

农用地休耕生态补偿实施现状与法律关系构建

杜国明，刘晓洁，杨 倩

（华南农业大学人文与法学学院，广州 510642）

摘 要：随着社会经济的快速发展，农用地生态污染和数量减少趋势日益严重，如何在发展农业经济与保护农用地之间构建一种可持续发展的和谐关系，成为人们亟待解决的问题。农用地生态补偿制度因其既有利于改善因粗放式经济发展而引起的农用地生态环境破坏问题，又有利于减缓因长时间耕种对农用地地力流失，遂成为破解农业经济发展与农用地生态破坏矛盾问题的有效手段。规范化、法制化的农用地生态补偿法律机制必将有力的推动我国经济、社会、环境的可持续发展。

关键词：休耕；生态补偿；法律；政策；农户

0 引言

休耕文化在我国有着悠长的历史，最初来源于农民对土地的撂荒，土地在不断重复的耕作后，土壤肥力下降，农民放弃对原来土地的耕作，寻找新的土地进行耕作。耕地是人类赖以生存的基础资源，我国是一个耕地资源丰富的大国，但是更是一个人口大国，庞大的人口基数使得我国人均耕地资源数量较小。我国耕地土壤质量下降、面积缩减，严重阻碍了经济发展。针对该问题，国家主要是从两个方面提出相应的对策，一是保证耕地面积的绝对数量，2013年国家提出了18亿亩耕地红线必须坚守，现有耕地面积必须保持基本稳定；二是提高耕地质量，2016年农业部等联合发文《探索实行耕地轮作休耕制度试点方案》提出土地休耕计划，2019年耕地轮作休耕制度试点将扩大到3000万亩。由此可见，国家在确保耕地数量一定的前提下，将解决农业可持续发展和粮食安全问题的重点放在了实行耕地轮作休耕制度上。轮作休耕制度是切实保护耕地、推进农业结构调整的重大举措，做到藏粮于地、藏粮于技。

1 农用地休耕及生态补偿内涵

1.1 农用地休耕内涵

学者对于土地休耕的概念解释有很多，不过存

在的共同之处是都认为土地休耕是一种放弃土地耕种的方式，是一种经济行为，该行为在一定时间内能够有效优化土壤环境、提升土地质量的土地生态利益方式，有时被赋予了政治属性^[1]，休耕制度可分为轮作和休耕两部分。

国内部分学者将休耕与撂荒进行区分。从本质上讲，撂荒是不创造农业价值的抛弃耕地使用行为；休耕是改善土壤环境，最大特点是“寓养于用”^[2]。学者罗勇华认为，两者相同之处是形式上耕地暂时“下岗”，客观上都能使耕地自然修复。两者的不同之处在于抛荒是农户的自发行为，其目的是追求家庭收入最大化，是违法行为并应受到惩罚；土地休耕是政府组织的一种有序制度，目的是改善土壤环境，政府有相应的财政补贴。

1.2 生态补偿内涵

学者们普遍认为理解耕地生态补偿内涵的前提是对耕地生态功能进行全面认知和辨别。目前学者从环境经济学、生态学等不同的角度将“生态补偿”分为狭义和广义两个概念，广义的“生态补偿”包括两方面，一是对因保护生态系统的农户的奖励或赔偿，二是对污染环境的企业和个人征收的费用。狭义的“生态补偿”仅包含第一方面的奖励或赔偿^[3]。毕淑娜认为耕地生态补偿是耕地所有者（农户）将

基金项目：2021年民盟中央合作课题“农用地休耕生态补偿实施现状与法律关系构建”（2021hz021）。

第一作者简介：杜国明，男，1972年出生，河南滑县人，教授、博士，研究方向为经济法。通信地址：510642广州市天河区五山路483号华南农业大学人文与法学学院，Tel：020-85280251、13660451022，E-mail：d_g_m@scau.edu.cn。

自己耕地实行轮作或休耕，政府对农户进行补偿，这种补偿不仅限于现金补偿，也包括国家财政转移支付、项目支持、就业安排等多样化补偿方式^[4]。

2 农用地休耕生态补偿实施的必要性

2.1 全国耕地质量总体情况

表 1 2019 年全国耕地质量情况评级

耕地质量等级	面积/（亿亩）	比例/%	主要分布区域
一等地	1.38	6.82	东北区、长江中下游区、西南区、黄淮海区
二等地	2.01	9.94	东北区、黄淮海区、长江中下游区、西南区
三等地	2.93	14.48	东北区、黄淮海区、长江中下游区、西南区
四等地	3.50	17.30	东北区、黄淮海区、长江中下游区、西南区
五等地	3.41	16.86	长江中下游区、东北区、西南区、黄淮海区
六等地	2.56	12.65	长江中下游区、西南区、东北区、黄淮海区、内蒙古及长城沿线区
七等地	1.82	9.00	西南区、长江中下游区、黄土高原区、内蒙古及长城沿线区、华南区、甘新区
八等地	1.31	6.48	黄土高原区、长江中下游区、内蒙古及长城沿线区、西南区、华南区
九等地	0.70	3.46	黄土高原区、内蒙古及长城沿线区、长江中下游区、西南区、华南区
十等地	0.61	3.01	黄土高原区、黄淮海区、内蒙古及长城沿线区、华南区、西南区

随着保护耕地的各项政策推进，2019 年公报评价的耕地质量，相比前一次 2014 年所公布的数据，耕地质量有较大的提升，其中较大原因是对于耕地的基础设施的增加。短期而言，水利等基础设施的数量不会再有大幅度的增加，因此后续的耕地质量很大程度上依靠推动休耕轮作等生态调节方式。

每年的中央一号文件及乡村振兴战略里都强调粮食安全的重要性，粮食安全主要从两个方面，一个是粮食产量安全，另一个是质量安全，这两者都离不开耕地。保护耕地同样从耕地数量、耕地质量两个角度落实，十八亿亩红线不能动前提下，耕地质量的提升是农业发展的必然要求。近年来，我国粮食产量已实现了多年连续增长的成绩，同时也出现了产量、库存量和进口量“三量齐增”现象。其原因一方面是国内粮食竞争力弱，国家实行最低保护价格政策和收储政策，国内外粮价倒挂现象明显，另一方面是，农业结构矛盾明显。农业供给侧改革的首要任务是推进农业结构调整，尤其是品质结构，这其中离不开对耕地的保护，实行休耕轮作，是提高农产品供给的有效性。但随着城市化扩张对耕地空间的挤压以及过去粗放式的发展模式，耕地数量减少、地力严重透支、水土流失，地下水超采、土壤环境污染等问题已经成为制约农业可持续发展的突出矛盾。这些都影响着农业的发展，提高

根据农业农村部网站公布的 2019 年全国耕地质量情况公报，该公报评价以全国 20.23 亿亩耕地为基数。将全国耕地按质量等级由高到低依次划分为一至十等，平均等级为 4.76 等。耕地质量等级及分布区域如下图所示。

耕地质量是当务之急。提升地力是个长期性的目标，目前可通过控制投入品、治理污染土壤、耕地轮作休耕三种措施来解决这个问题，其中轮作休耕有利于耕地休养生息和农业可持续发展最佳途径。并且 2016 年发布的《探索实行耕地轮作休耕制度试点方案》明确规定，对休耕地采取保护性措施，禁止弃耕，严禁废耕。不能减少或破坏耕地、不能改变耕地性质、不能削弱农业综合生产能力，确保急用之时能够复耕，粮食能产得出，供得上。

3 农用地休耕生态补偿实施现状及存在的问题

自 2016 年农业部等十部门联合发布《探索实行耕地轮作休耕制度试点方案》，提出重点在东北冷凉区、北方农牧交错区等地开展轮作试点。重点在地下水漏斗区、重金属污染区和生态严重退化地区开展休耕试点。

从试点推行情况来看，农户自主参与程度较低，总体为政府自上而下推行耕地轮作休耕制度，配合相应的现金补偿以保证农户收益不减少。由于各省份具体情况不同，各试点地方的休耕补偿标准不同。2016 年中央财政整合部分项目资金 14.36 亿元，对轮作休耕参与主体进行补偿，东北冷凉区、北方农牧交错区等轮作地区每年每亩 150 元。休耕包含季节性休耕和全年性休耕，针对耕地生态条件较差的地区，例如河北省黑龙港地下水漏斗区季节性休耕

试点每年每亩补助 500 元；湖南省长株潭重金属污染区全年休耕每年每亩补助 1300 元；贵州省和云南省两级作物区全年休耕每年每亩补助 1000 元；甘肃省一季作物区全年休耕试点每年每亩补助 800 元。在资金补偿方式方面与一般农业生态补偿资金分配方式相似，中央财政将补偿资金分配到省级，由省级按照实际试点推行情况因地制宜发放现金或粮食实物补助，落实到县（乡）后再兑现到户^[5]。

针对目前休耕试点实施现状，存在一些问题。首先最主要的问题是农户对于休耕政策参与率低，如何提高农户的参与度或者满意度，也是学界对于休耕研究的热点。这其中，包含着生态补偿标准如何界定。以及实施过程中地方政府，中央政府需具备哪些行政职能，这也是需要关注到的。

4 法律关系构建

4.1 各利益主体目标耦合是法律关系的构建的基础

在土地休耕政策实施过程中，对应法律关系的主体最主要的是农户、地方政府、中央政府。我国实行家庭联产承包责任制，以及后续的三权分置改革，土地归集体所有，而农户享有承包权，经营权归流转后的经营主体所有。因此享有承包权及经营权的主体更注重的短期效益。而政府作为统筹管理的一方，长远规划，注重的是长期效益。政府出台政策，引导农户经济行为，为了达到政府的预期目标，但是农民的目标是短期的，会产生应激性的反应，与政策目标产生偏差，消除应激性反应，为使两方经济行为主体的利益目标耦合，从而实施休耕生态补偿政策^[6]。

4.2 划分各主体间的权利与义务

4.2.1 农户的权利与义务 农户在休耕实施过程中，是耕地最直接的利益相关者。以及由于耕地集体所有的属性，农户在休耕过程中有是否休耕的主动选择权。在 2020 年修改的土地管理法中，首次体现了休耕轮作，由原先对撂荒的惩罚转向将土地耕种更多的自由权给到了农户和其他的用地单位。这意味着农户在选择耕种或者休耕更加考虑到自身的利益获取程度，最直接是将政府的休耕补偿与自己耕种生产预期效益进行比较^[7]。农户是具备这样的自主选择的权利。但在签订休耕协议后，农户获得休耕补偿后，应尽到的义务，也是要符合休耕

的标准，休耕不意味着撂荒，也不能随意进行耕种以及进行其他行为。必要时，能够恢复耕种，确保粮食供给，恢复农业的有效生产。

4.2.2 政府的权利与义务 在休耕实施过程中，中央政府制定目标性的法律文件，地方政府根据所在环境条件，制定具体实施政策。自上而下式的过程，需要各级政府间统筹协调。从休耕法律文件实施的开始，政府需要对农户上报的耕地进行甄别，是否符合休耕补偿的标准。在补偿部分，政府需要制定合理有效的休耕补偿标准。在签订休耕协议后，对休耕效果及农户落实休耕的情况要做到监督管理，有效的达到休耕的目标。政府无论在哪个阶段都需要做好事前的甄别，这其中需要成本，事后复查需要成本。以及农户更接近于生产，需要休耕的地没有去休耕。事后风险也要关注惩罚。因此在实施过程中，政府是引导方，有权取消已发放的补提，或者对于违法违规行为进行惩罚，但也需要尽到监督管理的义务，使财政资金的达到有合理的使用。

4.2.3 客体法律划分范围 在休耕政策实施过程中，对应法律关系的客体是耕地，法律角度而言，能够做出的是对耕地标准、范围的划定，它的法律效益由政府制定规划。目前试点的地区而言，根据耕地特点分为，轮作地区，轮作地区的生态补偿相比较少。休耕地区，大多是由于土壤污染严重，包含耕地治理费用在内，生态补偿金额比轮作地区高。政府需要制定耕地质量的标准，和具体地区范围内，耕地质量测量，从而能够制定出生态补偿的标准，这些关于耕地本身的划分和测量都是需要在法律文件中具体落实的^[8]。此外对于休耕行为与撂荒等其他行为要做出明确的界定，使休耕行为具有法律效率。

5 农用地休耕生态补偿实施现状与法律关系构建建议

第一，以地方立法为主。由于各地区具体耕地环境不同，需要当地政府因地制宜制定相关休耕政策。针对怎样的耕地条件，进行怎样的休耕形式。

第二，提高休耕生态补偿标准。提高休耕生态补偿标准是提高农户休耕意愿最直接有效的形式。此外，休耕生态补偿形式可以多元化，不仅仅局限在经济补偿，可以拓展到其他教育补偿，政策补偿，市场补偿等等。最直接有效引导农户自主参与到休

耕实施的过程中来^[9]。

第三，加强监督。各级政府及相关部门应加强耕地生态补偿执法工作和司法工作。

第四，试点地区发挥“模范作用”。作为试点地区，应加强休耕工作的落实，公开经验，报告材料等。可供其他地区进行参考。

第五，加强宣传。休耕法律法规实施的前提要做好宣传。通过新闻媒体等相关渠道，增加政府，农户，社会三者之间的信息透明度，有利于相互的监督。

参考文献

[1] 黄毅,邓志英.中国农地轮作休耕:制度与实践[J].农业经济,2018,{4}(01):12-14.

[2] 陈桂权,曾雄生.我国农业轮作休耕制度的建立——来自农业发展历史的经验和启示[J].地方财政研究,2016,{4}(07):87-94+104.

[3] 欧名豪,王坤鹏,郭杰.耕地保护生态补偿机制研究进展[J].农业现代化研究,2019,40(03):357-365.

[4] 毕淑娜.耕地轮作休耕制度中美比较分析——基于生态补偿效率的思考[J].地方财政研究,2018,{4}(09):108-112.

[5] 丁洁.乡村振兴背景下深入推进耕地轮作休耕制度试点研究[J].四川环境,2021,40(03):205-208.

[6] 周彬,唐启飞.我国耕地休耕问题研究[J].合作经济与科技,2021,{4}(11):34-36.

[7] 谢先雄,邓悦,刘霁瑶,卢玮楠,赵敏娟.休耕对农户非农就业的影响[J].资源科学,2021,43(02):280-292.

[8] 李治海,童永贞,鲁学文.轮作休耕对耕地质量提升的效果研究[J].农业科技与信息,2021,{4}(01):9-13.

[9] 王茂林.美国土地休耕保护计划的制度设计及若干启示[J].农业经济问题,2020,{4}(05):119-122.