

耕地保护红线约束下土地整治政策优化研究

贺笑语

山西明聘智慧科技有限公司 山西 太原 030000

摘要:在对耕地保护红线约束进行阐述的基础上,探讨土地整治政策与红线约束的关系以及两者之间存在的矛盾冲突,指出现行的土地整治政策在数量上求平衡,在质量上求提高,在生态环境方面求保护以及在落实过程中的问题。耕地占补平衡中出现“占优补劣”,土地整治项目对生态环境的关注度不高,新增耕地认定的标准不一致以及后续管理不到位等现象都是红线约束下土地整治政策失效的表现形式。对此,提出对策建议:一是从制度层面出发优化土地整治政策;二是从技术标准上进行改进;三是从实施机制上加强;四是建立健全监管机制。

关键词:耕地保护红线;土地整治;政策优化;占补平衡;耕地质量

引言

耕地是我国粮食安全命脉。从 2006 年起我国划定 18 亿亩耕地红线后,逐步形成以数量、质量和生态三位一体保护为主的制度框架并将其纳入国土空间三条控制线之一。而土地整治是实施这一制度的重要方式,在此基础上长期关注新增耕地以及提质工作。但是现实中却存在较大偏差:占补平衡中大量发生占优补劣现象,一些整治工程注重数量而忽视生态环境保护,永久基本农田整治缺少动力,后期维护不足导致其质量下降等。这些都是由于土地整治在理念、制度上不能满足红线全面要求所造成的问题。因此本文试图探讨红线与土地整治关系,分析问题出现原因及其解决方法,即从目标一致性、机制融合以及制度保障三个方面提出建议,以期对进一步加强耕地保护、提高整治效果有所帮助。

1 耕地保护红线的约束内涵与政策逻辑

1.1 红线的内涵演进与目标体系

耕地保护红线最初是以 18 亿亩耕地保有量为主要数量指标,具有法律约束力以及同责考核要求。而随着社会经济发展以及生态文明建设需要,红线内容不断丰富和完善:由单一数量下限发展到“数量、质量、生态”全方位控制。在数量上要保证全国耕地总面积不低于 18.65 亿亩(2020 年第三次全国土地调查之后调整),并且基本农田保护面积不少于 15.46 亿亩;在质量上要保持粮食生产能力不降低,土壤条件不断优化;在生态环境上要使耕地开发利用不对水资源造成污染破坏,保证农田生态环境良好。这表明我国耕地保护从“保饭碗”到“保根基、保安全、保永续”。

1.2 红线约束对土地利用的规制效应

耕地保护红线通过对土地利用行为实施空间规划管制、用途转用审批、占补平衡强制性要求以及目标责任制考核等一系列措施进行全方位管控。从空间上看,一旦被列为永久基本农田,则任何单位或者个人都不得随意占用或者改变其使用性质,重大工程项目建设也需要避开;从数量上看,建设占用耕地需要做到“先补后占、占优补优”,以保证耕地总量处于动态平衡状态;从质量上看,补充耕地需经检查评估并达标才能合格;从生态环境方面来看,在生态控制区范围内禁止开垦土地,对于坡度大于等于 25 度的耕地也应当逐步退耕还林还草^[1]。这些都是土地整治工作所不能逾越的底线。

1.3 土地整治与红线保护的逻辑关联

土地整治与耕地保护红线之间是相互影响的关系。一方面,红线保护是土地整治的一个重要导向,在土地整治中应当注重增加有效耕地面积、提高耕地质量等级、优化农田生态环境以符合红线的要求;另一方面,土地整治是落实红线保护的一种手段,在高标准农田建设和宜耕后备土地开垦以及建设用地复垦等方面都可以起到补充耕地的作用,也可以用于改善基本农田的质量。因此可以说,土地整治是否得当决定了能否实现红线的目标。如果二者能够做到“红线定底线、整治促达标”,那么就达到了最佳状态。

2 现行土地整治政策的结构性偏差

2.1 数量平衡导向下的“占优补劣”困境

耕地占补平衡制度规定非农建设占用耕地必须做到“占一补一、占优补优”。但是在现实中由于优质后备耕地越来越少、地方财政困难以及工期限制等原因,“占优补劣”的情况仍然经常发生。被征用的是靠

近城市的、交通便捷、水源丰富、土壤肥沃的好地，而用来补偿的土地则一般来自土地整治工程，在偏远的地方，甚至有的耕作层薄、缺水、设施不足等。虽然土地整治项目在验收时说已经实现了数量和质量上的补偿，但是因为质量评定有一定的主观性（例如采用就近地块对比的方法）并且受到人为影响，在很大程度上被征用土地所具有的生产能力是达不到被补充土地的。而这种表面上的数量平衡背后隐藏着的质量损失，如果时间久了就会造成耕地整体生产潜力的降低。

2.2 整治项目中的生态导向弱化

目前的土地整治项目在设计施工时往往重视新增耕地比例、田块规整度以及沟渠道路硬化率等方面的要求，而对于生物多样性保护、土壤生态功能维护、农田景观异质性等方面的考虑较少^[2]。在实际操作中为了实现规模化、机械化目标，很多工程将大量的小田合并成为大田，铲除田埂、荒坡、沟边植被，使农田生境单一化；沟渠用混凝土浇筑，阻止了水体与陆地之间的物质交流；修建道路破坏生境连通性等行为虽然能在一定程度上促进耕地连片以及基础设施可达性，但是却忽视了对农田生态系统的保护，违背了耕地保护红线不断加强的生态管控要求。

2.3 整治后耕地质量维护与提升短板

土地整治项目通过验收后，新增耕地以及整治后耕地即转入日常管护环节，在目前情况下，对于整治后耕地的质量维护缺乏有效强制性和持续性保障措施。一方面，高标准农田“重建轻管”的现象较为严重，田间工程设施损坏后得不到及时维修，土壤改良措施无法坚持导致质量下降；另一方面，一些农户由于比较效益较低而把整治后的耕地种上树木或者抛荒，导致新增耕地不能长久地被利用。另外，永久基本农田中的一些中低产田需要不断进行改造，但是一个整治项目的投资却不足以维持长期以来的土地培肥工作，这就造成了整治所获得的效果随着时间推移逐渐减弱，红线的质量约束不能够切实得到落实。

2.4 政策实施中的监管缺位与信息不对称

土地整治政策落实过程中存在众多环节监管不到位的问题，在立项阶段，为了获得占补平衡指标而忽视地方需要；在施工过程中，施工质量控制不到位，偷工减料现象时有发生；在验收上，技术标准把握尺度不一，部分地区存在“唯指标论”的现象；后期缺乏对补充耕地是否真正被利用以及其生产能力变化情况进行有效监督。监管不到位的根本原因是：主管部门之间职责重叠

但是信息不畅通，基层自然资源所技术水平不足，另外耕地质量长期监测体系不完善。由于信息不对称导致红线约束的强制性要求在实践中被弱化。

3 政策优化的理论框架与路径设计

3.1 政策优化的基本导向

根据以上分析，耕地保护红线约束下土地整治政策优化的方向可以总结为三个方面：“三转”，即：一转是从数量为主到数量、质量和生态并重，把提高耕地质量和保护生态环境作为土地整治的主要目的；二转是从项目管理到全域管理，不再仅关注单个项目目标，在整个流域或者乡镇范围内进行耕地保护以及生态建设的整体规划；三转是从一次性验收到全过程监管，在土地整治之前、之中和之后都实施有效的监控措施。这都需要在政策工具设计时具有整体性思想。

3.2 制度设计层面的优化路径

第一，健全耕地占补平衡质量管理机制。禁止以单一耕地质量等级来代替产能评价方式，采用以耕地质量指数（包括土壤理化性质、耕作条件、水利设施配套情况、产能潜力等方面）为基础进行补充耕地评估办法。实行“优质优补、按需定标”，对占用高质地类耕地应以更高质类补充耕地或者经过改良提高产能面积予以补偿。探索建立补充耕地产能储备库，在一定条件下可以在不同区域之间进行产能调剂，但是规定最高调剂比例以防产能流失过多^[3]。第二，构建永久基本农田整治与红线管控有效衔接机制。将永久基本农田区域内土地整治及高标准农田建设项目全部纳入到红线中进行管理，“上图入库、实时更新”。禁止基本农田整治项目造成基本农田数量减少、质量下降以及影响农田生态系统稳定。对于红线范围内的整治项目，实行“双验收”，即工程验收同时进行耕地产能验收。

3.3 技术标准层面的优化路径

修订和完善土地整治项目规划设计规程，把生态化整治作为强制性要求。比如，在规划设计中规定一定比例农田要保留为生态环境用地（如田埂草带、生态沟渠、田间湿地）、建设植被缓冲带防止农业面源污染；提倡使用生态型沟渠材料（如预制混凝土空心砌块、植草砖）代替整个沟渠进行硬覆盖；提倡使用保护性耕作以及提高土壤有机质含量的方法等。同时还制定《耕地质量和生态保护协同提升技术指引》，根据不同地区的实际情况和不同类型耕地提出不同的整治建议。在项目验收时增加生态指标（如土壤中小动物种类数、农田鸟类丰富度等易于测量的数据），作为对项目是否合格判

定的标准之一。

3.4 实施机制层面的优化路径

建立“全域土地综合整治+红线管控”的统筹推进模式。以乡镇或行政村为单位,将耕地保护红线空间范围与整治区域“两图合一”,在整治方案制定之初就确定红线保护目标分配。采用“整治-管护”一体化项目形式,在整治合同中规定3到5年管护期限以及相应管护费用,将后期管护效果作为是否支付尾款或者是否有资格申请下一年度项目依据^[4]。尝试设立耕地保护与整治基金,吸引社会力量投入整治后耕地规模化经营,通过经营权转让保障自身质量提升内生动力。

3.5 监管体系层面的优化路径

建立“天上看、地上查、网上管”的数字化全程监管模式。利用卫星遥感、无人机巡检以及物联网传感器等手段,对土地整治项目区进行从开工到建设、再到验收及后期管护全过程监管。主要监管新增耕地是否真正用于耕种、设施设备完好程度如何、土壤有机质含量是否有提升等。健全补充耕地信息公开制度,将项目地点、面积、投资额、质量评价等情况向全社会公布,接受群众监督。完善耕地保护责任倒查机制,“占优补劣”或验收弄虚作假等问题一经发现,追责到底。

4 政策优化的配套保障与推进策略

4.1 法律法规的修订完善

建议在新的《土地管理法》及其实施条例中增加有关耕地保护红线及土地整治协调管理的规定,在土地整治项目中禁止降低永久基本农田生产能力,在补充耕地质量评价上应由第三方独立进行。出台《耕地质量保护条例》,把整治后耕地质量监督、管护作为一项法定责任。另外,健全耕地破坏刑事责任追究条件,严惩弄虚作假的行为。

4.2 考核评价与激励机制调整

完善耕地保护责任目标考核制度,减少新增耕地数量考核比例,增加耕地质量变化率、补充耕地实际产出率以及整治区生态效益等考核内容,在整治过程中取得

明显成效地区,在建设用地计划指标、资金安排、表彰奖励等方面予以倾斜支持,“以奖代补”,对于整治后三年内持续耕作并且产量达标项目区进行适当补助。

4.3 技术支撑与能力建设

基于国土空间基础信息平台,建立覆盖全国范围耕地质量及土地整治信息化管理系统,做到项目全流程数据汇集并及时更新。加快研制适合地方使用的便捷耕地质量检测设备以及简便易行评价方式,减少技术难度。组织面向地方自然资源部门相关人员、项目建设方、监理单位等进行相关政策和技术知识培训,使各方人员对相关要求有统一认识。组建土地整治和耕地保护方面的专家组,为项目审查、验收、纠纷解决等工作提供技术指导。

5 结语

本文基于红线约束视角,分析造成问题的原因并提出四方面对策建议,即对制度层面、技术层面、操作层面以及监管层面进行改进和完善。其目的在于使土地整治从“以数量为中心”转变为“以质量为主导”,从“工程建设为中心”转变为“系统治理为中心”。同时将提高质量和增强生态功能贯穿始终。政策改进需要逐步推进并且要统筹兼顾各个方面。随着国土空间规划实施、“占补平衡”的进一步细化以及信息化手段的应用,整治与红线的关系会越来越密切。未来可以继续探讨耕地碳汇潜力、保护补偿与资金整合等问题,还可以关注小农户和新经营主体对整治后土地的使用情况等。

参考文献

- [1] 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 [Z]. 2021.
- [2] 鄢文聚,汤怀志,张超. 土地整治的生态转型:从工程化到系统化 [J]. 自然资源学报, 2020, 35(6): 1274-1285.
- [3] 吴克宁,赵华甫,郝辰杰. 耕地质量红线与土地整治的协同机制研究 [J]. 农业工程学报, 2021, 37(12): 245-253.
- [4] 胡业翠,吕晓,李秀彬. 面向耕地保护的国土空间规划与土地整治联动机制 [J]. 地理学报, 2022, 77(3): 611-624.