

DOI: 10.13718/j.cnki.xdzk.2024.10.004

浦男萍, 赵晶, 张颖, 等. 大食物观统筹下的耕地保护协同治理体系研究 [J]. 西南大学学报(自然科学版), 2024, 46(10): 46-58.

# 大食物观统筹下的耕地保护协同治理体系研究

浦男萍<sup>1</sup>, 赵晶<sup>1,2</sup>, 张颖<sup>3</sup>, 张蚌蚌<sup>4</sup>, 雷鸣<sup>5</sup>, 孔祥斌<sup>1</sup>

1. 中国农业大学 土地科学与技术学院, 北京 100193; 2. 北京方圆大地规划设计咨询有限公司, 北京 100095;
3. 北京市农村经济研究中心史志处, 北京 100192; 4. 西北农林科技大学 经济管理学院, 陕西 杨凌 712100;
5. 中国社会科学院 生态文明研究所, 北京 100710

**摘要:** 随着我国经济社会的快速发展和食物需求结构的转变, 耕地保护制度在维护国家粮食安全和促进区域协调发展中的作用愈发凸显. 从大食物观的提出及其与耕地保护的关系出发, 分析了当前耕地保护面临的诸多挑战, 如食物需求结构转型、区域分工协同需求以及耕地后备资源的稀缺性. 在总结我国耕地保护成效与不足的基础上, 深入探讨了耕地安全的基本事实, 粮食安全现状与耕地保护目标之间的差距, 以及耕地保护效能降低的原因, 并识别了耕地保护面临的机遇与挑战. 针对这些问题, 提出了一系列创新路径, 包括加强土地资源调查、优化占补平衡政策、建立区域补偿机制和第三方评估体系等, 以期为构建大食物观统筹下的耕地保护协同治理体系提供政策参考.

**关键词:** 大食物观; 粮食安全; 耕地治理; 实现路径

中图分类号: F301.21

文献标志码: A

文章编号: 1673-9868(2024)10-0046-13

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



## Construction of Collaborative Governance System of Cultivated Land Protection under the Overall Planning of Big Food Concept

PU Nanping<sup>1</sup>, ZHAO Jing<sup>1,2</sup>, ZHANG Ying<sup>3</sup>,  
ZHANG Bangbang<sup>4</sup>, LEI Ming<sup>5</sup>, KONG Xiangbin<sup>1</sup>

1. College of Land Science and Technology, China Agricultural University, Beijing 100193, China;
2. Beijing Fangyuan Land Planning and Design Consulting Co. Ltd., Beijing 100095, China;
3. Historical Records Department of Beijing Rural Economic Research Center, Beijing 100192, China;
4. College of Economics and Management, Northwest Agriculture and Forestry University, Yangling Shaanxi 712100, China;
5. Research Institute for Eco-Civilization, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100710, China

**Abstract:** With the rapid development of China's economy and society, and the transformation of food de-

收稿日期: 2024-06-20

基金项目: “科技兴蒙”行动重点专项(NMKJXM202303); 国家社会科学基金重大项目(19ZDA096); 自然资源重大战略问题研究与智库建设项目(ZXZXHT(2024)-W02); 国家自然科学基金项目(42201285).

作者简介: 浦男萍, 硕士研究生, 主要从事耕地利用与保护研究.

通信作者: 孔祥斌, 博士, 教授, 博士研究生导师.

mand structure, the role of cultivated land protection system in safeguarding national food security and promoting regional coordinated development has become increasingly prominent. This paper analyzed the current challenges faced by cultivated land protection, such as the transformation of food demand structure, the collaborative needs of regional division of labor, and the scarcity of cultivated land reserve resources. On the basis of summarizing the effectiveness and shortcomings of cultivated land protection in China, the basic facts of cultivated land security, the gap between the current situation of food security and the goal of cultivated land protection, the reasons for the reduction of cultivated land protection efficiency, and the opportunities and challenges faced by cultivated land protection were discussed in depth. In view of these problems, this paper put forward a series of innovative paths, including strengthening the investigation of land resources, optimizing the policy of requisition-compensation balance, establishing regional compensation mechanism and third-party evaluation system, in order to provide policy reference for the construction of the coordinated management system of cultivated land protection based on the big food concept.

**Key words:** big food view; food security; cultivated land management; implementation path

“洪范八政, 食为政首”强调了粮食在国家治理中的核心地位。2003 年以来, 我国粮食产量持续稳定增长, 实现“十九连丰”<sup>[1-2]</sup>, 仅用全球 9% 的耕地养活了世界 22% 的人口, 实现了全面小康<sup>[3]</sup>。习近平总书记指出, 粮食问题不能只从经济上看, 必须从政治上看, 保障国家粮食安全是实现经济发展、社会稳定、国家安全的重要基础。党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央逐步确立了“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全战略, 确保“谷物基本自给、口粮绝对安全”。随着经济进入新常态, 粮食安全理念逐步转向以大食物观为核心<sup>[4]</sup>, 强调多元化供给。2022 年党的二十大报告中强调, “树立大食物观, 发展设施农业, 构建多元化食物供给体系”。然而, 随着大食物观满足居民日益增长的多元化食物需求, 这也对我国耕地保护治理提出了新的挑战<sup>[5]</sup>。因此, 构建一个以大食物观为指导的统筹协调的耕地保护治理体系, 对于当前和未来的粮食安全具有重要的现实意义。

保护耕地免受“大食物”的潜在冲击已成为确保粮食安全和农业可持续性的关键议题。研究显示, 耕地保护与治理的方案可以分为资源、技术和制度路径<sup>[6]</sup>。例如, 旭日干等<sup>[7]</sup>提出利用不同区域的自然优势, 为非粮生产腾出调整空间, 以实现人口分布与食物生产布局的协调; 方锡良<sup>[8]</sup>从人文学科角度首次对大食物观的文化定位提供了视角; 付海英等<sup>[9]</sup>将大食物观引入生态文明视野; 刘元胜等<sup>[10]</sup>结合农业数字经济, 拓展了大食物观理论与实践的边界。

大食物观为新时代耕地保护治理提供了新的视角。众多研究强调, 有效保护耕地对维护农业生态平衡和确保粮食安全至关重要。本文从大食物观的提出及其与耕地保护的关系出发, 深入探讨了我国耕地安全的现状。通过分析当前粮食安全与耕地保护目标间的差距, 系统揭示了在大食物观背景下, 我国耕地保护效能下降的原因。结合新时代粮食安全面临的挑战与机遇, 提出了构建大食物观统筹下的耕地保护协同治理体系的实施路径。

## 1 大食物观与耕地保护的内涵及关系解析

### 1.1 大食物观的提出和内涵阐释

1984 年, 钱学森院士在中国农业科学院第二届学术委员会会议上首次提出了“建立农业型知识密集产业——农业、林业、草业、海业和沙业”的大农业科学构想<sup>[11]</sup>, 为大食物观理念的初步形成奠定了理论基础。1990 年, 习近平总书记在福建宁德工作时指出, “现在讲的粮食即食物, 大粮食观念替代了以粮为纲的旧观念”, 这一表述标志着大食物观的初步形成。2015 年, 中央农村工作会议首次提出“树立大食物观念”, 并于 2016 年正式写入中央一号文件, 确立了大食物观作为国家发展理念的重要地位。随后, 在国家重要文

件与会议中,大食物观的科学内涵逐渐清晰(表 1)。2023 年,大食物观再次被纳入中央一号文件,进一步巩固了其在新时代粮食安全战略中的重要地位。

表 1 大食物观的演进脉络

大食物观演进阶段	重要会议、文件及讲话	主要内容及表述
思想萌芽时期	1984.12 中国农业科学院第二届学术委员会会议	提出“大农业”的科学构想。
	1992.07 《摆脱贫困》	提出“大粮食观念替代以粮为纲”。
	1991.11 《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》	明确提出树立大农业观。
	2012.12 中央一号文件	提出推进农业现代化,保障农产品有效供给。
思想形成时期	2015.12 中央农村工作会议	首次提出“树立大食物观”。
	2016.01 中央一号文件	“树立大食物观,面向整个国土资源,全方位、多途径开发食物资源,满足日益多元化的食物消费需求。在确保谷物基本自给、口粮绝对安全的前提下,基本形成与市场需求相适应、与资源禀赋相匹配的现代农业生产结构和区域布局,提高农业综合效益”。
	2017.12 中央农村工作会议	“树立大农业观、大食物观,向耕地草原森林海洋、向植物动物微生物要热量、要蛋白,全方位多途径开发食物资源”。
	2022.03 全国两会	“要树立大食物观,从更好满足人民美好生活需要出发,掌握人民群众食物结构变化趋势,在确保粮食供给的同时,保障肉类、蔬菜、水果、水产品等各类食物有效供给,缺了哪样也不行”。
思想深化时期	2022.10 中国共产党第二十次全国代表大会	“树立大食物观,发展设施农业,构建多元化食物供给体系”。
	2022.12 中央农村工作会议	“树立大食物观,构建多元化食物供给体系,多途径开发食物来源”。
	2023.02 中央一号文件	“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,分领域制定实施方案”。

随着城市化、工业化和现代化进程的加快,我国城乡居民的食物消费结构逐步升级,粮食直接消费量占总消费量的比重逐渐下降,肉、蛋、奶、果蔬、水产品等的需求不断增加<sup>[12]</sup>。居民的膳食结构逐步从“吃得饱”转向“吃得好”“吃得健康”和“吃得营养”。大食物观强调“向耕地草原森林海洋、向植物动物微生物要热量、要蛋白,全方位多途径开发食物资源”。尽管居民的食物需求发生了显著变化,但粮食,特别是主粮,依然占据不可替代的地位。因此,大食物观是在稳定主粮产量的基础上,满足人民多元化食物需求,并可持续利用土地资源以获取多样化食物的理念。

## 1.2 大食物观与耕地保护

耕地资源作为粮食生产的重要载体,是确保粮食安全的关键要素<sup>[2]</sup>,同时也是落实大食物观的资源基础<sup>[13]</sup>。科学理解新时代耕地保护的内涵,是深刻把握大食物观与耕地保护良性互动的关键。1981 年,国务院在《关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》中首次提出了“耕地保护”的概念,标志着耕地保护工作的正式启动。随着社会经济发展和自然环境变化,新时代的耕地保护已从单一的数量维度转向综合

性、系统性的生态与经济平衡发展, 这不仅涉及数量、质量和生态的三位一体保护, 还强调耕地的多功能性和可持续性。

大食物观并不是要削弱耕地用途的管制, 相反, “米袋子”是基础, 必须在充分保障主粮安全的前提下, 才能满足“菜篮子”“肉案子”“果盘子”“奶瓶子”和“糖罐子”等多样化需求。因此, 大食物观与耕地保护是辩证统一的。耕地安全是实现大食物观的根基, 而大食物观则为拓宽耕地用途提供了方向引领。

## 2 大食物观背景下我国粮食安全的基本事实

### 2.1 我国大宗粮食进口总量与品种双增加

近年来, 随着国内消费需求的日益多样化, 我国农产品的进口量持续攀升<sup>[14]</sup>。根据我国海关最近 10 年的进口大宗粮食数据可知, 我国粮食进口呈现出总量和品种双重增长态势: 首先, 近 10 年来, 我国粮食进口总量显著增加<sup>[15]</sup>, 从 2012 年的 0.8 亿吨增长至 2022 年的 1.5 亿吨, 增幅接近一倍; 其次, 粮食进口的种类也在不断丰富, 从以大豆为主, 逐渐扩展到玉米、小麦、水稻等多样化的大宗粮食进口。这一变化不仅反映了国内消费市场的多元化需求, 也对我国粮食安全和农产品供应链提出了新的挑战和要求。

### 2.2 我国形成大食物专业化生产地理空间格局

我国的食物生产格局呈现出鲜明的地理互补性, 形成了北粮南运<sup>[16]</sup>、南果(菜、鱼)北运<sup>[17]</sup>、西菜东运<sup>[18]</sup>等 3 大特色空间格局。

根据国家统计局数据分析, 首先, 2000—2022 年间北方粮食产量的增幅接近 100%, 主要为水稻、玉米和小麦 3 大主粮, 北粮南运的生产消费格局已经形成; 其次, 2000—2022 年间南方蔬菜、水果和水产品的产量不断提升, 南果(菜、鱼)北运的格局日趋形成; 最后, 2000—2022 年间全国蔬菜产量激增, 其中东北、东部地区蔬菜产量的全国占比不断降低, 而中部、西部地区的占比不断上升, 西部地区蔬菜生产向东南地区消费转移成为新的趋势。

### 2.3 我国耕地利用出现“五化”空间分化趋势

我国耕地利用的空间格局正随着大食物产业格局的形成而发生显著变化。在区域耕地资源禀赋、劳动力成本以及种植专业化 3 方面的耦合推动下, 我国耕地利用在空间上呈现非农化大城市集中<sup>[19]</sup>、非食物化北方加剧<sup>[20]</sup>、弃耕化西南显著<sup>[21]</sup>、非粮化南方增加<sup>[22]</sup>、水田位移化北方扩张<sup>[23]</sup>等 5 大趋势。

1) 耕地向建设用地(非农化)转变趋缓但区域更为集中。其中, 黄淮海平原区、长江中下游地区耕地转为建设用地面积较大, 呈现占用放缓趋势, 未来建设占用耕地主要区域集中在京津冀、长三角、珠三角以及成渝城市群。

2) 耕地向林地转化(非食物化)集中在北方平原区但趋势减缓。耕地向林地转化的趋势也十分显著, 且主要集中在北方平原区, 是城市化快速增长导致的生态用地空间的次级需求扩张, 但是趋势减缓。

3) 耕地撂荒(弃耕化)集中分布在西南和华南地区且呈现“T”字分布。据中国科学院和西南大学联合开展的耕地撂荒遥感与抽样调查显示, 全国耕地撂荒率为 10.36%, 在空间上呈现“T”字分布<sup>[24]</sup>: 纵轴自北向南贯穿甘肃东南部、四川东部、重庆境内, 直至贵州西部和云南北部; 横轴位于长江中下游地区, 自西向东贯穿湖北、湖南、安徽、江西等省份。

4) 耕地向果园用地等转化(非粮化)主要集中在南方地区。这导致南方地区耕地“非粮化”面积快速扩张, 其中云贵高原区、四川盆地及周边地区增加最为显著。

5) 我国水田南方减少和北方增加(位移化)呈现稳定格局。近 15 年来, 我国水田重心不断向东北迁移, 东北平原区水田面积增加明显; 与此同时, 南方农业区水田面积显著下降, 其中长江中下游地区和华南地区水田面积减少最为明显。

## 3 我国耕地保护初衷与粮食安全现状的差距显著

### 3.1 我国耕地调查结果的矛盾性与耕地保护的紧迫性出现偏差

为了保障国家发展与粮食安全, 我国建立了世界上最为严格的耕地保护制度, 包括耕地占补平衡、18



亿亩耕地保护红线、永久基本农田和土地集约利用等政策。然而,三次全国土地调查结果的不一致性以及耕地数量的波动性,引发了对耕地安全紧迫性认知的偏差。

1) 与第一次全国土地调查(以下简称“一调”)相比,第二次全国土地调查(以下简称“二调”)结果显示,我国的耕地数量为 1.354 亿  $\text{hm}^2$ ,远超过 18 亿亩耕地红线,我国耕地资源呈现出乐观态势。这一调查结果使得中央和公众对耕地资源数量感到乐观,促使中央在坚持“一调”耕地保护政策的基础上,对耕地保护政策进行了调整,提出了“永久基本农田划定与保护”和“耕地休耕轮作制度”<sup>[24]</sup>,并强调了生态红线第一的原则。

2) 与“二调”相比,2021 年发布的第三次全国国土调查(以下简称“三调”)结果显示,我国耕地资源呈现出严重悲观态势。我国耕地总面积约为 1.279 亿  $\text{hm}^2$ ,比“二调”时减少了 0.075 亿  $\text{hm}^2$ 。这一变化促使中央重新审视耕地保护政策,强调遏制耕地“非农化”,实施盐碱地保护性开发等,并重新确定了耕地红线第一原则。

3) “三调”结果还揭示了我国耕地资源向林地和园地流失的问题,呈现出一种失控状态。在上述的 10 年间,分别有 746.67 万  $\text{hm}^2$ ,420.00 万  $\text{hm}^2$  和 413.33 万  $\text{hm}^2$  的耕地转变为林地、园地和建设用地。据此,中央制定了严控耕地“非粮化”等政策,并提出了实施园地和林地复耕的“进出平衡”制度。

### 3.2 永久基本农田空间的不稳定性与耕地质量保护目标的鸿沟日益加剧

耕地保护,特别是永久基本农田保护,旨在确保耕地质量的稳定性,并能够可持续提供生产能力,以保障国家粮食安全与农民的种田权益。然而,“三调”结果表明,永久基本农田的保护面临稳定性下降、用途不稳定、布局不稳定以及过度和低效利用等 4 个方面问题。

1) 永久基本农田的地类存在不稳定性。“三调”结果显示,在 1.031 亿  $\text{hm}^2$  永久基本农田中,至少有 0.133 亿  $\text{hm}^2$  作为果园、林地等非耕地用途。这导致全国山区普遍存在永久基本农田保护任务与耕地保有量倒挂的问题<sup>[25]</sup>,有的地区该比例甚至高达 30%。

2) 永久基本农田的用途存在不稳定性。南方水稻种植区的水田改旱地问题日益严峻。据调查,在广东、广西、浙江、云南、贵州等南方传统水稻种植区,水田改旱地的趋势正在逐年增加<sup>[26]</sup>。

3) 永久基本农田的布局存在不稳定性,面临调整风险。2009—2019 年间,我国高速铁路、公路以及乡村道路等线性基础设施工程的用地面积增加了约 160 万  $\text{hm}^2$ ,这些工程穿越永久基本农田保护区,导致永久基本农田被频繁调整和分割,影响了耕地布局的稳定性<sup>[27]</sup>。

4) 永久基本农田呈现出过度与低效利用共存的特征,我国北方耕地集约利用过度与南方弃耕低效用地同时存在。黄淮海平原区、东北平原区作为我国主要的粮食生产基地,正面临严重的地下水资源问题。黄淮海平原区浅层地下水和深层地下水下降迅速,东北平原区由于水稻种植面积的快速扩张,地下水超采问题日益突出<sup>[28]</sup>。与此同时,南方农户由于耕地利用效益下降,撂荒耕地面积不断增加。

### 3.3 补充耕地持续利用性下降与永续利用目标的差距日益凸显

我国的补充耕地在南北地区存在显著差异。南方地区表现为政府补充耕地与农户弃耕之间的矛盾,北方地区则表现为经营主体主动开垦边际土地与政府控制力低下之间的矛盾。

南方地区政府部门积极补充耕地以实现持续利用的目标,而农户却因多种原因选择弃耕,这一矛盾日益尖锐。例如,广东推行垦造水田项目、广西实施旱改水政策、重庆建立地票制度等。但现实情况是,在这些区域中有大量的存量耕地被弃耕或被调整为园地,占补平衡的新增耕地尤其是水田难以持续利用。

与南方地区不同,北方地区的补充耕地主要是由农户和新型主体自发开垦的边际土地,而政府在控制上的力度不足,导致了一系列问题。第一是北方耕地数量迅速增加,“三调”与“二调”相比,64%的耕地分布在北方<sup>[29]</sup>。第二是北方耕地侵占生态空间形势严峻。北方新增耕地主要来源于草地、湿地、林地等生态用地,新增耕地急需退耕还草(湿地和林地)。第三是北方耕地开垦过度,导致土地退化严重。如吉林的松嫩平原大量开垦的草原和湿地,导致地下水下降,风蚀严重,同时过度利用也导致了黑土层变薄、变瘦和变硬。

### 3.4 微观主体在落实中央耕地保护资源安全性目标与追求经济效益之间出现偏差

中央政府、地方政府和农户在耕地保护上的合力在时空上不断变化。从时间演化角度来看, 中央政府始终给予高度重视, 地方政府的政策态度有所波动, 而农户的保护意愿则经历了从高涨到降低的过程<sup>[30]</sup>。具体可以分为 4 个阶段: 初级合力阶段、良好合力阶段、合力阶段减弱、合力锐减阶段。

1) 初级合力阶段(1978—1982 年): 城镇化、工业化萌芽期, 土地财政尚未形成, 地方政府和农民的保护动力相对较强, 多主体保护合力处于起步阶段。

2) 良好合力阶段(1983—1989 年): 这一阶段多主体耕地保护合力达到历史最高。1983 年, 承包到户政策的实施覆盖了 95% 以上的农村地区; 1984 年, 中央一号文件进一步明确了土地承包的稳定性, 满足了农民对土地权益的期望。

3) 合力减弱阶段(1990—2008 年): 1994 年“分税制”的实施使得土地收益归地方政府所有, 城区面积扩大、地方基础设施建设扩大、土地开发出让和转让高潮的出现, 使得土地出让金为代表的“土地财政”成为推动地方经济增长的重要力量, 导致省级政府耕地保护积极性下降, 农民耕地保护动力也随之减弱, “农民工”大量进城, 向第二、第三产业转型。

4) 合力锐减阶段(2009—2020 年): 2018 年自然资源部的成立, 使中央政府耕地保护动力达到历史最高。然而, 地方政府因区域经济发展和乡村振兴的用地需求增加, 出现“粮食生产大县, 地方财政小县”的现象, 对耕地保护的积极性不高。农户方面, 由于种植成本与收益差距扩大, 种粮收益下降甚至亏损, 从而导致耕地发生农业结构调整或撂荒的情况大量出现。

从我国耕地空间分布与利用的集约性、非粮化、弃耕化判断来看, 我国北方的耕地保护动力日益增强, 即中央政府、地方政府和农户耕地保护与利用呈现出高度一致性; 而在南方地区, 则分化趋势日趋显著, 突出表现为地方用地不断扩张和农户耕地弃耕与非粮化特征明显<sup>[31]</sup>。

耕地保护在推动城市化、保障产业用地以及基础设施用地方面取得了显著成就, 我国已经成为世界工厂, 城市化率达到 65%, 也保障了农民人均耕地数量的基本稳定。但是, 在保障粮食安全方面还与耕地保护制度的设计初心存在很大的差距。

## 4 大食物观下的耕地保护效能降低成因分析

### 4.1 口粮需求向大食物转型促进北粮南运和南果北运生产格局形成

1) 我国居民饮食结构的显著变化与劳动力成本的逐渐攀升, 共同推动了南方耕地的弃耕现象。具体而言, 2013—2019 年, 城乡居民的人均口粮消费量呈现持续下降趋势, 口粮需求的减少成为南方丘陵和低山地带水田弃耕现象的主要推动力。另一方面, 人均肉蛋奶、水产品以及水果蔬菜的消费量却在稳步增长, 这一增长趋势在西南和华南地区尤为显著<sup>[32]</sup>, 为非粮食作物的生产提供了强劲的需求动力。这种对非粮食作物需求的激增, 不仅推动了南方水果产业的蓬勃发展, 还深刻影响了北方地区的消费模式, 成为其转变的重要驱动力。

2) 在工业化和城市化迅猛发展的进程中, 南方水田被大规模占用<sup>[23]</sup>, 这直接推动了北方水田的大量开发。随着南方城市周边的优质水田逐渐转化为工业用地和城市建设用地, 南方集中连片的优质水田面积不断缩减, 水田种植的投入成本也随之增加。与此同时, 北方地势低洼的草原和草地因其独特的地理条件, 开发为水稻种植的优势逐渐凸显, 成为北方水田开发的重要选择。

3) 国外进口大豆的持续增长显著影响了北方旱地的种植布局<sup>[33]</sup>, 进一步压缩了原本用于大豆种植的农田面积。与此同时, 玉米饲料化的趋势加速发展, 极大地推动了北方旱地中玉米种植面积的扩大。这一系列的种植结构调整, 促使了我国北粮南运的农业格局逐步稳固, 凸显了北方地区在粮食生产中的核心地位。

### 4.2 我国耕地利用与保护进入生产、生态、建设三重空间竞争的叠加期和多方利益博弈的交汇期

1) 我国耕地资源利用的高成本性、全球粮食贸易的低价冲击性以及建设用地格局的不确定性是耕地

空间布局稳定性降低的根本原因。第一, 大国小农的耕地国情导致了耕地利用的高成本性, 是耕地用途不稳定的诱因。我国户均耕地规模小(约  $0.5 \text{ hm}^2$ )<sup>[34]</sup>、地块细碎(户均地块 3~5 块)<sup>[35]</sup>, 截至 2019 年丘陵山区主要农作物耕种综合机械化水平仅有 50.44%, 加之劳动力成本上涨, 种地成本不断提高, 推动了耕地用途的转变。第二, 城市化南北差异导致了耕地在东北地区扩张与南方地区减少同步发生。东北水稻种植面积持续增加、耕地扩张、利用强度提高, 而南方水稻种植面积呈现持续减少、弃耕和水改旱的态势。第三, 我国正处于城市空间格局的优化阶段, 城市发展和基础设施项目选址的不确定性, 也对永久基本农田布局的稳定性构成威胁。

2) 农户耕地流转收入持续增加与新型农业经营主体资本高额投资回报预期冲突是耕地稳定性变低的微观动力。第一, 农户对耕地流转收入持续增加的预期, 导致耕地种植成本增加。全国调查显示, 农民将耕地流转给新型农业经营主体, 流转费用为每年每公顷 33~200 元不等, 流转时间通常为 2~3 年, 且流转费用逐年调整<sup>[26]</sup>。这种对稳定回报和收入增长的预期, 在东北地区已经促使农户开垦扩展到生态敏感区域, 而在西南地区则导致农户放弃耕作<sup>[26]</sup>。第二, 流转费用增加加剧了新型农业经营主体的粮食种植成本, 致使耕地用途不稳定。为了向农户支付耕地流转费用, 新型经营主体不得不改变耕地利用方式, 才能实现投入资本的预期回报。第三, 新型农业经营主体对耕地掠夺式经营现象普遍, 致使耕地质量下降。为了支付高额租金和获得资本投入回报, 新型农业经营主体往往在粮食生产中通过增加化肥和农药等高投入方式获得收益, 导致耕地水土健康支撑条件变差。

3) 耕地质量保护、利用与养护的长期分离, 导致耕地质量变差。国家层面上耕地数量与质量分离管理的过渡期导致了地方层面执行上的困惑。自然资源部与农业农村部都进行耕地数量质量分类管理后, 由于两部委各自运行的质量管理惯性, 加剧了管理问题的出现, 比如云南的水稻上山过度化、耕地非粮化等泛化问题。

### 4.3 土地调查制度精细化趋势与耕地保护管理稳定性之间的矛盾日益突出

1) 关于耕地地类的认定, “三调”所带来的变动引发了管理者和公众的疑惑和不解。早在 1984 年, 全国农业区划委员会就制定了《土地利用现状调查技术规程》, 其中首次清晰地界定了耕地的概念。到了 2007 年, “二调”针对农民频繁调整土地利用和耕地生产能力稳定性的问题, 对耕地定义进行了精细化的调整, 并引入了可调整地类的概念。然而到了 2017 年的“三调”, 基于地表覆盖情况和实际利用现状, 直接按照种植情况与耕作层是否受损来认定耕地, 取消了可调整地类的概念。

2) “三调”的耕地面积调查结果因其缺乏连续性, 不仅影响了耕地保护政策的稳定性, 还导致社会公众对耕地保护政策的信任度和接受度下降。回顾历史, 由原国家土地局主持的“一调”工作正式开启, 经过长时间的细致调查, 最终确定了我国耕地数量为 1.301 亿  $\text{hm}^2$ ; 随后“二调”的耕地数量被确定为 1.354 亿  $\text{hm}^2$ ; 而“三调”则得出了 1.279 亿  $\text{hm}^2$  耕地面积的结论。这种数据的波动无疑增加了政策制定和社会公众理解上的难度。

### 4.4 耕地保护成为解决各种矛盾焦点的靶向

#### 4.4.1 中央对耕地粮食安全的重视与地方经济发展和农户收益之间存在显著分化

从国家层面看, 中央政府始终将耕地保护置于资源安全和社会稳定的战略高度<sup>[36]</sup>, 坚持实施最严格的耕地保护政策, 成为耕地保护的坚定捍卫者。然而, 在地方层面, 地方政府作为区域发展的重要推动者, 在我国特有的发展模式下, 对土地财政产生了依赖。在耕地保护与城市扩张的冲突中, 地方政府往往选择牺牲耕地以推动城市发展, 从而缺乏耕地保护的经济动力。从农户微观层面看, 由于种粮效益低下, 加之生产资料价格持续上涨而粮食收购价格相对较低, 小规模经营的农户种植粮食往往收益微薄甚至亏损, 这是耕地弃耕和非粮化的根本原因。

#### 4.4.2 粮食进口已成为我国在全球化进程中平衡贸易格局的重要手段

在全球贸易化的大背景下, 我国的工业产品具有显著的比较优势, 而农产品价格竞争力逐渐减弱。因此, 大豆、玉米等粮食进口成为平衡中美、中巴等贸易顺差的关键手段。这种策略导致国内大豆和玉



米市场波动加剧, 给农户的种植效益带来了极大的不稳定性, 种植风险也随之增加, 进一步加剧了耕地弃耕和非粮化的趋势<sup>[37]</sup>。

#### 4.4.3 国家部门在划定生态红线过程中尺度的不一致导致地方用地空间紧张

生态红线最初由我国生态环保部提出并管理, 其核心在于功能区管理。早期阶段, 生态红线的管理还未实现图斑化。然而, 随着自然资源部的介入, 生态红线与永久基本农田红线的关系出现调整, 且生态红线的划定过于细致和繁多, 限制了地方在土地开发和利用上的灵活性。这导致地方在落实具体用地空间时面临诸多困难。

#### 4.5 耕地保护治理主体单一缺乏第三方正面引导

首先, 行政控制路径依赖显著。鉴于耕地保护作为国家层面的重要任务, 我国长期以来主要依赖行政手段进行治理, 依靠直属和下属部门的管理成为主导方式。其次, 耕地保护领域缺乏长期、科学的监测基地。尽管地方在耕地保护实践中探索了多种模式, 但由于缺乏科学化和规范化的基础设施, 导致难以有效总结和提炼优秀的经验, 无法形成国家层面行之有效的耕地保护治理模式。此外, 高校等第三方机构在耕地保护治理过程中的参与度较低, 处于从属地位。目前, 耕地保护主要被视为自然资源部及地方政府相关部门的职责, 而高校等第三方机构的有效参与被忽视, 导致在耕地保护治理层面缺乏科学家和管理者的深入培养与选拔。

## 5 大食物观背景下我国耕地保护面临的挑战与机遇

### 5.1 食物持续增加与耕地资源紧缺挑战将长期存在

1) 全方位粮食安全的保障需求与国内有效供给不足之间的矛盾长期存在。党的二十大报告明确提出了到 2035 年实现中国式现代化的目标, 并强调了全方位保障粮食安全的重要性, 这对我国耕地资源保护提出了更高的要求, 然而现有耕地数量无法满足中央提出的全方位粮食安全的需求<sup>[38]</sup>。

2) 粮食稳定进口需求与国外供给不稳定之间的矛盾长期存在。随着中美贸易冲突、疫情频发、国际战争、极端自然灾害等事件的爆发, 导致一些国家纷纷采取限制农产品出口的措施, 给全球粮食贸易造成剧烈冲击<sup>[39]</sup>。以小麦为例, 俄乌冲突造成的港口停运、粮食进口等问题已经波及了我国与乌克兰的粮食贸易。海关总署发布的全球粮食进口数据显示, 乌克兰是我国玉米、大麦、菜籽油的主要来源国之一。现阶段, 我国粮食进口来源较为单一, 进口成本快速攀升, 全球粮食价格较 2021 年上涨了 31%。

3) 粮食供给的低价格需求与粮食生产成本增加之间的矛盾持续存在, 保障社会稳定以及经济发展动力的粮食产品低价格供给与粮食生产成本上升之间的矛盾将持续存在。在农村社会稳定保障、“双碳”战略以及新型城市化发展需求的背景下, 华北等地区一批老农退出粮食生产舞台, 同时伴随着公众对食物安全生产和健康的日益重视, 粮食生产的成本还会不断增加<sup>[40]</sup>。然而社会发展、经济持续增长和国内社会稳定的要求下, 粮食生产价格需要保持在较低的水平, 粮食的低价格与生产成本增加的矛盾长期存在。

### 5.2 食物需求多样化转型背景下的耕地保护合力已经形成

1) 我国主粮总体需求稳定性与北方耕地保护目标高度一致, 为实施耕地分类保护提供了坚实的基础和依据。随着我国水稻、小麦等主粮的消费量逐渐下降<sup>[41-42]</sup>, 北方地区凭借其生产格局的优势, 形成了一个稳定的供给格局, 预计这一趋势将长期存在。东北以及长江中下游地区的水稻生产, 与东北和华北地区的玉米种植, 共同促进了北粮南运格局的长期存在, 同时北方耕地保护合力已经形成。

2) 我国膳食消费模型由“粮菜型”向“粮肉型、粮果型”转型与南果北运、西菜东运发展格局的长期存在为构建大食物观下的耕地保护提供了理论支撑。我国城乡居民膳食结构转型已经成为一种不可逆转的趋势, 食物结构中的主粮比重降低、食物种类多样化的特征推动食物供给实现从“吃得饱”到“吃得好”再到“吃得健康”的转变<sup>[43]</sup>, 这种转变必须增加多层次、多元化、优质化的食物供给。我国已经形成了南果(菜、鱼)北运和西菜东运的互补格局, 这种格局成为保障国家食物安全的常态化机制, 为实施大食物观的耕地保护提供了理论支撑。



### 5.3 城市化后半段建设占用耕地持续减缓为耕地保护机制创新提供了机遇

#### 5.3.1 为占补平衡政策转型提供了机遇

我国已经进入城市化的后半段,城市发展呈现出新的特点和态势.城市化不再单纯追求规模扩张,而是更加注重发展质量、空间布局的平衡稳定以及部分区域的合理收缩<sup>[44]</sup>.人口流动呈现出年轻人向特大城市集中、老年人向乡村回流的双向流动趋势.预计未来城市建设占用和基础设施用地需求呈现显著降低趋势.从长期看,耕地占用区域主要集中在珠三角、长三角以及京津冀等特大城市区域,这种趋势为实施占补平衡转型提供了机遇.

#### 5.3.2 为永久基本农田布局优化提供了机遇

随着城市化的放缓和城市格局分化,地方政府的发展重心逐渐从城市扩张转向推动乡村发展,以实现农业强国的转型目标.建设用地需求放缓、基础设施用地减少以及用地转换预期降低为永久基本农田空间布局优化创造了有利条件.其中,新型主体在资本和技术投入方面意愿显著增加<sup>[45]</sup>,推动了土地流转和规模化经营的趋势,为实现永久基本农田布局优化提供了保障.

#### 5.3.3 农业强国背景下乡村建设用地持续增加对乡村用地复合管理提出了迫切需求

目前,我国乡村正处于第一二三产融合发展的新阶段.乡村的大部分道路缺乏用地审批流程,农民养殖用地难以得到合理安排<sup>[46]</sup>,黄淮海粮食主产区的粮食仓储、烘干等用地严重不足.以江苏北部的新型主体为例,在小麦收获季节,晒场用地的不足问题尤为突出.此外,南方高标准农田建设中的 1 m 道路要求已经无法满足乡村振兴用地的发展需求,因此亟需构建乡村复合用地管理机制.

### 5.4 耕地保护进入共治治理新阶段

#### 5.4.1 耕地保护治理举国体制的构建使得耕地共治治理迎来新的契机

我国积极贯彻耕地保护相关法律法规,形成了“自上而下”与“自下而上”相结合的治理策略,构建了涵盖耕地数量、质量和生态“三位一体”的保护框架.在“自上而下”方面,采取规划计划等多种措施,强调“党政同责”,细化责任,分类管理,以实现耕地的有效保护.在“自下而上”方面,国家和地方政府出台了一系列扶持政策,如国家耕地地力补贴和地方耕地生态补偿等措施,以激励耕地经营者积极参与耕地保护.这种双向结合的治理模式为耕地共治治理注入了新活力.

#### 5.4.2 耕地保护主体的多元化、手段的多样化和目标的多维化趋势为耕地共治治理提供了良机

从中央到地方,从政府到集体经济组织、耕地经营者以及普通民众,都在耕地治理体系中扮演着不可或缺的角色,不同主体之间的互动和协作,不仅满足了各方需求和利益,也促进了资源的优化配置,使耕地保护和治理更具活力和可持续性.同时,耕地保护和治理工作也兼顾了国家粮食安全、地区发展、农业生产及农民收入等多重目标,追求耕地数量、土壤质量和生态环境的全面提升.这种多元化、多样化和多维化的治理模式为耕地保护的实现提供了坚实的支撑,确保了耕地保护和治理工作的稳步推进,为共治治理开辟了新的道路.

## 6 大食物观统筹下的耕地保护协同治理体系的实现路径

### 6.1 构建适合大食物观的土地调查制度

#### 6.1.1 启动全面的土地资源调查机制

摒弃过去过度依赖土地利用现状调查的局限,转而建立以耕地稳定性为核心的评价体系.通过深入调查和分析,确保耕地空间布局的稳定性,明确耕地稳定生产能力的内涵.这不仅意味着恢复和保护那些可调整的耕地,更要超越现有耕地的数量限制,全面保护所有具备粮食生产能力的土地.

#### 6.1.2 保障地类和耕地数量的连续性与本质保护

必须坚持从保护耕地的生产能力出发,建立一个稳定的耕地概念和分类方法,这不仅能反映耕地的本质属性,还能激发微观主体的保护积极性,解决耕地保护中的矛盾.

#### 6.1.3 重视耕地质量的适宜性与科学规划

“宜耕地”产能高、质量好,是耕地中的精华,也是最符合农业生产的优质耕地,是耕地保护的重点对

象, 因此, 需要根据耕地的适宜性调整土地生产布局, 优化农业生产结构。在保护耕地的同时, 充分考虑社会发展和生态保护的需要, 全面评估耕地的质量等级、连片性、灌溉条件等因素。针对特定问题如农业适宜性等限制因素, 进行科学规划, 确保耕地的永续利用。

#### 6.1.4 确保耕地利用的经济可行性与粮食安全

历史上, 农民通过休耕和轮作等方式保持土地肥力, 而近现代为了追求短暂的经济利益可能会暂时调整农业结构。然而, 这些“非粮化”行为并不意味着生产能力的完全丧失, 必须认识到粮食生产能力的可恢复性, 在确保维持原有生产能力的同时, 探索提高生产能力的途径。通过科学的耕地利用规划和政策措施, 确保粮食安全, 为社会的可持续发展打下坚实基础。

### 6.2 构建基于大食物观为统筹的永久基本农田分类管护与高标准建设制度

充分尊重并顺应我国永久基本农田在“粮、棉、油、糖”等农产品布局上的特点和区域优势, 以及形成的北粮南运、南果(菜、鱼)北运、西菜东运等基本生产补充格局。从大食物观的消费视角和农业生产的禀赋特征出发, 进一步优化永久基本农田的生产布局结构。

#### 6.2.1 建立支撑大食物观统筹的基本农田分类管理制度

首先要建立基本粮田核心保护区域, 构筑大宗粮食生产的绝对安全防线。在尊重现有的北粮南运生产格局的基础上, 在东北、黄淮海以及长江中下游平原等粮食主产区设立基本粮田核心保护区, 以保障小麦、水稻、玉米等大宗粮食的绝对安全。同时, 将优先在这些区域进行高标准农田的建设, 以确保永久基本粮田的空间适宜性、集中连片性和布局稳定性, 从而实现粮食的高产、稳产以及高效低碳生产。

#### 6.2.2 建立“口粮自给、果鱼保障”的基本“粮—果、粮—鱼”复合食物生产保护区

在大食物观背景下, 积极探索具有地方特色的果粮间种、果粮轮作等模式。在华南、东南等南方地区, 依托水稻粮食的自给保障基础, 同时统筹水果、鱼类等南产北运的基本农田优化区。有序引导平原区耕地的果园等进行“食物化”生产, 鼓励在坡度较大的耕地上进行果园等的“食物化”生产, 以推动区域内坡耕地的高效利用。此外, 在西北等地区建立以蔬菜为核心的边际土地设施化开发集中区, 如我国西北的甘肃、宁夏、新疆等一般耕地区域, 可以建立西部戈壁设施农业的示范区和推广区, 重点保护和发展蔬菜、水果等农作物的生产设施。

#### 6.2.3 创建基于永久基本农田分类保护的高标准农田建设制度

创建高标准农田分类建设、用途管制、监管协同制度。建立永久基本农田全面建成高标准农田的协同建设与保护机制。统筹永久基本农田优化与高标准农田建设的关系, 建立高标准农田建设、全域土地综合整治与永久基本农田建设优化的协同机制。

### 6.3 构建基于大食物观的区域协同耕地保护补偿制度

#### 6.3.1 构建基于永久基本粮田的省级协同保护补偿机制

针对耕地保护中“耕地大省、财政小省”的特点, 参照国外耕地发展权保护制度的设计体系, 对确定永久基本粮田区域实施基于地方发展权损失、农户作物种植选择权损失和非农非粮生态权损失等问题, 构建基于三权协同的永久基本粮田保护补偿机制。

#### 6.3.2 构建基于种植选择权损失的“永久基本粮—果”复合生产区的耕地复垦基金制度

由于“永久基本粮—果”复合生产区的特殊性, 农户在种植选择上受到一定的限制。为保障农户的权益, 应建立相应的补偿机制, 对农户因种植选择权损失而遭受的经济损失进行补偿。通过设立耕地复垦基金, 来支持粮食和水果生产的有序调整。当某一区域由于种植结构调整或市场需求变化等原因需要调整种植结构时, 可利用耕地复垦基金对农户进行一定的经济补偿和技术支持, 帮助农民顺利完成种植结构的调整。

### 6.4 创建“国家—地方”层级有序的耕地占补平衡和区域协同的进出平衡制度

#### 6.4.1 央省联动提升耕地建设质量与管理机制

实行中央和省级协同的耕地开发战略, 全方位提升补充耕地的整体质量。特别是对于特大城市和基础

设施用地,将由国家层面统一补偿.对于因城市发展和国家重大建设项目所占用的耕地,将由国家层面统筹进行统一补充,以减轻地方压力.同时,建立国家级的耕地保护性开发平台,确保耕地生态的系统性和完整性.此外,该平台将明确保护性开发的布局、规模和方式,并基于全国耕地后备资源的调查与论证,确定合理的保护性开发策略.

#### 6.4.2 推行国家级补充耕地新模式

通过借鉴国际先进经验,如以色列、荷兰等国家的沿海造地技术和欧洲其他国家的精准化、精细化造地技术,利用大规模、高投入、集中化的整治工程,打造符合高质量发展要求和现代农业需求的新增耕地,旨在形成具有国际影响力的精品工程和样板,以推动农业生产的现代化和可持续发展.

#### 6.4.3 强化耕地进出平衡管理策略

为优化耕地资源配置,应强化顶层设计,明确耕地进出平衡的管理优先序.首先,进行区域耕地的“非粮化”整治适宜性评价和效益评估,科学划定整治范围,避免过度干预.重点推进永久基本农田范围内耕地的“非粮化”整治,并通过工程措施恢复其耕地功能.对于符合特定条件的果粮间种、果粮轮作地块,将予以合理认定,不纳入“非粮化”整治范围.同时,对于自然条件差、劳动力析出严重、耕地撂荒严重的地区,将审慎考虑其整治的可行性和效益.

#### 6.4.4 建立耕地整治与作物种植负面清单制度

为确保恢复耕地的有效生产能力,对于草本中药材、百香果、香蕉、菠萝等种植作物用地,将视同耕地认定,以保障农民权益.同时,各省可根据自身条件制定耕地种植作物的负面清单,由国家相关部门组织专家进行论证后执行,以规范农业生产活动.

#### 6.4.5 构建多部门协同的耕地恢复整治管理机制

由自然资源部牵头建立耕地资源底数清单,并联动耕地占补平衡和进出平衡制度,实现土地资源的合理置换;农业农村部则对优化区域农业种植结构,耕地种植情况进行监管;财政部负责恢复耕地的财政资金保障和监管工作.这一机制确保各部门在耕地恢复整治工作中形成合力,共同推动农业生产的可持续发展.

### 6.5 创建耕地保护治理第三方评估制度

#### 6.5.1 构建耕地保护首席科学家制度

通过借鉴农业农村部精准扶贫、生态环境部生态治理的先进经验,并参考国内外成功的制度模式,构建耕地保护首席科学家制度.这一制度必须确保稳定的经费支持,以支持首席科学家及其团队在耕地保护领域的深入研究与实践.同时,建立国家与地方协同的耕地保护示范基地,并将这些基地纳入自然资源部科技管理平台,以实现资源共享和协同创新.

#### 6.5.2 开展典型区域耕地保护模式、经验与推广的第三方成效评估

集成“政产学研”的科技创新与政策保障优势,科学制定耕地保护数量、质量和生态标准.通过挖掘地方典型的耕地保护模式与经验,建立国家耕地保护模式、经验与推广的第三方成效评估机制,积极推广先进模式,推动高质量完成耕地保护任务.通过“以评促保”的方式,为新时代“三位一体”的耕地保护战略提供有力支撑,不断提升国家耕地保护的现代化治理水平.

#### 6.5.3 探索“多主体、多目标、多层次”的耕地共治模式

构建适应于耕地的多主体协同共治框架,探索完善多主体之间的利益协调机制.如借鉴广西省“稻一螺”等三产融合模式,通过延长和全方位升级产业链,为新型经营主体拓宽增收渠道.同时,通过学习荷兰等国家的设施农业政策,鼓励高科技企业参与耕地保护工作,推进集约化、规模化、专业化的生产方式,建立基于政府担保的、有序的耕地流转市场,以盘活耕地资源,打造高质量的生态标签产品.

## 7 结论

在大食物观的背景下,我国面临着日益多样化的食物需求与耕地保护之间的复杂平衡问题.耕地利用



空间呈现出明显的分化趋势, 包括非农化、非食物化、弃耕化、非粮化和位移化等多重挑战. 尽管我国已经实施了多项耕地保护政策, 但在执行过程中仍存在数据矛盾、永久基本农田保护的稳定性问题, 以及补充耕地利用效能下降等现实难题. 这些问题的出现主要受到口粮需求转型、地方政府和农户在耕地保护中角色变化等因素的影响.

为应对这些挑战, 建议构建以大食物观为指导的耕地保护治理体系. 首先, 应建立适应大食物观的土地调查制度, 以耕地稳定性为指标, 全面厘清我国的耕地数量. 其次, 应根据大食物观对永久基本农田和高标准农田进行分区管护. 此外, 针对耕地大省, 应在大食物观的统筹下建立省际耕地保护补偿制度. 接着, 应完善层级有序的耕地占补平衡和耕地进出平衡制度, 严格控制耕地用途的转变. 最后, 为评估耕地保护与治理的成效, 建议引入第三方进行公正客观的评估. 通过上述措施应对当前和未来的粮食安全挑战, 从而实现我国农业可持续发展的长远目标.

### 参考文献:

- [1] 黎莉莉, 胡晓群, 陈松柏. 新世纪中国粮食生产特征及粮食安全政策取向 [J]. 宏观经济研究, 2023(1): 70-83.
- [2] 侯孟阳, 邓元杰, 姚顺波. 城镇化、耕地集约利用与粮食生产——气候条件下有调节的中介效应 [J]. 中国人口·资源与环境, 2022, 32(10): 160-171.
- [3] 周立, 罗建章, 方平. 21 世纪中国的食物安全与食物主权 [J]. 中国农村经济, 2022(10): 2-23.
- [4] 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, 44(2): 233-243.
- [5] 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, 37(8): 31-41.
- [6] 毛瑞男, 邢浩特. 大食物观下我国粮食安全保障路径研究 [J]. 学习与探索, 2024(2): 127-135.
- [7] “国家粮食安全可持续发展战略研究”项目组. 国家粮食安全可持续发展战略研究 [J]. 中国工程科学, 2016, 18(1): 1-7.
- [8] 方锡良. 论农业伦理学之“中度原则” [J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2018, 46(4): 15-27.
- [9] 付海英, 常瑞甫, 何苗. 生态文明时代农业空间规划内涵及发展趋势 [J]. 农业工程学报, 2021, 37(14): 323-330.
- [10] 刘元胜. 农业数字化转型的效能分析及应对策略 [J]. 经济纵横, 2020(7): 106-113.
- [11] 钱学敏. 钱学森的“大农业”观——建立农业型知识密集产业 [J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2005, 25(1): 51-56.
- [12] 丁声俊. 大食物观提出的客观依据、深远意义及落实举措 [J]. 中州学刊, 2023(5): 58-66.
- [13] 陈思, 李伟. 大食物观下耕地保护内涵辨析与落实路径 [J]. 中国土地, 2024(8): 35-37.
- [14] 朱晶, 王容博, 徐亮, 等. 大食物观下的农产品贸易与中国粮食安全 [J]. 农业经济问题, 2023, 44(5): 36-48.
- [15] 董梁, 许铁敏, 徐广才. 全球谷物供需格局和增产潜力及我国粮食安全策略研究 [J/OL]. 中国农业资源与区划. (2024-04-03) [2024-06-04]. <https://link.cnki.net/urlid/11.3513.S.20240402.1520.002>.
- [16] 罗其友, 刘洋, 伦闰琪, 等. 农业高质量发展空间布局研究 [J]. 中国农业资源与区划, 2021, 42(10): 1-10.
- [17] 李晓乐, 赵宇轩. 我国果业发展空间格局演变特征分析与启示 [J]. 中国果树, 2024(2): 112-116.
- [18] 吴建寨, 张建华, 王盛威, 等. 中国蔬菜生产空间格局变动及其驱动因素 [J]. 贵州农业科学, 2015, 43(12): 202-206.
- [19] 周靖祥. 土地非农化与城市规模扩张: 来自 15 个副省级城市的例证 [J]. 经济社会体制比较, 2014(6): 43-57.
- [20] 孔祥斌. 耕地“非粮化”问题、成因及对策 [J]. 中国土地, 2020(11): 17-19.
- [21] 陈心佩, 信桂新, 魏朝富. 贫困山区弃耕撂荒及其影响因素分析——以重庆市酉阳县两乡四村为例 [J]. 西南大学学报(自然科学版), 2016, 38(9): 166-174.
- [22] 刘纪远, 宁佳, 匡文慧, 等. 2010—2015 年中国土地利用变化的时空格局与新特征 [J]. 地理学报, 2018, 73(5): 789-802.
- [23] 柯新利, 杨柏寒, 盛思雨. 耕地位移的影响与对策建议 [J]. 中国土地, 2023(2): 4-7.
- [24] 张学珍, 赵彩杉, 董金玮, 等. 1992—2017 年基于荟萃分析的中国耕地撂荒时空特征 [J]. 地理学报, 2019, 74(3): 411-420.
- [25] 孔祥斌, 谢恩怡. 关于耕地内涵与界定的思考 [J]. 天津农业科学, 2023, 29(4): 8-12.



- [26] 孔祥斌, 李亮, 廖宇波, 等. 我国耕地质量风险隐患及对策探讨 [J]. 中国土地, 2023(1): 20-21.
- [27] 陈波, 周年兵, 郭保卫, 等. 南方稻区“籼改粳”研究进展 [J]. 扬州大学学报(农业与生命科学版), 2017, 38(1): 67-72, 88.
- [28] 黄雨馨. 永久基本农田之辩 [J]. 财新周刊, 2023(23): 10.
- [29] 孔祥斌, 陈文广, 杨智慧. 中国耕地保护转型: 目标、路径与政策 [J]. 土地科学动态, 2022(1): 1-6.
- [30] 孔祥斌. 农田保护是粮食安全的根基 [J]. 中国党政干部论坛, 2022(2): 73-74.
- [31] 李河, 赵连杰. 中国耕地保护主体分析及展望 [J]. 湖北农业科学, 2019, 58(S2): 496-499.
- [32] 谭光万, 王秀东, 王济民, 等. 新形势下国家粮食安全战略研究 [J]. 中国工程科学, 2023, 25(4): 1-13.
- [33] 司伟, 韩天富. “十四五”时期中国大豆增产潜力与实现路径 [J]. 农业经济问题, 2021, 42(7): 17-24.
- [34] 徐振宇. 乡村振兴应把握“大国小农”国情农情 [J]. 中国商界, 2022(3): 30-31.
- [35] 周春芳, 赵宇鸾, 杨钢桥, 等. 农地细碎化问题研究综述与展望 [J/OL]. 中国农业资源与区划. (2023-12-06) [2024-05-30]. <https://link.cnki.net/urlid/11.3513.S.20231206.1040.018>.
- [36] 全世文. 中国粮食安全战略及其转型 [J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2022(3): 112-121, 207.
- [37] 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 [J]. 中国土地科学, 2021, 35(9): 116-124.
- [38] 钟钰, 王曦照, 巴雪真, 等. 全方位夯实粮食安全根基: 战略内涵、现实制约与突破路径 [J]. 农业经济与管理, 2024(1): 12-22.
- [39] 徐向梅. 全球粮食危机的影响与应对 [N]. 经济日报, 2023-02-10(11).
- [40] 杨崑, 李光泗, 祁华清. “立足自给”还是“倚重贸易”——农业强国进程中的饲用粮食安全困境 [J]. 农业经济问题, 2023, 44(12): 17-35.
- [41] 吴琮林, 郭晓鸣, 虞洪. 中国粮食安全面临的中长期挑战及应对策略 [J]. 农村经济, 2022(10): 27-36.
- [42] 高洪洋, 胡小平. 我国政府粮食储备品种结构布局现状及优化研究 [J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2023, 50(5): 84-91.
- [43] 樊志远, 孙云舒. 论大食物观的科学内涵、价值意蕴与实践要求 [J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2023, 23(6): 68-75.
- [44] 高新雨. 城市收缩问题研究进展 [J]. 经济学动态, 2021(3): 145-158.
- [45] 李江一, 秦范. 如何破解农地流转的需求困境? ——以发展新型农业经营主体为例 [J]. 管理世界, 2022, 38(2): 84-99, 6.
- [46] 刘红芹, 耿曙, 郭圣莉. 土地出让: 以地生财还是引资晋升——针对两类用地市场的分析 [J]. 公共行政评论, 2019, 12(3): 3-23, 189.

责任编辑 柳剑  
崔玉洁