第 94 号：关于做好耕地恢复工作，加强土地要素保障的建议

（市六届人大四次会议）

关于做好耕地恢复工作，加强土地要素保障的建议

第 94 号（农业与农村类 17 号）

金安代表团：张峻岭代表

案由：

改革完善耕地占补平衡管理，是党中央、国务院根据耕地保护新形势作出的重要决策部署。2024 年 9 月，自然资源部、农业农村部联合印发《关于改革完善耕地占补平衡管理的通知》，要求各地以恢复优质耕地为主、新开垦耕地为辅，优先将从平原和低坡度耕地中流出的园地、林地、草地等其他农用地恢复为耕地，因地制宜推动园林地“上坡”、耕地“下坡”。同时，2024 年度变更调查监测图斑显示：我区耕地总流出 2.60 万亩，其中耕地不合理流出 2.18 万亩，永农内耕地不合理流出 1.54 万亩。耕地流出量创历史新高，制约了土地要素保障能力，需要通过耕地恢复来增加耕地流入量。因此，我们要在确保改革部署及时落地的同时，因地制宜探索做好耕地恢复的有效路径，促进土地要素高效配置，为经济社会发展开辟更大空间。

案据：

金安区毗邻省会合肥，是六安市主城区，也是六安市唯一的全域省级重点开发区域。随着城镇化和工业化对土地资源的需求日益增长，耕地保护与经济发展之间的矛盾愈发凸显。做好耕地恢复工作很重要，同时也非常具有挑战性，主要表现在四个方面。

一是资金筹措困难。耕地恢复工作需要大量资金支持，当前，地方政府财政压力较大，社会资本参与意愿不高，且上级无配套资金支持，资金筹措十分困难。

二是后备资源稀缺。我区已连续多年高强度实施土地整治项目和高标准农田建设项目，当前适宜开展耕地恢复的后备资源已所剩无几：（1）受林地卫片和相关政策限制，无法开展林地复垦；（2）坑塘普遍承担着周边农田的灌溉用水功能；（3）现存园地大多为丰产期桃园。

三是群众意愿不高。同样一片土地，作为耕地的产出收益远不如作为林果业和设施农用地，耕地恢复面临着“越恢复越穷”的怪圈，部分时候难以得到群众的认可。

四是恢复耕地零碎。受资源禀赋和资金投入限制，当前通过耕地恢复形成的田块往往面积分散、形状不规则，难以进行规模化、集约化的农业生产。

方案：

基于前面的分析，这里对全市耕地恢复工作提五条建议。

一是加大资金整合力度。按照“渠道不变、集中投入、各计成效”的原则，加大资金整合力度，引导和聚合农业综合开发资金、乡村振兴补助资金等相关涉农资金，统筹安排。同时，按照“谁投入、谁受益”的原则，完善适应市场经济要求的利益分配机制，鼓励和引导社会资金参与耕地恢复，推进耕地恢复的产业化。

二是用好金融支持政策。根据《关于做好农业政策性金融支持耕地恢复工作的通知》(皖农发银办〔2024〕20号)精神，中国农业发展银行安徽省分行将加力支持各地稳妥有序恢复部分优质耕地，并突出支持产生新增耕地比例超过1%或增加耕地面积100亩以上的高标准农田建设项目。我区可充分利用此金融支持政策，将恢复耕地打包进高标准农田建设项目中，共同申请贷款资金。

三是积极寻求政策支持。围绕推进农用地布局优化、拓展耕地恢复后备资源的任务目标，强化与上级自然资源和林草部门业务交流，深入学习“大占补”“林耕置换”等政策走向，千方百计争取上级政策支持。同时，持续开展交流学习，重点向已开展“耕地下山，林地上山”试点的地区学习，确保精准且高效地把握政策，为“时机成熟，立即启动”做好后勤保障。

四是融合推进耕地恢复。通过将耕地恢复与高标准农田建设等大型项目有机融合，开展集中连片耕地恢复，对零散的耕

地和周边农用地进行“缝合”，同步改善耕地恢复后的水利灌溉、田间道路等配套设施建设，形成集中连片、适宜机械化耕作的优质耕地，真正让新恢复的“粮田”变“良田”。

五是促进农业产业化发展。通过招引优质大户，成立种植合作社等举措，推进新恢复的耕地进行流转和集中经营，促进农业增效。同时，引入农产品深加工、观光旅游等产业，推动产业业态多样化，增强农村集体经济造血功能，在保护和利用耕地的同时，使群众收入得到增加、幸福指数得到提升。