

“三农”决策要参

2022 年第 24 期（总第 410 期）

清华大学 中国农村研究院

2022 年 9 月 26 日

关于用好养好黑土地的对策建议*

内容摘要：黑土地是珍贵的土壤资源，用好养好黑土地，对于保障国家粮食安全、生态安全，具有重大的现实意义和深远的历史意义。作为黑土地的直接利用者和保护实施者，农业生产经营者的行为直接影响能否用好养好黑土地。引导农业生产经营者用好养好黑土地，需适应性技术供给与新型农业保险探索并重，提升黑土地保护性利用技术采用率；土地规模经营与服务规模经营有机结合，降低用好养好黑土地的成本；延伸产业链、提升价值链与完善创新链多措并举，助推黑土地保护价值实现；强制性和激励性支持叠加，建立效果导向的黑土地保护补偿体系；有效宣传与荣誉激励多管齐下，增强农业生产经营者黑土地保护意识。

关键词：黑土地利用 黑土地保护 农业生产经营者行为

*本文为国家自然科学基金青年科学基金项目“行为导向的耕地保护绩效与柔性助推策略研究”（项目编号：71904001）、黑龙江省自然科学基金优秀青年项目“‘短期效率与长期适应性’悖论下的黑土耕地保护助推策略研究”（项目编号：YQ2021G002）的研究成果。

习近平总书记强调：“要把黑土地保护作为一件大事来抓，把黑土地用好养好。”作为黑土地的直接利用者和保护实施者，农业生产经营者的行为直接影响黑土地数量、质量、生态“三位一体”保护效果，进而影响黑土地的粮食产能。当前，农业生产经营者对黑土地保护的经济价值、社会价值、生态价值感知度较低，主动参与黑土地保护的动机不足，出现片面追求产量产值、重利用轻养护等行为，导致黑土层厚度不断下降，黑土地有机质平均含量减少。中国科学院发布的《东北黑土地白皮书（2020）》指出，目前东北黑土地黑土层的厚度已经减少了30%~50%，一些地区土壤黑土层不足20厘米，而且目前黑土层厚度仍以每年1~2毫米的速度减少；近60年来，黑土耕作层土壤有机质含量下降了1/3，部分地区下降了50%。

因此，需从提升黑土地保护性利用技术采用率、降低用好养好黑土地的成本、助推黑土地保护价值实现、建立效果导向的黑土地保护补偿体系、增强黑土地保护意识等层面入手，引导农业生产经营者用好养好黑土地。

一、适应性技术供给与新型农业保险探索并重，提升黑土地保护性利用技术采用率

采用有利于黑土地质量、生态的耕作技术是用好养好黑土地的前提，而农业生产经营者决定采用何种耕作技术取决于耕作技术的经济回报。因而，应从农业生产经营者的动机出发，提高黑土地保护性利用技术的采用率。一是提供适应性黑土地保护性利用技术。

研发能增加粮食产量、降低生产成本且适合当地黑土地特性的黑土地保护性利用技术，向农业生产经营者推广适宜其经营耕地的保护、治理、修复和利用措施，使其采用黑土地保护性利用技术实现增产增效，切实感知到黑土地保护的经济价值。**二是完善黑土地保护性利用技术服务机制。**为农业生产经营者提供具体技术方案，使其能非常便利地了解采用黑土地保护性利用技术的注意事项以及采用新技术遇到难题后的解决方法，并持续采用黑土地保护性利用技术。还可以利用无人机、数字化技术、智能化技术等先进技术，提升黑土地保护性利用技术的程序化、标准化程度，从而增强黑土地保护性利用技术的可复制性。**三是探索新型农业保险，打消农业生产经营者采用新技术的顾虑。**围绕农业生产各环节，探索目标价格保险、天气指数保险、产量保险、收益保险等险种，打消农业生产经营者对新技术的顾虑，鼓励其采用黑土地保护性利用技术，进而获取采用黑土地保护性利用技术带来的增产、降成本、提质量等益处。

二、土地规模经营与服务规模经营有机结合，降低用好养好黑土地的成本

关于用好养好黑土地，小规模、分散的农户面临成本、技术、信息等诸多约束。将土地规模经营与服务规模经营有机结合，既可以获取规模经济降低农业生产成本，又可以通过引进大型植保机械或无人机等进行专业化、精准化的减量作业，实现化肥、农药减量化，这两种效应叠加有助于用好养好黑土地。因而，应提高土地规模经营与服务规模经营水平，助力农业生产经营者用好养好黑土地。

一是推动土地规模经营，提升作业效率与质量，降低作业成本。综合运用政府组织的权威、村级自治组织的共享规范，通过算收益对比账、打“感情牌”等方式，加快土地流转速度，推进土地规模经营。通过扩大地块规模、经营规模和集中连片规模，提升作业效率和作业质量，降低测土配方施肥的成本，增加产量和减少损失，有助于用好养好黑土地。**二是扶持农业生产托管服务组织发展，利用服务规模经营降低物化成本与耗损。**虽然土地规模经营能降低用好养好黑土地的成本，但单个家庭农场或合作社在农资购买以及先进机械设备购买与使用上的优势并不明显，而由农业生产托管服务组织为“小大户”、合作社等经营主体提供诸如施肥、保护性耕作等服务，能降低物化成本与化肥、农药损耗，减轻对黑土地质量与生态的负面影响，从而助力农业生产经营者用好养好黑土地。政府可以通过补助等方式扶持当地农业生产托管服务组织发展，也可以通过签订合作协议等方式引入成熟的农业集团、龙头企业等为各类农业生产经营者提供优质托管服务。

三、延伸产业链、提升价值链与完善创新链多措并举，助推黑土地保护价值实现

采用黑土地保护性利用技术以及通过“土地+服务”二元规模经营增加产量、降低生产经营成本后，如何进一步增加农业生产经营者收入，破解“增产不增收”难题，是激发农业生产经营者用好养好黑土地内在动力的关键。可以从延伸产业链、提升价值链、完善创新链三个方面提高产业层级，助力农业生产经营者增加收入。一

是延伸农业产业链。提高“粮头食尾”“农头工尾”产业层级，大力发展农产品精深加工业，提高农产品附加值，并通过利益联结机制，让农业生产经营者分享增值收益。二是提升价值链。依托黑土地保护形成的良好黑土地生态，大力发展绿色农业、有机农业、生态旅游等生态产业，实现黑土地生态保护的经济价值。农业生产经营者因保护黑土地而提升收入，能激发其黑土地保护的积极性。三是完善创新链。加快“电子商务+农业营销”“互联网+农业服务”等智慧农业发展，为黑土地保护价值实现提供渠道和服务。提高产业层级，保证农业生产经营者增收，增强其对黑土地保护经济价值、生态价值的感知，进而实现“在保护中利用黑土地、在利用中保护黑土地”的良性循环。

四、强制性和激励性支持叠加，建立效果导向的黑土地保护补偿体系

国家高度重视黑土地保护，对黑土地保护的财政投入不断增加，通过实施项目、保护试点和发放补贴资金等支持政策激励农业生产经营者强化黑土地保护行为，提高农业生产经营者用好养好黑土地的收益。但目前，黑土地保护补偿政策的效果较为有限，如耕地地力保护补贴与黑土地保护效果关联度很低，在实践中变成了农业生产经营者的转移性收入，与其能否用好养好黑土地并无直接关系。因此，亟需建立效果导向的黑土地保护补偿体系。可以从制定补偿标准与利用现代化手段等方面建立效果导向的黑土地保护补偿体系。一是制定简洁、明确、易操作的黑土地保护补偿标准。在黑土

地保护补偿标准中规定农业生产经营者获得黑土地保护补偿必须遵守的做法以及黑土地保护效果基准水平。农业生产经营者能否获得黑土地保护补偿与其是否遵守补偿标准规定的黑土地保护做法有关，而获得补偿金额的高低则与黑土地保护效果有关。如果农业生产经营者遵守有利于黑土地保护的强制性做法，将获得第一阶段的政府补贴，如果不遵守黑土地保护的相关规定，则扣减第一阶段的政府补贴。第二阶段的政府补贴则与黑土地保护效果挂钩，即如果农业生产经营者通过不断努力超过黑土地保护效果基准水平后，不仅能获得第一阶段的补贴，还能根据超过基准水平的程度获得更多补贴支持。**二是以技术优化升级为黑土地保护精准补偿奠定基础。**

可以利用地理信息系统、物联网技术、空间定位技术和遥感监测技术等现代化手段，构建黑土地保护监测大数据平台，常态化监测黑土地土壤性状、黑土层厚度、水蚀、风蚀等情况，测度黑土地保护行为与效果。通过技术手段检查标准落实情况、衡量黑土地保护效果，进而以标准落实情况和保护效果为依据支付黑土地保护补偿资金，以发挥财政资金在黑土地保护上的最大效益。

五、有效宣传与荣誉激励多管齐下，增强农业生产经营者黑土地保护意识

加大对《中华人民共和国黑土地保护法》、耕地保护知识、在黑土地开垦中形成的北大荒精神等的宣传力度，提高农业生产经营者对黑土地保护的社会价值感知和情感价值感知，增强其黑土地保护意识。**一是选择有效的宣传方式。**以农业生产经营者喜闻乐见的

方式宣传《中华人民共和国黑土地保护法》、耕地保护知识与文化的效果可能更好，如利用东北二人转寓教于乐，使农业生产经营者在享受艺术文化的同时，学习耕地保护知识，从源头上强化黑土地保护意识；利用电影、新媒体等形象化地展现开垦黑土地的艰辛，让北大荒精神绽放光芒，加深农业生产经营者对黑土地的情感，使其珍惜黑土地。**二是推动形成黑土地保护社会氛围。**可以在人口集聚区、交通要道等地方悬挂或设立黑土地保护宣传横幅、宣传牌，开展“黑土地保护知识进校园、进社区、进工厂”等活动，让农业生产经营者感受到全社会对黑土地保护的重视程度。**三是激发黑土地保护实施者的自豪感。**对于保护好黑土地的农业生产经营者给予荣誉奖励，让其产生作为黑土地保护实施者的使命感和自豪感，使其因热爱黑土地而保护黑土地。

东北农业大学公共管理与法学院 郭 珍



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）