

乡村振兴战略背景下耕地法治保护的困境与进路

陈祖杰

西北政法大学，陕西省西安市，710065；

摘要：乡村振兴战略背景下，耕地法治保护面临法律规范协同不足、基层执法效能弱化与农民权益保障失衡三重困境。法律层面，现行规范体系呈现碎片化特征，刑事司法中非法占用农用地罪构成要件模糊，行刑衔接机制不畅；执法层面，基层监管力量薄弱、新型土地流转失序导致耕地“非粮化”“非农化”风险加剧；权益层面，农民参与缺位、生态补偿缺项及利益分配失衡削弱保护内生动能。破解上述困境需以系统性法治思维重构耕地保护路径，整合《耕地保护法》立法明晰规范体系，强化基层执法技术赋能与流转过程动态监管，重构农民主体地位保障机制，实现耕地保护与乡村发展的协同共进。

关键词：乡村振兴；耕地保护；行刑衔接；农民权益

DOI: 10.69979/3029-2700.26.02.061

引言

在全面推进乡村振兴战略的历史进程中，耕地保护始终是关乎国家粮食安全、生态安全与乡村可持续发展的根本性命题。作为“三农”工作的核心要素，耕地既是维系乡村生产生活的基础生产资料，更是传承农耕文明、实现城乡融合发展的空间载体。当前我国耕地保护正面临数量红线趋紧、质量退化加剧、生态功能弱化的三重挑战，而法治作为现代治理的核心手段尚未形成系统合力，严重制约着耕地保护制度效能的释放。基于此，应立足于乡村振兴战略实施的时代语境，聚焦耕地法治保护的制度梗阻与实践困境，通过解构法律实施中的深层矛盾，探寻法治化治理的优化进路，为构建耕地保护长效机制提供理论支撑与实践参照。

1 我国耕地法治保护的现实困境

在全面推进乡村振兴与耕地保护协同发展的战略框架下，法治化治理效能的释放仍面临多重制度性障碍。当前耕地保护实践中，法律规范的系统性缺陷、政策执行的现实障碍与主体权益的失衡相互交织，形成制约耕地可持续利用的深层困境。

1.1 法律体系碎片化与政策衔接不足

当前，我国耕地保护法律体系呈现出明显的“多法并行、规范分散”的碎片化特征，尚未形成统一协调、层次分明、覆盖全面的规范架构。尽管《土地管理法》

《农村土地承包法》《基本农田保护条例》等法律法规构成了耕地保护的基础性法律框架，但在具体实践中，规范往往存在内容交叉、重复甚至冲突的情形，导致执法与司法适用中存在标准不一的困境。在不同法律文件

中关于“耕地”“永久基本农田”“高标准农田”等核心概念的界定并不完全一致，给基层执法中的认定工作带来了一定的混淆与难度。耕地占补平衡、轮作休耕、退耕还林还草等重要制度虽然在政策层面已推行多年，并积累了较为丰富的实践案例与地方经验，但其法治化进程相对滞后，政策与法律之间的衔接机制尚未完全理顺，进一步加剧了耕地保护制度执行的复杂性。此外，不同部门出于各自职能出台的耕地保护相关政策，有时缺乏统筹协调，出现“政出多门、标准各异”的现象，使得市场主体和农民无所适从，也增加了基层治理的协调成本。

1.2 基层执法虚化与土地流转失序

基层耕地执法面临权责错配、能力弱化的双重困境。乡镇国土所作为执法主力，普遍存在编制不足、专业力量薄弱问题，难以应对日益复杂的土地违法形态。土地流转市场失序加剧执法难度，工商资本借土地经营权流转之名行非粮化、非农化之实，新型农主体违规改变耕地用途行为具有较强隐蔽性。部分地区土地流转合同规范性欠缺，流转后耕地质量监测、地力维护等配套机制缺失，导致流转即抛荒、流转即破坏等乱象频发，形成的恶性循环。执法权责的“条块分割”现象依然存在，自然资源、农业农村、生态环境等多部门在耕地保护监管上职责存在交叉，而协调联动机制不畅，导致执法合力难以形成。

1.3 农民权益保障缺位与利益分配失衡

权益保障缺位与利益分配失衡，实质消解了耕地保护的内生动力。耕地保护制度设计中农民主体地位呈现缺失。现行法律侧重政府管制义务而忽视农民权益保障，

耕地生态补偿、地力补贴等制度尚未形成稳定法治保障。土地增值收益分配机制失衡，工商资本通过土地流转获取超额利润，农民仅获得固定租金，难以分享耕地质量提升带来的长期收益。在东北黑土地保护区，农户因实施保护性耕作增加的成本与所得补偿严重倒挂，导致耕作层剥离、掠夺式经营等问题反弹。更严重的是，耕地修复责任与农民财产权益冲突，部分案件中出现“既罚耕种者又毁其生计”的治理悖论，削弱了农民参与耕地保护的积极性。

2 耕地法治保护困境的成因剖析

耕地法治保护现实困境的生成，根植于立法价值导向偏差、治理能力结构性矛盾与权益保障机制失衡等多重制度性缺陷的交织作用。

2.1 立法理念偏差下的制度协同缺位

我国耕地保护法律体系长期受“重管控、轻治理”理念影响，未能实现公私法规范的有效衔接。刑事司法领域过度依赖行政前置程序，导致刑事制裁与行政监管之间出现断层。非法占用农用地罪的客观构成要件中，“非法占用农用地”与“造成农用地大量毁坏”之间的逻辑关系存在并列、递进、选择的争议，^[1]反映出立法对秩序维护与生态保护的价值权衡失当。行政法层面，《耕地保护法（草案）》虽尝试整合既有规范，但在关键概念界定上仍显粗糙，例如农业设施建设用地概念不科学，与《土地管理法》中的土地分类标准产生体系冲突，存在割裂耕地与农业设施用地之嫌，使得基层执法中频繁出现耕地转用审批的合法性争议。^[2]政策与法律的转化机制尚未理顺，跨区域占补平衡、轮作休耕等创新制度仍停留于政策层面，相关实施细则缺乏法律支撑，致使耕地保护措施的稳定性和可预期性不足。更深层的问题在于部门法协同缺位，刑事罚金与生态修复费用的执行序位缺乏明确规定，暴露出公法责任与私法救济的衔接断裂。

2.2 基层治理能力薄弱与制度滞后

基层治理体系的结构性矛盾严重制约耕地保护效能。县级自然资源部门作为执法主力，面临“权责倒挂”困境，其承担着绝大部分的土地违法案件查处任务，但人员编制、技术装备与职能严重不匹配，并且在一定程度上忽视了作为基层政权机构的乡镇人民政府的独特作用。^[3]而乡镇地区亦普遍存在专业力量匮乏、技术设备短缺等问题，部分基层执法人员对耕地“非粮化”“非农化”的判定标准掌握不清，导致违法行为发现滞后。制度供给滞后于实践需求，新型农业经营模式催生的混

合用地、规模流转等新形态，超出传统法律监管框架。农业设施用地与建设用地边界模糊，土地流转中“以租代征”“变相开发”等隐性违法手段缺乏针对性规制。地方政府在耕地保护与经济发展间的目标冲突未获根本解决，土地出让收益反哺耕地质量建设的机制尚未健全，导致“重数量平衡、轻质量提升”的治理惯性延续。治理能力与制度供给的双重滞后，使得耕地“非粮化”“非农化”变异形态难以有效遏制。

2.3 农民权益保障机制较不健全

现行制度设计未能充分激活农民在耕地保护中的主体作用，权益保障呈现结构性缺陷。恢复性司法理念在刑事审判中落实不足，生态修复责任与刑罚措施的衔接失衡。补偿机制偏离实质公平原则，中央与地方财政转移支付中耕地保护补偿占比偏低，且缺乏市场化调节手段，难以覆盖农民因土地用途管制产生的机会成本损失。参与权保障流于形式化，永久基本农田划定、土地整治等关键环节中，农民知情权、异议权的程序保障尚未形成制度化约束。土地流转合同普遍由工商资本主导拟定，农民对“不得改变土地用途”等条款的协商空间有限，导致合同履行中“非粮化”纠纷频发。更深层的制度悖论在于，土地“三权分置”改革在激活要素流动的同时，催生了新型经营主体与原承包户的利益冲突。农民权益保障机制的碎片化状态，不仅削弱了农民保护耕地的内生动力，更导致耕地生态价值、社会价值难以转化为可感知的实质利益。

3 我国耕地法治保护的优化进路

破解耕地保护法治困境，需以系统性思维重构治理范式，通过规范整合、技术赋能与权益平衡的多维制度创新，实现耕地保护从被动管控向主动治理的转型。

3.1 构建耕地保护的法律规范体系

破解耕地保护法律碎片化困境，需以系统性思维推动规范整合与制度创新，秉持包容审慎态度，综合利用经济手段和行政手段推进耕地用途管制。^[4]首要任务是加快《耕地保护法》立法进程，将分散于《土地管理法》《基本农田保护条例》等法规中的核心条款系统整合，确立耕地数量管控、质量提升、生态修复“三位一体”保护原则。针对刑事司法领域长期存在的非法占用农用地罪适用争议，应修订《刑法》第342条，明确非法占用与造成毁坏的构成要件衔接规则，采用行为与结果的评价标准，消除司法实践中罪与非罪的模糊地带。同步完善行刑衔接机制，制定行政机关移送犯罪案件的程序细则，规定自然资源部门未依法移送线索的法律责任，

阻断“以罚代刑”的制度漏洞。在政策法律化层面，需将跨区域占补平衡、轮作休耕等成熟政策转化为法律规范，明确耕地修复费用的优先执行顺位，确保生态修复责任与刑罚措施形成合力。此外，通过法律形式为耕地质量提升的新技术、新模式和新机制提供支持，以适应发展农业新质生产力的新需求。^[5]

3.2 强化执法能力与规范土地流转

基层执法效能提升需聚焦组织重构与技术赋能双轮驱动。推动执法资源向一线倾斜，构建“县级指挥、乡镇主责、村级协管”的联动机制，通过编制调剂、专业培训、设备升级等措施破解基层执法力量薄弱难题。技术监管方面，整合卫星遥感监测、无人机巡查与地面网格化巡查手段，重点强化对土地流转、设施农业用地等高风险领域的动态监管。针对土地流转失序问题，应建立工商资本准入负面清单制度，严禁借土地流转之名实施非农建设，完善流转合同标准化审查程序，将耕地用途管制条款设为不可变更的强制性规范。对于现代农业综合体、田园综合体等新型经营模式，制定差异化用地标准，明确配套设施用地比例上限，建立耕地质量追溯机制，将土壤改良、地力培育纳入经营者履约评价体系。

3.3 重构农民参与的利益分配机制

激活农民主体地位需构建从权利保障、利益共享、责任共治等方面着力。立法层面应赋予农民实质性参与权，规定永久基本农田划定方案、土地整治项目规划须经民主协商程序，建立村民代表参与耕地保护决策的常态化机制。在利益分配领域，可以通过津贴鼓励农民采用保护性耕作方式，同时也重视发展非政府组织的作用。

^[6]司法救济方面，应拓展耕地保护公益诉讼主体范围，允许农村集体经济组织对破坏耕地行为提起生态损害赔偿诉讼，并将主动修复耕地作为量刑从宽情节，形成惩治、修复的良性互动。为了更好推动耕地保护合作治理，耕地保护补偿制度法治化进路中必须秉持利益协调的理念，^[7]探索保底收益与二次分红的土地流转利益分配机制，引导新型经营主体与农户建立风险共担、利益共享联结模式，通过市场化手段保障农民在耕地保护中的长期收益。通过系统性制度设计，推动耕地保护从政

府单向管控向多元主体协同共治转型，为乡村振兴筑牢法治根基。

4 结语

乡村振兴战略的纵深推进，既为耕地保护注入新的时代内涵，也对法治化治理提出更高要求。对此，需要通过解构耕地法治保护面临的规范冲突、执法困境与权益失衡等现实问题，揭示出制度协同缺位、治理能力滞后与主体动能不足等深层症结，进而从法律体系重构、执法效能提升与利益机制创新三个维度提出系统解决方案。唯有实现耕地保护规范体系的科学整合、执法监管的智能转型以及农民权益的实质保障，才能有效破解保护与发展的治理悖论。未来，随着《耕地保护法》立法进程的加速与土地制度改革的深化，通过法治手段平衡多元利益诉求、激活基层治理效能，必将推动耕地保护从被动管控向主动治理转型，为乡村振兴战略实施筑牢资源根基，绘就农业强、农村美、农民富的法治图景。

参考文献

- [1] 刘亦峰. 乡村振兴战略背景下耕地刑事司法保护的现实困境与路径指引[J]. 兰州学刊, 2024, (07): 127-136.
- [2] 耿卓, 王洪广. 新时代耕地保护的法治化进路——以《耕地保护法(草案)》(征求意见稿)为分析对象[J]. 甘肃社会科学, 2024, (01): 124-134.
- [3] 李蕊, 王园鑫. 我国耕地质量提升立法的基本逻辑及规范供给——兼论《耕地保护法(草案)》(征求意见稿)的完善[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2024, 49(06): 95-109.
- [4] 肖顺武, 刘方铭. 粮食安全背景下耕地用途管制的现实困境与法治进路[J]. 粮食科技与经济, 2025, 50(01): 25-30.
- [5] 杨颖. 发展农业新质生产力的价值意蕴与基本思路[J]. 农业经济问题, 2024(4): 27-35.
- [6] 高国荣. 从生产控制到土壤保护——罗斯福“新政”时期美国农业调整政策的演变及其影响[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2022(6): 93-106.
- [7] 王园鑫. 管制与市场: 我国耕地保护法治进路研究[J]. 农业经济, 2025, (01): 104-106.