
防止耕地“非粮化”背景下耕地保护与利用路径

——以重庆市巴南区为例

蒋文虹^{1, 2, 3} 黄萌萌^{1, 2, 31}

(1. 重庆市勘察规划设计有限公司, 重庆 401121;

2. 重庆欣荣土地房屋勘测技术研究所有限责任公司, 重庆 401121;

3. 重庆地产集团, 重庆 401121)

【摘要】: 2020年,耕地“非粮化”保护受到高度重视,耕地保护将由“数量+质量+生态”进一步过渡到“数量+质量+实用+生态”四位一体的保护体系。重保护轻利用不符合现实要求,保护不是最终目的,保护的目的是使耕地得到充分利用,满足粮食能掌握在自己手里的需求。以重庆市巴南区为例,针对当前耕地保护中存在的重管理层面的质与量、轻实践中的利与用等现实问题,要运用新发展理念创新耕地利用方式,通过全链条服务协调管理土地,倡导绿色生活强化耕地保护意识,推崇开放理念转变耕地利用观念,重塑耕地保护新机制。

【关键词】: 耕地 非粮化 保护与利用 新发展理念

【中图分类号】 F301.21 **【文献标识码】** A

2020年11月,国务院办公厅出台《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》(国办发〔2020〕44号),明确要求坚决防止耕地“非粮化”倾向,对耕地实行特殊保护和用途管制,严格控制耕地转为林地、园地等其他类型农用地。同年12月,中央农村工作会议上,习近平总书记指出,要牢牢把住粮食安全主动权,严防死守18亿亩耕地红线,采取长牙齿的硬措施,落实最严格的耕地保护制度。

我国耕地保护始于20世纪80年代,中央政府高度重视,相继出台系列政策,实行“世界上最严格的耕地保护制度”。1986年《中共中央国务院关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》首次提出“十分珍惜和合理利用每一寸土地,切实保护耕地”的基本国策。1998年《土地管理法》确立耕地保护基本国策的法律地位。2007年以来,连续14年中央一号文件均强调严守耕地红线。纵观耕地保护政策历程呈现了从单方面强调“数量”转变为“数量+质量”双重保护,再跃升到“数量+质量+生态”三位一体的均衡保护格局,18亿亩耕地及15.6亿亩永久基本农田保护成果显著。然而,耕地面积底线和质量红线的预警却从未停止。多年来的耕地保护工作虽取得一定成绩,但仍不能满足国家发展赋予其的战略依托,耕地保护这一话题将历久弥新。

自重庆市2018年1月启动第三次全国国土调查(以下简称“三调”)以来已有三年有余,调查成果逐步完善,并同步作为本轮国土空间规划基础数据。在参与巴南区等多个区县国土空间规划“三线划定”之一的永久基本农田划定工作中发现,三调成

作者简介: 蒋文虹(1989-),女,重庆人,工程师,硕士研究生,主要研究方向:乡村发展、国土空间规划、规划自然资源政策。

果与第二次调查成果(以上简称“二调”)存在较大差异,特别是重庆市巴南区三调耕地较以二调为基础的2018年变更成果足足减少130多 km^2 。自此,有个问号,为什么出现在上一轮规划中耕地目标保住的情况下,以三调规程调绘就存在耕地大量减少呢?是保护不力还是保护方式有问题?带着这个疑问,开始了本文的思考。

1 巴南区耕地保护现状与问题

巴南区属重庆主城九区之一,位于主城区东南部,南北长约71 km ,东西宽约55 km ,幅员面积1823 km^2 ,占主城面积约1/3,其中农村面积占全区面积95%以上,是主城农村面积最大的区,兼具主城、近郊和远郊三重特性,是重庆二元结构的典型缩影。区内现辖8个街道、14个镇、102个居委会、198个行政村。根据2018年变更调查巴南区耕地规模为57764 hm^2 ,较土地利用总体规划(2006-2020年)确定的耕地保有量目标(52787 hm^2)多4977 hm^2 。根据阶段性三调成果,全区耕地面积43711 hm^2 。截至2020年12月底,全区已实施土地流转23751 hm^2 ,按照流转形式划分:转包4493 hm^2 、转让432 hm^2 、互换1276 hm^2 、出租15362 hm^2 、股份合作1311 hm^2 、其它形式878 hm^2 。按照流转土地用途划分:粮油5011 hm^2 、蔬菜3326 hm^2 、水果3153 hm^2 、茶叶731 hm^2 、养殖业2298 hm^2 、其它9232 hm^2 。通过对巴南区基于二调变更调查的2014年到2018年成果、2108年变更成果与三调成果对比分析,总体上巴南耕地保护存在以下特征。

1.1 耕地数量基本持平

耕地保护各项制度的贯彻落实,有效保护了耕地的数量。巴南区作为近郊区,项目占地需求较大的背景下,2014—2018年耕地数量基本持平,变化弧度较小,5年期间仅减少270 hm^2 耕地,占补基本平衡(表1,图1)。

1.2 耕地质量有效兼顾

从2017年开始,对耕地质量的关注提高。中共中央国务院印发《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》(2017年1月9日)明确指出改进耕地占补平衡管理,建立以数量为基础、产能为核心的占补新机制,通过“算大账”的方式,落实占一补一、占优补优、占水田补水田,促进耕地数量、质量和生态三位一体保护。从巴南区2014-2018年水田占比来看,近5年比例均为52%,落实了政策要求。同时从表2、图2可以看出5年间 15° 以下耕地占比保持不变,也同时佐证了耕地质量保护有力。

表1 巴南区历年耕地变化情况(单位: hm^2)

年份类型	2014	2015	2016	2017	2018	三调阶段成果
耕地	58034	57836	57575	57565	57599	43711
水田	29958	29800	29660	29678	29704	21481
水田比	52%	52%	52%	52%	52%	49%

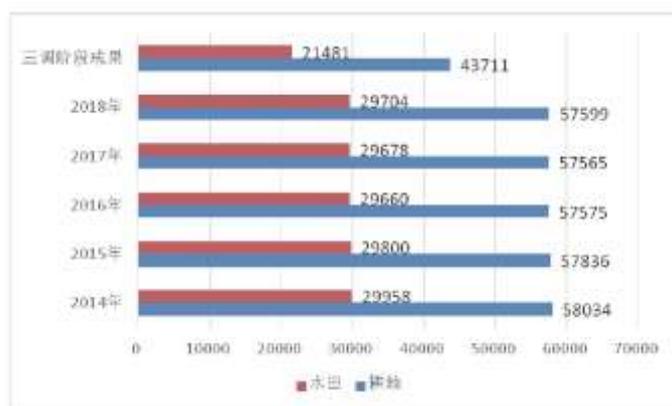


图1 巴南区历年耕地变化情况 (单位: hm²)

1.3 重质量、数量，轻利用

从表1可以发现就目前三调阶段成果与2018年对比分析，巴南区耕地数量突然急剧下降13888hm²，与二调历年变化情况不符。而从表3可以发现巴南区2018年有将近12956hm²耕地在三调阶段成果中为林园地，占比达93%。横向对比，石柱县、奉节县、潼南区均存在以二调为基础的变更与三调阶段成果中耕地差异大，且流向也主要为林园地，分别为83%、72%、88%。从技术层面看，三调耕地较二调耕地减幅较大主要是因为二调按照国家下发的图斑(主要是新增建设用地)变更，历年因农业结构调整由耕地变化为林园地的图斑未能及时变更，而三调按照实际地类调查，全面体现了各地类变化。

表2 巴南区历年耕地坡度变化情况(单位: hm²)

坡度年份	合计	≤2°	2° ~6°	6° ~15°	15° ~25°	>25°
2014	58034	2923	1839	20596	18569	14107
	100%	5%	3%	35%	32%	24%
2015	57836	2901	1817	20434	18551	14132
	100%	5%	3%	35%	32%	24%
2016	57575	2882	1811	20324	18463	14095
	100%	5%	3%	35%	32%	24%
2017	57565	2841	1803	20325	18475	14122
	100%	5%	3%	35%	32%	25%
2018	57599	2832	1801	20340	18492	14134
	100%	5%	3%	35%	32%	25%
三调阶段成果	43711	1947	3999	19982	10755	7027
	100%	4%	9%	46%	25%	16%

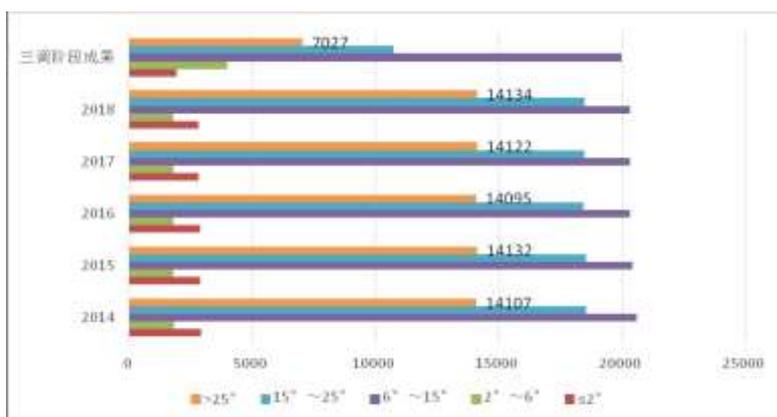


图 2 巴南区历年耕地坡度变化情况 (单位: hm²)

变更技术差异所暴露出的耕地数量锐减现实情况揭示了耕地保护数量、质量、生态以外的第四方面关注的问题，即耕地实际利用状况。数量和质量在一定程度上得到有效保护，但是却没有有效利用起来，有耕地，有好耕地，却没有好利用，也就是在当前的耕地数量、质量、生态三位一体的保护导向下，耕地实际利用方向并没有严格监管。一方面存在社会经济发展，使劳动力向更高收益行业转型，大量劳动力流出，从而导致耕地抛荒，自然形成林园地。另一方面则是当前大力支持的土地规模流转经营模式，流转后大部分农场主会种植果林、药材等经济价值高的作物，耕地非粮化现象普遍存在。

表 3 部分区县 2018 年与三调阶段成果对比分析 (单位: hm²)

	巴南区	石柱县	奉节县	潼南区
2018 年耕地	57599	56518	73325	93207
三调耕地	43711	49553	60701	76391
三调较 2018 年耕地减少量	13888	6965	12624	16816
其中变为林园地	12956	5815	9143	14844
林园地减少量占比	93%	83%	72%	88%

2 耕地保护新形势

2020 年 10 月 16 日，第 40 个世界粮食日我国以“端牢中国饭碗、共筑全球粮安”为主题开展了一系列宣传活动，目的在于进一步唤醒全民的粮食安全意识，用实际行动端牢中国饭碗。

粮食问题一直是全球问题。当前，全球粮食紧缺问题是难以克服的“瓶颈”，粮食安全形势不容乐观。据联合国粮农组织统计，全球 76.33 亿人口中至少还有 8.2 亿人面临饥饿，相当于每 9 人就有 1 人在挨饿。在发展中国家，每 5 个人里就有 1 人营养不良，有 20% 的发展中国家人均粮食占有率是无法保障的，因为饥饿每年夺走上千万人的鲜活生命。2020 年的蝗灾和新冠肺炎疫情，更是给全球粮食安全敲响了警钟，形势更加严峻。

民以食为天，十几亿人口要吃饭，这是我国最大的国情。“手中有粮、心中不慌”在任何时候都是真理。党的十八大以来，

我国致力于促进农村一二三产业融合发展，支持和鼓励农民就业创业，推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接，并在产业规划、精准施策、细化服务、技术护航等方面大力扶持，让农村拥有大批能创业、懂创新的新农民，保住了耕地红线，促进了农作物优质高产，有效地稳住了农业的根基。

新冠疫情背景下，习总书记多次强调“中国饭碗任何时候都要牢牢端在自己的手上”“我们的饭碗应该主要装中国粮”，这就要求我们一直坚持的“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”这一基本国策真真实实落实下来，让保护的18亿亩耕地切实发挥作用。严格落实国办发〔2020〕44号文件精神，明确耕地利用优先序，强化租赁农地监测监管，对工商资本违反相关产业发展规划大规模流转耕地不种粮的“非粮化”行为，一经发现要坚决予以纠正，并立即停止其享受的相关扶持政策。

在现实和政策双重倒逼下，耕地保护将逐渐从“数量、质量、生态”三位一体保护模式转变为“数量、质量、实用、生态”四位一体的保护体系。耕地保护不能仅停留在数值上的数量和质量，而是保护的耕地带动了多少发展，需要更多从“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念去落实耕地保护的国策。重保护轻利用不符合现实要求，保护不是最终目的，保护的目的是将保质保量的耕地得到充分利用，并满足粮食能掌握在自己手里的需求。因此，如何在保证有效耕地面积的同时维持有效的耕种率是今后保护的重点方向。

3 新发展理念下耕地保护新路径

3.1 以“创新”理念探索耕地保护与利用新方式

“创新”理念强调耕地保护以创新利用方式、创新监管形式为核心。国办发〔2020〕44号文指出的“加强对种粮主体的政策激励，支持家庭农场、农民合作社发展粮食适度规模经营，大力推进代耕代种、统防统治、土地托管等农业生产社会化服务，提高种粮规模效益”是一种利用方式的创新。其中“代耕代种、统防统治、土地托管等农业生产社会化服务”有着广阔的利用空间。在当前人们生活水平提高的背景下更加强调整吃的健康、吃的绿色，通过在城镇中大力推崇“每人一亩地”，周末与家人一起劳作，平时则由农业生产社会化服务代管代种，并利用远程监控，城镇居民随时查看方式实现异地耕作，也有效监管了耕地利用方向。

3.2 以“协调”理念构筑耕地保护与利用新思路

“协调”理念则强调耕地保护与利用全链条上的各主体相互协调配合，前期需要政策指导，如落实修订农村土地经营权流转管理办法，督促各地区抓紧建立健全工商资本流转土地资格审查和项目审核制度以及各类农村抵押障碍。中期则需要市场主体资本、技术下乡，并投入直播等热门的宣传手段，后期则需要监管平台通过网络、巡查等多种手段监督每个环节的既定效果，及时解决不协调事宜。只有做到各主体有效协调互动，才能将耕地保护与利用落到实处。

3.3 以“绿色”理念强化耕地保护与利用初心

“绿色”理念强调筑牢生态安全屏障，坚持保护优先、自然恢复为主，实施山水林田湖草生态保护和修复工程，是耕地保护应有之义。一是强化“休养生息”，落实休耕轮休耕种方式；二是生态施肥，科学用肥，保护耕地根基；三是注入“采菊东篱下，悠然见南山”的绿色生活方式，让自耕自用成为城乡居民向往的绿色生活。“不忘初心，方得始终”，耕地是我们确保粮食安全的根本，唯有坚持绿色理念，才能连绵不断丰收。

3.4 以“开放”理念解封耕地保护与利用旧观念

“开放”则强调耕地保护与利用要打开思路，不可简单地将耕地理解为只能种粮，耕地保护仅与农民和政府有关，或者简

单地以行政手段要求农民守着耕地产粮。“开放”理念可以是以农耕文化村的形式吸引外面的人来一起耕作，“享受自己动手丰衣足食”的乐趣；可以是“稻渔牧歌”综合立体种养，可以是一季种粮一季种果的复合农业。“开放”理念就是强调保护与利用耕地方面在达到既有保护目标的前提下，实现多重效益，最终实现可持续利用耕地。

3.5 以“共享”理念重塑耕地保护与利用新机制

“共享”则强调城乡发展共享，城乡健康共享。城镇将智力、科技、资本等要素流向农村，流向耕地保护。而农村也将绿色食品带给城镇。要落实产粮大县奖励政策，健全粮食主产区利益补偿机制，着力保护和调动地方各级政府重农抓粮、农民务农种粮的积极性。支持建设粮食产后烘干、加工设施，延长产业链条，提高粮食经营效益。城镇与农村各自应认可彼此的价值，才能真正共享发展带来的红利。

参考文献:

[1]牛善栋, 方斌. 中国耕地保护制度 70 年: 历史嬗变、现实探源及路径优化[J]. 中国土地科学, 2019, 33(10):1-12.

[2]吕永祥, 把“中国饭碗”牢牢端在自己手中[EB/OL]. <http://www.71.cn/2020/1015/1103881.shtml>, 2020-10-15.