

# 浅谈耕地恢复推进模式和实施路径

## ——以珠海市金湾区为例

陈思敏

广东国地规划科技股份有限公司

**[摘要]**耕地是粮食生产的重要基础，是国家粮食安全的根本保证，也是我国最宝贵的资源。为贯彻落实党中央、国务院关于遏制耕地“非农化”、严格管控“非粮化”的决策部署，保护耕地、提高粮食产量已经成为国家和地方政府工作的重点内容，而耕地恢复是目前重要手段之一。实际上在恢复工作实施过程中，存在涉及部门、农户多，流程复杂、技术要求高等现实需求，通过梳理耕地恢复实施过程中的推进模式及实施路径，以为耕地恢复工作的开展提供经验借鉴。

**[关键词]**耕地恢复；推进模式；实施路径；技术流程

**【DOI】** 10.12252/j.issn.2096-6261.2020.02.1246

### 一、引言

近年来，随着国际国内形势显著变化，尤其在中美关系、新冠疫情，全球粮食危机背景下，我国将保障粮食安全提高到了新的战略高度。在全国自然资源管理工作会议中，强调了上一轮规划耕地保有量和永久基本农田保护任务没有落实的，要通过耕地恢复等方式立足自身予以整改补足，确实无法在辖区内整改补足的，需要付出高昂的经济代价。广东省耕地保护工作会上提出了要有计划、有目标、带节奏地推进耕地恢复工作的要求。

为深入贯彻落实国家、省对耕地保护、粮食安全的战略部署，珠海市积极开展耕地恢复项目，形成一套契合珠海市实际用于解决耕地保护缺口、遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”的政策机制，用于指导后续耕地恢复工作进一步深入推进；同时在国土空间规划编制阶段调整优化耕地及永久基本农田布局，解决耕地碎片化，促进耕地保护“数量、质量、生态”三位一体格局的逐步形成。本文以珠海市金湾区耕地恢复项目为例，总结耕地恢复实施过程中的推进模式、实施路径及技术要点，以为耕地恢复工作的开展提供经验借鉴。

### 二、耕地恢复的内涵

耕地恢复是指以国土“三调”中的恢复类地类为基础，扣除25度以上坡、河道湖区范围内、批而未用、生态保护红线范围内、试划城镇开发边界范围内等不符合要求地块后，剩余的恢复类园地、林地、草地、坑塘作为主要恢复对象，通过统筹整治等方式，恢复为长期稳定利用的耕地。

### 三、推进模式及实施路径

耕地恢复作为土地整治的类型之一，包括前期选址立项、费用补偿、工程实施、恢复标准以及后期种植管护等工作，周期长，工序复杂。如何在时间短、成本低的前提下取得最大的成效？

1、结合金湾区的实际情况，采取“镇·企·村联动+复·种·养一体化”推进模式。即在金湾区政府领导下，由当地国企统筹实施复耕复种管护工作，镇、社区、村民协助、技术服务单位全过程驻场指导，以将地块恢复成符合国土年度变更调查认定为耕地的标准，共同推进耕地恢复项

目。

2、在前期准备阶段及施工阶段中，金湾区耕地恢复项目采用“整理一片、改良一片、种植一片、见效一片”的实施路径，从动员到验收仅耗时63天。时间短、成本低、成效大；同时，群众认可、不抵触，为后续加强地方耕地保护意识起到了良好的宣传效果。



图1 项目实施路径图

### 四、开展流程及技术要点

#### 1、开展流程

耕地恢复主要是以政府为主导，主要流程包含选址、勘测、立项、规划设计及预算编制、项目实施、验收及年度变更等流程：

(1) 由镇耕地恢复工作领导小组审批确认耕地恢复项目选址，委托技术单位编制立项材料及组织专家评审；(2) 由当地国企委托第三方单位对已按基本农田种植要求种植粮食作物的地块进行面积测量，对需要回收的地块按土地回收程序开展相关测量；(3) 由区级自然资源部门联合同级农业农村进行项目立项；(4) 由镇委托技术单位编制规划设计及预算材料，并向区级自然资源部门申请组织专家评审；(5) 由当地国企以询价方式确定施工单位，开展耕地复耕整治工作，由镇纪委监督，属地社区、国企派员登记机械、清运车辆台班作业数量，作为费用结算依据；(6) 采用区级主管部门验收方式，建设单位提交验收申请、竣工报告（含土壤检测报告）、竣工图等用于申请验收；工程结算、竣工财务决算、资金审计等材料，可在区级核发验收意见函后核发验收确认函前提交；(7) 通过区级验收并纳入年度国土变更调查后，即认定耕地恢复工作完成。

#### 2、技术要点

相较于传统的土地整治项目，金湾区耕地恢复的流程在符合法律法规的前提下做了“减法”，主要有以下技术要

点:

(1) 前期选址: ①要充分与现行空间规划相衔接, 不得占用生态红线、河道、水源保护区范围线; ②优先选择在耕地保护集聚区, 或者整治后形成集中连片的农业种植区域; ③选择块连片、容易恢复、村民意愿强烈的地块。

(2) 土地回收: 土地是农民的命根子, 对土地进行整治关系到农民的切身利益, 而金湾区的耕地恢复能在短时间内完成, 镇、村、企业联动起到了非常重要的作用; 此外, 多次入户对农户做大量的政策宣讲工作, 提高农户参与意愿; 同时, 补偿审核和发放流程透明、规范, 极大的推动了交地速度, 为争取连片土地回收及后续的施工进场节约了大量的时间。

(3) 施工工序: 耕地恢复涉及土地平整、土壤改良、灌溉与排水、田间道路、农田防护与环境保持和后期种植等一系列的工序, 施工单位需合理划分施工区域, 严格按照时间节点, 倒排工期、压茬推进, 落实日常现场巡查和监管机制, 达到整理一片、改良一片、种植一片、见效一片的恢复目标。

(4) 全流程技术服务: 由镇政府聘请第三方技术服务单位, 从项目选址、立项、设计施工指导、竣工验收、后期种植和年度变更全流程技术服务指导, 确保耕地恢复按验收标准及要求落实到位。

(5) 加强后期管养, 保证恢复后零弃荒: 就目前国内的土地整治项目, 项目的设计、施工、质量等与实际需求有一定差距, 往往造成“二次整治”的情况, 影响了土地整治效益的发挥, 也造成了一定的时间和资源的浪费<sup>[1]</sup>。因此, 珠海市金湾区耕地恢复项目采用“复耕·种植·养护”一体化的模式, 由国企单位统一开展种植管护, 政府逐年给予资金扶持的方式, 保障恢复的耕地“零弃耕”, 维持耕地的稳定利用。

### 五、建议

通过实施耕地恢复与周边现状耕地结合, 金湾区将形成连片超4000亩的耕地集聚区, 达到“小目标大成效”的效果。而与以往土地整治项目相比, 耕地恢复在开展流程上虽与传统土地整治项目大相径庭, 但在国土空间规划过渡期, 更需要依据地方实际情况制定对应的优化措施。

#### 1、加快耕地恢复, 适当提高效率

年度耕地恢复任务的实施和认定程序可参考国家、省补充耕地垦造水田项目等相关实施办法进行实施。遵循完整的选址、勘测、立项、规划设计及预算编制、招投标、施工监理及验收等合规流程。由镇(街)政府组织实施耕地恢复项目, 经项目建设单位完成单项工程验收后, 经区级自然资源、农业农村部门组织实地检查认定符合国土变更调查耕地认定标准基本条件, 出具书面意见, 可视为完成本年度耕地恢复任务。

#### 2、部门协同分工, 落实责任主体

在当前全国开展“三区三线”划定的阶段, 耕地恢复工

作更需充分衔接“三区三线”最新成果, 同步与耕地“占补平衡”、“进出平衡”工作做好项目衔接。此外, 耕地恢复实施也需要各级各部门各司其职、通力协作。

区级层面需加强耕地恢复工作组织领导, 明确各级政府及相关职能部门职责, 由区级人民政府出台地方细化政策或办法, 建立健全的工作机制。乡镇人民政府负责组织实施耕地恢复项目、施工监理、工程验收后上报, 加快推进地块内清苗、整地等整治工作。负责基层政策宣传和引导, 督促指导相关村集体经济组织严格耕地用途管制, 协调各经营主体保障耕地的后期种植管护。

#### 3、探索奖补措施, 显化耕地价值

对耕地后期管护、承包责任制落实工作较好的乡镇, 除基础的收益降低补偿和后期管护工作经费以外, 地方财政将按实际耕地恢复整治面积给予适当资金补助作为奖励。此外, 可积极探索包含建设用地指标奖励、绩效考核奖励, 其他资金补贴等其他奖励形式。

另一方面, 在耕地保护法律、政策规定逐步完善的同时, 还要注重发挥经济手段的调节作用。探索耕地恢复的奖补机制<sup>[2]</sup>, 让保护者不吃亏, 逐步由“要我保”转向“我要保”。

#### 4、维护恢复成果, 落实后期管护

耕地恢复项目验收后, 需注重成果维护, 各级政府、耕种利用承包主体、村集体组织共同承担恢复耕地的管护责任。市县级政府负责耕地恢复后期管护定期巡查, 定期针对管护情况较好的项目进行宣传激励管护行为, 以及管护不利的风险兜底和失职惩罚, 杜绝“重建设, 轻管护”的思想<sup>[3]</sup>, 确保监管工作有效落实。

#### 5、严格风险防控, 加强监督管理

国土空间规划体系下耕地恢复工作仍处于不断探索完善的过程, 广大农民群众对于耕地保护之于粮食安全、国家根基重要性的观念意识还未真正树立起来, 应在耕地恢复工作的前期, 通过媒体开展形式多样的宣传活动, 充分调动各级保护耕地的积极性。在实施过程中, 应充分尊重农村集体经济组织和农民及相关责任主体的意愿前提下, 切实维护农民合法权益, 审慎推进、稳妥实施耕地恢复工作。

加强耕地卫片和执法监督, 健全“天上看、地上查、网上管”的耕地保护动态监测监管体系, 推动耕地保护从阶段化静态监管向节点化动态监管转变, 坚决遏制耕地“非农化”, 积极配合农业农村部门严格管控耕地“非粮化”。

### 参考文献

[1]唐秀美中国耕地整治投资实施模式与路径分析中国土地科学2016年8月第30卷第8期

[2]陈沉耕地保护补偿机制的建立探讨农业开发与装备2019年第5期

[3]全明坤土地整治项目后期管护方面的探讨基层建设2018年第26期