

“大棚房”治理的公共政策实践思考

王军强 (北京农学院文法与城乡发展学院, 北京 102206)

摘要 “大棚房”专项整治是治理农地非农化的重要举措, 实践中取得了突出效果, 但在治理过程中也出现了不同的政策实践偏移, 表现在治理过程“一刀切”; 治理政策边界模糊; 部门政策缺乏协同; 政策时效与农业经营主体的实际需求存在制度性非匹配; 运动式治理的短期性和事后性。针对以上政策实践问题, 提出以下思考: 一是上级政府公共政策的传递与基层政府的政策实践需保持一定弹性; 二是提高公共事务治理中的部门政策协同性, 促进行政执法合理有效; 三是公共政策的制定需兼顾前瞻性、规范性、时效性, 稳定相关农业经营主体的心理预期。

关键词 “大棚房”; 专项整治; 公共政策; 城乡融合

中图分类号 F325 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2020)21-0261-02

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2020.21.071



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

Reflections on the Practice of Public Policy for the Management of “Greenhouse House”

WANG Jun-qiang (College of Humanity and Law & Urban and Rural Development, Beijing University of Agriculture, Beijing 102206)

Abstract The special rectification of “greenhouse house” is an important measure to control the non-agricultural use of agricultural land. It has achieved outstanding results in practice, but there are also different policy practice deviations in the process of governance, which are manifested in the “one size fits all” of the governance process; the blurring of the boundaries of the governance policy; the lack of coordination of the departmental policies; the institutional mismatch between the policy timeliness and the actual needs of the agricultural business entities; the short-term, and ex-post of campaign-styled governance. In response to the above policy practice issues, the article proposes the following considerations: First, the transfer of public policies of higher-level governments and the transmission of public policies of higher-level governments and the policy practice of grassroots governments need to maintain a certain degree of flexibility; second, to improve the coordination of departmental policies in the governance of public affairs and promote administrative law enforcement reasonably and effectively; third, the formulation of public policies needs to take into account forward-looking, normative, and timeliness, and stabilize the psychological expectations of relevant agricultural business entities.

Key words Greenhouse house; Special rectification; Public policy; Urban-rural integration

习近平总书记强调, 要像保护大熊猫一样保护耕地。但近年来, 一些工商企业、个人及组织借发展设施农业或农业园区之名, 违法违规占用耕地甚至永久基本农田建设“大棚房”; 其本质是改变土地性质和用途、改变农业生产功能, 就是触碰耕地保护红线和农地非农化^[1]。为落实最严格的耕地保护制度, 严格土地用途管制, 2018年自然资源部、农业农村部决定在全国开展“大棚房”问题专项整治行动。自2018年9月以来, 各级政府对我国部分地区农村出现的各类“大棚房”问题进行集中整治, 截至2019年3月, 全国共排查发现“大棚房”问题16.8万个左右, 涉及占用耕地8 666.67 hm²^[2]。保护耕地、防止农地非农化是此次专项治理的关键要义, 对于违规建设应坚决予以拆除和整治复耕, 但由于基层政府对相关政策不熟悉、政策执行简单化、事前的政策支持与指导不够等原因也带来了各类整治“误伤”, 公共政策执行中出现了不同的实践偏移。

1 “大棚房”治理政策实践问题

1.1 治理过程存在“一刀切”倾向 在公共政策执行中, “一刀切”指的是为了达成某种政策效果而采用的相对单一的执行标准或/和方式^[3]。政策执行过程的“一刀切”对基层政府而言可以免除“后顾之忧”, 但执行效果却可能带来政策的偏差执行, 这在“大棚房”专项整治的体现尤为明显。据笔者调

查, 某种植蘑菇大棚的农户因运输工具所需道路宽度超过政策标准2 cm即被认为不合格而被强制拆除; 在“大棚房”整治关键时期, 某基层国土部门的执法人员带着尺子丈量耳房附属房屋面积, 并对超出部分进行“切割式”拆除, 但这样的拆除实际相当于农户的重新建设, 而成本谁来负担、谁应负担也未可知。又如一个户外亲子互动体验田园, 没有破坏土地, 里面种的全是季节性农林作物, 周边只是用木桩和竹子以及废弃的轮胎等环保材料来制作的围栏, 也被列入整治拆除范围^[4]。在专项整治中, 部分地区甚至直接“暂停对设施农业项目用地备案工作”^[5]。综上, “大棚房”整治过程存在“一刀切”倾向, 表面是政策的刚性执行, 但实际却陷入了“馒头要比蒸笼大”的行政痼疾。

1.2 治理政策边界模糊 2014年12月《国土资源部农业部关于进一步支持设施农业健康发展的通知》(简称127号文)对设施农业相关配套设施、附属设施只是统而概之, 多种类的附属设施配套设施, 各自的面积、建设标准要求如何, 通知中没有涉及^[6]。在治理“大棚房”过程中, 农业农村部种植管理部门表示“对非农的要坚决果断拆除, 对直接或间接服务于农业, 要采取分类处置的办法, 要逐个甄别, 认真研究”, 这里的“服务于农业”的标准存在政策边界模糊问题, 如北京的洼里·乡居楼等典型休闲农庄, 其功能主要是农事教育、户外拓展、乡土文化传承及特色农产品等, 而这些功能实际都是农业三产融合新业态的体现, 但也因“存在非农设施占用耕地问题”而被整体拆除。2015年底国务院办公厅印发《关于推进农村一二三产业融合发展的指导意见》, 其

基金项目 北京哲学社科基金项目(18GLC075); 北京市农委项目(1083252001/031); 北京市教工委项目(SM201910020004)。

作者简介 王军强(1982—), 男, 山西运城人, 副教授, 从事农业经济与农村发展及公共管理研究。

收稿日期 2020-04-13; **修回日期** 2020-05-08

中明确提出要“推进农业与旅游、教育、文化、健康养老等产业深度融合”，而农业三产要融合必然会涉及各类农业建设用地问题，在此情势下，促进农业三产融合与农业用地政策的有效衔接至关重要，若政策衔接不畅、边界模糊，则对政府的政策制定、社会资本及农户发展新型农业的信心都将带来不利影响。

1.3 部门政策缺乏协同 “大棚房”问题涉及国土、农业、自然资源等不同政府部门，而不同部门间在“大棚房”治理中又存在职责交叉、边界不清等问题。对于大棚种植户，农业部门主要重视对农业生产的资金补助、政策支持等，对农业园区大棚内用地情况没有监管职责和执法权；原国土资源部门土地执法日常巡查没有覆盖到大棚内，未及时发现制止违法改变设施用地用途的行为。即便发现了棚内问题，一定程度上也存在查处不严现象，拆除没收流于形式，或以罚代法，没有实质性解决设施农用地改变用途问题^[7]。因此，对于“大棚房”的治理如果部门间缺少政策效用协调机制，各政策制定部门只偏重于本部门的某一功能出台政策则无法形成政策协同合力。

1.4 政策时效与设施农业经营主体的实际需求存在制度性非匹配 “大棚房”整治的主要对象包括农业园区和设施农业种植户。关于农业园区中的果库、道路等附属设施用地，现行规定最多不得超过 0.667 hm²，这与大型农业园区的实际需求明显不符^[7-8]。而整治设施农业种植户的主要问题是其大棚附属看护房超标。国土部 127 号文规定了“育种育苗场所、简易的生产看护房（单层，小于 15 m²）用地”限制，但一位被拆除超标看护房的农户表示：“在大棚看护房吃、住，天天往家跑也不现实”，可见，政策标准与农户的实际需求不相符，出现农户对看护房的乡土理解与政府对看护房政策规定的认知背反。实践中，无论是投资周期长、回报慢的农业园区还是普通农户所发展的大棚果蔬，要发展都可能无法完全满足现行的园区或设施农业标准，反映政策时效与设施农业经营主体实际需求存在制度性非匹配。

1.5 运动式治理的短期性和事后性 自“大棚房”专项整治以来，各级政府都“倍感压力”，地方政府治理行动的工作部署也多采用“严控时间节点”“台账化管理”“不等不靠强力推进”等反映运动式治理特征的强力行政指令，这些指令具有“短平快”的特点，但在治理过程中，由于下级执法机构与上级部门存在经济依附、晋升依附和人身关系依附，因此在执法过程中，基层执法机构更为迫切地追求执法效率和成效，很容易放松执法规范化的要求^[8]。进而可能表现出工作简单化、整治扩大化的行政倾向。在各地对“大棚房”“有效治理”的同时，值得反思的是，一些休闲农庄为何违规经营长达十多年而未引起政府重视，事实上早在 2006 年就有“大棚房”违建者反映“如果违法，为什么不早拆，非要等快竣工时才动手”^[9]的诘问。以运动式治理的方式治理“大棚房”问题，一方面在短期回应了社会公共利益诉求，但另一方面也应看到这些社会问题在出现之初相关政府部门在监管上的集体缺位。

2 “大棚房”治理政策实践反思

2.1 公共政策传递与基层政府实践需保持一定弹性 “大棚房”专项整治行动对于调动基层各类行政资源并快速完成工作目标具有动员快、效率高的优势，但政策实践中自上而下的压力型体制对一线政府工作人员形成较大压力，在基层政府“上面千条线，下面一根针”的工作常态下，治理手段难免出现不考虑实际、标准执行刻板化、选择性整改等问题。因此，在政府专项整治政策执行过程中，要强化以人民为中心的理念，在工作思路、工作方法、工作技巧上要强化分类、差异、主次、合理性等包容性因素，对确实违规在农业用地上进行“类小产权房”建设的“大棚房”要坚决进行拆除，但对农业三产融合等农业新业态的非农设施建设标准要在充分调研基础上进行政策标准更新，防止出现政策执行简单化、“一刀切”、选择性执行等行政“窠臼”。

2.2 提高公共事务治理中的部门政策协同性，促进行政执法合理有效 “大棚房”专项整治涉及多个部门，不同部门由于职责交叉与部门利益最大化倾向常无法实现有效协调。因此，要进一步完善行政机构改革，将涉及职责交叉部分事项尽可能归并特定部门；确需部门协调的，应在公共事务发展初始阶段就建立多部门联合工作与部门政策协调机制。如在“大棚房”问题中，农业农村部门对农业、展销、旅游等复合功能的一二三产业融合项目等制定具体的建设标准或建设指引。自然资源部门从国土空间规划、用途管制、用地规模、产业布局等方面及时研究支持政策^[10-11]。此外，部门间的协调工作要建立“高位推动”机制，防止联而未动。

2.3 公共政策的制定需兼顾前瞻性、规范性、时效性，稳定相关农业经营主体预期 任何政策都无法做到尽善尽美，都可能存在不同的制度漏洞，但政策的制定出台要尽可能在深入调研、借鉴国内外相关政策发展基础上进行实际制定。首先要考虑政策前瞻性。针对特定社会事务的公共政策需考虑其未来发展趋势、可能面临的内外部条件变化、政策负效应的规避预防和纠正机制等，尤其要尊重社会事务发展的规律。其次，政策制定要考虑规范性。规范性即要为地方政府制定适合本地实际政策提供指导框架，提高地方政府对上级政策解读的准确性，如相关部门应对农业设施用地做进一步的细分，将普通粮食生产和观光农业、休闲农业等用途的设施用地加以区分，设置不同的设施用地标准^[12]。最后，公共政策在制定过程中要增强对社会公共事务发展趋向的研判，及时回应社会事务发展中新出现的各类问题，寻求公众对政策需求与政策供给的“最大公约数”。

3 结语

对于“大棚房”问题，一些研究认为“大棚房”是开发商、农民和业主的利益同盟使然^[7]，但笔者认为“大棚房”问题的诱因归根结底是城乡要素流动不畅的结果。对“大棚房”治理的公共政策实践反思不仅包括“大棚房”农地非农化使用等表面问题，更应深思的是如何进一步缩小城乡收入差距、增加农民财产性收益等城乡融合的制度改革。

合理划定“生态禁区”,对乡村生态系统和环境承载力进行综合考核,划定养殖业适养、限养及禁养区域,针对生态核心区域和易损区域划定为“禁区”,禁止从事生产生活活动,如在水源地周边禁止从事畜禽养殖等。

3.4.5 完善“对口帮扶”政策。现有对口帮扶政策仅针对经济发达省市对经济较落后省市的经济援助、精准扶贫和人才支持等,但却未针对城乡间和乡村间的对口扶持。首先,在城乡对口扶持的过程中应为乡村建设提供技术与人才保障,做到发达城市和先进乡村对口帮扶落后乡村。建立城乡融合机制,城乡间的融合发展,需要相关政策支撑,鼓励城市剩余资本向乡下转移,结合乡村人文、自然资源将生态资源转化为绿色产能,将城市的环境治理经验推广到乡村。其次,建立城乡间人才交流培养机制,将环保和技术人才作为培养重点,调动城市环保和技术资源融入乡村振兴中,进行乡村整体规划和建设,有的放矢地开展乡村环境整治。另外,完善人才的“对口式”培养,组织乡村基层干部到发达城市和乡村进行学习培养,也可鼓励高校科研单位到乡村调研或与乡村基层单位开展合作,增加乡村基层干部的知识储备。最后,通过完善“对口帮扶”政策,促进城乡间、乡村间资金、技术、人才的有序流动,搭建起政府为主导、企业为主体、村民全力参与的协同发展体系。

3.4.6 加强乡村村规民约的制定与实施。实现乡村的生态宜居是一个系统性长期的工程。首先,要建立长期运营管理机制来保证乡村下水道、污水处理等基础设施的建设,需要乡镇政府和村委会共同努力,提升生态保护的有效性。其次,建立村民参与制度,应从本村实际出发,针对“三农”问题尊重村民的主体地位,调动村民的参与意识,充分了解村民意愿和建议,要发挥乡村村规民约的引领作用。另外,加强专家审查制度建设,与高校或科研单位进行合作,汲取审查意见,增强村规民约的合理性与科学性,使得乡村经济与生态建设有序推进;增加村规民约的时代性,在征求村民和专家的建议基础上,根据具体情况修改完善村规民约,着力解决生态修复问题。最后,村委会要发挥基层管理作用,确保村规民约的落实,加大宣传,增强村民和乡村企业的法制意

识,引领居民践行村规民约;村委会要做好上传下达的中介作用,对损害乡村生态的个人和企业要及时上报乡镇政府,做好基层组织的监督作用,以村干部为主体,做到巡查的常态化,调动村民的主人翁意识,勇于提出环境诉求,保证乡镇政府、村委会、村民间的良性互动。

4 结语

新时代背景下,只有在乡村社会中树立起绿色思维,牢牢把握住乡村现代化建设规律、乡村所处的历史定位以及城乡关系变化特征,使多方主体不断强化绿色发展观念,大力发展现代绿色产业,才能有效治理生态环境基础上增加居民收入,改善亿万农民的居住环境和物质生活条件,不断满足乡村居民对美好生活的向往。乡村政府要尊重乡村居民的主体地位,以生态宜居为重要任务,对“三农”工作做出决策部署,在切实总结乡村发展的历史性成就和变革的基础上,精准判断乡村发展走向,把握时代脉搏,抓住历史机遇,切实落实好乡村振兴战略,让乡村成为生态宜居的首选^[13]。

参考文献

- [1] 阳盼盼. 乡村生态振兴:理论逻辑、历史演进与实现路径[J]. 重庆理工大学学报(社会科学),2019,33(12):70-79.
- [2] 孔祥智,卢洋啸. 建设生态宜居美丽乡村的五大模式及对策建议:来自5省20村调研的启示[J]. 经济纵横,2019(1):19-28.
- [3] 朱力,王筱卉. 乡村视听审美的生态沉思[J]. 湖南大学学报(社会科学版),2019,33(3):122-126.
- [4] 张劲松. 乡愁生根:发展不平衡不充分背景下中西部乡村振兴的实现[J]. 江苏社会科学,2018(2):6-16.
- [5] 吴晓艳. 以绿色思维推进农业现代化[J]. 人民论坛,2018(17):70-71.
- [6] 庄龙玉,龚春明. 新时代乡村治理的理念与路径[J]. 西南民族大学学报(人文社科版),2018,39(6):199-204.
- [7] 张雷,唐京华. 乡村振兴战略背景下中国乡村治理的路径论析[J]. 农业经济,2020(7):28-30.
- [8] 杨美勤. “生命共同体”引导下的乡村生态振兴理路研究[J]. 广西民族大学学报(哲学社会科学版),2019,41(6):183-190.
- [9] 党德信. 推进公众参与是开展环境保护的神圣职责[J]. 环境教育,2006(12):1.
- [10] 落志筠. 乡村生态振兴及其法治保障[J]. 贵州民族研究,2020,41(1):39-44.
- [11] 苏星鸿. 新时代乡村振兴战略中的农村生态治理:理论逻辑、现实困境和实践路径[J]. 天水师范学院学报,2020,40(1):34-41.
- [12] 李韬. 论乡村振兴战略实施中村庄结构性分化困境及其化解路径[J]. 社会主义研究,2019(6):133-140.
- [13] 方世南,乔湘流. 全面建成小康社会视阈中的共享发展:以江苏省苏州市为例[J]. 长白学刊,2017(6):20-25.
- [6] 陈青云. 要用“科学发展观”解决“大棚房”问题——兼议设施园艺诸热点[J]. 农业工程技术,2019,39(10):21-23.
- [7] 金磊. 从“大棚房”清理整治反思农村土地管理[N]. 中国自然资源报,2019-05-10(007).
- [8] 陈柏峰. 党政体制如何塑造基层执法[J]. 法学研究,2017,39(4):191-208.
- [9] 阎炎,周楚军. 别了“大棚房”[J]. 中国土地,2009(7):42-45.
- [10] 赵光强. 正本清源方能更好发展:关于“大棚房”问题清理整治的一些思考[J]. 国土资源,2019(4):20-21.
- [11] 赵光强. 扭曲的“田园梦”[N]. 中国自然资源报,2019-01-04(003).
- [12] 苏畅. 大棚房整治不应一刀切[N]. 农村金融时报,2019-04-29(A08).

(上接第262页)

参考文献

- [1] 王跃萌. 日照市东港区旅游用地问题分析及对策研究[D]. 曲阜:曲阜师范大学,2019.
- [2] 数字[J]. 农村经营管理,2019(4):5.
- [3] 张璋. 政策执行中的“一刀切”现象:一个制度主义的分析[J]. 北京行政学院学报,2017(3):56-62.
- [4] 高光明. 谨防“大棚房”整治扩大化[N]. 贵州民族报,2018-12-28(A02).
- [5] 本刊编辑部,么秋月. 采访实录:有关“大棚房”整治的观点[J]. 农业工程技术,2019,39(10):24-26.