

# 每 周 一 读

二〇二五年第 26 期（总 341 期）

## 怎样理解改革完善耕地占补平衡制度

《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出：“改革完善耕地占补平衡制度，各类耕地占用纳入统一管理，完善补充耕地质量验收机制，确保达到平衡标准。”耕地是粮食生产的命根子，是中华民族永续发展的根基。长期坚持并不断完善耕地占补平衡制度，是牢牢守住耕地保护红线、确保国家粮食安全的根本要求。

我国人口众多、耕地资源相对短缺，解决好 14 亿多人的吃饭问题是治国理政的头等大事。我们党始终高度重视耕地保护问题，全方位夯实粮食安全基础，强调依靠自己的力量把中国人的饭碗端稳端牢。党的十八大以来，党中央部署实施农田水利骨干工程、高标准农田建设工程、黑土地保护工程、耕地土壤污染治理和修复工程等，划定耕地和永久基本农田保护红线，建立省级党委和政府落实耕地保护责任制。这一系列硬措施，守住了耕地保护红线，初步遏制了耕地总量持续下滑趋势。同时，也要清醒地认识到，我国人多地少的基本国情没有变，耕地占用和补充之

间的矛盾仍然突出。现行耕地占补平衡制度设计主要针对非农建设，耕地转为园地、林地等其他农用地不需要补充；非农建设补充耕地主要来源于耕地后备资源开发，园地、林地等其他农用地转为耕地后不作为补充耕地管理。但一段时间以来，一些地方耕地大量转为园地、林地等其他农用地，成为耕地减少的主要原因；一些地方耕地后备资源匮乏，耕地开垦和生态保护的冲突越来越大；一些地方耕地占补平衡责任落实不到位，存在占多补少、占优补劣、占整补散甚至弄虚作假等问题。新时代新征程上，耕地保护任务没有减轻，而是更加艰巨。针对当前耕地保护出现的新情况新问题，必须改革完善耕地占补平衡制度，着力从根子上堵住制度漏洞，强化制度刚性约束。

习近平总书记强调，耕地是我国最为宝贵的资源；耕地红线一定要守住，千万不能突破，也不能变通突破；耕地占补平衡，不能成为简单的数量平衡，必须实现质量平衡、产能平衡，决不能再搞“狸猫换太子”的把戏。改革完善耕地占补平衡制度，必须把握好这些重大要求，带着保护耕地的强烈意识做好耕地占补平衡工作。一是改革耕地占补平衡管理方式。将非农建设、造林种树、种果种茶等各类占用耕地行为统一纳入耕地占补平衡管理，明确占补平衡责任，同时将盐碱地等未利用地、低效闲置建设用地以及适宜恢复为优质耕地的园地、林地、草地等其他农用地统筹作为补充耕地来源。第三次全国国土调查结果显示，全国有 8700 多万亩即可恢复为耕地的其他农用地，相当一部分位于

一年两熟、三熟区域，光热水土条件较好。在尊重农民意愿和土地权利人合法权益的前提下，稳妥有序恢复部分耕地，有利于稳定耕地总量，优化耕地布局。二是严格补充耕地质量管理。坚持以恢复优质耕地为主、新开垦为辅，确保补充耕地不造成生态破坏，质量达到高标准农田建设要求，实现可长期稳定利用。严格按照标准验收审查垦造和恢复的耕地，质量不达标不得通过验收。完善补充耕地后续管护、再评价机制，落实补充耕地主体培肥管护责任。三是完善耕地占补平衡责任机制。按照“国家管总量、省级负总责、市县抓落实”的原则，建立分级负责、职责明确、监管有力的耕地占补平衡责任机制。建立“以补定占”机制，以省域内稳定利用耕地净增加量作为下年度非农建设允许占用耕地的规模上限，对违法建设占用耕地的冻结相应的补充耕地指标。四是健全耕地保护激励约束机制。实施耕地保护经济奖惩机制，加强对补充耕地主体的补偿激励。强化“长牙齿”的硬措施，以“零容忍”态度严肃查处违法占用耕地行为。落实耕地保护党政同责，将耕地占补平衡作为省级党委和政府耕地保护和粮食安全责任制考核的重要内容，对突破耕地保护红线等重大问题严肃问责、终身追责。

（文/省驻沪单位党委编录）

2025年6月27日