

农用地错配治理的路径研究

陈美球^{1,2} 张 婷^{1,2}

(1. 江西农业大学 农村土地资源利用与保护研究中心, 江西 南昌 330045;
2. 自然资源部 大湖流域国土空间生态保护修复工程技术创新中心, 江西 南昌 330006)

摘 要:以“园林地下山、耕地上山”为代表的农用地错配,违背了自然地理格局和农业生产规律,不仅成为日益威胁我国粮食安全的突出因素,也不断制约着农业现代化建设和国土空间治理现代化水平。农用地错配是由不同农用地经济比较效益驱动、市场失灵下部门协同不足、丘陵山区人-耕资源空间匹配变化、政策导引失当或落实不严谨共同导致的结果。同时,农用地错配治理又是一个涉及利益主体多、影响面广的复杂系统工程,面临制度惯性制约、关联利益主体关系复杂、内生动力不足等难点。为此,需要构建“共识引领、政策协同、全域优化、制度创新、利益均衡、产业支撑”的多维治理体系:以强化认知达成治理共识,加强政策协同破解制度惯性,遵循系统理念优化全域布局结构,深化制度创新激发治理活力,均衡多元主体利益形成治理合力,深度融合乡村振兴提升治理实效。

关键词:农用地错配;成因;难点;治理;路径

中图分类号:F321.1 **文献标识码:**A

一、问题的提出

切实落实耕地保护这一基本国策,是保障国家粮食安全、推进农业现代化的内在需求,也是中国式现代化建设中生态文明与经济社会协同发展的重要基石。我国虽国土面积广阔,但受自然地理条件制约,94%的人口与93%的耕地集中于仅占国土面积43%的胡焕庸线以东区域。在中国式现代化目标的引领下,面对“人均耕地少、高质量耕地少、后备耕地少”“水土资源时空分配不均”的严峻现实^[1],一方面,要确保农业高质量发展,取得农业产出的综合经济效益,促进农户增产增收。另一方面,要为生态文明建设和经济社会稳定发展保驾护航,在大国竞争中取得优势。因此,加强耕地保护的责任显得越来越突出。

耕地保护以土地资源的善用与合理配置为前提,也即“地尽其用”“良田粮用”。然而,近十年来,受农业部门不同经济作物的市场效益、农业人口迁移等因素影响,我国广大区域出现了以“园林地下山、耕地上山”为典型代表的农用地错配现象,违背了“宜耕则耕、宜林则林、宜园则园”的土地资源科学配置原则,也与“山顶林戴帽、山中果缠腰、山下吨粮田”的传统农业产

业空间格局相悖。据《第三次全国国土调查》数据显示,2009—2019年全国耕地净流向林地1.12亿亩、净流向园地0.63亿亩,同时有8700多万亩“即可恢复耕地”和1.66亿亩“工程恢复耕地”,以及880多万亩耕地的坡度在25°以上的陡坡耕地^[2]。2022年习近平总书记在中央农村工作会议上指出,要“坚持良田粮用大原则,良田好土要优先保粮食,果树苗木尽量上山上坡”,这为农用地错配治理确定了基本原则。

不断突出的农用地错配现象,不仅加剧了耕地的产能流失,危及到粮食安全,也影响着农业现代化建设。一方面,山区陡坡耕地因“地力贫瘠、野猪干扰、田块细碎、缺乏劳动力”等因素,已陷入“无人种、种不好、收益低”的困境,不仅在产能上难以实现耕地保护对粮食安全的作用,而且常因耕地“非粮化”整改要求而不得不进行年复一年的“抛荒—复垦”无效循环。另一方面,耕林园地犬牙交错的布局与地块细碎化现状,与现代农业规模化、机械化、集约化生产需求严重脱节,制约了农业产业转型升级。因此,加强农用地错配治理,推进“山上”换“山下”,将山上耕地逐步调整到山下,推动果树苗木尽量上山上坡,促进农业产业空间布局

收稿日期:2025-09-02

作者简介:陈美球(1967-),男,江西石城人,江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心教授,博士生导师,研究方向为土地资源管理;张婷(1989-),女,江西永丰人,江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心副教授,硕士生导师,研究方向为农村土地资源与经济。

基金项目:国家自然科学基金项目“新型农业经营主体的生态耕种行为及其效益测度”(项目编号:42461041)。

更加符合自然地理格局和农业生产规律,已成为提升我国耕地保护水平、强化乡村振兴战略用地保障能力的迫切任务^[3]。

为有效解决日益突出的农用地错配问题,不少地方启动了耕地“山上换山下”、林耕置换、统筹推进陡坡与平原农用地布局优化等探索工作^[4-6],国家也先后出台了相关文件为农用地错配治理提供了政策支撑。如《关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》(中办发〔2024〕13号)提出了以“大占补”“以补定占”为核心的耕地占补平衡新机制,明确了“恢复优质耕地为主,新开垦耕地为辅”的耕地补充原则,把耕地补充对象的重点放在从耕地中流出的园地、林地、草地等其他农用地的耕地功能恢复上^[7];2025年10月1日起实施的《永久基本农田保护红线管理办法》,提出了以“优进劣出”优化布局、持续提升永久基本农田产能的机制,允许对移民搬迁后不适宜耕种的地块、零星破碎地块等难以长期稳定利用的耕地等地块进行优化调整,这为“山上”耕地“下山”提供了政策空间^[8];在十四届全国人大常委会第十八次会议审议通过的《中华人民共和国耕地保护和质量提升法(草案)》中,明确地方各级人民政府应当统筹耕地和其他农用地保护,逐步优化耕地和其他农用地空间布局;《自然资源部国家林业和草原局关于优化年度国土变更调查规范调查成果应用的通知》(自然资发〔2025〕128号),要求按照“统一标准、统一时点、统一平台”的要求,同步开展年度森林草原湿地荒漠化调查监测和国土变更调查两项工作,提出了完善耕地、林地草地调查的相关规则,为明晰耕地、林地的认定与管理边界提供了政策指导。同时明确,对于“三调”前确实不适宜恢复耕地的流出地块,按“置换一批”的方式,有序退出耕地保护范围,与适宜作为耕地保护的地块置换,并作相应标注。这些政策的出台表明,开展农用地错配治理是现阶段推进我国国土空间治理能力现代化建设、提升耕地保护水平的一项重要任务。

近年来,土地资源错配成为研究热点,但主要集中于城市土地,学界提出了强化市场机制的决定性作用^[9-10]、加大技术创新与制度创新^[11-13]、加强绿色发展等的目标导向^[14-16]、有效运用规划工具^[17]等治理措施。但是,城市与农用地错配存在本质区别,城市土地主要表现为承载功能,为各类经济活动提供载体,而农业生产中的土地资源,直接参与农产品的生产过程,不仅具有承载功能,更发挥着生产功能^[18]。“无农不稳”“粮安天下”,农用地错配治理不能像城市土地资源配置那样只强调经济效益最大化,而是要兼顾社会效益和生态效益,实现“三效”统一。为此,本文在认识农用地错配主要成因的基础上,分析其治理面临的难点,进

而提出可行的治理路径选择,以期与实践提供理论支撑和政策参考。

二、农用地错配的主要成因

开展农用地错配治理,已成为现阶段提升我国国土空间治理现代化水平的一项重要内容,而深入认识造成农用地错配的主要成因,是有针对性开展治理的重要基础。农用地错配的形成并非单一因素作用,而是经济规律、部门协同、人口迁移、政策导引失误等多重因素交织的结果。

(一) 不同农业用地经济比较效益的驱动

首先,追求经济效益最大化是土地经营者的本能选择,而不同农用地利用方式的收益差异,成为驱动农用地错配的核心动力。长期以来,不同农业生产的经济收益一直存在明显差异,特别是耕地利用的比较经济效益偏低,远低于花卉苗木草皮种植、精品果园和精养鱼塘等经济作物与养殖产业^[19]。据《全国农产品成本收益资料汇编 2022》,2021年我国稻谷、小麦、玉米三大主粮的亩均净利润为116.82元,而以柑类为例的水果为2818.95元^[20];南方某地调研发现,用于水产养殖的亩均年收益为2万~5万元、蜜桔种植收益为0.3万~0.4万元,而种粮收益一般在0.06万~0.1万元^[21]。在这些明显的收益差距下,农民作为“理性经济人”,倾向于在耕地上种植花卉、苗木、果树等经济作物,甚至挖塘养鱼,导致了农用地错配。

其次,社会资本下乡的逐利天性,进一步加剧了农用地的错配。社会资本下乡不仅可以为农村发展带去资金,还能带去先进的经营管理理念、专业知识和人才,是推进乡村振兴战略的重要力量^[22],也为促进城乡要素双向流动、实现我国农村产业与经济转型升级提供了客观支撑。然而,由于监管缺位、过度市场化等因素,部分资本在经济利益的驱动下,把短期盈利作为第一目标,大规模流转耕地后改种非粮作物,出现了在耕地上种植花卉、苗木、草皮、果树,甚至挖塘养鱼的“非粮化”现象^[23],形成了大面积的农用地错配。尽管2020年《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》出台后,这一现象得到了有效遏制,但此前已形成的错配格局难以一时扭转,成为严重的历史遗留问题。

(二) 市场失灵下的部门协同不足

尽管市场是资源配置的决定性因素,但因农用地的特殊性,导致其配置不具备完全竞争市场的基本条件:一是适宜生产各类农产品的土地资源面积是稀缺且有限的,随着人们对不同农产品需求的变化,不可能根据市场价格和需求而无限调整生产规模,来达到供需平衡和价格平稳;二是地域差异是农用地的固有特征,不同地段,甚至不同地块,其地力条件和经济区位

都不完全相同,无法生产出均质的农产品来调节市场价格。因此,农用地配置表现出典型“市场失灵”的先天特征,无法完全遵循市场机制进行有效配置。“仓廩实、天下安”,粮食安全是人类生存的根本性问题,而耕地是粮食生产的基石,坚持“耕地利用优先序”是全社会的基本共识^[24]。另外,鉴于农业生产在国民经济中的基础性地位,农用地配置应服务于国计民生,遵循社会效益和生态效益优先原则,统筹好社会、经济、生态“三效益”的关系,政策安排应是农用地配置的主导机制。

对农用地配置“市场失灵”的弥补,离不开自然资源、农业农村、林业等相关部门的通力协同。但长期以来我国不同自然要素的分割管理,已在地类认定和用途管制规则上形成的部门“各自为战”格局,难以在区域层面实现协同。特别是各部门的工作要求与目标考核指标存在一定冲突,如自然资源部门强调耕地保有量,林业部门是追求森林覆盖率,结果在现实中,哪个部门更强势,其占用的土地资源就更多,加上不同农业用地经济比较效益的驱动,使部分本该耕地利用的优质地块被作为林地或园地利用,而为了保障区域的耕地保有量,那些地处偏远不宜耕作的地块被安排作为耕地利用。

(三) 丘陵山区人口迁移引发的人-耕资源空间匹配变化

中国人民是一个勤劳的民族,有着垦荒造地种粮的传统,一直以来通过有限空间的耕耘支撑着人们的粮食供给。新中国成立后,开荒造地得到积极鼓励,耕地面积大量增加,其中不乏群众自发就近开垦的丘陵山区零星耕地。这一时期,这些耕地在解决群众基本口粮的生存问题上发挥了重大作用^[25]。然而,改革开放后,随着城镇化工业化的推进,农村人口的外流成为必然趋势,特别是深山移民政策实施后,农村偏远山区的人口逐步减少^[26]。据2025年2月24日《央视新闻》报道,自1985年至今的40年间,我国自然村数量减少约150万个,平均每天消失约100个村庄。大量农村居民点的消失改变了农村人-耕资源的空间匹配关系,也成为偏远山区“耕地上山”错配的重要诱因。

农村人口的迁移直接导致那些山区耕地丧失耕种基础:一方面,农户居住地与耕地距离扩大增加了劳作距离,农资运输、农产品搬运成本激增,且因生态环境的改善而快速增加的野猪等野生动物干扰加剧,农作物收成难以保障,已无经济效益可言,农户不愿耕种,甚至无法耕种;另一方面,山区耕地存在“区位偏远、地块细碎、坡度较大”等先天不足的特征,无法满足规模化、机械化的生产条件,因而现代农业经营主体也不愿涉足。

(四) 政策导引失当或落实不严谨

政策作为土地资源配置的重要调控工具,其导向偏差与执行疏漏,在一定程度上助长了农用地错配。从政策引导看,不同时期的发展条件与环境不同,政策目标导向不同,形成的结果也不同。目前出现大量“山下林园地”现象,是一些地方在特定时期为推动经济发展,盲目鼓励农业结构调整的结果。当然,也存在部分农户因市场信息不对称而盲目跟风而加剧了农用地的错配。现实中,也存在因政策决策失误而助长了农用地的错配,如江西省2008年推行的造林绿化“一大四小”工程,盲目追求农田林网化和道路林荫化,甚至出现了道路两旁永久基本农田种树绿化的情况,使不少耕地错误地转变成林地。

另外,政策落实不严谨进一步加剧了错配问题。在本世纪初“退耕还林”工程之时,农业税尚未取消,而“退耕还林”可获得一次性补助与连续8年的林地管护费,农民申请的积极性很高。但受限于当时精准的高程、坡度等空间技术条件缺失,部分地块的论证不免有失严谨。如今,林地管护费没有了,耕地种植不仅无需交纳农业税,还可获得耕地地力保护等补贴,且农田基础设施更加健全,村民的复耕愿望很高。此外,个别方面对耕地“占一补一”的刚性要求,在耕地后备资源日益枯竭的情况下,盲目开垦不适宜耕种的坡地,导致了耕地“上山”的农用地错配,不仅出现“占优补劣”的耕地占补质量不平衡现象,还对补充耕地区域生态系统造成破坏,加大了生态安全的风险^[27]。

三、农用地错配治理的难点

农用地错配治理是一个复杂的系统工程,涉及利益主体多、影响面广,面临部门协同、利益协调、动力培育等诸多现实难点,必须精准识别并针对性地突破。

(一) 制度惯性的制约

虽然我国已明确自然资源“两统一”管理的改革方向,但多年以来,自然资源管理“分要素、分部门”的治理模式所形成的制度惯性,成为农用地错配治理的一个障碍。以自然资源部和林业部为例,作为最密切的关联治理部门,这两个部门的用地分类与管控口径差异很大,比如在“林地”的地类认定中,基层反映“有树不一定是林地,没树也不一定不是林地;山地不一定是林地,平地也不一定不是林地,关键是看哪个部门认定”。对此,自然资源部门要求以“三调”成果为统一底版,强调基于土地用途和空间规划的管制;而林业部门依据《森林法》,长期以森林资源管理“一张图”为依据进行林地认定,并与森林覆盖率、公益林保护、生态补偿政策联动进行管制。可见,不同部门认定标准的差异所带来的无所适从。

尽管近年来国家加强了两个部门统筹,特别是自

然资源部与国家林业和草原局联合出台的《关于以第三次全国国土调查成果为基础明确林地管理边界规范林地管理的通知》,明确要坚持国土空间唯一性和地类唯一性,以“三调”成果为统一底版,以国土空间规划及“三区三线”划定成果为依据,综合考虑地类来源的合理性、合法性,科学合理明确林地管理边界,规范林地管理。但在实践中,两大部门的地类认定标准由于工作底图难以融合等原因而未完全统一,同一地块在“三调”中被划为耕地,却在森林资源管理“一张图”上被认定为林地的现象依然存在。更为突出的是,相应配套政策体系未能同步调整,尤其是耕地保有量、森林覆盖率等核心考核指标,仍是自然资源部门和林业部门绩效评估的关键内容,且形成了“自上而下”的刚性指标要求,地方需要同时完成“耕地保有量不减少”与“森林覆盖率提升”的双重任务,若推进“耕地下山”需将部分林地恢复为耕地,必然影响森林覆盖率指标,导致基层治理工作陷入两难而无所适从。当然,对于那些类似于“退耕还林”政策落实不严谨的错配地块的复耕,基层既担心因财政投入绩效追责而存在顾虑,又不得不面对可能的社会舆论:虽然这是对以往政策的纠偏,却容易被社会误解为“退林还耕”,出现诸如“过去种树现在砍树,政策翻烧饼”而质疑政策变化无常。

(二) 关联利益主体多且关系复杂

首先,农用地错配治理表面上是土地利用类型的变化,但却涉及土地发包方的村集体、承包方的农户、实际经营者等多个关联利益主体的切身利益,且利益关系复杂,既有不同利用方式之间的收益差距变化,也有依附在土地利用方式上的各类政府补贴变化,需要相应利益均衡来保障实现。对村集体而言,会引发村集体资源资产的变化,如减少耕地、增加林地的村组资产价值相对降低了,导致征地补偿标准降低。调研发现,一些地方存在矛盾心态,既希望把因深山移民等原因而不适宜耕种的地处偏远、耕种条件差的山区坡耕地退耕还林,但又不愿意看到耕地减少而导致村集体土地资源资产的降低,并特别担心一旦粮食紧张而没有耕地解决基本的口粮保障问题;对农户而言,承包地从耕地转为林地或园地,不仅会失去耕地地力保护补贴,还可能影响经营权流转的租金收入;对合作社、家庭农场等现代经营主体而言,地类调整可能导致流转合同终止,前期投入的种苗、设施等面临损失,可能引发复杂的利益纠纷。总之,农用地错配治理若想获得村集体、农户、实际经营者等利益主体的共同支持,一是要做好主体间的利益补偿,二是要面对巨大的工作量和繁杂的关系协调,其中的任务非常艰巨。

其次,资金的供需矛盾进一步加剧了关联利益主体的利益均衡难度。农用地错配治理需要巨大的投

入:一是项目工程投入,包括山下园林地耕地功能恢复的土壤改良、水利设施建设,以及山上耕地造林的种苗与管护投入;二是相关经济补偿,包括耕地功能恢复中对原有花卉苗木等附着物的必要补偿、因地类变化而导致的流转合同终止引发的经营利益受损补偿,以及耕地退出后耕地地力保护或林地复耕后林下经济等相应补贴损失的补偿,等等;三是配套建设的投入,由于新增耕地必须是稳定利用耕地,并落实耕种主体实现可持续利用,这客观上要求耕地功能恢复需要与高标准农田建设等项目联动成片推进,还要结合现代农业经营主体的培育,通过土地整治工程与生产实际需求的无缝对接,实现新产业、新业态用地供给的精准到位,这离不开相应资金投入。然而,资金的保障却日益困难,一方面,传统以新增耕地指标交易实现资金筹集的路径已难以为继。现阶段城镇化主要立足于城市更新、低效用地的再开发和闲置用地的盘活,使建设占用的耕地在明显下降,耕地补充的压力随之降低。同时,以“恢复优质耕地为主,新开垦耕地为辅”原则,补充耕地的耕地占补平衡新机制大幅拓宽了各地的耕地补充潜力,对异地新增耕地的指标交易需求明显下降了。另一方面,目前大部分基层政府财政日趋紧张,基本上是“三保”财政,财政筹集资金的空间非常有限,而分散在农业农村、财政、发改委、水利等相关部门的涉农项目与资金,一直存在难以整合的问题。

(三) 治理的内生动力不足

农用地错配治理并不是简单的土地利用方式的变化,而是隐含在土地利用方式调整中的系统治理,是涵盖“用地变化—产权调整—利益均衡—产业扶持—后续管护”等一系列环节的整体工程:用地变化会引发相应承包权、经营权内容的变化,进而牵动附属在产权上的利益变化,需要通过利益补偿与均衡协同好相关主体间的关系,也需要扶持相应产业确保获得长期利用效益,还有必要的管护措施,以实现土地利用结构优化后土地功能的可持续性。这一系统工程必须形成多元主体协同的长效机制,而内生动力是形成长效机制的根本支撑,只有这样才能实现农用地错配治理从“外部推动”转向“内生驱动”。

然而,目前农用地错配治理的内生动力显著缺失,原因在于:一是社会认知薄弱。仓廪实,天下安,农业是国泰民安的根本、粮食安全是国家安全的基础,而耕地保护是粮食安全的根基。当前农用地错配不仅威胁到国家粮食安全,还影响着区域农业土地资源的可持续利用,对农用地错配进行治理,应是全社会的共同责任^[28]。但现实中公众对耕地保护的意义认知存在偏差,多数人仅关注耕地的经济产出功能,忽视其在粮食安全、农田生态景观营造等方面的非经济效益^[29],导致

社会对“良田粮用”的内在需求认识不到位,故而参与治理的主动性不足。二是部门协同的主动性不够。农用地错配治理与自然资源、农业农村、林业、果业等多个部门的职责密切相关,特别是涉及永久基本农田的布局优化、承包地(农田与林地)的产权调整等诸多具体内容,以及不同乡镇间耕地保有量、永久基本农田保护面积、森林覆盖率、林地保有量、果业发展等各项任务的调整,是“牵一发而动全身”的整体工作,如耕地功能恢复需自然资源部门牵头规划、农业农村部门负责土壤改良、水利部门完善灌溉设施,但目前部门间的有效协调机制远未形成。三是现代产业的导入机制不健全,导致治理成果难以持续。农用地错配治理不是“一蹴而就”的事,而是需要现代产业的导入支撑治理的成效长久维持。在农用地错配治理中,需要发挥出土地要素对劳动力、资本、技术等生产要素的引导作用,特别是通过现代产业的导入,策应“三产融合”需求并吸引社会资本,在推进农业现代化的建设中,解决“经营主体落实难、农田基础设施管护难、经济效益持续维持难”等现实问题,但目前治理中现代产业的导入机制尚不健全。

四、农用地错配治理的具体路径

针对前文分析的农用地错配成因和治理难点,客观上需要构建“共识引领、政策协同、全域优化、制度创新、利益均衡、产业支撑”多维治理体系,通过农用地错配治理与乡村振兴的深度融合,实现治理的长久成效,具体路径包括以下几个方面。

(一)以强化认知达成治理的共识

农用地错配治理与耕地保护战略实现密切相关,关系着国家粮食安全这一“国之大者”。相较于建设占用导致的耕地“非农化”,农用地错配已日益成为威胁我国粮食安全的突出因素。另外,一些地方盲目追求发展花卉、苗木、果树的农业结构调整,已导致产品供给过剩,特别是随着城镇建设步伐的放缓,用于城镇绿化的花卉、苗木市场开始萎缩,而一些水果品种也出现了销售难题,农民“增长不增收”的现象时有发生。开展农用地错配治理,不仅是强化耕地保护的内在需求,也是实现农业可持续发展的客观趋势。

为此应凝聚开展农用地错配治理的社会共识。一是加大耕地非经济效益宣传,提高全民参与耕地保护的责任意识。耕地不仅能产出各类农产品,为生产者带来经济效益,更为全社会带来包括民心稳定、传统农耕文化、农田开放空间与独特景观、空气与地下水净化等巨大的非经济效益和生态价值,表现出明显的公益属性。需要加大对这些耕地非经济效益的公众宣传,形成耕地保护是全社会共同责任意识,以期深入人心。二是营造支持农用地错配治理的社会氛围。农业

生产是保障国家粮食安全、社会稳定和经济发展的根本,通过农用地错配治理,改变有悖于自然规律的农业生产格局,实现农业的可持续生产,是夯实国民经济的基础、促进社会稳定的必然选择,任何公民、部门都应形成积极支持农用地错配治理的自觉行为。

(二)加强政策协同破解制度惯性的制约

土地的根本属性决定了土地资源配置的本质是制度设计。空间位置的固定性和面积的有限性是土地的根本属性。在传统的土地、资金、劳动力“三大生产要素”中,资金可以筹集,劳动力可以调配,技术可以引进,唯独土地无法进行空间实物调配。土地资源配置的本质就是土地使用制度设计,通过具体制度安排,规定不同地块该作什么用,不该作什么用,允许什么人使用等。同时土地利用也表现出强烈的经济外部性,也需要通过制度来实现经济外部性的内部化,防止有损于公众利益的“搭便车”现象。由于不同社会发展阶段对土地资源的配置表现出的需求,土地制度安排需要随之不断调整与完善。

政策协同是破解制度惯性的核心,需从顶层设计与机制优化入手,构建协同高效的农用地错配治理政策体系。自然资源部门、农业农村部门、林业部门是农用地错配治理的核心关联部门,部门间的政策协同至关重要,其中耕林监管的空间边界明晰划定尤为迫切。需要尽快制定统一的认定标准和规则,解决二部门的地类不统一、空间重叠与功能冲突、权属边界模糊等突出问题,这些在执行层面的部门政策冲突,让基层自行协商解决问题难以实现,必须在顶层设计上对政策体系加强统筹。

(三)遵循系统理念优化全域布局结构

农用地错配治理是遵循农业生产的自然格局规律,对区域土地利用空间结构的优化,必须在“山水林田湖草沙”生命共同体的系统观理念指导下进行。要以适宜性评价为基础,兼顾生态景观格局的构建需求,实现农业生产现代化与区域生态系统的均衡发展。由于土地自然生产力高的地块表现出明显的多宜性,可以同时适宜耕地、林地、园地、坑塘水面等各类农业用途,则应坚持“耕地利用第一优先序”,优先作为耕地安排,这也是耕地作为最宝贵土地资源的体现。

全域土地综合整治是遵循系统理念开展农用地错配治理的实践抓手。全域土地综合整治以“全域规划、全域设计、全域整治”为理念,把区域国土空间视为一个有机整体,立足于区域国土空间形态与利用结构优化的系统性重塑,在遵循系统理念下开展农用地错配治理中有着强大生命力,特别是能够有针对性解决因人口迁移引发的人-耕资源空间匹配变化而形成的农用地错配问题。目前中国农业发展银行等金融机构对

全域土地综合整治提供了政策性融资支持,这在一定程度上也解决了农用地错配治理的资金保障问题。因此,把农用地错配治理融入具体的全域土地综合整治内容之中,是实现农用地错配治理的有效抓手。

(四)深化制度创新激发治理活力

土地资源配置是众多政策制度共同作用的结果,在农用地错配治理中,同样必须发挥出整个政策制度体系的共同作用,既要重视单个政策制度的创新,更要通过政策组合的叠加效应激发治理活力。

一方面,要在坚持农用地所有权、承包权和经营权“三权分置”的基础上,根据现代农业经营的需要,积极探索诸如“确权确股不确地”的产权调整模式创新,破解家庭责任承包下传统的田块分割承包而加剧地块细碎化的难题。同时,积极探索涉农资金与项目的整合机制,按照“渠道不乱、用途不变、统筹安排、各计其功”的原则,整合相关部门的涉农资金与项目,为农用地错配治理提供资金保障。推动经营权向现代经营主体流转,并策应“三产融合”下新产业、新业态用地需求,发挥农用地错配治理对产业的助推作用。另一方面,要把全域土地综合整治、高标准农田建设、耕地“山上换山下”、“林耕置换”等相关具体工作融为一体,与耕地“大占补”新机制中“恢复优质耕地为主,新开垦耕地为辅”的耕地补充落实结合在一起。同时策应“优进劣出”的永久基本农田优化布局要求,推动永久基本农田保护由单一的“数量管控”向“稳定数量、质量提升、布局优化”转变,进而争取获得政策叠加效应的最大化。根据《永久基本农田保护红线管理办法》,允许通过永久基本农田保护的年度评估结果,对移民搬迁后不适宜耕种的地块、零星破碎地块等难以长期稳定利用的耕地等地块,以及经核实不符合划入永久基本农田要求的地块,进行优化调整;允许对因技术误差等原因,误将不符合划定要求的地块误划入永久基本农田的地块进行纠错。

(五)均衡多元主体利益关系形成治理合力

充分调动各关联利益主体的积极性、主动性、创造性,是开展农用地错配治理的重要支撑,而多元主体的利益补偿与均衡是关键。然而利益补偿与均衡是一个复杂而敏感的课题,面对错综复杂的利益关系和有限的资金保障,在具体推进农用地错配治理中,必须坚持审慎推进的主基调。

一方面,要根据市场变化策应农业产业结构调整的要求。当前,面对花卉、苗木、水果等市场行情的变化,不少经营者为了改变亏损局面,有着产业转型升级的愿望,这为林园地的耕地功能恢复提供了契机。另一方面,要充分尊重广大村民的意愿与诉求,广大村民是农用地错配治理中最核心的利益主体,尊重他们

的诉求是获得支持的基础。因此,应充分了解主体在农用地错配治理中利益冲突的具体表现和相应诉求,并结合当地农业产业结构调整的趋势,顺势而为。江西省南丰县近几年之所以能通过“退桔还田”工程新增2.66万亩耕地,就是针对南丰蜜桔市场价格一路下跌,小规模、地块分散的传统家庭式蜜桔种植基本无利润可言,加之2020年冬天的冻害进一步加剧蜜桔减产减收等问题,适时启动了以蜜桔冻灾、失管桔园整治为主要内容的“退桔还田”工程,受到了广大农民的认可与支持,顺应了村民对低产果园“退园还耕”进行农业产业结构调整意愿,成为了“国家有要求、地方有需求、群众有诉求”的一件好事。

(六)深度融合乡村振兴提升治理实效

要把农用地错配治理工作融入区域乡村振兴的大格局中,特别是要顺应规模化、机械化和集约化的现代农业发展需求,促进耕地、园地、林地的集中连片,并带动资金、劳动力、技术等要素的聚焦,推动农业产业的转型升级,以农用地错配治理助推产业振兴。

要深入剖析产业振兴的目标与需求,明晰借助农用地错配治理需解决的用地细碎、农田基础设施不健全、设施用地不配套等具体问题。针对“三产融合”催生的新产业新业态,需推动土地整治工程与生产实际需求无缝对接,在优化农业空间布局,推动农业生产经营规模化、机械化、集约化的同时,实现新产业新业态用地供给的精准到位。既能激发各地开展农用地错配治理的动力,也可以提升农用地错配治理的整体实效。现实中,一些地方结合园地、林地的耕地功能恢复工程,开展集中连片的耕地整治,引入现代农旅企业,发展众创田园、农创田园、共富田园、艺术田园、创智田园等现代乡村产业园,打造高标准农田示范区、产业融合发展样板区,在实现新增耕地稳定高效利用的同时,也促进了现代农业的发展,并通过带动农民增收、壮大集体经济组织,推动了乡村振兴,取得了明显成效。

五、结语

以“山下园林地、山上耕地”为典型代表的农用地错配现象,已日益成为威胁我国粮食安全、影响农业用地可持续利用的主要潜在因素。开展农用地错配治理,既是破解农业产业用地空间配置错位、优化农用地布局的内在需求,也是实现农业产业转型升级、推动农业现代化建设的客观要求,更是强化耕地保护、提升国土空间治理现代化水平的必然选择。

本文研究表明,农用地错配的形成是经济比较效益驱动、部门协同不足、丘陵山区人-耕资源空间匹配变化、政策引导失当或落实不严谨等共同作用的结果,治理则面临制度惯性、利益冲突、内生动力不足等难点。为此,农用地错配治理需要构建“共识引领、政策

协同、全域优化、制度创新、利益均衡、产业支撑”多维度协同路径;以强化认知达成治理的共识,加强政策协同破解制度惯性的制约,遵循系统理念优化全域布局结构,深化制度创新激发治理活力,均衡多元主体利益关系形成治理合力,深度融合乡村振兴提升治理实效。

农用地错配治理是一项长远的任务,无论是消除制度惯性、构建部门协同机制,还是凝聚多元利益主体的治理共识,以及治理资金的筹集,都需要一个较长的

融合过程。需要先易后难、稳慎推进。一方面,要坚持因地制宜,立足于当地的社会经济条件、不同产业经济效益、自然资源禀赋,制定切实可行的农用地错配治理方案;另一方面,要把保障各主体的基本利益、充分调动相关利益主体参与治理的积极性、主动性和创新性作为根本,夯实治理的群众基础。唯有持续创新、久久为攻,才能取得农用地错配治理的实效,为新时代耕地保护与乡村振兴提供坚实支撑。

参 考 文 献

- [1] 陈美球,王检萍.耕地保护长效机制构建:困境与策略[J].规划师,2023,39(11):1-6.
- [2] 国务院第三次全国国土调查领导小组办公室,自然资源部,国家统计局.第三次全国国土调查主要数据公报[N].人民日报,2021-08-27(017).
- [3] 王广华.切实加强耕地保护改革完善占补平衡制度[N].人民日报,2023-10-10(10).
- [4] 贺勇.浙江省“山上”换“山下”优化耕地布局的实践和思考[J].中国土地,2023(10):5-7.
- [5] 邢志宏.以“多田套合”为牵引推进耕地保护的浙江实践与展望[J].中国土地,2025(2):10-13.
- [6] 朱兆恺.林地“上山”耕地“下山”[N].江西日报,2025-02-27(005).
- [7] 陈美球,张淑娟,闫梓旭.耕地占补平衡新机制:强稳定、优布局、明责任[J].中国土地,2024(12):34-37.
- [8] 陈美球,张婷.以永久基本农田“保量提质”筑牢粮食安全根基[N].中国自然资源报,2025-09-12(003).
- [9] 韦月莉,王亚红,蔡亚平.土地资源错配对碳排放的动态影响效应及机制[J].环境科学研究,2024,37(12):2632-2640.
- [10] 安勇,赵丽霞.土地资源错配、空间策略互动与城市创新能力[J].中国土地科学,2021,35(4):17-25.
- [11] 朱高立,饶芳萍,张建,等.数字产业集聚如何驱动绿色全要素生产率提升:基于资源错配视角的实证研究[J].经济问题探索,2025(5):63-76.
- [12] 李璐,张斌,夏秋月,等.土地资源错配对碳排放效率的空间效应与影响路径:来自长江经济带108个城市的经验证据[J].资源科学,2023,45(5):1059-1073.
- [13] 王家庭,马洪福,姜铭烽,等.城市蔓延、土地资源错配与集聚经济[J].经济问题探索,2021(10):62-73.
- [14] 许恒周,连瑞毅.环保考核如何影响土地资源错配:基于领导干部自然资源资产离任审计试点的经验证据[J].中国土地科学,2024,38(10):47-58.
- [15] 杨莉莉,王健,吴群.长三角地区工业用地空间错配对城市创新的影响研究[J].长江流域资源与环境,2024,33(6):1156-1167.
- [16] 彭山桂,王健,张苗,等.土地资源空间错配的绿色全要素生产率损失效应与作用机制[J].中国土地科学,2023,37(8):93-103.
- [17] 黄忠华,杜雪君.土地资源错配研究综述[J].中国土地科学,2014,28(8):80-87.
- [18] 陈美球,王检萍,邱薇,等.农业生产中土地资源错配:基本认知与治理策略[J].中国土地科学,2025,39(4):12-19.
- [19] 孔祥斌,洪舒雅,赵晶,等.种田效益三把“剪刀差”下的耕地保护对策[J].中国土地,2025(4):16-19.
- [20] 谭荣,郎文聚.我国耕地占补平衡制度的完善与创新[J].人民论坛,2024(10):71-76.
- [21] 陈美球,闫梓旭.落实耕地“大占补”的对策思考[J].土地科学动态,2024(5):23-26.
- [22] 熊风水,刘锐妹.从嵌入到融合:资本下乡植根乡村社会的路径研究[J].社会科学研究,2023(3):115-123.
- [23] 史卫民,同童.乡村振兴下工商资本下乡的主要风险及防范[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2023(2):97-110.
- [24] 陈美球,魏晓华,刘桃菊.海外耕地保护的社会化扶持对策及其启示[J].中国人口·资源与环境,2009,19(3):70-74.
- [25] 訾夏威.1956~1957年中国农村群众开荒形式考察[J].党史研究与教学,2020(2):35-44.
- [26] 李裕瑞,刘彦随,龙花楼.中国农村人口与农村居民点用地的时空变化[J].自然资源学报,2010,25(10):1629-1638.
- [27] 郭鹏飞.耕地占补平衡实施中的“不平衡”问题与对策[J].审计观察,2023(11):86-91.
- [28] 陈美球.构建耕地共同保护机制:理论基础、制约因素与实现路径[J].农业经济与管理,2022(3):13-19.
- [29] 陈美球.正视耕地保护公益属性,强化政府职责[J].中国土地,2024(3):12-15.

(责任编辑 吴彤)