

新时代下的农村土地闲置问题及解决思路

作者简介

徐进

作者单位: 中国财政科学研究院

核心提示

目前,土地闲置问题是一个亟需解决的问题。日益严重的农村土地闲置问题会对乡村振兴进程造成干扰,对农村治理与发展带来困境。合理利用闲置土地,对农村长远和谐发展具有极其重要的意义。

农村土地闲置现状

有专家认为,土地闲置是那些土地没有被利用导致荒废的情况。也有专家认为,土地闲置可以分为农业闲置土地和非农业闲置土地,造成土地闲置问题的原因在于大批农民进城务工,以致土地荒废。

目前,土地闲置问题是一个亟需解决的问题。相关统计资料显示,我国有360万个行政村和自然村,每个村平均人口约为195人,建制镇(包括乡集镇)近3.2万个。我国年均将有1200万农民要转移到城市,由

此每年搁置的耕地大约达200万公顷,宅基地废弃空置近760万公顷,其他类型的闲置土地也有很多。

近年来,随着城镇化的加快,进城务工的农民越来越多,土地闲置问题愈加严重。

农村土地闲置会造成以下几方面的不良后果:一是土地利用效率不高,土地资源浪费,降低经济效益;二是违背国家发展规划;三是有效耕地面积缩小,阻碍规模化经营;四是导致土壤肥力下降、耕地质量下降,

对国家粮食安全造成危险。

日益严重的农村土地闲置问题会对乡村振兴进程造成干扰,对农村治理与发展带来困境。合理利用闲置土地,对农村长远和谐发展具有极其重要的意义。

农村土地闲置的原因分析

第一,农业受自然风险和市场风险影响较大。一方面,农民种植庄稼是靠天吃饭,农业基础设施薄弱、风险高,一旦遇到极端的自然天气很可能导致颗粒无收。另一方面,尽管国家出台了相关扶持政策,但由于大多数地区仍是传统的手工种植,农作物成本高、收益低,很难达到农民对收入的预

期。有村民说,“每年对耕种的投入很大,一亩地一年下来的毛利润有时也就1000元左右。”农业的弱质性和落后性严重打击了农民种植的积极性,农民越来越不愿意种植农作物,进而导致土地荒废。

第二,法律意识淡薄,房地产规划和建设问题造成的用地效率低下。一个真实的案例:

在某地的城乡接合处,某开发商由于资金不到位等原因,楼房建到一半就不得不停工,导致此处房屋荒废达4年之久。其他地区也经常有所谓“鬼城”的状况出现。这些都会导致大量的土地闲置。

第三,城乡收入差距问题。我国最大的发展不平衡是城乡发展不平衡,最大的发展不充分

是城乡发展不充分。改革开放40多年来,农村地区得到了很大发展,但城乡收入差距较大的问题仍然存在,大多数农民进城务工,老人小孩则留在家中,劳动力不足,进而造成土地闲置,而这也存在一定的公共风险。

第四,传统思想观念问题。一方面,由于传统的小农思想,进城务工的农民不愿放弃自

己的土地,以便作为将来的保障;另一方面,土地利用程度不高,农民在村里其他地方新建房子后,仍保留着原来的旧房子,从而造成宅基地闲置的状况。

第五,相关法律不够健全问题。通过查找有关土地制度的法律文件,我们发现,关于土地闲置的法律规定仍存在空白,需要进一步完善和补充。

新时代解决农村土地闲置问题的主要思路

新时代实施乡村振兴战略,必须下大力气处理好农村土地闲置问题。有效利用农村土地、盘活农村土地资源是农村振兴、发展的必要途径。解决土地闲置问题,需在以下几个方面做出努力。

加快土地流转,继续推进“三权分置”。所有权、经营权、承包权既存在整体效用,又有各自的功能,从当前实际出发,放活农地经营权是农村土地规模化经营、现代化运营的关键。农民作为承包者将土地经营权流转出去,自己赚取租金收益,这样不仅可以解放“人”与“地”之间的束缚,也在一定程度上优化了农村土地资源的配置,使得地尽其用。积极落实国家要求,大力实行土地所有权、承包权、经营权“三权分置”制度,加快土地流转,将农村闲置的土地资源盘活,符合新时代农村现代化建设要求,是实施“乡村振兴战略”的推动力。

紧抓区划调整契机,加强农村基础设施建设。一方面,我们必须加强农村的基础设施建设投入,加强农业现代化建设,发展机械化农业,利用物联网、“互联网+”等技术,建设现代农业产业体系、生产体系、经

营体系,发展信息化农业,增加其技术含量,从而吸引更多更优质的人力资本进入农村、扎根农村、发展农村。另一方面,当地政府要注重从城乡统筹思维向城乡融合思维的转变,着眼于城乡融合,围绕“融合”二字下功夫,打破传统的城乡发展模式。要抓住区域调整一体化的有利契机,解决城乡互联互通问题,促进城乡融合发展。要进一步完善产权制度和要素市场化配置,适时指导种植思路,掌握市场信息,对周边市区和县区输出优质农产品,从而增强农地利用效率,减少农地闲置,真正实现农业就地增值、农民就近增收。

村企合作进行闲置土地开发,发展特色小镇。政府要通过公共资源配置均衡机制,积极撬动社会资本参与农村闲置土地开发,以灵活的机制推动公共资源要素更加公平、合理、高效的配置,因此我们要鼓励企业在符合国家法律政策的情况下,积极参与农村闲置农地、宅基地的开发,包括发展PPP项目、指导性开发、建造特色小镇等。农村要因地制宜,积极发掘其特有的资源优势,促进一二三产业融合发展,建立健全现代农业社会化服务体

系。以发展特色小镇为契机,以乡风文明、特色资源(包括旅游资源、产业资源等)、历史文化等进行凝聚,从而吸引更多资本的流入。这样,不仅能增加农民的收入,也能使得闲置的土地资源得到更高效的利用。

财政支持农村绿色生态建设,避免垃圾占用耕地。鉴于目前我国农村多数地区生活垃圾仍处于无序抛洒状态,财政可以对此方面倾斜,即构建以绿色生态为导向的财政支持模式。要划转部分财政支农资金聚焦于农村环境综合整治行动,加强土地集约化利用,最终解决耕地垃圾占用的土地闲置问题。同时,设立农村生活垃圾专门管理机构,负责农村生活垃圾的收集处置管理。目前我国城市生活垃圾收集处置管理,主要由城市管理局或市容管理局等部门负责,而农村生活垃圾还没有专门的职能机构进行管理。

加强法制建设,强化政府监管职能。保护耕地是国家保障粮食安全的战略行为,理应由国家承担保护耕地的必要成本。有关部门要明确闲置土地认定标准,加强执法力度,提高公民的守法意识,对于因经营

能力或其他方面因素造成的土地闲置,要给予一定的惩罚,如依法征收土地闲置费,并适时处置闲置土地。一方面组织有关部门调查土地利用情况,明晰土地闲置情况,帮助科学规划,使土地得到更有效的利用;另一方面,乡村振兴资金不仅要保障充足,更要使用有效,探索建立涉农资金统筹整

合长效机制,确保有限资金集中投向农村重点领域。更重要的是,政府要开通“阳光信息监督平台”,加强对部分公职人员挪用资金、贪污腐败等情况的监督,同时在符合法律的情况下,将财政资金的落实情况定期公开,让权力在阳光下运行。

(摘编自《中国乡村发现》)

延伸

闲置耕地污染治理与修复的路径

科学论证闲置耕地污染修复项目。闲置耕地污染治理与修复是个系统工程,开展这项工程之前需先对闲置耕地污染修复项目进行科学论证,认真开展投入产出分析,尽量通过“投入—治理—修复—建设—经营—收益”方式,实现闲置耕地污染修复的良性循环。

多途径解决闲置耕地污染修复的资金难题。耕地污染治理与修复是功在当代、利在千秋的事业,建议各地政府在财政收入中安排专项资金用于耕地污染治理与修复。同时,鼓励社会资金参与闲置耕地污染治理与修复,大力支持村集体或企业参与闲置耕地污染治理

与修复工程。

提高闲置耕地污染修复的目标整体性和技术专业性。耕地污染治理与修复在生态功能上具有区域性和综合性的特点,建议以修复闲置耕地的生态系统及有助于改善区域整体生态环境为目标,运用先进技术、雇佣专业机构和人员对受污染的闲置耕地开展修复工程,使经修复的耕地能在发展现代农业、美化乡村环境、优化城乡生态系统等方面充分发挥应有的功能。