

规划管制下耕地保护空间外溢及区域财政转移

——基于四川省的实证

马爱慧 唐鹏¹

(四川大学 公共管理学院土地行政与房地产管理系, 四川 成都 610065)

【摘要】: 规划管制致使区域间保护耕地资源多寡存在差异, 部分地区经济发展受到约束, 带来相关利益群体机会及利益损失。基于耕地保护承载力角度, 确定区域保护耕地资源空间外溢面积, 利用机会成本核算单位面积保护耕地损失, 在构建暴损程度系数基础上, 核算区域间规划管制下耕地保护空间外溢量及区域间财政转移额度, 为建立区域之间经济补偿和财政转移支付提供理论依据。结果表明: (1) 四川省耕地资源保护空间外溢赤字城市有成都、攀枝花和雅安, 赤字量最大的是成都市, 赤字量达到650.71kha; 耕地资源保护空间外溢盈余的城市有14个, 其中盈余量最大的城市是资阳, 为219.98kha; 耕地资源保护空间外溢平衡城市是内江。(2) 运用机会成本法, 测算出单位面积耕地保护机会损失为每公顷25.30万元。(3) 通过暴损程度及经济调节系数的修正, 计算出区域之间的空间外溢补偿额度, 为减少财政压力, 按照盈余区补偿量总和作为空间外溢赤字区的支付总额, 最终成都支付额度为416775.25万元, 攀枝花市支付额度为125.10万元, 雅安市支付额度为83.40万元, 财政转移支付结果具有一定的现实操作意义。

【关键词】: 规划管制 耕地保护 空间外溢 财政转移

【中图分类号】: F301 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1004-8227(2020)03-0776-09

20世纪90年代以来, 我国一直实行众多规划管制手段强化对耕地资源保护, 但耕地保护形势依然严峻^[1,2], 原因在于国家对行政手段依赖, 忽视了经济激励手段^[3]。土地用途管制及分区规划下, 区域间保护耕地资源数量多寡存在差异, 经济发达区域, 保护较多耕地资源会造成当地经济发展的压力与束缚, 经济落后区域保护较多耕地资源对其他区域来讲可能是“奉献”或者“牺牲”^[4]。对于经济发达区域和落后区域的牺牲者来讲, 丧失了经济发展机会, 存在发展受限与约束, 再加上工农产品巨大的剪刀差, 势必造成经济收益的巨大差异, 相应利益群体会陷入“暴利-暴损”困境^[5]。党的十九大报告中提出“实施区域协调发展战略”, “建立市场化、多元化生态补偿机制”。上海浦东、成都、浙江、广州实施了耕地保护基金的实践, 对耕地资源保护起到积极作用, 但区域之间的规划管制造成的影响没有考虑, 如何协调区域经济福利非均衡不仅是政府亟待解决、社会公众关注的问题, 也是学术界尚未解决的重要课题。目前, 我国学者从不同角度对耕地保护空间外溢进行研究, 研究内容涉及耕地保护外部性理论探讨^[6]、耕地保护经济补偿标准以及区域间补偿和财政转移支付^[3,7]等; 研究方法包括生态足迹法^[7]、选择实验法^[8]、粮食安全法^[9,10]、社会保障法^[11]等。现有研究仍存在不足, 研究视角侧重于耕地资源本身产生的生态效益和社会效益, 而对于规划管制导致的耕地资源发展受限所产生外部性研究较少, 同时在研究中缺乏对不同区位不同经济发展水平下受限程度的考量。

本文从规划管制的视角, 遵循规划管制造成不同区域受限程度具有差异性观点来进行区域间空间外溢财政转移核算, 为建立区域间耕地保护责任与经济发展协调补偿机制提供理论依据和借鉴意义。四川省是中国的农业大省, 自然资源丰富, 是长江上游

作者简介: 马爱慧(1981-), 女, 博士, 副教授, 研究方向为土地资源经济与政策. E-mail:mah718@163.com; 唐鹏 E-mail:tp2han@163.com

基金项目: 国家社会科学基金西部项目(12XGL011); 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目子课题(14JZD009); 四川大学中央高校基本科研业务费项目(2019自研-公管08)。

重要的生态屏障和水源涵养地。近年来,四川省经济发展势头强劲,但建设占用耕地的压力较大,同时区域发展非均衡,如何在经济发展过程中合理保护耕地资源,促进区域协同发展显得更加重要。

1 研究区概况

四川省位于中国西南腹地,地处长江上游。辖区面积 48.6 万 km²,下辖 18 个地级市和 3 个自治州,地形地貌较为复杂,兼具高原、平原、山地、丘陵等多种地形,土地资源地域差异明显。2017 年末,全省耕地面积为 6725.94kha,年末常住人口为 8302 万人,其中农业人口 4085.41 万人,占总人口 49.21%,非农业人口 4216.59 万人,占总人口 50.79%。当年实现地区生产总值 36980.22 亿元,约占西部 GDP 总量的 21.94%,在西部具有举足轻重的经济地位。本文选取 18 个地级市进行研究,阿坝藏族羌族自治州、甘孜藏族自治州和凉山彝族自治州 3 个自治州不在本次研究范围之内,主要原因是上述 3 个自治州的总面积虽然占到全省的 60%,但其耕地资源仅占全省耕地面积的 11%左右,且所处区域自然环境恶劣,地势高寒陡峭,自然灾害频发地区,长期位列全国深度贫困地区。考虑到上述 3 个自治州耕地资源赤字主要是由于资源禀赋和区位地理条件决定的,故未纳入本次研究范围。

2 研究方法 with 数据处理

2.1 规划管制下耕地保护空间外溢理论分析

规划管制使区域间保护耕地资源面积多寡存在差异,保护面积较多区域仅能保持农业农用,而保护责任较少区域可以进行较多的开发建设。众所周知,建设用地获得经济收益远远高于耕地获得经济收益,因此,规划的强制分工,保护责任较少区域地方政府获得巨额土地增值收益,并成为地方财政收入重要来源,而保护较多区域耕地收益较低,地方政府的财政收入大打折扣,陷入强制分工陷阱^[10]和产生“资源诅咒”^[8]现象。保护责任较多区域的耕地资源外部效益外溢于其他区域,被全社会共享。因此,耕地保护责任较少区域应该给予耕地保护责任较多区域经济补偿,以获得较公平的发展机会。

补偿量的多少源于区域之间外溢量多少,而区域外溢量如何衡量?事实上,任何区域都需要绿色景观和生物多样性保持,需要解决本区域人员的生活和生产活动,这当然就需要一定的耕地资源满足本区域生活生产活动,扣除本区域需求量就是区域之间外溢部分。

但事实一个区域是否具有发展的动力,是否规划管制会带来福利的暴溢或者暴损应视情况而定,有些地方,发展动力不足,城市化过程缓慢,国家的规划管制对此影响不大,但就目前中国经济发展速度而言,各地方的发展诉求都很强烈,对土地的需要量也很大,但各地发展程度会有差异,因此,暴损或者暴溢的核算时要考虑影响程度。

2.2 规划管制下耕地地保护外溢核算

(1) 确定各个区域的空间外溢盈余或者赤字。

选取指标有人均粮食需求量、人口、区域耕地粮食单产、耕地数量,其公式为:

$$LEC = Area - C_p \times P \div F \quad (1)$$

式中:LEC 是区域耕地盈余或者赤字量;Area 为区域的耕地供给量;C_p 为人均粮食需求量;P 代表该地区的常住人口;F 代表粮食单产。

(2) 确定各区域补偿量

按照盈余与赤字关系, 给予经济补偿虽然符合一定道理, 但就目前所处情况来讲, 补偿要具有更现实意义, 上述计算结果作为核算的区域之间空间外溢的理论基础, 考虑到各地发展程度和水平不一, 为了保证各区域现实空间外溢与当地经济发展水平一致, 从而能真正形成盈余区域与受偿区域双向激励作用, 本文用暴损程度对此修正。

计算公式为:

$$BCL = LEC \times R \times BZ \times K_i \quad (2)$$

式中: BCL 为经济补偿量; R 为暴损程度系数; BZ 为耕地保护的单位补偿标准, K_i 为经济调节系数。

$$K_i = GDP_i / \sum GDP_i \quad (3)$$

(3) 规划管制暴损程度

由于资源禀赋、区位条件的差异, 某些区域经济发展动力不足, 规划管制导致的区域的损失机会较小, 即国家给予其发展机会, 其发展潜力也是有限的, 针对这些区域, 规制引起的暴损是不存在的, 仅仅看作保护责任和义务的奉献。如何评判一个地方经济发展动力和对建设用地需求量? 建设用地与经济发展之间是共生体^[12], 城镇化推进经济发展和对建设用地需求^[13], 建设用地需要量大, 对耕地的觊觎可能性就大; 按照曲福田等^[14]和许恒周等^[15]研究表明经济发展与耕地流失之间存在倒 U 曲线关系。因此, 衡量区域经济发展动力与潜力指标可以用城市化率、区域 GDP、耕地被占用面积来表征。

$$R = f(cs, gdp, gd) \quad (4)$$

式中: R 是规划管制损失程度系数; cs 为城市化率; gdp 代表区域经济发展水平; gd 为区域耕地被占用面积。

根据公式 4 可知, 规划管制损失程度主要有三因素决定, 研究利用指标加法进行确定。

$$R = \sum_{i=1}^n W_i X_i \quad (i = 1, 2, 3) \quad (5)$$

式中: x_i 为系统的指标标准值; W_i 为各指标对应权重。

W_i 运用变异系数法直接由指标数据计算得到各指标权重。公式如下:

$$V_i = \frac{\sigma_i}{x_i} \quad (i = 1, 2, 3) \quad (6)$$

式中: V_i 为第 i 项指标变异系数; σ_i 为第 i 项指标标准差; x_i 为第 i 项指标平均数。

则指标权重为:

$$W_i = \frac{v_i}{\sum_{i=1}^n v_i} \quad (7)$$

式中: i 为指标个数; n 取值 1-3。

(4) 单位面积耕地保护损失量核算

规划管制下保护耕地损失包括地方政府和农民耕地保护损失两部分。农地保持农用, 地方政府更多的承担着提供公共服务的责任, 耕地农业用途所得收益全归农民所有, 有些地方地方政府还要给予农民粮食补贴和经济补贴, 获经济利益为零或负数。若流转为建设用地, 则地方政府可以获得可观的土地出让收益和建设后的企业税收等, 同时获得的财政收入可以用来提供公共服务、完善基础设施建设等。采用公式 (8) 计算地方政府的损失。

$$ZF = \sum Pr_i \times \alpha_i + x_1 + x_2 - x_3 - x_4 - x_5 \quad (8)$$

式中: ZF 为地方政府损失的机会成本; Pr_i 代表商业、工业、居住用地的基准地价; α_i 为流转为商业用地、居住用地和工业用地的概率; x_1 为耕地占用税; x_2 为土地使用权出让契税; x_3 为征地拆迁补偿费; x_4 为上交的新增建设用地有偿费; x_5 为土地整理支出。

每亩耕地保护损失机会成本价值转换成每年损失的收益, 公式为:

$$V = \frac{A}{Y} \left[1 - \frac{1}{(1+Y)^n} \right] \quad (9)$$

式中: V 为土地总价值; A 为土地的年收益; Y 为土地的还原率或者报酬率; n 为土地收益年限。

以农民为主导的耕地流转用途保守考虑为工业用地类型。

$$NM = \frac{(P_r - C_0) \times Y \div \left[1 - \frac{1}{(1+Y)^n} \right] - b_1 - b_2}{b_1 - b_2} \quad (10)$$

式中: NM 为农民保护耕地损失额度; P_r 为工业用地基准地价; C_0 为开发成本; Y 为还原率或者报酬率; n 为农地收益年限; b_1 代表耕地保持农用每年产生的收益; b_2 农户获得补贴。现有土地承包关系保持稳定并长久不变, 承包期为无限年期, N 为 ∞ 。根据目前的耕作方式和技术水平, 耕地净收益每年可能会由于自然灾害、人工投入多少有所变化, 但无限年期长的时间不会差异太大, 所以按照净收益保持不变计算。

2.3 数据来源与处理

区域耕地保护盈余或赤字量测算数据主要来源于 2018 年《四川省统计年鉴》，其中 2017 年巴中耕地面积数据与以往年份的差异较大，因此，用全省耕地面积与其他市(州)耕地面积之差来代替现有数据。粮食单产用各市州粮食产量与粮食作物播种面积的比值计算而得。人均粮食消费量的标准采用人们生活水平达到小康水平时人均消费量作为核算依据，根据《国家粮食安全中长期规划纲要(2008-2020 年)》，2020 年人均粮食消费量为 395kg；世界粮农组织以 400kg 为临界点，若低于此则存在粮食安全问题；结合周小平^[16]和贺一梅等^[17]研究，本文选取 400kg 作为人均粮食消费量标准进行盈亏核算。耕地被占面积采用各市耕地占用税总额除以该市单位面积耕地占用税收取税额，税额标准来自 2008 年开始执行的《四川省耕地占用税实施办法》。

3 实证分析

3.1 耕地资源保护空间外溢量计算

结合 2018 年统计年鉴数据，在人均粮食消费量为 400kg 时，由公式 1 核算四川省 18 个地级市的耕地需求量，需求量和保有量的差值即为耕地资源保护的空间外溢量数额。

表 1 四川省各市 2017 年耕地保护赤字量或者盈余量(单位:kha)

区域	耕地供给量	耕地需求量	赤字量/盈余量	赤字率/盈余率(%)
成都市	417.00	1067.71	-650.71	-156.05
自贡市	216.66	193.54	23.12	10.67
攀枝花市	75.00	87.79	-12.80	-17.06
泸州市	410.54	298.51	112.02	27.29
德阳市	248.56	226.37	22.19	8.93
绵阳市	444.32	337.02	107.30	24.15
广元市	352.81	211.85	140.95	39.95
遂宁市	270.27	246.02	24.25	8.97
内江市	274.00	272.36	1.64	0.60
乐山市	272.28	234.86	37.42	13.74
南充市	534.15	470.37	63.78	11.94
眉山市	241.41	188.13	53.28	22.07
宜宾市	487.93	303.41	184.52	37.82
广安市	307.78	207.53	100.25	32.57
达州市	550.85	400.96	149.88	27.21

雅安市	100.86	119.24	-18.39	-18.23
巴中市	327.41	237.74	89.67	27.39
资阳市	428.49	208.51	219.98	51.34

从各个城市情况来看,耕地资源保护空间外溢盈余或者赤字状况有较大差别(表1),存在耕地资源保护空间赤字量的城市有3个,分别是成都、攀枝花、雅安;赤字量最大的是成都市,达到650.71kha;内江市盈余率为0.6%,盈余量较小,可作为耕地承载平衡区;耕地资源保护空间盈余的城市有14个,其中盈余量最大的城市是资阳,为219.98kha,其次为宜宾。

3.2 规划管制暴损程度

运用2017年统计数据依据公式6、7得到耕地被占面积权重为0.50,GDP的权重为0.36,城镇化权重为0.14。利用公式5计算各市规划管制损失程度得分如表2:

表2 四川省2017年各市规划管制损失程度得分表

区域	损失程度得分	区域	损失程度得分	区域	损失程度得分
成都市	0.78	广元市	0.14	宜宾市	0.57
自贡市	0.23	遂宁市	0.16	广安市	0.35
攀枝花市	0.14	内江市	0.18	达州市	0.25
泸州市	0.47	乐山市	0.26	雅安市	0.10
德阳市	0.15	南充市	0.60	巴中市	0.14
绵阳市	0.26	眉山市	0.41	资阳市	0.23

表2显示,2017年四川省地级市规划管制下耕地保护损失程度得分最高为成都市,南充损失程度得分位列第二位,宜宾市得分为0.57,其他城市的损失程度得分小于0.50。

3.3 单位面积耕地保护机会损失

(1) 地方政府保护耕地机会损失

① 土地出让收益

由于计算所需要数据的可得性和复杂性,本研究以成都为例进行核算,其他城市在此基础上进行修正。在成都规划和自然资源局网站上共查询到197宗2017年8~10月土地出让结果,统计显示工业用地供地概率为69%、商业供地概率为10.15%和居住用地供地概率为19.29%,仓储用地及其他用地供地数量较少在此忽略。

对于流转价格的确定按照当地公布的基准地价作为核算结果,本次研究测算选取成都郫都区为例,根据郫都区 2014 年城镇的基准地价,选取各类用途的均值作为核算依据,确定出商业用地每亩 58.5 万元,居住用地每亩 77 万元,工业用地每亩 21 万元。根据供地概率计算出亩均出让价格为 35.28 万元。

②其他各项费用

按照《新增建设用地有偿使用费政策等问题通知》及成都等别划分,征收标准确定为每平方米 80 元,中央与地方分成仍然遵照 3:7 分成体制。根据《中华人民共和国征地拆迁补偿暂行条例》相关规定,旱田平均每亩补偿标准为 5.3 万元,安置补助费按照原国家征地补偿标准的规定最高为亩产的 6 倍,同时根据郫都区人均耕地情况,大致估算每亩安置 1 人。结合成都 2014 年公布郫县统一年产值每亩 3440 元标准,推算出安置补助费 20640 元。参照 2009 年成都市人民政府《关于调整我市耕地占用税税额标准的通知》规定郫县税额为 32 元/㎡²。契税按成交价格或者合同价格 3% 缴纳。土地整理后出让达到六通一平的总费用,本文依据成都郫县基准地价中工业净地开发费用修正中的数值,宗地外六通和宗地内场地平整的费用每平方米 130 元。

③土地纯收益

根据公式 8 计算出亩均土地纯收益价值为 208406.60 元。根据公式 9 计算每年的收益损失,土地使用年限为流转概率与法定最高年限的乘积,由此计算出土地使用年限为 52 年。

本研究中报酬率计算直接参照 2014 年成都市基准地价评估技术报告,该报告中的报酬率商业服务用地为 6.5%、住宅用地为 6%、工业用地为 5.5%,则流转概率下土地报酬率为 5.61%

依据公式 9 计算每年收益为 12418.39 元。

(2) 农民保护耕地机会损失

①耕地保护机会损失

按照工业用地保守核算农民保护耕地损失,工业用地亩均基准地价 21 万元,因此,按照六通一平每平方米 130 元土地开发成本扣减,耕地保护的机会损失价值为 123329 元。

卢艳霞^[18]在耕地资源还原利率中借用周建春的修正成果 4.18%,工业用地报酬率 5.5%,耕地资源报酬率肯定低于工业用地报酬率,参照学者的研究成果,本研究计算的报酬率取 4.5%,按照公式 9,计算得年收益为 6240.71 元。

②耕地的生产纯收益

目前成都土地经营权流转规模较大,因此,按照流转纯收入来表示耕地保持农用收益。根据成都农村产权交易所交易信息可知,郫都区农村土地经营权流转单价在 500~600kg 之间,《国家公布的稻谷最低收购价格的通知》显示每千克早籼稻 2.4 元、中晚籼稻 2.52 元和粳稻 2.6 元。按照单价 2.6 元,流转大米 550kg 计算,可得亩均纯收益 1430 元。自 2008 年起成都开始发放耕地保护基金,补偿时分为基本农田和一般耕地两档,每公顷分别为 6000 元和 4500 元,扣除计提 10% 的耕地流转担保资金和农业保险补贴,剩余为 5400 元和 4050 元,研究取最高档基本农田补贴为机会成本扣除的收益。因此,5400 元作为核算扣除依据。

③农民机会成本损失合计

依据公式 10 得出农民耕地保护机会成本损失总额约 4450.71 元。

(3) 耕地保护单位空间外溢补偿标准

核算结果显示,政府机会成本损失为每公顷 18.63 万元,农民损失为每公顷 6.68 万元,耕地保护机会损失每年每公顷约 25.31 万元。本文是基于郫都区小城镇基准地价,土地开发费用等为核算依据,和四川其他市通过基准地价对比,发现差异性不是很大,因此,利用此数据作为规划管制下耕地保护外溢的补偿标准。张效军等^[19]得出全国的耕地保护区补偿标准为每公顷 107 万元;曹瑞芬等^[3]核算结果为每公顷 109 万元;杨彬如等^[11]测算出甘肃省农耕地保护的补偿标准为每公顷 12.82 万元,地方政府耕地保护的补偿标准为每公顷 2.76 万元;孙晶晶等^[20]测算得出全国耕地保护经济补偿的平均水平为每公顷 2.90 万元,可以看出有研究结果差异较大,补偿标准太高,不符合支付实际,太低不能起到警示与激励作用,本研究结果与前人结果相比额度相对较合理。

3.4 耕地资源保护空间外溢区域补偿量核算

机会成本法计算出的单位面积耕地保护外溢补偿标准是基于利益相关主体的经济机会损失而计算出来的,但现实区域补偿量要考虑补偿的现实经济性和可行性。特别对于成都而言,具有较大的经济吸引力和人才集聚力,而研究区域的其他城市的吸引力相对较弱,人口呈现负增长或者增速缓慢,导致成都核算的耕地资源盈亏数量较大,按照此完全补偿,将会超过财政承受能力。本研究为了平衡区域间经济差异性,本文运用 GDP 经济系数来修正。计算出四川省 18 市 3 个赤字区域和 14 个盈余区域的空间财政转移额度,具体赤字额度或者盈余额度见表 3。

内江市耕地保护盈余额度较小,看作耕地承载的平衡区,无需受偿补偿额度。

由表 3 可知,四川省各市支付总额是 4621536.65 万元,其中赤字额度最大的是成都市,需要支付总额度达到-4619423.28 万元,占总支付额度的 99.95%,其他两个赤字城市的支付额度占比 0.05%,该结果印证了成都在全省的龙头地位,具有较强的经济实力和人才吸引力,大量人口集聚和城市扩张,造成赤字量较大;同时,受偿额度达到 416983.74 万元,其中,宜宾市受偿额度最大,其值 127472.97 万元,约占总受偿额度的 30.57%。成都支付额度占财政收入比重为 36.22%,财政承受压力较大,其他两个城市支付额度占当地财政收入比重为 0.23%和 0.21%,在财政承受能力范围之内。由于区域之间财政转移是耕地资源保护空间外溢的一种尝试,对于整体的耕地资源保护而言是经济的,但对于部分区域可能是非经济的。

表 3 2017 年四川省各市耕地保护空间外溢下支付与受偿额度

支付区	支付额度(万元)	占地方财政收入比(%)	补偿区	受偿额度(万元)	占地方财政收入比(%)
成都市	-4619423.28	-36.22	广元市	9153.43	2.08
攀枝花市	-1374.63	-0.23	德阳市	4390.13	0.41
雅安市	-738.74	-0.21	绵阳市	37557.89	3.40
总计:-4621536.65			南充市	45423.75	4.40
			眉山市	17110.04	1.84
			宜宾市	127472.97	9.18
			广安市	26578.28	3.73

	达州市	38573.99	4.25
	巴中市	4838.22	1.06
	资阳市	34283.06	6.89
	自贡市	4565.35	0.86
	泸州市	54523.49	3.73
	遂宁市	2831.54	0.47
	乐山市	9681.60	0.98
	总计:416983.74		

为了降低支付区域的财政压力和降低其排斥的可能性,本研究将耕地资源保护空间外溢盈余区补偿量总和作为空间外溢赤字区的支付总额,然后再按照实际应支付占总支付额度比值,计算支付区域应支付额度。该补偿方式可以满足盈余区域的补偿量的获得,给予耕地资源保护的激励,但对空间外溢赤字区域来讲,降低了支付额度,有助于建立耕地资源空间外溢横向支付的进一步推广和实现操作的可能性。根据表 3 计算结果形成表 4,成都支付额度为 416775.25 万元,攀枝花市支付额度为 125.10 万元,雅安市支付额度为 88.40 万元,支付额度最大的成都市支付占财政收入比重为 3.27%,财政可以承受。

表 4 调整后耕地保护空间外溢支付额度

支付区	成都市	攀枝花市	雅安市	合计
支付额度(万元)	416775.25	125.10	83.40	416983.74
占地方公共财政收入比(%)	3.27	0.02	0.02	

4 研究结论与启示

本文利用四川省 18 个地级市 2017 年数据测算了区域间农地保护的空间外溢,并构建区域规划管制的暴损程度,运用机会成本法确定单位面积耕地保护机会损失,据此,得出四川省规划管制下耕地保护空间补偿量及区域财政转移额度。研究结论主要有:

(1)耕地资源保护空间外溢赤字量的城市有 3 个城市,分别是成都、攀枝花和雅安,赤字量最大的是成都市,赤字量达到 650.71kha;耕地资源保护空间溢出的城市有 14 个,其中空间盈余量最大的城市是资阳,其次为宜宾;内江市是耕地资源保护平衡区。

(2)运用机会成本法,测算出单位面积耕地保护机会损失为每公顷 25.31 万元。

(3)按照盈余区补偿量总和作为空间外溢赤字区的支付总额,成都支付额度为 416775.25 万元,攀枝花市支付额度为 125.10 万元,雅安市支付额度为 83.40 万元。

从四川省 18 个城市的实证可以看出,成都赤字数额和支付补偿额都远远大于其他城市的数额,原因在于成都市是四川省的省

会城市,无论是经济总量、人口规模和吸引力,都在全省处于龙头地位。2017年,成都常住人口1404.80万人,其他17个地级市中人口最多的南充市也只有627.90万人,尚不及成都地区常住人口的50%;2017年,成都地区生产总值达到13889.39亿元,其他17个城市地区生产总值总计为22640.55亿元,平均生产总值为1332亿元,仅为成都地区生产总值的10%左右。但同期成都耕地资源只有417kha,在全省18个城市中位列第6位。上述这些因素决定了成都耕地资源承载的赤字量较大,从而支付补偿数额也较大。所以,在耕地资源保护上应针对不同资源禀赋、经济发展水平和人口规模实施不同政策,据此可以依据耕地保护盈余(受偿)、赤字区(支付)和平衡区分区划定,实行差别化的区域耕地保护政策,建立土地利用空间协调及梯度转移的经济联动发展机制。

规划管制引起的区域发展不均衡与受限,通过区域间财政转移来弥补经济损失,赤字区(支付)给予盈余(受偿)区补偿,该经济调节与激励措施对整体耕地资源保护而言是经济的,但对于部分区域可能是非经济的,中央政府应根据情况统筹安排跨区域的财政转移支付,以弥补耕地资源保护盈余区政府的经济福利损失,并调动其保护耕地的积极性,但对于支付区要考虑其财政支付能力,适当支付与补偿具有一定的现实操作意义,能较好的缓解空间外溢受益地区支付压力和排斥心理。在实践中,可由省级政策成立耕地保护基金会,统筹安排盈余地区耕地保护基金发放、农田水利设施建设等。

参考文献:

- [1]余亮亮,蔡银莺.粮食主产区和主销区发展非均衡的表现及根源分析[J].水土保持研究,2014,21(4):208-213.
- [2]蔡银莺,张安录.规划管制下基本农田保护的经济补偿研究综述[J].中国人口·资源与环境,2010,20(7):102-106.
- [3]曹瑞芬,张安录.耕地保护补偿标准及跨区域财政转移机制——基于地方政府经济福利视角的研究[J].中国人口·资源与环境,2015,25(10):132-138.
- [4]文兰娇,张晶晶.国土空间管制、土地非均衡发展及外部性研究:回顾与展望[J].中国土地科学,2015,29(7):4-12.
- [5]马爱慧,蔡银莺,张安录.耕地生态补偿相关利益群体博弈分析与解决路径[J].中国人口·资源与环境,2012,22(7):114-119.
- [6]吴明发,欧名豪,李彦,等.规划管制下基本农田保护内在机理研究[J].生态经济,2011(12):51-54,61.
- [7]杨欣,蔡银莺,张孝宇,等.基于生态账户的农田生态补偿空间转移研究——以武汉城市圈48个县(市、区)为例[J].自然资源学报,2015,3(2):197-208.
- [8]杨欣,蔡银莺,张安录.农田生态补偿横向财政转移支付额度研究——基于选择实验法的生态外溢视角[J].长江流域资源与环境,2017,26(3):368-376.
- [9]邓健,廖和平,沈燕,等.基于粮食安全的重庆市耕地赤字/盈余核算与分析[J].西南师范大学学报(自然科学版),2010,35(3):288-293.
- [10]王莉,楚尔鸣.基于粮食安全的区域强制分工与区际利益补偿[J].经济地理,2018,38(4):164-170.
- [11]杨彬如,李全新.耕地保护补偿标准研究:以甘肃省为例[J].中国农业资源与区划,2018,39(11):77-83.
- [12]王群,王万茂.中国经济增长、建设用地扩张与用地-产出比率——基于2000—2014年中国省际面板数据分析[J].中国

地质大学学报(社会科学版), 2017, 17(6): 158-169.

[13]周琰, 张俊峰, 张安录, 等. 建设用地对经济增长贡献的区域差异及差别化管控——以武汉城市圈为例[J]. 农业现代化研究, 2017, 38(1): 74-80.

[14]曲福田, 吴丽梅. 经济增长与耕地非农化库兹涅茨曲线假说及验证[J]. 资源科学, 2004, 26(5): 61-66.

[15]许恒周, 吴冠岑, 郭玉燕. 耕地非农化与中国经济增长质量的库兹涅茨曲线假说及验证——基于空间计量经济模型的实证分析 [J]. 中国土地科学, 2014, 28(1): 75-81.

[16]周小平. 中国耕地保护补偿的实践探索[M]. 北京: 中国农业出版社, 2015: 89.

[17]贺一梅, 杨子生. 基于粮食安全的区域人均粮食需求量分析[J]. 全国商情·经济理论研究, 2008(7): 6-8.

[18]卢艳霞. 我国耕地保护补偿机制研究[M]. 北京: 科学出版社, 2013: 60-61.

[19]张效军, 欧名豪, 高艳梅. 耕地保护区域补偿机制之价值补偿探讨[J]. 中国人口·资源环境, 2008, 18(5): 154-160.

[20]孙晶晶, 赵凯, 曹慧, 等. 我国耕地保护经济补偿分区及其补偿额度测算——基于省级耕地-经济协调性视角[J]. 自然资源学报, 2018, 33(6): 1003-1017.