



严守耕地保护红线的激励机制研究

——基于四川省改革实践的思考

高林远 杜伟 黄敏 彭亮 张贞 郑涛 王淑 著



人 民 出 版 社



严守耕地保护红线的激励机制研究

——基于四川省改革实践的思考

高林远 杜伟 黄敏 彭亮 张贞 郑涛 王淑 著



人民教育出版社

责任编辑:李之美

图书在版编目(CIP)数据

严守耕地保护红线的激励机制研究:基于四川省改革实践的思考/

高林远等著. —北京:人民出版社,2013.6

ISBN 978-7-01-012243-4

I. ①严… II. ①高… III. ①耕地保护—研究—中国 IV. ①F323.211

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第132632号

严守耕地保护红线的激励机制研究

YANSHOU GENGDI BAOHU HONGXIAN DE JILI JIZHI YANJIU

——基于四川省改革实践的思考

高林远 杜伟 黄敏 彭亮 张贞 郑涛 王淑 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2013年6月第1版 2013年6月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 字数:300千字 印张:21.25

ISBN 978-7-01-012243-4 定价:49.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

导 论	1
一、耕地保护激励机制研究的背景	1
二、耕地保护激励机制的探索	13
三、本书的主要观点	17
第一章 耕地保护制度的实施情况与绩效评价	20
第一节 耕地保护制度绩效评价的背景	20
一、现行耕地保护制度的基本内容	20
二、现行耕地保护制度体系的特点	31
三、我国耕地保护制度的绩效评价	33
第二节 对耕地保护制度的实施情况与绩效评价	48
一、关于耕地“租赁”利用模式的改革情况与绩效评价	49
二、关于耕地“股田制”利用模式的改革情况与绩效评价	50
三、关于耕地“双放弃”利用模式的改革情况与绩效评价	52
第三节 典型分析之一：四川省成都市耕地保护基金制度的 实施情况与绩效评价	53
一、成都市耕地保护基金制度的具体内容	54
二、成都市耕地保护基金制度的实施绩效评价	56
第四节 典型分析之二：四川省“金土地工程”的实施情况与 绩效评价	57

一、四川省“金土地工程”的实施办法	58
二、四川省“金土地工程”的实施进程	60
三、四川省“金土地工程”的实施绩效评价	62
第五节 典型分析之三：四川省在灾后重建中耕地保护的探索与实践	64
第二章 耕地资源的现实考察：以四川省为研究个案的实证分析	66
第一节 四川省耕地资源基本情况	66
一、四川省耕地资源禀赋的总体情况考察	66
二、四川省耕地资源禀赋的区域特征考察	72
第二节 四川省耕地资源安全状况的现实考察	79
一、耕地资源安全与耕地保护工作的理论界定	79
二、四川省耕地资源安全的一般评价	82
三、地震灾区耕地资源安全指数评价	86
第三节 四川省耕地资源数量平衡的评价	87
一、近年来四川省耕地数量变动情况考察	88
二、耕地数量动态平衡的测评	90
三、四川省耕地数量动态平衡的测算数据整理分析	94
四、四川省耕地数量动态平衡测算结果与解析	96
第四节 四川省耕地资源质量平衡的评价	98
一、耕地质量评价的研究成果简述	98
二、耕地质量动态平衡的评价方法	101
三、四川省耕地质量动态平衡的测算数据整理分析	103
四、四川省耕地质量动态平衡测算结果与解析	105
第三章 耕地保护面临的主要瓶颈	107
第一节 收益预期不稳定难以促进耕地长期投资	107
一、收益预期与农民农业投资行为的机理分析	108
二、不稳定的收益预期最终导致绩效损失	110

第二节 成本因素导致农民难以树立耕地保护的主体意识	112
一、农业产生成本呈递增趋势	112
二、高成本导致农民耕地保护的消极选择	113
第三节 制度因素导致未能形成完善的耕地保护激励机制	116
一、财政性农业投资规模及其对农业生产的贡献	116
二、金融性农业投资规模及其对农业生产的贡献	121
第四节 地震灾害使四川省耕地保护工作难度加大	125
一、灾区耕地资源安全直接影响粮食安全	125
二、灾区耕地资源安全间接威胁生态安全	126
三、耕地资源安全关系到灾区社会经济安全	127
第四章 耕地保护激励机制建设的前提:重构耕地价值体系	130
第一节 耕地补偿的现状和局限	130
一、土地使用权与所有权价格形成的理论依据	130
二、土地所有权与使用权价差的基本类型	131
三、我国耕地市场价值补偿的现实考察	133
四、我国耕地市场价值补偿价差的成因与后果	135
第二节 耕地保护的外部性效应和耕地的公共产品属性	137
一、耕地保护的外部性效应	137
二、耕地的公共产品属性	140
三、耕地外部性价值供给的必要充分条件	144
四、耕地外部性价值供给的困境	146
五、外部性价值的补偿激励对耕地保护的重要意义	148
第三节 基于耕地外部性价值的耕地价值体系的构建	151
一、构建耕地价值体系的理论基础	151
二、耕地保护过程中耕地价值体系的基本框架	158
三、耕地保护中的市场价值	160
四、耕地保护中的社会价值	163
五、耕地保护中的生态价值	166

第四节 四川省耕地资源经济总价值的测算	168
一、四川省耕地产出价值的测算	168
二、四川省耕地生态价值的测算	171
三、四川省耕地社会价值的测算	176
四、四川省耕地资源价值分析	182
第五章 耕地保护激励机制的基础:建立激励基本框架	187
第一节 明确耕地保护的激励对象	187
一、确定激励主体与对象的产权约束功能	187
二、耕地保护补偿激励的给付主体	190
三、耕地保护补偿激励的受偿对象	193
第二节 合理划分耕地保护的补偿范围和项目	196
一、合理划分耕地保护补偿激励范围的基本原则	196
二、耕地保护补偿激励地域范围的划分	199
三、明晰耕地保护补偿激励的具体项目	201
第三节 科学确定耕地保护的激励标准	205
一、耕地经济总价值的激励标准	205
二、耕地外部性价值溢出效益的补偿标准	209
三、耕地保护激励标准的修正	211
第四节 采取多元化的耕地保护模式	213
一、耕地保护的现金补偿形式	213
二、耕地保护的税费优惠激励形式	218
三、耕地保护的福利补贴补偿形式	222
四、价格干预的激励方式	224
第六章 耕地保护激励机制的发展:构建耕地保护区域补偿机制	226
第一节 耕地保护区域补偿机制的内涵	226
一、耕地保护区域补偿机制的特点和意义	226
二、省际区域补偿机制与省内区域补偿机制	230

三、构建耕地保护区域补偿机制的内容	231
第二节 耕地保护区域补偿激励机制的思路	235
第三节 耕地保护区域补偿激励机制的测评方法	235
第四节 四川省耕地保护区域补偿的测评	239
一、四川省耕地赤字(盈余)的测评	239
二、四川省耕地保护激励的测评	243
第七章 耕地保护激励机制的调控:保护效应和反馈模型的构建	248
第一节 耕地保护激励机制效应分析	248
一、调研区域与对象的选取	248
二、对耕地外部性价值认知程度的调研分析	254
三、对耕地保护补偿激励主体的调研分析	259
四、对耕地保护补偿激励相关经济效应的调研分析	265
五、关于耕地保护补偿激励机制效应的分析	271
第二节 耕地保护激励机制反馈模型	272
一、耕地保护激励机制反馈与模糊评价	272
二、耕地保护激励机制实施效果评价方法的构架	273
三、耕地保护激励机制实施评价的应用——以新都区耕地保护 为例	276
第八章 耕地保护激励机制建设的保障体系	281
第一节 构建适合耕地保护激励机制的政策环境	281
一、进一步明确管理制度的基本方向	281
二、进一步完善土地利用总体规划	287
三、通过土地整理进一步提高耕地质量	290
第二节 多渠道保障耕地保护资金筹集	295
一、优化耕地保护补偿激励资金的财政筹集渠道	295
二、优化耕地保护受益单位的补偿资金筹集渠道	297
三、优化耕地保护补偿激励资金的社会筹集渠道	299

第三节 完善耕地保护资金管理制度	300
一、完善耕地保护项目程序	300
二、严格耕地保护资金使用范围	301
三、严格把关验收工作	301
四、健全审批和支付管理制度	302
第四节 构建与完善耕地保护的监测服务体系	302
一、优化耕地保护监测服务体系的基本方向	302
二、耕地保护监测体系的服务内容	305
三、耕地保护监测服务技术的优化	306
四、耕地保护资金的监测服务	309
第五节 构建与完善耕地保护激励机制的社会监督制度	311
一、加强耕地保护工作的宣传教育工作	311
二、成立农民耕地保护组织加强群众监督	313
三、做好耕地保护的行政管理与监督	315
参考文献	320

导 论

一、耕地保护激励机制研究的背景

(一)耕地保护激励机制的缘起

土地资源是人类赖以生存和发展的物质基础,是社会生产的劳动资料,是一切生产和一切存在的源泉,是不能出让的生存条件和再生产条件。耕地资源是土地资源的精华部分,是最为基本的农业生产资料,关乎国家粮食安全和社会经济的可持续发展。尽管我国实行“最严格的土地管理制度,坚守 18 亿亩耕地红线”,但国内耕地保护的形势依然十分严峻,特别是经济高速发展引发大量的建设用地需求对耕地保护发起了挑战。为落实“最严格的耕地保护制度”,国土资源部决定从 2010 年起实施“保经济发展,保耕地红线”的“双保工程”。可见,耕地保护工作是我国土地调控工作的重中之重,严控“地根”已经成为我国广大民众生存和发展的根本。

2011 年 8 月 23 日,胡锦涛在中共中央政治局第三十一次集中学习时就完善我国土地管理制度问题强调:“强化耕地保护责任制度,健全耕地保护补偿机制,从严控制各类建设占用耕地,完善耕地占补平衡制度,加快农村土地整理复垦,大规模建设旱涝保收高标准农田”^①,表明中央当前对于耕地保护

^① 胡锦涛:《珍惜每一寸土地 促进发展与土地利用相协调》,新华网,http://news.xinhuanet.com/politics/2011-08/23/c_121900853.htm,2011 年 8 月 23 日。

工作方式转变高度重视。建立耕地保护的激励机制,旨在通过弥补耕地保护主体因参与耕地保护而产生的机会成本,确保耕地保护中的利益分配公平,使耕地保护由“被动”变“主动”,以此激励政府和社会组织及广大公众积极参与耕地保护,共同确保国家粮食安全、社会经济安全和生态环境安全。

党的十八大报告明确提出,大力推进生态文明建设,把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。“优化国土空间开发格局”,“严守耕地保护红线,严格土地用途管制”,“全面促进资源节约”,是大力推进生态文明建设的重要内容。近年来我国面临资源约束趋紧、生态系统退化、粮食安全压力巨大的严峻形势,各地城镇化、工业化建设的快速推进导致人地矛盾十分尖锐,耕地流失趋势没有得到根本性扭转,耕地数量和质量安全受到严重威胁。由于各地耕地保护与经济发展存在较为突出的地域矛盾,耕地保护的重点区域与经济活动的核心区域在空间上高度重叠,受后备资源的数量、质量以及环境效应的影响,我国未来耕地补充能力有限,耕地保护形势严峻,全面促进资源节约和大力推进生态文明建设的任务十分繁重。

大力推进生态文明建设,既需要物质支撑和精神驱动,更需要深化改革和制度创新。党的十八大报告强调,“保护生态环境必须依靠制度”,并将“完善最严格的耕地保护制度”作为“加强生态文明制度建设”的重要内容。“严守耕地保护红线”的关键在于“完善最严格的耕地保护制度”。只有通过制度创新与优化,形成完善的耕地保护的激励约束机制,强化耕地保护行为主体的经济激励与责任约束,才能有效提高各参与主体的积极性,切实提高耕地保护绩效。

四川省是我国西部地区最大的商品市场、要素市场和西南地区重要的物资集散地,四川省耕地资源的安全对全国社会经济的健康持续发展具有重要意义。国务院要求“四川的粮食基本上应做到自给”,即四川要以占全国 4.2% 的耕地养活占全国 6.8% 的人口。四川省耕地承载着巨大的压力:一方面,城市、工业和交通等占用耕地,致使耕地数量不断减少;另一方面,人口基数大,人口增长快,使人均耕地不断下降。四川省总面积 48.5 万平方公里,居全国第 5 位,但由于人口众多,人均土地面积低于全国平均水平,

人多地少的矛盾十分突出。随着国家“西部大开发”战略的逐步推进,四川省作为西部地区经济发展的重要“加速器”,经济迅速发展的同时资源环境的压力与日俱增,资源相对不足和生态环境恶化对区域经济发展的负面作用日益凸显。2001—2010年,是四川省城市化建设和城乡一体化建设的重点时期。据统计,10年间,省内建筑面积增长迅速,城市建设用地面积年均增长率为2.79%,特别是在21世纪初期,由于非农人口的迅速增加,以及房屋建筑市场的逐步开放,城市建设用地增长非常迅速。人口总量的不断增长和耕地资源的稀缺使四川人地矛盾十分尖锐,目前,四川省人均耕地已由解放初的1.73亩减少到0.67亩,大大低于全国平均水平,低于联合国粮农组织提出的人均0.8亩的警戒线。人均耕地不断减少,耕地质量不断恶化令人担忧。

面对严峻的耕地保护形势,为严守耕地保护红线,四川省综合运用行政、经济和法律手段,积极探索推进耕地保护工作的制度创新,取得了一系列重大成果。2005年启动的“金土地工程”以保护耕地、实现占补平衡、保证粮食安全为目标,从单纯的土地整理发展到土地整理与挂钩项目相结合的土地综合整理,在土地整理过程中提高了社会效益、经济效益和生态效益。2008年正式实施的耕地保护基金制度在城乡统筹、以城带乡、以工补农原则指导下,通过多渠道筹集资金,建立耕地保护补偿机制,提高农民保护耕地的积极性和主动性,使广大农民享受保护耕地的部分成果。据统计,到2010年年底,四川省耕地保有量实际达671.4万公顷,基本农田实际保护面积为521.8万公顷。“十二五”期间,四川省计划进一步提高耕地数量和质量,在19个市(州)的100个县(市、区)建设高标准农田1000万亩。要完成这一目标,转变耕地保护工作方式是关键,在现有耕地保护措施的基础上,四川省需要进一步响应国家耕地保护的政策导向,积极探索建立耕地保护激励机制,使耕地保护由“被动”变“主动”,逐步建立起耕地保护与利益公平的联动机制。

(二)耕地保护激励机制的研究现状

1. 关于耕地保护的理论研究背景

国内学者对耕地保护的研究主要集中于四个方面:一是我国耕地保护

的水平是处于何种状态,是否能有效地保护现有的耕地。二是关于耕地保护的内容形式是什么,是否仅集中于耕地保护的数量方面。三是如果耕地保护处于低效运行状态,低效运行状态的原因又源于何处。四是对于我国耕地保护改善措施集中于哪些方面,是否仅局限于政府的保护力度的提升。本书拟从四个方面,对耕地保护的研究现状进行综述分析:

(1) 关于耕地保护现状的研究

关于耕地保护的现状研究亦经历了从局部到整体、从数量到质量研究角度的转变,因此,我国耕地保护的研究呈现出渐趋完整的特点,较全面分析了我国耕地保护的现状。国内学者关于耕地保护的研究可以概括为以下四个方面:第一,从整体分析,我国的现行耕地保护政策还不够完善,而进一步强化耕地保护政策实施效果的难度较大;^①同时,我国耕地保护政策运行效果欠佳,运行效率不高,且呈逐年下降的趋势;^②第二,从区域角度,基于PSR分析,耕地保护的区域差异明显,耕地保护绩效与区域经济发展的外在压力和耕地资源禀赋具有较强的相关性;^③第三,从数量分析,我国耕地保护政策除了2002年之外,在耕地总量平衡、耕地基本数量维持、建设占用耕地趋缓、耕地违法减少等方面有明显效果,但耕地保护政策的绩效有明显的年度差异,^④耕地保护制度对经济建设占用耕地速度具有明显的遏制作用;^⑤第四,从质量角度分析,有学者认为,耕地数量是耕地质量的前提,而耕地质量是耕地数量的保障,^⑥但是,我国耕地质量在近三十年来呈现持续

① 参见翟文侠、黄贤金:《我国耕地保护政策运行效果分析》,《中国土地科学》2003年第4期。

② 参见朱红波:《我国耕地保护政策运行效果与效率分析》,《地理与地理信息科学》2007年第11期。

③ 参见吴泽斌、刘卫东、罗文斌、汪友结:《我国耕地保护的绩效评价及其省际差异分析》,《自然资源学报》2009年第10期。

④ 参见谭术魁、张红霞:《基于数量视角的耕地保护政策绩效评价》,《中国人口·资源与环境》2010年第4期。

⑤ 参见汪阳洁、姜志德、王继军:《耕地保护制度供给实施绩效差异研究》,《公共管理学报》2010年第7期。

⑥ 参见王洪波、程锋:《正本清源,看耕地质量》,《中国土地》2011年第4期。

下降的状态,体现在耕地的肥力减退、耕地的污染、耕地的沙化等方面。^①

(2) 关于耕地保护形式的研究

对耕地保护的形式的研究是多样化的,并不只局限于传统的从数量方面的研究,而是从质量、生态、经济发展等多方面研究耕地保护的形式。一些典型观点认为:①我国耕地保护的形式数量不足与质量不高并存;②耕地的后备资源严重不足;③农业内部结构调整使近年来耕地减少问题严重;④耕地退化严重;⑤生态环境保护使既有耕地减少,补充耕地的难度进一步加剧;⑥城市化、工业化进程致使耕地污染加剧;⑦经济建设的快速发展造成对大量耕地资源的占用。^⑧

(3) 关于耕地保护低效率的研究

大多数学者都认为我国耕地保护处于低运行状态,并从多个角度探讨了我国耕地保护运行低绩效的原因。大多数学者认为主要原因在于市场失灵和政府失灵,最主要表现在耕地保护产权不清。^⑨ 耕地保护运行低绩效的政府失灵主要表现为经济制度、耕地保护的法律制度、政治制度、土地利用管理制度四个方面,^⑩而耕地保护运行绩效的市场失灵主要表现为土地市场建设和市场机制存在的问题。^⑪ 我国耕地保护制度的低绩效的原因具

① 参见杨帆:《统筹耕地数量与质量》,《北京观察家》2011年第3期。

② 参见蒋满元:《我国耕地资源现状及可持续利用的理性选择分析》,《农村经济》2005年第9期。

③ 参见成婧:《我国耕地资源流失的原因及耕地保护对策研究》,《山东国土资源》2006年第9期。

④ 参见张元红:《我国耕地保护的现状、症结与出路》,《中国科技论坛》1998年第1期。

⑤ 参见吴东旭:《现阶段中国耕地的现状、分类及保护措施》,《产业与科技论坛》2009年第5期。

⑥ 参见邵琛霞:《现阶段耕地资源的保护》,《城乡建设》2003年第12期。

⑦ 参见何格:《耕地总量失衡的经济学分析》,《云南农业大学学报》2007年第11期。

⑧ 参见朱礼龙:《耕地总量动态平衡的相关问题研究》,《华中农业大学学报》(社会科学版)2004年第1期。

⑨ 参见张效军、欧名豪、李景刚:《我国耕地保护制度变迁及其绩效分析》,《社会科学》2007年第8期。

⑩ 参见吴次芳、谭永忠:《制度缺陷与耕地保护》,《中国农村经济》2002年第7期。

⑪ 参见钱文荣:《试论我国农地利用及保护中的市场缺陷与政府不足》,《浙江社会科学》2000年第9期。

体表现为:政府独立于市场的作用不明确;^①土地市场的不完善,造成耕地价格被过度低估,从而造成耕地保护政策的效用不能充分发挥;^②地方政府是耕地非农化的主要供给者,^③现行土地收益分配办法形成了多占耕地的机制;^④多功能外溢引发的耕地利用低收益和耕地农化的低成本以及耕地保护的巨大机会成本是耕地转用的根本所在;^⑤当前农户的耕地保护的积极性并不高,且处于一种被动状况,^⑥其主要原因是农户耕地保护的外部效益被忽视。^⑦

(4)关于进一步完善耕地保护制度的研究

针对市场失灵和政府失灵引起的耕地保护运行的低绩效状态,大多学者认为应从以下三个关系的处理着手,切实提高耕地保护的绩效水平:首先要处理好保护耕地与经济建设的关系,在发展是硬道理的前提下,既要保护好耕地,又不能影响经济发展;^⑧其次,引导耕地保护的内在制度建设,减少制度弱化力;^⑨最后注重提高一些政府官员和广大农民耕地保护意识,使他们真正将耕地保护落实在行动上。^⑩具体操作为:提高农业的比较经济效益是建立保护耕地的经济机制的根本;^⑪建立耕地保护基

① 参见蔡运龙:《中国经济高速发展中的耕地问题》,《资源科学》2000年第3期。

② 参见吴静:《耕地保护中的市场机制》,《合作经济与科技》2006年第9期。

③ 参见蔡运龙、霍雅勒:《耕地非农化的供给驱动》,《中国土地》2002年第7期。

④ 参见包纪祥、姜爱民:《耕地保护:现状、情况、特点与原因分析》,《湖北社会科学》1998年第5期。

⑤ 参见姜广辉、孔祥斌、张凤荣、李翠珍、郑红斌:《耕地保护经济补偿机制分析》,《中国土地科学》2009年第7期。

⑥ 参见陈美球、周丙娟、邓爱珍等:《当前农户耕地保护积极性的现状分析与思考》,《中国人口·资源与环境》2007年第1期。

⑦ 参见孙海兵:《农户对耕地外部效益支付意愿的实证分析》,《中国农业资源与区划》2010年第8期。

⑧ 参见范译文:《对耕地保护理论与实践的思考》,《北京交通管理干部学院学报》2004年第2期。

⑨ 参见张吉献、秦明周、张启珍、卢红岩:《我国耕地保护制度的经济学分析》,《地域研究与开发》2010年第4期。

⑩ 参见艾大宾、廉伟:《影响我国耕地有效保护的诸因素及对策探讨》,《国土与自然资源研究》2001年第3期。

⑪ 参见蔡运龙:《中国农村转型与耕地保护机制》,《地理科学》2001年第2期。

金制度,^①完善征地制度和程序;^②完善地方政府行为的约束机制和加快建立地方政府保护耕地的激励机制;^③明确各区域应该保护的耕地面积^④,建立耕地利用多功能外溢效应补贴的农户补偿机制和基于发展机会成本补偿的耕地保护区域平衡机制;^⑤实施耕地保护的社会补偿机制,体现耕地的完整价值,^⑥建立耕地保护的区域补偿机制的重要工作是确定完整的耕地价值;^⑦加强耕地保护的目标管理,确定耕地保护重点,加强科学配合和多部门综合研究等行政管理体制改革;^⑧完善耕地保护的公众参与机制;^⑨完善现行政绩考核制度,注重政绩考核的“绿色化”。^⑩

2. 关于耕地保护的激励机制的研究

(1) 关于耕地保护激励对象的研究

实施耕地保护激励机制的本质是真正激励所有者、使用者和管理者去保护耕地,增加耕地保护的微观动力和积极性。^⑪ 目前理论界所涉及的耕地保护补偿对象有:一是耕地的直接利用者,即农民;二是耕地保护的权力

① 参见吴东旭:《现阶段中国耕地的现状、分类及保护措施》,《产业与科技论坛》2009年第5期。

② 参见李宏:《完善我国耕地保护制度的研究》,《特区经济》2004年第11期。

③ 参见张飞、孔伟、陈传明:《我国耕地保护中政府行为特征分析》,《金陵科技学院学报》(社会科学版)2007年第6期。

④ 参见张效军、欧名豪、李景刚:《我国耕地保护制度变迁及其绩效分析》,《社会科学》2007年第8期。

⑤ 参见姜广辉、孔祥斌、张凤荣、李翠珍、郑红斌:《耕地保护经济补偿机制分析》,《中国土地科学》2009年第7期。

⑥ 参见郑娟尔:《耕地保护的多层次性与制度创新》,《城乡建设》2004年第12期。

⑦ 参见张效军、欧名豪、高艳梅:《耕地保护区域补偿机制之价值标准探讨》,《中国人口·资源与环境》2008年第5期。

⑧ 参见陆文彬、吴群、郭贯成、倪羌莉:《我国耕地变化及其成因研究——从耕地保护的体制与政策角度分析》,《资源调查与评价》2007年第2期。

⑨ 参见朱新华、梁亚荣:《耕地保护制度中的利益冲突与公共政策选择》,《海南大学学报》(社会科学版)2008年第5期。

⑩ 参见李广东、邱道持、王平:《耕地保护机制建设的机理、特征与挑战探讨》,《中国农学通报》2010年第11期。

⑪ 参见姜广辉、孔祥斌、张凤荣、李翠珍、郑红斌:《耕地保护经济补偿机制分析》,《中国土地科学》2009年第7期。

人或责任人,即耕地所在区域财政。^① 首先,农民是耕地保护的直接承担者,其补偿应包括基本生活费用和生产费用;^②其次,耕地保护会导致的地方经济损失并增加地方开支,在耕地保护政策安排中应该适当考虑地方政府的利益诉求;^③再次,耕地未承包到户的集体经济组织是其耕地的产权主体,必然成为耕地保护激励的对象,集体经济组织得到补偿金后,再在本集体成员之间进行二次分配。^④

(2) 关于耕地保护激励范围的研究

从损益角度来讲,耕地保护会侵害或转移农地发展权,同时又具有社会效益外部性、生态效益外部性和实现粮食安全的外部性,应给予耕地保护者发展权益补偿、生态效益补偿和农业支持。^⑤ 从耕地价值角度来讲,耕地总经济价值包括:①耕地市场价值;^⑥②耕地发展权价值。^⑦ 耕地市场价值是耕地的商品纯收益;^⑧耕地发展权价值是属于土地所有者的管理调控权价值。^⑨ 耕地的外部性价值包括:①耕地生态价值;^⑩②耕地社会价值。^⑪ 据

① 参见马文博、李世平:《我国耕地保护经济补偿机制初探》,《乡镇经济》2008年第12期。

② 参见卢艳霞:《我国耕地保护经济补偿初步设想》,中华人民共和国国土资源部, www.mlr.gov.cn/zl/2006tudiriluntan/luyanxia.htm, 2006年6月25日。

③ 参见吴泽斌、刘卫东、罗文斌、汪友结:《我国耕地保护的绩效评价及其省际差异分析》,《自然资源学报》2009年第10期。

④ 参见雍新琴、张安录:《耕地保护经济补偿主体与对象分析》,《安徽农业科学》2010年第38期。

⑤ 参见王宏利:《我国基本农田保护的补偿机制研究》,《生产力研究》2011年第4期。

⑥ 参见何格:《耕地总量失衡的经济学分析》,《云南农业大学学报》2007年第11期。

⑦ 参见洪辉、杨庆媛、陈展图:《论主体功能区的耕地保护——基于农地发展权转移视角》,《农村经济》2009年第5期。

⑧ 参见张效军、欧名豪、高艳梅:《耕地保护区域补偿机制研究》,《中国软件科学》2007年第12期。

⑨ 参见臧俊梅、王万茂、陈茵茵:《农地发展权价值的经济学分析》,《经济体制改革》2008年第4期。

⑩ Cf. Tumer K., "Economics and wet land management", *Ambio*, Vol.20, 1991.

⑪ 参见蔡运龙、霍雅勤:《中国耕地价值重构方法——案例研究》,《地理学报》2006年第10期。