

# 基于食物安全层次性的耕地保护：政府与市场的合理边界

□ 郭 珍 吴宇哲

浙江大学 公共管理学院 浙江 杭州 310058

## 一、食物安全层次及其生产、消费特性

耕地保护最重要的目标是保障国家粮食安全与食物安全。食物安全的第一层次是口粮安全,口粮包括稻谷和小麦;第二层次是谷物安全,谷物包括口粮、玉米及其他杂粮;第三层次是粮食安全,粮食包括谷物、豆类、薯类;第四层次是食物安全,即保证农产品有效供给,除粮食外,食物还包括蔬菜、水果、动物产品等。

**(一)口粮安全:纯公共物品。**口粮产量的提高主要来源于单产的提高,而单产提高的主因是技术进步,即对单位面积耕地投入大量的化肥、农药、农膜,促使口粮供需达到紧张平衡。由于种植口粮的耕地常年无休、过度利用,耕地质量退化,耕地污染严重以及化肥、农药等过度施用所导致的边际增产效应不断递减,口粮单产的进一步提高受到明显限制。口粮的国内生产弹性小,且由于耕地污染,高质量口粮的生产弹性更小。同时,通过国际贸易保障口粮供给的风险较大,口粮难以通过国际市场得到有效供给。随着中国人口高峰期的到来,为人们提供充足的、高质量、无污染的口粮对国家的稳定至关重要,口粮安全关系到人们的生存安全和国家稳定,具有明显的正外部性,因此,口粮安全必须通过国内生产实现。

**(二)谷物安全:公共物品。**谷物除了口粮外,还包括玉米和其他杂粮,其中,其他杂粮的生产和消费量都较小,因此,主要分析玉米的生产、消费特性。1991—2015年玉米产量的提高主要是因为播种面积的增加,而在玉米播种面积提升的同时,稻谷、小麦的播种面积呈减少趋势,因此,虽然国内玉米的生产弹性较大,但更多的是通过占用播种稻谷、小麦的耕地来增加产量。玉米在中国主要是作为饲料用粮,随着人们生活水平的提高,对肉类等的需求将进一步增长,对玉米的消费需求也将进一步增长。南北半球在玉米收获与供给上恰好互补,中国能从国

际市场上以较低风险购买玉米以弥补国内玉米生产的不足,但玉米在非洲、拉丁美洲等国家的贫困人口中是作为主要口粮的,如果中国大规模进口玉米作为饲料用粮,那么可能对非洲、拉丁美洲贫困人口的口粮购买产生影响。为了避免这一问题,除了口粮外,中国对包括玉米在内的谷物也应基本自给,中国谷物基本自给能为其他国家的贫困人口带来正外部性,具有公共物品性质。

**(三)粮食安全:准公共物品。**粮食除了谷物外,还包括豆类、薯类。豆类与薯类的单产(特别是豆类)相对于谷物来说很低,从成本收益角度出发,农户减少了豆类与薯类的种植,其国内生产弹性较小。而从国际市场来看,豆类与薯类在南北半球的收获与供给上恰好互补,国际市场供给弹性较大,从国际市场进口豆类、薯类的风险较小。豆类主要作为油料及饲料用粮,有很多其他的替代品。薯类在市场上也有很多替代品。谷物以外的粮食,其国内生产弹性小,国内需求弹性大,而国际市场供给弹性较大,为了低成本地保障国家粮食安全,谷物以外的粮食供给可以更加积极地利用国际市场。在保障谷物基本自给后,保障国家粮食安全的耕地可以适当通过市场进行配置。通过进口耕地密集型粮食如大豆等确保国家粮食安全,减轻国内资源环境压力,通过国内生产和国际市场供给来保障粮食安全。

**(四)食物安全:私人物品。**粮食的耕地约束性强,鉴于中国人多地少的国情,总的来说,国内生产弹性较小,需求弹性也较小,公共物品属性较强。而食物除了粮食外,还包括蔬菜、水果、动物产品等。水果、动物产品以及部分蔬菜可以通过草地、林地、河流、湖泊、海洋等国土资源获取,耕地约束性小,且中国的水面、草地、林地等资源较为丰富,其国内生产弹性较大,可以根据市场需求较灵活地调整产量。由于食物种类多,能通过不同类型的土地进行生产,国际市场上供给充足,国际市场供给弹性也较大。在满足对粮食的需求后,人们对食物的需求弹性较

大,当某种食物短缺或价高时,可以用其他食物替代。由于国内、国外生产弹性大,以及国内需求弹性大,粮食之外的食物供给完全可以通过国内市场和国际市场的调节,不需要对其加以过多限制。因此,食物安全具有明显的私人物品性质。

## 二、控制与效率标准下的耕地保护： 政府与市场的合理边界

根据食物安全的层次性及其生产、消费特性,在控制与效率标准下界定政府与市场的合理边界,选择最合适的耕地保护制度安排,以最小的经济社会代价实现耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,切实保障食物安全。

**(一)保障口粮绝对安全、谷物基本自给的耕地:严格控制下提高效率。**口粮与谷物特别是口粮的需求弹性非常小,国内与国外市场的供给弹性也非常小,确保口粮绝对安全与谷物基本自给具有明显的公共物品性质,因此,需要对保障口粮与谷物安全的耕地进行严格控制。在原有的耕地保护制度安排中,中央政府实行基本农田保护制度以保护一定数量的优质耕地。但在基本农田保护制度的执行过程中,中央政府的正式目标在组织演化过程中被地方政府的目标所替代。地方政府作为有限理性的经济人,在发展经济与保护耕地的双重任务下,从自身利益出发,更倾向于占用优质耕地以拉动经济快速增长。在补充基本农田时,某些地方政府以次充好,基本农田甚至上山入海。基本农田质量下降,可能威胁口粮绝对安全与谷物基本自给。

口粮绝对安全与谷物基本自给需要对一定数量的优质耕地进行严格控制,保护好优质耕地的生态,并减少中央政府协调、监督成本以提高控制效率。由于口粮绝对安全与谷物基本自给的公共物品属性,与此相对应的耕地保护应由政府提供,而地方政府是集团中的个体,有自己的利益考虑,可能倾向于搭便车,在确保口粮绝对安全中难以形成一致的集体行动,因此,与口粮安全和谷物基本自给相对应的耕地应由中央政府进行严格控制。将优质、无污染的耕地划入永久基本农田保护区,永久基本农田保护区内的耕地严禁转换。由于地方政府难以占用永久基本农田,中央政府不需要对占用的基本农田与补充的基本农田的数量与质量进行监督,大大减少了协调、监督成本,提高了控制效率。

**(二)保障粮食安全的耕地:提高效率,有效控制。**在保证口粮绝对安全与谷物基本自给后,粮食安全具有准公共物品性质,因此在保护与粮食安全相对应的耕地时,可以适当利用市场提高资源配置效率。在原有制度安排中,耕地总量动态平衡制度被用来保障粮食安全。耕地总量动态平衡制度的执

行者同样是地方政府,而监督者是上级政府。与基本农田保护制度相比,中央政府主要对省级政府的耕地保有量进行控制,对其他地方政府的控制力度相对较弱。在耕地总量动态平衡制度中,虽然制度规定占用耕地与补充耕地的数量与质量必须相等,但地方政府补充的耕地往往质量较差,甚至是边际耕地,只是在数量上实现占补平衡。地方政府的这一行为不利于对耕地质量和生态的保护,中央政府也了解地方政府在制度执行过程中的问题,对耕地总量动态平衡制度进一步细化,如规定“占用水田必须补充水田”等具体操作细则。由于不同地区经济发展程度与耕地资源禀赋的不同,一些地方政府自发进行制度创新,如通过在省内转移农地发展权的方式或省内城乡建设用地增减挂钩的形式,实现效率机制与合法性机制的协同。耕地总量动态平衡制度在一定程度上引入了市场机制以提高资源配置效率,但现阶段的农地发展权转移或城乡建设用地增减挂钩模式,并不能真正实现耕地质量平衡与提高配置效率。保障谷物安全后,粮食安全只具有准公共物品属性,因此,在中央政府对永久基本农田进行严格控制后,对永久基本农田之外的耕地可以在更大程度上利用市场以提高效率,激励地方政府的积极性。建立全国统一的农地发展权转移市场,地方政府通过全国统一市场购买农地发展权,通过充分竞争,既提高了土地配置效率,又保证了耕地数量与质量的动态平衡,从而实现对耕地的有效控制。

**(三)保障粮食安全的耕地:效率为主,适当控制。**保障粮食安全后的食物安全是私人物品,根据其生产、消费特性,市场可以在其中发挥基础性作用,以提高资源配置效率。草地、林地、河流、湖泊、海洋等国土资源都能提供食物,而在现有耕地保护制度下,为了实现耕地总量动态平衡,地方政府将一些草地、林地、湖泊、海洋等资源通过土地开发转变为耕地以应对上级政府的检查。但耕地数量上的平衡可能对总体食物供给能力造成不利影响,将草地、林地等土地资源转变为耕地后,可能既不能提供粮食,又损失了其生产其他食物的能力,总体上降低了国家提供食物的能力,且对生态环境造成破坏。

在粮食安全得到保障后,从食物安全角度出发,应对现有耕地总量动态平衡制度进行改进。在粮食安全得到保障后,对农用地之间的转换应以市场配置为主。农用地之间的转换以市场配置为主,并不会导致大规模开荒破坏生态环境的行为,也不会出现将高质量耕地转变为园地、林地的行为,而只是将粮食作物生产率低的边际耕地转变为水果等农产品生产率更高的园地、林地等农用地。在保障粮食安全后,农用地之间的转换通过市场配置能更好地提供食物、促进农户增收。因此,农用地之间的转换应

以市场为导向,对质量等级较差的耕地和边际耕地转换为其他农用地不加限制,但必须是农用地之间的转换,而不能将耕地转换为建设用地。

### 三、耕地保护管理体制:激励机制与监督机制配合

改进现有耕地保护制度之后,关键是如何以低成本实施制度变迁。新的制度安排也不可避免地会遭遇信息不对称下的委托代理问题,因此,关键是采取怎样的管理体制才能使代理人(地方政府)与委托人(中央政府)的目标一致。要解决委托代理关系中中央政府与地方政府目标不一致的问题,监督与激励是可以采用的两种机制。下面具体分析如何运用激励与监督机制使地方政府耕地保护的目标与中央政府真正保持一致,从而使永久基本农田的数量、质量、生态得到有效保护。

**(一)永久基本农田。**中央政府通过严格控制永久基本农田对优质、无污染的耕地进行保护以确保口粮绝对安全与谷物基本自给,但永久基本农田的划定工作还是由地方政府进行。面对地方政府可能出现的应对策略,在永久基本农田划定时,中央政府需加大监督力度,如果发现地方政府的工作存在问题,应加大惩罚力度,以确保划入永久基本农田保护区的耕地优质、无污染或只有轻度污染且农业基础设施配套完善。耕地划为永久基本农田后,实行严格保护,确保其面积不减少、土壤环境质量不下降,除法律规定的重点建设项目选址确实无法避让外,其他任何建设均不得占用。在划定永久基本农田后,中央政府应改变过去“撒胡椒面”的补贴方式,各类农业补贴应向永久基本农田多的地区倾斜。同时,在职务晋升、荣誉等激励机制上,提高永久基本农田管护在政绩评价中的比重,激励地方政府做好永久基本农田保护工作。农户直接占有永久基本农田从事农业生产,因此,也需激发农户管护永久基本农田的积极性,做好农地确权工作,使农户对永久基本农田的投入有合理预期,从而实现永久基本农田的地力提升与可持续利用。通过监督机制与激励机制的配合,使永久基本农田地力和生产力不断提升,有效保障国家口粮绝对安全与谷物基本自给。

**(二)耕地总量动态平衡制度下耕地转变为建设用地。**为了提高市场竞争程度,激励买卖双方提高土地资源配置的效率,应打破原有的行政边界,扩大市场容量,建成全国性统一的市场以增加市场竞争主体。市场上买方、卖方增多,形成充分竞争,类似于市场交易,使参与交易的耕地质量与价格成正比,这对交易双方来说都是一种经济激励。改革政绩评价体系,对不同的主体功能区实行不同的政绩考核体制和官员晋升机制。对城市化地区地方政府

政绩考核的主要标准是经济发展水平,而对农产品主产区的地方政府则主要考核其农产品供给能力。在农地发展权转移、城乡建设用地增减挂钩市场上,城市化地区地方政府可以购买农产品主产区地方政府的农地发展权,从而高效率地发展工业及第三产业;农产品主产区地方政府加大对农地的投入以发展农业,提高土地生产率。通过建立全国统一的农地发展权转移市场来提高市场竞争程度,实现土地资源的最优配置,提高土地的总体使用效率。

地方政府通过市场进行交易能提高土地资源配置效率,但可能出现占补的耕地质量、生态不平衡的问题,买方政府可能更想低价获得农地发展权或建设用地指标,因此,在利用市场提高效率的同时,中央政府也应加强监督。在信息较充分的前提下,中央政府监督买方地方政府,买方地方政府监督卖方地方政府,卖方地方政府在声誉机制下进行自我监督,在“三重监督”下,通过市场实现耕地占补的数量、质量和生态平衡,使效率机制与合法性机制互补,最终实现提高效率、有效控制的制度目标。通过经济激励、政治晋升激励与“三重监督”,通过分权与市场降低中央政府的监督成本和制度实施成本,真正实现耕地质量、生态的占补平衡。

**(三)农用地、建设用地。**农用地之间的转换应以市场为资源配置的基础,政府只对农用地之间的转换进行适当控制和监督。而对于建设用地,在符合土地利用规划后,也应以市场配置为基础。应改变过去地方政府强制征收农村土地用于商业及工业发展等的土地配置方式,建立城乡统一的土地市场。建立城乡统一的土地市场后,城市化地区的地方政府难以通过强制手段低价占用耕地,为了发展经济,只能通过对存量建设用地进行整理、再开发或从市场上购买农地发展权。对存量建设用地进行再开发可以减少对耕地的占用,降低耕地保护压力,地方政府可以减少购买农地发展权的支出,对还有调节潜力的处于快速发展、产业结构升级的城市化地区的地方政府而言具有内在激励,对于高度发达的城市化地区,由于从本地区进行调节的潜力有限,可以选择从市场上购买农地发展权。而农产品主产区的地方政府通过低效建设用地再开发、农村宅基地退出机制能节约更多的耕地,将此转换为建设用地指标在市场上进行销售,从而获得较高的收入;同时,通过减少耕地占用及整理复垦土地能提高农产品供给能力,对农产品主产区地方政府而言也是一种正向激励。建设用地市场化配置能提高土地集约利用率,降低耕地保护压力,是对农地发展权转移市场的有益补充,有利于低成本实现食物安全与经济的可持续发展。

■ 《浙江大学学报》2017年第5期,约15000字