

效率与公平：刍议永久基本农田保护存在问题及保护机制

顾杨¹ 袁新国^{2, 1} 张峰松¹

(1. 江苏省城市规划设计研究院, 江苏 南京 210036; 2. 东南大学建筑学院, 江苏 南京 210096)

【摘要】我国基本农田保护制度作为耕地保护的重要举措,在保障粮食安全方面发挥了重要作用,国土空间总体规划编制时期,永久基本农田保护任务分解引起的“发展权”之争,成为亟需解决的问题。本文提出了构建兼顾效率与公平的永久基本农田保护任务分解机制,探索了完善永久基本农田保护的政策机制,让永久基本农田不仅能划好,还能保牢,并针对特定用途保留一定的使用弹性。

【关键词】永久基本农田; 保护目标; 交易机制; 效率与公平

一、引言

中国是世界最大的粮食生产国,连续6年粮食产量稳定在1.3万亿斤以上,人均粮食占有量高于国际粮食安全标准线,然而中国也是最大的粮食进口国。粮食过度依赖不仅易使国家受制于人,还关系到社会稳定。因此,粮食安全不仅是民生问题,也是国家战略问题。

《自然资源部关于在全国开展“三区三线”划定工作的函(自然资函〔2022〕47号)》为确保国家15.46亿亩永久基本农田保护目标落到实处,在国土空间总体规划中确定:对于可长期稳定利用耕地低于原永久基本农田保护目标的省份及高于但不超过原永久基本农田保护目标10%的省份,允许低于原保护目标,划入永久基本农田的可长期稳定利用耕地不得低于现状可长期稳定利用耕地的90%;超过原永久基本农田保护目标10%的省份,在原保护目标的基础上,根据国家需要适当增加保护任务。

永久基本农田保护任务确定背后折射的是发展权之争,长期稳定耕地低于原保护任务的区域往往是发展动力较强的先发地区,在新一轮保护目标中承担了更少的任务;基本农田保护较好的区域则是发展不充分的后发地区,本次承担更多的保护任务。该方法存在“纵容”耕地规模减少和“剥夺”后发地区发展权的嫌疑,从而引发永久基本农田划定中的效率与公平之争。如何保障永久基本农田保护目标的落实又兼顾后发地区的发展权,关系到国家粮食安全,也关乎缩小贫富差距实现共同富裕的伟大目标。

二、相关研究和实践综述

在我国,关于基本农田保护的相关研究较为丰

富。臧俊梅、吕振宇等系统分析了我国基本农田保护制度的演变过程,将改革开放后基本农田保护制度演变划分为四个阶段,并提出基本农田保护政策具有明显的供给主导型特点,其中地方政府、利益集团和农民成为政策演变的主要影响因素^[2-3];刘苏珍认为基本农田保护等于强制其放弃转变用途实现的发展权,并构建了基本农田经济补偿的总体框架^[4];王利敏提出我国重视以行政、法律等手段强制地方政府及农民承担基本农田保护义务,忽视以经济手段从利益方面促进基本农田保护,导致基本农田保护效果大打折扣^[5];湖泽丹、张世龙等提出基本农田保护中存在制度体系不成熟、建设水平不高、耕地本位功能被异化、农民奖励体系局限等问题,提出了完善保护机制、建立评估检测体系、建立补偿机制等建议^[6];岳文泽提出当前国土空间规划中永久基本农田任务分配机制存在“集约发展吃亏,粗放发展受益”的问题,过去“非粮化”越严重的地区,现状城市布局受稳定耕地影响越小,涉及潜在建设占用永久基本农田的矛盾就越轻,从而(对地方来说)在本次划定中受益。

综上所述,理论层面,学者普遍认为我国永久基本农田保护中存在政策主导性强、保护机制不健全等问题;实践层面,永久基本农田划定存在较大难度,特别是如何合理确定各地保护目标关系到效率与公平。因此,应正视永久基本农田划定存在的问题,合理确定近远期永久基本农田保护目标、完善永久基本农田保护机制。

三、永久基本农田保护存在的问题

在新形势下,永久基本农田划定和保护过程中

出现了一些新问题，主要体现在保护机制、保护制度的合理性等方面。

（一）保护任务分配公平性不足

根据《基本农田保护条例》，各省划定基本农田应当占耕地总面积的 80% 以上。2017 年，全国以“二调”及年度变更调查耕地为基础，分解下达各省永久基本农田保护任务，但省向市、市向县分解任务时，将更多的任务分配到经济相对落后地区。在永久基本农田强管控政策下，任务分配公平性不足，进一步限制经济落后地区发展，加剧地区经济不平衡。以杭州市为例，根据杭州市土地利用总体规划（2006-2020 年），全市永久基本农田保护任务 280.01 万亩，基期年耕地 330.96 万亩，永久基本农田占耕地比重 85%，其中经济相对落后的桐庐县、淳安县永久基本农田保护任务 30.49 万亩、23.28 万亩，基期年耕地 32.16 万亩、24.32 万亩，永久基本农田占耕地比重高达 95% 和 96%。

（二）永久基本农田保护动力不足

永久基本农田保护动力不足，主要原因为粮食种植的平均收入远低于经济作物种植和发展设施农业收益，更远低于二三产业发展效益。导致部分耕地转化为收益更高的用地类型，甚至违法转化为建设用地。

（三）永久基本农田保护激励机制不足

由于工农业“剪刀差”长期存在，2006 年开始，我国实行工业反哺农业策略，对耕地种植进行补偿，但力度有限，未对永久基本农田进行额外补助，粮食作物和经济作物间依然存在“收入差”。永久基本农田保护主要通过执法监督措施进行，以“堵”为主，“疏导”不足，由于利益驱使和法律意识欠缺，永久基本农田保护难度大，需要建立更完善的激励

机制，提高永久基本农田保护的经济收益，提高保护的积极性。

（四）永久基本农田管控政策弹性不足

永久基本农田保护刚性极强，建设占用永久基本农田管理严格，省级以上建设项目涉及永久基本农田的需报国务院或授权的省政府批准，城乡建设、省级以下基础设施项目不得涉及永久基本农田。刚性管控在保护永久基本农田中发挥了重要作用，但也限制了必要的基础设施或民生设施建设。虽然永久基本农田对先发和落后地区均有限制作用，但先发地区城镇、产业、公服和基础设施已经处于较高水平，永久基本农田对后发地区限制更强，在一定程度上固化了区域发展不平衡，不利于推进乡村振兴和区域均衡发展。

四、兼顾效率与公平的永久基本农田保护目标实现方式

为了兼顾划定的效率和公平，提出基本农田保护目标确定的近远期渐进方案。

（一）近期：以可长期稳定利用耕地为基础确定永久基本农田保护目标

按照自然资源部 2022 年 47 号函，以可长期稳定利用耕地为基础，明确各省永久基本农田保护目标。此方式保障了永久基本农田保护目标落实。但此过程中，进一步加剧保护目标的结构性和差异，以人均 GDP 较高的江苏、浙江、广州等地区 and 人均 GDP 较低的黑龙江、辽宁、新疆等地区为例（如表 1 所示）。另一方面，强调保护永久基本农田的“量”，而忽略了“质”，不同区域间“量”的转移必定涉及耕地“质”的差异，虽然全国永久基本农田数量得到落实，但东南部高产能基本农田减少、西北部低产能基本农田增加，导致永久基本农田质量总体降低。

表 1 预测先发和后发地区永久基本农田保护任务变化情况

发展状况	行政区	2020 年人均 GDP（万元/人）	2005 年耕地（万公顷）	原永久基本农田保护目标（万公顷）	“三调”耕地（万公顷）	按 90% 比例预测基本农田保护任务（万公顷）	耕地变化量（万公顷）	预测永久基本农田保护目标变化量（万公顷）
人均 GDP 较高地区	江苏	12.1	480.12	389.60	409.89	368.90	-70.23	-20.7
	浙江	10.0	194.77	159.87	129.05	116.15	-65.72	-43.72
	广东	8.8	295.27	210.93	190.19	171.17	-105.08	-39.76
人均 GDP 较低地区	黑龙江	4.3	1166.95	1109.73	1719.54	1547.59	552.59	437.86
	辽宁	5.9	409.08	368.13	518.21	466.39	109.13	98.26
	新疆	5.3	406.34	354.00	703.86	633.47	297.52	279.47

注：2005 年耕地、原永久基本农田保护目标来源于全国及涉及地区的土地利用总体规划成果；“三调”耕地来源于各地公示的“三调”数据；人均 GDP 根据七普人口及各地 2020 年公布 GDP 测算。

(二) 远期: 坚持原保护目标, 异地代保 + 分阶段“补齐”永久基本农田

远期兼顾公平, 坚持原永久基本农田保护目标, 存在缺口的地区可根据土地整治情况合理确定中、远期补足规模。本地补足一定规模后, 异地方可核减相应规模, 并保障永久基本农田质量不降低。全国层面建立统一的数据库和交易平台, 近期永久基本农田保护目标低于原保护目标的地区逐年支付补偿, 直到补足缺口、完成原保护目标。此方法倒逼保护目标存在缺口的地区通过多种方式补充永久基本农田, 有利于永久基本农田长久保护。但执行中存在一定风险, 对现有农业结构进行调整, 容易引起社会矛盾, 操作难度较大。因此, 必须根据实际情况, 合理明确分期补足规模。

五、建立永久基本农田的长效保护机制

(一) 完善补偿机制, 提升永久基本农田保护动力

针对永久基本农田保护补偿收益不足问题, 应采用比耕地保护力度更大的经济补偿, 一方面是对农户或经营主体因经营永久基本农田内耕地而丧失发展权的经济补偿; 另一方面是对承担国家粮食安全职能而获得的经济补助, 让农民或经营主体分享经济社会发展红利。经济补偿方式包括发放种粮补贴、提高粮食收购价格、加大农业投入提高粮食产能或货币补偿等。因此, 完善永久基本农田保护的经济补偿机制, 提高永久基本农田保护积极性, 是保障永久基本农田保护目标落实的重要措施, 也是缩小城乡差距、促进社会公平和共同富裕的重要途径。

(二) 探索交易机制, 实现保护任务在区域间流动

永久基本农田保护是各地在追求发展中必须关注的底线要求, 先发地区也应承担保护责任, 保护目标难以完成时, 可通过永久基本农田指标交易, 支付相应的代保费用, 以异地补足方式让耕地资源丰富区域代其完成保护责任。交易机制需要注意: 一是异地补足不以面积为标准, 而是以粮食产量为标准, 通过等价粮食产量换算至面积; 二是代保费用非一次性付清, 而是长期支付, 国家在一定时间内通过评估后可修订价格。通过建立永久基本农田保护任务交易机制, 不仅有利于各地在发展中更注重保护, 在保护和发展中找到平衡, 还可以通过财政转移支付促进区域间经济平衡发展。

(三) 放“宽”使用机制, 为特定用途提供弹性路径

继续坚持永久基本农田保护刚性同时, 对基础设

施、公服设施、乡村振兴、农村集聚点等特定用途的建设应建立灵活使用机制。特别是对经济发展不充分地区、乡村地区, 放“宽”使用机制, 在确保面积不减少、质量和生态保育功能不降低前提下, 建立更完善的永久基本农田占补正面清单, 对特定用途制定灵活的使用、调整补足机制。

结语

本研究简要分析了新形势下我国永久基本农田保护面临的问题, 提出了永久基本农田保护目标确定的建议, 并从补偿、交易和使用方面提出了完善永久基本农田保护机制。希望能够为永久基本农田保护任务落实, 国家和地方制定完善永久基本农田保护机制提供参考。本研究提出基于原永久基本农田保护目标建立补齐和交易机制存在一定局限性, 因原基本农田保护目标不尽合理, 将影响补齐和交易机制构建的合理性, 具体操作方式有待进一步完善。

参考文献:

- [1] 臧俊梅, 王万茂, 李边疆. 我国基本农田保护政策演变的制度经济学分析 [J]. 经济体制改革, 2006(06):84-88.
- [2] 吕振宇, 牛灵安, 郝晋珉. 中国基本农田的研究综述 [J]. 江苏农业科学, 2017, 45(20):24-27.
- [3] 刘苏珍. 基本农田保护的经济补偿机制研究 [D]. 宁波大学, 2013.
- [4] 王利敏. 基于农田保护的农户经济补偿研究 [D]. 南京农业大学, 2011.
- [5] 胡译丹, 张世龙. 永久基本农田保护的现状、问题及对策 [J]. 农村经济与科技, 2020, 31(05):27-28.
- [6] 安济文. 基本农田划定存在的问题及对策研究 [J]. 农业与技术, 2013, 33(01):197+206.

作者简介:

顾杨 (1987—), 女, 江苏南京人, 江苏省城市规划设计研究院有限公司工程师,

袁新国 (1986—), 男, 江西永修人, 东南大学建筑学院博士研究生, 江苏省城市规划设计研究院有限公司主任规划师, 高级规划师, 注册城乡规划师。

张峰松 (1982—), 男, 河南浉池人, 江苏省城市规划设计研究院有限公司主任规划师, 高级工程师。