

浙江省耕地“非农化”“非粮化”典型模式及分类治理研究

□ 浙江省自然资源战略研究中心 唐紫晗 徐志红 华元春 章 鸣

耕地是粮食生产的物质基础,“保障粮食安全,端牢中国饭碗”是党中央治国理政的头等大事。2020年9月—11月,国务院办公厅先后印发《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》,中国最严格的耕地保护制度进入了新阶段。耕地“非农化”“非粮化”并非朝夕之间形成的,与多年来经济的推动、政策的引导、人口的扩张、就业结构的改变等多项因素密切相关。浙江省作为中国耕地资源最为紧缺和社会经济发展最具活力的区域之一,由于比较收益造成的耕地“非农化”“非粮化”行为对粮食种植空间的挤占更加激烈,加之浙江省一直致力于特色化专业化的农业结构调整,耕地“非农化”“非粮化”的治理更为复杂。土地利用变化是人类活动与自然环境相互作用最直接的表现形式,无论是耕地“非农化”还是“非粮化”,都一定程度导致了地类变化。本文梳理了浙江省耕地“非农化”“非粮化”政策发展脉络,基于土地利用变化,总结耕地“非农化”“非粮化”的典型模式,针对不同区域自然地理、土地利用和农业产业发展特点,提出差别化的耕地“非农化”“非粮化”治理路径,为下一

步政策推进和完善提供决策参考。

一、浙江省耕地“非农化”“非粮化”相关政策梳理

2021年1月—9月,浙江省出台了耕地“非农化”“非粮化”的“1+3”政策体系框架,即《坚决制止耕地“非农化”防止耕地“非粮化”稳定发展粮食生产的意见》《关于抓好粮食生产功能区整治优化工作的通知》《关于积极稳妥推进粮食生产功能区整治优化工作的通知》和《关于严格制止耕地抛荒的通知》,要求严格贯彻执行国家规定,摸清耕地“非农化”“非粮化”类型、面积、分布、真实现状,重点开展粮食生产功能区和抛荒耕地的整治。2021年10月,浙江省发布了《浙江省土地管理条例》,其中第二十三条即是对禁止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”要求的落实,同时明确了耕地“非农化”行为的处罚。2021年11月至今,浙江省出台了一系列配套政策,如《水稻机械化种植方案》、《浙江省丘陵山区宜机化改造工作指引(试行)》、《种粮补贴动态调整实施办法》、《四种耕地“非农化”行为的具体情形》、《浙江省耕地破坏鉴定办法》(征求意见稿)、《关于严格耕地用途管制的实施意见》(征求意见稿)等,

有力支撑了耕地“非农化”“非粮化”整治推进。

在落实国家要求的前提下,浙江省的“非农化”“非粮化”政策主要有以下几个方面的特点:一是充分考虑了浙江省农业发展和土地利用的实际,比如除了稻谷、小麦、玉米之外将豆类和薯类也纳入到粮食种植面积保障范围,同时明确规定了粮食生产功能区要严格用于粮食生产,特别要用于水稻生产;二是充分考虑到政策的可实施可操作,对相关情形进行了细化和界定,出台了“非农化”行为的具体认定要求;三是浙江省“非农化”“非粮化”政策在不断完善和深化,分区分类的差别化治理手段是下一阶段政策发展的重要方向。

二、浙江省耕地“非农化”“非粮化”典型模式

结合浙江省实际情况和土地利用变化可知,浙江省耕地“非农化”“非粮化”具有四种典型模式,分别是浙北水网地区耕地“坑塘化”、浙东南沿海地区耕地“果园化”、浙中丘陵盆地地区耕地“苗木化”、浙西南山区耕地“茶园化”。各种典型模式及主要特征如下表所示。

表 浙江省耕地“非农化”“非粮化”典型模式及特征

典型模式	自然地理特征	土地利用特征	农业产业特征
浙北水网地区耕地“坑塘化”	地处长三角杭嘉湖平原，地势平坦，水网密布，季风显著，雨热同季，降水充沛，光照较好。	农用地比重较高，平地耕地面积广大，大部分耕地为水田，属于一年两熟制地区，坑塘水面比重较大。	全省重要的粮食生产区，承担较重的粮食生产任务。水产养殖业较为发达，以池塘养殖为主，其中湖州淡水水产品产量为全省的1/3以上。
浙东南沿海地区耕地“果园化”	地处东南沿海，以低山丘陵为主，有部分河口平原，热量丰富，雨水充沛，气候温和湿润	耕地主要分布在河口平原，旱地比重较高，大部分耕地位于一年三熟地区，果园面积比重较大，恢复地类面积较大，沿海滩涂面积广大。	全省重要的水果生产基地，其中台州的水果产量约为全省水果产量的1/5，具有较为知名的优势水果产品。
浙中丘陵盆地地区耕地“苗木化”	以丘陵和盆地地貌为主，四季分明，年温适中，热量丰富，雨量较多，有明显干、湿两季，植物资源丰富	耕地集中连片度较高，耕地全部位于一年三熟地区	花卉苗木种植较为发达，以绍兴和金华为主，其中金华是华东地区最大的景观造型苗木生产基地。
浙西南山区耕地“茶园化”	以中山、丘陵地貌为主，降水充沛，雨热同步，山地立体气候特征明显，生态资源丰富。	土地利用以林地为主，耕地资源较为贫瘠，坡耕地和梯田比重较大	经济发展相对靠后，属于山区26县欠发达地区，具有一定的一二三产业融合发展基础，茶叶产量位居全省前列。

三、浙江省耕地“非农化”“非粮化”分类治理路径

（一）浙北地区治理重点：完善粮食生产补贴和耕地保护补偿政策+严格耕地用途管制

浙北地区水网密布、地势平坦，是浙江省耕地的主要分布区域，也是浙江省粮食生产的重点区域，尤其是嘉兴市，作为浙江省粮食生产的主产区，承担了较为重要的粮食生产任务。在耕地“非农化”“非粮化”整治中，应进一步提高粮食种植补贴，全面落实国家和省级的规模化种粮补贴，适当追加市级补贴。进一步完善耕地保护补偿机制，加大粮食主产区耕地保护补偿力度，适当将耕地保护补偿资金发放到农户，提高种粮农户积极性。同时，严格耕地用途管制，全面落实耕地“进出平衡”制度，结合“田长制”建设，加大监测监管频率，严格监管耕地变化。

（二）浙东南地区治理重点：平原林地和山坡耕地调整转换+耕地恢复利用

浙东南地区有一定的地形起伏，考虑到长期以来的水果业发展基础，在确保当地生态安全、维持区域耕

地保有量和森林覆盖率动态稳定的前提下，对水土资源、生态容量等进行充分论证，引导平原地区林地逐步退出，水果产业上山，将山坡的耕地逐步转向种植园地和林地，努力实现粮食安全和经济效益的平衡统一。同时，审慎稳妥开展耕地恢复利用，分析恢复属性地类的现状、分布、格局及变化趋势，科学合理划定恢复耕地范围，充分考虑恢复整治成本、经济效益及农民意愿，探索耕地功能恢复的优化路径、补偿机制及实现时序。

（三）浙中丘陵盆地区治理重点：土地综合整治+农业生产社会化服务

浙中丘陵盆地区地势较为平坦，光照充足，具有较大的耕地集中连片整治潜力，应重点高质量推进土地综合整治，促进永久基本农田集中连片整治、土地用途合理置换、生态产品价值补偿交易，调整土地利用结构，优化产业布局，保障粮食安全的同时，支持农村一二三产业融合发展和乡村振兴。严格落实土地综合整治后期管护责任，健全农业生产社会化服务体系，大力发展以机械化、智能化物质技术装备

为支撑的专业化、社会化服务组织，面向小农户和新型农业经营主体，开展代耕代种、统防统治、统种统储等全生命周期服务，集中降低粮食生产物化成本，提高粮食生产效益，以全省数字化改革为牵引，推动数字化改革助力农业产业全链升级。

（四）浙西南山区治理重点：促进产业融合+用足用好山区26县相关政策

浙西南山区应充分发挥生态优势，深挖民俗文化、农耕文化、红色文化等文化内涵，立足耕地粮食生产，积极拓展农田生态系统休闲体验、科学教育等文化服务功能，将农业与生态、旅游、教育、文化等产业等深度融合，打造具有区域特色的农产品。同时，在共同富裕示范区建设背景下，浙江省出台了一系列政策，在产业发展、人才引进、技术支持、金融服务、用地保障等方面向山区26县倾斜，浙西南山区是高质量发展建设共同富裕示范区的关键地区，抓住政策机遇和“红利”，用足用好山区26县相关政策，是保障粮食安全、促进区域跨越式高质量发展的重要途径。