

# 国内外耕地保护补偿实践及其启示

□ 官卫华, 江璇

[摘要] 文章总结了国外耕地保护在立法保障、空间管制和经济补偿等方面的先进经验, 随后系统回顾了我国耕地保护补偿实践的演进历程, 剖析各阶段的特点和存在的问题, 并以南京为例, 针对地方耕地保护状况及影响因素, 在优化空间治理、细化差异补贴、强化提质增效和深化体制改革等方面提出建议。文章认为目前国内耕地保护补偿在空间层次、制度设计、管理内容等方面的研究视野、方法和对象范围尚显不足, 难以满足国家体制改革和国土空间规划改革的新要求, 有待进一步深化研究。

[关键词] 耕地保护; 补偿; 机制; 国土空间规划; 乡村振兴; 南京

[文章编号] 1006-0022(2021)13-0080-07 [中图分类号] TU984 [文献标识码] B

[引文格式] 官卫华, 江璇. 国内外耕地保护补偿实践及其启示 [J]. 规划师, 2021(13): 80-86, 94.

## Practice and Inspiration of Farmland Compensation at Home and Abroad/Guan Weihua, Jiang Xuan

**[Abstract]** The paper concludes experience of farmland conservation in legislation, spatial control, and economic compensation at home and abroad, reviews farmland preservation practice evolution in China, and analyzes the characters and problems of different periods. Taking Nanjing as an example, the paper puts forwards suggestions in enhancing spatial governance, refining different subsidies, improving quality and effects, and deepening reform in consideration with local actualities. The paper argues that farmland preservation research in China is still insufficient in spatial level, institutional design, management content, and these weaknesses shall be strengthened to meet the new requirements in institutional reform and national territory spatial planning reform.

**[Keywords]** Farmland preservation, Compensation, Mechanism, National territory spatial planning, Rural revitalization, Nanjing

## 0 引言

2020年1月1日, 新修订的《中华人民共和国土地管理法》正式施行。其中, 合理划分中央和地方土地审批权限、破除集体经营性建设用地入市法律障碍, 以及完善农村土地征收、宅基地和土地督查制度等是这次土地管理制度的重大变革与亮点。可以说, 国家在打破城乡二元体制并逐步建立健全城乡统一的建设用地市场、赋予集体经营性建设用地与国有建设用地“同权同价”使用权能的同时, 进一步深化“放管服”改革, 树立耕地严格保护、土地节约集约利用和推进城乡融合发展的政策导向, 而非刺激城市盲目扩张。在价值取向上, 通过制度创新, 既要求加强对农民土地权益的保护, 又要求有效盘活农村土地资源, 助力推动乡村全面振兴。2020年3月, 国务院印发《关于授权和委托用地审批

权的决定》, 赋予省级人民政府更大的用地自主权, 将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的审批事项授权各省、自治区、直辖市人民政府批准, 并且将永久基本农田转为建设用地及土地征收的审批事项委托北京、天津、上海、江苏、浙江、安徽、广东和重庆等首批试点省、自治区、直辖市人民政府负责。随后, 国内各地纷纷开展实践探索, 致力于突破体制束缚, 深化农村综合改革。例如, 南京全面完成了农村承包地“三权分置”和农村承包地土地确权登记颁证、村组集体资产清查核资、农村产权交易市场建设等工作, 正在推进农村宅基地房地一体不动产确权登记工作, 同时农村产权权能和流转政策的创新为其激发农村发展活力和乡村振兴夯实了制度基础。这一轮改革红利的释放必将大大推动乡村全面振兴和城乡融合发展。

为了贯彻落实国家生态文明建设要求, 深入践行

[作者简介] 官卫华, 博士, 注册城乡规划师, 教授级高级规划师, 南京市城市规划编制研究中心副主任, 江苏省“333 高层次人才培养工程”中青年学术技术带头人, 中国城市规划学会城乡治理与政策研究学术委员会委员。

江璇, 通讯作者, 硕士, 规划师, 现任职于南京市城市规划编制研究中心。

习近平总书记提出的生态文明思想,我国必须建立健全以国土空间规划为基础,以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度,并服务于国家新发展格局的建立。该制度的首要任务就是要与国家治理体系和治理能力现代化相匹配,严守耕地保护红线,着力解决耕地无序占用、过度分散开发、政策缺位等问题,保障国家粮食安全、生态安全和社会稳定。2020年,在中央农村工作会议上,习近平总书记一再强调“全面推进乡村振兴,是‘三农’工作重心的历史性转移……必须加强顶层设计,以更有力的举措、汇聚更强大的力量来推进”“要严防死守18亿亩耕地红线,采取长牙齿的硬措施,落实最严格的耕地保护制度。要调动农民种粮积极性,稳定和加强种粮农民补贴,提升收储调控能力,坚持完善最低收购价政策……”。由此,为了顺应农业发展规律、立足国家资源禀赋、加快农业农村现代化,当务之急是推进农业供给侧结构性改革,完善耕地保护和利益补偿机制,抓好粮食和重要农副产品生产供给,优化农业布局和壮大乡村产业,为乡村振兴夯实发展基础。

21世纪以来,我国采取了减免农业税、农业“三合一”补贴等激励政策,广东、江苏和上海等省市也先后实施了农田保护现金补贴政策,在快速城镇化进程中对提高地方和农户耕地保护的积极性具有一定作用,但也面临着补偿面窄、规模小和保护力度不足等突出问题。相比之下,西方发达国家对耕地保护补偿的政策设计更为系统、全面和成熟,实时操作性较强,特别是将经济手段与空间规划、生态保护、社会治理等紧密结合,值得借鉴和参考<sup>[1]</sup>。南京作为长三角世界级城市群的特大城市和我国东部沿海发达地区的省会城市,其步入城镇化后期的人地矛盾较为突出,应充分发挥大都市地区乡村的多元价值,以完善利益联结机制为核心,严守耕地保护红线,并加快农村一二三产业融合发展,推动乡村特色发展、多元发展和创新发展,以保障乡村振兴走在全国前列。

## 1 国外耕地保护补偿实践经验借鉴

国外实施耕地保护补偿的起源基本上是为了解决快速工业化和城镇化背景下耕地急剧减少的问题,而建立起涵盖立法保障、经济补偿和空间管制等多维度的政策体系。该体系较为系统、完善和成熟,强调强制约束与绩效奖励相结合、经济补偿与空间管制相结合、直接补贴与间接投入相结合、基础保障和差异调控相结合,并综合应用多元化手段,根据发展阶段问题和趋势动态进行优化调整<sup>[1-7]</sup>。

### 1.1 立法保障

西方各国由于土地资源状况和政治体制不同,耕地保护立法体系也各有差异,但核心要义均为清晰界定各类保护主体的责权关系和管理程序,加强法制保障。对于美国、加拿大等幅员辽阔、耕地资源丰富的国家来说,尽管经济发展已经进入后工业化时期,但农业的基础性地位依然十分稳固,这虽然与其广袤的耕地存量、规模化生产经营和高农业生产率相关,但也离不开其完善的耕地立法保障。美国强调中央和地方适当分权,联邦政府侧重农地保护,州政府则具体管理农地交易和转用<sup>[2,7]</sup>。20世纪30年代以前,美国中西部地区进行农地掠夺式开发,使得联邦政府紧急出台《水土保持和国内生产配给法》等相关法律;第二次世界大战后,为适应战后重建和复兴,耕地相关立法侧重于农地流转和优质农地保护;20世纪80年代,美国出台《联邦农业发展与改革法》,开始实施农业备用地保护补贴等经济补偿政策。目前,美国国家和州政府的立法内容主要涉及强制性规划控制、税收调控计划、耕作权激励、土地征用权规定和土地发展权转移等多方面内容<sup>[1]</sup>。例如,俄勒冈州成立土地保护与发展委员会专门负责相关耕地保护事项,若土地为农用地则不强制出售发展权,若为非农用地则由政府征购发展权,发展权不得转让;有的州还通过公债或政府拨款来购买农户的土地发展权,以此永久保

留农地的农业用途,限制农地转用,同时允许农地发展权在市场上转让交易,但禁止农地建设开发行为。与此类似的有,法国设立政府优先购买权来限制农地的非农化转移,保障特定农地的用途不变,但耕地保护立法权仅由中央行使<sup>[2]</sup>;加拿大在国家层面出台《农地保护和农业活动法》《土地利用规划和发展法》等保护类法律,在地方层面通过立法侧重保护私有耕地的税收和交易,并对基本农业区进行识别和保护,实行土地利用管制,控制农地流转等<sup>[1]</sup>。

对于日本、韩国等耕地资源匮乏的国家,法律约束多侧重于提高耕地质量和产出效益。第二次世界大战后,日本立法重点为土地资源利用和权属调查、由保护农地总量转向重点保护优良农地及农地所有权流转和规模经营,并相继出台了《农业发展地域整备法》《农业基本法》《农业利用增进法》等法规,伴随着城市化进程的加快,又相继出台了《农地法》《国土利用规划法》《城市规划法》等法规,严格规范耕地非农转用,确立土地用途管制政策,明确只有发展公益事业才可征用土地,相应补偿按市场价值计算,农地非农化过程中的土地自然增值部分收归国有,对土地出让者征收土地转让所得税,并鼓励农地所有权流转以促进农地规模经营,提高农业生产率<sup>[7]</sup>。与此类似,韩国实施《农地扩大开发促进法》《土地开发公社法》等,鼓励荒地开垦,随后又颁布了《耕地法》,对耕地的获取、耕地利用的监督、转用限制、协议转用和申报转用、耕地转用费用征收等做出规定<sup>[2]</sup>,并授权政府严控耕地利用和流转,从“扩容保量”走向“质量并重”。

### 1.2 空间管制

西方国家在倡导自由市场经济的同时,也注重通过政府行政管制来加强耕地保护。美国马里兰、俄勒冈等州通过划定城市增长边界(UGB),利用规划分区和用途管制手段保护农地。加拿大魁

北克省采取类似于对划定专属农业生产保护区域进行控制的措施。日本、韩国等人口密度大、人地矛盾突出的国家，也采取类似西方国家的行之有效的空间管制手段。日本实行典型的中央集权式土地管理体制，倡导集中城市化发展道路，有效减少了耕地保护的负担，并把确保优质农地而非农地总量作为其政策导向<sup>[1, 7]</sup>。为了解决耕地破碎化问题，日本通过町村合并和耕地整理，成片划定农业发展区域，同时出台各项法规确立土地用途管制政策，将城市划分为城市化区域和城市化调整区域。在城市化区域鼓励城市化发展，区域内的农地可分为永久保护农地、成片的适合机械化生产的优质农地、规模较小且未来城市发展需占用的耕地（20 hm<sup>2</sup>以下）及鼓励引导进行非农建设的零散农地等；在城市化调整区域抑制城市化发展，区域内的农地则分为不得转用的高产良田和可转用的其他农地，并确定了农地转用须经各级政府许可的严格程序。韩国将国土分为城市、准城市、农林、准农林和环境保护地区5类，其中将农林地区的全部耕地、城市和环境保护区的一部分耕地划为农业振兴地区（约占耕地总量的50%），限制非农建设，除公共设施外不得转用农地，加强耕地整理和农田基础设施投资；而准农林和准城市地区内的耕地则作为非农业振兴地区，保护价值小的耕地可转为农民生活和生产用地<sup>[2]</sup>。

### 1.3 经济补偿

如果说立法和行政管制是刚性约束，国外多元化耕地保护激励补贴政策则是从需求侧提供的柔性控制。常见的经济补偿分为财政直补、税收优惠、金融补贴和智力补贴等多种类型。国外的耕地保护补偿方式与各级政府事权基本匹配，如美国联邦政府采取直接补贴的方式，包括耕地租金的直接补贴、退耕还林还草的成本补贴，前者根据近些年的土地相对生产率并结合当前市场价格评估计算出实际经济效益作为一年的土地租金补贴价格，后者则以不超过休耕农民付出成本的50%的现金补贴方式进行补贴。同时，美国联邦政府还通过金融补贴、财政刺激等方式出台公众参与农地保护的激励政策，农户还可享受来自农业部等部门的技术援助和智力补贴，得到维持耕地保护责任的鼓励金和项目经济补助，部分州政府还通过农业税收优惠（如对农地保留农业用途的退税、减税等方式）实施农地保护。德国联邦政府通过向发展有机农业的农户和企业提供一定现金补贴来弥补环保成本，与此同时还积极开拓有机产品的消费渠道，努力使有机农产品优质优价，发动社会力量资助基础设施建设等<sup>[7]</sup>。加拿大以省为单位，因地制宜地制定耕地补偿项目和配套补偿方案，政府是保护资金的主要来源，同时积极引导金融公司和工商企业参与，

拓展融资渠道。日本则创新性地利用“环保标志认定”“环境标识”等制度方法，通过市场竞争激励环保型农业的发展<sup>[7]</sup>。并且，日本政府持续扩大农业生产环境的公共投入，确保农地质量和保护优质农地。除此之外，西方发达国家都注重对农户进行免费教育培训和技术指导，智力补贴是激励补贴组成中不可或缺的一部分。总体来说，发达国家通过完善立法体系、合理界定耕地保护的责权关系、合理划分央地事权，并确定与之相匹配的空间管制和经济补偿方式，构建起高质量发展导向、多维度差异化保护的耕地政策体系。

## 2 国内耕地保护补偿实践历程及实施评估

改革开放以来，我国耕地保护补偿政策伴随着社会主义市场经济体制改革的深化而逐步演进，发展至今可分为以下4个阶段<sup>[3-8]</sup>。

### 2.1 约束性保护阶段（1978～1989年）

改革开放初期，城乡经济快速发展带来了旺盛的建设用地需求，在“按需定供”的政策导向下，以乡镇企业为代表的乡村非农产业发展占用农地及城镇外延占用耕地问题较为突出，这主要归

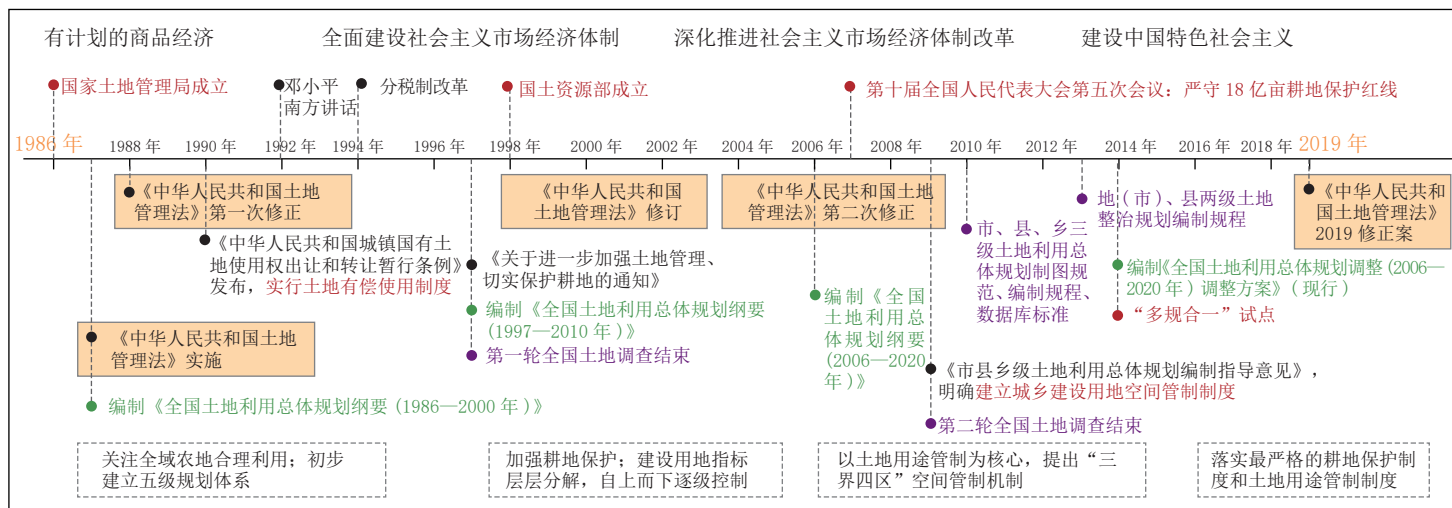


图1 我国土地利用规划体系发展历程

结于当时国内尚缺乏农用地“非农化”约束和建设用地调控机制,存在多部门分散管理土地而缺少统一的土地管理机构等原因。因此,1986年国家成立国家土地管理局,同年全国人大常委会颁布实施《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》),次年编制完成《全国土地利用总体规划纲要(1986—2000年)》,这标志着我国耕地实现了专门机构、统一体制保护和管理(图1)。这一阶段的土地利用规划重点关注农地的合理利用,其中对有效保护优质耕地提出了划定基本农田保护区的设想。1994年国务院出台《基本农田保护条例》,具体明确了基本农田的定义和基本农田划定、保护和监督管理办法。

## 2.2 建设性保护阶段(1990~2003年)

1990年后,国家开始陆续实行土地有偿使用制度,实施分税制和住房制度改革,出现“房地产热”“开发区热”并衍生出大量耕地无序占用的问题。1988年国家第一次修正《土地管理法》,主要是明确国有土地有偿使用制度,为国有土地入市奠定法律基础。这一时期,国家由有计划的商品经济向市场经济逐步过渡,开始兼顾农用地的保护和有序开发利用,并陆续发布《关于严禁开发区和城镇建设占用耕地撂荒的通知》(国办发(1992)59号)等一大批有关耕地保护的政策文件。1998年国家成立国土资源部,同年对《土地管理法》进行修订,明确保护耕地是我国的基本国策,要求“实现耕地总量动态平衡”,并从单纯的农用地管控转向土地用途管制。由此,国家建立起以耕地保护为核心,自上而下逐级控制、指标控制与分区管制相结合的土地利用规划体系。该体系所体现的内容有:由单一的农用地管理转为城乡全部土地利用安排,由单一的土地开发利用转为土地开发、利用、保护和整治的综合规划,由注重微观土地利用组织转为土地宏观调控和政策管理,由强

调生产发展转向统筹部署。补偿资金基本直接用于改善耕地质量和配套设施建设,而非直接补贴农民,对农民收入和提高农民积极性影响不大,农民对耕地保护的积极性影响不大,农民对耕地保护的积极性影响不大。这一时期,因为耕地保护目标单一,实施机制多为行政手段,所以基本农田保护任务实现难度大,出现建设用地指标频频突破、规划方案修改频繁等现象。

## 2.3 激励性保护起步阶段(2004~2011年)

进入21世纪后,快速城镇化背景下土地供需矛盾日益突出,生态环境透支、社会矛盾激化等问题相伴而生,国家战略导向开始调整并转向全面协调可持续发展,耕地保护的内涵得以延伸,保护责任全面拓展,保护手段日趋多元化。2004年,国家全面停止征收农业税,并对《土地管理法》进行修正,进一步明确了土地征收的公共利益要求,树立了新时期农转用的政策导向,耕地补贴政策步入正轨。2004年中央一号文件《关于促进农民增收收入若干政策的意见》指出“农业和农村发展中的突出问题是农民增收困难,城乡居民收入差距仍在不断扩大”,并提出“要集中力量支持粮食主产区发展粮食产业,促进种粮农民增收收入”。其中,重要举措之一为增加对粮食主产区的投入,确定一定比例的国有土地出让金用于支持农业土地开发。这标志着面向城乡转型和新型城乡关系建构,针对农民利益保障,国家开始关注耕地保护的经济补偿。2005年中央一号文件《关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》提出坚持统筹城乡发展的方略,坚持“多予、少取、放活”方针,稳定、完善和强化各项支农政策,包括取消除烟叶以外的农业特产税,对种粮农民实行直接补贴,对部分地区农民实行良种补贴和农机具购置补贴,对粮食主产区通过转移支付给予奖励和补助,建立粮食主产区与主销区之间的利益协调机制

等。同年,原国土资源部、原农业部与国家发展改革委员会等七部委联合印发《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。自此,我国进入了以减免农业税和实施农业补贴等方式对耕地保护责任主体进行经济补偿的新阶段。之后每年的中央一号文件均多次提到要健全农业支持补贴制度等措施,如各地用于种粮农民直接补贴的资金要达到粮食风险基金的50%以上。2007年第十届全国人民代表大会第五次会议通过的《政府工作报告》指出“一定要守住全国耕地不少于18亿亩这条红线,实现土地资源的集约、节约使用”。尤其是2008年后,面对金融危机和气候灾害,我国在耕地保护方面更加强调“稳粮、增收、强基础、重民生”等托底性作用。值得注意的是,国务院审议通过《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》,标志着以土地用途管制为核心的土地利用规划体系逐步成形,我国建立起基本农田和建设用地“双管齐下”的空间管制模式,重视土地开发整理复垦,并构建起完整的政策法规和标准规范体系,特别是提出了基本农田必须落实到地块,严禁地方擅自调整规划、改变基本农田区位等硬性要求。可以说,这一阶段我国以建设新农村、发展现代农业和促进农民增收为导向,开始探索以市场化手段推动农业发展,耕地保护补贴政策逐渐起步,补贴类别开始增多、补贴规模有所扩大。2006~2008年国家农资综合直接补贴从120亿元增加到206亿元<sup>[6]</sup>。

## 2.4 多元化保护深化完善阶段(2012年至今)

党的十八大后,我国宏观经济发展进入新常态,从高速增长转向高质量发展。然而,国内农业生产成本快速攀升,大宗农产品价格普遍高于国际市场,农业发展承受“双重挤压”。同时,我国农业资源短缺,开发过度、污染加重,

资源环境硬约束下农业可持续发展能力有待提升。为此，必须统筹城乡发展，加速城乡资源要素自由流动，增强城乡互动联系，实现城乡共同繁荣。以此为导向，每年的中央一号文件连续以水利改革、农业科技创新、现代农业发展和农村体制改革为主题，出台系列更具针对性的惠农政策。2015年3月，国家财政部和农业部联合发布《关于调整完善农业三项补贴政策的指导意见》，将粮食直接补贴、良种补贴、农资综合补贴统一合并为“农业支持保护补贴”，包括耕地地力保护补贴和粮食适度规模经营两种补贴形式。前者补贴对象是所有拥有耕地承包权的种地农民，补贴金额与当地统计的耕地面积挂钩，不同省份采用不同的计算方法和补贴标准；后者补贴对象是种粮大户、家庭农场、农民合作社和农业社会化服务组织等新型经营主体与服务主体，补贴方式有贷款贴息、重大技术推广和服务补助，不鼓励现金直补<sup>[6]</sup>。党的十九大以来，中国特色社会主义进入新时代，我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，并践行新发展理念，实施乡村振兴战略，决胜脱贫攻坚和全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化国家的新征程。相应的，我国的耕地保护机制也不断具体化和系统化，体现出了统筹协调的治理理念。2017年中央出台的《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》提出“要加强对耕地保护责任主体的补偿激励，提高基层组织和群众的耕地保护积极性”。2018年国务院办公厅出台《跨省域补充耕地国家统筹管理办法和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》，针对耕地资源分布不均衡的国情，提出“保护优先、严控占用；明确范围、确定规模；补足补优、严守红线；加强统筹、调节收益”等原则。2019年中央一号文件提出“建设高标准农田，是巩固和提高粮食生产能力、保障国家粮食安全的关键举措”。2019年《土地管理法》修正案以保护农民利益为导

向，补充完善征地、集体经营性建设用地、宅基地管理等制度，对土地征收的公共利益范围进行明确界定，明确征收补偿原则，改革土地征收程序。2020年中央印发《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》，从财政分配上秉承“取之于农、主要用之于农”的原则，拓宽乡村振兴战略实施的资金来源。同年，提出坚决防止耕地“非农化”“非粮化”。2021年6月国家财政部等4个部门发布《关于将国有土地使用权出让收入、矿产资源专项收入、海域使用金、无居民海岛使用金四项政府非税收入划转税务部门征收有关问题的通知》，为国家推进税费改革和加大支出扶农创造了条件。这一阶段，国家首次提出“藏粮于地、藏粮于技”战略，始终强调严守耕地红线，优化粮食产能，并适应农业现代化要求，提高补贴的精准性和实际效用<sup>[4]</sup>，尤其是开始强调中央和地方事权的合理分配，强化地方保护责任，强调央地协同推进、严格管控、共同投入。中央层面开始考虑拓展保护资金来源，如提取一定比例土地出让金或设立耕地保护补偿激励专项资金等形式，统筹安排资金，重点扶持部分经济欠发达地区。

总之，自2004年至今，每年的中央一号文件均持续关注“三农”问题，耕地保护成效显著。2000年以来我国耕地减少量逐年下降，2004年为95.6万公顷，至2020年则净增15.7万公顷。目前全国已有28个省份开展了省级层面的耕地保护补偿相关工作，补偿范围包含耕地、永久基本农田和生态农田等，补偿对象、发放标准与资金来源各地差异较大，但是因为省际经济实力差异，所以实施成效也不一<sup>[6]</sup>，如浙江补贴发放以基层组织为主，江苏以农户为主，重庆则发放给镇街政府和农户；广东补贴范围为永久基本农田，重庆则对耕地和永久基本农田均实行补贴；北京的永久基本农田保护补贴标准为1000元/亩，南京的耕地保护补贴为300元/亩，甘肃的耕地

保护补贴仅为0.6元/亩。经济发达省份的耕地保护机制相对完善，涵盖责任考核、区域协调和资金保障等多个维度，已建立起完善的政策体系。总体来看，国内的耕地保护手段仍以行政约束为主导，相应空间管制和经济补偿机制尚不系统全面，主要表现为：①重“约束”，轻“激励”。长期以来，国家对耕地保护多关注数量约束和规模控制，采取严管和强制的政策取向，而“激励性”保护相对不足，使得地方政府和农民对耕地的保护多为被动保护，被保护者得不到合理的经济补偿，而占用者则可以较低成本占用耕地<sup>[6]</sup>。因此，在短期经济利益驱使下耕地无序占用情况客观存在，尽管近年来国家开始重视耕地质量管理，如借助土地综合整治手段来提升农田发展质量，但基于不同类型农地的用途管制、差异化补偿和跨区域调剂等机制研究尚停留在理论阶段，缺乏政策路径。②重“普惠”，轻“差异”。我国大部分地区基本上实施的是普惠性的“补偿”，忽视差异性的“绩效激励”。政府财政对耕地的保护补贴经费有限，而耕地保护面积较大，存在“撒芝麻”而实际效果不明显的问题，不能激发农民保护耕地的积极性<sup>[5]</sup>。③重“直接”，轻“间接”。部分省份甚至是发达地区由于直接补贴经费受限，且单一地依赖政府财政资金划拨，缺乏纵向和横向转移支付手段，难以保障耕地保护，在一定程度上会造成耕地“非农化”“非粮化”问题。

### 3 启示与讨论

#### 3.1 南京耕地保护状况及影响原因

南京的地形地貌为低山丘陵、平原岗地、湖荡圩区交织，无形中加大了耕地保护与生态保护、农业发展之间的协调难度。对照国家对“三线”划定的不重叠的要求，南京目前的保护方案存在冲突和矛盾，有待协调落地，如生态保护红线范围内的基本农田就有待调出。2020年南京通过土地整治新增了少量耕地，

完成了约5万亩的永久基本农田储备区划定工作，然而与中央下达的耕地（343万亩）和基本农田保护任务相比，即使加上“三调”中“即可恢复”土地，耕地量仍存在缺口（图2）。在财政补贴方面，2014年南京市政府发布实施了《关于建立完善长效机制落实最严格耕地保护制度的意见》，提出“建立补偿激励机制，增强耕地保护动力。加大耕地保护建设性补偿力度，积极探索‘以补促建’‘以补代投’等耕地建设措施，建立完善耕地保护经济补偿机制”。坚持“谁保护、谁受益”的原则，鼓励各区根据本地实际出台耕地或基本农田保护经济激励政策，对承担耕地或基本农田保护任务的集体经济组织予以适当补贴，主要用于耕地和基本农田的后续管护等。市财政部门对出台相关激励政策并落实较好的区，按年度给予奖励。随后，南京又出台《南京市耕地保护补贴暂行办法》，具体明确补贴范围、对象、方式、标准和程序等实施细则。自2015年以来，南京以每亩每年300元的标准向承包耕地的农户发放补贴，截至当前已累计发放补贴36亿多元，涉及近270万亩耕地，惠及农民50余万户。然而，南京市层面年均补贴资金总量维持在8亿元左右，其中市财政资金为2.7亿多元，其余均为各区财政资金。现行补贴政策对耕地种粮的保障力也有限，且区、镇街政府和农户保护的积极性不高，特别是在农业产业结构调整现实需求下耕地保护压力重重。

基于“三调”成果，近年来南京耕地总量有所减少，主要归结为以下原因：  
①“三调”耕地认定规则发生变化，如原“二调”中认定为耕地的临时种植园木、临时种植林木和临时坑塘用地，在“三调”中则被认定为园地、林地和坑塘水面。目前的用地分类中，耕地包括水田、水浇地和旱地，农业设施建设用地包括乡村道路及农作物种植、畜禽养殖、水产养殖等设施建设用地。  
②将山地、水面、农村宅基地等划入耕地和永久基本农田，

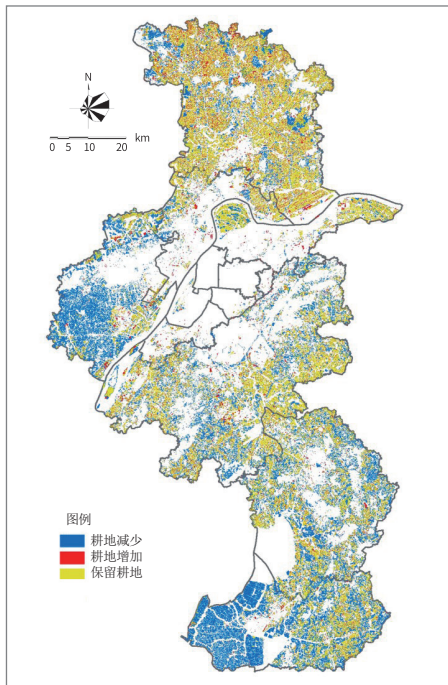


图2 2020年南京耕地保护状况  
资料来源：《南京市国土空间总体规划（2019—2035年）》。

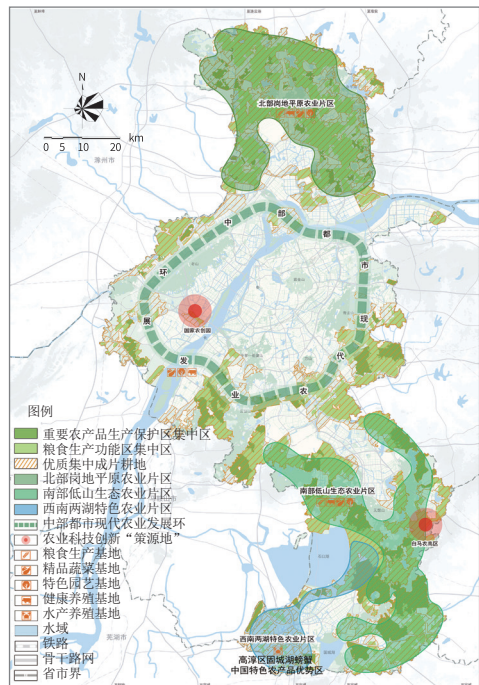


图3 南京市域农业农村空间格局  
资料来源：《南京市国土空间总体规划（2019—2035年）》。

造成耕地和永久基本农田“上山下水”等怪象，出现划定不实的问题。  
③农业结构调整造成过去以种植水稻为主的耕地流转为水产养殖、苗圃林果生产等用地。  
④农民复建房、道路交通和乡村公共设施等在未遵循农转用指标的情况下违法占用耕地，或者规划过于追求眼前利益而导致空间跳跃式布局，出现项目实施违法现象。

### 3.2 南京耕地保护补偿的建议

#### 3.2.1 优化空间治理，协调“三线”落地并制定空间规划分区管控细则

南京市国土空间总体规划以乡村全面振兴为目标，以促进现代农业与都市休闲旅游融合发展为导向，构建“一环、两核、三片”的农业农村空间格局（图3）。其中，“一环”为中部都市现代农业发展环，以土地综合整治为抓手，严格保护耕地，打造一批科技型、体验参与型、旅游度假型和特色精品型农业，推进一二三产业融合发展；“两核”为国家农创园、国家农高区，引领带动全市现代农业园区提档升级，发挥农业生产、科技集成、产业融合和改革深化等示范作用；“三片”

为北部岗地平原、南部低山与西南两湖特色农业片区，重点建设高标准农田、优质水稻基地、特色蔬菜与精品园艺和特色水产养殖基地。在此结构引导下，南京结合国土空间总体规划编制的契机，重点开展以下工作：一是明确农业农村规划分区和用途管制要求。根据《市县国土空间规划基本分区与用途分类指南（试行）》《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》，明确市域生态保护红线区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区和矿产能源发展区等一级分区，其中农田保护区是永久基本农田相对集中的区域，乡村发展区则包括村庄建设、一般农业发展、林业发展、牧业发展、渔业发展等分区。这样能有效落实主体功能区规划要求，将过去总体规划层面细分地块的规划方式转变为规划分区管控，并确定相应分区准入条件和控制要求<sup>[9]</sup>。二是分类整改违法建设行为。对于不符合“两规”的违法用地及以农业结构调整名义进行非粮生产的基本农田，要进行依法拆除违建、恢复土地原状等方式整改；对于民生设施违法用地、历史遗留问题或项目“过程性”违法用地，

可补办农转用、土地征收和审批等管理手续，并补划耕地。在此基础上，对划定不实的耕地、与“三线”冲突的用地和其他农业结构调整地类等，实事求是，予以调出，并予以补划。集中成片耕地具备条件的，应尽量划为永久基本农田，也可有选择地将粮食生产功能区、重要农产品生产保护区及高标准农田等优质耕地纳入永久基本农田，完成上级下达的永久基本农田保护任务。同时，实施土地开发复垦整理，增加耕地数量，提高耕地质量，改善生态环境。新增建设用地尽量不占或少占耕地，并按照“占一补一、占优补优”的要求，严格落实耕地占补平衡制度。此外，积极向上级政府申报，探索易地调剂渠道。三是协调解决矛盾，实现“三线”落地。目前，生态保护红线指标已经由国家批准下发，但永久基本农田和城镇开发边界仍在优化调整。根据《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》

《城镇开发边界划定指南（试行）》，南京全面梳理和整改永久基本农田划定不实、违法占用、严重污染等问题，确保永久基本农田面积不减、质量提升、布局稳定，避免“三线”交叉重叠。而且，必须落实到地块，纳入详细规划数据库进行严格管理，一方面可建立起功能引导（市级以上总体规划）—用途控制（市县级总体规划）—用地管理（详细规划）的土地细分和规划传导路径，另一方面可通过明确农业农村规划分区和管控要求、各类农地用途管制和转换规则，协调“三线”落地，为差异化保护及进行纵向和横向的资金调配创造条件，有效提升空间治理水平。

### 3.2.2 细化差异补贴，明晰中央与地方纵向事权，并建立与之相匹配的经济补偿机制

耕地差异化保护及其经济补偿机制构建不仅是解决耕地保护外部性问题的正确选择和根本途径，还是有序引导各类建设行为的重要手段。一是扩大耕地保护资金的纵向来源渠道。按照各级政

府财权与事权相匹配的原则，中央和省级层面要加大对基本农田保护的财政直接补贴，同时与《土地管理法》明确的省级一般“农转用”事权相匹配，省级层面也应加大对一般耕地的保护性投入。按照“谁收益、谁补偿”的原则，国家要加大对粮食主产省市的补偿资金投入，省级也要对省内耕地保护任务重的市县加大补偿力度。二是进一步完善现行分税体制，增加地方政府财政收入比重，以保障地方对一般耕地的保护性投入。三是优化现行城市土地收益分配机制。应该说，土地财政在助力地方经济腾飞上发挥了重要贡献，但是分税制改革后地方城市建设过度依赖土地收益、增量指标和流转指标的方式，也是造成耕地保护不足、城乡发展不平衡的原因之一。目前，国有土地使用权出让收入已划转税务部门征收，仍由地方政府所有和支配，明确为地方财政预算内收入。今后，在城市土地出让收益分配上要向农业农村发展领域倾斜，逐步使相应投入比例不低于50%，加大基础设施和公共事业投入，调动农民和基层政府的积极性。

### 3.2.3 强化提质增效，建立市区联动保护与多措并举的新格局

除了耕地基础性补贴，可根据区位、地力、产能和农业结构等因素，结合空间规划分区和农地类型，进行差异化补偿<sup>[10]</sup>。一是市级层面要强化保护责任，对标农民耕地流转市场化收入水平，与耕地发展权的价值相匹配，提高耕地和永久基本农田的补贴标准，尤其是突出永久基本农田的特殊保护地位，拉大永久基本农田与一般耕地的补贴标准差距，着力防止耕地“非农化”和基本农田“非粮化”，否则不得发放补贴资金。二是优化市、区财政投入分配，适当增加区级财政预算内收入比重。市级政府应提取一定比例的年度土地出让收益，设立耕地保护专项基金，通过购买服务、以奖代补、担保补助、贷款贴息和间接性基础设施投入等多种形式补贴耕地保护。同时，强化区级财政对一般耕地补贴的支

出责任，而将义务教育、基本医疗等基本公共服务支出责任向省市上移，充分调动区和街镇政府对耕地保护的积极性。

### 3.2.4 深化体制改革，稳定资金来源渠道和健全法制

应对市场经济发展，只有顺应农业现代化、规模化和产业化发展趋势，建立城乡统一的要素供应市场，不断开拓多元化耕地保护资金筹措方式，才能真正实现耕地严格保护和高效利用。一是要摆脱土地财政路径依赖，建立健全城市不动产税制。积极探索不动产保有、流转环节的税收制度，使之成为地方政府获取稳定财政收入的重要来源，以此减少对占用耕地和增量土地收益的冲动。二是打通耕地保护资金横向来源渠道。探索集体经营性用地上市和流转、农民宅基地退出和流转机制，补充完善乡村建设用地基准地价、土地征收补偿、城乡不动产市场动态监测等政策配套，为保护资金来源另辟蹊径。同时，探索跨区协调的耕地保护补偿机制<sup>[11]</sup>，省市共建补偿资金专项管理机构，负责确定补偿标准、制定补偿方案和管理补偿基金，实现城区对郊区、耕地流出区对耕地流入区的补偿资金转移支付。三是加快国家立法，完善耕地保护法律法规体系。新的《土地管理法》将基本农田提升为永久基本农田，更凸显出国家实行最严格的耕地保护制度，确保国家粮食安全的目标导向。目前全国人大正加快制订《国土空间规划法》，需与之相衔接，加快制定《耕地保护法》，明晰各级各类耕地保护主体的权责关系及耕地保护过程中涉及的调查监测、确权登记、规划制定、开发利用、实施监督等关键环节的管理内容和程序要求。

## 4 结语

当前我国耕地保护补偿实践尚处于探索阶段，相关支撑理论尚不完善<sup>[1, 7]</sup>。在空间层次上，多以大区域空间为研究对象，缺少省市以下空间〔下转第94页〕