

引用格式：

陈美球, 刘桃菊. 新时期提升我国耕地保护实效的思考 [J]. 农业现代化研究, 2018, 39(1): 1-8.

Chen M Q, Liu T J. Improving the effectiveness of the protection of farmland in the new era of China[J]. Research of Agricultural Modernization, 2018, 39(1): 1-8.

DOI: 10.13872/j.1000-0275.2017.0120



新时期提升我国耕地保护实效的思考

陈美球, 刘桃菊

(江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心 / 江西省鄱阳湖流域农业资源与生态重点实验室, 江西 南昌 330045)

摘要：耕地保护是实现我国社会经济可持续发展的一项基本国策。基于《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》(中发〔2017〕4号),系统梳理改革开放以来我国耕地保护政策及其实施效果,结合新时期耕地保护策略,诊断制约耕地保护实效的主要问题,探讨提升耕地保护实效的对策,对于切实落实耕地保护基本国策具有积极意义。尽管我国制定了一系列具有中国特色的耕地保护制度,耕地保护的实效并不乐观。我国新时期耕地保护策略明确了构建具有中国特色的耕地保护社会机制的改革方向和回归了耕地占补平衡的产能本质。但存在有耕地保护社会氛围尚未真正形成、建设占用耕地粗放利用现象依然存在、土地整治对耕地的提质改造功能未充分发挥、农户耕地保护积极性尚未充分调动、土壤污染现象较为突出等主要问题。因此,为落实《意见》、切实提升耕地保护效果,针对当前存在的问题,提出树立科学的耕地保护理念,构建全国层面的耕地保护社会共同责任机制;开展建设用地供给侧改革,减少建设对耕地的占用;推行生态化土地整治,提升土地整治的耕地提质效果;充分调动农户的耕地保护积极性,培育耕地保护的主体;加强土壤健康建设,强化耕地产能之本等对策建议。

关键词：耕地保护实效;社会共同责任机制;耕地占补的产能平衡;对策建议;中发〔2017〕4号

中图分类号：F301 **文献标识码：**A **文章编号：**1000-0275(2018)01-0001-08

Improving the effectiveness of the protection of farmland in the new era of China

CHEN Mei-qi, LIU Tao-ju

(The Research Center on Rural Land Resources Use and Protection, Jiangxi Agricultural University, The Key Laboratory of Poyang Lake Basin Agricultural Resources and Ecology, Nanchang, Jiangxi 330045, China)

Abstract : Farmland protection is the basic national policy to realize the sustainable development of society and economy in China. Improving farmland protection effectiveness has positive significances for the implementation of the basic national policy of farmland protection according to the strategy of farmland protection in the new era based on “the opinions on strengthening farmland protection and improving the balance between occupation and compensation of farmland” (Central Document No. 4 in 2017). Although a series of farmland protection policies have been formulated, the farmland protection effectiveness was not optimistic. The strategy of farmland protection in the new era is to construct the social mechanism of farmland protection and the return of the productive capacity balance of farmland requisition-compensation. By examining the main problems restricting farmland protection effects, this paper found that the social atmosphere of farmland protection has not really been formed, the extensive use of occupied farmland still exists, land reclamation has not fully played the role of land upgrading and transformation, farmers’ enthusiasm for farmland protection has not yet been fully mobilized, and soil pollution phenomenon was more prominent. To improve farmland protection effectiveness, this paper provides some countermeasures and suggestions as follows: to establish a nationwide social responsibility mechanism for farmland protection, to reform the construction land supply policy and reduce the occupied farmland construction, to implement ecological land consolidation and improve the quality of farmland, to fully mobilize the enthusiasm of farmers to farmland protection and farmland protection behaviors, and to strengthen the construction of soil health.

Key words : farmland protection effectiveness; social common responsibility mechanism; the productive capacity balance of farmland requisition-compensation; countermeasures and suggestions; Central Document No. 4 in 2017

基金项目：国家自然科学基金项目(71473112);江西省高校人文社会科学研究项目(JD17067);江西现代农业及其优势产业可持续发展的决策支持协同创新中心项目(2015WT05)。

作者简介：陈美球(1967-),男,江西石城人,博士,教授,博导,主要从事农村土地资源管理研究, E-mail: cmq12@mail.jxau.edu.cn, cmq12@263.net; 刘桃菊(1965-),女,江西湖口人,教授,主要从事农村经济研究, E-mail: ltj06@163.com, Liutj@mail.jxau.edu.cn。

收稿日期：2017-11-13, **接受日期：**2017-11-29

Foundation item: National Natural Science Foundation of China (71473112); Philosophy and Social Sciences Program for Jiangxi Universities (JD17067); Jiangxi Modern Agricultural Cooperative Innovation Program (2015WT05).

Corresponding author: CHEN Mei-qi, cmq12@mail.jxau.edu.cn, cmq12@263.net.

Received 13 November, 2017; **Accepted** 29 November, 2017

作为世界上的第一人口大国,面对人多地少的基本国情,加强保护耕地,不仅对于实现我国社会经济可持续发展至关重要,也对于保障世界粮食安全、稳定国际粮食价格具有重要战略意义。虽然国家明确提出要实行“世界上最严格的耕地保护”制度,但耕地保护的实效并不乐观,特别是耕地质量与生态保护现状已成为了制约我国粮食安全和农产品安全最主要的因素之一,如何提高耕地保护实效已成为贯彻耕地保护基本国策、实现我国社会经济可持续发展的一项基础性课题。

多年来,学术界针对耕地保护效果提升这一主题开展了较为广泛的研究。不同学者从不同的研究角度分析了造成我国耕地保护效果不佳的原因,并相应提出了对策。如刘彦随和乔陆印^[1]提出要形成耕地资源四大属性(数量、质量、生态和用途),三种价值(经济价值、社会价值和生态价值),两大战略(严格保护和占补平衡)的“432”认知范式,确立“数量、质量、生态(品质)、空间和时间”的“全要素”耕地保护体系,创新形成耕地保护价值补偿制度和完善耕地占补平衡制度。杜亚敏等^[2]提出要推行从“平面扩张”向“内部挖潜”转变的城镇土地配置观、强化耕地数量和质量占补平衡、大力开展土地整治、探索耕地保护区域补偿机制和耕地合理休耕。赵小凤等^[3]则强调必须构建耕地保护共同责任机制,并提出了构建共同责任机制的思路。金晓斌等^[4]以江苏省为例,通过虚拟仿真实验模拟不同新增费征收标准情景下的耕地保护效果,认为新增费的耕地保护效果尚不显著,应进一步完善相关政策,以提升耕地保护效果。张一鸣^[5]认为,传统的行政命令式耕地保护模式无法应对灵活多变的市场,应向以经济激励为核心的耕地保护制度转型,完成土地要素由计划配置向市场配置的转变,保证经济运行和土地资源双重可持续发展,实现耕地保护的目标。郭珍^[6]提出应考虑地方政府在耕地保护制度实施过程中的策略选择,从数量、质量和生态协调视角评价中国耕地保护制度的实施绩效,要合理界定耕地保护中政府与市场的边界。陈美球等^[7]针对当前耕地占补平衡政策落实中存在的种种问题,提出了完善耕地占补平衡政策的对策建议。Lichtenberg 和 Ding^[8]在从粮食生产保障对我国耕地保护政策的实施效果进行评估的基础上,提出必须加强土地配置制度的改革来改变当前耕地保护效果不佳的问题。Wang 等^[9]通过对浙江省的实践总结,提出应推行发展权转移(TDR)来提高耕地保护效果。尽管学者从自身的研究角度提出了提

升耕地保护实效的对策建议,但耕地保护是一个系统工程,需要全社会的共同参与,同时应根据时代发展的新要求,及时形成一个完整的耕地保护政策体系。

2017年中共中央 国务院出台了《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》(中发〔2017〕4号),《意见》确定了我国新时期耕地保护的目标任务,提出了加强和改进耕地保护的总体要求和政策措施,成为了构建中国特色耕地保护机制的一个纲领性文件^[10]。陈美球基于《意见》主要内容从耕地保护的改革方向^[11]、完善耕地保护机制^[12]等进行了初步分析。“三分政策,七分落实”,只有通过落实成为现实,才能体现《意见》的价值所在。因此,本文在系统梳理改革开放以来我国耕地保护政策及其实施效果的基础上,针对新时期耕地保护策略,客观分析影响我国耕地保护效果的主要问题,探讨提升耕地保护效果的对策建议,进而促进《意见》的切实落实。

1 我国耕地保护政策的梳理与实施效果

改革开放以来,我国先后制定了基本农田保护制度、“米袋子”省长负责制和“菜篮子”市长负责制、“耕地总量动态平衡”等具有中国特色的耕地保护制度。

1.1 基本农田保护制度

1988年第一块基本农田保护区在湖北省荆州市监利县的周老嘴镇诞生。1989年6月原国家土地管理局和农业部联合在荆州召开了全国基本农田保护区现场会,标志着基本农田保护制度的建立。1994年国务院出台了《基本农田保护条例》,把基本农田划分为一级和二级;1998年对《基本农田保护条例》进行了修订,对基本农田保护制度作出了明确的规范,取消了一级和二级基本农田的划分。2008年十七届三中全会提出“永久基本农田”的概念,以强调基本农田的永久性保护。2014年国土资源部、农业部联合下发《关于进一步做好永久基本农田划定工作的通知》,要求将城镇周边、交通沿线现有易被占用的优质耕地优先划为永久基本农田,即先完成城市周边永久基本农田划定。2016年国土资源部、农业部联合下发《关于全面划定永久基本农田实行特殊保护的通知》,要求全面完成全域永久基本农田的划定,将全国1.03亿 hm^2 基本农田保护任务落实到用途管制分区,实现上图入库、落地到户,实行特殊保护。

基本农田保护制度的实施,一是进一步宣传了

耕地保护的基本国策，提高了全民耕地保护意识，特别是明确了不低于80%的全国基本农田保护率的刚性要求；二是深刻影响和丰富了土地管理制度，成功探索了建设用地区、永久基本保护区的分区规划控制，为土地用途管制制度的确立提供了经验^[13]；三是在对永久基本农田实行特殊保护的基础上，加大了对永久基本农田基础设施建设的投入，提升了耕地质量，推动了耕地资源的可持续利用。

1.2 “米袋子”省长负责制和“菜篮子”市长负责制

进入20世纪90年代后，一方面全国粮食总产量起伏不定，徘徊不前。1990年全国粮食总产量为44 624万t，1991年43 592万t，1992年44 266万t，1993年45 644万t，1994年44 460万t；另一方面，区域粮食供求关系由“南粮北调”变为“北粮南运”，长三角和珠三角地区由粮食调出区演变为粮食调入区。1994年12个沿海地区中有9个地区粮食减产，共减产695万t，占全国粮食减产总量的57.9%以上。为此，1995年《政府工作报告》中强调要坚持“米袋子”省长负责制和“菜篮子”市长负责制。其主要内容是：以省区为区域范围行政首长负责制，要求各地努力实现粮食的供求平衡和粮食市场的相对稳定，具体包括稳定生产，稳定粮源，稳定储备，逐步建立粮食储备制度和稳定市场；以市为单位，构建蔬菜生产基地。

“米袋子”省长负责制和“菜篮子”市长负责制的出台，增强了省一级政府和领导对粮食生产和耕地保护的高度责任感，各级政府在努力增产粮食的同时，注意解决制约粮食生产发展的一些较深层次问题，如多渠道增加农业投入，兴修水利，改善粮食生产条件，提高粮食生产能力；调动和保护好农民的种粮积极性，不少地方实行了定购粮价外补贴政策或粮肥挂钩政策^[14]。

1.3 耕地总量动态平衡

进入20世纪90年后，我国人均耕地逐年减少的趋势依然明显。1994年莱斯特·布朗发表了《谁来养活中国？》，在世界上引起了巨大的反响^[15]。面对国际社会的疑虑，中国政府多次郑重承诺中国能靠自己养活，并于1996年发表《中国的粮食问题》，中央政府首次向世界宣布要实施耕地总量动态平衡政策。

耕地占补平衡制度是国家落实耕地总量动态平衡战略的一项具体措施，要求建设占用多少耕地，占用单位就要负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地，没有条件开垦的，应依法缴纳耕地开垦费。明确耕地占补平衡是占用耕地单位和个人的

法定义务。具有要求由“先占后补”、“边占边补”发展为现在的“先补后占”、“占水田补水田”。耕地占补平衡制度的实施，在约束建设用地对耕地的占用方面，发挥了巨大作用，从根本上有效遏制了耕地锐减的态势。但是，由于“占优补劣”的现象普遍，大量城镇周围和交通沿线的良田沃土被占，而补充的耕地则主要集中在自然条件和灌溉条件较差的边远丘陵山区或保水保肥条件差的“四荒地”，限制因素较多的劣质低产田^[16]。同时，由于农业面源污染等耕地地力下降的问题加剧，导致我国耕地质量在不断下降，耕地安全生产能力面临挑战。

2 新时期我国耕地保护策略

《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4号）的出台，是我国耕地保护史上具有里程碑的大事，是新时期我国落实最严格耕地保护制度的具体举措。《意见》一方面，坚持目标导向，针对耕地保护目标，围绕实现耕地数量、质量和生态“三位一体”保护，系统提出了加强耕地管控性、建设性和激励约束性多措并举保护政策，进一步增强政策的系统性、协同性和可操作性，推动耕地保护制度和政策更加定型和成熟；另一方面，坚持问题导向，针对耕地占补平衡中“占优补劣”突出问题，坚持统筹协调与差别化管理相统一，改进耕地占补平衡政策，完善耕地保护补偿机制和耕地保护责任目标考核机制，推动耕地保护权责利相统一，更加广泛地调动各方面保护耕地的主动性和积极性。

2.1 《意见》的主要内容

《意见》的主要内容包括3个方面：

一是加强土地规划管控和用途管制，从严控制建设占用耕地特别是优质耕地；强化永久基本农田特殊保护，严禁通过擅自调整县乡规划规避占用永久基本农田的审批；以节约集约用地缓解建设占用耕地压力，促进新增建设不占或尽量少占耕地。

二是完善耕地占补平衡责任落实机制，建设用地单位必须履行补充耕地义务，地方各级政府负责落实补充耕地任务。按照“以县域自行平衡为主、省域内调剂为辅、国家适度统筹为补充”要求，改进并规范耕地占补平衡管理。通过大规模建设高标准农田、实施耕地质量保护与提升行动、统筹推进耕地休养生息、加强耕地质量调查评价监测，大力推进耕地质量建设和保护。

三是加强对耕地保护责任主体的补偿激励，实行跨地区补充耕地利益调节，运用经济手段调动农

村集体经济组织和农民保护耕地积极性。严格对地方政府落实耕地保护责任的监督考核,强化地方政府保护耕地的主体责任和有关部门的监管责任,构建“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的耕地保护共同责任机制,把最严格的耕地保护制度落到实处。

《意见》提出了新时期我国耕地保护策略,其核心是明确了构建具有中国特色的耕地保护社会机制的改革方向和回归了耕地占补平衡的产能本质。

2.2 明确了构建具有中国特色的耕地保护社会机制的改革方向

耕地保护具有强烈的经济正外部性,是全社会的共同责任,实行社会化扶持已成为世界各地的惯例^[17]。《意见》强调我国耕地保护也是全社会责任,要逐渐构建具有中国特色的耕地保护社会机制。

一是树立数量、质量和生态“三位一体”的耕地保护观。在传统的耕地数量、质量保护的基础上,《意见》明确把生态保护列入耕地保护的内容,既是对确保耕地自身生态系统良性循环的重视,也是对耕地为社会提供巨大生态功能的充分认可,无论是耕地表现出对水、空气的净化功能,还是其特有的农耕生态文化,都被全社会共享,因此,耕地保护不只是耕地所在地的义务,而是全社会共同的责任,从而明确了构建耕地保护社会机制的重要理论支撑。

二是不让耕地保护者吃亏。《意见》提出整合涉农资金,实行耕地保护的责任奖、补,特别是规定跨省补充耕地资金收取标准应包括补充耕地成本、资源保护补偿和管护费用等,这些费用在耕地保护地,不仅可用于现有耕地的提质改造、耕地开发与新增耕地的地力培育、农田基础设施的维护和保护性耕种的激励等耕地保护上,也可用于当地的农村经济社会发展,这是对耕地保护地放弃非农发展权的一种经济补偿,可有效地缓解当前“保护耕地就是维系贫困”的尴尬局面,并将推动耕地保护补偿机制的建立^[18],不让承担耕地保护的地区和农民吃亏。

三是明确了永久基本农田的特殊保护要求。《意见》针对永久基本农田制定了一系列特殊保护措施,如规定城乡建设、基础设施和生态建设等相关规划的编制,应与永久基本农田布局充分衔接,原则上不得突破永久基本农田边界,已经划定的城市周边永久基本农田绝不能随便占用;明确涉及占用永久基本农田的用地预审应由国土资源部负责;对永久基本农田占用,项目建设单位应按照当地耕地开垦

费最高标准的两倍交纳等。

四是提出了具有可操作性的耕地占补平衡系列措施。《意见》在明确“少占、补足、管好”占补平衡思路的基础上,围绕耕地产能的本质内涵,制定了一系列的实施措施。如明确建设用地单位是耕地占补平衡的责任主体,可选择自行补充或交纳耕地开垦费方式;土地整治是落实补充耕地任务的主要途径,主要通过耕地质量提升,而不是耕地开发来实现耕地占补的产能平衡;明确由政府统筹耕地补充,鼓励多途径补充耕地;确有困难难以实现占补平衡任务的地区,可通过向中央财政上交耕地开垦费申请国家统筹;严格补充耕地的验收和加强耕地质量的年度监督更新等。

2.3 回归耕地占补平衡的产能本质

《意见》中耕地占补平衡管理最根本的改进就是强调耕地的产能平衡,回归到了耕地占补平衡的本质。占补平衡政策制定的初衷就是要维持耕地生产能力的平衡,而产能是维持耕地生产能力的根本。《意见》明确要根据所占用的耕地数量、质量和生态损失来确定需要补充的耕地。耕地占补平衡的产能本质回归,将有助于提升耕地占补平衡政策的实施效果。

一是能从根本上遏制“占优补劣”。目前之所以普遍存在“占优补劣”的现象,与现行“重数量、轻质量”的占补平衡实施思路密切相关,由于缺乏耕地农产品生产能力上占补平衡的可操作实施措施,不少地方只是追求耕地数量上的形式占补平衡。耕地产能平衡的具体规定,将从根本上遏制“占优补劣”现象的出现。

二是有利于形成“不占或少占耕地、能占劣地不占好地”经济倒逼机制。成本是建设单位在耕地占用决策中最重要的一个因素,目前简单以数量决定建设占用耕地的成本,难以真实反映耕地被侵占的实际损失,无法发挥出占补政策对占用耕地产能的调控作用。《意见》明确规定用地单位应依据所占耕地数量、质量和生态损失来确定交纳的补充耕地开垦费,这就意味着占用同等数量优质耕地需交纳的耕地开垦费要远远高出占用劣等耕地,势必真正对建设单位形成“不占或少占耕地、能占劣地不占好地”的经济倒逼机制。

三是有利于改过度依赖开发补充耕地为以耕地提质改造为主。在追求耕地数量平衡的目标导向下,人们就把土地开发作为耕地补充的主要途径。然而我国可供开垦的宜耕地后备资源日益枯竭,一些地方为追求耕地面积数量上的平衡,就忽视了土地开

发对生态环境的影响。《意见》明确了耕地产能的占补平衡，使耕地补充不只是数量补充一个环节，而是产能的长期培育和维持，而违背自然规律的耕地开垦难以达到这个要求，这必将促使耕地补充工作转向现有耕地的提质改造上，如中低产田改造、高标准农田建设等，这与我国农业现代化建设方向是一致的。

3 制约我国耕地保护实效的主要问题

3.1 耕地保护的社会氛围尚未真正形成

除了农产品具备明显的排他性，完全归生产者所有外，耕地的粮食生产保障对社会的稳定作用以及对水与空气的净化、农田文化等非生产性功能表现出强烈的正外部性，供全社会分享，且表现出代内外部性、代际外部性和空间区域延伸性的突出特征。耕地保护关乎着国泰民安和社会可持续发展，是全社会的责任。然而，我国公众对耕地的社会和生态功能的认识普遍缺乏，表现出公众耕地保护意识的淡薄，远远没有形成耕地保护的社会氛围。特别是作为耕地直接管理者的地方政府，在“土地财政”和以GDP为主导的绩效考核驱动下，在耕地保护上不断与中央政府进行博弈^[19]，并与中央政府在耕地保护目标上形成巨大反差，现实中的耕地侵占带着浓厚地方政府行为色彩。

3.2 建设占用耕地粗放利用现象依然存在

各类各项建设对耕地的侵占是耕地保护的最大威胁因素，城镇化、工业化的推进不可避免地要占用一定的耕地资源，但必须确保用地的节约集约。然而新增建设用地利用效率不高是当前我国土地利用中的一个突出问题，“批而未用”就是其中的典型^[20]。“批而未征”、“征而未供”、“供而未用”等“批而未用”现象不仅在报批环节投入了大量的前期成本，更侵占了宝贵的耕地资源，不少耕地被征用后进行了“三通一平”的基础建设，却长期闲置不用。造成“批而未用”等新增建设用地利用效率不高的原因是多方面的，但最主要的是新增建设用地的供应机制的不完善，难以达到批地、供地和用地的无缝对接。目前，除单独选址项目外，城镇用地都采取“批量”报地、“零售”用地的形式，地方政府存在“先从锅里捞到碗里再说”的思想，积极争取建设用地计划，尽可能多报批建设用地。

3.3 土地整治对耕地的提质改造功能未充分发挥

土地整治作为改善生产、生活条件和生态环境的土地利用结构优化工程，无论是耕地数量的增加，还是耕地质量的提升、生态的改善，都应成为实现

我国耕地占补平衡的最主要途径。然而，当前的土地整治并没有充分发挥出对耕地提质改造应有的作用^[21]。一是“重数量、轻生态”，耕地质量提升不够科学。不少地方过分追求土地整治的新增耕地面积，甚至个别地方曾经明确规定出地率是衡量项目能否立项的重要指标，结果导致所有坑塘水面和湿地都开垦成耕地，农田基础设施过分追求水泥的硬化，破坏了区域的景观异质性和生物多样性。二是“重工程、轻管理”，影响了土地整治效果。土地生态整治不是单纯的技术问题，而是一个典型的系统工程，尤其是在实行家庭承包责任制的现阶段。比如以高标准农田建设为主要内容的农田整治，基层调研发现，农户间的协调难度大、标准田块难以维持、农田基础设施后期管护缺乏机制，才是影响建设效果的主要问题。

3.4 农户耕地保护积极性尚未充分调动

作为耕地的实际耕种者，农户是耕地质量和生态保护的关键主体。这是因为耕地质量、生态与种植作物的品种、耕作制度选择、化肥与农家肥的施用、农药的使用、甚至农田灌溉方式都密切相关，而这些都是农户的直接行为。然而，当前我国农户虽然认可自身在耕地保护中的作用，但普遍缺乏主动性和动力，特别是在耕地质量保护投入上，有愿望而无实际行动，耕地保护的积极性并不高^[22]。影响农户耕地保护积极性不高的最主要的原因就是耕地经营经济效益低。在耕种0.33 hm²农田一年的经济收入还不如打工一个月收入的普遍现象下，“保护耕地”与“维持贫穷”已成为当前农户普遍的矛盾心态。加上农村劳动成本的日益上涨，农村传统的精耕细作、合理的种养轮作和农家肥的施用不断减少，已成为导致我国耕地质量下降的一个重要因素。

3.5 土壤污染现象较为突出

把饭碗牢牢端在自己手上，且碗里装的应是安全和放心的粮食，这是我国耕地保护的底线，而健康的土壤才能生产出安全的粮食。2014年环境保护部和国土资源部发布的《全国土壤污染状况调查公报》表明，我国土壤环境状况总体不容乐观，部分地区土壤污染严重，耕地土壤环境质量堪忧。造成土壤污染的人为原因主要是工矿业污染排放和农业面源污染，而化肥的大量施用和肥料利用效率偏低是农业面源污染的原因之一^[23]。据报道，1980—2015年我国粮食单产水平提高了56%，而化肥投入量增长了225%；同期，德国、法国等发达国家粮食单产水平提高了51%—52%，而化肥投入量则减少了31%—47%^[24]。

4 提升我国耕地保护实效的对策建议

4.1 树立科学的耕地保护理念, 构建全国层面的耕地保护社会共同责任机制

一是加大耕地社会生态功能的宣传, 普及“数量、质量和生态”三位一体的耕地保护观。应加大耕地社会生态功能的宣传力度, 让人们认识到耕地保护关呼着国泰民安和社会可持续发展, 形成人人自觉保护耕地的社会氛围。同时, 应重视耕地的人文保护, 因为融入了人类文明的耕地才能为人们提供农耕文化、农村独特景观等功能, 特别是为正在日益兴起的农村休闲产业发展创造机会。

二是在国家层面实行耕地保护的经济补偿, 构建耕地保护的社会共同责任机制。耕地空间分布的不均衡性以及耕地利用比较利益低等因素, 导致耕地保护越多、生产粮食越多的地区, 失去的非农发展机会越多, 付出的耕保成本越高。应把责任上升到全国层面, 由整个社会来分摊成本, 体现耕地保护的公平。

4.2 开展建设用地供给侧改革, 减少建设对耕地的占用

一是改革建设用地的供地机制, 保证新增建设用地的节约集约利用。要在规划管控上突出节约集约用地, 改革现行的建设项目供地制度, 防止新的低效和闲置用地的产生, 特别是严防“批而未用”。要从总量调控、区域调控和分类调控 3 个方面调控土地供应, 实现有限的土地资源在各区域、各行业间的节约利用; 积极探索长期租赁、先租后让和租让结合的用地方式, 杜绝企业随意扩大用地规模的需求。

二是回归建设用地单位的耕地占补平衡责任主体, 坚持产能为耕地占补的核心, 切实发挥占补平衡政策对建设占用耕地的调控作用。要改变建设用地单位并不直接承担耕地的补充任务的现象, 回归建设用地单位的耕地占补平衡责任主体和国土部门行使耕地保护监管的本位职能, 建立以占用耕地产能和耕地社会保护成本为依据的耕地开垦费核算机制, 引导建设项目少占耕地。

4.3 推行生态化土地整治, 提升土地整治的耕地提质效果

一是把生态理念贯穿于土地整治始终。从设计、施工, 到后期管护的每个环节, 都要把生态需求融于其中, 比如沟渠和生产道等农田基础设施, 不宜过分追求水泥的硬化, 应给青蛙和蚯蚓等生物留有栖身之地, 以及化肥农药使用时的逃生通道和避难

场所, 实现生物多样性保护工程与土地平整工程、农田水利工程和道路交通工程的相互融合。

二是坚持土地整治的生态系统整体观, 因地制宜地推行生态化技术。不仅要遵循“山水林田湖草”生命共同体的客观规律, 还要追求“田、沟、路、林、渠”的耕地生态系统整体协调, 把耕作层地力的培育与提升、农田水环境的保护、污染土壤的修复和耕作生产条件的改善统筹在一起, 实现耕地生产与生态功能的协调统一^[25]。不同地域条件环境下的耕地生态系统有其自身的明显特征, 耕地生态系统的潜在威胁因素不同, 镶嵌在青山绿水之间的耕地也蕴含着独有的农耕文化气息与人文特征。应科学诊断不同地域条件下耕地生态系统的主要潜在威胁因素, 针对当地的农耕文化, 有针对性研发相应的生态化整治技术。

三是推进配套制度的创新。包括创新经营权流转机制, 避免整治区田块的再次细碎化; 创新承包地分配制度, 积极探索按区位和产能进行成片分配的方法; 创新农田基础设施后期生态管护, 加强农田基础设施的日常维护与管理。同时, 要创新土地整治运行机制, 改变“各投其资, 各负其责, 各司其职, 各记其功”的现状, 实现部门间的协同, 聚合项目资金, 形成土地整治合力。

4.4 充分调动农户的耕地保护积极性, 培育耕地保护的主体

一是进一步加大对“三农”扶持力度, 优化城镇化环境, 加速耕地流转的进程。保证农户耕地耕种能获得应有经济报酬是对他们耕地保护行为的最根本支持。国家应进一步加大对“三农”扶持力度, 确保农民生产的经济效益, 从而提高农民耕地生产的积极性。人均耕地越少, 家庭耕地规模就越小, 人们进行耕地保护性投入的概率就越低^[26]。实现经营权的流转是解决家庭承包责任制分散承包与现代农业规模经营之间矛盾的必由之路, 也是实现耕地利用中保护的重要方式。针对转移农民市民化难是目前影响耕地流转的一个最主要因素^[27-28], 优化城镇化环境, 实现转移农民的市民化, 促进经营权流转的长久化, 实现城镇化、农业现代化与耕地保护的“多赢”。

二是加快农村社会保障制度建设, 促进农村土地由保障功能向资本功能转变。对土地不同功能的定位, 密切影响着人们对土地利用的心态、行为和土地利用效果^[29]。在承包地对农户的生存等社会保障功能未能得到替代之前, 农户不会也不敢轻易放弃承包地经营权, 难以实现长期稳定的流转。因此,

要加快城乡一体化社会保障制度建设步伐,使得土地不再是农民最主要的生活保障,促进农村土地由保障功能向资本功能转变。

三是加强农村集体经济组织建设,培育对农户耕地保护的监管主体。作为集体土地所有者的村集体经济组织,沿袭了传统的村落历史脉络,具有地域与血缘的先天性特征,村民与村落的发展和村集体经济组织的兴衰荣辱与共,已成为了我国农村社会发展的基本“生命共同体”^[30],对保护区域内耕地具有义不容辞的责任,并在协调个人与集体利益、局部与整体利益矛盾中具有得天独厚的优势。因此,应改变村集体经济组织有法律地位无法人地位的现状,加强农村集体经济组织建设,培育对农户耕地保护的监管主体,也可破解农田公共基础设施管护的现实难题。

4.5 加强土壤健康建设,强化耕地产能之本

一是正确诊断威胁我国土壤健康的主要因素,在客观评估土壤健康状态的基础上,制定科学的对策措施。土壤酸化、次生盐渍化、土壤污染和水土流失都是影响土壤健康的主要表现,但不同地域环境制约土壤健康的因素与表现不同。因此,应全面开展我国的土壤健康体检与病因诊断,系统掌握威胁我国土壤健康的种种潜在因素,制定相应的对策措施。

二是完善管理制度,防止土壤退化和污染。土壤健康受损,特别是重金属污染和农业面源污染,其危害并不比空气污染和水污染轻,而治理难度更大。要着眼于以防为主,加强土壤环境监督管理^[31],统筹好土壤资源保护与经济建设、肥力维护与农业持续发展、土壤生态建设与生物多样性保护、土壤环境污染与人居环境安全的关系,坚持土壤利用与土壤保护同步。建议把耕地保护归入国家惠农政策的目标设计之中,制定农业面源污染防控等耕地质量保护激励对策,实现惠农政策与耕地保护二者目标取向的共赢。

参考文献:

- [1] 刘彦随,乔陆印.中国新型城镇化背景下耕地保护制度与政策创新[J].经济地理,2014,34(4):1-6.
Liu Y S, Qiao L Y. Innovating system and policy of arable land conservation under the new-type urbanization in China[J]. Economic Geography, 2014, 34(4): 1-6.
- [2] 杜亚敏,王昊,陈正.浅议当前耕地保护的制约因素及破解途径[J].国土资源情报,2016(1):23-27.
Du Y M, Wang H, Chen Z. Discussions on constraints and resolutions of China's cultivated land protection[J]. Land and Resources Information, 2016(1): 23-27.
- [3] 赵小凤,黄贤金,钟太洋,等.耕地保护共同责任机制构建[J].

农村经济,2011(7):19-22.

- Zhao X F, Huang X J, Zhong T Y, et al. Cultivated land protection mechanism for building shared responsibility[J]. Rural Economy, 2011(7): 19-22.
- [4] 金晓斌,丁宁,唐健,等.新增建设用地土地有偿使用费征收标准调整对耕地保护效果影响的计量分析——以江苏省为例[J].地理科学,2011,31(7):817-822.
Jin X B, Ding N, Tang J, et al. Protecting cultivated land of standard changes for new construction land compensation fee: A case study on Jiangsu Province, China[J]. Scientia Geographica Sinica, 2011, 31(7): 817-822.
- [5] 张一鸣.耕地保护制度的转型与对策研究——构建以经济激励为核心的耕地保护[J].中国农业资源与区划,2014,35(3):26-31.
Zhang Y M. Study on the transformation and countermeasures of cultivated land protection system—Construction of the incentive system of protection of cultivated land[J]. Journal of China Agricultural Resources and Regional Planning, 2014, 35(3): 26-31.
- [6] 郭珍.中国耕地保护制度:实施绩效评价、实施偏差与优化路径[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2017,50(1):64-68,159.
Guo Z. The cultivated land protection system of China: Implementation performance evaluation, implementation deviation and optimization methods[J]. Journal of Zhengzhou University (Philosophy and Social Sciences Edition) 2017, 50(1): 64-68, 159.
- [7] 陈美球,刘桃菊,吴萍.耕地占补平衡政策落实的现实困境与完善对策[J].中州学刊,2016(5):50-53.
Chen M Q, Liu T J, Wu P. Practical difficulties and countermeasures of implementation of cultivated land requisition—Compensation balance policy[J]. Academic Journal of Zhongzhou, 2016(5): 50-53.
- [8] Lichtenberg E, Ding C. Assessing farmland protection policy in China[J]. Land Use Policy, 2008, 25(1): 59-68.
- [9] Wang H, Tao R, Wang L L, et al. Farmland preservation and land development rights trading in Zhejiang, China[J]. Habitat International, 2010, 34(4): 454-463.
- [10] 董祚继.新时期耕地保护的总方略[J].中国土地,2017(2):8-11.
Dong Z J. The general strategy of cultivated land protection in the new period[J]. China Land, 2017(2): 8-11.
- [11] 陈美球.耕地保护的本质回归[J].中国土地,2017(4):12-14.
Chen M Q. The essential regression of cultivated land protection[J]. China Land, 2017(4): 12-14.
- [12] 陈美球.完善耕地保护机制,构建生态粮仓的对策思考[J].上海国土资源,2017,38(1):1-3
Chen M Q. Measures to perfect protection of cultivated land and construct an ecological granary[J]. Shanghai Land and Resources, 2017, 38(1): 1-3.
- [13] 钟太洋,黄贤金,陈逸.基本农田保护政策的耕地保护效果评价[J].中国人口·资源与环境,2012,22(1):90-95.
Zhong T Y, Huang X J, Chen Y. Arable land conversion effects of basic farmland protection policy[J]. China Population, Resources and Environment, 2012, 22(1): 90-95.
- [14] 张红宇,黄其正,颜榕.“米袋子”省长负责制评述[J].中国农村经济,1996(5):23-27.

- Zhang H Y, Huang Q Z, Yuan L, Comment on the provincial responsibility system of “rice bag”[J]. Chinese Rural Economy, 1996(5): 23-27.
- [15] Lester Brown. Who will feed China: Wake-up call for a small planet[R]. New York: W. W. Norton & Company, 1995.
- [16] 田孟. 耕地占补平衡的困境及其解释——基于国家能力的理论视角[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2015, 15(4): 122-130, 135.
- Tian M. Dilemma of the cultivated land requisition-compensation balance policy and its explanation: Based on the theoretical perspective of national capacity[J]. Journal of Nanjing Agricultural University (Social Sciences Edition), 2015, 15(4): 122-130, 135.
- [17] Nickerson C, Daniel H. Protecting rural amenities through farmland preservation programs[J]. Agricultural and Resource Economics Review, 2003, 32(1): 129-144.
- [18] 赵凯, 张瑞, 曹慧. 耕地保护补偿资金运行机制研究[J]. 农业现代化研究, 2015, 36(6): 960-967.
- Zhao K, Zhang R, Cao H. Study on the operating mechanism of economic compensation fund for cultivated land protection[J]. Research of Agricultural Modernization, 2015, 36(6): 960-967.
- [19] 李边疆, 王万茂. 地方政府的博弈行为与耕地保护——一个基于公共物品私人供给模型的分析框架[J]. 中国软科学, 2006(4): 39-45.
- Li B J, Wang W M. The game behaviors of local governments and cultivated land protection—An analytic framework based on the model for private supply of public goods[J]. China Soft Science, 2006(4): 39-45.
- [20] 裘双双, 岳文泽. 县域批而未用土地的监测研究[J]. 中国土地科学, 2016, 30(2): 31-40.
- Qiu S S, Yue W Z. The monitoring of approved but unused land at county level[J]. China Land Sciences, 2016, 30(2): 31-40.
- [21] 严金明, 夏方舟, 杨丹凤. 新型城镇化背景下中国土地整治的转型发展研究[J]. 土地经济研究, 2014(1): 21-32.
- Yan J M, Xia F Z, Yang D F. Research on the transformation development of land consolidation under the background of new-type urbanization in China[J]. Journal of Land Economics, 2014(1): 21-32.
- [22] 陈美球, 周丙娟, 邓爱珍. 当前农户耕地保护积极性的现状分析与思考[J]. 中国人口·资源与环境, 2007(1): 114-118.
- Chen M Q, Zhou B J, Deng A Z. Thinking on farmer's initiative on cultivated land protection[J]. China Population, Resources and Environment, 2007(1): 114-118.
- [23] 陈能场, 郑煜基, 何晓峰, 等. 《全国土壤污染状况调查公报》探析[J]. 农业环境科学学报, 2017, 36(9): 1689-1692.
- Chen N C, Zhen Y J, Hen X F, et al. Analysis of the bulletin of national soil pollution survey[J]. Journal of Agro-Environment Science, 2017, 36(9): 1689-1692.
- [24] 刘永红, 叶顺法, 许晨昊, 等. 农业面源污染对耕地土壤环境造成的危害[J]. 中国农业信息, 2016(6): 100-103.
- Liu Y H, Yue S F, Xu C H, et al. Harm of agricultural non-point source pollution to soil environment of cultivated land[J]. China Agricultural Information, 2016(6): 100-103.
- [25] 郑宛琪, 朱道林, 汤怀志. 中国土地整治战略重塑与创新[J]. 农业工程学报, 2016, 32(4): 1-8.
- Yun W Q, Zhu D L, Tang H Z. Reshaping and innovation of China land consolidation strategy[J]. Transactions of the Chinese Society of Agricultural Engineering, 2016, 32(4): 1-8.
- [26] 陈美球, 冯黎妮, 周丙娟, 等. 农户耕地保护性投入意愿的实证分析[J]. 中国农村观察, 2008(5): 23-29.
- Chen M Q, Heng L N, Zhou B J, et al. Empirical study on the farm households' protection investment desire[J]. China Rural Survey, 2008(5): 23-29.
- [27] Chen M Q, Zhong T Y, Zhou B J, et al. Empirical research on farm households' attitude and behaviour for cultivated land transferring and its influencing factors in China[J]. Agricultural Economics, 2010, 56(9): 409-420.
- [28] 钱龙, 钱文荣, 郑思宁. 市民化能力、法律认知与农村宅基地流转——基于温州试验区的调查与实证[J]. 农业经济问题, 2016, 37(5): 59-68, 111-112.
- Qian L, Qian W R, Zheng S N. Ability to be citizenship, legal awareness and housing land circulation: Based on the investigation and empirical test of Wenzhou experimental district[J]. Issues in Agricultural Economy, 2016, 37(5): 59-68, 111-112.
- [29] 陈美球, 周丙娟, 徐安庆. 适时促进农村土地由保障功能向资本功能的转变[J]. 江西农业大学学报(社会科学版), 2005, 4(4): 16-17.
- Chen M Q, Zhou B J, Xu A Q. Promoting the transfer of rural land's function from security to capital[J]. Journal of Jiangxi Agricultural University (Social Sciences Edition), 2005, 4(4): 16-17.
- [30] 陈美球, 廖彩荣. 农村集体经济组织: “共同体”还是“共有体”?[J]. 中国土地科学, 2017, 31(6): 27-33.
- Chen M Q, Liao C L. Rural collective economic organization: “Community” or “common body”?[J]. China Land Sciences, 2017, 31(6): 27-33.
- [31] 庄国泰. 我国土壤污染现状与防控策略[J]. 中国科学院院刊, 2015, 30(4): 477-483.
- Zhuang G T. Current situation of national soil pollution and strategies on prevention and control[J]. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2015, 30(4): 477-483.

(责任编辑: 董成立)