

## 江苏省耕地保护补偿激励机制发展现状、问题及建议

王少杰 (首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院, 北京 100070)

**摘要** 建立完善耕地保护补偿激励机制能充分激发耕地保护内生动力, 对保护耕地资源, 确保国家粮食安全有重要意义。江苏省在社会经济发展中人地矛盾突出, 为缓解矛盾, 进一步保护耕地资源, 健全耕地保护政策体系, 构建完善耕地保护补偿激励机制, 从江苏省耕地保护补偿激励机制形成过程、机制现状出发, 总结江苏省耕地保护补偿激励机制建设经验做法, 分析存在问题, 最后提出对策建议。

**关键词** 耕地保护; 补偿激励; 江苏省

中图分类号 F 301 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2020)13-0232-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2020.13.062

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



### The Current Situation, Problems and Suggestions of the Incentive Mechanism of Cultivated Land Protection Compensation in Jiangsu Province

WANG Shao-jie (School of Urban Economics and Public Management, Capital University of Economics and Business, Beijing 100070)

**Abstract** The establishment and improvement of compensation incentive mechanism for cultivated land protection can fully stimulate the endogenous power of cultivated land protection, which is of great significance for protecting cultivated land resources and ensuring national food security. The contradiction between human and land is prominent in the development of social economy in Jiangsu Province. In order to alleviate the contradiction, further protect the cultivated land resources, improve the policy system of cultivated land protection, build and improve the incentive mechanism of cultivated land protection compensation, starting from the formation process and current situation of the incentive mechanism of cultivated land protection compensation in Jiangsu Province, summarize the experience and practice of the construction of the incentive mechanism of cultivated land protection compensation, and analyze the existing problems. After that, we put forward countermeasures and suggestions.

**Key words** Cultivated land protection; Compensation incentive; Jiangsu Province

耕地保护补偿激励机制对保护耕地资源, 确保国家粮食安全和社会稳定有重要意义<sup>[1]</sup>。各地实践表明, 对基层集体经济组织和农户发放耕地保护补偿激励资金能够提高农民参与耕地保护的积极性, 激发其耕地保护内生动力, 有效保护耕地资源。江苏省人多地少, 发展需求与耕地保护之间矛盾一直比较突出。一方面, 江苏作为全国第二大经济大省, 经济总量占全国 1/10, 经济发展用地需求量大; 另一方面, 作为粮食产量位列全国第五的产粮大省, 江苏也承受着巨大的耕地保护压力。面对人地矛盾突出、资源环境承载力持续趋紧的严峻形势, 江苏省近年来持续推进改革、制度创新, 在耕地保护补偿激励机制建设上下功夫, 从激发耕地保护内生动力出发, 探索建立了“责任+激励、行政+市场”的耕地保护新机制, 有效促进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护新格局的建立。

## 1 江苏省耕地保护补偿激励实践情况

**1.1 江苏省耕地保护补偿激励机制形成过程** 2014 年, 江苏省委省政府在下发的《关于全面推进节约集约用地的意见》(苏发[2014]6 号) 中明确提出, 要切实落实耕地保护责任, 建立耕地保护补偿激励机制, 探索逐步建立耕地保护基金制度, 促进耕地尤其是永久基本农田保护<sup>[2]</sup>。同年 7 月, 江苏省《省政府关于进一步加强耕地保护工作的意见》(苏政发[2014]78 号) 出台, 再次强调切实履行耕地保护责任、严格管控耕地占用、探索建立耕地保护补偿激励机制, 江苏省“责任+激励、行政+市场”耕地保护新机制的制度设计初

现雏形。2015 年, 江苏省财政厅、国土资源厅联合制定并下发了《江苏省省级新增建设用地土地有偿使用费分配管理办法》(苏财规[2015]2 号), 明确规定新增费可用于耕地保护补偿相关激励支出, 进一步为实施耕地保护“双加”机制提供了资金保障。2016 年, 《江苏省耕地保护补偿激励暂行办法》(以下简称《办法》) 出台, 全面实施耕地保护补偿激励, 标志着江苏省近年探索建立的“责任+激励、行政+市场”耕地保护新机制构建完成并正式实施<sup>[3]</sup>。

**1.2 江苏省耕地保护补偿激励机制现状** 在《办法》出台前, 江苏省内各地已开展耕地保护补偿激励工作多年并取得一定成效, 江苏各市县的耕地保护补偿激励机制有所差别, 在资金来源、资金使用范围、补偿激励对象等方面有各自经验做法<sup>[4]</sup>。其中, 南京市在 2015 年出台的《南京市耕地保护补贴暂行办法》(宁政规字[2015]18 号) 中提出, 将全市实际种植农作物的耕地纳入耕地保护补贴范围, 具体数据根据农业部门负责开展的耕地承包经营权确权登记面积认定。针对承包耕地的农户, 每年发放 4 500 元/hm<sup>2</sup> 补贴资金, 用于激励农民耕地保护的积极性, 弥补农户在落实耕地保护方面的投入, 营造全社会耕地保护的良好氛围。苏州市从耕地生态保护出发, 将永久性水稻田纳入人工湿地加以保护, 对永久性水稻田予以资金补贴, 有效促进了该市生态文明建设工作。宿迁市主要以耕地保护补偿激励来提高农村集体经济组织和农民收入, 改善农村经济环境。宿迁各地利用补偿激励资金, 开展耕地质量保护与提升行动, 实施测土配方施肥, 开展有机肥替代化肥行动, 提高耕地质量。耕地质量的提升带动粮食产量的提升, 进而推动土地流转价格的提高, 经过一系列措施后, 宿迁全域的耕地产能提升, 进而带来了农民

**作者简介** 王少杰(1994—), 男, 江苏泰州人, 硕士研究生, 研究方向: 土地利用规划、耕地制度与政策。

**收稿日期** 2019-10-22

收入的提高,农村经济得到显著改善。《办法》出台后,江苏各地在省级政策的指引下,开始推进构建全省统一的耕地保护补偿激励机制,经过3年实践,江苏各地在耕地保护补偿激励机制建设上正朝着规范统一的模式推进,耕地保护补偿激励机制整体建设工作得到稳步推进。

## 2 江苏耕地保护补偿激励机制建设经验

**2.1 健全耕地保护补偿激励机制** 近年来,江苏在省级和市县层面相继出台了一系列耕地保护补偿激励政策措施,在全国各省率先构建了完善的耕地保护补偿激励机制,为健全耕地保护政策体系作出了突出贡献,并为全国出台耕地保护补偿激励政策提供了借鉴参考。在省级层面,探索建立并完善了“责任+激励、行政+市场”的耕地保护新机制。一是将耕地保护责任目标履行情况纳入领导干部综合考核评价体系,并通过层层签订耕地保护目标责任书,严格落实各级政府耕地保护责任<sup>[4]</sup>。二是大力推进永久基本农田划定和高标准农田建设工作,严格落实耕地保护各项措施。三是建立并实施省级补充耕地指标交易制度,通过市场交易对部分地区土地整治成果实施直接经济激励。在市县层面,江苏各地相继出台了符合当地实际情况的耕地保护补偿激励措施。其中,南京市将耕地保护补偿激励资金直接发放给农户,承包耕地的农户每年能得到4500元/hm<sup>2</sup>的直接补贴,在保护耕地的同时,使广大农民能得到实实在在的经济补偿。无锡市设立耕地保护激励专项资金,实施土地整治以奖代补政策,有效推进了土地整治工作的开展。

**2.2 普惠性“补偿”兜底,绩效性“激励”发力** 江苏在构建耕地保护补偿激励机制时,一方面建立了普惠性的耕地保护补偿机制,改进了省级新增建设用地土地有偿使用费分配办法,采用因素法对每年的省级新增建设用地土地有偿使用费进行分配,综合考虑各地耕地面积、永久基本农田保护面积、高标准农田建设任务等,将资金合理分配至各地区用于耕地保护<sup>[5]</sup>。另一方面,建立了以绩效为导向的耕地保护激励机制,采用绩效评价方式,每年对耕地保护工作成效突出的各级人民政府及村级集体经济组织,给予通报表扬或资金奖励,强调激励先进。耕地保护补偿与激励相结合,不仅提高了资金使用效率,而且调动了各方参与耕地保护的积极性<sup>[6]</sup>。

**2.3 强调绩效导向,促进责任落实** 江苏在省级层面以绩效为导向,突出“先进引导”作用,省级财政每年投入1亿元,采用绩效评价的方式,在全省范围内选取排名靠前的市、县、乡人民政府以及部分村级集体经济组织,给予资金奖励或通报表扬。这种以绩效为导向的做法进一步压实了地方各级党委、政府和相关部门耕地保护的责任<sup>[7]</sup>。在市县层面,江苏各地的做法也进一步促进了耕地保护责任的落实,其中南京市为体现市、区两级政府耕地保护的共同责任,耕地保护补贴资金由市、区两级财政按一定比例共同承担。同时,通过要求全市各集体经济组织与所属耕地承包户逐一签订《耕地保护责任书》的形式,将耕地保护义务做到最广泛、最深入的宣传,也将耕地保护责任传导到广大农村的每一个基层组

织、每一个“细胞”单元。

**2.4 鼓励各地因地制宜创新,激发耕地保护内生动力** 江苏在省级层面建立“责任+激励、行政+市场”的“双加”耕地保护新机制,规范各地开展耕地保护补偿激励工作。同时,在市县层面鼓励各级政府因地制宜开展工作,通过多种渠道充分激发各方面保护耕地的内生动力。其中,苏州一方面建立生态补偿机制,对耕地和永久基本农田、生态公益林等给予补贴,通过积极的财政支持,极大地调动了村集体和农户保护耕地的积极性,提高了耕地保护效率<sup>[8]</sup>。另一方面,苏州市因地制宜开展耕地耕作层剥离及再利用工作,相继出台并实施《关于加快推动占用耕地耕作层剥离和再利用工作的意见》、《苏州市占用耕地耕作层剥离和再利用工作实施办法》,指导下辖区县开展耕地耕作层剥离及再利用工作,并通过政策对开展耕作层剥离和再利用工作的乡镇给予资金支持。

**2.5 增加农村集体经济组织和农民家庭收入水平** 江苏多地采取投入补贴资金,将资金直接发放给农户的方式,显著提高了农民家庭收入,改善了农村经济面貌。其中,南京市自发放耕地保护补贴以来,全市农户均增收近7000元,每户农民年均增收1300余元。从2015年政策出台并发放补贴情况看,当年补贴耕地面积约14.26万hm<sup>2</sup>,全市发放资金约6亿元,户均增收约1160元,人均增收350元,直接拉动南京全市农民可支配收入增长2个百分点。随着农村土地承包经营权确权登记工作基本完成,耕地保护补贴逐步转入按确权面积发放,农民土地权益将得到更加有力的法律保障,实行耕地保护补贴在完善耕地保护制度、落实耕地保护责任、提高耕地保护实效的同时,也将在推进江苏高质量建成小康社会的进程中发挥更大作用。

## 3 江苏省耕地保护补偿激励机制存在的问题

**3.1 补偿激励资金有限,激励力度不足** 落实耕地保护补偿激励政策需要大量资金支持,江苏省内苏南、苏中、苏北发展差异明显,苏南地区经济发达,在资金方面基本能够得到有力保障,各项政策落实情况较好。但苏中、苏北地区经济发展逊于苏南地区,用于耕地保护补偿激励的资金力度有限,难以形成有效激励。

**3.2 绩效评价较简单,考核作用难发挥** 江苏在省级层面采取绩效评价方式确定耕地保护工作先进地区,目前江苏耕地保护省级绩效评价指标含8个部分,满分100分。其中,自然禀赋类指标占5个部分,包括耕地保有量、基本农田保护面积、补充耕地任务完成情况、提供省统筹指标情况等,分值占80分。剩余20分,资金使用情况占10分,制度建设情况占10分。绩效评价指标相对简单,受自然禀赋影响大,具有一定的局限性。同时,缺少节约集约用地、违法占用耕地、永久基本农田保护等涉及耕地保护的重要影响因素指标。最后,约束性指标不足,参与考核部门少,导致绩效考核效用不能充分发挥。

**3.3 资金使用限制多,激励作用不明显** 目前江苏省的耕地保护补偿激励资金来源能够得到有效保障,但在资金使用上还存在部分问题,资金的拨付与使用存在诸多限制。在资

金申请上,部分地区由于采用村账镇管的方式,村集体组织每使用一笔钱都需经过镇政府同意,且镇政府拨付资金时,资金打捆安排,拨付资金量与是否受到奖励没有直接关系,不能充分发挥资金的激励作用。在资金使用上,基层组织如村集体不能确定本村内奖励资金的使用范围,不能奖励耕地保护巡查人、违法用地举报人等,不能有效调动最基层工作人员的积极性。

#### 4 完善江苏省耕地保护补偿激励机制的建议

**4.1 建立完善永久基本农田保护补偿激励机制** 永久基本农田是耕地保护的重中之重,建议江苏省在省级层面专门出台永久基本农田保护补偿激励政策,可考虑设立永久基本农田保护专项奖励资金,鼓励各地对永久基本农田实行特殊保护。出台政策时可按照“谁保护、谁受益”的原则,研究确定奖励方式和奖励标准,按承担永久基本农田保护面积的大小对农村集体经济组织予以奖励<sup>[9]</sup>。补偿激励要与补偿激励对象责任区域内年度违法用地或其他破坏耕地行为相挂钩,对责任区域内发生违法违规用地情形,如抛荒耕地、改变用途、非法占用等,可减扣或取消奖励资金。

**4.2 充分发挥耕地保护责任目标考核效用** 在今后的耕地保护补偿激励机制建设工作中,建议江苏省加大以绩效为导向的力度,充分发挥耕地保护责任目标考核效用<sup>[10]</sup>。在《国务院办公厅关于印发〈省级政府耕地保护责任目标考核办法〉的通知》基础上,结合本地区耕地保护实际情况,科学制定考核方案,遵循客观、公平、公正的原则制定考核指标,采取定性定量相结合,以定量为主、定性为辅的评价方法,全面考核耕地保护各项工作落实情况<sup>[11]</sup>。定量指标既要体现自然禀赋,也要体现耕地保护落实措施,合理分配指标权重,向耕地保护任务较重地区倾斜。定性指标需考虑地区实际困难,避免僵化死板,做到灵活可控。最后,可考虑实行“一票否决”制度,如在耕地保有量、耕地占补平衡、永久基本农田保护、土地违法问题等方面不达标的,可扣减或取消其获得补偿激励资金的资格,并予以相应惩罚。

**4.3 加大补偿激励资金投入力度** 资金支持是耕地保护补偿激励政策能否有效落实的关键,因此建议江苏省积极拓宽

补偿激励资金来源,加大资金投入力度,保证补偿激励政策的有效落实。一方面,从国家层面争取相应资金支持,坚持国家大政方针,做好耕地保护工作,以争取更多的中央资金支持。另一方面,省内各级政府要积极寻求资金,保证资金来源稳定,必要时可引入社会资本和金融机构参与其中,充分发挥社会力量,如与农发行、国开行等政策性金融机构对接,为农村土地综合整治提供金融资金保障,缓解整治资金供给难题。

**4.4 拓宽补偿激励资金使用范围** 目前江苏整体的耕地保护补偿激励资金投入规模在全国处于前列,单位耕地投入的补偿激励资金力度也较强。但对资金的使用掣肘过多,在乡村振兴战略的背景下,农村发展各个方面都需要资金支持,因此建议拓宽补偿激励资金使用范围。在符合相关法律法规的前提下,制定出台补偿激励资金使用的负面清单,明确不可使用的范围,引导各地规范高效的使用耕地保护补偿激励资金。

#### 参考文献

- [1] 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.
- [2] 盐城市出台全面推进节约集约用地实施意见[EB/OL]. (2016-02-15) [2019-05-21]. <http://www.lccr.org.cn/publish/portal0/tab78/info51966.htm>.
- [3] 陈宇,石宝江,陈书荣. 我国亟待建立健全耕地保护补偿机制[J]. 国土资源,2017(1):46-47.
- [4] 雍新琴,梅艳,舒帮荣,等. 江苏省耕地保护县(市)财政补偿实证研究[J]. 中国土地科学,2012,26(10):15-22,33.
- [5] 刘静文. 播下“火种”点燃耕保热情[N]. 中国自然资源报,2019-07-16(007).
- [6] 陈治胜. 关于建立耕地保护补偿机制的思考[J]. 中国土地科学,2011,25(5):10-13.
- [7] 李侃桢. “两保一调”新机制的探索与实践[J]. 中国土地,2018(3):21-23.
- [8] 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.
- [9] 吴翔峰. 实施“沃土工程”提升耕地管护水平[N]. 中国自然资源报,2019-07-01(006).
- [10] 陈会广,吴沅管,欧名豪. 耕地保护补偿机制构建的理论思路[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2009,9(3):62-66,71.
- [11] 袁胜国. 耕地保护,“一把手”要负总责[N]. 中国自然资源报,2019-06-26(007).

(上接第182页)

- [6] CHEN L, HUANG G L. Antitumor activity of polysaccharides: An overview[J]. Current drug targets, 2018, 19(1):89-96.
- [7] DE OLIVEIRA A F, DO NASCIMENTO G E, IACOMINI M, et al. Chemical structure and anti-inflammatory effect of polysaccharides obtained from infusion of *Sedum dendroideum* leaves[J]. International journal of biological macromolecules, 2017, 105:940-946.
- [8] 马新辉,李谿廷,赵晓涵,等. 双水相体系萃取蓝莓多糖的分配平衡研究[J]. 食品工业科技,2017,38(3):211-214,220.
- [9] 刘景煜,李晨,肖林刚,等. 双水相萃取法分离纯化金针菇子实体多糖

- [J]. 食品与发酵工业,2017,43(5):255-260.
- [10] 孟宪军,李冬男,汪艳群,等. 响应曲面法优化五味子多糖的提取工艺[J]. 食品科学,2010,31(4):111-115.
- [11] DUBOIS M, GILLES K A, HAMILTON J K, et al. Colorimetric method for determination of sugars and related substances[J]. Analytical chemistry, 1956, 28(3):350-356.
- [12] 李莉,张赛,何强,等. 响应面法在试验设计与优化中的应用[J]. 实验室研究与探索,2015,34(8):41-45.
- [13] KHAJEH M. Response surface modeling of lead preconcentration from food sample by miniaturised homogenous liquid-liquid solvent extraction: Box-Behnken design[J]. Food chemistry, 2011, 129:1832-1838.