

城市化过程中耕地非农化的机会成本分析

盛广恒¹ 郭剑平²

(1.河海大学 商学院,江苏 南京 210098;2.河海大学 公共管理学院,江苏 南京 210098)

摘 要 土地的外部经济性导致在市场经济条件下,无法通过价格手段实现资源的最优配置。由于比较经济利益存在,土地具有向非农产业转移的冲动。农业用地具有较低的经济效益和较高的社会与生态效益,为了实现资源配置的综合效益最大化,必须从可持续发展的角度出发,合理评价土地非农化的机会成本,包括经济成本、社会成本和环境成本,为土地利用提供科学的依据。

关键词 非农化 机会成本 经济成本 社会成本 环境成本

中图分类号:F293.2

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2005)01-0042-04

中国正处于工业化和城市化进程加快的时期,耕地日益受到工业用地和城市用地的经济竞争,部分土地非农化利用的趋势不可逆转。城市化是提升中国经济实力,优化经济结构的必然选择,实现国民经济持续快速增长的重要保障,是必然的趋势。同时,中国是人口大国,人多地少是基本国情。随着人口的继续增长以及人们生活水平的不断提高,人地矛盾将越发突出。根据《中国统计年鉴》和《中国人口统计年鉴》,新中国建立以来,耕地总面积在1956~1957年达到最大,此后逐年持续递减,至2001年减少到1.276亿 hm^2 ^[1]。在耕地持续减少的同时,人口数量却在不断增加,从1949年的5.4亿上升到2002年的12.8亿^[2]。受耕地面积减少和人口增长双重因素的共同作用,人均耕地面积逐年减少,耕地资源的稀缺性日益突出。因此,如何协调城市化与耕地保护的矛盾冲突,是我国城市化过程中必须解决的重要课题。

一、耕地资源流失的根源分析

造成耕地资源大量流失的最根本的深层次原因在于农业比较经济利益低下。传统的土地经济学理论认为,土地价值的改变是因为土地用途发生改变^[3]。在市场经济条件下,受经济利益驱动,农业经营效率低下最终会导致耕地资源向效率较高的非农行业转移。这种资源转移从纯经济利益的角度出发,忽视了对耕地利用过程中存在的选择价值(未来需求与供给的不确定性)与外部性问题的评估。忽略了农业用地所拥有的生态效用、景观功能、食物安全、社会

保障功能以及代际平等等多种功能和效用^[4]。

传统的土地价值分析主要侧重于土地的产出,从经济效益的角度考虑土地的价值,使土地的价值从根本上受制于利用方式。实际上,除经济效益外,耕地的价值还很多,包括生态价值、生态服务功能等,而且耕地生态系统服务功能的价值比它的产出价值要高,例如它作为绿地资源,能够释放氧气,吸收二氧化碳,净化空气。另外,在中国农村社会保障体系尚未建立以前,耕地还承担着农民社会保障功能,对维护社会安定具有重要意义。从可持续发展的长远观点和全局利益来衡量,土地非农化之后所产生的社会、经济与生态效益不一定会大于耕地原来具有的社会、经济与生态效益。

土地的外部性导致其不能通过市场实现有效配置。外部性是经济主体对其他经济主体的外部影响,这种影响不是在有关各方以价格为基础的交易中发生,因此导致市场在土地资源配置过程中失效。^[5]土地不仅能够产生经济效益,而且还能够产生社会效益和生态效益。从可持续发展的角度出发,土地理论价格应该是经济收益、社会收益和生态收益三者之和。但是土地所有者(使用者)所能把握的仅仅是土地的经济收益和小部分返回的生态收益和社会收益。绝大部分生态收益和社会收益由于效益的公益性,而无法归土地所有者(使用者)占有,这部分外溢收益无法在经济中得到体现。所以,在土地分配和消费实践中,土地供给者在决策时只考虑土地的出让价格大于土地经济价值这一条件。但是对于整个社会来说,这一条件意味着土地用途转移过

程中造成大量社会福利损失。

城市化发展,城区范围扩大,必然要占用耕地。而对于人多地少,耕地后备资源十分有限的中国来说,耕地保护是城市化不得不面对的首要问题。因此,在面临土地非农化的决策时,必须考虑潜在使用者未来需求的潜在效益,对土地利用效益的评测应该以社会、经济、生态综合效益为标准,建立耕地用途转变的成本核算体系和数量经济研究,将利用过程中产生的各种外部不经济纳入评测范畴。科学地评价耕地非农化的成本与效益,为正确决策提供有力保证。机会成本是指具有多种用途的稀缺资源使经济主体需要选择时,所放弃的其他可供选择用途中的最高价值。因此,耕地非农化的机会成本实际上就是耕地的综合效益,包括经济效益、社会效益和环境效益。

二、土地非农化的经济成本分析

土地非农化的经济成本:从微观上说,指具体地块作为农业用途时的预期收益现金流折现,这比较容易理解和计算;从宏观上看,指由于粮食短缺引起的机会成本。这里的粮食短缺是指充分发挥现有全部耕地的生产能力,仍然无法满足人民基本的生活需求,是长期短缺。粮食短缺引起的经济成本主要包括两方面:通货膨胀对国民经济的影响和弥补粮食缺口的成本。

1. 通货膨胀对国民经济的影响

粮食是人民生活的必需品,具有无可替代性,需求缺乏弹性,一旦发生短缺,将引起严重的社会恐慌,导致整个社会物价飞涨,严重影响经济的运行。由于市场本身固有的缺陷,在粮食供求不平衡的条件下,由于粮食供应者、消费者和流通主要渠道的行为不当会造成粮价的超常波动。在粮食短缺时,由于预期粮食价格上涨,供给者就会产生惜售心理,减少粮食供应,而消费者的抢购行为会增加市场需求。进一步加剧了短期内市场的供需缺口,导致粮食价格物价上涨偏离正常水平。在现实经济运行中,利润导向往往使得其粮食市场化行为不仅没有起到平抑市场波动的效果,反而放大市场波动。粮食价格上涨的蝴蝶效应非常明显,中国过去几次恶性通货膨胀都是首先由食品价格上涨带动的。

粮食短缺对宏观经济的影响主要方式为:由于粮食供不应求,价格上涨,导致居民生活成本的增加,迫使非农行业增加人力成本,这样导致非农业部门的生产成本增加,成本增加带来了成本推动型的通货膨胀。粮食是上游产品,其价格提高后,也带动了与粮食有关的一系列产品价格提高。假设货币发

行量没有增加,则整个社会的购买力下降。由于劳动成本增加,非农业生产部门将减少其他生产要素的投入,导致整个国民经济生产规模的减少。由于耕地已经充分利用,农业部门没有扩大生产规模的余地。粮食短缺对宏观经济造成的影响主要是由于生产成本提高导致生产规模下降。粮食短缺对宏观经济的影响可以通过在不变价格条件下,发生粮食短缺和预期没有发生粮食短缺的GDP或者国民收入的对比进行估计。

2. 弥补粮食缺口的成本

由于国内土地生产能力不足导致的粮食缺口,弥补的办法只有两种:一是通过国际贸易,从国际市场上进口粮食;二是人们发挥艰苦奋斗的精神,降低生活质量,把粮食消费量降低到维持基本的生命活动的最低需求。

通过国际贸易弥补粮食缺口需要消耗大量的外汇储备。外汇储备的作用主要是应付国际收支失衡和维持汇率稳定,可以提高偿还外债和抵御金融风险冲击的能力,可以提高国家的资信程度,保持货币持有者的信心,有利于稳定本国货币,从而稳定经济运行的全局。外汇储备对于金融安全有明显的作用,外汇储备减少会导致国家应付突发事件的能力下降。

通过减少人均粮食消费来弥补粮食缺口的代价是营养不良,国民身体素质下降。从而导致人们的平均寿命缩短,新生婴儿死亡率上升,医疗费用支出增加等。国民身体素质下降反过来又会降低生产效率,影响国民经济的增长。

当通过国际贸易和降低人均粮食消费都无法解决粮食缺口时,饥荒就会产生。其直接后果就是整个国民经济崩溃,形成人道主义灾难,损失将无法估量。

三、土地非农化的社会成本分析

土地非农化的社会成本分析即农业用地的社会效益,主要有粮食安全和社会保障功能。

1. 粮食安全成本

粮食是一种具有战略意义的特殊商品,粮食安全始终关系着国民经济发展的全局,关系到社会和政治稳定,粮食问题任何时候都不能忽视。这是世界各国在市场经济高度发达的同时,也高度关注粮食安全的原因,也可以解释为什么日本愿意以高于世界平均水平6倍以上的成本生产稻谷。只有当所有人在任何时候都能够在物质上和经济上获得足够、安全和富有营养的粮食,来满足其积极和健康生活的膳食需要及食物喜好时,才实现了粮食安全。

粮食安全的最基本目标应该是确保所有的人在任何时候,能够获得他们所需要的基本食品,包括通过市场和救济方式。

耕地是粮食生产最重要的自然资源基础,是粮食安全的根本保障。粮食安全不是在“库里”,而是在“地里”。只要土地能够提供足够的粮食生产能力,即使短期内市场存在一定的供需缺口,也可以通过市场调节很快(1年内)达到平衡,粮食安全也不会出问题。粮食安全实质问题是耕地面积,可利用耕地的极限是多少,隐含着可持续发展的环境问题。因此,保持耕地总量的动态平衡,保持足够数量的耕地,确保土地的生产能力和复耕能力不受破坏,保护和提高粮食生产能力,其重要意义显而易见。

粮食安全的重要措施就是保护土地的生产能力和农业用地的面积。中国在土地规划中也十分强调建设占用耕地和开发复垦耕地相平衡,耕地总量动态平衡的目标。但是,由于土地资源的高度稀缺性,依靠增加数量来提高生产能力基本没有潜力。土地非农化,使粮食生产失去了基本条件,且难以恢复。一旦耕地面积低于人均耕地面积阈值,就极易产生粮食危机。尽管在开放市场条件下,可以通过国际贸易解决粮食危机,但是由于存在国家之间因政治与经济矛盾而引发贸易禁运等制裁手段的可能,其中存在较多的不确定性因素。

2. 社会保障的机会成本

在中国,长期以来土地作为公共品,为农民提供基本的生活保障。土地是农民赖以生存的主要生产资料,在社会保障体系不完善的情况下,土地作为社会保障的替代物,为占中国人口绝大多数的农民提供了基本的生活保障,成为维护社会稳定的一个重要因素。土地的社会保障功能主要体现在以下几个方面:提供给劳动者足够的食品,也就是最低生活保障;为失去劳动能力的老年人提供养老保障;为村庄提供公共物品,能够吸纳大部分的农村剩余劳动力,发挥失业保险的功能。土地承担了生产资料和社会保障的双重功能,而且人地关系越紧张,土地的社会保障功能就越大于生产资料功能。

目前中国农村几乎不存在有效的社会保障体系,经济发展也还不能完全依赖工业反哺实现农村社会保障。建立在均分基础上的土地制度尽管会牺牲一定的生产效率,却是解决当前中国农村社会保障问题的低成本办法。由于土地对农村剩余劳动力的粘附作用,才不至于对城镇就业造成更大压力。^[6]土地非农化,农民失去了最基本的生产资料和生活保障。农民整体文化水平较低,缺乏专业技能,很难在城市或非农产业长期就业。而大量失地农民沦为

种田无地、就业无岗、低保无份的“三无游民”,将会造成严重的社会问题,激化社会矛盾,影响社会安定与秩序。

四、土地非农化的环境成本分析

农业是生物与生物之间,自然与社会经济环境之间的生产系统,农业生产是自然再生产与经济再生产交织在一起的生产过程。农业的稳定必然伴随着土壤、水利、气候及生态环境等自然条件的良性循环。农业用地(包括耕地、菜园地、林地、专用牧草地)是重要的绿地资源,除了具有为国民经济发展提供产品、积累资本等经济贡献外,还具有保护植被、涵养水源、净化水体、改良土壤、净化空气、美化环境和提供各种可再生的生物资源、保存物种基因等多种功效^[7]。另外,生态农业建设将会促进土地资源持续高效利用,同时,改善了生态环境,推动无公害农产品、绿色食品的发展,对提高农产品质量安全提供了保证。这些功效是农业独有的,是农业为国民经济和社会发展所能做出的特殊贡献。

随着生活水平的提高,生态意识的增强,人类越来越重视保护环境和营造绿地,维护各种生态环境,以创造优美舒适、有益健康的生存环境。土地非农化,水泥地面代替了绿地,使植被遭到破坏,导致环境自我恢复能力下降,压缩了生物的生存空间,增加了环境的脆弱性,非农的生产方式,产生大量的污染物,对生态系统造成巨大压力。由于生态污染物的增加和环境自净能力下降的共同作用,将直接导致环境质量的下降。比较具有代表性的例子是在城市边缘区,这里土地通常为农地、野生动物栖息地、特殊植被地与山坡地等具有独特生态价值、景观价值与经济价值的环境敏感地区。城市规模的扩大侵占了这部分土地,造成了自然景观的破坏,生物生存环境丧失,生态系统遭到破坏。由于城市生产和生活产生的污染物又增加了本来已经很脆弱的环境的压力,所以,通常在城市边缘区脏乱现象突出,成为城市垃圾场。

五、科学处理城市化与耕地保护关系

城市化和耕地保护在社会经济发展中都占有及其重要的地位,在处理二者关系上要防止两种倾向:一种是认为发展经济,加快城市化进程,必须摆脱耕地保护的束缚,把耕地保护看作是城市化发展的障碍;另一种是过分强调耕地保护,对城市化发展中的正常土地需求视而不见,甚至人为压制。这两种观点都不利于国民经济的持续健康发展。正确的处理方法为以下两个方面。

1. 加强农业扶持力度 ,促进外部经济内部化

农业所具有的外部性和公共产品特征 ,使农业商品生产的私人成本与社会成本发生差异 ,造成了“市场失灵” ,使农产品自由贸易不能保证农业生产的全部价值得到实现。在市场经济条件下 ,粮食业呈现公益性、低效益、弱质性、风险性等特征 ,其社会效益高 ,经济效益低。而在大农业中的种植业 ,尤其是粮食生产 ,其低效益、风险性、公益性、弱质性更为明显。人们在利益驱动下对其投资的动力不足 ,其生产资源和生产要素的流失在所难免。应给予农业更多的支持和保护 ,以作为对农业外部性和提供公共产品服务的补偿 ,使其外部经济内部化 ,促使微观经济主体在进行决策时 ,充分兼顾环境效益和社会效益 ,不再片面地追求土地利用的经济效益。

2. 提高城市土地利用效率

编制科学的城市发展规划 ,并尽可能与基本农田保护区规划衔接 ,避免和减少城市发展对基本农田的占用。同时在城市建设中坚持十分珍惜和合理利用土地的原则 ,充分挖掘城市存量土地内在潜力 ,提高土地利用集约程度。在占用耕地无法避免时 ,尽量占用生产条件差的土地。

(上接第 7 页)制定贯彻可持续发展战略、实施可持续发展的国际法律政策文件和行动计划 ,掀起了一个可持续发展的社会变革运动。

2002 年 8 月 26 日~9 月 4 日 ,为纪念人类环境会议 30 周年、里约环境与发展大会 10 周年 ,在南非约翰内斯堡举行了联合国可持续发展世界首脑会议 (又称第二届地球首脑会议) ,有 192 个政府、104 位国家的元首或政府首脑、5 000 多个非政府组织、2 000 多个媒体组织出席会议 ,会议通过了名为《约翰内斯堡可持续发展承诺》的政治宣言和《可持续发展实施计划》 ,形成了 220 多项“伙伴关系倡议” ,突出了可持续发展的 3 个支柱即经济增长、社会发展和环境保护相互促进和相互协调的重要性 ,又一次在全球范围内掀起可持续发展的热潮。《约翰内斯堡可持续发展宣言》的第一部分“从人类的发源地走向未来”重申了世界各国人民对可持续发展的承诺 ,确认了对更大的人生大家庭及子孙后代所负责任的承诺 ,确认了要建立一个崇尚人性、公平和相互关怀的认识到人人都必须享有人的尊严的全球社会。

通过几十年环境资源法制建设实践和环境资源法学理论研究 ,环境正义、环境安全、环境公平、环境

农业是国民经济的基础 ,而耕地又是农业的基础 ,是可持续发展的基本保证。因此 ,要正确处理好城市发展与耕地保护的关系 ,绝不能以牺牲耕地为代价来换取短期经济利益。在进行土地用途选择时 ,要坚持可持续发展原则 ,进行成本效益分析 ,为决策提供科学依据。

参考文献 :

[1] 中华人民共和国国土资源部 .2001 年中国国土资源公报 [N]. 人民日报 ,2002-04-22(11).
[2] 中华人民共和国国家统计局 .中国统计年鉴——2003 [M]. 北京 :中国统计出版社 ,2003.
[3] 王书华 ,王云才 .我国耕地可持续利用调控机制探讨 [J]. 中国土地科学 ,2001(2):10—13.
[4] 霍雅勤 ,蔡运 .可持续理念下的土地价值决定与量化 [J]. 中国土地科学 ,2003(4):19—23.
[5] 单胜道 ,尤建新 .土地外部经济初步研究 [J]. 资源科学 ,2002(2):56—59.
[6] 李恩平 .非理性“圈地运动”的经济规律 [J]. 中国土地 ,2004(3):11—13.
[7] 赵学涛 .城市边缘区农地流转与农地保护 [J]. 国土资源情报 ,2003(1):48—51.

秩序、环境民主、环境效益等环境资源法学基本观念 ,特别是“人与自然和谐相处观” ,已逐渐为广大法律工作者特别是环境资源法学工作者所熟悉、采纳和接受 ,有的已经或正在发展成为环境资源法学的基本理念。

参考文献 :

[1] 环境基本法 [A]. 赵国青 .外国环境资源法选编 [C]. 北京 :中国政法大学出版社 ,2000.978—981.
[2] 联合国环境规划署 .联合国环境规划署环境资源法教程 [M]. 王曦译 .北京 :法律出版社 ,2002.22.
[3] 余谋昌 .生态哲学 [M]. 西安 :陕西人民教育出版社 ,2000.27.
[4] 潘岳 .环境文化与民族复兴 [N]. 中国环境报 ,2003-10-28.
[5] 蕾切尔·卡逊 .寂静的春天 [M]. 吕瑞兰 ,李长生译 .长春 :吉林人民出版社 ,1997.
[6] 纳什 .大自然的权利 [M]. 杨通进译 .青岛 :青岛出版社 ,1999.99.
[7] 菲利普·沙别科夫 .滚滚绿色浪潮 [中译本] [M]. 北京 :中国环境科学出版社 ,1997.92.
[8] 世界环境与发展委员会 .我们共同的未来 [M]. 王之佳 ,柯金良等译 .长春 :吉林人民出版社 ,1997.52.