

et 网上投稿

et 网上订阅

录用查询

汇款查询

杂志栏目

● 经济研究

● 西部大开发

● 改革探索

● 新观察

● 理论经纬

● 三农问题

● 热门话题

● 企业论坛

● 区域经济

● 财经论坛

● 对外开放和贸易

● 综合论坛

● 经济全球化

● 产业集群研究

● 社会主义劳动理论探讨

● 面向21世纪的中国经济学

论文正文

试探耕地保护过程中农户经济利益补偿体系的理论架构

上传日期: 2008年5月15日 编辑: 现代经济编辑部 点击: 194次

陈前利, 蒲春玲, 胡方芳
(新疆农业大学经济与管理学院, 新疆乌鲁木齐830052)

摘要: 本文试图从农户层面上, 以四个补偿模式为框架, 以补偿的要点为基本要素构建经济利益补偿体系, 为促进耕地资源的可持续利用和农村经济社会的可持续发展提供一个有效的政策思路。

关键词: 耕地保护; 农户; 经济利益; 补偿; 理论架构

一、引言: 背景; 意义与思路

我国耕地保护面临耕地资源相对短缺、经济发展对耕地需求不断增加、后备资源不足、耕地退化严重等问题(欧名豪, 2002), 形势^[1]。要协调好“人口—耕地—粮食(食物)”三者关系, 除继续抓好人口工作外, 更要加大力度严格保护耕地。耕地保护内涵, 包括耕地的数量保护和耕地的质量保护两方面^[2]。而当前, 由于城乡“二元”体制的制约、工农产品价格“剪刀差”依然存在、土地征用问题、退十分严峻。耕地保护问题是关系到我国生存与发展的一个根本问题, 耕还林(草)实施中存在诸多问题等^[3], 农户在耕地保护过程中存在巨大的利益损失。而这正是农户不合理利用土地的重要原因, 导致耕地资源的不断减少和质量的恶化。因此, 农户利益的补偿问题, 就成为耕地保护的关键问题之一。

二、农户经济利益受损的历史考察

农民作为一个独立的利益群体, 无论在利益分配上, 还是在经济政策中与其他利益群体相比, 均处于劣势地位。中国特殊的二元经济结构及政策上的偏差是导致农民利益受损的根本原因^[4]。一、工农产品价格“剪刀差”。种粮的纯收益, 由1996年的每亩360元下降到2000年每亩160元, 现阶段每年剪刀差约为1000亿元, 极大地影响到农民生产积极性。二、财政税收收支差。2001年, 农业税、农业特产税和农民办的乡镇企业税合计2789亿元, 占财政收入的17%, 用于农业的财政支出占8.2%, 用于农业的支出与行政管理费用支出的收支差为1512.7亿元。三、金融资金存贷差。农村的村贷款差1998年为3085亿元, 2001年为5292亿元, 在金融方面处于“取大于予”的状态。每年通过金融渠道, 由农村流入城市的达1000亿元以上。四、土地征用出让价格差。近20年来, 国家向农民征地的征地补偿费与市场价的差价为2万亿元(每亩差价2万元), 每年为1000多亿元。五、城乡居民收入差。据粗略测算, 若按可支配收入计算, 城乡差距为3:1。若考虑城市居民的各种福利性补贴, 扣除农民用于生产的费用, 差距将扩大到5至6倍。

三、补偿体系的基本要点

(一) 补偿的目标

对耕地保护中农户利益补偿的目标, 是基于耕地资源的有效保护的前提下经济效益、社会效益和生态效益的综合化和最大化。其目标的实现实际上是主体利益博弈下三大效益的最优化组合。

本文认为补偿的目标可分为常规目标和主体目标两个方面。三个常规目标, 即经济目标、社会目标、生态目标, 其中以经济目标为核心。主体目标即耕地保护中涉及到的各个主体的目标。(一) 中央政府: 其利益取向就是国家利益。中央政府是从宏观的全局战略高度去对待耕地的可持续利用问题^[5]。(二) 地方政府: 其具有双重的任务: 从事具体的耕地保护工作和寻求地方局部利益的最大化^[6]。(三) 农村集体经济组织: 其目标就是追逐经济效益, 降低土地使用成本。(四) 农民: 农户成为市场经济的独立法人, 农户的主要目的是追求物质经济利益的满足^[5]。(五) 其他用地单位: 利润最大化。以较低的价格, 获得尽可能多土地, 以实现利润的最大化。

(二) 补偿的原则

对农户利益的补偿作为耕地资源可持续利用的激励手段, 应该遵循以下几个主要的原则。

1、公平与效率相结合。耕地资源可持续利用关系全国范围内的公共利益, 关系着区域的公平、工农间的公平, 因此补偿机制必须要体现公平的原则。同时, 制定的补偿措施必须能够对激励的客体起明显的激励和约束作用, 产生社会效益、经济效益和生态效益。

2、市场机制和政府机制相结合。由于意识滞后带来的“非理性”、土地供给的有限性等因素的存在, 市场在耕地资源配置中存在失灵的现象。这为政府的介入提供

了必要性。政府对耕地保护、实现土地资源配置效率方面发挥中重要的作用^[2]。

3、规范性与灵活性相结合。应该结合耕地保护政策制度、农业政策制度和城乡统筹政策等建立对农户的利益补偿的规范性体系，使得农户的利益补偿有制度规范，从制度层面得到承认和保护。同时考虑地区差异性，补偿的标准、补偿的方式应该有所差异。

4、可操作性。对农户利益的补偿机制要严密，能被激励客体接受，有操作性。

（三）补偿的方式

本文参考高明博士关于耕地可持续利用的政府激励手段的类型^[5]和洪尚群等人对生态补偿类型的划分^[7]，将补偿主要分为政策制度补偿、实物补偿、资金补偿和精神补偿等四种方式。

1、制度政策补偿方式。制度政策补偿是对农户的权益和机会的补偿。制度补偿中，土地制度是基础，耕地资源的产权制度补偿是关键。政策补偿，即对农户利益的各项优惠政策，包括补贴政策、财政转移支付政策等。

2、实物补偿方式。补偿者运用物质、劳力和土地等进行补偿，解决受偿者部分的生产和生活要素，改善受偿者的生活状况，增强生产能力，实物补偿有利于提高物质使用效率。对于征地补偿方式，采取的物资补偿方式有，土地入股补偿、留地安置补偿、土地债券补偿、替代地补偿等方式^[8]。

3、资金补偿方式。资金补偿是最常见的补偿方式，也是最迫切急需的补偿方式。资金补偿常见的方式有：①补偿金；②减免税收；③信用担保的贷款；④补贴等，通过资金的补偿直接影响到农户的收入。

（四）补偿的标准

耕地保护中农户利益补偿数额或程度，对农户有重要的影响力和公平的暗示。补偿的标准包括定性和定量两个方面。对于不同的补偿方式、补偿情况和补偿地区，补偿的标准会有所不同。补偿的标准关键在于补偿依据的选取和农户的利益损益程度确定。不同的补偿模式，采取的标准不尽相同。对于征地补偿模式，其补偿多以被征土地和相关资产的市场价格为主要参考标准，不同的只是市场价格的计算时间^[8]。需要在全面评估耕地的价值的前提下，适当提高耕地占用的补偿标准。对于结构调整补偿模式，其补偿标准的确定需要综合参照国内外农业保护价格。对于生态退耕补偿，其标准随着退耕的类型、当地的生活水平和需退耕的耕地情况而定。对于自然灾害毁补偿模式，其补偿的标准按照耕地灾毁的面积、原耕地的生产情况和当地的生活水平而确定。

（五）补偿的程序

在特定的政策制度支持下、公正公开和利益主体广泛参与的原则下，耕地保护中农户利益补偿的程序中主要环节是：有耕地变化的农户或农户集体代表（代表主体）提出补偿的申请—>评估部门调查分析和评估—>专门机构确定补偿的方式、补偿的额度—>实物或资金等补偿的落实—>（若利益主体有补偿方面的争议，由法定机构进行裁决）—>补偿实施的监督和考核。需要强调的是：补偿申请的要求，一方面可以提高补偿主体参与的积极性和自我保护的意识；另一方面，可以促进对补偿监督的加强，提高补偿的公开性、严肃性。

四、补偿的构建模式

耕地保护，包括数量和质量的保护。其数量保护是基础，质量保障，即耕地生产能力的保障是关键。就大部分农户来说，一定的耕地数量是其生存和基本权利的保障，一定生产能力的耕地是其生活水平提高的保障。本文基于耕地保护，以农户利益补偿为主线，将耕地保护补偿分为四种模式，即征地（耕地）补偿模式、结构调整补偿模式、生态退耕补偿模式、自然灾害补偿模式。这四种模式互为一体，体现农户耕地的面积变化可能面临的四种驱动力。四种补偿模式下成本形态及补偿流向分析见表4-1。

表4-1 四种补偿模式下成本形态及补偿流向分析表

补偿的模式	损失形态	形成条件	主要影响因素	补偿流向	主要补偿形式
征地(耕地)补偿模式	级差地租I	区 位	市场远近(级差地租I-1)	政府、集体、个人(农户)	资金、实物
			交通运输(级差地租I-1)		
			通讯设施(级差地租I-2)		
	级差地租II	直接投资	人口密度(级差地租I-2)	农民集体 乡镇政府	资金、实物、政策
			农用耕地(级差地租II-1-1)		
			建设用地(级差地租II-1-2)		
机会成本I	耕地内部结构调整	间接投资	市政设施(级差地租II-2-1)	政府、开发单位	资金、政策
			民用设施(级差地租II-2-2)		
			非耕地农产品价格 耕地产品的需求程度		
机会成本II	农业内部结构调整	农业内部	农业基础	集体、企业 个人(农户)	补贴、税收优惠
			粮食人均产量		
			生态环境 政策环境		
机会成本I	结构调整	调整 为未利用地	生态环境	集体、乡镇政府、 个人(农户)	补贴、实物、精神
			生态环境		
			生态环境		
机会成本II	调整 为未利用地	调整 为未利用地	耕地产品的价格 灾毁的面积 政策环境	集体、个人 (农户)	救助、实物
			粮食人均产量		
			生态环境		
自然灾毁补偿模式	直接成本	灾毁耕地作物	耕地产品的价格 灾毁的面积 政策环境	集体、个人 (农户)	救助、实物
	机会成本	降低耕地质量 减少耕地面积	粮食人均产量 生态环境	集体、 个人(农户)	救助、实物

五、耕地保护中农户经济利益补偿的保障措施

1、经济措施

补偿的经济措施关键就是要使补偿活动市场化, 补偿成为市场性的经济活动。建立补偿活动的市场、补偿市场体系、补偿市场机制, 让补偿活动在市场上顺利运行。使补偿与补偿相关者的“权、责、利”相结合, 同长期稳定利益相结合, 迫使补偿相关者至始至终关注补偿的效率和用途, 使其不断创新, 运用合理的补偿方式来提高补偿效率[7]。1) 积极培育地产市场, 加强地价评估, 尤其是农用地损益评估[10]。2) 设立农地发展权, 完善我国土地产权制度, 保障失地(耕地) 农民的利益[11]。3) 补偿资金筹集的多渠道化。针对不同的补偿的模式, 要采用不同的资金筹集方式。在市场机制和政府机制双重作用下, 资金的筹建需要采用委托性和直接性两种渠道。

2、法律措施

要加强耕地保护, 必须要加强相关的法律建设。有关农户利益补偿的法律性规定, 有利于耕地保护法的细化和具体化, 也有利于促进耕地保护过程各个利益主体之间和谐。其法律性规定包括规范的补偿程序、明确的补偿主体、补偿的义务和权利等方面。

3、行政组织措施

必须要完善耕地保护中的各项行政工作, 特别要加强国土资源部门的各项行政工作。针对耕地保护中的利益补偿, 要有严格规范的信息反馈程序, 确保农户的利益补偿意愿得到畅通表达和损失利益的有效补偿。耕地保护是一项历史性的巨大系统工程, 涉及到各个行业, 各类众多的利益主体, 而且事关吃饭和发展的重大问题, 因此需要一个强有力而且擅长业务的专门的组织机构来把握耕地变化规律, 协调耕地保护的利益主体, 开展政策研究和各项行政工作。

参考文献:

[1] 刘东旭. 受迫地域耕地保护的实证研究(D). 东北农业大学硕士学位论文. 2002. 1

[2] 钱文荣. 城市化过程中的耕地保护研究(M). 北京: 中国农业出版社, 2000; 12: 8-9

[3] 康慕谊等. 西部现代建设与生态补偿——目标、行动、问题、对策(M). 北京: 中国环境科学出版社, 2005; 10: 102-122

[4] 同春芳. 转型时期中国农民的不平等待遇透析. 中国社会出版社. 2006. 1:

- [5]高明. 耕地可持续利用动力与政府激励[M]. 经济与管理出版社, 2005. 60]
- [6]张新华. 耕地保护政策的制度经济学分析. 新疆农业大学硕士毕业论文[D]. 2005. 5
- [7]洪尚群, 吴晓青, 段昌群, 陈国谦, 叶文虎. 补偿途径和方式多样化是生态补偿基础和保障[J]. 环境科学与技术. 2001. 24 (增刊)
- [8]廖小军. 中国失地农民研究[M]. 社会科学文献出版社. 2005. 11: 285-288
- [9]王永慧, 张丽. 农地发展权与失地农民利益保障研究. 农业经济. 2007;1: 60-62
- [10]王书华, 王云才. 我国耕地可持续利用调控机制探讨[J]. 中国土地科学. 2001;15 (2)
- [11]王永慧, 张丽. 农地发展权与失地农民利益保障研究. 农业经济. 2007;1: 60-62

作者简介: 蒲春玲, 新疆农业大学经济管理学院, 教授, 博士, 博士生导师, 主要研究方向为资源环境学、区域经济、土地经济与管理; 陈前利, 胡方芳, 新疆农业大学经济管理学院, 在读硕士研究生, 研究方向为土地经济与政策。

版权所有: 《现代经济》编辑部

E-MAIL: mejc@vip.sohu.com 电话: 0898---68928581 传真: 0898---68919810

地址: 海口市龙昆北路24号龙园别墅D1栋 邮编: 570105