

改革开放 40 年来中国耕地保护 政策演变及优化路径*

刘 丹¹ 巩前文^{1,2} 杨文杰¹

摘要: 耕地保护是关系国计民生的头等大事, 耕地保护政策在耕地保护中发挥着重要的保障作用。本文综合运用统计分析和比较分析法对改革开放 40 年来中国耕地资源变化情况和耕地保护政策演变历程展开分析, 探索耕地保护政策优化方向和路径。研究发现: 改革开放 40 年来中国耕地数量阶段性增减交替, 耕地质量下降明显; 中国耕地保护政策演变过程可以以《土地管理法》的颁布、历次修订和《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》的制定为关键节点, 划分为概念性政策提出阶段、体系化政策探索阶段、体系化政策初建阶段、体系化政策完善阶段和“三位一体”政策强化阶段等 5 个阶段; 在耕地保护政策演变过程中, 耕地保护逐步实现了从政府意识到国家意志转变, 从单一治标向体系治本转变, 从政府主体向多元共治转变; 耕地保护政策在体系完善、政策创新和执行到位等方面仍有改进的空间。对此, 本文提出: 耕地保护主体应从政府向农民转变, 形成政府引导、农民主体和企业参与的耕地保护模式; 推进耕地保护政策与利用政策有机统一; 建立监测指标口径一致的耕地资源大数据管理平台; 设立耕地保护专项基金。

关键词: 改革开放 耕地保护政策 演变趋势 阶段特点 优化路径

中图分类号: F323.4 **文献标识码:** A

一、引言

耕地是人类赖以生存和发展的基础性资源, 世界各国耕地资源禀赋差异明显。中国耕地资源呈现出“一多三少”的特征: 一是耕地资源总量多。世界各国耕地面积排行榜显示, 中国耕地总量居世界第 4 位, 仅次于美国、印度和俄罗斯^①。二是人均耕地面积少。中国耕地面积仅约占国土面积的 14.05%, 人均耕地面积不足世界平均水平的 51.27%。三是耕地后备资源少。全国具有一定规模

*本文研究受到国家社会科学基金项目“农业供给侧结构性改革中农户农地休耕补偿机制研究”(编号: 16CJY044) 和国家社会科学基金项目“新时代农村绿色发展的外溢效应测度及补偿政策研究”(编号: 18BGL173) 的资助。感谢审稿人提出的修改意见和建议, 文责自负。本文通讯作者: 巩前文。

^①参见国家统计局(编), 2016:《国际统计年鉴》, 北京: 中国统计出版社。

的耕地后备资源仅约为 533.33 万公顷，且大多分布在生态脆弱区，补充耕地成本高、难度大^①。四是高质量耕地数量少。《2016 中国国土资源公报》统计数据显示，2015 年中国耕地平均质量等别为 9.96 等，优等地仅占耕地总量的 2.9%，而低等地占比达到了 17.7%^②。可见，中国耕地资源保护责任重、压力大。改革开放以来，中国的耕地保护工作长抓不懈。1986 年第六届全国人大常委会第十六次会议审议通过了《土地管理法》，该法提出“各级人民政府必须贯彻执行十分珍惜和合理利用土地的方针”。1998 年第九届全国人大常委会第四次会议对《土地管理法》进行了首次修订，新修订的《土地管理法》将“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”确定为必须长期坚持的一项基本国策。随后，耕地保护政策不断强化。2003 年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”。在此基础上，2012 年国土资源部创新性地提出构建数量管控、质量管理和生态管护“三位一体”的耕地保护格局。然而现实是，严守耕地数量红线形势严峻，耕地质量已亮起红灯。究竟是耕地保护政策不足，还是政策方向不准？抑或政策执行不力？研究清楚这些问题，有助于把握耕地保护政策制定逻辑，为新时代耕地保护政策完善提供决策参考。

国内学者对中国耕地保护政策开展了广泛研究。已有研究侧重于从不同角度对某一时间或某个具体区域耕地保护政策实施绩效进行评价，评价结果大多表明中国耕地保护政策执行没有达到预期效果（吴泽斌等，2009；谭术魁、张红霞，2010；汪阳洁等，2010；赵艳霞等，2015），尤其是在耕地质量和生态保护方面（郭珍，2017）。但学者们并不否认耕地保护政策对中国粮食安全保障的重要性。如吕晓等（2010）实证分析发现耕地保护政策强度每增加 1%，粮食总产量可提高 0.023%，耕地保护政策对粮食产量提高的贡献率达 43.06%。此外，孔祥斌（2011）在回应茅于軾关于“18 亿亩耕地红线与粮食安全无关”论断时也指出，耕地是国家粮食安全的重要资源保障，耕地保护是中国必须优先考虑且不能回避的问题，在工业化和城市化进程中必须坚持 18 亿亩耕地红线保护政策。然而，学者们对长时间跨度的耕地保护政策演变特征和耕地保护经验总结等研究还相对较少。已有研究中，学者们主要从 3 个维度研究了改革开放以来中国耕地保护行为演变阶段。第一，以国家耕地保护职能部门的成立为标志划分耕地保护制度演变阶段。张效军等（2007）研究指出改革开放以来耕地保护制度经历了恢复期（1978~1985 年）、国家土地管理局成立后的发展期（1986~1997 年）和国土资源部成立后的完善期（1998~2004 年）等 3 个时期，并指出各时期耕地保护政策与时俱进，但耕地保护仍然任重道远。第二，从党和政府对耕地保护的认知与实践角度分析耕地保护行为演变。唐正芒、李志红（2011）认为耕地保护行为演变经历了改革开放初期（1978~1985 年）、经济体制转型时期（1986~1997 年）、经济快速发展时期（1998~2004 年）和经济快速发展过渡到平稳较快发展时期（2005 年至今）等 4 个时期。第三，从耕地保护目标出发分析耕地保护行为演变。漆信贤

^①资料来源：中华人民共和国自然资源部网站，《访谈严之尧：坚持和完善最严格的耕地保护制度》，<http://www.mlr.gov.cn/zxft/2011/yzyft/>。

^②数据来源：中华人民共和国自然资源部，2017：《2016 中国国土资源公报》，<http://www.mnr.gov.cn/sj/tjgb/201807/P020180704391918680508.pdf>。

等(2018)根据改革开放以来中国耕地保护目标的演变将耕地保护行为划分为红线保护(1978~1995年)、平衡保护(1995~2008年)和产能保护(2008~2017年)等3个阶段,并进一步提出新形势下中国要以格局优化统筹全国耕地资源保护新空间、以耕地生态健康提升耕地综合产能、以海外耕地资源布局和调整增强国家粮食安全。虽然研究耕地保护行为离不开对耕地保护政策的关注,但仍需细致讨论耕地保护政策演变,明晰耕地保护政策演变逻辑、优化方向和路径。

本文基于研究目标,将文章分为三个部分:一是分析改革开放40年来中国耕地数量与质量变化趋势。这部分主要分析改革开放40年来耕地数量和质量变化的阶段性特征和当前耕地保护的严峻形势。二是梳理改革开放40年来中国耕地保护政策演变。本部分通过系统梳理改革开放40年来的耕地保护政策,将耕地保护政策划分为5个阶段,重点对各阶段耕地保护政策的制定背景、制定主体、主要内容、执行手段和执行效果等进行归纳总结,并论述耕地保护政策存在的主要问题。三是提出中国耕地保护政策优化路径。

二、改革开放 40 年来耕地数量与质量变化趋势

改革开放以来,中国经济发展取得了举世瞩目的成就,而土地作为经济发展的基础性要素发挥了不可替代的作用。无论是20世纪80年代的乡镇企业发展对耕地的占用,还是20世纪90年代的经济开发区建设和21世纪初城镇化进程中的房地产开发对耕地的征收,均导致耕地数量不断减少。同时,农业面源污染、工业和生活垃圾排放等导致耕地质量下降明显。耕地数量减少、质量下降和宜农荒地开垦潜力有限等现实压力,促使保护耕地成为保障粮食安全和实现农业可持续发展的关键举措。

(一) 耕地数量阶段性增减交替, 减少速度逐渐放缓

耕地是粮食生产的重要约束性资源,耕地数量安全是粮食安全的基本保障。改革开放以后,中国开始重视对耕地数量的统计。为解决1978年以前中国耕地资源统计数据严重失真的问题,并全面摸清土地资源家底,1979年中国开展了第二次全国土壤普查。此外,国土资源部从1987年开始公布耕地数量变化数据,公布的数据基本可以反映耕地变化实际趋势(封志明等,2005)。但受到统计范围与口径的影响,个别年份统计数据变化较大。如1996年中国公布的耕地数量突然猛增,其主要原因是1996年以前公布的耕地数量数据为过去清查数,普遍偏小。1996年以后耕地数量统计的口径和范围基本保持一致。因此,本研究以1996年为界,分阶段分析耕地数量变化趋势(图1、图2)。

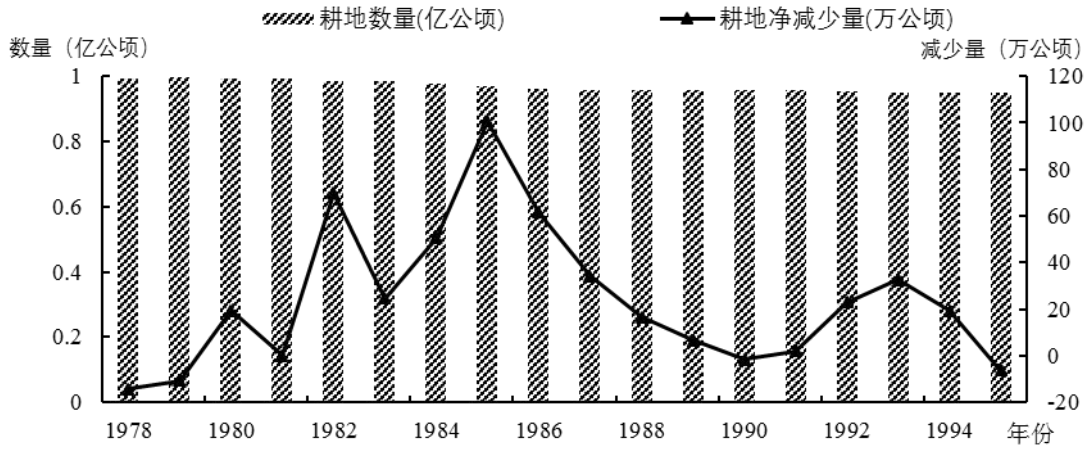


图 1 1978~1995 年耕地数量及其净减少量

数据来源：国家统计局农村社会经济调查总队，2000：《新中国五十年农业统计资料》，北京：中国统计出版社。

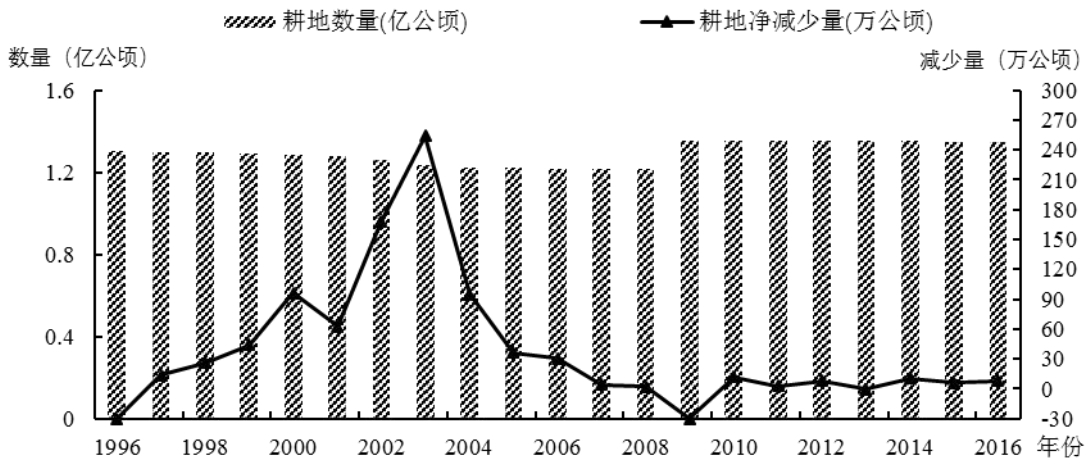


图 2 1996~2016 年耕地数量及其净减少量

注：1996 年耕地面积由于统计口径变化，较 1995 年增加了 3506.83 万公顷；2009 年耕地面积较 2008 年增加了 1366.86 万公顷。为便于在图中显示，将两个年份耕地净减少量在图中显示为-30。

数据来源：1996~2003 年数据来自中华人民共和国农业部（编），《中国农业发展报告》，北京：中国农业出版社；2004~2016 年数据来自中华人民共和国国土资源部（编），《中国国土资源公报》，<http://www.mnr.gov.cn/sj/>。

从图 1、图 2 可以看出，改革开放以来耕地数量阶段性增减交替，减少速度逐渐放缓。第一阶段（1978~1995 年），中国耕地数量总体呈下降趋势，各年份耕地净减少量波动较大（图 1）。除 1978 年、1979 年、1990 年和 1995 年耕地数量有所增加外，其余年份耕地数量不断减少，年均减少速度为 0.24%；1978~1985 年是中国耕地减少的第一个高峰期，1985 年耕地数量比 1978 年减少了 254.32 万公顷。第二阶段（1996~2016 年），耕地数量逐渐由下降向增加转变，2010 年以后耕地净减少量

趋于稳定（图 2）。2003 年耕地净减少量高达 253.78 万公顷，创造了 1996 年后耕地净减少量的最高值；2006 年以来国家开始试点土地增减挂钩政策，耕地减少数量得到控制，2008 年耕地净减少量仅为 1.92 万公顷；2009 年耕地数量开始增加，2010 年以后耕地数量变化基本趋于稳定。

（二）化肥投入增量不增产日趋显现，耕地酸化板结严重

改革开放以来，农业生产中化肥施用量不断增长，有机肥施用量逐渐减少。首先，化肥施用量增加。1985 年以前国家对化肥生产和流通环节实行全面而严格的计划管理，化肥购买量有明确限制。1985 年中国开始放松化肥生产管制，化肥需求量增速不断加快（李新华、巩前文，2016）。于法稳（2016）指出，中国耕地面积不到世界耕地总面积的 10%，但化肥施用量接近世界总量的 1/3，化肥综合利用率仅为 30% 左右。其次，有机肥施用量明显减少。从国家级耕地土壤监测数据可以发现，1986~2006 年全国绝大多数区域有机肥投入量显著下降，特别是华东地区，有机肥投入量从 236.6 千克/公顷下降到 68.8 千克/公顷（全国农业技术推广服务中心、中国农科院农业资源与区划所，2008）。有机肥施用量不断减少和化肥投入量不断增加给农业生产效益、农产品品质和环境质量等带来不同程度的负面影响。改革开放以来中国三种主要粮食作物（稻谷、小麦、玉米）产量和化肥投入产出率如图 3 所示。

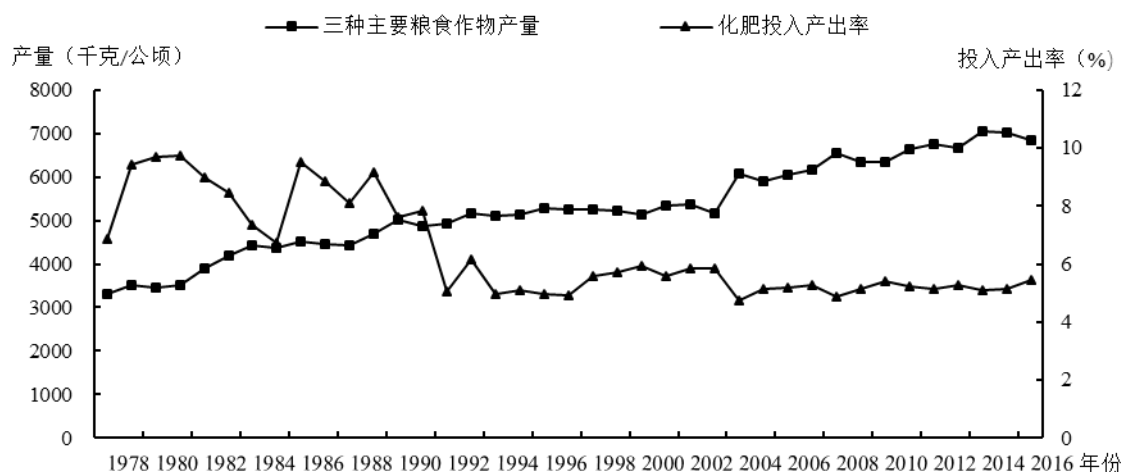


图 3 1978~2016 年三种主要粮食作物产量及其化肥投入产出率

数据来源：1978~2016 三种主要粮食作物产量及化肥投入折纯量数据来自国家发展和改革委员会价格司（编），《全国农产品成本收益资料汇编》，北京：中国统计出版社。

图 3 表明，1978~2016 年中国三种主要粮食作物产量不断增加，化肥投入产出率（化肥投入折纯量/粮食产量）虽有波动，但总体呈下降趋势。具体表现为：第一，1978~2016 年中国三种主要粮食作物产量从 3321.00 千克/公顷增加到 6856.95 千克/公顷，三种主要粮食作物生产中化肥投入折纯量从 228.00 千克/公顷增加到 373.95 千克/公顷，粮食产量增加与化肥投入折纯量增长同步。第二，1981~1985 年三种主要粮食作物生产中化肥投入产出率连年下降，平均每年下降 0.75 个百分点。第

三, 1985~1994 年受国家化肥价格“双轨制”影响三种主要粮食作物生产中化肥投入产出率波动较大。第四, 1994 年以后, 三种主要粮食作物生产中化肥投入产出率基本保持稳定。2016 年三种主要粮食作物化肥投入产出率仅为 5.45%, 比三种主要粮食作物化肥投入产出率最高年份 1981 年降低了 4.29 个百分点。

随着化肥投入量的不断增加, 耕地酸化和板结问题也日益严重。有研究指出, 连续施用化学氮肥 10~20 年, 一些农田的耕层土壤 pH 值下降幅度可超过 1 个单位, 且土壤 pH 值下降幅度随氮肥施用(量)的增加而明显增加(孟红旗等, 2013)。此外, 2005~2011 年测土配方施肥 902 万个土壤样品监测数据显示, 与 30 年前第二次土壤普查数据相比, 全国土壤 pH 值下降 0.13~1.3, 平均下降 0.8 个单位(黄国勤, 2017)。《2016 年全国耕地质量监测报告》也显示中国当前土壤结构性问题凸显, 全国有 65.5% 的监测点耕层厚度较浅, 有 25.9% 的监测点土壤容重大于适宜作物生长的标准^①。

(三) 工业性污染与生活性污染叠加, 耕地修复难度加大

改革开放以来, 除农业生产中化肥、农药等不科学施用造成耕地质量下降外, 工业“三废”污染和农村居民生活垃圾污染等也是导致耕地质量下降的重要因素。据环保部调查, 全国约有 1000 万公顷耕地受到“三废”危害, 其中, 遭受大工业“三废”污染的耕地达 400 万公顷, 污水灌溉耕地 216 万公顷, 受乡镇企业污染耕地 187 万公顷(王静等, 2012)。此外, 据卫生部调查, 农村垃圾产生量每人每天可达 0.8 千克, 年垃圾产量 3 亿吨, 垃圾在腐烂过程中会产生大量酸碱性物质渗入土壤和水体。特别是一些白色污染物, 在自然条件下可在土壤中中长期残存、难以降解, 必然影响耕地质量(徐明岗等, 2016)。工业性污染与生活性污染叠加导致目前中国耕地质量状况总体不容乐观。2014 年环保部和国土资源部联合发布的《全国土壤污染状况调查公报》显示, 全国土壤总的点位超标率为 16.1%, 其中, 轻微、轻度、中度和重度污染点位比例分别为 11.2%、2.3%、1.5% 和 1.1%^②。中国地质调查局在 2005~2014 年对全国范围内 68% 的耕地进行“体检”的报告也表明, 被调查耕地中重金属中度-重度污染面积达到 232.53 万公顷, 轻微-轻度污染面积也有近 526.60 万公顷^③。耕地污染具有隐蔽性、滞后性、累积性和不可逆性等特征, 导致耕地修复周期长且耕地修复技术要求高。加之中国地域辽阔, 耕地情况复杂, 同一地块上多种污染源叠加, 质量修复难度进一步加大。

三、改革开放 40 年来耕地保护政策演变

耕地保护政策演变是耕地利用方式转变的“缩影”。新中国成立初期, 国家提出耕地“谁开谁有”

^①数据来源: 中华人民共和国农业部, 2017: 《2016 年全国耕地质量监测报告》, http://country.cnr.cn/gundong/20170901/t20170901_523929664.shtml。

^②数据来源: 中华人民共和国环境保护部、中华人民共和国国土资源部, 2014: 《全国土壤污染状况调查公报》, http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201404/t20140417_1312998.htm。

^③参见中国地质调查局(编), 2015: 《中国耕地地球化学调查报告》, http://www.cgs.gov.cn/xwl/ddyw/201603/t20160309_302254.html。

鼓励政策，大量荒地开垦。但是，1957 年以后，受“大跃进”、人民公社“一平二调”、三年自然灾害和“文化大革命”等影响，耕地数量由 1957 年的 11183.0 万公顷下降到 1977 年的 9924.7 万公顷^①。1978 年以后，随着经济发展和耕地数量减少矛盾的显现，耕地保护意识开始萌芽，一些耕地保护政策和法律法规陆续出台。总体来看，耕地保护政策随着耕地保护形势的变化和耕地保护认识的深化逐步完善。目前，中国已经形成包括土地利用规划、基本农田保护制度、土地用途管制制度、耕地占补平衡制度和土地开发整理复垦制度等内容的最严格的耕地保护制度体系，但仍未遏止住全国耕地面积不断减少和局部地区耕地质量持续恶化的态势，耕地持续非农化、非粮化和粗放利用的问题日益严重（刘彦随、乔陆印，2014）。

（一）概念性政策提出阶段：1978~1985 年

家庭联产承包责任制的实施拉开了农村土地产权制度改革的大幕。1978 年安徽凤阳小岗村开始探索家庭联产承包责任制，到 1983 年，全国实行家庭联产承包责任制的基本核算单位已经上升到 99.5%，其中实行家庭承包制的占 98.3%（蔡昉等，2008）。家庭联产承包责任制的推开，调动了农户生产积极性，促进了农村经济整体发展。这一时期，农民收入增加，建房意愿开始增强。同时，国家开始鼓励发展乡镇企业，乡镇企业不断涌现。农民建房和乡镇企业建设滥用耕地问题频发，仅 1985 年耕地减少数量就高达 100.8 万公顷，相当于 22 个中等县的耕地面积^②。但由于农村家庭联产承包责任制改革释放了粮食增产活力和当时经济发展需求迫切并存的客观现实，经济发展和耕地减少矛盾并不突出，国家未对耕地保护给予高度重视。

针对耕地无序使用问题，国家在政府工作报告、文件或通知中提出了要遏制滥用耕地建房和非法征收耕地补充建设用地行为，但尚未制定具体措施。第一，制止滥占耕地建房。1981 年国务院《关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》中提到“搞好建房规划……尽量不占耕地”，但受自然条件限制的社队，可以向地方政府申请动用耕地建房。同时，该通知提出要对占地过多的行为进行严肃处理，但如何界定“占地过多”以及如何“严肃处理”等规定都不明确。此外，1982 年《政府工作报告》将滥占耕地建房看作农村“两股歪风”之一。1983 年中央一号文件再次将滥占耕地看作农村“三大隐患”之一。但这期间都未出台具体政策制止滥占耕地建房行为。因此，1978~1985 年农村居民人均住房面积从 8.1 平方米增加到 14.7 平方米^③，大量房屋建设都存在滥占耕地现象。第二，规范征收耕地补充建设用地。1981 年《政府工作报告》中提出“基本建设即使非占耕地不可，用地也要严加限制”。1983 年《国务院关于严格贯彻执行〈国家建设征用土地条例〉的通知》又指出“各用地部门要注意贯彻节约用地的方针，少占或不占耕地”。这些政策一定程度上为征收耕地补充建设用地留出了余地。虽然国务院 1983 年发布了《关于制止买卖租赁土地的通知》强调坚决制止把土地当作商品买卖、租赁或采取“联合建房”“联合办厂”“联合建造仓库”等方式非法转让耕地，但大

^①数据来源：国家统计局国民经济综合统计司（编），1999：《新中国五十年统计资料汇编》，北京：中国统计出版社。

^②参见农牧渔业部、国家土地管理局，1986：《关于在农业结构调整中严格控制占用耕地的联合通知》。

^③参见国家统计局（编），1999：《新中国五十年：1949~1999》，北京：中国统计出版社。

量耕地被非法转让问题没有从根本上得到遏制。

国家耕地保护概念性政策虽然提出，但耕地保护政策自身存在许多方面的不足。其一，耕地保护责任不明确。1982 年国家在农牧渔业部成立了土地管理局，原则上统一管理全国土地，实际上形成了城市土地与农村土地分头管理局面，土地管理工作仍处于多头、无序状态。其二，耕地保护在国家土地管理中地位较低。这一阶段耕地保护整体上服从于经济建设需要（唐正芒、李志红，2011）。例如，1982 年《国家建设征用土地条例》强调，“凡有荒地可以利用的，不得占用耕地；凡有劣地可以利用的，不得占用良田”，但该条例是为了保障国家建设用地供给而制定的。同时，国家对于利用集体土地发展乡镇企业的管理比较松散，集体建设用地的自由度较大（林超，2018）。其三，耕地保护缺少专门的法律法规保障。耕地保护政策主要散见于中央文件、政府工作报告和通知。其四，大多数耕地保护政策仅停留在原则性保护概念提出阶段，缺乏可行性配套措施，耕地保护政策的实际操作性不强。

（二）体系化政策探索阶段：1986~1997 年

随着改革开放的推进，经济发展和耕地保护的矛盾开始凸显。这一时期“收支包干、增收分成”的财政体制激发了地方经济发展活力，全国固定资产投资总额增长了近 8 倍。有些地方财政收入的 20%~30%都来自于土地出让收益，有些镇政府预算收入的 80%来源于土地出让收益（温铁军、朱守银，1996）。乡镇企业的“以地兴企”和地方政府的“以地生财”带来了全国第二轮征地高峰。国家开始探索建立耕地保护法律法规，1986 年 6 月颁布《土地管理法》，耕地保护开始有法可依。同年，国务院第 100 次常务会议决定成立国家土地管理局，统一管理全国土地，改变了城市和农村土地分类管理格局。

国家土地管理局成立后，提出要控制因农业结构调整占用耕地的行为，一定程度上改变了 1986 年以前强化农业结构调整弱化耕地保护重要性的局面。尤其是 1987 年国家土地管理局联合农牧渔业部发布了《关于在农业结构调整中严格控制占用耕地的联合通知》，指出十一届三中全会以来农业结构调整占用耕地约占耕地减少数量的 75%，因此，要严格控制农业结构调整占用耕地，建立严格的审批制度，严令禁止私自在承包耕地上挖鱼塘、种果树和造林等。这与 1986 年以前中央一号文件多次强调“绝不放松粮食生产，积极发展多种经营”相比，有了很大转变。在此基础上，国家土地管理局开始对土地违法案件的具体查处办法作出规定。1989 年国家土地管理局制定《土地违法案件处理暂行办法》，对土地违法案件的类型、处理原则和处理程序等作出明确规定。此外，1991 年国务院也制定了《中华人民共和国土地管理法实施条例》对土地违法行为相关法律责任进行了详细规定，并提出建立土地调查和统计制度，严格控制建设用地占用耕地指标。但是，在社会主义市场经济体制确立后，国家为进一步扩大经济对外开放、吸引外资，大量兴建开发区，并通过土地和财政优惠政策鼓励资源向开发区集聚。截止 1992 年底，地方政府自办的开发区已有 2000 个左右，面积达 19 万多公顷（杨继瑞，1994）。耕地保护政策开始着力解决“开发区热”带来的违法占用耕地问题。鉴于此，1992 年国务院相继发布了《关于严格控制乱占、滥用耕地的紧急通知》和《关于严禁开发区

和城镇建设占用耕地撂荒的通知》，1993 年国务院又发布《关于严格审批和认真清理各类开发区的通知》，强调审批设立开发区“要严格依法审批土地，节约用地，严格控制占用耕地，原则上不得占用基本农田保护区内的耕地”。国家土地管理局也通过制定《土地违法案件查处办法》，明确土地违法案件的管辖及受理程序。但是，开发区建设对耕地的占用行为并未得到遏制。1997 年中共中央、国务院为从根本上遏制乱占耕地、违法批地和浪费土地等问题，出台《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》，提出要清查各类建设用地，冻结非农业建设占用耕地一年时间。随后，国家土地管理局《关于冻结非农业建设项目占用耕地的通知》对冻结非农业建设占用耕地期间的耕地使用情形作出具体规定。

在体系化政策探索阶段，国家耕地保护进入相对有序状态，第一部以耕地保护为目标的基本农田保护制度首次提出，土地利用规划管理制度、土地复垦制度和建设用地规划审批制度等也都在政策文件中提及。但耕地保护政策仍存在两方面问题亟待解决：一方面，耕地保护政策缺乏系统性，表现为“头痛医头，脚痛医脚”，耕地保护政策与其他政策不协调。同时，《土地管理法》也未设置独立章节阐述耕地保护制度。另一方面，耕地保护政策执行力度有限，破坏耕地违法成本低。《土地管理法》规定的破坏耕地违法行为一直缺乏定罪标准，1997 年才将“破坏耕地罪”“非法批地罪”和“非法转让土地罪”等正式写入《刑法》，法律手段在政策执行中保障性不强。耕地保护政策执行的经济手段虽然也在部分政策中有所提及，但在实际政策执行中应用较少。

（三）体系化政策初建阶段：1998~2003 年

随着工业化城市化进程的加快，中国经济进入快速发展期。这一时期，国家提出实施“西部大开发战略”。国家实施积极的财政政策，加大西部开发力度，西部地区非农建设用地的需求量不断增长。此外，2002~2003 年全国掀起了新一轮的“开发区热”。有的地方政府违反国家的开发区管理规定，直接赋予开发区“征地”“规划”“出租”“转让”“出让”“颁发国有土地使用证”等政府用地权利，开发区成为“圈地”特区（郝书辰、李军杰，2004）。2000~2003 年全国土地出让金收入高达 9100 亿元（蒋省三等，2010）。农地由于其取得成本低，成为补充建设用地的重要来源。1998~2003 年间全国新增建设用地的 53.33% 来源于农民耕地（蒋省三等，2010）。与此同时，粮食产量也减少了 8169 万吨^①。土地骤减导致的粮食安全隐忧引起了全社会的关注（唐正芒、李志红，2011）。因此，这一阶段国家耕地保护力度明显加大，耕地保护政策体系逐步形成。

耕地保护政策体系的形成主要体现在 3 个方面。第一，国土资源部成立，耕地保护责任得到落实。1998 年国务院机构改革提出成立国土资源部，并设立土地利用和耕地保护职能部门承担全国耕地保护责任，耕地保护工作更加具有专门化。第二，《土地管理法》重新修订，构建了耕地保护政策框架体系。新修订的《土地管理法》以独立的章节规定了耕地占补平衡、基本农田保护、土地利用规划和土地开发整理等内容，明确了土地管理工作方式。第三，国务院和国土资源部陆续下发了一系列关于耕地保护的文件，耕地保护政策体系内容逐步丰富。其一，贯彻落实占用耕地补偿制度。

^①数据来源：国家统计局（编），2005：《中国统计年鉴》，北京：中国统计出版社。

1999 年国土资源部下发了《关于切实做好耕地占补平衡工作的通知》，提出要从明确责任、制定措施、严加管理和实施监测 4 个方面落实新修订的《土地管理法》提出的占用耕地补偿制度。2001 年国土资源部继续下发《关于进一步加强和改进耕地占补平衡工作的通知》，提出将土地用途管制制度和耕地补偿制度“两手抓”，按照“占一补一”的原则落实补充耕地方案。2002 年全国 31 个省（区、市）总体上全部实现建设占用耕地当年内的占补平衡（孙蕊等，2014）。其二，1998 年首次修订《基本农田保护条例》。1999 年开始实施新修订的《基本农田保护条例》，强调基本农田保护区经依法划定后，任何单位和个人不得改变和占用。同年，国土资源部发布《关于认真贯彻执行〈基本农田保护条例〉进一步做好基本农田保护工作的通知》，提出要加强基本农田保护，建立基本农田保护区用途管制制度、占用基本农田严格审批和占补平衡制度和基本农田质量保护制度。其三，管理土地利用规划，落实土地开发整理。这一时期国土资源部陆续下发了《土地利用年度计划管理办法》《建设项目用地预审管理办法》《闲置土地处置办法》和《关于土地开发整理工作有关问题的通知》等办法和通知，明确土地利用规划和开发整理的重要性。其四，查处土地违法行为，清理整顿各类开发区。1999 年国土资源部接连下发《关于查处土地违法行为如何适用〈土地管理法〉有关问题的通知》和《关于加强土地违法案件查处工作的通知》，对如何适用新修订的《土地管理法》和加大土地违法案件查处力度等事项作出规定。此外，对于新一轮的“开发区热”，2003 年国务院下发《关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》和《关于暂停审批各类开发区的紧急通知》，提出要严肃追究突击审批和突击设立开发区的有关行政领导及当事人责任。可见，多元化、持续性的耕地保护政策制定和落实促进了耕地保护政策体系的形成。

在耕地保护政策体系化初建阶段，耕地保护政策内容相比耕地体系化政策探索阶段更加系统，耕地保护管理思想和耕地保护政策执行手段也发生了较大转变。一是管理思想转变为以保护耕地为主。重新修订的《土地管理法》，明确了“十分珍惜、合理利用和切实保护耕地”是中国的基本国策，指明了耕地保护在国家行政管理中的重要地位。二是耕地保护政策执行中的经济手段、法律手段和技术手段应用加强。如采取经济手段，对批准建设用地 1 年以上未开工的，收取闲置土地费和重新调整开垦费标准；采用法律手段，将“破坏耕地罪”写入新修订的《刑法》中，规定“违反土地管理法规，非法占用耕地、林地等农用地，改变被占用土地用途，数量较大，造成耕地、林地等农用地大量毁坏的，处五年以下有期徒刑或者拘役，并处者单处罚金”；采用技术手段，依托《农用地分等规程》《农用地估价规程》《农用地定价规程》《耕地后备资源调查与评价技术规程》等，为耕地保护工作提供技术支撑。但是，这一时期面对快速增长的农地非农化新局面，国家未能给予充分重视。遏制因城市扩张大量征收农地行为的政策不完善、措施不足导致在工业化和城市化快速发展进程中滥占耕地现象屡禁不止，耕地保护政策体系亟待进一步完善。

（四）体系化政策完善阶段：2004~2011 年

鉴于 2000 年以来耕地减少数量激增的情况，国家开始进一步完善耕地保护政策体系，主要表现在 3 个方面：一是重新修订《土地管理法》。2004 年国家为缓和新一轮“圈地热”带来的社会矛盾

对《土地管理法》进行了再次修订（陈小君，2012）。新修订的《土地管理法》，明确了土地“征收”和“征用”概念，将原条款中的“国家为了公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用”改为“国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”。二是划定 18 亿亩耕地红线。《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确提出，18 亿亩耕地是具有法律约束力的指标，是不可逾越的一道红线。三是提出实行最严格耕地保护制度。党的十六届三中全会提出中国要实行最严格的耕地保护制度。2004 年国务院颁布的 28 号文件《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》明确指出“实行最严格的土地管理制度，是中国人多地少的国情决定的，也是贯彻落实科学发展观，保证经济社会可持续发展的必然要求”。该文件成为当时国务院出台的关于土地管理的最全面、最明确和规格最高的一份文件。

为落实《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》，国土资源部 2005 年相继下发了《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》《关于开展补充耕地数量质量实行按等级折算基础工作的通知》《关于进一步做好基本农田保护有关工作的意见》《查处土地违法行为立案标准》等一系列文件。此外，国务院出台《省级政府耕地保护责任目标考核办法》，要求耕地保护实行省长负责制，并对考核标准、考核办法和考核结果等作出明确规定。同时国家从 2006 年开始，探索实行土地督查制度，建立土地督查机构，对土地违法行为进行严格督查。虽然中央政府为遏制土地财政，严令禁止地方“以租代征”将农用地转为建设用地，但地方政府仍从“经营土地”转变为“经营项目”，不断扩大城市的用地规模，大量“鬼城”由此兴建（折晓叶、艾云，2014）。面对快速推进的城镇化步伐，国土资源部在 2009 年 3 月至 11 月开展了“双保行动”（保增长、保红线行动）。2010 年国土资源部又在“双保行动”的基础上提出实施“双保工程”（保经济增长、保耕地红线工程）。但是，快速城镇化推进过程中，各类非农建设用地需求仍然很强。这一时期，城镇化率从 2004 年的 41.53% 增长到 2011 年的 51.27%，城镇化率每上升 0.26 个百分点，耕地压力指数就上升 1 个百分点（罗翔等，2015）。2011 年国务院为守住 18 亿亩耕地红线，发布并实施《土地复垦条例》，对生产建设活动和自然灾害摧毁的土地采取整治措施，使其达到可供利用的状态。

在体系化政策完善阶段，耕地保护政策突显了中国实施最严格的耕地保护制度的要求，政策体系不断完善。这一时期耕地保护政策具有如下特征：一是严守 18 亿亩耕地红线，划定基本农田保护区。二是将土地作为国家宏观调控的重要手段。耕地保护政策规范了耕地征用的预审和审批管理，严把土地供应“闸门”。三是耕地保护政策与税费政策的互动性加强。国家通过经济手段约束耕地破坏行为，有效保障了耕地保护政策的实施。四是随着国家对耕地保护认识的不断深化，提高耕地质量和加强耕地生态管护在耕地保护政策中被提及，如在耕地占补平衡政策中提出补充耕地数量和质量按等级折算、加强农田水利建设、耕地质量修复、土壤改良和生态建设等。但是，耕地质量管理政策和生态管护政策与耕地数量管控政策相比，重视程度明显不足。

（五）“三位一体”政策强化阶段：2012 年以来

党的十八大以来，耕地保护工作制度化、科学化和信息化管理水平明显提升，形成了以用途管

制为核心，以永久基本农田特殊保护、土地整治和高标准农田建设、农用地转用和土地征收为主要内容的耕地保护制度体系^①。这一时期，中国耕地数量基本维持在 1.35 亿公顷左右，相较于前一时期耕地数量有所增加，但耕地质量下降问题严峻^②。除去重金属污染、地下水超采和地表层破坏的耕地，中国适宜耕种的耕地大约有 1.2 亿公顷^③。2012 年国土资源部发布的《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》标志着中国耕地保护政策正式进入数量管控、质量管理和生态管护“三位一体”阶段。

耕地“三位一体”保护阶段，国家为了提高耕地质量、提升耕地产能和改善生态环境提出了一系列新举措。第一，加强高标准基本农田建设。2012 年国土资源部《高标准基本农田建设标准》对高标准农田建设的目标、条件、内容与技术标准等进行明确规定，并提出到 2020 年中国要确保建成 8 亿亩、力争建成 10 亿亩高标准基本农田。同时，将优质耕地划入基本农田，实行永久保护。2015 年国土资源部和农业部着手永久基本农田划定工作，并在《关于全面划定永久基本农田实行特殊保护的通知》中要求基本农田划定要上图入库、落地到户，实现“定量”“定质”“定位”“定责”保护。第二，强化耕地占补平衡。针对占优补优难度日趋加大和激励约束机制不健全的情况，2017 年国土资源部《关于改进管理方式切实落实耕地占补平衡的通知》提出要建立以数量为基础、产能为核心的耕地占补平衡新机制。同时，针对某些省份耕地后备资源不足，补充耕地困难，2018 年《跨省域补充耕地国家统筹管理办法》规定，耕地资源严重匮乏的直辖市或资源环境条件严重约束、补充耕地能力不足的省份可申请国家统筹补充。第三，实施耕地轮作休耕。十三五规划纲要首次提出要探索实行耕地轮作休耕制度。2016 年中央全面深化改革领导小组制定了《探索实行耕地轮作休耕制度试点方案》，规定了重金属污染区、地下水漏斗区、石漠化区和生态严重退化区耕地综合治理技术路径。2018 年耕地轮作休耕面积达到了 160 万公顷，预计 2020 年将达到 333 万公顷以上。实现轮作休耕制度化和常态化成为今后耕地保护工作的重要内容。

四、中国耕地保护政策优化路径

回顾改革开放以来中国耕地保护政策的演变历程，耕地保护政策实现了从政府意识到国家意志的转变，从单一治标向体系治本转变，从政府主体向多元共治转变，对耕地保护起到了重要作用。十九大报告指出中国特色社会主义进入新时代。在新时代生态文明建设和乡村振兴双重背景下，强化耕地保护是从源头上落实农业绿色发展的根本举措，是守护民众“餐桌安全”的基本前提，是推进重要农业自然资源可持续利用的时代方略。但是，现有耕地保护政策在体系完善、政策创新和执行到位等方面仍然有改进空间，主要表现在：一是耕地保护主体长期以政府为主，农民和社会参与

^①资料来源：中华人民共和国自然资源部网站信息，http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201711/t20171114_1673072.htm。

^②数据来源：中华人民共和国自然资源部（编），2012~2017：《中国国土资源公报》，<http://www.mnr.gov.cn/sj/>。

^③数据来源：中国新闻网，2013：《中国人均耕地不足世界一半》，<http://www.chinanews.com/house/2013/12-31/5680947.shtml>。

严重不足。农民作为耕地保护的重要主体，鼓励其发挥主观能动性，承担耕地保护责任的政策在现有政策体系中体现不足；二是耕地保护政策对不同程度污染耕地的差别化利用问题重视不足，如严重污染耕地退出生产序列实施休耕、中轻度污染耕地降低利用强度实施轮作等；三是统一标准的耕地保护动态监测体系还不健全，耕地资源监测数据在耕地统一管理中的应用难度大；四是国家耕地保护生态补偿政策尚未出台，生态补偿试点地区存在补偿模式单一和社会公众缺位等突出问题。享受到耕地保护正外部性的社会公众未对其付费，外部性难以内部化。耕地保护低收益导致农民保护积极性极低。未来耕地保护政策可以从以下 4 个方面进行优化。

1. 耕地保护主体从政府向农民转变，形成政府引导、农民主体和企业参与的耕地保护模式。从耕地权属关系来看，农民是耕地的主要经营者，耕地保护主体责任理应由农民承担，实行农（用）地农（民）管。国家要加大培养农民的耕地保护意识和耕地保护技术的力度，激励农民积极参与耕地治理和修复工作。但是，部分农民由于自身条件的局限，难以独立完成耕地保护任务。国家需要发挥政策导向作用，调动企业和社会力量参与耕地保护。一方面，引导有土壤修复技术和设备的企业对以农民为主体的耕地保护提供有效补充。另一方面，鼓励社会组织积极承担社会责任，宣传耕地保护思想，为耕地保护提供必要的物质或资金支持。

2. 推进耕地保护政策与利用政策融合，形成有机统一体。首先，政策制定时要树立“耕地保护和利用相互依存，利用中保护、保护中利用，用好就是保护”的思想。其次，创新耕地生态修复过程中的耕地利用方式，实现耕地产能提升过程中的耕地经济价值发挥。再次，完善差异化耕地利用结构，提升耕地利用效率。最后，合理评估耕地生产能力，实现耕地利用强度差别化。例如，对于重度污染和生态极其脆弱的耕地要强制要求退出生产序列实施休耕，对于中度污染和生态问题相对较小的耕地实施轮作等。

3. 建立监测指标口径一致的耕地资源大数据管理平台。耕地资源本底清楚是耕地保护政策制定的重要基础。首先，统一统计口径，建立能够完整显示耕地数量、质量、空间结构、布局、效益和生产力等信息的动态监测体系。其次，加强遥感技术在农业领域的应用，拓宽耕地资源监测的广度和深度，逐步实现耕地资源“人在用、天在看、云在算”。最后，加强耕地资源监测数据的开发利用，将耕地资源监测数据充分应用到实际耕地资源管理过程中，保证耕地资源管理精细化。

4. 设立耕地保护专项基金。按照“谁受益、谁付费，谁保护、谁获补偿”的补偿思路，建立耕地保护专项基金。耕地保护专项基金的资金来源于政府、企业、社会组织和社会大众等多元主体。其一，政府要从土地出让金、耕地占用税和新增建设用地有偿使用费等税费中提取一定比例的资金，专门用于耕地保护。其二，距离耕地较近的企业若排放的废弃物污染耕地要严格缴纳耕地污染费作为耕地保护专项基金。其三，鼓励社会组织和社会大众筹集耕地保护资金用于耕地修复。

参考文献

1. 蔡昉、王德文、都阳，2008：《中国农村改革与变迁：30 年历程和经验分析》，上海：格致出版社、上海人民出

出版社。

2. 陈小君, 2012: 《我国〈土地管理法〉修订: 历史、原则与制度——以该法第四次修订中的土地权利制度为重点》, 《政治与法律》第 5 期。
3. 封志明、刘宝勤、杨艳昭, 2005: 《中国耕地资源数量变化的趋势分析与数据重建: 1949~2003》, 《自然资源学报》第 1 期。
4. 郭珍, 2017: 《中国耕地保护制度: 实施绩效评价、实施偏差与优化路径》, 《郑州大学学报(哲学社会科学版)》第 1 期。
5. 郝书辰、李军杰, 2004: 《土地征用、城建打捆项目融资与开发区热》, 《东岳论丛》第 3 期。
6. 黄国勤, 2017: 《中国南方农业生态系统可持续发展面临的问题及对策》, 《中国生态农业学报》第 1 期。
7. 蒋省三、刘守英、李青, 2010: 《中国土地制度改革: 政策演进与地方实施》, 上海: 上海三联书店出版社。
8. 孔祥斌, 2011: 《粮食安全: 不能忽视耕地的作用——对茅于軾先生的“18 亿亩红线与粮食安全无关”的回应》, 《中国土地》第 6 期。
9. 李新华、巩前文, 2016: 《从“增量增产”到“减量增效”: 农户施肥调控政策演变及走向》, 《农业现代化研究》第 5 期。
10. 林超, 2018: 《统一市场视角下城乡建设用地制度变迁分析——基于不完全产权生命周期模型》, 《中国农村观察》第 2 期。
11. 刘彦随、乔陆印, 2014: 《中国新型城镇化背景下耕地保护制度与政策创新》, 《经济地理》第 4 期。
12. 罗翔、罗静、张路, 2015: 《耕地压力与中国城镇化——基于地理差异的实证研究》, 《中国人口科学》第 4 期。
13. 吕晓、黄贤金、陈志刚、唐健、赵雲泰, 2010: 《中国耕地保护政策的粮食生产绩效分析》, 《资源科学》第 12 期。
14. 孟红旗、刘景、徐明岗、吕家珑、周宝库、彭畅、石孝均、黄庆海、王珀仁, 2013: 《长期施肥下我国典型农田耕层土壤的 PH 演变》, 《土壤学报》第 6 期。
15. 漆信贤、张志宏、黄贤金, 2018: 《面向新时代的耕地保护矛盾与创新应对》, 《中国土地科学》第 8 期。
16. 全国农业技术推广服务中心、中国农科院农业资源与区划所, 2008: 《耕地质量演变趋势研究——国家级耕地土壤监测数据整编》, 北京: 中国农业科学技术出版社。
17. 孙蕊、孙萍、吴金希、孙景奇, 2014: 《中国耕地占补平衡政策的成效与局限》, 《中国人口·资源与环境》第 3 期。
18. 谭术魁、张红霞, 2010: 《基于数量视角的耕地保护政策绩效评价》, 《中国人口·资源与环境》第 4 期。
19. 唐正芒、李志红, 2011: 《简论改革开放以来党和政府对耕地保护的理论与实践》, 《中共党史研究》第 11 期。
20. 汪阳洁、姜志德、王继军, 2010: 《耕地保护的制度供给实施绩效差异研究》, 《公共管理学报》第 3 期。
21. 王静、林春野、陈瑜琦、刘爱霞, 2012: 《中国村镇耕地污染现状、原因及对策分析》, 《中国土地科学》第 2 期。
22. 温铁军、朱守银, 1996: 《政府资本原始积累与土地“农转非”》, 《管理世界》第 5 期。

23. 吴泽斌、刘卫东、罗文斌、汪友结, 2009: 《我国耕地保护的绩效评价及其省际差异分析》, 《自然资源学报》第 10 期。
24. 徐明岗、卢昌艾、张文菊、李玲、段英华, 2016: 《我国耕地质量状况与提升对策》, 《中国农业资源与区划》第 7 期。
25. 杨继瑞, 1994: 《“开发区热”的理论思考与对策研究》, 《社会科学研究》第 2 期。
26. 于法稳, 2016: 《习近平绿色发展新思想与农业的绿色转型发展》, 《中国农村观察》第 5 期。
27. 张效军、欧名豪、李景刚, 2007: 《我国耕地保护制度变迁及其绩效分析》, 《社会科学》第 8 期。
28. 赵艳霞、孙凤芹、王菲, 2015: 《基于 AHP 的耕地保护公共政策分析》, 《中国农业资源与区划》第 3 期。
29. 折晓叶、艾云, 2014: 《城乡关系演变的制度逻辑和实践过程》, 北京: 中国社会科学出版社。

(作者单位: ¹北京林业大学绿色发展与中国农村土地问题研究中心;
²北京林业大学马克思主义学院)
(责任编辑: 高 鸣)

The Evolution of Farmland Protection Policy and Optimization Path from 1978 to 2018

Liu Dan Gong Qianwen Yang Wenjie

Abstract: Cultivated land protection matters to national well-being and people's livelihood. Farmland protection policies can play an important role in land protection. This article comprehensively uses statistical and comparative methods to analyze the change in cultivated land resources and the evolution of cultivated land protection policies. It finds that the evolution of farmland protection policies can be divided into five stages in the evolution of farmland protection policy, based on the issuance and revision of The Law of Land Administration and the formulation of the Notice on Improving the protection level and Enhancing Construction and Management Quality of Farmland. It has gradually achieved the transformation from government awareness to national will, from single solution to systematical cure, and from government to governance. However, the existing farmland protection policies still have room for improvement in system improvement, policy innovation and implementation in place. Four measures can be used to improve farmland protection policies. First, the main agents of farmland protection should be transformed from government to farmers. Second, it is necessary to unify farmland protection policies and utilization policies. Third, there is a need for establishing a modern digital platform to manage farmland resources. Last but not least, it would be effective to set up cultivated land protection fund.

Key Words: Reform and Opening-up; Cultivated Land Protection Policy; Development Trend; Characteristic in Stages; Optimization Path