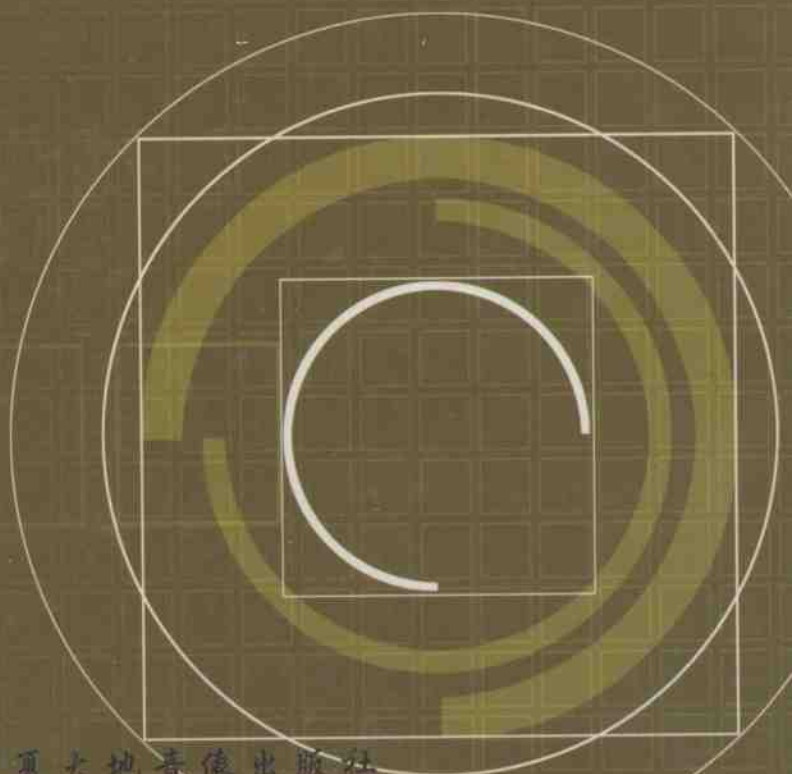


# 土地

## 开发整理、耕地保护、土地 复垦与监察执法实务全书

主 编：刘君强



宁夏大地音像出版社

# 土地开发整理、耕地保护、土地 复垦与监察执法实务全书

主 编：刘君强

## 第 三 卷

宁夏大地音像出版社

方案Ⅲ(表16中的方案17,即“CⅡ乙”),耕地最低需求量为149 929hm<sup>2</sup>,粮食自给率80%,粮地单产8835kg/hm<sup>2</sup>,粮地比例80%。

除了上述预测外,我们还对园地、林地、交通用地、水域、未利用地以及居民点及工矿用地内部的城镇村用地、特殊用地、独立工矿用地分别进行了预测。通过预测,认为在考虑科技进步的前提下,各类用地的需求量都可得到适当满足,而且用地结构还有一定的调整余地。

## 第二节 以耕地保护促进全部土地利用结构合理调整的优化模式

获取耕地保护最优整体效应的核心问题在于实现土地利用的综合协调,即既要实现耕地经济供给与需求的动态平衡,又要促进土地利用结构与需求结构、生态结构和土地关系的协调,最终实现全部土地利用的经济效益、生态效益和社会效益的良性循环和共同提高,并获取最佳的综合效益。为此,我们在各种预测的基础上,采用多目标最优化方法进行模拟,其一般式为:

$$\text{求} \begin{cases} \max f_1(x) = a_1 x_1 + a_2 x_2 + \cdots + a_n x_n \\ \max f_2(x) = b_1 x_1 + b_2 x_2 + \cdots + b_n x_n \\ \max f_3(x) = c_1 x_1 + c_2 x_2 + \cdots + c_n x_n \end{cases}$$

满足约束条件

[illegible]

下的最优解

式中  $f_1(x)$ ,  $f_2(x)$ ,  $f_3(x)$  分别为经济、社会、生态目标函数。

$x_1, x_2, \dots, x_n$  为目标函数的决策变量

$a_i, b_i, c_i$  分别是  $f_1(x), f_2(x), f_3(x)$  的决策变量系数,  $A_{ij} (i=1, 2, \dots, m, j=1, 2, \dots, n)$  为约束条件不等式系数,  $d_1, d_2, \dots, d_m$  为约束量。

此模型的求解,我们采用 $\alpha$ -法选择权系数 $\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3$ 后建立新的目标函数,具体方法如下:

$$U(x) = \sum_{i=1}^3 \alpha_i f_i(x)$$

在 $X \in R$ 时,求使 $U(X) \rightarrow \max$ 下的最优解。其中 $\alpha$ 的求解如下:

记 $x^{(i)}$ 是 $f_i(x)$ 的最优解

$f_{ij} = \max f_i(x) = f_i(x^{(i)}), i=1, 2, 3, j=1, 2, 3$ 则有:

$$\begin{cases} \sum_{j=1}^3 f_{ij} \alpha_j = c, i=1, 2, 3 \\ \sum_{j=1}^3 \alpha_j = 1 \\ \alpha_1 > 0, \alpha_2 > 0, \alpha_3 > 0 \\ c \neq 0 \end{cases}$$

在具体建模过程中,变量按原国家土地管理局颁发的《土地利用总体规划规程》中的一级地类设置,由于衢州市用地现状中无“牧草地”,且也无适宜发展之地,所以共设置七个变量: $x_1$ (耕地)、 $x_2$ (园地)、 $x_3$ (林地)、 $x_4$ (居民点及工矿用地)、 $x_5$ (交通用地)、 $x_6$ (水域)、 $x_7$ (未利用地)。

由于土地利用的三大效益目标,尤其是生态效益和社会效益目标,难于进行有效的综合和精确计量,加上我们的精力和能力有限,所以只选择了若干有限的指标来分别代表三大效益目标:①国民收入最大。此目标追求的是如何通过耕地保护,促使农业和其他各业协调发展,从而取得最佳的经济效益。②尽可能多的农产品。此目标在一定程度上体现了耕地保护本身的要求和全部土地利用的社会效益目标。③森林覆盖率最大。森林覆盖率的高低,对全部土地生态系统有着极为重要的影响,这一目标在一定程度上反映了耕地保护与全部土地利用生态平衡之间关系的协调,从而取得最佳的生态效益。

模型以各种用地的最低需求量和最大可供量为主要约束条件。同时水利条件作为该地区农地利用的主要障碍因子,得到了充分考虑。

由于前面的预测提出了3个耕地最低需求量方案,所以也产生了相对应的3个用地结构优化模式。

## 一、优化模式 I

该模式以耕地最低需求方案 I 为基础建立,其模型如下:

耕地:  $x_1 \geq 153\ 538$

$x_1 \leq 160\ 188$

园地:  $x_2 \geq 82\ 147$

$$x_2 \leq 83\ 914$$

林地:  $x_3 \geq 529\ 100$

$$x_3 \leq 556\ 954$$

居民点及工矿用地:  $x_4 \geq 41\ 063.37$

$$x_4 \leq 41\ 638.38$$

交通用地:  $x_5 = 8\ 225.08$

水域:  $x_6 \geq 35\ 891$

未利用地:  $x_7 \geq 31\ 058$

总用地:  $x_1 + x_2 + x_3 + x_4 + x_5 + x_6 + x_7 = 884\ 805.66$

水利:  $0.635x_1 + 0.33x_2 + 0.075x_3 \leq 190\ 000$

目标函数:

经济目标 (国民收入)

$$\max f_1 = 0.38x_1 + 1.01x_2 + 0.11x_3 + 180.68x_4 + 28.18x_5 + 0.74x_6$$

生产目标 (农产品)

$$\max f_2 = x_1 + x_2$$

生态目标 (森林覆盖率)

$$\max f_3 = x_3$$

经运算:

$$\alpha_1 = 0.019, \alpha_2 = 0.486, \alpha_3 = 0.495$$

$$\max f(x) = 0.49322x_1 + 0.50519x_2 + 0.49709x_3 + 3.43292x_4 + 0.53542x_5 + 0.01406x_6$$

其优化结果如下 (表 31-6)。

表 31-6 衢州市 2010 年土地利用结构优化模式 (I)

单位:  $\text{hm}^2$

|              |                   | 合计         | 耕地<br>( $x_1$ ) | 园地<br>( $x_2$ ) | 林地<br>( $x_3$ ) | 居民点及<br>工矿用地<br>( $x_4$ ) | 交通用地<br>( $x_5$ ) | 水域<br>( $x_6$ ) | 未利用地<br>( $x_7$ ) |
|--------------|-------------------|------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------------------|-------------------|-----------------|-------------------|
| 1995 年<br>现状 | 面积                | 884 805.66 | 164 394.88      | 82 147.67       | 524 726.01      | 34 880.48                 | 5 547.93          | 34 684.16       | 38 424.53         |
|              | 占总面积<br>比例<br>(%) | 100        | 18.58           | 9.28            | 59.30           | 3.94                      | 0.63              | 3.92            | 4.35              |

续表

|              |                   | 合计         | 耕地<br>( $x_1$ ) | 园地<br>( $x_2$ ) | 林地<br>( $x_3$ ) | 居民点及<br>工矿用地<br>( $x_4$ ) | 交通用地<br>( $x_5$ ) | 水域<br>( $x_6$ ) | 未利用地<br>( $x_7$ ) |
|--------------|-------------------|------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------------------|-------------------|-----------------|-------------------|
| 2010 年<br>模式 | 面积                | 884 805.66 | 153 538         | 83 914          | 530 541.2       | 41 638.38                 | 8 225.08          | 35 891          | 31 058            |
|              | 占总面<br>积比例<br>(%) | 100        | 17.35           | 9.48            | 59.96           | 4.71                      | 0.93              | 4.06            | 3.51              |

从表 31-6 可知, 根据优化结果, 到 2010 年衢州市耕地面积将为  $153\,538\text{hm}^2$ , 比 1995 年的  $164\,394.88\text{hm}^2$  减少 6.60%, 但由于耕地质量提高和农业技术创新, 产品的供给状况还略有改善 (表 31-7)。

表 31-7 衢州市粮食生产及供求情况

|                         | 粮地单产<br>( $\text{kg}/\text{hm}^2$ ) | 总产量 (万 t) | 总需求量<br>(万 t) | 粮食自给率<br>(%) |
|-------------------------|-------------------------------------|-----------|---------------|--------------|
| 1995 年现状                | 7 416.21                            | 97.75     | 115.21        | 84.85        |
| 2010 年模式                | 8 835                               | 112.63    | 132.46        | 85.03        |
| 2010 年比 1995<br>年增减 (%) | 19.13                               | 15.22     | 14.97         |              |

注: 粮地占耕地比例保持在 83% 不变。

从表 31-7 可知, 根据该优化模式, 到 2010 年衢州市的粮食总产量比 1995 年提高了 15.22%, 粮食自给率也略有提高。这是耕地质量提高的结果, 而对耕地面积的需求量则反而有所下降。这样, 就为满足其他各业发展对土地的需求创造了条件, 也有利于促进土地生态系统的良性循环和综合协调。

## 二、优化模式 II

本模式以“耕地最低需求方案 II”为基础建立, 其模型如下:

耕地:  $x_1 \geq 159\,296$

$$x_1 \leq 160\,188$$

园地:  $x_2 \geq 80\,754$

$$x_2 \leq 83\,914$$

林地:  $x_3 \geq 529\,100$

$$x_3 \leq 556\,954$$

居民点及工矿用地:  $x_4 \geq 41\,063.67$

$$x_4 \leq 41\,638.08$$

交通用地:  $x_5 = 8\,225.08$

水域:  $x_6 \geq 35\,670$

未利用地:  $x_7 \geq 30\,263$

总用地:  $x_1 + x_2 + x_3 + x_4 + x_5 + x_6 + x_7 = 884\,805.66$

水利:  $0.635x_1 + 0.33x_2 + 0.075x_3 \leq 190\,000$

目标函数:

经济目标 (国民收入):

$$\max f_1 = 0.38x_1 + 1.01x_2 + 0.11x_3 + 180.68x_4 + 28.18x_5 + 0.74x_6$$

社会目标 (农产品)

$$\max f_2 = x_1 + x_2$$

生产目标 (森林覆盖率)  $\max f_3 = x_3$

经运算:

$$\alpha_1 = 0.003, \alpha_2 = 0.54, \alpha_3 = 0.457$$

$$\max f(x) = 0.541\,14x_1 + 0.543\,03x_2 + 0.457\,33x_3 + 0.542\,04x_4 + 0.084\,54x_5 + 0.002\,22x_6$$

其优化结果如下 (表 31-8)。

表 31-8 衢州市 2010 年土地利用结构优化模式 (II)

|              |                   | 合计         | 耕地<br>( $x_1$ ) | 园地<br>( $x_2$ ) | 林地<br>( $x_3$ ) | 居民点及<br>工矿用地<br>( $x_4$ ) | 交通用地<br>( $x_5$ ) | 水域<br>( $x_6$ ) | 未利用地<br>( $x_7$ ) |
|--------------|-------------------|------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------------------|-------------------|-----------------|-------------------|
| 1995 年<br>现状 | 面积                | 884 805.66 | 164 394.88      | 82 147.67       | 524 726.01      | 34 880.48                 | 5 547.93          | 34 684.16       | 38 424.53         |
|              | 占总面<br>积比例<br>(%) | 100        | 18.58           | 9.28            | 59.30           | 3.94                      | 0.63              | 3.92            | 4.35              |
| 2010 年<br>模式 | 面积                | 884 805.66 | 159 296         | 81 187.95       | 529 100         | 41 063.63                 | 8 225.08          | 35 670          | 30 263            |
|              | 占总面<br>积比例<br>(%) | 100        | 18.00           | 9.18            | 59.80           | 4.64                      | 0.93              | 4.03            | 3.42              |

与模式 I 相比,这一模式中粮地占耕地比率从 83% 下降为 80%, 因此, 为了保持一定的粮食自给率, 耕地面积便要求达到  $159\,296\text{hm}^2$ , 比方案 I 的  $153\,538\text{hm}^2$  多了  $5\,758\text{hm}^2$ , 粮食产量为 112.59 万 t, 自给率为 85%, 基本与模式 I 相同, 但各种经济作物

的面积和产量必将明显高于模式 I，从而更好地满足社会对这些农产品的需求。同时，其他各类用地都比模式 I 有所减少（除了交通用地相同以外）。

### 三、优化模式 III

本方案以“耕地最低需求方案 III”为基础建立，其模型如下：

耕地： $x_1 \geq 149\,929$

$$x_1 \leq 160\,188$$

园地： $x_2 \geq 80\,754$

$$x_2 \leq 83\,914$$

林地： $x_3 \geq 529\,100$

$$x_3 \leq 556\,954$$

居民点及工矿用地： $x_4 \geq 41\,063.67$

$$x_4 \leq 41\,638.38$$

交通用地： $x_5 = 8\,225.08$

水域： $x_6 \leq 35\,670$

未利用地： $x_7 = 30\,263$

总用地： $x_1 + x_2 + x_3 + x_4 + x_5 + x_6 + x_7 = 884\,805.66$

水利： $0.635x_1 + 0.33x_2 + 0.075x_3 \leq 190\,000$

目标函数：

经济目标（国民收入）

$$\max f_1 = 0.38x_1 + 1.01x_2 + 0.11x_3 + 180.68x_4 + 28.18x_5 + 0.74x_6$$

社会目标（农产品）

$$\max f_2 = x_1 + x_2$$

生产目标（森林覆盖率）

$$\max f_3 = x_3$$

经运算：

$$\alpha_1 = 0.004, \alpha_2 = 0.54, \alpha_3 = 0.456$$

$$\max f(x) = 0.541\,52x_1 + 0.544\,04x_2 + 0.456\,44x_3 + 0.72272x_4 + 0.112\,72x_5 + 0.002\,96x_6$$

其优化结果如下（表 31-9）。

表 31-9 衢州市 2010 年土地利用优化结构模式 (Ⅲ)

|              |                   | 合计         | 耕地<br>( $x_1$ ) | 园地<br>( $x_2$ ) | 林地<br>( $x_3$ ) | 居民点及<br>工矿用地<br>( $x_4$ ) | 交通用地<br>( $x_5$ ) | 水域<br>( $x_6$ ) | 未利用地<br>( $x_7$ ) |
|--------------|-------------------|------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------------------|-------------------|-----------------|-------------------|
| 1995 年<br>现状 | 面积                | 884 805.66 | 164 394.88      | 82 147.67       | 5 624 726.01    | 34 880.48                 | 5 547.93          | 34 684.16       | 38 424.53         |
|              | 占总面<br>积比例<br>(%) | 100        | 18.58           | 9.28            | 59.30           | 3.94                      | 0.63              | 3.92            | 4.35              |
|              |                   |            |                 |                 |                 |                           |                   |                 |                   |
| 2010 年<br>模式 | 面积                | 884 805.66 | 155 995.2       | 83 914          | 529 100         | 41 638.38                 | 8 225.08          | 35 670          | 30 263            |
|              | 占总面<br>积比例<br>(%) | 100        | 17.63           | 9.48            | 59.80           | 4.71                      | 0.93              | 4.03            | 3.42              |
|              |                   |            |                 |                 |                 |                           |                   |                 |                   |

这一模式的最大特点是通过降低粮食自给率来满足其他用地需求。到 2010 年,粮食总产量为 110.257 万 t, 此 1995 年的 101.568 万 t 提高 8.55%, 而需求量则从 115.00 万 t 增加到 132.46 万 t, 提高 15.18%, 因此粮食自给率降低到 83.24%。与此同时, 耕地内部的经济作物和其他作物用地比率比方案 I 高 3 个百分点 (与方案 II 相同), 耕地面积比方案 II 减少 3 300.8hm<sup>2</sup>, 其他各类用地得到了较好的满足。

## 第三十二章 城市化过程中耕地保护的 市场机制与政府机制

获取耕地保护的最优整体效应是我国国民经济发展的需要,也是保护和改善生态环境、提高人民生活质量的需要。但是正确处理耕地保护与城市化的辩证关系,并实现全部土地利用的综合协调,是一项复杂的系统工程,即使已经找到了优化模式及技术方

案,在实施过程中也会遇到许多矛盾和困难,为此,需要建立完善的协调机制。

### 第一节 耕地保护中的市场机制与市场失灵

#### 一、市场在耕地保护和土地利用中的作用

市场对于缓解耕地保护与城市化的矛盾,并促进全部土地的优化配置,可在以下几个方面发挥重要作用。

(一) 促进耕地合理流动,实现耕地与资本、劳动者和管理者的最优配置,提高耕地利用效率

70年代末以后,我国农地逐步实行了家庭承包经营制,且大多采取平均分配、好坏搭配的方式。为了稳定农地承包关系,党中央又在1984年1号文件中作出“土地承包期一般应在15年以上”的规定;1998年8月29日修订的《中华人民共和国土地管理法》则进一步规定“土地承包经营期为30年”,“农民的土地承包经营权受法律保护”。所有这些政策和规定,对于稳定农民的投资预期,提高耕地的质量具有重要作用,但同时,由于家庭人口自然增减、劳动力转移等多方面原因,也会出现“有田无人耕,有人无田耕”等现象。农地使用权流转市场机制的建立,有利于促进土地向优秀的农业经营管理者集中,实现耕地与其他生产要素的优化配置,提高耕地的利用率和生产力,从而缓解各类用地的矛盾。

(二) 提高城市土地的利用效率和效益,减轻非农建设占用耕地的压力

过去在计划经济条件下,土地使用采用无偿划拨的办法,从而出现了大量的“少占多用,早占迟用,占而不用”等现象。通过改革和完善城市土地使用制度,充分发挥市场机制的作用,就可促进对土地的节约使用和集约利用,并使土地资源流向最合理的用

途和最佳的使用者,实现资源的优化配置。

(三) 随着耕地资源的日益稀缺,市场机制将促使耕地价格日益提高,耕地经营者在自身利益驱动下对耕地数量和质量实行有效保护

随着人口的增加,经济的发展,耕地资源日趋稀缺时,市场会导致耕地相对于其他资源的价格水平上升,一方面阻止耕地向其他用途转化,另一方面促使经营者通过投入资本、劳动的办法创造“土地资产”,提高耕地质量,从而缓解耕地保护与城市化的矛盾。

## 二、耕地保护中的市场失灵

在耕地保护和土地利用实践中,市场并不能完全达到土地资源的配置效率。当前在我国,主要存在两个层次的问题。

### (一) 市场建设不完善,市场机制未能充分发挥作用

自1992年以来,中国的经济体制改革明确了以建立社会主义市场经济体制作为新时期的历史任务。经过几年的努力,我国社会主义市场经济体系的雏形已逐步形成。然而,在由传统的计划经济向社会主义市场经济过渡的过程中,新旧体制之间不可避免地会发生某些制度性摩擦。从土地市场看,至少有以下几个方面的问题阻碍着市场机制作用的充分发挥:

#### 1. 土地产权不明晰,使行为主体缺乏农地流动和高效配置的足够动力

我国当前农地产权制度中的问题,除了所有权主体及其法人代表模糊不清外,主要表现为土地产权“权利束”中的各种权能占有权、使用权、转让权等也都缺乏明晰的内涵,更未形成规范。因此,农户并未成为真正的土地使用权主体,无法完全根据家庭人口、劳力、就业、收入情况和自己意愿,来决定或者自己经营,或者转让、出租给他人经营,其对土地投入所形成的土地资本和人工增值也无法得到合理补偿。这必然影响农地资源的合理流动和高效配置。

#### 2. 土地市场范围狭小,影响了土地资源流转的数量和规模

由于土地所有权、户籍制度以及文化传统等方面的因素,农地流转大都只能在一村之内或邻村之间进行,常造成一些地方“退包难”与“接包难”并存的现象,影响农地配置效率的提高。据我们对浙江省平湖市的调查,农户对土地的流转已经有了较大的意愿(表32-1)。

由表32-1可知,除了共建乡外,其他乡镇中愿意转入户数量与愿意转出户数量之间都有较大差别,而目前平湖农村要跨村、跨乡进行土地流转十分困难,从而使得各乡镇的土地难于流转。从我们对一些乡镇的典型调查看,也确是这样。例如,该市白马乡新群村,共有486户,其中33.95%的农户愿意转出土地,但愿转入者却只有3.09%;

黄姑乡愿意转入土地的农户占了总户数的 42%，但愿转出土地的农户只有 6%。由于土地跨乡村流转十分困难，这两个地方的土地实际流转率都十分低下。

表 32-1 平湖各乡镇调查户土地流转意愿

单位：%

|       | 中大多 | 胜利乡 | 白马乡 | 黄姑乡 | 共建乡 | 新埭镇 | 全塘镇 |
|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 愿转入户  | 9   | 23  | 31  | 42  | 26  | 17  | 45  |
| 愿转出户  | 57  | 47  | 40  | 6   | 28  | 29  | 8   |
| 不愿流转户 | 34  | 30  | 29  | 52  | 46  | 54  | 47  |

《中华人民共和国土地管理法》规定：“农民集体所有的土地由本集体经济成员承包”，“由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营的，必须经 2/3 以上成员或者 2/3 以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府批准”。由于该法未明确规定使用权转让可否在不同集体经济组织成员之间进行，在实践中也可能会影响农地的跨社区流转。

### 3. 信息不完全，使市场竞争难于正常进行

信息的完善和畅通是形成有效竞争的重要条件。而对土地资源质量、价格的评估，需要较强的专业知识，不是一般的经营者所能胜任的。目前我国农村土地尚未开展定级估价工作，缺乏科学、合理的土地价格体系，难于为交易者提供完善的价格信息。同时，土地交易又缺乏中介机构，各种供求信息无稳定的传递渠道。在这种情况下，要形成有序的竞争显然是困难的。

上述情况表明，由于我国市场建设的不完善，市场机制在耕地保护和土地资源优化配置中的作用还未能得到充分发挥。这些问题，随着我国社会主义市场经济体制的完善，也将逐步得到解决。但即使这样，市场机制也并不能完全实现土地资源的优化配置。

## （二）市场失灵

所谓市场失灵，即在市场机制得到充分发挥的情况下，不能如预期的那样圆满达成经济效率的现象。在耕地保护和土地利用中，造成市场失灵的主要原因有：

### 1. 意识形态滞后带来的“非理性”行为，致使市场机制失效

人的理性行为是市场机制能够实现配置效率的前提。几千年封建社会历史下形成的“恋地”心理，常使中国农民具有“非理性”行为，即作为一个生产者却不以追求利润最大化为目标。据台湾学者苏嘉宏博士介绍，目前，台湾有不少私人之所以不肯放弃农地所有权，纯粹是为了保有祖上传下来的一份“家业”。一些已离开家乡而拥有一份“祖传”农地的人，为了不违反政府“禁止农地荒芜”的规定，不得不“倒贴”一定的费用请别人耕种，因此他们从该土地上得到的纯收入小于零（由于根据规划这些上等农

地不允许转为非农用地,所以也无增值价值)。有些年轻人因此想放弃这些土地的所有权,但终因怕承担“败家子”名声而作罢。中国大陆土地实行公有制,但在实行土地承包经营制的情况下,农民对拥有一份土地使用权的“恋地”心态也普遍存在。例如,处于沿海地带的平湖市全塘镇乡镇企业十分发达,有 68.38% 的劳动力稳定地转移到二、三产业,经营土地的积极性也明显下降,有不少人希望改种单季稻,以节省劳动力(表 32-2)。

表 32-2 全塘镇调查户对是否愿意改种单季稻的回答

| 项 目   | 人 数 (人) | 比 例 (%) |
|-------|---------|---------|
| 愿 意   | 30      | 36      |
| 不 愿 意 | 46      | 56      |
| 讲不清   | 6       | 8       |
| 合 计   | 82      | 100     |

从表 32-2 可知,全塘镇的调查户中,有 36% 的农户希望改种单季稻,而其主要原因则是想节省劳动力(表 32-3)。

表 32-3 全塘镇想改种单季稻农户的原因调查 (%)

| 合 计 | 早稻米品质<br>不好,难卖 | 可节省劳动时<br>间以从事他业 | 可减轻劳动<br>强度 | 劳力<br>不够 | 粮价<br>太低 | 农用生产资料<br>价格太高 | 其 他 |
|-----|----------------|------------------|-------------|----------|----------|----------------|-----|
| 100 | 12.82          | 71.79            | 10.12       | 5.13     | 0        | 0              | 0   |

由表 32-3 可知,全塘镇农户想改种单季稻的主要原因是想节省劳动力。由此可见,全塘镇的调查户中,有较多的农户劳动力紧张,不希望花较多的劳力在农地上,对其收入亦无所谓,故希望改种单季稻。但与此同时,却只有 8% 的农户愿意放弃一部分耕地使用权,而有 45% 的农户还希望扩大占有耕地面积。显然,有不少农户想扩大农地面积,并非真正想经营土地,而只是想“保有土地使用权”罢了。

这种“恋地”心理,在其他一些发展中国家中也不同程度地存在。例如印度的不少农民认为,农村有着他们自己的土地,是他们的家庭祖辈居住的地方,因而既不愿放弃土地,更不愿离开家乡,认为“死也应该死在这里”,这也是印度城市化严重滞后的原因之一,当然也会影响农地的配置效率。面对这种由“恋地”心理而带来的“非理性”行为,市场机制显然是无能为力的。

## 2. 农地保障功能的存在,阻碍市场机制作用的充分发挥

所谓农地的“保障功能”,就是农地对于广大农民来说,是“衣食之源,生存之本”,土地本身具有的承载功能、养育功能和资源功能,转化为农民的就业保障、生活福利和伤病养老保险的可靠手段。这种农地的保障功能,就其社会经济属性来言,本是农业社会自然经济的产物,是农村社会生产力水平低下条件下单一农业结构的反映,也

是农民在生产上的“资源依赖型”和生活上的“追求温饱型”的集中表现。目前,我国农业和农村经济正在由自给半自给经济向商品经济转化,由单一的农业结构向多元化农村产业结构转化,农村社会生产力有了较大的发展,农民生活水平正在由“温饱型”向“小康型”提升。但是,在目前小规模的家庭经营尚有较强的生命力,而在非农就业的岗位和收入尚不稳定的情况下,绝大多数农民仍把农地视为“活命田”、“保险田”和农外就业的“退路”,因而宁肯种“粗放田”、“应敷田”,甚至不惜让其暂时“抛荒”,也不愿轻易转让和放弃土地,这也是有其现实原由的。在这种情况下,市场机制便难于在实现耕地高效配置上充分发挥作用。

农地高效配置与保障功能的矛盾在一些发展中国家是普遍存在的,只是表现形式有所不同罢了。据有关资料表明,在发展中的资本主义国家中普遍存在着“农村无地者问题”,而且有日趋严重之势,这使得有愈来愈多的农民失去了基本生活保障。这种社会分配的严重“不公”现象,已引起了国际社会的广泛关注,要求政府干预的呼声也日趋高涨。

### 3. 土地供给的有限性,使得土地市场不可能是完全竞争市场

土地的有限性必然地造成土地供给上一定程度的垄断,人们往往把土地当成保值和增值的手段,而影响土地的高效配置和合理利用。例如日本战后城市化高速发展时期,对城市用地需求量也迅速增加,1980年,以“首都圈”为中心的城市地价为战前的9394倍。对此,日本一桥大学经济学教授野口悠纪雄认为,地价高涨的根本原因在于把土地作为“资产”来利用。将来卖掉土地时可以得到的收益影响到现在的价格,使现实地价上涨。这种机制把地价抬高,并不是作为资源配置合理的信号在发挥其功能。因此,地价高涨并没有带来土地的高度利用,反而造成土地的低度利用,把土地作为资产来保有,为确保随时变卖,往往以空地或低度利用形式来保有,造成土地有效供给减少,从而使地价进一步上涨。其结果是“市区区域内残存着大量农地,就连已经被住宅化的土地,实际的容积率也不到城市计划所规定的容积率的一半”(野口悠纪雄,1989)。日本的农地长期处于小规模和兼业化经营状态,也与人们把土地当成“增值手段”有关。

在1993年加强宏观调控以前,我国城市尤其是开发区中出现了疯狂的土地投机现象,这也说明,由于垄断的存在,仅靠市场机制难于实现土地资源的配置效率。

### 4. 耕地保护和土地利用的外部性

所谓外部性,是指人们的经济行为有一部分的利益不能由自己享用,或有一部分成本不必自行负担。前者称外部经济性或外部效益,后者称为外部不经济或外部成本。

在耕地保护和土地利用中,外部性是十分明显的。就外部经济而言,合理的耕地保护产生的良好社会效益、生态效益大部分体现不到耕地保护和利用者身上。就外部成本而言,滥垦乱伐造成的水土流失,耕地过度农作造成的耕地质量下降,三废排放、过度

使用农药造成的对耕地及其环境的破坏等等，都对社会造成了一定程度的伤害，但在市场条件下都未由破坏者来负担。

## 第二节 耕地保护中的政府机制与政府缺陷

### 一、政府在耕地保护和土地利用中的作用

市场建设不足和市场失灵，为政府的介入提供了必要性。政府对于耕地保护、实现土地资源配置效率，可以在以下几个方面发挥作用。

#### （一）加强土地产权制度建设

建立明确而有效的土地产权制度，对于完善土地市场建设和消除市场失灵都有一定的作用。现代西方经济理论认为，明晰的产权是消除外部性的一种重要方法。在产权明晰时，各方可以通过市场交易来解决外部性问题，最终结果是从外部性中所得到的利益与为外在成本所付出的费用相等。

经过多年的努力，我国的土地产权制度已在很大程度上得到改善，但在进一步的完善方面也还有很多事情可做。

从城镇国有土地产权制度的完善看，根据有关专家的分析，还有以下问题需要及时处理。

#### 1. 关于土地所有者产权中的中央与地方的关系问题

目前的实际情况是，市、县政府在代行中央政府作为土地所有者的权利，主要是批出土地，收取地租、地价。但是，地方政府从局部利益出发，不适当地多批出土地、少收取地租、地价，形成“薄利多销”，并不是罕见的。其结果是对全局和长远的利益有所损害。

针对这一问题，有必要明确规定地方政府在土地管理上的身份并重新规范中央政府与地方政府间的产权关系。其具体内容包括：①将地方政府（市、县）辖区内的全部国有土地，明确划归地方政府代管；②中央政府加强地籍管理，统一确定全国城镇国有土地的类别、等级和最低限价，每年统一调整一次；③以最低限价为依据，按照统一、固定的税率，中央政府每年向地方政府征收土地占有税（其实质是地租的一部分），征税应兼顾中央与地方利益，特别要注意调动地方政府的积极性，故税率应较低，以便把大部分土地收益留给地方政府。

这样做，通俗地说就是处理好“地主”（中央政府）与“二地主”（地方政府）之间的关系，使“二地主”从自身的利益出发管好土地，合理批出并增加土地收益，其结果

必然是较好地兼顾全局与局部利益，使制度效益最大化。

## 2. 关于国家对农村集体所有土地的最终处分权的问题

国家有权征购集体所有的土地，意味着国家拥有集体所有土地的最终处分权，它是国家所拥有的土地产权宏观调控权的组成部分。目前，中央所制定的“国家垄断城镇土地一级市场”的方针（见《中共中央关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》）正是这种调控权的一种体现。其目的无非是要维护土地一级市场的秩序，保护农用土地并公平地调节社会收益。那么，除国家征购农地以外，“农地入市”（农村集体经济的土地使用权进入土地一级市场）必须要经过国家批准。而且在此过程中要将农地转为国有土地，即“入市转权”。

在这里，关键的问题是“农转非”的地价。一些农民往往认为，国家以低价征购农地然后转手卖高价从中牟利，使农民吃亏。于是，他们主张并实践农村集体经济土地使用权的直接入市，以获取高收入。

那么，国家征购农地价格为什么大大低于土地批租价格？首先，土地用途变化后所发生的增值，是土地批租价格高于农地征购价格的基础。其次，城镇非农社会性建设，城镇基础设施，公用事业、公私工商服务性建设等，对一宗地会造成辐射增值，但其价值来自社会而非来自农村集体经济和农民。既然土地“农转非”后的增值源都在社会，其增值额自然也应当归社会所有。因此，从价格理论上来说，国家征购农地付给“农地市价”，而不付给非农地市价，是合情合理的。但是，为了减少阻力，使“农地转非”进行得比较顺利，无论是国家征购农地还是农地“入市转权”，都应在价格上对农民作适当的让步，即实行“让利转权”。例如，在“农地入市”时，以国家批准为前提，“入市”、“征税”、“转权”可同步进行，其中“入市”是指经国家批准，农村土地使用权直接进入非农用地使用权一级市场，“征税”是指以土地使用权出让金和农地市价的差额作为课税对象，由国家征收“土地增值税”；“转权”是指在用地单位获得土地使用权、农村集体经济获得扣除土地增值税后的土地出让金的同时，国家同用地单位签订国有土地使用权出让合同。

## 3. 关于城镇国有土地的定义、保值、增值问题

“土地不仅是一种资源，而且是一种资产（资本）”，这是目前很流行的一种提法。它意味着，作为资源的土地，同劳动力、机器、厂房一样，是生产要素之一；作为资产的土地，又是有价资产的组成部分。然而，确切地说，在社会主义市场经济中，土地早已不再是无价的自然资源而是有价的固定资产了。既然如此，那么，土地价值（含劳动价值和供求价值，都表现为价格）的估定、保持和增加，就必然成为土地产权的关键问题之一。

与此相适应，就存在着一个土地定值、保值、增值如何量化的问题，它包括土地的科学估价，土地使用权出让金与土地估价基本一致；随着时间的推移客观地调高地价，

体现其增值（也包含在必要时调低地价，体现其负增值）；土地在折价入股时的正确估价和收益的分配等等。

然而，目前却存在着一些与上述要求不相符合的问题。例如，在一些情况下，土地出让价格偏低甚至过低；土地入股时作价过低且一旦作价就保持“终生”；在企业清产核资时，把土地当作无价资源等等。所有这些都是与加强对土地的资产化管理的要求背道而驰的。此外，还应认识到，土地作为有价资产（本）投入企业的经营之中，就理应分摊到相应的投资利润，这意味着“资本增值”（注意，这不同于土地本身的“增值”）；征收土地增值税，意味着把来自于社会的土地自然增值中的相当大的部分收归国有，其实质是使作为土地所有者的国家，在相当大的程度上获得其应得的收益。

从农地的产权制度看，主要解决以下问题。

首先是农地所有权明确主体、有效运作，以及在经济上得以实现的问题。这对于克服土地利用中的外部性有重要作用。明确土地所有权不可侵犯，那么对它的污染、破坏就需付费。这样，就可较好地避免资源使用的浪费。

其次是农户土地使用权明晰内涵、有效运作，并获得相应的经济利益问题。这里所说的农户土地使用权，不仅是指农户对农地的实际操作使用权，即狭义的土地使用权，而是指农地作为一种物权的广义土地使用权和部分处分权（即承包期内的转让权、租赁权、抵押权、赠与权和继承权等）。农户承包土地的这些权利，均应明确规定内涵并得到法律保护，不许任何组织或个人以任何方式进行非法侵蚀。这样，农户真正成为土地使用权的主体，可以根据自己的需要来处置土地使用权，从而促进农地合理流动，提高配置和使用效率。同时，还可规定其对土地投入所形成的土地资本和人工增值具有享有权，在承包到期时可得到补偿，以使农民对自己的土地产权有一稳定的预期，既有利于激励他们对土地的短期投入和长期积累，也有利于鼓励他们在条件成熟时自愿转让土地。

再次是设置新的权利，实现权利细分问题。例如，为了克服土地利用中的外部不经济性，可设置土地管理权，并规定归政府所有；设置土地开发权，对于将有可能变为非农用地的农田由政府购买开发权，农民没有开发权就只能继续保留为农业用地等等。

## （二）建立灵活和有效的农地流动机制，培育农村土地市场体系

各级政府在培育土地市场体系，规范土地市场行为，开展农地价格评估，扩大农地流动范围等一系列问题上可以发挥重要作用。

目前，首先要因地制宜建立土地市场体系。各级政府和村社组织，对于农地的转让和流动，在坚持切实保护耕地和“农地农用”的原则下，既要尊重农民意愿，不能强迫命令，又要有所引导和控制，使农地流动的范围、数量和流向合乎生产力发展的需要及土地市场发育的程度，并大致与当地农村劳动力转移的步伐相适应。对于经济发达地区来说，要适当扩大农地流动的范围，使之在本村、本乡以外更广阔的空间与劳动、资