

耕地保护政策的研究综述

李正昊

河南科技大学商学院, 河南 洛阳

收稿日期: 2023年6月12日; 录用日期: 2023年6月30日; 发布日期: 2023年8月1日

摘要

耕地为我国的粮食安全和社会稳定提供了重要保证, 本文综合运用文献资料法、对比分析法评述了我国耕地保护研究的现状, 分析了存在的主要问题。研究表明: 随着城镇化和工业化的不断快速发展, 现行土地政策和经济社会发展之间的矛盾日益尖锐, 导致了一些耕地保护政策的失效。对国内外耕地保护现状、我国耕地保护政策的措施、耕地保护政策的绩效度量、探索耕地保护新机制等问题进行分析, 结合我国实际, 以期为我国耕地保护政策的不断完善提供切实可行的实际方案。

关键词

耕地保护政策, 绩效评价, 土地规划, 粮食安全

A Review of Research on Cultivated Land Protection Policy

Zhenghao Li

Business School, Henan University of Science and Technology, Luoyang Henan

Received: Jun. 12th, 2023; accepted: Jun.30th, 2023; published: Aug. 1st, 2023

Abstract

Cultivated land provides an important guarantee for China's food security and social stability. This article comprehensively uses literature data and comparative analysis methods to review the current status of cultivated land protection research in China and analyze the main existing problems. The research results show that with the rapid development of urbanization and industrialization, the contradiction between current land policies and economic and social development is becoming increasingly acute, leading to the failure of some cultivated land protection policies. This paper analyzes the current situation of cultivated land protection at home and abroad, the measures of China's cultivated land protection policy, the performance measurement of cultivated land protec-

文章引用: 李正昊. 耕地保护政策的研究综述[J]. 低碳经济, 2023, 12(3): 67-73.

DOI: 10.12677/jlce.2023.123009

tion policy, and explores new mechanisms for cultivated land protection. In combination with China's actual situation, it is expected to provide practical and feasible practical solutions for the continuous improvement.

Keywords

Cultivated Land Protection Policy, Performance Evaluation, Land Planning, Food Security

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着疫情的逐步放开,我国有序稳定的恢复经济任务艰巨。在今年的中央一号文件中,九大条、三十三小条关于党如何解决好“三农”问题做出了深刻解读。党中央认为,“三农”问题作为全党工作的重中之重,应集中全党全社会的力量,全面推进乡村振兴,加快农业现代化。同时明确表示坚决保障粮食安全,确保重要农产品保供,农民增收。耕地作为最重要的土地资源与最基本的自然资源,是粮食供给与社会稳定的基本保障。坚守 18 亿亩耕地保护红线和 14.56 亿亩永久基本农田面积,是我国耕地保护工作的重中之重。从上世纪开始,我国就耕地保护工作开展了一系列举措。从 1986 年第六届全国人大常委会审议通过《土地管理法》。1998 年第九届全国人大常委会,修订《土地管理法》把“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”确定为一项基本国策。2006 年“十一五”规划首次提出 18 亿亩耕地红线约束指标,同时期我国还实行了省级政府耕地保护责任目标考核制度,并建立了国家土地督察制度。2012 年自然资源部首次提出“三位一体”耕地保护格局。2017 年国务院发布《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》,着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。

尽管我国出台了大量关于耕地保护的政策,这些政策和机制对耕地保护起到了一定的作用,但自改革开放以来耕地数量快速减少也是不争的事实,由于受到地区经济发展,耕地资源分布以及政策执行情况等因素的影响,还未达到预期耕地保护的目标,耕地保护政策的执行与实施还存在困难。本文在国内学者的研究基础之上,对于耕地保护的核心问题进行探讨,试图发现问题所在,以期达成共识,为我国的耕地保护政策的制定与完善提供可借鉴的经验,来推动耕地保护政策制定的科学、高效化。

2. 数据来源及研究方法

2.1. 数据来源

以下综述国内研究主要以 CNKI 数据库作为样本总库,将研究对象界定为期刊、博士、硕士、以“耕地保护”“政策”“绩效评价”为并列检索关键字,主要选取其中 20 条样本来进行综述。国外研究主要以 Sci-Hub 数据库和 CNKI-scholar 为样本总库,通过“cultivated land protection policy”“performance evaluation”“food security”等关键词在中进行检索,主要选取其中 10 条样本来进行综述。

2.2. 研究方法

本文采用文献资料法、对比研究法梳理,提炼国内外学者对耕地保护政策的研究与探索,同时归纳出学术界当先研究热点与趋势以期为我国耕地保护政策提供可借鉴的经验。

3. 国内外研究综述

3.1. 国外研究综述

国外对土地的保护政策研究比国内要早,在 20 世纪 60 年代美国有学者将土地保护政策作为公共政策加以研究[1]。据研究统计,1970 年以后,耕地保护制度成为国外研究的重点,相关研究数量开始增加。本文将从耕地保护政策的目的、耕地保护政策的具体措施、绩效评价等方面进行梳理评述。

1) 耕地保护政策的目的研究:由于不同国家对于耕地保护的目不同,所以对耕地保护政策的侧重点和目的也有所不同。一种是以发达国家为代表进行研究。发达国家经济发展水平较高,人地矛盾较小,认为耕地保护的点应放在在耕地对环境和生态影响、耕地生态补偿的问题上。美国学者 Tom (1997)认为,对于美国来说不需要稳定耕地面积保障粮食生产,耕地的非农化现象是社会进步的表现之一,对全国粮食供应没有突出的负面影响,政府对耕地的管理应该集中于生态和风景的建设。所以基本不存在通过硬性措施控制耕地数量的案例[1]。另一种则以发展中国家为代表进行研究。发展中国家因受其发展阶段的影响,经济发展较落后,人口密度大,耕地保护与经济发展之间的矛盾较尖锐。他们认为对耕地保护政策的研究应该侧重于耕地的数量和质的变化以及对粮食安全的影响。在危地马拉,虽然改革使得生产更加多样化并转向生产高利润作物,同时大幅缓解了贫困与饥饿。但由于一些外部原因,例如咖啡价格的走低,可能会破坏了改革对粮食安全产生的影响。导致这一问题出现的根本原因是大多发展中国家普遍实行保证经济发展的政策,从而牺牲了耕地以及生态的环境[2]。

2) 耕地保护政策的具体措施的研究:一是税费优惠政策。耕地保护的税费优惠政策代替对农业直接补贴已经成为一种国际发展趋势,主要表现在减免各种税费以及对一些公共设施进行投资从而减少农业生产的成本。在澳大利亚、英国、瑞典、德国和荷兰耕地免除一切财产税在英国连涉农建设也是免税的[3]。但有些国外学者认为税费的优惠政策并没有很好的连续性和继承性,导致一些农业生产和需要人工维护土地使用对这些补贴的依赖性变强[4]。二是耕地发展权的交易。McConnell (2004)评估了马里兰州卡尔弗特县的农地保护政策及农地开发权转移政策,研究结果表明开发权转移政策对美国的农地保护的积极作用十分显著[5]。三是耕地集约利用。西奥多·舒尔茨(1964)倡导提高耕地集约化利用水平,将土地政策发展模式相协调,通过提高耕地质量、降低耕地经营成本、完善农业生产设施建设,提高耕地规模化使用效率,完成耕地集约利用和耕地保护的双向激励[6]。

3) 耕地保护政策绩效评价的研究:Johnson (2009)对美国农业政策的绩效进行定量分析,通过 Probit 模型研究得出美国的农地保护政策仅仅保护了 43 万英亩的农地[7]。He (2013)通过 CA 模型对湖北黄梅县的耕地保护效果进行评估,其结果显示耕地保护政策对于耕地流失率降低、治理城市自发蔓延等具有重要作用[8]。Sokolow (2011)通过对美国萨克拉曼多地区的考察和分析,得到土地保护政策对农业发展情况、城市发展状况、耕地保护状况的土地用地数量十分关键这一结论[9]。Thomas L. Daniels (2019)通过对美国宾夕法尼亚州和马里兰州的十个相邻县主要农作物指标、农地面积变化等数据的分析得出大规模的农田保护在美国是可能的,但需要大量的公共资金和详细的土地规划[10]。

3.2. 国内研究综述

国内对耕地保护政策的研究较多主要集中在耕地保护措施方面的研究、耕地保护政策绩效度量评价的研究以及耕地保护政策实施效果的影响因素的研究。

1) 耕地保护措施方面的研究:我国在改革开放后,实行的家庭联产责任承包制大大提高了农民的收入,解放了农业生产力,但随着经济不断增长和人口的增加,大量的耕地被占用[11]。在此社会背景下,国家开始对耕地保护有了初步的认识,在 1981 年、1982 年分别出台了《关于制止农村建房侵占耕地的

紧急通知》和《村镇建房用地管理条例》。但在土地治理的初期，国家的前期政策未能有效的遏制耕地滥用的现象。为了实现土地利用的整体规划，同时也是进一步对耕地进行保护调控，1986年我国首部《中华人民共和国土地管理法》颁布，并将“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”作为我国的基本国策。随着市场经济的快速发展以及城镇化的不断推进，土地总体规划与市场经济的发展不断冲突，耕地占用、违法批地，在九十年代房地产的“热潮”中，让耕地面积减少速度到达顶峰[12]。1993年我国颁布《全国土地利用总体规划纲要(1986~2000)》，首次提出确保18亿亩耕地的数量保护要求。从九十年代末期开始我国进入城镇化快速发展时期。1995~2003年全国城镇化水平从29%增长至40.53%，城镇化的快速发展导致耕地大量被占用[13]。2003年的中共中央十六届三中全会提出要实行“最严格的耕地保护制度”。随着我国的耕地保护不断完善，耕地数量减少的速度逐步放缓，但过度利用耕地造成耕地质量下降的问题日益突出。1980~2016年我国粮食单产水平增加56%，化肥投入量增加225%，过度的使用肥料使土壤肥力大大减弱[14]。虽然我国有控制耕地数量的耕地红线，但缺少耕地数量保护与耕地质量保护的统一。2017年国务院发布《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》，着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，从根本上遏制了耕地的产能下降[15]。2021年、2023年农业农村部会议审核分别通过了《农村土地经营权流转管理办法》、《农村土地承包合同管理办法》规范了农村土地经营权的流转行为和农村承包土地合同的管理，保障了流转当事人和承包合同当事人的合法权益，维护了农村社会和谐稳定，加快了农业农村现代化。

2) 对耕地保护政策绩效度量评价的研究：对耕地保护效果的定量测度是评价耕地保护政策和制度实施的有手段，目前对国内研究进行梳理，衡量耕地保护效果的方式主要分单一指标度量与综合指标度量。

在用单一度量指标度量对耕地保护进行研究的学者主要采用耕地数量、违法占用耕地面积、减少耕地面积、建设用地占耕地面积等从数量层面来测度耕地保护效果，并开展一系列研究。王文旭(2020)等采用耕地数量来衡量耕地保护政策的效果，他认为2004年国务院出台的相关政策，有效的缓解了耕地面积持续下降的问题，2007~2016年耕地保护政策对耕地数量保护效果良好，耕地数量基本保持稳定[16]。陈会广(2009)等研究了耕地数量变化过程中耕地保护制度的绩效，研究显示：耕地保护制度与耕地数量呈正相关，耕地保护制度在不同时期的制度绩效不同[17]。金雨泽(2016)等认为土地用动态监测能够起到耕地保护的作用，对遏制耕地面积的减少产生了显著影响，并且直辖市的耕地保护率要优于其它省份[18]。姜杉钰(2021)采用建设占用耕地面积来衡量耕地保护效果，她认为要将建设用地减量化政策作为解决用地矛盾的重要抓手能够有效减少建设用地占用耕地面积，缓解土地供需矛盾[19]。陈美球(2020)教授认为耕地占补制度的实施，约束了建设用地占用耕地面积，有效的缓解了耕地数量减少的态势[20]。吴必虎(2017)教授从粮食安全的角度来对耕地保护政策进行思考和研究，他认为我国改革开放以来，在饮食结构、社会结构、产业结构和空间结构的分布上发生了巨大的变化，同时在现代农业科技较发达的情况下，对于粮食的安全起码在数量上已经达到，再将整个国家绑在耕地的政策上是非常落后的一种想法[21]。

在使用综合指标进行度量方面，许艳，陈英运用最小二乘法并结合多元线性回归，以耕地面积作为因变量，非农业人口、农产品价格指数、总人口等10项指标作为自变量，并将耕地保护政策量化赋值从耕地数量保护角度分析耕地保护政策的运行效果[22]。匡兵、左剑(2019)等运用“投入-产出”体系、系统广义矩估计方法实证分析不同政策工具对耕地保护效果的影响及其区域异质性[23]。曹瑞芬，张安录(2020)创新性提出将土地新增税费缴费、新增费分配过程有机结合，采用湖北省县级面板数据，通过建立动态面板计量模型和引入系统GMM估计方法进行实证检验，并以此考察土地税费政策对耕地保护作用的机理[24]。

3) 耕地保护政策实施效果的影响因素的研究：对于耕地保护政策效果的影响因素的研究在梳理我国学者的研究后，主要从自然条件、社会经济、城镇化水平以及农民意愿等方面进行探讨。在自然因素方

面,陈锡文(2021)指出我国南方土壤酸化,北方土壤盐碱化,东北黑土地退化,加之土壤污染,对资源环境造成破坏,这都是耕地保护所面临的严峻挑战,同时对耕地保护政策的制定与实施也造成了一定困难[25]。我国耕地的后备资源严重不足,并且分布不均,在东部沿海经济较发达用地需求较大的地区分布较少,在西部经济欠发达地区分布较多。并且我国后备耕地资源连片较少,多为零星分散,分布广泛(周艳寒,2021)[26]。在社会经济因素方面,朱道林(2021)认为从耕地非粮化的情况来看,耕地保护政策执行与落实欠佳,经济利益驱使是最主要因素,也是最根本的诱导机制[27]。刘佳星(2016)等从经济社会因素方面研究经济社会的发展与耕地保护之间的关系,认为在经济发达的地区,耕地面积变化的主导因素是人口数量以及富裕程度,而在欠发达的地区,富裕程度对耕地变化的影响作用最大[28]。在城镇化水平方面,蔡继明(2015)等认为城市化程度的升高与耕地的减少没有必然的关系[29]。刘彦随、乔陆印(2014)认为在新型城镇化背景下,我国尚缺乏一套评估耕地保护的认知范式,需要对耕地保护的机会成本进行重新评估并重新认知耕地资源价值[30]。俞琼艳(2013)认为我国虽然实行了最为严格的土地制度,但实际效果却欠佳,其主要原因是耕地保护责任主体缺失,即政府在制定政策时未能将耕地保护责任主体—农户置于主体地位[31]。臧俊梅(2020)等认为不同兼业程度的农户对耕地保护的认知水平具有显著的差异性,其中一兼农户对实施耕地保护政策的必要性要高于二兼农户,但纯农户认为耕地保护政策的实施是非必要的[32]。赖昭豪、陈美球(2019)等基于农户分布认识的视角,认为影响农户耕种的意愿的主要是农户个体的人力与文化力[33]。

4. 文献述评

通过对国内硕博期刊论文以及国外的论文研究发现,耕地保护是一个长期工作,为此我国颁布了大量的法律法规,实施了相关政策,随着我国的耕地保护政策不断的加强与完善,我国耕地减少速度虽明显放缓,但学术界从未停止对该问题的研究。

在耕地保护政策的措施上,我国虽实行了大量有关耕地保护的政策,但达到的效果还不是非常理想,我认为以后对耕地保护措施的研究应拓展以下几个方面:1、虽然国内学者已经对优化我国耕地制度从而提升我国耕地保护政策的实施绩效做了大量研究,但大多都是从宏观层面,从管理体制方面提出的操作性较强的研究较少。合理界定在耕地保护中我国政府与市场的边界,提出可操作性强的管理制度,对优化耕地保护政策是一个值得研究的问题。2、补偿方式单一,补偿资金来源有限,应建立多元化的耕地保护生态补偿方式,拓宽耕地保护生态补偿资金筹措渠道。3、在贯彻“数量、质量、生态”三位一体耕地保护政策时,不应将其剥离为三个独立的对象,需要全局看待问题,全面认识“数量、质量、生态”全方位保护问题。

在耕地保护政策绩效评价方法上,虽然国内学者已有较为充分的研究,但还有几个方面研究需要扩充:1、耕地生态价值损失考核系统尚未建立。现有的对耕地保护政策的实证研究多以耕地数量为因变量,选取社会经济政策等为自变量进行多元回归分析的研究非常丰富,政策绩效评价中从耕地的质量和生态因素的视角出发的理论研究非常丰富,但在实证研究中就比较缺乏。建立耕地生态价值损失考核体系,推进耕地保护法治化进程。2、国内对耕地保护政策绩效的评价大部分都是从全国层面对耕地保护政策的效果进行评价,耕地保护的首要目标是对粮食安全进行保证,对粮食主产区的耕地保护政策绩效评价对我国的粮食安全至关重要,但现有研究对不同粮食主产地区,不同发展水平的耕地保护政策绩效评价的研究不足。3、在对耕地保护政策的绩效评价时,会出现上下级政府信息的不对称,导致上级政府对耕地保护的不准确的评价,构建双重评价指标体系,对上级政府采用定量评价,对农民采用定性评价,两者相结合可以科学准确地对耕地保护政策绩效进行评价。

在耕地保护政策实施影响因素上,国内学者对我国的耕地保护政策的演进过程已经有较为系统的研

究,我国近些年为了惩治土地违法事件,还制定了土地行政问责制,但由于其制度“由上而下”的特殊性,上级政府颁布的一些措施不能有效地在地方政府开展,我认为以后对耕地保护政策实施的影响因素的研究方向应围绕以下几个方面:1、提高地方政府执行力。地方政府作为耕地保护中的二级利益主体,如何增强地方政府耕地保护的动机是提高地方政府执行力的关键。2、各利益主体之间损益分配不均,耕地保护未形成社会共担机制,应着手强化公众的耕地保护意识,建立耕地保护生态补偿社会共担机制。3、对耕地保护政策的实施成本的研究较为缺乏,能针对性地减少耕地保护造成的经济损失,对提高耕地保护的积极性,更加合理经济的保护耕地有较大意义。

参考文献

- [1] Daniels, T. and Bowers, D. (1997) *Holding Our Ground: Protecting America's Farms and Farmland*. Island Press, Washington DC, 1-13.
- [2] Wagner, A., Yap, D.L.T. and Yap, H.T. (2015) Drivers and Consequences of Land Use Patterns in a Developing Country Rural Community. *Agriculture Ecosystems & Environment*, **214**, 78-85. <https://doi.org/10.1016/j.agee.2015.08.016>
- [3] OECD (1998) *Adjustment in OECD Agriculture: Reforming Farmland Policies*. OCED, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264162617-en>
- [4] Fischer, J., Hartel, T. and Kuemmerle, T. (2012) Conservation Policy in Traditional Farming Landscapes. *Conservation Letters*, **5**, 167-175. <https://doi.org/10.1111/j.1755-263X.2012.00227.x>
- [5] McConnell, V. and Kopitsetal, E. (2004) How Well Can Markets for Development Rights Work Valuating a Farmland Preservation. Program, Discussion Paper 69, 271-286.
- [6] Schultz, T.W. (1964) *Transforming Traditional Agriculture*. Yale University Press, New Haven.
- [7] Johnson, R. (2009) Farm Protection Program: Status and Current Issues. *Land Use Policy*, **26**, 111-115.
- [8] He, J.H., Liu, Y.L., Yu, Y., Tang, W.W., Xiang, W.N. and Liu, D.F. (2013) A Counterfactual Scenario Simulation Approach for Assessing the Impact of Farmland Preservation Policies on Urban Sprawl and Food Security in a Major Grain-Producing Area of China. *Applied Geography*, **37**, 127-138. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2012.11.005>
- [9] Sokolow (2011) Farmland Protection Legislation in America: Persistent Issues and Emergent Resource Opportunities. *Agricultural and Resource Economics Review*, **2**, 34-37.
- [10] Daniels, T.L. (2019) Assessing the Performance of Farmland Preservation in America's Farmland Preservation Heartland: A Policy Review. *Society & Natural Resources*, **33**, 758-768.
- [11] 漆信贤, 张志宏, 黄贤金. 面向新时代的耕地保护矛盾与创新应对[J]. 中国土地科学, 2018, 32(8): 9-15.
- [12] 林坚, 周琳, 张叶笑, 叶子君. 土地利用规划学 30 年发展综述[J]. 中国土地科学, 2017, 31(9): 24-33.
- [13] 王远桂. 湖南省城市化发展与耕地保护的矛盾及对策研究[J]. 国土与自然资源研究, 2003(1): 21-23.
- [14] 刘永红, 叶顺法, 许晨昊, 邱林峰, 袁永刚. 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(12): 100-103.
- [15] 陈美球. 耕地保护的本质回归[J]. 中国土地, 2017(4): 12-14.
- [16] 王文旭, 曹银贵, 苏锐清, 等. 我国耕地保护政策研究: 基于背景、效果与未来趋势[J]. 中国农业资源与区划, 2020, 41(10): 40-51.
- [17] 陈会广, 崔娟, 陈江龙. 常州市耕地数量变化驱动力机制及政策绩效分析[J]. 资源科学, 2009, 31(5): 807-815.
- [18] 金雨泽, 徐智颖, 钟太洋, 等. 我国土地利用动态监测的耕地保护效果评价[J]. 地域研究与开发, 2016, 35(5): 120-123.
- [19] 姜杉钰. 关于破解大都市圈耕地保护困境的思考——基于上海市的调研分析[J]. 国土资源情报, 2021(5): 1-5.
- [20] 陈美球. 新时代我国国土空间用途管制制度建设[J]. 吉首大学学报, 2020, 41(2): 91-97, 143.
- [21] 吴必虎. 基于城乡社会交换的第二住宅制度与乡村旅游发展[J]. 旅游学刊, 2017, 32(7): 6-9.
- [22] 许艳, 陈英. 基于 PLS 模型的甘肃省耕地保护政策运行效果研究[J]. 国土与自然资源研究, 2015(5): 54-58.
- [23] 匡兵, 左剑. 政策工具影响耕地保护效果的区域异质性——基于中国省际面板数据的实证研究[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2019, 33(6): 69-76.

-
- [24] 曹瑞芬, 张安录. 土地税费政策的耕地保护作用机理与实证检验——以湖北省新增建设用地使用费为例[J]. 中国人口·资源与环境, 2020, 30(9): 39-145.
- [25] 陈锡文. 我们留给子孙什么样的土地? [J]. 中国生态文明, 2021(1): 87.
- [26] 周艳寒. 耕地数量、质量、生态“三位一体”保护机制研究[J]. 农业开发与装备, 2021(10): 109-110.
- [27] 朱道林. 耕地“非粮化”的经济机制与治理路径[J]. 中国土地, 2021(7): 9-11.
- [28] 刘佳星, 藏波. 经济社会发展、耕地变化及其区域差异——基于重庆市 40 个区县的面板数据[J]. 经济体制改革, 2016(6): 59-65.
- [29] 蔡继明, 陈玉仁, 熊柴. 城市化与耕地保护[J]. 经济学动态, 2015(5): 78-86.
- [30] 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.
- [31] 俞琼艳. 基于农户视角的农业补贴政策的耕地保护效果评估[D]: [硕士学位论文]. 南昌: 江西农业大学, 2013.
- [32] 臧俊梅, 郑捷航, 农殷璇, 等. 耕地保护及其必要性: 不同兼业程度农户的认知与意愿——基于珠三角的调查与实证[J]. 中国农业资源与区划, 2020, 41(2): 82-90
- [33] 赖昭豪, 陈美球, 邝佛缘, 等. 基于分布式认知理论的农户生态耕种意愿影响因素分析[J]. 南方农业学报, 2019, 50(4): 905-912.