

让良田回归粮田

黄涛珍 赵小风 袁源

“耕地是粮食生产的命根子，是中华民族永续发展的根基。”粮食安全是维护经济发展、社会稳定最重要的压舱石。当前，粮食安全具有重要意义。耕地安全是粮食安全的重要保障和基础，也是促进农业高质量发展的基础和前提。相关数据显示，近30年，我国耕地面积一直保持在19亿亩以上，基本稳定，守住了18亿亩耕地红线。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出新粮食安全观，“谷物基本自给、口粮绝对安全”。2020年国务院《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》要求，采取有力举措防止耕地“非粮化”，切实稳定粮食生产，牢牢守住国家粮食安全的生命线。2021年自然资源部等多部委《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》指出，要严格落实永久基本农田特殊保护制度，严格管控一般耕地转为其他农用地。2022年中央一号文件明确指出，要落实“长牙齿”的耕地保护硬措施。在全面实施乡村振兴战略过程中，我们要充分认识保护耕地的重要性，协调处理好农业产业政策与耕地保护政策之间的关系，以合理的制度安排和高效的农业劳动生产率，确保耕地质量提升、粮食面积稳定、粮食产能增加，让良田回归粮田。

2010年—2021年全国粮食播种面积出现小幅波动。2010年全国粮食作物播种面积为11169万公顷，此后连续6年增加，2016年达到最高峰11923万公顷，此后3年粮食播种面积小幅下跌，至2019年为11606万公顷。此后，各地积极落实落地中央“藏粮于地、藏粮于技”指示精神，全国粮食播种面积连续两年实现增长，2021年达11763万公顷。江苏省粮食播种面积总体与全国变化趋势一致，但需注意的是，我省耕地“良田粮用”存在较为明显的空间分异，这与各地耕地资源禀赋、城镇化进程和经济社会发展水平密切相关。总的来说，影响“良田粮用”的因素大致有以下三点。

种粮收益的影响。随着农业生产资料和劳动力价格的上涨，农户种植粮食作物的成本越来越高，导致种粮收益下降甚至出现亏损的情况。与之相反，种植非粮食作物，虽然投入成本较高，但收益也高。

耕地流转的影响。一是受耕地流转成本影响。成本越高，越阻碍耕地“良田粮用”。耕地流转后经营者为了不亏本，必然选择种植收益更高的经济作物。二是受流转规模影响。流转规模小，耕地呈现细碎化，不利于机械化耕作，农户倾向于种植经济作物；流转规模大，易于开展机械化耕作和规模化经营，利于规模化种植粮食作物，耕地“良田粮用”比例高。

农业产业专业化的影响。农业产业化、一二三产融合发展，不断丰富乡村经济业态。农业产业专业化格局正在加速形成，空间扩散效应引导着农民调整种植结构与经营方向，这种专业化格局也会制约“良田粮用”。

可见，我们既要以最严格的耕地保护制度，确保“良田粮用”，也要落实惠农政策，推动“良田粮用”，更要用现代的农业科技和物质装备，强化“良田粮用”。

严格落实耕地用途管制。按照对粮食安全的重要性，将耕地划分为粮食生产功能区、永久基本农田和一般耕地，严格落实耕地用途管制。粮食生产功能区必须全部用于粮食生产，重点保障谷类作物的种植面积；加强粮食生产功能区监管，不得擅自调整粮食生产功能区，不得违规在粮食生产功能区内建设种植和养殖设施，不得违规将粮食生产功能区纳入退耕还林还草范围，不得在粮食生产功能区内超标准建设农田林网。

永久基本农田重点用于发展粮食生产，保障谷类、豆类、薯类的种植面积。一般耕地应在优先满足粮食生产的基础上，可用于油料作物、糖类作物、蔬菜、瓜果等食用性农产品生产，适度用于饲草饲料、棉花、药材、麻类等非食用农产品生产。严格控

制耕地转为林地、园地等其他类型农用地，对于耕地转为其他类型农用地的要编制耕地“进出平衡”方案。

宿迁的田野
摄影
刘继坤



通过农业补贴提高种粮积极性。加大对粮食种植的补贴力度。按照“谁种粮，谁受益”的原则，以价格为杠杆，稳定玉米、大豆生产者补贴和稻谷补贴政策，以此提高农户生产粮食的积极性。加强对种粮主体的政策激励。支持家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业发展粮食适度规模经营；创新粮食产销区合作机制，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。建立基于发展权的分类分级耕地保护机制。

针对粮食生产功能区、重要农产品生产保护区、永久基本农田保护区、一般耕地实行分类分级的种粮补贴制度，尤其是加大对粮食生产功能区的政策支持。相关农业资金向粮食生产功能区倾斜，优先支持粮食生产功能区内目标作物种植，加快把粮食生产功能区建成高标准粮田。将省域内高标准农田建设产生的新增耕地指标调剂收益优先用于农田建设再投入和债券偿还、贴息等。

推进高标准农田建设。以土地平整、农田水利建设、耕地质量提升为重点，优先在“两区”（粮食生产功能区、重要农产品生产保护区）以及永久基本农田保护区内推进高标准农田建设，有效提升耕地产能，缓解耕地空间破碎化。高标准农田建设，要统一规划布局、统一建设标准、统一组织实施、统一验收考核、统一上图入库，实现有据可查、全程监控、精准管理。

加强农地流转和耕地“粮田”变化监测。依法有序推进农地流转。探索建立工商资本租赁耕地的资格审查、项目审核、分级备案制度。严格防止工商资本大规模流转耕地的“非粮化”行为，鼓励和引导工商资本到农村从事良种繁育、粮食加工流通、粮食生产及专业化社会化服务等，与农户构建利益共同体，参与粮食全产业链发展。加强耕地“粮田”变化监测。综合运用卫星遥感影像和信息化技术、实地核查等手段，围绕粮食安全责任制考核等要求，对耕地种植情况开展调查，全面摸清耕地“非粮化”地块的位置、面积和发生时间，实行信息化、精细化管理，坚决确保耕地“良田粮用”。

建立耕地“良田粮用”协同工作机制。自然资源部门、农业农村部门等要充分对接国土空间规划、农业产业规划，在永久基本农田划定、“两区”划定、高标准农田布局等方面进行充分衔接，避免出现政策矛盾和空间冲突。同时，将耕地“非粮化”调查、监测、治理纳入“一张图”管理。针对不同地区耕地资源禀赋和社会经济发展的差异，农业农村、自然资源、财政、发改、粮食等主管部门要加强耕地“非粮化”治理研究，因地制宜、分类施策，确保良田回归粮田。

加强科学精准研究。我国自然地理条件、经济发展水平、农业种植结构、人口分布的区域差异造成了粮食供给和需求的区域

差异。因此，需要依据水、土、气候等自然条件，结合农业种植制度、人口分布、膳食结构等情况，分别对粮食供给和需求的总量、结构、空间布局进行深入研究，探讨水、土、人、粮等自然社会经济要素之间的空间耦合关系，为解决水、土、人、粮的空间错配，以及探索其空间适配提供精准的科学依据。