

# 江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 5 期

中共江苏省委宣传部

2021 年 4 月 15 日

---

## 关于以精准生态补偿促进江苏耕地保护的对策建议

**摘要：**南京农业大学龙开胜研究认为，当前，江苏仍然面临耕地长期高强度种植农作物损害地力，粮食产出收益低，地方实践中经营权人没有获得生态补偿，耕地占补平衡、高标准农田建设难度不断加大等问题，耕地保护不可松懈。江苏可通过建立基于耕地质量等级的政府转移支付生态补偿体系，实施生态产品认证计划，优化耕地生态补偿资金分配，创新耕地保护成效综合评定、生态补偿动态调整、产业发展和法制等配套体系，提高生态补偿精准度，实现耕地保护目标。

习近平总书记指出，“保障粮食安全的根本在耕地，耕地是粮食生产的命根子”“像保护大熊猫一样保护耕地”。2020年底召开的中央经济工作会议、中央农村工作会议都强调要严格保护耕地，牢牢守住18亿亩耕地红线，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。江苏耕地面积有限，人均耕地面积远低于全国平均水平，却是全国为数不多做到粮食自给自足的省份，成绩斐然。虽然江苏耕地资源自然属性好，但耕地后备资源不足，经济建设仍处于高质量发展的关键时期，耕地“非农化”“非粮化”压力较大，耕地保护不可松懈。南京农业大学龙开胜承担的江苏省社会科学基金重点项目“农地‘三权分置’下江苏耕地生态补偿利益均衡及实现路径选择研究”，分析了当前江苏耕地保护面临的问题，提出了以精准生态补偿促进江苏耕地保护的对策建议。

## 一、江苏耕地保护面临的主要问题

### （一）耕地长期高强度种植农作物损害耕地地力

江苏耕地自然条件总体较好，稻麦两茬是主要耕作方式。2019年江苏农作物总播种面积7442.63千公顷，耕地复种指数超过1.6；其中粮食播种面积5381.48千公顷，占农作物播种面积的72.3%，夏粮和秋粮播种面积分别为2451.05千公顷和2930.43千公顷，相差并不大，意味着稻麦两熟种植区多数耕地处于一茬麦一茬稻的连续种植状态。耕地长期高强度种植加剧了土壤退化和保水保肥能力下降，严重影响农产品供给。为提高农作物产量，只能投入大量农药和化肥，又会损害土壤微生态环境。长期高强度开发利用使耕地得不到及时休整，亟需休养生息。

### （二）耕地粮食产出收益低，难以激励耕地保护

耕地具有食物生产和生态服务等功能，但耕地收益主要来自农产品，比较效益较低，尤其是种粮收益。2019年江苏亩均稻谷产量约598公斤，亩均小麦产量约374公斤，按照当年稻谷最低收购价的最高值2.6元/公斤、小麦最低收购价2.24元/公斤计算，亩均稻谷收入1554元、小麦收入838元。种粮收益扣除日益上涨的农资和劳动力等成本后剩余不多，种粮农户只能依靠种粮补贴等勉强维持收入。对于流转入耕地的经营户，每年还要支付耕地流转费用，高的超过1000元/亩。为实现盈利，部分农户转向“非粮化”种植，耕地上挖塘养鱼虾蟹、挖湖造景、种植苗木等现象屡有发生。如果不将耕地生态功能纳入耕地效益体系，仅依靠种粮很难激励耕地保护。

### （三）耕地生态补偿地方实践中经营权人没有获得补偿

耕地“三权”分置下，耕地经营权人直接耕种土地。2019年江苏家庭承包耕地流转总面积达3081.5万亩，约占家庭承包耕地总面积的59%。耕地经营权人采取非绿色生产方式会导致耕地肥力和土壤生态条件等退化，影响耕地种植条件，给予经营权人生态补偿对江苏耕地保护至关重要。然而，江苏多地耕地生态补偿实践中，主要考虑耕地所有权人和承包权人因承担耕地保护责任而使经济发展受到限制，将发展受限区域内的所有权人、承包权人作为生态补偿对象。且具体认定上以承包权证载权利人为依据，而非耕地实际利用者，补偿不够精准。耕地经营权人不能从其绿色生产方式中获得生态补偿，耕地保护积极性不够。

### （四）耕地占补平衡、高标准农田建设难度不断加大

一方面，江苏耕地质量等级总体优良，高等级耕地主要位于太湖农区、里下河和沿江农区，与工业化城市化快速发展地区重

合度较高，面临工业污染问题。部分被建设占用耕地多为较优质耕地，补充耕地短期内难以达到被占耕地肥力水平，且适宜开发的耕地后备资源越来越少，耕地占补平衡压力大。另一方面，江苏明确“十四五”期间建设1500万亩高标准农田，随着前期基础条件较好、建设难度较低区域高标准农田建设完成，今后高标准农田建设主要在基础条件薄弱地区开展，建设难度和成本不断攀高。高标准农田建成后，推广生态友好生产方式，改善耕地生态环境还需要高度重视。

## 二、以精准生态补偿促进江苏耕地保护的对策建议

### （一）全面精准实施耕地休耕补偿，提升耕地地力

在不影响江苏粮食产量的前提下，以提升高强度种植耕地和生态退化耕地的地力为目标，精准实施全省耕地轮作休耕补偿。核心是在总结江苏耕地轮作休耕试点成功经验基础上，推广稻麦两熟地区低质低效小麦的季节性轮作休耕，丘陵农区和沿海农区耕作层贫瘠地区、缺水地区、污染威胁严重地区、生态严重退化地区耕地常年休耕。为此，一要按照休耕耕地所在地区原种植粮食作物产出的平均纯收入水平，给予休耕农户、新型农业经营主体和村集体经济组织货币补偿，为休耕创造经济条件。二要加强休耕主体的技术援助，加大绿肥种植、还田技术指导和培训，切实提高休耕培肥地力、改善生态的效果。通过全省范围内耕地休耕补偿制度建设和落实，精准推动高强度种植和生态退化耕地的休养生息，奠定藏粮于地、藏粮于技的资源基础。

### （二）建立基于耕地质量等级的政府转移支付生态补偿，精准保护优质耕地

耕地提供的生态产品具有公共性，难以通过市场交易实现经

济价值，有必要建立政府转移支付型生态补偿机制，增加因承担耕地保护责任而发展受限区域的收入。考虑江苏各地耕地资源质量差异，建议改变当前地方实践中按照每亩耕地给予无差别定额生态补偿的方式，依据《耕地质量等级》（GB/T 33469—2016）标准，建立从耕地质量最低等级（十等）到最高等级（一等）逐等增加的补偿标准，构建以承担耕地保护责任的集体经济组织和农户为对象、精准保护不同等级耕地的政府付费补偿体系。承担耕地保护责任的对象结合第三次全国土地调查和农业农村部门掌握的耕地实际利用主体进行精准认定。各设区市、县（市、区）人民政府应专门设立耕地生态补偿基金，资金从土地出让金、耕地占用税、耕地占补平衡指标交易收益、新增建设用地土地有偿使用费等收入中按比例提取。通过增加收入，调动集体和农户保护优质耕地的积极主动性。

**（三）实施生态产品认证计划，精准激发耕地经营权人以生态友好生产方式保护耕地的动力**

在地理标志产品和农产品品牌认证基础上，实施生态产品认证计划，由农业农村行政主管部门或者第三方机构建立从耕地土壤环境质量到农产品品质的全链条、全过程跟踪的生态产品认证体系，率先探索集耕地土壤环境质量、农产品质量和市场价格为一体的经营权人生态补偿机制。为有效落实生态产品认证计划，耕地经营权人应优化管理和规模生产降低生产成本，政府部门建立有效信息和技术服务机制优化市场环境，形成以价格优势和便利购买渠道吸引消费者的生态价值实现机制，精准激发经营权人以生态友好生产方式供给更多优质生态产品的动力，减轻政府无差别、兜底性粮食生产补贴的财政负担。

#### （四）优化耕地生态补偿资金分配，增加耕地生态保护基础设施建设投入

一是从耕地所有权人生态补偿中提取资金，建立耕地基础设施建设与维护专项基金，直接投入生态补偿区域内耕地保护环境基础设施规划、建设和定期维护。该基金由乡（镇）政府建立专户监管，集体经济组织按照耕地生态保护的实际需要申请使用。二是遵循将农业支持保护补贴用于耕地地力保护的初衷，由农业农村行政主管部门提取部分补贴统筹用于耕地地力贫瘠地区农田基础设施建设和地力改善；另外一部分补贴在综合评定农户耕地保护成效基础上，根据农户耕地保护成效实行以奖代补，鼓励改良耕地。三是各地提取增减挂钩指标交易和占补平衡指标交易收益，专门用于新增耕地的生态基础设施建设和地力提升。各项生态保护补偿资金专款专用，精准培肥土壤，缓解江苏耕地占补平衡压力，补齐高标准农田生态建设投入不足的短板。

#### （五）创新耕地生态补偿配套服务体系，促进耕地保护

一是建立耕地保护成效综合评定体系。由自然资源、农业农村行政主管部门牵头制定耕地保护成效评价体系，乡（镇）政府具体实施评价，为精准发放耕地保护补偿资金提供依据。评价指标可包含耕地等级变化、保护措施是否到位、有无掠夺开发等。二是建立耕地生态补偿动态调整制度，促进江苏各地生态补偿与当地经济发展、财政支付能力和耕地保护目标的协调，为精准确定生态补偿范围、对象、标准等服务。考虑生态补偿延续性，动态调整周期可设定为 2-3 年。三是创新耕地生态补偿形式，在货币补偿基础上，发展休耕与旅游融合、生态认证产品与电商融合、采摘游等多种经营形式，通过政策倾斜和产业带动，提高农田产

出价值。四是鼓励各设区市、县（市、区）积极探索耕地生态补偿创新做法，及时总结成功经验，制定地方性生态补偿法规，为适时率先出台《江苏省耕地生态补偿条例》，争取走在全国耕地生态保护的前列，建设“强富美高”新江苏做出应有贡献。

（作者龙开胜，系南京农业大学公共管理学院教授）

---

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志  
中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委、市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志  
本部各部领导、各处室

---

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印 260 份 苏简字 1003 号