

乡村振兴背景下耕地种植用途管控制度的现实困境和法治路径优化

王泽晋, 顾向一*

(河海大学法学院, 南京 211100)

摘要:耕地种植用途管控制度已成为国家耕地保护体系的核心组成部分。该制度以国家干预理论与利益平衡理论为基础, 经历了理念的变化。然而, 随着制度实践的深入推进, 面临的现实困境也逐渐显现。该制度在实践层面存在核心概念模糊、法律政策脱节、执法权责交叉以及补偿不足等突出问题。因此, 亟需通过完善制度设计以明确规则、优化执法机制以厘清权责, 健全利益协调机制以弥补补偿短板。

关键词:用途管控; 耕地; 粮食安全

中图分类号: F301.24

文献标识码: A

文章编号: 2096-5877(2025)06-0214-04

Practical Dilemmas and Legal Path Optimization of the Regulatory System of Cultivated Land Planting Uses in the Context of Rural Revitalization

WANG Zejin, GU Xiangyi*

(School of Law, Hohai University, Nanjing 211100, China)

Abstract: Against the backdrop of rural revitalization, the cultivated land planting use regulatory system has been formally established as a fundamental legal system through the provisions of the Food Security Guarantee Law of the People's Republic of China (implemented in 2024), and has become a core component of the national cultivated land protection framework. Based on the theories of state intervention and interest balancing, this system has undergone an evolution in its conceptual orientation. However, as the implementation of the system deepens, its practical dilemmas have become increasingly apparent, including issues such as ambiguous core concepts, disconnection between laws and policies, overlapping enforcement responsibilities, and insufficient compensation. Therefore, it is imperative to refine the institutional design to clarify rules, optimize enforcement mechanisms to delineate responsibilities, and improve interest coordination mechanisms to make up for the deficiency in compensation.

Key words: Use regulation; Cultivated land; Food security

自习近平总书记在党的十九大报告中首次提出“乡村振兴战略”以来, 党中央始终坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重。乡村振兴战略作为一项重大战略部署, 对于推动农业农村现代化进程意义重大。耕地肩负着稳定粮食产出、保障国家粮食安全的重要职责。2021年修订的《中华人民共和国土地管理法实施条例》(下称《条例》)第十二条首次建立了耕地种植优先序相关制度, 随后2024年施行的《中华人民共和国粮食安全保障法》(下称《粮食安全保障法》)第十

三条对“种植用途管控”作出进一步界定, 正式将其确立为一项基础性法律制度。2025年中央一号文件明确提出, 分类有序做好耕地“非粮化”整改, 将耕地保护提升至国家战略高度。作为一项新生制度区别于“耕地用途管制”对耕地转为非农用地或其他农用地的限制, 是指在不改变耕地属性的前提下对种植作物类型、结构的引导与限制。由于耕地种植用途管控制度还是一项新生制度, 研究大多聚焦耕地的非农化管控, 对耕地种植用途管控制度的研究较少, 该制度在深入推进的实践中仍面临管控冲突、补偿不足等多重阻力, 导致制度落地不畅、效果欠佳。因此, 对该制度进行内在逻辑梳理, 根据该制度在实践中的现实困境提出法治优化路径意义重大。

收稿日期: 2025-08-03

基金项目: 国家社会科学基金项目(22BFX131)

作者简介: 王泽晋(2000-), 女, 在读硕士, 研究方向为国际法、环境法。

通信作者: 顾向一, E-mail: elvan1118@163.com

1 耕地种植用途管控的理论基础和逻辑嬗变

1.1 耕地种植用途管控的理论基础

财产权的社会义务理论为耕地种植用途管控制度提供了合宪性基础。国家出于粮食安全目的对农户土地经营自主权的限制具有正当性,属于财产权社会义务的体现,是私人财产为公共福祉承受的正常负担,契合对“所有权绝对”理念的反思。现代社会个人生存依赖社会发展,此类限制符合财产权行使应服务公共福利的要求,且遵循比例原则,未过度侵害财产权本质,具有合宪性基础^[1]。国家干预理论的核心观点是,当市场机制出现运行失效的状况,或难以充分保障公共利益时,政府有必要借助政策与法规,对经济活动加以干预,从而解决资源配置缺乏效率、收入分配不合理等一系列问题。这一理论主张当粮食安全等重大公共利益遭遇威胁时国家具备实施干预的责任与权利^[2]。耕地种植用途管控的主要目的是解决由“非粮化”引发的市场失灵问题,“非粮化”表明粮食安全未能通过市场途径实现有效保障^[3]。

1.2 耕地种植用途管控的逻辑嬗变

首先,从粮食安全观到大食物观的理念转型。耕地种植用途管控制度彰显了国家粮食安全理念的创新和突破^[4]。2020年,国务院审议通过了《关于防止耕地“非粮化”以稳定粮食生产的指导意见》,该意见对耕地的利用顺序作出了清晰界定,着重指出要通过实施严格的用途管控措施来确保主粮的稳定供应,进一步强化全社会的粮食安全意识。2023年,国务院又提出要树立大食物观的新理念,一方面通过设定耕地种植用途优先序确保主粮作物种植的基本需求,筑牢粮食安全根基;另一方面通过对种植结构的引导顺应大食物观背景下的多元食物需求,表达了新时代我国在粮食安全领域的制度期许。

其次,从粗放式管控迈向精细化管控的制度演进。从宏观上对用地结构加以调整发展为对农业用地结构进行优化,最终延伸至对种植用地结构予以细化的种植用途管控,充分彰显了我国耕地用途管控制度的系统性、科学性和精准性,标志着国家在粮食安全保障中的管理经验不断走向成熟。

2 耕地种植用途管控的现实困境

2.1 制度设计不足:规则模糊,法律政策脱节

首先,核心规则不明确。耕地种植用途管控

这一制度落地不久,尽管已依托《粮食安全保障法》确立为法律制度,但该法第十三条仅规定了耕地种植优先序,对耕地种植用途管控的概念仍存在多种理解。有学者提出,狭义概念是指在不改变耕地固有属性的前提下,对种植作物进行调整;广义概念涉及耕地向林地等其他农用地的转化^[5],该管控究竟该作何种理解目前并无明确答案。此外,耕地种植用途管控的核心条款相对模糊,借助《粮食安全保障法》第十三条对耕地种植用途管控加以阐释,或许难以全面体现这一制度的目标。《粮食安全保障法》并非脱离原有体系的全新制度构建,而是属于渐进式的制度改革^[6],该法第十三条规定由国务院农业农村主管部门制定具体实施办法,由此可见,该条款操作性不强,具体的落地施行方式尚需深入探究。

其次,法律与政策表达脱节。根据现行农业政策法规体系,我国耕地用途管控制度呈现出显著的空间分异特征,针对不同等级的农用地实施差异化的管理措施,一般耕地、永久基本农田和高标准农田分别适用层级递进的管控要求,这种分级分类的监管模式在《防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》等规范性文件中均有明确体现。现行《粮食安全保障法》与《条例》对耕地用途的规定较为原则性,仅要求农业生产用地重点保障粮食及棉、油、糖、蔬菜等农作物种植,既未确立差异化的空间管控机制,也未在制度层面对粮食作物种植给予明确的优先性保障。法律规范与行政管理措施之间的脱节问题,上位法的笼统规定与下位实施规范之间缺乏有效衔接,导致耕地用途管控体系出现制度断层。

2.2 利益协调机制薄弱:补偿不足,利益矛盾凸显

以粮食安全为代表的国家利益与以农民增收为代表的个人利益存在的矛盾会在种粮经济低下的背景下挫伤农民积极性。在此种境况下,作为利益协调机制的补偿制度较为重要。现补偿制度存在以下问题:首先,补偿标准地域差异较大。目前补偿主要面向两类对象,一类是落实耕地用途管控工作的具体执行主体,另一类是从事粮食种植的种粮大户,且不同地区之间的差异较大。例如,广州市海珠区等区补贴标准为每年7500元/hm²,而肇庆市市一级财政补贴每年仅为75元/hm²,县财政补贴每年不低于75元/hm²,广州与肇庆之间差距明显^[7]。总体而言,补偿资金依赖地方财政且受地方财力制约,政府难以按市场标准对耕地保护利用给予补偿,导致经济欠发达地区补偿标准

难以提高。

其次,补偿资金来源单一。目前补偿资金主要依靠中央纵向财政转移支付,耕地补偿地区间的横向转移支付尚未完全建立。由于主产区粮食生产与耕地保护产生的社会效益、生态效益具有跨区域外溢性,这使得主产区以外部分区域及主体无需付出成本即可享受收益,主产区承担更多管控成本却缺乏合理补偿。主销区从主产区调运粮食,在一定意义上也相当于间接占用了主产区的资源,甚至挤占了发展其他高效产业的机会。

3 耕地种植用途管控的法治优化路径

3.1 完善制度设计:明确核心规则,协同法律与政策

首先,明确耕地种植用途管控制度内涵。耕地种植用途管控制度在《粮食安全保障法》中得以正式确立,并结合该法第六十六条的规定,应当将耕地种植用途管控制度作狭义理解,区别于耕地用途管控制度对耕地“非农化”利用管控的广义解读。该条款明确,针对不符合管控要求的行为,首先会对行为人开展批评教育工作;若行为人拒不接受教育并改正,将采取诸如取消粮食生产补贴发放等相应措施。可见对违规行为的法律责任设置针对的是种植不符合管控要求作物行为,而非耕地的“非农化”利用。因此,可借助法律解释机制,在后续的相关规范性文件中对耕地种植用途管控制度的内涵作进一步的阐释。此外,国务院农业农村主管部门应尽快制定实施细则,明确“耕地利用优先序”的具体层级:永久基本农田严格限定于粮食生产,一般耕地优先保障粮食和糖、棉、油等重要农产品,允许在不破坏耕作层的前提下适度种植经济作物,并通过负面清单禁止挖塘养鱼、种植速生林木等破坏地力的行为,为基层执法人员提供具体的操作规范^[8]。

其次,构建政策与法律协同体系。一方面,以《耕地保护法》立法为契机,将分区管控理念融入法律条文,依据耕地质量等级、生态功能及粮食生产潜力,对一般耕地、永久基本农田、高标准农田实施差异化管控。比如,明确永久基本农田的核心保护区域,严格限定其用途变更,为一般耕地划定粮食生产底线,允许在保障底线的前提下适度发展经济作物。另一方面,构建中央与地方协同的政策体系,在国家层面制定分区管控的基本原则和量化指标;地方政府则依据国家框架,结合本地实际制定具体实施细则,明确不同区域

耕地的种植导向和产业准入负面清单^[9]。

3.2 健全利益协调:优化补偿制度,拓宽资金来源

首先,制定全国统一补偿框架,按耕地质量、管控强度分级,参考区域经济水平动态调整。如前所述,我国耕地划分为粮食生产功能区与重要农产品生产保护区。其中,前者肩负着更多的粮食生产任务,所受的管控力度最大,应当获得优先补偿或是额外的专项补偿;而实施有限度管控地区因其同样受到限制,权利人也应得到与机会损失相当的补偿。同时,将补偿资金拨付给承担耕地种植任务的农户或直接经营者,尤其是在土地经营权流转的情况下,防止真正从事农业生产的主体补偿落空,并且由各农村集体经济组织负责落实,形成“谁生产、补偿谁”的格局^[10]。

其次,引入地区间横向补偿机制,拓宽补偿资金来源。当前国家已推出玉米小麦补贴等普惠性粮食补贴,其资金主要依靠国家纵向财政转移支付。在保持中央财政转移支付稳定的同时,需积极探索地区间横向补偿机制^[11],该机制可通过省域内粮食种植面积统筹及跨省域调剂来构建,例如未完成种植任务的地区向超额完成的地区给予补偿、主销区省份对主产区进行补偿等。补偿形式可细分为资金补偿、社会保障措施、政策性农业保险、技术扶持与实物补给等^[12]。

4 结 语

耕地种植用途管控制度是我国土地法治建设的重要制度创新,更是乡村振兴战略的重要制度保障,通过确保耕地用于粮食及重要农产品生产,为乡村振兴筑牢粮食安全根基。作为一项新生制度,耕地种植用途管控仍面临着立法规则模糊与利益协调失当等多重现实困境,通过完善规则体系、健全利益协调等多重路径对症下药,使其充分发挥制度功效,保障粮食安全。然而耕地种植用途管控制度顺畅落地不可一蹴而就,仍需与《土地管理法》《条例》等互相配合,共同助力我国土地法治建设和乡村振兴战略。

参考文献:

- [1] 张翔. 财产权的社会义务[J]. 中国社会科学, 2012, 33(9): 100-119.
ZHANG X. The social obligations of property rights[J]. Social Sciences in China, 2012, 33(9): 100-119. (in Chinese)
- [2] 李凯旋. 耕地种植用途管控的制度逻辑、规范解释与制度优化[J]. 山东行政学院学报, 2025, 37(3): 109-120.
LI K X. Institutional logic, normative interpretation, and institu-

- tional optimization of the cultivated land use regulation[J]. Journal of Shandong of Governance, 2025, 37(3): 109-120. (in Chinese)
- [3] 任大鹏, 彭博. 防止耕地“非粮化”的法律规制研究[J]. 中国土地科学, 2022, 36(7): 1-9.
- REN D P, PENG B. Research on the rule of legal regulation to prevent “non-grain” of cultivated land[J]. China Land Science, 2022, 36(7): 1-9. (in Chinese)
- [4] 肖顺武, 宁君阳. 耕地种植用途管制制度研究: 基于《粮食安全法》相关规定的解析[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2024, 49(6): 110-122.
- XIAO S W, NING J Y. Research on the control system of cultivated land planting use: An analysis based on relevant provisions of grain security guarantee law[J]. Journal of Hebei University(Philosophy and Social Science), 2024, 49(6): 110-122. (in Chinese)
- [5] 马骁骏. 耕地用途管制的法律本位观[J]. 中国土地科学, 2023, 37(3): 20-27.
- MA X J. Cultivated land use control from the perspective of legal standard[J]. China Land Science, 2023, 37(3): 20-27. (in Chinese)
- [6] 李蕊. 全方位夯实粮食安全根基的法治进路[J]. 江西社会科学, 2023, 43(9): 41-50.
- LI R. A legal approach to comprehensively strengthening the foundation of food security[J]. Jiangxi Social Sciences, 2023, 43(9): 41-50. (in Chinese)
- [7] 杨林安, 王祖华, 周琳静, 等. 耕地保护经济补偿机制构建研究—基于广东的调研[J]. 中国土地, 2024, 43(6): 14-17.
- YANG L A, WANG Z H, ZHOU L J, et al. Research on the construction of economic compensation mechanism for farmland protection: based on the investigation in Guangdong[J]. Chinese Land, 2024, 43(6): 14-17. (in Chinese)
- [8] 李欣雨. 粮食安全背景下耕地种植用途管制制度研究[J]. 粮食问题研究, 2025, 42(2): 15-18.
- LI X Y. Research on the control system of cultivated land planting use under the background of food security[J]. Research on Food Issues, 2025, 42(2): 15-18. (in Chinese)
- [9] 李程秀, 王秀丽, 赵晓明. “非粮化”管控下耕地利用优先序与调整分区研究[J]. 安徽农业科学, 2023, 51(17): 269-273.
- LI C X, WANG X L, ZHAO X M. Study on the priority and adjustment zoning of cultivated land use under the control of “non-grain production” [J]. Journal of Anhui Agricultural Science, 2023, 51(17): 269-273. (in Chinese)
- [10] 孔祥斌. 耕地“非粮化”问题、成因及对策[J]. 中国土地, 2020, 39(11): 17-19.
- KONG X B. The problem, causes and countermeasures of “non-grain use” of cultivated land[J]. Chinese Land, 2020, 39(11): 17-19.
- [11] 肖顺武, 董鹏斌. 中国式现代化进程中耕地保护制度的体系化[J]. 西南政法大学学报, 2023, 25(6): 3-16.
- XIAO S W, DONG P B. The systematization of cultivated land protection institution in the process of Chinese-style modernization[J]. Journal of Southwest University of Political Science & Law, 2023, 25(6): 3-16. (in Chinese)
- [12] 刘利花, 蔡英谦, 刘向华. 习近平生态文明思想指引下的耕地生态补偿机制构建[J]. 中国农业资源与区划, 2024, 45(3): 59-68.
- LIU L H, CAI Y Q, LIU X H. Construction of ecological compensation mechanism of farmland under the guidance of Xi Jinping’s thought on ecological civilization[J]. Chinese Journal of Agricultural Resources and Regional Planning, 2024, 45(3): 59-68. (in Chinese)
- [13] 李志华, 杨俊孝, 王丽, 等. 农业补贴政策对农户耕地地力保护行为的响应机制研究[J]. 东北农业科学, 2020, 45(2): 116-120.
- YANG Z H, YANG J X, WANG L, et al. Research on the response mechanism of agricultural subsidy policy[J]. Journal of Northeast Agricultural Sciences, 2020, 45(2): 116-120.
- [14] 刘文明. 基于农户角度的吉林省耕地可持续利用分析[J]. 东北农业科学, 2018, 43(3): 39-42.
- LIU W M. Sustainable utilization of farmland in Jilin Province based on the perspective of farmers[J]. Journal of Northeast Agricultural Sciences, 2018, 43(3): 39-42.
- [15] 刘强, 张金晖, 董秀茹. 基于“属性-功能-特征”的耕地价值核算研究—以辽宁省沈阳市为例[J]. 东北农业科学, 2021, 46(5): 95-100.
- LIU Q, ZHANG J H, DONG X R, et al. Value accounting of cultivated land based on “attribute-function-characteristics”—A case study of Shenyang City, Liaoning Province[J]. Journal of Northeast Agricultural Sciences, 2018, 43(3): 39-42.

(责任编辑: 范杰英)