

用经济的眼光看

中国的耕地保护

王秀芬 毕继业 张丽 著



中国农业科学技术出版社

用经济的眼光看 中国的耕地保护

王秀芬 毕继业 张丽 著

常州大学图书馆
藏书章

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

用经济的眼光看中国的耕地保护 / 王秀芬, 毕继业, 张丽著. —北京:
中国农业科学技术出版社, 2016. 9

ISBN 978 - 7 - 5116 - 2713 - 1

I. ①用… II. ①王…②毕…③张… III. ①耕地保护 - 研究 - 中国
IV. ①F323. 211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 203371 号

责任编辑 李 雪 徐定娜

责任校对 马广洋

出 版 者 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081

电 话 (010) 82109707 (010) 82105169 (编辑室)

(010) 82109702 (发行部) (010) 82109709 (读者服务部)

传 真 (010) 82109707

网 址 <http://www.castp.cn>

经 销 者 各地新华书店

印 刷 者 北京富泰印刷有限责任公司

开 本 787 mm × 1 092 mm 1/16

印 张 10

字 数 191 千字

版 次 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

定 价 46.00 元

— 版权所有 · 翻印必究 —



单纯依靠市场调节或政府管控的耕地保护策略无疑是失败的，越来越多的专家学者更加关注运用经济策略来解决耕地保护问题。基于此，本书起初就有一个认定，即在中国资本原始积累的进程中，耕地保护不利局面的症结就是农业低利润（耕地低地租、低地价）；探索新型耕地保护机制，首要问题是实现农业增效、农民增收，途径就是转移农业剩余劳动力，形成农业适度规模经营，提高粮食综合生产能力。这一认定，与2014年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》是一致的，与新型城镇化的“人地钱”挂钩政策、农业供给侧结构性改革也是相通的。

农业适度规模经营并不是一个新概念。首先，在概念的形成与发展上，早在1987年，中央5号文件就第一次明确提出要采取不同形式实行适度规模经营^[1]。在此之前，1982年，“中央1号文件”中正式承认农村集体土地实行家庭联产承包责任制——中国社会主义农业改革和发展的第一个飞跃；1984年，“中央1号文件”强调土地承包期要延长（15年以上），鼓励土地逐步向种田能手集中；1986年，“中央1号文件”强调随着农民向非农产业转移，鼓励耕地向种田能手集中，发展适度规模的种植专业户等^[2]，都为农业适度规模经营——中国社会主义农业改革和发展的第二个飞跃的提出奠定了基础。在此之后，20世纪90年代，通过农地流转实现农业适度规模经营的做法，曾因实践中硬性盲目推广被一度叫停。2001年，中央18号文件《关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》特别指出允许土地使用权合理流转是农业发展的客观要求，以农地承包经营权流转为基础的农业适度规模经营探索得以重启。之后，历经党的十六大、十七大、十八大，相关政策体系化、法制化不断完善，2014年《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》方才提出了较为成熟的一整套发展路线。其次，在实践探索上，1987年，国务院农业发展研究中心就曾在苏南的无锡、吴县、常熟，山东的平度，北京的顺义，广东的南海，浙江的温州等地区做过农业土地适度规模经营试验，其中，山东平度采取“两田制”模式（1997年以后不再提倡推广），苏南地区和北京顺义采取村办（集体）农场模式，广东南海采取股份合作的规模经营模式。到2008年

跟踪调查,进展十分缓慢,土地规模经营的比例仍普遍较低,以行政手段为主导,使地方政府从原本引导服务的角色转变成了主导的角色,一些走集体统一经营老路和一味注重数量规模经营的探索,均因成本高而以失败告终。实践似乎证明了西方学者速水佑次郎(日)和弗农·拉坦(美)对43个国家1960—1980年农业生产函数分析所得出的结果,即欠发达国家的农业具有规模收益不变或不显著的特征,而发达国家的农业则属于规模报酬递增。

农业适度规模经营重在“适度”。新古典经济学认为,规模经济是经济增长的源泉。规模收益递减同时也告诉我们,规模不是越大越好。规模过大,可能导致劳动力、机械等的配备不足,从而导致粗放经营;规模过小,可能导致各类生产要素的闲置。适度规模经营更加注重外延与内涵相结合,外延式的规模经营是通过扩大土地、农机设备等要素的数量实现的;内涵式的规模经营是通过整合现存的农业资源、提高其使用效益而实现的。世界各国由于在自然、经济、技术和社会等方面存在较大差异,因此农业经营规模并没有一个统一的标准。中国走农业适度规模经营的道路,主要基于,一是规模经营的“底子薄”。家庭联产承包经营在解放和发展农业生产力的同时,也带来了耕地细碎化、地块零散分割、农户经营规模过小等方面的问题。1995年,全国农户平均承包耕地5~6块,户均0.42公顷(6.3亩),平均每块0.076公顷(1.14亩),一户多地、一地多户的现象普遍存在^[3]。2000年,全国农户平均耕地面积0.5公顷(7.5亩),相当于欧盟国家的1/40,相当于美国的1/400,相当于日本的1/2^[4],同时农业现代化水平低,仅相当于日本20世纪80年代初的40%^[5]。二是家庭经营的生产方式“内外兼修”。家庭经营既可以与相对落后的传统农业相结合,也可以与相对发达的现代农业相结合,无论在发达国家,还是在发展中国家,家庭经营都是农业中最普遍、最基本的经营方式,即使在美国,2007年家庭或个人农场在总农场中所占的比重仍高达86.5%^[6]。罗伊·普罗斯特曼(美)曾对117个国家的统计数据进行分析,结果发现每公顷单产最高的14个国家中有11个国家是以家庭经营小规模农场为主^[7]。三是适度规模经营判断指标的集中体现。判断适度规模经营的指标很多,常见的主要有:土地生产(产出)率、劳动生产(产出)率和资金生产率(投资收益率)。田岛俊雄(日)20世纪80年代通过北京顺义粮食经营规模与效率分析,得出在人均耕地达到2公顷(30亩)左右时,单位产量、总产值、增加值和边际剩余都达到最大值;钱贵霞2002年利用10个粮食主产省2349个粮农的调查资料,构造了粮农生产行为最优规划模型,得出粮食主产区粮农的户均最优耕地面积是4.74公顷(67.05亩),劳均最优耕地面积为

1.69公顷(25.35亩);张忠明2008年对吉林粮地规模效率进行了规模报酬分析,得出户均最优规模是5~5.33公顷(75~79.95亩)^[8]。

农业适度规模经营是一个过程。曾经“人民公社”在极短时间内骤然兴起,迅速席卷神州大地的奇迹是不可复制的。《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》的下发只是标志着一个时代的开启。从中国台湾地区和日本的发展经验看,农地流转和规模经营取得实质性突破的时点,中国台湾地区发生在农户数下降拐点(1979年)的20年后,农地政策松动(20世纪60年代后期)的30年后;日本则发生在农户数下降拐点(1950年前后)的近30年后,农地政策松动(20世纪60年代初期)的20年后。以中国台湾地区和日本发展历程作为标尺,中国尚处于农业规模经营的早期阶段,尚有数十年的历程需要完成^[9]。可喜的是,自2007年起,上海松江开始实践家庭农场,探索出“小型种养结合生态家庭农场模式”,每个农场土地面积在6.67~13.33公顷(100~200亩),主要从事粮食生产和生猪养殖。农业部2012年统计,全国耕种2公顷(30亩)以上的种粮大户已达887万家^[10]。

建立健全“人地钱”挂钩政策是破题关键。2016年,中共十二届全国人大四次会议开幕会上,李克强总理作政府工作报告时提出,今年要重点建立健全“人地钱”挂钩政策。即通过“财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩,城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩,财政性建设资金对城市基础设施补贴数额与城市吸纳农业转移人口落户数量挂钩”,实现进城落户的“人”和“地”“钱”三者的关联。用经济策略来解决耕地保护问题,无论是形成农业适度规模经营,还是提高粮食综合生产能力,实质都是广义的“人地钱”挂钩问题。一是“地”与“钱”是挂钩的。世界银行曾有一份研究报告指出,当人均GDP小于500美元时,农民以分散的自给自足经营土地为主,生产方式适宜个体单纯循环的自然经济,土地主要体现其资源价值;当人均GDP大于1000美元之后,农村土地宜采用适度规模化的集中生产,土地通过流转显现其资本价值^[11]。2012年年底,全国农村居民家庭人均纯收入7916.6元(人民币)超过了1000美元,农业适度规模经营就成了经济发展到一定阶段的必然选择。二是“人”与“地”是挂钩的。当前中国农业效率整体较低,每一个农业劳动力仅能在低水平上负担大约3.4个人的农产品供应,而在美国,每一个农业劳动力能在较高水平上供养73人,据此测算,全国农业劳动力剩余60%以上,未来随着集约化经营程度的提高,全国种植业大约只需4000万~5000万人,农业剩余劳动力将增加到3.5亿人^[12],为了扩大土地经营面

积,就要进一步转移农业剩余劳动力。三是“人地钱”是挂钩并发展的。2009年,全国农村住户调查数据显示,农村人均耕地面积与种植业经营收入之间的相关系数为0.8357,呈高度相关关系。农业生产专业化程度的提高,不仅可获得规模经济,还可以在在一定程度上改善农产品的市场结构,使农民获得较高的农业收入。如果农业经营规模能够获得有效扩大,农户即使是专门从事粮食生产,也能获得与非粮食生产相当的收入或取得与全国农村居民平均纯收入相当的收入。以2009年为例,全国农村居民人均纯收入为5153元,按粮食平均每公顷净利润2885.25元计算,如果农户的粮食经营面积达到5.4公顷(81亩),则完全依靠粮食生产就能获得比当年农村平均收入水平略高的收入。2012年,中国农业大学《我国粮食补贴政策效果调研》成果显示,江西省家庭农场以4.67~10公顷(70~150亩)的规模比较合适。同时随着社会经济水平、农业科技水平和劳动者经营管理水平的不断提高,家庭农场的“适度规模”也会发生变化。假设农民从事非农产业的平均年收入、每亩耕地的种粮收益分别以10%、5%的速度增长,未来20年适度规模的下界也势必会逐年增加,在2015年达到83亩,2019年首次突破100亩,2030年会达到户均168亩,是2011年的2.42倍。

在解决耕地保护问题中应用新理念是一种探索。一是无论是建立健全“人地钱”挂钩,还是形成农业适度规模经营、提高粮食综合生产能力,都离不开经济学原理与理论的应用。例如,与工商业相比,资本有机构成低造成农业低利润,资本有机构成似乎是一个绕不开的话题。但在马克思提出资本有机构成之前,中国伟大的史学家司马迁就曾在《史记》中提出,“夫用贫求富,农不如工,工不如商,刺绣文不如倚市门,此言末业,贫者之资也”。中国古人的智慧在于,懂得农工商的资本有机构成不同、社会利润率不同的基础上,仍然强调农业是根本,商业是末业,懂得农业的综合性收益远高于工商业。这其实也就是本书通过实现农业增效、农民增收,达到有效耕地保护的经济理论之基。二是承认资本原始积累、理性经济人有利于应用经济分析。过去的耕地保护研究常对资本原始积累避而不谈,更是不承认耕地保护各方理性经济人的身份认定,其结果就是搞不清缘何而来、因何而去,管理失灵、隔靴搔痒也就不足为奇。现今,市场在资源配置中起决定性作用,承认资本原始积累、理性经济人,才能把耕地保护的这本经济账算得清楚。三是应用假设与前提条件可以把复杂的问题简单化。在应用经济学原理与理论的过程中,经常因考虑太多的外部影响因素,结果是抓不住事物表象后的本质。试想牛顿在发现第一运动定律时,如果过多考虑了现实世界中存在的外力施加,那第一运动定律就不可

能被发现。鉴于此，本书在经济分析中采用了假设与前提条件，试图把复杂的问题简化地表述出来，当然这仅局限在发现规律，现实中转化政策实施仍要考虑具体影响因素的作用。

说到底，本书源自我们 2009 年的研究课题，厘清上述观点有利于理解本书所要表述的实质所在。2009 年以来，国土资源部公布了第二次全国土地调查数据，由于调查标准、技术方法的改进和农村税费政策调整等因素影响，土地面积数据发生了结构性变化。为此，本书没有更新涉及的数据信息以及分析表述，在此我们向读者真诚地表示歉意。但同时，我们也希望本书能够更多地把一些分析思路与方法传递给大家，供大家批评指正。

当然本书仍要感谢中国科学院地理科学与资源研究所陈百明研究员、于博华博士，中国农业大学土地资源管理系朱道林教授，中国农业科学院农业资源与农业区划研究所王春艳研究员、尤飞研究员和程婉莹、耿金剑、弓珍珍、岳焕然、胡韵菲、栗欣如、赵娜，中国土地勘测规划院叶辉、田亮等老师、同志和同学们的大力支持，没有你们的鼓励与帮助，本书是难以付梓的。本书涉及参考文献及数据尽量在文中列明出处，如有遗漏，敬请谅解。

作 者

2016 年 5 月

目 录



第一章 问题的提出	(1)
一、问题提出的时代背景	(1)
二、国内外经验与做法	(6)
三、研究内容与体系脉络	(55)
第二章 劳动力转移、生产增收与耕地保护	(57)
一、相关概念界定	(57)
二、耕地保护与劳动力转移、生产增收的关系	(68)
第三章 高度城市化后的劳动力转移与耕地占用	(73)
一、前提条件	(73)
二、测算过程	(74)
三、小 结	(80)
第四章 目前生产条件下保障粮食安全所需劳动力和耕地数量	(81)
一、前提条件	(81)
二、测算过程	(82)
三、小 结	(93)
第五章 粮食产量提高后保障粮食安全所需劳动力和耕地数量	(95)
一、前提条件	(95)
二、测算过程	(96)
三、小 结	(104)

第六章 农业适度规模经营标准与耕地保护“门槛收益”	(105)
一、前提条件	(105)
二、测算过程	(106)
三、小 结	(121)
第七章 基于劳动力转移与生产增收的耕地保护机制策略	(124)
一、策略概述	(124)
二、转移农业剩余劳动力	(124)
三、促进农业生产增收	(130)
四、其 他	(134)
参考文献	(137)

第一章 问题的提出

一、问题提出的时代背景

（一）耕地减少、退化的严峻形势是探索新型耕地保护机制的原动力

1. 我国的耕地家底薄，人均耕地少、优质耕地少、耕地后备资源少

据国家统计局数据显示，2007年年底全国耕地面积为1.217亿公顷（18.26亿亩），比上年度缩减了近6.67万公顷（100万亩），人均耕地面积减至0.092公顷（1.38亩），仅相当世界平均水平的40%，人均耕地面积仍低于专家测算的维持温饱的最低极限——人均耕地0.1公顷（1.5亩）的水平，处于理论上的“饥饿线”之下^[13]。全国有666个县（市、区）的人均耕地低于联合国粮农组织确定的0.053公顷（0.8亩）警戒线，在较为发达的省（市），如北京、上海、广东，全省（市）人均耕地面积低于0.033公顷（0.5亩）。在数量下降的同时，耕地质量下降的趋势未能得到有效的遏制。据统计，全国中低产田面积占耕地面积的2/3以上，耕地土壤有机质含量平均仅为1.8%，比欧洲同类土壤低1.5~3个百分点，中低产田的产量只有高产田的40%~60%。全国人均和耕地亩均占有水资源量分别为1911立方米和1383立方米，不到世界平均水平的28%和50%，农业用水缺口每年超过200亿立方米。此外，我国近些年来，水土流失和荒漠化严重，农业环境污染问题日益加剧。从耕地后备资源上看，据国土资源部2002年统计，全国集中连片的耕地后备资源面积为733万公顷（1.1亿亩）^[14]，但大部分位于北方和西部边远地区，这些地区的生态环境脆弱、干旱缺水、灌溉条件差，不但开发难度大，且一旦开发不当，还极易造成更严重的土地退化，危害生态环境。

2. 近年来耕地减少速度过快，保护的形势严峻

据统计数据显示，近20多年，我国耕地数量呈不断减少态势，1981—1985年年均净减少49.3万公顷（739.5万亩），1986—1990年年均净减少24万公顷（360万亩），1991—1995年年均净减少29.3万公顷（439.5万亩）^[15]，其中1986—1995年，仅建设占地一项便使耕地减少967万公顷（1.45亿亩），面积相当于同期韩国

耕地总量的4倍。1996—2007年的11年耕地净减少827万公顷(1.24亿亩),年均净减少75.13万公顷(1127万亩),依照这样的势头发展下去,到了2010年和2020年,耕地将剩余1.195亿公顷(17.92亿亩)和1.119亿公顷(16.79亿亩)。按照《国家粮食安全中长期规划纲要(2008—2020年)》中的预测,2010年我国居民人均粮食消费量为389千克,粮食需求总量达到5.25亿吨,2020年人均粮食消费量为395千克,需求总量5.725亿吨,粮食自给率保持在95%以上计算,粮食自给与耕地数量均存在严重缺口。在这种严峻的情况下,2006年十届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》就首次提出了保证耕地18亿亩,是一条不可逾越的红线^[16]。2006年9月6日,在国务院召开的第149次常务会上,国土资源部上报的《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》(以下简称《纲要》)没有获得通过,其主要原因是18亿亩耕地的底线被突破了。之后,通过的《纲要》明确了18亿亩耕地的红线地位。2008年10月12日,中共十七大三次会议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)中,明确指出“坚持最严格的耕地保护制度,层层落实责任,坚决守住18亿亩耕地红线”。可见一边是耕地减少速度过快的推动力,一边是耕地保护、粮食安全的“高压电网”,在这种形势下,如何在2020年之前保住1.2亿公顷(18亿亩)耕地,就成为一个很有价值的研究方向。

3. 突发的新情况,加重了耕地保护的负担

2008年,党的十七届三中全会作出的《决定》,激发了地方的改革热情,土地流转将在今后加快,积极稳妥和规范推进改革的任务,加重了耕地保护的负担。同年,美国次贷危机引发了全球金融危机,我国经济形势也出现了增速下滑势头。进入2009年——我国21世纪以来经济发展最困难的一年^①,为了扩大内需,促进经济平稳较快增长,中央出台了到2010年年底约需投资4万亿元的十项措施。为此,国土资源部下发了《关于为扩大内需促进经济平稳较快发展做好服务和监管工作的通知》(国土资发〔2008〕237号),该通知中对地方投资用地给予了适当放宽的政策,其中包括:新增中央投资项目计划将纳入新一轮土地利用总体规划统筹安排,确实无法避让耕地和基本农田的,在规划修编中要予以调整;新一轮土地利用总体规划批准实施前,凡列入新增1000亿元中央投资计划清单的项目,因选址难以避让基本农田的,可以提出土地利用总体规划修改方案;今后两年土地利用计划编报重点保障列入新增中央投资计划建设项目的用地计划指标,国土资源部将统筹年度用地计划;适当扩大先行用地范围;切实加快建设项目用地报批;各地要优先保障纳

① 时任国务院总理温家宝在2009年1月19日,国务院第二次全体会议上提出。

入投资计划的保障房等项目用地等。2008年年底,国土资源部还联合其他10个部门联合下发了《关于切实做好扩大内需促进经济平稳较快发展的用地保障和管理的通知》(国土资发〔2008〕298号),进一步加强了为扩大内需所需用地的保障政策。这些中央投资举措以及带动的相关投资,势必加大耕地保护的壓力。虽然4万亿元的投资优先考虑已有规划的项目,且比重占大多数,但仍有部分新增建设项目,有人估算“4万亿元计划”中有7000亿元属新增^[17],未来两年落实4万亿元的投资项目,需新增8万公顷(120万亩)建设用地,这一数目相当于4个中等用地省份1年的用地量总和^[18]。而即便有关部门提供了优厚的保障措施,但无奈地方政府手中用地指标实在有限,为了落实投资,一方面,他们会期望土地政策进一步放宽;另一方面,恐怕他们也难以杜绝搭车用地、违法用地。在这种情况下,对新型耕地保护机制的需求就更为强烈。

(二) 现有耕地保护策略的失灵,使研究新型耕地保护机制成为迫切选择

现有耕地保护策略的失灵从表象上,表现在尽管我国实行了最严格的耕地保护政策,如:冻结审批、严查、垂直管理、建立土地督察制度等,但耕地保有规划还是屡被打破^[19]。以1996年为基期的第二轮全国土地利用总体规划曾确定,2000年的耕地保有量为1.293亿公顷(19.4亿亩),2010年的耕地保有量要控制在1.28亿公顷(19.2亿亩),而刚到2000年,全国耕地保有量就减少到1.282亿公顷(19.2365亿亩),突破“底线”109万公顷(1.635万亩);不得已,国家在“十五”开局之年,又把2010年保有1.28亿公顷(19.2亿亩)耕地的目标被迫“提前”到2005年,但实际上,到了2005年全国耕地仅剩下1.221亿公顷(18.31亿亩),到了2007年,再减少到了1.217亿公顷(18.26亿亩),直逼1.2亿公顷(18亿亩)红线,距离《纲要》确定的2010年耕地保有量1.212亿公顷(18.18亿亩),也仅差53.33万公顷(800万亩),这就形成了“世界上最为严格耕地保护和土地管理政策的国家,却是世界上农地最容易被征用的国家”^[20]的局面。

现有耕地保护策略的失灵从本质上,就是产权悖论^①造成的市场调节和政府管理失灵所形成的“公地的悲剧”^②。这当中,至少包含三种认定失败。

① 产权既离不开政权,同时又易受政府伤害,即所谓的“产权悖论”。

② 任何个人都既是所有者,又不是所有者。他是所有者,是因为他是公众的一员;他不是所有者,是由于他仅是公众的一员。在这种公共产权上,每个人的权利是平等的,但由于存在着外部性,每个人行为的私人成本与社会成本不等,过度利用的行为就会出现,导致“公地的悲剧”。

(1) 关于耕地保护的外部性内部化认定失败

耕地是一种稀缺的公共资源,属于公共物品^①的范畴,其价值不符合供给—需求理论,因为耕地不仅有生产功能(经济效益),更有生态服务功能(生态效益)和社会保障功能(社会效益)^[21],这种耕地的公共物品性,决定了耕地保护行为的外部性,即:保护者得不到相应的补偿,而破坏者得不到应有的惩罚。正是这种外部性的存在,且没有有效的对其内部化进行认定,就造成了一方面,市场机制不能自动引导以效益最大化为目的的“理性经济人”有效地进行耕地保护^[22];另一方面,政府未能有效地完成将“外部成本”进行“内化”的强制干预过程。

(2) 关于耕地保护参与各方的“理性经济人”身份认定失败

耕地保护短期上是不经济的,因为生产粮食时,耕地的机会成本比粮食收益高得多,即生产粮食的产值、利润远远低于工业化、城市化或农业结构调整所带来的产值、利润,且所占用耕地的私人成本并不高。但在长期上,工业化、城市化或农业结构调整其社会成本却是相当高的。耕地资源大量减少造成将来耕地资源匮乏,各种生产活动无法进行,这种损失也应由在工业化、城市化或农业结构调整中所得利益者来补偿,这部分补偿加私人成本就是社会成本^[23]。由于耕地保护参与各方都是“理性经济人”,他们在权利与利益取向上并不相同,因此,中央政府、地方政府、农民三者之间是存在博弈关系的,即“三方博弈”。作为中央政府,耕地保护事关国家的粮食安全、生态安全,民曰“无农不稳,无粮则乱”,保护耕地是中央政府作为“理性经济人”利益权衡的必然选择,所以其对耕地保护的热情是很高的^[24]。作为地方政府,其也是寻求自身利益的最大化。对地方政府而言,耕地保护的收益既包括地方政府分享的耕地保护的收益,也包括因执行国家耕地保护政策所带来的政治安全和荣誉收益,当然,不执行耕地保护政策可能面临的惩罚也可列入耕地保护的收益之内;地方政府执行耕地保护政策的成本则包括为保护耕地而进行的执法活动等直接成本和放弃土地出让金以及由农地非农化带来的各种税费与经济发展带来的税收与就业机会增多等机会成本,这当中许多与其政绩考核、权利寻租和官位升迁是直接挂钩的,在这种选择前提下,地方政府普遍存在“搭便车”的心理,希望以最小的成本获取最大的收益^[25]。作为农民,三方中的弱势群体,他们的策略选择更多是被动的,但这并不妨碍他们所选择策略对博弈结果产生影响。三方为追求各自的利益最大化,之间必定要进行不断的博弈,以寻求一种次优的选择,

① 一般把物品分为两类,即公共物品和私人物品。公共物品具有如下特征:消费的非排他性,个人对公共物品的消费不影响其他消费者对同样公共物品的消费;受益的非排他性,个人从公共物品中受益并不能排除他人从中受益,也不可能因为自己受益就排除他人受益;产生具有较高的私人交易成本,这是由公共物品价值的实现现实中难以确定性决定的。

在这种情况下,最终的耕地保有量是反复博弈的结果^[26]。而在这一过程中,对耕地保护参与各方“理性经济人”身份认定的失败,直接导致耕地保护策略的失灵,进而影响耕地的保有量。

(3) 关于城市化进程、农业结构调整与耕地保护间关系的认定失败

保护与发展是辩证统一的。绝对的认定城市化进程、农业结构调整与耕地保护间存在负相关关系,或是一味限制城市化进程、农业结构调整都是不可取的。近些年来,一些城市的数据显示,经济增长与耕地面积两者是负相关关系,而耕地面积减少的数量与经济增长则是正相关关系,这些似乎证明了经济增长就一定要以牺牲耕地面积为前提,同时,也注定了国家采取任何保护耕地的措施在一定程度上来说都是软约束^[27],一时间发展与保护成了不可调和的对立体,“求发展”也就成了地方大肆“圈地”的有力借口。事实上,从国外发展经验与经济规律上我们就不难看出,在粮食安全的角度上,城市化进程、农业结构调整与生态环境保护虽然需以占用一定数量的耕地为代价,但同时它们也能增加土地类型的丰富性,提高土地生态系统的稳定性和生产能力,从而有利于粮食安全的实现;由于当前我国城乡土地的利用率差异较大,城市化的适度推进最终也表现为土地利用整体效率的提高和用地的集约、节约,这对耕地保护和粮食安全都是有利的。在社会稳定和可持续发展的角度上,农业结构的调整在增加农民收入、维护社会稳定、稳固农业基础和促进经济社会可持续发展等方面的作用不容忽视;而工业化和城市化的推进,既是社会稳定的“减压阀”,又是可持续发展的“驱动器”;一方面,大量农村人口向城市迁移,农村的“人地矛盾”可以逐步得到缓解,且有利于形成规模化经营;另一方面,城市化发展以进一步促进城市对人口和经济的聚集,有利于提高土地利用的集约化程度,提高土地的利用效率,缓解“人多地少”的矛盾^[28]。生态环境的保护与建设是可持续发展的根本保障。从确保粮食安全、社会稳定和可持续发展上看,城市化进程、农业结构调整与耕地保护并不完全排斥,且还有一定的结合点。城市化是经济发展的必备条件,城市化水平越高,经济越发达。城市化促进经济发展,经济的发展推动科技的进步,也推动农业科技水平提高和农业现代化发展,一味限制城市化只能是积累矛盾、加剧矛盾,而不是解决矛盾^[29]。综上,城市化进程、农业结构调整与耕地保护的关系,是根据其发展阶段不同,而表现形式不同,其关键是找准结合点。在工业化和城市化过程中,应选择合适自身的城市化发展道路和土地利用方式,在城市化加速阶段,政府应注意在城市内部集约用地,城市化滞后或超前于工业化对耕地利用都是不集约的。但现实中,由于城市化进程、农业结构调整与耕地保护间关系的认定失败,致使原本应引发人口、产业集聚,集中利用土地资源、提高土地使用效率的城市化发展与农业结构调整,演变成城市建设的“摊大

饼”、土地利用效率下降、土地浪费过大^[30]、耕地难以得到保障的结局。

针对现有耕地保护策略的失灵,以及不能完全适应市场经济的快速发展的需要,国土资源部耕保司原司长潘明才提出“传统的用地观念和土地利用方式要根本转变,要体现土地收益合理分配,发挥市场配置资源的作用,促进集约用地,减轻城镇外延扩张发展对耕地保护的壓力,建立在市场条件下的耕地保护机制,是当前十分紧迫的任务”^[31]。

二、国内外经验与做法

(一) 国外耕地保护经验

在国外一些国家的经济发展与城市化进程中,也曾遇到耕地保护系列问题,以下例举一些国家和地区的耕地保护发展历程,我们可从中吸取一些成功经验,总结一些失败教训。

1. 英 国

英国作为最早的资本主义国家之一,是典型的土地私有制国家,90%左右的土地为私人所有,土地所有者对土地享有永久业权。

提起英国,就不能不提及对英国乃至世界影响深远的圈地运动。起始于13世纪,终止于19世纪(1876年)历时6个多世纪的圈地运动,使英国实现了农业的资本主义大规模耕种,农业生产技术及机械化水平迅速提高,最终建立了典型的资本主义近代农业^[32]。在取得空前成效的同时,圈地运动也造成了英国耕地迅速减少,农业开始萎缩的局面。到了第二次大战后期,英国政府开始逐步采取耕地保护措施。英国《城乡规划法》就是在这种历史背景下,于1947年颁布的,此后,该法多经修改和补充,并制定了大量相关法规,最终形成了较为完整的规划立法体系^[33]。

通过《城乡规划法》的颁布及其规划体系的建立,英国明确了以下原则、要求与措施。

(1) 国家级结构规划由环境部制定,地方本区规划由地方政府县或区政府制定,国家级规划通过地方和区域得到贯彻和实施

(2) 实行许可制

所有土地的发展权(即更高强度或更高价值的使用权)均归国家所有,任何人欲开发土地,均须申请并取得开发许可,从而获得土地发展权,土地所有者或土地开发者,还必须就因获得开发许可而取得的发展价值缴纳发展价值税;当土地所有权人或土地开发者要改变土地的用途时,即使与规划不冲突,也必须得到规划机关

的开发许可；此外，在接到开发许可后，土地所有权人或土地开发者还必须在1年内着手开发，以确保规划的实施。

（3）限制农用地转用

规划机关在审批开发申请时，若该申请是对农用地用途进行变更利用的，则该申请应向农业部部长咨询（农业部只是陈述其主张，不得有任何指示）；当开发使农用地损失过多时，环境大臣有权收回地方规划机关的申请核准权，以限制开发活动对农用地的过度侵占。

（4）实施“城市限制”或称“城市围墙”政策

这种政策主要是通过绿化带来提高城市基础设施利用率和保护乡村美丽风景^[34]。国家通过立法要求城市发展应与其周围乡村保护相协调，城市发展采取紧缩型发展模式，有效利用城市内闲置地，不允许零星的远郊开发建设。提高建成区内土地的利用率，缓和了城市发展对周边农用地的需求，实际上就是对农用地的间接保护；零星的、非系统的远郊开发建设对道路、上下水道、商店等基础设施利用率不高，不但开发成本高，而且很容易造成非农用地的扩张，对农用地保护和集约利用城市空间都非常不利。

（5）乡村保护代替农田保护

英国重新定义农田保护为乡村保护，即将农田保护扩展到了保护城市扩张界限以外的整个乡村景观。从1987年环境部第16号通知开始，农用地转为建设用地主要考虑的是农用地的环境价值而不是农作物的生产能力。通过目标定位的提升，一方面获得了副产品——农用地保护；另一方面，引导人们对乡村的热爱，使农用地保护政策得到公众的广泛支持。

（6）农用地调查与分类定级为城乡规划服务

英国把全国农地分为5个等级，占用1~3级农地超过10公顷（150亩），规划部门必须报请农业部许可。

虽然英国是人口密度高的国家（248人/平方千米），但正是在这种管理体系下，其广阔的乡村土地还是在城市发展的压力下被安全保留下来，这是举世公认的保护成就。

2. 美国

美国人少地多，每平方千米28人，人均耕地约1.6公顷（24亩），由于农业高科技的普及使美国成为世界粮食出口大国，有“世界的面包篮”之称。农业是美国的重要产业，在1999年农产品销售市场价值就接近2000亿美元，据研究，美国的农业产值每增加1美元，相关的产品或服务可以增加4~6美元^[35]。此外，农业在美国还是一种文化与生活方式，可见农业在美国社会举足轻重。