

耕地“进出平衡” 应立足于区域粮食产能提升

◎ 陈美球

核心提示

实施耕地“进出平衡”，是继耕地“占补平衡”后，耕地用途管制的又一次制度创新。本文认为，正确把握区域粮食产能提升这一目标理念，是切实执行耕地“进出平衡”制度的关键所在。

加强保护耕地、牢牢守住国家粮食安全生命线是关乎国计民生的头等大事。耕地“进出平衡”是继耕地“占补平衡”之后，又一个强化耕地保护的重要制度^[1]。切实落实耕地“进出平衡”制度，应树立提升区域粮食产能为核心的目标理念，在实现数量、质量“进”“出”平衡的同时，有利于优化区域农业产业空间布局，并促进生态系统更加健康稳定。

正确理解耕地“进出平衡”制度的目标本质

耕地“进出平衡”聚焦于严防耕地“非粮化”。耕地“进出平衡”制度，要求区域内现有耕地向林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地转出多少，就要通过统筹林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地整治为耕地等方式，补足同等量的耕地，这并不是简单的“一进一出”的耕地数量平衡，而是由数量、生态与质量共同决定的耕地粮食产能的“进出平衡”。其中，数量是耕地粮食能力的根本，生态是保障，质量是基础，只有足够数量的、生态稳定的、质量健康的耕地才能提供安全的粮食保障^[2]，实现

守住国家粮食安全生命线的战略目标。

耕地“进出平衡”是粮食产能的平衡。耕地“占补平衡”是严控耕地“非农化”、确保耕地总量动态平衡的举措，而耕地“进出平衡”是严防耕地“非粮化”、确保粮食生产能力总量动态平衡的举措。尽管“占补平衡”和“进出平衡”的制度目标导向都是强化耕地保护，但“进出平衡”更聚焦于粮食保障，其制度的目标本质是维持并不断提升区域的粮食生产能力，为确保国家粮食安全提供基础支撑。

耕地“进出平衡”的本质是保障区域稳定、可持续的耕地粮食生产能力。一方面，稳定的农田生态系统是基础。稳定的农田生态系统才能确保耕地的粮食生产能力可持续，而健康的土壤是稳定农田生态系统的根本^[3]，为粮食作物生长提供必需的养分、水、氧气和根部支持。另一方面，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，在统筹其他农用地整治为耕地时，既要强化土壤培育，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,保障“进入”耕地具有稳定的粮食生产能力。

以“进”定“出”,统筹区域耕地“进出平衡”

“进入”耕地质量应优于“转出”耕地。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,应通过质量的提升来弥补不可避免的耕地减少。各地在统筹区域耕地“进出平衡”时,必须根据能“进入”耕地的潜力来确定可以“转出”耕地的数量,并确保“进入”耕地的质量要比“转出”耕地的质量高。

可恢复耕地是“进入”耕地的主要对象。从实际操作层面看,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,“进入”耕地的投入成本低且耕地质量基本具有保障;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。

难以或不宜长期稳定利用耕地是“转出”耕地的主要对象。相应地,优先“转出”的耕地,应主要是“三调”中难以或不宜长期稳定利用的耕地,一般分为“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”和“石漠化耕地”六种类型。这些耕地往往处于生态敏感地带,具有产能低且不稳定的突出特征,甚至在耕地利用中可能会产生负面的生态效益。如:

“25度以上坡耕地”存在较大的水土流失隐患;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。

依土地适宜性,优化农业产业结构

耕地“进出平衡”应视为优化区域农业产业结构的手段。笔者认为,耕地“进出平衡”与区域农业产业多样化发展并不冲突,可理解为基于土地适宜性对农业产业结构的空间优化。随着城乡人民生活水平的快速提高,人们的消费结构发生了很大变化,表现出对农产品需求多样化的特点。但不同的农产品生产对土地条件有着不同的要求,如,果树、经济林对地形坡度并没有严格要求,25度以上坡地同样可以种植,而现有的“河湖耕地”更适于水产品的生产。由于耕地是最宝贵的土地资源,是粮食生产的命根子,是保障国家粮食安全的根本,在农业产业结构空间布局中,遵循耕地粮食生产能力保障的优先序是农业产业



洪曙光 供图

结构空间布局的基本要求,必须把耕作适宜性强的地段优先作为耕地利用,并优先用于粮食生产。

“适地适用”是土地资源开发利用的一项根本性原则。目前,各地在国土空间总体规划的编制中,都开展了“双评价”研究。其中,国土空间适宜性评价结果可直接为耕地“进出平衡”制度的落实提供依据。当然,国土资源适宜性评价主要是依据自然资源禀赋进行的,而土地资源开发利用还受到诸多社会经济因素的影响,因此适宜性评价结果并不能直接用于指导耕地“进出平衡”。

将耕地“进出平衡”实施方案编制与当地的农业产业结构优化融为一体。耕地“进出平衡”优先保障的是粮食生产能力,而为更好地体现“适地适用”、优化农业产业结构的空间布局,各地在编制耕地“进出平衡”实施方案时,应充分考虑当地农业产业结构优化的需要,实现“双赢”:既要通过耕地“进出平衡”促进区域农业产业结构的空间优化,更要通过区域农业产业结构的空间调整促进耕地“进出平衡”政策的落实。

配套的政策制度建设不可缺失

耕地经营离不开政策扶持。自然资源部、农业农村部、国家林业和草原局联合下发的《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》明确,要根据本级政府承担的耕地保有量目标,对耕地转为其他农用地及农业设施建设用地实行年度“进出平衡”,对一般耕地转为其他农用地也作出了较为具体的规定,并要求县级政府组织编制年度耕地“进出平衡”总体方案,明确耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的规模、布局、时序和年度内落实“进出平衡”的安排。但是,由于长期形成的耕地经营经济比较效益偏低,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”过程中遇到的主要问题之一。

政策激励和政策约束同等重要。笔者认为,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。这既要进一步加大对耕地利用主体,特别是从事粮食主经营者的各种扶持力度,包括农田基础设施的建设与维护、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,也要加强对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。对造成耕地质量明显下降,尤其是导致耕地地力丧失的耕种者,要给予严惩。

耕地“进出平衡”监管与处置同样重要。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,有利于将不良后果减少到最低。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,还要明确违背耕地“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,要制定具体的处置内容,形成警示震慑作用。🚫

参考文献:

- [1] 晓叶.从“占补平衡”到“进出平衡”[J].中国土地,2022(1):1.
- [2] 陈美球.耕地保护的本质回归[J].中国土地,2017(4):12-14.
- [3] 陈能场,何小霞.土壤健康:中国粮食安全之根[J].中国经济报告,2022(3):94-100.

(作者为江西农业大学二级教授)