

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

高 强 陈仪静

摘要：在工业化、城镇化加速推进的背景下，我国粮食安全面临食物消费结构多元化、种粮成本不断上涨以及粮食进口量攀升等多重挑战。基本农作物目录管理制度蕴含着管控耕地用途、提高生产效率和促进农民增收等多重逻辑，对于保障国家粮食安全具有重要意义。未来应在坚持严守耕地红线、助力粮农降本增效、促进科技创新、推动绿色生产等原则的基础上，加快构建以“分类定级—动态管理—协同治理”为核心的基本农作物目录管理制度。与此同时，为确保基本农作物目录管理制度发挥长效作用，需要将相关措施纳入粮食安全战略，强化党政同责目标考核，完善目录清单管理机制，并不断优化补贴政策体系。

关键词：粮食安全；基本农作物目录；耕地“非粮化”；分类管理；制度构建

中图分类号：F326.11 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2025)09-0036-09

一、引言

粮食安全是“国之大者”。习近平总书记强调：“只有把牢粮食安全主动权，才能把稳强国复兴主动权。”中华人民共和国成立 70 余年来，不仅改变了农业基础薄弱、人民生活贫困的经济社会发展状况，而且用仅占全球 9% 的耕地和 6% 的淡水生产出占全球 25% 的粮食，养活占全球近 20% 的人口^①，为世界消除饥饿贡献了中国力量。近年来，围绕保障粮食安全，国家出台了一系列政策措施，有效地促进了粮食生产。自 2015 年开始，我国粮食总产量已连续 10 年保持在 1.3 万亿斤以上，2024 年首次迈上 1.4 万亿斤的新台阶^[1]。需要注意的是，虽然我国已经做到“谷物基本自给，口粮绝对安全”，但粮食供给仍然存在总量不足、“北粮南运”粮食生产格局

不平衡等隐患^[2]。特别是，我国在饲料、油料、糖料等方面的需求缺口仍在持续扩大，部分品类如大豆等对国际市场的依赖度偏高。

“民非谷不食，谷非地不生。”耕地是粮食生产的命根子。近年来，随着我国工业化、城镇化进程的加快，耕地数量减少、质量下降、生态恶化等问题逐渐显现，并对国家粮食安全造成一定冲击。部分地区将农业结构调整简单理解为压减粮食生产，个别农业经营主体违规在永久基本农田上种树挖塘，一些工商资本大规模流转耕地改种非粮作物等，致使耕地“非农化”和“非粮化”现象日趋严重。对此，国家先后出台多项政策遏制耕地“非农化”，防止耕地“非粮化”。例如，国务院办公厅印发的《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》规定“严禁违规占用耕地绿化造林”，出台的《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》提出“明确耕地利用优先序。

收稿日期：2025-06-27

基金项目：国家自然科学基金项目“农机补贴政策对农机企业创新的溢出效应及政策优化研究——基于购置补贴与作业补贴的比较”(72203093)；江苏省研究生科研与实践创新计划“粮食安全视角下基本农作物目录管理制度构建与优化”(KY-CX25_1438)。

作者简介：高强，男，南京林业大学经济管理学院教授、博士生导师(江苏南京 210037)。陈仪静，女，南京林业大学经济管理学院博士生(江苏南京 210037)。

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”。从学术研究层面看,学者们普遍认为科学治理耕地“非农化”和“非粮化”是实现农作物种植结构合理化、落实耕地保护常态化的必要途径和重要前提^[3]。一些学者从完善法律法规^[4-5]、提高政府统筹能力^[6-7]、推动土地流转^[8]、推进农业技术创新^[9]等方面提出了耕地“非农化”和“非粮化”治理建议。然而,过分强调主粮供给的传统耕地“非农化”和“非粮化”治理与居民日益多元化的饮食需求逐渐脱节^[10]。因此,有必要立足新的食情、农情,重新思考保障粮食安全和防止耕地“非农化”和“非粮化”的治理策略。

作为对粮食安全内涵深化以及防止耕地“非农化”和“非粮化”的有效回应,党的二十届三中全会提出:“健全保障耕地用于种植基本农作物管理体系。”^②2025年中央一号文件再次强调“制定基本农作物目录,建立耕地种植用途监测体系”。《加快建设农业强国规划(2024—2035年)》进一步提出:“健全保障耕地用于种植基本农作物管理体系,确保粮食播种面积稳定在17.5亿亩左右、谷物面积14.5亿亩左右。”^③建立基本农作物目录管理制度,不仅有利于保障主粮绝对安全,还能兼顾地方特色农产品发展,协调粮食生产与农民增收之间的潜在矛盾。在此背景下,聚焦粮食安全和农民增收等系列目标,进一步明确耕地利用优先序,加快健全基本农作物目录管理体系,成为一项亟待解决的政策和实践课题。

二、我国粮食安全面临的基本形势

党的十八大以来,我国粮食产量不断取得新突破,综合生产能力不断提高,取得了世界瞩目的历史性成就,走出了中国特色的粮食安全之路。但近年来在消费结构升级、气候变化与资源环境约束日益突出的背景下,我国粮食安全形势仍然严峻,面临需求增长、总量承压和进口依存度高企等挑战。

(一)消费升级与食物需求多元化

近年来,随着我国城乡居民收入水平不断提高及营养健康理念普及,食物消费需求逐步从“吃得饱”向“吃得好”“吃得营养健康”转变,膳食结构呈现营养化、健康化特征^[11-13]。数据显示,我国人均肉蛋奶和瓜果蔬菜类等副食消费数量日渐增加(见图1),城乡居民优质蛋白和多元化营养摄入需求快速增长。在“粮肉菜果鱼”多元化食物消费模式的推动下,农业生产也逐步从单一粮食导向向“主粮保安全、副食提质量”方向调整。然而,肉蛋奶等副食产品生产需要消耗大量玉米、燕麦等饲料粮^[14]。膳食结构升级推动饲料粮需求量高速增长,一方面加剧了粮食供需的结构性矛盾,另一方面在一定程度上挤压了粮食作物的生产空间。特别是在耕地资源有限的情况下,保障国家粮食安全的压力愈发凸显。因此,亟须通过构建基本农作物目录管理制度,统筹有限的耕地资源,科学界定农作物种植优先序,平衡“主粮安全”与“饲料缺口”之间的矛盾。

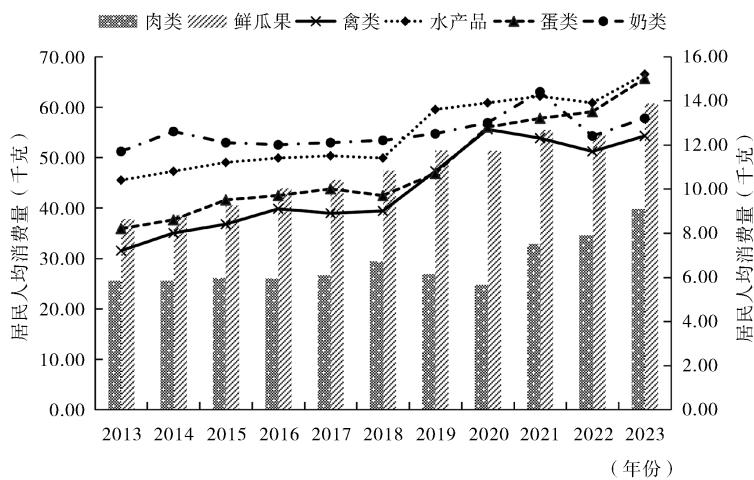


图1 2013—2023年我国农产品人均消费量变化情况

数据来源:根据2014—2024年《中国统计年鉴》相关数据整理所得。

(二)利益驱动与耕地“非粮化”加剧

当前,我国粮食生产呈现“口粮绝对安全,但总量承压”的基本特征^[15]。尽管国家通过实施“藏粮

于地、藏粮于技”等一系列战略举措保障了粮食基本产能,但结构性风险仍在持续累积。“理性”的农业生产者基于利益最大化的考量,倾向于在有限土

地资源上种植更多符合市场需求的高附加值经济作物,导致粮食作物种植空间被持续压缩。数据显示,自2016年以来,粮食作物播种面积占比呈逐年下降趋势(见图2),耕地“非粮化”水平逐年攀升。与此同时,工业化、城镇化的持续推进,观光农业、设施农业等新产业新业态的加速扩张,进一步加剧了耕地

“非粮化”趋势和粮食供需结构性矛盾。在此背景下,构建基本农作物目录管理制度,健全耕地用途管理体系,引导资源要素向基本农作物倾斜,不仅有助于实现耕地资源的科学配置和重要农产品的稳定供给,也对激发农民生产积极性与维护农村社会稳定具有重要意义。

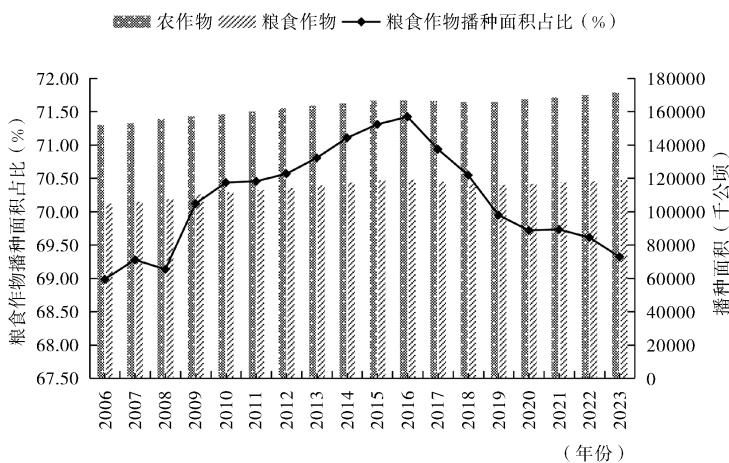


图2 2006—2023年我国粮食作物播种面积及占比变化情况

数据来源:根据2007—2024年《中国统计年鉴》相关数据整理所得。

(三)结构失衡与粮食进口量攀升

当前,我国粮食安全呈现“产量高位运行与进口依存度攀升”并存的复杂态势,粮食供求结构失衡问题突出,部分蛋白类食物的供求缺口不断扩大,粮食进口量也将不断增加。数据显示,自2015年以来,我国粮食总产量连续10年稳定在1.3万亿斤以上,牢牢守住了“口粮绝对安全”的底线。但也应该看到,我国粮食总体自给率在近15年来呈现出逐步下行的趋势,由2006年的约95%下降至2021年的不足85%^④。其中,最为突出的是大豆进口依存度高企,自给率连年下降。2006—2021年,我国大豆

自给率从约35%逐年下降至不足20%^⑤。大豆自给率偏低以及由此导致的蛋白饲料原料自给率偏低,已成为我国保障食物安全最为突出的短板。地缘政治冲突、极端气候事件和国际市场动荡的相互叠加,放大了外部供应波动对国内粮食安全的潜在冲击。在此背景下,加快构建基本农作物目录管理制度,确定主粮和战略性作物种植优先级,统筹耕地资源分配、技术研发投入和政策保障措施,对于有效遏制粮食自给率下降趋势、平衡国内产能与国际供给关系、筑牢抵御外部风险冲击的粮食安全防线等,就显得尤为重要。

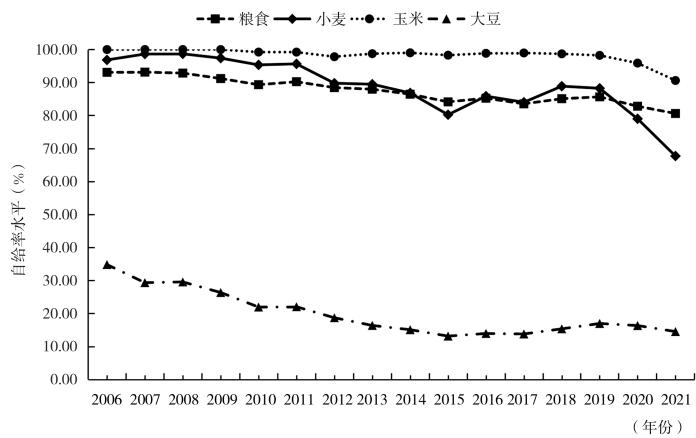


图3 2006—2021年我国粮食自给率变化情况

数据来源:根据历年《中国粮食年鉴》(2019年后更名为《中国粮食和储备物资年鉴》)与《中国统计年鉴》相关数据整理所得。

三、粮食安全视角下构建基本农作物目录管理制度的核心要义

新发展阶段,我国的粮食安全目标已从单纯追求产量转向提升产品质量、稳固主粮生产并保障农民收益。面对消费升级推高饲料粮与油料需求、利益驱动引致耕地用途变化以及重要农产品进口依存度持续攀升的叠加风险,亟须建立基本农作物目录管理体系,以确保国家粮食安全。

(一) 构建基本农作物目录管理制度的价值意蕴

基本农作物目录管理制度通过划定作物种植空间、引导生产资料集聚、完善收益保障机制,协同实现耕地用途调控、生产效率提升和农户收入增长,可为农业可持续发展提供系统化支撑。

第一,构建基本农作物目录管理制度是强化耕地用途管控的关键举措,有助于确保土地资源的合理利用。我国是人口大国,耕地资源长期面临“三少”压力,即“人均耕地少、高质量耕地少、可开发后备资源少”。基本农作物目录制度以法定清单形式,明确耕地利用优先序,将有限的耕地资源优先用于基本农作物生产,集中力量把重要农产品保住守好,确保土地资源合理利用。在基本农作物目录管理制度框架下,政府部门通过明确主粮与战略性作物的优先保护地位,将稻谷、小麦、玉米等核心口粮供给与永久基本农田、高标准农田建设精准联结,把“守面积”转化为“稳品种、稳布局”的结构性保障,对于提升抵御外部风险能力,夯实农业高质量发展根基具有重大的战略意义。

第二,构建基本农作物目录管理制度是提升农业生产效率的有效途径,有助于优化资源配置,加快农业现代化。在资源环境刚性约束趋紧、要素边际报酬递减的条件下,提升农业生产效率成为现代农业突破规模极限、强化市场竞争力的核心课题。基本农作物目录管理制度的构建,有助于将不同层级、不同部门的资金、技术和信息引导到保障目录基本农作物稳产稳供这一核心目标上来,使补贴、保险、农机、信贷等工具形成集聚效应,推动公共投入与市场资源的有效结合,避免生产要素错配。由于基本农作物目录本身界定了应当重点扶持的作物类别及其保护优先序,任何公共投入或市场主体在品种选择时都可以直接对照清单,避免了“撒胡椒面”式的资源分散配置,从而能够在总投入规模不变的情况下显著提升农业生产效率。

第三,构建基本农作物目录管理制度是促进农民增收的重要手段,有助于提高农产品经营收益并增强收入韧性。一方面,依托目录导向,各地可以在保障口粮种植任务的基础上,集中支持符合当地生产实际的特色优势品种,充分发挥资源禀赋优势,通过培育品牌和产业集聚提高农产品附加值,从而提高农民家庭经营性收入。另一方面,相较于以往单一粮食作物的种植模式,基本农作物目录管理制度推动了农作物种植结构的多元化配置,使农民能够在不同作物间实现收益互补。多元化的种植格局既能降低生产风险,又能分散市场风险,从而提升农户的抗风险能力,进而增强收入韧性。

(二) 构建基本农作物目录管理制度的基本原则

基本农作物目录是保障国家粮食安全、强化耕地用途管制、优化资源配置的作物种植管理清单,能够通过明确重点保障作物的类型与种植范围,为财政补贴、技术推广、风险防控等配套政策实施提供指向依据。构建基本农作物目录,应当聚焦农业“稳产”“提质”等目标,遵循严守耕地红线、助力农民增收、坚持科技创新、推动绿色发展等基本原则。

1. 严守耕地红线,提高耕地质量

习近平总书记反复强调,解决好吃饭问题始终是治国理政的头等大事。构建基本农作物目录管理制度,需要坚持严守耕地红线、提高耕地质量等原则,保障主粮作物和战略性作物的有效种植和稳定供给。

一方面,严守耕地红线是基本农作物目录管理体系建设的底线约束。近年来,随着城镇化进程加快,粮食比较收益下降,以及城乡居民膳食结构调整,耕地“非粮化”趋势日益凸显,农户与新型农业经营主体普遍倾向于种植经济效益更高的非粮作物。对此,必须实行最严格的耕地保护制度,严守18亿亩耕地红线,采取“长牙齿”的硬措施,坚决遏制耕地“非农化”,防止耕地“非粮化”,确保良田粮用。构建基本农作物目录管理体系,应将主粮作物(如稻谷、小麦、玉米)及战略性作物纳入优先种植范围,在空间上统筹划定永久基本农田与高标准农田为“粮食生产功能区”,从制度上确保耕地资源配置向粮食安全核心作物倾斜。

另一方面,提高耕地质量是落实基本农作物目录管理制度的重要前提。《2019年全国耕地质量等级情况公报》数据显示,我国耕地质量平均等级仅

为4.76⁽⁶⁾,整体偏低且区域性退化问题突出^[16]。以东北黑土地为例,近年来黑土层“变薄、变瘦、变硬”趋势明显,耕层厚度每年下降2—10毫米,有机质含量较开垦初期下降超过40%^[17]。在此背景下,若缺乏高质量的耕地支撑,基本农作物目录管理制度在落实过程中就可能陷入“有制度,无承载”的困境。因此,应加强耕地保护,加快高标准农田建设,并配套实施黑土地保护性耕作补偿、盐碱地改良专项补贴等举措,不断提升耕地质量。

2. 助力粮农降本增效,保障农民比较收益

我国农业生产面临成本高、收益低、风险大等现实困境,导致农户种粮意愿持续下滑,农户兼业或非农就业趋势明显,给主粮和战略性作物的稳定供给带来一定挑战。在基本农作物目录管理制度构建与实施过程中,要按照“节本、增收、减灾”的基本思路,优先保障农民收益,充分调动农民种粮积极性。

第一,降低生产成本是确保基本农作物稳定种植的重要前提。当前农业生产面临人工、土地、农资等要素价格持续上涨的严峻挑战^[18],直接挤压农民收益空间。基本农作物目录管理制度应作为政府资源配置的重要依据,推动财政、金融和市场支持政策向主粮与战略性作物倾斜。例如,鼓励新型农业经营主体开展农资联合采购和全程机械化托管,引导低息贷款、农机补贴等政策精准支持目录农作物,实现投入环节“定向降本”。

第二,应围绕基本农作物目录构建收益托底机制,开展差异化支持。在粮食价格市场化与“粮财倒挂”并存的背景下,仅依赖最低收购价已难以有效保障农民收益。为此,应将基本农作物作为优先补贴对象,建立与经济作物价格联动的补贴机制,缩小粮经收益差距。同时,要通过发展订单农业、精深加工与品牌建设,提高目录内农作物的市场附加值和收益稳定性,推动“优质优价”,实现农民增收与国家粮食安全目标的统筹兼顾。

第三,完善风险分担机制是保障基本农作物可持续种植的关键。农业生产面临自然风险与市场波动的双重挑战,基本农作物目录管理制度应成为风险防控资源配置决策的重要依据。例如,推动农业保险向基本农作物倾斜,重点推广覆盖成本、地租、人工的“完全成本保险”及兼顾价格与产量的“种植收入保险”,提高农户的抗风险能力和收益预期^[19]。同时,结合目录农作物空间分布特征,构建区域性灾害监测预警系统和病虫害智能防控平台,进一步提高防灾减损能力。

3. 坚持科技创新,构建区域适应性耕作体系

我国幅员辽阔,自然条件与社会经济发展水平区域差异显著,构建基本农作物目录必须坚持“因地适种、因需定策”原则,统筹考虑气候特征、土壤类型、资源禀赋、消费需求和技术基础等因素,推动形成差异化、系统性、可持续的区域适应性耕作体系。

一方面,基于耕地“非农化”和“非粮化”管控需求,应在基本农作物目录构建的过程中加强耕地分类管理。按照耕地类别分别设定不同的目录种植要求,同时健全耕地种植用途管控机制。在此基础上,各省(区、市)应立足本地自然资源和耕地条件,结合区域比较优势和保障国家战略需求,制定更为具体的作物种植方案,确保实现“宜粮则粮、宜经则经、适地适种”。例如,在鄂西生态区等地形破碎、土壤退化的区域,可采用“网格化配额”方式严控经济作物扩张。

另一方面,科技创新是提升区域适应性种植能力的根本支撑。构建“适地适种”体系,需要推动种质资源创新、农艺模式优化与农机农艺融合,系统提升技术装备支撑能力和农业自然灾害防御能力^[20]。在品种培优方面,应推进品种区域定向选育,依据各地气候、地力和居民消费习惯,联合科研院所进行地方品种优化。例如,山东省农业科学院作物研究所与中国农业科学院作物科学研究所合作选育的“济麦23”强筋小麦,具有优质、高产、耐旱等特性,广泛适用于黄淮海平原主粮生产区。在农机装备适配方面,应针对丘陵山区、林地等典型复杂生态单元,研发推广小型化、智能化农机设备,推广林下经济、设施农业等复合型耕作模式,提升生产效率与土地利用效益。

4. 推动绿色生产,强化生态约束效应

农业生产不仅关乎农产品供需平衡,更关系到资源环境承载力和生态安全。构建基本农作物目录管理制度,不仅要保障粮食稳定供给,还必须将生态效应纳入种植结构布局与制度安排。

一方面,应强化绿色生产资料推广与制度化引导。虽然近年来我国在化肥减量、农药控制方面取得一定成效,但农业面源污染仍未根本缓解。在此背景下,基本农作物目录管理制度应通过生态筛选和技术引导,将绿色生产资料的推广和使用纳入制度框架。例如,通过扩大有机肥替代规模、降低生产运输成本、实施施用补贴等措施,扩大有机肥使用覆盖范围;在西北旱作区及设施农业带推广生物可降

解地膜,减少白色污染;依托专业化服务组织,开展统防统治与绿色防控,提升农作物病虫害防治效率,减少农药依赖。

另一方面,深化生产过程清洁化转型,夯实绿色生产基础。我国主要粮食作物化肥、农药利用率仍处于中低水平。经科学测算,2024年三大粮食作物化肥利用率仅为42.6%^⑦,提升潜力较大。同时,部分耕地存在重金属污染、有机污染和退化压力,亟须采取差异化绿色修复措施改善耕地质量。基本农作物作为资源和政策投入的优先保障对象,其生产过程应当走清洁化、高效化和生态化道路,防止过度投入引发生态负担。例如,应结合高标准农田建设与耕地质量提升工程,推广测土配方施肥、水肥一体化等精准施肥技术,提升化肥利用率与施用科学性。对于污染较重的耕地,可推广“低积累作物+钝化剂”协同修复模式,进行土壤消毒。在生态脆弱区和低效耕地上,应适度调减基本农作物种植密度,推进节水抗逆等品种的适配优化,健全轮作休耕制度,实现耕地生态功能与粮食生产功能的动态平衡。

四、粮食安全视角下构建基本农作物目录管理制度的关键策略

为有效保障国家粮食安全和重要农产品稳定供给,应进一步明确耕地利用优先序,因地制宜确定基本农作物目录,加快构建“分类定级—动态管理—协同治理”的基本农作物目录管理制度。

(一)坚持分类定级,完善基本农作物种植目录体系

基于国民膳食结构调整和国家粮食安全战略需求,应坚持分类定级的思路,建立“核心保障类、战略储备类、调节适应类”基本农作物三级分类管控机制,实现对粮食等基本农作物的优先保护。

第一,核心保障类农作物要严格管控种植面积。贯彻“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”的新粮食安全观,将稻谷、小麦、玉米等主粮作物设定为核心保障类农作物,并置于最严格、最优先的保护与监管范畴。此类作物是保障经济社会稳定的准公共物品,大幅度的种植面积波动可能引发粮食价格波动或供给紧张,并对社会稳定和经济发展产生潜在冲击。要以永久基本农田为基础,加强粮食生产功能区监管,把粮食生产功能区落实到地块和具体作物品类,通过分区分类设定标准的方式,保证稻谷、小麦、玉米等核心保障类农作物的种植面积,筑牢口粮

绝对安全防线。

第二,战略储备类农作物要确保维持种植比例。战略储备类农作物不仅有助于应对突发事件和国际市场波动,还能增强我们应对环境变化和灾难性天气的抗风险能力。应聚焦大宗油料(大豆、油菜籽)、饲料粮、工业用粮等重要农产品,将对外依存度高且易受国际市场波动影响的农产品设定为战略储备类农作物。此类作物在保障国家粮食安全和产业链稳定方面扮演重要角色,若过度依赖进口,一旦国际供应链出现障碍,便可能造成国内市场价格飙升、企业成本增加等连锁反应。可结合各地的自然禀赋和产业基础,合理确定大豆、油菜籽等战略储备类农作物的种植区域和种植面积,确保一定水平的自给率,降低对国际市场的依赖。

第三,调节适应类农作物要动态调整种植空间。应将在部分地区或不同季节可与主粮作物形成互补关系的绿豆、红豆、蔬菜等区域性特色作物设定为调节适应类农作物,以满足国民膳食结构调整和农户收益稳定的需要。此类作物对国家粮食安全影响相对较小,并在提升耕地综合效益、丰富农业产业结构和满足地域特色方面具有积极作用。应在满足核心保障类农作物和战略储备类农作物种植面积的前提下,鼓励农户根据自身耕地条件、劳动力状况和市场行情,自主选择是否种植此类作物,兼顾种植主体收益最大化与区域农业多样性。

(二)坚持动态管控,健全基本农作物目录调整机制

基于核心保障类、战略储备类、调节适应类三级基本农作物目录,建立耕地种植用途动态监测管理体系,兼顾市场调节与农业结构调整,构建“供需监测—产区评估—主体反馈—目录优化”的基本农作物目录优化调整机制。

第一,供需监测。供需监测是构建基本农作物目录优化调整机制的首要环节,也是判断是否纳入或剔除某种农作物的直接依据。依托国家农业农村部门、国家粮食和物资储备部门、国家统计局及全国性行业协会等,精准掌握基本农作物产量、消费量、进出口量及库存量等关键数据。建立价格监测与预警体系,对国内外基本农产品市场价格走势、供需结构和潜在风险进行实时分析,并开展供需趋势预测。根据供需结构变化和趋势预测情况适时调整基本农作物目录或相关品种种植面积,以防范可能出现的供给缺口与价格波动风险。

第二,产区评估。在加强粮食生产功能区监

的基础上,根据区域资源禀赋、耕地质量和产业基础等,对主要产区基本农作物种植进行综合评估。一方面,对水土、气候、基础设施等进行分析,判断该区域是否具有粮食稳定高产潜力;另一方面,测算投入产出比与成本收益率,评估当地农户种植意愿与产业链配套水平。根据产区评估结果科学确定基本农作物重点种植区域,避免盲目跟风或资源浪费。

第三,主体反馈。种粮农户或农业经营主体作为粮食生产的核心决策单元,其种植行为受成本收益比、市场波动耐受度及政策支持力度的综合影响。要通过农户抽样调查或新型农业经营主体数据直报等形式,实时追踪经营主体对基本农作物种植的经济性评价(如亩均净收益、资金周转周期)、技术适配性需求(如智能农机渗透率、新品种接受度)及风险管理诉求(如价格保险覆盖率)等内容,不断健全预警机制。根据监测预警结果及时启动响应程序,有针对性地出台调整目录管理优先级、健全配套支持政策、强化技术包精准投放等举措。

第四,目录优化。在综合“供需监测—产区评估—主体反馈”三级动态信息的基础上,由政府部门组织相关专家对核心保障类、战略储备类、调节适应类作物目录范围进行科学论证与调整。要遵循试点先行、分步推进的原则,针对目录管理过程中出现的新问题、新挑战积极探寻解决方案,形成持续改进的良性循环机制,建立基本农作物目录定期调整机制,保障基本农作物目录的科学性和灵活性。

(三)坚持协同治理,形成基本农作物长效管理格局

制定和实施基本农作物目录管理制度,必须健全数智监管体系,强化分类处置管理,创新多元治理模式,形成保障国家粮食安全与发挥区域比较优势相协调的长效管理格局。

第一,健全数智监管体系,提升协同共管效能。一是构建智能监测体系。依托高分辨率卫星、多时相航空影像及地面传感器网络,对基本农作物种植情况进行动态监测。结合AI光谱分析与纹理识别算法,精准判别基本农作物种植类别,并通过区块链技术对地块种植信息上链存证,确保数据可追溯、不可篡改。二是建立协同响应网络。基本农作物目录管理制度的实施涉及多个不同部门,各个部门都有其粮食安全目标责任,需要多部门协同。在国务院领导下,农业农村、自然资源、水利、生态环境、监察、审计、统计等部门应各司其职,协同做好基本农作物目录管理。要建立“国家—省—市”三级联动的数

量质量一体化种植数据库,集成种植结构、耕地质量与生态数据,支撑年度耕地利用更新评价与动态调控。三是完善分级预警与基层联动机制。根据粮食安全目标任务,划定“红黄绿”三色管控区域,分别匹配月度、季度与年度不同强度的监测频次,并将村民委员会等基层自治组织嵌入网格化巡查网络,与卫星监测和无人机巡查等形成互补。

第二,强化分类处置管理,完善约束整改机制。明确耕地利用优先序,分类有序做好耕地“非粮化”整改。一是快速整改类。针对永久基本农田违规种植蔬菜、油料等短周期经济作物的,建立快速纠偏机制。设立快速恢复窗口期,由当地农业农村部门或乡镇政府向农户发出整改通知,并提供相应技术指导与替代作物种苗支持。实施分级惩戒机制,对于初次违规者可采取暂停部分补贴的方式进行督促,对按期整改主体予以补贴补发。在限期内仍未整改到位者,可取消相关政策优惠或进行相应处罚。二是分期退出类。针对速生桉、橡胶、槟榔等深根系经济林木种植引发的耕作层破坏问题,实施分批退出或转型机制。设立分批整改窗口期,前期可先保留部分种植面积,但须间作或套种主粮作物作为过渡,过渡期结束需完成整改或转产。建立差异化补偿制度,对确有合理投入的农户进行一定比例的经济补偿。强化刚性约束,对到期仍不合规的,依法加大行政处罚与问责力度。三是特殊情形灵活处理类。针对设施农业、稻渔综合种养等兼具一定粮食生产与产业链增值效益的,可适度延长整改或转型期限,但需确保粮食作物产量保持一定水平。相关部门可结合专家评估结果,在确保核心耕地粮食功能的基础上,为特色产业或复合经营模式留出一定空间,对于确实不具备保留条件的项目,须在限定时间内完成退出或改种。

第三,创新多元治理模式,保障种粮主体利益。一是完善执法流程,强化法律保障。要在法律法规框架下对违规主体进行规范处置,对情节严重或拒不改正的,可依法处以相应处罚并追究相关责任。同时,为减少农户损失,应在处置整改前公示补偿办法及技术支持措施,并保障农户行政复议、听证等救济权力。二是优化财政补贴体系,筑牢种植收益保护网。在原有生产者补贴、最低收购价政策的基础上,通过提供免费化肥、种子种苗等多元化方式,为核心保障类和战略储备类作物提供针对性支持;探索耕地地力保护补贴与耕地保护责任落实挂钩制度,将补贴发放与耕地质量监测结果、基本农作物种

植情况动态绑定,强化地方政府与农业经营主体的作物种植与耕地管护责任。为减少不同品种间的收益差异,可结合“完全成本保险”“种粮收益保险”,建立产量与价格兼顾的风险防范机制。对粮食主产区和产粮大县实行与其粮食贡献度挂钩的财政转移支付,以调动地方政府和农业经营主体积极性。三是引入市场机制,发挥市场调节功能。探索种植额度交易和碳排放额度交易等市场化工具,可以考虑对基本农作物目录种植配额实行有偿流转,借由市场价格信号引导优势地区适度扩种,提高优质耕地的利用效率;对绿色耕作和生态修复行为给予碳减排量或碳汇量的量化评估,加快推进其纳入区域碳市场,拓宽农业经营主体收益来源。

五、粮食安全视角下构建基本农作物目录管理制度的政策建议

新征程上,保障国家粮食安全的内涵和外延不断深化,构建和实施基本农作物目录管理制度成为落实“谷物基本自给、口粮绝对安全”战略目标,以及统筹耕地资源管控、优化农业结构与保障农民种粮收益的重要支撑。为此,必须立足国家粮食安全战略部署,加快构建基本农作物目录管理制度,并通过建立党政同责的政策执行体系,完善清单管理和优化补贴政策等举措,全面提升基本农作物目录管理制度的激励性、约束力与治理效能。

(一) 将基本农作物目录管理纳入粮食安全战略部署

要强化规划引领,将基本农作物目录管理制度纳入国家粮食安全战略核心框架,与《乡村全面振兴规划(2024—2027年)》《加快建设农业强国规划(2024—2035年)》等有效衔接,优先确保目录基本作物种植面积,同步关注“结构安全”和“营养安全”等。同时,要加强协同治理,在国土空间规划中划定“粮食生产优先区”,与“非粮化”“非农化”整治政策联动,严格实施耕地占补平衡“数量+质量+生态”三位考核制度。此外,要准确研判基本农作物目录管理制度实施过程中亟待法律支撑的关键环节,对相关法律法规进行完善和补充,明确目录管理制度的强制约束力,确保各项措施落地见效。

(二) 强化党政同责,执行基本农作物目录绩效考核

基本农作物目录管理制度作为落实新粮食安全观的重要制度工具,其有效性不仅依赖目录本身的

科学设定,更取决于执行层面的责任压实与过程管控。首先,要尽快修改完善粮食安全考核体系,将目录作物播种面积完成率、违规种植整改率纳入地方党政主要负责人考核内容,充分调动地方政府“抓粮”和农业经营主体“产粮”的积极性。其次,要以县级行政区为考核对象,以乡镇为单位开展目录作物种植监管整治活动,严格落实各级政府目录作物保护责任,实行“红黄绿”三色预警,对连续两年不达标地区启动问责。最后,要建立健全数据质量控制和审核机制,推行“数量达标率+质量提升率”双重考核,将考核结果与财政转移支付挂钩,强化地方政府主体责任。同时委托第三方机构进行耕地利用效能评估,重点监测中低产田改良达标率、复种指数提升率等核心指标。

(三) 完善清单管理,明晰基本农作物目录管理权责

为解决耕地资源错配与种植结构失衡问题,需构建分级分类、权责清晰的清单管理体系。一方面,要明确清单分类,抓紧制定“核心保障类—战略储备类—调节适应类”三级作物种植清单,即核心保障类(主粮作物,包含稻谷、小麦和玉米)实施种植面积硬性考核并与耕地占补平衡挂钩;战略储备类(大宗油料、饲料粮、工业用粮)推行市场化配额交易机制,允许主产区向主销区转让种植额度;调节适应类(特色杂粮)实行地理标志认证与区域品牌扶持。另一方面,要厘清清单管理权责,构建“中央定规、省级配额、市县执行、社会监督”的综合负责制,形成“中央统筹目录制定与技术规范,省级分解配额与技术支持,市县落实种植与数字监测,经营主体履行种植义务,第三方机构独立开展遥感核查”的五方协同机制,实现基本农作物从分类到落地的全流程管控。

(四) 优化补贴体系,建立基本农作物目录奖补机制

针对耕地利用过度趋利现象和“非粮化”问题,要加快构建分类施策、价值转化与多元联动的奖补机制。首先,实施分类精准补贴。对目录内主粮作物实施生产者补贴,确保粮经收益相对平衡。对因目录调整需改种作物的主体,给予一定过渡补贴。对稻鱼共作等生态模式,额外给予碳汇补贴及绿色认证溢价。其次,推动生态价值转化。建立农业碳汇交易市场,将生态种植产生的碳汇纳入全国碳排放权交易体系,对施用有机肥、生物农药的主体,开放绿色信贷快速通道。最后,激发多元主体动能。

推行“国有粮企+合作社+农户”等生产模式,对签订收购协议的企业给予免税减息等政策支持,对智慧农场、数字粮仓等创新项目给予配套补贴。

注释

①此处数据来自《解决好吃饭问题始终是治国理政的头等大事》,中国政府网,https://www.gov.cn/xinwen/2019-10/16/content_5440378.htm,2019年10月16日。②基本农作物是指为了满足人们基本生产生活需要而大面积栽培的农作物,包括国家层面的基础性、战略性农作物品种和具备种植历史、产业优势以及生产生活必备的区域性品种。③此处数据来自《中共中央 国务院印发〈加快建设农业强国规划(2024—2035年)〉》,中国政府网,https://www.gov.cn/zhengce/202504/content_7017471.htm,2025年4月7日。④⑤此处粮食自给率=粮食总产量/(粮食总产量+净进口量);数据由作者在国家统计局网站(<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>)查询相关数据并整理所得。⑥此处数据来自《2019年全国耕地质量等级情况公报》,农业农村部网站,https://www.moa.gov.cn/nybgb/2020/202004/202005/t20200506_6343095.htm,2020年5月6日。⑦此处数据来自《三大粮食作物化肥利用率稳步提升》,农业农村部网站,https://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202501/t20250114_6469150.htm,2025年1月14日。

参考文献

- [1]张合成.1.4万亿斤:粮食保供的崭新台阶与奋进起点[N].农民日报,2025-01-04(5).
- [2]陈锡文.在全面推进乡村振兴中加快建设农业强国[J].中国乡村发现,2023(4):1-4.
- [3]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.
- [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]肖盼晴.日本耕地非粮化问题的演变与治理策略[J].现代日本经济,2024(3):25-36.
- [7]丁学谦,汪立,易家林,等.“良田”变“粮田”:组织场域视角下耕地“非粮化”治理的内在逻辑与实现路径——基于宁波北仑区的案例研究[J].中国土地科学,2025(3):80-90.
- [8]谭淑豪,王硕,叶卓卉,等.土地流转会加剧耕地“非粮化”吗?——基于经营规模的异质性分析[J].自然资源学报,2023(11):2841-2855.
- [9]郑旭媛,徐志刚.资源禀赋约束、要素替代与诱致性技术变迁:以中国粮食生产的机械化为例[J].经济学(季刊),2017(1):45-66.
- [10]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[J].中国土地科学,2022(9):29-39.
- [11]高强,韩国莹.现代化大农业发展的政策内涵、战略重点与实践进路[J].中州学刊,2024(7):38-46.
- [12]程国强.大食物观:结构变化、政策涵义与实践逻辑[J].农业经济问题,2023(5):49-60.
- [13]王永钦,杜巨澜,王凯.中国对外直接投资区位选择的决定因素:制度、税负和资源禀赋[J].经济研究,2014(12):126-142.
- [14]饲料粮供给关乎国家粮食安全[N].经济日报,2023-07-07(11).
- [15]黄季焜,杨军,仇焕广.新时期国家粮食安全战略和政策的思考[J].农业经济问题,2012(3):4-8.
- [16]钱龙,寇双慧,叶静.大面积提高粮食单产:理论逻辑、现实制约与实现路径[J].山西农业大学学报(社会科学版),2025(3):79-86.
- [17]李保国,刘忠,黄峰,等.巩固黑土地粮仓 保障国家粮食安全[J].中国科学院院刊,2021(10):1184-1193.
- [18]杜志雄,韩磊.供给侧生产端变化对中国粮食安全的影响研究[J].中国农村经济,2020(4):2-14.
- [19]刘汉成,吴传清.新型农业保险政策激励粮食生产:逻辑、问题与路径[J].中州学刊,2024(10):45-53.
- [20]高强,丘械清.法人农业:推进农业强国建设的改革路径[J].南京农业大学学报(社会科学版),2024(6):1-13.

The Construction and Countermeasure Consideration of the Basic Crop Catalog Management System from the Perspective of Food Security

Gao Qiang Chen Yijing

Abstract: Against the backdrop of accelerated industrialization and urbanization, China's food security faces multiple challenges, including the diversification of the food consumption structure, rising costs of grain cultivation, and increasing food imports. The basic crop catalog management system contains the logic of controlling the use of arable land, improving production efficiency, and increasing farmers' income, which is of great significance for guaranteeing national food security. In the future, we should accelerate the construction of the basic crop catalog management system centered on “classification and grading, dynamic management, and collaborative governance”, while strictly abiding by the red line of arable land, helping grain farmers reduce costs and increase efficiency, adhering to scientific and technological innovation, and promoting green production. At the same time, to ensure the long-term effectiveness of the basic crop catalog management system, it is necessary to incorporate relevant measures into the food security strategy, strengthen the target assessment of the shared responsibility of the Party and the government, improve the catalog list management mechanism, and optimize the subsidy policy system.

Key words: food security; basic crop catalog; arable land “non-grain use”; classification management; system construction

责任编辑:澍 文