我国耕地发展权制度的反思与创新

王 荧

（福建江夏学院 经济贸易学院，福建 福州 350108）

摘 要： 通过梳理耕地保护与非农化配置制度的 4 个阶段历程，可以发现：我国耕地发展权制度经历了产权从缺失到确定，再到建立起总量控制下的计划命令的配置机制，再到当前朝着经济措施的配置机制转变的发展过程。当前，作为新增耕地发展权的市场交易机制——浙江指标交易、重庆地票交易、城乡建设用地增减挂钩等机制改进了耕地的空间配置效率与公平状况，作为现存耕地的发展权的价值补偿机制——成都耕地保护基金机制改进了耕地的产业间配置效率与公平状况。然而，现有制度创新依然存在耕地发展权种类设置不完全、产权归属不明晰、权能实现不完善等问题。为此，应该从种类设置、产权归属和权能实现等方面进一步清晰界定耕地发展权，并构建相应的市场交易或财税等配置机制，最终使相关经济主体既有机会在耕地保护中获得补偿，亦可在耕地非农化中获得收益，从而诱使正确的经济行为，实现耕地保护与非农化的最优均衡。

关键词： 耕地发展权；耕地保护；非农化；市场机制；耕地保护基金

中图分类号： F301.11　　**文献标识码：** A　　**文章编号：** 1672－0202(2016)06－0029－11

一、耕地发展权与耕地保护和非农化配置

耕地不仅能提供粮食生产服务、带来农业生产价值，同时耕地的存在也能带来粮食安全、生态服务等各种存在价值（见图 1），其中，存在价值具有公共物品属性。因此，耕地保护与非农化配置的核心问题是如何保护并将这些存在价值内化到耕地利用的决策当中[1]，实现耕地收益的最大化。耕地发展权的设置与交易保护和实现了耕地的存在价值，因此，合理设置耕地发展权并构建相应的配置机制是实现耕地保护与非农化优化配置的根本途径[2]。

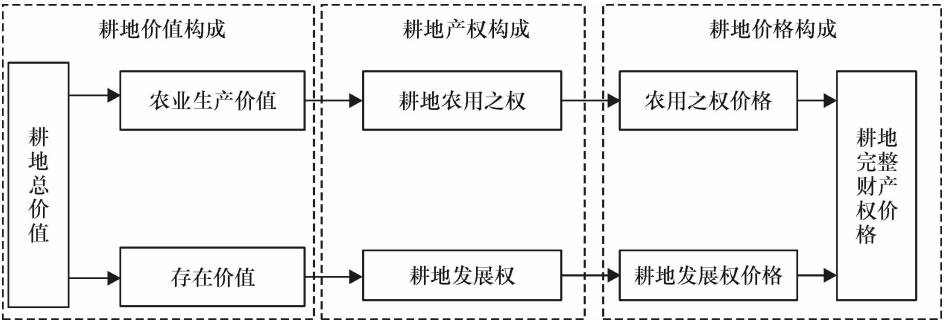


图 1　耕地价值、耕地产权以及耕地价格关系

耕地发展权的配置机制主要有两类：计划命令的配置机制和经济措施的配置机制[1－2]。其中，

收稿日期： 2016－08－17　　**DOI：** 10.7671/j.issn.1672－0202.2016.06.004

基金项目： 国家社会科学基金项目（15BJY080）

作者简介： 王　荧（1980—），男，福建闽清人，福建江夏学院副教授，主要研究方向为资源与环境经济学、产权经济学。E－mail：55780836@qq.com

计划命令的配置机制是公共管理部门以行政命令的形式,将等于允许进行非农化的耕地数量的耕地发展权,分时间按计划分配给相关经济主体,并匹配到具体地块。经济措施的配置机制是通过税(补贴)和总量控制下的市场交易来实现耕地发展权的内在价值。税(补贴)的方式本质上是公共管理部门通过税或补贴的形式来实现耕地发展权的内在价值;总量控制下的市场交易方式是公共管理部门首先界定好耕地发展权的权能、归属并建立相应的市场交易机制,让市场机制来协调耕地保护各经济主体的利益。总体而言,相比于计划命令的配置机制,经济措施的配置机制更具经济有效性[1-2]。

在人均耕地不到世界平均水平40%的中国,耕地资源的保护与非农化配置更是备受关注。学术界普遍认为:尽管在法律上还未明确界定,但耕地发展权在我国的土地规划与管理中却是存在的[3]。不过现有的制度中,缺乏配套的补偿、交易等机制设计[4],显得刚性有余而弹性不足,导致我国耕地保护与非农化配置存在诸多问题[5]。近年来,部分地方政府开始探索新的耕地保护与非农化配置机制,比较有代表性的是成都耕地保护基金机制[6]、重庆地票交易机制[7]、浙江耕地指标交易机制[3,5],以及城乡建设用地增减挂钩机制。现有文献[8-13]以耕地发展权理论为基础,对这些机制展开了深入研究,取得了丰硕成果,但不足之处在于:(1)对于我国耕地发展权制度变迁历程的阶段梳理、变迁路径与经济逻辑的解释与分析,现有文献较少涉及;(2)关于我国耕地发展权的权能实现、分类、归属以及发展权机制创新的绩效等方面尚存争议。为此,本文在梳理我国耕地保护与非农化机制变迁历程的基础上,总结我国耕地发展权制度创新路径,在制度经济学的框架下,解释其背后的经济逻辑,最后,从耕地发展权分类设置、产权归属、权能实现等方面系统构建了中国特色耕地发展权制度。

二、我国耕地保护与非农化配置制度的变迁历程

回顾我国耕地保护与非农化配置制度的变迁历史,可以发现,改革开放以来,我国耕地保护与非农化配置制度经历了耕地发展权从缺失到确定,再到建立起总量控制下的计划命令的配置机制,再到当前朝着经济措施的配置机制转变的发展过程,共经历了4个阶段。

第一阶段:1982年颁布的《宪法》虽然明确了除由法律规定属于国家所有的以外,农村和城市郊区的土地属于集体所有,然而,该《宪法》一方面没有明确解决耕地保护与非农化产权模糊的问题,另一方面也没有明确界定农民集体,导致农村土地的产权主体虚置,土地产权的行为主体最终落实到各级政府的多个部门手中,造成耕地管理混乱,乱占滥用耕地的现象非常严重[5]。

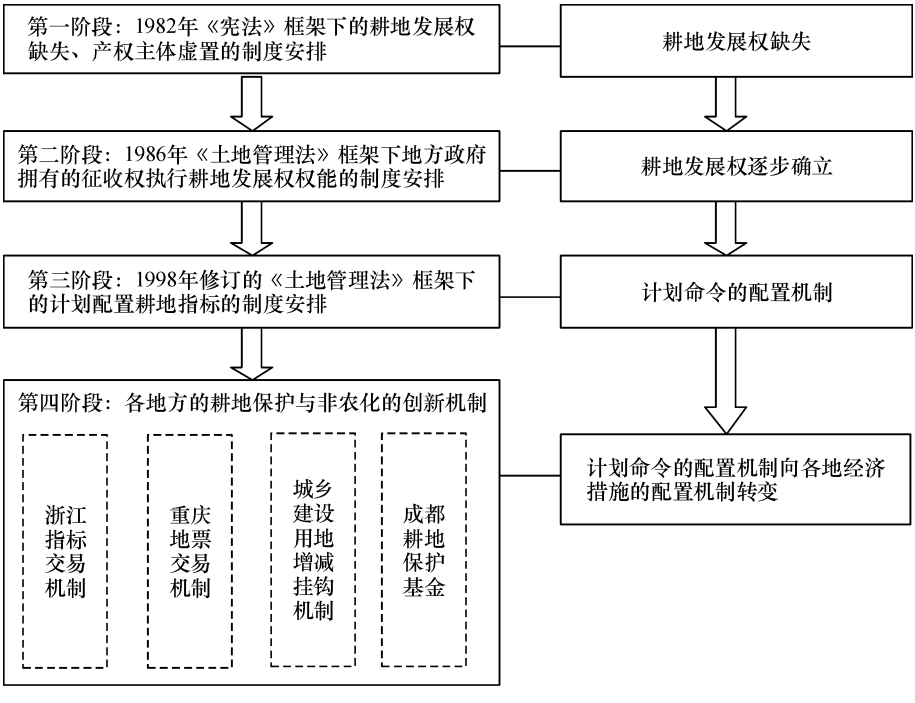
第二阶段:1986年订立的《土地管理法》没有明确解决耕地保护以及耕地非农化产权模糊等问题,但却明晰了耕地非农化的行为主体——拥有征收权和出让权的地方政府(以县级为主体),从而为地方政府开展土地财政奠定了制度基础。随着我国工业化、城市化的推进,大量的优质耕地不可避免地被地方政府转为非农建设用地。

第三阶段:1998年《土地管理法》的修订构建起了我国最严格的耕地保护制度,明确了要通过实行土地利用总体规划制度实现土地利用管理和耕地保护。此后,各级政府均制定了“土地利用总体规划”,将耕地区分为基本农田、一般农田(普通耕地)和建设留用地,在明确需要保护的耕地总量以及允许非农化耕地总量的基础上,通过计划分配建设占用耕地、耕地(以及基本农田)保有量以及耕地补充数量等指令性指标将耕地保护、补充任务和允许耕地非农化的权利层层分解给各级地方政府,并落实到具体地块[9]。具体上,通过规划分配建设占用耕地指标来控制耕地非农化规模并落实到具体地块;通过规划分配耕地保有量指标和基本农田保有量指标来落实耕地以及基本农田的保有任务;通过规划分配耕地补充数量指标来实现耕地占补平衡。总体上,建设占用耕

地指标、耕地(以及基本农田)保有量和补充耕地量指标共同执行了耕地发展权权能[12];在配置方式上,这 3 种指标主要采用了计划命令的配置机制。耕地发展权的计划命令的配置方式,具有计划经济模式所有常见的问题:一方面无法实现各地非农建设用地需要与耕地保护之间的有效率的匹配,另一方面导致不同地区耕地保护的责任负担与利益分享的非均衡,给发展受限地区相关经济主体带来福利损失,最终造成土地利用的不公;地方政府反而在耕地非农化中获得大量的土地增值收益,造成大量耕地被低效非农化。

第四阶段:为了突破政策的制约,部分地方开始探索如何在现行计划命令的配置机制下引入市场机制以破解耕地保护与非农化配置的难题。比较有代表性的有"浙江指标交易""重庆地票交易机制""城乡建设用地增减挂钩"和"成都耕地保护基金"等几种创新机制。从产权经济理论看,浙江指标交易、重庆地票交易、城乡建设用地增减挂钩和成都耕地保护基金等几种耕地保护创新机制的本质都是耕地发展权机制的创新,这些探索机制是在以往耕地发展权的计划命令基础上引入了经济措施。其中,重庆地票交易机制、城乡建设用地增减挂钩机制本质上和浙江指标交易机制是一致的,均为新增耕地发展权的市场交易机制;成都耕地保护基金机制则是现存耕地发展权内在价值的补偿机制。

不同种类的耕地发展权具有不同的权能。由于实行了耕地占补平衡制度,现有《土地管理法》中将耕地区分为现存的耕地和新增的耕地,二者在非农化转用中具有不同的权限:现存的耕地严禁非农化,只有在符合土地利用总体规划和土地利用年度计划,并且要增补数量和质量不减少的情况下,才能将现存的耕地非农化。因此,在耕地保护与非农化管理中,现存耕地只具有一种权能:表征耕地的存在并且拥有获得耕地保护的外部性价值补贴的权利。新增耕地的发展权除了拥有现存耕地发展权权能之外,还拥有允许等量的其他现存耕地在符合各种规划下进行非农化的权能。



左图:耕地发展权制度的发展历程与现状　　右图:耕地发展权制度的发展路径

图 2　耕地发展权制度的发展历程与路径

三、我国耕地发展权制度变迁的经济逻辑

总体上看,我国耕地发展权制度的每个发展阶段都从一定程度上修正了此前制度安排的不足之处,促进了效率与公平的改进,不过,每个阶段也遗留了部分问题,从而为下一阶段的制度变迁埋下伏笔。

(一)效率与公平标准

1. 耕地配置的最优效率标准

根据经济学原理,要实现资源的最优配置,则必须使配置后的资源在不同地区不同产业的边际总收益均相等。因此,耕地最优配置要实现两个配置效率:(1)最优产业间配置效率,即,要求各地区耕地农用的边际总收益等于用于非农建设利用的边际总收益;(2)最优空间配置效率,即要求各个区域在耕地非农化中获得的边际净收益相等。

2. 耕地配置的社会公平标准

以我国宪法为准绳,以党的十八大思想为指导,总结起来,我国耕地配置中应该要体现的公平原则即耕地收益按贡献分配原则。解决耕地收益要分配给谁、分配多少的问题,关键要看谁在耕地保护与非农化配置的收益中付出劳动做了贡献、付出多少劳动做了多大的贡献。

(二)第一阶段向第二阶段变迁的效率与公平分析

1. 效率与公平改进

科斯明确指出,“权利界定是市场交易的一个必需前奏”,“有了明确的权利界定,在市场交易下资产的使用会带来最高的资产价值”,只有明晰了产权,才能够以市价作为竞争准则。1986 年订立的《土地管理法》确立起了地方政府以征收权和出让权的形式执行耕地发展权权能,从而结束了在此之前由于产权缺失而引发的乱占滥用耕地的现象,逐步提升了耕地的利用价值。

作为制度创新的供给者和耕地发展权的实际拥有者,在耕地非农转用中,政府获得了大部分的耕地增值收益,土地开发者获得了耕地非农利用的收益,农民以及农民集体获得相应的耕地征收补偿。因此,在耕地相关经济主体的共同推动下,大量耕地被非农化。

2. 存在的问题

然而,在确立起耕地发展权及其行为主体的同时,代表全国整体利益的中央政府未能建立起相应的耕地发展权总量控制与分配机制,而具有实际执行权的地方政府在追求地方利益最大化过程中,就不可避免地忽略耕地保护的公共外部收益,从而导致耕地被过度非农化。

(三)第二阶段向第三阶段变迁的效率与公平分析

1. 效率与公平改进

1998 年《土地管理法》的修订架构起了通过实行土地利用总体规划制度来实现耕地发展权的总量控制以及地区间的计划分配,从一定程度上遏制了 1986 年以来的大量耕地被过度非农化的势头。

2. 存在的问题

由于该机制缺乏配套的补偿、交易等机制设计[4],显得刚性有余而弹性不足,依然造成我国耕地保护与非农化配置效率低下且利益分配不公的结果。

首先,在计划命令的配置机制下,我国耕地配置存在产业间配置和空间配置均无效率的状态[19-20]。

(1)产业间配置效率分析

图3 中的横轴 Q 为耕地数量,纵轴 P 为耕地价格,曲线 S_p 为耕地非农化的私有供给曲线,S_s 为加入外部性收益后的耕地非农化的社会供给曲线,D_s 为耕地非农化的社会需求曲线。社会供给曲线 S_s 与社会需求曲线 D_s 的交点 E^* 为耕地非农化最优配置的均衡点,其对应的价格 P^* 为耕地合理的价格,其对应的数量 Q^* 为耕地合理的非农化数量。在第三阶段的耕地保护机制下,政府并没有全面采取补贴等政策措施以弥补耕地保护的外部性价值,从而造成市场失灵,即,在第三阶段的耕地保护机制下我国的耕地非农化供给曲线不是 S_s 而是私有供给曲线 S_p ,耕地非农化的均衡点为 E^m ,相应的耕地非农化数量为 Q^m ,明显多于耕地最优的非农化数量 Q^* ,即存在过度非农化。

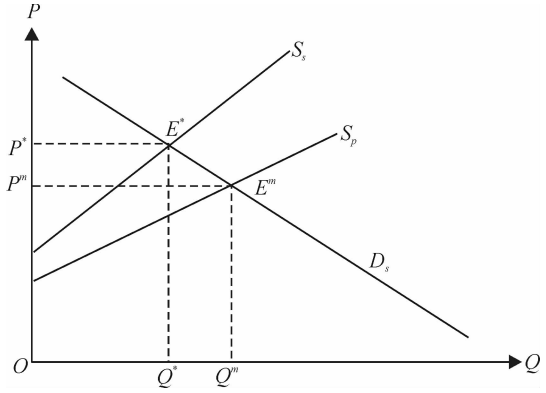


图 3　耕地产业间的配置效率

(2)空间配置效率分析

第三阶段的计划命令配置机制中,由于以下 5 个原因,导致存在空间配置效率损失的状况。首先,耕地保护的外部收益与耕地所处的自然环境等因素密切相关,换言之,正确评估各地区耕地非农化的净收益本身就是非常困难的事情;其次,由于信息不完全的存在,上级政府准确评估各地区耕地非农化的净收益将变得更加困难;再次,为了协调各地区发展的不平衡,上级政府将可能主要依据平均原则而不是效率原则分配指标;第四,为了能够少保护耕地、多非农发展,各地区政府往往会对上级政府进行积极的“寻租”活动,导致上级政府在分配耕地非农化指标时,进一步偏离效率与公平的原则;最后,我国还没建立相关指标交易市场,以纠正政府计划分配耕地非农化指标造成的无效率状态。

(3)公平分析

在第三阶段的计划命令配置机制下,我国耕地配置存在收益分配不公的状况,具体表现在以下两个方面:第一,为了完成保护大量耕地的任务,部分农民、农民集体以及地方政府限制了自身发展,创造了大量耕地存在价值,但却没有获得相应的贡献补偿,明显与“按劳分配,按贡献分配”的原则相背离。第二,农民集体所有的耕地不能直接非农化,只能由政府征收并获得非农化审批转为国有建设用地后,才可以进入市场交易,在这一过程中,农民以及农民集体只能获得给定标准的征地补偿,而政府和开发商则共同分享了绝大部分耕地非农化的增值收益,这一方面反映农民集体土地和城市土地同地不同权不同价,明显违背了市场公平原则;另一方面,政府和开发商不需要太多的劳动与贡献却获得了大部分的耕地增值收益,存在“不劳而获”,违背了“按劳分配,按贡献分配”的原则。

(四)第三阶段向第四阶段变迁的效率与公平分析

1. 效率与公平改进

首先，在配置效率方面，地票交易机制、城乡建设用地增减挂钩机制和浙江指标交易机制是在指令式的计划配置机制的基础上引入市场交易机制，从而纠正了上级政府在初始分配耕地非农化指标时的无效率，协调了各地区耕地非农化边际净收益差异，改进了耕地保护与非农化的空间配置效率。成都耕地保护基金机制则是以补贴的形式，对耕地保护的正外部性进行补偿，从而纠正了正外部性存在而造成的市场失灵，提高了耕地保护与非农化的产业间配置效率。

其次，在利益分配的公平方面，重庆地票交易机制、城乡建设用地增减挂钩机制和浙江指标交易机制中，一方面，政府在核配耕地非农化指标以及耕地保护任务时，可以出于社会公平的目标，来核配子权利束，从而协调各地区经济发展水平、耕地保护潜力等差异；另外一方面，有潜力的地方政府、农民以及农民集体可以通过补充耕地，获得相应的耕地发展权，并可以将耕地发展权通过市场进行交易获得相应的收益，从而遵循了耕地收益按贡献分配原则。成都耕地保护基金机制中，政府以补贴的方式补偿了农民以及农民集体保护大量耕地的行为，从而实现了一定程度的按劳分配、按贡献分配。

2. *存在的问题*

第一，耕地发展权种类设置问题有待进一步明确。重庆地票交易机制、城乡建设用地增减挂钩机制和浙江指标交易机制虽然改进了不同地区间耕地补充与耕地非农化配置的空间效率，但是，对于现存耕地的外部性价值的保护与实现，该机制却无能为力。成都耕地保护基金机制则是以补贴的形式，对现存耕地的正外部性进行补偿，改进了耕地保护的产业间配置效率。由此可见，唯有同步构建类似成都的耕地保护基金机制与类似重庆、浙江等地的新增耕地发展权交易制度，才能同时实现耕地保护与非农化的空间配置效率和产业间的配置效率。事实上，仅仅构建类似重庆、浙江等地的新增耕地发展权交易制度而没有同时构建类似成都的耕地保护基金制度，耕地非农化程度很可能会被自发地加大。由于耕地保护的正外部性未能有效内化，许多地区存在耕地过度非农化的倾向，但是受到上级政府计划分配建设占用耕地、基本农田保有量、补充耕地量等3个指标的总量约束，所以未能大幅度地过度非农化。如果此时只引入类似重庆、浙江等地的新增耕地发展权交易制度，那么这些地区就可以通过向其他地区购买地票等新增耕地发展权的方式来突破上级政府的总量约束，从而进一步扩大耕地非农化规模。

第二，不同耕地发展权的权能实现形式问题还有待进一步明确。目前，各地区耕地保护与非农化创新机制中，涉及到众多的指标，这些指标执行了哪种耕地发展权的权能，是单独执行还是组合起来共同执行耕地发展权的权能，或者说，应该如何将不同耕地发展权的权能分解到现有的这些指标来实现，对于这一问题，不管是学术界还是政府规章制度层面都未有明确的答案。

第三，我国耕地发展权归属的问题还有待进一步明确。当前，各地区耕地保护与非农化创新机制的各种指标都或多或少执行了耕地发展权的权能，但是，没有一个地区就这些指标的具体归属给出一个明确的界定。就中国的耕地发展权创新实践来看，无论是重庆地票机制、城乡建设用地增减挂钩机制还是浙江指标交易机制，本质上都是地方政府通过拆迁、复垦农村宅基地和推动农民集中居住来获得建设占用耕地指标的行动。不同地区的创新差别主要体现在拆迁补偿和集中居住等标准上。然而，在所有创新机制中，地方政府部门基本上主导了拆迁补偿水平、集中居住标准、补偿安置政策的制定，农民和农民集体只能被动接受地方政府的安排，他们的利益因此而受到损害的可能性极大。在成都耕地保护基金机制中，部分地方政府限制了自身发展，保护了大量农地，然而不但没有获得相应的收益，还要担负一定的筹集耕地保护基金的责任，不利于激发政府的耕地保护积极性。

四、耕地发展权制度的进一步创新

(一)我国耕地发展权制度进一步创新的思路

根据经济学原理,只要对资产进行清晰的产权界定和合理的初始归属界定,并构建相应的市场机制,即使存在交易成本,市场的自愿谈判也会实现最优结果。科斯定理在耕地保护中的运用,可以用图 4 来说明:创新的耕地发展权机制,可以帮助经济主体形成合理的耕地保护收益预期,进而理顺各经济主体的经济利益分配关系,形成正确的经济诱因,引致合理的耕地保护行为,最终实现期望的耕地资源配置效率和社会公平。由此可以得出耕地发展权制度进一步创新的思路:首先,以现有耕地保护与非农化创新机制为基础,清晰界定耕地发展权的种类、权能与归属,最根本的是使耕地相关经济主体既能在耕地保护中获得补偿,又可在耕地非农化中获得收益,从而诱使经济主体根据自身利益,实现耕地保护与非农化的最优平衡;其次,构建相应的耕地发展权价值实现机制(市场交易机制或财税机制),充分保护与实现耕地发展权的各种权利的实现;最后,加强耕地保护的考核与监督,以确保各经济主体的经济行为在权利范围内进行,保障耕地保护的管制目标的实现。

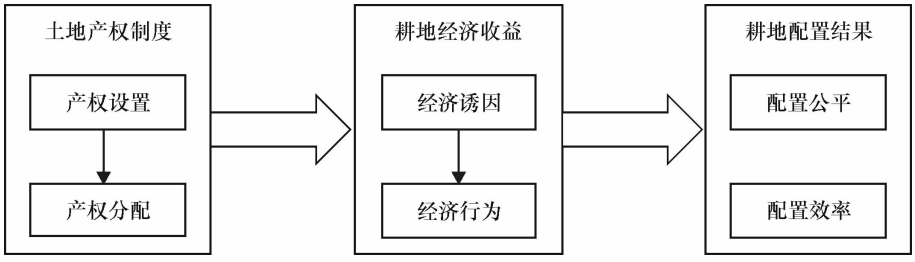


图 4　土地产权制度—耕地经济收益—耕地配置结果关系

(二)中国特色耕地发展权制度创新

1. 中国特色的耕地发展权设置

首先,为了能够对不同质量的耕地实现不同的保护,将耕地发展权区分为基本农田发展权和普通耕地发展权(见表 1)。其次,为了能够同时实现现有建设占用耕地总量控制、耕地总量保有、耕地占补平衡等制度,并且适应我国耕地保护与非农化涉及众多经济主体的特征,将各种耕地发展权的权能对应地分解为建设占用耕地指标、耕地保有量指标和耕地补充指标——只有同时拥有这 3 个指标才能对相应数量和质量的耕地进行非农化。其中,建设占用耕地指标是政府制定“土地利用总体规划”和“土地利用年度计划”所产生的,其权能为表征符合规划,拥有规划、实施耕地非农化权利;每单位耕地(不管是现存还是新增的耕地)均产生一单位耕地保有量指标,其权能为表征耕地的保有,并获得耕地保护补贴金或获得市场交易收入;每单位新增耕地除了产生一单位耕地保有量耕地指标外还产生一单位补充指标,耕地补充指标权能为表征耕地的补充,并获得市场交易收入。由于基本农田是高质量的耕地,因此,基本农田补充指标可以作为普通耕地补充指标使用,而普通耕地补充指标不可以作为基本农田补充指标使用。

2. 各种耕地发展权指标的配置机制

为了实现各种耕地发展权的最优配置,需要构建建设占用耕地、耕地保有量和耕地补充量等指标的配置机制。建设占用耕地指标的配置主要通过政府的规划审批予以实现;耕地补充指标的内在价值可以通过类似重庆地票交易、浙江指标交易等市场交易机制予以实现;耕地保有量指标的补偿金则需要通过构建类似成都耕地保护基金的机制予以实现,同时,还可以通过耕地保有量

指标的市场交易协调各地耕地保护的收益差异。不过与成都有所不同的是，应该构建两级耕地保护基金——国家耕地保护基金和地方耕地保护基金，其中国家耕地保护基金主要是为了协调全国范围内各地区共同承担耕地保护责任与共同享受耕地保护收益，地方耕地保护基金则是为了协调各地区内部耕地保护与非农化建设均能共享各地区的发展成果。具体的创建内容主要包括3个方面：

一是耕地保护基金的来源。国家耕地保护基金应该由中央政府筹集，地方耕地保护基金则由耕地所在地的市、区（市）县级政府共同筹集。主要来源是每年新增建设用地土地有偿使用费、土地出让收入和未来将要建立的房产税，即，耕地保护基金来自部分耕地非农化收益和非农建设用地的收益，从而将耕地保护的外部性收益内化为耕地非农化的成本。

二是耕地保护基金的发放对象与标准。每年对完成确权颁证的耕地发放耕地保护补贴，补贴标准应该随着每年耕地保护基金的增长情况而变化，并区分基本农田和普通耕地，基本农田的补贴标准应该适当高于普通耕地标准。国家耕地保护基金的发放标准应该全国统一，而地方耕地保护基金的发放标准则应该在本地区内部统一。

表1 我国耕地发展权分类、权能、形式和配置机制

项目	基本农田发展权			普通耕地发展权		
	建设占用基本农田指标	基本农田保有量指标	基本农田补充指标	建设占用普通耕地指标	普通耕地保有量指标	普通耕地补充指标
指标产生	根据“土地利用总体规划”和“土地利用年度计划”产生	（1）每单位新增基本农田，（2）每单位现存基本农田，均产生一单位“基本农田保有量指标”	每单位新增基本农田产生一单位“基本农田保有量指标”	根据“土地利用总体规划”和“土地利用年度计划”产生	（1）每单位新增普通耕地，（2）每单位现存普通耕地，产生一单位“普通耕地保有量指标”	每单位新增普通耕地产生一单位“普通耕地补充指标”
产权归属	中央政府	基本农田所有者	基本农田所有者	地方政府	耕地所有者	耕地所有者
配置机制	规划审批	补贴机制+市场机制	市场机制	规划审批	补贴机制+市场机制	市场机制
产权权能	表征符合规划，拥有规划、实施基本农田非农化权利	表征基本农田的保有，并获得基本农田保护补贴金或获得市场交易收入	表征基本农田的补充，并获得市场交易收入	表征符合规划，拥有规划、实施普通耕地非农化权利	表征普通耕地的保有，并获得普通耕地保护补贴金或获得市场交易收入	表征普通耕地的补充，并获得市场交易收入
	同时拥有3个指标，可以对基本农田进行非农化			同时拥有3个指标，可以对普通耕地进行非农化		

三是耕地保护基金使用范围以及受益人的责任。耕地保护基金，由各级组建单位统筹使用，绝大部分发放给耕地保有量指标所有者。领取耕保基金的耕地保有量指标所有者承担相应的耕地保护义务。

耕地补充指标、耕地保有量指标均可以获得相应的收益，因此，都可以以这些指标为抵押获得相应的贷款，或者以这些指标为基础标的进行资产证券化，从而拓宽耕地保护的资金来源，引导社会资本通过市场机制流向耕地保护领域。

3. 我国各种耕地发展权的归属

首先,政府拥有耕地非农化的权利,并通过建设占用耕地指标的规划和实施予以实现,具体归属上,建设占用基本农田指标归中央政府所有,建设占用普通耕地指标归地方政府所有。这一方面有利于国家意志的体现、落实和耕地公共外部性的保护,又赋予地方政府一定的灵活度;此外,这与我国现状相一致,可以将制度变迁的成本最小化。

其次,耕地保有量指标和耕地补充指标归耕地所有者所有,地方政府则以产权税的形式分享一定比例的耕地保护与耕地补充的收益。这样归属有利于激发地方政府和耕地所有者保护现存耕地的积极性,同时解决了农村土地实行家庭承包经营责任制后农村土地所有者产权权能架空的问题,协调了农民集体事权与财权的平衡,更好地发挥农民集体在保护农村公共资源中的作用。

(三)耕地发展权制度创新下耕地保护与非农化的效率与公平

1. 耕地发展权制度创新下耕地保护与非农化管理模式的转变

在耕地发展权制度创新下,我国耕地保护与非农化管理的实现方式可以转变为表 2 所示的耕地发展权模式。各级地方政府无法持有足够数量的耕地保有量指标时,可以向具有多余耕地保有量指标的地方购买;同样,占用耕地的单位无法开垦相应数量与质量的耕地时,可以在市场上购买相应数量的耕地补充量指标予以抵消。

表 2　我国耕地保护与非农化管理模式

管理模式	耕地保护		耕地非农化管理	
当前模式	全国守住 18.06 亿亩的耕地、16.60 亿亩的基本农田	各级地方政府保护相应任务数量的基本农田和耕地	符合各种规划,并获得政府审核批准	由占用耕地的单位负责开垦相同数量和质量的耕地
耕地发展权模式	全国持有 18.06 亿的“普通耕地保有量指标”和 16.60 亿亩的“基本农田保有量指标”	各级地方政府持有相应数量的“普通耕地保有量指标”和“基本农田保有量指标”	拥有“建设占用普通耕地(基本农田)指标”	占用耕地的单位要获得相应的“补充普通耕地(基本农田)指标”

2. 耕地发展权制度创新下耕地保护与非农化的效率与公平

从效率角度看,在耕地发展权制度创新下,同步构建起了耕地保有量指标的补偿机制、交易机制,以及耕地补充指标交易机制,只有同时拥有建设占用耕地指标、耕地保有量指标和耕地补充指标时才能对相应数量的耕地非农化,从而将耕地保护的存在价值通过耕地保有量指标和耕地补充指标内化到耕地非农化的成本之中,进而实现耕地在产业间的配置效率。并且,构建起了耕地保有量指标和耕地补充指标的市场交易机制,从而协调了各地区耕地保有和耕地补充的边际收益,实现了耕地的空间配置效率。

从公平角度看,农民以及农民集体作为耕地所有者,保护和补充了耕地,并获得了相应的耕地保护和耕地补充的收益;地方政府一方面可以通过产权税的形式分享耕地保护与耕地补充的部分收益,另外一方面亦可通过规划、实施建设占用耕地指标加强基础设施建设、推进耕地非农化,并获得耕地非农化的增值。总体而言,各经济主体均可以依据其在耕地保护与非农化配置中的贡献获得相应收益,从而诱使经济主体根据自身利益,公平有效地实现耕地保护与非农化的配置目标。

五、结语

改革开放以来,我国耕地发展权从无到有、再从计划命令的配置机制向经济措施的配置机制

转变,共经历了4个阶段。当前,耕地发展权制度创新虽然改进了耕地配置的效率与公平,但依然存在耕地发展权种类设置、权能实现产权归属有待进一步明确的问题。

因此,为了能够对不同质量的耕地实现不同的保护,需将耕地发展权区分为基本农田发展权和普通耕地发展权。其次,为了能够同时实现现有建设占用耕地总量控制、耕地总量保有、耕地占补平衡等制度,并且适应我国耕地保护与非农化涉及众多经济主体的特征,将各种耕地发展权的权能对应地分解为建设占用耕地指标、耕地保有量指标和耕地补充指标,同时,同步构建起耕地保有量指标的补偿机制和交易机制以及耕地补充指标的交易机制,从而将耕地的存在价值通过耕地保有量指标和耕地补充指标内化到耕地非农化的成本之中,进而实现耕地的最优配置。第三,在各指标的归属上,建设占用基本农田指标归中央政府所有,建设占用普通耕地指标归地方政府所有,耕地保有量指标和耕地补充指标归耕地所有者所有,地方政府则以产权税的形式分享一定比例的耕地保护与耕地补充的收益,使耕地相关经济主体既有机会在耕地保护中获得补偿,亦可在耕地非农化中获得收益,从而诱使经济主体根据自身利益,在耕地保护与非农化中贡献自己力量,实现期望的效率与公平。

参考文献:

[1]WILLIAM J BAMOL, WALLCE E OATES. The theory of environmental Policy[M]. London: Cambridge University Press, 1988:55.

[2]卡伦. 环境经济学与环境管理[M]. 清华大学出版社, 2006:61.

[3]汪晖,陶然. 论土地发展权转移与交易的"浙江模式"——制度起源、操作模式及其重要含义[J]. 管理世界, 2009,(8):39-52.

[4]蔡银莺,余元. 基本农田规划管制下农民的土地发展权受限分析——以江夏区五里界镇为实证[J]. 中国人口·资源与环境,2012,(9):76-82.

[5]张蔚文,李学文. 外部性作用下的耕地非农化权配置——"浙江模式"的可转让土地发展权真的有效率吗?[J]. 管理世界,2011,(6):47-62.

[6]罗凌霄. 成都市耕保基金制度的做法_成效及对策建议[J]. 天府新论,2012,(2):74-78.

[7]田茫茫. 地票交易政策实施中的问题——来自重庆市彭水靛水乡新田坡村的案例[D]. 西南大学博士论文, 2013.

[8]王文龙. 土地发展权交易视角下的粮食安全区域协调机制研究——以浙江省为例[J]. 经济体制改革,2015,(1):90-94.

[9]汪晖,王兰兰,陶然. 土地发展权转移与交易的中国地方经验——背景、模式、挑战与突破[J]. 城市规划,2011,(7):9-14.

[10]靳相木. 新增建设用地指令性配额管理的市场取向改进[J]. 中国土地科学,2009,(3):19-23.

[11]任艳胜. 基于主体功能分区的耕地发展权补偿研究[D]. 武汉:华中农业大学,2009:27.

[12]林坚,许超诣. 土地发展权、空间管制与规划协同[J]. 城市规划,2014,(1):26-34.

[13]HARMAN B P, PRUETZ R, HOUSTON P. Tradeable development rights to protect peri-urban areas: Lessons from the United States and observations on Australian practice[J]. Journal of Environmental Planning & Management, 2015, 58(58):357-381.

[14]KAPLOWITZ M D, MACHEMER P, PRUETZ R. Planners' experiences in managing growth using transferable development rights (TDR) in the United States[J]. Land Use Policy, 2008, 25(3):378-387.

[15]NELSON ARTHUR C, PRUETZ RICK, WOODRUFF DOUG. The TDR handbook: Designing and implementing transfer of development rights programs[M]. Washington D. C.: Island Press, 2012:15-34.

[16]柴铎,董藩. 美国土地发展权制度对中国征地补偿改革的启示——基于福利经济学的研究[J]. 经济地理,

2014,(2):148 - 153.
[17]陈佳骊. 美国新泽西州土地发展权转移银行的运作模式及其启示[J]. 中国土地科学,2011,(5):85 - 90.
[18]刘芳慈,台湾农地发展权转移制度的设计[D]. 台北:台北大学,2013:22 - 34.
[19]王青,陈志刚,叶依广,等. 中国土地市场化进程中的时空特征分析[J]. 资源科学,2007,(1):43 - 47.
[20]诸培新. 农地非农化配置:公平、效率与公共福利[D]. 南京:南京农业大学,2005:46.

Reflection and Innovation on Cultivated Land Development Rights System in China

WANG Ying
(*College of Economics and Commerce*, *Fujian Jiangxia University*, *Fuzhou* 350108, *China*)

Abstract: Systemic analyzed the 4 historical phases of protection and non-agricultural transformation allocation system on cultivated land development in China, this paper concludes that: cultivated land development rights system undergoes a process from property rights insufficiency to establishment of property rights; then from plan command configuration mechanism to configuration mechanism of economic measures. Now, as new cultivated land market exchange mechanism, such as Zhejiang index trading, Chongqing dipiao trading and pothook of city construction land increase and rural residential land decrease, these market trade system improves spatial efficiency and fairness of cultivated land protection and non-agricultural configuration; and Chengdu cultivated land protection fund is the compensation mechanism of existing cultivated land development rights, which improve efficiency and fairness of cultivated land protection and non-agricultural configuration. However, there still exist issues such as incomplete classification, unclear property rights, etc. Thus, we should further classify cultivated land development rights on type setting, property ownership, right implementation and establish corresponding allocation mechanism, thus helping economic subject take reasonable protection behavior and achieve the optimal objective of cultivated land resource allocation.

Key Words: cultivated land development rights; cultivated land protection; non agriculturalization; market mechanism; cultivated land protection fund