

城市化进程中耕地保护政策及优化路径研究

王丹

江苏金宁达房地产评估规划测绘咨询有限公司, 江苏 南京

收稿日期: 2023年1月24日; 录用日期: 2023年2月23日; 发布日期: 2023年3月2日

摘要

中国耕地资源保护政策经历了保护意识觉醒、保护政策概念化, 保护制度体系化和“三位一体”均衡发展的阶段, 耕地保护由数量管理, 到质量、数量、生态三者均衡的演进过程。同时, 本研究从耕地内涵上介绍了耕地保护的必要性。耕地资源价值内涵主要由经济、社会和生态三方面价值构成, 并从构建多元保护机制、完善耕地保护政策、提升土地整治效用和建立大数据监测平台等路径优化耕地保护, 实现耕地资源可持续利用。

关键词

耕地保护, 价值体系, 优化路径, 政策

Research on Farmland Protection Policy and Optimization Path in the Process of Urbanization

Dan Wang

Jiangsu Jinningda Real Estate Evaluation Planning Surveying and Mapping Consulting Co., Ltd., Nanjing Jiangsu

Received: Jan. 24th, 2023; accepted: Feb. 23rd, 2023; published: Mar. 2nd, 2023

Abstract

China's cultivated land resource protection policy has gone through the stages of awakening of protection consciousness, conceptualization of protection policy, systematization of protection system and balanced development of "trinity". The cultivated land protection has evolved from quantity management to balance of quality, quantity and ecology. At the same time, this study introduces the necessity of cultivated land protection from the connotation of cultivated land. The connotation of the value of cultivated land resources is mainly composed of economic, social and

ecological values. It also optimizes the protection of cultivated land by building a diversified protection mechanism, improving the protection policy of cultivated land, improving the effectiveness of land remediation, and establishing a big data monitoring platform to realize the sustainable use of cultivated land resources.

Keywords

Cultivated Land Protection, Value System, Optimization Path, Policy

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

耕地资源是人类得以生存和永续发展的基础性资源，中国作为人口大国，耕地资源呈现出总量大、人均量少、耕地开发潜力不足和高质量耕地资源分布不均且面积较小的基本特征，可见，中国耕地资源的保护压力巨大。纵观中国经济社会发展中对于耕地资源开发利用日益迫切的趋势，保护耕地资源在任何发展阶段都是至关重要的，随着经济发展与耕地保护间的矛盾凸显，中国逐渐强化政策保护耕地，实行了“最严格的耕地保护”制度。

众多专家研究了耕地保护政策对保障中国粮食安全的重要意义，从多角度、多层次探索耕地保护的现状和相关问题，为中国耕地资源的可持续利用做出众多有益研究[1] [2]。但是总体来说目前耕地保护政策较为简单，没有考虑到地区经济发展水平、人口等综合因素，耕地保护政策的实施透明度不够，缺少有效的监督机制，容易出现跑偏现象。当社会进入到新发展阶段，耕地保护的优化路径值得深入探讨，本研究梳理了中国耕地保护制度的渐变过程，发现其在不同社会经济发展需求下体现出程度逐渐递增的约束力，同时剖析了耕地资源价值体系，为耕地保护优化路径奠定理论基础，探讨将来提升耕地保护的对策建议。

2. 中国耕地保护政策演进分析

2.1. 概念化阶段

新中国成立之初，国家以经济建设为中心，特别是随着家庭联产承包责任制度的施行，逐渐催化着农村土地制度的改革浪潮，农户生产效率和生产积极性逐渐提高，乡镇企业萌芽，导致农村农房建设与乡镇企业建设滥用耕地现象日益明显，1978年改革开放至1985年乡村人均居住面积从8平方米增加至15平方米，1985年耕地减少量达到了100.8万公顷[3]。但是农村家庭联产承包制度释放了粮食增产活力和满足了经济社会发展需求的客观现实，因此，国家层面对于耕地锐减和破坏的认识尚处于初级阶段，并未给予高度重视。

随着资源破坏情况不断加深，国家在相关指导文件和报告中提及到遏制滥占耕地的信号，并在1981年《关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》和1982年《村镇建房用地管理条例》中明确农村新建住房优先使用荒地、坡地、原有宅基地、对腾出耕地的农民免征农业税等说明，但是并未采取实质性措施，这一阶段只是提出了耕地资源保护概念性政策，并未对耕地资源保护与经济社会发展之间的矛盾深入分析，法律法规层面的措施更是稀少。因此，耕地资源保护政策的初始阶段仅是停留在概念性说明和原则

性保护上, 缺乏实际操作性和可行性。

2.2. 体系化阶段

随着耕地资源日益遭受破坏, 耕地保护态势刻不容缓, 1986年, 国家正式成立国家土地管理局, 统一行使管理土地资源的职责, 1989年国家土地管理局制定颁布《土地违法案件处理暂行办法》, 明确规定了土地违法案件的类型、处理原则和处理程序, 中国耕地资源保护政策逐渐体系化、规范化。

2000年以来, 以经济建设为中心的发展理念致使全国掀起了各类开发区建设浪潮, 甚至出现地方政府将土地征收、出让、转让、出租和规划等权限赋予开发区, 形成了开发区“圈地”的特殊现象, 从而使得取得成本较低的农地成为新增建设用地的主要来源。因此, 国家耕地保护力度进一步加强, 主要体现在两个层面: 第一, 成立原国土资源部, 设置土地利用和耕地保护职能部门, 具体管理耕地保护工作, 重新修订《土地管理法》, 明确规定耕地占补平衡、土地利用规划和基本农田保护等耕地保护内容; 第二, 国家牵头发布一系列耕地保护政策文件和管理办法, 占用耕地补偿制度、基本农田保护条例、土地违法查处制度等等[4]。

在耕地资源保护政策体系化建设阶段, 耕地保护管理理念和执行手段日益系统化、科学化。明确了“十分珍惜、合理利用和切实保护耕地”的基本国策, 同时加强经济、行政、法律和技术措施完善耕地保护政策内容。譬如, 2005年颁布施行的《省级政府耕地保护责任目标考核办法》, 规定各级政府主要负责人对耕地保有量和基本农田保护担负监管职责; 2005年颁布《查处土地违法行为立案标准》, 配合现代遥感等信息技术加快建立耕地执法力度; 同时建立网络公开查询系统、设立12336举报电话等措施将公众监管参与纳入耕地保护体系。至此, 国家层面从部门设立、政策文件实施和社会参与等方面将耕地保护政策逐渐系统化、科学化和规范化[3]。

2.3. “三位一体” 制度化阶段

2012年以来, 耕地保护制度化、信息化和科学化管理水平逐渐提高, 形成了以用途管制为核心, 以永久基本农田保护、高标准农田建设和土地整治、土地征收和农用地转用为主要内容的耕地保护制度体系。2012年《关于提升耕地保护水平全面加强耕地质量建设与管理的通知》的颁布实施意味着中国的耕地保护政策进入到数量管控、质量管理和生态管护的“三位一体”阶段。这一阶段耕地保护相比之前有了本质的提高, 耕地保护政策逐渐走向成熟。一方面, 强化耕地资源质量管护和生态保护, 从永久基本农田划定、加快高标准农田建设、实行耕地轮作休耕制度等内容补充完善了耕地保护措施。另一方面, 强化耕地占补平衡制度, 建立起以耕地数量为根本、耕地产能为中心的耕地占补平衡机制, 并且对于部分耕地后备资源不足的地区实行国家统筹协调, 保证耕地占补平衡。

3. 耕地资源价值体系分析

3.1. 经济价值

耕地资源是人类赖以生存的基础资源, 包含着无可替代的功能和价值, 学术界对耕地资源价值内涵和关系进行了众多维度的探索[5] [6] [7], 耕地资源经历了从价值被无视到价值被发现、从单一价值到多重价值的动态发展过程, 目前, 大部分学者认为耕地资源价值由经济、社会和生态三个方面所构成[8]。

经济价值是耕地资源最为单一且显化的价值, 经济价值包含资源和资本价值两个维度。耕地资源价值体现于天然形成的不含人类劳动的耕地资源价值的经济量化, 与耕地上的劳动者投入无关, 是由绝对地租、级差地租 I 以及垄断地租决定的; 而耕地资本价值是由于耕作者提高耕地的投入及耕作技术所带来的价值, 取决于级差地租 II。

3.2. 社会价值

除了具备经济价值以外，耕地资源在保障国家粮食安全方面同样意义重大，另外耕地资源在社会保障制度不完善的地区，耕地资源还起到了保障社会稳定方面的作用，因此，耕地资源社会价值应为耕地的社会保障价值和耕地的社会稳定价值的结合体。

3.3. 生态价值

近年来，国家从战略层面上日益强化生态文明建设，而耕地的生态价值在各类自然资源的生态价值中占有重要的位置。特别是在耕地资源注重数量保护的阶段转向为数量、质量和生态三位一体保护的新阶段后，耕地占补平衡内涵从“占多少，垦多少”的数量占补向质量保证和生态保护转变，占补平衡制度应当包含“数量平衡”“质量平衡”“生态平衡”“人文平衡”等众多平衡目标[9]。耕地资源作为农业生产资料，是一种基础的自然要素，具有维持地表温度、保护土壤和水源、滋养生态系统、调节大气成分和气候、调节土壤养分和 PH 值等生态功能。耕作资源在维持生态系统的平衡，保证人类和自然的共存方面发挥了重要的作用。从而决定了耕地资源的生态价值。

3.4. 耕地资源价值体系

综合以上对于耕地资源各类价值的深入分析，耕地资源的价值体系不断丰富。因此，本研究在此基础上设计耕地资源价值体系，同时契合自然资源资产核算体系构建的要求，进一步营造全社会的耕地资源价值观，形成耕地资源保护数量、质量及生态三者相结合的新体系。价值体系详见图 1。

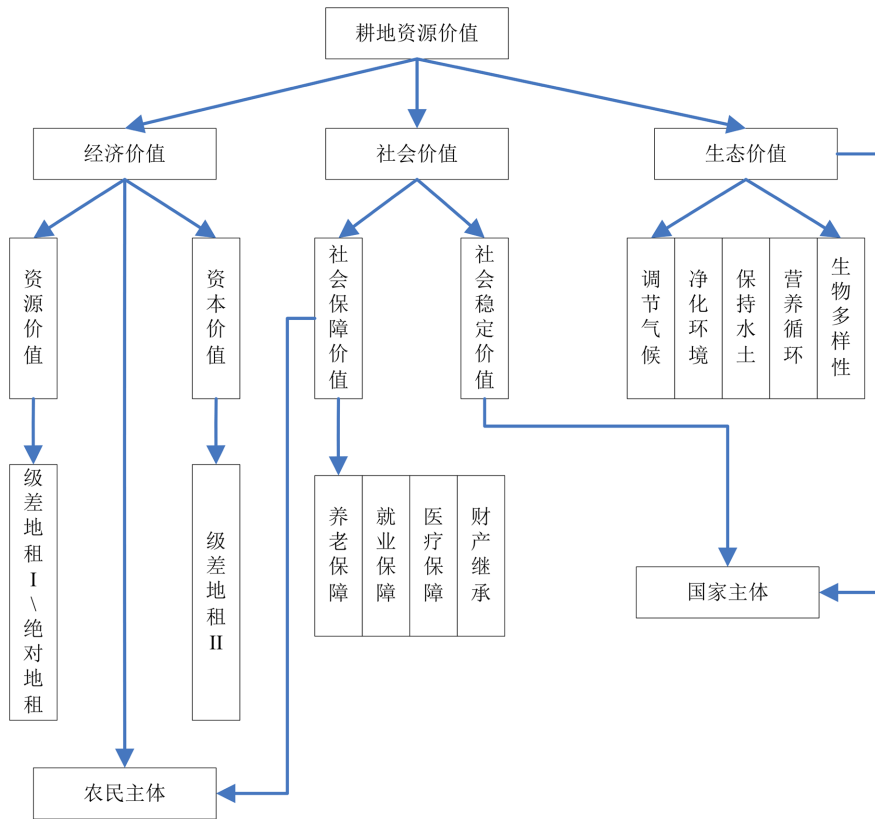


Figure 1. The value system diagram of cultivated land resources

图 1. 耕地资源价值体系图

4. 耕地保护政策优化路径分析

4.1. 构建多元保护机制

在现阶段下，耕地保护问题是一个涉及全体社会公众的极度复杂问题，亟需构建多元主体保护机制，共同承担起资源可持续发展的责任。国家应当继续健全耕地资源保护责任人制度，完善耕地资源核算标准和干部考核标准[4]。建立完善的法律法规体系。首先，应建立健全耕地保护的法律法规体系，明确禁止侵占耕地的各项行为，以便对违规违法行为加以规范。完善耕地保护的投资机制。应完善耕地保护的投资机制，引导和鼓励社会资本参与耕地保护，优化公私合作模式。建立多元政策机制。应建立多元政策机制，充分发挥地方政府的主体作用，完善耕地保护的政策制度，倡导参与耕地保护的各方的共同参与。同时，加强耕地保护的管理体制。应加强耕地保护的管理体制和耕地资源的规划开发，建立科学合理的监督管理机制，严格执行耕地保护制度，检查监测耕地资源的开发利用情况。最终实现由政府引导、企业参与、公众支持的多元保护机制。

4.2. 完善耕地保护政策

中国耕地资源保护在不同的时期有不同的耕地保护政策。在新的发展背景，特别是在确定了“山水林田湖草”生命共同体理念之后，首先应该突出保护耕地主体地位，明确耕地权属，把建立耕地权属制度作为保护耕地的重要组成部分。健全耕地利用管理制度，明确耕地最低利用标准以及对耕地非农业利用的限制，维护耕地空间资源安全。完善耕地保护法律法规，落实鼓励耕地综合利用，加强耕地保护的法律法规。强化耕地保护的经济政策，实施国家补贴和地方支持政策，鼓励和引导耕地保护。加强耕地保护的教育宣传，增强公众参与耕地保护的意识，形成社会共同参与耕地保护的合力。总之，耕地保护政策的出台和实施都需根据国家的需要动态调整，以实现耕地资源利用的可持续性。

4.3. 提升土地整治效用

土地整治工程是实现耕地资源保护的重要手段，通过土地整治可以将污染受损的土壤加以修复，从而实现耕地生产和生态系统相协调，土地整治措施既要符合“山水林田湖草”生命共同体的价值遵循，也要追求“田沟路林渠”的耕地结构系统的同步推进，将耕作层的保护、农田水利设施的完善和生态保护统一协调[10]。另一方面，提高土地整治生态措施的创新，从不同耕地资源的禀赋出发，并结合当地的耕地使用方式，提前预判耕地资源的潜在威胁因素，并采取针对性的前瞻性的土地整治工程。

4.4. 建立大数据监测平台

随着科学技术的进步，耕地保护的创新之路应当走在前列，以耕地卫片监督督察为主，完善耕地保护监管体制机制。搭建耕地资源监测平台：根据耕地资源管理数据库的信息，搭建耕地资源大数据监测平台，开发出耕地资源的查询和分析系统，方便地方政府、农业科研机构监测耕地资源的状态。构建数据库，根据视频监控以及人工上传信息系统采集的耕地资源数据，构建耕地资源管理数据库，用于管理耕地资源的状况。建立报警系统：当耕地资源发生变化时，利用报警系统，马上向相关部门反馈消息，快速做出响应，保护耕地资源。另外还要完善配套设施：安装气象站、土壤检测设备、农业机械、农业车辆等设施，实现耕地资源的全要素监测，更好地保护耕地资源。为合理利用保护耕地资源和耕地的修复、可持续利用提供新思路。

本研究通过对我国耕地保护政策的演变分析，了解不同时期我国的耕地资源价值内涵，从而建立新的耕地资源价格体系，通过耕地保护政策路径的优化，激发耕地资源的投资活力，提高耕地的生态、经济和社会价值，促进农业转型升级，为合理保护、利用耕地资源提供价值参考。

参考文献

- [1] 朱道林, 杜挺. 中国耕地资源资产核算方法与结果分析[J]. 中国土地科学, 2017, 31(10): 23-31.
- [2] 杨栋, 张涵玥, 翁翎燕. 基于耕地压力指数的江苏沿海地区人口承载力评价及预测[J]. 资源与产业, 2017, 19(5): 78-85.
- [3] 刘丹, 巩前文, 杨文杰. 改革开放 40 年来中国耕地保护政策演变及优化路径[J]. 中国农村经济, 2018(12): 37-51.
- [4] 王文旭, 曹银贵, 苏锐清, 邱敏, 周伟. 基于政策量化的中国耕地保护政策演进过程[J]. 中国土地科学, 2020, 34(7): 69-78.
- [5] 张燕, 张洪, 彭补拙. 我国耕地价值研究现状概述[J]. 土壤, 2008(1): 1-8.
- [6] 吴兆娟, 魏朝富. 国内耕地资源价值研究现状及展望[J]. 农机化研究, 2012, 34(1): 29-32+40.
- [7] 林华, 李瑞华. 基于能值理论的耕地质量评价研究——以河南省为例[J]. 资源与产业, 2012, 14(5): 123-129.
- [8] 裴银宝, 刘小鹏, 李永红. 基于虚拟土理念的“三西”地区耕地价值核算探究[J]. 农业现代化研究, 2015, 36(2): 270-276.
- [9] 孙蕊, 孙萍, 吴金希, 张景奇. 中国耕地占补平衡政策的成效与局限[J]. 中国人口·资源与环境, 2014, 24(3): 41-46.
- [10] 郎宛琪, 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.