

基于社会共同责任视角的耕地质量提升对策探讨

——以江西省为例

洪士林¹，王艳华²，阮月远^{1*}，叶琴丽¹，左腾云¹¹

（1. 江西省土地开发整理中心，江西南昌 330025； 2. 江西省南昌市国土资源局新建分局，江西南昌 330100）

摘要：以江西省为例，采用文献资料法，探讨了耕地质量提升社会共同责任履行存在的问题，并从加强法制建设、完善政府共同责任推进机制、强化社会化扶持力度、调动农民积极性及营造社会公众参与氛围 5 个方面，提出了耕地质量提升社会共同责任履行对策，形成了“资源共享、责任共担”的良好氛围，为有效提升耕地质量、促进耕地资源可持续发展提供了重要支撑。

关键词：耕地质量； 社会共同责任； 提升对策

中图分类号：F301. 21

文献标志码：A

文章编号：1001—8581(2017) 05—0117—05

“民以食为天，食以土为本”。耕地作为土地精华部分，是最重要的农业生产资料，其质量的优劣不仅关系到国家粮食安全，还攸关人们身体健康和社会稳定。为此，我国提出了“坚守 18 亿亩耕地红线”的要求，这条红线不仅包括耕地数量，还包括耕地质量，即保护耕地的最终目标是保持耕地生产能力的动态平衡。当前耕地保护形势日益严峻，耕地质量提升是现代农业生产中稳定提高粮食产能和保障粮食质量的核心。可以说，耕地质量提升是发展现代农业不可或缺的基础条件，是促进农业可持续发展的重要支撑，具有很强的公益性、基础性和战略性^[1]。

江西作为全国粮食生产大省，是解放以来从未间断向国家提供商品粮的省份之一，全省以约占全国 2.3%的耕地，生产了约占全国 3.5%的粮食和 9.8%的稻谷，肩负着国家粮食安全的重要责任。在新时期和新形势下，江西同时面临着经济社会发展的战略机遇和严峻的耕地保护态势。既要实现保障发展、又要切实保护耕地这种时代责任已然成为摆在江西政府和人们面前的严峻考验，这就决定了江西的耕地保护必须走耕地质量提升的路径。然而，面对现阶段耕地质量提升态势，并未在全社会形成广泛共识，这既有机制问题，也存在责任问题。在机制问题上缺乏耕地质量提升的激励政策，地方政府和社会各界缺乏耕地质量提升的动力。责任问题就是各级政府及其相关职能部门责任不明确，社会各界对耕地质量提升缺乏责任意识和社会担当。因此，研究耕地质量提升的社会责任问题已是形势所迫，当务之急。鉴于此，本研究在分析耕地质量提升的理论基础上，以江西省为例，提出了耕地质量提升共同责任履行现状、问题及对策，以期为其他粮食生产区提供借鉴参考。

1 耕地质量提升的社会共同责任依据

¹收稿日期：2016—12—05

基金项目：江西省 2011 协同中心“江西现代农业协同创新中心”项目（2015WT05）。

作者简介：洪士林（1982—），男，江西金溪人，高级工程师，硕士研究生，主要从事土地整治及利用规划研究。* 通讯作者：阮月远。

1.1 耕地的公共物品属性决定耕地质量提升需要社会承担责任

在传统经济学中,根据效用、消费和收益等经济特性,将物品分为“公共物品”和“私人物品”,公共物品是指具有非竞争性和非排他性2个特征的物品或劳务,在效用上不可分割,且为社会公众范围享有,比如地球上的阳光、空气等^[2]。相反,同时具有竞争性和排他性2个特征的物品或劳务便是私人物品。

耕地作为农业生态系统的载体,对人类福利发挥着供给、调节、支持、文化功能^[3]。就我国当前的需求看,耕地资源的功能可概括为经济产出功能、生态服务功能和社会保障功能^[4]。经济产出功能是指耕地作为基本生产资料,与人类劳动的结合,产出人类生存和发展所必需的食物和其他作物,农民将产出的食物或其他作物进行市场交换获得耕地的经济效益。显然,经济效益具有明显的竞争性和排他性,是典型的私人物品。耕地生态服务功能是指耕地及其中的生物所构成的生态系统具有生态服务功能,包括生物多样性的产生与维持、气候调节、营养物质贮存与循环、土壤肥力的更新与维持、环境净化与有害有毒物质的降解、植物花粉的传播与种子的扩散、有害生物的控制、减轻自然灾害等许多方面^[5,6]。而耕地的社会保障功能主要指的是对全社会提供粮食安全保障和农民提供社会生存与养老保障。不难看出,耕地的生态服务和社会保障效益除了农民自身享受外,无形中也向整个社会公众提供享用,具有非竞争性和非排他性,这表现出明显的公共物品特性。正由于此,耕地的生态服务和社会保障效益为社会公众共同享受,这就不可避免地出现了“搭便车”现象。而且,耕地质量提升后,社会公众还能享受耕地带来的更多、更优、更安全的生态服务和社会保障效益。但是,这种“搭便车”现象在一定程度上会影响农民保护耕地的积极性,一旦农民在耕地质量提升中投入与产出比例失调,势必影响农民对耕地经营的积极性,那么其带来的社会保障效益和生态服务效益就会大打折扣。为了提高耕地的社会和生态效益,使其综合效益良性循环,社会公众理应承担起耕地质量提升工作,通过社会公众的参与激起农民保护耕地的积极性。

1.2 耕地质量提升的外部性决定耕地质量提升需要社会承担

责任耕地质量提升的外部性源自于耕地的外部性。耕地作为人类社会的一个特殊的重要资源,其作用远远不是单纯的经济生产效能,而是其强烈的社会效益和生态效益,且表现出很强的“积极的”或“正的”外部性^[2],主要表现在以下几个方面。

(1) 耕地质量提升有效保障了国家粮食安全。耕地几乎是粮食生产的唯一来源,是国家粮食安全的基础^[7]。国家粮食安全除了需要保证一定数量耕地外,还需要耕地质量来支撑,耕地数量和质量是不可分割的。离开耕地数量,粮食生产无从谈起,但离开耕地质量,只注重耕地数量保护而忽视耕地质量提升,那粮食安全将不可持续。因为耕地质量不仅关系到粮食的产能,更关乎到粮食的安全,高质量的耕地能够提供更多、更安全的粮食。尤其是在当前耕地数量保护的严峻形势下,提升耕地质量,有利于耕地产能的提高,弥补了减少耕地损失的产量,有效保障了粮食总量的平衡。此外,部分地区还存在土壤污染、粗放利用等问题,导致部分耕地质量退化,粮食产能下降,粮食安全受到影响,甚至产出有毒粮食。因此,无论从粮食的产能还是从粮食的安全角度看,耕地质量提升都有利于保障国家粮食安全。

(2) 耕地质量提升有利于维护社会稳定和发展。耕地是人类生存和社会发展的基本生产资料,耕地质量关乎人类生存健康和社会持续发展。通过提升耕地质量,耕地的综合产能得到相应提高,在耕地数量稳定的前提下,农民依靠耕地收获物或收入增多,生活就更具保障。人们手里有健康的粮食、高品质的生活物质,心里自然不慌,社会就安定。而社会经济持续发展,依赖于可持续利用的自然资源。耕地资源是自然资源中较为稀缺的资源,在社会经济可持续发展中起着关键性、基础性的作用。耕地资源可持续利用的核心是耕地资源质量的建设与提升,耕地质量提升是着眼于耕地资源保护利用的长远利益,是对耕地资源生命力的延续和发展。因此,耕地质量提升是粮食生产稳定与安全、农民生活保障、社会经济持续发展等实现的重要基础。

(3) 耕地质量提升有利于生态环境改善。耕地资源是整个生态环境系统中重要的生态载体,且本身具有丰富的生态功能,为社会公众提供大量免费的生态享受。耕地及其中的生物所构成的生态系统具有重要的生态服务功能,耕地质量提升是对耕地及其中的生物所构成的生态系统进行修复和改善,使不健康的耕地资源逐步健康,为全社会提供更加安全、环保的耕地生态境

地。

1.3 社会主义土地公有制决定耕地质量提升需要社会承担责任

根据《中华人民共和国宪法》，我国实行的是社会主义土地公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。耕地作为土地的精华，由广大农民耕作，但农民只是耕地的直接使用者，并非耕地的所有者，在我国耕地依然属于全民所有和劳动群众集体所有。现实生活中，劳动群众集体的经济组织主体并没有人格化，耕地实际上缺乏一个真正的执行主体，因此可以把耕地的所有者视为社会公众^[2]。既然社会公众是耕地的所有者，按照“责权利”相统一要求，社会公众在享有耕地权利，享受耕地带来的社会经济利益的同时，理应承担起耕地质量提升的义务。

2 江西省耕地质量提升共同责任履行面临的主要问题及其原因

江西作为一个农业大省，耕地质量提升一直以来受到省政府的高度重视，多次将耕地综合产能提升纳入全省农业和农村经济工作部署中，切实承担起耕地质量提升的时代责任。现阶段，江西耕地质量提升基本形成了以“工程措施、生物治理措施、农艺措施及科技保障措施”并重的多举措及以高标准农田建设为主要载体的耕地质量提升模式，耕地质量提升效果明显。但从耕地质量提升社会共同责任履行来看，仍然停留在形式化的表象运作阶段，耕地质量提升受行政意志干预较多，远没有实现真正意义上的社会公众参与。

2.1 法制的完善导致耕地质量提升社会共同责任履行依据不足

耕地质量提升社会共同责任履行需要推动，而推动的最大动力并非来自政府相关部门的鼓励和舆论的呼吁，而是来自制度的保障和法律的规范。换言之，有效的社会责任履行，说到底，有赖于一系列具体、可操作的法律制度保障。耕地质量提升社会共同责任履行作为社会公众参与管理国家事务的重要组成部分，当前亟需在法律层面明确其地位，并做出更为具体详细的约束和规范。然而，在江西地方法律法规乃至我国现行法律体系中，对土壤以及耕地的专项法律基本上还是一项空白，缺乏系统且操作性强的具体法律制度^[8]。通过梳理江西省 2000 年以来关于耕地保护的相关政策、法规、办法等文件，有关耕地质量建设和管理的规定只是散见于各类相关政策、制度、办法中，尚无系统的政策、法规，并且这些政策、制度、办法对耕地质量提升社会公众参与的规定比较笼统，缺乏定量要求，可操作性不强，更多是对政府相关职能部门在耕地质量建设和管理方面的规定，对社会公众承担耕地质量提升的法定依据不足。

表 1 江西省耕地质量提升相关文件梳理

时间	文件名称	相关要求	发文单位
2010 年	《江西省财政厅江西省国土资源厅关于印发<江西省明确了吸纳的社会资金的管理农村土地整治示范建设资金管理>的通知》 (赣财建〔2010〕258 号)		江西省财政厅 江西省国土资源厅
2011 年	《江西省人民政府关于整合资金建设高标准农田的指导意见》(赣府发〔2011〕19 号)	积极引导信贷资金、民间资本等社会资金投入高标准农田建设；政府主导、农民主体，带动农民群众自觉参与政府工程实施；要积极拓宽融资渠道，鼓励农业龙头企业、农民专业合作社组织等参与高标准农田建设，吸引社会资金进行投入；鼓励农民投工投劳，充分体现广大农民群众在高标准农田建设中的主人翁作用。	江西省人民政府
2012 年	《关于进一步严格土地开发复垦补充耕地项目管理社会资金投入项目必须依法进行招标投标的通知》(赣国土资字〔2012〕220 号)		江西省国土资源厅

2013 年	《江西省国土资源厅办公室关于农民建房自行补充耕地报部备案有关问题的通知》（赣国土资办函〔2013〕10 号）	明确了通过农民或村集体经济组织自行开发补充耕地，必须确保补充耕地的数量和质量	江西省国土资源厅
2013 年	江西省国土资源厅《关于认真贯彻实施〈土地复垦条例实施办法〉的通知》（赣国土资字〔2013〕48 号）	土地复垦义务人应当对拟损毁的耕地、林地等进行表土剥离，剥离后的表土用于被损毁土地的复垦	江西省国土资源厅
2013 年	《江西省国土资源厅关于进一步规范土地开发复垦补充耕地工作的通知》（赣国土资字〔2013〕154 号）	正确引导社会资金参与土地开发复垦补充耕地工作，加强对社会投资补充耕地项目的管理	江西省国土资源厅
2015 年	《江西省国土资源厅关于进一步规范社会投资土地开发复垦补充耕地项目建设的意见》（赣国土资发〔2015〕1 号）	明确了社会投资参与土地开发复垦方式、投资回报、项目管理，包括耕地质量建设要求。	江西省国土资源厅
2015 年	江西省人民政府办公厅《印发关于深入推进涉农资金整合试点工作实施意见的通知》（赣府厅发〔2015〕19 号）	探索建立涉农资金整合和统筹使用长效机制，只对政府相关部门资金的整合，未涉及社会其他主体资金	江西省政府办公厅

2.2 耕地质量提升共同责任机制尚未完全形成

耕地质量提升共同责任机制，就是使各级政府、涉及耕地的相关职能部门、农民、社会团体（企业）等共同承担起耕地质量建设和管理的责任，形成“大家建、大家管、大家用”的耕地质量提升格局，其核心是建立耕地质量提升的“共同责任”机制。然而，从江西目前耕地质量提升共同责任履行效果看，共同责任机制尚未完全形成。

(1) 一些地方政府提升耕地质量的力度不够，未真正承担起耕地质量提升的主导责任。地方政府作为耕地质量提升的直接主导者，应该承担起耕地质量提升的责任，搭建“政府主导、部门共建、公众参与”的耕地质量提升共同责任平台。相反，一些地方政府非但没能构建耕地质量提升的共同责任机制，对耕地质量提升工作引导也不力，与大搞经济开发建设热情相比，农用地整治、高标准农田建设等耕地质量提升工作热衷程度却显得尤为低调。究其原因还是“以地生财”、GDP 政绩观作祟，认为耕地质量提升工作没有经济开发建设带来的经济效益大和见效快，这种工作方式和态度很大程度上影响了耕地质量提升共同责任机制构建和推进。可想而知，如果政府都不积极、不热衷推进耕地质量提升，各职能部门、社会公众更是听之任之。

(2) 涉耕部门耕地质量提升的共同责任意识有待加强。当前，江西耕地质量提升涉及国土、财政、水利、农业等多个部门。虽然，近年来成立了由政府领导为组长，发改、财政、农业、国土等相关部门主要负责人为成员的高标准农田建设领导小组和整合资金建设高标准农田领导小组办公室等工作机构，初步建立了“政府主导、部门协同、公众参与、共同推进”的高标准建设共同责任机制，但由于各部门耕地质量提升项目资金来源渠道不同，提升目标、设计标准和要求不一、管理模式各异，不仅不同部门资金整合和协同推进难度大，还难免出现项目重复建设、责任认定不清和相互推诿等现象。因此，各涉耕部门在耕地质量提升“共同责任”意识和做法上并未完全达成一致。

(3) 农民缺乏耕地质量提升的内在动力。从理论上讲，耕地是农民养家糊口的命根子，农民理应积极保护耕地，但现实中农民对耕地质量提升积极性却并不高。主要是由于城乡发展之间的差距和农业生产效益的低下，农民选择外出务工的越来越多，留守家里的基本上是老人和小孩，农村壮劳动力的不断减少，使得一些质量较好的耕地长期撂荒。而且，由于大部分地方的集体经济组织名存实亡，村农民集体组织只是一个抽象的概念^[9]，这种农民集体作为耕地所有权主体的模糊，已经虚化了农民集体对耕地质量提升的义务。

2.3 社会公众对耕地质量提升共同责任履行认识不足

政府角色和社会公众的社会心理是影响社会公众对耕地质量提升共同责任认识的关键。政府与社会公众的心理博弈影响基于传统政治文化的特性，政府在各项事务中，始终扮演着举足轻重的角色。现实中，政府惯于大小事都管，对人民负有广泛的

责任，对人民的权益有保护的作用。但是也养成人民群众过分依赖的习惯和缺乏一定的社会责任感，结果社会已日渐特殊化，却因缺乏秩序显得混乱，社会已积蓄了相当丰厚的资源（包括人才与财富），却因缺乏管道而发挥不出应有的作用^[10]。社会公众往往认为耕地质量提升理所当然是政府行为。

2.4 社会经济发展水平一定程度上影响共同责任的履行

经济现代化与政治民主化是携手并进的。社会经济发展层次愈高，其政治参与层次也愈高^[11]。只有社会经济发展了，人们为生产必需的生活资料所花费的时间大大节省了，才可能有足够的时间去参与国家和社会事务乃至耕地质量提升，充分行使自己当家作主的权利；也才可能以更多人力、物力去支持耕地质量提升工作，社会才可能为人民群众行使当家作主权利提供充裕的物质条件。另外，公民文化素质也会影响社会共同责任履行。“一个国家如果有许多人不识字，就不可能有现代化的民主”^[12]。社会共同责任履行需要一定的知识成本作基础。江西省作为内陆省份，拥有优良的生态环境，但社会经济相对东部沿海省份仍然落后。目前全省仍有 25 个贫困县等待脱贫，社会公众参政行使民主权利的条件还有较大的局限性。因此，耕地质量提升社会共同责任履行还需要一个长期的发展过程。

3 耕地质量提升社会共同责任履行的对策

3.1 加强耕地质量提升法制建设

法律法规的缺失和制度建设的不完善是耕地质量提升共同责任履行不到位的重要原因。要加快立法，尽快启动提升耕地质量的立法程序，以法律法规形式明确耕地质量提升与管理主体，各级政府及其相关部门在耕地质量提升中的权责及共同责任推进机制，做到共同责任履行主体明确、责任清晰到位。同时，要完善耕地质量提升制度建设，在法律法规框架下，出台耕地质量提升社会共同责任推进具体的、可操作的制度和实施办法，明确耕地质量提升共同责任的落实方式、实施步骤、责任追究、保障措施等。

3.2 进一步完善耕地质量提升政府共同责任推进机制

首先，要进一步加强“党委领导、政府责任、部门协同、公众参与”的耕地质量提升工作平台建设。各级党委要切实加强对耕地质量提升工作的领导，各级政府对管辖范围内耕地质量提升工作负总责，政府主要领导为耕地质量提升第一责任人，分管领导为耕地质量提升具体责任人，全面落实构建耕地质量提升共同责任机制，明确具体工作责任和要求，确保责任真正落到实处；发改、财政、国土、农业、水利等相关部门要强化耕地质量提升责任意识，相互协调配合、各司其职、各负其责，形成合力，共同担负耕地质量提升责任，确保耕地质量提升取得实效。其次，要建立政府耕地质量提升责任目标考核制度。充分利用耕地质量等别年度更新评价成果，在每年政府耕地保护目标责任考核中增加量化耕地质量提升目标考核，并全面落实耕地质量提升问责机制。

3.3 强化耕地质量提升的社会化扶持力度

积极探索耕地质量提升补偿机制，实现全社会耕地质量提升的公平环境。由于耕地为社会公众提供了大量的非生产性功能，保护耕地对耕地质量提升意味着这一区域防止了建设对耕地资源的侵占，相对被建设占用区域，耕地质量提升区域带来的经济效益是偏低的。因此，应积极探索构建耕地质量提升区域补偿机制，运用财政转移支付等国家宏观经济调控手段^[13]，制定科学的包括补偿主体、补偿方式、补偿标准、补偿资金来源、补偿金额核算、补偿监督等系统在内的区域耕地质量提升补偿方案，促进对经济欠发达的耕地质量提升地区进行经济补偿。

3.4 充分调动农民的耕地质量提升积极性

农民是耕地保护的关键主体,不仅在耕地数量保护中具有核心作用,而且在耕地质量提升中的作用也在不断增强,这是因为耕地质量的变化与种植作物的品种、耕作制度选择、化肥与农家肥的施用、农药的使用甚至农田灌溉方式都密切相关,而这些都离不开农民的直接参与^[14]。为调动农民提升耕地质量积极性,首先要通过完善土地管理法律,以法律形式保障农民对耕地享有完整的土地权利,激发农民耕地质量提升的自觉性和积极性。其次是出台专门的耕地质量提升补贴政策,制定耕地质量提升补贴制度,鼓励农民等多种主体参与耕地质量提升积极性。另外,从完善农田基础设施建设、农村社会保障等方面对农民的耕地质量提升行为进行补偿,以提高农民生产的积极性,促使其对耕地的精耕细作。

3.5 营造社会公众参与耕地质量提升的氛围

从世界耕地保护的成功经验看,充分调动社会公众参与耕地质量提升,才是实现耕地保护战略目标的理性选择。要吸纳全社会公众参与耕地质量提升就需要营造社会公众参与耕地质量提升的氛围。首先,要加强耕地质量提升可给社会公众提供更多、更优的耕地非生产性功能宣传,使社会公众明白人人都是耕地质量提升的受益者,提高全社会公众耕地质量提升意识和积极性。其次,要加强耕地质量提升社会共同责任理论研究,尤其是要加强耕地质量提升行为的社会责任主体及社会责任承担方式的研究,为社会公众参与耕地质量提升提供理论依据。另外,还应建立耕地质量提升社会公众参与的激励机制和社会责任监督机制,从而形成社会公众参与耕地质量提升的良好氛围。

参考文献:

- [1]杭大鹏.强化耕地质量建设实施藏粮于地战略[J].中国农技推广,2016(2):3-5.
- [2]陈美球,洪士林,许兵杰,等.我国耕地保护的社会责任及对策分析[J].中州学刊,2008(5):119-123.
- [3]Reid W V, Mooney H A, Croppe A, et al. Millennium Ecosystem Assessment[M]//Ecosystems and Human Wellbeing: Synthesis. Washington, DC, Island Press, 2005.
- [4]俞奉庆,蔡运龙.耕地资源价值探讨[J].中国土地科学,2003,17(3):1-7.
- [5]Costanza R, Arge R D, Groot R D, et al. The value of the world's ecosystem service and natural capital[J]. Nature, 1997, 387(15):253-260.
- [6]欧阳志云,王如松,赵景柱.生态系统服务功能及其生态经济价值评价[J].应用生态学报,1999,10(5):635-640.
- [7]蔡运龙,霍雅勤.中国耕地价值重建方法与案例研究[J].地理学报,2006,61(10):1084-1092.
- [8]赵爽.我国农地土壤面源污染防治立法的现状、问题与进路[J].生态经济:学术版,2009(1):403-407.
- [9]陈美球,刘桃菊,周丙娟,等.我国耕地保护的效果与其提升对策探讨[J].中州学刊,2012(1):45-49.
- [10]文崇一,萧新煌.中国人:观念与行为[M].南京:江苏教育出版社,2006:62.
- [11]刘志坚,欧名豪.土地利用规划公众参与缺失的成因分析[J].南京农业大学学报:社会科学版,2006(3):7-12.
- [12]柏特兰罗素[英].社会改造原理[M].上海:上海人民出版社,1987:37.

[13]臧俊梅, 张文方, 李景刚. 耕地总量动态平衡下的耕地保护区域补偿机制研究[J]. 农业现代化研究, 2008, 29 (3) :318-322.

[14]卢新海, 黄善林. 我国耕地保护面临的困境及其对策[J]. 华中科技大学学报:社会科学版, 2010, 24 (3) :79-84.