

关于耕地占补平衡政策的简单探讨

兰晓华

江苏金宁达房地产评估规划测绘咨询有限公司, 江苏 南京

收稿日期: 2024年10月9日; 录用日期: 2024年11月4日; 发布日期: 2024年11月12日

摘要

耕地保护工作是确保我国粮食生产安全的重要一步。本文主要探讨目前自然资源部门涉及的耕地占补制度, 包括传统意义的耕地“占补平衡”涉及的土地综合整治项目, 临时用地复垦和设施农用地复垦, 以及从土地用途管制角度提出的耕地“进出平衡”, 多措并举全面实施耕地用地管制。不同的政策之间存在矛盾和冲突的地方, 如何解决此类问题也需要国家重点关注。

关键词

耕地, 土地综合整治, 复垦, 进出平衡

A Simple Discussion on the Policy of Balancing Cultivated Land Occupation and Compensation

Xiaohua Lan

Jiangsu Jiningda Real Estate Evaluating Planning Mapping and Consulting Co., Ltd., Nanjing Jiangsu

Received: Oct. 9th, 2024; accepted: Nov. 4th, 2024; published: Nov. 12th, 2024

Abstract

Cultivated land protection is an important step to ensure the safety of grain production in China. This paper mainly discusses the cultivated land occupation and compensation system involved in the natural resources department at present, including the comprehensive land improvement project involved in the traditional cultivated land “occupation and compensation balance”, temporary land reclamation and facility agricultural land reclamation, and the “balance in and out” of cultivated land put forward from the perspective of land use control, and various measures are taken to fully implement the control of cultivated land use. Where there are contradictions and conflicts between different

policies, how to solve such problems also needs the state's key attention.

Keywords

Cultivated Land, Comprehensive Land Improvement, Land Reclamation, In-Out Balance

Copyright © 2024 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. 研究背景

我国耕地长期保持人均耕地少, 耕地质量不高的状况, 近年来, 为确保国家粮食安全, 贯彻落实党中央、国务院关于坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”的决策部署, 落实“长牙齿”的耕地保护硬措施, 同步保障补充耕地的数量和质量, 结合国土空间规划统筹耕地保护与利用, 国家出台了一系列政策确保耕地占补平衡, 要求建立补充耕地从立项-实施-验收-后期管护全过程监管流程, 确保补充的耕地可长期稳定利用, 实现耕地产能占补相当[1][2]。为落实最严格的耕地保护制度, 按照“农田就是农田, 而且必须是良田”的要求, 全面实施耕地用途管制, 严格管控耕地用途改变, 因此出台了耕地“进出平衡”相关政策。本文通过梳理和总结自然资源部门多年来关于耕地复垦工作相关政策文件, 针对不同的复垦类型, 从文件政策研究的角度出发, 提出政策间存在的不协调性, 对于地方实施政策时存在的困难, 同时提出几点解决措施, 以期为后续新政策发布提供参考。

2. 补充耕地来源

2.1. 土地综合整治

土地综合整治项目包括了省、市、县投资土地整治项目(含高标准农田建设项目)、耕地占补平衡补充耕地项目、城乡建设用地增减挂钩土地复垦项目、工矿废弃地复垦项目、国土空间全域综合整治项目等多种土地整治项目, 是传统意义上所说的耕地占补平衡使用指标的来源。

按照占补平衡要求, 对建设占用的耕地实行“占一补一”政策, 加大农村荒废建设用地整理, 重点实施工矿废弃地复垦, 加大未利用地土地开发力度, 推行国土空间全域综合整治项目。同时, 遵循因地制宜, 本着“宜农则农、宜耕则耕、宜林则林、宜渔则渔、宜建则建”原则, 在生态保护前提下, 合理确定土地复垦的用途及规模, 按土地开发利用计划要求, 组织实施项目。

2.2. 临时用地复垦和设施农用地复垦

为贯彻落实《土地管理法》和《土地复垦条例》的相关要求, 规范和严格临时用地管理, 切实加强耕地保护, 2019年自然资源部再次发布有关文件明确要求及时复垦临时利用被破坏的土地, 减少土地资源的浪费和减轻生态环境的破坏程度, 促进土地节约集约利用。

临时用地是指建设项目建设施工、地质勘查等临时使用, 不修建永久性建(构)筑物, 使用后可恢复的土地。临时用地申请批复期限一般不超过2年; 长建设周期的能源、交通、水利等基础设施建设项目的临时用地, 申请时间不超过四年。使用完成后必须及时复垦, 按照“宜农则农、宜耕则耕”的原则, 涉及耕地的, 须复垦为同等质量和数量的耕地; 使用其他农用地的原则上恢复为原地类; 涉及未利用地的鼓励复垦为耕地。

2019年,为规范管理设施农业用地,促进现代农业健康发展,助力实施乡村振兴,国家要求对设施农业用地实行备案管理制度。设施农业用地包括农业生产中直接用于作物种植和畜禽水产养殖的生产设施用地以及与农业生产直接关联的附属或配套设施用地。设施农业用地使用属于农业内部结构调整,不办理农转用手续,使用永久基本农田外的耕地不要求办理占补平衡,严格设施农用地的用途管制,不得改变用途。按照备案要求,设施农业经营者应提前编制土地复垦方案,缴纳土地复垦保证金,保障后期复垦经费。

2.3. 耕地进出平衡

2021年,为贯彻防止耕地“非粮化”、“非农化”政策,自然资源部、农业农村部和国家林草总局联合发文,要求严格耕地的用途管制,实施耕地“进出平衡”。除国家安排的生态退耕、自然灾害损毁确实难以复耕以及由于河湖水面自然扩大造成耕地永久淹没等特殊情形外,耕地调整成不破坏耕作层的其他农用地以及转为破坏耕作层的农村道路等农业设施建设用地的,都需要通过安排非耕地的其他农用地整治为耕地的方式,补充数量和质量相当的,能长期稳定利用的耕地,称为耕地“进出平衡”。编制耕地“进出平衡”方案可分为总体方案和年度实施方案^{[3] [4]}。

“进出平衡”的主要目的是保障粮食安全,保护耕地安全,做到粮食供求基本平衡。为确保长期稳定利用耕地不再减少,除国家安排的生态退耕、自然灾害损毁等非人为因素导致的现有耕地减少的情况下,对耕地进行农业设施结构调整的实行“进出平衡”^{[5] [6]}。

在实际工作中坚持以需定进,充分补足,“进出平衡”以补足数量、质量相当为要求,在“进出平衡”总体方案中对耕地转进和耕地转出的布局予以落实,耕地转出合法合规、实事求是,耕地转进应规范有序、量质并重,切实做到“转一补一”。

3. 存在的问题

通过上述多个概念和项目类型可以看出,耕地的占补从建设项目角度逐渐调整到农业设施结构调整等多个方面,也和我国实际国情相匹配,建设用地整治成本逐年上升,城乡拆迁难度逐渐增大,未利用地整治所需优质表土也在减少,同时违法用地占用耕地屡查不绝,农业设施结构调整的需求也在增大,这都对耕地的保护提出了更高的要求。

随着第三次全国国土调查开展,全国用地实际情况更加明确和清晰,耕地保护任务更加严峻,为保障国家粮食安全,实现粮食生产自给自足,必须要落实最严格的耕地保护制度,合理划定耕地保护线。同时,我们也可以看出,虽然国家采取多种措施和方法落实耕地占补平衡^{[7] [8]},但是上述几种耕地补充的类型存在冲突和矛盾。例如在实际工作中,农业设施用地占用耕地进行农用地内部结构调整,设施农业经营者是按照要求编制复垦方案缴纳复垦保证金即可,还是要在耕地“进出平衡”中列入总体方案,在实施中再编制年度实施方案,是两者皆可,只需二选一,抑或两者皆要,必须同步走,选择权是由设施农业经营者自主选择还是由政府部门统一进行安排,此类问题,目前笔者并未在相关文件中看到解决措施。

其次耕地“占补平衡”和“进出平衡”所需的土地复垦资金成本高,土地使用权人在看不到补贴效益的情况下,主观意愿限制了耕地的补充,而经费最终都依赖县级人民政府财政托底,从目前政府财政角度出发,是否可以支撑规模化的耕地流入不得而知,而这也难以制止建设单位违法违规占用耕地,达到切实有效的耕地“占补平衡”和“进出平衡”。

三是从笔者调查来看,种植粮食所产生的经济效益远低于设施农业(养殖水面或林草种植)亩均产值,即使国家采用种粮补贴的政策,依然难以劝说土地使用人从保护耕地的角度出发,自愿复耕,土地使用人的耕地恢复意愿将制约耕地“进出平衡”和设施农用地复垦制度的实施。

4. 结语与展望

耕地保护确实是保障我国粮食生产安全的重中之重，多措并举也体现了自然资源部门对耕地保护的决心，但是如何在多条政策措施中完成平衡，确保土地使用人愿意并且自愿进行耕地“占补平衡”和“进出平衡”等复耕工作还需要有进一步的举措[9] [10]。从政策保障角度提出以下几点建议：一是按照“大占补”理念，将耕地复垦工作均纳入统一管理，从政策角度实施具有一致性，对于地方自然资源部门来说不用再兼顾多种角度多个方向上的复垦工作，强化耕地总量管控，对行政区内“非农”和“非粮”占用耕地与补充耕地实行年度核算，形成耕地数量年度内动态平衡、质量稳中有升的态势，切实做到区域内耕地总量不减少、质量不降低。各类占用耕地行为均应落实耕地占补平衡，并补充与所占用耕地数量和质量相当的耕地，在符合国土空间规划和生态环境保护要求的前提下，国土变更调查成果中各类非耕地地类都能作为耕地复垦来源。

二是从财政补贴角度出发，目前实施“占补平衡”和“进出平衡”的补贴标准不一致，基于“大占补”角度，可出台相应的补贴标准，针对不同的用地类型，可按照国土变更调查中的即可恢复地类和工程恢复地类，区分不同的奖励措施，针对即可恢复类型(如撂荒耕地、种植苗木或瓜果等)的用地，除给予耕地复耕奖励外，还可以对恢复地块补偿附着物清除补贴青苗费用，规模化种植复耕的，还可以额外配备规模化流转奖励。针对需要安排工程措施才能复耕的工程恢复类型的用地，由于恢复成本高，一方面可以将复耕时序往后安排，另一方面除了即可恢复类型的补偿外，还可以比例补偿施工费。

《耕地保护法》目前已进行了多次征求意见，即将正式发布，随着法律的正式发布，我国对耕地保护的重视程度将进入一个新的阶段。同时，耕地保护专项规划的编制和国土空间基础信息“一张图”平台的构建，对耕地占补平衡不仅可从数量上进行控制，也能从质量和空间布局等方面进行统一审查，耕地复垦工作也将形成新的工作机制，更加有利于耕地保护工作的开展。

参考文献

- [1] 新华社. 第三次全国国土调查主要数据成果发布[EB/OL]. https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202108/t20210826_2678337.html, 2021-08-26.
- [2] 侯俊强, 张孟豪, 张池. 广东省耕地恢复工作的困境与建议[J]. 农业与技术, 2023, 43(7): 88-91.
- [3] 自然资源部, 农业农村部, 林草局. 自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-12/26/content_5664643.htm, 2021-11-27.
- [4] 郭云, 高浩. 对耕地“进出平衡”制度落地实施有关问题的思考[J]. 中国土地, 2022(9): 59-60.
- [5] 黄文娟. 耕地“进出平衡”实施路径探析[J]. 资源导刊, 2022(6): 20.
- [6] 谭春婵, 熊倡英, 朱君玉, 等.“进出平衡”背景下广东省耕地恢复研究[J]. 中国国土资源经济, 2023, 36(9): 63-69.
- [7] 晓叶. 从“占补平衡”到“进出平衡”[J]. 中国土地, 2022(1): 1.
- [8] 钟太洋, 黄文娟. 耕地进出平衡的政策缘由、初步效果和实施优化[J]. 中国土地, 2023(3): 24-26.
- [9] 陈美球. 耕地“进出平衡”应立足于区域粮食产能提升[J]. 中国土地, 2022(10): 22-24.
- [10] 赵华甫. 耕地“进出平衡”应立足资源本底和系统治理[J]. 中国土地, 2023(3): 24-26.