

引用格式: 蒋瑜, 濮励杰, 朱明, 等. 中国耕地占补平衡研究进展与述评[J]. 资源科学, 2019, 41(12): 2342-2355. [Jiang Y, Pu L J, Zhu M, et al. Progress and review of the research of farmland requisition-compensation balance in China[J]. Resources Science, 2019, 41(12): 2342-2355.] DOI: 10.18402/resci.2019.12.17

中国耕地占补平衡研究进展与述评

蒋瑜^{1,2,3}, 濮励杰^{1,2}, 朱明¹, 黄思华^{1,2}, 刘荣娟^{1,2}

(1. 南京大学地理与海洋科学学院, 南京 210023; 2. 自然资源部海岸带开发与保护重点实验室, 南京 210023; 3. 广西师范大学环境与资源学院, 桂林 541004)

摘要: 采用文献计量法和演绎推理法, 深入分析中国耕地占补平衡的研究文献。目的是梳理中国耕地占补平衡制度的历史发展脉络, 阐述耕地占补平衡的研究主要方向, 预测中国耕地占补平衡制度未来可能的研究趋势。结果显示: 中国耕地占补平衡研究历史经历了从定性到定量, 简单到复杂的4个阶段, 分别为国土资源部门注重数量保护的起步阶段、数量质量相结合的发展阶段、快速城镇化新形势下的深入阶段、数量质量生态三位一体阶段。现今中国耕地占补平衡研究导向是促进生态文明建设。中国耕地占补平衡涉及6个主要研究方向: 推进耕地占补的内涵拓展到外延的研究; 偏重质量绩效的研究; 政府部门为主, 个体农户为辅的责任主体者研究; 基于差别机制的耕地补偿的多元经济学研究; 不断发展的纵横向行政管理机制研究; 相对薄弱的法律法规研究。针对以上研究方向各自提出相应的研究展望。本文旨在通过综述梳理为中国耕地占补平衡制度的实践及其研究提供参考。

关键词: 土地管理; 耕地占补平衡; 综述; 历史发展; 研究现状; 研究展望

DOI: 10.18402/resci.2019.12.17

1 引言

耕地占补平衡制度是严格保护耕地的重要手段。耕地占补平衡制度简单地说就是住房建设、旅游经济、交通发展、水利电力、工业开发等建设项目的主管部门建设占用了多少耕地, 相关单位就应补充多少数量与质量相当的耕地的制度^[1]。1997年, 中国提出了“各省(市、区)必须严格按照耕地总量动态平衡”的要求^[2], 并在次年修订了《中华人民共和国土地管理法》^[3], 增加耕地占补平衡条款, 成为耕地占补平衡制度的发端。此后, 中国耕地占补平衡制度经历了“注重数量平衡—数量质量相统一—快速城镇化下的加速—数量质量生态三位一体”4个发展阶段。过去的20多年是建国以来城市化水平提升最快的时间段, 也是经济建设占用耕地最为严重的阶段。耕地占补平衡政策就是快速城市化过程中土地资源利用问题的解决方案^[4]。耕地占补平

衡制度的实施, 遏制了耕地数量快速下降的势头, 一定程度上实现了保护耕地资源与保障经济发展的协调统一。但是, 耕地占补平衡制度从实施之初就显现一定弊端, 导致耕地保护实效大打折扣^[5,6]。主要问题有: 基本依赖土地开发整理方式补充耕地, 其他方式较少^[5]; “上山下海”方式补充耕地在一定程度上加剧了生态退化^[7]; 新增耕地的土壤污染严重和生物多样性相对下降^[8,9]; 耕地责任主体不明确, 政府和农民对提升补充耕地的产能积极性均不高^[10,11]; 补充耕地的后期管护存在严重缺失^[12]等。多省份的耕地总体质量逐年下降, 呈现出恶化形势, 生态效应和社会效应呈递减趋势^[7,13-15]。

耕地占补平衡制度是中国耕地保护制度的重要一环, 自其概念提出以来, 就一直受到国内学者的关注。学者们从中国耕地占补平衡制度的内涵、历史演进、政策绩效、改进对策等诸多方面开展了

收稿日期: 2019-06-27; 修订日期: 2019-10-08

基金项目: 国家自然科学基金项目(41871083); 国家自然科学基金重点项目(41230751); 江苏省国土资源科技项目(2018018)。

作者简介: 蒋瑜, 女, 广西玉林人, 博士生, 助理研究员, 主要研究方向为土地利用与规划。E-mail: jiangyu@mailbox.gxnu.edu.cn

通讯作者: 濮励杰, 男, 江苏苏州人, 教授, 博士生导师, 主要研究方向为土地利用与规划。E-mail: ljpu@nju.edu.cn

2019年12月

一系列的研究^[16],研究涉及资源学、地理学、管理学、法学、经济学等多学科,研究文献数量众多。本文运用文献计量学方法分析了1999—2018年在国内外学术刊物上发表的中国耕地占补平衡相关文献,总结了耕地占补平衡制度的各个发展阶段及各阶段的研究特点,归纳梳理了耕地占补平衡制度的内涵、绩效、利益相关者、经济补偿、行政管理和法律法规等6个方面研究内容。旨在为未来的耕地占补平衡研究提供方向指引,进而为推动中国耕地保护理论研究和实践发展作出贡献。

2 文献分析方法与研究基本特征

2.1 文献分析方法

本文运用Citespace软件开展文献计量学分析,文献来源为中国知网电子期刊数据库(CNKI)以及ISI Web of Knowledge(WOB)平台的Science Citation Index Expanded(SCI-EXPANDED)和Social Sciences Citation Index(SSCI)共3个引文数据库^[17]。以“耕地占补”“占补平衡”“耕地占补平衡”为关键词,在CNKI数据库检索并筛选出1997年1月1日—2018年12月31日期间发表的相关中文文献761篇。以“the farmland requisition-compensation balance”“cultivated land dynamic balance”“arable land balance”“cultivated land protection”等为关键词,在WOB平台检索并筛选出1997年1月1日—2018年12月31日期间发表的中国耕地占补平衡制度相关

英文文献24篇。

2.2 研究基本特征

2.2.1 发文量

随着时间推移,耕地占补平衡相关研究文献数量从2000年前的个位数增长到2017年近百篇。其中,中文文献从2000年的1篇增长到2017年的92篇,英文文献从2000年的1篇增长到2018年的6篇(图1)。从中文发文数量的变化来看,1999—2004年是起步期,发文数量从1篇增至16篇;2006—2014年是停滞期,发文数量一直维持在30~50篇之间;2014年2月国土资源部出台了文件,明确落实最严格耕地保护制度,建立耕地保护的长效机制^[18],于是,2015年的发文量迅速上升。2015—2018年是腾飞期,每年文献数量均超过70篇,最高接近100篇。上述变化表明,中国耕地占补平衡随着政策实施日益得到学者的关注,相关研究的总体成果数量也有提升。

2.2.2 核心关键词

被引频次是体现研究文献学术认可度的数据。对所有研究文献按照被引频次排序,文献认可度随着序号增加而逐渐降低。为避免大量排序在后且认可度低的文献混淆或降低核心关键词的重要性,本文仅采用前200篇文献分析核心关键词。在前200篇重要文献中,十大核心关键词依次是耕地、占补平衡、耕地保护、耕地占补平衡、农用地分

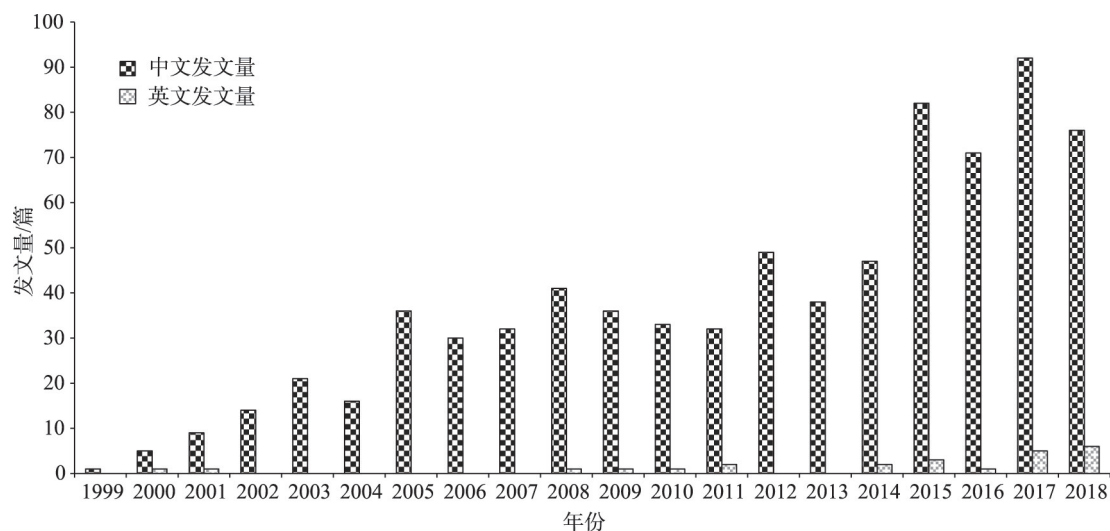


图1 1999—2018年耕地占补平衡研究发文量变化

Figure 1 The number of papers published, 1999-2018

等、耕地质量、补充耕地、土地管理、耕地总量动态平衡、土地利用。从中可以看出,农用地分等和耕地总量动态平衡这两个关键词在耕地占补平衡制度研究中的重要性。农用地分等是耕地占补平衡制度中权衡土地资源的一个重要方法和手段。对耕地总量动态平衡政策的研究经常涉及耕地占补平衡制度。

2.2.3 期刊和作者来源

从文献的来源看,中国耕地占补平衡相关研究成果主要发表在《中国土地科学》《中国土地》《安徽农业科学》《资源科学》《农业工程学报》《国土资源科技管理》《资源与产业》《自然资源学报》等期刊上,英文文献来源于《Land Use Policy》《Sustainability》《Habitat International》等。发文较多的研究机构是中国农业大学、中国科学院地理科学与资源研究所、国土资源部土地整理中心、中国矿业大学、浙江大学等。耕地占补平衡实施的相关政府部门,如国土资源局的耕地保护处(科)、土地开发整理中心、土地勘测规划院等也有文章发表。

3 政策发展阶段及各阶段研究特点

结合研究的核心关键词在不同时间段里的词频变化,研究发文量历史,以及中共中央国务院、国土资源部(2018年前)或自然资源部(自2018年开始)、国家发展和改革委员会等部门颁布的中央政府文件精神的历史发展,综合阐述中国耕地占补平衡研究的发展脉络。中国耕地占补平衡研究围绕该耕地保护制度的政策实践而发展,主要历经了由定性到定量,由简单到复杂的4个阶段:

3.1 注重数量保护的起步阶段(1997—2003)

中国人口基数大,耕地人均占有量少。保护耕地资源是中国人多地少的基本国情所决定的。耕地占补平衡政策是由于中国的耕地分布与人口分布、经济发展的空间不平衡而出台的耕地保护政策。在保护耕地的理念下,1998年国家修订《中华人民共和国土地管理法》,实行耕地占补平衡制度^[3]。1999年政府部门提出“占一补一”的具体措施^[19]。在国土资源部门注重数量保护的阶段,2001年各省(市、区)基本实现耕地占补数量平衡,保证了耕地总面积不减少的占补平衡^[20]。

中国的耕地保护学者们从耕地占补平衡制度

提出后就已看到耕地占补平衡制度不应仅有“占多少,垦多少”的数量保障,还应有质量保证和生态保护。研究成果里,从CNKI数据库获取的相关耕地占补平衡文献中看出,被引频次最高的文献是郑海霞等^[21]2003年发表在《资源科学》期刊题为“中国耕地总量动态平衡的数量和质量分析”一文。成果中包含耕地总量动态平衡内容在内,耕地占补平衡制度研究内容总体呈现多样化,具体包括:从粮食安全的角度提出了耕地的监测与预警机制^[22]、土地开发整理^[23]、耕地占补的生态环境效应^[21]、储备耕地^[23]等。

3.2 数量质量相结合的发展阶段(2004—2012)

2004年起中国政府部门开始重视补充耕地的质量,出台了一系列文件。2004年将补充耕地数量和质量实行等级折算^[24];2005年注重行政责任追究,实施了责任目标考核和行政首长负责制^[25];2006年推出具体制度考核机制^[26];2008年提出划定永久基本农田,总量不减少、质量有提高^[27],确保“先补后占”实施后耕地的数量不减少、质量有提升;2009年全面实行耕地先补后占,出台加强占补平衡补充耕地质量建设与管理的文件^[28];为确保补充耕地质量,2012年提出全面加强耕地质量建设与管理的文件^[29]。

与制度实践相联系的耕地占补平衡学术研究深入探讨耕地占补平衡制度。文献研究涉及征地补偿安置、标准粮折算、土地综合整治项目、耕地开垦项目、中低产田改造项目、耕地后备资源项目、高标准农田建设、基本农田建设等。不少研究注重耕地质量,谭永忠等^[30]发现在中国各省市实现耕地占补数量平衡下,中国耕地的总体生产能力呈现出下降趋势,并已对中国生态环境产生了负面效应。也就是说,在占补平衡的行政约束下,耕地质量仍继续下降^[31]。此外,2000年建设用地项目的补充耕地与土地开发整理项目挂钩^[32],土地整理这个关键词开始频繁出现在耕地占补平衡制度研究中。2008年进一步加强土地整理复垦开发工作的文件出台后^[27],相关研究突出了土地整理和农用地分等定级两个核心关键词,如鼓励改造中低产田的土地整治、加大建设用地的潜力挖掘和少占耕地^[33]、增加易地占补平衡等研究^[34]。也有研究提出积极建设性的建议,如提出关注耕地质量改革耕地保护的措施^[35]、建

2019年12月

立农地经济补偿机制和提高征地价值补偿^[36]等。

3.3 快速城镇化新形势下的深入阶段(2013—2017)

中国进入新型城镇化发展阶段后,强调以农业转移人口市民化为核心的人口政策以及快速占用耕地促进经济发展的土地政策导向,由此带来土地流转中地权分离对耕地质量的压力。对此,中国政府部门在管理方式上进一步改进,强调省域内占补平衡的政策,并在2014年提出占优补优,占水田补水田^[37],2016年提出提质改造和改补结合^[38]。

学术研究方面,耕地保护研究重点探索耕地占补平衡的长效机制。相关研究突出了农村土地收益流向城镇^[13,39]、土地资源过度开发^[40,41]、耕地质量不断下降^[9]、土地政策基本取向难以实现^[42,43]等问题;研究者们对耕地保护未来发展的方向进行了讨论,相应的改革建议是建立农地流转新机制^[39]、耕地质量具体评价^[41]、补充耕地质量建设^[9]、提质改造和差别化管理^[44]、生态补偿机制和经济补偿机制^[41]、占补指标经济交易^[39]、补充耕地后续管理机制^[40,43]、耕地占补平衡与生态协调发展机制^[45]、永久基本农田保护^[46,47]等。

3.4 数量质量生态三位一体阶段(2018年—)

自2018年中国组建了中华人民共和国自然资源部,加强对自然资源的统一整合和管理。同年出台了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^[48],在文件中,提出坚持耕地数量质量生态三位一体的保护政策。

2018年的研究文献核心关键词有法治化、土地复垦、农村土地流转、粮食安全、生态安全、供给侧改革、耕地质量评价等。研究者们积极探索跨省域补充耕地的国家统筹,促进省域耕地资源的空间合理分布,以解决中国耕地空间分布与经济重心错位的困境。此外,研究者们提出将生态补偿纳入耕地交易成本,明确了中国耕地保护政策导向是生态文明,提倡实施耕地占补政策后达到数量平衡、质量平衡、生态平衡的三位一体^[49,50],为耕地资源统一管理提出了明确方向。

4 研究内容评述

4.1 耕地占补平衡的内涵研究

耕地占补平衡制度是在人口承载能力下协调

耕地资源和经济发展的平衡制度^[51],深入分析耕地占补平衡内涵的研究并不多见。解释耕地占补平衡的内涵多指的是城镇建设占用多少耕地,政府部门应补充相应数量和质量耕地的行为,后逐步延伸到占用单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地。如无条件开垦的,应当依法依规缴纳足额的耕地开垦费,专款专项用于开垦新的耕地^[52]。

政府政策解释和学者解释两者内涵基本一致:占一补一的耕地保护政策。耕地占补平衡制度实施的前期,政策上多强调补充的耕地与建设项目占用的耕地的“数量平衡”,侧重于对占用耕地及其补偿的需求,实际应用中缺乏补充耕地的具体责任和可实施的平衡措施^[53]。

在国土资源部门注重数量保护的阶段,各省(市、区)基本能够实现耕地占补数量平衡。中国的耕地保护学者们将耕地占补的内涵拓展到了外延,已经看到了耕地占补在“占多少,垦多少”的数量保障之外,还应有质量保证和生态保护等。也就是说耕地占补平衡不仅仅是“数量平衡”这一个平衡目的,还应有“质量平衡”“生态平衡”“人文平衡”等多个平衡目的^[53]。有学者提出耕地占补平衡不等于保护耕地,耕地占补平衡不符合经济学法则、生态学原理,可能会导致耕地生态负效,耕地占补平衡制度易让人产生耕地后备资源库极其庞大的错感^[54]。学者们提出了削减或取消耕地保有量的人为目标,取消或转变现有的占补平衡制度,开展立足于国情的耕地修养生息机制,实施现代化生态农业,从根本上改善和修复整体生态环境,促进中国生态文明建设^[55,56]。

4.2 耕地占补平衡的绩效研究

研究文献中关于政策目标主要有两种提法:一是功能,二是绩效。从功能角度分析的文献成果较少,功能角度的分析主要是在系统分析耕地功能的基础上,对耕地要素成分和功能价值进行综合研判^[41];或者是联系经济社会等要素,阐述耕地保护所具有的数量、质量、生态等多元化功能,从单一功能到多功能的演变交替^[57];亦或思路反之,从功能由多到一的角度分析以达到耕地保护目的^[58]。另一提法是绩效分析,绩效分析文献比功能分析的文献成果更多。以质量绩效研究文献数量最多,其次才是数量

绩效和生态绩效,本文采用绩效的提法。

4.2.1 耕地占补平衡数量绩效研究

仅研究耕地数量的文献不多,且主题多为耕地总量动态平衡研究。从整个国家角度考虑,有研究指出2000—2010年中国耕地面积有所减少,耕地减少的主要方式为耕地转为城镇建设用地^[59]。耕地数量变化在空间上呈现出西增东减,北增南减^[60]。从省级角度考虑的研究如江苏省的耕地占补平衡研究,江苏省的被占用耕地和补充耕地的数量持续增加,应用耕地占补制度的速度不断加快^[61]。从市级角度考虑的研究如江苏省常州市的研究,在2004年—2011年间,常州市的耕地面积数量持续减少^[62]。

4.2.2 耕地占补平衡质量绩效研究

2005年全国耕地总量动态平衡,但耕地质量逐年恶化,耕地生产能力下降^[30]。从2005年起,政府部门要求耕地占补以质量为重,谨防占多补少、占优补劣等行为^[63]。研究者们纷纷提出在占补平衡中保证耕地质量的方法或措施:将补充耕地的质量与被占用耕地的质量挂钩并折算补充耕地和占用耕地两者的等级^[64,65]、改善耕地的灌溉条件^[35]、完善补充耕地的后期管护^[41]、合理规划和节约用地^[66,67]等。

4.2.3 耕地占补平衡生态绩效研究

当前城镇化和工业化的快速发展,导致生物多样性丧失、生态系统退化和土地资源减少^[15,68]。在全国实现耕地占补数量平衡下,对生态环境产生了一定的负面效应^[30,69],如在贵州省,社会经济发展促进了建设用地的增加,但导致了生态效益的减少^[70]。关于耕地占补平衡生态绩效研究的主要内容是如何保证耕地资源的生态效益,如建立耕地生态系统服务价值综合效益的预算评估方案^[71]、探索耕地保护政策转型的技术路径^[72]、完善耕地占补平衡与生态协调发展机制^[41]、出台新的“生态红线政策”(ecological redline policy, ERP)^[15]、提出数量管控、质量保证和生态管护三位一体的策略^[73]、建议不仅考虑耕地的土地类型,还需从非耕地的土地类型来考虑生态^[74]等。

4.3 耕地占补平衡制度利益相关者或责任主体者研究

研究者们展开了耕地占补平衡制度的利益相关者或者责任义务主体者的研究。耕地保护主体

分析,主要有主导性主体、实施性主体和公众主体^[75]。文献提出共同但有区别的责任原则,即政府部门应承担主导性主体责任,农民和企业在一定程度上是实施性主体,农民有参与责任,企业有节地责任。目前全国已划定了永久基本农田15.5亿亩,并全部落到具体地块,明确了保护责任^[76]。耕地保护是所有人的共同责任^[77],需要构建“大家管、大家用、大家负责”的全社会的共同责任机制^[78,79],建议建立部门联动管理制度,完善耕地保护的委托代理、考核追究、信用评价等相关制度^[80,81],发挥所有责任主体的主观能动性,切实贯彻耕地占补平衡政策。

4.3.1 政府执行监督的主体作用

政府部门应发挥好其主导和监督的主体作用。在跨省耕地占补的过程中,中央政府的主导作用尤为关键。中央政府、地方政府和个体农户三者的行为博弈和外部性均需改革现今的土地管理体制,强化基层政府和村委会的主导责任^[82],加大政府部门耕地保护的监督作用^[83]。

4.3.2 农民参与保护的主体作用

学者们提出需激发农民严格保护耕地的内生动力,落实耕地保护主体责任^[84],并提出树立科学的耕地保护理念,构建全国层面的耕地保护社会共同责任机制,大力发挥农民在耕地保护中的作用。具体措施有:培育耕地保护的主体^[5,85]、稳定农村土地承包权、强化农民耕地保护的预期、搭建农民参与的制度平台、激励农民参与土地整理^[86]、推行农村宅基地有偿使用^[10]等。

4.4 耕地占补平衡的耕地补偿或指标交易经济学研究

按照“经济激励—政策规制—生态治理”的三维复合体系的顶层设计^[9],先补偿后占用耕地,保证耕地总量的动态平衡。但耕地征用补偿标准明显偏低,如作为耕地保护主体的青岛市农民获得的补偿尚不到工业用地出让价格10%^[87]。快速征地和不合理经济补偿削弱了区域农业生产能力,农地征用补偿平衡无法保障粮食安全,而补充的耕地影响到当地生态环境^[88]。

以上结果的原因是多方面的。其中之一是实行征地补偿平衡政策时,没有考虑到各地区之间的差异^[89]。对此,学者们开展了基于地区差别的耕地

2019年12月

补偿或指标交易的多元经济研究。耕地占补平衡的补偿经济学研究从最初简单的耕地征用补偿转向基于耕地保护外部性内在化的耕地补偿,进而逐步开展为区际补偿机制研究^[42,90],研究内容增加不同地区之间征收经济补偿的可能性^[89]、制定具体的补充耕地指标调剂收益计算实施办法^[10]、实施有差异的区域经济补偿。通过建立差别机制,让既得利益地区付出相应的代价,平衡区域差异造成的经济发展失衡^[91]。

已初步形成并在继续完善的省级耕地占补平衡指标储备库^[92]、耕地保护的长效机制^[93]、农民保护耕地经济补偿与资产权利机制^[41,94]。在这个基础上,研究者提出相关对策建议,如建立农地经济补偿机制和提高征地价值补偿^[36,58,95]、优化耕地保护补偿标准并构建耕地区域补偿机制^[4,96,97]、完善耕地保护基金制度^[86]、采取区域补贴制度和耕地平衡的总量控制^[53,98,99]、探索以耕地资源价值为补偿基础的经济补偿机制^[100]、拟定以占用的耕地产能为依据按照阶梯费率形成补充耕地复垦费^[12]等。

4.5 耕地占补平衡的行政管理机制研究

从提出耕地占补平衡制度以来,各地政策实践中涌现诸多行政管理经验。学者们也在积极探索改革创新耕地占补平衡制度的行政管理机制。耕地占补平衡是土地利用政策,而在新型城镇化的趋势下,城市扩张的同时需注重城市土地利用集约度的提高^[101]。耕地占补平衡行政管理机制研究需对耕地占补平衡的目标、方法、模式、主体和监管方式等进行探索^[46],来拟定完善的耕地占补平衡协调管理制度^[102]。

中国的耕地占补平衡行政管理制度需发展成为一套成熟完善的政策体系。体系由纵向和横向政策构成,纵向上有国家政策和地方政策之分^[103]。现有研究分析的管理制度多为国家层面制定的相关政策制度。在横向上由若干子政策组成,具体内容繁多,例如,构建土地集约高效利用管理机制、调整耕地后备资源开发目标和时序、引导新的用地需求转向新开发的后备资源^[103,104]、促进生产要素的合理流动的区域协作与联动机制^[105,106]、健全制度技术与制度支持体系^[86]、完善基于参与主体的利益协调和被动激励的工作秩序^[107]、落实耕地保护问责

制、做好补充耕地后续管理工作、落实耕地占用和补充的信息化监管体系^[6,108]、推行跨区域耕地占补平衡市场化配置模式^[109]、完善战略土地利用政策体系^[110]、提出土地开发备选项目录^[111]等。

地方实际管理机制有:上海市立足于区县自行占补平衡,由乡镇政府主导实施补充耕地,并探索耕作层土地剥离再利用^[112];浙江省设立省级统筹补充耕地指标,实现耕地占补数量质量分别平衡,构建了耕地指标调剂平台^[113];江苏省建立以“两级动态统筹占补平衡”和“多层次异地占补平衡”为创新方向的耕地占补动态管理机制^[112]等。

4.6 耕地占补平衡法学角度研究

有国外学者认为中国耕地转换行为缺乏法律条款的规范和约束^[114]。中国耕地占补平衡法学研究相对于其他学科的研究较为薄弱,但环境与资源法学领域的中国学者们已关注到耕地占补平衡制度对中国土地资源利用的影响巨大。中国进入新型城镇化发展时期,鼓励人口向城镇迁移以保护耕地的政策实际上可能会加速耕地的粗放占用^[68]。为有效规范农地流转行为、协调农地流转与保护之间的关系^[86]、解决补充耕地的保护责任主体无落实等现实问题^[10],相关法学研究从不同角度提出有建设性的建议,包括探究耕地占补平衡制度的法治化路径,以法治思维推进耕地占补平衡制度顶层设计^[115];进一步强化耕地保护共同责任制,适时将政策转化为法律^[85];从立法角度出台并实施《耕地资源保障法》,为耕地占补平衡制度的有效实施提供法律依据;建立并完善从国家到地方的保护耕地数量、质量与生态安全的法律法规体系^[86]等。

5 研究展望

根据以上分析内容,探究耕地占补平衡制度的研究展望。基于多学科的基本理论和研究方法,深入开展耕地占补平衡制度研究,支持中国耕地保护政策的拟定出台和开展落实。

(1) 深入开展跨省域易地补充耕地的国家统筹

2018年已进入国家统筹下跨省域易地补充耕地阶段。现今及未来的一段时间内,需深入开展跨省域易地补充耕地,并进行以下几点研究:①目前的耕地占补平衡绩效评价的系统体系、具体标准等尚未建立。国家统筹下,跨省域易地占补平衡实践

中急需构建耕地占补平衡指标评价体系,在该体系里有以下几点特征:指标具备高代表性和强系统性、指标数据来源多元化、评价方法的适用范围广泛等。耕地占补平衡指标评价体系可达到准确测算耕地占补跨省行为对整体区域的耕地生态环境影响的目的,践行耕地“数量、质量、生态”三位一体的保护策略。待指标评价体系完善成熟后再将指标评价体系拟定成耕地占补绩效评价行业标准,亦或上升为国家技术标准。②在自然资源核算研究发展的基础上,国家统筹下易地占补平衡的实施需充分考虑区域间的经济差异并核算耕地资源的价值。在农地流转新机制下,引入市场机制,将生态补偿纳入耕地交易成本,开展耕地产能、生态补偿价值、补偿发展权基金等具体核算。以上耕地资源的定量分析促进中国耕地保护,并推动与耕地占补平衡联系的两地或多地的社会经济人文的发展。③从管理学角度出发,政府部门采用行政措施、经济调节、生态方法等不同手段解决耕地资源的外部性问题。学者们应开展更多国家尺度下的易地耕地占补研究,促使中国耕地占补平衡制度发展为一套成熟完善的人地和谐的耕地保护管理制度。④从法学角度来看,中国需进一步完善耕地易地占补平衡的法律法规,继续推动耕地占补平衡制度的法制化,规范或解决中国产城融合、农地流转中产生的问题。耕地占补平衡制度的法治化路径探索任重道远^[111]。

(2)继续向数量、质量、生态、人文四位一体阶段推进

在耕地占补平衡数量、质量、生态三位一体的现阶段,学者们应继续开展以下有关人文的研究:①耕地占补平衡的利益相关者研究,促使政府部门采取措施提高农户的主体认知能力,从而突出个体在耕地占补平衡中的主体作用。重点将耕地保护价值和农民财产权利结合在一起,鼓励农户通过合法途径取得一定合理的经济利益,激活农户主体的积极性,促使广大的农户个体成为耕地保护的主体。此外,耕地占补平衡对于占用地和补充地不同利益主体的耦合影响也是值得进一步探讨的问题。②在耕地占补平衡研究中,需深化和拓宽耕地占补平衡的核心内涵,占补平衡的内涵应包含多方

面的平衡:“数量平衡”“质量平衡”“生态平衡”“人文平衡”等。继续拓宽“生态平衡”的内涵和外延,深入研究耕地占补行为对耕地人文景观的影响,促使政府部门落实“人文平衡”政策,推进耕地占补平衡制度研究进入了数量、质量、生态、人文四位一体阶段。

6 研究结论

近20年来,随着耕地占补平衡政策的实施和发展,中国耕地占补平衡研究也在不断丰富和完善,表现为论文数量的快速增长和研究内容的日益多元化。经过对中国耕地占补平衡文献的定性和定量的分析后得到以下结论:

(1)梳理出中国耕地占补平衡研究的历史发展:中国耕地占补平衡制度历经了由国土部门注重数量保护的起步阶段发展到数量质量相结合的发展阶段,再到快速城镇化新形势下的深入阶段,现阶段处于数量、质量、生态三位一体阶段。未来将向数量、质量、生态、人文四位一体方向发展。

(2)明确了中国耕地占补平衡不同研究内容进展现状:耕地占补平衡的政策目标随着时间推移由数量保护发展到质量保障,再到生态平衡;在耕地占补平衡绩效研究中,数量绩效研究分析较少,质量绩效评价分析较多,近两三年来生态绩效研究在逐渐增加;责任主体研究显示以政府部门为主体,农户或公司多方参与的耕地占补平衡主体模式已有雏形;在经济学领域中,继续发展有地区差别的耕地补偿或指标交易来促进各地经济发展;行政管理角度下,耕地占补平衡众多横向行政管理制度已构成土地利用战略政策体系中的一部分;最后是中国耕地占补平衡的法律法规体系薄弱,法制建设有待加强。

2020年1月1日起将正式实施的《中华人民共和国土地管理法》(2019修正版)对中国的耕地保护做出了更严格的要求^[116],并在多处明确补充耕地要“质量相当”,这也为耕地占补平衡政策的实施提供了最新的法律依据。在新发展理念的指引下,耕地占补平衡政策更加关注补充耕地的质量和生态影响,将引导研究人员更多的从“数量、质量、生态三位一体”的角度深入开展中国耕地占补平衡的综合研究。

2019年12月

参考文献(References):

- [1] 陆雄文. 管理学大辞典[M]. 上海: 上海辞书出版社, 2013. [Lu X W. Management Dictionary[M]. Shanghai: Shanghai Dictionary Press, 2013.]
- [2] 中华人民共和国国务院. 中共中央、国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知[EB/OL]. (1997-04-15) [2019-06-27]. <http://www.gov.cn/gongbao/shuju/1997/gwyb199716.pdf>. [State Council of the People's Republic of China. Notice of Further Strengthening Land Management and Effectively Protecting Arable Land from the Central Committee of the Communist Party of China and the State Council[EB/OL]. (1997-04-15) [2019-06-27]. <http://www.gov.cn/gongbao/shuju/1997/gwyb199716.pdf>.]
- [3] 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国土地管理法(1998年)[EB/OL]. (1998-08-29) [2019-06-27]. http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=419. [The Standing Committee of the National People's Congress of the People's Republic of China. The Land Administration Law of the People's Republic of China[EB/OL]. (1998-08-29) [2019-06-27]. http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=419.]
- [4] 杜亚敏, 王昊, 陈正. 浅议当前耕地保护的制约因素及破解途径[J]. 国土资源情报, 2016, (1): 23-27. [Du Y M, Wang H, Chen Z. Discussions on constraints and resolutions of China's cultivated land protection[J]. Land and Resources Information, 2016, (1): 23-27.]
- [5] 陈美球, 刘桃菊. 新时期提升我国耕地保护实效的思考[J]. 农业现代化研究, 2018, 39(1): 1-8. [Chen M Q, Liu T J. Improving the effectiveness of the protection of farmland in the new era of China[J]. Research of Agricultural Modernization, 2018, 39(1): 1-8.]
- [6] 胡国成, 陈丁红, 黄雪平, 等. 耕地占补平衡制度的实施状况分析: 基于浙江省临安市样本的研究[J]. 农学学报, 2014, 4(3): 112-115. [Hu G C, Chen D H, Huang X P, et al. The research about balance system of farmland in occupation and supplement: An demonstration from Lin'an City[J]. Journal of Agriculture, 2014, 4(3): 112-115.]
- [7] 姜和忠, 徐卫星. 土地利用困境的制度驱动与体制创新: 以浙江省为例[J]. 农村经济, 2012, (3): 23-27. [Jiang H Z, Xu W X. Institutional drive and dystem innovation of land use dilemma: Taking Zhejiang Province as an example[J]. Rural Economy, 2012, (3): 23-27.]
- [8] 郭珍. 中国耕地保护制度的演进及其实施绩效评价[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2018, 34(2): 67-73. [Guo Z. The evolution and implementation performance evaluation of cultivated land protection policies in China[J]. Journal of Nantong University (Social Sciences Edition), 2018, 34(2): 67-73.]
- [9] 段龙龙, 李涛, 叶子荣. 中国式耕地质量保护之谜: 从市场逻辑到政策规制[J]. 农村经济, 2016, (4): 25-31. [Duan L L, Li T, Ye Z R. The mystery of Chinese farmland quality protection: From market logic to policy regulation[J]. Rural Economy, 2016, (4): 25-31.]
- [10] 陈美球, 洪士林, 刘桃菊, 等. 落实耕地占补产能平衡的思考[J]. 中州学刊, 2018, (1): 39-44. [Chen M Q, Hong T L, Liu T J, et al. On the implementation of capacity balance of arable land[J]. Academic Journal of Zhongzhou, 2018, (1): 39-44.]
- [11] 张传新. 我国当前耕地保护政策再审视[J]. 中国国土资源经济, 2011, 24(1): 35-37. [Zhang C X. Reconsideration on the current farmland protection policies in China[J]. Natural Resource Economics of China, 2011, 24(1): 35-37.]
- [12] 陈美球, 刘桃菊, 吴萍. 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): 50-53. [Chen M Q, Liu T J, Wu P. Practical difficulties and countermeasures of implementation of cultivated land requisition-compensation balance policy[J]. Academic Journal of Zhongzhou, 2016, (5): 50-53.]
- [13] 龚宏龄. 中国农村人地矛盾的新状况及其治理[J]. 山西农业大学学报(社会科学版), 2016, 15(5): 323-329. [Gong H L. The new contradiction between people and land in countryside and its governance[J]. Journal of Shanxi Agricultural University (Social Science Edition), 2016, 15(5): 323-329.]
- [14] 付国珍, 摆万奇. 耕地质量评价研究进展及发展趋势[J]. 资源科学, 2015, 37(2): 226-236. [Fu G Z, Bai W Q. Advances and prospects of evaluating cultivated land quality[J]. Resources Science, 2015, 37(2): 226-236.]
- [15] Bai Y, Jiang B, Wang M, et al. New ecological redline policy(ERP) to secure ecosystem services in China[J]. Land Use Policy, 2016, 55: 348-351.
- [16] 冯广京, 朱道林, 林坚, 等. 2017年土地科学研究重点进展评述及2018年展望[J]. 中国土地科学, 2018, 32(1): 73-89. [Feng G J, Zhu D L, Lin J, et al. Progress review on land science research in 2017 and prospects for 2018[J]. China Land Science, 2018, 32(1): 73-89.]
- [17] 李杰, 陈超美. CiteSpace: 科技文本挖掘及可视化[M]. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2016. [Li J, Chen C M. CiteSpace: Text Mining and Visualization in Scientific Literature[M]. Beijing: Capital Economic and Trade University Press, 2016.]
- [18] 中华人民共和国国土资源部. 国土资源部关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知[J]. 国土资源通讯, 2014, (4): 13-26. [Ministry of Land and Resources of the People's Republic of China. Notice of the Ministry of Land and Resources on strengthening control and implementation of the most strict cultivated land protection system[J]. National Land and Resources Information, 2014, (4): 13-26.]
- [19] 中华人民共和国国土资源部. 国土资源部关于切实做好耕地占补平衡工作的通知[J]. 中外房地产导报, 1999, (6): 52-52. [Ministry of Land and Resources of the People's Republic of China. Notice of the Ministry of Land and Resources on effectively doing a good job in the balance of cultivated land[J]. Chinese and Foreign Real Estate Times, 1999, (6): 52-52.]
- [20] 王亚. 粮食产能视角下耕地保护政策效应与响应[D]. 杭州: 浙

- 江大学, 2018. [Wang Y. The Effect and Response of Farmland Protection Policy from the Perspective of Grain Production Capacity in China[D]. Hangzhou: Zhejiang University, 2018.]
- [21] 郑海霞, 封志明. 中国耕地总量动态平衡的数量和质量分析[J]. 资源科学, 2003, 25(5): 33-39. [Zheng H X, Feng Z M. The quantity and quality analysis on dynamic equilibrium of the total cultivated land in China[J]. Resources Science, 2003, 25(5): 33-39.]
- [22] Yang H, Li X B. Cultivated land and food supply in China[J]. Land Use Policy, 2000, 17(2): 73-88.
- [23] 翟文侠, 黄贤金. 我国耕地保护政策运行效果分析[J]. 中国土地科学, 2003, 17(2): 8-13. [Zhai W X, Huang X J. Analysis on the effect of policies operation of cultivated land protection in China [J]. China Land Science, 2003, 17(2): 8-13.]
- [24] 中华人民共和国国务院. 国务院关于深化改革严格土地管理的决定[EB/OL]. (2004-10-21) [2019-06-27]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_63043.htm. [State Council of the People's Republic of China. Decision of Deepening Reform of Land Management from the State Council[EB/OL]. (2004-10-21) [2019-06-27]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_63043.htm.]
- [25] 中华人民共和国国务院办公厅. 国务院办公厅关于印发《省级政府耕地保护责任目标考核办法》的通知[EB/OL]. (2005-10-28) [2019-06-27]. http://www.gov.cn/xgk/pub/govpublic/mrlm/200803/t20080328_32466.html. [General Office of the State Council of the People's Republic of China. Notice of the General Office of the State Council on Printing and Distributing the Measures for Provincial Government's Assessment of Responsible Objectives for Cultivated Land Protection[EB/OL]. (2005-10-28) [2019-06-27]. http://www.gov.cn/xgk/pub/govpublic/mrlm/200803/t20080328_32466.html.]
- [26] 中华人民共和国国土资源部. 《耕地占补平衡考核办法》出台[J]. 浙江国土资源, 2006, (7): 33-34. [Ministry of Land and Resources of the People's Republic of China. 《Assessment method of cultivated land occupation balance》was introduced[J]. Zhejiang Land and Resources, 2006, (7): 33-34.]
- [27] 中华人民共和国国土资源部. 关于进一步加强土地整理复垦开发工作的通知[EB/OL]. (2008-09-09) [2019-06-27]. http://www.mnr.gov.cn/dt/zb/2008/20080909gtzybgjybjqtdzlfkfgzdtzxwfbh/beijingziliao/201806/t20180628_1941037.html. [Ministry of Land and Resources of the People's Republic of China. Notice on Further Strengthening Land Consolidation, Reclamation and Development[EB/OL]. (2008-09-09) [2019-06-27]. http://www.mnr.gov.cn/dt/zb/2008/20080909gtzybgjybjqtdzlfkfgzdtzxwfbh/beijingziliao/201806/t20180628_1941037.html.]
- [28] 中华人民共和国国土资源部. 国土资源部关于全面实行耕地先补后占有关问题的通知[EB/OL]. (2009-03-23) [2019-06-27]. http://www.mnr.gov.cn/fw/zwdt/gsgg/200903/t20090323_2084943.html. [Ministry of Land and Resources of the People's Republic of China. Notice of the Ministry of Land and Resources on Relevant Issues Concerning the Full Implementation of Arable Land Replenishment[EB/OL]. (2009-03-23) [2019-06-27]. http://www.mnr.gov.cn/fw/zwdt/gsgg/200903/t20090323_2084943.html.]
- [29] 中华人民共和国国土资源部. 国土资源部关于提升耕地保护水平全面加强耕地质量建设与管理的通知[EB/OL]. (2012-08-02) [2019-06-27]. http://www.mnr.gov.cn/gk/tzgg/201208/t20120802_1990865.html. [Ministry of Land and Resources of the People's Republic of China. Notice of the Ministry of Land and Resources on Improving the Level of Cultivated Land Protection and Comprehensively Strengthening the Construction and Management of Cultivated Land Quality[EB/OL]. (2012-08-02) [2019-06-27]. http://www.mnr.gov.cn/gk/tzgg/201208/t20120802_1990865.html.]
- [30] 谭永忠, 吴次芳, 王庆日, 等. “耕地总量动态平衡”政策驱动下中国的耕地变化及其生态环境效应[J]. 自然资源学报, 2005, 20(5): 727-734. [Tan Y Z, Wu C F, Wang Q R, et al. The change of cultivated land and ecological environment effects driven by the policy of dynamic equilibrium of the total cultivated land[J]. Journal of Natural Resources, 2005, 20(5): 727-734.]
- [31] Lichtenberg E, Ding C R. Assessing farmland protection policy in China[J]. Land Use Policy, 2008, 25(1): 59-68.
- [32] 中华人民共和国国土资源部. 国土资源部关于加大补充耕地工作力度确保实现耕地占补平衡的通知[EB/OL]. (2019-07-11) [2019-09-20]. http://f.mnr.gov.cn/201702/t20170206_1436078.html. [Ministry of Land and Resources of the People's Republic of China. Notice of the Ministry of Land and Resources on Strengthening the Work of Replenishing Cultivated Land to Ensure the Balance of Cultivated Land Occupation and Replenishment[EB/OL]. (2019-07-11) [2019-09-20]. http://f.mnr.gov.cn/201702/t20170206_1436078.html.]
- [33] 白佳飞, 杨继瑞. 中国土地制度改革市场化路径选择[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2016, 16(2): 14-20. [Bai J F, Yang J R. Research on market path selection and strategy of Chinese land system reform[J]. Journal of Northwest A&F University (Social Science Edition), 2016, 16(2): 14-20.]
- [34] 王梅农, 刘旭, 王波. 我国耕地占补平衡政策的变迁及今后走向[J]. 安徽农业科学, 2010, 38(33): 19034-19037, 19059. [Wang M N, Liu X, Wang B. Changing and developing trend of the farmland requisition-compensation balance policy in China[J]. Journal of Anhui Agricultural Sciences, 2010, 38(33): 19034-19037, 19059.]
- [35] 卢新海, 黄善林. 我国耕地保护面临的困境及其对策[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2010, 24(3): 79-84. [Lu X H, Huang S L. Barriers of and solutions to farmland conservation in China[J]. Journal of Huazhong University of Science and Technology (Social Science Edition), 2010, 24(3): 79-84.]
- [36] 诸培新, 卜婷婷, 吴正廷. 基于耕地综合价值的土地征收补偿标准研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2011, 21(9): 32-37. [Zhu P

2019年12月

- X, Bu T T, Wu Z T. Study on compensation standard of land expropriation based on comprehensive value of cultivated land[J]. China Population, Resources and Environment, 2011, 21(9): 32–37.]
- [37] 中华人民共和国国土资源部. 关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知[EB/OL]. (2014–02–20) [2019–06–27]. http://www.mnr.gov.cn/gk/tzgg/201402/t20140220_1991219.html. [Ministry of Land and Resources of the People's Republic of China. Notice on Strengthening Management and Implementation of the Strictest Cultivated Land Protection System[EB/OL]. (2014–02–20) [2019–06–27]. http://www.mnr.gov.cn/gk/tzgg/201402/t20140220_1991219.html.]
- [38] 中华人民共和国国土资源部. 国土资源部关于补足耕地数量与提升耕地质量相结合落实占补平衡的指导意见[EB/OL]. (2016–08–04) [2019–06–27]. http://www.mnr.gov.cn/201803/t20180306_1762892.html. [Ministry of Land and Resources of the People's Republic of China. Guiding Opinions of the Ministry of Land and Resources on Replenishing the Quantity of Cultivated Land and Improving the Quality of Cultivated Land[EB/OL]. (2016–08–04) [2019–06–27]. http://www.mnr.gov.cn/201803/t20180306_1762892.html.]
- [39] 於忠祥, 李丁童. 基于新型城镇化背景的耕地利用与保护研究[J]. 安徽农业大学学报(社会科学版), 2016, 25(2): 1–7. [Yu Z X, Li D T. Utilization and protection of farmland under the background of new urbanization[J]. Journal of Anhui Agricultural University (Social Sciences), 2016, 25(2): 1–7.]
- [40] 岳永兵, 刘向敏. 耕地占补平衡制度存在的问题及完善建议[J]. 中国国土资源经济, 2013, (6): 13–16. [Yue Y B, Liu X M. Some problems in the balance of arable land system and sound recommendations[J]. Natural Resource Economic of China, 2013, (6): 13–16.]
- [41] 刘彦随, 乔陆印. 中国新型城镇化背景下耕地保护制度与政策创新[J]. 经济地理, 2014, 34(4): 1–6. [Liu Y S, Qiao L Y. Innovating system and policy of arable land conservation under the new-type urbanization in China[J]. Economic Geography, 2014, 34(4): 1–6.]
- [42] 柯新利. 我国耕地保护目标责任及区域补偿研究进展[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2014, 33(1): 117–123. [Ke X L. Advance in researches on China's interregional farmland protection mechanism[J]. Journal of Huazhong Agricultural University (Social Sciences Edition), 2014, 33(1): 117–123.]
- [43] 曹飞. 城镇化进程中的耕地占补平衡制度: 困境与创新[J]. 社会科学辑刊, 2015, (5): 120–125. [Cao F. The system of cultivated land occupation and compensation in the process of urbanization: Dilemma and innovation[J]. Social Science Journal, 2015, (5): 120–125.]
- [44] 陈显光. 耕地提质改造潜力测算与评价路径探析: 以广东省云浮市新兴县为例[J]. 安徽农业科学, 2017, 45(13): 204–206. [Chen X G. Cultivated land quality transformation potential measurement and evaluation path analysis: A case study of Xinxing County, Yunfu City, Guangdong Province[J]. Journal of Anhui Agricultural Sciences, 2017, 45(13): 204–206.]
- [45] Wu Y Z, Shan L P, Guo Z, et al. Cultivated land protection policies in China facing 2030: Dynamic balance system versus basic farmland zoning[J]. Habitat International, 2017, 69: 126–138.
- [46] 张行宇, 杨立. 我国耕地保护制度现状及发展方向分析[J]. 安徽农业科学, 2014, 42(28): 9959–9961. [Zhang X Y, Yang L. Analysis on status and development direction of arable land protection system in China[J]. Journal of Anhui Agricultural Sciences, 2014, 42(28): 9959–9961.]
- [47] 范业婷, 金晓斌, 项晓敏, 等. 苏南地区耕地多功能评价与空间特征分析[J]. 资源科学, 2018, 40(5): 980–992. [Fan Y T, Jin X B, Xiang X M, et al. Evaluation and spatial characteristics of arable land multifunction in southern Jiangsu[J]. Resources Science, 2018, 40(5): 980–992.]
- [48] 中华人民共和国国务院办公厅. 国务院办公厅关于印发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的通知[EB/OL]. (2018–03–26) [2019–06–27]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-03/26/content_5277477.htm. [General Office of the State Council of the People's Republic of China. Notice of the General Office of the State Council on Printing and Distributing the National Coordinated Administrative Measures for Supplementary Cultivated Land Across Provincial Regions and the Measures for the Administration of Cross-Provincial Region Adjustments for Linked Savings Indicators for the Increase and Decrease of Urban and Rural Construction Land [EB/OL]. (2018–03–26) [2019–06–27]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-03/26/content_5277477.htm.]
- [49] 郭杰, 蔡璇, 朱天琦. 耕地保护政策变迁与新时代耕地占补平衡创新[J]. 土地科学动态, 2018, (1): 11–15. [Guo J, Cai X, Zhu T Q. The change of cultivated land protection policy and the innovation of the balance of cultivated land in the new era[J]. Land Science Developments, 2018, (1): 11–15.]
- [50] 吴宇哲. 面向2030年的耕地保护政策创新[J]. 土地科学动态, 2018, (1): 5–8. [Wu Y Z. Innovation of farmland protection policy for 2030[J]. Land Science Developments, 2018, (1): 5–8.]
- [51] 王秀芬, 陈百明, 毕继业. 新形势下中国耕地总量动态平衡分析[J]. 资源科学, 2005, 27(6): 28–33. [Wang X F, Chen B M, Bi J Y. Dynamic equilibrium of the total cultivated land in China in a new situation[J]. Resources Science, 2005, 27(6): 28–33.]
- [52] 中华人民共和国国务院. 中华人民共和国土地管理法实施条例[EB/OL]. (1998–12–27) [2019–06–15]. <http://www.people.com.cn/item/faguiku/jji/T1070.html>. [State Council of the People's Republic of China. Implementation Regulations of the Land Administration Law of the People's Republic of China[EB/OL]. (1998–12–27) [2019–06–15]. <http://www.people.com.cn/item/faguiku/jji/T1070.html>.]
- [53] 孙蕊, 孙萍, 吴金希, 等. 中国耕地占补平衡政策的成效与局限[J]. 中国人口·资源与环境, 2014, 24(3): 41–46. [Sun R, Sun P, Wu J X, et al. Effectiveness and limitations of cultivated land requisition-compensation balance policy in China[J]. China Popula-

- tion, Resources and Environment, 2014, 24(3): 41–46.]
- [54] 吴宇哲, 鲍海君, 吴次芳, 等. PRED框架下的土地利用[J]. 农业经济问题, 2004, (2): 13–17. [Wu Y Z, Bao H J, Wu C F, et al. Land use under PRED[J]. Issues in Agricultural Economy, 2004, (2): 13–17.]
- [55] 陈展图, 杨庆媛. 中国耕地休耕制度基本框架构建[J]. 中国人口·资源与环境, 2017, 27(12): 126–136. [Chen Z T, Yang Q Y. Fundamental framework of China's fallow system[J]. China Population, Resources and Environment, 2017, 27(12): 126–136.]
- [56] 周国富. 我国西南岩溶山区耕地保护面临的问题及政策建议[J]. 江苏农业科学, 2011, 39(2): 476–478. [Zhou G F. Problems and recommendations for protection of cultivated land in south-west China karst mountain areas[J]. Jiangsu Agricultural Sciences, 2011, 39(2): 476–478.]
- [57] 赵华甫, 张凤荣. 耕地保护方向待转: 从单一功能到多功能的演变交替[J]. 中国土地, 2010, (10): 19–20. [Zhao H F, Zhang F R. The direction of cultivated land conservation is waiting for change from single function to multi-functional evolution[J]. China Land, 2010, (10): 19–20.]
- [58] 李国敏, 刘洵, 卢珂. 城市化对耕地保护的正负效应分析[J]. 当代经济, 2018, (1): 83–85. [Li G M, Liu X, Lu K. Analysis of positive and negative effects of urbanization on cultivated land conservation[J]. Contemporary Economics, 2018, (1): 83–85.]
- [59] 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, 37(8): 1543–1551. [Xu L L, Li B L, Yuan Y C, et al. Changes in China's cultivated land and the evaluation of land requisition–compensation balance policy from 2000 to 2010[J]. Resources Science, 2015, 37(8): 1543–1551.]
- [60] 赵雲泰, 黄贤金, 钟大洋, 等. 土地督察制度实施对耕地占补数量平衡效果评估[J]. 农业工程学报, 2012, 28(25): 1–7. [Zhao Y T, Huang X J, Zhong T Y, et al. Effects of land supervision on cultivated land requisition–compensation balance in China[J]. Transactions of the Chinese Society of Agricultural Engineering, 2012, 28(25): 1–7.]
- [61] 陈昌玲, 张全景, 吕晓, 等. 江苏省耕地占补过程的时空特征及驱动机理[J]. 经济地理, 2016, 36(4): 155–163. [Chen C L, Zhang Q J, Lv X, et al. Analysis on spatial–temporal characteristics and driving mechanisms of cropland occupation and supplement in Jiangsu Province[J]. Economic Geography, 2016, 36(4): 155–163.]
- [62] 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.
- [63] 耿丽娟, 黄宏胜, 何亚芬. 中国耕地占补平衡制度的演变与展望[J]. 安徽农业科学, 2016, (7): 231–235. [Geng L J, Huang H S, He Y F. Evolution and prospect for balance of cultivated land's occupation–compensation system in China[J]. Journal of Anhui Agricultural Sciences, 2016, (7): 231–235.]
- [64] 陈海燕, 彭云, 郑宏刚, 等. 补充耕地数量质量按等级折算的应用研究: 以大理至丽江铁路为例[J]. 中国农业资源与区划, 2014, 35(1): 109–113. [Chen H Y, Peng Y, Zheng H G, et al. Study on the quantity and quality of supplementary cultivated land according to grade conversion: Taking the railway from Dali to Lijiang for example[J]. Chinese Journal of Agricultural Resources and Regional Planning, 2014, 35(1): 109–113.]
- [65] 罗华艳. 浅谈新增耕地质量等别评定研究: 以钦州灵山县土地开垦项目为例[J]. 大众科技, 2015, 17(11): 127–128. [Luo H Y. Do not assess the quality of new arable land and other research: A case study of Qinzhou Lingshan land reclamation project[J]. Popular Science & Technology, 2015, 17(11): 127–128.]
- [66] 钟兰艳. 城市化进程中耕地资源保护研究: 以盐城市为例[J]. 资源与产业, 2012, 14(1): 26–30. [Zhong L Y. A case study on Yancheng: Farmland protection during urbanization[J]. Resources & Industries, 2012, 14(1): 26–30.]
- [67] Lin L, Ye Z R, Gan M Y, et al. Quality perspective on the dynamic balance of cultivated land in Wenzhou, China[J]. Sustainability, 2017, doi: 10.3390/su9010095.
- [68] Deng X Z, Huang J K, Rozelle S, et al. Impact of urbanization on cultivated land changes in China[J]. Land Use Policy, 2015, 45: 1–7.
- [69] Song W, Pijanowski B C. The effects of China's cultivated land balance program on potential land productivity at a national scale[J]. Applied Geography, 2014, 46: 158–170.
- [70] 黎登琴. 贵州省土地利用总体规划实施动态评价[J]. 贵州农业科学, 2010, 38(8): 236–238. [Li D Q. Implementation dynamic evaluation of land utilization overall plan in Guizhou[J]. Guizhou Agricultural Sciences, 2010, 38(8): 236–238.]
- [71] Zhang H B, Zhang X H. Land use structural optimization of Lilin based on GMOP–ESV[J]. Transactions of Nonferrous Metals Society of China, 2011, 21(S3): 738–742.
- [72] 李孟波. 生态文明视角下我国耕地保护体系重构与技术路径分析[J]. 北方经济, 2017, (6): 71–73. [Li M B. Analysis on the reconstruction and technical path of cultivated land protection system in China from the perspective of ecological civilization[J]. Northern Economy, 2017, (6): 71–73.]
- [73] 张衍毓, 王静, 陈美景. 河南省粮食生产核心区建设的战略思考[J]. 中国土地科学, 2012, 26(3): 18–21. [Zhang Y Y, Wang J, Chen M J. Strategic thinking for grain production core area construction in Henan Province[J]. China Land Science, 2012, 26(3): 18–21.]
- [74] Tan Y Z, He J, Yu Z N, et al. Can arable land alone ensure food security? The concept of arable land equivalent unit and its implications in Zhoushan City, China[J]. Sustainability, 2018, doi:10.3390/su10041024.
- [75] 侯可杨. 耕地保护主体分析综述[J]. 天津科技, 2014, (11): 59–61. [Hou K Y. Review of main public participants in cultivated land protection[J]. Tianjin Science & Technology, 2014, (11): 59–61.]

2019年12月

- [76] 陈美球. 耕地占补应坚持“以质抵量”的产能平衡[J]. 土地科学动态, 2018, (1): 32-33. [Chen M Q. Cultivated land should make up the balance of production capacity[J]. Land Science Developments, 2018, (1): 32-33.]
- [77] 吴泽斌, 刘卫东. 共同但有区别责任原则在中国耕地保护中的运用[J]. 中国土地科学, 2010, 24(9): 47-51. [Wu Z B, Liu W D. Applying the principle of common but differentiated responsibility to the farmland preservation in China[J]. China Land Science, 2010, 24(9): 47-51.]
- [78] 杨建波, 王国强, 王莉, 等. 河南省耕地保护态势与社会责任问题探讨[J]. 地域研究与开发, 2009, 28(3): 101-105. [Yang J B, Wang G Q, Wang L, et al. Study on the arable land protection situations of Henan Province and its social responsibility[J]. Areal Research and Development, 2009, 28(3): 101-105.]
- [79] 喻锋. 对完善耕地占补平衡制度的几点思考[J]. 国土资源情报, 2011, (10): 19-21. [Yu F. Thoughts on perfecting the balance system of farmland occupation and compensation[J]. Land and Resources Information, 2011, (10): 19-21.]
- [80] 赵小凤, 黄贤金, 钟大洋, 等. 耕地保护共同责任机制构建[J]. 农村经济, 2011, (7): 19-22. [Zhao X F, Huang X J, Zhong T Y, et al. Construction of the common responsibility mechanism of farmland protection[J]. Rural Economy, 2011, (7): 19-22.]
- [81] 孙蕊, 孙萍, 吴金希, 等. 我国耕地占补平衡政策主体互动模式探究: 基于政策网络的视角[J]. 中国人口·资源与环境, 2014, 24(S3): 213-216. [Sun R, Sun P, Wu J X, et al. A study on the network analysis of cultivated land requisition-compensation balance policy in China[J]. China Population, Resources and Environment, 2014, 24(S3): 213-216.]
- [82] 李昌金. 耕地账上的数字游戏糊弄了谁? 从“占补平衡”和“增减挂钩”变形看我国的耕地保护政策[J]. 中国乡村发现, 2016, (3): 64-70. [Li C J. Who is fooled by the digital game on the arable land account? Seeing China's arable land protection policy from the "occupation balance" and "increasing and decreasing linkage"[J]. Journal of Chinese Rural Discovery, 2016, (3): 64-70.]
- [83] 张传新. 我国当前耕地保护政策再审视[J]. 中国国土资源经济, 2011, 24(1): 35-37. [Zhang C X. Reconsideration on the current farmland protection policies in China[J]. Natural Resource Economics of China, 2011, 24(1): 35-37.]
- [84] 顾龙友. “像保护大熊猫一样保护耕地”: 基层耕地保护若干问题新探[J]. 国土资源情报, 2015, (12): 32-37. [Gu L Y. Protect arable land like it as rare as giant panda: New research on several issues of arable land protection[J]. Land and Resources Information, 2015, (12): 32-37.]
- [85] 刘新卫, 赵崔莉. 改革开放以来中国耕地保护政策演变[J]. 中国国土资源经济, 2009, 22(3): 11-13. [Liu X W, Zhao C L. Evolution of farmland protection policies in China since the reform and opening up[J]. Natural Resource Economics of China, 2009, 22(3): 11-13.]
- [86] 王艳. 我国耕地保护法律制度的演进及趋向分析[J]. 农业科学研究, 2010, 31(1): 60-65. [Wang Y. Analysis on the evolution and tendency of legal system for farmland protection in China[J]. Journal of Agricultural Sciences, 2010, 31(1): 60-65.]
- [87] 李景刚, 欧名豪, 张效军, 等. 耕地资源价值重建及其货币化评价: 以青岛市为例[J]. 自然资源学报, 2009, 24(11): 1870-1880. [Li J G, Ou M H, Zhang X J, et al. Reconstruction of cultivated land resources value system and its evaluation: A case study of Qingdao[J]. Journal of Natural Resources, 2009, 24(11): 1870-1880.]
- [88] Shen X Q, Wang L P, Wu C F, et al. Local interests or centralized targets? How China's local government implements the farmland policy of requisition-compensation balance[J]. Land Use Policy, 2017, 67(22): 716-724.
- [89] Wang M N, Liu X, Wang B. Changing and developing trend of the farmland requisition-compensation balance policy in China[J]. Asian Agricultural Research, 2010, 2(10): 18-23.
- [90] 董庆参. 耕地占补平衡中易地交易研究[D]. 南昌: 南昌大学, 2016. [Dong Q C. Research on Transaction between Different Districts of Cultivated Land Occupation-Compensation Balance[D]. Nanchang: Nanchang University, 2016.]
- [91] 刘璐祯, 周为吉. 城镇化压力下耕地保护长效机制创新研究: 以广州市为例[J]. 广东土地科学, 2016, 15(5): 22-26. [Liu L Z, Zhou W J. Study on the long-term mechanism of cultivated land protection under the pressure of urbanization: Taking Guangzhou City as an example[J]. Guangdong Land Science, 2016, 15(5): 22-26.]
- [92] 赵娟, 周吉成, 屈雯虹. 建立省级耕地占补平衡指标储备机制问题的探讨[J]. 宁夏农林科技, 2012, 53(12): 136-138. [Zhao J, Zhou J C, Qu W H. Exploration on establishing provincial reserve mechanism of farmland occupation and supplement balance indicator[J]. Ningxia Journal of Agriculture and Forestry Science and Technology, 2012, 53(12): 136-138.]
- [93] 杜伟, 黄敏. 四川省耕地总量动态平衡的实证研究[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2012, 39(2): 44-49. [Du W, Huang M. An empirical research of the dynamic balance of the total amount of farmland in Sichuan Province[J]. Journal of Sichuan Normal University (Social Sciences Edition), 2012, 39(2): 44-49.]
- [94] 王健, 朱道林, 陈正. 国家统筹补充耕地机制研究[J]. 中国土地, 2017, (8): 27-29. [Wang J, Zhu D L, Chen Z. Research on the state's coordination of supplementary farmland mechanism[J]. China Land, 2017, (8): 27-29.]
- [95] 任治. 当前我国耕地资源保护中存在的问题及其对策[J]. 青海农林科技, 2011, (1): 43-47. [Ren Z. Problems and strategies on farmland protection of China in current[J]. Science and Technology of Qinghai Agriculture and Forestry, 2011, (1): 43-47.]
- [96] 吴泽斌, 刘卫东, 罗文斌, 等. 我国耕地保护的绩效评价及其省际差异分析[J]. 自然资源学报, 2009, 24(10): 1785-1793. [Wu Z B, Liu W D, Luo W B, et al. Evaluation on performance of cultivat-

- ed land protection and inter-provincial differences analysis in China[J]. *Journal of Natural Resources*, 2009, 24(10): 1785-1793.]
- [97] 张效军, 欧名豪, 高艳梅. 耕地保护区域补偿机制研究[J]. *中国软科学*, 2007, (12): 47-55. [Zhang X J, Ou M H, Gao Y M. Study on the regional compensation mechanism for cultivated land preservation[J]. *China Soft Science*, 2007, (12): 47-55.]
- [98] 宋戈, 柳清, 王越. 基于耕地发展权价值的东北粮食主产区耕地保护补偿机制研究[J]. *中国土地科学*, 2014, 28(6): 58-64. [Song G, Liu Q, Wang Y. Study on compensation mechanism for cultivated land protection in northeast major grain producing areas based on the value of farmland development rights[J]. *China Land Science*, 2014, 28(6): 58-64.]
- [99] 吴泽斌, 刘卫东. 试论耕地保护的不对称利益冲突[J]. *资源科学*, 2010, 32(7): 1400-1406. [Wu Z B, Liu W D. On the asymmetric interest conflict and cultivated land protection[J]. *Resources Science*, 2010, 32(7): 1400-1406.]
- [100] 毛良祥. 关于构建耕地保护补偿机制的思考[J]. *经济研究导刊*, 2016, (21): 24-27. [Mao L X. Some reflections on construction of compensation mechanism of cultivated land preservation[J]. *Economic Research Guide*, 2016, (21): 24-27.]
- [101] 赵敏勇. 新型城镇化背景下对耕地保护的思考[J]. *山西农业科学*, 2016, 44(1): 96-99. [Zhao M Y. Thoughts on the protection of cultivated land in the context of new-type urbanization[J]. *Journal of Shanxi Agricultural Sciences*, 2016, 44(1): 96-99.]
- [102] 王燕. 江苏省耕地占补平衡对策研究[J]. *安徽农业科学*, 2017, 45(19): 203-204. [Wang Y. Countermeasures of cultivated land occupation and compensation balance of Jiangsu Province[J]. *Journal of Anhui Agricultural Sciences*, 2017, 45(19): 203-204.]
- [103] 孙蕊, 孙萍, 吴金希. 我国耕地占补平衡政策研究进展[J]. *安徽农业科学*, 2014, (1): 330-333. [Sun R, Sun P, Wu J X. Summary of study on China's cultivated land requisition-compensation balance policy[J]. *Journal of Anhui Agricultural Sciences*, 2014, (1): 330-333.]
- [104] 易志辉, 杨荔阳, 林斌, 等. 基于耕地保护视角的建设用地集约利用成效评价: 以福建省为例[J]. *福建农林大学学报(哲学社会科学版)*, 2017, 20(5): 43-50. [Yi Z H, Yang L Y, Lin B, et al. Intensive utilization effect evaluation on building land from the prospective of cultivated land protection: Taking Fujian for example[J]. *Journal of Fujian Agriculture and Forestry University (Philosophy and Social Sciences)*, 2017, 20(5): 43-50.]
- [105] 韩娟, 吕萍. 耕地保护的现实认知与途径选择[J]. *改革*, 2010, (12): 74-79. [Han J, Lv P. The reality recognition and approach selection of farmland protection[J]. *Reform*, 2010, (12): 74-79.]
- [106] 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. [Shao T, Cui F, Fan Y, et al. Land use efficiency, regional disparities and the requisition-compensation balance among regions[J]. *China Economic Quarterly*, 2011, 10(3): 1087-1104.]
- [107] 韩娟, 薛剑. 实现国家重点项目耕地占补平衡新机制探讨[J]. *兰州学刊*, 2011, (2): 86-89. [Han J, Xue J. Discussion on the new mechanism of realizing the balance of farmland occupation and compensation in national key projects[J]. *Lanzhou Academic Journal*, 2011, (2): 86-89.]
- [108] 郭一珂, 吴洪涛, 姚敏, 等. 全国耕地占补平衡监管信息化研究[J]. *国土资源信息化*, 2015, (6): 35-40. [Guo Y K, Wu H T, Yao M, et al. Study on supervision with information technology with regard to the occupation and supplement balance of cultivated land of country[J]. *Land and Resources Informatization*, 2015, (6): 35-40.]
- [109] 宇德良, 孙静, 张孝成. 重庆市跨区域耕地占补平衡市场化配置研究[J]. *资源开发与市场*, 2015, 31(7): 825-828. [Yu D L, Sun J, Zhang X C. Market allocation research of Chongqing's cross-regional cultivated land dynamic balance[J]. *Resource Development & Market*, 2015, 31(7): 825-828.]
- [110] Liu Y S, Fang F, Li Y H. Key issues of land use in China and implications for policy making[J]. *Land Use Policy*, 2014, 40: 6-12.
- [111] 李谷君, 肖海. “土地开发备选项目库建设”的设计与实现[J]. *国土与自然资源研究*, 2017, (4): 3-7. [Li G J, Xiao H. The design and implementation of land development reserve project[J]. *Territory & Natural Resources Study*, 2017, (4): 3-7.]
- [112] 代兵. 上海市耕地占补动态管理机制研究[J]. *上海国土资源*, 2011, 32(2): 40-43. [Dai B. Study on dynamic management mechanism of requisition-compensation for arable land in Shanghai[J]. *Shanghai Land & Resources*, 2011, 32(2): 40-43.]
- [113] 孙计川. 耕地占补平衡政策要点与地方实践探索[J]. *中国房地产*, 2016, (4): 69-77. [Sun J C. Key points of farmland occupation and compensation policy and local practice exploration[J]. *China Real Estate*, 2016, (4): 69-77.]
- [114] Feng J, Lichtenberg E, Ding C R. Balancing act: Economic incentives, administrative restrictions, and urban land expansion in China[J]. *China Economic Review*, 2015, 36: 184-197.
- [115] 孙结才. 我国耕地占补平衡制度的法治化路径探究: 兼评《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》[J]. *三峡大学学报(人文社会科学版)*, 2017, 39(4): 78-83. [Sun J C. A study on the legalization path of the system of cultivated land requisition and balance in China: Comment on the opinions on strengthening the protection of cultivated land and improving the balance of occupation and compensation[J]. *Journal of China Three Gorges University (Humanities & Social Sciences)*, 2017, 39(4): 78-83.]
- [115] 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国土地管理法[EB/OL]. (2019-09-05) [2019-12-14]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201909/d1e6c1a1eec345eba23796c6e8473347.shtml>. [Standing Committee of the National People's Congress of the People's Republic of China. Land Management Law of the People's Republic of China [EB/OL]. (2019-09-05) [2019-12-14]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201909/d1e6c1a1eec345eba23796c6e8473347.shtml>.]

Progress and review of the research of farmland requisition-compensation balance in China

JIANG Yu^{1,2,3}, PU Lijie^{1,2}, ZHU Ming¹, HUANG Sihua^{1,2}, LIU Rongjuan^{1,2}

(1. School of Geography and Ocean Science, Nanjing University, Nanjing 210023, China; 2. The Key Laboratory of the Coastal Zone Exploitation and Protection, Ministry of Natural Resources, Nanjing 210023, China; 3. College of Environment and Resources, Guangxi Normal University, Guilin 541004, China)

Abstract: The study used bibliometrics and deductive reasoning methods to analyze the literature on the research of farmland requisition-compensation balance in China. The study expounded the historical development of farmland requisition-compensation balance, summarized its main research directions, and predicted the possible research trends of farmland requisition-compensation balance in the future. Four stages in the development of balancing farmland requisition-compensation in China can be identified, which were the initial stage when the land and resources departments focusing on quantity protection, the developing stage combining quantity and quality concerns, the advanced stage under the new situation of rapid urbanization, and the integrated stage of quantity-quality-ecological-human integration. The research progressed from qualitative to quantitative, simple to complex. At present, the research orientation of farmland requisition-compensation balance in China is the construction of ecological civilization. The research on farmland requisition-compensation balance involved six main research directions: from connotation to extension; quantity performance, quality performance, and ecological performance; stakeholders or responsible subjects, that is government institutions and individual farmers; economic compensation or index trading; vertical and horizontal administrative mechanisms; and the relatively weak research on laws and regulations. In view of the above research directions, the corresponding research prospects have been proposed. First, further research may deepen the understanding of the connotation of farmland requisition-compensation balance. Second, an improved performance evaluation system for farmland requisition-compensation balance may be formed in the future. Third, the comprehensive responsibility for cultivated land protection will be encouraged. Fourth, the quantitative analysis for economic compensation or index trading will be improved. Fifth, the national administrative management mechanism will be enhanced. Last, the laws and regulations on farmland requisition-compensation balance will be improved. This article may provide a reference for the practice and research of farmland requisition-compensation balance in China.

Key words: land management; farmland requisition-compensation balance; review; historical development; research situation; research prospect