

# “非粮化”治理视角下的耕地用途管制： 应对逻辑与体系构建

袁源<sup>1</sup>, 王亚华<sup>2</sup>, 徐萍<sup>1</sup>

(1. 河海大学公共管理学院, 南京 211100; 2. 南京师范大学地理科学学院, 南京 210034)

**摘要:**保障国家粮食安全的根本在耕地。在国土空间用途管制的大背景下,对耕地数量的单一管控已转向落实“藏粮于地”战略,“大食物观”也赋予粮食安全新的内涵,“非粮化”治理亟需探索新时期耕地用途管制的应对逻辑并构建理论框架体系。通过对“非粮化”治理的政策回溯和困境揭示,提出应对逻辑要着眼于底线管控、动态发展和价值实现三个不同维度的治理视角,深入辨析安全与效率、供给与需求、资源与资产的关系。理论框架需参照多层次规划目标、精细化分区管理、全生命周期流程和差异化规则体系的原则,围绕管制基础、管制模式、管制环节和管制手段四个核心内容构建用途管制体系。研究结果可为防止耕地“非粮化”、完善耕地保护制度提供参考。

**关键词:**耕地保护;国土空间用途管制;耕地“进出平衡”;大食物观;“两山”转化;全生命周期

保障粮食和重要农产品稳定安全供给是建设农业强国的头等大事<sup>[1]</sup>。作为全球最大的发展中国家,中国粮食的稳定供给对于平衡全球粮食贸易具有重大意义,粮食安全已经构成国家安全的重要组成<sup>[2,3]</sup>。20世纪90年代以来,中国实行了世界上最严格的耕地保护制度,很大程度上保障了国家粮食安全。但随着中国农村要素市场的快速发展,农地流转造成的“非粮化”问题受到普遍关注<sup>[4,5]</sup>。面对土地利用过程中耕地与其他农用地转换频发的现象,建立更完善的耕地用途管制体系逐渐引起重视<sup>[6,7]</sup>,成为中国实行最严格耕地保护制度的重要内容之一。

1998年修订的《土地管理法》首次明确提出“国家实行土地用途管制制度”,标志着以耕地总量动态平衡和土地用途管制制度为核心的现行土地管理制度体系基本形成。2018年国务院机构改革,由自然资源部履行统一行使所有国土空间用途管制的职责,原先土地用途管制向自然生态空间用途管制和国土空间用途管制转变<sup>[8,9]</sup>,表现出多维度、宽领域、全覆盖的特点<sup>[10]</sup>。从资源配置视角来看,用途管制以实现自然资源整体利益最大化和人与自然可持续发展为最终目标,是对自然资源使用者或行为进行限制的法规、规则总和,包括自然资源保护、开发、利用、转用等行为管控<sup>[11]</sup>。从法治管理视角来看,2019年新修正的《土地管理法》强调耕地保护的重心从数量平衡转向数量、质量、生态

收稿日期: 2023-07-17; 修订日期: 2024-01-07

基金项目: 国家自然科学基金项目(42001196); 国家社会科学基金重大项目(23&ZD141)

作者简介: 袁源(1986-),男,江苏常州人,博士,讲师,研究方向为国土空间规划、乡村转型。

E-mail: yuany@hhu.edu.cn

通讯作者: 王亚华(1975-),男,江苏东台人,博士,正高级实验师,研究方向为国土空间规划。

E-mail: 09123@njnu.edu.cn

“三位一体”并重<sup>[12]</sup>；2022年《耕地保护法（草案）》（征求意见稿）强化了耕地转为其他农用地的管制，是国家为确保耕地资源总量不减少和有效利用，对耕地用途进行限制的制度措施，是耕地保护的基础性法律制度之一<sup>[13]</sup>。此外，传统粮食安全视角下的耕地用途管制是以现状耕地为管控本底，确定耕地用途限制条件，对生态发展、农业生产、建设活动占用耕地做出许可决定，通过协调保护耕地资源和保障经济社会发展之间的关系，达到合理配置耕地资源的目标<sup>[14,15]</sup>。2023年中央一号文件要求“树立大食物观”赋予了粮食安全新的内涵，着眼于农食系统向高产高效转型，耕地用途管制也从耕地数量管控拓展至耕地种植用途管控，将耕作层管护等纳入管理范畴，进一步落实“藏粮于地”战略<sup>[16,17]</sup>。由此可见，不同研究视角深化了对耕地用途管制的内涵认知。

长期以来，耕地用途管制相关内容以土地用途管制中对耕地转为建设用地情形的制度安排为主，且已较为完善。而“非粮化”视角下的耕地用途管制，特别是耕地转为园地、林地等其他农用地和农业设施建设用地的研究较少，是当前耕地用途管制亟需研究的重点。因此，本文通过辨析耕地“非粮化”治理视角下用途管制的应对逻辑，探索构建“非粮化”视角下耕地用途管制的理论框架体系，以期完善最严格的耕地保护制度提供理论支撑。

## 1 耕地“非粮化”治理的回溯、困境与应对逻辑

### 1.1 “非粮化”治理的政策回溯

土地制度改革和社会经济发展是导致耕地“非粮化”的重要驱动因素，相应地，中国耕地“非粮化”治理经历了由适度宽松到严格管制的转变<sup>[18,19]</sup>。

1978年“十一届三中全会”后，农村地区开始推行家庭联产承包责任制，土地所有权和土地经营权的分离逐渐解放和发展了农村生产力。但在改革初期，由于政策体系不完善和监管疏漏等原因，耕地转变用途、违法占用等问题时有发生，“非粮化”“非农化”现象初显。随后的十多年里，中央连续出台多个政策文件，逐步规范土地使用权的转让工作。2002年出台的《农村土地承包法》标志着农村土地流转正式走向“有法可依”的制度化轨道。

进入21世纪，快速城镇化进程进一步拉大了城乡差距，农业在经济增长中的短板效应愈发显著。为此，国家出台了包括“工业反哺农业”一系列利农惠农政策，但有限的政府财政投入仍难以弥补长期的农业资金缺口。2007年中央一号文件首次提出“鼓励农民和社会力量投资现代农业”，大量城市工商资本下乡投资规模化农业产业，带动了大规模土地流转。受到比较利益驱动，许多涉农工商资本转向种植经济作物或者挖塘进行养殖作业，甚至出现了因开发乡村旅游而硬化土地等彻底破坏耕地的行为。这一时期凸显的“非粮化”现象对国家粮食安全造成了严重威胁，为此，2013年党中央提出“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”的新粮食安全观。在土地“三权分置”推行过程中，也加大了耕地保护力度，强化了对工商业资本下乡的限制，坚决遏制耕地“非粮化”现象。2016年原国土资源部在《关于区别对待耕地“非粮化”和“非农化”保障我国粮食“立足自给”的提案复文摘要》中指出，要因地、因市制宜地进行农业生产结构调整，但底线是不能破坏耕作层，禁止发展林果业和挖塘养鱼。

2020年国务院办公厅印发的《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》是新时期耕地用途管制的重要精神,强调要“对耕地实行特殊保护和用途管制,严格控制耕地转为林地、园地等其他类型农用地”。2021年自然资源部等发布的《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》针对一些地方违规占用耕地植树造绿、挖湖造景,占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼,一些工商资本大规模流转耕地改变用途造成耕作层破坏,违法违规建设占用耕地等问题,对耕地用途提出了更为清晰明确的管理规定和实施措施,覆盖永久基本农田和一般耕地与其他农用地的转换、永久基本农田占用与补划、耕地占补平衡、耕地违规占用等行为,是对耕地用途管制制度的进一步完善。2022年《耕地保护法(草案)》(征求意见稿)对耕地“进出平衡”制度的实施、要求、考核等环节进行了具体规定,从法律层面为耕地用途管制提供依据和保障。2023年中央一号文件要求在全力抓好粮食生产、发展现代设施农业、构建多元化食物供给体系的同时,加强耕地保护和用途管控,严格控制耕地转为其他农用地,探索建立耕地种植用途管控机制。因此,强调“转一补一”的耕地进出平衡制度是耕地用途管制的新亮点,重点对耕地尤其是永久基本农田转为其他农用地、农业设施建设用地等各类“非粮化”行为进行严格管控,既是对“占一补一”的耕地占补平衡制度的拓展和补充,也是继1998年全面修订的《土地管理法》明确国家实行土地用途管制制度以来,对该制度的细化和深化。占补平衡与进出平衡从管控建设占用和管控农地互转的不同角度,共同构建了耕地用途管制的制度架构<sup>[20]</sup>。这说明,耕地用途管制作为耕地保护制度体系的重要组成部分,亟需聚焦“非粮化”治理的新政策和新要求,提出有效应对之策。

## 1.2 “非粮化”治理的现实困境

当前耕地用途管制以行政手段为主,治理成本高,且长期难以维系。一些地方在“非粮化”治理过程中采用短期突击型整治措施,容易激化矛盾,影响基层稳定。这就提示“非粮化”治理不仅为了“地尽其利”,还要“以人为本”,厘清“非粮化”治理涉及到的多方利益主体及其影响。从耕作活动的生产者/经营者、行政措施的规制者/管理者以及市场行为的消费者/投资者出发,揭示“非粮化”治理在公共产品与自主经营、标准认定与政策实施、消费转型与社会服务等方面存在的现实困境(图1)。

(1) 公共产品与自主经营。粮食是国家重要的公共产品,但面对农业生产资料价格、农村劳动力成本和耕地流转租金等的持续上涨,种植粮食作物的比较效益低已经成为农户增收的阻碍,也削低了种粮者的积极性。作为理性经济人,无论是“一亩三分地”的小农户,还是“小田并大田”的规模化经营者,都更倾向于选择投入少、附加值高的非粮作物。因此,“非粮化”治理仅仅完成“退经还粮”的任务,不仅会挫伤本地生产者和外来投资者的积极性,还可能造成一些农民收入减少、个别农民返贫的局面,引发国家“粮食安全”战略目标、社会公共利益与种植主体本身所享有的土地经营自主权之间的冲突<sup>[21]</sup>。现行法律法规旨在保护耕地数量、质量,并对耕地利用方式进行管制,但并不禁止或者限制耕地上的非粮食作物种植行为。比如,《农村土地承包法》第三十七条规定“土地经营权人有权在合同约定的期限内占有农村土地,自主开展农业生产经营并取得收益”,《农业法》第七十二条规定“各级人民政府、农村集体经济组织或者村民委员会在农业和农村经济结构调整、农业产业化经营和土地承包经营权流转等过程中,不得侵犯农民的土地承包经营权,不得干涉农民自主安排的生产经营项目”。可见,农户的经营自

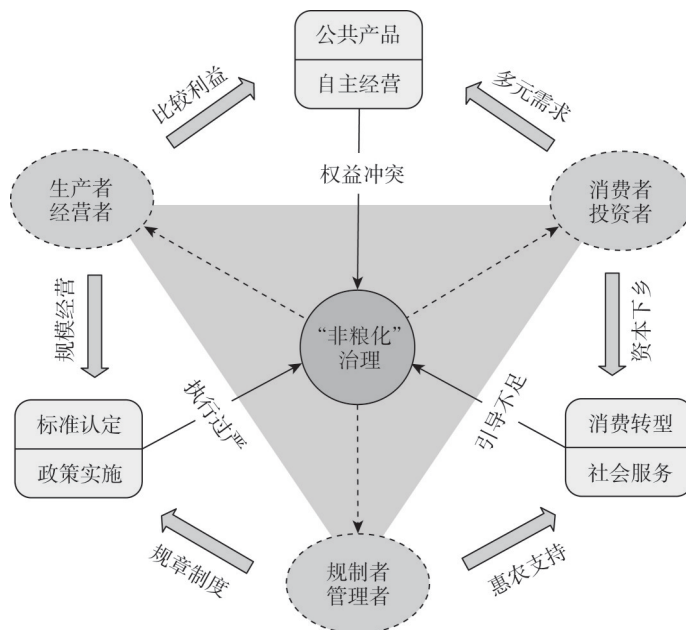


图1 “非粮化”治理的现实困境

Fig. 1 The current dilemma of "non-grain" governance

主权是受到法律充分保护的。

(2) 标准认定与政策实施。当前“非粮化”标准认定仍缺乏明确依据，既有广义上的“非粮化”种植与撂荒，包括传统“非农化”中的非农建设利用、农村一二三产融合项目，也有狭义的将其限定在种植范围内<sup>[22,23]</sup>，这会导致同一种作物在不同地方“待遇”不同。比如，有些地区认为莲藕不属于“原粮”需要清退，有些地区则认为其含有丰富的淀粉，与“粮”的主要成分类似，在水利设施保持良好、耕作层未破坏的前提下不需要清退。但更多地方出于对督察问责的担忧，从严甚至过度执行“非粮化”治理，不管当前作物生长情况如何，均要求恢复为水稻、小麦、玉米等粮食生产。这种“一刀切”的做法存在弊端，一方面忽略了不同作物生产的季节性特征，导致作物成熟在即却被拔苗，影响百姓收入及地方社会稳定；另一方面，许多产品经过多年培育，已经与地方农业文化价值深度融合，甚至获得国字号农产品地理标志，盲目治理会对当地经济造成影响。此外，对造林绿化、农业结构调整等占用耕地行为进行管制，涉及到具体的清移苗木和花卉、填平鱼塘等任务，主要由地方政府负责实施，一定程度上加重了基层财政负担。

(3) 消费转型与社会服务。中国社会经济正处于由温饱型向全面小康型转变的关键时期，居民食品消费结构也由单一向多元、由温饱型向营养型转变<sup>[24]</sup>。“粮菜型”向“粮肉菜果”转变意味着居民对水果蔬菜等副食的需求迅速增长，受其影响，耕地利用结构出现明显的粮食作物种植比例下降和经济作物比例上升。这种供给侧耕地“非粮化”现象是对需求侧居民食物消费与营养结构升级的直接响应，并且在城镇人口仍将大量增长的趋势下，食品消费结构变化引发的“非粮化”效应还将持续。与此同时，随着城市工商资本大量下乡，新型农业经营主体和农业合作社对耕地利用的“非粮化”倾向尤为强烈，需要地方政府鼓励和引导资本到农村从事与粮食生产相关的各类专业化社会化服务。此外，基层尚未建立稳定普惠的农业公共服务支持体系，缺乏对农作物生产的技术门槛、



自然灾害、市场风险等予以指导的能力。如果经营者凭经验选择农作物,盲目种植高利润、高回报的经济作物,一旦经营失败不主动退地,将会导致耕地撂荒造成不必要的“非粮化”现象。

### 1.3 新时期耕地用途管制的应对逻辑

上述现实困境折射出“非粮化”现象的复杂性,对其治理必然是一个渐进性的过程。新时期耕地用途管制的应对逻辑不仅要深化对“非粮化”治理视角的认识,着眼于底线管控、动态发展、价值实现三个不同维度,还要透过现象深入本质,辨析国家粮食安全与农户种粮收益、满足口粮自给与多元供给、优先粮食生产与探索生态产品之间的关系,通过采取约束与激励并重、刚性与弹性结合、政府与市场协同的管制措施,响应“藏粮于地”“大食物观”“两山”转化的要求(图2)。

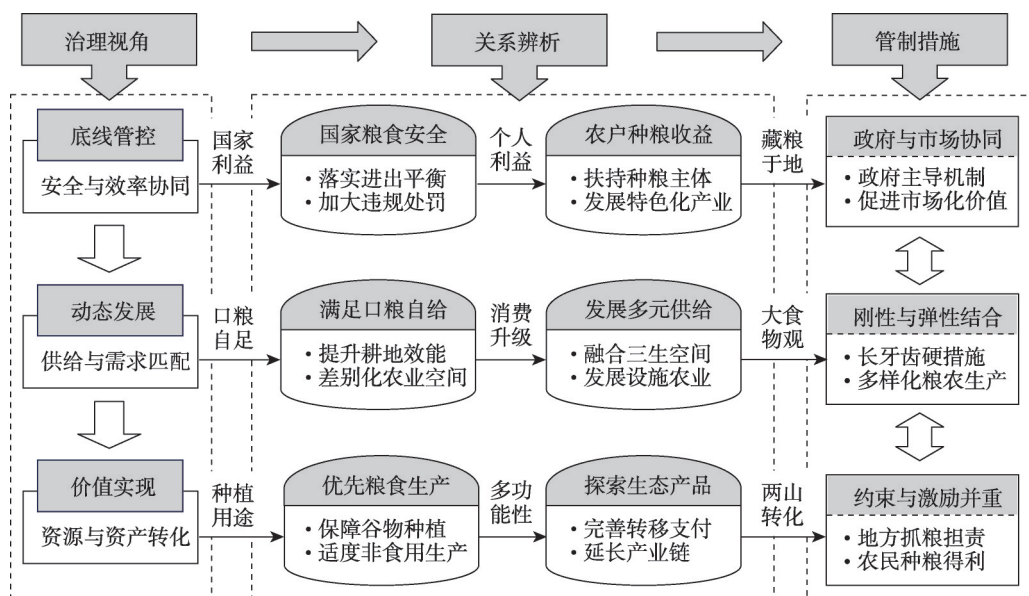


图2 “非粮化”治理视角下的耕地用途管制应对逻辑

Fig. 2 Response logic of cultivated land use control from the perspective of "non-grain" governance

#### 1.3.1 底线管控视角:安全与效率协同

耕地用途管制是通过公权力对私权的约束以满足最大公共利益,当个体利益与国家利益冲突时,通常以国家利益为优先,对个体利益实现进行约束。2021年自然资源部等印发的《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》首次提出对一般耕地转为林地、草地、园地的,要实行耕地“进出平衡”。该政策是国家为强化用途管制,有效遏制耕地“非粮化”,确保良田“粮”用的重要供给,为国家粮食安全提供支撑。但当前许多地方通过从严治理带来的粮食增产在一定程度上是以牺牲农业农民增收为代价的。因此,用途管制目标应当积极调整,调和社会公共利益与个人利益之间的矛盾,既守好国家的“粮袋子”,又照顾到农户的“钱袋子”,实现安全与效率的协同保障。

《民法典》规定“土地承包经营权人依法对其承包经营的耕地、林地、草地等享有占有、使用和收益的权利,有权从事种植业、林业、畜牧业等农业生产”。因此,要不断深化对国家粮食安全的认识,既保障“粮袋子”安全,也保障“油瓶子”“菜篮子”“果盘

子”安全。在实现粮食安全保障目标的同时尽可能照顾到农户的经营权和种植收益,在保障耕地数量、质量不发生变动的基础上合理引导种植主体开展粮食生产活动。为此,新时期耕地用途管制要充分发挥政策约束和政策激励的重要作用,对地方“辅之以义”的同时做到“辅之以利”<sup>[25]</sup>。一方面,地方政府对耕地经营主体的行为进行约束,尤其是加大对违反法律规定破坏耕地、毁损耕地、污染土壤等生产经营自主权滥用行为的行政处罚力度,真正做到地方抓粮担责尽义。另一方面,国家层面要建立合理的补偿型耕地管控激励机制,特别是对粮食主产区提供必要的财政支持,进一步加大对种粮主体的扶持力度,保障农民种粮挣钱得利,能够安心从事粮食生产。

### 1.3.2 动态发展视角:供给与需求匹配

随着经济发展,中国居民的膳食结构正在发生明显转变。当前以粮食增产为主的用途管制制度固化了“食物主要来源于耕地”的传统思维,一定程度上未能充分考虑食物供给多元化要求下耕地转用的合理需求,缺乏弹性调控机制来响应市场需求并满足居民食物消费多样化的迫切需要。党的“二十大”报告指出:“树立大食物观,发展设施农业,构建多元化食物供给体系”。这就要求供给侧的耕地利用方式能够动态匹配需求侧的居民食物消费,从关注粮食数量供给的充足性转向兼顾质量和营养的多元性<sup>[26]</sup>,充分考虑不同类型食物消费结构,力求实现种类丰富、营养均衡的多元食物供给。相应地,“非粮化”治理视角下的用途管制逻辑也要适应食物消费升级的高质量发展要求。

作为新时期中国粮食安全观的拓展与升级,“大食物观”旨在提升粮食和重要农产品供给保障能力,保障多元化食物供给安全,为有效应对世界百年未有之大变局提供坚实的物质基础<sup>[27,28]</sup>。树立科学的大食物安全观,不仅要落实“长牙齿”的耕地保护硬措施,提升耕地效能;还要顺应居民膳食结构的变化趋势,推动多元化粮农生产与三生空间的有机融合,通过耕地弹性管控统筹粮食生产与社会经济发展、生态功能维持、农业现代化等的关系。按照国家宜粮则粮、宜经则经、宜牧则牧、宜渔则渔、宜林则林的原则,形成同市场需求相适应、同资源环境承载力相匹配的现代农业生产结构和空间格局<sup>[29]</sup>。在粮食生产功能区坚决不允许耕地“非粮化”行为,同时农业补贴要向种粮倾斜;重要农产品生产保护区应稳定生产优势,大力提升农户积极性和生产效率;永久基本农田范围以外,在不破坏耕作层的前提下可灵活从事多样化粮农生产<sup>[30]</sup>,全方位和多途径开发食物资源,塑造“大食物观”导向下刚弹结合的用途管制体系。

### 1.3.3 价值实现视角:资源与资产转化

有限的耕地资源应优先用于粮食生产,2021年中央一号文件提出“明确耕地利用优先序”,2023年《农村土地承包合同管理办法》也要求“依法落实耕地利用优先序”。其中,永久基本农田作为依法划定的优质耕地,要重点用于发展粮食特别是口粮生产。一般耕地在保障生产粮食和食用农产品的前提下,可适度生产非食用农产品。除了提供物质产品,耕地还具有生产、生活、生态多功能性,集“经济—社会—生态”特性于一体。受到粮食安全、乡村振兴、生态文明等国家战略目标的共同牵引;“非粮化”治理亟待由粮食安全向系统安全观、整体安全观、综合安全观转变<sup>[31]</sup>;用途管制逻辑也要着眼于耕地作为生产资料和生态资产两类价值的共同实现,拓宽“两山”理论双向转化路径,搭建资源变资产的桥梁。

过去耕地保护主要依赖政府的行政指令控制工具,虽然能在短期内遏制耕地数量快

速减少,但往往伴随巨大的经济成本和环境代价,反过来又会降低整体的土地利用效率并损害维持耕地可持续利用的环境基础<sup>[32,33]</sup>。随着中国生态文明进程的不断深入推进,包含耕地生态服务价值在内的耕地资源的完整价值越来越受到关注,建立政府主导的耕地生态产品价值实现机制,促进耕地多功能价值的市场化实现机制建设是实施耕地用途管制的必然要求。一方面,在完善现有纵向财政转移的基础上,建立省际、市际、县际之间的多级横向耕地补偿制度,将耕地生态保护的外部性内部化,增强利益相关者保护耕地的积极性和主动性<sup>[34]</sup>。另一方面,为耕地生态产品价值市场化实现建立完整规范的市场体系,推动农业休闲观光、农耕文化体验、农事教育以及农业科研服务等一二三产业融合发展。如在国土空间规划框架下,由耕地占补平衡向生态占补平衡转型,尝试构建基于“生态券”的生态产品市场化交易机制<sup>[35]</sup>。通过这种市场化的价值实现机制,推动耕地经营主体更充分地获得价值转化回报,激发耕地保护的内生动力,达成耕地用途管制目标。

## 2 “非粮化”治理视角下的耕地用途管制框架体系

### 2.1 用途管制理论框架体系构建

#### 2.1.1 构建原则

用途管制是提升空间治理能力、助力国家治理体系现代化的重要方式,从用途管制的主体,即国土空间治理者的立场出发,构建“非粮化”视角下的耕地用途管制的理论框架体系应参照以下原则。

(1) 落实多层次规划目标。国土空间管控是对国土空间各类开发保护活动的科学谋划与管理安排,空间规划是基础,用途管制是手段,二者相辅相成<sup>[36,37]</sup>。基于空间规划“纵向到底,横向到边”的管制要求,实现国土空间管制的全域全覆盖,不能简单延续传统的计划管控思维,而要统筹与政府事权相对应、差异有序的国土空间规划层级体系<sup>[38]</sup>,厘清不同层级用途管制的重点,落实不同层级空间规划的保护、利用与管控目标。针对耕地用途管制,宏观层面以国家级和省级规划为依据,引导用途管制制度标准的建立,如确定耕地保有量、永久基本农田保护面积目标,要求落实耕地“进出平衡”政策;中观层面以市、县、乡级国土空间规划编制为基础,依据划定的“三区三线”对耕地占用、转用实施准入管控;微观层面依据详细规划(村庄规划)对耕地转入转出地块进行管控。

(2) 实施精细化分区管理。在国外,土地用途管制被称为“土地使用分区管制”。比如,美国较早就实施了土地用途分区管制,日本也推行了“先分区、后规划”,采取综合管理方式实行空间用途管制<sup>[10]</sup>。“三区三线”是当前国土空间规划管制思路的核心,实施精细化的耕地用途管制,尤其要统筹好耕地“进出平衡”与“三区三线”划定。首先,要明确“进出平衡”仅适用于永久基本农田以外的一般耕地,处理好“进出平衡”范围与农业空间(农田保护区、乡村发展区)以及永久基本农田保护红线的关系。其次,进一步明确“耕地转进”和“耕地转出”与国土空间规划、生态空间管制区、生态保护与修复规划、河湖管理范围线、高标准农田及其他相关规划的衔接情况,系统谋划区域内耕地“进出平衡”规模、布局和时序。

(3) 打造全生命周期流程。为提升信息化建设对用途管制工作的支撑作用,2021年



自然资源部办公厅发布《国土空间用途管制数据规范（试行）》，提出要按照“全域、全要素、全流程、全生命周期”原则，全面梳理用途管制业务流程。整体上，国土空间用途管制的运作涉及到规划编制、实施许可、监督管理三大环节<sup>[39]</sup>。规划编制是实施有关行政许可的依据，即通过确定国土空间用途、明确开发利用条件，对使用的具体方式进行限制或引导，实施许可则贯穿于各类行政审批过程中，监督管理主要指各类执法以及土地督察等活动。耕地用途管制应打造事前计划、事中审批、事后监管的全生命周期流程，实现耕地保护和利用的全过程管制。

（4）推行差别化规则体系。用途管制要面向人类活动多样、利益关系多元的复合视角，围绕国土空间分类、分区、指标、强度、权利等具体管制内容，形成底线约束与激励引导有机融合，体现鼓励、限制与禁止等差别化导向的管制规则体系<sup>[40]</sup>。要通过编制和实施耕地保护专项规划，厘清耕地、永久基本农田、高标准农田、粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的关系，科学合理确定耕地保护目标，并在国土空间规划中落实相应空间布局，推行差别化用途管制规则，严格规范耕地上的生产活动和种植结构。通过有序调控永久基本农田、耕地红线、红线之外耕地和其他后备资源，推动耕地保护刚性管制与弹性调控相结合，以实现既保障国家粮食安全，又促进区域协同发展、乡村振兴和农民富裕的目标。

### 2.1.2 体系构建

结合上述新时期耕地“非粮化”治理的应对逻辑，以及耕地用途管制体系的构建原则，从管制基础、管制模式、管制环节和管制手段四个部分入手，构建“非粮化”视角下耕地用途管制的理论框架体系（图3）。

首先，管制基础包括管制依据和管制对象两方面。前者主要依据与耕地保护和利用相关的法律法规，以及国土空间规划体系下的总体规划、专项规划和详细规划。后者指耕地用途管制涵盖的用地类型，既包括永久基本农田、一般耕地两类耕地，也包括耕地转入转出涉及的其他农用地和农业设施建设用地。其次，管制模式充分衔接弹性调控、分区管理和差别导向的管制要求，采用“分区+要素+行为”的管制形式。其中，“分区”参照空间规划的“三区三线”，“要素”针对耕地、其他农用地和农业设施建设用地，“行为”指向体现耕地多功能性的不同人类活动。再次，管制环节体现“全生命周期”流程，围绕调查监测、确权登记、规划布局、保护修复、开发利用、监管考核六个阶段串联起耕地用途管制的全过程。最后，管制手段重在发掘“非粮化”治理视角下保护和管理措施的创新，分别从行政、社会、经济和技术四方面提出管制方案。

## 2.2 用途管制理论框架体系的核心内容

### 2.2.1 管制基础

（1）管制依据。相关法律法规是耕地用途管制的主要依据，现行“非粮化”治理的法律制度供给主要包括：2019年修正的《土地管理法》第四条规定“国家实行土地用途管制制度”，第十条明确要求“严格控制耕地转为非耕地”。2021年通过的《乡村振兴促进法》和《土地管理法实施条例》均规定“严格控制耕地转为林地、园地等其他类型农用地”。2022年公开征求意见的《耕地保护法（草案）》也就管制耕地转为其他农用地，从耕地“进出平衡”制度、实施、要求和考核，以及优化耕地与林园地空间布局、农业



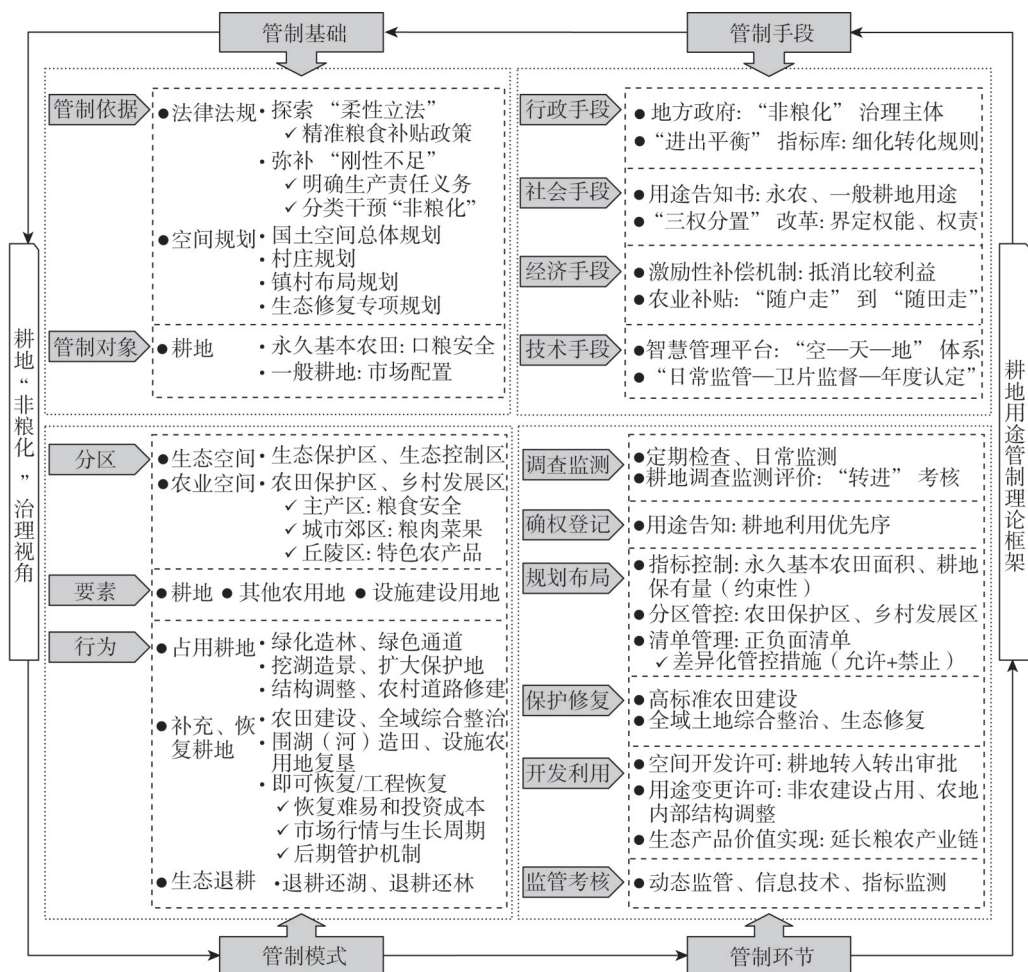


图3 “非粮化”治理视角下的耕地用途管制理论框架体系

Fig. 3 Theoretical framework of cultivated land use control from the perspective of "non-grain" governance

设施建设用地和耕地种植用途管控等方面做了具体规定。但相关制度要求分布于《土地管理法》《土地管理法实施条例》《基本农田管理条例》等法律、政策文件中,需要以问题为导向,制定科学、简明、可操作的《耕地保护法》及有关实施办法,协调国家、地方和农民利益,明确耕地保护和利用涉及不同主体的责、权、利,制定细化管用的耕地转化管控规则,提升耕地保护法治化水平。同时,用途管制作为空间规划的重要实施手段<sup>[41]</sup>,当前耕地用途管制的依据包括了国土空间总体规划、村庄规划、镇村布局规划、国土整治与生态修复专项规划等。上述各类规划为实行耕地用途管制奠定了基础,为地方政府执行有效的管控措施指明了方向,既是用地的通用规则,也是管地的基本要求。《土地管理法》第四条就规定“国家编制土地利用总体规划,规定土地用途,对耕地实行特殊保护”。因此,应进一步强化规划管制作用,确保耕地尤其是永久基本农田用于粮食生产。

(2) 管制对象。耕地用途管制的对象聚焦永久基本农田和一般耕地,也涉及到农用地内部结构的园地、林地、农业设施建设用地等。其中,永久基本农田作为依法划定的优质耕地,一直是用途管制的重点对象。《乡村振兴促进法》规定“国家实行永久基本农

田保护制度，建设粮食生产功能区、重要农产品生产保护区”（简称“两区”），《土地管理法》也“禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼”。一般耕地是永久基本农田以外的耕地，主要布局在农业空间内的乡村发展区，用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。实行年度“进出平衡”就是要严格控制一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地。考虑到永久基本农田的管制核心是保证口粮安全，而一般耕地面向大众食物消费结构变化的需要，永久基本农田和一般耕地需要制定差别化的用途管制规则，有侧重地规范耕地上的生产活动和种植结构。永久基本农田在“两区”范围内的实行刚性约束，严格限制种植类型，全部用于粮食及重要农产品生产；对于“两区”外的在不破坏耕作层的前提下允许种植棉、油、糖、菜，管控重点为“非粮化”行为。一般耕地可在“大食物观”指导下，充分发挥市场对资源的配置作用，但应确保短期内可调整复耕。

### 2.2.2 管制模式

传统用途管制模式往往过于强调刚性约束，新时期用途管制模式应当结合国土空间规划分区与用途分类，细化各类分区的准入规则，制定各类空间与要素之间的转用路径与规则。考虑到用途管制对象是“空间—属性—行为”的集合<sup>[42]</sup>，其中：空间是管制的直接对象，既包括生态、农业和城镇全类型，也包括耕地、森林、草地、湿地等全要素；属性是管制的外在表现，包括开发强度、用途类型、指标分配、权利特征等内容；行为是管制的内在核心，包括国土空间范围内的开发、利用、保护、整治和修复等一系列行为。

在此基础上，耕地用途管制模式采用“分区+要素+行为”的形式。“分区”是目前国际上较为普遍和流行的用途管制方式。实行“分区”管制应参照规划“分区”成果，进而制定管制规则，避免两者脱节<sup>[43]</sup>。耕地用途管制“分区”要依据国土空间规划提出的以“三区三线”为核心的空间管控思路，针对生态空间的生态保护区、生态控制区，以及农业空间的农田保护区、乡村发展区，制定刚弹结合的管制规则。尤其是农业空间，要因地制宜安排好农业种植结构及其相对应的种植区域。位于城市郊区的，应当鼓励发展现代化设施农业，提升农业效率和产值，更好地满足城市居民对“粮肉菜果”的需求。位于农业主产区的，应当坚决落实耕地保护粮食安全硬任务，通过开展土地整理和复垦进一步提升耕地集中连片度与机械化水平。位于山地丘陵区，耕地细碎化程度较高，强调粮食生产功能意义不大，要发挥其生态产品价值，通过特色农产品优势区、乡村农旅示范区建设，实现人与自然和谐共生<sup>[44,45]</sup>。“要素”即为防止耕地“非粮化”治理涉及的耕地、园地、林地、草地、坑塘水面、设施农用地等要素。尤其针对永久基本农田、一般耕地等核心要素，结合科学规划、保护优先、从严管控、用养结合的保护原则，严格落实永久基本农田保护面积和年耕地保有量约束性指标，探索开展耕地“进出平衡”，确保耕地数量不减少、质量有提高、生态功能稳定。“行为”是与耕地保护、利用和监督密切相关的人类活动。其中，占用耕地类管制行为包括挖湖造景、造林绿化、绿色通道、农业结构调整、农村道路建设、扩大自然保护地等，补充、恢复耕地类管制行为包括农田建设、全域综合整治、围湖（河）造田、设施农用地复垦、即可恢复/工程恢复等，其他管制行为主要是生态退耕（退耕还湖、退耕还林等）。在实践中，耕地恢复的长效管理机制仍有待建立。一是耕地能否恢复取决于恢复的难易程度和投入成本。即可恢复

耕地顾名思义能直接恢复耕种,复耕需要的成本低同时耕地质量有保障;而工程恢复耕地需借助工程措施,其恢复条件、成本及难易程度有待科学评价与论证。二是恢复过程中一些地方未能充分结合农作物的市场行情与生长周期。比如行情尚好的苗木、进入盛果期的梨园,或未充分考虑作物生长周期,人为“一刀切”限定恢复时间,一定程度上会造成农民的经济损失,甚至引发社会矛盾。三是恢复后的利用与管护机制有待建立。恢复耕种后,考虑到留守在农村的劳动力年事已高,恢复的耕地能否正常种粮需统筹安排,避免个别地方出现将恢复的耕地用于养鱼等其他形式的“非粮化”产业。

### 2.2.3 管制环节

用途管制作为依靠国家强制力的行政过程,按照事前计划、事中审批、事后监管的流程,具体运作主要涉及规划、实施、监管三个环节<sup>[46]</sup>。其中,规划是实施有关行政许可的依据,是通过规划编制对使用国土空间的具体方式进行限制或引导;实施是用途管制的具体执行过程,贯穿于各类行政审批过程中;监督主要以资源专项督查、信息化技术和指标监测相结合的方式,发现国土空间开发利用中的问题,对违法违规行为进行处罚,强化用途管制的权威。为实现耕地用途管制的全过程管理,在上述基本环节之上进一步扩展,围绕调查监测、确权登记、规划布局、保护修复、开发利用、监管考核六个阶段,打造耕地用途管制的“全生命周期”(图4)。

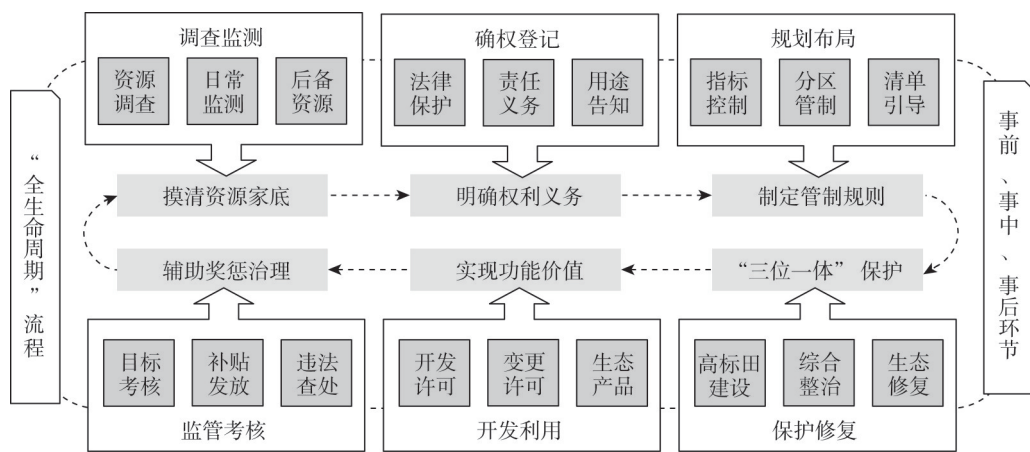


图4 耕地用途管制的“全生命周期”

Fig. 4 Life cycle process of cultivated land use control

第一,耕地资源调查、监测、评价是国家建立的一项制度,包括定期组织开展耕地资源调查和日常监测。相关成果查清了耕地数量和质量等别,厘清了耕地分布的自然地理特征与生态环境条件,可为耕地“进出平衡”监管提供“质”的依据<sup>[47]</sup>。此外,针对耕地“进出平衡”,各地还要依据年度国土变更调查形成的耕地调查监测评价结果,对地方落实耕地转为其他农用地的耕地补充情况进行考核。如补充耕地的选址是否符合要求,是否存在破坏生态环境的问题;是否将集中连片、质量较好、综合潜力较优的潜力区域进行预先管理,满足国家耕地战略储备的需求<sup>[48]</sup>;后期管护是否到位,补充耕地是否出现“非粮化”甚至撂荒。第二,耕地上依法设立并登记的土地承包经营权等不动产权利受法律保护,尤其是永久基本农田的位置、范围、面积等信息,应当在不动产登记簿和



证书上予以记载,并另附告知书告知集体经济组织及农户耕地保护要求,标明土地经营权人享有的按照自身意愿合理开展农业生产活动并获得收益的权利。第三,规划布局可采用“指标控制+分区管制+清单引导”的管制方式。指标控制针对永久基本农田保护面积、耕地保有量两大约束性指标;分区管制以严守粮食安全底线为目标,区分农田保护区、乡村发展区,严控耕地向非耕地转换;清单引导主要采用正负面清单相结合的方式,形成差异化的管控机制。第四,耕地生态保护修复作为国家建立的另一项制度,主要是为了防止耕地退化,恢复和提升耕地生态质量与功能,包括高标准农田建设、全域土地综合整治和生态修复等。整体上,构建耕地休耕轮作时空配置体系,实现时空平衡优化,协同粮食安全和生态安全;局部上,在“非粮化”治理过程中有效治理优质耕地在利用过程中出现的地力损耗、土壤重金属污染、生态脆弱等症状,保障耕地永续利用<sup>[29]</sup>。第五,开发利用环节包括空间开发许可、用途变更许可等。前者通过设置空间准入条件,制定符合要求的保护和利用条件,如耕地转入转出审批等;后者通过严格把控审批条件和程序,明确各类空间不同要素的转换规则,如严格控制非农建设占用、农用地内部结构调整。此外,结合“大食物观”旨在保障多元化食物供给安全的目标,为引导实现耕地多功能价值的市场化机制建设,应在严格保护生态环境、符合“非粮化”治理要求和国土空间规划的前提下,探索发展多样化的耕地生态产品价值实现路径,延长耕地粮食生产的产业链和价值链。最后,监管考核主要采用动态监管、信息技术与指标监测相结合的方式,更好地辅助耕地保护补贴发放、耕地“进出平衡”管理等“非粮化”治理工作。建议自然资源、农业农村、生态环境等多部门联合行动,处置既成事实的“非粮化”行为能做到区分不同时间点和情形,同时加大粮食种植政策激励力度,引导地块合理有序退出并恢复耕地种植。

#### 2.2.4 管制手段

以现有耕地用途管制手段为基础,重点探索多元化的耕地“非粮化”治理管制行为和方式,发掘耕地保护和用途管制的手段创新。

(1) 行政手段。提高行政管理效率,探索耕地保护协同治理的行政管制手段。从职责上压实地方政府作为耕地“非粮化”治理主体的任务<sup>[49]</sup>,实行耕地保护网格化监管,设立上下级联动、多部门协同的“田长制”。通过联席会议、数字化监管联动、耕地保护联合执法等形式,进一步实现耕地保护责任全覆盖。此外,参照耕地占补平衡指标库,设立耕地“进出平衡”指标库进行激励调节。通过允许指标在县域范围内跨乡镇交易、结余指标计入完成耕地恢复的任务等行政手段细化农业空间内部用途转化的规则,在服务农业结构调整、农业高质量发展以及供给侧结构性改革的同时,又防止耕地数量减少以及“非粮化”倾向,实现限制耕地“转出”、鼓励“转进”耕地,提升耕地质量的目标。

(2) 社会手段。依托现有自然资源管理相关法律法规,明确耕地使用者应当承担的各项责任义务。通过土地承包经营权登记、土地承包与流转合同等平台,制定严格限制耕地“非粮化”的措施条款。在土地承包经营权证书上,除了载明承包地类及面积外,另附告知书告知集体经济组织及农户耕地保护要求,明确耕地保护和利用“可以做什么”“不能做什么”,载明永久基本农田和一般耕地的用途管制要求以及禁止性条款等。通过



集体与农户签订的耕地建设与保护协议,对“非粮化”耕地随时随地复耕复种粮食作物的责任与义务进行明确规定,确保能及时响应国家种粮号召,在规定时间内积极恢复粮食生产,实现粮食安全保障与农民增收的双赢。

(3) 经济手段。耕地用途管制还要针对当前粮食生产比较利益低的现状完善激励性补偿机制。可根据年度土地变更调查数据、承包经营权确权登记耕地面积,对地方实际种植农作物的耕地发放耕地保护补贴。针对当前普遍存在的承包权与经营权分离,要警惕实际从事粮食种植的经营主体因无法享受农业补贴导致耕地“非粮化”的风险,要考虑将粮食生产补贴从“随户走”转为“随田走”,让实际种粮者和耕地保护主体受益,以激励和强化种粮与耕地保护行为。享受补贴的农户或经济组织应依法保护和合理利用耕地,维持耕地的耕种状态,禁止撂荒、闲置耕地,严禁随意转变用途及其他破坏耕地的行为。对未经批准侵占耕地,毁坏、撂荒耕地或存在“非农化”“非粮化”行为的,应及时取消补贴资格。

(4) 技术手段。在农业基础设施建设方面,夯实藏粮于地、藏粮于技的物质基础,强化科技装备支撑,深入实施种业振兴行动。在信息化监管方面,推动建立智慧耕地管理平台,结合卫星遥感、无人机、监控摄像等设备技术,对耕地数量规模数据、质量评价数据、监督检查数据、流程审批数据等进行整合,形成以卫星遥感监测“天上看”、无人机航拍监测“空中查”、视频监控“网上管”、田长与网格员“地上巡”的组合形式,建立“空—天—地”一体化的动态监测系统。同时,将耕地“进出平衡”与耕地卫片监督、国土变更调查等业务关联,形成“日常监管—卫片监督—年度认定”的监管体系<sup>[50]</sup>。

### 3 结论与讨论

中国用途管制制度起源于耕地保护,在当前国土空间用途管制的大背景下,耕地用途管制依旧是国土空间用途管制的重点内容之一。本文对国家耕地“非粮化”治理工作的政策进行了回溯,通过厘清“非粮化”治理涉及到的多方利益主体及其相互影响,揭示了“非粮化”治理面临的权益冲突、执行过严、指引不足等现实困境。由于“非粮化”现象的复杂性,新时期耕地用途管制的应对逻辑不能局限在“非粮化”治理就是粮食保障的认识,而要拓展到底线管控、动态发展和价值实现三个不同维度,深化对国家粮食安全与农户种粮收益、居民口粮自足与消费升级、耕地利用优先序与多功能性等问题的探讨。在此基础上,通过梳理构建耕地用途管制理论框架的四大原则——落实多层次规划目标、实施精细化分区管理、打造全生命周期流程和推行差别化规则体系,围绕管制基础、管制模式、管制环节和管制手段四个核心内容,构建了“非粮化”治理视角下耕地用途管制的理论框架体系。面向“非粮化”治理的视角,本文针对各项核心内容进行详细阐述。其中,管制基础要明确耕地保护和利用不同主体的责权利,细化耕地“转进”“转出”的管控规则,提升耕地保护法治化水平;管制模式要用好“分区+要素+行为”形式,依据“三区三线”进行差别化管控,严禁对永久基本农田擅自占用或改变用途,在实践中建立耕地恢复的长效管理机制;管制环节要突出全过程的“非粮化”治理,强化用途管制在调查、登记、规划、修复、利用、监管全部环节的作用;管制手段重点要在行政、社会、经济和技术等方面有所创新。

此外,耕地用途管制还要进一步提升“非粮化”治理的可操作性。一是要区分不同时间点对“非粮化”行为进行处置整改。对于“两通知”文件印发前将耕地转为林地、草地、园地等其他农用地的<sup>①</sup>,应根据实际审慎处理,杜绝强行简单恢复;对于文件印发后新发生的,尤其是农户受到比较利益影响自发式的种植结构调整,要稳妥处置恢复为耕地并及时耕种,未经批准改变一般耕地的原则上整改恢复为耕地,确难恢复的由县级人民政府统一组织落实“进出平衡”。二是将耕地“进出平衡”实施方案编制与当地的产业结构优化结合。地方在编制耕地“进出平衡”实施方案时,要充分考虑当地农业产业结构优化的需要<sup>[51]</sup>,特别是对于乡村振兴战略、民生工程的耕地“转出”,要保障合理需求,及时编入“进出平衡”年度方案;对于未经审批的耕地“转出”项目,应当及时整改恢复为耕地。将以往非农建设占用耕地落实占补平衡扩展到各类占用耕地均要落实占补平衡,由“小占补”变为“大占补”<sup>[52]</sup>。三是因势利导有序恢复耕地。许多经营者当初凭经验盲目种植的经济作物如今市场预冷,老百姓多已不愿种植,有挖除苗木、恢复耕种的意愿,要抓住这一市场窗口期,引导退林复耕;而对于比较利益高,农民恢复耕地意愿低的“非粮化”行为(如水产养殖等),在确保规模不新增、耕作层不破坏的前提下,将恢复整改安排在农业生产活动的黄金期之后,留出一定过渡期,充分体现对农业经营主体的重视和关切。

### 参考文献(References):

- [1] 习近平. 加快建设农业强国 推进农业农村现代化. 求是, 2023, (6): 4-17. [XI J P. Accelerate the construction of a strong agricultural country and promote the modernization of agriculture and rural areas. Qiushi, 2023, (6): 4-17.]
- [2] 陈秧分, 王介勇, 张凤荣, 等. 全球化与粮食安全新格局. 自然资源学报, 2021, 36(6): 1362-1380. [CHEN Y F, WANG J Y, ZHANG F R, et al. New patterns of globalization and food security. Journal of Natural Resources, 2021, 36(6): 1362-1380.]
- [3] GHOSE B. Food security and food self-sufficiency in China: From past to 2050. Food & Energy Security, 2015, 3(2): 86-95.
- [4] 谢高地, 成升魁, 肖玉, 等. 新时期中国粮食供需平衡态势及粮食安全观的重构. 自然资源学报, 2017, 32(6): 895-903. [XIE G D, CHENG S K, XIAO Y, et al. The balance between grain supply and demand and the reconstruction of China's food security strategy in the new period. Journal of Natural Resources, 2017, 32(6): 895-903.]
- [5] LIU Y, WANG C, TANG Z, et al. Will farmland transfer reduce grain acreage? Evidence from Gansu province, China. China Agricultural Economic Review, 2018, 10(9): 277-291.
- [6] 孔祥斌. 中国耕地保护生态治理内涵及实现路径. 中国土地科学, 2020, 34(12): 1-10. [KONG X B. The connotation and realization path of ecological governance of cultivated land protection in China. China Land Science, 2020, 34(12): 1-10.]
- [7] 吴九兴, 黄征学. 构建多维度耕地保护制度体系的探讨. 中国土地, 2021, (11): 12-13. [WU J X, HUANG Z X. Discussion on the construction of multidimensional cultivated land protection system. China Land, 2021, (11): 12-13.]
- [8] 邓红蒂, 袁弘, 祁帆. 基于自然生态空间用途管制实践的国土空间用途管制思考. 城市规划学刊, 2020, (1): 23-30. [DENG H D, YUAN H, QI F. Thoughts on territorial development regulation based on natural ecological spaces. Urban Planning Forum, 2020, (1): 23-30.]
- [9] 祖健, 艾东, 郝晋珉, 等. 国土空间用途管制的挑战与对策: 以北京市规划实践为基础. 城市发展研究, 2021, 28(2): 1-8. [ZU J, AI D, HAO J M, et al. The challenges and countermeasures of territorial and spatial use control based on the

① “两通知”文件指《国务院办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》(国办发〔2020〕24号)和《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)。

- practice of space planning in Beijing. *Urban Development Studies*, 2021, 28(2): 1-8.]
- [10] 田双清, 陈磊, 姜海. 从土地用途管制到国土空间用途管制: 演进历程、轨迹特征与政策启示. *经济体制改革*, 2020, (4): 12-18. [TIAN S Q, CHEN L, JIANG H. From land use regulation to territorial space use regulation: Evolution process, trajectory characteristics and policy enlightenment. *Reform of Economic System*, 2020, (4): 12-18.]
- [11] 朱江, 张国杰, 姚江春. 基于逻辑框架法的自然资源用途管制路径与方法研究. *自然资源学报*, 2022, 37(1): 59-69. [ZHU J, ZHANG G J, YAO J C. Research on the path and method of natural resources' use regulation based on logical framework approach. *Journal of Natural Resources*, 2022, 37(1): 59-69.]
- [12] 韩杨. 中国耕地保护利用政策演进、愿景目标与实现路径. *管理世界*, 2022, 38(11): 121-131. [HAN Y. The policy evolution, vision goal and realization path of China's cultivated land protection and utilization. *Journal of Management World*, 2022, 38(11): 121-131.]
- [13] 马骁骏. 耕地用途管制的法律本位观. *中国土地科学*, 2023, 37(3): 20-27. [MA X J. Cultivated land use control from the perspective of legal standard. *China Land Science*, 2023, 37(3): 20-27.]
- [14] 成升魁, 李云云, 刘晓洁, 等. 关于新时代我国粮食安全观的思考. *自然资源学报*, 2018, 33(6): 911-926. [CHENG S K, LI Y Y, LIU X J, et al. Thoughts on food security in China in the new period. *Journal of Natural Resources*, 2018, 33(6): 911-926.]
- [15] 金晓斌, 梁鑫源, 韩博, 等. 面向中国式现代化的耕地保护学理解析与地理学支撑框架. *经济地理*, 2022, 42(11): 142-150. [JIN X B, LIANG X Y, HAN B, et al. Theoretical analysis and geographical support framework of cultivated land protection for Chinese-style modernization. *Economic Geography*, 2022, 42(11): 142-150.]
- [16] FAN S, HEADEY D, RUE C, et al. Food systems for human and planetary health: Economic perspectives and challenges. *Annual Review of Resource Economics*, 2021, 13: 131-156.
- [17] 蓝红星, 李芬妮. 基于大食物观的“藏粮于地”战略: 内涵辨析与实践展望. *中州学刊*, 2022, (12): 49-56. [LAN H X, LI F N. The strategy of "storing grain in the land" based on the view of Big Food: Connotation analysis and practice prospect. *Academic Journal of Zhongzhou*, 2022, (12): 49-56.]
- [18] 王晓君, 何亚萍, 蒋和平. “十四五”时期的我国粮食安全: 形势、问题与对策. *改革*, 2020, (9): 27-39. [WANG X J, HE Y P, JIANG H P. China's food security during the 14th five-year plan period: Situation, problems and countermeasures. *Reform*, 2020, (9): 27-39.]
- [19] 吴郁玲, 张佩, 于亿亿, 等. 粮食安全视角下中国耕地“非粮化”研究进展与展望. *中国土地科学*, 2021, 35(9): 116-124. [WU Y L, ZHANG P, YU Y Y, et al. Progress review on and prospects for non-grain cultivated land in China from the perspective of food security. *China Land Science*, 2021, 35(9): 116-124.]
- [20] 晓叶. 从“占补平衡”到“进出平衡”. *中国土地*, 2022, (1): 1. [XIAO Y. From "balance of occupation and reclamation" to "balance of entry and exit". *China Land*, 2022, (1): 1.]
- [21] 任大鹏, 彭博. 防止耕地“非粮化”的法律规制研究. *中国土地科学*, 2022, 36(7): 1-9. [REN D P, PENG B. Research on the rule of legal regulation to prevent "non-grain" of cultivated land. *China Land Science*, 2022, 36(7): 1-9.]
- [22] 匡远配, 刘洋. 农地流转过程中的“非农化”“非粮化”辨析. *农村经济*, 2018, (4): 1-6. [KUANG Y P, LIU Y. Analysis of cultivated land conversion and "non-grain" in the process of farmland transfer. *Rural Economy*, 2018, (4): 1-6.]
- [23] 孔祥斌. 耕地“非粮化”问题、成因及对策. *中国土地*, 2020, (11): 17-19. [KONG X B. The problems, causes and countermeasures of "non-grain" cultivated land. *China Land*, 2020, (11): 17-19.]
- [24] 辛良杰. 中国居民膳食结构升级、国际贸易与粮食安全. *自然资源学报*, 2021, 36(6): 1469-1480. [XIN L J. Dietary structure upgrade of China's residents, international trade and food security. *Journal of Natural Resources*, 2021, 36(6): 1469-1480.]
- [25] 黄建伟, 张兆亮. 地方政府参与耕地流转“非粮化”的逻辑及其治理: 基于耕地种树绿化的案例研究. *中国土地科学*, 2023, 37(1): 114-123. [HUANG J W, ZHANG Z L. The logic and governance of local government's participation in the "non-grain" transfer of cultivated land: A case study based on planting and greening of cultivated land. *China Land Science*, 2023, 37(1): 114-123.]
- [26] 邹金浪, 刘陶红, 张传, 等. 中国耕地食物生产变迁及“非粮化”影响评估. *中国土地科学*, 2022, 36(9): 29-39. [ZOU

- J L, LIU T H, ZHANG C, et al. Changes of cultivated land food production in China and the impact assessment of "non-grain" use. *China Land Science*, 2022, 36(9): 29-39.]
- [27] 樊胜根. 大食物观引领农食系统转型全方位夯实粮食安全根基. 农村·农业·农民(B版), 2023, (2): 10-12. [FAN S G. Great food concept leads the transformation of agricultural food system and consolidates the foundation of food security in an all-round way. *Rural Areas, Agriculture & Farmers (B)*, 2023, (2): 10-12.]
- [28] 曲福田, 马贤磊, 郭贯成. 从政治秩序、经济发展到国家治理: 百年土地政策的制度逻辑和基本经验. 管理世界, 2021, 37(12): 1-15. [QU F T, MA X L, GUO G C. Institutional logic and major contribution of centennial land policy to political order, economic development and national governance. *Journal of Management World*, 2021, 37(12): 1-15.]
- [29] 吴宇哲, 许智钊. 大食物观下的耕地保护策略探析. 中国土地, 2023, (1): 4-8. [WU Y Z, XU Z Y. Analysis of cultivated land protection strategy under the concept of great food. *China Land*, 2023, (1): 4-8.]
- [30] 陈浮, 李宇航, 于昊辰, 等. “大食物观”统领国土空间开发和保护格局重塑. 中国土地科学, 2023, 37(4): 1-10. [CHEN F, LI Y H, YU H C, et al. Integrated food security thought towards the reconstruction of the territorial space development and protection patterns. *China Land Science*, 2023, 37(4): 1-10.]
- [31] 曹宇, 李国焯, 王嘉怡, 等. 耕地非粮化的系统认知与研究框架: 从粮食安全到多维安全. 中国土地科学, 2022, 36(3): 1-12. [CAO Y, LI G Y, WANG J Y, et al. Systematic review and research framework of "non-grain" utilization of cultivated land: From a perspective of food security to multi-dimensional security. *China Land Science*, 2022, 36(3): 1-12.]
- [32] 张晏维, 卢新海. 差异化政策工具对耕地保护效果的影响. 资源科学, 2022, 44(4): 660-673. [ZHANG Y W, LU X H. The impact of differentiated policy tools on cultivated land protection. *Resources Science*, 2022, 44(4): 660-673.]
- [33] 钱家乘, 师诺, 赵华甫, 等. 中国耕地弹性管控的理论解析与研究框架: 从单一目标权衡到多目标协同. 中国土地科学, 2023, 37(3): 38-47. [QIAN J C, SHI N, ZHAO H F, et al. Theoretical analysis and research framework of resilience management of cultivated land in China: From single-objective trade-offs to multi-objective synergy. *China Land Science*, 2023, 37(3): 38-47.]
- [34] 赵亚莉, 龙开胜. 农地“三权”分置下耕地生态补偿的理论逻辑与实现路径. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2020, 20(5): 119-127. [ZHAO Y L, LONG K S. Theoretical logic and realization paths of arable land ecological compensation under tripartite rural land entitlement system. *Journal of Nanjing Agricultural University: Social Sciences Edition*, 2020, 20(5): 119-127.]
- [35] 谷晓坤, 唐秀美, 王学新. 国土空间规划框架下“生态券”核算方法与交易机制: 以京津冀地区为例. 自然资源学报, 2023, 38(3): 631-641. [GU X K, TANG X M, WANG X X. Accounting method and trading mechanism of "Ecological land Voucher" under the framework of territory spatial planning: A case study of Beijing-Tianjin-Hebei region. *Journal of Natural Resources*, 2023, 38(3): 631-641.]
- [36] 周侃, 樊杰, 盛科荣. 国土空间管控的方法与途径. 地理研究, 2019, 38(10): 2527-2540. [ZHOU K, FAN J, SHENG K R. Research on methods and approaches of spatial governances. *Geographical Research*, 2019, 38(10): 2527-2540.]
- [37] 杨壮壮, 袁源, 王亚华, 等. 生态文明背景下的国土空间用途管制: 内涵认知与体系构建. 中国土地科学, 2020, 34(11): 1-9. [YANG Z Z, YUAN Y, WANG Y H, et al. Territorial and spatial use control of ecological civilization: Connotation cognition and system construction. *China Land Science*, 2020, 34(11): 1-9.]
- [38] 张京祥, 夏天慈. 治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构. 自然资源学报, 2019, 34(10): 2040-2050. [ZHANG J X, XIA T C. The change and reconstruction of spatial planning system under the goal of modern national governance. *Journal of Natural Resources*, 2019, 34(10): 2040-2050.]
- [39] 程茂吉. 全域国土空间用途管制体系研究. 城市发展研究, 2020, 27(8): 6-12. [CHENG M J. Study on the control system of territorial space use in the whole region. *Urban Development Studies*, 2020, 27(8): 6-12.]
- [40] 张晓玲, 吕晓. 国土空间用途管制的改革逻辑及其规划响应路径. 自然资源学报, 2020, 35(6): 1261-1272. [ZHANG X L, LYU X. Reform logic of territorial space use regulation and the response path of land spatial planning. *Journal of Natural Resources*, 2020, 35(6): 1261-1272.]
- [41] 林坚, 吴宇翔, 吴佳雨, 等. 论空间规划体系的构建: 兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系. 城



- 市规划, 2018, 42(5): 9-17. [LIN J, WU Y X, WU J Y, et al. Construction of the spatial planning system: With discussions on the relationship between spatial planning, territorial spatial regulation and natural resources supervision. City Planning Review, 2018, 42(5): 9-17.]
- [42] 岳文泽, 王田雨. 中国国土空间用途管制的基础性问题思考. 中国土地科学, 2019, 33(8): 8-15. [YUE W Z, WANG T Y. Rethinking on the basic issues of territorial and spatial use control in China. China Land Science, 2019, 33(8): 8-15.]
- [43] 王向东, 张恒义, 刘卫东, 等. 论土地利用规划分区的科学化. 经济地理, 2015, 35(1): 7-14. [WANG X D, ZHANG H Y, LIU W D, et al. Scientifics of land use planned regionalization. Economic Geography, 2015, 35(1): 7-14.]
- [44] 谢花林, 欧阳振益, 陈倩茹. 耕地细碎化促进了耕地“非粮化”吗: 基于福建丘陵山区农户的微观调查. 中国土地科学, 2022, 36(1): 47-56. [XIE H L, OUYANG Z Y, CHEN Q R. Does cultivated land fragmentation promote "non-grain" utilization of cultivated land: Based on a micro survey of farmers in the hilly and mountainous areas of Fujian. China Land Science, 2022, 36(1): 47-56.]
- [45] 郝晋珉, 张金懿. 农用地全域全类型保护与空间用途差别化管制探讨. 中国土地, 2022, (11): 22-23. [HAO J M, ZHANG J Y. Discussion on all-area and all-type protection of agricultural land and differential control of spatial use. China Land, 2022, (11): 22-23.]
- [46] 林坚, 武婷, 张叶笑, 等. 统一国土空间用途管制制度的思考. 自然资源学报, 2019, 34(10): 2200-2208. [LIN J, WU T, ZHANG Y X, et al. Thoughts on unifying the regulation of territorial space use. Journal of Natural Resources, 2019, 34(10): 2200-2208.]
- [47] 赵华甫. 耕地“进出平衡”应立足资源本底和系统治理. 中国土地, 2023, (3): 24-26. [ZHAO H F. The "balance of entry and exit" of cultivated land should be based on resource background and systematic governance. China Land, 2023, (3): 24-26.]
- [48] 杜国明, 梁常安, 李宁宁. 建立国家耕地战略储备制度的思考. 农业经济与管理, 2022, (3): 20-27. [DU G M, LIANG C A, LI N N. Reflections on establishing national strategic reserve system of cultivated land. Agricultural Economics and Management, 2022, (3): 20-27.]
- [49] 徐艳晴, 刘鑫, 曹靓, 等. 耕地“非粮化”领域政府部门职责明晰化研究. 中国土地科学, 2022, 36(10): 13-20. [XU Y Q, LIU X, CAO L, et al. Research on clarifying the responsibilities of government departments in the field of "non-grain" of cultivated land. China Land Science, 2022, 36(10): 13-20.]
- [50] 钟太洋, 黄文娟. 耕地进出平衡的政策缘由、初步效果和实施优化. 中国土地, 2023, (5): 25-26. [ZHONG T Y, HUANG W J. The policy reason, preliminary effect and implementation optimization of the balance of cultivated land entry and exit. China Land, 2023, (5): 25-26.]
- [51] 陈美球. 耕地“进出平衡”应立足于区域粮食产能提升. 中国土地, 2022, (10): 22-24. [CHEN M Q. The "balance of entry and exit" of cultivated land should be based on the improvement of regional grain production capacity. China Land, 2022, (10): 22-24.]
- [52] 王广华. 切实加强耕地保护改革完善占补平衡制度. 人民日报, 2023-10-10 (10). [WANG G H. Reinforce cultivated land protection, and improve the "balance of occupation and reclamation" system. People's Daily, 2023-10-10 (10).]

## Cultivated land use control from the perspective of "non-grain" governance: Response logic and framework construction

YUAN Yuan<sup>1</sup>, WANG Ya-hua<sup>2</sup>, XU Ping<sup>1</sup>

(1. School of Public Administration, Hohai University, Nanjing 211100, China;

2. School of Geography, Nanjing Normal University, Nanjing 210034, China)

**Abstract:** The fundamental guarantee of national food security lies in cultivated land. In the background of territorial and spatial use control, the single control of cultivated land quantity from the past has turned to the implementation of "storing grain in the land" strategy nowadays, and the "integrated food security thought" has also given a new connotation to the national food security strategy. The governance of "non-grain" in the new era needs to explore the response logic of cultivated land use control and thus construct a theoretical framework system. By reviewing the implementation of "non-grain" governance policies and the current dilemma between public goods and autonomous management, standard identification and policy implementation, consumption transformation and social service, this paper points out that the response logic of cultivated land use control should be focused on the three different dimensions of governance perspectives, namely bottom-line control, dynamic development and value realization. Aiming at each perspective, analysis of relationships should focus on the following aspects, protecting national and personal interests from the perspective of security and efficiency coordination, dealing with the self-sufficiency of rations and the upgrading of consumption from the perspective of supply and demand matching, realizing the priority and versatility of cultivated land utilization from the perspective of resource and asset transformation. The theoretical framework should refer to the principles of multi-level planning targets, refined zoning management, life cycle process and differentiated rule system. Further, the establishment of the use control framework consists of four core contents, regulation basis, pattern, section and methods. The regulation basis should refine the rules of "transfer-in" and "transfer-out" of cultivated land, which is helpful to improve the rule of law. The regulation pattern should make good use of the combination of partition, element and behavior, and carry out differentiated control measures mainly according to "three areas and three lines". The regulation section should highlight the "non-grain" governance of life cycle process, which needs to strengthen the role of use control in all aspects of investigation, registration, planning, restoration, utilization and supervision. The regulation methods should focus on innovation in aspects of administrative, social, economic and technical fields. In conclusion, this study can provide reference for the policy design of preventing "non-grain" and improving China's most stringent system of cultivated land protection.

**Keywords:** cultivated land protection; territorial and spatial use control; "balance of entry and exit" of cultivated land; integrated food security thought; transformation of "Two Mountains"; life cycle process