

构建耕地共同保护机制： 理论基础、制约因素与实现路径^{*}

陈美球

(江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心, 南昌 330045)

摘要: 加强耕地保护是确保我国粮食安全的根本保障, 而构建耕地共同保护机制是实现数量、质量与生态“三位一体”耕地保护目标的内在需求。系统分析构建耕地共同保护机制的理论基础和制约因素才能确定科学的实现路径。研究表明, 我国构建耕地共同保护机制的理论基础包括耕地具有明显的准公共物品属性、耕地保护具有强烈的正经济外部性、土地公有制的制度优势, 同时也存在公众对耕地的社会与生态效益认知不到位、相关主体耕地保护内生动力不强、耕地经营者的耕种行为缺乏约束等主要制约因素。基于此, 提出构建耕地共同保护机制的实现路径: 一是提高全民耕地保护意识, 形成人人自觉参与耕地保护的社会氛围; 二是完善耕地保护社会化扶持机制, 将耕地保护融入国家惠农政策目标; 三是加强村集体经济组织建设, 培育耕地质量与生态保护的监管主体; 四是完善农村社会保障体制与优化城镇化环境并举, 促进承包地由保障功能向资本功能转变; 五是加强耕地用途管制, 对经营者耕种行为作出必要约束; 六是加大保护性耕作技术研发与推广应用, 维持耕地健康。

关键词: 耕地共同保护机制; 理论基础; 制约因素; 实现路径

中图分类号: F301.21 文献标志码: A 文章编号: 1674-9189(2022)03-0013-07

一、引言

作为人口大国, 加强耕地保护、确保粮食安全是关乎我国国计民生的头等大事, 近两年发生的新冠肺炎疫情, 加剧国际粮食市场不确定性, 更加凸显耕地保护、端牢饭碗的重要战略意义。耕地保护已成为我国的一项基本国策, 提出要执行“世界上最严格的耕地保护”政策。在提出耕地总量动态平衡战略目标的基础上, 制定了《基本农田保护条例》, 对永久基本农田实行特殊保护, 实施严格的“先补后占、占水田补水田”的耕地占补平衡政策。尽管有效遏制了耕地数量锐减趋势, 但耕地保护制度的总体执行效果并不乐观, 尤其是耕地的质量与生态呈现不断下降态势(刘桃菊等, 2020)。耕地保护的本质是保护耕地的农产品生产能力, 以满足人类生存发展的基本物质需求, 要在确保耕地数量的同时, 维持耕地生态系统健康, 保护耕地生态与质量(张风荣, 2022)。要真正实现数量、质量与生态“三位一体”的耕地保护目标, 构建耕地共同保护机制势在必行。不能只把耕地保护当成是地方政府、村集体或农民的义务, 更应该当作全社会的共同责任, 形成人人参与耕地保护的氛 围, 并采取积极的措施共同为耕地保护作贡献。只要各级政府, 特别是基层政府真正把耕地保护放在核心位置、集体经济组织切实行使耕地所有者保护责任、各建设单位尽力避开良田并少占耕地、各实际耕种者自觉采用

^{*}项目来源: 国家自然科学基金项目(71964016)

作者简介: 陈美球, 男, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向: 农村土地资源利用与管理。

保护性耕作方式，人人都能把耕地保护视为自己应承担的责任与履行的义务，耕地保护目标就会水到渠成。为此，本文尝试系统剖析构建耕地共同保护机制理论基础，并客观诊断面临的主要制约因素，进而提出相应的实现路径，为构建我国耕地共同保护机制、守牢国家粮食安全的生命线提供参考。

二、构建耕地共同保护机制的理论基础

理论基础既是构建耕地共同保护机制的基石，也是制定具体措施落实共同保护机制的依据。之所以要为耕地构建共同保护机制，主要是因为该资源对于全社会的至关重要性，及共同担当保护责任的必要性，与资源产权制度设置也密切相关。

（一）耕地具有明显的准公共物品属性

耕地在经营利用过程中，不仅给农民带来经济收益，还为社会公众带来大量非经济效益，包括国泰民安的稳定心态、农民就业与保障、农耕传统文化和农田独特景观等社会效益，以及开放空间、空气与地下水净化、生物栖息等生态效益。其中，为耕种者带来的经济收益，具有明显的竞争性和排他性，是典型的私人物品，而产生的社会和生态效益是向整个社会开放，且不会因分享的社会成员增多而增加相应成本，也基本不影响其他成员的享用，表现出典型的公共物品特征。因此，耕地普遍被视为准公共物品，具有介于纯公共物品和纯私人物品之间的产品属性。

耕地的公共物品属性正不断扩大并超越私有物品属性。国外众多研究表明，耕地的社会与生态效益，会受经济发展水平、耕地稀缺程度、人口密度等多因素影响：经济发展水平越高，人们对生态环境质量要求越高；耕地越稀缺、人口密度越大，耕地的社会、生态效益就越高(陈美球等，2009)。改革开放以来，我国社会经济快速发展，人们对美好生态环境的需求也随着物质生活水平的提高而日益增强。相应地，耕地资源的公共物品属性需求表现也日益凸显。耕地作为准公共物品，带来的社会和生态效益为全社会所有成员共同享受，就不可避免地会出现“搭便车”现象，即部分人虽然享受了公共物品消费，却不愿意支付相应成本，从而导致他人超额支付成本。要控制耕地保护中的“搭便车”现象，社会公众就要承担相应的责任，即共同分担耕地保护的总成本。因此，人人都是耕地保护的受益者，耕地保护是全社会的共同责任，在耕地保护中，不应该有旁观者。

（二）耕地保护具有强烈的正经济外部性

经济外部性是指某一经济活动对外部的影响，会造成私人成本与社会成本或私人收益与社会收益相偏离的现象(沈满洪等，2005)。由于耕地空间位置的固定性，耕地保护具有强烈的正经济外部性，即耕地保护带来的种种效益并不限于耕地使用者，而是向外部大量扩散，被全社会共同享受。耕地保护的经济外部性还表现出特有的时空特性：一是代内经济外部性和代际经济外部性，不仅为当代人带来丰富的社会和生态效益，还为后代留下宝贵的耕地资源，确保人类社会经济的可持续发展；二是耕地空间分布的不均衡性、区域经济发展的不平衡，以及农业利用与非农利用的经济比较利益差异，使耕地保护的外部性突破区域界线，表现出空间延伸性。相比于经济发达地区，往往欠发达农业地区保护的耕地和生产的粮食更多，付出的耕地保护成本也更高，但其外溢的社会与生态效益，同样被经济发达地区无差别地享受。

另外，耕地保护的经济外部性存在难以量化的现实困难。经济外部性的量化是将外部性内在化的依据，而耕地保护经济外部性的量化非常困难。这是因为，耕地保护产生的社会与生态效益，具有无形性、多样性和交叉性等明显特点，虽然对整个社会经济可持续健康发展具有无可替代的支撑作用，但却无法在市场体系的运行中得以量化。尽管有不少学者认为支付意愿(WTP)是一种可行的方法，即通过对人们为耕地保护产生的种种社会与生态效益愿意支付的价格进行间接量化，且已广泛应用于相

应的学术研究中,但该量化方法与公众的耕地保护意识和消费观念密切相关,具有较大的不确定性。鉴于耕地保护的强烈正经济外部性及其难以量化的突出特征,无法采取市场机制将其外部性内在化。为此,世界很多国家将耕地保护作为全社会的公共目标,并根据各自的历史文化特征和法律法规,制定包括城镇理性增长控制、农业生产税费优惠政策、耕地发展权的购买与转移在内的社会化耕地保护政策,通过政府扶持实现全社会对耕地保护成本的分担,较好地解决了耕地保护经济外部性的内部化问题(陈美球等,2009)。

(三) 土地公有制的制度优势

土地制度决定着人们对于土地利用的责权利关系,根据“责权利相统一”的基本原则,利益相关者既是责任承担者也是权力拥有者和利益享受者。与土地私有制过分强调保障私人利益不同,土地公有制以维持社会公平、正义为基础,保障全体成员利益、促进共同发展为根本,更有利于促进土地资源利用的经济效益、社会效益和生态效益协调统一,也具有促使局部利益服从整体利益的制度基础(陈美球等,2020)。

我国《宪法》明确规定,实行土地的社会主义公有制,包括全民所有制和劳动群众集体所有制。不论是广大农村的耕地,还是国有农场的耕地,个人或企业只是耕地的直接使用者,并非土地的所有者,耕地属于村集体经济组织或全民所有,社会应承担起更多耕地保护责任,有利于把农户有效地组织在一起、形成耕地保护合力。一方面,可以统筹各方利益、集中力量完成农田公共基础设施建设。如20世纪六、七十年代全国各地开展的冬季大修水利活动,全村村民统一开展清沟、水库维护,确保农村水利设施正常运转,支撑全村生活与生产。据统计,1952~1982年,全国共新修或整修圩垸、堤防17.3万公里;修建万亩以上的大灌区5288处;建成水库8.7万座,总蓄水库容量达4208亿立方米,这些集体建设成果不少至今还在发挥重要作用(李明秋等,2019)。另一方面,可以利用集体力量约束村民不合理用地行为、协调相邻地块使用,进而实现科学、和谐的耕地利用。因此,我国的土地公有制为耕地保护的社会共同机制构建提供了制度优势。但从目前的实践成效看,我国土地公有制在耕地保护中的制度优势尚未完全发挥,如何切实发挥制度优势是一个亟须解决的重要课题。

三、构建耕地共同保护机制的主要制约因素

耕地共同保护机制的构建,既需要全社会共同的认知基础,也需要激励与约束制度的保障,从而确保机制的顺利运行。客观分析现阶段主要制约因素,才能为促进耕地共同保护机制构建提供有针对性的参考。

(一) 公众对耕地的社会与生态效益认知不到位

作为构建耕地共同保护机制的基石,公众的耕地保护意识建立在对耕地保护意义的正确认知之上。然而,调研发现,公众多只认同耕地的生产效益,而对其社会与生态效益的认知甚少(陈美球,2017;姚柳杨等,2017),进而表现出淡薄的公众耕地保护意识,人人自觉参与耕地保护的社会氛围难以形成。

我国农村历经了漫长的传统农耕文明时代,人口流动性较弱、追求生活温饱是农耕文明的主要特征,人类为了基本生存选择“临水而居、依田而住”,在人们心目中,耕地的作用就是生产农产品,特别是粮食,以解决人们食物问题。根据马斯洛的需求层次理论,人们的需要表现为一个从低级向高级发展的渐进过程,只有当基本需求得到满足时,才会去追求和体验更高层次的需求。粮食供应是最基本的生理和生存保障需求,只有衣食无忧,才会追求良好的生态环境、丰富的精神生活。在中国几千年的发展史中,人们基本上一直处于追求丰衣足食的生存保障层次,已形成对耕地生产功能的习惯认

知。改革开放以来，我国社会经济得到长足发展，人们早已跨越满足于丰衣足食的基本需求，向更高层次的需求扩展，除了吃好穿好外，还追求清新的空气、清洁的河水、优美的农耕文化、秀美的生态环境、国泰民安的和谐社会，而这一切都与耕地保护所带来的生态效益密切相关。但人们对耕地所表现出的社会与生态效益认知却并未同步跟进，这与社会对耕地非生产性功能宣传不足有关。

（二）相关主体耕地保护内生动力并不强

耕地共同保护机制离不开多主体共同努力，需要大家围绕耕地保护这一共同目标相向而行、形成合力，而相关主体的耕地保护内生动力是相互配合、共同努力的基础。然而，现实却存在自中央到基层政府耕地保护内生动力不断弱化的现象，特别是缺乏真正的耕地保护执行主体：作为耕地承包者，农民耕地经营比较效益低下且预期收益不稳定，在耕种5亩田的年总收入还不如打工二个月收入的现实面前，呈现出“坚守耕地像在维持贫穷”的尴尬局面，难以提高农民保护耕地的积极性；作为耕地所有者，村集体经济组织理应是耕地保护的关键责任主体，但因其主体模糊，甚至虚化，大部分村集体经济组织无论在组织上还是经济实力上，都无法担当好耕地保护责任；作为耕地直接管理者，地方政府在以GDP为主导的传统政府绩效考核目标导向下，在某种程度上存在不断与中央政府进行博弈的行为，特别表现在一些地方在永久基本农田划定中“划劣不划优”“划远不划近”，在耕地占补平衡中“占优补劣”，导致耕地违法侵占往往带着浓厚的地方政府行为色彩。

除了中央政府表现出坚定的耕地保护决心、并制定了一系列严厉的耕地保护政策外，其他相关主体的耕地保护内生动力并不强，导致中央的耕地保护政策落地难，耕地保护出现漏洞。如农田公共基础设施建设与维护，农田灌排系统、田间道路网等基础设施是维持耕地质量、便于农业生产必不可少的保障。但以往由村集体组织的冬季大修水利与农田设施维护活动，现在已基本消失。同时，由于承包责任地在分配过程中过于追求公平，人为地加剧耕地细碎化，不仅影响规模化经营，还影响农田基础设施管护。农田公共基础设施管护主体的缺失，不仅导致农户更关注自家承包地的基础设施，而忽视对已有的农田公共基础设施进行必要维护，造成其功能日益退化，还导致一些高标准农田建设中新建的农田公共基础设施，因缺乏日常管护难以发挥应有功能。

（三）耕地经营者的耕种行为缺乏约束

耕地经营的实际耕种者，是耕地质量与生态保护的关键主体，其行为决定着耕地质量与生态保护的成败，这是因为耕作方式与耕作制度选择、肥料与农药使用、农田灌溉方式等具体耕作行为均与耕地的质量和生态变化息息相关。因此，约束耕地经营者耕种行为，防止“重用轻养”“重施化肥、轻有机肥”“重眼前利益、轻长期养护”等有益于耕地质量与生态的行为，至关重要。

随着城镇化、工业化推进，以青壮年为主体的流动人口已成为农村社会突出现象，并对耕地传统耕种带来重大冲击。一方面，传统的精耕细作不断丢失，保护性耕作日益减少。由于劳动力的日益紧缺，使冬季绿肥种植、农家肥施用、农田基础设施建设与维护，以及中低产田改良等劳动强度大的农事活动不断减少，精细的耘田锄草等田间管理也在逐渐消失，对化肥和锄草剂的过分依赖导致我国化肥施用强度远高于国际公认的化肥施用安全上限(纪月清等，2016)，不仅成为威胁耕地质量与生态的一个重要因素，还产生严重的农业面源污染，威胁周边生态环境。另一方面，经营权流转的短期化加剧了耕地的掠夺式耕种，经营者的耕种行为缺乏必要的约束。尽管我国明确了农用地在所有权、承包地、经营权“三权分置”的基础上，鼓励通过流转经营权实现适度规模经营。但由于现阶段承包地仍在一定程度上承担着农民基本生活保障功能，作为经营权流出农户，大多希望流转期限要短、随时收回经营权，流转费用高低不是最主要的决定因素；而流入农户则希望流转期限长久，便于规模化经营和农田基础设施建设投入，尽可能获取更高经济收益。这种双方交易动机的错位(夏淑芳等，2016)，直

接导致经营权流转行为稳定性弱,影响着流入方对耕地的长期投资行为,甚至个别经营者还出现掠夺性耕种现象,宁愿用大量化肥替代传统有机肥,也不愿种植冬季绿肥等养地作物。

四、耕地共同保护机制的实现路径

实现数量、质量与生态“三位一体”的保护目标是耕地共同保护机制的目标任务,尽管社会不同团体、个人在其中扮演着不同角色,但各相关主体都要履行好自身职责,并相互协同、形成合力。

(一) 提高全民耕地保护意识,形成人人自觉参与耕地保护的社会氛围

认识是行动的先导,只有认识到位,行动才会自觉。针对公众耕地保护意识淡薄这一制约耕地共同保护机制构建的最大“瓶颈”,当务之急是提高全民耕地保护意识,不仅要立足于解决当代人的粮食安全问题,更要树立为子孙后代留下饭碗田、确保人类可持续发展的理念,形成全社会共同参与耕地保护的浓厚氛围。面对公众对耕地社会与生态效益认知不足的现状,要加大耕地的社会、生态功能及其被全社会所有共同分享的宣传力度,让人人都认识到耕地资源的宝贵及其对社会经济可持续发展的极端重要性,使“不占或少占耕地、能占劣地不占好地”成为每个非农建设项目选址的基本准则,使保护性耕作成为每一个耕地经营者的自觉行为,进而为构建耕地共同保护机制奠定社会基础。

(二) 完善耕地保护社会化扶持机制,将耕地保护融入国家惠农政策目标

要将惠农支农政策作为耕地保护社会化扶持机制的重要内容,及落实耕地保护共同保护机制的手段,在制定具体惠农支农政策时,始终把耕地质量与生态保护激励作为重要政策目标导向。事实上,惠农支农政策与耕地保护在目标取向上存在很大共性,把耕地保护目标融入惠农支农政策之中,也是实现粮食安全与乡村振兴“双赢”的内在需求(陈美球,2021)。因此,要在进一步加大惠农支农扶持力度的基础上,对现行的惠农支农政策进行调整与优化,努力确保耕地保护主体在经济上不吃亏。一要改变过于分散的惠农支农政策福利化现状,把扶持的着力点落实到各类农业生产经营主体上。从农业发展趋势看,更要重点调动各类现代农业规模经营主体保护耕种的积极性;二要创新惠农支农政策的运行机制,改变各部门“各自为战”的现状,聚合相关部门与相关项目资金,形成合力,相互补台,进而提升扶持资金在耕地保护中的使用实效。

(三) 加强村集体经济组织建设,培育耕地质量与生态保护的监管主体

农村土地集体所有制是我国土地权属的基本制度。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。地域与血缘的先天性特征使村集体经济组织成为我国农村社会发展的基本“生命共同体”,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,也对保护区域内耕地具有义不容辞的责任(陈美球等,2017)。然而,随着社会经济的发展,我国大部分村集体经济组织建设并没有得到加强,不少农村地区村集体经济组织还呈现不断弱化的现象,不具备行使所有者的能力,在耕地保护中力不从心。因此,应针对村集体经济组织具有明显的地域性、封闭性和生存保障性等特征,通过村集体经济组织的建设,培育耕地质量与生态保护监管主体,破解农田公共基础设施管护难题。

(四) 完善农村社会保障体制与优化城镇化环境并举,促进承包地由保障功能向资本功能转变

城镇化和工业化是不可逆转的社会发展趋势,人口流动必然伴随着承包地经营权流转。但只要承包地还承担着农户基本生计的社会保障功能,农户就不会轻易放弃承包地经营权,也就无法实现经营权长期流转,难以形成稳定的耕地经营。因此,要进一步加快城乡一体化的社会保障制度建设,完善包括最低生活保障制度、农村养老保险制度、社会救济制度等在内的社会保障制度,使承包地不再是农民最根本的生计保障,从而实现农户承包地由保障功能向资本功能转变;同时,要优化农民进城务

工经商环境，确保享受同等的子女教育、医疗、就业政策，使其真正融入城镇生活，消除后顾之忧，进而促进经营权流转期限长久化，引导耕地经营者长期投资，提高耕地质量与生态保护成效，从而实现城乡融合发展、转移农民市民化与耕地保护的“多赢”。

（五）加强耕地用途管制，对经营者耕种行为作出必要约束

广大传统小农户与各类新型农业经营主体共存，是我国未来相当长时期内的农业生产现状，约束这些耕地经营者的耕种行为，既要有共性要求，也要有差别化规定。一是要加强耕地用途管制的制度建设与监管。要在当前国土空间规划编制中，完善永久基本农田和一般农田的用途管制制度建设，既要明确具体的农业生产用途，也要在利用强度和行为上提出相应约束，如严格控制化肥农药的使用量以及任何有损于耕地生态系统健康的行为；还要运用相应的监测技术，加强耕地用途管制制度的落实与监管，及时监管耕地的具体利用类型与利用行为，使耕地用途管制制度落在实处。二是要在耕地经营权流转过程中强化经营者职责。对流入方耕地质量与生态保护作出明确约束，规定不得采取有损耕地质量的具体行为及其承担的相应责任，强化经营者耕地质量保护职责与义务；并建立耕地耕作行为及其强度的日常登记管理制度，如通过使用肥料与农药的时间、种类、数量，判断是否过量使用或滥用化肥农药；另外，对耕地质量明显下降、尤其是导致耕地地力丧失的耕种者给予严惩，进而加强对经营者掠夺式耕种行为的自我约束。

（六）加大保护性耕作技术研发与推广应用，维持耕地健康

保护性耕作是实现耕地资源在保护中利用、在利用中保护的内在需求，是维持耕地健康、实现耕地质量与生态保护的必然要求，必须千方百计地推行保护性耕作。一方面，要进一步研发保护性耕作技术，特别是环境友好型技术，要在耕地利用中降低人为干扰且保持在耕地系统的生态承载力和环境容量限度之内，确保既能满足于农业生产需要，又有利于维持耕地系统健康。另一方面，要完善直接服务于广大农户的基层农业技术推广组织和保护性耕作技术应用的激励机制，特别是测土配方施肥技术和冬季绿肥种植，测土配方施肥技术是一项联合国推广的环境友好型农业生产技术，以“缺什么补什么，缺多少补多少”实现精确施肥，能有效提高化肥利用效率、减缓农业面源污染、提高农作物产量、增加农民收入，而冬季绿肥种植是我国地力培育与恢复的优良传统，对提高土壤肥力、优化茬口布局、减少化肥依赖具有重要作用。

参考文献

- [1] 刘桃菊,陈美球.中国耕地保护制度执行力现状及其提升路径[J].中国土地科学,2020,34(9):32-37+47.
- [2] 张凤荣.耕地保护的本质是保护耕地的产能[J].中国土地,2022(2):9-10.
- [3] 陈美球,魏晓华,刘桃菊.海外耕地保护的社会化扶持对策及其启示[J].中国人口·资源与环境,2009,19(3):70-74.
- [4] 沈满洪,何灵巧.外部性的分类及外部性理论的演化[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2005,32(3):152-160.
- [5] 陈美球,刘桃菊.乡村振兴应充分发挥我国的土地制度优势[J].土地经济研究,2020(2):30-41.
- [6] 李明秋,李雯.农村土地集体所有制形成的历史必然性及其绩效[J].现代管理科学,2019(11):54-56.
- [7] 陈美球.我国耕地保护的农户行为与社会责任[M].北京:科学出版社,2017.
- [8] 姚柳杨,赵敏娟,徐涛.耕地保护政策的社会福利分析:基于选择实验的非市场价值评估[J].农业经济问题,2017,38(2):32-40.
- [9] 纪月清,张惠,陆五一,等.差异化、信息不完全与农户化肥过量施用[J].农业技术经济,2016(2):14-22.
- [10] 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.
- [11] 夏淑芳,陈美球.承包地经营权流转中市场与政府的协同:理论与实证[J].中国土地科学,2016,30(5):29-35.
- [12] 陈美球.耕地保护离不开全社会的共同努力[J].上海国土资源,2021,42(2):95-97.

Construction of Common Protection Mechanism of Cultivated Land: Theoretical Basis, Restrictive Factors and Realization Path

CHEN Meiqiu

(Rural Land Resource Use and Protect Research Center, Jiangxi Agricultural University, Nanchang 330045, China)

Abstract: To strengthen cultivated land protection is the fundamental guarantee to ensure China's food security, and the construction of common cultivated land protection mechanism is the internal demand to achieve the cultivated land protection goal of quantity, quality and ecology. In this paper, the theoretical basis and restrictive factors of constructing the common protection mechanism of cultivated land were systematically analyzed. The research showed that the theoretical basis of constructing the common protection mechanism of cultivated land in China included the obvious quasi public goods attribute of cultivated land, the strong positive economic externality of cultivated land protection and the institutional advantages of land public ownership. And there were also some problems, such as the public's insufficient understanding of the social and ecological benefits of cultivated land, the weak endogenous driving force of cultivated land protection of relevant subjects, and the lack of constraints on the cultivation behavior of cultivated land operators. Therefore, the corresponding realization paths were put forward: to improve the national awareness of cultivated land protection and form a social atmosphere in which everyone consciously participated in cultivated land protection; to improve the socialized support mechanism of cultivated land protection and integrate cultivated land protection into the goal of the national preferential agricultural policy; to strengthen the construction of village collective economic organizations and cultivate the supervision subjects of cultivated land quality and ecological protection; to improve the rural social security system and optimize the urbanization environment, and promote the transformation of contracted land from security function to capital function; to strengthen the use control of cultivated land and make necessary constraints on the farming behavior of operators; to increase the research and development, popularization and application of conservation tillage technology and maintain the health of cultivated land.

Key words: common protection mechanism of cultivated land; theoretical basis; restrictive factors; realization path