

改革论坛

盘活土地要素，依法保障乡村振兴的建设用地需求

【核心提示】实施乡村振兴战略,建设用地的充分供给是迫切需要解决的问题。但乡村存量建设用地和新增建设用地的供给,与乡村产业发展和社会发展的用地需求之间,存在着明显的不适应,解决乡村建设用地供给与需求之间的矛盾刻不容缓。

□任大鹏

实施乡村振兴战略,建设用地的充分供给是迫切需要解决的问题。一方面,为保障粮食安全,《中华人民共和国乡村振兴促进法》(以下简称“乡村振兴促进法”)第十四条规定,国家建立农用地分类管理制度,严格保护耕地,严格控制农用地转为建设用地,严格控制耕地转为林地、园地等其他类型农用地。同时明确,国家实行永久基本农田保护制度。这些规定在《中华人民共和国土地管理法》(以下简称“土地管理法”)等法律法规中也有具体规定。实施最严格的耕地保护制度,是由我国的基本国情决定的。

另一方面,在长期实施的城市发展优先的目标导向下,大量农村土地通过征收、征用或者集体经营性建设用地入市改革,农村存量的建设用地越来越少。建设用地指标在城市工商业包括房地产开发与保障乡村产业发展的竞争中,基于地方政府的土地财政与城市工商业的资本优势,乡村无疑处于劣势地位。实施乡村振兴战略,从产业振兴的角度看,不论是一二三产业的融合发展,还是休闲农业、现代农产品加工业、乡村手工业、乡村旅游产业、乡村康养产业和乡村物流体系等乡村新产业、新业态,都需要使用建设用地;从乡村公共

服务和社会发展的角度看,乡村文化、体育、教育等需要建设用地,为农民修建综合服务中心需要建设用地,村委会的办公场所和农民住宅也需要建设用地。但乡村存量建设用地和新增建设用地指标的供给,与乡村产业发展和社会发展的用地需求之间,存在着明显的不适应。

笔者在农村调研中经常遇到如下现象:农民合作社或者农业企业需要发展农产品加工业,没有建设用地可以建厂房;需要发展乡村旅游,没有建设用地建停车场;需要永久性的农机存放场所,没有建设用地建农机库。个别地方的村委会办公场所,是通过流转农民的承包地而建设的,村党支部和村委会始终担心在属于农用地性质的农民承包地上建设的建筑物、构筑物因为违法可能某一天会被作为违建而拆除。因为没有建设用地指标,一些村为丰富村民的文化生活修建的文化广场地面不能硬化,村民只能在尘土飞扬的环境中跳广场舞。很多的村庄已经有十多年没有新审批过宅基地,一方面大量宅基地闲置,另一方面农民合理的住宅用地需求却不能满足。可见,建设用地供给短缺,已经成为制约乡村产业发展、文化繁荣、住有所居、乡村治理和乡村基本公共服务的瓶颈,解决乡村建设用地供给与需求之间的矛盾刻不容缓。

乡村振兴促进法第六十七条对解决上述矛盾提供了法律依据。根据第六十七条第一款的规定,“县级以上地方人民政府应当推进节约集约用地,提高土地使用效率,依法采取措施盘活农村存量建设用地,激活农村土地资源,完善农村新增建设用地保障机制,满足乡村产业、公共服务设施和农民住宅用地合理需求。”乡村振兴促进法关于乡村振兴战略实施过程中各项建设用地保障制度的规定需要从以下方面理解:

第一,满足乡村产业、公共服务设施和农民住宅用地合理需求,是县级以上地方人民政府的职责。按照国家对土地分类管理的制度,建设用地并不是土地的自然形态,而是土地的规划用途,按照土地管理法第十五条第一款的规定,“各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、国土整治和资源环境保护的要求,土地供给能力以及各项建设对土地的需求,组织编制土地利用总体规划。”据此,各级人民政府在编制的土地利用总体规划,应当兼顾耕地及其他农用地的粮食安全和农产品供给安全,也应当充分考虑到乡村产业发展、公共服务设施和农民住宅用地合理需求。

第二,乡村各类建设用地应当坚持节约集约用地,提高土地使用效率的原则。在我国很多乡村,新

增建设用地的刚性约束与建设用地的闲置现象并存,一些地方乡镇企业关闭后的土地,一些村落在村庄撤并后的办公场所、村办小学用地等长期闲置。农村人口结构、村民居住方式发生变化后,也形成了大量宅基地的闲置。因此,解决乡村建设用地问题,不是一味追求新增建设用地指标,而是更应挖掘潜力,充分管好用好存量建设用地。

第三,如果乡村存量建设用地供给不足时,各级政府应当采取措施保障新增建设用地满足乡村建设用地的需求。由于复杂的历史原因,各地乡村建设用地的存量很不平衡。例如,在改革开放初期,各地农村大力发展乡镇企业,但总体上东部地区的乡镇企业数量远超过西部地区,形成了东西部存量经营性建设用地的差异;一些地方,尤其是西部地区,在土地增减挂钩政策的实施过程中,乡村的集体建设用地被置换用于城市建设,致使乡村的发展空间被严重挤压。从总体上看,存量建设用地在城乡之间、区域之间分布不均衡的现象表现突出,多数乡村无法以存量建设用地支撑乡村各项建设用地需求,只有通过增量建设用地指标来保障。“乡村振兴促进法”第六十七条第二款对此也有明确规定,“县级以上地方人民政府应当保障乡村产业用地,建设用地指标应当向乡村发展倾斜,县域内新增耕地

指标应当优先用于折抵乡村产业发展所需建设用地指标,探索灵活多样的供地新方式。”

第四,存量集体经营性建设用地应当优先用于满足发展壮大集体经济和乡村产业。乡村振兴促进法第六十七条第三款规定,“经国土空间规划确定为工业、商业等经营用途并依法登记的集体经营性建设用地,土地所有权人可以依法通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用,优先用于发展集体所有制经济和乡村产业。”经全国人大常委会批准,我国自2015年开始集体经营性建设用地入市的试点,2019年十三届全国人大常委会第十二次会议做出修改土地管理法的决定,明确规划确定为工业、商业等经营用途并经依法登记的集体经营性建设用地,土地所有权人可以通过出让、出租等方面交由单位或者个人使用,通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押。乡村振兴促进法在此规定的基础上,更强调优先用于发展集体所有制经济和乡村产业。这里的优先,意指集体建设用地的使用权人通过受让、承租等方式取得的土地使用权,应当优先用于发展壮大农村集体经济,优先用于乡村产业发展。

(摘编自《重农评》)

观察与思考

各抒己见

警惕国际粮价冲击 保障国家粮食安全

□丁存振

保障国家粮食安全,不仅要关注一国粮食总量与结构变化状况,而且要看其所供应粮食的价格是否稳定,能否使全社会的粮食供销形成相对稳定与合理的价格预期。当前在我国粮食供应有保障情况下,更应该关注国内外粮食价格变化。

自新冠肺炎疫情爆发以来,国际粮价就屡创新高,其中小麦、玉米、稻谷、大豆国际市场价格均上涨至8年来的高位。与此同时,我国四大粮食作物价格上也出现上升,尤其是玉米价格,5月份玉米收购价与疫情前相比大幅上涨45.65%。由此,引起社会各界广泛关注,引发了人们对国际粮价传导及国内粮价的担忧。

国际粮价对我国粮价影响整体有限,但仍值得警惕。最新研究结果表明,从长期直接影响来看,国际小麦、玉米、稻谷和大豆四大粮食作物市场价格波动对我国粮食市场价格波动的平均贡献为20%左右,但玉米和大豆受到影响程度较大,均超过22%,而稻谷和小麦两大口粮受到影响相对较小,在15%左右。虽然小麦和稻谷两大口粮作物价格受国际粮食价格直接影响较小,但由于玉米、大豆与小麦、稻谷的替代关系,国际粮价会通过影响玉米、大豆价格间接影响小麦、稻谷价格,导致小麦和稻谷市场价格受国际粮价的影响加大。除此之外,在新冠肺

炎疫情影响、自然灾害冲击、投机炒作等不确定因素影响下,国际粮价对我国粮价的短期影响也进一步加深。因此,应警惕国际粮价冲击,多措并举提高国际粮食市场风险管控能力,保障国家粮食安全。

健全监测预测预警体系,强化国际粮价监测和评估。研究发现,从地域视角来看,我国粮食价格波动外部来源主要为粮食生产和贸易大国。为此,应健全粮食价格监测预测预警系统,扩大粮食市场价格监测范围,密切跟踪分析世界粮食生产和贸易大国国家粮食市场形势情况,针对其粮食价格异常波动,提早预判、提前预警。另外,通过深化与国际行业组织合作,加强国际粮价综合研判,提升国际粮食市场价格分析预测科学性。

多层次深化国际合作,完善粮价波动协同治理机制。粮价波动所具有的跨国性、多维性及公共产品属性等特性凸显出粮价波动所带来的粮食安全问题不再是一个区域性问



题,全球协同治理成为现实需要。中国作为负责任大国,一方面,应积极推动建立多层次的跨国协调组织,完善粮价波动治理合作机制,制定行之有效的合作治理规则体系,为各国之间合作创造有力条件;另一方面,牵头搭建粮食市场信息共享和沟通平台,拓宽信息交流渠道,加强各国间粮价信息交流,实现粮食市场信息共享,降低信息不对称,为各国市场价格预判和预警提

供基础。降低粮食进口集中度,开辟多元化进口渠道。粮食进出口渠道是国际粮价波动输入的重要途径,粮食进口渠道单一会导致粮价波动输入性风险加剧,尤其是针对我国进口量较大的大豆而言更是如此。为此,应建立和培育政府、国际组织、商协会及企业间多样化的伙伴关系,建立多元化粮食合作机制,拓宽多元化进口渠道,降低对少数国家进口依赖性,改变粮食进口渠道集中的问题,降低进口集中度过高带来的输入性风险。

提高粮食市场调控精准性,强化粮食市场预期管理。在经济全球化时代,国际粮食市场的任何风吹

草动,都会不同程度地传递到中国,影响国内粮食市场预期,扰乱国内粮食市场。市场预期管理作为我国实施粮食宏观调控、维护粮食市场稳定的重要手段之一,在稳供给、稳市场、稳预期方面发挥重要作用。一方面,不断完善以粮食储备体系和应急机制为基础的粮食宏观调控体系,增加粮食储备规模,针对国内粮食市场异常情况及时调控,稳定粮食市场预期。另一方面,通过多种方式加强与市场沟通,大力打击散播虚假信息、囤积居奇、哄抬价格的投机行为,避免市场误读和扰动,防止粮价波动引发的恐慌情绪蔓延,合理引导粮食市场预期。

(摘编自《重农评》)

提高水资源利用效率 建设节水型社会

□李群

水是生命之源,提高水资源利用效率,建设节水型社会,关乎每一个市民的切身利益。这是关乎城市发展的大事,也是人人可为的小事。节水正体现在处处细节,也许有人对“一滴水”不屑一顾,但据测算,一个水龙头一秒钟漏一滴水,一年便会浪费掉360吨水。如果任由跑冒滴漏现象发生,那么就将造成触目惊心的水资源的浪费。

前不久也有媒体报道,会议半瓶水浪费的现象时有发生,久而久之造成了巨大的浪费。节水是全社会共同的事,针对此类问题,商家可以留下做记号地方让消费者自行标注,人多时也不会与人搞混可以带走。而在平时,洗完手及时关上水龙头,洗菜水留着冲马桶,洗澡时间别太长……也许这些小小举措看着不起眼,但长年累月积攒起来,节水规模也会令人惊叹。水是生态系统的控制要素,如果公民没有养成节约用水的习惯,社会没有形成节约用水的氛围,再多的措施,效果也会大打折扣。当节水、惜水在全社会蔚然成风,“生命之源”才能永葆生机。

节约用水合理用水,才有用不完的水。让节约用水内化于心,外化于行,成为全民运动、社会风尚,促进节水事业需持之以恒,这也是助力“南水北调”这项功在当代,利在千秋的大工程更有意义、更可持久。

(摘编自《中青网》)