

主 编 张德元

农村基本经营制度探讨

—— 第四届县乡干部论坛文集

Nongcun Jiben Jingying Zhidu Tanta



河北工程大学出版社

本书受国家社科重点项目“中国现代化进程中农村基本经营制度的稳定和完善研究”(08AJY043)
暨“安徽大学 211 工程学术创新团队基金”和“安徽大学 211 工程重点学科建设基金”资助

农村基本经营制度探讨

——第四届县乡干部论坛文集

张德元 主编

合肥工业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村基本经营制度探讨——第四届县乡干部论坛文集/张德元主编. —合肥:
合肥工业大学出版社, 2011. 9

ISBN 978 - 7 - 5650 - 0590 - 9

I. ①农… II. ①张… III. ①农业经济—经济制度—中国—文集
IV. ①F320 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 193511 号

农村基本经营制度探讨——第四届县乡干部论坛文集

张德元 主编

责任编辑 章 建

出 版	合肥工业大学出版社	版 次	2011 年 9 月第 1 版
地 址	合肥市屯溪路 193 号	印 次	2011 年 9 月第 1 次印刷
邮 编	230009	开 本	710 毫米×1000 毫米 1/16
电 话	总编室:0551 - 2903038 发行部:0551 - 2903198	印 张	20. 75
网 址	www. hfutpress. com. cn	字 数	395 千字
E-mail	hfutpress@ 163. com	印 刷	合肥工业大学印刷厂
		发 行	全国新华书店

ISBN 978 - 7 - 5650 - 0590 - 9

定价: 48. 00 元

如果有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换。

关于重庆转户政策的“张德元假说”及其他

(代序)

安徽大学中国三农问题研究中心 张德元

2010年11月下旬,受同仁们的委托,我在安徽大学操办了“第四届县乡干部论坛”。因为要操办一些会务,所以与会者的发言我听的并不太多。很偶然,我注意到来自重庆的两位乡镇干部关于重庆农民转户进城的情况介绍,大体上,他们对重庆的做法是持肯定态度的。我略一思考,觉得重庆的做法还是有让我们进一步想一想的地方,就在会上讲了个寓言,并将其命名为“张德元假说”。“张德元假说”博得与会者一笑,但我并没有听到对其理性的回应。因此,我想把我的想法进一步谈一谈。

重庆转户与“张德元假说”

所谓重庆转户,是指重庆地方政府正在进行的一项城乡统筹实验,根据实验文件的精神,重庆当地的农民只要符合一定条件(门槛很低,有些地方几乎没有门槛),就可由农民自愿提出申请将农村户口转为城镇户口,进城居住;欲进城农民需要与其所在的农村集体经济组织签订协议,把其所承包的耕地、林地及其所使用的宅基地交给其所在的集体经济组织,而当地政府将根据进城农民退出的耕地、林地以及宅基地的数量给予其一定货币补偿,作为进城农民进城居住和购买社会保险的补贴。来自重庆的乡镇干部认为,重庆政府这样做有许多好处,其中,他们很看重的一个好处是,随着转户进城的农民增多,留在农村种田的农民会大量减少,农村人均耕地面积将扩大,农业就能规模经营了。我就此提出了“张德元假说”,讲了一个虚构的故事。我说:假如在重庆农村某个地方有一个集体经济组织是由10户人家构成的,共拥有耕地100亩,户均10亩;第一年有3户农民把他们承包的耕地交还给其所在的集体经济组织,拿着政府发给的货币补偿进城了,那么此时这个集体经济组织就是由剩下的7户组成的,7户共有这

100 亩耕地；第二年又有 3 户进城了，那这个集体经济组织就只有 4 户了，4 户共有这 100 亩耕地；第三年又有 3 户农民进城了，那这个“集体经济组织”就只有 1 户了，这 1 户拥有这 100 亩耕地，确实实现规模经营了；可是，我们地方政府拿财政上的钱培养出一户“地主”来了，这是否合理？假如这户“地主”若干年后不想当农民了，也提出进城的要求，那我们政府该怎么办呢？这个假说看上去荒诞，其实不然，假说的背后隐含着制度之痛以及重庆转户政策可能带来新的利益分配不公。

“张德元假说”的背后

“张德元假说”之所以只能博得与会者一笑，就是因为这个假说所提出的问题不好回答；它再一次刺痛了现行制度，我们在此不妨将其梳理一下，以期对我们下一步的改革有所启示。

其一，补偿的主体该不该是政府。按照现行的法律规定，农村耕地的所有权归集体经济组织，土地经营权归集体经济组织中的承包农户。《物权法》已经把农户的这种土地承包经营权“物权化”了，视它为农民的一种财产权。按照市场经济的游戏规则，重庆的转户政策可以这样来描述：即进城农民为了进城，要把他们拥有的某项土地“财产”“卖”给其所在的集体经济组织，集体经济组织“买”得了这项“财产”，却没有花钱；而作为第三方的政府尽管没有得到这项“财产”，却要为此项“财产”的转移付费。逻辑上讲不通了。

其二，最后一户“地主”不想种田了怎么办。在“张德元假说”中，假如那最后一户拥有 100 亩地的“地主”也想进城，那该怎么办？按照重庆转户的现行政策，这户“地主”应该把这 100 亩地交还给其所在的集体经济组织，然后从政府那里拿货币补偿，可是此时集体经济组织在哪里呢？他该交给谁？此时，这户“地主”只有两个选择，一是这户“地主”不拿政府补偿，而直接把这 100 亩地流转给他人，坐享地利，进城当寓翁，很显然我们的人民政权不能允许这种荒唐事出现；二是这户“地主”把这 100 亩地交给政府，从政府那里拿补偿，可是政府没有取得这 100 亩地的主体资格，政府不是农村集体经济组织，也代表不了农村集体经济组织；即使政府愿意拿补偿费“买”下这 100 亩地然后分给其他农村集体经济组织，那政府又怎么分配？如何操作？

其三，重庆转户政策的利益分配是否公道。重庆转户政策的实质是为了促进城镇化和农业现代化，由政府买单，给愿意进城的农民“发钱”，而把进城农民

退出的土地留给农村集体经济组织（为了确保社会稳定，重庆规定了3年过渡期，进城农民可暂时不交地；但迟早是要交的，所以本文在讨论这个问题时不究此细节）。对照前面的“张德元假说”，我们可以看到，从长期看，重庆转户政策执行中的利益分配是不公平的。因为，这种政策确定给进城农民的货币补偿数额是按照进城农民退出土地经营权的亩数来确定的。在“张德元假说”中，假如这个集体经济组织始终是按户均分土地；那么，第一年进城农民每户退地10亩，拿10亩地的补偿；第二年进城的农民每户退地约14.3亩，所得补偿当然就多于头年进城的农民；第三年进城农民每户退地25亩，最后一户“地主”若干年后也要求进城的话则可得100亩的补偿，后进城的农民可凭此成为暴发户了。故事虽然荒诞，但它揭示出重庆转户政策长期执行的效果是，先进城农民吃亏，后进城农民占便宜，这还没有考虑城市化进城中的地价上升因素；而一般而言，先进城农民融入城市的能力相对强，为城市化所作贡献大，后进城农民为城市化所作贡献相对小；这种政策的执行结果是一种“逆向激励”，鼓励懒汉留农村坐享地利。当然，这是一种对假说的推想，它要以城市化持续不断地推进和政策长期不变地执行为前提，其不公平的程度也会因为农村“地大物博”而不像这个假说所展现的那样严重。但是，无论如何，由此得出的重庆转户政策执行效果的长期趋势是不会错的。

我为什么要提出农村土地“国有永佃”

前面讲到的重庆转户政策有这么多弊端，并不是说重庆政府所做的城乡统筹探索没有意义，重庆地方政府在现有制度框架下所做的努力是有积极意义的。虽然还有这样那样的毛病，但这不能责怪地方政府。问题的根源在于中国农村土地制度不合理，无论地方政府怎么努力，在现行制度下，关系都难理顺。所以，我在多年前就提出要改革现行农村土地制度，以大多数市场经济国家都采用的“国有永佃制”替代现行农村土地制度。也就是要国家规定农村土地归国家所有，政府代表国家行使所有权，种地的农民（谁种地谁就是农民）对其耕种的土地享有永佃权，并将这种永佃权界定为设于国家所有的土地上的用益物权。如果这样做，前面所讲的那些问题就都容易解决了。

第一，在国有永佃制下，政府不再尴尬。在这种制度下，政府与农民直接形成“地主”与“佃户”的关系，中间不再夹上一个集体经济组织让人作难。不会再出现前述政府付费为他人买东西的荒唐。农村集体经济组织是一个不具备法

人资格，且动态可变、说不清楚的东西，怎么摆也难以跟其他经济主体把关系摆正。若采用国有永佃制，农民种地则“交租”——向政府交税，农民进城则将地交还政府，或者把地流转给他人。需要说明的是，农民种地交税（租）是天经地义的，世界上没有白白使用资源而不付费的道理，对农民补贴归补贴，一码归一码；取之于民用之于民，并不矛盾。

第二，在国有永佃制下，农民是国家公民，政府要做的不是给进城农民财产补偿，而是要给进城农民与城镇居民一样的国民待遇。农民进城了，政府应提供给他们与城镇居民一样的就业、教育等权利及社会保障。不必担心农民进城后不交出土地，因为种地是有偿的；也不必担心农民有地不种，因为不种地不仅没有补贴而且还要交税。城市化进城会在这种制度安排下随市场经济的深入而自然发育。实际上，当前各地政府促进城市化的许多举措有操之过急的嫌疑，健康的城市化水平是和经济发展水平正相关的，不可揠苗助长的。

第三，在国有永佃制下，可以避免前述的政策不公。前述重庆转户政策的本质是，进城农民拿他们所拥有的土地财产权去换取政府所提供的社会保障，并且进城农民的土地财产越多则其换取的社会保障也就越多。毛病就出在这种政策在理论上是站不住脚的，社会保障是现代文明国家公民应该普遍享有的基本人权，因为人生而平等，所以人权只能按人头分配，不能按照人所拥有的财产多少来进行分配。美国政府并没有因为比尔·盖茨富甲天下，而给他一个人提供10万份社会保障。所以，在国有永佃制下，农民进城时可以把土地交还政府或流转给他人，但政府只提供给他应得的一份社会保障，不会因为某人是“地主”而让他多得。

综上所述，“张德元假说”看似荒唐，但它向我们揭示了中国农村土地制度的不合理性，只有改革中国现行农村土地制度，才能处理好包括政府和农民在内的各利益主体之间的关系，从而促进中国城市化和农业现代化进程；不然，纵使地方政府不懈努力，也难免处处掣肘或政策走偏，中国城市化就会为此付出更大的代价。

目 录

中国农村土地面临的根本问题	张德元 / (1)
土地市场与城市中的土地——对关中“变耕为商”发展背景与土地制度	方忠敬 / (1)
对现阶段农业产业化中大规模“圈地”行为的思考	陈爱巧 / (11)
A 镇村治模式暨设想	方绪璋 / (17)
中国土地制度何去何从	田雨露 / (34)
惠农政策为啥提高不了农民种田的积极性	汪恭礼 / (38)
我国农村土地制度该何去何从	闫景铂 / (44)
深化土地改革 促进农村发展	
——以安徽省蒙城县岳坊镇岳东村为例	彭化典 / (50)
农村工作中的面子问题	
——农村招投标工作初探	邵 康 / (54)
遵循公平原则调整农村土地 激活农村改革破坚之策	易重兵 / (57)
重庆市户籍制度改革是农村土地政策调整的探索	陈正权 / (63)
惠农新政下农村土地流失现状及原因探析	
——对农民耕地建房现象的思考	王传师 / (66)
欠发达地区农民合作方式思考	周平海 / (71)
增强农村地区性合作经济组织的服务功能 努力办好农村	
地区性合作经济组织	陈前金 / (75)
农民专业合作组织发展的困境分析	
——以河南 X 市农民专业合作社调查为基础	杨刻俭 叶 苏 / (81)
徽州区农民专业合作社的现状调查和发展途径探讨	汪为之 / (86)

农机化和合作化

- 实现农村生产经营方式“两个转变”的关键 邹国浩 / (96)
- 农村集体所有制经济实质及农村合作经济发展探讨 宋圭武 / (104)
- 农民专业合作社发展现状的实证研究
- 基于安徽省7县(区)47个合作社的问卷调查 潘 林 / (109)
- 农村土地私有化相关问题辩疑 马光选 赵建俊 / (119)
- 龙头村土地流转纠纷调处的若干启示 肖 飞 / (128)
- 宜黄事件反思 萧 武 / (132)
- 小农经济整合路径与模式的调查报告 贾建友 / (140)
- 两种农地制度的优缺点分析 范东君 / (152)
- 都市农村的三元结构: 农民、农民工与农民农 叶 敏 / (161)
- 县乡考核制度与政府职能转变 赵 海 / (170)
- 土地集体所有制、村社内置金融与农村发展和有效治理 李昌平 / (177)
- 当前农村强势利益集团对新农村建设的影响 长子中 / (185)
- 中国农村六十年反思及未来走向
- 集体化仍将成为中国农村发展的主流 何 平 / (196)
- 农村土地流转中的“非粮化”现象探析
- 基于江西省两个村的调查 王小军 / (206)
- 转变农业生产方式、促进高效生态农业发展的几点思考 张春学 / (211)
- 18 亿亩耕地研究的拓荒之作
- 读《地权的逻辑——中国农村土地制度向何处去》
- 刘放生 / (216)
- 地权的逻辑与政府的逻辑
- 读贺雪峰《地权的逻辑》 胡 靖 / (226)
- 再谈农村地权结构中的国家、农户和集体
- 读贺雪峰的新作《地权的逻辑》所思 熊万胜 / (232)
- 一本应该成为中南海读物的著作 丛亚文 / (235)

中国农村土地面临的根本问题	陈柏峰 / (238)
土地市场与市场中的土地	陈柏峰 / (241)
村民自治建设成就与问题探讨	欧世平 / (243)
对现阶段农业产业化中大规模“圈地”行为的理性思考	刘 峰 / (249)
农村改革期待“冻土”激活	孙大午 / (253)
传承与创新：中国农村土地制度变革的路径选择	叶剑锋 / (256)
村级组织的官僚化及其逻辑	欧阳静 / (265)
公地悲剧、反公地悲剧与公地喜剧 ——基于三个地域个案的比较分析	刘燕舞 / (274)
关于“农民荒”问题的思考	何绍辉 / (283)
农民种地不赚钱：悖论抑或社会事实	陈文超 / (288)
如何保障和实现农民集体资产权益	张英洪 / (299)
村镇银行发展中的三个突出问题及解决建议	谷小勇 / (304)
建国以来土地制度变迁与农村地域人口流动	黄忠怀 / (309)
稳妥·系统·差异：我国农村土地制度改革的关键词	向常水 / (317)

1. 耕地减少情况

20 世纪 90 年代以来，我国耕地面积大幅度减少，1996—2008 年耕地面积从 19.31 亿亩下降到 18.26 亿亩。造成耕地面积大幅减少主要是由于生态退耕、农业结构调整、建设占用和灾毁。1998—2006 年，生态退耕、建设占用、农业结构调整和灾毁分别占到耕地减少面积的 63.4%、16.5%、14.3%、5.8%。随着工业化、城镇化的快速发展，建设占用成为耕地面积减少和质量下降的重要因素，目前每年建设占用耕地约 300 万亩，在中东部经济较发达地区和城镇化进程快的区域，非农建设用地占用了大量耕地。

违法违规用地形势依然严峻。在耕地资源紧缺、耕地保护和审核建设力度不断加强的同时，违法违规用地现象却屡禁不止。特别是一些地方通过“以租代征”等方式，使用农民集体所有农用地进行非农业建设，擅自扩大建设用地规模；一些地方违反土地利用总体规划，擅自突破批准的开发区四至范围，以各种名义圈占土地进行工业用地开发；一些建设项目用地未依法办理建设用地审批手续，擅自先行动工建设等问题突出。2006 年我国查处违法用地面积 138.4 万亩，其中，耕地 65.1 万亩。2007 年开展的全国土地执法清查结果显示，全国“以租

关于完善耕地保护机制的思考

方忠敬

耕地是土地的精华,是人类赖以生存和发展的基础。耕地保护是“三农”科学发展的前提,关系到我国经济和社会可持续发展的带有全局性的战略问题。党中央、国务院历来十分重视耕地保护工作,先后制定了一系列重大方针、政策,一再强调要加强土地管理,切实保护耕地。然而,耕地保护效果总不令人满意,耕地不断减少,耕地质量退化已成为各地的普遍问题,耕地形势越来越严峻,已引起了社会的高度关注。影响我国耕地保护效果的因素很多,包括经济、法律、管理等诸多方面,而保护的关键在于充分调动地方政府、农民、用地单位参与耕地保护的积极性。从我国目前实际状况来说,要使耕地保护措施落到实处,进一步完善耕地保护机制,调动各方的积极性,就显得更为重要。据此,笔者就如何完善耕地保护机制谈几点看法。

一、当前我国耕地保护面临的形势

1. 耕地被占用情况

20世纪90年代以来,我国耕地面积大幅度减少,1996—2008年耕地面积从19.51亿亩下降到18.26亿亩。造成耕地面积大幅减少主要是由于生态退耕、农业结构调整、建设占用和灾毁。1998—2006年,生态退耕、建设占用、农业结构调整和灾毁分别占到耕地减少面积的63.4%、16.5%、14.3%、5.8%。随着工业化、城镇化的快速发展,建设占用成为耕地面积减少和质量下降的重要因素,目前每年建设占用耕地约300万亩,在中东部经济较发达地区和城镇化进程快的区域,非农建设用地占用了大量耕地。

违规违法用地形势依然严峻。在耕地资源紧缺、耕地保护和审核建设力度不断加强的同时,违规违法用地现象却屡禁不止。特别是一些地方通过“以租代征”等方式,使用农民集体所有农用地进行非农业建设,擅自扩大建设用地规模;一些地方违反土地利用总体规划,擅自突破批准的开发区四至范围,以各种名义圈占土地进行工业用地开发;一些建设项目用地未依法办理建设用地审批手续,擅自先行动工建设等问题突出。2006年我国查处违法用地面积138.4万亩。其中,耕地65.1万亩。2007年开展的全国土地执法清查结果显示,全国“以租

代征”涉及用地 33 万亩，违规新设和扩大各类开发区涉及用地 91 万亩，未批先用涉及土地面积 225 万亩。

近年来，我国对农用地转为建设用地进行严格控制，对基本农田实施严格保护，非农建设占用耕地规模有所下降。1997—2007 年，非农建设占用耕地年均 310.65 万亩，与 1991—1996 年年均占用 440.55 万亩相比降低了 30%。

2. 耕地质量下降，生态环境脆弱

我国耕地平均质量中等偏下。根据国土资源部对全国农用地（耕地）等别的调查与评定，目前优等地占 2.67%，高等地占 29.98%，中等地占 50.64%，低等地占 16.71%；全国生产能力大于 $15000\text{kg}/\text{hm}^2$ （折合 1000 公斤/亩）的耕地仅占 6.09%。据统计，2005 年，我国水土流失面积达 53.4 亿亩，退化、沙化、碱化草地面积达 20.25 亿亩。

耕地使用存在明显的占优补劣问题。新开垦耕地的质量远远低于被占用耕地的质量。根据国土资源部通报的 2006 年度耕地占补平衡考核情况，补充耕地的数量总体上平衡有余，最突出的问题集中反映在补充耕地的质量上，全国总体补充耕地质量普遍不高，许多地方补充耕地分布在偏远、不便耕作、农田生态系统脆弱或有生态障碍的地方，农田基本条件较差。

近年来，由于农业比较效益下降，农民种粮的积极性受挫，耕地重用轻养情况比较普遍，有机肥施用少，绿肥作物“下岗”，土壤理化性状变差、肥力下降；水利工程和设施失修，蓄水总量下降，有效灌溉面积减少。随着非农业建设用地的扩张，工业的快速发展，“三废”排放量增加，化肥、农药过量使用，导致农田生态问题日益严重，生态环境问题日益突出。

3. 耕地闲置、荒芜范围广，面积大，危害重

由于土地产出效益较低，年轻农民大都进城进厂打工，农村现存的土地耕作者大多为老年人，大量的土地被闲置下来。近两年来，由于免征农业税，耕地闲置和撂荒面积有所增加，经济损失大。耕地闲置、荒芜，野草灌木丛生，农田生态环境恶化；耕地闲置、荒芜使农民恋土情结弱化现象加剧，干部群众耕地保护意识和土地管理法制观念淡化，正成为耕地保护中要解决的一大问题。

4. 统计耕地数据失实问题严重

虽然农村基层讲实事求是，不愿意报不实的数据，但因“官出数据”等原因，我国耕地统计数据虚假失实问题严重。据知情者透露：某些地方土地开发整理复垦新增耕地面积几乎全假，账本上的“笔耕”成果是耕地占补实际不平衡，数据却平衡有余。如某市 2009 年度土地开发整理复垦实际新增耕地不到 20 公顷，上报新增耕地却为 460 公顷。专家多次指出“耕地占补平衡有水分”，而统计数据不实的问题涉及我国如何真正保住 18 亿亩的耕地底线，危害极大，形势

严峻。

5. 城市化进程进入峰期,对耕地需求更大

当前,我国仍处在工业化、城镇化快速发展阶段,今后建设用地供需矛盾会更加突出,农用地特别是耕地保护将面临更加严峻形势。现在全国每年需要建设用地大概仅能满足 50%,全国基础设施和基本建设所需要的建设用地也只能满足 1/3 到 2/3,而且,推进城乡统筹和区域一体化发展,将拉动区域性基础设施用地的进一步增长。到 2020 年,我国城镇化率将达到 60%,用地需求量仍在较高水平。按照建设部规定的城镇人口人均最高使用土地标准 120 平方米计算,到 2020 年我国需要新增城镇建设用地 1.8 亿多亩,目前全国耕地只有 18.26 亿亩,18 亿亩耕地必须确保,也就是说只有 2600 万亩可以作为调整余地,显然离城市化需要的用地目标差了一大截。虽然我国耕地后备资源潜力有 2 亿亩左右,但 60% 以上分布在水源不足和生态脆弱地区,开发利用的制约因素较多。

二、耕地保护政策、制度的演变及存在的问题

我国耕地保护制度经过多年的发展,已形成以用途管制制度、基本农田保护制度、耕地占补平衡制度、土地开发整理复垦政策为核心的耕地保护体系。

1978—1985 年,我国通过建立家庭联产承包责任制,初步实现了农地所有权与经营权相分离,产权重新界定后,农民生产的积极性有了极大的提高,农业生产和农民收入增加,激发了农民建房热和乡镇企业发展,建设用地需求上升,与此同时,我国经济改革的重点由农村转向城市,城市经济发展对土地产生巨大需求。这一时期,我国耕地面积净减少 315.93 万公顷,年均减少 45.13 万公顷。经济快速发展导致耕地资源减少的问题,引起了中央的高度重视,随后通过机构改革和制度安排对耕地实施保护。1981 年,国务院下发了《关于制止侵占耕地建房的通知》;1982 年,国务院确定在农牧渔业部设立土地管理局以实行对土地资源的统一管理,并颁布了《国家建设用土地条例》和《村镇建房用地管理条例》;1983 年 10 月下发了《关于制止买卖、租赁土地的通知》。这些条例和文件明确规定,各级政府要采取一切措施保护耕地,制止乱占滥用和破坏耕地的行为。

1986 年,我国耕地流失总量达到一个顶峰,国家对土地利用制度进行了调整,党中央和国务院发出《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》,明确提出“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”。

1986—1997 年,国家出台和颁布的一系列政策、法律法规,包括《土地复垦规定》、《土地管理法》修订、《农业法》和《基本农田保护条例》等,特别是《关于进一步加强土地管理,切实保护耕地的通知》提出省(区、市)必须

保持耕地总量动态平衡的要求。这一时期耕地保护的制度由前一阶段的主要以非正式制度为主向以正式制度为主转变。

1998年以后,中央对耕地保护制度不断修改和补充。新修订的《土地管理法》确立了四条基本原则:耕地总量只能增加不能减少的原则、土地用途管制的原则、国家对土地实行集中统一管理的原则和加强土地执法监察的原则,确立了建设占用耕地“占一补一”的占补平衡制度,以及以抑制建设占用耕地和加大补充耕地力度为目的的新增建设用地有偿使用费的征收制度等。2008年,《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020)》提出规划期内守住18亿亩耕地红线,确保10400万公顷(15.6亿亩)基本农田数量不减少、质量有提高。《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确提出坚持最严格的耕地保护制度,坚决守住18亿亩耕地红线,耕地实行先补后占,不得跨省(区、市)进行占补平衡,建立保护补偿机制。

尽管中央一再强调严格保护耕地,但耕地保有规划仍屡被打破,控制建设占用耕地和保证耕地质量不下降的预期目标未真正达到。主要原因是:

1. 建设用地的行政配置和指标管理导致土地粗放利用

第一,土地市场化配置水平低,土地以行政划拨和协议方式出让的比例偏高。2000年,全国划拨和出让国有土地12.92万公顷,其中划拨供地占62.36%,出让占37.64%。2003年,全国划拨和出让国有土地25.89万公顷,其中划拨和协议出让占72.16%,招拍挂只占27.84%。目前,在政府供应的土地中以非市场化的划拨方式提供的比重依然偏高,2006年划拨用地占划拨与出让土地总面积的比重仍达到21.49%。划拨用地不仅成本约束小,而且促使用地单位超占、多占土地,造成土地粗放利用。第二,规划指标与经济发展对土地的需求不完全符合。我国土地利用规划指标由中央配置到各省,再由省按年度计划指标逐级分解到乡镇。对一个省来讲,指标的分配通常以公平为主,但由于地区经济发展总是存在差异,分配方案又往往难以实现公平与效率平行,致使指标与实际需求不相符。在经济发达地区,指标不够用、指标提前用完、项目未批先建、违法用地现象大量存在;对于经济落后地区,由于年度计划指标具有时效性,当年未用则过期作废,存在指标乱用的现象。

2. 征地制度不健全,补偿标准低和征地权滥用导致大量耕地被征占

我国的土地制度对农村与城市的土地采取不同的法律约束,农村与城市的土地由不同机构进行管理,并分属不同的市场和权利体系。农村集体建设用地不能入市交易,建设用地都要使用国有土地,农地变为建设用地要通过政府征地。由于征地程序不完善、不透明,农民参与协商程度低,补偿标准低,促使许多地方通过大量征地来获得发展,并获取巨大土地收入。曾经一段时期,许多地方还以

土地储备中心经营土地来实现土地收益最大化。在大多数实施土地储备的县市,入储的土地主要通过行政手段征收农民集体土地,入储的土地全部通过“招、拍、挂”方式用于住宅和商业用地。在过去 20 年,我国征地制度确实为工业化、城市化快速发展作了巨大贡献,但由于征收范围大、补偿标准低,耕地被大量占用,土地利用也不节约集约。数据表明,在我国快速城市化和工业化时期,占地主要是通过征用农地来实现的。1997—2004 年,全国每年新增建设用地 570 万亩,占用耕地 304 万亩。在东部沿海省份,每年建设用地量达 40 万~50 万亩,征用土地占建设用地比重有的达到 90% 以上。

3. 中央与地方政府的土地利用目标不一致

中央更多的是考虑耕地保护和农民问题,地方政府则主要考虑本地经济增长和财政收入,这两者都与土地开发利用有关。为确保粮食安全,中央实行最严格的耕地保护制度,包括占用耕地补偿制度、耕地总量动态平衡制度、基本农田保护制度等,明确了土地管理和耕地保护的责任,但是,地方政府本身是土地开发利用者,又能左右地方国土部门,致使地方国土部门难以独立行使土地监察功能,土地监察功能被削弱。1994 年分税制改革后,地方政府的财权逐步减少,但事权并没有相应减少,同时,县乡财政普遍是负债,于是土地成为地方政府收入的工具,土地出让金和相关税费的收入成为其主要经济来源。用超低地价甚至零地价招商引资、或兴建政绩工程,地方政府负责人默许甚至支持土地违法现象。

4. 缺乏准确评估占补平衡标准机制

占补平衡制度主要是为了保证耕地数量和质量不下降,但至今没有配套的科学评估体系,占优补劣导致了耕地质量下降。由于占用基本农田的批准权限在中央,而占补平衡的实施权在地方政府,一些地方想方设法进行占补平衡变通,以应付中央的审批,将鱼塘、河滩、坡地纳入基本农田保护范围,出现了基本农田“上山、下水”的现象。为了得到中央用地审批许可,一些地方政府甚至直接在账面上编制耕地动态总量平衡,出现了工、商业用地占有很大比重,而基本农田不减反增的现象。一些地方尽管通过土地整理、异地代保等做到了占补平衡,但补充的耕地的质量大大下降,大多没有达到“质量相当”。国土部门在新增耕地验收确认时,对质量考核难以严格进行,也就是说,控制耕地数量平衡相对比较容易,但考核耕地质量、粮食生产力,以及包括生态环境在内的耕地资源综合生产能力的平衡则比较困难,致使一些地方的占补平衡实际上流于形式。目前,补充耕地数量质量按等级折算的方法,对保证未来补充耕地的质量不下降的作用有多大,现在还很难说。从 2008 年在全国和各省区进行试点的效果来看,这项政策还不能从根本上解决耕地质量下降问题。

5. 村庄建设规划管理体制不健全

长期以来,我国村庄规划管理滞后,农村土地使用不集约,即使自1992年后普遍开展了乡镇土地利用总体规划,各级政府和有关部门仍重视不够,对农村住房建设与占地规划管理不够,住宅建造和企业生产占用了许多好地,未批先建问题普遍,造成土地资源极大浪费。截至2006年,我国75%的村庄尚未制定建设规划,农村居民点布局散乱,一户多宅、超标占地现象普遍,自然村落占地规模大,户均宅基地面积在150平方米以上。1997—2005年,我国乡村人口减少了9633万人,而农村居民点用地却增加了近1175平方公里(170余万亩)。

三、完善耕地保护机制的思路和建议

耕地资源的大量流失特别是基本农田质量的下降对国家今后长期确保粮食安全造成了压力。耕地保护将是长期而艰巨的任务,最严格的耕地保护制度不仅要立足于严格执行土地利用规划、坚持节约集约利用土地,还必须致力于耕地保护与管理的改革创新。

1. 落实耕地保护的共同责任

建立由政府领导、多部门配合、社会监督、耕地权利人参与的耕地保护共同责任机制。政府是耕地保护的行政责任主体,对本区域耕地保有量负总责,耕地保护责任要纳入政府年度综合目标考核。政府主要领导为第一责任人,分管领导为直接责任人。政府组成部门在党委、政府领导下,负有参与监督管理责任。国土资源部门执行耕地保护的各項法律、法规和方针政策,全面履行管理职责;发改、规划、建设、交通、水利等部门要正确处理耕地保护与发展建设关系,严格土地使用标准,在编制规划、审批项目时做好方案比选,在项目建设时优化施工方案,节约集约利用土地。强化土地利用总体规划的整体控制作用,构建科学用地、管地机制,建立完善耕地保护的责任目标考核制度。对年度耕地保护责任目标考核不合格,土地管理秩序混乱的,启动行政首长问责,对政府、部门主要领导和负有责任的领导实行问责;建立耕地保护监管体系,充分发挥行政执法监管、群众监督、舆论监督和社会监督作用,构建全方位、多渠道、多关口、网络化的耕地保护监管体系;建立耕地保护激励机制,探索建立统筹协调的耕地区域有偿调剂机制,运用市场手段,实行耕地保护责任目标的异地调剂和利益补偿,提高各级政府保护耕地的积极性;加大耕地保护工作投入,加强耕地保护工作基础建设等。

2. 从保耕地数量向保耕地数量和质量并重的制度转变

“占补平衡”是耕地保护的核心内容,目的在守住耕地红线,保护基本农田,提高耕地质量,确保粮食安全。

第一，坚持耕地占补数量和质量平衡，保护耕地生态条件。完整意义上的耕地保护绝不仅仅是保护耕地数量，还要保护耕地的质量及其总体生态条件，提高粮食综合生产能力。地方各级政府、国土资源管理部门要明确耕地保护的核心是对耕地综合生产能力的保护，就是使粮食综合生产能力处于协调发展状态，以达到各个时期所需的农产品产量，满足不断增长的人口需求的基本要求，实现耕地资源永续利用。要实现耕地占补平衡不仅要保持数量平衡，今后更要重视质量平衡。建设用地指标应尽量避免占用现有耕地，进行土地开发时应优先考虑荒地等质量较好的土地，以保证产出率稳中有升。

第二，加强农村耕地产权建设。颁布《农村耕地产权法》的根本目的是以法律的形式明确确认农村耕地产权主体归属，并予以法律保护。实行耕地产权制度，建立商业性土地价格发现、实现制度，并在宪法中明确规定耕地属于代表农民利益的耕地经营机构。任何变更、让渡转移、交易流转都必须经过所有者同意，平等交易。

第三，科学划定永久基本农田。首先应在国家层面上确定战略性的基本农田保护集中区，确定优质集中连片耕地不得切割的面积，确定的永久基本农田必须具备绿色农业生产能力。地方政府要按照“依法依规、确保数量、提升质量、落地到户”的要求，科学划定永久基本农田，全面提升基本农田保护水平。通过建设形成“集中、连片、优质、高产、高效”永久基本农田。

基本农田划定的指标体系表

光温条件	光温生产潜力、气候生产潜力
地形地貌条件	海拔、坡度、坡位、坡向
水资源与水利条件	区域水资源平衡状况、排水条件、灌溉保证率、地下水埋深、水源水质
土壤条件	土壤类型、土层厚度、障碍层深度、土壤质地、土地构型、土壤养分、土壤污染状况、土地侵蚀状况
交通区位条件	距城、镇、村距离；距国道、省道、县道、乡道距离
经济社会条件	人均耕地、农民人均纯收入、土地投入产出效率、作物单产

第四，完善基本农田网络管护制度和责任制，逐步建立“以图管理、以牌定界、依法处理、公共参与”和“一个责任制、两个网络建设”的基本农田日常管护模式，逐步实现“管理网络化、手段信息化、监督社会化”的基本农田管护目标，切实保护耕地和基本农田。同时，继续加大对耕地的资金和技术投入，建设高标准基本农田，提高耕地质量及提高单位面积产量。通过技术投入，