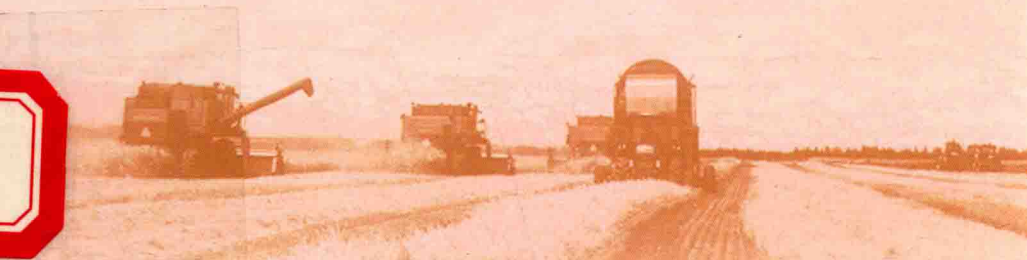


Zhongguo Gengdi Baohu Buchang
de Shijian Tansuo

中国耕地保护补偿 的实践探索

| 周小平 著



 中国农业出版社

20

中国耕地保护补偿的 实践探索

周小平 著



中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国耕地保护补偿的实践探索 / 周小平著. —北京:
中国农业出版社, 2015. 3

ISBN 978-7-109-20216-0

I. ①中… II. ①周… III. ①耕地保护-补偿机制-
研究-中国 IV. ①F323.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 039656 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 7.75

字数: 220 千字

定价: 28.00 元

装订错误, 请向出版社发行部调换)

多年来，耕地保护制度对于维护国家粮食安全、社会稳定和生态安全的重大意义已反复得到理论论证和现实检验；然其强制性、无偿性的保护措施却不可避免的对农村集体的经济收益构成了侵害。自 2005 年起，建立耕地保护补偿机制，消除城乡间、不同社会群体间由于耕地保护所导致的经济发展机会不均等，破解城乡二元土地所有制下同地不同酬的问题，从而在提升耕地保护绩效的同时维护社会公平逐渐成为政府和学界的共识。与此同时，地方性耕地保护补偿机制亦相继在一些农业地区和经济发达地区得到了实践尝试，成效可圈可点。

耕地保护补偿涉及对中国目前城乡土地利益分配格局的调整，是农用地产权收益意识在经济发展到一定阶段后的觉醒，其实施的经济效应、社会效应以及所牵涉的资金量是巨大的，决策压力较高，决策依据很大程度上依赖于地方先行试点的经验反馈；因而，地方性耕地保护补偿试点的逐步铺开是建立全国耕地保护补偿机制的先行基础。

理想中，耕地保护补偿的本质思维在于以经济手段和激励思维式的耕地保护措施补充和替代传统约束性手段——以“协商”替代“命令”，以“互利”替代“掠夺”，以“公平”促进“效率”；这是一种对中国土地公有

制框架下传统耕地保护形式和思维由“辅助”到“补充”再到“革新”和渐进式改良。而在中国当前特殊的“人—地矛盾”背景下，这种破旧立新的土地管理方式变革面临着相当大的阻力，耕地保护补偿长期徘徊于政府文件和局部试点中，在全国范围内的推广依然堪忧。如何让这项利国利民、惠农兴农的政策从“理想”走向“现实”，由“纸面”落到“地面”，在全国更多地区得到应用、在更高层级建立机制是政府和学界共同面临的、迫切需要解决的难题。

目前，学术界先后从土地发展权、耕地资源综合价值、耕地产品区域供求关系等视角对中国耕地保护补偿机制进行了大量的理论研究；曲福田、张凤荣、欧名豪、刘彦随等学者在耕地保护补偿的理论基础、现实价值、区域补偿模式、补偿标准等方面取得了丰硕的研究成果，已是洪钟大鼓，不擂自鸣。笔者自 2008 年开始，与中国土地勘测规划院的卢艳霞博士等学者一同致力于耕地保护补偿问题的研究，承担了包括两项国家自然科学基金：“耕地保护补偿标准及其实施效应研究”、“基于效力预测的耕地保护补偿区域与主体分配方案制定方法”以及亚洲银行、国土资源部决策咨询项目在内的四项相关课题，带领研究生团队先后赴福建省、山东省、上海市、湖北省等地开展了十余次实地调研和农户问卷访谈。在考察过程中笔者发现，造成耕地保护补偿机制建立举步不前的原因主要包括三个方面：

其一是地方政府对于传统耕地利用强制限制“保护”模式形成了思维惯性，对于耕地保护补偿重要性的认识不足，甚至将其作为一种“无必要”的“农业补贴”的加码加以看待，未能准确理解耕地保护补偿的性质和定位；

其二是地方不知道耕地保护补偿该如何执行，在耕地保护补偿在补偿模式、补偿标准方面缺乏科学研究指导；补偿管理部门分工和协调性不明晰，体制机制未能理顺；补偿标准偏低，无力对农户形成有效激励；补偿方式选取不合理，无法应对农户的多样化需求；

其三是各地补偿资金来源渠道狭窄，筹集难度较大；即便在已经开展耕地保护补偿的地区，补偿资金的可持续性和后续增长依然乏力。

立足当前地方耕地保护补偿实践推进缓慢、全国耕地保护补偿机制“难以落地”的现实问题，笔者希望在理论研究的基础上更进一步，将自身近年来在耕地保护补偿实地调研中逐步积累的关于地方耕地保护补偿试点运转成效与问题、地方政府推行耕地保护补偿机制面临的阻力、农户对耕地保护补偿态度与诉求等相关第一手数据资料，以及自身的思考、研究加以系统整理；按照“因地制宜、适时适度”的原则，面向实践运用和满足可操作性，选取具有代表性的试点，对地方耕地保护补偿实践推进中的关键问题如管理体制和资金分配、补偿标准和资金需求、补偿方式和手段以及补偿资金筹集等问题逐一展开研究；最后，希望在地方研究的基础上，为耕地保护补偿由地方试

点走向全国全面铺开设计政策路径。

本专著是对笔者主持的两个耕地保护补偿国家自然科学基金研究成果的总结，感谢研究团队另外三位主要成员：中国土地勘测规划院卢艳霞博士、高级工程师，中央财经大学政府管理学院柴铎博士、讲师，北京师范大学政府管理学院 2012 级硕士研究生王情同学。此外，北京师范大学政府管理学院 2013 级、2014 级硕士研究生李晓燕、席炎龙、贾子赫、李金展四位同学为收集整理资料、校正文稿付出了辛勤劳动，谨在此一并表示衷心感谢！

前言

第一章 耕地保护由管制走向激励

——中国新型土地管理观的尝试	1
----------------------	---

第一节 跨越“吃饭问题”与“发展问题”的鸿沟	2
------------------------------	---

一、土地的“开发”或“保护”价值权衡取舍	4
----------------------------	---

二、耕地保护补偿——用利益平衡跨越鸿沟	9
---------------------------	---

第二节 “新公共管理”与耕地保护新要求	13
---------------------------	----

一、中国传统的耕地保护思维与模式	13
------------------------	----

二、新公共管理思维下的耕地保护思维转变	16
---------------------------	----

第三节 耕地保护补偿概念的形成与政策的发展	20
-----------------------------	----

一、耕地保护补偿概念与内涵的研究探讨	20
--------------------------	----

二、耕地保护政策的发展历程	23
---------------------	----

第二章 中国耕地保护补偿与其他涉农补偿的关系辨析	28
--------------------------------	----

第一节 中国现有涉农补偿的主要类别与发展现状	28
------------------------------	----

一、农业补贴	29
--------------	----

二、生态补偿	35
--------------	----

第二节 耕地保护补偿的根本性质辨析	43
-------------------------	----

一、耕地保护补偿的理论基础——市场失灵与政府失灵	43
--------------------------------	----

二、耕地保护补偿的基本思路——由公平促进效率	44
------------------------------	----

三、耕地保护补偿的根本性质——以赔偿实现帕累托改进	45
---------------------------------	----

第三节 三种涉农补偿关系的梳理与国家政策导向	46
------------------------------	----

一、耕地保护补偿与农业补贴的联系与区别	46
---------------------------	----

二、耕地保护补偿与生态补偿的联系与区别	47
---------------------------	----

三、耕地保护补偿的国家政策导向	49
-----------------------	----

第三章 中国地方性耕地保护补偿试点运行成效评价	51
第一节 四川省成都市的耕地保护补偿试点运行情况	52
一、成都市耕地保护补偿的实施背景	52
二、成都市耕地保护基金的主要内容	53
三、成都市耕地保护补偿的成效与问题	56
第二节 广东省佛山市的耕地保护补偿试点经验述评	59
一、佛山市耕地保护补偿的实施背景	59
二、佛山市耕地保护基金的主要内容	61
三、佛山市耕地保护补偿的成效与问题	63
第三节 广西龙州农田整治补偿模式概述	64
一、龙州县耕地保护补偿的实施背景	64
二、龙州县耕地保护基金的主要内容	66
三、龙州县耕地保护补偿的成效与问题	69
第四节 其他地区耕地保护补偿探索的最新进展	71
一、苏州市耕地保护补偿机制探索	71
二、广州市耕地保护补偿机制探索	72
第五节 地方性耕地保护补偿的比较与经验	73
一、各地耕地保护补偿模式的差别	73
二、各地耕地保护补偿模式的共同点	76
三、地方耕地保护补偿实践的主要问题	76
四、地方耕地保护补偿模式的经验	78
第四章 中国地区间横向耕地保护补偿关系的实证研究	79
第一节 耕地保护横向补偿关系确定的基本原则	79
第二节 耕地保护横向补偿关系确定的理论方法	81
一、耕地保护外部性补偿区划方法综述	81
二、耕地保护外部性补偿区划思路	82
三、人均耕地阈值计算方法	82
四、区域耕地最低需求量计算方法	83
五、区域耕地赤字或盈余状况计算思路	84
六、补偿关系确定的标准与依据	84

第三节 省际横向补偿关系的实证判定	85
一、分区标准中各因素值的确定	85
二、省级耕地保护外部性补偿区划方案比较	90
三、耕地保护外部性补偿区划综合方案	97
第四节 全国横向补偿分区与传统粮食产区概念的对比	97
第五章 中国地区内纵向补偿区域分配的经验性研究	100
第一节 耕地保护补偿纵向区域分配指标体系构建依据	101
一、指标体系构建的理论依据	101
二、指标体系构建的实践依据	104
第二节 耕地保护补偿纵向区域分配指标体系的构建	106
一、指标体系构建的原则	106
二、指标的分类与选取	107
三、评价指标的筛选	112
第三节 耕地保护补偿纵向区域分配综合评价方法	117
一、指标体系权重的确定	117
二、指标的标准化处理	123
三、综合指数评价模型	124
第四节 福州市区县间补偿资金分配的实证研究	125
一、研究区概述	125
二、数据来源与数据处理	126
三、综合评价与分配比例计算	126
四、结果分析与比较	128
第六章 地方耕保补偿运行机制设计	
——上海实例	132
第一节 上海市耕地保护与补偿问题的典型性分析	132
第二节 上海市耕地保护与补偿问题的迫切性与可行性	134
一、上海市建立耕地保护补偿的现实必要性	134
二、上海市建立耕地保护补偿机制的可行性分析	140
第三节 上海市基本农田生态补偿机制运行评价	143

一、上海市基本农田生态补偿的运行现状	143
二、上海市基本农田生态补偿的主要特征	147
三、上海市基本农田生态补偿的实施效果与经验总结	148
第四节 上海市耕地保护补偿机制建立的战略路径	149
一、上海市耕地保护补偿与现有涉农补偿的关系	149
二、上海市耕地保护补偿机制建立的总体思路	151
第五节 上海市耕地保护补偿的管理体制构建	152
一、国内耕地保护补偿管理体制借鉴	152
二、上海市耕地保护补偿机制的建立程序及管理组织建议	154
第六节 上海市耕地保护补偿的运行模式设计	156
一、上海市耕地保护补偿主体	157
二、上海市耕地保护补偿对象	162
三、上海市耕地保护补偿资金的来源与性质	163
四、上海市耕地保护补偿的范围界定	164
五、上海市耕地保护补偿标准和资金规模估算	165
六、上海市耕地保护补偿资金的分配原则	168
第七节 上海市耕地保护补偿的保障措施与效果考核	172
一、上海市耕地保护补偿保障机制	172
二、上海市耕地保护补偿效果考核思路	174
第七章 耕地保护补偿标准的地区实证测度	178
第一节 耕地保护制度对于耕地价值分配的影响	178
一、耕地资源的价值	179
二、耕地保护制度下耕地价值的分配	179
第二节 耕地保护补偿对于耕地价值分配的调整	182
一、耕地保护补偿的价值调整机理	182
二、耕地保护补偿的三大基本条件	183
第三节 耕地保护补偿标准核算方法	184
一、耕地保护补偿标准核算的基本思路	184
二、耕地保护补偿有效区间的核算方法	185
第四节 耕地保护补偿标准的地区 实证估算	186

一、全国耕地保护补偿标准实证核算	186
二、耕地赤字、平衡、盈余区耕地保护补偿标准比较分析	193
第五节 耕地保护补偿标准实证测度结果的启示	195
第八章 地方耕地保护补偿方式研究	198
第一节 耕地保护过程中相关主体博弈关系的理论分析	198
一、耕地保护过程中不同主体的价值取向分析	198
二、耕地保护补偿过程中不同主体利益博弈的情景分析	201
第二节 针对基层政府的补偿方式总结与创新	203
一、官员政绩直接补偿方式	203
二、地方发展间接补偿方式	205
第三节 针对农户的补偿方式实践总结及方案设计	208
一、农户直接补偿方式	208
二、农户间接补偿方式	209
三、农户对于耕地保护补偿方式认可程度的实证评价	211
第九章 地方耕地保护补偿资金筹集方式的创新研究	217
第一节 耕地保护补偿资金筹集的整合战略	217
第二节 现有农业补贴资金整合与高效利用管理	218
一、耕地保护经济补偿与农业补贴资金整合的可能性	218
二、耕地保护经济补偿与农业补贴资金整合的基本思路	219
三、涉农补偿整合资金高效利用的机构设置	220
第三节 土地管理部门资金整合与高效利用管理	221
一、资金可能来源分析	221
二、不同发展地区资金筹集整合方案	226
第四节 社会资金的创新整合与高效利用	228
一、推进土地信托流转,促进收益循环利用	229
二、发行耕地保护福利彩票,创新资金筹集方式	229
三、加强各方互利合作,拓展资金来源渠道	230
参考文献	232

第一章 耕地保护由管制走向激励

——中国新型土地管理观的尝试

同所有经济问题一样，资源的有限性与欲望的无限性是土地“开发”或“保护”抉择困难产生的根源，而对相关社会成员土地利益的维护和平衡则是所有国家土地管理中最棘手、最复杂的问题，土地保护补偿问题即是上述两方面困难的“结合体”——国家为了维护社会整体利益，不得不对某些个人的土地开发利用行为做出限制，但却由此会导致土地所有人遭受不平等的权益损失，进而造成社会矛盾和冲突，这些问题必须在土地管制实施后加以协调和克服。西方发达国家在国土空间开发过程中先后经过了土地大量非农化建设和农地保护之间的多次往复调整，为实现社会公平、共同提升社会整体和个人的福利水平，土地发展权制度、保护地役权制度等应运而生并被广泛采用，其积极作用也为实践所普遍验证，成为许多发展中国家争相效仿的对象。

中国的耕地保护补偿问题本质上即是上述土地保护（利用选择）中利益协调问题的一类。与世界其他国家相比，中国特殊剧烈的“人—地”矛盾使得土地用途管理与利益调节的一系列问题被“加强”和“放大”得更为棘手，在耕地保护领域尤为突出。耕地保护与现代化建设两大目标之间的权衡始终是中国国土资源管理的根本问题，有限的土地资源在两个轻重难辨的需求中被反复争夺：一方面，粮食安全时刻威胁着这个巨大民族的基本生存，保障最低耕地面积永远是政府规划和引导土地利用的考量重点；而另一方面，人民对物质生活水平增长的热切追求和急于实现工业化、现代化的迫切愿望又催生了对土地建设开发无法抑制的热情。在新中国成立后最初的40余年间，随着国际和国内经济、社会、生态环

境形势的屡次转变,宏观政策始终在二者之间摇摆,从最初的“备战备荒”、“大跃进”年代到而后的“以经济建设为中心”,再到“一要吃饭,二要建设”纲领的提出,耕地资源保护政策经历了数次往复最终被纳入了“社会主义生态文明建设”的指导思想;在此过程中,《土地管理法》、《基本农田保护条例》以及历轮土地规划、国土督察等一系列法律制度逐步制定并实施,18 亿亩*耕地红线正式划定,耕地保护作为一项基本国策而正式成为中国国土管理的核心要务。这其中,实现土地利用效益最大化、为社会尽可能多的创造财富、同时实现社会权利的公平配置一直是我国追求的目标。耕地保护补偿正是在此特殊的社会经济背景下,对以往耕地保护思路、方法的一种修正,同时也是对城乡土地利益分配格局的一次平衡。

第一节 跨越“吃饭问题”与“发展问题”的鸿沟

“土地是财富之母”——英国古典政治经济学的创始人、重农主义的代表学者威廉·配第(William Petty, 1623—1687)为土地对人类社会生存和发展的意义做出如此重要的定位。土地的有限性、不可再生性与位置固定性决定了其在社会价值链条循环过程中的先导性和决定性作用——在人类社会由原始社会逐



图 1-1 威廉·配第(William Petty, 1623—1687)

* 亩为非法定计量单位, 15 亩=1 公顷。——编者注

制和社会主义制度演化的漫长进化过程中，土地的所有制形式和利用效率一直是判别生产力发展水平和社会制度的一项重要标志；相应的，在现代经济学发展的各个阶段，从重农主义到重商主义、再到古典经济学和庸俗经济学，无论是奥地利学派、边际效用学派、新古典综合派、凯恩斯学派，还是新制度经济学、资源环境经济学、产业经济学、信息经济学，先后诞生的生产要素“四元论”、“五元论”和“六元论”均将土地视为一类最基本、最核心的生产要素加以看待，对于土地的多宜性和多功能性的认识也逐渐加深，从最初的纯粹生产性经济价值逐渐拓展到其维护性、保障性的生态和社会价值，人类从未停止追求和挖掘土地价值的脚步。

随着人口的增长、科技的进步和经济生产力水平的提高，对土地空间承载力的需求呈指数级增长，土地多样化价值的释放和发掘面临着越来越多的需求争夺，而土地用途抉择所带来的资源矛盾和社会利益冲突也日趋剧烈。在欧美长达数百年的工业化和城镇化过程中，对于土地用途的反复斟酌和调整无一不是伴随着剧烈的社会利益格局动荡和财富的聚合、疏散，以适应特定阶段的经济和生态环境特征，同时维护政治、社会的安定与和谐；相应的也诞生了土地发展权制度、保护地役权制度等用以平衡自然生态性土地特别是耕地的保护与开发中单个自然人与社会利益分歧的机制。可以说，人类社会利用土地资源的历史就是一部对土地利益的分配和协调史。

作为一项无法颠覆的自然经济规律，资源的稀缺性和欲望的无限性所引起的“运用有限资源产生最大化价值的追求”是人类经济社会发展和资源环境开发利用的永恒命题，古典主义经济学通过唯美的模型和严密的逻辑推理论证了在最理想的完全竞争市场情形下实现一般均衡和经济帕累托最优态的机理，包括土地在内的各类生产要素能够按照利益最大化的用途进行配置被认为是实现社会效率最大化的必要条件。

但另一方面，土地的自然属性却时刻限制着人们对其价值近乎狂热的攫取，在目前的科技条件下和可以预见的未来，土地资源的

稀缺性以及利用的相对不可逆性^①依然是对其利用无法逾越与突破的永恒障碍，前两者（自然属性和稀缺性）为其边际效益和规模报酬划定了增长的边界，而后者（相对不可逆性）则要求人们对其利用形式的选择格外谨慎和倍加珍惜。

与此同时，土地系统的开放性造成其利用效应的高外溢性，一定空间和时点的土地利用往往会对除土地所有者之外的其他社会成员的利益构成影响，许多对于个人有利的土地利用形式却会招致社会整体福利水平的降低，因而土地利用的选择常常需要在个体利益最大化和社会整体利益最大化之间做出平衡。在人类文明发展的数千载中，从历次社会制度的变迁到朝代的更替，从满足基础的物质需求到追求综合性、多样化的高附加值，土地开发或保护的用途选择始终是一项伴随人类社会生存、繁衍、价值循环全程的最为困难的抉择，同时也裹挟着一系列人类和自然空间的分异演化以及利益协调难题——对于经济增长的追求使得城镇化建设对土地要素具有极高的吸引力；而对于保障基本粮食、原材料供应和维持生态系统稳定性的基本的、迫切的需求也凸显了保护农用地特别是耕地资源的必要性和紧迫性，在“有限的资源”和“无限的欲望”的支配下，人类的土地利用行为选择在曲折中不断探索，以适应特定历史背景下的社会需求。

一、土地的“开发”或“保护”价值权衡取舍

耕地保护补偿问题的思想实则源于人类社会对“生存”和“发展”两大目标的权衡，对土地维持农业用途或转为建设开发的决策实则基于社会对不同土地利用状态下价值的比选：

一方面，土地在城镇开发过程中主要发挥空间支撑功能，一定

^① 综合各类研究和实践来看，土地利用的不可逆性是一个相对意义的概念。将土地由一种用途转换为另外一种用途的可能性一般是存在的，然而在一定经济发展水平下，受到自然、经济、技术等条件的制约，土地利用的逆转往往是困难的、高成本的、短期内无法实现的。为了与绝对不可逆性相区分，这里采用相对“不可逆”这一表述。

范围内的土地吸纳并集成劳动力、资本、管理、信息、技术等多种生产要素，逐渐构筑起基础设施、商业和一系列生产、生活环境，通过利润信号的指引带动人口、产业逐渐聚合，从而以土地为“基质”构造城镇生产生活复合体，将会极大地提升社会总体生产效率并促进贸易繁荣，创造巨量的社会财富，满足并不断提升公民的物质生活水平。根据世界银行的研究^①，在欧美主要发达国家的城镇化高峰时期，经济增长的土地开发建设弹性达到 1.36~1.49；在国民经济所有部类中，土地开发的相关产业带动作用最高、涉及面最广，是西方国家工业化原始资本积累的重要源泉。而在中国，6 次人口普查的城市化率分别达到 12.84%（1953 年），17.58%（1964 年），20.43%（1982 年），25.84%（1990 年），35.39%（2000 年），49.68%（2010 年）；特别是 2000 年入世以来，中国城市化率年均提高 1.35%，至 2011 年已达 51.27%。根据世界银行 2012 年的测算结果^②，2001 年至 2010 年间，中国城镇化率每提高 1%，便将带动中国经济增长 3.15%；其中，由城镇化所导致的农村劳动力由第一产业向更高生产率和附加值的第二、三产业转移在中国年均经济增速中的贡献值约为 1.14%，而由经济要素集聚和高效组织所带来的生产效率规模报酬递增对经济增速的贡献值将达到 1.92%。在未来外需下滑、对外贸易增长放缓的背景下，城镇建设在启动内需和带动相关行业发展所发挥的巨大策动力将为中国带来年均 4.27% 的经济增长贡献值，已成为推动中国经济社会发展的必然方向和强大引擎，而城镇建设则必然以土地作为载体，因而可以预见到，未来土地建设占用的压力将进一步加大。

而另一方面，土地要素在作为耕地使用时能够同时发挥生产、生活和生态等复合性功能，其价值内涵不仅包括产出粮食、蔬果、工业原材料等土地产品，维持全社会必要粮食自给率和基础生产资

^① 世界银行. Land development and economic growth in the major economies. [R]. 2003. 11.

^② 世界银行. 2030 年的中国 [EB/OL], <http://bbs.pinggu.org>, 2012-02-28.