

引文格式: 万世花. “耕地非粮化”的内涵厘定及效应阐明[J]. 云南农业大学学报(社会科学), 2023, 17(6): 89-97. DOI: 10.12371/j.ynau(s).202305110.

# “耕地非粮化”的内涵厘定及效应阐明

万世花

(四川农业大学法学院, 四川 成都 611130)

**摘要:** 2020年11月, 国务院办公厅印发《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》, 明确提出要采取有力举措防止耕地“非粮化”, 切实稳定粮食生产, 牢牢守住国家粮食安全的生命线。2021—2023年中央一号文件将该政策逐步细化落实, 但是实践中仍存在实施难、管控难的执法难题。为解决此难题, 需从“耕地非粮化”的内涵厘定入手进行解决。目前, “耕地非粮化”用语范围不精确, 主要表现为“耕地”表述范围过大、“非粮化”判断标准——行为标准抑或耕地地力标准存疑。因此, 需在现行法框架下对此进行解释作业以明晰“耕地非粮化”的内涵, 并在此基础上, 通过明晰土地用途管制权和土地经营权在农用地利用方面的制衡关系, 分析两权在三个层面的制衡边界, 由此得出“耕地非粮化”内涵厘定能够在第三个层面划定两权的界限, 最终在两权之间寻得平衡。

**关键词:** 耕地非粮化; 耕地地力; 土地用途管制权; 土地经营权

**中图分类号:** F 301.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-390X(2023)06-0089-09

## The Definition of the Connotation and Effect of “Non-grain Production of Cultivated Land”

WAN Shihua

(Law School, Sichuan Agricultural University, Chengdu 611130, China)

**Abstract:** In November 2020, the General Office of the State Council issued the opinions on preventing the non-grain conversion of cultivated land and stabilizing grain production, clearly proposing to take effective measures to prevent the non-grain conversion of cultivated land. Since then, the policy has been gradually refined and implemented in the No. 1 document of the CPC Central Committee from 2021 to 2023. However, there are still law enforcement problems that are difficult to implement and control. In order to solve this problem, it is necessary to start with the determination of the connotation of “non-grain production of cultivated land”. At present, the scope of the term “non-grain production of cultivated land” is not accurate, which is mainly manifested in that the scope of expression of “cultivated land” is too large, and the judgment standard of “decriminalization” is in doubt. Therefore, it is necessary to explain this under the framework of the current law in order to clarify the connotation of “non-grain production of cultivated land”, and on this basis, by clarifying the checks and balances between land usage control power and land management right in the use of agricultural land and analyzing the boundary of balances between the two rights at three levels, it is concluded that the definition of the connotation of “non-grain conversion of cultivated land” can delimit the boundary

收稿日期: 2023-05-31

修回日期: 2023-07-14

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“宪法视域下城乡建设用地增减挂钩节余指标交易的制度构造研究”(19CFX018)。

作者简介: 万世花(1998—), 女, 四川成都人, 硕士研究生, 主要从事农村法治、民商法研究。



between the two rights at the third level, and finally find a balance between the two.

**Keywords:** non-grain production of cultivated land; cultivated land productivity; land usage control power; land management right

## 一、问题的提出

耕地的用途管制经历了从“非农化”的单一限制到“遏制耕地非农化、防止非粮化”的“双非”并举管控的过程。尤其自党的十八大提出全面实施粮食安全战略以来,防止耕地“非粮化”作为确保国家粮食安全的关键举措而愈发受到关注。2020年11月,国务院办公厅印发《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》(以下简称《非粮意见》),该意见为避免耕地非粮化倾向,从坚持问题导向、强化激励约束两大方面提出防止措施,以期土地经营主体充分认识到耕地非粮化对于稳定粮食生产、国家粮食安全的负面效应。此后的中央一号文件均对耕地用途管制进行强调。2021年中共中央、国务院《关于全面推进乡村振兴 加快农业农村现代化的意见》将耕地保护从附带性提法变成“加快推进农业现代化”目标项下的独立举措,并明确提出遏制“双非”行为;2022年中央一号文件从横向分类、纵向顺位双重角度,对耕地、永久基本农田、高标准农田进行软性用途管控,并强调粮食生产的优序地位,进一步推动“双非”管控;2023年中央一号文件则从管控机制的建立、监测科技的引入、试点的开展三方面提出逐步落实耕地保护和用途管控。至此,耕地用途管控从宏观的目标划定进入微观的落实举措阶段。

但是,逐渐细化的耕地非粮化防控政策并未有效落实,实践中存在实施难、管控难的执法难题,体现为执法依据之土地用途管制权受抗辩于土地经营权,最终导致执法依据欠缺、执法主动性不足。究其原因,是“耕地非粮化”内涵不清以致政策虚化问题未得以正视并解决。且从“双非”的比较来看,“农用地非农化”行为已经受到《中华人民共和国土地管理法》(2019年修正)(以下简称《土地管理法》)、《中华人民共和国基本农田保护条例》(2011年修订)(以下简称《基本农田保护条例》)等法律法规、农地占用审批及用途转用审批等制度的专门性规制;而“耕地非粮化”行为却因无相应规范进行

明确而难以遏制,且基于理性经济人假设有渐长之势。而“耕地非粮化”的内涵厘定及由此产生的效果等,作为该项制度落实的源头问题之一,亟须立法回应。

因此,在粮食安全保障立法日益推进的背景下,对于“耕地非粮化”需回应以下问题:其一,耕地非粮化之“耕地”是指粮食生产功能区、永久基本农田还是一切耕地?在一般耕地上进行非粮化行为是否也应受到否定评价?其二,耕地非粮化之“非粮化”是指种植非粮食作物的行为还是指破坏粮食种植的耕地地力的行为?换言之,“非粮化”的判断标准是什么?以上两个问题的阐明,能够为执法人员判断是否属于“耕地非粮化”行为提供辨别标准,由此决定是否对土地经营主体进行处罚,在此意义上,“耕地非粮化”的内涵厘定对执法实践具有指引性意义。其三,在厘清耕地非粮化内涵的基础上,由此产生的土地用途管制权和土地经营权之间的矛盾问题,是否得到解决?

针对上述问题,以法解释学为基础,在现行法律及政策框架之下阐明“耕地”内涵及“非粮化”的判定标准。在此基础上,回应耕地非粮化所体现的土地用途管制权和土地经营权之间的平衡问题,在耕地产权层面实现民法和行政法的衔接。

## 二、“耕地非粮化”的判定难题

“耕地非粮化”作为政策术语,尚无立法明确其内涵。在粮食安全保障立法正在进行之际,作为国家粮食安全战略的重要且需长期推行的政策,其具有相当的入法必要性。而以“防止耕地非粮化”的笼统表述入法,势必造成条文不具有刚性,最终沦于倡导性条款,与粮食安全战略之“长牙齿的硬措施”相悖。正视“耕地非粮化”表述之弊端,是纠偏的首要问题。

### (一)“耕地”表述范围过大

在各种政策文件抑或法律文件中,对非粮化土地种类的表述尚未统一。例如,《非粮意见》采用“耕地”非粮化的表述,而《最高人民检察

院关于支持和服务保障贵州在新时代西部大开发上闯新路的意见》(高检发〔2022〕7号)则采用“基本农田”非粮化的表述。防止非粮化的对象究竟是何种土地?是否防止非粮化是针对我国全部耕地?

根据国家标准《土地利用现状分类》(GB/T 21010-2017),耕地指种植“农作物”的土地。而农作物除粮食以外,还包括油料、中药材、棉花等作物以及橡胶等热带作物。可见,在耕地上种植的农作物不仅限于粮食。非粮化的对象并非所有耕地,“耕地”非粮化的表述范围过大。

### (二)“非粮化”判断标准之争议

对于“非粮化”,目前存在两种判断标准。一是种植行为判断标准。持该观点的学者认为,“非粮化”行为是在本应当用于粮食生产的耕地上种植非粮作物。根据非粮作物的具体类型,又分种植非粮食类食物的行为、种植非食用农产品的行为以及种植非农产品的行为<sup>[1-3]</sup>。此为多数说。二是耕地地力判断标准或耕作层判断标准。耕地地力(cultivated land productivity)是指在当前管理水平下,由土壤立地条件、自然属性等相关要素构成的耕地生产能力<sup>[4]</sup>。持该观点的学者认为,“非粮化”行为是对耕地的耕作层质量或者粮食产能造成损害的行为,而种植非粮作物但不损害粮食生产所需地力或耕作层的行为并不属于非粮化行为<sup>[5]</sup>。目前,我国有10个省、自治区、直辖市根据区域特性制定了耕地地力主要指标分级的地方标准,但是并无统一的国家标准。

目前,多数学者用“非粮化”来表达农地经营者种植非粮食作物的行为。从“非粮化”词语本身看,也会产生“非粮化”就是种植非粮作物行为的直观判断。因此,对于该词未有深入探讨的部分学者,大多将其理解为种植非粮作物的行为,并在此基础上进行非粮化空间分异、成因探究、管控对策等社科类理论及实证研究。然而,实践中若以种植行为判断非粮化,则会陷入土地用途管制权和土地经营权矛盾之僵局。选何标准,有待商榷。

### 三、“耕地非粮化”的内涵厘定

基于土地经营权人之自主经营范围以及耕地用途管制执法人员之职责边界的清晰化要求,土地用途的精准管制和正确执法需要具体明确的判

定标准指引。因此,“耕地非粮化”需要更为精确的表达和更明晰的内涵。

#### (一)“耕地”的内涵限缩

##### 1. 涉粮土地类型的辨明

“耕地”的表述范围过大,那么应该防止何种耕地的非粮化?对此,应当先行辨明政策或法律规范所提到的涉粮土地类型的关系,包括农用地、耕地、基本农田(包括永久基本农田)、粮食生产功能区及高标准农田。

其一,根据《土地利用现状分类》,其附录A表明农用地包括0101水田、0102水浇地、0103旱地,其表1又表明0101水田、0102水浇地、0103旱地三者共同组成耕地,也即农用地涵盖了耕地。这也可从国家标准《农用地定级规程》(GB/T 28405-2012)第3.1条得知,该条规定农用地(agriculture land)是指直接用于农业生产的土地,包括耕、林、草地等。其二,根据《基本农田保护条例》第2条,基本农田是依据农产品供需及土地利用规划而确定的,不得被占用的耕地。而永久基本农田指为保障国家粮食安全和重要农产品供给,实施永久特殊保护的耕地,属于适于粮食等重要农作物生长的高质量基本农田。也就是说,永久基本农田属于特殊划定的基本农田,基本农田又属于特殊划定的耕地。其三,根据《国务院关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见》(国发〔2017〕24号)(以下简称《粮农意见》)第(四)部分,划定粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的条件之一是“坡度在15度以下的永久基本农田”,由此可知,粮食生产功能区属于用以确保粮食产能的、地形较优的永久基本农田。其四,根据国家标准《高标准农田建设通则》(GB/T 30600-2022)第3.1条,高标准农田是通过标准化建设,从而具有“旱涝保收、稳产高产”优势的耕地。《乡村振兴责任制实施办法》(2022)第5条第3项和《粮农意见》第(四)部分规定了两个优先,高标准农田建设优先在永久基本农田区域进行,且高标准农田优先被划定为“两区”。可见,高标准农田和粮食生产功能区大多都涵盖于永久基本农田范畴,二者在空间划定上可能高度重合,只是定义角度不同,前者强调农田的功能,后者则重视农田相应设备设施的先进性程度、地力水平及作物产量

等。换言之，高标准农田是不断建设的、范围不断扩大的，但基于建设投入大等原因，高标准农田建设目前并未在所有农用地上展开，而是优先在永久基本农田上逐步推进；粮食生产功能区是选择性的，在永久基本农田中选取适宜粮食作物生长的优质区域（比如已经建设成为高标准农田的区域）作为粮食生产功能区。

综上，农用地包括耕地，又从耕地中划定出基本农田（质量较高的定为永久基本农田），选取优质的永久基本农田（尤其是已建成的高标准农田）作为粮食生产功能区。

## 2. “耕地”宜限缩解释为“粮食生产功能区”

至此，再来分析应该防止何种耕地的非粮化？对此，则应明确应当强制“粮化”的耕地类型。换言之，针对应当强制粮化的耕地，才有禁止非粮化的刚性要求。那么，何种耕地应当强制粮化呢？更为精确的表述宜为“防止‘粮食生产功能区’非粮化”。理由在于，其一，如前述所言，耕地不仅用于种粮，其范围过大。而农用地包括耕地，其范围更大。所以，农用地和耕地都不宜作为非粮化的禁止区域。其二，永久基本农田是为保障国家粮食安全和重要农产品供给，其并非也不可能全部用于粮食生产。基本农田同理。其三，高标准农田是耕地的基础设施更为完善和地力条件较好的优质耕地，且优先在粮食生产功能区建设。在目前高标准农田建设尚未覆盖所有可能高标准化的耕地的情况下，已建成的高标准农田自然应当优先满足粮食生产需求。但是随着高标准农田建设进程不断推进，不可能将所有建成的高标准农田均用于粮食生产。设想一个极端情况：当我国将耕地全部建成高标准农田时，难道就将其全部用于粮食生产？这显然不可能。换言之，高标准农田是不断建设的，其指向一个不断变化的、不断扩大的区域，具有不确定性，若将“高标准农田”这一术语入法，将与法律的确定性相悖。因此不宜采用防止“高标准农田”非粮化的表述。其四，粮食生产功能区强调耕地用于粮食生产的功能特殊性，其含义与粮食安全保障契合。并且根据《粮农意见》第（三）部分第 1 条，粮食生产功能区用于水稻、小麦、玉米三大粮食作物的种植，符合“谷物基本自给、口粮绝对安全”的粮食安全观。所以，耕地非粮化之“耕地”宜限缩解释为“粮食生产功

能区”。

限缩解释后，随之而来的问题就是“粮食生产功能区非粮化”的规范化问题，主要包括强制性规定、责任义务、例外情形三个方面。首先，应通过立法对“禁止粮食生产功能区非粮化”作出强制性规定。目前，就现行有效的粮食安全保障专门立法看，仅有 6 部地方性法规和 1 部地方政府规章，其中，仅《四川省粮食安全保障条例》（2021）、《新疆维吾尔自治区粮食安全保障条例》（2022）明确提出“防止非粮化”，这是一种反面遏制性的表达，而其余均仅从耕地保护进行正向呼吁。“粮食安全保障法”的制定，应汲取粮食安全保障的立法经验，从正面和反面双重维度对非粮化问题进行强制性规定，充分贯彻落实国家粮食安全战略。其次，应当在立法中规定粮食生产功能区的土地经营权人的粮化义务及非粮化责任，以此对土地经营权人提出在粮食生产功能区种植粮食的明确要求，弥补非粮化责任及义务的法律空缺，让非粮化政策“长出牙齿”，能够落实。最后，应当对粮食生产功能区面积的硬性规定设定例外情形。《粮农意见》第（四）部分规定在平原地区粮食生产功能区面积的最低限度为 500 亩。但倘若存在连片的、500 亩以上的优质耕地，其中存在极小面积的地力评价较低的耕地，则应当允许该部分区域种植更为适应土地条件的其他作物。

## （二）“非粮化”的判断标准

“非粮化”采用耕地地力判断标准能够在现行法律框架之下实现合理解释，同时更符合现实情况且能够考虑土地的空间异质性。

### 1. 耕地地力标准蕴含于现行法律及政策框架中

法律规范在耕地保护和用途管控方面，主要强调的是耕地种植条件或地力以及对耕地耕作层的保护，而非耕地上种植的作物类型<sup>[5]</sup>。《中华人民共和国农业法》（2012 年修正）第 58 条规定了农民和农业生产经营组织应当保护和提高“地力”，而未规定农民或农业生产经营组织的特定作物的种植义务；此外，还规定了县级以上人民政府农业行政主管部门加强“耕地质量”建设和监测的职责。同时，耕地质量监测工作已有的安排，也证明了推行耕地地力标准的可行性。在《土地管理法》第四章耕地保护部分中，第 30 条

耕地占补制度强调补充耕地需“数量和质量”与所占耕地相当；第32条耕地恒定强调“总量不减少、质量不降低”；第36条直接采用“地力”一词，均强调保护耕地的种植条件。《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021年修订）（以下简称《土地管理法实施条例》）第二章耕地保护部分，除了对耕地占补制度进行细化和强调外，第11条规定政府的提升耕地“质量”、合理安排“耕作层”的利用等职责，强调了耕地地力保护；强调对农业结构调整的“引导和管理”，“引导”农业种植而非对种植作物具体类型的强制。此外，该条例还有五处规定“种植条件”，明确设施农业用地、建设项目施工和地质勘查的临时用地使用后应当及时恢复“种植条件”，并对破坏种植条件或未按要求恢复种植条件的行为规定了法律责任。《基本农田保护条例》第19~22条规定，利用基本农田从事农业生产的单位和个人应当保持和培肥“地力”，并规定基本农田地力分等定级制度。因此，纵观涉及耕地保护和粮食安全的法律规范，对于耕地保护均从耕地数量和质量层面进行规范，强调耕地种植条件或质量的提升，而未强制要求种植特定种类的作物。将“非粮化”理解为未种植特定的粮食作物，于法无据。

耕地地力标准也能从“藏粮于地、藏粮于技”政策中得以阐释。《农业部关于进一步调整优化农业结构的指导意见》（2015）以中央文件形式提出“藏粮于地”政策，并强调“藏粮于地”要着眼于提高地力、着眼于提升耕地质量。一方面，“藏粮于地”不局限于稳产增产<sup>[6]</sup>，其并非以提升当下的种粮面积为最终目标，而是国家在远视优势之下而提出的、注重耕地地力以保障粮食产能可持续性的粮食战略。也即以稳定耕地数量、提升耕地质量为根本，维护耕地产出能力、防灾能力和农业可持续发展能力三大能力<sup>[7]</sup>，从而顺其自然地保证粮食产量的稳定性和持久性，并在此基础上根据国家发展现实而适时进行灵活调整，这便是“藏粮于地”的内涵<sup>[8]</sup>。这与“耕地地力标准”之内涵吻合。

## 2. 耕地地力标准符合现实情况

耕地地力判断标准更加符合农民经济提升的实践需求和实践状况。根据统计，种植粮食作物的净利润远低于经济作物，并且除稻谷外，小

麦、玉米净利润为负值<sup>[9]</sup>。根据理性经济人假设，行为主体为追求利益最大化，会优先选择更为经济、收益更大的经济决策。据此，除了受到气候地形等自然因素和粮食补贴等政策因素影响外<sup>[10]</sup>，农业经营主体为满足自身经济效益需求，自然会优先选择种植经济作物。这种农民基于经济作物和粮食作物的明显效益差而做出的种植决策，只是农民的生计策略，就如同私主体根据薪水高低而选择高工资的工作一般，很难被视作应当受到规制的行为。倘若如此理解非粮化，未免太过简化概念，并且不合情理也难论法理。因此，非粮化的耕地地力判断标准也是实际情况使然。

## 3. 耕地地力标准精确且因地制宜

耕地地力判断标准更为精确且能够考虑土地的空间异质性。耕地地力标准根据土壤养分指标、土壤盐分指标、耕地地力理化指标、耕地地力生物性状指标、土壤清洁度等主要指标，衡量有机质、氮磷钾、盐渍化、耕层厚度、微生物量碳等水平，从而分级评定耕地地力<sup>[11]</sup>。在此标准下，衡量各区域耕地地力初始等级，将在粮食生产功能区种植非粮食作物而导致耕地地力等级低于该区域初始地力等级的，则认定为“非粮化”。这实际上也是对耕地进行更为灵活和有效的保护。因为不同种植物对耕作层的影响各异：种植油料蔬菜等对其基本无影响且采取合理种植模式或方式会提升耕地质量<sup>[12]</sup>，种植茶叶水果等则损害耕作层但恢复耕地质量较为容易<sup>[13]</sup>，而种植速生杨、速生桉等根系发达类作物对耕作层的损害则属于长期性的、较难逆转的<sup>[14]</sup>。所以，在粮食生产功能区，可以适度支持油料蔬菜等对耕作层有益的作物的种植，合理限制茶叶水果等对耕地轻微损害的作物的种植，严格禁止种植根系发达类作物。要实现如此灵活且匹配土地质量的规则安排，则需要采“耕地地力标准”，这也是“种植行为判断标准”不能比拟的优势。

此外，我国幅员辽阔，土地类型多元、土壤条件各异。以各区域初始耕地地力等级为参照，而非划定全国统一的耕地地力等级标准线，由此，各地区以此能够根据自身不同的土壤条件和土地类型进行非粮化判断。因此，采用耕地地力判断标准判断是否构成非粮化行为，能够考虑各地具体的地力条件，实现具体问题具体分析，而不是笼统将不种植粮食的行为均认定为非粮化。

如此，通过指标化，对“是否非粮化”进行量化判断，结论准确且因地制宜，并且为执法提供具体的行为指引，促进了“防止非粮化”的粮食安全政策落地。

#### 四、效应阐明：平衡土地用途管制权和土地经营权

耕地非粮化内涵厘定的直接效果就是实现了土地用途管制权和土地经营权的平衡。因为“耕地非粮化”的内涵厘定会在第三层面产生土地经营权的限制范围被明确的效果，并且此种厘定是符合现行法律框的；又因两权的制衡关系，从而能够进一步推导出土地用途管制权的权力边界，最终在土地用途管制权和土地经营权的紧张关系中寻得平衡点，如图 1。

##### (一) 两权在农用地利用上属制衡关系

在农用地利用方面，土地经营权和土地用途管制权是国家基于对土地的充分利用和保护双重目的，对私主体（土地经营权人）和公主体（比如国务院及县级以上地方人民政府自然资源主管部门）进行土地产权（权利和权力）的赋予，二者相互制衡。详言之，土地经营权是在“三权”分置背景下，鼓励农地经营权利的流转利用，充分赋予土地经营权人自主开展农业生产经营的权利；而土地用途管制权在农地利用领域，则是站在国家国土规划以及国家粮食安全等宏观层面，旨在加强土地保护避免土地滥用而授予公权机关对土地利用进行一定程度限制的权力；土地用途管制权的管制范围制约着土地经营权的自主范围，两种权利（力）在农用地利用方面有此消彼长的态势。

这种制衡关系可以从相关法律规定中得以窥探。一方面，《中华人民共和国民法典》第 334 条以及《中华人民共和国农村土地承包法》（2018 年修正）（以下简称《农村土地承包法》）第

38 条从土地经营权这一私权角度对土地用途管制进行了明确。另一方面，《土地管理法》第 4 条作为土地用途管制权的纲领性规范，除了正面明确表达土地用途管制权外，还通过对土地经营权的限制对农用地的用途管制进行阐述，其第 4 款从私主体——“使用土地的单位和个人”的角度，明确对自主经营权的限制，以此在私权层面衔接土地用途管制。此外，该条第 2 款和第 4 款也表明土地用途管制权和土地经营权的依据均为“土地利用总体规划”，两权是土地利用总体规划项下产生的“土地经营权+土地用途管制权”的公私二元权利（力）结构<sup>[15]</sup>，并由此产生土地管理制度和土地权利制度之间的张力<sup>[16]</sup>。

##### (二) 两权之平衡边界存在法律真空

在农用地利用领域，土地用途管制权和土地经营权的制约关系是较为明晰的，但是两权平衡的边界却存在法律真空。根据《土地管理法》第 4 条，按照土地用途，土地可分为农用地、建设用地和未利用地，此为第一级分类；其中农用地，根据《农用地定级规程》第 3.1 条，其又包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等，此为第二级分类；对于耕地，依据种植农作物的不同，又可以分为用于种植粮食作物的耕地、用于种植经济作物的耕地、用于种植果蔬作物的耕地、用于种植其他作物的耕地，此为第三级分类<sup>[17]</sup>。土地经营权和土地用途管制权的平衡博弈则体现在以上三级分类之间的相互转化上，能够相互转化，表明处于土地经营权的范围，反之则处于土地用途管制权的范围，以此明晰两权之制衡边界（图 2）。需注意的是，本文以粮食安全保障立法为背景，围绕粮食展开，因此下文仅对农用地、耕地、用于种植粮食作物的耕地在相应分类级的转化问题进行探讨，而不再具体探究其他类型土地之间的转化。

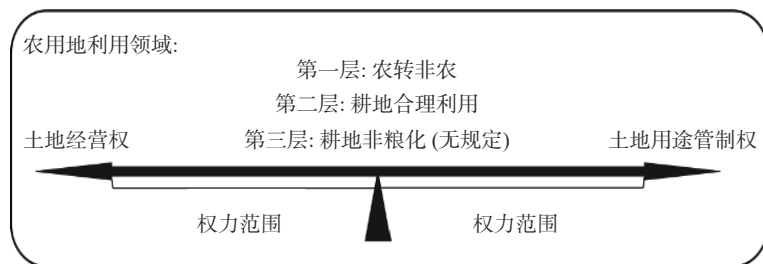


图 1 土地用途管制权和土地经营权的制衡关系

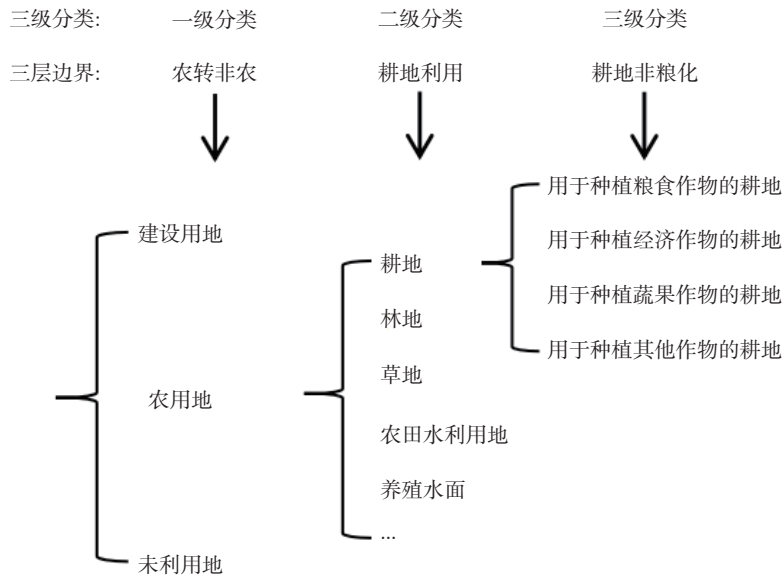


图 2 土地的三级分类

第一级分类之间的相互转化包括两个方面：一方面，农用地能否转为建设用地？《土地管理法》第 4 条明确了农用地转为建设用地需严格限制；另一方面，农用地能否转为未利用地？这实际上就是土地撂荒问题，《土地管理法》第 38 条、《基本农田保护条例》第 18 条、《农村土地承包法》第 64 条均明确禁止弃耕抛荒行为。可见，农转非农均受到法律明确禁止或限制，转为非农土地的行为将受到土地用途管制权的强制干涉，土地经营权的权利范围也并不包括农转非农的自由。所以，在第一级分类项下，土地用途管制权和土地经营权的平衡边界在于“农转非农”，此为第一个层面。

第二级分类主要体现为耕地是否能够转为其他农用地？《土地管理法》第 30 条第 1 款和《土地管理法实施条例》第 12 条第 1 款规定耕地转为其他农用地受到严格控制；此外，《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》第一条明确永久基本农田不得转为其他农用地。简言之，作为特殊耕地的永久基本农田的转化受到明确禁止，其他的一般耕地的转化则被严格控制。也就是说，在第二级分类项下，“耕地的合理利用”是两权的平衡点，超出土地利用总体规划和土地利用年度计划范围、违反难以长期稳定利用的耕地优先被转规则、突破耕地占补制度等强制要求的，则受到土地用途管制，反之则土地经营权人自由用地，此为第二个层面。至此可看出，土地用途管

制权涵盖对农转非农、耕地转其他农用地的管制，这同时也是对土地经营权的限制，两权在第一、二层面的平衡边界受法律明文规定，此无争议。

然而，第三级分类的转化，即用于种植粮食作物的耕地是否能够种植其他作物？对此，法律未予明晰，而仅有政策提出“耕地非粮化”。那么对耕地非粮化的内涵厘定就是辨明两权在第三个层面的平衡边界的关键。

(三) “耕地非粮化”内涵厘定明晰两权的平衡边界

基于上述分析，依据土地用途三级分类之间的转化，土地用途管制权和土地经营权之平衡边界可从三个层面探讨，但是第三层面所体现的两权之紧张关系，如何平衡？该问题就相当于，土地用途管制权的范围是否延及对粮食生产功能区种植非粮作物的管制，土地经营权的限制范围是否包括对具体种植作物的限定？秉持上述耕地非粮化语义，可在现有法律框架下，实现两权在第三个层面的平衡。

在上述耕地非粮化语义下，土地经营权受到耕地地力限制，而非行为限制，即在前文的解释下，“耕地非粮化”是为了避免粮食生产功能区的耕地地力减损，影响其潜在的粮食生产力，则对该部分的特殊耕地用作他用而进行管控；而不是直接禁止种植非粮食作物的一切行为，由此明确了土地经营权的权利范围——土地经营权人在

不破坏粮食生产功能区的耕地地力条件下享有种植非粮作物的自由。此内涵厘定能够在现行法律框架下寻得解释空间。其一，法律并未对在粮食生产功能区种植非粮作物的行为作出禁止性规定，《非粮意见》“四不”规定对之也未予以明确。并且，在“三权”分置的背景下，土地经营权人从土地承包经营权人处通过给付土地租金而获得种植决策权、田间管理权和产品处置权，从而享有种植粮食作物或经济作物等农作物的自由<sup>[18]</sup>，也即在不改变耕地用途情况下，自主选择所耕种的农作物类型实际上是土地经营权的应有之义。其二，《农村土地承包法》第 38 条规定，土地经营权人不得破坏农业综合生产能力和农业生态环境。农业综合生产能力是指在某一区域、某一时期和一定社会经济水平条件下，由影响农业生产和效益的诸要素所决定的、反映农业生产能力和效益的综合性指标<sup>[19]</sup>。根据中共中央、国务院《关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》（中发〔2005〕1 号）第（六）部分，提高农业综合生产能力需培肥地力。粮食生产根本在耕地<sup>[20]</sup>，耕地地力作为粮食综合生产能力的根本因素，其等级下降将影响粮食产量最终威胁国家粮食安全<sup>[21]</sup>，因而不应受到破坏。因此，上述耕地非粮化的内涵厘定吻合了法无禁止即可为的原则以及现行法明文规定的“农业综合生产能力”制约，在现有法律框架下，合理界定了土地经营权的权利范围——土地经营权人可以在法定范围内自主选择农作物进行种植，但是不得减损耕地地力。

又基于在农用地利用方面土地经营权和土地用途管制权的制衡关系，确定土地用途管制权的权力边界可以转化为确定土地经营权的限制范围。在明确了土地经营权的权利范围后，土地用途管制权的权力边界也同时得以明晰，即土地用途管制权的触手不宜伸向种植作物的类型，否则构成对土地经营权的过度限制。由此，两权之平衡边界得以明晰。

综上，土地用途管制权又与土地经营权在农用地利用方面属相互制衡关系，但是两权在第三层面的边界划定因为“耕地非粮化”的内涵未厘定而存在法律真空，最终造成两权的平衡边界存疑。为解决该问题，则需要厘定“耕地非粮化”的内涵。而在内涵厘定中，确定非粮化的耕地地

力判断标准，能够在现有法律框架之下较好地平衡土地用途管制权与土地经营权。由此，对在粮食生产功能区种植非粮作物的行为作为土地经营权的表现形式之一，不应直接进行否定评价，所以土地用途管制权不应强制介入于此。

## 五、结束语

防止“耕地非粮化”作为国家粮食安全战略的重要组成部分而受到广泛关注，但政策落实效果却不尽如人意，种植非粮作物的趋势愈发显著。相关研究多从“耕地非粮化”的全国现状、成因等宏观层面进行研究，而实践落实不佳之症结却少有人解。“耕地非粮化”的内涵厘定及效果阐明作为解题的第一步，对贯彻落实国家粮食安全政策和粮食安全保障立法具有重要意义。笔者从解释论角度，在现有法律和规则框架下，对“耕地”的限缩解释、“非粮化”的地力判断标准进行论证，欲为土地用途管制执法提供判断标准，并在此基础上寻得土地用途管制权和土地经营权之间的平衡路径。当然，由此内涵厘定而引发的如何制定耕地地力等级统一标准、土地经营权的地力限制如何嵌入民法等一系列涟漪效应，尚有待进一步研究。

## [参考文献]

- [1] 常伟, 马诗雨. 农地规模流转中的“非粮化”问题研究 [J]. 农业经济, 2020(9): 3. DOI: 10.3969/j.issn.1001-6139.2020.09.001.
- [2] 孔祥斌. 耕地“非粮化”问题、成因及对策 [J]. 中国土地, 2020(11): 17. DOI: 10.13816/j.cnki.ISSN1002-9729.2020.11.05.
- [3] 朱道林. 耕地“非粮化”的经济机制与治理路径 [J]. 中国土地, 2021(7): 9. DOI: 10.13816/j.cnki.ISSN1002-9729.2021.07.03.
- [4] 天津市市场监督管理委员会. DB12/T 11422022 天津市耕地地力主要指标分级诊断 [S]. 2022: 2.
- [5] 任大鹏, 彭博. 防止耕地“非粮化”的法律规制研究 [J]. 中国土地科学, 2022, 36(7): 3. DOI: 10.11994/zgtdkx.20220608.091830.
- [6] 蓝红星, 李芬妮. 基于大食物观的“藏粮于地”战略: 内涵辨析与实践展望 [J]. 中州学刊, 2022(12): 50. DOI: 10.3969/j.issn.1003-0751.2022.12.008.
- [7] 张立承, 范亚辰. 地方政府债券支持“藏粮于地”

- 对策研究 [J]. *经济纵横*, 2020(10): 117. DOI: 10.16528/j.cnki.22-1054/f.202010114.
- [ 8 ] 钟钰. 从粮食安全看“藏粮于地”的必然逻辑与内在要求 [J]. *人民论坛·学术前沿*, 2022(22): 80. DOI: 10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2022.22.009.
- [ 9 ] 钟钰, 巴雪真. 收益视角下调动农民种粮积极性机制构建研究 [J]. *中州学刊*, 2023(4): 64. DOI: 10.3969/j.issn.1003-0751.2023.04.009.
- [ 10 ] 曹宇, 李国煜, 王嘉怡, 等. 耕地非粮化的系统认知与研究框架: 从粮食安全到多维安全 [J]. *中国土地科学*, 2022, 36(3): 1. DOI: 10.11994/zgtdkx.20220225.144317.
- [ 11 ] 河北省市场监督管理局. DB 13/T 5406-2021 河北省耕地地力主要指标分级诊断 [S]. 2021: 2-4.
- [ 12 ] 陈美球. 耕地“非粮化”现象剖析与对策建议 [J]. *中国土地*, 2021(4): 9. DOI: 10.13816/j.cnki.ISSN1002-9729.2021.04.03.
- [ 13 ] 李超, 程锋. “非粮化”对耕作层破坏的认定问题思考 [J]. *中国土地*, 2021(7): 12. DOI: 10.13816/j.cnki.ISSN1002-9729.2021.07.04.
- [ 14 ] SU Y, LI C L, WANG K, et al. Quantifying the spatiotemporal dynamics and multi-aspect performance of non-grain production during 2000—2015 at a fine scale[J]. *Ecological Indicators*, 2019: 410. DOI: 10.1016/j.ecolind.2019.01.026.
- [ 15 ] 吴昭军, 孟鹏, 王玉. 公共役权视角下耕地管制的法权基础与制度完善 [J]. *中国土地科学*, 2023, 37(1): 34. DOI: 10.11994/zgtdkx.20221214.123915.
- [ 16 ] 李国强. 论公有制经济基础上土地权利体系的构造逻辑: 《民法典》背景下的解释基础 [J]. *社会科学研究*, 2021(6): 73. DOI: 10.3969/j.issn.1000-4769.2021.06.007.
- [ 17 ] 赵书慧, 张振华, 欧张丹, 等. 国内农作物根系分泌物研究热点的初步探析 [J]. *浙江农业学报*, 2023, 35(3): 534. DOI: 10.3969/j.issn.1004-1524.2023.03.06.
- [ 18 ] 赵晓峰, 刘子扬. “非粮化”还是“趋粮化”: 农地经营基本趋势辨析 [J]. *华南农业大学学报(社会科学版)*, 2021, 20(6): 79. DOI: 10.7671/j.issn.1672-0202.2021.06.008.
- [ 19 ] 殷秀萍, 王福林. 我国农业综合生产能力评价指标体系研究 [J]. *农机化研究*, 2013, 35(10): 52. DOI: 10.13427/j.cnki.njyi.2013.10.013.
- [ 20 ] 高云才. 将粮食综合生产能力作为约束性指标: 牢牢把住粮食安全主动权 [N/OL]. 人民日报, (2021-06-18). [http://www.gov.cn/xinwen/2021-06/18/content\\_5618918.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-06/18/content_5618918.htm).
- [ 21 ] 江松颖, 刘颖, 金雅. 我国粮食综合生产能力影响因素及其变迁分析 [J]. *统计与决策*, 2016(14): 120. DOI: 10.13546/j.cnki.tjyj.2016.14.032.