

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2022.02.003

政策碎片化对耕地“非粮化”的影响及其治理对策

——以 Z 市 J 区 Y 镇为例

王 前¹, 熊 银²

(1. 湖南工业大学 经济与贸易学院, 湖南 株洲 412007;
2. 湖南工业大学 商学院, 湖南 株洲 412007)

摘 要: 以耕地“非粮化”面积达 90% 以上的 Z 市 J 区 Y 镇为案例, 研究了政策碎片化对耕地“非粮化”的影响及其治理对策。研究发现, “单兵突进”的征地拆迁政策、“效力渐弱”的种粮补贴政策 and “前后矛盾”的地方产业政策都是影响耕地“非粮化”的重要因素。建议从整体性视域出发, 采取构建整体性政府行政机制以恢复农田系统、补贴政策由“种粮”向“收粮”转变、强化系统治理以统筹产业发展与耕地保护等治理对策, 以有效解决耕地“非粮化”问题。

关键词: 政策碎片化; 耕地“非粮化”; 整体性治理

中图分类号: F323.211 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-117X(2022)02-0017-07

引用格式: 王 前, 熊 银. 政策碎片化对耕地“非粮化”的影响及其治理对策: 以 Z 市 J 区 Y 镇为例 [J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2022, 27(2): 17-23.

The Influence of Policy Fragmentation on the “Non-Grainization” of Cultivated Land and Its Countermeasures: Y Town, J District, Z City as a Case Study

WANG Qian¹, XIONG Yin²

(1. College of Economy and Trade, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan 412007, China;
2. College of Business, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan 412007, China)

Abstract: Taking Y Town, J District, Z City, where more than 90% of the cultivated land is “non-grainization”, as a case, this paper studies the influence of policy fragmentation on the “non-grainization” of cultivated land and its countermeasures. The study shows that the land expropriation and demolition policy of “individual soldiers”, the grain subsidy policy of “weakening effectiveness” and the “contradictory” local industrial policy are all important factors affecting the “non-grainization” of cultivated land. It is suggested that from the holistic perspective, some countermeasures should be taken, such as constructing a holistic government administrative mechanism to restore the farmland system, changing the subsidy policy from “growing grain” to “harvesting grain”, and strengthening systematic governance to balance industrial development and cultivated land protection, so as to effectively solve

收稿日期: 2021-11-02

作者简介: 王 前(1983—), 男, 湖南双峰人, 湖南工业大学副教授, 博士, 硕士生导师, 中国农村综合改革协同创新中心湖南工业大学研究基地首席专家, 研究方向为公共经济与地方治理; 熊 银(1980—), 女, 湖南攸县人, 湖南工业大学硕士研究生, 研究方向为公共财政与政府治理。

the problem of “non-grainization” of cultivated land.

Keywords: policy fragmentation; “non-grainization” of cultivated land; overall governance

一 研究综述

第七次全国人口普查结果显示,我国人口约14.12亿人,占世界人口的1/5以上。《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》(国办发〔2020〕44号)指出:“我国人多地少的基本国情决定了必须举全国之力解决14亿人口的吃饭大事。”粮食安全是基本的国家安全,耕地是粮食安全的基本保障。从耕地视角看,保障粮食安全,一是要重视耕地占比问题,应防止耕地过多地转变为非农用途,也即遏制耕地“非农化”;二是要重视种粮耕地占比问题,应防止种粮耕地转化为种其他非粮食经济作物耕地,也即防止耕地“非粮化”。在坚守“耕地保护红线、粮食安全底线”为主要调控手段的粮食安全战略背景下,学界高度关注耕地“非农化”并进行了广泛研究。关于耕地“非粮化”,目前主要集中于耕地“非粮化”的影响因素研究,而较少从政策碎片化视角对耕地“非粮化”进行研究。

当前学界对耕地“非粮化”影响因素的探讨主要集中在三个方面:一是工商资本下乡。相关研究发现,城市工商资本下乡明显增多,工商资本涉农现象较为普遍^[1-2],耕地“非粮化”经营特征明显^[3-4],因此,工商资本下乡逐利成为推动耕地“非粮化”的重要因素^[5-6]。二是种粮经济效益低下。农户作为经营主体,为了增加收入,会根据经济效益调整种植结构^[7],低粮价与种粮高投入成本的双重挤压,导致耕地被“非粮化”利用^[8-9]。三是地方政府监管不严。地方政府对防治耕地“非粮化”负有属地责任^[10],由于对政策的片面理解^[5]、占耕地补林地行为^[11]等因素,部分地方耕地“非粮化”问题日趋严重^[7,12]。

从既有研究来看,目前尚未见到专题探讨政策碎片化对耕地“非粮化”影响的文献。在公共政策研究领域,政策碎片化作为一个解释性概念或分析性框架,在理解和分析政策过程中具有较强的适用性。一般认为,“碎片化”是政府应对公共问题时呈现的有组织的无序状态^[13-14]。相关研究认为,政策碎片化产生的原因主要有:一是纵

向治理责任碎片化。“压力型治理通常实行向上负责制”^[15],各治理单元遵循唯上不唯下的理性责任履行路径,根据上级部门喜好和重视程度选择性执行某些政策,导致纵向责任碎片化^[16]。二是横向协同能力弱。从横向上看,治理功能碎片化、部门权力分散和治理职能非理性设置等,致使横向治理责任重叠交叉与碎片化。主要表现在各部门单位间缺乏协调,功能及专业性各不相同的政府组织难以进行有效沟通与合作,当面临共同难题或棘手问题时无法有效处理,进而造成政府政策目标未能达成的结果。三是多元主体参与度低。随着改革开放全面深化及经济快速发展,我国公共服务需求日益增长并趋于多元。健全的公共服务体系至少包含政府组织、市场组织与社会组织三方,并要求多元化公共服务供给主体在发挥各自供给优势的同时,能够最大限度地协同供给^[17]。然而,由于多元化公共服务供给主体之间实行条块分割化的管理,无法实现统筹协同,造成了我国公共服务供给碎片化的局面^[18-19]。对于政策碎片化,研究者大多认为整体性治理是破解之道。整体性治理是以满足公众利益、解决现实问题为治理价值导向,以协调、整合和责任为治理机制,对治理观念、治理结构、治理过程进行调适和整合,从而推进国家治理从碎片化走向协调化、从局部性走向整体性,为公众提供无缝隙的整体性服务,充分体现包容性和整合性的整体型政府组织运作模式^[20-23]。

本文选取耕地“非粮化”面积达耕地面积90%以上的Z市J区Y镇为研究案例,从征地拆迁、种粮补贴、产业政策三个方面,深入剖析政策碎片化对耕地“非粮化”带来的影响,据此提出相应治理对策,以期为耕地保护提供理论参考。

二 政策碎片化对Z市J区Y镇耕地“非粮化”的影响

H省Z市J区Y镇辖9个社区,226个居民小组,5652户居民,2.8万人口,镇域面积53平方公里,耕地面积18079亩(注:因文中涉及农户耕地种植及国家耕地补贴等均以亩为计算单位,故本文中以亩为单位进行表述,15亩为1公顷),

涉种农户 1 018 户。Y 镇种植花木历史悠久,是全国花卉生产示范基地,享有“中国花木之乡”美誉,2019 年 Y 镇还获评全省首批十大农业特色小镇。目前,全镇已注册花木公司 12 家,种植户约 5 600 户,种植面积达 3 万多亩,涉及 800 多个品种,包括花木精品示范园 2 000 多亩,高档盆景盆花生产基地 1 000 多亩,解决当地农户逾 8 000 人就业。2020 年 3 月, Y 镇成立专班对耕地面积全面摸底调查,结果显示,全镇耕地面积约 18 079 亩(永久基本农田约 13 648 亩),水稻实际种植面积 1 192 亩,占耕地面积之比不到 10%,90% 以上耕地已改种花木或苗木,耕地“非粮化”问题非常突出,而政策碎片化对 Y 镇耕地“非粮化”的影响非常明显。

(一)“单兵突进”的征地拆迁政策对农田系统的影响

1. 征地拆迁顶层设计缺少统筹考虑

2015 年 9 月 25 日 J 区征地拆迁工作领导小组办公室印发的《J 区建设项目征地拆迁工作流程》共 18 条,除了第 18 条规定“在项目交地验收后,劳动和社会保障局要及时组织办理被征地农民养老保险、基本生活保障”外,对于征地拆迁给农民、农村、农业带来的其他影响及补偿机制,特别是对耕地水利等农田基础设施的破坏未有统筹考虑。征地拆迁政策在规划允许范围内划片或切块实施,

以满足片区或项目开发需要。多年来的“碎片化”切划行为对 Y 镇水利设施与水系等造成了系统性破坏,尤其是对上游水源或水系的破坏,直接影响到整个农业系统灌溉用水。如 Y 镇“WY 干渠”部分渠段“拦腰式”征收并填埋后,直接切断了 YFH、YT、GF、LH、WX、MA 等中下游 6 个社区约 800 余亩农田的灌溉水源。

J 区自然资源和规划局相关人员表示,征地拆迁规划研讨会并未邀请农业农村局相关人员参加,但是征地拆迁考虑了对水塘破坏的问题,并设置了“造塘还塘费”的补偿资金。一是因为大规模征地以后,失地农民认为不需要也没有必要重新造塘,大部分造塘还塘费直接予以分配给了相关农户。二是我国农村水利基础设施使用时间过长,大部分设施落后甚至无法修复使用。每年的水利冬修资金非常有限,通常是哪里坏得特别严重,就优先突击修补哪里,不能解决水利基础设施年久失修的系统性毁损这一根本性问题。三是虽然征地拆迁确实或多或少对当地的水利基础设施有一定破坏,但 20 多年前 Y 镇就已成为“全国花木之乡”,目前,其耕地大部分用来种植花木或苗木,对水利或水源的要求降低了,这是征地拆迁没有重点考虑农业水利建设的原因之一。

2. 征拆土地利用率低,部分耕地复种花木

J 区 Y 片区已征收土地利用情况如表 1 所示。

表 1 J 区 Y 片区已征收土地利用情况

社区	项目名称	启动时间	征地面积/亩	已利用土地		暂未利用土地	
				面积/亩	占比/%	面积/亩	占比/%
YT	TJ 组	2014 年	384	384	100	0	0
	QJ 组	2014 年	451	30	7	421	93
	TL、DS 组	2012 年	666	666	100	0	0
小计			1 501	1 080	72	421	28
WX	YC、BC 组	2012 年	600	300	50	300	50
	LJ 组	2011 年	400	400	100	0	0
	FS、SW 组	2012 年	710	510	72	200	28
小计			1 710	1 210	71	500	29
LH	PL 组	2012 年	244	244	100	0	0
	LG、MH 组	2014 年	410	210	51	200	49
小计			654	454	69	200	31
YFH	DG、YJ 组	2010 年	1 324				
	DW、CZ 组	2013 年	1 247				
	ZL、LJ 组	2013 年	811				
	NT、WG 组	2014 年	586				
	SY、CT 组	2015 年	846				
小计			4 814	2 110	44	2 704	56
合计			8 679	4 854	56	3 825	44

数据来源:表中数据由 Y 镇征拆办提供;YFH 社区土地利用情况未细分到各项目组。

Y镇被征收土地中集体经济建设用地与耕地约各占一半,主要利用耕地占补平衡方式获得耕地的合法开发权。近年来,受国际、国内新冠疫情及经济大环境下行等诸多影响,部分被征收土地闲置问题愈显突出,甚至部分闲置被征地又重新种上了苗木或花木。

从表1中可以发现,Y片区涉征4个社区共征地8679亩,已利用土地4854亩,土地利用率为56%,44%的被征土地多年闲置未用。2021年初,为实现全市粮食安全生产战略目标,Y镇接到上级下达的4800亩耕地种粮目标任务,考虑到耕地“非粮化”的严重性且“退林还耕”实施难度大,Y镇政府向已征收未利用土地的业主单位送达告知函,下达1244亩被征地恢复耕地种粮的任务。但是,截至2021年9月底,仅完成280亩被征地恢复种粮。主要原因还是被征地受水利、道路等农田生产条件限制,达不到耕种恢复条件。另外,部分农户又在闲置被征地上种植了对水源要求不高的花木或苗木。

(二)“效力渐弱”的种粮补贴政策对农户种粮积极性的影响

1. 种粮补贴政策对耕地种粮散户刺激较小

为保护种粮农民利益,调动农民种粮积极性,提高粮食产量,促进农民增收,2004年我国开始实行粮食直接补贴政策。中央财政每年安排了千亿元以上资金用于兑现种粮补贴,惠及6亿多农民。然而,仅在政策实施初期,通过补贴刺激农民扩大种粮面积从而增加粮食产量的效果显著,之后,这一效果很快递减甚至消失了^[24]。尽管政府每年公布的补贴总额相当巨大,但分摊到单个农户的数额偏少,补贴不足以弥补农业生产资料价格的上涨,因此,农户对农业生产的投入没有明显改善^[25]。有研究认为,即使不断上调粮食价格补贴水平,也未必能有效调动农户种粮的积极性^[26]。因此,种粮直接补贴无法显著提升农户种粮意愿,且对规模较大农户的粮食生产效率影响不显著,补贴标准较低时对收入相对较高农户不具有吸引力,甚至可能对粮食生产和农资投入未能产生积极影响^[27-29]。

种粮补贴政策经多次改革后,目前实行耕地地力补贴和稻谷目标价格补贴。其中,耕地地力补贴发放标准为计税面积内种植一季农作物每亩每

年105元,种植双季稻每亩每年175元;稻谷目标价格补贴每亩约27元。两项补单单季稻合计为每亩每年132元,双季稻合计为每亩每年203元。据统计,2020年Z市J区“一卡通”发放耕地地力补贴惠及8191户农户,发放金额约258万元,平均每户315元;稻谷目标价格补贴惠及2165户农户,发放金额15万元,平均每户69元。两项补贴合计平均每户约264元。

国家统计局发布的数据显示,2020年,我国农村居民人均可支配收入17131元,人均消费支出13713元。以300元/亩的种粮净收益(根据调研农民提供数据计算得到)推算,每个农民至少需耕种57亩地,才能达到17131元的全国农村居民可支配收入水平,至少需要耕种46亩地,才能达到13713元的全国农民人均消费支出水平。而J区大部分耕地呈碎片化分布,不具备规模化、机械化操作条件。所以,国家补贴政策或许能刺激规模化种粮大户的积极性,但很难激发起大部分“散户”的种粮积极性。

2. 粮食补贴政策对农户种粮“单改双”刺激较弱

为完成种粮面积和粮食产量目标任务,推动耕地种粮由单季稻改为双季稻(简称“单改双”)成为主要措施之一。J区农业农村局下发的《关于切实抓好2021年粮食生产》通知中规定,“按照宜水稻则水稻、宜旱粮则旱粮的思路,稳定粮食面积”,其中,一项重点工作就是抓好“单改双”。该通知要求各镇街务必按任务清单底线,确保全区早稻种植面积达2000亩,大力推动双季稻种植。事实上,一方面,单季稻的收购价格和产量均比双季稻要高,整体而言,种植效益与双季稻相差不大。如果单季稻收割后在耕地上继续种植油菜,单季稻的耕种效益反而高于双季稻。同时,油菜种植相对水稻种植来说,具有受气候影响小、产量稳定、维护成本低等优势,耕地种植的农户普遍愿意采用“单季稻+油菜”的复合种植模式,而不愿种植“双季稻”。单、双季稻种植收益对比如表2所示。另一方面,耕地地力补贴发放标准为计税面积内种植一季农作物每亩每年105元,种植双季稻每亩每年175元。按照政策激励逻辑,双季稻每亩每年的补贴标准至少应等于或高于210元(一季农作物每年105元的2倍)。综上,无

论从经济效益,还是补贴政策分析,要实现耕地“单 改双”,现有政策对农户刺激较弱。

表 2 单、双季稻种植收益对比

项目	单季稻	双季稻	备注
翻垦	直播 260 元/亩	抛秧 200 元/亩 × 2	直播对土地平整要求高
种谷/育秧	杂交种谷: 25~50 元/斤; 直播: 6 斤/亩	早稻常规种谷 6 元/斤, 10 斤/亩; 早稻杂交种谷 20 元/斤, 5 斤/亩; 晚稻杂交种谷 25 元/斤, 5 斤/亩	常规稻生育期短,用种量多, 产量低;杂交稻生育期长,用 种量少,产量高
育秧膜等农资	直播不需要	育秧需要	
肥料	130~160 元/亩	130~160 元/亩 × 2	均不含人工费
除虫(药+除草剂)	100 元/亩	100 元/亩 × 2	均不含人工费
机械收割	150 元/亩	早稻 180 元/亩(含碎草费) 晚稻 150 元/亩	早稻收割完后将草打碎需增加 20~30 元/亩费用
成本合计	790~970 元/亩	1 375~1 475 元/亩	
收入	1 600~1 980 元/亩	1 720~2 210 元/亩	单季稻: 1 000~1 100 斤/亩, 单价 1.60~1.80 元/斤; 双季稻: 早稻 600~700 斤/亩, 单价 1.00~1.10 元/斤; 晚稻 700~800 斤/亩, 单价 1.60~1.80 元/斤
收益(收入-成本)	810~1 010 元/亩	345~735 元/亩	
种粮补贴	普通农户 332 元/亩 单季稻收割后可种植油菜, 油菜可增加收益 500~600 元/亩	普通农户 629 元/亩 双季稻不能种植油菜	
气候、水利		双季稻季节性很强,要严格对照种子的生产周期做好 早晚稻的衔接,早稻要赶在 5 月前插秧,晚稻要赶 在农历立秋前插种完毕,赶在降霜前收割;同时, 双季稻对水利设施要求较高,要做好春季防汛、秋 季抗旱的工作	

(三) “前后矛盾”的地方产业政策对耕地调整的影响

1. 退耕种林: 地方农业产业政策导致耕地“非粮化”

20 世纪 90 年代末至 21 世纪初,受周边城镇花木产业发展的启发,为实现脱贫致富目标,Z 市在 Y 镇试点农业产业结构调整,出台资金奖励、信用贷款、专班快速办证、销售免税等“一条龙”花木产业激励政策。2000 年,Y 镇花木产业试点通过省、市农业部门验收,成功树立“十里花木长廊、百亩花木市场、万亩花卉基地”的 Z 市第一家成片农业产业结构调整典型,成为远近闻名的“花木之乡”。目前,Y 镇 95% 的农户放弃种粮,将耕地改种花木或苗木。如 CT 社区共有田地 1 350 余亩,其中 1 000 余亩用来种了花木,350 亩左右种水稻。

退耕种林后,农户经济收入显著增加。据农户反映,花木种植对水源等要求不高,种植一亩普通花木或苗木,一年最少也能赚 1 500 元,而且苗

木出售后,可继续种植草皮等,还能增加耕地的亩产经济效益;而水稻种植对水源、气候等要求高,一年最多两季,且双季稻的“双抢”对水源要求很高,抢收抢种的人力成本也大大超过花木种植或单季稻,双季稻的一亩利润加上国家种粮补贴也未能超过花木种植亩产盈利的 1 500 元。同时,征地拆迁补偿政策规定,花木或苗木的征收补偿标准是 19 800 元/亩,水稻的征收补偿标准是 3 800 元/亩,二者相差很大。因此,无论从现实经济效益出发,还是从未来可能被征收所获利益考虑,农户耕地种粮都不是最“划算”的选择。

2. “退林还耕”: 治理成本高、政策执行难度较大

由于花木产业已成为 Y 镇优势主导产业,大量农户的耕地以种植花木为主,已种植花木的耕地很难再恢复达到种植水稻等农作物的基础条件。导致 Y 镇耕地“非粮化”的主要原因有政策鼓励引导、市场利益驱使、环境影响等,同时涉及国家与农户之间的利益博弈。国家粮食安全生产战

略目标的实现既要保障粮食种植面积,又要提高粮食生产产量;同时,农户“退林还耕”既面临花木或苗木毁损的直接损失,又面临未来依靠耕地种粮不能完全解决生活问题的间接损失。因此,地方政府在“退林还耕”政策执行中,既要花费大量的时间做农民的思想工作,又要付出大量的行政成本和补偿成本,治理成本非常高。

CT社区某农户接受访谈时表示,本地区已经“非粮化”的耕地恢复种粮难度较大。一方面,以前在耕地上种植花木是农民响应政府号召的结果,现在又要求农民“退林还耕”,农民在思想上有很强的抵触情绪;另一方面,“退林还耕”不仅补偿成本高,还会直接导致农民收入下降。

J区征地拆迁工作领导小组2017年8月印发了《J区Y镇“花卉苗木之乡”花卉苗木移栽补偿办法》,其中规定对于辖区内成片种植的经营性苗木,均不实行单株移植费补偿,按照种植密度和规格以种植面积计算移植搬迁费,具体计算标准见表3。

表3 Y镇花木移植搬迁费补偿标准

规格		种植密度 / (株·亩 ⁻¹)	补偿标准 / (元/亩 ⁻¹)
胸径 /cm	高度 /m		
	< 1	2 000~3 000	7 000~8 000
	≥ 1	700~1 000	9 000~11 000
4~11		500~600	13 000~16 800
> 11		100~300	16 800~19 800

根据调查了解,就算按照表3中的最高标准19 800元/亩对花木进行移栽补偿,农户也可能得不偿失。一是移植搬迁风险大。因中高端花木的保值、增值空间较大,所以高端花木是大部分农户种植花木的首选。考虑到移植成活率等因素,特别是造型独特的老桩黑松、罗汉松等名贵品种或年岁久远的大树,单株价值几万元甚至几十万元,移植过程中“折一枝则毁一树”,搬迁损失风险非常大,相对移植成本也就非常高。二是移植搬迁选址困难。由于从耕地上移除的成片花木,既不能重新占用耕地,又不能随意占用林地,且还要满足水源、土壤、交通等多种条件要求,往往难以找到合适的移植搬迁地址。

三 整体性治理视域下耕地“非粮化”的治理对策

耕地“非粮化”治理涉及政府、农民等多方

主体。利益驱使下,若缺少整体目标,政策目标会出现分割、零散或冲突等“碎片化”状态。破解政策“碎片化”困境,应根据实际情况,采用整体性治理思路,通过构建整体性政府行政机制、探索政策变更、强化系统治理等举措,以更有效地解决耕地“非粮化”问题。

(一) 构建整体性政府行政机制恢复农田系统

我国政府行政机构主要按职能分工设置各部门单位,且各部门承担着牵头制定相关政策的职责。无论是机构设立还是政策实施,均呈纵向“线性”特征,解决该问题需构建整体性政府行政机制。一方面,要遏制农田系统被破坏的趋势,地方政府制定政策时,应树立整体目标意识,从规划设计、征拆政策、水利建设等多方面入手,统筹协调经济发展与耕地保护之间的矛盾,以保护耕地与种粮条件为前提,充分遏制政策碎片化对耕地与种粮生产条件等农田系统的破坏,为耕地恢复种粮创造良好条件。另一方面,要加大农田系统修复投入,地方政府应全面调查研究,据实统计并分析当地耕地分布及农田系统等情况,制定切实可行的农田水利系统性修复实施方案;同时,对需要大幅投入水利建设成本、短期无法见效的耕地,鼓励农民种植旱粮,大力推广稻油、稻豆轮作以及稻渔综合种养等复合种植模式。

(二) 补贴政策由“种粮”向“收粮”转变

近年来,我国经济快速发展,特别是2020年脱贫攻坚取得阶段性胜利后,农民的收入与消费水平都得到了较大提升。“撒胡椒面”式的耕地地力补贴,对于种粮的刺激性明显减弱。在此背景下,粮食补贴政策可由“种粮”环节向“收粮”环节转变,将补贴资金设置在整个过程终端而非起始端。这样,既能保障实际种粮人得到补贴利益,也能刺激农户想种粮、广种粮、种好粮的积极性。农业部门要配合农户,综合利用种粮科技指导、农机规模化种粮收粮等多种手段,努力提高粮食亩产量,实现“藏粮于技”“藏粮于地”的目的。另外,地方政府要结合国家粮食补贴相关政策及当地耕地实际情况,出台刺激耕地种粮的地方政策,引导农民主动退林还耕,提高耕地种粮面积,鼓励农民“单改双”,提升粮食总产量。

(三) 强化系统治理,统筹产业发展与耕地保护
地方政府应出台“堵”与“疏”相结合的耕地

保护政策。“堵”即通过严格的制度体系构建和法治进程推进,既对破坏耕地保护的行为进行严密预防,也对罔顾规则损害耕地保护的行为进行严厉打击^[30]。政府应出台严格的地方耕地保护政策,特别是强化防止耕地“非粮化”的监督政策,全力遏制耕地进一步“非粮化”,确保我国粮食安全生产战略目标的实现。“疏”即通过科学合理规划,积极引导产业在农村集体经济建设用地上谋发展,减少产业发展对耕地保护的负面影响。同时,以实现乡村振兴战略目标为契机,结合各地实际,坚持特色化、差异化发展道路。积极谋划不占耕地的农业产业创新发展,并逐步引导已“非粮化”的耕地恢复种粮。积极倡导国家利益优先,同时充分协调解决退林还耕给农户带来的利益损失问题。在坚决防止农户返耕而导致返贫的前提下,确保国家宏观调控手段取得实效。

参考文献:

- [1] 吕亚荣,王春超.工商业资本进入农业与农村的土地流转问题研究[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2012,51(4):62-68.
- [2] 涂圣伟.工商资本下乡的适宜领域及其困境摆脱[J].改革,2014(9):73-82.
- [3] 陈 振,欧名豪,郭 杰,等.农地资本化流转风险的形成与评价研究[J].干旱区资源与环境,2018,32(9):13-18.
- [4] 刘 俊.防范“资本下乡”造成“非粮化”[J].中国粮食经济,2013(5):24-25.
- [5] 孔祥斌.耕地“非粮化”问题、成因及对策[J].中国土地,2020(11):17-19.
- [6] 王小燕,杜金向.工商资本下乡“非粮化”“非农化”的原因及解决路径研究[J].山西农经,2021(5):29-30.
- [7] 许祥云,保俊春,王乔常.浅析耕地“非粮化”现象的治理:以云南省陆良县为例[J].中国土地,2021(1):45-47.
- [8] 罗拥华.耕地流转之后抛荒的成因与治理策略[J].现代农业科技,2020(13):253-255.
- [9] 李 超,王 巍,李伟成.“非粮化”利用对耕地质量的影响[J].中国土地,2021(3):17-19.
- [10] 康汉真,罗晨阳.耕地“非粮化”问题研究[J].山西农经,2021(4):17-18.
- [11] 邵 琨,周 勉,刘智强,等.农田“非粮化”进退何难[J].粮食科技与经济,2020,45(10):10-11.
- [12] 陈柏峰.面向水利供给的农地制度模式选择[J].学术月刊,2020,52(5):113-125.
- [13] 曾凡军,韦 彬.后公共治理理论:作为一种新趋向的整体性治理[J].天津行政学院学报,2010,12(2):59-64.
- [14] PROFESSOR P, LEAT D, SELTZER K, et al. Towards Holistic Governance[M]. Oxford: Oxford University Press, 2002: 142.
- [15] 曾凡军.整体性治理:一种压力型治理的超越与替代图式[J].江汉论坛,2013(2):21-25.
- [16] 曾凡军,潘 懿.基层治理碎片化与整体性治理共同体[J].浙江学刊,2021(3):64-71.
- [17] 李利文.国家财政体制变迁中的公共服务供给碎片化及其整体性治理[J].学习论坛,2020(4):53-60.
- [18] 彭 澎,梁显佳.整体性治理视角下中国跨域公共治理转型:问题讨论、动力机制与推进策略[J].广西社会科学,2020(1):47-54.
- [19] 刘银喜,赵子昕,赵 森.标准化、均等化、精细化公共服务整体性模式及运行机理[J].中国行政管理,2019(8):134-138.
- [20] 刘孝阳.从碎片化到整体性:农村环境治理现代化进路[J].山西高等学校社会科学学报,2020,32(12):18-25.
- [21] 崔 浩,桑建泉.责任清单制度的建构理念与责任关系[J].行政管理改革,2015(6):61-65.
- [22] PERRI G, LEAT D, SELTZER K, et al. Toward Holistic Governance: The Reform Agenda[M]. New York: Palgrave, 2002: 28-29.
- [23] 刘书明,余 燕.整体性预算治理:理论源流与实践模式:基于预算流程重塑视角[J].宏观经济研究,2020(9):22-35.
- [24] 黄少安,郭冬梅,吴 江.种粮直接补贴政策效应评估[J].中国农村经济,2019(1):17-31.
- [25] 钟春平,陈三攀,徐长生.结构变迁、要素相对价格及农户行为:农业补贴的理论模型与微观经验证据[J].金融研究,2013(5):167-180.
- [26] 程国强.中国农业补贴:制度设计与政策选择[M].北京:中国发展出版社,2011:45-68.
- [27] 黄季焜,王晓兵,智华勇,等.粮食直补和农资综合补贴对农业生产的影响[J].农业技术经济,2011(1):4-12.
- [28] 李 韬.粮食补贴政策增强了农户种粮意愿吗?:基于农户的视角[J].中央财经大学学报,2014(5):86-94.
- [29] 高 鸣.脱钩收入补贴对粮食生产率的影响[M].北京:经济管理出版社,2018:148-162.
- [30] 张永红.从环境治理到生态文明建设:中国共产党生态理念的百年回望与经验启示[J].湖南工业大学学报(社会科学版),2021,26(3):8-15.

责任编辑:徐海燕