

孙翱翔,秦颖慧. 论我国耕地保护体制的改革和法律制度的完善[J]. 江苏农业科学,2014,42(7):482-484.

论我国耕地保护体制的改革和法律制度的完善

孙翱翔, 秦颖慧

(中共淮安市委党校法政教研部,江苏淮安 223005)

摘要:新形势下,我国耕地保护依然面临严峻形势,主要表现在耕地数量大幅减少和耕地质量迅速下降等方面。因此,我国必须改革现行耕地保护体制,将地方各级土地管理部门由地方政府领导改为由中央政府垂直领导;同时,健全耕地保护法律制度,完善耕地保护激励机制和约束机制,从而落实好“最严格保护耕地”的基本国策。

关键词:耕地保护体制;改革;法律制度;激励机制;约束机制

中图分类号:F301 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2014)07-0482-03

改革开放 30 多年来,我国经济社会持续快速增长,工业化、城市化取得了巨大成就,作为国民经济的农业也获得了长足发展。特别值得指出的是,近些年来,在中央“强农惠农”政策的有力推动下,我国粮食生产战胜诸多困难和风险挑战,2012 年粮食产量达 5 895.5 亿 kg,创历史新高,实现了半个世纪以来的首次“九年增”,主要农产品供应充足,满足了世界上规模最大、速度最快的城镇化对农产品供应的要求。俗话说“手中有粮,心中不慌”,连续多年的粮食丰收,为我国经济持续稳定增长、社会安定和谐作出了巨大贡献。这一成绩的取得,来之不易,值得骄傲和自豪;但同时,也必须清楚地知道我国农业特别是粮食生产要想获得进一步提高,难度越来越大。

1 我国耕地保护面临严峻形势

众所周知,拥有数量充足、质量优良的耕地是发展农业、促进粮食生产的基础。然而,新形势下,我国耕地保护面临的形势十分严峻。我国的国土面积为 960 万 km²,居世界第三,但实际可以使用的土地相对较少,其中耕地面积更是不到国土总面积的 13%^[1]。另外,根据第六次人口普查的主要数据公报可知,2010 年我国的人口总量已达到 13.7 亿人,与 2000 年第五次人口普查相比增长了 5.84%^[2]。人口基数大、耕地总面积相对较少,必然导致我国人均耕地更少。据测算,我国人均耕地只有 0.09 hm²,不足世界平均水平的 40%,约相当于加拿大的 1/16、俄罗斯的 1/10、美国的 1/7、印度的 1/2^[3]。“我国以 7% 的耕地,养活世界 22% 的人口”,既体现了我国取得的巨大成就,也充分表明我国面临的土地约束之严厉^[4]。不仅如此,自 20 世纪 90 年代以来,伴随着工业化、城镇化进程加快发展以及生态退耕、农业结构调整和灾毁等诸多原因,我国很多地区出现了耕地资源大幅减少的现象。据统计,1996 年我国耕地总量为 1.3 亿 hm²,到 2008 年已降至 1.2 亿 hm²,下降了 0.1 亿 hm²^[3]。未来 10 年仍然是我国工业化、城镇化快速发展期,占用相当数量的耕地难以避免。因

此,我国要实现《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020 年)》确定的保持耕地面积 1.2 亿 hm² 的战略目标,将面临巨大的压力。

除了耕地数量大幅度减少之外,耕地质量总体来看也在迅速下降。首先,我国耕地质量水平总体不高,根据全国农用地分等定级成果可知,优等地、高等地仅占全国耕地总面积的 32.7%,中、低等地占耕地总面积的 67.3%。其次,我国耕地质量下降严重。一方面是来自农村的污染和农业中农药、化肥的大量使用。例如,2008 年我国的农业生产使用了世界 33%~35% 的化肥,单位面积农药的使用量超过了世界平均水平的 3 倍^[2]。农药、化肥的超标使用,导致我国土壤和水资源受到严重污染。另一方面是来自城市和工业污染。据估计,中国受城市垃圾、工业重金属等污染的土壤面积达上千万公顷,每年仅重金属污染造成的粮食减产就达 1 000 万 t^[1]。相对耕地数量减少而言,耕地质量下降的危害更大,这不仅导致粮食减产,还对我国生态环境、食品安全构成了严重威胁,应当引起社会各界的高度重视。

耕地是粮食生产的基础,我国耕地数量上的减少和质量上的下降给我国粮食生产造成了巨大的威胁。而对于一个有着十几亿人口的大国来说,中国的粮食安全只能立足于本国,依靠他国或国际市场显然是靠不住的。因此,必须从国家安全和稳定的高度来认识保护耕地的重大意义。

2 改革现行耕地保护体制

改革开放以来特别是 20 世纪 90 年代以来,我国耕地数量快速减少、质量严重下降。造成这一现象的原因既包括土地沙漠化、自然灾害等自然原因,又包括工业化、城镇化加速推进等社会原因,而我国现行耕地保护体制存在缺陷是一个十分关键的原因。因此,在耕地保护面临严峻形势的情形下,必须改革现行农村耕地保护体制,以实现“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策。

所谓耕地保护体制,是指参与耕地保护的相关主体在耕地保护中的地位和作用。从我国耕地保护的实际情况来看,参与耕地保护的主体主要包括农民、农村集体经济组织或农村自治组织(如村民委员会)、地方政府和中央政府。因此,笔者首先分析了这些主体在我国耕地保护方面所发挥或应该发挥的作用,以便为改革现行耕地保护体制奠定基础。

收稿日期:2013-10-18

作者简介:孙翱翔(1979—),男,湖北襄阳人,硕士,讲师,研究方向为宪法学与行政法学。Tel:(0517)86289056;E-mail:aoxiang1270@163.com。

首先,农民是与耕地关系最为密切的主体。农民主要以农业为生,土地是农业生产的基础。因此,土地是农民的“命根子”,是农民安身立命、丰衣足食的根本保障。那么耕地对农民的重要性不言而喻。中国历史上的历次农民起义,其核心目标都是为了争夺土地。从这个意义上说,农民具有保护耕地的天然内在动力,而且这种动力非常强烈。当然,农民保护耕地主要是为了自己的生存和发展。随着人类社会的发展进步,特别是工业化、城市化的快速推进,为农民实现过上更好生活的目标提供了更多的选择机会。比如,当种植经济作物的收益更高时,农民可能会放弃种粮;当从事工商业或其他行业能够带来更高收入时,农民可能会放弃从事农业。近些年来,越来越多的农民外出务工,导致农村抛荒现象大量存在,就是农业特别是种粮比较效益较低的充分体现。因此,农民保护耕地的动力会随着经济社会的发展以及客观环境的变迁而发生相应的变化。同时,农民在保护耕地的能力方面也十分有限,特别是当面临地方政府征地甚至违法占地、强制征地时,农民常常无能为力,即使怀有保护耕地的强烈愿望往往也力不从心。由此可知,农民虽然具有保护耕地的动力,但并不稳定,保护耕地的能力明显不足。

其次,作为村民自治组织,农村集体经济组织或村民委员会与农民关系最为密切,最接近农村土地,对本村的耕地情况也最为熟悉。不可否认,集体经济组织或村民委员会在组织农民进行农业生产、促进农村经济社会发展、保护农村耕地方面发挥着重要作用。然而,必须承认的是我国绝大多数农村集体经济实力十分薄弱,这大大限制了集体经济组织或村民委员会作用的发挥。同时,由于我国村民自治制度尚不健全,监督机制缺失,农民权利意识淡薄,导致一些“村官”为了自身利益不惜以权谋私。近些年出现的一些“村官”侵吞征地补偿款的事件,就是最好的佐证。因此,总体而言,集体经济组织或村民委员会在保护耕地方面作用有限,有些甚至起消极作用。

再次,地方政府在我国经济社会生活中发挥着承上启下的重要作用。在耕地保护方面,地方政府特别是基层政府拥有其他主体所不具备的独特优势。相对于农民和村民委员会而言,地方政府经济实力雄厚、资源丰富,并且享有法律赋予的保护耕地的职责和权力;相对于中央政府而言,地方政府对当地的耕地资源情况更为熟悉,并且由于地理上的优势,执法更为便利。这是从地方政府保护耕地的能力而言的,如果从地方政府保护耕地的动力方面来分析,情形就大不相同。地方政府虽然负有保护耕地的义务,但地方政府的职责显然是多重的。而且与发展地方经济、增加地方财政收入相比,保护耕地显然处于次要地位。显而易见,与农业和种植粮食相比,发展工商业更能促进经济快速增长和带来更多的财政收入。而发展工商业,不可避免地要占用耕地,甚至出现违法违规占用耕地的现象。据研究,在查处的土地违法案件中,大部分违法主体是地方政府,而且危害大、影响坏、处理难^[5]。近些年来发生的强制征地案件,就是地方政府“圈地占地”冲动的最好证明。由此可见,在耕地保护方面,地方政府虽然具备较强的能力并拥有独特的优势,但其保护耕地的动力明显不足。

最后,中央政府作为全国公共利益的代表,在耕地保护方面发挥着举足轻重的作用。基于我国人多地少的基本国情,

保护耕地事关我国的粮食安全,事关中华民族和中国人民的生存和发展,事关我国的国家安全和和谐稳定。因此,在当代中国,中央政府对保护耕地具有最强烈的愿望和动力。不仅如此,中央政府作为国家政权的代表,行使保护耕地的职权时具有最高的权威性,并且具有最为丰富的资源和手段。因此,与其他主体相比,中央政府保护耕地的动力和能力最为突出。不过,中央政府也具有天然的缺陷,由于管辖范围太大并且距离遥远,导致中央政府对全国各地耕地资源基本情况不够熟悉,对全国各地发生的土地违法现象往往也难以有效治理。

以上从动力、愿望、能力等角度较为详细地分析了农民、村民自治组织、地方政府和中央政府在耕地保护领域的优势和劣势。综合来看,相对其他主体而言,中央政府保护耕地优势明显,应该在耕地保护体制中处于主导地位,扮演关键角色。地方政府、村民自治组织和农民是耕地保护的重要参与者,配合中央政府共同完成好保护耕地的神圣任务。由于中央政府存在上述缺陷,鉴于耕地保护的重要性和特殊性,应该改革现行土地管理部门的领导体制,即将现行地方土地管理部门由地方政府领导改为由中央垂直领导,其人事、经费等由上级土地管理部门负责,以更好地实现中央政府对全国土地特别是耕地保护工作的统一领导,确保土地管理部门能够有效监督地方政府保护耕地的行为。

3 完善耕地保护法律制度

除了改革现行耕地保护体制之外,相关配套法律制度也需要完善,主要是健全耕地保护法律制度、进一步完善耕地保护激励机制和约束机制。

3.1 健全耕地保护法律制度

笔者分析了现行耕地保护体制的改革,同时,与之相关的法律制度必须及时制定或修正,以便更好地适应改革后的耕地保护体制。以法律的形式进一步明确中央政府和地方政府在耕地保护领域的权限与职责,进一步明确村民自治组织和农民保护耕地的权利和义务。具体来说,中央政府的主要权限和职责包括:一是在充分的土地调查和土地统计的基础上编制和修订土地利用总体规划,以土地利用总体规划指导、规范土地保护工作;二是依据土地利用总体规划和土地调查、土地统计所获得的土地资源基本信息,做好土地用途划分工作,特别是基本农田划分工作。以前这项工作主要由地方政府承担,常常出现“以劣充优”“以少充多”等现象,实现土地管理部门垂直管理之后,这项工作就可以由代表中央政府的土地管理部门组织实施,相信能够更加真实、科学地对基本农田进行划分界定,以切实保护十分有限的基本农田;三是做好耕地生态保护工作,防止因水土流失等自然灾害造成耕地数量减少。采取措施提升耕地质量,改造中、低产田,并做好土地开发、复垦和整理工作;四是做好保护耕地的监督检查和土地违法案件的查处工作。在土地违法案件中,大部分违法主体是地方政府。土地管理部门垂直管理之后,能够有效监督地方政府用地行为,从而能够防止因地方政府违法征地导致耕地减少。同时,土地管理部门还要做好村民自治组织和农民的监督工作,以防止他们擅自将耕地转为其他用地。地方政府的主要权限和职责包括:一是积极配合中央政府的耕地保护

工作, 中央政府在行使耕地保护职权时, 地方政府必须予以配合; 二是依据相关法律、全国土地利用总体规划、上级土地利用规划, 编制本级土地利用规划; 三是坚持节约集约利用土地的原则, 不占用或尽量少占用耕地, 严格依照法律法规的规定进行征地; 四是监督检查下级政府耕地保护情况, 监督检查村民自治组织和农民耕地保护情况。村民自治组织的主要权限和职责包括: 一是积极配合中央政府、地方政府耕地保护工作; 二是不违法占用耕地, 自觉接受各级政府和村民的监督; 三是监督检查农民耕地保护情况。农民的主要权利和义务有: 一是依法享有并行使土地承包经营权, 不违法使用耕地, 不改变耕地用途; 二是积极配合各级政府、村民自治组织保护耕地工作, 在政府的支持和帮助下努力提高耕地质量。

3.2 进一步完善耕地保护激励机制

当前, 要有效保护日益稀缺的耕地资源, 必须进一步完善耕地保护的激励机制, 以充分调动相关主体保护耕地的积极性和主动性。由于不同主体利益诉求各不相同, 因此, 对于不同的保护主体应采取不同的激励措施, 以增强措施的有效性。具体而言, 对农民可以采取的激励措施包括: 一是加大农民种粮补贴力度, 提高补贴标准。对农民来说, 这是最直接、最有效的激励措施, 并且具有很强的可操作性; 二是加强政府宏观调控, 抑制包括种子、化肥、农药等在内的农资产品的价格, 降低农业生产成本, 提高农民收入; 三是完善农村社会保障制度。健全包括医疗、养老在内的社会保障制度, 让农民能够安心在农村种地, 从而避免耕地抛荒现象; 四是加快社会主义新农村建设。努力改善农村生产生活环境、建设美丽乡村, 以增强农村吸引力, 进而留住部分青年在农村发展。对农村集体经济组织可以采取的激励措施是: 由中央政府、地方政府向集体经济组织提供经济补偿。由于粮食主产区的农村主要种植粮食作物, 村集体因为没有村办企业而缺少收入来源。因此, 政府必须向这些村集体提供财政补贴, 以满足其办公经费和进行公共设施建设的需要。对地方政府采取的激励措施包括: 一是加大对粮食主产区地方政府转移支付力度, 提高财政补偿标准, 以弥补粮食主产区地方政府财政收入的不足; 二是将耕地保护工作纳入地方政府政绩考核的内容, 对于耕地保护成绩突出的政府官员要给予奖励, 并在职位晋升等方面给予倾斜。

3.3 进一步完善耕地保护的约束机制

除了完善耕地保护激励机制之外, 还必须进一步强化耕地保护的约束机制。在实践中, 大部分土地违法案件的违法主体都是地方政府。因此, 耕地保护的约束机制主要围绕地

方政府进行设计, 同时兼顾对其他相关主体的约束。一是尽快出台农村征地补偿的专门法律, 以规范地方政府的征地行为。众所周知, 当前耕地减少很大程度上是由于地方政府征地造成的, 而目前征地程序不够规范、补偿标准偏低, 导致地方政府具有强烈的“圈地”冲动。因此, 应抓紧制定农村征地补偿专门法律, 严格征地程序, 提高征地补偿标准, 以削弱地方政府的“圈地”动力, 通过增加征地成本倒逼经济发展方式转变, 以节约集约用地, 从而更好地保护耕地。二是加大对地方政府耕地保护工作的考核。增加耕地保护工作在地方政府目标考核中的比重, 凡是耕地保护工作不力的政府官员特别是主要官员, 在奖励、职位晋升等方面实行“一票否决”。三是加大耕地保护监督检查和违法案件查处力度。土地管理部门垂直管理之后, 将不再受地方政府领导和干涉, 能够更好地发挥监督作用。接下来需要加强土地管理系统队伍建设, 特别需要壮大基层执法队伍, 提升人员素质, 确保能够开展经常性执法检查。在监督检查过程中, 一旦发现违法现象, 要及时予以处理, 针对不同情况分别给予相应的行政处罚或行政处分, 触犯刑法的, 要移交司法机关依法处理。

4 结语

新形势下, 我国耕地保护依然面临严峻形势。为了落实好最严格的耕地保护政策, 需要改革现行耕地保护管理体制, 即将地方各级土地管理部门改为中央垂直管理, 同时健全和完善耕地保护法律制度。需要指出的是, 耕地保护工作不仅仅是政府的责任, 也不仅仅是农村和农民的事, 而是社会各界共同的责任。这就需要加强耕地保护宣传教育, 增强人们的忧患意识、节约意识和保护意识, 推动社会各界更加积极、主动、自觉地保护耕地。

参考文献:

- [1] 武力超, 陈曦, 顾凌骏. 中国快速城市化进程中土地保护和粮食安全[J]. 农业经济问题, 2013(1): 57-62.
- [2] 欧胜彬, 周长江. 资源约束条件下我国粮食安全与耕地保护问题的研究[J]. 农业现代化研究, 2013, 34(1): 1-4.
- [3] 秦中春. 城镇化过程中耕地资源保护面临的挑战与政策建议[J]. 重庆理工大学学报: 社会科学, 2013, 27(3): 1-5.
- [4] 刘平养, 沈哲. 经济增长、耕地保护与土地约束[J]. 生产力研究, 2013(3): 38-42.
- [5] 郭贾成, 吴群. 基于委托-代理理论析中国耕地保护体制障碍[J]. 中国土地科学, 2008(4): 49-55.