

农地二轮延包新政中耕地保护补偿机制的因应与发展

钟芷琪¹, 谢斯彤², 魏旭^{1*}

(¹ 华南农业大学 人文与法学学院 法学系, 广东省 广州市 510642; ² 华南农业大学, 广东省 广州市 510642)

摘要:农地二轮延包在稳定承包权、活化经营权的同时,也在一定程度上固化了“人均一亩三分地”的细碎格局,诱发地力衰退、撂荒加剧、规模瓶颈等结构性风险。本文基于“产权—风险—激励”分析框架,系统评估现行耕地保护补偿机制与延包新政的适配缺口,发现:①补偿标准仅对接短期产值,忽视延包后农户长期承担的地力维护机会成本;②休耕补贴全国统一且水平过低,难以扭转“低投入—低产出”闭锁;③资金来源单一、横向补偿缺位,导致粮食主产区“护田吃亏”与主销区“免费搭车”并存;④受偿主体识别规则模糊,进城务工农民等非耕地群体仍大量挤占补偿份额。对此,文章提出“三位一体”刚性管控与弹性激励并重的制度重构方案:以耕地质量动态监测为核心,划定绿、黄、红灯区并配套差异化补偿;创设“中央财政+主销区横向补偿+碳汇市场交易”多元资金池,对休耕、轮作、地力提升给予阶梯式溢价;建立“多部门联审+动态信息云”精准识别机制,把补偿对象限定为实际务农且以耕地为主要收入来源的承包户或规模经营主体。研究结论表明,通过剩余控制权再分配与激励相容设计,可将延包红利转化为农户长周期养地护地的内生动力,实现粮食安全、生态安全与农民收益的多赢,为《耕地保护与质量提升草案》的制定提供立法借鉴。

关键词:农地二轮延包;粮食安全;耕地保护补偿;补偿激励机制

DOI: <https://doi.org/10.71411/rwxk.2025.v1i5.660>

Response of the Cultivated-Land Protection Compensation Mechanism to, and Its Development under, the New Policy of the Second-Round Extension of Rural Land Contracts

Zhong Zhiqi¹, Xie Sitong², Wei Xu^{1*}

(¹ South China Agricultural University, College of Humanity and Law, Guangzhou, GuangDong, 510642, China; ² South China Agricultural University, Guangzhou, Guangdong, 510642, China)

Abstract: The second-round extension of farmland contracts, while stabilizing usufruct and activating management rights, has simultaneously ossified the highly fragmented “one mu and three fen per capita” pattern, generating structural risks such as soil-fertility decline, accelerated

基金项目: 大学生创新创业训练计划项目《基于粮食安全导向的耕地保护补偿激励机制实证调查研究——以清远市《耕地保护促进条例》为例》(项目编号:202410564076)

作者简介: 钟芷琪 (2005-), 女, 广东广州, 本科生, 研究方向: 环境法、AI 知产、刑法、数字经济

谢斯彤 (2004-), 女, 广东广州, 本科生, 研究方向: 民法、刑法、环境法

魏旭 (1981-), 女, 广东汕头, 副教授, 博士生导师, 研究方向: 环境与资源保护法、经济法

通讯作者: 魏旭, 通讯邮箱: jill_way@126.com

abandonment and a scale bottleneck. Drawing on a “property-rights-risk-incentives” framework, this paper systematically evaluates the mismatch between the existing compensation system for cropland protection and the new extension policy. Four gaps are identified: (1) compensation benchmarks are pegged to short-term output value, ignoring the long-run opportunity cost of soil-fertility maintenance borne by farm households after extension; (2) the national fallow subsidy is uniform and set too low to break the “low-input-low-output” trap; (3) funding relies on a single channel and horizontal compensation is absent, so major grain-producing regions “protect farmland at a loss” while major consuming regions “ride for free”; (4) beneficiary-identification rules are vague, allowing non-farming groups such as migrant workers to crowd out compensation shares. The article therefore proposes a “three-in-one” institutional redesign that couples rigid control with flexible incentives. A dynamic soil-quality monitoring system would demarcate green, yellow and red zones with differentiated payments; a pluralistic fund pooling “central finance + horizontal transfers from grain-consuming regions + carbon-market transactions” would finance step-wise premiums for fallow, rotation and soil-quality improvement; and a multi-agency cloud-based verification platform would confine payments to contract holders or scale operators who actually farm and rely on cropland as their principal income source. The findings show that by reallocating residual control rights and designing incentive-compatible contracts, the dividends of contract extension can be converted into endogenous motivation for long-term soil stewardship, delivering simultaneous gains for food security, ecological security and farmer incomes, and offering legislative reference for the drafting of the Farmland Conservation and Quality Improvement Bill.

Keywords: Second-round extension of rural land contracts; Food security; Cultivated-land protection compensation; Compensation and incentive mechanism

1 引言

2017年，党的十九大报告提出，保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年。2019年，中共中央、国务院发布《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》明确规定了延包原则，即“不得将承包地打乱重分”，继续提倡“增人不增地、减人不减地”。我国是以农业为根基的农业大国，农民是我国生产的中坚力量，土地是农民的命根子，因而我国在调整土地制度上也格外谨慎。今年，第二轮承包到期的土地迎来规模上的高峰。对于土地制度的调整改革，上层建筑也沿用了“大稳定，小调整”的逻辑，这一改革步伐也符合我国国情^[1]。

但长期以来，我国土地存在着土地细碎化、土地利用效率低、人地矛盾尖锐^[2]、农户土地投资倒退等现实问题。农地二轮延包的展开，并没有从根本上解决“人多地少”暗含的多个问题，且实质上延长了农户对同一片农地的实质性承包权，这也意味着农地在相当长的一段时间内被同一农户以同质化的耕作方式反复利用的概率大幅提升。当农地因二轮延包在同一农户手中被同质化的耕作方式反复利用时，其负外部性会沿着两条路径迅速累积：一是生态维度，连作与掠夺式经营使土壤有机质持续耗竭，氮磷钾速效养分比例失衡，重金属与盐渍化风险叠加，地力呈边际递减趋势^[3]；二是经济维度，细碎地块因缺乏流转与整合，难以引入资本—技术密集型投入，农户对未来收益预期的不确定性进一步抑制长期投资意愿^[4]。更为严峻的是，制度层面的延包安排虽在形式上延续了产权稳定性，却在法理上固化了“人均一亩三分地”的初始分配格局，未能通过市场或行政手段将碎片化土地向高效率经营者适度集中，公平诉求下的“按人分地”与效率诉求下的“按能用地”之间的张力被进一步拉大^[5]，人地矛盾遂由隐性紧张走向显性激化^[6]，粮食安全与农业转型双重承压。

此种背景下，国家在开展农地二轮延包工作时，虽然以稳定产权预期、降低交易成本等手段暂时缓解了农户对于土地产权的担忧^[7]，但却未提出可行的解决方案来解决土地细碎化、利用低效率、地力衰退等结构性问题。目前学术界对于这一现象尖锐地指出^[8]，如果缺少具备耦合性的激励措施^[9]，农户对于农地的利用将不可避免地滑向“路径依赖”的陷阱。而耕地保护补偿机制作为一种利益调节工具，能够在不打破现有产权格局的前提下，通过经济补偿激励农户参与耕地

保护、提升地力、促进土地整合，契合“长久不变”的政策导向。鉴于此，本文将基于耕地保护补偿机制路径，通过对农地二轮延包的剖析，探索出将农地二轮延包红利转化为耕地可持续利用的内生动力的优化路径。

2 耕地保护补偿机制的现有框架与创新必要

2.1 我国耕地保护补偿机制的制度现状与实践情况

耕地是粮食生产的基础，同时也是推进乡村振兴、维护我国粮食安全的重要支撑^[10]。自2013年全面深化改革开放以来，我国在耕地保护方面的工作强度不断提升，《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见》《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》等多份重要文件中都明确要严守耕地红线、注重耕地质量提升，2024年中央一号文件更是进一步指出要严格落实耕地保护制度、改革完善耕地占补平衡制度。由此，多个省份响应中央一号文件号召，先后发布有关耕地保护补偿相关通知，逐步建立起耕地保护补偿体系，在耕地保护工作中发挥着不可替代的作用。

我国的耕地保护补偿主要有两种结构层级，从纵向来看为政府间补偿，由中央财政拨款，下拨专项基金到地方做激励农民耕种土地的补贴款项；不同地区之间的政府就资源配置、不同类型耕地划定等进行布局，以实现区域之间的平衡管理。在此背景下，目前我国耕地保护补偿机制的补偿主体普遍以政府为主要力量，而缺乏辅助力量为政府分担压力；受偿主体在不同地区有所差异，如四川成都和广东中山以“耕地”作为补偿范围，广东佛山、东莞等地区的补偿范围是“永久基本农田”；现行中央层面文件（如中发〔2017〕4号文、财政部与农业农村部《耕地建设与利用资金管理办法》）仅原则性规定“补贴对象为承担耕地保护任务的农村集体经济组织和农户”，但未对“谁可受偿”设定全国统一、可操作的认定标准，也未明确“实际耕作者”与“权属人”之间的优先顺序。可见我国并未对耕地保护受偿主体设置统一标准，也未确立关于受偿主体的确定规则，缺乏标准性的衡量尺度。在耕地补偿资金来源和补偿方式板块，根据2024年中央一号文件、2025年中央一号文件及《跨省域补充耕地国家统筹管理办法》，我国目前大部分补偿资金源于中央财政规划，补偿方式以经济激励为主，仅少部分地区以技术激励、工作激励等形式作为补充，缺少企业、个人等社会力量的加入。在此模式下，社会力量的缺位不仅凸显了地方政府财政的巨大压力，也削弱了大众参与耕地保护内生动力，不利于补偿目标的根本实现和长效维持。

从横向来看，由各地方行政部门对耕地实际耕种者作耕地保护补偿，帮助农民在耕种过程中能够获得长效稳定的经济补贴，引导耕地受偿主体落实耕地保护责任。但我国地域辽阔，经济发展水平参差不齐，耕地集中的地区往往经济发展水平相对落后，难以给予耕地保护主体应有水平的耕地保护补偿，存在设置补偿资金标准不适宜、补偿资金难以到位现象；而耕地零散、相对少的地区往往因二、三产业的发达，经济发展速度较快，虽然拥有更多的后备资金投入到这一板块，却也面临着资金累赘及缺少明确的受偿主体等问题。由此，就目前而言，我国耕地保护补偿机制在不同的地区实践情况差距较大^[11]，省份之间存在政策差异，如在“省级统筹、奖优罚劣、资金直补”大框架下基本一致的山东省与广东省均采取“田长制”，而耕地资源丰富、粮食产量全国第一的黑龙江省则以耕地地力补贴作为主要形式，山地丘陵占比高、耕地碎片化突出的重庆市实行分级奖励制度，难以形成具有普遍推广性的耕地保护补偿机制。

由此而言，我国耕地保护补偿机制经历十余年探索与发展，已初步形成“纵向财政补偿+横向地方补贴”的制度框架，但在落实过程中仍存在法律体系不健全、法律要素不明确、受偿主体模糊、补偿标准不适宜、补偿方式单一等问题。此外，通过文献研究与政策对比可以发现，耕地保护补偿机制普遍仅有地方性规章，如广东省、浙江省、江苏省等率先开展耕地保护补偿工作的省份，在实际开展过程中都仅依靠其地方政府出台的实施意见或实施办法落实工作，相关保护条款分散在不同法律文件中，缺乏专门的、系统的耕地保护补偿法律规范，在发生纠纷、实际推进中难以以为农户主体的权益保障提供法律依据。

农地二轮延包政策出台，形成了土地稳定性增强、规模经营发展和新型经营主体壮大的新格局，对完善耕地保护补偿体系及保障农户主体权益提出了更高要求，凸显了现行耕地保护补偿机制适应性调整的必要性与紧迫性。

2.2 基于农地二轮延包的耕地保护补偿机制演变需求

中共中央办公厅、国务院发布的《关于加强耕地保护提升质量完善占补平衡的意见》中指出，要将耕地保护作为系统工程，坚持数量、质量、生态“三位一体”保护。但城镇化和工业化发展的同时，耕地利用率不高、耕地撂荒、耕地用途畸变等^[12]问题屡见不鲜，耕地数量、质量、生态“三位一体”目标面临现实问题。作为人类赖以生存的宝贵资源之一，耕地保护是我国在推进现代化工作中的重要一环。此背景下，耕地保护补偿机制应运而生。2021年9月1日实施的《中华人民共和国土地管理法实施条例》中首次明确规定“国家建立耕地保护补偿制度”；2023年出台的《中华人民共和国粮食安全保障法》中第十条规定“国家建立耕地保护补偿制度，调动耕地保护责任主体保护耕地的积极性”；2024年5月10日，国务院办公厅印发《国务院2024年度立法工作计划》中明确的立法项目及拟制定、修订的行政法规中包括“耕地保护和质量提升草案”，首次将“耕地保护和质量提升”作为专项进行专门立法，为耕地保护机制的迭代提供了锚点。

农地二轮延包的开展，实质上是土地产权的再次延长，农户主体与地块之间的关系更加牢固，提升了耕地与耕地主体之间的人身依附黏性。在农地二轮延包背景下，耕地保护补偿机制的演变实质是一场围绕“谁拥有在耕地上继续投入并承担长期风险”的剩余控制权再分配。土地的承包期限延长意味着以同质化方式利用同一地块的周期同步延长，长此以往容易导致地块土壤肥力下降、土壤水土流失等不可逆的伤害。同时，农业属于高投入、长时期才能收获回报、反馈的产业，在生产过程中还会面临极端天气、市场波动等现实风险。农户所拥有的土地使用权延长的同时，面临的生产力不确定性也随之让渡至农户身上，耕地所具备的经济价值和生态价值是巨大的，对于整个社会而言，耕地的经济价值和生态价值是可持续且外溢的。但耕地保护主体却由于农用地的比较收益低于非农用地、强制政府干预等抑制因素而难以内部化，导致耕地保护工作出现耕地保护主体的缺口。而耕地保护补偿机制作为有效的调节手段，在完成简单的“补贴”或“奖励”功能的同时，把原本分散在政府各部门的耕地质量、数量、生态管护权重新切割，并以财政资金、生态指标交易、地力服务等可计量的方式，部分让渡给农户和村集体，从而换取他们对长期投入的默示承诺。也即，国家用可预期的补偿现金流，买回了农户手中潜在的“撂荒期权”，使“继续耕种”在财务上优于“抛荒或改作他用”，完成了剩余控制权从“国家单边管制”向“国家—农户共享”的过渡。

延包使耕地资产化的同时，并不丧失其本身的公共品属性——粮食安全、生态屏障、碳汇功能仍由国家战略强制兜底。补偿机制必须在“资产私有化收益”与“公共品外部性”之间找到折中方案：一方面让农户享有长期投入的增值收益，另一方面确保国家有权在粮食危机、生态灾害等极端情境下迅速收回或重新配置使用权。2024年列入立法计划的《耕地保护和质量提升草案》之所以强调“质量提升”而非单纯的“数量平衡”，正是要在法律层面固化这一折中——通过补偿资金与质量指标挂钩，把农户的私人资本锁定在耕地质量升级这一不可逆路径上，既防止二次撂荒，也避免农户因短期套利而过度攫取地力。最终，耕地保护补偿机制在二轮延包中完成了一次精密的制度套利：国家以财政转移支付购买了农户的长期合作，农户以持续投入换取了资产增值的合法通道，双方在剩余控制权的重新划界中实现了激励相容。

2.3 我国耕地保护补偿机制与农地二轮延包新政不适应、不契合之处

2.3.1 补偿精度与治理目标之间的矛盾

根据2018年修正的《中华人民共和国农村土地承包法》第9条、第39条规定，农村土地实行“三权”分置制度，即土地所有权归集体、承包权归农户、经营权可流转。这一制度设计在法理层面构建了“承包权-经营权”的二元权利结构，但实践中却衍生出补偿资金分配的制度性矛盾。从物权权能理论分析，承包权作为用益物权，其核心权能包括占有、使用、收益、处分四项。但“三权”分置后，经营权从承包权中分离并获得独立权能，形成“承包权保留占有权、经营权行使使用权”的权能分割格局。这种分割导致补偿资金分配出现“权利主体与行为主体分离”的悖论——补偿资金基于承包权发放，而实际耕作行为由经营权人实施。

国家自2016年起即明确要求“把耕地补偿资金发放到真正种地的农民手中”^[13]，但在实际运作过程中，耕地保护补偿通常是根据第二次国土调查图斑及承包经营权证面积实行一次性打包拨付^[14]，部分相对偏远的地区的发放依据则要追溯到78年改革时的土地划分。图斑种类一旦被标注为“耕地”，即触发此类财政拨付，而忽视地块是否仍然有种植价值、是否仍在种植状态或

种植主体。这种“补权不补地”“补地类不补行为”的模式，在国外的实践中问题层出不穷^[15]，在我国的实践中凸显出两大结构性缺陷：真正从事耕地劳作的主体拿不到补贴，已经为非耕地的图斑地块继续领取补贴，从而削弱补偿的激励功能。

在重庆万州、北碚的实践中，这种法理设计异化为“补权不补耕”的激励机制^[16]。产权与耕作权的制度脱钩，使实际耕作者面临“保护投入—收益外溢”的完全外部性，边际激励为零，进而影响耕地养护、耕地利用等工作的推进。根据《中华人民共和国农村土地承包法》第42条，承包方有权流转土地经营权，但未明确流转后补偿资金的分配规则。实践中，补偿资金普遍按“项目区农户”“集体经济组织”两条线分配，转入方（实际耕作者）可分享的比例不足一半，剩余大部分仍流向拥有承包权的流出户。这种分配方式直接违背了《中华人民共和国农村土地承包法》第38条关于“土地经营权流转的，不得改变土地所有权性质和土地农业用途”的立法目的，导致“保护投入—收益外溢”的完全外部性。

更深层的制度成因在于，现行补偿机制未能适配“三权”分置的权利结构。《中华人民共和国农村土地承包法》第17条虽规定承包方需维持土地农业用途，但未建立与经营权挂钩的补偿标准。在年度变更调查中，只要图斑地类未被修改，系统即默认其为“合法耕地”并持续拨付补偿，形成“数据惰性—资金惰性—管理惰性”的闭环。这种“补地类不补行为”的模式，实质是将补偿资金与承包权永久绑定，而忽视经营权的实际耕作行为。

2.3.2 补偿标准与农民收益预期的矛盾

图1 我国部分省份耕地保护补偿资金标准一览图

省份	文件	总体水平	不同地区补偿标准
广东省	广东省自然资源厅、省财政厅联合印发《关于建立健全耕地保护补偿激励机制的意见》	永久基本农田：35元/亩	佛山市南海区 ^[17] ：永久基本农田800元/亩，一般基本农田400元/年 河源市龙川县 ^[18] ：耕地地力保护补贴104.6元/亩 清远市阳山县：耕地地力保护补贴95元/亩 梅州市蕉岭县 ^[19] ：35元/亩 杭州市萧山区 ^[20] ：一般耕地200元/亩，永久基本农田300元/亩 义乌市 ^[21] ：耕地地力保护补贴120元/亩 宁波市 ^[22] ：永久基本农田70元/亩，其他现状耕地30元/亩 平阳县 ^[23] ：永久基本农田40元/亩，其他状况耕地30元/亩
浙江省	浙江省财政厅、浙江省自然资源厅关于调整省级耕地保护补偿政策的通知	永久基本农田现状耕地不低于60元/亩，上年度变更调查确定的其他现状耕地不低于40元/亩的标准进行补助。	
江苏省	《江苏省耕地保护补偿激励暂行办法》（苏国土资发〔2016〕336号）	主要以集体为单位接受奖励	南京市 ^[24] ：耕地300元/亩，种植水稻的区域120元/亩
黑龙江省	黑龙江省人民政府办公厅关于实施耕地地力保护补贴的指导意见	57.78元/亩	71.45元/亩 ^[25]
北京市 ^[26]	《北京市耕地保护补偿资金管理暂行办法》 《2025年北京市耕地地力保护补贴实施方案》	100元/亩 300元/亩	大兴区 ^[27] ：300元/亩 朝阳区 ^[28] ：300元/亩 怀柔区 ^[29] ：400元/亩 昌平区 ^[30] ：800元/亩

二轮延包后，农户与土地之间的人身依附性增强，承包主体对土地的长期依赖性上升，期望通过土地获得稳定的经济收益。但现有耕地保护补偿机制中，补偿标准并不完全符合实际，尤其是在相对偏远的地区，其补偿标准远远低于经济发达的地区，而经济发达的地区相对而言又并无过多的耕地需要补贴。如佛山南海区耕地保护补贴已达800元/亩，同省梅州蕉岭县仅35元/亩，

相差 22 倍；省际比较中，北京丰台 300 元/亩、广州花都 104.6 元/亩，而黑龙江全省统一 75.16 元/亩、贵州最低 48.45 元/亩，最高与最低差距逾 6 倍，若计入南海则扩大至 16.5 倍，且经济越发达、耕地越少的地方配套财力越强，亩均可支配资金反而更高，形成“粮财倒挂”。

此外，现有耕地保护补偿机制标准在制定过程中，其核心考量因素和依据主要聚焦于耕地的直接经济产出价值和可量化的生态服务功能，对农户因长期保护耕地而损失的潜在发展机会收益和收入保障则考虑不足。首先，在补偿标准的测算基础上，其通常依赖耕地的农业产值或年租金收益等显性、短期经济指标（如国家统计局发布的主要农产品价格、平均亩产等）。例如，江苏省、重庆市等许多省份在制定省级或市级补偿标准时，明确将“耕地产值”或“农业收益”作为主要的计算基数。这种计算方式直接反映了对耕地当下应用价值的重视，但未能捕捉和评估该地块如果转为非农用途（如建设用地）所能带来的显著增值潜力，而这恰恰是农户为保护耕地而长期收入损失的重要部分。其次，虽然近年来官方标准已逐步纳入对耕地生态价值的补偿，但其补偿额度的确定，往往基于可观测、可计量的生态服务功能价值评估，本质上是对耕地现有公共生态服务的付费，而非对农户个人因放弃土地发展权而丧失的长期资本性收益的补偿^[31]，既无法促进对土地利益的合理分配，更难以提升农户对于保护耕地的意愿。

耕地保护补偿机制的最终目的是通过激励耕地保护主体，使其自愿耕地保有量达到或接近社会整体所要求的最优水平耕地，始终能够守住耕地红线、压实国家粮仓，但我国的耕地保护补偿主要聚焦于耕地本身的价值与产能，而鲜少关注农户主体的意愿与行为，这就导致耕地保护补偿机制中的标准并不能实际有效地激励农户主体进行生产活动。同时，较为学术性的评估也需要精细的仪器、技术和人才配合，这给实际操作过程中添加困难，使评估难以在全国耕地保护工作中推行。

2.3.3 休耕补贴激励休耕不足以保证耕地质量

中共中央办公厅、国务院发布的《关于加强耕地保护提升质量完善占补平衡的意见》中指出，要将耕地保护作为系统工程，坚持数量、质量、生态“三位一体”保护。而耕地休耕制度与耕地“数量、质量、生态三位一体”目标是高度一致的，质量保护是耕地保护的重点。耕地休耕并不等同于耕地撂荒，而是意味着让耕地暂时退出耕作，进行一定时间的休养生息，是保护、养育、恢复耕地地力的重要方式，也是增强耕地可持续利用能力的重要方式，符合耕地保护补偿机制平衡利益分配、保护农户免受损失的目的^[32]。2016 年 6 月，农业农村部会同财政部等 10 个部门联合印发了《探索实行耕地轮作休耕制度试点方案》，开展轮作休耕试点工作，党在党的二十大报告中亦强调，要健全耕地休耕轮作制度，贯彻绿色发展理念，夯实粮食安全根基。

二轮延包期间，耕地长期单一化耕种模式导致土壤质量退化、水土流失等生态环境问题日益凸显，而耕地轮作休耕制度为土地肥力保持、质量提升提供了切实可行的解决方案^[33]。2016 年国家开展耕地轮作制度试点工作以来，对轮作休耕的资金投入持续正向增加，区域不断扩展，补助区域范围也不断扩大。二轮延包工作全面铺开后，推行耕地轮作休耕制度将成为保护耕地工作的不二选择。但农户参与休耕面临着短期经济收益匮乏、机会成本降低、补偿资金不足等多重现实束缚，极大地降低了农户休耕轮作的可能性。我国目前的轮作休耕补助以政府为主导，且资金来源仅限于中央财政，资金补助标准单一^[34]，这种模式使得农户在休耕过程中无法摒弃可能出现的风险，顺理成章地保障耕地进入休耕状态，进而加剧了耕地质量下降的风险。同时，休耕轮作补贴在全国范围内标准统一，没有根据不同地区经济发展水平做出灵活的调整，在经济相对发达的珠三角地区，补贴相对低廉而缺乏吸引力；在经济相对发展缓慢的地区，如广东北部、四川北部等地区，补助给地方财政造成一定压力，并不利于形成长效可持续发展的良性循环。

3 基于农地二轮延包新政需求下耕地保护补偿机制的因应与发展

3.1 更严格的耕地红线标准体系设置

农地二轮延包强化了农户的产权稳定性，但也可能导致耕地过度利用问题或耕地二次撂荒问题的加剧。因此，亟须构建更严格的“数量—质量—生态”三位一体的耕地红线标准体系，以动态监测和科学评价为支撑，实现耕地保护刚性约束与弹性调控相结合，保持土地资源的长期有效利用。

3.1.1 明确耕地红线的分类与边界

《耕地保护法（草案）》第十一条规定，国务院自然资源主管部门根据自然地理格局和分区，对耕地资源质量进行分类评价、分等定级，结果作为跨区域耕地占补平衡、永久基本农田划定等工作的依据。可见，明确耕地分类及其等级对促进我国耕地保护及其高效利用有重要意义。而《耕地质量等级》将耕地质量划分了十个等级，对耕地资源质量分类评价、分等定级具有参考意义。由此，可在开展农地二轮延包工作的同时，同步进行耕地质量检验行动。

在精准评估耕地质量状况后，依据检验结果，可将耕地划分为绿灯区（安全利用）、黄灯区（限制利用）和红灯区（强制休耕）。绿灯区，即优质耕地，其耕地质量应符合《耕地质量等级》三等耕地标准，重点用于粮食生产，禁止擅自改变耕地用途。黄灯区，即中低产田，其耕地质量应符合《耕地质量等级》六等耕地标准；依据《中华人民共和国土地管理法》第三十六条，引导因地制宜轮作休耕，采取轮作休耕维持地力与禁止连作易导致土壤退化的作物等限制利用措施，改良土壤，提高地力；在休耕期间，为保护农户利益应发放耕地保护补偿金于农户^[35]。红灯区，即退化耕地，在此区域内，耕地因肥力严重不足或污染风险较高，必须进行强制休耕，以恢复地力和降低环境风险；在强制休耕期间，为保护农户利益，应发放耕地保护补偿金于农户。退化耕地强制休耕期满后，需经专家质检，达到黄灯区标准方可复耕，且复耕首年禁止种植高耗肥作物。

3.1.2 建立动态调整与监测评估机制

动态调整与监测评估机制是及时掌握耕地变化情况的工具，是监测预警耕地不合理流出的手段，能够帮助快速发现违法违规占用耕地问题线索。构建耕地保护补偿的动态调整与监测评估机制，需充分依据相关法律法规，确保机制的权威性、规范性和有效性。《耕地保护法》（草案）明确规定国家将建立耕地保护补偿制度，这为耕地保护补偿机制的建设提供了法律依据；而《中华人民共和国土地管理法实施条例》第五条规定国务院自然资源主管部门会同有关部门制定土地等级评定标准，为构建耕地保护补偿的动态调整与监测评估机制提供了实施依据。根据《耕地保护法（草案）》第十一条规定、《中华人民共和国土地管理法实施条例》第五条规定以及《自然资源部关于统筹规范耕地保护卫星遥感监测工作的通知》，可由自然资源部负责全国耕地动态监测平台的建设，借助卫星遥感、地理信息系统、全球定位系统等技术，以及其他相关的监测手段，对全国耕地进行动态监测，及时发现耕地的变化情况，包括耕地的占用、开垦、土地用途变更等信息，为耕地保护的动态调整与监测评估提供准确的数据支持，以便及时采取相应的措施进行管理和保护^[36]。此外，可要求地方政府依法公开耕地保护目标的完成情况，将考核结果与用地指标奖励等政策挂钩，以此激励地方政府积极履行耕地保护职责。

3.1.3 强化法律责任与惩罚性赔偿

依据《耕地保护法（草案）》第十一条和《中华人民共和国土地管理法》第三十二条，地方政府承担辖区内耕地数量、质量与生态保护的三重法定职责，具体目标包括维持耕地保有量、维持耕地质量等级及落实生态红线管控等要求。由此，应强化地方政府承担辖区内耕地数量、质量与生态保护的法律责任，对未达标地区的主要负责人（市县长、自然资源部门主管）启动分级问责程序，根据《中华人民共和国公务员法》第六十二条，视情节轻重采取警告、行政记过、降级或撤职等处分；中央财政依据《耕地保护目标责任考核办法》，按未达标面积比例扣减地方转移支付资金。

而强化企业法律责任，可依据《中华人民共和国土壤污染防治法》第八十七条，规定企业向农用地排放重金属或者其他有毒有害物质含量超标的污水、污泥，以及可能造成土壤污染的清淤底泥、尾矿、矿渣等的，由地方人民政府生态环境主管部门责令改正、处以罚款；情节严重的，处以罚款并将案件移送公安机关，对直接负责人处以拘留；有违法所得的，没收违法所得。由此，通过明确企业污染耕地的法律责任，遏制工业废水排放、固体废物倾倒等破坏耕地的行为。

德国《联邦土壤保护法》是德国土壤保护体系的基本法，也是欧盟制定土地保护框架法令的参考法律之一，对强化我国耕地保护惩罚性赔偿制度具有借鉴意义。针对恶意破坏耕地生态功能的行为，可通过明确责任主体和追责范围^[37]（如企业非法排污或盗采黑土导致耕地退化，即使多年后土地易主，原责任方仍需承担全额支付土壤修复费用及长期监测成本等修复义务）以及明确惩罚性赔偿标准（如按修复成本3-5倍处罚），破解“企业污染、政府买单”的困局，为耕地保护提供刚性法治保障，推动生态修复与公平追责。同时，可借鉴德国公众参与环境决策的模式，

通过公示污染企业名单、鼓励公众举报，形成“法律追责+社会压力”的双重约束，增强社会监督力度与公众参与度。

此外，根据《基本农田保护条例》第十八条和《中华人民共和国土地管理法》第十八条可知，任何单位和个人禁止闲置、荒芜耕地。因而，可以将农户连续两年未耕种且未申报休耕的，视为撂荒；通过对持续撂荒的农户收回土地承包经营权，对主动复耕撂荒地的农户发放一次性补助的措施，强化农户耕地保护的法律责任。

3.2 拓宽补偿资金来源机制和规范使用过程

在农地二轮延包政策下，耕地保护补偿资金需求持续增长，但我国现有耕地保护补偿方式主要依赖政府间补偿与地方行政部门的补偿，这些补偿资金在本质上来源于单一的政府纵向财政补贴，给政府财政带来了较大压力，也难以满足不断增长的补偿需求，限制耕地保护补偿工作的进一步开展。为此耕地保护补偿资金来源需进一步拓宽，构建多元化资金筹措机制，破解耕地补偿财政压力及效率的困境^[38]。

3.2.1 激活市场化补偿路径

结合《土地污染防治法》《生态保护补偿条例》，激活市场化补偿路径是耕地保护补偿机制的关键环节。耕地具有公共产品或准公共产品属性^[39]及外部性，其不仅为农民带来直接生产收益，还为社会整体提供丰富非生产功能，如保障粮食安全、维持生态平衡等，而其负外部性则体现为农业生产过程中过度使用化肥、农药等对生态环境和生物多样性的破坏会导致社会成本的增加^[40]。市场化补偿可以为耕地的非生产性功能赋予一定的经济价值，使得耕地的保护和利用能够兼顾社会整体利益，也可以作为一种手段来纠正这种负外部性。

《土地污染防治法》强调预防为主、保护优先、分类管理、风险管控、污染担责、公众参与的原则，明确了土地使用权人、企业事业单位和其他生产经营者在土壤污染防治方面的义务，以及地方各级人民政府对本行政区域土壤污染防治和安全利用的责任。在耕地保护补偿机制中，应将这些原则和责任要求纳入考虑，通过市场化补偿路径，激励耕地保护主体积极履行土壤污染防治义务，同时对因保护土壤环境而产生的额外成本和损失给予合理补偿。根据《生态保护补偿条例》，要求明确生态保护补偿的内涵，即通过财政纵向补偿、市场机制补偿等机制，对按照规定或者约定开展生态保护的单位和个人予以补偿的激励性制度安排。

为激活市场化补偿路径，政府应通过政策引导和激励机制，鼓励和引导社会资本参与耕地保护补偿。例如，制定税收优惠、财政补贴等政策，对参与耕地保护补偿的企业和个人给予税收减免或补贴支持，提高其参与积极性。同时，政府还可以通过建立市场化补偿平台，为供需双方提供信息和服务，促进市场化补偿交易的顺利进行，如生态服务付费、绿色金融、碳交易等。生态服务付费是指用户直接为耕地提供的生态服务付费，如支付生态旅游费用、购买绿色农产品等；绿色金融则是通过发行绿色债券、设立绿色发展基金等方式，为耕地保护补偿提供资金支持；碳交易则可以将耕地的碳汇功能纳入碳市场，使耕地保护主体获得碳交易收益；确保补偿资金的分配合理、透明，能够真正惠及耕地保护主体。

3.2.2 推动跨区域横向补偿制度化

耕地保护补偿资金来源的研究视角除聚焦生态安全外，也应从粮食安全与区域耕地资源禀赋及经济增长协调性视角研究^[41]。对于耕地资源富集的欠发达省份而言，因超量的耕地保护任务而在发展经济收益相对较高的第二、第三产业方面面临着诸多限制，使其经济发展相对滞后，而耕地保护补偿资金的给付也使其财政负担沉重。基于耕地的区际外部性与区域协调发展战略，推动跨区域横向补偿制度化有助于协调不同区域之间在耕地保护上的利益分配关系，缓解耕地资源富集的欠发达地区的财政压力，最大程度地保护有限的耕地资源。

《生态保护补偿条例》明确规定了地区间横向补偿机制，耕地保护跨区域横向补偿制度可借鉴该机制相关规定，确定补偿方为耕地生态服务主要受益区（如粮食主销区、经济发达区），受偿方为承担耕地保护责任的粮食主产区、生态脆弱区；中央政府可以组织、协调下级人民政府之间开展横向补偿工作。有关地方人民政府应当签订补偿协议，明确下列事项：补偿的具体范围，将永久基本农田保护区列为重点补偿区域。补偿方式，包括资金支付、实物补偿、政策、项目、技术和智力补偿，如补偿方依据协议额度向受偿方的省级耕地保护基金池拨付资金，随后按比例

分配至农户；无偿供应农业生产必需物资、农业机械设备，以及开展农田水利设施建设等基础性工程；协同推进土地整治与耕地生态修复项目；补偿区向受偿区提供产业扶持、就业指导服务，以及组织农业生产技术培训等帮扶措施。在实践过程中，增强其生产积极性与可持续发展能力，最终实现耕地资源的长期稳定利用。

3.2.3 增设休耕期间的激励性补贴

我国的耕地保护补偿机制实践中，并无特别关注并设置对农户休耕期间的补贴，这一缺失导致农户普遍缺乏对耕地休耕的意识和积极性，进而引发了耕地的过度利用，甚至造成了不可逆的生态损害^[42]。这种损害不仅削弱了耕地的可持续生产能力，还增加了后续修复的难度和成本。因此，完善耕地保护补偿机制，增设休耕补贴，已成为保障国家粮食安全和生态可持续发展的必然选择。

首先，需要落实构建更为严格的“数量—质量—生态”三位一体的耕地红线标准体系^[43]。这一标准体系应涵盖耕地的数量保护、质量提升以及生态功能的维护，通过科学动态的监测和评估，及时发现因长期反复耕种而导致肥力下降、土壤退化或生态环境受损的土地。及时识别这些需要休耕的土地，不仅可以避免进一步的不可逆损害，还能降低后续修复的成本，实现耕地资源的可持续利用。

其次，应根据耕地的具体情况以及当地经济发展水平，对农户应当获得的休耕补偿成本进行精准评估。休耕期间，农户可能会面临收入减少和生活成本增加的双重压力，因此，合理的补贴标准至关重要。通过科学评估，给予农户适当的休耕补贴，不仅可以消除他们对休耕后生活成本的担忧，还能有效提升其参与休耕的积极性，从而更好地推进休耕工作的顺利实施。

3.3 更加精确的补偿主体筛选规则

人作为生产中重要的影响因子，应当予以重视^[44]。在农地二轮延包工作中，一大痛点就是解决农地二轮延包及耕地保护补偿机制面向的对象并不一致的问题。在耕地保护补偿机制中，受益主体往往是永久基本农田或其他耕地主体，而在农地二轮延包中，被延包主体范围更加广泛。在延包中完善耕地保护补偿机制，需要明确其面向的主体，同时有几类主体应当被剔除在外：一是消亡户和五保户，二是已经在中心城镇买房的居民，三是举家搬迁到城镇和中心落户的居民；这几类主体已经能够明确得知，其经济来源不是耕地，同时产权也随着工作、搬迁等原因从乡村转移到城镇^[45]。在农地二轮延包、耕地保护补偿机制资金有限的情况下，更要谨小慎微地确认好补贴的主体，应当限制在实际务农及主要经济来源是耕地的农户。

3.3.1 明晰补偿主体的不同分类

耕地补偿主体的分类及权责界定是构建科学补偿标准体系的前提。基于公共产品理论、外部性理论及多主体协同治理理论，补偿主体可划分为补偿给付主体和补偿接受主体。从区域内视角分析，直接从事耕地保护的经营主体是补偿资金的主要接收对象，而从耕地生态服务中获益的主体则应作为补偿资金的支付方。从跨区域视角分析，补偿接受主体则通常为耕地保护目标较高而经济欠发达的区域，补偿给付主体为耕地保护目标较低而经济发达的区域。此外，企业作为经济活动的主体，在追求经济效益的过程中，往往忽视了耕地生态系统的价值，产生了负面的外部性^[46]影响；其也应当承担相应的耕地保护补偿责任，为耕地保护补偿给付主体的重要组成部分。

在给付主体方面，政府作为耕地保护补偿制度的设置者与财政支付者，在纵向财政支付上，中央财政可通过转移支付、专项基金支持受偿主体，地方政府则配套资金并制定区域补偿细则；在横向财政支付上，通过“谁受益谁补偿”原则与跨区域横向补偿制度，向受偿主体支付补偿金。企业作为市场化补偿与生态责任履行者，应聚焦污染治理、生态抵消维度。工业污染企业需依法承担耕地污染修复责任，例如按污染物种类及超标倍数分级缴纳“耕地保护补偿资金”。高耗能产业则应将耕地碳汇功能纳入全国碳市场交易体系，按碳排放量的一定比例强制购买耕地碳汇指标。农业龙头企业可通过“订单农业+绿色溢价”模式，向采用生态保护措施的农户支付补贴，如中粮集团对有机种植水稻的加价收购。

在受偿主体方面，农户需得到直接资金补贴；合作社因规模化保护责任（如连片治理），其补偿标准应覆盖管理成本并体现生态效益。对于承担区域保护责任的主体，如粮食主产区，补偿资金应用于弥补因耕地“非农化”而丧失的机会成本，生态脆弱区的补偿则需覆盖土壤修复、梯

田建设等额外投入。此外，特殊群体如小农户、贫困户也应得到关注，其因保护耕地而放弃进城务工机会，需获得社会保障型补偿。

3.3.2 设置严格的补偿主体资质审核机制

《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》明确提出“加强对补充耕地主体补偿激励”，并强调“分类分主体制定耕地开垦费等费用标准”，要求“统筹安排资金用于耕地保护与质量建设”。由此，在实施补偿激励时，必须保证实际补偿工作中的对象符合要求，配置一套适宜的资质审查机制与中央提出的“谁保护、谁受益”“以责定补、以补促管”政策精神高度一致。其作用在于，对现有体制的完善与补充，使耕地保护补偿机制在农地二轮延包后程序更加规范、规则更加适宜，为耕地保护主体提供更加全面的保障。因此，对于二轮延包后应当给予耕地保护补偿的主体，资质的审查需要一套严格的机制。其一，对被延包的对象而言，需要审核其是否实际从事农业生产经营，在未来是否具备持续从事此方向的潜力，及其现在的耕地情况是否适宜继续耕种；其二，对延包的主体而言，资质审核部门需要综合各类信息，判断其是否具备符合条件的耕地，及其是否以耕地为主要经济来源。此外，根据公平与效率的原则，应当将三类主体排除在外：第一类是举家搬迁和进城落户的居民，第二类是已经在中心乡镇购房的个体工商户。第一、二类群体一般有非农业性的稳定收入，其生活、养老等需求对耕地的依赖性较低，应当以有偿的手段引导其退出土地，经过集体统筹和双方协商以转让给本村农户，避免无人耕种的情况发生；第三类是消亡户，由于整户消亡，无法继续履行承包合同，致使耕地长期撂荒，对此部分土地应当主动收回。

落实该套资质审核机制，仅仅依靠单方部门的力量，会导致审核程序变得繁琐和困难，程序的累赘影响耕地保护补偿机制的落实时效，资金无法及时到位。因此，还需建立起高效团结、节约资源的多部门协同审查机制，联合农业农村、自然资源、公安、民政等多部门对受偿对象的身份信息、土地承包关系、户籍情况、经济来源等进行综合审查，确保有限的资金在调配中落到真正需要的主体身上，激励其在延包年限中有长足动力对耕地进行保护和利用。

3.4 设置更加科学的补偿标准体系

耕地保护补偿标准是耕地保护补偿机制构建的核心，直接影响补偿主体的资金利用、农户的保护动力及耕地保护补偿政策的实施效果。现有耕地保护补偿标准通常将耕地的生态、资源价值融为一体，未以生态系统服务评估为基础对耕地保护补偿标准进行测算；同时，仅基于耕地价值测算的补偿数值通常会远高于地方政府财政的支付能力。为此，在农地二轮延包背景下，需要设置更科学的补偿标准体系，充分发挥各方补偿主体能力，建立实践性更强的耕地保护补偿机制。此外，也需严守耕地保护质量工作的检查，对土地情况已经不适宜继续耕种、应当将不得不休耕以恢复土壤肥力的土地纳入补贴覆盖的范围中来。

3.4.1 设置适宜的补偿资金标准

设置适宜的耕地保护补偿资金标准是构建更科学的耕地保护补偿标准体系的重点。《生态保护补偿条例》第三条明确补偿工作坚持政府主导、社会参与、市场调节，统筹协调，激励与约束并重，生态效益与经济效益、社会效益相统一的原则。在制定补偿资金标准时，应严格遵循此要求，确保标准的合法性和合理性。

而为补偿资金标准的设定提供更明确、更具针对性的法律依据，应制定专门的耕地保护补偿法规或规章，规定补偿资金的具体标准、计算方法、资金来源、分配方式以及监督管理等内容。补偿资金标准应综合考虑耕地的生态服务价值、经济价值、社会价值以及保护成本等多方面因素，具体包括耕地的质量等级、所在区域的经济发展水平、生态保护需求、粮食生产能力、土壤污染治理成本等，以确保补偿标准能够充分反映耕地保护的实际需求和价值^[47]。如分类分级地针对永久基本农田、耕地地力补贴及粮食规模经营三类场景，综合生态服务价值、质量保护成本及区域发展差异，构建差异化补偿资金标准。

永久基本农田是耕地中的精华，是粮食生产的根基所在。针对永久基本农田，其补偿标准应覆盖粮食安全责任、机会成本损失、义务保有量约束与生态系统服务价值。耕地地力是农业可持续生产的核心要素，其补贴标准应覆盖地力维护成本、质量监测修复与分级激励措施。粮食适度规模经营是现代农业转型的关键路径，其补贴标准需覆盖规模成本分摊、生产效率奖励、生态协

同效益与产销区联动责任。此外，借鉴国内外先进的经验和案例，结合本地实际情况，不断优化测算方法和模型，提高补偿标准的科学性和准确性。

最后，可建立定期评估机制，根据经济社会发展水平、物价指数变化、耕地保护成效等因素，对补偿资金标准进行动态调整，确保补偿标准与实际情况相适应，保持其合理性和有效性。

3.4.2 建立动态的信息更新机制和监督系统

建立动态的信息更新机制和监督系统是我国作为农业大国在农村社会不断发展壮大背景下的必然要求。我国农村社会处于动态变化之中，农户的生产生活状况、土地利用方式等都会发生变化，同时农业领域的新技术发展势头也愈发向好，更加呼唤智能动态的信息更新机制和监督系统。通过动态信息更新机制，能够及时反映补贴对象的最新情况，确保补贴对象始终符合政策要求。通过信息化管理平台，可以集成土地承包信息、户籍信息、经济来源等多维度数据，实现数据的集中管理和动态更新。同时，定期入户调查和动态调整机制，及时发现不符合条件的补贴对象，将其从补贴名单中剔除，确保补贴资金精准发放到真正需要的农户手中。

监督系统则通过多部门协同监督、智能化手段和强化责任追究，保障补贴政策的公平性和有效性。多部门联合监督检查能够确保补贴对象的资格审核严格准确，而大数据分析、卫星遥感和地理信息系统等智能化手段则可以实时监测土地利用状况和补贴对象的动态变化，及时发现并处理违规行为。此外，严肃追究责任和违规处理机制能够有效遏制弄虚作假等行为，维护政策的公信力。

动态信息更新机制和监督系统的建立不仅能够确保补贴对象的精准性，避免补贴资金的浪费和滥用，还能提高资金使用效率，使有限的补贴资金真正发挥最大效益。同时，这一机制可以减少因补贴对象不准确而引发的社会矛盾，增强政策执行的透明度和公正性，并适应农村社会的动态变化，促进农村经济可持续发展，与中央提出的“省级耕地总量动态平衡+统一管理平台”改革新政同频共振——用数字化、动态化、透明化的硬手段，将2024年中央一号文件和2025年自然资源部《关于改革完善耕地占补平衡管理的通知》要求的“入库—监管—核销”闭环真正落实。

4 结语与余论

农地二轮延包政策的全面实施，既为耕地保护提供了长期稳定的产权基础，也对现行补偿机制提出了更高要求。耕地保护补偿制度是我国耕地保护的重要制度。为此，在农地二轮延包的背景下，应当构建“数量—质量—生态”三位一体的耕地红线标准体系，遏制耕地过度利用问题或耕地二次撂荒问题，保持耕地资源的长期有效利用；拓宽市场化与跨区域横向补偿渠道，应对耕地保护补偿资金持续增长的需求；明确耕地保护补偿的面向主体、设置更科学的补偿标准体系，通过制度创新破解保护动力不足、补偿效率低下等难题，实现耕地保护与农户利益的动态平衡。

参考文献：

- [1] FENG L, BAO H X H, JIANG Y L. Reallocation reform in rural China: a behavioral economics perspective[J]. Land Use Policy, 2014, 41: 246-259.
- [2] WANG H, TONG S F, SU F, et al. To reallocate or not: reconsidering the dilemma in China's agricultural land tenure policy[J]. Land Use Policy, 2011, 28(4): 805-812.
- [3] YU H, HUANG J K, SCOTT R, et al. Land right stability, land transfer and sustainable utilization of agricultural land resources[J]. Economic Research Journal, 2003(9): 82-91, 95.
- [4] 焦芳芳, 贾志宏, 刘启明. 农户土地诉求变迁与对其政策回应的探讨——基于豫西三个村实践的考察[J]. 农村经济, 2020(9): 59-66.
- [5] KUNG J K. Choice of land tenure in China: the case of a county with quasi-private property rights[J]. Economic Development and Cultural Change, 2002, 50(4): 793-817.
- [6] KUNG J K. Common property rights and land reallocations in rural China: evidence from a village survey[J]. World Development, 2000, 28(4): 701-719.
- [7] ZHAN Y, ZHAN X, WU M. Institutional change and agricultural modernization: the impact of land certification on agricultural technology adoption[J]. Land, 2025, 14(7): 1420.

- [8] Wang, H., Xu, E., Huang, J. Farmland fragmentation, scale economy and the failure of fallow subsidy: A national panel from China[J]. *China Economic Review*, 2021, 68, 101647.
- [9] Tan L , Chen L P .The driving mechanism and path analysis of the coupling development of rural spatial reconstruction and land use transformation[J]. *Journal of Natural Resources*, 2022, 37(7), 1829-1847.
- [10] LIU Y S, ZHOU Y. Reflections on China's food security and land use policy under rapid urbanization[J]. *Land Use Policy*, 2021, 109: 105699.
- [11] CHENG L, JIANG P H, CHEN W, et al. Farmland protection policies and rapid urbanization in China: a case study for Changzhou City[J]. *Land Use Policy*, 2015, 48: 552-566.
- [12] 俞家成. 论耕地保护补偿的法律内涵与制度表达[J]. *河南财经政法大学学报*, 2025, 40(04): 29-41.
- [13] 中华人民共和国财政部 .财政部 农业部关于全面推开农业“三项补贴”改革工作的通知 (财农〔2016〕26号) [EB/OL]. (2016-10-21) [2025-10-27]. https://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengwengao/wg2016/wg201606/201610/t20161021_2440126.htm
- [14] 杨远舟. 耕地保护补偿制度的解析与重构[J]. *中国不动产法研究*, 2024(1):18-42.
- [15] ENGEL S, PAGIOLA S, WUNDER S. Designing payments for environmental services in theory and practice: an overview of the issues[J]. *Ecological Economics*, 2008, 65(4): 663-674.
- [16] 杨庆媛, 王浩骅, 杨凯悦, 等. 中国耕地保护补偿体系研究[J]. *西南大学学报(自然科学版)*, 2024, 46(10): 15-29.
- [17] 佛山市自然资源局.佛山市自然资源局关于印发《佛山市耕地保护补贴及激励办法》的通知[EB/OL]. (2025-02-10) [2025-10-27].<https://rec.southcn.com/post/512998>
- [18] 河源市人民政府.关于下达2025年中央耕地建设与利用资金(耕地地力保护补贴)的通知(河财农〔2025〕9号) [EB/OL]. (2025-03-10) [2025-10-27]. http://www.heyuan.gov.cn/zwgk/zdlyxx/czyjshsgjf/snbt/content/post_653413.html
- [19] 广东省自然资源厅.广东省自然资源厅 广东省财政厅关于建立健全耕地保护补偿激励机制的意见[EB/OL]. (2024-08-23) [2025-10-27].https://nr.gd.gov.cn/zwgknew/zcfg/flfg/gfxwj/content/post_4482581.html
- [20] 杭州市萧山区人民政府.杭州市萧山区人民政府关于完善耕地保护补偿机制的通知(萧政发〔2020〕50号) [EB/OL]. (2020-12-09) [2025-10-27]. https://www.xiaoshan.gov.cn/art/2020/12/9/art_1229293108_1715839.html
- [21] 义乌市人民政府.关于印发《义乌市耕地地力保护补贴实施办法》的通知(财农〔2017〕41号) [EB/OL]. (2018-06-29) [2025-10-27]. https://www.yw.gov.cn/art/2018/6/29/art_1229456347_59203460.html
- [22] 临海市人民政府.临海市人民政府办公室关于完善耕地保护补偿机制的通知(临政办发〔2024〕13号) [EB/OL]. (2024-03-13) [2025-10-27]. https://www.linhai.gov.cn/art/2024/3/22/art_1229304912_1692360.html
- [23] 平阳县人民政府.《关于印发平阳县耕地保护补偿》(平政办〔2016〕124号) [EB/OL]. (2016-08-08) [2025-10-27]. http://www.pycszxq.cn/Art/Art_23/Art_23_166.aspx
- [24] 江苏省国土资源厅.关于《中共江苏省委江苏省人民政府关于进一步加强耕地保护和改进占补平衡的实施意见》的政策解读[EB/OL]. (2017-07-20) [2025-10-27]. <http://zrzy.jiangsu.gov.cn/gtxxgk/nrglIndex.action?type=2&messageID=2c9082546000f1f201600a7a1b170024>
- [25] 黑龙江省人民政府.黑龙江省人民政府办公厅关于实施耕地地力保护补贴的指导意见[EB/OL]. (2016-09-21) [2025-10-27]. https://www.hlj.gov.cn/hlj/c108040/202211/c00_31443920.shtml
- [26] 北京市农业农村局.北京市农业农村局 北京市财政局关于印发《2025年北京市耕地地力保护补贴实施方案》

- 的函 (京政农函〔2025〕9号) [EB/OL]. (2025-05-21) [2025-10-27]. https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202507/t20250704_4141510.html
- [27] 北京市大兴区农业农村局.北京市大兴区农业农村局 北京市大兴区财政局 北京市大兴区农业服务中心关于印发《2025年北京市大兴区耕地地力保护补贴实施方案》的通知[EB/OL]. (2025-05-27) [2025-10-27]. <https://www.bjdx.gov.cn/bjsdxqrmzf/zwfw/zfwj67/1380045/2244424/index.html>
- [28] 北京市朝阳区农业农村局.2025年北京市朝阳区耕地地力保护补贴实施方案及政策解读[EB/OL]. (2025-06-05) [2025-10-27]. <http://www.bjchy.gov.cn/affair/zcjd/wzjd/4028805a96fc67e7019761e61aa54ac6.html>
- [29] 北京市怀柔区农业农村局.北京市怀柔区农业农村局 北京市怀柔区财政局关于印发《2025年北京市怀柔区耕地地力保护补贴实施方案》的通知[EB/OL]. (2025-06-11) [2025-10-27]. https://www.bjhr.gov.cn/zwgk/zcjw/202507/t20250701_4139078.html
- [30] 北京市昌平区农业农村局.关于《2025年昌平区耕地地力保护补贴实施方案》的政策解读[EB/OL]. (2025-06-09) [2025-10-27]. <https://www.bjchp.gov.cn/cpqzf/xxgk2671/cpqzcd/2025060915491392312/>
- [31] 杨庆媛, 王文鑫, 周璐璐, 等. 耕地保护补偿研究进展与展望[J]. 西南大学学报(自然科学版), 2024, 46(10): 2-14.
- [32] 杨庆媛. 协同推进土地整治与耕地休养生息[J]. 中国土地, 2017, (05): 19-21.
- [33] LANDGRAF D, BOHM C, MAKESCHIN F. Dynamics of different C and N fractions in a Cambisol under five-year succession fallow in Saxony (Germany)[J]. Journal of Plant Nutrition and Soil Science, 2003, 166(3): 319-325.
- [34] 朱晓玲. 耕地轮作休耕补助的现状、问题及对策[J]. 农学学报, 2022, 12(06): 85-89.
- [35] 孔淑杰, 梁伟森. 耕地保护经济补偿研究进展[J]. 国土资源情报, 2021, (09): 29-34.
- [36] 牛帅, 胡业翠, 王清华, 等. 国土空间规划实施监测评估: 理论内涵认知与指标体系构建[J]. 规划师, 2024, 40(11): 71-77.
- [37] STRIIVE A. Grandstrukturen des Bodenschutzrechts[J]. JURA-Juristische Ausbildung, 2013, 35(4): 383-388.
- [38] 刘刚. 基于耕地生态保护的利益补偿法律制度构建[J]. 长春大学学报, 2025, 35(01): 81-88.
- [39] Brandt, L., Rozelle, S., Turner, M. A Local Government Behavior and Property Right Formation in Rural China[J]. Journal of Institutional and Theoretical Economics, 2004, 160(4): 627~662
- [40] Xiao Y, Wu X Z, Wang L, et al. Optimal farmland conversion in China under double restraints of economic growth and resource protection[J]. Journal of Cleaner Production, 2017, 142: 524-537.
- [41] 孙晶晶, 赵凯, 曹慧, 等. 我国耕地保护经济补偿分区及其补偿额度测算——基于省级耕地-经济协调性视角[J]. 自然资源学报, 2018, 33(06): 1003-1017.
- [42] 邹亚逍, 侯现慧, 景瑞祥, 等. 休耕政策对农户耕地转出行为的影响研究——基于土地依赖和耕地质量的中介效应[J/OL]. 中国农业资源与区划, 1-17[2025-08-15].
- [43] 杨庆媛, 刘燕, 杨人豪, 等. “三位一体”保护下的耕地休耕制度思考[J]. 中国土地, 2023, (02): 8-11.
- [44] YAO Y. Land tenure choice in Chinese villages: the rational versus the political model[J]. Land Economics, 2004, 80(4): 477-489.
- [45] 胡凌啸, 曹丹丘, 刘余. 二轮延包下的土地调整问题: 来自延包试点的启示[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2023, 23(02): 144-154.
- [46] XIAO Y, WU X Z, WANG L, et al. Optimal Farmland Conversion in China under Double Restraints of Economic Growth and Resource Protection[J]. Journal of Cleaner Production, 2017, 142: 524-537.
- [47] 李冰强, 张小康. 耕地保护补偿制度的定位反思与规范重构[J]. 中国土地科学, 2024, 38(03): 10-17+70.