

基于“三位一体”保护的新增耕地补偿价值研究

张黎¹ 何永强² 王红³ 单群惠⁴ 李华⁵

1. 4. 5. 湖南省自然资源咨询研究委员会
2. 湖南财母土地开发有限公司土地综合整治中心
3. 长沙永信土地房地产评估测绘有限公司

摘要：本文拟通过研究新增耕地补偿价值，来落实耕地资源数量、质量、生态“三位一体”保护。结果表明：经济发展和农业结构调整是耕地数量变化的主要原因，通过建立新增耕地资源补偿测算指标，采用层次分析方法确定指标权重，得出研究区新增耕地数量、水田规模的补偿价值分别为12.09万元/亩、8.07万元/亩，提出采用一次性货币补偿的传统补偿模式，以及引入“碳汇”理念具有前瞻性、可持续发展的新补偿机制，新补偿机制的提出有利于落实湖南省的耕地占补平衡，实现耕地“三位一体”保护。

关键词：耕地资源；“三位一体”；补偿价值

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.14.002

基于我国“人均耕地少、耕地后备资源严重不足”的基本国情，我国一直实行最严格的耕地保护制度。随着城镇化推进，非农建设占用耕地需求和耕地保护的矛盾日益显现，2017年，党中央、国务院提出着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，同步健全耕地保护补偿机制，加强对耕地保护责任主体的补偿激励。国内诸多学者对耕地保护、耕地资源补偿价值进行了系列研究：王艺林等人^[1]认为耕地不仅具备农产品生产功能，还具有生态服务功能；金萍等人^[2]认为随着经济快速增长，耕地数量会随之减少，呈现GDP增长越快、耕地面积减少越多的趋势；庞荣辉^[3]认为国家层面利益是耕地资源安全、粮食安全和社会稳定。

一、耕地资源变化与经济发展的关系

（一）经济发展与耕地保护的矛盾

地方政府的首要目的是推动地方经济快速发展获取利益，其耕地保护目标则具有短期性和被动性，而农民个体在耕地保护与粮食生产中应得到的利益，其耕地保护行为则具有趋利性、比较性和短视性。在地方政府和农民个体的利益关系上，项目建设占用耕地资源，补偿不到位的话，将会损害个体与局部的耕地保护动力。湖南省近年来主动对接粤港澳大湾区，融入长江经济带

建设，将区位优势转化为开放优势，投资项目落地需求大，发挥土地要素的保障作用，这是对全省的经济发展至关重要。

（二）经济发展与耕地变化的规律

在城镇化快速发展阶段，非农建设占用耕地资源不可避免，这是耕地面积减少的主要原因，但通过耕地占用税、法律政策引导，能有效减少城市经济发展对耕地的占用。各地要坚持规划先行，采用土地整理、调整土地利用结构等方式，促进土地资源集约高效利用，以达到提高经济实力和缓解耕地数量压力的双赢目的。

（三）农业结构调整与耕地资源变化的趋势

近年来中央1号文件对农业结构调整提出了新要求，湖南省当前农业发展的主要制约因素从以往单纯的资源约束转向资源、市场双重约束，农产品供求关系从数量型矛盾转向结构型矛盾。同时随着城乡居民生活水平的提高，市场对优质农产品的需求明显上升。要保持全省农业经济持续稳定发展，必然迫切需要农业生产从追求数量为主向数量、质量并重转变以适应优质化、多样化的消费需求转变。然而，农业结构调整必然会导致耕地数量减少，对耕地保护工作造成一定的冲击。

二、新增耕地资源保护存在的问题

（一）缺乏系统的顶层设计

1. 未建立全面反映全省市场供求的平台。近年来，由于地方财政形势紧张，为切实落实耕地占补平衡，国家鼓励社会资本参与新增耕地开发。由于缺乏顶层设计的计划清单，缺乏对市场需求的预判，不少区域存在过度开发耕地的情况，导致市场供需失衡。

2. 缺乏各参与部门的横向衔接机制。在新增耕地的保护中存在各职能部门协调机制缺乏的问题，如自然资源部门的监测与监管，农业农村部门的耕地质量建设，生态环境部门的生态保育等职能缺乏协调机制，急需建立从上到下及各职能部门间的横向横线协调机制^[4]。

（二）新增耕地价值未能得到充分体现

1. 局限于政府限价，未能根据水田规模的优良等级

定价。当前湖南省耕地指标交易市场实行政府限价原则，根据耕地数量指标、水田规模指标、粮食综合产能指标分别指导价格未能从市场供求关系及耕地后备资源稀缺程度、新增耕地的粮食综合生产能力、生态环境价值等方面分区域科学定价，且未对开垦出的特别优质的水田规模与一般的水田规模进行区分。

2. 局限于简单买卖，未能充分深挖耕地延伸价值。耕地拥有经济产出价值、经济发展价值、社会保障价值、生态价值，加之再造成本、耕地质量等级等因素，在耕地占补平衡交易的实际操作中，这些价值与因素未得到合理、科学的评估，各种价值的占比考量和测算标准目前尚未得到统一，不同的区域所带来的机会成本很难合理公平分摊。对于新增耕地而言，上述价值与耕地的农产品市场价值相比，其价值未能得到充分体现。

3. 耕地保护的主体未能获得合理利益。2022年以来，随着湖南省“田长制”的推进，依法享有耕地所有权的农村经济组织和依法取得耕地承包经营权的农户成了耕地保护的直接责任主体^[5]，然而对产粮村和种粮大户发放的补贴标准低，农户从中获得的收益较少，农民的利益未能得到合理平衡。再者，政府定价普遍偏低，农民不能从中受益，导致耕地后备资源充足的地区农民保护耕地的积极性不高，对于新增耕地的后续耕种和管护内生动力不足，耕地“非粮化”“非农化”等现象较为突出。

三、案例分析

2020年，湖南省耕地面积5443.40万亩，较2019年减少759.1万亩，湖南以全国2.8%的耕地，生产全国4.5%的粮食。近十年来，全省耕地流向林地900多万亩，流向园地175.35万亩，流向湿地草地8.93万亩。目

前湖南省内耕地后备资源稀缺，环洞庭湖、娄邵盆地等地区条件较好且集中连片的耕地后备资源基本都已开发，很多被认为耕地后备资源丰富的区域已近枯竭。

(一) 构建指标体系

本文选取新增耕地成本 F_1 、生态环境补偿 F_2 、粮食综合产能 F_3 、耕地后备资源稀缺性 F_4 、耕地指标交易市场需求 F_5 、新增耕地后期管护 F_6 、区域经济发展程度 F_7 此7项指标构建耕地补偿价值指标体系。利用AHP层次分析法进行权重计算，7项指标权重值见下表1。

(二) 测算结果

基于政府对耕地限价标准，考虑生态补偿、粮食综合产能补偿等因素，引入基本价格指数参考值（0-10）概念，将基本价格参考指数与最大参考指数10之比作为计算系数，结合指标体系权重值，在政府限价范围内进行耕地资源补偿价值测算。

以下对湖南省永州市回龙圩管理区自然资源、地理区位、耕地产出、生态格局与特征进行具体分析，特别就耕地后备资源重点分析，根据《关于调整我省补充耕地指标交易限价的通知》（湘自资办发〔2021〕128号）的规定（耕地数量指标为10—15万元/亩，水田规模指标为6—10万元/亩，粮食产能指标为30元/公斤），7项指标基本价格指数参考值赋值如下表1，再根据各项指标所占权重（ E_i ）采用以下计算方法：

耕地数量价格 = $\sum (i=1, 2 \dots 7) F_i / 10 \times E_i / 100 \times 15$ ，少于10按10计算；

水田规模价格 = $\sum (i=1, 2 \dots 7) F_i / 10 \times E_i / 100 \times 10$ ，少于6按6计算。

经计算，得出研究区耕地数量指标价格为12.09万元/亩，水田规模指标价格为8.07万元/亩。

表1 研究区耕地资源补偿价值测算结果

耕地补偿指标	基本价格指数 (0-10) 参考值	权重 (%)	测算价格 (万元/亩)	
			耕地数量 (A)	水田规模 (B)
新增耕地成本	(F_1) 5	(E_1) 12.17	0.91	0.61
生态环境补偿	(F_2) 9	(E_2) 10.85	1.46	0.98
粮食综合产能	(F_3) 9	(E_3) 10.73	1.45	0.97
耕地后备资源稀缺性	(F_4) 8	(E_4) 31.37	3.76	2.51
耕地指标交易市场需求 (机会成本)	(F_5) 8	(E_5) 13.14	1.18	0.79
新增耕地后期管护	(F_6) 9	(E_6) 10.83	1.46	0.97
区域经济发展程度	(F_7) 9	(E_7) 10.91	1.47	0.98
合计			12.09	8.07

依照上述方法和省域内其他地区耕地数量和水田规模价格限价标准，可分别测算其新增耕地数量补偿价

格、水田规模补偿价格。（因各地区耕地补偿指标对应基本价格指数参考值的赋值，随研究者对各项指标的判

断程度不同而有所变化, 本文所得结论仅作参考。)

(三) 补偿机制

1. 一次性货币补偿

在土地开发项目中, 新增水田按85%计算, 即开发3000亩耕地后备资源预计可获得3000亩耕地数量指标、2550亩水田数量指标, 粮食综合产能忽略不计, 则一次性货币补偿价格为5.68亿元(3000亩×12.09万元/亩+2550亩×8.07万元/亩=56848.5万元)。

2. 引入“碳汇”理念, 探索建立新增耕地价值补偿新机制

开展耕地生态补偿试点, 在综合考虑新增耕地固碳能力及方式、生态保护改善取得收益、当地财政承受能力等条件下, 引入倡导绿色、环保、低碳的“双碳”企业, 通过双方签订耕地生态保护补偿合作协议, 来约定新增耕地补偿的范围方式、预期目标、监测指标及协议期限、续约条件、违约责任等。补偿资金则主要用于补偿当地政府、村集体、农户因耕地固碳而增加的支出及付出的成本^[6]。根据永州市回龙圩管理区监测数据显示, 森林覆盖率达到78.8%, 年均负氧离子浓度达到2253个/cm³, 全年空气优良率为90.7%, 林地面积为3710.21公顷, 在研究区可开垦后备资源中, 固碳功能接近于林地的如园地、林地、草地占有率高达98.9%, 在新增耕地开发过程中对耕地后备资源的青苗、土地平整工程, 将对当地生态环境产生一定影响。在此种模式下进行新增耕地补偿价值测算, 协议双方可根据实际需求, 灵活选择资金补偿、产业转移、对口协作、订单农业等多种补偿方式, 而非短期一次性货币补偿模式。

四、对策建议

(一) 加强顶层设计, 落实耕地“三位一体”保护

1. 强化规划引领。根据全省各县市区市场占补平衡需求与耕地后备资源的分布情况, 科学编制省市县新增耕地开发利用规划, 鼓励省内大型企业参与新增耕地的开发, 合理平衡耕地指标供需关系。

2. 动态管理省级项目储备库。设立新增耕地开发投资主体准入原则, 对省级项目储备库内的项目类型、资金筹措渠道、开发利用模式等实行动态管理, 在储备库中优先选择具备条件的企业参与新增耕地开发的实施。

3. 实现耕地保护多部门联合。加强自然资源部门、农业农村部门、生态环保部门的规划衔接, 在有限的耕地后备资源上, 形成耕地开发与保护、粮食生产相结

合, 让农业产业与生态保护可持续发展。

(二) 创新新增耕地资源价值补偿机制, 发挥耕地保护者积极性

突破传统单一的一次性货币化补偿机制, 引入农业产业扶持、双碳目标企业等多元形式, 探索在自然资源、农业、乡村振兴领域形成耕地资源联合补偿机制, 破解补偿标准不一难题。将自然资源碳汇潜力转换成资源资产进而建立保护耕地的补偿机制, 有效激发耕地保护者积极性, 更好的保护耕地。

(三) 完善交易制度体系, 提高耕地占补平衡保障水平

1. 实行耕地指标交易“市场调节”+“政府作用”模式。“市场调节”指在耕地资源价格形成机制基础上, 由政府制定交易最低限价, 最高限价则由市场决定。“政府作用”指在省级财政安排中, 根据国土空间规划主体功能区等情况实行转移支付。

2. 建立“政府+国有企业联动平台”, 利用政府政策性优势和国有企业在耕地开发、农业科技、生态环保领域的关键核心技术, 推动耕地指标收储多元融合创新, 进一步规范新增耕地经营和维护、耕地指标和收益管理、完善政策支持体系, 建立风险防控体系, 有序开展全省新增耕地开发和新增耕地指标交易。

参考文献

[1] 王艺林、王涵. 我国农村农业耕地生态补偿法律制度研究[J]. 农业开发与装备2021, 8: 48-49

[2] 金萍、於忠祥. 耕地资源变化与经济的关系分析——以安徽省六安市为例[J]. 中国集体经济, 2010, 4: 22-23

[3] 庞荣辉. 区域经济发展与保护耕地问题[J]. 防护工程, 2020, (28)

[4] 孔祥斌. 休养生息制度背景下的中国耕地保护转型目标框架与路径[J]. 湖南师范大学社会科学学报; 2021-05-25

[5] 刘艳萍. 探究耕地保护现状及对策[J]. 科学与财富; 2017-01-01

[6] 党昱譞、姚东恒、孔祥斌. 碳中和目标下东北黑土区耕地生态保护补偿机制探讨[J]. 中国土地, 2021-07-20

作者简介: 张黎(1982-), 女, 硕士研究生, 工程师, 主要从事土地开发利用、耕地保护研究工作。