

【三农问题聚焦】

耕地占补平衡政策落实的现实困境与完善对策^{*}

陈美球 刘桃菊 吴萍

摘要:目前,以县为单位落实耕地占补平衡政策的途径存在“占优补劣”、过分依赖土地开发、补充耕地后期管护缺失、违背自然规律的过度开发、“易地占补”难以监管等诸多现实困境,应围绕回归建设用地单位的耕地占补平衡责任主体和国土部门行使耕地保护监管本位职能这一核心,以所占耕地产能为依据,按照阶梯费率形成的耕地复垦费来倒逼用地单位加强耕地保护,同时,把土地整治作为耕地补充的实施平台,通过加强对土地整治效果的监督、确保耕地产能的占补平衡来体现国土部门对耕地占补平衡政策落实的监管职能。

关键词:耕地占补平衡;政策落实;现实困境;完善对策

中图分类号:F301.2

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2016)05-0050-04

一、引言

面对人多地少的基本国情,确实保护耕地资源、保障粮食安全是我国的基本战略需求,耕地占补平衡是落实耕地保护战略的一个基本政策,自1997年中央首次提出实行占用耕地与开发、复垦挂钩的政策后,该政策内容在实施之中不断得到完善,并由“先占后补”“边占边补”发展为现在的“先补后占、占水田补水田”,强调要在数量和质量上实现占补平衡。耕地占补平衡政策作为建设占用耕地的重要补救手段,在我国耕地保护中发挥出了不可替代的作用,不仅在一定程度上抑制了建设对耕地的占用,也作为我国土地管理上的一次深刻变革,在观念上逐渐强化着人们的耕地保护意识。“三分政策、七分落实”,目前耕地占补平衡在具体实施中却发生了异化,主要以县为单位落实耕地占补平衡政策的实施途径,多停留在耕地数量上占补的平衡,“占优补劣”现象普遍,难以有效地抑制建设对优质耕地

的占用,导致我国耕地总体质量存在下降趋势,完善耕地占补平衡政策及其实施途径,切实落实“像保护大熊猫一样保护耕地”政策的社会呼声日益高涨。因此,系统分析耕地占补平衡制度实施中的种种现实困境,进而提出相应的对策建议,对完善耕地占补平衡政策及其实现途径具有积极意义。

二、耕地占补平衡制度实施中的现实困境

耕地占补平衡政策的设计初衷是要通过增加占用耕地的建设成本,倒逼建设主体尽量不占或少占用耕地,但在实际落实中,建设用地单位并不直接承担耕地的补充任务,而多是象征性地交纳一定的复垦费,具体耕地补充责任通常由县级政府承担,并最终落实到国土资源管理部门。耕地占补的责任主体的转移,使占补平衡政策难以发挥出对用地单位占用耕地的约束作用。另外,地方国土资源管理部门既要负责耕地的补充,又要负责补充耕地的质量监管与验收,既是运动员,又是裁判员,与规范管理相

收稿日期:2016-02-23

^{*} 基金项目:江西省高校哲学社会科学创新团队建设项目“耕地占补平衡政策实施效果评估”(2013-03);江西省2011协同中心“江西现代农业协同创新中心”项目“江西耕地质量提升对策研究”(2015WT05)。

作者简介:陈美球,男,江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心主任,教授,博士生导师(南昌 330045)。

刘桃菊,女,江西农业大学农学院教授(南昌 330045)。

吴萍,女,江西省不动产登记中心高级工程师(南昌 330025)。

悖。现行以县为单位落实耕地占补平衡政策的实施途径,存在诸多困境,突出表现在以下几个方面。

1.多停留在耕地数量上的占补平衡,“占优补劣”现象非常普遍

现实中“重数量、轻质量”的占补平衡现象普遍。为了减少“五通一平”的基础建设成本,不少城镇建设、工业园区建设选择地势平坦、交通便利,且土壤质量高、农田基础设施比较齐全的优质耕地,而等量补充的耕地多地处偏远、耕作困难且产出率较低。“占优补劣”现象也得到了不少学者的证实,如许丽丽等对2000—2010年耕地占补平衡政策效果进行了评估,结果表明建设占用的耕地多适宜农业耕作,而新增耕地只有不到一半适宜农业耕作。李彦芳等的研究也表明,开垦 0.2hm^2 以上的耕地才能弥补占用 0.06hm^2 现有耕地的生产能力。仇大海指出若按照等级折算系数,福建省占好补差的比例是1:2.29。

为了解决“重数量、轻质量”的问题,2004年国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》中明确提出要实行补充耕地的数量、质量按等级折算。为此,国土资源管理部门和农业部门先后完成了农用地分等定级和耕地地力评价,以期为按等级折算提供基础支撑,但目前这两项成果都没有很好地运用在耕地占补的按等级折算之中,主要是因为成果覆盖的是现有耕地,可用于评判占用耕地的质量水平,而补充耕地质量评价体系不健全,即使直接采用农用地分等定级或耕地地力评价的指标体系进行评价也不合理。究其原因,新增耕地的质量不单要看构成耕地的土壤、地形、水文、气候、排灌等条件,还应考虑与居民点的距离、耕地的便利度以及地力培育的潜力、措施与效果,质量表现存在一定的滞后性。

2.耕地补充过分依赖于土地开发,违背自然规律的过度开发难以避免

补充耕地有土地整治、复垦和开发三种渠道,其中我国土地整治的潜力比重最高,而实际在耕地占补平衡中,补充耕地多来自于土地开发,占到补充耕地的63%,土地整治只占20%。究其原因,一是与整治和复垦比较,土地开发的成本比较低;二是土地整治所新增耕地面积不多,而质量的提升不容易得到认可,难以体现补充的效果。

当人们把土地开发作为耕地补充的主要途径、视补充耕地等同于土地开发时,就不得不面对耕地

后备资源日益枯竭的问题。耕地是稀缺资源,在人口密集的地区,人地矛盾一直比较突出,只剩下数量不多的比较偏远、耕作条件差的耕地后备资源,且多零星分布。一些地方为追求耕地面积数量上的平衡,忽视了土地开发对生态环境的影响,“围湖造田”“毁林造田”“侵占河床”的现象时有发生,甚至在生态环境脆弱区和保护区开垦耕地,严重破坏生态环境,造成水土流失、洪涝灾害,导致新增耕地承受自然灾害的威胁,无法耕种。

3.补充耕地偏重于形式,后期管护基本缺失

现阶段耕地生产经营经济效益偏低的宏观环境下,耕地的开垦并不被农村社会所看好,新增耕地难以落实耕作主体,后期管护难度大,新增耕地大量抛荒的现象普遍。在国家的种粮补贴、良种补贴、农资综合补贴的具体实施中,多以2003年的计税面积发放,这些耕地即使抛荒,也可得到补贴,而新增耕地很难计入补贴面积。调研发现,新增耕地的经营权主要还是属于原山地承包户,但因农户不愿耕种,多由当地村组管护。

耕地占补的政策考核只负责至新增耕地验收这个环节,而新增耕地能否发挥出应有的作用,缺乏有效的后续监管。结果造成新增耕地的培肥与地力提升措施往往不能跟进,特别是农田基础设施日常维护与管理机制缺失,从而导致补充的耕地失管抛荒。

4.不切实际的种种耕地补充行为,导致基层政府信誉受损

完成耕地补充任务,确保建设项目用地及时报批,已成为各地国土资源部门最艰难的一项工作。地方政府不仅要承担本地经济建设的耕地补充任务,还要承担国家建设项目途径当地的占补任务。面对耕地占补平衡的硬性要求,不少基层“被迫”弄虚作假,导致政府的信誉大大受损,“一边退耕还林,一边毁林造田”就是一个典型:在同一个山坡上,低坡地带列入了林业部门的退耕还林项目,在耕地上种树,而相邻的地带却被国土部门列入了耕地开发项目,树木被砍去,开垦成耕地。

部分地区为了完成耕地补充任务“各显神通”:一是利用地籍年度变更,增加未利用地,人为制造宜耕后备资源,甚至有极个别地方,有远见地在“二调”成果中就埋下了伏笔;二是有的地方不得不由政府出面协调林业、水利部门,为“造地”开绿灯,结果造成生态破坏,引发水土流失;三是为了实现“占

水田补水田”的要求,创新地提出了“旱改水”工程。但实际上,并不是只要资金投入多,就能建设成水田,有些旱地,土质就是沙壤土,保水性能差,也无法形成犁底层,不可能种植水稻,即使有些地段,通过泵站建设,抽取地下水来解决水源问题,但维持成本很高,最后投巨资建成的水源保障设施,只能是摆设,时间长了,泵站会不翼而飞。

5. “易地占补”效果不佳,补充耕地难以监管

为了解决不同地区耕地后备资源不均的问题,国土资源部在 2009 年出台了《关于全面实行耕地先补后占有关问题的通知》,允许有条件的地区可积极探索耕地占补平衡市场化运作方式,即异地占补平衡指标的市场化交易政策。

但在“易地占补”中,交易双方的动机都不是耕地保护,用地方关心占用耕地指标,只管“出钱”,而供地方则关心转让指标所得的收益,只管“收钱”,双方没有共同的动力保证补充耕地的质量,难以实现对占补平衡的“补、备、核、考”全程监管。另外,由于“易地占补”的交易条件、价格形成、政府监管等方面存在诸多不规范之处,而新增耕地指标日益紧缺,交易价格不断上涨,造地成本又相对固定,交易过程中巨额利润也成为了国土部门腐败的一个重要诱因,近年来发生在国土部门的腐败案例多与耕地“易地占补”有关。

三、完善耕地占补平衡实施途径的对策

改革现行以县为单位落实耕地占补平衡政策的实施途径,应围绕回归建设用地单位的耕地占补平衡责任主体和国土部门行使耕地保护监管本位职能这一核心内容,以所占耕地产能为依据,按照阶梯费率形成的耕地复垦费来倒逼用地单位增强保护耕地的行为。同时,把土地整治作为耕地补充的实施平台,通过加强对土地整治效果的监督、确保耕地产能的占补平衡来体现国土部门的监管职能。

1. 坚持产能为核心,建立以占用耕地产能及耕地社会保护成本为依据的耕地补充费核算机制

产能是维持耕地功能的根本,耕地占补平衡必须坚持产能这一核心。另外,要正视耕地的外部性,在国家层面实行耕地保护的补偿机制。除了农产品生产者所有具排他性外,耕地的产粮保障对社会稳定的作用以及其他非生产性功能都被全社会共享,表现出强烈的正外部性,且具有代内外部性、代

际外部性和空间区域延伸性的突出特征,耕地保护不只是农村人的事,也不是某个职能部门的事,而是全社会的责任。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等因素,导致传统农区耕地保护越多、生产粮食越多,付出的耕地保护成本也就越高,因此,要保证耕地保护的公平性,就必须把责任上升到全国层面,由整个社会来分摊成本,推行耕地保护的补偿机制。

构建科学的耕地占用调控机制。成本是建设用地单位在耕地占用决策中最重要的一个因素,目前简单以数量决定建设占用耕地的成本,难以真实反映耕地被侵占的实际损失,无法发挥出占补政策对占用耕地产能的调控作用。应根据建设项目占用耕地的数量和质量、耕地社会保护平均成本来核算耕地复垦费,使其占用耕地的成本,至少应高于占用低丘缓坡等非耕地,通过经济杠杆引导建设项目少占耕地。积极探索依所占耕地的数量、质量实行阶梯费率,真正形成“不占或少占耕地、能占劣地不占好地”的经济倒逼机制。耕地复垦费则在全国统筹下主要用于耕地开垦重点工程、耕地质量提升工程和耕地保护补偿。

2. 以土地整治为载体,通过耕地产能提升实现耕地占补平衡

土地整治作为改善生产、生活条件和生态环境的土地利用结构优化工程,无论是耕地数量的增加,还是耕地质量的提升,都应成为实现耕地占补平衡的最主要途径,多年的土地整治实践也已充分证明了其耕地产能提升的巨大能力。近年来,在加大支农惠农力度的宏观背景下,与土地整治工作相关的部门众多,但各部门是“渠道不乱,性质不变,各投其资,各负其责,各司其职,各记其功”,部门间缺乏默契,常出现过程性浪费,达不到 1+1>2 的效果。因此,应创新土地整治机制,聚合各部门的项目资金,形成合力,并纳入耕地占补平衡的体系之中,使土地整治成为耕地占补的落实手段。

加大农村综合整治力度,实现耕地补充与农村建设用地节约集约利用的“共赢”。目前我国绝大部分地方的宜耕未利用地已近枯竭,而在城镇化推进中,伴随着农村居住人口的减少,农村建设用地不减反增。以农村土地综合整治为抓手,把耕地占补平衡与农村建设用地节约集约利用水平的提升融为一体,是一个很好的策略选择。应结合农村集体建

设用地制度改革,在严格“一户一宅”的基础上,创新农村宅基地跨集体经济组织使用制度,探索农村宅基地有偿退出机制,加大“田、沟、路、林、渠、村”为一体的农村综合整治力度,在改善农田生产条件、提升耕地质量的同时,通过“空心村”等闲置或低效建设用地复垦,增加耕地面积,从而实现耕地产能提升与农村建设用地节约集约利用的“共赢”。

3. 强化土地整治的监管,确保项目实施质量

推行土地整治规划设计方案的现场评审,加强耕地开垦适宜性论证。规划设计是确保土地整治项目质量的前提,直接影响项目的可操作性和实际效果,而“因地制宜”是土地整治的根本原则,必须紧密结合当地的地形地貌与现有的农田基础设施,只有亲临现场,才能判断其规划设计是否合理,因此,应改变室内会议评审方式,推行规划设计方案的现场评审制度。同时,要综合考虑耕作区位条件、地质基础、生态脆弱特征等因素,建立适应于当地的耕地开垦适宜性评价指标体系,增强适宜性论证专业人员的责任感和使命感,坚持生态保护优先原则,杜绝破坏生态环境的耕地开发。

重视新增耕地的质量提升,加强农田基础设施的管护。一方面,要针对不同新增耕地特征,制定出切实可行的生物、化学等多种耕地地力培育措施,并监督其付于实施;另一方面,要把新增耕地纳入国家的系列惠农政策之中,提高新增耕地耕种主体的积极性。同时,要积极探索我国家庭承包责任制下农田基础设施的维护机制,改变目前农田基础设施缺乏日常维护与管理而功能难以发挥的现状。可考虑

通过加强村集体经济组织,或利用中介服务组织来承担农田基础设施的日常维护与管理。

加强土地整治技术研发,提升土地整治成效。针对不同类型的中低产田改造、宜耕后备资源开发、农村宅基地复垦、工矿废弃地复垦等土地整治工程,研发相应的工程手段,并逐步形成技术规范,为确保土地整治中耕地质量提升和数量增加提供技术保障。特别是现阶段各地为了满足“占水田补水田”的刚性需求,纷纷提出“旱改水”工程,应尽快制定科学的“旱改水”技术规范,规范“旱改水”行为。

参考文献

- [1]陈美球. 等. 我国耕地保护的效果与其提升对策探讨[J]. 中学学刊, 2012 (1).
- [2]陈美球. 基于城乡发展一体化的土地资源配置机制创新[J]. 江西农业大学学报(社会科学版), 2013 (1).
- [3]仇大海. 完善耕地占补平衡政策势在必行[J]. 资源与人居环境, 2015 (9).
- [4]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).
- [5]李彦芳, 张侠. 耕地保护重在质量——对耕地总量动态平衡政策的反思[J]. 经济论坛, 2004 (14).
- [6]孙蕊. 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).
- [7]许丽丽. 等. 2000—2010年中国耕地变化与耕地占补平衡政策效果分析[J]. 资源科学, 2015 (8).
- [8]岳永兵, 刘向敏. 耕地占补平衡制度存在的问题及完善建议[J]. 中国国土资源经济, 2013 (6).

责任编辑: 澍 文

Practical Difficulties and Countermeasures of Implementation of Cultivated Land Requisition-Compensation Balance Policy

Chen Meiqiu Liu Taoju Wu Ping

Abstract: The implementation of cultivated land requisition-compensation balance policy by county as unit have many practical difficulties such as "good requisitioned, poor compensated", over reliance on land development, lack of compensated cultivated land management and protection, over-development, difficulty in supervising of "replacement and compensation of the land parcel". The countermeasure should focus on returning of the cultivated land requisition-compensation balance responsibility of construction land unit and the cultivated land protection supervision functions of land resource management department, taking production capacity of the requisitioned cultivated land as basis, and following the cultivated land reclamation fee based on the step rate charge, thus promoting construction land units to protect the cultivated land, and ensuring the supervision function on cultivated land requisition-compensation balance policy of land resource management department by strengthening of land consolidation.

Key words: cultivated land requisition-compensation balance policy; policy implementation; practical difficulties; countermeasure