

# 乡村振兴背景下农地资源管理的实践探索与路径优化

刘晨<sup>1</sup>

1. 唐山市自然资源和规划局国土整治中心 河北 唐山 063099

**[摘要]** 农地资源是中国农发展与农户赖以生存的基本要素。手中有粮，心中不慌，强化对农地资源的保护是保证国家粮食安全的必然要求。中国对农地资源的保护历经了保护意识的觉醒、对耕地面积的保护、耕地数量与质量并重与“三位一体”完善期四个阶段。但现阶段耕地保护实践探索过程中仍存在政府主体方面、外在环境方面、农户个人方面的阻碍。鉴于此，应完善管理体系建设，推动科技成果转化并加强建设农村社区组织，以此探索新时代农地资源管理的优化路径。

**[关键词]** 乡村振兴；农地资源；耕地资源保护

**【DOI】** 10.12252/j.issn.2096-627X.2020.03.070

## 1 中国农地资源管理的实践探索

农地资源的开发利用过程，是一个随着农业文明发展不断进步的系统工程，农地资源禀赋与农地资源利用体系的发展变化互相作用。

1981年，国家提出“基本建设即使非占耕地不可，用地也要严加限制”，以及后期出台关于国家建设征用土地和买卖租赁土地等相关事项的政策法规以保护农地资源。1986~1997年间国家出台《土地管理法》等一系列相关政策来试图扭转耕地面积不断大幅减少的局面，但忽视了对耕地质量的维护。为应对耕地面积不断缩小，现存耕地的质量也有所降低的局面，1998年《土地管理法》进行重大修订，划定了18亿亩耕地红线，农地资源保护的目标从之前的单一维持农地数量，变为数量与质量目标并行的最严格耕地保护制度。

十八大报告把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，为更好地把耕地保护“长牙齿”硬措施法治化，我国加快推动耕地保护法立法进程，耕地保护党政同责、耕地年度“进出平衡”以及耕地“非农化”“非粮化”等禁止性规定和政策措施将上升为法律。

## 2 中国农地资源管理的现存阻碍

随着经济发展进入新阶段，中国守根基、稳粮仓、促发展、兴建设、保稳定，推行了最严格的耕地保护制度且取得了巨大成就。但耕地资源整体形势仍尚未扭转，在对耕地保护的实践过程中依旧存在多方面的阻碍。

### 2.1 政府主体层面

从制度角度看，中国虽然用于农地资源保护的投入在逐年递增，但由于农地保护相关法律制度“碎片化”“边缘化”，尚未完善对保护者进行的经济补偿政策等制度因素，农地资源保护未形成系统化和法制化的体系，且对土地用途管制的监督监督方式较为单一主要依靠政府指挥实施，外部主体参与不够，导致农地资源管理势单力薄，政策实施过程中其效果向下层层减弱。

从农业发展前景来看，发展绿色生态高效农业，是大势所趋，生态高效农业不仅能促进农民增收，满足农户现实需求。发展生态高效农业离不开科技的投入和组织化程度的提

高，从现代农业技术推广角度看，现代保护性耕作技术是进行耕地保护的重中之重，在保护农地资源，增强农业可持续发展能力方面能发挥巨大作用。多年来中国具体实施推广任务的基层工作人员一直数量较少，且学历偏低，无法熟练掌握农业科技知识，因此不能满足中国农地分布广泛且农户个体对农业科技自学能力欠缺状态下对农业技术的需求，加之由于存在资金和技术的障碍，科研院所的科技成果转化为实际可推广技术或产品的能力较低，存在农艺与农机脱节等问题。

从农业生产组织化角度来看，现代化的生态高效农业前期投入往往较高，种粮大户或新型农业经营主体可以达到其所需的组织化、规模化程度，能有效降低投入品成本，也有更强的动力按照市场需求生产绿色优质农产品。从事农业生产活动者仍大多属于普通小农户，还不具备探寻市场讯息，运用农业科技的实际能力，因此在发展生态高效农业的基础上合理利用耕地资源发挥耕地潜能，拓展产业空间，探索新产业新业态时，往往会遇到多重阻碍。

### 2.2 外在环境层面

从自然环境方面看来，人类发展前期对土地的不合理开发利用行为已导致耕地资源数量和质量的过快下降，而气候变化所造成的温度、降水、光照等气象因素变化，均会影响粮食生产的过程和结果，导致粮食生产的脆弱性增加，粮食安全程度降低。

从国际大环境来看，百年变局和新冠疫情反复，全球各国之间的竞争多发于科技领域，而农业前沿科技的发展特别是生物技术的竞争影响着国家粮食安全的稳定。在大国之间的博弈中，前沿生物技术科技随时都可能成为威胁国家安全的工具。在世界农业科技竞争中美国拥有四大国际跨国粮商企业，在粮商的影响力下可间接控制与引导全球粮食安全治理方向，特别是全球粮食安全供需结构及粮食定价权走向。

### 2.3 农户个人层面

农户是农地的主要管理与耕作者，农地资源利用和保护的任务应由农民来具体负责，政府为其掌舵。但农户受自身整体素质水平及外部环境的影响，在农地资源保护过程中仍存在一些短板，突出表现为以下两个方面：

### (1) 农户个体的短视化行为

“理性小农”理论认为，农民的一切行为，如资源配置、生产要素等，都是在对成本、收益和风险进行比较和权衡后做出的理性决策。一方面由于小农户等经营主体耕地经营规模小，抵御农业生产投入要素及粮食价格波动等外部风险的能力弱，因此迫于生计压力，农户个体更愿意追求短期利益的最大化，采取短效的“重用轻养”高投入高收益耕作方法，提升粮食的产量而忽视质量和土地可持续发展，这就对社会长期目标中资源可持续发展能力和环境承载力的发展造成负向作用。

另一方面，随着社会发展城镇化的推进，农村青壮年人口流向城镇已成为趋势，并对传统耕种方式带来负面影响。由于劳动力的流失，使得以往绿肥肥料养护施用、农田基础设施维护、规模化种植行为不断减少，精耕细作等田间日常管理方式在现代追求低投入高回报的现实目的下难以维持。与此同时我国实行的土地流转制度中，土地转出方偏好租金高且可随时收回经营权的流转模式，而土地流入方更偏好租金低，可长时间拥有使用权以便开展规模化经营的转农户，双方意愿的错位导致经营权流转的短期化与不稳定性，更加剧了耕地实际使用者掠夺式耕种行为。

### (2) 农户群体素质整体有待提升

农地资源的保护与管理要求农户能熟练掌握相关技术并提高其应用能力，但由于耕地的实际使用者即农户受传统耕作思想以及实际耕作群体存在“老弱小”特征等自身禀赋的限制，其与外界进行信息沟通的能力有限，对新技术的需求与学习程度较低，其所拥有的认识不能引导其进行自觉对耕地资源进行合理开发利用的行为。

## 3 中国农地资源管理的多方位优化路径

### 3.1 完善管理体系建设

在管理实施上要建立全过程管理机制，在纵向上从种质资源的保护、耕地资源的规划开发利用、有机化肥农药的使用、农业人力资源的投入、对农业种植情况随时检测到保证农产品流入市场等一系列完整流程上，构建耕地资源保护的风险识别与管控体系。横向上针对不同地域建立风险等级，精准识别不同分区的耕地资源利用风险诱因，进而设定分区域的耕地生态利用规则和管理体制，并进行动态化检测与反馈，合理制定耕地质量保护提升补贴额及时调整相关管理机制，激发农业生产主体对内生动力，以保证达到对耕地资源的合理保护与利用。

### 3.2 提高农户农业综合素养

推进农业科技成果转化，提高农户对农业科技的知晓度和利用度就显得十分必要。首先，从微观针对农户个体来看，加强政策宣传与普及力度是基础，在政策知晓度提高后，广泛引导农户开展技术经验交流与分享，开展实用技术推广培训课以提升农户对新型技术和农用机械的使用能力，

最后有针对性地对农户面临的不同问题进行分类指导，进一步提高新技术机械与农业实际情况的融合度。

其次，从宏观方面来看，支持建立政府、科研院校和第三方协同合作的耕地保护技术研发与集成平台，强化多方合作推进农业科技推广模式优化和农业装备更新换代，提高科技成果在农田保护技术中的应用效率，逐渐改变以往透支耕地资源恢复力的耕作方式。

### 3.3 加强建设农村社区组织

与外部管制主体相比，从基层农户主体着手进行农地资源的管理具有基础但极为关键的作用，而农户个体的能力有限，因此让农村社区带领农户个体进行对耕地资源的管理更能发挥多方作用以顾全大局，在保证农户利益的同时促进本地耕地资源系统的可持续发展。但现农村社区大多没有发挥到应有的作用，随着社会经济的发展，我国部分村集体经济组织建设呈现不断弱化的现象，不具备行使所有权人的能力，在耕地保护中力不从心。以农村社区为基础的耕地资源可持续管理，不仅要配备高水平的社会资本和自由裁量权，还需引进精英人才发挥领头羊效用带领整个社区进行管理，只有兼顾农业、农村和农民发展与耕地资源保护的双重目标，同时确保对耕地资源的管理负责能力和对耕地资源非法利用的惩罚能力，才能充分发挥农村社区对耕地保护和利用方面对实际效用。

## 4 结束语

农地资源的保护是保证国家粮食安全的必然要求，应对农用地保护当前严峻形势和多元化目标要求，只有通过不断完善制度建设，增强激励作用，由被动管制变为主动引导，才是保护农用地资源最有效的途径。

## 参考文献

- [1] 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, 29(11): 111-119.
- [2] 刘丹, 巩前文, 杨文杰. 改革开放40年来中国耕地保护政策演变及优化路径[J]. 中国农村经济, 2018(12): 37-51.
- [3] 王茁, 卓成刚, 黄凯丽. 政策工具视角下的中国耕地保护路径与特征——基于1986—2017年政策文本的量化分析[J]. 湖北农业科学, 2018, 57(13): 109-116.
- [4] 吴晓忠, 倪志良. 经济增长、农地资源保护与农地非农化最优规模[J]. 上海财经大学学报, 2015, 17(01): 52-60+69.

## 作者简介:

刘晨(1989-)男,汉族,河北唐山人,硕士研究生,国土工程工程师,主要从事国土整治项目(土地开发、整理、复垦、修复)管理和工程技术研究。