

王少杰,王建强. 我国耕地保护补偿激励机制建设现状、问题与建议[J]. 江苏农业科学,2020,48(12):324-328.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2020.12.063

# 我国耕地保护补偿激励机制建设现状、问题与建议

王少杰,王建强

(首都经济贸易大学,北京 100070)

**摘要:**旨在研究各地耕地保护补偿激励的现状与问题,为完善我国耕地保护补偿激励制度提出建议。通过文献阅读、实地调研和经验总结得出,资金缺乏是耕地保护补偿激励政策难以落实的根源性问题;中央层面的指导性文件是耕地保护补偿激励工作开展的制度基础;普惠性“补偿”兼顾绩效性“激励”更能激发基层耕地保护的积极性;实行差别化、多样化的补偿激励政策具有现实意义。

**关键词:**土地资源;耕地保护;补偿激励;现状;建议

**中图分类号:** F323.211 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2020)12-0324-05

2005年,原国土资源部、原农业部与国家发改委等七部委联合印发《关于进一步做好基本农田保护有关工作的意见》,提出探索建立永久基本农田保护的经济补偿激励机制。此后,部分经济发达的省份,如广东、江苏、浙江、山东等率先开展实践探索并取得了一定效果,在资金保障、补偿标准、补偿对象等方面积累了丰富的实践经验。2017年1月出台的《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》中提出,要加强对耕地保护责任主体的补偿激励<sup>[1]</sup>,提高基层组织和群众的耕地保护积极性。

我国在耕地保护工作中长期重视“约束性”和

“建设性”保护,对耕地的“激励性”保护较弱<sup>[2]</sup>。耕地保护中经济激励政策的缺失,使得耕地实际保护者得不到合理的经济补偿,相反,耕地占用者却能以较低的代价占用耕地<sup>[3]</sup>。耕地的农转非利用能够在短时间内带来较大收益,利益驱使农民倾向于将耕地转变为非农业用地。我国现行的耕地保护制度以约束型为主,多集中于耕地数量保护方面。近年来耕地质量管理受到重视,但耕地生态管护还停留在学术理论研究阶段,缺少具体的政策措施。在耕地数量保护方面,由于社会发展建设的需要,大量耕地被占用,导致我国耕地面积整体呈减少趋势(图1)。在耕地质量管理方面,从历次全国耕地质量调查数据来看,最新公布的全国耕地平均质量等别为9.96等,其中优等地、高等地分别占2.94%、26.53%,2008年年底完成的第一次耕地质量评价结果显示,当时全国耕地平均等别为9.80等,

收稿日期:2020-01-17

作者简介:王少杰(1994—),男,江苏泰州人,硕士研究生,主要从事土地利用规划研究。E-mail:13120181566@163.com。

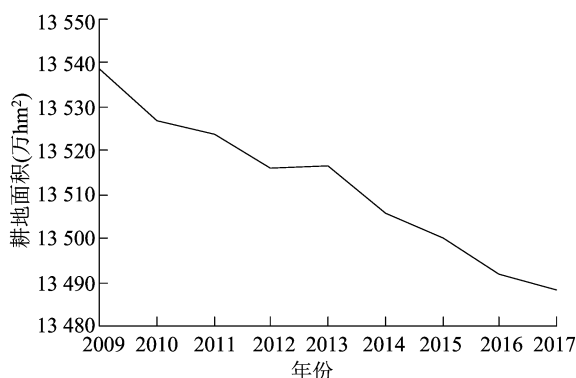
通信作者:王建强,博士,讲师,主要从事土地利用规划研究。E-mail:1102728534@qq.com。

农的区域样板。为当地乡村提供生产、生活、生态相协调的发展模式,实现经济效益、社会效益、生态效益的综合发展,最终实现区域的可持续发展<sup>[10]</sup>。

## 参考文献:

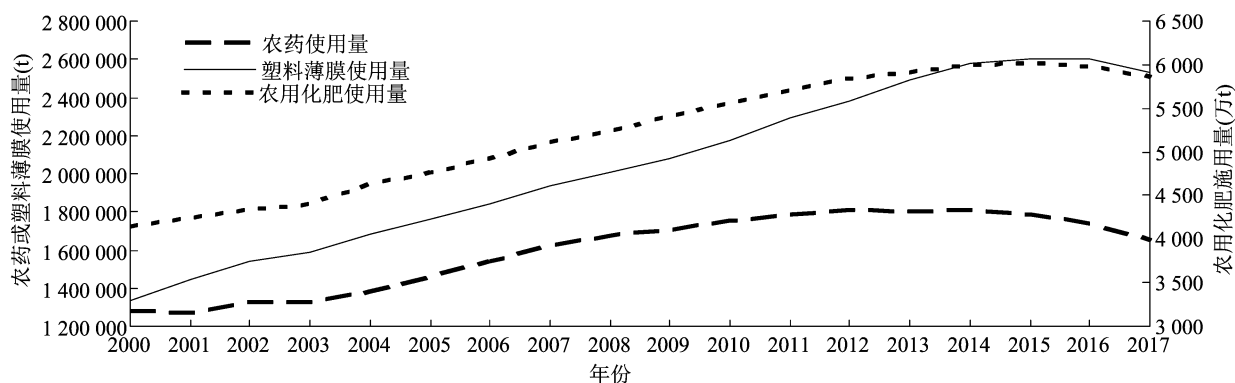
- [1]李慧瑶. 缙云县现代农业园区建设的现状与发展对策[J]. 现代园艺,2018(17):163-164.
- [2]刘芳. 现代农业示范园区的高校农业科技服务现状及对策[J]. 现代农业科技,2014(22):300-311.
- [3]徐婷. 现代农业园区农业科技服务的特点及形式[J]. 吉林农业,2019(8):25.
- [4]丁琳琳,李争,王大庆. 关于黑龙江创建现代农业产业园的思考[J]. 农场经济管理,2018(12):3-7.

- [5]刘妍佼,宋士清,苏俊坡,等. 我国现代农业园区的基本特征、功能、类型研究综述[J]. 中国园艺文摘,2015(2):45-47,79.
- [6]周小琴,查金祥. 农业科技园区:功能定位、建园模式与运行机制[J]. 江苏工业学院学报(社会科学版),2005,6(3):36-39.
- [7]尚丹,许皓月,余国新,等. 休闲农业在现代农业园区中的应用——以溧南县现代林果产业园区为例[J]. 农学学报,2019,9(5):87-92.
- [8]徐立娣. 国学乡村与现代农业产业园发展模式带动农民就业[J]. 现代营销(下旬刊),2019(4):107-108.
- [9]谷永丽,高成广. 现代休闲农业园景观规划创意探析——以溆浦县岗东休闲农业园为例[J]. 工程技术研究,2019(6):192-194.
- [10]黎建光,沈玉仙. 新型农业园区规划设计研究探讨——以曲靖麒麟区现代农业示范园为例[J]. 城市建设理论研究,2018(5):26-27.



数据来源于《中国统计年鉴》

图1 我国 2009—2017 年耕地面积



数据来源于《中国农业统计年鉴》

图2 我国 2000—2017 年年耕地污染源使用量

其中优等地、高等地分别占 2.67%、30.0%，整体比较看出，全国耕地的平均质量等别有所下降，且优、高等地所占比重减少。在耕地生态管护方面，近年来耕地生态环境恶化情况严重，可能是由于在农业生产活动中大量使用农药、农膜、化肥（图 2），导致耕地系统中残留了大量化学添加物，不仅影响耕地产能，而且造成严重的耕地环境污染<sup>[4]</sup>。关于为何约束性政策实施未能达到理想效果、约束性与激励性政策如何选择、如何协调等问题是研究和制定耕地补偿激励政策时应深入思考的。

## 1 我国耕地保护补偿激励实践现状

### 1.1 总体实践情况

在中央有关要求下，全国各地积极探索建立耕地保护补偿激励机制，并根据社会经济发展水平和耕地保护特点出台政策实施方案。由调研结果可知，截至 2019 年上半年，全国已有 28 个省份（北京、上海、天津、重庆、冀、晋、内蒙古、黑龙江、吉林、辽宁、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南、湖北、湖南、广东、广西、海南、四川、云南、西藏、陕西、甘肃、宁夏）在省级层面开展耕地保护补偿激励工作。由于资源禀赋、社会经济差异，各省份耕地保护补偿激励工作开展的深度和广度各不相同。其中，北京、上海、江苏、浙江、广东等经济发达地区走在了全国前列，并且经过多年探索，已经形成较为完善的耕地保护补偿激励政策体系，耕地保护补偿激励制度初步建立，补偿标准、补偿范围、资金来源等有明确规定，并取得了良好的实施效果；河南、湖北、湖南、广西、东三省等中等发达省份也在积极探索并完善耕地保护补偿激励机制，但囿于经济实

力，在资金保障上存在困难，政策落地不是很理想；青海、甘肃、贵州等经济欠发达省份尚未构建形成耕地保护补偿激励机制，耕地保护补偿激励工作的推进存在一定困难。

### 1.2 典型地区的实践情况

目前，耕地保护补偿激励机制在国内尚处于探索阶段，从已开展地区的实际情况来看，由于缺乏国家层面的专门的指导文件，各地耕地保护补偿激励做法存在明显差异，奖补范围、奖补对象、奖补标准、资金来源和资金使用等都有区别。其中，奖补范围主要分为 3 类，即耕地、永久基本农田和生态农田，其中广东对全省范围内的永久基本农田实行补贴，重庆九龙坡区对耕地、永久基本农田实行补贴，北京海淀区除对区域范围内符合条件的农田（纳入生态林范围的地块除外）给予农田生态补贴外，还单独对永久基本农田提供相应的保护补贴。奖补对象有以基层组织为主、以农户为主或前两者兼顾 3 种模式，其中江苏南京直接将奖补资金发放到承包耕地的农户手中，浙江将资金发放给农村集体经济组织，重庆九龙坡区将奖补资金发放给承担耕地

保护责任的相关镇政府、街道办事处、农户。各地由于经济发展层次不同,在奖补标准上也存在较大差别,高的如北京海淀区,每年对永久基本农田发放 1 000 元/667 m<sup>2</sup> 的保护补贴,另外再发放 1 500 元/667 m<sup>2</sup> 的农田生态补贴,永久基本农田每年合计有 2 500 元/667 m<sup>2</sup> 的补偿激励资金补贴;低的如甘肃省,每年只有 0.6 元/667 m<sup>2</sup> 的保护经费,难以发挥耕地保护激励的作用。由此可见,各地补偿激励标准差异较大,对耕地保护整体工作的推动效果不够明显。

从资金来源和资金使用来看,多数发达地区依靠自身雄厚的经济实力有力保证了补偿激励资金来源的稳定,其中江苏省采取因素法从每年新增建设用地土地有偿使用费和省级耕地开垦费中提留部分资金专项用于耕地保护补偿激励。广东省在省级财政预算中设立基本农田保护经济补偿专项资金。与发达省份不同,大部分经济欠发达地区都难以保证资金来源的稳定性,补偿激励政策难以落实,如陕西省虽然制定了耕地保护补偿激励的制度,但受财政资金匮乏影响,激励机制大部分没有落到实处。总结各地资金使用情况可以看出,资金使用范围主要集中于 4 个方面,包括耕地保护、永久基本农田保护、农业基础设施建设和农村公共事业发展<sup>[5]</sup>。其中,浙江省规定补偿激励资金不仅可用于基本农田后续管护、农村土地整治、农田水利建设等耕地保护支出,也可用于农民参加社会养老保险和农村合作医疗、精准扶贫开发、农民合作组织发展、村级公益事业“一事一议”等。

## 2 经验总结及问题分析

### 2.1 各地耕地保护补偿激励经验总结

近年来,虽然尚无国家层面专门的政策文件指导,但各地结合当地耕地保护的实际情况,积极探索创新,对耕地保护补偿激励作出了有益探索,为国家层面研究出台耕地保护补偿激励机制提供了丰富的经验,各地的主要经验总结如下:

#### 2.1.1 建立农田生态补偿制度,推进生态文明建设

北京、上海等国际大都市耕地数量较少,承担粮食生产的任务较轻,但人口数量多、城市较拥挤,更应注重人居环境的改善,因此在开展耕地保护补偿激励时,专门针对农田生态进行补偿,建立了农田生态补偿制度。其中北京朝阳区、海淀区都专门对生态农田给予补贴,从而提高了农田生态服务

价值,有效推动了首都地区生态文明建设。苏州在全国率先将永久性水稻田作为人工湿地加以保护,对水稻田特殊的生态功能加以补偿,并提高了补偿标准,从而为建立农田生态补偿制度发挥了积极作用。

2.1.2 建立补充耕地补偿激励机制,促进土地整治工作开展 部分地区为了推动补充耕地工作的顺利进行,出台了针对土地整治补充耕地的补偿激励措施。其中江西省对乡镇、村提供耕地后备资源实施补充耕地项目予以一定的资金奖励或补助。各地奖励补助标准不一,标准低的按 1 000 元/667 m<sup>2</sup> 补助,标准高的按 6 000 元/667 m<sup>2</sup> 补助,个别经济发达的县(区、市)的补助标准达上万元,如上饶市广丰区按照 1 万元/667 m<sup>2</sup> 的标准给予资金奖励;福建厦门对土地整治项目补充耕地进行奖励,新增耕地补助 6 000 元/667 m<sup>2</sup>,并对涉及新增耕地、提高耕地等别或旱地改水田的土地整治项目设置 1 万~10 万元/667 m<sup>2</sup> 的奖励金,奖励金分配比例为项目所在区占 20%,镇(街)占 10%,村占 10%,项目实施主体占 60%,用于新农村建设、乡村振兴、购买耕地指标和提高耕地质量等别等相关支出。

#### 2.1.3 注重粮食生产补偿激励,保障国家粮食安全

保护耕地的主要目的是为了保障国家粮食安全,部分省份直接对粮食生产实施了补偿激励。其中浙江省突出支持粮食种植,耕地保护补偿范围主要限于粮食生产的永久基本农田和耕地,从而促进了各地种植粮食作物,有效增加了粮食产量,保障了粮食安全。辽宁省加大对基本农田保护区和粮食主产区的经济投入,在新增建设用地使用费的资金投向上,多向永久基本农田保护区和粮食主产区倾斜,以达到农业增产、农民增收的目的。

#### 2.1.4 倡导“补偿+激励”并行,调动各方耕地保护的积极性

部分地区采取“补偿+激励”的方式,在发挥“补偿”普惠功能的同时,采取“激励”的方式对耕保工作较好的单位和个人进行奖励,调动了各方面,尤其是耕保“一线”保护耕地的积极性。其中江苏省将耕地保护补偿与激励有效结合,一方面,建立了普惠性的耕地保护补偿机制,另一方面,建立了以绩效为导向的激励机制,充分调动了全省上下耕地保护的积极性;黑龙江省尝试建立耕地保护补偿基金,探索资金激励机制,先后在 2015、2016 这 2 年开展了基本农田保护补助试点探索。此外,黑龙江省还实施优先表彰奖励,全方位调动耕地保护的积极性。例如,为了弘扬先进地区与个人的做

法、表彰先进、带动其他地区,黑龙江在全省国土资源系统先进单位、个人评选中,优先推荐农业县、耕地和基本农田保护工作中的先进县和个人。通过这一举措,进一步调动了各地做好耕地保护工作的积极性。

**2.1.5 多方筹措保障资金来源,加大资金补偿激励的力度** 耕地保护补偿激励工作的顺利开展需要大量资金支持,部分省份在资金保障上有较成熟的做法,从而有力保障了补偿奖励资金的有效供给。其中广东省一方面通过省级财政提供资金支持,发挥省级补助资金的引导作用,强化保底功能,省级财政按照每年 30 元/667 m<sup>2</sup> 的标准(广州、佛山、东莞等部分珠三角地区每年 15 元/667 m<sup>2</sup>)对全省各地承担了永久基本农田保护任务的单位(主要是农村村委会和国有农场)进行补助。另一方面支持引导各市、县级政府配套投入相应补助资金,省、市、县三级政府共同筹措资金,充实耕地保护补偿激励资金的来源,有效提高了耕地补偿激励的力度。福建省要求,自 2015 年起各级财政要从新增建设用地上有偿使用费等资金中按每年不低于 60 元/667 m<sup>2</sup> 的标准安排基本农田管护补助,其中 23 个重点县由省级财政安排补助,每年共补助近 3.5 亿元,可见资金补偿激励的力度较大。

**2.1.6 强调考核监管,强化惩罚约束** 部分省份强调对耕地保护补偿激励工作的考核监管,同时强化耕地保护补偿激励过程的约束及违规惩罚。例如,广东省将耕地保护补偿激励工作纳入耕地保护责任目标考核范围,每年在开展耕地保护责任目标考核时,将各市级、县级政府配套投入补助资金情况、省级补助资金使用支出情况作为耕地保护责任目标考核的重要内容,对于配套投入了补助资金、省级补助资金使用支出进度好且结余少的地区,予以加分激励处理,对于未配套投入补助资金、省级补助资金使用支出进度差且结余多的地区,予以扣分惩罚处理,从而倒逼各地高度重视耕地保护补偿激励机制。此外,对补助资金进行清算,强化约束惩罚措施。根据省级财政的工作安排,适时对各地永久基本农田保护经济补偿制度执行情况进行检查,对省级补助资金使用支出情况进行清算,对省级补助资金使用支出进度慢且结余量大的地区,既在全省范围内进行通报,也收回一定的资金,用以支持省级其他方面的支出。

## 2.2 各地耕地保护补偿激励实践中存在的问题

### 2.2.1 缺乏宏观指导性文件,工作开展受约束

前,国家层面尚未出台有关耕地保护补偿激励的宏观指导文件,致使大部分省份耕地保护补偿激励工作的开展受到束缚。例如安徽省在建立耕地保护补偿激励机制的过程中,通过与财政部门对接,耕地保护补偿缺少具体标准,亩均补贴标准依据不足。可见,如何制定科学合理的补偿标准成为耕地保护补偿机制建设面临的难题之一。

**2.2.2 资金压力较大,政策难以施行** 除了部分经济强省外,大部分省份都面临资金短缺、资金筹措压力大的问题,导致耕地保护补偿激励措施难以落地。尤其是东三省这样的产粮区,有大量优质的耕地,需要巨额资金用于耕地保护补偿激励,其中辽宁省资金来源严重不足,政策施行困难;吉林省省级政府补偿资金落实困难,补偿标准普遍较低,市级、县级配套补助更加困难;黑龙江省耕地数量多,农业县占比大,但各级财政财力有限,奖励基金额度少,维持耕地保护补助资金、全面调动积极性的难度大;江西省虽然农业农村主管部门的 2 项补贴政策是通过资金方式进行补偿的,但主要还是依靠国家相关政策的补贴资金,难以依靠自身筹措资金;宁夏由于缺乏资金支持,已制定的耕地保护补偿激励政策难以落地;云南省由于财政困难、资金不足,补偿激励措施难以实施;四川省资金渠道单一,财政投入不足,补偿激励效果不理想。

**2.2.3 对乡、村两级的补偿激励力度不够** 部分省份由于本身财政资金紧张,耕地面积又多,资金如果发放到乡、村层面,会使资金量较少,难以发挥作用,因此只能发放到市、县层面,便于统筹利用。例如,江西省补偿激励的主要对象是设区市和县(区、市)政府,以及耕地承包人或经营者。而乡(镇)、村两级没有享受到耕地保护补偿激励政策的实惠;广东虽是经济强省,但也存在省级补助资金标准偏低、补助资金使用效率不够高、补助资金在农村村委会这一级资金量小等问题,难以激发基层群众的耕地保护积极性。

**2.2.4 耕地“三位一体”保护的理念有待进一步提高** 当前我国处于经济社会快速发展的时期,建设占用耕地的情况居高不下,保护耕地和保障用地的“两难”局面、双重压力将更为突出。在这样的背景下,未来耕地保护理念需要从以往单一的保护耕地数量向耕地数量、质量、生态同时保护转变,做好数量管控、质量管理、生态管护,从而促进“三位一体”保护格局的形成。

2.2.5 保护补偿激励方式过于单一 从各地的实践工作中反映的情况来看,普遍采用根据耕地面积,按亩补助部分资金的办法。不足之处在于,首先,资金分摊到每亩耕地时资金量太小,难以提高集体经济组织和农户保护耕地的积极性,保护效果不明显。其次,单纯靠经济补偿激励对政府的财政压力较大,尤其是贫困地区,政府财政本来就很紧张,再拿出一大笔资金来很困难,因此,丰富耕地保护补偿激励方式有利于耕地保护整体工作的开展。

### 3 关于健全耕地保护补偿激励机制的建议

#### 3.1 出台宏观指导文件,做好顶层设计

目前,大部分省份都在耕地保护补偿激励机制建设方面出台了一些地区性的政策文件,但是由于缺乏统一的指导性文件,所以各地区的政策不统一,并且开展耕地保护补偿激励工作的指导思想、基本原则、主体目标等都没有统一规定,不利于耕地保护整体工作的开展。因此,建议国家在各地实践的基础上总结归纳,充分论证,早日出台专门的耕地补偿激励政策文件,从而为各地开展工作提供政策指导。

#### 3.2 多渠道筹措资金,稳定资金来源

我国耕地保护制度严格,各级地方政府都希望保护好耕地资源,但很多省份由于经济实力跟不上,没有更多的财政资金用于耕地保护补偿激励,导致耕地保护补偿激励工作难以开展,效果不理想。因此,建议国家层面统一提供耕地保护补偿激励资金或成立耕地保护补偿激励专项资金,统筹安排资金,保障资金来源,重点扶持部分经济欠发达地区开展工作。同时,建议地方政府考虑寻求多元化的资金筹措渠道,在中央与地方共同保障补偿激励资金的基础上,尝试引入市场机制,发挥社会资本对耕地保护的作用。

#### 3.3 构建普惠性“补偿”兼顾绩效性“激励”机制

耕地保护补偿激励不仅要重视普惠性“补偿”,也要提高绩效性“激励”力度,从而发挥耕地保护补偿激励资金的最大效力。我国大部分地区在开展耕地保护补偿激励工作时侧重于普惠性的“补偿”,忽略了绩效性的“激励”,由此带来了部分问题,如在省级财政紧张、耕地面积较多时,通过普惠性的

“补偿”会使单位耕地受到的补偿力度变小,难以充分发挥资金作用和激发民众积极性。因此,建议在发放补偿激励资金时,考虑将普惠性的“补偿”作为保底功能的同时,将大部分资金用于绩效“激励”方面,把钱用在刀刃上,对耕地保护工作成效好的单位和个人给予较大奖励,提高乡(镇)、集体经济组织和农户保护耕地的积极性。

#### 3.4 尝试差别化、多样化的补偿激励政策

我国幅员辽阔,各地方情况不同,如果一刀切采取统一的补偿激励方式难以满足每个地方的实际发展需要,缺乏有效性,因此可考虑差别化的耕地保护补偿激励方式。在补偿激励范围方面,如北京、上海等大城市与生态功能区等可侧重耕地生态的补偿激励,营造良好的生态环境,推动生态文明建设;东三省等产粮大省应注重耕地数量、质量保护,保障耕地产能,可对粮食生产进行奖补;西部偏远省份应保护好耕地资源,避免耕地资源的沙化损毁,可主要对土地整治进行奖补。此外,目前的耕地保护补偿激励基本是资金奖补,方式略显单一,政府承担沉重财政压力的同时补偿激励效果不明显,因此建议丰富补偿激励方式,可分为资金、实物、政策等,对粮食主产区予以农业机械补助,帮助其农业发展;对工业化、城镇化发展快的地区予以政策倾斜,促使其在求发展的同时注重耕地保护;对耕保工作先进的个人给授予荣誉称号,激发其参与耕地保护的积极性。差别化、多样化的补偿激励政策不仅符合我国幅员辽阔、复杂的国情,而且更符合不同地区发展的差异性需求,同时分散了单纯的资金奖补对政府带来的财政压力,也会带来更好的耕地保护效果。

#### 参考文献:

- [1] 佚名. 广东六年探索,耕地保护补偿做得怎么样? [J]. 国土资源, 2018(12): 53-55.
- [2] 高明国. 我国耕地生态环境的严峻形势与治理思路[J]. 创新科技, 2016(10): 59-61.
- [3] 赵予新. 我国粮食政策优化的目标和重点任务[J]. 经济纵横, 2016(9): 78-83.
- [4] 奉婷, 张凤荣, 张小京, 等. 我国耕地保护补偿机制问题与建议[J]. 中国农业大学学报, 2014, 19(5): 211-216.
- [5] 孙海兵, 张安录. 农地外部效益保护研究[J]. 中国土地科学, 2006, 20(3): 9-13.