

18 亿亩红线这个问题大家都知道,就是说到了 2013 年耕地总量只剩 18.2 亿亩,要严防死守 18 亿亩土地红线。显然这是一句空谈,因为就剩下 0.2 亿亩。全国 30 个省市自治区,哪个省市不要盖房子? 不要修公路? 不要修机场? 每个省用 0.01 亿亩, 30 个省就是 0.3 亿亩,就把 18 亿亩土地红线破了。所以,严防死守是句空话。

详解 18 亿亩红线

■ 徐滇庆

18 亿亩红线这个问题大家都知道, 就是说到了 2013 年耕地总量只剩 18.2 亿亩,要严防死守 18 亿亩土地红线。显然这是一句空谈,因为就剩下 0.2 亿亩。全国 30 个省市自治区,哪个省市不要盖房子? 不要修公路? 不要修机场? 每个省用 0.01 亿亩,30 个省就是 0.3 亿亩,就把 18 亿亩土地红线破了。所以,严防死守是句空话。我们一定要搞清楚,到底我们有多少耕地? 每年有多少耕地被占用? 需要多少耕地才能保障中国粮食安全? 众所周知,城镇化的进程是不可抗拒的, 我们能不能保证住房建设? 习近平同志在他最近的报告中明确讲了几点,要千方百计增加住房供应,要大力增加住房土地供应, 特别要盖社会保障性住房。我们不敢说是因为我们的报告起了作用,但是我们这个报告把数字算清楚了。这样就能够让中央领导根据这个数字来做出判断。

其实对于耕地有多少,大家早就关注了, 2007 年 7 月全面启动了规模空前的第二次全国土地普查,历时三年、耗资百亿,2009 年底完成普查报告。但是,到了 2013 年 12 月才公布。在 2009 年,全国耕地 20.3 亿亩。我们很多领导人就搞不清楚了。刚刚说还要死守 18 亿,从 19.4 亿亩下降到了 18.2 亿亩,一转眼又跑出来 20.3 亿亩。到底哪个数字对? 我们国民核算研究院把这个任务挑起来,核算一下,比较独立地做出判断。

耕地变化分四个阶段。第一个阶段是从 1949 年到 1957 年,这段时间中国老百姓积极开荒。这个数字很准确,老百姓开一亩荒就丈量一块,开土地证,土地证是地方政府发的。地方政府把土地证发了,它要备案,所以是很准确的数字。中国农民在这个阶段从 1949 年的 14.68 亿亩,增加到 1975 年 16.77 亿亩,耕地增加了 2.09 亿亩, 每年增加 2986 万亩,而且这个数据是准确的, 因为我们有发出土地证的数据,各省发了多少土地证。

令人奇怪的是,到了 1957 年出现一个转折点,耕地统计数据年年减少, 到了 1995 年,土地只剩下 14.25 亿亩。这个转折点是怎么回事? 原来是往上走,怎么一下子掉下来。令人奇怪的是,到了 1994 年一跳,跳到 19.2 亿亩。这个跳跃又是怎么回事?

我们经过一番调查,知道了这个事情背后的故事。1957 年,由于搞社会主义改造,农民欢天喜地拿到的土地证一下子就无效了。人民公社,一大二公,农民开荒积极性迅速降低。更为严重的是到了 1958 年大跃进,开始吹牛了,一亩地明明只有 500 斤粮食,就吹成 1000 斤、2000 斤、3000 斤、一万斤、三万斤、十万斤;这样一吹牛,全国上下头脑都发昏。领导人想:我们一亩地一万斤了,我征你一千斤,还给你留九千斤,你慢慢吃。有的领导人就说昏话,农民吃不下了粮食,一天吃五顿,1/3 可以轮作。征购指标下来了,要一亩地按照一千斤征,实际上只生产 500 斤,把口粮、种子全部交上去还不够;领导不相信,说你明明报有了这么多,反瞒产。这个征购任务数字,在我们这本书里面都删掉了。但是听说最近要解禁了,可以谈了,就是大饥荒怎么形成的,很好。超额征购,让农民一下子连口粮都没了,结果导致三年大饥荒,几千万人送了命。农民从此得到两个经验教训,第一,不再吹牛了,我吹了,你就征我粮,吹完了之后,征粮我连饭都没得吃,要命。所以,从此不再吹了。第二,开荒绝对不报告,我只要报告,你就多征我的粮。结果,38 年没有进行土地丈量。一听到土地丈量,基层干部和农民联合起来用扁担把你赶出去。他们知道,一旦丈量土地,后面就是征粮。

那么,这条线怎么回事呢? 由于基本建设是要用地的,这个数字有,统计局就从这个水平上下把基本建设用地逐年减掉,就形成了向下的这个线。

现在一个最大的难题是什么呢? 宅基地。什么叫宅基地呢? 就是农民的自留地,如果说宅基地理解成农民的房子,那就错了。经过三年大饥荒,农民把这个地当做保命的地,而且这个地是在农村是最好的地,在村边上的,耕种最好、管理最好,离家最近,但是从来没有纳入统计数字,因为没有办法,农民抗拒丈量。现在不需要去丈量,就是问这块地是谁家的? 那是有主的,邻居说这是张三家的,是李四家的,登记起来就可以了,一下子把底摸清了。现代科学技术加上人工劳动,通过 50 万人花了 100 亿,历时两年,每块地现在在中国都编了码,而且清楚的两桌子大的一块地都编了码,这是一个很了不起的贡献。

我们调查完了之后,认为这是真的。这个数字没有公布之前,谁也搞不清楚,等到公布了,领导不信,领导不知道怎么解释,隔了两年,你说咱们行政效率有多高? 这么大的事情还保密,还不让别人知道,不说。我们搞国民核算,一核算,现在的土地面积直接就上升到了 20.3 亿亩。这个过程,因为时间有限就不

多讲了。这是第一个我要报告的内容,我们确认现在是 20.3 亿亩地。

我们下面提出一个观点:究竟多少亩地,不是最重要的问题,最重要的是首先我们把整个数字——因为它在变化,把它当做一个“黑盒子”。首先要弄清楚今天我们粮食够吃不够吃,如果粮食今天够吃,而且耕地的占用和补充,两个能平衡,甚至补充的多于占用,我们就立于不败之地。首先说我们粮食够吃不够吃呢? 我们用大量数字证明粮食够吃,因为什么? 第一,粮价稳定。第二,恩格尔系数下降。第三,也是最有力的证据,在 2000 年几个非洲国家元首和联合国几位高官联名控告美国犯了反人类罪,这个罪名大了,咱们中国一声不吭,因为控告的第三名被告是中国。美国每年当时用 4000 万吨玉米生产生物酒精,非洲国家的总统说,难道非洲人的命还没有美国汽车值钱吗? 联合国调查这个事情,中国是第三被告,美国用了 4000 万吨玉米生产酒精,第二被告是巴西。美国人说我本来这个地闲着,并没有侵犯非洲人的人权。巴西的辩护非常有力,我用的是甘蔗,甘蔗卖不掉,糖都不榨了,生产生物酒精。第三个被告是中国,用 360 万吨粮食生产生物酒精,世界第三。中国人马上进行答辩,冤枉,我们没有欺负非洲人,我们用的是五年以上的陈粮。按照规定,一到三年库存的粮食叫口粮,三到五年叫饲料,五年以上黄曲霉菌多了,做饲料都不行了,所以拿去做了生物酒精。这就从反面证明我们仓库里面每年放着不能吃的陈粮就有 350 万吨。每年的数字都有,都在这本书里面。这就从反面证明中国有粮。

最好笑的是什么? 现在老百姓口味很刁,街上卖的小包装的米都是当年的新米,两到三年的米基本上在市场卖不动,主要供给大学生和军人吃——大学生集体户口。大家以后记住散装的米基本上是两到三年国库出来的,要买就买小包装的。这个都说明我们真的有粮,而且粮价最说明问题。绿豆一短缺马上“豆你玩”,大蒜一短缺就是“蒜你狠”,猪肉一短缺,总理就给老母猪买保险——多此一举,市场供求关系决定价格。只要绿豆短缺,明年老百姓多种一点就可以了。唯独粮食——让我们遗憾的是,农民种粮不挣钱,贫富差距越来越大。反过来我们呼吁粮价应该适度上调,否则农民慢慢就没有生产积极性。怎么补贴,要转移支付。为什么西方农业都占用大量政府补贴,城里人以 10% 的收入速度增加,农民增收收入靠什么? 这是其他的问题了。

如果 N 亿亩土地能保证我们吃饭, 我们能不能再增加 N1、N2、N3、N4、N5? N1 是开荒,我们要下功夫调查,到底哪年开荒增加多少地。第二是谷物单产不断上升,释放出来的耕地,特别是袁隆平杂交水稻出来之后,水稻、小麦的播种面积年年减少,为什么? 仓库里放不下。袁隆平自己也上了一次当,说了一次错话。他到一个粮库一看是空的,说粮库是空的;我们就调查说为什么袁隆平看是空的,粮库负责人讲粮库肯定是空的,为什么呢? 周期性的,它总满着怎么办? 粮食收获的时候装满了,吃一吃就空了,腾出库容才能收购新粮。袁隆平看的时候也许有一半是空的,但是收获的时候是全满的,否则怎么周转? 所以,不能简单说我到一一个粮库看是空的,就说粮库没粮。一般来说,起码有一半是空的。N3 是进口能释放多少,N4 是宅基地能释放出多少,N5 是提高城镇土地利用效率可以省多少,N6 是提高仓储粮效率可以节约多少。我们逐项分析。世界上怕就怕“认真”二字,你要真的认真的话,要解决土地问题,要调查的事情很多,这需要有领导支持,有经费支持,有足够人手。

首先,要了解我们到底开荒多少。导致耕地数量上升的主要原因: 土地开发、土地整治、农业结构调整。导致耕地下降原因是建设用地、灾害损毁、生态退耕、农业结构调整等等。所有数据都有。这个表是增加的,这个表是减少的。为什么让温家宝同志惊呼我们要死守呢? 原因就是在 2001—2006 年耕地面积急剧减少,而这又是由于生态退耕。1998 年遭遇华东大水,中央决定退耕,鄱阳湖、洞庭湖那些围垦的全部拆掉,内蒙古生产建设兵团开垦的田全部退耕。大家看数字,2003 年一年退耕 3356 万亩。这个数字很准确,因为退耕要给钱的,要办一个手续的。但是,这个退耕是阶段性任务,不是年年都有。大家看这个数字,2002 年达到 2138 万亩,2003 年 3356 万亩,2004 年 1099 万亩,2005 年 585 万亩,2006 年 509 万亩,2007 年没了, 因为政府不给钱了。所以,不要看一段时间耕地数字急剧下降就惊慌失措,你要知道下降的原因是什么。原因是退耕,退耕退完了,现在不给钱了,就不退了。

耕地数字的三个节点是准的。1956 年的 19.77 亿亩,这是农民丈量的,土地证的数字。1996 年是准的,19.51 亿亩,美国人做的,以后我们用这个数字保持很多年没动。现在是我



们自己卫星的数字,20.3 亿亩,而且落实到了每一个村, 而且全部编码——这项工程伟大,从此我们就有一笔账了。无论你怎么样,我有照片在这。在照片你地上长什么东西,面积是由计算机计算,根本不用丈量,比何人计算都准。当我们看到这些照片的时候很兴奋,确实清楚得很,连田间小道、小树在哪,哪几个坟地都有数。

从这三个节点来看, 中国耕地总量一直在增加,但是增加速度不同。从 1949 年到 1956 年,年均增长 2985 万亩, 每年差不多 3000 万亩。1957—1996 年,实际上年均增加 913 万亩,中国农民一直在开荒,所以我们不得不喊:农民万岁。那么艰苦的情况下,土地数字还在增加。1996—2009 年年均增长 607 万亩,耕地增加速度下降,原因很清楚,城镇化速度加快,基本建设占用土地大幅度增加。可供开垦的荒地越来越少,开荒主要是在中部和西部。当我们的报告出去之后,有领导立刻说:“徐教授,请你们几个人到昆山去一趟。”上海旁边的昆山,人口高度密集,应该没有地了。我到那之后颇受教育,昆山有钱,就把原来的河道弯弯的,全部拉直,原来高高低低的水田,全部拉平,保证肥土在上面,生土在下面,制造一片高产田。现在,昆山办很多工厂,人都住在工厂旁边盖的 20、30 层的小区。原来的房子保留一些文化点,剩下都拆了,回归农田。拆了谁家的田,拆你一平米,高楼里给你补 1.5—2 平米。因为有大量外地人来昆山打工,农民就变成变成业主了。他一下子分两到三套房出租,到昆山打工的人租他的房子,他住在旁边的小楼里面。这就是新农村。这给我的教训是,不要简单得出结论,说沿海就没有希望了,就不能平整土地;不是的,可以的。但是,像昆山今天能做到的,大部分地区做不到,没有它那么有钱,它真的可以做得非常好。

开垦荒地的数量。我们统计这个数据,就是按照统计数字来看每年开垦荒地的量,我们算了算。所以,下面就是我们开荒的蓝线,这是我们的数字。土地整治是指国家整治,不是农民,在这里新增耕地每年大概是 500 万亩,这个数字比较准确,我们进行核实。所以,我们就有信心说,从 1999 年到 2008 年的十年内,全国总共开发土地 2378 万亩,通过土地整理增加 776 万亩,平整 611 万亩,三项合计 3765 万亩,平均每年增加 376 万亩。这是指国家动手的,不包括农民的。

灾害毁损的问题不大。1998 年大水淹了,毁损了 202 万亩,但是大水过后,整理整理又回来了;地震完了,那个地还可以种庄稼,所以这个问题不大,也就是二三十万亩是毁损的。退耕还林刚才说了,总共退了 1.036 亿亩,现在不退了。因为退耕农民是要补偿的,现在补偿的钱没了。延安地区政府募到一笔款又退了一点。退耕这个数字比较准确。

增减平衡表。1994—2009 年,耕地从 19.4 亿亩增加到 20.2 亿亩,净增 8000 万亩,平均每年增加 533 万亩。认认真真地算,国家整治多少,农民整治多少。认为国家整治是不可以阻挡的历史潮流,我们现在才 52.55%。将来城镇化的速度,我们也是一个核算的项目。发改委某些人说要靠城镇化来拉动经济发展,我们认为这是完全错误的。城镇化是经济发展的结果,因为经济发展创造新增就业,有多少就业就转移多少农民。城镇化是结果,而不能像墨西哥、巴西、印度那样,领导人头脑发热,让大批农民进城,一旦进城了,没有那

么多就业,就形成贫民窟,问题就很严重,对农民、对社会、对整体都没有好处。现在我们每年新增就业 1200—1300 万人,去掉 700 万大学生,能给农民提供的就是 400 万人左右,我们农村剩余劳动力在 8000 万—1.2 亿,就是按照 400 万人一年,也起码要 20 年以上。所以,要按部就班,踏踏实实地推进城镇化,而绝对不要冒进,绝对不要大跃进。城镇化的速度和人口之间的关系很复杂,这个项目我们准备在 2015 年完成核算报告, 现在还在做。

审批用地,大致上分两大类,第一大类叫做城镇建设用地,第二叫单独选址建设用地。单独选址建设用地分为交通运输、水利设施、能源用地。城镇用地包括商业服务、工矿仓储、住宅、公共管理和服务、交通运输。这些数字我们把它单独都整理出来。基本上城镇村建设用地占 60% 左右,单独选址,就是高铁、机场这些占 40% 左右。大家看看基本上是这个样子。2011 年审批建设用地 917.5 万亩,其中农用地占用 615.8 万亩, 占用耕地 379 万亩。所以,不要误解审批用地都是耕地,不是的,有些不属于耕地。特别是单独选址的基本建设用地,像高速公路,高铁,经过的山区,占了地,但不是耕地。所以,审批中耕地的比例大概在 40%—46%。一笔一笔都要算清楚。因为占用地的赔偿金额不同,占用耕地,政府要给的钱多,山林地给的钱少。这个账,特别是政府审批用地算的很清楚。

2006—2011 年, 平均每年单独选址建设用地 304 万亩, 其中交通运输用地 156.4 万亩, 水利设施用地 63.7 万亩, 能源用地 37.3 万亩。根据我们调查的结果,单独选址用地审批程序比较严格,虽然有改进的余地,一般来说浪费土地的现象并不十分严重。而且一年也就是用 300 万亩。这里是详细的数字,分类的,主要交通运输是大头,咱们修高铁、修高速公路,占用的比较多。

城镇建设用地,就非常有趣了。城镇建设用地里边最大的头是什么呢? 是工业仓储用地,占 40—45%。住宅用地就占 18.5%,2006 年是 18.5%,2011 年是 25%。所以,大家惊呼盖这么多房子,哪里有地呢? 实际上盖住房用地占的比例远远小于工矿仓储。商业服务用地每年是 67 万亩,工矿仓储 227 万亩,住宅 139 万亩。全国住宅一年也只用了 140 万亩。公共管理用了 71 万亩,什么东西叫公共管理呢? 市政府大楼、大广场、大马路、花园。交通运输用了 38.1 万亩。

这里面有一个问题, 工矿仓储为什么用了 227 万亩,用这么多? 主要是开发区,所有咱们现在说的“鬼城”、“睡城”基本都是开发区。我们把所有开发区的数字全部收集起来,不像话,全国各地大大小小的开发区,都在这本书里面有列示。要这么多开发区干什么? 地方政府说圈一大块地,招商引资,开发区的地就拿出来了,最后有那么多外资投入吗? 很多都放在那里。国有建设用地,大家看一下,真正查出数据来,你可以看出很多问题,甚至到供地总量,现在是 889 万亩一年,等于是 900 万亩,工矿仓储用 227 万亩,其中一半以上是开发区用的,开发区是最没效率的。商业服务 63.9 万亩,住宅用 189 万亩,普通商品房用 155 万亩。

廉租房,所以这次我们专门算廉租房的账。2006 年、2007 年、2008 年,廉租房在国土资源部拿地是零,说亲民、爱民,廉租房取得成果,但是土地是零。这就说明你是假的。因

为廉租房是完全走另外一个途径批地的,是不要钱的,但是手续非常严,一般人批不到,居然是零,国土资源部没配合。现在保障房又是一个大忽悠,什么叫保障房? 原来我们叫廉租房、经济适用房和商品房,这个是按照产权来分的,廉租房就是完全没有产权,只能租不能买卖。照顾穷人。商品房是 100% 产权,中间属于部分产权。我国香港就是公屋、居屋、商品房三种,北京现在有 26 种房,什么意思? 腐败,把简单问题搞得复杂了,才能贪污。全世界各个工业国家用于廉租房的开支占政府行政开支 2—3%,我们中国是 0.18%,如此“照顾穷人”,贫富差距能不大吗? 到 2012 年来了一个大跃进,就是我们在一年之内要盖保障房 1.4 万亿。什么叫保障房? 我们经过调查,保障房包括铁路员工宿舍,医院大楼,留学生开发区,市政府、省政府集资建房,这些东西放进去,有没有照顾穷人? 1.4 万亿有三个不可能,第一是资金不可能,第二是土地不可能,第三是产能不可能。吹了大牛,1.4 亿改成 1.3 亿,再执行几个月,1.3 亿改成 7000 万,再执行几个月不提了,就溜了。

需要把这个事情说清楚, 要能够经得起检验。你不要让手下的司长、处长去检验,应当让我们这些教授独立检验,查你的账。最近,习近平的讲话里面明确讲,要大力增加土地供给,大力兴建廉租房,照顾弱势群体。这些数字讲起来让人不可容忍——好多年,廉租房用地数量是 0.0、0.0, 最后出来一个数字,全部占用 900 多万亩地, 只拿出 9.2 万亩,成何体统? 公共管理和公共服务用地是 118 万亩,什么东西? 政府大楼、大广场。我们说这个需要减,各地政府都说没问题,我们一定减,因为广场和大楼都盖完了。现在,中央规定三年之内不准盖楼堂馆所,各地政府没有压力,因为该盖的都盖完了。现在也不盖了,土地一下子就省下来了。只有水利设施、交通用地,这个是不能减的,不仅不能减,还要增加,要增加对水利设施供应。

城镇面积扩张。从 2000—2011 年,胡温两届政府执政期间,城镇建设面积从 3366 万亩增加到 6540 万亩,增加了 94%,人口只增加 50.4%——这两个应该同步增加, 甚至应该是城镇人口增加的速度高于城镇土地面积扩张——城市的承载力高,你可以往高处发展。同样一个平方的土地,你可以多盖几层。但是城镇面积扩张比人口高了几乎一倍。1996—2010 年,全国建设用地面积增加 7410 万亩,增幅每年是 16.9%,年均增加 529 万亩,其中全国土地供应量 645 万亩,比 2009 年增加 83.8%。

城镇建设面积平均每年增加 7.41%,城镇人口每年增加 3.97%。这就说明城镇的利用效率非常低,低在哪? 低在开发区上。如果我们把开发区的数字扣掉就正常了。什么地方利用效率最高呢? 住房。凡是开发商批到一块地,它每个角落都用了,开发区是一片一片的放在那里,因为属于政府行为,不掏钱——这个很恶劣。所以,该交给市场的要交给市场,新一届政府说要让市场在资源分配上起决定性作用。这句话说得大对了。如果交给政府,大手大脚,一块地多少千亩,名义叫做开发区,实际上现在是摆荒。而且豪华的政府办公大楼,大广场、大马路、大厂区,没有实际效果。这张表就说明城镇面积增长速度是 8.8%,人口增长速度是 3.1%,这是一个大问题。