

“三农”决策要参

2023 年第 26 期（总第 442 期）

清华大学 中国农村研究院

2023 年 12 月 8 日

盐碱地综合利用的村庄样本： 以大安民乐村为例*

内容摘要：开展盐碱地综合改造对保障国家粮食安全、端牢中国饭碗具有重要战略意义。大安市民乐村作为吉林省最早一批开展盐碱地综合利用的村庄，通过改造项目实现耕地面积增加、村集体收入提升和生态环境优化等多重目标。在总结民乐村试点经验基础上，吉林省在盐碱地综合利用上形成了一套行之有效的政策举措。综合吉林省的实践探索，本文针对各地进一步推动盐碱地综合利用提出以下建议：加强宣传与培训，增进项目区村民对盐碱地改良技术的了解与信任；循序渐进选择试点区域，优先选择土地权属清晰的施工区域开展试点工作；明确土地改良后分配方案，建立长效农户激励和企业监督机制；加强政府监管、增强政企合作，建立合理的风险分担和收益共享机制；坚持政府统筹、共建共享，建立健全责任共担的盐碱地开发工作机制。

关键词：盐碱地改造 政企合作 土地分配 收益共享机制

*本文为清华大学中国农村研究院 2023 年暑期农村调查研究成果。

盐碱地是我国重要后备战略耕地资源，治理盐碱地能够有效保障国家粮食安全、拓展我国耕地资源。习近平总书记在 2023 年中央财经委员会第二次会议强调，要充分挖掘盐碱地综合利用潜力，稳步拓展农业生产空间，提高农业综合生产能力。

吉林省是世界三大苏打盐碱地集中分布区之一，西部盐碱地面积约 200 万公顷，约占东北盐碱地的 40%。大安市叉干镇民乐村是当地最为突出的重度盐碱区之一，盐碱地集中连片。民乐村是吉林省最早一批开展大规模盐碱地综合利用的村庄。在国家推动盐碱地综合利用的背景下，民乐村的试点主要做法和吉林省后续的推广经验，对于全国各地盐碱地综合利用工作的推进都有一定参考价值。

一、民乐村盐碱地综合利用的主要做法与成效

（一）坚持以水定地、量水开田，筛选具备良好水利和社会条件的试点村

“以水定地、以稻治碱”是民乐村盐碱地治理的主要特征。“以水定地”是盐碱地改造选址最重要的原则之一。在盐碱地综合利用过程中，无论是泡田、洗田，还是后期改造成水田种水稻，都需要大量水资源。大安市已围绕嫩江和洮儿河完成系列大型引水和排水工程，民乐村临近洮儿河，具备就近引水的先天优势，有着丰富的水资源。

（二）依靠省级占补平衡政策支持，为盐碱地综合利用提供资金来源

由于盐碱地治理投入大，在具体实践中一般都与占补平衡或增

减挂钩的土地整治项目结合。资金来源为省、市、县级耕地开垦费以及增减挂钩结余指标交易收益资金。民乐村的盐碱地综合利用，主要依靠省级占补平衡政策提供支持。2016年1月，吉林省国土资源厅发出《关于下达省级占补平衡土地整治项目实施计划的函》，总共投入省级耕地开垦费1.41亿元在叉干镇实施土地整理项目，建设面积为940公顷，在2017年底完成项目验收。项目建成后，由省国土资源厅对新增耕地进行确认，改造后的耕地指标交易形成的收入，由吉林省厅与大安市按四六分成。

（三）县级市政府成立盐碱地改造领导小组，乡镇领导与村干部形成执行合力

盐碱地改造，最难的是执行。当地干部曾感叹，“土地是村民的命根子，牵涉利益关系复杂，一旦决策失误，村民可能记恨终身”。为推进项目顺利实施，大安市成立了由分管农业和国土的副市长为组长的民乐村盐碱地改造项目领导小组，小组成员包括市、镇、村各个层级的干部，力图为项目改造协调各方资源。与此同时，叉干镇党委书记与民乐村村支书组成工作专班，对于盐碱地改造过程中持有反对意见的村干部和村民逐一沟通说服。

（四）村集体提前明确盐碱地改造后分配方案以获得民众支持

村集体把未利用盐碱地统一纳入土地整理项目，统一收回、重新发包。明确盐碱地改造后土地分配方案以获得民众支持。改造前民乐村人均耕地0.23公顷，改造完后给每位村民分地1公顷。该项目共开发整理水田面积1136公顷，旱改水面积104公顷、新增耕地

1032 公顷，分给村民 570 多公顷，村集体按约定预留了 70 公顷作为新生儿备用地，剩下的 470 公顷对外进行流转。1997 年二轮承包后，村中新生儿暂时无耕地，民乐村将盐碱地改造后的部分新增耕地按照每公顷 1000 元的价格，以“承包”的方式分配给新增人口，承包期限为 30 年。

（五）政企合作、共建共享，由施工企业提供质量过硬的盐碱地改造技术服务

盐碱地改造过程中，首先由大安市政府统筹盐碱地开发前期工作，将田间工程、土壤改良等统一招标发包，随后企业自筹资金负责建设和治理。其中，企业提供的土壤改良服务质量是盐碱地改造项目的关键一环。而负责民乐村盐碱地改造的华清农业有限公司盐碱地改良技术成熟，通过工程措施、物理措施、农艺措施、生物措施以及化学改良等一整套综合改良方案，可以达到一次改良、当年见效、长期有效且高产的项目要求。改良后的盐碱地当年即可进行种植，3 年即可达到当地高产农田生产水平。

（六）民乐村盐碱地综合利用的项目成效

民乐村项目作为吉林省乃至东北地区盐碱地改造的早期成功案例，取得了多方面成效。一是耕地面积增加。项目共开发整理水田面积 1136 公顷，其中旱改水面积 104 公顷、新增耕地 1032 公顷。截至 2022 年，当地粮食产量基本稳定在每公顷 1.6 万~1.7 万斤。二是经济效益显著。盐碱地治理后，民乐村村民全部脱贫，实现小康水平。村集体通过土地发包获得 1700 万元的十年土地租金收入，同时，治

理工程为大安市地方财政带来 9.6 亿元增收；三是生态环境优化。盐碱地被称作“地球之藓”，不利于作物生长发育。民乐村盐碱地改造项目显著改善了区域环境，“疙瘩地”变成水稻田，脆弱的生态环境变成人工湿地环境。民乐村在 2021 年入选“中国美丽休闲乡村”。

二、民乐村试点为后续推广积累了经验

民乐村作为吉林省最早一批开展盐碱地改造的试点，为吉林省其他地区后续推动盐碱地改造提供了宝贵经验。2022 年 1 月，吉林省政府工作报告提出，加快国家粮食安全产业带建设，启动实施“千亿斤粮”生产工程。

（一）发挥民乐村的示范作用

从种植习惯来看，吉林省不少地方村民世代以旱作为生，村民依赖传统种植模式，盐碱地改造成水田并没有先例可以参考。针对村民对新技术缺乏认知和信任、农户怀疑盐碱地改造成水田的可行性等问题，吉林省推进盐碱地综合利用试点村建设，在试点开始之前就着手对村民进行盐碱地改良政策和技术的宣传和讲解，对村民种植水稻进行指导培训，同时由乡镇和村干部带队分批组织村民前往民乐村考察参观。民乐村的成功经验极大增强了后续试点村村民对盐碱地改造技术的信心。民乐村盐碱地改造后，村民种植耕地面积、粮食产量和收入都大幅度增加，村集体收入显著提高，村庄集体公共设施显著改善，对参观的村干部和村民都产生了极大的触动。实地参观让后续试点村的村干部和村民都意识到盐碱地改造“有利可图”。而且试点村庄的村干部和村民也都形成共识，村庄能被选

择作为盐碱地改良试点，是村庄发展的重大机遇，村集体和村民都应该全力支持。

（二）优先选择产权属于村集体的未利用地作为项目区

选择产权属于村集体的未利用地作为试点区域，将最大限度降低村庄集体利益与部分私自开荒农户之间的矛盾。同时，后续试点村庄对于少数农户在集体所有未利用地上私自开荒的情况也积累了成熟的应对经验。针对这部分农户，村集体首先明确私自开荒不符合有关的政策法规，并提供合理的经济补偿适当弥补开荒农户损失。在试点村庄对于盐碱地改造项目形成全村共识和支持的背景下，少部分在未利用土地上开荒的农户往往能够在项目施工开始前就与村集体达成和解协议，并主动将开荒土地纳入施工项目区管理。未利用地土地权属清晰以及村民对于盐碱地改造的高度支持，保障了后续试点村项目施工方在盐碱地改良过程中顺利开展工作，从未与村民产生过纠纷。

（三）明确企业管护责任

民乐村在盐碱地改造过程中，为了充分调动村民积极性，在项目施工方进场之前就将土地提前分给村民，由村民们自发监督盐碱地改造工程质量。然而，这项政策却给施工方带来诸多麻烦，全村500多人，相当于500多位监工。施工方在施工过程中，村民就在施工队旁边观望，有时会提出一些不合理的诉求。据此，后续试点村庄并没有在项目施工方进场之前就将土地提前分给村民，而是要求施工单位在当年盐碱地改造完成之后，再连续组织种植三年，在耕

地实现稳产高产目标后，再将耕地移交给村集体和村民。这种制度安排的优点在于：第一，施工团队可以按照工程标准和流程正常开展作业，避免民乐村出现的村民担任“现场监工”的问题；第二，激励施工团队高质量完成盐碱地改良和后续管护工作，避免只考察盐碱地改良当年种植情况而可能出现的施工单位的道德风险问题。

（四）坚持社会参与、多元投入，有效搭建多方联动的盐碱地开发资金投入体系

吉林省盐碱地治理资金长期以来总量不足，且在使用过程中过多集中在水利等基础设施建设上，缺少土壤改良和农艺推广的配套资金。吉林省在后续试点村开展盐碱地改造过程中，注重搭建多方联动的盐碱地开发资金投入体系，同时保障项目参与各方一定的利润空间。一方面，吉林省利用国家新增耕地指标占补平衡跨省交易政策，采取“筹集资金、购买服务”的方式进行盐碱地开发。另一方面，吉林省积极引入社会资本，由地方政府负责盐碱地开发前期工作，将田间工程、土壤改良等统一招标发包，社会资本自筹资金建设和治理。在耕地验收通过并待新增耕地指标交易收益到位后，财政按照新增耕地评定等级给予社会资本定额奖补。后续项目的资金投入强度也大幅度提高，以海坨乡互助村的社会资本投资项目为例，项目对约 350 公顷耕地总投资 1.3 亿元，单位面积土地投资强度约是民乐村的 2.5 倍，有利于保障项目相关方获得足够的收益。

三、进一步推动盐碱地综合利用的建议

基于吉林省盐碱地改造的有益探索，本文为全国各地推动盐碱

地综合利用提出以下建议。

第一，加强宣传与培训，增进项目区村民对盐碱地改良技术的了解与信任。一是各级政府在各地推广盐碱地改造技术时，应该多带领村民前往项目成功区实地考察，让村民了解盐碱地改造项目以及水稻种植技术。民乐村盐碱地改造取得成功的消息不胫而走，附近村镇纷纷前来取经，相隔近 700 公里的内蒙赤峰甚至派了一支 30 多人的代表团前来考察学习。二是可以通过在电视台和村广播开设专题宣传学习栏目、印发宣传资料、悬挂宣传横幅等方式，大力宣传盐碱地改造技术，推进农户对“良种+良技+良法”盐碱地改造技术的认知和学习，进一步提高村民对新技术的了解与信任。

第二，循序渐进选择试点区域，优先选择土地权属清晰的施工区域开展试点工作。一是要循序渐进选择盐碱地综合利用试点区域。地方政府应该统筹规划、稳妥推进，以辖区内盐碱地综合利用整体规划指导本地立项，在具体项目选址上应该优先选择项目区内未利用盐碱地产权清晰、民风淳朴、村两委工作能力较强的村庄。条件成熟的先开发，由简入难，有序推进。发挥项目已取得成功的试点区域的示范效应，逐步有序开展盐碱地综合利用。二是要尽早解决项目施工区内的土地产权纠纷。对于私下达成的涉嫌侵占村集体未利用地的合同，要在项目施工前妥善解决土地的产权纠纷。三是要加强村两委与上级土地管理、司法等有关部门相互配合。强化基层调解，充分发挥基层调解组织在土地纠纷中的作用。对于基层调节无法解决的产权纠纷，充分发挥土地仲裁机构和司法部门的作用。

第三，明确土地改良后分配方案，建立长效农户激励和企业监督机制。一是在盐碱地改造过程中，将未利用地和原本承包耕地统一纳入土地整理项目。二是建立长效合理的激励机制促进农户支持盐碱地改造。在盐碱地改造项目开始前，不宜将土地提前分配给农户。三是坚持将农户外部监督转化为制度内部监督，搭建并健全“政府、企业、农民三方管护”的责任机制。由负责土壤改良的施工企业负责田地改良和种植三年以上，防止“撂荒返碱”，确保治理效果。在土地整体改良、保障治理效果并且实现水稻高产之后，再通过村集体将新增耕地进行发包和分配。

第四，加强政府监管、增强政企合作，建立合理的风险分担和收益共享机制。一是增强各级政府的监管和督查力度，持续开展盐碱地改良项目质量督查，对于无法高质量完成项目的施工队伍进行问责。有效发挥基层政府作用，施工方与基层政府共同承担盐碱地改造耕地管护责任，完善管护机制，化解过于集中在企业方的项目风险。二是积极选取具有成熟盐碱地改良技术的企业作为项目的施工方。优先选择一次改良、当年见效、长期有效、成本低廉的综合改良方案。三是建立合理的风险分担和收益共享机制。大规模推广盐碱地治理技术时，既要关注水利等基础设施建设的投资，也要重视土壤改良和农艺推广的配套资金；完善分配机制，通过给予施工队伍合理的工程收益，调动市场主体参与盐碱地治理的积极性；激活资金源流，通过设置专项配套资金、信贷优惠评级等途径，有利于优秀的施工企业顺利申请到金融贷款，强化社会力量参与盐碱地

改良的资金源流。

第五，坚持政府统筹、共建共享，建立健全责任共担的盐碱地开发工作机制。吉林省探索实行“政府统筹、村民提议、部门组织、企业实施”的办法，由政府定计划、定标准、定经费，乡镇组织征求相关村及村民意见，主管部门储备立项、组织招标实施，完工后政府统一验收、变更地籍、新增入库。以“谁使用、谁管护，谁收益、谁负担”为原则完善管护机制，积极探索“质保期+管护期”方式，从指标交易收益中设立管护资金，由施工方与政府共同承担管护责任。落实新增耕地生产责任到村到户到地块以压实生产责任，培育发展“弱碱水稻”品牌，鼓励合作社和家庭农场参与经营，确保治理后耕地形成稳定产能。

清华大学中国农村研究院吉林大安调研支队

执笔人：陈思丞^{1、2} 崔宇新³ 王思雨⁴ 谢文瑜²

1. 清华大学中国农村研究院
2. 清华大学公共管理学院
3. 中国人民大学农业与农村发展学院
4. 商务部研究院



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）