

耕地总量失衡的经济学分析*

何 格

(四川农业大学 经济管理学院, 四川 雅安 625014)

摘要: 从经济学角度分析了耕地总量失衡的原因, 认为缺乏将耕地保护行为外部性内部化的经济机制、缺乏对地方政府耕地保护行为的激励与约束、耕地产权主体的缺失与权能的缺位和经济发达地区与欠发达地区的在耕地保护上的零和博弈是耕地总量失衡的根本原因。在此基础上, 提出了重新建立耕地价值评价体系、建立对地方政府的约束和激励机制、完善产权主体与权能结构和建立耕地保护经济补偿机制和利益分享机制的政策建议。

关键词: 耕地保护; 耕地总量动态平衡; 土地制度; 土地产权

中图分类号: F 301 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-390X (2007) 02-0010-04

Economic Analysis on Gross Unbalance of Arable Land

HE Ge

(College of Economy and Management, Sichuan Agricultural University, Ya'an 615024, China)

Abstract: To carry out the basic national policy of arable land protection, we make out the most serious policy of arable land protection. But the effect of the policy is not ideal, and the goal of keeping the balance of the gross of arable land is not coming true. The article analyses the reason on gross unbalance of arable land from the economic angle and come to the conclusion that the main reason of that is being shorting of economic mechanism of interiorizing of exterior action, inspiriting and restricting to the local government, and of property rights and property ability of arable land, zero game to arable land protection between developed area and developing area. So that, some suggestion and advice were given.

Key words: arable land protection; dynamic balance of gross arable land; land system; land property rights

一、耕地保护政策运行效果: 总量失衡

“十分珍惜和合理利用每一寸土地、切实保护耕地”是我国的基本国策。贯彻耕地保护基本国策, 既是由我国人多地少、人地矛盾突出的基本国情所决定的, 也是落实科学发展观、实现经济社会可持续发展和构建资源节约型社会的必然要求。近年来, 针对经济发展与耕地保护的矛盾日益尖锐、耕地问题已成为长期制约农业乃至国

民经济持续稳定发展的重要因素的严峻现实, 党中央、国务院就耕地保护问题做出了一系列决策, 对耕地保护采取了世界上最严格的政策和措施, 但并没能遏制住耕地数量减少和耕地质量降低的趋势, 耕地保护形势仍然十分严峻: 一是耕地数量急剧减少, 人地矛盾更加尖锐。1997~2004年, 我国耕地从1.30亿 hm^2 锐减到1.22亿 hm^2 , 7年间净减0.08亿 hm^2 。其中1998年净减26.10万 hm^2 , 1999年净减43.66万 hm^2 , 2000年净减

收稿日期: 2007-11-22

* 基金项目: 四川农村发展研究中心课题资助 (CR0521)。

作者简介: 何格 (1972-), 男, 四川阆中人, 主要研究方向为土地利用规划与管理、土地资源可持续利用等。

96.20 万 hm^2 ，而 2001 年净减 62.74 万 hm^2 ，2002 年净减 176.66 万 hm^2 ，2003 年净减 253.74 万 hm^2 ，2004 年由于土地市场治理整顿和国家采取宏观调控政策，耕地减速有所放缓，但也减少了 94.80 万 hm^2 ^①（含已建设占用但未变更上报的耕地面积 14.77 万 hm^2 ）。在耕地不断减少的同时，人口却以年均 1000 万的速度增加，因而人均耕地不断下降，2004 年末已降为 0.094 hm^2 /人，低于专家测算的维持温饱的最低极限人均耕地 0.10 hm^2 （1.5 亩）的水平，处于理论上的“饥饿线”之下。不仅如此，我国目前有 30%（666 个）的县（市）人均耕地低于联合国粮农组织确定的 0.053 hm^2 （0.8 亩）的警戒线。其中近 70%（463 个）的县（市）人均耕地低于 0.033 hm^2 （0.5 亩）。二是耕地质量不断下降。首先，尽管法律规定新增建设用地要占补平衡，但由于建设占用的耕地大部分是城镇周围的优质耕地，受后备耕地资源的制约，补充的耕地在坡度、土质、水热条件等方面较差，耕地“占优补劣”的现象较为普遍，导致耕地质量总体上呈下降趋势。其次，由于过度利用和疏于管理等原因，造成水大面积土流失和荒漠化。近 10 年来，我国每年约 20 万 hm^2 耕地因水土流失而毁损，目前水土流失面积达 4 533.3 万 hm^2 ，约占耕地面积的 35%。另外，我国沙化耕地面积达 253.31 万 hm^2 ，约占耕地的 2%。且全国受荒漠化威胁的耕地达 386.73 万 hm^2 ，并有继续扩大的趋势。最后，不断加快的城市化、工业化进程对耕地的污染也日益加剧。据统计，我国目前遭受城市工业“三废”污染的耕地达 400.42 万 hm^2 ，受乡镇企业污染的面积有 186.74 万 hm^2 ，受农药污染的面积有 1 333.33 万 hm^2 ^[1]。总之，尽管我国实施了世界上最严格的耕地保护政策，但耕地总量动态平衡的战略目标并没能很好实现，耕地数量大量减少，耕地质量不断下降，耕地总量失衡。

二、耕地总量失衡的经济学原因分析

1. 原因一：缺乏耕地保护行为“外部性内化”的经济机制

外部性是指私人边际成本和社会边际成本之间或私人边际效益和社会边际效益之间的非一致

性，即某些经济主体的经济行为影响了其他经济主体的利益（增加或减少），却没有获得应有的报酬或没有为之承担应有的成本费用的现象。外部性有正负之分，当经济主体的经济行为引起的成本不完全由自己承担时，就会产生外部负效应，即外部不经济；当经济主体的经济行为引起的收益不能全部由自己获得时，就会产生外部正效应，即外部经济。无论是正外部性还是负外部性都会导致资源配置无效率。耕地不仅是重要的生产要素，而且是人类生存的根基。对其保护不仅能提高生产功能（经济效益），而且有利于生态服务功能（生态效益）和社会保障功能（社会效益）的提高。因为带来的边际社会收益大于边际个人收益，所以耕地保护是一项具有正的外部性的经济行为。可由于缺乏将耕地保护“外部性内化”的经济机制，使得“搭便车”行为广泛存在，造成人们不愿意进行耕地保护而只愿意享受耕地保护带来的好处，结果是实际保有耕地的数量远远低于社会需要的耕地保护数量。另一方面，由于改变耕地用途的行为具有负外部性，在对征用耕地进行补偿时，人们往往只关注耕地的经济效益，而忽略了其生态效益和社会效益，其结果造成耕地的价值（仅相当于耕地若干年的经济效益的现值）远远小于其真正价值（不仅包括耕地的经济效益，而且包括社会价值、生态价值以及对后代的价值），耕地减少的成本远远小于其补偿价格。在经济利益的驱使下，大量耕地被占用，耕地数量减少，耕地保护目标很难实现。

2. 原因二：缺乏对地方政府耕地保护行为的约束和激励

根据委托-代理理论，委托-代理关系是一种契约关系，由于契约建立前后双方当事人掌握的信息不对称导致委托-代理双方目标不一致。另一方面，从本质上讲，委托-代理双方都在关心自己效用的最大化，由于代理一方掌握的信息较委托人充分，往往会利用信息优势做出对委托人的“不利选择”，从而对委托人的利益构成侵蚀，由此便形成了委托-代理问题。在耕地保护问题上，中央政府和各级地方政府是一种“委托-代理”关系，也存在委托-代理问题^[2]。现行

① 根据国土资源部 1998~2005 年《国土资源公报》整理。

体制未能有效解决对地方政府在耕地保护行为上的激励和对耕地占用的约束。由于缺乏有效的约束机制,很难使得有着独立利益主体的中央政府和地方政府对耕地保护具有相同的目标函数。对中央政府而言,有限的耕地资源与不断增长的耕地需求之间的矛盾使其面临着极大的耕地保护压力,同时昭示着中央政府保护耕地具有较高的收益,这也是中央政府将耕地保护作为一项基本国策并将耕地保护的一系列政策上升到法律高度的重要原因。而对地方政府而言,由于财政分权,为寻求地方局部利益的最大化,在利益机制的驱动下,地方政府必然将耕地资源配置给边际报酬最高的区域、产业和部门。而只要存在着工业、城市的土地边际报酬率高于农业和农村的土地边际报酬率,地方政府就必然会理性地促进耕地的非农化。另一方面,由于缺乏有效的激励机制,地方政府会因为激励不足而削弱维护委托人目标函数的动力。受经济利益的趋势,地方政府对中央政府政策的贯彻和执行不再是一切照办,而是看它是否有利于地方利益的最大化。表现在由于耕地保护指标被排除在地方政府领导政绩考核和衡量地方经济发展水平之外,而且牺牲耕地有助于上述指标的提升,有助于政绩的考核,那么不忠实执行委托人的目标也就是在所难免的了。

3. 原因三:农地产权主体的缺位和权能的缺失

根据产权经济学的观点,产权是由社会规定的一组完全性排他权力。这些权力的所有者能够在法律保护下,支配使用其财产并获得相应收益、免遭他人干涉侵犯,从而使财产所有者去运用这些财产从事经济活动以增进自己的福利。合理有效的产权制度是实现资源最优配置和有效保护资源的前提和基础^[3]。但由于缺乏必要的产权安排和合理的产权设计使得耕地保护失去动力。首先,尽管法律规定农村土地所有权归集体经济组织所有,但农村经济体制改革以后,国家并未明确规定过集体所有制的基点在哪里,而且由于大部分地方的乡、村已不存在具有法人资格的社区合作经济组织,造成集体土地产权主体缺位。由于产权主体缺位,使土地所有权及其各项权能无法有效地行使,对承包给农户的土地使用权缺乏约束力,必然导致“公地的悲剧”,造成耕地保护无法从根本上得到实施。其次,集体土地实行所有

权和使用权相分离制度,土地所有权属于集体所有,使用权承包给农户,但对所有权和使用权的内容、范围没做出明确的划分,对所有权主体和使用权主体的权利、义务、责任未做出具体的规定,使得承包土地的农户占有耕地的耕作权即实际占有了耕地的处置权和收益权,表现在农户对土地使用的任意性或非约束性,出现挖田养鱼、滥占耕地建房等等破坏耕地行为。最后,耕地质量的保护是一种经济行为(投资),其目的是获取经济利益的最大化,但因耕地保护性投资往往固定于土地之上形成土地资本,如土地改良后形成较高的土壤肥力,修建的梯田、防护林、田间灌溉设施等改善耕地的生态环境,这些投资属于长期投资,其收益只能在未来若干年内不断产生。但由于耕地产权不明晰,耕地使用者缺乏对耕地保护性投入的动力。

4. 原因四:经济发达地区和欠发达地区之间在耕地保护上零和博弈

我国经济发展很不平衡,不仅表现在区域间,而且同一区域内部发展差距也很大。不同经济发展水平的地区在耕地保护问题上从各自利益最大化出发,对“耕地保护”都有两种策略:保护耕地或将耕地转化为其它用途。由于有两个参与者,每个都有两种策略,所以就有四种可能的结果:①都保护耕地;②都将耕地转为其它用途;③经济发达地区保护耕地,经济欠发达地区将耕地转为其它用途;④经济欠发达地区保护耕地,经济发达地区将耕地转为其它用途。每个参与者都知道这四种情况下每一种情况下自己的结局,参与者的处境是带有纳什均衡特性的博弈,即无论对方采取什么行为自己都采取最好行为,这样由于参与者的目的是利润的最大化,发达地区和欠发达地区的博弈均衡就是每一参与者都选择将耕地转化为其它用途。具体来讲,从发达地区来看,由于人均收入水平及其增长速度较高,人均粮食支出占其消费总支出的比重已在较低水平,根据恩格尔定律可预见有进一步下降之势。即使粮食价格正常上涨对发达地区的经济决策也不会构成重要影响。因而,发达地区势必只愿享有他人保护耕地的好处,而不愿意承担耕地保护的责任^[4]。从欠发达地区来看,面对与发达地区的差距拉大,以及发展替代发达地区产品的工业效益显著高于农业,它绝不会计较发达地区耕地保护

给其造成的食物生产比较优势的潜在损失，而是高度关注如何运用手上的粮食这一影响国家食品安全的重要砝码，去最大可能地赢得发展非农业的资金与机会，而将保护耕地的希望寄托在发达地区身上。

三、贯彻落实耕地保护基本国策确保耕地总量动态平衡的对策建议

1. 重新建立耕地价值评价指标体系，将耕地利用行为的外部性内部化

一方面要按照可持续发展的观点和科学发展观的要求，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指标体系，把耕地的社会、生态价值和后代的价值纳入耕地价值体系，将耕地保护的外部收益“内化”，使耕地利用者和保护者有利可图；另一方面，将耕地损失的外部成本“内化”，把耕地减少造成的社会、生态环境及对后代的机会成本纳入市场成本，重新建立耕地用途的成本核算体系，使耕地占用者付出足够的代价来弥补耕地损失。通过将耕地利用行为的外部性内部化，从而增加耕地保护的收益和占用耕地的成本，以调动人们耕地保护的积极性和抑制人们占用耕地的欲望。

2. 建立有效的激励机制和约束机制

在耕地保护的委托-代理关系中，由于不确定性造成的信息不对称，使得地方政府（代理人）可以利用信息优势在耕地保护的博弈中为实现自身效用最大化采取机会主义行动而损害中央政府（委托人）的利益。而在达成契约后，代理人仍然可以利益信息优势通过欺骗隐瞒等手段不履行、不充分履约或“磨洋工”。而事前的监督和事后的惩戒是使代理人不敢为的前提和基础。只有建立有效的激励机制，才能使地方政府从耕地的被动保护转变到经济的保护上来。而有效的约束机制的建立，使耕地保护不力的行为得到应有的处罚，对耕地保护委托-代理中的合谋和败德行为进行惩戒，加大代理人的风险和违约成本，促使地方政府对滥占耕地的行为进行更为有力的

查处。

3. 明确耕地产权主体，完善土地权能结构

要在明晰土地产权的主体与法人代表的基础上，具体界定各项权力主体对耕地的义务、权力、利益和责任的限度，以便产权主体能行使相应的权力、承担相应的责任，并履行法律手续。根据目前农村现有组织、家庭承包制的实际发包、管理情况，同时考虑制度的延续性，可将耕地产权主体确定为村民委员会，而且村民委员会是由本集体全体成员选举出来的，能代表集体成员行使权力和履行义务。另一方面，要规范现有土地产权权利，合理设置、界定一些新权利，如土地发展权、地役权、抵押权等，以形成适应土地利用方式转变需要的土地权能结构。

4. 建立耕地保护经济补偿机制和利益分享机制

应将耕地保护纳入地区间均衡发展中去，并建立中央与省政府之间具有相对稳定预期的财政制度安排，将耕地保护的贡献纳入到中央与欠发达省份财政转移支付的决策中去，以强化对欠发达省份耕地保护的激励；运用国税返还等激励手段，引导发达地区将不符合其产业结构升级的工业向欠发达地区转移，以强化对发达地区与欠发达地区保护耕地的双向激励。

[参考文献]

- [1] 刘力. 耕地保护的产权视野 [J]. 国土与自然资源研究, 2005, (2): 38-39.
- [2] 王博. 解读 2004 年度全国土地利用变更调查结果 [N]. 中国国土资源报, 2005-3-30 (2).
- [3] 叶艳妹. 我国土地产权制度与耕地保护问题研究 [J]. 农业经济问题, 1997, (4): 32-37.
- [4] 俞文华. 发达与欠发达地区耕地保护行为中的利益机制分析 [J]. 中国人口·资源与环境, 1997, (4): 22-27.
- [5] 蔡运龙. 中国农村转型与耕地保护机制 [J]. 地理科学, 2001, (1): 1-6.
- [6] 马欣. 耕地保护中的委托-代理问题及其治理 [J]. 湖南农业大学学报 (社科版), 2002, (1): 33-36.