

关于对耕地生态补偿的思考与探索

刘红芳^{1,2}, 邹自力^{1,2}, 陈娴³, 邹历⁴ (1. 江西省数字国土重点实验室, 江西南昌 330013; 2. 东华理工大学测绘工程学院, 江西南昌 330013; 3. 江西省基础地理信息中心, 江西南昌 330046; 4. 南昌市城市规划设计研究总院, 江西南昌 330038)

摘要 耕地资源发挥着重要的生态功能价值, 其稀缺性和公共物品的属性决定了开展耕地生态补偿的必要性。该研究在当今非农化建设快速发展和大力提倡建设生态文明的背景下, 思考和探索针对区域耕地进行生态补偿可能存在的难题, 并提出相应的对策及建议, 为建立符合区域发展的耕地生态补偿机制提供一定的理论参考。

关键词 耕地; 生态补偿; 探索

中图分类号 S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)01-298-02

To Think and Explore the Ecological Compensation of Cultivated Land

LIU Hong-fang^{1,2}, ZOU Zi-li^{1,2}, CHEN Xian³ et al (1. Jiangxi Province Key Lab for Digital Land, Nanchang, Jiangxi 330013; 2. Faculty of Geomatics, East China Institute of Technology, Nanchang, Jiangxi 330013; 3. Geographic Information Center in Jiangxi Province, Nanchang, Jiangxi 330046)

Abstract Cultivated land plays an important ecological value, and its scarcity and public goods attribute determines the necessity of the cultivated land ecological compensation. Today, under the background of the rapid development of non-agricultural construction development and vigorously advocated ecological civilization, possible problems of ecological compensation for cultivated land were considered and explored, corresponding countermeasures and suggestions were put forward, in order to provide theoretical reference to establish cultivated land ecological compensation mechanism conforms to the regional development.

Key words Cultivated land; Ecological compensation; Exploration

中共十八届三中全会报告指出, 要紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革, 加快建立生态文明制度, 健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制, 推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。耕地作为土地生态系统中的一个重要组成部分, 是区域重要的生态屏障, 发挥着诸多的生态功能, 在社会经济发展中扮演着愈来愈重要的生态及景观功能角色。2014年中央一号文件明确提出要加快建立利益补偿机制, 支持地方开展耕地保护补偿。自此, 建立生态补偿机制来强化耕地保护的重要性已上升到党和国家的目标。

耕地是重要的人工生态系统, 耕地的作用不止是为人类提供物质生产和生活资料, 更能调节气候、净化环境、维持生物多样性等, 在城市建成区迅速扩张、城市人口快速增加引起用地需求膨胀、各项基础设施建设伴随城市化建设加快等背景下, 耕地资源非农化速度加快、耕地质量下降。提出耕地生态补偿实施措施, 是保护耕地、实现人与自然和谐发展的重要途径, 也是实现各方利益均衡的重要手段。笔者在国内外已有研究的基础上, 思考和探索针对区域耕地进行生态补偿可能存在的难题, 提出相应的对策及建议, 为建立符合区域经济发展的耕地生态补偿机制提供参考。

1 耕地生态补偿相关理论综述

国外对耕地的生态补偿的研究主要集中在美国和欧盟发达国家, 研究内容主要涉及到农业、湿地保护、资源保护等方面, 已形成翔实地块数据并对已做决策效果进行分析和评

价^[1]。我国对森林、矿产、湿地、流域上下游之间等生态补偿制度进行了研究, 形成了相对较完整的体系, 但具有生态功能价值和社会保障价值的耕地生态补偿研究还处于探索阶段。理论研究方面, 田春等认为要综合运用各种手段, 建立耕地生态保护与经济补偿机制, 激发农民耕地生态建设和保护行为的积极性, 实现耕地保护由单纯的数量保护转向数量、质量和生态全面管护^[2]。牛海鹏等运用当量因子法和替代成本法测算了焦作市各年耕地利用的生态社会效益理论值^[3]。张齐等结合国内外已有的耕地生态补偿理论和实践, 对我国耕地生态补偿的概念、法律关系, 存在问题及政策法规完善, 进行了全面、深入地探讨和分析, 以推动我国耕地生态补偿法律法规尽早出台, 使耕地生态补偿法律制度成为我国耕地保护的一道坚实的法律屏障^[4]。实践研究方面, 马爱慧等综合特定区域调查, 运用具体数学方法对耕地生态效益进行测算, 并得出具体结果^[5-6]; 李效顺等以矿区耕地损害为研究对象, 在调查农户认知和接受补偿意愿的基础上, 通过构建计量模型, 测算基于农户意愿下的补偿额度^[7]; 吴兆娟等在调查水田、旱地地块生态价值的基础上, 对丘陵山区地块尺度耕地生态效益进行了测算^[8]。

2 耕地生态补偿可能存在的难题

上述研究从理论上说明了进行耕地生态补偿的必要性, 实践上说明了进行耕地生态补偿的可行性, 并逐步细化到具体区域的耕地生态补偿, 如矿区、丘陵山区等。为对耕地进行生态补偿积累了丰富的理论数据 and 实践资料, 但在具体实施过程中, 笔者认为可能存在以下几方面的难题。

2.1 组织领导方面 对耕地进行生态补偿工作是一项系统性强、涉及面广的工作, 必须要有强有力的组织领导作为保障。由于耕地生态补偿涉及国土、环保、水利、财政等众多管理部门, 容易造成各部门工作中互相推诿、效率不高等后果, 如何让

基金项目 江西省高校人文社会科学研究项目(G11417); 抚州市社会科学规划项目(14SK048); 江西省数字国土重点实验室开放研究基金资助项目(DLLJ201312); 江西省教育厅资助项目(GJJ12751)。

作者简介 刘红芳(1984-), 女, 湖南邵阳人, 讲师, 硕士, 从事土地利用规划与评价研究。

收稿日期 2014-11-20

各部门通力合作、密切配合,对耕地生态补偿机制的实施有效监督和管理,从而达到良好的效果是一道现实难题。

2.2 相关主体利益博弈方面 从社会属性来说,耕地可以理解为公共产品,且具有公共性程度上的层次差别,这种层次差别及受益范围的全球性或全国性决定了耕地生态补偿的主体不仅仅是中央政府,而且还要依靠地方各级政府及其他相关利益集团的力量。补偿的对象主要是农民和农村集体经济组织。补偿主体的多重性决定了补偿对象利益实现的难度,还有补偿主体之间和受偿主体之间的利益均衡实现的难度。

2.3 货币量化及实现方面 耕地资源价值可以划分为经济价值、生态价值和社会价值,即通俗意义上的市场价值和非市场价值。经济价值是指耕地用于农业生产所获得的农产品的价值,人们对它的认可由来已久。而生态价值和社会价值却是耕地资源一直存在却未被正名和重视的价值构成^[9]。为此,农户或农地的权利所有者或使用者通常只能得到农地的经济价值,社会价值和生态价值外溢于其他经济主体,将产生经济上的外部性,此两部分价值在市场上难以用货币量化,即使量化在现阶段还难以实现。

2.4 各关系平衡方面 合理的补偿标准能够充分调动各相关利益主体参与生态保护的积极性,对耕地生态补偿涉及到众多相关利益主体,有众多关系需要平衡,如补偿理论值和现实值之间的平衡,国内研究案例中研究理论值的方法主要是生态服务功能价值法、农户意愿调查法、机会成本法等,研究方法虽然多元化,但没有形成统一口径和标准,各方法都存在一定的缺陷^[10]。因此,应研究采用什么方法量化耕地资源生态补偿额度,才能尽可能减少和规避误差,使结果更逼近真实值。除此之外,还有主体支付意愿和受偿意愿之间的平衡,产益区与受益区之间的平衡,资金补偿、实物补偿和技术补偿等补偿方式的平衡,等等。

2.5 资料收集方面 耕地生态补偿具有社会性,是一定经济发展水平与生态环境认知下经济利益的再分配,涉及到众多相关主体的利益调整。因此,在进行耕地生态补偿的过程中,需要收集大量资料来确定补偿方式、补偿途径、补偿标准等,尤其是针对受偿主体——农户相关资料的收集显得尤为重要。由于受生态环境保护意识的宣传缺乏和市民、农户等文化层次、认识水平较低等因素影响,实践中可能存在公众参与度不高、资料收集困难、数据的可参考价值不大等问题。

3 对策及建议

开展耕地生态补偿,其目的是强化公众资源保护的意识,减缓耕地资源非农化速度,达到加强耕地保护、维护国家和民族生态安全的目标,形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。结合国内外研究实践和经验与笔者所思考的难题,提出对耕地进行生态补偿的对策与建议。

3.1 健全保障体系 首先,组织体系方面,需要成立专门的管理和协调办公室,通过加强领导、明确责任、落实制度等措施,形成各部门、各地区通力合作、密切配合,对耕地生态补偿机制的实施有效监督和管理,使补偿工作顺利开展。其

次,法律体系方面,由于需要进行耕地生态补偿的区域大多是生态环境较为脆弱且需要加以保护的区域,且受偿者多是弱势群体,所以有必要对耕地生态补偿进行专项立法,明确补偿的主体、对象、途径、标准以及相关实施细则,避免补偿工作项目化、短期化,同时也为规范运行和提高管理效能奠定法制基础。再次,资金体系方面,需要健全财政转移支付、专项收费、技术补偿、补贴等内容的资金筹集渠道基础上,以市场为导向建立多元化的筹资渠道和市场化的运作方式,积极拓宽资金来源渠道。

3.2 明晰总体思路 明确建立一个具有战略性、全局性、前瞻性的总体思路,并处理好利益和责任的关系,明确责任、职责划分。按照“谁受益、谁付费”的市场法则,所有受益地区的地方政府、利益集团和个人都应该成为耕地生态补偿的分摊者。着重从区域内说明耕地生态服务功能,探讨耕地生态保护和经济补偿机制的建立,由补偿主体对耕地经营主体——农户按价值规律进行补偿,使农户真正能够进行耕地生态服务的生产和再生产活动,满足全社会的生态福利均衡需求。

3.3 总结试点区域和已做研究地区经验 根据2011年起国土资源部召开的耕地保护补偿试点工作座谈会,总结四川成都、广东佛山、浙江海宁等地的耕地保护补偿试点实践经验,从点到线,从线到面,逐步扩大范围,鼓励和支持符合实际的创新行为,注重机制建设,为全面推广奠定基础。结合已进行耕地生态补偿区域的实际调研情况,在货币量化和各相关利益主体关系平衡方面,提炼完善基本框架供区域选择,尽量体现差别化和实效性。

3.4 提高公众参与度 加强宣传,提高耕地生态补偿的广知度,切实能做到为农户利益着想。耕地生态补偿必须得到全社会的关心和支持,应尽可能培养一批专业人才深入基层,通过宣讲等方式加大宣传力度,从而提高公众接受耕地生态补偿的意识,特别是与耕地资源息息相关的农户的意识,让农户真正接受耕地生态补偿这一国家建设目标,使公众积极参与到耕地生态补偿中来,实现人与自然和谐发展的现代化建设新格局。

参考文献

- [1] 马爱慧,蔡银莺,张安录. 耕地生态补偿实践与研究进展[J]. 生态学报, 2011, 31(8): 2321-2330.
- [2] 田春,李世平. 近年来我国耕地生态保护与经济补偿初探[J]. 经济研究, 2010(6): 74-77.
- [3] 牛海鹏,张安录. 耕地利用生态社会效益测算方法及其应用[J]. 农业工程学报, 2010(5): 316-323.
- [4] 张齐. 我国耕地生态补偿法律法规研究[D]. 杨凌:西北农林科技大学, 2012.
- [5] 马爱慧,蔡银莺,张安录. 基于选择实验法的耕地生态补偿额度测算[J]. 自然资源学报, 2012, 21(7): 1154-1163.
- [6] 高汉琦,牛海鹏. 基于CVM多情景下的耕地生态效益测算——以河南省焦作市为例[D]. 焦作:河南理工大学, 2012.
- [7] 李效顺,林亿南,刘泗斐. 基于农户意愿的矿区耕地损害补偿测度研究——以庞庄、垵城、柳新煤矿开采为例[J]. 自然资源学报, 2013, 28(9): 1527-1537.
- [8] 吴兆娟,丁声源,魏朝富. 丘陵山区地块尺度耕地生态价值测算与提升[J]. 农机化研究, 2013(11): 1-8.
- [9] 王冬银. 对建立耕地生态补偿机制的几点认识——学习党的十八大会议报告有感[R]. 2012.
- [10] 马爱慧. 耕地生态补偿及空间效益转移研究[D]. 武汉:华中农业大学, 2011.