

引用格式:何宏莲,安洋,刘尊梅.“三位一体”黑土地法律保护的应然逻辑与实现路径[J].资源科学,2023,45(5):913-925.[He H L, An Y, Liu Z M. Normative logic and implementation of the “three aspects in one” legal protection of the black soil land[J]. Resources Science, 2023, 45(5): 913-925.] DOI:10.18402/resci.2023.05.03

“三位一体”黑土地法律保护的应然逻辑与实现路径

何宏莲,安 洋,刘尊梅

(东北农业大学公共管理与法学院,哈尔滨 150030)

摘要:中国黑土地总量减少、质量下降、生态功能退化已然危及到国家粮食安全。本文旨在明确黑土地法律保护的应然逻辑,构建严密的黑土地法律保护格局和实现路径,通过“良法善治”,破解“三位一体”黑土地法律保护困境,这一点对于牢牢守住十八亿亩耕地、全方位夯实国家粮食安全根基具有重要意义。整体系统观与“三位一体”黑土地法律保护相契合,因此,以整体系统观为引领是黑土地法律保护建设的应然逻辑;黑土地保护既要有法可依,又要有章可循,更要强化监管,布局“三位一体”黑土地保护的法治形态,应遵循“促立法、重实施、强监督”的逻辑,既要从立法层面规范黑土地保护,更要从法律实施与监督方面做好防控与规制。总之,粮食安全是黑土地法律保护的逻辑起点,黑土地法律保护要以数量、质量、生态“三位一体”保护为核心,坚持走法治化之路。“政府主导、多元参与、以法治促、强化监管”的黑土地保护格局是促进黑土地良性发展,确保国家粮食安全的有效途径。在推进黑土地保护法治建设中,各级政府应积极主导,规范有序地推进黑土地保护法律法规的落地实施,全方位监督其有效运行;同时,政府要鼓励多元主体参与,形成黑土地保护合力,促进黑土地良性发展,实现国家粮食安全。

关键词:三位一体;黑土地;整体系统观;法律保护;应然逻辑

DOI: 10.18402/resci.2023.05.03

1 引言

东北黑土区是中国最大的商品粮基地,粮食总产量自2013年以来始终占全国的1/4左右^[1],是保障中国粮食安全的“压舱石”^[2]。然而,近60年来,中国黑土区黑土耕作层有机质含量下降了1/3,黑土层平均减少了20多cm^[3]。由于黑土地总量减少、地力下降、生态功能日益退化,中央一号文件连续9年均提及到了黑土地保护的相关内容。在面对当下百年变局、世纪疫情、局部冲突等日益复杂的国际形势,保障国家粮食安全的战略意义更是日趋突显^[4]。

2020年,习近平总书记在中央农村工作会议上强调,“要把黑土地保护作为一件大事来抓,把黑土地用好养好”^[5]。2021年“十四五规划”明确要求:

“实施黑土地保护工程,加强东北黑土地保护和地力恢复。”与此同时,社会各界对加快黑土地保护立法的呼声也越来越高。2022年8月《黑土地保护法》出台,实现了中国黑土地政策保护向法律保护的转化,黑土地保护的法治化之路呈现出向好的新局面。

目前,基于黑土地“变薄、变瘦、变硬”的现实情况,学界从确保国家粮食安全^[6-8]的视角论证了加强黑土地保护的重要性,并从健全黑土地保护政策^[9,10]、强化黑土地保护行为^[11,12]、推进黑土地保护性耕作^[13,14]等维度提出了加强黑土地保护、提升黑土地地力的对策。但是,黑土地利用挑战在短期内难以完全逆转,采取长牙齿的硬措施,建立最严格的黑土地法

收稿日期:2022-12-20 修订日期:2023-04-20

基金项目:国家社会科学基金项目(21BJY209);黑龙江省哲学社会科学项目(22FXB097)。

作者简介:何宏莲,女,黑龙江密山人,博士,副教授,主要从事农业政策与法规研究。E-mail: 934999280@qq.com

通讯作者:刘尊梅,女,黑龙江海伦人,博士,副教授,主要从事环境资源法研究。E-mail: 1060837798@qq.com

律保护体系,强化对黑土地数量、质量和生态“三位一体”的保护,是实现黑土地可持续利用和高质量发展的长远之计。目前,学界对黑土地保护法律层面的研究主要集中在对黑土地法治保护历程^[15]、黑土地法治保障现状^[16]、黑土地法律保护困境^[17]以及地方性法规的不足与完善^[17]等方面。2022年《黑土地保护法》的出台解决了我国黑土地保护法律规范分散、核心问题缺少立法的困境,学界对《黑土地保护法》给予了高度的评价和认可^[18],由此如何促进《黑土地保护法》的落地实施成为学界研究的又一重要议题。

严密的黑土地保护不是一部法律能够解决的,需要建立严密的法律规范体系。美国与黑土地相关的农业法案就有20余项,乌克兰与黑土地保护相关的法律和政策性法规更是多达200余部。因此,打好黑土地法律保护“组合拳”,形成数量、质量、生态“三位一体”的最严密的黑土地法律保护体系,对保障国家粮食安全、促进生态文明建设与乡村振兴具有重要的理论和现实意义。本文在梳理现有研究的基础上,基于中国黑土地法律保护的现状,以整体系统观为引领,以黑土地数量、质量、生态“三位一体”保护为核心,明确黑土地保护建设的基本原则,对黑土地保护的法律法规体系以及黑土地保护的法治实施与监督机制展开系统论述,在此基础上,科学设计黑土地法律保护的实现路径,力求实现良法善治,为高质量推进《黑土地保护法》的落地实施提供科学参考。

2 中国黑土地保护法治化建设现状分析

2.1 中国黑土地保护已实现从政策引领向法治化的迈进

中国黑土地保护已进入“三位一体”的转型完善期,中央与四省(区)围绕黑土地保护出台了一系列的政策与法规,黑土地保护更加法治化与科学化,已取得一定的阶段性成果。

(1)严格的耕地保护制度从客观上促进了黑土地的保护与利用。1998年的《土地管理法》确立了耕地保护的基本国策地位。国家为切实保障耕地质量、修复生态环境,相继出台了一系列的保护耕

地的政策文件,从关注耕地传统的资源资产功能转向更加强调耕地的生态功能,并对耕地质量建设与管理、耕地保护与占补平衡、永久基本农田保护等方面做出了重要部署。经过多年的不断探索,实现了耕地保护制度从“数量”到“数量+质量”,再到“数量+质量+生态”三位一体^[19]均衡保护的转变,从客观上促进了黑土地的保护与利用。

(2)现行黑土地保护政策体系日趋完善。1998年,《国务院关于印发全国生态环境建设规划的通知》中首次出现了黑土地保护,标志着中国黑土地保护政策的从无到有。2005年黑土地保护首次出现在中央一号文件中,此后国家相继出台30余项政策文件,从实施数量、技术规程、奖补办法、监测评价^[9]等方面细化了对黑土地的保护。2021年,黑土地保护写入“十四五”规划和“2035年远景目标纲要”,至此黑土地保护上升至国家战略。2023年中央一号文件更是强调了“加强黑土地保护综合治理,严厉打击盗挖黑土、电捕蚯蚓等破坏土壤的行为”,彰显了国家对黑土地质量和生态保护的力度。

(3)《黑土地保护法》的出台标志着中国黑土地保护迈入法治化阶段,从国家层面实现了黑土地保护的有法可依。从时间历程来看,中国黑土地法律保护属于地方立法先行。中国黑土地保护法治建设始于1998年的《内蒙古自治区耕地保养条例》,2006年和2016年,辽宁省和黑龙江省分别出台了各自的耕地保护办法或条例,但这一时期的保护对象泛指耕地。2018年,吉林省率先制定了国内第一部专项保护黑土地的地方性法规《吉林省黑土地保护条例》,成为黑土地保护法治化的“里程碑”。2021年黑龙江省与吉林省四平市相继出台了具有地域特色的黑土地保护条例。东北四省(区)的地方立法为国家黑土地保护法的制定积累了有益的经验。2022年的《黑土地保护法》以精细、精准的独特立法方式,将党和国家对黑土地保护的系列重大政策方针在法律中予以确立,开启了中国黑土地立法的新征程,昭示着中国黑土地保护真正迈入法治化轨道。

2.2 完善的黑土地法律保护体系尚未形成

中国的黑土地保护面临着“数量、质量和生态”

2023年5月

三重保护的壓力,仅仅依赖一部《黑土地保护法》来解决是远远不够的。黑土地保护需要一套自上而下整体系统的法律规范体系。目前,中国的黑土地保护法律制度呈“碎片化”态势,缺乏系统性和规范性,《黑土地保护法》虽然解决了黑土地保护核心问题缺少立法的困境,但其与相关法律法规的衔接还不够顺畅,难以实现对黑土区内部各地域、各生态系统的整体性保护。

(1)黑土地保护的相关法律法规过于“碎片化”,对耕地数量和质量的保护较为完善,对耕地生态的保护比较薄弱。在数量保护方面,《土地管理法》关于土地利用总体规划的规定中提出了要严格保护永久基本农田,严格控制非农建设用地占用农用地;《水土保持法》明确规定了采取水土保持措施以此减少水土流失对黑土地的侵蚀。在质量保护方面,《土地管理法》第三十条规定的耕地占用补偿制度确定了耕地占补平衡的数量与质量相当原则;《农业法》第五十八条明确了农民和农业生产经营组织应当保养耕地,保护和提高地力。在生态保护方面,近年来的相关立法开始注重对耕地的生态保护。例如,2019年新修订的《土地管理法》有“提高耕地质量,增加有效面积,改善农业生产条件和生态环境”的规定。但相较于耕地数量质量保护来看,耕地生态保护依然薄弱,相关立法规定的系统性还不够。

(2)“小快灵”的《黑土地保护法》有其自身的局限性。一是《黑土地保护法》将黑土地保护的客体限定于区域内的黑土耕地,无法实现对黑土区的整体性保护。二是《黑土地保护法》的相关规则、程序、权责等在实践中如何落实还需要立法的继续跟进。例如《黑土地保护法》中对于承包方纵容破坏性利用耕地的规制、专项基金补贴点对点的落实以及行政权力滥用的追责等问题的落实需要有更详细的规定。三是《黑土地保护法》的落地仍需有相关配套法律法规的支撑,《黑土地保护法》提出了建立健全黑土地跨区域投入保护机制,但其真正落地还需要财税、生态补偿、监测评价、专项保护基金等机制的有力配合。

(3)相关法律法规与《黑土地保护法》缺乏有效

的配合与衔接。尽管中国逐步建立起了“武装到牙齿”的耕地保护法律制度,但由于相关法律法规的立法目的和保护对象不同,难以与《黑土地保护法》形成有效的保护合力。一是黑土地保护与森林、草原、湿地等的保护不可割裂^[20],黑土地法律保护既要保护黑土耕地,又要保护其他生态系统内的黑土地,但现行的《森林法》《草原法》《湿地保护法》等相关法律基于其各自的保护客体,对黑土地保护的针对性并不强。二是《刑法》等相关部门法与《黑土地保护法》衔接不畅。由于《黑土地保护法》仅适用于对黑土耕地上盗采行为的规制,其他土地应用类型的黑土盗采行为不受《黑土地保护法》规制,但现实生活中盗采黑土的现象复杂,黑土来源多样,在现行立法对盗采行为缺乏明确界定的情况下,司法实践中常采用《刑法》中的边缘性罪名定罪,如此导致罪刑不相适应的结果。

2.3 黑土地保护法律法规落地实施存在多源阻碍

黑土地保护法律法规的落地实施需要各方主体的积极配合,目前黑土地法律保护还面临着农户守法意识薄弱、短视化经营,地方政府执法不利,各相关职能部门各自为政等方面的现实约束。

(1)农户重用轻养,依法保护黑土地的主动意识不强。农户是黑土地的实际经营者,更是黑土地保护的关键主体^[21]。在黑土地保护利用中,国家关注的是粮食安全和生态安全,而老百姓更为关注的是短期的增产增收。面对利益的抉择,农户大多会选择重用轻养以获取更高的经济效益。此外,由于受教育程度、传统耕作习惯的影响,农户对于黑土资源的珍贵性及其可持续发展认识不够,缺乏主动保护黑土地的意识。

(2)地方政府执法存在“宽”“松”“软”现象。地方政府是黑土地保护的实际管理者,既要黑土地保护进行统筹安排,又要实际参与其中,容易出现执法上的“宽”“松”“软”现象。一方面,在黑土地保护补贴制度和生态补偿机制尚不完善的情况下,地方政府为保全经济的持续增长,更倾向于采取行政调控手段,化解财政和GDP绩效的压力^[22]。另一方面,由于土地违法查处本身难度大,加之地方执法部门人员相对短缺,执法手段相对单一,容易出现

敷衍执法、执法力度不统一的情形。

(3)黑土地保护职能部门职责分配不明确,存在多头执法,各自为政的现象。中国的《黑土地保护法》还未能实现对黑土地的整体系统保护,黑土地保护还需要不同层级、不同领域的相关法律法规的配合,而每一部相关法律法规都有明确的行政部门来主要执行。黑土地保护涉及到自然资源、农业、水利、林业等多个职能部门,由于职能部门的职责范围不同,黑土地保护需要各部门之间相互配合,但实践中职责重合、各自为政、多头执法、各部门相互推诿的情况时有发生^[21],难以形成黑土地保护合力。

2.4 黑土地保护监督机制不够健全

监督是实施的保障,黑土地保护既需要事前严防,更需要过程严管。目前,黑土地保护的监管机制还不够健全,实践中黑土地保护监管的效能较低,社会监督参与不足,监管不到位、疏于监管的现象时有发生。

(1)黑土地保护存在职能部门交叉监管的现象。由于黑土地保护涉及多个职能部门,在缺乏监管联动机制的情况下,各职能部门间常出现交叉监管,浪费监管资源的现象。此外,在信息共享不畅、监管意识不强的情况下,各部门间更是不能及时将各自领域内破坏黑土地的行为推送给相关职能部门联合开展监管,监管效能较低。

(2)黑土地保护的监管方式较为单一。各地方政府由于长期受财政、GDP等因素的影响,日常监管多为事后处理,疏于事前的防范监督,对于黑土地保护的动态难以实时掌握,这种单一的监管方式后劲不足,难见成效。

(3)黑土地保护的社会监督力度不够。一是社会监督的参与度不高。一方面源自于公众对黑土地自然资源属性认识程度不深,对黑土地保护的意识不强;另一方面,由于农业生产经营者长期以来对黑土地的“掠夺式”开发利用,导致公众对黑土地保护监督的积极性不高。二是不同的社会监督主体关注的内容不同,群众监督多关注对黑土地数量的保护,而舆论监督多关注对黑土地质量的保护,整体来看,生态保护意识较弱,未能形成有效的监督合力。

3 整体系统观引领“三位一体”黑土地法律保护的应然逻辑

3.1 “三位一体”黑土地法律保护的内核阐释

确保国家粮食安全是黑土地法律保护的逻辑起点。2022年的《黑土地保护法》明确规定了“黑土地重点用于粮食生产,实行严格保护,确保数量和质量长期稳定;应当推广科学的耕作制度,提高黑土地质量;鼓励采取综合性措施,改善和修复农田生态环境”。由此可见,数量、质量、生态并重是黑土地法律保护的立法定位。

黑土地保护的“三位一体”即为数量、质量和生态的“三位一体”。黑土地的数量、质量、生态具有密切的关联性,三者相互影响、相互制约、相互依存,数量是质量的基础,质量是数量的保障;数量是生态的前提,生态是数量的保障;质量是生态的目标,生态是质量的保障。因此,“三位一体”黑土地保护必是一个系统工程,需要整体系统规划。

“三位一体”黑土地法律保护即为以法治为手段,以保护黑土地资源,提升黑土地地力,促进资源可持续利用,维护生态系统平衡,保障国家粮食安全为目标^[23],对黑土地进行一体化的系统保护,运用法律手段管控黑土地数量、提高黑土地质量、保护黑土地生态,实现黑土地的数量安全、质量安全和生态安全,确保黑土地总量不减少、功能不退化、质量有提升、产能可持续(图1)。

3.2 整体系统观与“三位一体”黑土地法律保护的耦合

黑土地法律保护需要科学的理论指引,形成最有利于全面保护、综合治理和系统修复的法治保护格局。当下“三位一体”黑土地保护的形势依旧严峻。“三位一体”黑土地保护与黑土区及其周边的林地、草原、森林和湿地等生态环境形成命运共同体,然而《黑土地保护法》将黑土耕地以外的黑土地置于其他相关法律法规保护之下,碎片化的黑土地保护立法导致“三位一体”黑土地保护缺乏系统性,难以形成严密的黑土地法律保护格局。

整体系统观作为强调整体性与系统性为一体的科学理论,包含两方面的维度,一是“山水林田湖草为生命共同体”这一核心要义,二是“要用系统论

2023年5月

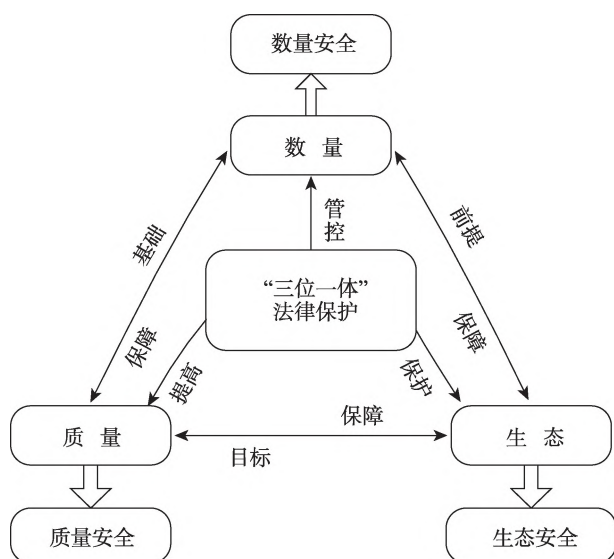


图1 “三位一体”黑土地法律保护示意图

Figure 1 Schematic diagram of the “three aspects in one” legal protection of the black soil land

的思想方法看问题,从系统工程和全局角度寻求新的治理之道”^[24]这一科学方法。从核心要义来看,整体系统观强调山水林田湖草等各环境要素之间的系统良性循环;从方法论来看,整体系统观强调“要加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进”^[25]。

以整体系统观为引领是“三位一体”黑土地法律保护的应然逻辑。整体系统观既强调要用联系的、宏观的眼光看待问题,又强调尊重事物本身的客观规律与运行方式^[26],这一点不仅与黑土地所具有的自然属性相契合,而且与顶层设计所要求的对黑土地进行最严密的保护相契合。黑土地法律保护要全面遵循整体系统观,坚持从整体性出发,尽可能全面地识别黑土地保护的现实困境;坚持系统观念,从黑土地保护的实际出发,系统解决问题,促进黑土耕地与黑土区及其周边林地、草地、湿地等各环境要素之间的良性循环,真正实现黑土地的数量安全、质量安全与生态安全。

3.3 整体系统观引领“三位一体”黑土地法律保护的生成逻辑

遵循整体系统观,布局“三位一体”黑土地保护的法治形态,既要从立法层面规范对黑土地的保护,更要从实施与监督方面做好事前预防与事后规制。“三位一体”黑土地法律保护需要构建“以良法

为依托”的黑土地保护法律规范体系以及“以严格执法、公正司法、全民守法为依托”的黑土地保护的法治实施机制和法律监督机制。

黑土地保护应遵循“促立法、重实施、强监管”的逻辑,通过“立法先行、稳步实施、全程监管”,建成一个源头严防、实施严治、过程严管、后果严惩的黑土地法律保护体系,实现对黑土地数量、质量、生态的一体化保护。“促立法”即为促进立法先行,建立自上而下、系统规范、覆盖全面、运行有效的黑土地保护法律规范体系。即要做好现行立法与相关法律法规的衔接,确保立法质量和效率,又要做好地方立法与上位法的衔接,提升地方立法的规范性与实操性。“重实施”即为注重立法的有效实施,形成行之有效的黑土地保护实施机制,既要求立法环节的规范与实操,又要求落地环节的有力执行,真正解决黑土地数量、质量、生态一体化保护的问题。“强监督”即为强化对黑土地保护法律运行的全程、全方位监管,形成最严密的黑土地保护监管机制。

“促立法、重实施、强监管”是一种相互促进的关系。立法是实施的根本,实现黑土地保护的有法可依;实施促进立法完善,甄别立法不足,实现以治促法。实施是监督的前提,强化对监督的需求,实现以治促监;监督是实施的保障,确保立法有效落实,实现以监强治。立法规范实施与监督,实现监督和实施的合法化与实效性;监督强化立法与实施,避免黑土地保护立法沦为“空制度”。遵循黑土地法律保护路径的生成逻辑,明确黑土地保护建设应遵循的原则,采取长牙齿的硬措施,逐步形成一个“政府主导、多元参与、以法治促、强化监管”的黑土地保护共治格局,从而确保长远的国家粮食安全战略的实现(图2)。

4 “三位一体”黑土地法律保护的路径构建

4.1 明确“三位一体”黑土地保护的基本原则

中国的黑土地保护已进入“三位一体”的转型完善期。新时代黑土地保护应以实现《黑土地保护法》的立法目的为根本,明确黑土地法律保护的基本原则,坚持国家粮食安全战略,坚持走法治化之

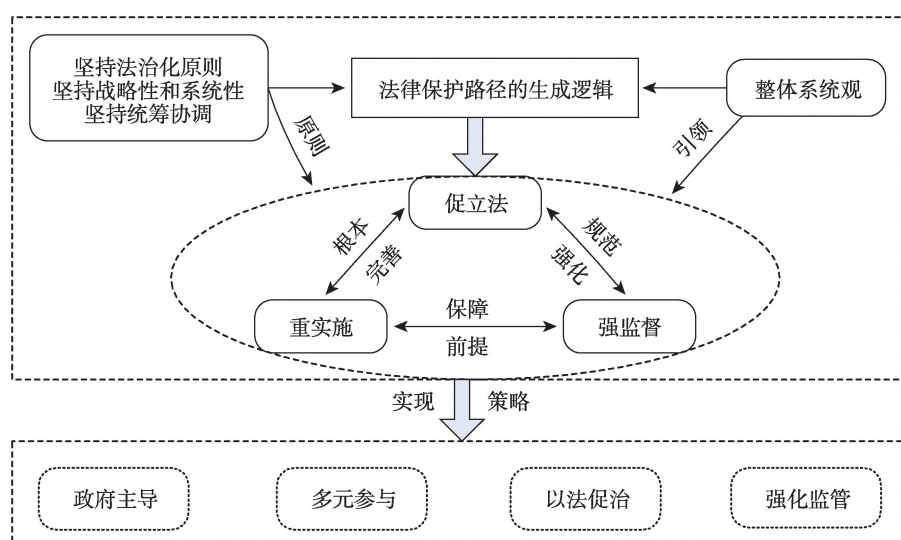


图2 “三位一体”黑土地法律保护路径的逻辑示意图

Figure 2 Logic diagram of the “three aspects in one” legal protection implementation of the black soil land

路,系统规划、统筹协调,确保实现对黑土地的“三位一体”保护。

(1)坚持法治化原则。法治是立法、执法、司法和守法多元要素的耦合,法律具有稳定性、可预期性及规范性^[27],是最有力的黑土地保护方式。坚持法治化保护,高效高质立法,稳步推进法的实施,强化监督管理,实现良法善治,是黑土地保护应遵循的基本原则。

(2)坚持战略性和系统性原则。实施黑土地国家保护工程,牢牢把住粮食安全主动权,保障国家粮食安全形势持续向好是黑土地保护法治建设的逻辑起点。黑土地保护具有长期性,规范的黑土地法律保护路径应坚守国家粮食安全战略,将黑土地保护工作纳入到国民经济和社会发展规划;以系统论方法为指导,形成完备的黑土地保护法律规范体系和严格的法律实施和监督机制,严格对黑土地的保护。

(3)坚持统筹协调的原则。黑土地保护是一个需要进行统筹管理的交叉领域,不仅需要土地管理、森林、草原、湿地等相关法律法规的衔接,更需要财税、金融、水利等领域相关部门的相互配合,更需要执法部门对黑土地保护的强有力监管。因此,黑土地保护工作要统筹协调以及相关法律法规的衔接与有效运行,推进各领域各部门的综合施策与

治理。

4.2 建立严密的黑土地保护法律规范体系

以整体系统观为引领,以《宪法》为核心,以《黑土地保护法》为基础,以相关法律法规和地方性法规为支撑,促进各层级立法的衔接与完善,增进黑土地保护法律法规的整体性、系统性和协调性,打好黑土地保护立法“组合拳”。

(1)以《宪法》为核心,构建严密的黑土地保护法律规范体系。《宪法》在黑土地保护法律体系中处于核心地位,对构建黑土地保护法律规范体系具有明确的指引作用。《宪法》序言中关于生态文明的地位与建设准则、第九条关于森林、草原等自然资源保护的规定以及第十条对合理使用土地和禁止非法转让土地的规定为各部门法制定土地法律规范提供了宪法依据。黑土地保护法律规范体系的构建要贯彻和落实《宪法》的原则和精神,确保黑土地保护法律体系的系统性和协同性。

(2)做好与相关法律法规的衔接,补强《黑土地保护法》的短板。黑土地原生形态主要是草甸草原带、湿地沼泽带和灌木乔木森林带,黑土耕地与森林、草原、湿地具有不可分割的生态关联性。因此,促进《森林法》《草原法》《湿地保护法》等相关法律与《黑土地保护法》的衔接,适时修订相关条款,突出对林地、草地、湿地、河湖等范围内黑土地的保

2023年5月

护,可弥补《黑土地保护法》保护客体的局限性。此外,要正确划定国土空间规划,做好黑土地法律保护制度与永久基本农田法律保护制度的有效衔接。

(3)做好地方立法与《黑土地保护法》的有效衔接。东北四省(区)应依据《黑土地保护法》,明确地方立法保护的黑土地范围,与上位法保持一致。同时,依据上位法,结合各地实际情况,及时修订完善地方立法,细化具体规定,提升地方立法的实效性与实操性,确保黑土地保护法律法规的落地实施。

(4)健全黑土地保护的配套法律制度。《黑土地保护法》的出台标志着黑土地保护的“四梁八柱”已经初步搭建,要尽快健全完善各项配套法律制度,加快推动《黑土地保护法实施条例》的出台,开展对黑土地保护相关法律法规和规范性文件的全面整理。各地方人大根据本地实际,以《黑土地保护法》为依据,健全黑土地保护的相关配套法规文件,全面为新法实施做好准备。

4.3 建成“三位一体”黑土地保护法律实施机制

以整体系统观为指引,以数量、质量、生态“三位一体”保护为重心,依据《黑土地保护法》,建立健全黑土地保护法律实施机制,推进黑土地保护法律法规的高效实施。《黑土地保护法》确立了“制定标准和保护规划,建立调查和监测制度,提供科技支撑与技术服务、财政支持、检查督察与奖惩机制等”^[28]黑土地保护的实现途径。

(1)建立健全黑土地监测、评价和预警机制,积极制定、落实黑土地调查和监测制度。确保黑土地的总量不减少、功能不退化、质量有提升、产能可持续是黑土地保护的总基调^[29],健全的黑土地监测、评价和预警体系可以确保实时掌控黑土地的数量、质量和生态状况,及时高效指导黑土地保护实践,最大程度实现黑土地的高质量发展。

(2)完善黑土地占补平衡机制,从严控制建设项目占用黑土地。一是确立“避让、最小化、原地修复、异地补偿”的占补原则,占用黑土地先遵循避免占用原则,无法避免则遵循尽量减少占用原则,生态补偿原则遵循就地补偿为主,异地补偿为辅的原则^[30]。二是从法律制度上确立“中央、省、市、县、村集体、农户”自上而下精准传导的纵向占补新机制,

通过部门联席共同制定具体的纵向占补管理办法^[31]。三是健全黑土地占补监管机制。利用综合技术加强对黑土地占补各环节的监管,严格控制建设项目占用黑土地,加强对补充黑土地利用情况的管理。

(3)强化农业科技创新体系,加强农业科技的开发、创新与推广,为黑土地保护提供技术支撑。《黑土地保护法》明确规定了采取措施加强黑土地保护的科技支撑能力建设。聚焦黑土资源保护、农机制造、智慧农业等重点领域,推进农机农艺的深度融合^[32],引导农户之间分工协作,把黑土地保护新技术落到实处;进行农业技术研发,攻克黑土地保护利用核心技术,推动高标准农田建设,解决好黑土耕地“变薄、变瘦、变硬”问题。

(4)健全黑土地生态补偿机制,严守黑土资源生态红线,切实提高生态环境质量。一是《黑土地保护法》提出要维持有利于黑土地保护的生态环境。各地应依法制定符合本地具体情况的黑土地生态补偿条例或实施细则,明确黑土地生态补偿的主体、客体、程序、标准、方式等具体事项;设立黑土地生态保护基金,同时加强对生态补偿过程和基金支付的监管。二是以市场为切入点,建立生态补偿市场机制,以此推动黑土地保护的良性循环,缓解政府的财政压力^[33]。

(5)确立黑土地投资与金融保险机制,激励相关主体采取措施降低生态功能退化风险。《黑土地保护法》明确提出“国家鼓励保险机构开展黑土地保护相关保险业务”。黑土地投资与金融保险机制可以运用保险的风险管理和融资增信等功能,实现“保险+科技”和“保险+信贷”的有机结合,激励相关主体改善和恢复黑土地的基础地力,降低生态功能退化风险。

4.4 建设全方位的黑土地法律保护监督机制

黑土地法律保护监督应从源头抓起,强化对黑土地保护的立法、执法、司法的全链条监督,有法必依、执法必严,违法必究;同时,加强社会监督,鼓励全民参与,对黑土地保护进行全方位监督,从而形成黑土地法律保护的长效监督机制。

(1)完善立法监督。一是确立“党委领导、人大

主导、政府依托、各方参与”的立法工作格局,明确关于监督主体、监督程序与监督方式等方面的具体规定,实现对黑土地的立法监督。二是东北四省(区)可以协调各部门联合成立立法工作组,并积极探索社会公众参与立法的方式,通过社会公众力量监督地方立法的合宪、合法,保障黑土地保护立法监督的实效性。

(2)健全执法监督。一是强化“早检查、早发现、早预警、早制止、早整改”的“五早”执法机制^[34],做好黑土地保护的事前预防、事中防控和事后规制,建立行政执法评议考核制、定期进行评议考核。二是落实行政执法责任制,对失职失责人员强化责任追究,同时做好行政执法与刑事司法的衔接机制,确保责任的真正落实。三是开展执法综合培训,定期开展盗挖、滥挖、贩卖黑土等违法问题的专项监督整顿,促进行政执法人员规范、公正、文明执法。

(3)强化司法监督。一是四省(区)各地检察机关加大对黑土地公益保护的监督力度,积极履行检察公益诉讼监督职责。二是四省(区)各级检察机关充分发挥能动履职职能,及时制发诉前检察建议,督促行政机关履职尽责,切实加强检察机关、行政机关的合力监督。

(4)加强社会监督。建立多元参与的社会监督机制,实现对黑土地保护的长效监督。一是充分发挥群众监督功能,建立网格化监督平台,畅通群众表达渠道,鼓励群众积极参与黑土地保护,对盗挖黑土等违法行为进行监督。二是充分发挥舆论监督功能,保障媒体的知情权和参与权,通过建设“线上+线下”随手拍监督平台,正确引导媒体运用网络平台对黑土地保护进行长效监督。

5 “三位一体”黑土地法律保护的实现策略

5.1 政府主导,明确权责,确保黑土地保护工作的规范有序

《黑土地保护法》明确规定了黑土地保护的政府主导责任。在黑土地保护的实践中,要始终坚持政府主导的原则,明确权责,做好监督,避免责任虚化。

(1)明确政府定位,压实政府主导责任。黑土地保护具有很强的公共产品属性^[28],应充分发挥政府的公共机构功能。黑土地保护应以“政府主导、政府投资、政府实施、政府监管”为准绳,逐步实现黑土地保护权责的统一化,规范黑土地法律保护的有序进行。此外,《黑土地保护法》明确规定了四省(区)人民政府对黑土地保护的领导、组织、协调、监督管理等重要职责。四省(区)人民政府要根据各地区实际情况,压实各级人民政府职责,确保每一条法律条款落实到每一寸黑土地上。

(2)夯实各级主体责任,奖惩分明,严格绩效考评。按照“谁管谁负责,谁管谁跟进”的原则,将黑土地保护纳入到绩效考核中,设定完整的考核周期,也可以引入“回头看”式的考核,对各政府机关及其工作人员进行考评。以区县为单位,进行定期和非定期巡检,对区县范围内的黑土地保护利用情况进行评价,划定不同等级,予以奖励与惩处,以此激发各主体在黑土地保护中的积极性和主动性。

(3)建立健全黑土地资源监督管理制度,开展黑土地保护专项监督,制定监督清单,建立监督工作台账,加强对破坏黑土地资源和生态环境行为的监督力度。落实责任清单、形成问责机制,推动主体责任和监管责任落地,对落实不力、失职失责人员精准问责、严格追责^[35]。

5.2 多元参与,形成黑土地保护合力

从长远效率考量,黑土地保护既要强化各方主体参与到黑土地保护中来,提高其主体责任意识和能力;又要多措并举,做好黑土地保护的专业人才储备和资金储备,从而形成多元参与、协同共治的黑土地保护格局。

(1)强化农业生产经营者的黑土地保护主体地位。《黑土地保护法》明确规定了保护黑土地是农业生产经营者的义务,而意识不到位是黑土地保护的最大危机,要避免“上热下冷”的情形。一是通过宣讲与培训等方式广泛普及《黑土地保护法》,提升农业生产经营者对黑土地法律保护的认知度和认同感。二是通过建立试点基地,让农业生产经营者亲身见证保护性耕作所带来的实效,激发农户转变用地方式的能动性,主动参与黑土地保护。

2023年5月

(2)加强黑土地保护法治人才队伍建设,提升黑土地保护的专业性。多措并举,在数量规模、人才质量和结构层次等方面满足黑土地保护新形势对法治人才的需求。一是通过优化组织结构,在相关部门设立专门的黑土地保护管理工作机构,配强人员力量。二是通过人才引进项目,适当给予政策倾斜,引进黑土地保护专业人才。三是从长远效益考量,鼓励高等农业院校开设《农业法》《土地法》等特色课程,为黑土地保护法治建设储备后备力量。

(3)鼓励社会资本进入,形成多元参与的黑土地保护资金投入机制。《黑土地保护法》明确指出鼓励社会资本投入黑土地保护活动。加快构建政府、企业、社会共同参与的黑土地保护资金投入机制,鼓励社会资本进入,扩充资金面,建立专项基金分配机制,以加快黑土地保护所需的基础设施和配套设施建设,助力攻克黑土地保护资金不足难关。

5.3 以法促治,强化对黑土地的“三位一体”保护

黑土地保护要以良法为依托,以法促治,通过精准的精细化管理和用途管制、科学的技术研发和农技推广、系统的黑土区生态环境治理,强化对黑土地的“三位一体”保护,确保黑土地的数量、质量和生态安全。

(1)依法对黑土地进行精准化、精细化管理,严格数量管控。一是依托黑土耕地的调查、监测、评价和预警体系,确保实时掌握黑土地保护利用状况,准确识别、客观评价、及时预警。二是从严控制建设项目占用黑土耕地,坚持先避免、少占用、就地补偿原则,适当进行异地补偿或缴纳占用补偿资金^[30]。三是严格追责,依法规制黑土区的“非农化”和“非粮化”现象,最大限度遏制黑土地数量减少的趋势。

(2)利用现代农业科技手段,提升黑土耕地质量,实现养用良性循环。一是坚持因地施策,采用工程、农艺、农机等措施,加强黑土地农田基础设施建设;二是坚持养用结合,引导轮作休耕,改良土壤,最大限度减少黑土地退化。三是按照“谁受损,谁修复”的原则,开展破坏和退化耕地的修复整治^[34],积极恢复耕地面积,提高耕地质量。

(3)采取综合性措施,改善和修复黑土地生态环境,确保黑土地的生态环境安全。一是对黑土地生态保护进行技术支撑,改善农田生态环境、涵养水源、保持水土,防止黑土地土壤侵蚀,确保黑土区生态健康^[28]。二是地方政府根据当地黑土地的特点和相关指标,建立能够反映本地土地污染程度、反馈修复技术实施效果的环境质量评价标准,确保黑土地生态系统安全。

5.4 强化监管,严查严惩黑土地违法行为

严监管管、严查严惩是实现“三位一体”黑土地法律保护的关键一环。加强信访机制建设,强化检察机关对黑土地保护的检察监督,从重从严惩处黑土地违法行为,充分发挥法律的威慑力和警示作用,由此才能真正守好万亩“饭碗田”。

(1)完善信访工作机制,加强信访平台建设。一是整合原有的信访渠道,打造省、市、镇(街道)、村(社区)四级综合信访服务中心平台,通过公开接访、带案下访、公开回馈等形式发现、收集、解决问题到一线。二是健全完善“信、访、网、电”四位一体的黑土地保护诉求表达机制,最大程度拓宽信访渠道。三是完善黑土地信访举报信息库,及时搜集整理信访举报,建立专项信访台账制度,逐年逐条进行统计核实举报人所反映的破坏黑土地等违法行为,逐一给予反馈。

(2)完善检察公益诉讼制度,助推黑土地法律保护工作。一是各级人民检察院要明确自身职责,找准、抓好黑土地公益保护法律监督专项工作,注重能动检察,强化监督。二是强化诉前程序,出台细化规定,基于影响因素酌情缩短或延长诉前公告时间,并及时转入诉讼程序。三是发动群众力量,借助社会监督,扩大案源,切实加大公益保护力度。

(3)加大对盗挖、滥挖和非法买卖黑土违法行为的惩处力度,从重从严处罚。一是加大对黑土地违法行为的查处力度,对整个犯罪链条中的组织者和最大获利者从严处罚,形成案件威慑力。二是提高违法成本,综合运用信用惩戒、公开曝光等措施,始终保持对破坏黑土地等违法行为的高压态势。三是基于黑土违法行为的复杂性,立法明确对黑土盗挖、滥挖等违法行为的界定,加强《刑法》对黑土

盗采行为的规制和处罚。

6 结论与展望

6.1 结论

黑土地法律保护应以数量、质量、生态“三位一体”保护为核心,注重黑土资源优化、生态修复与建设以及黑土地治理能力的提升,加强风险防范,逐步形成“政府主导、多元参与、以法促治、强化监督”的黑土地保护格局,最终实现长远保障国家粮食安全的立法目标。主要结论如下:

(1)粮食安全是黑土地法律保护的逻辑起点。中国的黑土地保护已迈入法治化轨道,但黑土地保护所面临的“资源本底、质量风险和生态健康”^[19]等困境的解决仅仅依靠一部法律是不够的。站在新的历史起点上,建立严密的黑土地法律保护体系势在必行。

(2)黑土地法律保护应以整体系统观为指引,遵循“促立法、重实施、强监督”的逻辑进路,建设完备的黑土地保护立法体系、严密的黑土地保护法律实施机制、严格的黑土地保护法律监督机制,管控好黑土资源,提高黑土质量,保护生态安全,实现资源可持续,真正守好万亩“饭碗田”。

(3)“政府主导,谁用谁保护”是黑土地保护治理的准则。完备的黑土地保护法律体系需要良好的法治环境才能高效落地,政府要积极发挥主导地位,规范有序地推进黑土地法律保护工作,全方位监督黑土地保护机制的运行,积极鼓励各方主体参与黑土地保护治理工作,强化对“三位一体”黑土地保护的监管,通过良法善治、严治严惩,真正实现对黑土地的高质量保护。

6.2 展望

随着《黑土地保护法》的出台,中国黑土地保护法治化建设有了良好的基础,黑土地保护成效必将呈现出更多向好的局面。但黑土地法律保护还有尚未解决或值得商榷的问题,有待于日后的深入研究。

(1)黑土地保护法治建设的理论体系研究。黑土地保护是一个跨学科的综合领域,研究的核心理论难以确定,目前黑土地保护理论研究的基础较为薄弱,确立学理支撑,深化理论根基,建构黑土地保

护理论体系是未来黑土地保护研究的重要方向。

(2)《黑土地保护法》客体范围限定的科学性和可操作性研究。尽管《黑土地保护法》以第37条的规定弥补了黑土地保护的整体性,但相关法律法规保护对象、立法目的不同,难以形成对黑土地的整体保护,通过立法对黑土地进行区域性保护是否更为科学,值得学界深入探讨。

(3)法治视域下黑土地保护治理机制研究。《黑土地保护法》中的强制性规范是黑土地保护治理研究的重要支撑。一是《黑土地保护法》对黑土地用途管制的规定彰显了黑土地保护治理的逻辑起点在于确保国家粮食安全。二是《黑土地保护法》确立了“中央统筹、省级负责、县级落实、乡镇实施”的黑土地保护治理结构。黑土地保护实践中,如何做以及如何更好地做,以形成完善的黑土地保护治理机制有待学界开展系统研究。

总之,黑土地保护工作要始终以整体系统观为指引,坚定依法治地,走法治化之路。未来,黑土地保护法治建设依然会出现不可预知的难题和困境,黑土地保护法治研究一直在路上。

参考文献(References):

- [1] 刘洪彬,李顺婷,吴梦瑶,等.耕地数量、质量、生态“三位一体”视角下我国东北黑土地保护现状及其实现路径选择研究[J]. 土壤通报, 2021, 52(3): 544-552. [Liu H B, Li S T, Wu M Y, et al. Current situation and perspectives of black soil protection from the integrated angle of quantity, quality, and ecology in Northeast China[J]. Chinese Journal of Soil Science, 2021, 52(3): 544-552.]
- [2] 韩晓增,李娜.中国东北黑土地研究进展与展望[J]. 地理科学, 2018, 38(7): 1032-1041. [Han X Z, Li N. Research progress of black soil in Northeast China[J]. Scientia Geographica Sinica, 2018, 38(7): 1032-1041.]
- [3] 中国科学院.东北黑土地白皮书(2020)[R/OL]. (2021-07-09) [2022-10-17]. https://www.cas.cn/yw/202107/t20210709_4797892.shtml. [Chinese Academy of Sciences. Northeast Black Land White Paper(2020)[R/OL]. (2021-07-09) [2022-10-17]. https://www.cas.cn/yw/202107/t20210709_4797892.shtml.]
- [4] 梁鑫源,金晓斌,韩博,等.藏粮于地背景下国家耕地战略储备制度演进[J]. 资源科学, 2022, 44(1): 181-196. [Liang X Y, Jin X B, Han B, et al. Evolution of the national cultivated land strategic reserve system under the background of storing grain in the land [J]. Resources Science, 2022, 44(1): 181-196.]

2023年5月

- [5] 习近平. 坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 举全党全社会之力推动乡村振兴[R/OL]. (2022-03-31) [2022-12-19]. <https://www.12371.cn/2022/03/31/ART11648714506421324.shtml>. [Xi J P. Adhere to Solving the Problems of “Agriculture, Rural Areas and Farmers” As the Top Priority of the Work of the Whole Party and the Whole Society to Promote Rural Revitalization[R/OL]. (2022-03-31) [2022-12-19]. <https://www.12371.cn/2022/03/31/ART11648714506421324.shtml>.]
- [6] 李保国, 刘忠, 黄峰, 等. 巩固黑土地粮仓 保障国家粮食安全[J]. 中国科学院院刊, 2021, 36(10): 1184-1193. [Li B G, Liu Z, Huang F, et al. Ensuring national food security by strengthening high-productivity black soil granary in Northeast China[J]. Bulletin of the Chinese Academy of Sciences, 2021, 36(10): 1184-1193.]
- [7] 于昊辰, 曾思燕, 王庆宾, 等. 多情景模拟下新时代中国耕地保护底线预测[J]. 资源科学, 2021, 43(6): 1222-1233. [Yu H C, Zeng S Y, Wang Q B, et al. Forecast on China's cultivated land protection baseline in the new era by multi-scenario simulations [J]. Resources Science, 2021, 43(6): 1222-1233.]
- [8] 李刚. 吉林省保障国家粮食安全与黑土地保护利用协同推进的路径研究[J]. 行政与法, 2022, (8): 1-10. [Li G. Study on the path of coordinated promotion of national food security and black land protection and utilization in Jilin Province[J]. Administration and Law, 2022, (8): 1-10.]
- [9] 李政宏, 吕晓, 杨伊涵, 等. 中国黑土地保护政策演进过程与特征的量化考察[J]. 土壤通报, 2022, 53(4): 998-1008. [Li Z H, Lv X, Yang Y H, et al. Evolution process and characteristics of protection policy for black land in China[J]. Chinese Journal of Soil Science, 2022, 53(4): 998-1008.]
- [10] 韩晓增, 邹文秀, 杨帆. 东北黑土地保护利用取得的主要成绩、面临挑战与对策建议[J]. 中国科学院院刊, 2021, 36(10): 1194-1202. [Han X Z, Zou W X, Yang F. Main achievements, challenges, and recommendations of black soil conservation and utilization in China[J]. Bulletin of the Chinese Academy of Sciences, 2021, 36(10): 1194-1202.]
- [11] 姜明, 文亚, 孙命, 等. 用好养好黑土地的科技战略思考与实施路径: 中国科学院“黑土粮仓”战略性先导科技专项的总体思路与实施方案[J]. 中国科学院院刊, 2021, 36(10): 1146-1154. [Jiang M, Wen Y, Sun M, et al. Thinking and implementation approach of science and technology strategy of well raising black soil: Overall idea and implementation planning of strategy priority research program of Chinese academy of sciences on black land conservation and utilization[J]. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2021, 36(10): 1146-1154.]
- [12] 费红梅, 孙铭韩, 王立. 农户黑土地保护性耕作行为决策: 价值感知抑或政策驱动?[J]. 自然资源学报, 2022, 37(9): 2218-2230. [Fei H M, Sun M H, Wang L. Decision making of farmers' black land conservation tillage behavior: Value perception or policy driving?[J]. Journal of Natural Resources, 2022, 37(9): 2218-2230.]
- [13] 梁爱珍, 张延, 陈学文, 等. 东北黑土区保护性耕作的发展现状与成效研究[J]. 地理科学, 2022, 42(8): 1325-1335. [Liang A Z, Zhang Y, Chen X W, et al. Development and effects of conservation tillage in the black soil region of Northeast China[J]. Scientia Geographica Sinica, 2022, 42(8): 1325-1335.]
- [14] 徐晓峰, 李剑勇, 代金龙. 黑土地保护性耕作发展的制约瓶颈和突破路径核心探究[J]. 农业开发与装备, 2022, (4): 60-62. [Xu X F, Li J Y, Dai J L. Research on restriction bottleneck and breakthrough path core of black land conservation tillage development [J]. Agricultural Development and Equipments, 2022, (4): 60-62.]
- [15] 车娜. 黑土地保护的法治之路[N]. 中国自然资源报, 2022-08-03(006). [Che N. Legal approach of black land protection[N]. China Natural Resources News, 2022-08-03(006).]
- [16] 李云滨, 穆延坤. 切实筑牢黑土地保护法治屏障[J]. 奋斗, 2023, (4): 40-42. [Li Y B, Mu Y K. Firmly build a legal barrier for the protection of black land[J]. Struggle, 2023, (4): 40-42.]
- [17] 王超, 王守臣. 黑土地保护法治化研究: 以吉林省黑土地保护实践为例[J]. 农业经济问题, 2018, (10): 38-45. [Wang C, Wang S C. Black-soil land protection legalization: A case study based on the protection practices of Jinlin Province[J]. Issues in Agricultural Economy, 2018, (10): 38-45.]
- [18] 尹祥, 袁伟. 我国立法保护东北黑土地[J]. 生态经济, 2022, 38(9): 9-12. [Yin X, Yuan W. Legislation protection of black land in Northeast China[J]. Ecological Economy, 2022, 38(9): 9-12.]
- [19] 牛善栋, 方斌. 中国耕地保护制度70年: 历史嬗变、现实探源及路径优化[J]. 中国土地科学, 2019, 33(10): 1-12. [Niu S D, Fang B. Cultivated land protection system in China from 1949 to 2019: Historical evolution, realistic origin exploration and path optimization[J]. China Land Science, 2019, 33(10): 1-12.]
- [20] 罗媛. 整体系统观视角下黑土地法律保护客体的识别及规范作用[J]. 土地科学动态, 2022, (6): 37-43. [Luo Y. The identification and normative function of the object of legal protection of black land from the perspective of the overall system view[J]. Land Science Developments, 2022, (6): 37-43.]
- [21] 孟凡杰, 于晓芳, 高聚林, 等. 黑土地保护性耕作发展的制约瓶颈和突破路径[J]. 农业经济问题, 2020, (2): 135-142. [Meng F J, Yu X F, Gao J L, et al. The bottleneck and breakthrough path of the conservation tillage development in black soil of Northeast China[J]. Issues in Agricultural Economy, 2020, (2): 135-142.]
- [22] 王雪梅, 刘永鸣. 黑土地保护过程中多元主体的动力机制分析[J]. 农业经济, 2022, (8): 92-94. [Wang X M, Liu Y M. Analysis on the dynamic mechanism of multiple subjects in the process of

- black land protection[J]. *Agricultural Economy*, 2022, (8): 92–94.]
- [23] 王宪魁. 关于《中华人民共和国黑土地保护法(草案)》的说明: 2021年12月20日在十三届全国人民代表大会常委会第三十二次会议上[R/OL]. (2022-06-24) [2022-11-14]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202206/345e043eb1024ab1abc9db48363c3b3b.shtml>. [Wang X K. Note on Protection of Black Land Law (Draft) of the People's Republic of China the: At the 32nd Meeting of the Standing Committee of the 13th National People's Congress on December 20, 2021[R/OL]. (2022-06-24) [2022-11-14]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202206/345e043eb1024ab1abc9db48363c3b3b.shtml>.]
- [24] 中共中央宣传部. 习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M]. 北京: 学习出版社, 人民出版社, 2019. [Publicity Department of the CPC Central Committee. An Outline for the Study of Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era[M]. Beijing: Study Publishing House, People's Publishing House, 2019.]
- [25] 习近平. 把握新发展阶段, 贯彻新发展理念, 构建新发展格局[J]. 求是, 2021, (9): 4–18. [Xi J P. Grasping the new development stage, implementing the new development concept and constructing a new development pattern[J]. *Qiu Shi*, 2021, (9): 4–18.]
- [26] 秦天宝. 习近平法治思想关于生态文明建设法治保障的重要论述: 整体系统观的视角[J]. 政法论坛, 2022, 40(5): 3–13. [Qin T B. Important statements of Xi Jinping thought on the rule of law on the legal guarantee of eco-civilization construction: From a holistic perspective[J]. *Tribune of Political Science and Law*, 2022, 40(5): 3–13.]
- [27] 张祖增, 王灿发. 整体系统观: 黄河流域生态保护与高质量发展法治建构的应然逻辑[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2023, (2): 175–188. [Zhang Z Z, Wang C F. The overall system view: The normative logic of ecological protection and high-quality development in the Yellow River Basin[J]. *Journal of Northwest Minzu University (Philosophy and Social Sciences)*, 2023, (2): 175–188.]
- [28] 李保国, 王健. 依法建立我国黑土地保护治理体系[J]. 中国土地, 2022, (7): 19–21. [Li B G, Wang J. Establishing the black land protection and governance system in China in accordance with the Law[J]. *China Land*, 2022, (7): 19–21.]
- [29] 孙佑海. 为黑土地保护提供有力法律保障: 《黑土地保护法》解读[J]. 环境保护, 2022, 50(16): 39–44. [Sun Y H. Provide strong legal protection for black land protection: Interpretation of black land protection law[J]. *Environmental Protection*, 2022, 50(16): 39–44.]
- [30] 贾宝杰, 曾文浩, 张亚全, 等. 自然生态空间占用补偿平衡机制构建: 以湖北省为例[J/OL]. 长江科学院院报, (2022-10-05) [2022-11-14]. <https://kns.cnki.net/kcms/detail/42.1171.TV.20220929.1609.002.html>. [Jia B J, Zeng W H, Zhang Y Q, et al. Construction of compensation balance mechanism for natural ecological space occupation in Hubei Province[J/OL]. *Journal of Yangtze River Scientific Research Institute*, (2022-10-05) [2022-11-14]. <https://kns.cnki.net/kcms/detail/42.1171.TV.20220929.1609.002.html>.]
- [31] 辽宁省委会. 完善东北黑土区耕地的生态保护补偿机制[J]. 前进论坛, 2022, (10): 42. [Liaoning Province Committee. Improving the compensation mechanism for ecological protection of cultivated land in the northeast black soil region[J]. *Forum For Advancement*, 2022, (10): 42.]
- [32] 盖美, 杨苒菲, 何亚宁. 东北粮食主产区农业绿色发展水平时空演化及其影响因素[J]. 资源科学, 2022, 44(5): 927–942. [Gai M, Yang Q F, He Y N. Spatiotemporal changes and influencing factors of agricultural green development level in main grain-producing areas in Northeast China[J]. *Resources Science*, 2022, 44(5): 927–942.]
- [33] 吴宇哲, 许智钊. 休养生息制度背景下的耕地保护转型研究[J]. 资源科学, 2019, 41(1): 9–22. [Wu Y Z, Xu Z Y. Study on the transformation of cropland protection under the background of rehabilitation system[J]. *Resources Science*, 2019, 41(1): 9–22.]
- [34] 万献军. 沉江市进一步做好耕地保护工作的策略分析[J]. 南方农业, 2022, 16(15): 160–163. [Wan X J. Strategy analysis on further protecting cultivated land in Yuanjiang City[J]. *South China Agriculture*, 2022, 16(15): 160–163.]
- [35] 徐凡. 保护黑土地守好大粮仓[N]. 中国纪检监察报, 2022-06-27(006). [Xu F. Protect the Black Land and Guard the Granary[N]. *China Discipline Inspection Daily*, 2022-06-27(006).]

Normative logic and implementation of the “three aspects in one” legal protection of the black soil land

HE Honglian, AN Yang, LIU Zunmei

(College of Public Administration and Law, Northeast Agricultural University, Harbin 150030, China)

Abstract: The decrease of the total amount and quality and degeneration of the ecological function of the black soil land in China has affected the grain output and national food security. The purpose of this study was to clarify the normative logic of the legal protection of the black soil land, build a strict legal protection model of the black soil land and explore its implementation, and solve the dilemma of the “three aspects in one” legal protection of the black soil land through good law and good governance, which is of great significance for firmly safeguarding the arable land of China and consolidating the foundation of national food security. As it exists compatibility between the overall system view and the “three aspects in one” legal protection of the black soil land, taking the overall system view as the logical direction is the normative logic of black soil land legal protection. The legal protection of black soil land should have laws to abide, have regulations to follow, and be strengthened by supervision and management. Formulating the rule of law of the “three aspects in one” black soil land protection should follow the logical structure of “promoting legislation, emphasizing implementation, and strengthening supervision”, which should not only rely on the regular legal system from the legislative level to regulate, but also form a strict legal implementation system and supervision system to fulfill prevention, control and regulation for protection. All in all, food security is the logical starting point of the legal protection of the black soil land, which should focus on the “three aspects in one” protection of quantity, quality, and ecology, and adhere to the route of rule of law. Leading by the government, encouraging all sectors of society to participate in protection, promoting governance by obeying the law, and strengthening supervision and management of the legal protection of the black soil land are an effective way to promote the healthy development of the black soil land and ensure national food security. In the practice of promoting legal construction of black soil land, the government at all levels must actively lead, promote regularly and orderly the enforcement of law and regulation of black soil land protection and comprehensively supervise its effective operation. Meanwhile, the government should encourage all sectors of society to take part in protecting the black soil land so as to form a joint force of protection. Thus, it will promote the benign development of black soil land and fulfill the national food security.

Key words: three aspects in one; black soil land; overall system view; legal protection; normative logic