

基于政策文献量化的我国耕地保护制度演进规律研究

张晋 于海昕 彭鹏

沈阳市规划设计研究院有限公司

摘要：我国耕地保护制度在实现农业可持续发展和粮食安全方面发挥着至关重要的作用，随着城市化进程的加快和经济社会发展的需求，我国耕地资源正面临着不断减少和遭受破坏的压力。因此，加强对耕地的保护已成为当务之急。

关键词：政策文献量化；我国耕地；保护制度；演进

【DOI】 10.12252/j.issn.2096-627X.2023.09.228

引言

我国耕地保护制度是维护国家粮食安全和生态平衡的重要举措，然而，随着经济发展和城市化进程加快，耕地资源面临严峻挑战。基于政策文献的量化分析，可以帮助我们深入了解我国耕地保护制度的演进规律，揭示其中的关键因素和发展趋势。

一、我国耕地保护制度的概述

我国耕地保护制度具有重要的战略意义，对于维护粮食安全、生态环境和可持续发展至关重要。随着城市化进程的加快、工业化的推进以及农业现代化的不断提升，我国耕地资源正面临严峻的挑战和压力。我国耕地资源面临减少的问题，随着城镇扩张、土地承包期限到期、非农化过程的加速以及环境污染等原因，大量耕地被剥离和转变用途，使可耕地面积不断减少。我国耕地保护制度的基本构成主要涵盖法律法规、管理机制和政策措施。在法律法规方面，我国颁布实施了《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国农村土地承包法》等一系列土地管理相关法律。管理机制上，建立了县级以上耕地保护管理机构，并实施了耕地质量监测和评价体系，以确保耕地的有效保护。政策措施方面，我国采取了耕地转用审批制度、耕地占补平衡制度、重要农用地保护制度等手段，加强对耕地的监管和保护。我国耕地保护制度还面临一些问题和挑战，制度执行与实际保护效果之间存在着差距，一些地方政府在追求经济发展的过程中忽视了耕地保护的重要性。耕地保护与经济社会需求之间的矛盾尚未得到有效解决，良好的耕地被占用用于非农建设，给农业生产带来压力。资源管理的统一性和规划的科学性也需要进一步加强。加强对耕地的保护和合理利用，完善相关的法律法规和政策措施，提高耕地利用率，保障农业可持续发展、粮食安全

和生态环境的保护，是我国耕地保护制度发展的重要方向。这需要政府、农业主管部门、地方各级政府和社会各界的共同参与和合作，形成保护耕地的强大合力，确保我国耕地资源能够可持续利用，为农业发展和粮食安全提供坚实保障。

二、我国耕地保护制度的演进规律

1. 制度演进路径分析

我国耕地保护制度的演进路径是一个复杂而漫长的过程，受到政治、经济、社会和生态等多方面因素的影响。我国耕地保护制度的初步建立可以追溯到改革开放初期，政府出台了一系列土地政策，为土地承包经济提供了制度保障，从而确保了耕地的持续利用和保护。随着改革深入，我国陆续颁布了一系列法律法规，明确了土地所有权、承包期限等重要制度设计，进一步强化了对耕地资源的保护。耕地保护制度的演进路径还受到经济发展、城市化进程以及环境保护等因素的影响。随着城市化进程的加快和工业化发展的需求，土地资源被不断开发利用，导致耕地资源面临严重挑战。在这种背景下，我国政府逐步完善了土地管理制度，加大了对耕地资源的保护力度，建立了一系列重要农用地保护制度，以确保农业生产和粮食安全。随着生态文明建设和可持续发展理念的提出，我国耕地保护制度演进的路径也更加注重环境保护和生态平衡。政府加大了对耕地资源的监管力度，推动了绿色耕地保护和持续利用的政策措施的实施，促进了农业的绿色发展和可持续性。我国耕地保护制度的演进路径经历了从初步建立到不断完善和强化的过程，受到政策法规、经济发展、社会需求和生态环境的综合影响。在未来的发展中，需要进一步加强制度设计与执行的协调，促进耕地保护制度向着更加科学、完善和可持续的方向发展，为我国农业可持续发展

和粮食安全提供更坚实的制度保障。

2. 制度演进的关键事件与转折点

我国耕地保护制度的演进历程中，关键事件和转折点对于制度发展起着至关重要的作用。改革开放是我国耕地保护制度发展的重要转折点。1978年以来，我国实行了土地承包制度，将耕地承包给农民个体经营，激发了农民种田的积极性，保障了农业生产，推动了农业社会化服务体系的建立，奠定了我国农村经济的良好基础。在2008年，我国明确提出了“三块红线”耕地保护制度，其中包括耕地保护红线、城镇建设用地红线和生态保护红线，标志着我国进入了更加全面、系统的耕地保护阶段。这些红线的设立有效限制了耕地减少和非农化的现象，提高了耕地的保护意识和力度。2017年，国务院发文提出“不减耕地红线、不上高原红线、不进江河湖库红线”，明确了全面加强耕地保护工作的方向。这一重要事件再次强调了对耕地的严格保护和持续利用的重要性，为我国耕地保护制度的发展指明了明确的方向。最近的一个关键事件是2020年，国务院发布《关于加强耕地保护和质量提升的若干意见》，进一步加强了耕地保护的措施和政策。此举再次凸显了政府对耕地保护的高度重视和决心，并明确了未来耕地保护和质量提升的重点任务和工作方向。我国耕地保护制度演进的关键事件和转折点，反映了我国政府在不断完善和强化耕地保护制度方面的努力和探索，为我国耕地资源的持续利用和粮食安全提供了坚实的制度保障。在未来的发展中，我们需要继续加大力度，促进耕地保护制度的不断完善和强化，以确保我国农业可持续发展和粮食安全的长远目标。

3. 影响制度演进的因素

政策调整与法律法规：政府的政策调整和法律法规的制定对耕地保护制度的发展至关重要。政府在实践中是否将耕地保护置于重要位置，是否出台强制性的土地管理和保护政策，以及法律法规的科学和可行程度，均会对制度演进产生深远影响。**社会经济发展：**经济增长和城市化进程对耕地保护带来巨大压力。经济的快速发展导致对土地资源的需求增加，城市扩张和工业化过程使农地转用成为不可避免的现象。经济社会转型过程中，如何平衡经济发展和耕地保护之间的矛盾，是制度演进的重要考验。**环境变化与生态需求：**随着环

境问题的日益凸显和生态文明理念的提出，保护和修复生态环境的需求对耕地保护制度产生了积极影响。为了保护生态环境，减少土地污染和退化，政府出台了一系列环保政策和措施，以促进农业的可持续发展并确保粮食安全。**利益相关者的影响：**土地利益相关者的利益诉求和观念也会对耕地保护制度演进产生重要影响。政府部门、农民、农业企业等各方在耕地利用和保护上存在不同的利益诉求和需求，如何协调各方利益平衡，使制度能够适应社会各方的需求和利益，是影响制度演进的关键因素之一。**科技创新与信息技术：**科技创新和信息技术的进步为耕地保护制度的演进提供了新的路径和手段。通过大数据、人工智能等技术应用，可以更准确地监测和评估耕地资源的状况，提高决策的科学性和精确性，推动耕地保护的智能化和现代化。我国耕地保护制度演进的因素涉及政策调整、社会经济发展、环境和生态需求、利益相关者的影响以及科技创新与信息技术的应用等多个方面。合理协调和处理这些因素的关系，将有助于推动我国耕地保护制度朝着更加科学、可行、可持续的方向演进。

三、我国耕地保护制度的发展方向

1. 需要加强的领域与方面

刚性法律制度建设：需要进一步完善相关法律法规，明确土地使用权和保护义务，加强对违法占用耕地行为的惩处力度，建立健全的执法监督机制，强化制度执行力度。**耕地质量监测评估：**需要加强对耕地质量的监测和评估工作，通过科学手段对耕地进行质量评价，及时发现和解决土地质量问题，确保耕地资源的可持续利用。**农村土地整治：**需要加大力度推进农村土地整治工作，提高农田水利设施的建设和维护水平，完善农田基本建设和防护林网建设，优化农田生产结构，强化耕地资源的保护和利用效益。**完善耕地占补平衡机制：**需要建立健全的耕地占补平衡制度，确保任何新增建设需求都要依法占用耕地、依法补偿耕地，并引导非农业用地的合理利用，保障耕地的稳定性和可持续性。**提升农民意识和参与度：**需要加强对农民的宣传教育工作，提高农民的耕地保护意识和参与度，鼓励农民积极参与耕地保护实践，形成全社会共同关注和参与耕地保护的良好氛围。通过在以上领域和方面的努力和加强，将有助于提高我国耕地保护制度的科学性、有效性和可持续

性，为我国农业可持续发展和粮食安全提供坚实保障。

2. 制度完善与优化的策略与对策

完善法律法规：加强立法工作，修订现有法律法规，明确耕地保护的法律法规，强化处罚措施，明确违法占用耕地的法律责任，提高制度的刚性和执行力度。**加强监管和执法：**建立健全的耕地监管和执法部门，加大对耕地资源的监督检查力度，加强对违法占用耕地行为的惩处力度，确保耕地利用符合法律法规要求。**强化耕地保护意识：**开展广泛的宣传教育工作，提高全社会对耕地保护的认识和重视程度，增强农民、企业和政府各方的责任意识，形成全社会共同参与的保护局面。**推动土地整治工作：**加大资金投入，加强农村土地整治工作，改善耕地质量，提高土壤肥力，推动农村土地资源的合理利用与保护，促进农业可持续发展。**加强跨部门合作：**加强各级政府部门之间的协调合作，形成合力，推动耕地保护制度的全面实施。政府应建立跨部门协调机制，形成统一规划，合力推进耕地保护工作。通过以上策略与对策，在加强法律法规建设、加强监管执法、强化保护意识、推动土地整治、加强跨部门合作等方面的努力下，可以进一步完善和优化我国耕地保护制度，确保耕地资源的持续利用和粮食生产的可持续发展。

3. 土地利用和变革的战略选择

农业现代化：推动农业现代化，提高农业生产效率和质量，减少对耕地资源的需求，实现农业生产的可持续发展。**城乡统筹发展：**积极推进城乡统筹发展，优化土地利用结构，合理布局城市和乡村发展空间，降低城市化对耕地的压力。**生态保护：**坚决保护生态环境，建立健全的生态保护红线制度，强化对生态脆弱区的保护，确保耕地资源的生态安全性。**可持续发展：**坚持以可持续发展为导向，遵循资源节约型、环境友好型的发展方式，实现经济、社会与生态的协调发展。**政策引导：**出台相关政策，引导土地利用合理化，推进土地承包制度改革，鼓励农民合理利用土地资源，激发农业生产活力。综合采取上述战略选择，可以有效促进土地资源的可持续利用，保障粮食安全，实现经济社会的协调发展和生态环境的改善。

4. 可持续发展与耕地保护的平衡

制定科学政策法规，建立健全的土地管理制度，明确土地所有权、使用权和管理权，强化对耕地资源的保

护规划和监管，确保合理利用和永续经营。推进农业现代化，引导农业向现代化、智能化发展，提高农业生产效率和质量，减少对耕地资源的需求，实现农业的可持续发展和粮食安全。加强耕地保护意识，开展广泛的宣传教育活动，提高公众对耕地保护的重视程度，增强农民和社会各界的保护意识，形成全社会参与保护耕地资源的良性互动。推动生态文明建设，重视生态环境保护，建立健全的生态保护红线制度，保护重要生态功能区域的耕地资源，控制耕地污染和退化，实现生态平衡与资源可持续利用的统一。依法保护耕地资源，加大对违法占用耕地的打击力度，完善土地占补平衡机制，推动耕地保护与土地开发的合理协调，实现经济效益、社会效益与生态效益的有机统一。通过以上策略和对策的实施，可以在保护耕地资源的基础上促进经济发展和社会进步，实现可持续发展与耕地保护之间的良性平衡，为我国的长远发展奠定坚实基础。

结束语

可持续发展与耕地保护的平衡是我国土地资源管理的重中之重，通过科学政策、农业现代化、耕地保护意识提升、生态文明建设和依法保护等多方面的努力，我们可以实现经济、社会和生态的协调发展，确保耕地资源的稳定利用和保护，促进我国的可持续发展，为子孙后代留下更美好的生态环境和丰富的自然资源。

参考文献

- [1]董静雅.我国耕地保护生态补偿法律制度完善研究——以比较法为视角[J].中国物价,2022(03):36-39.
- [2]王文旭.改革开放以来中国耕地保护制度演进过程与效果评价[D].中国地质大学(北京),2022.
- [3]刘洪彬,陈文亮,李顺婷等.基于政策文献量化的我国耕地保护制度演进规律研究[J].土壤通报,2020,51(05):1079-1085.
- [4]黄忠.迈向均衡:我国耕地保护制度完善研究[J].学术界,2020(02):122-135.
- [5]张艳琳.我国耕地保护制度的变迁[J].资源导刊,2019(11):20-21.
- [6]王艳.我国耕地保护法律制度的演进及趋向分析[J].农业科学研究,2010,31(01):60-65.