

# 生态文明背景下耕地占补平衡政策如何与生态建设统筹协调

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

收稿日期: 2021年9月30日; 录用日期: 2021年11月2日; 发布日期: 2021年11月10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因不断扩张而导致的耕地占用和人地矛盾紧张的问题。当前, 在生态文明背景下, 耕地占补平衡面临城市生活品质和耕地品质不平衡、用地功能冲突与耕地保护空间不平衡等问题。随着《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》(中发〔2017〕4号)文件的实施, 新时期耕地保护策略逐步落实, 要求构建新时代耕地保护社会机制, 并且回归耕地占补平衡的产能本质。因此, 为落实《意见》、切实提升耕地保护效果, 针对当前存在的问题, 首先我们提出了树立科学的耕地保护理念, 构建全社会共同责任机制。其次, 开展建设用地供给侧改革, 减少对耕地的占用。第三, 推行生态化土地整治, 实现耕地提质。最后, 充分调动农民保护耕地的积极性, 提高耕地保护能动性对策建议。

## 关键词

生态文明背景, 耕地占补平衡, 对策建议

# How to Coordinate the Policy of Arable Land Occupation and Compensation Balance with Ecological Construction under the Background of Ecological Civilization

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 Consolidation Engineering, Ministry of Natural Resources, Xi'an Shaanxi

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

<sup>5</sup>Land Engineering Technology Innovation Center, Ministry of Natural Resources, Xi'an Shaanxi

Received: Sep. 30<sup>th</sup>, 2021; accepted: Nov. 2<sup>nd</sup>, 2021; published: Nov. 10<sup>th</sup>, 2021

## Abstract

The balance of cultivated land occupation and compensation is one of the important links in the system of cultivated land protection in China, which alleviates the problems of farmland occupation and the contradiction between human and land is tense in the process of urbanization and industrialization. At present, under the background of ecological civilization, the balance of cultivated land occupation and compensation is faced with such problems as the imbalance of urban life quality and cultivated land quality, the conflict of land function and the imbalance space of cultivated land protection. With the implementation of the document "Opinions on Strengthening the Protection of Cultivated Land and Improving the Balance between Occupation and Compensation" (Zhongfa [2017] No. 4), the strategy of cultivated land protection has been gradually implemented in the new period, which calls for the establishment of a social mechanism for protecting cultivated land in the new era, and return to the nature of production capacity of cultivated land occupancy-compensation balance. Therefore, in order to implement the "Opinions" and effectively improve the effect of cultivated land protection. In response to the current problems, first of all, we put forward to set up a scientific concept of cultivated land protection, and construct a common responsibility mechanism of the whole society. Secondly, carry out the construction land supply-side reform to reduce the occupation of arable land. Third, promote the implementation of ecological land rehabilitation to achieve the quality improvement of cultivated land. Finally, fully mobilize the enthusiasm of peasants to protect cultivated land, improve the dynamic protection of cultivated land and other countermeasures.

## Keywords

Ecological Civilization Background, 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

保障粮食安全始终是中国的大事，关系到中华民族的持续发展。习近平总书记多次明确指出要扛稳粮食安全这个重任，像保护大熊猫一样保护耕地。党的十九大报告要求“确保国家粮食安全，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中”。《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》中指出要着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，保障国家粮食安全。《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》中强调划定并严守生态保护红线，实现一条红线管控重要生态空间的目标。因此，在生态文明背景下，生态保护、休耕政策与生态红线等政策对以占补平衡为核心的耕地保护政策提出了新的挑战。

目前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,都将对我国农业生产产生不利影响。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,应还原其原本的湿地、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。

自十八大将生态文明建设纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局,生态文明建设被提高到空前的历史高度和战略地位,2017年《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》颁布以来,不少学者对生态耕种的价值意义,或耕地资源的保护进行了研究。本文将从生态文明建设背景角度切入,阐述该背景下制约我国耕地占补平衡政策发展的突出问题,并给出新时代我国耕地保护应当遵从的策略。

## 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]。根据自然资源部数据,截至2017年,中国人均耕地面积不足1.5亩,不到世界平均水平的1/2。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年中共中央国务院出台了《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》(中发〔2017〕4号),《意见》确定了我国新时期耕地保护的目标任务,提出了加强和改进耕地保护的总体要求和政策措施,成为了构建中国特色耕地保护机制的一个纲领性文件[3]。

### 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[4]。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[5],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。

## 3. 生态文明建设背景下制约我国耕地占补平衡的主要问题

### 3.1. 城市品质功能提升与耕地保护质量不平衡

随着人们对美好生活的追求和人类发展指数(Human Development Index (HDI))的提升,在考虑经济成本与宜居的条件下,城市通常会选择向周围扩张来满足教育、医疗、文化等建设用地需求[6]。而由于我国耕地资源分布和经济发展优势区域的空间重叠,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,从而优质耕地与城市发展产生了面对面的冲突[7]。

同时, 经过多年来大力实施补充耕地的实施, 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. 用地功能冲突与耕地保护空间不平衡

随着生态文明建设的不断推进, 耕地空间和功能面临着不平衡的矛盾。在空间上, 耕地面临着污染和受损的冲突。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[9]。全国有近 2620 万  $\text{hm}^2$  的耕地被污染, 其中 2.9% 处于中重度污染[10]。此外, 还有 400 多万公顷耕地位于 25 度以上的陡坡, 560 万公顷耕地位于林区、草原, 需要经过一段时间的休养生息和恢复才能够进行正常的农业生产活动。这意味着, 我国有约 10% 的耕地处在生态风险当中。

此外, 耕地保护还面临着生产功能和生态功能的冲突。以 2009 年第二次全国土地调查结果为准, 2009 至 2016 年全国(不包括港澳台地区)总计有 22.07 万  $\text{hm}^2$  耕地转变为生态用地, 且广泛分布于全国各个地区。随着生态文明建设的不断推进, 这样的冲突依然会存在, 到 2035 年将有 800 万  $\text{hm}^2$  耕地退耕还林、退耕还草、退耕还泊、退耕还湿。同时, 国家将逐步实施的藏粮于地策略, 在生态文明建设的要求下, 中国未来将有进 20% 的耕地存在退耕、休耕的生态风险。

同时, 由于这几年生态文明建设的推进力度之大, 导致部分地方政府过于重视生态工程, 各地不同程度地存在违法违规占用耕地现象, 例如破坏耕地开挖人工湖或者进行湿地建设, 占用耕地建设城镇生态公园、景观绿化和休闲广场等。由于地方政府对耕地保护的认知出现偏差, 且对于生态文明建设的理解过于片面、表面, 导致生态用地空间中的耕地保护面积被过分挤压, 动辄占地百万亩, “非粮化”问题严重[11]。

## 4. 新时期我国耕地的保护策略

《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》(中发〔2017〕4号)的出台, 是我国耕地保护史上具有里程碑的大事, 是目前我国落实最为严格的耕地保护制度。《意见》从一方面, 坚持目标导向, 以实现耕地数量、质量和生态“三位一体”保护为目标, 系统提出了一系列政策, 不断推动耕地保护制度和政策更的成型和成熟; 另一方面, 针对耕地占补平衡中“占优补劣”突出问题为导向, 坚持统筹协调与差别化管理相统一, 改进耕地占补平衡政策, 更加广泛地调动各方面保护耕地的主动性和积极性[12]。《意见》提出了新时期我国耕地保护策略, 其核心是明确了构建新时代耕地保护社会机制的改革方向和回归了耕地占补平衡的产能本质。

### 4.1. 明确了构建新时代耕地保护社会机制的改革方向

需要明确的一点是, 耕地保护具有强烈的经济正外部性。也就是说, 耕地的保护是全社会的共同责任, 需要全社会的共同参与。首先, 《意见》强调我国耕地保护的全社会责任, 要逐步建立耕地保护的社会机制。首先, 在传统观念的耕地数量保护的基础上, 纳入生态保护要求, 一方面保证耕地自身生态系统的良性运作, 一方面充分认可耕地生态为社会提供的巨大生态价值。其次, 《意见》提出不让耕地保护者吃亏[13]。对于耕地保护的奖励补偿的费用不仅可以用于现有耕地的整改和提升、农田基本设施的维护等, 而且是对耕地保护地放弃非农发展权的一种经济补偿, 可以一定程度缓解“保护耕地就是保持贫穷”的尴尬现状。最后, 《意见》明确了永久基本农田的特殊保护要求。



## 4.2. 回归耕地占补平衡的产能本质

《意见》中耕地占补平衡政策调整中最根本的制度改进，即进一步强调耕地的产能平衡，实现耕地占补平衡最本质的要求。占补平衡政策制定的初衷就是要维持耕地生产能力的平衡，而产能是维持耕地生产能力的根本。《意见》明确要求，根据所占用的耕地数量、质量和生态损失来确定需要补充的耕地，即从“三位一体”的标准下进行耕地补充。这一要求的具体落实，将有助于提升耕地占补平衡政策的实施效果。

## 5. 生态文明背景下提升耕地保护实际效率的建议

### 5.1. 树立科学的耕地保护理念，构建全社会共同责任机制

一是加大耕地保护社会生态功能的重要性，广泛宣传“数量、质量和生态”三位一体的耕地保护观念。一方面让人们认识到耕地保护关系着社会可持续发展，形成自觉保护氛围；另一方面正确引导各级领导干部认识到耕地保护本身就是生态文明建设的重要组成部分，这也契合了习近平总书记所说的“水稻田也是生态湿地和美景”[14]。

二是实行耕地保护的经济补偿，构建耕地保护全社会共同责任机制。我国耕地分布不均匀导致耕地保护越多的地区，越多失去非农经济发展机会，付出的成本也就越高。因此把耕地保护上升到全国层面，是较为公平的耕地保护机制。

### 5.2. 开展建设用地供给侧改革，减少对耕地的占用

对建设用地的供地机制进行改革，保证新增建设用地的节约集约利用，防止低效或闲置地的产生。实现土地资源在各区域、各行业间的节约利用，真正做到“十分珍惜和合理利用每一寸土地，切实保护耕地”。同时，建设单位应担负起耕地占补平衡责任主体，坚持产能为耕地占补的核心，让占补平衡政策对耕地的调控作用落到实处。

### 5.3. 推行生态化土地整治，实现耕地提质

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，土地整治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[15]。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，并纳入边际耕地储备，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”。

### 5.4. 充分调动农民保护耕地的积极性，提高耕地保护能动性

农户作为耕地的直接使用人，是耕地质量的生态保护的关键主体，耕作制度、作物品种的选择、农药及化肥的选择甚至灌溉方式都是农户的直接行为。我国农户虽然认可自身在耕地保护中的作用，但普遍缺乏主动性。保证农户耕种能获得应有的经济报酬，可以有效提高农户对于耕地保护的主观意愿。第一，加大对“三农”的扶持力度，保障农户生产的经济效益，提升农户耕地保护积极性；第二，加快农村社会保障制度的建设，促进农村土地由保障功能向资本功能转变，促进农村土地从保障定位向资本定位转变。

## 参考文献

- [1] 陈桂珅, 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] 陈美球, 刘桃菊. 新时期提升我国耕地保护实效的思考[J]. 农业现代化研究, 2018, 39(1): 1-8.
- [4] 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.
- [5] 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]. [https://www.sohu.com/a/255605454\\_765126](https://www.sohu.com/a/255605454_765126), 2021-08-25.
- [6] 漆信贤, 张志宏, 黄贤金. 面向新时代的耕地保护矛盾与创新应对[J]. 中国土地科学, 2018, 32(8): 9-15.
- [7] 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.
- [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] 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.
- [10] 杨邦杰, 郟志聚. 论坚守耕地红线的内涵[J]. 中国发展, 2008, 8(2): 1-4.
- [11] 赵光强, 罗晓琳. 生态建设与耕地保护如何统筹协调[J]. 资源导刊, 2018(7): 16-18.
- [12] 田孟. 耕地占补平衡的困境及其解释——基于国家能力的理论视角[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2015, 15(4): 122-130+135.
- [13] 赵凯, 张瑞, 曹慧. 耕地保护补偿资金运行机制研究[J]. 农业现代化研究, 2015, 36(6): 960-967.
- [14] 严金明, 夏方舟, 杨丹凤. 新型城镇化背景下中国土地整治的转型发展研究[J]. 土地经济研究, 2014(1): 21-32.
- [15] Kong, X.B. (2014) China Must Protect High-Quality Arable Land. *Nature*, 506, 7. <https://doi.org/10.1038/506007a>