

耕地占补应坚持“以质抵量”的产能平衡

江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心 陈美球

《关于改进管理方式切实落实耕地占补平衡的通知》(国土资规[2017]13号),明确提出“按照补改结合的原则,实行耕地数量、粮食产能和水田面积三类指标核销制落实占补平衡”,通过“三库一平台”(数量库、粮食产能库、水田库和管理平台)、“算大帐”形式,强化县(市、区)政府的耕地占补平衡管理,即要同时实现耕地数量、粮食产能和水田的占补平衡。这种严格的耕地占补平衡落实要求,着眼于解决“占优补劣”的突出问题,但潜在的危害也很大,其可操作性值得商榷。笔者认为,耕地占补平衡还是应坚持“以质抵量”的产能平衡。

我国正步入城镇化、工业化的快速阶段,各项建设不可避免地要占用一定的耕地资源。耕地作为稀缺资源,并不能随意“创造”,就像稀土矿一样,总不能要求矿主开采一吨稀土,就要补充一吨稀土资源?要长久实现耕地占补的数量平衡在理论上就是一个伪命题。“上有政策,下有对策”,为了争取新增建设用地的顺利报批,完成耕地占补平衡的数量要求,地方就会千方百计地去增加耕地数量,从而导致违背生态规律的土地开发与复垦行为难以避免。而推行“以质抵量”的产能平衡,有其严谨的科学性支撑,不仅可以有效地控制耕地的开发行为,而且能促进地方加大耕地的质量建设,策

应着新时代的质量兴农战略。

一是符合耕地占补平衡政策的本质要求。耕地占补平衡政策是针对我国人多地少、人均耕地占有低的基本国情,按照“占多少、补多少”的原则,要求非农建设单位或个人,补充与所占耕地数量与质量相当的耕地,以维持全国耕地农产品生产能力的平衡,实现“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”战略目标。耕地占补平衡的实质就是耕地农产品生产能力的平衡,即产能平衡。在具体的运用中,建设占用耕地的产能由耕地数量和单位面积产能组成,即占用相同数量的耕地,需要补充的产能还取决于耕地质量(单位面积产能),这样能促使建设单位少占耕地且尽量不占优质良田。而在耕地产能补充方面,同样由实施提质改造的耕地数量和单位面积产能提升额度组成,开展提质改造的耕地面积越多、产能提升额度越大,其产能补充量就越大,这样能促进地方政府加大耕地提质改造的力度。

二是符合实施藏粮于地的战略需求。藏粮于地、藏粮于技是现阶段确保国家粮食安全,把中国人的饭碗牢牢端在自己手中的战略选择。其中藏粮于地是面对国际粮食价格的冲击、国内外市场粮价倒挂的宏观环境,确保耕地生产能力的新思路。国家适时提出耕地轮

作休耕制度,耕地的粮食生产能力还在,并且土地休耕后还可提高地力,让农田休养生息就等于把粮食生产能力储存在土地中。实际上,农村也确实存在耕地抛荒的普遍现象。难怪基层国土人员把耕地开发开垦归纳为一件“农民不解、部门责备”的难事:农民不理解,为什么现在好的耕地都没有人耕种,还要开发那些耕作条件更差的耕地?林业部门、水利部门也常常指责“毁林造田、围滩造地”有破坏生态之嫌,的确,如何落实新开发耕地的耕作主体,也成为了基层政府的一件难事。而推行“以质抵量”的产能平衡,则把耕地补充内容放在对现有耕地的提质改造上,而不鼓励对未利用土地的开发利用,这符合国家当前实施藏粮于地的战略需求。

三是符合生态文明建设的内在需求。生态文明建设的核心就是形成人与自然和谐发展、共生共荣。良好的耕地生态系统是维持生产、生态、社会等基本功能的前提,不仅要为人们提供健康安全的农产品,还要为社会提供丰富的农田耕作传统文化、开放空间、农村独特景观、生物栖息、空气与地下水的净化等等功能,因此,耕地的生态保护才是耕地保护的核心。而良好的生态系统必须依赖于系统的生物多样性(包括动物、植物、微生物),这是因为生物多样性是生态系统中能量循环和物质转换的基础,耕地生产能力的自我恢复能力依赖于系统内生物种群之间物质与能量转换途径及频度的调整。耕地生态系统生物多样性的维持,又必须建立在区域景观格局的异质性上,应保留一定面积的坑塘水面、林地和草地等非耕地,从而给青蛙、蚯蚓等生物留有栖身之地,以及

化肥农药使用时的逃生通道和避难场所。而在追求新增耕地面积的目标导向下,人们往往把区域内的零星坑塘水面、林地和草地等非耕地都开垦成了耕地,在改变区域用地类型的异质性的同时,破坏了局部小气候环境、影响生物多样性。而“以质抵量”的产能平衡,则可有效地抑制对新增耕地数量的过分追求,既能减少农田整理中对坑塘水面等非耕地的开发,也可以减少不符合生态规律的未利用土地的盲目开发,从而促进人与自然和谐共处,推进生态文明建设。

四是不会动摇我国耕地数量的根基。确保一定数量的耕地面积是保障国家粮食安全的根本。那么,取消了耕地占补的数量平衡要求,单纯的“以质抵量”会不会动摇我国耕地数量的根基?事实上这种担忧是多余的。这是因为,我国已建立了一个完整的耕地保护政策体系,其中永久基本农田制度是核心政策,并在此基础上,还要加快划定和建设粮食生产功能区、重要农产品生产保护区,这才是确保我国耕地数量的“压舱石”。我国对永久基本农田制定了一系列具体保护措施,实行特殊保护制度,比如《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》(中发〔2017〕4号)明确规定:严禁通过擅自调整县乡土地利用总体规划,规避占用永久基本农田的审批;明确一般建设项目不得占用永久基本农田,重大建设项目选址确实难以避让永久基本农田的,在可行性研究阶段,必须对占用的必要性、合理性和补划方案的可行性进行严格论证,通过国土资源部用地预审,农用地转用和土地征收依法依规报国务院批准;对永久基本农田占用,项目建设单

位应按照当地耕地开垦费最高标准的两倍交纳。目前全国已经划定了永久基本农田 15.5 亿亩,并全部落到实地地块,明确了保护责任,实现了上图入库。这 15.5 亿亩永久基本农田已为确保我国耕地基本数量提供了坚实的保障,“以质抵量”的产能平衡丝毫撼动不了这个基础。

五是有利于推进乡村振兴。“以质抵量”的产能平衡,能够夯实农业地区的生产基础,并获得资金支持,推进乡村振兴。一方面,可有效地引导各地耕地补充工作的重心从追求新

增耕地数量转向对现有耕地的提质改造上,加快中低产田改造、高标准农田建设,这与我国新时代提出的“大规模推进农村土地整治和高标准农田建设,稳步提升耕地质量”的战略选择相互策应,进而改善农业生产条件,促进产业兴旺。另一方面,通过高标准农田建设实现的耕地新增产能可以跨区域调剂指标,其获得的经济收益可用于支持农村社会经济发展,从而为乡村振兴注入财力支撑。

(编辑:张冰松)