

# 中国耕地生态管护制度碎片化困境与整体性治理研究<sup>\*</sup>

郝亮<sup>1</sup>, 汪晓帆<sup>2</sup>, 张丛林<sup>3</sup>, 李晓<sup>1</sup>

(1. 生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029; 2. 中国国土勘测规划院, 自然资源部土地利用重点实验室, 北京 100035;  
3. 中国科学院科技战略咨询研究院, 北京 100190)

**提 要:** 中国耕地生态管护呈现主体与政策双重碎片化倾向。一方面, 国土、农业、环保、水利、林业、发改、财政等部委皆在耕地生态管护中发挥作用, “九龙治水”的格局明显; 另一方面, 耕地生态管护相关政策在理念和工具层面也存在着空白、重叠和冲突, 未能形成合力。鉴于此, 文中以整体性治理理论为基础, 结合2018年国务院机构改革方案和相关部委“三定”规定, 以协调与整合为手段, 以破解碎片化困境为目标, 提出优化中国耕地生态管护制度的实现路径。即在管护体制层面, 清晰决策者、参与者、监督者和协调者的职责, 建立国家耕地生态信息平台, 明确剩余治理权归属; 在管护政策层面, 建立耕地生态管护政策的三级协调与整合机制。

**关键词:** 耕地生态管护; 体制; 政策; 碎片化; 整体性治理  
**中图分类号:** F301 **文献标识码:** A

耕地保护是我国的基本国策。习近平总书记多次强调“要实行最严格的耕地保护制度”、“像保护大熊猫一样保护耕地”、“耕地保护绝不能有闪失”<sup>[1]</sup>。但是近年来, 随着城镇化进程的加快, 我国的耕地资源受到剧烈冲击, 数量急剧减少; 更为迫切的是, 以化肥和农药为代表的化学农业大规模应用造成的土壤板结、pH值下降、养分失衡、水土流失、有机污染物和重金属超标等问题日益严重, 耕地生态管护工作面临着严峻的挑战<sup>[2-4]</sup>。

与现实需求不相适应的是, 我国耕地生态管护职责分散在国土、农业、环保、水利、林业、发改、财政等多个部门, 体制上呈现碎片化状态<sup>②</sup>, 机制上也未能实现科学统筹、形成多方合力。同时, 学术界的关注主要聚焦于耕地生态安全的内涵、评价、影响因素、调控对策以及耕地生态补偿等方面<sup>[6-11]</sup>, 制度<sup>③</sup>方面的研究较为薄弱, 即便部分文献尝试论述耕地生态管护政策, 也没有明确其具体所指, 并缺乏必要的支撑资料<sup>[12]</sup>。鉴于此, 文中梳理了2008-2018年间<sup>④</sup>的中国耕地生态管护相关制度, 分析其现状与存在的问题。而后以整体性治理理论为指导, 同时结合2018年国务院机构改革方案以及相关部委的最新“三定”规定, 提出相应建议。

## 1 中国耕地生态管护制度现状

耕地生态, 即耕地生态系统的简称, 是一个多特征、多功能、动态发展的人工复合生态系统, 为人类的

\* 收稿日期: 2018-12-18; 修回日期: 2019-4-4。

基金项目: 自然资源部土地利用重点实验室开放基金(KLLU201802); 2018年度国家环境保护战略决策支持项目(2023004019)资助。

作者简介: 郝亮(1987-), 男, 汉族, 辽宁锦州人, 博士, 助理研究员, 主要从事生态文明与环境社会治理研究。E-mail: hao.liang@prcee.org

通讯作者: 汪晓帆(1987-), 女, 汉族, 吉林吉林人, 博士, 助理研究员, 主要从事土地生态与综合自然地理研究。E-mail: wangxiaofan@mail.elspi.org.cn

② 所谓碎片化, 在治理语境下强调的是治理主体间缺乏协调而导致的沟通与合作障碍、治理政策实施散乱、治理目标的低效甚至失败的现象<sup>[5]</sup>。从管理体制方面看, 碎片化包括横向碎片化, 即中央各部委间的碎片化, 也包括纵向碎片化, 即中央政府与地方政府间的碎片化, 文中主要关注横向碎片化。

③ 文中的制度主要是指耕地生态管护的体制和政策。

④ 这一期间为改革开放以来的第六次规模较大的政府机构改革, 同时也是国家开始重视耕地生态管护, 并出台相关政策的阶段, 具有较好的代表性。此外, 文中涉及的2018年政策为截至7月底出台的政策。

生存和发展提供了重要的物质基础,并呈现出显著的社会、经济和生态等功能特征<sup>[13]</sup>。基于此,同时结合谢俊奇等的研究<sup>[14]</sup>,文中认为耕地生态管护是指对耕地生态系统的管理和保护。即,在正确认识耕地生态系统内涵和特征的基础上,对耕地采取的科学保护与管理措施。可以从狭义和广义两个层面理解:狭义的耕地生态管护对象仅为耕地,并聚焦于技术方面,强调通过耕地生态整治、提高农业投入品环境标准、推广环境友好型耕作技术、科学轮作等方式,实现改善耕地土壤结构、增加生物多样性的目的。广义的耕地生态管护对象则超越耕地本身,还涉及农田水利设施和防护林等,是更大尺度上的耕地生态系统;同时,相关措施除狭义层面外,还涵盖耕地周边企业排污行为的规制、耕地生态质量的监管、耕地生态管护资金的投入等,需要多部门的协同与配合。鉴于重点关注体制与政策<sup>①</sup>,文中以广义的耕地生态管护作为分析范畴。

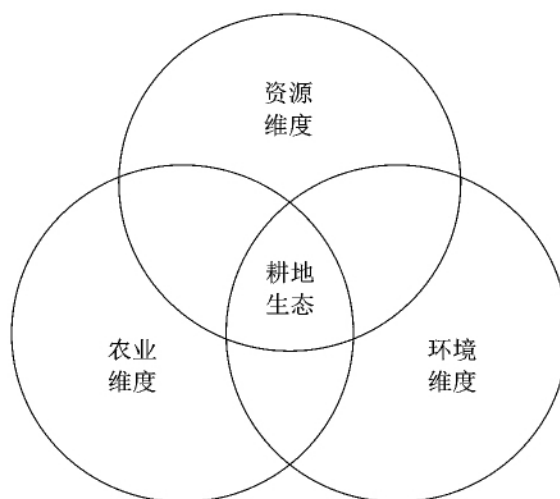


图 1 耕地的多重维度

Figure 1 Multiple dimensions of cultivated land

### 1.1 管护体制碎片化

如图 1 所示,耕地生态是一个系统的概念,涉及农业、资源、环境等多重维度。因此,需要多个国家部委共同管护。

参照各部委 2008 年的“三定”规定,耕地生态管护共涉及国土、农业、环保、水利、林业、发改、财政等 7 个部门,如表 1 所示。农业方面,主要涉及农业部和水利部。其中,水利部主要负责农田水利设施,为更好地开发与利用耕地提供条件;资源方面,主要涉及国土资源部;生态环境方面,主要涉及国家林业局和环境

表 1 2008 年“三定”规定中国家相关部委耕地生态管护职责的划分

Table 1 The division of responsibilities of cultivated land ecological management and protection in relevant national ministries and commissions in the "Three Sets" regulations in 2008

部委名称	2008 年“三定”规定中各部委职能中有关耕地生态管护的职责
国土资源部	承担全国耕地保护的责任 牵头拟订并实施耕地保护政策 组织实施基本农田保护 监督占用耕地补偿制度执行情况 指导未利用土地开发、土地整理、土地复垦和耕地开发的监督工作
农业部	制定并实施农业生态建设规划 承担指导农业面源污染治理有关工作 指导生态农业、循环农业等的发展 牵头管理外来物种
环境保护部	负责从源头上预防、控制环境污染和生态破坏 拟订环境影响评价政策、法律、行政法规、部门规章并组织实施
水利部	负责生活、生产经营和生态环境用水的统筹兼顾和保障
国家林业局	负责全国林业及其生态建设的监督管理 承担林业生态文明建设的有关工作
国家发改委	推进可持续发展战略 组织拟订发展循环经济、全社会能源资源节约和综合利用规划及政策措施并协调实施 参与编制生态建设、环境保护规划,协调生态建设、能源资源节约和综合利用的重大问题 综合协调环保产业和清洁生产促进有关工作
财政部	参与拟订中央建设投资的有关政策 负责有关政策性补贴和专项储备资金财政管理工作 负责农业综合开发管理工作

① 文中的政策是指直接或间接地维持与改善耕地生态系统,为人类提供各种生态产品和服务的法律、政策、规划与方案等。

保护部。其中,国家林业局主要负责农田防护林,使其发挥防风固沙和保持水土等作用。此外,在统筹协调和资金支持方面,国家发改委和财政部发挥了重要作用。

渐进式改革导致各部门只是在原有职能基础上增加了耕地生态管护的相关工作,并未形成以耕地生态管护为核心的管理体制。这种改革模式具有两面性:一方面,为政治、经济、社会的平稳过渡奠定了基础,具有一定的积极作用;另一方面,也造成了耕地生态管护工作中存在的职能缺位与交叉等弊端<sup>[15,16]</sup>。

具体来说,在管护职能方面,2008-2018年间国土、农业、水利、环保、林业等分别从部门职责的角度对耕地生态进行管护,并未明确耕地生态的主管部门。国土部门主要关注耕地的资源属性,确保耕地的用途不发生变更;农业和水利部门主要关注耕地的农业属性,确保耕地的粮食生产能力不降低;环保部门主要关注耕地的环境属性,确保耕地的环境质量不下降;林业部门主要关注耕地的生态属性,确保耕地的水土保持等生态功能不受损。耕地生态管护职能的分解致使部分生态功能无人管理,如土壤中的生物群落及其多样性是衡量耕地生态的重要指标,但目前尚未明确其主管部门;再如受污染耕地修复治理中生态补偿政策的制定也缺乏明确的责任部门。

耕地的生态属性与资源、农业、环境等属性相互交织,部门间的多头管理造成了耕地生态管护中的职能交叉。例如,国土资源部职责中的牵头拟订并实施耕地保护政策与农业部职责中的制定并实施农业生态建设规划在内容上存在着重叠;农业部与环保部在划分耕地土壤重金属治理职责方面也存在模糊空间<sup>[17]</sup>,如《农用地土壤环境管理办法(试行)》明确了耕地治理由农业部牵头负责,而对农用地土壤环境管理具有重要意义的《农用地土壤环境质量标准》却由环保部制定;同样,耕地的水土保持工作既涉及林业和水利部门,也涉及农业部门,存在职能交叉现象。可见,不清晰的权力与责任边界是造成耕地生态管护体制碎片化的重要原因。

## 1.2 管护政策碎片化

文中收集整理了2008-2018年间耕地生态管护有关政策,在参考相关研究的基础上<sup>[12]</sup>将其分为指导性政策、利用与发展政策、整治与保护政策、价值补偿政策以及占补平衡政策,详见表2。其中,指导性政策6项,主要由全国人民代表大会常务委员会以及中共中央、国务院制定,涉及经济、环境、社会三个维度,2015年后,维度由三合一,以生态文明理念统领;利用与发展政策22项,主要由中共中央、国务院、国家发改委、国土资源部、农业部等制定,内容包括耕地利用、农业发展、种植结构调整、体制机制创新、循环经济等方面。当涉及可持续发展时,一般会涉及较多部委。例如2015年颁布的《全国农业可持续发展规划(2015-2030年)》与2016年出台的《关于印发国家农业可持续发展试验示范区建设方案的通知》都是由农业部、发展改革委、科技部、财政部、国土资源部、环保部、水利部、国家林业局等八部委联合出台;整治与保护政策23项,主要由中共中央、国务院、环保部、国土资源部、国家发改委、农业部、水利部等制定,内容涵盖污染防治、水土保持、耕地保护与复垦等方面;价值补偿政策2项,主要由财政部制定,内容涉及生态保护补助和农业支持保护补贴等;占补平衡政策3项,主要由国务院、国土资源部等制定,包括占补耕地的数量、质量以及二者相结合等内容。

从数量上看,5类政策由多到少依次为:整治与保护政策、利用与发展政策、指导性政策、占补平衡政策、价值补偿政策,保护类政策略多于开发利用类政策;从内容上看,即便是利用与发展政策也逐渐融入了“可持续”、“循环”、“绿色”等保护理念,如《全国农业可持续发展规划(2015-2030年)》、《关于加快发展农业循环经济的指导意见》、《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》等。可见,近10年来,耕地相关政策呈现明显的保护特征。

然而,从不同部门出台的政策内容看,依然存在着一定程度的重叠。如,国土资源部牵头的《节约集约利用土地规定》提到“改善生产条件和生态环境,优化用地结构和布局。宜农未利用地开发,应当根据环境和资源承载能力,坚持有利于保护和改善生态环境的原则,因地制宜适度开展”,国家发改委出台的《全国高标准农田建设总体规划》指出“在建设和利用高标准农田过程中,要切实加强资源节约利用和生态环境保护,减少水土流失,控制农业面源污染,发挥农田在生产、生态、景观方面的综合功能,实现农业生产和生态保护相协调”,农业部制定的《耕地质量保护与提升行动方案》明确“以保障国家粮食安全、农产品质量安全和农业生态安全为目标,落实最严格的耕地保护制度,树立耕地保护‘量质并重’和‘用养结合’理念,坚持生态为先、建设为重,以新建成的高标准农田、耕地退化污染重点区域和占补平衡补充耕地为重点,依靠科技进步,加大资金投入,推进工程、农艺、农机措施相结合,依托新型经营主体和社会化服务组织,构建耕地质量保护与提升长效机制,守住耕地数量和质量红线,奠定粮食和农业可持续发展的基础”

表 2 2008 – 2018 年耕地生态管护相关政策汇总

Table 2 Summary of relevant policies on cultivated land ecological management and protection in 2008 – 2018

政策类型	颁布时间	政策名称	制定或牵头部门	参与部门
指导性政策	2009 年	《中华人民共和国循环经济促进法》	全国人民代表大会常务委员会	
	2012 年	《中华人民共和国清洁生产促进法》	全国人民代表大会常务委员会	
	2013 年	《中华人民共和国农业法》	全国人民代表大会常务委员会	
	2014 年	《中华人民共和国环境保护法》	全国人民代表大会常务委员会	
	2015 年	《关于加快推进生态文明建设的意见》	中共中央 国务院	
	2015 年	《生态文明体制改革总体方案》	中共中央 国务院	
	2008 年	《关于切实加强农业基础设施建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》	中共中央 国务院	
	2008 年	《全国土地利用总体规划纲要 2006 – 2020》	国务院	
	2009 年	《关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》	中共中央 国务院	
	2010 年	《关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》	中共中央 国务院	
2012 年	《关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》	中共中央 国务院		
2013 年	《关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》	中共中央 国务院		
2013 年	《全国高标准农田建设总体规划》	国家发改委		
2014 年	《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》	中共中央 国务院		
2014 年	《节约集约利用土地规定》	国土资源部		
2015 年	《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》	中共中央 国务院		
利用与发展政策	2015 年	《全国农业可持续发展规划( 2015 – 2030 年) 》	农业部	发展改革委 科技部 财政部 国土资源部 环保部 水利部 国家林业局
	2016 年	《关于落实发展新理念加快农业现代化 实现全面小康目标的若干意见》	中共中央 国务院	
	2016 年	《全国农业现代化规划( 2016 – 2020) 》	国务院	
	2016 年	《全国种植业结构调整规划( 2016 – 2020 年) 》	农业部	
	2016 年	《全国农村经济发展“十三五”规划》	国家发改委	
	2016 年	《关于加快发展农业循环经济的指导意见》	国家发改委	农业部 林业局 发展改革委 科技部 财政部
	2016 年	《关于印发国家农业可持续发展试验示范区建设方案的通知》	农业部	国土资源部 环保部 水利部 国家林业局
	2017 年	《关于深入推进农业供给侧结构性改革 加快培育农业农村发展新动能的若干意见》	中共中央 国务院	
	2017 年	《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》	中共中央办公厅 国务院办公厅	
	2017 年	《全国国土规划纲要( 2016 – 2030 年) 》	国务院	
2018 年	《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》	中共中央 国务院		
2018 年	《农业部关于大力实施乡村振兴战略加快推进农业转型升级的意见》	农业部		

续表 2

政策类型	颁布时间	政策名称	制定或牵头部门	参与部门
整治与 保护政策	2008 年	《关于加强土壤污染防治工作的意见》	环境保护部	
	2011 年	《关于加快水利改革发展的决定》	中共中央 国务院	
	2011 年	《中华人民共和国水土保持法实施条例》	国务院	
	2011 年	《土地复垦条例》	国务院	
	2012 年	《关于提升耕地保护水平全面加强耕地质量建设与管理的通知》	国土资源部	
	2014 年	《关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》	国土资源部	
	2015 年	《耕地质量保护与提升行动方案》	农业部	
	2015 年	《关于打好农业面源污染防治攻坚战实施意见》	农业部	
	2015 年	《全国生态功能区划》	环保部	
	2015 年	《全国水土保持规划( 2015 - 2030 年) 》	水利部	发展改革委 财政部 国土资源部 环境保护部 农业部 林业局
	2016 年	《" 十三五" 生态环境保护规划》	国务院	
	2016 年	《农田水利条例》	国务院	
	2016 年	《农业资源与生态环境保护工程规划( 2016 - 2020 年) 》	农业部	
	2016 年	《土壤环境保护和污染治理行动计划》	国务院	
	2016 年	《关于开展农作物秸秆综合利用试点 促进耕地质量提升工作的通知》	农业部	财政部 财政部 国土资源部 环境保护部
	2016 年	《耕地草原河湖休养生息规划( 2016 - 2030 年) 》	国家发改委	水利部 农业部 国家林业局 国家粮食局
	2017 年	《全国土地整治规划( 2016 - 2020) 》	国土资源部	国家发改委
	2017 年	《国务院办公厅关于进一步加强农药兽药管理保障食品安全的通知》	国务院办公厅	
	2017 年	关于贯彻落实《土壤污染防治行动计划》的实施意见	农业部	
	2017 年	《农用地土壤环境管理办法( 试行) 》	环保部	农业部
2017 年	《农药管理条例》	国务院		
2018 年	《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》	中共中央 国务院		
2018 年	《国土资源部关于全面实行永久基本农田特殊保护的通知》	国土资源部		
价值补 偿政策	2014 年	《中央财政农业资源及生态保护补助资金管理办法》	财政部	
	2016 年	《农业支持保护补贴资金管理办法》	财政部	农业部
占补平 衡政策	2016 年	《关于补足耕地数量与提升耕地质量相结合落实占补平衡的指导意见》	国土资源部	
	2017 年	《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》	中共中央 国务院	
	2018 年	《国务院办公厅关于印发跨省域补充耕地国家统筹管理办法通知》	国务院办公厅	

等从部门角度分割了耕地管护职能。此外,《关于提升耕地保护水平全面加强耕地质量建设与管理的通知》、《关于补足耕地数量与提升耕地质量相结合落实占补平衡的指导意见》、《全国农村经济发展" 十三五" 规划》、《关于加快发展农业循环经济的指导意见》、《全国种植业结构调整规划( 2016 - 2020 年) 》、《关于印发国家农业可持续发展试验示范区建设方案的通知》等文件也皆有耕地生态管护的相关内容。可见,不同部门间职能定位不清、责任分工不明带来的叠床架屋、九龙治水的碎片化制度体系难以应对愈发复杂的耕地生态管护问题。

如图 2 所示,从颁布部门来看,中共中央 国务院联合出台的政策最多,占比达 25%,主要因为自 2009 年起每年的中央 1 号文件都关注" 三农" 问题,自然会提及耕地的质量与生态状况。同时,2015 年后的生态文明建设、污染防治攻坚战等重要文件也会涉及耕地生态的相关内容;国务院颁布的政策数量居其次,比例为 17%,说明耕地生态管护工作对部门协调的能力要求较高;农业部发布的文件数量为第三,占总量

的 17% ,表明耕地生态受农业的影响较大;国土资源部出台的政策数量为第四 ,所占比例为 11% ,原因在于耕地保护是其主要职责;其后分别为全国人民代表大会常务委员会、国家发改委、国务院办公厅、环保部、财政部、中共中央办公厅、水利部等。综上可知 ,中央层面文件<sup>①</sup>数量较多 ,占比高达 55% ,说明目前耕地生态管护相关政策尚处于顶层设计阶段 ,各部委的配套政策仍在酝酿与制定中。

管护政策的碎片化在很大程度上与管护目标的碎片化相关。目前 ,我国耕地生态管护目标表现为以下两方面的碎片化:一是开发和保护双重目标间的裂化。农业部和水利部更多地强调开发与利用目标 ,旨在通过农业生产获得更多的农产品和更高的收益;而环保部和国家林业局更多地强调保护目标 ,更为关注耕地的环境和生态质量;相比之下 ,国土资源部、国家发改委和财政部则更加宏观与全面 ,开发和保护都是其关注范畴。二是治理主体碎片化导致整体目标分解后的异化。虽然任何组织的战略目标都需经历分解 ,但却难以解决再合成时部分功能弱化或丧失的问题。现行耕地生态管护体系中 ,各部委有

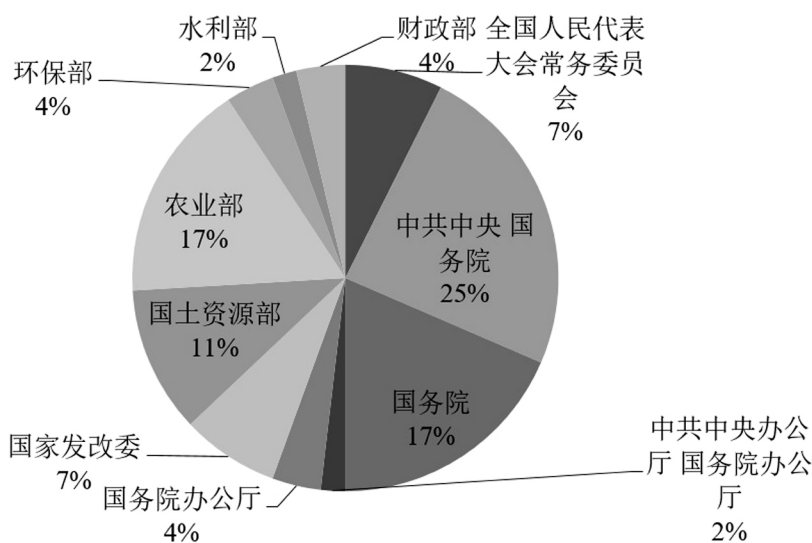


图 2 耕地生态管护政策的颁布单位与占比情况

Figure 2 Enactment department and its proportion of cultivated land ecological management and protection policy

时有时会为了维护自身利益 ,固化预定的目标 ,导致目标分解后呈现出异化状态。正如总书记提到的“种树的只管种树 ,治水的只管治水 ,护田的只管护田 ,就很容易顾此失彼 ,生态就难免会遭到系统性破坏” ,同时 ,目标的实现中也缺乏剩余治理权<sup>②</sup>的制度安排 ,难以应对残留的风险。

综上 ,无论是管护体制的碎片化 ,还是管护政策的碎片化 ,很大程度都是由管护主体和管护目标的碎片化所致。正是由于中央各部委在耕地生态管护工作中未能进行合理分工与有效协调 ,使得主体间的利益诉求未能达成一致 ,政策的协同自然也无从谈起。

## 2 中国耕地生态管护整体性治理模式的构建

### 2.1 耕地生态管护模式转型的理论基础:整体性治理理论

碎片化的出现 ,与新公共管理运动的兴起密切相关。新公共管理主张分权 ,以便提高单一利益组织的管理效率 ,在一定程度上加速了碎片化进程<sup>[18]</sup> ,并产生了诸如转嫁、目标冲突、重复浪费、缺乏沟通、各自为政以及服务质量差等问题<sup>[19]</sup>。为此 ,学者们提出了整体性治理模式 ,其问题指向即为碎片化 ,是对新公共管理改革导致的功能碎片化、机构裂化等不足而进行的矫正。

整体性治理起源于 20 世纪 90 年代末的英国 ,是对官僚制和新公共管理的继承和批判 ,理论基础是新公共服务理论与信息技术 ,主张以跨界、协作与整合应对环境保护、犯罪等跨部门问题 ,是一种以需求为导向 ,以协调与整合为手段 ,以信息技术为依托 ,促使多元主体协调一致 ,实现治理层级、功能及不同部门碎片化责任机制和信息系统整合的政府治理模式。代表人物是英国学者 Perry ,他在 1977 年率先提出了整体政府的概念 ,22 年后在《圆桌中的治理》中阐述了构建整体政府的具体策略 ,并于 2002 年的《迈向整体性治理:新改革议程》一书中系统地诠释了整体性治理理论。Perry 认为在功能性的组织原则下 ,政府运行常带来成本高昂、目光短浅、负责对象错误、欠缺协调与预防等弊端 ,必须在不同层级的政府、职能部门或治理主体(如政府、企业和非政府组织)间寻求整合<sup>[19]</sup>。Tom 的总结更加全面与形象 ,他认为理想的整体

① 中央层面文件主要指中共中央、国务院、全国人民代表大会常务委员会、中共中央办公厅和国务院办公厅等制定出台的文件。

② 与公司治理中的剩余索取权类似 ,“剩余治理权”是为了避免政府各部门在提供公共服务中可能出现的剩余风险而做出的制度安排。

性治理包括“内、外、上、下”四个方面：“内”指组织内部的合作，“外”指组织间的跨部门合作，“上”指目标自上而下的分配与对上承担责任，“下”指需求导向的新服务供给流程<sup>[20]</sup>。

整体性治理与其他治理理论的区别不仅在于明确反对碎片化，还在于相较诉诸外力，其更加强政府自身的建设，重视政府管理公共性和责任性的回归，主张加强中央政府的作用，围绕使命从顶层设计组织结构，赞成预防性与整合性，改变结果导向，倡导权力的重新调整与协同合作，使其能够对分权化、部门化改革产生的碎片化治理体系做出回应，两者的比较详见表 3。

表 3 两种治理模式比较<sup>[21]</sup>

Table 3 Comparison between two governance models

比较维度	碎片化治理模式	整体性治理模式
治理价值导向	区域利益、部门利益	公共利益、公共责任
组织设计原则	围绕功能	围绕使命
治理体制机制	条块分割、各自为政	整合、合作、协同一致
机制运行方式	命令控制、政治动员	协调、沟通
治理权力	集权与分权并存	增强中央统一领导
治理信息	信息孤岛	信息共享
政府与其他主体的关系	主从关系	伙伴关系
时代特征	摸着石头过河	强调顶层设计

整体性治理仍以官僚制(科层制)为基础

主张通过信息技术改造现有的治理结构，打破政府部门间条块分割的现状，实现紧密合作。碎片化导致协调失灵，而协调失灵又将破坏整合效果；因此，协调和整合是整体性治理的最核心概念与最基本内容。其中，协调主要解决认识上的问题，以消除不同治理主体间的矛盾和冲突。在整体性治理语境中，“协调”是指政府通过联合信息系统、机构间对话，完成共同规划和决策的过程。作为一种治理方法，协调并非一种创新，仅是一种策略性的治理工具或手段；而整合则要求治理主体将协调好的认识付诸实践，在行动上达成一致。整体性治理语境中的“整合”，既可指将不同层次或同一层次的治理进行整合，又可在公共部门内部或政府部门与私人部门之间，甚至是跨部门、跨国界的整合<sup>[22]</sup>。

2.2 管护体制的协调与整合

我国耕地生态管护体制最主要的症结在于主体的碎片化。上述分析可知，耕地生态管护共涉及 7 个部委，“九龙治水”的格局十分明显。但随着生态文明体制改革的不断深入，“一类事情原则上由一个部门

表 4 2018 年机构改革后各部委的耕地生态管护相关职责

Table 4 Responsibilities of cultivated land ecological management and protection of ministries and commissions after institutional reform in 2018

部委名称	2018 年国务院机构改革涉及耕地生态的部分	2018 年机构改革后各部委职能中耕地生态的相关职责
自然资源部	划入国家发展和改革委员会的组织编制主体功能区规划职责 划入住房和城乡建设部的城乡规划管理职责	第三条(八)：负责组织实施最严格的耕地保护制度。牵头拟定并实施耕地保护政策，负责耕地数量、质量、生态保护。组织实施耕地保护责任目标考核和永久基本农田特殊保护。完善耕地占补平衡制度，监督占用耕地补偿制度执行情况
农业农村部	划入国家发展和改革委员会的农业投资项目职责 划入财政部的农业综合开发项目职责 划入国土资源部的农田整治项目职责 划入水利部的农田水利建设项目等职责	第四条(五)：组织构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，指导农业标准化生产 (七)：负责耕地及永久基本农田质量保护工作。指导农产品产地环境管理和农业清洁生产。指导设施农业、生态循环农业、节水农业发展以及农村可再生能源综合开发利用、农业生物质产业发展 (八)：负责有关农业生产资料和农业投入品的监督管理 (十一)：推动农业科技体制改革和农业科技创新体系建设 (十二)：指导农业农村人才工作
生态环境部	划入农业部的监督指导农业面源污染治理职责	第三条(一)：会同有关部门拟定国家生态环境政策、规划；组织拟定生态环境标准，制定生态环境基准和技术规范 (五)：监督指导农业面源污染治理工作 (六)：监督对生态环境有影响的自然资源开发利用活动
水利部	-	第三条(九)：负责水土保持工作。拟订水土保持规划并监督实施，组织实施水土流失的综合防治、监测预报并定期公告 (十)：指导农村水利工作。组织开展大中型灌排工程建设与改造
国家林业与草原局	-	第三条(七)：负责推进林业和草原改革相关工作。拟订集体林权制度、重点国有林区、国有林场、草原等重大改革意见并监督实施。拟订农村林业发展、维护林业经营者合法权益的政策措施，指导农村林地承包经营工作。开展退耕(牧)还林还草，负责天然林保护工作
国家发改委	-	暂未公布
财政部	-	暂未公布

统筹,一件事情原则上由一个部门负责"机构改革原则的确立以及 2018 年国务院以"大部制"为核心的政府部门改革,在一定程度上缓解了耕地生态管护体制碎片化困境,客观上加速了整体性治理的进程,参见表 4。此外,信息技术的高速发展与电子政务的广泛使用也使得政府具备了建立耕地生态管护信息平台的条件,有能力实现耕地生态管护工作从分散走向集中、从部分走向整体、从破碎走向整合。

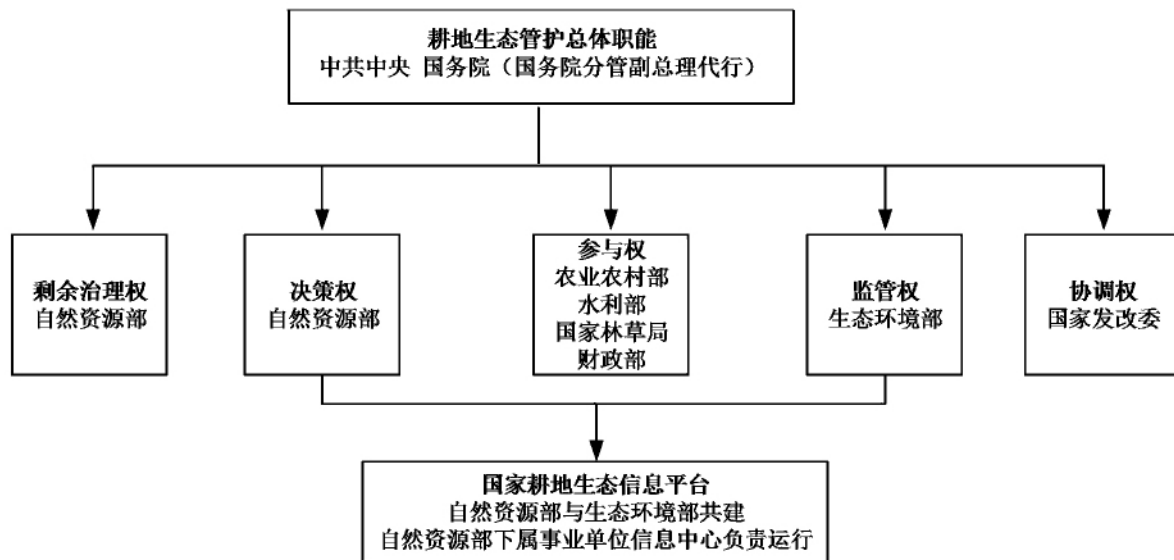


图 3 中央及各部委的耕地生态管护职责

Figure 3 Cultivated land ecological management and protection responsibility of the central government as well as ministries and commissions

如图 3 所示,应以此次国务院机构改革为契机,推进部门职能调整,形成协同的治理机制。文中建议中共中央、国务院对耕地生态管护工作负总责,具体职能如制定耕地生态管护的大政方针、统筹部委间争议与协调难度特大的耕地生态问题等,可由国务院分管生态环境领域的副总理代行;自然资源部为耕地生态管护的"决策者",负责平衡开发与保护的关系,拥有剩余治理权,同时与生态环境部共同建立国家耕地生态信息平台,统筹散落于相关部委的耕地生态数据以实现信息的互通与共享,打破信息的"孤岛化",可由其下属事业单位如信息中心代为运行;农业农村部、水利部、国家林草局和财政部是耕地生态管护的重要"参与者",通过实施生态农业、建设与维护农田水利设施和防护林、提供资金等改善耕地生态。其中,农业农村部作为耕地生态管护的重要参与主体,在耕地生态改善过程中发挥举足轻重的作用;生态环境部是耕地生态的"监管者",通过国家耕地生态信息平台对不同区域的耕地生态状况进行评估,并借助中央环境保护督查开展耕地生态监督。国家发改委是"协调者",可利用其宏观调控职能对较大的耕地生态问题进行协调,统筹各

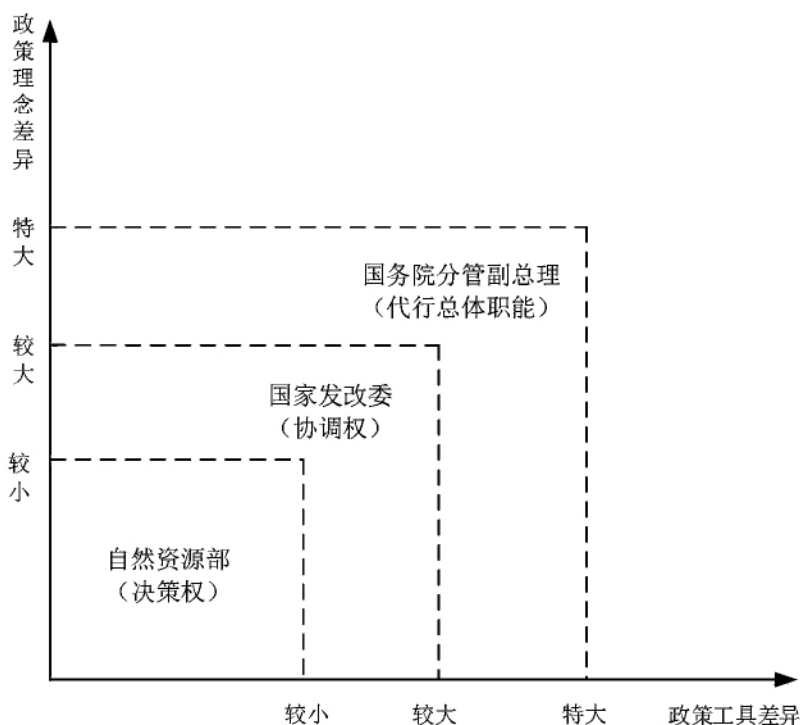


图 4 耕地生态管护政策的三级协调与整合机制

Figure 4 Three-level coordination and integration mechanism of cultivated land ecological management and protection policy

各



方利益,实现行动的整合。此外,管护职责的明确也有利于增强各部委的公共利益和公共责任意识。

### 2.3 管护政策的协调与整合

协调与整合管护政策的目标,是使不同部委在耕地生态管护工作中达成观念和行动上的一致,这在很大程度上取决于政策设计理念和政策工具的协调与整合程度,故必须构建一种可适应不同情形的协调与整合机制。一方面,政策设计理念是否形成共识,利益诉求是否得到满足可以通过该机制的运行情况得以验证;另一方面,政策工具的协调与整合,也依赖于该机制的有效运行。基于此,文中建议构建耕地生态管护政策的三级协调与整合机制,如图4所示。对于理念与工具差异较小的耕地生态管护政策,可利用自然资源部的决策权进行协调与整合;对于理念与工具差异较大的耕地生态管护政策,可利用国家发改委的协调权进行协调与整合;对于理念与工具差异特大的耕地生态管护政策,可交由国务院分管生态环境领域的副总理甚至国务院常务会议审议。协调与整合的内容包括:相关部委是否存在履职不到位现象,政策的设计初衷是否有利于改善耕地生态状况,不同的政策工具间是否存在重叠或冲突等。总之,耕地生态管护政策协调与整合的核心是使开发与保护统一于生态系统服务,确保其不超越资源、环境、生态的三维阈值,实现对人和自然贡献的统一。

## 3 结论

耕地生态管护制度“碎片化”的本质是政府部门间无法沟通协调与资源共享,以及各种政策目标和手段的空白、重叠和冲突导致的政府治理的最优效益难以实现。整体性治理可通过协调和整合机制打破上述壁垒,促使部门间的政策目标和工具相互增强,实现制度的整体利益。具体来说,我国的耕地生态管护工作主要表现为两类碎片化现象:一类为管护体制的碎片化。由于目标与利益不一致性,不同主体的管护行为便呈现碎片化的倾向,造成了功能缺失与交叉,导致完整的职责被碎化为国土、农业、环保、水利、林业、发改、财政等不同部门的业务片段,多头指挥与协调困难必然影响治理效率;另一类为管护政策的碎片化。主要表现为不同耕地生态管护政策设计理念的差异,以及政策工具的重叠与冲突。

有鉴于此,文中建议将决策权、监督权、协调权分别赋予自然资源部、生态环境部、国家发改委,参与权赋予农业农村部、水利部、国家林草局、财政部,剩余治理权赋予自然资源部,并由自然资源部与生态环境部共同建立国家耕地生态信息平台,实现部门间信息的互通与共享。同时,还须建立耕地生态管护政策的三级协调与整合机制,确保不同政策的理念与工具在实施前达成一致。当然,文中还有许多不足,例如国家耕地生态信息平台与环境部以及农业部等现有的耕地相关信息平台如何整合,耕地生态管护政策三级协调与整合机制中政策理念与工具差异的大小怎样合理判断、如何将政府作为一个整体与市场和社会进行更大尺度上的协调整合等仍需进一步研究。

### 参考文献

- [1]新华网. 习近平:做好耕地占补平衡 推进农村土地流转[EB/OL]. [http://www.xinhuanet.com/politics/2015-05/26/c\\_1115415731.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-05/26/c_1115415731.htm), 2015-05-26/2018-12-18.
- [2]郭文华. 耕地保护向数量质量生态并重转变[J]. 国土资源情报, 2012(12): 35-38.
- [3]汤怀志. 耕地生态功能管理不可缺失[J]. 中国土地, 2017(7): 12-14.
- [4]郝亮, 李颖明, 程多威. 环境侵权视角下耕地镉污染治理责任研究[J]. 东北农业大学学报(社会科学版), 2017, 15(1): 37-42.
- [5]韩小凤. 整体性治理视角下中国养老保障制度研究[J]. 山东社会科学, 2014(9): 82-86.
- [6]吴大放, 刘艳艳, 刘毅华, 等. 耕地生态安全评价研究展望[J]. 中国生态农业学报, 2015, 23(3): 257-267.
- [7]张锐, 刘友兆. 我国耕地生态安全评价及障碍因子诊断[J]. 长江流域资源与环境, 2013, 22(7): 945.
- [8]贾书楠, 孙睿, 夏显力, 等. 西安市耕地生态安全测度及影响因素分析[J]. 水土保持研究, 2016, 23(3): 164-169.
- [9]徐明岗, 卢昌艾, 张文菊, 等. 我国耕地质量状况与提升对策[J]. 中国农业资源与区划, 2016, 37(7): 8-14.
- [10]王晶, 韩霁昌. 黄土高原土地整治中的生态问题及对策[J]. 中国土地, 2013(7): 55-56.
- [11]孟雅丽, 苏志珠, 马杰, 等. 基于生态系统服务价值的汾河流域生态补偿研究[J]. 干旱区资源与环境, 2017, 31(8): 76-81.
- [12]周利秋, 郑楷千. 我国耕地生态保护政策之演进研究——以生态文明为视角[J]. 知与行, 2017(9): 68-72.
- [13]陶金. 中国耕地生态系统运行效应与响应[D]. 北京: 中国地质大学(北京), 2013: 6-7.
- [14]谢俊奇, 郭旭东, 李双成, 邱扬, 等. 土地生态学[M]. 北京: 科学出版社, 2014: 341-343.
- [15]张勇杰. 渐进式改革中的政策试点机理[J]. 改革, 2017(9): 38-46.
- [16]武鹏. 中国渐进式改革的特色及其意义[J]. 中州学刊, 2018(1): 14-19.
- [17]郝亮, 李颖明, 张丛林, 等. 耕地重金属污染治理政策与利益相关者互馈机制实证研究——基于某试点区的调研[J]. 中国环境管理, 2018, 10(4): 21-27.

- [18]金姗姗. 高校内部治理碎片化困境及其突破: 整体性治理的视角[J]. 教育发展研究, 2014(3): 36-41.
- [19]Leat D, Stoker G, et al. Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda[M]. New York: Palgrave, 2002: 48.
- [20]Ling T. Delivering joined-up government in the UK: dimensions issues and problems[J]. Public administration, 2002, 80(4): 625-626.
- [21]李胜. 超大城市突发环境事件管理碎片化及整体性治理研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2017, 27(12): 88-96.
- [22]Perri S. Joined-up government in the western world in comparative perspective: A preliminary literature review and exploration[J]. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, 2004, 14(1): 103-138.

## Fragmentation dilemma and holistic governance of cultivated land ecological management and protection institutions in China

HAO Liang<sup>1</sup>, WANG Xiaofan<sup>2</sup>, ZHANG Conglin<sup>3</sup>, LI Xiao<sup>1</sup>

(1. Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029; 2. China Land Surveying and Planning Institute, Land and Resources Key Laboratory of Land Use, Ministry of Natural Resources, Beijing 100035; 3. Institutes of Sciences and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China)

**Abstract:** China's cultivated land ecological management and protection presented a tendency to double fragmentation of the department and policy. On the one hand, ministries and commissions such as land and resources, agriculture, environmental protection, water conservancy, forestry, development and reform, and finance all played the roles in the management of cultivated land; on the other hand, there were conflicts, overlaps as well as gaps in the concepts and tools of farmland ecological management and protection policies, so it failed to form a joint force. Therefore, based on the holistic governance theory, this paper combined the institutional reform plan of the State Council in 2018 as well as the division of relevant ministries and commissions' responsibilities, took the coordination and integration as the means, solved the fragmentation dilemma as the goals, the realization path of the holistic governance management of cultivated land ecological management and protection in China was proposed. That is, at the level of the management and protection system, the responsibilities of decision makers, participants, supervisors and coordinators were cleared, a national arable land ecological information platform was established, as well as the ownership of the remaining governance rights was clarified; At the level of management and protection policy, a three-level coordination and integration mechanism for the management policy of cultivated land ecological management was established.

**Key words:** cultivated land ecological management and protection; institutions; policies; fragmentation; holistic governance