

构筑耕地占补平衡社会共同责任网的建议

江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心 陈美球

2017年底,国土资源部发布了《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),进一步明确了“建立以数量为基础、产能为核心的占补新机制”,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”,这种更加严格的耕地占补平衡落实要求,可望解决以往存在的“占优补劣”问题,提升地方政府对落实耕地占补平衡的责任担当。

一、构筑耕地占补平衡社会共同责任网的必要性

我国制定耕地占补平衡政策的初衷是严格控制各类非农建设对耕地的占用、实现耕地总量动态平衡,特别是希望通过增加占用耕地的建设成本,倒逼社会各类建设主体尽量不占或少占用耕地。因此,耕地占补平衡政策的落实,不只是政府的责任,而应是全社会的共同责任,需要构筑起一个社会共同责任网。

首先,耕地保护是社会的共同责任。除了农产品具备明显的排他性,完全归生产者所有外,耕地的粮食生产保障对社会的稳定作用以及农田耕作的传统文化、开放空间、农村独特景观、生物栖息、空气与地下水的净化等非生产性功能表现出强烈的正外部性,供全社会分享。应当注意的是,耕地保护的外部性具有

一定的时空特性:一是代内外部性和代际外部性。通常大家所说的外部性多是指代内的外部性问题,主要是从当代的利益来考虑资源是否合理配置,而代际外部性问题主要是解决人类代际之间行为的相互影响,尤其是要消除前代对后代的不利影响,是“当前向未来延伸的外部性”,对耕地破坏不仅是对当代人产生影响,而且对我们的子孙后代生存都会产生危害。二是空间区域的延伸性。由于耕地空间分布的不均衡性、耕地与非农用地的比较利益差别、区域经济发展不平衡等一些因素,使耕地保护的外部性往往突破空间区域界线,表现出空间区域的延伸性。我国国土面积辽阔,东南西北地区差异明显,区域经济发展不平衡。对于经济欠发达地区而言,生产粮食越多,意味着利益流失越大,同时需付出的耕地保护成本也就越高,这对不发达地区还是对土地经营主体农户来说都是不公平的。对于同一区域内,农户耕地保护成本大小与其占有耕地面积大小成正比,农户占有耕地面积越大,其耕地保护成本也就越大,承担耕地保护的责任也就越大,耕地保护带来的生态效益和社会效益流失就越大。因此,要保证耕地保护的公平性,就必须把责任上升到全社会的层面,由整个社会来分摊耕地保护的成成本。正是因为耕地

保护关乎国泰民安和社会可持续发展,所以,实行耕地保护社会化扶持已成为世界各地的惯例。

其次,耕地占补平衡是落实耕地保护的必然路径。作为最严格耕地保护制度框架内的重要组成部分,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。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占用一定的耕地资源,而耕地占补平衡政策的实施就是为了弥补建设占用耕地对耕地保护基本国策的冲击。虽然建设占用不可避免,但多占和少占、占用良田还是劣地,还是有一定调控余地的,这就需要在全社会中形成一个耕地保护的自觉行动,人人都把耕地保护作为自己的责任。在全民耕地保护意识尚未真正形成的现阶段,就必须通过相应的制度建设,来约束人们的建设占用耕地行为,构筑起耕地占补平衡的社会共同责任网。

二、构筑耕地占补平衡社会共同责任网的对策建议

耕地占补平衡社会共同责任网的构筑,必须紧扣全民参与耕地保护这一主题制定相应的政策,既要有利于约束各建设用地主体尽量少占耕地、不占良田,又要有利于充分调动地方政府参与耕地补充与保护的积极性。

1. 改革建设用地的供应机制,激励用地单位耕地保护行为

现行的新增建设用地供应机制,除单独选

址项目外,新增建设用地都采取“批量”报地、“零售”用地的形式。这种供地机制,直接产生二种不良后果:一是用地单位在耕地占用中处于被动地位,无法实现通过耕地占补平衡来促进用地单位“不占或少占耕地、能占劣地不占好地”倒逼作用。因为用地单位只需交纳相应地价款即可获地,地价的高低主要取决规划用途和地块区位,至于占用了多少耕地、是否优质良田,没有多大关系。二是催生了“批而未用”现象。当前一些地方均不同程度出现了“批而未供”、“供而未用”,不仅使一些本可继续耕种的耕地提前被征用、损毁,产生了很坏的社会影响,而且在报批环节投入了大量的前期成本,造成了行政成本的无谓消耗,并直接导致新增城市建设用地的闲置。

因此,要改革建设用地供地机制,将建设占用耕地的数量、产能高低与用地成本挂钩。针对目前地价定义基本上是符合规划用途的“五通一平”(通路、通讯、通电、供水、排水、场地平整)地块法定最高出让年限的土地出让价格,根本没有考虑占用耕地产能的高低,建议在现行地价中单独把耕地产能占用成本剥离出来。地价完全由市场决定,耕地产能占用成本,则根据项目所占耕地的产能决定,在招、拍、挂之前公布。这样既可促进用地单位优先选择占用耕地成本低的地块,也可促使政府优先对耕地产能补充任务轻的地块进行报批、征用和进行“五通一平”。

2. 以土地利用总体规划“控占用”,在源头上控制对耕地产能的侵占

多年以来,“重外延扩张、轻内部挖潜”的发展思路,导致我国新增建设用地增长过快,

不仅造成了新旧城区、新旧乡村生活区环境的巨大反差,以及建设用地低效粗放利用的现状,更造成了大量耕地被占用。

土地利用总体规划作为新增建设用地布局的法定依据,应充分发挥其对新增耕地产能占用的调控作用。一是要彻底改变“重外延扩张、轻内部挖潜”的城镇发展方式,严控新建设用地及其占用耕地指标,倒逼各地开展建设用地整理,通过旧城区改造提高现有建设用地的利用率来满足城镇发展对土地资源的保障需求;二是强化非农建设占用耕地的产能核算,充分论证新增非农建设用地的选址,在源头上控制新增非农建设用地对耕地,特别是优质良田的占用。建议将新增非农建设用地占用耕地的产能核算作为规划方案评估的必备指标,这样既可以依据非农建设占用耕地产能来优化规划方案,也能明确规划期内因非农建设占用耕地需要补充耕地的产能,有利于促使地方根据自身耕地产能的补充潜力,倒逼规划减少对耕地的占用和产能的降低。

3. 科学制定耕地开垦费计算办法,县域内占补与异地占补应有所区别

目前绝大多数用地单位都没有条件进行耕地自行补充,只能采取缴纳耕地开垦费的形式。那么耕地开垦费如何计算?从理论上讲,建设对耕地占用是永久性的占用,耕地开垦费应根据占用耕地的数量、质量和生态损失来确定,还应包括耕地的后期管护。但耕地开垦费过高了,会影响招商引资,约束着企业的入驻;太低了,政府要承担实际补充耕地的经济负担,这在中西部经济欠发达地区的基层政府难以承受。而现实是,东部地区已基本完成了城

镇化、工业化的基础建设,中西部地区要赶上东部地区,需要加大建设力度。

在农业生产经济效益低下与耕地保护经济补偿机制缺失的宏观环境下,“保护耕地就是维系贫穷”的尴尬局面难以打破。《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》(中发〔2017〕4号)明确要实行跨地区补充耕地的利益调节,补充耕地指标调剂收益可用于耕地保护、农业生产和农村经济社会发展,不让实施耕地保护的地方在经济上吃亏。这种异地占补,与县域内占补之间最大的区别,就是存在耕地异地保护的经济补偿,且这种经济补偿是以发展权为核心的多元补偿。因此,应根据上述4号文精神,既要考虑经济成本,更要考虑发展权的补偿,要综合考虑补充耕地成本、资源保护补偿和管护费用等因素,制定省域内补充耕地指标调剂价格;综合考虑补充耕地成本、资源保护补偿、管护费用及区域差异等因素确定,制定跨省补充耕地资金收取标准。

4. 推行农村宅基地有偿使用和回归耕地占补责任主体,激励农户珍惜耕地

尽管农民建房的户均用地面积小,但点多面广,特别是一些地方形成了占用自家承包地建房的习惯,同时缺乏农民建房的经济调控手段,导致长期以来农村建房面积及其占用耕地的比重居高不下。

当前,农村宅基地无偿使用已成为制约宅基地利用效率提升的一个主要瓶颈,特别是不需要履行耕地占补义务,使农户建房在选址上几乎不考虑耕地保护。因此,必须推行农村宅基地有偿使用,回归农户建房占用耕地的补充责任主体,依法履行耕地占补义务,从而激励

农户在建房中节约用地、减少对耕地的占用。当然,各地的宅基地有偿使用标准和耕地开垦费,应根据当地的经济发展水平、耕地资源的紧缺程度、耕地补充成本、耕地管护费用等多种因素确定。对于经济困难的农户,可以允许其申请减免宅基地使用费和耕地开垦费,但必须通过相应程序审批。

5. 重视新增耕地的地力培育与后期管护,创新农田公共基础设施的维护机制

面对现有耕地存在抛荒的现实,要落实生产能力并不高的新增耕地耕作主体并不容易。同时在家庭承包责任分田到户的情况下,通过土地整治提质的成片耕地,由于公共基础设施维护机制的缺失,提质改造实现的粮食产能提升效果往往被打折扣。

因此,对于新增耕地,要把地力培育、后期

管护与落实耕作主体结合在一起,特别要客观看待“三权分置”基础上“经营权”的现实价值,不仅不能收取耕地租金,还应给予经营者适当的耕地地力培育费用,当然必须确定相应的地力培育目标;对于提质改造的项目区,则要创新农田公共基础设施的维护机制。不少地方的实践证明,结合新型现代农业经营主体的培育,是落实新增耕地耕作主体和创新农田公共基础设施维护机制的有效办法。如江西省龙南县的晨龙千亩制种基地,就巧抓土地整治机遇,将经营权流转与育种基地建设相结合,成功流转了1237亩耕地,建成了标准田块,实行了机械化,并与隆平高科建立了稳定的合作关系,很好解决了耕作主体和农田公共基础设施的维护问题。

(编辑:孟鹏)