

# 刍议基本农田易地代保

臧婁斌, 傅建春 (河南理工大学测绘与国土信息工程学院, 河南焦作 454003)

**摘要** 指出了基本农田易地代保的实质是不同区域之间的分工与合作, 其范围可适当扩大, 分析了基本农田易地代保所支付费用的构成。

**关键词** 基本农田; 易地代保; 费用

中图分类号 T323.211 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)26-08381-02

Discussion on Basic Farmland Requisition-compensation Balance between Different Regions

ZANG Qi-bin et al (College of Mapping and Land Information Engineering, Henan Polytechnic University, Jiaozuo, Henan 454003)

**Abstract** It was pointed out that the essential of basic farmland requisition-compensation balance was a sort of cooperation between different regions. And its scope should be enlarged. The cost composition of basic land requisition-compensation balance between different regions was analyzed.

**Key words** Basic farmland; Requisition-compensation balance between different regions; Cost

## 1 基本农田易地代保的起源与发展

基本农田易地代保起源于珠江三角洲地区, 是指某行政区域内无法补充划入数量和质量相当的基本农田时, 委托其他行政区域在当地划定相应数量和质量的基本农田代为保护, 并支付一定保护费用的行为。

通过基本农田易地代保, 既为珠江三角洲地区调整出了建设用地, 又向欠发达地区提供资金以改造耕地, 从而实现粮食增产和农民增收。这种基本农田保护办法后来又为浙江、江苏等长江三角洲发达地区所借鉴<sup>[1]</sup>。一些地方政府还出台了各种各样的地方性法规、条例, 为耕地易地占补平衡或基本农田易地代保“保驾护航”。如广东省紫金县发布了《紫金县基本农田易地保护管理规定》, 广东省韶关市发布了《韶关市基本农田易地保护资金使用管理办法》。在《江苏省基本农田保护条例》和《江苏省土地管理条例》中也有类似的条文。

根据《土地管理法》和《基本农田保护条例》, 基本农田的占用由国务院批准, 而(市、州)土地利用总体规划和基本农田保护规划由省级人民政府批准。因此, 一些地方在建设用地上涉及占用基本农田时, 往往通过调整基本农田规划来回避基本农田的审批, 使基本农田保护处于名存实亡的境地。由于基本农田易地代保的审批权在地方政府, 因此地方政府通过此方式可降低本行政区的实际基本农田保护面积。按照《土地管理法》的规定, 即使动用一分基本农田也需要国务院审批, 而通过易地代保则可规避国务院对基本农田的审批控制。据调查, 易地代保的基本农田和易地代建的标准农田的总体质量问题较多。广东省农业厅指出, 易地开发和易地保护虽然解决了“珠三角”耕地面积占补平衡及用地指标问题, 也建设了一批标准较高的现代农业示范基地。但在易地开发和易地保护过程中, 新补充的耕地和新划入保护区的耕地质量较差, 存在“用劣地换良田”的现象, 加上对这些新增耕地的地力建设投入不足, 致使全省耕地质量明显下降<sup>[2]</sup>。

基于上述原因, 在 2004 年 4 月 29 日, 国务院发出的

《关于深入开展土地市场治理整顿, 严格土地管理的紧急通知》中就明确要求, 未经国务院批准, 禁止跨省域进行耕地占补平衡; 不得进行跨市、县的基本农田易地代保。随后, 广东省国土资源厅下发了《关于废止广东省基本农田易地保护管理规定(试行)》的通知》。其他省份也开始停止基本农田跨市、县易地代保。在此之后, 基本农田易地代保仅限于市、县域范围内进行。

## 2 更大范围内易地代保的必要性与可行性

现代工业文明的显著特点是生产的集约化, 而中小城镇显然满足不了这一要求。只有大城市才能产生现代产业发展所必须的集聚效应, 带动整个产业链以至整个地区的经济发展。要根据区域经济发展的规律, 帮助各地区的“增长极”成长为大城市, 并用快速交通线将大、中、小城市连接起来, 形成联系紧密、分工明确的产业链和城市带。在东部沿海地区, 目前已出现了一些跨行政区的、具有很多“增长极”的城市带。如珠江三角洲地区, 其“龙头”是香港, 四周有深圳、广州、佛山、南海、东莞等“增长极”。又如长江三角洲地区, 其“龙头”是上海, 周围有宁波、杭州、苏州、无锡、常州等“增长极”。这些地区的主要特征是: 在“国际大循环”的带动下, 出现了一批以市场为纽带、上下游一体化、技术联系紧密的城市产业群体, 其产品销售网络 and 原材料、劳动力供应链一直延伸到中西部地区和海外。这些地区现代产业的蓬勃发展, 不仅迅速提高了本地区的城市化水平, 同时也带动了周边地区的经济发展<sup>[3]</sup>。在亚洲, 人口集中于沿海超大城市的现象非常突出, 如日本、韩国、泰国、中国台湾等都是超大城市聚集了大部分人口。因此, 人口分布的演化趋势是制定国家发展战略必须考虑的条件。人口向沿海迁移, 向大城市群迁移是不容回避的客观现实。

我国人口分布不均, 经济发展不平衡, 基本农田易地代保的实质是不同区域之间的分工与合作。基本农田易地代保的委托方减少了基本农田的数量, 腾出更多的土地进行经济建设, 发展第二、三产业。基本农田易地代保的受委托方增加了基本农田的数量进行农业生产, 相对减少了第二、三产业的拓展空间。由于我国各个区域之间存在着经济发展条件的差异, 因此在资源和要素不能完全、自由流动的情况下, 为满足各自生产、生活方面的多种需求, 提高经济效益, 各个区域在经济交往中就必然要按照比较利益的原

基金项目 河南省软科学项目(072400430810)。

作者简介 臧婁斌(1979-), 男, 湖北松滋人, 在读硕士, 讲师, 从事土地管理和经济地理方面的教学与科研工作。

收稿日期 2007-05-07

则,选择和发展优势产业,使各区域充分发挥资源、要素、区位等优势进行专业化生产,有利于提高各区域的经济效益和国民经济发展的总体效益。

目前实行的市、县域范围的基本农田易地代保政策具有一定的积极作用,如调动了代保地区基本农田保护的积极性,为重点城市的经济发展提供了用地空间,在一定程度上增强了土地利用规划的活力,减缓了经济建设对耕地的压力。随着我国经济的飞速发展,尤其是东部地区工业化和城市化进程的加快,建设用地和耕地保护之间的矛盾日益突出。通过市、县范围内的基本农田易地代保,沿海经济发达省份在一定程度上解决了“吃饭”和“发展”的矛盾,实现了辖区内的基本农田保护率。但这些城市的耕地后备资源极其有限,市内基本农田易地代保的潜力也非常有限,远不能满足建设和发展的需要,因此民间和官方都表现出了强烈的突破“市、县范围内的基本农田易地代保”的限制、实行更大行政范围内的基本农田易地代保的愿望。

### 3 基本农田易地代保范围创新

首先要合理确定推进跨省、市、县基本农田易地代保工作的速度,分阶段、有步骤地推进基本农田易地代保工作。应先试点总结经验,然后再逐步推广。

其次,要合理确定开展跨省基本农田易地代保的范围。如果在全国范围内都实行基本农田易地代保,势必掀起新一轮基本农田占用狂潮。所以有必要加以限定,只选择那些经济发展较快,确实需要新增大量建设用地的行政区和那些耕地后备资源丰富且质量较好的行政区。

最后,要合理确定基本农田易地代保的具体实施办法。沿海经济发达省份在实行省域范围耕地占补平衡时,由于缺乏宏观调控,出现了“炒指标”的现象,有的市县甚至搞指标储备,用指标“圈地”。这就人为增加了对建设用地指标的需求,加剧了耕地保护的<sup>[9]</sup>压力。所以,政府应对基本农田易地代保的强度进行适当的宏观调控。根据基本农田易地代保实行的经验来看,主要有两种运行机制。一种是“计划型”,即指标出让方和受让方并不直接进行面对面的谈判,指标受让方直接缴纳耕地开垦费给市、县政府国土资源主管部门,由其安排指标出让方开发相应的新耕地,并提供相应资金。另一种是“市场型”,即指标受让方和出让方直接进行面对面的谈判,通过谈判确定指标出让的价格,指标受让方直接把资金给指标出让方,由其承担相应的耕地开垦任务。前者便于政府对基本农田易地代保行为进行调控,有利于保证新耕地开垦工作落到实处。但也容易引发权力“寻租”、滋生腐败。后者有利于调动指标出让方和受让方的积极性,但不利于政府的宏观调控,也难以保证基本农田易地

代保工作能保质保量地完成。因此,结合我国国情,笔者认为“市场型”的交易方式较为实际地反映了易地代保农地的价格,但该方式还需完善。可参考国有土地使用权出让的方式,建立基本农田易地代保的土地市场,在网上发布基本农田易地代保的供需信息。由国土资源厅主持基本农田易地代保指标拍卖,各地区国土资源主管部门参加竞拍,价高者得。或者采用其他较为公开、透明的方式进行,如招标挂牌等。

### 4 易地代保补偿费用的确定

基本农田易地代保的委托方应当向受委托方支付基本农田建设保护的补偿费用。补偿费用由受委托方纳入财政专户并专款用于基本农田建设保护,任何单位和个人不得侵占、挪用。补偿费用应包括:易地保护前期工作费、补划基本农田费、基本农田建设费、基本农田保护费以及验收费、工作管理费等。

前期工作费,是指承担易地保护任务前所发生的各项支出,包括:易地保护立项申请,有关图件资料的制作,易地保护区的勘察测量,保护区建设的规划设计等。

补划基本农田费,是指补划基本农田涉及的费用,包括:土地调查、划区定界、设立基本农田台帐及所需的图、表等各项资料的费用。

基本农田建设费,是指用于基本农田建设的费用,包括:基本农田保护区内沟、渠、路的建设,水利设施的维护建设,灾毁耕地的修复,土地平整,土壤改良以及地力的提高等。

基本农田保护费,是指易地保护承担单位在保护期间的日常保护费用,包括:易地保护区保护标志(含标志牌、界桩等)建立维护费,档案资料管理费,聘请情报员、巡查人员的工资,购置巡逻检查的设备和其他相关的费用等。

验收费,是指易地保护验收所发生的费用,包括:易地保护耕地数量的验收费,易地保护耕地质量的验收费,项目决算的编制和决算的审计费,项目竣工验收、决算、成果的管理等各项支出。

管理费,是指易地保护的日常监督管理费用,包括:管理业务经费,业务接待费,管理人员的补助费、差旅费等。

此外,基本农田易地代保的受委托方使农地失去用于城市建设的开发权,损失了农地被转变为建设用地进行开发的机会,其基本农田发展权权益应该得到补偿。

### 参考文献

- [1] 毛志勇.土壤重金属污染严重,珠三角基本农田向何处去[N].南方农村报,2004-07-20(3).
- [2] 丁宇宁.重申中国的经济地理常识 [EB/OL].(2005-03-10)[2007-05-07]http://plansky.cn/showarticle.php?id=210&class=6.
- [3] 王晴.异地指标调剂:我国政府耕地保护政策研究[D].苏州:苏州大学,2004.