

不同群体对基本农田保护的认知及意愿分析*

——以武汉市为例

蔡银莺¹, 叶昱婷¹, 汤芳²

(1. 华中农业大学土地管理学院, 湖北武汉 430070; 2. 武汉市土地整理储备中心, 湖北武汉 430015)

摘要 对武汉市武昌区、洪山区、青山区、江汉区、汉阳区和江岸区 6 个城区, 以及江夏区、蔡甸区、东西湖区 3 个城郊区 6 个乡镇的 10 个村庄进行实地调研, 分析了农民和市民两类不同的群体对基本农田保护意义、保护制度、规划知情权的认识及其经济补偿意愿。研究表明: (1) 基本农田保护制度虽实施已有 10 多年, 但在执行过程中仍多停留在政策层面上, 公众对基本农田保护的知情权及规划的参与程度仍不够, 尤其农民作为农田的直接保护主体对于基本农田保护的认知仍较薄弱, 存在一定偏差。(2) 构建模拟基本农田保护的经济补偿市场, 考查农民和市民对基本农田保护的最低经济补偿意愿得知, 农民认为规划管制下基本农田保护的经济补偿额度为 3 942.30 元/公顷, 市民认为基本农田的经济补偿额度应为 8 942.85 元/公顷。并据此提出了基本农田保护的政策建议。

关键词 不同群体; 基本农田保护; 认知程度; 保护意愿

中图分类号: F301.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2010)04-0074-07

20 世纪 90 年代以来, 针对城市化进程加快及耕地资源流失速度加剧的问题, 我国实行严格的耕地保护政策, 相继出台了“基本农田保护区制度”、“基本农田保护条例”、“耕地总量动态平衡政策”、“耕地占补平衡制度”、“土地用途管制制度”等相关制度及措施强化对基本农田的保护及管理。然而, 基本农田保护工作在实践中仍存在许多问题, 形势依然不容乐观。全国在册基本农田面积 1.06 亿公顷, 其中耕地只有 1.02 亿公顷。2004 年全国基本农田保护大检查统计显示, 近年来全国基本农田因各种因素减少 387.37 万公顷, 同期补划 125.77 万公顷, 减补相抵, 净减少 261.6 万公顷; 一些地方为拓展发展空间, 出现擅自改变基本农田面积和位置的情况, 基本农田“划远不划近, 划劣不划优”, 以及“上山”、“下海”、“爬坡”的情况在地方并不鲜见^[1]。调查发现, 公众对基本农田保护工作及其相关法律法规认识的淡薄, 以及因当前基本农田经济补偿机制不完善所带来的政策缺陷, 致使保护工作在实践中难以取得实质性的效果。本文通过实地调研, 在详细了解武汉市城区居民、基本农田保护区及非基本农田保护区内农民对基本农田保护的认知程度

后, 分析当前我国基本农田保护工作中存在的问题, 提出相关的政策建议。

农民、城镇居民、农村集体经济组织、地方政府等相关利益群体对基本农田保护的认知程度和保护意愿将直接影响到基本农田保护政策的落实及实施的成效。为此, 从农民、公众或地方政府等利益群体的角度探讨耕地或基本农田保护的成效、保护存在的困境, 是前人相关研究选择的切入点。例如, 陈美球等^[2]按不同年龄、不同文化程度、不同经济收入分类, 对不同群体农民对耕地保护的责任、数量和质量保护及耕地保护政策等方面进行分析, 总结了不同群体农民的耕地保护心态; 蔡银莺等^[3]对武汉市 480 户居民家庭进行随机抽样调查, 分析居民自愿参与耕地保护的支付意愿; 赵华甫等^[4]从农户层面分析北京郊区耕地和基本农田保护存在的障碍及困境, 认为农户作为耕地的直接占有和使用者, 其行为在很大程度上左右着耕地和基本农田保护的成效; 陈美球等^[5]以江西省 952 户农户调查问卷数据为基础, 从劳动力、耕地经济效益、耕地资源禀赋三方面对农户耕地保护性投入意愿的影响因素进行分析; 曾珩等^[6]在江西、河北、湖北、山东、陕西、浙江、云

收稿日期: 2010-04-19

* 国家自然科学基金项目(40901288, 70773047); 国家社会科学基金青年项目(09CJY021); 教育部博士点新教师基金(20090146120005); 教育部人文社会科学研究青年基金(07JC790034); 华中农业大学科技创新基金(07XCX008)及华中农业大学人才启动基金资助课题。
作者简介: 蔡银莺(1979-), 女, 副教授, 博士; 研究方向: 土地资源经济与管理。E-mail: caiyinying@mail.hzau.edu.cn

南、吉林 8 个省区开展的“公众耕地保护意识”专项调研,分析总结出年龄、文化程度、职业、经济收入等社会经济特征对不同群体城镇居民耕地保护意识的影响。国外在农田保护制度实施方面,尤其注重鼓励农户、社区、权益相关主体与地方政府的共同参与,融合利益相关方的需求,尊重弱势群体的生存和发展权利。诸如,在欧洲农业环境补偿已成为公众支持项目,认为环境服务需要价值量化,适当对农民提供环境公共物品的行为给予补偿支持。Eurobarometer^[7]实证调研表明,欧洲公众对农民保存农地景观有较高的评价和认同;Hackl 等^[8]研究表明,澳大利亚乡村旅游者对农地有强烈的支付意愿,支付意愿(willingness to pay, WTP)甚至超出当地农业环境补贴。

一、抽样调查及样本特征

1. 问卷设计与调查

调查问卷的设计包括下几个部分的内容:(1)受访居民对基本农田保护的认知程度调查。(2)基本农田保护的效益调查。(3)基本农田保护的最低受偿意愿(WTA)调查。(4)受访居民个人及家庭情况调查。

2009 年 5 月课题组成员对武昌区、洪山区、青山区、汉口区、汉阳区和江岸区 6 个主城区的市民,

以及江夏区乌龙泉镇民主村、群建村、纸纺镇胜利村,蔡甸区玉贤镇大山村、车岭村、麦山镇红旗村、老世陈村,东西湖区新沟镇六合新村、荷苞湖镇卧龙村、草场村 3 个城郊区 6 个乡镇的 10 多个村庄的农民进行随机抽样调查,开展“基本农田保护及经济补偿”的专题调研。调研以问卷调查的形式为主,辅以访谈、座谈,共调查农民和市民的样本 455 份,其中有效调查问卷 431 份,有效率达 94.73%。其中,农民样本 205 份,有效问卷 195 份,有效比率 95.12%;市民调查问卷 250 份,有效问卷 236 份,有效比率 94.40%。

2. 样本特征

如表 1 所示。受访农民中,性别以男性比例偏高,因为受访者多为家庭中具有决策权的户主;受访农民的文化程度普遍偏低,以小学及初中文化水平为主;受访农民的年龄呈现明显的正态分布规律,以 40~60 岁的农村壮年劳动力为主,占样本的 67.69%,具有一定的代表性。受访市民中,性别以男性偏高,因为受访的男性市民对于基本农田保护的问题较女性市民更感兴趣;受访市民的文化程度普遍比较高,以高中/技校和大专学历的受访者数量最多,其中具有大专及以上学历的市民占样本的 58.48%;受访城市居民的年龄分布以青壮年居多,其中年龄在 18~35 岁的青年人占样本的 71.60%,因为该群体对于基本农田保护的问题关注度更高。

表 1 武汉市受访者的基本特征

| 变量 | 农民 | | 市民 | | 变量 | 农民 | | 市民 | |
|----------|-----|--------|-----|--------|----------|-----|--------|-----|--------|
| | 频数 | 比例(%) | 频数 | 比例(%) | | 频数 | 比例(%) | 频数 | 比例(%) |
| 性别 | 195 | 100.00 | 236 | 100.00 | 年龄 | 195 | 100.00 | 236 | 100.00 |
| (1)男 | 82 | 42.05 | 140 | 59.32 | (1)18~25 | 2 | 1.02 | 88 | 37.29 |
| (2)女 | 113 | 57.95 | 96 | 40.68 | (2)26~30 | 8 | 4.10 | 48 | 20.33 |
| 文化程度 | 195 | 100.00 | 236 | 100.00 | (3)31~35 | 12 | 6.15 | 33 | 13.98 |
| (1)文盲 | 38 | 19.49 | 4 | 1.69 | (4)36~40 | 18 | 9.23 | 18 | 7.62 |
| (2)小学 | 70 | 35.90 | 3 | 1.27 | (5)41~45 | 35 | 17.95 | 11 | 4.66 |
| (3)初中 | 70 | 35.90 | 27 | 11.44 | (6)46~50 | 43 | 22.05 | 9 | 3.81 |
| (4)高中/技校 | 16 | 8.20 | 64 | 27.12 | (7)51~55 | 30 | 15.38 | 9 | 3.81 |
| (5)大专 | 1 | 0.51 | 64 | 27.12 | (8)56~60 | 24 | 12.31 | 12 | 5.08 |
| (6)本科 | 0 | 0.00 | 60 | 25.42 | (9)61~65 | 17 | 8.72 | 3 | 1.30 |
| (7)硕士 | 0 | 0.00 | 11 | 4.67 | (10)>66 | 6 | 3.07 | 5 | 2.12 |
| (8)博士 | 0 | 0.00 | 3 | 1.27 | | | | | |

另外,受访农户家庭的土地经营规模相对较小,78.46%的家庭耕种的土地面积在 0.4 公顷以下,其中仅占有 0.133 3 公顷耕地的农户家庭占样本的 21.54%;在受访的农户家庭中,大多数农户的家庭农业收入总量比较低,并且有超过半数的农户家庭,其农业收入为家庭的主要收入来源,有 78.97%的受访农户家庭的农业年纯收入在 10 000 元以下,有 58.46%的农户农业收入占家庭年收入比例的 50%

以上。

受访城市居民家庭年收入平均约为 5 万元,其中家庭年收入在 3~8 万的受访者占样本的 53.39%,而家庭年收入在 12 万以上的市民占样本的 6.78%;被调查市民的职业以在校学生为最多,占样本的 16.53%,其次是办事人员/公司职员、工人/服务员/业务员和个体工商户,分别占样本的 13.56%、11.44%和 11.02%。

二、不同群体对基本农田保护的认知程度分析

1. 不同群体对基本农田保护意义的认知程度分析

在我国,基本农田承担着重要且复杂的职能,不仅提供食物、纤维等实物产品,是“口粮田”、“保命田”,还提供开敞空间、景观、文化服务等非实物型生态服务,是区域重要的生态屏障。20世纪90年代后期以来,在我国一些地区的土地利用总体规划中,农田起到绿色生态屏障的重要作用,扮演着愈来愈重要的生态及景观功能角色,是构建生态良好的土地利用格局中的重要组成。尤其,在第三轮全国土地利用总体规划中更是突出了农田作为生态屏障的重要功能,要求“在城乡用地布局中,将大面积连片基本农田、优质耕地作为绿心、绿带的重要组成部分,构建景观优美、人与自然和谐的宜居环境”。问卷调查中针对公众对基本农田的重要作用及功能进行调查,列举农田保障国家粮食安全、为农民提供就业机会和养老保障、保障社会稳定、作为生态屏障等诸多功能,受访者按其重要程度进行评判,评判标准为:非常重要(5分)、比较重要(3分)、一般重要(1分)、不重要(0分)4个等级。受访者反馈的信息,及公众对农田功能的评分见表2。

表2 基本农田功能的重要程度评分表

| 农田的功能 | 重要程度打分 | | |
|----------------|--------|------|------|
| | 农民 | 市民 | 总计 |
| 保障国家粮食安全 | 4.53 | 4.71 | 4.58 |
| 为农民提供就业机会和养老保障 | 4.64 | 4.52 | 4.58 |
| 保证社会稳定 | 4.28 | 4.39 | 4.34 |
| 净化环境,提供清新空气 | 4.05 | 4.31 | 4.19 |
| 为子孙后代保留生存空间 | 4.00 | 4.09 | 4.05 |

如表2所示,公众对于基本农田最重要的五项功能按重要性排列依次为:保障国家粮食安全、为农民提供就业机会和养老保障、保证社会稳定、净化环境,提供清新空气和为子孙后代保留生存空间。其中,只有“为农民提供就业机会和养老保障”这一项,农民的打分要高于市民,主要是由于基本农田的这项功能对于农民的影响更加直接,而其余的几项,均为市民的打分高于农民,可见,市民对于基本农田重要性的重视程度普遍要比农民更高。

耕地的国家粮食安全战略意义是中央政府从国家的粮食安全战略考虑,通过土地利用规划等方式,强制确保国家所需要的基本耕地数量和质量来体现的,是耕地的国家粮食安全战略权利的体现^[2]。而基本农田更是被老百姓称作是“保命田”,可见,基本农田是保证国家粮食安全、人民群众生存,以及维系社会稳定有序和国家长治久安最根本的基础。因此,受访者将基本农田这一功能评判为“最重要”具有一定的道理,但是由于农民受到教育程度、基本农田保护政策宣传和普及程度等方面的局限,对于基本农田的这一功能的理解没有城市居民深刻,因此体现在打分上,农民对于基本农田保障国家粮食安全功能的打分也略低于市民。

耕地作为社会保障的替代物,为占中国人口绝大多数的农民提供了基本的生活保障,而耕地的养老保障功能构成了农村家庭养老的重要基础,也在一定程度上减轻了国家社会保障的负担。而农民作为基本农田的利用主体,对于基本农田的依赖更为直接,对于基本农田的社会保障功能也体会和理解也得更直观和深刻,因此,对于基本农田的这项功能,农民的打分要高于市民。

表3 不同年龄群体对“是否听说过基本农田”的认知

| | | <30岁 | | 30~45岁 | | 46~60岁 | | >60岁 | | 合计 | |
|----|---|------|-------|--------|-------|--------|-------|------|-------|-----|-------|
| | | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) |
| 农民 | 是 | 8 | 80.0 | 22 | 33.8 | 40 | 41.2 | 8 | 34.8 | 78 | 40.0 |
| | 否 | 2 | 20.0 | 43 | 66.2 | 57 | 58.8 | 15 | 65.2 | 117 | 60.0 |
| 市民 | 是 | 73 | 53.7 | 41 | 66.1 | 17 | 56.7 | 4 | 50.0 | 135 | 57.2 |
| | 否 | 63 | 46.3 | 21 | 33.9 | 13 | 43.3 | 4 | 50.0 | 101 | 42.8 |

表4 不同年龄群体对“是否听说过基本农田保护区规划”的认知

| | | <30岁 | | 30~45岁 | | 46~60岁 | | >60岁 | | 合计 | |
|----|---|------|-------|--------|-------|--------|-------|------|-------|-----|-------|
| | | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) |
| 农民 | 是 | 3 | 30.0 | 8 | 12.3 | 14 | 14.4 | 3 | 13.0 | 28 | 14.4 |
| | 否 | 7 | 70.0 | 57 | 87.7 | 83 | 85.6 | 20 | 87.0 | 167 | 85.5 |
| 市民 | 是 | 42 | 30.9 | 27 | 43.5 | 14 | 46.7 | 4 | 50.0 | 87 | 36.9 |
| | 否 | 94 | 69.1 | 35 | 56.5 | 16 | 53.3 | 4 | 50.0 | 149 | 63.1 |

表5 不同年龄群体对“是否听说过《基本农田保护条例》”的认知

| | | <30岁 | | 30~45岁 | | 46~60岁 | | >60岁 | | 合计 | |
|----|---|------|-------|--------|-------|--------|-------|------|-------|-----|-------|
| | | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) |
| 农民 | 是 | 4 | 40.0 | 15 | 24.6 | 29 | 28.7 | 5 | 22.7 | 53 | 27.2 |
| | 否 | 6 | 60.0 | 46 | 75.4 | 72 | 71.3 | 17 | 77.3 | 142 | 72.8 |
| 市民 | 是 | 20 | 14.7 | 10 | 16.1 | 8 | 26.7 | 3 | 37.5 | 41 | 17.4 |
| | 否 | 116 | 85.3 | 52 | 83.9 | 22 | 73.3 | 5 | 62.5 | 195 | 82.6 |

2. 不同群体对基本农田保护相关概念的认知程度分析

调查问卷通过设计“是否听说过基本农田”、“是否听说过基本农田保护区规划”,以及“是否听说过《基本农田保护条例》”三个问题揭示公众对基本农田保护相关概念的认知程度,受访者认知情况如表3~表5所示。

市民对于“是否听说过基本农田”的认知度过半,但是对于“基本农田保护区规划”和“《基本农田保护条例》”的认知度,无论是农民还是市民认知度均不足50%。相对而言,市民的普及度要略强于农民,仅以“是否听说过基本农田保护区规划”为例,在被调查的市民中有36.9%的受访者表示听说过基本农田保护区规划,而这一数字在农民中的调查结果仅为14.4%,不足市民类比例的1/2。可见,农民对于基本农田相关概念的认识程度有待进一步地提高。

受访的农民中,年龄在30岁以下,及年龄在46~60岁的农民对以上三个概念的认知度均比较高,其中年龄在30岁以下的受访群体对于这基本农田这一概念的认知度达到80%。导致上述现象的原因,据分析,应该为以下两个方面:第一,30岁以下的农村受访者中,80%有初中及以上学历,较众多受小学教育和未受教育者居多的群体来说,30岁以下群体对于基本农田有更好的认知;第二,30~45岁这一群体的农村受访者中,外出务工者较多,而随着年岁增大,尤其是在40~60岁之间的农民,在田间务农的人员比例较大,因此对耕地的依赖性较大,较30~45岁青年人和60岁以上老年人而言,对于基本农田及其相关信息会给予更多的关注。

而受访的市民中,年龄在30~45岁这一受访群体对于基本农田这一概念的认知度已达到66.1%,是这一群体农民认知度的1.96倍。造成这种现象的主要原因是,该受访群体多数都具有诸如教师、公务员、公司管理者等对教育水平要求较高且工作较为稳定的职业,该群体有更多接触社会公共事业的机会,所以,这一年龄段的市民对于基本农田及其保

护知识的普及度也会相对更高。另外,在调查中发现,被调查者中大于60岁的城市居民通常有过务农的经历,因此,对于农业信息会更加关注,在对于“是否听说过基本农田保护区规划”和“是否听说过《基本农田保护条例》”这两个问题的回答中,均呈现出相对较高的认知度。

3. 不同群体对于基本农田保护相关法规的认知程度分析

针对这一项内容的分析,问卷共涉及两道相关的题目,旨在了解不同受教育程度的群体对于基本农田保护具体政策的认知程度。这两道题目分别是:“您认为是否可以在自家承包的农田内建窑、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物”和“您认为是否可以将自家承包或租种的农田用于发展林果业和挖塘养鱼”。如表6和表7所示,明确表示不可以在自家承包的农田内建窑、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物的农民和市民均为77%。然而,分别仅有46%和38%的农民和市民明确表示不可以将自家承包或租种的农田用于发展林果业和挖塘养鱼,同时有40%和44%的农民和市民明确表示农民“在自家承包的农田内建窑、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物”和“用于发展林果业和挖塘养鱼”的做法是合理的。分析可见,绝大多数的农民对于基本农田保护的政策不了解,尤其对基本农田保护的相关管制政策不清楚。

统计分析表明,仅有受访农民在“是否可以在自家承包的农田内建窑、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物”的认知上与其文化程度有关系,在该问题上持“否定”观点的人数比例与受访者的文化程度呈显著的正相关关系。而在其他的统计中,受访者对以上两项政策的认知度与其学历的高低无明确且必然的相关性。可见,基本农田保护的政策法规并未在公众中得到宣传和广泛认知,仅有少数专业人士对此比较熟悉,普通公众对基本农田保护的相关政策与法律规定不熟悉,基本农田保护政策仍多停留在政策层面。

表 6 受访者对于“是否可以在自家承包的农田内建窑、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物”的认知情况分析

| | 农民 | | | | | | 市民 | | | | | |
|----|----|-------|-----|-------|-----|-------|----|-------|-----|-------|-----|-------|
| | 可以 | | 不可以 | | 不清楚 | | 可以 | | 不可以 | | 不清楚 | |
| | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) |
| 文盲 | 3 | 8 | 25 | 66 | 10 | 26 | 0 | 0 | 4 | 100 | 0 | 0 |
| 小学 | 13 | 19 | 49 | 70 | 8 | 11 | 0 | 0 | 3 | 100 | 0 | 0 |
| 初中 | 4 | 5 | 65 | 88 | 5 | 7 | 7 | 26 | 14 | 52 | 6 | 22 |
| 高中 | 1 | 8 | 11 | 92 | 0 | 0 | 44 | 6 | 50 | 78 | 10 | 16 |
| 大专 | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 7 | 11 | 48 | 75 | 9 | 14 |
| 本科 | — | — | — | — | — | — | 5 | 8 | 50 | 84 | 5 | 8 |
| 硕士 | — | — | — | — | — | — | 0 | 0 | 11 | 100 | 0 | 0 |
| 博士 | — | — | — | — | — | — | 0 | 0 | 2 | 67 | 1 | 33 |
| 合计 | 21 | 11 | 150 | 77 | 23 | 12 | 23 | 10 | 182 | 77 | 31 | 13 |

表 7 受访者对于“是否可以将自家承包或租种的农田用于发展林果业和挖塘养鱼”的认知情况分析

| | 农民 | | | | | | 市民 | | | | | |
|----|----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|
| | 可以 | | 不可以 | | 不清楚 | | 可以 | | 不可以 | | 不清楚 | |
| | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) | 人数 | 比例(%) |
| 文盲 | 6 | 16 | 21 | 55 | 11 | 29 | 4 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 小学 | 38 | 54 | 23 | 33 | 9 | 13 | 2 | 67 | 0 | 0 | 1 | 33 |
| 初中 | 28 | 38 | 38 | 51 | 8 | 11 | 14 | 52 | 9 | 33 | 4 | 15 |
| 高中 | 6 | 50 | 6 | 50 | 0 | 0 | 22 | 34 | 24 | 38 | 18 | 28 |
| 大专 | 0 | 0 | 1 | 100 | 0 | 0 | 26 | 41 | 25 | 39 | 13 | 20 |
| 本科 | — | — | — | — | — | — | 29 | 48 | 28 | 47 | 3 | 5 |
| 硕士 | — | — | — | — | — | — | 6 | 55 | 3 | 27 | 2 | 18 |
| 博士 | — | — | — | — | — | — | 1 | 33 | 1 | 33 | 1 | 33 |
| 合计 | 78 | 40 | 89 | 46 | 28 | 14 | 104 | 44 | 90 | 38 | 42 | 18 |

4. 基本农田保护区内农民的规划知情程度分析

此项调查,针对基本农田保护区内的 167 位农民进行,以了解农村基本农田保护的宣传普及工作的落实情况。问卷主要涉及的 3 个相关问题分别是:“您是否知道村里的农田被划入基本农田保护区”、“您是否在村里的农田边看见过基本农田保护区的保护标志”,以及“您是否知道所在的村集体或村委会签订过基本农田保护责任书”。如表 8 所示,这三个问题的回答情况相似,均有 80% 以上的受访群众明确表示不知道或者没见过。这样的比例结果应该受到农村基层干部的重视,应该加强对于广大基本农田保护区农民进行普及教育,以及对于基本农田保护区规划的公示度,以此保证基本农田保护区内农民的知情权。

表 8 农民对于基本农田保护区的知情程度统计

| 题目 | 知道/见过 | | 不知道/没见过 | |
|--------------------------|-------|-------|---------|-------|
| | 频次 | 比例(%) | 频次 | 比例(%) |
| 是否知道村里的农田被划入基本农田保护区? | 33 | 19.76 | 134 | 80.24 |
| 是否在农田边见过基本农田保护区的保护标志? | 18 | 10.78 | 149 | 89.22 |
| 是否知道村集体或村委会签订过基本农田保护责任书? | 19 | 11.38 | 148 | 88.62 |

三、不同群体对基本农田保护的经济补偿意愿分析

在此次问卷调查的 195 名农民受访者中,有 88

(45.13%) 人表示:希望自己的耕地被规划为基本农田;有 93(47.69%) 人表示:不希望自己的耕地被规划为基本农田;此外,有 15(7.69%) 人选择“无所谓”。在不希望自己的耕地被规划为基本农田的 93 名农民中,有 60(64.52%) 人阐述不希望被规划为基本农田的主要原因是:被规划为基本农田之后,种植作物的种类受到局限,无法种植经济效益较高的经济类作物,影响家庭农业收入。同时,在被调查的 195 名农民受访者中,仅有 61(31.28%) 人表示希望自己的土地被征收,有 134(68.72%) 人表示不希望自己的土地被征收,主要原因是担心失去土地后,就失去养老的基本保障,缺乏安全感,担心日后的收入无法得到保障。因此,分析可见,绝大多数农民希望拥有土地,作为家庭收入和养老的保障,而不希望自己的土地被征收。但是,由于耕地被规划为基本农田之后,家庭农业收入不高,因此农民对于基本农田保护的参与意愿及热情也不高。

基本农田保护区内土地的发展权利受到限制,给发展受限地区相关群体带来机会及利益损失,研究模拟构建基本农田保护经济补偿的交易市场,了解农民和市民不同群体对基本农田保护的最低经济补偿意愿。调研假设以农民为基本农田保护的实施主体和经济补偿的收益客体来讨论基本农田保护区农民的经济补偿问题,问卷设计题目为:“如果有这

样一项计划:基本农田保护区的家庭每年除了辛勤劳作应该得到应有的收入外,政府每年要对每个农民家庭给予一定的经济补偿,这项补偿旨在提高农民对于基本农田保护的积极性,从而维护农田在社会稳定和生态效益上的作用(例如,保证国家粮食安全、保证子孙后代可以永续利用、提供优美的田园风光和清新的空气等),每年按照每个家庭拥有农田的数量、类型和保护的程度将补贴发放到村民手里。那么您认为每年每公顷农田至少应得到多少的补贴,才能够达到上述目的?”。受访农民和市民的受偿意愿及额度见表9所示。

表9 最低受偿意愿调查统计 元/hm²

| | 平均受偿意愿 | 标准差 | 最大值 | 最小值 | 众数 |
|----|----------|----------|--------|-----|-------|
| 农民 | 3 942.30 | 3 085.95 | 23 250 | 750 | 2 250 |
| 市民 | 8 942.85 | 6 447.30 | 23 250 | 750 | 3 750 |

经调查统计,农民的平均受偿意愿为3 942.30元/公顷,主要集中在2 250元/公顷,市民认同的基本农田保护的最低补偿意愿高于农民的,平均补偿意愿为8 942.85元/公顷。由于市民的受教育程度普遍较高,对于基本农田的各项功能理解得更深入,此外市民会更多地考虑补偿金额的时间价值,因而市民认同的基本农田保护的经济补偿额度明显高于农民的补偿额度。

四、研究结论及政策建议

1. 研究结论

自20世纪90年代初起,针对耕地资源流失速度加快的基本趋势,我国对基本农田实行严厉的管制制度及措施,强化对优质农田的管理及保护,然而基本农田保护在实践中仍存在着许多问题。农民、市民及地方政府等相关利益群体对基本农田保护的认知程度和保护意愿直接影响到基本农田保护政策的落实及实施的成效。研究表明:(1)在不同群体对基本农田保护的认知程度方面,农民和市民两类群体均已认识到基本农田保护的重要性,尤其农民注重基本农田“提供就业机会和养老保障”的功能,同时受文化程度的影响,市民对基本农田保护重要性的重视程度普遍略高于农民;在基本农田保护相关概念的认知程度上,农民和市民的认知程度均较低,说明基本农田保护制度在我国虽实施已有10多年,但在执行过程中仍多停留在政策层面上,公众对基本农田保护的知情权及规划的参与程度仍不够,尤其农民作为农田的直接保护主体对于基本农田保护的认识仍较薄弱,存有一定偏差。(2)基本农田保护

区内土地的发展权利受到限制,给发展受限地区相关群体带来机会及利益损失,对武汉城市近郊195位农民和城区236位市民的基本农田保护的最低受偿意愿的统计表明,农民认为基本农田保护的经济补偿额度为3 942.30元/公顷,市民认为基本农田的经济补偿额度应为8 942.85元/公顷。

2. 政策建议

(1)加强公众对基本农田保护的参与程度。公众对于基本农田的涵义、政策法规的普及和认知直接影响到基本农田保护工作的落实成效。尤其,农民作为基本农田的直接使用者、基本农田保护的直接受益者,在基本农田保护保护工作中发挥着至关重要的作用。公众认知程度的提高、法律意识的确立是基本农田保护及经济补偿机制能够落实到基层和取得实际效果的保证,是决定基本农田保护工作能否收到实质性成效的基础因素。

(2)加强政府对基本农田保护工作的监管。在快速城市化进程中,农地非农流转现象难以避免,而城市近郊又多是水田、菜地等优质农田,因此必须坚持在城市内部挖潜和外部节约相结合的原则,集约节约用地。通过挖潜,使原有城市人均居住面积接近甚至达到国家规定标准;通过节约,使城市外延时不再超标使用。此外,政府要加大对于基本农田保护工作的监管力度,完善法律法规体系,建立健全的管理系统,严格整治违法占用和破坏基本农田的行为。

(3)构建基本农田保护的经济补偿机制。在实施严格的土地用途管制、分区规划政策及耕地保护制度的同时,却缺乏配套的补偿机制设计,或仅有间接的补偿政策,政策的不完全造成社会不公或滋生寻租行为,带来相关群体利益分配关系的扭曲。因此,如何设计激励相容的基本农田经济补偿机制和移转制度,通过制度优化提高政府规划管制效率,实现基本农田保护责任共担、效益共享,不仅是政府亟待解决、社会公众关注的问题,也是学术界尚未解决的重要课题。要明确基本农田保护应履行的责任,及其产权的归属,为建立以市场交换为基础的横向转移支付制度提供基础保障。与此同时,提高耕地占用税,严格管理,保证资金来源稳定并建立监督体制;采用多样化的补偿主体和补偿形式,联合政府部门、区域金融事业单位,以及民间基金会共同合作,形成区域基本农田保护的联合体^[9];此外,还可结合政策偏移、土地整理投入、对农户相关农业知识技能

培训等综合方式来对基本农田保护区内的农民进行补偿^[10]。

参 考 文 献

- [1] 曹端海,杜新波,王兴. 基本农田应纳入禁止开发区域[J]. 中国土地,2009(5):32-33.
- [2] 陈美球,邓爱珍,周丙娟,等. 不同群体农民耕地保护心态的实证研究[J]. 中国软科学,2005(9):16-22.
- [3] 蔡银莺,李晓云,张安录. 武汉居民参与耕地保护的认知及响应意愿[J]. 地域研究与开发,2007,26(5):105-110.
- [4] 赵华甫,张凤荣,姜广辉,等. 基于农户调查的北京郊区耕地保护困境分析[J]. 中国土地科学,2008,22(3):28-33.
- [5] 陈美球,冯黎妮,周丙娟,等. 农户耕地保护性投入意愿的实证

- 分析[J]. 中国农村观察,2008(5):23-29.
- [6] 曾珩,陈美球,贺丽华,等. 不同群体的城镇居民耕地保护意识的实证[J]. 江西农业大学学报:社会科学版,2009,8(4):22-26.
- [7] EUROPEAN COMMISSION. Agriculture and the environment [R]. Brussels:DG Agriculture,European Commission,2004.
- [8] HACKL F, PRUCKNER G J. Towards more efficient compensation programs for tourists benefits from agriculture in Europe[J]. Environment and Resource Economics,1997,10(2):189-205.
- [9] DANNERJ C. TDRs--Great idea but questionable value[J]. The Appraisal Journal,1997,65(2):133-142.
- [10] MCDONALD M G. Agricultural landholding in Japan: fifty years after land reform[J]. Geoforum,1997,28(1):55-78.

Analysis on Awareness and Willingness on Basic Farmland Protection from Different Groups

—A Case Study in Wuhan City

CAI Yin-ying¹, YE Yu-ting¹, TANG-fang²

(1. College of Land Management, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070;

2. Center of Wuhan Land Consolidation and Reserve, Wuhan, Hubei, 430015)

Abstract Through on-the-spot investigation in Wuchang District, Hongshan District, Qingshan District, Qiaokou District, Hanyang District and Jiangan District in urban Wuhan and Jiangxia District, Caidian District and Dongxihu District in suburban Wuhan as well as 10 villages in 6 towns and townships of Wuhan, this paper analyzed the awareness and its willingness of financial compensation on protection significance, protection system and the right to know planning of basic farmland from the two different groups—farmers and citizens. The result showed that first, the system of basic farmland protection has been carried out for 10 years, but its enforcement is still staying at the policy level. The right to know and planning participation of the public is not enough, especially the awareness of protecting basic farmland by farmers—the direct protection subject, is still weak. Secondly, through investigating the lowest financial compensation intention and willingness from farmers and citizens, it is found that the amount of financial compensation for the protection of basic farmland under the planning control is 3 942. 30 yuan RMB per hectare from farmers, while it is 8 942. 85 yuan RMB per hectare from citizens. Accordingly, this paper put forward some policy suggestions on how to protect the basic farmland.

Key words different groups; basic farmland protection; awareness; protection willingness

(责任编辑:陈万红)