

构建高精度的生态本底数据库,通过生态系统评价模型对海量数据进行分析,实现生态问题的精准诊断与评估,为修复规划提供科学、精准的数据支撑,提升规划的针对性与可行性^[12]。

(2)多规融合的协同规划创新:积极推动国土空间生态修复规划与县域土地利用总体规划、城乡规划、环境保护规划等多规融合^[13]。在规划编制过程中,建立跨部门协调机制,组织自然资源、生态环境、住建等多部门共同参与,从不同部门职能和需求出发,统筹考虑生态保护、城乡建设、产业发展等目标^[14]。例如,在确定生态修复分区时,充分结合土地利用布局和城乡发展方向,使生态修复成果能够更好地服务于县域整体发展,避免规划冲突,实现各类规划在目标、空间和实施上的协同统一。

(3)公众参与的开放规划创新:搭建多元化公众参与平台,拓宽公众参与渠道。在规划前期,通过线上线下问卷调查,广泛收集民众对县域生态问题的认知和修复期望;在规划编制过程中,组织召开听证会、座谈会,邀请专家学者、当地居民、企业代表等参与讨论,充分听取各方意见。公众参与不仅提高了规划的民主性和科学性,还增强了民众对生态修复工作的认同感与支持度,促进规划的顺利实施^[15]。

5 结语

临邑县国土空间生态修复规划的实践,是探索县域生态保护与发展平衡的宝贵尝试,通过运用创新理念,在耕地保护、矿山修复、水生态治理等方面取得了一定的成果,为提升县域生态系统质量和稳定性奠定了基础。但生态修复是长期动态工程,未来需持续关注生态变化,不断完善规划,强化多方协作,结合新政策、新技术,持续优化修复策略,推动临邑县生态环境向更高质量、更可持续方向发展,为其他县域提供更多可借鉴的经验。

参考文献(References):

[1] 王峭然,贾广新,姜涛,等.黑龙江省国土空间生态

修复规划编制理念[J].黑龙江国土资源,2024,22(04):38-43.

- [2] 王冲.县域国土空间生态修复规划设计研究[J].城镇建设,2025,34(05):116-118.
- [3] 陈元鹏,周旭,陈妍,等.融合时序遥感分析的国土空间生态保护修复关键区识别[J].农业机械学报,2023,67(10):161-170.
- [4] 韦春明.国土空间规划大数据平台的构建思路与系统设计[J].信息与电脑,2024,36(04):100-102.
- [5] 袁晓芳,胡清越.县域国土空间生态修复规划分区研究[J].河北省科学院学报,2025,42(01):91-96.
- [6] 黄丽萍,向芳芳,陈荣清.基于生态安全格局的县域国土空间生态保护修复关键区域识别——以抚州市宜黄县为例[J].环境工程技术学报,2023,13(04):1334-1344.
- [7] 杨楠,杨静.县域国土空间生态修复规划设计——以新民市为例[J].价值工程,2023,42(03):34-37.
- [8] 卢培嘉,韦燕飞,童新华,等.国土空间生态修复关键区域识别研究[J].环境工程技术学报,2024,43(06):1877-1891.
- [9] 许梦,许庆福,何方杰,等.山东黄河流域国土空间生态修复布局与路径[J].山东国土资源,2023,39(02):25-33.
- [10] 向劲东,夏珂,周道靖.川西地区典型县域国土空间生态修复规划案例研究[J].环境科学与管理,2022,47(11):55-59.
- [11] 杨培峰,焦泽飞.生态—社会经济系统耦合方法在县域国土空间生态修复规划中的运用——以四川威远县为例[J].自然资源学报,2021,36(09):2308-2319.
- [12] 颜乐源.市县国土空间生态修复规划的理念与架构[J].农业开发与装备,2023,29(10):80-82.
- [13] 高雅,雷振东,刘苗苗.面向生态脆弱区的县域国土空间规划技术体系框架[J].世界建筑,2024,45(10):86-91.
- [14] 于少康,汪浩,何蕾.县域国土空间生态修复分区研究[J].自然资源情报,2023,24(12):68-74.
- [15] 方吉,吴啸,宫清华,等.南方滨海农业县国土空间生态修复规划策略[J].生态环境学报,2024,33

(07): 1019 - 1026.

作者简介:

第一作者/通讯作者: 陈小兵, 1978 年生, 男, 江西兴国
人, 临邑县土地与规划服务中心, 高级工程师, 主要研究
方向为国土空间规划、土地整治、测绘。Email:
879816890@qq.com

Practice of Ecological Restoration Planning for County Land Space: Case Study of Linyi County

CHEN Xiaobing

(Linyi County Land and Planning Service Center, Dezhou 251500, China)

Abstract: To explore effective paths for ecological restoration planning of county – level land space and promote the coordinated development of ecology, economy and society, this study takes Linyi County as an example, uses data analysis, field research and other methods to deeply analyze the ecological status and problems of land, water, minerals and other resources in the county, comprehensively considers the correlation of ecosystems, innovatively introduces advanced planning path models, and formulates scientific planning schemes. After the implementation of the plan, the forest coverage rate in Linyi County increased from 18% to 23%, the wetland area increased by 1500 hectares, the annual river runoff increased by 12%, and the soil erosion modulus decreased by 25%; adding 800 hectares of arable land and activate 120 hectares of idle construction land; ecotourism revenue has increased by 2.5 times, 35 new enterprises have been added, and the income of rural residents has increased by 30%. Innovative practices have formed a model for replication, providing scientific references for county – level land and spatial ecological restoration planning.

Key words: county; national land spatial ecological restoration plan; innovation path

“大占补”背景下补充耕地指标交易体系构建及探讨

——以海南省为例

王海燕, 黄朝明*

(海南大学国际旅游与公共管理学院, 海口 570100)

摘要:海南省补充耕地指标交易体系作为落实耕地占补平衡政策的关键机制,是实现经济建设发展与耕地严格保护二者关系平衡的重要手段。在分析海南省补充耕地指标政策内涵及交易情况的基础上,针对交易实施中存在的验收不达标、利益分配失衡与监管效能不足的问题,基于制度经济学的“结构—机制”分析范式,提出“核心模块—运行机制”的体系重构路径,构建适用于“大占补”背景的补充耕地指标交易体系,以期为耕地占补平衡管理工作的合理、高效开展提供有效借鉴。

关键词:补充耕地指标交易;占补平衡;海南省

中图分类号:F301 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-2736(2025)10-0093-8

0 引言

我国耕地占补平衡历经了政策起源、制度细化、市场化机制探索 and 高质量发展调整阶段。1997年中共中央、国务院印发《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》(中发[1997]11号)^[1],首次提出各省(自治区、直辖市)保持耕地总量动态平衡。随着经济社会发展需求的变化,耕地保护的范畴与意义也在持续拓展。2023年,习近平总书记于中央财经委员会第二次会议指出,需把各类涉及耕地占用的情况,全部统一纳入到占补平衡管理体系之中;2024年,自然资源部会同农业农村部印发《关于改革完善耕地占补平衡管理的通知》(自然资发[2024]204号)^[2],耕地占补平衡管理涵盖非农建设、造林种树、种果种茶等各类占用耕地行为。“大占补”改革表明中央对于严格保护耕地的决心不动摇,更是牢牢将饭碗把握在自己手上的底气^[3]。

国内学者对于补充耕地指标(以下简称“指标”)的内涵定义、历史沿革、管理体制^[4]、交易机制^[5]以及价格测算^[6]等开展了大量的研究。《海南省补充耕地指标交易管理暂行办法》(琼国土资办字[2018]14号)(以下简称“办法”)首次系统构建了省内指标交易的市场化,规定的“指标分类交易”“交易平台构建”“质量责任绑定”等原则成为后续政策制定和实践运作的基准框架^[7]。指标交易的政策目的是化解市县政府在经济建设发展需求下占用耕地与保护耕地的矛盾,但在指标交易推行过程中,耕地刚性管护和市场牟利心态的博弈与失衡也引发了补充耕地质量隐忧、区域发展失衡固化、生态冲突等问题。

“大占补”强化了对各类耕地占用行为的管控,指标的需求可能会更加刚性。因此,如何推动“以指标交易为中心”向着“实现耕地可持续发展为核心”转型,需要基于“大占补”背景提出新的补充耕地指标交易体系。

基金项目:全国哲学社会科学规划办公室、国家社科基金重大项目子课题“长江上游生态大保护政策可持续性与机制构建研究”(20&ZD096);海南省社会科学界联合会“自由贸易港建设背景下海南城乡一体化发展研究——城乡要素市场一体化建设研究”(RZ2100001377);海南省教育厅2023年研究生创新科研课题“海南岛耕地保护政策与经济发展耦合协调分析”(Qhys2023-44)。

1 海南省补充耕地指标交易政策内涵及目标

1.1 政策内涵

根据《办法》，补充耕地指标交易指的是，各市、县在完成耕地保有量任务、满足本行政区域内耕地占补平衡要求且保证耕地总体质量稳定的基础上，将节余的补充耕地指标，以有偿方式出让、售予那些有补充耕地指标需求的市、县或用地单位的行为^[7]。蒲杰^[8]将指标定义为“一种支配性财产权利”，海南省补充耕地指标交易的标的物包括新增耕地数量、新增水田、新增粮食产能3项指标。在实际交易过程中，由于在既有区域内无法完成耕地占补平衡任务，补充耕地指标跨区域交易就成为需求。海南省作为我国唯一实行省直管县体制的省份，在这种行政架构中，各市县是平行关系^[9]，具有一定特殊性，指标在市县之间通过全省统一的公共资源交易市场，以协议、招标、拍卖、挂牌等方式进行交易。

1.2 政策本质与目标

海南省补充耕地指标交易的政策本质在于实现“耕地保护”与“项目建设”的“双轨驱动”。海南省补充耕地指标在数量上进行“占补平衡”“进出平衡”，在质量上通过构建新增耕地数量、水田、粮食产能三类交易指标，确保耕地质量不下降，实现对耕地保护的激励。然而，政府对重点园区的政策倾斜，通过“指标预支”，允许“边占边补”，一定程度上也体现了“保发展”的优先级。从海南实践来看，补充耕地指标制度在顶层设计上强调耕地保护的核心地位，但在执行层面

则侧重于服务重大建设项目的落地，其实质是国家底线约束与地方发展诉求之间的制度性妥协。总之，从政策设计和实际运作来看，补充耕地指标交易既是为了满足耕地总量不减少的问题，也是为了重大建设项目落地需要的保障问题，这两者是存在内在张力但并非完全对立的。

在当前“大占补”改革的趋势下，海南省补充耕地指标交易体系的构建需要在明确政策本质的基础上，深化政策目标从基础保障到经济效益，再到更高层次的战略服务，以目标指导交易体系形成与优化。第一层为底线目标，保障耕地数量不减少、质量有提升，实现数量管控刚性化，质量提升可量化。第二层为经济目标，交易半径拓展，激活土地要素市场，优化资源配置效率。第三层为战略目标，服务自贸港建设中的重大项目落地需求，形成审批—交易联动。

2 海南省补充耕地指标交易现状

为促进指标交易有序开展，海南省土地储备整理交易中心将省内指标纳入平台进行统一交易，市县政府、海南省农垦投资控股集团有限公司以及各相关企业等主体可通过挂牌等方式参与交易。

2.1 指标交易情况

自2018年开展指标交易，截止至2024年，成交总量为76宗，涉及交易金额约51.06亿元。剔除掉流拍、撤销、交易中的指标情况，结果如表1所示。

时间维度上，海南省指标交易呈现显著的年

表1 2018—2024年海南省补充耕地指标交易情况表

序号	成交时间	成交宗数	交易指标			交易价格	
			新增耕地数量 (hm ²)	新增水田面积 (hm ²)	新增粮食产能 (公斤)	每公顷均价 (万元/hm ²)	成交均价 (万元)
1	2018	5	204.1	33.4	2301929.0	405.0	15039.6
2	2019	10	226.9	286.3	3079100.0	495.0	17989.0
3	2020	10	82.0	83.8	1266739.5	384.0	4942.3
4	2021	5	51.3	61.4	763707.8	403.5	4338.6
5	2022	17	59.2	169.1	813454.6	402.0	4680.9
6	2023	18	162.9	55.5	1890068.2	324.0	3281.4
7	2024	11	203.0	49.3	2287768.3	229.5	4523.9

际波动特征。指标交易亩均价格呈“倒 U 型”走势:2019 年亩均价格达到周期峰值 495 万元/hm²,成交均价为 1.8 亿元,2024 年则回落至 229.5 万元/hm²,降幅达 53.6%。交易量方面,2019 年实现新增耕地数量指标、新增水田面积、新增粮食产能三项指标的同步峰值,形成量价齐升的市场格局,这与三大因素紧密相关。首先制度性红利引致的需求扩张。是一个重要因素。2018 年国务院印发《中国(海南)自由贸易试验区总体方案》(国发[2018]34 号)^[10],试验区建设的制度创新预期直接刺激了基础设施建设、产业园区等用地需求的激增,市县政府在耕地“占补平衡”的制度约束下通过指标交易补充耕地,一定程度上推高了指标交易量。其次,要素成本推动的价格传导机制也不容忽视。劳动力、材料等费用的上涨使得成本加成的定价模式直接推高耕地整治项目投入成本,引起交易价格的水涨船高。第三,市场主体的投机行为同样加剧了市场波动。部分开发企业基于对未来指标价格上涨的预期实施囤积策略,制造市场短缺假象,推高短期交易价格。

空间维度上,海南省指标交易呈现显著的地域分异特征。从供给端看,指标出让主体集中分布于海南岛北部和西部地区,这是自然禀赋与开发成本优势形成的结果。中西部耕地后备资源储备量大,耕地集中连片特征明显,大幅降低了基础工程成本。需求端则主要集中于东部沿海地区,研究期内三亚、海口和陵水三个市县指标购买量占交易总量的 55.3%,这一空间格局受到区域发展战略与多重政策驱动的影响。2020 年中共中央、国务院印发《海南自由贸易港建设总体方案》^[11],三亚、海口向着国际医疗、旅游、科技先行区发展,陵水黎安国际教育创新试验区等众多自由贸易港建设的先导性项目开发,产生刚性占补平衡需求。总体而言,这种指标供需的空间匹配模式,本质上是国土空间规划体系下资源禀赋与功能定位差异化引致的必然结果。

2.2 指标交易体系问题

2.2.1 交易前端的项目验收不达标

海南省在指标交易中出现整治项目验收不达标问题,主要存在以下深层次矛盾。一是决策规划机制的科学性不足。部分土地整治项目在立项阶段前期论证及风险性评估工作不到位,重大资金使用或项目布局未充分进行多部门协同论证,没有基于地方生态资源考量而进行项目申报,导致验收成果难以满足要求。二是验收标准的模糊化。土地整治项目验收细则存在量化指标不清晰、动态调整滞后的问题。在执行上存在偏差,部分项目存在“补而不实”的问题:补充耕地质量不达标却通过验收,导致入库指标质量与实际情况不符,验收弹性空间大。

2.2.2 交易中端的非对称利益分配机制

当前补充耕地指标交易条款中存在土地功能锁定、交易限价所带来的非对称的利益分配机制问题。具体来看,交易条款强制要求指标出让方不得将对应地块用于非农开发,实质上将欠发达地区锁定为“永久性耕地保护区”,丧失了土地用途变更产生的土地增值空间。其次,《办法》对指标交易实行限价管理,对新增耕地数量、新增粮食产能和新增水田面积规定最高出售价格,加之存在行政协调,进一步压缩指标出让方收益空间。第三,《海南省国土空间规划(2021-2035)》划定中部 4 市县为“生态保育区”,禁止大规模开发,但未建立与指标交易规模匹配的生态补偿机制^[12]。政策制定层面缺少对于发达地区和欠发达地区的发展均衡考量,欠发达地区的耕地增值收益远低于发达地区的土地出让均价,在土地开发价值链中收益微薄,客观上加剧了发展格局的固化。

2.2.3 交易后端的耕地管护责任虚化

丁煌^[13]指出,监督政策执行活动的核心要义在于约束执行主体的权力运行,防范和消解公共权力在政策实施过程中可能衍生的负面效应。值得注意的是,被监督的政策执行者在行使权力时往往具有规避监督的内生性倾向,这就带来指标交易后期中存在的管护机制虚化问题。这主

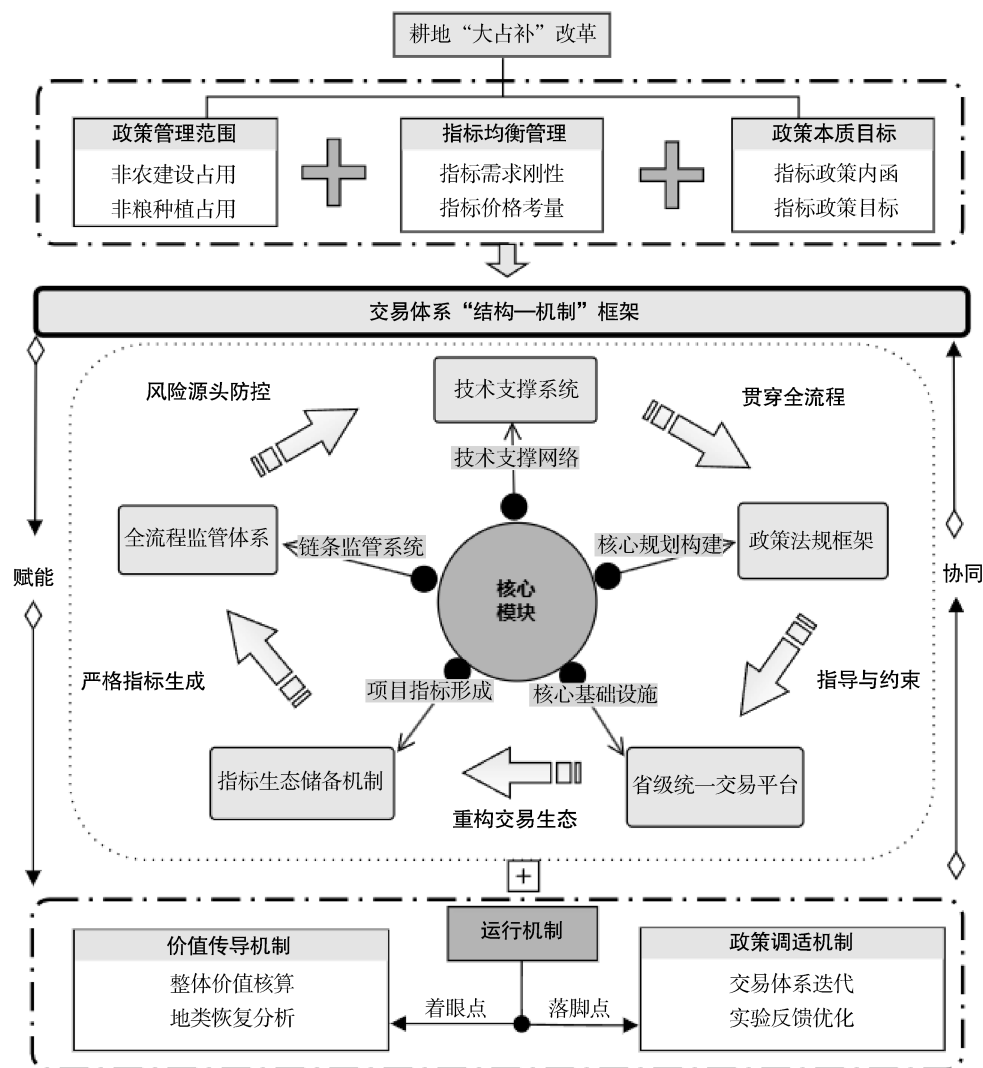


图1 “大占补”背景下补充耕地指标交易体系基本运行框架

要来源于以下两个方面：一是交易权责配置失衡。《办法》中虽明确了“出让方承担新增耕地管护责任”，但未建立与之匹配的约束机制，后期管护资金未纳入占用耕地成本中^[14]，导致交易完成后管护动力不足；二是全周期动态监测缺位。尽管已启动补充耕地项目后期动态监测，但前期交易机制中未嵌入常态化检测与量化评估模块，导致管护责任落实缺乏考核依据^[15]。

3 海南省补充耕地指标交易体系构建

新制度主义侧重于从制度方面来观察和解释社会现象^[16]。青木正彦^[17]认为经济或社会制度不是一套由政府等外部当事人执行的规则，而是一个博弈的均衡结果。同为制度经济学家

的North^[18]也指出执行机制是制度演进的核心。张静^[19]融合以上学者观点以及受到20世纪后期西方社会科学领域兴起的“新制度主义”学派影响，提出制度经济学“结构—机制”分析范式。借助制度经济学分析范式，机制化重构交易体系，有利于增强体系解释力，优化指标交易体系架构。因此，本文遵循“结构—机制”的核心逻辑，构建海南省补充耕地指标交易体系“核心模块—运行机制”基本运行框架，如图1所示。

3.1 补充耕地指标交易体系核心模块

3.1.1 政策法规框架

基于指标交易政策严控耕地总量的底线目标，针对现有指标交易体系存在的决策规划机制

不健全、验收标准不明晰、土地功能配置不合理等问题,政策法规构建了涵盖耕地占补平衡、指标交易、权责清单、生态补偿等刚性约束的政策文件库,明确指标生成、交易准入、责任分配等核心规则,为交易行为提供合法性基础与程序约束。政策法规框架构建起指标交易体系的核心骨架,是以指导交易平台、生成储备机制、监管体系三系统为行为意图。

3.1.2 省级统一交易平台

指标交易政策的经济目标要求市场机制突破行政壁垒,体现为交易半径的扩展,从县域封闭调剂升级为全省统一市场,实现用地指标、交易收益等要素配置的跃升。省级统一电子交易平台作为补充耕地指标交易的核心基础设施,涵盖交易平台建设、价格机制设计、供需匹配流程模块,其作用不仅在于实现交易电子化,更在于流程再造与规则嵌入,重构交易生态。首先实现交易流程线上化。通过预设交易规则(包括指标起始价、加价幅度、熔断机制等),建立指标供需数据库,实现供需智能匹配,提高交易效率。其次是价格机制,包括生态价值评估系统、指标分级定价系统。生态价值评估系统对包括非粮化占用耕地在内的行为引致的碳汇损失、水土保持功能下降进行系统评估,折算成补偿成本纳入指标交易价格中。指标分级定价系统则是对整治项目验收后的耕地指标土壤肥力、酸碱度、坡度等进行分等定级纳入储备库中,在交易中可以进行质量匹配。

3.1.3 指标生成与储备机制

针对指标生成前期的整治项目不达标问题,形成从耕地后备资源调查、立项开发到验收备案的技术规程,确保补充耕地指标的真实性与可交易性。首先,基于《海南省新增耕地调查认定技术规范》^[20]构建“生态约束—耕地潜力—开发成本”三维评估模型。同时,基于技术检测,排除地质灾害风险地块,确保后备资源库实时更新。其次,针对土地整治项目前期论证和风险评估工作不到位的问题,进行标准化流程和质量控制,构建分级审批和可行性论证制度,明确工程实施

规范技术标准。第三,在验收备案中,构建工程、质量、生态多维度验收体系,并进行权属确认和数字备案。

3.1.4 全流程监管体系

针对当前交易过程中权责配置失衡、监管缺位问题,形成全链条监管体系。在指标生成阶段进行源头风险防控:自然资源与规划、生态环境、水务等多部门联合审查后备资源的开发可行性,施工过程中区块链存证,防止后期篡改。在交易流转阶段进行市场行为规制:省级交易平台嵌入风险监测模块,实时识别串标等异常交易行为,并建立开发主体信用档案,对虚报指标的机构列入黑名单并取消交易资格。指标落地阶段进行长效质量追踪,这主要是针对耕地指标交易后期监管不力的问题:要求受让方按周期上传耕地种植情况,检查组也需要实地核查耕地实际利用状况,对市县资金使用进行审计,未按要求将资金用于后期管护的主体,扣减其下年度指标配额。

3.1.5 技术支撑系统

在占补平衡政策全面深化的背景下,技术支撑系统贯穿于政策框架重构、交易平台整合、指标生成储备机制搭建、全流程监管体系的全过程,支撑和推动着补充耕地指标交易体系的持续运转。技术支撑系统可以整合海南省国土调查成果、生态保护红线、耕地质量等级数据库,形成覆盖全省的耕地资源数字孪生体。此外,接入银行系统,整合历史违规记录、资金偿付能力、项目管护能力等信息,对交易主体进行整体评估,形成信用报告,也有助于提高交易过程中的抗风险能力。

3.2 补充耕地指标交易体系运行机制

运行机制是匹配静态核心模块的动态规则演进,贯穿于补充耕地指标交易体系的全周期运转中,包括价值传导和动态调试两大机制。

3.2.1 价值传导机制

参考方斌^[21]、付新武^[22]的相关研究,引入耕地整体价值核算和耕地可恢复性地类分析,形成一套基于成本收益的经济补偿框架。

(1)耕地整体价值包含经济价值、社会保障