

美国城市扩张中的农地保护方法及其启示

贺晓英, 李世平

(西北农林科技大学经济管理学院, 陕西杨凌, 712100)

摘要: 城市扩张曾使美国农业土地以惊人比率减少, 50 余年来, 美国不断地进行农地保护方法创新并积累了一些经验。从最早实行的使用价值评估到最近的唐提式基金等在内, 美国农地保护方法约有 28 种, 可分为调控型、激励型、参与型和混合型等四种类型, 其综合了政府政策调控型和经济激励型的组合政策更加有效。我国的农地保护在目标设计、实施体系和方法上, 都可对之进行借鉴。

关键词: 农地保护; 方法; 评价; 美国; 启示

中图分类号: F301.0

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2008)06-0816-05

美国 1/2 以上的农业产值、79%以上的奶制品、85%的蔬菜水果及近 1/2 的肉类和谷物来自城市周边的农地^[1], 而城市的扩张不可避免的侵占着农地资源。50 余年来美国不断探索农地保护方法创新, 其历程和经验对同样面临城市化进程加快背景下的中国农地保护很有价值。本文试图通过对美国农地保护背景与目标、实施体系和方法的分类评价, 为中国农地保护提供有益的启示。

一、美国农地保护的背景与目标

美国农业部 1958~1967 年间的调查显示每年约有 100 万英亩高产农地被转化为城市和建设用地^[2], 尤以人口稠密的东北、太平洋沿岸和五大湖地区城市化和农地流失最快, 城市扩张威胁农地问题从此受到重视, 并引发了农地保护运动的开始。1956 年, 东部城市化较快的马里兰州, 第一个推出了根据农业用地的农业价值来征收产权税的农地保护政策。到 20 世纪 70 年代后期, 或为了农民, 或为了城市居民能享有开放空间, 或为了当地农业经济发展, 美国大多州都采取了措施控制农地的城市化转用^[3]。1977 年经济学家 Gardner, B.D 提出衡量农地保护收益的概念框架: 保证食品安全、当地农业产业生存和发展、良好的环境、城市和农村土地的高效有序合理利用^[4], 至今仍是衡量美国农地保护收益的主要基础。此后, 其它学者在

此基础上对农地保护目标有所发展, 如保护农业生产基地、农业开放空间和良好的农业特质、减缓城市蔓延、野生动植物栖息地及城市扩张区的地下水源等^[5], 美国的农地保护政策与方法均围绕这些目标产生。

美国的分权制在农地保护上也得到了充分体现, 各州和地方政府(即县、市)各自创立政策、掌控土地管理事务, 70 年代的环境运动开始唤起全国性统一的政策合作, 但数个试图覆盖全国农地的联邦土地利用政策以失败告终, 80 年代初全国性农地保护运动开始减弱, 但州和地方的农地保护项目持续增长。90 年代起, 联邦政府则通过收入主导型的农业政策, 如粮食直补政策, 通过高级法庭、税收政策和 90 多个支出项目, 来影响土地利用和转用^[6], 通过为州和地方政府提供贷款、补助金等来支持农地保护。实际承担着全国性农地保护职能的只有全国性非营利组织, “美国农业土地信托(AFT: American Farmland Trust)”, “承担着直接购买获取土地、实施建议权、开发政策、信息交换中心的任务”^[7]。

二、美国农地保护方法及其特点

除较早实施的税收优惠、农业分区规划, 后来实施的农地开发权/保持权购买、开发权转让等, 美国用于农地保护的政策工具不断的补充和扩展, 最

收稿日期: 2008-09-09

作者简介: 贺晓英(1974-), 女, 陕西西安人, 经济师, 西北农林科技大学博士生, 美国马里兰大学农业与资源经济系联合培养博士(国家 985 项目建设高水平大学留学基金委首批资助项目), 主要研究方向: 资源管理; 李世平(1963-), 男, 甘肃武威人, 西北农林科技大学教授, 博士研究生导师, 主要研究方向: 资源经济与环境管理, 区域经济。

近又有任期保持权、优先否决权、唐提式基金等方法创新。可将其按作用特点分为调控型、参与型、激励型和混合型^[8] 四类(见表1)。

表1 农地保护方法及其分类

类型	方法
调控型	1. 农业保护分区规划(Agricultural protection zoning);
	2. 集聚区规划(Clustering zoning);
	3. 农场权利法(Right-to-farm laws);
	4. 增长边界(Growth boundaries);
	5. 增长管理法(Growth management laws);
	6. 州行政命令(State executive order)
激励型	1. 强制税/影响费/减免条令(Impacting Fee/Mitigation Ordinances);
	2. 抵押资助(Mortgage Assistance);
	3. 农地保护唐提式基金(Tontine);
	4. 使用价值评估(UVA: use value assessment), 包括反转税和收回税(Rollback and recapture taxes);
	5. 断路器式税收(Circuit breaker tax);
	6. 可转让税(Transfer tax)
参与型	1. 单纯付费购买(Fee-simple purchase or sale);
	2. 征用权(Eminent Domain);
	3. 土地银行(Land banks);
	4. 购买开发权/农业保持权(PACE: purchase of agricultural conservation easements/PDR: purchase of development rights);
	5. 任期保持权(Term easements);
	6. 优先否决权(Rights of first refusal)
混合型	1. 征用权+优先否决权(Eminent domain+ ROFF);
	2. 土地价值养老金+购买开发权/保持权(Land value as pension plan+ PDR/PACE);
	3. 分级评估系统+购买地保持权(Point systems/PACE);
	4. 可转让开发权(TDR: Transfer of development rights);
	5. 可出售开发权(MDR:Marketable development rights);
	6. 农业区(Agricultural districts);
	7. 资本所得减免+购买农地保持权(Capital gains reduction+ PACE);
	8. 议价销售, 慈善捐赠+购买农地保持权(Bargain sale, charitable donation+ PACE);
	9. 州所得税免除+购买农地保持权(State income tax forgiveness+ PACE);
	10. 分期支付式+购买农地保持权(Installment payments+ PACE)

(一) 调控型方法及其特点

这类方法是政府调控土地利用的主要手段, 通过法律、法规和政策确立土地市场制度, 通过制度的作用改变交易土地的价值, 将社会成本和收益反映其中。

依赖于政府管理和监督实施, 对全部土地所有者适用, 也为其它农地保护方法建立了基准。

农业保护分区规划规定了农地和非农地使用的功能分区和密度, 限制临近农地允许建设的房屋数量, 使重点农业区保持稳定的农业用途, 防止土地使用细碎化; 集聚区规划要求新房屋必须临近而建, 以留出足够的土地作开放空间、农业用地和生态区。农场权利法使农民能够安心生产经营, 免于围绕产权开发而产生的法律纠纷。增长边界和增长管理法设定了城市区域扩展的边界, 并通过相应的公共设施管理条例限制城市基础和公共设施的建设范围, 调控城市边缘土地开发的模式和速度, 禁止在临近农地上进行低密度和分散化开发。行政命令赋予管理者分配基金、创造政策、项目或机构的权力来保护农地, 可快速执行, 有效平衡和纠正不合理的行为, 防止轻率的农地转用行为发生。

(二) 激励型方法及其特点

这类方法通过“胡萝卜加大棒”式经济刺激^[8], 奖励满足社会期望目标的土地利用行为, 用惩罚增加非社会期望的农地转用行为成本, 从而达到保护农地的目标。

影响费、强制税、减免条例等基本类似, 都是要求农地所有者补偿因农地转用而给相关公众带来的不利影响, 若农地转用造成的外部成本较高则付费较高, 减免条令还扩展至所有土地, 要求开发商每开发一英亩农地, 就要通过 PDR, 或缴纳费用放入地方政府的农地保护基金方式, 永久性保护相等数量的农地。政府通过加大对贷款农民的费率优惠或加大对信用供给者的扶持来降低抵押贷款的成本, 促使农民保持农地。农地保护唐提式基金是由众多农地所有者之间签订的多边基金协议, 当某一参加者转用农地, 他所缴纳的基金则成为因其土地转用而给周围人带来影响的补偿, 最终坚持农业用途的土地所有者将会赢得该基金, 其他人的农地转用行为则增加了保持农业生产者的获益。UVA 是最早的直接农地保护方法, 利用土地的农业利用部分价值而非按其市场价值来征收财产税, 相当于减少了税收, 增加了农民的福利, 对于因此可能引发的投机行为, 当农地转用时, 利用收回税收回之前给予的免税及其他补偿, 以及惩罚性的反转税, 来中和 UVA 的负面作用。断路器式税收保证低收入农民获得比高收入农民或投机者低的税收, 农民的财产税超过其收入的一定比例, 就能得到税收减免。交易税对农地销售行为征收, 等于增加了农地转用的交易成本, 利用高交易税来阻止农地转用。所有税率和收取条件会根据政策进程有所调整。

(三) 参与型方法及其特点

该类方法是政府或农地保护组织作为土地交易市场中的买方或卖方,直接参与产权交易,影响供求,以达到保护农地目的。

该类方法包括购买土地及其相关全部权利的单纯付费购买、征用权和土地银行,购买部分权利的PDR/PACE、任期保持权和优先否决权。由于土地大部分私有,通过协商价格以单纯付费方式购买土地最为常用。征用权是政府出于公共利益征地时,对于坚持不合作者才采用,但同样要以市价购买土地,而且并不普遍,政府也会通过土地银行储备一定量的土地,以相对较低的售价只面向从事农业生产的用户出售。PDR/PACE是政府或非营利组织从土地所有者手中购买土地的开发权或保持权,一旦土地的开发权或农业保持权被购买后,尽管土地产权仍可交易,但只能永久保持农业用途,农地产权所有者获得土地市场开发价值与保持农业生产的价值间的差价,为其保持农业生产提供了足够的经济激励。任期保持权是PDR/PACE在固定时段内的另一种形式,政府或非营利机构给土地所有者支付一定租费,禁止在固定时段内对农地的转用行为。在资金不足的情况下,这种有期限的暂时性保持权相对永久性保持权更便宜,且租约可以延长,对受威胁的关键区域农地,不愿参加PDR/PACE仍可选择这一期限较短的方法。优先否决权是农地所有者与开发商达成交易准备将农地转作非农用途时,政府可行使优先否决权来优先购买农地的保持权,购得的农业利用保持权仍可再出售,因此这一方法成本较低,不利的是农地所有者和开发商可能会共谋抬高出售价格。

(四) 混合型方法及其特点

混合型方法是综合利用两种不同方法的强项,更好地达到农地保持效果。

比如利用优先否决权并以按市价的补偿实现关键农地的征用,或利用参与农业保险或商业计划附带将优先否决权给与州和地方政府。以土地价值作为养老金和PDR/PACE组合则是农地所有者以开发权和保持权换取政府的退休金资助,预期养老金可能会比其销售土地所获回报高,养老计划或与土地相连,根据参与计划年限来给付养老金,或与土地所有人相联,从所有人退休年龄起给付至存活年限止,利用了保险资金池的原理,政府不必立即支付购买的全部资金。在购买农地保持权时,通常采用分级评分系统,根据国家土壤详查数据将土地按最适宜到最不适宜的用途(如耕地、林地或牧地),还有非土壤因素如区位、发

展压力、公共价值等,按0~100的评分标准分级,根据评分制订详细的经济激励和转用惩罚标准,为识别重要农地、应用资助基金、制定土地规划和税收标准等提供透明的操作标准。TDR结合了激励型和调控型方法的特点,发送区(即需要保护农地的地方)可将其开发权转让给允许密度的土地接收区(即需要城市增长的地区),一旦开发权被买走,该片土地将永远不能被开发,政府通过建立发送区和接收区引导土地开发、促进重要农地的保护,开发商和农民通过市场自愿交易开发权。TDR对农地保护的经济补偿来自于开发商,缺点是操作比较复杂,要求投入大量的时间和人力资源,若房地产市场萧条,开发权交易少,农地保护也就越少。MDR与TDR类似,只是没有发送或接收区,开发权对所有土地所有者开放。农业区是规划的特别保护农业区域,区内实施特别优惠的激励措施,鼓励农地所有者自愿参加,但参加者需永久保持现有土地利用模式。后几种都是在购买农地保持权时采用灵活的支付方式,包括销售所得税的减免、低价抵税、分期支付等。

此外,政府和非营利组织还采用了一系列辅助农民提高农业经营能力的措施,如1994年马萨诸塞州实行的“农场生存能力增进”项目,政府提供顾问团与农民一起评估目前发展计划和营运模式,开发产品多样化、增值产品和农业旅游开发和发展规划,农民用5~10年的农地保持权换取操作资金。该项目实施后,农民平均农业收入净增加18 500美元,实施的8年中,200农场主中仅有2人退出农业经营^[9]。

三、美国农地保护的实施概况及效果评价

如今,美国50个州全部应用了农场权利法及对农业用地的优惠税收政策。24个州实行了农业保护区规划,至少有12个州应用增长管理法,7个州在其中强调了农地保护条款。至2000年,PDR/PACE已在17个州的53个县实行,保护农地67 707英亩^[10-11]。至2001年,至少有20个州通过执行农地保护政策保护了806 300英亩土地,同时地方政府执行的一些地方农地保护项目保护了190 839英亩土地,用于农地保护的花费约有24亿^[12]。如表2所示,农地保护效果显著的主要是位于东北部人口稠密、城市化水平高、农地向住宅或其他城市用途流转压力大的州,如马里兰州的蒙哥马利县(Montgomery county)通过TDR保护了40 583英亩农地,占全美通过这一方法保护农地

表2 美国农地保护排名前6位的州农地保护状况

州	保护农地 (英亩)	总成本 (百万\$)	1997年农业产出 (百万\$)
宾西法尼亚州	278 000	500	4 000
马里兰州	225 000	300	1 300
科罗拉多州	142 000	40.5	4 500
新泽西州	120 000	266	700
佛蒙特州	110 000	45	500
特拉华州	77 000	70	700

来源: Bowers, Deborah. Farmland preservation Report, Jun 2004.

面积的60%^[13]。

美国的农地保护方法已经形成了市场、行政、法律、公众参与等多种手段综合运用的完善体系,并且在实践中不断改进与创新。

调控型方法实施起来花费少,强制性高,假如政府能掌握完全信息,可在达成农地保护数量、阻止农地转用量、关键地块保护等既定目标上很有效,否则也易引发寻租行为。除了仅改变建房的空间配置的集聚区规划和保护农业活动的农场法案争议较小,其它方法在执行时会因强制的生硬性而遭到土地所有者和开发商的反对,实施遇到困难。因此要成功不仅依赖于有远见的规划设计、良好地执行以及地方政府长期的支持,也需要政府尽可能的掌握完全信息。

激励型方法与调控型方法不同的是它不会改变现有土地市场的制度结构,只是改变土地的市场相对价格^[14]。优点是比较灵活,带有自愿性质,提供了多种方法选择;缺点是持续性不好,需要依赖持久性方法保持政策的连续性,优惠税收只能减缓农地流失的速度,并不能保持农地,而奖励型方法仍会给政府造成较重的财务负担。

参与型方法中除任期保持权外,其他方法持续性和稳定性较好,但成本较高,不仅包括购买的花费,还包括维护、销售和出租土地的管理成本。交易自愿,每一决策都是针对特定目标,但没有全面的策略。除非每英亩土地权购买价格持续上升,否则随着时间推移PDR/PACE会显得不太成功,需要通过吸引新的参与者等方法来达成目标。

混合型方法利用了多种不同方法的优势,因此能达成多重目标,并且较之激励型方法成本花费较小,有效性更好,并且在保护大面积、高产农场、关键地块等非常有效。除TDR、MDR和农业区外,农地所有者持有土地转换权。农地保护方法中很多寻求的不单是保护农地的数量,而是将如生态价值和社会价值纳入其中,如保护临近城市中心的土地会产生更高的

社会价值^[15]。因此,组合方法更有效。

四、对中国农地保护的几点启示

系统分析美国农地保护积累的经验与方法,也给现阶段的我国农地保护如下启示。

(1) 在目标的设计上,不单应重视耕地数量的保持,而应以农业生产能力的保持、农业经济的发展为综合评价指标,并且逐步纳入环境与社会价值指标,避免城市不合理蔓延、“城中村”等混杂不合理的土地利用等现象。

(2) 在实施上,不单应是中央政府作为主体,应该充分发挥地方政府和农民在农地保护上的主体作用。通过政策尤其是经济手段调动地方政府及保护农地的积极性,同时通过政府、非营利组织等共同作用帮助农民提高农业收益能力,才能从根本上促进农地的保护。而很重要的基础便是要尽力完善我国土地信息与评价体系,如美国的分级评分系统的实施,启示我们应改变基本农田等的模糊评价标准,完善土地规划、评价的基础。

(3) 在方法上,首先,不单应用法律、法规、条例和强制命令等限制,也应充分运用市场手段统一城乡土地的流转机制,在完善的土地市场上税收才可能发挥杠杆作用,避免行政腐败、土地套利等行为的发生;其次,根据地方的具体情况允许方法创新,如将土地的开发权和农地保持权剥离出来,开发权的跨区转让,土地与养老补偿相结合等。只有注重运用多样性、灵活性和持续性,农地保护才可能取得长效的成果。

参考文献:

- [1] American farmland trust (AFT). Saving American farmland: what works [M]. American Farmland Trust, Herrick Mill, Northampton MA, 1997: 3-5.
- [2] Lehman Tim. Public Values, Private Lands, farmland preservation policy, 1933-1985 [M]. The University of North Carolina Press, 1995: 52-56.
- [3] United States Department of Agriculture (USDA). National, State, and Local land preservation Program [EB/OL]. http://www.csrees.usda.gov/nea/nre/in_focus/ere_if_preserve_programs.html, 2005.
- [4] Gardner B D. The economics of agricultural land preservation [J]. American J of Agric Econ, 1977, 59(5): 1027-1028.
- [5] Duke M. Joshua and Lynch, Lori Gauging Support for

- Innovative Farmland Preservation Techniques [J]. Land Policy, 2007, 40(2): 123–155.
- [6] Daniels Tom, Bowers Deborah. Holding our ground: Protecting America's farms and farmland [M]. Washington DC: Island Press, 1997.
- [7] Daniels L Thomas. Farmland Preservation Policies in the United States: Successes and Shortcoming conference paper [J/OL]. http://repository.upenn.edu/cplan_papers/24, 2004.
- [8] Duke M Joshua, Lynch Lori. Farmland Retention Techniques: Property rights implications and Comparative Evaluation [J]. Land Econ, 2006, 82(2): 189–213.
- [9] Growing new farmers Consortium. Massachusetts farm viability Enhancement Program GNF Professional development series No.209 [EB/OL]. <http://www.growingnewfarmers.org/>, 2003.
- [10] American Farmland Trust (AFT). Transfer of Development Rights: Fact sheet [M]. Washington DC, 2001.
- [11] American Farmland Trust (AFT). PACE: Status of state and local programs [M]. American Farmland Trust fact sheet. Northampton, MA, 2004.
- [12] American Farmland Trust (AFT). The farmland protection toolbox [J/OL]. Farmland Information Center Fact Sheet, <http://www.farmland.org>, 2002.
- [13] American Farmland Trust (AFT). Farmland Information Center Fact Sheet [J/OL]. <http://www.farmland.org>, 2005.
- [14] Duke M Joshua, Lynch Lori. “Farmland Preservation Techniques: Identifying New Options” [C]. FREC Research Report, University of Delaware, 2003, (02): .
- [15] Lynch Lori, Musser N Wesley. A relative Efficiency Analysis of Farmland Preservation Programs [J]. Land Economics, 2001, 77(4): 577–594.

American farmland preservation system and techniques evaluation and its inspiration to China

HE Xiaoying, LI Shipping

(College of Economics and Management, Northwest University of Agricultural and Forestry,
Yangling 712100, China)

Abstract: Urbanization had ever made U.S farmland loss at high rate, over the past 50 years, and the United States has developed a series of techniques for farmland preservation and accumulated lots of experiences, from which, the article tries to get references to China's farmland preservation in the face of rapid urbanization. Literature review and logical analysis methods are employed. The article first makes a brief review of the U.S. farmland preservation history and goals, from the oldest UVA to the newest Tontine techniques, classifies these 28 farmland preservation techniques into four types: Regulatory, Incentive-based, Participatory, and Hybrid. Then it analyses the unique characteristics of those techniques, and concludes that the combination of regulatory-based and incentive-based techniques is more effective in farmland preservation. Finally, detail suggestions on goals design, executive system, and approaches are made for China's farmland preservation.

Key Words: Farmland preservation; Techniques; Evaluation; American; inspiration

[编辑: 汪晓]