

耕地占补平衡制度的理性思考

李明秋, 张艳艳 (河南理工大学测绘与国土信息工程学院, 河南焦作454150)

摘要 耕地占补平衡制度是我国耕地保护制度体系中的重要一环。该制度实施以来,增加了有效耕地面积,改善了农业生产条件,在一定程度上缓解了因非农业建设占用所造成的耕地压力。但由于该制度设计不规范,在实施过程中存在一些问题。最后,提出了改进耕地占补平衡制度的建议。

关键词 耕地; 占补平衡; 制度; 思考

中图分类号 F301.21 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)34-11181-02

Rational Thinking on Requisition compensation Balance System of Cultivated Land

LI Ming qiu et al (College of Surveying and Land Information Engineering, Henan Polytechnic University, Jiaozuo, Henan 454150)

Abstract Requisition compensation balance of cultivated land is an important link in protection system of cultivated land in China. Since this system was implemented, the effective cultivated land area was increased, agricultural production conditions were improved and the pressure of cultivated land caused by the occupation of non agriculture construction was alleviated to certain extent. But due to non-normalized design of this system, some problems existed in the implementing process. Finally, some suggestions for improving the requisition compensation balance system of cultivated land were put forward.

Key words Cultivated land; Requisition compensation balance; System; Thinking

耕地占补平衡制度是在我国人多地少、用地需求居高不下、耕地资源又相对不足且急剧减少的形势下,经过有关部门的调查研究和充分论证提出来的,是促进土地资源的可持续利用、实施可持续发展战略的一项具体目标。确保辖区内耕地占补平衡是《土地管理法》赋予各级政府的法定职责和义务,是衡量各级政府能否正确处理经济建设与保护耕地关系的重要指标。耕地占补平衡制度实施以来,增加了有效耕地面积,改善了农业生产条件,在一定程度上缓解了因非农业建设占用造成的耕地压力。但由于该制度设计不规范,在实施过程中暴露出了许多问题。因此,有必要针对实际工作中暴露出的问题进行分析,以完善耕地占补平衡制度,促进土地开发整理工作的开展。

1 在实施过程中存在的问题

1.1 占优补劣的问题突出 这已成为我国近十年来耕地质量总体下降的重要原因。产生占优补劣现象的原因是多方面的。首先,土地行政主管部门既是运动员又是裁判员的运作模式使补充耕地的质量难以保证。根据《土地管理法》的有关规定,补充耕地由耕地的占用单位来完成。完成的方式有自行补充和交纳开垦费2种。但由于用地单位受各种条件的制约很难自行完成耕地补充,他们大多是通过向县级以上土地行政主管部门缴纳耕地开垦费,由土地行政主管部门代为完成补充耕地义务。土地行政主管部门既是耕地补充工作的实施主体,又是补充耕地的验收主体。第二,用地单位从充分利用原有的基础设施、减少投资、方便生产和获取较高的经济效益考虑,用地位置大多选择在地势平坦、交通便利、土壤肥沃、区位条件优越的城市郊区或交通干线两侧,而补充的耕地则大多位于土地后备资源相对丰富的偏远地区。区位条件的不同必然导致补充的耕地和占用的耕地在质量和产出水平上存在差异。第三,补充耕地土壤有机质含量低,耕地贫瘠化。现有耕地土壤大多通过长期自然和人力作用,熟化程度高,而土地开发复垦的耕地表土多为生土,熟

化程度低,通过增施有机肥加以改良需要一个相当长的过程,短期内要达到与占用耕地质量相当客观上也是不现实的。第四,由于影响耕地质量的因素众多,要确切地评价出耕地质量既需要配备必要的仪器设备,又需要专门的技术人员。加之我国幅员辽阔,各地的自然和社会经济条件、耕作制度千差万别,因而难以制定出可操作性强又符合各地实际的补充耕地质量验收标准。即使制定出详细的验收标准,限于目前土地行政主管部门的人员素质和技术条件,在实际工作中也难以操作。为提高补充耕地的质量,《土地管理法》第三十二条规定:“县级以上人民政府可以要求占用耕地的单位将所占用耕地耕作层土壤用于新开垦耕地、劣质地或者其他土地的土壤改良。”但由于占用耕地的位置一般与补充耕地的位置相距较远,甚至不在同一个区域,如果把占用耕地的耕作层土壤搬运到补充耕地的地块,需要付出较大的经济代价,在实际操作中不具有可行性,况且占用耕地和补充耕地在时间上未必一致。因此,这里仅仅是“可以要求”,而非“必须要求”。在实际工作中,施工单位能够做到的仅仅是在对开发整理区域内进行土地平整时,尽可能将表层土壤剥离,待平整结束后再将表层土壤覆盖在地表。目前,补充耕地验收往往是针对灌溉条件、土层厚度、平整度等主要因素,以目测的直观感觉作为验收的依据。这种并非建立在精确比较基础上的粗线条验收,往往造成一些补充耕地质量达不到与占用耕地质量相当的标准。这种现象如不及时加以控制,长期下去将引起耕地质量的优劣置换,降低耕地的总体质量,间接威胁国家的粮食安全。

1.2 缺乏生态环境保护意识,存在弄虚作假现象 我国农业开发历史悠久,特别是农村实行家庭承包责任制以来,农民自发开发利用后备土地资源的积极性空前高涨,能够利用的后备土地资源已基本得到开发利用,特别是在人多地少的平原地区。但由于用地单位缴纳的耕地开垦费一般情况下高于实际开发成本,存在较大的利润空间。因此,不少地方抱着“肥水不流外人田”的心态,不管当地有无后备土地资源,或者是本地的后备资源经过开发后对当地的生态环境不会造成负面影响,总是想方设法在当地安排耕地占补平衡项目,加之国土资源管理部门受人员、技术和设备的限制,大

基金项目 河南省科技攻关项目的部分成果(0324430019)。

作者简介 李明秋(1965-),男,河南邓州人,博士,教授,从事土地资源管理方面的教学和科研工作。

收稿日期 2007-10-14

多数补平衡项目的验收基本上流于形式。这样做的结果首先是将不具备开发条件的土地后备资源开发成质量低劣的耕地;其次,为满足补充耕地数量的要求,有些地方甚至不惜毁林开荒、围湖造田、填埋坑塘、陡坡开荒,造成新的水土流失、土地沙化、生态退化等不良后果,甚至刚刚开发出的耕地就面临着退耕还林或退耕还牧的窘境。此外,在补充耕地的数量上,不少地方存在着弄虚作假的现象,特别是在后备资源匮乏的平原地区。因为新增耕地的数量是以农村土地利用现状图上的图斑面积为准,而现行的土地利用现状图绘制于20世纪90年代,历经十余年的变化,图上标绘的未利用土地大多已被当地农民自发开垦,如平原地区的荒草地、部分工矿废弃地、打谷场等。但由于地籍变更不及时,现状图上标注的仍是未利用土地。这些土地均计入新增耕地,导致新增耕地面积不实,耕地占补平衡在数量上也难以做到“占一补一”。

1.3 新增耕地指标市场化运作不规范,资金使用效率不高

根据国土资源部的有关规定,城市分批次建设项目占用耕地必须实行先补后占;国家重点建设项目占用耕地,原则上实行先补后占,也可以实行边占边补。为满足这一要求,各地均建立了耕地储备库,即国土部门从当地耕地补充项目库中选取项目进行实施,经验收合格后,将新增耕地指标划入耕地储备库;当建设项目占用耕地需要补充耕地时,收取耕地开垦费,从耕地储备库中划出耕地指标,作为建设项目占用耕地补充指标,从而实现占补平衡。这种先储备后出售的交易方式实际上是将耕地补充指标作为特殊商品进行市场化运作,但在运作过程中存在很多不规范的地方。首先,国土部门处于绝对垄断地位。由于获得耕地补充指标需要经过项目立项、实施、验收、入库等环节,而这些工作的主动权完全掌握在国土部门手中,加之信息不对称,其他社会机构也难以插足,从而为权利的寻租提供了可乘之机。其次,正是由于国土部门处于绝对垄断地位,耕地补充指标的交易价格既不能随供求关系而灵活变动,又不能反映供求关系。不管造地成本,一律按国家规定的标准收取耕地开垦费,即建设项目占用基本农田的,耕地开垦费按占用耕地土地补偿费的1倍收取,占用一般耕地的按50%计收。以河南省新乡市为例,新增1 hm²耕地的成本大约22 500~37 500元,而收取的耕地开垦费却要60 000元以上,无形中增加了企业的负担。这既不符合制定耕地占补平衡制度的原意,又不符合市场经济规律。按理说,耕地补充指标的交易价格与其成本的巨大差额作为财政专项资金应在财政部门的监管下封闭运行、滚动发展,重新用于土地开发整理。但在实际工作中,耕地补充指标的市场化运作大多是由国土部门下属的土地开发整理中心(公司)承担的。因此,交易价与成本的巨大差额作为中心(公司)利润,一部分上缴本级财政,一部分作为国土资源部门的办公经费,从而形成了资金黑洞。土地开发整理中心(公司)在很多地方变成了国土部门的小金库。

1.4 对异地补充耕地的监管不到位,占优补劣甚至占多补少的现象十分突出

由于不同地区在经济发展水平、土地后备资源状况及其分布上存在差异,必然形成地区之间存在耕地补充指标富裕和短缺的差别。异地补充耕地制度有利于

充分挖掘补充耕地潜力,合理配置土地资源,促进地区间产业化、社会化分工,缓解社会经济发展对耕地的压力,为经济发展较快的地区提供用地空间。但补充耕地制度在具体实施过程中存在着监管不到位的情况,占用耕地的一方只管出钱,补充耕地的一方只管收钱造地,至于新造的耕地与占用的耕地在数量和质量上能否实现平衡,对占补双方来讲均不在考虑之内,占优补劣甚至占多补少的现象十分突出。

2 对策

2.1 充分发挥农、林、水等有关部门的人才优势和技术优势,改变目前耕地占补平衡项目由国土资源部门独家垄断的运作模式

农、林、水等部门成立的时间较长,建立了比较完备的科研和技术机构,与国土部门相比具有明显的人才优势和技术优势。充分发挥这些部门的作用,可以弥补国土部门在人才和技术上的不足。这对于确保补充耕地的质量、防止造成新的生态环境问题具有重要作用。当然,农、林、水等部门的介入必然会涉及到利益的分配问题。为协调因利益纷争可能引发的问题,笔者建议各地应由政府牵头,成立一个由国土、农业、水利、林业、财政等部门和技术人员组成的土地开发整理实施机构,并独立于国土资源部门,明确各自分工,各负其责,各司其职。国土部门主要负责补充耕地的数量;农、林、水部门主要负责补充耕地的质量和项目实施对生态环境的影响评价,严格项目的立项和验收工作。耕地开垦费的缴纳采用收支两条线,由财政部门负责收取和监管,严格实行封闭运行、滚动发展。

2.2 加快农用地分等定级成果在耕地占补平衡中的应用,严格实行补充耕地的数量和质量按等级折算

目前我国大部分地区已完成了农用地分等定级工作。由于农用地分等定级所选的自然和经济因素均是影响农用地质量的主要因素,具有普遍适用性。因此,把农用地分等定级成果应用到耕地占补质量平衡中具有较强的可行性和可操作性。而且由于各地均按照国家统一的规程操作,因而农用地分等成果在全国范围内具有可比性,增加了耕地占补平衡的空间跨度。随着农用地分等成果的更新,耕地占补平衡目标在不同的时间跨度上能够实现,避免耕地占补平衡的短期行为。

2.3 树立耕地数量、质量相统一的思想,拓宽占补平衡思路

耕地是质与量的统一体。耕地的占补平衡实质是耕地生产能力的占补平衡。在我国耕地后备资源逐渐枯竭的情况下,既可以考虑通过提高现有耕地质量和生产能力达到占补平衡的目的,又可以考虑开发非耕地资源,如通过开发荒山、荒坡、废弃的坑塘等发展林果业、畜牧业和水产养殖业来有效替代耕地的部分粮油产品。在实施耕地占补平衡时,补充的耕地由于种种原因,短期内一般很难达到与占用耕地特别是城镇周围的耕地质量相当。这是一个不容忽视的客观现实。在占用优质耕地时,若新补充的耕地与其质量不相当时,通过交纳一定数额的费用,或者改造一定数量的中低产田,或者开发一定数量的非耕地来平衡两者的质量差异,或者直接以改造若干数量的中低产田或开发非耕地来代替补充耕地,这样耕地数量虽然会有所减少,但耕地整体质量、生产能力得到了提高,相应降低了开发耕地所带来的生态风

(上接第11182页)

险。这需要建立在补充耕地与占用耕地的针对性比较和耕地质量量化的基础上,科学地确定耕地开垦费的数量和改造中低产田的数量、标准,同时严把占补平衡验收关,确保耕地质量不变劣,生产能力不降低。

2.4 有效保护和充分利用被占用耕地的耕作层 耕地是一种稀缺和宝贵的资源。有效保护和充分利用被占耕地的耕作层对于提高补充耕地和贫瘠土地的质量具有十分重要

意义。因此,建议有关部门修改《土地管理法》第三十二条,将“县级以上人民政府可以要求占用耕地的单位将所占用耕地耕作层土壤用于新开垦耕地、劣质地或者其他土地的土壤改良”中的“可以要求”修改为“必须要求”来强制实施。

参考文献

- [1] 赵蓉晖.论我国土地征用制度改革的途径[J].安顺师范高等专科学校学报,2005,7(2):59-61.
- [2] 国土资源部土地整理中心.土地整理工程设计[M].北京:中国人事出版社,2005.
- [3] 唐少琛.粮食安全与耕地的关系[J].生态环境,2004,13(1):149-150.