

吕添贵,吴次芳.我国休耕制度实施的体制性障碍与对策建议[J].江苏农业科学,2020,48(14):324-328.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2020.14.060

我国休耕制度实施的体制性障碍与对策建议

吕添贵^{1,2}, 吴次芳³

(1. 江西财经大学旅游与城市管理学院,江西南昌 330013; 2. 江西财经大学生态文明研究院,江西南昌 330013;

3. 浙江大学土地与国家发展研究院,浙江杭州 310029)

摘要:随着我国耕地轮作休耕制度试点工作的推进,体制性障碍已成为影响休耕制度连续性和稳定性的重要阻力。现行休耕制度试点问题主要集中在休耕政策与农业补贴政策目标矛盾,降低了休耕制度的吸引力;产权界定与休耕预期收益模糊,抑制了休耕主体的积极性;休耕市场化补偿机制欠缺,阻碍了休耕地的维护和改善动力;休耕监督与技术管理制度不完善,影响了休耕地的持续利用等。从休耕计划制定、休耕保障与技术相结合对休耕制度试点进行再思考,提出包括构建耕地保护计划与休耕计划的转换机制;推进多元化休耕保障渠道,稳定休耕农户预期;构建休耕推广路径,健全监督与养护管理机制。

关键词:耕地保护;休耕制度;休耕主体;休耕地;体制性障碍;优化路径

中图分类号:F323.211 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2020)14-0324-04

人均耕地少、耕地质量总体不高、后备资源严重不足,是我国耕地资源的基本国情^[1-2]。耕地资源休养是很多国家和地区对土地采取休养生息、恢复耕地地力及农田生态保育的重要手段,休耕对于解决耕地后备资源枯竭、提升耕地产能、改善耕地生境至关重要^[3-4]。因此,中央政府高度重视,在2016年提出《探索实行耕地轮作休耕制度试点方案》^[5]。然而,由于休耕制度正处于推广试点阶段,从制度层面来看,休耕制度仅作为以一项公共政策得以实际展开,有关休耕补偿制度、休耕保障制度、休耕风险评估制度、休耕管理制度、休耕监督制度等尚不成熟,难以形成有效的休耕治理体系^[6-7]。本研究在分析中国休耕政策实施存在问题的基础上,探讨休耕政策实施的体制性障碍,并有针对性地提出相应的对策措施,以期为实现我国休耕制度的有序推进提供借鉴。

1 休耕制度实施试点发展历程

作为保护耕地地力、修复生态环境和调整农业结构种植的有效措施,休耕作为一项较成熟的耕地保护制度已在国内外大规模实施。如美国农地休耕项目、欧盟农业共同政策、澳大利亚夏季休耕、加拿大农业环境健康计划、日本农田休耕项目以及中国台湾地区稻米生产计划等^[8]。同时,为应对我国生态环境脆弱敏感地区的耕地地力透支、土地污染、生态退化等问题,中央政府自2016年颁布实施休耕试点,选取我国地下水漏斗区、重金属污染区、生态环境脆弱区、地下水超采区作为休耕试点区域,主要分布在内蒙古自治区、辽宁省、湖南省等9个省(区),轮作休耕规模从2016年的41.07万hm²逐渐增加到2019年的200万hm²^[5],2020年预期达到333.33万hm²以上(图1)。为此,大规模的轮作休耕推广受到休耕主体的积极响应,不仅有效提升了耕地地力,促进农户种植理念更新,还可以提高休耕区域生态环境的承载力水平。由于我国休耕制度仍处于探索期,已有研究从休耕地选取、休耕补偿对象、休耕补偿标准、休耕地管护和休耕地后续利用等视角探讨休耕试点存在的问题,为科学辨识休耕政策障碍奠定了良好基础^[6-8]。因而,休耕政策可作为一项公共政策执行,但休耕试点问题存在的背后更多是休耕体制性障碍所带来的表征。

收稿日期:2019-07-31

基金项目:国家自然科学基金(编号:71864016);教育部人文社会科学研究基金(编号:17YJC630100);江西省高校人文社会科学基金(编号:GL18242);中国博士后基金(编号:2017M622098);江西省自然科学基金(编号:20171BAA218017);江西省博士后项目(编号:2017KY55);江西省博士后日常资助项目(编号:2017RC036);江西省教育厅科技项目(编号:GJJ160460);江西省社会科学规划项目(编号:16GL31)。

作者简介:吕添贵(1986—),男,福建龙岩人,博士,讲师,主要从事耕地保护与土地利用研究。E-mail:lytiangui@163.com。

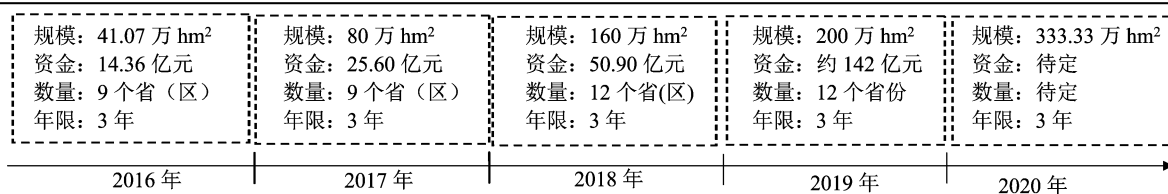


图1 耕地轮作休耕制度实施试点发展历程

2 我国休耕政策实施存在的问题

休耕作为实现耕地保护与提升农户耕地保护积极性的重要工具,具有改善耕地质量和生态环境功能的重要特征,既有高度的人工管理的社会属性,又兼有耕地地力提升的自然属性^[9-10]。然而,

休耕作为一项公共性政策还处于试点阶段,休耕制度的推进缺乏自发性,也缺乏宏观政策的指导和引导,在休耕区域和试点规模迅速增加的同时,伴随着休耕政策的盲目性和随意性,表现出种种问题,进而制约着休耕政策试点的有序推进(图2)。

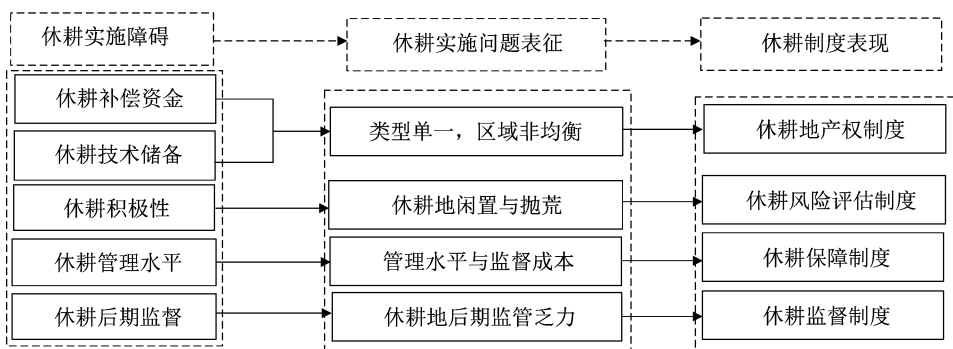


图2 我国休耕政策实施问题的体制性障碍形成路径

2.1 休耕补偿类型单一,且区域内休耕补偿不均衡

由于耕地具有生产功能、生态功能和就业功能,目前中国休耕更多的是补偿休耕生产功能,方式多以货币补贴为主,而对于生态功能和就业功能缺乏补偿支持,未考虑农户其他补偿形式^[11]。同时,对于休耕试点区域,休耕区域内补偿标准同样缺乏差异化,如重金属污染区、生态环境脆弱区的补偿标准分别是 19 500、12 000 元/ hm^2 ,而休耕试点区域内生态环境差异明显,休耕补偿标准缺乏区域差异,导致补偿不均衡,直接影响了农户休耕的积极性与主动性^[12]。

2.2 休耕补偿以财政补贴为主,且休耕技术储备薄弱

为保障休耕的有序推进,当前休耕补偿资金源于中央政府和地方政府的财政转移支付,缺乏市场主体介入机制,使得休耕资金来源相对单一,而休耕周期长且工程量大,尚未将市场补偿机制纳入休耕计划,难以满足休耕资金的长期需求^[13]。此外,有关休耕地块选择、休耕模式选取、休耕地块保养、休耕地验收等技术储备相对薄弱,尤其在休耕地大规模推广阶段,有关休耕技术培训等储备不足,难

以满足未来大规模休耕的实施要求。

2.3 休耕农户多为被动式休耕,存在闲置甚至撂荒现象

当前休耕地试点采取自愿申请原则,这与当地村干部的积极性与主动性密切相关^[14]。对于喀斯特地区和生态环境脆弱区等休耕区的农户而言,对于休耕多选择偏远或不宜耕种的耕地作为休耕地块,同时被动接受休耕计划,缺乏主动承担改善和维护地力的动力与决心。另外,由于休耕地区耕地种植收入与支出比较优势的存在,以及休耕地区缺乏农村劳动力,使得休耕农户对于休耕缺乏改善动力,甚至出现闲置或撂荒现象^[15]。

2.4 休耕管理水平偏低,休耕监督成本较高

休耕地的有效管理是实现休耕目标的重要保证。一方面,休耕地更多是依托农户的自组织行为,基本沿袭传统的耕地管理方法,缺乏现代化的休耕管理,尤其是休耕周期内松土、培肥等过程管理职能不完善,对于当前休耕监督依赖农户的自觉性,而休耕管理人员素质有待提高。另一方面,依靠过去传统的监督治理手段,政府作为委托人为监督代理人所花费的非生产性的额外成本,包括监督

过程中投入的人力、物力和时间资源,使得休耕监督实际成本更高。

2.5 休耕地后期监管滞后,面临用途转换风险

休耕周期内的休耕地在后期面临监管乏力,呈现重前期休耕、轻后期管理的特点,对于完成的休耕地缺乏有效的监管机制,导致休耕地难以满足周期内的休耕要求。另外,在各类型工商资本下乡过程中,已恢复地力的休耕地在进行耕地流转过程中,有可能成为下乡工商资本争相追逐的对象,囿于资本的短期性与逐利性,导致休耕地后期面临用途转换风险。

3 制约我国休耕制度推进的体制性障碍因素

制约休耕制度的推进,既有资源因素,也有体制因素。其中,休耕处于试点阶段,体制性因素占据重要地位,因为体制因素的缺陷会抑制优越休耕地试点效果的发挥。综合分析,休耕政策实施的主要根源依然是体制上的障碍^[16]。中国休耕制度正处于试点阶段,在通过试点认识到休耕制度客观制约因素的同时,应通过制度创新和体制改革,克服休耕的体制性障碍,以实现休耕制度的有序推进。目前,制约我国休耕政策实施的体制因素主要表现在以下几个方面。

3.1 休耕政策与农业补贴政策目标矛盾,降低了休耕制度的吸引力

为保障粮食播种面积,实现粮食增产增收,自 2004 年以来我国实行农业生产补贴、耕地地力保护补贴等政策,其中中央财政补贴包含种粮农户保护直接补贴、良种补贴、农机购置补贴和农资综合补贴^[17]。这些以粮食播种面积为主要依据的直接补贴、奖励和农业考核机制,刺激农户加大土地利用投入强度,极大地提高了农户的粮食生产积极性与主动性。然而,粮农补贴以农业种植面积为核算依据,选择休耕意味着可能丧失农业补贴,使得休耕政策与农业补贴政策出现目标冲突^[18],进而降低了休耕补偿制度的内在吸引力。

3.2 产权界定与休耕预期收益模糊,抑制了休耕主体的积极性

因承包经营权的频繁调整,农户会认为休养后的耕地地力提升带来的经济效益可能为其他农户所享有,产权界定不明晰会导致农户对耕地休养的排斥^[18],进而导致类似“公共地悲剧”的结果。根据预期收益比较理论,当农地产权制度变迁符合农

户的长远收益预期时,产权主体才会采取积极的行为,否则就可能采取破坏性利用行为。因而,农地产权制度在物质、制度层面成为我国实行休耕制度的制约因素。在现有产权制度下,农民对农地使用权益缺乏稳定的预期,有可能造成农户休耕行为的短期化,农民可能会减少对土地休耕地的长期投入,减少土地进行改良投资和有计划养护行为等,进而抑制休耕农户对休耕地的投入利用。

3.3 休耕市场化补偿机制欠缺,阻碍了休耕地维护和改善动力

首先缺乏科学的休耕规划作为宏观指导,目前大部分地方政府依赖中央政府财政资金支持,由于休耕周期长且休耕工程量大,单一的资金来源渠道难以满足休耕要求,尤其是缺乏市场化的休耕资金补偿渠道,直接影响到后期休耕技术培训、休耕管理人员技术水平提升的资金投入。同时,由于休耕补偿资金来源单一化,影响了休耕农户维护和提升耕地地力水平的动力。

3.4 休耕监督与技术管理制度不完善,影响了休耕地的持续利用

由于休耕地缺乏有效的管理与监督,而休耕区域多处于生态环境脆弱区或地下水漏斗区等,使得休耕以后所处的耕地水利设施缺乏维护,容易造成休耕结束以后水利配套设施面临无法使用、分散较广且监管成本较高的局面^[19]。且对休耕地出现突发应急自然灾害缺乏相应的复耕应急方案,尚未构建相应的应急职能部门^[11]。此外,休耕技术支撑体系较为薄弱,尤其是休耕科技储备相对不足,且休耕区域类型多样,在休耕区域划分方法、休耕地块遴选标准、耕地质量状况调查、休耕技术运作模式、休耕效果评估体系等技术标准体系还不够完善。

4 推进休耕制度有序实施的对策建议

4.1 构建耕地保护计划与休耕计划的转换机制,完善休耕规划体制

首先,将休耕计划纳入土地利用总体规划与土地利用年度计划,以便实现有计划的休耕。同时,将休耕与土地整治有机结合,合理规划休耕与土地整治的数量,将休耕土地分期、分批纳入土地整治规划中。在土地用途管制中将休耕合法化、计划指令化。其次,以市场为杠杆,运用机会成本补偿、调整土地保护费用、土地保护合同等市场手段,运用休耕补偿与撂荒、闲置赔偿及预期收回的市场手

段,将撂荒、闲置土地纳入休耕体系。最后,运用“谁治理谁受益”的市场手段,将建设弃耕、沙漠化和水土流失弃耕的土地纳入休耕体系,并将生产建设活动和自然灾害损毁的弃耕土地纳入休耕体系。

4.2 推进多元化休耕资金渠道,稳定休耕农户预期收益

拓宽休耕资金来源渠道,是规避休耕实施风险与后续利用风险的重要体系。一方面,拓展资金筹措渠道,建立政府财政补助与市场付费补助相结合的补助机制;另一方面,将耕地异地占补平衡与区域休耕农户的粮食补助、绿色补助等直接经济损失挂钩,利用财政拨款和受益者联合建立专门的休耕补助基金。在预期收益层面,赋予休耕农户优先参与权,优先雇佣休耕农户参与土地整治等相关工作,提高休耕农户生计,稳定休耕农户收入预期^[20];同时,建立复耕保险基金,以赔偿休耕周期内发生的耕地灾毁、水利设施损坏及休耕到期后因产权调整所带来的损失,从而稳定农户的复耕预期。

4.3 改革休耕技术推广路径,进一步提高休耕政策适应性

休耕补偿应考虑被补偿主体的参与意愿,产权清晰有利于休耕补偿取得积极成效,在休耕补偿对象确定过程中,须要结合实际确定休耕应以承包权还是以经营权为依据,避免补偿对象与休耕主体发生错位。另外,在休耕模式推广过程中,应结合休耕区域实际状况,选取合理的休耕模式,尤其是生态环境治理式休耕、环境治理式休耕,因地制宜选择合适的模式,以适应区域休耕要求;尤其值得注意的是,改革休耕推广路径,转变自愿申请的试点机制,实行自愿申请与强制申请相结合的机制,实现自愿申请与市场推广应用相结合,以提高休耕政策的普适性。

4.4 构建休耕法律保障制度,健全监督和养护管理机制

休耕保障制度还应围绕休耕全生命周期过程展开。一是应将休耕农户的短期利益与长期利益相结合,以成本效益最优化作为政策导向。同时,休耕项目应采取政府手段与市场机制有效结合,从休耕项目管理、监督和反馈的动态管理研究入手。二是建立休耕风险评估机制。政府应当完善休耕过程中可能出现的各种风险评估、风险预警机制,为村镇组织提供休耕风险防范的帮助。三是在推行耕地休养政策时,应该充分考虑在保护小规模

农户权益的前提下,促进农地流转,有利于小规模农户的退出和适度规模经营的增加,以提高农业的竞争力水平。四是在农业资源配置方面,依据作物的生理特性,合理安排休耕套种,实现土地、降水、光热、肥料和农药等资源要素的充分利用,还能错开农忙时节,优化劳动力配置^[21]。五是休耕制度须要加快出台约束性的法律法规,对休耕补助目的、实施模式、补助形式和资金管理等给予详细规定。更加重要的是,须要强化休耕地的后期管护,不断丰富和完善休耕数据库信息管理系统^[22-23]。

参考文献:

- [1]江媚丽,杨庆媛,童小蓉,等.我国实行休耕制度的制约因素与对策研究[J].西南大学学报(社会科学版),2018,44(3):52-57.
- [2]杨庆媛,陈展图,信桂新,等.中国耕作制度的历史演变及当前轮作休耕制度的思考[J].西部论坛,2018,28(2):1-8.
- [3]赵其国,滕应,黄国勤.中国探索实行耕地轮作休耕制度试点问题的战略思考[J].生态环境学报,2017,26(1):1-5.
- [4]杨文杰,巩前文.国内耕地休耕试点主要做法、问题与对策研究[J].农业现代化研究,2018,39(1):9-18.
- [5]中华人民共和国农业部.探索实行耕地轮作休耕制度试点方案[EB/OL].(2016-06-29)[2019-03-14].http://jiuban.moa.gov.cn/zwllm/tzgg/tz/201606/t20160629_5190955.htm.
- [6]张慧芳.我国轮作休耕制度试点述评及对地方的启示[J].浙江农业科学,2018,59(6):881-883,885.
- [7]钟媛,张晓宁.休耕政策存在的问题及对策[J].农业经济问题,2018(9):76-84.
- [8]钟媛,李宗,张晓宁.国外及中国台湾地区休耕政策比较及衍生问题分析——对大陆的启示[J].安徽农业大学学报(社会科学版),2017,26(5):34-43.
- [9]谢花林,金声甜.基于利益博弈视角下的重金属污染区耕地休耕问题研究[J].生态经济,2018,34(7):190-195.
- [10]黄国勤,赵其国.江西省耕地轮作休耕现状、问题及对策[J].中国生态农业学报,2017,25(7):1002-1007.
- [11]俞振宁,谭永忠,吴次芳,等.耕地休耕研究进展与评述[J].中国土地科学,2018,32(6):82-89.
- [12]谢花林,翟群力,卢华.我国耕地轮作休耕制度运行中的监督机制探讨[J].农林经济管理学报,2018,17(4):455-462.
- [13]吴萍.构建耕地轮作休耕生态补偿制度的思考[J].农村经济,2017(10):112-117.
- [14]张慧芳,吴宇哲,何良将.我国推行休耕制度的探讨[J].浙江农业学报,2013,25(1):166-170.
- [15]陈展图,杨庆媛.中国耕地休耕制度基本框架构建[J].中国人口·资源与环境,2017,27(12):126-136.
- [16]陈美球,刘桃菊.我国小城镇可持续发展的体制性障碍及其对策探讨[J].中国人口·资源与环境,2004,14(1):58-61.
- [17]俞振宁,谭永忠,练款,等.基于计划行为理论分析农户参与重金属污染耕地休耕治理行为[J].农业工程学报,2018,34(24):266-273.

彭 晨,陈天金. 欧洲典型国际农业大科学计划案例分析及启示[J]. 江苏农业科学,2020,48(14):328-332.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2020.14.061

欧洲典型国际农业大科学计划案例分析及启示

彭 晨¹, 陈天金²

(1. 江苏省农业科学院国际合作处,江苏南京 210014;2. 中国农业科学院国际合作局,北京 100081)

摘要:世界逐渐进入大科学时代,农业国际大科学计划的重要性日益凸显。为了更好地参与农业国际大科学计划,对欧洲联盟[简称欧盟(EU)]、国际应用生物科学中心(CABI)、法国农业科学院(INRA)、国际农业研究磋商组织(CGIAR)4家不同类型的机构开展研究,探讨其在发起、实施相关国际大科学项目时的做法,分析其在顶层设计、关注领域、政策制定、经费保障、国际合作等方面的经验。并在案例分析的基础上,针对江苏省农业科学院的实际情况,围绕准确认识大科学计划的意义、选择适宜的参与路径、遴选适宜的项目储备、建立稳定的保障机制、培养及吸纳国际化人才等方面提出对策建议。

关键词:农业大科学计划;欧洲;欧盟;国际农业研究磋商组织;国际生物应用中心;法国农业科学院;江苏省农业科学院

中图分类号:G321.5 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2020)14-0328-05

大科学(mega science)计划别称“国家重大科技基础设施”“大科学项目”或“大科学工程”,其概念起源于1942年美国陆军部实施的“曼哈顿工程”(manhattan project)^[1],一般指投资巨大、试验设备昂贵且复杂、研究目标宏大、多学科交叉的大型基础科学研究项目^[2]。随着农业领域科学研究的复杂性、开放性、交叉性显著增强,开展大科学项目联合攻关广泛受到各国重视。大科学计划是国家综合实力、科技和经济竞争力的重要体现,同时也是我国跻身创新性国家前列的重要保障。近年来,我国为深化科技体制改革作出全面部署,2016年5月举办了全国科技创新大会,发布了《国家创新驱动

发展战略纲要》,部署了体现国家战略意图的重大科技项目和工程^[3]。2018年1月,国务院印发《关于全面加强基础科学研究的若干意见》(国发[2018]4号),明确提出要深化基础研究国际合作,组织实施国际大科学计划和大科学工程^[4]。2018年5月,国务院印发《积极牵头组织国际大科学计划和大科学工程方案》(国发[2018]5号),提出要在人类社会发展和科技进步影响深远的研究领域,集聚国内外优势力量,积极牵头组织国际大科学计划和大科学工程,明确我国牵头组织国际大科学计划和大科学工程面向2020、2035年以及21世纪中叶的“三步走”发展目标。2018年6月,党的十八届五中全会指出要“积极提出并牵头组织国际大科学计划和大科学工程”^[5]。可以说,大科学时代已经来临,在大科学时代参与国际化合作已经成为提升科研能力重要途径之一,也是服务国家战略的体现^[6]。江苏省人均GDP、综合竞争力、地区发展与民生指数(DLI)均居中国各省第一,成为中国综合发展水平最高的省份,已步入“中上等”发达国家水平^[7]。江苏省农业科学院是由江苏省政府直接领

收稿日期:2019-02-22

基金项目:江苏省农业科学院基本科研业务专项软科学项目[编号:ZX(19)R033]。

作者简介:彭 晨(1985—),女,江苏淮安人,博士研究生,副研究员,主要从事农业国际合作及科技管理研究。Tel:(025)84390762; E-mail:pengchen1029@163.com。

通信作者:陈天金(1980—),男,贵州遵义人,博士,副研究员,主要从事农业国际合作及农产品质量检测研究。Tel:(010)8210 6309; E-mail:chentianjin@caas.cn。

[18] 吕添贵,谢花林,李洪义,等. 休耕政策实施的偏离风险、形成路径与防范体系研究[J]. 中国土地科学,2019,33(4):51-58.

[19] 赵雲泰,黄贤金,钟太洋,等. 区域虚拟休耕规模与空间布局研究[J]. 水土保持通报,2011,31(5):103-107.

[20] 谢花林,程玲娟. 地下水漏斗区农户冬小麦休耕意愿的影响因素及其生态补偿标准研究——以河北衡水为例[J]. 自然资源

学报,2017,32(12):2012-2022.

[21] 牛纪华,李松梧. 农田休耕的必要性及实施构想[J]. 农业环境与发展,2009(2):27-28.

[22] 沈孝强,吴次芳. 自主参与式农地休养政策:模式和启示[J]. 中国土地科学,2016,30(1):68-74.

[23] 饶 静. 发达国家“耕地休养”综述及对中国的启示[J]. 农业技术经济,2016(9):118-128.