

# 我国农村土地整治中的法律问题

宋才发 李文平

(中央民族大学经济学院,北京 100081)

**摘要:**土地整治是农村土地改造的一个具有特定含义的概念。构建“十三五”全国土地整治规划宏伟蓝图,必须以建设高产稳产基本农田为重点,以确保国家粮食安全为重要抓手。我国农村耕地土壤污染已达到惊人的程度,必须借鉴发达国家防止土壤污染和表土剥离的成功做法,占用耕地建设项目须履行耕地表土剥离,推进生态文明制度建设。要提升农村集体土地整治的法律地位,建立健全农村耕地土壤污染责任终身追究制度,着力打造农村土地行政执法体系的新格局。

**关键词:**土地整治;基本农田;表土剥离;土壤污染治理;生态文明建设

中图分类号:D922.3

文献标识码:A

文章编号:1672-433X(2015)04-0118-06

土地整治是一项由中央人民政府发起的,对低效利用、不合理利用以及尚未被利用的土地进行有目的、有计划地整治,对因生产建设破坏和自然灾害遭到毁损的土地进行修复利用,从整体和长远目标上达到保护耕地,提高土地综合利用效率和效益的土地改造活动。我国首部《土地整治蓝皮书》把土地整治界定为一种节约集约利用土地的活动<sup>[1]</sup>。本文拟就农村土地整治中的基本农田保护、土壤污染治理、土壤表土层剥离、土地整治法律地位等法律问题展开探讨,以就教于大家。

## 一、农村土地整治的基本内涵及其目标任务

土地整治是农村土地改造的一个具有特定含义的概念。国务院2010年12月27日下发的《关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》(即国发〔2010〕47号文件)标志着“十二五”期间我国农村土地改造大幕的正式拉开。国家随即出台《全国土地利用总体规划纲要(2006-2020年)》及《全国土地整治规划2011-2015年》两个土地整治的规范性文件,将全国土地整治设计为10年和20年两个不同阶段的战略目标。其中,2011-2020年全国土地整治战略目标的主要任务有如下四项:(1)以农用地整治为基础。加大对基本农田保护区耕地整治的力度,着力改造中低产农田、复垦因自然灾害毁损的耕地,不断提高农村集体耕地的

数量和质量。(2)以建设用地整治为重点。着力开展对城乡结合部、历史形成的“城中村”以及那些地灾易发区域村落的整治,依法规范城乡建设用地增减挂钩的试点,切实搞活城镇存量建设用地和农村非农经营性土地。(3)以土地生态整治为抓手。坚持因地制宜、尊重生态自身的发展规律,发挥种植农作物生态功能作用,适度开发那些宜农而未被利用的土地。(4)以土地综合整治为平台。积极探索和实践城镇反哺农村、工业建设用地帮扶农村产业发展的道路,从整体上实现城乡土地高效节约集约利用。2020-2030年的预期战略目标,主要是坚持18亿亩耕地红线不动摇,着力建设一批能够旱涝保收的高标准基本农田;大力推进农村建设用地和工矿区工业建设用地的综合整治,充分利用城乡一切闲置土地,推进城乡建设节约集约利用土地;不断提高城乡土地利用率和生产率,保障城乡土地资源的合理利用,促使城乡进入景观生态型土地综合整治新阶段。不能把农村土地整治简单地理解为整治农田和村舍,必须在改造基本农田和新农村建设的进程中,尤其要加强基础设施和公共设施建设,让广大的农民群众真正享受到改革开放和现代化建设的积极成果。

构建“十三五”全国土地整治规划宏伟蓝图。在“十三五”土地整治的进程中,必须合理区分政府与市场的职能定位,政府在组织制定规划的时候,一定

收稿日期:2015-01-08

基金项目:国家“985工程”中央民族大学第三期建设重点项目“民族地区经济法律制度研究”(CUN985-3-2);国家社会科学基金项目“民族地区土地流转中农民的可持续发展问题研究”(13BMZ076)。

作者简介:宋才发,男,中央民族大学教授、博士生导师,主要研究民族地区经济法律制度。Email: songcaifa@sina.com

要广泛地吸纳有关专家和民众参与,土地整治项目的提出和落地应当由市场来决定,政府的主要责任是做好投资、验收与监管方面的服务工作。土地整治规划要在体现维护农民合法土地权益的同时,注意维护土地各个方面权利人的合法权益,包括我们通常所说的土地所有者、农地承包者和农地经营者的合法权益。“十三五”期间土地整治规划必须突出战略的高定位,坚持高起点、高标准、低碳化、精细化和市场化原则,强化提升农村耕地质量的核心功能,探索整体推进生态文明建设的路径和方法,研究制定较为周密的农村生态景观建设技术指导,规划生态景观建设项目涉及的具体内容,切实做到生态文明建设、新型城镇化建设、粮食和生态红线监管、山水林田多位一体的统一管护,最终建成具有鲜明地域特色的乡土景观风貌。要积极倡导“综合型土地整治”模式,自始至终都要明确增加耕地数量与提升耕地质量是“十三五”土地整治的基础,优化布局与促进各类建设用地节约集约利用是重点,改善农村居民生活质量和自然生态景观是核心。对于农村大面积种植和产出粮、油、棉、果、药、杂的地区,重点是大力推进农用地和建设用地的综合整治;对于正在进行和即将进行城市化建设的地区,重点是开展低效利用土地和人居环境提升方面的土地整治;对于长江和黄河源头的生态功能区,重点是开展遏制水土流失、石漠化、荒漠化和维护生物多样性方面的土地整治;对于矿产资源和能源储藏量富含地区,重点是开展矿山地质环境恢复和废弃地复垦方面的土地整治;对于沿海的海岸带和海岛地区,重点是开展海岸带和海岛的土地综合整治和土地修复治理。

土地整治要以建设高产稳产基本农田为重点。早在 2006 年国家就确定了 116 个国家级基本农田保护示范区;进入“十二五”规划建设后,为实现“再造 4 亿亩高标准基本农田”的目标,国家又启动了 500 个高标准基本农田建设工程项目,提出“十二五”时期土地整治要在加强 500 个示范县建设的同时,对原来的 116 个基本农田示范区予以改造提高。《全国高标准基本农田建设总体规划》提出到 2020 年,要建成 8 亿亩旱涝保收的高标准基本农田<sup>①</sup>。《高标准农田建设通则》(GB/T30600-2014)给“高标准农田”设定了定性和定量的指标,明确规定农田基础设施占地率不得高于 8%,田间道路通达程度不得低于 90%,农田防护面积的比例不得低于 90%,田间基础设施完好使用年限不得低于 15 年<sup>[2]</sup>。可以说这些定性与定量标准的制定,为推动全国统一的高标准基本农田建设,实

现高标准基本农田建设质量目标提供了依据。我国计划 2015 年通过具体的土地整治工程,实现历史遗留的毁损土地复垦率 35% 的目标,使毁损土地复垦后实实在在地补充耕地 28.3 万公顷(折合为 426 万亩);对工矿、高速公路、大型水利工程沿线进行系统的土地整治,力争通过复垦等重大项目的实施新补充耕地 408.75 万亩<sup>[3]</sup>。可以毫不夸张地说,我国农村土地整治开始尝到了实施措施、治理模式、管理方式创新的甜头,已经吸引越来越多的农村土地承包者的自觉参与,土地整治工作正在步入以基本农田建设为重点、全面提升耕地质量确保增产增收的正确轨道。农村土地整治始终要以促进农民增收、农业增效和农村发展为终极目标,努力完成《全国土地利用总体规划纲要(2006-2020 年)》、《全国新增 1000 亿斤粮食生产能力规划(2009-2020 年)》提出的农村土地整治的任务,为确保国家粮食安全提供基础性保障。因此,在“十二五”规划建设末期和“十三五”规划开始实施的衔接阶段,各级地方政府必须严格按照《高标准农田建设通则》的要求,积极推进和扩大农村土地整治规模,争取 100% 实现基本农田高标准整治的全覆盖。尤其要将那些经过土地整治建成的土地平整、集中连片,土壤肥沃、旱涝保收的高产稳产农田,划定为永久保护的耕地。

土地整治要以确保国家粮食安全为重要抓手。农村较为肥沃的耕地均属于不可再生的稀缺资源,一般需要经历成千上万年演化才能够最终形成。耕地表层土是指耕地最上层部位的土壤,表层土一般厚度为 20-30 厘米。科学研究证明,在通常情况下形成 1 厘米厚度的耕地表层土,大约需要经历 100-400 年的时间才能够实现。在基本农田中要想形成 2.5 厘米厚度的表层土,一般需要经历 200-1000 年的时间才能够完成<sup>[4]</sup>。表层土为植物根系密集且有机质丰富的土层,它拥有极为丰富的有机物质和微生物,是地球有机物活动的最主要、最常见的场地。据农业部公布的有关数据显示,目前我国耕地退化面积已经占耕地总面积 40% 以上;化肥使用量超过发达国家的

<sup>①</sup> 《全国高标准农田建设总体规划》提出到 2020 年,建成旱涝保收的高标准农田 8 亿亩,亩均粮食综合生产能力提高 100 公斤以上。其中“十二五”期间建成 4 亿亩集中连片,田块平整,配套水、电、路设施改善的高标准农田,耕地质量和地力等级提高,科技服务能力得到加强,生态修复能力得到提升。国务院. 关于全国高标准农田建设总体规划的批复(国函〔2013〕111 号)[Z]. 国务院 2013-10-17 颁发。

20%、农药使用量超过15%;我国已有5000万亩耕地遭到中重层度的污染,重金属污染耕地土壤的情况十分严重。20世纪50年代东北肥沃黑土层厚度平均达60-70厘米,现在已经平均下降到20-30厘米<sup>[5]</sup>。总之,东北的黑土层越来越薄,南方耕地土壤的酸化越来越严重,耕地污染、土质下降直接影响到粮食生产能力,威胁到国家的粮食安全,“十三五”期间必须下大力气狠抓农村土地整治工程建设。可以说农村土地整治是破解农业现代化制约因素的重要抓手,是改善农业基础设施条件和稳固国家粮食安全的重要基础。譬如秦皇岛市严格执行河北省下达的土地整治规划任务,有目标、有计划地实现了一批土地整治项目。自2010年以来,秦皇岛市共实施农村土地整治项目124个,涉及土地整治规模总面积23.7万亩,实现新增耕地面积4.7万亩。在涉及基础设施和公共设施建设用地的审批问题上,他们严格执行耕地保护的首长负责制和基层领导目标责任制,从严从紧控制基本建设占用农村耕地,千方百计地避开优质耕地,严格禁止占用永久保护的基本农田。统计到2013年年底,全市耕地保有量达到284.267万亩,超过了河北省下达的261.1万亩耕地保有量的目标;该市基本农田的实际保护面积为246.147万亩,也大大地超过了河北省下达的232.44万亩指标。秦皇岛市卢龙县是国家基本农田保护示范区,他们因地制宜先后实施了木井乡、下寨乡等8个基本农田保护区示范项目,创造了实现农村土地整治规模总面积12.05万亩,新增耕地总面积0.719万亩的佳绩<sup>[6]</sup>。我国通过深入扎实的农村土地整治项目建设,初步实现了提高耕地质量、建设项目占用耕地占补平衡的目标,实实在在地提高了粮食生产能力、增加了农民的经济收益。我国土地整治工作已经发挥了各项基本建设节约集约利用土地、整治闲置低效用地,保护耕地数量与质量、保障国家粮食安全,治理农村“散、脏、乱、差”局面、促进新农村建设和统筹城乡社会发展的抓手作用。

## 二、农村耕地土壤污染现状及土壤表层剥离再利用

我国农村耕地土壤污染达到惊人的程度。据《2013年中国国土资源公报》和2014年《首次全国土壤污染状况调查公报》显示,我国目前共有农用地64646.56万公顷,其中耕地占有13515.85万公顷(折合为20.27亿亩)<sup>①</sup>。国家环境保护部会同国土资源部根据国务院的部署,自2005年4月至2013年12月,首次对我国土地污染现状进行了一次全面的调

查。被实际调查的630万平方公里土地面积,覆盖了全部耕地以及部分林地、草地、未利用地和建设用地。调查的实际情况表明,全部耕地的耕作层土壤已有两成被严重污染超标,全国耕地土壤点位超标率达到16.1%,且南方土地遭受到的污染程度超过北方,耕地耕作层表层土壤镉含量的增加极为明显<sup>[7]</sup>。除此之外,由于频繁的基础性设施建设、自然灾害等各种原因造成的农村土地毁损也相当严重,目前有具体统计数字的毁损面积已经达到1亿多亩,而且每年还在以几百万亩新毁损面积的速度在递增。一般来说耕地耕作层土壤遭受污染具有积累性,污染物极容易在耕作层土壤中残留和积累。加之重金属和部分剧毒农药在一般情况下难于降解,因而对土壤的污染严格地说就是一个不可完全逆转的过程。

发达国家防止土壤污染和表土剥离的成功做法值得借鉴。发达国家在防止土壤污染立法上一般采取独立的、单行法的立法模式,确实具有可供借鉴的经验。譬如德国有关土壤污染防治的法律主要有《联邦土壤保护法》、《自然资源保护法》、《土地资源保护法》和《联邦土壤保护与污染地条例》等;日本有关土壤污染防治的法律主要有《农业用地土壤污染防治法》、《土壤污染对策法》等。不仅如此,发达国家自19世纪中后期就注意到采矿作业对土壤和生态环境带来的破坏性,20世纪开始重视对矿山开采作业环境治理的有益探索,到20世纪中后期不少国家就制定出台了有关土壤表土剥离利用的法律规范。譬如美国1997年制定了《露天采矿管理与土地复垦法》等一系列法律法规,规定对矿山开采作业面有益于作物生长的土壤表土层,对基础设施建设、居民住宅建设以及生产建设占用耕地的表土层,实行严格地表土层剥离和合理搬移利用。日本出台了《土地改良法》、《耕地培养法》等改良土壤的专门法律,建立了国家、县和农协三级组织的土地改良体系,鼓励农户改良土壤结构,多积累施用农家肥和自然肥,改造低洼地和酸性土壤。在土壤表土层剥离实践中,尽管各个发达国家的做法和特点各有千秋,但是确有其规律和共性,值得我国效仿和借鉴。归纳起来主要有七点:一是相

① 《2013年中国国土资源公报》显示,截止2012年底,全国共有农用地64646.56万公顷,其中,耕地13515.85万公顷(20.27亿亩),林地25339.69万公顷,牧草地21956.53万公顷,建设用地3690.70万公顷,其中城镇村及工矿用地3019.92万公顷。国土资源部.2013年中国国土资源公报[N].中国国土资源报,2014-04-22(7).

当成熟的土壤表土层剥离管理体制强化了政府的行政手段。二是关于土壤表土层剥离的程序规范且每一个具体环节要求严格。三是形成了较为完整的土壤表土层剥离的法律定位和执法体系。四是对土壤表土层剥离普遍运用经济与法律并重的手段,建立了政府投资占主导的保证金和基金制度;五是逐步积累了一套完整的且不断创新的土壤表土层剥离和搬移利用技术;六是土壤表土层剥、供应和利用基本实现市场化和社会化;七是将耕地优质保护和生态保护贯穿于土壤表土层剥离再利用的始终<sup>[8]</sup>。我国建设用地表土层剥离工作尚处于起步阶段,当前的首要任务就是建立起规范土壤表土层剥离的程序和标准,在准备实施、表土剥离、存储运输诸环节上进行顶层设计,制定出一套适合我国国情的技术标准和可供操作的实施办法。实施一切工程和建设用地可供利用的表土层剥离,必须以改良土壤、优化耕地质量的全局性利益为目标,理顺各级政府部门之间涉及表土层剥离的管理体制机制,严格按照技术操作规程的要求、依据规范化的程序标准、运用经济和法治相结合的手段,依法保障土壤表土层剥离利用综合效益的最大化。

占用耕地建设项目须履行耕地表土剥离。一般说来,养分贫瘠的土壤只能够用于增厚土层,用以改善农作物在生长过程中的立地条件,移土培肥必须考虑表土供需匹配的诸多因素。譬如壤质土尽管可用的土层较厚,但是因沙砾太多而不可用于培肥;如果耕地的耕作层表土已经被污染了,那就毫无剥离再利用的价值了。因此,在剥离表土层再利用的过程中,一定要采取科学技术、讲究科学利用,切忌盲目地搞“一刀切”的做法,绝对不能人为地搞成新的土壤污染。尤其要注意权衡表土的供需匹配,防止人为造成水土流失,防范毁损土壤和地质生态。一般说来,农地的耕作层多是经过自然演化和人工培育出来的耕地精髓,是不可多得的农业丰产丰收的稀缺资源。譬如耕地资源匮乏的福建省莆田市,2011年5月出台了《非农建设占用耕地耕作层剥离利用办法(试行)》,积极开展非农建设占用耕地表土剥离再利用试点。他们的具体做法是:在进行土壤质量所含元素检测的基础上,利用剥离的肥沃表土层再造耕地。他们对剥离的肥沃表土层实行统一堆放储存,使用于覆盖新开垦土地或者复垦地、改造中低产农田等,建立和实施肥沃表土层有偿使用的体制机制<sup>[9]</sup>。吉林省有肥沃的黑土耕地110万公顷,占全省耕地总面积的20%,粮食产出量占全省60%以上。吉林省是率先走耕地

耕作层土壤剥离的省份,他们采取多种模式、因地制宜地整体推进土地整治工程:一是将耕作层土壤剥离与土地整治项目建设相结合,实现占优补优。二是将耕作层土壤剥离与临时占用耕地复垦相结合,确保建设沿线生态环境安全。三是将耕作层土壤剥离与新农村建设中的村庄复垦相结合,保障耕地的数量与质量不降低。四是将耕作层土壤剥离与菜篮子工程相结合,实现被占地农民生活质量、经济收益有提高<sup>[10]</sup>。2014年10月国土资源部在吉林省吉林市举行“全国耕地耕作层土壤剥离利用现场会”,肯定和推广吉林省在实施耕地耕作层土壤剥离利用方面的经验和成功做法<sup>[11]</sup>。

剥离耕地表土层土壤推进生态文明制度建设。在农村耕地遭到严重污染、生态系统严重退化的情势下,我国必须义无反顾地把生态文明制度建设的着力点,放到加大污染防治和监管上,通过立法实现源头严防、过程严管和后果严惩。美国、日本等发达国家都先后制定了与保护耕地表土层土壤密切相关的法律规范,世界上有61个国家在宪法中确认了环境权,有105个国家将环境保护作为治理国家的根本义务,通过立法方式强化对耕地表土层实施剥离,重视表土层剥离对生态文明建设的作用已成为各文明国家的共识。诸多国家还为剥离利用耕地表层土壤制定了相应的技术规范,譬如美国颁布的《基本农田采矿作业的特殊永久计划实施标准》,就明确规定只要是在基本农田上采矿作业就必须进行表土剥离,能够用于基本农田重建的耕作层土壤和表土物质,其剥离的最小深度起码要达到48英寸等。美国制定的与剥离表土层密切相关的法律主要有《露天采矿管理与土地复垦法》等3项初期管理计划实施标准,12项永久计划实施标准<sup>[12]</sup>。我国作为后发展国家在汲取和借鉴发达国家经验教训的基础上,已经把生态文明建设纳入到现代化建设“五位一体”的总体布局之中。无论中共十八届三中全会还是十八届四中全会,都把加快我国生态文明制度建设提到了前所未有的高度。我国所要建立的生态文明制度囊括了自然资源产权制度、用途管制制度、主体功能区划分制度、资源有偿使用制度、生态补偿制度、生态环境保护制度等。生态文明制度从其表现形式上,它还必须包括法律法规、机制标准、体制程序等内容。要加强生态文明建设,就要大力推进绿色发展、循环发展和低碳发展,从土壤和水资源的源头上扭转生态恶化趋势,尽快建立起生态系统保护修复和污染防治区域联动机制。国家必须强化对建设用地耕作层土壤实施剥离的立法,

规定详实的、细致的表土层剥离的技术规范,明确对表土层自觉剥离利用的激励政策,对拒绝和破坏表土层剥离利用的惩处措施,建立健全一套适合我国国情实际的表土层剥离的市场机制和公众参与机制。总之,实现优美的生态环境既是我国生态文明建设的重要目标,也是权衡我国建设社会主义法治国家法治能力现代化的重要判断标准。

### 三、农村土地整治的法律地位及其法治保障

提升农村集体土地整治的法律地位。在农村土地整治的实际过程中,不可避免地会遇到农民承包经营的地块被合并进行重划的问题,也可能遇到农田整治需要修路、挖渠、架桥等工程挤占农民所承包经营土地的问题,所有这些在土地整治现实中发生的情况,无不涉及到农民集体经济组织和农户的切身利益,必须依据实际情况重新进行局部土地权属的调整。国土资源部推荐的湖北省安陆市土地整治的经验做法是,在长期的土地整治实践中采取“统收统分”的权属调整办法。这里所论及的土地权属“统收”是指在尊重农民意愿和完全同意的情况下,在动手进行大规模的土地整治之前,将农户持有的土地权属暂时性地由村集体统一收回,“统分”是指在农村土地整治工程完工之后,再以村组织为单位将已经整治好的土地重新分配到原有农户的手里。他们认为解决好这个问题的关键就在于,一定要将“统分”的基本单位严格定位在村民小组的范围内,完全按照村民小组所在农户的意愿不搞一刀切,不统一规定分田方案,切实依法维持农户原来的土地承包经营合同,只做土地整治后的局部小型调整<sup>[4]</sup>。为了保障农村土地综合整治工作得以顺利展开并达到预期目的,建议国家立法机关在汲取土地整治试点单位经验教训的基础上,研究制定出一部完整的《中华人民共和国土地综合整治法》。在目前条件还不具备的情况下,可考虑先行出台《中华人民共和国土地综合整治条例》,以规划土地整治规划的编制和实施,健全土地权属管理法规和土地置换、土地整治新增耕地指标的折抵等配套政策。同时还要加强对土地整治工作实施监督,规范耕地占补平衡制度的具体实施,使土地立法体系与用地市场供求规律相适应。必须逐步推行土地综合整治市场化建设,通过市场化机制实施和落实农村土地整治目标,由地方政府组织进行土地整治效果评价,农民参与土地整治绩效的验收和确认,将土地整治的实际效果纳入耕地占补平衡的考核范围。结合农用地定级估价和城乡建设用地增减挂钩的实际,在不转变农用地性质和用途的情况下,依法促使

农用地使用权公开公正地流转。要以正在进行的新农村建设为契机,进一步健全农村土地权属调整的法律支撑和规章制度,规范农村土地综合整治的权属调整机制;切实建立起土地整治规划实施的绩效评估机制,依法保障农村土地整治规划实施的实际效果和质量。

建立健全农村耕地土壤污染责任终身追究制度。耕地土壤环境质量涉及到人们的食品安全问题,我国直到目前为止还没有制定直接针对耕地土壤污染防治的专门立法。有关基本农田保护、土壤污染防治的法律规定,大多呈现在分散的诸如环境保护法、土地管理法、农业法、水污染防治法等具体的法律法规之中,而且多数法律条款规定得过于原则化、笼统化,既不便于具体操作又不具程序的规范性和惩戒的严厉性。因而建议正在修改的《中华人民共和国土地管理法》能够提出极其严格的防控措施制止环境继续恶化,防范和遏制农村耕地土壤污染问题,并且对农村耕地土壤环境和土地质量做出明确而具体的标准规定。在继续坚持环境保护法、农业法、土地管理法的基础上,对涵盖在这些法律中土壤污染的原则性规定,通过修改具体法条或由国家立法机构、国家权力机关做出司法解释的方式,将防止土壤污染的内容具体化、可操作化。尽管我国已经出台了《土壤环境质量标准》(GB15618-1995),但是该标准只是单一地规定了土壤的等级分类,并没有对土壤污染的标准做出明确的界定,建议对《土壤环境质量标准》(GB15618-1995)进行适时地修改,把界定土壤污染的具体标准融入到污染防治体系当中去。十二届全国人大常委会已经将土壤环境保护问题列入本届全国人大立法规划的第一类项目,以加快推进《土壤污染防治法》的立法进程。经过立法工作者近几年的艰苦努力,到目前为止已经初步形成了拟提交讨论的法律草案。土壤污染防治立法的首要任务是要避免土壤污染,对与土壤污染相关的土地利用项目的环境影响评价、土壤环境质量控制、土壤污染风险评估以及土壤污染治理与修复等做出强制性规定;强化各级地方政府的土壤环境监督管理职能,切实建立起土壤污染责任终身追究机制;强化对涉及重金属企业废水、废气和废渣处理情况的严格监督检查,同时为防止造成新的土壤污染,严格控制农业生产过程中化肥、农药、塑料薄膜等生产物品的滥施滥用问题。一定要依法建立跨地区、跨流域的生态补偿机制,进一步完善土地资源和水资源有偿使用、环境损害赔偿、生态环境污染赔偿等机制,尤其要进一步健全对各级地方政

府的考核评价制度 将土壤和水资源污染防治问题纳入考核范围 切实建立起对危害耕地土壤和水资源不法行为的惩处和终身责任追究机制。

着力打造农村土地行政执法体系的新格局。为此就要依据《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的精神 进一步完善农村土地行政法律法规体系 明确土地行政执法所必须遵循的基本原则 细化、量化每一个土地行政执法的工作环节 打造土地行政执法体系的新格局 在行政裁量的种类、范围和幅度上给予约束 建立健全土地行政裁量权的基准制度。要依法确定统一的农村土地执法人员身份 再也不能像过去那样把那些刑满释放犯、不怕死的流氓地痞弄来执法 也不能大量使用没有固定职业的“临时工”来执法 建议把农村土地执法人员统一纳入公务员序列管理 依法督促农村土地执法人员持证上岗。地方政府还要保障农村土地执法必备的行政经费 决不能允许执法人员擅自“创收”搞自收自支 严防因执法经费不足而导致大面积的土地执法腐败。要进一步落实土地行政执法责任体系 既要保障行政

执法者履行法律应尽的职责 又要规范行政执法的责任追究机制 确保土地执法者在行政权力许可的范围内行使职权。对农村土地行政执法人员所执行案件的责任追究 决不因其负责期限和工作岗位的变动而予以免责。对各级权力机关领导干预、插手农村土地行政执法案件的 不论其职位有多高、权力有多大 都必须依据中共十八届四中全会决定的要求追查到底 并且给予应有的党纪、政纪处分直至追究刑事责任。要进一步强化农村土地行政执法的证据要求 把每一个具体的行政执法案件办成经得起时间检验的铁案 既不允许行政执法者徇私枉法 也不允许任何人肆意越权侵犯农民的土地财产权益。建议按照 2014 年 9 月颁布实施的《国土资源违法行为查处工作规程》的要求 对土地行政主管部门有能力强制执行的由其主管部门强制执行 或者依法申请人民法院强制执行 决不允许因故将案件拖延不办 一定要贯彻“发现在初始 解决在萌芽”的方针<sup>[14]</sup> 坚决维护法律权威 依法处置和制止一切违法占地、用地行为。

#### 参考文献:

- [1] 毛志红. 节约集约: 土地整治担重任——我国首部土地整治蓝皮书解读[N]. 中国国土资源报 2014-06-20.
- [2] 郑伟元、陈原. 统一技术标准要求 规范高标准农田建设——《高标准农田建设通则》解读之一[N]. 中国国土资源报 2014-07-08.
- [3] 郑治文. 让毁损土地重获新生[N]. 中国国土资源报 2012-11-07.
- [4] 吴次芳. 表土剥离, 也是保护生态[N]. 中国国土资源报 2014-09-26.
- [5] 赵新. 粮食安全亟盼耕地质量支撑[N]. 中国国土资源报 2014-11-18.
- [6] 秦皇岛市人民政府. 实施节约集约战略 建设沿海美丽港市——河北省秦皇岛市创建国土资源节约集约模范市纪实[N]. 中国国土资源报 2014-03-06.
- [7] 孙秀艳. 首次全国土壤污染状况调查公报显示——二成耕地土壤污染超标[N]. 人民日报 2014-04-18.
- [8] 刘新卫. 沃土科学搬移 培肥造福大家——国外表土剥离再利用实践及其经验启示[N]. 中国国土资源报 2014-04-20.
- [9] 陈艳华. 福建: 沃土重生有突破[N]. 中国国土资源报 2012-02-06.
- [10] 吉林省国土资源厅. 剥离表层保沃土[N]. 中国国土资源报, 2014-10-15.
- [11] 李全人. 应剥尽剥: 艰难行进中——对吉林省表土剥离实践探索的调研与思考[N]. 中国国土资源报 2014-10-31.
- [12] 谭明智. 统收统分: 边实践边完善——关于农村土地整治权属调整问题的调查与思考[N]. 中国国土资源报 2014-07-04.
- [13] 余暄焯. 农村土地流转模式的缺陷及对策分析[J]. 求实 2013(12).
- [14] 张福君. 打通土地执法“最后一公里”[N]. 中国国土资源报, 2014-11-24.

(责任编辑 彭建军)