

“三农”决策要参

2019 年第 23 期（总第 288 期）

清华大学 中国农村研究院

2019 年 6 月 18 日

耕地占补平衡跨区调剂的 政策初衷、潜在问题和实施建议*

内容摘要：耕地占补平衡是我国保护耕地的重要政策。实施跨区调剂，初衷是希望充分发挥占补平衡政策提高经济效益和生态效益的功能作用，同时优化要素资源配置和助力脱贫攻坚及乡村振兴。但跨区调剂也面临政策目标如何实现，指标交易机制如何设计和指标交易后资金如何分配的问题。在政策实施过程中，要牢固树立“全国一盘棋”的大局观，构建耕地资源的全国空间格局，严格把握红线、效率、公平、生态基本原则。坚持耕地保护极端重要性的理念，加强各级政府对跨区调剂的认识，合理安排跨区调剂指标分配的优先序，优化跨区调剂指标的市场交易机制，优化指标跨区交易的收益分配机制，构建强化公众参与的体制机制，促使政策务实见效。

关键词：耕地保护 占补平衡 跨区调剂 政策建议

*本文为清华大学中国农村研究院 2018 年重点研究课题“耕地占补平衡实施情况及跨区调剂研究”（课题编号：CIRS2018-3）的研究成果。

耕地占补平衡政策自 1997 年设立至今，对确保耕地数量和质量，提升农业综合生产能力，保障国家粮食安全与农产品有效供给，发挥了重要作用，绩效明显。但在一个较长时期内，由于占补平衡政策在实施区域空间上的严格限制而导致诸多问题，占用耕地需求与补充耕地供给在区域上不匹配的矛盾日益突出。为此，2017 年，中共中央、国务院颁发了《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》，提出要探索补充耕地国家统筹。2018 年，国务院印发《跨省域补充耕地国家统筹管理办法》，允许耕地后备资源严重匮乏的直辖市，占用耕地、新开垦耕地不足以补充所占耕地，或者资源环境条件严重约束、补充耕地能力严重不足的省，经国务院批准后可在耕地后备资源丰富省份落实补充耕地任务。自此，我国的耕地占补平衡政策形成了以县域自行平衡为主、省域调剂为辅、国家适度统筹为补充的格局。

一、耕地占补平衡跨区调剂的政策初衷

耕地占补平衡跨区调剂的政策初衷是希望能够充分发挥提高经济效益和生态效益的功能作用，同时有助于优化要素资源配置和助力脱贫攻坚及乡村振兴。

（一）有利于提高耕地占补两地的经济效益

随着各地新增耕地的来源逐渐从土地开发转向土地整理，补充耕地的成本显著提高，同时，补充耕地成本的区域差异也十分明显。根据相关数据，北京市 2013 年的补充耕地成本相较于 2011 年增长了 1 倍多，河北省 2013 年的补充耕地成本是 2009 年的 6 倍，浙江、

广东土地整理和土地复垦的成本分别是全国平均成本的6倍和5倍。有研究测算，我国禁止耕地跨省占补平衡的政策，事实上造成全国范围内土地利用的不经济和效率的巨大损失^①。就此而言，扩大占补平衡政策的适用区域，既可以发挥建设占用耕地地区在土地利用效率方面的优势，降低土地使用成本；也可以使提供补充耕地的地区得到更多的资金支持用于土地的整合和开发。

（二）有利于提高占用耕地地区的生态效益

实施耕地占补平衡政策的区域约束和各地政府推动当地经济快速发展的行为动机，共同促成这些地区将许多边际土地开垦为耕地，造成生态环境恶化的可能。此外，这些地区往往经济较发达，非农就业机会多，务农的机会成本高，进一步导致耕地抛荒或低效利用现象，新开垦耕地也可能很快被抛荒^②。如果可以扩大政策的实施范围，将有利于避免上述现象发生。

（三）有利于实现要素配置与地区发展的契合

在严格限制耕地占补平衡政策实施的空间范围时，资源的配置和使用只能发生在某一特定区域内，未能与区域外的要素资源发生关联，阻碍了要素的流动。从更加宏观的角度看，这并不是最有效的资源配置方式，意味着又出现效率损失。如果将要素置于更大的空间区域进行配置，可以通过发挥市场的力量促进要素流动，从而

①邵挺、崔凡、范英、许庆：《土地利用效率、省际差异与异地占补平衡》，《经济学（季刊）》，2011年第3期：1087~1104。

②张飞、孙爱军、孔伟：《跨省域耕地占补平衡的利弊分析》，《安徽农业科学》，2009年第17期：8116~8118。

实现要素配置效率的提高。跨区调剂可以让从其他区域获得补充耕地指标的地区更好地发挥建设占用耕地的效率，促进了土地资源配置效率的提升；与此同时，提供补充耕地指标的地区可以获得更多资本要素，用于本地区的建设，促进了资本要素配置效率的提升。通过占补平衡指标的跨区交易，让急需补充耕地指标的地区获得其发展最稀缺的耕地，也让耕地资源相对丰富的地区获得其发展最稀缺的资金，推动了要素配置与地区发展的契合，实现了要素资源与经济社会发展在时点上的衔接，在空间上的耦合。

（四）有利于助力打赢脱贫攻坚战和乡村振兴

我国到 2020 年要求实现现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。打赢脱贫攻坚战，是国家对人民的庄严承诺。2019 年中央一号文件把脱贫放在首要位置，再次体现了国家对脱贫攻坚工作的高度重视。当前脱贫攻坚战已经进入关键期，资金投入必须充分保障，钱从哪里来的问题必须解决。2018 年中央一号文件要求改进耕地占补平衡管理办法，建立高标准农田建设等新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制，将所得收益通过支出预算全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略。目前对于在省域内开展指标调剂的多数省份，补充耕地指标调剂的价格已远远超过补充耕地的工程成本或耕地开垦费缴纳标准，提供补充耕地指标的市县能够获取“超额收益”用于地区建设。许多贫困地区正是通过大力实施土地整治，增加的耕地通过占补平衡指标交易，取得了良好的脱贫效果。根据测算，预

计跨省域补充耕地资金收取总额可达到 5359 亿元^③。因此，通过耕地占补平衡的跨区调剂，有助于在 2020 年打赢脱贫攻坚战，并助力乡村振兴。

二、耕地占补平衡跨区调剂的潜在问题

实施跨区调剂，面临潜在的问题，需要引起关注。一是如何保障政策目标的实现，在落实过程中确保“占一补一、占优补优、占水田补水田”。二是指标交易的机制设计，如何处理好政府和市场的关系，确定有效的交易方式，提高政策效率。三是指标交易后的资金分配，如何让更多资金用于乡村建设，推动乡村发展。

（一）跨区调剂中的耕地补充问题

占多补少、占优补劣等问题一直是占补平衡政策被诟病的原因所在。将占补平衡控制在县域以内，主要是考虑到县域内耕地质量的差异相对较小，有利于确保占用耕地和补充耕地在质量上更加匹配。同时，一个较小的实施范围，也更有利于政府的管理和监督，减少违法问题发生。一旦允许跨区调剂，耕地的占用和补充将在更大范围内完成，可能会导致两种问题。其一是补充耕地的质量更难保障。耕地质量在空间分布上存在巨大差异，发达地区想要占用的耕地往往是城市周边质量较高的耕地，而提供补充耕地的地区在耕地质量上很难实现与占用耕地一致。其二是政府监管的难度进一步提高。跨区调剂放大了交易范围，但也增加了政府对补充耕地落实情况进行管理的难度，即使能够确保耕地数量上的平衡，在耕地质

^③韩俊：《实施乡村振兴战略五十题》，北京：人民出版社，2018 年。

量上的监督也十分困难。因此，跨区调剂有加剧耕地质量下降的风险，确保补充耕地质量的问题值得重视。

（二）跨区调剂中的交易机制问题

允许跨区调剂，有利于在更大范围实现要素配置与地区发展的契合。跨区调剂中交易方式的选择，将会直接影响政策的执行效率。一种方式是政府主导。由项目地所在政府依靠行政手段购买补充耕地指标，为建设单位填补非农建设占用耕地的指标，提供的补充耕地指标也控制在政府手中。这种由政府垄断耕地占补平衡指标、控制指标价格的方式，虽然能够确保交易的稳定，但由于缺乏市场竞争而降低了指标交易效率。另一种方式是更多依靠市场机制。但可能会出现的问题是，如果补充耕地指标供大于求，会造成交易价格下降，提供耕地的地区可以获得的收益就变得十分有限。如果补充耕地指标供小于求，则会推高指标价格，可能会加剧一些地区盲目补充耕地的冲动。实施跨区调剂，政府垄断会排斥市场机制，而完全放给市场则可能造成供应失控和价格失调，如何实现政府的有效调控仍有待进一步探索。

（三）跨区调剂中的收益分配问题

跨区调剂的指标交易机制建立后，使得补充耕地具有双重作用：其一是新增了耕地面积；其二是新增了耕地指标，可用于流转获得收益。跨区调剂放大了土地的级差收益，表现为新增耕地指标通过流转可以获得更高价格。但价格提高后，利益如何分配是需要解决的问题。流转指标涉及村集体和县级政府，如果出让收益全部缴入

政府财政专户，作为受益方的村集体经济组织难以从中直接受益；如果出让收益可以在村集体和政府之间有效分配，则可以壮大村集体经济，提高村集体组织的号召力、凝聚力和战斗力。然而，如果没有强制规定，政府显然没有动力与村集体分利，基本会选择全部纳入财政，统筹使用。因此，村集体能够获得一定的收益支配权，对乡村的持续发展更有意义。

耕地占补平衡跨区调剂政策，既有十分明显的效益，同时也存在一定的问题和风险。在实施过程中，政府必须谨慎执行，在妥善处理可能出现的问题、规避可能出现的政策风险的同时，充分发挥政策的积极作用，释放政策红利。

三、耕地占补平衡跨区调剂的实施建议

在当前和未来一段时期内，耕地占补平衡政策仍将是我国土地管理制度的重要组成部分。跨区调剂的政策安排给耕地占补平衡注入了新的活力，同时也带来新的矛盾和问题。致力于更好地发挥耕地占补平衡政策的作用，应该充分释放跨区调剂在提高土地利用效率、保障经济社会可持续发展、促进区域发展高水平协同的政策红利，同时注意规避潜在问题。

（一）基本原则

继续实施耕地占补平衡政策以及落实跨区调剂的政策安排，需要把握四大基本原则。

1. 红线原则

耕地占补平衡政策的首要目标是保护耕地，确保国家粮食安全。

因此，必须牢固树立耕地保护的理念，严守 18 亿亩耕地红线，耕地占补平衡政策的任何调整都不能突破这一基本原则。实施跨区调剂，仍要在最严格的耕地保护制度下进行，确保补充耕地相对于建设占用耕地在数量上不减少并有所增加，在质量上不下降并有所提升，在生态上不退化并有所改善，落实占一补一、占优补优、占水田补水田。

2. 效率原则

我国土地资源不可能无限供给，跨区调剂虽然扩大了占补平衡的空间范围，但并不能改变我国土地整体稀缺的事实，因此必须在实施耕地占补平衡政策的过程中高度注重提高政策效率。一方面，通过跨区调剂获得建设占用耕地指标的地区，要更加珍惜指标的获取，转变以往的土地粗放利用形式，力求集约利用土地，努力推动土地高效利用。另一方面，提供补充耕地指标的地区要利用获得的资金改善农田条件，提高耕地质量，努力打造高标准农田。

3. 公平原则

实施跨区调剂在遵循效率原则的同时，要兼顾公平原则，这个原则体现在对提供补充耕地区域的补偿上。补偿标准的制定主要涉及三个方面：一是经济代价，反映耕地开发、复垦和耕地保护管理等方面付出的经济成本，以此确保补充耕地有效落实；二是发展权补偿，反映补充耕地的机会成本，以此弥补该地区让渡发展权的损失；三是区域协同的反馈机制，反映补充耕地的后续管理成本，以此保障补充耕地能够得到持续管护。同时，应该坚持补偿收益取之

于农，用之于农。

4. 生态原则

占补平衡指标的跨区调剂必须遵循生态原则，这是我国转变经济发展方式、落实绿色发展和高质量发展的本质要求。既要减少建设占用耕地所造成的生态价值损失，控制建设占用耕地的数量，拓宽建设用地来源渠道。同时，确保不能破坏提供补充耕地地区的生态环境，要综合考虑地形条件、水热资源等因素确定补充耕地的选址，严禁在生态脆弱区补充耕地，最大程度上保证生态的平衡。

（二）政策建议

要牢固树立“全国一盘棋”的大局观，构建耕地资源的全国空间格局，通过占补平衡跨区调剂实现耕地占用区域与耕地补充区域的利益联结、资源和收益共享，建立非农地区与涉农地区的长期利益分享机制，缩小区域差异，促进区域协调平衡发展。

1. 坚持耕地保护极端重要性的理念

耕地保护，事关国家和人民的生存与发展。无论现代农业发展到什么程度，农业最直接最现实的问题始终是保障粮食安全，重中之重是保障口粮等重要农产品的稳定供给，这是关系到国民生存的重要支撑。把饭碗牢牢端在自己手里，必须要确保耕地数量和质量。从长远来看，我国粮食产需仍然是紧平衡。特别是当前经济贸易形势复杂多变，重农抓粮尤为重要，必须始终绷紧粮食安全这根弦，牢牢守住粮食安全底线，进一步提高耕地保护的重要性。乡村振兴战略背景下，农业农村绿色发展和高质量发展的要求，赋予了耕地

保护更深刻的内涵。保护耕地就是保护生态，同时也是农业农村可持续发展的客观基础。因此，各级政府必须始终坚持耕地保护极端重要性的理念，并认真贯彻执行。

2. 加强各级政府对跨区调剂的认识

耕地占补平衡是在经济建设过程中保护耕地的重要举措，但各级政府不应将此政策作为地区发展建设的主要方式，应该转变观念，严控建设占用耕地，充分开发原有低效利用的建设用地，提高利用效率。耕地占补平衡跨区调剂只能作为解决一些特殊问题的特殊办法，不能让地方政府对该政策产生依赖，既包括不能让建设占用耕地的地区总想着依靠跨区补充耕地指标用于本地发展，更不能让提供补充耕地的地区依赖于创造指标来推动地区发展，这都是不可持续的，甚至也会造成新的不平衡。中央政府应该严格控制不同地区可以购买和提供指标的数量，鼓励各地优化和创新土地利用方式，最大限度地减少对耕地的占用。

3. 合理安排跨区调剂指标分配的优先序

目前已出台的政策文件，对可以获得占补平衡指标跨区调剂的条件和要求做了明确规定。该政策主要适用于耕地后备资源严重匮乏或者资源环境条件严重约束、补充耕地能力严重不足的地区，因经济发展水平和耕地后备资源分布不均衡，而导致城市发展和基础设施建设等占用耕地、新开垦耕地不足以补充所占耕地或者实施重大建设项目造成补充耕地缺口。在跨区调剂被严格控制的情况下，要着力解决跨区调剂指标分配的优先序问题。要确定哪些地区可以

优先获得跨区调剂指标，可综合考虑当地补充耕地难度、项目建设的重要程度、过往建设占用耕地的利用效率、补充耕地的落实情况、所申请占用耕地的粮食产能和生态效益等因素进行考核。同时，在提供补充耕地指标地区的选择上要更加谨慎，要注意向深度贫困地区倾斜，助力脱贫攻坚，要综合考虑地理区位、地形条件、地质条件、水源条件、生态条件等因素，高度重视落实补充耕地的难度以及后续用于农业生产的持续性问题。

4. 优化跨区调剂指标的市场交易机制

虽然有不少省份已经或正在搭建省级补充耕地指标交易平台，但市场机制的作用依然没有得到较好保障。尽管要对耕地指标交易保持谨慎态度，但完全依靠行政手段会抵消允许跨区交易所带来的效率提升，应该在政府搭平台、定规则的基础上，优化指标交易机制，发挥市场的作用。除省以上重大基础设施项目占补平衡由省政府重点保障以外，可以探索对于其他类型的建设项目，允许和鼓励市、县（市、区）及相关单位之间自行协商调剂补充耕地指标，给予更多自主权，同时可以允许和鼓励市、县（市、区）委托耕地后备资源相对充裕方或直接在耕地后备资源相对充裕方实施土地综合整治项目，形成的指标可用作本地占补。在进行跨省补充耕地国家统筹时，应适当给予交易双方自行谈判的空间。

5. 优化指标跨区交易的收益分配机制

要发挥好新增耕地指标跨区交易在脱贫攻坚和乡村振兴中的作用，必须用好指标交易所产生的级差收益。确保指标交易获得的收

益专项专用，全部投入乡村建设。目前，各地基本规定该收益全部上缴地方财政。可以选择部分地区开展试点，将该收益在当地政府和村集体之间按照一定比例进行合理分配，给予村集体一部分收益，专门用于发展集体经济。新增耕地的所有权属于村集体，因此指标流转的收益理应由村集体和村民共享。提供给村集体一定资金发展集体经济，更有助于激发村庄发展的内生动力，对于带动村民发展致富有重要作用。

6. 构建强化公众参与的体制机制

耕地占补平衡政策是一项涉及国计民生的重要政策，然而，与政策制定主体和政策执行主体相比，作为政策适用主体的公众参与度一直很低，造成对政策构成中的基本社会因素的极大抑制。因此，耕地占补平衡政策的调整优化，一方面要依赖政府的积极作用；另一方面要完善公众参与机制，在相互信任、资源交换的基础上，促进政策在制定和执行阶段的统一，达成互惠共赢的局面。可考虑引导和借助社会资本参与土地整治、高标准农田建设，提供新增耕地指标。积极探索补充耕地管护的公众参与方式，可以将占补平衡指标跨区调剂的部分所得资金，用于建立耕地保护基金制度，加强对积极保护耕地者进行奖励，尤其要发挥补充耕地所在村庄的村集体和农民的作用，通过发放耕地保护基金或补贴提高他们管护耕地的积极性。

清华大学中国农村研究院 张红宇 胡凌啸



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）