

乡村振兴背景下成都市耕地保护的外部性及经济补偿机制研究

陈雍文

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2023年5月29日; 录用日期: 2023年7月12日; 发布日期: 2023年7月21日

摘要

随着我国城市化进程不断加快, 耕地非农化、非粮化等一系列问题逐渐凸显, 作为乡村振兴顺利推进的关键一步, 耕地保护的任务迫在眉睫。与此同时, 耕地保护的外部性并不仅被个人享有, 而是被社会成员无条件共享的特性, 使作为理性的经济人的耕地所有者并不愿意保护耕地, 导致大量耕地资源利用效率低下或荒废等现象。耕地保护政策是社会利益的集中体现, 也是政府为解决土地资源在全社会的利益分配基础上而制定的公共政策。解决耕地外部性内部化的重要方式之一就是建立健全耕地保护经济补偿机制。因此, 文章从公共经济学的视角出发, 结合乡村振兴的大背景, 运用相关理论分析耕地保护的外部性, 对耕地保护的经济补偿机制进行探讨, 同时, 以成都市为典型案例进行分析, 发现问题, 提出建议, 为今后科学合理保护及利用耕地, 以及政府制定耕地保护的政策提供参考依据。

关键词

耕地保护, 外部性, 经济补偿机制, 成都市

Research on the Externality and Economic Compensation Mechanism of Cultivated Land Protection in Chengdu under the Background of Rural Revitalization

Yongwen Chen

School of Public Administration, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: May 29th, 2023; accepted: Jul. 12th, 2023; published: Jul. 21st, 2023

Abstract

Along with our country urbanization process constantly speeding up, a series of problems such as cultivated land non-agriculture, non-grain fertilizer gradually highlighting, as the key step of rural revitalization smooth advancement, the task of cultivated land protection is imminent. At the same time, the externality of cultivated land protection is not only enjoyed by individuals, but shared unconditionally by social members. As a rational economic man, cultivated land owners are not willing to protect cultivated land, resulting in a large number of inefficient use of cultivated land resources or abandoned phenomena. The cultivated land protection policy is the concentrated embodiment of social interests and also the public policy formulated by the government to solve the problem of land resources in the benefit distribution of the whole society. One of the important ways to solve the internalization of the externality of cultivated land is to establish and perfect the economic compensation mechanism of cultivated land protection. Therefore, from the perspective of public economics, combined with the background of rural revitalization, this paper uses relevant theories to analyze the externalities of cultivated land protection, and discusses the economic compensation mechanism of cultivated land protection. At the same time, Chengdu City is taken as a typical case for analysis, problems are found, and suggestions are put forward for scientific and reasonable protection and utilization of cultivated land in the future, providing reference basis for the government to formulate farmland protection policy.

Keywords

Cultivated Land Protection, Externality, Economic Compensation Mechanism, Chengdu City

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

1.1. 研究背景

“粮食安全”一直是中共中央、国务院所关注的重点内容。历年发布的党中央一号文件以及乡村振兴战略都对农村土地要素配置等问题进行了重点部署和规划。要解决好农业和农村问题，就要解决好农村土地问题。从我国分税制改革以来，围绕着金融、土地、财政为核心的土地金融和土地财政被越来越多的人关心和重视，“土地即财富”，土地逐渐成为社会经济发展不可或缺的要素[1]。然而，在我国城市化进程的车轮势不可挡的背景下，耕地非农化、非粮化等一系列问题逐渐凸显，耕地保护的任务迫在眉睫。作为准公共产品的耕地，其不仅能够产生经济效益，也能产生生态、社会等具有非生产功能的效益[2]，对于个体，乃至一个国家的生存和发展都具有重要意义，这就客观上要求社会全体公民都要承担耕地保护的责任。但在现实中耕地保护在成本与收益上悬殊过大，同时耕地保护所带来的社会和生态价值也不能在耕地拥有者身上体现，是为社会共享，耕地的所有者作为理性的经济人，因此，他们更加愿意直接从耕地中获取经济价值，选择收益更大的用途来利用耕地，采取有利于自身的方式来应付耕地的保护问题，随之而来的就是耕地非农化、非粮化等问题。解决当前农户耕地保护积极性不高，耕地保护收益低下的关键是将耕地保护的外部性内在化，具体办法则是将耕地所有者忽视的耕地保护的生态和经济价值通过科学的评估体系予以量化，通过量化结果建立科学合理的耕地保护经济补偿机制，给予耕地

保护者一定的经济补偿,那么能够在很大程度上提高农户对耕地保护的积极性,保障粮食安全。

1.2. 研究进展

在如今我国耕地保护面临着巨大挑战的背景下,从国家层面入手,面对各方的经济利益,耕地保护需补充丰富其经济发展的相关机制研究,从经济学视角下对中国耕地保护的实际情况及解决路径进行研究是迎接这一挑战的积极举措[3]。此外,需要明确耕地保护经济补偿的核心是耕地保护外部性的内在化,基于公共经济学的公共物品属性是耕地保护经济补偿政策的方式选择[4]。通过对相关文献的梳理发现,目前国内学者对于耕地保护的研究在不断深化,一些学者着眼于对农户耕地保护行为的影响因素进行实证分析[5][6][7],部分学者则着眼于耕地保护给耕地所有者带来的经济价值进行研究,发现问题并制定策略[8][9][10]。近几年国内从耕地保护的外部性为切入点对耕地保护的研究并不多,并且大多数研究都是集中于将耕地保护的外部性进行量化,测算耕地外部性的具体效益,如汪冲(2019)如用空间计量中的空间 Durbin 模型来实证研究了基于分权治理结构中耕地保护的财政竞争驱动机制和晋升锦标赛,研究表明体制内在张力仍然在累积[1]。牛海鹏(2017)等人构建了省级边界和全国边界下典型区域耕地保护外部性盈余/赤字测度模型,并以河南省的 18 个地级市为例,进行实证分析,并得出同一边界下河南省各地市耕地保护外部性盈余/赤字空间分布差异性明显[11]。王慧(2022)等人从生产、生态和社会 3 个层面构建耕地多功能评价指标体系,用熵权法评价得到耕地多功能指数,再通过当量因子法和替代法计算得到耕地外部性价值[12]。曹瑞芬(2020)等人建立动态面板计量模型和引入系统 GMM 估计方法对土地税费政策的耕地保护作用机理进行了实证[13]。与此同时,国内在耕地保护经济补偿机制这方面的实践也只是处于起步阶段,并且没有较多典型的案例可供参考,大部分采用耕地保护经济补偿的地方通常是补贴到农业、设立基金进行个人补贴或保险补贴。如广东省设立农业补助专项基金,通过发布任务、验收检查的方式每个农户可获得每亩 200 元的补偿金;成都在耕地保护方面的做法主要是设立耕地保护基金,其补偿标准为:一般耕地补偿每亩每年 300 元,由于基本农田有其特殊性,因此基本农田的补偿金额为每亩每年 400 元。虽然成都市在耕地保护方面的实践具有典型的参考价值,但在实施过程中也存在较多问题。

基于以上,本文的主要贡献在于从公共经济学的视角出发,运用相关理论分析耕地保护的外部性,对耕地保护的经济补偿机制进行探讨,同时,以成都市为典型案例进行分析,发现问题,提出建议,为今后科学合理保护及利用耕地,以及政府制定耕地保护的政策提供参考依据。

2. 耕地保护的外部性理论分析

2.1. 公共物品理论

根据受益、效用以及消费等经济特性,通常在经济学当中,主要把产品分为两类:一类是公共产品,其具有消费的非竞争性和非排他性这两个基本特性;一类是私人产品,耕地由于其自身的特殊性,其产生的效益不仅有人所重视的经济效益,还有人们看不见且经常被忽视的生态效益和社会效益。其中经济效益与生态社会效益的经济特性是有所区别的。耕地若基于经济效益来说,它就是私人产品,因为它的生产是需要农户投入一定的成本,这种成本在一定程度上排除了其他人对耕地的受益或消费,具有排他性。同时,决定耕地具体耕种什么作物,也具有竞争性。但若耕地保护是基于生态社会效益来说,它就属于准公共产品的属性耕地所产生的生态社会效益并不是只能在农户身上体现的,是全社会共同受益的,且每增加一个人受益,并不会影响它的成本,因此它具有非排他性和非竞争性的特征。然而,耕地作为农户的“命根子”,主要发挥的是生态社会效益,综合上述所说,耕地属于准公共产品。

在耕地保护的过程中,农户投入一定的保护成本所产生的生态效益和社会效益是被整个社会受益的,而不是被农户个人独享,这种效益在经济学中被统称为外部性,农户的投入成本要远远大于生态和社会

效益所带来的收益,因此使得耕地保护比较效益低下,很多农户没有积极性,不愿意保护耕地。因此,使耕地保护所产生的生态和社会效益内部化是解决这一问题的关键,而建立健全耕地保护经济补偿机制,通过社会的扶持来鼓励农户的耕地保护行为进而调动农民耕地保护的积极性是使耕地外部性内部化的最佳选择[14]。

2.2. 外部性理论

英国经济学家马歇尔在 1890 年最早使用了“外部经济”一词,他认为外部经济就是一个行业中如果出现一个企业的规模不断扩大且技术不断进步成熟,从而带动整个行业利用技术达到发展,整个行业的企业都在不支付成本的情况下受益。最初的外部性理论是在 1920 年,英国经济学家庇古所著的《福利经济学》一书中提到的,他详细阐述了外部经济和外部不经济的概念。他认为的外部经济是指在某一行业或某一产品的产量不断增加时,在只支付了边际私人成本的情况下,获得了边际外部收益和边际私人收益,被称为外部经济,反之,则被称为外部不经济[15]。庇古的观点认为在外部不经济的条件下,需要向造成外部不经济的生产者收取一定的费用如收取相当于边际外部成本的税收,依此来遏制外部不经济的现象;同样的道理,当外部经济时,需要产生边际外部收益的生产者提供相应的补贴,使外部经济得以发展,而本文,通过耕地保护所产生的社会和生态效益被社会成员所普遍受益,但社会成员并没有支付相应的保护成本,在这种情况下那就需要给与耕地保护着相应的补贴,提高其积极性,也与庇古应对外部经济的情况想契合。

2.2.1. 耕地保护的正当外部性

耕地保护的外部性是指耕地保护过程中产生的未被纳入收益主体的效益[16]。耕地是一种复杂的“自然、经济、社会”复合生态系统,耕地保护的效益主要分为物质效益和精神效益以及包含两者的效益,其中物质效益包含了经济效益、社会效益以及生态效益,而经济效益是能够体现在耕地所有者身上的,能只为耕地所有者所获取的收益,因此它并不属于耕地保护外部性的范围内;其次就是社会效益,主要包括社会保障效益和社会稳定效益(图 1)。在当今社会,耕地对农民来说依然主要是其保障功能,是农户的“根”所在,此外,从宏观的角度来看,我国划定耕地保护红线,其主要原因并不是因为耕地能够对某个各地产生多少效益,而是因为所有耕地作为一个整体所能提供给一个国家的食物安全保障,粮食安全是我国经济持续健康发展的镇定剂,同时耕地也能为社会提供就业岗位,其效用具有整体性[17]。从耕地保护产生的生态效益来说,土地是整个生态系统中极其重要的部分,地方的土地对当地的气候、水质等效益都有重要影响,此外,耕地还能维持生物多样性,是生物的重要载体。从耕地保护的精神效益来看,主要包括认识效益、审美效益。景观功能是土地的重要功能之一,合理利用和保护耕地,便可形成一道自然的田园风光。如今,现代人的生活压力巨大,农家乐、乡村旅游逐渐兴起,可以享受自然的风光,呼吸清新的空气,体验田间耕作的新鲜与快乐。但耕地保护使耕地所带来的观赏和审美价值,并不是金钱可以量化的,这也从侧面造成了外部经济的起来[18]。

2.2.2. 耕地保护的负外部性

耕地保护的负外部性是由于耕地保护后原本能以牺牲耕地生态和社会价值的用途获取更高收益的相关者收益减少,甚至产生了亏损,但又无法向其收费的情况[19],主要产生在社会成员的收益均衡上。虽然从全社会福利角度来看耕地保护带来的经济、社会、生态效益是整个社会所享用,但是难以直接体现到农地使用者和保护者身上,这种不能直接以经济货币形式或市场配置来体现的公共收益没有短期内弥补耕地保护者所付出的成本。耕地保护维持了低水平效益,限制高收益产业发展。耕地生产粮食的农业利润是无法与工业化、城市化或产业结构调整所带来的产值、利润相比的,这给保护主体产生了高昂的

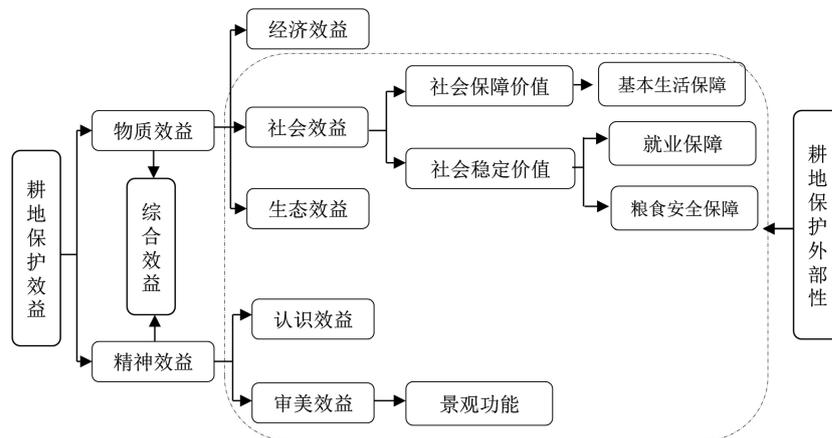


Figure 1. Benefit map of cultivated land protection
图 1. 耕地保护效益图

机会成本和代理成本，进而转化为经济发展的社会成本。而耕地资源因工业化、城市化在不断减少，其补偿应从工业化和城市化中的利润得来，作为非农化的企业开发商也不愿支付这种社会成本，在利益追逐中他们反而放弃耕地保护，私自进行用途转变，导致耕地资源利用效益低下，保护政策打折、失效，最终对我国的粮食安全造成威胁。

2.2.3. 耕地保护外部性的内部化——建立经济补偿机制

如前述，农户投入一定的耕地保护成本，所产生的生态和社会效益并不只在农户身上体现，而是被全社会共享，保护成本远远大于收益，这就导致了农户耕地保护的比较收益底下，致使农户进行耕地保护的积极性不高，耕地非农化、非粮化问题突出，严重威胁了我国的粮食安全。正如前述庇古的观点，在外部经济条件下，应当向生产者给与相当于边际收益的补贴，抑制耕地非农化的关键在于使耕地保护的外部性内部化，即建立健全科学、有效的耕地保护经济补偿机制。

3. 成都市耕地保护经济补偿机制的实践

3.1. 成都市实施耕地保护基金的资金来源和实施办法

根据 2022 年国家发布的《中央一号文件》以及四川省委发布的一号文件中对耕地保护的指示，成都市人民政府出台《加强耕地保护保障粮食安全的十条措施(试行)》(以下简称《措施》)，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，守住成都耕地红线和粮食安全生命线。其中就提到了优化调整成都市耕地保护基金使用管理办法。从成都市当前的情况来看，要建立健全耕地经济补偿机制，就必须要从各区县的耕地保有量出发，建立健全耕地保护基金筹集、发放和转移补偿机制。动态调整耕地保护基金发放范围，对年度国土变更调查中为耕地且仅种植粮油、蔬菜作物的发放成都市耕地保护基金。

因此，成都市为统筹城乡综合配套改革试验区持续健康发展，积极推进耕地的质量和数量提升工作，建立了耕地保护基金，成为耕地保护经济补偿领域中较为典型的案例，其中的有益经验是值得全国各地在制定耕地保护的相关政策过程中进行借鉴的。

根据《成都市耕地保护基金使用管理办法》，成都市耕地保护的基金按照“统一政策，分级筹集”的原则由成都以及周边各区县共同进行筹集，对耕地保护的责任承担者进行分类补贴。具体如表 1 所示。

成都市耕地保护基金在具体实施过程中从确立目标、签订合同、分工协作以及最后成果的验收和评估都严格落到各个部门的头上，责任明确、层层递进、方便实施，在一定程度上防止了耕地保护责任落实不到位，出现问题责任人相互“踢皮球”的现象产生。具体实施做法如图 2 所示。

Table 1. List of economic compensation for cultivated land protection in Chengdu
表 1. 成都市耕地保护经济补偿明细表

资金来源	耕地类型	补贴标准	使用范围
1) 按照两级财政中一定比例的土地出让资金进行补贴; 2) 地方新增的城市建设用到所收取的使用费; 3) 在上述两项补贴方式筹集资金不足的情况下, 由地方财政补足。	基本农田	400 元/亩·年	1) 主要使用于进行耕地保护的农户养老保险的补贴; 2) 在耕地流转过程中所需要的农业保险补贴和流转担保资金补贴; 3) 承担未承包到户耕地保护责任的村组集体经济组织的现金补贴。
	一般耕地	300 元/亩·年	

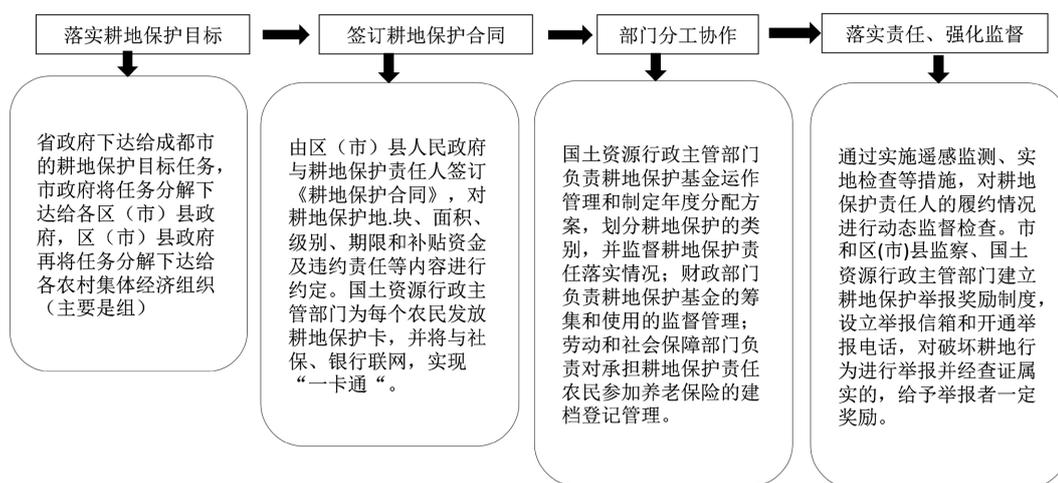


Figure 2. Implementation measures of Chengdu Cultivated Land Protection Fund
图 2. 成都市耕地保护基金实施办法

3.2. 成都市实施耕地保护基金存在的问题

目前, 我国在实施耕地保护经济补偿的典型案件较少, 虽然成都市在耕地保护基金在一定程度上调动了农户耕地保护的积极性、土地收益的社会公平得到体现并且也为丰富和发展了我国耕地保护管理制度和办法, 但在具体实施过程中也遇到了问题, 从资金到政策落地都遇到了一系列的障碍, 具体如下:

1) 资金来源面较窄且筹集不足。首先, 成都市耕地保护基金的主要来源是土地有偿使用费和土地出让收入, 常常面临资金筹集不足, 需要地方政府财政补足的局面, 在一定程度上也增加了地方财政的负担, 不利于提升地方政府推动耕地保护的积极性; 其次, 我国相关的法律法规以及耕地保护相关的政策并没有明确规定可以将土地的收益支出到耕地保护基金当中, 这就造成了补偿资金来源没有明确特定的渠道, 实施耕地保护没有法律手段的支持, 在一定程度上与国家政策不符。

2) 耕地保护的成果评定工作存在问题。首先, 通常在耕地价值的评估过程中, 往往以经济价值为主, 社会和生态价值本身就被忽略, 其评价体系并不成熟, 因此, 成都市在验收农户耕地保护成果时, 对于耕地保护成果的数量和质量评价标准模糊, 导致最终评定的成果不具有客观性; 其次, 在土地进行流转以后, 耕地保护的成果难以界定, 耕地的权属消失或模糊, 耕地保护责任难以追溯, 容易出现监管不到位的局面, 导致耕地保护责、权、利失衡的情况。

3) 农户对参与耕地保护经济补偿意识薄弱。根据前述, 耕地保护的成果很难在耕地所有者身上体现, 大多被社会共享, 因此, 作为理性的经济人的农户大多都不愿意参与耕地保护; 其次, 大多数农户并不了解耕地保护后能够获得经济补偿或不了解耕地保护经济补偿的具体实施办法, 这种信息传递不顺畅使

农户在一定程度上对耕地保护提不起积极性，使耕地保护工作阻力变大。

4. 政策建议

4.1. 建立科学的耕地价值评估体系

通常来说，人们在对耕地价值进行评估时，往往更加注重经济价值，社会和生态价值被忽视。因此，响应可持续发展理念的号召，建立科学的包括经济、社会、生态等价值的耕地价值评价体系，同时，耕地非农化后的生态及社会效益也将被纳入系统之中，将耕地非农化成本核算体系中计算外部效益，将耕地价值的评估体系公开化、透明化。此外，在耕地保护成效的评价过程中，可采用耕地保护成果评价与PPP模式相结合的方式完成，提高评价的科学性和有效性。

4.2. 拓宽耕地保护经济补偿机制的资金来源渠道

一直以来，耕地保护的经济补偿落实不到位的重要影响因素之一就是资金短缺、补偿力度不到位，这也在很大程度上限制了政府对耕地保护进行干预。因此，采取多元化的耕地保护基金补偿的融资方式，如征收耕地社会生态效益税、面向社会企业融资等，同时，要加大财政在耕地保护方面的支持力度，形成耕地保护经济补偿资金的稳定投入渠道，保证耕地保护经济补偿的稳定运行。

4.3. 建立健全耕地保护相关制度

农户进行耕地保护的较高成本，成本远远大于收益，在比较收益下，农户作为理性的经济人，更愿意选择经济效益高的耕地用途，与此同时，耕地保护所产生的外部效益并不被农户个人独享，而是被社会成员共享，因此农户作为理性的经济人并不愿意保护耕地。因此，要建立健全耕地保护经济补偿相关的法律法规，做到有法可依，有法必依，以保障耕地保护经济补偿工作能够顺利完成，促进我国耕地可持续发展。

4.4. 增强耕地保护经济补偿参与意识

大多数农户并不了解耕地保护后能够获得经济补偿或不了解耕地保护经济补偿的具体实施办法，在一定程度上也就对耕地保护提不起积极性，使耕地保护工作阻力变大。因此，政府不仅要从提高农户耕地保护意愿入手，激发农户对耕地自愿保护的积极性，同时也要加大耕地保护的宣传力度，加强耕地保护效益的科普力度，让农户自愿参与耕地保护。

4.5. 耕地保护的补偿标准动态变化

耕地的非生产功能的价值并不是一成不变的，因此耕地保护的经济补偿机制需要定期地更改，这也要求当地政府定期对耕地保护的外部性价值进行量化，制定动态化的经济补偿标准，一方面能够加强政府对耕地保护行为的重视，科学地进行耕地保护经济补偿；另一方面也能极大地提升农户进行耕地保护的积极性，推动耕地保护行为的可持续发展。

参考文献

- [1] 汪冲. 政治晋升、财政竞争与耕地政策“口子”：耕地保护地区外部性机制及效应分析[J]. 经济学(季刊), 2019, 18(2): 441-460.
- [2] 陶晓明, 袁天凤, 马伟龙, 等. 区域耕地保护外部性研究——以绵阳市为例[J]. 广东农业科学, 2015, 42(10): 180-186.
- [3] 盛娟. 公共经济学视角下耕地保护外部性及经济补偿研究[J]. 现代营销(学苑版), 2021(12): 159-161.
- [4] 杜伟, 黄敏, 黄海阳, 等. 耕地保护的经济补偿机制研究[M]. 北京: 科学出版社, 2013.

- [5] 陈美招, 黄嘉铭, 郑荣宝, 等. 发包农户的认知与环境情感对耕地保护行为影响机制分析[J]. 资源开发与市场, 2022, 38(3): 305-312.
- [6] 莫雪菲. 耕地保护中各利益主体间的博弈分析[J]. 南方农业, 2021, 15(34): 12-19.
- [7] 赵晓颖, 郑军, 张明月. 流转地经营权稳定性对家庭农场耕地保护行为的影响——以增施有机肥及测土配方施肥为例[J]. 中国农业资源与区划, 2022, 43(8): 31-42.
- [8] 郭晓炜, 康涌泉. 新型农业经营主体视角下耕地保护问题研究[J]. 农业与技术, 2021, 41(18): 152-155.
- [9] 肖丽群, 邓群钊, 林永钦, 等. 新型城镇化背景下耕地保护与建设用地集约利用协同发展研究[J]. 中国农业资源与区划, 2021, 42(9): 62-71.
- [10] 蒋文虹, 黄萌萌. 防止耕地“非粮化”背景下耕地保护与利用路径——以重庆市巴南区为例[J]. 农村经济与科技, 2021, 32(15): 1-3.
- [11] 牛海鹏, 肖东洋. 粮食主产区耕地保护外部性盈余/赤字测度与分析——以河南省为例[J]. 中国生态农业学报, 2017, 25(5): 665-676.
- [12] 王慧, 龙开胜. 基于耕地多功能的江苏省耕地保护补偿标准研究[J]. 中国农业资源与区划, 2022, 43(11): 101-111.
- [13] 曹瑞芬, 张安录. 土地税费政策的耕地保护作用机理与实证检验——以湖北省新增建设用地使用费为例[J]. 中国人口·资源与环境, 2020, 30(9): 139-145.
- [14] 陈美球, 洪士林, 许兵杰. 试析农户耕地保护的外部性[J]. 江西农业大学学报(社会科学版), 2010, 9(1): 71-75.
- [15] 张思锋, 编著. 公共经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015.
- [16] 刘西云. 耕地保护经济补偿基本问题及政策分析[J]. 山西农经, 2015(9): 8, 18.
- [17] 金小琴, 张文秀. 耕地保护的外部性研究[J]. 农村经济与科技, 2005, 16(10): 14-15.
- [18] 张健. 耕地保护的外部性及其内化研究[J]. 国土与自然资源研究, 2011(1): 37-38.
- [19] 王迪, 聂锐, 王胜洲. 耕地保护外部性及其经济补偿研究进展[J]. 中国人口·资源与环境, 2012, 22(10): 131-136.