

【三农问题聚焦】

# 落实耕地占补产能平衡的思考<sup>\*</sup>

陈美球 洪士林 刘桃菊 王艳华

**摘要:** 落实耕地占补产能平衡是新时期贯彻耕地保护基本国策的内在需求。然而,实现产能平衡却面临着耕地产能核算标准和方法缺乏、现行建设用地供地机制不利于减少对耕地产能的占用、对产能平衡的监管困难、地方政府提升耕地产能的积极性不足、农民建房补充耕地责任主体无落实等诸多现实困境。落实耕地占补产能平衡亟须构建科学的产能核算标准与方法,强化规划编制中建设占用耕地的产能核算,严控建设对耕地的占用,把耕地产能占用计入建设成本,尽快制定异地补充耕地指标调剂收益计算办法,完善耕地占补产能平衡的“补、备、核、用、考”全程监管体系,发挥村集体经济组织对提升耕地产能的主体作用,谨慎吸纳社会资本参与耕地补充,推行农村宅基地有偿使用并回归耕地占用的农户补充责任主体。

**关键词:** 耕地占补产能平衡; 政策内涵; 现实困境; 对策建议

中图分类号: F301.1

文献标识码: A

文章编号: 1003-0751(2018)01-0039-06

《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》(中发〔2017〕4号)(以下简称《意见》)是构建中国特色耕地保护机制的一个纲领性文件,标志着我国耕地保护总方略进入了新时期。<sup>①</sup>《意见》坚持问题导向,针对我国现行耕地占补平衡政策落实中“占优补劣”的突出问题,明确提出要回归耕地占补平衡的产能本质,强调要根据建设所占用的耕地数量、质量和生态损失来确定需要补充的耕地。这既遵循了耕地产能由数量、质量和生态环境共同决定的客观规律,也与耕地的数量、质量与生态“三位一体”保护战略形成了相互呼应。“三分政策,七分落实”作为一项旨在保障国家粮食安全的公共政策,耕地占补平衡不仅要得到社会的广泛认可,更应通过落实成为现实,才能发挥政策的功效,而基层是政

策落实的关键。为了深入了解基层对落实耕地占补产能平衡可行性的看法,2017年6—9月,课题组开展了专题调研,多次召开由江西省部分县(市、区)国土资源管理部门、乡镇分管领导、建设用地单位、村干部、村民等各方代表参加的座谈会。与会代表完全赞同耕地占补的产能平衡,但普遍认为政策落实中存在各种困难,必须进行配套制度创新。为此,本文对照耕地占补产能平衡的内涵及政策目标导向,在系统分析基层落实耕地占补产能平衡面临困境的基础上,提出促进耕地占补产能平衡落实的对策建议,以期为相应配套政策的制定提供参考。

## 一、耕地占补产能平衡的内涵及政策目标导向

作为最严格耕地保护制度框架内的重要组成部分

收稿日期: 2017-09-26

<sup>\*</sup> 基金项目: 国家自然科学基金项目“生计分化中农户农业面源污染防控行为及其调控对策研究——以江西省为例”(71473112); 江西省高校人文社科基地招标项目“农户生态耕种行为及其调控研究”(JD17067); 江西省2011协同中心“江西现代农业同创新中心”项目“江西耕地质量提升对策研究”(2015WT05)。

作者简介: 陈美球,男,江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心主任,教授,博士生导师(南昌 330045)。

洪士林,男,江西省土地开发整理中心高级工程师(南昌 330025)。

刘桃菊,女,江西农业大学农学院教授(南昌 330045)。

王艳华,女,江西省南昌市国土资源局新建区分局工程师(南昌 330100)。

分,耕地占补平衡政策是针对我国人多地少、人均耕地占有量低的基本国情,按照“占多少、补多少”的原则,要求非农建设单位或个人补充与所占耕地数量与质量相当的耕地,以维持全国耕地农产品生产能力的平衡,实现“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”的战略目标。耕地占补平衡的实质就是产能平衡,其内涵包括耕地的数量、质量与生态“三位一体”的占补平衡:数量是基础,保持足够数量的耕地才能满足日益增长的农产品需求;质量是根本,有质量的耕地才能提供满足品质要求的各类农产品;而生态是保障,只有处于良好生态环境中的耕地才能维持耕地质量,保障所产农产品的安全。在耕地占补平衡政策中,进一步明确了耕地占补的产能平衡内涵,其政策目标导向也非常明确。

### 1. 从根本上遏制“占优补劣”现象

“占优补劣”现象是目前耕地占补平衡政策实施中最大的问题,并由此受到学术界的广泛质疑。<sup>②</sup>由于把耕地占补平衡简单理解为数量上的占补平衡,不少地方为了减少“五通一平”的基础建设成本,城镇建设、工业园区建设常常选择区位比较好的地势平坦、土壤质量高、农田基础设施比较齐全、交通便利的优质良田,而补充的耕地却基本上是地处偏远、农田基础设施不够健全、耕作困难且产出率较低的耕地,结果是耕地数量上保持了平衡,但耕地的生产能力却下降了,与占补平衡政策的目标背道而驰。<sup>③</sup>明确耕地占补的产能平衡,就是要求各地不能简单地追求耕地数量上的平衡,而是要根据建设所占用耕地的产能来补充相应的耕地,这将从根本上遏制“占优补劣”现象的发生,切实维持耕地生产能力不降低。

### 2. 促使建设用地单位不占或少占耕地、能占劣地不占好地

成本是建设用地单位在耕地占用决策中最重要的考虑因素之一,目前简单以数量决定建设占用耕地的成本,难以真实反映耕地被侵占的实际损失,无法发挥出耕地占补平衡政策对占用耕地产能的调控作用。落实耕地占补的产能平衡,就是要求用地单位依据所占用的耕地数量、质量和生态损失来确定需要缴纳的耕地开垦费,这就意味着占用同等数量的优质耕地需要缴纳的耕地开垦费要远远高出占用劣质耕地,势必真正发挥耕地占补平衡政策的经济杠杆调控作用,从而促使建设用地单位不占或少占

耕地、能占劣地不占好地。

### 3. 促进耕地补充路径由开发转向耕地提质改造

在追求耕地数量平衡的目标导向下,人们往往把土地开发作为补充耕地的主要途径,视补充耕地等同于土地开发。然而我国可供开垦的宜耕后备土地资源日益枯竭,剩下的资源往往比较偏远,耕作条件差,且分布零散。一些地方为追求耕地数量上的平衡,忽视了土地开发对生态环境的影响,甚至个别地方由政府出面协调林业部门、水利部门与国土部门的关系,为“造地”开绿灯,“围湖造田”“毁林造田”“侵占河床”的现象时有发生,有的还在生态环境脆弱区和生态保护区开垦耕地,严重破坏生态环境,不仅易造成水土流失、洪涝灾害,且易导致新增耕地遭受自然灾害的威胁,无法耕种。<sup>④</sup>明确耕地占补的产能平衡,核心是耕地产能的长期培育与维持,违背生态规律的耕地开垦难以达到这个要求,这必将促使补充耕地工作重心转向现有耕地的提质改造上,如中低产田改造、高标准农田建设等,这与我国实施藏粮于地、藏粮于技战略高度契合。

## 二、基层落实耕地占补产能平衡面临的主要困境

作为耕地占补产能平衡政策落地的实际践行者,县乡国土资源管理机构等基层单位是关系政策能否生效的关键主体。尽管他们非常认同耕地产能占补平衡的必要性和重大意义,但在目前的环境下,能否真正落到实处,还存在很多现实困境,突出表现在以下几个方面。

### 1. 耕地产能核算的标准和方法缺乏

产能的量化,是耕地占补实现产能平衡的核心问题,也是最需要解决的基础性关键问题。一方面,非农建设占用耕地的产能如何评价?虽然国土部门开展的农用地分等定级和农业部门开展的耕地地力评价,都是对耕地质量的评价,然而在应用中却面临实际困难:一是这些成果精度能否反映地块间的产能差异?二是两项成果本身存在区别,到底以哪个为依据?三是产能评估的主体是谁?中介机构还是政府职能部门?中介机构是否需要相应的评估资质?另一方面,补充耕地产能如何核算?那些通过开发新增的耕地,需要几年的地力培育才能形成稳定的产能,评估时点如何确定?是项目验收时?还是形成稳定产能时?那些通过农用地整治提质改造而地力提升的耕地产能核算又如何评定?特别是耕

地生态保护如何在产能核算中得到合理的体现?

另外,目前绝大多数用地单位都没有条件进行耕地自行补充,主要采取交纳耕地开垦费的形式实现耕地占补平衡。从耕地产能的内涵看,耕地开垦费应根据占用耕地的数量、质量和生态损失来确定,但是否还应包括耕地的后期管护、耕地保护的经济补偿等费用?严格意义上说,非农建设对耕地的占用是永久性的,建设单位应承担对应的耕地产能损失的一切保护与维护费用,应该支付耕地的后期管护和耕地保护的经济补偿费,可这些费用又该如何计算?目前也缺乏相应的科学依据。

2. 现行建设用地供地机制不利于减少对耕地产能的占用

目前,各地在用地报批前均会对新增建设用地占用耕地进行实地踏勘,但大多流于形式,未对建设拟占用的地类(尤其是优质耕地)是否合理或建设项目可另行选址等提出异议,且在耕地占补平衡过程中,也都只注重耕地数量的平衡。而在现行的新增建设用地供应机制下,除单独选址项目外,新增建设用地都采取“批量”报地、“零售”用地的形式,即由地方政府分批次报批建设用地,按标准由政府财政先行交纳耕地开垦费,在土地出让金中作为成本核减,然后征地、“五通一平”(通路、通讯、通电、供水、排水、场地平整),通过招、拍、挂向不同用地单位供地。在选址上,用地单位没有主动权,他们只是交纳相应的地价和契税来获得一定期限的土地使用权,而地价的高低主要取决于规划用途和地块区位,至于占用了多少耕地、是不是优质良田,没有多大关系。调研中,不少建设用地单位反映,他们也不希望占用良田,但缺乏选址的自主权,即使有个别项目需要单独选址,他们也只能根据土地利用总体规划在新增建设用地规划范围内选择。把侵占良田的板子打在他们身上,他们觉得挺冤的,地方政府的规划才是控制建设占用耕地多少、是否占用良田的关键。在目前的建设用地预审与供地机制下,通过明确耕地占补的产能平衡来形成用地单位“不占或少占耕地、能占劣地不占好地”的倒逼机制,还不现实。

地方政府也有他们的苦衷。在GDP考核的压力下,为了降低“五通一平”基础设施的建设成本,政府自然会选择基础设施建设投入低的地段进行建设。只要占用耕地的成本低于低丘缓坡等非耕地的开发成本,政府就会趋向于占用耕地。另外,调研中

发现,单独选址的国家重大项目,地方政府其实没有多大的自主权,却要承担一定的耕地补充责任,导致建设用地单位在选址中规避侵占耕地的动机不强,也不利于形成通过加大投入、改进建设工艺来减少对耕地占用的激励机制。

3. 对耕地占补产能平衡监管困难

为了严格执行耕地占补平衡政策,各地都建立了补充耕地的监管平台,从补充耕地项目入手,在项目实施、备案、核实和补充耕地占补挂钩使用、占补考核(即“补、备、核、用、考”)等环节上,利用土地利用“一张图”和国土资源综合信息监管平台实时监控,形成相对完整的监管机制。目前的监管体系主要是针对耕地数量的占补平衡,新增耕地面积有明确的图斑,面积有据可查。但实行耕地占补的产能平衡后,通过项目区整个耕地提质改造而提升的产能却难以落实到具体地块,传统的图斑一一对应的管理已难以适应,补充的产能无法实现地块的跟踪管理,这对信息化监管提出了全新的要求。

4. 地方政府提升与维持耕地产能的积极性不足

在农业生产经济效益低下的宏观环境下,“保护耕地就是维系贫穷”的尴尬局面难以打破,在缺乏耕地保护经济补偿机制的情况下,地方政府与当地农民保护耕地的积极性不高,具体表现在对耕地产能的提升与维持的投入行为缺失。尽管《意见》明确提出,要实行跨地区补充耕地的利益调节,补充耕地指标调剂收益可用于耕地保护、农业生产和农村经济社会发展,不能让耕地保护地在经济上吃亏。但是,能有多少补充耕地指标调剂收益?对这些经济补偿能否弥补当地放弃经济发展权的经济损失,地方政府普遍持怀疑态度。调研发现,即使是高标准农田建设的国家投资项目,地方政府的申报积极性也不高,其原因除了项目实施难度大之外,地方政府的内在驱动力并不强,远不如对招商引资中各类建设项目的积极性高。究其原因,高标准农田建设这样的耕地保护行为,其经济效益低,成效短期内难以体现,而招商引资见效快,政绩显示度高。

5. 农民建房占用耕地的补充责任主体难以落实

尽管农村农民建房户均用地面积小,但点多面广,特别是一些地方形成了占用自家承包地建房的习惯,同时缺乏针对农民建房的经济调控手段,导致长期以来农村建房面积及其占用耕地的比重居高不下,且不乏违法用地。<sup>⑤</sup>据统计,“十二五”期间,地

处低丘山地的江西省赣州市依法报批的农村宅基地面积为 2067.61 公顷,其中占用耕地 913.76 公顷,比重高达 44.19%,而那些平原河网地区的宅基地占用耕地比重更高。根据 1993 年的《关于切实减轻农民负担的紧急通知》《关于涉及农民负担项目审核处理意见的通知》,各地取消了农村宅基地有偿使用费、农村宅基地超占费、土地登记费。为了进一步减轻农民建房负担,即使是依法必须缴纳的耕地开垦费,也是由地方政府负责交纳。这虽然减轻了农民负担,但在一定程度上助长了农民建房超占用地面积、侵占耕地的行为。农户建房耕地占用该不该由地方政府来负责?基层管理人员对此基本上持否定态度,认为农民建房也应依法履行耕地占补义务,这样有利于约束农民占用耕地建房的行为。

### 三、落实耕地占补产能平衡的对策建议

落实耕地占补产能平衡是切实贯彻我国耕地保护基本国策的客观要求,也是发挥耕地占补平衡政策功效的内在需求,更是坚持立足国内保障自给的方针,牢牢把握国家粮食安全主动权的战略实施必然路径之一。面对耕地占补产能平衡落实中基层所反映的种种困境,必须有针对性地加以解决。

#### 1. 构建科学的产能核算标准与方法,制定耕地开垦费计算办法

建构社会公认的、易于操作的耕地产能核算标准与方法,是耕地占补产能平衡政策落实的关键。由于我国地域广阔,地域差异明显,要构建全国完全统一的产能核算标准不现实,且耕地产能受到耕地系统生态环境等诸多因素的影响,要构建易于操作的核算标准也不容易。因此,首先必须坚持因地制宜原则,科学划分区域,针对不同地域条件与特征,突出影响产能的主要因素,制定相应的产能核算指标体系与标准;其次要充分利用农用地分等定级成果和耕地地力评价成果,在二者基础上形成各地的耕地产能核算标准与方法;再次要明确耕地产能评估的权威主体,规定相应的责、权、利,强化评估主体的责任感;最后要分别针对开发新增耕地的产能和整治提质改造提升的产能制定相应的评估方法。当前,绝大多数用地单位是无法进行自行耕地补充的,交纳耕地开垦费是用地单位履行耕地占补平衡义务的主要选择。因此,必须制定耕地开垦费计算办法,规范用地单位交纳耕地开垦费行为。建议耕地开垦

费由所占用耕地产能补充成本、耕地资源保护的经济补偿成本、耕地后期管护成本三部分组成,这就要求必须先确定当地以产能为单位的耕地建设成本、耕地保护经济补偿机制与补偿标准、耕地后期管护平均成本。

#### 2. 强化规划编制中建设占用耕地的产能核算,从源头上控制对耕地的占用

根据《土地管理法》,任何建设项目的供地都必须符合土地利用总体规划,即规划决定了建设占用耕地数量的多少和质量的高低。因此,在土地利用总体规划方案编制中,就必须充分论证新增建设用地的选址,应增加建设占用耕地的产能损失测算,明确不同地段占用耕地的产能损失及其耕地补充的交纳费用。建议把新增建设用地占用耕地的产能核算作为规划方案评估的必备指标,这样既可以依据建设用地占用耕地产能来优化规划方案,也能明确规划实施期间需要补充的耕地产能任务,从而有利于促使各地根据自身耕地产能的补充潜力,优化新增建设用地的规划布局,倒逼新增建设用地的安排,尽量减少对耕地产能的占用,进而减轻耕地产能的补充压力。

#### 3. 严控建设对耕地占用的规模,推进建设用地节约集约利用

要切实执行最严格的节约用地制度,通过提高新增建设用地的集约利用水平,减少对耕地的占用,这是促进耕地保护、减轻耕地补充压力的重要途径。当前大量“批而未供”“供而未用”现象的存在,造成了不少耕地的无谓占用,这是对我国耕地保护工作的重大威胁。<sup>⑥</sup>因此,要在新增建设用地报批过程中,严格按项目实际需求安排用地指标,防止过度包装项目,在项目的立项、审批、规划设计和施工建设等环节必须严格执行建设用地控制标准。同时,针对目前普遍存在的工业用地低效利用突出问题,积极探索长期租赁、先租后让、租让结合的用地方式,创新供地机制,杜绝用地单位随意扩大用地规模。

#### 4. 把耕地产能占用计入建设用地成本,调动用地单位的耕地保护积极性

在批次报批用地中,应将占用耕地的产能高低与用地成本挂钩。由于目前地价定义基本上是符合规划用途的“五通一平”地块法定最高出让年限的土地出让权价格,根本没有考虑占用耕地产能的高低。为此,建议在现行地价中单独把耕地产能占用

成本剥离出来,且主要由建设用地单位承担。地价完全由市场决定,耕地产能占用成本则根据项目所占耕地的产能决定,在招、拍、挂之前公布。这样既可促进用地单位优先选择占用耕地成本低的地块,也可促使政府优先对耕地产能补充任务轻的地块进行报批、征用和“五通一平”。而单独选址项目常常因为项目自身建设的特定条件要求,在土地利用总体规划方案编制时,作为不确定地址项目而未能落实在具体地块上,一般需要通过规划调整或修编来保证建设项目符合规划要求。对于这类建设项目,一定要切实把握好新增建设用地占用耕地的实地踏勘,将占用耕地的产能作为关键指标,并落实耕地占用产能平衡的建设单位主体责任,依据建设占用耕地的产能科学核算耕地开垦费,足额交纳,不宜由地方政府代交。只有这样,才能运用经济杠杆倒逼用地单位“不占或少占耕地、能占劣地不占好地”。

5. 尽快制定异地补充耕地指标调剂收益计算办法,激发地方政府保护耕地的积极性

构建耕地保护的经济补偿机制是国际上耕地保护的惯例,且耕地保护经济补偿是以发展权为核心的多元补偿。《意见》明确规定可以实施省域内补充耕地指标调剂,也可探索补充耕地国家统筹。那些无法实现耕地占补平衡的县(市、区),可在省域内资源条件相似的地区调剂补充;宜耕后备土地资源严重匮乏的直辖市,可向国务院申请国家统筹,交纳跨省补充耕地资金。补充耕地指标调剂费用或跨省补充耕地资金,也是对耕地保护地的一种经济补偿。但是否能达到激发地方政府耕地保护积极性的目标,关键取决于这些资金的高低。因此,应切实根据文件精神,既要考虑经济成本,更要考虑发展权的补偿,尽快综合考虑补充耕地成本、资源保护补偿和管护费用等因素,确定省域内补充耕地指标调剂价格;综合考虑补充耕地成本、资源保护补偿、管护费用及区域差异等因素,确定跨省补充耕地资金收取标准。由于产能是衡量补充耕地指标调剂费用及跨省补充耕地资金的关键基数指标,因此,耕地保护地的产能提升的量化就成为核心,这就要求在土地整治项目验收中,必须增加产能提升这一关键指标。

6. 完善耕地占补产能平衡的监管体系,实现耕地产能的“补、备、核、用、考”全程监管

传统的耕地占补平衡监管体系已难以适应耕地占补的产能平衡要求,特别是通过土地整治提升的

产能,并不与具体田块或图斑一一对应,往往是以项目区为单元进行备案的,与占用耕地的建设项目也形成不了空间上的一一对应关系,无法实施占补项目的跟踪监管。因此,要在现行的土地利用“一张图”和国土资源综合信息监管平台中,增加耕地产能的台账管理,完善“补、备、核、用、考”的产能内容,创新管理方式,特别是省域内补充耕地指标调剂和跨省补充耕地,其后期管护的监管也由耕地保护地负责,这种跨区域的耕地占补产能平衡监管必须得到解决。

7. 发挥村集体经济组织的作用,切实保障耕地产能的维持

不论是通过开发、复垦新增的耕地,还是通过土地整治对现有耕地提升的产能,都离不开后期的维护。在我国农村集体土地所有制的背景下,村集体经济组织的作用不容忽视。特别是在我国实行家庭承包责任制的现阶段,各家各户大多只关注自家承包地的基础设施,忽视了对农田公共基础设施的维护,而农田公共基础设施是维持耕地产能的重要前提。农田公共基础设施的维护,离不开村集体的组织与协调。然而,我国的村集体经济组织并没有随着农村社会经济的发展而得到加强,相反,不少地方还存在不同程度的弱化现象,这在中西部广大农村地区尤其突出。因此,要加强村集体经济组织建设,发挥其维持耕地产能的作用。为此,必须改变农村集体经济组织有法律地位无法人地位的现状。虽然《宪法》等相关法律明确了农村集体经济组织的法律地位,但对集体经济组织的法人地位缺乏明确的法律规定。随着农村各项制度改革的深化,相关权益的经济表现日益显化,对明确集体经济组织法人地位的要求更加迫切。农村集体经济组织具有明显的地域性、封闭性和生存保障性等特征,与一般的法人组织、公益性组织均存在较大区别,应在顶层法律设计上明确农村集体经济组织的特殊法人地位。

8. 谨慎吸纳社会资本参与耕地补充,防止后期管护成本转嫁给地方政府

从理论上讲,利用市场经济规律,吸引社会资本参与耕地补充,有利于增强耕地补充的能力,扩大耕地产能提升的空间。但调研中,基层对此普遍持谨慎态度,认为不能鼓励社会资本的介入,这也是不少地方曾经吸纳社会资金参与耕地补充后总结的一条教训。究其原因,在耕地占补的“补、备、核、用、考”

一系列环节中,耕地补充项目并不是验收后就结束,项目实施与备案仅是其中的两个环节,还有后期的核实、占补挂钩使用、长期考核等内容。社会资本进入项目后,往往在项目验收后即获得相应的利润,项目就此结束,而把后期的监管成本直接转嫁给了当地政府。实际上,对耕地补充项目的核查、耕种主体的落实、耕地质量的维持等后期监管内容很多,且成本都不低。特别是一些耕地开发项目,在现有良田都存在抛荒的情况下,新开发的耕地抛荒并不奇怪。调研中,常有基层人员反映,为了应付上级检查,政府只能筹资突击翻耕,种上青苗,检查完了,抛荒依然如故,然后等待下一次检查时再次翻耕。

### 9. 推行农村宅基地有偿使用并回归耕地占用的农户补充责任主体,激励农户珍惜耕地

经济手段是土地资源节约集约利用的重要调控杠杆。当前的农村宅基地无偿使用制度,已成为制约宅基地利用效率提升的一个主要瓶颈,特别是不需要履行耕地占补义务,导致农户建房在选址上几乎不考虑耕地保护的基本国策。因此,必须推行农村宅基地有偿使用,提高农户对宅基地资源的经济利用价值的认识,回归农户建房占用耕地的补充责任主体,依法履行耕地占补义务,从而激励农户在建房中节约用地、减少对耕地的占用。当然,各地的宅基地有偿使用标准和耕地开垦费,应根据当地的经济发展水平、耕地资源的紧缺程度、耕地补充成本、耕地管护费用等多种因素确定。对于经济困难的农户,可以允许其申请减免宅基地使用费和耕地开垦

费,但必须经过相应的程序给予审批。

#### 注释

- ①董祚继《新时期耕地保护的总方略》,《中国土地》2017年第2期。
- ②李国敏、王一鸣、卢珂《耕地占补平衡政策执行偏差及纠偏路径》,《中国行政管理》2017年第2期;陈美球、刘桃菊、吴萍《耕地占补平衡政策落实中的现实困境与完善对策》,《中州学刊》2016年第5期。
- ③孙蕊等《中国耕地占补平衡政策的成效与局限》,《中国人口·资源与环境》2014年第3期。
- ④陈美球等《我国耕地保护的成效与其提升对策探讨》,《中州学刊》2012年第1期。
- ⑤李永芳:《新时期以来农民建房与耕地保护问题的思考》,《当代中国史研究》2011年第1期。
- ⑥金星星《土地批而未用“七宗罪”》,《中国国土资源报》2014年5月8日。

#### 参考文献

- [1]陈美球,廖彩荣.农村集体经济组织“共同体”还是“共有体”? [J].中国土地科学,2017,(6).
- [2]陈美球,吴萍,叶晓鑫.占补平衡政策实现途径探析[J].中国土地,2016,(4).
- [3]仇大海.完善耕地占补平衡政策势在必行[J].资源与人,2015,(9).
- [4]欧名豪.改进建设用地管理才能有效保护耕地[J].中国土地,2017,(3).
- [5]石峡,朱道林,张军连.土地整治公众参与机制中的社会资本及其作用[J].中国土地科学,2014,(4).
- [6]王健,贾文涛,陈正,等.耕地占补平衡国家统筹资源补偿机制探讨[J].中国发展,2017,(3).
- [7]许丽丽,李宝林,袁焯城,等.2000—2010年中国耕地变化与耕地占补平衡政策效果分析[J].资源科学,2015,(8).
- [8]赵立.浅谈宅基地管理和耕地保护现状及对策[J].现代商业,2013,(6).

责任编辑:澍文

## On the Implementation of Capacity Balance of Arable Land

Chen Meiqiu      Hong Tulin      Liu Taoju      Wang Yanhua

**Abstract:** The implementation of capacity balance of arable land is the internal demand of the basic national policy of carrying out the protection of cultivated land in the new period. However, the realization of capacity balance of arable land is faced with many practical difficulties, such as the lack of standard and method of land productivity accounting, the current construction land supply mechanism being not conducive to reducing the occupation of arable land, the difficulty in monitoring the capacity balance, the lack of enthusiasm for local governments to increase the productivity of cultivated land, and the difficulties of carrying out the responsibility of farmers' building houses to supplement the cultivated land. It is urgent to build scientific capacity accounting standards and methods, strengthen production capacity planning in construction land, strictly control the construction of the cultivated land, add the occupied production capacity of cultivated land into construction cost, develop additional land index to adjust income calculation method as soon as possible, improve the supervision system of "supplement, preparation, counting, use and test", play the role of village collective economic organizations in improving cultivated land productivity, prudently attract social capital to participate in the implementation of arable land, and carry out the paid use of rural homestead and return the main responsibility of rural homestead compensation.

**Key words:** capacity balance of arable land, policy connotation; practical difficulties; countermeasures and suggestions