

筑牢生态“地”基，制度安排何处发力？

党国英 中国社会科学院农村发展研究所研究员

“连片大面积划定农业保护区，有利于保证农地用途管理的实现，稳定农地使用预期，降低地租，从而对农地资源的保护发生积极影响。”

土地制度，乃生态环境文明的基础性因素。总的来讲，它对生态环境的影响主要表现在三个方面：经营性用地管理制度、公共用地管理制度及土地规划管理体制。

首先，谈到经营性用地对生态环境的影响，主要涉及农业。有史以来，农地使用制度及农业经营主要有以下三种情形，且对生态环境的影响各有不同。

一是当事人用自己的地，种自己的庄稼。这是中国大部分历史时期的主要写照。此种制度之下，农民爱惜土地，连盖房子也舍不得占好地；懂得合作解决水系利用等问题；对于化肥、农药的使用，农民一旦懂得其中利害，也会斟酌行事，不敢杀鸡取卵。

二是当事人用别人的地，种自己的庄稼。短期租地农业便是这种类型。比如，有人短期租用别人的土地种西瓜，为获得高产便一味掠夺性经营，孰料租期结束，瓜地几乎不能再用于农业。不过，历史上短期租地情形不普遍，大部分情形下土地租约都很长。如果租约足够长，按经济学理论，租地人就相当于有了某种“所有权”。

三是当事人用别人的地，种别人的庄稼。这种情形主要发生在雇工经营中。多数情况下，农业经营的不确定因素多，需要生产者有高度的责任心，但雇主对这种责任心很难监督。笔者调查发现，一旦缺少监督，雇工可能破坏性地使用化肥、农药，造成对环境的破坏。对责任心要求越强的生产活动，越不宜采取雇工经营。从这个角度来看，农业生产并不适合搞公司化农业。

一般而言，第一种情形对保护生态环境最有利，家庭农场经营基本属于此类。基于“三权分置”，应当进一步放活农村土地经营权，甚至是承包权，或者鼓励租约长期化，都有利于农业环境的保护。这应是今后农村土地制度改革的一个方向。

其次，公地管理制度对生态环境的影响也很大且是多方面的，比如比例、用途、管理方式、税收制度设计等等。从发达国家经验看，在税制的影响之下，尽管所有权不变化，一些私人土地也不得不转为公用。一个城市的公共用地比例过高，私人住宅用地比例过低，就会导致居住品质恶化，并引发社会稳定问题。笔者注意到，我国农村的宅基地制度容易带来多种浪费，以及村庄形态的不良变化。当前的宅基地制度改革应当考虑到这一问题。

最后，土地规划管理体制也会对生态环境产生很大影响。农地保护制度如何安排？城市要不要划定开发边界？土地规划管理权限在中央和地方之间如何划分？这些土地规划管理体制的基本问题都需要给予重视。笔者以为，连片大面积划定农业保护区，有利于保证农地用途管理的实现，稳定农地使用预期，降低地租，从而对农地资源的保护发生积极影响。理论和实践都可证明，在农业及生态保护区之外，留出数倍于现有城市面积的土地供城市建设选择，即使政府不做控制性的分区规划，也不会全部被城市人口盲目占用。

从我国的国土资源国情看，人们居住品质的提高、城市森林的建设，都不存在土地资源的瓶颈，关键在于土地规划管理体制改革的推进。如果土地规划管理体制得以理顺并辅以产权改革，城市建设用地的充分保障及农业用地更大范围保护的实现都将不成问题。