

## 【土地问题】

# 农地“三权”分置下耕地生态补偿的理论逻辑 与实现路径

赵亚莉<sup>1</sup>, 龙开胜<sup>2</sup>

(1.河海大学 公共管理学院,江苏 南京 211100;2.南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095)

**摘要:**完善耕地生态补偿,是推进耕地生态治理能力建设需要。本文围绕“三权”分置下耕地权利结构变化和生产经营方式转型两大新情势,阐释耕地生态补偿制度改进的理论逻辑,提出实现路径。“三权”分置下耕地经营权人按照合同利用耕地,不承担与耕地所有权人或承包权人同等的固有法定生态保护责任,具备以耕地生态系统服务贡献为依据进行生态补偿的关键前提;耕地生产经营的规模化和专业化,能够减少交易成本,是建立市场化、多元化耕地生态补偿的保障。通过耕地生态补偿资金的二次分配,改善耕地质量,增加社会公共福祉,能够增强“三权”分置和生态补偿物质基础及群众基础。今后,应构建按照耕地所有权人、承包权人和经营权人生态系统服务贡献分类分级,政府转移支付、市场交易与生态产品认证等多元化方式相结合,所有权人生态补偿二次分配以公共服务支出占主导的生态补偿体系,促进“三权”分置与耕地生态补偿长远发展。

**关键词:**“三权”分置;耕地生态补偿;生态系统服务;理论逻辑;实现路径

**中图分类号:**F301.21      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2020)05-0119-09

## 一、引言

落实生态补偿制度、完善生态文明制度体系是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。耕地生态补偿是中国生态补偿制度的构成部分,主要通过经济补偿的方式将耕地生态保护的外部性内部化,增强利益相关者保护耕地的积极性和主动性。由于耕地权利多元性以及生态系统服务的公共属性,耕地生态补偿往往涉及多元利益相关者<sup>[1-2]</sup>。尽管生态补偿的主要目标是生态保护,但生态补偿付费可以直接或间接地影响生态系统服务的出售者和其他利益相关者(如土地租赁者、雇佣劳动者等)的收入、就业和其他福利状况<sup>[3]</sup>,不同利益相关者之间存在博弈及冲突<sup>[1-2]</sup>,利益关系复杂。现有文献系统地深入探讨了生态补偿项目设计的理论与实践<sup>[4-5]</sup>,耕地生态补偿的内涵与理论、利益主体、补偿标准、区域协调机制<sup>[6]</sup>,差别化耕地保护生态补偿<sup>[7]</sup>,以及国外耕地生态补偿实践、定量核算、生态保护成本、效率和空间外部性<sup>[8]</sup>等问题,从不同视角为协调不同利益相关者关系、完善耕地生态补偿提供了思路,并受到理论和实践界高度重视。

耕地生态补偿实施必须考虑制度环境的影响<sup>[9]</sup>,土地产权是生态补偿项目设计和实施的重要制度性前提条件<sup>[10-11]</sup>,当前中国农地“三权”分置的发展正好构成新的制度环境。农地“三权”分置下,耕地所有权、承包权与经营权相分离,为培育新型农业经营主体提供了制度支

收稿日期:2020-03-02

基金项目:江苏省社会科学基金项目“农地‘三权分置’下江苏耕地生态补偿利益均衡及实现路径选择研究”(19GLA004);河海大学中央高校基本科研业务费项目“城乡接合部生态空间识别与评价研究”(2018B59114);长三角乡村振兴发展咨询委托项目“长三角地区生态补偿实践比较与政策创新”(SKGL2019024)

作者简介:赵亚莉,女,河海大学公共管理学院讲师,博士;龙开胜,男,南京农业大学公共管理学院教授,博士生导师,博士。

持<sup>[12]</sup>,并促进耕地利用形成新型生产经营关系<sup>[13-15]</sup>,由此,耕地生态补偿利益关系势必发生变化。同时,《农村土地承包法》对农地“三权”分置的落实,为耕地生态补偿提供了耕地利用经济和产权基础方面的法治保障。今后耕地权利分配的多元格局以及生产经营形式的多样化,将是普遍现象<sup>[14]</sup>。此外,农地“三权”分置会带来土地过度集中、非农化与非粮化等风险<sup>[16]</sup>,影响耕地生态安全。如何适应“三权”分置下耕地资源和权利配置的新变化,科学调整耕地生态补偿,成为新时期耕地生态保护亟需解决的问题。本研究试图阐述农地“三权”分置下的耕地生态补偿理论逻辑,并提出相应的实现路径,为保护不同主体生态利益、制定耕地生态补偿政策提供参考和借鉴。

## 二、农地“三权”分置下耕地生态补偿的理论逻辑

耕地生态补偿旨在通过调整耕地资源配置的利益关系,以改善生态系统服务供给。在农地“三权”分置的新情势下,如果延续二元权利结构下的生态补偿机制而不加以适当改变,权利主体的增加势必会对原有的生态补偿利益格局带来不利影响。为改善“三权”分置下耕地生态系统服务供给,有必要建立耕地所有权人、承包权人和经营权人利益相容的生态保护激励机制。本部分将从“三权”分置下的耕地权利主体和生产经营变化以及生态补偿的二次分配等方面,阐释耕地生态补偿响应耕地资源配置及其利益关系调整的基本理论逻辑。

### (一) 耕地权利结构变化与生态补偿依据转变

农地“三权”分置下,耕地权利结构由“两权”(所有权与承包经营权)向“三权”(所有权、承包权和经营权)转变,产生具备农业生产功能的经营权<sup>[17]</sup>,以及耕地经营权人这一新的权利主体和新型权利关系。较之耕地所有权人和承包权人,耕地经营权人是耕地的直接利用者,其行为直接影响耕地生态系统服务供给。不过,耕地经营权人并非基于集体经济组织成员身份,大多数情况下以有偿方式,即通过支付货币或者实物对价,获得耕地经营权利,并按照经营权合同约定和期限使用耕地。耕地经营权人的特征决定了耕地对其而言不是基本生存保障,而是用于获取经济收益的生产要素。因此,耕地经营权人具有以利润最大化为目标的纯粹逐利动机,迫切需要在有限的经营期内获得经济回报,耕地生态保护收益较低,不会是其首要选择。由于耕地经营权人并不天然具有耕地生态保护的动机,耕地生态补偿必须将耕地经营权人纳入进来。

传统二元权利结构框架下,耕地所有权人和承包经营权人获得生态补偿,在于其承担了法定的生态保护责任而在发展上受到限制。这一框架秉持的理念是将权利人维持耕地用途与耕地生态系统服务供给等同,耕地权利归属相应地体现生态系统服务贡献,据此进行生态补偿可以弥补不同主体的损失。由于“三权”分置只是承包权与经营权分离,并没有从根本上改变耕地所有权人和承包权人的耕地生态保护责任,按照耕地用途和权利归属对耕地所有权人和承包权人进行生态补偿仍然适用。进一步要注意的是,耕地经营权是从承包经营权中分离出来的耕地耕作权利,耕地经营权人只需要按照合同约定利用土地即可,并不需要承担类似于所有权人或者承包经营权人所固有的生态保护法定责任,也就没有以发展受限为由获得生态补偿的充分理由。纵使耕地经营权合同附加了生态保护的额外责任,但此种提前设置的权利限制主要对经营权合同价格产生影响,或者直接导致经营权流转不能发生,而非耕地生态补偿依据意义上的权利限制。不过,耕地经营权人直接耕作土地,提供的生态产品质量本身就体现耕地生态系统服务水平,与生态补偿追求生态系统服务改善目标完全一致,为其获取生态补偿提供直接充分的依据。同理,生态系统服务改善作为生态补偿的核心依据,同样适用于耕地所有权人和承包权人的生态补偿。

综上分析,农地“三权”分置下,耕地权利结构因经营权的设立而发生变化,但耕地经营权人并不承担类似于所有权人和承包权人所固有的生态保护责任。由此进一步决定以耕地用途和权利归属为基础的传统生态补偿,需要向耕地所有权人、承包权人和经营权人按照生态系统服

务贡献获得生态补偿的新机制转变,从而为“三权”分置下不同耕地权利主体获得生态补偿提供基本逻辑依据。

## (二) 耕地生产经营转型与生态补偿方式选择

长期以来,耕地生态补偿是为了弥补因发展受限而遭受的损失,耕地资源均按照农作物种植用途被同等对待。此时,耕地所有权人和承包经营权人主要通过政府转移支付方式获得生态补偿,并且大部分情况下按年度给予单位耕地面积定额补偿,体现了对不同主体耕地资源实际管领权利的平等保护。“三权”分置下,耕地经营权人是一个纯粹的生产经营者,不具备所有权人和承包权人对耕地资源的实际管领权利,没有理由延续无差异的生态补偿转移支付方式。无差异的转移支付做法同样认可耕地数量与生态系统服务供给的等同关系,却忽视了所有权人和承包经营权人的耕地生态系统服务供给状况差异,本身具有不合理性。因此,“三权”分置下耕地生态补偿方式必须与耕地生产经营所带来的生态系统服务供给改善相匹配。

从耕地生产经营角度看,“三权”分置将经营权单独分离出来,是有利于耕地有效利用的。其一,通过经营权的流转,能够减少耕地抛荒,保障耕地投入农业生产,这是农产品生产的基础;其二,“三权”分置改革能够实现土地的集中和统一规划,在此基础上的土地流转目标之一是培育新型农业经营主体,以土地资本来选择土地的经营者<sup>[18]</sup>,促进耕地经营规模,为农产品规模化、标准化生产以及绿色生产技术推广提供便利条件,保障高质量的、同质化的农产品生产。这一过程中,高品质农产品供给本身就是优质生态系统服务的体现。随着耕地经营规模的扩大,耕作主体的数量会相应减少,与传统二元权利结构下以户为单位达成耕地生态保护协议相比,耕地生态系统服务需求方期望达成协议的信息搜寻成本和谈判成本会减小。高质量的农产品可以通过市场交易实现产品生态价值,交易成本降低则能够促进生态系统服务市场交易的发生。“三权”分置下耕地规模经营的发展,为耕地经营权人通过市场交易方式获得生态补偿创造了有利条件。

此外,“三权”分置下耕地生产经营的专业化转型,使得耕地资源不再是增加农业产出的唯一要素投入,可以减少经营者对耕地资源的过度攫取,维持和提升耕地生态条件。当耕地生态条件得到有效保护时,耕地资源可在以耕地用途区分非耕地用途的基础上,进一步按照耕地生态条件进行质量等级区分。由于耕地生态条件直接体现生态系统服务供给能力,耕地所有权人和承包权人对不同生态条件耕地资源的控制权利,相应地转化为不同权利人所具备的生态系统服务供给能力。据此,耕地所有权人和承包权人在承担耕地生态保护法定责任之外,可以耕地生态条件获取来体现生态系统服务供给的差异化补偿,形成无差异统一支付与差别化的市场支付方式相结合的多元化耕地生态补偿体系。由此可见,“三权”分置下耕地生产经营的规模化和专业化转型,为建立市场化、多元化的耕地生态补偿奠定逻辑基础。

## (三) 耕地生态补偿二次分配与利益再平衡

农地“三权”分置的核心要求是坚持农村土地集体所有,稳定承包权,放活经营权。耕地所有权人、承包权人和经营权人的独立地位,决定各权利人有权自由支配各自的生态补偿资金,这是“三权”分置的具体体现和有效保障。问题在于,耕地所有权、承包权和经营权并存于同一耕地之上,不同权利主体对耕地生态的保护存在相互贡献,生态补偿支配对各自利益存在相互影响。如果忽视这些紧密联系,仅考虑权利主体的个体理性,将生态补偿资金完全交由获得人自由支配,耕地生态系统服务提升这一社会整体利益目标恐怕很难自动实现。以公共利益为目标,合理进行生态补偿资金的二次分配,至关重要。

一方面,尽管按照市场交易框架能够实现耕地经营权人的生态保护利益,能够有效平衡“三权”主体的利益,但耕地经营权人对耕地生态条件的改善,特别是对耕地物质条件改善的纯粹保护性投入,并不能完全体现在产品价格中。物化的耕地生态条件是耕地资源不可分割的部分,最终由耕地所有权人和承包权人实际管领并取得,为此支付的生态补偿相应由所有权人和承包权人获得。研究还表明,耕地经营权人很难从其他受益方获得额外收益,甚至本应归属农地实

际经营者的农业补贴都不能取得<sup>[19]</sup>。耕地经营权人完全有理由参与耕地所有权人和承包权人的生态补偿资金的二次分配,以便积极改善耕地生态条件,自主开展耕地生产经营。生态补偿的再分配,使耕地经营权人在有形生态产品价格之外,通过参与生态补偿资金再次分配获得相应经济补偿,这有助于激发经营权活力。

另一方面,按照坚持农村土地集体所有的要求,“三权”分置下耕地所有权仍然由集体经济组织全体成员共有,耕地资源具有公共财产资源特点。耕地所有权人获得的生态补偿本质上是耕地资源本底带来的生态价值的体现,具有明显的公共资源收益属性。据此,耕地所有权人生态补偿应该由集体经济组织成员共同享有。“良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉”,将所有权人生态补偿用于耕地生态保护、改善成员福利等方面的公共支出,提升耕地生产公共服务水平和社会福利状况,显然是集体经济组织成员共享生态收益的重要方式,有助于凝聚集体经济组织成员的耕地保护共识。同时,耕地质量是“三权”分置和生态系统服务供给的物质基础,通过将耕地所有权人生态补偿用于公共支出,改善耕地质量,也是奠定“三权”分置和生态补偿物质基础的需要。

反之,如果耕地经营权人得不到耕地物质投入的合理补偿,集体经济组织成员不能从生态补偿中受益,耕地生态改良就会缺乏经济驱动力,耕地流转难以发生,不但放活经营权无从谈起,所有权人和承包权人的权利也得不到保障。因此,通过耕地生态补偿资金的二次分配,达致“三权”主体利益的再平衡,增加社会公共福祉,是构建“三权”分置与耕地生态补偿共同长远发展关系的物质基础和群众基础。

#### (四) 耕地生态补偿制度改进的三重逻辑

随着农地“三权”分置的有序推进,耕地流转不断发生,耕地权利细分发展和耕地经营规模化专业化相互促进,构成了耕地生态补偿制度改进的前置条件。根据上文结果,“三权”分置下耕地资源配置的新情势迫切要求耕地生态补偿从补偿依据转变、补偿方式选择和收益二次分配等方面加以响应,促进耕地权利主体利益平衡和生态系统服务供给改善。以耕地生态保护为最终目标,重塑生态系统服务贡献依据、市场化多元化补偿方式和补偿资金二次分配等的内在逻辑,形成“三权”分置下耕地生态补偿的逻辑框架(图1)。

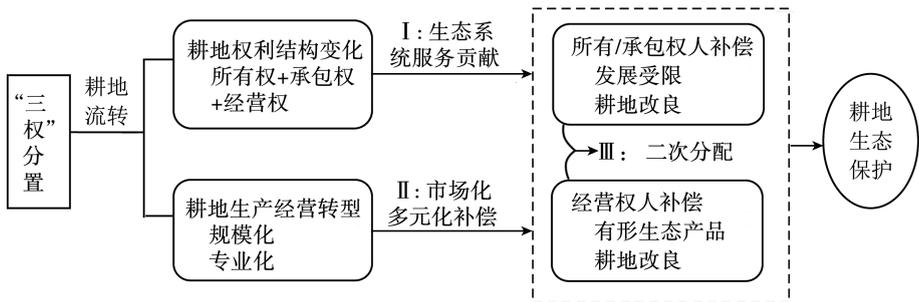


图1 “三权”分置下耕地生态补偿逻辑框架

图1揭示了“三权”分置对耕地生态补偿的一般化影响路径,即“三权”分置改变耕地生态补偿前置条件,引致所有权人、承包权人和经营权人耕地生态保护责任和生态利益重新配置,同时也反映耕地生态补偿制度改进需要普遍遵循的三重逻辑,具体如下:

**第I重逻辑:耕地生态系统服务贡献多样性逻辑。**“三权”分置下,耕地所有权人和承包权人的耕地保护责任主要体现在耕地用途和质量等综合性耕地生态系统服务。耕地经营权人生产的农产品是有形生态系统服务成果。不同耕地权利主体提供不同类型生态系统服务,决定耕地生态补偿必须遵循生态系统服务贡献多样性逻辑,体现不同主体权利权能、生态系统服务贡献与生态补偿机制的对等关系,这是完善耕地生态补偿依据的逻辑基础。

**第II重逻辑:生态补偿方式的市场化多元化逻辑。**不同类型生态系统服务需要通过不同方式实现,是生态补偿方式市场化多元化的逻辑前提。耕地经营权人提供有形生态产品,具有以

市场方式获得补偿的条件;所有权人和承包权人承担强制性生态保护责任而不直接生产产品,单纯依靠市场来获得补偿有难度。因此,耕地生态补偿市场化多元化改进的逻辑在于,根据耕地所有权人、承包权人和经营权人提供的具体生态系统服务,针对性地采取市场交易、政府统一支付或者其他适合方式,以实现不同权利主体的生态保护利益。

**第Ⅲ重逻辑:耕地生态补偿二次分配公益化逻辑。**尽管生态补偿资金由其所有权人自由配置是基本原则,但耕地所有权人生态补偿是典型的公共资源收益,需要由全体共有人享有,才能激发全体成员的耕地保护热情。耕地生态补偿二次分配应遵循耕地所有权人的公益化支出逻辑,在保护资金所有人自由支配权利的基础上,将依据耕地用途保护获得的收益用于集体公共服务支出,既提升耕地质量,又促进权利主体个体利益和社会公众利益的平衡。

### 三、农地“三权”分置下耕地生态补偿的实现路径

基于“三权”分置下耕地生态补偿改进的理论逻辑,本文提出完善耕地生态补偿实现路径的思路,具体包括:一是按照“三权”主体生态系统服务贡献分类分级确定补偿依据;二是以市场化多元化补偿方式实现不同权利主体生态收益;三是按照公益支出原则进行公共资源补偿的二次分配,增进社会公共福祉;四是促进不同耕地权利主体生态利益的共同实现。

#### (一) 基于耕地“用途-质量-产品”,确定“三权”主体生态系统服务贡献

生态系统服务贡献是生态补偿的普遍依据。当前,耕地利用具有多功能,生态系统服务供给具有多样性<sup>[20]</sup>。农地“三权”分置下,耕地所有权人、承包权人和经营权人在耕地利用中处于不同地位,生态系统服务贡献自然各异。按照耕地生态系统服务贡献确定生态补偿,关键是要明确不同耕地权利主体的生态系统服务贡献。基于耕地资源多功能性及利用结果,其生态系统服务表现为耕地用途维持、质量改善和生产农产品等带来的不同结果。今后需要建立以耕地“用途-质量-产品”为依据的耕地生态系统服务贡献分类、分级识别体系,为耕地“三权”主体生态补偿提供明确依据。

首先,耕地所有权人因承担耕地保护责任而在发展上受到限制,体现的是耕地用途维持带来的综合性生态系统服务。只要维持耕地用途,即与生态系统服务供给目标相符,就依据这一贡献进行生态补偿。从这一层面上,耕地承包权人的生态系统服务贡献也遵循同样的原理。当前耕地生态补偿实践中,给予单位耕地面积同样的补偿标准,就是以耕地用途表征生态系统服务贡献理念的体现,今后仍需贯彻。

其次,耕地经营权人获得土地经营权之后,通过生产农产品直接提供有形生态系统服务。农产品品质好、数量多,表明生态系统服务贡献程度大,是耕地经营权人获得生态补偿的直接依据。农产品供给是耕地利用的根本目的,耕地经营权人据此获得的生态补偿能够保护经营权人的生产积极性,促进农产品供给,从而实现生态保护与农业生产的统一。

再次,耕地质量与生态系统服务供给呈正相关关系,耕地质量等级是差异化生态补偿的前提和依据。耕地所有权人、承包权人和经营权人对耕地质量的改善程度,相应地是对耕地生态系统服务的贡献程度。尽管耕地质量是生态系统服务供给的基础,但以耕地用途和产品质量确定生态补偿均没有考虑这一因素,需要予以足够重视。不过,耕地质量变化是一个缓慢和不易观察的过程,根据耕地质量确定“三权”主体贡献需要科学方案。本研究认为,考虑“三权”主体权利属性及其持有耕地物质方式的差异,耕地所有权人对耕地质量的贡献可采用耕地质量等级评价结果作为依据,体现所有权人对土地物质享有的固有权利;耕地承包权人和经营权人对耕地质量的贡献,可根据其对土壤改良的投资确定,即通过承包合同或者经营合同约定土地改良投入事宜,以合同履行情况作为评价其贡献的依据,体现对耕地承包权人和经营权人后期生态投入的保护。

最后,需要强调的是,不利于耕地生态保护的生态系统服务供给,不能作为生态补偿的依

据。通过毁林、毁草、毁湿(地)增加耕地形成的产能属于需要去除的赤色产能,满足生态要求耕地形成的绿色产能才是现代农业所需产能<sup>[21]</sup>。因此,毁林(草)开荒、围湖造田等产生的耕地生态系统服务供给,不应纳入耕地生态补偿范围。与此相反,耕地轮作休耕能够有效防止土地过度利用,规避“三权”分置面临的生态风险<sup>[22]</sup>,应加以足够重视。

## (二) 运用市场化多元化补偿方式,建立耕地“三权”主体生态补偿实现机制

不同类型生态系统服务具有不同价值,利益实现方式也不相同。总体而言,公共性强的生态系统服务,比如调节气候等,适合采用政府购买方式;农产品等私人物品则适合采用市场交易方式。农地“三权”分置下,不同权利主体提供不同生态系统服务,需要建立以市场为基础的多元化生态补偿机制,具体建议如下:

一是通过政府转移支付补偿耕地所有权人或者承包权人。“三权”分置框架下,耕地所有权人和承包权人并不直接提供农产品,依据耕地用途和质量等级进行的生态补偿难以通过市场方式实现。这一情况下,政府应根据耕地生态系统保护的需要,建立耕地生态保护补偿基金,对承担耕地生态保护责任而受到限制的耕地所有权人或者承包权人进行补偿。其中,基于耕地用途的补偿可以采取无差异政府转移支付方式,在此基础上进一步按照耕地质量等级给予差异化补偿金额支付。基于提取土地公共资源收益建立生态保护补偿基金的思路<sup>[23]</sup>,耕地生态保护补偿基金可以从土地出让金、耕地占用税、新增建设用地土地有偿使用费等收益中提取一定比例资金建立。

二是实施生态产品认证计划实现耕地经营权人的收益。耕地经营权人直接生产农产品,通过产品价格获得补偿是优先方式。但这种做法的弊端是不太容易区分优质生态产品与普通农产品,补偿对象难以精准识别。为解决这一问题,可实施生态产品认证计划,即由政府或者第三方机构对满足生态保护需求的耕地生态产品进行认证,然后消费者购买通过认证的生态产品而使耕地经营权人获得补偿。生态产品认证计划能够同时发挥政府和市场的作用,将生态产品(农产品)的交易价格作为生态补偿资金来源,并与消费者对高品质农产品的需求相挂钩,是实现耕地经营权人生态补偿的重要方式。通过生态产品认证计划还可以避免单纯的农产品价格补贴难以区分耕地生态保护贡献者和非贡献者的不足。需要注意的是,生态产品认证计划本身只能体现产品品质,无法保证产品能够被消费者认可并愿意为其付费。这就需要耕地经营权人通过优化管理和规模生产以降低生产成本,政府部门通过提供有效信息和技术服务以优化市场环境,以价格优势和便利的购买渠道吸引消费者购买产品,从而实现生态补偿。

三是通过承包地市场流转间接实现耕地承包权人的生态补偿。承包地市场流转并非生态补偿的典型实现方式。不过,耕地生态条件好的承包权人有权获得更高的承包地流转收益,其中部分收益无疑是生态价值的实现。建立顺畅的承包地流转市场,有助于形成合理的承包地流转价格,能够使承包权人获得源于良好生态条件的超额收益,从而间接获得生态补偿。这一方式虽然基于耕地质量,但通过市场交易间接实现,与政府直接支付生态补偿显然不同。

## (三) 按照公共资源收益的公益化支出原则,完善所有权人生态补偿的二次分配

耕地所有权人获得的生态补偿,具有明显的公共资源收益属性。基于耕地生态补偿二次分配的公益化逻辑,以公益化支出为原则,提出所有权人生态补偿二次分配的具体实现路径。

其一,用于耕地质量改良的经济激励。根据前文理论逻辑,耕地经营权人、承包权人或者其他组织和个人改良耕地质量但不能获得相应回报的,可从耕地所有权人生态补偿中获得必要报酬。耕地所有权人(或其代表)通过制定耕地改良应达到的水平和相应的生态补偿标准,激励耕地经营权人和承包权人等的耕地改良行为,这也是耕地承包和经营合同可约定的耕地保护义务和享有生态保护补偿权利的重要内容。

其二,用于耕地生态环境保护基础设施建设。耕地所有权人(或其代表)将生态补偿资金直接用于建设、修缮生态补偿区域内的耕地生态环境基础设施,维持和培育耕地地力,改善耕地生态系统服务供给,是生态补偿公益化支出的重要内容。耕地环境保护基础设施建设作为维持耕

地耕种环境和地力的长期投入,可运用生态补偿资金建立耕地基础设施建设与维护基金,形成耕地基础设施统一规划与建设、定期维护的可持续支出机制,为耕地生态保护提供长期资金来源。

其三,用于农村集体成员公共服务支出。“三权”分置下,耕地集体所有没有改变。基于公共资源收益二次分配的公益化支出原则,耕地所有权人生态补偿应以集体成员公共服务支出为方向,将生态补偿资金用于该集体经济组织成员的社会保障和医疗保险、农村公共基础设施建设及发放从事生态保护工作人员的工资等,使集体成员共享公共资源收益。

其四,用于发展集体经济。将耕地生态补偿用于发展农村集体经济,是弥补耕地生态保护区域发展受限而遭受的经济损失的因应之策。这一分配方式已在苏州市、无锡市等地方耕地生态补偿实践中得到应用<sup>[24]</sup>,今后仍需继续实施。但应注意这一方式的结果具有高度不确定性,并不能保证集体经济组织成员必然从中受益。因此,用于发展集体经济的耕地生态补偿,应确定合适的分配比例。本研究提出,基于耕地生态补偿的生态保护属性和生态补偿资金的公共属性,应将在环境保护和公共服务支出等得到满足后的耕地生态补偿资金余额,作为用于发展集体经济的最大支出金额,确保集体经济发展支出不会挤占其他类型支出。总之,发展集体经济不可作为耕地生态补偿不用于其他方式的理由,更不能被滥用。

#### (四) 完善耕地生态补偿配套措施,促进耕地“三权”主体生态利益共同实现

耕地所有权人、承包权人和经营权人生态利益的实现,不仅受到耕地生态补偿制度设计本身影响,还需要生态补偿技术支撑、承包地流转市场建设、农村生态环境的社区自主治理等配套措施保障。本文提出完善耕地生态补偿配套措施的相关建议,促进不同主体生态利益共同实现。

一是建立科学的耕地生态补偿技术支撑体系。耕地“三权”主体的足额生态补偿,是优质耕地生态系统服务供给、生态系统服务贡献精准核算及公平分配办法等协同作用的结果,建立科学的耕地质量监测与评价技术、耕地生态保护绩效评价技术、耕地生态补偿标准核算方法与技术、农业绿色生产技术与推广等支撑体系必不可少。

二是培育规范有效的承包地经营权流转市场。承包地市场流转有助于选择农业经营能力强的经营主体,同时形成能够体现相应耕地生态价值的合理交易价格,是间接实现承包权人生态补偿的可行方式。培育规范有效的承包地经营权流转市场,应设立承包地经营权公开交易场所,制定流转交易规则,健全流转服务体系,培育新型农业经营主体,等等。

三是完善耕地生态环境的社区自主治理制度。一方面,耕地所有权人、承包权人和经营权人建立自主协商机制,处理耕地承包和保护相关事宜;另一方面,鼓励全体集体成员积极参与耕地所有权人生态补偿的二次分配以及补偿区域内生态保护项目的决策、实施与监督。只有通过集体经济组织成员的有效参与和监督,才能确保耕地生态补偿资金能够被用于符合全体村民利益的支出。社区治理机制的完善,将有助于及时反映不同主体耕地生态保护的需求与意愿,并节省耕地生态补偿运行的信息交流成本。

四是建立耕地生态补偿动态调整与纠纷解决机制。农地“三权”分置使得传统耕地生态利益关系更为复杂,利益冲突和纠纷难以避免。为使“三权”主体利益得到保障,有必要建立生态补偿动态调整机制和纠纷解决机制,促进耕地生态补偿标准精准化、动态化、差异化制定<sup>[25]</sup>,同时公平、高效处理生态补偿利益纠纷,保护耕地所有权人、承包权人和经营权人的合法利益。由于生态环境保护的复杂性,解决耕地生态补偿利益纠纷应重点限定为生态补偿范围、标准和收益分配等领域,不可将生态环境损害赔偿纳入生态补偿纠纷解决范围。原因在于,生态环境损害赔偿是为了惩罚生态环境破坏行为,这和耕地生态补偿对生态系统服务供给的激励完全不同,需要适用不同的纠纷解决机制。

五是加强耕地生态补偿的法治保障。“三权”分置下耕地生态补偿范围、依据、标准、方式、收益分配和监管等制度设计,都需要以法律或者地方性法规的形式加以规范,地方实践的成功经验也需要及时上升为法律,才能确保这一制度的可持续实施。随着《农村土地承包法》对农地“三权”分置的确认和落实,以及中国生态文明建设的发展,耕地生态补偿已经具备有利条

件。法治建设无疑是耕地生态补偿有效且可持续实施的根本保障。

#### 四、简要结论与讨论

耕地生态补偿是生态环境治理的重要工具,是加强生态文明建设的重要内容。农地“三权”分置下,耕地经营权人通过承包地流转取得土地经营权,按照流转协议利用土地,不会面临类似于耕地所有权人和承包权人因承担耕地保护责任而被限制发展的局面,以耕地用途和权利归属作为依据的传统生态补偿机制不能适用于耕地经营权人。相比之下,耕地经营权人作为专门从事耕地生产经营活动的主体,便于进行专业化、规模化、标准化生产,能够提供同质化程度高的优质农产品。这客观上为按照生态系统服务成果进行补偿创造条件,为耕地经营权人从市场上获得补偿奠定基础。“三权”分置下耕地权利主体具有以生态系统服务贡献和市场方式获得补偿的优势,这是二元权利结构下耕地分散经营所不具备的,也是本文研究和理论逻辑构建的基本出发点。

农地“三权”分置下为使耕地生态补偿得到有效落实,提出按照耕地生态系统服务贡献进行生态补偿的路径。主要包括两个方面的内容:一是在不改变耕地所有权人(或承包权人)按照耕地用途代表的综合性生态系统服务获取补偿的原有路径基础上,增加耕地质量等级作为差异化补偿的依据;二是耕地经营权人通过利用耕地生产的农产品在市场上获得补偿。这些措施是对原有路径的差异化 and 市场化改进,而不是推倒重来。与此同时,完善生态补偿的二次分配,可以改善耕地质量,增进社会公共福祉。通过减少耕地生态补偿制度实施阻力,夯实群众基础,优化耕地生态补偿法律法规,将能够改善“三权”分置下耕地生态补偿制度的运行环境,为推进生态文明建设领域的国家治理体系和治理能力现代化贡献力量。

最后指出,本文对农地“三权”分置下耕地生态补偿逻辑和路径的分析,核心在于调整耕地所有权人、承包权人和经营权人的生态补偿利益关系。至于区域间的耕地生态补偿,不论是转移支付还是市场补偿,都只是本研究中耕地生态补偿资金的一个来源,而非研究问题本身。当然,跨区域耕地生态补偿将为耕地所有权人、承包权人和经营权人获得更多补偿提供有利条件,但这属于跨区域生态补偿资金的二次分配问题,有待今后进一步探讨。

#### 参考文献:

- [1] 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.
- [2] 龙开胜,王雨蓉,赵亚莉,等.长三角地区生态补偿利益相关者及其行为响应[J].中国人口·资源与环境, 2015, 25(8): 43-49.
- [3] Wunder S. Payments for Environmental Services and the Poor: Concepts and Preliminary Evidence[J]. Environment and Development Economics, 2008, 13(3): 279-297.
- [4] Engel S, Pagiola S, Wunder S. Designing Payments for Environmental Services in Theory and Practice: An Overview of the Issues[J]. Ecological Economics, 2008, 65(4): 663-674.
- [5] Sattler C, Matzdorf B. PES in a Nutshell: From Definitions and Origins to PES in Practice—Approaches, Design Process and Innovative Aspects[J]. Ecosystem Services, 2013, 6: 2-11.
- [6] 欧名豪,王坤鹏,郭杰.耕地保护生态补偿机制研究进展[J].农业现代化研究, 2019, 40(3): 357-365.
- [7] 宋敏,金贵.规划管制背景下差别化耕地保护生态补偿研究:回顾与展望[J].农业经济问题, 2019(12): 77-85.
- [8] 马爱慧,蔡银莺,张安录.耕地生态补偿实践与研究进展[J].生态学报, 2011, 13(8): 2321-2330.
- [9] 曾庆敏,陈利根,龙开胜.我国耕地生态补偿实施的制度环境评价[J].四川师范大学学报(社会科学版), 2019(5): 113-120.
- [10] Schomers S, Matzdorf B. Payments for Ecosystem Services: A Review and Comparison of Developing and Industrialized Countries[J]. Ecosystem Services, 2013, 6: 16-30.

- [11] Rodríguez - Robayo K J, Merino - Perez L. Contextualizing Context in the Analysis of Payment for Ecosystem Services[J]. *Ecosystem Services*, 2017, 23:259-267.
- [12] 张广辉,方达.农村土地三权分置与新型农业经营主体培育[J].*经济学家*,2018(2):80-87.
- [13] 李宁,张然,仇童伟,等.农地产权变迁中的结构细分与“三权分置”改革[J].*经济学家*,2017(1):62-69.
- [14] 张红宇.农地改革:从“两权分离”到“三权分置”[J].*中国经济报告*,2018(12):37-39.
- [15] 孙新华,柳泽凡,周佩莹.“三权”分置中的地权整合与土地集中利用——以皖南河镇为例[J].*南京农业大学学报(社会科学版)*,2020,20(1):2-11.
- [16] 李长健,杨莲芳.三权分置、农地流转及其风险防范[J].*西北农林科技大学学报(社会科学版)*,2016,16(4):49-55.
- [17] 冯淑怡,樊鹏飞,张兰.乡村振兴背景下农地经营权的法律化表达[J].*南京农业大学学报(社会科学版)*,2018,18(5):1-10.
- [18] 洪银兴,王荣.农地“三权分置”背景下的土地流转研究[J].*管理世界*,2019(10):113-119.
- [19] 周敏,胡碧霞,张阳.三权分置、农业补贴争夺与农业经营激励——吉林省J村玉米生产补贴分配博弈[J].*华中科技大学学报(社会科学版)*,2019(6):61-68.
- [20] 范业婷,金晓斌,项晓敏,等.苏南地区耕地多功能评价与空间特征分析[J].*资源科学*,2018(5):980-992.
- [21] 郭庆海.农业供给侧结构性改革:内涵、目标与路径[J].*世界农业*,2017(3):227-230.
- [22] 吴萍.“三权分置”与耕地轮作休耕的实现[J].*内蒙古社会科学(汉文版)*,2018(5):55-61.
- [23] 陈利根,龙开胜.新中国70年城乡土地制度演进逻辑、经验及改革建议[J].*南京农业大学学报(社会科学版)*,2019,19(4):1-10.
- [24] 龙开胜,赵亚莉,陈利根,等.生态地租视角下生态补偿及其土地利用变化效应研究[M].北京:科学出版社,2018:82-92.
- [25] 张燕,王莎.耕地生态补偿标准制定进路选择——基于耕地生态安全视角[J].*学习与实践*,2017(2):21-28.

(责任编辑:刘浩)

## Theoretical Logic and Realization Paths of Arable Land Ecological Compensation under Tripartite Rural Land Entitlement System

ZHAO Yali, LONG Kaisheng

**Abstract:** Improving arable land ecological compensation is a need for promoting arable land ecological governance capacity building. Focusing on the two new conditions of arable land rights structure change and production and operation patterns transition under the tripartite rural land entitlement system, the study explains the theoretical logic of improving arable land ecological compensation and puts forward related realization paths. Under the tripartite rural land entitlement system, arable land managers operate land according to the contract and don't have to undertake inherent legal responsibility of ecological conservation similar to arable land owners or contractors, and all these provide key preconditions for arable land ecological compensation based on stakeholders' contribution to arable land ecosystem services. Arable land scale and specialization operation, which could decrease transaction cost, is the guarantee to establishing marketable and pluralistic arable land ecological compensation. Through secondary distribution of income from arable land ecological compensation, it can improve arable land quality, increase public welfare, and strengthen the material and mass basis of tripartite rural land entitlement system and arable land ecological compensation. In the future, it should establish realization paths, including classification for arable land owners, contractors and managers' ecosystem services contribution, pluralistic compensation patterns following transfer payments, market transaction and product eco-certification and so on. And the secondary distribution of landowners' compensation income with "public services dominated expenditure" should be conducted to promote the long-term development of tripartite rural land entitlement system and arable land ecological compensation.

**Keywords:** Tripartite Rural Land Entitlement System; Arable Land Ecological Compensation; Ecosystem Services; Theoretical Logic; Realization Path