

咨 询 报 告



中 国 农 业 科 学 院

中国农业发展战略研究院

第 77 期

2021 年 8 月 11 日

关于提升我国粮食安全与耕地保护主动权的建议

摘要：“藏粮于地”、“藏粮于技”战略构筑了我国粮食安全的两大基石，其中“地”是“技”的基础，是发挥“技”的平台和保障。当前，我国耕地资源潜力有限、耕地保护压力巨大、耕地过度开发和粮食浪费等问题非常严峻。优化利用耕地资源，可巩固粮食稳产增产基础，挖掘粮食安全潜力新的来源，也可缓解国家耕地保护压力，提升耕地保护的综合效果。为此，我们认为应该以确保国家粮食安全为核心目标，面向国民营养健康和资源环境可持续利用，结合食物消费结构变化趋势优化利用耕地资源，为国家耕地保护与利用政策赢得更多回旋空间，也为国家粮食安全与农民增收做出新的贡献。

“藏粮于地”、“藏粮于技”致力于解决国家粮食增产问题，构筑了国家粮食安全基石，同时也面临耕地保护压力巨大、耕地资源潜力有限、耕地过度开发等问题，亟待优化利用耕地资源，巩固粮食稳产增产基础，挖掘粮食安全潜力来源，提升国家粮食安全与耕地保护的主动权。

一、我国粮食持续丰收的资源约束趋紧

（一）耕地后备资源严重不足，补充开发代价巨大。全国耕地后备资源调查评价结果显示，我国共有耕地后备资源 8 029.15 万亩，其中荒草地占 64.3%、盐碱地占 12.2%，集中连片耕地后备资源仅 940 万亩，且以草地、盐碱地、内陆滩涂为主。耕地后备资源开发存在生态环境约束、开发难度大和经济成本高等难题，如果开发利用不当，将造成生态环境破坏。如果以生态安全考量，可供开垦的耕地后备资源十分有限。

（二）优质耕地产能接近饱和，高标准农田的粮食增产空间有限。国土“二调”数据显示，全国共有水浇地和水田 9.16 亿亩，这些基本都是优质耕地，通过高标准农田建设等项目投入，集约化利用程度较高，已经带来了诸如土壤污染、地下水污染、地下水漏斗等较为突出的环境生态问题，继续增产的资源环境“瓶颈”凸显，潜力十分有限；中低产田主要分布在自然条件较差的区域，虽有一定的增产空间，但受制于热量、水土资源条件，改造提升难度较大。而且，由于中低产田主要分布在山地丘陵区，一些边际土地正在退出耕作，一定程度上影响粮食产能。

（三）粮食产量重心持续北移，存在较大的可持续风险。受耕地面积“南减北增”和粮食生产“南缩北扩”的双重影响，“北粮南运”已成为我国粮食区域流动的基本格局。粮食产量重

心已由 1996~2005 年在河南省开封市祥符区附近徘徊，到 2010 年首次跨过黄河北移至河南封丘县的东南部，2014 年起已抵达河北省境内，并仍在持续北移。“北粮南运”形势下北方地区产粮压力增大，导致了东北黑土地退化、北方地下水位持续下降等环境后果，也带来了运输成本增加、稳定供应风险加大等问题，如果不尽快扭转这种局面，后续生态修复的成本将非常高昂，长期代价巨大。

二、资源优化利用可以为国家粮食安全与耕地保护赢得更多主动权

（一）撂荒地与闲置废弃用地的潜力较大。随着我国城镇化的快速推进，耕地“撂荒”现象明显增多，尤其是山地丘陵地区的边际土地撂荒较为严重。同时，我国空心村土地整治潜力达 1.14 亿亩，空心村空废闲置土地、农村工矿废弃地等低效建设用地的潜力较大。

（二）耕地利用结构的优化需求迫切。我国居民膳食结构正在不断升级，由“粮菜型”向“粮肉菜果多元型”转变。根据我国台湾、香港与日韩的消费趋势，我国居民肉禽类食品消费需求仍有一定增长空间，相应地，会增加对饲料用粮的需求。但目前国内耕地生产仍侧重关注粮食尤其是口粮生产，需要加强供求衔接，既确保足够的粮食产量规模，同时也确保生产出来的粮食、食物能满足广大城乡居民的营养健康需要。

（三）遏制耕地流转伴随的“非粮化”现象可释放部分耕地产能。2019 年全国农村承包地流转率为 37%，流转面积达 5.5 亿亩，其中浙江、江苏、上海等发达地区的土地经营权流转比例高达 50% 以上，东北地区和粮食主产区土地经营权流转比例也普遍

高于全国平均水平。由于种粮比较效益较低，流转土地的“非粮化”现象较为严重，例如《河南省农村土地流转情况调查报告》曾发现该省农户流转土地的“非粮”比例高达40%，土地经营大户的“非粮”比例超过60%。

（四）反食物浪费可以节约一定的耕地资源。食物浪费背后隐藏的资源环境额外代价、“内卷化”的不良社会风气以及日趋严重的营养健康问题，已受到全社会的普遍诟病，反食物浪费已得到全社会、得到党和政府的高度关注。国家粮食安全既需要增产“开源”，也需要减损“节流”。通过减少食物浪费，可以减少无效的粮食生产与耕地占用。从目前国内相关研究成果看，只要采取严厉措施，把城市餐饮食物浪费减少一半，至少可以节约3 000~5 000万吨粮食。《中华人民共和国反食物浪费法》正式颁布，为减轻国家耕地等资源环境压力和粮食安全压力，提供了难得的历史机遇。

三、关于优化利用耕地资源的若干建议

（一）坚决实施最严格的耕地保护制度。严守耕地红线，提升耕地质量，确保粮食生产的土地基础不动摇。对长江三角洲、珠江三角洲、华北平原、江汉平原、四川盆地等原有的优质稻米、小麦主产区，应在此轮国土空间规划中严格划定城市发展边界，保护永久性基本农田。对北方粮食主产区，应根据水资源承载能力与光温土条件，科学划定粮食适宜生产区、核心生产区、后备潜力区，合理确定粮食生产适度规模，保护优质耕地资源，并制定相应的政策措施。

（二）改革调整耕地占补平衡和补充耕地政策。针对新开垦耕地质量等级低、生态风险高、产量不稳定等问题，要从以边际

土地开发为主的耕地数量占补平衡方式，转向质量兼顾以及水土资源的优化配置，加大对污染、压损、撂荒耕地的综合治理力度，依法管控、用途管制并举，建好、保护好和用好宝贵的耕地资源。持续推进退化土地综合整治和农村空废宅基地、工矿废弃地等存量土地复垦利用。

(三) 合理调整耕地利用结构。建议根据耕地质量等级与居民膳食消费结构变化，明确耕地利用的优先顺序，确保优质耕地主要用于种植稻谷、小麦、玉米三大主粮，一般耕地可根据市场需求，用于种植经济作物、饲草饲料等其他作物，发挥耕地的多功能作用。建立健全优质耕地利用与粮食支持保护相挂钩的机制，对优质耕地出现大面积“非粮化”的情况，可在各级乡村振兴绩效考核、粮食安全责任考核和粮食生产先进评选时实行“一票否决”；对于种粮大户、粮食主产区，加大财政转移支付力度，确保优质耕地种植粮食可以获得合理的经济效益。

(四) 促进供给侧和需求侧衔接。统筹推进农业供给侧改革与需求侧管理，供给侧立足大农业观、大食物观，研究激活南方地区、主产区、小农户的种粮积极性，探索建立营养健康型、气候智能型、资源利用高效型的可持续食物生产系统，持续提高食物供给规模、供应质量与竞争力；需求侧重点做好大循环，通过立法、宣传等形式，引导居民更加关注健康、营养和环保，逐步形成营养、健康、精致和理性的生活方式，持续巩固和提升国内粮食和食物系统的高质量发展，保证我国第二个百年奋斗目标顺利实现。

(五) 立法遏制耕地“非粮化”现象。《土地管理法》《农村土地承包法》等相关法律对未改变耕地性质的“非粮化”没有做

出禁止性规定，应尽快组织推动相关立法，完善对耕地“非粮化”的相关法律责任条款。对于耕地流转行为，应将细化的土地用途作为流转合同的必备条款，建立担保责任机制，约束耕地非粮化行为。

供稿人：陈秧分 王介勇 康永兴 卢昱嘉

（中国农业科学院农业经济与发展研究所
中国科学院地理科学与资源研究所
农业农村部规划设计研究院）

(欢迎引用、摘编、全文刊载, 请注明出处, 尊重著作者知识产权。)

责任编辑: 梅旭荣

通讯地址: 北京市海淀区中关村南大街 12 号

联系电话: 82106717

中国农业科学院战略研究中心

电子信箱: icads@caas.cn

邮 编: 100081

本期印数: 70 份

中国农业科学院战略研究中心 印发