

# 筑牢“长牙齿”耕地保护硬措施的制度基础

## 作者简介

宋小青

作者单位:中国地质大学(武汉)  
地理与信息工程学院

## 核心提示

我国已建立起了世界上最严格的耕地保护制度,落实了“长牙齿”的耕地保护硬措施,在推动耕地保护愈严愈紧加快发展的同时,探讨如何为“长牙齿”的耕地保护硬措施筑牢制度基础成为了一个关键性的问题。

## 准确理解耕地“天然”的多功能性

自《中华人民共和国土地管理法》(1998年修订)实施以来,我们切实保护耕地、端牢中国饭碗的初心不改、决心如磐,建立起了世界上最严格的耕地保护制度,落实了“长牙齿”的耕地保护硬措施,推动耕地保护愈严愈紧加快发展。但是,有违耕地保护初衷的耕地边际化问题尤其是非粮化依然普遍存在,而且近年来从山区向平原、从远郊向近郊蔓延,给“长牙齿”的耕地保护硬措施带来严峻挑战。社会各界普遍认为,种粮比较效益低下是上述局面的症结。值得注意的是,

种粮比较效益是涉及居民膳食结构演进、宏观经济运行、收入分配调节等诸多耕地保护外部因素的系统性问题,是耕地保护制度本身难以根治的问题。那么,回归耕地多功能性,探讨如何为“长牙齿”的耕地保护硬措施筑牢制度基础成为了一个关键性的问题。

耕地是水、土、气、生等基础性生态要素在耕地保护政策和农业市场双重调控下,与农业劳动和农业生产技术以及管理措施相结合形成的自然-历史综合体。建立在基础性生态要素相互关联基础上的农田生

态过程,以及依赖该过程的农业生产过程和农业经营管理过程,决定了耕地具有“天然”的联合生产特性。即,耕地在生产食物的同时,必定对其他生态系统和环境产生影响,而且这些影响将传导给居民个体、市场和社会。这种联合生产特性也正是耕地“天然”的多功能性。

耕地“天然”的多功能性是形成耕地多功能的基础,但不是耕地多功能唯一决定因素。耕地多功能还受耕地经营者的价值观、社会需求甚至是国家意志影响。事实上,人们总是根据特定阶段的需要来赋予耕

地多种功能。赋予的过程可以是正式的制度和政策设计,也可以是耕地经营者的期望。在这些被赋予的多功能指引下,耕地“天然”的多功能性得以被不同程度地利用。我国进入社会主义市场经济体制后,耕地不仅是保障粮食安全的基础资源、维持农户生计的重要资产,为耕地经营者承担了粮食生产、基本生活保障、就业保障和家庭经济贡献等功能。同时,耕地也逐步成为促进经济发展的基础载体、维持乡村生物多样性的重要生境和改善乡村人居环境的重要介质,为国家承

担了粮食安全保障、社会安定维护、国民经济贡献和生态环境安全维护等功能。

当这些被赋予的多功能与耕地利用形成的实际功能不一致时,就容易产生有违耕地经营者期望或制度和政策设计初衷的问题。比如,以当前普遍存在的非粮化问题为代表的耕地边际化问题。其中一个表象原因就是,粮食生产功能不足以实现耕地经营者需要的家庭经济贡献功能。也正是这个原因,对国家需要的粮食安全保障功能、社会安定维护功能和国民经济贡献功能形成了挑战。

## “长牙齿”的耕地保护硬措施迫切需要耕地多功能管理

2020年中央农村工作会议提出,“采取长牙齿的硬措施,落实最严格的耕地保护制度”。2022年中央一号文件强调,落实“长牙齿”的耕地保护硬措施,实行耕地保护党政同责。这两次要求标志了我国“长牙齿”的耕地保护硬措施从顶层设计走向落地。但是,“牙齿”怎么长、长得牢不牢,还需要梳理、完善其制度基础。

首先,“长牙齿”的耕地保护硬措施是我国耕地保护制度向愈严愈紧发展的必然结果。自土地管理法颁布实施以来,我国耕地保护经历了将近三十年的持续制度建设。主要包括:《中华人民共和国土地管理

法》(1998年修订)提出:实行土地用途管制制度、占用耕地补偿制度、基本农田保护制度;2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》要求:建立完善耕地保护责任制度和考核体系;2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调:统一行使所有国土空间用途管制职责;2015年《生态文明体制改革总体方案》要求:建立国土空间开发保护制度,健全国土空间用途管制制度,完善最严格的耕地保护制度;2016年,原国土资源部、农业部联合发文,要求全面划定永久基本农田实行特殊保护;2017年党的十九大报告指出:

把中国人的饭碗牢牢端在自己手中;2019年《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》提出科学有序统筹划定“三区三线”。同年,自然资源部提出全域土地综合整治试点,确保整治区域内耕地质量有提升、新增耕地不少于原有耕地5%;2020年,国务院办公厅出台《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》;2020—2022年,制定落实“长牙齿”的耕地保护硬措施;党的二十大报告指出,确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中;2023年中央一号文件指出,探索建立耕地种植用途管控机制。以上制度建设

显示出耕地保护向着愈严愈紧的方向加快发展,为“长牙齿”的耕地保护硬措施奠定了扎实基础。

其次,“长牙齿”的耕地保护硬措施迫切需要耕地多功能管理。从以往耕地保护制度的演进逻辑和内容来看,“长牙齿”的耕地保护硬措施就是以党政同责的机制坚守耕地保护数量红线、落实耕地质量提升主线、巩固土地用途管制防线、拓展后备资源潜力底线。从这四线来看,“长牙齿”的耕地保护硬措施并不是区别于以往耕地保护制度的新措施,而是对以往制度实施的完善和具体化,让制度“长”牢“牙齿”,更好

地保护、利用耕地满足人民日益增长的美好生活需要。从满足需要出发,“长牙齿”的耕地保护硬措施的长效之根实质上是促进耕地多功能。耕地多功能则与市场密不可分,而且当前的农业市场信号诱致了耕地多功能系统性退化。对此,“长牙齿”的耕地保护硬措施不能仅局限于耕地资源本身,还需要将耕地置于市场之中,从制度和市场的联系来完善耕地保护,通过制度调控好市场、服务好市场,让市场激活耕地多功能。因此,实施耕地多功能管理是发挥“长牙齿”的耕地保护硬措施长效的迫切需要。

## 因“市”规“制”建立耕地多功能管理制度

耕地多功能管理制度从属于耕地保护制度,是在耕地数量、质量、生态“三位一体”保护基础上,统筹政府和市场职能,因循市场机制而形成的以促进耕地多功能为核心的管理制度。在把握耕地多功能性和耕地多功能的形成机制尤其是市场作用机制的基础上,从思想逻辑、内容体系、实施协调三方面建立耕地多功能管理制度。

首先,确立制度的市场化思想逻辑。耕地多功能管理制

度的设计和优化完善要凸显“自下而上”路径,坚持体现市场诱导制度的原则,充分体现市场对农产品、农业和农村的需求,充分考虑耕地经营者的利益诉求,充分尊重市场对耕地经营利用行为的诱致作用,尤其是诱致性作物种植替代机制、诱致性投入要素替代机制和诱致性用地类型替代机制。耕地多功能管理制度的宗旨是为市场激活耕地多功能促进耕地多功能价值向耕地经营者回

归而服务。

其次,明确“规划—价值—责任”制度内容。实施耕地多功能规划管理制度,在国土空间总体规划和自然资源资产规划基础上,编制实施耕地多功能规划,划分规划地域范围内耕地经营主体层面与国家层面的耕地多功能分层分类体系,融合作物种植优化、投入要素优化和用地类型优化的耕地多功能布局方案,耕地经营用途管控措施。实施耕地多功能价

值管理制度,划分耕地多功能价值单元分类分级体系,开展耕地多功能价值溯源与调查监测,构建耕地多功能价值的捕获机制、实现机制、增值机制和收益分配机制。实施耕地多功能主体责任制度,建立国家级、省级、市级、县级、乡镇级耕地多功能行政管理主体体系,村级、地块级耕地多功能经营主体体系,明确各主体促进耕地多功能的责任和奖惩机制。

最后,建立制度实施的协调机制。成立耕地多功能管理协调委员会,负责统筹耕地多功能行政管理主体、耕地经营主体,促进耕地多功能规划管理和价值管理与市场需求充分衔接,指导开展耕地多功能管理制度实施监督和评价。

(摘编自《中国土地科学》)