

基于土地当量的耕地保护倾斜性 金融支持机制



肖顺武^{1,2}

(1. 西南政法大学 中国农村经济法制创新研究中心; 2. 西南政法大学 经济法学院, 重庆 401120)

摘要:耕地保护需要注重“量”的限定,但更要注重“质”的保证。耕地保护的关键在于如何平衡耕地保护与地方政府城镇化的压力以及由此带来的巨大金融空缺之间的关系。耕地保护应当与城镇化、农村土地改革中的规模化经营趋势、农民权益的保护、耕地保护的外部性以及农村经济现状等问题综合起来考虑。基于土地当量的耕地倾斜性金融支持机制,本质在于通过对耕地的金融化,以土地当量对耕地进行身份和价值的识别,借助市场交易方式,进而实现金融资源对耕地的持续支持。在地方政府与农户积极性联动的基础上,配合碳排放等制度创新,在制度层面上实现对耕地的倾斜性金融支持。

关键词:耕地保护;倾斜性金融支持;土地当量

中图分类号:F321.1

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2018)01-0001-09

一、问题的提出

我国的耕地保护引发了巨大的金融需求,并形成对耕地保护创新的倒逼机制。基于特殊的国情,我国实行了严格的耕地保护制度,并根据FAO人均每天消耗热量的有关标准,计算出必须坚守18亿亩的耕地保护红线,同时,包括《农业法》《基本农田保护条例》等法律和行政法规,对我国耕地制定了异常严格的保护标准。但这些严格的保护耕地的规定在现实中遭遇到极大的挑战,并引发了巨额的金融需求缺口,这种金融缺口反过来又给耕地保护带来沉重的压力,进而引发一系列的问题。具体而言,为什么要构建耕地保护的倾斜性金融支持机制,主要是基于以下问题与挑战。

(一)耕地保护需要实现从“外部输血”向“内部造血”的转变

如果说粮食安全在我国具有基础性的作用,那

么耕地保护则是保障这种基础的最为关键的物质基础^[1]。虽然耕地保护已成为我国的基本国策,但随着城镇化的发展及农村土地制度改革的深入,我国耕地保护依然面临着严峻的挑战,需要积极探索应对之策,对耕地保护的倾斜性金融支持就是这种对策的重要组成部分之一。如何实现对耕地保护的倾斜性金融支持?学术界提供的主流意见有:加快新型农村金融组织的发展,制定专门的针对农村的金融扶持政策,强化政策性、商业性金融机构的支农责任^[2],政府提供农业补贴等。这些方式方法都很重要,并在实践中得到了应用。但中国耕地保护的实践告诉我们,这样一种从外部解决问题的方式,虽然能够解决一些问题,并不能真正保护耕地,或者说这种保护耕地的方式还有较大的改进空间。对此,有学者认为耕地保护的关键在于完善耕地保护制度与保障体系,创新多元化的耕地保护机制^[3]。

收稿日期:2017-04-27 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2018.01.01

基金项目:国家社会科学基金重大招标项目(14ZDB148);国家社会科学基金西部项目(13XFX022);西南政法大学统筹城乡发展制度创新研究院项目(TCCX15YB07)

作者简介:肖顺武(1977-),男,西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心副研究员,博士后,硕士生导师,主要研究方向为农村经济法治。

如何具体来“创新耕地保护机制”?笔者认为,如果创新耕地保护机制就是我们传统的政府多发补贴,或者多成立农村金融机构,或者运用各种金融工具创新——如小微金融、普惠金融等,或者加大农业政策性银行(包括商业银行)的支农力度,那这个问题就太容易解决了,但耕地保护的现实绩效告诉我们,这并不是一个“创新的耕地保护机制”。要创新耕地保护机制,就必须转换思路:即要从耕地自身来解决问题,而不是只从外部来解决问题。而如何从内部解决耕地保护面临的“重‘量’轻‘质’”的问题呢^[4]?笔者认为,创新机制就是要实行耕地保护的倾斜性金融支持机制,具体讲就是土地当量配额交易的金融化。这一机制的关键在于真正将耕地自身视为一种金融资源,而不是单纯的金融资源流向的客体。事实上,只有深刻了解耕地保护面临的巨大金融压力,才能理解构建耕地的倾斜性金融支持机制不能是一种简单的外部“输血式”机制,而必须是一种内部“造血式”机制。

(二)城镇化引发的金融需求形成耕地保护的倒逼机制

在很长一段时间内,城镇化是不可阻挡的趋势。据学者推算,我国在 2020 年之前人均建设用地将达到峰值,但城镇建设用地的总量则要到 2030 年之前才达到峰值^[5]。从经济学的角度看,城镇化其实就是所谓的“造城”运动。这就带来一个问题:“造城”的资金从哪里来?从我国遍地开花的工业园区来看(据统计,2008 年以来,我国已有 478 个国家级经济开发区、出口加工区、保税区等,有各类省级开发区 1 170 个,其他各类工业园区 22 000 多个)^[6],我们就必须思考这个问题——这些工业园区的资金从哪里来?显然,地方政府是掏不出这么多的钱,也很难有单个的企业或企业集团能够拿出这么多资金来开发一个工业园区。于是,最常见的方式是政府通过征地行为,以土地出让的方式为工业园区的企业提供土地,企业自己建造厂房、购买设备。这样一来,工业园区就出现了,城市化也得到进一步发展。

然而,如果地方政府征地要付出土地应有的市场价格,或者政府不能因为商业性目的征地,而任由企业自己去谈判,通过市场交易的方式获取土地,则

资金投入会非常巨大,很多企业可能就望而却步,工业园区建设也就成了纸上谈兵。从这个过程可以看出,所谓的城镇化,其实就是政府通过廉价的征地方式,从农民手中将土地拿走,然后将土地作为工业园区的资金投入。企业因为有政府相对廉价的土地,而得以有足够的资金购买生产资料。从这个角度看,城镇化的确产生了巨大的金融需求。显然,如果不允许政府征收农民土地,资金缺口就会非常大,工业园区可能就建不了,城镇化也可能无法推进。问题又在于:城镇化是地方政府的政治指标、GDP 指标和考核指标,焉能不作为?由此可见,如果实行严格的耕地保护,城镇的发展就只能走“内涵式”发展道路,就会因为缺乏金融支持而无法推动。

(三)耕地保护的外部性需要倾斜性金融支持机制予以应对

从根本上讲,政府保护耕地,关系到整个国家的稳定、社会的福祉。但这一规定没有充分考虑耕地保护的外部性,忽视了两大关键的“利害关系人”:粮食主产区和粮食主销区。中央政府保护耕地的政策需要地方政府去落实。但对地方政府的现行考核主要是 GDP,不管是普通 GDP 还是绿色 GDP,总之,GDP 是很重要和关键的指标。

如果上述分析为真,就会引发以下问题:有的地方政府辖区有很多耕地,如全国 13 个产粮大省,或者数量众多的产粮大县。与此同时,不能忽视的一个事实是,农业的收益在整个国民产业体系中所占比例非常小。农业虽然对整个社会是举足轻重的,但在市场经济体系中却不值钱,换成货币来衡量与其他的工业产业无法相提并论。这就产生了一个问题:保护耕地的成本主要由耕地所在地的政府承担,但保护耕地的好处则由全国分享,耕地保护好了,从经济上看并没有多大好处。如上海,保护好 1 000 亩良田产生的效益与建一个 1 000 亩的工业园区产生的效益绝对不是一个数量级别。关于这方面,有学者已经看到了这一点,认为自 2005 年以来,“建立耕地保护补偿机制,对耕地保护主体损失的土地权益实施补偿,促使其自觉自愿地保护耕地,从而同步提升耕地保护补偿制度的效率与公平性逐渐成为政府、社会和理论界的共识”^[7]。还有学者认为,“科学

确定耕地保护经济补偿标准,构建面向区域统筹协调发展的区内区际一体化的耕地保护经济补偿体系及其运行机制,已成为耕地保护经济补偿研究领域所面临的重要课题”^[8]。然而,在实践中,我国一些地方如成都、佛山等地虽然都在探索新的耕地补偿办法,但由于存在评价依据主观性大、区域差异小、等级过小等缺陷,甚至还引发了耕地保护的“逆向选择”问题^[9]。换言之,耕地保护所在地的政府消化了过多的耕地保护负外部性,而其他地区则享受了过多的耕地保护正外部性。更进一步的问题在于:耕地保护需要地方政府投入大量资金,同时,种粮农民也面临农业效益低的困境,从而产生强烈的金融需求,这两种金融需求聚合在一起,就表现为对耕地保护的巨大金融需求。显然,要耕地所在地政府和粮农独自消化耕地保护的负外部性,既不公平,也难以持续。

二、耕地保护倾斜性金融支持的约束条件分析

(一)传统金融支持手段力量有限

如何理解和认识传统的金融支持手段力量是有限的,可以从以下两方面来看:一是传统金融支持手段虽然有效果,但这种效果是有限的,主要表现在对粮食安全保障的长期效果有限。目前,国家经济不断向前发展。尽管受金融危机影响,但我国财政收入水平、政府的财政利用水平都在不断地提升(见表 1),因此,现有的金融支持力度也在不断提升(从我国对农业的财政支持不断提升可以看出),这甚至可

以掩盖传统金融支持力量的不足。但是,这个基础必须建立在我国财政能力不断增长的前提之上,但从长远的角度看,我们不能认为这种不断的增长是理所当然的、必然的。

从国家统计局及财政部提供的最近几年的数据可以看出,虽然我国财政收入增长非常快,但财政支出增长的速度更快。从表 1 可以看出,从额度上看,自 2011 年以来,我国财政支出的规模已经超过财政收入的规模;从增长速度看,财政支出的增长速度除 2014 年以外,其余年份均高于财政收入增长速度。正因为如此,我们才认为对耕地的传统金融支持手段效果是有限的,主要是长期效果有限和相对效果有限——相对如此巨大的投入而言效果有限。但是,这与现有的金融支持有没有效果完全是两个概念。二是我们可以看到,尽管在政策性金融、国家财政支持(主要是补贴)的推动下,我国对耕地保护、对农业的倾斜性金融支持取得了较好的成绩,特别是农村金融机构迅速发展,各种有利于农村的金融形式如普惠金融、小微金融及合作金融的兴起,并借助互联网加速了农村融资主体的金融可获得性。但应当清醒地认识到,这些金融支持都是外生性的支持,是一种“输血式”的支持,这种支持方式在国家经济形势向好的情况下不会有大的问题,但如果国家经济形势发生变化,或者经济增长速度放慢,就可能暴露出一些对耕地保护和粮食安全非常不利的因素,需要我们警惕。总之,如果将对耕地保护的外生性支持转变为内生性支持,这种支持机制就是我们需要的倾斜性金融支持方式。

表 1 2011—2015 年我国财政收入和支出情况

财政收支	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
财政收入(亿元)	103 874.43	117 253.52	129 209.64	140 370.03	1 522 699.23
财政支出(亿元)	109 247.79	125 952.97	140 212.10	151 785.56	175 877.77
财政收入增速(%)	25.0	12.9	10.2	8.6	5.8
财政支出增速(%)	21.6	15.3	11.3	8.3	13.2

(二)耕地红线依然需要旗帜鲜明地坚持

耕地红线之所以依然需要旗帜鲜明地坚持,主要原因在于:一是我国相关政策的规定。国务院发布的第三版《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020 年)》,其中对未来 15 年土地利用的目标、任务

提出了约束性指标,核心就是确保 18 亿亩耕地红线;我国耕地存量 2010 年保持 18.18 亿亩,2020 年保持在 18.05 亿亩。二是 18 亿亩的耕地是有其科学依据的,是根据联合国粮农组织关于 1 个人 1 天要消耗的最低卡路里计算出的耕地数量。三是请一

定注意这个限定词:不能过度突破。不管我们有什么根据或者理由,都不能过度突破耕地红线。主要是基于耕地在粮食安全中的重要作用——因为耕地具有不可逆性^[8],耕地一旦用于建设,或者其他的非农业用途,要再转变为耕地是非常困难的。四是之所以提出不能过度突破,也是对实践的一种承认。事实上,在没有采用更先进的耕地测量技术之前,我们目前也不清楚我国耕地的准确数字。2016年8月17日,央视财经频道记者关于“黑龙江和内蒙古农业补贴一江之隔差距很大”的报道,就已经表明我国耕地的准确数字现在难以确定。在很多地方,城镇化是不可阻挡的趋势,其对耕地、对农用地的占用在很长一段时期内无法彻底根除。国家政策上守住这条所谓的红线不动摇,本身对地方政府就是一种震慑,这也为我们更好地采用保护耕地的办法或者进行其他改革,包括建立倾斜性金融支持机制来保护耕地提供了窗口期。在相当长一段时期内,就算遇到各种挑战,不能过度突破这条红线应当是我国坚定不移的政策目标。

(三)农村土地的规模化经营是历史发展的趋势

农村土地制度改革是我国的既定目标,这其中很重要的一点就是土地规模经营。从美国的情况看,“1935年到2013年农场数从680万下降到210万……大量实证研究表明,在相同历史时期德国、法国、澳大利亚以及日本的土地经营规模亦呈不断集中趋势。印度、巴西、乌克兰等发展中国家同样经历了土地规模不断集中的趋势。可以说土地经营规模的不断集中已成人类工业化与城镇化发展的必然结果”^[10]。从我国的情况来看,根据学者的研究,尽管我国土地规模化会导致粮食产量的相对下降,但是土地规模化依然不可避免。

1. 农业劳动力继续进入城市的趋势短时间内不可能改变。一方面,在农业劳动力成规模进入非农经济部门的情况下,想要保持传统的“劳动密集型农地耕种模式”是很困难的。另一方面,正如有学者所指出的,在农村劳动力大规模转移的情况下,我国也具备了农地适度规模化经营的可能性^[11]。在这种情况下,如果不允许农地规模化集中,耕地被撂荒或者被随意耕种就无法避免,这对粮食产量的影响比规模化带来的下降会更大,从而严重影响整个国家

的粮食安全。

2. 本轮土地改革有利于土地规模化经营。本轮农村土地改革主要包括两大抓手:“集体建设用地入市”和土地“三权分置”改革,这两者都将在一定程度上推动土地规模化经营。就前者而言,虽然目前我国的政策是“符合规划”“用途管制”和“依法取得”的“乡镇企业用地”方可以入市流转,但到底“哪些土地可以入市”?综合我国改革实践,笔者认为,未来集体经营性建设用地,应当包含以下几层含义:其一,不能是传统的农业生产经营用地,或者进一步讲,不能是耕地;其二,所有权归属应当是农村集体所有;其三,在地理位置上应当主要是位于城乡结合部,同时,城中村的土地除非已经明确为国家所有,否则应当认为是这里的“集体经营性建设用地”;其四,是农村工商业经营用地。进一步看,未来所有的建设用地,包括宅基地以及农用地,都存在入市的可能性,这就为土地规模化经营提供了可能。就本轮土地改革中的“三权分置”而言,鉴于经营权的流转,完全可能出现一个主体拥有诸多土地经营权的情况,再加上土地用途管制制度——原来是耕地的不能用作耕地以外的其他用途,可以说,这一改革事实上为农地的规模化经营奠定了法律基础——因为已经明确规定经营权可以流转,发挥其财产性价值。

3. 土地规模化经营具有非常现实的社会及经济基础。虽然很多学者在强调土地的社会保障功能,认为其是社会的稳定器^[10],但这是一个似是而非的认识。一方面,现在的土地不像以前对农民有安身立命的价值。现在的农民如果没有其他的收入,仅靠有数量有限的耕地是起不了社会保障的功能的。从现实来看,诸多有地农户需要低保救助就是证明。有些农户虽然有地,甚至还有其他收入来源,生活还是比较困难,2016年发生在甘肃的“母亲杀死自己4个孩子”的人伦惨剧从一个侧面说明:所谓的农地社会保障功能在很大程度上不是一种真实的存在。目前农村的生活成本越来越高。农地的投入较大,产出很少,同时,农业土地收入占农户收入的比重也在不断下降。在这种情况下,沿用以前那种陈旧的农地可以作为社会保障的功能而禁止土地流转,是对农村经济状况和现状的“书斋性”思考。此外,随着农村社会保障制度的建立以及土地用途管制的执

行,所谓的失地农民也并不是生活全无着落,因为规模化经营的土地还是需要农业工人的。由此看来,土地经营权集中,对农户并不像很多学者在书斋中想象的那么可怕。

三、构建土地当量配额交易 金融化机制的依据

从根本上讲,引进土地当量配额制度是基于中国粮食安全的压力依然存在的基础判断。考虑到耕地产量和地力的开发程度,要保障我国的粮食安全,坚持传统的耕地保护方式可能会遭遇现实的强力反弹,效果也不一定好。因此,引入土地当量配额制度就显得非常必要,这种必要性主要表现在以下两个方面:

(一)耕地面积控制效果有限

首先阐明的一个基本立场是:18 亿亩耕地红线的数量有较大的效果。但有效果并不是没有缺陷,避而不谈缺陷不是科学的态度。单纯地从数量角度保护耕地,从金融角度看就是无视城镇化、农业产业化中相关主体的金融诉求,实际效果非常有限。

1. 耕地面积事实上难以保持。尽管中央政府划了 18 亿亩耕地红线,但是,在地方政府的对策行为之下,这个红线事实上守不住、守不好。在耕地的保护和城镇化的推进之间,保护耕地的比较效益低下。而要推进城镇化,就需要一些基本的生产要素,如劳动力、资本和土地。改革开放以来,特别是市场经济成为我国配置经济资源的决定性手段之后,劳动力和资本的流动由“市场说了算”,地方政府对这两个要素也控制不了。但是,基于中国的土地制度安排——城市土地属于国家所有,农村土地属于集体所有。国家可以通过征地的方式将集体土地变成国家的土地^[12],并且土地征收价格一般非常低廉。土地事实上成了地方政府廉价的重要的资源手段,要发展工业园区,要招商引资,要城镇化,都离不开土地资源。对地方政府而言,保护耕地和发展地方经济都是政治任务,但是,保护耕地很难有显著的成果,而发展地方经济则效果显著。这样对耕地保护的损害就是:尽管地方政府按照中央的要求要保护耕地,对粮食安全实行“省长负责制”,但是,地方政府城镇化、占用耕地的行

为会继续。如果占用了城乡结合部的优质耕地,地方政府往往就在不毛之地开垦一些“耕地”来凑数。如果说在农业税时代这个问题还很容易被发现:因为开垦的耕地要依法纳税。那么,在农业税废除之后而对农业主要是补贴的今天,中央政府就很难发现地方政府的这种手段。正如有学者所指出:“地方政府在耕地保护制度的执行过程中,由于中央政府对耕地质量的观测精度低,地方政府以数量保护替代质量保护”^[13]。既就是能够维持目前的耕地数量,但根据学者的测算,在“单产水平不变的情景下,2020 年我国粮食安全视角的耕地稀缺量高达 1 486.43 万公顷,稀缺程度为 12.35%,而单产提高情景下,2020 年稀缺数量减为 179.80 万公顷”^[4]。这说明,如果仅仅保持耕地的数量,就目前的现实情况,我国粮食安全也让人担忧。更值得警惕的是,有的地方在数量上也不能保持平衡。以 2013 年为例,湘鄂赣皖人均耕地面积分别为 0.057、0.055、0.064、0.060 公顷,基本接近联合国粮农组织(FAO)规定的 0.053 公顷的警戒线^[14]。同时,随着我国城镇化的持续推进,耕地总数会进一步减少。

2. 纯粹的数量保护导致耕地质量下降。地方政府面对城镇化的压力和冲动,在耕地数量无法突破的情况下,就会运用对策行为,包括欺骗等方式来应对中央的耕地保护红线。事实上,农业税废除之后,全国耕地的总数已经成为一个“谜”,因为现实中,地方政府会用质量差的耕地来顶替好的耕地,以维持数量上的平衡。这一点可以从我国耕地质量调查中清晰地反映出来。2007 年和 2012 年,国家委托国土资源部和农业部专门针对我国的耕地质量和土壤产能做了两次全面的清查和评估,结果显示:当前我国耕地总体质量偏低,若按照耕地质量 15 等级划分,目前我国的耕地平均质量等级为 9.96,这个数字低于平均质量等级^[15]。笔者结合 2014 年国土资源部公布的《关于发布全国耕地质量等别调查与评定主要数据成果的公告》以及我国 13 个粮食主产区耕地等级的分布情况得出的调查结果见表 2。从表 2 可以看出,在被调查的耕地中,优等地和高等地总数较少,大部分耕地为中低等地;优等地的总数在整个耕地中占比不到 3%;粮食主产大省中,优等地集中于湖北和湖南,这两个产粮大省的粮食总产量

在 2015 年都没有进入全国前 5 位,而 2016 年其粮食总产量分别为第 11 和第 9 位,且粮食总产量还不到位居全国第 2 位的河南的 1/2(根据国家统计局数据);全国第一产粮大省黑龙江的耕地及吉林、辽宁的耕地全部为中等地和低等地,而河南、山东、安徽、四川、江西、河北等的耕地既有高等地,也有中等地。由此看来,我国耕地质量下降并不是一种主观的担忧,而是一个现实。特别值得注意的是,在我国北方粮食总产量已经超过南方的情况下,优等地北方没有,9 个高等地的产粮大省,北方仅占 1/3。尽管

耕地的质量下降原因可能是多方面的,但是,地方政府很多非理性的城镇化推进占用优质耕地,而填补的耕地又达不到相应的要求,是造成耕地质量下降的主要原因之一。世界各国都很重视耕地质量的保护,以美国为例,为了保护和提高土地质量,1933 年和 1977 年分别颁布了《土壤保护法》和《土壤和水资源保护法》,制定了“耕地储备计划”“土壤保持计划”和“用地和养地结合计划”等一系列计划^[16]。由此看来,仅重视耕地的数量,不重视质量,对粮食安全的保障是非常不利。

表 2 我国耕地质量状况及分布区域

耕地质量	面积(万公顷)	占比(%)	分布区域	占比(%)	13 个粮食主产区
优等地	385.2	2.9	鄂、粤、湘	90.6	鄂、湘
高等地	3 585.2	26.5	豫、苏、鲁、鄂、皖、赣、桂、川、粤、湘、冀、浙	89.4	豫、苏、鲁、鄂、皖、赣、川、湘、冀
中等地	7 149.3	52.9	黑、吉、云、辽、川、新、贵、皖、冀、鲁	73.9	黑、吉、辽、川、皖、冀、鲁
低等地	2 386.5	17.7	蒙、甘、黑、冀、晋、陕、贵	89.3	蒙、黑、冀

(二)土地当量配额交易制度的优势分析

1. 土地当量制度比耕地红线制度的依据基础更为科学。土地当量制度是联合国粮农组织根据人体一昼夜需要消耗的卡路里计算。根据该标准,一个人一昼夜要消耗 2 300 卡路里,于是,衡量耕地的标准就不再是面积,而是耕地能够产出的食物的热量。显然,这比将人体需要的热量转化为耕地面积,然后得出要保障粮食安全需要多少耕地更为科学。这是因为耕地的面积没有考虑耕地的质量,而耕地的质量势必是参差不齐的,因此,简单地认为保有多少耕地,肯定不如计算这些耕地产物的热量是否能够满足人的消耗更为科学^[17]。引入土地当量制度,不是要完全否定耕地红线制度,而是使耕地保护方式更为合理:既考虑数量,更要考虑质量。

2. 引入土地当量有助于发挥市场在耕地保护中的作用。要想真正保护好耕地,就必须发挥市场的作用。正如蔡继明教授所指出的,我国的土地制度,要害不在于土地用途管制,虽然土地规划和用途管制也要建立在尊重市场作为资源配置基础性作用的前提之上,而在于我国土地“转用是不是一定要转变成所谓公有制、一定要转变成国有制。是不是政府不管是否公共利益,只要列入城市规划,只要符合规划,农民就不能够建,只能由国家将土地征收为国有制之后,通过招拍挂才能够建”^[9]。这样一来,土地

资源的配置不是市场起基础性作用,这对我国的耕地保护非常不利。因为侵占耕地的城镇化就是地方政府主导的,而土地又是地方政府唯一最有价值的可以动用的资源。从某种程度上看,我国引入土地当量是一种必然的逻辑延伸。我国就算守住了耕地数量红线,出现巨大的耕地缺口已经成为基本趋势。陈锡文曾指出:“进口农业产品折抵耕地已经接近 6 亿亩,是国家设定 18 亿亩红线的 1/3”^[18]。这意味着我国已经出现了 6 亿亩的耕地缺口。因此,不依靠市场,坚守纯粹的耕地红线,可能没有充分意识到我国粮食安全维护的复杂性和长期性。

3. 土地当量制度将避免农民成为城镇化的牺牲品。正如有学者所指出的,在中央政府耕地红线和粮食安全的高压下,地方政府的对策之一就是提供虚假的耕地保护信息,或者降低耕地质量,这也将对农民造成损害^[19]。地方政府的第二个对策就是将目光瞄准农民的“宅基地”,于是出现大量的农民上楼的情况,这实质上是农民以价格低廉的居住用地为城市的扩张“续航”,从而达到表面的耕地占补的数字上的平衡,但这很可能是对农民权益的侵害。农民上楼可以说有了市民的生活方式,但农民不像大多数市民有稳定的收入来源,事实上无法承担市民生活的成本,仅物业费、水电气费等就会让农民不堪重负,这就出现所谓“空心村”和“空城”现象^[19]。

从深层次上看,是地方政府对农民的变相掠夺以推进城镇化,农民相当于贡献了自己的宅基地支持了城镇化,而城镇化的结果又变成农民过上了市民的生活,却承担不了市民的生活成本,最终有的农户选择下楼,甚至引发一系列的社会问题,自然,农民也是这一系列问题中的受害者。因此,如果引进土地当量制度,这种“强迫”农民上楼的现象就会大大减少,或者因为有足够的资金投入,构建了本文所讨论的倾斜性的金融支持机制,农民权益就可以得到相应的保障。

四、耕地保护倾斜性金融支持之实现: 土地当量配额交易金融化

引入土地当量配额交易制度,就是将耕地作为一种具有稀缺性的市场资源,而不是一种地方政府可以随意处置的地方资源,其结果是使用需要付费、需要付出相应的对价,这对农民、对种粮地区、对那些城镇化程度比较高但粮食安全保障需要更为依赖产粮区的地区,都更加公平合理,而且,这种公平合理的方式是通过金融资源的市场化流动实现的。总之,凡是产权不清晰的都难以避免“公地悲剧”,而产权界定清晰的就容易得到更好的保护,而土地当量配额交易制度就是将产权清晰地界定给了农村集体和农户。

(一)土地当量配额交易机制的作用机理

所谓土地当量,根据学者的界定,是一个类似于标准煤的概念,就是把各类具有不同粮食生产能力的耕地基于某一产出标准折算为标准值,用以对不同地域、自然条件和生产能力的土地进行统一计量、核算、评估和交易^[20]。这种标准的好处一方面可以更加科学、准确地推进耕地的占补平衡,是对耕地真正实现了“数目字化”的管理;另一方面在于通过市场的方式保障建设用地的供给,通过成本压力的方式来遏制城镇化的非理性扩张。土地当量配额交易机制,“与排污权交易机制相似,是一种基于总量控制,以市场为主要调控手段的政府有效管理土地的方法”^[2]。由此看来,土地当量配额交易机制其实是从排污权交易机制借用过来的,这种机制的作用主要包括如下层面:一是充分利用市场机制来调剂土

地的余缺,这对于矫正政府对土地市场的垄断,从而导致降低耕地质量或者其他对策行为的发生等具有非常积极的效果。二是这种机制将土地真正视为一种资源,而不是地方政府可以随意处置的地方资产,从成本压力的角度,控制了城镇化的非理性发展,进而实现我国城镇化的理性和可持续发展。三是这种配额交易机制“不需要政府筹集大量资金,政府的作用通常表现在监督管理,并对违反规定者给予处罚”^[17]。相当于政府从土地市场抽身而出,对于发挥市场的决定性资源配置作用,对于政府集中精力管好自己应当管好的事情都具有非常积极的效果,是土地流转领域实现“政府搭台、企业唱戏”的关键一步。推行土地交易配额交易机制,“并不是完全否定坚守耕地保护红线政策,而是把思路进一步发展为坚守相当于18亿亩耕地粮食生产能力的土地当量”^[21]。这与《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》(2017年1月9日颁布)提出的土地公有制性质不改变、耕地红线不突破和农民利益不受损三条“底线”是不矛盾的。

(二)通过土地配额金融化产品实现对耕地倾斜性金融支持的目标

土地当量制度注重耕地保护的质量,注重耕地上产出的“当量”,因此,需要加大对农业科技和基本农田建设的投入力度。在传统的制度架构下,这种投入既绑定了投资者的投资对象,如某村镇银行给某块地进行了资金注入,或者利用政策性金融手段进行低息贷款支持,或者采用合作金融的方式大家互助,等等。这些金融支持都有一个比较大的缺陷,就是将资金投入者和资金接受者强制性的绑定,使资金提供方无法摆脱风险。如果通过金融创新,将土地当量配额作为一种金融工具,则可以将这种配额进入金融市场进行交易,一方面,土地和农业得到了资金,另一方面,资金的提供者可以通过配额转让这样的行为,实现价格发现、期限匹配、风险管理等的作用并形成以土地当量配额为标的的金融产品及其衍生品市场。从而建立一个服务于农业投入的投融资体系,而投资者通过金融市场可以进行投资、套现或远期交割,从而规避基于合理判断的风险^[22]。

(三)设计一个基于房地产价格的土地当量

具体来讲,就是房价越高,需要购买的土地当量

就应该越多,进而,出卖土地当量的省份经济效益就会越好。在这个过程中,对地方政府的激励措施就是推进房产税制度以补偿土地财政的部分损失,从而遏制地方政府非理性的造城运动。这种根据土地当量来推进城镇化的结果,就是将土地金融化后的资金注入到耕地所在地。比如,黑龙江和河南等省份就可以安心搞好农业,将耕地数量和质量提高,就可以增加土地当量配额,从而获取更多的收益。而广东上海等地,就可以放手推进城市化,但是,必须购买耕地配额,占多少地就必须买多少配额,而且根据这个地段的土地质量进行购买,也就是结算成合理的土地当量配额。对耕地所有者而言,持有耕地配额就可以通过耕地配额分红。这就是深层次的金融支持,就是倾斜性的金融支持机制,这种方式对传统的“输血式”支持是一种超越,同时,也有利于化解我国各省产业结构趋同、各地发挥不了比较经济优势的痼疾,形成类似美国的那种商业区、工业区及农业区的全国产业结构,再加上我国正在规划的高速铁路网,此种合成力量,将在环境保护和经济发展之间找到一个黄金分割点,从而实现我国又一次的跨越式发展。而农业也必将因此成为市场体系中的标准产业,因为种地和开工厂一样可以得到社会平均利润,如果再加上适当的政府干预,甚至不排除出现美国那种农户收入高出全国平均家庭收入水平的情况(国家统计局提供的近 10 年的数据表明,我国农户家庭收入远低于城镇居民)。这样一来,我国的粮食安全才能真正建立在扎实的基础之上,而不是寄托在政府的临时性执行力以及政府的有限的财政支持上面。

(四)构建契合土地当量配额交易机制的配套制度

这一配套制度要注意以下三个方面:

1. 调动地方政府的积极性。短期来看,土地当量会让地方政府“很不舒服”,因为遏制了其“造城”的资本,断了其土地财政来源,但可以考虑将地方政府发行市政债、开征房地产税等结合起来,也即学者们所建议的“把地方政府有积极性的改革与没有积极性的改革结合起来配套实施,防止地方政府按自身偏好只选其中一项或两项”^[22]。

2. 保护好农户的利益。任何改革都不能以损害

弱势群体为代价,特别是弱势群体的数量非常巨大时,更是如此。在全国计算好耕地配额的基础上,耕地配额交易在省际之间的利益平衡表现较好,且在现实当中也有了一定的制度基础——例如 2017 年 1 月 9 日颁布的《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》。但如果要将这种对土地的投入真正落实到土地上,落实到农民手中,其间还是很大的差距。因为与政府推动的任何事情一样,政府“强公性假设”问题一样存在。因此,如何从机制设计上让农民切实享受好处,保障“农民利益不受损”,既是“底线”,也是我们需要进一步思考的问题。

3. 建立碳排放交易制度。理由在于:其一,仅有土地当量配额交易对农民、农业的补助不够;其二,对那些已经生产经营的企业而言,其购买的土地当量就很小,但是,他们要进行碳排放,而农业基本是零排放,如果建立碳排放制度,既能从资金上支持农业生产,也能减少环境污染,促使绿色环保产业的发展,对整个社会、对水资源等发展农业需要的资源,都具有非常积极的意义和价值。“美国农户就能凭借种田或放牧减少的碳排放,参加农场主联合会和农业社团联盟的碳交易项目获得经济性收益”^[23]。这是值得我们借鉴的重要经验。

参考文献:

- [1] 刘利花,杨永福,李全新. 基于粮食安全的耕地保护补偿研究[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2017,17(1):30-38.
- [2] 白蕴芳,陈安存. 中国农业可持续发展的现实路径[J]. 中国人口·资源与环境,2010,20(4):117-122.
- [3] 刘彦随,乔陆印. 中国新型城镇化背景下耕地保护制度与政策创新[J]. 经济地理,2014,34(4):1-6.
- [4] 李效顺,蒋冬梅,卞正富. 基于粮食安全视角的中国耕地资源盈亏测算[J]. 资源科学,2014,36(10):2 057-2 065.
- [5] 赵渺希,李欣建,王慧芹. 中国城镇化进程与建设用地消耗的趋势初探[J]. 中国人口·资源与环境,2016(S1):405-409.
- [6] 咨询行业分析报告. 当前我国工业园区发展现状大汇总[EB/OL]. [2016-03-10]. <http://bbs.pinggu.org/thread-4464373-1-1.html>.
- [7] 周小平,李晓燕,柴铎. 耕地保护补偿区域间分配的指

- 标体系构建与实证——以福州市为例[J]. 经济地理, 2016,36(5):152-158.
- [8] 牛海鹏,肖东洋,郜智方.多层次作用边界下粮食主产区耕地保护外部性量化及尺度效应[J]. 资源科学, 2016,38(8):1 491-1 502.
- [9] 简新华,杨冕.“中国农地制度和农业经营方式创新高高峰论坛”综述[J]. 经济研究,2015(2):186-191.
- [10] 倪国华,蔡昉.农户究竟需要多大的农地经营规模? [J]. 经济研究,2015(3):159-171.
- [11] 曹锦清. 如何研究中国[M]. 上海:上海人民出版社, 2010:323.
- [12] 肖顺武. 公共利益研究——一种分析范式及其在土地征收中的运用[M]. 北京:法律出版社,2010:219-223.
- [13] 郭珍,吴宇哲. 耕地保护制度执行过程中的“目标替代”——基于多任务代理模型的研究[J]. 经济学家, 2016(6):58-65.
- [14] 周晓艳,宋祯利,宋亚男,等. 基于地理加权回归模型的长江中游地区人均耕地面积变化影响因素分析 [J]. 水土保持通报,2016,36(1):136-142.
- [15] 段龙龙,李涛,叶子荣. 中国式耕地质量保护之谜:从市场逻辑到政策规制[J]. 农村经济,2016(4):25-31.
- [16] 胡洪力,高铁生. 世界各国确保粮食安全的资源、科技与制度要素比较分析[J]. 经济研究参考,2013(38):3-27.
- [17] 王林,谭峻. 土地生产当量配额交易制研究[J]. 商业研究,2012(3):195-200.
- [18] 温铁军,计哈,高俊. 粮食金融化与粮食安全[J]. 理论探讨,2014(5):82-87.
- [19] 周飞舟,王绍琛. 农民上楼与资本下乡:城镇化的社会学研究[J]. 中国社会科学,2015(1):66-83.
- [20] 吴克宁. 构建土地“当量”制度 统一耕地等级折算 [J]. 中国土地,2013(10):52-53.
- [21] 靳相木,沈子龙. 新增建设用地管理的“配额—交易”模型——与排污权交易制度的对比研究[J]. 中国人口·资源与环境,2010,20(7):86-91.
- [22] 中国金融40人论坛课题组. 加快推进新型城镇化:对若干重大体制改革问题的认识与政策建议[J]. 中国社会科学,2013(7):59-76.
- [23] 雷德雨,张孝德. 美国、日本农村金融支持农业现代化的经验和启示[J]. 农村金融研究,2016(5):50-54.

On FAF of Cultivated Land Protection Based on Land Equivalent

XIAO Shunwu^{1, 2}

(1. China Research Center for Agro-economy Related Laws and Innovations, Southwest University of Political Science and Law;
2. School of Economic Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China)

Abstract: For the cultivated land protection, attention needs to be paid to the limit of quantity, but more attention should be paid to the maintenance of quality. The key to the protection of cultivated land is how to balance the relationship between the protection of cultivated land and the pressure of urbanization on local government and the resulting huge financial vacancies. The protection of cultivated land should be considered in combination with urbanization, the trend of large-scale management of rural land reform, the protection of farmers' rights and interests, the externality of cultivated land protection and the current situation of rural economy. The essence of the favorable allocation of finance (FAF) of cultivated land based on land equivalent is to make the cultivated land financial, to identify the identity and value of cultivated land by land equivalent, and then to realize the continued support of the financial resources of the cultivated land by means of market transaction. On the basis of the positive linkage between local governments and farmers, with the carbon emissions and other institutional innovations, we can achieve the FAF of the cultivated land on the institutional level.

Key words: cultivated land protection; FAF; land equivalent

(责任编辑:张洁)