

蔡瑞林,唐焱. 农业转移人口市民化与农地非农化的协同度分析[J]. 江苏农业科学,2017,45(21):337-341.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.21.093

# 农业转移人口市民化与农地非农化的协同度分析

蔡瑞林<sup>1</sup>, 唐焱<sup>2</sup>

(1. 常州轻工职业技术学院经贸管理系, 江苏常州 213164; 2. 南京农业大学公共管理学院, 江苏南京 210095)

**摘要:**在农业转移人口市民化、农地非农化进程分析基础上,构建两者协同推进的计量模型,运用面板数据测算发现,农民工规模虽然持续扩大,但出现增幅收窄的趋势;政府主导着农地征地、拆迁安置,推动农业转移人口市民化进程,造成不均衡的农地非农化开发利用;农地非农化没有与市民化形成高效协同,这种不协同性不仅体现在区域之间的协同度与其社会经济发展水平不存在相关性,而且纵向演变过程同样不存在稳定的协同趋势。进而提出以下 5 点对策建议:界定征地的公共利益,明确征地的范围;适度、可持续提高农民征地补偿;完善征地程序和征地纠纷解决机制;加强城镇存量建设用地收益征收管理;缩短建设用地使用权租赁期。

**关键词:**农业转移人口市民化;农地非农化;土地征用;土地有偿使用;协同度

**中图分类号:** F323.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)21-0337-04

国家“十三五”规划纲要和新型城镇化规划均提出加快推进农业转移人口市民化的阶段性目标。中国人多地少的国情决定了只有“减少农民,才能富裕农民”,探讨新型城镇化进程中人口与土地的协同流转、测算市民化与农地非农化的协同程度,对于揭示土地城镇化与人口城镇化的失衡现象、构建和谐人地关系具有现实意义。

## 1 农业转移人口市民化进程

### 1.1 人口的城乡流动

十一届三中全会加快了市场化改革下的工业化进程,中国逐步依照市场规则从国外引进资金、技术、人才、设备及管理经验等,让农民进城参与工业化和城镇化建设,逐步改革封堵农民进城的户籍制度成为大势所趋。但由于农民过多且城镇就业岗位有限,加上城市偏向政策既得利益者的固化和排斥,户籍和其他福利制度的改革相对滞后,出现了“非城非农、亦工亦农”的特殊农民工群体,进城农民经历了由排斥歧视到限制进城、再到有序引导、直至保护进城农民权益和促进融入城镇的演变<sup>[1]</sup>。为了更好地掌握农民工流动的基本情况,国家统计局于 2008 年建立了农民工监测调查制度,由国家统计局农村司组织农民工输出地大规模抽样调研。结果显示,全国农民工总量呈现持续增加趋势,数量从 2008 年的 22 542 万人上升至 2014 年的 27 395 万人,但增速出现回落趋势;根据农民工户籍所在乡(镇)地域不同,农民工又分为外出农民工和本地农民工,这 2 类农民工的数量同样呈现持续递增趋势(表 1)。

从输出地分析 2014 年农民工的区域分布,东部地区农民工数量最多,达 10 664 万人;其次是中部地区,达 9 446 万人;最少是西部地区,达 7285 人。尽管农民工规模总量稳步递

表 1 全国农民工规模演进

年份	农民工数量 (万人)	农民工总量增速 (%)	外出农民工数量 (万人)	外出农民工增速 (%)	本地农民工数量 (万人)	本地农民工增速 (%)
2008	22 542		14 041		8 501	
2009	22 978	1.93	14 533	3.50	8 445	-0.66
2010	24 223	5.42	15 335	5.52	8 888	5.25
2011	25 278	4.36	15 863	3.44	9 415	5.93
2012	26 261	3.89	16 336	2.98	9 925	5.42
2013	26 894	2.41	16 610	1.68	10 284	3.62
2014	27 395	1.86	16 821	1.27	10 574	2.82

注:数据根据历年全国农民工监测调查报告整理而得。

增,但随着区域经济一体化推进,特别是城乡一体化步伐的加快,农民工数量的增速呈明显放缓的节奏。

但是,进城农民面临社会身份转变、政治权利平等、城市公共服务覆盖、文化意识融合等现实问题,必须跨越经济、社会、文化、政治等多种障碍,才能“进得来、留得下、过得好”,真正实现城镇化;否则进城农民可能选择被迫逆城市化流动。蔡瑞林等指出,中国当前新出现的人口逆城市化流动不同于西方城市化成熟阶段的逆城市化,同时受经济因素、社会因素、土地因素、亲情因素等综合影响<sup>[2]</sup>。也就是说,进城农民可能因为难以真正市民化而被迫选择逆城市化流动,也有可能受上述 4 种因素主动选择返乡定居,甚至原有市民也可能主动选择“逃离城市”的逆城市化流动。

### 1.2 城镇化进程的演进

由表 1 可知,尽管农民工规模的递增速度逐步收窄,但整体规模还处于递增状态,大规模的农民工市民化促进了城镇化水平,加上政府主导下的征地拆迁,大量农业转移人口进城上楼。张玉林在比较中国与英国的圈地运动时指出,中国 1990 年以来的征地拆迁浪潮,已经吞噬了约 555.69 万 hm<sup>2</sup> 耕地,产生了约 12 745.1 万失地农民<sup>[3]</sup>。无论是经济利益驱使下农民的主动市民化,还是政府征地拆迁导致的被动市民化,均加速了城镇化进程(表 2)。

收稿日期:2016-06-05

基金项目:国家自然科学基金(编号:71573132)。

作者简介:蔡瑞林(1970—),男,江苏常州人,博士研究生,教授,主要从事土地经济与政策研究。E-mail:cairuilin@163.com。

表 2 不同时期的城镇化水平比较

时间	期初城镇化率 (%)	期末城镇化率 (%)	年均城镇化 递增率(%)
“六五”期间	19.39	23.71	0.86
“七五”期间	23.71	26.41	0.54
“八五”期间	26.41	29.04	0.53
“九五”期间	29.04	36.22	1.43
“十五”期间	36.22	42.09	1.17
“十一五”期间	42.99	49.95	1.39
“十二五”期间	49.95	56.1	1.23

注:数据根据历年中国统计年鉴整理而得。

由表 2 可知,“六五”期间(1981—1985 年)、“七五”期间(1986—1990 年)、“八五”期间(1991—1995 年)等 3 个时期,中国的城镇化进程整体呈温和增长态势,年均城镇化率不到 1%。然而,“九五”期间(1996—2000 年)直到“十二五”期间(2011—2015 年)等 4 个时期,城镇化进程明显加快。究其原因主要有 2 个方面:一是 1994 年分税制改革造成了地方政府与中央政府的财权分配得到根本性转变,诱发了土地城镇化进程,特别是地方政府主导下土地征用带来的拆迁安置大幅蔓延,许多失地农民被迫进城上楼;二是 1996—2015 年中国经济保持持续高速增长,虽然 2015 年 GDP 增长率略有下降,为 6.9%,但整体工业化进程明显加快,东部沿海等经济发达地区甚至进入后工业化时代,2015 年服务业占 GDP 比重首次超过 50%,吸引了大量农业转移人口进入现代工业或服务行业。表 2 还说明中国的城镇化进程呈现明显的阶段性变化,就目前 56.1%的城镇化率而言,笔者认同简新华等的观点,即中国的城镇化滞后于国内经济发展水平,也滞后于国外同等发展水平国家或同样发展阶段的城市化水平,中国目前的城镇化推进速度基本适中<sup>[4]</sup>。

2 农地非农化进程

农地非农化是指政府通过公权力强制将农用地转为建设用地使用,即政府通过土地征收改变了农用地的使用性质。按照《土地管理法》《征用土地公告办法》等规定,农地非农化使用须要坚持以下几点:第一是为了公共利益需要,政府可以依法征收农用地并给予集体经济组织或农民相应的征地补偿;第二是农用地的使用性质发生转变,即农民集体所有的农用地转变为建设用地;第三是按照被征收土地的农用地用途收益给予补偿,主要包括土地补偿费、安置补偿费及地上附着物或青苗费的补偿。分析农地非农化的征用制度,可以发现存在以下 3 个方面的问题:一是征地项目的公共利益界定问题。征地公共利益的界定存在广泛的争议,虽然侯海军对此进行了专题研究,认为可以从征收后的用途为公众所需;征收后的新建设施是否为公共所用;征收行为是否符合法定程序和要求等 3 个基本要素进行甄别<sup>[5]</sup>,但事实上土地征用的主体为政府,而政府即是公共利益的代表者,政府主导的征地项目自然被理解为追求公共利益。进一步分析可知,许多项目的公共利益属性与土地开发者的私人利益属性交融在一起,特别是伴随着公私合作制(public-private partnership, PPP)项目的推进,征地的公共利益属性很难在现实中得到贯彻执行。二是土地使用主体和使用性质的转变问题。就农用地非

农化而言,虽然法律规定村集体经济组织、村民委员会、村民小组、乡(镇)集体经济组织行使农村集体土地所有权,但村民委员会是当前情景下现实意义上的集体产权代理人;同时新时期村民委员会具有“群众性自治和基层政府代理人”这一“政社合一”的特性<sup>[6]</sup>。当前,由于村民委员会“群众性自治组织”的定位和农村空心化现象的加剧,使得原本脆弱的集体土地所有权更加虚化,政府顺利成章地成为农村集体土地使用权主体的代理人。从土地性质转变分析,由于集体土地转变为国有建设用地,而国有土地的代理人为各级政府,使得政府可以较随意地成为土地征用的操纵者,并将国有建设用地使用地出让给土地开发商。三是土地征用补偿歧视问题。政府以公共利益为由主导推进农用地非农化,将农用地转变成建设用地进而转让给土地开发商,必然产生土地征用公平补偿问题,由此引发“涨价公私归属”争议。由于土地征用补偿以农地使用为基准,而农地非农化后建设用地的出让更多以“招拍挂”的市场价值为基准,这种价值衡量的不对称使得政府可以操控土地一级开发市场。为了防止农地过度非农化,应调整现有土地补偿方式及农地非农化后的土地收益分配机制,明晰土地产权,让农民最大限度地分享土地增值中的收益,过上更加有保障、有尊严的生活<sup>[7]</sup>。分析农地非农化的征地制度,不难发现现行制度赋予政府强制、低价的征地权,由此决定土地城镇化的疯狂扩张。另外,城市建设用地供给的主要来源是政府主导下的土地征用(表 3)。

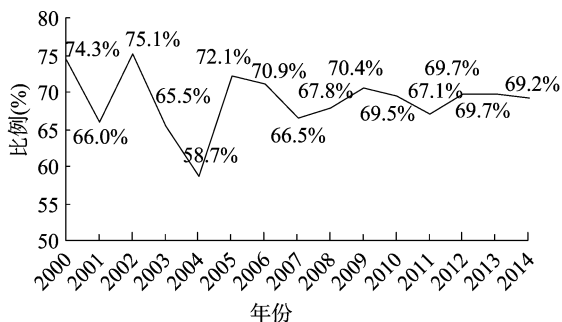
表 3 近年城市建设用地与土地征用关系

年份	城市建设 用地面积 (km <sup>2</sup> )	新增城市建 设用地面积 (km <sup>2</sup> )	城市征用 土地面积 (km <sup>2</sup> )	征地面积极新增建 设用地面积比重 (%)
2000	22 114.0	1 236.7	447.49	36.18
2001	24 192.7	2 079.0	1 813.11	87.21
2002	27 000.0	2 639.9	2 881.31	109.14
2003	29 000.0	2 139.3	1 606.40	75.09
2004	31 000.0	1 809.4	1 613.34	89.16
2005	29 636.8	-1 145.0	1 264.17	-110.5
2006	32 000.0	4 529.9	1 397.16	30.84
2007	36 352.0	2 185.0	1 216.61	55.68
2008	39 140.5	2 788.8	1 345.27	48.24
2009	39 000.0	-140.5	1 504.69	-1 070.95
2010	39 758.0	758.0	1 641.57	216.57
2011	41 861.0	2 103.0	1 841.72	87.58
2012	45 751.0	3 890.0	2 161.48	55.57
2013	47 108.5	1 357.5	1 831.57	134.92
2014	49 983.0	2 874.5	1 475.90	51.34

注:数据来源于 2001—2015 年《中国城市建设统计年报》以及 2001—2015 年《中国统计年鉴》。

由表 3 可知,城市建设用地面积从 2000 年的 22 114 km<sup>2</sup>持续上升至 2014 年的 49 983 km<sup>2</sup>,年均增长率高达 8.12%,城市新增建设用地面积得益于城市征用土地面积,2000—2014 年新增城市建设用地面积达 29 105.5 km<sup>2</sup>,同期城市征用土地面积达 24 041.79 km<sup>2</sup>,征地面积极新增建设用地面积的 82.6%。可见,大规模的土地征用使得农地转变成国有建设用地,农村土地持续圈入城市版图,导致摊大饼式的城市面积高速扩张,历年批准建设用地面积中农用地转用的

占比见图 1。由图 1 可知,批准建设用地的主要来源始终是农用地转用,政府作为农地征收的唯一主体将农村集体土地转变为国有建设用地,加快了土地资源的城乡重新配置。



数据来源于2001—2015年《中国国土资源统计年鉴》

图1 农用地转用占批准建设用地面积的比例

### 3 农业转移人口市民化与农地非农化的协同

#### 3.1 协同度模型构建

德国物理学家哈肯的《协同学导论》标志着协同学成为自然科学领域研究系统演化的重要方法,特别是用来揭示非均衡系统在时间、空间、功能和结构等方面的自组织过程<sup>[8]</sup>。在城镇化进程中,市民化与农地非农化的协同涉及最核心的人地关系系统,该系统受户籍制度、产业转移与升级、福利制度等多种外部因素影响,必然经历动态的协同过程。借鉴殷小非等关于江苏城市化与农地非农化的研究成果<sup>[9]</sup>,选择常住人口城镇化率变化速度代表农业转移人口市民化的推进速度,殷小非等选择建设用地中的耕地占用代表农地非农化速度,与之不同的是本研究用审批建设用地中的农用地转用占比变化速度代表农地非农化进程,显然,农用地的范畴涵盖耕地,更切合研究需要。因此,构建如下计量公式:

$$X_i = (U_{i+1} - U_i) / U_i; \quad (1)$$

$$Y_i = (E_{i+1} - E_i) / E_i. \quad (2)$$

式中: $X_i$ 表示农业转移人口市民化变化速度; $Y_i$ 表示农地非农化变化速度; $U_i$ 表示*i*年份(横向比较时代表*i*地区)常住人口城镇化率; $E_i$ 表示*i*年份(横向比较时代表*i*地区)批准建设用地总面积中农用地的面积占比。

借鉴 Engle 等的研究成果及协同度计量模型<sup>[10-11]</sup>,设计农业转移人口市民化与农地非农化之间的协同发展模型:

$$C_i = (X_i + Y_i) / \sqrt{(X_i^2 + Y_i^2)}. \quad (3)$$

式中: $C_i$ 的取值范围为-1.414~1.414,协同度的类型划分根据 $C_i$ 及 $X_i$ 、 $Y_i$ 的变化(表4)。显然,当 $X_i > 0$ , $Y_i < 0$ 时,说明农业转移人口速度加快,农地非农化速度降低,这种不协同反映农地的节约集约使用;当 $X_i > 0$ , $Y_i > 0$ 时,则 $C_i$ 大于0,说明农业转移人口市民化速度与农地非农化速度均呈现同步增加, $C_i$ 指数的不同说明两者之间呈不同程度的协同增加。

#### 3.2 协同度测算结果

协同度测算过程有3个步骤:首先,收集全国31个省(市、区)1999—2015年的常住人口城镇化率、批准建设用地面积、批准建设用中农用地面积的原始数据;其次,用公式(1)、公式(2)计算相应年份(地区)的农业转移人口市民化变化速度、农地非农化变化速度;最后,用公式(3)进行协同度的测算。2014年全国各地农业转移人口市民化与农地非

表4 农业转移人口市民化与农地非农化的协同度界定

$C_i$ 值	类型
$[-1.414, 0)$	不协同
$[0, 0.5)$	勉强调和
$[0.5, 0.8)$	基本调和
$[0.8, 1.0)$	调和
$[1.0, 1.2)$	基本协同
$[1.2, 1.414)$	较协同
1.414	协同

注:原始数据来源于1999—2015年《国土资源统计年鉴》以及2009—2015年《中国统计年鉴》。其中,2011年西藏自治区的批准建设用地面积、批准建设用中农用地面积数据空缺,采用2010、2012年平均数补缺的方法替代。

农化的协同指数见表5。由表5可知,2014年全国不同区域之间的协同度与地区社会经济发展水平不存在相关性。其中,吉林、上海、江苏、浙江、河南、湖北、湖南、四川、陕西等9个省(市)的协同度指数为负值,这些地区的常住人口城镇化率均在提高,但审批建设用地农用地面积占比却在下降,说明这些地区的农地非农化速度低于农业转移人口市民化速度,体现出这些地区农地的集约开发利用。西藏自治区的城镇化水平提高8.6%,农地非农化速度下降3.1%,协同度指数位于基本调和区间,说明农地非农化速度滞后于农业转移人口市民化速度。北京、河北、山西、辽宁、安徽、福建、广东、青海、宁夏等9个省(市、区)的农业转移人口市民化和农地非农化呈同方向增加,协同度指数位于基本协同区间。天津、黑龙江、内蒙古、山东、广西、海南、重庆、贵州、云南、甘肃、新疆等11个省(市、区)的协同度指数位于较协同区间,说明这些地区的农业转移人口市民化递增速度与农地非农化速度较协同,而江西省的农业转移人口市民化、农地非农化实现协同的递增。整体而言, $X_i = 0.019$ , $Y_i = -0.001$ ,说明2013—2014年中国整体城镇化水平环比上升1.9%,同期审批建设用中农用地占用的比例下降了1%,说明在城镇化小幅增加的同时基本实现了农用的集约节约利用。

纵向对比2000—2014年全国农业转移人口市民化与农地非农化的协同情况可以看出(图2),13年间协同度指数最大值为2008年的1.406,最小值为2014年的-0.980,整个期间协同度指数围绕均值0.5上下振荡,且振幅没有明显的放大或收窄趋势。说明整个期间全国农业转移人口市民化与农地非农化演变还没有形成明显的趋势,这是由于全国农业转移人口市民化、农地资源禀赋、城市建设用地需求存在较大的差异,虽然北京、上海、天津等市当前的常住人口城镇化率均超过了80%,但广西、安徽、湖南、四川、贵州等省(区)2013年的城镇化水平还不到50%,西藏自治区的城镇化水平甚至还不到30%。新型城镇化整体上要土地城镇化向人的城镇化转型发展,但土地城镇化的惯性和地区之间的客观差异,使得全国区域尚没有形成明显、稳定的农业转移人口市民化与农地非农化协同趋势。

### 4 结论与对策建议

#### 4.1 结论

改革开放之后的城乡人口流动政策总体逐渐解除了制度

表 5 农业转移人口市民化与农地非农化的协同度的区域比较

地区	$X_i$	$Y_i$	$C_i$	协同度	地区	$X_i$	$Y_i$	$C_i$	协同度
中国	0.019	-0.001	0.946	调和	河南	0.032	-0.034	-0.043	不协同
北京	0.001	0.058	1.017	基本协同	湖北	0.021	-0.036	-0.36	不协同
天津	0.003	0.008	1.287	较协同	湖南	0.028	-0.047	-0.347	不协同
河北	0.025	0.158	1.144	基本协同	广东	0.004	0.149	1.026	基本协同
山西	0.023	0.003	1.121	基本协同	广西	0.027	0.076	1.277	较协同
内蒙古	0.014	0.046	1.248	较协同	海南	0.019	0.048	1.298	较协同
辽宁	0.009	0.057	1.144	基本协同	重庆	0.022	0.011	1.342	较协同
吉林	0.011	-0.031	-0.608	不协同	四川	0.031	-0.189	-0.825	不协同
黑龙江	0.011	0.016	1.391	较协同	贵州	0.058	0.185	1.253	较协同
上海	0	-0.051	-1.000	不协同	云南	0.031	0.024	1.403	较协同
江苏	0.017	-0.056	-0.666	不协同	西藏	0.086	-0.031	0.602	基本调和
浙江	0.014	-0.016	-0.094	不协同	陕西	0.025	-0.116	-0.767	不协同
安徽	0.027	0.134	1.178	基本协同	甘肃	0.039	0.021	1.355	较协同
福建	0.017	0.001	1.057	基本协同	青海	0.026	0.279	1.088	基本协同
江西	0.028	0.029	1.414	协同	宁夏	0.031	0.155	1.177	基本协同
山东	0.023	0.057	1.302	较协同	新疆	0.036	0.009	1.213	较协同

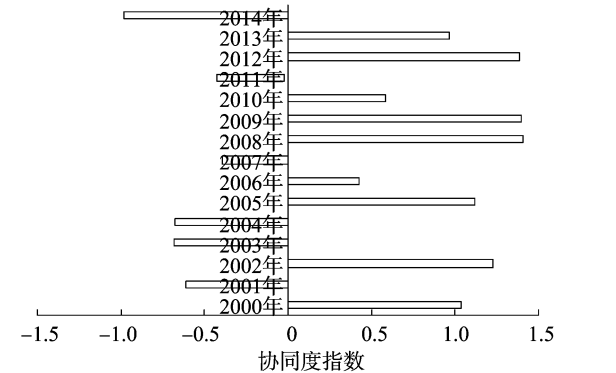


图2 2000—2014 年农业转移人口市民化与农地非农化的协同演变

性藩篱,鼓励农村人口向城镇迁徙定居转移,加上农地适度规模经营和二产业比重的持续提高,推进了市民化和农地非农化的进程。就农民工群体而言,尽管增幅出现收窄的趋势,但总量仍在持续增长。政府主导的征地拆迁一方面使得大量农业转移人口进城上楼,另一方面使得农地持续圈入城市版图,导致城区面积摊大饼式地无序扩张。但无论是农民工的自主市民化,还是政府主导下的拆迁安置式的政策性被动市民化,市民化进程并没有与农地非农化进程形成高效协同,这种不协同不仅体现在区域之间的协同度与地区社会经济发展水平不存在相关性,而且体现在纵向演变过程中同样不存在稳定的协同性。

4.2 对策建议

4.2.1 界定征地的公共利益,明确征地的范围 首先,须要强化农民集体的土地所有权,允许农村土地所有者与开发商进行直接谈判,扩大农民在征地范围与规模、征地补偿与安置、征地生态与环境等事项中的话语权。其次,须要设置城市扩张边界,通过城乡土地合理规划、建设用地指标供给机制、加强党政领导干部城乡规划管控审计等途径治理征地范围限定政策的失灵,把政府征用农地的特权限制在制度的笼子里。最后,还要缩短征地年限,目前的土地出让金实质上是土地所有权出租的一次性租金,本届政府可以在政策框架内足额使用,而不是按照年限分摊使用租金,即可以不顾及后任政府财政收入的可持续性供给,使得本届政府热衷扩大征地范围。

4.2.2 适度、可持续提高农民征地补偿 第一,要建立补偿

标准的调整机制,就调整频率、调整幅度、纠纷解决、监督实施等问题逐一明确,特别要突出农村集体土地所有者的主体地位,享有部分级差地租Ⅱ。第二,要兼顾政府农地开发和财政收支平衡,结合地方经济转型升级,控制市民化和农地非农化进程,高度重视政府债务危机化解和地方经济的可持续发展,不能盲目加快城镇化进程。第三,要建立完善多元补偿安置机制,要充分考虑进城农民的职业发展和长远保障,鼓励因地制宜采取就业安置、预留物业、股份、收益返还等方式满足进城农民的长期保障。第四,要加强农村集体土地增值收益资金管理,强化农村集体土地资产、土地增值收益财务监管,保证集体土地资产保值增值,具体而言,须要建立农村集体资源、资产的配套管理制度,探索征地补偿资金预留制度。

4.2.3 完善征地程序和征地纠纷解决机制 首先,须要改变政府农地非农化进程中“管经合一”的特权,通过强化农村集体所有权主体地位、扩大被征地农民应有的知情权、参与权、谈判权与监督权,约束和规范政府的征地特权。其次,在征地过程中须要建立必要的征地补偿安置谈判机制、征地项目公示制度、征地项目评估制度,规范征地项目的全程推进。最后,要完善相关的制度设计,健全矛盾协调化解机制,健全行政复议、行政诉讼制度,维护农民合理的土地权益抗争行为。须要补充的是,无论是完善征地程序还是建立征地纠纷解决机制,均要突出农村集体所有权的主体地位,目前可行的办法明确到底谁是农村集体所有权的代理人,并让代理人、农民代表参与征地程序的制定过程,进入征地纠纷解决机构。

4.2.4 加强城镇存量建设用地收益征收管理 由于机构合并、用途更改、投资主体变化等众多原因,原有基础设施和各类社会事业的存量建设用地使用情况可能发生变化,须要加强城镇存量建设用地收益征收管理,岳隽以广东省深圳市为例,研究了不同二次开发模式在土地增值收益分配方面的主要差异,从土地增值收益合理分配的视角,提出实施利益总量调控、统一拆迁补偿指导标准、统筹平衡调控手段的三大基本策略<sup>[12]</sup>,这对深圳、上海等特大城市,对江苏、浙江等建设用地指标稀缺的地区具有积极意义。下一步改革中,对于使用国有划拨土地从事经营性行为的主体,可以通过补收年租金的方式对存量建设用地征收土地使用租金;对于用途性质变更的,政府应明确存量建设用地使用主体应缴土地租金的义

董莉莉,吴克宁,魏洪斌,等.我国重金属超标农用地安全利用管控政策[J].江苏农业科学,2017,45(21):341-345.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.21.094

# 我国重金属超标农用地安全利用管控政策

董莉莉<sup>1</sup>,吴克宁<sup>1,2</sup>,魏洪斌<sup>2</sup>,赵华甫<sup>1,2</sup>

[1.中国地质大学(北京)土地科学技术学院,北京 100083; 2.国土资源部土地整治重点实验室,北京 100035]

**摘要:**近年来,随着我国工农业的不断发展,耕地土壤重金属污染日益严重,重金属污染物在土壤中移动性差、滞留时间长、不能被微生物降解,显著影响农作物的生长、产量和品质,威胁人们的生命健康。为探索如何对重金属超标农用地的安全利用,从我国农用地重金属污染的基本形势、现实背景和重要意义等方面论述重金属超标农用地安全利用的必要性。分析国外治理重金属污染土地的安全利用情况和各种配套措施,并结合我国各职能部门的监督对象、职责职权、工作效果等论证目前各种对策的优缺点。最后,结合我国农业的各种情况,对我国重金属超标农用地如何安全利用提出合理的对策。

**关键词:**重金属超标;农用地;安全利用;政策规划与评估方法(S-CAD);管控对策

**中图分类号:** F323.22 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)21-0341-05

土壤是除大气、水以外生态系统中不可或缺的一部分,直接决定着人类的生存前景、生活质量、生产能力。根据全世界专家学者达成的共识,土壤污染已成为一个刻不容缓的问题,它时刻威胁着人类的可持续发展。遏制土壤污染、维护土壤健康,已成为当前人们所关注的焦点<sup>[1]</sup>。据权威预测,全球

人口在 2050 年将达到 91 亿人,为此全球的粮食产量必须要在现在的基础上增加 1 倍,才能保障全球的粮食安全<sup>[2]</sup>。全球耕地面积占陆地总面积的 1/10,但由于大量的耕地被污染,同时另一部分耕地向其他用地类型转变,全球的耕地资源利用都将面临粮食安全、生态安全和城市化发展的挑战<sup>[3]</sup>。

随着社会的不断发展,工业化也相继进行着质的突破,看似人们的生活越来越好,越来越便利,但是工业化所带来的重金属污染也正在侵蚀着耕地。重金属污染不似其他污染,它一旦入侵土壤将在其中滞留很长一段时间,并且不易移动,同时也不易被分解,对农产品数量和质量可以造成长期伤害和威胁。2008 年我国发出环境状况公报,根据公报的内容可

收稿日期:2017-03-09

基金项目:公益性行业(国土资源)科研专项(编号:201511082-2)。

作者简介:董莉莉(1979—),女,河南信阳人,博士研究生,主要从事土地评价与规划研究。E-mail:dlleugh@126.com。

通信作者:吴克宁,博士,教授,博士生导师,主要从事土地评价与规划研究。Tel:(010)82322151;E-mail:knwu@sohu.com.cn。

务,确保国有资产的保值增值。

4.2.5 缩短建设用地使用权租赁期 政府通过低价征收、高价出让的方式获得土地出让金,在现行土地有偿制度下,土地出让金实质是国有建设用地 40~70 年的土地使用租金,这种制度安排存在 2 个显著的弊端:一是刺激了本届政府土地城镇化的热情,本届政府更多关注任期内的政绩和土地出让收入,直接后果就是任期政府如同开发商那样采取“捞一把就走”的短期行为;二是刺激了开发商倒卖土地的投机行为,开发商往往采用延期开发、等待涨价、伺机转售的方式倒卖土地使用权获得土地增值收益,丢掉了当初获得建设用地开发的初衷。在下一步改革中,须要加入对建设用地使用权获得者土地实质性开发能力的评估,采用先租赁后出让的方式有偿使用建设用地;对于消极开发、伺机倒卖等土地交易投机行为,须要通过限定期限开发等政策加以控制。

## 参考文献:

- [1]杨黎源.权利回归:改革开放以来农民进城就业政策嬗变及启示[J].中共浙江省委党校学报,2013(4):106-111.
- [2]蔡瑞林,陈万明,王全领.农民工逆城市化的驱动因素分析[J].经济管理,2015(8):161-170.
- [3]张玉林.大清场:中国的圈地运动及其与英国的比较[J].中国

农业大学学报(社会科学版),2015,32(1):19-45.

- [4]简新华,黄 钲.中国城镇化水平和速度与实证分析与前景预测[J].经济研究,2010(3):28-39.
- [5]侯海军.城市化进程中房屋征收补偿的“公共利益”界定[J].南京社会科学,2014(5):85-90,98.
- [6]蔡瑞林,陈万明,叶 琳.从农村土地确权看新时期村委会的地位和功能[J].经济体制改革,2015(4):90-95.
- [7]钟国辉,郭忠兴.农地非农化的经济机制分析[J].江苏农业科学,2014,42(3):368-371.
- [8]Haken H. Vision of synergetics [M]. London: Elsevier Science Ltd,1997.
- [9]殷小菲,刘友兆.城市化与农地非农化的协调度分析——以江苏省为例[J].西北人口,2015(5):26-30,36.
- [10]Engle R F, Granger C W J. Co-integration and error correction: representation, estimation, and testing [J]. Econometrica, 1987, 55(2):251-276.
- [11]Liu Y, Lu S, Chen Y. Spatio-temporal change of urban-rural equalized development patterns in China and its driving factors [J]. Journal of Rural Studies, 2013, 32(32):320-330.
- [12]岳 隽.深圳原农村土地二次开发模式统筹研究——基于土地增值收益合理分配的视角[J].地域研究与开发,2015(5):153-156,176.