

浙江省土地可持续利用的困境、成因与对策分析

姜和忠

(宁波大学 商学院, 浙江 宁波 315211)

【摘要】建设占用耕地规模的不断扩大和后备土地资源的匮乏导致了浙江耕地特别是新增耕地质量的下降, 补充耕地的“上山下海”加大了生态退化的压力, 浙江的土地利用体制客观上加速了农地非农化的进程, 建设用地保障矛盾突出, 违法用地现象增加。需要从改革土地利用体制、增加市场调节机制、转变土地利用方式等入手, 提高土地集约使用程度, 以解决浙江土地持续利用面临的困境。

【关键词】土地管理; 可持续发展; 土地利用体制; 市场机制; 土地集约使用; 浙江

【中图分类号】F061.5

【文献标志码】A

【文章编号】1007—5097 (2012) 03—0012—04

一、浙江土地可持续利用的困境

(一) 用地矛盾突出, 违法用地现象屡禁不止

(1) 人多地少, 土地资源禀赋条件“先天不足”。浙江省地处中国东南沿海、长江三角洲南翼, 全省陆地面积 10.18 万 km^2 , 是全国面积较小的省份之一。就基本自然资源的丰度而言, 浙江是一个“资源小省”, 在“人均资源量指数”中, 浙江人多地少的矛盾显得尤其突出。2006 年, 浙江人口密度为 455 人/ km^2 , 是全国平均水平 3.3 倍; 浙江省耕地资源紧缺, 素有“七山一水两分田”之说, 2007 年, 浙江人均占有耕地面积只有 0.034 hm^2 , 几乎是全国平均水平的三 1/3。

(2) 违法用地现象屡禁不止。由于人多地少, 浙江土地供求矛盾历来比较突出, 违法用地现象比较严重。2009 年上半年, 浙江省人大常委会在全省范围内开展耕地保护情况的检查显示: 2008 年, 浙江全省发现各类土地违法违规行为 14802 件, 涉及面积 4269.4 hm^2 , 其中耕地 2234.4 hm^2 , 违法宗数占全国的 14.8%, 在全国省(区、市)中排名第一。违法行为的主要表现为乱占滥用, 未批先建、多征少建、以租代征、擅自扩大工业用地规模和投资容积率低等^[1]。

(二) 城市空间过度扩张, 建设用地保障难以持续

1. 农地非农化显著快于人口非农化

浙江是我国经济大省之一, 经济的快速增长, 城市空间的过快扩张, 资源的低效使用加剧了土地等自然资源短缺的矛盾。2000—2009 年, 浙江省城市建成区面积由 964.03 km^2 增加到 2033.3 km^2 , 增加了 110.92%, 同一期间, 人口城市化水平只提高了 9.23%; 而 2009 年全国城市建成区面积只比 2000 年增加了 69.82%, 同一期间, 全国人口非农化水平却提高了 10.37% (见表 1 和表 2)。

收稿日期: 2011—09—15

基金项目: 教育部人文社科基金项目 (11YJA790060); 浙江省自然科学基金项目 (Y6110717)

作者简介: 姜和忠 (1968—), 男, 江西南昌人, 副教授, 研究方向: 农业经济管理理论与政策, 土地资源管理。

表1 2000—2009年浙江与全国城市建成区面积
平均增长率对照表

	建成区面积 (km ²)		建成区面积增长率 (%)
	2000年	2008年	
全国	22439.28	38017.3	69.82
浙江	964.03	2033.3	110.92

数据来源：根据中国统计年鉴（2001、2009）整理。

表2 2000—2009年浙江与全国城镇人口增长率对照表

	2000年人口城镇化状况			2009年人口城镇化状况			增长率 (%)
	总人口 (万人)	城镇 人口 (万人)	人口城 镇化率 (%)	总人口 (万人)	城镇 人口 (万人)	人口城 镇化率 (%)	
全国	126583	45844	36.22	133474	62186	46.59	10.37
浙江	4677	2277	48.67	5180	2999	57.90	9.23

数据来源：根据中国统计年鉴（2001，2010）整理。

10年间，浙江的土地非农化速度比全国平均水平快了40%，而人口非农化速度却不及全国平均水平，浙江农地非农化显著快于人口城市化。

鲍海君等（2009）通过城市建成区面积的年均增长速度与非农业人口的年均增长速度的比值定量计算出浙江各城市的扩张系数，也表明浙江省11个地级市（舟山除外）的城市用地规模基本呈现过快的扩张趋势，用地扩展不合理^[2]。

2. 后备耕地资源匮乏，建设用地保障形势日趋严峻

通过土地开发整理复垦、补充耕地数量质量按等级折算试点、耕地保护省级占补平衡以及耕地补充指标跨市异地调剂等方式，2009年，浙江连续12年实现了全省耕地占补平衡，但浙江后续保障用地以及耕地补充形势日趋严峻。

1998—2007年，浙江耕地补充的主要来源是土地整理，而此后，开垦低丘缓坡和围垦滩涂是继续实现耕地占补平衡的主要途径，而据来自浙江省国土资源厅耕地保护处的数据：浙江低丘缓坡可开垦耕地资源约130000hm²，滩涂可围垦耕地资源约为100000hm²^[3]。1998—2007年10年间，浙江年均耕地减少数为23796hm²（根据表3数据计算），如果保持耕地总量不减少，仅

仅依靠这些后备耕地资源，浙江的耕地占补平衡将面临极大困难。

表3 浙江省1998—2007年耕地变动情况（ 10^3hm^2 ）

年份	年末实有 耕地面积	年内耕地 减少	年内耕地 增加	耕地增加来源	
				围垦滩涂	开荒
1998	1613.44	11.56	12.58	1.71	3.74
1999	1609.07	17.16	12.82	1.09	5.34
2000	1607.56	21.32	19.81	1.47	5.09
2001	1601.46	34.99	28.88	2.53	6.07
2002	1599.11	40.33	37.98	0.94	7.1
2003	1592.14	41.58	34.61	0.44	6.63
2004	1594.92	13.65	16.43	0.1	3.25
2005	1593.55	20.51	19.15	0.67	3.52
2006	1594.43	20.38	20.21	0.65	2.84
2007	1597.34	16.48	19.39	0.18	4.25

数据来源：根据浙江统计年鉴（1999—2008）整理（2009、2010年鉴中没有提供耕地变动情况）。

（1）补充耕地后备资源匮乏，且地区分布不均。经过大规模的土地开发整理复垦，陆地上可耕地不仅数量少，而且地块规模小、分布零散，开发难度很大；浙江沿海滩涂资源虽然丰富，但滩涂围垦不仅面临生态退化的风险，而且投入大、周期长，也难以及时满足耕地占补需求，实际上浙江围垦海涂的耕地数量有限，并呈逐年下降的趋势（见表3）。

（2）土地需求大和耕地后备资源分布不均，部分地区耕地占补平衡任务几乎难以完成，前者如杭州，重大项目落户多；后者如嘉兴，耕地后备资源匮乏。

（3）重占用轻补充，土地开发工作滞后，补充耕地质量下降，难以满足国家趋于严格的占补平衡的质量要求。根据国家关于“补充耕地数量质量按等级折算”办法，质量等级不高势必需要增加更多的耕地补充数量，这将消耗更多的后备耕地资源，也将加剧本已突出的建设用地保障矛盾。

（三）新增耕地质量不高，耕地整体质量下降

多数补充新造的耕地质量不够高，现有标准农田质量普遍较低。占补平衡事实上存在占优补劣的现象，新增耕地“上山下海”，只求数量平衡，忽视耕地质量。（1）所补充的耕地先天条件不足。“上山”是浙江补充耕地的重要来源，许多新增耕地位于海拔高、坡度大的山区，垦造耕地立地条件差，新垦耕地难以达到国家占补平衡的质量要求；（2）对耕地开发热情不高，投入不足。垦造耕地的目标仅仅为了占用耕地，取得建设用地指标，粮食安全与生态平衡并不是地方政府新造耕地的目标，因而许多地方政府对于耕地开发的热情不高，投入不足，新造耕地配套不全几乎是普遍的现象。

对浙江省 2008 年已建成的标准农田及粮食生产能力调查显示，一等田占 33.7%、二等田占 60.4%、三等田占 5.9%，即中低产田面积占 66.3%^[1]。随着国家对于耕地占补平衡质量要求的提高、监管趋严，浙江各地在投入不足的情况下，继续通过在先天不足的山区垦造耕地，取得建设用地指标的难度会进一步加大，这还将加剧本已突出的建设用地矛盾。

二、浙江土地可持续利用困境的成因分析

（一）国家土地利用计划管理未能有效控制地方政府建设占用耕地的规模

我国制定了“土地利用总体规划”、“年度土地利用计划”、“土地用途管制”、“基本农田保护”与“耕地总量动态平衡”等世界上最为严格的耕地保护制度，但中央政府的土地利用计划管理模式没能有效协调建设用地计划配置与地方土地实际需求的矛盾，被认为“刚性”有余，而“弹性”不足，存在“适应性”障碍。而更为重要的是，“刚性”的土地利用计划和强制推行的农地保护措施也未能有效阻止地方政府各种方式的土地违法违规现象，建设用地使用总量和农地非农化规模特别是建设占用耕地规模的无序扩大现象没有得到有效控制。违法使用土地成了地方政府在当前土地利用制度下的“理性”选择，因为违法收益远大于违法成本。

在现行农地保护制度下，中央既没有对地方政府节约农地集约利用非农用地的行为进行激励，也没有对地方政府人为加快农地非农化进程获取巨大收益的行为进行惩罚，而发展本地经济，却可以增加地方政府官员的收益（如职务升迁、表彰奖励等），其结果必然是中央政府对地方政府过度推进农地非农化进程的行为控管失灵^[4]。而浙江的土地利用体制也正是在这种宏观环境中形成和发展的，从短期效益来看，土地利用体制的“浙江模式”也未尝不是在当前环境下的“理性”选择，但从长期看，这一模式反而不利于浙江土地的持续利用。

（二）浙江土地利用体制在满足地方政府建设用地需求的同时，客观上推动了建设占用耕地规模的持续扩大

1. 土地利用体制的“浙江模式”

浙江城市空间的快速扩张，中央政府下达给浙江省的建设用地指标难以满足浙江省的建设用地实际需求，从本世纪初开始，浙江省通过构建和实施“折抵指标有偿调剂”、“基本农田易地代保”和“易地补充耕地”三项土地利用改革措施，实现了省内“跨区域土地发展权交易”，有学者将其称为土地利用体制改革的“浙江模式”^[5]。

所谓“折抵指标”是指经过土地整理新增有效耕地的一定比例（浙江省为 72%）折抵建设用地指标。显然，这一政策可以增加建设用地使用指标和占用耕地数量，但土地整理潜力和建设用地需求仍然存在区域不平衡的问题，而“有偿调剂”是指浙江省内经济欠发达、但“折抵指标”富裕的地区可以将指标交易到经济发达、建设用地需求大的地区。

“基本农田易地代保”就是将本该由本地区履行的基本农田保护任务部分有偿交由其他地区履行。由于我国基本农田受《基本农田保护条例》的特别保护，耕地一旦被划入基本农田，就难以转变为建设用地，提高了耕地占用的难度和规模。承担“代保”任务的一般是经济欠发达、建设用地需求相对较小的浙江中西部地区，而“代保”任务输出方一般是东部地区。

“易地有偿补充耕地”是指建设用地需求大、补充耕地潜力小的发达地区将本应在本地完成的“耕地占补平衡”任务有偿交由省内的一些欠发达地区易地补充，即发达地区占用的耕地在欠发达地区予以补充。

2. 土地利用体制“浙江模式”未能解决浙江土地可持续利用问题

上述“三位一体”的土地利用创新模式大大缓解了浙江经济发达地区在中央刚性土地计划管理下因用地指标所限的“土地

饥渴”，为工业化与城市化提供了用地空间，在一定程度上协调了耕地保护与经济发展二者之间的矛盾。但不可否认的是，“折抵指标”及其“有偿调剂”大幅度地提高了建设用地的原有计划总量和耕地计划占用总量，其效果受到来自学界和中央政府的质疑，即便从浙江自身土地持续利用的角度来看，该模式也存在问题。

首先，折抵指标有偿调剂、耕地异地补充和基本农田异地代保的配套实施，耕地“上山下海”，不仅导致耕地质量的下降，也会使浙江面临越来越大的生态退化压力。折抵指标有偿调剂将激励地方政府尤其是欠发达地方政府加大土地开发的规模，由于适宜耕地开发的后备资源越来越少，最后将耕地开垦的目的地指向了所谓的“低丘缓坡”与“沿海滩涂”；经济发达地区随着建设占用耕地规模的不断扩大，越来越难以完成“耕地占补平衡”，由于“耕地异地补充”和“基本农田异地代保”体制的实施，耕地补充任务甚至基本农田保护任务可以有偿交由经济欠发达地区完成，规模不断扩大的土地开发也只能继续“上山下海”，进一步蚕食林地资源和湿地资源。同时，“上山下海”式耕地补充方式也导致了耕地质量的整体下降，占用的是灌溉设施和肥力较好的良田，而补充的耕地却位于坡地和河滩。

其次，折抵指标有偿调剂开辟了中央计划之外获取建设用地的新途径，冲击了中央政府的土地利用计划管理体制和农地保护制度；建设用地总量的失控，也不利于建设用地集约利用机制的形成^[6]。截止到2004年底，浙江省通过土地整理新增耕地达121380hm²，核拨土地整理折抵指标87386.67hm²，使用折抵指标批准的耕地69506.67hm²，占全部批准建设占用耕地119513.13hm²的58%^[7]，也就是说浙江实际建设占用耕地总量是计划占用总量的两倍多。土地利用体制改革的“浙江模式”的实施效果受到了来自学界的质疑，认为折抵指标有偿调剂首先满足的是地方政府的利益诉求，并没有改变地方政府消极保护耕地的现状^[8]。浙江后备土地资源匮乏，“寅用卯地”、土地过度开发导致的耕地质量下降以及生态环境问题有悖于可持续发展的基本要求，也将加剧浙江土地可持续利用的矛盾。

2007年底，国务院办公厅《关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》中明确指出，土地整理新增耕地面积只能用于对建设占用耕地的补偿，不得折抵成建设用地指标以扩大建设用地规模。通知实质上是叫停了浙江土地利用体制的改革，而因这项改革相对缓和了的浙江用地保障形势势必重新紧张并进一步加剧。

三、浙江土地可持续利用的对策

（一）在土地利用计划管理基础上，增加市场调节机制

破解浙江土地持续利用困境，探索建立土地利用计划管理与市场调节相结合的新模式，以解决我国土地计划在浙江等经济发达地区以及浙江省内经济发达地区面临的“适应性”困境，即在继续推行现有计划管理并加强监管力度的基础上，增加建设占用耕地指标的市场调节机制。

尽管浙江的土地利用体制改革存在前文分析的诸多问题，但增加市场化途径配置土地资源的思路仍然值得肯定。

1. 在建设用地“年度土地利用计划”基础上设立建设占用耕地弹性指标

计划管理指中央政府根据“土地利用总体规划”，并结合地方耕地保护与社会经济发展状况，下达“年度土地利用计划”和建设占用耕地指标；增加市场调节指中央政府在年度土地利用计划的基础上，设立一定数量的建设用地和建设占用耕地的弹性指标，以供地方政府购买，所得收益专项用于耕地保护。浙江省也可以在中央所分配的建设用地指标内拿出一部分指标用于市场化调剂。当然，弹性指标的规模与指标价格的设定将是个难题，需要进一步研究。

建设用地总量控制下的市场调节机制对于全国的意义不仅有助于消除地方政府土地违规的“理由”——建设用地指标不足，控制建设用地总量的无序扩张；适度提高建设占用耕地的成本，也有助于浙江土地节约集约使用机制的形成，有利于浙江的耕

地保护。

2. 在全国范围试行建设用地“折抵指标有偿调剂”

浙江省内实施的“折抵指标有偿调剂”之所以存在问题，主要有两点：一是建设占用耕地总量规模未得到有效控制。浙江的折抵指标交易和耕地异地补充大多是在政府主导下进行的，交易价格未能完全反应市场需求，在行政力量的推动下，建设占用耕地规模持续扩大。实际上，即便不被中央政府叫停，浙江的折抵指标交易也难以持续，因为浙江欠发达地区有限的后备耕地资源也无法满足发达地区持续旺盛的购买需求。二是浙江后备耕地资源匮乏，调剂规模的扩大势必降低补充耕地的质量，同时“上山下海”式的耕地补充方式也加大了浙江生态退化的风险。如果在设立年度调剂总量的前提下将“折抵指标有偿使用”推广到全国范围，则不仅有助于消除浙江省内实施存在的上述问题，缓解浙江等建设用地需求大但土地丰度较低地区的土地需求困境，通过折抵指标的有偿交易让耕地保护责任较大地区获得部分经济补偿，实际上也是将建设用地使用与耕地保护联系起来，有助于解决耕地保护成本内部化的问题。

而至于什么地方的土地整理可以折抵建设用地指标用来出售，这的确是个难题，值得进一步深入研究，但基本的思路应该是土地丰度和耕地保护率较高的地区可以优先获得。

必须强调的是，市场调节机制的有效运行仍然有赖于强化计划管理为前提，如果地方政府土地违规使用的成本小于购买建设用地指标的成本，地方政府仍然会选择土地违规使用，而设立“弹性指标”或“折抵指标有偿调剂”都将没有实际意义了。

（二） 提高土地集约使用水平，保障浙江土地可持续利用

1. 建立耕地与生态保护补偿机制，提高耕地与生态保护的经济激励以及农地非农化的经济约束

耕地保护不仅仅是满足国家层面的粮食安全目标，对浙江自身而言，耕地保护也具有多重功能。首先，耕地保护可以满足城市对生态环境的需求，耕地是一个高生产性和快速的物质循环生态系统，发达地区应发挥耕地的生态功能，保护耕地即是保护发达地区城市农业的物质基础，满足城市对环境的需求^[9]。其次，鉴于浙江后备耕地资源的匮乏，为子孙后代保持一定数量和质量的耕地以及保护良好的生态环境也是浙江可持续发展的需求。浙江耕地后备资源短缺，“百万造地保障工程”已经被迫“上山下海”，而无论是“上山”还是“下海”都面临生态环境退化的风险，“上山”意味着蚕食更多的林地资源，而过度填海造地、围滩造田也将不可避免地带来海洋生态环境的恶化，如湿地消失、旱情增加；生物多样性降低，渔业资源减少；诱发洪灾；加重赤潮危害；等等。

而耕地保护与生态环境保护均存在明显的外部性，而建立补偿机制是解决外部性的有效方式。以耕地保护为例，在发达地区保持经济上不具有比较优势的耕地，需要建立耕地保护补偿机制，以提高耕地保护的经济激励；鉴于浙江土地后备资源的匮乏，建立耕地保护补偿机制，适度提高农地非农化的经济成本，可以提高土地资源的利用效率，保障经济社会发展的土地持续需求，维护资源配置的代际公平。

2. 推进粮食生产功能区建设，提高农地集约使用水平

浙江地少人多，经济发达，是粮食消费大省，如何才能为国家粮食安全分担责任呢？探索耕地以质补量机制，提高农地集约使用水平，通过提高现有耕地的生产能力是解决发达地区分担国家粮食安全责任的另一途径。

2008 年，浙江开始了粮食生产功能区建设的探索之路，试图通过土地流转、加强基础设施建设、规定种植模式标准、加大补贴力度等方法，建设一批粮食生产基地。但目前，浙江的粮食生产功能区建设仍需解决以下三大难题：一是资金问题，粮食

生产功能区建设周期长、投资大，而目前的投资主体是市、县和乡三级，其中市级资金，除杭州和宁波外的其他地区尚没有落实，县乡两级资金缺口更大；二是土地保障问题，建设完成的粮食功能区避免成为地方政府土地征收对象；三是农民种粮的积极性不高^[10]。

粮食安全具有外部性，在浙江经济发达的地区，粮食生产的相对收益很低，土地被划定为粮食生产功能区的地区，意味着将会失去农地非农化巨额收益的机会。解决粮食安全外部性问题可通过政府补偿、内部化功能区建设的外部性收益来加以解决。政府可通过设立耕地保护补偿基金以及建立耕地保护补偿机制，将粮食生产功能区建设的投资主体上移至省市两级，加强功能区的基础设施建设和农业技术扶持力度等来提高粮食生产效率，以提高粮食生产功能区种粮农民的经济收益。

土地保障问题则需要耕地管理方式的改革，将目前的“规划管理”转向更有法律约束的“契约式耕地管理”模式。政府将功能区耕地的使用和保护权进行确权登记，将耕地保护的权利赋予农民，并通过和农民签订耕地保护与补偿协议，农民在获得耕地使用权利的同时也承担耕地保护的义务，政府提供经济补偿的同时也需承担耕地保护的义务，以形成稳定的耕地保护法律关系，增强对耕地保护相关主体（主要是地方政府和农民）的法律约束力。

3. 城市“精明增长”，提高建设用地集约使用水平

精明增长（Smart growth）是美国一些地方政府和相关学者针对城市日益严重的无序蔓延提出的城市发展新理念，精明增长是通过限制城市成长边界、保护农田与自然景观、提高土地使用效率等方式来解决城市空间蔓延中出现的社会与环境等问题。土地是城市的基本构成要素，因而，如何优化城市土地资源配置与改善土地利用结构是精明增长的核心内容之一。

近年来，浙江城市用地规模呈现过快扩张的趋势，土地低效利用以及土地供需存在巨大矛盾。鉴于土地资源的有限性以及为后代留有公平使用自然资源的机会，借鉴“精明增长”理念，转变城市空间扩展方式，走内涵挖潜、土地集约利用的道路是实现浙江经济社会可持续发展的可行选择。如果继续保持现有的城市空间扩张模式，浙江的经济社会发展保障用地将难以持续。而提高城市用地集约利用水平的思路之一就是构建城市用地外延式过渡扩张的“经济屏障”，使得外延式扩张的成本高于内部挖潜的成本，城市建设用地增量的诉求从原有的占用耕地转向城市建设用地整理，抑或努力提高集约用地水平上。这样，经济发展的用地需求既得到了保证，也能缓解耕地减少局面^[11]。

四、结束语

根据新一轮土地利用总体规划测算，2006—2020年浙江全省各行业建设用地需求量与可供量之间缺口为144666.7hm²，满足度仅为64%。可以预见，随着工业化、城市化的进一步推进，浙江土地可持续利用的矛盾将会更加突出。因而，土地利用观念、土地利用体制及其相应政策调整形势将更为迫切。

参考文献：

- [1] 岳德亮. 浙江违法用地现象屡禁不止，少数政府耕地保护措施不力 [EB/OL]. (2009-08-03) [2011-07-20]. <http://www.zj.xinhuanet.com/>.
- [2] 鲍海君，冯科，吴次芳. 从精明增长的视角看浙江省城镇空间扩展的理性选择 [J]. 中国人口·资源与环境，2009，19（1）：53-58.
- [3] 鲁建平. 努力破解保护与保障难题 [J]. 浙江国土资源，2009，（8）：15-18.

-
- [4] 杨志荣, 吴次芳. 制度收益与发展收益对农地非农化进程的影响差异及其对政策调整的启示 [J]. 中国土地科学, 2008, (2): 3-9.
- [5] 汪晖, 陶然. 论土地发展权转移与交易的“浙江模式”——制度起源、操作模式及其重要含义 [J]. 管理世界, 2009, (8): 39-52.
- [6] 谭峻, 戴银萍. 浙江省基本农田易地有偿代保制度个案分析 [J]. 管理世界, 2004, (3): 105-111.
- [7] 王松林. 加大土地整理开发力度为我省经济社会可持续发展作出新贡献 [J]. 浙江国土资源, 2005, (10): 6-8.
- [8] 张蔚文, 李学文, 吴宇哲. 基于可转让发展权模式的折抵指标有偿调剂政策分析——一个浙江省的例子 [J]. 中国农村经济, 2008, (12): 50-61.
- [9] 周小萍, 谷晓坤, 丁娜, 等. 中国发达地区耕地保护观念的转变和机制探讨 [J]. 中国土地科学, 2009, (1): 43-47.
- [10] 金茹, 袁卫, 程益新. 浙江粮食生产功能区建设综述 [N]. 农村信息报, 2010-03-10 (A1).
- [11] 杨杨, 吴次芳, 韦仕川. 浙江省人地关系变化阶段特征及调整策略 [J]. 中国人口·资源与环境, 2007, (1): 61-65.