

耕地保护区域补偿机制的应用研究*

——以黑龙江省和福建省为例

张效军¹, 欧名豪², 李景刚³, 臧俊梅⁴

(1. 华南农业大学 公共管理学院, 广东 广州 510642; 2. 南京农业大学 公共管理学院, 江苏 南京 210095;
3. 华南农业大学 信息学院, 广东 广州 510642; 4. 华南理工大学 公共管理学院, 广东 广州 510060)

摘 要 作为一个人口大国, 耕地保护问题是我国土地管理的基本命题。以耕地保护产权不清为特征的基本制度缺陷是耕地保护制度失灵的主要原因。为保护耕地, 确保国家粮食安全和社会稳定, 需要建立耕地保护区域补偿机制。以耕地赤字区福建省和耕地盈余区黑龙江省为例, 从耕地保护区域补偿的对象、价值标准、面积标准、补偿资金的运行管理、机制监督以及保障措施等方面, 探讨了我国耕地保护区域补偿机制的运行。

关键词 耕地保护; 区域补偿机制; 福建省; 黑龙江省

中图分类号: F301.21 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2010)01-0076-06

作为一个人口大国, 耕地保护问题是我国土地管理的基本命题。现实中, 耕地过度非农化与耕地质量的下降已经成为我国耕地保护工作亟待解决的两大问题, 事关国家粮食安全、社会稳定和经济可持续发展。为了保护耕地, 国家采取了一系列措施, 实行了世界上最为严格的耕地保护制度^[1]。这些耕地保护制度虽然在一定程度上取得了抑制耕地减少的成效, 但是远没达到预期的目标, 耕地保护形势仍然非常严峻^[1]。存在耕地保护问题的主要原因在于市场失灵和政府失灵, 主要表现在耕地保护产权不清^[1-3]。这需要在明确耕地保护产权的基础上, 建立耕地保护区域补偿机制。

所谓耕地保护区域补偿是指从区域间耕地保护责任和义务对等角度出发, 由部分经济发达、人多地少的地区通过财政转移支付等方式对经济欠发达地区而过多承担了耕地保护任务的地区进行经济补偿, 以协调不同区域在耕地保护利益关系, 从而达到既能满足社会经济发展对农地非农化的合理需求, 又能在总体上最大限度地保护有限的耕地以保障我国的粮食安全的目标^[3]。

耕地保护区域补偿机制运行的关键环节在于补偿对象、补偿标准(包括面积标准和价值标准)的确

定以及运行机制的构建。其中, 耕地保护区域补偿机制的整体框架构建、补偿对象确定和补偿标准界定已分别在文章《对构建耕地保护区域补偿机制的设想》^[2]与《我国耕地保护制度的理论命题与机制创新》^[3]、《中国区域耕地赤字/ 盈余预测》^[4]和《耕地保护区域补偿机制之价值标准探讨》^[5]与《耕地保护区域补偿机制之面积标准探讨》^[6]中进行过探讨。在上述基础上, 本文主要是以黑龙江省和福建省为例对耕地保护区域补偿机制进行应用研究。

一、研究区概况

1. 社会经济发展概况

(1) 福建省和黑龙江省经济概况。自改革开放以来, 福建省经济快速发展。地区生产总值由 1978 年的 66.4 亿元(当年价)增加到 2005 年的 6 568.9 亿元(当年价), 按可比价计算, 年均增长 12.6%; 同期, 人均地区生产总值由 273.0 元/人(当年价)增加到 18 646.0 元/人(当年价)(图 1), 年均增长 11.1%(可比价)。产业结构进一步优化, 第一产业在地区生产总值中的比重不断下降, 第二和三产业的比重持续上升, 第一、二和三产业比例由 1978 年的 36.0 42.5 21.5 转变为 2005 年的 12.8 48.7 38.5。

收稿日期: 2009-08-20

* 国家自然科学基金(70573052); 广东省自然科学基金(8451064101000300); 华南农业大学新学科扶持基金(2009X027)。
作者简介: 张效军(1967-), 男, 讲师, 博士; 研究方向: 土地政策、土地利用规划与管理。E-mail: zhxj0828@163.com

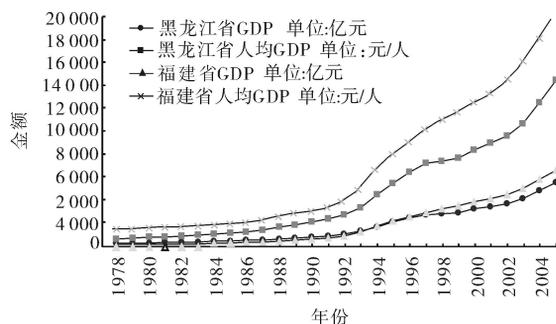


图 1 福建省与黑龙江省 GDP 和人均 GDP 增长(1978 - 2005 年)

黑龙江省的经济自 1978 年以来也取得了令人瞩目的成就。2005 年实现地区生产总值 5 511.5 亿元(当年价),年均增长 8.0%(可比价)。人均地区生产总值由 1978 年的 564.0 元/人(当年价)增加到 2005 年 14 434.0 元/人(当年价)(图 1),年均增长 7.2%。一、二、三产业在地区生产总值的比重由 1978 年的 23.5 61.0 15.5 转变为 12.4 53.9 33.7。

(2)福建省和黑龙江省人口概况。2005 年,福建省总人口 3 535.0 万人(图 2),比 1978 年增加 1 089.0 万人,年均增加 40.3 万人;2005 年全省人口出生率 11.6‰,死亡率 5.6‰,自然增长率 6.0‰,人口密度 295.0 人/平方千米,城镇化水平为 31.4%。

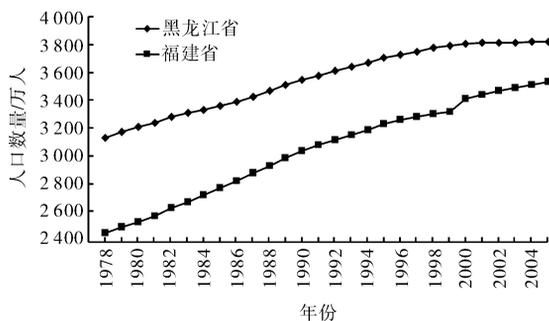


图 2 福建省与黑龙江省人口变化(1978 - 2005 年)

黑龙江省 2005 年底总人口 3 820.0 万人(图 2),比 1978 年增加 690.4 万人,年均增加 25.6 万人;2005 年人口出生率 7.9‰,死亡率 5.2‰,人口自然增长率 2.7‰。自 2000 年始,黑龙江人口增长开始趋缓,年均增加人口仅为 2.6 万人。2005 年黑龙江人口密度为 84.0 人/平方千米,城镇化水平 53.1%。

2. 研究区耕地变化概况

2005 年,福建省耕地面积 1 354.0 千公顷,比 1996 年减少 80.7 千公顷,年均减少约 9.0 千公顷。

从 2001 - 2005 年耕地增减变动情况(表 1)看,5 年内福建省耕地共计增加 16.6 千公顷,共计减少耕地 44.2 千公顷,共计净减少 27.6 千公顷。其中,在耕地增加来源方面,土地开发、整理和复垦是主要形式,占耕地增加面积的 78.3%,农业结构调整增加面积占耕地增加面积的 21.7%;建设占用耕地是耕地面积减少的主要方式,占耕地面积减少总量的 57.0%,其次是农业结构调整,占耕地面积减少总量的 25.8%,灾毁耕地和生态退耕减少耕地面积分别占耕地减少总量的 13.8%和 3.4%。

表 1 2001 - 2005 年福建省耕地增减变动情况

年份	千公顷								
	年内增加耕地面积			年内减少耕地面积				年内净增减耕地面积	
	小计	开发整理复垦	农业结构调整	小计	建设占用	灾毁耕地	生态退耕		农业结构调整
2001	3.6	2.9	0.7	5.7	3.1	0.3	0.2	2.1	- 2.1
2002	4.4	3.3	1.1	12.7	4.0	3.7	0.9	4.1	- 8.3
2003	3.7	3.4	0.3	8.5	6.3	0.1	0.2	1.9	- 4.8
2004	2.5	2.4	0.1	9.0	5.7	0.3	0.1	2.9	- 6.5
2005	2.4	1.0	1.4	8.3	6.1	1.7	0.1	0.4	- 5.9
合计	16.6	13.0	3.6	44.2	25.2	6.1	1.5	11.4	- 27.6

数据来源:《2002 中国国土资源年鉴》、《2003 中国国土资源年鉴》、《2004 中国国土资源年鉴》、《2005 中国国土资源年鉴》和《2006 中国国土资源年鉴》。

依据历年《中国国土资源年鉴》数据,2005 年黑龙江省耕地面积 11 669.5 千公顷,比 1996 年减少 103.5 千公顷,年均减少 11.5 千公顷(表 2)。从历年耕地增减变动情况来看,2001 - 2005 年通过开发整理复垦和农业结构调整方式共增加耕地 69.4 千公顷,其中土地开发、整理和复垦是耕地面积增加的主要来源,占增加耕地面积的 72.0%,而通过农业结构调整方式增加的耕地只占耕地增加面积的 28.0%;5 年内由于建设占用、灾毁、生态退耕和农

表 2 2001 - 2005 年黑龙江省耕地增减变动情况

年份	千公顷								
	年内增加耕地面积			年内减少耕地面积				年内净增减耕地面积	
	小计	开发整理复垦	农业结构调整	小计	建设占用	灾毁耕地	生态退耕		农业结构调整
2001	10.7	9.6	1.1	11.0	3.9	1.0	5.8	0.3	- 0.2
2002	8.3	7.6	0.7	21.3	2.4	1.4	16.3	1.2	- 13
2003	6.8	6.6	0.2	66.3	2.0	0.8	62.4	1.1	- 59.5
2004	31.9	20.3	11.6	33.4	4.6	1.7	26.5	0.6	- 1.5
2005	11.7	5.9	5.8	7.2	1.9	0.4	4.6	0.3	4.5
合计	69.4	50.0	19.4	139.2	14.8	5.3	115.6	3.5	- 69.7

数据来源:《2002 中国国土资源年鉴》、《2003 中国国土资源年鉴》、《2004 中国国土资源年鉴》、《2005 中国国土资源年鉴》和《2006 中国国土资源年鉴》。

业结构调整共减少耕地139.2千公顷,其中耕地减少的主要动力是生态退耕,由于生态退耕减少的耕地面积占耕地面积减少总量的83.1%,其它三种形式减少的耕地数量占耕地面积减少总量的比重依次是建设占用10.6%、灾毁耕地3.8%和农业结构调整2.5%。

二、耕地保护区域补偿机制构建程序

以福建省与黑龙江省为例,耕地保护区域补偿机制的构建程序主要包括福建省和黑龙江省耕地赤字/盈余测算、补偿面积标准和补偿价值标准的确定、补偿资金管理以及区域补偿的监督与惩罚等几个步骤^[2-3]。在此,以福建省和黑龙江省2005年人均粮食消费水平400千克,粮食自给率95%为例来构建两省间耕地保护区域补偿机制。

1. 区域耕地赤字/盈余测算

粮食安全和社会稳定是法律赋予每个区域的职责和义务,而耕地是确保粮食安全和社会稳定的基础,因此,确保国家粮食安全和社会稳定就需要国家稳定一定数量的耕地。从责任、义务和公平的角度而言,各区域都应该保护一定面积的耕地以确保本区域粮食安全和社会稳定。依据各区域人口、消费水平、粮食播种面积单产,复种指数以及粮食作物播种面积占农作物播种面积比重等因素,在国家统一粮食自给率情况下测算各区域所需保护耕地面积——区域耕地需求量。

2005年,福建省在95%粮食自给率和人均粮食消费水平400千克情境下,需要耕地为2293.6千公顷,而同期福建省耕地存量1354.0千公顷,存在耕地赤字939.6千公顷;同年黑龙江省在此情境下,需要耕地4734.0千公顷,而同期黑龙江省耕地存量11669.5千公顷,存在耕地盈余6935.5千公顷。

2. 区域补偿价值标准

耕地资源具有经济产出、社会承载和生态环境服务等功能,因此其价值就不仅仅表现为耕地直接经济产出(粮食产品)的价值,还要考虑其生态价值和社会价值,应将土地资源外在的价值内在化,即耕地资源的价值可以分为四大部分:即商品经济价值、生态环境价值、社会价值和折补价值。其中,社会价值又可以进一步细分为耕地社会保障价值、耕地国

家粮食战略安全价值和耕地的发展权价值^[3,5]。耕地的价值可以用公式表示为:

$$V = V_C + V_E + (V_{SB} + V_{SF} + V_{SS}) + V_D \quad (1)$$

式中: V ——耕地价值; V_C ——耕地商品经济价值; V_E ——耕地生态环境价值; V_{SB} ——耕地社会就业保障价值; V_{SF} ——耕地发展权价值; V_{SS} ——耕地的国家粮食战略安全价值; V_D ——耕地折补价值。

在进行耕地保护区域补偿时,由于耕地的某些功能价值在日常生活中已经给予补偿,如耕地的商品经济价值中现有市场条件下商品价值在农作物交易过程已经实现的补偿,只需补偿没有取得社会平均利润的那部分价值。因此,有必要对耕地补偿价值分配进行进一步的界定。界定的详细内容在《耕地保护区域补偿机制之价值标准探讨》^[5]一文中已进行过论述,在此不再赘述。其结果如下表所示:

表3 中国耕地保护区域补偿价值标准^[5]

因素	因子	价值(万元/公顷)
耕地纯收益 (元/平方米)	1. 生产资料社会平均利润价值修正	0.96
	2. 生态安全价值	0.57
	3. 生存保障价值	9.33
	4. 粮食安全战略价值	45.93
	5. 发展权价值	50.24
单位耕地面积 补偿标准	—	107.03

依据上述补偿标准,福建省应该支付107.03万元/公顷的金额给耕地盈余区作为其过多承担耕地保护职责的补偿;而黑龙江省可以每年获得107.03万元/公顷的耕地保护补偿收益。考虑到各区域耕地数量的动态变化和耕地赤字区的经济承受能力,补偿资金应该以“年租金”的形式支付(4.47万元/公顷)。

3. 区域补偿的面积标准

由于各区域的自然环境、耕地质量以及复种指数的不同,区域间单位面积耕地的产出也就存在差异^[3,6]。本文利用农用地分等成果,用全国和各区域平均耕地自然质量等指数、近五年现实标准粮平均产量和全国指定作物最大产量因素来确定全国和各区域基准耕地质量指数,以反映全国和各区域耕地的平均综合质量。具体思路和方法详见《耕地保护区域补偿机制之面积标准探讨》^[6]。

通过计算,2001-2005年全国单位播种面积平均现实标准粮4996.0千克/公顷;黑龙江和福建单位播种面积平均现实标准粮分别为4533.2千

克/公顷和 5 255.9 千克/公顷。据此,我们得出全国标准化耕地质量等指数为 584.3;黑龙江省标准化耕地质量等指数为 422.9;福建省标准化耕地质量等指数为 652.8。

依据折算系数计算公式^[6],得到福建省与全国耕地折算系数为 1.12,黑龙江省与全国耕地折算系数为 0.72。

4. 补偿资金运行管理

在中央政府和国土资源部的领导下,在国土资源部成立耕地保护区域补偿基金委员会,制定补偿基金委员会章程和运作制度。补偿基金委员会的主要职责是制定耕地保护区域补偿规则、核算各区域

耕地赤字/赢余、测算耕地保护区域补偿标准和耕地折算系数、监督和管理耕地保护区域补偿基金、监督和管理补偿区域与被补偿区耕地面积和质量的变化情况与耕地保护责任落实情况、对违反规则区域的处罚等。同时,补偿基金委员会受全国人大、中央政府、国土资源部的监督。

依据补偿基金委员会核算的补偿资金,2005 年福建省需将耕地补偿资金 4 692.5 万元支付给国家耕地补偿基金。耕地补偿基金委员会需将补偿资金 22 437.8 万元转移支付给黑龙江省,专项用于黑龙江省耕地基础设施建设和完善、耕地质量提高(如肥力的培育等)以及生态环境建设等。

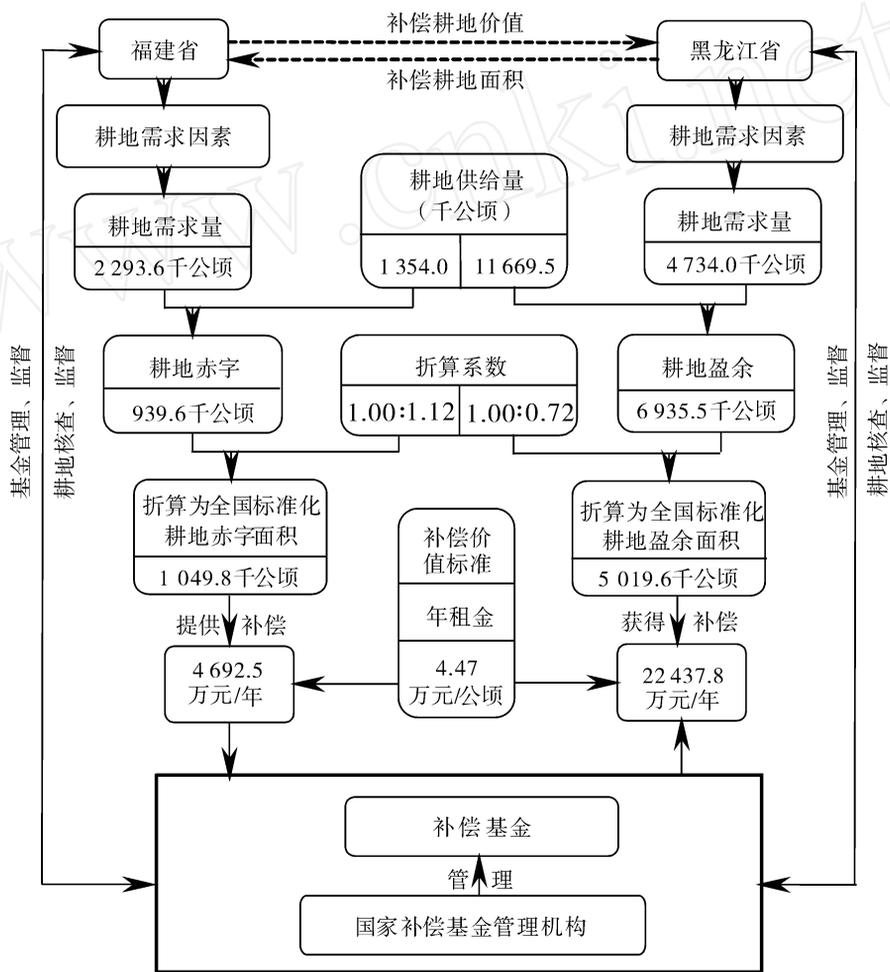


图 3 福建省与黑龙江省耕地保护区域补偿机制

5. 区域补偿的监督与惩罚

(1) 区域补偿监督。国家权力机关、国家行政机关和国家司法机关应履行好自身的监督职能,对福建省和黑龙江省耕地保护区域补偿制度执行情况进行监督和检查。同时也要对对补偿基金运作过程进

行监督和检查。补偿基金委员会对区域耕地保护情况的监督和检查,各级土地资源管理职能部门对本区域耕地保护管理工作监督和管理。对耕地保护以及耕地保护区域补偿制度实施的监督还应充分发挥各党派、社会组织以及人民群众的监督作用。利用

耕地保护区域补偿机制,建立起福建省与黑龙江省间耕地保护责任与补偿义务间的关系,充分发挥区域间的监督作用。对于福建省,主要监督黑龙江省耕地保护任务落实情况,是否保护了相当于福建省耕地赤字部分的耕地。对于黑龙江省,主要监督福建省耕地变化情况是否与其上报的数据相符。通过区域间耕地保护制度实施情况的相互监督,更好地促进我国耕地保护工作,避免耕地保护责任被置于公共领域,以确保我国的粮食安全和社会稳定。

(2)违反制度的惩罚。为保护耕地,确保国家粮食和社会稳定,对于违反国家耕地保护制度和区域补偿制度的区域必须施加一定的惩罚。如果福建省在上报耕地存量数量存在少报或瞒报情况,一经查出,将处于2倍或数倍罚款;如果福建省建设占用耕地指标超过土地利用规划中规定指标和年度计划指标,则区域补偿的标准提高2倍或2倍以上;情节严重的,触犯国家法律的将予以法律制裁。如果黑龙江省在获得补偿资金后,没有落实耕地保护任务,基金委员会将追回补偿资金,责令其在一定时期内完成耕地保护任务,并处于一定罚款;如果擅自改变补偿资金使用方向也将受到一定处罚。情节严重的,应给予法律制裁。

6. 保障措施

要使耕地保护区域补偿机制能真正发挥效用,需要一系列保障措施的制定和实施。

(1)制度保障。耕地保护区域补偿机制需要制度保障。通过制定耕地保护区域补偿制度,使耕地保护区域补偿从耕地评估、补偿资金管理到区域补偿的监督 and 违约处罚制度化、法律化。做到有章可循,严格按制度办事。

(2)技术保障。耕地保护区域补偿机制需要技术保障。通过地籍管理工作强化、3S技术、耕地价值评估技术以及耕地质量评估技术应用,进行福建省和黑龙江省耕地保护区域补偿制度实施情况的监督和检查等。

三、结 论

通过上述分析,可以得出以下几点结论:

(1)我国现行的耕地保护制度,虽然在一定程度上取得了抑制耕地减少的成效,但是远没达到预期的目标,耕地保护形势仍然非常严峻。存在耕地保护问题的主要原因在于市场失灵和政府失灵,主要表现在耕地保护产权不清。这需要在明确耕地保护产权的基础上,建立耕地保护区域补偿机制,以进一步完善我国的耕地保护制度。

(2)以福建省和黑龙江省为例的研究表明:我国耕地保护区域补偿机制的价值标准为107.03万元/公顷(以年租制的形式为4.47万元/(公顷·年));2005年,福建省在95%粮食自给率和人均粮食消费水平400千克情境下,存在耕地赤字939.6千公顷,而同年黑龙江省在此情境下存在耕地盈余6935.5千公顷;在面积补偿标准中,福建省与全国耕地折算系数为1.12,黑龙江省与全国耕地折算系数为0.72;2005年福建省需将耕地保护补偿资金4692.5万元支付给国家耕地保护区域补偿基金委员会,而黑龙江省应该从耕地保护区域补偿基金委员处获得22437.8万元耕地保护区域补偿费,专项用于黑龙江省耕地基础设施建设和完善、耕地质量提高(如肥力的培育等)以及生态环境建设等。

(3)耕地保护区域补偿机制的运行还要依赖其监督与惩罚措施、制度保障和技术保障等的有效构建和运行。

参 考 文 献

- [1] 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[J].社会科学,2007(8):13-20.
- [2] 张效军,欧名豪,李景刚,等.对构建耕地保护区域补偿机制的设想[J].农业现代化研究,2006,27(2):144-152.
- [3] 张效军,欧名豪,高艳梅.耕地保护区域补偿机制研究[J].中国软科学,2007(12):47-55.
- [4] 张效军,欧名豪,李景刚,等.中国区域耕地赤字/盈余预测[J].经济学家,2006(3):41-48.
- [5] 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[J].中国人口、资源与环境,2008,18(5):154-160.
- [6] 张效军,欧名豪,望晓东.耕地保护区域补偿机制之面积标准探讨[J].安徽农业科学,2008,36(23):10143-10146.

On Application of Regional Compensation Mechanism to Cultivated Land Preservation

——A Case Study of Heilongjiang Province and Fujian Province

ZHANG Xiao-jun¹, OU Ming-hao², LI Jing-gang³, ZANG Jun-mei⁴

(1. School of Public Management, South China Agricultural
University, Guangzhou, Guangdong, 510642;

2. School of Public Administration, Nanjing Agricultural University,
Nanjing, Jiangsu, 210095;

3. College of Informatics, South China Agricultural University,
Guangzhou, Guangdong, 510642;

4. School of Public Administration, South China University of
Technology, Guangzhou, Guangdong, 510060)

Abstract The cultivated land preservation is the basic proposition of land management in China because of our big population. The confusing property rights of cultivated land preservation is the reason of the institution failure. We need to construct regional compensation mechanism of cultivated land preservation to insure food security and safeguard social stability. From the aspects of the compensation object, the value standard, the acreage standard, the management of compensation funds, the mechanism of supervision and the safeguards of regional compensation mechanism for cultivated land preservation, the paper analyzes the operation of the regional compensation mechanism for cultivated land preservation, taking Heilongjiang Province and Fujian Province as examples.

Key words cultivated land preservation; regional compensation mechanism; Fujian Province; Heilongjiang Province

(责任编辑:陈万红)