

耕地保护补贴实践进展及政策创新

——基于国土空间规划实施的南京实践

官卫华，刘向南

【摘要】总结现阶段我国各地多样化的耕地保护补贴政策实践及模式，在此基础上深入剖析南京各类耕地保护补贴的构成、实施成效及存在问题。根据政策设计与国土空间规划实施的衔接联动、保护补贴机制与实体空间的系统化整体关联，对南京耕地保护补贴政策所涉及的范围、主体、对象、标准、方式及配套机制等提出优化调整方案和建议，以满足耕地数量、质量、生态“三位一体”的保护要求。

【关键词】国土空间规划；规划实施；耕地保护补贴；政策创新；南京

【文章编号】1006-0022(2023)11-0020-07 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**B

【引文格式】官卫华，刘向南. 耕地保护补贴实践进展及政策创新：基于国土空间规划实施的南京实践[J]. 规划师，2023(11): 20-26.

Practice Progress and Policy Innovation of Subsidizing Farmland Protection: Based on Nanjing Practice of Territorial Space Planning Implementation/GUAN Weihua, LIU Xiangnan

【Abstract】 With a conclusion of local practices and models of farmland protection subsidy nationwide, the composition, efficacy, and problems of farmland protection subsidy in Nanjing are deeply analyzed. Based on the interaction between policy design and territorial space planning implementation, and overall correlation between subsidy mechanism and physical space, adjustment suggestions concerning the scope, subject, object, standard, method, and mechanism in Nanjing's farmland protection subsidy policy are proposed to meet the "three in one" requirements of quantity, quality, and ecology in farmland protection.

【Keywords】 territorial space planning; planning implementation; farmland protection subsidy; policy innovation; Nanjing

党的二十大提出要“全方位夯实粮食安全根基，全面落实粮食安全党政同责，牢牢守住十八亿亩耕地红线，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田……健全种粮农民收益保障机制和主产区利益补偿机制。”2015年以来，南京制定出台了一系列耕地保护补贴政策，截至2022年已累计发放补贴近60亿元，涉及260余万亩承包地，惠及约50万户农民。然而，南京耕地保护补偿机制尚不健全，对耕地种粮的保障力度有限^[1]。2021年《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》发布，标志着国家对耕地开始实行严格的用途管制制度，要求耕地“非农化”和“非粮化”分别实施“占补平衡”与“进

出平衡”，明确耕地保护任务和用途管制要求^[2]，这是制定耕地保护补贴政策的重要前提条件。第三次全国国土调查（以下简称“三调”）数据于2022年3月正式启用，现状实有耕地可通过“三调”及年度国土变更调查数据进行认定。同时，“五级三类”的国土空间规划取得了决定性进展，构建起上下贯通的全国国土空间规划“一张图”^[3]，并且“三区三线”方案也已批复实施，新一轮耕地保护任务基本明确。在底图底数和目标相继明确的前提下，优化调整耕地保护补贴政策势在必行。为此，在全面落实党中央、国务院关于加强耕地保护、粮食安全和共同富裕的决策部署的要求下，面向耕地数量、质量、生态“三位一体”

【基金项目】 国家社科基金一般项目(19BGL163)

【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。

刘向南，博士，南京农业大学教授。

保护,南京迫切需要结合发展实际,加快创新耕地和永久基本农田的保护补偿与激励政策。

1 我国不同地区耕地保护补贴政策实践进展

1.1 我国耕地保护补贴政策的主要类型

除了落实国家各项耕地相关的补贴政策,我国各地还结合实际积极探索多样化的耕地保护补偿和激励方式,主要可概括为以下4种类型。见表1。

1.1.1 财政分级直接补贴方式

2012年广东省在全国率先建立省级基本农田保护补偿制度,以30元/亩的标准于每年发放约9.1亿元,并积极引导市县也投入相应的配套补助资金,补贴给农村集体经济组织和国有农场,用于永久基本农田建设和管护、农村土地整治、村级公益事业发展和农田水利建设、购买社会保险和农村合作医疗保险等。2014年广州出台《广州基本农田保护补贴实施办法》,并于2021年做了修订,补贴对象为承担基本农田保护任务的农户、农村集体经济组织、国有农场和实

际承担保护责任的单位,并实行差别化分类补贴标准,补贴资金统一由市、区财政安排,各区财政分摊比例不同,补贴资金用于农户购买养老保险、支付农村合作医疗保险费用、基本农田管护及农村土地整治等。

1.1.2 专项基金激励补贴方式

2008年成都在国内率先创立耕地保护基金制度,出台《成都市耕地保护基金使用管理办法(试行)》《成都市耕地保护基金筹集与使用管理实施细则(试行)》,明确耕地保护基金由市、区县共同筹集,将新增建设用地土地有偿使用

表1 我国各地耕地保护补偿相关做法一览

城市	补贴类型	补贴名称	补贴范围	补贴标准及资金来源	补贴对象	实施措施
广州	财政分级直接补贴方式	永久基本农田保护补贴	国土空间规划划定的永久基本农田	主城区为每年500元/亩,近郊区为每年350元/亩,远郊区为每年200元/亩,由市、区两级财政负担	承担永久基本农田保护任务的农户和单位(农村集体经济组织、国有农场等)	规划和自然资源分局原则上按永久基本农田承包经营权、集体土地所有权范围确定农户、村集体等的补贴面积,经过公示后,报区政府批准执行。结合执法情况扣除“非农化”补贴,“非粮化”尚未纳入管理,在“三区三线”划定后,采用耕地卫片管理方式
成都	专项基金激励补贴方式	耕地保护基金	所有种植农作物的土地,包括水田、旱地、菜地及可调整园地,但对养殖水面不予发放补贴	一般耕地为每年300元/亩,基本农田为每年400元/亩	承担基本农田和耕地保护责任的农民、农村集体经济组织	规划和自然资源分局结合土地调查与承包经营权,建立耕地保护台账,经过公示后,与农户、村集体签订耕地保护合同,结合年度国土变更调查和卫片执法每年度确认一次,据此编制补贴发放方案,经区政府同意、市局审核后,报市政府批准执行
苏州	生态补偿方式	水稻田生态保护补偿	实际种植的水稻田	补贴标准为每年420元/亩,市辖区内由市、区两级财政共同承担,县域内由县级财政承担	村(居)民委员会	由村(居)民委员会向镇级财政申报,其会同相关主管部门审核、汇总并报镇(街道)审定。区财政部门会同区农业、水务、林业等部门复核、汇总。市财政局会同市农业、水务、生态环境、林业等部门审核、汇总,核定当年度应拨付的生态补偿资金。经公示公布后,市级财政承担的生态补偿资金由市财政局拨付给区财政部门,区财政部门将市、区两级生态补偿资金一并拨付给镇级财政
北京(海淀区)	生态补偿方式	耕地生态补偿,包括农田生态补偿和永久基本农田保护补贴两个部分	生态林地补偿机制补偿范围之外的符合条件的农田,享受农田生态补贴,基本农田叠加享受保护补贴	除了农田生态补贴标准为每年1500元/亩,基本农田保护补贴标准为每年1000元/亩,由市、区财政统筹安排	具有耕地所有权的农村集体经济组织	规划和自然资源分局依据年度国土变更调查成果提交补贴土地情况报告,各镇政府向区农业部门申报,区农业部门聘请第三方对面积及种植情况进行勘测核实,确定补贴面积和资金,报区支农领导小组审议通过执行
杭州	财政转移支付方式	耕地保护补偿(农村集体经济组织“以奖代补”)	国土空间规划划定的实有耕地	近远郊耕地和永久基本农田为每年100元/亩,主城区耕地为每年200元/亩,永久基本农田为每年600元/亩	农村集体经济组织	规划和自然资源分局会同区财政局向市级主管部门申报,经审核、公示后拨付。与上一年度土地卫片执法检查情况相挂钩,设置补贴分配系数,无违法的行政区分配系数为1.1,按违法面积占比情况递减,占比超过15%的,分配系数则为0

资料来源:根据公开信息整理。

费、耕地占用税的一部分、土地出让收入的一定比例资金及其他财政资金纳入耕地保护基金专户，由市国土资源管理部门统一管理，对拥有土地承包经营权并承担耕地保护责任的农户或承担未承包到户耕地保护责任的村组集体经济组织发放耕地保护补贴。同时，对耕地实行差异化分类补贴，基本农田为每年 400 元/亩，一般耕地为每年 300 元/亩。其中 90% 用于支付相应农户养老保险补贴和村组集体经济组织现金补贴，剩余 10% 则用于支付耕地流转担保资金和农业保险补贴。截至 2021 年，成都已累计发放耕地保护基金 165 亿元，涉及农户 170 余万户。此外，成都还实施耕地地力补贴（农业支持保护补贴）和稻谷补贴。前者主要依据省下达资金，对本市拥有耕地承包权的种地农民每年给予约 100 元/亩的补贴，并通过“一卡通”发放到农户手中；后者则是依据农业农村局核定的稻谷种植面积，给予市内的稻谷种植者（普通农户、家庭农场和种植大户）补贴，补贴标准约为每年 52.33 元/亩（2018 年）。其间，对实际利用自有承包地种粮的农民、流转土地种粮的大户、家庭农场、农民专业合作社、农业企业等新型农业经营主体，各县（市、区）还会结合下达资金额度、粮食作物播种面积等情况，调整补贴发放标准。

1.1.3 生态补偿方式

2010 年苏州在国内率先建立耕地生态补偿制度，陆续出台了《苏州市生态补偿条例》《苏州市生态补偿条例实施细则》《苏州市生态补偿资金管理办法》，其中将水稻田生态保护补偿作为生态补偿的重要组成部分，对经县级以上农业农村部门认定的实际种植的水稻田，予以每年 420 元/亩的生态补偿，补偿受耕地用途管制的水产养殖地区的发展权损失，激励农户种植水稻，以此平衡村集体和农民的利益。2016 年昆山出台《昆山市生态补偿实施办法》，结合地方实

际细化生态补偿标准，其中水稻田的补偿标准为每年 700 元/亩，基本农田在此基础上再叠加 100 元/亩。类似的，2018 年北京将耕地保护纳入生态补偿范围，包括农田生态补偿和永久基本农田保护补贴，由各区制定实施细则，发放主体为区政府，补贴对象为农村集体经济组织，由市、区财政统筹安排，如海淀区每年投入约 8500 万元，通过不断缩小土地利用收益差别和政策标准差别，切实保护农民利益。此外，耕地还可叠加享受耕地地力补贴（市级补贴标准为 300 元/亩，区级补贴标准以财力而定）、菜田补贴等。

1.1.4 财政转移支付方式

杭州优化创新耕地保护补偿机制，提出存在“非农化”“非粮化”及长期抛荒情况的耕地不纳入补偿范围，探索建立永久基本农田保护补偿机制，并将资金向种植粮食的优质耕地和耕地保护绩效好的区县倾斜。由市级统筹，遵循“统一收取、统筹支付”原则，结合“三区三线”划定，在本轮国土空间规划期内，由永久基本农田保护率未达到全市平均水平地区按年度缴纳补偿费用，并通过财政转移支付方式，对承担永久基本农田保护任务更重的县（市、区）予以补偿。强化“市域一盘棋”，统筹全市耕地和永久基本农田保护，统筹全市粮食生产功能区、高标准农田管控，统筹占用耕地和补充耕地，结合示范工程市级奖补的发放，在更好地实现保护耕地目标的同时，服务乡村振兴和农民增收。2021 年杭州对下辖相关的 13 个区县的市级补助资金达到 1.04 亿元。

1.2 各地耕地保护补贴政策的比较与总结

总体上，各地均突出强调通过落实耕地用途管制要求来对发展权损失予以补偿的目标导向；补偿范围基本聚焦于实有耕地（如北京、杭州等），也有综合

考虑土地调查和承包经营权范围的（如广州、成都）；管理主体有以自然资源部门牵头的，也有以农业农村部门为主导的，如北京的农田生态补贴和基本农田保护补贴发放范围由自然资源管理部门认定，苏州的水稻田生态保护补偿范围由农业农村部门负责认定。在补贴资金使用的分配上，可由村集体统一用于农田管护和基础设施建设、土地整理和复垦、土地流转、农田生态环境建设和土壤改良等（如苏州），部分城市甚至还用于农民养老保险和医疗保险补贴、村庄公共设施建设等（如成都），提高了有限资金的使用效率。耕地保护补偿标准因各地财政状况和经济发展水平存在客观差异，故各地标准差距较大，但均突出了耕地和基本农田的差异化分类补偿，一般在普惠性保护补贴之外还会增加基本农田补贴。部分城市会考虑区内耕地保护的的重点和差异性，通过绩效评估，优化调整市、区财政配套资金比例，以及加大市级奖补或财政转移支付等多种方式进行差异化分区补偿。

然而，各地耕地保护补贴标准主要是基于地方政府财力和耕地现状保有量确定的，尚未客观反映出耕地资源的经济、社会和生态等综合价值，同时经济不发达地区往往因承担更多的耕地保护任务而使地方财政支出面临更大的压力，需要更高行政层级的跨区域统筹和完善转移支付政策设计。此外，各地耕地保护补贴资金多来源于地方政府财政或土地出让收入，普遍缺乏多元化的市场化补偿机制，如耕地生态产品价值难以实现^[4]，实施异地代保、异地“占补平衡”区域的横向统筹及纵向常态化奖励性补偿机制不健全。

2 南京耕地保护补贴构成及存在问题

2.1 南京耕地保护补贴的构成情况

中央直接下达的耕地保护补贴主要

为耕地地力保护补贴(农业支持保护补贴)和稻谷补贴。耕地地力保护补贴为普惠性补贴,由国家财政专项资金拨付并由各级政府核实审定,由区县财政部门发放。在江苏省级层面,主要通过“以奖代补”的方式,对耕地保护工作成效突出的乡镇给予奖励资金。在南京市级层面,2014年南京发布实施《南京市人民政府关于建立完善长效机制落实最严格耕地保护制度的意见》,建立起耕地保护补偿机制,探索“以补促建”“以补代投”等措施。2015年南京出台《南京市耕地保护补贴暂行办法》,明确耕地保护补贴范围为农业主管部门牵头组织认定的承包经营权确权登记耕地面积,由原国土资源主管部门会同农业、财政部门,按每年300元/亩的补贴标准组织编制发放方案,并纳入市、区财政预算安排,补贴对象为与农村集体经济组织签订承包合同的农户^[1]。同时,按照“谁保护、谁受益”的原则,将土地承包经营权转包或者出租给第三方,

补贴对象也仍为原农户。2021年,根据国家及江苏省相关文件精神,南京开始对稻谷规模种植生产者直接发放稻谷补贴,补贴标准为每年100元/亩,由农业农村部门主管,相应资金则由中央财政拨付,由省级财政下达。同年,南京实施水稻田生态保护补偿,由发改部门和财政部门牵头负责,相应资金也由市、区两级财政各按50%承担,补偿对象为水稻种植区域的农村集体经济组织,补偿资金用于农田基础设施建设、水稻生产环境保护和修复、农业面源污染治理、水稻农业保险、土地流转等。见表2。

总体上看,南京自各类耕地保护补贴政策出台以来,在上级下达补贴的基础上,通过耕地保护补贴、生态补偿等多种形式给予激励和补贴,建立起耕地保护补偿激励机制,实现了耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,对于推进城乡统筹发展并建立“以城补乡、以乡促城”的双向良性互动机制产生了积极作用。然而,面向粮食安全战略的推

进,南京对耕地“非粮化”和“非农化”的保障仍显不足,亟待强化相应效能。

2.2 南京耕地保护补贴政策存在的主要问题

2.2.1 补贴资金来源和方式单一,缺乏差异化的分区分类补偿机制

国家严禁基本农田“非粮化”,一般耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。在不破坏耕地耕作层且不造成耕地地类改变的前提下,可以适度种植其他农作物。目前,粮油类产品的亩均利润较低,甚至出现亏损,而蔬菜种植类和养殖类产品则收益较高。长期来看,尽管蔬菜种植类、养殖类产品的经济收益较高,但是受市场环境的影响,其经营收益波动较大。相反,粮油类产品由于收购价格相对稳定,且有南京各类补贴的支持,其经营收益相对稳定。2022年,南京共发放耕地保护补贴7.6亿元。然而,现阶段南京各类耕地保护补贴实际上是普惠性、基本

表2 南京各类耕地保护补贴一览

文件名称	颁布年份	主管部门	补贴名称	补贴标准	补贴范围	发放对象	资金发放方式
《南京市耕地保护补贴暂行办法》	2015	南京市规划和自然资源局	耕地保护补贴	每年300元/亩	农业农村部门牵头组织认定的承包经营权确权登记耕地面积	与农村集体经济组织签订耕地保护责任书的本村农户	市、区两级财政负担,通过“一折通”系统直接发放到农户,由其自行支配
《江苏省耕地保护补偿激励暂行办法》	2016	江苏省自然资源厅	耕地保护激励资金	每年200万元/乡镇	开展耕地保护绩效评价,对工作成效突出的乡镇给予奖励	乡(镇、街道)政府	“以奖代补”,用于耕地保护、农田建设和土地整治
《南京市农业支持保护补贴(耕地地力保护)实施方案》	2017	南京市财政局、南京市农业农村局	耕地地力保护补贴	每年120元/亩	农村土地承包经营权确权登记耕地面积,未开展土地承包经营权确权登记的以二轮承包耕地面积为依据	拥有土地承包经营权的农户	采用中央财政拨付、省下达的方式,通过“一折通”系统直接发放到农户
《南京市2021年稻谷规模种植生产者补贴政策实施方案》	2021	南京市农业农村局	稻谷补贴	每年100元/亩	当年稻谷实际播种面积	稻谷规模种植实际生产者(面积达到30亩及以上)	采用中央财政拨付、省下达的方式,通过“一折通”系统直接发放给稻谷规模种植生产者农户,由其自行支配
《南京市生态保护补偿办法》	2021	南京市发展和改革委员会、南京市财政局	水稻田生态保护补偿	每年120元/亩	实际种植水稻的区域	水稻种植镇(街)、村(社区)等农村集体经济组织	市、区财政各承担50%

性的“种植补偿”，采用货币直接补贴方式，资金来源和补贴方式较为单一，“保护激励”效应尚未被激活。对于永久基本农田和一般耕地均采用统一的补贴发放标准，并未充分考虑由耕地作物种植管约束带来的问题，并且缺乏激励性，尤其是对于划入永久基本农田的耕地实行特殊保护，限制了土地用途改变和农民增收^[5]，导致部分农户不认同甚至抗拒。

2.2.2 补贴范围与农业产业结构调整方向不相适应

现行耕地保护补贴、地力保护补贴的发放对象为享有农村承包经营权的农户，存在补贴重复问题，且随着地方农村产业结构的持续优化调整，部分耕地的用途已然发生变化，而承包信息却未改变。由此，补贴范围除了实际用于农作物种植的耕地，还涉及用于水产养殖、经济作物栽培等的农用地，甚至存在因不规范征地造成农户无耕地而领取补贴的现象。可见，将部分存在“非农化”“非粮化”及长期抛荒情况的耕地纳入补偿范围已不合时宜。根据2022年国土变更调查数据，南京具有承包经营权的耕地数量仅占现状实有耕地总量的70%左右，同时承包经营权范围内的非耕地约占20%，这些地块仍在享受耕地补贴^①，而部分现状实有耕地则存在耕地保护补贴缺失的问题。这种对实有耕地保护的未全面覆盖造成了一定的不公平性，未完全保障种粮主体和农户的利益。与之相反，稻谷补贴直接发放给实际生产者，水稻田生态保护补偿则发放给农村集体经济组织，由其统筹分配和投入耕地建设，合理引导种植结构调整，直接促进了农民增收和耕地保护，但其资金总额不大，制约了实施成效。总的来说，南京耕地保护补贴的补偿范围认定不清、覆盖不全，保护补贴政策的指向性和精准性有待提高，无法与农业供给侧结构性改革方向相适应。

2.2.3 管理部门条块分割，农村集体经济组织作用未有效发挥

目前涉及耕地保护的相关补贴种类较多，管理主体多元，主要由农业农村、自然资源、财政、发改等多部门依职责分别管理和发放，并且多根据耕地承包经营权确权登记面积核算，面向农户发放并由其自行支配。上述各类补贴既有普惠性的，也有指向性的，缺乏相互整合和聚合，粮食种植的利益补偿、生态补偿等机制之间缺乏衔接和联动，多部门协同管理机制有待建立健全。值得注意的是，农村集体经济组织在耕地“划、建、管、补、护”全生命周期过程中承担着重要的基层治理主体角色和作用，但目前耕地保护补贴核发和分配过程中，并未充分落实承包地“三权分置”的改革要求，且对农村集体经济组织的责任主体地位认识不清，权责界定不明，造成相应补贴资金的实际使用效率难以评估，相应运行机制未适时更新和改进。因此，基于对耕地“非农化”“非粮化”问题的防治，必须从数量、范围和职责等方面强化多部门对耕地保护的共同认定，更好地发挥农村集体经济组织作为基层治理主体的作用^[6]，从而有效提高耕地保护补贴发放的精准性和实效性。

2.2.4 各级政府保护责任与财权分配不相匹配

南京市内城区和近郊区的耕地保护补贴资金由市级财政全额承担，外围的江宁、浦口、六合、溧水和高淳等远郊区的耕地保护补贴资金由市级财政适当补助，其余耕地保护补贴资金由区级财政落实。同时，水稻田生态保护补偿由市、区财政共同承担。可以说，市、区财政压力均较大。在当前宏观经济下行的背景下，地方财政收入和支出间的巨大缺口问题已然暴露。尽管地方政府对农用地征收、转用和出让的“热情”大为降低，耕地“非农化”趋向有所转变，但是耕地保护压力并未减轻。除了耕地“非

粮化”的常态因素，部分原因还归结于受现行中央—地方财税分配体制的影响，地方政府对耕地保护的财政投入难以持续，支农力度也就难以保障^[7]。同时，中央拨付耕地地力保护补贴的资金仅为地方耕地保护投入的一半左右，省级奖励资金则更少，2022年南京获得省级耕地保护激励的涉农街道仅2个。由此可见，上级政府对基本农田和耕地保护的权责尚不匹配，应进一步加大保护激励补偿力度。

综上所述，南京的耕地保护投入主要为水稻田生态保护补偿和耕地保护补贴。前者针对实有耕地，面向农村集体经济组织发放，补偿范围和对象明确，实效明显，今后主要应结合国土空间规划划定的耕地，提高补贴的精准性并提高资金使用效率。相比之下，后者的精准性和实效性则明显不足，将存在“非农化”“非粮化”及长期抛荒情况的耕地纳入补偿范围，相应补贴也完全由农户自行支配，造成农村集体经济组织的主体作用发挥不佳，且激发耕地保护的积极性及促进农民市民化的成效不明显。相较国内其他城市，南京总体缺乏耕地保护绩效评估和财政转移支付机制，补贴的普惠性特征明显且激励性不足，对基本农田和一般耕地缺乏差异化的分区分类补偿等，亟待加快完善耕地保护补偿机制^[4]。

3 南京耕地保护补贴政策改进创新

3.1 改进思路

2023年8月自然资源部召开全国国土空间规划工作会议，提出要以推动高质量发展为主题主线，全面贯彻落实《全国国土空间规划纲要(2021—2035年)》，持续深化“多规合一”改革。同时，要实现国土空间规划与自然资源管理政策的有机衔接，发挥国土空间规划统筹自

然资源开发保护与空间布局的作用，在各级国土空间规划中提出自然资源供给总量、结构和布局调整的重点和方向^[3]。因此，应从整体提升空间治理能力和现代化水平出发，坚持最严格的耕地保护制度，充分发挥国土空间规划的依据性作用^[8]，发挥南京自然地理、社会经济等比较优势，增强耕地资源保障城市粮食安全和综合承载力的功能，加快改进现有耕地保护补贴方式，不断健全耕地保护补偿机制。总体思路包括以下4点：

(1) 在补贴范围上，强调规划落实和聚焦实有耕地。目前各省、市、县国土空间总体规划正陆续得到批复并进入实施管理阶段。根据各级国土空间规划，应将“三区三线”划定成果充分运用于耕地保护和粮食安全目标责任制考核，将划定的永久基本农田和一般耕地作为耕地保护补偿的基本依据与底图底数。同时，由自然资源主管部门负责，基于年度国土变更调查和村庄规划编制实施^[9-10]，建立对耕地保护补偿范围的动态评估和逐年认定机制，并将其作为补贴发放的依据^②。

(2) 在补贴方式上，强调区分普惠性补贴和激励性补贴。①普惠性补贴主要面向一般耕地和全体农民，激励性补贴则侧重于永久基本农田保护和耕地质量提升。②结合各区耕地保护绩效，将市级财政补贴资金与违法占用耕地情况挂钩，按照年度耕地保护责任目标考核等次，统筹设定耕地保护补偿资金分配系数，实行奖优罚劣，充分调动基层保护耕地的主动性和积极性。③建立永久基本农田保护补偿机制，将区级财政补贴资金与基本农田保护绩效挂钩，加强市级统筹，遵循“统一收取、统筹支付”的原则，由永久基本农田保护率未达到全市平均水平的区县按年度缴纳补偿费用，通过财政转移支付方式，对承担永久基本农田保护任务更重的区县予以补偿。

(3) 在补贴对象上，强调资金分配实效和使用效率。合理调整补贴对象，综合考虑耕地分布区位、地力、产能、农业产业结构调整等多重因素，精准把控补贴发放范围，赋予农村集体经济组织对耕地保护补贴的处置权和分配权，保证补贴能用于农田基础设施建设、地力培育、耕地保护管理、粮食功能区用途管控、农田管护等^[11]。在确保完成耕地保护任务的前提下，结余资金可用于发展农村公益事业、建设农村公共设施等方面，以满足乡村振兴需求。补贴资金可实行“村账镇街代理”，由农村集体经济组织按照农村集体资产管理有关规定和民主议事规则，制定资金使用方案，报镇政府（街道办事处）批准后，按规定使用。

(4) 在补贴标准上，强调分区分类差别化对待。在对财政支农能力进行综合评估的基础上，考虑到地方财政负担，以及普惠性补贴标准总体保持稳定，可适当增加永久基本农田补贴，实行耕地管控、建设、激励多措并举。同时，加大市级“以奖代补”激励性补贴的力度，确保资金向种植粮食的高标准农田和耕地保护绩效优秀的农村集体经济组织倾

斜，以更好地应对当前耕地保护的严峻形势及重大政策需求。

3.2 耕地保护补贴政策改进方案

根据上述政策设计思路，综合考虑方案实施时序和成效，以及可能带来的社会影响，研究提出3个各有利弊的优化方案（表3）。3个方案均设置了差异化补贴标准，增补永久基本农田补贴，但补贴对象和补贴方式各有差异。方案一和方案二的补贴对象为实有耕地覆盖的拥有土地承包经营权的农户，或承担未承包到户耕地保护责任的农村集体经济组织及国有农场，方案三的补贴对象为拥有耕地所有权的农村集体经济组织或国有农场。方案一由市、区财政按原固定分摊比例拨付资金，保持了原有政策的延续性，实施难度相对较小，但不能有效反映各区耕地保护绩效，补贴激励性不足，资金使用效率不高。方案二可结合各区耕地保护绩效情况，动态调整市、区财政补贴资金分摊比例，提高耕地保护的精准度，但拨付资金仍由农户自行支配，导致资金使用效率不高，造成补贴的普惠性特征仍较明显，不能有效控制耕地用途无序转变的情况。方案

表3 南京市、区财政耕地保护补贴总体方案

方案	补贴对象	补贴内容	利弊
方案一： 双轨补贴	实有耕地的承包户、农村集体经济组织或国有农场	实有一般耕地补贴标准为每年300元/亩，永久基本农田补贴标准为每年600元/亩，按原市、区财政分摊比例拨付	保持了原有政策延续性，实施难度相对较小，但激励性不足，资金使用效率不高，不能有效反映各区保护绩效
方案二： 精准补贴	实有耕地的承包户、农村集体经济组织或国有农场	实有一般耕地补贴标准为每年300元/亩，永久基本农田补贴标准为每年600元/亩，市、区财政分摊比例可动态调整	可提高耕地保护的精准度和保护实效，但资金使用效率提高的潜力不大，普惠性特征仍较明显，不能有效控制耕地用途无序转变的情况
方案三： 转换补贴	拥有耕地所有权的农村集体经济组织或国有农场，再由其负责二次分配	实有一般耕地补贴标准为每年300元/亩，永久基本农田补贴标准为每年600元/亩，市、区财政分摊比例可动态调整	精准度和激励性较好，有利于资金集中使用，需完善耕地保护绩效评估、资金管理和使用、社会参与等政策实施细则，但可能引起补贴收入减少的承包经营农户的不满及社会纠纷

三与方案二一样，建立了耕地保护补偿标准的动态调整机制，但不同的是方案三的拨付资金由农村集体经济组织或国有农场统一支配，这虽然有利于提高资金的使用效率和保护的精准度，但是可能会引起补贴收入减少的承包经营农户的不满和社会纠纷。同时，需完善耕地保护绩效、资金管理和使用、市级财政转移支付、社会参与等政策实施细则，提高农村集体经济组织的治理水平，才能有效提高补贴资金的使用效率和耕地保护绩效。总体上看，不论采用上述哪种方案，耕地保护补贴支出均会有大幅增长，增幅约在90%以上，地方财政支出压力较大。

4 结束语

为深化落实国家粮食安全战略，各地积极探索多样化的耕地保护补贴激励方式，取得了阶段性的实践经验，具体可将耕地保护补偿模式归纳为财政分级直接补贴、专项基金激励补贴、生态补偿、财政转移支付等4种类型。由于粮食种植的利益补偿、生态补偿等机制与国土空间规划之间缺乏衔接联动，对耕地底图底数认识不清、主体和客体职责界定不明、空间用途管制要求不落实等，造成耕地保护补偿范围不合理、对象不匹配、主体不协同和机制不健全等问题。目前，我国总体形成了全国统一、权责清晰、科学高效的国土空间规划体系，确立了国土空间规划在国家空间治理体系中的基础性地位^[3]。可以说，全域全要素国土空间规划体系架构的形成、五级联动完成的“三区三线”划定成果获批实施、“一张图”实时监督系统的基本建立、系列国土空间法规和技术标准的逐步深化完善，为优化调整既有耕地保护补偿政策创造了基本条件并提供了坚实的空间保障^[12]。本文以南京为研究对象，立足国土空间规划实施和国土空间用途

管制要求落实，借鉴国内相关城市经验，探索现行耕地保护补贴政策的改进方向。在此基础上，力求与耕地发展权的价值相匹配，建立永久基本农田与一般耕地差异化的补贴标准，综合考虑政策实施时序、成效及可能产生的社会影响，提出优化方案，并强调完善保护绩效评估、补偿标准动态调整、资金管理和使用、纵向和横向转移支付、社会参与等配套政策。然而，与国内其他城市类似，南京的耕地保护补贴资金在来源上仍过度依赖政府财政，采用的是基于供给侧的财政直接补贴方式，因此如何从需求侧出发，创新金融税收、技术援助、智力补贴等多元化及市场化的补偿手段^[3]，尚有待进一步探索。□

[注 释]

- ①农村土地二轮承包始于1995年，伴随农村发展、征地拆迁及农户家庭成员变化等，农户承包地的数量、位置等信息均发生变化，甚至有的地区由于早期实施非规范征地，出现部分农民有“权”而无“地”的现象。同时，南京地处宁镇扬丘陵地区，市域低丘缓坡、水网圩区纵横交错，土地耕作条件、质量等差异较大，在二轮承包期间，为缓解分田矛盾，不少地区采取了优、差分量的“两田制”办法，造成土地登记承包面积与实际面积不对应。
- ②村庄规划重在落实上位国土空间规划确定的耕地保有量任务和布局。结合上位规划和农用地用途管制要求，基于年度国土变更调查结果，开展国土空间综合整治，重点分析村域农用地整治补充耕地潜力、农村建设用地复垦潜力和耕地恢复潜力，明确近期可能增加耕地的空间位置，作为实施“占补平衡”“进出平衡”和增减挂钩项目的重要基础；鼓励以高标准农田建设或提质改造为抓手，统筹推进园地、残次林地、废弃坑塘水面，以及宅基地、工矿用地等建设用地整治，整体谋划田间道路、农田基础设施建设等，增加耕地数量，提升耕地质量，提高耕地集中连片程度，改善农田生态。规划中涉及建设占用耕地的，要分析村域耕地恢复潜力，并明确补充耕地的空间位置；涉及设施农用地占用耕地

的，要进行耕地“进出平衡”分析，并明确补充耕地的空间位置。

[参考文献]

- [1] 官卫华，江璇. 国内耕地保护补偿实践及其启示[J]. 规划师, 2021(13): 80-86.
- [2] 官卫华，江璇，杨梦丽. 国土空间规划视角下农用地用途管制方法[J]. 城市规划学刊, 2023(1): 96-103.
- [3] 王广华. 深化“多规合一”改革，推动国土空间规划事业再上新台阶：在全国国土空间规划工作会议上的讲话[R]. 厦门：全国国土空间规划工作会议，2023.
- [4] 陶德凯，张子建，夏季. 生态产品价值实现的供需逻辑及国土空间规划实现路径[J]. 规划师, 2023(8): 1-9.
- [5] 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(12): 324-328.
- [6] 杨洁莹，张京祥，张逸群. 乡村集体土地产权转换与乡村治理格局演变机制研究[J]. 规划师, 2022(10): 61-66.
- [7] 吴群，郭贯成，刘向南，等. 中国耕地保护的体制与政策研究[M]. 北京：科学出版社，2011.
- [8] 郑皓，吴颖岷，邓华. 苏南地区“三生”空间时空格局特征及机制研究[J]. 规划师, 2022(4): 127-133.
- [9] 蔡健，陈巍，刘维超，等. 市县及以下层级国土空间规划的编制体系与内容探索[J]. 规划师, 2020(15): 32-37.
- [10] 南京市规划和自然资源局. 南京市村庄规划编制技术细则(2023年版)[S]. 2023.
- [11] 林元城，杨忍，葛语思. 农村土地综合整治助力乡村振兴的内在逻辑与传导机制[J]. 规划师, 2023(5): 12-18.
- [12] 许世光，赖舒琳，何灏宇. 城市食物系统空间布局规划策略与实践：以广州南沙新区为例[J]. 规划师, 2023(8): 74-79.

[收稿日期] 2023-09-20