

# 论我国耕地资源保护的价值取向与现实途径

黄琼

(武汉大学 环境法研究所, 湖北 武汉 430072)

**摘要:** 合理利用耕地资源直接关系到经济、社会和环境的可持续发展。本文首先分析了我国耕地资源所面临的现实危机, 以及人们对耕地资源价值的认识误区所在。笔者在提出问题的同时对我国耕地资源保护的价值取向进行全面的考察, 并提出了我国耕地资源保护的现实途径。

**关键词:** 耕地资源; 价值取向; 现实途径

**中图分类号:** D922.32

**文献标识码:** A

## 1 问题的提出

耕地保护是事关全国大局和中华民族子孙后代的大问题, “保护耕地就是保护我们的生命线”。然而, 目前我国人与耕地关系日益恶化, 这主要表现在两方面: 一是耕地数量锐减: 2002年度, 全国各地生态退耕、农业结构调整、建设占用以及自然灾害毁损等原因, 造成净减耕地 168.62 万  $\text{hm}^2$ , 全国耕种的耕地面积仅为 12, 593 万  $\text{hm}^2$ , 这一数据为 8 年来的最低值; 二是耕地质量日趋衰退。耕地资源的可持续发展已面临重重威胁。

### 1.1 现实危机

经济发展对土地需求持续增长, 耕地保护与生态环境建设难度加大。随着我国国民经济持续、快速发展, 我国的土地利用格局也发生了深远的变化, 一方面, 对土地的需求特别是对建设用地的需求持续增长, 带来了非农建设用地结构不断向良性方向演化; 另一方面建设用地的不断扩张带来了城镇的不断外延发展, 农地被不断地占用, 耕地保护面临的压力越来越大。

耕地总体质量下降的趋势难以遏制, 补充耕地的空间越来越小。从 20 世纪 70 年代开始, 农业生产中化肥施用量急剧增加, 而有机肥则相对减少, 土壤出现了养分失调的现象。据统计, 大约 79% 的土壤有营养障碍, 土壤肥力的下降对提高和维持耕地生产力造成了严重的威胁。从耕地减少的地域来看, 南方减少耕地多于北方, 南方耕地生产力高于北方, 而新开垦的耕地多在北方, 导致了耕地质量总体呈下降趋势。

粗放的土地利用方式不能适应新形势下耕地保护的需要。建设用地的利用方式粗放对耕地保护政策产生不利影响。由于土地本身固有的特性所带来的土地利用结构的刚性以及传统土地利用体制的惯性, 一方面, 建设用地的集约度不高, 土地利用粗放, 土地利用的潜力没有充分发挥; 另一方面, 建设用地外延扩张明显, 耕地占用增加。这种粗放的土地利用方式已经不能适应新形势下耕地保护的需要。

### 1.2 认识误区

导致耕地资源现实危机的认识根源在于我们没有正确界定耕地资源的价值内涵。对耕地资源的传统认识认为耕地资源的价值就是其经济价值, 也即满足我国人口和经济发展所必需的农产品的持续生产能力。然而耕地资源价值问题的实质是耕地资源的价值不等于耕地资源的经济价值。耕地资源的总价值远远大于其直接的经济价值, 耕地资源还具有巨大的生态价

值和社会价值。我们保护耕地资源不仅要促进其经济价值的实现，同时也要保护其生态价值，防止对耕地资源的生态破坏和污染。

## 2 耕地资源保护的价值取向探究

我们通常所说的耕地价值实际只是耕地资源价值的一个部分——即具有直接市场的经济价值，显著低于非农用途的价值，这就是当前耕地大量流失的根本原因。解决这一问题的认识前提是我们必须对耕地资源的价值进行全面的考察。

### 2.1 耕地资源的生态价值

耕地资源的生态价值是“指耕地及耕地上的植物构成的生态系统具有的生态价值，包括调节气候、净化与美化环境、维持生物多样性等方面的价值”。严格地讲，耕地资源的生态价值应该是耕地及耕地上的生物包括人类构成的生态系统的生态价值。生态系统的基本功能包括生物生产功能，物质和能量的传输与转化功能，系统的自组织功能。人类利用耕地的首要目的，是运用耕地系统的生物生产功能提供人类生活必需的粮食和其他生物产品，并在长期的利用中使耕地在自组织功能的作用下形成一种特殊的人工生态系统，这一生态系统在供给人类稳定的粮食和其他生物产品的同时，又提供了一种新的生物生存环境，形成耕地生态系统特有的生物种群结构和食物链，为生物多样性的存续与发展提供了条件；并运用其物质和能量的传输转化功能，一方面通过生物的光合作用与呼吸作用改变空气中物质成分构成，另一方面则通过生物和土壤的吸附功能净化环境中的有害物质。此外，还具有涵养水源的功能，正是由于这一功能，使耕地生态系统成为与城市生态系统在环境质量和景观上完全不同，成为城市居民向往的休闲环境。可见，人类创造了耕地这一特殊的人工生态系统，并从中享受到了众多的收益，但在耕地的传统价值认识中却只体现了其中的一个方面，显然这种认识对于这一系统的创造者和维持者来说是不公平的，如果在一定的制度与认识框架下，这种不公平不能得到有效的解决，耕地的持有者会寻找使生物生产功能最大化而其他功能最小化的途径或使原生态系统受到破坏，如竭泽而渔的生产经营方式、耕地撂荒等，从而导致耕地系统结构与功能的破坏。

### 2.2 耕地资源保护的价值取向

价值是客体与主体需要的特定关系。我们暂且抛开人类中心主义和非人类中心主义的争论，从现实的角度把人看成价值的惟一主体。那么耕地资源的价值根据客体的形式来分类属于物质的价值。根据物质满足主体需要的性质可分为物质的物质价值、物质的精神价值和物质的综合价值。物质价值就是客体满足主体物质需要的价值，包括生活物质价值和生产物质价值。针对耕地资源而言，耕地资源的物质价值包括耕地经济价值、生态价值和经济生态价值的间接价值即社会价值。耕地的经济价值是指耕地用于农业生产所获得的农产品的价值；耕地生态价值指耕地及其上的植物构成的生态系统具有的生态价值，包括调节气候、净化与美化环境、维持生物多样性等方面的价值；尤其需要指出的是，这里的社会价值与以往学者研究的社会价值不同，他们把社会价值等同于精神价值，而本文的社会价值是指直接的物质价值转化为社会功能的间接价值，主要包括提供就业保障、保障粮食安全和维护社会稳定等方面的价值。精神价值包括认识价值、道德价值和审美价值，精神价值又可分为精神享受价值和精神生产价值。对于耕地资源而言，它同时具备以上三种精神价值。耕地的认识价值是指人类通过实践总结和科学研究获得的对耕地各方面的认识，包括耕地的性能、生产利用方式等，获得的这些认识本身就是一种精神的享受，即认识价值的享受价值，同时这些认识能够反过来指导人类更好地利用耕地，从而获得了耕地认识价值的生产价值；耕地的道德价值是指耕地给予人类的道德启示，比如把耕地比作母亲对人类的无私奉献等，这些道德启示本身构成了道德价值的享受价值，同时由于精神的能动作用，能够直接指导生产活动，从而获得了耕地道德价值的生产价值；耕地的审美价值是由于耕地本身构成一种自然和人文的综合景观，它能给人以美学的享受，即审美价值的享受价值，同时这种享受价值可以直接转化成

生产价值，比如耕地景观是乡村旅游的重要资源，能够直接带来收益，从而获得了耕地审美价值的生产价值。耕地资源的综合价值则是耕地物质价值和精神价值的统一，它独立于满足人类具体的物质和精神需求，即人类为了耕地自身存在而愿意承担的价值。

### **3 耕地资源保护的现实途径**

要摆脱我国耕地资源面临的现实困境，笔者认为应当从以下几个方面来探寻我国耕地资源保护的现实途径。

#### **3.1 建立农地发展权制度**

农地发展权是西方国家为保护自然资源、保护农地、保护生态环境和公共利益而设定的一种权利。因此，借鉴西方的农地发展权制度对于完善我国现行的耕地保护制度很有必要。在我国，可把“农地发展权”设定为一种农地可转为建设用地进行开发利用的权利，这种权利通过土地利用规划的限定和设立，是所有农业经营者都应当参与分享的权利，它独立于土地承包经营权，也不完全属于某一集体经济组织的土地所有权的范畴。设立农地发展权制度的关键是如何处置农地发展权。当今世界各国对于发展权有两种处置方式：一种是主张农地发展权同地上权、抵押权一样，首先自动归属原土地所有人，农地发展权可以自由买卖，但政府有权优先购买发展权，以保护耕地；另一种主张认为农地发展权归国家所有，如果土地所有者要改变土地用途或增加土地集约度，必须首先向政府购买发展权。对于我国，农地发展权无非就是归属于农民集体或者是由国家持有。

#### **3.2 建立用地听证制度**

现在商业用地基本上是开发商和政府确定，农民较少有机会参与谈判，出现补偿标准低、占地面积超过实际需要的情况。有的甚至暗箱操作，农民的合法权益得不到保障，这是引发占地纠纷的一个重要原因。而公益性用地的征用基本上是政府确定，农民执行，对于征用土地面积是否必要、合理缺乏监督，多征地比较普遍，以至一些地方兴建比天安门广场只小几平方米的超大广场。必须建立社会各方面参与的约束监督机制。对商业用地要建立价格听证制度，让商业用地增值情况公开透明，使之成为制约商业占地的有效机制。对公益性用地要建立征地听证制度，让社会各界能够参与评价，使之成为制约一些地方政府盲目扩大公益性征地，搞脱离实际、劳民伤财的“政绩工程”、“形象工程”的有效机制。

#### **3.3 建立两级农地储备体系，进一步完善基本农田保护制度**

我国现行的农田基本保护制度在某种意义上讲是一种自上而下的单向强制性制度安排，这样在实际操作过程中，各级地方政府出于地方利益往往难以将基本农田保护变为自觉自愿的行动。因此，在进一步强化各级政府在基本农田保护方面的责任的同时，应加大中央和省级政府在基本农田保护方面的作用。其中最为有效的方式应是根据全国和区域性基本食品安全和生态保护的最低要求，建立中央和省级两级以耕地为主体的农地储备体系。中央级的农地储备应主要集中于连片的粮食生产基地，逐步形成类似国家级自然保护区的保护机制；同时，各省要根据自身的土地资源拥有量和开发利用趋势，建立省级农地储备。对这两级农地储备要从法律上规定其农地的开发利用途径，并建立有效的行政保护机制，同时要通过转移支付等形式建立有效的经济补偿制度，从而使整个基本农田形成多层次的保护机制。

#### **3.4 加快建立保护耕地的市场机制**

耕地的利用不仅具有经济效益，而且具有生态效益和社会效益。目前的市场机制仅关注经济效益，而忽视生态效益和社会效益。由于只注重经济效益，而以耕地为载体的农业因比较经济效益低下导致耕地被不断占用。解决问题的关键在于：一方面按照可持续发展的思路，全面认识耕地资源的经济、社会、生态价值，重新建立耕地资源价值评价指标体系，把耕地的社会、生态价值纳入农业效益，使耕地利用者和保持者有利可图；另一方面，将耕地损失的外部成本“内化”，把耕地损失造成的社会、生态代价纳入市场成本，重新建立耕地用途转变的

成本换算体系，提高耕地的综合价值。当然，这种将“外部成本”进行“内化”的过程，只能通过政府的强制干预才能实现，市场经济不可能自发形成。

**参考文献:**

- [1] 林培. 中国耕地资源与可持续发展[M]. 广西科学技术出版社, 2000.
- [2] 秦明周. 美国的土地利用与管制[M]. 科学出版社, 2004.
- [3] (日) 关谷俊作. 日本的农地制度[M]. 生活·读书·新知三联书店, 2004.
- [4] 梁振杰, 葛燕平. 对完善我国当前耕地资源保护法律制度的探讨[J]. 中国国土资源经济, 2004,(5).
- [5] 陈海燕, 彭补拙. 耕地保护的一般原则与模式研究[J]. 南京大学学报(自然科学版), 2001.37,(3).
- [6] 郑娟尔. 耕地保护问题的多层次性与制度创新[J]. 城乡建设, 2004,(12).
- [7] 万慧进, 朱法贞. 论自然价值的双重向度[J]. 浙江大学学报(社会科学版), 2002.32,(1).
- [8] 何承耕. 自然资源和环境价值理论研究评述[J]. 福建地理, 2001.16,(4).
- [9] 周玲, 卢静. 关于我国耕地保护问题的思考[J]. 农村经济, 2004,(2).

## **On Value Orientation of Protection of Resources of Cultivated Land of Our Country and Realistic Way**

HUANG Qiong

(Research Institute of Environmental Law of Wuhan University & SEPA,, Wuhan 430072, China)

**Abstract:** Rational utilization of cultivated land resources directly concerns the sustainable development of the economy , society and environment. This text has analysed the realistic crisis that cultivated land resources of our country face at first, and the mistaken idea of people's understanding of resource value of cultivated land. I carry on overall investigation to the value orientation of protection of resources of cultivated land of our country while putting forward the question, and put forward the realistic way to protect the resources of cultivated land of our country.

**Key words:** cultivated land resources; value orientation; realistic way

收稿日期: 2005-10-20

基金项目:

作者简介: 黄琼(1981-), 女, 河南人, 武汉大学法学院环境资源法学 2004 级硕士研究生。