

## 成果与方法

## 我国耕地资源流失的原因及耕地保护对策研究

成婧

(南京农业大学公共管理学院, 江苏 南京 210095)

**摘要:**耕地资源是一种稀缺的公共资源,耕地保护是社会主义新农村建设的要务,是经济社会可持续发展的关键,是我国粮食安全的重要保障。在介绍我国耕地保护问题理论和现状的基础上,将耕地保护问题产生的原因归结为市场失灵,政府失败,法律制度的不完善及与经济发展、生态建设等的矛盾,并从制度层面提出了相应的对策建议。认为我国耕地保护应建立一个多元的管理体系,需要在耕地保护时引入公共管理的理念,利用“第三部门”来保护耕地。

**关键词:**耕地资源;流失;问题;耕地保护;对策

**中图分类号:**F301.21

**文献标识码:**A

耕地是农民最重要的生产资料和生活保障,是农民致富之本、农业发展之源。耕地的保护,必然带来农业生产的进步和农民收入的增加,体现生产的发展。而我国目前耕地资源的具体情况是资源相对短缺、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,形势十分严峻,如何保护耕地这种公共资源成为实现新农村建设可持续性发展的重中之重。

## 1 耕地保护的理论基础

### 1.1 人地关系理论

人地关系即人类与其赖以生存和发展的地球环境之间的关系。人地关系是人类起源以来就客观存在的,是在对立统一的相互联系相互作用下不断发展变化的动态关系。保护耕地的目的是协调人地比例关系以不断满足人口增长对农产品的需求,我国人地关系的现状,可以概括为:以占世界7%左右的耕地养活了占世界22%的人口。人均耕地不到世界平均水平的1/2,30%的地区人均耕地低于联合国粮农组织确定的人均耕地0.053 hm<sup>2</sup>的警戒线。而且,更为可怕的是,我国人口仍在以每年一千多万的速度增加,耕地却在以数百万亩的速度递减。

### 1.2 可持续发展理论

所谓可持续发展,就是既能满足当代人需求,又不对后代人满足需求的能力构成伤害的发展。其核心是谋求经济发展与人口、资源、环境的综合协调,以实现经济、社会的长期稳定、持续的发展<sup>[1]</sup>。耕地具有永续利用的特性功能,只要利用合理、利用得当,它们不仅有自行恢复和再生的能力,而且可以永续利用。反之,如果利用过度,它就会遭到难以挽回的损失破坏,这种破坏是不可逆转的<sup>[2]</sup>。

### 1.3 外部性理论

耕地不仅具有经济产出价值,还有重要的社会承载和生态服务价值,因此耕地具有正的外部效益。这就使耕地保护行为成为一种有明显外部性的经济活动,在耕地保护的个体需求和社会需求之间,存在着一个边际外部效益问题。这种外部性的存在,使市场机制不能引导追求效益最大化的农户有效地进行耕地保护。

### 1.4 生态系统平衡理论

耕地是土地生态系统的一个重要的子系统,或者说耕地本身就是一个生态系统。当人口压力不断增大,植被破坏造成的水土流失严重,掠夺性开垦加剧,肥力投入不足,对耕地污染过多等种种压力积累

到超过耕地生态系统自我调节能力时,耕地生态系统结构被破坏,功能受阻,则会出现耕地生态系统退化、平衡失调,如果针对耕地生态系统退化失调的原因,及时果断地采取严格有效的措施,保护土地资源,加强农田基本建设,防治水土流失、沙漠化、次生盐渍化,减少土地污染,加大土壤肥力投入,提高植被覆盖率等,就可以修复或重建已经失调的耕地生态系统,创造耕地生态系统新的平衡,使耕地生态系统向更高效的方向发展。另外,生态系统动态平衡理论,要求在耕地保护工作中不仅要注重量的保护,更应注重质的保护,并将其放入全部土地资源的合理利用中综合考虑。

## 2 我国耕地资源利用现状及成因

### 2.1 我国耕地资源面临的严峻现实

在数量上,1997年全国耕地面积减少13.5万 $\text{hm}^2$ ,1998年减少26.1万 $\text{hm}^2$ ,1999年减少43.33万 $\text{hm}^2$ ,2000年减少近100万 $\text{hm}^2$ ,2002年减少166.67万 $\text{hm}^2$ ,2003年减少253.73万 $\text{hm}^2$ ,2005年减少36.16万 $\text{hm}^2$ 。据国土资源部最新资料,我国“十五”期间共减少耕地616万 $\text{hm}^2$ 。我国现有耕地1.22亿 $\text{hm}^2$ ,人均耕地0.093 $\text{hm}^2$ (1.4亩);加之人口的大幅度增加,粮食和其他农产品需求的进一步扩大,使得人地矛盾更为突出,耕地资源极其匮乏。

在质量上,我国耕地质量差,结构分布和组成不合理,生产力水平不高,全国大于25°的坡耕地有606.67万 $\text{hm}^2$ ,有良好灌溉设施的水田约0.527亿 $\text{hm}^2$ 。而且我国耕地中旱地有2857.2万 $\text{hm}^2$ ;水浇地2167.03万 $\text{hm}^2$ ;望天田437.43万 $\text{hm}^2$ ;菜地150.29万 $\text{hm}^2$ ,布局及不合理。另外受到水污染,重金属、氟化物、农药、化肥、地膜等多方面影响土壤污染不断加重,自然灾害损毁耕地持续增长,水土流失和土地沙化、盐碱化亦直接影响到耕地质量,造成耕地耕层变浅,养分流失,土壤退化<sup>[3]</sup>。

在后备资源上,我国耕地的后备资源严重不足。鉴于我国是一个古老的农业大国,耕地的开发利用已经比较充分,可持续开发的后备资源十分有限,仅为现有耕地总面积的8.4%,并且集中分布在西北、内蒙等经济落后、交通不便,自然条件恶劣的边远地区。因此,靠开发后备土地资源来实现耕地占补的数量平衡已经十分困难,要实现耕地占补的质量平

衡更是难上加难。

目前,我国正处于计划经济向社会主义市场经济,由粗放经营向集约经营的转变时期,在这种转型的特殊时期,耕地所面临的问题将日益突出,并逐渐威胁我国的粮食安全。再加上社会主义新农村建设需要对农村土地进行的部分规划调整,耕地保护将面临更大的挑战。

### 2.2 我国耕地资源流失的成因分析

#### 2.2.1 市场失灵对耕地保护的障碍

我国的耕地市场存在一定的市场失灵,其主要体现在耕地保护和土地利用的外部性上。

首先,耕地是一种稀缺的公共资源,属于公共产品的范畴,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)<sup>[4]</sup>,这种土地的外部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。这种耕地保护的外部性则造成土地的使用者——农民,失去对耕地保护的动机。

其次,耕地保护行为的外部性,使利益比较低下的耕地向其他用途转移。巨大的增值利益是使农地非农化的基础动力,并且这种转变会造成劳动力大量地流出农业部门,导致耕地的抛荒现象,影响其可持续发展。

#### 2.2.2 “政府失败”对耕地保护的障碍

“政府失败”是指公共部门在提供公共物品时趋于浪费和滥用资源,致使公共产品利用率降低。目前,政府介入耕地保护是无可非议的,但在行为和法律政策的制定上仍然存在一定的问题。

从政府的理念上来说,错误的发展观和政绩观是导致我国耕地大量减少的主要原因。在经济发展的热潮下,各地政府片面追求GDP的增长,把它作为衡量经济增速的唯一指标,以投入和消耗大量的土地以及其他能源的方式刺激经济的增长,拉动GDP,这必然导致资源的大量浪费和土地的大幅减少。据江苏省国土资源厅的测算数据显示,该省GDP每增长一个百分点,就要消耗土地1.6万 $\text{hm}^2$ <sup>[5]</sup>。

从政府人员行为上来说,政府的内部性是导致耕地保护中政府失败的原因之一。内部性是指公共机构尤其是政府部门及其官员追求自身利益或者组织自身的目标而非公共利益或者社会福利。1993

年财税制度改革后,耕地占用税、土地增值税以及土地出让金等大部分都纳入了地方财政,市、县政府成为最大的受益主体。在这种利益驱动下,一些地方趁机大量出让土地(多为耕地)以增加地方财政收入<sup>[6]</sup>。土地出让金收入已成为目前很多地方财政不可缺少的部分,并扮演了重要的角色。

从土地管理的运行机制上说,众多学者都将土地管理部门的现行管理体制列为耕地保护的一大障碍。根据我国《土地管理法》规定,土地实行属地管理,国有土地的产权由中央政府(国务院)代表国家行使,各级政府属于分级代理。在履行土地管理职能时,中央政府正是通过委托的方式把土地管理权限和耕地保护责任下放到省一级地方政府手里,省一级又通过层层委托、分级代理的形式把权限逐级下放到县、乡各层级。这样,由上而下的分级委托代理即形成了一条长长的委托代理链。由于委托人与代理人之间的信息不对称,地方政府(代理人)可以充分发挥信息资源优势,追求自身利益最大化,使耕地保护的职责和目标在各代理人竞相追逐自身利益的过程中被扭曲变形。

#### 2.2.3 法律、制度的缺失与不足

在土地产权制度方面,产权的不明晰是耕地保护不力的最大原因。《中华人民共和国土地管理法》第八条规定:农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,都属于农民集体所有。这就使我国 90% 的耕地属于农民集体所有。从产权完整的角度讲,农民集体对所属耕地应享有占有、使用、处分、收益等权限。然而,实际运作中并非如此。农民以家庭为单位,向集体承包土地,在承包期内享有土地的使用权,但集体土地不能随意改变用途,不能直接入市。实践证明,明晰高效的土地产权制度是吸引农户向土地投入的可靠保证,产权制度越明晰,就越能减少农民土地经营的不确定性,降低土地投入的风险<sup>[7]</sup>。而我国目前农户实际上只掌握了土地的使用权与收益权,并没有对土地的处分权,没有享有完整的土地产权。这就增加了农民土地经营的不确定性及农地投资的风险,使农户对耕地过度或粗放使用。

在土地承包制度方面,家庭联产承包责任制的某些制度也为耕地保护构造了一定的阻力。土地分割过碎,利用和经营规模过小,不能产生规模效应,从而会制约农户对土地投资的冲动,导致其投资行

为的兼业性,资金和劳动力向其他部门或产业转移。

在土地流转制度方面,我国土地的低征高出是征地制度的一大特点,按我国现有征地制度,政府在征用集体土地时,是按被征用地特点按用途给予适当补偿,但当政府将征用后的土地出让给开发商时,却是按土地用于非农用途的价格收取出让金。这种低成本高收益的征地制度也成了耕地保护的阻力。

#### 2.2.4 与其他政策的矛盾

所有政策的制定都有它的指向作用,可以实现一定的政策目标,但不同政策必然会存在一定的抵消作用,一些政策的副作用也对耕地保护产生了一定消极的影响。

城市化与耕地保护之间存在着必然的矛盾,研究表明,城市化水平每增加一个百分点,城市建成区面积将扩大 1 056 km<sup>2</sup>,耕地减少 41 万 hm<sup>2</sup><sup>[8]</sup>。城市化是社会发展的必然产物,我国目前正处于工业化,城镇化快速发展的时期,而这个时期是耕地减少最快的时期,加之城市化进程中的盲目性,如开发区热、房地产开发热、大学城热等,会加大耕地保护的难度,这种现象在数量上加剧了城郊周围耕地数量的减少;另一方面,增加了工业“三废”造成的污染,再加上城市生活垃圾,使耕地质量退化严重。

耕地保护与农业产业结构调整之间也存在一定的矛盾。农业结构的战略性调整,不可避免的会给耕地保护带来压力。党的十五届三中全会后,各地纷纷开展了农业生产结构调整,以期提高农产品质量和效益,调整和优化农业结构,但它必然会带来耕地总量的减少。我国“十五”期间共减少耕地 616 万 hm<sup>2</sup>,其中由于农业结构调整减少 86.2 万 hm<sup>2</sup>,占 14%,成为我国耕地减少的一大因素。发展“三高”农业,实行农业结构调整,占用部分耕地是正常的,但目前农业结构调整随意性太大,毁田挖塘、毁田种果树基本由集体和承包人决定,不受计划与规划控制,只受市场价格和效益的驱动,并且对于这类占地,土地管理部门进行的管理监督至今仍无法可依<sup>[9]</sup>。

此外,耕地保护与生态建设之间的矛盾。我国的退耕还林及生态保护政策也是造成耕地减少的一大原因,我国近 5 年退耕还林 511 万 hm<sup>2</sup>,占耕地减少总量的 72%,政府每年都安排一定数量的陡坡耕地进行退耕还林,特别是西北地区,以改善整个西北部地区的生态环境。但“耕地保护”和“退耕还林”

是对立统一的关系,将部分耕地条件恶劣的耕地改种林果,有利于水土资源的保护,可将大量耕地退耕还林,必将给耕地保护带来负面的影响。所以,如何在耕地保护和退耕还林政策中寻求平衡是至关重要的,也是解决矛盾的关键。

### 3 耕地保护的对策建议

#### 3.1 用制度弥补“市场失灵”

制度是弥补市场缺陷的最有力、最具权威的办法,要保护比较经济利益低下的农业土地,政府行为是唯一的选择,可以通过政策和政府的管制来保障耕地保护带来的环境效益和社会效益<sup>[10]</sup>。建立科学的耕地价格指标体系,充分认识耕地的特殊性,将耕地作为商品价格化是弥补市场失灵的有力措施。

在农民方面,为克服耕地保护的外部性,政府应采取各种激励措施,激发农民自觉保护耕地的动力,经济政策如价格支持政策、投入补贴政策等是政府有效调控农户进行耕地保护性投资的重要手段,它可以使农户在投资中选择较低的决策<sup>[11]</sup>。如美国为保护耕地,通常采用购买开发权的办法,给予农场主非农开发价值与农业用途之间的差价,以达到农地农用的目的<sup>[12]</sup>。另外政府应加大农业科技投入,提高产品的竞争能力,用这种政府行为来增加耕地的比较利益,弥补耕地的外部性。

#### 3.2 用“政府规制”弥补“政府失败”

(1)要加大对土地违法的预防、监督和查处力度。建立科学系统的政绩标准和考核体系,建立对官员的监督体制,通过改变其发展观和政绩观,改善其行为。

(2)在土地管理体制上的,应缩短土地管理的委托代理链,加强国家对国土资源的宏观调控。

(3)可以尝试取消地方政府处置国有土地资产获取受益的权利,国家应该彻底上收地、市、县政府的土地管理权,地方政府应将征收土地保有、继承、转移、增值等税收作为其财政收入的重要来源,彻底消除地方政府以卖地收益补充财政多占农地的利益驱动力<sup>[13]</sup>。这样既可以减少地方政府与中央政府的博弈成本,还可以突破政府的内部性,提高管理效率。

#### 3.3 完善现有土地管理制度

土地产权制度方面。其一,实行土地私有,还土

地产权于民。这种方法从根本上解决了保护农民土地权益的问题,使耕地保护有了真正的主体,同时也有效制止了土地流转中的低成本转让的行为。其二,使土地的使用权与收益权相分离,通过农地股份合作制,由集体来监督用地者的行为,以此保护耕地。其三,实行租赁制,在耕地产权不能自由流转的情况下,将所有权与使用权适当分离,实行耕地的有偿使用有利于合理利用耕地、节约利用耕地、提高耕地的利用率。虽然方式有所不同,但不管采取何种方式,完整的产权制度是保护耕地不可或缺的制度保障。

在土地承包制方面,由于它是制约耕地规模经营的一大阻力,但土地承包期的长期化可以增加农户土地投资的确定性,所以应充分发挥这一优势。强化土地承包者在职能内的土地处置权,使农户可以在承包期内将土地租赁给一些想种地的农户,利用市场的有效配置来实现规模化生产,发挥规模生产的优势。

在土地流转方面,我国目前土地承包经营期30年不变,所以土地的征用就意味着农民将失去近30年的收益,仅以前3年的平均收益来计算补偿费用是极不合理的。应降低土地征用和出让之间的差额,将土地的增值潜力在补偿中量化,从而使土地的征用成本提高。另外,应加强中央对土地一级市场的垄断,避免地方政府对耕地的不合理开发利用,提高中央宏观调控的能力。

#### 3.4 实现政策选择与耕地保护的一致性

政策总有它的两面性,一些政策的实施使经济得到了快速的增长,但在这个过程中耕地却付出了很大的代价,所以如何使耕地保护与经济协调发展是目前耕地保护的关键。

面对城市化和耕地保护之间的矛盾,应进一步完善土地市场,推进城市化中土地的集约利用。充分发挥城市化对耕地保护的积极作用,根据城市和农村的用地情况,城镇化水平的提高,将有利于耕地的保护。因为城市土地集约程度较高,城市化有利于土地利用由粗放向集约转变,但重点在于选择合适的城市化发展道路和进程,充分发挥城市化的集约用地优势。

在产业结构调整 and 生态建设方面,应完善我国耕地因结构调整引起的耕地非耕地化的制度建设,使农业结构调整所造成的耕地用途改变的有章可

循。另外,根据土地资源区域分布差异采取不同的保护措施,加强对东部地区的基本农田保护,提高中部土地的利用效率,通过生态建设逐步实现西北地区的耕地保护<sup>[14]</sup>。

在我国找到一个生态保护与耕地保护的平衡点是至关重要的,与此同时,国家进行农业产业调整的时,一定要强化对土地用途转变的审批权,减少一些不必要的耕地流失。

## 4 结语

制度仍然是解决各种问题的最具权威的方法,目前大家的研究重点也在于怎样构建一种完整的制度体系,但把研究只局限于对现有管理体制下的一种完善是不合理的,当前,应突破“官僚制”的单中心管理体系,构建耕地的多元主体保护体系。目前地方政府的自利行为在一定程度上抵消了中央政府的制度安排,所以改变这种保护机制,突破目前耕地保护以政府为中心的单中心管理模式,把公共管理的理念引入到耕地保护中来,使“第三部门”也成为耕地保护的主体,可以减少由于各级政府之间的博弈造成的损失,充分发挥其维护公共利益的作用,提高耕地保护的效率。

## 参考文献:

- [1] 高魏,胡永进. 耕地保护理论研究[J]. 农村经济,2004,(6): 15.
- [2] 刘书楷. 土地经济学[J]. 北京: 中国农业出版社,1994,209.
- [3] 何来芳,麻志周,范诗鸣. 目前我国耕地保护面临的主要问题及对策[J]. 河南国土资源,2004,(8):12.
- [4] Costanza R, d'Arge R, et al. The value of the world's ecosystems - services and natural capital[J]. nature, 1997, 387(15): 253 - 256.
- [5] 中央党校. 落实科学发展观 20 题[M]. 北京: 中共中央党校出版社,2004,36.
- [6] 艾大宾,廉伟. 影响我国耕地有效保护的诸因素及对策探讨[J]. 国土与自然资源研究,2003,(3):45-46.
- [7] 王德起,曲福田. 我国耕地保护机制研究[J]. 中国土地科学, 1997,11(1):18.
- [8] 于伯华,郑新奇. 耕地危机与城市化进程的盲目性[J]. 城市问题,2003,(3):60.
- [9] 李世平,李品. 关于我国耕地保护问题的若干思考[J]. 农村经济与科技,2005,33(7):1324.
- [10] 金小翠,张文秀. 耕地保护的外部性研究[J]. 农村经济与科技,2005,(9):15.
- [11] 王德起,曲福田. 我国耕地保护机制研究[J]. 中国土地科学, 1997,11(1):20.
- [12] 潘科,朱玉碧. 探析耕地保护中的政府行为[J]. 中国农学通报,2005,21(7):446.
- [13] 梁艳. 关于耕地保护问题研究[J]. 华中农业大学研究生学位论文,2003(6):37.
- [14] 艾建国. 耕地总量动态平衡政策效果分析及对策[J]. 农村改革,2003,(6):23.

## Origin of Soil Source Shifting and Countermeasures for Soil Protection

CHENG Jing

(Public Administration Institute of Nanjing Agricultural University, Jiangsu Nanjing 210095, China)

**Abstract:** Soil land is a rare public source, and soil protection is the key of continuous social development and important guarantee for safety of food supplies. On the basis of introducing land protection and present condition of land resource, problems caused in land protection are introduced in this paper. It is regarded that a series of management system of land protection should be set up.

**Key words:** Land resource; loss; problems; land protection; countermeasures