

耕地“进出平衡”的实施潜力及建议

刘泽鑫 (陕西省土地工程建设集团有限责任公司, 陕西西安 710075)

摘要 “三调”结果显示,过去十年间我国耕地数量减少 0.075 亿 hm^2 ,其中主要流向了林地、园地等非耕农用地,这导致了耕地“非粮化”问题的产生,严重影响了国家粮食安全和稳定。耕地“进出平衡”对耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地等非耕农用地进行严格管控,在法律条文上和政策执行上提供了清晰明确的依据,对于遏止耕地“非粮化”问题具有十分重要的意义。厘清耕地“进出平衡”政策执行过程中实施的范围和内容对于高效有序开展耕地“进出平衡”工作至关重要,为保障耕地数量不减少、质量不降低提供坚实基础。

关键词 耕地;进出平衡;非粮化;农用地

中图分类号 F301.0 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2023)11-0210-03

doi:10.3969/j.issn.0517-6611.2023.11.049



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

The Discussion and Suggestions on the Cultivated Land “Access-Exit Balance” Policy Implementation Potential

LIU Ze-xin Shaanxi Provincial Land Engineering Construction Group Co., Ltd., Xi'an, Shaanxi 710075)

Abstract The results of “Third national land survey” show that the cultivated land quantity in China had decreased 1.8 billion acres in the last decade. Most of these cultivated land transferred to non cultivated agricultural land such as forest land and garden land. These phenomena had lead to the “non-grain production” problem and seriously affected national food security and stability. The cultivated land “access-exit balance” policy strictly control the cultivated land turn to non cultivated agricultural land such as agriculture facilities construction land, forest land, grass land, garden land and other agricultural land. It also provides clear and definite basis on legal articles and policy implementation. This is very important to suppress the “non-grain production” problem. Clarifying the scope and content of implementation in the cultivated land “access-exit balance” policy implementation process is very important to carrying out the cultivated land “access-exit balance” work efficiently and orderly. It provides a solid foundation to guarantee the cultivated land is not reduced on the quantity and quality.

Key words Cultivated land; Access-exit balance; Non-grain production; Agricultural land

耕地是保障国家粮食安全的基础,是我国最为珍贵的资源,严守 18 亿亩耕地红线是我国耕地保护最基本的制度。然而摆在我们面前一个不容乐观的问题是,在最严格耕地保护制度坚决贯彻落实的前提下,我国耕地数量却在不断减少。《第三次全国国土调查主要数据公报》(简称“三调”)显示,我国目前耕地规模为 1.279 亿 hm^2 ,与“二调”数据相比,10 年间耕地数量减少了 753.333 万 hm^2 ,其中仅林地净流向就高达 746.667 万 hm^2 ,园地净流向也达到 0.042 亿 hm^2 ^[1]。在此背景下,自然资源部、农业农村部、国家林业和草原局在 2021 年 11 月联合下发《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》,创新提出耕地“进出平衡”制度,进一步全面严格施行耕地用途管制,为耕地保护和补充指明了新的方向和路径。

1 耕地“进出平衡”实施意义

近些年,由于粮食生产收益低、农田设施不完善、农村劳动力短缺等原因,大量耕地甚至永久基本农田出现种植苗木林果、植树造绿、挖湖造景等现象,加之工商资本下乡耕地流转后大规模改变耕地种植属性,这都导致了耕地“非粮化”问题的发生。面对耕地“非粮化”问题,由于不同部门职责交叉造成的执法权不明晰、基层处理“非粮化”行为时缺乏法律依据等原因,这些原因进一步加剧了耕地“非粮化”问题。在过去一段时间,相关部门和法律条文对于土地用途管制的核心和重点往往放在控制农用地转为建设用地上,而对于耕地转为非耕农用地例如园地、林地、草地等则缺乏相应约束,最终导致大量耕地转为林地、草地、园地等非耕农用地而无法有

效解决^[2-7]。耕地“非粮化”问题还会造成地表耕作层破坏、降低耕地质量,因此能否有效解决耕地“非粮化”问题在一定程度上影响着国家的粮食安全。

随着乡村振兴战略深入实施、农业农村现代化进程持续推进,全国各地不可避免出现转变农业发展方式、调整农业产业结构、优化农业农村空间布局等需求^[8-9],而耕地“进出平衡”制度可以有效对耕地转为林地、园地等其他农用地及农业设施建设用地进行严格管控,可以确保耕地数量不减少、质量不降低,对遏止耕地“非粮化”问题提供了全新思路和有效保障。

2 耕地“进出平衡”与“占补平衡”关系

耕地“占补平衡”是指非农业项目建设占用耕地,需补充与所占用耕地数量和质量相当的耕地,重点解决建设占用大量耕地导致我国耕地面积减少、耕种粮食田地受到严重威胁的问题,是耕地与建设用地之间用途的转变,在总量上保证耕地“补大于占”。耕地“占补平衡”对耕地转为建设用地进行严格管控,有效解决了耕地“非农化”的问题^[10-14]。

耕地“进出平衡”是指一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的区域,通过对非耕农用地进行整治,补足同等数量、质量、可以长期稳定利用的耕地,是农用地内部耕地与非耕地之间用途的转变,实现耕地数量不减少、质量不降低、种粮属性不改变的目标。耕地“进出平衡”对耕地转为其他农用地或农业设施建设用地进行严格管控,可以有效解决耕地“非粮化”的问题。

耕地占补平衡要严格遵守“占一补一”“占优补优”“先补后占”原则,进出平衡则要遵守“进一出”“进优出劣”“先进后出”原则。耕地进出平衡制度是对占补平衡制度的

作者简介 刘泽鑫(1988—),男,陕西渭南人,高级工程师,硕士,从事土地工程及建筑工程研究。

收稿日期 2022-07-04

拓展和补充,二者都是为严格保护耕地而设立,都是基于我国耕地保护面临的严峻形势与现状、对耕地用途严格管制制度的重要内容,为维持我国耕地的总量动态平衡、遏止耕地“非粮化”“非农化”问题发挥了重要而积极的作用。从占补平衡到进出平衡,实际上是从管控项目建设占用耕地和管控园地、林地、草地等非耕农用地占用耕地的不同角度,共同构建了耕地用途管制的制度架构,为严格保护耕地、保障国家粮食安全提供坚实基础^[15]。

3 耕地“进出平衡”适用范围

对于纳入耕地“进出平衡”转出的耕地要求较为严格,只能是永久基本农田以外的一般耕地,对于配套设施较差、土壤质量较低、地块分布零散、难以长期稳定利用的耕地应优先转出,而对于地块集中连片、土壤肥沃、配套设施齐备、可长期稳定利用的耕地原则上不予转出。一般耕地地类变为非耕农用地、需要开展耕地“进出平衡”的情形包括:①经批准在一般耕地上挖湖造景,种植草皮;②经批准,在铁路、公路等用地红线外,以及河渠两侧、水库周边占用一般耕地种树建设绿化带;③经批准占用一般耕地实施国土绿化;④经批准工商企业等社会资本将通过流转获得土地经营权的一

般耕地转为林地、园地等其他农用地;⑤在一般耕地上建设符合相关标准的农田防护林;⑥经批准并符合相关标准,新增农村道路、畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施等农业设施建设用地使用一般耕地。⑦其他应认定属于改变耕地地类、需开展耕地“进出平衡”的情形^[16]。

对于粮食主产区、高标准农田、长期稳定利用耕地、拟实施或已实施补充耕地项目、水田原则上不得转出,严禁在一般耕地上挖湖造景、种植草皮。对于因国家安排的生态退耕、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原因造成一般耕地改变耕地地类的,则不需要开展耕地“进出平衡”。在实施开展耕地“进出平衡”工作时,要充分尊重当地村民及村组意愿,不得为了完成耕地补充转进任务而违背农民意愿强行开展项目,坚决杜绝“一刀切”现象。

4 耕地“进出平衡”的耕地来源

耕地进出平衡和占补平衡是并列的两套土地用途管制制度,指标实行独立管理,对于非耕农用地开发补充为耕地,既可以用于“进出平衡”,也可以用于“占补平衡”,但二者只能选择一种,不可兼用。耕地占补平衡与进出平衡耕地转出流向以及转进来源方面不同,具体见表1。

表1 耕地“进出平衡”的转进来源与转出流向

Table 1 The sources and outward flows of farmland 'import and export balance'

耕地流转制度 Farmland transfer system	耕地转进来源 Source of farmland transfer	耕地转出流向 Flow direction of farmland transfer out
耕地“占补平衡”Balance between occupation and compensation of arable land	非耕地	耕地转为建设用地
耕地“进出平衡”Balance of input and output of arable land	非耕农用地	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

用于落实耕地“进出平衡”转进新增耕地的地块主要来源有:①依法依规核定后整治为耕地的林地、草地;②“三调”及年度变更调查中为“即可恢复”或“工程恢复”的林地、园地、坑塘水面等其他农用地或农业设施建设用地;③通过实施土地综合整治的新增耕地、高标准农田、增减挂钩等项目验收恢复为耕地的其他类型农用地或农业设施建设用地。

所有适合整治恢复为耕地的非耕地地类都可以作为耕地“进出平衡”的耕地来源,但是根据“三调”与“二调”结果对比,全国共有高达1 106.667万hm²可以通过工程措施恢复为耕地的农用地,并且即可恢复为耕地的农用地有580万hm²。因此在耕地“进出平衡”耕地来源筛选时,应当优先将工程可恢复、即可恢复地类作为耕地“进出平衡”的耕地最大潜力来源。

在耕地恢复潜力数据库和划定的耕地集中整治区中,优先选择自身规模较大或与周边现状耕地相邻,并且整治后可形成集中连片耕地的地块实施耕地转进补充,逐步实现细碎零散耕地达到集中连片效果,更好适应现代农业高效率发展需要。具有恢复潜力的平原地与山坡地相比,原则上优先在平原地进行整治恢复耕地;严禁在生态保护红线、自然保护区、一级水源保护区、25°以上陡坡地、已实施退耕还林形成的林地、河道、湖区、林区、牧区、沙荒及石漠化土地等区域内复垦耕地;禁止毁林毁草开垦耕地,涉及将林地、草地整治恢

复为耕地的,需征求林业主管部门意见^[17-18]。

5 耕地“进出平衡”实施建议

5.1 做好年度耕地“进出平衡”实施规划及指标储备 县级人民政府应充分对接农业农村、林草、生态环境、水利等行业主管部门,统筹本地区绿化造林、设施农业项目建设、农田水利设施建设、农业结构调整等项目需求,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、类型、质量等别等要素,做好耕地“进出平衡”的供需分析与预测,综合研判可恢复为耕地的地块实施难度与潜力,结合耕地后备资源调查结果编制县级年度耕地“进出平衡”方案并及时组织实施。耕地“进出平衡”转进与转出地块所在区域不一定相同,因此涉及不同区域之间的耕地“进出平衡”指标很难通过提前规划精确匹配。建议各地政府提前开展耕地“进出平衡”工作,储备一批“进出平衡”指标,确保在实施耕地地类转换时能及时补充相应的耕地指标^[19]。

5.2 确保“进出平衡”耕地转出转进地块的合理性和资金支持 开展耕地“进出平衡”项目实施时,耕地转出后类型应严格遵守农用地范围,优先将地势平坦、土壤和水源条件好的土地转进,优先将不稳定利用耕地转出;耕地转进地块范围应充分考虑后备资源潜力和转进后耕地质量,确保转进耕地可以长期稳定利用并且质量不降低、数量不减少,注重后期管护中耕地的质量建设和产能提升。对于现状种植果树等

经济作物、可以作为耕地“进出平衡”转进后备资源的地块,应明确所种植农作物、地表设施类型等现状地类,结合当地实际情况制定补偿标准,对于集中连片等潜力较大的地块,可以适当提高补偿标准,持续加大对恢复耕地的激励和奖励力度,确保有关项目的顺利推进和及时落地^[20]。

5.3 各行政主管部门明确分工职责,协同做好“进出平衡”实施工作 省自然资源厅会同农业农村厅、林业局等部门统筹全省耕地“进出平衡”工作开展并提供业务指导,对各地年度“进出平衡”情况进行检查督导。市级自然资源、农业农村和林业等主管部门负责辖区内县级年度耕地“进出平衡”总体方案实施,统筹本辖区内耕地“进出平衡”工作落实并负责补充新增耕地市级竣工验收,全流程严格监管。县级人民政府负责组织编制县级年度耕地“进出平衡”总体方案并实施,统筹各部门共同落实耕地用途管制;县级自然资源主管部门负责审核地类现状、国土空间规划等情况,负责项目立项和初步验收,组织开展年度国土变更调查;县级农业农村、林业主管部门负责审核相关地块是否符合农业、林业相关规划,并负责项目立项和初步验收;县级农业农村主管部门还需负责监督补充耕地的后期种植管护。乡镇人民政府负责审核需求申请并出具审核意见,同时做好政策宣传和引导,督促指导相关村集体经济组织严格耕地用途管制,按要求做好耕地“进出平衡”需求申报等工作^[21]。

参考文献

- [1] 新华社. 第三次全国国土调查主要数据成果发布[EB/OL]. (2021-08-26) [2022-06-27]. https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202108/t20210826_2678337.html.
- [2] 龙腾. 守住耕地红线,湖南出台耕地进出平衡制度[EB/OL]. (2022-06

-17) [2022-06-27]. <http://news.eastday.com/eastday/13news/auto/news/china/20220617/u7ai10164961.html>.

- [3] 高晓燕, 杜寒玉. 农民收入结构对农户耕种“非粮化”的影响: 基于工商资本下乡的视角[J]. 江汉论坛, 2022(6): 12-20.
- [4] 黄李萍, 吴学兵, 丁建军. 农地流转价格的影响因素及对“非粮化”的影响[J]. 安徽农业科学, 2022, 50(8): 257-259.
- [5] 唐仁健. 管好耕地要遏制“非农化”防止“非粮化”改善脱贫地区发展条件 增强内生发展动力[J]. 社会治理, 2022(4): 7-8.
- [6] 曹宇, 李国煜, 王嘉怡, 等. 耕地非粮化的系统认知与研究框架: 从粮食安全到多维安全[J]. 中国土地科学, 2022, 36(3): 1-12.
- [7] 吴郁玲, 张佩, 于亿亿, 等. 粮食安全视角下中国耕地“非粮化”研究进展与展望[J]. 中国土地科学, 2021, 35(9): 116-124.
- [8] 曾祥喜. 转变农业发展方式、调整农业产业结构, 打好乡村振兴的持久战[J]. 渔业致富指南, 2021(19): 8-12.
- [9] 高启杰. 调整速度、优化结构和转化动力 加快转变农业发展方式[J]. 农村工作通讯, 2019(11): 50.
- [10] 贾科峰. 耕地占补平衡制度研究[D]. 保定: 河北大学, 2021.
- [11] 周楠. 耕地占补平衡不能玩“占优补劣”游戏[N]. 新华每日电讯, 2021-01-20(007).
- [12] 晓叶. 新时期耕地占补平衡制度的改进与优化[J]. 中国土地, 2020(12): 1.
- [13] 宁常郁. 坚决遏制耕地“非农化”[J]. 当代广西, 2022(5): 17.
- [14] 肖乃花. 遏制耕地“非农化”严格管控“非粮化”[N]. 中国自然资源报, 2021-07-20(006).
- [15] 晓叶. 从“占补平衡”到“进出平衡”[J]. 中国土地, 2022(1): 1.
- [16] 国地科技. 从制度演变看我国耕地保护新形势[EB/OL]. [2022-04-18]. <https://zhuannan.zhihu.com/p/500338598>.
- [17] 自然风. 什么是耕地的“进出平衡”? [EB/OL]. [2021-12-14]. <https://www.guoturen.com/wenti-5419.html>.
- [18] 广西壮族自治区农业农村厅. 广西全面实行耕地年度“进出平衡” 严守耕地保护红线[J]. 中国农业综合开发, 2022(4): 23.
- [19] 陈凯, 肖斯仪, 陈锴研. 耕地“进出平衡”的政策解析与实施建议[EB/OL]. (2022-04-08) [2022-06-15]. <https://xw.qq.com/cmsid/20220408A08NX100>.
- [20] 崔吕萍. 如何实现耕地进出平衡? [N]. 人民政协报, 2022-03-22(006).
- [21] 上善若水. 耕地“进出平衡”工作指引发布(附全文)[EB/OL]. (2022-05-30) [2022-06-15]. <https://zhuannan.zhihu.com/p/521820670>.

(上接第 209 页)

性效关联,应用中医药理论阐释黄精相关复方的核心功效的现代科学内涵,指导黄精大健康产品的研发,助力黄精产业的可持续发展。

参考文献

- [1] 国务院办公厅关于印发国民营养计划(2017—2030年)的通知[J]. 中国食品卫生杂志, 2017, 29(4): 514-518.
- [2] SHARMA S, JOSHI R, KUMAR D. Metabolomics insights and bioprospection of *Polygonatum verticillatum*: An important dietary medicinal herb of alpine Himalaya[J]. Food research international, 2021, 148(4): 110619-110631.
- [3] 杨紫玉, 杨科, 朱晓新, 等. 黄精保健食品的开发现状及产业发展分析[J]. 湖南中医药大学学报, 2020, 40(7): 853-859.
- [4] 胡一民, 姜程曦. “十一五”我国黄精属科技文献计量分析[J]. 安徽林业科技, 2012, 38(3): 36-39.
- [5] 姜程曦, 宋娇, 李校堃. “十二五”(2011—2015年)黄精科技文献计量分析[J]. 中草药, 2016, 47(12): 2188-2193.
- [6] 崔阔澍, 肖特, 李慧萍, 等. 我国黄精种质资源研究进展[J]. 江苏农业科学, 2021, 49(11): 35-39.
- [7] LI L, THAKUR K, LIAO B Y, et al. Antioxidant and antimicrobial potential of polysaccharides sequentially extracted from *Polygonatum cyrtoneuma* Hua [J]. International journal of biological macromolecules, 2018, 114: 317-

323.

- [8] 康传志, 王升, 黄璐琦, 等. 中药材生态种植模式及技术的评估[J]. 中国现代中药, 2018, 20(10): 1189-1194.
- [9] 郭兰萍, 周良云, 康传志, 等. 药用植物适应环境胁迫的策略及道地药材“拟境栽培”[J]. 中国中药杂志, 2020, 45(9): 1969-1974.
- [10] 彭小博. 锥栗与多花黄精复合经营生态经济效益[D]. 长沙: 中南林业科技大学, 2017.
- [11] 傅飞龙. 黄精、多花黄精和滇黄精种子萌发及出苗特点研究[D]. 北京: 北京协和医学院, 2017.
- [12] WANG Y, BAILEY D C, YIN S K, et al. Characterizing rhizome bud dormancy in *Polygonatum kingianum*: Development of novel chill models and determination of dormancy release mechanisms by weighted correlation network analysis[J]. PLoS One, 2020, 15(4): 1-20.
- [13] 朱伍凤, 王剑龙, 常辉, 等. 黄精种子破眠技术研究[J]. 种子, 2013, 32(4): 13-16, 19.
- [14] 程秋香, 曹丹, 李吟平, 等. 黄精种子破眠技术的优化[J]. 西北农业学报, 2016, 25(12): 1870-1875.
- [15] 陶爱恩, 赵飞亚, 钱金猷, 等. 黄精属植物治疗肾精亏虚相关疾病的本草学和药理作用与药效物质研究进展[J]. 中草药, 2021, 52(5): 1536-1548.
- [16] 陶爱恩, 赵飞亚, 王莹, 等. 黄精属植物抗糖尿病本草学、物质基础及其作用机制研究进展[J]. 中国实验方剂学杂志, 2019, 25(15): 15-24.
- [17] 鲍康阜. 九华黄精的 GAP 栽培技术规程[J]. 安徽农业科学, 2018, 46(4): 43-44, 52.