

试论新农村建设形势下的耕地储备\*

覃事娅<sup>1</sup>, 尹惠斌<sup>2</sup>

(1. 长沙理工大学 建筑与城市规划学院, 长沙 410076; 2. 湖南财经高等专科学校 财金系, 长沙 410205)

**摘 要:**探讨耕地储备的内涵, 对新农村建设形势下耕地储备的意义及可行性进行分析。归纳出耕地储备的 3 种形式: 结构型储备、休耕型储备、开发型储备; 提出 3 种不同类型的耕地储备运行模式: 政府主导的政府+ 企业型、企业主导的政府+ 企业型、政府支持的农户自愿型。围绕耕地价格评估、耕地储备数量、资金来源、期限设置、准入条件、储备后的投放利用及耕地保护、农地流转、农村社会保障、农地金融等方面论述耕地储备的实施及其政策保障体系。

**关键词:**新农村; 耕地储备; 运作模式; 政策保障体系

**中图分类号:** F320.3      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1005-3409(2008)01-0266-04

A Study on the Farmland Reserve Under the Situation of New Countryside Construction

QIN Shrya<sup>1</sup>, YIN Huibin<sup>2</sup>

(1. The Architecture and City Planning Department of Changsha University of Science Technology, Changsha 410076, China; 2. The Financial and Economic Department of Hunan Financial and Economic College, Changsha 410205, China)

**Abstract:** This paper probes into the connotation of farmland reserve, analyzes the meaning and feasibility of farmland reserve under the situation of new countryside construction, generalizes three models of farmland reserve: structure, fallow, and development, defines three types of running models of farmland reserve: government and enterprise dominated by the government, government and enterprise dominated by the enterprise, and peasantry freewill supported by the government. The paper also expounds the practice of farmland reserve and the policy guarantees system around farmland price assessment, the decision of appropriate reserve quantity, funds origin, period, admission conditions, reuse after reserve farmland preserve, farmland transference, social security and agricultural land finance.

**Key words:** new countryside; farmland reserve; running model; policy guarantees system

为落实科学发展观、全面解决“三农”(农民、农村和农业)问题,党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。对社会主义新农村建设,中央提出了五句话 20 字的要求,即“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。社会主义新农村建设要求农村实现生产发展,而农业生产发展的一个重要前提就是农用地特别是耕地的可持续利用。我国是一个农业大国,但我国耕地数量在逐年减少,质量在不断下降,耕地环境日益恶化,这种状况已满足不了我国耕地资源的可持续开发与利用的要求,而且与新农村建设要求的生产发展和新环境要求是不相适应的<sup>[1]</sup>。

1 耕地储备的意义及可行性分析

1.1 耕地储备的涵义

耕地储备是指储备者(政府、企业、农户)将污染严重、生态环境恶化、质量低下及形状不规则等情况下的耕地,通过休耕、土地开发整理、农业结构调整等形式实现降解污染、提高质量、改善生产条件和生态环境,提高农业生产储备能力,实现耕地资源的可持续开发利用和保护,待粮食短缺或土地

质量提高后再换种粮食作物。

1.2 新农村建设形势下耕地储备的意义<sup>[2]</sup>

1.2.1 实现农产品市场的平稳发展

当前我国农产品处于供过于求的状态,通过实施耕地储备制度,适当核减当前用于农业生产的耕地面积,可有效缓解可能在较长时期内存在的农产品供过于求的状况,促进农产品市场的平稳运行,增强农民对农业生产投资的信心。

1.2.2 推进农业结构调整

我国农业已经开始从数量型农业向质量型农业过渡,因此,通过实施耕地储备制度,适度控制粮食等大宗农产品的生产面积,将更有效地推进农业产业结构调整,从而适应市场需求对于农业发展的客观要求。而将部分难以确定种植方式的农地加以储备,也将减少农业结构调整的盲目性,提高农业产业结构调整的效率。

1.2.3 提高农民收入

近几年来,我国农民的收入增长速度一直呈下降趋势,1997-2000 年,农民收入增速分别为 4.6%,4.3%,3.8% 和

\* 收稿日期: 2006 10 01  
基金项目: 湖南省教育厅资助科研项目(06C151); 湖南省社会科学基金资助项目(06ZC 74)  
作者简介: 覃事娅(1974- ),女(土家族),湖南石门人,讲师,研究生,主要从事土地资源利用与管理、城乡发展规划与管理研究。

2.1%。其中,纯农户和以农业为主的兼业户人均纯收入连续 2 a 绝对减少,农民单纯依靠农业生产已难以获得更多明显效益。因此,通过实施耕地储备,适当减少农产品产量,可以减少农户的农业投入,提高单位土地面积的农业纯收入,进而增加农户的整体性收入。

1.2.4 增强农业生产储备能力

耕地储备有利于增强农业生产的储备能力,从而变农产品储备为农业生产能力的储备。这样不仅可以节约农产品储备的成本,而且农产品生产收益的提高,还有利于推进农业科技进度,从而在更大程度上提升了农业生产储备能力。

1.2.5 推进农地适度规模经营

我国农地规模偏小,不仅增加了单位面积的农业生产成本,而且影响了农业技术的推广应用和农产品的市场竞争力。有关研究表明,如果劳动力人均经营规模从 0.2 hm<sup>2</sup> 扩大到 2 hm<sup>2</sup>,在目前的生产力水平下,其收入水平就有可能与国内的非粮生产经营相当。通过对储备的耕地资源进行整理,重新分配,就可以在相当程度上提高农地规模经营水平,而对于开发型耕地储备,实行企业专业化经营,对于提高规模经营水平将起到积极作用。

1.3 可行性分析

耕地储备制度的确立有其独特的社会经济背景。从我国社会主义发展的时间来看,我国开始进入社会主义新农村建设蛛网阶段,农产品市场的供过于求状况要求耕地储备的实施势在必行<sup>[2]</sup>。

1.3.1 国家经济总量已达到一定水平

国际上衡量农业保护水平的方法,一般采用农业生产者补贴等值方法(PSE)。PSE 为正,表示国家对农业的保护为正保护;反之,则为负保护。按国际经验,一般当人均国民生产总值 GNP 超过 300 美元,农业就进入正保护阶段,人均 GNP 达 1 000 美元时就向全国的农业保护政策转变。我国 1980 年的 GNP 就超过 300 美元,按国际经验应该进入农业正保护时期。但实际情况是,1980 年至今,我国的 PSE 都为负值。新农村制度的开展使得这种情况已不被允许,通过耕地储备政策的实施,可以使农业获得一定的支持,农民的收入也能相应得到提高。

1.3.2 粮食储备数量已超过一定标准

根据联合国粮食组织的建议,世界粮食储备的最低线至少应为全球粮食年消耗量的 17%~18%。根据这一标准,我国国家级的粮食储备应以全国消费量的 20% 左右为宜。一般以市场贸易量来代表粮食的消费量,我国常年粮食储备量一般都在全年市场贸易量的 50% 左右,远远超过了联合国粮农组织的标准。这还不包括农民自己的储粮。过多的粮食储备不仅增加储备成本,而且也影响农民收入的提高,消耗更多的资源。因此,必须实施适度的粮食储备政策。

1.3.3 耕地储备具备一定的潜在效益

通过耕地储备,可以促进规模经营以及农业结构调整,增加农民收入,同时还可以提高土地的潜在效益,增加农业发展的后劲。对水土、土地盐碱化严重的地区,除了由国家实施退耕外,可通过阶段性的休耕以及改种适宜性强的作物进行陪护,从而有效地改善农村的生态环境,实现社会、经济、环境的协调发展。通过较长时间的休耕,由于农药化肥

等的停用,再加上一定的生物措施,降低土壤的污染程度,耕地能够作为有机农业或绿色农业生产基地,使得农产品质量得到改善,增强我国农产品在国际市场上的竞争力。也可推动农村经济的快速发展,缩短与城市居民之间的差距。

2 耕地储备的运作模式

2.1 耕地储备的形式

耕地储备主要有以下几种类型<sup>[1]</sup>:

(1) 结构型储备。指将现有的部分耕地在不损坏其耕作能力的前提下,根据农业结构调整的要求,种植比较效益高的农作物,当粮食紧缺时,再转换为种植粮食作物。

(2) 休耕型储备。指耕地在一段时间内停止耕种,以达到保有地力、降解污染等的目的。

(3) 开发型储备。指在农业资源开发、土地整理等过程中,由于工程实施、市场影响等使耕地处于未利用状态的储备形式。

2.2 耕地储备的模式

2.2.1 耕地储备的模式

耕地储备,是为了实现农产品安全、农产品市场平稳运行而储备具有一定产出能力的耕地资源。其一般运作模式主要由以下几个环节构成:

(1) 拟储备耕地的准入。根据各地政府制定的耕地储备的准入条件,对符合储备条件的耕地允许其进入耕地储备库进行储备。

(2) 耕地储备。耕地储备包括以下 4 种形式: ①当粮食供应充足时将部分耕地在不损坏其耕作能力的前提下,换种比较效益高的农作物,以实现农民增收的目的。②对污染严重的耕地,通过休耕,以达到降解污染、保有地力的目的。③对生态环境恶化的耕地,通过退耕,以达到改善生态环境的目的。④通过土地整理,对田、水、路、林进行综合整治,提高耕地质量,增加有效耕地面积,改善生产条件和生态环境,实现规模经营。

(3) 储备耕地的投放利用。即耕地经储备后,在粮食资源短缺时,再转种粮食作物。

2.2.2 模式类型

由于我国各地的实际情况不同,各地建立耕地储备制度的功能定位和目标也不同,所以实际运作模式也有所不同。概括起来,耕地储备有以下 3 种运作模式:

(1) 政府主导的政府+企业型。政府主导的耕地储备主要以休耕型、结构型储备及开发型储备为主,包括对于重要的、面积较大的或是跨省际、国界的农地进行储备。这种类型又分 2 种: ①政府主导、政府运作。如目前国家要求对于大于 25° 的坡耕地实行全面退耕政策,这对减少水土流失、保持生态平衡具有积极意义。鉴于当前农产品供过于求以及生态环境问题严重的状况,对于 > 15°、< 25° 的坡耕地实施阶段性的休耕政策。当农产品供应紧张时,再对这些耕地适当耕作。②政府主导、企业运作。如借助农业资源开发、土地整理等项目的实施,通过政府主导、企业化运作、产业化经营的方式,提高耕地储备的运作效率。此外,我国还可以探索在国外实行耕地储备,在国外租赁或购买土地建立农场,以我国廉价的劳动力进行生产,生产的粮食可以供给我国国内市场,也可按比较优势原则参与国际交换。

(2) 企业主导的政府+ 企业型。企业主导的耕地储备主要是企业通过自有资金、政府财政补贴资金等从事农业开发,通过企业主导的方式进行运作。例如,由于从事有机农产品开发具有良好的市场前景,在政府进行政策引导的基础上,鼓励企业进行土地流转、集中,经过土地整理和必要的转化期(一般为 2 a)休耕后,再进行有机农业生产。

(3) 政府支持的农户自愿型。这种运作模式主要是农户在政府政策的支持下,将部分污染严重的耕地休耕,或是将部分耕地换种比较效益高的农作物。

### 3 拟储备耕地的价格评估

#### 3.1 耕地价值的内涵及构成

##### 3.1.1 耕地价值的内涵

耕地资源的价值是指耕地作为人类的生活、生产资料,给人类提供大量农产品,同时为人类的生产生活提供生存条件和环境,在这些活动中所体现出来的经济、社会、生态功能的综合。

##### 3.1.2 耕地价值的构成

耕地的价值主要包括以下 3 个方面<sup>[3]</sup>:

(1) 经济价值。指耕地用于农业生产获得的农产品价值;

(2) 生态价值。指耕地及其上的植物构成的生态系统具有的生态价值,包括调节气候、净化与美化环境、维持生物多样性等方面的价值;

(3) 社会价值。指直接的物质价值转化为社会功能的间接价值,主要包括提供就业保障、保障粮食安全和维护社会稳定等方面的价值。

#### 3.2 耕地价格的评估方法

耕地价格的评估方法主要有以下几种:

##### 3.2.1 收益还原法<sup>[45]</sup>

运用此法计算耕地价格时先计算出耕地上农作物的总收益,再逐一扣除其中物质和劳动的收益份额,剩余的部分就是耕地资源收益,将其还原便得到资源的价值。收益法测算耕地价格的基本公式为

$$P = (R - C) / r \times [1 - 1 / (1 + r)^n]$$

式中:  $R$ ——耕地年总收益;  $C$ ——年总费用(包括人工、物质与资金投入等费用);  $r$ ——土地还原利率;  $n$ ——耕地使用年限。

收益还原法适用于在正常条件下有客观收益且土地纯收益较容易测算的耕地价格评估。

##### 3.2.2 收益倍数法

根据估价区域土地利用集约程度和收益率的不同程度确定其收益水平和补偿倍数,用公式表示为耕地价格=若干年土地总收益的平均值×若干倍数。采用这种估价方法得出的估价结果显示用收益倍数法评估的农用地基准地价格略高于收益还原法评估的结果,约为 5%。公式中收益水平是连续若干年年收益的平均值,而倍数则与土地集约度和土地收益率有关。

##### 3.2.3 成本逼近法

把对耕地的所有投资包括土地取得费用和基础设施开发费用两大部分作为“基本成本”,运用经济学等量资金应获

取等量收益的投资原理,加上“基本成本”这一投资所应产生的相应利润和利息,再加上有关税费,组成土地价格的基础部分,并根据国家对土地的所有权在经济上得到实现的需要,加上土地所有权应得收益,从而求得土地价格。用公式表示为: 农地价格= 土地取得费+ 土地开发费+ 税费+ 利息+ 利润+ 土地增值。但这种方法评估的地价往往偏低,而且不能反映耕地未来的真实收益能力。成本逼近法主要适用于新开发土地价格的评估。

##### 3.2.4 市场比较法

通过对市场上近似交易案例价格的修正来求取得评估地块价格。该方法适用农用地市场交易比较活跃的地区。

##### 3.2.5 剩余法

将耕地作为开发对象,就开发完成后的土地价格和土地开发所需的各项费用及利润与增值收益,运用倒算法求取开发前耕地的价格。剩余法适用于新开发耕地价格的评估。

##### 3.2.6 基准地价修正法

基准地价评估即根据待评估区域耕地的基准地价及相应的修正系数来评估待评估耕地的价格。

### 4 耕地储备量的确定

耕地储备应实施两级储备体系,即国家级耕地储备体系和省级耕地储备体系。两级储备体系均应根据国家或省的耕地状况、粮食安全情况、农民生产条件及农业结构制定不同时期不同经济发展水平下耕地储备的数量标准,为政府相关部门制定政策提供决策参考。可采用层次分析法来构建耕地储备数量模型(表 1)。

### 5 耕地储备政策及保障体系

为保障耕地储备制度的规范运行,政府必须从资金来源、期限设置、准入条件、耕地储备后的投放利用等方面制定相应的政策及保障体系。

#### 5.1 耕地储备政策

##### 5.1.1 资金来源

在耕地储备实施过程中,不同的储备类型需要不同规模的储备资金。政府可以规章的形式明确耕地储备资金的来源:一是政府支持部分启动资金;二是企业自筹资金;三是以土地使用权担保方式银行贷款。

##### 5.1.2 期限设置

对耕地储备的期限,可根据不同的储备类型和不同的运作模式来设置不同的储备期限。如对于结构型储备,可根据国家的粮食安全、土壤转换期及生态保护的要求,设置较长时间(3~ 15 a)的储备期;对于流转型(休耕型)储备,可根据土地环境质量检测,设定半年到 2 a 的储备期;对于开发型储备,可根据土地开发整理的规模及所需时间设定储备期。

##### 5.1.3 准入条件

根据我国耕地资源的状况、兵备耕地资源情况及我国粮食供需状况,建议将储备耕地的准入条件限定为:①当粮食供应充足时,可将 15% 的耕地进行结构调整型储备;②污染严重的耕地进行休耕型储备;③生态环境恶化的耕地进行退耕型储备;④质量低下的耕地,进行开发整理型储备。凡符合上述条件之一者,均可进入耕地储备库进行储备。

5.1.4 耕地储备后的投放利用

不同情况下的耕地经过一定期限的储备,待其生产条件和生态环境改善后,再次种植粮食作物。

表 1 层次分析法构建的耕地储备数量模型

目标层	准则层	因子层	指标层	单位
耕地储备量	耕地状况	现有耕地数量	高产田面积	hm <sup>2</sup>
			中产田面积	hm <sup>2</sup>
			低产田面积	hm <sup>2</sup>
		现有耕地质量	高产田单产	kg
			中产田单产	kg
			低产田单产	kg
		耕地整理情况	增加有效耕地面积	hm <sup>2</sup>
			低产田改造为中产田的数量	hm <sup>2</sup>
			中产田改造为高产田的数量	hm <sup>2</sup>
		开发后备耕地资源	开发出的后备低产田面积	hm <sup>2</sup>
			开发出的后备中产田面积	hm <sup>2</sup>
			开发出的后备高产田面积	hm <sup>2</sup>
	粮食安全	粮食	粮食需求量	kg
		自给率	粮食供给量	kg
		土地自然生产力	灌溉地比例	%
			非贫瘠地比例	%
			机耕比例	%
	农民生产条件	农业	劳动者数量	万人
		劳动者	具有劳动技能的劳动者比例	%
		耕作方式	手工作业比重	%
		经营水平	单位土地上的投资额	元
			单位土地上的耕种时间	h
	粮食作物播种面积		谷物播种面积	hm <sup>2</sup>
			豆类播种面积	hm <sup>2</sup>
			薯类播种面积	hm <sup>2</sup>
	农业结构	经济作物播种面积	油料作物播种面积	hm <sup>2</sup>
			蔬菜作物播种面积	hm <sup>2</sup>
			果树作物播种面积	hm <sup>2</sup>
			糖料作物播种面积	hm <sup>2</sup>
			纤维作物播种面积	hm <sup>2</sup>
			其它作物播种面积	hm <sup>2</sup>

5.2 耕地储备的保障体系<sup>[2]</sup>

为了推进我国耕地储备制度的规范运行,可以从以下几个方面建立耕地储备的保障体系:

5.2.1 强化耕地安全意识,建立有效的耕地保护机制

耕地安全实质是粮食安全问题,是土地安全的核心,是国家生态安全的重要组成部分,事关国家的长治久安和人类社会的可持续发展。要加强对广大群众的宣传和教育力度,提高全民耕地安全意识和保护耕地资源的责任感,强化安全意识。从行政管理层来说,要牢固树立土地国策观念,时刻拉紧耕地保护这根弦,层层落实责任制,确保本地区耕地总量不减少,实现占补平衡。从依法保护及执法力度等方面,有效的耕地资源保护机制和执法监督体系的建立,对乱占滥用耕地及造成污染的事件,必须按照相应的法规严肃惩治。

5.2.2 明晰农村土地产权,确保产权安全

产权明晰是开展耕地储备工作的基础。因此,必须落实

《中华人民共和国农村土地承包法》中提出的“赋予农民长期而有保障的土地使用权”,防止在耕地储备中造成农户承包经营的不当流失。这就必须尽快起草、出台《土地确权规定》,对现行各项土的权利的称谓、主体和客体、取得和丧失、权利和期限作出同意明确的规定。而产权的明晰是以农地价格平谷为基础的,必须将实物的农地产权价值化,以提高农地产权配置效率。

5.2.3 建立健全农用地流转制度

目前农地流转市场发展迅速,但是政府缺乏有效组织引导,干预过多并存在着一定的盲目性。通过农户的自发流转来实现土地的规模经营和农业结构调整,往往交易成本比较大,所需时间比较长。土地转让关系不稳定、期限短,缺乏制度保障,使得土地经营者在土地上的投资积极性不高,不利于土地的有效利用。由于农户自发流转存在着上述种种缺陷,充分发挥耕地储备机构的力量,能够以较小的交易成本进行农地流转,实现土地集中连片 and 专业化规模经营。

5.2.4 逐步建立农村社会保障制度

应当逐步建立健全农村社会保障制度,推进耕地储备制度的发展。土地作为重要的生产要素,现阶段依然发挥着养老保障和“退农保障”的作用。但是,这种传统的土地保障已经不适应社会、发展的要求。应当建立和完善农民的农业退出机制:(1)对于农民中分化出来的非农化从业人员,通过建立农民工的社会养老保险制度,逐步割断其与土地的经济联系,推进土地规模经营。(2)让老年农民退出农业生产领域。对于年老农民可以用土地换保障的办法,实行退休制度,使其退出农业生产领域。农村社会保障制度确立之后,耕地储备获得了可靠的农地来源,有助于实现农地的优化配置。

5.2.5 创建农地金融制度

农地金融制度可通过开展土地证券化以及信托、典当等业务,使已经从事非农产业的农户通过农地金融手段实现土地的流转,使耕地储备能顺利实施。通过发展农地金融,能够为土地流转提供一种适当的方式,使土地资源与其他生产要素重新组合,实现土地资源的优化配置,并有利于实现土地的规模经营,提高农业的集约经营程度。农地金融制度的建立既可为耕地储备、农业生产提供足够的资金,又有助于耕地储备制度以及整个农业的长期、稳定发展。

参考文献:

[1] 覃事娅,尹惠斌.新农村建设对城乡土地利用的新要求[J].江苏农村经济,2006(3):24-25.

[2] 陈昌春,黄贤金,彭补拙,等.耕地储备制度研究[J].中国土地,2004(10):21-24.

[3] 黄琼.论我国耕地资源保护的价值取向与现实途径[J].环境法,2006(2):5-7.

[4] 罗文.湖南省耕地资源价值核算与利用对策研究[J].衡阳师范学院学报,2005(4):118-121.

[5] 吴群.耕地质量、等级与价格刍议[J].山东省农业管理干部学院学报,2002(1):73-75.