

面向“十五五”：大食物观理念下的耕地用途管制政策优化

张丽娟 林文声

摘要：随着居民食物消费结构转型升级，践行“大食物观”理念构建多元化食物供给体系势在必行。但是，逐渐强化的耕地用途管制政策难以完全适配大食物观发展理念。在实践措施上，耕地用途管制与多元化食物供给体系的实践路径不相契合；在实践过程中，耕地用途管制的政策执行与大食物观内涵不匹配；在实践结果上，耕地用途管制下的食物生产供给与大食物观背景下的消费需求不匹配。据此，“十五五”时期应当贯彻落实占补平衡新机制和“以补定占”新要求，优化耕地利用弹性调控机制，构建耕地种植的分区分类管理机制，完善设施农业用地规划和管理措施，提高政策执行的灵活性和有效性，建立食物供需结构的动态统计监测体系和调节机制。

关键词：大食物观；耕地用途管制；占补平衡；进出平衡；耕地种植用途管控

中图分类号：F323.22 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2025)04-0066-09

耕地用途管制是中国保护耕地资源、保障粮食安全的重要政策工具。在 18 亿亩耕地红线的约束下，耕地用途管制确保了谷物基本自给和口粮绝对安全。然而，传统的“以粮为纲”的粮食安全观在推动粮食增产的同时，也带来了食物供应结构的失衡问题^[1]。同时，为加强耕地管理，中国政府不断以严格用途管制促耕地精细化管理，逐步从限制农用地转为建设用地，发展到限制耕地转为林地、园地等其他类型农用地，再发展到限制耕地种植非粮食作物。现行政策明确耕地利用优先序，并根据耕地质量差异逐步限定种植用途：一般耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产，永久基本农田重点用于发展粮食生产，高标准农田原则上全部用于粮食生产^①。随着居民食物消费逐渐从单一主食型向“粮肉菜果鱼”多样化转型^[2-3]，中国人均口粮消费下降，而人均动物性食物消费（肉蛋奶）

显著增加。这种膳食结构升级不仅推动了口粮需求减少的食物消费结构转型，也引发了饲料粮需求增加的粮食消费结构变化^[4]。在此背景下，“大食物观”理念应运而生，为保障多元化食物供给提供了新思路。

进入“十四五”时期，国家对大食物观日益重视。2015 年中央农村工作会议首次提出“树立大农业、大食物观念”，这一理念在“十四五”时期得到进一步深化。2023 年中央一号文件明确提出：“树立大食物观，加快构建粮经饲统筹、农林牧渔结合、植物动物微生物并举的多元化食物供给体系。”党的二十大、二十届三中全会进一步强调构建多元化食物供给体系。进入“十四五”后期，国家出台了更加具体的政策措施，以加快推进多元化食物供给体系建设。2024 年国务院办公厅印发的《关于践行大食物观构建多元化食物供给体系的意见》明确提出，

收稿日期：2025-01-10

基金项目：国家自然科学基金青年项目“‘粮改饲’补贴政策对农户生产影响及政策优化研究”（72003194）；国家自然科学基金青年项目“‘中国好粮油’行动计划对优质粮油供给影响的作用机制、实证分析与政策优化”（72303048）；国家粮食和物资储备局 2024 年度软科学课题“大食物观视阈下耕地用途管制的法制基础、现实挑战与优化建议研究”（GLRKX2024055）。

作者简介：张丽娟，女，中国社会科学院农村发展研究所副编审（北京 100732）。林文声，男，通讯作者，北京理工大学经济学院副研究员（北京 102488）。

要全方位、多途径开发食物资源,拓展食物来源渠道,具体措施涉及巩固粮食和重要农产品供给基础、开发森林和水生食物资源、发展饲草产业、拓展深远海养殖等方面。2025 年中央一号文件再次强调全方位、多途径开发食物资源。可见,大食物观逐渐成为国家粮食安全战略的重要指导思想,并在政策体系中不断深化。然而,在耕地资源有限、城乡居民食物需求日益多元化的背景下,现行逐渐强化的耕地用途管制政策与践行大食物观的发展理念难以完全适配^[5-9]。一方面,不断强化的耕地用途管制规则主要围绕保障粮食种植,不仅固化了耕地利用的优先序,而且未能完全适应多元化食物供给体系的建设需求。另一方面,多元化食物供给体系构建需要充分发挥不同类型耕地的比较优势,但现行耕地用途管制尚未针对不同耕地禀赋类型设置较为完善的差异化用途规则。

因此,在严守 18 亿亩耕地红线、保障口粮绝对安全的前提下,面对“十五五”时期城乡居民日益增长的多元化食物需求,以及生态保护、城镇化发展等带来的现实挑战,亟须进一步健全和完善适应大食物观要求的耕地用途管制制度。为此,本文聚焦大食物观背景下的耕地用途管制问题,梳理食物供需变化趋势和耕地用途管制法律规则,总结当前耕地用途管制措施在适应大食物观发展理念方面的实践困境,提出协同推进耕地资源保护与多元化食物供给的对策建议,以期“十五五”时期国家耕地用途管制政策优化提供理论支撑和实践参考。

一、大食物观背景下食物供需的变化趋势

针对居民食物消费结构转型升级的趋势,本文遵循“食物消费新需求—食物供给新要求—食物生产方式新趋势”的分析逻辑,梳理大食物观背景下食物供需的变化。其中,食物消费新需求是逻辑分析的起点,居民食物消费升级对食物供给提出了新要求,而这种新要求又必然引发食物生产方式的深刻变革。这一逻辑链条体现了食物体系从需求端到供给端,再到生产端的动态演进过程,为深入理解大食物观下的食物供需关系提供了分析框架。

(一) 食物消费新需求:品类多样化和膳食营养化

根据班尼特法则(Bennett' Law),随着居民收入持续增长,食物消费结构逐渐转型升级,主要表现

为:淀粉类主食的消费比例逐渐降低,而动物性食物(如肉、蛋、奶)和其他植物性食物(如蔬菜、水果)的消费比例大幅提高^[10]。同样,中国居民膳食消费结构也经历了从“以粮食供能为主”的简单营养模式向“谷物、肉蛋奶鱼及蔬果等并重”的均衡营养模式的显著转变^[2-3]。2013—2023 年,中国居民人均口粮消费量从 148.7 千克减少至 134.4 千克,减少了 9.6%;人均肉蛋奶消费量从 45.5 千克增长至 68.0 千克,增长了 49.5%;饲料粮消费量从 1.81 亿吨增长至 2.53 亿吨,增长了 39.8%。进入“十四五”时期后,中国居民膳食消费继续发生着明显变化,2021—2023 年中国居民人均口粮消费量减少了 7.1%,人均肉蛋奶消费量增长了 12.4%,饲料粮消费量增长了 4.5%^②。这一趋势表明,随着居民对膳食营养均衡需求的提升,畜禽蛋奶消费显著增加,推动了食物消费结构的转型(口粮需求减少),并引发了粮食消费结构的深刻变化(饲料粮需求快速增长)。

(二) 食物供给新要求:来源多元化和种类多样化

居民日益增长的多元化膳食需求对食物供给提出了新要求,亟须构建大食物观导向的多元化食物生产体系。其核心在于两个方面:一是通过拓展食物供给渠道增加食物来源的多样性;二是通过丰富食物生产种类提升供给产品的多样性^[11]。因此,需以粮经饲统筹、农林牧渔结合、植物动物微生物并举为实践路径,全方位、多途径开发食物资源。

1. 种植业内部结构调整:粮经饲统筹

在大食物观背景下,传统以粮为主的农作物生产结构需要向粮食作物、经济作物和饲料作物统筹发展的多元化供给体系转型。目前,中国已经实现了口粮绝对安全和谷物基本自给,但经济作物供给缺口较大且饲料粮短缺问题突出^[1]。因此,在食物供需结构不平衡的现实情境下,亟须树立粮经饲统筹意识,遵循“统筹兼顾”原则,对粮食作物、经济作物和饲料作物的种植比例进行科学调整。不同于以往单纯强调粮食作物种植的政策取向,现阶段需要在保障粮食作物种植的同时,有序扩大经济作物和饲料作物种植面积^[9]。

2. 大农业产业结构调整:农林牧渔结合

大食物观强调融合大农业产业部门,即从传统以种植业为主的单一食物供给体系转变为融合农林牧渔各产业部门的联合供给体系。截至 2019 年,中国不仅拥有 19.18 亿亩耕地,还有 3.03 亿亩园地、42.62 亿亩林地、39.68 亿亩草地、3.52 亿亩湿地、

5.44亿亩水域及水利设施用地,以及19.95亿亩大陆架渔场^③。这些资源不仅是粮食生产的基础,也是经济作物、畜禽养殖、水产品和林产品的重要来源。为了满足居民日益多样化的食物消费需求,需通过农林牧渔产业深度融合和协调发展的方式,统筹利用整个国土资源,多渠道供应多样化食物。针对耕地、草地、林地、江河湖海、微生物与人造食物这五大食物生产系统^[6],需按照“宜粮则粮、宜经则经、宜牧则牧、宜渔则渔、宜林则林”的原则,全方位、多途径开发食物资源。

3. 食物资源开发:植物动物微生物并举

大食物观倡导拓宽食物资源类型,即从传统的以农作物和畜禽为主的资源配置模式,转向涵盖植物、动物和微生物在内的多元化资源体系。植物、动物和微生物是构成地球生物多样性的的重要组成部分^[9]。要构建植物、动物和微生物并举的食物供给体系,亟须充分运用现代科技手段,推动生物科技和生物产业发展。在此过程中,需统筹利用植物、动物和微生物资源,通过提高动植物和微生物资源的食物转化效率,拓展热量、蛋白质等关键营养的供给来源,从而更好地满足居民多样化的食物需求。

(三) 食物生产方式的新趋势:可持续性与设施化发展

食物供给的新要求必将引发食物生产方式的深刻变革。传统粮食生产方式往往以牺牲生态环境为代价,而大食物观要求建立与市场需求相适应、同资源环境承载力相匹配的农业生产结构和区域布局,在保障食物数量充足、营养均衡、种类多样的基础上,实现人与自然和谐共生。然而,当前实现可持续化食物生产仍面临着一定的资源约束和环境限制。第一,中国耕地高复种指数和长期“重种轻养”的生产方式,导致耕地肥力透支、土壤质量下降,直接威胁到食物生产和国家粮食安全。第二,气候变化和极端天气频发使传统“靠天吃饭”的农业面临更大的不确定性,不仅增加了食物供应的不稳定性,还影响了食物供给的多样性。

大食物观强调依靠科技力量发展设施农业,以多元化经营模式提升食物供给的可持续性。首先,设施农业能够突破资源限制。设施农业可在荒山荒坡、滩涂等未利用地和低效闲置土地上进行生产,通过垂直农业等高效空间利用方式,大幅降低对土地和水资源的依赖。其次,设施农业可以应对环境挑战。现代设施农业利用智能温室、精确灌溉等工程技术,为作物生长创造相对可控的环境,能够有效规

避极端天气带来的不利影响,显著提升食物生产稳定性和抗风险能力。最后,设施农业能够提升营养与供给多样性。新型生物技术在设施农业中的应用,有助于高效生产蛋白质、维生素等关键营养元素。此外,通过技术创新,季节性食物可实现全年供应,从而增加市场上食品品类的多样性。

二、中国现行耕地用途管制的法治基础

在大食物观背景下,食物消费结构的变化对食物生产体系提出了新的要求,进而影响着耕地资源的利用方式。为保障粮食安全,同时满足多元化食物供给需求,耕地用途管制成为调控耕地利用结构、优化食物生产布局的重要政策工具。现行耕地用途管制制度不仅直接决定了耕地资源的配置方式,也在一定程度上影响着不同食物来源的生产格局。因此,梳理中国耕地用途管制的法治基础,有助于理解耕地用途管制如何在保障粮食安全的同时,适应大食物观导向下的多元化食物生产需求。

按照地类管制的差异,中国耕地利用的法律规制可以分为三个层级:限制农用地转为建设用地的土地用途管制、限制耕地转为其他类型农用地的耕地利用管制、限制耕地用于种植非粮食作物的耕地种植用途管控。与大食物观理念密切相关的耕地用途管制制度包括耕地总量动态平衡、耕地“占补平衡”、耕地“进出平衡”和耕地种植用途管控^[9]。

(一) 严格限制耕地转为建设用地的法律制度较为完善

中国严格限制耕地转为建设用地的法律制度建设起步较早,体系相对完善。1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)标志着以耕地总量动态平衡和土地用途管制为核心的土地管理制度体系基本形成^[12]。在制度设计上,中国土地用途管制以农用地转为建设用地的严格限制为核心,尤其是对耕地转为建设用地的严格限制,成为土地用途管制制度的最主要实践形式^[13]。这是因为,一旦耕地转为建设用地,耕作层等自然属性将被永久改变,从而不再具备农产品生产功能。

严格限制耕地转为建设用地的制度框架较为完善,主要体现在四个方面:第一,明确耕地转为建设用地的禁止规定和占用原则。多个法律条文明确规定了限制耕地转为建设用地的原则性要求。例如,《土地管理法》第四条明确规定:“严格限制农用地

转为建设用地。”第二,严格农用地转用审批程序。土地用途变更需通过严格的审批程序,包括地方和中央多级审批制度。例如,《土地管理法》第四十四条规定:“建设占用土地,涉及农用地转为建设用地的,应当办理农用地转用审批手续。”第三,追求“耕地总量动态平衡”和“占补平衡”。中国实行占用耕地补偿制度,确保建设用地占用的耕地面积能够通过新增耕地或质量提升的方式实现数量和质量的等效替代,从而保障耕地总量不减。例如,《土地管理法》第三十条规定:“非农业建设经批准占用耕地的,按照‘占多少,垦多少’的原则,由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地。”第四,明确法律责任和处罚机制。对于非法占用耕地行为,法律设定了明确的责任追究机制及相应的处罚措施,包括罚款、责令恢复原状甚至刑事责任等。例如,《土地管理法》第七十四条规定:“对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的,限期拆除在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施,恢复土地原状。”“可以并处罚款;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”

(二) 限制耕地转为其他类型农用地的法律制度有一定基础

耕地转为其他类型农用地是指耕地转为林地、草地、园地等仍具备农业生产功能的土地类型。这种耕地用途变更虽然不完全改变农业属性,但对耕地资源的粮食生产功能和总量稳定会产生重大影响。当前,限制耕地转为其他类型农用地的法律和制度已有一定基础。

在严格落实非农建设占用耕地的“占补平衡”制度后,耕地面积仍面临减少的压力。2009—2019年,全国耕地净流向林地和园地分别达到1.12亿亩和0.63亿亩,耕地面积净减少1.13亿亩^④。农业结构调整和国土绿化是主要原因,导致大量耕地转为林地、园地等其他农用地^[14]。为遏制这一情况,2020年以来,中国政府先后出台多项政策,重点治理耕地“非农化”和“非粮化”问题,其政策管制内容主要包括以下几个方面。

第一,禁止永久基本农田转为其他类型农用地。2021年自然资源部、农业农村部、国家林业和草原局联合发布的《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》提出:“永久基本农田不得转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地。”第二,严格控制一般耕地转为其他类型农用地。《土地管理法

实施条例(2021年修订)》第十二条规定:“严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地。”第三,为确保可以长期稳定利用的耕地不再减少,对耕地转为其他类型农用地及农业设施建设用地实行年度“进出平衡”政策。《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》规定:“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的,应当通过统筹林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地整治为耕地等方式,补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地。”第四,设施农业用地管制政策全面收紧。《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》提出:“严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施。”“严格控制新增农村道路、畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施等农业设施建设用地使用一般耕地。”可见,设施农业用地的发展空间正在不断受到挤压,导致设施农业用地面临较强的约束。

(三) 耕地种植用途管制的法律制度亟须完善

为应对粮食稳定保供的新形势,2023年中央一号文件提出探索建立耕地种植用途管控机制。耕地种植用途管控是一种针对耕地上种植作物结构调整的政策约束措施^[13]。2024年6月1日起施行的《粮食安全保障法》进一步将耕地种植用途管控纳入法律框架,为种植用途的管控提供了法治保障。

耕地种植用途管控的主要内容包括:第一,落实耕地种植优先序。《土地管理法实施条例(2021年修订)》第十二条规定:“耕地应当优先用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品生产。”第二,明确不同类型耕地用途。针对一般耕地的用途,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》提出:“一般耕地应主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。”《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》在此基础上进一步提出,一般耕地“在不破坏耕地耕作层且不造成耕地地类改变的前提下,可以适度种植其他农作物”。针对永久基本农田的用途,《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》指出:“永久基本农田是依法划定的优质耕地,要重点用于发展粮食生产,特别是保障稻谷、小麦、玉米三大谷物的种植面积。”针对高标准农田的用途,2022年中央一号文件指出,高标准农田原则上全部用于粮食生产。

需要指出的是,耕地种植用途管控是比较新颖的概念。尽管已有规则为耕地种植用途管控提供了

法律和政策依据,但现行法律制度仍存在一些亟待完善的方面:第一,侵害了耕地种植者的生产经营自主权^[15-16]。赋予耕地种植者生产经营自主权是农村改革的重大成就和基本经验^[14]。种植用途管控是政府公权力对农户生产经营自主权的一种干预和限制,这可能导致农田利用效率的降低,并增加农户的福利损失。第二,法律和政策之间存在一定的冲突。耕地种植用途管控涉及多部法律法规和政策文件,但在现阶段,这些政策之间存在一定的抵牾。例如,“强管制”与“重发展”的立法理念差异产生价值冲突^[16]。第三,未能充分兼顾多重政策目标。当前耕地种植用途管控主要聚焦于粮食安全目标,但对农民增收、农村社会稳定等多重政策目标的兼顾不足。第四,缺乏利益平衡与补偿机制。耕地种植用途管控对耕地种植者生产经营自主权的限制,可能导致直接经济损失,但现行制度尚未建立有效的利益平衡补偿机制^[15],难以弥补耕地经营者因种植用途管控而产生的经济损失。

三、大食物观导向下耕地用途管制的实践困境

随着居民膳食结构向多元化模式的转变,耕地种植需求也随之发生变化。在这种背景下,供给端生产方式能否满足消费端结构变化所引发的食物消费新需求,成为亟须解决的关键问题^[8]。基于此,本文按照“实践措施—实践过程—实践结果”的逻辑,系统梳理大食物观导向下耕地用途管制的实践困境,重点分析现行耕地用途管制政策与居民食物需求变化的适配性问题,为进一步优化耕地用途管制提供理论支持和实践参考。

(一) 实践措施:耕地用途管制与多元化食物供给体系的实践路径不相契合

对应上述中国耕地利用法律法规的三个层级,现行耕地用途管制措施与大食物观理念在耕地农作物生产要求上的错配,主要体现在以下三个方面。

1. 限制耕地转为其他类型农用地与构建“农林牧渔结合”的食物供给体系不相匹配

现行耕地利用调控政策在构建“农林牧渔结合”的多元化食物供给体系方面,存在明显不足,不仅未能充分考虑到食物多样化需求,还难以满足食物可持续生产的实际要求。

一方面,耕地“进出平衡”政策未能充分考虑大食物观理念下构建多元化食物供给体系对耕地转变

为其他类型农用地的合理诉求,缺乏弹性调控机制来响应市场需求的变化和满足居民对多样化食物的迫切需求^[4,12]。耕地“进出平衡”政策旨在统筹耕地与其他类型农用地之间的转换关系,只允许永久基本农田之外的一般耕地转为其他类型农用地。截至2019年年底,全国耕地面积为19.18亿亩^⑤,其中永久基本农田红线是15.46亿亩^⑥。《全国国土规划纲要(2016—2030)》提出,到2030年建成12亿亩高标准农田。在此基础上,党的二十大报告强调,逐步把永久基本农田全部建成高标准农田。这意味着,更多的一般耕地将被建设成为高标准农田,进一步压缩了一般耕地转为其他类型农用地并实行“进出平衡”政策的灵活空间。

另一方面,现行耕地利用调控政策过度聚焦于粮食生产的战略安全,导致耕地资源的利用呈现单一化,偏离了食物可持续生产的要求。以粮食生产战略安全为核心的耕地利用政策过于强调耕地的单一用途,这不仅使耕地利用偏离了资源环境的承载力^[4],还限制了生物多样性的提升。长期以来,农村地区大量耕地采取集中化、单一化的种植方式,使得耕地长期种植同一类型的作物。单一农作物不利于耕地可持续发展,还会对耕地质量产生负面影响^[9]。显然,这与食物可持续生产的大食物观内涵不相契合。

2. 耕地种植用途管控与构建“粮经饲统筹”的食物供给体系不相适配

当前,中国面临着口粮过剩与饲料粮短缺并存的现实困境。在需求侧,随着居民食物需求的转型升级,人均口粮消费量逐渐下降,而人均肉蛋奶的消费量持续上升。同时,畜禽产品需求增长引致饲料粮需求激增问题。在供给侧,在耕地种植用途管控下,永久基本农田和高标准农田之外的一般耕地被允许用于种植经济作物和饲草饲料生产。但是,如前文所述,随着更多的一般耕地和全部永久基本农田被建设成为高标准农田,耕地资源在政策上允许用于种植经济作物和饲草饲料生产的发展空间不断被挤压。同时,对口粮自给率标准和形式的认识误区,进一步加剧了粮饲结构的错配问题^[17]。

从大食物观的视角来看,粮食安全既要保障口粮安全,又要确保谷物安全,还要兼顾饲料粮安全。但是,当前以口粮绝对安全、谷物基本安全为核心的耕地种植用途管控政策,与大食物观理念下统筹“粮食作物—经济作物—饲草饲料作物”生产,以满足居民日益多样化和营养化食物消费需求的目标不

相适应。

3. 设施农业用地管制与构建“植物动物微生物并举”的食物供给体系不相适应

食物生产方式的设施化在满足城乡居民多样化食物需求方面发挥了重要作用^[6]。2019年自然资源部和农业农村部共同印发的《关于设施农业用地管理有关问题的通知》提出:“设施农业属于农业内部结构调整,可以使用一般耕地,不需落实占补平衡。种植设施不破坏耕地耕作层的,可以使用永久基本农田,不需补划。”但是,当前设施农业用地管制政策全面收紧。2021年《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》对新增占用永久基本农田和使用一般耕地建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施进行了严格控制。可见,设施农业用地的发展空间正在不断受到挤压,导致设施农业用地面临较强约束。当前,耕地用途管制与设施农业用地需求之间并不匹配,农业设施用地的供需结构性矛盾难以得到有效解决,不利于通过食物生产设施化的方式来构建植物动物微生物并举的食物供给体系。

(二) 实践过程:耕地用途管制的政策执行与大食物观内涵不匹配

在客观实践中,耕地用途管制政策的实际执行与政策规定出现了一定的落差或偏离,进而背离了大食物观理念。第一,政策机械教条式执行现象较为明显。例如,农村地区普遍机械教条地执行耕地用途管制政策,导致耕地上长期种植单一类型的作物,未能有效灵活地进行调整和变通^[9]。这种过于僵化的耕地管理方式不仅妨害了耕地的可持续利用,也与大食物观倡导的食物生产可持续性目标相悖。第二,政策执行存在偏差。例如,在耕地转为建设用地落实“占补平衡”的过程中,出现了占多补少、占整补零、占优补劣、耕地位移等政策执行偏差^[18],严重侵蚀了中国耕地后备资源。这不仅直接减少了高产稳产耕地资源用于生产多样化食物的可能性,而且间接挤压了耕地转为其他农用地和设施农业用地的发展空间,从而对构建多元化食物供给体系产生了诸多不利影响。同时,耕地“进出平衡”制度的实施难度较大,政策执行效果与预期目标之间存在较大偏差。第三,各地普遍存在采用“一刀切”方式落实耕地“非粮化”整治政策的情况,忽视了居民膳食消费转型需求与农民增收的现实需要。可见,具有“大食物”属性的农作物难以与现行耕地用途管制政策相适应。这使得大食物观理念难

以顺利落实,进而阻碍了多样化食物生产和获取途径的拓展。传统的耕地用途管制制度难以满足居民多元化和均衡性的膳食营养需求,许多非粮化治理成果也因种粮效益低下而难以长期维持。

(三) 实践结果:耕地用途管制下的食物生产供给与大食物观背景下的消费需求不匹配

根据上述分析,中国居民膳食消费结构逐渐从传统的“粮菜型”向“粮肉菜果”多元化模式转变。面对居民日益增长的多样化食物需求,践行大食物观理念要求构建一个多元化的食物供给体系。然而,现行的耕地用途管制政策调整明显滞后,耕地资源的利用未能及时根据食物需求结构的变化对农产品种植结构进行动态调整,导致农产品供给结构与实际需求之间出现不匹配的情况^[8-9]。当前,中国面临着口粮过剩与饲料粮短缺并存的现实困境。在大食物观背景下,耕地资源的利用不仅要保障口粮安全和谷物安全,还要兼顾畜禽产品需求增长带来的饲料粮安全需求。在粮食作物的分品种供需结构上,稻谷生产已超过需求,小麦产需平衡且有一定结余,大豆产需缺口进一步扩大,而玉米供求结构则由过剩转向短缺^[19]。预计到2030年,豆类、奶类、食用植物油以及肉蛋将成为中国食物供给中的关键短板^[20]。

四、大食物观理念下耕地用途管制政策优化措施

通过梳理相关政策和文献可知,现行耕地用途管制政策存在诸多不能完全适配大食物观理念的实践困境。《国务院办公厅关于践行大食物观构建多元化食物供给体系的意见》提出:“到2027年,大农业观、大食物观普遍树立,食物来源渠道得到有效拓展,森林、草原、江河湖海食物资源开发取得积极进展,设施农业发展水平不断提高,生物产业稳步发展,构建形成粮经饲统筹、农林牧渔结合、植物动物微生物并举的多元化食物供给体系。”这一目标不仅为中国未来的食物供给体系建设指明了方向,也对耕地用途管制提出了更高要求。面对“十五五”时期城乡居民日益多元化的食物消费需求和资源环境约束,耕地用途管制政策亟待进一步优化。

(一) 贯彻落实占补平衡新机制和“以补定占”新要求

耕地“占补平衡”政策的客观实践出现了占多补少、占整补零、占优补劣、耕地位移等执行偏差,加

剧了能够供应多样化食物的耕地后备资源的耗竭。对此,2024 年自然资源部、农业农村部联合发布了《关于改革完善耕地占补平衡管理的通知》,提出了诸多助力构建多元化食物供给体系的政策措施。

第一,拓展耕地占补平衡管理范围。各类占用耕地行为(如非农建设、造林种树、种果种茶等)被统一纳入耕地占补平衡管理,由“小占补”变为“大占补”。第二,拓宽耕地补充资源的来源。将盐碱地等未利用地、低效闲置建设用地以及适宜恢复为优质耕地的园地、林地、草地等其他类型农用地统筹作为补充耕地来源。第三,强化非农建设占用耕地“以补定占”管控。以新一轮国土空间规划确定耕地保护目标的基期年份(2020 年)的稳定利用耕地总量为基准,将省域内现状稳定利用耕地净增加量作为非农建设“以补定占”管控规模上限,用于控制下年度非农建设允许占用耕地规模。因此,为了从源头遏制高质量耕地资源的流失,必须严格贯彻落实占补平衡新机制和“以补定占”新要求。

(二) 优化耕地利用弹性调控机制

现行耕地用途管制政策在限制耕地转为其他农用地时,未能充分考虑食物多样化需求和食物可持续生产的要求。因此,亟须统筹多种国土资源,优化耕地利用弹性调控机制,以便于协调农用地内部的结构调整。

第一,统筹多种资源,将园地、林地、草地、河湖等资源纳入弹性耕地的管理体系,弹性调控多种食物供给来源,促进农用地功能的多样化,以更好地满足市场多样化需求。例如,在特定条件下,允许将部分林地或草地用于适度粮食种植,或者将低效耕地调整为经济林、牧草种植等用途,保证资源配置的灵活性。第二,优化农用地布局,科学调整土地利用结构。循序渐进地推进“林(园)耕置换”策略,实现园林地“上坡”、耕地“下坡”(“山上换山下”),因地制宜调整耕地、园地、林地、草地布局。例如,在整理补充耕地资源时,优先将平原和低坡度区域的园地、林地、草地等农用地恢复为耕地,同时将零散、不平整、不宜耕作且生产效率较低的耕地转换为林地等其他农用地。

(三) 构建耕地种植的分区分类管理机制

现行耕地种植用途管控政策与饲料粮缺口扩大的现实需求不相适配。因此,应当因地制宜地制定差异化的耕地种植用途管控规则^[12,15-16,21],构建耕地种植的分区分类管理机制。依据耕地区位(如粮食生产功能区、重要农产品生产保护区^⑦,以下简称“两区”)和耕地地类(如一般耕地、永久基本农田、高标准农田),分区分类采取不同的管制措施,明确种植用途管控的边界(详见图 1)。

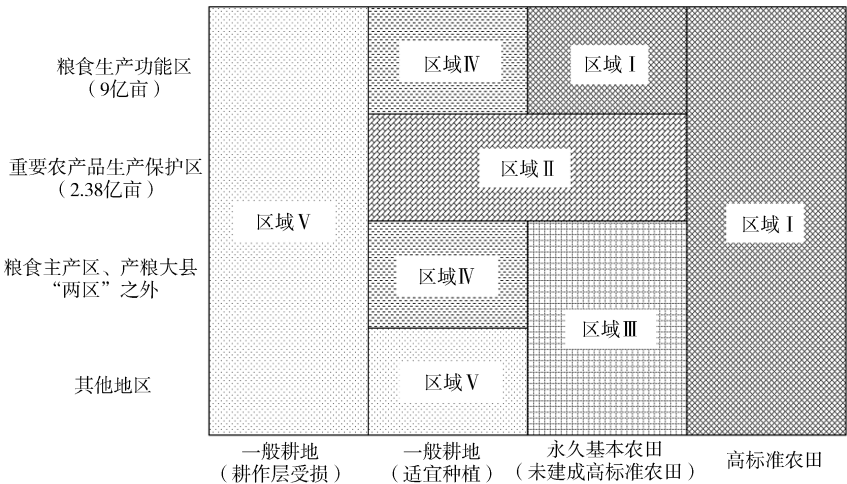


图 1 耕地种植用途的分区分类管理

具体来说,第一,对于高标准农田与粮食生产功能区的永久基本农田(区域 I),原则上应全部用于粮食生产,优先保障口粮及主要谷物的稳定供给。第二,对于重要农产品生产保护区的永久基本农田和适宜种植的一般耕地(区域 II),重点种植大豆、棉花、油菜籽、糖料蔗、天然橡胶等重要农产品,确保重要农产品的稳定供应。第三,对于“两区”之外的

永久基本农田(区域 III),重点用于粮食生产,同时兼顾重要农产品的种植需求。第四,对于粮食生产功能区内适宜种植的一般耕地,以及“两区”之外的粮食主产区或产粮大县中适宜种植的一般耕地(区域 IV),主要用于粮食、棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料的生产。第五,对于其他地区适宜种植的一般耕地、耕作层受损的一般耕地(区域 V),在不

破坏原有耕作层的前提下,允许耕地承包经营者自主决策种植作物,保障种植者的生产经营自主权。此外,不同类型耕地资源每年种植一季粮食作物之后,允许粮食作物与非粮食作物间作、轮作和套种,从而避免出现“重茬”或“连作”诱发的生态退化风险。

(四) 完善设施农业用地规划和管理措施

设施农业用地管制政策全面收紧难以契合构建“植物动物微生物并举”的食物供给体系的新要求。因此,应明确设施农业用地范围,创新管理模式,以便更好地支持设施农业发展。

第一,要积极开拓设施农业用地的发展空间。在不占用耕地资源的前提下,充分利用非耕地资源进行设施农业的开发建设。例如,通过开发利用荒山、荒地、荒滩等未利用土地,以及加强盐碱地治理,为设施农业发展拓宽空间。第二,探索地方政府、农村集体经济组织、新型农业经营主体协同合作开发设施农业用地的“三位一体”供给模式^[22]。地方政府负责设施农业用地开发建设的政策制定和统筹规划;农村集体经济组织负责监督土地利用情况,并为设施农业用地提供服务保障;新型经营主体承担设施建设和管护的责任。第三,完善设施农业用地的监管措施。通过追踪监测设施农业用地的实际使用情况,及时发现并处置违规建设、闲置等问题。对低效或废弃的农业设施进行改造升级,以确保设施农业用地的规范使用和高效管理。

(五) 提高政策执行的灵活性和有效性

耕地用途管制政策在执行过程中,往往会出现政策机械教条式执行、政策执行偏差、“一刀切”方式落实政策等现实困境。对此,应当提高地方政府政策执行的灵活性和有效性。

第一,应赋予地方政府更多的治理权力和更大的决策空间。地方政府应结合本地区自然条件、生产潜力和生态功能,对耕地资源进行全面评估,明确耕地的特性和利用潜力。在确保完成粮食生产目标的同时,根据资源评估结果和市场需求,制定差异化的耕地用途管制政策。例如,在适宜的区域种植具有比较优势的地方特色作物。第二,应赋予一般耕地的种植者更多的生产经营自主权。在确保粮食安全的基础上,允许农户在一般耕地上种植高附加值的经济作物。这样既能保障农业生产经济收益,提高农户农业生产积极性,又能满足居民多样化的食物需求。第三,在整治过程中,应充分考虑作物的生长周期和农民的经济利益,避免出现强制清退未

成熟作物的现象,以确保政策执行更加人性化和科学化。

(六) 建立食物供需结构的动态统计监测体系和调节机制

针对耕地用途管制下的食物生产供给与大食物观背景下的消费需求不相适配的问题,应建立食物市场供需动态统计监测体系和耕地利用动态调节机制。

第一,建立健全食物市场供需动态统计监测体系。首先,建立全口径统计体系,完善覆盖耕地、森林、草原、江河湖海等全域资源的食物生产统计制度,实现食物生产、流通、消费全链条数据采集。其次,强化数据整合与应用。打通农业、统计、市场监管等部门间的数据壁垒,集成资源分布、产量波动、市场价格、加工流通等多元信息,构建国家级食物市场监测平台。最后,定期发布食物市场供需统计信息。在实现全链条信息整合和部门数据共享的基础上,加强对食物消费趋势的研究,定期发布食物市场供需统计信息。第二,建立耕地利用的动态调节机制。首先,实施分级储备协同调控,完善中央与地方储备联动机制,差异化设置稻麦等口粮与肉类、蔬果等品类储备规模,实施错峰轮换,调控市场波动。其次,促进生产布局动态优化,依据监测数据调整区域种植结构,在粮食主产区强化高标准农田建设,在非耕地资源丰富区域重点发展林下经济、设施农业和特色种植。最后,强化市场预期精准引导,定期发布食物供需形势白皮书,强化价格指数、库存消费比等关键指标信息披露。

注释

①《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》,中国政府网, https://www.gov.cn/zhengce/content/2020-11/17/content_5562053.htm, 2020年11月17日;《中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》,中国政府网, https://www.gov.cn/zhengce/2022-02/22/content_5675035.htm, 2022年2月22日。②此处数据由笔者根据历年《中国统计年鉴》相关数据整理计算所得。③⑤此处数据来自《第三次全国国土调查主要数据公报》,自然资源部网站, https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202108/t20210826_2678340.html, 2021年8月26日。④此处数据由笔者整理计算所得。初始数据来自《关于第二次全国土地调查主要数据成果的公报》,自然资源部网站, https://www.mnr.gov.cn/zt/hd/dqr/45earthday/zygq/201312/t20131230_2058418.html, 2013年12月30日;《第三次全国国土调查主要数据公报》,自然资源部网站, https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202108/t20210826_2678340.html, 2021年8月26日。⑥此处数据来自《全国国土规划纲要(2016—2030年)》,中国政府网, https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5171326.htm, 2017年1月3日。⑦国家将粮食生产功能区(涵盖水

稻、小麦、玉米,总面积9亿亩)和重要农产品生产保护区(涵盖大豆、棉花、油菜、糖料蔗、天然橡胶,总面积2.38亿亩)划定为粮食及重要农产品管控区。参见《国务院关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见》,中国政府网, https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5189290.htm, 2017年3月31日。

参考文献

- [1]上官彩霞,路燕,景丽,等.基于食物消费变化的种养供需预测及结构调整路径研究[J].中国工程科学,2023(4):128-136.
- [2]辛良杰.中国居民膳食结构升级、国际贸易与粮食安全[J].自然资源学报,2021(6):1469-1480.
- [3]张翠玲,强文丽,牛叔文,等.基于多目标的中国食物消费结构优化[J].资源科学,2021(6):1140-1152.
- [4]柯新利,朱梦珂.“大食物观”背景下耕地用途管制的新思考[J].土地科学动态,2022(5):31-34.
- [5]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[J].中国土地科学,2023(4):1-10.
- [6]黄季焜.践行大食物观和创新政策支持体系[J].农业经济问题,2023(5):22-35.
- [7]宋敏,张安录.大食物观视阈下的耕地利用转型:现实挑战、理论逻辑与实现路径[J].中国土地科学,2023(8):31-41.
- [8]朱晓华,张燕,朱媛媛.大食物观视角下中国耕地保护的分区调控与区间协同[J].地理学报,2023(9):2147-2162.
- [9]江晓华,彭诗杰.大食物观下耕地用途管制的法制优化[J].河北农业大学学报(社会科学版),2024(3):78-87.
- [10] BENNETT M K. International contrasts in food consumption[J]. Geographical Review, 1941(3):365-376.

- [11]王彬彬,母丹丹.树立大农业观大食物观的历史必然、现实必要、基本要义和实践进路[J].农村经济,2024(8):1-8.
- [12]袁源,王亚华,徐萍.“非粮化”治理视角下的耕地用途管制:应对逻辑与体系构建[J].自然资源学报,2024(4):942-959.
- [13]马骏.耕地用途管制的法律本位观[J].中国土地科学,2023(3):20-27.
- [14]叶兴庆.耕地“非粮化”整治工作需要把握的问题和建议[J].国研报告,2024(16):1-9.
- [15]李蕊,苏嵘钰.论时空正义视阈下的耕地种植用途管控:兼评《粮食安全保障法》第13条及第66条[J].中国土地科学,2024(7):22-31.
- [16]郑庆宇,吴昭军.耕地种植用途管控的现实困境、法理反思与制度设计:以利益平衡理论为视角[J].中国土地科学,2024(7):32-40.
- [17]刘长全,韩磊,李婷婷,等.大食物观下中国饲料粮供给安全问题研究[J].中国农村经济,2023(1):33-57.
- [18]李国敏,王一鸣,卢珂.耕地占补平衡政策执行偏差及纠偏路径[J].中国行政管理,2017(2):108-112.
- [19]龙文进,樊胜根.基于大食物观的多元化食物供给体系构建研究[J].农业现代化研究,2023(2):233-243.
- [20]励汀郁,普冀喆,钟钰.粮食安全还是资源安全:“大食物观”下对中国食物缺口的考察[J].经济学家,2023(5):109-117.
- [21]朱梦珂,柯新利,杜丹妮.面向膳食结构升级的中国耕地种植管控分区研究[J].中国土地科学,2025(1):118-129.
- [22]王璐,王征兵.严格耕地保护下设施农业用地“三位一体”协同供给路径研究[J].农村经济,2024(10):44-55.

Optimization of Farmland Use Regulation Under the Concept of Big Food During the 15th Five-Year Plan Period

Zhang Lijuan Lin Wensheng

Abstract: With the transformation and upgrading of residents' food consumption structure, it is imperative to practice the concept of "big food concept" and build a diversified food supply system. However, the gradually strengthened policy of land use control has made it difficult to fully adapt to the development concept of the big food concept. In terms of practical measures, the control of cultivated land use is not in line with the practical path of diversified food supply system. In the practical process, the policy implementation of farmland use control does not match the connotation of the big food concept. In practice, the food production and supply under farmland use control are not compatible with the consumption demand under the background the big food concept. Based on this, during the 15th Five Year Plan period, it is necessary to implement the new mechanism of balancing occupation and compensation and the new requirements of "using compensation to determine occupation", optimize the flexible regulation mechanism for farmland utilization, construct the zoning and classification management mechanism for farmland planting, improve the planning and management measures for facility agriculture land, enhance the flexibility and effectiveness of policy implementation, and establish a dynamic statistical monitoring system and regulation mechanism for food supply and demand structure.

Key words: big food concept; farmland use control; occupation and compensation balance; entry-exit balance; regulation of farmland planting use

责任编辑:澍文