

基层耕地占补平衡项目实施短板及精细化改进策略

张敏捷

荆门天地源土地评估勘测有限公司

DOI:10.32629/etd.v7i8.21640

[摘要] 耕地占补平衡是严守耕地红线、保障粮食安全的核心举措,基层项目实施质量直接关系到耕地保护实效与土地资源利用效能。当前基层耕地占补平衡工作存在多重实操短板,前期规划选址精准度不足,中期工程建设标准化水平偏低,后期耕地管护利用缺乏长效机制,同时资金配置与多部门监管协同性不足,制约项目提质增效。基于此,本文立足全流程管控视角,从规划选址、工程建设、管护利用、资金监管四个维度提出精细化改进策略,并从组织、制度、技术、人才四个层面构建全方位保障体系,形成覆盖项目全生命周期的规范化实施路径,为基层优化耕地占补平衡工作、提升耕地质量与利用价值提供实践参考。

[关键词] 基层耕地; 耕地占补平衡; 实施短板; 精细化

中图分类号: S222 **文献标识码:** A

Shortcomings and refined improvement strategies in the implementation of the grassroots farmland occupation and compensation balance project

Minjie Zhang

Jingmen Tiandiyuan Land Evaluation and Survey Co., Ltd

[Abstract] Balancing the occupation and compensation of arable land is a core measure to strictly abide by the red line of arable land and ensure food security. The quality of grassroots project implementation directly affects the effectiveness of arable land protection and land resource utilization. There are multiple practical shortcomings in the current work of balancing the occupation and compensation of grassroots arable land. The accuracy of early planning and site selection is insufficient, the standardization level of mid-term engineering construction is low, and there is a lack of long-term mechanisms for the management, protection, and utilization of arable land in the later stage. At the same time, there is insufficient coordination between fund allocation and multi departmental supervision, which restricts the improvement and efficiency of projects. Based on the perspective of full process control, refined improvement strategies are proposed from four dimensions: planning and site selection, engineering construction, management and utilization, and fund supervision. A comprehensive guarantee system is constructed from four levels: organization, system, technology, and talent, forming a standardized implementation path covering the entire life cycle of the project. This provides practical reference for optimizing the balance of farmland occupation and compensation at the grassroots level, improving the quality and utilization value of farmland.

[Key words] grassroots cultivated land; Balance of cultivated land occupation and compensation; Shortcomings in implementation; refinement

引言

粮食安全是国家安全的重要基石,耕地是粮食生产的核心载体,严守耕地数量、提升耕地质量是保障粮食稳产增收的关键抓手。耕地占补平衡制度作为我国耕地保护的基础性制度,通过耕地占用与补充的动态平衡,有效遏制耕地流失、优化耕地空间布局。当前城镇化建设加速推进,建设用地需求持续增加,耕地

保护与土地开发的矛盾日益凸显。基层作为耕地占补平衡项目落地的核心单元,受管理模式、技术水平、资源配置等因素制约,项目实施普遍存在重数量、轻质量,重建设、轻管护的问题,诸多实操短板导致新增耕地质量不佳、利用效率低下,难以充分发挥制度效能。在此背景下,推进基层耕地占补平衡项目精细化实施,成为破解耕地保护难题、夯实粮食安全根基的重要路径。

1 基层耕地占补平衡项目实施的短板表征

1.1 前期规划选址精准性不足

基层自然资源部门在推进耕地占补平衡项目选址时,普遍存在后备资源摸排不系统的问题。多依赖既有台账数据筛选,未充分结合土壤质地、灌溉保障及生态承载等要素开展实地核查,部分项目落在立地条件较差的区域,先天制约新增耕地质量。规划编制与国土空间总体规划、永久基本农田布局及乡村产业规划衔接不深,部分地块与生态保护红线、建设扩展边界存在隐性冲突,后期调整频繁^[1]。前期论证以部门内部审议为主,村级组织和农户的参与渠道有限,对地块权属争议、农业生产实际需求的考量不够充分,既容易引发后续土地纠纷,也难以保障新增耕地的实际利用价值。

1.2 中期工程建设标准化程度偏低

基层耕地占补平衡项目的施工环节,质量管控的标准化水平普遍不高。部分参建单位压缩成本,未严格遵循整治工程标准,在田块平整、水利设施规格及田间道路承载力等核心指标上降标执行,拉低新增耕地质量等级。前期勘察不到位导致设计变更频繁,部分变更未履行规范报批程序,随意调整内容与投资规模,造成预算管控失效、整体施工节奏打乱^[2]。基层项目监理力量普遍薄弱,监理人员多兼管多个项目,现场巡查频次不足,对隐蔽工程及关键工序把关不严,未能有效发挥过程监督作用,部分工程完工后存在返工整改的隐患。

1.3 后期管护利用长效性缺失

基层耕地占补平衡项目竣工验收后,普遍存在重建轻管护的倾向。多数项目未明确专门管护主体,责任笼统划归村级组织,但村级缺乏稳定资金与专业运维能力,难以落实常态化维护,农田设施损毁后修复不及时。新增耕地利用引导不足,部分地块因位置偏远、配套不足出现撂荒闲置,或违规用于林果、水产等非粮生产,偏离政策初衷。质量动态监测机制尚未建立,基层缺乏定期土壤肥力、耕作层厚度监测,长期耕种后地力易退化,耕地保有质量难以实现持续稳定^[3]。

1.4 资金与监管机制协同性不足

基层耕地占补平衡项目的资金与监管体系,存在明显的协同性短板。项目资金来源以财政专项投入为主,筹措渠道相对单一,且资金拨付与项目进度的匹配度不高,存在前期拨付滞后、后期资金结余沉淀的问题,资金使用效率难以得到有效保障。项目监管呈现碎片化,自然资源、财政、农业农村等部门各管一段,立项、施工、验收、管护链条断点明显,信息共享不及时,难以形成全流程闭环监管^[4]。考核评价侧重数量指标,对质量、管护效益等维度权重偏低,激励约束机制不完善,难以调动基层实施精细化管理的主动性,也无法对违规行为形成有效震慑。

2 基层耕地占补平衡项目的精细化改进策略

2.1 前期规划选址精细化: 强化源头管控科学性

基层自然资源部门要牵头开展耕地后备资源精细化摸排,结合国土调查成果,运用实地勘测与土壤检测技术手段,系统核查地块的立地条件、权属状况以及生态属性,建立动态更新的后

备资源台账,为项目选址提供精准的数据支撑^[5]。项目规划编制阶段,要主动对接国土空间规划、农业发展规划以及生态保护规划等相关规划,严格避让生态保护红线与永久基本农田,确保项目选址符合空间管控要求,同时兼顾乡村生产生活的实际需求。要健全前期论证的公众参与机制,通过村级议事会、入户走访等形式,充分听取农户与村集体的意见,提前化解土地权属争议,保障规划方案的落地可行性与群众认可度。

2.2 中期工程建设精细化: 筑牢质量管控标准化

项目主管部门要结合区域耕地自然特点,细化工程建设的量化执行标准,针对田块平整、灌排设施以及田间道路等核心工程制定清单化作业指引,明确各工序的验收指标与操作规范,推动施工流程标准化落地。要严格工程变更管理,建立分级审批的变更管理制度,所有设计变更必须履行现场核实、专家论证以及部门审批的规范程序,严禁随意调整建设内容和投资规模,强化预算执行的刚性约束。要压实监理机构的现场监管责任,要求监理单位配备足额的专业人员,对关键工序以及隐蔽工程实行旁站监理,同步留存施工影像与检测数据,主管部门定期开展监理履职督查,确保工程质量全程处于可控状态。

2.3 后期管护利用精细化: 保障长效运营持续性

乡镇人民政府要牵头落实新增耕地的后期管护责任,按照谁受益谁管护的原则,明确村级组织为日常管护主体,配套设立专项管护资金,制定管护内容清单与考核标准,定期开展管护成效检查,保障农田设施持续发挥效用。要完善新增耕地利用引导机制,结合区域农业生产规划推广适宜的粮食种植模式,对长期稳定种粮的经营主体给予政策补贴,同时加大执法巡查力度,及时制止耕地“非农化”非粮化行为,确保新增耕地优先用于粮食生产。农业农村部门要建立新增耕地质量动态监测体系,定期开展土壤肥力、耕作层厚度等指标检测,配套实施地力培肥措施,跟踪掌握耕地质量变化趋势,实现耕地质量的长效保护与持续提升。

2.4 资金监管精细化: 提升资源配置高效性

财政部门与自然资源部门要协同拓宽资金筹措渠道,在保障财政专项投入稳定的基础上,整合各类涉农涉地资金,探索引入社会资本参与耕地占补平衡项目建设,形成多元化的资金供给格局。要推行项目资金全流程精细化核算,按照项目立项、施工以及验收的不同阶段,细化资金拨付节点与拨付条件,建立规范的资金使用台账,实时跟踪资金流向与使用进度,避免资金闲置与挤占挪用等问题。要健全资金使用绩效评价机制,构建涵盖资金使用效率、工程建设质量以及耕地产出效益等维度的评价指标体系,将绩效评价结果与后续项目资金安排直接挂钩,推动基层提升资金管理水平和项目实施综合效益。

3 基层耕地占补平衡精细化实施的保障机制

3.1 组织保障: 构建跨部门协同治理体系

县级人民政府作为耕地占补平衡工作的统筹主体,要牵头搭建跨部门协同治理架构,整合自然资源、农业农村、财政、生态环境及各乡镇管理职能,建立常态化联席会议制度,定期会商

项目推进中的重难点问题,打破部门信息与职责壁垒。各职能部门按权责清单落实分工:自然资源部门负责规划与监管,农业农村部门负责质量评价与种植指导,财政部门负责资金保障与绩效监管,形成职责清晰、衔接顺畅的工作格局。建立联合踏勘、联合验收联动机制,在项目关键环节同步开展部门核查,减少重复流程提升效率。同时要打通县乡两级的工作传导渠道,在乡镇层级设立专职工作联络员,保障政策要求与工作任务精准落地到基层一线。

3.2制度保障:完善差异化政策与考核激励制度

省级与市级自然资源主管部门要结合区域自然禀赋差异,完善差异化的耕地占补平衡政策体系,针对平原、丘陵以及山地等不同地貌类型,分类制定项目建设标准与验收规范,避免统一标准带来的适配性不足问题,提升政策对基层实施场景的指导价值。县级政府优化考核激励机制,调整指标权重,将耕地质量等级、后期管护成效、生态效益纳入核心考核,改变以往侧重数量的考核导向。建立奖惩联动机制,对成效突出地区在新增建设用地指标、专项资金上给予倾斜;对落实不力地区采取指标管控、约谈问责等约束措施。同时要补全项目全流程的制度细则,覆盖立项审批、施工监管、竣工验收以及后期管护各个环节,为精细化实施提供完整的制度依据。

3.3技术保障:推进数字化智慧管控平台建设

县级自然资源主管部门要依托现有自然资源信息化基础,推进耕地占补平衡项目智慧管控平台建设,将项目立项选址、规划设计、施工监管、竣工验收以及后期管护全流程纳入平台管理,实现项目全生命周期的数字化追溯。平台要融入卫星遥感、无人机航测以及物联网监测等技术手段,对项目施工进度、地块位置边界以及耕地质量指标开展动态监测,替代传统人工核查的低效模式,提升监管的精准度与时效性。要打通部门间的数据接口,实现与农业农村、财政等部门的信息共享,避免数据重复采集与信息不对称问题。配套开发移动端核查工具,支撑基层工作人员现场上传核查数据与影像资料,同步建立数据定期更新与校验机制,保障平台数据的真实性与准确性,为项目决策与过程监管提供可靠的技术支撑。

3.4队伍保障:强化基层专业能力与人才培养

市县两级自然资源主管部门要重视基层专业队伍建设,通过公开招录、岗位选调以及人才引进等方式,充实土地整治、农田水利、土壤监测等领域的专业人员,弥补基层专业力量不足的

短板。要建立常态化的业务培训体系,围绕政策法规更新、项目规范管理、数字化工具操作等核心内容,定期面向基层工作人员以及村级经办人员开展专题培训,结合典型案例讲解实操要点,提升一线人员的业务能力与执行水平。要搭建技术帮扶通道,组织行业专家与上级业务骨干下沉基层开展现场指导,及时解决项目实施中遇到的技术难题。同时要完善基层人才的激励保障机制,在职称评定、绩效分配以及评优评先中向一线岗位倾斜,稳定基层工作队伍,为耕地占补平衡精细化实施提供持续的人力支撑。

4 结语

耕地占补平衡不仅是守住耕地保有量底线的硬性制度要求,更是优化耕地资源配置、提升耕地综合产能、保障区域粮食安全的重要抓手。当前基层项目实施存在的规划选址不精准、建设标准不规范、后期管护不到位、资金监管协同不足等系统性问题,严重影响补充耕地质量与实际利用成效,弱化了耕地保护政策的落地实效。立足项目全生命周期管理,通过推行前期、中期、后期及资金维度的精细化治理举措,可系统性补齐基层实施短板、规范项目建设流程、健全长效管护机制。同时,依托组织、制度、技术、人才多维保障体系,能够持续夯实项目实施基础,推动耕地占补平衡工作摆脱重数量、轻质量、弱管护的传统模式,实现耕地数量、质量、生态三位一体均衡发展,为乡村农业稳产发展与耕地资源永续利用提供有力保障。

[参考文献]

- [1]彭龙艳.无人机航拍调查在耕地占补平衡工作中的应用[J].南方农机,2026,57(4):70-73.
- [2]赵小汎,陈印平,李林蔚,等.农业新质生产力驱动耕地占补平衡创新发展的路径探索[J].国土资源科技管理,2026,43(3):63-68.
- [3]林龙.对生态补偿纳入耕地占补平衡的思考[J].甘肃农业,2024,(8):96-101.
- [4]黄海丽.如皋市耕地占补平衡存在的问题及对策[J].中南农业科技,2024,45(7):113-115+175.
- [5]刘恩茂.赤峰市阿鲁科尔沁旗耕地占补平衡项目效益浅析[J].西部资源,2024,(3):112-116+132.

作者简介:

张敏捷(1990--),女,汉族,湖北荆门人,大专,研究方向:耕地占补平衡项目实施及改进。