



# 基于多主体的省域内补充耕地指标交易 风险评价与防控

——以江苏省为例

刘敬杰,夏敏\*,刘友兆

(南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095)

**摘要:**从补充耕地指标交易参与主体视角出发,运用DSP制度风险研究技术体系识别江苏省补充耕地指标交易工作的风险因子,采用多层次模糊综合评价模型评估指标交易风险及参与主体面临的风险,并提出风险防控措施。研究结果表明,补充耕地指标交易综合风险分值为70.37,虽属较高风险等级,但分值偏低;从参与主体视角分析发现,指标交易中心面临的风险高居首位,指标竞得方政府面临的风险次之,指标出让方政府面临的风险最小,其中前期规划评估风险、后续指标数量风险、非理性竞买风险是各参与主体面临风险的主要原因;据此针对指标出让方政府围绕重视前期规划和风险评估提出了制定相关规划和计划,制定指标交易风险评估体系及相应的对策和实施计划等防控措施,针对指标交易中心围绕后续指标数量问题提出了合理控制年度指标交易规模,加大土地整治力度,探索交易指标来源渠道等防控措施,针对指标竞得方政府围绕理性购买指标提出了风险评估和资金规划、理性报价等防控措施。研究结果为进一步补充耕地指标交易工作及相关土地指标交易工作提供了参考和借鉴。

**关键词:**多主体;补充耕地指标交易;风险评价;防控

**中图分类号:**F301.2   **文献标志码:**A   **文章编号:**1671-7465(2018)03-0113-09

## 一、引言

近年来,随着经济社会的快速发展,建设用地需求不断加大,占用耕地不可避免,可供开发的耕地后备资源日趋减少,越来越多的经济发达地区在本行政区内已经无法落实耕地占补平衡任务<sup>[1]</sup>,同时,宜耕后备资源相对充足的地区,考虑到耕地开垦成本加大、财政能力有限,无法集中大量资金进行土地整治<sup>[2]</sup>。针对现有计划配置模式下的严格耕地非农化管制政策和耕地总量动态平衡的要求,为有效缓解耕地占补平衡制度引起的经济发展占用耕地和耕地保护之间的矛盾,优化城乡土地资源,国家和各级地方政府均进行了积极的政策探索及创新<sup>[3-4]</sup>。1997年,中共中央国务院《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》(中发〔1997〕11

收稿日期:2017-06-29

**基金项目:**江苏省国土资源厅科技项目“补充耕地指标交易风险分析与防控研究”(2015023);中央高校基本科研业务费人文社科基金项目“基于多主体视角的补充耕地指标交易风险评价”(SK2016024);教育部人文社会科学研究一般项目“基于多主体视角的乡镇尺度农村土地利用变化模拟”(16YJAZH064)

**作者简介:**刘敬杰,女,南京农业大学公共管理学院博士生,E-mail:635682484@qq.com;夏敏,女,南京农业大学公共管理学院副教授,硕士生导师,E-mail:xm@njau.edu.cn。

\*夏敏为本文通信作者。

号),提出了最严格的耕地保护制度和节约用地制度。时隔二十年,2017年1月9日,国土资源部、农业部、中央农办联合制定出台了《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》(中发[2017]4号)(以下简称《意见》),从问题导向出发,按照“控占用、调方式、算大账、差别化”的思路,坚持统筹协调与差别化管理相统一,充分考虑区域差异和项目差异,构建“县域平衡为主、省域调剂为辅、国家统筹为补充”的占补平衡新格局,进一步改进耕地占补平衡政策,随着该《意见》的出台,异地补充耕地指标交易将日益成为实现耕地占补平衡的重要途径。2014年年初,江苏省国土资源厅通过设立指标交易中心,制定《江苏省补充耕地指标交易管理暂行办法》,公开搭建了全省范围内补充耕地指标跨市交易平台,截至2016年7月,该平台共进行了八次补充耕地指标交易,涉及补充耕地指标数量55.47 km<sup>2</sup>,交易金额达93.87亿元。为保障交易平台的顺利进行,江苏省国土资源厅围绕该工作制定了一系列政策制度,大幅度减少了政府对资源的直接配置,推动了资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。但是,江苏省补充耕地指标交易及其政策制度这一新兴事物,同任何一项制度创新一样,在实践过程中也会面临一些问题和风险,分析其风险来源、识别风险因子、评估风险等级,完善补充耕地指标交易工作及其相关政策制度,更好地发挥其在统筹城乡发展中的作用,是当前迫切需要解决的问题。

目前,国内外有关土地指标交易的研究成果已有很多。从产权角度来说,土地指标交易实质上是一种改变土地用途的权利(即耕地非农化权利)。国外土地发展权转让的提出已有六十多年历史,并主要在土地发展权的供应与需求<sup>[5-6]</sup>、权益与价值<sup>[7-8]</sup>等方面进行了深入研究,还在土地发展权价值机理角度不断提出新理论<sup>[9-10]</sup>。国内学者大多关注于土地指标交易的内涵及具体做法,蔡成凤、万江等通过分析各地土地指标交易的实施状况,认为各地关于土地交易指标的内涵并不一致,土地指标的应用领域也不尽相同<sup>[11-12]</sup>;陈威等通过对典型地区指标交易实践的分析提出跨区域土地指标交易的设想并探讨其制度设计<sup>[13]</sup>;龙开胜分析了土地指标交易与农民利益的关系,认为指标交易并不必然增加农民收入,目前的收益分配方式更是损害了农民的权益<sup>[14]</sup>。而补充耕地指标作为土地指标的一种,是耕地占补平衡制度的一大创新,国内相关研究大多集中于耕地易地补充经济补偿理论构建<sup>[15]</sup>、经济补偿的生态价值测算<sup>[16-17]</sup>及运行机制<sup>[18]</sup>等理论方面的研究,有关风险研究也多从公众参与性不高、欠发达地区用地缺乏保障、收益分配机制不够顺畅等方面以问题导向性为主展开研究<sup>[3,19]</sup>,对补充耕地指标交易体系及其风险的研究较少。补充耕地指标交易牵涉面广、过程复杂、环节繁多,各环节既相互独立又互有联系,因此各环节面临的风险可能来源于不同因素;同时,补充耕地指标交易又涉及广泛的参与主体,这些主体基于不同的价值取向和利益诉求,在指标交易各环节中具有不同的表现和作用,其行为与决策是补充耕地指标交易风险的重要来源,自身也面临一定风险。因此,亟需从参与主体视角对补充耕地指标交易的风险进行评估。

鉴于此,本文从补充耕地指标交易参与主体视角出发,运用DSP制度风险研究技术体系识别江苏省现行的补充耕地指标交易工作的风险因子,采用多层次模糊综合评价模型对指标交易风险及参与主体面临的风险进行定量评估,为提出防范策略奠定基础,为补充耕地指标交易工作平稳有序运行提供参考,也为相关土地指标交易工作提供借鉴。

## 二、研究方法与数据说明

### (一) 研究方法

#### 1. DSP 制度风险研究技术体系

DSP 是一个系统的、全过程的制度风险研究技术体系,通过文献研究(Document Study)在时

间维度上串联各阶段发展背景下的研究成果,分析、归纳、总结不同时期研究主体的研究范围、重点、手段和结果;其次利用社会调查(Social Survey)增加当前研究的现实性基础,根据不同的群体、不同的区域进行分类、分级调查,本文通过调研区域的专家座谈完成社会调查;最后通过政策比较(Policy Comparison),提炼影响研究主体发展方向与发展路径的关键政策制度,发现研究主体与原有制度建设目标是否相适,实现全周期、全方位的风险动态研究<sup>[20]</sup>。本文采用 DSP 制度风险研究技术体系对补充耕地指标交易全过程进行系统分析,识别补充耕地指标交易中客观存在的及潜在的风险。

2. 多层次模糊综合评价模型

风险评价是指在风险事件发生之前或之后(但仍未结束),定性或者定量测评该事件给人们的生活、生命、财产等各个方面造成的影响和损失的可能程度<sup>[21]</sup>。风险评价相关方法主要有层次分析法、熵权可拓物元模型和模糊综合评价法等,具体而言,层次分析法可将复杂的非结构化问题层次化、简单化,便于因素之间的比较和计算,可处理复杂环境下的决策问题<sup>[22]</sup>;模糊综合评价法克服了层次分析的随意性,以其隶属函数描述方案的得分量化指标实测值,可处理多因素及模糊性等问题<sup>[23]</sup>。为此,本文根据调研结果,将层次分析法与模糊综合评价法相结合,建立多层次模糊综合评价模型,对江苏省补充耕地指标交易综合风险及各参与主体面临的风险进行评价。评价基本模型为  $A=R \times B$ , 其中:  $A$  表示评价结果向量;  $R$  表示评价因子的权重向量;  $B$  代表模糊关系矩阵。评价步骤如下:

(1) 层次分析法确定风险因子权重:由调研主体提出风险因子,将风险因子分为目标层  $A$ 、准则层  $B$  和指标层  $C$ ,建立结构、体系分明的指标评价体系;由调研主体确定各指标之间的相对重要程度,构建两两比较判断矩阵;归一化处理后采用和积法计算判断矩阵的权重向量和最大特征值,其中,  $B$  层指标权重向量为  $R=(w_1, w_2, w_3)$ ,  $C$  层指标权重向量分别为  $R_1=(r_1, r_2, r_3, r_4, r_5)$ ,  $R_2=(r_6, r_7, r_8, r_9, r_{10})$ ,  $R_3=(r_{11}, r_{12}, r_{13}, r_{14}, r_{15})$ ;经一致性检验后确定指标权重,并利用上层次所有指标的权重,进行加权计算本层次所有指标对最高层次的权重值,得出各层指标的综合权重。

(2) 建立评价集:建立评价集  $V=(v_1, v_2, \cdots, v_n)$ ,并按照风险发生的概率及影响程度,将补充耕地指标交易综合风险划分为高风险、较高风险、一般风险、较低风险和低风险五个等级<sup>[24]</sup>。

(3) 建立评价矩阵:选定调研区域的 20 位主要工作人员,对指标层风险因子进行评估,在五个等级中选择其中认为合适的等级,并利用概率方法分别形成评价矩阵  $B_1$ 、 $B_2$ 、 $B_3$ ,见式(1)、式(2)、式(3)。

$$B_1 = \begin{bmatrix} r_{11} & r_{12} & r_{13} & r_{14} & r_{15} \\ r_{21} & r_{22} & r_{23} & r_{24} & r_{25} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ r_{i1} & r_{i2} & r_{i3} & r_{i4} & r_{i5} \end{bmatrix}, \text{其中}, i=(1, 2, 3, 4, 5) \tag{1}$$

$$B_2 = \begin{bmatrix} r_{61} & r_{62} & r_{63} & r_{64} & r_{65} \\ r_{71} & r_{72} & r_{73} & r_{74} & r_{75} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ r_{n1} & r_{n2} & r_{n3} & r_{n4} & r_{n5} \end{bmatrix}, \text{其中}, n=(6, 7, 8, 9, 10) \tag{2}$$

$$B_3 = \begin{bmatrix} r_{111} & r_{112} & r_{113} & r_{114} & r_{115} \\ r_{121} & r_{122} & r_{123} & r_{124} & r_{125} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ r_{j1} & r_{j2} & r_{j3} & r_{j4} & r_{j5} \end{bmatrix}, \text{其中}, j=(11, 12, 13, 14, 15) \tag{3}$$

(4) 建立综合评价矩阵:根据公式  $A_i = R_i * B_i (i = 1, 2, 3)$ , 将权重向量与评价矩阵通过模糊变换得到综合评价矩阵  $A_1、A_2、A_3$ ; 由  $A_1、A_2、A_3$  可得到综合评价矩阵  $A$ , 补充耕地指标交易综合风险评价矩阵  $P = R * A$ 。

(5) 计算评价分值:为直观表示风险大小, 本文对五个评价等级赋予分值量化, 给定五级风险评价等级对应的分值分别为 30、45、65、80 和 95; 引入评价分值标准函数  $F = (f_1, f_2, f_3, f_4, f_5)^T = (30, 45, 65, 80, 95)^T$ , 则补充耕地指标交易综合风险评价分值  $Z = P * F$ , 该值越大, 风险越高, 根据评价分值确定风险等级 (见表 1)。

表 1 补充耕地指标交易风险等级分值对照表

分数	≤50	50~60	60~70	70~80	≥80
风险级别	低	较低	一般	较高	高

(二) 研究区域概况

江苏省地理位置优越、资源丰富, 经济发展迅速, 分苏南、苏中、苏北三大区域, 全省面积  $10.72 \times 10^4 \text{ km}^2$ , 占全国总面积的 1.12%, 人均国土面积仅为  $1350 \text{ m}^2$ 。虽平原众多, 仅在西南部存有少量低山丘陵, 但可耕种土地利用率和后备资源分布不均。近年来全省经济发展水平差异较大, 苏南经济飞速发展, 建设用地扩张迅速, 土地供求缺口不断增大; 苏中和苏北地区经济相对发展较缓, 土地资源分配矛盾较小, 这为全省范围内补充耕地指标跨市交易平台的建立奠定了基础。总结八次指标交易可知, 指标交易初期, 苏南地区以竞买为主, 苏中苏北地区以出让为主, 随着指标交易的持续深入, 指标交易逐渐受到更多地区政府的重视, 参与主体不断增加, 苏中和苏北地区也逐渐开始参与指标竞买。就目前指标交易情况看, 各地区对交易指标的需求将长期处于较高水平, 后期指标的供给和需求数量较难预估, 指标交易过程中不断出现的新问题及未知风险亟待解决。

(三) 数据来源与说明

本文首先收集了补充耕地指标交易暂行办法、管理机制等文件, 《江苏省补充耕地指标交易管理暂行办法》规定补充耕地指标交易是指在各市、县(市、区)人民政府落实耕地占补平衡责任、力争实现本地区耕地占补平衡的基础上, 为实现全省耕地占补平衡目标, 通过公开搭建的市场交易平台向确实不能实现耕地占补平衡的地区易地有偿调剂补充耕地指标的行为; 其中的补充耕地交易指标是指通过土地整治新增的、经验收合格完成报备、纳入省补充耕地交易指标库, 可用于耕地占补平衡的指标; 补充耕地指标交易费需用于土地整治与管理、基本农田建设与保护、涉农基础设施建设和生态建设等。据此得出补充耕地指标交易流程主要包括申请整治、整治验收、指标交易、指标落地和后期监管五个环节, 涉及出让方、竞得方和中介方三类参与主体, 其中, 出让方包括提供指标的市、县(市、区)人民政府和省有关部门与企业, 以及相关土地整治机构、集体经济组织和农民; 竞得方包括参与指标交易活动和交易成功的市、县(市、区)人民政府及省以上重大基础设施项目用地单位, 以及项目涉及的当地居民; 省补充耕地指标交易平台是全省补充耕地指标跨省辖市交易的唯一平台即中介方。

其次获取了八次补充耕地指标交易成交数据, 通过对指标交易流程和成交数据的分析可知, 指标交易的直接参与主体为交易双方的地方政府和作为中介方的指标交易中心, 间接参与主体包括指标出让方的土地整治机构、集体经济组织和农民, 竞得方的建设单位和农民等。交易双方的地方政府不仅在指标交易平台直接参与指标交易, 也是间接主体的发言人和权益保护者, 因此, 本文研究对象为直接参与主体。考虑到江苏地区差异的特点, 按照“指标出让与竞买均参与”的原则, 本文确定了苏南南京、苏中泰州、苏北徐州 3 个调研区域, 邀请了 3 个调研区域的地方政府指标交易负责人、省指标交易中心的主要领导及工作人员进行专家座谈, 以专家自由讨论、课题组成员总结概括形式, 分析补充耕地指标交易各环节中参与主体面临的风险, 确定

了补充耕地指标交易运行过程中存在的风险指标及重要性程度。调研于 2016 年 6—8 月完成。

三、实证研究与结果分析

(一) 补充耕地指标交易风险评价

1. 风险因子识别

以中国期刊全文数据库作为检索数据源,检索出指标交易的相关研究结果(见图 1),当前学术界对指标交易风险研究集中于农民权益保护、耕地保护、统筹城乡发展以及区域经济发展等问题;采取专家座谈形式对指标交易参与主体调研,了解补充耕地指标交易运行过程中存在的风险(见表 2);将补充耕地指标交易相关政策与原有政策进行比较,可看出补充耕地指标交易在原有政策基础上进行了创新和突破,但仍存在一定风险与约束(见表 3)。

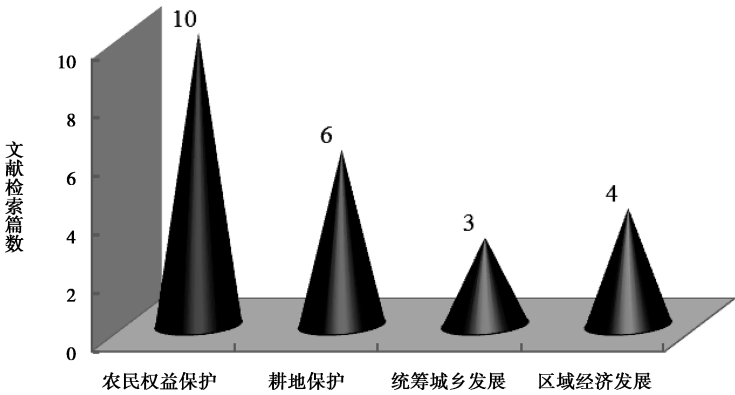


图 1 指标交易风险文献研究汇总结果

表 2 社会调查风险点汇总表

调查对象	调查方法	风险点
指标出让方政府	座谈	指标出让积极性不高;前期规划和风险评估不到位;未严格按照标准落实整治验收工作;后期管护政策与资金缺乏
指标交易中心	访谈	指标交易过程缺乏监督;后续指标数量难以为继;指标交易竞价方式合理性有待提高;社会资本参与指标交易制度不完善
指标竞得方政府	座谈	指标出让价格过高;囤积指标现象频发;指标竞买缺乏理性;指标落地质量有待改善

表 3 补充耕地指标交易政策与相关政策的比较研究结果

序号	相关政策	补充耕地指标交易政策	比较结果
1	建设占用耕地的须履行开垦耕地的义务,落实耕地开垦资金和地块,无条件开垦的,须按规定缴纳耕地开垦费	补充耕地指标交易向确实不能实现耕地占补平衡的地区易地有偿调剂补充耕地指标	指标交易受原有耕地占补平衡政策束缚
2	增减挂钩需在批准的试点范围内拆旧建新,最终实现项目区内耕地面积有增加、质量不降低	补充耕地指标交易跨市域调剂使用周转指标,真正解决了大范围、远距离的城乡用地增减挂钩难题	指标交易是土地制度改革的一大创新
3	国家编制土地利用总体规划和土地利用年度计划,实行土地用途管制制度,并对计划年度内新增建设用地总量、土地开发整理补充耕地量有具体的安排	补充耕地指标交易利用资金购买指标用以进行开发建设,此指标是游离于新增建设用地计划指标之外的	指标交易在一定程度上冲击了现行土地利用计划指标管理,影响了宏观调控效果

2. 风险评价

通过 DSP 制度风险研究技术体系,对各参与主体在补充耕地指标交易各环节中面临的风险因子进行识别和筛选。其中,从指标交易工作相关政策制定合规性角度考虑,指标出让方政府缺乏后期管护政策制度的制定,指标交易中心制定的补充耕地指标交易政策受现有政策的束缚,同时面临社会资本配套制度和监管制度不健全等风险;从操作流程规范性角度考虑,指标交易中心制定的指标交易报价流程存在风险;从指标交易结果的有效性角度考虑,指标出让方政府整治验收未严格按照标准落实,使用于交易的指标质量等级不达标,指标竞得方政府忽视指标落地质量问题,影响交易结果的有效性,指标交易中心面临后续指标交易数量难以为继,影响指标交易的正常运行;从主体决策行为角度考虑,指标出让方政府忽视前期规划和评估,且指标出让积极性不高,指标竞得方政府竞买压力过大、囤积指标行为和竞买过程缺乏理性,这些主体决策行为也是补充耕地指标交易风险的重要来源。构建补充耕地指标交易风险评价体系,并根据调研主体确定各指标之间的相对重要程度计算各因子的综合权重值(见图 2)。

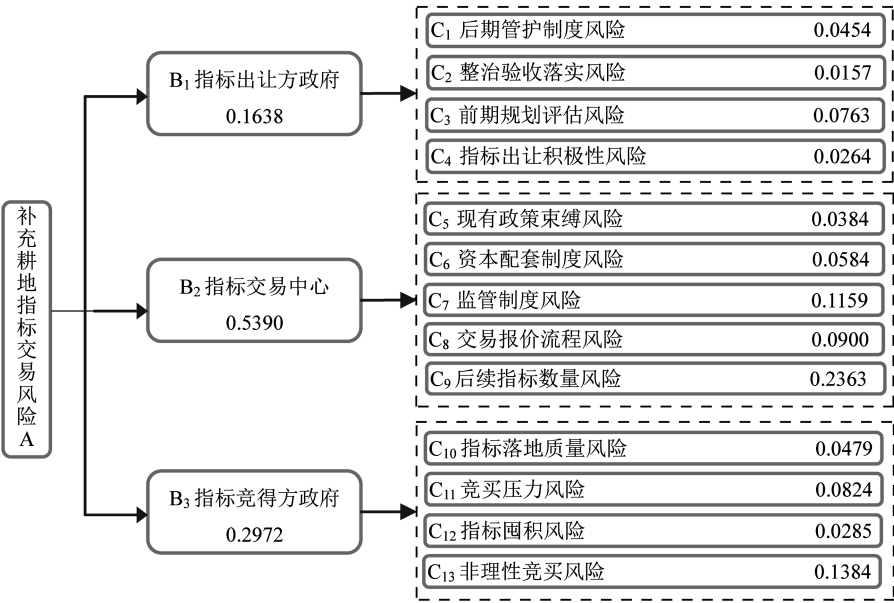


图 2 补充耕地指标交易风险评价体系及权重

表 4 补充耕地指标交易风险评价结果

参与主体	指标出让方政府	指标交易中心	指标竞得方政府	综合风险
风险分值	68.70	72.93	66.65	70.37
风险等级	一般	较高	一般	较高

补充耕地指标交易各参与主体面临的风险评价分值和综合风险评价分值见表 4。对照风险等级表,补充耕地指标交易综合风险分值为 70.37,虽属较高风险,但分值偏低。自 2014 年以来,补充耕地指标交易平台运行状况良好,但在实际参与过程中,指标交易出让方、竞得方和指标交易平台都面临一些问题和风险,需针对目前的补充耕地指标交易风险采取相应的措施进行防控。

从参与主体角度看,指标交易中心面临的风险分值为 72.93,风险等级较高。这是因为指标交易中心不仅是指标交易的参与者,更是指标交易相关政策和流程的制定机构,负责制定指标交易有关细则、搭建指标交易平台、设置指标交易流程并组织指标交易、管理指标交易库等各项事宜,因此,指标交易中心在政策制定是否合规、操作流程是否规范、交易结果是否有效等方面均面临风险。高风险分值主要由后续指标数量问题和监管问题两项因子引起,尤以后续指标数

量问题为甚,后续指标供给数量直接决定指标交易能否正常运行。

指标交易双方政府面临的风险分值均处于 70 以下,风险等级一般。在补充耕地指标交易过程中,指标交易双方政府仅为参与者,所面临的风险主要由自身的决策行为导致,从而造成指标交易效率低下。其中,指标竞得方政府盲目报价、非理性竞买,导致指标交易单价过高,是其面临的风险分值较高的主要原因;指标出让方政府面临的风险分值主要由前期规划和风险评估缺失引起,盲目参与指标交易,一味出让指标,给当地经济发展和后续指标利用带来巨大风险。

(二) 补充耕地指标交易风险防控

1. 指标出让方政府风险防控

在补充耕地指标交易中,指标出让方大多为经济发展相对缓慢、指标数量充足的地区,为缓解当地财政压力、增加耕地开垦成本,在参与指标交易时,大多指标出让方政府往往会忽视前期规划和风险评估,盲目参与指标交易,一味出让指标。为规避因前期规划和风险评估的缺失给指标出让方政府带来的风险,指标出让方政府可采取如下措施:(1) 结合当地自然经济状况和发展阶段特征,制定短期和长期经济发展规划、年度和季度土地利用计划,确定未来发展方向并预测用地需求;(2) 将耕地占补平衡指标分为计划指标和可交易性指标两种类型,给当地发展预留出合适的用地指标,节余的用地指标用于指标交易,增强持续发展能力;(3) 结合当地发展状况,收集并汇总分析现有指标交易数据,科学合理制定补充耕地指标交易风险评估体系,评估潜在风险及风险等级,并制定相应的对策和实施计划、细化实施细则,形成评估文档,与相关部门共享风险信息。

2. 指标交易中心风险防控

随着指标交易的不断深入,指标交易中心面临的最大风险是后续指标供给严重短缺,为防控此风险,指标交易中心可从控制指标交易规模、加大土地整治力度、探索交易指标来源渠道等方面采取措施:(1) 合理控制年度指标交易规模,根据土地利用总体规划、土地利用年度计划及实际用地情况,并结合各区县土地整治的理论和实际潜力,最终确定合理的年度指标交易规模,为满足国家宏观调控“以供应引导需求”的要求,建议当前暂时将指标年度交易规模控制在国家下达的年度新增建设用地量的 20% 左右。(2) 加大土地整治复垦力度。通过宣传和资金补贴等激励手段提高地方政府参与整治和指标交易的积极性,加大对农用地和农村居民点用地的整治力度,在苏北地区积极推进农用地整理,在苏中苏南地区重点推进农村居民点整理,重点着力于进城落户农民的农村居民点的整理;在其自然条件许可、生态适宜性分析的基础上复垦利用煤矿塌陷地、废旧工矿及重大工程临时占地。(3) 探索更多指标来源渠道。适度开发广泛分布于盐城、徐州、连云港等苏北地区的沿海滩涂;尝试减少特殊用地的使用,此类用地主要包括监狱、看守所、劳改场、劳教所、戒毒所等监教场所用地以及陵园、墓地、殡葬场所等殡葬用地;交易农垦指标,农垦事业管理局加大农垦企业改革扶持力度、加强农垦土地管理、推进农垦土地资源资产化和资本化,促进农垦补充耕地指标交易,以缓解后续指标短缺的压力。

3. 指标竞得方政府风险防控

在补充耕地指标交易中,指标竞得方大多为经济发展较为迅速、资金实力雄厚的地区,随着后续指标数量短缺,指标交易价格不断攀升,给指标竞得方政府带来巨大资金压力的同时,也会干扰指标竞得方政府的行为和决策。为此,指标竞得方政府需要理性进行指标购买。具体有以下三方面措施:(1) 科学制定土地利用规划,特别是建设用地利用规划,在分析区域土地利用现状的基础上,结合区域社会经济发展规划和部门用地需求,构建建设用地需求预测模型,确定规划期间季度、年度的建设用地需求量;(2) 根据相关规划确定重点建设项目,确保项目预决算公开透明,并妥善处理好项目管理和财政预算的关系,以一定规模的重点建设项目作为依托,理性进行指标购买;(3) 理性预估指标交易前景,定量评价指标交易风险,深入分析指标价格走

向,根据自身实力合理报价,既不抱有侥幸心理报低价,也不因自身资金实力雄厚而胡乱抬高价格,避免盲目竞争。

## 四、结论

本研究从补充耕地指标交易参与主体视角出发,运用 DSP 制度风险研究技术体系识别江苏省补充耕地指标交易风险因子,采用多层次模糊综合评价模型评价补充耕地指标交易综合风险及参与主体面临的风险,有针对性地提出风险防控措施,得出以下三点结论。

(1)通过 DSP 制度风险研究技术体系对补充耕地指标交易的风险因子进行识别并筛选,总结出指标出让方政府、指标交易中心、指标竞得方政府三类参与主体在指标交易流程中面临的 15 条风险点。其中,指标出让方政府面临的“前期规划评估风险”权重值为 0.0763,指标交易中心面临的“后续指标数量风险”权重值为 0.2363,指标竞得方政府面临的“非理性竞买风险”权重值为 0.1384,这三个指标风险权重值均很高,是各参与主体面临风险的重要来源。

(2)通过多层次模糊综合评价模型计算补充耕地指标交易综合风险分值为 70.37,虽属较高风险,但分值偏低。从参与主体角度看,指标交易中心面临的风险高居首位,主要是由后续指标数量问题和监管问题两项因子所引起,尤以后续指标数量问题为甚;指标竞得方政府面临的风险次之,盲目报价和非理性竞买是其风险分值较高的主要原因;指标出让方政府面临的风险分值最小,主要由前期规划和风险评估缺失引起。

(3)考虑三类参与主体面临的主要风险,针对指标出让方政府围绕重视前期规划和风险评估提出制定相关规划和计划、制定指标交易风险评估体系及相应的对策和实施计划等防控措施;针对指标交易中心围绕后续指标数量问题提出合理控制年度指标交易规模,加大土地整治力度,探索交易指标来源渠道等防控措施;针对指标竞得方政府围绕理性购买指标提出进行风险评估和资金规划、理性报价等防控措施。

本研究选取了指标交易中心和南京、泰州、徐州 3 个调研区域,未能覆盖全省所有区域,风险因子的选取及其重要程度的确定主要依据对这三个区域和省补充耕地指标交易中心的访谈及座谈结果,主观性较强,进一步的研究将考虑更多参与交易的区域,并细化目前的风险指标,以强化风险评价结果的真实性和科学性。

## 参考文献:

- [1] 蒲杰.耕地占补平衡指标跨省交易的几个理论问题[J].理论与改革,2017(1).
- [2] 孙蕊,孙萍,吴金希,等.中国耕地占补平衡政策的成效与局限[J].中国人口·资源与环境,2014(3).
- [3] 刘澄宇,龙开胜.集体建设用地指标交易创新:特征、问题与对策——基于渝川苏浙等地典型实践[J].农村经济,2016(3).
- [4] 瞿忠琼,章明,周蕾.集体建设用地指标市场化交易预警研究[J].中国人口·资源与环境,2016(3).
- [5] Elizabeth K, Virginia M, Margaret W. Making Markets for Development Rights Work: What Determines Demand [R]. Discussion Paper of Resource for the Future, 2006.
- [6] Currit N. Globalization and Population Drivers of Rural-urban Land-use Change in Chihuahua, Mexico[J]. Land Use Policy, 2009(3).
- [7] Andrew J P, Ruben N L, Robert N S. The Effects of Potential Land Development on Agricultural Land Prices[J]. Journal of Urban Economics, 2002(52).
- [8] Long H L. Analysis of Urban-rural Land-use Change during 1995-2006 and Its Policy Dimensional Driving Forces in Chongqing, China[J]. Sensors, 2008(2).
- [9] Kan K, Wang Y. Comparing China and India: A Factor Accumulation Perspective[J]. Journal of Comparative Eco-

nomics, 2013(41).

[10] Boucekkine R, Martinez B, Ruiz T, et al. Level Effect of Population Change on Economic Development: An Inspection into Human-capital-related Mechanisms[J]. Journal of Mathematical Economics, 2013(49).

[11] 蔡成凤.土地管理中的土地指标交易方法综述[J].合作经济与科技,2014(9).

[12] 万江.土地用途管制下的开发权交易——基于指标流转实践的分析[J].现代法学,2012,34(5).

[13] 陈威,潘润秋,肖辉.增减挂钩指标交易的“鄂州路径”[J].中国土地,2016(2).

[14] 龙开胜.集体建设用地指标交易能否增加农民收入——一个整体性框架及初步经验证据[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015,15(5).

[15] 方斌,杨叶,郑前进,等.耕地易地补充经济补偿的生态价值——以江阴市和兴化市为例[J].生态学报,2010(23).

[16] 方斌,王波,王庆日.省域耕地易地补充经济补偿的理论框架与价值量化探讨[J].中国土地科学,2012(8).

[17] 方斌,祁欣欣,王庆日.国家耕地易地补充价值补偿的理论框架与测算[J].中国土地科学,2013(12).

[18] 杨绪红.省域内易地补充耕地指标交易体系初探[J].江西农业学报,2014(9).

[19] 尹珂,肖轶.农村土地“地票”交易制度绩效分析——以重庆城乡统筹试验区为例[J].农村经济,2011(2).

[20] 钟杨.重庆地票交易制度风险防控研究[D].重庆:西南大学,2012.

[21] 蒋萍.重庆农村土地交易所地票交易风险及防范研究[D].重庆:西南大学,2012.

[22] 刘姝驿,杨庆媛,何春燕,等.基于层次分析法(AHP)和模糊综合评价法的土地整治效益评价——重庆市3个区县26个村农村土地整治的实证[J].中国农学通报,2013(26).

[23] 吴巍.跨区域的土地指标交易及风险分析[D].武汉:华中农业大学,2016.

[24] 王亚茹,赵雪雁,张钦,等.高寒生态脆弱区农户的气候变化适应策略评价——以甘南高原为例[J].生态学报,2017(7).

(责任编辑:刘浩)