

我国耕地保护 补偿机制研究

卢艳霞 著



科学出版社

我国耕地保护补偿机制研究

卢艳霞 著

科学出版社

北 京



内 容 简 介

本书立足我国耕地保护的现实需求,以构建有效的耕地保护补偿机制、提高耕地保护效率、保障土地财产收益公平、促进和谐社会建设和区域均衡发展为目标,在分析国内外耕地保护补偿相关理论和实践基础之上,界定耕地保护补偿实质,首次全面构建我国耕地保护补偿机制的理论指导体系;应用资源价值核算方法、机会成本理论、意愿调查法在不同地区实证测算耕地保护补偿标准,总结补偿标准核算技术路线;设计出我国耕地保护补偿机制总体框架和操作方案;提出可操作的兼顾财政实力和政策效力的多元补偿方式;从理论和实践两个方面论证和解决耕地保护补偿的几个关键问题:为什么补?补给谁?补多少?谁出钱?怎么补?可行性?

本书适合土地管理部门工作人员、土地管理相关专业教师 and 研究人员阅读。

图书在版编目(CIP)数据

我国耕地保护补偿机制研究/卢艳霞著. —北京:科学出版社,2013.6

ISBN 978-7-03-037596-4

I. ①我… II. ①卢… 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(2013)第 114402 号

责任编辑:杨帅英 朱海燕/责任校对:李 影

责任印制:钱玉芬/封面设计:耕者设计工作室

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

骏杰印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2013年6月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2013年6月第一次印刷 印张:13

字数:300 000

定价:58.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

耕地资源对保障国家粮食和工业原材料安全，维护社会稳定，保证经济社会全面、协调、可持续发展具有十分重要的意义。因此，耕地保护贯穿于我国土地管理法律的始终，已成为统领我国土地管理工作的核心纲要。我国保护耕地的主要方法是出台一系列强制性的政策法规，最基本的是规划用途管制。只强调耕地保护主体要承担耕地保护义务，却长期忽视其基本权益，耕地保护主体（不仅包括耕地直接使用者——农民及农村集体，还包括基层地方政府）激励严重缺失。长此以往，耕地保护的长远目标将难以实现，而且还可能激发社会矛盾、酝酿不稳定因素。因此，建立合理的耕地保护补偿机制，对耕地保护主体进行合理有效的补偿十分迫切。

实际上，自 2005 年开始，耕地保护补偿就已经在国家一系列大政方针中频繁出现。其思想最早体现在国土资源部《关于进一步做好基本农田保护有关工作的意见》（国土资发〔2005〕196 号）中，明确提出“探索建立基本农田保护经济激励机制”。2008 年，党的第十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》（2008 年 10 月 12 日中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议通过），明确提出“划定永久基本农田，建立保护补偿机制”。2009 年中共中央一号文件再次聚焦农业和农村，文件提到要“尽快出台耕地保护补偿的具体办法”，明确提出耕地保护补偿问题。2010 年中共中央 1 号文件再次明确提出“坚决守住耕地保护红线，建立保护补偿机制，加快划定基本农田，实行永久保护”。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》要求：“实施全国新增千亿斤粮食生产能力规划，加大粮食主产区投入和利益补偿。”为贯彻落实中央精神，国土资源部出台了《关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展的若干意见》，强调要积极探索建立基本农田经济补偿机制，调动各方保地养地种粮的积极性。加快推动耕地保护补偿机制的研究、深化制度构建设计迫在眉睫。这体现了国家对耕地保护补偿问题的高度关注及深入系统研究耕地保护补偿问题的迫切性。

当前，我国总体上已进入到工业反哺农业的新阶段，国家已有一定实力进行耕地保护补偿。一些地区根据中央精神和自身经济社会发展的实际情况，开展了耕地保护补偿实践，进行了许多有益的尝试，总结出许多有价值的经验。但是，对于耕地保护补偿机理、理论框架及全国层面的补偿机制还缺乏系统研究，如补偿主体、受偿对象、补偿标准、补偿机制等内容，亟需开展深入研究和总结。因此，系统开展耕地保护补偿机制研究，完善耕地保护的相关制度与政策，具有重要的理论价值和现实意义，将有利于完善我国土地管理制度，有助于调动地方政府、农民保护耕地的积极性，有助于协调中央和地方在耕地保护工作上的职责和权利，最终为实现国家耕地保护目标，实现区域协调发展、构建和谐社会奠定物质基础。

针对理论和实践需求,作者从2006年初开始启动耕地保护补偿机制研究,整个研究历时4年。其中,2006~2007年得到了美国林肯土地政策中心研究基金资助,完成了理论基础研究、国内外研究进展及借鉴,并应用意愿调查法在湖北(粮食主产区)进行了初步的实证研究;2007~2008年,得到国土资源部事业费项目资助,完成了江苏省(东部发达地区)的实证研究,提出了全国耕地保护补偿机制总体框架设计思路;2010年,得到了国土资源部软科学研究计划项目资助,进一步系统梳理了前期理论研究成果,完成了全国典型区耕地保护补偿实践评述,提出了建立健全耕地保护补偿机制的建议。具体内容如下所述。

第1章:导论。界定了研究的相关概念,阐明了研究的方案及国内外相关研究进展,理清了研究基础。提出我国耕地保护补偿,实质上是对耕地使用限制及其损失的一种补偿。本章还梳理总结了国内外土地使用限制与损失补偿模式、生态保护补偿等,以期为建立耕地保护补偿机制提供借鉴。

第2章:我国耕地保护制度及其保护形势分析。通过对我国土地产权制度及耕地用途管制相关法律法规的剖析,明确了我国耕地产权所受到的各种限制及其负面影响。同时,基于近年来我国耕地减少的途径,分析了耕地减少的合理因素与不合理因素,明确了建立耕地保护补偿机制对于抑制耕地减少的作用。由此阐明了我国耕地保护补偿机制建立的现实依据。

第3章:耕地保护补偿的理论基础及依据。通过对耕地保护补偿所涉及的不同层面的理论进行归纳和总结,分别探讨了其对耕地保护补偿机制建立的参考价值。提出政治哲学中的公共负担平等和特别牺牲理论是耕地保护补偿的政治学基础,市场失灵理论和政府失灵理论是补偿的现实依据,而产权理论则揭示了补偿的根源。在补偿的具体操作层面,建议应用发展权理论和外部性理论确定补偿主体和受偿对象,可以应用外部性理论和机会成本理论确定补偿标准,可以借助地租理论、区位理论确定补偿资金分配方式。

第4章:耕地保护补偿实证研究。本章是理论研究成果的具体应用,主要在东部发达地区江苏、中部粮食主产区湖北等地选择代表性区域,应用资源价值核算方法、机会成本理论、意愿调查法等实际测算和调查了耕地保护补偿标准,初步分析了可持续的补偿模式与途径,为我国制定耕地保护补偿标准,并在全国层面设计耕地保护补偿模式及其实施方案奠定了实证基础。

第5章:国内外相关补偿实践评述。基于WTO规则的限制,对国内外农业支持政策及其农业补贴实践、国内耕地保护补偿实践进行全面的评述,分析实践中存在的问题,提出我国可资借鉴的做法和经验。

第6章:我国耕地保护补偿机制总体设计。在前述理论和实证研究的基础上,系统总结当前我国建设耕地保护补偿机制的总体思路。明确耕地保护补偿机制建立需要遵循的“公平优先、效率跟进、差别对待、循序渐进、公众参与”等基本原则,构建我国耕地保护补偿从宏观到微观层级性的理论架构,从理论上回答“为什么补”、“补多少”、“补给谁,由谁补”、“怎么补”的问题,最终提出耕地保护补偿的“双纵双横”模式,明确补偿的方向、补偿的主客体、补偿资金来源、补偿方式及补偿周期等。

第7章：“双纵双横”模式的操作方案。基于“双纵双横”补偿模式的基本架构，进一步从横向、纵向两个层面设计模式不同环节的具体操作方案，通过比较不同资金分配思路，提出简便可操作的资金分配方案。

第8章：问题与建议。分析当前建立耕地保护补偿机制的难点和关键点，以及需要进一步研究探讨的问题，提出当前推进耕地保护补偿机制的实施建议。

本书研究过程中，许多研究结论和成果已经得到及时转化，为国家和有关地方建立耕地保护补偿机制提供了重要的决策支撑。例如，2008年4~9月，作者作为国土资源部研究小组的核心成员，参加了第十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中“健全严格规范的农村土地管理制度”一节的背景研究报告、文件解读等相关材料的起草，提出的“划定永久基本农田，建立保护补偿机制”的建议得到采纳。2009年，作者参与了国土资源部《关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展的若干意见》（国土资发2009〔27〕号）和《关于划定基本农田实行永久保护的通知》（国土资发2009〔167〕号）文件起草，且关于建立基本农田保护补偿机制的建议得到采纳。作者还参与了一些地方创新基本农田保护机制的研究建立工作，为地方探索基本农田保护补偿机制提供了重要参考。2011年，本书核心成果获国土资源科学技术进步二等奖。

南京大学陈志刚副教授于2007年参与江苏省的耕地保护补偿实证研究，并撰写4.2节；北京师范大学周小平副教授于2008年负责“双纵双横”补偿模式设计，并撰写5.3节、6.4节和第7章；其余部分皆为卢艳霞撰写。北京师范大学管理学院柴铎、宋丽洁、叶颖等同学参与了全书的汇总和统稿，在此一并表示衷心的感谢。

卢艳霞

2011年1月

目 录

前言

第 1 章 导论	1
1.1 相关概念界定	1
1.1.1 补偿、征地补偿、耕地保护补偿	1
1.1.2 机会成本、耕地保护的机会成本	2
1.1.3 产权、耕地产权、耕地所有权	3
1.2 研究方案的设计	4
1.2.1 研究思路	4
1.2.2 研究方法	4
1.2.3 研究内容	5
1.3 相关研究综述	6
1.3.1 国外土地使用限制与损失补偿模式研究	6
1.3.2 国内土地使用限制与损失补偿模式研究	10
1.3.3 我国台湾地区土地使用限制与损失补偿模式	12
1.3.4 生态保护补偿研究及建设进展	13
1.3.5 文献评述	15
第 2 章 我国耕地保护制度及其保护形势分析	17
2.1 我国现行耕地保护制度述评	17
2.1.1 现行农村土地产权制度概述	17
2.1.2 现行耕地保护制度及相关法律法规规定	17
2.1.3 现行制度对于耕地产权的限制	20
2.2 我国耕地减少现状及原因分析	21
2.2.1 耕地资源保护总体形势	21
2.2.2 耕地资源减少途径分析	23
2.2.3 耕地减少原因分析	25
2.3 耕地保护补偿对于抑制耕地流失的作用	27
第 3 章 耕地保护补偿的理论基础及依据	28
3.1 补偿的理由	28
3.1.1 公共负担和特别牺牲理论——理论依据	28
3.1.2 市场失灵理论和政府失灵理论——现实依据	30
3.1.3 产权理论——补偿的根源	30
3.2 补偿制度设计及标准核算依据	32

3.2.1	外部性理论及其参考价值	32
3.2.2	机会成本理论及其参考价值	34
3.2.3	地租理论及其参考价值	38
3.2.4	区位理论及其参考价值	39
第4章	耕地保护补偿实证研究	43
4.1	基于机会成本核算的耕地保护补偿方案——基于对湖北荆州的实证研究	43
4.1.1	实证地区概况	43
4.1.2	耕地流转趋势及流转机会分析	50
4.1.3	不同区域耕地保护机会成本损失及补偿标准	56
4.1.4	不同区域耕地保护补偿意愿调查及结果分析	63
4.1.5	耕地保护补偿方案的可行性及预期效益分析	75
4.2	基于耕地资源价值核算的耕地保护补偿方案——基于对江苏的实证研究	82
4.2.1	实证研究思路及研究区概况	82
4.2.2	不同区域耕地资源价值及补偿标准	84
4.2.3	不同区域耕地保护补偿意愿调查及分析	92
4.2.4	耕地保护补偿方案的可行性分析及操作建议	101
4.2.5	实证拓展：耕地保护补偿方案研究在全国的应用	103
4.3	本章总结	112
第5章	国内外相关补偿实践评述	115
5.1	WTO 规则的限制	115
5.2	发达国家农地保护与补贴经验	116
5.2.1	美国农业补贴	116
5.2.2	欧盟农业补贴	117
5.2.3	日本农业补贴	117
5.2.4	经验启示	117
5.3	国内农业支持现状及相关政策评述	118
5.3.1	我国现行的农业支持政策体系	118
5.3.2	我国农业支持政策实施现状分析	122
5.3.3	我国农业支持政策实施中存在的问题与不足	126
5.3.4	我国农业支持资金整合方案探讨	131
5.4	国内耕地保护补偿实践评述	134
5.4.1	国内耕地保护相关补偿政策实施概况	134
5.4.2	典型地区耕地保护补偿实践	135
5.4.3	各地不同补偿方案的比较分析	140
5.4.4	耕地保护补偿实践存在的问题	141
第6章	我国耕地保护补偿机制总体设计	143
6.1	补偿机制建立的目标	143
6.2	补偿机制建立的原则	143

6.3	补偿机制建立的理论框架	145
6.4	我国耕地保护补偿模式——“双纵双横”模式	147
6.4.1	补偿的主客体	147
6.4.2	补偿资金来源	148
6.4.3	资金节点处理	148
6.4.4	补偿方式	149
6.4.5	补偿周期	151
6.4.6	总体运作思路	152
第7章	“双纵双横”模式的操作方案	154
7.1	纵向补偿方案	154
7.1.1	中央政府到省级政府的补偿方案	154
7.1.2	省级政府到县级政府的补偿方案	160
7.1.3	县级政府到耕地保护主体的补偿方案	164
7.2	横向补偿方案	166
7.2.1	省级行政单位之间的横向补偿方案	166
7.2.2	省内县级间的横向补偿方案	167
7.3	省级横向补偿区域划分实证	167
第8章	问题与建议	184
8.1	几个关键问题	184
8.1.1	耕地保护补偿机制的定位	184
8.1.2	耕地保护补偿的标准核算	184
8.1.3	耕地保护补偿资金来源	185
8.1.4	耕地保护补偿费在主体间的分配	185
8.2	深化研究的建议	185
8.3	试点工作建议	186
8.3.1	试点选择原则	186
8.3.2	试点拟解决的问题	186
参考文献		187
附录	耕地保护补偿调查问卷	191

第1章 导 论

1.1 相关概念界定

1.1.1 补偿、征地补偿、耕地保护补偿

1. 补偿

补偿与征收或征用在西方是两个联系十分密切的概念。凡欲获得补偿，必先存在公权力对私人财产的剥夺、限制被认定为征收或征用；凡公权力对私人财产的剥夺、限制构成征收或征用，就必须给予公正的补偿。

根据土地受限制或财产权受剥夺的目的与程度，补偿有3种额度：适当补偿、公平补偿、全额补偿（从宽补偿）。

全额补偿：以土地征收补偿为例，是以市场为导向的补偿方式，根据市场价格估计地价（市场价），只要土地被征收人能客观举证所受的损失，征收机关均须予以补偿。但该方式受政府财力限制，一般无法实现。

公平补偿（just compensation）：是一个抽象的、内涵极不确定的概念，不同的国家可能有不同的解说，在不同的政治法律实践中也有着不同的认识。

适当补偿：以农地征收补偿为例，理论上并不以市价为补偿基础，而是以原收益价值为补偿基础，即以被征地的一般价值为地价评估的基础。

2. 征地补偿

征地是指剥夺土地所有者所有土地的权利，即转权让利，补偿是指对失去土地所有权的产权主体给予必要的经济补偿。

3. 耕地保护补偿

耕地保护补偿实质上是对耕地使用限制的补偿，即并不剥夺耕地所有者所有耕地的权利，所有者可以维持耕种的现状，只是限制耕地的使用用途、方向，相比较国有土地所有者而言财产所有权由于受到限制而遭受了损失，按照特别牺牲学说和公平负担学说国家给予的一定补偿，实际上是保权让利的补偿。但是台湾学者陈明燦（2001）认为，要是这种限制符合耕地所处区位与特性，则对其损失不需要补偿。

德国学者对土地使用限制与征收的区别界定如下：土地使用限制意味着不需要损失补偿（属土地之社会义务限制），征收则指土地权利之遭受剥夺，故需获得损失补偿。具体有：

（1）个别处分理论：该理论也可称为个别侵犯理论，意指若遭受财产权侵犯者仅属

个案与特定的情况,则属征收的领域,若仅为概括性规范,且属通案性质时,则仍属财产权社会拘束的领域。

(2) 值得保护理论:就征收而论,是指国家对于公共福祉与私人利益通过公平权衡后,确认了属私人应保护财产权的范围,并加以侵犯之谓,至于哪些部分属之,则应依历史演变、社会认知及其他因素,逐渐具体形成其内容。

(3) 实质减损理论:就征收而言,是指对私人形成财产权本质极为重要之经济性功能予以严重侵犯,并使财产权遭受重大实质减少之谓,因此,若仅为实质上轻微减损,则仍属财产权社会拘束之领域,然而,与上述值得保护理论一样,应用性不高。

(4) 可忍受理论:该理论认为法律对财产权侵犯结果之判定,应视该侵犯措施之严重性、影响性、重要性以及强度性,加以综合分析后,再加以判断。

(5) 目的相左理论:该理论指出,法律对财产权所为之侵犯,若仅属对其功能所具使用全能之加以拘束,则仍属财产权社会拘束之领域,反之,如已逾越该财产标的之原有目的,则已属征收之领域。

(6) 重大性理论:该理论主要以上述可忍受理论为基础,亦即认为若对财产权侵犯之程度与范围属重大者,则属征收之领域,否则,尚属财产权社会拘束之领域。

(7) 私使用理论:此说与前述财产权之制度保障相仿,亦即立法者所制定之法律,应系在于保障人民财产权利之私使用,以确保其人格得以自由发展。因此,国家若通过法律之限制规定,致使人民财产权丧失其私使用性之价值时,则已属征收之领域。

有些学者也把这种土地利用限制称为管制性征用(regulatory takings)(沈开举,2006)的一种。管制性征用是指国家公权力的运用对私人财产权的限制超越了私人应当承受的限度,构成了特别牺牲并依法需要予以补偿的行为。它与征地补偿的区别主要在于:首先,管制性征用并不是直接取得该项财产权利,而是限制该项权利的行使。耕地所有者也类似,农民并没有丧失耕地所有权,而是国家干预、限制了耕地所有、使用权的行使。其次,管制性征用可以由法律直接予以执行——所以也可称之为“立法征用”。征地补偿的前提是征地必须是因为特定公共利益的需要而用地,需要存在明确的使用、管理公共设施的公共企业或政府机构。而耕地保护补偿的前提是耕地使用限制,不需要以一个公用服务的公共企业的存在为征用前提。可以直接由《土地管理法》通过土地用途管制制度、土地利用总体规划制度、基本农田保护制度等一系列法律法规规定。

1.1.2 机会成本、耕地保护的机会成本

1. 机会成本

机会成本(opportunity cost)是指选择一个方案而放弃次优方案的收益,简言之,次优方案的收益就是已选择方案的机会成本。萨缪尔森和诺德豪斯(1999)认为,在稀缺性的世界中选择一种东西意味着要放弃其他东西。一项选择的机会成本也就是所放弃的物品或劳务的价值。机会成本是由选择产生的——一种经济资源往往具有多样用途,选择了一种用途,必然要丧失另一种用途的机会,后者可能带来的最大收益就成为前者的机会成本。

机会成本概念的前提是大多数经济资源都具有多样的用途,并且把可能获得的最大收入视为机会成本。从单纯经济意义来说,每个人都根据自己的价值追求,做出符合自己价值的机会成本的选择。在追求集体利益最大化的同时也不忽略个人的机会成本,必须尊重个人的机会成本的价值取向。

2. 耕地保护机会成本

根据机会成本理论,耕地的多宜性决定了耕地有多种利用机会,而且耕地质量越高,多宜性越强。但是,在现有的法律规定下,耕地由于受到特殊保护,其利用方式受到了很多限制,因此,耕地保护存在机会成本。国家为了粮食安全,即为了集体机会成本,对耕地用途的改变进行了限制,实行“五不准”等政策,即限制了农民集体或农民个人追求最高的机会成本。

在现有法律制度下,对农民来说,耕地保护的最高机会成本是在现有技术经济条件和公平市场经济环境下,耕地用于其最佳用途所产生的最高收益,也可以简单理解为耕地非粮食生产效益,根据比较优势理论,具体包括种养其他非粮食作物或进行非农建设的效益。根据区位理论,耕地所处区位不同,耕地保护机会成本也有差异。

对地方政府来说,耕地保护的最高机会成本主要是:由于中央政府控制了农用地转用指标和新增建设用地指标,地方政府失去了耕地转为建设用地给地方经济发展带来的效益,包括经济效益、政绩、社会效益等。

本书研究的假设前提是:耕地保护是中央政府的责任,耕地保护补偿责任也应是公共负担,由中央政府实施,因此,本书研究不考虑耕地保护过程中中央政府的机会成本。

1.1.3 产权、耕地产权、耕地所有权

1. 产权

从大多数理论研究中看,产权就是财产权的简称,是一束权利的集合。产权的内容很丰富,包括了各种各样的或大或小的权力,但从最根本的关系上归纳,包括狭义的所有权、占有权、支配权、使用权,即人们通称的“四权”。它们指的是产权主体对客体拥有的不同权能和责任,以及由它们形成的人们的利益关系。

至于人们经常说到的收益权或用益权,则是实施、行使各种权能而获得收益的权利,基本上是与“四权”联系在一起的,与各种权能孪生的。所以,科学的理论归纳只需要讲“四权”而不必讲“五权”。

另外,在分析产权的内涵时还必须强调,各种权能究竟归谁掌握、领有,只能看它们的实施体现谁的意志和利益。也就是说,真正的所有者、占有者、支配者和使用者只能是体现权力意志和享受实施利益的主体。如果某些人虽然也实际操作着某些客体,但它们只是遵照别人的意志行动,得不到相应的利益,那么,他们就没有真正获得这些财产的权能。

2. 耕地产权

根据产权的定义,可将耕地产权定义为存在于耕地财产之上并能反映经济利益的所有权力(周诚,2003)。耕地产权包括耕地所有权、耕地使用权、耕地租赁权、耕地抵押权、地役权等与耕地所有权相关联的所有权利,包括耕地物权和债权。

3. 耕地所有权

耕地所有权是耕地产权中最基本的一种物权。

耕地所有权是在法律规定的范围内自由使用和处理其耕地的权利,受国家法律的保护(陈道,1983)。耕地所有权通常包括耕地占有权、耕地使用权、耕地收益权和耕地处分权4项基本权能。

耕地所有权尽管具有上述4项基本权能,但不是不受限制的绝对权利。在现代社会,不受任何限制的绝对权利几乎不存在。无论是在私有制下的土地所有权,还是在公有制下的土地所有权,都受到私法和公法两方面的限制。在私法方面,主要是对权利行使的限制,如滥用土地所有权、滥设他项土地权利、不讲信用等,以及相邻关系的限制;在公法方面,主要受社会公共利益目的的限制,如在土地使用方向和程度上受到土地利用规划的限制,还不能排斥国家为公共利益的需要而对该土地实行征收等。

1.2 研究方案的设计

1.2.1 研究思路

目前,耕地保护补偿研究在我国刚刚起步。作为前期研究,本书将立足我国耕地保护的实际需求,以构建有效的耕地保护补偿机制为目标,以提高耕地保护效率、保障土地产权收益公平两个原则为指导,综合运用经济学、管理学、统计学、社会学、系统科学、土地科学的相关理论、方法,在分析研究国内外耕地保护补偿的理论和实践基础之上,探讨建立耕地保护补偿的指导理论架构,区分补偿的主客体、设计补偿的运作模式以及各个环节的操作方法、研究补偿资金的来源和发放路径,形成一套全国性的耕地保护补偿运作模式及实施方案。从而对于补偿的理由、理论依据、补偿模式、补偿方式等急需解决的前期问题做出回答,为进一步的研究和耕地保护补偿试点工作奠定基础。

1.2.2 研究方法

耕地保护补偿机制的建立,需要有扎实的理论研究作为支撑,同时也要以翔实的调查资料和数据作为依据。这是一个结合了实证研究方法和规范研究方法的应用型研究,涉及的学科领域覆盖了从经济学、统计学、社会学到土地科学系统的多个学科。具体包括以下几个研究方法。

(1) 文献检索及分析方法:通过收集整理国内外对于耕地保护补偿的研究文献,总

结世界范围内现有的较为成熟的土地利用限制及其补偿实践的经验,对不同类别的补偿模式进行比较分析,提炼归纳国外补偿机制实施方案的优缺点及适用范围,以找寻可供我国借鉴的经验和方法。同时,对于国内学者的主要相关研究成果进行系统梳理和总结,结合我国的实际,提出耕地保护补偿机制建立所依据的理论,为研究奠定理论基础。

(2) 实地调研方法:本书立足全国层面进行了不同尺度、不同类型的调查研究。首先,广泛调查目前我国存在的与耕地保护目标相违背的占地动因,从而为建立耕地保护补偿机制提供现实依据。进而对耕地保护补偿先行实践地区进行深入调查,系统把握实践地区补偿模式和实施方案,了解保护主体的实际需求和可以接受的补偿方式,探明耕地保护补偿的实施途径和可行措施。调查方法分为两种:第一种是借助相关部门的调研研究报告;第二种是进行实地考察调研,采用与典型地区利益相关方面进行座谈和问卷调查等方式。

(3) 实证分析方法:对典型研究区经济社会发展的阶段与水平作出基本判断,分析耕地保护的人文影响过程与程度,并将研究确定的耕地保护补偿方法应用于典型研究地区进行实证分析,进而探明耕地保护补偿的实施途径和可行措施。

(4) 意愿调查法:通过对农民、开发商、政府官员对耕地保护补偿意愿的问卷调查,确定耕地保护经济补偿的需求意愿,了解耕地保护经济补偿的影响机理,为确定耕地保护补偿提出参考依据。

此外,研究过程中还需采用 GIS 技术分析方法及一些数学分析方法(如层次分析法)、经济社会统计方法等。

1.2.3 研究内容

本书从理论层面总结国内外研究成果,从实践层面总结我国耕地保护补偿相关实践经验,从而对耕地保护补偿的理由、补偿的依据、补偿运作模式、补偿方式的选取以及补偿标准制定的指导思路进行研究。具体包括以下几个方面的内容。

1. 国内外相关研究综述

系统梳理近期国内外相关研究成果和专家的观点,围绕农地使用限制与损失补偿进行综合评述,为耕地保护补偿机制研究提供理论与实证方面的参考。

2. 耕地保护补偿机制建立的现实依据分析

评析我国现行耕地保护制度,指出我国耕地产权所受的限制;分析我国耕地保护面临的形势,明确建立耕地保护补偿机制对于抑制耕地减少的作用,为建立耕地保护补偿机制提供现实依据。

3. 耕地保护补偿机制建立的理论依据分析

通过对现有相关文献的学习研究,归纳和梳理不同层面上各种理论相互交织的逻辑

关系,研究不同理论之间的相容性,从可操作性的角度理清不同理论在耕地保护补偿的不同操作层面所发挥的具体指导作用,阐明其运作机理,从而为建立耕地保护补偿机制提供理论准备,并为补偿标准和资金分配方式的研究提供方法准备。

4. 我国耕地保护补偿实证研究及国内外相关补偿实践评述

系统呈现了基于耕地资源价值核算及基于机会成本核算的耕地保护补偿的实证研究方法及成果,为我国制定耕地保护补偿标准并在全中国层面设计耕地保护补偿模式及其实施方案奠定了实证基础。基于 WTO 规则的限制,对国内外农业支持政策及其农业补贴实践、国内耕地保护补偿实践进行了全面的评述,比较分析各种做法在补偿标准、补偿方式、补偿途径等方面的差异,为研究全国不同层面耕地保护补偿的具体方案奠定基础。

5. 耕地保护补偿机制总体框架设计及实施方案

提出我国建立耕地保护补偿机制的总体设计思路,明确补偿机制建立的原则、补偿模式、补偿周期、补偿资金来源及分配、具体补偿方式等,并进一步分析了“双纵双横”耕地补偿实施方案的可行性。

1.3 相关研究综述

国内外对于土地使用限制损失补偿方面的研究和生态保护补偿方面的研究,对于本书研究具有较为直接的借鉴意义。

1.3.1 国外土地使用限制与损失补偿模式研究

在补偿量上,国外学者对土地用途受到限制而产生的损失有全额补偿、适当补偿、公平补偿等观点。目前各国基本都舍弃全额补偿,而根据实际情况在适当补偿和公平补偿之间选择。其确定依据包括土地使用限制原因、目的、受限程度与范围,国家综合财力(社会经济条件及补偿能力)、市场价格、土地区位条件等因素。例如,对地震带沿线的私有土地进行限制的主要目的是为了当地土地使用者安全,政府不需要为此带来的损失承担全部责任,因此仅需对其进行适度补偿即可。

在补偿模式上,土地发展权制度是普遍运用的一种策略。按照操作方式不同,土地发展权制度可以分为发展权购买和转移两类。

土地发展权是土地权利体系的组成部分之一,它产生于 20 世纪 50 年代初的英国,最初的创设目的是满足对资源与环境的保护和对土地立体开发进行政府管制的需求。20 世纪 70 年代起,美国、法国等开始设置或创设相同或类似的土地发展权。土地发展权是对土地在利用上进行再开发的权利,它包含了两个层面的含义:①土地用途变更的权利,即农地发展权;②土地原有集约度改变的权利,即市地发展权(张凤荣,2006;沈守愚,1998;胡兰玲,2002;张俊等,2008)。土地发展权在流转过程中,存在着巨大

的价值,发展权的所有者可获得可观的收益(张凤荣,2006)。关于土地发展权的归属问题,目前有两种不同的处理方式:一是主张将发展权归国家所有,使用者若要进行开发必须先向国家购买发展权,如英国;二是主张将发展权归土地所有者,国家可以向农地所有者购买发展权或者允许农地发展权和其他普通商品一样在市场上自由交易,如美国、加拿大。在实施土地发展权项目的地方,不论是私人所有,还是政府所有,在开发土地之前,都必须取得土地发展权。半个多世纪以来,虽然土地发展权在不同国家和地区的配置和流转方式不同,但土地发展权制度在保证土地使用管制的公平与提高管制效率方面,发挥了重要作用(Morgan,1988;Richard,1987;Rose,1975)。

1. 土地发展权购买

美国的一些州为了保护耕地并保障农民权益,主要采取的是土地发展权购买(purchase of development right, PDR)的方式。

(1) 建立依据:政府对于非国有土地的用途进行限制,实际上是剥夺了这些土地所有者对土地进行再开发的权利即土地的发展权。这种由于政府行为导致的公民权益损失,政府应该对其进行补偿。政府在限制土地用途之前,应该先从公民手中取得土地的发展权。其本质是将土地的发展权从土地所有者的土地权利体系中剥离出来进行单独购买,实际上是一种产权的部分转移。通过这种产权转移的方式体现对于公民土地产权体系完整性的尊重。并对公民由于产权缺失所造成的损失进行补偿,体现公平公正的原则。

(2) 补偿模式:为了避免农民将私有土地出售作非农开发用途,达到保护耕地的目的,州政府或地方政府通过对优质农田或其认为需要保护的农地的发展权进行购买,以平衡土地财产的价值,同时达到永久保护战略性农地及重要生态区的目的(陈双,2001)。

购买发展权(PDR)的主体早期只有地方政府,后来出现了第三方部门(非盈利的私人结构),他们依靠政府资助和社会捐献的资金,成为购买发展权的主体(孙弘,2004)。

由于政府财力有限,不能够对所有的土地发展权进行购买。因此,确定补偿顺序、划分补偿梯度就成为具体实施方案的核心研究内容。美国在发展权购买顺序上,首先会根据财力和公众需要等因素,权衡最有效的购买界点,排除那些发展压力过大和过小的地区。发展权的购买顺序主要由两个因素决定:开发压力的大小和农地的质量。

在确定发展权的购买顺序时,要对土地进行综合评分,根据美国的评分系统,开发压力和土地的质量各占总分的50%,并设计将使开发压力适中的土地得分最高,因而其发展权是政府优先购买(补偿)的对象。这种方式即体现出对于有限资金的合理、重点利用,又能反映出土地的实际价值即其生产力状况,兼顾了效率和公平,对于我国的耕地保护补偿机制设计具有一定的借鉴意义。

发展权购买的价格由专业评估人员进行评估,主要是根据农地用作城市建设用途的价值与保留农业用途的价值的差额来确定,数额一般相当于土地市场价格的1/2或2/3。一般来说,农地地块大小,位置,临街数量,全景存在以及距城市中心的远近均会影响

发展权价格 (Wichelns and Kline, 2004)。

(3) 效果评价: 自发展权购买运用以来, 在保护耕地的问题上起到了积极的作用。在一次调查中, 有 6 个州用过去惯用的方法来保护农地, 除了俄勒冈州, 其余 5 个州在 1978~1987 年共失去 600 万英亩^①的农地。而另外 9 个州用发展权购买的方法在这期间只失去了 150 万英亩农地。而且农民不仅可以继续耕种其土地, 还可以运用出卖土地发展权得到的资金来改良土地, 提高其生产力。当然, 土地所有者有权选择不参与发展权购买计划, 这必然会对发展权购买计划的实施产生不利的影响。这样, 大量购买发展权的高成本和自愿的属性可能致使大量农地保护比较困难, 但若能配合综合的规划和有限制的农业区划, 购买发展权必能有助于大量农业产业的生存 (Wichelns and Kline, 2004)。

2. 土地发展权转移

在购买发展权的基础上, 美国有些州政府将城市建设和农地保护有机结合起来, 执行一种以容积转移为特征的可转让发展权制度 (transfer of development right, TDR), 又称为市地发展权。

(1) 建立依据: 土地所有者对于土地的产权包括占有、使用、处分、收益的权利, 而由于土地发展权是土地产权的重要组成部分, 土地所有者有权对土地的发展权进行单独支配和处置。政府对于土地用途的限制实际上是限制了土地的发展权, 但政府无权将土地的发展权从所有者的土地权利体系当中拿走。因此, 如果允许产权转移市场的建立, 被限制地区的土地所有者有权通过向其他土地所有者让渡土地发展权获得收益, 以弥补其产权损失。

(2) 补偿模式: TDR 是一种自愿的、基于市场机制的土地利用管理机制, 即在默认每块土地平等地拥有发展权的前提下, 将土地开发行为引向离城市较近、更适于建设的地区, 通过提高城市的建设密度、容积率的方式来推动保护城市外围具有高农业价值的土地、环境敏感区和具有战略地位的土地 (孙弘, 2004; 丁成日, 2008)。

TDR 的核心是将被保护区 (一般称之为“发送区”) 的土地发展权转移给非保护区 (一般称之为“接受区”)。一旦“发送区”的土地发展权被买走, 该地块将永远不能被开发, 但土地所有者却可以从发展权转移中获得经济补偿, 从而分享土地开发的收益。简单举例说, 在没有 TDR 政策之前, “发送区”的土地开发密度为 1km^2 内可以建造一幢 6 层的楼, 而“接受区” 1km^2 可以建造一幢 8 层的楼。土地发展权转移之后, “发送区”不许再建造建筑, 而“接受区” 1km^2 之内将可以建造一幢 14 层的楼或者两幢 7 层的楼。土地发展权“发送区”和“接受区”有明确的地理范围, 前者是土地保护区, 应依据环境、生态、文化、农业发展等由政府指派的独立的第三方机构来确定; 而后者是被引导的城市发展方向, 土地开发的密度和强度因土地发展权的“接受”而变得更高。因而, 本质上, 土地发展权需要与土地利用功能分区 (规划) 结合, 通过市场机制更好地保护耕地 (丁成日, 2008)。土地发展权转移的方式可以是土地所有者直接转

^① 1 英亩 $\approx 0.4049\text{hm}^2$ 。