

激励相容视角下“非粮化”问题的综合治理逻辑与路径研究

钟晓萍 赵文杰

摘要: 构建“非粮化”综合治理体系是加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动的有力举措。面对实践中出现的耕地转作他用或撂荒等现象,我国实行“非粮化”监管且政策趋严,但尚未协调好粮食安全保障与农民利益保障的关系,出现了多元主体激励不相容现象,降低了农民对监管政策的接受度,催生了土地低度利用、“形式化种粮”以及土地流转积极性不高等消极行为响应,不利于粮食安全保障。为应对激励不相容带来的政策目标偏移,应以构建“基本农作物管理体系”为契机,将“非粮化”监管转向“非粮化”综合治理,以清晰界定、明确原则、有序治理优化“非粮化”管理政策,以激励引导、主体赋能促进多元主体激励相容,以夯实基础、节本增效强化激励相容环境建设支持,以技术集成、划定勘误实现技术赋能,从而构建起一套以激励引导为主、监管执行为辅、主体赋能为要、建设支持为基、技术监测为器的“非粮化”综合治理体系,更好服务于国家粮食安全保障。

关键词: “非粮化”;激励相容理论;新一轮千亿斤粮食产能提升行动;基本农作物

中图分类号: F320.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2026)01-0066-10

国无农不稳,民无粮不安。耕地是粮食生产的“命根子”,中央高度重视耕地保护工作,多次强调要将有限的耕地资源优先用于粮食生产,以保障国家粮食安全。党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》(以下简称“《建议》”)提出“加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动,增强粮食等重要农产品供给保障能力”,强调要“严守耕地红线”^①,对稳定粮食播种面积、提升粮食产能、有序规范开展“非粮化”整改、提升耕地质量提出了新要求。然而,进入21世纪,我国粮食播种面积占农作物播种总面积的比例,自2001年的68.13%波动增加至2016年最高的71.42%后,开始呈明显的下降趋势,2024年降至68.97%;与此同时,蔬菜、瓜果、苗木等种植呈增加趋势,如蔬菜播种面积占比从2001年的10.53%提升至2024年的13.52%,蔬菜瓜果成为“非粮化”

的主导类型^②。“非粮化”问题给国家粮食安全保障带来了挑战。对此,国家出台多项政策对耕地种植用途加以监管,并从适度宽松转向了严格监管,以防止粮田“非粮化”。国家对“非粮化”的监管,实际上是国家出于保障公共利益的目的对农民承包经营权所涵子权利的一种规范。但是,这种权利规范并未被给予公正的补偿,同时,农民种植粮食又不能获得与种植其他作物大致相等的收益。这使得“非粮化”监管的关键之一就在于有效处理好公共产品供给与个体利益保障间的矛盾,以稳定粮食播种面积、提升粮食产能、保障粮食等重要农产品供给。

现有关于“非粮化”的研究主要从成因、监管困境及可能的解决之道等方面展开。研究指出,受种粮比较效益低下导致农民种粮积极性不高和政府前期相关政策留下“非粮化”空间两方面因素的驱动,近年来我国“非粮化”日趋显著^[1]。而针对日益加

收稿日期:2025-09-24

基金项目:国家社会科学基金一般项目“新一轮土地延包中成员权的认定规范与权益分类保障研究”(25BGL195)。

作者简介:钟晓萍,女,安徽农业大学中国合作经济研究院教授(安徽合肥 230036)。赵文杰,男,通讯作者,中国农业大学人文与发展学院副教授(北京 100083)。

剧的“非粮化”逐渐强化的耕地用途监管政策,与当前“大食物观”发展理念难以完全适配^[2],面临着监管成本较高、监管成效难以长期维持、农民接受度不高、部分农民收益受损等挑战,可能激化矛盾,影响基层稳定^[3-4]。因而,部分研究分别提出了法律规范与监管强化^[5]、经济激励与政策支持^[6]、社会动员与组织赋权^[3,7]及差异化与渐进性整治等对策^[7-8]。现有研究成果提供了有益的借鉴,但仍在以下两个方面可做拓展:一是理论分析稍显不足,相关研究多集中于对比较效益驱动、政策执行偏差等“非粮化”现象的表层动因分析,缺乏对“非粮化”过程机理的深入理论研究。二是体系化的解决方案略有缺失,现有监管对策建议多聚焦于强化监管、经济激励等单点措施,尚未形成成熟的综合性治理体系研究范式。本研究从激励不相容的视角分析“非粮化”过程机理,而后从应对激励不相容诱发的政策目标偏移响应的角度,提出构建一套“非粮化”综合性治理方案,以期从理论分析深化与治理方案体系化设计两个方面对既有研究做出有益的补充。

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称“《决定》”)提出“健全保障耕地用于种植基本农作物管理体系”,2025年中央一号文件提出“制定基本农作物目录”^③,以此为契机,优化“非粮化”监管策略,构建一套“非粮化”综合性治理方案,既能体现《决定》提出构建基本农作物管理体系的新思路,也是响应《建议》提出加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动的有力举措。除引言外,本研究首先梳理我国“非粮化”严格监管引起激励不相容的理论线索与监管负向激励趋严的政策实践,而后讨论由于严格监管所诱发的三类消极行为响应,进而提出构建实现多元主体激励相容的综合治理方案,以期为更好地平衡公共产品供给与个体利益保障献策。

一、“非粮化”监管的理论线索与政策实践

激励相容理论意在实现个体目标与制度设计者目标兼容,但复杂的现实环境中常由于契约不完备、利益不协调等因素引发激励不相容,从而导致政策目标偏差。“非粮化”严格监管即是一个典例,并且实践中存在监管负向激励强化的趋势,可能进一步加剧激励不相容。

(一)理论线索:“非粮化”监管引起激励不相容

“非粮化”监管的关键之一是处理好公共产品供给与个体利益保障之间的矛盾,这需要有效的机制设计,而“激励相容”是机制设计的核心命题。现实经济中由于信息是分散和私有的,个体具有策略性和自利特征,经常出现个人目标与社会目标的不一致,此时,能够承认并妥善处理这种冲突的制度或规则,可被视为一个可行的机制。如何判断机制是否“可行”? Hurwicz(1973)提出了“激励相容”命题,即没有任何参与者发现在其他人行为不变的情况下,偏离自身行为模式能够获益^[9]。因此,任何政策目标的实现,都只能是社会博弈中合乎纳什均衡(或其精炼)的行为模式所产生的结果^[10],亦即必须满足激励相容条件。如果在一个机制中,每个参与者都发现,无论他人的策略为何,按照此规则所期望的方式行动是对自己最有利的策略,则该机制就是激励相容的。在这个意义上,“激励相容”将个体目标与制度设计者的社会、集体目标有效衔接起来,即通过有效的机制设计使参与者在获得私人利益的同时实现集体行动的目标^[11]。

然而在充满复杂性和不确定性的实践中,由于多元参与者的利益不协调、地位不平等、合约不完备等因素的存在^[12],通常难以有效解决信息不对称和实现资源优化配置,从而出现激励相容性不足或激励不相容,进而导致政策偏差。在当前的“非粮化”监管实践中,由于多种因素的交织影响,也出现了激励不相容。具体地,激励不相容既与契约不完备有关,也涉及多主体利益的不协调。

一方面,契约不完备、各主体关系未理顺构成激励不相容的起点。契约是多方当事人订立的一种协议、约定,广义上,制度、法律等都属于契约,“非粮化”监管自然可视为农村集体土地所有制下涉及国家、村集体、经营主体(小农户和规模种植户)等多方的合约。在这个多边合约中,村集体将土地进行发包,农户进行承包,农户可根据《中华人民共和国农村土地承包法》规定的权利与义务自由进行耕种;国家委托村集体进行组织、管理、监督和协调,同时针对农民的“非粮化”行为,即《中华人民共和国农村土地承包法》未明确规定的权利或村集体与农民之间未明确约定的权利(此即契约不完备的体现),通过政策文件对农民的种植决策加以规范。

另一方面,多边合约中多元主体利益不协调是激励不相容的根源。合理的机制设计需要实现国家与经营主体践行“粮食安全保障”的风险共担、利益

共享原则。然而在这个多边合约中,国家具有保障粮食安全的责任,进行日趋严格的“非粮化”监管,享受了收益,却未付出与收益相应的对价;村集体受国家委托具有监督和协调的责任,却存在集体所有权“虚置”及自身没有经济能力和执法权力而难以有效监督管理的困境;小农户和规模经营主体承担了种粮的责任,相比种植其他作物收益明显降低,却没有获得与这种收益损失相应的补偿。最终,多元主体权责不对等、利益不协调,产生激励不相容。

(二) 政策实践:“非粮化”监管的负向激励趋严

激励是通过满足个体的某种需求从而激发其特定行为的过程,可分为正向激励(以奖励、表彰等为主)和负向激励(以惩罚、制裁等为主)。实践中,面对农民的“非粮化”行为,国家出于保障粮食安全的考虑,多通过“非粮化”监管进行负向激励。然而,长期大量使用负向激励工具,可能导致财政管理费用较高、治理简单化、政策执行不力、机会主义行为等问题^[13]。为应对以上问题,政府当前主要的机制设计仍以强化“非粮化”监管为基础,表现为“非粮化”界定越来越清晰的同时监管的态度趋严,并且监管的思路体系逐渐强化。

第一,国家对“非粮化”的界定逐渐清晰,监管态度经历了从适度宽松到严格监管的转变。中央政策文件中关于“非粮化”的界定,最早见于2016年8月农业农村部《关于政协十二届全国委员会第四次会议第2454号(农业水利类219号)提案答复的函》(农办案[2016]83号),将耕地“非粮化”理解为由原来种粮食调整为种经济作物、发展林果与养殖业等的农业生产结构调整,在不破坏耕作层、不发展林果业和不挖塘养鱼的情况下是被允许的^④;2020年《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》(国办发[2020]44号)(以下简称“《意见》”)和2021年《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》(自然资发[2021]166号)(以下简称“《通知》”),明确了实行耕地种植用途监管,严格控制耕地转为其他农用地,尤其是明确了永久基本农田和一般耕地的种植优先序,以及界定了“粮食作物种植”的形式,对一般耕地实行年度“进出平衡”^⑤;2025年党的二十届四中全会《建议》进一步强调“严格占补平衡管理”^①。可见,目前的政策导向是防止“非粮化”,即预先采取措施阻止可能发生的“非粮化”。

第二,在“非粮化”监管方面,国家对农民种植

决策的监管是逐步强化的。为有效防止“非粮化”,中央政策文件展现出一条明确的“明确耕地利用优先序—明确耕地利用负面清单—强化实施监测监管—严肃处置违法违规占用耕地问题—全面压实耕地保护责任”的监管思路和监管体系。首先,《意见》和《通知》两个文件确定了永久基本农田和一般耕地的利用优先序。其次,《通知》还确定了永久基本农田与一般耕地利用的负面清单,严格控制一般耕地转为其他农用地,并在此基础上将耕地占补平衡制度拓展到对一般耕地实行年度“进出平衡”。再次,耕地利用优先序以及负面清单的明晰,为加强耕地保护监测监管提供了依据。《意见》细化了监测监管的措施、明确了监测监管的内容和范围,明确要加强粮食生产功能区、工商资本流转土地、耕地种粮情况的监测监管;《自然资源部关于完善早发现早制止严查处工作机制的意见》(自然资办发[2021]33号)则提出建立“田长制”,实行县、乡、村三级联动全覆盖的耕地保护网格化监管^⑥。复次,在强化耕地保护监管的基础上,要严肃查处违法违规占用耕地问题,对新增问题“零容忍”,对存量问题分类稳妥处置。例如,《自然资源部关于完善早发现早制止严查处工作机制的意见》(自然资办发[2021]33号)提出要进一步完善耕地保护奖惩机制^⑥。最后,严格开展耕地保护责任考核,全面落实耕地保护党政同责。《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》要求压实各级党委和政府的耕地保护及粮食安全责任,实行严肃问责、终身追责^⑦。

“非粮化”监管对于加强耕地保护、保障国家粮食安全是必要的,其监管政策体系也具有清晰导向。然而,作为一种负向激励工具,“非粮化”监管是国家对农民种植决策的一项治理方式,不应当是无限度、无边界和无体系的。如果随着“非粮化”监管的进一步强化,农民的权益保障问题得不到良好的协调和保障,将加剧激励不相容,可能催生农民各种投机行为响应,长期来看会对我国粮食安全保障产生负面影响。

二、“非粮化”监管的政策目标偏移 响应分析

“非粮化”监管引致的激励不相容的突出后果,就是个体行为与制度设计者目标的偏移。具体到“非粮化”管理实践中,小农户和规模经营主体可能

出现机会主义行为或采取一些消极行为响应,从而与加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动要求不符,从中长期来看,不利于国家粮食安全保障。

(一) 主动响应:种粮比较效益低下引发农地低度利用

农地低度利用,主要包括耕地全年性抛荒和“三改单”“双改单”等低度低效利用耕地的行为,不利于我国稳定粮食播种面积。

第一,耕地抛荒现象仍在我国存在。相比二三产业,农业的比较效益较低,形成对农村劳动力持续转移的推力;加上农民持有的承包经营权为用益物权,可自主选择是否耕种土地(村集体目前并无有效约束),在劳动力持续外流的情况下,经营主体合乎“经济理性”的一个选择是“弃耕”,因而实践中出现了比较严重的耕地抛荒现象。据统计,1991—2024年全国范围内有抛荒记录的县域多达199个,其中1991—2000年为40个,2001—2010年增加至57个,2011—2024年达141个^[14];2004—2017年间全国抛荒面积达到约2.25—3亿亩,约占全国耕地面积的15%^[15]。同时,全国9省的调查数据显示,18.79%的农户抛荒且抛荒规模与耕地细碎化程度正相关^[16]。

第二,即使经营主体并未全年性抛荒,在“种粮不赚钱”和劳动力外流的情况下,“三改单”“双改单”等低度利用耕地的现象也在逐渐增多。宏观层面上,我国的复种指数自1995年达到历史最高水平1.58以来,虽然总体呈下降趋势,最低降到1.16,基本保持在1.2左右。但近年来由于各种政策(如治理抛荒、恢复多熟制、“非粮化”监管等)的合力推动,略提升至1.3左右^⑧。2024年全国农技推广中心的调查数据显示,该年长江中下游地区的复种指数降到1.45,东南地区的复种指数降到了1.27,全国总体呈下降趋势^⑨。从具体省份来看,2016年,湖南省Q村4205亩耕地中约5%全年抛荒,双季稻种植面积不足20%,双季稻和单季稻种植合计不足全村耕地面积的80%^[17];对江西1366户的调查显示,51.3%的农户未种植双季稻,农地隐性抛荒现象比较严重^[18]。

(二) 被动响应:“非粮化”监管引致两种“形式化种粮”行为

农民种植粮食作物产生的收益相对较低,而“非粮化”监管又要求种植粮食,原本种植经济作物、花卉苗木等的耕地须复耕种粮,由此引发了以下两种“形式化”的种粮行为响应,不利于我国粮食产

能提升。

第一,“应付性种粮”指的是地方政府为了完成种粮指标任务或者经营主体为了“非粮化”监管要求而采取“应付性”的方式,将耕地种上粮食作物而不进行有效管理,也不关心粮食产出的现象。笔者所在课题组近年来在广东、浙江、河南、安徽、四川等部分地区的调研发现,地方政府为完成复耕任务,仅象征性地种植粮食作物,种上粮食后不再进行管理,使得复耕后的土地产出不理想,甚至再次出现抛荒现象。不少农户表示现有的复耕措施难以实现长久收益,种粮积极性大幅下降。此类“形式化”复耕既未实现耕地资源的有效利用,也未实现长效粮食产出的政策目标。例如,笔者2024年8月对四川省A县的个案调查发现,该县以丘陵山地为主,抛荒现象比较普遍,政府为完成种粮考核指标,由政府工作人员将一些原本不适宜种植粮食的土地撒上粮食作物种子,而后任其自然生长,并不关心粮食的产出如何。类似的“应付性”种植,在该县每年有1000多亩耕地^⑩。再如,笔者2025年9月对福建省B县的个案调查发现,该县部分村庄重点发展非粮特色产业,但由于需管理“非粮化”,一些经营主体选择在设施大棚中种一季粮食以完成“任务”,而并无精细化管理以保障和提升粮食产量的计划。

第二,“为补贴而种粮”是指一些经营主体,特别是规模经营主体,其流转土地种植粮食并非主要依靠粮食种植本身来获得利润,而是希望通过获取当地政府的种粮补贴来覆盖成本并取得利润。这种行为本质上也是一种“形式化种粮”,经营主体在意的不是集约经营和提升粮食产量,而是政府的补贴能否覆盖其成本,以及是否有其他优惠政策能够提升其利润,从而长远看也并不利于粮食安全保障。例如,笔者所在调研组于2024年6月对浙江省C区的调查发现,某企业流转D村1300亩耕地进行农业生产,租金为900斤稻谷乘当年稻谷保护收购价的价值(2024年约为1400—1500元/亩),年产出稻谷约800斤,而同类由小农户种植的耕地产出超过1000斤;而水稻种植的成本,包括流转费用与人工等成本在内,约为2200元/亩,该企业通过品牌溢价销售大米估计可实现约2000元/亩的收益,因而每亩净亏损200元。这种亏损主要由地方政府财政补贴进行覆盖,C区提供的种粮补贴达每亩600元,故算上补贴该企业仅种植水稻就可实现每亩400元的净利润^⑪。可见,该企业的种植持续性主要取决于财政补贴的持续性,若地方政府减少补贴甚至取消

补贴,则其获利情况将显著下降,进而不再种粮甚至不再流转经营。这种依靠政府补贴的种粮行为长期来看也不可持续。

(三) 次生响应:流转积极性下降引起土地流转速度放缓

发展农业适度规模经营是现代农业的发展方向,适度规模经营也是粮食产能提升的关键路径。但是,流转积极性下降从而带来土地流转速度放缓,将不利于充分发挥规模经济效益和集成推广高产高效的粮食生产模式,阻碍粮食产能进一步提升。

自2007年政策推动工商资本下乡以来,农村土地流转市场发展较快,资本下乡也促进了城乡间资金、技术和人员的交流交换,但同时产生了两个明显的负面效果:流转需求大量增加带来流转租金逐年上涨、规模经营成本推高引起种植结构的“非粮化”,而“非粮化”种植又反过来进一步抬升流转租金。具体地,由于粮食种植的比较收益低下和流转租金较高,规模经营主体有种植经济作物或园艺作物等非粮作物的意愿,以覆盖流转成本和获取经营利润,但又由于国家严格的“非粮化”监管,若种植非粮作物将面临较大的“非粮化”整治清退风险,故部分想要扩大规模或新流转土地的主体可能选择不再参与土地流转。此外,也由于种粮比较效益低下、劳动生产效率不高,现有规模经营主体种植粮食作物在很大程度上赚取的是政府补贴。正如前述浙江B区的案例一样,如果地方政府的补贴力度有限或者补贴存在时限性,加之“非粮化”严格监管下又难以转种其他收益较高的作物,那么规模经营主体流转土地种粮的积极性就不高,无形中阻碍土地流转市场的发展^①。这可能也是当前我国农村土地流转发展滞缓的一个影响因素。

综合来看,为保障国家粮食安全有必要开展“非粮化”监管,但过于严格的“非粮化”监管将导致激励不相容,实际上与加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动要求相悖,长期来看不利于我国粮食安全保障。为此,亟须优化当前的“非粮化”监管机制设计,以构建国家粮食安全保障与促进农民增收“共赢”的格局。

三、“非粮化”综合治理的政策优化与体系构建

要将“中国饭碗”端稳端牢,“非粮化”治理不可或缺,关键在于如何实现机制设计的优化。党的二

十届三中全会《决定》提出“健全保障耕地用于种植基本农作物管理体系”,提供了一个优化“非粮化”监管的契机^[19]。优化“非粮化”监管政策,需着力促进多元主体激励相容,形成一套以激励引导为主、监管执行为辅、主体赋能为要、建设支持为基、技术监测为器的“非粮化”综合治理体系。

(一) 优化“非粮化”监管政策:重要性与现实紧迫性

面对当前“百年未有之大变局”,伴随国民食物消费和营养需求的升级,面临外部市场可及性下降、不稳定性增强、国内粮食产区出现萎缩、粮食调出省总体呈减少趋势的现实情况,党和国家始终强调“中国人的饭碗要牢牢端在自己手上”,且“中国饭碗”应该主要装“中国粮”。为此,党的二十届四中全会《建议》提出要加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动,着眼于扩大粮食单产提升工程实施规模、加大高产高效模式集成推广。这些举措的基础在于稳定粮食播种面积,从而需要防止粮田“非粮化”,并推动“非粮化”有序规范地整改,而后才能着力于粮食产能提升。因此,进行“非粮化”监管和优化监管政策,对于保障我国粮食安全具有重要意义。

此外,我国总体上日益加剧的“非粮化”现象也呼唤开展“非粮化”监管政策优化。宏观数据显示,若以非粮食作物播种面积占农作物播种总面积的比例粗略计算,2001—2024年我国“非粮化”率介于28%—35%之间,2024年为31.03%;如果按照2024年耕地中80%的永久基本农田占比估算,假设剩余20%的一般耕地全部“非粮化”,则2024年也约有11.03%的永久基本农田并未种植粮食^②,进行“非粮化”监管具有相当的必要性。同时,“非粮化”监管诱发的三种消极行为响应也反映出,过于严格的“非粮化”监管将引起激励不相容,实际上不利于稳定粮食播种面积和提升粮食产能。因此,优化“非粮化”监管政策,从而更好地助力国家粮食安全保障具有现实紧迫性。

(二) “非粮化”监管政策的优化:清晰界定、明确原则、治理提升

要实现“非粮化”的治理转向,应优化“非粮化”监管政策本身,在清晰界定“非粮化”治理对象基础上,明确权责对等、按产分益、平急两用、精准治理的原则导向,以细化标准与有序治理优化治理执行。

1. 明晰“非粮化”治理的目标对象

目前,实务界和学界对“非粮化”的准确定义还存在明显分歧。在此基础上,实务界倾向于泛化

“非粮化”的治理目标,将一切耕地上不种植粮食作物的行为均界定为“非粮化”,并进行严格的清理整治,由此引发了一些矛盾冲突。因而,需进一步清晰界定“非粮化”,明晰“非粮化”治理的目标对象。中央政策关于“非粮化”界定和治理的核心理念,是确保耕地面积不减少、质量不降低,耕作层不被严重破坏,而非要求所有耕地都必须种植粮食作物。基于此,可进一步界定“非粮化”及其治理目标对象。

第一,应将“非粮化”界定为在永久基本农田上将原本种植粮食作物的耕地转种经济作物等其他作物的行为,以及一般耕地上严重破坏耕作层的行为。即赋予经营主体在一般耕地上可种植其他不严重破坏耕作层的作物的权利。

第二,应制定一般耕地种植作物清单,实现正面清单和负面清单相结合。一方面,结合“健全保障耕地用于种植基本农作物管理体系”的要求,选取关系国民日常消费、国家粮食安全保障及重要农产品供给保障的基础性、战略性产品,如粮食、棉花、糖料、油料、蔬菜等,制定基本农作物目录,形成一般耕地种植的正面清单;在能够完成既定的粮食生产目标任务前提下,基本农作物目录也可适用于一定比例的永久基本农田。另一方面,基于已有政策列举耕地利用负面清单的做法,确立“耕作层破坏程度”鉴定标准体系,可根据耕地种植行为对耕地质量、粮食生产能力的影 响程度,划分为“永久毁坏耕作层、严重破坏耕作层”,“对耕作层造成可恢复性损伤、对耕作层破坏较轻”,以及“未对耕作层造成损伤、破坏”三类。而后依据耕作层破坏鉴定标准,细化耕地种植负面清单,区分不同的影响耕作层的种植行为。

第三,应综合利用正负清单制度,防止出现损害耕作层的行为。依据一般耕地种植作物的正负清单,允许和支持在一般耕地上种植符合基本农作物目录的作物;对于“对耕作层造成可恢复性损伤、对耕作层破坏较轻”的行为,适用于民事补救措施,要求采用培肥改良等措施在一定期限内恢复土壤质量;对于“永久毁坏耕作层、严重破坏耕作层”的行为,适用于行政规制措施,要求限期清退并恢复耕作层,从而明晰“非粮化”治理的目标对象。

2. 明确“非粮化”治理的原则导向

明确的原则导向是搭建“非粮化”综合治理体系的方向指引和具体制度设计的支撑,可从权责一致性、收益分配、灵活安排等角度切入,如此将有利于粮食产能提升。

第一,应明确权责对等。我国承包农户持有的承包经营权为用益物权,《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国农村土地承包法》均肯定农户拥有自主经营权;国家若出于保障粮食安全的公共利益需要,对承包农户的耕地种植行为进行治理,则应对治理对象提供补偿,此即政府权利与责任的均衡。当然,产权并不是绝对的,所有权利的行使都伴随一定义务的履行,在农村土地集体所有制下,承包农户享有充分保障的经营自主权,但也应承担一定的责任。只有合理利用土地、不破坏耕作层、防止土地低度利用等,才能实现农民权利与责任的均衡。

第二,应明确按产分益。“非粮化”治理作为一种多边合约,实现国家与农民等经营主体之间的风险共担、收益共享,是解决好当前公共利益与个体利益冲突的有效选择。国家对承担义务的经营主体进行的补偿,应该由实际种粮的主体获得;同时,义务的履行和风险的分担均由种粮主体承担,则其应当享有相应的补贴收益,亦即应严格坚持“谁种粮谁受益”的原则。此外,国家进行“非粮化”治理意在保障国家粮食安全。对于保障此政策目标贡献越大的主体,所获得的补贴以及其他相关的收益也应越高,通过严格遵守“多种粮、多产粮、多受益”的原则,从而实现按产分益、产酬对等,以充分调动经营主体的种粮积极性。

第三,应明确平急两用。实现从行政性的“非粮化”措施为主转向激励与管理兼顾的“非粮化”方略,并不意味着不需要或不能进行治理,也不意味着必须全面转向市场化的方式,而应明确不同类型措施的应用场景。从国际经验来看,农产品总体上过剩的欧盟,在平常情况下注重以市场支持措施来保障粮食等重要农产品的供给。但随着新冠疫情、俄乌冲突等冲击,欧盟近年来也开始将保障粮食和重要农产品供给放在重要的位置,并强化了应急情况下重要农产品的生产自主性以及紧急市场干预措施。同样地,日本虽粮食综合自给率较低但粮食保障能力长期处于国际前列,近年来也着力强调国内粮食安全保障。一方面以补贴引导种植小麦、大豆等“战略作物”,另一方面制定专门的《粮食供应困难事态对策法》,选定重要农产品以确保应急生产供应^⑬。可见,区分平时和应急情况,采取不同的主导治理措施,是国际上的通行做法。因此,我国进行“非粮化”治理从而保障粮食安全,在平时应当主要以市场化的激励引导为主、监督管理为辅,尽量支持经营主体通过多样化种植获取利润;而在紧急情况

下可以监督管理为主,并积极发挥市场机制的调节作用,积极开展社会动员以实现国家粮食安全保障。

第四,应明确精准治理。首先,分区域治理赋权。不同区域具有不同的资源禀赋和生产传统,国家对其农业生产经营也有不同的主体功能定位,因而进行“非粮化”治理应当综合考虑区域地理区位、资源禀赋、生产传统、主体功能等因素,突出重点,制定不同区域差异化的基本农作物目录和耕地种植负面清单,或给予各省一定的调整基本农作物目录和耕地种植负面清单的政策空间。其次,区分耕地类型开展治理。不同的耕地类型体现不同的生产能力,也承载不同的种植要求,应当区分一般耕地、永久基本农田、高标准农田等进行分类的“非粮化”治理,引导高标准农田、永久基本农田种植粮食作物;而尚未建成高标准农田或者不具备相应条件的,可以依据基本农作物目录进行种植,并受耕地种植负面清单的约束;一般耕地在耕地种植负面清单约束下可以由经营主体自行种植决策,但若种植基本农作物,可根据不同的类型进行一定的补贴或优惠。最后,区分经营主体类型进行激励。虽然小农户和规模经营主体大体上都追逐生产利润,但诸多因素导致二者呈现不同的种植决策逻辑。其中,规模经营户通常有较强的种植经济作物的倾向,可结合“按产分益”的原则,实行按种粮面积补贴、按粮食产量进行奖励等措施,鼓励规模经营主体种粮产粮;小农户根据家庭劳动力配置状况有一定的趋粮化倾向,应着力优化现有耕保补贴、种粮补贴等政策,逐步提高小麦、水稻最低收购价,全域推进社会化服务覆盖,实现种粮减负增收增效。

3.以细化标准与有序治理提升政策执行水平

有序治理是优化“非粮化”监管的基石,细化的标准和有序、渐进的执行,将有利于规范有序开展耕地“非粮化”整改,落实加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动要求。具体而言,需进一步明晰“非粮化”治理的负面清单政策体系,一方面,建立耕作层破坏鉴定标准,成立专门的权威鉴定机构,或明确耕作层认定及管理机构,对存量“非粮化”问题,依据其对耕作层的破坏程度进行分类处理、限期整改,为防止新增“非粮化”现象提供明确指导,并定期开展耕作层状态监测评估。此外,依据耕作层破坏鉴定标准,细化耕地种植负面清单:明确种植粮、棉、油、糖、蔬菜等一年生作物是对耕作层的合理利用;明确临时种植茶叶、果树苗木等灌木类植物,葡萄、火龙果、咖啡、猕猴桃等藤本类植物,花卉、中草药、

牧草等草本类植物,对耕作层的影响相对有限。而临时种植苹果、梨、柑橘、杏等乔木类果树,桂花、山茶花等花木,杜仲、柠檬等药材植物,临时养殖鱼、虾、蟹等,对耕作层有一定负面影响,要求限期采取措施恢复土壤质量;严格管理种植乔木或养殖生产超过五年,种植杨树、桉树、构树等经济林木,种植盆栽观赏花木等园艺植物,种植草坪、草皮等用于绿化装饰植物,防止损毁、转移耕作层和破坏土壤结构。另一方面,加强对执法机构和执法人员的培训指导,避免对“非粮化”治理的个性化理解和解读,明晰“非粮化”治理的目标对象,熟悉掌握永久基本农田和一般耕地种植的正负清单,防止各地执法宽严不一、前后相异。在此基础上,应当综合考量农作物生长规律和农民生计,对于需要退耕复垦的“非粮化”种植,制定有序的、渐进的退出方案,避免“一刀切”地要求短时间内全部退出,以尽量减少经营主体利益损害及矛盾冲突。

(三)“非粮化”综合治理体系的搭建:主体相容、环境建设与技术赋能

实现“非粮化”治理转向的关键,在于以激励引导、主体赋能促进多主体激励相容,并通过高标准农田建设、补贴政策的精准供给、农业社会化服务、数字技术的理性应用为其提供环境支持与技术保障,将有利于实施好“藏粮于地”“藏粮于技”战略,提升种粮经济效益,调动经营主体的种粮积极性,夯实国家粮食安全保障的根基。

1.促进多元主体激励相容:强化激励引导、实现主体赋能

第一,以精准奖补与市场支持强化激励引导。依据“按产分益”和“精准治理”等原则,强化经营主体种粮的激励机制和政策引导作用。一方面,进一步优化种粮补贴,实施精准补贴发放。补贴发给实际种粮主体,并实行“多产多得”,对种粮面积超过当地平均水平的、单产超过当地平均水平的、总产量达到当地粮食总产量一定比例的,实行分等奖励。例如,若某县小麦的三年平均产量为600斤/亩,某经营主体的该年的小麦单产若达到800斤/亩,则种粮补贴系数乘1.2;若单产达到1000斤/亩及以上,种粮补贴系数乘1.5。此外,实行“种急多得”,即依据基本农作物目录的制定进行分档补贴,将资金倾斜于补贴和奖励种植特需的、重点的、战略性作物的经营主体。例如,以水稻、小麦、玉米为基准(系数为1.0),若种植当地比较紧缺的大豆或其他战略性作物,在产量或单产达标的情况下补贴系数乘1.5,

反之则正常发放补贴或视情况(如不适宜种大豆却执意要种导致歉收)降低补贴系数。另一方面,以市场支持及社会荣誉加强引导。针对重点、特需农产品,通过订单农业或兜底收购协议等形式与经营主体签订合约,强化市场支持,稳定其生产种植信心、解决其“卖难”后顾之忧;对种粮大户、产粮大户进行荣誉表彰,如开展各级各地区的“种粮能手”评选活动,加强社会引导,营造浓厚的社会氛围。

第二,以集体赋权与人才培育实现主体赋能。首先,村集体是“非粮化”治理这一多边合约中的重要行动者,在其中发挥着重要的组织、协调、监督和管理的作用,应当对村集体(或集体经济组织)进行授权。一方面要尊重和落实集体所有权,充分发挥出集体所有权的发包、调整、监督等权能,明确对于连续抛荒两年以上或者持续进行“非粮化”长期不整改的,集体有权收回承包地,以约束承包耕地的不规范利用;另一方面要发挥集体的组织、协调作用,可以通过村集体与经营主体签订粮食种植和兜底收购协议,也可以签订应急状态下恢复种粮责任的合约,并叠加应急种粮补贴激励,确保粮食应急供应保障。其次,加快培育新型种粮主体是防止“非粮化”的重要一环。现代化农业发展必然需要持续壮大的规模经营主体,为防止在成本刚性约束下规模经营主体的“非粮化”倾向,可以总结一些地区已有的职业经理人制度优势,加大培育种粮职业经理人等新型种粮主体,加强政策引领,优化公共政策支持,推行补贴及优惠政策优先与新型种粮主体经营绩效挂钩,探索外部服务政策,包括土地流转管理服务、建立现代化农事服务中心、农技推广等,优先供给新型种粮主体密集分布区,降低其生产成本和交易费用,调动其种粮积极性。

2. 激励相容环境建设支持:推动基础夯实、促进节本增效

第一,推动高标准生态农田建设,构建农业绿色生产技术体系。进一步推动永久基本农田、粮食生产功能区耕地、一般耕地的集中连片,适当提高高标准农田建设的投资标准,鼓励有条件的地区根据实际情况提高资金配套,加强高标准农田管护,提高高标准农田覆盖率;根据各地的地形地势条件、作物种植类型等,特别是在南方丘陵山区,大力开展农田宜机化改造。加快构建农业绿色生产技术体系,实施绿色增产技术,扩大耕地轮作休耕制度试点,继续推进化肥、农药减量增效,在粮食主产区持续开展统防统治和测土配方施肥技术示范,开展耕地质量下降

专项整治行动,通过污染防治,促进土壤修复。

第二,加强农机购置补贴政策的精准供给,重点向粮食“产购销加储”倾斜。支持各地区完善农机购置补贴政策,优化补贴产品类型,提高粮食“产购销加储”相关机械设备的补贴范围和补贴额测算比例。将粮食生产、水产养殖、设施农业等相关的高性能拖拉机、联合收获机以及产地烘干、农产品初加工、水质调控设备等纳入补贴机具范围,或选取部分先进适用、绿色智能、大中型、复式作业机具等品目产品,进一步提高其补贴额测算比例。

第三,加快建设现代化农事服务中心,大力发展农业社会化服务。全国推广建立集农业社会化服务数字化平台、农机新机具新技术推广应用、全程农业机械化服务、农资产品展销、农机维修保养存放、人员培训管理等于一体的现代化农事服务中心,构建省—市—县三级综合农事服务体系,实现农事服务中心县域全覆盖,推动共享农技推广、共享农机服务、共享农资配送、共享耕地智保、共享产品营销,实现粮食生产经营节本、提质、增效。

3. “非粮化”治理体系的技术赋能:技术集成应用、划定勘误调整

数字技术的飞速发展强化耕地种植用途监测提供了强有力支撑。结合基本农作物目录以及耕地种植负面清单,建立健全耕地种植用途监测体系。在此基础上,一方面,强化监测监管的数字技术集成应用。进一步推动构建高清卫星遥感技术、近地面无人机遥感应用、人工智能大数据分析等技术集成的耕地种植用途监测体系,扩大试点范围,构建天上卫星遥感、空中无人机航拍、地面农机核校、规模经营主体申报、基层网格员实地核实的“天地空网人”一体化监测体系,确保及时准确地掌握作物种植情况。另一方面,推动错划、误划的永久基本农田有序退换调整。基于耕地调查数据(如包括永久基本农田、高标准农田、承包地确权等图层的工作底图)、耕地种植用途监测体系等数据和技术体系,推动各地开展实地测绘和多部门(主要是农业农村部门和自然资源部门)避免将不适宜种粮的地块纳入永久基本农田,也为已纳入永久基本农田的不适宜耕地提供一个可调整为其他用途耕地的空间。

余 论

适当的监管是合理的,但监管应有边界。为保障国家粮食安全,有必要开展“非粮化”监管,但部

分已有严格的“非粮化”行政性政策,导致激励不相容,催生了经营主体一系列消极行为响应,从长期看并不利于粮食安全保障,难以实现国家公共利益与经营主体个体利益的调和。针对这一困境,加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动提供了明确的政策导向,构建基本农作物管理体系提供了一个政策窗口,既可以将以往分散的政策进行体系化、制度化,也可以为“非粮化”的行政性政策转向激励与监管兼顾的“非粮化”综合治理提供有效支点。保障粮食安全是国家的职责,国家自然应当承担相应的成本,对承担种粮义务的经营主体进行补偿。随着我国综合国力的提升、财政兜底能力的增强、中央对粮食安全保障的高度重视,以激励引导为主来加强“非粮化”治理具有现实可行性。转变“非粮化”治理思路,促进多元主体激励相容,有助于协调好国家粮食安全保障与农民利益保障的关系,建立起长效的粮食安全保障机制。未来研究可开展进一步的实证分析,精准识别“非粮化”驱动因子、探析补贴优化对“非粮化”治理的作用,为加深“非粮化”治理的理论认识以及优化“非粮化”治理政策体系提供更多的经验证据。

注释

①《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,《人民日报》2025年10月29日。②本研究所讨论的“非粮化”,指的是经营主体将原本种植粮食作物的耕地转种经济作物等其他作物的行为,不包括弃耕抛荒,将耕地转做建设用地的“非农化”行为自然也排除在外。粮食播种面积和蔬菜播种面积占比数据为笔者根据历年《中国统计年鉴》数据计算。③《授权发布|中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,新华网,https://www.news.cn/politics/20240721/cec09ea2bde840dfb-99331e48ab5523a/c.html,2024年7月21日;《授权发布|中共中央国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见》,新华网,https://www.news.cn/politics/zywj/20250223/9606038f6014-425c8f12a89c43621e5c/c.html,2025年2月23日。④《关于政协十二届全国委员会第四次会议第2454号(农业水利类219号)提案答复的函》(农办案[2016]83号),农业农村部官网,https://www.moa.gov.cn/gk/tzgg_1/tz/201608/t20160831_5259757.htm,2016年8月24日。⑤《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》(国办发[2020]44号),中国政府网,https://www.gov.cn/zhengce/content/2020-11/17/content_5562053.htm,2020年11月17日;《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》(自然资发[2021]166号),中国政府网,https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-12/26/content_5664643.htm,2021年12月26日。⑥《自然资源部办公厅关于完善早发现早制止严查处工作机制的意见》(自然资办发[2021]33号),中国政府网,https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-04/12/content_5599101.htm,2021年4月12日。⑦《中共中央办公厅 国务院办公

厅关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》,新华网,https://www.news.cn/politics/20240924/d785e6e072a748889c7026738a137755/c.html,2024年9月24日。⑧复种指数=农作物播种面积/耕地面积,数据来源于历年《中国统计年鉴》。⑨数据来源于2024年12月31日农业农村部农村经济研究中心“保障耕地用于种植基本农作物管理体系”座谈会的内部资料。⑩本文中的田野调查数据均来源于笔者参与清华大学、中国人民大学、农业农村部农村经济研究中心等单位组织的与乡村土地利用有关的课题调研,通过与县级农业农村部门的座谈、农户访谈等途径获得。⑪农业农村部数据显示,2012年全国土地流转面积约2.7亿亩,占家庭承包耕地面积的21.5%,详见《农业部农村经济体制与经营管理司解读中央1号文件》,人民网,https://politics.people.com.cn/n/2013/0204/c70731-20428424.html,2013年2月4日;2017年上半年全国家庭承包耕地流转比例上升到36.5%,详见“对十三届全国人大一次会议第6445号建议的答复”,农业农村部官网,https://www.moa.gov.cn/gk/tzgg_1/tz/201809/t20180903_6156727.htm,2018年9月3日;2023年的流转比例为35.4%,有所下降,详见“对十四届全国人大一次会议第4452号建议的答复”,农业农村部官网,https://www.moa.gov.cn/govpublic/FZJHS/202307/t20230725_6432817.htm,2023年7月25日。近年来我国农地流转基本保持在35%左右,陷入“滞缓”发展阶段。当然,“非粮化”治理是否必然引起土地流转增速放缓,还需采用实证方法加以检验。⑫非粮化率=非粮食作物播种面积/农作物播种总面积=1-粮食作物播种面积/农作物播种总面积,数据来源同②。永久基本农田占比=永久基本农田面积/耕地面积,其中永久基本农田数据为15.46亿亩,数据来源同⑦;耕地面积截至2024年底为19.4亿亩,数据来源于《全国耕地面积达19.4亿亩 较2020年增加2800万亩》,《人民日报海外版》2025年9月12日。当然,此处的估计相对粗略,未来可收集更为精细和丰富的数据进行准确的计算。⑬2024年6月日本通过《粮食供应困难事态对策法》,于2025年4月1日生效,详见日本农林水产省官方网站,https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/anpo/horitsu.html,2025年12月8日。

参考文献

- [1] 赵晓峰,刘子扬.“非粮化”还是“趋粮化”:农地经营基本趋势辨析[J].华南农业大学学报(社会科学版),2021(6):78-87.
- [2] 张丽娟,林文声.面向“十五五”:大食物观理念下的耕地用途管制政策优化[J].中州学刊,2025(4):66-74.
- [3] 赵鑫,林琳.耕地非粮化整治的组织逻辑与实践限度[J].农业经济问题,2023(9):58-68.
- [4] 曹振.耕地“非粮化”治理的实践困境及法治进路[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2024(2):43-53.
- [5] 任大鹏,彭博.防止耕地“非粮化”的法律规制研究[J].中国土地科学,2022(7):1-9.
- [6] 田红宇,付玮琼,祝志勇.高标准农田建设能遏制耕地“非粮化”吗?[J].经济经纬,2024(4):56-68.
- [7] 虞洪,牛卓美.耕地“非粮化”:内涵要义、治理约束及路径选择[J].农村经济,2023(9):1-10.
- [8] 杜国明,范晓雨,于凤荣.耕地“非粮化”演化机制与治理策略:基于刺激—反应模型的案例研究[J].中国土地科学,2023(8):52-61.
- [9] HURWICZ L. The design of mechanisms for resource allocation[J]. The american economic review, 1973(2):1-30.
- [10] 丁利.制度激励、博弈均衡与社会正义[J].中国社会科学,2016

- (4):135-158.
- [11]何雷,晋鼎明.从合作博弈到激励相容:公私部门合作治理的主体关系[J].中州学刊,2021(8):97-100.
- [12]刘珉,胡鞍钢.中国国家公园体系构建的理论与实践研究:基于矛盾理论和激励相容理论的分析框架[J].海南大学学报(人文社会科学版),2024(2):57-66.
- [13]王斯一,吕连宏,孙启宏,等.中国式环境治理五十年:从单一主体负向激励走向多元共治激励相容[J].环境保护,2024(Z1):54-58.
- [14]罗必良.农地撂荒及其治理:已有研究与进一步拓展[J].华中农业大学学报(社会科学版),2025(1):1-7.
- [15]黄少安,李业梅.耕地抛荒和政府监管的理性认识[J].社会科学战线,2021(1):67-77.
- [16]罗必良,万燕兰,洪炜杰,等.土地细碎化、服务外包与农地撂荒:基于9省区2704份农户问卷的实证分析[J].经济纵横,2019(7):63-73.
- [17]钟晓萍,于晓华.财产还是生产资料?——土地经济属性与农地制度改革路径[J].内蒙古社会科学,2022(1):137-146.
- [18]陈江华,陈静,邱海兰.数字素养对农地隐性撂荒的影响:基于农户“双改单”种粮行为的研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2025(1):19-30.
- [19]高强,陈仪静.粮食安全视角下基本农作物目录管理制度构建与对策思考[J].中州学刊,2025(9):36-44.

The Logic and Pathway for Integrated Governance of “Non-Grain Conversion” of Cultivated Land: An Incentive Compatibility Perspective

Zhong Xiaoping Zhao Wenjie

Abstract: Establishing a comprehensive governance system for the “non-grain conversion” of cultivated land is a crucial measure for vigorously implementing the new round of action to increase grain production capacity by 50 billion kilograms. In practice, phenomena such as the conversion of cultivated land to non-grain agricultural uses or its abandonment have led to increasingly stringent regulatory policies regarding non-grain conversion. However, these policies have not yet effectively balanced the relationship between ensuring food security and safeguarding farmers’ interests. Incentive incompatibility among multiple subjects has emerged, reducing farmers’ acceptance of the regulatory framework and triggering negative behavioral responses such as inefficient land use, “perfunctory grain cultivation”, and reduced enthusiasm for land transfer, which are detrimental to long-term food security. To address the deviation of policy goals caused by this incentive incompatibility, we should take the opportunity of establishing a “basic crop management system” to shift from “non-grain conversion” regulation to integrated governance. This involves optimizing management policies for “non-grain conversion” through clear definition, explicit principles, and orderly governance; promoting incentive compatibility among multiple subjects through incentive guidance and subject empowerment; strengthening the construction of an incentive-compatible environment by consolidating foundations and improving cost-effectiveness; and realizing technical empowerment through technology integration and the demarcation and correction of cultivated land boundaries. Consequently, a comprehensive governance system for “non-grain conversion” can be established, which prioritizes incentive guidance, supplements with regulatory enforcement, focuses on subject empowerment, is based on foundational support, and utilizes technical monitoring as a tool. Ultimately, it aims to better serve national food security.

Key words: “non-grain conversion” of cultivated land; incentive compatibility theory; the new round of action to increase grain production capacity by 50 billion kilograms; basic crops

责任编辑:农 夫