

# 咨 询 报 告



中 国 农 业 科 学 院  
中国农发战研院

第 92 期

2023 年 3 月 10 日

## 分区域夯实粮食生产“良田”根基的对策建议

**摘要：**党的二十大报告提出，“全方位夯实粮食安全根基”“全面落实粮食安全党政同责”。粮食安全党政同责要求主产区、产销平衡区、主销区承担不同的粮食生产责任，即主产区要不断提高粮食综合生产能力，产销平衡区要粮食基本自给，主销区要稳定和提高粮食自给率，并要求将粮食播种面积作为约束性考核指标。如何夯实本行政区域粮食生产“良田”根基、稳定和增加粮食播种面积成为三大区域全面落实粮食安全党政同责共同的首要任务。

当前，新增建设和改造提升高标准农田、推进撂荒地复耕复种、推进粮食生产功能区“非粮化”耕地复耕复种是三大区域稳定和增加粮食播种面积的主要途径。主产区已建成高标准农田数量巨大，因过去投资标准普遍偏低和受到自然灾害破坏等因素影响，很大一部分已建成高标准农田已影响到使用成效，改造提升需求迫切，剩余建设任务面临建设难度大、投入成本高的难题；产销平衡区已建成高标准农田数量也较大，面临与主产区同样的难题。产销平衡区通过推进撂荒地复耕复种增加粮食播种面积有一定潜力，面临农田水利基础设施老化损坏严重、机械化程度低、复耕复种后无人种植的难题；主销区通过推进撂荒地和粮食生产功能区“非粮化”耕地复耕复种增加粮食播种面积有一定潜力，推进撂荒地复耕复种面临与产销平衡区同样的难题，推进粮食生产功能区“非粮化”耕地复耕复种面临为让农户放弃种植效益更高的经济作物需要给予更多补偿的难题。破解上述难题，在制度上需要进一步压实三大区域抓粮的政治责任，在实践上需要基于耕地利用现状及增加潜力和粮食自给现状的差异分区域提出对策建议。

### **一、三大区域耕地利用现状及增加潜力**

2022年中央一号文件首次提出“永久基本农田重点用于粮食生产，高标准农田原则上全部用于粮食生产”。党的二十大报告提出“逐步把永久基本农田全部建成高标准农田”。2020年印发的《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》和2021年印发的《关于统筹利用撂荒地促进农业生产发展的指导意见》要求，在遏制耕地“非粮化”和撂荒的同时对现有的“非粮化”耕地和撂荒地分类制定处置方案，粮食生产功能区内的“非粮化”

耕地和平原地区的撂荒地复耕后优先用于粮食生产。结合第三次全国国土调查（以下简称“三调”）对耕地地类减少的主要原因的分析，基本可以推断，新增建设和改造提升高标准农田、推进撂荒地复耕复种、推进粮食生产功能区“非粮化”耕地复耕复种是当前三大区域夯实本行政区域粮食生产“良田”根基、稳定和增加粮食播种面积的主要途径。

### **（一）主产区高标准农田新增建设和改造提升任务艰巨**

截至 2020 年底，13 个粮食主产区已累计建设完成高标准农田 5.75 亿亩，占其耕地总面积的 43.9%。根据《全国高标准农田建设规划（2021—2030 年）》（下称《规划》），主产区新增建设任务约占总任务 4 亿亩的 70%，据此推断，到 2030 年，主产区将新增高标准农田约 2.8 亿亩，届时累计建成高标准农田将达到 8.55 亿亩，占其耕地总面积的 65.2%。2021—2022 年，主产区已完成约 1.4 亿亩建设任务，加上之前的 5.75 亿亩已达到约 7.15 亿亩。

主产区已建成高标准农田数量巨大，因过去投资标准普遍偏低和受到自然灾害破坏等因素影响，存在着工程不配套、设施老化损毁等问题的高标准农田数量也较大，已影响到使用成效，改造提升需求迫切。同时，主产区新增高标准农田建设任务还剩约 1.4 亿亩，面临的难题是集中连片、施工条件较好的地块越来越少，建设成本持续攀升，剩余建设任务依然艰巨。此外，新增建设和改造提升高标准农田由于投入大、周期长、回报少，长期主要依靠财政资金和农民筹资，社会资金和金融资本进入动力不足，迫切需要创新投融资方式。

## **(二) 产销平衡区通过推进撂荒地复耕复种增加粮食播种面积有一定潜力**

截至 2020 年底，11 个粮食产销平衡区已累计建设完成高标准农田 1.74 亿亩，占其耕地总面积的 33.1%。根据《规划》，产销平衡区新增建设任务约占总任务 4 亿亩的 24%，据此推断，到 2030 年，产销平衡区将新增高标准农田约 0.96 亿亩，届时累计建成高标准农田将达到 2.7 亿亩，占其耕地总面积的 51%。2021—2022 年，产销平衡区已完成约 0.48 亿亩建设任务，加上之前的 1.74 亿亩已达到约 2.22 亿亩。

“三调”数据显示，除新疆的 10 个产销平衡区耕地面积都在减少，较“二调”减少 15.6%。11 个产销平衡区中有 10 个位于西部，西部是我国生态环境最脆弱、水资源最短缺的地区，耕地质量和复种指数明显低于全国平均水平，耕地撂荒特别是由于农业生产条件恶劣导致的被动撂荒情况较严重。例如，“三调”数据显示，甘肃具备整治条件的撂荒地面积约 550 万亩，约占全省耕地面积的 7%，其中，耕作条件差撂荒地占 44.7%、缺水撂荒地占 13.4%。

产销平衡区已建成高标准农田数量也较大，面临与主产区同样的难题。产销平衡区通过推进撂荒地复耕复种增加可用于粮食生产的耕地有一定潜力，但是撂荒地大多是丘陵山区坡地或细碎地块，农田水利基础设施老化损坏严重、机械化程度低，复耕复种后还普遍面临青壮年外出务工、老年人无力种植的难题。遏制土地撂荒现象和推进撂荒地复耕复种亟须破解上述难题。

### **(三) 主销区通过推进撂荒地和粮食生产功能区“非粮化”耕地复耕复种增加粮食播种面积有一定潜力**

截至 2020 年底，7 个粮食主销区已累计建设完成高标准农田 0.51 亿亩，占其耕地总面积的 66%。根据《规划》，主销区新增建设任务约占总任务 4 亿亩的 6%，据此推断，到 2030 年，主销区将新增高标准农田约 0.24 亿亩，届时累计建成高标准农田将达到 0.75 亿亩，占其耕地总面积的 96.2%。2021—2022 年，主销区已完成约 0.12 亿亩建设任务，加上之前的 0.51 亿亩已达到约 0.63 亿亩。

“三调”数据显示，7 个主销区耕地面积都在减少，较“二调”减少 30.3%。主销区经济发展水平较高，粮食与经济作物争地矛盾较突出，粮食生产功能区耕地“非粮化”问题也较严重，是耕地减少的主要原因。此外，主销区农民就业机会多、工资性收入高，耕作条件差、交通不便利的地区也存在撂荒弃耕现象。

主销区推进撂荒地复耕复种面临与产销平衡区同样的难题。主销区通过推进粮食生产功能区“非粮化”耕地复耕复种增加可用于粮食生产的耕地有一定潜力，面临为让农户放弃种植效益更高的经济作物需要给予更多补偿的难题。

## **二、三大区域夯实粮食生产“良田”根基的对策建议**

### **(一) 严格粮食安全党政同责考核并强化考核结果的运用，在制度上进一步压实三大区域抓粮的政治责任**

粮食安全省长责任制多年的实践证明，考核是有力抓手。目前，中央对省级党委政府的粮食安全党政同责考核办法在抓紧制定中，其中，考核指标设置的科学性、针对性和可操作性是重点。地方已有一些探索，例如，山东和四川将防止耕地“非粮

化”、广东将撂荒地复耕复种作为本行政区域粮食安全党政同责考核的重要内容。建议考核指标设置适当加大粮食播种面积、耕地保护等考核指标权重，还要针对主产区、产销平衡区、主销区耕地利用现状及增加潜力，充分体现区域差异。

粮食安全责任制考核多年的实践证明，通过严格考核并强化考核结果的运用，考核“指挥棒”作用得到有效发挥。地方也有一些探索，倾向于正面激励，例如，浙江对全年粮食播种面积、播种面积增幅位于前列的县分别给予一定的奖励，贵州对考核获得激励表扬的市（州）在省级粮食风险基金中予以一定资金奖励、在安排粮食安全保障相关中央和省级资金上给予倾斜支持。建议严格粮食安全党政同责考核，坚持严字当头，对成绩突出的进行表扬和政策资金优先扶持，对考核不合格的进行通报和约谈，树立重实干重实绩的鲜明导向。

## **（二）主产区要以新增和改造提升高标准农田为主要抓手，进一步夯实粮食生产的“良田”根基**

从2021年常住人口人均粮食占有量看，13个主产区人均粮食占有量平均为854公斤，远高于484公斤的全国平均水平，四川最低，也达到了428公斤。但是从粮食净调出量看，2003年13个主产区中有12个可以净调出粮食，2010年减少到10个，目前全国只有黑龙江、内蒙古、吉林、河南、安徽5个省（自治区）可以净调出粮食。粮食安全党政同责要求主产区要不断提高粮食综合生产能力，也就是在保障自身粮食供给的同时还要努力增加净调出量。

基于此，主产区要以新增和改造提升高标准农田为主要抓手，进一步夯实粮食生产的“良田”根基，为在保障自身粮食供

给的同时努力增加净调出量提供强有力的支撑。一是多元补齐建设资金短板。首先，加大政府投入力度，中央政府要继续把高标准农田建设作为支农投入的重点，合理制订不同类型区的亩均投资标准；地方政府要调整优化本级财政支出结构，将高标准农田建设作为重点支持范围。其次，健全完善投入保障机制和多元化筹资机制，有序引导金融、社会资本和新型农业经营主体投入高标准农田建设，推动加大高标准农田建设投入。二是多措并举破解建后管护难题。建后管护是高标准农田建设管理不可或缺的重要环节。首先，要加快健全多方参与、责任明确、协调顺畅、保障有力的高标准农田管护机制，核心是落实管护经费、管护主体和管护责任。其次，积极探索和总结推广成熟的管护经验和模式，例如，截至 2022 年年底，全国 26 个省（区、市）分别在不同层级探索推行田长制。

### **（三）产销平衡区要将新增和改造提升高标准农田与高效节水灌溉、撂荒地整治等统筹实施，加快补齐粮食生产的农田水利设施“短板”**

从 2021 年常住人口人均粮食占有量看，11 个产销平衡区人均粮食占有量平均为 331 公斤，都低于全国平均水平，广西最低，仅为 275 公斤。如果简单以人均粮食占有量 400 公斤衡量自给水平，11 个产销平衡区中有 9 个省（区）粮食不能自给，缺口都超过 10%，广西缺口最大，为 31.2%。粮食安全党政同责要求产销平衡区要粮食基本自给，也就是说粮食自给率要提高至 90% 以上。

基于此，产销平衡区还要充分挖掘耕地增加潜力，加快补齐发展粮食生产的农田水利设施“短板”，为实现粮食基本自给提供强有力的支撑。在新增和改造提升高标准农田方面，相关对策建议可

参考主产区。在推进撂荒地复耕复种方面，甘肃的经验值得借鉴，甘肃把具备条件的撂荒地优先纳入高标准农田建设范围，把高效节水灌溉与高标准农田建设同步实施，采取“党支部+合作社+农户”的形式有效解决了撂荒地复耕复种后无人耕种的问题。

#### **（四）主产区要着力推进撂荒地和粮食生产功能区“非粮化”耕地复耕复种，稳定区域内粮食播种面积**

从2021年常住人口人均粮食占有量看，7个主销区人均粮食占有量平均为100公斤，远低于全国平均水平。同样以人均粮食占有量400公斤衡量自给水平，7个主销区缺口都超过50%，平均在75%以上。粮食安全党政同责要求主销区要稳定和提高粮食自给率，但是主销区经济发展快、人口流入多、粮食消耗大，粮食需求持续刚性增长，而主销区粮食播种面积增加潜力十分有限，遏制撂荒地和粮食生产功能区耕地“非粮化”增量的压力仍然较大。

基于此，主销区要在遏制增量的同时着力推进撂荒地和粮食生产功能区“非粮化”耕地复耕复种，稳定区域内粮食播种面积。有利条件是，主销区经济发展水平普遍较高，地方财政有能力通过加大奖补力度调动镇村、农户种粮积极性，例如，浙江在全国率先实现“水稻完全成本保险”省域全覆盖，增设由省级财政补贴的补充保险，将每亩保额提升至能够覆盖全部生产成本，保费由各级财政补贴93%。

**供稿人：刘 慧 赵一夫**

**单 位：中国农业科学院农业经济与发展研究所**

中国农业科学院乡村振兴学院

中央农办 农业农村部乡村振兴软科学研究基地



(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](mailto: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