

# 耕地资源资产价值的实现需要制度保障

江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心 陈美球

由于位置的固定性以及维持生产能力特定的环境条件要求,导致耕地资源资产价值远超出其资源利用的经济价值,要真实显化耕地资源的资产价值,不仅要充分考虑其与可移动资源存在的明显区别,还要甄别其与其它类型不动产资源存在的差异,必须跳出耕地资源利用来解决其资产价值问题,客观上要求在国家层面构建一套制度体系来提供保障。

## 一、制度保障是实现耕地资源资产价值的内在需求

### 1. 存在价值是耕地资源资产的本底

与其他自然资源一样,耕地资源资产价值可以分为存在价值与使用价值,耕地资源的使用价值就是直接为人类提供食物、原材料、能源等各类产品,一般可以通过市场手段得到体现,是人们最习惯的资产价值认知。但是,存在价值才是耕地资源资产价值的本底,是决定价值高低的关键因素,一方面,耕地的存在价值决定了耕地的使用价值,耕地只有具备了应有的生态环境与质量条件,才能维持耕地的生产能力,为人类生产出相应的农产品,且优越的耕地环境才能生产出优质的农产品;另一方面,耕地资源具有稳定民心、农民就业与保障、农田耕作传统文化、开放空间、农田独特生态景观、生物栖息场所、空气与地下水净化等社

会、生态功能,这些功能是其它自然资源难以替代的。耕地的存在价值是永久性的价值,且属于一个国家的公共福利,无法进行具体某一时段的分割量化,这就需要在国家层面制定相应制度来确保耕地资源存在价值的持续。

### 2. 耕地资源利用表现出强烈的经济外部性

众所周知,耕地资源利用表现出的强烈经济正外部性,不仅为经营者带来经济收益,更为全社会提供了丰富的社会、生态效益。耕地保护的经济外部性有其特有的时空特性:一是代内外部性和代际外部性,不仅为当代社会带来社会生态功能,还为子孙后代留下可持续发展的生存资源保障;二是由于耕地空间分布的不均衡性、耕地与非农用地的比较利益差别、区域经济发展不平衡等因素,使耕地保护的外部性往往突破区域界线,表现出空间区域的延伸性。我国国土面积辽阔,地区差异明显,区域经济发展不平衡,特别是欠发达的农业地区,他们保护的耕地越多,生产粮食越多,同时需付出的耕地保护成本也就越高,但由此产生的耕地社会、生态功能,却被经济发达地区无差别地分享。因此,要有效地抑制“搭便车”现象、合理解决耕地资源利用经济外部性问题,同样也需要在国家层面制定相应制度来进行宏观统筹协调。

### 3. 耕地资源利用必须坚持永续利用为前提

耕地资源的永续利用是耕地资源资产价值的突出特征,但耕地资源的永续利用是相对的,违背耕地生态规律的利用会导致耕地质量的下降与耕地生态的恶化,即使是种植作物和耕作制度的选择、肥料与农药的使用、农田灌溉方式,都会直接影响耕地质量与生态。在当前小农户、专业大户、家庭农场、农民合作社、现代农业企业等多元耕种主体并存的情况下,如何避免各类耕种主体“重用地、轻养地”“重化肥、轻有机肥”“重短期效益、轻长期养护”等有损于耕地永续利用的不良现象,以及如何加强农田公共基础设施管护,都需要构建相应的制度来实现。

综上所述,耕地资源资产价值的实现,不是耕地资源利用本身能解决的问题,而需要立足于人类的共同福祉,从可持续发展角度在国家层面构建相应制度来提供保障。

## 二、实现耕地资源资产价值的制度建设对策

### 1. 加强耕地资源的产权制度建设

第一,加强村集体经济组织建设,增强耕地资源资产保值增值的主体监管能力。我国实行土地社会主义公有制,在实现耕地资源资产价值上具有明显的制度优势,这是因为公有制以保障全体成员利益、促进共同发展与繁荣为目标,以维持耕地资源的存在价值为根本,特别是作为耕地所有者的村集体经济组织,沿袭了传统的村落历史脉络,具有地域与血缘的先天性特征,村民与村落的发展和村集体经济组织的兴衰荣辱与共,已成为我国农村社会发展的基本“生命共同体”,对促进区域耕地资源可持续利用具有义不容辞的监管责任。但是,改革开放以来,我国的村集体经济组织建设并没

有完全与农村社会经济发展同步,尤其是广大中西部地区,大多数村集体经济组织尚没能力担当耕地资源可持续利用监管主体的责任,这与村集体经济组织建设制度的相对滞后存在必然的关系。因此,应加强相关村集体经济组织的制度建设,进一步明确耕地资源的所有权主体,并调动责任主体维持耕地存在价值的积极性和主动性。

第二,强化农户耕地承包权的权能,增强承包户对耕地资源可持续利用的义务意识。我国家庭承包责任制的实施,解放了农村生产力,极大地调动了农户的生产积极性,农业生产得到了飞速发展。但随着城镇化和工业化的推进,农户生计不断分化,耕地不再是农户最主要的生存依赖,承包户对耕地“命根子”的珍惜意识有所淡化,耕地抛荒,甚至占用承包地建房、葬坟。因此,要进一步加强农户耕地承包权的权能建设,在保障农户耕地承包权的同时,也要明确承包户的责任义务,把合理利用耕地、确保耕地资源的可持续利用作为农户耕地承包权的基本义务。

### 2. 加强耕地资源的用途管制制度建设

第一,完善耕地利用的用途管制制度。为了实现耕地资源的永续利用,就必须对耕地利用提出要求,通过对耕种者耕地经营行为的约束,避免有损于耕地生态系统健康的利用方式,尤其要杜绝掠夺式耕种,进而强化耕地生态与质量保护以维持耕地资源资产的不降低。目前,我国已明确要实施国土空间用途管制制度,也在现行的国土空间规划中,构建了一般农田区和永久基本农田保护区的用途管制规则,对耕地、特别是永久基本农田作出相

应的用途管制要求。但是,面对新时代农村产业三产融合的发展需求,如“虾稻”“蟹稻”“鳖稻”“鳊稻”等各种稻田生态综合种养模式,以及互联网配送、物联网管理、品尝品鉴、休闲观光等要求相关农业设施的需求,传统的用途管制已难以适应新的要求。因此,必须完善现行耕地资源的用途管制制度,对相关的利用行为作出更加具体的约束,不仅要明确详细的利用方式,还要鼓励生态耕种,控制化肥农药的过量使用以及任何有损于耕地生态系统的行为。

第二,加强耕地经营者的行为监管制度建设。在农用地“三权分置”改革的基础上,通过经营权流转实现耕地的规模经营是我国耕地利用的必然趋势。经营者与承包户的分离,为耕地资源利用监管提出新挑战,作为耕地经营者,以经济效益的最大化为根本目标,缺乏承包户珍惜耕地的先天意识,更需要对其经营行为加强监管。目前,对于流转耕地的质量变化监管,特别是对经营者耕地耕种行为的约束制度建设普遍缺失,亟需加强。

### 3. 加强耕地资源“非农化”的成本核算制度建设

第一,建立科学的耕地资源“非农化”资产缺失价值核算制度。各类非农建设对耕地的占用,是耕地资源资产价值损失的主要原因。建设占用对耕地资源资产价值的损失不仅取决于占用耕地面积多少,也取决于占用耕地质量的好坏。尽管在建设用地选址上明确了“少占耕地且尽量不占优质良田”的基本原则,但由于缺乏科学的占用耕地资源资产价值损失测算方法,不少建设项目为了建设方便,乐于选择地势平坦的区域进行建设,而这常常就是优质农田分布区。因此,必须建立科学的耕地资源

“非农化”的资产缺失价值核算制度,对建设占用耕地的资产缺失价值进行严格测算,并作为建设选址的关键因素。

第二,要完善耕地占补平衡制度。为了控制非农建设对耕地的占用,我国实行了耕地占补平衡制度,要求“占一补一”“占水田补水田”,尽管对遏制耕地数量的减少发挥了重要作用,但“占优补劣”现象普遍存在,耕地的产能并没有得到平衡。因此,要围绕“以质抵量”产能平衡的改革方向完善现行的耕地占补平衡制度,并鼓励各地通过加大耕地提质改造的力度、减少对不符合生态规律的未利用土地盲目开发来实现耕地产能的补充。由于建设单位是以交纳耕地补充费来履行补充耕地的义务,若以耕地产能的损失来计算需交纳的耕地补充费,即其占用的耕地越多、质量越高,则交纳的耕地补充费越高,这样就能发挥经济调控手段制约非农建设对耕地资源资产的侵占。

### 4. 加强耕地资源利用的经济补偿制度建设

第一,明确耕地资源利用的生态社会效益测算方法,为构建耕地资源利用的经济补偿制度奠定基础。构建耕地保护的社会化扶持机制,形成耕地保护的社会共同责任,不能让耕地资源保护与利用的地方和农民在经济上吃亏。这一点上,国际上通行的发展权购买、耕地保护经济补偿机制,都是值得借鉴的经验,而耕地资源利用的生态社会效益是实施耕地保护经济补偿的基础。因此,必须明确耕地资源利用的生态社会效益测算方法,同时要把耕地资源保护与利用融入国家惠农政策的目标之中,作为耕地保护社会化扶持机制的重要内容。既要改变过于分散的强农惠农政策福

利化现状,真正落实于各类农业生产现实主体上,相对集中地聚焦于现代农业规模经营主体培育,调动他们的保护性耕种积极性;又要创新惠农政策运行机制,聚合各部门资金形成合力,提升扶持资金在耕地保护中的使用实效。

第二,加强生态耕种的激励制度建设。生态耕种遵循生态系统基本原理、避免人为地对耕地系统不可逆的干扰,有利于改善农业生态环境的环境友好型耕地利用,是实现耕地资源在保护中利用、在利用中保护的重要保障,既

可生产出健康的农产品,又可减少对化肥的过度依赖而缓解农业面源污染。因此,要加强生态耕种的激励制度建设,既要加大对农户、农业经营企业、家庭农场、种田大户、联户经营等多种农业经营主体的生态耕种宣传力度,普及生态耕种的基础知识,提高接受环境友好型技术的理念与能力,更要加大国家对生态耕种的政策激励力度,推动各类经营主体对生态耕种行为采纳的主动性和积极性。

(编辑:蒋仁开)