

# 浅谈我国耕地占补平衡政策落实的挑战与对策

周航<sup>1,2,3,4,5</sup>

<sup>1</sup>陕西省土地工程建设集团有限责任公司, 陕西 西安

<sup>2</sup>陕西地建土地工程技术研究院有限责任公司, 陕西 西安

<sup>3</sup>自然资源部退化及未利用土地整治工程重点实验室, 陕西 西安

<sup>4</sup>陕西省土地整治工程技术研究中心, 陕西 西安

<sup>5</sup>自然资源部土地工程技术创新中心, 陕西 西安

Email: 260294988@qq.com

收稿日期: 2021年8月13日; 录用日期: 2021年9月15日; 发布日期: 2021年9月22日

## 摘要

耕地占补平衡是我国耕地保护制度的重要环节之一, 缓解了我国城镇化及工业化过程中不断扩张而导致的耕地占用和人地矛盾紧张的问题。当前, 耕地占补平衡面临耕地后备资源枯竭、建设占地和耕地补充时空不匹配、以及普遍存在的“占优补劣”问题等导致的补充耕地质量下滑等问题, 不能实现生态文明要求下耕地质量和生态的动态平衡。因此, 加快形成以耕地质量和产能为核心的占补平衡新体系、差异化耕地占补平衡调控机制、加强政策上的宏观引导机制, 支撑耕地保护向数量、质量、生态“三位一体”纵深发展。

## 关键词

耕地保护, 耕地占补平衡, 对策建议

# A Brief Talk on the Challenges and Countermeasures of Implementing the Balanced Policy of Cultivated Land Occupation and Compensation in China

Hang Zhou<sup>1,2,3,4,5</sup>

<sup>1</sup>Shaanxi Land Engineering Construction Group Co., Ltd., Xi'an Shaanxi

<sup>2</sup>Shaanxi Institute of Land Construction and Land Engineering Technology Co., Ltd., Xi'an Shaanxi

<sup>3</sup>Key Laboratory of Degraded and Unused Land Remediation Engineering, Ministry of Natural Resources, Xi'an Shaanxi

<sup>4</sup>Shaanxi Province Land Rehabilitation Engineering Technology Research Center, Xi'an Shaanxi

<sup>5</sup>Land Engineering Technology Innovation Center, Ministry of Natural Resources, Xi'an Shaanxi  
Email: 260294988@qq.com

Received: Aug. 13<sup>th</sup>, 2021; accepted: Sep. 15<sup>th</sup>, 2021; published: Sep. 22<sup>nd</sup>, 2021

## Abstract

**The balance of cultivated land occupation and compensation is one of the important links of China's cultivated land protection system, which alleviates the problems of cultivated land occupation and tension between people and land caused by the continuous expansion in the process of urbanization and industrialization. At present, the balance of arable land is faced with the depletion of reserve resources of cultivated land, the mismatch between construction land and arable land replenishment time and space, and the widespread problem of "invade the good and supplement the inferior", which hinders the quality of supplementary cultivated land and other problems, which hinder the realization of the dynamic balance of quality and ecology of cultivated land under the requirements of ecological civilization. Therefore, speed up the formation of a new system for the balance of arable land quality and production capacity, differentiated arable land occupancy and compensation balance adjustment mechanism, and strengthen the macro-guidance mechanism in policy to support the in-depth development of arable land protection towards the trinity of quantity, quality and ecology.**

## Keywords

**Cultivated Land Protection, Balance of Cultivated Land Occupation and Compensation, Countermeasures and Suggestions**

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

为了保障 14 亿人口的粮食安全，中国建立了世界上最为严格的耕地保护制度来保障耕地红线，实施耕地占补平衡、永久基本农田保护、建设用地集约节约利用以及高标准农田建设等一系列重大政策。通过实施严格的耕地保护制度，我国不仅坚守住了 18 亿亩耕地红线，同时还划定了 15.5 亿亩永久基本农田。

但是我国的耕地保护形式依然严峻。全球气候变暖和极端气候灾害的频繁发生，对我国农业生产都将产生不利影响。如今年 7 月河南省发生的历史罕见的极端暴雨天气，导致全省农作物受灾 1470 万亩，绝收 570 万亩。此外，在生态文明背景下，现有相当一部分耕地将有序退出生态敏感区域，应还原原本湿地、草地、滩涂和林地属性。且耕地占补平衡政策在过去几年的具体实施过程中，“占优补劣”现象

普遍，难以有效地抑制对优质耕地的占用，导致我国耕地总体质量存在下降趋势。因此，系统分析耕地占补平衡制度实施中的现实挑战，进而提出相应的对策建议，实现耕地保护数量、质量、生态“三位一体”发展，对完善耕地占补平衡政策及其实现路径具有积极意义。

## 2. 耕地占补平衡的发展阶段与成效

### 2.1. 耕地占补平衡的产生背景和发展

中国耕地资源总量居世界第4位，但总量丰富并不能弥补人均耕地的差异和不足，我国依然面临高质量耕地少和后备资源少的窘境[1][2]。截至2015年，中国人均耕地面积仅为0.09 hm<sup>2</sup>，低于世界平均水平。而改革开放以来，以中西部地区为主的经济不发达地区的政府面临财政收入紧张局面，这些地方政府为了收支平衡，不得不依赖“土地财政”。因此建设占用耕地面积也随之不断增加，适宜耕作的土地面积不断被挤压，加剧了我国耕地面积，尤其是优质耕地面积不足的矛盾。在这种背景下，1997年我国首次提出了耕地占补平衡的概念，并于1998年将“耕地占补平衡”写入《土地管理法》，确立耕地保护基本国策的法律地位。2007年以来，连续10年中央一号文件均强调严守耕地红线。2017年，原国土资源部明确了“以数量为基础、产能为核心”的占补新机制，这为耕地保护向数量、质量、生态“三位一体”发展奠定了基础。

### 2.2. 耕地占补平衡的政策成效

自1997年提出“占补平衡”到2003年，根据《中国国土资源公报》统计数据，这一时期耕地总量呈持续下降趋势，粮食产量大幅度下降；2004年至2010年这一时段耕地总量下降趋势渐缓，我国粮食产量保持平稳的速度上升；2011年至今，耕地占补平衡政策落实过程中，开始逐步要求土地利用的经济效益、社会效益和生态效益的提升，这阶段我国耕地总量趋于稳定，粮食产量持续上涨[3]。自2012年我国粮食产量登上6000亿kg的台阶之后，连续五年保持“高位稳定”水平，2017年全国粮食总产量为6616亿kg[4]，人均粮食占有量稳超世界同期平均水平。至今为止，我国耕地占补平衡已经执行了20余年，大部分学者认为，这一政策在坚守耕地数量质量红线、保障国家耕地资源安全和国家粮食安全方面取得显著成效，但也有部分学者对耕地占补平衡政策提出了质疑[5]，本文也将对此做重点探讨。

## 3. 耕地占补平衡政策落实的挑战与困境

### 3.1. 建设占用和补充耕地时空不匹配

由于我国耕地资源分布和经济发展优势区域的空间重叠原因，我国优质的耕地资源区也是城市化和工业化快速发展的区域，优质耕地与城市发展产生了面对面的冲突。尽管我国确定了占补平衡的政策，但是耕地占优补劣、占近补远的形势并未得到根本改变[6]。

另外，在时间上，能源、交通、水利等大型基础设施建设项目往往需要在较短时间内落实补充耕地任务，多数县域补充耕地储备库储备指标不足；在空间上，补充耕地需求较多和补充耕地能力较弱地区集中在东南经济发展较快区域，而补充耕地能力较强区域集中在东北和西北区域，建设占用和补充耕地空间不匹配，且逐步呈现加大趋势[7]。

同时，经过多年来大力实施补充耕地，各级政府把土地作为补充耕地的主要途径、缓解人口密集区人地矛盾，导致地区内面临耕地后备资源日益枯竭的问题。而剩余耕地后备资源多在偏远、耕作条件差的区域，且零星分布。一些地方为追求耕地面积数量上的平衡，忽视了土地开发对生态环境的影响，严重破坏了生态环境，造成水土流失等自然灾害，威胁着当地的生态环境安全。一味追求数量的占补平衡

已经不适合现在和未来发展需求[8]。

### 3.2. “占优补劣”现象较为普遍

我国实现耕地占补平衡的初衷是为了使存量耕地的产出能力总量不下降,这体现在耕地各个特征上,如数量、质量、生态等。而我国地方财政对“土地财政”的依赖性还比较强,因而“自利性”成为了各级政府的普遍特征。不少城镇建设、工业园区建设选择地势平坦、交通便利,且土壤质量高、农田基础设施比较齐全的优质耕地,而等量补充的耕地多地处偏远、耕作困难且产出率较低[9]。这导致全国耕地质量总体偏低,中低产田占60%以上,同时优质田块大多靠近城镇边缘,无力对抗城镇扩大蔓延的进程,导致建设用地对农用地的“占优补劣”政策难以贯彻落实。而这与国家制定政策的初衷形成了偏差,这种偏差在耕地占补平衡政策上十分明显[10]。

为了解决“重数量、轻质量”的问题,2004年国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》中明确提出要实行补充耕地的数量、质量按等级折算。但目前这项决定的核心要求并没有得到落实。究其原因,新增耕地的质量不单要看构成耕地的土壤、地形、水文、气候、排灌等条件,还需要考虑与居民点的距离、耕地的便利度以及地力培育的潜力、措施与效果,补充耕地质量不能在第一时间完成相应配套,整改存在一定的滞后性[9]。

### 3.3. 质量不平衡、生态不平衡问题危及耕地安全生产能力

黄海潮[11]等人的调查研究显示,近20年中国耕地空间格局变化过程中,耕地适宜性持续下降,其中耕地的气候适宜性下降最明显,各农业区中北方干旱半干旱区域下降最明显。高等适宜性耕地在华南区、长江中下游平原区等南方农业区快速减少,低等适宜性耕地在北方干旱和半干旱区、东北平原区等北方农业区快速增加。西北五省区盐碱耕地面积超过266.7万 $\text{hm}^2$ ,一半以上属中重度[11]。部分地区土壤污染问题严重,耕地土壤点位超标率19.4%,耕地重金属污染问题加剧[11]。2017年国家开启了耕地跨省占补平衡,但由于东西部、南北方经济发展的差异,跨省占补平衡加速了耕地在空间上的转移,降低耕地的适宜性,增加耕地生态风险[12]。

## 4. 完善耕地占补平衡实施路径的对策

### 4.1. 地区制定差异化的耕地“红线”

十分珍惜和合理利用每一寸土地,切实保护耕地,是我国必须长期坚持的一项基本国策。在生态文明背景下,“红线”的划定应根据耕地资源状况及经济社会关系等因素,差别化设立全国和省级层面耕地保护“红线”[13]。

在经济发达的地区,首先稳定耕地保有量、维持耕地质量平衡和易于耕作的耕地区块布置,提高耕地产能,率先实现永久基本农田生态占补平衡,倒逼提升资源利用效率;西北干旱区和南方丘陵山地区等生态脆弱区域,将重点工作放在提升耕地质量和永久基本农田生态修复上,将占用湿地、林地和草地等生态敏感区的一部分边际耕地适当退出,降低边际耕地比例。

### 4.2. 提升耕地产能,化解“占优补劣”风险

多年的土地整治实践已充分证明,土地整治工程可以提高生产、生活条件,改善生态环境,缓解水土流失等问题。同时,土地整地可以充分挖掘未利用土地的巨大耕作潜能,增加耕地数量的同时提升耕地质量,成为实现耕地占补平衡的最主要途径。2016年印发《耕地草原河湖休养生息规划(2016~2030年)》,将生态文明的理念贯彻到耕地保护中,在保障耕地生产能力的同时,注重修复并提升耕地生态现状[14]。

同时, 应结合农村集体建设用地制度改革, 在改善农田生产条件、提升耕地质量的同时, 通过整治“空心村”、“废旧宅基地”等闲置或低效的建设用地, 纳入边际耕地储备, 从而实现耕地产能提升与农村建设用地节约集约利用的“共赢”。

### 4.3. 加强国家政策的宏观引导和控制

2017 年国家开始推行耕地跨省占补平衡政策, 但由于国内各地区经济发展的差异, 跨省占补平衡很可能进一步加速耕地在地理上的转移, 破坏耕地动态平衡, 逐步降低耕地的适宜性, 增加耕地生态风险。因此, 国家应加强对“占补平衡”政策实施的宏观控制和统筹, 通过国土空间规划优化耕地空间格局, 以耕地的适宜性为基础, 通过减少高适宜性耕地流失、限制低适宜性耕地无序扩张、有序退出不适宜性耕地, 优化耕地空间的整体格局, 提高耕地的总体适宜性。并加强耕地储备区的建设和管护, 集中统一用于耕地补充, 提高补充耕地的质量和生态条件, 实现耕地占补“数量 - 质量 - 生态”平衡。

## 5. 讨论与展望

耕地保护事关中华民族生存与发展, 多年来一系列的耕地保护制度为保障国家粮食安全起到了重要作用, 但是目前依然存在着耕地后备资源枯竭、耕地补充时空不匹配、以及普遍存在的“占优补劣”等问题。

在生态文明背景下, 耕地占补平衡不能再满足于账面上的“占一补一”, 而是要实现协同区域发展和高质量耕地建设双重需求。首先地区制定差异化的耕地“红线”, 其划定应根据耕地资源状况及经济社会关系等因素, 差别化设立耕地保护范围。其次, 耕地占补平衡必须坚持产能这一核心, 以土地整治为载体, 通过耕地产能提升实现耕地占补平衡。同时, 加大农村综合整治力度, 实现耕地补充与农村建设用地节约集约利用的“共赢”。最后, 国家制定政策应加强对“占补平衡”政策实施的宏观控制和统筹, 通过系统改进耕地“占补平衡”制度, 健全高标准农田建设制度, 支撑耕地保护向数量、质量、生态“三位一体”纵深发展, 实现生态文明时代下的耕地资源永续安全。

## 基金项目

陕西地建 - 西安交大土地工程与人居环境技术创新中心开放基金项目(2021WHZ0093)。

## 参考文献

- [1] 陈桂坤, 张蕾娜, 程锋, 等. 数量质量并重管理的耕地保护政策研究[J]. 中国土地科学, 2009, 23(12): 39-43.
- [2] 刘丹, 巩前文, 杨文杰. 改革开放 40 年来中国耕地保护政策演变及优化路径[J]. 中国农村经济, 2018(12): 39-53.
- [3] 张燊. 耕地占补平衡政策绩效评价[D]: [硕士学位论文]. 广州: 华南农业大学, 2018.
- [4] 国家统计局农村司. 改革开放 40 年我国农业农村发展成就[EB/OL]. 2018-09-23. [https://www.sohu.com/a/255605454\\_765126](https://www.sohu.com/a/255605454_765126), 2021-08-25.
- [5] 孙蕊, 孙萍, 吴金希, 等. 中国耕地占补平衡政策的成效与局限[J]. 中国人口·资源与环境, 2014, 24(3): 41-46.
- [6] 孔祥斌. 生态文明背景下的中国耕地保护战略与路径[J]. 土地科学动态, 2020(1): 1-5.
- [7] 陈美球, 刘桃菊, 周丙娟, 徐星璐. 我国耕地保护的成效与其提升对策探讨[J]. 中州学刊, 2012(1): 45-49.
- [8] 吴宇哲, 许智钊. 休养生息制度背景下的耕地保护转型研究[J]. 资源科学, 2019, 41(1): 9-22.
- [9] 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.
- [10] 仇大海. 完善耕地占补平衡政策势在必行[J]. 资源与人居环境, 2015(9): 8-10.
- [11] 黄海潮, 温良友, 孔祥斌, 陈文广, 孙晓兵. 中国耕地空间格局演化对耕地适宜性的影响及政策启示[J]. 中国土地科学, 2021, 35(2): 61-70.
- [12] 许丽丽, 李宝林, 袁焯城, 高锡章, 刘海江, 董贵华. 2000~2010 年中国耕地变化与耕地占补平衡政策效果分析

- [J]. 资源科学, 2015, 37(8): 1543-1551.
- [13] 汤怀志, 桑玲玲, 郟文聚. 我国耕地占补平衡政策实施困境及科技创新方向[J]. 中国科学院院刊, 2020, 35(5): 637-644.
- [14] Kong, X.B. (2014) China Must Protect High-Quality Arable Land. *Nature*, **506**, 7. <https://doi.org/10.1038/506007a>