



杜佩,王小辉,贺丹,等.陕西省蓝田县耕地进出平衡实施路径研究与探讨[J].黑龙江农业科学,2025(5):96-102.

陕西省蓝田县耕地进出平衡实施路径研究与探讨

杜佩¹,王小辉¹,贺丹¹,陈燕¹,秦玉强²

(1. 陕西华地勘察设计咨询有限公司, 陕西 西安 710000; 2. 自然资源部第一地理信息制图院, 陕西 西安 710000)

摘要:为遏制耕地“非农化”,严控耕地“非粮化”,并确保耕地总量不减少。国家提出耕地“进出平衡”,这是继“占补平衡”后对耕地用途管制的另一重大举措。目前,全国及各地方出台的指导性文件和实施细则,针对耕地“进出平衡”现实中落地的指导性不足。为此在阐述耕地“进出平衡”的相关政策和研究意义的基础上,以陕西省蓝田县为研究对象,基于 ArcGIS 从研究内容、现状基础、科学测算转进转出规模,以及进出平衡分析等方面探讨其具体的实施路径。结果表明,该实施路径实现了与现有耕地集中连片,确保耕地数量不减、质量不降,优化了耕地空间分布。同时,发现存在实施困境,包括农户积极性不高且自发改变种植结构;政府各部门管理职责未落实到位;补充耕地后期管护难度大。因此,提出相应建议,如多渠道完善种植粮食作物补贴政策,提高农户积极性;厘清政府各部门分工职责,协同办公形成合力;加强日常监督管理,切实有效保护耕地。

关键词:耕地;进出平衡;实施路径;实施困境;建议

耕地是决定粮食产量的重要因素^[1]。为严防死守 18 亿亩耕地红线的严峻任务,遏制耕地非农化的迫切需要,严格控制非粮化^[2],自然资源部与农业农村部以及国家林业和草原局联合发布《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》(自然资发〔2021〕166 号,以下简称“166 号文”),首次引入耕地“进出平衡”的理念,并要求各地区结合本地实际情况,制定具有针对性的策略,完善管制措施,确保全面实施耕地用途管制^[3-4],耕地“进出平衡”是在“占补平衡”之后,国家针对耕地保护进一步的重大改革举措^[5],从某种角度看,该政策不仅是对“占补平衡”制度的扩充和增补,更是细化、深化和强化了土地用途管制制度。

耕地“进出平衡”如何有效落地的关键在于总体方案中实施路径的技术方法,但截至目前各地在实施路径的研究中缺乏统一的政策和规范指导^[6]。“166 号文”单从宏观上规定了“进出平衡”的适用范围、实施原则、基础内容及工作要求等,并未对实施路径做出技术规定和规则的细化,作为一项创新性的制度,在查阅相关文献时发现学术界对耕地“进出平衡”的研究非常有限,如钟太洋等^[7]对耕地“进出平衡”的政策原因、实施优化的深入探讨,阐述了该制度取得初步效果;刘金华等^[8]提出如何在进出平衡的视角下识别耕地恢复

的潜力;王荣远等^[9-10]对实施路径进行了宏观的研究和探讨,并针对存在问题提出对策;梁健等^[11]针对耕地资源补充潜力的深入分析,并在很大程度上实现了资源的优化配置;符君^[12]和杨公臣^[13]对“进出平衡”工作中遇到的问题和解决对策提出了建议。通过上述分析,可见针对实施编制方案的路径研究甚少。

蓝田县地处关东东部,依托鹿原、横岭粮食主产区,耕地分布广泛,也是西安市都市圈的重要组成部分,随着县域西融发展战略,存在耕地撂荒、“非农化”等现象,鉴于此,本研究在政策和先行研究的基础上,基于最新“三调”数据,结合 ArcGIS 对蓝田县耕地“进出平衡”实施路径进行分析,明确耕地转进转出的潜力和具体位置,有效落实耕地保护任务,调整优质耕地在空间上形成集中连片,促进农用地结构布局优化,通过发展种植业、养殖业、观光农业等实现农业产业多元化,驱动乡村振兴和城镇化建设;同时对研究过程中可能出现的问题提出建议,为蓝田县开展耕地恢复工作提供一定的参考,以期高效有序开展进出平衡总体方案落地提供现实依据。

1 耕地“进出平衡”政策背景和实施意义

多年来,我国一直坚持执行最严格的耕地保护制度,针对建设占用耕地,确立了“占一补一”的

收稿日期:2024-10-11

第一作者:杜佩(1994—),女,学士,助理工程师,从事国土调查、耕地与永久基本农田、国土空间规划研究。E-mail:1131889169@qq.com。

通信作者:王小辉(1982—),男,学士,副高级工程师,从事国土规划与城乡规划、土地调查与国土监测研究。E-mail:408859879@qq.com。

“占补平衡”措施,并取得了显著的效果^[14]。尽管如此,由于农业收益较低等原因,“非粮化”的问题日益突出,《第三次全国国土调查主要数据公报》(简称“三调”)的统计结果显示,我国目前的耕地总面积 19.18 亿亩,正接近 18 亿亩的耕地红线警戒值,相较于之前的“二调”,在过去 10 年中,耕地面积减少了 1.13 亿亩。耕地减少的主要原因是农业种植结构调整和国土绿化。由于在往年修订的《土地管理法及实施条例》中,一直把控制农用地转建设用地作为土地用途管制的关键和重点,而对于农用地内部变更缺乏制度性的约束。自 2020 年起,中共中央和国务院接连明确了多项政策,旨在坚决抑制耕地“非农化”“非粮化”。2021 年 9 月 1 日开始执行的新版《土地管理法实施条例》首次在法律规定层面对将耕地改作其他农业用地进行了规范^[15],明确“国家对耕地实行特殊保护,严格遵守耕地保护红线,严格限制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地”,从而进一步提升了土地使用范围和用途的管理力度。2021 年 11 月,自然资源部与农业农村部、国家林业和草原局共同推出两项公告:《关于开展 2021 年违法违规占用耕地重点问题整治的通知》和“166 号文”;2022 年 12 月 31 日,陕西省自然资源厅、陕西省农业农村厅、陕西省林业局发布了《关于严格耕地用途管制的实施意见》(陕自然资发〔2022〕52 号),深入阐明了要以耕地保护和永久基本农田为目标完善耕地用途规则和措施,加强对种植粮食作物的方针指引,强化耕地的法律监察力度,并坚决打击非法侵占耕地的行为^[16],该举措旨在确保耕地和永久基本农田数量不减少、质量有提升,切实守住耕地保护的底线和粮食的安全线^[17]。

过去几年,鉴于粮食产量效益较低,农业设备不健全,农村劳动力短缺等多种原因,部分地方无节制占用耕地甚至是永久基本农田来发展林果业,挖掘湖泊进行景观建设等,更有工商资本进入乡村流转改变耕地用途等现象,这一切行为都严重导致耕地“非粮化”,加上政府部门之间职责划分模糊,执法依据含糊,基层处理措施也相对薄弱等原因,所以必须严格耕地用途管制,确保现有的长期稳定利用耕地不减少是极其必要的^[18]。而实施耕地“进出平衡”,一是,将非耕农用地转为耕地,拓宽补充耕地的渠道和方法,有利于保护耕地

任务;二是,针对城市化扩展、土地绿化、农业产业配置调整、农业基础设施建设等涉及占用耕地的补救措施;三是,从农作物要求、经济激励和监督考核等手段多管齐下,对照现行的土地使用模式,合理分配土地资源,提高土地利用效率,促进产业布局优化升级具有重大意义。

2 研究区概况及数据资料

2.1 研究区概况

蓝田县隶属于陕西省西安市,坐落在秦岭北部,关中平原东南部,温带季风气候区,具有半湿润特性,拥有多样化的地理环境和不同的地貌特征,涵盖了河谷冲积阶地、黄土台塬、黄土丘陵以及秦岭山脉。最高点距离海平面 2 449 m,而县城的高度为 469 m。其土地有 80.4% 被群山和连绵起伏的山岭覆盖。因其属于暖温带半湿润季风气候地带,季节更迭各有特色,气温宜居,降水与暑期并至,全县辖 1 个街道办事处,18 个镇,历史悠久的蓝田地处南北交通要津,区位得天独厚,交通四通八达,因此,融入了西安大都市半小时生活圈的范畴内。

2.2 数据资料及实施路径

数据资料包括:2022—2023 年国土变更调查数据、2019 年耕地质量等别数据、“三区三线”划定成果数据、规划造林绿化空间成果数据、河道管理范围、自然保护地范围、一级水源保护区范围、秦岭保护范围、退耕还林还草项目范围、已备案的农业设施建设用地项目范围、报批地、高标准农田建设项目范围、临时用地范围等相关数据资料。以上数据均来自蓝田县自然资源和规划局相关部门,数据全面真实可靠。

实施路径以 2000 国家大地坐标系为基准,基于 ArcGIS,参考各类型现状、规划等数据,通过对蓝田县 2022 和 2023 年度土地利用现状进行剖析,摸清底数,分析耕地现状,预测转进转出规模及情况,按照“宜耕则耕”的原则,引导空间合理置换。比如,开展平原林地与山坡耕地和不稳定耕地的调整转换;鼓励与永久基本农田相连的恢复性园地和林地,进行连片复耕,实现集中连片、规模化种植经营,统筹优化空间格局。坚持“进松出紧”“以进定出”进而实现耕地“进出平衡”,确保县域内耕地总量稳定,基于实施过程中存在的重点难点,从而提出建议(图 1)。

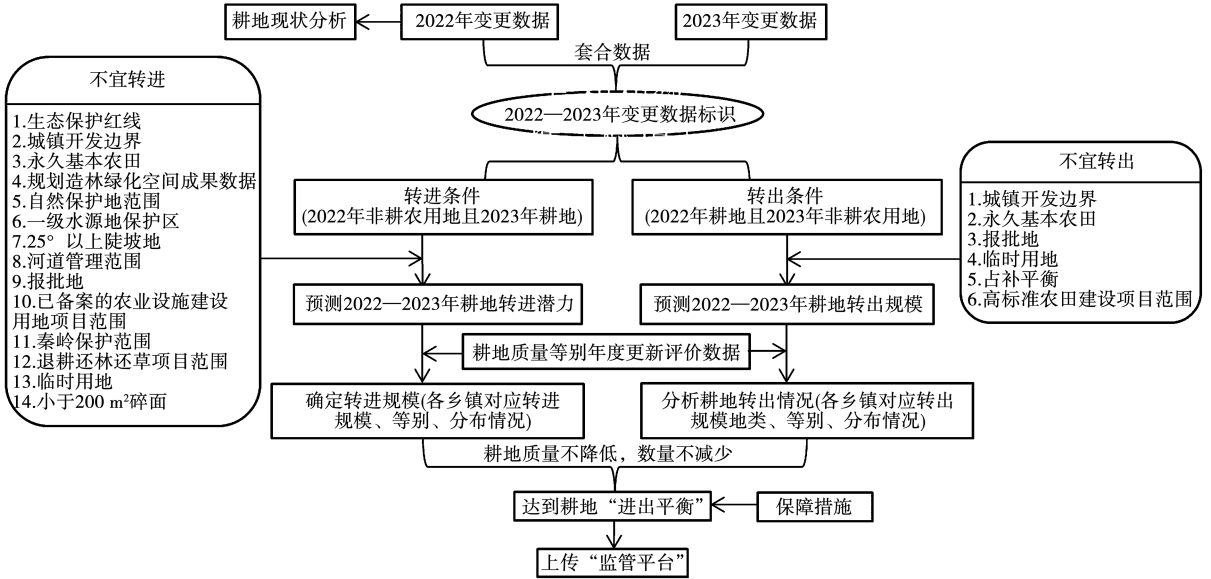


图 1 流程图

2.3 耕地现状分析

根据蓝田县 2022 年度国土变更调查成果显示,现状耕地总面积为 18 676.51 hm²,其中,旱地 17 755.18 hm²,占比达 95.07%;水浇地 897.95 hm²,占比 4.80%;水田 23.38 hm²,占比仅 0.13%,详情见表 1。

表 1 蓝田县 2022 年度现状耕地分析

镇(街)名称	旱地/ hm ²	水浇地/ hm ²	水田/ hm ²	合计/ hm ²	耕地占比/ %
蓝关街道	623.67	31.13	0.76	655.55	3.51
洩湖镇	1406.31	216.22	1.27	1623.81	8.69
华胥镇	1073.77	105.24	0	1179.01	6.31
前卫镇	1148.09	16.50	0.10	1164.69	6.24
汤峪镇	1904.54	82.20	0	1986.74	10.64
焦岱镇	608.55	112.37	11.27	732.20	3.92
玉山镇	828.06	2.79	1.58	832.43	4.46
三里镇	907.16	154.93	0	1062.10	5.69
普化镇	1473.28	29.39	1.20	1503.87	8.05
葛牌镇	459.54	0.01	0	459.55	2.46
蓝桥镇	466.04	0.56	0	466.59	2.50
辋川镇	192.64	0.60	0	193.24	1.03
灞源镇	765.64	0	0	765.64	4.10
孟村镇	712.72	38.11	0	750.84	4.02
安村镇	817.69	37.02	2.04	856.76	4.59
小寨镇	266.86	10.30	0	277.15	1.48
三官庙镇	2700.08	4.51	0.13	2704.71	14.48
九间房镇	614.13	54.47	5.03	673.63	3.61
厚镇	786.41	1.60	0	788.01	4.22
合计	17755.18	897.95	23.38	18676.51	100.00
耕地占比/%	95.07	4.80	0.13	100.00	

3 耕地转出转进情况分析

3.1 耕地转出情况

3.1.1 预测耕地转出规模 基于蓝田县 2022 年度国土变更调查成果,结合年度需求等实际情况,分析耕地转出规模、转出地类、空间分布、耕地质量四方面情况,预测本辖区 2023 年度永久基本农田外的一般耕地转为其他农用地及农业设施建设用地规模。

依据 2022 年度国土变更调查成果,蓝田县现状耕地为 18 676.51 hm²,符合转出条件(2022 年耕地且 2023 年非耕农用地)的为 101.06 hm²;扣除不得纳入“耕地转出”范围内耕地 61.98 hm²,且因涉及督察反馈问题图斑,经实际现状综合论证后,确实难以恢复整改,需纳入本次转出,结合各镇(街)实际需求,确定蓝田县 2023 年度“耕地转出”规模约 48.27 hm²。

3.1.2 耕地转出规模总体情况 转出前地类分别为旱地 43.22 hm²,占总转出面积的 89.54%;水浇地 5.05 hm²,占总转出面积的 10.46%。转出后地类涉及园地 6.32 hm²,占比 13.09%;林地 37.74 hm²,占比 78.19%;水域及水利设施用地 0.68 hm²,占比 1.41%;其他土地 3.53 hm²,占比 7.31%。其中九间房镇转出最多,转出面积为 13.22 hm²,占转出总面积的 27.40%;厚镇转出最少,转出面积为 0.02 hm²,占转出总面积的 0.04%;依据最新年度耕地质量等别评定库,全县转出耕地平均质量等别为 9.4(表 2)。

表 2 蓝田县 2023 年度“耕地转出”情况

镇(街) 名称	现状地类/hm ²		转出面积/		平均质量 等别
	旱地	水浇地	hm ²	占比/%	
蓝关街道	0.64	0	0.64	1.32	9.00
洩湖镇	0.05	0	0.05	0.10	9.00
华胥镇	0.45	0.06	0.51	1.05	9.00
前卫镇	0.72	0	0.72	1.49	10.00
汤峪镇	5.68	0.11	5.79	12.00	8.90
焦岱镇	0.16	0	0.16	0.35	9.00
玉山镇	4.29	0	4.29	8.89	11.00
三里镇	0.59	4.8	5.39	11.17	8.00
普化镇	5.79	0	5.79	12.00	9.00
葛牌镇	0.50	0	0.50	1.03	11.00
蓝桥镇	0.17	0	0.17	0.35	11.00
辋川镇	0.03	0	0.03	0.06	11.00
灞源镇	1.58	0	1.58	3.27	11.00
孟村镇	0.05	0	0.05	0.10	9.90
安村镇	0.05	0	0.05	0.10	9.00
小寨镇	7.90	0	7.90	16.36	9.00
三官庙镇	1.41	0	1.41	2.92	9.10
九间房镇	13.14	0.08	13.22	27.40	9.00
厚镇	0.02	0	0.02	0.04	10.00
合计	43.22	5.05	48.27	100.00	9.40
转出占比/%	89.54	10.46	—	100.00	—

3.2 耕地转进情况

3.2.1 预测耕地转进规模 基于蓝田县 2022 年度国土变更调查结果,对变更调查成果中的非耕农用地从地类、空间分布等方面进行分析,预测本辖区 2023 年度其他农用地转为耕地的地块及规模。将不适宜在城镇开发边界线、生态保护红线、一级水源保护区、自然保护地、河道湖区、25°以上陡坡地、秦岭的核心保护区、造林绿化等区域内新垦造或复垦耕地;禁止在已实施退耕还林还草等国家重点生态保护修复项目区域内开垦耕地;禁止毁林毁草开垦耕地^[19]。

蓝田县 2023 年度耕地“进出平衡”面积符合转进条件(2022 年非耕农用地且 2023 非耕地)为 773.25 hm²,去除不适宜作为“耕地转进”地块面积 80.72 hm²,耕地转进潜力面积为 692.53 hm²,按照确定的“耕地转出”规模,基于集中连片、规模较大、质量较高、易于恢复的原则,选取 49.9 hm²作为蓝田县 2023 年度耕地转进地块。经核实,转进地块与林保规划、林业工程范围无冲突,与历年退耕还林实施区域不重叠。

3.2.2 耕地转进规模总体情况 蓝田县 2023 年度耕地“进出平衡”耕地符合转进规模 49.90 hm²,转进前地类:林地(其他林地)49.24 hm²,占转进面积的 98.68%;种植园用地(果园)0.66 hm²,占转进面积的 1.32%。其中安村镇分布最多,转进 34.78 hm²,占比 69.70%,前卫镇转进 14.72 hm²,占比 29.50%,孟村镇转进 0.39 hm²,占比 0.78%,平均耕地质量等别为 9.05,实现了选取周边水源充足,与原有质量等别较高的耕地集中连片的地块,实施土地整治,确保转进耕地平均质量等别不降低,实现耕地质量不降的要求(表 3)。

表 3 蓝田县 2023 年度“耕地转进”情况

镇(街)名称	拟转进地类/hm ²		平均质量等别
	旱地	占比/%	
安村镇	34.78	69.70	9.10
孟村镇	0.39	0.78	8.00
前卫镇	14.72	29.50	9.00
合计	49.90	100.00	9.05

3.3 耕地“进出平衡”情况分析

按照“以进定出”“先进后出”“进大于出”的原则,蓝田县 2023 年度耕地转进 49.90 hm²,且均为旱地,平均质量等别 9.05;耕地转出总面积 48.27 hm²,其中旱地 43.22 hm²,水浇地 5.05 hm²,平均质量等别 9.40。从数量上,耕地转进大于耕地转出;从质量上,耕地转进的平均耕地质量等别提升了 0.35;从分布上,由 19 个镇(街)集中在 3 个镇(街),与现有耕地集中连片,实现了耕地数量不减、质量不降,优化耕地空间分布的要求(表 4)。将其确定好的转进转出图斑纳入监管平台,实现动态监管。

表 4 蓝田县 2023 年度“耕地转进转出”情况

类型	旱地/	水浇地/	合计/	质量	是否达到 “进出平衡”
	hm ²	hm ²	hm ²	等别	
转出耕地	43.22	5.05	48.27	9.40	是
转进耕地	49.90	—	49.90	9.05	

4 实施困境

4.1 农户积极性不高且自发改变种植结构

通过调研走访发现由于粮食种植收益低,且与经济作物种植、养殖业的经济收入存在较大的差距,导致农户种粮积极性不高。而且随着种粮的种子、农药等成本不断增加,劳动力付出与收益

不均衡,为了增加经济效益,农户自发的将种植玉米、小麦等粮食作物的耕地,用来发展林果业和加工农副产品等,这种模式一旦有成效,其他农户也会纷纷效仿,会造成大量的“非粮化”出现^[20]。更有农户直接将自家的耕地低价承包给土地流转市场后,由市场统一规划种植,通常为种植周期长,产值高,复耕难度高的果树或林地,如果政府责令其整改,重新耕种,就要承担高额的青苗补偿费。由此可见农户自发式调整种植结构越发明显且多元,是导致耕地“非粮化”的重要因素,也是“进出平衡”制度实施落地的关键点。

4.2 政府各部门管理职责不到位

长期以来,各部门对耕地、林地、草地的认定标准、管理方法等存在差异,形成各类规划管理的边界不清晰、地类管理交叉重叠、部门间权责不明等一系列遗存问题^[21]。《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》(自然资发[2021]166号)文件特提出,要求省级自然资源主管部门会同有关部门加强指导,严格执行耕地用途转用的监督,目前自然资源主管部门已经通过变更调查、卫片执法等手段,定期进行耕地动态监控,此外,农业农村部门采取“田长制”的方式以避免“非粮化”现象产生。但从调研来看市、县级仍由自然资源主管部门监管为主,因基层执法人员少,技术手段短缺,财政支持不够等原因,对其监管也显得力不从心,而其他相关部门对农业结构调整负责的工作人员,也并未充分展现出积极性^[22]。同时政府的“非粮化”立场并不明确,既需优化农业生产布局、提升农户收益,又要激发种粮积极性确保国家粮食安全,两者之间难以均衡。

4.3 补充耕地后期管护难度大

对于耕地的保护,土地整理是重要手段,通过对一些已实施过土地流转的项目核查或验收发现,土地整理后特别是补充耕地不断出现撂荒、弃耕等现象,葡萄、大杏及樱桃等经济作物效益显著,农业产业结构调整 and 特色农业发展出现占耕现象,尤其土地流转后,土地经营者盲目追求经济效益导致“非粮化”现象更加严重,更有一些承包商在没有得到预期的经济利益后“弃地而走”^[23]。出现后期管护难以实施的原因有以下两点:一方面,土地整理项目的后期管护在国家政策法规层

面一直没有作出制度规定,存在过分强调工程的实施,而忽视了后期维护的问题;另一方面,工程承接单位在工程竣工验收后,在移交时“一走了之”,在接管一方接收后,缺乏必要的人力、技能和资金支持,出现了“接不上、接不好”的问题。

5 实施建议

5.1 多渠道完善种植粮食作物补贴政策,提高农户积极性

耕地“进出平衡”的工作中提高农民种粮的积极性,不仅要保护农民的既得权益,更要保障其长远利益,才是防止耕地“非粮化”的关键,当前政府在保护农民种植粮食作物、增加粮食产量和提高农民收入等方面给予了一些优惠和补贴政策等。但成效不太理想,因此,建议第一,探索粮食种植与农民社会保障关联的“用粮养老”模式,设定农民个人粮食总产量与养老金关联的折算标准,将个人每年粮食总产量折算成养老金后存入养老账户,到一定年龄后进行发放。第二,将地上附着物和青苗补偿标准作为农民将非耕地恢复种植粮食作物的补偿,来享受国家种粮补贴。第三,构建耕地“进出平衡”补足耕地指标跨区域调剂机制,以县为单元建立指标储备库,激励社会各界投身耕地恢复工作,同时可将结余指标在省、市指导下实现区域市场交易,确保耕地流入获得多元化资金保障,将所获得利润分配一定比例的资金用以支援村庄基础设施建设^[24]。

5.2 厘清政府各部门分工职责,协同办公形成合力

省级层面严格耕地用途管制;市级层面细化落实耕地“进出平衡”政策,组织各区县编制方案并进行审查和指导,可挑选一些具有代表性的乡镇来做试点。根据试点乡镇执行情况,推动整个县的耕地进出平衡方案编制工作;县级层面应由县级政府负责组织编制本辖区年度耕地“进出平衡”总体方案并实施,自然资源部门则需统筹林业、农业农村、生态环境、水利等相关部门,通力合作,共同落实耕地用途管制,指导本辖区耕地“进出平衡”以高效和合理的方式进行^[19];乡镇负责“进出平衡”占用耕地地块收集、上报,流入地块摸底调查、耕地恢复实施,协议签订、权属调查登记、耕地“进出平衡”日常监管、用地协议履行情况监督、落实耕地恢复责任等工作;村级层面在乡镇指

导下开展后期项目实施和种植管护等。各相关部门要切实履职尽责,密切配合,强化工作责任和保障措施^[25]。

5.3 加强日常监督监管,切实保护耕地

遵循“谁执行谁负责”的方针,具体管护责任人按实施方式确定,例如,若由市场投资的耕地流入,由投资者负责;由县级土地整理机构实施的耕地流入,则由施工单位负责;由乡镇和村实施的耕地流入,由村集体负责管护。需要至少 3 年的管护期限,等耕地熟耕后,可交由村集体经济组织经营管理。以此确保新增耕地不撂荒,耕地转入取得实际成效。

在农户方面应加强日常宣传引导,强化氛围营造,如通过电视网络、广播、宣传栏等方式将保护耕地、严禁耕地用途管制的要求深入乡村,发动村民参与耕地保护的日常监督。

在政府层面县级自然资源、林业、农业农村等相关部门增强协同配合,最大限度地利用“田长制”体制优势,并结合实地核查、卫星遥感影像监测等多种方式^[26],对辖区内“进出平衡”实施情况进行全方位、全覆盖监管,全面提高耕地资源的使用效益,正确引导耕地进出平衡工作高效、合理开展,有效遏制耕地“非粮化”问题,确保辖区内耕地数量不减少,质量不下降。利用年度国土变更调查结果,对各乡镇耕地“进出平衡”执行状况进行评估,评估结果将纳入县级耕地保护责任目标考核。对于未能按照规定执行的,县自然资源部门将与有关部门进行督促整改,对于整改不到位的,公开通报,并按规定移交相关部门追责。对落实情况好的,评选为县级耕地保护激励对象,优先推荐参与省、市激励对象评选。

6 总结

本研究以蓝田县耕地为研究对象,从“进出平衡”角度出发,预测转进转出潜力,按照“以进定出”“优进劣出”原则,结果显示由安村镇、孟村镇和前卫镇转进耕地 49.90 hm²,平均耕地质量等别为 9.05;由蓝关街道、九间房镇等 19 个乡镇转出耕地 48.27 hm²,平均耕地质量等别为 9.40,整体上达到耕地数量补足有余、质量相当,促进耕地布局优化的同时实现了耕地总量动态平衡,更利于保护农田生态系统。耕地“进出平衡”是一种新的土地利用格局动态调整的方法,不仅关注耕地

数量和质量,还应更注重产业结构调整 and 生态效应,该项工作开展时,通过科学合理的管理和技术手段,在保障粮食安全、村民利益不受损的基础上,探索营造和谐稳定的乡村环境、驱动乡村振兴,并实现可持续发展。

参考文献:

[1] 李如海. 强化耕地保护制度 筑牢粮食安全基石[J]. 群众, 2022(9): 34-35.

[2] 黄文娟. 耕地“进出平衡”实施路径探析[J]. 资源导刊, 2022(6): 20.

[3] 孙娇. 浅谈进出平衡背景下信息技术在耕地保护上的应用[J]. 南方农业, 2023, 17(5): 181-184.

[4] 中国政府网. 自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知[EB/OL]. (2021-11-27) [2024-03-07]. https://gi.mnr.gov.cn/202112/t20211224_2715748.html.

[5] 晓叶. 从“占补平衡”到“进出平衡”[J]. 中国土地, 2022(1): 1.

[6] 荀文会, 邵军师. 耕地“进出平衡”总体方案编制技术方法研究[J]. 中国国土资源经济, 2023, 36(9): 56-62, 69.

[7] 钟太洋, 黄文娟. 耕地进出平衡的政策缘由、初步效果和实施优化[J]. 中国土地, 2023(5): 25-26.

[8] 刘金华, 王雨晴, 蒋海明, 等. 进出平衡视角下耕地恢复潜力重点区域识别[J]. 农业工程学报, 2023, 39(12): 216-225.

[9] 王荣远, 刘文. 韶关市浈江区耕地进出平衡实现路径研究[J]. 农业与技术, 2023, 43(21): 10-13.

[10] 苏梅琳. 福建省耕地进出平衡实施路径及对策[J]. 现代农业科技, 2023(18): 212-216.

[11] 梁健, 梁婧祎. 县域“进出平衡”耕地资源补充潜力分析: 以重庆市巴南区为例[J]. 自然资源情报, 2024(5): 25-31.

[12] 符君. 耕地“进出平衡”工作的重难点及建议[J]. 乡村科技, 2022, 13(22): 31-34.

[13] 杨公臣. 耕地“进出平衡”面临的问题与解决对策初探[J]. 农村经济与科技, 2024, 35(7): 41-43, 99.

[14] 贾卫星. 赤峰市耕地占补平衡制度实施调查研究[D]. 北京: 中国地质大学(北京), 2017.

[15] 邓艳, 黄雪飞, 谢弟炳, 等. 耕地“进出平衡”方案编制及实施思考[J]. 农村经济与科技, 2023, 34(10): 21-24.

[16] 刘正茂. “双碳”背景下耕地保护与粮食安全保障的措施研究[J]. 安徽农业科学, 2023, 51(22): 261-263.

[17] 孙正清, 江水, 陶浩. 扛稳耕地保护责任 筑牢粮食安全底线[J]. 江苏农村经济, 2023(1): 44-45.

[18] 崔吕萍. 如何实现耕地进出平衡? [N]. 人民政协报, 2022-03-22(006).

[19] 刘泽鑫. 耕地“进出平衡”的实施潜力及建议[J]. 安徽农业科学, 2023, 51(11): 210-212.

[20] 肖齐圣, 董晓丽, 刘兰军, 等. 麻城市耕地抛荒现状的调查研究[J]. 农业技术与装备, 2023(11): 41-43.

[21] 谭春婵, 熊吕英, 朱君玉, 等. “进出平衡”背景下广东省耕地恢复研究[J]. 中国国土资源经济, 2023, 36(9): 63-69.

- [22] 闫刚. 关于沪浙闽耕地“进出平衡”制度实施情况的调研报告[J]. 中国土地, 2023(10): 8-11.
- [23] 林志辉. 土地开发整理项目补充耕地后期管护的问题与解决方法探索[J]. 农村实用技术, 2022(10): 106-107.
- [24] 杨庆媛, 刘燕, 杨人豪, 等. 耕地“进出平衡”中政府与市场协同的难点与对策[J]. 中国土地, 2023(6): 27-29.
- [25] 陈霖, 王军. 宁波市耕地“进出平衡”管理的探索[J]. 浙江国土资源, 2023(S2): 122-126.
- [26] 郭云, 高浩. 对耕地“进出平衡”制度落地实施有关问题的思考[J]. 中国土地, 2022(9): 59-60.

Research and Discussion on Implementation Path of Farmland Inflow and Outflow Balance in Lantian County, Shaanxi Province

DU Pei¹, WANG Xiaohui¹, HE Dan¹, CHEN Yan¹, QIN Yuqiang²

(1. Shaanxi Huadi Survey and Design Consulting Co., Ltd., Xi'an 710000, China; 2. The First Institute of Geographic Information Cartography, Ministry of Natural Resources, Xi'an 710000, China)

Abstract: In order to curb the non-agriculturalization of cultivated land, strictly control its non-grain, and ensure that the total amount of cultivated land does not decrease. The state has proposed the “balance of farmland inflow and outflow”, this is another major measure for the control of cultivated land use following the “balance of occupation and compensation”. Currently, the guiding documents and detailed implementation rules issued by the whole country and various localities lack sufficient guidance for the practical implementation of the “balance of farmland inflow and outflow”. Therefore, based on the elaboration of the relevant policies and research significance of the “balance of farmland inflow and outflow”, this paper took Lantian County, Shaanxi Province as the research object and explores its specific implementation path based on ArcGIS from aspects such as research content, current situation basis, scientific calculation of the scale of inflow and outflow, and the analysis of inflow and outflow balance. The results showed that this implementation path achieves contiguous concentration with the existing cultivated land, ensures that the quantity and quality of cultivated land remain unchanged, and optimizes the spatial distribution of cultivated land. At the same time, it was found that the implementation predicaments include: Farmers’ enthusiasm is not high and they spontaneously change the planting structure; The management responsibilities of various government departments are not in place. The later management and maintenance of supplementary cultivated land are difficult. Further put forward corresponding suggestions: Improve the subsidy policy for growing grain crops through multiple channels to enhance the enthusiasm of farmers; Clarify the division of responsibilities among various government departments and work in coordination to form a synergy. Strengthen daily supervision and regulation to effectively protect cultivated land.

Keywords: cultivated land; balance of inflow and outflow; implementation path; implementation dilemma; suggestions

欢迎投稿