



北京 | 上海 | 重庆 | 天津 | 河北 | 山西 | 辽宁 | 吉林 | 江苏 | 浙江 | 湖南 | 江西 | 山东 | 河南 | 湖北 | 湖南 | 广东 | 广西 | 海南 | 四川 | 贵州 | 云南 | 西藏 | 陕西 | 甘肃 | 青海 | 宁夏 | 新疆 | 福建 | 深圳 | 厦门 | 安徽 | 内蒙古 | 黑龙江 | 大连

设为首页

网站地图



要闻 | 法治 | 社会 | 政法 | 独家 | 视频 | 聚焦 | 访谈 | 调查 | 财经 | 反腐 | 舆情 | 监所 | 人大 | 立法 | 法库 | 文化 | 便民 | 公告

当前位置: 首页 > 法学论坛 > 法界动态

专家为耕地保护与粮食安全建言：立足法治提升中国土地治理能力和治理体系现代化

2020-05-13 19:58:30 来源: 土地法制研究院

核心提示:2020年5月10日,“新冠疫情背景下耕地保护与粮食安全法治保障——中国土地治理的机遇与挑战”线上远程视频研讨会顺利举行。

新冠疫情对全球生产和需求造成全面冲击,不稳定不确定因素显著增多,这为我们探讨耕地保护与粮食安全问题提供了新视角与新挑战,也对我国土地治理体系和治理能力现代化提出了新要求。2020年5月10日,“新冠疫情背景下耕地保护与粮食安全法治保障——中国土地治理的机遇与挑战”线上远程视频研讨会顺利举行。本次会议由广东外语外贸大学土地法制研究院和法学院、《中国土地科学》编辑部、苏州大学王健法学院土地法与公共政策研究中心、郑州大学中国土地法研究中心主办,由广东外语外贸大学土地法制研究院和法学院、国家社科基金重大项目(18ZDA151)课题组承办。来自中国人民大学、吉林大学、清华大学、武汉大学、浙江大学、中国政法大学、中南财经政法大学、西南政法大学、西北政法大学、广东外语外贸大学、自然资源部等高等院校、科研院所和实务部门的120多位专家学者参加了本次盛会,同时有近300人同步观看了研讨会的直播。

研讨会开幕式由广东外语外贸大学土地法制研究院教授、国家社科基金重大项目(18ZDA151)首席专家陈小君教授主持。《中国土地科学》编辑部蒋仁开研究员代表主办方、广东外语外贸大学土地法制研究院院长高飞教授代表承办方先后致辞。蒋仁开研究员认为,我国耕地保护制度经历了从保数量到量质并重,再到数量、质量、生态“三位一体”保护的演变。近期,中央出台文件构建更加完善的要素市场化配置体制机制,推进土地要素市场化配置排在各要素市场化配置改革之首,凸显了土地要素市场化配置的重要性和紧迫性。这是一个重要的信号,表明中国决心坚持深化市场化改革,破除阻碍要素自由流动的体制机制障碍。在当前情况下,这对于减轻疫情影响、有效激发各类要素潜能与活力、促进我国经济复苏,具有重要的现实意义。高飞教授指出,我国是世界最大的粮食进口国,虽然在这次疫情中我国粮食安全尚未出现致命危机,但却敲响了警钟,需要对确保粮食安全的制度进行一次全面检验,以建立长效机制,保证国泰民安、长治久安。粮食安全问题从来就不是孤立的,其与耕地保护密切相关。如何保障粮食安全、如何使耕地保护制度落地见效,对我国土地治理体系和治理能力现代化提出了严峻的新挑战。开幕式结束后,研讨会共分为五个单元,分别在中南财经政法大学法学院温世扬教授、吉林大学法学院马新彦教授、苏州大学王健法学院张鹏教授、浙江大学土地与国家发展研究院王景新教授和郑州大学法学院郑磊副教授的主持下有序进行。

一、新冠疫情给耕地保护与粮食安全带来的冲击和机遇

在耕地保护形势已然严峻的背景下,新冠疫情的爆发又给我国的粮食安全,尤其是外部粮食供应带来前所未有的冲击和挑战。华中师范大学公共管理学院卢新海教授提出,应以稳定大豆供应为核心,加快推进粮食进口渠道多元化,加大政策扶持力度,主动参与粮食贸易治理体系改革和海外耕地投资国际规则制定。

最新动态 Latest News

- 专家为耕地保护与粮食安全建言：立足法治最高人民法院公布2020年度司法研究重大
- 第三届计算法学国际论坛：智能产业发展重庆市版权研究基地落地西南政法大学
- 全国政法大学“立格联盟”2020届毕业生西南政法大学关于2020年春季学期开学复
- 援鄂医疗队员“走进”高校谈“疫”事
- 西北政法大学挖掘战“疫”鲜活素材 以课

民主与法制周刊电子版



往期回顾

《看电影 学法律》系列报道之一

编者按：信息社会，人们学习法律知识的方式有很多，看书、浏览新闻是其中一种。

2020年第17期 05月

民主与法制时报电子版



往期回顾

中央第四巡视组巡视中央政法委员会机关工作动员会...

李迎新委员：加强疫情影响下青年农民工就业保障...

王涛代表：建议加强司法行政系统监管场所医疗卫生...

2020-05-19 第69期

“危”中有“机”，中国农业大学土地科学与技术学院孔祥斌教授指出，新冠疫情提升了民众对粮食霸权危害和粮食进口不确定性的认知，强化了耕地保护意识和提高耕地利用效率的预期，应通过构建弹性保护空间框架、协同休养生息与生态良田、生态安全本地化、权益安全资产化等路径，实现粮食安全主权化。

除了粮食安全，新冠疫情还促使我们思考城市与农村的合作伙伴关系。浙江工商大学公共管理学院范韶峰教授利用各地卫健委通报的新冠肺炎数据，定量分析了我国大陆地区疫情扩散的时间趋势和空间聚类特征，指出医疗水平和交通条件为此次疫情扩散的主导风险因子。华南农业大学国家农业制度与发展研究院罗必良教授指出，新冠疫情爆发警示我们，高度密集的城市可能是疫情爆发和扩散的温床，同时给农民的非农经营和务工就业带来严重冲击，可能的折衷策略是重视农村城镇化的发展，使小城镇有大作为。广州大学地理科学学院吴大放副教授采用基于均方差赋权法的相对风险模型对广州市耕地生态风险进行量化评价，指出广州市土地利用变化主要表现为耕地大量减少而建设用地快速增加，林地、水面和其他土地变化幅度较低的特点，耕地生态风险总体表现出好转的趋势。

二、耕地保护与粮食安全的固有难题和新型挑战

理性认识我国耕地的全面状态是保护耕地、保障粮食安全的基本前提。自然资源部老年科学工作者协会土地与环境专业委员会郑振源主任系统梳理了改革开放以来耕地面积和质量的变化，认为目前我国耕地足够、粮食库存富裕，数量型的粮食安全完全有保障；今后保障途径应在保持耕地面积基本稳定的基础上，着力提高单产，而不是单单依靠保护耕地面积。绍兴文理学院商学院陈亚东教授对比了我国东西部地区土地资源的状况，指出目前东部地区土地资源开发空间匮乏，而重庆、四川等西部地区存在耕地撂荒严重、农业生产劳动力资源稀缺、科技人才缺乏等问题，应加强新疆土地资源开发，并利用国外土地资源服务于国内市场。自然资源部国土整治中心郎文聚研究员认为我国仍应长期坚持最严格的耕地保护制度，而制度的坚持要用最严密的法治体系来保障；中国特色土地管理制度具有显著的优势，但仍存在管理要素数据不全、耕地占补平衡制度不完善等问题；生态环境问题归根到底是资源不合理利用造成的，必须通过法治对利用行为进行约束，将科学知识与法治化管理相结合。

随着我国经济的增长与社会的发展，耕地保护与粮食安全的基本观点与主要内容需要不断深化、革新。吉林大学法学院房绍坤教授对农业经营目的进行了反思，其认为农业经营主要目的在于营生，而不是营利，既要满足农民自身生活需要，还要解决全民的粮食供给问题；农民的耕作活动是保障粮食安全的重要前提，应当鼓励农民耕作而不是强制。苏州大学王健法学院程雪阳教授从三个方面深入分析了新时代背景下的耕地保护问题，一是粮食内涵的界定对我国土地制度有重要影响，随着现代人膳食结构的变化，应对粮食的内涵进行调整，这将会影响耕地红线的测算；二是粮食安全由多方面因素共同构成，不只是耕地保护问题；三是永久性基本农田的划定等同于管制性征收，必须给予补偿，可通过市场化方式，地方政府则通过税收等方式取得开发权转移收益的分享。对此，上海大学法学院李凤章教授认为，管制性征收的前提是承认农民对耕地享有开发权，有权开发但事实上受到限制不能开发，因而需要进行补偿，应对开发权与用途管制进行区分；淮阴师范学院法律政治与公共管理学院郭继教授提出，建立管制性征收制度的可行性有待商榷，同时地方政府财政转移需要科学的制度予以支持，而制度设计方面存在许多障碍。安徽大学法学院朱庆教授指出，农业生产的弱质性和高风险性与工商资本下乡的逐利本能并不匹配，权利配置向农民倾斜的根源在于其牺牲了土地的商业化利益，应当分享由此带来的国家发展红利。

三、耕地保护与粮食安全的治理理念与治理方式

从治理的角度分析耕地保护与粮食安全问题，有助于持续推进国家治理体系和治理能力现代化。在总体思路，中国人民大学经济学院刘守英教授提出应当重视三个方向性问题：其一，适应经济发展转型以调整土地功能。在我国下一轮发展中，土地所具有的拉动经济增长的发动机功能将会减弱，应回到正常状态讨论土地功能。其二，重新思考土地关系。在生产、生活和生态的关系上，生产的权重、位置应往后排，生态应摆在第一位，并将耕地安全上升为土地安全。其三，优化土地管理方式，实现从计划管理转向空间规划管制，进行更为科学合理的规划，并将其落到实处。同样地，武汉大学法学院孟勤国教授认为与经济发展相比，粮食安全应当受到优先保障，经济发展不能影响粮食安全，经济的发展必须以粮食安全的承受范围为限度；当前靠土地制度推动大规模工业化、城镇化的进程已基本结束，应对土地征收的公共利益进行严格限缩，从程序、范围上严格控制土地征收。

对于如何发挥村社组织在乡村治理中的作用，广东外语外贸大学土地法制研究院李昌平教授提倡恢复村社主导的有偿承包与结平衡账制度，其认为这两项制度具有增强村社组织的主体性，提高土地利用、保护的能力和效能等作用，也为村社之间横向联合建设小镇、中心村，发展规模农业等提供便利；在如何恢复问题上，应采取准许“确权确利不确地”的土地确权方式，在乡村治理中既强调权利又强调义务等方式。对此，华中师范大学法学院丁文教授认为这两项制度能否恢复尚存一定探讨空间，但确实应当充分发挥村社组织的主体地位，以更好地实现基层治理功能；我国农村实行统分结合的双层经营体制，但现实中统一经营不足，集体土地所有权的构建仍基本缺位。武汉大学法学院孟勤国教授也认为应通过完善、落实集体土地所有权和农村集体经济组织成员权，以解决耕地的撂荒与流转问题。同样针对集体经济组织的功能发挥问题，中国农业大学人文与发展学院肖鹏副教授认为，农田建设事关我国粮食安全的保障，农村集体经济组织是农田建设的实施者、管理者和受益者，但目前实施主体的制度建设、管理功能的发挥机制、所得收益的分配管理等方面还存在一定问题，应积极推动农田建设和农村集体经济组织的立法工作，为更好地发挥农村集体经济组织在农田建设中的作用提供制度保障。

法治是国家治理体系和治理能力现代化的必由之路与重要依托，中国政法大学民商经济法学院李蕊教授重点论述了粮食安全法治保障的体系构建问题，其认为粮食安全本身具有多元性、复杂性，贯穿粮食的生产、流通、储备、销售和消费等诸多环节，关涉到政府与市场、中央与地方、农村与城市、国际与国内等多重关系，需要对粮食的生产者、销售者与消费者等主体进行利益平衡，单靠一部法律难以解决这些问题，因而应当对粮食安全法治保障进行体系化构建。中央财经大学法学院宋志红教授提出，对于土地资源配置问题，从法治的角度有四组关系需要重点关注，包括公权与私权、中央与地方、农地与建设用地、农民与集体等。宋志红教授认为，引入市场机制的前提是清晰界定农民集体、农民的权利，应通过法治将地方政府的外在压力转化为内生动力，统筹考虑耕地保护与建设用地利用之间的关系。吉林大学法学院李国强教授从私法视角指出，耕地保护的价值目标涉及到公共利益与私人利益的平衡，现阶段耕地保护制度存在的问题是利益发生偏离，应限制和优化公权力的行使，构建归属清晰和利用高效的私权体系。西北民族大学法学院王天雁副教授分析了粮食安全、耕地保护相关的立法，其认为世界粮食安全观已发生变化，从注重供给安全到侧重于品质、食品安全，我国在立法时应进行调整、抉择；耕地保护法律制度的指导思想存在欠缺生态、绿色理念的问题，制度设计上也表现出数量保护多、质量保护少；未来立法应当更加重视保障质量，并将约束与激励机制相结合。中南财经政法大学法学院陆剑副教授认为，耕地保护的政策和法律应更趋稳定，不仅注重硬约束，更要建立软激励，推进土地要素市场化配置。

四、耕地保护与粮食安全的法制完善与规则创新

除了观念、理念的转变与更新外，保护耕地与保障粮食安全离不开对相关法律制度进行持续地完善与创新，以确保现行制度能适应客观情况的变化与发展。中国政法大学法治政府研究院王敬波教授指出，我国粮食安全、耕地保护政策经历了从政府完全管控到走向市场化的过程，虽然两者间具有很强的关联性，但这个过程中土地仍以政府管控为主，粮食的市场化程度已经很高。在立法与制定政策时，应准确判断未来的发展趋势，保障粮食安全与政府管控间并不是非此即彼的关系；在耕地保护上，政府的责任应侧重于保底线，资源配置主要通过市场机制进行；在制度建设上，应加强法律制度的综合性、增加微观制度供给、充分运用综合制度、创新监管与管控方式等。广东外语外贸大学法学院耿卓教授认为政府单项管制是耕地保护制度困顿的深层成因，以激发农民内生动力为中心的耕地保护制度变革，应突出农民的主体地位实施综合治理，畅通农民有效参与国土空间规划的渠道，畅通土地督察渠道汲取农民力量，鼓励总结农民集体实践探索经验；满足农民的合理需求实施源头治理，由农民主导土地整理复垦利益分配，满足农民居住发展的合理需求；保障农民和集体权益实施系统治理，坚持和完善农村基本经营制度，壮大并有效实现农村集体经济。

西南政法大学民商法学院黄忠教授对国家耕地保护补偿制度的法律化提出了建议：应确定补偿费用的支付主体，整合中央和地方资金，并理清取得补偿费用中地方政府、农民集体与农户等主体间的关系；补偿客体按文义应为全部耕地，但根据耕地面积抑或是质量进行补偿仍有疑问，涉及面积确定、质量评估等问题；补偿标准方面，应重视耕地的粮食安全价值、生态价值、文化价值；程序上，应明确能否直接提现、设置前提条件等；补偿性质的认定与权利救济息息相关。东北农业大学公共管理与法学院杜国明教授认为，构建战略储备耕地制度是国际国内形势发展的必然要求，并在物质基础、制度改革上切实可行；战略储备耕地制度的内容涵盖

区域划定、用途管制、资金保障、监管制度等方面；战略储备耕地制度是对耕地保护、国土空间用途管制、生态文明、促进林区转型发展、国家粮食安全战略等制度的创新与发展。内蒙古大学法学院祝之舟副教授认为应对耕地的范围、保障粮食安全的耕地是指哪些耕地等问题进行检讨，特别是在建立国家战略储备耕地制度时明确这些问题；不应由农民承担保障粮食安全的全部成本，应在市场指引、政策引导下，让农民有更多的选择空间。

安徽财经大学法学院高海教授围绕国有农用地使用权展开论述，其认为应在《土地管理法实施条例》中增加国有农用地使用权条款，规定国家所有的农用地以划拨、出让、作价出资、授权经营等方式可以取得国有农用地使用权；同时根据取得方式不同，明确不同类型国有农用地使用权的相应权能、期限、收回补偿办法，或者设置“参照国家有关规定执行”的转介条款。对此，广东外语外贸大学土地法制研究院于凤瑞副教授认为国有农用地使用权与农村土地上的农用地使用权之间确实存在差异，如前者不涉及农民集体与集体成员关系等，但其是否足够特殊，与农村土地承包经营权是否具有实质性差异，从避免权利关系复杂化的角度，立法是否有必要增加国有农用地使用权这一概念值得深思。

在不同主体的合作与协调问题上，浙江工商大学法学院方润博士围绕轮作休耕制度进行分析，其认为轮作休耕的本质为土地利用行政规划，该制度对财产权的限制并未构成“特别牺牲”，理论上属于“财产权社会义务”，我国宪法上存在相关依据；配套安排上，应利用“诱导行政”的工具由中央政府和其它地区地方政府筹措资金，对实际生产经营者进行高于公正补偿的货币激励，同时赋予村民委员会监督主体资格。西南大学法学院赵谦教授系统阐述了土地复垦合作监管的规制目标问题。

徒法不足以自行，耕地保护与粮食安全的良法善治，有赖于高效执行。江西农业大学MPA教育中心陈美球教授指出，提升我国耕地保护制度执行力的路径包括：完善耕地保护的制度内容体系以提高制度质量、提高耕地保护制度的社会认同度以营造执行氛围、健全耕地保护制度执行保障制度以激发执行动力、运用耕地保护现代科技手段以监督制度运行。内蒙古师范大学地理科学学院张裕风教授在分析内蒙古耕地现状、农用地分等区级耕作制度分区、耕地质量登记状况等的基础上，指出内蒙古耕地潜力较大，今后保护耕地的措施一是要形成产业链，二是要注意发挥基层管理单元即乡镇政府的重要作用。

广东外语外贸大学法学院院长陈云良教授主持会议闭幕式。西北政法大学《法律科学》主编韩松教授紧密围绕会议主题进行总结发言，其认为研讨会内容全面、丰富，与会专家提出了很多具有建设性的意见与建议；新冠疫情对我国粮食安全产生了影响和冲击，此次研讨有助于认清粮食安全的新形势与新任务；耕地保护涉及多方面因素，除耕地数量外，耕地质量、农业技术与耕作主体等均不可忽视，以往研究主要集中于耕地与建设用地间的关系，而事实上生态用地与粮食安全之间也存在一定矛盾；土地管理制度的改革应以充分发挥市场机制作用、建立健全国土空间规划为方向，尊重不同主体的利益并通过激励机制调动其积极性，释放集体土地所有权的制度优势，不断完善政府调控机制以实现有效管控。

(以上发言内容未经发言人审阅)

责任编辑: 马毓晨

声明: 本文文字、图片版权归原作者所有。感谢原作者的辛苦创作。
若转载涉及版权等问题, 请作者在第一时间与我们联系删除。

上一篇: 没有了...

下一篇: 最高人民法院公布2020年度司法研究重大课题

用户留言 已有 0 条留言(点击查看)

网站通行证: 密码: 验证码: [登录](#) [注册](#) | [忘记密码](#)

文明上网，登录留言

网友评论仅供其表达个人看法，并不表明本站同意其观点或证实其描述。

[马上发表](#)

[关于我们](#)

[广告服务](#)

[法律声明](#)

[联系我们](#)

[本社部门](#)

[驻地机构](#)

[本社记者](#)

[理事会](#)

[合作伙伴](#)

版权所有 Copyrights © 2005-2020 www.mzyfz.com ALL RIGHTS Reserved 民主与法制网 《互联网新闻信息服务许可证》

京ICP备12043066号-1 京公网安备11010202007677 本网律师顾问：北京岳成律师事务所