

# 咨 询 报 告



中 国 农 业 科 学 院  
中国农科院  
中国农业发展战略研究院

第 64 期

2021 年 5 月 6 日

## 耕地占补平衡制度的问题与建议

**摘要：**耕地占补平衡制度有效减缓了耕地非农化态势，保障了经济社会发展的合理用地需求，提高了土地资源利用效率，但也面临耕地后备资源匮乏、质量提升难度大，生态安全受到挑战，后续管护、监管缺位，缺乏统一的补充耕地评定标准，新增耕地指标权属不清导致农村土地财富流失等严峻问题。新的发展阶段，要以习近平新时代中国特色社会主义思想和国家粮食安全战略为指导，加强规划计划管控、严保永久基本农田、力推节约集约用地等关键措施，确保新增建设用地不占或尽量少占耕地，聚焦“产能平衡”、高标准农田建设、跨省域平衡、评定标准统一、补充耕地经济补偿、耕作层剥离再利用，逐步完善耕地占补平衡事前规范、事中控制、事后问责的全过程监管体系，从数量、质量和监管等多方面发力，遏制耕地“非农化”、“非粮化”态势。

耕地保护事关粮食安全、生态安全和社会稳定。习总书记多次对耕地保护做出重要指示，强调要“像保护大熊猫一样保护耕地”，要“采取长牙齿的硬措施，落实最严格的耕地保护制度”。自2009年第二次全国土地调查以来，全国共有3亿6千多万亩耕地被调整成为林地、园地、水域等，6583万亩农地转为建设用地，遏制耕地“非农化”“非粮化”形势严峻。作为耕地保护的核心制度之一，耕地占补平衡制度实施20多年来，对于遏制耕地“非农化”做出了历史性贡献，也有不少来自基层政府的有益经验和创造性探索，但随着形势变化，也面临着很多新情况和新问题，亟待进行制度优化。

## **一、耕地占补平衡制度主要成效**

### **(一) 占补平衡制度实施以来，有效减缓了耕地非农化态势**

据统计实施耕地占补平衡制度的前十年，我国平均每年非农建设占用耕地750万亩，实施这项制度后的1999~2017年间，这个数据下降到年均350万亩。重庆的耕地面积从1988年的2480万亩下降到1999年的2391万亩，2001~2017年重庆市建设占用耕地面积约170万亩，补充耕地面积约180万亩。

### **(二) 保障了经济社会发展的合理用地需求，支撑了稳增长重点建设项目及时落地，提高了土地资源利用效率**

耕地占补平衡制度通过一占一补，在确保耕地面积不减少、粮食产量稳定的同时，将不同经济发展水平、不同土地利用方式的“城—乡”“发达—欠发达”区域勾连起来，并以土地整治项目、补充耕地指标交易等方式，实现区域间资源和资金互补。

### **(三) 地方政府积极探索耕地占补平衡制度与高标准农田建设有效衔接，为耕地占补平衡制度的有效落实提供了有益借鉴**

高标准农田都是“良田沃土”，与其他土地整治、宅基地和工矿废弃地复垦等渠道新增的耕地比，质量等级高、治理成本低。把高标准农田建设新增耕地作为补充耕地的主渠道，可确保耕地“占优补优”和“藏粮于地”战略实施。从重庆市的实践看，高标准农田建设一般能产生3%~5%的新增耕地，每年预计新增耕地5~8万亩，指标收益在15亿左右，将这笔资金用于高标准农田建设，可将现有1500余元亩均投资标准提高到每亩2800元，可以有效解决目前高标准农田占比不高、建设投入不足问题。

## **二、耕地占补平衡制度面临的痼疾与新患**

### **(一) 受建设占用和生态退出双重挤压，耕地后备资源严重匮乏，持续“占补平衡”愈发艰难**

当前我国处于城乡融合发展的关键期，城镇化与农业现代化对非农用地的刚性需求将在相当长一段时期内居高不下，加之生态保护红线、退耕还林和农业结构调整等政策实施，耕地数量减少势头难以遏止，各地耕地后备资源严重匮乏。据自然资源部公布数据显示，全国近期可利用的耕地后备数量仅3307万亩，且主要集中在中西部经济欠发达地区，东部经济发展速度较快的11个省份后备耕地面积占比不足五分之一，补充耕地难度很大。特别是对于重庆市，地处丘陵地区，耕地资源更加紧缺，根据最新国土三调数据测算，重庆可利用耕地后备数量约50万亩，仅能支撑“十四五”时期占补平衡指标。

## **(二) 建设用地计划外“占而未补”问题较为突出，耕地资源隐性损失严重**

从相关部门公布的统计数据来看，各地严格落实“先补后占”“占一补一”，从1999年到2017年，非农建设占用耕地总量为6643万亩，通过整理、复垦和开发补充了耕地7509万亩，实现了建设用地计划内的占补平衡。实践中，长期以来部分地方政府片面追求经济效益和财政收入，忽视耕地保护，盲目开发、“占而不补”，导致耕地隐性流失严重。我们调研时发现，计划外的耕地占用情况多出现在基础设施建设、各类工业园区建设，一般分布较为集中、数量较大，以市、县政府主导的建设占用居多。耕地被占用后，难以及时变更统计，造成耕地统计面积与实际面积不符，掩盖了这部分耕地减少的事实。

## **(三) 补充耕地“低质量、轻生态”，加剧了粮食安全和生态安全双重风险**

建设占用耕地，绝大部分是地势平坦、交通便利、土壤质量高、农田基础设施比较齐全的优质耕地，补充的耕地主要来源于荒山、荒坡、滩涂等的开发，闲置宅基地和废弃工矿用地复垦，以及少量的田坎归并、坡改缓等土地整理。这些土地多处于低洼易涝、水热、地形条件相对较差地区，其地理位置、基础设施与耕种条件较差，很难形成一定的生产能力，导致补充耕地难以达到被占耕地的产出水平，给粮食安全带来隐患。特别是后备资源紧缺地区，为追求耕地数量平衡，在生态环境脆弱区开垦耕地或开垦坡耕地，导致新增耕地“上山下河”现象屡禁不止。此类问题，在西南丘陵区域尤为突出，据重庆市某区反映，最新三调数据显示，全区耕地面积为14.75万亩，其中25°以上耕地占比

将近三分之一，可利用耕地资源十分匮乏，只能以小规模、分散性、碎片化补充为主，形成的“巴掌田”“鸡窝地”难于耕种。

#### **(四) 补充耕地验收偏重于数量，后期跟踪监督管护没有跟进，失管抛荒现象较为普遍**

耕地占补的政策仅考核项目期内新增耕地面积、数量、质量等级，缺乏有效的后续监管，确保新增耕地持续长期发挥作用。绝大多数补充耕地用于基础设施工程建设投入，修的是沟沟坎坎和道路水池等工程，耕地地力投入极少，土壤改良培肥措施欠缺。对新增耕地利用监测也不到位，抛荒现象较为普遍。在重庆调研时发现，补充耕地分配给农村集体经济组织后，因种田经济效益低，农户短期耕种后往往会选择撂荒。地方政府为应对指标验收中种植作物的要求，须向农村集体经济组织支付后期管护资金，并给予农户每亩 500 元的种粮激励补贴，以确保补充耕地不撂荒。

#### **(五) 补充耕地质量评价国家标准不统一，导致耕地保护管理与质量评定“相互打架”，相关部门职能重叠、效率低下**

一是补充耕地质量评定上，国家标准不统一。自然资源部按照《农用地质量分等规程》(GB/T28407—2012)将农地质量分为 15 等，农业农村部则依据《耕地质量等级》(GB/T33469—2016)则分为 10 等，这两套标准对耕地质量等级划分不一致，导致实际操作中基层不知道应该以哪一个评定耕地标准为准。二是相关部门出台的生态建设用地与补充耕地重复交叉。重庆市规划与自然资源局反映，一些计划用于整治的土地却纳入了退耕还林实施范围，是保护生态还是补充耕地？政策上冲突严重。三是部门间还存在职责重叠、管理低效的问题。职能划分上，自然资源部门

负责耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，牵头验收新开垦和整治的耕地；农业农村部门负责耕地质量保护工作，也会参与验收工作，两个部门职能重叠，容易导致推诿扯皮、效率低下。

### **（六）对新增耕地指标交易的收益分配缺乏制度约束，造成农村土地财富隐性流失，补充耕地指标的收益应归谁所有以及收益如何分配的问题有待进一步制度化与规范化**

目前，国家对补充耕地指标交易受益主体的责权利关系等的规定模糊不清，仅有“谁投入、谁受益”的一般原则性规定。地方政府在补充耕地指标交易利益分配上存在很大随意性，往往导致农地交易的钱流不到农村。例如，我们了解到，河南省邓州市与省国土资源开发投资管理中心共同成立土地开发公司，以每年600元/亩的标准，从农民手中将土地经营权流转 to 公司，共签订流转合同5966个，流转土地6.2万亩，由开发公司委托专业公司全域设计。集中实施土地整理后产生3层收益：一是通过土地整理提升了地力，再流转后的土地平均每亩达到了800元，产生200元溢价；二是通过整理以后，可以补充耕地约5900亩，产生相应的流转收益；最关键的是，整理后新增的1600亩耕地指标，由省国土开发中心通过市场化交易获取了巨额收益，这些本该成为振兴乡村的资本财富却变成了地方政府的“土地财政”。

## **三、加快完善优化耕地占补平衡制度政策建议**

### **（一）坚持最严格的耕地保护制度，确保新增建设用地不占或少占耕地**

一是切实加强规划计划管控，最大限度约束建设占用耕地。从严核定新增建设用地规模和控制建设占用耕地特别是优质耕地；实行新增建设用地计划安排与土地节约集约利用水平、补充

耕地能力挂钩，对建设用地存量规模较大、利用粗放、补充耕地能力不足的区域，适当调减新增建设用地计划，间接减少耕地占用。**二是**严格保护永久基本农田，避免被随便占用。永久基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用或改变用途；一般建设项目不得占用永久基本农田，确需占用永久基本农田的重大建设项目必须踏勘论证和报批报审。**三是**大力推进节约集约用地，缓解建设占用耕地压力。全面清理处置批而未用土地，深入推进建设用地二级市场改革和城镇低效用地再开发，提高存量建设用地资源配置效率；推广应用节地技术和节地模式，推动有条件的地区实现建设用地减量化或零增长。

## **（二）解放思想，创新思维方式，以改革的办法优化调整耕地占补平衡制度**

**一是**建立健全耕地产能评价制度，完善评价指标体系和评价方法，以耕地“产能平衡”替代“数量平衡”，将以后备资源开发为主转向以土地整理和土地复垦为主，通过中低产田改造，提高耕地质量等级折抵耕地占补平衡指标。**二是**将高标准农田建设的新增耕地作为补充耕地主渠道，是“占优补优”的需要和最好选择；同时，采取“占一补一”（即非农建设项目占了多少亩优质耕地就补建多少亩高标准农田）的方式，试行非农建设用地项目补充耕地与高标准农田建设任务挂钩制度，着力解决目前高标准农田占比不高、建设投入不足问题。**三是**放开省域范围内耕地占补平衡的限制，在全国范围内统筹平衡，建立全国统一的补充耕地指标交易平台，允许供需省份自由在平台上实现对接。**四是**建立全国统一的耕地质量评定标准和补充耕地部门联合审查制度，出台《土地管理法》配套的新增耕地部门联合验收条例办

法。**五是**推动耕地占补平衡政策与生态红线政策、耕地休养生息政策、乡村振兴政策等之间的有效衔接，避免出现政策冲突、交叉和空白，减少负面外溢效应。**六是**建立补充耕地经济补偿机制，将补充耕地的后续质量建设费用纳入耕地占用成本，向新开垦耕地的所有权人和使用权人在一定时期内发放“耕种和管护补助费”。**七是**做好占用耕地与补充耕地规划建设统筹，全面实施耕作层剥离再利用制度，建设占用耕地特别是基本农田的耕作层必须“应剥尽剥、能覆尽覆”，主要用于补充耕地的质量建设；超过合理运距、不宜直接用于补充耕地的，可用于现有一般耕地或复垦耕地表层，以提高耕地质量。

### **(三) 逐步完善耕地占补平衡事前、事中、事后监管体系，不断提高监管效能**

**事前多措并举规范制度。**一是强化建设用地预审和规划审查，严格执行“以补定占、先补后占”的政策规定，禁止“先占后补”。二是强化未利用地开发土地整治项目的立项监管，禁止在生态红线区、饮用水源区、25°以上坡耕地以及法律法规和规章禁止的区域进行项目选址。三是严禁通过擅自调整县乡土地利用总体规划，规避占用永久基本农田的审批。**四是**除国家重大工程建设需要外，禁止占用10年内建成的高标准农田；尽量占用低等级耕地，扭转优质耕地过快减少态势。**事中“两手抓”加强监控。**一手抓新增耕地数量、质量监测。重点推进关键环节新增耕地核定工作，完善土地整治高标准农田建设新增耕地调查认定程序，依托第三方检测机构确认新增耕地面积、认定新增耕地类型、评定耕地质量等别，确保占补平衡指标真实准确，杜绝“占而不补”（虚增耕地）、“占多补少”、“占优补劣”（质量不达标或

异地占补效果不显著)等现象发生。**另一手抓**新增耕地生态监测。以“在保护中开发,在开发中保护”为基本原则,将生态环境保护理念贯穿于土地整治项目管理之中;严格工程建设标准,注重生态保护设计,构建新增耕地生态安全警示系统。**事后双管齐下强化问责**。**一方面**,强化责任考核。建立健全耕地保护责任目标考核与领导干部综合评价考核、生态文明建设目标评价考核、粮食安全生产责任制考核等相关考核联动的机制,以算大账方式督促地方政府落实耕地保护任务责任。**另一方面**,强化耕地管护。建立健全新增耕地后续利用与跟踪管理机制,开展土壤改良和地力培肥,持续提升耕地质量等级,同时落实耕作主体,严防新增耕地撂荒弃耕、“非农化”或“非粮化”。

供稿人:刘 静 牛坤玉 郭君平 曲 颂

(中国农业科学院农业经济与发展研究所;  
中央农办 农业农村部乡村振兴软科学研究基地;  
中国农业科学院战略研究中心)

(欢迎引用、摘编、全文刊载, 请注明出处, 尊重著作者知识产权。)

---

责任编辑: 梅旭荣

通讯地址: 北京市海淀区中关村南大街 12 号

联系电话: 82106717

中国农业科学院战略研究中心

电子信箱: [icads@caas.cn](mailto:icads@caas.cn)

邮 编: 100081

---

本期印数: 70 份

中国农业科学院战略研究中心 印发