

本期主题：耕地保护长效机制与制度保障

【编者按】2019 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》，要求落实最严格的生态环境保护制度、耕地保护制度和节约用地制度，统筹布局生态、农业和城镇等功能空间。2022 年，自然资源部印发《全国“三区三线”划定规则》，确定了耕地和永久基本农田—生态保护红线—城镇开发边界划定的优先序。围绕耕地保护这条主线，建立健全耕地保护政策和机制，既是当前自然资源管理制度改革的重要任务，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“耕地保护长效机制与制度保障”为主题，分析目前构建耕地保护长效机制面临的现实困境，针对耕地数量、质量和生态系统保护需求，构建刚性、弹性、韧性的耕地系统保护理论分析框架，并从不同视角探索耕地“非粮化”治理策略与耕地保护补贴政策创新机制，以飨读者。

耕地保护长效机制构建：困境与策略

陈美球，王检萍

【摘要】耕地保护的本质是保护耕地产能，应遵循数量、质量、生态“三位一体”的耕地保护要求，构建多主体协同的耕地保护长效机制。在剖析耕地保护本质及其长效机制构建内在需求的基础上，分析目前构建耕地保护长效机制面临的现实困境，进而提出增强耕地保护意识、强化国土空间规划管制作用、加强制度执行力、形成经营者耕地保护的内生动力等针对性策略，为我国耕地保护长效机制的构建及保障国家粮食安全提供参考。

【关键词】耕地保护长效机制；粮食安全；困境；策略

【文章编号】1006-0022(2023)11-0001-06 【中图分类号】TU981 【文献标识码】A

【引文格式】陈美球，王检萍. 耕地保护长效机制构建：困境与策略 [J]. 规划师, 2023(11): 1-6.

Dilemma and Strategy in the Construction of a Long-term Mechanism of Farmland Protection/CHEN Meiqiu, WANG Jianping

Abstract The essence of farmland protection is its production capacity under the "three in one" requirements of quantity, quality, and ecology, which calls for a long-term mechanism of farmland protection with multi-stakeholder collaboration. With an analysis of the internal needs and practical dilemma of building a long-term mechanism of farmland protection, a number of strategies are proposed: improving the consciousness of farmland protection, strengthening territorial space planning regulation, enhancing the executive power of institutions, and stimulating the internal force of operators, which provides a reference for building a long-term mechanism of farmland protection as well as guaranteeing national food security.

Keywords long-term mechanism of farmland protection; food security; dilemma; strategy

0 引言

仓廩实、天下安。加强耕地保护、牢牢守住国家粮食安全生命线是关乎我国国计民生的头等大事。2022 年，我国粮食总产量达到 13 731 亿斤，粮食生产已实现 19 年连续丰收，并且产量连续 8 年稳定在 1.3

万亿斤以上。然而，面对人多地少、水资源时空分布不均的基本国情，以及“人均耕地少、高质量耕地少、后备耕地少”的严峻现实，切实守住国家粮食安全这条底线，端牢中国人自己的饭碗丝毫不可懈怠。习近平总书记反复强调保障国家粮食安全的根本在耕地，耕地是粮食生产的命根子，并多次对耕地保护工作做

【基金项目】国家自然科学基金项目 (71964016)、江西省教育厅科学技术研究项目 (GJJ210453)

【作者简介】陈美球，博士，二级教授，江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心主任。

王检萍，实验师，江西农业大学国土资源与环境学院博士研究生。

出重要指示批示,提出“耕地是我国最为宝贵的资源”“要像保护大熊猫那样保护耕地”。尽管我国采取了“世界上最严格的耕地保护制度”,制定了永久基本农田保护、耕地“占补平衡”等一系列制度,不断加大保护力度,并取得了积极成效,有效地遏制了耕地数量锐减的趋势,但耕地质量与生态保护效果并不乐观^[1]。

围绕如何提升我国耕地保护实效的问题,多年来学术界开展了积极研究,特别是对耕地保护不尽如人意的原因进行了剖析,包括多重链的委托代理架构导致的政策效率低下^[2-3]、政策落实与政策目标发生偏离^[4]、土地产权不明晰^[5-6]、农户积极性不高^[7]、耕地保护经济补偿机制不健全^[8-9],等等。虽然从不同角度进行分析得到的原因不同,但是耕地保护的多主体协同、多学科融合长效机制的缺失是一个根本性原因^[10-11]。为此,本文拟在剖析耕地保护本质及长效机制构建内在需求的基础上,深入分析目前耕地保护长效机制构建面临的现实困境,进而提出相应的策略建议,以期为我国耕地保护长效机制的构建提供参考。

1 耕地保护本质及长效机制构建的内在需求

1.1 耕地保护的本质

不同的保护对象具有不同的保护本质内容,这对相应的保护长效机制提出了特定的构建要求。耕地保护既是一个宏观战略目标,关系着粮食安全和社会经济发展的根基,又是一个微观行为,需要落实每一个具体地块的保护要求。

民以食为天,粮食是国泰民安的基础,粮食安全是事关人民幸福、经济发展、国家安全和社会稳定的大事,耕地保护往往与粮食安全画上等号,强调的是对耕地粮食产能的保护。耕地产能是指为人类生存提供农产品的生产能力,

其由耕地数量、质量与生态共同决定,其中数量是根本,质量是基础,生态是保障,只有数量足够、质量优良、生态稳定的耕地才能源源不断地为人们提供安全的农产品保障。为此,我国明确提出数量、质量、生态“三位一体”的耕地保护要求。

稳定的农田生态系统是维持耕地产能的基础。耕地是一个特定的生态系统,在持续为农作物生长提供所必需的养分、水、氧气和根部支持的同时,要实现系统内能量循环和物质转换的自我调节,维持正常的新陈代谢。健康的土壤是实现稳定的农田生态系统的根本,为农作物生长提供基本载体,而完备的农田基础设施是维持农田生态系统稳定性的关键,良好的农田灌排水设施和便利的农田生产网络能够为农田生态系统的良性循环提供保障。

数量保护的目标比较直观,也相对容易监督。多年以来,我国推行耕地“占补平衡”政策,要求“占多少,补多少”,各地都在数量上实现了“占补平衡”,有效地遏制了耕地数量减少的趋势。然而,耕地的质量和生态保护难以监督,因为耕地生态系统本身具有一定的自我恢复能力,只有当人们的耕地利用行为超出系统的自我恢复能力时,耕地生态系统才会受损,耕地产能相应降低,并且这种对耕地质量与生态的影响是一个长期的过程,影响结果在短期内难以显现,所以也就难以采取简便有效的监测方法去及时发现问题。由此可见,耕地保护长效机制的构建必须立足于耕地保护的内生动力,而不是外部监督。

1.2 耕地保护长效机制构建的内在需求

任何长效机制的构建离不开两个基本条件:一是建立规范、稳定、配套的制度体系,对人们的行为进行规范,形成相应的激励与约束机制;二是要有推

动制度正常运行的“动力源”,即具有内生动力的责任主体,能自觉地执行制度,让制度体系落地生效。耕地保护长效机制也不例外,但不同的长效机制构建必须紧扣自身的特征与要求。

1.2.1 耕地保护制度的公益性

耕地对人类的可持续发展具有极端重要性。耕地不仅能为经营者提供农产品、带来经济收益,还能为全社会带来巨大的非经济效益。这些非经济效益为全社会共同分享,既不会因分享人员的增加而产生新的成本,也不会对其他成员的享用产生影响,具备了典型的公共物品特征。因此,耕地普遍被人们视为介于纯公共物品和纯私人物品之间的准公共物品。众多研究表明,随着社会的不断发展和人们生活水平的提高,耕地的非经济效益会更加凸显^[12]。我国已经全面建成小康社会,进入了全面建设社会主义现代化国家阶段,人们对生态环境质量的要求越来越高,对耕地非经济效益的需求也越来越高。

空间位置的固定性是耕地的另一个突出特征。该特征使得耕地保护具有强烈的经济正外部性,并表现出特有的时空特性:一是具有代内和代际经济外部性,不仅能让当代社会共同分享耕地保护带来的社会和生态效益,还为子孙后代留下了宝贵的耕地资源,为人类社会经济的可持续发展奠定了基本资源基础;二是由于耕地资源分布的区域差异和地区间经济发展的不平衡,使耕地保护表现出空间的延伸性,农业主产区的耕地多、粮食产量高,耕地保护应无差别地扩展到非农业主产区,特别是城镇地区。

耕地保护的经济外部性还表现出难以量化的特征。耕地保护形成的社会与生态效益往往具有无形性、多样性和交叉性等明显特点。虽然在理论上存在诸多量化社会、生态价值的方法,但是这些方法多建立在人们对价值的认可和消费观念的基础之上,存在很大的不确定

性，无法让人信服。因此，尽管人们认可耕地保护对社会经济的持续健康发展具有无可替代的支撑作用，但是因难以量化而无法运用市场手段实现其外部性的内在化。

基于以上原因，把耕地保护政策界定为公益性制度已成为国际上的基本共识，很多国家明确把耕地保护作为全社会的共同目标，并通过城镇理性增长控制、实施农业生产税费优惠政策、购买与转移耕地发展权等各类政府扶持手段来分担耕地保护成本，进而较好地解决了耕地保护经济外部性难以内在化的问题^[12]。

1.2.2 耕地保护主体的多元性

既然耕地关乎社会的稳定与发展，人人都是耕地保护的受益者，耕地保护是全社会的共同目标，那么耕地保护就是全社会的共同责任，不应该有旁观者，每个个体、团体都是耕地保护的主体，并且这些多元主体要形成合力，成为耕地保护责任共同体。

作为统筹社会各项管理、保障社会经济健康发展的各级人民政府，担负着耕地保护宏观决策与政策落地的职责，尤其是地方政府是耕地的直接管理者，在耕地保护的规划与管控中发挥着关键作用，特别是在永久基本农田保护区的划定、耕地“占补平衡”“进出平衡”的落实、耕地质量与生态保护的监管等方面具有绝对主导作用。

作为耕地的法定所有者，农村集体经济组织理论上是最主要的耕地保护主体，在对耕地进行承包权分配的基础上，更应对耕地的利用行为进行监管，禁止有损于耕地生态系统健康的耕种行为，鼓励有利于耕地产能提升的耕作，确保耕地“在利用中保护，在保护中利用”，实现耕地的永续利用。当然，前提是农村集体经济组织具有行使所有者职责的能力。

耕地实际经营者是耕地保护的关键

主体，尤其是在耕地质量和生态保护方面其作用更加突出。因为在耕地的具体经营中，无论是种植作物的种类选择、前后茬作物的搭配，还是肥料与农药的使用、农田灌溉方式的选择，都与耕地生态系统的变化密切相关，关乎着耕地产能的增减。例如：传统水旱作物等的合理轮作，有利于平衡土壤养分、减少病虫害的发生；多施用农家肥并科学使用病虫害生物防治手段，有利于减少面源污染、维持生物多样性和耕地生态系统的健康。相反，如果在耕种中过量施用化肥、滥用农药等，将严重破坏耕地生态系统，导致耕地质量下降，甚至可能完全丧失耕地地力。由于地域不同、种植作物不同、耕种方式不同，耕地生态系统的变化机理将不同，因此难以对耕地进行有效监管，这就在客观上更依赖于经营者的自觉行为。

除了各级人民政府、农村集体经济组织和耕地实际经营者，其他个人和社会团体也是耕地保护的主体，因为人们在社会经济活动中不可避免地要涉及土地利用，进而与耕地保护关联，所以“少占耕地、不占良田”的理念非常重要。

2 耕地保护长效机制构建面临的现实困境

2.1 耕地保护的社会氛围尚未完全形成

耕地保护离不开全社会的共同认知和共同参与，良好的耕地保护氛围是构建耕地保护长效机制的基础。我国经历了漫长的农耕时期，在农民心里形成了根深蒂固的珍惜耕地思想。“良田万顷粮产丰，人畜才能兴旺存”“但存方寸地，留与子孙耕”，人们充分认识到耕地对人类可持续发展的极端重要性。然而，改革开放以来，随着经济社会的长足发展，人们逐渐步入小康生活，对吃饱穿暖这些最基本的生理和生存保障需求开

始淡化，尤其是土地规模种植经济效益偏低，导致耕地保护的社会内生动力有所下降。当前，我国耕地保护的社会氛围尚未完全形成。

对耕地的社会功能和生态功能具有良好的认知是形成全社会耕地保护意识的基础，但不少调研表明，人们对耕地功能的认知多局限于经济效益，对其社会功能与生态功能的认知不多^[13-14]。例如，史雨星等^[15]认为耕地保护能够改善环境质量以保障生态安全，能够提高土壤肥力以保障当前的粮食安全，能够为子孙后代留下耕地以维持子孙后代的长久生活，以此来衡量生态服务价值认知、当代人的社会保障价值认知和后代人的社会保障价值认知，但评估结果均不理想。这可能与几千年来人们对耕地功能的惯性认知有关，存在“耕地保护就是农民的事、农村的事”的误区，导致耕地的生态和社会功能被长期忽视。

2.2 耕地保护制度的执行力有待进一步加强

针对耕地位置的不可移动性，耕地保护要加强制度建设，通过产权设置与用途管制来激励或约束人们的行为，既要严格控制耕地的“非农化”，保护耕地数量，又要禁止有损耕地质量和生态系统的耕种行为，保护耕地质量与生态。

改革开放以来，经济发展对耕地保护的威胁不断加剧，我国对耕地保护日益重视，陆续出台了相应的保护政策和法律法规，明确了“十分珍惜和合理利用每一寸土地，切实保护耕地”的基本国策，提出了“保护耕地就是保护我们的生命线”和“严守18亿亩耕地红线”。党的十八大以后，我国进一步明确了对耕地生态系统的保护要求，提出了数量、质量、生态“三位一体”的耕地保护目标，强化“藏粮于地、藏粮于技”策略，保障粮食安全和促进农业绿色高质量发展^[16]。根据新时代的新要求，《中华人

民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》已完成修改并颁布实施,《中华人民共和国黑土地保护法》已正式施行,《耕地保护法(草案)》也已完成向社会征求意见。目前,我国已形成以永久基本农田保护、耕地“占补平衡”为代表的耕地保护制度体系,耕地保护政策内容不断加强,如耕地“占补平衡”制度由当初的“先占后补”“边占边补”发展为现在的“先补后占、占水田补水田”“产能平衡”。然而,制度的执行却未达到预期效果,诸如永久基本农田的“上山下河”、建设占用耕地的“占优补劣”等现象时有发生。我国耕地保护制度的执行力有待进一步加强,无论是制度的明晰力、知行力,还是制度的行动力、督导力都存在一定的提升空间,尤其是在耕地保护制度的行动力方面,积极性和主动性明显不足,迫切需要制定配套的耕地保护激励政策^[17]。

2.3 耕地保护的具体落实主体积极性不高

国家对耕地保护高度重视,特别是党的十八大以来,党中央、国务院先后出台了一系列严格耕地保护的政策措施,明确粮食安全是“国之大者”,要采取“长牙齿”的硬措施,守牢耕地红线,保障国家粮食安全。然而,耕地保护存在从中央政府到地方政府积极性逐级下降的现象,导致耕地保护的具体落实主体积极性不高。

县、乡人民政府是耕地的直接管理者。在长期形成的“土地财政”以及以GDP为主导的绩效考核驱动下,一方面“粮食大县、财政穷县”的现状动摇着地方政府保护耕地的决心。另一方面,由于耕地地势平坦,开发建设成本低,符合建设项目的用地需求,一些地方政府为了快速取得政绩,会“默许”项目建设侵占耕地,出现违法建设现象^[18]。因此,耕地保护在地方层面往往沦为口

号,导致中央对耕地保护的“刚性”约束变为了地方的“软约束”^[19]。

我国有关法律明确规定,农民土地依法属于村集体所有,农村集体经济组织是所有者。但多年以来,不少地方的农村集体经济组织主体虚化,甚至在个别地方名存实亡,难以承担起耕地所有权的职责。即使是在农村集体经济组织建设相对完善的经济发达地区,受非农产业发展经济效益的驱动,耕地保护也常常让位于项目建设。实际上,村庄事务主要由“村两委”(村党支部委员会、村民委员会)负责,它们在耕地保护中的话语权并不多,主要服从于乡人民政府的安排,甚至在一定程度上成为侵占耕地的“帮凶”,无法发挥保护耕地的作用。

农民以地为生,理应视耕地为命根子,尽力保护,但现实中农民对耕地保护的积极性也不高。一方面,随着农村社会经济的发展,耕地对于农民的生计地位快速下降,已不再是绝对的生存依托;另一方面,“若计入劳动力成本,农民种粮基本没赚钱”已是社会公认,粮食作物出售的净利润较低。面对耕地经营经济效益的低下和收益的不稳定,“保护耕地”与“摆脱贫穷”的矛盾动摇着农民保护耕地的积极性,甚至一些农民希望承包地被征用,以获得一笔现金,进而促进地价上涨,为房屋出租及非农就业创造机会。

虽然耕地“占补平衡”制度明确要求“占多少,补多少”,但是在具体实施中,建设项目用地单位往往不会直接承担耕地的补充任务,而是交纳一定的耕地复垦费,耕地补充由县级人民政府负责,并最终由国土资源管理部门进行落实。耕地占补具体责任主体的转移,使“占补平衡”政策难以对用地单位占用耕地的行为进行有效约束^[20],这导致在项目建设选址时,占用耕地的相关部门、行业或企业考虑更多的是区位优势、

建设的便利与成本,而没有将耕地保护列为最优先的考虑因素。

3 耕地保护长效机制构建的策略

3.1 增强耕地保护意识,形成耕地保护的社会氛围

意识是行为的先导,只有具备耕地保护的意识,才会有耕地保护的自觉行为。提高全民耕地保护意识,形成全社会共同参与耕地保护的氛,是构建耕地保护长效机制的社会基础。如果“不占或少占耕地、能占劣地不占好地”成为每个人和团体在进行非农建设项目选址时的共识,保护耕地成为经营者的自觉行为,那么耕地保护长效机制的构建就有了扎实的土壤。

一方面,要进一步加大对耕地社会功能和生态功能重要性的宣传。目前,国家非常重视对耕地保护重要性的宣传,但对耕地发挥的社会效益和生态效益,以及耕地保护的社会责任宣传有待加强。要让公众清楚,耕地不仅仅能为农民提供农业生产资源、带来经济收益,更能为全社会带来丰富的社会效益和生态效益。耕地保护考虑的不仅仅是解决当代人的粮食安全问题,更是要为子孙后代留下“饭碗田”,确保可持续发展。全社会必须承担起耕地保护的责任,共同分摊耕地保护的成本。同时,要把耕地保护融入国家支农惠农的具体政策,既要改变那些福利性的耕地地力保护补贴办法,探索与耕地质量、生态保护成效相挂钩的支农惠农方式,切实激励经营者对耕地地力的保护,又要改变涉农资金分散的现状,创新相关支农惠农政策的运行机制,整合相关部门的项目资金,形成合力,实现耕地保护与支持“三农”发展的双赢。另一方面,要加强对耕地保护制度具体内容的宣传,让人们熟悉耕地保护制度,形成耕地保护的“制度畏惧感”,自觉遵循制度,维持耕地保

护制度的权威性,让耕地保护制度体系真正发挥作用。

3.2 强化耕地保护规划,发挥国土空间规划的管制作用

通过规划来严格耕地用途管制是强化耕地保护的重要手段。在原来的土地利用总体规划中,通过永久基本农田的划定严格执行永久基本农田的用途管制,已经取得明显成效,在守牢 18 亿亩耕地红线任务中发挥了重要作用。当前,国土空间规划已成为国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发保护建设活动的基本依据,是各类自然资源利用与保护的“龙头”。《耕地保护法(草案)》(征求意见稿)明确了编制国土空间规划应当坚持耕地保护优先,将耕地和永久基本农田保护作为规划的重要内容,统筹布局农业、生态、城镇等功能空间,明确耕地保有量和永久基本农田保护面积。

为了充分发挥国土空间规划对耕地保护的管制作用,在规划内容上应强化耕地保护的相关要求。一是在“三区三线”的划定中,遵循耕地保护的第一优先序,切实把集中连片、设施配套、高产稳产、生态良好、抗灾能力强的优质农田划入永久基本农田保护区,保质保量地完成国家下达的划定任务。二是真正体现耕地数量、质量、生态“三位一体”的保护要求,明确执行最严格的耕地保护制度,主要负责人是本行政区域耕地保护的第一责任人,实行“党政同责、终生追责”;对耕地“占补平衡”和“进出平衡”提出明确要求,应当按照“占多少,补多少”的原则,由占用耕地的单位负责补充与所占用耕地数量和质量相当的耕地,确因农业结构调整、农业设施建设等需要占用耕地的,应当按照“出多少,进多少”的原则,通过将其他农用地整治为耕地等方式,补充同等数量和质量的耕地;结合区域中的低产

田改造和受污染耕地治理,有序安排高标准农田建设,在规划期内完成将所有永久基本农田建成高标准农田的目标。三是科学编制耕地保护专项规划,对规划期内的耕地保护形势、耕地占补的任务与路径、耕地进出平衡的空间与措施等耕地保护具体内容进行统筹安排。

3.3 加强制度执行力,确保耕地保护政策落地生效

任何制度的生命力都在于执行和落实,只有得到执行的制度才能实现其价值。正如上文所述,我国已构建了相对完整的耕地保护政策体系,实行了最严格的耕地制度,但关键是要让这些政策得以落实,发挥效力。

为了加强耕地保护制度的执行力,应采取一系列的保障措施。一是完善配置制度的建设,提高制度的可操作性。以耕地“占补平衡”制度为例,由于耕地是稀缺资源,无法随意“创造”,长久地实行“占补平衡”是不现实的。为此,国家明确规定要按照耕地生产能力进行产能平衡^[21],即按所占耕地的数量和单位面积产能计算需要补充的耕地,耕地补充注重“以质抵量”,这样既可以从根本上杜绝“占优补劣”的现象,又可以倒逼建设项目少占耕地且尽量不占用优质良田,还可以促使地方政府聚焦耕地的提质改造,减少对未利用土地的盲目开发,同时还符合“藏粮于地”的策略与生态文明建设的内在需求,可谓是一举多得,但这种耕地产能的“占补平衡”目前还缺少具有可操作性的执行制度。二是健全耕地保护制度执行保障机制,激发执行力。以永久基本农田保护区划定为例,之所以地方政府普遍存在尽量争取少划定永久基本农田的现象,是因为划定的永久基本农田越多,相应的非农发展空间与机会受限就越多,地方政府在承担耕地保护责任的同时,不能同等地享受相应的权利。从某种程

度上看,区域保护的耕地越多,生产的粮食越多,相应付出的耕地保护成本也越高。然而,农业主产区往往是欠发达地区,自身财政实力相对较弱,因此国家理应加强对这些地区的财政支持,以促进区域公平发展。三是运用现代科技手段,加强对制度运行的监督。对于违背耕地制度的行为应进行及时督查,以有效减少破坏耕地等不良后果。目前,相应遥感技术的应用基本可以实现对耕地数量变化的即时监管,但对耕地质量、生态变化的监管,现代科技手段的应用还远远不够,迫切 need 加强相应的科技创新。四是加强农村集体经济组织建设,提升其行使耕地所有权的能力。耕地所有权人是耕地保护的关键法定主体,我国实行的是社会主义土地公有制,为耕地保护长效机制的构建提供了制度优势。农村耕地属于农村集体经济组织所有,农村集体经济组织在组织农户、形成耕地保护合力方面具有先天优势^[22],20 世纪中期全国各地集中力量开展的以农田水利为代表的公共基础设施建设就是一个典型事例。然而,改革开放以来,我国大部分农村集体经济组织并没有随着社会经济的发展而得到强化,行使耕地所有权的能力不断下降,难以承担耕地保护的主体责任。因此,必须不断加强农村集体经济组织建设,让公有制在耕地保护中的制度优势得到发挥。

3.4 形成经营者耕地保护的内生动力,使耕地保护成为自觉行为

耕地保护若完全依赖于外部监督,不仅成本高,而且不可能覆盖所有耕地利用环节。因此,经营者的自觉保护行为是确保耕地保护成效的内生动力,而内生动力是形成自觉行为的前提。

为了形成经营者耕地保护的内生动力,应给予相应的权益保障。耕地经营者的权益既包括耕地经营中的经济利益,也包括从事耕地经营的获得感、幸福感

和安全感，特别是配套的生活基础设施和公共服务设施，以及“子有所育、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶、学有所教、劳有所得”等基本权益。当然，经济利益是根本保障，各类耕地经营主体作为“理性经济人”，以盈利为目的，在市场竞争中追求利润最大化。面对耕地保护往往需要付出更高成本的现实，国家应加大扶持力度，让种地能“有利可图”，让耕地经营者获得应有的经济收益。此外，要进一步加大以高标准农田建设为主要内容的农田基础设施建设投入，通过改善农田水利设施和交通条件，为农业生产提供保障，并间接减少农民生产成本；要加强对农村社会发展的扶持力度，以“城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化”的城乡融合发展为目标，完善农村生活基础设施和公共服务设施，加快城乡一体化社会保障制度建设，建设宜居宜业和美乡村，提升农村的生活幸福感和安全感。

4 结束语

我国人口基数大，耕地资源有限，如何利用全球 9% 的耕地可持续地养活全球 20% 的人口是我国乃至全世界关注的问题。本文分析了耕地保护的本质，由本质推导出耕地保护长效机制构建的内在需求。在此基础上，针对耕地保护的社会氛围尚未完全形成、耕地保护制度的执行力有待进一步加强、耕地保护的具体落实主体积极性不高的现实困境，提出了耕地保护长效机制构建策略，在明确耕地保护长效机制构建的系统需求上，强调了耕地保护内生动力是耕地长效保护机制构建的立足点。■

[参考文献]

[1] 于法稳，代明慧，林珊. 基于粮食安全底线思维的耕地保护：现状、困境及对策[J]. 经济纵横，2022(12)：9-16.
[2] 郭珍，吴宇哲. 耕地保护制度执行过程

中的“目标替代”：基于多任务代理模型的研究[J]. 经济学家，2016(6)：58-65.
[3] 李边疆，王万茂. 地方政府的博弈行为与耕地保护：一个基于公共物品私人供给模型的分析框架[J]. 中国软科学，2006(4)：39-45.
[4] 郑庆宇，尚旭东，王煜. 耕地保护何以难：目标、实践及对策：来自西部粮食主产区的观察[J]. 经济学家，2023(4)：98-107.
[5] 蔡运龙. 中国农村转型与耕地保护机制[J]. 地理科学，2001(1)：1-6.
[6] 李博，王瑞梅，卢泉. 经营权不稳定是否阻碍了农户耕地质量保护投资[J]. 农业技术经济，2022(5)：105-116.
[7] 陈红，陈莎，叶艳妹. 面向农业高质量发展的耕地保护转型研究[J]. 农业现代化研究，2023(1)：55-64.
[8] 曹瑞芬，张安录，苑韶峰. 耕地保护财政转移支付制度体系重构：以浙江省新增建设用地使用费为例[J]. 自然资源学报，2023(7)：1880-1895.
[9] 张玉周，马彦瑞. 我国粮食核心区耕地生态补偿效率测度及影响因素分析[J]. 地域研究与开发，2022(6)：153-158.
[10] 王军，李萍，詹韵秋，等. 中国耕地质量保护与提升问题研究[J]. 中国人口·资源与环境，2019(4)：87-93.
[11] 金晓斌，梁鑫源，韩博，等. 面向中国式现代化的耕地保护学理解析与地理学支撑框架[J]. 经济地理，2022(11)：142-150.
[12] 陈美球，魏晓华，刘桃菊. 海外耕地保护的社会化扶持对策及其启示[J]. 中国人口·资源与环境，2009(3)：70-74.
[13] 陈美球. 构建耕地共同保护机制：理论基础、制约因素与实现路径[J]. 农业经济与管理，2022(3)：13-19.
[14] 周怀龙，郭琳琳，王春磊. 大城市周边耕地的功能性与民生需求保障调查[J]. 中国土地，2023(1)：16-19.
[15] 史雨星，李超琼，赵敏娟. 非市场价值认知、社会资本对农户耕地保护合作意愿的影响[J]. 中国人口·资源与环境，2019(4)：94-103.
[16] 韩杨. 中国耕地保护利用政策演进、愿景目标与实现路径[J]. 管理世界，2022(11)：121-131.
[17] 刘桃菊，陈美球. 中国耕地保护制度执

行力现状及其提升路径[J]. 中国土地科学，2020(9)：32-37，47.
[18] 2020 年土地例行督察发现的耕地保护重大问题典型案例[N]. 中国自然资源报，2021-06-01(001).
[19] 蔡继明，李蒙蒙. 土地管理困境：委托—代理的视角[J]. 农业经济问题，2022(2)：41-59.
[20] 陈美球，洪士林，刘桃菊，等. 落实耕地占补产能平衡的思考[J]. 中州学刊，2018(1)：39-44.
[21] 张凤荣. 耕地保护的本质是保护耕地的产能[J]. 中国土地，2022(2)：9-10.
[22] 陈美球，廖彩荣. 农村集体经济组织：“共同体”还是“共有体”？[J]. 中国土地科学，2017(6)：27-33.

[收稿日期] 2023-09-20