

# 土地整治与耕地占补平衡的关系分析

桑志华

唐山市曹妃甸区自然资源和规划局

**摘要：**土地整治以提升耕地质量与生产能力为目标，以维持耕地总量稳定为目标。然而，传统的耕地占补平衡政策往往只注重数量上的平衡，而忽略了耕地质量与生态效益之间的平衡。基于此，本文对土地整治与耕地占补平衡的关系进行分析，首先对土地整治的意义进行探讨，然后提出耕地占补平衡项目指标资产化过程演变，分析我国开展土地整治工作取得的成果，阐述土地整治与耕地占补平衡目标之间的关系，最后提出土地整治与耕地占补平衡的协调思路，以期为相关人员提供参考。

**关键词：**土地整治；耕地占补；占补平衡

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.08.011

## 前言：

土地整治与耕地占补平衡是农业发展的两个重要概念，二者之间存在着密切的联系与互动关系。土地整治以提高土地质量与可持续利用能力为目标；土地整治与耕地占补平衡是实现农业可持续发展和保障粮食安全的关键。

## 一、土地整治的意义

推进农村土地集约利用，扩大优质耕地面积，实现耕地总量动态平衡；土地整治可采取截弯取直、清理等措施，提高优质耕地比例，提高土地利用效率。苏南地区优质耕地面积增长5%-10%，安徽六安和阜阳增长10%-15%，上海奉贤县增长17%，山东滕州市增长18%，湖北省潜江市优质耕地增长20%左右。这说明，土地整治能使耕地总量达到动态平衡，只要控制好非农建设用地，就能达到耕地总量的动态平衡。促进农村经济发展，促进农民增收。通过土地整治，增加了耕地面积，改善了农业生产条件，促进了农业生产的发展。在一些传统农区，土地整治可以改善农业生产格局，满足现代农业规模化生产的需要；在某些农业生产率较高的地区，土地整治能够降低农业生产成本，提高农业生产的规模效益。这些措施对发展农村经济，提高农民收入起到了积极的作用。推进农村精神文明建设。通过土地整治，不仅可以改善农村生态环境，推动农村精神文明建设，而且可以促进农村社会的长期稳定与发展。许多地方在土地整治的过程中，纷纷兴建农民新村，展现出新农村的风貌。同时，农村生态环境的改善，精神文明的提高，都是农村社会进步的基础<sup>[1]</sup>。

总之，土地整治具有促进农村土地集约利用、提高农业生产水平、促进农民增收增产增收、促进农村精神文明与社会全面发展的重要作用。这对于我国农村经济的可

持续发展具有重要意义。

## 二、耕地占补平衡项目指标资产化过程演变

随着耕地保护制度与政策的变迁，耕地资源资产价值逐步显现出来。在实行土地占补平衡政策以前，占用耕地的费用很低，而且主要是按上面所种的经济作物的价值计算，与城镇土地相比较，是微不足道的。改革开放以来，党中央先后出台了三个重大文件，以解决保障粮食安全、促进经济发展、保护生态环境三者之间的关系。1986年3月，国务院印发了中发〔1986〕7号《关于加强土地管理制止乱占耕地的通知》。在这一阶段，耕地后备资源与其他农用地差别很小。一九九七年四月，国务院印发了中发〔1997〕11号《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》。在这个时期，耕地的价值需要用耕地占补平衡来体现，占用耕地不仅要缴纳一定的补偿费用，还要缴纳相应的开垦费用。经济发展较快地区不能在县域内完成耕地占补平衡任务，可在省域内实施占补平衡，逐步形成耕地指标交易制度，耕地价值也开始以交易价格体现出来，受指标供需市场影响较大，基本具有商品属性，耕地指标资源的价值进一步提高。2017年，国务院印发《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4号），对耕地占补平衡工作提出了新的要求，明确责任，统筹考虑，区别对待。为此，国土资源部编制《国土资源部关于改进管理方式切实落实耕地占补平衡的通知》（国土资规〔2017〕13号），构建“以量为本、以产能为核心”的占补平衡机制，建立新增耕地、新增水田、新增粮食生产能力三类指标储备库，根据指标核销制度，实行分类管理、分类使用。这一转变使耕地后备资源由一般土地资源向稀缺资源转变，耕地指标交易也由各县市之间的政府间交易改为公开市场交易。到目前为止，耕地指标市场已经比较成熟，具有较大规模的社会投资主体，供求市场稳定可持续，市场监管制度完善，基本具备资产化的基本条件<sup>[2]</sup>。

## 三、我国开展土地整治工作取得的成果

### （一）土地整治工作的经济效益

通过“田”“水”“陆”“林”“村”的综合治理、“中低产田改造”、“农田水利”等综合整治与改造，使耕地质量有了很大的提高。这样可以提高农业生产的效率和降低生产成本。据测算，每亩地增加180公斤粮食，相当于增加10%-20%的产量。这就意味着农民在土地整合过程中能够获得较高的粮食收入。土地整治后，农业生产向规模化、机械化方向发展，减少了劳动力需求；预计可使农村剩余劳动力减少30%左右，解放

出的劳动力可用于其他经济活动，促进农村经济多元化发展<sup>[3]</sup>。

这些经济效益的实现，对于提高农民收入，提高生活质量，促进农村经济发展，具有十分重要的意义。同时，土地整治还有利于提高土地利用效率、保护耕地生态环境、促进农业可持续发展。

### （二）土地整治工作的社会效益

#### 1. 实现耕地总量动态平衡，确保中国粮食安全

土地整治不仅能带来经济上的经济效益，同时也能给中国带来巨大的社会效益，其中最重要的一点，就是实现耕地总量的动态平衡，进而保证粮食安全。耕地整治能有效地保护和改善耕地质量，提高粮食生产效益。实施耕地总量动态平衡是保障耕地可持续利用、减少城镇化、工业化等过程中对耕地的占用，保障粮食供应的稳定。土地整治不应仅仅停留在耕地总量上，更要着眼于提高耕地质量与效益。农村经济的发展得益于农业基础设施建设和农业生产方式的转变。农村地区还将发展农产品加工和乡村旅游等相关产业，使农村经济多样化。土地整治既要重视耕地生产力，又要重视生态环境保护。采取综合整治措施，可提高土壤质量，降低污染物排放量，保护农田生态环境，提高生物多样性。

总之，国土整治的社会效益主要体现在：实现耕地总量动态平衡、保障粮食供应与粮食安全、提高农民收入与生活水平、推动农村经济发展、保护生态环境。这些效益对于促进农村可持续发展，改善人民生活具有重要意义。

#### 2. 土地整治工作的开展调用了大量劳动力，解决了农村闲置劳动力问题

土地整治的另一重要社会效益就是解决了农村剩余劳动力。具体而言，土地整治工作调动了大量的劳动力，为农村地区提供了就业岗位，同时也帮助农民盘活了闲置的劳动力。土地整治涉及一系列具体的工作，如土地平整，水利设施，道路修复等，这是一项工作量很大的工作。因此，土地整治既能提供大量的就业岗位，又能吸纳农村富余劳动力。在传统的农业模式下，由于土地贫瘠，劳动力过剩，很多年轻人被迫离开自己的家乡，前往城市寻找更好的工作。同时，由于土地整治工作的开展，增加了农村的就业岗位，减少了农村劳动力的流失。农村富余劳动力参与农地整治，是提升农村基础设施、提高耕地质量、促进乡村振兴战略实施的重要途径。这对促进我国农村经济持续发展具有积极意义<sup>[4]</sup>。

因此，土地整治对解决农村富余劳动力问题、增加农民就业、促进乡村振兴具有重要意义。

#### 3. 土地整治工作的开展增加了农民收入，有利于社会的稳定

土地整治带来的另一个社会效益就是提高农民收入，对社会稳定也有积极作用。土地整治可以提高耕地

质量，改善基础设施，改善农业生产方式。农民可以提高农产品产量，增加销售收入，增加收入。综合整治措施的实施，将带动乡村地区的农产品加工和农业旅游等相关产业的发展，从而带动乡村经济的发展。这些活动增加了农民的收入，提高了他们的生活水平。土地整治是实现农民脱贫的重要途径。由于农业增产、农民增收、贫困者减少，整个农村经济都得到了改善。这对社会稳定与和谐发展具有重要意义。

因此，开展土地整治既能提高农民收入，又能促进社会稳定。提高农业生产效率，增加就业岗位，推动农村经济发展，有利于改善农民生活水平，减轻贫困，提高社会总体稳定。

#### 4. 通过对农村居民点的集中整治，促进了农村城镇化进程

土地整治取得的另一重大社会效益，就是集中整治农村居民点，推动农村城市化进程。土地整治工程集中整治了农村分散无序的居民点，改善了农村人居环境。通过规划建设，改善农村居民的生活质量。随着我国农村城市化进程的加快，部分农民为了寻找更好的工作机会而选择了进城。土地整治工作能够为城镇化建设提供必要的基础设施与居住用地，为农民提供更多的迁移选择，促进农民进城。通过对农村居民点进行整治，减少分散的农村人口，把资源集中起来，发展农业，旅游，农产品加工等经济活动。只有这样，才能促进农村经济的多元化发展，才能增加农民的收入，才能促进乡村的可持续发展。通过对农村居民点进行综合整治，改善教育、医疗、文化等公共服务设施，提高农村社会服务水平。同时，它还有助于提高农村社区治理的效能与水平，促进社会稳定与和谐发展<sup>[5]</sup>。

因此，土地整治通过集中整治农村居民点，为农村城市化提供基础设施与居住用地，改善乡村人居环境，促进农民进城，促进乡村经济多元化发展。同时，它也增强了社会服务与管理的能力，促进了社会的稳定与和谐。

### 四、土地整治与耕地占补平衡目标之间的关系

土地整治与耕地占补平衡目标紧密相关。《全国土地开发整治规划（2001-2010）》指出，我国现有耕地中中低产田比例较大，且地块分散，道路和沟渠设施不健全，农田基础设施薄弱，土地利用效率低。只有这样，才能改善和解决这些问题，才能有效地提高耕地的利用率和生产力。根据规划数据，现有耕地整治可新增有效耕地面积313.33万公顷。同时，通过逐步实施“迁村并点”、“空心村治理”、“退宅还田”等措施，可新增有效耕地286.67万公顷。因此，在全国范围内开展的土地整治工作，有可能补充到600万公顷的耕地。另外，通过土地整治，可使耕地生产能力得到明显提升，如生产能力增加20%，则新增耕地173.3万公顷。因此，通过土地整治，既能增加有效耕地面积，又能提高其综

合生产能力。

因此，土地整治特别是耕地整治是实现耕地占补平衡的重要手段。通过土地整治，可改善或解决现有耕地存在的不足，增加了有效耕地面积，提高了耕地生产效率。这对于保障耕地资源合理利用和耕地占补平衡，促进农业可持续发展具有重要意义。

### 五、土地整治与耕地占补平衡的协调思路

土地整治与耕地占补平衡协调发展的思路下，必须建立以整治为基础的耕地占补平衡机制。在重视占补平衡的基础上，对耕地综合生产能力的占补平衡提出了更高要求。这就意味着要确保耕地具有足够的粮食综合生产能力，同时还要兼顾土壤质量、水资源利用和科技支撑。通过土地整治，改善了土壤质量，改善了灌溉设施，促进了农业科技的发展，确保了耕地综合生产能力满足了需要。当前，我国城市建设中存在着“重发展轻整治”的问题，需要从政策、经济等方面进行改变。比如，在土地整治项目上增加政策扶持和资金投入，鼓励社会资本参与整治，同时给予税收优惠、土地使用权等经济激励，吸引更多的资金投入土地整治中来。

这一机制的建立，可以使土地整治和耕地占补平衡实现良性互动。同时，以土地整治为依托的耕地占补平衡机制，可以保证耕地具有充足的生产能力，改变开发利用与整治之间的不平衡性，达到农业可持续发展与土地资源合理利用的目的。

#### （一）认清土地整治的真正价值，建立与之相衔接的占补平衡政策

土地整治的真正价值不在于增加耕地的数量，而在于提高耕地质量和生产力。要提高粮食单产，保证粮食安全，必须加强土壤质量，优化农田基础设施，推广现代农业技术。耕地占补平衡政策应以综合评价为依据，从数量、质量、生态三个维度对其进行平衡评价。从而更好地对耕地整治成效进行评价，防止出现“以量抵质”的情况。保护好基本农田，对既有耕地进行再开发，是维持和提高耕地生产能力的重要手段。加强基本农田保护力度，加强已有耕地整治，是提高耕地质量、提高生产力的有效途径。虽然通过土地整治提高耕地质量作为补充耕地是可行的，但目前对其质量分级及折算标准尚缺乏科学的评价体系和方法。因此，在实行耕地占补平衡政策过程中，仍按总量平衡法进行评价比较合理。

因此，必须从耕地数量、质量和生态三方面综合考虑，加强基本农田建设和已有耕地整治，并不断完善科学的评价体系和方法，确保耕地总量平衡和综合生产能力平衡。

#### （二）构建地整治新机制的条件

土地整治与耕地占补平衡协调发展的思路亟待建立。《土地管理法》和《土地管理法实施条例》是我国土地整治的重要依据。我国实行土地公有制，实行家庭

联产承包责任制，有利于对农村土地进行统一规划，调动各方面积极性。这一制度优势可以让国家对土地使用进行更大范围、更高层次的统筹安排，提高土地生产率，调动劳动者生产积极性。随着经济增长方式由粗放式向集约型转变，对土地利用方式进行了相应地调整。土地整治是实现土地资源集约利用的一种有效方式。经济增长方式地集约化对资源要素的整合和利用提出了更高的要求。随着我国经济的不断发展，人民生活水平的不断提高，土地整治的环境日趋宽松。土地整治可以提高农业综合生产能力，改善农民生产条件，降低农业生产成本，提高农民收入，促进农村经济的发展。经济发展了，就会有更多资本投入土地整治，这就形成了一个良性循环<sup>[6]</sup>。

总之，目前我国农地整治新机制的建设已具备了政策法规的引导，土地公有制与家庭联产承包责任制的优越性，经济增长方式转变的需求，经济整体发展的支撑。这些条件是协调土地整治与耕地占补平衡思想的基础与推动力。

### 六、结论

综合来看，土地综合整治是一条行之有效的途径。土地整治不仅要增加耕地面积，而且要改善土壤质量，优化农田基础设施，推广现代农业技术，才能保证单位面积粮食安全。耕地占补平衡必须由“量平衡”向“综合生产能力平衡”转变。传统的耕地占补平衡政策以确保耕地面积不减少为目标，而实际操作中难以兼顾质量。为此，应提倡由耕地总量平衡向耕地综合生产能力平衡转变，即注重耕地质量与生态效益。土地整治是关系到耕地占补平衡的重要环节，需要从强化耕地建设、提升耕地质量、建立综合评价机制等方面进行协调。

### 参考文献

- [1] 卫学众, 邓新平. 基于自然资源资产化的耕地占补平衡项目指标价值分析——以湖南省东富镇全域土地综合整治项目为例[J]. 国土资源导刊, 2022, 19(3): 45-50.
- [2] 李慧, 刘圣祥, 潘梅花. 基于CiteSpace的土地整治新增耕地研究进展与热点分析[J]. 智慧农业导刊, 2023, 3(20): 34-39.
- [3] 余述琼, 赵晶, 孔祥斌, 等. 基于占补一体化的交通沿线土地综合整治项目选址[J]. 农业工程学报, 2022, 38(12): 10.
- [4] 朱传广, 王磊, 朱宏雁. 区域土地整治潜力分析研究——以济南先行区为例[J]. 国土与自然资源研究, 2022(1): 2.
- [5] 王广东. 加强土地整治实现占补平衡措施研究[J]. 中文科技期刊数据库(全文版)社会科学, 2022(2): 3.
- [6] 李如海. 强化耕地保护制度 筑牢粮食安全基石[J]. 群众, 2022(9): 34-35.