

永久基本农田保护的补偿机制研究

赵中华

朝阳县自然资源局

[摘要]在十九大报告中，总书记再次强调要完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界3条控制线划定工作。党的十八届三中全会通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出“划定永久基本农田，建立保护补偿机制，确保基本农田总量不减少、用途不改变、质量有提高”。永久基本农田保护补偿制度的建立相比原有的耕地保护制度是一项制度创新，在城乡统筹发展的大背景下，研究这一制度创新的价值以及实践探索，进而完善永久基本农田保护补偿制度创新机制，具有重要意义。

[关键词]永久基本农田；保护补偿；机制

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2020.03.579

近年来，随着我国经济建设和城乡一体化的快速发展，占用耕地的现象屡见不鲜，个别地方为了上项目，规避报批程序，想方设法把基本农田调整为一般耕地，再调整为建设用地，大量占用基本农田。同时，在基本农田补划过程中，由于补划的基本农田主要是水土条件较差的薄地和新开发整理出来的耕地，基本农田的数量和质量也大打折扣。可见，我国的基本农田保护现状不容乐观。建立永久基本农田保护的补偿机制，是遵循经济规律，寻求耕地保护的治本之策。建立补偿机制的实质是将经济手段引入耕地保护行为，在市场经济条件下，经济手段可在微观上调控和引导土地所有者和使用者的利用行为，并将成为现有耕地保护的法律、行政手段之外的有效补充。

一、永久基本农田保护补偿机制的构建

1、补偿主体农民是与基本农田发生最直接关系的主体，要达到保护耕地同时防止改变耕地用途获得更大利益的目的，首先应对承包耕种永久基本农田的农民进行经济补偿。同时也应看到，基本农田保护政策的制定与某时期社会经济发展是密不可分的，基本农田保护政策随着社会经济的发展而发生着演变，其中地方政府、利益集团和农民都成为基本农田保护政策演变的主要影响因素。由于我国现存的特殊的土地所有关系和土地管理方式，产生了多个主体对土地收益的利益要求。当耕地保护无法获取收益或者在耕地转用的过程中有利可图，利益主体将成为耕地流失的促进者，反之，它将成为耕地保护的促进者。在一定体制下，主体利益要求所决定的分配关系结构是产生农地非农化的动力和形成诱导机制的重要因素，土地收益的分配在中央政府、地方政府、农村集体以及农民之间进行，典型的耕地流失行为即是农地非农化。而保护永久基本农田则是防止农地非农化的刚性要求，它消除了由农地发展权（农地变更为非农用地的的发展权）产生土地收益的可能。在这一行为中，地方政府面临着发展地方经济的巨大压力，在耕地利用低收益及耕地非农化的低成本条件下，它们可能会凭借行政权力扭曲土地市场价格关系，充分发挥土地资本积累的功能，而在一定程度上忽视降低土地利用的社会成本，从而加速农地的非农化。于

是，在保护基本农田的过程中有必要对地方政府也进行补偿，并加大农业补贴力度。基本农田的维持、保护直接受制于农村集体与农民，尤其是农民个体，是耕地保护特别是质量保护的主角。划定永久基本农田后，则意味着村集体和农民都失去了农地发展权所创造的土地增值，而目前耕地的生产经济效益偏低，理应受到补偿。由此可见，永久基本农田保护的补偿主体包括地方政府、农村集体和农民。

2、补偿标准和分配体制补偿标准是基本农田保护补偿机制的核心问题，它直接关系到农民的切身利益和保护成效，更成为社会关注的热点问题之一。本文尝试着从耕地价值角度来分析基本农田保护的补偿标准及分配体制。基本农田在肥力与地段方面均优于一般农田，它是一定区域内人地关系平衡的一种表达，具有时段性。更重要的是，它与我国的粮食安全息息相关，可见其土地价值的内涵极为丰富。结合当前可持续发展的观念，在人与自然、人与人关系双重和谐的前提下，以经济、生态和社会三者协调发展为原则，可以认为基本农田的耕地价值包括经济价值、社会价值和生态价值，其中社会价值又包括社会保障价值和社会稳定价值。

3、补偿资金使用。补偿资金使用不宜直接以现金补偿的方式发放给农民，而应通过多样化的农业生产投入项目，促进农业综合生产能力的提高。部分地区在基本农田保护补偿的规范性文件中强调补偿资金使用在农业保险补贴、耕地流转担保资金以及农民养老保险补贴等，还有的地方规定集体经济组织可提取一定比例的补偿资金作为农业基础设施建设专项基金。补偿资金的使用方式有利于改善农业生产条件，但其存在的问题是与当下的各项惠农补贴政策混同在一起，可能对基本农田保护补偿的激励效果有消极影响。对于补偿资金的使用，仍应围绕基本农田地力的提升为中心，可考虑用于基本农田之上小型农田水利建设、有机肥施用项目等。在补偿资金的具体使用上既要规定法定使用范围，同时又需要考虑到各地不同实际，由村民会议或村民代表大会自主决定具体的安排使用方式，从而调动农民保护基本农田的积极性、自觉性。

二、完善永久基本农田保护补偿制度创新机制

部分地区所开展的永久基本农田保护补偿的制度创新实践对其他地区进行永久基本农田保护补偿工作具有重要借鉴价值。不过由于在全国层面尚缺乏具有指导意义的法律规范或规范性文件,各地的补偿机制仍处于探索阶段,难免存在不完善之处,其主要表现在以下方面:首先,对于补偿资金的来源主要由基层政府承担,并没有体现出永久基本农田保护的国家责任,并给地方财政带来一定的负担,影响地方政府保护基本农田的积极性。其次,对于补偿标准并不区分地力情况而实施统一标准可能会影响到补偿提升地力的效果。再次,对于补偿方式是现金直接补贴,还是投入农村养老保险、新农村合作医疗保险中,各地具有不同做法,如何科学合理的确定补偿方式值得深入研究。最后,永久基本农田保护补偿监管仍多依靠行政机关单方行政行为,亟待完善保护补偿合同制度。基于此,笔者认为主要应从以下问题着手,完善永久基本农田保护补偿制度创新机制。

1、设立永久基本农田保护补偿基金。设立永久基本农田保护补偿基金的目的在依法规确定的方式,由国家确定特定用途,拨付资金,对于履行保护永久基本农田义务的主体提供补助。考虑到合理配置土地收益的需要,补偿基金的来源主要应为国有土地出让金,中央政府对基本农田保有量超出全国平均水平的地区和经济落后地区应实行专项耕地保护资金的转移支付,同时补偿基金可接受社会捐助。补偿基金的使用对象应为直接从事耕种履行基本农田保护任务的农户,由于集体经济组织并不直接从事耕种,不宜将其作为补偿对象。依据《土地管理法》和《基本农田保护条例》的规定,对基本农田负有保护职责的是国土资源行政主管部门,补偿基金可由国土资源管理部门负责运行与管理。国土资源部门应制定补偿的发放程序,确保受补偿主体获得相应的补偿。

2、区分永久基本农田保护补偿标准。现行部分地区在发放补偿标准时,对不同农户和地块皆适用统一标准,并不利于达到地力提升的效果。首先,补偿标准应在对地力等级进行评价的基础上,确立地力等级与补偿标准之间的梯度量化表,根据不同的地力保持情况进行发放。由于不同农户对于地力保持的投入并不相同,统一标准无法达到激励的效果。区分不同标准可能会增加补偿发放的成本,但有利于补偿效果的提高,关键是要建立科学的地力等级评级制度。其次,对于不同农户种植的作物不同,补偿标准应有所区分,可考虑将粮食补贴与农田保护补偿结合起来,对种植粮食作物的农户应提高补偿标准。最后,对于不同区域的补偿标准,可在全国确立的最低补偿标准的基础上,授权各地根据各地情况,确立不同补偿标准。

3、明确永久基本农田保护补偿方式。实践中补偿方式一般为资金补偿,有学者建议多样化的补偿方式可包括政策补偿、资金补偿和智力补偿。永久基本农田保护补偿的目的主

要是为合理配置耕地保护利益,激励农户提升地力。因此,补偿应以资金补偿为宜,其他所谓的政策、资金补偿等方式已无法包括进农田保护补偿的内容和目标。至于补偿资金的具体使用方式,采取现金直补的形式并未体现出基本农田保护补偿的意旨,使其混同于其他农业补贴,无法达到激励保护耕地的效果。补偿资金用于农村社会保障费用,有助于分散农民遭遇生老病死危难之时的风险,但与实现耕地保护的政策目标有所不同。理想的方式可将补偿资金用于小型农田水利建设、土壤肥力培育等直接提升地力的项目建设,从而惠及农业生产,并进一步提高耕地的质量。

4、完善永久基本农田保护补偿合同制度。现行接受补偿的农户需与地方政府订立基本农田保护补偿合同,约定地块、面积、期限、类别、补偿资金以及双方的权利义务等内容。从性质上分析,此属于行政合同。此行政合同是行政主体为达成耕地保护的行政目的而与耕地保护责任人订立。现行永久基本农田保护补偿合同仅具有行政合同之形式,在功能发挥上尚需进一步完善。首先,保护补偿合同内容上应约定清楚双方权利义务关系,尤其是在农户未履行义务时所承担的责任。其次,保护补偿合同履行中,行政主体对未履行义务的农户应可做出停发或追回补偿、恢复原状、解除合同的决定。最后,对保护补偿合同产生争议应提供相应的救济渠道。

为把永久基本农田保护补偿激励机制引入基本农田保护法律规制之中,我国在《土地管理法》和《基本农田保护条例》修改中应增加基本农田保护补偿的相关条款,从永久基本农田补偿的目的、补偿资金的投入、补偿对象、补偿标准、补偿资金的使用及补偿的监管机制和法律责任等方面构建永久基本农田保护补偿制度,从而推动永久基本农田保护区的划定,遏制我国耕地质量急剧下降的趋势,为农户保护农田行为提供积极指引。同时永久基本农田保护补偿这一激励手段所发挥的功能有其自身边界,激励手段应与其他命令禁止性手段结合起来,实现规制目标与规制手段的匹配,达到耕地保护的政策目标。

参考文献

- [1]臧俊梅,王万茂,李边疆.我国基本农田保护政策演变的制度经济学分析[J].经济体制改革,2017(6):84-88.
- [2]曲福田,冯淑怡,俞红.土地价格及分配关系与农地非农化经济体制研究[J].中国农村经济,2018(12):45-51.
- [3]王仕菊,黄贤金,陈志刚.基于耕地价值的征地补偿标准[J].中国土地学,2018,22(11):44-50.
- [4]王洪江,谢艳,秦启文,王勇.征地补偿模式的经济学分析[J].中国土地科学,2018,22(10):12-16.