

# 关于耕地“非粮化”治理措施与完善建议的探讨

## ——基于连云港市的调查分析

冯建美

连云港市国有土地储备中心

**摘要：**近年来，部分地区出现耕地“非粮化”倾向，直接威胁着耕地数量与质量安全。本文基于连云港市的实践，总结耕地“非粮化”治理的主要做法及成效，深入剖析耕地“非粮化”的原因及治理存在的问题，并提出稳妥推进耕地“非粮化”治理的对策建议：（1）厘清职责边界，构建土地执法联动协作机制；（2）稳妥有序腾退，完善耕地保护补偿制度体系；（3）压实属地责任，推行党政同责和全域“田长制”；（4）加强用途管制，创新耕地“非粮化”管控规则；（5）鼓励产业融合，切实解决种粮经济效益低难题。

**关键词：**耕地“非粮化”；治理机制；耕地保护

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.19.010

粮食安全是国家安全的命脉根基，保障粮食安全的基础在于保护耕地，耕地保护的关键是处理好保护耕地资源和保障经济发展的关系。近年来，部分地区出现耕地“非粮化”倾向，直接威胁着耕地数量与质量安全。党中央、国务院高度重视耕地“非粮化”问题，2020年国务院办公厅印发《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》，本文结合江苏连云港市的实地调查，分析了连云港市耕地“非粮化”的情况及原因，总结了连云港市耕地“非粮化”治理的主要做法及成效，剖析了耕地“非粮化”治理存在的问题，提出稳妥推进耕地“非粮化”治理的对策建议，以期为连云港市增强粮食综合生产能力、加强耕地保护提供参考。

### 一、耕地“非粮化”概况与成因分析

#### （一）耕地“非粮化”基本情况

2021年度变更调查数据表明，连云港市农用地内部结构变化中，耕地减少共计5.56万亩，主要流入林地2.58万亩、坑塘水面1.68万亩、园地0.68万亩、设施农用地0.52万亩、农村道路0.09万亩、沟渠和水库水面0.09万亩。耕地流向林地主要为国家相关政策出台前的绿化造林，现状郁闭度达到林地标准，耕地流向园地主要为农业结构调整种植葡萄、草莓、猕猴桃等。

#### （二）耕地“非粮化”原因分析

第一，种粮经济效益低。随着生产资料价格提高，粮食作物种植成本不断提高，但粮食价格却持续低迷，单纯粮食种植难以满足农民生计。而且农村地区二、三产业普遍不发达，农民缺乏工作机会，越来越多的年轻人选择进城务工。无人打理的耕地通常用来种植不需要

打理的林业作物，或者是由种植大户承包，种植效益更高的经济作物。

第二，耕地种粮补贴总量高但人均标准低。近年来，中央财政每年下达财政资金，对实际种粮农民发放一次性补贴，缓解农资价格上涨带来的种粮增支影响。尽管种粮补贴总额较大，但发放给单个农户的补贴数额较少，不足以弥补劳动力价格的上涨。同时，政府对种植“非粮”作物的补贴力度远大于种粮补贴，难以激发农户的种粮积极性。

### 二、耕地“非粮化”治理的主要做法及成效

为贯彻落实最严格耕地保护制度，连云港市在耕地“非粮化”治理方面采取了一系列措施，并取得良好成效，主要包括以下五点做法。

#### （一）强化耕地保护巡查监管，坚决遏制增量

连云港市部分县区出台了加强耕地保护、防止耕地“非粮化”、稳定粮食生产的实施方案，加大耕地保护巡查力度，健全监管体系，坚决遏制耕地“非粮化”增量。下辖县区充分利用现有的“慧眼守土”视频监控系統，实施全方位、多角度和实时、实景视频监控，同时配合常规的现场巡查，实现监管范围全覆盖。有的县区运用可视化、APP、卫星等信息技术，全时空动态传输影像监测，提升耕地保护执法巡查效率，坚决遏制新增耕地“非粮化”。也有县区依托“耕地卫片监督系统”，对下发的耕地卫片图斑、耕地“非粮化”图斑进行全覆盖核查，实行现场核查与内业校核，部门与属地所协同核查，切实做到实地、图件、数据一致，确保核查成果的有效性和真实性，有效遏制新增耕地“非粮化”。

#### （二）实施耕地保护“田长制”，让“良田”回归“粮田”

为贯彻落实最严格耕地保护制度，下辖东海县在全省率先实施县、乡、村、组四级“田长制”保护耕地，建立一级抓一级、层层抓落实的耕地和永久基本农田保护机制，实现耕地与永久基本农田保护责任全覆盖，形成了“属地管理、分级负责、全面覆盖、责任到人”的区域化管理体系。“田长制”的实施，取得了明显成效，2021年以来，该县各级田长及时发现制止违法占地、私挖盗采行为共计183起，较前年提升75.4%；查处整改新增涉土涉矿违规问题54起，较前年下降71.7%，真正做到了早发现、早制止、严查处，历史违法用地问题得到较大程度解决。其他县区也形成了逐级负责、群

众参与、部门联动、定期督查的工作机制，进一步夯实耕地保护责任。未来连云港市将在县区试点探索的基础上不断完善推广“田长制”，守护每一块耕地，让“良田”回归“粮田”。

### （三）落实耕地“进出平衡”制度，加强耕地用途管制

2022年5月，江苏省制定下发了《关于加强耕地保护 严格耕地用途管制的通知》，细化落实耕地“进出平衡”的实施管理要求。连云港市充分学习省文件精神，制定严格落实耕地年度“进出平衡”制度实施细则，提升耕地用途管制效力。一方面，认真组织实施耕地“进出平衡”，严格管控一般耕地用途转变，确需转变用途的，应严格落实耕地“进出平衡”责任，确保可以长期稳定利用的耕地不再减少。另一方面，严格耕地“进出平衡”流程，“进出平衡”方案由乡镇、街道提出申报，县级自然资源和规划主管部门会同农业农村等部门编制“进出平衡”总体方案，报县级人民政府批准后实施。通过编制年度耕地进出平衡总体方案，整体系统谋划区域内耕地“进出平衡”规模、布局、时序等。

#### （四）结合实际稳妥有序腾退，妥善处置存量

连云港市各地综合运用信息化技术、实地核查等手段，结合粮食安全责任制考核等工作，对耕地保有量、种植情况开展调查，全面摸清耕地“非粮化”行为的具体情况，摸清存量问题底数，建立工作台账，为分类稳妥处置存量奠定基础。部分地区结合水产养殖周期、农业结构调整需求等市场因素，在水产品生长末期、苗木价格走低期及适宜移植的休眠期，大力推进退陂还耕、退虾还耕、退林还耕等专项整治复垦工作，制定整改方案及复耕时间表，稳妥有序推进土地复耕。既妥善处置了现有的耕地“非粮化”存量问题，增加耕地面积，同时推进了农业供给侧结构性改革，优化农业结构，充分发挥土地的生产价值，逐步建立了耕地“非粮化”有序腾退机制。

### （五）完善耕地保护激励机制，增强耕地保护内在动力

连云港市充分发挥部门联动作用，整合各类资金，逐步完善耕地保护激励机制。一是设立耕地保护激励专项资金，层层落实耕地保护共同责任机制，按照“谁保护，谁受益”原则，使农村集体经济组织从保护耕地中获得稳定的经济收益，调动基层保护耕地的主动性和积极性。2021年，2个县区荣获市级耕地保护补偿激励先进县区。二是优化种粮精准补贴政策，完善粮食补贴的数据统计工作，由县区到乡镇再到村，精确识别种粮户、种粮面积，制定合理的补贴标准，适度提高粮食种植的收益，并精确管理，保证种粮补贴落实到位。

## 三、耕地“非粮化”治理存在的问题分析

### （一）耕地“非粮化”治理法律依据不足

一是由于《耕地保护法》尚未出台，全市对耕地

“非粮化”的概念界定不清晰，在治理“非粮化”耕地时法律依据不足，不利于有序推进耕地“非粮化”治理。如下辖灌南县通过土地执法监察治理“非粮化”耕地，执行力度较大，今年整治了3000多亩“非粮化”耕地，但由于缺少法律法规的保障，该县只能从土壤污染、环境保护等方面切入，清退“非粮化”耕地。二是耕地“进出平衡”尚处于制度起步阶段，省内虽下发了《江苏省关于落实耕地“进出平衡”的实施细则（试行）》，但市县层面详细的耕地“进出平衡”实施细则大多未出台，该市进行方案编制以及政策落实时缺乏详细具体的指导，导致耕地“进出平衡”政策实施工作进度缓慢。

### （二）耕地“进出平衡”市场交易机制不完善

由于耕地“进出平衡”制度处于起步阶段，连云港市在编制方案及政策落实时缺乏详细的指导，导致耕地“进出平衡”市场交易机制不完善，具体表现为指标交易来源及类型不明确，指标交易价格确定难，指标利益分配机制不完善，利益主体不明确及指标交易模式和交易范围不清晰等问题。

### （三）耕地“进出平衡”后备资源有限

连云港市人多地少，耕地转为其他地类的需求依然旺盛，同时，耕地和建设发展必需用地与生态用地之间在空间上存在重叠的矛盾关系，耕地转进的难度越来越大。“进出平衡”转进的耕地主要来源于林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地等，国家划定生态保护红线后，可转进的林地面积十分有限，且将林地转为耕地还可能造成生态脆弱，带来生态环境问题。而草地、园地、农业设施建设用地等后备耕地资源面积有限，在转为耕地过程中也面临着实施整治难题。由此可见，连云港市耕地后备资源紧缺，推进耕地“进出平衡”长效发展的压力加大。

### （四）耕地“非粮化”退出形式混乱

当前连云港市对于耕地“非粮化”存量问题还未制定有序的退出措施，对于“非粮化”治理验收标准也未明确，各县区在治理“非粮化”过程中的经济补偿机制不完善，补偿资金来源、补偿标准、责任认定等都不清晰，耕地“非粮化”退出形式混乱。部分地区结合农业生产周期治理“非粮化”耕地，如养鱼、养虾、养泥鳅、种葡萄等农业生产活动周期结束后，种养效益降低，农民复耕意愿较高，耕地“非粮化”治理成本较小。而部分地区采取强制措施整治“非粮化”耕地，容易造成农民抵触情绪，治理难度较大。

### （五）兼顾好农民持续增收难度加大

发展特色产业是增加农民收入的重要手段，由此也造成一定的耕地“非粮化”行为。由于种粮效益较低，大多数农民通过发展果树种植业、鱼虾养殖业等特色产业增加经济收入，有些已经形成完整的种养产业链，经济效益较好，如果强制恢复种粮，将对整个产业链造成

冲击,对农民增收产生很大的影响。如果不能及时解决退出耕地农民的就业问题,将会影响农民持续增收。因此,如何兼顾耕地“非粮化”治理和农民持续增收,促进二者之间协调发展是当前亟须解决的问题。

#### 四、稳慎推进耕地“非粮化”治理的对策建议

##### (一)厘清职责边界,构建土地执法联动协作机制

一是进一步加强耕地保护制度建设,明晰行政部门职能边界,落实监管主体责任,着力构建权责清晰、齐抓共管、运转高效的协同执法监管机制,开展定期执法监察,严厉打击耕地“非粮化”行为,坚决遏制耕地“非粮化”增量。二是待《耕地保护法》出台后,进一步明确自然资源部门、农业农村部门等部门之间的职责权限。自然资源部门注重耕地数量,侧重耕地“非粮化”监测监管;农业农村部门偏向耕地质量,侧重耕地“非粮化”行为执法监察;林业部门侧重林果产业发展过程中对永久基本农田的避让。三是及时修改完善相关规章制度,落实“非粮化”违法主体的法律责任,针对性采取处罚措施,增强耕地“非粮化”治理过程中的制度保障<sup>[1]</sup>。

##### (二)稳妥有序腾退,完善耕地保护补偿制度体系

一是开展耕地“非粮化”细化调查,根据调查结果区分不同情况,制定分期分批处置耕地“非粮化”方案,建立有序退出机制,分类稳妥处置占用永久基本农田和高标准农田种植林果、苗木、草皮和挖塘养鱼问题,引导低效经济作物等退出耕地发展粮食生产,逐步恢复种粮或实施耕地“进出平衡”。二是对《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》下发之前发生的“非粮化”行为,综合评估“非粮化”产业的生态效益、经济效益和社会效益等因素,有序安排占用耕地产业退出工作计划,逐步恢复耕地耕种条件。三是完善纵横结合的耕地保护补偿制度体系<sup>[2]</sup>。纵向上统筹利用中央和地方各类涉农资金,按照“谁保护、谁受益”的原则,确保耕地保护补偿资金切实分配给承担耕地保护任务的微观主体。横向上探索开展跨区域耕地保护补偿资金的地域分配问题,解决区域耕地保护与经济发展不协调、保护主体与受益主体利益不对称等问题。

##### (三)压实属地责任,推行党政同责和全域“田长制”

一是学习成功试点工作经验,逐步在全市范围内推行县、乡、田、组四级联动的“田长制”,健全完善全覆盖的耕地保护网格化制度,建立自下而上的监控管理体系。二是加强各级田长的职责培训,划分各级田长的任务边界,建立田长考核奖惩配套制度,完善保障田长工作的经费预算。三是落实“党政同责”,层层压实各级党委、政府耕地保护属地监管责任,合理建立耕地保护目标实现评价标准,尽快制定实施耕地保护党政同责

考核办法,把耕地保护目标作为硬性考核指标以及领导干部自然资源资产离任审计的重要内容。

##### (四)加强用途管制,创新耕地“非粮化”管控规则

一是全面加强耕地用途管制,细化耕地用途管制范围。在国土空间用途管制的范畴内逐步细化到农用地、耕地用途管制,坚持农地农用,粮田粮用,明晰永久基本农田、高标准农田、粮田的概念和内涵,制定不同的管制目标和管理程序。二是明确耕地向其他农用地转换的管制规则。严格把控粮田向非粮田转化的原则和条件,落实耕地“占补平衡”和“进出平衡”,建立耕地总量平衡制度,保证补充和转进耕地的数量不减少、质量不降低。三是进一步推进耕地“三位一体”保护。在“粮食安全”向“食物安全”转变的“大食物观”趋势下,以底线思维重构耕地管控内涵,引导新型农业产业不与粮争地,创新耕地质量和生态保护的激励机制<sup>[3]</sup>。

##### (五)鼓励产业融合,切实解决种粮经济效益低难题

一是注重种粮补贴发放的精准性,按照“谁种粮,谁受益”的原则,根据粮食播种面积、作物类型和产量对生产者进行补贴,让种粮主体真正享有种粮的政策福利,激发农民粮食生产内生动力。二是平衡好粮食与经济作物或其他养殖业之间利益悬殊大问题,加大对粮食生产区的投入,提升产品溢价空间,如加大农机补贴力度、兴修农田水利设施、修建田间耕作道路等,推动实现种粮机械化、现代化发展,降低种粮成本。三是培育“互联网+”农产品营销体系。充分发挥优质特色农产品优势,借助“互联网+”,拓展农产品营销范围,助力农业提质增效,带动农民富起来。四是延伸农业产业链条。鼓励社会资本参与农副产品加工,增加粮食产品附加值,提高粮食生产商品转化率,提升农民种粮收益。五是因地制宜发展高效农业,推动一二三产业融合发展,促进农业产业生产功能的提升,助力乡村振兴<sup>[4]</sup>。

#### 参考文献

[1]付英,侯克常,董为红,李亚茜.关于我国耕地“双非化”监管机制的探讨——基于宁夏回族自治区的考察[J].中国国土资源经济,2021,34(10):4-11.

[2]孔祥斌.耕地“非粮化”问题、成因及对策[J].中国土地,2020(11):17-19.

[3]黄祖辉,李懿芸,毛晓红.我国耕地“非粮化”“非粮化”的现状与对策[J].江淮论坛,2022,(04):13-21.

[4]朱道林.耕地“非粮化”的经济机制与治理路径[J].中国土地,2021,(07):9-11.

作者简介:冯建美(1986-),女,汉族,山东莱州人,硕士。主要研究方向为土地资源开发利用。