

永久基本农田调整划定与国家粮食安全： 理论机制与创新路径

陶夏理

1. 广西壮族自治区自然资源调查监测院;

2. 自然资源部北部湾经济区自然资源监测评价工程技术创新中心, 中国·广西 南宁 530000

【摘要】永久基本农田调整划定是我国粮食生产的必要基础, 对保障国家粮食安全具有重要意义。在当前耕地资源趋紧背景下, 本文分别从永久基本农田概念与划定标准、国家粮食安全概念与影响因素、二者发展现状以及二者间互相影响的理论机制进行探讨, 并提出政策创新、技术创新以及管理创新三个方面的创新路径, 以期为保障国家粮食安全提供有效借鉴。

【关键词】永久基本农田; 调整划定; 国家粮食安全

【基金课题】广西壮族自治区自然资源调查监测院《2023年度全国国土变更调查更新》《永久基本农田调整划定研究》《1:10000 DLG数据更新与探讨》

引言

粮食安全关乎国运民生, 也是保障国家安全的重要部分^[1]。自古以来, 粮食安全问题都是保障人类生存发展的核心问题, 其重要性不言而喻。而我国作为农业大国, 粮食安全问题对我国更是头等大事。在如今环境资源紧缺背景下, 中国作为一个人均土地资源占有量较少的国家^[2], 亟需找到适合国家发展的土地利用战略方向, 进一步优化国内土地使用方式, 推动国家经济快速发展。永久基本农田作为我国耕地的核心, 是我国农产品的主要供给, 更是保障国家粮食安全的重要方式。因此, 如何调整划定我国永久基本农田, 对我国国家粮食安全具有重要意义。

1 永久基本农田调整划定的理论基础

1.1 永久基本农田的概念

基本农田是依据一定时期人口及社会对于农产品需求而规划的不可占用土地, 而永久基本农田则是在基本农田基础上, 挑选其中一定比例的基本农田划作永久基本农田^[3]。具体来说, 永久基本农田即对农田永久性保护, 即不可在任何情况、不可用任何方式改变其基本用途的基本农田。

1.2 永久基本农田调整划定的原因

在我国城市建设之初, 各城市边界没有划定, 导致我国城镇化发展速度较快, 周边的多数高产田被城镇发展中的钢筋水泥吞没^[4]。一方面, 随着城镇化水平不断提高, 我国

居民数量不断增加, 对农产品的需求持续增长, 使得我国必须使用最严格的耕地保护制度, 使我国常年保持必要数量的永久基本农田。另一方面啊, 我国工业化发展所带来的工业废弃物与城市生活垃圾严重污染农田与水源, 导致农产品质量安全难以得到保障, 也需要我国对18亿耕地红线进行坚守。

2 国家粮食安全的理论机制

2.1 国家粮食安全的概念与重要性

粮食安全的概念随时间推移而产生多种不同的理解, 当前最被人们所广泛接受的是1996年世界粮食首脑会议上通过的粮食安全定义, 即: “粮食安全是指所有人在任何时候都能在物质、经济和社会上获得稳定、充足、安全和有营养的食物, 以满足他们积极和健康生活的饮食需要和食物偏好”^[5]。因此, 粮食安全对我国的重要性不言而喻, 不仅是国家安全的基础保障, 更是我国发展的战略武器, 需要我国建立完善的粮食储备体系, 以此时刻保障居民日常生活所需的粮食供给。

2.2 影响国家粮食安全的主要因素

影响国家粮食安全的因素有很多, 但最主要的影响因素有五个, 依次为缺少统一的管理体系、种粮补贴混乱、撂荒现象严重、粮食污染现象严重以及保护粮食市场政策滞后。第一, 我国农民普遍受教育程度偏低, 难以分辨种子

市场上所出售的种子与技术等产品的优劣，导致难以保证农产品质量。同时，我国当前种田主要依靠传统的种田方式，缺乏先进的粮食种植技术，致使粮食生产存在较大风险。第二，我国有部分农民没有按照规定种植粮食或是被转包出去，但是却获得了粮食补贴，而有些真正种粮的农民却没有得到应有的补贴。这些情况导致粮食补贴政策没有发挥应有的作用，影响了国家粮食安全。第三，我国粮食价格上涨速度远低于农资价格上涨速度，极大打击农民种粮积极性，从而产生撂荒现象，影响了国家粮食安全。第四，国家粮食补贴政策无法运用到所有民营粮食企业，致使粮食保护价格标准较低，不利于保护国家粮食安全。第五，农药的大量使用导致国家粮食中存在严重的农药残留，同时重金属超标、水污染和粮食霉变等因素均对粮食产生大量污染。林外，在粮食加工运输过程中存在的违规添加防腐剂、保鲜剂等问题，严重影响国家粮食安全。

2.3 永久基本农田调整划定对国家粮食安全的影响机制

粮食安全是国家安全的重要组成部分，关系到国家的经济发展和社会稳定。一、永久基本农田调整划分可以从多个方面对国家粮食安全产生影响。一是永久基本农田调整划分有助于优化耕地资源配置。通过科学调整划分我国永久耕地农田，并实施相应特殊保护，有利于集中国家主要资源、集聚核心力量，提高永久农田的整体质量与生产能力，进而保障国家粮食的稳定供给。二是永久基本农田的调整划分有助于促进农业现代化发展。通过调整划定永久基本农田，可以显著推动农业生产方式向规模化、标准化以及集约化发展，进一步提高农业生产的效率和质量，推进国家粮食安全可持续发展。三是调整划分永久基本农田有助于维护国家稳定。通过调整划定永久基本农田，可以确保粮食生产的稳定性和可持续性，从而维护国家的稳定和安全。因此，在推进农业现代化和保障国家粮食安全的过程中，我国应高度重视永久基本农田的调整划分工作，并加强相关政策的制定和实施。这将有助于我国优化永久基本农田配置、促进农业现代化发展、形成绿色发展方式，维护国家稳定。

3 永久基本农田调整划定与国家粮食安全的现状分析

3.1 我国永久基本农田调整划定的现状

截至目前，我国已完成了大规模的永久基本农田划定工作，并在全国范围内的县级行政区中划定了大量永久基本农田。在此基础上，我国将这些永久基本农田落实到实地地块，明确保护责任、补齐标志界桩、完善信息表册、实现上图入库，确保了永久基本农田的有效管理和保护。另外，我国制定一系列政策法规来保护永久基本农田的，进一步加强永久基本农田保护力度。一方面，我国永久基本农田的划定面积已经达到了相当大的规模，满足了国家对耕地保有量的需求。另一方面，通过划定永久基本农田，我国优质耕地得到有效保护与利用，全面提升了我国耕地的质量水平。因此，永久基本农田调整划定不仅能够优化我国耕地资源配置，还可进一步提升我国耕地的整体质量与生产能力，为国家粮食安全奠定了坚实基础。

3.2 我国粮食安全的现状与挑战

得益于国家对农业的高度重视并加大资金投入，同时伴随着农业科技的不断创新和进步，导致我国粮食生产目前正表现出积极的发展态势。近年来，我国粮食产量连续丰收，促使粮食总产量和单产均实现稳步增长，提升了我国粮食总存储量。同时，在粮食生产、收购、储存、加工、销售等环节，我国也进一步加大对粮食安全的监管，确保我国在保障粮食产量的同时，也保障了粮食质量与安全。

然而，尽管我国粮食安全形势总体上趋于稳定，但仍面临着一些挑战。第一，随着我国城市化、工业化的不断推进，致使大量城市周边的优质耕地被占用，导致我国耕地总面积不断减少。同时，我国农业生产中大量使用化肥、农药，严重影响了我国耕地的土壤质量，致使耕地出现退化现象，不利于我国粮食安全。第二，干旱、洪涝等极端天气事件频发，对我国粮食正常生产造成严重影响，大幅增加了粮食生产的难度和风险。第三，随着我国农村劳动力老龄化趋势以及向其他行业转移的现象日趋严重，我国农业劳动力短缺问题日益突出。进一步导致部分耕地无人耕种或管理不善，从而影响粮食产量和质量。

3.3 永久基本农田调整划定与粮食安全之间的关联性分析

永久基本农田调整划定与国家粮食安全紧密相关。具体来说，通过科学规划和合理布局永久基本农田，我国可以

保障粮食生产的稳定性和可持续性, 提升粮食生产的效率和质量, 维护国家粮食安全的战略地位, 并推动农业绿色发展。首先, 粮食生产需要稳定、优质的耕地资源作为支撑, 而永久基本农田调整划定有效保障了这些资源的稳定性和可持续性。其次, 永久基本农田调整划定可以确保在任何时候、任何情况下都能保持足够的粮食生产能力, 从而维护国家粮食安全的战略地位。这不仅有助于满足人民日益增长的粮食需求, 也有助于应对可能出现的粮食危机和外部风险。最后, 永久基本农田调整划定有助于推动农业绿色发展, 提升农业的整体生态环境质量, 有助于提高粮食的质量和安全性, 从而满足人民对美好生活的向往。因此, 在推进农业现代化过程中, 应高度重视永久基本农田的调整划定工作, 并加强相关政策的制定和实施, 进一步保障国家粮食安全。

4 永久基本农田调整划定的创新路径

4.1 政策创新: 完善永久基本农田调整划定的政策法规

对于现有永久基本农田调整划定政策, 我国需在现有基础上加以完善, 并对其进行创新性改革, 从而进一步优化和强化永久基本农田的保护和管理。具体来说, 一是制定涵盖土地质量、生产能力、生态环境等多方面考量的永久基本农田划定标准以及规范、透明的划定程序, 确保划定工作的公正性和科学性。二是加强对永久基本农田的保护措施, 包括但不限于严禁非法占用、破坏和污染等行为。同时也应加大违法行为的处罚力度, 提高违法成本, 形成有效的威慑机制。三是我国应依据区域经济发展和资源环境状况, 优化永久基本农田的布局。在此基础上, 我国还应构建灵活的调整机制, 允许在特定条件下对永久基本农田进行适当调整, 以适应农业发展和市场需求的变化。通过这些政策创新措施的实施, 可以进一步完善永久基本农田调整划定的政策法规体系, 提升保护工作的科学性和有效性, 为保障国家粮食安全提供有力支撑。

4.2 技术创新: 利用现代科技手段提高农田划定精度与效率

现代化技术的不断发展, 能够大幅提高我国永久基本农田的划分精度。一方面, 我国应利用遥感技术强大的信息获取能力, 快速准确的识别出永久基本农田的具体范围与数

据, 并利用地理信息系统 (GIS) 对农田的空间信息进行数字化处理, 提高我国永久基本农田的测绘精度以及农田划定工作的效率, 能够为农田管理和决策提供有力的支持, 推动农田资源的可持续利用和发展。另一方面, 我国应利用人工智能技术能够快速分析大数据技术所收集的海量农田数据, 是我们有效了解农田资源的分布特点和利用状况, 进而规划更科学的决策依据, 提高了农田划定精度和效率。同时, 我国还应利用人工智能技术制定永久基本农田划定自动化解决方案, 减少人工手动操作所引起的误差, 提高农田划定的准确性和工作效率。

4.3 管理创新: 优化农田资源配置, 提升农田利用效率

管理创新是我国在提高永久基本农田利用效率的重要环节。其一, 我国应重视生态环境的保护管理, 避免土壤质量下降和生态环境恶化, 采取生物防治、绿色农药和有机肥等生态友好的农业技术, 进一步加强农田生态环境保护力度, 减少对农田生态系统的破坏, 提高农田的生态环境质量。其二, 我国应推进农田基础设施的建设, 提升农田利用效率的关键, 合理规划农田道路和防护林等设施, 提高农田的抗灾能力和生产效益。通过这管理创新方式, 推动我国永久基本农田管理向更加科学化、高效化的方向发展。

参考文献:

- [1] 刘伟, 张江玉, 杨洁等. 粮食中重金属检测技术研究进展 [J]. 邢台学院学报, 2024, 39 (01): 188-192.
- [2] 林文圣. 基于土地资源优化配置的中国土地管理制度研究 [D]. 福建师范大学, 2014.
- [3] 广东省人民政府办公厅印发《关于综合施策解决违法违规占用耕地和历史遗留问题推动土地管理工作健康发展的工作方案》的通知 [J]. 广东省人民政府公报, 2020 (27): 14-19.
- [4] 张亨明, 章皓月, 朱庆生. “十四五”时期我国粮食安全保障问题研究 [J]. 浙江工商大学学报, 2022 (03): 109-119.
- [5] SHAKEEL A. Food Security: Theorizing the Evolution and Involution of the Concept [J]. Arab World Geographer, 2018 (01): 58-82.