

农村土地整治项目应采取产权主体申报加政府监管模式

朱道林

农村土地整治作为改善农用地利用条件,提升农用地质量,增加耕地面积,确保18亿亩耕地红线,保障中国的粮食安全,起到了重要作用。

但是长期以来,农村土地整治项目的实施主要采取“政府主导、政府投资、政府实施、政府监管”的模式,即主要由地方政府根据当地耕地占补平衡的要求,申报有关土地整治投资项目,经有关上级国土资源管理部门审查批准后,继续由地方政府进行实施,而在这期间所整治区域的农村集体经济组织,尤其是农户,基本处于被动接受地位,整治区域选择、整治方案设计与农户的耕地经营利用脱节,严重影响了国家大量土地整治投资的实施绩效。其弊端具体表现在:

第一,农民参与不积极,甚至抵触,直接影响项目实施进度。

国家投入大量资金实施土地整治,改善农田水利设施、田间道路等,按道理应该得到农户的支持和配合,但由于一些项目在实施过程中没能完全从农户土地经营的角度进行考虑,实际操作中一旦占用农户的耕地,往往很难得到农户配合,甚至遭遇反对,直接影响项目实施。

第二,整治好的耕地难以得到充分利用。

由于整治项目未能充分考虑集体和农户的耕种要求,因此导致一些项目投入巨资整治出耕地出现闲置,甚至撂荒,失去了实施土地整治的作用。

第三,整治耕地质量缺乏监督和保障。

地方政府在实施整治项目过程更注重的是耕地占补平衡指标,往往存在重面积轻质量的现象,缺乏耕地利用与经营主体的监督,项目验收流于形式,浪费大量资金,又没能真正解决保护耕地、提升耕地质量与产能的问题,部分项目还存在破坏环境、引起水土流失的隐患。

因此建议,将现行农村土地整治项目主要由“政府主张”的模式逐步改变为由农户或集体经济组织等农村土地经营利用的“产权主体主张”的模式,即由集体经济组织及农户提出整治要求,由专业技术队伍按照要求和相关标准进行整治项目规划设

计,由政府进行审查,通过审查的项目予以批准,拨付投资,委托专业队伍进行实施,最终由政府 and 产权主体联合进行验收。这一模式可概括为“产权主导、国家投资、专业实施、政府监管”,各司其职,充分发挥集体和农户作为土地利用主体参与土地整治的积极性,既结合其土地利用要求提出整治方案,又监督整治质量,同时发挥专业技术队伍作为实施主体的优势,而地方政府则专职负责审查和监管,使土地整治既满足农户和集体农业生产经营的要求,又符合国家投资、地方政府补充耕地提升耕地质量的要求。

(朱道林,致公党党员,中国农业大学土地资源管理系主任)