doi: 10.11994/zgtdkx.20220608.091830

防止耕地“非粮化”的法律规制研究

任大鹏，彭　博
（中国农业大学人文与发展学院，北京 100083）

摘要：研究目的：分析“非粮化”现象的形成逻辑，确立法律规制理念，提出完善相应法律制度的路径。研究方法：法律文本分析、法律规范解释。研究结果：(1)我国当前“非粮化”现象体现出国家耕地保护政策目标与种植主体经营权之间的矛盾；(2)当前耕地保护立法与中央政策中防止“非粮化”的要求不适配，缺乏明确可操作的法律保障制度；(3)“非粮化”现象本质上是市场失灵的表现，可采用经济法中的国家干预理论予以治理，以实现市场系统与政府系统资源的有效配置。研究结论：防止“非粮化”的法律制度构建应当以国家干预理论为核心，以赋权、限权、激励的设计思路为导向，最终实现兼顾保障农民收益与国家粮食安全目标的效果。

关键词：土地法治；非粮化；国家干预；自主经营权
中图分类号：D922.3　　**文献标志码：**A　　**文章编号：**1001-8158(2022)07-0001-09

1　引言

耕地“非粮化”问题一直受到国家的广泛关注，鉴于其对粮食供求可能产生的强烈影响以及对我国粮食安全产生的潜在威胁，如何制止耕地“非粮化”成为理论界持续讨论的学术和实践话题。耕地“非粮化”是指将耕地用于种植非粮食作物的行为。2020年国务院办公厅下发《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》指出，“应当认识到防止耕地非粮化稳定粮食生产的重要性紧迫性，坚决防止耕地非粮化倾向”，并将耕地“非粮化”的突出表现归纳为“部分地方将农业减压片面理解为压减粮食生产”、“经营主体违规在基本农田上种树挖塘”及“工商资本大规模流转耕地改种非粮作物”三类情况。本文的分析基于两个基本假设：一是“非粮化”现象与“非农化”现象是两个不同的法律问题；二是“非粮化”现象的本质是土地经营权人享有的按照自己意愿合理利用土地进行农业生产活动并获得收益的权利与国家保障粮食安全的战略目标之间产生的矛盾。迄今为止，关于耕地“非农化”现象，在国家立法层面已经有农用地用途管制和转用审批、永久基本农田保护等一系列法律制度；然而，关于“非粮化”现象的法律制度供给却严重缺失进而导致地方政府以行政自由裁量权干预经营主体“非粮化”行为的法律依据不足。解决“非粮化”问题，从问题导向看，需要回应：“非粮化”是指广义上的所有将耕地用于从事粮食生产以外的行为还是狭义上的破坏耕地生产条件以至损害耕地用于粮食生产能力的行为？对这两类行为是否应当设定差异化的法律后果？如何解决私权范畴的土地经营权人的经营自主权与作为公共产品的粮食安全之间的冲突？从结果导向上看，需要回应：国家为了实现粮食安全目标，应当以何种方式对行为主体的行为做出限制？如何构建既能保护土地经营权人的基本权利又能确保粮食安全目标实现的法律制度？

从既有文献的研究结果看，我国理论界从权利义务的角度深入探讨耕地“非粮化”行为成因的研究相对匮乏，现有研究基本都是围绕耕地“非粮化”现象的成因展开，但对于“非粮化”问题的法律规制研究并未实现精准治理的目标。“非粮化”现象的实质是以种植主体收益为核心的自主经营权与以粮食安全、耕地保护为目标的社会公共利益之间的冲突，本文希望以我国耕地保护制度的立法目标为分析视角，明确“非粮化”行为的法律规制范围，并在此基础上引入国家干预理论作为建立防止“非粮化”现象制度的理论架构。

收稿日期：2022-02-27；**修稿日期：**2022-05-20
基金项目：国家社会科学基金重大项目“从脱贫攻坚到乡村振兴的有效衔接与转型研究”(20&ZD163)。
第一作者：任大鹏(1963-)，男，山西运城人，教授。主要研究方向为农村法治。E-mail: law@cau.edu.cn

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

2 “非粮化”现象的文献溯源

国内学者研究“非粮化”问题的路径大都遵循在成因分析的基础上得出治理结论的思路，既有研究主要从经济、政策、法律三个维度展开讨论。

从经济因素看，过高的土地流转成本导致耕地集中后继续种植粮食难以维持盈利[1]、劳动力充裕与农业社会化服务供给滞后的现实问题[2]、农业生产资料价格的攀升侵蚀种粮收益[3]、种植粮食与经济作物之间的利益差异[4]等被认为是非粮化现象产生的原因。还有学者利用理论分析和实证分析探究耕地价格与非粮化之间的关系，提出农地过度资本化会导致耕地非粮化程度的加剧[5]。

“土地流转”与“工商资本下乡”是学界研究“非粮化”成因最主要的两个切入点。从土地流转的角度看，一部分学者认为“土地流转”是导致“非粮化”的重要原因，即流转土地时支付的租金提高了种植成本，迫使农户选择收益较高的生产项目[6]，现实中的非粮化现象背离了土地流转时的政策导致粮食种植面积减少[7]。另有一部分学者则反对“土地流转”是导致非粮化现象的主因，有学者分别对农地流转面积与非粮作物种植比率、主粮作物种植比率关系进行分析，得出农地流转不必然导致非粮化[8]。还有学者在分析全国28个省11 336个地块的数据基础上，指出流转地块与未流转地块没有显现出种植结构上的差异[9]。

在“工商资本下乡”是否为非粮化诱因的研究方面，学界同样存在两方面观点：一方面观点认为“工商资本下乡”会导致非粮化现象，持该观点学者的主要理由在于资本介入农业生产难以改善农业种植的低效特征时资本会选择出逃或经营调适[10]、资本的逐利性会导致其不愿意投资收益较低的纯农业项目[11]；另一方面观点则认为“工商资本下乡”在租赁农地导致农地流出方面不利于粮食生产，但其供给的多元化社会化服务却有利于农户扩大粮食生产[12]。

从政策层面看，学界研究认为地方政府由于短视接纳大量风险管控能力差且片面追求利益的企业参与土地流转[13]、中央政府未对耕地具体种植范围作出限制、地方政府对土地流转后“非粮化”行为的默许是导致非粮化的诱因[14]。而政府对待“非粮化”态度模糊、产业结构调整后增加农民收入与提高种粮积极性保障国家粮食安全之间的矛盾也是产生“非粮化”的原因[15]。

从法律因素看，学界观点集中认为法律对土地流转用途规定不够明确、补贴机制缺乏监督机制是“非粮化”现象产生的法律诱因，应当严禁“非粮化”、消除监管的灰色地带[16]。另有学者在该结论的基础上提出细化粮食功能区、建立非粮化预警机制及“非粮权”交易机制的建议[17]。

总体来说，当前学界研究取得了一定的成果，即“非粮化”现象的成因具有综合性、复杂性、多元性的特点，其主要动因在于农户对自身经济效益的追求，而当前存在的相关法律及政策内容模糊不确定、缺乏有效的监督机制以及激励机制、地方政府片面执行政策等则为“非粮化”的产生提供了空间。不过，大部分学者的研究思路所导向的治理路径侧重经济政策的作用，忽视法律在“非粮化”治理中应当发挥的重要作用，欠缺从法学理论视角对“非粮化”现象的分析，缺少对当前法律、政策所期待实现的价值、目标的梳理，因此本文认为学界现有研究难以支撑具有可操作性的法律制度构建。基于本文的假设以及上述分析，通过法律途径有效防止“非粮化”现象，首先需要为公权力的介入提供正当理由与目标，为公权力的行使划定合适的界限和范围。因此，单纯分析“非粮化”成因难以满足当前治理的需要，还应当细致分析种植主体的自主经营权、法律及政策所期望实现的目标，明确界定政府及市场主体的权利、责任、义务，才能为将来“非粮化”的有效治理提供法律制度保障。

3 “非粮化”现象的法律与政策文本考察

国家对农业生产的调节，本质上也是公权力机关为了保障粮食安全目标的实现而对农业生产者的生产活动施加影响的方式，其重点在于协调生产者利益与国家粮食安全保障目标之间的矛盾。而“社会公共利益”概念的抽象性决定了不同领域、针对不同问题的法律条文所维护的公共利益内容不同，所采取的保障制度也存在差异。当前学界研究尚未明晰“非粮化”现象侵犯的社会公共利益，而是以笼统的粮食安全或耕地保护加以概括，既不够具体也没有明确指向性，缺少对法律文本、政策文本背后的目的及内在价值的提取。本文将通过梳理有关耕地保护的法律、政策文本内容及变迁，总结提炼我国耕地保护制度目标、粮食安全保障目标，阐释国家干预“非粮化”的干预目标和干预机制。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

3.1 对耕地保护立法的文本分析

法律的限制是公民从事各种行为的底线，农业生产主体利用农田进行的农业生产活动不能违反法律的规定。鉴于针对“非粮化”现象尚未出台有效、明确的法律规定，本文将从现行法律文本中关于耕地保护制度之规定入手，提炼耕地保护制度的基本目标，为“非粮化”治理提供价值判断的法理基础。

1986年《中华人民共和国土地管理法》颁布之初，“保护耕地”“不得占用耕地”就被写入第二十条，不过此时法律并未将耕地保护单独列出，而是将其并入“土地的利用和保护”一章；在破坏耕地保护制度的法律责任方面，1986年《土地管理法》也未作出单独规定，而是在第五十一条笼统规定“开发土地，造成土地沙化、盐渍化、水土流失的，责令限期治理，可以并处罚款”①。1988年《土地管理法》修订时，立法者显然已经认识到耕地保护的重要性，第五十一条在原有条文基础上补充“在耕地上挖土、挖沙、采石、采矿，严重毁坏种植条件”的情形②。1998年《土地管理法》修订时，第七十四条在原第五十一条的基础上又进行4处重要修改，即补充“占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房”的情形、将承担法律责任的行为程度由“严重毁坏种植条件”降为“破坏种植条件”、明确实施监督管理的主体为“县级以上人民政府土地行政主管部门”以及补充刑事责任有关规定，这证明1998年《土地管理法》修订时，立法者已经注意到耕地保护问题所面临的紧迫性，本修订案的指导思想就是“强化土地用途管制，加强对农用地、特别是耕地的保护”③。2004年修订案则沿用以上规定，并在第三十六条增加“禁止占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼”④。2019年修订的《土地管理法》除将实施监督管理的主体修改为“县级以上人民政府自然资源主管部门、农业农村主管部门”外，还将原有“基本农田保护制度”上升为“永久基本农田保护制度”，并将“严格实行土地用途管制”写入法律。综合来看，我国4次修订《土地管理法》均对耕地保护的力度进行强化，不仅承担法律责任的门槛明显降低，甚至逐渐倾向实施严格用途管制，这与我国耕地承载的保障粮食安全重任有着密不可分的关系。不过，需要引起注意的是，从1986年法律颁布以来，耕地保护制度的历次修订均围绕着“种植条件”展开，1998年《土地管理法》修正案首次提出了“由占地单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地”⑤之特殊保护规定，这说明国家耕地保护制度的内在核心是保证耕地种植条件不变或保证耕地质量、数量不变。而2021年修订的《土地管理法实施条例》也同样可以印证这一观点，新修订条例共有4处涉及“种植条件”，分别为第十一条第3款“设施农用地不再使用的，应当及时组织恢复种植条件”、第二十条建设项目施工和地质勘查临时占用耕地的应当恢复种植条件、第五十一条破坏种植条件的处罚规定以及第五十六条临时占用耕地未及时恢复种植条件的处罚规定。另外，作为保护基本农田的专门行政法规，《基本农田保护条例》在1994年颁布实施时就已经采用“地力”的概念对基本农田保护区内的基本农田等级进行划分，而1998年修订的《基本农田保护条例》在基本农田的划定问题上提出明确“基本农田保护的布局安排、数量指标和质量要求”，也反映出我国基本农田保护制度的目标重点关注的是布局、数量、质量三大维度。2019年《土地管理法》修订中“永久基本农田”的概念其实是在吸收原有“基本农田”概念的基础上演变过来的，因而可以说“布局、数量、质量”同样是永久基本农田制度重点考量的要素。因此，当前国家立法的主要目标为保障耕地的种植能力，并未严格限制耕地之上种植作物的类型。换而言之，在当前法律框架下，国家参与“非粮化”治理缺乏法律层面的支持，“非粮化”行为只要未对耕地的质量或者粮食产能产生实质性的损害，种植主体采取的种植非粮食作物的行为就是合法的，难以对其采取约束措施。

3.2 对耕地保护政策的文本分析

作为重要的非正式法律渊源，政策对立法起到了很强的指导、借鉴作用，通过对我国2017—2021年政策文件的分析同样可以得出与分析法律文本相一致的结论，即确保耕地质量不降低或不断提高、保障粮食的生产能力才是中央施政的核心。

2017年1月，中共中央、国务院发布《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（以下简称《意见》），

①《土地管理法》（1986年）第五十一条。
②《土地管理法》（1988年）第五十一条。
③ 详见1998年《关于〈中华人民共和国土地管理法（修订草案）〉的说明》。
④《土地管理法》（2004年）第三十六条第3款。
⑤《土地管理法》（1998年）第三十一条第2款。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

该《意见》在秉承坚守“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”三条红线的前提下，首次提出了“耕地保护与经济社会发展、生态文明建设相统筹”的基本原则，并将工作目标设立为“确保实有耕地数量基本稳定、质量有提升”。值得一提的是，该《意见》在阐述总体目标时将传统“粮食安全”的概念表述为“谷物基本自给、口粮绝对安全”，中央文件的这种表述转变也意味着国家已经逐渐认识到继续使用宽泛的粮食安全概念难以适应当前的基本国情。2018年2月，原国土资源部发布《关于全面实行永久基本农田特殊保护的通知》，该通知将《意见》中“质量有提升”的目标细化为“保障永久基本农田综合生产能力”，并明确优先在永久基本农田之上开展高标准农田的建设工作，禁止任何单位和个人破坏永久基本农田的耕作层。2019年1月，自然资源部、农业农村部联合发布《关于加强和改进永久基本农田工作的通知》，永久基本农田保护制度的目标进一步细化为“确保永久基本农田数量不减、质量提升、布局稳定”。2021年中央一号文件《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》明确提出“确保耕地数量不减少、质量有提高”的耕地保护目标，并表示耕地和永久基本农田需采用不同的管制强度和管制目标，永久基本农田重点用于种植口粮，而耕地则主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜以及饲草饲料生产。综合2017—2021年中央文件对耕地保护制度的目标设计，本文认为中央政策一直将耕地保护的制度目标固定在“耕地数量与质量”的层面，即考量的是耕地的生产能力问题，而且政策目标随着时间的推移逐步细化为不同类型耕地应设立不同强度的管制目标。笔者还注意到，2021年中央一号文件中对“非农化”与“非粮化”问题的态度存在不同，文件中对二类行为分别采用“遏制”与“防止”两种不同程度的表述。“遏制”是指对已经发生的事进行禁绝、阻碍，而“防止”则是预先采取措施阻止可能发生的事，这说明中央对于“非粮化”并未打算完全沿用非农化治理过程中的禁止性规则，而是希望探索预防性手段为主的综合治理模式。而2022年中央一号文件针对“非粮化”现象的治理提出两方面意见：其一是严格粮食安全责任制考核，即要求加强耕地非粮化的防治措施和行政处罚力度；其二则是保障农民的种粮收益，主要通过降低粮食生产成本、完善种粮激励制度以及社会化服务等方式实现。

综上所述，从法律文本、国家政策的纵向演进中看，耕地保护政策一直都将“质量”“数量”放在至关重要的位置，“非粮化”概念如果被界定为“耕地上种植粮食以外的其他作物”的广义概念则显然扩大了法律授予政府机关干预农业生产的权力。从粮食安全保障目标来讲，充分有效的食物供给以满足消费者的基本食物需求应是规范耕地“非粮化”行为的核心原则，即耕地的经营者对耕地的利用方式不构成对食物供给的实质性危害则不应理解为损害粮食安全目标的违法行为。因此，本文认为，“非粮化”应采用相对狭义的定义，即“破坏耕地种植条件的种植行为”，更加符合法律与政策所期望实现的目标。法律的规定已经为国家干预“非粮化”提供了正当性，国家权力可借助保护耕地质量、保障粮食生产能力的理由介入到种植主体的生产活动中，而农业生产的“非粮化”对粮食安全的危害则为国家干预提供了必要性基础。但是，当前法律的规定仍然难以有效实现防治“非粮化”的政策目标，其根本原因在于法律规定同当前政策存在强度上的差异，现有法律未能强化生产者的粮食生产责任，也没有反映出中央政策所倡导的限制“非粮化”的核心思想，即对于“非粮化”现象的治理缺少可行的法律规制措施。因此，当前阶段的首要任务是将防止“非粮化”的政策通过法律的形式固定并构建既符合法律规制理念又能够贴近中央政策要求的法律制度。

4 “非粮化”现象的法律规制理念

鉴于当前防止“非粮化”的法律尚处于缺失的状态，本文将采用法学学科中的国家干预理论、系统分析方法以及价值论等有关理论、方法，即采用系统分析的方法证明经济法视域政府参与“非粮化”治理的可行性，采用国家干预的理论架构治理的制度基础，采用价值论的分析方法揭示“非粮化”现象背后的价值以期实现对“非粮化”治理的立法指引。借助对“非粮化”现象的法律关系的剖析，从经济法学视角解析“非粮化”现象存在的制度原因，为防止“非粮化”现象的立法探索有效路径。

首先，经济法学领域中的系统分析集中于市场系统和政府系统的关系方面。根据经济法的一般理论，其首要任务是化解政府失灵与市场失灵的问题，确保政府与市场两大资源配置系统的效率。从该理论视角出发，“非粮化”现象体现的是政府与市场两大系统

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

之间的冲突，即政府系统配给粮食安全的公共政策目标与市场系统获取更多收益之间的矛盾。一方面，粮食安全是种植粮食过程中产生的外部收益，具有无法量化、无法排除他人消费的特点；另一方面，种植粮食同种植经济作物相比成本高、收益低。这就导致种植主体倾向于采取违背国家粮食安全战略的生产方式。因此，解决问题的关键在于法律系统的准确、有效介入，促使政府、市场两大系统资源的配置更加高效、协调。从表征上看，“非粮化”的原因是市场失灵，但从本质上看农民从事粮食生产不能得到与其付出的成本相适应的收益，一是源于农民的土地经营自由或者权利受限制，二是源于从事粮食生产的公共物品供给没有得到适度的补偿，种粮直补等政策未能有效激发耕地经营者的粮食生产行为。基于上述分析，本文认为以经济法为调整手段的“非粮化”治理模式更加具有可行性，特别是相较于行政手段或是经济政策调整，经济法的调整可以有效确保粮食安全保障目标与市场效率的共同实现。

其次，国家干预理论可以为法律系统介入“非粮化”现象的治理提供合适的思路。作为现代经济法学的基础理论，国家干预表现为国家干预主体与国家干预受体的二元框架[18]，即“市场失灵—国家干预”的调控框架。在此基础上，我国法学家提出“需要国家干预说”，有学者将其本质理解为“限制一部分自由实现经济自由秩序的需求”[19]，而“需要”则体现市场客观需要同国家职能需要、干预成本和干预能力之间综合考量的双向选择结果[20]，后来学界又进一步在“控权”思想指引下发展出“谦抑干预”[21]和“市场优先”[22]的理念。借助“市场失灵—国家干预”的思路研究“非粮化”现象，可以得出如下结论：第一，“非粮化”现象表征的是一种市场失灵，即作为重要公共产品的粮食安全无法得到有效供给；第二，国家干预是防止、化解市场失灵的有效手段，但是干预手段需要适度，要考虑干预的成本、手段选择以及市场需求等因素；第三，国家干预应当具有综合性，即经济政策与经济法律相配合，要在法律规定的框架内进行干预。当前“非粮化”治理领域存在着法律缺失的情形，从法学角度讲，其治理制度应当是“赋权—限权—激励”三者结合的路径。从“赋权”角度看，应当包含两个维度，其一是对种植主体的赋权，在立法层面主要体现为《民法典》第三百四十条规定土地经营权的“自主开展农业生产经营并取得收益”及第三百三十一条规定的“占有、使用、收益”的权能，不过当前法律尚未对“生产经营自主权”做出明确的界定，本文认为应当将该权能通过立法形式明确为“包含自主购买生产资料、自主选择投入规模、自主选择生产项目、自主决定产品销售对象和价格、自主决定土地经营权是否流转及流转方式、确定经营权流转价格、自主决定是否加入农民合作社或其他经济组织。”其二是对政府参与“非粮化”治理的赋权，根据上述法律条文的分析，我国不仅缺乏防止“非粮化”的法律制度，而且并未就政府参与治理提供法律依据，当前政府干预“非粮化”是以中央政策及各地方自行制定的政策为主要依据，下一步的重点应当是在《土地管理法》中明确“非粮化”治理的干预主体并赋予其相应的治理手段，实现治理的有效性、合法性。从“限权”的角度看，同样包含两个维度。其一是应当从法律层面为生产经营者设置粮食生产的社会义务，当前以行政手段治理“非粮化”的方式缺乏明确的法律依据，这是源于现行《土地管理法》《基本农田保护条例》等并未有明确的条文表明生产者有粮食生产的义务，《农村土地承包法》第十八条关于承包方的义务，主要限定在不得“非农化”利用和不得给土地造成永久性损害。在“三权分置”背景下，土地经营权人的义务则主要源于第四十二条土地承包方单方面解除合同的权利中，即土地经营权人擅自改变土地的农业用途、弃耕抛荒连续两年以上、给土地造成严重损害或者严重破坏土地生态环境等，因此，从《农村土地承包法》的规定看，不论是承包权人，还是经营权人，在耕地上从事粮食生产都不是其法定义务。防止“非粮化”的法律依据的缺失，是导致“非粮化”治理无法可依的重要原因。其二则是政府干预粮食生产边界的问题，这体现的是对国家干预的限制，这种限制既是对生产者权利的保护，也是出于对国家干预过程中成本的考量。作为实现公共目标与资源配置的有效工具，国家干预的手段需要遵循自由、秩序、正义和效益的标准[23]。对于“非粮化”现象，由哪个部门、以何种手段进行干预，也没有明确的法律可以遵循。

单纯依靠上述关于赋权与限权的理论构筑的治理框架并不完整。从经济因素看，“非粮化”现象是种植粮食收益偏低、饮食结构变化所引发的种植结构趋势调整的反映。按照经济法学的传统观点，调制受体作为“理性人”或“经济人”，其生产经营的首要目的是获取足够的市场效益。然而，截至2018年我国城

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

镇居民与农村居民人均粮食消费量较1956年分别下降36.6%和33%①，取而代之的是肉类、蔬菜、蛋类、水果消费量的大幅度增加。从权责利一致的原则出发，由农业生产经营主体承担粮食安全保障责任，如果不能同时获得与其承担义务相适应的收益，则这种制度安排难以持续，至少不能转化为生产经营者的主动行为，被迫或者消极种植粮食，也意味着政府需要支付更大的行政监管成本。因此，“非粮化”的治理中还应适当引入“激励性措施”，使得种植主体自发、自愿地从事粮食生产。

赋权与限权的框架不能有效解决“非粮化”问题，政府干预就成为当然选择。如果借助于“市场失灵—政府干预”的理论范式，在导向上具有偏经济政策轻法律建构的特点。当前学界对该理论范式也存在诸多质疑，主要集中在其“难以实现经济法的保障社会整体利益的价值目标”[24]、“忽视对经济法主体基本权利的关注”[25]及“难以为经济法的制定及实施提供高位阶、整体性的价值指引”[26]等方面。为此，需要从价值论的视角出发为政府干预“非粮化”的治理提供价值层面的指引。“非粮化”现象的背后是安全价值与效益价值之间的博弈，同时也是社会公共利益与个人利益的冲突，这种冲突的根源在于两种价值的“失衡”，即收益的对比与市场需求变化导致的种植结构趋势调整使得种植主体个人收益与粮食安全的社会利益之间原本的平衡状态被打破。事实上，个人利益与社会公共利益绝非相互矛盾、非此即彼的关系，而是具体利益间相互协调的产物[27]，即社会利益是由社会系统中的各个成员的利益所构成，社会利益和个人利益具有某些方面的一致性。基于上述分析，本文认为治理“非粮化”现象的关键在于如何实现效率与安全之间的平衡状态，在实现粮食安全保障目标的同时尽可能照顾到种植主体的生产经营权。如果惩戒性调控手段在法理上存在缺陷时，两种价值兼容体系的重构，就必须完善激励性法律工具体系。

综上，本文认为需要构建一套以国家干预理论为核心的、以价值判断为导向的框架体系，即防治“非粮化”现象的路径应为“赋权—限权—激励”三者相结合的方式，其目的为实现粮食安全保障与农民收入增长之间的双赢。从立法层面看，则既应当发挥经济法“柔性立法”的促进作用，采用激励性手段提高粮食生产主体的生产积极性，又应当适当强化生产者生产责任，改变当前防治“非粮化”立法“刚性不足”的问题，加大对违反法律规定破坏耕地、毁损耕地、污染土壤等生产经营自主权滥用行为的行政处罚力度。

5 “非粮化”现象的法律规制路径

粮食安全和农民的生计安全具有同等的价值，法律制度的完善及相关政策的实施必须兼顾二者的价值，既不能因为保障粮食安全目标损害生产经营者对土地加以合理利用的权利，也不能因为强调农民利益最大化而影响到粮食安全目标的实现。合理界定政府对生产者的经营自主权干预的边界，应当是防范耕地“非粮化”现象的基本路径。具体而言，实现对耕地“非粮化”现象的科学矫治，需要从细分耕地类型、明晰不同耕地占有者的生产自主权内涵、多种法律调控手段的组合运用等多元化法律措施角度入手。

首先，根据耕地类型差异化赋权，对不同类型的耕地应当通过立法明确生产经营主体对该类型耕地利用的权利边界，为不同耕地设定不同的土地利用方式。耕地是以粮食和一年生经济作物生产为目的的土地，应当明确限定耕地用途，果园、茶园、桑园等种植多年生经济林的不得使用耕地。而耕地的范围应当包含永久基本农田和国家项目投资建设的高标准农田，并实施特殊保护。在这里，必须区分耕地与园地。2017年原国土资源部公布的《土地利用现状》将园地界定为“种植以采集果、叶、根、茎、枝、汁等为主的集约经营的多年生木本和草本作物，覆盖度大于50%或每亩株数大于合理株数70%的土地”②。耕地和园地的划分既具有立体农业和多元共生的现代农业等农业发展模式的价值，也具有法律制度建构的意义。在立法层面划分园地与耕地，一方面可以避免行政机关过度执法造成农户权益损害，另一方面也可以有效化解当前市场需要与社会公共利益之间的矛盾。根据《乡村振兴促进法》中建立“农用地分类管理机制”的要求，耕地应当承载更多的粮食安全保障功能，园地则更应以满足消费者的多样化农产品消费需求和市场化的增加生产者收益为目标。与园地相比，耕地在公共产品供给方面发挥着更为重要的作用，应当有更多的公共政策倾斜。

① 数据来源：《人民生活实现历史性跨越 阔步迈向全面小康——新中国成立70周年经济社会发展成就系列报告之十四》。
② 系原国土资源部2017年11月1日提出的《土地利用现状分类》(GB/T21010—2017)中园地概念的界定。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

其次，需要明确设定生产者对耕地粮食生产能力维持和改善的义务，这是为维护粮食安全对生产者经营自主权所做出的必要限制，也是为法律介入“非粮化”现象提供依据。而耕地维持和改善义务的确定需要与耕地质量评价制度相结合，这就需要完善分等定级制度。分等定级作为一项基础性工作，既是摸清耕地底数的要求，更是当事人流转土地经营权时确定流转价格的依据，也是土地经营权流转期满衡量土地经营权人对耕地质量改善或损害并由此处理土地流转双方当事人权利义务和责任的依据，根据《土地管理法》第五条和第二十七条的规定，充分利用信息化手段，对永久基本农田在内的耕地质量等级进行普查并根据其土壤性状动态监测、动态调整，是衡量农业生产者耕地维持和改善义务履行情况的必然要求。另外，还应当在此基础上设立应急性粮食安全保障措施，在粮食供给出现风险时适度限制生产者的经营自主权，及时恢复粮食产能，同时对农业生产者给予适当补偿。农业生产者对耕地利用的权利须与耕地的粮食安全保障功能相一致，因此在防止其滥用权利损害耕地粮食生产能力的同时，须承担紧急粮食安全保障义务，在粮食供给短缺时保障粮食生产。

再次，应当在对“非粮化”现象明确区分的基础上采用综合治理手段，发挥法律“刚柔并济”的作用。现行立法除对永久基本农田上发展林果业、挖塘养鱼作出明确禁止规定外，对其他破坏种植条件的行为缺乏法律层面的界定标准，容易造成执法过程中遗漏严重破坏耕地质量的行为或者执法过严导致“非粮化”行为产生的责任与惩罚程度不匹配。要想真正让立法在“非粮化”现象的治理中发挥保障性作用，首要任务是摆脱当前“粗线条”式的立法思路，对“非粮化”行为按照成因、危害程度进行细致分类并在此基础上采取不同强度的国家干预措施。因此，本文建议将“非粮化”行为按照对耕地质量、粮食生产能力的影响程度划分为“永久毁坏耕作层”、“对耕作层造成可恢复性损伤”以及“未对耕作层造成损伤”三类，分别适用行政规制、民事补救和激励引导三种不同的法律措施。即对“永久毁坏耕作层”的行为，如占用永久基本农田种植果树、花卉、草皮、水果等经济作物以及法律明令禁止的在耕地上挖塘养鱼的，应当依法追究行政责任；对造成可恢复性损伤的行为，可以要求行为人限期恢复或者采取积极措施恢复耕地质量，届期未能恢复原耕地质量等级的责令其给予民事赔偿；“未对耕作层造成损伤”的行为事实上并未违反国家法律的规定，应当采用补贴等方式引导行为人种植粮食作物。另外，还应当按照2022年中央一号文件的要求在粮食“主产区”“主销区”“产销平衡区”划分的基础上细化不同粮食供求区域的生产者义务。

最后，充分发挥法律的激励功能，鼓励生产者在提高其土地收益的同时承担粮食安全保障义务。根据“藏粮于地”“藏粮于技”的理念，以地力保护为核心保障粮食安全目标实现，需要建立和完善激励性制度体系，通过更为精准的粮食补贴政策和配套制度实现农民种粮收益增长的同时提高耕地的粮食生产能力。具体而言，该制度体系应当包含粮食生产财政直接奖补制度、耕地质量等级提升奖励制度、粮食生产基础设施投入保障制度、规模化粮食生产设施农用地等配套设施支持制度、区域间粮食效益补偿制度、保障粮食生产能力的技术推广制度等。

6 结语

“非粮化”会给粮食供给数量和价格的稳定以及国家的粮食安全带来负面、消极的影响，这种影响亟需立法消除。“非粮化”现象是种植主体本身所享有的土地经营自主权与国家政策目标、社会公共利益之间的冲突的反映，本质体现的是政府与市场主体之间的关系。化解种植主体收益的权利与表征社会公共利益的粮食安全之间的冲突需要借助经济法学中的国家干预理论，通过赋权、限权、激励为导向的方式，构建一套兼顾市场效益与公共利益安全的治理系统，在实现国家保障耕地质量、数量不发生变动的基础上合理引导种植主体开展粮食生产活动，在保障农民自主从事农业生产经营活动的同时以保护耕地粮食生产能力为核心保障国家粮食安全，既要照顾到农户的“钱袋子”，也要守好国家的“粮袋子”。

参考文献(References)：

[1] 蔡瑞林，陈万明，朱雪春.成本收益：耕地流转非粮化的内因与破解关键[J].农村经济，2015(7)：44－49.

[2] 罗必良，江雪萍，李尚蒲，等.农地流转会导致种植结构“非粮化”吗[J].江海学刊，2018(2)：94－101，238.

[3] 杨瑞珍，陈印军，易小燕，等.耕地流转中过度“非粮化”倾向产生的原因与对策[J].中国农业资源与区划，2012，33(3)：14－17.

[4] 黄伟.农地流转中的非农化与非粮化风险及其规避[J].

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

当代经济管理，2014，36(8)：39－43.

[5] 戚渊，李瑶瑶，朱道林.农地资本化视角下的耕地非粮化研究[J].中国土地科学，2021，35(8)：47－56.

[6] 张藕香.农户分化视角下防止流转土地“非粮化”对策研究[J].中州学刊，2016(4)：49－54.

[7] 廖富洲，廖婧怡，杨程.耕地流转中的“非粮化”问题及对策研究[J].学习论坛，2015，31(7)：37－40.

[8] 曾雅婷，吕亚荣，蔡键.农地流转是农业生产“非粮化”的诱因吗?[J].西北农林科技大学学报(社会科学版)，2018，18(3)：123－130.

[9] 刘航，张莉琴.农地流转会导致农地利用“非粮化”吗？——基于地块层面的实证分析[J].农村经济，2020(11)：45－53.

[10] 陈靖.进入与退出：“资本下乡”为何逃离种植环节——基于皖北黄村的考察[J].华中农业大学学报(社会科学版)，2013(2)：31－37.

[11] 曹俊杰.工商企业下乡与经营现代农业问题研究[J].经济学家，2017(9)：63－72.

[12] 江光辉，胡浩.工商资本下乡会导致农户农地利用“非粮化”吗？——来自CLDS的经验证据[J].财贸研究，2021，32(3)：41－51.

[13] 高晓燕，赵宏倩.工商资本下乡“非粮化”现象的诱因及长效对策[J].经济问题，2021(3)：92－99.

[14] 武舜臣，于海龙，储怡菲.农业规模经营下耕地“非粮化”研究的局限与突破[J].西北农林科技大学学报(社会科学版)，2019，19(3)：142－151.

[15] 匡远配，刘洋.农地流转过程中的“非农化”、“非粮化”辨析[J].农村经济，2018(4)：1－6.

[16] 宋戈，武晋伊.土地承包经营权流转“非粮化”原因剖析及政策调控[J].学术交流，2016(7)：122－126.

[17] 薛选登，张一方.产粮大县耕地“非粮化”现象及其防控[J].中州学刊，2017(8)：40－45.

[18] 张继恒.从“规范教义”到“法理守则”：经济法学研究之转型[J].法商研究，2015，32(5)：63－72.

[19] 单飞跃.“需要国家干预说”的法哲学分析[J].现代法学，2005(2)：36－44.

[20] 李昌麒.论经济法语境中的国家干预[J].重庆大学学报(社会科学版)，2008(4)：85－92.

[21] 刘大洪，段宏磊.谦抑性视野中经济法理论体系的重构[J].法商研究，2014，31(6)：45－54.

[22] 刘大洪.论经济法上的市场优先原则：内涵与适用[J].法商研究，2017，34(2)：82－90.

[23] 薛克鹏.国家干预的法律分析[J].法学家，2005(2)：87－95.

[24] 曹胜亮.经济法价值目标实现理路重构的诱因、基础及取向[J].政法论丛，2014(3)：30－38.

[25] 胡丽文.论经济法学正当性建构的经济宪法基础——基于范式转换的视角[J].甘肃政法学院学报，2020(3)：131－144.

[26] 单飞跃，徐开元.从国家的经济干预到经济的宪法治理——经济法学理论基础的转换[J].社会科学战线，2021(5)：188－201.

[27] 李昌麒，陈治.经济法的社会利益考辩[J].现代法学，2005(5)：16－26.

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

Research on the Rule of Legal Regulation to Prevent “Non-grain” of Cultivated Land

REN Dapeng, PENG Bo
(College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University, Beijing 100083, China)

Abstract: The purposes of this study are to analyze the formation logic of “non-grain” of cultivated land, to establish the concept of legal regulation and to propose the path of improving relevant regulations. The research methods include legal text analysis and legal norm interpretation. The research results are: 1) the current “non-grain” phenomenon reflects the contradiction between the national policy objectives and the management rights of planting entities; 2) the current legislation of cultivated land protection policy does not match the requirement of preventing “non-grain” in the central policy, without clear and operational legal guarantee system; 3) the phenomenon of “non-grain” is essentially the manifestation of market failure, which can be governed by the theory of state intervention in the economic law, so as to realize the effective resource allocation of market and government systems. In conclusion, the construction of legal system to prevent “non-grain” should take the theory of state intervention as the core, and be guided by the design ideas of empowering, limiting and encouraging, so as to realize the effectiveness of guaranteeing both farmers’ income and national food security.

Key words: rule of law in land governance; non-grain; state intervention; independent management right

（本文责编：仲济香）

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net