

文章编号:1001-8158(2001)04-0002-05

耕地总量动态平衡政策存在问题及改革建议

黄贤金¹, 濮励杰¹, 尚贵华²

(1. 南京大学城市与资源学系, 南京 210093; 土地利用研究开放实验室, 北京 100029;

2. 南京农业大学土地管理学院, 南京 210095)

摘要: 分析了耕地总量动态平衡政策运行中存在着区域差异性、政策环境适应性、政府博弈行为以及政策运行的经济可行性等问题, 提出: ①依据区域比较优势原则和变化了的政策环境, 实施有区域差异的弹性的耕地总量动态平衡政策; ②规范政府行为, 减少政策运行中的博弈行为; ③重建适应政策实施的农地产权制度; ④建立建设项目耕地占用指标有偿转让制度, 完善土地收益分配机制, 提升耕地占用成本; ⑤加强政策实施的经济可行性分析和建立生态环境影响评价制度; ⑥改革土地复垦制度, 推进农地储备。

关键词: 耕地总量动态平衡; 政策; 建议

中图分类号: F301.2

文献标识码: B

1 耕地总量动态平衡政策存在的主要问题

耕地总量动态平衡政策的实施, 对于我国稀缺的耕地资源保护起到了积极的作用。通过研究分析, 在现行耕地总量动态平衡政策实施中, 仍然存在一些难点或问题。具体表现在:

1.1 耕地总量动态平衡政策没有充分考虑区域差异性

当前在实施耕地总量动态平衡政策的过程中, 一个较为突出的问题是对耕地资源总量动态平衡应在哪一级区域来实现缺乏明确的规定。有的区域认为只要各级行政单元达到耕地资源总量动态平衡, 便可以实现耕地资源总量动态平衡。而现实工作中, 由于不同区域社会经济发展状况的差异性, 往往会造成对经济相对发达地区因建设需要占用耕地却因强调“自我平衡”而无法占用, 从而影响经济发展; 而对人均耕地资源充裕的地区, 剩余农产品却因其它地区都实现了耕地资源总量动态平衡而难以销售, 使农业土地利用效益和农业生产发展在一定程度上受到影响, 这样的“平衡”就缺乏实际意义。事实上, 耕地总量动态平衡政策目标要实现的是积极的、动态的平衡, 即努力争取一定范围内的区际平衡。从我国的实际状况来看, 平衡应主要在省级行政区域来实现。在解决吃饭问题上, 我国实行的“米袋子”省长

负责制, 也即要求粮食在各省自我平衡。在省级以下各级区域之间, 应充分发挥市场流通的作用, 在保证粮食安全的前提下, 对其它用粮和农产品进行适当的区域调剂。虽然一些省、市、自治区也认同在省一级平衡的做法, 但是, 在分解耕地总量动态平衡指标时, 却难以实现, 这是因为经济欠发达地区不愿意承担过多的耕地保护指标, 他们担心这样做会增加这些地区今后社会经济发展对耕地的占用成本。因此, 对于耕地总量动态平衡指标的分解要根据各地区经济发展方向尤其是经济发展的区域分工以及自然条件、耕地数量质量状况以及耕地后备资源潜力的状况综合确定。同时, 不同类型的地区如不同社会经济发展水平的地区在耕地总量动态平衡战略实施的方式和内容上也应该有所不同。

1.2 区域耕地总量动态平衡政策对于社会经济环境变化的适应性不强

区域耕地总量动态平衡政策对于社会经济环境变化的适应性不强主要表现在: ①WTO的加入。中国加入WTO后, 面临国外农产品市场的巨大挑战, 国内农业支持、保护力度的减弱及农业在现代经济生活中的贡献比重日趋下降, 我国的耕地将面临进一步萎缩的可能性的挑战。加入WTO后, 缔约国一些成本低、品质好的农产品将涌入我国市场, 必将在

收稿日期: 2001-06-05

相当程度上挤占国内部分农产品市场,从而影响我国农业的发展和农民的收入,从而最终导致农业土地尤其是耕地用途的转换。②工业化、城市化发展的冲击。目前长江三角洲地区已经进入快速工业化、城市化发展时期。在一定的技术经济条件下,工业化、城市化发展要求有更多的耕地转化为非农业用地,从而也会对耕地总量动态平衡政策的实施形成影响。另外,户籍制度改革在即。由于经济发达地区有更多的就业机会和相对较高的收入,将有更多的劳动力流向经济发达地区,加剧经济发达地区耕地资源等农业用地的非农化发展速度,同时,现行区域耕地总量动态平衡政策的实施也受到新的挑战,如沿海经济发达地区可能接纳更多的外来人口定居,原有的分配到各省、市、自治区的耕地总量动态平衡指标计划将难以实现。

1.3 各级政府之间在耕地总量动态平衡政策实施中的博弈行为,一定程度上影响了该战略的实施

所谓博弈即是指一些人、队组或其他组织,面对一定的环境条件,在一定的规则下,同时或先后一次或多次从各自允许的行为或策略中进行选择并加以实施,从中各自取得相应结果的过程。在耕地资源总量动态平衡政策实施过程中,一方面上下级政府之间存在不合作博弈,主要表现是利用上级部门对于本地区的信息不对称(如土地利用、耕地占用等实际情况不了解);另一方面,同级政府之间进行合作博弈,相互交流多占耕地、滥占耕地而逃避处罚的经验或做法。

1.4 对于区域耕地总量动态平衡政策的经济可行性分析重视不够

耕地总量动态平衡政策的提出和实施,对于保证我国社会经济的可持续发展是具有十分重要的战略意义的,然而在实现耕地总量动态平衡的过程中,也带来了巨大的成本投入。①增加了政府部门土地规划管理成本。实施土地用途管制制度的依据是区域土地利用规划,通过编制土地利用规划,划分土地利用区和土地利用类型,实行分区和分类管制,并制订土地利用年度计划,实施农用地转用审批制度,严格控制农用地转为非农用途,同时为了保证规划的切实实施,还必须进行动态监测,而这些无一不需要投入大量人力、物力和财力;②增加了土地管理的监督成本。为了保证土地用途管制制度的实施,必须

对用地者和管地者行为进行有效的监督,如是否按规划用途批地、用地,是否实行“占一补一”的制度等,这不仅需要从上到下的行政监督,而且还需要社会监督和法律监督;③耕地总量动态平衡数量、质量补给成本,如土地整理、开发复垦、中低产田改良等;④加大了区域社会经济发展尤其是工业化、城市化和农业产业结构调整的成本。

1.5 耕地总量动态平衡过程中未能强调土地开发的生态环境影响评价,从而一定程度上造成对于土地生态保护的重视不够

耕地是土地生态系统也是整个自然生态系统的重要组成部分,在现有农业生产技术水平条件下,要保证人口不断增长的刚性食物需求,适度开发一定数量的后备资源,增加耕地面积是一条很重要的途径。但后备资源的开发要统筹规划,充分考虑生态环境的适应性,以建立良性循环的土地生态系统为目标。然而,一些地区为了实施耕地总量动态平衡,不惜围湖造田、毁林毁草开荒,或者在土地整理项目中,只重视田块的方整,而忽视了对一些河流、丘陵地等生态景观的必要合理保护。

2 区域耕地总量动态平衡政策实施背景分析

任何一项政策的制订和实施,都必须依附于相应的政策环境,政策环境发生变化,政策内容必须发生相应的变化。目前这些政策环境都在一定程度上发生了相应的变化,主要表现在:

2.1 中国即将融入全球经济体系

WTO的加入,将使我国成为全球经济的一部分,我国产业结构将要进行调整,作为基本的生活资料和生产要素的土地,其利用方式、配置结构也将随之发生一系列的变化。对于土地资源需求量的农业生产来说,其土地利用结构将会产生很大的调整,国际农产品市场价格体系,将会引致我国农业土地尤其是耕地资源的利用规模、方式的重大变化。这对于经济发达地区的冲击更加显著。

2.2 农业生产尤其是粮食生产形势的变化

在提出耕地总量动态平衡政策的时期,我国农业生产尤其是粮食生产一定程度上面临着需求扩张(人口数量增长和人口生活水平提高)以及供给有限(耕地减少、技术进步缓慢)的压力,加之国际社会舆论的压力,使得我国必须实施耕地总量动态平衡政策,才能未雨绸缪,杜绝远患。但由于我国政府实施

了有效的农业政策尤其是粮食政策,加之科教兴国战略的实施,农业科学技术进步发展迅速,使得我国的农产品尤其是粮食产品的供应处于一个相对过剩的状态。另外,我国即将加入世界农产品市场体系,一定程度上也可以通过国际农产品市场调剂余缺。

2.3 工业化尤其是城市化发展战略的重大调整

科教兴国战略的实施,以及工业生产技术实力的增强,使得我国工业生产发展的用地效率大有提高,客观上也减缓了工业化发展对于土地尤其是农业用地的占用。同时,城市化发展战略也进行了有效地调整,在一些地区尤其是经济发达地区,如长江三角洲地区实施了中心镇、中心村农村城镇建设格局,一定程度上提高了城镇建设的土地集约利用水平,使得到处布点式城镇建设背景下所形成的土地压力大大减小。

2.4 政府职能的转换

土地管理部门的职能转换表现在:在土地供应方式上,实现由行政划拨土地为主的供应方式向市场配置为主的方式转变;在耕地保护上,实现从按面积的行政审批制为主向按用途进行法律管制的方式转变;在中央政府和地方政府土地管理职能的划分上,实现从地方分权管理为主向中央集权管理为主的转变;在地方政府建设资金的来源上,实现从依赖“卖地收入”向依靠稳定的不动产税为主体的地方税收的转变;在管理体制上,实现从现存的政企不分,政事合一,政资一体向建立体现政企分离,政事分开,政资职能适当分工的管理体制转变;在管理方式上,实现从现有的粗放的、单一的方式向现代的集约的、综合的方式转变,使政府的土地管理职能真正体现国家有效管理的需要。在这一宏观背景下,土地管理部门将更主要地依靠法律和经济手段开展土地管理工作,这就要求耕地总量动态平衡战略实施的手段将有所改变,经济机制在土地利用、耕地保护中将发挥越来越重要的角色。

3 推进耕地总量动态平衡政策实施的建议

为了适应区域耕地总量动态平衡政策环境变化的客观要求,必须对耕地动态平衡政策实施进行相应的改革。改革的总体思路是在原有政策框架下,着重从以下几个方面进行调整,具体是:

3.1 依据区域比较优势原则,实施有区域差异性的耕地总量动态平衡政策

不同地区耕地资源保有比例的确定可以根据区域经济分工以及土地资源状况等因素,综合考虑,尤其是在当前区域经济融合发展的态势下,更应该从全局的角度合理确定区域经济发展的方向,通过建立区域经济发展竞争机制减少乃至杜绝不必要的区际经济重复建设和恶性竞争,从而根据区域经济发展格局和土地等要素综合确定一定时期区域土地利用结构以及耕地资源保有程度。对于长江三角洲这样的经济发达地区,要更加重视技术、资金、经营管理等要素对于稀缺土地资源的替代作用,因此,在强调一定耕地资源保有量这样的“底线”基础上,要关注和重视耕地资源综合生产能力的建设与提高。

3.2 虑及社会经济宏观背景,实施有弹性的耕地总量动态平衡政策

耕地总量动态平衡战略的实施也要注重时间性,即在不同的时期尤其是不同的社会经济背景和粮食安全状况下,实施符合当时客观情况的耕地总量动态平衡政策。总体思路是,根据国土资源部、农业部1999年12月29日下发的《关于搞好农用地管理促进农业生产结构调整工作的通知》要求,在符合土地利用规划的前提下,可以在耕地包括基本农田上调整种植业生产格局,发展油料、瓜菜、花木、桑茶、特产品和其他经济作物;可以将生产能力低、生产条件差的一般耕地改为草场,种植牧草或饲料作物,建造临时性畜牧场,发展畜牧业;可以在基本农田保护区外的农用地挖塘发展水产养殖和种植多年生木本果树等经济作物,逐步形成农林牧渔全面发展,适应市场、优质高效的农业生产结构。

3.3 规范政府行为,促进耕地总量动态平衡政策的有效实施

第一,应规范政府的征地行为。必须明确征用土地一定是用于保证社会公益或公用事业的发展,其他的集体所有土地国有化行为一律是平等、自愿的土地所有权市场交易;严格规定政府土地征用权,以杜绝滥用土地征用权,参与土地倒卖的行为;完善土地征用申请和审核制度,从而通过提高土地占用成本,来抵制占地行为,而且由于提高了耕地的占用成本,就有利于通过比较利益的诱导,使一些开发商由于缺乏巨额资金进行土地开发利用,因而转向投资开发旧城改造。第二要规范政府供地行为。当前我国城市土地供给中存在不少问题。其一是土地供应

绕开政府或者政府有意放纵,造成供应总量失控;其二是在国家土地供应的方式中划拨方式仍然占主导地位;其三是在国有土地出让方式中,协议出让的比重过大,缺乏应有的市场竞争;其四是在国有土地有偿使用方式中,对土地租赁制和土地使用权作价入股方式重视不够。针对现有的问题,为了规范政府的供地行为,需要做到:政府要垄断土地供应,增强对土地一级市场的调控力度,同时应当深入推进土地使用制度改革,采取实际措施缩小行政划拨用地在土地供应中的比例;再次,在土地有偿出让的方式中,要尽可能采取招标,拍卖的方式。第三,应改变各级土地管理部门目前存在的只对同级人民政府负责的以块块为主的领导体制,实行双重领导或者垂直领导的新体制。从而做到在实现耕地总量动态平衡过程中,令行禁止,在决策上的协调一致,从而减少上下级以及同级政府部门之间的博弈行为。第四,要通过建立健全信息传递系统,提高上下级政府之间的信息对称性,增强建设用地计划的科学性和调控力度。

3.4 改革土地产权制度,增强耕地保护的有效性

从我国目前土地承包经营权的实际运作和具体内容来看,承包经营权仍然具有明显的债权性质。首先,由于土地承包人的权利义务要在承包合同规定,发包人完全可以通过合同条款对承包人的权利加以限制和附加种种苛刻的义务或条件,这在实践中并不鲜见。其次,对承包人的保护,要以合同为依据,并适用合同法的法理。因此,一方面,在合同规定不明或有对承包人不利的约定时,承包人难以得到充分保护;另一方面,法院对承包人的保护,也受到合同法规则的制约,例如,最高人民法院有关文件认为,就依据合同转让必须经相对人同意的法理,规定承包人未经发包方同意,私自转让,转包合同的,承包合同无效。这种规定,过分强化了发包人对承包人的支配权力,承包人合理保护耕地资源,往往造成耕地资源被农村基层政府或农村集体经济组织随意收回、占用或征用,或其利益随意被有关政府组织或农村集体经济组织分享。因此,应保护农民对土地的权利,调动农民有效保护耕地资源的积极性。另外,从建立农地流转和优化配置制度的角度来看,也必须赋予农村土地以物权。

3.5 完善土地收益分配机制,建立建设项目占用耕

地指标有偿转让制度,提升耕地占用成本

在市场经济条件下,区域耕地总量动态平衡的实现还离不开土地收益分配机制的调节作用。首先,要积极推进土地资源的市场化配置,实行多种形式的土地有偿使用,逐步缩小划拨供地方式所占比例,并积极探索土地储备运营制度,做好城市的内部挖潜,引导城市由盲目的外延发展向内涵挖潜发展、过渡;其次,初步建立统一、动态变化的土地市场价格体系,据此加强土地收益的征收管理,使地价、土地税等经济杠杆真正发挥调控作用。通过理顺土地收益分配关系,提升耕地资源占用成本,可以建立耕地资源保护的经济约束机制。同时,根据建设项目占用耕地指标存在灰色交易的状况,建立建设项目耕地占用指标有偿转让制度,促进耕地占用指标的优化配置。

3.6 重视成本—效益分析

作为一项战略目标的提出,耕地总量动态平衡的实现是关系到我国社会经济的可持续发展,关系着我国社会经济发展能否可持续发展,因而是应该而且必须实现的。然而,在实现耕地总量动态平衡过程中,对于各项政策的推行,其所涉及的成本与效益的分析还是必须的。耕地总量动态平衡成本—效益分析的重点在于耕地资源开发或占用边际成本—边际效益的分析,从理论上讲,如果耕地资源开发利用的边际成本小于等于边际效益,那么便可以进行,如果相反,则应该主要通过农产品市场调剂获得区域社会经济发展所必须的农产品。当然,如果食物供应紧张,而且没有回旋余地,则即便耕地资源开发利用的边际成本大于边际效益,也必须进行适当的开发利用。当前农产品供应相对充足,长江三角洲等经济发达地区,在通过土地整理方式实现耕地总量动态平衡政策实施时,更要重视成本—效益的分析,而不能仅仅将土地整理看作一项政治任务,不计成本地进行这项工作。

3.7 建立土地开发整理的生态环境影响评价制度

作为生态环境系统重要构成要素的土地资源,其开发利用与生态环境的变化也密切相联,对维系生态平衡起着直接和关键性的作用。土地资源开发利用方式与生态环境相协调,就是对生态环境的有效保护。但是过去一段时间里,我国一些地区,特别是生态脆弱地区,单纯追求数量,盲目开发土地,

或开发后忽视管理,最后造成水土流失,沙漠化严重以及污染严重。因此,耕地保护工作不仅是保持现有耕地面积的稳定,也包括生态保护。因此应坚持在保护中开发,在开发中保护的原则。开发土地后备资源不能是盲目性、掠夺性开发,必须要在坚持保护生态环境、改善农业生产条件的前提下进行。建议建立区域土地资源开发、复垦、整理的生态环境评价制度,从而便于规范人们的土地资源开发利用方式,促进土地资源的可持续利用。

3.8 改革现行土地开发复垦制度,推进农地储备工作的顺利开展

建议设立专门的土地复垦基金,由土地农业生产能力恢复评估公司根据开发者对于土地的破坏情况科学评定应交纳土地复垦基金,然后通过招标等市场化等运作方式将土地复垦项目由具有土地复垦技术的专门公司承担,复垦后的土地再通过市场化的方式转让给农业土地利用者,有关政府部门在这一过程中起监督执行的作用。

参考文献

- [1] 杨向杰,徐思华主编.耕地总量动态平衡理论与实践[M].南京:江苏人民出版社,1999.
- [2] 皮纯协.新土地管理法理论与应用[M].北京:中国法制出版社,1999.
- [3] 赵登辉.耕地总量动态平衡的理论与实践[D].南京:南京农业大学,1998.
- [4] 国家土地管理局,南京农业大学土地管理学院,江苏省国土管理局主编.土地用途管制与耕地保护[M].北京:北京大学出版社,1997.
- [5] 郑新奇.耕地总量动态平衡几个理论问题的思考[J].中国土地科学,1999,(1).
- [6] 董积生.加入WTO对我国农用耕地的影响[J].农业经济问题,2000,(4).
- [7] 陈美球等.试论我国土地管理适应WTO的对策[J].中国土地科学,2000,(2).
- [8] 余宝林.耕地总量动态平衡潜力与区域控制[J].中国土地科学,2000,(1).
- [9] 甘藏春等.土地管理体制改革的目標原则和内容[J].中国土地科学,1999,(1).

(本文编辑 戴银萍)

(上接第10页)

参考文献

- [1] 史培军等.土地利用/覆盖变化研究的方法与实践[M].科学出版社,2000.1~3.
- [2] Zhou Zaizhi. Landscape changes in a rural area in China[J]. Landscape and Urban planning,2000,47,33~38.
- [3] 傅小锋,张耀存,彭乃志.苏南地区土地利用结构变化分析[J].地理科学进展,1999,16(4):11~17.
- [4] 摆万奇,赵士洞.土地利用和土地覆盖变化研究模型综述[J].自然资源学报,1997,12(2):169~173.
- [5] 陈佑启等.中国土地利用变化及其影响的空间建模分析[J].地理科学进展,2000,19(2):116~126.
- [6] 申屠军.中国土地利用结构的变化与预测[J].地理学

与国土研究,1991,7(4):13~16.

- [7] 王良健等.干旱区土地利用结构调整的SD模型研究——以新疆吐鲁番市为例[J].经济地理,1997,17(4):43~48.
- [8] 史培军等.深圳市土地利用/覆盖变化与生态环境安全分析[J].自然资源学报,1999,14(4):293~298.
- [9] 陈佑启.中国土地利用/土地覆盖的多尺度空间分布特征分析[J].地理科学,2000,20(3):197~202.
- [10] 张明.区域土地利用结构及其驱动因子的统计分析[J].自然资源学报,1999,14(4):381~384.
- [11] 王秀兰,包玉海.土地利用动态变化研究方法探讨[J].地理科学进展,1999,18(1):81~87.

(本文编辑 戴银萍)