武漢大學學報(哲学社会科学版)
WUHAN UNIVERSITY JOURNAL (Philosophy & Social Science)
第78卷第3期 2025年5月
Vol. 78 No. 3 May 2025 016~027

DOI:10.14086/j.cnki.wujss.2025.03.002

耕地种植用途管控制度的形成逻辑与适用路径

夏 沁

摘 要 从形成逻辑来看,耕地种植用途管控制度实质上是管控理念、管控对象和管控手段更加精细化的结果。这决定了所涉法规政策的多元化,以及相关调整规则和适用规范的复杂化、碎片化以及分散化,亟须通过体系化整合来解决"谁来管控""管控什么""如何管控"的问题。在主体层面,应当明确耕地管理公权力机关、耕地所有权人以及耕地使用权人三类基本主体,形成权责分明、协同共治的管控机制;在内容层面,应当从耕地利用优先序和种植作物优先序两个维度,系统把握种植用途管控制度的核心内容,并将其统一在国土空间用途管制之中;在措施层面,应当综合运用法律责任、自治性救济和补贴奖励等差异化手段,构建管制、管理、管护三位一体的管控体系,从而在规范层面实现对耕地种植用途管控制度的具体适用。

关键词 耕地种植用途管控制度;土地用途管制;粮食安全保障;耕地保护;农村土地承包

中图分类号 D915 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2025)03-0016-12

基金项目 国家社会科学基金重大项目(22&ZD202)

耕地种植用途管控是在保障国家粮食安全战略框架下,统筹耕地种植布局、优化农业种植结构的核心制度安排。该制度最早见于中央政策文件,其内涵丰富,涵盖"非农化"管控、"非粮化"治理、抛荒禁止、种植负面清单管理、占补平衡、撂荒禁止等多个维度,形成了一个系统完整的政策体系。《中共中央 国务院关于做好二〇二三年全面推进乡村振兴重点工作的意见》(中发[2023]1号)即明确提出"探索建立耕地种植用途管控机制,明确利用优先序",并要求"制定耕地种植用途管控试点工作指导意见"。中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》进一步提出"保障耕地用于种植基本农作物管理体系",优先保障粮食的生产[1](P60)。目前,我国已在湖南醴陵、广东高州等地开展耕地种植用途管控试点工作,这些试点地区在管控手段、组织方式、监管机制和制度体系建设等方面取得了显著成效。其中,湖南省醴陵市创新性地建立了耕地利用管控图库,通过可视化、数字化的方式科学划定耕地利用优先顺序,为耕地种植用途管控提供了地方实践经验。在此基础上,2021年修订的《中华人民共和国土地管理法实施条例》(以下简称《土地管理法实施条例》)第12条第3款首次确立了耕地种植优先序列制度,规定"耕地应当优先用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品生产"。该条款旨在强化对耕地的保护措施。2024年施行的《中华人民共和国粮食安全保障法》(以下简称《粮食安全保障法》)第13条第1款进一步明确"种植用途管控"的概念并将其确立为一项基本的法律制度,规定"加强耕地种植用途管控,落实耕地利用优先序,调整优化种植结构"。同时,该法第66条明确了违反种植用途管控的法律责任及处置措施,并授权国务院农业农村主管部门制定具体实施办法。这标志着我国耕地种植用途管控制度在立法层面的初步确立[2](P2-50)。

尽管如此,由于规制理念与促进理念、公法管制与私法自治、国家利益与个体利益等方面的冲突,耕

地种植用途管控制度仍然存在管控性质不明、范围不一、主体扩大、责任失当等问题。学理上有关管控主体、管控范围、管控方式、管控内容、管控责任等内容，亦不明确[3](P22-31)。当前，耕地种植用途管控制度在理解和适用层面面临严重障碍，这直接影响了后续管控办法的制定与出台。在公私法融合的背景下，耕地种植用途管控制度的协同适用不仅需要实现公私法规范内容的有机统一，更要求达成法律体系与政策体系的协调一致。因此，从体系化维度明确界定耕地种植用途管控制度的基本内涵，并据此确定其具体适用的法律规范，具有重要的意义。

一、耕地种植用途管控制度的形成逻辑

总体来讲，我国政策法规体系之中存在不同层次的用途管制制度。耕地种植用途管控制度作为其中的一种管制方式，是在土地用途管制制度基础上的创新发展和制度延伸。

（一）从土地用途管制到耕地种植用途管控制度的历史演进

从历史演进视角来看，耕地种植用途管控制度可追溯至我国早期实行的五级政府管理、分级限额审批的耕地管理制度。然而，该制度因缺乏对耕地转为建设用地的有效法律规制，导致实践中普遍存在违规占用耕地建房等现象，引发了耕地面积锐减、土地利用效率低下等突出问题[4](P6-8)。为切实加强耕地保护，党中央、国务院相继出台了一系列政策文件，通过实施耕地占用税征收、完善土地管理机构设置、开展非农用地清理整治、严格禁止耕地撂荒等多项措施，逐步构建起耕地保护制度体系。但这些并没有从根本上解决乱占耕地的问题，为此，1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）正式将土地用途管制确立为一项法律制度，其旨在结合规划和审批制度严格限制耕地转化为非农用地。《国土资源部关于进一步加强和改进耕地占补平衡工作的通知》（国土资发[2001]374号）等政策文件进一步阐述了土地用途管制的基本特征，主要体现如下：其一，实施统一规划的总体管制。土地用途管制以土地利用总体规划为基础，通过划定用途管制区，采取“指标控制+分区审批”的模式，对耕地保有量、永久基本农田面积和建设用地规模实施总量控制，从而实现耕地总量的动态平衡。其二，建立占补平衡的过程管制。通过“增减挂钩”“人地挂钩”“土地整理复垦”等机制，确保补充耕地的数量和质量不低于同期建设占用的耕地，实现耕地资源的可持续利用。其三，实行禁止性规范的严格管制。具体包括明确禁止耕地利用和流转过程中的抛荒撂荒行为，并制定负面清单制度，严格限制严重破坏耕作层的各类行为，诸如挖塘养鱼、畜禽养殖、植树造林、建设绿色通道和绿化隔离带等。后续修订土地管理法及其实施条例基本延续了有关的管制措施，并且也规定在了《中华人民共和国农村土地承包法》（以下简称《农村土地承包法》）《中华人民共和国黑土地保护法》（以下简称《黑土地保护法》）《中华人民共和国乡村振兴促进法》（以下简称《乡村振兴促进法》）《粮食安全保障法》《中华人民共和国基本农田保护条例》（以下简称《基本农田保护条例》）等法规之中。在现行框架下，耕地种植用途管控首先应当契合以优化土地利用结构为核心的用途管制模式，其具体表现形式为严格实施遏制耕地“非农化”的管控措施，即坚决防止耕地向非农建设用地的转化。

然而，现行耕地“非农化”用途管制措施仍难以有效遏制耕地向其他农用地的转化。针对这一问题，《农村土地承包法》通过设定使用主体的农业用途义务（第14条、第18条、第22条），确立了法定的监督管理机制和土地利用规范，旨在防止耕地向其他类型农用地转化①[5](P65，81，102)。但该制度因缺乏强制性措施、具体规制内容及相应的法律责任规定，在实践中难以有效应对日益突出的耕地“非粮化”问题。

事实上，我国已初步构建起防范耕地“非粮化”的农业用途管制制度。如《乡村振兴促进法》第14条提出了“建立农用地分类管理制度”，以实现对耕地、林地、草地、农田水利用地等不同具体类别农用地的区分管控。2021年修订的《中华人民共和国土地管理法实施条例》第12条第1款、《粮食安全保障法》第

① 我国基本国情决定了必须确保农用地的农业用途，为此明确了发包人、承包人、经营权人应当维持土地具体的农业用途。

13条等进一步明确了相关的法律规则,即要求“严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地”。《耕地保护法(草案)》第4章细化了有关耕地转为其他农用地需要遵循的“进出平衡”原则,以及需要满足特定层级条件和监测考核条件等内容。可见,我国建立了双重维度的农业用途管制机制:一方面,通过划定永久基本农田、建设高标准农田、制定禁止性行为清单、明确主体责任等举措,强化对永久基本农田的严格管控;另一方面,通过规范工商资本准入、建立激励机制、实施“进出平衡”制度等措施,适度优化一般耕地的农业用途管制,允许使用者在保护耕作层的前提下,因地制宜调整农业生产结构[6](P13-21)。这种差异化的管控模式体现了政策层面对永久基本农田与一般耕地实施分类管理的思路,是对土地用途管制制度的进一步细化。在此背景下,耕地种植用途管控必须遵循以优化农业用地结构为核心的农业用途管制制度,其具体表现为:严格防范永久基本农田“非粮化”,同时严格控制一般耕地向其他农用地的转化,从而构建起全方位的“非粮化”管控体系。

可以说,对永久基本农田和一般耕地实施差异化的“非粮化”管控措施,实质上已经体现了耕地利用优先序的制度要求。《关于防止耕地“非粮化” 稳定粮食生产的意见》(国办发[2020]44号)中提出的“明确耕地利用优先序”包括三个方面的含义:其一,明确区分永久基本农田和一般耕地的种植用途;其二,明确永久基本农田重点用于发展粮食生产以及种植作物的优先类别;其三,明确耕地种植粮食、食用农产品以及非食用农产品的优先序列。这些内容在《中共中央 国务院关于做好二〇二二年全面推进乡村振兴重点工作的意见》(中发[2022]1号)等政策文件中得到进一步贯彻,即要求“分类明确耕地用途”“严格落实耕地利用优先序”,并对高标准农田的耕地类别提出了更为严格的种植管控要求,即“原则上全部用于粮食生产”。《中华人民共和国农村土地承包合同管理办法》(以下简称《农村土地承包合同管理办法》)第4条将落实耕地利用优先序规定为发包方和承包方的法定义务。《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确提出构建系统化的种植用途管控体系,强调通过数字化管理手段绘制种植用途“一张图”,以全面落实耕地利用优先序列。这一战略部署表明,推进种植用途管控的规范化、制度化和体系化建设,是明确和落实耕地利用优先序的根本路径。在法规政策层面,耕地利用优先序列的具体要求体现在利用方式、种植种类和种植序列等多个维度,这些要求构成了种植用途管控制度需要规范调整的核心内容。基于此,耕地种植用途管控在法律层面被正式确立为一项基本制度(《粮食安全保障法》第12条)。

(二)从土地用途管制到耕地种植用途管控制度的形成逻辑

就发展演进而论,我国耕地用途管制制度呈现出明显的层级化特征:从调整宏观用地结构的土地用途管制,到优化农业用地结构的农业用途管制,再到细化种植用地结构的种植用途管控,整体上遵循了粗放式管控向精细化管控的演进路径。尽管不同层次用途管制的管控理念、管控对象和管控手段存在差异,但管控的最终目的都在于实现耕地的合理利用,从而更好地保障国家粮食安全[7](P115-126)。耕地种植用途管控制度正是在这一演进过程之中形成的。具体而论,其形成逻辑主要体现在以下维度:

第一,在管控理念上,耕地用途管制制度实现了从确保耕地总量到量质并重,再到“数量、质量、生态”三位一体保护的转型升级,体现了耕地保护理念的精细化发展。“保持耕地数量、守好耕地红线是确保国家粮食安全的基础,保护耕地首先要在耕地面积上守住存量、做好增量。”[8](P6)土地用途管制制度设计的首要理念便在于,确保不得突破耕地保护的红线以及耕地总量不减少。在强化耕地数量保护的同时,农业用途管制的制度理念还对提升耕地质量提出了新的要求,具体涉及多种手段联合改善耕地生产条件,包括建设高标准农田、粮食生产功能区和重要农产品生产保护区“两区”,实施永久基本农田、黑土地等用地的特殊保护以及建立质量调查、检测、评价以及验收制度等。这不仅是“管理方式上的转变,更重要的是,这种转变标志着我国耕地保护新时代的开始”[4](P74)。种植用途管控则更加注重对生态系统的一体化保护,包括轮作休耕、耕地养护、污染耕地的修复治理、退化耕地的综合治理、永久基本农田和高标准农田管护以及运用绿色高效的生产技术等措施,以此提升耕地的生态功能,进而促进农业的

可持续发展。不夸张地说，“我国粮食的持续增产或丰产，一定程度上是建立在政策资源积累、透支生产要素和环境基础上的”[9](P106)。因此，以“数量、质量、生态”三位一体保护的理念“全面维护和提高农田生态系统的生产、生态和生活功能”，也是落实保障国家粮食安全总要求的必由之路[10](P84)。

第二，在管控对象上，耕地用途管制制度呈现出从宏观的土地用途分类，到中观的农用地具体用途划分，再到微观的耕地类别细分的系统化演进特征，反映了管控对象的不断细化和精准化。按照土地的基本分类，土地用途管制的管制对象是作为农用地大类的耕地。法律严格限制农用地转为建设用地及后续用于非农业用途。“土地分类是实施用途管制的基础”，其核心在于“控制农用地转为建设用地”[4](P7)。农业用途管制的管制对象则为农用地中具体小类的耕地，即严格控制其转为林地、草地、园地等其他小类的农用地及后续用于非种植粮食的农业用途。“从大类讲，农用地必须坚持农业、林业等用途”，从小类讲，“要按照规划确定的具体用途和有关登记证书上确定的农用地类别，合理利用各类农用地”[11](P82-83)。耕地也应当按照其具体的农业用途来使用。耕地种植用途管控的管控对象还将耕地进一步区分为永久基本农田、高标准农田以及一般耕地等类别。其中，永久基本农田是依法划定的优质耕地，要求重点用于粮食种植，优先保障谷物类作物的生产；高标准农田是在永久基本农田基础上分区域、分类型建设的，原则上应全部用于粮食种植；一般耕地可在满足粮食和食用农产品种植需求的基础上，适度用于种植其他非食用农产品。据此，耕地的地类还可以按照种植用途的不同，划分为谷物种植用地、粮食种植用地、食用农产品种植用地以及非食用农产品种植用地等类型。由此，通过在永久基本农田、高标准农田和一般耕地等不同类别耕地之上确定差异化的种植用途利用优先序列，能够有效调整区域种植结构，系统提升农产品整体效益，从而实现保障国家粮食安全和重要农产品稳定安全供给的目标[12](P16-20)。

第三，在管控手段上，耕地用途管控制度经历了从单一的行政管制模式，到行政管制与自治管制相结合，再到行政管制、自治管制与促进型管制多元配置的管制模式，展现了管控手段精细化的发展趋势。其中，土地用途管制作为政府依公权力实施土地管理的基本制度，主要采取的是一种行政管制模式。该模式通过强制性、命令性以及禁止性手段实现保护耕地的行政目标，具体包括禁止个人擅自改变耕地用途、禁止不符合规划和审批的方式转变为非农用地，并通过列举的方式明确严禁违反用途管制规定批地、占地和用地的事项等[13](P65-75)。“我国现行土地用途行政管制模式出现‘制度失灵’”，“改革的基本路径是，划分行政干预与市场配置土地资源的法定边界，合理嵌入管制的私法规范”[14](P60)。为此，农业用途管制在坚持行政管制模式的基础上，引入了带有市场机制因素的自治管制模式，如监督管理耕地合理利用的义务、保护耕地的义务以及建立工商企业流转取得耕地的风险防范机制等。耕地种植用途管控不仅从政府强制和市场自治的维度管控耕地用途，而且还从个体促进的角度规定了相关的激励措施，以提高农民优先种植粮食的积极性[15](P96-107，194)。现行法律关于促进型管制模式的规定，具体涉及永久基本农田和高标准农田的保护激励机制、粮食主产区利益补偿机制、耕地生态补偿机制、补充耕地补偿激励机制，以及有关涉农补贴政策和耕地地力保护补贴政策等。部分地区还建立了耕地保护基金、保护专项资金、新增建设用地计划指标奖励等机制[16](P34-35)。此种模式能够促进政府、市场与个人多元利益的平衡，并在一定程度上形成了“某种有益的自发秩序——自我协调和多元中心的行为体系”[17](P156)。

以上内容反映出耕地种植用途管控受到不同程度的用途管制约束。学者所述“粮食安全背景下种植用途管控的要求愈发严格”，实质上是种植用途的管控理念、管控对象和管控手段更加精细化的必然趋势[18](P33)。这意味着种植用途管控制度不仅是一项管控更为严格的制度，更是一项内涵更为丰富、内容更为精细的制度，其通过不同层次的管制整体强化了对粮食安全的保障。例如，在最高人民检察院发布的《耕地保护检察公益诉讼典型案例》中，检察机关对违反土地用途管制行为的监管力度明显强于对违反种植用途行为的监管，而后者还涉及党内法规的处罚措施。由此可见，耕地种植用途管控作为对

耕地种植作物用途的管控制度,旨在实现不同种植作物合理、有序、多元的种植结构安排。因此,可以将耕地种植用途管控界定为基于农地管控精细化的政策目标,以调整种植用地结构为中心任务,由各级政府农业行政主管部门主导,村委会和农村集体经济组织监督,农户执行的管控制度,其形式上具体表现为确立永久基本农田、一般耕地、高标准农田之上耕种种植作物的优先序列。

在公私法融合的背景下,精细化的形成逻辑决定了耕地种植用途管控制度所涉法规政策的多元化,以及相关调整规则和适用规范的复杂化、碎片化以及分散化,因而需要对其予以进一步的体系化整合。就现行法律而论,耕地种植用途管控制度的实现路径在于对"谁来管控""管控什么""如何管控"等问题作出系统性回应,从而确保各项具体规范之间的有效衔接,最大限度地形成制度合力。

二、耕地种植用途管控制度中的管控主体

具体到制度设计层面,耕地种植用途管控制度首要解决的是"谁来管控"的问题。《粮食安全保障法》第13条作为种植用途管控制度的一般规定,明确了由政府总体管控,农业农村主管部门负责日常监督,村委会和集体经济组织对违反种植用途管控的行为进行报告[16](P34-35)。考虑到复杂的现实情况,该规定中的主体是否涵盖了所有管控主体?各主体之间的职责或义务划分逻辑为何?多元主体情形下如何进行分工和配合?这些问题均有待释明。

(一)实定法上多重管控主体间的职责配置冲突

在现行法律体系中,耕地种植用途管控制度涉及多重维度的管控主体,包括统筹主体、管理主体、报告主体、实施主体、义务主体、受益主体、考核主体、督察主体、责任主体以及奖惩主体等。但现行法律对管控主体的层级划分、范围界定、职责配置以及义务要求等方面尚未形成统一规范[19](P3-16)。除《粮食安全保障法》第13条规定外,该法的其他条款还涉及范围更为宽泛、职责更明确以及义务要求更为积极的管控主体,包括"党政同责"要求下作为统筹管理主体和监督管理主体的政府及党组织(第3条第1款、第60条);作为配合管理主体、监督检查主体、考核评估主体的政府发展改革、自然资源、农业农村等主管部门(第3条第2款、第58条、第59条、第62条)。农业农村主管部门还需与政府共同作为实施奖励、惩罚和补偿的主体(第9条、第50条、第66条)。经营者或使用人则同时兼具合理利用耕地种植用途的受益主体和义务主体身份(第9条和第66条)。而《土地管理法》不仅规定了作为实施管理、承担义务和进行报告以及获得奖励的管控主体,还明确自然资源部门是负责耕地用途管理和监督的主体(第5条),任何单位和个人都是遵守法定种植用途管控的义务主体、发现违法行为的报告主体以及在优化种植结构方面成绩显著获得奖励的受益主体(第7条、第8条)。《黑土地保护法》等法律则聚焦永久基本农田和黑土地等特定类别的耕地,确定了特别的管控主体法律规范,包括政府统筹农业农村、自然资源、水行政、生态环境等有关部门组成的黑土地保护协调机制(第6条第2款),乡政府协助组织实施、推广利用措施和督促履行义务的综合保护机制(第6条第3款),以及农业生产经营者承担特定治理、修复、保护义务和获得奖励补助的实施机制(第4条、第23条、第31条)。

不难发现,耕地种植用途管控主体冲突的根源在于存在三套不同规制逻辑的法律规范体系。第一套是以《粮食安全保障法》规定的粮食生产、储备、流通、加工、应急、监督等粮食管理措施为中心所确立的法律规范体系。其规制逻辑在于妥当安排耕地上种植作物从播种到产出的全过程管理所涉的各类主体,以此构建系统完善的粮食安全保障制度体系,为国家粮食安全提供有力的法治保障。第二套是以《土地管理法》及其实施条例规定的土地利用和管制制度为中心所确立的法律规范体系。其规制逻辑在于强调作为土地主管部门的自然资源部门对耕地的管理职责以及其他主体承担的合理利用义务,以实现保护耕地的总体目标。第三套是以《黑土地保护法》《基本农田保护条例》等规定的具有特别保护意义的耕地类别的管理制度为中心所确立的法律规范体系。其兼顾保护耕地和粮食安全的双重规制逻辑,故该体系对管控主体的范围、职责、义务等方面都具有特别性要求,以此实现对黑土地中耕地的有效保

护，促进稀缺资源的可持续利用，切实维护生态系统平衡。

在不同规制路径下，《中华人民共和国农业法》（以下简称《农业法》）《农村土地承包法》《乡村振兴促进法》等有关耕地种植用途管控制度的其他法律渊源，还存在不同规制逻辑的法律规范被混同的问题，从而导致无法确定适当的管控主体。例如，《乡村振兴促进法》第8条、第14条、第61条同时将各级政府作为保护耕地、保障粮食安全与建设永久基本农田等不同政策目标下的管控主体[20]（P942-959）。此外，关于细化耕地种植用途管控主体维度的规定，散见于各地颁布的《土地管理法》《粮食安全保障法》《乡村振兴促进法》《农村土地承包法》等不同类型法律的实施办法或条例之中，相关法律渊源丰富且庞杂。例如，政府作为“非粮化”责任主体，在《甘肃省高标准农田建设管理条例》第30条、《青海省乡村振兴促进条例》第13条、《贵州省土地管理条例》第14条以及《江苏省农村土地经营权流转管理办法》第5条等均有被规定。同一地区的不同类别法规还涉及职责内容各异的种植用途管控主体。如《新疆维吾尔自治区乡村振兴促进条例》第14条规定政府“非粮化”的职责在于落实农用地分类管理，《新疆维吾尔自治区粮食安全保障条例》第9条则明确政府是防止本行政区域内“非粮化”的总责任主体。这些规定进一步加剧了不同法律规范体系之中管控主体的适用规则的冲突。

（二）基于集体所有权确定国家、集体、个人共同治理的管控主体

基于多重管控主体间的职责配置冲突，《耕地保护法（草案）》试图确立统一管控耕地布局规划、利用与转化、质量控制与生态监督等过程的管控主体，但由于未能理顺不同管控主体的运行机制，仍然存在“部分条文对现有法律规范的衔接转化并不顺畅”，较既有制度存有冲突或缺失等问题[21]（P127）。如该法第5条规定政府及其自然资源、农业农村、生态环境、水行政等有关部门是监督管理主体，但并未明确不同部门的职责分工和协调机制。该法第50条第2款规定耕地权利人对于违反种植用途管控的行为有权制止并向自然资源、农业农村、生态环境主管部门报告。而《粮食安全保障法》第13条第2款规定制止和报告的主体是村委会和集体经济组织，接收报告的主体为乡政府和农业农村主管部门。地方立法规定亦不相同，如《黑龙江省耕地保护条例》第5条规定的实施日常监督和接收报告的主体为乡政府、街道办事处。理论上，以耕地保护法为中心确立的法律规范与《粮食安全保障法》《土地管理法》等法律规范的适用关系存在优先说、分类说、协调说、动态调整说等分歧①[22]（P20-29）。就同一效力层级法规调整的同一事项发生冲突时，上述观点均认同要遵循新法优于旧法、特别法优于一般法的基本原则，但在适用路径和技术处理层面存在差异。从根本上来讲，在耕地保护法尚未出台的背景下，《粮食安全保障法》应定位为既有规范体系之中调整耕地种植用途管控制度中管控主体的一般法。按照此种定位，《粮食安全保障法》在整个耕地种植用途管控的规范体系中具有基础性的法律地位，该法第3条、第9条、第13条、第58条、第59条、第62条、第66条等条文应作为理解管控主体的基本前提和根本依据[23]（P85-108，206）。《土地管理法》《农村土地承包法》《乡村振兴促进法》《黑土地保护法》《基本农田保护条例》等法律法规则构成相关的具体规范群，其管控主体的概念、类型、职责以及义务要求等规范应与粮食安全法律体系的基础性规范保持一致，以实现保障粮食安全的目标定位。

从解释论的视角来看，基于《粮食安全保障法》认定耕地种植用途管控主体的法理基础是集体所有权。在坚持集体公有制的前提下，这一权利兼具公权和私权的双重属性，因而涉及作为耕地管理公权力机关的国家、作为耕地所有权人的集体以及作为耕地使用权人的组织或个人等三类基本主体。管控主体实现体系化整合的关键即在于理顺这三类管控主体的适用规范。

其一，在国家层面，针对种植用途管控涉及的统筹、规划、实施、修复、考核、督察、奖惩等管理全过程，应明确具有不同职责的主管部门依法履行其公权力范围内的管控职责。鉴于种植用途管控制度本

① 其中，优先说认为耕地保护法应当一律优先于其他法规之间适用；分类说认为区分不同情形、不同对象、不同内容，分别判断各自的适用关系；协调说认为可以构建一个相互协调的机制、配合适用；动态调整说则认为法规之间相互关系是动态变动的，需要适时调整使用。

身涉及多元政策目标,还需要建立不同部门之间的职责分工、协同配合和统筹运转等常态化工作机制,如多部门联席会议制度、职能部门联合管控制度以及专门机构协调机制等。例如,《新疆维吾尔自治区粮食安全保障条例》不仅规定了农业农村主管部门负责协调和落实的机制(第5条第2款),还涵盖了耕地种植用途管控涉及的几乎所有职能机构(第5条第3款)。据此,《粮食安全保障法》第3条规定的党政同责和多部门配合的管控主体、第13条规定的总体负责和具体实施的管控主体、第58条和第59条规定的负责考核和监督的管控主体,以及其他法规涉及的具体法律规范,可以遵循公权力的规制路径进行整合,形成"总体统筹+组织协调+分工负责+具体实施+考核监督"的管控格局。

其二,在集体层面,《粮食安全保障法》第13条规定了进行监督、报告的村委会和集体经济组织,两者性质上分别属于基层群众自治组织和集体所有权代表主体,均具有行使种植管控的权利基础。除此之外,村党支部、村民小组、共青团、妇联等社会公益组织也具有一定的公共权力,"构成了村级组织体系",并"成为乡村治理体系的重要方面"[24](P86)。《中华人民共和国村民委员会组织法》第4条、第28条明确了基层党组织和村民小组作为有关村内事务的治理主体的法律地位。根据《农村土地承包法》第13条、《中华人民共和国农村集体经济组织法》第64条的规定,发包方和未设立集体经济组织下代行其职能的村委会、村民小组具有耕地所有权人的法律地位。依此而言,可以结合其他法规的具体规定,将行使公共权力或所有权的村党支部、村民小组、共青团、发包方等主体,扩充解释为集体层面履行相应职能和义务的管控主体。例如,《清远市耕地利用促进条例》第5条将监督耕地是否符合种植用途管控的主体范围扩大至农村集体经济组织、村(居)民委员会和村民小组。同时,基于基层治理主体的定位,集体层面的组织体还可以作为实施耕地种植用途修复和管护、获得奖励或补偿以及给予奖励等维度的管控主体。

其三,在个体层面,《粮食安全保障法》第66条从责任角度明确了耕地权利人的主体地位。据此,耕地权利人成为按照种植用途管控要求种植作物的管控主体。就主体范围而言,不同政策法规中提及的农户、承包方、土地承包经营权人、土地经营人、经营者、农村经济合作社、社会企业、农业生产经营组织等主体,因利用耕地而可被认定为广义的耕地权利人。而按照种植用途种植作物的义务作为权利人必须履行的积极义务,应当具有法定或约定依据。例如,《农村土地承包法》第18条规定承包方负有依法按农业用途利用耕地的义务。《农村土地承包合同管理办法》第11条要求当事人在土地承包合同和土地经营权流转合同中明确约定按照耕地用途管制要求使用的义务。否则,使用权人仅可作为接受奖励、补偿等的受益主体,而不能作为具有法定或约定依据的义务主体。例如,《耕地保护法(草案)》第50条第2款规定了耕地权利人报告义务,即在当事人未约定且现行法规未规定的情况下,不得要求权利人作为履行此种义务的管控主体。至于不得破坏耕地的消极义务,则是任何单位和个人都应承担的基本义务。

上述国家、集体、个体多元主体的法律规范,通过建立各负其责、共同治理的管控主体适用规范,能够形成国家主导、集体辅助、个体参与的多元共治式耕地种植用途管控共同体。在此基础上,可明确界定涉及黑土地、永久基本农田等特殊类型耕地种植用途管控的主体,并确定相应的特殊保护适用规范。

三、耕地种植用途管控制度的管控内容

在明确管控主体后,耕地种植用途管控制度需要进一步解决"管控什么"的问题。对此,学界存在不同观点,主要包括主体义务说、规制对象说、分类管控说等[3](P22-31)。从法律文本来看,《粮食安全保障法》第13条就管控内容作出了原则性的规定,即"加强耕地种植用途管控,落实耕地利用优先序,调整优化种植结构"。这一规定构成了理解和解读耕地种植管控制度管控内容的规范基础。

(一)地方性法规对管控内容的细化规定及其分歧

现行地方性法规对种植用途管控制度的管控内容作出了进一步细化规定。具体来说,第一种细化规定涉及调整耕地利用优先序列的种植用途管控,其性质属于用途管制中的一种。如《天津市乡村振兴促进条例》第12条、《河北省乡村振兴促进条例》第24条等规定严格实行用途管制,包括"严格落实耕地

利用优先序的规定，严格控制农用地转为建设用地，严格控制耕地转为林地、园地等其他类型农用地”。部分地区还将其等同为土地用途管制或农业用途管制，如《湖南省乡村振兴促进条例》第5条。第二种细化规定涉及确定耕地上农产品种植结构的种植用途管控，其性质属于农用地分类管理的内容。我国立法上明确提出了“耕地应当优先用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品生产”的种植要求。这一要求在地方性法规之中具体表现为严格控制耕地向其他农用地的管控，如《浙江省土地管理条例》第23条、《天津市土地管理条例》第22条。部分地区则表现为耕地向非耕地的管控，如《江苏省乡村振兴促进条例》第15条。第三种细化规定涉及确保耕地合理利用的种植用途管控，其性质属于保护耕地的内容。如地方性法规中关于禁止闲置荒芜耕地、不得破坏农业综合生产能力以及列明相关的禁止事项等规定。第四种细化规定涉及明确粮食生产优先地位的种植用途管控，其性质属于防范“非粮化”的必要措施。部分地区仅涉及特定类别耕地的粮食生产要求，如《辽宁省黑土地保护条例》第6条规定，“黑土地应当用于粮食和油料作物、糖料作物、蔬菜等农产品生产”；《甘肃省高标准农田建设管理条例》第30条规定，“高标准农田原则上全部用于粮食生产”；《内蒙古自治区实施<中华人民共和国土地管理法>办法》第19条规定，“永久基本农田重点用于粮食生产”。部分地区则涉及永久基本农田和耕地，如《新疆维吾尔自治区粮食安全保障条例》第9条规定，“永久基本农田重点用于粮食生产，耕地应当优先用于粮食生产，防止耕地非粮化”。第五种细化规定涉及规范农用地整体布局结构和种植要求的种植用途管控制度，其性质属于规划管制的内容。部分地区规定永久基本农田、高标准农田、一般耕地等三类耕地应按照规划分布并进行种植，如《江苏省农村土地经营权流转管理办法》第5条。还有地区明确从规划的角度整体上对永久基本农田、高标准农田、一般耕地、耕地以外其他农用地、农业设施建设用地等用地布局和用于农业生产的种植要求作出安排，如《南京市国土空间规划条例》第21条。

由此可见，地方性法规对耕地种植用途制度的基本内容存在多维度的解读。在实定法的层面，对管控内容进行细化规定的核心分歧主要体现在：种植用途管控与土地用途管制、农业用途管制的关系；耕地与永久基本农田、高标准农田、黑土地等特定类别耕地的种植用途区分配置；种植用途管控、耕地利用优先序和种植结构三者之间的关系等方面。具体而论，耕地种植用途制度的管控内容可以按照以下三个方面进行解读。

其一，从管控内容的基本性质出发，种植用途管控制度作为管控理念、管控对象和管控手段更为精细化的管控制度，具有独立的管控内容，应当被认定为一种独立的用途管控制度。《粮食安全保障法》第10条、第12条、第13条分别确定了三种不同层次的用途管控制度，并明确了种植用途管控制度具有不同于土地用途管制和农业用途管制的管控内容。

其二，就管控内容的客体范围而论，种植用途管控制度是在土地用途管制、农业用途管控的基础上通过不断强化对耕地的保护所形成的，其蕴含了防止“非农化”“非粮化”的政策目标，是农用地分类管理制度的重要组成部分。《乡村振兴促进法》第14条规定农用地分类管理制度，包括永久基本农田保护制度；《黑土地保护法》第5条进一步明确划入永久基本农田的黑土地，重点用于粮食生产；《高标准农田建设质量管理办法（试行）》则指明了高标准农田的种植用途要求。基于此，耕地种植用途制度的管控内容可进一步细化为不同类别耕地的具体管控要求，包括一般耕地以及永久基本农田、高标准农田、黑土地等特定类别耕地。据此，有关种植用途管控制度的具体适用规范亦应当区分不同类别的耕地予以确定。

其三，就管控内容的涵盖范围而论，种植用途管控制度包含耕地利用优先序和种植作物优先序两个维度的内容。现行法律法规中的管控内容实质上构建了一套优先次序体系，具体包括：耕地利用的优先序列、农产品种植的优先顺序、耕地合理利用的优先顺位、粮食生产的优先地位，以及农用地整体布局结构和种植要求的优先安排等。在这一体系中，耕地合理利用和农用地整体布局仍然遵循耕地利用优先序的规范逻辑，而农产品种植的优先顺序、粮食生产优先地位以及种植要求本质上仍属于作物种植结构的调整范畴。从实施形式来看，这些优先次序的安排通常通过特定的规制手段来实现，例如严格控制耕

地用途转化、禁止闲置荒芜耕地等措施。因此,现行法律法规中的管控内容不应简单地等同于主体义务、规制对象或分类管控方式等面向的内容。

(二)基于优先次序确定“强化种植用途管控”的基本内容

从文义解释的角度来看,《粮食安全保障法》第13条规定的“落实耕地利用优先序”和“调整优化种植结构”,可以理解为“强化种植用途管控”的两个维度的基本内容。其一,“落实耕地利用优先序”中的耕地应作扩充解释,涵盖一般耕地以及永久基本农田、高标准农田、黑土地等特定类别耕地。在实定法上,不同耕地类型的利用优先序列从低到高依次为:农用地、一般耕地、永久基本农田和高标准农田。这就要求建立相应的具体规则,包括严格控制耕地转为其他农用地,以及严禁特定类别耕地转为其他用途用地等。例如,《土地管理法实施条例》第12条关于“优先利用难以长期稳定使用的耕地”的规定,《耕地保护法(草案)》第20-25条关于“进出平衡”的规定,以及地方性法规的细化规则,都是耕地利用优先序的具体体现。其二,“调整优化种植结构”中的种植结构是对耕地上种植作物优先序的系统安排。这既要求根据一般耕地、永久基本农田、高标准农田等不同类别耕地确定相应的种植次序,也需要区分基本粮食作物、其他粮食作物、油料作物、蔬菜作物、经济作物等不同特质的农作物制定具体的种植要求。具体措施包括轮作休耕、耕地修复治理、保障粮食生产优先地位以及其他防止“非粮化”的规定等①[5](P65,81,102)。不仅如此,相关政策进一步明确了按照稳粮、优经、扩饲的要求,构建粮经饲协调发展的三元种植结构,以促进农业侧供给改革。据此,对于《粮食安全保障法》第13条仅规定一般耕地用于“粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产”的种植要求,应当结合其他政策法规对该条规定进行扩充解释。具体而论,该条关于种植要求的规定应当被解释为:不同类别耕地具备差异化优先层次的种植要求,包括永久基本农田优先用于谷物粮食生产、高标准农田全部用于粮食生产等。在此路径下,《耕地保护法(草案)》第26条规定的种植用途管控,实质上构成了调整种植结构意义上的管控制度。

从体系解释的视角来看,耕地及其上种植作物优先序的管控内容可以统一纳入国土空间用途管制之中。《粮食安全保障法》第10条明确要求在国土空间用途管制框架下落实对耕地的严格保护。作为全域全过程全要素一体化统筹的用途管制机制,国土空间用途管制通过“统一规划+差异化管制工具”的实施路径,在农业、生态、城镇等不同功能空间布局中,实现对各类土地及不同类型种植作物用途的统筹管控。此种语境下,耕地种植用途管控制度需要结合禁止事项与合理利用、管控实质与管控方式等不同维度的内容,实现统一管控的要求。基于此,耕地及其上种植作物优先序应当结合规划要求进行系统性解读,即在满足对“三区三线”②的统一划定、生态生产生活空间的统一布局以及保护开发利用修复的统一管理等前提下,再根据耕地地类和种植作物的具体特征,确定差异化层次的优先次序。例如,符合土地用途管控要求、满足农业用途管控标准以及确保耕地具备耕种条件等要素,应当被解释为种植用途管控制度的前置性规范要件。

四、耕地种植用途管控制度的管控措施

在此基础上,耕地种植用途管控制度还需要进一步解决“如何管控”的问题。《粮食安全保障法》第66条虽然规定了确保管控内容落实的具体措施,包括批评教育、不予发放补贴以及处以罚款等,但该条款的责任定位及其对应的义务内容尚不能全面约束所有管控主体和覆盖全部管控内容。在体系化的视角下,如何全方位地确立耕地种植用途管控制度的管控措施,仍有待明确。

(一)责任、救济、奖励等不同层面管控措施的差异

现行法律框架下的耕地种植用途管控制度涉及多层次、多维度的管控措施,由此形成了差异化的管

① 我国基本国情决定了必须确保农用地的农业用途,为此明确了发包人、承包人、经营权人应当维持土地具体的农业用途。

② “三区三线”是指城镇空间、农业空间、生态空间三种类型空间所对应的区域,以及分别对应划定的城镇开发边界、永久基本农田保护红线、生态保护红线三条控制线。

控主体和管控手段。

第一，管控主体通过履行法定职责或法定义务并承担相应责任的方式，强制实施耕地利用优先序和种植作物优先序的管控措施。具体而言，对于违反法定职责或法定义务的行为，将依法追究相应的法律责任。根据依法行政原则，在国家层面和集体层面行使公共权力的管控主体，应当严格依照法定职责内容和程序实施耕地种植用途管控。对于未履行法定职责的主体，应当依法承担政务处分等法律责任。《粮食安全保障法》第65条明确规定，对“不履行粮食安全保障工作职责”的行为应依法予以处分。同时，《粮食安全保障法》《土地管理法》等法律还规定了个体层面管控主体应当承担的法定责任，包括合理利用耕地和按照种植要求种植作物的义务。违反这些义务可能引发以下法律责任：其一，涉及刑法或行政法责任。例如，《粮食安全保障法》第66条规定的批评教育和罚款措施，以及《土地管理法》第75条规定的责令限期改正或治理、罚款和刑事处罚。其二，构成侵权行为而承担民法责任。如《农村土地承包法》第62-64条规定，造成他人耕地权益损害的，应当承担相应的损害赔偿责任。其三，在党政同责原则下，还涉及党纪处分责任。由此可见，这一层面的法律责任具有综合性特征，涵盖了公法责任、私法责任、政务责任和党纪责任等多个维度。《耕地保护法（草案）》实现种植用途管控的核心即在于确立强制性的义务规范体系，并要求在未履行义务时承担相应的法律责任。

第二，管控主体之间可以通过合同或合意的方式，自主形成耕地利用优先序和种植作物优先序的管控措施。对于违反约定义务的行为，可以采取自治性救济措施。根据意思自治原则，管控主体可以就种植用途方面的义务进行协商，形成具有法律约束力的合意。《农村土地承包法》第22条规定的承包合同以及第40条规定的土地经营权流转合同，均明确要求合同应当确定承包或流转土地的农业用途。部分地区还创新性地设置了耕地行政协议管护模式、投资种植协议等自治性管控方式，进一步丰富了耕地种植用途管控的手段体系。当管控主体未按照约定方式履行种植用途义务时，可能影响合同的拘束力或履行效力。如在“阳谷某专业合作社诉郭某义土地承包经营权合同纠纷案”中，山东省高级人民法院在（2023）鲁民再38号民事裁定书中认定，农村土地流转合同约定改变基本农田农业种植用途，系违反法律禁止性规定的行为，应属无效合同。可见，因不履行约定义务而导致合同无效、解除或终止，并承担相应的违约责任或其他法律责任，这些法律后果实质上构成了保障意思自治原则的救济性措施。

第三，管控主体通过设置或接受奖励、补助等方式，促进耕地利用优先序和种植作物优先序的落实。这种奖励性管控措施以提倡和鼓励积极履行为基本规范导向。例如，《粮食安全保障法》第9条、《土地管理法》第8条、《黑土地保护法》第23条等法律规范，均对合理利用土地或保护土地资源等积极履行行为作出了奖励性规定。此类规范中的积极履行行为超出了法律或合同为管控主体设定的义务范围，因而无法施加相应的法律责任。从制度设计来看，奖励、补偿或补助本质上属于奖励性措施而非法律责任。就此而论，《粮食安全保障法》第66条规定“可以不予发放粮食生产相关补贴”属于违反奖励性管控措施的消极后果。在实践中，部分地区通过转移积极履行和奖励的方式实现管控目标。例如，《黑龙江省黑土地保护利用条例》第22条规定，不予发放耕地保护相关补贴的，还可以“将相关补贴交由有关农村集体经济组织用于耕地保护支出”。并且，基于奖励性管控措施所具有的支持性、倡导性、服务性等特征，此类规范的法律渊源更为广泛。如《清远市耕地利用促进条例》第5条明确要求，村委会将耕地利用促进内容纳入村规民约，并通过积分制等方式对保护、合理利用耕地的行为予以奖励。

由此可见，耕地种植用途管控制度在不同层级的实施过程中，对应着性质、类型和领域各异的管控措施，涵盖民事、行政、刑事、政务、党纪以及促进性措施等多个维度。这些差异化的管控措施在适用过程中，面临着先后顺序的确定以及是否应当结合适用等实施问题。

（二）基于体系解释确定管制、管理、管护相统一的管控措施

从《粮食安全保障法》第66条的一般性规定出发，该条明确规定，“种植不符合耕地种植用途管控要求作物的”，应当给予批评教育，“经批评教育仍不改正的，可以不予发放粮食生产相关补贴”，“对有关农

业生产经营组织,可以依法处以罚款”。这一规定体现了以下三个层面的规范意旨:其一,耕地种植用途管控制度的管控措施具有多元性质,既包括主体违反法定义务所承担的行政责任,也包含未积极履行义务而不予补贴奖励的管控措施;其二,不同性质的管控措施之间存在法定的适用顺序,即首先进行批评教育,而后才是不予发放补贴;其三,应根据主体类型确定差异化的管控措施,如罚款主要适用于从事经营活动的农业生产经营组织,而不适用于农户及其他个人等耕地权利人。基于《粮食安全保障法》作为一般法的定位,《土地管理法》《农村土地承包法》《乡村振兴促进法》《中华人民共和国民法典》等法律法规之中有关耕地种植用途的管控措施,也需结合《粮食安全保障法》第66条进行体系化理解和适用。例如,对于《土地管理法》第75条规定的情形,除限期改正或治理外,因不履行种植用途管控义务而应当承担罚款责任的主体,应当被限缩解释为农业生产经营组织。同时,对于违反耕地种植用途管控制度的主体,还需结合《粮食安全保障法》第66条的规定进行批评教育,并依据《农村土地承包法》第63条和第64条追究其赔偿责任。

通过整合禁止性、自治性和促进性等多元法律规范,耕地种植用途管控制度的管控手段呈现出日益精细化的特征,其形式也愈发丰富完善,从而管控主体能够对耕地“非粮化”以及撂荒耕地等行为实施差异化的管控措施。有关管控措施具体包括:一是法定职责或法定义务的履行与法律责任的承担;二是约定义务的遵循与自治性救济的实施;三是积极履行管控与补贴奖励的激励机制。按照体系解释,耕地种植用途管控制度中的“管控”应当是管制、管理、管护的有机统一,以及主体、权利义务、内容与手段的系统整合。理论上,关于耕地经营自主权与耕地种植用途管控责任的适用冲突,可以通过区分不同强度的管控措施得到协调解决。例如,《农村土地承包法》在赋予农村土地承包经营权人自主经营权的同时,还规定了其按照农业用途利用应当承担的法定义务,由此,《粮食安全保障法》第66条规定的对土地承包经营权人的管控措施,并非对其自主经营权的限制,而是其违反法定义务的必然法律后果[18](P32-40)。在此制度框架下,管控措施通过多维度交互作用的整合,共同构建了耕地种植用途管控制度的有效实施机制,从而为解决用途管控效能发挥不充分和区域空间调整不均衡的问题提供了关键的解决路径。

行文至此,有关耕地种植用途管控制度中的管控主体、管控内容、管控措施等方面的基本内涵和适用规范,已臻明确。值得强调的是,耕地保护作为一项系统工程,需要遵循体系化思维,避免各项制度之间出现功能重叠或冲突。这不仅要求耕地种植用途管控制度本身的体系化整合,还需要实现与外部相关制度的有效衔接,包括农产品供求结构、土地综合整治、撂荒耕地综合治理、农村集体产权制度、农村基本经营体制以及农村金融制度等。在中国式现代化建设的背景下,最艰巨、最繁重的任务仍然在农村。因此,遵循体系化路径,在防止耕地“非粮化”“非农化”的同时,全面推进耕地有效利用,构建多方协同的粮食安全保障机制,不仅是夯实国家粮食安全根基的关键举措,更是全方位推进中国式农业农村现代化的必由之路。

参考文献

[1] 《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》辅导读本. 北京:人民出版社,2024.
[2] 李蕊,王园鑫,张彩彩. 中华人民共和国粮食安全保障法理解与适用. 北京:中国法制出版社,2024.
[3] 李蕊,苏嵘钰. 论时空正义视阈下的耕地种植用途管控——兼评《粮食安全保障法》第13条及第66条. 中国土地科学,2024,(7).
[4] 魏莉华等. 新《土地管理法》学习读本. 北京:中国大地出版社,2019.
[5] 黄薇. 中华人民共和国农村土地承包法释义. 北京:法律出版社,2019.
[6] 黄祖辉,李懿芸,毛晓红. 我国耕地“非农化”“非粮化”的现状与对策. 江淮论坛,2022,(4).
[7] 张义博. 新一轮农村土地制度变革探索与思考. 北京:中国社会科学出版社,2021.
[8] 包晓斌. 强化耕地数量质量生态“三位一体”保护. 光明日报,2024-04-09.
[9] 涂圣伟. 中国乡村振兴的制度创新之路. 北京:社会科学文献出版社,2019.

[10] 祖健，郝晋珉，陈丽等．耕地数量、质量、生态三位一体保护内涵及路径探析．中国农业大学学报．2018，(7)．
[11] 施春风．中华人民共和国乡村振兴促进法解读．北京：中国法制出版社，2022．
[12] 周自军，于子坤，高阳等．加强耕地种植用途管控保障国家粮食和重要农产品稳定安全供给．中国农业综合开发，2023，(2)．
[13] 程雪阳．新《土地管理法》土地用途管制制度改革的得与失．中国法律评论，2019，(5)．
[14] 郭洁．土地用途管制模式的立法转变．法学研究，2013，(2)．
[15] 张先贵．我国土地用途管制改革的法理求解．法学家，2018，(4)．
[16] 冯慧．准确领会法律精神 认真落实法律规定——关于粮食安全保障法耕地种植用途管控规定的认识和思考．农村工作通讯，2024，(12)．
[17] Stefano Moroni. Planning, Liberty and the Rule of Law. *Planning Theory*, 2007, 6(2).
[18] 郑庆宇，吴昭军．耕地种植用途管控的现实困境、法理反思与制度设计——以利益平衡理论为视角．中国土地科学，2024，(7)．
[19] 肖顺武，董鹏斌．中国式现代化进程中耕地保护制度的体系化．西南政法大学学报，2023，(6)．
[20] 袁源，王亚华，徐萍．“非粮化”治理视角下的耕地用途管制：应对逻辑与体系构建．自然资源学报，2024，(4)．
[21] 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．甘肃社会科学，2024，(1)．
[22] 李玲玲，高浩然．耕地行政保护的功能检视、规范反思与正当性建构．中国土地科学，2023，(6)．
[23] 刘作翔．当代中国的规范体系：理论与制度结构．中国社会科学，2019，(7)．
[24] 仝志辉．中国乡村治理体系构建研究．武汉：华中科技大学出版社，2021．

The Formulation Logic and Application Pathways Of The Regulation and Control System over the Use of Farmland

Xia Qin（Central South University）

Abstract　In terms of its formulation logic, the regulation and control system over the use of farmland (hereafter the control system) is essentially the outcome of ever-refined regulatory concepts, entities under supervision, and control measures. This determines the diversification of relevant laws and policies, as well as the complication, fragmentation and decentralization of related rules adjustment and applicable norms, which necessitates a systematic integration to address the issues of "who will control", "what to control" and "how to control". At the subject level, it is essential to clarify the three basic types of entities: public authority agencies for farmland management, farmland owners and farmland users so as to establish a control mechanism of coordinated co-governance with clearly defined rights and responsibilities. At the content level, the core elements of the control system should be systematically understood from the dimensions of farmland use priority and crop planting priority and integrated into the overall regulation of the use of territorial space. In terms of control measures, differentiated approaches such as legal liability, self-governance-based remedies and subsidies and incentives should be comprehensively applied to construct a three-in-one control system of regulation, management and maintenance, thereby making the control system applicable in specific situations in terms of regulations.

Key words　the regulation and control system over the use of farmland; land use control; food security guarantee; farmland protection; rural land contracting practices

■ **作者简介**　夏　沁，中南大学法学院副教授，湖南 长沙 410083。
■ **责任编辑**　李　媛