

以“进”定“出”统筹区域耕地进出平衡

江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心 陈美球

2021年12月,自然资源部、农业农村部、国家林草局联合印发了《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》(以下简称“通知”),明确提出实施耕地“进出平衡”制度,这是我国耕地用途管制制度在耕地占补平衡基础上的进一步深化,标志着耕地“进出平衡”制度已经成为贯彻落实我国耕地保护基本国策的一个重要手段。在《耕地保护法(草案)》的征求意见稿中,对耕地“进出平衡”作了单独的整章规定,充分体现了耕地“进出平衡”在耕地保护中的重要地位。制度的生命在于执行,制度的价值在于落实,耕地“进出平衡”制度落实应以“进”定“出”,进行区域统筹。

一、为什么要以“进”定“出”?

1. 耕地“进出平衡”聚焦于严防耕地“非粮化”

《通知》中关于耕地“进出平衡”内涵有一个比较清晰的表述:在区域内将耕地转为林地、草地、园地等其他农用地,要通过土地整治等措施来补足同等数量的耕地。“占补平衡”主要是严控耕地“非农化”,确保耕地总量动态平衡;而“进出平衡”着眼点是严防耕地“非粮化”,关键是确保粮食产能总量动态平衡。虽然“占补平衡”和“进出平衡”都是为了耕地保护,但是两者聚焦点不一样。粮食产能平衡包含数量、生态、质量的“三位一体”的平衡,拥有

足够数量,生态稳定、质量健康的耕地才能提供安全的粮食产能保障,其中数量是基础,如果没有数量那肯定没办法保障足量的粮食生产能力。由于客观上存在自然灾害损毁难以复耕、河湖水面自然扩大造成耕地永久淹没等耕地数量减少的现象,要确保区域耕地粮食生产能力不降低,就应通过质量的提升来弥补不可避免的耕地减少,耕地“进”的质量要比“出”的更好,否则将无法做到产能的平衡。

2. 耕地“进出平衡”的本质是确保区域可持续的、稳定的耕地粮食生产能力

实现区域可持续的、稳定的耕地生产能力有两个条件:一是稳定农田生态系统是基础。健康的耕地才能够生产出安全的粮食,而土壤健康更是农田生态系统最根本的核心,只有健康土壤才能调节水肥各方面的要素来保障粮食作物的正常生长,所以稳定的农田生态系统,应该建立在以土壤健康为核心的整个农田小气候系统之上。二是完备的农田基础设施条件是保障。粮食生产需要良好的农田灌排水利设施和便利的农田生产网络,特别是随着农业现代化的推进,完备的农田基础设施日益成为开展规模化、机械化粮食生产的必备条件。因此,在考虑耕地“进”的时候,就必须综合考虑,在统筹其他农用地整治为耕地时,既要强化“进”的耕地

土壤培育,构建稳定的农田生态系统;也要结合高标准农田建设的要求,完善配套的农田基础设施建设,来适应农业现代化粮食生产的要求。

二、如何以“进”定“出”?

1. 可恢复耕地是“进入”的主要对象

从实践可操作层面看,能“进入”的耕地,应主要是“三调”中的可恢复耕地。可恢复耕地包括即可恢复耕地和工程恢复耕地两类,其中即可恢复耕地一般是“二调”时为耕地或可调整地,“三调”时实地调查为林地、水域及水利设施用地、草地和种植园用地,并且其利用类型对土壤耕作层无破坏,清理后可直接恢复耕种的地类,这些地类往往是由于人为抛荒,但在一定气候条件下(特别是南方地区),经过一、两年以后长成树、草等植被,“进入”耕地的投入成本低且耕地质量基本有保障,是耕地“进入”的最主要对象;而工程恢复耕地则为清理后仍须采取工程措施才可恢复耕种的地类,不同的地类需要采取的工程措施有难有易,“进入”耕地的投入成本较高。“三调”结果显示,全国共有8700多万亩即可恢复耕地、1.66亿亩工程恢复耕地,这可认为是全国能“进入”耕地的理论数量上限。当然,除了即可恢复耕地外,各地的工程恢复耕地能否恢复成耕地,还取决于工程恢复的可行性及其投资能力的大小,需要深入分析与论证。

2. 难以长期稳定利用耕地是“转出”的主要对象

相应的,优先“转出”的耕地,主要是“三调”中难以或不宜长期稳定利用耕地。“三调”将难以或不宜长期稳定性利用的耕地分为六大类:25度以上坡耕地、河湖耕地、林区耕地、牧区耕地、沙化荒漠化耕地、石漠化耕地。这些

耕地具有两个共同特征:一是处于生态敏感地带,稍有利用不当就可能会对生态产生一些负面效益,同时这些耕地利用产能不高、不稳定,如:“25度以上坡耕地”存在较大的水土流失潜在隐患;位于湖泊滩涂上的“河湖耕地”为了确保行洪安全,往往禁止种植高秆作物,且一旦出现洪水容易被淹;由林场职工自行开垦的“林区耕地”,不仅分布零星难以进行规模化经营,且由于光合作用不佳往往产量不高。二是有更适用的方向,比如说25度以上坡耕地更适合种果树、经济林等,“河湖耕地”更适合水产产品的生产等。

3. 把“进出平衡”视为优化区域农业产业结构的手段

人们生活水平提高以后对各种产品的需求是多样化的,耕地“进出平衡”与区域农业产业多样化发展并不冲突,耕地“进出平衡”反而是优化区域农业产业结构的机会:一是“适地适用”是土地资源开发利用的一项根本性原则。根据“适地适用”安排农业产业结构布局,才能做到“地尽其用”。如今各地在国土空间规划编制中已经完成了“资源环境承载力评价和国土空间开发适宜性评价”(“双评价”)工作,国土空间开发适宜性评价已为落实耕地“进出平衡”、优化区域农业产业结构提供了依据。二是将耕地“进出平衡”实施方案编制与当地的产业结构优化融为一体。各地在编制耕地“进出平衡”实施方案时,必须充分考虑当地农业产业结构优化的需要,实现“双赢”:通过耕地“进出平衡”促进区域农业产业结构的空间优化,通过区域农业产业结构的空间调整促进耕地“进出平衡”政策落实。

三、如何落实以“进”定“出”？

1. 耕地经营离不开政策扶持

耕地保护是全社会责任,在耕地保护中没有旁观者。“粮稳天下安”,耕地不仅仅是为人们提供粮食的供给,更是民心稳定的基础,粮食有了保障,各行各业的人才能安心工作。但是,由于长期形成的耕地经营比较效益偏低,特别是粮食生产要比经济作物生产的经济效益低得多,地方政府和经营者都有生产经济作物的偏好,这也是基层在治理耕地“非粮化”过程中遇到的主要难题之一。因此,要让人们愿意保护耕地、生产粮食,离不开政策扶持。

2. 既需要政策的激励也需要政策的约束

“谷贱伤农”,但“米贵伤民”,完全依赖市场机制来落实耕地“进出平衡”制度,缺乏应有的基础,客观上需要政府制定相应的政策,来调控人们在土地资源利用中发展农业产业的行为。要构建耕地粮食生产的激励制度体系,守住现有的优质良田,严防经营者擅自把现有的耕地向林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地转变。既要进一步加大对耕地利用主体,特别是从事粮食主产经营者的各种扶持力度,包括农田基础设施的建设与维持、测土配方施肥等农业先进技术的推广应用、农业机械化的服务、用水用电的优惠等,从而分担经营者的粮食生产成本,让经营者愿意安心地从事粮食生产,也要对粮食主产区提供必要的财政支持,不能让粮食生产经营者和地区在经济上吃亏。当然,也要加强耕地经营主体的行为约束,特别是在耕地经营权的流转中,要强

化经营者的耕地质量保护职责与义务,严格控制化肥农药的过量使用以及任何有损于耕地生态系统健康的行为,对耕地质量明显下降,尤其是导致耕地地力丧失的耕种者给予惩处,进而加强对经营者掠夺式耕种行为的自我约束。

3. 耕地“进出平衡”监管与处置制度同样重要

耕地向林地、草地、园地等其他农用地的转变往往需要一个过程,尽早发现、及时制止,有利于将不良后果降到最低。这既要利用遥感等现代科技手段,及时跟踪监管土地利用的变化;又要加强对村集体经济组织这一农村土地所有权主体能力的建设,切实发挥其现场监管的义务与责任。此外,还要明确违反耕地“进出平衡”制度的处置办法,对未能实现耕地“进出平衡”的地方,要规定具体的处置内容,形成警示震慑作用。

4. 妥善处理好两个现实问题

一是三产融合及其空间配置的客观需要。产业振兴是乡村振兴的基础,而三产融合是产业振兴的内在要求,农业设施配套用地与空间相挂钩,相关的产品观赏区、产品体验区等配置建设必须紧扣生产区,不能完全按照理论上“退差不退优”的模式来实现,其“进”“出”应符合空间组合要素。二是特色产业规模化发展的需要。“原粮”人均消费越来越低,更多转向于各个特色上面的农产品需求。不少特色产业也需要良好的土壤保障,不得不占用现有的沃土良田,在耕地“进出平衡”中,需要因地制宜地综合分析与论证。

(编辑:蒋仁开)