

# 耕地非农化流转的动因、影响及调控机制研究

杜燕玲

湖南省第二测绘院，湖南长沙，410000；

**摘要：**耕地非农化流转现象复杂，其动因包括经济利益驱动、政策导向、社会需求及技术进步等多方面因素。这一过程对经济社会发展、生态环境和粮食安全产生了深远影响，既推动了地方经济增长和产业结构调整，也带来了耕地面积减少、生态系统破坏和粮食安全风险等问题。为应对挑战，各地探索了包括土地用途管制、经济激励政策和技术监测在内的调控机制，取得了一定成效，但仍面临执行力度不足、农民意识待提高等挑战。未来需进一步完善政策体系，强化技术应用，提升社会参与度，探索可持续发展路径，确保耕地资源的合理利用与长期保护，为国家可持续发展提供坚实保障。

**关键词：**耕地非农化；流转动因；影响分析；调控机制；案例研究

**DOI：**10.69979/3029-2700.25.09.048

## 引言

随着经济社会的快速发展，耕地非农化流转现象日益凸显。这一过程虽在一定程度上推动了地方经济发展和产业结构优化，但同时也引发了耕地面积减少、生态环境破坏以及粮食安全风险等一系列问题。深入探讨耕地非农化流转的现状、动因及其影响，构建科学合理的调控机制，并探索可持续发展路径，对于保障国家粮食安全、促进生态环境保护以及实现经济社会可持续发展具有重要意义。研究这一领域不仅有助于完善相关政策，还能为土地资源的合理利用与保护提供理论支持和实践指导。

## 1 耕地非农化流转现状与动因剖析

耕地非农化流转是当前土地资源利用领域的重要现象，其现状呈现出复杂多变的特征。随着城市化进程的加速，大量耕地被用于工业、商业和基础设施建设，导致耕地面积持续减少。农村地区劳动力向城市转移，土地流转市场逐渐活跃，部分耕地通过流转被用于非农用途，如发展乡村旅游、建设农村电商物流设施等。这种流转趋势在一定程度上反映了土地资源在不同用途之间的配置调整，但也引发了对耕地保护的广泛关注。从动因来看，经济利益是推动耕地非农化流转的关键因素之一。非农用途的土地往往能够带来更高的经济回报，吸引土地所有者或使用者将其流转用于非农项目。政策因素也在一定程度上影响了耕地非农化流转。

一些地方政府为了推动地方经济发展，出台了一系列鼓励土地流转的政策，这些政策在促进土地资源优化配置的也可能导致部分耕地流向非农领域。社会因素也

不容忽视，随着农村居民生活水平的提高和消费观念的转变，对非农产业的需求增加，促使耕地向非农用途流转。农村土地制度的改革和完善，为耕地流转提供了制度保障，也使得耕地非农化流转更加便捷和频繁。

技术进步也在推动耕地非农化流转。现代农业技术的发展使得农业生产对土地的依赖程度相对降低，一些原本用于农业的土地可以通过技术改造用于非农用途。例如，利用现代信息技术和物流技术，可以将耕地周边的区域开发为电商产业园区，实现土地的高效利用。社会观念的转变也为耕地非农化流转提供了思想基础。人们对土地的认知不再局限于传统的农业生产，而是更加注重土地的多功能性和综合价值，这种观念的转变促使土地所有者和使用者更加积极地探索耕地的非农用途。在区域发展不平衡的背景下，耕地非农化流转也呈现出差异化的特征。经济发达地区由于对土地的需求更为旺盛，耕地非农化流转的速度较快，而经济相对落后的地区则相对缓慢。

## 2 耕地非农化流转的影响分析

从经济层面来看，耕地非农化流转为地方经济发展注入了新的活力。非农产业的引入能够带动相关产业的协同发展，创造更多的就业机会和经济收益，促进区域经济的多元化发展。然而，这种流转也可能导致农业产业基础受到冲击，农业生产规模的缩减可能削弱农村地区的经济稳定性，尤其是对于那些以农业为主导产业的地区而言，经济结构的调整可能面临诸多挑战。在生态环境方面，耕地非农化流转的影响同样复杂。一方面，部分非农产业的发展可能带来生态环境的改善，如通过合理规划将闲置耕地改造为生态公园或休闲绿地，有助

于提升区域生态环境质量。

另一方面，大规模的非农化流转可能导致土地利用方式的不合理改变，如工业用地的扩张可能引发土壤污染、水体污染等问题，破坏原有的生态系统平衡，对生物多样性造成威胁。耕地的减少也可能影响到生态系统的完整性，削弱其在气候调节、水源涵养等方面的功能。粮食安全是耕地非农化流转影响的另一个重要领域。耕地是粮食生产的根基，非农化流转导致的耕地面积减少直接威胁到粮食产量的稳定。随着人口的持续增长和粮食需求的不断上升，耕地资源的减少可能引发粮食供应的紧张局面，进而影响到国家的粮食安全战略。耕地非农化流转还可能导致农业生产布局的不合理调整，一些优质耕地被用于非农用途，使得粮食生产向质量较差的土地转移，进一步降低粮食生产的效率和质量。这种布局调整不仅削弱了粮食生产的物质基础，还可能引发一系列连锁反应。

为了弥补优质耕地减少带来的产量损失，农业生产者可能会过度依赖化肥和农药，这不仅会增加生产成本，还可能导致土壤板结、肥力下降和环境污染等问题，进一步削弱农业的可持续发展能力。当粮食生产被迫转向质量较差的土地时，其单位面积产量往往会显著降低，为了满足相同的粮食需求，就需要更多的土地投入生产，这进一步加剧了土地资源的紧张局面。同时，这种不合理的布局调整还可能影响到农业生产的稳定性，因为质量较差的土地往往更容易受到自然灾害和气候变化的影响，从而增加了粮食生产的不确定性，对国家的粮食安全构成潜在威胁。

### 3 耕地非农化流转调控机制构建

耕地非农化流转对经济社会发展、生态环境以及粮食安全等多个方面产生了深远影响。从经济层面来看，耕地非农化流转为地方经济发展注入了新的活力。非农产业的引入能够带动相关产业的协同发展，创造更多的就业机会和经济收益，促进区域经济的多元化发展。然而，这种流转也可能导致农业产业基础受到冲击，农业生产规模的缩减可能削弱农村地区的经济稳定性，尤其是对于那些以农业为主导产业的地区而言，经济结构的调整可能面临诸多挑战。在生态环境方面，耕地非农化流转的影响同样复杂。

一方面，部分非农产业的发展可能带来生态环境的改善，如通过合理规划将闲置耕地改造为生态公园或休闲绿地，有助于提升区域生态环境质量。另一方面，大规模的非农化流转可能导致土地利用方式的不合理改变，如工业用地的扩张可能引发土壤污染、水体污染等

问题，破坏原有的生态系统平衡，对生物多样性造成威胁。耕地的减少也可能影响到生态系统的完整性，削弱其在气候调节、水源涵养等方面的功能。粮食安全是耕地非农化流转影响的另一个重要领域。耕地是粮食生产的根基，非农化流转导致的耕地面积减少直接威胁到粮食产量的稳定。随着人口的持续增长和粮食需求的不断上升，耕地资源的减少可能引发粮食供应的紧张局面，进而影响到国家的粮食安全战略。耕地非农化流转还可能导致农业生产布局的不合理调整，一些优质耕地被用于非农用途，使得粮食生产向质量较差的土地转移，进一步降低粮食生产的效率和质量。这种变化不仅影响到粮食的自给自足能力，还可能增加对进口粮食的依赖，对国家的粮食安全构成潜在风险。在粮食生产过程中，优质耕地的减少意味着失去了最高效的粮食生产基础。

优质耕地通常具有更好的土壤肥力、灌溉条件和气候适应性，能够保证较高的粮食单产和稳定的产量。当这些耕地被用于非农用途时，粮食生产不得不转向质量较差的土地，这些土地可能面临土壤贫瘠、灌溉不便等问题，导致粮食产量下降，生产成本上升。农业生产布局的不合理调整还可能引发一系列连锁反应。为了弥补优质耕地减少带来的产量损失，农民可能会过度使用化肥和农药，这不仅会增加农业生产成本，还可能导致土壤退化和环境污染，进一步削弱农业的可持续发展能力。耕地非农化流转对粮食安全的影响还体现在粮食市场的稳定性上。耕地面积的减少和粮食产量的不稳定可能导致粮食价格波动加剧。

### 4 调控机制的实践应用与效果评估

在耕地非农化流转的调控实践中，各地结合自身实际情况，探索并应用了一系列调控机制，旨在实现耕地资源的合理利用与保护。通过严格的土地用途管制，明确耕地与非耕地的边界，确保耕地主要用于农业生产，这一措施在多地得到了有效实施，从源头上限制了耕地的非农化流转。一些地区引入了耕地占补平衡制度，要求占用耕地进行非农建设的单位或个人必须补充相应面积的耕地，这一制度在一定程度上缓解了耕地减少的压力，促进了土地资源的可持续利用。

经济手段也被广泛应用于耕地非农化流转的调控中。政府通过财政补贴、税收优惠等政策，鼓励农民和农业经营主体将土地流转用于高效农业、生态农业等符合耕地保护要求的用途，而非单纯追求非农化的经济利益。这些经济激励措施在提高农民收入的也增强了他们保护耕地的积极性。一些地区还建立了耕地保护基金，用于奖励耕地保护工作成效显著的集体和个人，进一步

强化了耕地保护的社会参与度。在技术层面，现代信息技术的应用为耕地非农化流转的调控提供了有力支持。通过卫星遥感、地理信息系统等技术手段，实现了对耕地流转的动态监测，能够及时发现并制止违规的非农化流转行为。这些技术的应用不仅提高了监管效率，还增强了调控的科学性和精准性，使得耕地保护措施能够更加有效地落地实施。

在效果评估方面，耕地非农化流转调控机制的实施取得了显著成效。从耕地面积的保护来看，通过严格的用途管制和占补平衡制度，部分地区实现了耕地总量的动态平衡，有效遏制了耕地面积的快速减少。在耕地质量方面，经济激励措施引导下的高效农业和生态农业发展，促进了耕地质量的提升，提高了土地的综合生产能力。技术手段的应用使得耕地保护的监管更加有力，违规流转行为得到了有效遏制，耕地资源的可持续利用得到了更好的保障。然而，调控机制的实施也面临一些挑战，如部分地区对耕地保护的重视程度不够，政策执行力度有待加强，以及农民对耕地保护意识仍需进一步提高等问题，这些问题的存在在一定程度上影响了调控机制效果的充分发挥。

## 5 耕地非农化流转的可持续发展路径

耕地非农化流转的可持续发展需要在保障经济社会发展需求的确保耕地资源的合理利用与保护。为此，必须构建一套综合性的可持续发展路径，涵盖政策、经济、技术和社会等多个层面。在政策层面，应进一步完善土地管理法律法规，明确耕地非农化流转的条件、程序和监管机制，确保流转行为合法合规。加强地方政府在耕地保护中的责任，将耕地保护目标纳入地方政府绩效考核体系，推动地方政府在促进经济发展与保护耕地之间找到平衡。还需建立跨部门协调机制，整合农业、自然资源、生态环境等部门的力量，形成耕地保护的合力。

经济手段是推动耕地非农化流转可持续发展的重要工具。通过调整土地流转价格机制，合理确定耕地流转价格，防止因价格过低导致的非农化冲动。加大对农业产业的扶持力度，提高农业生产的经济效益，增强农民和农业经营主体从事农业生产的意愿。可以探索建立耕地保护补偿机制，对因保护耕地而放弃非农化流转机会的主体给予经济补偿，激励更多人参与到耕地保护中

来。技术应用对于耕地非农化流转的可持续发展具有重要意义。利用现代信息技术，如卫星遥感、无人机监测等，建立耕地资源动态监测系统，及时掌握耕地流转情况，为监管提供技术支持。推广精准农业技术，提高耕地的利用效率和产出水平，减少对土地面积的过度依赖。

加强土地复垦技术研发，对于已经发生非农化流转的土地，通过科学的复垦措施，使其恢复为可利用的耕地，增加耕地资源的供给。社会参与是实现耕地非农化流转可持续发展的关键因素。通过加强宣传教育，提高公众对耕地保护重要性的认识，增强全社会的耕地保护意识。鼓励社会组织和志愿者参与耕地保护监督，形成全社会共同参与的良好氛围。推动农村土地制度改革，完善农民土地权益保障机制，让农民在耕地保护中获得更多的利益，从而提高他们保护耕地的积极性。

## 6 结语

耕地非农化流转问题关乎国家粮食安全、生态平衡与经济社会可持续发展。通过深入剖析现状与动因，分析其复杂影响，并构建有效的调控机制与可持续发展路径，可为耕地资源的合理利用与保护提供理论与实践支持。未来，应持续完善政策体系，强化技术应用，提升社会参与度，确保耕地非农化流转在保障发展需求的实现耕地资源的长期稳定与高效利用，为国家的长远发展筑牢根基。

## 参考文献

- [1] 刘晓明. 耕地流转与农业可持续发展研究 [J]. 农业经济问题, 2023, 44 (2) : 34-42.
- [2] 陈丽华. 耕地非农化流转的经济效应分析 [J]. 经济研究, 2024, 55 (5) : 78-89.
- [3] 李建强. 耕地保护与流转调控机制探讨 [J]. 土地科学学报, 2022, 43 (3) : 56-67.
- [4] 赵敏. 耕地非农化流转对生态环境的影响 [J]. 生态学报, 2023, 43 (7) : 123-134.
- [5] 张伟. 耕地流转政策与实践案例研究 [J]. 农业现代化研究, 2024, 45 (4) : 90-101.

作者简介：杜燕玲，女（1985.3.11），汉族，湖南岳阳，工程师，本科学历，主要研究耕地非农化问题研究。