

治理耕地“非粮化”需要处理好几个关系

江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心 陈美球 刘桃菊

牢牢守住国家粮食安全生命线是关乎我国国计民生的头等大事,这两年的新冠肺炎疫情导致国际粮食市场不确定性加剧,更加突显了端牢14亿人口饭碗的重要战略意义。科学有效地开展耕地“非粮化”治理,确保粮食种植面积,是确保粮食安全的根本举措。笔者近期调研发现,人们非常认可稳定粮食生产的极端重要性,但普遍认为应正确处理好几个关系,兼顾好与农民基本利益保障、农民增收、地方名优特农产品保护、耕地合理耕作制度安排的关系,通过构建防控耕地“非粮化”的内在机制来实现确保国家粮食安全的目标。

一、耕地“非粮化”与农户生产经营自主权的关系

《农村土地承包法》明确规定,“应尊重承包方的生产经营自主权,不得干涉承包方依法进行正常的生产经营活动”,即作为承包方的农户,只要在维持土地的农业用途、不给土地造成永久性损害的前提下,拥有自主选择种植作物的权利。即使是承包地划入了永久基本农田,根据《基本农田保护条例》,也只是规定不得建窑、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏基本农田的活动,不得发展林果业和挖塘养鱼,不得闲置和荒芜,并没有规定不得种植非粮食作物。

要求农民不得将耕地“非粮化”,在某种程度上违背了农户的生产经营自主权,目前农民使用法律武器维权的意识很强,这也是在落实耕地“非粮化”治理工作中,基层干部群众反映最为强烈的一点。

的确,广大村民并没有承担粮食生产的法定义务,但他们必须遵循相关规划,按照规划的用途合理利用。规划通过批准后具有法定效力,每个公民具有执行的义务,如果划定是粮食主产区,那么就on必须确保耕地用于粮食生产。因此,在当前正在编制的国土空间规划中,建议增加粮食主产区的分区落实,重点在永久基本农田中,把集中连片、适宜粮食生产的区域划定为粮食主产区。针对目前粮食生产经济效益偏低的现实,必须加大对粮食主产区的扶持力度,包括农田基础设施的建设与维护、测土配方施肥等农业先进技术的推广应用、农业机械化的服务、用水用电的优惠等等,从而分担经营者的粮食生产成本,让经营者愿意安心地从事粮食生产。

二、耕地“非粮化”与农民增收的关系

粮食生产的经济效益不高,是当前治理耕地“非粮化”面临的障碍。不少农民反映,现在种植水稻,扣除种子、化肥、农药、农机服务等成本,单季利润就是600~700元/亩,若按

农村劳动力成本计算自家的劳力投入,根本没什么钱可赚,辛苦半年还不如外出打工一个月的收入。即使是那些已形成相应规模的粮食生产现代经营主体,也反映粮食生产的利益很低(投入成本中除了生产成本还要支付土地流转的租金等),如果没有国家农机具购买等相关补贴,很难保证有相应的利润。目前,种粮并不利于农民增收是一个公认的事实,这也是基层在治理耕地“非粮化”过程中遇到的一个主要困惑,“种田就是为了赚钱,如果种粮食能赚更多的钱,大家都会自觉去种”,农民这些朴实的回答也不无道理。

为了促进农民增收,2005年在农业部的主导下开始了“一村一品”建设,即按照国内外市场需求,充分发挥本地资源优势,通过大力推进规模化、标准化、品牌化和市场化建设,使一个村(或几个村、一个镇)拥有一个市场潜力大、区域特色明显、附加值高的主导产品和产业。多年来已形成了诸多全国“一村一品”示范村镇,其中不乏生姜、芹菜、萝卜、辣椒、葡萄、百合、火龙果等特色果蔬及其他经济作物,这些经济作物已成为当地的特色产业和经济支柱,在实现农民增收方面发挥着不可替代的作用。如果“一刀切”地治理耕地“非粮化”,将会对当地经济产生巨大影响,进而很可能引发社会问题。治理耕地“非粮化”必须充分考虑农户增收的客观需求,特别是若改种粮食作物后,农民的收入有所下降,农民是很难接受的,即使强制推行也无法长久维持。因此,不能让粮食种植户在经济上吃亏,有利于农户增收,应是治理耕地“非粮化”、确保粮食安全的根本所在。调研中还发现,地方政府把落实粮食种

植面积作为政治任务来完成,为了保证应有的粮食种植面积,不得不加大政府对农民种粮的补贴力度,比如免费提供良种、秧苗、化肥,而种粮大县往往是财政小县,财政压力本身就很大。因此,国家应特别重视对粮食主产区地方政府的财政激励支持。

三、耕地“非粮化”与农产品多样化需求的关系

改革开放以来,我国的社会经济得到了长足发展,社会主要矛盾也由“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”转为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,人们不再满足于“丰衣足食”的吃饱穿暖,还在饮食结构上追求吃得更健康、更丰富。主食越来越不“主”、副食越来越不“副”,粮食的占比在快速减少,而蔬菜、蛋类、水果、水产品和猪牛羊肉的消费不断上升。针对人们饮食结构的变化,国家也提出了要树立“大食物观”,要从更好满足人民美好生活需要出发,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。耕地不仅要为人们提供谷类、薯类以及豆类等粮食作物产品,也要提供蔬菜、棉花、油菜、甘蔗、花生等丰富的经济作物产品。

既然当今社会表现出越来越丰富的农产品多样化需求,那就要科学处理耕地生产粮食作物与经济作物的辩证关系。有些农产品的生产供给受到市场区位的要求,如城市居民对蔬菜巨大需求,客观上要求城郊农田以种植蔬菜为主。另外,不少地方传统农业产业经过长期的打造和发展,成为了当地的经济支撑产业,如江西广昌白莲、南丰蜜桔,甘肃兰州百合,都

是国家地理标志产品,在地方国民经济中有着举足轻重的地位,也在全国同类产品市场中占据了无可替代的份额。因此,在治理耕地“非粮化”过程中,必须充分考虑农业生产区位要求与传统特色产品发展,允许这些非粮食作物的种植,以满足人们对农产品多样化的需求。

四、耕地“非粮化”与“藏粮于地”的关系

“藏粮于地、藏粮于技”是我国实现粮食安全战略的重大举措,其中“藏粮于地”,强调的是通过高标准农田建设等措施,提升耕地的粮食生产能力,在粮食供给相对充足时,可把能生产粮食的耕地用于生产经济作物,满足人们对农产品多样化的需求,一旦粮食供给需求上升,可随时用于粮食生产,即把潜在的粮食生产能力藏于耕地之中,而不是把能生产粮食的耕地全部都种上粮食。防止耕地“非粮化”,也是要通过确保相应面积的耕地用于生产粮食,来保障国家粮食供给,本质上与“藏粮于地”是一致的。但如果简单地把所有不种粮的耕地“非粮化”都采取“一刀切”的治理方式,就与国家推行的“藏粮于地”策略相互矛盾。

要科学辨析耕地“非粮化”现象与“藏粮于

地”策略的吻合程度。就耕地土壤的养分平衡与恢复而言,科学的耕作制度安排、合适的作物轮作,有利于维持耕地的粮食生产能力。我国悠久的生产实践已形成各具地域特色的耕地轮作种植传统,如禾谷类作物与豆类作物、旱地作物与水田作物等轮换种植,可以调节土壤理化性状、改良土壤生态,做到用养结合,实现耕地地力的长期维持与提升,那些有利于保持粮食生产能力的临时不种粮食的“非粮化”完全符合国家“藏粮于地”策略,而那些对耕作层产生破坏的“非粮化”则违背了“藏粮于地”策略。我国长期的耕地高强度利用,已使不少耕地地力消耗过大,地下水开采过度,农业资源环境已不堪重负。适当的耕地轮作休耕,可以有效地缓解耕地的生态疲惫,但南方的耕地抛荒并不符合“藏粮于地”策略,这是因为南方的光、温、水条件好,林草长势强,几年的抛荒,就改变了耕地粮食生产的基本土壤条件。对于符合“藏粮于地”策略的耕地“非粮化”现象,可以允许不同程度的存在,但与“藏粮于地”相悖的,必须坚决制止。

(编辑:蒋仁开)