

耕地占补平衡政策落地难点研究

张大鹏

东辽县凌云乡综合服务中心, 吉林省辽源市, 136602;

摘要: 在城镇化与工业化快速推进导致耕地保护压力加剧的背景下, 耕地占补平衡政策作为坚守耕地红线、保障粮食安全的核心制度安排, 其地方实践成效对区域土地资源可持续利用具有关键意义。本研究以辽源市为对象, 探究耕地占补平衡政策落地情况。研究发现, 辽源市通过土地整理复垦项目、指标管理等措施, 在耕地数量保护、质量提升及经济发展保障上有所成效, 但面临后备耕地资源枯竭、土地整理技术资金不足、监管薄弱、验收标准不统一、成本补偿失衡等难题。对此, 提出挖掘资源潜力、强化全流程监管、统一验收规范、优化经济补偿机制、拓宽资金渠道等策略, 以期为区域耕地保护与可持续发展提供借鉴。

关键词: 耕地占补平衡; 政策落地; 难点; 辽源市

DOI: 10. 64216/3080-1508. 25. 04. 041

在我国严守耕地红线、保障粮食安全的战略背景下, 耕地占补平衡政策是维系耕地数量与质量稳定的关键举措。根据《辽源市国土空间总体规划(2021—2035年)》, 到2035年, 辽源市耕地保有量不低于400.56万亩, 其中永久基本农田保护面积不低于286.21万亩, 生态保护红线面积不低于176.28平方千米, 这对辽源市耕地保护工作提出了明确且艰巨的要求^[1]。然而, 受资源禀赋、经济发展水平等因素制约, 辽源市在政策落地过程中面临诸多挑战。深入研究辽源市的实践困境, 不仅能为其完善耕地保护策略提供参考, 也可为全国同类地区解决类似问题提供经验借鉴, 有助于推动耕地占补平衡政策在基层的有效落实, 实现经济发展与耕地保护的协同共进。

1 辽源市耕地占补平衡政策实施现状

1.1 政策实施历程

辽源市耕地占补平衡政策紧跟国家耕地保护战略, 自1997年起逐步推进。早期以“先占后补”为主, 后针对实践问题转向“先补后占、占水田补水田”, 重视耕地质量与生态平衡。同时, 政策理念从单纯土地开发, 向土地整治与生态保护协同转变, 不断优化升级。

1.2 现有政策措施

为落实耕地占补平衡政策, 辽源市采取了一系列具体措施, 涵盖了土地整理复垦项目、补充耕地指标管理以及动态监测机制等多个方面。在土地整理复垦项目中, 辽源市通过科学规划与技术创新, 将废弃工厂、荒草地等未利用地转化为耕地资源, 同时注重生态修复与水土保持^[2]。在补充耕地指标管理方面, 辽源市建立了严格的指标分配与考核制度, 确保补充耕地数量与质量的双

重达标。此外, 借鉴湖南省“两个占补平衡”的做法, 辽源市将用地报批占补平衡与动态监测耕地占补平衡相结合, 共同用于建设占用耕地的补充工作, 从而提高了政策执行的效率与透明度。

1.3 实施成效

辽源市耕地占补平衡政策实施以来, 在保护耕地数量、提升耕地质量以及保障经济发展等方面取得了显著成效。首先, 通过土地整理复垦项目的推进, 辽源市有效补充了大量耕地资源, 缓解了因建设占用导致的耕地数量减少压力。其次, 政策实施过程中对补充耕地质量的严格要求, 使得新补充耕地的生产能力得到显著提升, 部分地区的耕地质量等级甚至有所提高。此外, 耕地占补平衡政策的落实还为辽源市的经济发展提供了有力支撑, 通过合理配置土地资源, 既保障了基础设施建设的用地需求, 又维护了农业生产的稳定性, 实现了经济与生态的协调发展。

2 辽源市耕地占补平衡政策落地难点分析

2.1 补充耕地来源困难

2.1.1 后备资源匮乏

辽源市耕地后备资源形势严峻, 经长期开发利用, 优质后备耕地近乎枯竭。现存资源多分布于偏远区域, 受地形、土壤、水源等自然条件制约, 耕作条件差, 开发难度大。同时, 快速的城市化与工业化进程大量占用优质耕地, 加剧了后备资源紧张状况, 极大压缩了耕地占补平衡政策实施的资源空间, 严重影响补充耕地工作的推进效率与质量。

2.1.2 土地整理复垦难度大

土地整理复垦是补充耕地的重要途径, 但在辽源市

的实践中,这一过程面临多重困难。首先,技术难题成为制约因素之一。例如,在耕作层剥离和移土培肥等关键技术的应用上,辽源市缺乏专业人才和技术支持,导致土地整理效果不佳。其次,资金投入不足也是突出问题。土地整理复垦需要大量前期资金,包括土地平整、土壤改良以及基础设施建设等费用,而地方政府财政能力有限,难以承担高昂成本^[3]。此外,生态环境约束进一步增加了土地整理复垦的难度。部分地区为追求短期效益,忽视生态影响,导致水土流失等问题频发,严重威胁当地生态安全。这些问题的叠加效应使得土地整理复垦项目的实施难度显著提升。

2.2 占补平衡实施过程问题

2.2.1 监管不到位

在辽源市耕地占补平衡政策的实施过程中,监管体系的漏洞与不足尤为明显。一方面,对占用耕地环节的监管存在盲区。部分建设用地单位未严格履行耕地补充责任,仅象征性缴纳耕地复垦费,而县级地方政府作为实际责任主体,却因资源有限难以有效落实补充任务。另一方面,补充耕地环节的监管同样薄弱。尽管政策要求对补充耕地的数量和质量进行严格核查,但在实际操作中,监管力度不足导致补充耕地质量不达标现象时有发生。例如,部分地区将园地或林地改造为耕地后,未能持续跟踪管理,导致这些土地在验收合格后又重新调整为非耕地用途,严重影响了政策的公信力和实施效果。

2.2.2 验收标准不统一

补充耕地质量验收标准的差异性辽源市耕地占补平衡政策实施中的另一大问题。不同地区和项目在验收标准上存在显著分歧,尤其是在土壤质地、土层厚度、有机质含量等关键指标的评价上缺乏统一规范^[4]。这种差异不仅增加了政策执行的复杂性,还可能导致补充耕地质量参差不齐,难以满足农业生产需求。例如,某些项目在验收时过于注重表面指标,而忽视了长期培肥地力的必要性,导致新增耕地在短期内即出现退化现象。此外,验收标准的不统一还可能导致地区间政策执行的不公平性,进一步削弱政策的整体效果。

2.3 经济因素影响

2.3.1 补充耕地成本与补偿失衡

辽源市在耕地占补平衡政策实施中,补充耕地的经济成本与占用耕地给予农民的补偿之间存在显著失衡。一方面,补充耕地的成本逐年攀升,尤其是在土地整理复垦过程中,高昂的前期投入使得地方政府财政压力巨

大。另一方面,占用耕地给予农民的补偿标准相对较低,难以弥补农民因失去耕地而遭受的经济损失,导致农民对政策的支持度降低。这种成本与补偿之间的不合理关系不仅影响了农民参与政策实施的积极性,还可能导致地方政府在执行过程中出现“占优补劣”的现象,进一步削弱政策的公平性和可持续性。

2.3.2 资金投入不足

资金投入不足是辽源市耕地占补平衡政策实施的重要制约因素。目前,辽源市在耕地占补平衡项目上的资金受限于地方经济发展水平和财政能力,资金体系自身弊病显著。资金来源渠道狭窄,耕地开垦费征收混乱、土地出让金挪用,且资金分配缺乏科学机制,使用过程中挪用、截留现象屡禁不止。加之监督评估缺位,导致资金使用效率低下,无法满足补充耕地项目的实际需求。

此外,社会资本参与度较低也是问题之一。由于政策激励机制不完善,企业和社会组织对耕地占补平衡项目的投资意愿不高,进一步加剧了资金缺口问题。这种资金短缺的局面严重制约了政策的落地实施,影响了耕地保护目标的实现。

3 辽源市耕地占补平衡政策落地难点的解决策略

3.1 优化补充耕地来源

3.1.1 挖掘后备资源潜力

为解决辽源市补充耕地来源困难的问题,应通过科学调查与合理规划挖掘潜在耕地后备资源。根据相关研究,耕地后备资源的枯竭已成为制约占补平衡政策实施的重要因素^[5]。辽源市可借鉴其他地区的经验,开展未利用地资源的详细调查,明确适宜开发为耕地的区域,并制定长期的土地利用规划。例如,针对偏远且零星分布的后备资源,可通过集中连片开发的方式提高其利用效率。此外,还需注重生态保护,避免因过度开发导致生态环境破坏,从而确保耕地补充的可持续性。通过科学评估与合理布局,辽源市能够在有限的后备资源中最大化地释放耕地潜力,为占补平衡政策的落地提供坚实基础。

3.1.2 提高土地整理复垦效率

土地整理复垦是补充耕地的重要途径,但其实施过程中面临技术、资金和生态等多重挑战。为提高土地整理复垦效率,辽源市可采取以下措施:首先,引入先进技术手段,如耕作层剥离与移土培肥技术,以提升新增耕地的质量与产能。其次,加大资金投入力度,设立专项基金用于支持土地整理复垦项目,同时探索多元化的

融资模式，减轻财政压力。最后，在项目实施过程中强化生态保护措施，避免因土地开发引发水土流失等环境问题。通过综合运用技术、资金与生态手段，辽源市能够有效提升土地整理复垦的效率，缓解补充耕地来源不足的压力。

3.2 完善占补平衡实施过程

3.2.1 构建全流程监管体系

针对当前监管薄弱问题，辽源市需建立“事前审批—事中监测—事后评估”的立体化监管机制。在审批环节，严格执行耕地占用分级审核制度，将生态保护红线、永久基本农田控制线纳入用地预审指标体系；在实施阶段，引入卫星遥感监测与无人机巡检技术，对土地整理复垦项目进行动态追踪，同步搭建数据共享平台，实现自然资源、农业农村等部门信息实时互通；验收环节委托第三方专业机构开展独立评估，建立市县级初验、省级终验的验收机制。配套建立责任追溯制度，对指标挪用、质量造假等行为实施跨部门联合惩戒，压实地方政府主体责任，从源头杜绝“占优补劣”“占多补少”现象^[6]。

3.2.2 制定标准化验收规范

针对验收标准不统一问题，辽源市应结合《耕地质量等级》国家标准（GB/T 33469-2016），制定包含“数量达标率、土壤肥力指数、灌排设施配套率”的地方验收细则。构建由农业技术专家、自然资源管理部门、乡村级代表组成的验收小组，明确土壤有机质含量 ≥ 15 g/kg、有效土层厚度 ≥ 80 cm等硬性指标，配套开发耕地质量数字化评估系统，实现验收数据自动比对。建立补充耕地“回头看”机制，对验收合格地块开展为期2年的跟踪监测，重点核查耕作层保护、作物产量等指标，确保补充耕地质量稳定达标。

3.3 优化经济补偿与资金保障机制

3.3.1 建立动态成本补偿模型

针对成本补偿失衡问题，构建“占用成本—保护收益—生态价值”三维补偿体系：一方面，参照当地土地出让均价的15%-20%动态调整耕地占用补偿费，将青苗补偿、地力恢复等隐性成本纳入核算范围，确保农民实际补偿标准较现行提高30%以上；另一方面，设立耕地质量提升专项奖励基金，对通过有机肥施用、轮作休耕等措施提升耕地等级的主体给予一定的财政补贴。探索耕地指标跨区域交易机制，允许县域间结余指标在省级平台公开交易，收益的50%反哺耕地保护

一线，激发基层参与积极性。

3.3.2 创新多元化资金筹措模式

为破解耕地占补平衡技术资金不足难题，辽源市可构建“财政引导+社会参与+市场运作”的多元资金体系。政府加大财政投入设立专项资金，用于支持农田基础设施建设；推行PPP模式，吸引企业参与土地整治，实现产业与土地复垦协同发展；发行专项债券，以耕地指标收益等作为偿债来源。多渠道筹措资金，为土地整理和项目推进提供坚实的资金保障。

4 结束语

研究表明，辽源市耕地占补平衡政策落地难点是资源、管理与经济等多因素交织的结果。后备资源不足、监管缺位、经济成本失衡等问题，严重制约政策实施效果。未来，需构建更完善的政策体系，在挖掘资源潜力时注重生态保护与技术创新，通过智能化监管手段提升管理效能，利用市场化机制平衡经济利益。同时，应加强区域协作，探索耕地指标跨区域交易，缓解地方财政压力。此外，需进一步深化理论研究，结合新型城镇化与乡村振兴战略，动态调整政策内容。期待后续研究能聚焦政策动态评估、利益相关者协同机制等方向，为耕地占补平衡政策的优化与完善提供更具针对性的解决方案，推动耕地保护事业持续发展。

参考文献

- [1] 辽源市人民政府. 辽源市国土空间总体规划（2021—2035年）[Z]. 2024.
- [2] 陈美球, 刘桃菊, 吴萍. 耕地占补平衡政策落实的现实困境与完善对策[J]. 中州学刊, 2016, (5): 50-53.
- [3] 卢曦. 关于耕地占补平衡相关问题的思考与建议——基于湖南“两个占补平衡”实践[J]. 中国土地, 2021, (5): 42-43.
- [4] 张丽丽. 加强土地管理促进土地复垦及开发整理的策略分析[J]. 河北农业, 2022, (04): 62-63.
- [5] 余家林. 面向粮食安全的耕地“三位一体”保护——政策演进、现实困境与优化路径[J]. 中国国土资源经济, 2024, 37(6): 13-19.
- [6] 出志海. 中国耕地资源保护面临的问题及对策[J]. 乡村科技, 2023, 14(21): 137-140.

作者简介: 张大鹏, 出生年月: 1978/12/23, 性别: 男, 民族: 汉, 籍贯: 吉林辽源, 职称: (现目前的职称) 副高7级, 研究方向: 土地管理。