第 41 卷　第 5 期　吉首大学学报(社会科学版)　Vol. 41　No. 5
2020 年 9 月　Journal of Jishou University (Social Sciences)　Sept. 2020

DOI:10.13438/j.cnki.jdxb.2020.05.007

耕地功能性流失的表现、驱动机制及其治理*

郭　珍
(湖南科技大学 商学院,湖南 湘潭 411201)

摘　要:耕地资源管理者设计一系列制度约束与引导耕地资源占用者行为,但在利益与竞争驱动下,威胁耕地资源安全的耕地功能性流失问题频发。除了备受关注的耕地非农化外,近年来,隐性的耕地功能性流失,如优质耕地伪生态化、非粮化、过度利用化与耕地边际化等,对耕地数量、质量、生态的影响不容忽视。面对严峻的耕地功能性流失形势,需改进耕地保护治理工具,如通过加强对耕地资源占用者的约束、建立耕地保护绩效支付机制、高位推动与共享耕地资源管理信息、发挥耕地综合效益、助推可持续集约化农业发展等途径,提升耕地保护绩效,从而有效保障耕地资源安全。

关键词:耕地;耕地保护;耕地治理;耕地资源安全;利益驱动;竞争驱动

中图分类号:F323　　**文章编号:**1007－4074(2020)05－0056－08

基金项目:湖南省哲学社会科学基金项目(19YBQ048)

作者简介:郭　珍,女,博士,湖南科技大学商学院副教授。

一、引言

耕地是我国最为宝贵的自然资源,不仅具有生产功能、生态服务功能、景观功能等基本功能,还可衍生出文化传承、教育等功能。1994 年,莱斯特·布朗博士提出“谁来养活中国”后,我国高度重视粮食安全,受自上而下的制度供给主导,耕地功能集中表现为粮食生产。通过在耕地上进行集约化农业生产,我国不管是粮食总产量还是人均粮食产量都实现了大幅增长,粮食总产量从 1995 年的 46 661.80 万吨增长到 2019 年的 66 384.34 万吨,人均粮食产量从 1995 年的 378 kg 增长到 2019 年的 474.15 kg。虽然我国在保障粮食安全上成效显著,但未来将面临更大挑战。据联合国人口司发布的《世界城镇化展望(2018 年修订版)》预测,中国内地将在 2030 年达到人口最高峰 14.4 亿人。此外,到 2030 年,中国内地城镇化率将达到 70%。因此,我国将面临着为更富裕和更城市化的庞大人口提供充足粮食的新挑战。这将加剧自然资源特别是耕地资源的压力。

耕地数量、质量、生态安全是耕地粮食生产功能发挥之根本[1],因此,实现耕地数量、质量、生态“三位一体”保护才能保障粮食安全的可持续性。然而,现阶段,耕地数量减少、质量下降、生态退化带来的耕地功能性流失①对耕地资源安全的威胁作用却在日益加深。耕地转换为建设用地造成耕地基本功能及其衍生功能完全丧失,其对耕地资

* 　**收稿日期:**2020－05－29　**修回日期:**2020－07－06

① 　耕地功能性流失指耕地生产功能、生态服务功能及景观文化功能等基本功能以及耕地衍生功能中全部或某一部分功能的完全丧失或退化。

源安全的威胁受到高度关注。而由于优质耕地伪生态化、非粮化、过度利用化及耕地边际化等只损害耕地部分功能或对耕地功能的损害较为隐蔽,因而,容易被忽视或虽然得到关注但治理效果不理想。显性的耕地功能性流失对耕地资源安全的影响较为明确,而隐性的耕地功能性流失对耕地资源安全的影响则需加强重视并进行有效治理。鉴于此,本文将分析耕地功能性流失的表现、趋势及其对耕地资源安全的影响,揭示耕地功能性流失的驱动机制。在此基础上,提出提升耕地保护绩效的多样化治理对策,以促进形成保护更加有力、执行更加顺畅、管理更加高效的耕地保护新格局,从而确保耕地资源安全。

二、耕地功能性流失的表现及其对耕地资源安全的影响

耕地功能性流失具有动态性、复杂性、多样性等特征,除了备受关注的显性耕地功能性流失(耕地非农化)外,近年来,隐蔽性较强的耕地功能性流失如优质耕地非粮化、伪生态化、过度利用化与耕地边际化等频发。

(一)耕地非农化

耕地非农化即耕地转变为非农建设用地的过程。位置优劣之分对于建设用地特别是城市建设用地非常重要,而优质耕地大多分布在交通沿线、城乡周边。因此,伴随城镇化、工业化的城镇扩张占用的土地通常是耕地,尤其是优质耕地[2]。据第二次全国土地调查数据显示,短短的 13 年间,我国城镇用地增加 4 178 万亩,占用的大多是优质耕地,仅东南沿海五省(市)就减少水田 1 798 万亩,相当于减掉了福建全省的水田面积[3]。虽然我国实行耕地占补平衡制度,要求“占优补优”“占水田补水田”,但在制度实施过程中出现偏差[4]。自然资源部南京督察局在江西省督察耕地占补平衡落实情况时发现,建设占用的耕地大多交通便利、灌溉设施配套、耕作条件好,而通过土地开发复垦补充的耕地多位于丘陵山区、低洼易涝、耕作条件差的地方,补充耕地地力与占用耕地地力一般相差 4 个等级以上[5]。城镇建设占用优质耕地,而补充的耕地往往质量较差,这种双重开发降低了耕地整体质量。且作为不可再生的稀缺资源,耕地一旦被占用,即便补充数量质量相当的良田,也会影响生态系统稳定。有研究表明,到 2030 年我国城镇化还需损耗 2000 万亩耕地,且主要是城镇周边的优质耕地[6]。在未来,城镇化与耕地保护的冲突将进一步加剧。

耕地转换为城镇建设用地对耕地资源安全的影响引起了广泛关注,而耕地转换为农村建设用地对耕地资源安全的影响则被忽视。农村宅基地快速扩张占用耕地,而农房建成后闲置现象突出,这造成大量耕地资源的低效利用与浪费。另外,随着乡村振兴战略的推进,农村用地需求结构发生了重要变化,农村新型建设用地需求不断增长,这将进一步挤压耕地空间[7]。一些地区出现了假借发展设施农业之名,在耕地甚至永久基本农田上修建“大棚房”“生态园”“休闲农庄”的现象,造成耕地资源被大量非法占用和毁坏。总体而言,不管是耕地转变为城镇建设用地还是农村建设用地,都表现出相同的特征,即非农建设占用的往往是优质耕地,而耕地质量与生态一旦遭受破坏,在短时期之内难以修复。耕地非农化严重威胁耕地数量、质量、生态安全。非农化后耕地不再是生产系统、生态系统的基本要素、景观文化载体,耕地粮食生产功能、生态服务功能及其他衍生功能完全丧失。

(二)耕地伪生态化

为了缓解片面追求粮食产出对生态系统的破坏,国家出台了《耕地草原河湖休养生息规划(2016—2030 年)》,要求将 25 度以上陡坡耕地、严重沙化耕地、重要水源地 15～25 度坡耕地和严重污染耕地退耕还林还草。将生态承受力弱、不适宜耕种的耕地有序退耕还林还草,虽然导致耕地数量减少,但有利于耕地资源整体安全,有助于耕地基本功能与衍生功能的更好发挥,是国家为了实现粮食安全可持续性的主动选择。但随着国家对生态文明建设重视度的不断提高,一些地方在生态政绩观上出现偏差。《国家新型城镇化规划》明确指出:“将农村废弃地、其他污染土地、工矿用地转化为生态用地,在城镇化地区合理建设绿色生态廊道。”而一些地方却将以往城市“摊大饼”式开发的用地思路和方式直接“拿来”,将耕地甚至是永久基本农田转变为城镇生态公园、休闲广场、人工湖泊等人工景观[8]。其实,耕地资源系

统是生态系统的重要组成部分,不仅能提供生态服务价值,也能提供景观价值等多功能价值。为了追求绿色政绩而破坏优质耕地完全背离生态文明建设的初衷,是典型的伪生态化。

在将优质耕地转变为人工景观的伪生态化过程中,一些地方采取策略性行为绕过耕地保护制度的约束。一些地方借退耕还林之名,在耕地(基本农田)上植树造林,挤占农作物生长空间。一些地方为规避耕地占补平衡制度,从农村集体经济组织流转耕地建造林绿化工程,虽然被占用的耕地(基本农田)已不再承担粮食生产功能,但地方既未按照建设用地管理,也未落实耕地占补平衡,造成大量优质耕地隐性流失[8]。由于耕地保护制度在对生态用地的监管上缺乏清晰的标准与边界,对耕地转化为生态用地的约束性较差,致使新型违法用地行为屡禁不止,耕地伪生态化问题从苗头性问题逐步转变为倾向性问题。耕地伪生态化导致实际耕地面积低于统计数据,优质耕地被占用,耕地生产功能流失,对耕地资源安全的负面影响隐蔽性强、危害性大。

(三)耕地非粮化

在农村劳动力大量外流、老龄化步伐加快的背景下,“谁来种田”成为中央决策的一个重要问题。为此,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》,鼓励耕地向种粮大户、工商企业、合作社等新型农业经营主体流转,并通过财政政策大力扶持新型农业经营主体发展。在国家的鼓励与引导下,2018年全国家庭承包经营耕地流转面积已达5.3亿亩,占家庭承包经营耕地总面积的比例为42.2%①。耕地流转促成了农业适度规模经营,在一定程度上能降低农业生产经营成本,提高土地生产效率,有助于耕地生产功能的良好发挥,但耕地流转过程中的“非粮化”问题突出。工商企业到农村参与土地流转获得的耕地中,仍然被用来进行粮食生产的已经不足10%[9]。另有研究表明,转入耕地的非粮化率是原有耕地的5~6倍[10]。

我国耕地非粮化规模有逐年扩大的趋势,非粮化的速度也在不断加快[11],且非粮化的耕地往往是交通便利、地形较好、基础设施完善的优质耕地[12]。另外,非粮化后的耕地与种植粮食作物的耕地相比,化肥、农药等施用量明显增加,加剧了土壤、水体、大气污染,对生态系统造成破坏。耕地非粮化虽然没有改变耕地的农业用途,但耕地的粮食生产功能与生态服务功能明显受到影响,不利于粮食安全与生态安全。由于当前一些地方忙于脱贫攻坚、乡村振兴等任务,对耕地非粮化现象“睁一只眼,闭一只眼”,这对耕地质量与生态保护极其不利。在未来,随着消费结构的进一步转变,耕地非粮化趋势可能更为严峻。因而,耕地非粮化对耕地质量安全与生态安全造成的负面影响需要密切关注。

(四)耕地过度利用化与边际化并存

对于优质耕地长期持续高强度利用,对于边际耕地则撂荒或抛荒,耕地利用强度过高或过低都是耕地功能性流失的表现,不利于耕地资源系统的可持续发展。在流转的优质耕地上,由于产权不稳定,那些继续从事粮食生产的新型农业经营主体不愿投资改善耕地地力,他们依靠大量施用化肥提升粮食产量。但依靠化肥提升粮食产量的边际技术替代率是递减的,为了维持高产,新型农业经营主体只能在耕地上施用更多的化肥[13]。过量施用化肥造成粮食作物病虫害滋生,为了保证产量需要多次喷洒农药,而喷洒农药会进一步毒化耕地土壤,又需要施用更多化肥以保证产量,从而形成恶性循环。另外,为了获得耕地上的最大产出,新型农业经营主体在耕地上不间断耕种,这使耕地质量、生态进一步退化。高强度的投入产出,虽然能在短期内将耕地生产功能发挥到极致,但导致耕地土壤养分失衡、板结、酸化,引起耕地生态系统承载能力下降甚至被突破,将极大地抑制耕地生产功能、生态服务功能的可持续性。当然,新型农业经营主体将流转后的耕地用于生态产品的生产,他们比较注重对耕地质量、生态进行保护,但这对技术、资金、经营能力的要求高,一般的耕地流转主体难以达到。传统小农户为减少劳动强度,也采取高物质投入的集约化农业生产方式。耕地利用过度化威胁耕地质量、生态安全,

① 根据国家统计局网站上的数据整理得出。

不利于耕地资源的永续利用。

新的发明、生产技术和运输的种种进步,不是把坏的耕地提高到好的水平,而是趋于拉大耕地土壤等级的天然差别,因而,耕地的差别变得越来越大而不是变小了。由于不能使用农业机械,随着劳动力务农机会成本的不断升高,南方山区和丘陵地带的坡耕地被抛荒、撂荒现象突出[14]。耕地抛荒对生态环境是形成正面影响还是负面影响,学者的研究结论并不一致。有些学者的研究表明,耕地抛荒将减弱耕地抗逆性,直至引起土壤退化。另有学者则认为,对于生态脆弱地区的边际耕地而言,抛荒能缓解土地和生态压力[15]。而在对粮食生产的影响上,大部分学者认为我国作为一个人均耕地资源少、坡耕地比重大的国家,山区大量耕地长期抛荒会威胁粮食安全,须在"粮食与生态"间建立适度平衡[16]。另外,随着乡村旅游产业的发展,耕地景观美学、休闲旅游、文化传承等非生产功能的重要性日益凸显,而耕地撂荒会造成农业景观的退化和村庄的衰败,进而带来传统农耕文化和美学价值的流失[17]。

三、耕地功能性流失的驱动机制

耕地功能性流失对耕地资源安全形成巨大影响,而且这种影响在短期内还会进一步增加。耕地资源管理者设计一系列制度约束与引导耕地资源占用者行为,并运用多样化的耕地保护政策工具治理不利于耕地资源安全的行为[18],但耕地甚至是永久基本农田非农化、伪生态化、非粮化、过度利用化等功能性流失屡禁不止。那么,是什么驱动着耕地资源占用者转变耕地用途或不合理利用耕地呢? 以下将揭示耕地功能性流失的驱动机制。

(一)利益驱动机制

土地资源的每一种用途,基本上要看人类对其需要的缓急而定——这种需要的缓急程度相当准确地表现在对它的某种用途的价格支付上。随着表现在价格变动上的人类需要的变动,土地就从一种用途转变到另一种用途。由于非农建设用地、生态用地需求不断增长以及消费需求结构的改变,作为可变性和适宜性最强的耕地不断被转变为其他用途。

(1)建设用地与耕地收益差距刺激耕地非农化。随着我国工业化与城镇化的快速推进,对非农建设用地的需求急剧膨胀。非农建设用地需求的不断增长推升城市建设用地价格,全国城市地价动态监测系统数据显示,2018 年第一季度全国主要城市地价总体水平为 276.53 万元/亩,到第四季度就上升为 289 万元/亩。在《中华人民共和国土地管理法》第三次修正案施行前,征收耕地对农民的土地补偿费总计为该耕地征地前三年平均产值的 10～16 倍,最多不超过 30 倍。根据《全国农产品成本收益资料汇编》(2016—2018)中的数据计算得出,2015—2017 年种植粮食的耕地平均产值为 0.11 万元/亩,即使大中城市周边种植蔬菜的耕地平均产值也仅为 0.71 万元/亩。按照耕地征收补偿标准,2018 年征收种植粮食的耕地对农民以现金形式补偿的最多为 3.3 万元/亩,征收大中城市周边种植蔬菜的耕地对农民的补偿最多为 21.3 万元/亩。在《中华人民共和国土地管理法》第三次修正案施行前,由于城乡分割的土地制度和公共利益界定模糊,地方政府能以低价大量征收农村集体土地,对比 2018 年耕地补偿标准与城市地价,耕地转化为城市建设用地的土地溢价差距巨大。作为城市建设用地的供给者,地方政府有强激励将耕地甚至是永久基本农田转换为城市建设用地,通过采取策略性行为扭曲中央政府耕地保护制度,从而实现其收益最大化的目标。《中华人民共和国土地管理法》第三次修正案施行后,虽然地方政府征收土地受到比之前更强的约束且征地成本提升,但城镇化对建设用地的需求仍然强劲,耕地非农化后产生的收益仍然较高,因此,耕地非农化问题仍需高度重视。

(2)生态绿化用地需求激增诱发耕地伪生态化。在高密度的空间下,城市通过发展工业和服务业获取集聚效应,从而保持城市经济活力。但城市人口的日趋集中也会导致拥挤效应,且还会带来热岛效应等生态环境问题。因而,在人口密集的城市地区,公众对低密度、舒展型、风景优美的生态绿色用地需求激增。不同于商服用地、住宅用地与工业用地等建设用地,生态用地具有非排他性、非竞争性,是典型的公共物品,需要政府提供。随着生态环境问题日趋严峻,作为生态文明建设载体的生态用地,在我国土地利用总体规划、全国生态功能区规划中的地位越来越高、"存

在感”越来越强。因而,通过显化生态政绩获取上级政府注意力成为地方官员实现晋升的策略。一些地方政府为了获取显著的“生态政绩”,将生态用地指标化,通过分配超额指标、向下硬压任务、签订责任状等方式、手段,迫使下级地方政府在短期内快速提升森林覆盖率、绿化率。在强压之下,一些市县政府将耕地甚至永久基本农田转变为生态用地,导致耕地伪生态化现象突出,耕地生产功能流失。

(3)消费需求变化催生耕地非粮化。随着生活水平的提高,消费者需求结构发生变化,谷物在食物消费中的比重下降。消费者对水果类、水产类、休闲类等农产品的需求上升,消费者需求的变化为多样化的农产品创造了市场,并刺激了耕地非粮化。据《全国农产品成本收益资料汇编2019》数据显示,近年来,如果将人工成本与土地成本计算在内,种植粮食作物(稻谷、小麦、玉米)的净利润呈下降趋势,2016年开始变为负值,2018年粮食作物净利润为－85.59元/亩。而2018年种植蔬菜的净利润为2 688.48元/亩,特别是设施蔬菜的净利润更高,如设施西红柿净利润高达7 112.84元/亩。粮食作物与非粮食作物如此大的净利润差距,驱使耕地非粮化的先驱者增加非粮生产规模。另外,由于农民的耕地利用决策容易受到周围农民决策的影响,非粮生产先驱者获得的较高利润强烈刺激周围的农民放弃粮食生产,效仿其邻居将耕地从粮食生产用途转变为非粮食生产用途。在利益驱动下,将耕地从粮食生产用途转变成非粮食生产用途成为农业经营主体的理性选择,从而导致耕地非粮化趋势蔓延[19]。

(二)竞争驱动机制

在耕地利用上,耕地资源占用者追求利益最大化的动机导致耕地功能性流失,而地方政府之间、地方政府部门之间的横向竞争以及激烈的市场竞争加剧了耕地功能性流失。

(1)地方政府之间的横向竞争加剧耕地功能性流失。对于地方政府而言,建设用地指标是一种“公共池塘资源”,每年全国建设用地指标总量一定,而每个地方政府都参与竞争,其面临着一种排他性低、竞争性高的指标分配。鉴于建设用地指标的“公共池塘资源”属性,地方政府的最优策略是尽可能多地申请建设用地指标。在获得建设用地指标后,对于现任地方政府来说有两个决策:是否粗放利用建设用地来与其他政府竞争以吸引更多的外部投资;是否尽可能多地出让土地来满足当届政府“土地财政”需要。在晋升锦标赛下,每个地方政府都会尽可能通过土地上的“优惠”待遇来与其他地方竞争以获得GDP上的竞争优势,而且大多数在土地财政上都会倾向于本届政府的需要[20]。这种选择将导致公地悲剧,加快耕地非农化速度。晋升竞争还存在类似“跳水赛”的晋升机制,即所有官员必须完成经济发展、社会稳定等“规定动作”,另外在某个“自选动作”方面有创新,才能受到上级关注,从而获得晋升[21]。现阶段,在“自选动作”上,地方政府官员通过凸显森林覆盖率、绿化率等获取上级注意力,各地方追求指标最大化的过程加剧了耕地伪生态化。地方政府之间的横向GDP竞争、财政竞争以及地方政府官员之间的横向晋升竞争加剧了耕地功能性流失。

(2)耕地资源管理部门之间的横向竞争加剧耕地功能性流失。在耕地资源管理上,职能部门分立。自然资源部门的主要职责是保护耕地数量,农业农村部门的职责在于提升耕地质量,生态环境部门主要负责耕地土壤污染治理,林业部门则主管退耕还林的实施工作。由于耕地资源管理上的专业化分工,实现耕地数量、质量、生态“三位一体”保护需要加强职能部门之间的合作,然而职能部门领导人之间围绕资源、权力和地位的横向竞争阻碍跨部门合作。横向竞争下,不同职能部门从自身部门利益出发,往往只关注自身在耕地保护上的职责,而不管其行为是否与耕地资源管理总体目标相冲突。由于生态环境部门不管耕地数量,出现将基本农田转变为生态用地以获取绿色政绩的行为;而自然资源部门为了实现耕地数量占补平衡,则将生态用地转变为生产力极低的耕地;林业部门为了增加森林覆盖率,将不符合退耕条件的耕地和永久基本农田实施退耕还林;而自然资源、农业农村部门则将25度以上已实施退耕还林的坡耕地划入永久基本农田[22]。农业农村部门鼓励设施农业发展时,可能导致耕地数量减少。职能部门间心态上相互轻视、行为上各行其是,在耕地资源管理上缺乏协同,导致耕地功能利用竞争日益恶化,耕地功能性流失频发,使得耕

地数量、质量、生态保护不能协调推进,威胁耕地资源整体安全。

(3)市场竞争加剧耕地功能性流失。农产品市场是买方市场,这意味着卖方之间的竞争异常激烈。在激烈的市场竞争中,大部分农业经营主体只能选择最低级的竞争手段,尽可能压低成本,提高单位耕地面积产量,因而,任何有助于提高产量的技术手段,只要经济上划算,农业经营主体都乐意采用,而不管其对农产品的营养价值、生态系统会造成怎样的负面效应[13]。激烈的市场竞争加剧了农业经营主体对耕地的过度利用,影响耕地生产功能和生态服务功能的可持续发挥。对于农业用途特别是粮食生产而言,山区坡耕地利用存在明显的自然限制和经济限制,没有希望从中获得相当利润的那种耕地,私人一般是不愿利用的。山区坡耕地自然肥力有限,加上山区地形条件限制了农业机械的使用,导致山区坡耕地单位耕地面积产量低。在务农机会成本上升和农业劳动力大量析出的背景下,耕种山区坡耕地无法在激烈的市场竞争中获取利润。因而,在个体层次上,山区坡耕地边际化以至于抛荒是农业经营主体对家庭土地资源和劳动力资源优化配置的结果[23]。激烈的市场竞争加剧了耕地生产功能、生态服务功能及景观文化功能的退化。

四、耕地保护治理工具的改进

虽然我国实行最严格的耕地保护制度,但在利益驱动机制及竞争驱动机制的作用下,优质耕地非农化、伪生态化、非粮化频繁发生,耕地过度利用与边际化并存,耕地功能性流失威胁耕地数量、质量与生态安全。面对严峻的耕地功能性流失形势,急需改进耕地保护治理工具,充分发挥不同类型治理工具的作用与功能[24],以提升耕地保护绩效,保障耕地资源整体安全。

(一)加强对耕地资源占用者的约束,保护存量耕地资源

保障耕地资源安全首要的是避免耕地特别是优质耕地被占用。通过整治城镇、农村存量建设用地,以满足增量建设用地需求,能降低耕地转变为建设用地的压力,从而实现经济发展与耕地保护的协调推进。但整治存量建设用地成本高,如果地方政府能继续通过策略性行为低价占用耕地,那么,在利益和政绩驱动下,地方政府将不断扭曲耕地保护制度。因此,中央政府应严格控制永久基本农田转用,切断地方占用永久基本农田的途径,加大对违法占用永久基本农田的处罚力度,对地方占用耕地特别是永久基本农田形成强约束,倒逼地方整治存量建设用地,从而降低耕地占用频率。同时,加大监督执法力度,禁止改变耕地性质建“生态园”的农业结构调整和村民乱占耕地建房的行为;实行更加精准的农业补贴,对改变土地耕作层、影响耕种的已非粮化的耕地以及抛荒耕地,不再给予农业补贴。通过强约束,减少以至杜绝占用优质耕地进行非农生产、非粮生产、伪生态建设的耕地功能性流失,切实保护好存量耕地资源。

(二)建立绩效支付机制,激发耕地保护内生动力

虽然通过强约束能加大耕地资源占用者占用优质耕地的成本与风险,但如果利益足够大,还是会发生冒险行为,而建立基于耕地保护绩效的支付机制,能激发地方政府在耕地保护尤其是耕地质量与生态保护上的内生动力。在建立耕地数量、质量、生态“三位一体”动态监测系统的基础上,依据耕地保护考核结果,对耕地保护绩效突出特别是永久基本农田保护绩效突出的县(市)予以一定规模的建设用地指标奖励,对乡镇则予以资金奖励,在晋升中适当侧重耕地保护绩效高的地区的官员。在耕地保护绩效考核中,侧重耕地存量保护考核,而不是耕地流量保护考核,以避免频繁的耕地占补,防止高质量的耕地被转换为其他用途。加大耕地质量与生态保护在耕地保护绩效考核中的权重,引导地方政府重视耕地质量与生态保护,加强对永久基本农田的管护。另外,建立基于市场交易的耕地生态补偿机制,耕地保有量特别是永久基本农田保护面积多的地方可以通过转移农地发展权获得补偿,从而内部化耕地保护的外部性,激励地方保护耕地的积极性[25]。通过综合运用约束机制与激励机制,保护好存量耕地资源。

(三)高位推动与信息共享,系统管理“山水林田湖草”生态空间

压实地方政府一把手耕地数量、质量、生态“三位一体”保护责任,引导地方政府官员树立正

确的“山水林田湖草”生态空间要素的综合认知和绿色政绩观。通过地方政府一把手的高位推动,系统管理“山水林田湖草”等自然资源,打破耕地资源管理相关职能部门各自为政的局面,达成各职能部门的整合和协调,从而统筹融合生态、生产、生活空间,使土地用于其最适宜的用途,保证耕地能持续地提供粮食与生态产品。在具体的管理体制上,需立足于耕地数量、质量、生态“三位一体”保护目标,建立耕地资源管理跨部门合作的监督机制和激励机制。完善法律监督、行政监督、技术监督、舆论监督等多样化的耕地保护监督途径,充分考量耕地资源管理相关部门在耕地保护中的具体行为,以有效监测耕地资源管理某一部门的行为是否对其他相关部门职能的实现造成负面影响。凡是与耕地保护相关的任务,以耕地数量、质量、生态“三位一体”保护绩效作为耕地资源管理相关部门绩效考核依据,以有效评估耕地资源管理相关部门在实现跨部门合作目标中是否充分发挥了自身优势。依据耕地保护监督反馈与绩效考核结果,奖惩耕地资源管理相关部门及部门相关领导。在此基础上,建立跨部门的耕地资源管理信息共享机制,加强职能部门间的沟通与交流,破除“孤岛效应”(部门孤岛占据大量具有较高价值的信息,这些信息可以给相关部门带来直接的部门效益)。通过高位推动与信息共享,避免开发生态用地以补充耕地、占用优质耕地进行伪生态化建设、占用优质耕地进行非粮生产等威胁耕地资源整体安全的行为,以实现耕地保护与生态文明建设的协同推进。

(四)发挥耕地综合效益,让保护耕地成为农业经营主体的自发选择

传统的耕地资源管理往往只侧重保护耕地的生产功能,这导致耕地多功能难以发挥,耕地生态价值、经济价值难以显化,反过来又影响耕地生产功能。而充分显化和发展耕地生态、景观文化及其衍生功能,发展乡村旅游、养老等产业,能显著提升耕地利用价值,发挥耕地综合效益,能让保护耕地成为农业经营主体的自发选择,有利于实现耕地数量、质量、生态“三位一体”保护的目标。充分发挥耕地综合效益,前提是要改变乡村分散、混乱的原有格局,对乡村细碎化耕地、宅基地等进行综合整治。土地综合整治投入较大,单纯依靠财政拨款难以持续,需探索多元化的投融资机制。通过合理划清出资者、组织者、建设者、使用者、维护者等之间的权责利关系,引入社会资金参与土地综合整治,以发挥耕地的综合效益,从而实现乡村产业发展与耕地保护的双重目标。

(五)普及耕保知识,助推可持续集约化农业发展

过度利用耕地对耕地资源安全的影响不容忽视,而通过采用综合病虫害管理、保护性耕作方式,发展可持续集约化农业,能实现耕地产出最大而社会生态成本最小的结果。通过发展可持续集约化农业,能降低投入成本,进一步提高耕地的生产率,在提升农业经营主体利润的同时,降低农产品生产对生态系统的负面影响,从而实现农产品产量增长与耕地资源系统可持续发展的双重目标[26]。但由于可持续集约农业技术具有正外部性,农业经营主体不会自发采用,需要政府助推。具体而言,可从以下方面展开助推,首先,通过信息披露机制、贴危险标签、普及生态知识、数字化对比石油农业生产方式与可持续集约化生产方式的成本收益等措施,使农业经营主体清楚认知采用“石油农业”生产方式的成本、负面影响;其次,为农业经营主体采用可持续集约化农业技术提供良好的服务,如提供测土配方施肥服务等;再次,实行差别化的耕地地力补贴政策,加大对采用可持续集约化农业技术农业经营主体的耕地地力补贴。

参考文献:

[1] 姜广辉,张凤荣,孔祥斌,等.耕地多功能的层次性及其多功能保护[J].中国土地科学,2011(8):42-47.

[2] 张蔚文,李学文.外部性作用下的耕地非农化权配置——“浙江模式”的可转让土地发展权真的有效率吗?[J].管理世界,2011(6):47-62.

[3] 黄薇.耕保再亮红灯——从“二调”成果看耕地质量保护[J].中国土地,2014(1):28-31.

[4] 郭珍.中国耕地保护制度的演进及其实施绩效评价[J].南通大学学报(社会科学版),2018(2):67-73.

[5] 赵昊,吕蕾.耕地占补平衡如何破解“资源紧约束”?[N].中国自然资源报,2018-09-14(03).

[6] 汤怀志,桑玲玲,郧文聚.我国耕地占补平衡政策实施困境及科技创新方向[J].中国科学院院刊,2020(5):637-644.

[7] 郭珍.资源环境紧约束下的土地利用:竞争与冒险[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2018(6):59

-63.
[8] 赵光强,罗晓琳. 生态建设与耕地保护如何统筹协调[J]. 资源导刊,2018(7):16-18.
[9] 韩俊. 农地流转政策新解[J]. 西部大开发,2014(5):107-109.
[10] 王勇,陈印军,易小燕,等. 耕地流转中的"非粮化"问题与对策建议[J]. 中国农业资源与区划,2011(4):13-16.
[11] 宋戈,白小艳,高佳. 粮食产销平衡区耕地非粮化负外部效益空间分布特征[J]. 水土保持研究,2018(1):349-355.
[12] 薛选登,张一方. 产粮大县耕地"非粮化"现象及其防控[J]. 中州学刊,2017(8):40-45.
[13] 张慧鹏. 中国农业是如何走上石油化工道路的? ——农业生产方式转型的体制机制动力[J]. 开放时代,2016(3):176-189.
[14] 李秀彬,赵宇鸾. 森林转型、农地边际化与生态恢复[J]. 中国人口·资源与环境,2011(10):91-95.
[15] 杨国永,许文兴. 耕地抛荒及其治理——文献述评与研究展望[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2015(5):279-288.
[16] 邵景安,张仕超,李秀彬. 山区耕地边际化特征及其动因与政策含义[J]. 地理学报,2014(2):227-242.
[17] 李升发,李秀彬. 耕地撂荒研究进展与展望[J]. 地理学报,2016(3):370-389.
[18] WU Y,SHAN L,GUO Z,et al. Cultivated land protection policies in China facing 2030: Dynamic balance system versus basic farmland zoning[J]. Habitat International,2017,69:126-138.
[19] SU Y,QIAN K,LIN L,et al. Identifying the driving forces of non-grain production expansion in rural China and its implications for policies on cultivated land protection[J]. Land Use Policy,2020(92).
[20] 谭荣,曲福田. 土地非农化的治理效率[M]. 北京:科学出版社,2015.
[21] 李永乐,胡晓波,魏后凯. "三维"政府竞争——以地方政府土地出让为例[J]. 政治学研究,2018(1):47-58.
[22] 薛梅,邓凡. 对省督察:省级政府主体责任如何落地[N]. 中国自然资源报,2019-11-29(7).
[23] 李升发,李秀彬. 中国山区耕地利用边际化表现及其机理[J]. 地理学报,2018(5):803-817.
[24] 匡兵,卢新海,韩璟. 政策工具如何影响中国耕地保护效果[J]. 中国人口·资源与环境,2019(11):111-119.
[25] 吴宇哲,许智钇. 休养生息制度背景下的耕地保护转型研究[J]. 资源科学,2019(1):9-22.
[26] 彭文龙,吕晓,辛宗斐,等. 国际可持续集约化发展经验及其对中国耕地保护的启示[J]. 中国土地科学,2020(4):18-25.

(责任编辑:粟世来)

The Representation, Driving Mechanism and Governance of Functional Loss of Cultivated Land

GUO Zhen

(*School of Business, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan* 411201, *Hunan China*)

Abstract: Cultivated land resource managers design a series of system to constraint and guide the behavior of cultivated land resource occupants, but driven by interests and competition, the problem of functional loss of cultivated land that threatens the safety of cultivated land resources occurs frequently. In addition to the cultivated land non-agricultural-transformation that has received much attention, in recent years, the hidden functional loss of cultivated land such as pseudo-ecological, non-grain growing, over-utilization of high-quality cultivated land and marginalization of cultivated land has an inadmissible impact on the quantity, quality and ecology of cultivated land. Facing the severe situation of functional loss of cultivated land, it is necessary to improve the management tools of cultivated land protection, such as by strengthening the constraints on the cultivated land resource occupants, establishing a performance payment mechanism for cultivated land protection, promoting at high levels and sharing the management information of cultivated land resources, exerting the comprehensive benefits of cultivated land, and nudging sustainable intensive agricultural development to improve the performance of cultivated land protection, thereby effectively guaranteeing cultivated land resource security.

Key words: cultivated land; cultivated land protection; cultivated land management; cultivated land resource security; interest-driven; competition-driven