

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20220708

• 资源利用 •

基于产权效应的耕地保护决策行为分析*

邱敏¹, 何灏³, 曹银贵^{1,2*}, 苏锐清¹, 王文旭¹

(1.中国地质大学(北京)土地科学技术学院,北京 100083; 2.自然资源部土地整治重点实验室,北京 100035;

3.重庆市长寿区土地房屋勘测规划院,重庆 401200)

摘要 [目的] 耕地保护是维护国家社会安全、生态安全和粮食安全的重要基石,探讨中国耕地保护决策的演进历程及产权路径,以期为新时代完善耕地保护制度提供理论支撑。[方法] 文章基于渐进决策理论,运用文献研究法与系统分析法识别耕地保护决策变迁模式并分析路径依赖特征。[结果] 农地产权的排他性与激励性逐渐强化,有限性相对减弱,为保护耕地营造了安全稳定的产权环境;中国耕地保护经历了体系形成、逐步完善、趋向成熟的阶段,遵循渐进决策模式,在平稳过渡中不断优化;耕地保护渐进决策深受产权阶段性变迁的影响,主要体现在制度环境、市场管理与农户行为路径。在制度上表现为冲突、迁移、协同的效应演变,在市场上表现为滞后、服务与激励的特征变化,农户行为则反映了群体效应、外部效应、预期效应的变化。[结论] 随着产权变迁,产权效应耦合变化推动耕地保护决策发展。未来应优化农地产权制度结构、健全农地市场的公共服务管理、合理实现耕地生态产品的价值,以促进耕地保护决策良性发展。

关键词 土地管理 耕地保护 农地改革 决策模式 产权效应

中图分类号:F301.21 文献标识码:A 文章编号:1005-9121[2022]07-0074-11

0 引言

耕地是民族生存、经济发展的根基,主要承担着生产供给职能、社会保障职能与生态景观职能。由于地形、河流和气候等自然因素的限制和人口、经济、技术等社会因素的不平衡致使中国的耕地数量并不充足,耕地承担着巨大的粮食供给压力^[1]。然而耕地数量因建设占用、灾毁、生态退耕、农业结构调整等因素一直呈现减少趋势^[2,3]。并且由于土壤污染与耕作不当致使耕地的质量也有所下降,农田生态系统遭到破坏。因此耕地保护刻不容缓,且包含了数量、质量和生态多方面的要求。

在多重要素的约束下,耕地保护决策长期以来不断变迁,其中土地产权与耕地利用联系密切,对耕地保护起不可或缺的作用^[4-6]。实证发现农地产权具有长期稳定性会强化农户收益预期,激发农户的耕地保护意愿^[7]。Lovo等^[8]认为非正式的短期租赁合同是造成土地所有权和使用权不稳定的重要因素,对土壤保护有负面影响。有必要对土地租赁市场进行改革,为所有者和承包者引入正式的长期合同和更安全的权利;Li^[9]等通过分析非洲的耕地利用效益认为家长式的土地制度化和不稳定的政治环境易使土地产权改革失败,继而影响耕地的经济、社会和生态效益;Rodgers等^[10]认为协调好土地的私人、共有和公有产权,确保产权能公平、排他与稳定,就能平衡各方使用土地的需求,减少公地悲剧的风险,激励耕地可持续

收稿日期:2021-02-24

作者简介:邱敏(1996—),女,山西繁峙人,硕士生。研究方向:土地利用与管理研究

※通讯作者:曹银贵(1982—),男,湖南常德人,博士、教授、博士生导师。研究方向:土地利用工程与土地利用管理研究。Email:caoyingui@cugb.edu.cn

*资助项目:教育部人文社科基金项目“三峡库区快速城镇化地区耕地利用管理对策研究”(15YJC630005);重庆市基金项目“重庆市长寿区耕地利用结构优化与管控技术研究”(KJ-2020002);中央高校基本科研业务费项目“黄土典型露天矿区生态系统服务的优化控制研究”(2-9-2018-025)

发展。Scotford等^[1]发现私法与公法共生,物权法从根本上受到环境法的影响。尤其在环境法的规制下,土地产权在分配和使用中加强了对农地的数量、质量和生态的监管。综合研究来看,农地产权性质影响耕地综合保护的效率,一定程度上驱动耕地的数量和质量及其生态价值变化。在此基础上,分析农地产权对耕地保护决策变迁的作用过程是较为必要的,既为全面深化耕地“三位一体”保护提供经验归纳,同时分析产权对耕地的影响路径,促进土地产权制度的创新。

文章以渐进决策理论为分析基础,并探究产权性质对耕地保护的影响。在总结中国农地产权改革及性质变化后,对我国耕地保护渐进决策变迁模式进行识别,并依据农地产权变化分析耕地保护决策的产权依赖路径,以期促进耕地的科学利用与保护,为未来完善耕地保护决策提供一定借鉴。

1 理论分析框架

耕地保护是一项开放性的行为,兼具公共属性和私有意识的需求。在农地产权的作用下,相关主体不仅受农地相关政策的指导,还要考虑土地市场经济规律的影响,以此对耕地保护做出决策管理行为(图1)。

1.1 渐进决策理论

20世纪随着管理科学的兴起,决策理论研究深入发展。社会充满复杂的不确定因素,且由于决策者的认知

水平、实施能力、技术资金、组织架构等原因,实际做不到全面真正的理性。渐进决策是一种符合实践思维且相对保守的社会行动方法,人们在现有的决策基础上进行一系列渐进的改变,在相对稳定的状态下实现决策目标。渐进决策理论的实行特点一是按部就班、循序渐进;二是积小变大、转换质量;三是稳中求变、降低冲突。决策突然过大变化势必影响社会稳定,连续稳妥地从量积累,通过量与质的转化实现螺旋式的上升,可以将负面作用最小化,避免引起强烈地反弹,实际变革的速度与质量效果可能优于直接全面改革。我国公共政策大多是依据渐进决策理论从试点试验,不断对政策加以完善,直至全面推广,一蹴而就的完美理性决策是难以做到的^[12]。耕地保护是一个历史演化过程,具有前后衔接的时间逻辑。结合耕地保护的客观实际,渐进决策理论适用于耕地保护这种需要多主体参与的管理活动^[13],多个群体相互影响、游说、交易、磨合,不断审视调整原有决策,在现有决策基础上连续比较,渐进变迁。渐进决策理论为耕地保护提供了决策模式、影响路径等时间维度的思考依据。

1.2 产权与耕地保护的联系

产权关系决定经济关系,因此,农地的产权性质对耕地保护行为人的选择有比较显著的影响。主要表现为产权的排他性、有限性和激励性影响耕地保护意愿及行为。排他性对耕地保护发挥基础作用。排他性是产权最一般的特性,可以降低或者消除权利人预期行为的不确定性。在农地产权安排合理的前提下,排他性限制了其他主体参与权利的行使,实质上是对自我权利的保护与垄断,增强产权的安全性与稳定性,提升权利人的耕地保护意愿^[14]。其次有限性对耕地保护存在抑制作用。农地产权的有限性表现在产权的权限时长、广度范围、行使程度等方面。有限性降低农户的收益期望,经营者设法在占有年限中尽可能地使用耕地,最大限度地开发耕地的经济价值,很少考虑对耕地的保护和修复工作投入大量资金与精力。激励性对耕地保护施展推动作用。加强产权细分权能的广度与强度,可驱动主体将耕地利用的负外部性逐渐内化,保证权利人付出保护成本后能得到相应的收益,运用多种经济方式促进权责统一。

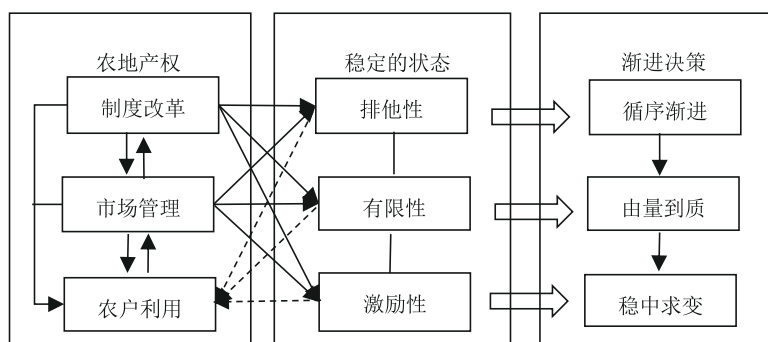


图1 耕地保护渐进决策理论框架

2 中国农地产权变化特征

为明晰中国农地产权性质的变化特征，该文对我国农地制度改革的历程进行梳理。1949年以来，我国针对土地制定了一系列法律法规并开展变革实践，依据产权结构变化可将农村土地改革大致划分为4个阶段（表1）。总体上中国农地产权变迁是明晰权力、激发权能的过程。

表1 我国农地产权制度4个阶段变革及权利性质特征

特征	1949—1952	1953—1978	1979—2013	2014年至今
	产权统一	内部的两权分离	分化的两权分离	“三权”分置
政策文件	农地归私 农民自主经营 农民自由处分 收益归个人所有	农地归公 生产队占有 计划指令指导集体统一经营 平均分配收益	集体所有 农户承包占有 自主经营 经营权可流转 按劳分配收益	集体所有 稳定农民承包权 放活经营权 经营形式多样 多渠道获得效益
要点	农民土地所有制	农业合作化的集体所有， 生产队经营	权力下放的集体所有， 家庭承包经营	活化权能的集体所有、家庭承包、 多元经营
排他性	农民私有财产 (强)	农地产权归公 (弱)	部分产权下放 (稍强)	权能明晰延长 (较强)
有限性	个体经济局限 (较强)	集体强制指令 (强)	集体现实约束 (较强)	个体权能增加 (较弱)
激励性	农地私有刺激 (强)	平均主义打击 (弱)	自负盈亏激励 (稍强)	经营形式多样 (较强)

产权作为一组权利束，兼具经济方面的财产功能与社会性质的规则约束，其权能的排他性、有限性与激励性随着农地制度变迁不断调整，适时地渐进体现产权与时代背景、政策环境的耦合变化。

1949年初期，我国土地制度的目标为“耕者有其田”，并于1950年颁布《土地改革法》，推动土地从封建地主所有向农民所有演替，农地产权实现了质变。在该阶段农地产权形成了以村落血缘关系为基础的对外排他性，由于政权强制推动和广大农民群体的积极响应，平均分配后的农地排他性较强。农民拥有自主独立的权利与所有物，土地作为直接财产从经济与政治意义上都给予农民强大的激励支持^[15]，是稳定政治根基与促进农业效率的优良工具。但1949年初，百废待兴，经济凋敝，且大规模政治革新耗费较多资源，农业个体经济薄弱，受时局背景影响，土地产权功能发挥受限较大，多数只由农民个体自行耕种。

随着1953年土地改革基本完成，个体生产的落后性表现出来，发展农业互助合作是恢复生产的必然选择。从最初以自愿原则入社地权不变并获得相应报酬，到1956年社会主义改造完成后土地归公且取消报酬，农地制度转换成集体所有。此后通过制度更替安排，在集体所有的基础上形成三级所有、队为基础的模式，所有权与经营权在合作社内部分化。在公社合作阶段，生产资料都转为公有，农地产权几乎没有排他性。后期以生产队为经营者虽将增强了各生产队间的独立，但本质上仍属于同一利益集团，农民无私有权力，相应的个体农业被束缚，农地产权的有限性达到顶峰。所有、使用、处置、收益等土地产权权能收归集体，产权的激励性质难以发挥，农民早期的人社热情与生产积极性被平均主义与落后的生产效率打击，且3年困难时期更加重了农民的负担。

由于农业集体合作经营弊端丛生，紧迫的生存问题推动农村土地制度内生变革。1982年《宪法》明确农地产权属集体所有的同时，肯定了包产到户的合法性，人民公社制度正式瓦解，农地集体所有、家庭承包经营的两权分离模式得到认可。后期延长承包期、完善土地流转和征地、允许多种形式经营等政策依法巩固了农民的土地使用权。在家庭承包责任制发展阶段，农地产权政策偏向于农民，个体拥有一

定的自主权,强化了农民相应的使用、占有、收益等排他性权利,产权排他性有所增强。明确划分收益分配大大提升产权的激励作用,刺激农业总产出和剩余产品的增加。因各农户的土地与劳动力边际产出不尽相同,产权分离利于发挥比较优势,刺激资源合理配置,既拥有分散经营的小规模生产,也存在相对集中的适度规模经营。但就农户掌握的农地产权而言仍十分有限,实践中国家意志与集体支配削弱了农民对权属的认同与实际使用经营权利^[16],农地流转规模不大,市场化程度不高。

为推动现代农业、释放产权活力,农地制度变革持续发展^[17]。2014年《关于全面深化改革农村改革加快推进农业现代化的若干意见》正式确定农地“三权”分置的框架。2020年《关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》提出开展第二轮土地承包到期后再延长30年试点,还全面推开农村集体产权制度改革试点。维持农地集体所有权是基础,稳定农户承包权是保障,放活土地经营权是趋势,农民掌握的权能将强化^[18]。在持续改革阶段,详细界定了经营权权能,并且通过流转交易,基于合同农地经营者享有取得发展权收益的排他性权利,个体产权排他性大幅增强。同时产权有限性减弱,“三权”分置明晰了农户承包地的使用权与处分权,农地具有物权效力决定了农地可以在市场主导作用下自由流转,削减政府集体的行政干预限制,农地的市场资本属性逐渐凸显。“三权”分置提升产权的激励职能,农民不再困守于农地,享有盈利选择权,农地权能激励农业经营主体多元化和经营形式专业化,农民通过流转、租赁、入股、委托多种方式参与农业专业经营,既可获得稳定收益,也利于农民融入城市分享社会红利。

3 耕地保护渐进模式分析

中国耕地保护是反映一定社会历史特征的决策过程。通过对农地产权分析,可以发现产权权能变化渐进且复杂,农地产权性质变化特征影响耕地保护的延续性决策(图2)。因此在产权阶段性变迁的基础上,探究耕地保护决策时序模式,分析影响路径是较为必要的。

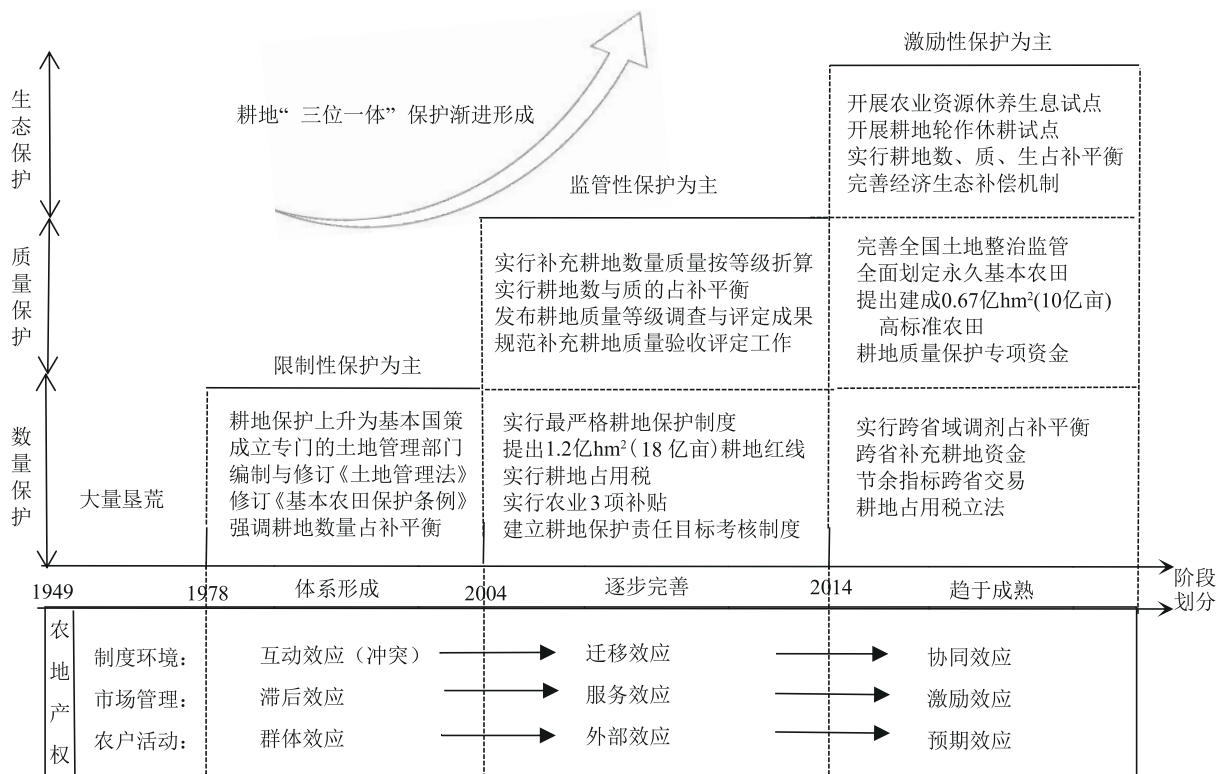


图2 中国耕地保护决策变迁及产权效应

3.1 第一阶段——体系形成

3.1.1 决策模式：循序渐进，着重数量（1978—2003）

1978年之前，为奠定发展基础国家鼓励农民大量垦荒，但受大跃进、一大二公、3年灾害的影响，人民基本的温饱问题都难以解决^[19]。改革开放初期国家工作重心在于经济建设。农村掀起了家庭承包经营农地的浪潮，农民为提高家庭收入开垦荒地，增加耕地面积。另一方面大力发展乡镇企业，致使侵占、滥用和破坏耕地的行为频发，据调查仅1985年耕地减少约100.8万 hm^2 。此时民众对耕地的关注焦点在于开发利用，但国家已认识到耕地数量减少的趋势与紧迫压力，耕地保护意识初醒，对耕地保护开始进行政策探索。首先针对乡镇建房占用耕地明确提出修建房屋优先选择荒地、坡地、原有宅基地，并禁止非法转让土地，遏制滥占现象。1986年中央将耕地保护上升为基本国策，成立了专门的土地管理部门。但主要使用宣传引导型的工具，提出原则性保护观念，未明确界定滥占耕地行为的处罚标准与实施措施。且1984年之后国家允许农民自己解决口粮，可以离乡打工。基于比较效益，农民多数涌入城市谋生赚钱或是进入乡镇企业，迫于生活压力农户很难产生耕地保护的想法。

20世纪90年代随着对外开放加速向纵深发展，多元的耕地保护持续深入。一是加大耕地保护的法律效力，修订《土地管理法》，从司法角度增加了“非法占用耕地罪”，查处整顿违法建设用地。二是调整土地规划，明确乡镇不设开发区，清理整顿各类开发区违建乱占用地，追究相关当事人的责任。三是修订《基本农田保护条例》，强调不得改变和占用基本农田保护区。并建立基本农田保护区用途管制制度、占用基本农田严格审批和占补平衡制度及基本农田质量保护制度。关于耕地数量的政策逐渐完善，虽已提出重视耕地质量，但管理多是以“占一补一”的数量额度作为考核标准，个体农民与规模经营者在强制命令与管控政策下将耕地数量保护纳入了土地利用。但耕地占用现象屡见不鲜，1986—1995年耕地净减少量竟达到283.9万 hm^2 。并且经1991—1997年清查行动发现有6.28万 hm^2 闲置耕地，其中55%已无法复耕，耕地数量保护更加艰巨。

3.1.2 产权依赖

1949—2003年农地产权经历3种特征变化，农民从完全掌握产权翻转到无支配权利，又逐步拥有部分产权能，产权的转换与创新影响耕地保护的决策，并反映出路径依赖特征（图3）：（1）互动效应。在土地产权法规的约束下，个体、群体与社会环境之间通过制度信息交流进行耕地保护的决策互动，早期的互动多为冲突。20世纪50年代初期，农民虽是土地所有者，但因农民土地所有制存续时间短，且经济起步生产资料薄弱，耕地保护意识并未萌生。在农业互助合作化取得成效后，为奠定工业化建设，农产品自由市场被取消，农业走上集体化道路，最终导致农村关系紧张。在高速发展战略指导下，强制性的制度变迁与波折的外部环境导致产权的限制性增多，抑制产权的正向激励，忽视耕地保护。伴随改革开放，基建热、乡企热、建房热和开发区热兴起，人地矛盾日益突出。国家虽基于粮食安全推进耕地保护工作，但群众配合度仅停留在数量层面。

集体资产产权关系模糊损害了保护耕地的经济积极性，是造成耕地保护冲突的主要原因。（2）滞后效应。我国改革最先从农地入手，但制度软环境的管控实施落后于现实社会硬环境的千变万化，二者推进步调不相一致。农地经营从行政管理转向市场行为，但农地市场管理缺乏具体规范的依据来落实，政策真空，产权的激励作用难以发挥。

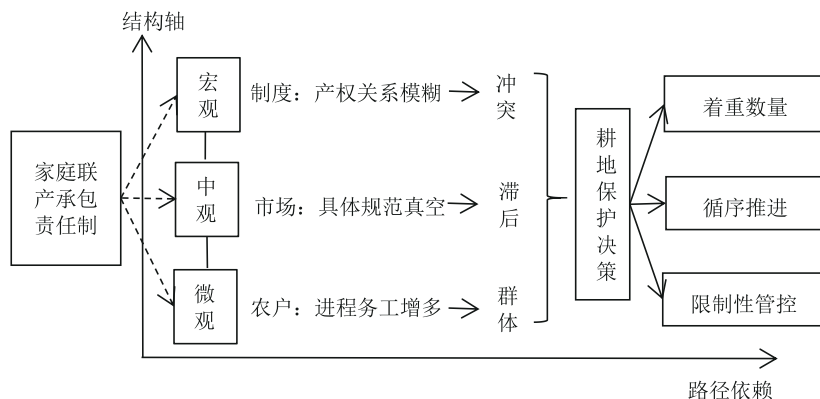


图3 耕地保护形成阶段的产权路径依赖

同时农地受到多重管制,政出多门,集体行政的现实管控较为紧绷,农户权利使用受限强,难以排他使用,致使耕地保护协商成本与时间都消耗过多,决策久拖不定,延误耕地保护进程。(3)群体效应。农民由于主客观条件制约,从众倾向较强,潜移默化受到社会环境影响。在出现非农、兼业和务农多重选择并比较边际效益后,专业务农的人数骤降。在农民群体环境中无意识构成了非农的心理共同体。家庭承包经营模式增强了农民产权的排他性,但在部分贫困的地区盈亏独立加重了农民负担,在激励性弱化及保护耕地未引发认同形成群体意识,促使耕地数量在开发的背景下出现社会致弱效应。若通过农地权属政策合理引导,群体高地位成员率先开展保护,则可能转化为良性群体带动绩效。

3.2 第二阶段——逐步完善

3.2.1 决策模式:由浅入深,“质”“量”兼并(2004—2013)

鉴于开发热、建设快导致耕地锐减,2003年国务院暂缓设立与扩建开发区,重点处理开发区问题,并发布《关于进一步采取措施落实严格保护耕地制度的通知》为新一轮重磅保护耕地预热^[20]。这一阶段耕地保护决策体系的完善主要体现在三个方面:第一提出最严最多的耕地保护制度。2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》从土地管理责任、土地总体规划、基本农田划定、土地利用转化等方面明确了管理权责,实行最严格的土地管理制度。并自2004年起数年在中央文件高度强调耕地保护。2006年随着中国耕地降至1.2亿 hm^2 (18亿亩)耕地红线被明确提出且具有约束性的法律效力。2008年《全国土地利用总体规划纲要》重申红线,提出2010年与2020年耕地的目标底线。第二,着重保护耕地质量。原国土资源部2005年下发的《关于开展补充耕地数量质量实行按等级折算基础工作的通知》将农用地分等定级与补充耕地质量挂钩,实现占补质量平衡。2005—2008年中央一号文件不断提出加强耕地质量建设,落实保护性耕作。2009年发布了《中国耕地质量等级调查与评定》成果,首次实现了全国耕地等别的统一可比。2012年相继颁布《关于印发补充耕地质量验收评定技术规范(试行)的通知》《关于提升耕地保护水平全面加强耕地质量建设与管理的通知》等,规定了耕地质量验收、评价、提等的程序,强化耕地质量管理的力度。第三,方法工具多元且力度增强。经济手段使用频率提升,自2004年起实施农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴3项补贴,同时辅以普惠式补偿与奖金激励的耕地保护补偿,促进了粮食生产和农民增收。2007年国务院全面修订《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》,以约4倍的幅度提高税额标准,用税费政策遏制企业乱占耕地的行为。此外,监督考评更加严格。建立省级政府耕地保护责任目标考核制度,实行年度自查、期中检查与期末考核,将考核结果纳入绩效评价。2006年成立土地督察机构,在监督耕地保护政策落实、土地执法、管理审批的同时,依据《查处土地违法行为立案标准》等细则监督违法违规问题。随后开展土地执法百日行动,严禁以租代征直接上市农用地,并进行全国第二次土地调查,实现信息化、网络化管理。随着土地宏观调控的作用日趋明显,耕地保护决策内容深化、方法细化,兼顾耕地数量与质量保护^[20, 21]。

3.2.2 产权依赖

进入21世纪,农地经历第二轮土地承包阶段^[22],土地确权也于2008年《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确提出,农地产权的巩固与明晰促使耕地保护决策渐进发展,反映出相应的路径依赖特征(图4)。(1)迁移效应。通过吸收地方土地承包实践经验,土地产权制度实现自我创新完善。《农村土地承包法》允许流转经营权,给予妇女平等的承包权,严格限制承包地的随意调整,核心就是强调土地承包经营权的物权性与财产性。农地产权在家庭联产承包责任制的基础上,叠加新的制度规则,形成了产权的正向迁移。产权优化配置赋予了农户相对稳定的财产排他性,强化保护者主体个人财产责任意识,激励主体改变耕地的利用方式,从早期的保护冲突互动变化至兼顾重视耕地数量与质量^[23]。此外在承包期内农户土地继承权的持续享有更是从物权角度积极促进耕地质量保护决策落实。政府作为主要的制度学习主体,通过对已有经验知识的高度概括,推动产权前进,继而推动耕地数量与质量的迁移保护。(2)服务效应。为适应快速发展的农用地产权交易,规范民间流转行为,地方政府部门纷纷开始建设运

营农村产权交易市场并运用行政力量进行规划,营造规范统一的市场环境。随着改革创新成为趋势,购买服务制度逐渐成为政府管理农地产权的主要着力点^[24],社会环境的活力得到激发。不仅动员社会多元力量参与农地产权的交易活动,还通过合理竞争不断强化经营耕地的专业能力,促进了对耕地生产力的科学利用与保护,同时还加强了对行政体制内的监管,遏制肆意建设征用耕地、违法流转耕地的行为。

由此可见,耕地保护所面临的产权市场环境从早期的滞后效应正逐渐过渡到社会治理的服务模式,推动耕地保护决策趋向严格与全面,并着重强调耕地质量所决定的粮食生产率^[25]。(3) 外部效应。随着产权制度的递进层叠,承包关系得到稳定。2007年《物权法》的颁布强调了农地的物权性质,解放了土地的生产力,提高农地规模报酬。耕地保护从群体消极应对效应发展至部分规模农户与责任主体因延长承包期限与法律规定而重视耕地的生产能力,但耕地质量保护不甚理想。由于实践中产权仍缺乏明晰的界定及征地补偿标准难以表征土地的市场价格,导致收益权的排他性弱化,耕地的价格与价值发生偏离,耕地保护者投入所产生的社会效益与生态效益得不到经济形式的报酬。产权的激励性仍未充分发挥,保护成本与收益不对等,耕地多余的社会边际效益具有公共性,耕地的外部不经济减弱了保护主体的意愿,不利于耕地的保护。

3.3 第三阶段——趋向成熟

3.3.1 决策模式:稳中求变,全面发展(2014年至今)

随着我国进入攻坚转型阶段,耕地也已到了提质增效的关键发展时期。十八大提出的轮作休耕、退耕还林还草强调了生态系统保护,也表明耕地保护即将进入数量质量生态多重管护阶段。耕地保护决策体系成熟表现为如下特征。一是保护内涵丰富,注重生态保护。2015年《中共中央国务院关于加强推进生态文明建设的意见》强调耕地质量与生态保护,遵循生态文明的建设。2016年《关于全面划定永久基本农田实行特殊保护的通知》提出实现耕地数量、质量、生态三位一体保护。2017年中共中央国务院提出的《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》要求坚持最严格的耕地保护制度,重点推进耕地三位一体保护格局的形成。在贯彻生态文明思想下,耕地保护思维发生转型,从单纯地保证粮食安全、满足生存需求延伸到促进天人合一的人地和谐健康发展。在内涵扩展的基础上政府遵循渐进原则开展农业资源休养生息试点与耕地轮作休耕试点,将种地养地与综合治理相结合,以点带面地统筹发展。二是空间协同保护全面推进。随着山水林田湖草是生命共同体论断的提出,耕地保护从土地管理上升至国土空间管理,并且地区之间的全域治理与协调联动成为重点。面对耕地占补难度大和激励约束机制不健全的情况,2017年《关于改进管理方式切实落实耕地占补平衡的通知》提出要建立以产能为核心、数量相等、质量相当、生态无垠的耕地占补平衡机制,完善全国土地整治监管,严格上图入库管理。为缓解空间资源环境承载状况、耕地后备资源条件不均衡的困境,2018年《实施跨省域补充耕地国家统筹有关问题的通知》规定可分类适度实施国家统筹异地补充,与国土空间规划、土地利用计划磨合调整,促进资源资金优势互补,助推乡村振兴。三是多部门、多工具联动协作。在耕地保护深化的过程中,职能部门也逐渐扩张,从早期由单一国土部门管理为主演变至高级部门决策,国土、农业、规划、财政等多部门联合监管,促进耕地资源的有效配置与长效利用。同时管理工具也在完善。控制性工具加强了基本农田与高

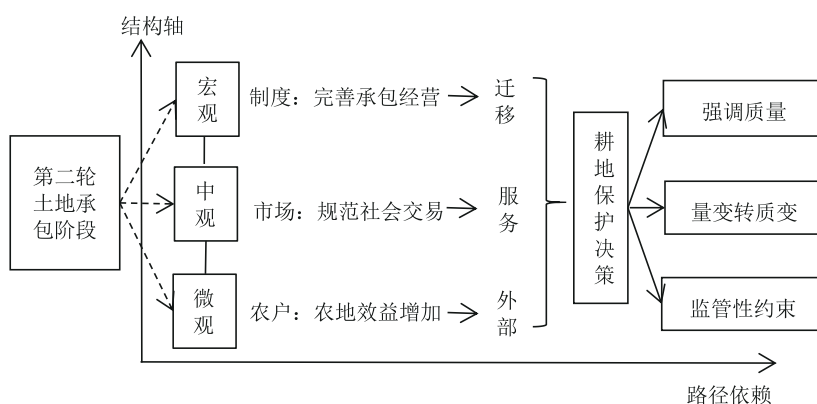


图4 耕地保护完善阶段的产权路径依赖

标准农田建设的责任落实;约束性工具规范了耕地保护目标与政绩挂钩的考核机制;而激励性工具层出不穷,对基本农田分级保护机制、经济生态补偿机制、跨省补充耕地资金及节余指标跨省交易等经济制度改革创新,着力解决现实保护问题。至此中国耕地保护决策在发展中改进不足,保持可取性,追求稳中求变,以数量、质量、生态的空间协调为重要抓手^[26],制度建设与方法管控并行,渐进地推动自然资源系统循环利用。

3.3.2 产权依赖

2014年土地承包经营权进一步划分为承包权和经营权,开启了农地产权“三权”分置制度变迁,农地产权沿着权责明晰的变革方向进行权力安排再分割。农地产权的全面深化改革对耕地保护有较大反馈,耕地保护决策体现出较强的产权依赖特征(图5)。(1)协同效应。信息化、城镇化与工业化的快速发展对农业现代化的推进提出了迫切的要求。农户合一的承包权与经营权出现了事实上的分离,新型农业生产与经营体系急需构建。为解决土地利用问题,土地产权顺应问题导向进行权利内部的协同。创设农地经营权的概念要考虑经营权与现有权利体系的协调问题,遵循生产关系适应生产力发展的客观规律。明确所有权、稳定承包权、放活经营权是“三权”分置的核心,也是协同的关键。产权制度的自我协同完善有利于明晰权利的概念与关系,维护集体、承包农户、经营者的权益,以此鼓励主体可持续地利用耕地。此外产权内部的协同延伸到外部制度的协同合作。新时代转变经济发展方式的重要途径即为落实生态文明,土地管理政策与生态建设政策之间的协同可促进经济发展绿色转型。农地经营权的物权化激励专业机构参与耕作并从事规模化农业、绿色农业和科技农业,并且生态环境监管机制、补偿机制与空间规划体系加以配合管治,既缓解耕地利用零散且低效的问题,也推动耕地保护决策更加全面深入。(2)激励效应。为落实上层提出的“三权”分置理论,2014年颁发了首部针对农村产权流转交易市场的中央文件——《关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》,规定农村承包土地经营权是入场交易的主要对象,强化了经营权的“私产”排他性。随着农地权利流转的社会需求增加,为提升服务质量和公众满意度,政府采取购买社会化服务或公益性岗位等措施,利用现代信息技术建立农村产权网络平台,健全产权交易流转服务体系。管理职能和专业手段的完善加强了市场机制的服务功能,社会承包公共服务激励土地市场调节机制专业化、有序化,并且耕地的生态价值也成为流转交易的重要考虑因素。产权市场对耕地保护从辅助服务升级成为激励管理,不仅刺激耕地生态产品有效转化,还逐步引导耕地生态产业发展,保障耕地发展权益。(3)预期效应。自十九大提出第二轮土地承包到期后再延长30年,土地承包权进一步得到稳定,有限性弱化、排他性增强的产权使农户对土地产权收益形成积极预期,加强了民众财产安全感,激发农户农业创新创业动力,促进土地流转市场的需求量增加^[27]。随着规模经营的扩大,耕地保护责任主体也明朗化,并且农地使用权与收益权激励农户对耕地科学、绿色地提质增效,预期收益的提高使经营者注重耕地生产力的可持续性。另外体验农业、观光农业与生态农业等新兴业态的蓬勃发展促进生态效益愈发受到重视,耕地产权权益的巩固提升了耕地生态产品的价值^[28],例如重庆市拓展地票生态功能,搭建生态产品交易平台,促进生态产品实现多重价值。因此稳定产权可提高农户对耕地产出,尤其是生态产品的预期,产权的排他性与激励性从经济层面弱化了耕地保护的负外部效应。

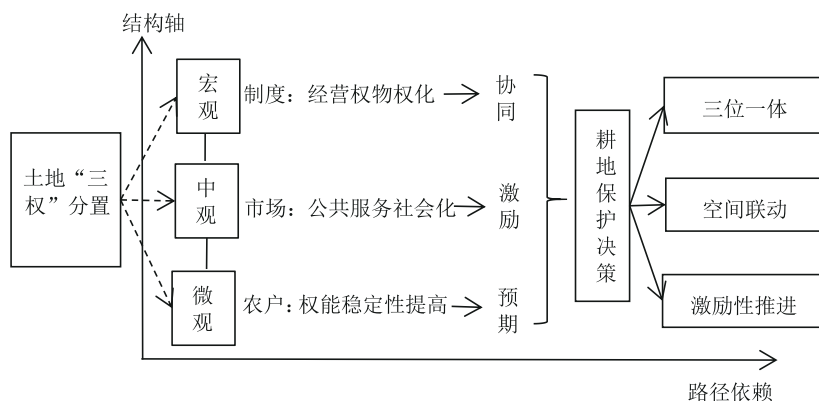


图5 耕地保护成熟阶段的产权路径依赖

4 结论与启示

4.1 结论

(1) 1949年以来农地产权经历了统一独有、内部的两权分离、分化的两权分离及“三权”分置4次较大变迁。在集体所有权不变的前提下,权力下放、权能细化成为趋势。在制度改革、市场运行与农户经营中产权的排他性与激励性逐渐强化,有限性相对减弱,营造了较为安全稳定的环境,进一步释放农地产权改革的红利,为保护耕地提供有力支撑。

(2) 中国耕地保护遵循渐进决策模式的特点,自改革开放以来耕地保护意识觉醒,耕地保护决策历经了体系形成、逐步完善、趋向成熟的阶段。保护内容逐渐调整,从重视数量,到“质”“量”兼顾,再至数量、质量、生态全面保护,契合渐进决策积少成多、量变转质变的特征。保护方法从限制型为主,到监管型居多,再到激励型工具增加,稳定为主变动为辅,将波动影响最小化,保证了耕地保护决策的平稳过渡。

(3) 耕地保护渐进决策深受产权阶段性变迁的影响,主要体现在制度环境、市场管理与农户行为路径。制度环境对耕地保护实现了冲突、迁移、协同的演变,市场机制对耕地保护的影响历经了滞后、服务与激励的过程,农户行为则体现了群体效应、外部效应、预期效应的变化。多个要素的联动变化推动耕地保护渐进决策,实现政策的可持续性。

中国耕地保护决策经过多年实践总结,得以改良优化,从单一指标发展到多元体系,从政府主导发展到全民共治,从分散管理发展到一张图统筹管控。在渐进演变的过程中农地产权制度改革对耕地保护具有较强的作用力。目前在生态文明建设与乡村振兴协同的背景下,农地“三权”分置改革如火如荼地推进,完善农地产权是强化耕地保护、建设绿色产业的重要策略。

4.2 启示

(1) 以集体所有权为基础优化农地产权制度结构。首先从产权主体来看,仍存在主体虚置^[18]或政府官员强势管制导致的主体错位。通过立法明确农户个体与集体组织之间的权责边界,将农民集体与政治权力分离,保障其经济主体的地位。同时完善土地承包者退出机制,审慎扩大参与群体,发挥撂荒农地的价值,逐步推动土地规模化健康发展。其次从权能来看,“三权”分置后易出现承包权虚化或承包权与经营权因权属不清而两相逐力。应当协调权属关系,在放活经营权的同时,保障承包者继承权、退出权与发展权等,避免承包的农地成为公共资源,继而过度剥削农地,发生公地悲剧。

(2) 健全农地市场的公共服务管理。目前农地产权价值缺乏统一合理的价格体系,出现土地低价,甚至零价流转的情况。交易活动分散无序居多,导致市场监管低效。因缺乏多元主体对市场组织的监督,行政部门还担负较高的治理成本。可先从法律将农地在抵押、流转、担保或入股上的权能明晰分离,为农地顺利进入要素市场做铺垫。上下级行政部门协同对市场的经费投入与弹性管理,强化公共服务中的社会参与机制,以公众供求为导向开展专业机构、集体组织、农户等多元共治,建设透明的价格信息平台,并统一交易准则与指南,提高市场服务的专业性与激励性,推动农地得到长效可持续的利用与保护。

(3) 合理实现耕地生态产品的价值。农民由于生态观念与价值获取上存在一定局限性,对耕地生态产品的转换收益认识单一^[28],并未深入考虑到耕地生态产业规模发展带来的长效利益。明确耕地的产权归属与权能是实现生态产品价值的首要基础^[29],遵循属地和权属人共同收益的原则,赋予法定的产品受益权,增强排他性。并完善功能评价体系,引入三方机构科学评价生态产品价值,刺激市场供需,使其有市有价,耕地生态产品符合私法规则,建立耕地生态产品市场,激励经营者增加对耕地生态产业链的投入。

参考文献

- [1] 张元红, 刘长全, 国鲁来. 中国粮食安全状况评价与战略思考. 中国农村观察, 2015(1): 2-14.
- [2] 曹银贵, 袁春, 周伟, 等. 中国耕地变化的驱动因子及其省域差异分析. 中国土地科学, 2008, 22(2): 17-22.
- [3] 宋蕾, 曹银贵. 中国耕地变化文献分析: 数量特征、研究区域与文献来源. 中国农业资源与区划, 2018, 39(1): 31-40.
- [4] 钱龙, 冯永辉, 陆华良, 等. 产权安全感知对农户耕地质量保护行为的影响——以广西为例. 中国土地科学, 2019, 33(10): 93-101.
- [5] 李楠楠, 周宏. 农户资本禀赋对耕地质量保护行为选择的影响——以江西省为例. 地域研究与开发, 2019, 38(2): 153-157.
- [6] 应瑞瑶, 何在中, 周南, 等. 农地确权、产权状态与农业长期投资——基于新一轮确权改革的再检验. 中国农村观察, 2018(3): 110-127.
- [7] 洪炜杰, 李鹏程. 保护认知、产权预期及农户耕地保护意愿. 农林经济管理学报, 2019, 18(1): 21-27.
- [8] Lovo S. Tenure insecurity and investment in soil conservation. Evidence from Malawi. World Development, 2016, 78: 219-229.
- [9] Li H, Zhang X, Zhang X, et al. Utilization benefit of cultivated land and land institution reforms: Economy, society and ecology. Habitat International, 2018, 77: 64-70.
- [10] Rodgers C. Towards a taxonomy for public and common property. Cambridge Law Journal, 2019, 78(1): 124-147.
- [11] Scotford E, Walsh R. The symbiosis of property and English environmental law—property rights in a public law context. Modern Law Review, 2013, 76(6): 1010-1045.
- [12] 王天琦. 浅析林德布洛姆的渐进决策模式与我国的改革. 辽宁行政学院学报, 2014, 16(11): 94-96.
- [13] 支文, 李笑晓, 王振, 等. 新中国农地产权制度变迁模式研究——基于渐进性制度变迁理论. 广东农业科学, 2020, 47(3): 148-156.
- [14] 黄维芳, 李光德. 中国农地产权弱排他性下的产权冲突及其优化路径选择. 江西财经大学学报, 2012, 84(6): 70-76.
- [15] 齐衡, 吴玲. 中国农村土地制度变迁的历史溯源与现实观照. 吉首大学学报(社会科学版), 2017, 38(3): 72-77.
- [16] 刘守英. 集体地权制度变迁与农业绩效——中国改革40年农地制度研究综述性评论. 农业技术经济, 2019(1): 4-16.
- [17] 冀县卿, 钱忠好. 中国农地产权制度改革40年——变迁分析及其启示. 农业技术经济, 2019(1): 17-24.
- [18] 张燕纯, 韩书成, 李丹, 等. 农村土地“三权分置”的新制度经济学分析. 中国农业资源与区划, 2018, 39(1): 17-22.
- [19] 王文旭, 曹银贵, 苏锐清, 等. 我国耕地保护政策研究: 基于背景、效果与未来趋势. 中国农业资源与区划, 2020, 41(10): 40-51.
- [20] 刘丹, 巩前文, 杨文杰. 改革开放40年来中国耕地保护政策演变及优化路径. 中国农村经济, 2018(12): 37-51.
- [21] 王文旭, 曹银贵, 苏锐清, 等. 基于政策量化的中国耕地保护政策演进过程. 中国土地科学, 2020, 34(7): 69-78.
- [22] 冀县卿, 钱忠好. 改革30年中国农地产权结构变迁: 产权视角的分析. 南京社会科学, 2010, 20(10): 73-79.
- [23] 周力, 王镜如. 新一轮农地确权对耕地质量保护行为的影响研究. 中国人口·资源与环境, 2019, 29(2): 63-71.
- [24] 黄晓春. 政府购买社会组织服务的实践逻辑与制度效应. 国家行政学院学报, 2017, 10(4): 61-66.
- [25] 王新刚, 司伟, 赵启然. 土地经营权稳定性对农户过量施肥的影响研究——基于黑龙江省地块层面数据的实证分析. 中国农业资源与区划, 2020, 41(8): 162-168.
- [26] 漆信贤, 张志宏, 黄贤金. 面向新时代的耕地保护矛盾与创新应对. 中国土地科学, 2018, 32(8): 9-15.
- [27] 杨宏力, 李宏盼. “三权分置”影响农村土地收益分配的机理研究——基于收益权的视角. 中国农业资源与区划, 2020, 41(6): 203-211.
- [28] 郭瑞雪, 李树枝, 张丽君. 略谈耕地生态产品价值的实现方式. 中国土地, 2020, 14(11): 42-44.
- [29] 陈清, 张文明. 生态产品价值实现路径与对策研究. 宏观经济研究, 2020, 13(12): 133-141.

ANALYSIS OF CULTIVATED LAND PROTECTION DECISION-MAKING BEHAVIOR BASED ON PROPERTY RIGHTS EFFECT *

Qiu Min¹, He Hao³, Cao Yingui^{1,2*}, Su Ruiqing¹, Wang Wenxu¹

(1. School of Land Science and Technology, China University of Geosciences, Beijing 100083, China;

2. Key Lab of Land Consolidation, Ministry of Natural Resources, Beijing 100035, China;

3. Chongqing Changshou District Land Housing Survey and Planning Institute, Chongqing 401200, China)

Abstract Cultivated land protection is a cornerstone for safeguarding national social, ecological and food security. In order to provide theoretical support for the improvement of farmland protection system in the new era, the evolution process and property rights path of farmland protection decision-making in China are discussed. The research methods were listed as follows. Based on the theory of progressive decision making, literature research method and system analysis method were used to identify the change mode of cultivated land protection decision

making and analyze the characteristics of path dependence. The results were showed as follows. (1) The exclusivity and incentive of farmland property rights were gradually strengthened, but the limitation was relatively weakened, which created a safe and stable property rights environment for farmland protection. (2) China's cultivated land protection had gone through system formation, gradual improvement and maturity. It followed a gradual decision-making model and kept optimizing in a smooth transition. (3) The progressive decision of farmland protection was deeply influenced by the periodic change of property rights, which was mainly reflected in the institutional environment, market management and the behavior path of farmers. In the system, it was manifested as the evolution of the effect of conflict, migration and synergy; in the market, it was manifested as the characteristic change of lag, service and incentive; while the peasant household behavior reflected the change of group effect, external effect and expected effect. In conclusion, with the change of property rights, the coupling change of property rights effect promotes the development of cultivated land protection decision-making. In the future, we should optimize the structure of farmland property rights system, improve the public service management of farmland market, and rationally realize the value of cultivated land ecological products, so as to promote the sound development of cultivated land protection decision-making.

Keywords land management; cultivated land protection; farmland reform; decision-making model; property rights effect

.....

·书评·

农村发展新旧动能转换研究

自古“农为四民之本”。随着乡村振兴战略的提出,农村建设与农业发展更是成为我国新时代经济建设的重要指向。然而,伴随着我国人口红利期逐渐消失,农村传统发展模式面临发展瓶颈,新旧动能转换成为农村发展的重要纾困路径。

新旧动能转换,即去旧迎新,培育新动能,改造旧动能。农村新旧动能转换不仅是适应我国经济发展新常态的应有之义,更是推动农村真正实现地尽其力、物尽其能、数尽其用、货畅其流的必然之举。如何实现农村发展新旧动能转换,进一步构建现代农业新格局,需从产业动能、智力动能、科技动能、制度动能、绿色动能等方面进行理论与实践的交叉探讨,以求综合规划,稳步推进。

产业动能转换:支持农业转型升级,推动产业融合并进。一方面,农业转型升级是对农业旧动能的改造,即提高农业装备机械化水平,推进农业生产信息化、精细化,最终实现规模种植、规模养殖;另一方面,产业融合是对产业新动能的探索。可将科技因素、人文关怀、乡村沉浸式

体验融入当地建设,发展休闲农业和乡村旅游,发挥乡村生产性服务业在产业链中的疏通作用,构建全覆盖、一体化、多面向的新型农业服务体系。

智力动能转换:培育乡村高质人才,提升村民综合素质。人才振兴是发展之要。应培育农村高素质人才,使劳动力从海德格尔所言的“自然的暴政”中解放出来。以人才为支撑,提高当地群众受教育程度,提升村民思想觉悟与知识技能,调动村民参与乡村建设主体能动性,实现思想层面与理念层面的“脱贫致富”,进而推动农村智力动能的转换。

科技动能转换:强化农业创新驱动,引进新兴科学技术。科学技术是第一生产力。农村发展可积极引进先进技术,淘汰原有落后生产工具,发展智慧型农业建设,延长农产品产销链条,实现农业内生发展。如:一方面,在生产加工环节上,充分利用互联网、物联网、人工智能等现有技术,对农业生产、加工进行“一站到底”式监测

(下转第103页)