

中国耕地保护制度的演进及其实施绩效评价

郭 珍

(安徽财经大学 财政与公共管理学院, 安徽 蚌埠 233030)

摘 要:在从宪法选择规则、集体选择规则、操作选择规则、监督与惩罚机制四个层次上对耕地保护制度的演进进行研究的基础上,对耕地保护制度的耕地数量、质量、生态保护实施绩效进行评价,研究发现:从制度设计来看,宪法选择规则、集体选择规则、操作选择规则、监督与惩罚机制对耕地的利用进行了层层控制,且中央政府在操作层次上对耕地保护制度不断优化、改进以适应耕地保护形势;在理想模式下,各项制度相互配合能有效地保护耕地数量、质量与生态;但在具体实施过程中,中国耕地保护制度在保护耕地数量上或许能实现中央政府的制度目标,但在保护耕地质量、生态上的实施绩效较差,耕地土壤退化严重,不利于粮食安全的可持续性。

关键词:制度演进 耕地数量保护 耕地质量保护 耕地生态保护

中图分类号:F323.211

文献标识码:A

文章编号:1673-2359(2018)02-0067-07

一、引言

党的十九大报告指出要“确保国家粮食安全,把中国人的饭碗牢牢端在自己手中”。为了保障国家粮食安全,中央政府出台了一系列文件,形成了较为完备的耕地保护制度体系,以期实现耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。但耕地保护制度能否发挥效力,关键在于制度实施。如果制度实施主体能严格按照制度要求来认真执行,那么中央政府确保国家粮食安全的目标就能顺利实现;如果在制度实施过程中,制度实施主体从自身利益出发进行决策,那么就很可能偏离制度目标。因此,对中国耕地保护制度的实施绩效进行评价,能有针对性地进行耕地保护制度,切实保障国家粮食安全。本文在从宪法选择规

则、集体选择规则、操作选择规则、监督与惩罚机制四个层次对耕地保护制度的演进进行研究的基础上,对中国耕地保护制度的实施绩效进行评价。在研究中国耕地保护制度实施绩效时,不但研究耕地保护制度的耕地数量保护绩效,而且对耕地保护制度的耕地质量与生态保护绩效进行研究,从数量、质量、生态三个方面对耕地保护制度的实施绩效进行评价,从而避免了将耕地保护制度实施绩效视为一个整体的过于笼统的研究,又避免了只从单一维度而过于片面的研究,为耕地保护制度实施绩效评价提供一个新视角,以有针对性地进行耕地保护制度,实现中央政府保护耕地数量、质量、生态“三位一体”保护的目标,切实保障国家粮食安全。

收稿日期:2017-10-15

作者简介:郭珍(1987-),女,湖南冷水江人,安徽财经大学财政与公共管理学院副教授,博士。

基金项目:中国博士后科学基金项目“基于食物安全的中国耕地保护制度:绩效评价与优化路径”(2016M601956);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“粮食主产区耕地保护制度实施绩效研究:农村基层调查的视角”(2017QNA212)

二、中国耕地保护制度的演进过程

耕地具有典型的公共物品属性，中央政府在制定与耕地相关的制度时，首先确定宪法选择规则，在宪法选择规则下通过集体选择规则使宪法选择规则

进一步制度化，最后相关部门和地方政府在制度实施过程中通过不断的实践使制度进一步细化，成为可以进行具体考核的操作细则，另外还从监督与惩罚机制上对耕地保护制度进行优化，具体见图1。

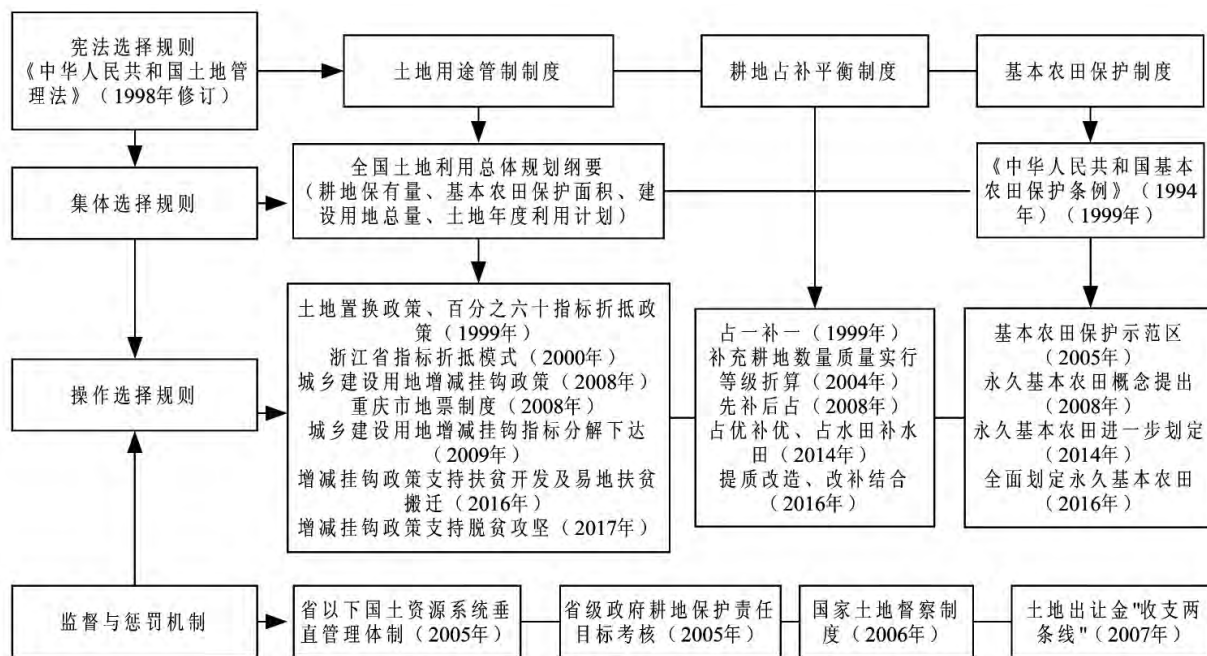


图1 中国耕地保护制度的演进过程

在宪法选择规则上，中国政府实行最严格的耕地保护制度，并将其作为一项长期不变的基本国策，要求各地加强土地管理、节约用地、制止乱占耕地行为。目前，中国已形成相对完整的耕地保护体系，归纳起来主要是形成了以《中华人民共和国土地管理法》为主体，土地用途管制制度、基本农田保护制度、耕地占补平衡制度、土地开发整理复垦制度及其他相关制度相结合的耕地保护体系^[1]。在集体选择规则上，通过编制全国土地利用总体规划纲要，对各省耕地保有量、基本农田保护面积、建设用地总量进行指标控制。全国土地利用总体规划纲要着眼于长远对各省耕地保有量、基本农田保护面积进行控制，由于时间较长，可能出现短期内盲目土地利用、大规模占用耕地的情况，不利于耕地保护目标的实现。在这种情况下，中央政府对年度土地利用也进行控制，通过长期控制与短期控制相结合，期望地方政府合理利用土地，实现保护耕地的目标。通过编制全国土地利用总体规划及年度土地利用计划，土地用途管制制度在集体选择规则上进一步制度化。通过颁布《基本农田保护条例》对基本农田保护制度在集体选择规

则上进一步制度化。另外，随着土壤污染的加剧，中央政府颁布《土壤污染防治行动计划》，以期对耕地生态进行保护。

在集体选择规则层次对耕地保护制度进一步制度化后，在操作选择层次需要对制度进行进一步的细化。同时，随着耕地保护制度的实施，在制度实施过程中可能出现一些偏离制度目标的情况，需要中央政府对制度进行进一步细化以抑制偏离制度目标的行为。另外，随着经济的不断发展，耕地保护制度的一些细节方面需要进一步优化。在耕地保护制度实施过程中，地方政府可能根据现实情况对耕地保护制度的一些细节方面进行创新。土地用途管制制度通过土地利用总体规划对耕地保有量、基本农田保护面积、建设用地总量进行控制，但在制度实施时，建设用地总量难以满足地方政府发展经济的需求。在这种情况下，国土资源部门在操作层次提出增减挂钩政策，通过对存量建设用地的整理复垦，为地方政府提供新的建设用地指标，建设用地指标可以通过市场进行交易流转。这样既保证了耕地保有量，又能为发展提供建设用地。但在增减挂钩政策实施

过程也出现了一些问题,需要对增减挂钩政策进行进一步完善。耕地占补平衡制度也在操作层次上不断演进,中央政府对耕地占补平衡的规定不断细化,从“占多少,垦多少”到“占一补一”再到“补充耕地数量质量实行按等级折算”,从“算大账”到“算细账”,从“先占后补”到“先补后占”,规定必须“占优补优”“占水田补水田”,并提出通过“提质改造”“补改结合”来实现耕地占一补一、占优补优、占水田补水田。宪法选择规则、集体选择规则要求地方政府划定基本农田保护区对优质耕地进行特殊保护。但地方政府在执行制度时,往往存在“划劣不划优”的现象,为了发展经济而采取策略占用基本农田,优质耕地没有通过基本农田保护制度得到有效保护,面对此类问题,中央政府要求地方政府全面划定永久基本农田,规定永久基本农田无论在什么情况下都不能改变其用途,不得以任何方式挪作它用,以切实保护优质耕地。

中央政府制定耕地保护制度后,地方政府负责制度的具体实施。中央政府与地方政府是委托代理关系,在信息不对称的情况下,不可避免地将出现委托代理问题,需要引进监督与惩罚机制使地方政府与中央政府的目标保持一致,需要从组织体制上为耕地保护制度的有效实施提供保障。随着耕地保护制度的问题在实施过程中不断暴露,省以下国土资源系统垂直管理体制、省级政府耕地保护责任目标考核、国家土地督察制度、土地出让金“收支两条线”等监督与惩罚机制出现,中央政府希望通过监督与惩罚机制以规范地方政府的行为,实现保护耕地数量、质量、生态的目标。

通过研究中国耕地保护制度的演进,发现中央政府从宪法选择规则、集体选择规则、操作选择规则、监督与惩罚机制四个层次上对耕地保护制度进行了设计,既有保护耕地数量与保证经济发展所需用地的双重性发展规划——耕地占补平衡制度,又有保护耕地质量的基本农田保护制度,通过编制土地利用规划对土地用途进行管制以控制建设用地总量和耕地保有量。从制度设计来看,宪法选择规则、集体选择规则、操作选择规则、监督与惩罚机制对耕地的利用进行了层层控制,且中央政府根据制度实施中出现的问题,在操作层次上对耕地保护制度不断优化、改进以适应耕地保护形势,各项制度相互配合能有效地保护耕地数量、质量与生态。这

在理想模式下,能实现中央政府保护耕地、保障粮食安全的目标。但在具体操作过程中,地方政府往往突破制度规定,从自身利益出发进行决策,不利于中央政府制度目标的实现。因此,需要对耕地保护制度的实施绩效进行评价,以有针对性地改进耕地保护制度,实现中央政府耕地数量、质量、生态“三位一体”保护的目标。

三、中国耕地保护制度实施绩效评价

(一)中国耕地保护制度的耕地数量保护绩效

中央政府通过编制土地利用规划对土地用途进行管制以控制建设用地总量和耕地保有量;通过耕地占补平衡制度规定建设占用耕地必须补充相应数量的耕地,以保护耕地数量。

1.土地用途管制制度的耕地数量保护绩效。《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020)》中对各省2010年、2020年的最低耕地保有量作出了规定。由于第二次全国土地调查后,2009年全国耕地面积比2008年耕地面积增加了2亿多亩,经国务院同意,2016年国土资源部对《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020)》进行了调整,调整方案中各省2020年的最低耕地保有量与《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020)》相比有所改变。鉴于数据的可比性,我们把2008年各省的实有耕地面积与《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020)》中对各省2010年最低耕地保有量的要求进行对比,分析地方政府执行土地用途管制制度的情况(见表1)。研究发现,从全国层面来看,2010年实有耕地面积应该能达到《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020)》中对2010年最低耕地保有量的要求;从区域层面来看,大部分省份应该能实现中央政府对其最低耕地保有量的要求,但天津、河北、上海、广东、四川等五个省份2008年实有耕地面积已经少于全国土地利用总体规划中对其2010年最低耕地保有量的要求,特别是广东省。广东省2008年实有耕地面积已比2010年对其要求的最低耕地保有量少124.9万亩。从全国层面来看,土地用途管制制度对耕地数量起到了保护作用,但土地用途管制制度的实施绩效在区域层面存在差异。有些省份存在强烈的占用耕地的动机,难以实现中央政府的最低耕地保有量要求,耕地流失速度较快。第二次全国土地调查后,各省的耕地面积明显增加,中央政府根据各省耕地面积增加幅

度、经济发展需要及各省对粮食生产的重要性对2020年最低耕地保有量进行了调整。《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020)调整方案》中对2020年除河北、江苏两省外的粮食主产区耕地保有量的要求都有所增加,西部地区有些省份的耕地保有量也有所增加。根据各省实有耕地面积变动趋势,将2016年各省实有耕地面积与调整方案中2020年最低耕地保有量进行比照,各省应该能实现中央政府对其最低耕地保有量的要求,特别是从全国层面来看,2016年实有耕地面积为202381.4万亩,而调整方案中对2020年全国最低耕地保有量的要求只有186500万亩。总体来说,土地用途管制制度实施后,从全国层面来看,实现了土地利用总体规划中对耕

地保有量的要求,在耕地数量上能实现中央政府耕地保护的目标,在耕地数量保护上的实施绩效较好。

2.耕地占补平衡制度的耕地数量保护绩效。地方政府在耕地数量上严格执行了中央政府对其建设用地“占一补一”的要求。根据《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020)》中2006—2010年建设占用耕地与补充耕地的数据(见表2),各省都严格按照耕地占补平衡制度的要求补充了相应数量的耕地,各省建设占用耕地的数量与补充耕地的数量正好相等。从全国层面来看,通过国家整理复垦开发重大工程,补充的耕地比建设占用耕地还增加了210万亩。从耕地数量上看,各省都严格执行了耕地占补平衡制度对建设用地“占一补一”的要求,仅从数据上看,

表1 全国土地利用总体规划纲要中规定的耕地保有量与实有耕地面积的对比(万亩)

年份	耕地保有量 1		耕地保有量 2	实有耕地面积			
	2010年	2020年	2020年	2008年	2009年	2010年	2016年
全国	181800	180500	186500	182573.8	203076.8	202902.4	202381.4
北京	339	322	166	347.5	340.8	335.7	324.5
天津	663	656	501	661.6	670.7	665.6	655.4
河北	9500	9454	9080	9475.9	9842	9827.1	9780.8
山西	6075	6004	5757	6083.7	6102.6	6096.3	6088.2
内蒙古	10577	10466	11499	10720.9	13783.9	13781.4	13886.9
辽宁	6120	6095	6902	6127.9	7562.9	7546.8	7461.8
吉林	8295	8279	9100	8302.0	10545.7	10526.1	10490.1
黑龙江	17448	17374	20807	17745.2	23798.8	23787	23775.2
上海	387	374	282	365.9	284.6	282.3	286.1
江苏	7143	7127	6853	7145.7	6919.4	6893.3	6856.7
浙江	2874	2836	2818	2881.3	2980	2975.5	2962.1
安徽	8577	8540	8736	8595.3	8860.6	8842.3	8801.3
福建	1986	1910	1895	1995.2	2012.7	2007.5	2004.5
江西	4238	4220	4391	4240.6	4633.7	4627.5	4623.3
山东	11254	11218	11288	11273.0	11502.4	11487.2	11410.4
河南	11872	11847	12035	11889.6	12288	12266.2	12166.5
湖北	6987	6947	7243	6996.2	7984.6	7968.4	7868.0
湖南	5681	5655	5956	5684.1	6202.5	6206.2	6223.1
广东	4371	4363	3719	4246.1	3798.3	3854	3911.4
广西	6320	6312	6546	6326.3	6645.8	6637	6592.7
海南	1084	1077	1072	1091.3	1094.6	1094.9	1084.1
重庆	3325	3256	2859	3353.9	3657.6	3664.3	3573.8
四川	8922	8832	9448	8921.1	10079.9	10080.2	10099.4
贵州	6657	6556	6286	6727.9	6843.8	6849.3	6795.3
云南	9073	8970	8768	9108.1	9365.8	9360.1	9311.7
西藏	536	529	592	542.4	664.5	663.6	666.9
陕西	5986	5837	5414	6075.5	5996.4	5987.6	5984.3
甘肃	6984	6969	7477	6988.2	8115.3	8094.8	8058.6
青海	810	804	831	814.1	882	881.9	884.1
宁夏	1642	1630	1748	1660.6	1932.1	1930	1933.2
新疆	6074	6041	6431	6186.8	7684.6	7682.2	7824.8

注:耕地保有量1为全国土地利用总体规划纲要(2006—2020)对各省最低耕地保有量的要求,耕地保有量2为全国土地利用总体规划纲要(2006—2020)调整方案中对各省最低耕地保有量的要求,实有耕地面积中,2008年各省耕地面积为第二次全国土地调查前的数据,2009年开始为第二次全国土地调查后的数据

表 2 2006—2010 年建设占用耕地与补充耕地(万亩)

地区	建设占用耕地	补充耕地	地区	建设占用耕地	补充耕地	地区	建设占用耕地	补充耕地
全国	1500	1710	浙江	80	80	重庆	41	41
北京	20	20	安徽	76	76	四川	72	72
天津	22	22	福建	43	43	贵州	48	48
河北	70	70	江西	48	48	云南	54	54
山西	54	54	山东	95	95	西藏	3	3
内蒙古	34	34	河南	95	95	陕西	54	54
辽宁	49	49	湖北	67	67	甘肃	28	28
吉林	40	40	湖南	50	50	青海	10	10
黑龙江	48	48	广东	55	55	宁夏	16	16
上海	24	24	广西	60	60	新疆	47	47
江苏	90	90	海南	14	14			

注:国家整理复垦开发重大工程补充耕地 210 万亩

耕地占补平衡制度的耕地数量保护绩效较高。

中国是一个发展中国家,占用耕地发展经济难以避免。随着时间的推移,耕地数量总的趋势是逐渐减少的。但为了保障粮食安全,必须避免耕地的过快流失。中央政府通过土地用途管制制度及耕地占补平衡制度,在耕地数量保护上促使地方政府基本能实现中央政府的制度目标。从全国层面来看,地方政府能达到中央政府对最低耕地保有量的目标,在耕地占补上,建设占用耕地与补充耕地数量实现了平衡,耕地减少速度变慢。中国耕地保护在数量保护上绩效较高,当然这里的绩效是针对中央政府的制度目标来说的,并不是说耕地数量在绝对值上没有减少。

(二)中国耕地保护制度的耕地质量保护绩效

国土资源部在 2009 年完成的《中国耕地质量等级调查与评定》显示,全国耕地平均等别为 9.80 等,等别总体偏低,优、高、中、低等地面积占全国耕地评定总面积的比例分别为 2.67%、29.98%、50.64%、16.71%,低于平均等别的 10-15 等地占全国耕地质量等级调查与评定总面积的 57%以上,生产能力大于 1000 公斤/亩的耕地仅占 6.09%^[2]。2016 年国土资源部对全国耕地质量等别进行了更新评价,结果显示 2015 年全国耕地平均质量等别为 9.96 等。优、高、中、低等地面积占全国耕地评定总面积的比例分别为 2.90%、26.59%、52.72%、17.79%,与平均质量等别相比,高于平均质量等别的 1-9 等耕地占全国耕地评定总面积的 39.89%,低于平均质量等别的 10-15 等耕地占 60.11%^[3]。通过比较 2009 年与 2015 年的耕地质量等别数据,研究发现,全国耕地质量平均

等别从 9.80 变为 9.96,耕地质量等别下降了 0.16 等;优等地面积占全国耕地评定总面积的比例上升了 0.23%,但高等地面积占全国耕地评定总面积的比例下降了 3.39%,而中等地及低等地面积占全国耕地评定总面积的比例上升了 3.16%,低于平均等别的 10-15 等地占全国耕地质量等级调查与评定总面积的比例上升了 3.11%。这表明,随着时间的推移,中国耕地质量等别下降了,低于平均等别的耕地占比明显上升。

实行耕地保护制度,能在一定程度上实现耕地数量的平衡,但耕地质量平衡难以实现,优质耕地流失速度惊人。以 2014 年耕地占补为例,2014 年度内全国因建设占用、灾害损毁、农业结构调整、生态退耕等原因减少耕地的平均质量等别为 8.60 等,减少耕地质量等别 1-15 等均有分布,以 6-10 等为主,其中 6 等耕地占减少耕地面积的 11.9%,7 等占 13.7%,8 等占 14.2%,9 等占 15.4%,10 等占 12.8%;全国因土地整治、增减挂钩、工矿废弃地复垦、农业结构调整及其他方式新增耕地的平均质量等别为 9.88 等,新增耕地质量等别 1-15 等均有分布,以 10-12 等为主,其中 10 等耕地占新增耕地面积的 11.6%,11 等占 13.9%,12 等占 15.2%,1 等、2 等、3 等和 4 等面积比例均不足 1.0%^[3]。2014 年度占用的耕地质量明显高于补充的耕地质量,占补耕地的质量没有实现平衡。损失的耕地,尤其是非农建设占用的耕地,主要是优质的农田,这些耕地往往含有很高的物化资本。中央政府通过耕地占补平衡制度、基本农田保护制度保护耕地质量,但其制度实施绩效较

低,耕地质量占补平衡难以实现。

(三)中国耕地保护制度的耕地生态保护绩效

耕地占补平衡制度通过补充更多低质量的耕地弥补损失耕地造成负面效应,引发生态环境问题。由于质量差的后备土地资源一般分布在干旱、半干旱地区、山区和地势低洼地区,开垦后使耕地土壤生物多样性遭受损失,引起耕地土壤流失、盐渍化等土地退化现象。同时,地方政府通过低价土地招商引资以及农户使用集约化生产方式造成耕地污染,破坏耕地生态。

1.耕地土壤生物多样性遭受损失。在耕地占补平衡制度下,1996—2008年间,1475×10⁴公顷肥沃的生产性耕地转化为城市用地^[4],而为了保证耕地占补平衡,林地、草地、未利用地等又被开发为耕地。耕地转变为城市用地后,耕地土壤被覆盖,土壤生物多样性遭受破坏性损失,为了实现耕地占补平衡又将森林、草地、未利用地开垦为耕地。与不太多样化的耕地相比,未开垦的土地和森林的土壤大型动物多样性更高^[5],因而将森林、未利用地等开发为耕地也使土壤生物性遭受损失。另外,农户集约化的生产方式也会对耕地土壤生物多样性造成影响。在可持续农业的水稻种植和高地耕种中,作物轮作和有机修复一般保持良好的土壤微生物多样性。然而,随着农业的大规模和高强度的集约化生产如连续单作种植、过度栽培、密集使用化肥、过度施用杀虫剂、过度施用除草剂进行杂草控制等,微生物多样性的减少是显著的。而耕地生物多样性的丧失将使得农作物病虫害进一步加重,同时可能导致进一步的疾病和其他作物问题。耕地生物多样性的丧失使得耕地土壤质量下降,生态环境遭受破坏,对粮食安全的可持续造成影响。

2.耕地土壤流失。中国土壤的流失速度比自然补充速度快57倍。据水利部2007年的调查,中国现有18亿耕地中,坡耕地为3.2亿亩,占17.5%,这些坡耕地每年产生的土壤流失量约为15亿吨,占全国水土流失总量的三分之一。目前中国25度以上的坡耕地大约有5000万亩,主要分布在长江上游地区、黄土高原地区、石漠化地区和东北黑土区^[6]。以东北黑土区为例,据估算,黑土区每年流失掉的黑土近2亿立方米,按目前的流失速度,再过50年黑土层将基本消失,东北黑土区将变成第二个黄土高原。在黑土区水土流失严重的地方,竟然可以看到与未曾治

理的黄土高原类似的景象,大面积的良田被肢解得支离破碎,大块儿耕地变成小块儿,小块儿耕地不断变小,最终被侵吞掉。侵蚀沟的发展导致大量耕地被切割而被迫弃耕撂荒。大范围的水土流失带走了大量十分稀缺的黑土地养分,使土壤肥力大大下降^[7]。

3.耕地土壤污染。据估计,中国有近2000万公顷的农田(约占中国总耕地的五分之一)被重金属污染,约有19.4%的农田含有较高的镉、镍和砷,这可能导致中国每年减少1000万吨以上的粮食供应^[8]。大气沉积(主要来自采矿、冶炼和飞灰)和牲畜粪便是污染土壤的微量元素的主要来源。由于土壤中的高迁移率(除了存在硫化物的排水不良土壤之外),耕地土壤中的污染物可以很容易地转移到食物链中,因此对人体健康构成危险。2006—2010年度,环境保护部和国土资源部联合开展了全国土壤污染状况调查。2014年,两局发布的《全国土壤污染状况调查公报》显示,全国耕地土壤点位超标率为19.4%,其中轻微、轻度、中度和重度污染点位比例分别为13.7%、2.8%、1.8%和1.1%;在调查的55个污水灌溉区中,有39个存在土壤污染,在1378个土壤点位中,超标点位占26.4%,主要污染物为镉、砷和多环芳烃。耕地土壤污染不仅对粮食质量造成影响,还显著减少了耕地上农作物的产量,对粮食安全极其不利。

4.耕地土壤养分失衡。平衡的耕地土壤养分供给对高产量农作物的生产至关重要,但过量或不均衡的养分投入特别是人工合成的化学肥料投入可能对环境、人类健康和生态系统构成风险。在传统的生态农业中,农户通过施用有机肥料、轮作、耕作(如冬耕晒垡)等保持耕地土壤中的养分平衡,维持耕地土壤地力,这种保持耕地土壤养分平衡的方式是可持续的。随着石油农业的兴起,农户为了追求短期农作物产量的提升,过量施用人工合成的化肥特别是氮肥和磷肥,造成耕地土壤中氮、磷过剩,而有些营养元素如钾等农户投入较少,造成耕地中钾缺乏。过量施肥、盲目施肥导致耕地土壤养分失衡。根据联合国粮农组织2015年发布的报告——《全球土壤资源状况》,中国每公顷耕地氮肥的投入已达到505千克,其中化肥投入占总氮投入的76%,但中国氮肥的利用效率较低,中国每年每公顷耕地氮流失已达到327千克。过剩的化学养分或留在耕地里污染耕地,或挥发进入空气后沉降在耕地上,或流入水体污染源及耕地,且失衡的土壤养分还会使农作物减产。

耕地保护制度在耕地生态保护上绩效较差,在制度实施过程中,耕地占补平衡制度甚至是造成耕地生态破坏的直接原因,且耕地保护制度对农户几乎没有约束力,农户从自身利益出发进行决策,追求短期效率使耕地质量退化、耕地污染严重。

四、结论与讨论

从制度设计来看,宪法选择规则、集体选择规则、操作选择规则、监督与惩罚机制对耕地的利用进行了层层控制,且中央政府根据制度实施中出现的问题,在操作层次上对耕地保护制度不断优化、改进以适应耕地保护形势。在理想模式下,各项制度相互配合能有效地保护耕地数量、质量与生态。但通过对中国耕地保护制度在耕地数量、质量、生态保护上的绩效研究发现,在制度的实施过程中,地方政府偏离了中央政府的制度目标。在中央政府的控制下,耕地保护制度对地方政府有一定的约束力,中国耕地保护制度在保护耕地数量上或许能实现中央政府的制度目标,但在保护耕地质量、生态上实施绩效较差,耕地土壤退化严重,不利于粮食安全的可持续性。

在耕地质量、生态保护绩效较低的情况下,中央政府要求地方政府全面划定永久基本农田,切实将优质、无污染耕地划入永久基本农田保护区且不得占用。由于全国永久基本农田划定工作结束时间较短,永久基本农田保护在耕地质量保护、生态上的绩效如何,在现阶段难以评价。地方政府在永久基本农田的划定时是按照中央政府的要求以切实保护优质

耕地,还是在制度实施时利用信息优势重现划定基本农田时的问题,是一个值得后续研究的课题。

参考文献:

- [1] 郭珍,吴宇哲.基本农田保护制度应优先于耕地总量动态平衡制度[J].湖南财政经济学院学报,2016(2):54-62.
- [2] 中华人民共和国国土资源部.中国耕地质量等级调查与评定[R].北京:中国大地出版社,2009.
- [3] 中华人民共和国国土资源部.2016年全国耕地质量等别更新评价主要数据成果[EB/OL].http://www.ml.gov.cn/zwgk/zytz/201712/t20171226_1711170.htm
- [4] Wang J.,Chen Y.,Shao X.,Zhang Y. & Cao Y.Land-use changes and policy dimension driving forces in China:Present,trend and future[J].Land Use Policy,2012,29(4):737-749.
- [5] Ge B,Zhang D,Tang B et al. Effect of land cover on biodiversity and composition of a soil macrofauna community in a reclaimed coastal area at Yancheng,China[J].Turkish Journal of Zoology,2014,38(2):229-233.
- [6] 中华人民共和国水利部.全国3.2亿亩坡耕地每年流失土壤约15亿吨[EB/OL].http://news.sina.com.cn/c/2007-06-29/184712116816s.shtml.
- [7] 高以诺.保护黑土地保护北大仓——关注东北黑土区水土流失[N].经济日报,2002-12-02.
- [8] 韦朝阳,陈同斌.重金属超富集植物及植物修复技术研究进展[J].生态学报,2001(7):1196-1203.

责任编辑 虞志坚

The Evolution and Implementation Performance Evaluation of Cultivated Land Protection Policies in China

GUO Zhen

(School of Finance and Public Administration, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu 233030, China)

Abstract: Based on the study of the evolution of cultivated land protection policies from the four levels of the constitution selection rules, the collective selection rules, the operation selection rules and the supervision and punishment mechanism, the paper evaluates the implementation performance of the cultivated land protection policies in China from the aspects of quantity, quality and ecological protection of cultivated land. The result showed that the constitutional selection rules, collective selection rules, operation selection rules, supervision and punishment mechanisms can control the utilization of arable land layer by layer from the point of view of system design, and the central government continuously optimize and improve the policies to adapt to the situation of cultivated land protection at the operational level. The cooperation of various policies can effectively protect the quantity, quality and ecology of arable land. Under the ideal mode, the policies can complement each other to effectively protect the quantity, quality and ecology of cultivated land. However, in the specific implementation process, the local government can achieve the central government's system objective in cultivated land quantity protection, but with poor performance in the cultivated land quality, ecological protection. Serious degradation of cultivated land is not conducive to the sustainability of food security.

Key words: system evolution; the quantity protection of cultivated land; the quality protection of cultivated land; the ecological protection of cultivated land