

耕地占补平衡国家统筹资源补偿机制探讨*

王健¹, 贾文涛², 陈正², 张秋惠²

(1. 中国农业大学土地资源管理系, 北京 100193; 2. 国土资源部土地整治中心, 北京 100035)

摘要:通过对耕地占补平衡的国家统筹思路进行研究, 结合管制与发展权理论, 探讨耕地占补平衡的国家统筹补偿机理。该研究认为, 国家统筹耕地占补平衡实现区域公平的机理核心是土地发展权的保障和实现; 公平、可持续、区域协同与利益协调、多元化价值测算是耕地占补平衡国家统筹资源补偿机制的基本原则; 国家统筹耕地占补平衡各方利益是否能够充分体现, 主要取决于资源状况、经济发展水平、地方政府意愿、国家统筹政策实施以及补充耕地市场化程度等几个因素。最后, 该文还基于资源补偿框架, 提出了一个国家统筹耕地占补平衡资源补偿的政策体系, 并提供了相关的政策建议。

关键词: 国家统筹; 耕地占补平衡; 发展权; 资源补偿

中图分类号: F301 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2017)80-0029-07

引言

国家实行占用耕地补偿制度是中国土地管理法为实现保护耕地而做出的制约性制度设定。其中, 对非农业建设经批准占用耕地的, 明确按照“占多少, 垦多少”的原则, 由占用耕地的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, 应当按照省、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。耕地占补平衡是中国最严格的耕地保护制度框架下的一项试图从总量上去控制耕地数量的政策举措。改革开放以来, 中国社会经济快速发展, 土地利用方式和格局一直都在变化, 随着城市化的深入发展, 土地开发利用不断深入, 为同时解决耕地总量控制和开发城市发展空间, 从法律设定上, 对耕地占补平衡进行了制度设定, 实行占补平衡下的建设占用耕地项目与土地开发整理复垦项目(通过该项目可以增加新的耕地)进行指标的“挂钩”。

耕地占补平衡和指标挂钩政策在中国农业人口转移、城镇化快速推进和工业化深入发展的阶段, 兼顾城市和工业空间需求, 在耕地保护方面发挥了巨

大的作用。补充耕地后备资源对于建设占用的约束作用越发显现, 对占用耕地的约束作用逐渐从建设占用耕地计划转移到耕地占补平衡义务上来。可以说, 耕地占补平衡政策已经成为平衡中国资源保护与经济协调发展的关键砝码。通过占补平衡项目, 也相应改善了农业生产条件, 推动基本农田建设工作, 对国家的农业安全起到了保障作用。

2006年, 国土资源部下发的“耕地占补平衡考核办法”明确提出了耕地占补平衡的考核制度, 以县级行政单元进行考核。这一设定对耕地占补平衡的管制区域进行了设定, 限制于县域之内。正是这一管制区域之限定, 随着中国社会经济的发展, 区域发展不均衡带来的是耕地占补平衡政策难以适应土地开发利用, 由此带来的问题是在“占补平衡”硬政策下, “县域”的补充限制, 区域发展权的竞争关系更加清晰, 政策的负面效果因补充限制而显现。

本研究正是聚焦于耕地占补平衡的区域限制问题, 从当前中国耕地占补平衡政策面临的问题入手, 对这一政策所面临的困境进行分析, 提出未来耕地占补平衡的空间限制开放问题。并对这一空间限制的开放的机制进行分析。

1 政策困境

耕地占补平衡中补充耕地需要的新增耕地面积, 主要来源于三种渠道, 开发后备耕地资源、土地复垦和土地整理。对于耕地占补平衡来说, 新增耕地面积主要来源于后备耕地资源开发。

在过去十年的耕地占补平衡政策执行过程中,

收稿日期: 2017-04-04

作者简介: 王健, 副教授, 博士, 硕士生导师, 主要从事土地经济和土地资源管理研究; 贾文涛, 总工程师; 陈正, 工程师; 张秋惠, 工程师。

* 项目支持: 国土资源部 2016 土地整治实施监管与绩效考评(编号: 121108000000160085)。

伴随着城镇化进入快车道发展、工业化深入发展,整体经济快速转型升级,耕地占补平衡政策一直存在着占优补劣、管理缺位、缺乏规范等政策实施和管理问题。然而,更值得我们注意的是,耕地占补平衡逐渐凸显出一些新问题,这些问题并非行政与管理问题,而是政策框架的问题,这些问题已经严重影响到了耕地占补平衡政策的实施效果,甚至已经冲击到政策本身的合理性和未来的执行和操作性。

耕地占补平衡的区域空间受限性越来越强。占补平衡政策需要大量的后备耕地资源作为支撑,然而,随着过去十年来占补平衡政策的实施以及中国耕地后备资源的开发,中国耕地后备资源匮乏,很多地方已经到了“无地可补”的地步,而受限于指标的挂钩政策,“无地”直接影响到当地社会经济的发展;且由于国土区域气候特点和地理特征存在着较大的差异性,后备耕地资源的大面积开发面临不少困难,依赖大规模开发后备资源补充建设占用耕地的模式已难以为继,不能抑制耕地面积减少的趋势。

因为无地可补,而需求旺盛,导致占优补劣的现象更趋严重。指标争夺影响地方区域经济协同发展。当前耕地占补平衡指标挂钩一般在县一级,往往由市或省一级进行协同,县作为经济发展的主体单元,对自己区域的土地利用无能为力,将直接影响到区域经济发展的可持续性,在经济利益和地方发展冲动下,将会出现越来越多的土地违法行为。

引发这些问题最核心的原因是耕地占补平衡政策本身的运作逻辑,即占用和补充的区域界限定。当前这一边界最大的限制是省一级,而实际使用起来是县一级。“占补平衡”是目前土地管理制度的核心管制手段所在。根据现行管控框架,占补平衡原则上不得突破县域。即被转为建设用地后,在县市域内,必须进行通过等量的复垦、土地整理等手段,补充同等数量的耕地。如果不能完成占补平衡,下一年度的新增建设用地指标将被核减。也就是说,在哪个县行政区内进行占用,就要在本县行政区内进行补充。

尽管当前有一些耕地占补平衡项目在地市和省一级进行协调,但是大部分的项目运作仍然受制于县行政区。在区域经济普遍需要快速发展的阶段,这一政策不会受到这一区域空间制约限制,因为每一个县行政单元都需要城市扩展空间。然而,随着中国经济社会发展进入新阶段,不同的区域经济发

展水平存在一定差距,且在全国范围内形成了不同的区域发展策略,土地利用的格局发生了重大变化,一些地方需要更多的建设用地,且能够高效使用这些建设用地,而一些地方不能消化过多的建设用地。于是,从宏观上我们可以观察到的一个现象是:中国大区域上的土地利用格局出现了不平衡,建设用地粗放使用与强烈建设用地需求同时存在、耕地撂荒与新耕地开垦共存等矛盾现象。

于是,随着工业化、城镇化和农业现代化的同步快速推进,需要我们重新思考耕地占补平衡政策。在一些地区还将占用一定数量的耕地,而耕地后备资源不足,个别地区严重匮乏,补充耕地难度大,确实存在占补平衡落实难度大的问题。应在国家严格管控、确保生产能力平衡的原则下,重点研究解决国家重点、耕地后备资源匮乏省份的跨省统筹补充耕地问题。耕地占补平衡政策的国家统筹将是这一政策在国土利用安全格局下的新趋向,也是新型土地利用格局的重要组成部分。本文研究内容将对耕地占补平衡的国家统筹思路进行分析,拟结合经济社会发展水平、土地利用格局、生产与生态格局、发展权、空间功能实现与公平等多个维度,探讨耕地占补平衡的国家统筹补偿机理,进而为耕地占补平衡的国家统筹提供一些理论支撑。

2 耕地占补平衡政策趋势

2.1 耕地占补平衡需要进行大区域协作

当前中国国土利用空间格局显示出了区域上的失衡。区域经济发展差距下的土地利用格局差异,东部沿海、大城市、地市级主城区、较发达的区县和镇城区等区域的土地关系紧张,城市边界扩张压力巨大,但是一些经济发展较为落后的地区,发展滞后,土地利用效率低等现象普遍存在,粗放式无效建设用地扩张,在浪费土地资源的同时也对生态环境造成了巨大的压力。国家大型工程用地紧张,矛盾突出,涉及到国家大型工程的地方用地经济效益牺牲较大,发展机会失衡。

中国后备耕地资源匮乏,耕地资源开发的空間可能性降低,尤其是大中城市发展中的空间制约愈加严重。另外,受限于县域单元的占补平衡政策的空間限制也日趋增强,某种意义上说,受限于县域单元的占补平衡政策已经很难再发挥政策的有效性,难以达到既定的政策目标。因此,占补平衡的大

区域协作,进行国家统筹势在必行,是对占补平衡政策的优化,是对国土空间利用格局变化的适应,也是高效利用土地,促进区域协同发展的重要手段。

2.2 国家统筹下的耕地占补平衡机理需要重构

在总量调控目标下的耕地占补平衡政策的主要机理是“占优补优”,依托耕地质量等级评价体系,从数量和质量两个角度进行耕地的占补平衡。在单一行政单元空间内,这一做法在一定阶段能够达到政策目标。然而,在国家统筹视角下,耕地占补平衡的空间单元将从单一行政单元向多元行政单元进行转变,且行为主体、影响范围、影响因素也会发生重大变化,因此,从区域协同视角,需要对耕地占补平衡国家统筹机理进行重构。由当前“占优补优”的思路前提、立足“省-市-县”三级行政主题、县级行政空间单元内实现的基础上,构建“国家—省—市—县”四级政策主体,纳入“企业、协会、第三方”等市场主体,设置涵盖“政治、经济、社会、文化、生态”五位效应下的耕地占补平衡因素评价指标的占补平衡政策实施新机理。

2.3 国家统筹下的耕地占补平衡政策需要多元组合的政策工具

异地耕地占补平衡跨越的空间范围广,涉及多层级政府和政府的多个部门,管理部门获取信息难度大,管理成本高。国家统筹下的耕地占补平衡政策转变下,需要多元的政策工作组合,打组合拳。如环境与资源税收政策、生态补偿制度、耕地保护基金、国家转移支付等,国家统筹框架下,还需要构建区域间(各级行政区间)的协同合作机制。出台相应的政策,组成政策套餐。

3 占补之下的土地管制与跨区之土地发展权补偿

3.1 发展权补偿是土地管制的多元补偿

用途管制和发展权补偿是进入二十一世纪以来全球发达国家和经济体用以应对在快速的城市化中带来的土地用途不可逆的转变。在强化国家对土地利用的统筹管理基础上,以立法的形式建立相应的土地与用途管制制度,在用途管制制度的基本框架内实施土地发展权补偿。这是美国、德国、英国等西方发达国家的主要做法。

以美国土地用途管制制度为例,美国以联邦政府的名义,制定了相应的土地用途管制制度,其中包

括对土地利用的规范性限制、控制土地利用容积率、对城市规模的限制等。在联邦法律的基础上,各州制定更加具体和详细的土地利用管理制度。然而,仅是用途管制并未能真正控制城市扩张带来的农地流失和环境破坏,且各州独立的土地用途管制制度也引发了管制区域农地保护负担由谁来承担的问题,进而土地用途管制背负着不公平的负担,越来越多的土地所有者和使用者对土地用途管制制度表示不满,宣称土地产权受到侵犯。

为了解决土地管制制度带来的不公平,土地发展权的概念进而被提出,且土地发展权补偿很快便被纳入土地补偿机制。二战后,在百废待兴的城市建设基础上,英国政府在1946年颁布的《城乡规划法》中规定土地发展权归于国家所有,即“土地发展权国有化”,当土地用途发生变更时,须向国家购买土地发展权。因而英国成为土地发展权“涨价归公”模式的代表。美国政府在上世纪60-70年代面临土地管制带来的各州农场主、土地所有者和土地使用者等主体的经济补偿述求下,实施主要以“涨价归私”模式的代表的土地发展权补偿机制,即土地发展权属于土地所有人,其土地发展权制度分为土地发展权移转制度和土地发展权征购制度,其中土地发展权移转发生在发展受限制地区和可发展地区。这种制度解决了国家无法完全购买私人土地发展权的难题,同时也达到了保护耕地等目的。

法国是土地发展权“兼顾归公归私”模式的代表,其土地发展权制度包含“法定密度极限”制度和土地干预区制度。“法定密度极限”的指标是由容积率来控制,即指标范围内,土地发展权属于土地所有人,超过指标则发展权归属于国家。

3.2 国家统筹下的耕地占补平衡需要构建公平的区域协同补偿机制

国家统筹的耕地占补平衡的核心是通过政策和制度安排,实现耕地异地占补的平衡。这就需要平衡异地耕地占补平衡的双方述求。当前,最大的问题是耕地占补平衡实行过程中,往往双方都不关心耕地质量平衡,一方关心获得占用耕地的指标,另一方关心指标转让获得的收益,双方都没有足够的动力保证补充耕地的质量与占用耕地的质量相当。国家统筹下耕地占补平衡,将带动区域间的土地利用格局发生重大变化,在土地用途管制下的土地利用指标交易,我们需要关注不同发展水平下的发展权

和公平问题。不可避免的是,国家统筹的耕地占补平衡中需要考虑补偿机制的构建问题,发展差距下的补偿机制需要构建科学合理的评价指标进行测算占补平衡补偿当量,这一评价指标将综合考虑区域协同、发展权与公平和正义的视角。

4 国家统筹下耕地占补平衡的补偿机理构建

耕地占补平衡国家统筹的核心目的是在实施中国最严格的耕地保护制度下,提高土地利用效率,保障经济社会可持续发展,促进区域发展高水平协同。

4.1 基本原则

在最严耕地保护制度、提高土地利用效率、保证经济可持续和促进区域高水平协同的目标下,耕地占补平衡的国家统筹机制机理构建需要遵循以下基本原则:

公平原则。耕地作为确保农业安全的根基,是国民经济发展的基础,保护耕地,就确保国家的安全和经济的可持续。因此,在中国社会主义公有制制度下的土地全民所有制框架下,耕地是一项公共资源,政府以及国民都有责任担负保护耕地的责任。由于区域发展的差异以及自然禀赋,不同的区域自然、社会和经济环境存在差异,因此耕地保护的责任实现形式上将会进行转嫁,那么履行耕地保护义务的区域和个人需要从这一转嫁中得到相应的补偿,耕地保护面前,人人负责、人人担责。

可持续发展原则。耕地占补平衡实施的是占地和补地两项行为,均是通过人类劳动对自然进行改造。在这个过程当中,我们需要秉承可持续发展的原则,我们需要明确,并非所有耕地都可以占、也并非所有土地都可以补为耕地。结合永久性基本农田建设,对不能占的耕地进行永久性定型。实施耕地占补平衡国家统筹政策过程中,需要综合衡量区域资源环境现状,就经济、人口、资源与环境进行综合分析,制定相应的占补水平。

区域协同与利益协调原则。明确政府与市场的作用,政府作为统筹主体,搭建区域协同平台,提供区域内市场主体合作空间,由市场主体进行利益协调。通过政府耕地保护区域补偿政策和市场机制的构建,在一定程度上对于过多承担耕地保护任务的地区以一定补偿,以协调不同区域经济利益,逐步缩小不同区域保护耕地与发展工业之间的差距。

多元化价值测算原则。土地作为资源,在开发和使用的过程中,形成了不同的用途,根据当前经济社会发展的格局,不同的土地用途对应了不同的价值体现。市场价值较高的建设用地推动市场价值较低的耕地转变用途便是耕地保护面临的问题。占补平衡在数量和质量制约下,需要对价值进行评判,需要土地多元化的机制体系,如耕地的生态价值、社会价值、文化价值等。占补平衡的国家统筹下,涉及到跨区域间的土地利用格局关系,因此这种多元价值体现将会更加明显,如果我们忽略多元的价值体现,将会带来不可逆转的破坏,进而影响公平与正义,以及经济、社会和文化的可持续发展。

帕累托原则。包含经济帕累托与社会福利帕累托。通过耕地占补平衡的国家统筹的耕地保护区域补偿,使经济发展快、耕地少的地区有地可用,而经济发展慢、耕地保护任务重的地区获得一定的经济补偿,从而实现两地区整体利益增加,即实现经济和社会福利的帕累托改进。

4.2 国家统筹耕地占补平衡资源补偿机理

国家统筹的耕地占补平衡机理的核心是土地发展权的保障和实现。在耕地占补平衡过程中,补充耕地地区往往也是经济欠发达地区,在为耕地资源匮乏经济发达地区完成耕地占补平衡任务后,需要投入大量的人力和财力进行耕地保护,除了丧失了耕地发展权,还损失了个体和区域的经济发展权,因此必须对补充耕地区域发展权的损失进行补偿。

通过构建国家统筹机制,对耕地补充区域发展权实施补偿方式必须做到长效机制化,并辅以阶段性或暂时性的补偿措施,以达到占地方和补地区的共同发展。科学合理的补偿机制可以提高补充耕地区域的参与意愿和保护耕地的积极性。

对于耕地补充区域的补偿需要考虑三个方面:一是经济代价,补充耕地区域在进行耕地开发、复垦和耕地保护管理等方面付出的经济成本;这一类的补偿可以采用支付耕地开垦费进行资金补偿。二是发展权补偿,对补充耕地区域的地区进行发展权平衡,对补充耕地的机会成本进行评估,构建发展权评估指标体系辅助发展权补偿评测;这一类补偿除了需要一定的资金补偿,还需要国家政策补偿以及耕地占用区与耕地补充区域的利益共享机制弥补耕地补充区域发展权的损失补偿。三是区域协同的反馈机制,耕地的保护是长久之计,因此需要构建占补平

衡两地的长效机制,充分利用金融政策工具,构建耕地补偿国家基金,对国家统筹的耕地占补平衡区域进行基金运作,以实现耕地保护和经济发展成果共享的目标。这一类的补偿属于国家政策类补偿。是指国家给予耕地补充区域某些优惠政策,使受偿者在政策范围内享受优惠待遇,以弥补耕地补充区域某方面的损失。政策补偿可以采用税收政策、转移支付、耕地保护基金等支持,也可采用产业扶持政策。比如国家可通过占补平衡占用耕地一方农转非用地收益中出资成立耕地保护基金,每年为耕地补

充区域发放耕地保护补贴基金。其次,在土地利用年度计划时,在建设用地指标上向耕地补充区域倾斜,同时可以构建建设用地指标跨区域交易统筹体系。

国家统筹耕地占补平衡,需要实现耕地占用区域与耕地补充区域的利益联结、资源和收益共享,建立非农地区涉农地区的长期利益分享机制,缩小区域差异,促进区域协调平衡发展。耕地占补平衡国家统筹补偿机制的构成要素需要由相关主体组成,其构成要素包含:补偿主体、补偿对象、补偿标准、补偿方式、补偿手段以及协调主体等。^①

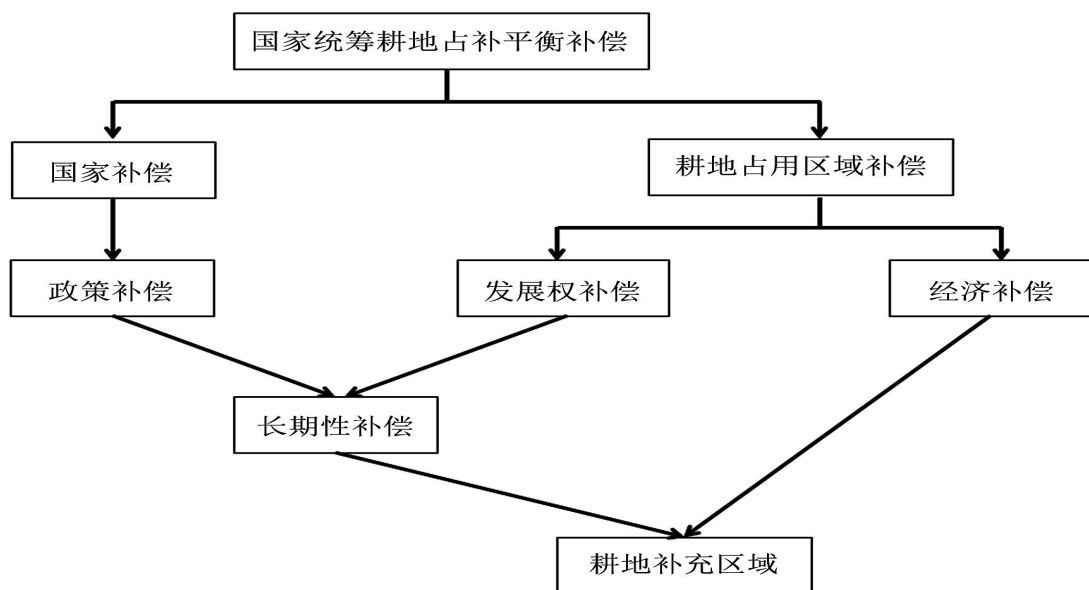


图1 国家统筹耕地占补平衡资源补偿机理框架示意图

4.3 基于资源补偿框架下的国家统筹耕地占补政策体系

国家统筹耕地占补平衡交易涉及的经济利益主要是交易双方地方政府的经济利益及其利益的国家协调。包括买方获得的经济发展收益、卖方获得的耕地占补平衡项目实施收益、占补平衡指标收益,还会涉及土地整理复垦开发项目实施单位的收益与所在农村集体经济组织和农民耕地产能提高、农业产业化带来的收益。

国家统筹耕地占补平衡各方利益是否能够充分体现,主要取决于几个因素:资源状况、经济发展水

平、地方政府意愿、国家统筹政策实施以及补充耕地市场化程度。

资源状况:主要涉及到后备耕地资源的水平。后备耕地资源紧缺地区往往是经济发达地区,且对占补平衡的国家统筹政策需求较强。另外,对耕地后备资源开发的强度和生态空间维护之间还需要通过国家统筹进行协调。

经济发展水平:区域发展不协同主要体现在经济发展水平差异上,国家统筹耕地占补平衡需要考虑不同区域经济发展的水平,以调节耕地占补平衡的耕地保护基金的额度和使用。

^① 补偿主体:是指“补偿给付主体”。根据“谁占用、谁补偿,谁受益谁补偿”的原则。补偿对象:补充耕地方。地方政府、集体、企业或者个人。补偿客体:补充耕地承载的相关责任。补偿标准:综合考虑经济、社会、文化和生态指标,坚持可持续性的原则,构建区域公平的补偿标准。补偿手段:多元化补偿手段。货币补偿、实物补偿、合作补偿、智力补偿、项目补偿、支持补偿等。协调主体:国家土地占补平衡统筹机构、地方政府。

地方政府意愿:地方政府意愿是最难衡量的因素,地方政府将涉及到省、市、县三级政府和三级土

地管理部门,还将涉及到乡镇、村等土地主体。国家统筹耕地占补平衡实行的是省一级政府的协调。

表 1 基于资源补偿框架下的国家统筹耕地占平衡资源补偿政策体系

内 容	机理层次
■实现耕地保护与区域协同发展	总目标
■实现耕地保护 ■推动区域协同发展 ■协调经济发展的用地矛盾,促进经济可持续发展 ■资源与环境补偿体系	目标束
■土地税收; ■土地费用; ■后备耕地开发保险 ■发展权补偿; ■生态补偿; ■用地指标交易 ■耕地保护基金	政策体系框架
■完善土地交易体系; ■法律以及配套规章制度 ■相关政策部门保障; ■技术条件保障	实施条件
■土地税收政策与资源补偿费与环境税的结合 ■财政支持的耕地保护基金设立 ■占补平衡土地使用费制度改革 ■发展权补偿国家基金	财政政策
■占补平衡国家统筹审批制度 ■异地占补平衡双方协商备案制度	行政手段
■占补平衡耕地保护国家基金 ■发展权和社会发展扶持基金 ■耕地、农业保险扶持	金融政策
■土地占补平衡专项税 税率、管辖权、征管部门、纳税环节、税款使用	税收政策
■国务院-国家土地管理部门 ■省级土地管理部门 ■土地涉及土地(占地、补地主体)	主 体

5 相关政策思考

为了确保占用耕地项目补充耕地的落实,需要国家层面制定一套行之有效的国家统筹耕地占补平衡的管理办法,针对当前耕地占补平衡实施过程中存在的问题及对国家统筹耕地占补平衡资源补偿机理和政策的研究,提出如下相关政策建议。

5.1 对国家统筹耕地占补平衡的范围和规模进行国家控制

国家统筹耕地占补平衡时,涉及占地和补地省份,都必须经过国土资源部充分论证,严格控制统筹范围和规模。根据后备资源情况,由国务院土地主管部门统一安排补充耕地省份。对补充耕地省份的后备资源进行耕地适宜性评价,将后备耕地资源划分为可开发、限制开发和禁止开发三类。对可开发和限制开发的后备资源进行管护和指导性开发补

充。杜绝禁止开发的土地进行开发及部分土地资源过度开发的现象。

5.2 明确国家统筹协调责任主体

国家统筹补充耕地时明确补充耕地的任务是由省一级统筹或是县市级补充,以明确补充耕地的责任主体。占补平衡需合理评估各地区的收益及发展权,建立科学的补偿机制。

被占地省份应在国土资源部指导下,结合土地利用总体规划,对本行政区一个时期内建设占用耕地和补充耕地情况做出分析与预测,立足本行政区域内耕地占补平衡,确实难以实现平衡、存在补充耕地缺口的,可以申请国家统筹补充耕地。补充耕地项目的立项、实施和验收情况,由补地省份通过国土资源部土地整治监测监管系统实行动态备案。国土资源部结合全国土地利用“一张图”和土地整治监测监管系统对补充耕地项目实行全程监管,并适时组织实地检查和核实。

5.3 构建耕地质量保障工程

国家统筹补充的耕地必须高标准高质量建设,达到或超过当地优质基本农田质量水平,通过耕地质量保障工程和土地整治工程,构建耕地保护基金和实施后备耕地资源开发保险机制,对开发的耕地进行质量跟踪和评测。应根据全国统一的按等级折算系数与占用耕地的质量进行占补平衡折算,使补充耕地质量不低于占用耕地的质量。补充耕地项目

验收后,补充耕地省份应注重补充耕地的后期管护工作,并注意耕地的用养结合,严禁抛荒和取土等一系列破坏土壤耕作层的活动。

5.4 建立资源补偿与发展权补偿的长效机制

被占用耕地省份申请国家统筹补充耕地应缴纳补充耕地费用、资源补偿费用、发展权补偿基金缴款等。项目建设单位按所在省份最高标准缴纳耕地开垦费,国家建立耕地资源补偿和保护基金,需要重视和综合考虑耕地补充区域发展权损失所采取的补偿办法。

参考文献

- [1] 刘波.易地占补平衡应利于耕地总量稳定[N].农民日报,2008-07-14(003).
- [2] 国土资发[2005]207号.关于印发“关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见”的通知[Z].国土资源通讯,2005(21).
- [3] 田孟.耕地占补平衡的困境及其解释—基于国家能力的理论视角[J].南京大学学报(社会科学版),2015,15(4):122-130.
- [4] 刘润秋.耕地占补平衡模式运行异化风险及其防范[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2010(3):89-96.
- [5] 邵挺,崔凡,范英,等.土地利用效率、省际差异与异地占补平衡[J].经济学(季刊),2011,10(3):1087-1104.

A Study on the Balance of Arable Land Requisition and Compensation and National Coordination Mechanism

WANG Jian¹, JIA Wentao², CHEN Zheng², ZHANG Qiuwei²

(1. Department of Land Resource Management, China Agriculture University, Beijing 100193, China;

2. Land Consolidation Center, Ministry of land and resources, Beijing 100035, China)

Abstract: This paper begins with a tentative analysis on national policy in the respect of the balance between arable land requisition and compensation, combined with Land Control and the theory of Land Development Rights, aiming to explore the national mechanism in land requisition and compensation balance. As is concluded in the research, the core for the mechanism is the guarantee and realization of land development rights; the basic principle is justice, sustainability, regional cooperation and profit coordination. Besides, the realization of different parties' profits is mainly dependent on resources, economic development level, local governments' will and other related factors. Finally, based on the framework of resource compensation, this paper puts forward a policy system for the national balance of arable land resources, and provides relevant policy recommendations.

Key words: national coordination; the balance between arable land requisition and compensation; development rights; resource compensation