第 84 号：关于整合土地资源提高农业生产效率的建议

（市六届人大六次会议）

关于整合土地资源提高农业生产效率的建议

第 84 号（农业与农村类 23 号）

裕安代表团：费玉梅代表

近年来，六安市大力推进高标准农田建设，通过集中连片整治、质量提升和生态化改造，在零散耕地盘活、耕地质量提升、耕地布局优化等方面取得阶段性成效。截至2024年底，全市累计建成高标准农田452万亩，占全市耕地面积的60.35%。2019年以来，全市累计平整土地122.61万亩，土地平整占比由8%提高到84%，让曾经的“望天田”变成“高产田”，有效提高耕地的质量和产出能力。但零散式永久基本农田纳入高标准改造提升仍面临资金压力、技术难题等堵点。

一是权属复杂整治难度高。一方面，农业经营主体散弱，永久基本农田碎片化严重，而且分属不同的农户或集体，协调各方权益和意愿存在困难，整合难度大。另一方面，基本农田权属情况十分复杂，涉及众多农户和不同主体，在流转、补偿、确权等方面的利益协调较为复杂，容易引发矛盾，这大大增加了整治的难度。

二是农民意愿及观念不同。在永久基本农田纳入高标准改造过程中，不同地区或项目间技术标准不一致的情况，部分农民可能对改造方案有不同看法，统一思想和行动较为困难，而且许多农民对集中连片改造的意义和长远利益认识不足，导致参与度不高，甚至存在抵触情绪，影响整体效果。另一方面，由于土地规模化经营后，农户只能在农村土地确权证书上看到土地份额，无法看到实际土地，存在担心丧失土地承包权心理，导致流转和托管土地的意愿不强，土地集中规模化经营进度缓慢。

三是缺乏长期稳定的资金。进行大规模的整合改造需要大量的资金投入，包括土地平整、土壤改良、灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态环境保护、农田输配电、农业科技服务以及建后管护等，资金筹集和合理分配面临挑战，而且资金的持续稳定投入存在一定困难，可能导致改造进度缓慢或质量效果不高。

为此，建议:

一是完善土地权属管理。全面开展地籍调查，对永久基本农田的位置、范围、权属等进行详细准确的调查和记录，建立完备的地籍档案。明确耕地的所有权、承包权、经营权等各项权利的主体，确保权属清晰，对存在的权属不清、纠纷等历史遗留问题，组织专门力量进行梳理和解决。

二是科学规划整治方案。依托国土空间规划“一张图”系统，整合永久基本农田、高标准农田建设等数据，精准识别零散地块空间分布。制定《六安市零散永久基本农田改造专项规划》，明确分年度改造目标与重点区域，统筹考虑耕地布局、基础设施建设等。在国土空间规划编制中，充分考虑永久基本农田集中连片整治的需求，加强与其他规划的衔接，确保整治工作的顺利实施。

三是土地归并集约化利用。在农民自愿的前提下，将原本分散的小块土地，通过换地、并地等方式，整合成一块大田，提高农业生产效率。零星分散和不便耕作的永久基本农田优化布局调整，通过土地流转、土地整治等方式，将其纳入规模化经营的范围。将多个农户的承包地合并为一个整体，由村集体经济组织或农民专业合作社统一耕种和管理，实现土地的规模化经营和集约化利用，

四是健全多元投入体系。加大财政支持力度，提高财政补助标准，对零散地块改造给予倾斜，探索按“亩均成本+难度系数”分配资金。激活社会资本参与。推广“PPP+农田建设”模式，对连片整治后形成的经营性建设用地指标，赋予企业一定比例使用权。设立市级农田建设基金，对投资主体给予税收减免、信贷贴息等政策激励