

我国耕地保护制度现状及发展方向分析

张行宇¹, 杨立² (1. 安徽省凤阳县小岗村, 安徽凤阳 233124; 2. 北京市农村经济研究中心, 北京 100192)

摘要 回顾了我国耕地保护制度发展的过程, 并将其划分为启动阶段、确立阶段、发展阶段和完善阶段; 并从耕地承包经营、基本农田保护、耕地占补平衡、土地用途管制和土地整治制度对现有耕地保护制度体系进行了分析; 最后, 从耕地保护的目标、制度、模式、主体和监管方式等方面对我国耕地保护制度的未来发展方向进行了讨论。

关键词 耕地; 耕地保护; 制度; 演变

中图分类号 S28; F301.0 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)28-09959-03

Analysis on Status and Development Direction of Arable Land Protection System in China

ZHANG Xing-yu¹, YANG Li² (1. Xiaogang Village, Fengyang County, Anhui Province; Fengyang, Anhui 233124; 2. Research Center for Rural Economy in Beijing, Beijing 100192)

Abstract This paper reviews the development process of Chinese farmland protection system, and is divided into startup period, established period, development period and the consummate period. The arable land contractual management, basic farmland protection, balance of arable land, land use control and land consolidation system on existing farmland protection system were analyzed. Finally, in terms of arable land protection goals, systems, models, methods and regulatory body, the future direction of arable land protection was discussed.

Key words Arable land; Arable land protection; System; Evolution

“十分珍惜和合理利用每一寸土地, 切实保护耕地”是我国的基本国策, 我国已经实行了最严格的耕地保护制度, 但耕地数量快速减少和质量降低一直存在。当前我国耕地保护面临着 4 大压力: 一是粮食安全的压力。二是经济发展和城市化的压力, 尽管现行《土地管理法》通过以耕地转用审批和土地征收为手段, 严格控制建设用地供给, 但建设占用耕地依然突出, 2012 年全国因建设占用耕地为 25.94 万 hm^2 。到 2020 年, 我国城镇化率将达到 60%, 必然会带来城镇、工业和基础设施用地量的进一步扩张, 将进一步加大耕地保护与城镇建设的矛盾。三是耕地质量下降的压力, 我国耕地质量等别总体偏低, 据《我国耕地质量等级调查与评定》, 约 60% 的耕地低于中等级别, 质量高的耕地主要分布在东部经济发展速度较快的地区。四是生态环境恶化的压力, 我国耕地受污水灌溉污染、固体废弃物占地、洪涝、沙化等人为、自然损毁严重^[1]。

综上, 未来耕地保护的会更加严峻, 国家也深深意识到这一危机, 先后提出了进一步加强耕地保护的思想和路径, 中共十八大报告指出, 要健全最严格的耕地保护制度, 建设生态文明。新时期下, 对现有耕地保护制度进行梳理, 并提出新的耕地保护方向十分必要。

1 我国耕地保护制度演变历程

新中国成立初期, 我国已经形成初步的耕地保护思想, 并进行了一些耕地保护的行动, 如 1949~1962 年的“谁开谁有”的开垦政策、“农业学大寨”及“以粮为本”都产生了较大的影响, 在一定程度上, 也树立了国人的耕地保护理念。改革开放后, 我国的经济建设和土地开发进入一个高潮时期, 与耕地保护相关的管理机构和一系列法律、政策相继成立和

颁布。该研究以改革开放为时间起点, 对此后我国的耕地保护制度发展进行了梳理和分析。

1.1 耕地保护制度的启动阶段(1978~1985年) 1978 年召开的十一届三中全会拉开了改革开放的大幕, 这一阶段是家庭联产承包责任制和市场经济建立与发展的初期。这一时期, 我国的土地管理机构不统一, 1982 年以前, 实行的是城乡土地分割、用地部门分散管理的体制^[2]; 1982 年以后, 农业部成立了土地管理局, 形成了农村土地由农业部管理, 城市土地由建设部管理的格局。随着经济社会的不断发展, 各项基础设施建设的陆续展开, 资本不断积累, 导致了建设占用耕地。由于经济发展水平较低, 所需建设占用耕地不是集中爆发, 再加上实行的家庭联产承包责任制, 大大激发了农民的生产积极性, 提高了粮食产量, 使得耕地减少的问题不是十分突出。这一时期, 专门的耕地保护的法律法规没有确立, 有关耕地保护的规定散见于中央政府的相关文件和政策中。

1.2 耕地保护制度的确立阶段(1986~1996年) 这一阶段, 我国处在有计划的商品经济向市场经济过渡时期, 经济社会快速发展带来日益旺盛的用地需求, 耕地保护逐步受到重视。1986 年 8 月 1 日国家土地管理局正式成立, 标志着我国开始有了加强耕地保护的专门机构, 同时开始实施《土地管理法》。自《土地管理法》颁布以来, 出台了各项法律和规章制度来严格控制占用耕地, 我国耕地面积数量的减少开始受到控制, 趋势变缓。然而, 1991 年以后, 随着进一步的改革开放和各地市场经济的搞活和发展, 普遍形成“开发区热”、“房地产热”, 又由于农业结构调整和非农产业建设用地、城镇规模的扩张, 对耕地的需求量增大, 耕地占用和转用规模也增大, 因此, 在这一时期, 耕地减少数量开始出现上升趋势。

1.3 耕地保护制度的发展阶段(1997~2002年) 这一阶段耕地保护制度的标志是土地用途管制、耕地占补平衡、启

基金项目 2012 年度国家社会科学基金项目“农民工与城市公共文化服务体系研究”(12ZD022)。

作者简介 张行宇(1974-), 男, 安徽阜阳人, 博士, 高级经济师, 从事农村社会管理、经济、文化、土地政策研究。

收稿日期 2014-08-20

动用地计划和规划阶段。1991~1994年耕地面积迅速减少,使得耕地保护问题引起了政府的高度重视。1997年3月14日全国八届人大五次会议修订《刑法》,增设了“破坏耕地罪”、“非法批地罪”和“非法转让土地罪”;1997年4月15日中共中央、国务院发出了《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》,指出“保护耕地就是保护我们的生命线”,要求采取治本之策,“进一步严格建设用地的审批管理”,“对农地和非农地实行严格的用途管制”;1999年2月24日国土资源部发布了《土地利用年度计划管理办法》和《建设用地审查报批管理办法》。这一时期,我国基本农田保护区调整划定工作基本完成,对于耕地资源占用在很大程度上得到了有效的控制。

1.4 耕地保护制度的完善阶段(2003年至今) 随着改革开放进入到深水期,不少地方受短期利益的驱动,设立了数以千计的开发区,出现“划而不用”或者用地效率极低等现象,占用大量耕地甚至基本农田^[3]。2004年国务院颁布《关于深化改革严格土地管理的决定》,部署加强和改进土地管理工作。要求切实保护基本农田;严格执行耕地占补平衡制度;强化耕地保护和土地管理责任制,进一步明确土地管理的权力和责任,地方各级政府要对本地区耕地保有量和基本农田保护面积负责;抓紧建立耕地保护责任考核体系,把保护耕地作为考核政绩的重要内容;严格土地管理责任追究制度。

由于从事粮食种植的收益较低,大量农村劳动力都选择了出外打工,致使一些耕地经营效果下降甚至撂荒现象,这直接影响到了耕地保护和粮食安全。于是,中央政府开始转变原来单一行政管制,从统筹全局的角度来考虑耕地保护的问题,不再是原来就耕地来抓耕地保护,而是从“三农”的大视角来实现耕地保护。具体体现在,连续多年出台和“三农”相关的中央一号文件,从粮食种植和农机具补贴、加强水利等基础设施建设、建立粮食收购价格机制等方面来促进耕地保护。

2 我国现有耕地保护制度体系

改革开放以来,我国出台了多项法规、政策,已形成相对完整的耕地保护制度体系,形成了以《土地管理法》、《农村土地承包法》和《农业法》为核心,耕地承包经营、基本农田保护、土地用途管制、耕地占补平衡、土地整治以及其他构成的耕地保护制度体系。

2.1 耕地承包经营制度 耕地经营制度经历了土地承包制、土地租赁制和物权制3个阶段。物权制阶段的标志性事件是1995年国务院颁布的《关于稳定和完善的土地承包关系的意见》中进一步确定延长承包期“30年不变”,规定农户对所承包的耕地在承包期内拥有继承权。2003年1月1日起实行的《农村土地承包法》对承包经营权的主体、期限、保护、流转等作了明确的规定。2007年10月1日施行的《物权法》将物权分为所有权、用益物权、担保物权、占有权,其中用益物权包括土地承包经营权等。自此,耕地的承包经营权得以确认。同时,积极开展耕地承包经营的确权颁证工作,对耕

地承包经营权进行了等级保护。

2.2 土地用途管制制度 土地用途管制是国家为保证土地资源的合理利用以及经济社会的发展和环境的协调,通过编制土地利用总体规划,划定土地用途区域,确定土地使用限制条件,使土地的所有者、使用者严格按照国家确定的用途利用土地的一项制度^[4]。新《土地管理法》在总则第4条规定“国家实行土地用途管制制度”。改变了之前我国实行的分级限额审批用地制度不能有效控制地方政府采取“化整为零”或“下放土地审批权”等办法非法批地和用地,不能按照土地利用总体规划确定用途进行管制,导致农用地特别是耕地大量转变为建设用地。土地用途管制制度具有法律效力和强制性2个特点。其主要内容一是土地用途管制的基础是土地分类;二是实现土地用途管制的依据是土地利用总体规划;三是实施土地用途管制的关键是农用地转用审批。

2.3 基本农田保护制度 《土地管理法》第34条规定:国家实施基本农田保护制度。1999年1月1日施行的《基本农田保护条例》第2条规定:基本农田是指按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求,依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地。基本农田保护区是指对基本农田实行特殊保护而依据土地利用总体规划和依照法定程序确定的特殊耕地保护区域。其主要内容如下:一是划定基本农田保护区;二是基本农田的保护;三是基本农田保护的监督和管理。

2.4 耕地占补平衡制度 《土地管理法》第31条规定,“国家实行占用耕地补偿制度”,具体规定“非农建设经批准占用耕地的,按照‘占多少,垦多少’的原则,由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地;没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的,应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费,专款用于开垦新的耕地”。在实际工作中称其为“耕地占补平衡制度”。其主要的工作内容是:一是明确责任,落实耕地占补平衡的法定义务;二是采取有效措施,把补充耕地落到实处,具体是建立建设项目补充耕地与土地开发整理项目挂钩制度,建立补充耕地储备制度,做到建设占用耕地先补后占,抓好补充耕地资金的落实;三是加强督促检查和监测,确保占补平衡措施的落实。

2.5 土地整治制度 自从1999年实施的《土地管理法》,提出了“国家鼓励土地整理”。近年来,这一概念在不断发生变化,如“土地开发整理”、“土地开发整理复垦”等,最终形成了“土地整治”这一概念。土地整治是对低效利用、不合理利用和未利用的土地进行治理,对生产建设破坏和自然灾害损毁的土地进行恢复利用,以提高土地利用率的的活动,包括农用地整理、土地开发、土地复垦、建设用地整治等^[5]。其在目标上,已由单纯的补充耕地向建设性保护耕地转变;在内涵上已由增加耕地数量为主向增加耕地数量、提高耕地质量、改善生态环境并重转变。土地整治的意义从耕地保护的角度在于:一是能够为“坚守耕地红线”做贡献;二是耕地的数量与质量并重管理,提高生产能力;三是发挥耕地的生态功能^[6]。

综上,我国实行耕地保护制度以来,依然是行政控制为

主,中央政府对耕地实施全面严格的计划管制,耕地保护的成效得到强化,农民承包经营耕地的权益得到保障,但耕地保护的经营主体的作用、财税等经济管控的作用没有充分实现。

3 我国耕地保护发展方向

新时期,在进行现代农业和全面建设小康社会的国家目标下,农业经营规模和方式也发生了彻底的变化,由过去单一、小规模的家庭经营方式转变成成为多样化、大规模的专业合作社、种养大户。然而,经营者追求效益最大化的目标没有改变,过去单一依靠化肥、农药等方式提高产量的方式没有变化,给原本遭受污染严重的农业生态环境敲响了警钟。未来一段时期,我国耕地保护的目标、保护制度、保护模式、保护主体和监管方式都应顺着农业生产力和生产方式的发展而改变。

3.1 耕地保护目标 改变过去保护耕地为保障粮食安全的目标,充分发挥耕地的资源和资产属性,将耕地的生产功能、生态功能并重,突出其社会保障和维护城市发展空间等功能^[7]。建立“一个核心,三个基本点”的耕地保护目标体系。其中,“一个核心”是重视耕地的数量和质量保护,立足自给,保障国家粮食安全。“三个基本点”是:将耕地作为构建国土生态安全格局中的重要组成部分;保护农民耕地承包经营权和展权等基本权益;将耕地尤其是基本农田作为阻隔,促进城市有序和组团发展。

3.2 耕地保护制度 改变过去完全依靠行政控制的制度,建立“行政+经济”的耕地保护制度,继续完善现有行政控制体系,并逐项落实。探讨通过经济手段来提高耕地保护的效率。一是放开农产品价格管控,建农产品价格市场化机制,通过农产品价格的提升来提高耕地的生产价值,进而促进农民等经营主体保护耕地的积极性。二是建立耕地生态补偿机制。三是赋予农民对耕地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。

3.3 耕地保护模式 从耕地建设和生产经营的角度,以提升耕地的功能和耕地经营效益为目标。结合不同地区的实际情况,因地制宜,探索不同的耕地保护模式,如经济发达地

区、粮食主产区、生态脆弱区、都市郊区等各自不同的模式。如北京市的耕地保护,应结合水土资源紧缺、生态环境恶劣的实际情况,重点突出耕地保护的生态功能,发展节水型农业;同时,发挥其大都市郊区的优越性,发展休闲观光、“农家乐”等服务型农业,既提高了耕地经营的经济效益,又给人们提供了休憩和游玩的空间^[8]。

3.4 耕地保护主体 中共十八大及其三中全会明确要求培育新型农业经营主体,不同的农业经营主体对耕地经营的方式和耕地保护的理念均不相同。应改变原有中央政府为主导、地方政府配合、经营农户游离的耕地保护主体结构,建立中央政府顶层控制、地方政府落实、经营主体积极参与的主体结构。充分发挥耕地保护实际经营主体的主观能动性,树立其保护耕地的观念,建立其参与耕地保护的机制。

3.5 耕地保护监管 目前,我国已经初步建立耕地管理的数据库和监督机构,但信息的全面性和有效性仍有欠缺,耕地保护监督机构缺乏基础。需要对现有耕地保护监管机制进行健全,一是在第二次土地调查和土地确权的基础上建立统一的信息管理平台,该平台应包含耕地的空间位置、权属、质量,规划用途、承包期限等信息,同时做到及时更新。二是积极吸纳村民,建立村一级的耕地保护监察小队,并受县级国土部门或农业部门管辖,与县国土执法大队、国家土地督察局形成完整的耕地监管机构。

参考文献

- [1] 王静,林春野,陈瑜琦,等.中国村镇耕地污染现状、原因及对策分析[J].中国土地科学,2012(2):25-30.
- [2] 王万茂.土地资源部门间分配与耕地保护[J].中国土地科学,1997(2):1-4.
- [3] 李边疆,王万茂.地方政府的博弈行为与耕地保护——一个基于公共物品私人供给模型的分析框架[J].中国软科学,2006(4):39-45.
- [4] 张全景,欧名豪,王万茂.中国土地用途管制制度的耕地保护绩效及其区域差异研究[J].中国土地科学,2008(9):8-13.
- [5] 贾文涛.解读土地整治有了新目标全国土地整治规划年[J].中国土地,2012(4):12-14.
- [6] 我国土地整治的实践创新与理论进步——国土资源部土地整治中心副主任邵文聚研究员接受本刊专访[J].上海国土资源,2012(4):1-6.
- [7] 赵华甫,张凤荣.耕地保护方向待转——从单一功能到多功能的演变交替[J].中国土地,2010(10):19-20.
- [8] 孔祥斌,张凤荣,姜光辉,等.国外农用地保护对北京市耕地保护的启示[J].中国土地科学,2005(5):50-54.

(上接第 9958 页)

格的土地用途管制制度。同时,借鉴英国等发达国家的可持续发展土地利用保障措施,充分利用城市内部存量土地^[12],使贵港市土地利用走上可持续发展之路。

参考文献

- [1] 王万茂.土地利用规划与可持续发展[J].国土经济,2001(4):28-29.
- [2] 赵小敏,郭熙.土地利用总体规划实施评价[J].中国土地科学,2003,17(5):35-40.
- [3] 郑新奇,李宁,孙凯.土地利用总体规划实施评价类型及方法[J].中国土地科学,2006,20(1):21-26.
- [4] 夏春云,严金明.土地利用规划实施评价的指标体系构建[J].中国土地科学,2006,20(2):19-23.
- [5] 王万茂,严金明,韩桐魁,等.土地利用规划学[M].北京:中国大地出版社,2001:15.

- [6] 罗志军,芦贱生.土地利用规划环境影响评价指标体系研究——以武汉市黄陂区为例[J].安徽农业科学,2007(30):9657-9659.
- [7] 张孝成,田水松,湛海.土地利用规划评价方法探讨[J].浙江国土资源,2005(4):46-48.
- [8] 戴西超,张庆春.综合评价中权重系数确定方法的比较研究[J].煤炭经济研究,2003(11):37.
- [9] 刘自远,刘成福.综合评价中指标权重系数确定方法探讨[J].中国卫生质量管理,2006(2):44-46,48.
- [10] 徐建华.计量地理学[M].北京:高等教育出版社,2006:227-230.
- [11] 王玉东,武丽萍.土地集约节约利用存在的问题及对策建议[J].黑龙江科技信息,2011(9):133.
- [12] 狄乾斌,周连义,曲玮,等.发达国家土地规划实践对我国新一轮土地规划实施保障的启示[J].国土资源,2009(11):43-47.