

基于粮食安全底线思维的耕地保护： 现状、困境及对策

于法稳 代明慧 林 珊

(中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732)

(菏泽学院商学院,山东 菏泽 274015)

(中国社会科学院大学应用经济学院,北京 102488)

摘要:粮食安全是“国之大者”,是国家安全的重要基础,是治国安邦的首要任务,更是关系国民经济发展、社会稳定和国家自立的全局性重大战略问题,事关国运民生。耕地是保障国家粮食安全最根本的基础性资源,但当前耕地不仅在数量上刚性递减,而且总体质量不高,存在耕地土壤污染问题。保障国家粮食安全,需要破解耕地资源禀赋信息不准确、数量递减、质量退化、“非粮化”、政策落实不到位等方面的困境。为此,应加强党对耕地保护的绝对领导,从政策机制、制度安排及基础设施等方面采取有效措施,牢牢守住18亿亩耕地红线,加强高标准农田建设,确保国家粮食安全。

关键词:粮食安全;底线思维;耕地保护

中图分类号: F224

文献标识码: A

文章编号: 1007-7685(2022)12-0009-08

DOI: 10.16528/j.cnki.22-1054/f.202212009

一、引言

粮食安全是国家安全的重要组成部分,是保障我国经济发展、社会和谐、政治稳定的重要基石。党中央、国务院始终高度重视粮食安全问题,并将其作为治国理政的头等大事。习近平总书记在党的二十大报告中提出“全方位夯实粮食安全根基,全面落实粮食安全党政同责,牢牢守住18亿亩耕地红线,逐步把永久基本农田全部建成高标准农田,确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。”^[1]耕地是农业生产最根本的基础性资源,要保障国家粮食安全,就必须不打折扣地守住18亿亩耕地红线,不断提升耕地质量及整个农田的综合产能,让每一寸耕地都成为丰收的沃土。2022年中央一号文件《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴重点工作的意见》明确提出,“牢牢守住保障国家粮食安全和不发生规模性返贫两条底线”,“落实‘长牙齿’的耕地保护硬措施。”^[2]一系列耕地保护政策“组合拳”的实施为我国耕地保护工作的顺利开展指明了方向。在“十四五”乃至更长时期,国际政治经济形势、国内社会经济发展、全球气候变化等各种因素相互叠加,使我国耕地保护面临的形势更加严峻,应引起高度关注并采取更加有效、精准的措施,以期更好地对耕地实施全方位保护,从数量、质量和生态三个层面确保18亿亩耕地红线,夯实国家粮食安全基础,牢牢把住粮食安全主动权。

作者简介:于法稳,中国社会科学院农村发展研究所、生态环境经济研究中心研究员,中国社会科学院大学应用经济学院教授;代明慧,中国社会科学院农村发展研究所访问学者,菏泽学院商学院讲师;林珊(通讯作者),中国社会科学院大学应用经济学院博士研究生。

注:本文是中国社会科学院创新工程项目“农业农村绿色发展理论与政策研究”(编号:NFS2018A01)和山东省社科规划项目“粮食安全目标下山东省防止耕地‘非粮化’的农户行为响应及调控机制研究”(编号:22DJJJ04)的成果。

从理论研究层面看,学术界普遍认为,粮食数量安全是以一定的耕地面积为基础,而粮食质量安全则取决于耕地土壤的质量。没有耕地资源的安全,就没有国家粮食安全。因此,只有从耕地保护视角着手,才能从根本上解决国家粮食安全问题。^[3]但当前我国耕地保护中还存在一些突出问题。例如,一些地区特别是个别粮食主产省、粮食生产重点县出现耕地的“非农化”“非粮化”现象,如果这种现象蔓延,将会对国家粮食安全构成一定威胁。^[4]再如,当前不同利益主体的决策行为与产业发展取向共存并相互叠加,导致耕地的“非粮化”趋势,在一定程度上对国家粮食安全造成潜在威胁。保护耕地就是保护粮食安全的生产力,只有保护耕地安全,才能保证以粮食为主的农产品产量,粮食安全问题才能得到根本解决。实现耕地的有效保护需要处理好粮食数量安全要求与优质耕地资源日益减少之间的矛盾,以及粮食质量安全要求与耕地污染日益严重之间的矛盾,还要把握好耕地保护与经济发展、粮食安全、农村稳定、生态安全、政府政绩等之间的关系。^[5]在耕地保护确定区域方面,应加强粮食主产省、重点县的耕地保护,特别加强这些区域的基本农田建设,为确保我国粮食安全打下坚实基础。^[6]从我国耕地的现实来看,我国人多地少,耕地总体质量偏低,耕地后备资源短缺且开发难度大、开发成本高等,短期内难以形成有效的土地粮食生产力,对保障国家粮食安全的贡献率不高。一个不可否认的事实在于,在快速城镇化、工业化进程中,耕地的刚性递减在短期内难以有效遏制,耕地质量还有趋于下降的风险,加上人为因素与气候因素的相互叠加,耕地保护面临的形势将会更加严峻。从上述耕地保护的层面、理论层面及实践层面的分析可以看出,新时代实现耕地的高质量保护、确保18亿亩耕地红线、保障国家粮食安全,是摆在全国人民面前的迫在眉睫的战略课题。当前,我国耕地保护表现出哪些新特点?面临哪些棘手问题?粮食安全底线思维下耕地保护还需要破解哪些困境?要破解这些困境需要采取哪些对策?探索这些问题的答案正是本文的基本出发点。

二、当前耕地保护中存在的主要问题

耕地保护是关系我国经济社会可持续发展的全局性战略问题。一直以来,我国持续关注耕地保护,取得了巨大成就。但近些年来,受极端天气频发、国际形势趋紧及突发事件迭出等多重因素相互叠加的影响,粮食安全问题更加突出,耕地保护更加迫切。当前,我国耕地保护中依然存在一些突出问题。

(一) 耕地面积呈刚性递减,尤其是优质耕地持续减少

在快速城镇化、工业化进程中,近年来每年减少的耕地面积均高于增加的耕地面积,由此导致我国耕地面积呈刚性递减趋势。截至2021年底,全国耕地面积为19.18亿亩。从第三次全国国土调查(简称“三调”)数据看,“二调”以来的10年间,全国耕地减少了1.13亿亩,年均减少面积略有扩大,主要原因是农业结构调整和国土绿化。需要特别注意的是,在减少的1.13亿亩中,优质耕地所占比例较大。因为社会经济发展过程中占用的多是优质耕地,而补充的耕地往往质量较差,由此导致耕地整体质量下降。此外,在全面推进乡村振兴战略进程中,无论是乡村产业的发展,还是生态宜居乡村建设,都需要土地提供支撑,由此可能导致农村新型建设用地需求的增长并进一步挤压耕地空间。

(二) 耕地土壤健康水平堪忧,对农产品质量安全构成威胁

从耕地质量角度看,当前存在明显的“低”与“污”两个问题。“低”主要是指耕地的基础地力低,“污”即耕地土壤的污染问题。据《2021中国生态环境状况公报》数据显示,全国耕地质量平均等级为4.76等,较2014年提升了0.35个等级,耕地地力年均提升0.7%。^[7]其中,一至三等的耕地面积为6.32亿亩,占耕地总面积的31.24%,四至十等级的中低等耕地面积占耕地总面积的68.76%,表明全国耕地以中低等耕地为主,耕地土壤地力有限。一方面,先天不足的耕地资源禀赋、14亿人口的粮食需求压力使我国耕地被迫长期超强度使用,耕地基础地力退化严重,2011—2020年基础地力对粮食贡献率仅为50%左右。^[8]另一方面,为保障国家粮食安全,长期高强度利用土地导致耕地利用失控化。传统农业生产方式过度依赖化肥、农药、杀虫剂、除草剂等化学投入品,导致日益严重的农业面源污染,打破了农田生态系统粮食本地化的生态安全模式。^[9]2018年,我国三种粮食作物(稻谷、小麦、玉米)平均化肥投入

达到374公斤/公顷,是国际公认的化肥施用安全上限225公斤/公顷的1.66倍。^[10]2020年,我国水稻、小麦、玉米三大粮食作物化肥利用率为40.2%,大量流失的总氮、总磷等随着地表径流进入水体或耕地土壤,从而对地下水体、耕地土壤等造成一定污染,也对农产品质量安全构成威胁。^[11]

(三) 多元化利益主体的决策行为助推耕地的“非粮化”趋势

从政府角度看,在全面推进乡村振兴背景下,一些地方将乡村产业振兴作为主要抓手,在国家相关政策支持下大面积发展设施农业,以提高农业生产效益;或以全域旅游理念为引领,在县域范围内大力发展乡村旅游业。然而,这两种产业选择方向都容易导致耕地的“非粮化”趋势。从土地流转主体角度看,规模化经营是实现农业现代化的主要途径,但调研发现,基于收益考虑,流转土地存在全年性、季节性两种“非粮化”倾向,特别是非粮食主产省区的非粮化率相对较高,且土地流转规模越大,“非粮化”倾向越明显。从耕地承包主体角度看,受国家政策、种粮收益及农民进城务工等多因素影响,一些农村特别是山区丘陵地带普遍出现了耕地多年撂荒、全年撂荒、季节性撂荒、粗放经营的隐性撂荒等现象。^[12]“十四五”乃至更长时期,在大食物观之下消费结构会进一步转变,耕地“非粮化”形势可能更加严峻。

(四) 中央政府与地方政府目标错位,影响耕地保护政策的实施成效

对于中央政府而言,制定并实施耕地保护相关政策的根本目标是严守18亿亩耕地红线,保障国家粮食安全,把饭碗牢牢端在自己的手中。对于基层政府尤其是非粮食主产地区而言,在以GDP为导向的政绩考核机制没有得到根本性转变的前提下,作为耕地的直接管理者会更倾向于获得建设用地指标,以满足地方社会经济发展对土地的需求,即偏重的是GDP而不是耕地红线,更不是粮食产量。因此,在落实耕地保护过程中,一些地方会在形式上与中央政策表现出一致性,而在目标上则存在一定的相悖性。此外,“占优补优”“增减挂钩”“土地整理”等耕地占补平衡的制度性、技术性措施在实践中也面临一定阻碍,主要原因在于耕地后备资源奇缺、增减挂钩复耕困难大且整理潜力不足,“占优补优”等措施与当前农村实际情况存在一定差距。因此,实践层面仍然存在需要克服的困难和挑战。

三、粮食安全底线思维下耕地保护需要破解的五大困境

耕地保护是一个复杂的系统工程。从上述的问题剖析中可以看出,保障国家粮食安全、加强耕地保护的艰巨、时间紧迫、意义重大。未来,耕地保护需要着力破解五大困境,其中不仅涵盖耕地的数量和质量问题,而且涵盖耕地保护与利用等政策问题。

(一) 如何确保耕地资源禀赋信息的精准性

“三调”数据显示,我国耕地面积为19.18亿亩,其中水田与水浇地占49.67%、旱地占50.33%。但这仅仅是一个数量概念,并不能反映耕地的质量特征与空间分布特征。确保耕地资源禀赋信息的精准性是新时代耕地保护的基础与前提,也是粮食安全底线思维下耕地保护急需破解的困境之一。第一,18亿亩耕地红线的信息不够全面。党中央、国务院高度关注耕地保护,多次强调18亿亩耕地红线是我国粮食安全的生命线、警戒线、高压线,任何时候都不能有丝毫放松。历年中央一号文件、中央农村工作会议等都提出严守18亿亩耕地红线,表明国家严守耕地红线的鲜明态度。但对18亿亩耕地红线保护仅仅提出了数量概念,没有综合考虑耕地的质量、地理分布等因素。由此,在耕地保护实践中,基层政府可能会出现理解上的偏差,即只关注耕地面积,忽视耕地质量等级。尤其是城镇化、工业化占用的耕地多处于城镇周边,耕地土地生产力较高,而通过“土地整理”“占补平衡”“增减挂钩”等方式补充的耕地,土地生产力往往较低。第二,耕地数据的准确性有待提高。事实上,为了实现地方社会经济的发展,基层政府在决策时更多地关注如何在国家耕地保护政策框架之内,挖掘获取更多土地指标的可能性。尽管国家层面采用了一系列高科技手段,尽可能地获得准确的耕地面积数据,但与真实数据依然存在较大偏差。通过基层调研发现,一些地方政府通常拥有管理和统计两套数据,两者存在显著差异,而且与国家卫星监测数据也有明显的不一致性。

(二) 如何切实遏制耕地面积的刚性递减

“三调”数据显示,2019年我国建设用地面积为6.13亿亩,较2009年第二次国土调查增加了1.28亿亩,增幅26.5%。调研发现,当前我国耕地面积刚性递减态势依然会持续一段时间,短期内难以全面遏制。第一,城镇化对耕地的占用依然会持续。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》指出了县城对城乡融合发展的支撑作用,以及对促进新型城镇化建设的重要意义。但自上而下城镇化政策的推动易诱发城镇空间扩张,从而导致建设用地规模持续扩大。尽管国家明确提出要防止大拆大建、贪大求洋,一些地方依然采取隐蔽方式搞“变形走样”的城镇化,占用了大量耕地。此外,从基层调研发现,一些地方在推动城镇化进程中违背农村发展规律,肆意扩大村庄拆迁范围,集中居住社区建设占用了大量优质耕地。第二,工业化占用耕地规模会持续扩大。为推动社会经济高质量发展、提升生态环境质量、满足人民日益增长的美好生活需要,城镇的环境规制体系日益完善,往往会提高生产企业的进驻门槛,制定一系列负面清单。在此背景下,越来越多的生产企业会向广大乡村延伸,大量优质耕地被用于厂区和工业园区建设。

(三) 如何保护和提升耕地土壤的健康水平

国家粮食安全涵盖了数量安全、质量安全和结构安全。为此,需要足够的耕地资源,更需要健康的耕地土壤。在推进农业强国建设过程中,如何保护和提升耕地土壤的健康水平是需要破解的又一困境。第一,耕地质量本底依然较差。2021年,我国高产田仅占耕地总面积的31.24%,中产田占耕地总面积的46.81%,二者将成为未来粮食增产的重点区域和重要突破口;低产田占耕地总面积的21.95%,将是提升耕地土壤质量的瓶颈和难点。第二,补充耕地只重数量不重质量。“土地整理”“增减挂钩”等技术或政策措施是实现耕地占补平衡的有效途径。尽管基层政府会采取各种方法实现耕地数量的平衡,同时也将决策行为控制在国家政策允许范围之内,但对区域耕地产能的变化缺乏系统全面的分析。由于社会经济发展过程中被占用的优质耕地的土地综合生产率较高,而补充的耕地产能较低,从技术层面来讲,耕地土壤肥力的改善与提升需要一定周期,短期内难以实现。第三,耕地土壤污染治理任务依然繁重。尽管我国农用地土壤环境状况总体稳定,国家对耕地土壤的关注度也不断提升,但受传统农业生产方式的影响,面临的治理任务依然繁重。

(四) 如何有效保障耕地用于粮食作物种植

近年来,由于种粮的比较效益较低,加上乡村产业振兴的推动,导致耕地“非粮化”倾向蔓延。从大食物观角度看,耕地的“非粮化”能够实现双赢或多赢目标,但对国家粮食安全造成的影响也不容忽视。第一,多种新因素相互叠加导致耕地“非粮化”趋势。一是种植结构调整导致的耕地“非粮化”可能会持续。从增加农民收入、推动农业经济发展角度看,农业结构调整、压减粮食播种面积、扩大经济作物种植面积具有明显的经济效果,但对区域粮食生产能力会造成一定影响。特别是随着土地流转规模的进一步扩大,耕地“非粮化”趋势可能因此而进一步蔓延。二是乡村产业振兴下的耕地“非粮化”仍会持续。近年,各地乡村旅游出现了“井喷式”发展。很多地方将乡村旅游作为实现乡村产业振兴的重要抓手之一,以全域旅游理念为引领,在县域范围内大力发展乡村旅游业,却加重了农村耕地的“非粮化”趋势。第二,耕地闲置撂荒现象仍会存在。2021年,农业农村部印发《关于统筹利用撂荒地促进农业生产发展的指导意见》,对遏制耕地撂荒发挥了一定作用,但如果采取有效措施解决根本问题,耕地闲置撂荒现象仍会存在。一是源于家庭劳动力短缺导致的耕地撂荒。近年来,大量农村劳动力选择进城务工,工资性收入日益成为农户增收的主要来源。留守的老人、妇女难以应对极端气候导致的自然灾害,所以大量土地被闲置撂荒。二是源于种粮收益低导致的耕地撂荒。近年来,尽管国家推行了一系列保障农民种粮收益的政策性举措,如提高粮食收购价格,但由于农资价格持续上涨,农民种粮的收益空间并未得到实质性扩大,一定程度上挫伤了农民种粮的积极性,并由此导致耕地的闲置撂荒。

(五) 如何确保国家耕地保护政策取得实效

近年来,为保障粮食安全,国家实施了最严格的耕地保护制度,并采取了“占优补优”“增减挂钩”“土地整理”等一系列耕地占补平衡的制度性、技术性措施。尽管这些措施取得了一定成效,但尚未达到预期目的,确保耕地保护政策取得实效仍是未来需要破解的一个现实问题。第一,国家有关耕地保护的政策制度难以落地。在系统分析耕地保护相关政策的基础上,结合相关基层调研发现,国家相关政策未能完全实现预期目标的主要原因在于,有关政策性措施与当前农村实际情况存在一定差距。如在耕地“占补平衡”中,对于政策提出的“严禁占优补劣、占水田补旱地”根本要求,在耕地后备资源严重不足的情况下很难实现。在此情况下,一些地方政府也只能通过“占优补劣”来实现耕地的数量平衡。有关研究表明,1996—2009年有300万公顷优质农田被占用,其中约80%分布在东中部地区,近20年因“占优补劣”导致我国耕地生产能力下降约2%。^[13]第二,保障高标准农田建设成效并实现其可持续性任务艰巨。加强高标准农田建设是补齐农业基础设施短板、增强农田防灾抗灾减灾能力的有效途径,更是提升耕地粮食生产力的重要保证。党的二十大报告提出“逐步把永久性基本农田全面建成高标准农田”。^[1]从实践来看,需要着力解决高标准农田建设中设施不配套、验收不规范、管护不到位、效果不评估等问题,高标准农田应对极端天气的能力也需实现实质性提升,从根本上解决问题。

四、粮食安全底线思维下加强耕地保护的对策

坚持粮食安全底线思维,应牢牢守住18亿亩耕地红线,时刻保证粮食生产能力处于安全、稳定水平,确保需要时能产得出、供得上。为此,应在坚持党对耕地保护的绝对领导下,围绕耕地资源信息准确、耕地数量和质量安全、耕地土壤健康、耕地用途管制及农田基础设施系统化建设等方面采取措施。

(一) 加强党对耕地保护的绝对领导,全面树立粮食安全的底线思维

习近平总书记在党的二十大报告中提出“全面落实粮食安全党政同责”。^[1]为此,应加强党对耕地保护的绝对领导,高质量推动耕地保护。第一,加强党对耕地保护的绝对领导。“十四五”乃至更长时期,对优质耕地占用依然存在刚性递增的可能,实现耕地占补的数量与质量平衡任务依然艰巨。为此,必须加强党对耕地保护的绝对领导,切实高质量推动耕地“占补平衡”,确保18亿亩耕地红线。同时,要综合考虑耕地保护的数量、质量、空间等因素,树立全面、系统的新型耕地保护观,在注重保护耕地数量与质量的同时,明确耕地的区域空间分布,确保“图斑”与“地块”的一致性,夯实国家粮食安全的基础。第二,全面树立粮食安全的责任意识。各级党委政府应自觉与党中央保持高度一致,牢固树立粮食安全责任意识,特别是13个粮食主产省(区)680个粮食生产核心区、非粮食主产省(区、市)120个粮食生产大县(市、区)的党委政府,应大力抓好粮食生产。第三,切实强化粮食安全的风险意识。必须清醒地认识到,当前影响粮食安全的风险因素更加多元、更加持久,特别是气候因素、资源因素、经济因素、安全因素等交织在一起相互叠加,对粮食安全构成的威胁更具复杂性。

(二) 建立部门协作机制,利用信息化技术确保耕地资源信息准确

耕地是粮食安全最根本的资源保障。需要切实建立部门协作机制,充分利用信息化技术手段,以提高耕地资源信息的准确性、及时性、公开性,为高质量保护耕地提供支撑。第一,建立国家层面的部门协作机制,协同推进耕地保护。一方面,借助信息技术和遥感监测技术,全面准确核实耕地资源信息,特别是耕地面积及空间分布信息,并及时将相关信息公开;另一方面,统一耕地等级评价标准。当前,自然资源部、农业农村部各有一套标准用于耕地等级评价,导致耕地等级评价结果的不一致。为此,建议在国家层面统一耕地等级评价标准,提升评价结果的权威性。第二,加强耕地动态变更监测,准确把握耕地面积的变化特点。一方面,充分利用遥感监测和国土变更调查相结合的方式,对耕地动态变更,特别是永久基本农田进行实时监测,并将其作为耕地动态管理的依据;另一方面,自然资源部门应及时提供卫星遥感监测结果的完整信息,为耕地管理提供依据。当前,自然资源部门提供的耕地图斑时间信息不充分,导致相关行动推进不畅。第三,建立完善有效的土壤污染状况监测网络及信息化管理平台。以农用

地和重点行业企业用地为重点,依据科学性、适宜性原则,借鉴地表水、地下水水质监测的做法,科学设置土壤环境质量的国控监测点位,并逐步建立相应的监测网络。开展土壤污染状况详查,并建立土壤环境质量基础数据库,以提升土壤环境监测能力。同时,尽快构建全国土壤环境信息化管理平台,一方面,对上述途径形成的土壤环境基础数据库进行有效管理;另一方面,在规定范围内发布土壤污染状况信息,给予居民一定的知情权,逐步提高其对土壤污染状况的认识及参与土壤污染防治的积极性。

(三) 实施最严格的耕地保护制度,保障耕地数量与耕地质量双安全

坚持最严格的耕地保护制度,守住18亿亩耕地红线,并充分考虑耕地的质量因素。第一,严格控制城镇化、工业化对优质耕地的占用。针对城镇化进程中一些地方违背农村发展规律,将大量优质耕地用于新居住点建设,以及工业园区向广大乡村延伸,占用大量优质耕地的现象,应进一步严把城镇化、工业化对耕地占用的审批关,并强化监督。需要特别指出的是,一些高校、科研机构在为地方编制发展规划时,应全面树立保护耕地、保障粮食安全的意识,不能单纯从理论层面对城镇、工业园区进行空间布局规划。同时,严格控制以生态建设为借口违规占用耕地的行为,尤其要严控对优质耕地的占用。为及时遏制耕地保护中的违规问题,建议将耕地保护作为中央生态环保督察的重要内容之一。第二,坚持以耕地土地生产力为准则,高质量实现耕地“占补平衡”。应以耕地土地生产力为准则,有效确保耕地“占补平衡”制度目标的实现。具体来说,在实施耕地“占补平衡”的区域,应以当前耕地或占用耕地的平均产出水平(如单位面积的粮食产量)为基准,对补充的耕地进行评估,目的在于达到占补耕地产出的均衡。比如,若2亩补充的耕地产出水平与上述基准持平,则将2亩折算成1亩。其后随着补充耕地土壤肥力的培育,产出水平逐渐提高,再按照上述方法进行折算,可以把折算出的耕地面积纳入后备耕地资源库。只有如此才能高质量实现耕地“占补平衡”,为国家粮食安全提供保障。第三,采取有效措施,修复和提升补充耕地的生产力。在实施中低产田改造、高标准农田建设等技术措施中,在强化工程建设的同时,应着力改善耕地土壤肥力,提升耕地的产能。特别是应严格执行国家规定的验收标准,将以工程量为中心的验收模式转变为以成效为核心的验收方式,确保技术措施能实现预期目标。同时,建议从法律层面采取强制措施,对经过严格审批但确实需要占用耕地特别是优质耕地的项目,要求施工主体采取耕作层剥离措施,为补充的耕地提供优质土壤,以保障补充耕地的土地生产力。

(四) 采取多种有效措施实施质量提升工程,提高耕地土壤健康水平

耕地土壤质量直接决定着以粮食为主的农产品品质,因此,需要全面树立健康引领理念,采取有效措施,全面提高耕地土壤健康水平,确保农产品质量安全,助力健康中国战略的实施。第一,高质量打好农业面源污染防治攻坚战。充分考虑农业面源污染的多源性特点,对区域农业面源污染情况及空间分布特点进行科学分析,并具体提出相应的防治技术需求,以提高技术措施的精准度,推动从注重实施过程向注重实效的根本转变。同时,从根本上转变末端治理的思维方式,从化学投入品的绿色化、减量化着手,切实降低农业面源污染流量,并采取生态措施、农艺措施等手段,消减耕地土壤、水体内污染物存量,这才是治本之策。第二,发挥中医药优势,提升耕地土壤健康水平。农业生产是一个自然再生过程,应遵循自然生态规律,采取生态学方法,处理农业生产过程中出现的生态环境问题,而这为中医药应用于耕地土壤保护提供了可能。为此,应探索中医药应用于耕地土壤改良的可能性及有效途径,在不同区域进行试验示范,逐步建立系统的规范及标准,以提高中医药应用于农业发展的安全性和有效性,促进耕地土壤健康水平的提升,为农业高质量发展夯实基础。第三,依靠大数据支撑,因地制宜科学确定土壤治理方案。当前,应充分利用信息化技术手段,精准获得农业生产环境数据,再基于大数据对农田生态系统污染进行多元素融合处理,提出科学的治理方案。^[4]第四,加强管理制度体系建设,提升土壤污染防治能力。一方面,建立土壤污染防治管理体系,实施农用地分类管理,特别是根据土壤环境质量类别实施精准管理,确保土壤健康水平。另一方面,构建土壤环境治理体系,真正做到因地制宜,实事求是地依据土壤面临的污染风险精准施策,确保实现土壤质量的不断提升。

(五) 全面严格实施耕地用途管制,确保永久基本农田用于粮食生产

2021年,自然资源部等多部委联合下发《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》,明确提出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、严格执行永久基本农田占用与补划的规定。这为高质量实施耕地保护提供了根本遵循。第一,保障永久基本农田面积的永久稳定。永久基本农田的划定对保障粮食安全发挥了重要作用,但在实践中也存在如下现象:一些地方为了社会发展容易获得土地支撑,会采取“划远不划近”“划劣不划优”等手段;一些地处山区丘陵地带的区域将永久基本农田“上山、下川”,导致公益林地与基本农田相互重叠;^[14]特别是在东、西部地区之间的跨区域“占补平衡”中,占用的耕地土地生产力都较高,而补充的耕地土地生产力较低,尽管实现了耕地数量平衡,但粮食生产能力受到严重影响。对此,相关部委应高度重视当前政策的局限性,以及地方执行政策中的不当行为,及时优化调整现行的政策内容。第二,科学调整结构,确保粮食播种面积稳定。根据相关重大战略部署,科学调整种植结构,寻找“稳”与“扩”关系的均衡点。为此,一方面,以规划为引领,科学布局种植业空间。根据当前粮食、大豆、油料的生产空间布局情况及未来要实现的目标,对种植业的空间规划进行适当调整,以引领农业的未来发展。另一方面,开展系统研究,找到粮食种植面积与大豆和油料种植面积的均衡点。组织不同学科的科研力量,基于大豆和油料产量的目标定位开展系统研究,提出不同区域结构调整的优化方案,特别是粮食种植与大豆、油料种植的均衡方案,确保粮食安全。

(六) 加强农田基础设施系统化建设,提升农业应对极端天气的能力

农业是与自然环境联系最为紧密的产业,也是受自然影响最直接的产业。近年来,在全球气候变化背景下,日益频繁的极端天气的影响范围和程度不断扩大,由此导致的危害也更加严重。要应对极端天气对农业可能造成的影响及改善农业生产条件,需要不断完善农田基础设施,提升农业绿色发展能力。^[4]第一,完善农田水利设施体系,提升农业应对极端天气的能力。应以系统论观点指导农田水利设施建设,不仅要注重灌溉设施建设,而且要注重排涝设施建设,提高设施的系统性,有效应对干旱天气及暴雨天气,实现旱能灌、涝能排,降低农业生产的受灾风险;在适宜区域实现地下水、地表水利用设施的连通,提升农田水利设施能力,更好地应对气候变化导致的极端天气。第二,加强高标准农田建设,全面提升土地产能水平。党中央国务院高度重视高标准农田建设,并提出一些政策措施加以推动。需要清晰地认识到,高标准农田建设的核心在于提升土地产能水平。因此,应严格执行国家规定的验收标准,采取工程标准与目标标准相结合的方式验收高标准农田,确保技术措施能实现预期目标。同时,开展高标准农田建设工程保险制度试点,确保高标准农田建设质量及效益。

(七) 建立完善有效的制度机制体系,切实保障耕地保护高质量发展

耕地保护取得实效并实现高质量发展,需要完善有效的制度机制提供保障。为此,应建立激励与约束相协调的制度机制体系。第一,建立有效的保障机制,高质量推动耕地保护。一是建立生态补偿机制。保证充足的财政转移支付用于粮食主产省和粮食生产重点县的补偿,确保其能以耕地保护为核心,生产出足量、优质的粮食;粮食主销区应根据从粮食主产区调拨的粮食数量,给予一定的横向生态补偿,以弥补粮食主产区保护耕地、保障粮食生产的损失。二是建立评价监督机制。对各种措施补充耕地的土地生产力进行评价,包括是否符合相关标准、是否达到预期效果及提高到优质耕地土地生产力水平需要的时间等,并由第三方进行评估和实施监督。第二,实施中央耕地保护督察制度,为高质量推动耕地保护提供制度保障。一是开展中央耕地保护督察。借鉴中央生态环境保护督察的成功经验,实施耕地保护督察;或在中央生态环境保护督察中,进一步强化对耕地保护的督察力度。为此,应根据中央耕地保护督察的具体要求,细化各级党委政府及其职能部门的责任清单;建立耕地保护目标评价体系,实施绩效考核;建立领导干部任期耕地保护责任制,形成溯源追责机制。二是明确督察的重点区域及问题。根据粮食生产区域分布情况,选择重点区域进行督察。应将我国13个粮食主产省作为耕地保护督察的

重点区域,采取更加严格的标准并加大督察力度。同时,明确重点区域耕地保护督察的重点问题,实现耕地的高质量保护,更好地保障国家粮食安全。

参考文献:

- [1]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022.
- [2]中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见[EB/OL].[2022-02-22].中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2022-02/22/content_5675035.htm.
- [3]朱侃,陈秋红,孙泉坤.近20年来国内农业经济研究:议题、脉络与走向[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(1):85-96+166-167.
- [4]于法稳,林珊.碳达峰、碳中和目标下农业绿色发展的理论阐释及实现路径[J].广东社会科学,2022(2):24-32.
- [5]吴正红,燕新程.经济快速发展时期我国耕地保护的困境与出路[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2007(6):54-61.
- [6]于法稳,王广梁,林珊.粮食主产区农业发展的关键问题及路径选择[J].重庆社会科学,2022(7):6-18.
- [7]2021中国生态环境状况公报[EB/OL].[2022-05-28].中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2022-05/28/content_5692799.htm.
- [8]孔祥斌.休养生息制度背景下的中国耕地保护转型目标框架与路径[J].湖南师范大学社会科学学报,2021(3):1-12.
- [9]于法稳,黄鑫.新时代农业高质量发展的路径思考[J].中国井冈山干部学院学报,2019(6):128-135.
- [10]郭珍.中国粮食作物化肥施用与单产增长的相互演进态势及其地区差异分析[J].湖南科技大学学报(社会科学版),2020(4):80-85.
- [11]于法稳.新时代农业绿色发展动因、核心及对策研究[J].中国农村经济,2018(5):19-34.
- [12]于法稳,林珊.中国耕地“非粮化”:趋势、原因及对策[M]//魏后凯,黄秉信.中国农村经济形势分析与预测(2021—2022).北京:社会科学文献出版社,2022.
- [13]石玉林,唐华俊,王浩,等.中国农业资源环境若干战略问题研究[J].中国工程科学,2018(5):1-8.
- [14]于法稳.基于绿色发展理念的智慧农业实现路径[J].人民论坛·学术前沿,2020(24):79-89.

(责任编辑:金光敏)

Cultivated Land Protection Based on Bottom Line Thinking of Food Security: Current Situation, Difficulties and Countermeasures

Yu Fa-wen, Dai Ming-hui, Lin Shan

(Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732)

(School of Business, Heze University, Heze Shandong 274015)

(School of Applied Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488)

Abstract: Food security, “the Top Priorities of the Country”, deciding the national prosperity and the people’s wellbeing, is the prerequisite for national security, the primary task of running the country, and also a major strategic issue related to national economic development, social stability and national self-reliance. Cultivated land is the most fundamental and basic resource to guarantee the national food security. However, the quantity of current cultivated land is not only decreasing, but also the overall quality is not high. At the same time, there are some pollutions in the cultivated land soil. To ensure national food security, we need to solve the difficulties of inaccurate information on cultivated land resource endowment, decreasing quantity, degradation of quality, “non-grain” and incomplete implementation of policies. The Party’s leadership over the protection of cultivated land shall be strengthened from aspects of the policy mechanism, system measures and infrastructure to firmly hold the 1.8 billion mu red line of arable land and ensure national food security.

Keywords: Food Security; Bottom Line Thinking; Cultivated Land Protection