

Innovation of management mechanism of non-grain cultivation in rural areas under the background of rural revitalization

Dong ping Wang

Inner Mongolia Autonomous Region Land Space Planning Institute, Hohhot, Inner Mongolia, 010010, China

Abstract

In the context of advancing rural revitalization strategies, ensuring food security and optimizing agricultural structures have become critical priorities. As a transitional zone between pastoral and agricultural regions, Inner Mongolia faces prominent challenges in non-grain cultivation of arable land, confronting dual pressures of food production and ecological conservation. Through policy analysis and regional research, this study explores the causes and governance mechanisms of non-grain cultivation. The findings reveal that farmers' profit orientation, industrial restructuring, and imbalanced policy incentives are primary driving factors. Governance issues include single-dimensional administrative control, inadequate compensation mechanisms, and lagging regulatory systems. The paper proposes a collaborative governance framework of "government guidance—market regulation—farmer participation—technological support," suggesting improvements in land use management, compensation mechanisms, and digital supervision systems to achieve institutional innovation and sustainable development in non-grain cultivation governance.

Keywords

rural revitalization; non-grain cultivation of cultivated land; governance mechanism; Inner Mongolia; sustainable agricultural development

乡村振兴背景下耕地非粮化治理的机制创新研究

王东平

内蒙古自治区国土空间规划院, 中国·内蒙古 呼和浩特 010010

摘要

在乡村振兴战略推进背景下,保障粮食安全与优化农业结构成为关键议题。内蒙古作为农牧交错区,耕地非粮化问题突出,面临粮食生产与生态保护的双重压力。本文通过政策分析与区域调研,探讨非粮化的成因与治理机制。研究发现,农户收益导向、产业结构调整及政策激励失衡是主要驱动因素;治理中存在行政管控单一、利益补偿不足与监管体系滞后等问题。本文构建“政府引导—市场调节—农户参与—科技支撑”的协同治理框架,提出完善用途管控、健全补偿机制和建设数字化监管体系,以实现非粮化治理的制度创新与长效发展。

关键词

乡村振兴;耕地非粮化;治理机制;内蒙古;农业可持续发展

1 引言

乡村振兴战略的实施使农业、农村、农民问题再次成为国家战略关注的焦点。作为国家粮食安全的重要屏障,耕地资源的合理利用直接影响乡村振兴目标的实现。然而,近年来我国部分地区出现“耕地非粮化”“非农化”趋势,即原本用于粮食生产的耕地被转作经济作物、林草或其他非粮用途。这一现象在内蒙古表现尤为突出。内蒙古地处我国北方农牧交错带,是重要的粮食主产区与生态屏障区,其农业生产受气候约束显著,耕地非粮化问题不仅影响区域粮食供给能力,还对生态安全与土地可持续利用构成威胁。

耕地非粮化问题的治理既是经济问题,也是社会与生态系统问题,涉及政策引导、农户行为、市场机制与生态约束等多重维度。传统的行政管控模式在复杂的多利益主体格局下效果有限,亟需从制度设计、利益联动与技术支撑层面进行机制创新。本文以内蒙古自治区为案例区域,从非粮化成因、治理困境及创新路径三个层面展开分析,旨在为构建符合区域特征的耕地非粮化治理新机制提供理论支撑与政策建议。

2 内蒙古耕地非粮化的现状与特征

2.1 耕地非粮化的总体态势

近年来,内蒙古耕地非粮化现象呈扩散态势。统计数据显示,部分旗县粮食作物种植面积占耕地比重下降明显,玉米、小麦等主要粮食作物被经济作物和饲草作物替代。特

【作者简介】王东平(1969-),女,蒙古族,中国内蒙古呼和浩特人,本科,工程师,从事土地利用与规划研究。

别是在东部通辽、赤峰等地区，农户为追求经济效益，纷纷改种青贮玉米、马铃薯、向日葵等作物。西部地区如巴彦淖尔、鄂尔多斯，耕地向牧草和设施农业转化趋势明显。非粮化的空间分布具有“东高西低、南重北轻”的格局，反映出区域生态环境、市场价格与政策导向的综合影响^[1]。

2.2 非粮化行为的经济与社会动因

从经济视角看，农户选择非粮作物的根本动因在于收入最大化。受粮价波动、种粮补贴不足与生产风险较高等因素影响，粮食种植收益长期偏低，而饲草、蔬菜、药材等作物因市场价格高、周期短，成为农户优选。社会层面上，农村劳动力外流导致农业劳动力结构性短缺，传统粮食种植的劳动密集型特征与农户家庭劳动力资源不匹配，进一步推动种植结构调整。

2.3 生态与政策因素的叠加影响

内蒙古生态环境脆弱，水资源短缺与气候波动显著。部分地区为实现生态修复目标，实施退耕还草、退耕还林政策，客观上减少了粮食作物种植面积。此外，地方政府在落实农业结构调整政策时，存在“重经济效益、轻粮食安全”的偏向，未能充分评估耕地用途变化的长期风险，从而形成政策与实践之间的错位。

3 耕地非粮化的深层成因分析

3.1 农户理性选择与收益导向机制

农户是耕地利用的核心主体，其种植决策基于风险收益比的理性判断。近年来，粮食种植受制于成本上升、价格波动和补贴偏低等因素，经济效益明显低于经济作物和饲草作物。内蒙古部分旗县的调查显示，农户种植青贮玉米、马铃薯或设施蔬菜的净收益较粮食作物提高约30%—50%。与此同时，农业社会化服务体系薄弱、农资投入成本高，使农户更倾向于选择短周期、高回报的非粮作物。这种以市场为导向的理性选择虽能在短期内提升家庭收入，但长期可能削弱区域粮食生产能力与国家粮食安全韧性，导致“经济理性”与“政策理性”之间的结构性张力^[2]。

3.2 产业结构调整与市场信号失衡

乡村产业融合推动了农业多元化，但在实践中部分地方出现“重产业结构调整、轻粮食生产保障”的偏向。地方政府为追求经济增长，倾向支持畜牧业、生态旅游及特色经济作物种植，使粮食产业在资源配置中被边缘化。粮食收储价格形成机制滞后于市场变化，价格信号扭曲削弱了农户种粮意愿。同时，农业保险体系覆盖面有限、补偿标准偏低，未能有效分担种粮风险。政策支持与市场机制的不匹配，造成了农户“弃粮趋利”的普遍现象，使产业结构调整偏离粮食安全目标。

3.3 政策执行层面的制度缺陷

耕地保护政策在制度层面存在目标模糊与执行脱节的问题。上位政策多以“耕地总量不减”为核心指标，却缺

乏针对“粮食用途不减”的刚性约束，导致部分地区以“绿化”“休耕”“特色农业”名义变相非粮化。地方政府考核体系偏重经济产值，对粮食安全责任落实不足，形成“重发展、轻粮安”的治理失衡。此外，耕地用途变更审批缺乏透明性与追溯性，基层监管能力不足，使部分非粮化行为在制度盲区内长期存在。制度执行缺乏约束力与激励机制，使政策目标难以落地，削弱了耕地治理的整体效能^[3]。

4 内蒙古耕地非粮化治理的现实困境

4.1 行政约束与市场激励失衡

在当前耕地非粮化治理体系中，行政约束依然是主要治理工具，其手段包括强制性复耕、限种经济作物、用途审批等措施。虽然此类手段在短期内能抑制非粮化蔓延，但其可持续性与社会接受度不足。行政管控忽视了农户作为土地利用主体的经济理性行为，使治理呈现“上压下滑”的结构性矛盾。政策设计往往缺乏与市场机制的衔接，补贴力度不足、粮价激励偏弱，使农户难以在政策框架内实现收益平衡。部分地区农户为维持生计，通过隐性种植或地块分拆等方式规避监管，导致“表面复耕、实质非粮”的现象频发。此外，行政考核以短期指标为导向，未能形成长效的利益联结机制，治理行为呈现阶段性与被动性，难以触及非粮化的经济根源。要实现制度转型，必须从“命令式约束”向“激励型引导”转变，在行政监管与市场调节之间重建平衡，实现政策目标与农户利益的协同统一。

4.2 多元主体协同不足

耕地非粮化治理具有多维特征，涉及政府、企业、合作社、科研机构与农户等多方主体，但现阶段协同治理体系尚未形成有效合力。政府仍占据绝对主导地位，政策制定与执行呈现自上而下的刚性特征，市场与社会力量参与度不足。企业在粮食生产链条中的带动作用有限，农民专业合作社组织化程度不高，难以形成利益共享与风险共担的机制。农业社会化服务体系尚不完善，农户在种植决策中缺乏技术咨询、市场信息与金融支持，导致其在面对政策调整时处于被动状态。科研院所与高校虽在技术创新方面具备优势，但科技成果转化率低，难以真正服务一线农业实践。多主体间的职能边界模糊、信息流通不畅，使耕地治理呈现“各自为政”的碎片化格局。构建政府主导、市场协同、社会参与的多元治理体系，是推动非粮化治理从行政单向驱动向协同共治转变的关键路径^[4]。

4.3 监测监管体系滞后

当前内蒙古地区的耕地监管体系仍以静态统计与人工巡查为主，缺乏动态化、智能化监测手段，难以精准识别非粮化趋势。部分旗县尚未建立统一的耕地用途监测系统，遥感数据更新滞后、地块信息不匹配，导致监管部门难以及时掌握耕地实际变化情况。数据标准的不统一与多部门信息壁垒加剧了监管的低效运作，农业、自然资源、生态环境等部

门之间缺乏数据共享平台,出现重复统计与责任模糊问题。监管手段也较为单一,侧重事后查处,缺乏过程预警与行为约束机制。部分基层人员缺乏技术能力,对遥感影像判读与数据分析依赖外部机构,增加了治理成本。要提升监管效能,需建立基于卫星遥感、无人机巡查与物联网监测的数字化系统,实现耕地用途变化的实时跟踪与趋势分析;同时,通过统一数据标准与跨部门协同机制,推动监管体系由被动应对向主动预防转型,为耕地非粮化治理提供精准决策支持。

5 耕地非粮化治理的机制创新路径

5.1 构建“政府引导—市场调节—农户参与”协同机制

耕地非粮化治理的核心在于实现从单一行政驱动向多元主体协同的转型。长期以来,政策执行多依赖行政指令与任务分解,但在复杂的农牧交错区环境中,这种单向治理难以兼顾经济效益与农户积极性。应构建以政府为主导、市场为导向、农户为基础的协同治理机制。政府层面需强化粮食安全考核责任制,将粮食生产绩效纳入地方政绩评价体系,同时完善种粮补贴、金融保险与税收优惠政策,形成政策稳定预期;市场层面应通过价格杠杆与订单农业机制,引导企业与农户建立契约关系,以稳定粮食收购与收益预期;农户层面则需依托合作社、家庭农场和农业社会化服务体系参与耕地保护与粮食种植,实现政策激励与自主收益的动态平衡。通过政府、市场与农户三方的联动协调,形成“政策引导—市场激励—农户行动”一体化的协同网络,增强治理的内生动力与可持续性^[5]。

5.2 完善利益补偿与生态激励机制

内蒙古地区作为国家重要的生态屏障与粮食生产区,其耕地治理必须统筹生态保护与粮食安全双重目标。针对农户因严格耕地用途管控而产生的收益损失,应建立以生态补偿为核心的政策创新体系。通过设立耕地保护专项基金,实行差异化补贴机制,根据地区生态功能、种植结构与土壤类型确定补偿标准,确保农户“种粮有利可图”。同时,应推广绿色低碳农业模式,如“粮草轮作”“地膜替代”“节水灌溉”等技术,以减轻土地负荷并提升耕地可持续利用水平。生态效益评估指标应纳入地方政府绩效考核,建立生态责任清单制度,将生态保护成效与财政转移支付挂钩,形成激励约束并重的政策环境。通过“谁保护、谁受益”的机制设计,激活农户参与生态保护的积极性,实现生态价值与经济收益的双赢。

5.3 推进数字化监测与精准治理

内蒙古地域辽阔、生态类型多样,传统的耕地监管方式难以满足实时、精准治理的需求。应充分运用遥感技术、无人机监测与物联网传感系统,建立覆盖全区的耕地非粮化动态监测网络,实现耕地用途的实时识别与预警。通过高分辨率卫星影像与地块级定位数据,定期更新耕地变化信息,防止违规占用与非粮化扩张。依托大数据与人工智能算法,可构建“耕地健康指数(Land Health Index)”,综合评价土地利用效率、耕地质量与非粮化风险,为政策制定提供数据支撑。地方政府可基于数字农业管理平台,形成“监测—预警—干预—反馈”的闭环管理机制,通过智能化手段实现分级响应与动态调控。数字化治理不仅提升了监管精度与决策科学性,也推动耕地管理由经验型向数据驱动型转变,为内蒙古乃至全国耕地非粮化治理提供可复制的“智慧监管”范式。

6 结语

耕地非粮化治理是维护国家粮食安全与实现乡村振兴的战略任务。以内蒙古为代表的农牧交错区,其治理难点在于经济效益、生态保护与粮食安全的协调。研究表明,通过构建多主体协同机制、完善补偿政策与强化数字化治理,可有效缓解非粮化趋势,实现耕地用途优化与粮食生产能力提升。未来,应在国家层面强化顶层设计,将非粮化治理纳入乡村振兴与粮食安全双重考核体系;在地方层面深化制度创新,形成可复制的治理模式。内蒙古的探索经验可为全国生态脆弱地区提供示范,为实现农业可持续发展与粮食安全保障奠定坚实基础。

参考文献

- [1] 曹振.耕地“非粮化”治理的实践困境及法治进路[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2024,24(02):43-53.
- [2] 曲衍波,王文,崔悦,等.基于荟萃分析的中国耕地“非粮化”时空演变特征与驱动机制研究[J].地理科学进展,2025,44(08):1559-1577.
- [3] 冯亚岚.耕地“非粮化”的行政法规制研究[D].河南财经政法大学,2024.
- [4] 王世磊,金晓斌,张欣欣,等.粮食主产区非粮化耕地整治潜力与分区调控——以成都平原为例[J].地理科学进展,2023,42(11):2172-2185.
- [5] 周振邦,严子循,海锋,等.农户视角下西南典型丘陵地区耕地非粮化种植意愿影响因素及对策[J/OL].农业资源与环境学报,1-12[2025-10-19].