

耕地保护主体“权—责—利”耦合的现实困境与实践路径

彭诗杰^{1,2}, 黄坛俊¹, 简钰清¹, 孔祥斌¹

(1.华南农业大学 公共管理学院, 广东 广州 510640; 2.中国农业大学 资源与环境学院, 北京 100193)

摘要: 本文以利益平衡为原则, 构建“权—责—利”耦合的分析框架, 系统审视耕地保护主体“权责利”在权责利配置中的现实困境。研究选取占补平衡、种植用途管制、地力补偿三大耕地保护政策展开分析。研究发现: 在占补平衡中, 补充耕地指标交易权利与长期管护责任相分离, 形成“权—责”与“责—利”不匹配; 在种植用途管制中, 地方政府监管责任边界模糊, 农户机会成本未获得合理补偿, 陷入“权—责”冲突与“责—利”倒挂的双重困境; 在地力保护补贴中, 补贴权益归属存在权属争议, 补贴发放与地力保护责任履行缺乏实质性挂钩, 暴露出“权—利”不对等与“责—利”脱节的突出问题。研究认为, 当前耕地保护困境的生成机理在于“权—责—利”脱耦。据此, 从“权—责—利”耦合的逻辑出发, 提出精准赋权、分层定责、多元补偿, 以期为“十五五”规划时期耕地保护政策可持续落地提供支撑。

关键词: 耕地保护治理; 利益平衡; 权责利耦合; 激励相容

中图分类号: F301.2; D63

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2026)05-0090-08

Practical dilemmas and implementation paths of farmland protection under the synergy of rights, responsibilities and interests

PENG Shijie^{1,2}, HUANG Tanjun¹, JIAN Yuqing¹, KONG Xiangbin¹

(1. School of Public Administration, South China Agricultural University, Guangzhou 510640, China;

2. College of Resources and Environmental Sciences, China Agricultural University, Beijing 100193, China)

Abstract: Guided by the principle of interest balance, this paper constructs an analytical framework that couples “rights, responsibilities, and interests” to systematically examine the practical dilemmas faced by cultivated land protection actors in the allocation of these three elements. The study analyzes three major cultivated land protection policies: The requisition-compensation balance, the planting-use regulation, and the soil fertility compensation. The findings reveal that: in the requisition-compensation balance, the trading rights for supplementary cultivated land quotas are separated from the long-term maintenance responsibilities, resulting in a mismatch between “rights-responsibilities” and “responsibilities-interests”; in planting-use regulation, the regulatory responsibility boundaries of local governments are ambiguous, and farmers’ opportunity costs are not reasonably compensated, leading to a dual dilemma of “rights-responsibilities” conflict and “responsibilities-interests” inversion; in soil fertility protection subsidies, the ownership of subsidy rights is disputed, and the distribution of subsidies lacks substantial linkage with the performance of soil fertility protection duties, exposing prominent issues of “rights-interests” asymmetry and “responsibilities-interests” disconnection. The study concludes that the generative mechanism of the current cultivated land protection dilemma lies in the decoupling of “rights, responsibilities, and interests”. Accordingly, following the logic of coupling these three elements, this paper proposes precise empowerment, hierarchical responsibility assignment, and diversified compensation

to support the sustainable implementation of cultivated land protection policies during the 15th Five-Year Plan period.

Keywords: protection and management of arable land; balance of interests; integration of rights, responsibilities, and interests; incentive compatibility

收稿日期: 2026-05-21

基金项目: 国家自然科学基金项目(42571307); 国家自然科学基金重大项目(24ZDA102); 广东省哲学社会科学规划青年项目(GD26YGL07)

作者简介: 彭诗杰(2000—), 男, 安徽淮北人, 博士研究生, 主要研究方向为耕地保护政策、农村集体经济发展研究。

一、问题的提出

“十五五”时期，构建可持续的耕地保护治理体系成为耕地保护治理转型的重要战略方向。目前，我国耕地保护面临的约束条件日益复杂。一方面，乡村振兴用地需求刚性增长，耕地占用压力长期存在^[1]；另一方面，农业比较效益偏低、农村劳动力外流等因素交织叠加，加剧耕地“非农化”“非粮化”与阶段性抛荒等问题^[2-3]。从治理实践看，当前我国耕地保护仍以政府主导的行政管控与指标约束为主要手段，通过耕地用途管制、占补平衡和责任考核等方式维持耕地保有量^[4]。这一模式在特定发展阶段有效遏制了耕地流失，但其边际效应正逐步递减^[5]，且难以充分调动农户、村级组织及地方政府等多元主体的内生保护动力^[6]。从制度运行逻辑看，耕地保护本质上是涉及多元主体、多重目标与公共利益的治理问题，其成效取决于权利配置、责任约束与利益激励之间的匹配程度^[7]。

围绕上述实践困境，学术界从不同视角展开了广泛探讨。现有研究可大致归纳为三个方向：一是耕地保护驱动力研究，侧重于剖析经济发展、城镇化扩张、农业比较效益低下等宏观与微观因素对耕地资源的侵占与挤压机制^[8-9]；二是耕地保护政策评估研究，聚焦耕地占补平衡、永久基本农田保护、土地用途管制等核心政策的执行效果、实践偏差与制度缺陷进行实证检验与反思^[10-12]；三是耕地产权与保护行为研究，深入探讨农地产权稳定性、土地承包关系长久不变等制度安排对农户长期投资信心与耕地保护行为的关键性影响^[13-15]。上述研究为理解耕地保护问题提供了重要理论基础与经验证据，但多从“权”“责”或“利”的单一维度展开，缺乏将三者作为整体制度结构进行系统审视的分析框

架。特别是，现有研究较少关注耕地保护中权利配置、责任约束与利益激励之间的内在关联及其匹配程度，难以揭示当前耕地保护困境的深层制度根源，即“权—责—利”三者之间的脱耦。

基于以上分析，本研究选取占补平衡、种植用途管制、地力保护补贴三项核心耕地保护政策作为分析对象，构建“权—责—利”耦合的耕地保护实践路径。其中，“耦合”是指“权—责—利”三者之间的匹配程度达到制度设计预期目标的状态，可从三个维度进行衡量：一是主体一致性，即权利的实际享有者与责任的实际承担者、利益的最终获取者应为同一主体；二是激励相容性，即主体履行责任所获得的收益能够覆盖其付出的成本，且权利的行使不会必然导致责任的逃避；三是制度闭环性，即权利、责任与利益之间形成相互支撑、相互强化的正向循环，而非相互掣肘的负向循环。与之相对，“脱耦”则表现为上述维度中的任一或多个环节出现偏离，如“权—责”脱节（有权利无责任或有责任无权利）、“责—利”倒挂（责任重而利益轻）、“权—利”不对等（权利难以兑现为合理经济利益）等。研究旨在推动耕地保护“权—责—利”从“弱耦合”向“强耦合”演进，为“十五五”时期优化耕地保护制度体系提供参考。

二、耕地保护主体“权—责—利”配置的历史演进

我国耕地保护政策经历了从数量保护为主，逐步向数量、质量、生态“三位一体”保护转型的历程。不同阶段的核心目标差异，决定了各主体“权—责—利”配置的重心各不相同。表1从权利重心、责任主体与利益机制三个维度，对上述三个阶段的主要特征进行了比较。

表1 耕地保护目标阶段性演进与“权—责—利”配置特征

保护阶段	核心目标	权利重心	责任主体	利益机制
数量保护阶段	守住耕地面积红线	集体所有权、农户承包权	地方政府（占补平衡考核）	种粮直接补贴
质量保护阶段	提升耕地地力	经营权流转	经营主体（地力挂钩尝试）	绩效奖励（效果有限）
生态保护阶段	生态功能维护	发展权、生态价值权	经营主体与各级政府	横向补偿、碳交易（试点探索阶段）

第一阶段：数量保护阶段（1980—2000年），以守住耕地面积红线为核心任务。在权利配置方面，强调稳定集体所有权与农户承包权，通过家庭联产承包责任制确立农户的耕作主体地位；在责任承担方面，保护责任主要压实于地方政府，通过耕

地占补平衡考核实现数量的硬约束；在利益激励方面，激励方式较为单一且保障水平偏低。第二阶段：质量保护阶段（2001—2010年），在数量平衡的基础上，开始关注耕地地力提升。权利配置方面，土地经营权逐步从承包权中分离，土地流转市场初步

形成,新型经营主体开始成为耕地利用的重要力量。责任承担方面,保护责任向实际经营者延伸,地力保护补贴政策开始与耕作行为挂钩。利益激励方面,引入绩效奖励机制,但因地力监测困难、补贴标准偏低,激励效果有限。第三阶段:生态保护阶段(2011年至今),强调耕地生态功能,涵盖碳汇、水源涵养、生物多样性等方面。在权利配置方面,涉及发展权转移及生态价值权等新型权能;在责任承担方面,经营主体需承担生态管护、碳汇责任等,并采取保护性耕作等具体措施;在利益激励方面,探索运用横向生态补偿、碳交易等市场化机制,但尚未形成成熟的制度框架。

(一) 数量保护阶段:以耕地面积红线为核心的单维管控

数量保护阶段的核心任务是守住耕地面积红线,遏制因工业化、城镇化快速推进而导致的耕地大量流失。在权利配置方面,家庭联产承包责任制确立了农户的耕作主体地位,强调集体所有权与农户承包权的稳定。1986年《中华人民共和国土地管理法》颁布,首次以法律形式确立土地用途管制制度,随后1998年修订进一步强化了耕地占补平衡要求,数量保护由此进入法制化轨道。在责任承担方面,保护责任主要压在地方政府,通过层层分解耕地保有量指标、实施占补平衡考核,形成自上而下的行政约束。在利益激励方面,以种粮直接补贴为主,激励方式单一且水平偏低,农户保护耕地的经济回报有限。总体而言,此阶段呈现“强行政管控、弱经济激励”的特征,中央政府设定目标、地方政府承担执行责任、农户被动响应,各主体耕地保护“权—责—利”处于弱耦合状态。

(二) 质量保护阶段:从数量平衡向地力提升延伸

数量平衡基本实现后,耕地保护重点转向地力维持与提升。2004年中央一号文件提出“实行最严格的耕地保护制度”,标志着保护目标从单一数量管控向数量与质量并重转变。在权利配置方面,随着农村土地制度改革深化,土地经营权逐步从承包权中分离,土地流转市场初步形成,新型经营主体开始成为耕地利用的重要力量。在责任承担方面,保护责任开始由经营主体向多元主体延伸,2009年中央一号文件则明确要求“严格地方政府耕地保护责任目标考核,实行耕地和基本农田保护领导干部离任审计制度”,将耕地保护责任体系从经营主体

延伸至地方政府领导干部。在利益激励方面,虽引入绩效奖励机制,但因耕地地力监测体系不健全、补贴标准偏低,激励效果较为有限。此阶段的核心特征在于“权”的结构性分离(承包权与经营权分置)与“责”的多元化延伸,但“利”的配套未能同步跟进,致使“权—责”扩张与“利”的支撑不足之间的张力初步显现。

(三) 生态保护阶段:多元价值目标下的制度探索

随着生态文明建设上升为国家战略,耕地保护进入数量、质量、生态“三位一体”的新阶段。2017年中共中央、国务院印发的《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》明确提出“耕地数量、质量、生态‘三位一体’保护”,标志着耕地保护目标框架的全面升级。在权利配置方面,涉及发展权转移、生态价值权等新型权利议题,耕地不仅被视为生产资料,更被定位为生态产品的重要载体。在责任承担方面,生态管护、碳汇责任等新要求被纳入保护范畴,经营主体被要求采取保护性耕作、绿色种植等方式维护耕地生态系统。在利益激励方面,横向生态补偿、碳交易等市场化机制进入探索阶段,2022年以来部分省份已推进耕地生态补偿试点,但相关制度框架尚不成熟,补偿标准、资金来源、分配方式等核心问题尚未形成统一规范^[16,17]。此阶段的核心特征在于“权—责—利”内涵虽同步拓展,但新型权利的法律界定不清、责任的约束机制缺位、利益的实现渠道不畅,三者之间的结构性脱耦反而更为突出,构成当前耕地保护治理的核心挑战。

三、耕地保护主体“权—责—利”脱耦的政策检视

本研究选取耕地占补平衡制度、耕地种植用途管制制度、耕地地力保护补贴制度作为具体政策分析场景,剖析其中耕地保护各主体“权—责—利”脱耦的具体表现。选取上述政策主要基于以下考量:一是系统性,三项政策分别对应耕地保护的“数量—用途—质量”全链条,能够系统审视“权—责—利”在不同治理环节的配置问题;二是典型性,以上政策分别呈现出典型的失衡模式,占补平衡表现为“权—责”脱节与“责—利”不匹配,用途管制表现为“权—责”冲突与“责—利”倒挂,地力补贴表现为“权—利”不对等与“责—利”脱节;三是实践性,以上政策是当前政策优化需求迫切的

领域，场景化分析可使理论框架与现实问题紧密结合，提升研究的参考价值与解释力。

（一）耕地占补平衡政策的“权—责—利”失衡

耕地占补平衡政策旨在通过“占—补—”的刚性约束，实现耕地数量的动态平衡。然而，该政策

在运行中的核心症结在于：指标交易行为使得“占用权”与“管护责”在时空维度上分离，进而导致权利主体与责任主体错位。表2从“权”“责”“利”三个维度，呈现了各主体在指标交易各环节中的具体困境。

表2 耕地占补平衡政策中“权—责—利”失衡的具体表征

分析维度	涉及主体	失衡的具体表现
“权”	指标生产者	通过土地整治获得指标交易权利，但该权利的行使缺乏后续责任约束
	指标使用者	通过一次性支付获得占用耕地的许可权利，但无需承担补充耕地的长期管护责任
	指标生产者	有补充耕地的初始验收责任，但指标交易完成后，长期质量维护责任归属模糊
“责”	指标使用者	对补充耕地的长期质量维护责任缺乏明确规定，实践中往往不承担责任
	项目所在地基层政府	对补充耕地的属地管护责任，缺乏明确的法律或政策规定
	各级政府	指标增值收益在各级政府间的分配比例缺乏明确的制度依据
“利”	集体经济组织	作为耕地原权利人，被排除在指标增值收益分配之外
	承包农户	能获得土地流转或征收中的微薄补偿，无法分享指标增值收益

耕地占补平衡中的指标交易行为，使“占用权”与“管护责”在时空维度上发生分离。指标受让方在完成交易后即退出后续管护的问责链条，而补充耕地的长期质量维护缺乏可追溯的责任主体，由此形成“权—责”脱节：享有占用权的主体无须承担管护责任，而承担管护责任的地方基层与农户却缺乏明确的权利配置。与此同时，指标增值收益主要由各级政府分享，作为耕地原权利人的集体与农户则被排斥在收益分配格局之外，进而造成“责—利”不匹配：承担潜在管护责任的主体未能获得相应收益，享有收益的主体的责任边界却相对模糊。以上双重失衡使耕地占补平衡政策实施过程中出现“占

优补劣”现象。

（二）耕地种植用途管制政策的“权—责—利”错配

耕地种植用途管制政策旨在遏制“非农化”“非粮化”趋势，确保耕地优先用于粮食生产^[18-20]。然而，该政策在执行中的核心矛盾在于：地方政府在“引导”与“强制”之间缺乏明确的程序界限，导致政策目标与农户、新型耕地经营主体的权利之间缺少制度化的缓冲与协调机制。表3从“权”“责”“利”三个维度，呈现了农户、基层政府与耕地经营者之间的具体错配表现。

表3 耕地种植用途管制政策中“权—责—利”错配的具体表征

分析维度	涉及主体	错配的具体表现
“权”	农户（经营权人）	经营权行使边界被政策目标挤压，耕地经营主体收益降低
“责”	地方政府（基层政府）	执行用途管制的责任边界模糊，“引导”与“强制”界限不清，程序合法性缺乏保障
“利”	新型经营主体（耕地经营者）	机会成本未能得到合理补偿，现行普惠式补贴与实际损失脱节

在耕地种植用途管制政策执行过程中，地方政府面临考核压力时，往往倾向于将政策目标简单化为行政命令，而“引导”与“强制”之间的程序界限缺失^[21]。当这种缺乏约束的行政权力直接作用于农户明确且合法的经营权时，便产生“权—责”错配，即农户的权利被挤压却缺乏有效的救济渠道，而政府的责任边界模糊却无需承担过度干预的后果。与此同时，农户因改种粮食作物而损失的机会成本远高于普惠式补贴标准^[22]，由此形成“责—利”倒挂，即承担直接成本的主体获利极少，而拥有管

制权力的主体却无需承担相应的损失责任。

（三）耕地地力保护补贴政策的“权—责—利”脱节

耕地地力保护补贴旨在通过经济激励引导农户采取保护性耕作措施，提升耕地质量。然而，该政策在运行中的核心症结在于：补贴发放与地力保护责任履行之间缺乏实质性挂钩，激励逻辑偏离了“谁保护、谁受益”的基本准则。表4从“权”“责”“利”三个维度，呈现了承包农户、实际经营者与政策执行者之间的具体脱节表现。

表4 耕地地力保护补贴政策中“权—责—利”脱节的具体表征

分析维度	涉及主体	脱节的具体表现
“权”	承包农户	拥有承包权, 但土地流转情形下补贴权益归属缺乏统一规范
“责”	实际经营者 (经营权人)	作为地力保护的承担者, 在部分地区无法获得补贴
“利”	政策执行者 (政府)	补贴以承包面积为基数实行普惠式发放, 未能与具体保护措施的实施效果及地力提升程度形成有效关联
	农户 (补贴领取者)	领取补贴与履行保护责任之间缺乏强关联
	农户 (耕地经营者)	补贴标准偏低, 与保护性耕作的显性成本及隐性收益的损失之间差距较大

耕地保护补贴发放与地力保护责任履行之间缺乏实质性关联, 形成“责—利”脱节, 即无论是否采取保护性耕作、是否提升地力, 均可获得补贴, 导致“只补不责”。同时, 在土地流转情形下, 补贴权益归属模糊, 实际经营者 (承担保护责任) 往往无法获得补贴, 而承包农户 (不从事生产) 却可能享有补贴, 造成“权—利”不对等^[23]。这使得耕地保护补贴难以发挥引导耕地质量提升的功能。

四、耕地保护主体“权—责—利”脱耦的生成机理

上述三项政策中暴露出的“权—责—利”脱耦问题可概括为三种偏离状态: 权与责关系呈现出“有权利无责任”“有责任无权利”及“权责错配”; 责与利关系表现为“尽责者失利”“获利者不尽责”及“责利分离”; 权与利之间呈现出“有权利无收益”“有收益无权利”等失衡类型 (图1)。

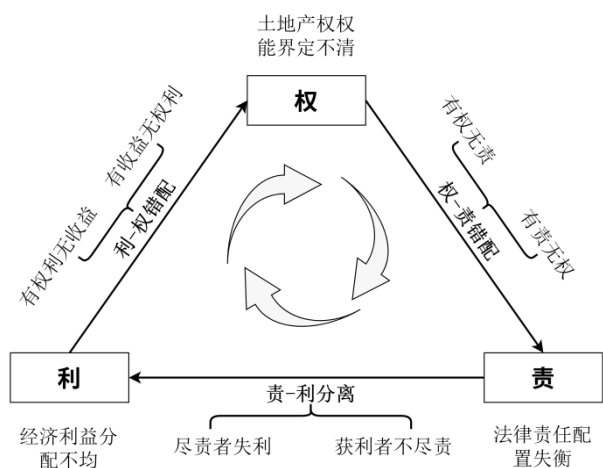


图1 耕地保护“权—责—利”脱耦的生成机理

上述偏离状态的背后, 是三个相互关联的系统性因素在共同作用: 一是土地产权基础不稳, 削弱了权利激励与长期投入预期; 二是法律责任配置失衡, 使得各主体行为边界模糊、约束效力不足; 三是经济利益分配不均, 造成保护者贡献与回报之间的落差持续扩大。以下分述之。

(一) 多元主体土地产权权能界定不清

当前耕地保护体系面临的根本性困境在于耕地保护多主体产权权能界定不清。虽然“三权分置”改革在法律层面构建了相对清晰的权利架构, 但在实践运行中仍存在多重障碍。

首先, 产权权能界定不清制约耕地要素功能的充分发挥。耕地发展权受到严格管制, 抵押权能实现渠道不畅, 导致耕地资源难以实现其潜在资产价值^[24]。其次, 影响耕地经营主体对耕地保护的长期投资预期。在基层耕地保护治理实践中存在因人口变动、村庄规划调整等因素引发的承包地微调现象, 导致耕地经营主体的经营权权属发生动态变化, 降低了耕地经营主体在土壤改良、农田基础设施建设等耕地保护措施上的投入。此外, 在分散的小农经营模式下, 单个产权主体难以获得规模经济效益, 耕地权利行使的边际收益有限, 影响其进行耕地保护长期投入的能力与意愿^[25]。这种有权利但收益提升乏力的现实困境, 难以支撑可持续的耕地保护行为。

(二) 多元主体法律责任配置失衡

当前耕地保护呈现出多主体法律责任配置失衡状态。这种失衡主要体现在多主体责任配置不合理, 也表现在责任边界模糊。

从主体耕地保护责任配置看, 地方政府、农村集体经济组织与耕地经营主体之间的责任配置呈现明显的结构失衡。地方政府面临乡村振兴与耕地保护的双重目标冲突, 在现行政绩考核体系下往往倾向于前者, 导致其监管责任在实践中被忽略^[26]。农村集体经济组织作为土地所有权代表, 其管理职能在税费改革完成后逐步弱化, 难以有效履行监督耕地利用、维护农田设施等职责^[27]。而耕地经营主体层面的耕地保护责任则多停留在原则性规定, 缺乏具体可行的行为规范和考核标准^[28]。

从主体间耕地保护责任边界来看, 各主体责任之间的交叉地带与空白地带并存, 缺乏清晰的权责

边界划分。地方政府在耕地保护与经济发展之间的角色冲突未得到制度性协调,农村集体经济组织的管理职能弱化后未能重新定位,经营主体的保护责任亦缺乏与经营权利相对称的明确界定。这使得各主体责任认定缺乏依据,责任追究难以执行。

(三) 多元主体经济利益分配不均

耕地保护需要建立合理的利益平衡机制。然而,当前的利益分配格局不尽合理,耕地保护主体难以获得与保护成本相匹配的经济回报。

首先,经济补偿标准与耕地保护的现实价值存在显著脱节。当前补偿以耕地地力保护补贴为主,标准普遍偏低,不足以反映耕地资源所承载的粮食安全、生态调节等多元价值。更关键的是,现行补贴的核定基数仍沿用原种粮直补时期的亩均标准,并未将耕地用途管制所引致的农户收益损失纳入补偿核算范围。在“非粮化”整治中,农户被要求将经济收益更高的作物改种为粮食作物,由此产生的机会成本远超现行补贴水平^[29]。补贴标准与农户实际承担的保护成本之间的落差,使得经济补偿难以有效弥补农户的改种损失,也弱化了其对耕地保护行为的激励功能。其次,耕地保护相关利益分配机制存在双重结构失衡。一方面,在耕地增值收益分配的纵向结构中,各类耕地经营主体都是“理性经济人”^[30]。在耕地保护的权义规则失衡的背景下,耕地保护增值收益分配结构失衡,会削弱耕地保护主体的经济激励^[31]。另一方面,在区域间利益补偿的横向结构中,承担粮食生产主责的主产区省份因限制工业开发和城市发展而损失的机会成本,尚未得到主销区的合理补偿^[32],这种“责—利”不均加剧了粮食主产区的耕地保护财政压力。

五、耕地保护主体“权—责—利”耦合的实践路径

基于前文的分析,破解耕地保护“权—责—利”失衡,关键在于通过制度设计将正负外部性内部化,并同步矫正权、责、利三者的结构性脱耦。为此,从“精准赋权、分层定责、多元补偿”三个维度构建实践路径,实现耕地保护的可持续发展。

(一) 夯实“权”的基础:破解权能不清与权利虚化的制度困境

针对土地产权权能界定不清问题,需要在“三

权分置”框架下分类施策,回应三项政策中暴露出的权利痛点。

第一,改革指标交易收益分配机制。明确规定指标交易收益中必须划拨一定比例,直接返还给补充耕地项目所在地的集体经济组织和原承包农户,作为其让渡土地发展权、承担后续管护责任的经济对价。收益分配方案须经村民民主议事程序通过并公示,确保耕地原权利人能够公平分享增值收益,从利益端激发主动管护动力。

第二,建立管制行为正当程序清单。任何限制农户经营权的整治行为,必须依次履行“风险评估—农户协商—补偿方案公示—第三方评估—备案审查”五个程序环节。同时,设立专门的行政申诉与司法救济通道,农户认为超出合理边界或补偿不公的管制行为,可依法申请行政复议或提起行政诉讼,从权利端保障经营权的合法行使。

第三,明确“谁保护、谁受益”的补贴归属原则。土地流转合同中须载明补贴权益归属条款,补贴应优先发放给实际从事耕地经营并承担地力保护责任的经营权人;承包农户若希望保留补贴权益,应在流转租金中相应扣减,实现权利与利益的合理配置。同时,加快农村承包地确权登记颁证工作,从产权端稳定各方预期。

(二) 明晰“责”的边界:破解责任模糊与约束软化的制度困境

针对责任配置失衡问题,须在“三权分置”框架下将抽象的共同责任分解为各权利主体可识别、可考核的具体责任,以此回应占补平衡、种植用途管制与地力保护补贴三项政策中的责任落实问题。

首先,建立覆盖“生产—交易—管护”全链条的质量责任追溯制度。补充耕地的建设主体对初始质量承担终身验收责任;指标购入方须按交易价款的一定比例缴纳“长期管护保证金”,由指标产出的县级财政代为管理;补充耕地项目所在地的基层政府承担属地日常监管责任,根据年度耕地质量监测结果,分期向实际管护主体支付管护费用。

其次,制定《耕地种植用途管制执法规范》,明确“引导”与“强制”的适用情形和程序界限。严禁将耕地占补平衡目标简单化为行政命令,对涉及农户经营权的限制性措施,需出具书面决定并载明事实依据、法律依据和救济途径。将地方政府执

行用途管制的程序合规性纳入耕地保护责任考核,对因程序违法造成农户损失的,实行终身追责^[33]。

最后,改革普惠式补贴模式,建立“基础补贴+绩效奖励”双层发放机制。基础补贴按承包面积普发,维持政策基本功能;绩效奖励与土壤有机质含量变化、保护性耕作措施实施情况等可量化指标挂钩,由第三方机构进行评估,根据评估结果实行“优质优补、提升奖励、下降扣减”。同时,建立耕地健康档案,记录经营期间的投入品使用、地力变化等情况,作为责任履行和绩效评估的依据^[34]。

(三)多元补偿:破解利益分配不均与激励错位的制度困境

针对前文分析的利益分配不均问题,须构建与各权利主体贡献相匹配的利益回馈机制,从根本上回应“尽责者失利、获利者不尽责”的责—利错位。

第一,在明确返还集体经济组织和农户比例的基础上,进一步规范各级政府间的分配秩序。由省级政府出台指导性意见,规定省、市、县三级留成比例上限,确保大部分耕地增值收益留在指标产出地县级政府,用于补充耕地的后续管护、地力提升和农田基础设施建设,形成“保护—收益—再投入”的良性循环^[35]。

第二,建立与农户实际损失相挂钩的动态补偿标准。补偿金额应综合考虑农户因改种粮食作物而损失的预期收益、已投入的生产成本及恢复原状的费用等因素,由县级政府组织农业、价格评估机构联合核定。补偿资金应纳入地方政府财政预算,并探索建立由粮食主销区向主产区进行横向转移支付的补偿机制,实现“谁受益、谁补偿”^[36]。

第三,加快建立跨区域的耕地保护横向补偿制度。由经济发达、耕地占用多的主销区向承担主要保护任务的主产区进行财政转移支付,补偿标准可参照主产区因限制工业开发和城市建设而损失的税收收入、土地出让收入等机会成本。补偿资金专项用于主产区耕地质量提升、高标准农田建设和农户直接补贴,实现区域间的责任共担与利益共享。

第四,建立与农业生产成本、农村居民收入增长动态挂钩的补贴标准调整机制。同时,探索将耕地碳汇、水源涵养等生态功能纳入市场化交易,使采取保护性耕作的耕地经营主体能够通过碳交易、生态产品认证等渠道获得额外收益^[37-38],从市场端

拓宽利益来源。

六、结论与讨论

本研究基于利益平衡原则,构建“权—责—利”耦合的分析框架,并以耕地占补平衡、种植用途管制、地力保护补贴三项耕地保护政策为分析对象,剖析了耕地保护中“权—责—利”失衡的表现、生成机理及优化路径。研究发现,当前耕地保护的突出问题是耕地保护多主体之间“权—责—利”结构性脱耦所致:土地产权权能界定不清导致长期投资激励不足,法律责任配置失衡造成约束效力层层稀释,经济利益分配不均使得保护者难以获得合理回报。三项政策分别呈现出“权—责”脱节与“责—利”不匹配、“权—责”冲突与“责—利”倒挂、“权—利”不对等与“责—利”脱节等问题,其根源在于权利、责任与利益三者之间未能形成闭环。

以上结论为“十五五”耕地保护制度优化提供以下启示:产权改革需从赋权走向活权,重点解决指标增值收益分配不公、经营权受限缺乏救济、补贴权益归属争议等现实痛点,使权利真正转化为可预期的利益;责任落实需从“原则性规定”走向“全链条追溯”,通过管护保证金、正当程序清单、绩效挂钩补贴等机制设计,实现责任的精准界定与刚性约束;利益平衡需从单一财政转移支付走向政府补偿与市场激励相结合,加快建立区域横向补偿、生态产品价值实现等多元化机制。

参考文献:

- [1] 叶思菁,宋长青,程昌秀,等.中国耕地资源利用的“五化”态势与治理对策[J].中国科学院院刊,2023,38(12):1962-1976.
- [2] 袁源,王亚华,徐萍.“非粮化”治理视角下的耕地用途管制:应对逻辑与体系构建[J].自然资源学报,2024,39(4):942-959.
- [3] 孔祥斌,陈文广,党昱譔.中国耕地保护现状、挑战与转型[J].湖南师范大学社会科学学报,2023,52(5):31-41.
- [4] 陈浮,蒋非非,孙君,等.“大占补”改革背景下耕地保护转型的逻辑与创新实践[J].中国土地科学,2024,38(10):12-24.
- [5] 毛晓红,李懿芸,傅琳琳.耕地数量、质量、生态“三位一体”保护的困境与策略——以浙江省为例[J].农业经济,2024(4):105-107.
- [6] 陈萌萌,韩青.基于“工具—目标—效力”的中国耕地抛荒治理政策量化研究[J].资源科学,2025,47(2):359-372.

- [7] 江晓华, 彭诗杰. 制度逻辑演化下人地矛盾的表征、诱因与调适路径——基于历次土地承包的现实考察[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2025(6): 194-202.
- [8] 李怡, 方斌, 张志成. 城镇化进程中耕地利用脆弱性演变与优化调控——以淮海经济区为例[J]. 长江流域资源与环境, 2024, 33(11): 2410-2424.
- [9] 高圆圆, 陈哲. 农业产业化经营组织模式演化逻辑、效益比较与未来发展取向[J]. 贵州财经大学学报, 2022(5): 102-111.
- [10] 张婷, 王庆日, 陈美球, 等. 耕地占补平衡新机制: 现实困境与实现路径——基于“耕地占补平衡新机制的内在逻辑与实现路径研讨会”的思考[J]. 中国土地科学, 2025, 39(7): 137-144.
- [11] 张克俊, 张光顺, 李建国, 等. 逐步把永久基本农田全部建成高标准农田的破解路径——基于“藏粮于地”视角分析[J]. 农业经济, 2025(1): 101-103.
- [12] 夏沁. 耕地种植用途管制制度的形成逻辑与适用路径[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2025, 78(3): 16-27.
- [13] 韩熙冰, 卢雨, 耿宁. 农地“三权分置”改革影响耕地系统韧性的机理与效应——来自准自然实验的证据[J/OL]. 中国农业资源与区划, (2025-04-05)[2026-06-17]. <https://link.cnki.net/urlid/11.3513.S.20250908.1412.012>.
- [14] 刘守英, 蒋昱珩. 集体地权性质、土地占有与第二轮土地延包[J]. 农业经济问题, 2025(9): 4-21.
- [15] 龙文进, 杨锦涛, 田旭, 等. 粮食主产区利益补偿机制的构建基础、关键瓶颈与创新路径[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2025, 24(3): 17-33.
- [16] 刘向南, 张若嫣. 基于区域协同的耕地生态补偿标准量化与机制构建研究——以江苏省为例[J/OL]. 中国农业资源与区划, (2025-07-31)[2026-09-02]. <https://link.cnki.net/urlid/11.3513.S.20260731.1315.030>.
- [17] 党昱譞, 孔祥斌, 温良友, 等. 中国耕地生态保护补偿的省级差分分区及补偿标准[J]. 农业工程学报, 2022, 38(6): 254-263.
- [18] 胡祺, 袁明旭. 国家耕地保护责任制度的功能轮廓与政策规制——基于制度语法学工具的分析[J]. 农业经济与管理, 2024(3): 81-92.
- [19] 易路平, 宋敏, 张安录. 国土空间用途管制下耕地发展权实现的机制构建与路径设计[J]. 经济体制改革, 2024(4): 70-80.
- [20] 刘梦. “三权分置”背景下耕地生态保护补偿对象的确定[J]. 河南财经政法大学学报, 2022, 37(2): 17-26.
- [21] 李鑫, 蔡键, 林晓珊. 农业补贴政策“三补合一”改革: 演进轨迹、作用机理与发展策略[J]. 经济体制改革, 2021(3): 80-85.
- [22] 冷博峰, 李谷成, 冯中朝. 从不种地农民也能领取农业补贴谈起——兼论农业“三项补贴”改革后的补贴发放方式[J]. 农业经济问题, 2021(5): 54-65.
- [23] 周静. 农业支持保护补贴对稻作大户投入行为的激励作用实证分析[J]. 经济地理, 2020, 40(7): 150-157.
- [24] 刘锐, 房昀玮. 耕地发展权制度构建研究[J]. 中国土地科学, 2023, 37(4): 23-31.
- [25] 梁秋霞, 杨俊孝. 农地经营权稳定性对农户投入结构的影响研究——以新疆玛纳斯县为例[J]. 农业现代化研究, 2022, 43(6): 1007-1016.
- [26] 王纯. 新发展理念下我国耕地保护的多元目标统协[J]. 中国不动产法研究, 2022(2): 84-101.
- [27] 程雪阳. 农村集体经济组织与集体土地所有权关系的现代化重构[J]. 现代法学, 2024, 46(6): 57-71.
- [28] 张童朝, 罗重谱, 蓝红星, 等. 互联网使用对农户耕地质量保护行为影响的再考察——基于人地关系视角[J]. 中国土地科学, 2025, 39(8): 82-90.
- [29] 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.
- [30] 陈美球. 耕地经营者的耕地保护责任与权益探析[J]. 中国土地, 2023(2): 12-14.
- [31] 周崇聪. 论耕地保护中的土地经营主体[J]. 山西农业大学学报(社会科学版), 2024, 23(4): 12-21.
- [32] 黄孟璘, 王太祥. 基于演化博弈的粮食产销区横向补偿研究[J/OL]. 中国农业资源与区划, (2025-12-30)[2026-09-02]. <https://link.cnki.net/urlid/11.3513.S.20260625.1916.015>.
- [33] Zhang Y Y, Yang C, Zhang Y M, et al. Property rights and cultivated land quality: Evidence from China's rural collective property rights system reform[J]. Journal of Rural Studies, 2026, 124: 104141.
- [34] Chai D, Yang R Z, Ying L, et al. Health risk zoning and governance of cultivated land based on health gain-loss assessment of cultivated land requisition and compensation and ecological vulnerability evaluation[J]. Journal of Cleaner Production, 2025, 529: 146774.
- [35] Zhao L S, Qiao Z Y, Cheng Y X, et al. Identification of cost-effective spatial priorities for cultivated land supplementation using an integrated framework[J]. Habitat International, 2026, 167: 103630.
- [36] 唐如冰. 论法典化背景下的国土空间用途管制[J]. 现代法学, 2026, 48(2): 41-60.
- [37] 张跃胜, 王杰. 耕地生态补偿标准研究进展与展望[J]. 生态经济, 2024, 40(3): 139-146.
- [38] 丁振民, 何钰龙, 苏晓萌, 等. 区域横向耕地生态补偿平台交易机制: 均衡定价与福利改善[J]. 中国人口·资源与环境, 2025, 35(9): 139-151.

责任编辑: 黄燕妮