

耕地经营者的耕地保护责任与权益探析

◎ 陈美球

核心提示

耕地经营者是耕地保护的关键主体。同步重视其耕保责任与权益保障，才能切实推进耕地生态与质量的保护。面对广大小农户与各类新型农业经营主体共存的基本现实，完善其耕地保护的行为约束和激励措施，既有共性要求，也有差异化体现。

《耕地保护法（草案）》（征求意见稿）明确了各耕地权利人有保护和合理利用耕地的义务，应当严格按照耕地用途管制要求使用耕地，保证耕地资源的可持续利用；同时，提出对承担耕地保护任务的集体经济组织、国有农场、农业生产经营者等，给予奖励或者补偿。这符合权责利对等的行为人基本准则，即，各耕地权利人在承担耕地保护的责任与义务时，也应享有相应的权益保障。

耕地经营者是耕地保护的关键主体

耕地保护的核心在于耕地产能。实现数量、质量与生态“三位一体”的耕地保护，维护健康稳定的耕地产能是耕地保护的本质^[1]。多年来，我国一直实行严格的耕地保护制度，特别是耕地占补平衡制度的实施，由“先占后补”“边占边补”改进为“先补后占”“占水田补水田”，在遏制耕地“非农化”方面发挥了巨大作用，有效地在数量上保护了耕地。然而，我国的耕地质量与生态保护却不乐观。耕地保护的不足导致耕地的产能在整体上与人们的需求增长难以同步提升。加强耕地的质量与生态保护，确保健康稳定的耕地产能和耕地资源可持续利用，是耕地保护的重要内容。

耕地健康稳定的产能取决于良好的耕地质量和生态系统。耕地是一个特定的生态系统，有其自身

系统组织结构及其系统活力、恢复力、功能维持的客观规律特征。人们在对耕地的利用过程中，与耕地之间不可避免地产生物质、能量及信息的交流，进而影响耕地生态系统的变化。当人们的耕地利用方式合理时，耕地生态系统的生物多样性、能量循环和物质转换途径及效率等，能够自我调节，抵御外界干扰，并维持正常的新陈代谢。即，耕地生态系统可以处于良性循环，其自我恢复能力可维持耕地的质量不降低。因此，只有“在利用中保护，在保护中利用”，才能维持耕地健康稳定的产能。

耕地经营者行为是耕地产能保护的关键。人们在对耕地利用中，种植作物和耕作制度的选择、肥料与农药的使用、农田灌溉方式、农田基础设施的养护等具体行为，与耕地的质量和生态变化最为密切。如：水旱作物、用养作物的合理轮作，有利于平衡土壤养分、维持土壤的理化特征、减少病虫害的发生；多施用农家肥、科学使用农药，有利于维护土壤肥力、维持耕地生态系统生物多样性、减少面源污染、保护农田环境。这些耕种行为的决策都取决于耕地的实际经营者。因此，耕地的实际经营者是耕地质量与生态保护的关键主体。

耕地经营者的耕地质量与生态保护行为亟待提升。现实中，耕地经营者对耕地质量与生态保护重视不够，不少耕地长期处于高强度利用状态，一些耕地已出现地力消耗过大、地下水开采过度、农业

资源环境不堪重负等问题^[2]。一是伴随农村大量青壮年劳力外出，施用农家肥、水利建设和土壤改良等劳动强度大的传统精耕细作不断丢失，保护性耕作日益减少。二是难以稳定的耕地经营权流转关系，导致经营权流入者不愿实施长期投资而出现短期行为。

多种耕地经营主体共存是我国的基本现实

小农户是耕地经营的重要主体。我国是一个历史悠久、富有小农传统的农业大国，在未来相当长的一段时期内，千千万万的小农户仍将是我国耕地经营的重要主体。

一是我国农村人口基数大。目前，我国仍有6~7亿农村人口，城镇化、工业化吸纳人口数量有限，承包地在很大程度上依然承担着农民最根本的生计保障功能。

二是我国农民有着深厚的恋土情结，不会轻易放弃农村承包地经营权。不少村民即使在城镇有了稳定的收入与固定的居住场所，也会在“农忙”季节回家种地。因此，传统小农户仍然是农业农村发展最重要的主体，在维护国家粮食安全、保障农产品供给、传承农耕文明等方面，发挥着不可替代的基础性作用。

各类新型农业经营主体不断兴起。面对现代农业生产发展的内在需求，传统小农户生产的土地经营规模小、机械化水平低、经济组织化程度低、生



晋林峰 供图

产成本高、抵御自然风险和市场风险的能力弱等劣势日益显现，专业大户、家庭农场、农民专业合作社、农业企业等各类新型农业经营主体的崛起，已经成为我国农业发展的内在需求。这些新型主体追求生产标准化、规模化、集约化，符合现代农业的发展方向。通过这些新型农业经营主体，促进传统小农户向现代小农户转变，使小农户成为发展现代农业的积极参与者和直接受益者，实现小农户与现代农业的有机衔接，这也成为我国国情和农情下，推进农业农村现代化的必然选择。因此，数以亿计的小农户与专业大户、家庭农场、农民专业合作社、农业企业等各类新型农业经营主体共存，是我国耕地经营的一个基本国情。

经济效益影响耕地经营主体的耕种行为。各类耕地经营主体都是“理性经济人”。尤其是各类新型农业经营主体，其以盈利为目的，以市场机制为准则，在市场竞争中充分考虑生产成本并追求利润最大化。因此，在具体耕种行为选择时，耕地经营主体会考虑成本的高低。当生产成本与耕地质量和生态保护产生冲突时，其会本能选择低成本行为。而现实生产中，一些有利于耕地质量与生态保护的耕种行为往往需要付出更高成本。如：化肥见效快且使用方便，而种植绿肥、施用有机肥见效慢且成本要高；普适性农药便于使用，而低毒低残留专用农药价格高。调研发现，当有些农户耕种目的主要是满足于自身消费时，会重点关注农产品的质量与安全，对于生产成本和产量并不在意，在生产中会尽量减少化肥和农药的使用，但这些不把经济效益放在首位的农户在整体农户中占比非常低。

完善耕地经营者耕地 保护责任与权益的对策建议

耕地质量与生态的保护，在不同地域、不同自然资源禀赋条件下，以及在不同种植方式和条件下的，具体要求不同。而且，耕种行为对耕地质量与生态的影响是一个长期的过程，无法使用简单、统一的指标或方法进行评判。因此，只有经营者能得到相应的利益回报，耕地保护的行为才能成为其自

觉行动,进而才能在确保耕地质量与生态保护的同时,有效地降低社会或政府对耕地经营者耕地保护责任落实的监管成本。

同时,面对广大小农户与各类新型农业经营主体共存的现实,应突出耕地质量与生态保护要求,无论是行为约束还是激励措施,都既要有共性要求,也要有差别化规定。

加强耕地的用途管制制度建设与监管。用途管制制度,是我国实施土地资源利用与管理的基本手段,也是耕地利用行为的根本法定依据。

一是各地在各级国土空间总体规划编制中,应切实落实《耕地保护法》等法规对耕地保护的相关要求,并进一步完善永久基本农田和一般农田的用途管制制度建设。其中,既要明确具体的耕地利用用途,也要探索对利用强度的约束,特别是要严格控制化肥农药的过量使用、掠夺式耕种,以及其他有损于耕地生态系统健康的行为。

二是强化耕地用途管制制度的落实监管,运用遥感等相应监测技术,及时监督各耕地经营者的实际利用行为,确保耕地用途管制制度落实到位。

明确耕地经营者的耕地保护职责。笔者认为,针对耕地质量与生态破坏的潜在威胁,可在耕地承包、流转合同中作出具体的行为规定,特别是在耕地经营权的流转中,规定不得采取有损耕地质量的具体行为及相应责任,杜绝掠夺式耕种。同时,提倡建立耕地耕种行为的日常登记管理制度。如,通过查阅肥料与农药的使用时间、种类、数量,进而判断是否过量使用或滥用化肥农药等。

加大对耕地经营者保护性耕作的激励。保护性耕作是维持耕地健康、实现耕地质量与生态保护的重要路径。

一是应完善保护性耕作技术应用的激励机制。要在为耕地经营者提供更多便于操作、易于掌握且成本较低的保护性耕作技术基础上,加大政府的财政扶持力度,完善农技推广应用体系与机制,特别是要完善直接服务于广大农户的基层农业推广组织体系和保护性耕作技术应用的激励机制。

二是要通过各类新型农业经营主体带动小农户

对保护性耕种技术的应用,这有利于先进农业技术的推广应用^[3]。因此,要先根据专业大户、家庭农场、农民专业合作社、农业企业等各类新型农业经营主体的特征与要求,分别制定相应的保护性耕作技术应用激励政策,再结合目前普遍存在的“龙头企业+合作社+小农户”“龙头企业+农民专业合作社+小农户”“家庭农场+农民专业合作社+小农户”等各类合作模式,注重发挥各类新型农业经营主体对小农户技术推广应用的辐射带动作用。

构建与耕地保护成效挂钩的奖罚机制。耕地经营比较效益低下和预期收益不稳定,是当前制约耕地经营者耕地质量与生态保护投入的重要因素。加大对经营者的奖励,无疑是保障耕地经营权益的一项有效激励措施。

笔者认为,一方面,应进一步加强对耕地经营者的扶持力度,不仅要加大高标准农田建设等耕地生产的基础条件建设,更要增加对直接耕地经营者的经济扶持与政策优惠,保障耕种者应有的经济效益;另一方面,应构建相应的耕地保护奖罚机制,把耕地保护的奖励与耕地保护成效挂钩,避免福利化的耕地保护奖励方式,并根据各经营主体在耕地质量与生态保护方面取得的成效给予差别化奖励。因此,应建立相应的耕地质量与生态监测体系,既要实现对耕地质量持续提升的耕种者给予相应的经济奖励,使其享受相应的权益,也要对耕地质量下降特别是耕地地力丧失的耕种者给予严惩。此外,为了调动地方政府的耕地保护积极性,耕地保护的奖罚制度也应体现在地方政府层面。📌

参考文献:

[1] 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.

[2] 陈美球. 构建耕地共同保护机制: 理论基础、制约因素与实现路径[J]. 农业经济与管理, 2022(3):13-19.

[3] 陈美球, 廖彩荣, 朱美英, 等. 如何构筑龙头企业与小农户命运共同体——基于江西乐安“绿能”模式的实践分析[J]. 中国软科学, 2020.353(5):32-40.

(作者为江西农业大学国土资源与环境学院二级教授)