

基于广西民族村实地调研谈对 “非粮化”整治的思考

◎田 叹¹ 钱 龙¹ 赵 霞¹ 武舜臣²

摘要：耕地“非粮化”加剧了粮食潜在危机，“非粮化”整治是保障国家粮食安全的重要举措。本文基于对少数民族地区一个典型村庄“非粮化”整治的实地调研，对其做法和经验进行总结和梳理，分析整治成效以及面临的问题，为推动耕地“非粮化”整治稳妥有序进行提出思考和建议。

关键词：“非粮化” 整治行动 农户 粮食安全

一、发展现状

2020年底，我国脱贫攻坚战取得全面胜利，现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫，这是世界历史上前所未有的伟大成就（周飞舟，2021）。在全面脱贫后，农村较为突出的耕地“非粮化”问题在保障粮食安全背景下引起了政府的高度重视。2020年11月国务院办公厅发布了《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》。2020年12月中央农村工作会议上，习近平总书记强调：“要严防死守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。”2021年发布的中央一号文件再次强调要坚决遏制耕地“非农化”，防止“非粮化”。自此，全国各地针对耕地“非粮化”展开了整治行动。耕地“非粮化”地区差异大、情况复杂，尽管整治行动取得了显著的成效，但同时也面临一些困难和问题，

本文基于广西民族村的实地调研，对当地“非粮化”整治做法和经验进行总结和梳理，分析整治成效以及面临的问题，为推动耕地“非粮化”整治行动稳妥有序进行提出思考和建议。

本研究选取的调研点是一个典型的现代农业村庄，之所以称其为典型，是因为民族村不仅基层组织齐全，而且是南宁市脱贫攻坚的示范村。民族村位于南宁市马山县东部，目前全村辖15个屯，23个村民小组，共700余户，3000多人。其中瑶族约占全村人口总数的85%，建档立卡脱贫户300余户人，2018年整村脱贫摘帽。全村耕地面积160多公顷，主要种植玉米、木薯等农作物，养殖桑蚕、猪、牛、黑山羊等，2021年人均收入1.6万元。近年来，该村荣获国家森林乡村、全国综合减灾示范村、全国计划生育工作先进单位、自治区文明村镇、南宁乡村振兴示范村、南宁市无走私示范村等系列荣誉称号。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“党的十八大以来党领导维护国家粮食安全的实践和经验研究”（编号：22ZDA117）、国家自然科学基金面上项目“农业社会化服务对化学农资减量施用的影响：理论机制、效应识别与政策优化”（编号：72273061）、江苏省社会科学基金青年项目“江苏农业转型发展中耕地非粮化治理研究”（编号：22GLC015）、服务国家特殊需求博士人才科研专项课题“粮食初加工机械化、劳动力转移对农民合作社经营绩效的影响研究”（编号：BSZX2021-03）。

作者简介：田叹（1987—），男，博士生，研究方向为农业经济。

二、案例分析

(一) “非粮化”现状

民族村主要少数民族有壮族、瑶族，以前是马山县的一个贫困村，土地石漠化严重且缺乏水源，“九分石头一分土”。粮食作物只能种植玉米，气候则往往是旱涝交替。当地农业配套设施和社会化服务体系薄弱，村民多在广东务工。

数据上，据南宁市自然资源局发布的“邕护田”在线基层常态化实地巡查平台显示，民族村2022年耕地现有量168.6公顷，永久基本农田保护146.64公顷，耕地保护目标为168.16公顷。2023年监测至今尚未发现疑似占耕，当地“非粮化”整治取得了显著成效。

(二) “非粮化”整治的实践

1. **以法规制度抓统筹。**作为一个连续不断的行政、法律和强制系统，法律、法规和政策规定是国家构建“国家——社会”关系的重要手段和方式（王汉生和吴莹，2011）。作为管理的依据和基础，法规制度对“非粮化”整治行动作出了法理依据与条文解释。除了国家层面的发文，马山县人民政府发布的《马山县人民政府关于禁止耕地“非农化、非粮化”行为的通告》（马府字[2022] 24号）对当地“非粮化”整治行动进行有效统筹。文件以“坚决从严从快查处”规定了对非法占用基本农田违法行为的处置措施，并对责任部门作出了明确分工，避免了因职责交叉、任务不清导致监管越位或缺位。

2. **以基层组织促落实。**近年来政党权威向基层行政组织渗透，推动治理权力下沉。在民族村“非粮化”整治行动中，县包村干部以及驻村工作队依托“党建+网格化”管理体系，将排查工作落实到村组、细化到田块，并对照南宁市下发的耕地图斑进行全面摸排，实现动态监管和图斑

录入。同时及时制订问题整改方案，细化整改政策和措施。快速查处严格执法，化解矛盾纠纷，确保违法主体清理腾退等工作平稳推进。

3. **以提质改造稳生产。**针对民族村现有耕地石漠化严重、土层薄、肥力低的现状，南宁市民族团结进步专项工作提出“给予少数民族地区政策倾斜支持”，2019年8月南宁市自然资源局会同马山县政府部门在民族村实施耕地提质改造项目。通过对荒地、旱地等综合治理，建成连片水田、易于耕作、旱涝保收的粮食生产基地，缓解了保护耕地和占补平衡压力。耕地提质改造后，“旱改水”项目新增水田面积20.3374公顷；新修筑农渠1358.95米、排灌渠44.81米、泵站5座等水利设施，灌溉保证率提升85%，^①有效促进了党和国家的土地整治和耕地保护等政策红利在当地落地生根，提高了当地粮食生产条件，进一步促进民族团结、社会稳定。

4. **以科技创新助监管。**广西壮族自治区“田长巡”实地巡查系统和南宁市研发的“邕护田”APP为各级田长、护田员提供了精细化管理和简易化工作的技术支撑。通过按层级按区域的精细化权限控制，提供简单易用查询分析及问题上报功能，形成日常巡田和图斑核查处置的业务闭环。民族村护田员充分利用软件开展实质性日常巡查工作，建立日常巡查和监测监管机制，加强耕地“非农化”“非粮化”问题的联合检查和抽查核验。在时空大数据助力下，对耕地进行常态化实地巡查和地图核查处置更加便捷。

(三) 存在的困难和问题

1. **完全“趋粮化”生产难度大，成本高。**民族村具有典型的大石山区、丘陵地貌特征，土地石漠化且多为旱地，无灌溉设施，土层薄肥力低。为了适应干旱的自然环境，玉米和木薯套作成为当地主流的种植选择，同时村民在多山的环境条

^①冯秋.耕地提质改造为少数民族地区“乡村振兴”保驾护航[EB/OL].(2021-11-15)[2023-10-31]http://zrzyj.nanning.gov.cn/xwdt_57/nndt/t4948160.html.

件下有着发展养殖业和林果业的主动意愿，“非粮化”整治下对这些产业的清理腾退不仅带来补偿压力，还容易引发矛盾。当地政府曾通过“旱改水”工程推广水稻、小麦的种植，然而抽水和基建成本巨大^①。在这种土地禀赋上要求完全“趋粮化”既不易实现，也会产生巨大的成本。

2. “非粮化”边界定义尚不明确。由于“非粮化”问题地区差异大、情况复杂，国家层面并未制定统一整治方案，而是要求各地结合本地实际自主制定具体工作方案，采取针对性特色化措施（蓝海涛等，2021）。这就使得村民乃至基层工作人员并不清楚诸如：木薯虽然是薯类但有毒性，需加工后方可食用，往往作为工业原料出售，算不算粮食作物？“非粮化”针对的土地究竟是耕地、基本农田还是永久基本农田？不同的土地上执行的是“非粮化”还是“非农化”整改等等问题。这些问题在“非粮化”整治行动中往往造成困惑和误解，甚至引发争端。

3. 永久基本农田的划定不尽合理。一方面，软件监管下的永久基本农田图斑是基于早期“三区三线”的划定，大石山区的村民在早年的拓荒时去山谷中开垦耕地，而随着城镇化加速和农村劳动力外流，留守的老人无力再背着几十斤的玉米翻山越岭。另一方面，脱贫攻坚期为发展产业将区位条件好的平耕地用作建设用地，而将永久基本农田划在并非良田好地的地方。这些土地基础耕作条件差，不具备作为永久基本农田的条件。农民在这些土地上种植了经济作物，表面看违反土地政策，但事实上却符合发展规律（钟钰等，2023）。对于这些地块的认定标准和方法在具体实践中还需要进一步细化和完善。

4. “非粮化”整治效果难以维持。长期以来，农户种粮比较收益偏低。粮食生产和非粮生产之间的利益剪刀差直接影响耕地的用途选择，从而诱发耕地“非粮化”（黄祖辉等，2022）。这

是我国耕地“非粮化”问题的根源。在土地石漠化、耕作条件差的民族村这类村庄“非粮化”倾向体现得更为明显。耕地“非粮化”整治效果难以长期维持，一旦放松管控，就有可能再回“非粮化”。

三、思考与建议

基于以上分析，本文对“非粮化”整治行动提出以下政策建议：

（一）“非粮化”治理要因地制宜

正视丘陵地区耕地“非粮化”压力较大的现实，在稳定粮食生产的前提下，适当拓宽粮食主销区农户种植权限，拓展耕地功能，延伸农业产业链，推进共养、轮作和套作等综合种养模式，全面提升耕地资源利用率，顺应农户由下而上的诉求，激发农户生产积极性。

（二）明确非粮化边界

首先，将非粮食作物明确为除谷物、豆类、薯类外的农作物（孟菲等，2023），避免因“擦边球”问题造成过度执法。其次，为了避免“非粮化”整治扩大化，建议将“耕地非粮化整治”明确为“基本农田非粮化整治”。农业农村部、财政部《关于做好2022年农业生产发展等项目实施工作的通知》等文件中也使用了遏制耕地“非农化”、基本农田“非粮化”的表述。

（三）优化基本农田划分方案

建议当地自然资源局重新对不同类型土地重新划定，需要重新考量山谷中不易耕作的耕地的认定标准，并明确划线边界。同时将那些“隐藏”起来留作建设用地的优质耕地重新划入永久基本农田（陈印军，2023），而将那些本不应该划入永久基本农田的土地划出，切实做到“基本农田”名副其实。

（四）助力种粮降本增效

耕地“非粮化”的根本原因还是种粮比较收

^①抽水成本约1元/吨，用电成本0.6元/度，水电费2-3万元/年。

益偏低，这既是我国耕地“非粮化”问题的根源，也是我国农业长期以来难以解决的痛点。建议多渠道增加农户收入：首先，当前我国粮食生产的主力仍然是以家庭为单位的小农户，确保对小农种粮补贴只增不减，惠农政策要切实落实到小农头上；其次，发展适度规模经营，并赋予新型经营主体联农带农的责任和义务，严格管控乡村中“精英俘获”等行为；再次，完善农业社会化服务体系，调动留守老人和妇女能动性，补充农村劳动力；从次，推动农村宅基地改革，创新试点流转方式，实现农户收入和良田面积的同步增长；最后，鼓励引导小农参与高价值“精品农业”，结合当地特色发展优势产业，实现农业增效和农户增收。

参考文献：

[1] 周飞舟.从脱贫攻坚到乡村振兴：迈向“家国一体”的国家与农民关系 [J].社会学研究,2021,36 (06) :1-22+226.

[2] 王汉生,吴莹.基层社会中“看得见”与“看不见”的国家——发生在一个商品房小区中的几个“故事” [J].社会学研究,2011,25 (01) :63-95+244.

[3] 蓝海涛,涂圣伟,张义博等.整治耕地“非粮化”面临的新矛盾与隐忧 [J].中国发展观察,2021 (17) :58-60.

[4] 钟钰,李国祥,陈明.财经三人谈：治理耕地“非粮化”“非农化”痛点在哪? [EB/OL].环球网 [2023-05-27].
<https://3w.huanqiu.com/a/de583b/4D3YoNlxLFP?agt=10>.

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

[6] 孟菲,谭永忠,陈航等.中国耕地“非粮化”的时空格局演变及其影响因素[J].中国土地科学,2022,36(01):97-106.

[7] 陈印军.我国耕地“非粮化”整治成效、困难、问题及对策建议 [J/OL].中国农业资源与区划:1-6 (2023-08-03) [2023-10-07].<http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.3513.S.20230803.1647.012.html>.

(作者单位：1.南京财经大学粮食和物资学院、2.中国社会科学院农村发展研究所)

(上接第 51 页)

农业强国建设的篇章已经打开，共同富裕和乡村振兴的号角再次吹响。全国人民特别是农业农村战线的广大群众，正满怀信心踏上新的征程，提升乡村产业，提振乡村经济，促进宜居宜业和美乡村建设，助推社会主义农业强国建设，踔厉奋发迈向社会主义现代化，是期待，是心愿。我们深信在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，一定能谱写精彩的农业强国新篇章。

参考文献：

[1] 习近平：加快建设农业强国 推进农业农村现代化 [EB/

OL]. (2023-03-15) [2023-10-30].https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/15/content_5746861.htm eqid=afdfde7f00038f850000003646ed2c7.

[2] 胡春华.建设宜居宜业和美乡村 [N].人民日报,2022-11-15 (06) .

[3] 唐仁健.敲定建设农业强国目标，切实抓好新时代新征程“三农”工作 [EB/OL]. (2023-03-16) [2023-10-30].
https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/16/content_5747021.htm.

[4] 黄承伟.在共同富裕进程中防止返贫与全面推进乡村振兴 [EB/OL]. (2023-03-03) [2023-10-30].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1759356520119534043&wfr=spider&for=pc,2023-03-03/2023-03-15>.

(作者单位：四川省工业贸易学校)