

# “整改复耕”政策实施的现状及法治保障

王悦晗

北京工业大学，北京，100124；

**摘要：**全面推进乡村振兴以耕地为基本着力点，要求建立数量、质量、生态“三位一体”的耕地保护制度，在保障粮食产量和质量的同时，兼顾生态文明建设。近年来，粮食安全的重要性、耕地利用现状、耕地保护政策的发展趋势推动“整改复耕”政策的全面落实。梳理我国“整改复耕”政策的背景、内涵与相关法律规范，结合政策落实的实际情况，尽管政策取得了一定成果，但在立法、执法以及其它实践层面仍然存在许多问题。为了健全“耕地保护”政策的法治保障，应从丰富立法、监督执法、全民守法等角度完善“整改复耕”政策，全面推进乡村振兴。

**关键词：**乡村振兴；耕地保护；整改复耕；法治保障

**DOI：**10.69979/3029-2700.24.5.031

## 1 整改复耕政策的背景及内涵

### 1.1 整改复耕政策的背景

全面建设社会主义现代化国家，守好“三农”基本盘至关重要。此前“占补平衡”过程中出现了占优补劣、占水田补旱地等对保障耕地数量实际上于事无补的问题，“进出平衡”也面临土地后备资源不足而无地可进的困境。满足乡村振兴对粮食和重要农产品稳产保供的要求，要保持耕地数量、守好耕地红线。目前耕地总量由减转增的基础还不牢固，必须高度重视在实施耕地用途管制、落实补充耕地的进程中出现的新情况新问题。要依靠整改复耕政策推进建立健全耕地数量、质量、生态“三位一体”保护制度体系。

除了我国发展乡村振兴的阶段性目标以外，国内外环境的复杂变化也推动了我国耕地保护制度的调整。新冠疫情的爆发与俄乌冲突、巴以冲突等国际形势的愈演愈烈，给粮食生产、运输、销售带来了不小的冲击。根据联合国粮农组织发布的食物价格系列指数变动情况，在俄乌冲突爆发以后，粮食价格迅速上涨。据统计，相较2021年，2022年度食品价格指数上涨约19。不容乐观的粮食进口趋势使得粮食安全备受重视，只有实施国家粮食安全战略，才能把稳强国复兴主动权。要想建设成为社会主义现代化强国，必须重视粮食生产与安全保障，确保十四亿人口解决吃饭问题，确保中国人的饭碗牢牢地端在自己手里。

然而，在耕地需求量增大的今天，我国18亿亩耕地红线仍出于不稳定状态。第三次全国国土调查主要数据公报中显示，我国现有的耕地面积较第二次土地调查减少了1.13亿亩，在这十年间我国耕地面积呈缩减趋势，耕地面积形势不容乐观。我国目前的法律法规规定了多种手段以维护18亿亩耕地红线，遏制耕地面积减

缩。1997年中央首次提出耕地“占补平衡”，2021年自然资源部、农业农村部、国家林业和草原局三部联合首次提出耕地“进出平衡”。这两项措施着重于“占多少，垦多少”的原则，体现对数量的单一性保护。尽管“占补平衡”和“进出平衡”解决了部分耕地“非农化”和“非粮化”问题，但由于后备土地资源不足、“补”与“进”的耕地数量少质量差、“补”与“进”的耕地又被占等问题出现，加之违规占用耕地的乱象频发，亟需一种更加强有力、更具针对性的政策加强土地用途管制。

2023年7月20日习近平主持召开中央财经委员会第二次会议强调，切实加强耕地保护，全力提升耕地质量，稳步拓展农业生产空间。其中“对违规占用耕地进行整改复耕要实事求是，尊重规律，保护农民利益，加强宣传解读，适当留出过渡期，循序渐进推动。”在严格土地用途管制的前提下首次正式提出完整的“整改复耕”概念。

### 1.2 整改复耕政策的内涵

1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》站在全国人民代表大会立法的高度上，首次提出了违规占用耕地要“恢复耕种”“恢复土地原状”，旨在保护耕地。诸如此类的表述一直延用到2019年修订的现行有效的《中华人民共和国土地管理法》，可以被视为是整改复耕政策的前身。结合“整改复耕”在法律法规中的语序结构和在实际中的适用，本文将整改复耕的概念限定为整改违规占用耕地的现象，符合条件的应当恢复耕种。

2023年8月28日国务院《关于确保国家粮食安全工作情况的报告》中提到，在实事求是、尊重规律、保护农民利益、加强宣传解读的前提下，循序渐进推动违规占用耕地整改复耕。2024年1月1日中共中央、国务

院《关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》强调，严格落实耕地保护制度。分类稳妥开展违规占用耕地整改复耕，细化明确耕地“非粮化”整改范围，合理安排恢复时序。综合以上分析，“整改复耕”政策的内涵已经逐渐明晰，根据不同的“非粮化”情况，整改违规占用耕地的现象，符合条件的应当恢复耕种，但要注意实事求是、尊重规律、保护农民利益、合理安排恢复时序、加强宣传解读。

## 2 整改复耕政策存在的问题

整改复耕政策是由具有不同法律位阶的多条法律法规及规范性文件规定的，针对特定违规占用耕地情形设立的耕地保护措施。为了适应当前环境、满足各种要求，整改复耕所覆盖的法律法规数量多、类别齐全，却不免有重复、划分标准不一致等问题。

### 2.1 立法奇缺且碎片化，部分法律不够合理

《中华人民共和国土地管理法》中纠正违规占用耕地的法条不够全面，对于整改复耕政策的完整内涵、复耕要求恢复到何种质量、违规的具体归责、耕地的后续管理均缺乏法律规定，适用整改复耕的情况也是通过不完全列举简单说明，在司法实践中无法全部涵盖。除了全国人大制定的法律外，部分规范性文件也明确了关于整改复耕政策的内容。但是不同文件间的划分标准不同，既有重合之处又有包含与被包含关系，使得关于整改复耕政策的规定冗杂且碎片化程度高。

而在法律法规中，耕地保护补偿制度有利于保障整改复耕效果的持续性，但相关法规缺乏具体性和合理性，在向下实施和监管时出现了难以统一标准的困境。《中华人民共和国土地管理法实施条例》第十二条规定：国家建立耕地保护补偿制度。具体办法和耕地保护补偿实施步骤由国务院自然资源主管部门会同有关部门规定。该条例与其他部门规章缺乏对实施细节的刻画，各地方对法律法规顶层设计的理解不足、不同，导致政策实际推行出现偏差。

### 2.2 执法程序存在疏漏，工作人员带头违法

由于政府执法不力，在推进整改复耕的过程中部分地方出现了土地用途管制不能有效实施的问题。由于地方政府整改复耕的后期管理制度设计缺位，缺乏实际监管，加之补贴力度不足，土地使用权人希望通过土地获得更高收益，将复耕后的土地再次改作他用，尽管目前存在停耕一年后不再发放补贴机制，但受地方人力物力种种限制，很难做到定期检查，实际并不能有效落实土地的后续耕作。复耕土地长期脱离于当地整体耕地规划，政府对耕地的养护不到位，导致粮食产量、质量不足。同时，我国部分地方政府耕地保护意识弱。以自然资源

部于 2020 年通报的 22 宗违法占用耕地建设“大棚房”问题为例，政府牵头违规占用耕地，重使用轻保护，对违法用地查处不重视，违反中央大政方针，缺乏大局意识，导致落实整改复耕的执法活动存在疏漏。国务院办公厅《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》明确了六个严禁，但仍存在政府顶风批地、违法征地、主导推动违反占地的情况。

### 2.3 法治宣传力度较弱，群众脱离政策实践

整改复耕政策在实践过程中出现了损失承担不合理的情况，部分土地使用权人被迫承担因政府土地审核疏漏造成的损失。由于法治宣传不到位使土地使用权人不能明确自己的权利与义务加之政府审核不严，导致土地使用权人误认为土地可作他用，从而在土地上开展不符合规定的其他作业。而这还会导致部分理应享有耕地保护补贴的土地使用权人因不了解国家政策而不知晓其享有耕地保护补贴的权利，或者未能得到补贴、补贴不合理却诉诸无门，得不到维护权利的救济，丧失耕地保护的积极性与参与国家建设的主动性。当群众不能知晓法律政策，群众脱离政策的完整实践过程，群众的权利脱离法律保障时，法律也就没有其存在的意义了。

## 3 优化整改复耕政策的法律建议

### 3.1 全面丰富立法，尊重客观规律

为解决以上问题，促进落实以整改复耕为代表的一系列的土地用途管制手段，应该健全整改复耕的法治保障。《耕地保护法（草案）》（征求意见稿）中，出现了许多具有实际价值的法条需要尽快落实，加以利用。

《耕地保护法（草案）》（征求意见稿）第四十八条规定国家实行耕地保护党政同责。应尽快完善和确立《耕地保护法（草案）》（征求意见稿），将整改复耕政策实践中政府机关工作人员的玩忽职守和违规行为纳入党章所规定处罚的范围，或与党规党纪、纪律检查相结合。

《耕地保护法（草案）》（征求意见稿）第五十二条规定，国家建立耕地保护补偿制度。应当将耕地保护补偿制度作为促进整改复耕的重要推动力写入上位法，在全国人大出台的法律中将其确定下来，建立粮食主产区利益补偿机制，结合各省计算农民土地发展权的年均机会损失，因地制宜地进行补贴，同时贯通违规占用耕地的惩罚机制，根据补偿机制的预算，各地定期调整当地的罚款金额。我国也可以借鉴英、美等发达国家实施耕地保护激励机制的经验，给予税费和政策优惠、公共基础设施建设倾斜等方面激励。

还应制定个性化的耕地地方政府补偿机制。县级以上地方人民政府指定的耕地保护补偿机制及征地奖励

标准要根据当地的经济、生态、农耕状况进行分配,不能各地均等。对于经济条件、生态环境、农耕资源较差的地区,应以更大力度的资金支持推动其坚持整改复耕和后期管理。法律中对于整改复耕政策的定义、复耕要恢复到何种质量、违规的具体归责、耕地的后续管理制度等要进行明确规定,整合适用整改复耕的情况,完善整改复耕政策的立法体系。

### 3.2 广泛监督执法, 给予大力支持

保障农民充分发挥监督作用有利于提高政府执法效率,应健全违规占用耕地的群众检举机制。群众检举机制应依托于高效的基层政府对接和解决工作,以及正向激励措施。通过地方法律法规明确农民反应违规占用耕地现象的渠道和窗口,对检举农民辅以适当的表彰、资金奖励,联动数字化技术拓宽线上检举渠道。同时党支部在体制内的监督作用也同样有利于增强政府执法能力,应加强党政同责。由党支部领导政府机关工作人员工作,加强党支部和政府机关的廉洁性和先进性。打铁还需自身硬,增强政府机关工作人员的法治素养才是硬道理。由自然资源部、农业农村部等政府部门牵头定期培训和考核政府机关工作人员,通过考核和汇报等方式确保政府机关工作人员明确国家土地督察局的相关要求,并将其作为晋升标准和绩效考核标准。

### 3.3 开展专项项目, 保障耕地质量

整改复耕政策的实施应建立在可视化、科学化的土地质量评估体系的基础上,通过监测土地质量波动定位违规占用耕地的地块,并进行评估和整治。在遇到耕地质量确已遭到极大破坏而无法恢复时,应提升其他土地耕种能力或开垦新耕地,做到耕地进出平衡、占补平衡。在建立土地质量评估体系的前提之上,还应由农业、林业等相关部门牵头建立整改复耕后的耕地质量后期监测体系,通过对整改复耕后的耕地进行长期有效的质量监测,敦促耕地使用权人维持耕地地类且不断提升耕地质量,维护整改复耕成果,切实提升粮食产量和质量,保护国家耕地红线和粮食安全。

农业发展离不开先进的技术、科学的管理、系统的规划,整改复耕及其后期质量维持和提高亟需政府部门开展专项耕地质量保护项目。借鉴中共中央、国务院《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》中对推进耕地质量提升和保护的问题做出的相关规定,“积极稳妥推进耕地轮作休耕试点,加强轮作休耕耕地管理;加大轮作休耕耕地保护和改造力度,优先纳入高标准农田建设范围。”根据整改复耕后的耕地具体质量情况,政府统

一指导开展轮作休耕、高标准农田建设等针对整改复耕后的耕地的质量保护项目,委派技术人员指导农民耕种,进行系统化、规范化管理,帮助农民守好耕地。因地制宜地施行免耕少耕、深松浅翻、深施肥料、粮豆轮作套作等保护性耕作制度,实现用地与养地结合,多措并举保护提升耕地产能。

### 3.4 号召群众参与, 学法懂法守法

执法为民,人民具有参与国家和社会生活的权利,有权知晓整改复耕政策的具体内容并参与政策实施,政府应加强法治宣传,特别是在农村内部、与土地有着强相关性的企业中间举办耕地管理相关法律活动,使“耕地保护”的重要性深入人心,确保个体与企业知道自己应承担的责任和义务。作为与土地紧密相连的群体,农民的作用不可忽视,应建立健全专门机构或上级人民政府的群众反馈通道向农民提供维权和反馈的途径,形成自下而上的监督,推动专门机构或上级人民政府对地方政府进行监督整改,推进治理体系治理能力现代化。

## 4 结语

中国式现代化离不开农业农村现代化。“整改复耕”政策有效维护了国家利益、增进了农民福祉,但仍面临一系列挑战,如土地资源利用不合理、各地治理方式不适宜、执法武断损害农民利益等。应从立法、执法、全民守法等方面全方位多角度地保障“整改复耕”政策的推进,回应农民的合法诉求,为国家守好粮食安全基本线,推动耕地治理规范化科学化,为中国式现代化贡献力量。

### 参考文献

- [1] 李超,张蕾娜,鄢文聚,等. 关于强化耕地保护激励机制的思考[J]. 中国土地,2024,(03):16-19.
  - [2] 舒晓婷:《联合国粮农组织2月全球食品价格指数创新高 未来粮食供应风险几何?》[N]. 21世纪经济报道,2022-03-11(006).
  - [3] 王少杰,王艳松,高润爽. 完善耕地保护责任目标考核制度的思考[J]. 中国管理信息化,2020,23(11):220-222.
- 作者简介:王悦晗(2005年5月1日),女,汉族,北京市海淀区,职务/职称无,目前是2023级本科生,北京工业大学,研究方向:法学。
- 北京工业大学第二十五届“星火基金”“‘整改复耕’政策实施的现状分析及法律对策研究”(项目编号:XH-2024-09-03)最终研究成果。