

耕地占补平衡制度： 问题探析与完善路径

刘 锐 房昀玮

[摘 要] 我国的耕地占补平衡制度能够为耕地保护实践提供基本的操作依据，但是这一制度在运行中存在以下问题：缺乏对地方政府占补环节的有效监督；耕作主体的权利保障不充分，缺乏相应的激励机制；对补充耕地的后期管护不足，耕地保护长效机制尚未建立。为了实现耕地数量、质量和生态“三位一体”的平衡，在借鉴生物多样性抵补制度的基础上，有必要探索建立由自然资源主管部门监督的全国性补充耕地指标交易平台，加强占补环节的监督，并建立以指标交易收益基金为核心的耕地补充补偿机制。同时完善以管护协议为载体的补充耕地后期管护制度，以保持补充耕地的数量和质量。

[关键词] 占补平衡；补充耕地指标交易；生物多样性抵补；耕地保护补偿

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-7453 (2024) 07-0040-11

引言

自 1998 年修订的《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)正式确立，到 2022 年《耕地保护法(草案)》和 2023 年《中华人民共和国粮食安全保障法》(以下简称《粮食安全保障法》)重申，耕地占补平衡制度在国土空间用途管

制下，伴随着我国城镇化建设的进程，在耕地保护方面发挥了一定的作用。我国现阶段的城镇化已经发展到较高水平，未来还将继续提高。^[1]过去城镇化进程中呈现出的耕地数量减少、质量下降和生态遭到破坏的现象表明，我国的耕地保护依然任重道远。面对这一现实问题，2024 年《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》提出：“改革

[基金项目] 国家社科基金重大研究专项“社会主义核心价值观融入乡村振兴制度建设研究”(20VHJ002)。

[作者简介] 刘锐，中共中央党校(国家行政学院)政治和法律教研部教授、博士生导师；房昀玮，中共中央党校(国家行政学院)政治和法律教研部博士研究生。

完善耕地占补平衡制度，坚持‘以补定占’，将省内稳定利用耕地净增加量作为下年度非农建设允许占用耕地规模上限。健全补充耕地质量验收制度，完善后续管护和再评价机制。”党的二十届三中全会提出，“改革完善耕地占补平衡制度”。

现有的法学研究已充分认识到耕地占补平衡中存在的占优补劣问题，并提出以“产能平衡”取代“数量平衡”，实现“以质抵量”和“异地保质”。^[2]但是已有研究在审视耕地占补平衡制度时，忽略了市场在耕地“占”与“补”环节中的作用，对于通过补充耕地指标出让获得的收益应当如何合理分配的问题也欠缺关注：现阶段各地方的主要做法是政府运用财政支持土地复垦或整理，补充耕地指标调剂收益纳入地方政府财政管理，即“通过高标准农田建设增加的耕地，经核定并纳入农村土地整治监测监管系统后，可作为占补平衡补充耕地指标，补充耕地指标的调剂收益由县级政府通过预算安排可适当用于高标准农田建设。”^①政府行政主导下的占补平衡制度，欠缺市场化的激励机制，实则难以充分调动农村集体及农民耕地用途保持和耕地质量维护的积极性。本文在检视现行耕地占补平衡制度存在问题的基础上，通过分析比较国际上通行的生物多样性抵补制度，结合我国相关制度运行的实践，试图寻求完善我国耕地占补平衡机制的可能路径，进而实现耕地的长效保护。

一、耕地占补平衡制度及其实践

（一）我国现行的耕地占补平衡制度

耕地占补平衡制度最早于1997年中共中央、国务院发布的《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》提出，在“实行占用耕地与开发、复垦挂钩政策”的指导下，耕地占补平衡最终在1998年修订的《土地管理法》中确定下来，并延续至2019年修正的《土地管理法》，逐渐建立起比较系统、成熟的制度。

2019年《土地管理法》第30条，辅之以《中华人民共和国土地管理法实施条例》第8条以及《粮食安全保障法》第11条，构成了国家法律法规层面的耕地占补平衡制度。非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，垦多少”的原则，由占用耕地的单位，具体包括县级人民政府、农村集体经济组织和建设单位，负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。同时，为了保证耕地补充到位，由省、自治区、直辖市人民政府监督以及验收占用耕地单位的土地开垦和补充，并且向社会公示耕地补充情况。另外，《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》中确定了“以县域自行平衡为主、省域内调剂为辅、国家适度统筹为补充”的耕地补充格局。同时，为了更有效地保障占补平衡中耕地的数量和质量，自然资源部办公厅发布了《关于改进耕地占补平衡动态监管系统有关事项的通知》。在全国范围内，作为脱贫攻坚战略的辅助措施，在东西部扶贫协作和对口支援框架内开展的建设用地增减挂钩和补充耕地指标交易，达到了双赢的效果。

在地方层面，数省市通过政府规章、规范性文件等制定了耕地占补平衡的具体实施规则，少数省、自治区建立了比较完善的补充耕地指标交易规则。具体而言，一些省市在《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》的指导下，结合本地实际，围绕耕地补充从项目立项、实施、验收以及后期管护、监测监督，到

①福建省发展和改革委员会、福建省财政厅、福建省国土资源厅等《关于加快推进高标准农田建设的通知》（闽发改农业[2017]615号），2017年9月21日发布；青海省发展改革委、青海省财政厅、青海省国土资源厅等《关于加快推进高标准农田建设的通知》（青发改农经[2017]624号），2017年9月29日发布。

政府管理创新

补充耕地的县域调剂、市域协调,相继出台了规范性文件,建立或完善了以县或区、市、省或自治区人民政府为主导的耕地占补平衡制度。其中,安徽省于2013年发布了补充耕地指标交易管理暂行办法,试图通过引进市场机制,发挥市场在耕地指标配置中的作用。随后,吉林、河南、广西、宁夏、内蒙古、广东也相继建立了省、自治区范围内的补充耕地指标交易制度。

(二) 我国耕地占补平衡制度的运行现状及问题

我国从中央到地方已经建立起比较全面的耕地占补平衡制度,能够为实践运行提供基本的操作依据,在一定程度上起到了保障耕地数量和质量,缓解耕地保护和建设开发之间紧张关系的作用。但是耕地占补平衡制度实施以来,耕地数量和质量却没有保持在预期水平。深入探究这些问题,主要原因在于:耕地开发和补充由地方政府主导,缺乏有效监督;耕作主体参与耕地补充和管护的积极性低;耕地后期管护不足,不利于耕地的长期保护。

其一,地方政府主导的耕地占补平衡缺乏利益中立方的监督,易引发耕地流失和环境破坏的占补失衡现象。耕地保护和粮食安全是国家整体的战略目标,耕地占补平衡制度作为贯彻这一目标的主要内容,需要由地方政府予以落实,现行耕地占补平衡以县域自行调节为主,省域调剂为辅,土地的开垦和补充由省级政府监督并验收。但是地方政府在土地财政的驱使下,占用城镇周边优质耕地进行开发建设更符合其现期利益,再加上有些经济发展需求旺盛的地区受到自然环境和耕地复垦条件的局限,^[3]补充的耕地数量和质量难以与所占用的实现平衡,甚至因开垦耕地造成了生态环境的破坏,^[4]省级政府的监督也因利益攸关而大打折扣。比较三次全国土地调查数据,位于一年两熟、三熟制地区的广东、广西、云南、四川、浙江、江苏、江西、湖北、湖南、安徽等

地耕地面积大幅减少,水田近10年来也明显下降。比如广东耕地总量二调比一调减少22.6%,三调比二调减少24.89%,其中水田二调比一调减少约25%,三调比二调减少18.18%。2013—2017年广东省耕地流向不平衡,减少耕地比新增耕地面积多14814.72公顷,耕地净减少面积约占全国耕地净减少的8.4%。^[5]耕地数量的减少、耕地质量的下降以及生态环境的破坏,表明我国需要完善现行耕地占补平衡制度,加强对地方政府“占”和“补”环节的监督,以真正达到占补平衡。

其二,政府行政主导耕地占补平衡呈现出较高的执行力,但耕作主体的权利保障水平及其参与占补平衡的积极性有待提高。我国耕地占补平衡制度更多的是管理制度、行政制度,呈现出单向性、指令性特征,补充耕地所在的村集体处于被动接受方,有的地区为了占补平衡,让农民集中上楼,有的甚至让边远山区农民整村进城,把原先的农居地复垦为耕地。^[6]补充耕地指标交易出让方所在村集体的发展被限制在耕地用途范围之内,出让收益也主要用于农田建设,农民直接获得的耕地指标出让收益较少。对于指标出让收益,部分粮食主产区规定“按照耕地开垦费进行管理和使用”或者“优先用于脱贫攻坚”。其他一些地区虽然明确了指标出让收益用于耕地保护的具体项目,如“优先用于补充耕地后期管护、耕地开垦及恢复、耕地提质改造、耕地和永久基本农田保护等耕地保护及农业农村建设相关支出”,“优先用于国土综合整治和高标准农田建设等补充耕地任务”。^①但是这些规定对于补充耕

① 《吉林省补充耕地指标交易办法》(吉国土资法文[2016]7号)第13条;《河南省补充耕地指标交易细则》(豫国土资发[2018]108号)第28条;《广东省补充耕地指标交易管理办法》(粤自然资规字[2022]3号)第30条;《宁夏回族自治区跨县域补充耕地指标交易管理暂行办法》(宁自然资发[2021]215号)第20条。

地耕作主体是否补偿以及补偿多少的问题不够明确。有的地区甚至一方面禁止将补充耕地转为林地、园地、草地等其他农用地,另一方面又没有规定补充耕地出让所得收益的分配方式以及补充耕地耕作主体的补偿问题^①。严格耕地保护和管控的高权行政模式忽视了耕作主体的权利保障和损失补偿,难以调动其参与耕地补充的积极性。

其三,补充耕地后期管护制度缺失,使得耕地占补平衡沦为临时性的项目实施,与耕地保护的长期性目标存在矛盾。耕地占补平衡不仅需要严格管理占用和补充环节,而且需要持续监督土地权利人后期的行为以保持耕地用途,即补充后的耕地除非再次进行占补平衡,在较长期限内甚至永久丧失了发展权。根据各地的补充耕地管理办法,补充耕地采用项目制,“项目制”的效率性、短周期性和“重工程建设、轻后期管护”等特征,难以充分满足耕地保护长期性、稳定性的制度需求。^[7]实践中,有的地方政府为了增加耕地储备量、实行占补平衡,拟通过项目建设将未利用地如沙漠转化为补充耕地,可能对生态环境造成不利影响,而且耕地的后期管护和耕地用途保持也存在较大的问题。在实行补充耕地指标交易制度的地区,指标的交易主体多限于市或县级人民政府或者其授权的组织,交易所得纳入财政预算管理,除广东省规定交易所得优先用于补充耕地后期管护、耕地开垦及恢复、耕地提质改造等相关支出,其他各省市没有明确规定补充耕地指标交易后管护资金的配置。管理办法或交易办法仅仅原则性地禁止补充耕地的非农利用,但又缺乏相应的资金保障和制度支持,难以实现补充耕地的长效保护。

二、生物多样性抵补制度的国际经验

我国占补平衡制度是为了满足经济建设背

景下保证耕地数量和质量的需要。一方面,发挥经济发达地区经济引擎作用,允许其在符合国土空间规划的前提下占用耕地进行开发建设;另一方面,为了严守耕地红线,又采取折衷办法,利用土地资源相对丰富、开发建设紧迫性较弱的地区开垦整理土地以维持耕地总量的动态平衡。在这一领域,可以适当参考国际上已经有丰富实践的生物多样性抵补制度。

(一) 生物多样性抵补制度的内容

生物多样性抵补(biodiversity offsetting)是生物多样性保护领域的一项重要制度,是指一地的生物多样性损失与其他地方同等生物多样性增益之间的平衡,以达到无净损失(No Net Loss)的状态。^[8]商业和生物多样性补偿计划(Business and Biodiversity Offsets Programme)是一些公司、政府、专家和金融机构之间的合作项目,其界定生物多样性抵补为可衡量的保护性成果,是在采取适当的预防和缓解措施后,为抵消项目开发产生的重大不利生物多样性影响而采取一定措施所产生的。^[9]这一制度能够兼顾生物多样性保护和经济开发,不失为一种“双赢”的发展方案,已经在国际上得到了迅速推广。^[10]

不同于传统的防止生物多样性损失的制度,如设立特别保护区,生物多样性抵补在运行模式上更具有灵活性。生物多样性抵补最基本的操作方式是开发商通过在开发地以外的地点开展生物多样性保护活动来抵消开发造成的损失,或者在资金补偿模式下,开发商可以向第三方出资,由其代为采取保护措施。最先进的模式被称为栖息地银行、生物银行或缓解银行,这一模式运用市场机制,激励土地所有者

^①《内蒙古自治区自然资源厅关于进一步规范自治区补充耕地项目管理的通知》(内自然资字[2022]146号)第5条。

采取生物多样性保护措施,从而产生抵补积分,开发商可以购买抵补积分以履行抵补的义务。^[11]

生物多样性抵补的银行模式在各国的制度架构中呈现出较大的差异性。比较典型的银行模式有私有商业银行(以美国为代表)、公私混合制商业银行(以澳大利亚新南威尔士州为代表)、公有商业银行(以法国为代表)以及公有非营利银行(以德国为代表)。^[12]

美国的生物多样性抵补通过银行(主要由企业家或营利机构成立)的评估方法,以贷记(credit)和借记(debit)的交易来实现。贷记代表湿地和其他水生资源的水生功能在银行的累积或实现;借记代表因项目实施所引发的水生功能的损失。贷记的销售价格通常由设立银行的赞助商和开发商协商决定。^[13]

在澳大利亚新南威尔士州,土地所有权人通过与环境和气候变化部部长签订生物多样性照管协议(biodiversity stewardship agreements)成立生物银行(最新计划称之为“生物多样性照管地”)。所有权人根据协议必须在照管地采取管护措施,照管协议生效后,所有人采取的管护措施经认证人员评估,可以产生最初由其所有的生物多样性贷记。开发商想要购买贷记以抵补的,需要与部长达成协议以确认抵消其影响所需的贷记数量和类别,以及抵消所需的其他就地措施,然后再与土地所有权人订立买卖契约。通过环境部监管的银行网站进行交易后,交易所得纳入由政府管理的生物多样性照管支付基金(Biodiversity Stewardship Payments Fund),用来资助产生贷记的照管地所需的管护措施,贷记的移转经登记生效。^①

法国生物银行经营人通过土地征收或订立永久合同的方式获得土地,然后通过采取产生生态收益的措施来恢复土地生态,并与多个项目开发商(不能针对需要履行抵消义务的单个

项目开发商)订立合同出售补偿单元,即贷记。贷记的价格由经营人根据运营的实际成本确定。^[14]截至2017年,法国只有一家公立性质的生物银行在运行。^[15]

德国的银行主要由市政府管理,少数由私立机构管理并受地方政府监督。银行的生态收益以生态账户中储存的生物多样性单元(biodiversity units)来计算。^[16]市政当局或私人土地所有人提前采取不同的环境措施产生生态账户,需要实行抵补的开发商可以通过支付与所采取措施成本相等的金额来补偿对环境带来的无法避免的不利影响。^[17]

(二) 生物多样性抵补制度的可借鉴性

生物多样性抵补制度的实施须满足特定的条件。开发商进行开发建设可能会对所在地的生态环境造成某种不利影响,如果这种不利影响无法避免(比如通过另选其他开发地),又无法缓解(比如通过更为周密的设计),那么开发商必须补偿其对生物多样性等产生的不利影响,补偿的主要方式是在他地采取修复或者重建生态系统的行动。^[18]除了生物多样性抵补需要遵循前述的生态缓解序列(mitigation hierarchy),抵补市场化机制的运行有赖于抵补行动的量化。首先,抵补以孤立的生物多样性单元重新定义自然,这些单元可以在时间和空间上被简单地界定、测量和交换,以实现生态损失和收益之间的等价。其次,它界定的生物多样性不具有地理特异性,忽视了更广泛的地域维度。再次,它将保护重新定义为一种贷记交换,暗示非人类性自然的价值可以由价格决定。^[19]

在我国耕地占补平衡的语境下,生物多样性抵补制度具有较大的参考价值。我国耕地占

^①See Biodiversity Conservation Act 2016 No 63(NSW) 6.2.

补平衡制度经历了随建设项目开展的先占后补，到预先大规模开垦整理土地、开发建设占用耕地时购买补充耕地指标的先补后占的演变过程，占补平衡的内容从注重占一补一的数量平衡，到数量质量平衡并重，再到数量、质量和生态“三位一体”的平衡格局演变。我国目前的耕地补充不必遵循生物多样性抵补的生态缓解序列，除了国家严格管控的土地类型，如《中华人民共和国黑土地保护法》保护的黑土地等优质耕地，其余的耕地类型按照一定的标准（耕地面积、耕地产量等）都可以量化为特定的单元，占用的耕地和补充的耕地能够通过量化进行交换，在保证经济发展的同时，保持耕地数量、质量乃至生态动态平衡。其次，补充耕地量化淡化了耕地具有的地域性，能够实现跨地域的指标流通。同时，将价格机制引入跨地域流通的耕地指标用以衡量补充耕地的价值，从而实现对补充耕地一方开展耕地补充项目、补充耕地的后期管护以及耕地发展权无法实现的潜在损失的补偿。

具体到生物多样性抵补制度的构建，以美国、澳大利亚、法国和德国为代表的生物多样性抵补交易模式各有利弊。美国确立了“银行+政府监督”的模式，一定程度上解决了生态环境异地补偿所需要的资金问题，但是政府审查赞助商提交的评估文件以及定期到现场查看的监督行为并不是强制性的，所以美国模式面临监管不足、不能充分实现抵补的问题。在澳大利亚新南威尔士模式中，政府通过分别与土地所有权人签订保护地役权合同、与开发商签订评估协议担当生物多样性抵补的中间人，同时也对银行运作过程进行监督。与美国模式相比，政府监督生物多样性贷记和借记的评估，更能够保证抵补到位。但是这种模式基于土地所有权人自愿而在其土地上设立银行，所有权人先期投资成本高，且难以确定贷记的供需关

系以及贷记的市场价格。法国模式则加入了更多政府力量，由政府下属机构建立银行，通过规模化的抵补补足先期投入，实现收支平衡。德国模式以市政府设立的银行为主导，通过土地征收储备土地池或建立生态账户，但是也存在无法实现资源最佳配置的问题以及土地长期监督管理的难题。

由此可见，无论是政府主导模式还是私主体主导模式，都存在一定的局限性，通过分析比较，我国耕地占补平衡制度更多的是政府主导，完善路径是发挥市场在资源配置中的决定性作用。一方面，借鉴其他国家对土地权利人等利益相关方的利益协调方式。另一方面，在一定限度内发挥好市场作用，以健全我国的补充耕地指标交易机制。

三、我国耕地占补平衡制度的完善路径

（一）我国已有的指标交易市场经验

在实践中，为了发展经济，兼顾耕地保护，地方进行了一些有益的探索，其中最为典型的是有的地方探索建立建设用地指标跨区域交易机制。严格来讲，城乡建设用地增减挂钩制度与耕地占补平衡制度存在一定的差异。前者是通过将农村建设用地包括宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公共设施和公益事业建设用地等复垦为耕地、园地等农用地，产生新增建设用地指标以满足城镇发展的需要；后者一般是将未利用地开发为耕地或者将其他农用地整理、复垦为耕地，产生补充耕地指标以满足城镇占用耕地建设的需要，最终保持耕地数量、质量和生态的平衡。但是两者在概念上存在一定的交叉，即法律没有明确限定耕地补充的来源，集体建设用地复垦为耕地的，原则上也可以用于耕地的占补平衡，二者本质上

政府管理创新

都是补充耕地、增加城镇建设用地指标的途径，在运行模式上可以相互借鉴。

（二）我国耕地占补平衡市场机制的完善

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出，“改革土地计划管理方式，赋予省级政府更大用地自主权，探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制”。这一纲要为我国土地要素市场化改革指明了方向。虽然有些省份已经建立起省内补充耕地指标跨区域流转机制，但是距离建立更加公平合理的、全国性的补充耕地指标跨区域交易机制还有较长的路要走。

针对我国现有的耕地占补平衡制度中存在的问题，一是要加强中央对“占”与“补”环节的监督，真正实现占用耕地的数量和质量与补充耕地的数量和质量相当；二是要保障耕作主体的权利，调动其参与耕地占补平衡全过程的积极性；三是要加强后期管护，保持耕地用途和耕地地力，建立耕地补充的长效机制。

1. 建立全国性耕地指标交易平台

加强中央对地方占与补环节的监督，可以探索建立由自然资源主管部门监督的全国性补充耕地指标交易平台，通过耕地占补环节的科学评估以保障耕地补充的数量、质量和生态。目前我国耕地指标交易最大的范围仍限于一省或自治区内，全国范围内的耕地指标调剂主要由国家统筹开展，部分地区主要通过对口支援框架购买固定价格的耕地指标。根据国务院办公厅关于印发的《跨省域补充耕地国家统筹管理办法》和《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》，跨省域补充耕地国家统筹仅限于耕地后备资源严重匮乏、因城市发展和基础设施建设等占用耕地但新开垦耕地不足以补充所占耕地的直辖市，以及实施特定领域重大项目建设、但因资源环境条件严重约束、

补充耕地能力严重不足而需要补充耕地的省。补充耕地跨省域统筹的申请资格被严格限制，在经济发展需求旺盛但是耕地后备资源不足，无法真正实现省内调剂的地区，在经济利益驱动下很可能在地方层面占优补劣，甚至以生态环境为代价补充耕地，难以保证耕地占补平衡到位。

因此，加强中央政府对占补平衡过程监督的可行措施是建立由自然资源主管部门监督的全国性统一交易平台。交易平台通过内部章程和规则实行自律管理，建立信息公开披露制度，在官网公示指标交易规则及与交易相关制度、交易品种、收费项目和收费标准等，并且应当定期向自然资源主管部门汇报工作、报送交易信息和数据。

补充耕地指标交易平台的主要职能是为补充耕地指标集中交易提供场所和必要的信息，组织和监督补充耕地指标交易，对接银行等金融机构保障费用收付等。补充耕地指标出让方向交易平台提出申请时，首先应当提交所补充耕地的具体信息，以及由出让方自行委托自然资源主管部门备案的评估机构进行评估产生的报告。平台对评估报告审查后，将补充耕地指标信息予以公示，指标需求方通过公开竞价的方式购买补充耕地指标。补充耕地指标价由政府结合耕地开垦、整理的成本、后期耕地地力维护所需投入等制定指导价，将指标价格控制在一定范围内，防止给地方造成不当阻碍的投机行为。

另外，建立全国性指标交易平台可能存在较大的争议，一方面是全国化的耕地指标交易可能会导致补充耕地地方供给不足，另一方面在本地进行占补，也便于占补平衡的实施。但是现在很多地方的区域内指标调剂已经渐趋饱和，建立全国性市场机制逐渐成熟。而且实行市场化的指标交易，指标交易价格更能够反映

市场供需关系，激励耕作主体参与耕地补充以及耕地后期管护；同时相较于低价从本地获得补充耕地指标，耕地指标的市场化价格也能够倒逼地方政府或者开发商改变摊大饼式的开发模式，提高现有建设用地集约化利用程度，完善地区土地利用空间格局。

2. 耕地权利人直接参与指标交易

耕地占补平衡相关的利益主体有耕地权利人（包括集体土地所有权人、农村国有土地所有权人、土地承包经营权人、土地经营权人、国有农用地使用权人等）、地方政府以及开发商等法人或非法人组织。在现行制度下，补充耕地指标交易主体为地方政府，指标交易收益最终纳入地方政府财政，虽然耕地权利人（实践中多为耕地承包经营权人）能够获得一定的财政补贴，但耕地补贴通常比较低而且每年会根据地方经济发展状况进行调整。补充耕地指标交易收益更多的还是服务于农田建设等国家政策的执行，而非耕地权利人的充分、公平补偿。而交易受让方将获得的补充耕地指标及相应的建设用地节余指标用于开发的收益，与耕地权利人能获得的利益相比，更是天壤之别。而且从国家整体的耕地保护、粮食安全保障角度，耕地权利人在农业用途范围内耕作，服务的不仅是自己的生计，还有整个国家的生态价值和社会价值，理应得到更多的补偿。

国际上实行的生物多样性抵补都是基于土地所有权人的自愿，或由土地所有权人自主采取生态保护措施，并与政府签订地役权合同，再进行交易，或由政府征收土地进行开垦而后开展交易，土地权利人的利益通过市场化交易或征收补偿得到了保障。有的地方探索的城乡建设用地增减挂钩制度，也是由土地权利人向政府申请土地复垦立项，经批准后进行土地复垦，复垦质量验收合格后可以通过土地交易所直接参与市场交易，交易所得的价款由交易所

直接拨付给农户和集体。《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》也指出，地方政府在实施土地整治和高标准农田建设时，应当“引导农村集体经济组织、农民和新型农业经营主体根据土地整治规划投资或参与土地整治项目，多渠道落实补充耕地任务”。

基于国内外经验，我国补充耕地指标交易制度改革应当在条件成熟之时纳入耕地权利人，现实中主要为集体土地所有权人、农民及农村国有土地使用权人，由其根据市场需求先期投入一定的资金开垦、整理土地。农村集体经济组织开垦整理土地为补充耕地的，应当经村民集体成员的多数同意。新增耕地经科学评估，按照耕地面积和产能标准折算成补充耕地指标交易的单元，然后在指标交易平台上统一交易。

耕地权利人参与补充耕地指标交易的收益分配，不仅是缓解补充耕地指标交易中各主体收益相差过大的问题，而且是补偿耕地权利人为耕地保护和粮食安全保持耕地用途、提高地力的行为，平衡利益关系，形成公平的利益分配机制。同时，耕地权利人积极参与占补平衡也有助于提高农村闲置土地利用效率。农村集体经济组织和农民能够通过投资或者直接组织相关的土地整治项目而获得交易收益，从而提高耕作权利人开垦农村闲置土地的积极性。同时，在补充耕地指标交易市场化的激励下，零碎化的土地都可以由土地承包经营权人、国有农用地使用权人等开垦，开垦的耕地符合一定地力要求的，统一汇总至集体经济组织后进行指标交易。此外，鼓励多主体参与土地开垦，也有助于实现土地整治动力由“政府主导”向“多方协作”变迁，即形成以农户参与为基础，以农业组织推动为核心，以集体主导为支撑，以政府引导监督为保障的土地整治体系。^[20]根据制度经济学原理，制度影响人的行为和经济绩

效,取决于“制度内含的规则对人们努力的激励程度和激励导向”,而激励程度取决于“制度内含的报酬结构与人们努力供给量的一致性”。^[21]耕地占补平衡市场机制的完善,能够明确土地开垦整理者获得相应的报酬,即指标交易收益,从而为耕地权利人、政府、开发商等提供稳定的行为预期,为耕地保护提供有力、持续的动力来源。

但是在现阶段,由耕地权利人一次性享有指标交易收益(扣除土地整理复垦开发成本)尚不具可行性。可以适当借鉴澳大利亚经验,建立指标交易收益基金,每年向耕地权利人拨付一定数量的资金保障耕地管护。补偿额主要在土地所有权人和土地使用权人间根据地方实际进行合理分配(原则上土地使用权人获得多数补偿款),土地所有权人获得的补偿额由集体经济组织专款用于补充耕地的后期管护。另外,政府因基础设施建设等需要使用补充耕地指标的,仍可以保留现有政府耕地补充的途径,或者在市场上购买耕地指标。开发商欲占用耕地开发建设的,在提出农用地转为建设用地的申请的同时,也可以向政府提交补充耕地的申请,申请通过的,开发商可以在市场上购买耕地指标。

3. 构建补充耕地后期管护协议制度

完善补充耕地后期管护制度,应当以管护协议为载体,保持补充耕地的数量和质量。澳大利亚模式中的保护地役权合同类似于我国实践中运行的管护协议,但是我国法律层面没有管护协议的相关规定,地方规范性文件中的相关内容又较为粗疏。完善以管护协议为核心的补充耕地后期管护制度,有助于建立耕地保护的长效机制。

耕地管护协议一般由耕地权利人和地方政府签订,是耕地权利人出让补充耕地指标后,在耕地之上设定耕地用途保持的负担,并由地

方政府予以监督管理的合同。耕地管护协议本质上为保护地役权合同,但是我国民法典只规定了通常由私主体基于供役地和需役地设立的一般地役权,而没有规定基于公共利益设定的保护地役权,因而构建补充耕地的管护协议制度,一是要基于我国已有的一般地役权制度,二是要结合我国的土地承包经营权制度。管护协议当事人可以向登记机关申请登记,未经登记,不得对抗善意第三人。善意第三人原则上不包括侵权人等完全无权利的人、继承人、连环交易中的前手或者后手。^[22]登记后的管护协议不受补充耕地互换、转让、流转或者耕地承包期满耕地权利人调整的影响。在农村这一熟人社会,承包地登记制度尚不完善,且承包地的交易主体受限,补充耕地为承包地的,善意的标准应当为不知道管护协议的存在且无一般过失,即补充耕地受让人原则上应当在交易前尽到一定的调查义务,否则,即使管护协议没有登记,也对受让人有约束力。而对于四荒地开垦为补充耕地的管护协议,采用登记对抗主义的同时,应当保护第三人基于登记簿而进行交易的信赖利益。

管护协议可以采用格式合同,合同中包含耕地权利人和地方政府的基本信息、补充耕地的基本情况(耕地所在位置、类型、面积、产能等)、合同履行期限、双方权利与义务、与耕地指标交易的衔接、违约责任、合同解除与争议解决办法等。通常情况下,根据合同约定,耕地所有权人、耕地承包经营权人或国有农用地使用权人出让补充耕地指标后,有义务保持耕地的农业用途,不得将耕地抛荒、撂荒,并且要接受地方政府的监测和定期检查。如果耕地权利人不履行耕地用途保持义务,应以实际履行为主要的救济方式,除非实际履行在法律上或事实上已不可能;合同中也可以约定地方政府在耕地权利人违约时的耕地保护执行权。

除非因自然环境发生变化导致耕地遭到破坏、规划改变土地用途、征收等，管护协议原则上长期有效。

结语

面对我国耕地数量减少、耕地质量下降、耕地开垦引发生态环境破坏的问题，现有的耕地占补平衡制度应当因应耕地保护和粮食安全保障的需求不断予以完善。通过建立由自然资源主管部门监督的全国性补充耕地指标交易平台，加强中央对耕地占补环节评估的监督，是加强耕地占

补平衡监管的第一步。同时，将耕地权利人纳入补充耕地指标的交易过程，最终建立以指标交易收益基金为核心的耕地补充和耕地管护补偿制度，调动农民参与耕地开垦、耕地地力提升的积极性。这一过程也能够鼓励社会资本参与其中，探索建立公司制的规模化土地复垦、耕地经营机制。此外，建立以管护协议为核心的补充耕地后期管护制度，加强对补充耕地后期耕作行为的监督。完善我国的耕地占补平衡机制，有利于建立稳定、有效的耕地指标流转机制，促进耕地保护，也能够更好地协调各方利益，保障农民权利，推动实现共同富裕。

【参考文献】

- [1]人口总量有所增加,城镇化率继续提高[EB/OL].中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2022-01/17/content_5668914.htm,2023-02-21.
- [2][3]蒲杰.补充耕地质量平衡制度运行效果考察及革新路径探析[J].河北法学,2017(2).
- [4]陈美球等.耕地占补平衡政策落实的现实困境与完善对策[J].中州学刊,2016(5).
- [5]熊侣英等.新经济时代关于耕地占补平衡实施的思考——以广东省为例[J].广东经济,2022(8).
- [6]耕地占补平衡不能只看数字[EB/OL].人民网,http://politics.people.com.cn/n/2015/0601/c70731-27083505.html,2023-03-25.
- [7]方燕等.湖南省耕地“占补平衡”工作模式创新研究报告[J].中国农业综合开发,2023(3).
- [8][19]Evangelia Apostolopoulou & William Adams, Biodiversity Offsetting and Conservation:Reframing Nature to Save It[J].The International Journal of Conservation,2017(1).
- [9]Business and Biodiversity Offsets Programme(BBOP), Biodiversity Offset Design Handbook[M].Washington, D.C:BBOP, 2009:6.
- [10]David Takacs, An Aye Aye for an Aye Aye: Making Biodiversity Offsets Sustainable[J].Columbia Journal of Environmental Law,2020(2).
- [11]John Condon, Biodiversity Offsetting and the English Planning System:a Regulatory Analysis[J].Journal of Environmental Law,2020(3).
- [12]G  raldine Froger etc., Towards a Comparative and Critical Analysis of Biodiversity Banks[J].Ecosystem Services,2015(15).
- [13][14]Delphine Morandeau & Delphine Vilaysack, Compensating for Damage to Biodiversity:an International Benchmarking Study[R]. Etudes et documents,2012:40,51.
- [15][16]Genevieve Bennett etc., State of European Markets 2017:Biodiversity Offsets and Compensation[R]. Ecostar,2017:23.
- [17]Kristina Rundcrantz& Erik Sk  rb  ck,Environmental Compensation in Planning:a Review of Five Different Countries

with Major Emphasis on the German Systems[J].European Journal of Environmental and Civil Engineering,2003(4).

[18]Department for Environment, Food & Rural Affairs, Biodiversity Offsetting in England[R].2013:4.

[20]陈小君.民法典时代土地管理法制改革契机与优化路径论纲[J].学术月刊,2022(3).

[21]刘守英.土地制度与中国发展[M].北京:中国人民大学出版社,2021:66.

[22]龙俊.中国物权法上的登记对抗主义[J].法学研究,2012(5).

责任编辑:林珊珊

The System of Farmland Occupation and Supplement Balance: the Practice and Improvement

Liu Rui & Fang Yunwei

[Abstract] A comprehensive system of farmland occupation and supplement balance has been confirmed in legislation, which provides legal basis for practice. However, the system in protecting farmland proves ineffective, and a long-term mechanism for protecting farmland has not yet been established. Moreover, the rights of the farmers and their initiative to participate have been ignored, and the incentive mechanisms are lacking. In order to achieve a balance between the quantity, quality, and ecology of arable land, it is necessary to establish a national market of supplementary arable land index supervised by the natural resources regulatory department and strengthen the supervision of the occupation and supplement by learning from the experiences of biodiversity offsetting systems in western countries. Farmland rights holders can directly participate in supplementary farmland indicator transactions and will be compensated by the fund with the indicator trading returns annually. More importantly, a management and protection system for supplementary farmland after trading based on the conservation covenant should be established to maintain the quantity and quality of supplementary farmland.

[Key Words] Balance between Occupation and Supplement; Supplementary Farmland Indicator Trading; Biodiversity Offsetting; Farmland Protection Compensation