

耕地轮作制度构建的理论逻辑与整体架构

杜国明^{1*}, 龚欣¹, 王玲²

(1. 东北农业大学公共管理与法学院, 哈尔滨 150030;
2. 黑龙江省自然资源权益调查监测院, 哈尔滨 150080)

摘要:耕地轮作制度作为土地用途管制制度的重要形式,是在新形势、新国情下实行耕地保护的现实选择,是实现“藏粮于地,藏粮于技”重大战略的主要抓手,也是实现农业发展方式绿色转型和促进农业可持续发展的必由之路。耕地轮作制度的构建涉及多方面内容,本文在生态文明理论、用途管制理论和协同理论的基础上,基于近年来我国耕地轮作试点经验,遵循“轮作分区—模式选择—轮作补贴—监督管理”的路径来构建耕地轮作制度,以期为土地用途管制制度的发展完善做出贡献。

关键词:土地用途管制;耕地轮作;制度构建

中图分类号:D922 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-2736(2024)09-0028-9

0 引言

为了加强对土地的保护和合理利用土地,1997年5月,中共中央、国务院等联合下发《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》,明确提出“对农地和非农地实行严格的用途管制”,土地用途管制制度由此开始实施。随后,用途管制制度不断得到发展和完善^[1,2]。土地用途管制是指政府对土地资源利用方式和用途的规划、管控和引导,是我国基于现实条件理性选择的农地保护政策^[3,4],对于保障粮食安全有积极作用^[5,6]。耕地轮作作为土地利用的一种方式,是新时期土地用途管制的一种重要形式,有助于实现土地资源的优化配置和生态环境的保护^[7],完善土地用途管制制度^[8]。农业部、中央农办等十部委办局于2016年发布《关于印发探索实行耕地轮作休耕制度试点方案的通知》,该通知中规定为提升耕地质量,保障口粮绝对安全,对耕地采取保护性耕作措施,有序开展轮作项目。在党的二十大报告中,习近平总书记再次强调构建耕地轮作休耕制度。耕地轮作能够有效地克服连作带来的弊端^[9],如土壤肥力下降、病虫害增加等问题^[10],同时也有利于保持耕地

的可持续利用和保障我国粮食安全^[11],是农业可持续发展的重要策略之一^[12]。耕地轮作作为一种科学合理的土地利用方式,促进其制度化是必然选择^[13,14],也是实现藏粮于地的具体途径^[15]。此外,耕地轮作也能够有效地调整种植业结构,提高作物产量,对农民收入水平的提升产生积极影响,在土地用途管制制度中具有重要的地位和作用。

耕地轮作是指在同一块田地上,有顺序地在季节间或年间轮换种植不同的作物或复种组合的一种种植方式。中国的农业种植拥有悠久的历史,是世界三大农业起源中心之一,因此我国的耕地轮作也起源较早,其历史可以追溯到古代,在早期农业中普遍存在^[16]。在古代,农民们为了提高土地的产出率,开始尝试在不同的土地上种植不同的作物,这种种植方式逐渐形成,对现在的农业发展仍具有借鉴作用^[17]。但其并未形成相应的制度,更多的是农民的一种自发性行为。在我国发展的每个社会阶段,都相应地形成了不同的耕作制度^[18],从消极撂荒逐渐发展为积极轮作。为了保护生态环境,美国最早提出了耕地轮作休耕制度,其土地保护储备项目作为耕地轮作休耕的重要代表项目,距今已有三十多年

的历史,取得了良好的成效。欧洲地区和日本也一直在推行耕地轮作休耕制度,且欧美国家的耕地轮作已有相对完善的法律体系以保障耕地轮作的顺利施行^[19],关于耕地轮作休耕制度的法案法规众多,通过这些法案的颁发使得耕地轮作休耕变得更加制度化和规范化,为休耕和轮作的实施提供了法律保障,使得其耕地轮作取得了良好的效果。在我国,近年来政府开始提倡实行耕地轮作休耕。自2016年提出在东北冷凉区、北方农牧交错区等地开展轮作试点以来,各地区积极响应改政策,在随后的几年时间里轮作试点面积不断扩大。浏览农业农村部网站发布的有关信息可以发现,在耕地轮作试点提出以来,7年多的实践中轮作休耕面积不断扩大,财政补贴也逐渐加大扶持力度,随着这一制度的进一步深化,必将为我国粮食生产高质量发展带来积极影响。

目前我国耕地轮作缺乏完善的制度体系,还处于政策的探讨试点阶段,仍然存在轮作模式不清晰、轮作区划不合理、轮作补贴不精准等问题。耕地轮作作为用途管制制度的重要形式和手段,加快其制度构建对于保障我国粮食安全和促进耕地保护具有重要意义。因此,本文在总结以往轮作试点经验的基础上,提出构建耕地轮作制度的整体架构,促进土地用途管制制度的进一步发展和完善。

1 理论基础

1.1 生态文明理论

2018年召开的全国生态环境保护大会中明确提出,习近平生态文明思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。党的二十大报告中再次强调要促进人与自然和谐共生。生态兴则文明兴,生态文明是人与人、人与自然、人与社会和谐共生、良性循环、全面发展、持续繁荣的社会形态,是人类在人、自然与社会和谐发展的客观规律下所取得的物质与精神成果的总和,是反映一个社会文明与进步程度的系统工程。生态文明理论的核心要义在于将生态文明

建设作为引领,协调人与自然的关系,将人类活动约束在生态环境承载力的限度内,统筹保护山水林田湖草沙冰并进行一体化治理。

“绿水青山就是金山银山”,发展经济的同时还要注重生态文明保护,遵循生态经济化和经济生态化这两条路径,打造“绿水青山”和“金山银山”相互转化的耕地轮作制度。生态经济化强调体现生态产品的市场价值,构建绿色生态的耕地轮作制度;经济生态化是将生态理念引入经济发展中,注重经济和生态的相互关系,旨在转变农业生产方式,遵循自然规律,走资源节约和环境友好之路,促进环境保护和农业可持续发展,实现经济效益和生态效益的双重目标。

生态文明理论为耕地轮作制度的构建提供了理论基础,耕地轮作制度符合生态文明理念,通过保护耕地、维护生态环境,实现农业可持续发展和经济繁荣,保障人民生活质量和健康。生态农业是生态文明理论在农业领域的重要应用之一,是指将农业作为一个生态系统,通过合理配置农业资源、调整农业结构、采用科学技术手段等措施,实现经济、社会和生态效益的统一。它强调农业生态系统的整体性、协同性和可持续性,注重自然和人类之间的相互作用和相互关系。耕地轮作是生态农业的一种重要模式,可以促进土壤养分的循环和利用,提高土地生产力和资源利用率,同时减少环境污染和生态破坏,通过生态农业的理念和技术,可以构建健康的农业生态系统,实现农业生产的良性循环和可持续发展。此外,生态文明理论注重保护和恢复土壤健康和推动农业生产的转型升级。在耕地轮作的过程中,通过科学合理地安排作物轮作,可以促进土壤团粒结构的形成,提高土壤的保水能力和通气性,进而保护和恢复土壤健康;通过现代化技术和设备的应有,可以提高农作物的产量和品质,推动农业生产的转型升级。

在生态文明理念的背景下,对于生态保护有益的行为,需要进行相应的生态补偿。在党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中,提出要对资源进行有偿

使用,实行生态补偿机制,耕地轮作作为提升土地质量和保护生态环境的一种耕作方式,应当对积极实行耕地轮作的主体发放轮作补贴,建立利益补偿机制。

生态文明理论为耕地轮作制度的建立提供了重要的支撑和指导,推动着耕地轮作制度的科学化。耕地轮作制度的构建应当严格遵循习近平生态文明思想,以生态文明理论为基础,坚持“绿水青山就是金山银山”的理念,将生态保护和经济发展相结合,探索出一条经济社会与生态环境相协调的具有中国特色的耕地轮作制度。

1.2 用途管制理论

土地用途管制制度是对土地利用类型、土地利用方式及土地利用强度进行管制的制度,它的核心内容是严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地,采用科学合理的耕作制度,合理投入化肥等生产要素,实现土地资源的最优配置和合理利用,是完善我国耕地保护制度的核心,对保障国家粮食安全具有重大意义。伴随着社会经济的发展,各地的城市化进程加快,人口数量也随之增长,土地资源的稀缺性越来越明显。为了满足人类对食物、能源、水资源等基本需求,同时保护生态环境,维护生物多样性,土地利用的合理规划和管制变得越来越重要。国家是土地用途管制的主体,各级政府具有监督和管理土地用途管制实施的权力,是具体的权力行使者,客体则包括构成特定社会的个人和构成特定经济的经济主体。这些主体和客体的活动都受到一定的限制,以确保土地资源的合理利用和环境的可持续发展。用途管制的目标具体包括以下几个方面:保障人民的基本生活需求,特别是粮食安全和生态安全;提高土地资源的利用效率和可持续利用水平,避免浪费和过度开发;保护生态环境,维护生物多样性;促进社会经济的协调发展,实现可持续发展。

用途管制理论注重对土地进行空间分区,对土地的具体用途进行严格的管制,并监测土地使用者是否按规定用途来使用土地,对于维护生态环境具有重要意义。通过科学合理的土地利用

规划和管制措施,可以最大程度地实现土地资源的优化配置和高效利用,避免过度开发、滥用土地资源造成的生态破坏和社会经济问题。

耕地轮作是用途管制理论在农业实践中的具体应用,其蕴含了土地用途管制思想,要求土地使用者按照轮作方案规定的作物类型和种植方式来使用耕地,通过科学合理地安排作物种植顺序和轮作模式,可以维护土地生态平衡,促进耕地的可持续利用。用途管制理论为耕地轮作制度的构建提供了重要的理论基础,耕地轮作制度的构建应当遵循用途管制理论的基本要求,促进土地资源的优化配置和高效利用,提升土地利用效率。

1.3 协同理论

协同理论是一种研究自组织系统、复合系统和开放系统的理论,其基本思想是,系统内部的自组织通过与其他组织的管理活动以及内部的各子系统之间的相互作用,可以使得一个系统超过其他的子系统,从而达到“ $1 + 1 > 2$ ”的协同放大效果。作为一个复杂的理论系统,它将所要研究的对象定义为一个由众多独立的子系统构成的完整体,各子系统通过物质交换等进行作用并相互影响。协同理论为研究复杂现象和事物提供了新的视角和方法,通过阅读有关文献可以发现,在国内外众多研究中,均引入了协同理论,在分析和建模等过程中,其适用性非常广泛。将协同理论引入管理研究,将为管理研究中的复杂事物清晰化提供一个新的理论视角。

耕地轮作同时涉及到经济系统和生态系统,通过合理安排作物的种植顺序和种植周期来改变生态环境,促进土壤肥力提升和病虫害减少,以达到经济效益提高和农产品质量提高的效果。生态系统和经济系统之间存在密切的联系,相互影响,并共同构成了人地关系地域系统的两个重要组成部分——人类社会和地理环境。通过协同理论的应用,可以优化耕地轮作方案,综合考虑经济系统和生态系统,找到最优的作物组合方式,提高耕地轮作制度构建的合理性和科学性。

此外,在耕地轮作制度的实施过程中,主体

协同也是重要的一环。耕地轮作制度作为一个复杂的系统,需要各个子系统以及子系统之内的要素间协同作用才能产生作用。这些协同作用包括不同作物之间的相互促进、不同农业活动之间的相互配合、多元主体对耕地轮作的监督等等。通过协同管理,可以提高农业生产的整体效益,实现农业生产的协调发展并在耕地轮作中发挥多元主体的作用。耕地轮作制度的构建应当以协同理论为基础,发挥多元主体在耕地轮作中的作用,构建一个多元主体协同共治的耕地轮作制度。

2 耕地轮作制度构建

科学的耕地轮作制度的构建,必须考虑到中国农村土地制度的基本情况,与农村土地利用的基本特征相适应,在保障农民主体地位的同时,也要充分调动新型农业经营主体的积极性,包括种植大户、家庭农村和农业合作社等。耕地轮作制度的核心在于以轮作补贴为杠杆,有效协同多元农业经营主体,形成组织化、有序化的作物时

序安排与布局。构建有效的耕地轮作制度需要从多个方面入手,考虑到多方面的因素,注重保护生态环境、科学合理规划、发挥农民主体作用、加强政策引导和监督等。只有这些因素得到充分考虑和有效落实,才能真正实现农业生产的可持续发展和提高农民的收益水平。此外,还需要兼顾耕地保护与农业发展双重目标导向,构建更加差异化、特色化、精细化的耕地轮作制度。本文主要从合理构建轮作分区、选择适当的轮作模式、制定合理的轮作补贴和加强轮作监督管理等方面来构建耕地轮作制度。

2.1 合理构建轮作分区

有效的耕地轮作制度首先需要基于自然条件和区域分异合理构建轮作分区。借鉴美国、德国等地区实行的土地用途分区管制的有关经验^[20],我国的耕地轮作也应该构建轮作分区,合理的分区是轮作实施的前提。政府应组织专家制定科学统一的轮作区划,立足于区域内自然资源禀赋和作物适宜性差异,因地制宜、以改良土壤性状、提高粮食潜在生产能力为目的,制定合

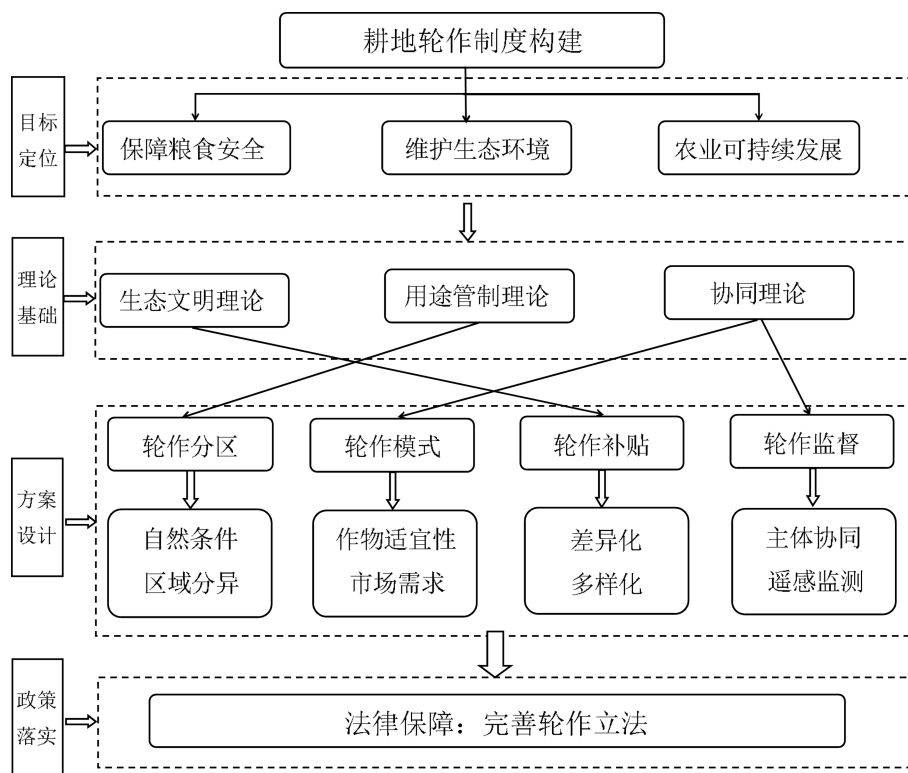


图1 耕地轮作制度框架

理的耕地轮作方案与区划。以一定级别的行政区或气候带为单位制定轮作区划方案,对不同利益主体的职能进行科学界定,实行精细化的管理,推进种植结构与轮作模式两者的深度耦合。

首先,不同地区的土壤、水文、气候等都各不相同,在不同的自然条件下,作物的选择和作物的生长特点也自然不同,这便形成了天然的分区。其次,根据各地不同的需求和各地政策,基于环境保护或粮食安全的目的进行人为分区,并根据区划制定合适的轮作方案。

与此同时,协同耕地轮作项目与其他土地整治项目,加强统筹力度。引导农业经营主体由消极轮作向积极轮作转化,积极推广高效生态农业模式,建立有机农业体系,引导多元主体按照轮作要求进行种植,从而形成时空协同效应,提高土地的产出量和经济效益,扩大轮作规模。

2.2 选择适当的轮作模式

耕地轮作模式的选择需要考虑多种因素,包括作物类型、土壤类型、气候类型、环境保护和经济效益等。根据不同地区的气候条件、土壤类型和市场需求等因素,基于已经制定的耕地轮作分区,分区分类施策,制定个性化、多样化的轮作模式。

首先,考虑到不同的土壤类型具有不同的土壤理化性质和养分含量,不同的气候条件下作物的适宜性不尽相同,所以轮作模式的选择要根据土壤类型和作物生长特点来确定;其次,农民作为“理性的经济人”,在选择种植作物的时候会考虑到去年该类作物的经济效益以及今年的预期经济效益,选择经济效益较高的作物,因此经济效益也是需要考虑的主要因素之一;最后,还要考虑到当年的市场需求以及国家政策的变化,去年供不应求的作物今年可能不会再有此状况,而且随着国家政策的改变,为了响应国家政策,需要加大种植面积的作物会发生变化,因此还需要根据市场需求的波动和国家政策的变化来改变种植作物的选择。

与此同时,鼓励以乡村为单位,在原有种植习惯和种植结构的基础上,设计优化耕地轮作模

式。一方面,充分动员社会力量,大力发展以农民专业合作社和家庭农村为代表的新型农业经营主体,鼓励以场为单位、以区域为单位,进行集中连片的耕地轮作。另一方面,我国农业生产的主体仍然是普通农户,培育新型农业经营主体的同时也要调动农民的主观能动性,通过种植结构调整、发展相关产业等市场手段激励小农户利用自然条件优势,因地制宜开展轮作工作。

综上所述,在制定轮作方案时,应在综合各类因素的基础上,根据实际情况和自然条件选择合理的轮作模式和作物搭配,以保护耕地、促进农业可持续发展和农民增收。

2.3 制定合理的轮作补贴

生态文明理论要求对实施耕地轮作的主体进行生态补偿,合理的轮作补贴是促进耕地轮作制度实施的重要手段之一。农民根据轮作方案来进行耕地轮作,种植方案内所要求的作物,可能会出现社会效益与经济效益的冲突,产生机会成本造成农民短期内的损失,为了弥补农民的损失和激励农民的积极性,需要对农民做出相应的补贴。制定合理的轮作补贴政策需要政府充分考虑各方面因素,积极调动生产主体的生产积极性,切实维护农民利益。轮作补贴标准应该根据不同地区、不同作物和不同主体等因素进行差异化设置^[21],修正“一刀切”的轮作补贴发放方式,兼顾效率与公平。

实施耕地轮作是将农业生产经营的生态效益外部化,对轮作主体可能的经济损失予以政府补贴是将耕地保护的生态成本内部化。损失与补贴的平衡是轮作补贴的关键。作为“理性经济人”,由于其耕地规模、兼业与收入特征、劳作技能与专业化方向等方面的巨大差异,使得农户在单年度的种植作物选择与地块布局上存在差异。第一,不同农业经营主体由于农地区位、主体认知、兼业水平不同,所选择的种植方式和作物也存在差异,因而主体的交易成本各有不同。针对不同轮作主体的种植作物选择与地块布局上存在差异,采用不同类型、不同标准的补贴激励其参与轮作项目,体现精准化轮作补贴标准。

第二,关注各地区传统种植结构与作物产量差异,考虑不同地区不同作物的平均单产、价格波动、其他农业补贴标准等综合厘定轮作补贴标准,将区域均一性补贴标准改变为差异性补贴,进一步提高区域轮作绩效,轮作前的种植业结构应成为轮作后补贴制定的参考标准之一。例如,玉米的经济效益大于大豆的情形下,玉米连作区域的机会成本大于大豆连作区域。那么,制定轮作补贴时应该倾向于玉米连作区域。第三,种植业部门应拓宽轮作补贴资金来源,遵循“直接补贴+间接补贴”的理念,统筹推进“以奖代补”的方式。一方面,给相关轮作主体发放农机补贴、仓储补贴和养护耕地措施间接补贴,提高补贴标准,把农业保险作为补充,促进农业保险的全覆盖,是提高农业生产效率的重要保障,也可以为农产品价格形成机制的实现托底,促进耕地轮作政策的推广;另一方面,考虑随着轮作年限的累加,对于轮作试点中产粮大县给予相应政策补贴,保证政策的连续性和有效性。

总之,耕地轮作补贴要做到补贴标准差异化、补贴来源多样化和补贴方式灵活化,鼓励农民长期参与耕地轮作,提升其积极性,保障耕地轮作的实施效率。

2.4 加强轮作监督监测

有力的监督监测管理能够促进耕地轮作的执行,要改进轮作识别与监管手段。加强耕地轮作监督监测需要多方面的努力和多样化的措施,需要政府和社会公众等各方面的积极参与和共同努力,要基于协同理论构建多元主体协同的耕地轮作监督监测管理^[22]。

首先,要建立完善的耕地轮作监督监测制度。由政府部门牵头,根据当地的自然条件、耕作制度、经济发展等情况,制定适合当地的耕地轮作监督监测制度,明确监测目标、内容、方法、时间等要素,确保监督监测工作有法可依、有章可循。其次,要加强组织领导和监督考核。建立健全耕地轮作领导小组或协调机制,加强对耕地轮作工作的组织领导和监督考核,确保工作有序推进和落实。建立完善的监管机制,加强对轮作

行为的监管和督查,包括对轮作计划的制定、实施、监督等方面的监管,提高执法力度,对没有按照耕地轮作方案实施轮作的行为及时制止,保障耕地轮作在计划内进行。最后,需要完善耕地质量监测体系。根据各地块的土地权属,将监督监测任务落实到具体的地块和个人,对土地权利主体、流转状况、作物类型、补贴发放等进行信息化管理,提高轮作监管效率,确保轮作等土地保护制度与政策落地落实。

与此同时,通过技术手段加强监督。设置耕地轮作的监测点,积极运用遥感技术对耕地轮作进行监测,定期对耕地的土壤肥力、土壤质地、土壤 pH 值等指标进行检测,并建立耕地质量数据库;建立耕地轮作信息平台 and 效果评价机制^[23],通过建立耕地轮作信息平台,将耕地轮作计划、实施情况、监测数据等信息进行整合和展示,方便政府、企业和农民进行查询和监督,保证政策的长效推进。

总之,耕地轮作的监督监测管理需要社会各界的努力,构建多元主体协同参与的监督管理,同时通过遥感卫星监测和信息平台等现代技术手段加以监测,强化耕地轮作监督监测效果,促进耕地轮作制度长效稳定运行。

3 结论和讨论

3.1 结论

(1)耕地轮作是新时期生态文明建设和保障粮食安全的重要抓手,本文以生态文明理论、用途管制理论和协同理论为理论基础,探讨耕地轮作制度构建的理论框架,从理论上分析制度构建的内在逻辑。

(2)基于理论基础的 analysis,遵循“轮作分区—模式选择—轮作补贴—监督管理”的路径,提出了耕地轮作制度构建的策略。

(3)合理的耕地轮作制度能够促进各轮作主体响应耕地轮作,带来提高土壤质量、减少病虫害、提高作物产量、保护生态环境和实现农业可持续发展等多方面好处。耕地轮作作为土地用途管制的重要形式和手段,加快其制度的构建

刻不容缓。

3.2 讨论

制度的落实离不开法律保障,国家需要制定优化耕地轮作的有关法律制度,加强重要领域立法。完善的法律法规是耕地轮作有效推进的重要保障,还需要加强轮作制度的立法和实施工作,以法律法规或部门文件的形式,完善耕地轮作制度,强化适用性、针对性,为农业生产提供更加科学、合理、有效的法律保障。通过设置专门的耕地轮作监督保护法和出台专门的有关政策,建立健全耕地轮作制度的监管和执法机制来确保轮作制度的顺利实施。

耕地轮作补贴需要与其他农业补贴、农业政策相适应。轮作补贴作为农业补贴的一部分,与其他农业补贴的差距过大,将会影响耕地轮作的实施效果,只有与其他农业补贴和农业政策相适应,共同为耕地轮作制度的实施提供条件,耕地轮作的实施才能达到预期效果。

耕地轮作作为耕地用途管制的重要手段之一,需要加强技术创新,改进轮作技术,加强技术培训人员对农民的指导,提升耕地轮作的科学性;农民作为耕地轮作的主体,需要加强宣传和教育,提高农民和农业生产者对耕地轮作重要性的认识和理解,积极参与到耕地轮作制度的实施中来;要加强农业信息化建设,提升作物监测能力和监测水平。构建网络监测平台,全程监督耕地轮作的实施,通过信息化监测及时发现有关问题并加以改进,与作物估产等手段相结合,以提升耕地轮作的实施效果,促进用途管制制度的进一步完善。

参考文献 (References):

- [1] 郭洁. 土地用途管制模式的立法转变[J]. 法学研究, 2013, 35(02): 60 - 83.
- [2] 岳文泽, 王田雨. 中国国土空间用途管制的基础性问题思考[J]. 中国土地科学, 2019, 33(08): 8 - 15.
- [3] 钱忠好. 中国农地保护: 理论与政策分析[J]. 管理世界, 2003, 39(10): 60 - 70.
- [4] 王万茂. 土地用途管制的实施及其效益的理性分

- 析[J]. 中国土地科学, 1999, 37(03): 10 - 13.
- [5] 张全景, 欧名豪, 王万茂. 中国土地用途管制制度的耕地保护绩效及其区域差异研究[J]. 中国土地科学, 2008, 37(09): 8 - 13.
- [6] 张晓玲, 吕晓. 国土空间用途管制的改革逻辑及其规划响应路径[J]. 自然资源学报, 2020, 35(06): 1261 - 1272.
- [7] 李丽, 张安录. 轮作休耕及其补偿的法律意蕴、法理证成及入法进路[J]. 中国土地科学, 2021, 37(11): 27 - 35.
- [8] 黄征学, 蒋仁开, 吴九兴. 国土空间用途管制的演进历程、发展趋势与政策创新[J]. 中国土地科学, 2019, 7(06): 1 - 9.
- [9] 宋戈, 张红梅. 东北典型黑土区耕地轮作休耕的空间重构[J]. 自然资源学报, 2022, 37(09): 2231 - 2246.
- [10] 赵其国, 沈仁芳, 滕应, 等. 中国重金属污染区耕地轮作休耕制度试点进展、问题及对策建议[J]. 生态环境学报, 2017, 26(12): 2003 - 2007.
- [11] 倪学志, 于晓媛. 耕地轮作、农业种植结构与我国持久粮食安全[J]. 经济问题探索, 2018, 44(07): 78 - 88.
- [12] 陈展图, 杨庆媛, 童小容. 轮作休耕推进农业供给侧结构性改革路径研究[J]. 农村经济, 2017, 41(07): 20 - 25.
- [13] 落志筠. 耕地“三位一体”保护体系构建与制度路径[J]. 贵州民族研究, 2023, 44(02): 141 - 147.
- [14] 刘振中, 刘瑾, 周海川. 耕地轮作休耕制度试点的若干问题与对策[J]. 中国经贸导刊, 2016, 44(26): 18 - 19.
- [15] 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(01): 1 - 5.
- [16] 李世平. 论早期农业的轮作制度[J]. 中华文化论坛, 2009, 30(S2): 27 - 31.
- [17] 严火其. 中国传统农业的特点及其现代价值[J]. 中国农史, 2015, 34(04): 12 - 28.
- [18] 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(02): 1 - 8.
- [19] 杨庆媛, 信桂新, 江娟丽, 等. 欧美及东亚地区耕地轮作休耕制度实践: 对比与启示[J]. 中国土地

- 科学, 2017, 31(04): 71 - 79.
- [20] 汪秀莲, 张建平. 土地用途分区管制国际比较[J]. 中国土地科学, 2001, 37(04): 16 - 21.
- [21] 吴萍, 王裕根. 耕地轮作休耕及其生态补偿制度构建[J]. 理论与改革, 2017, 36(04): 20 - 27.
- [22] 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(04): 455 - 462.
- [23] 何蒲明, 贺志锋, 魏君英. 基于农业供给侧改革的

耕地轮作休耕问题研究[J]. 经济纵横, 2017, 39(07): 88 - 92.

作者简介:

第一作者/通讯作者: 杜国明, 1978年生, 男, 黑龙江人, 博士, 东北农业大学, 教授, 主要研究方向为土地资源优化配置与农村区域发展。Email: nmugdgm@126.com

Theoretical Logic and Overall Structure of Cultivated Land Rotation System Construction

DU Guoming^{1*}, GONG Xin¹, WANG Ling²

(1. School of Public Administration and Law Northeast Agricultural University, Harbin 150030, China;

2. Heilongjiang Provincial Institute of Natural Resources Rights Investigation and Monitoring, Harbin 150080, China)

Abstract: The system of cultivated land rotation, as an important form of land use control system, is a realistic choice for cultivated land protection under the new situation and new national conditions, which is also the main grasp to realize the major strategy of “storing grain in land and by technology” as well as a critical approach to achieve the green transformation of agricultural development and promote the sustainable development of agriculture. The system construction of cultivated land rotation involves many aspects. Based on the theory of ecological civilization, the theory of use control and the theory of synergy, this paper therefore constructs the system of cultivated land rotation with references from the pilot experience of cropland rotation in China in recent years, which follows the path of “rotation zoning – mode selection – rotation subsidy – supervision and management”, contributing to the development and improvement of the land use control system.

Key words: land use control; cultivated land rotation; system construction