国农业生产的问题、潜力与对策,1995年1月,内部参阅稿。
- [2] Brown, Lester, Who Will Feed China? Wake - Up Call for a Small Planet. W W Norton for the Worldwatch Institute, New York, 1995.
- [3] 中国农业年鉴编委会,《中国农业年鉴:1980-1987》,农业出版社,1988年。
- [4] 蔡运龙,加拿大农村土地的城市化,《加拿大掠影》1992年2期。
- [5] Cai Yunlong, 1990. Land use and management in PR China: problems and strategies. Land Use Policy, Vol. 7: 337-350.
- [6] 中国土地报,1995年1月10日第1版。
- [7] 马洪(主编),《中国经济开发区投资指南》,中国统计出版社,1995年,73页。
- [8] 吴传均、郭焕成(主编),《中国土地利用》,科学出版社,1994年。
- [9] 中国土地报,1996年6月1日第1版。
- [10] 中国土地报,1996年3月12日第2版。
- [11] 中国土地报,1996年3月5日第1版。
- [12] 上海市房屋土地管理局:优化土地资源配置,盘活国有存量土地,《中国土地》1996年7期。