

浙江省哲学社会科学规划课题研究成果

农村土地制度演进 与浙江省的实践创新

石婷婷◎著



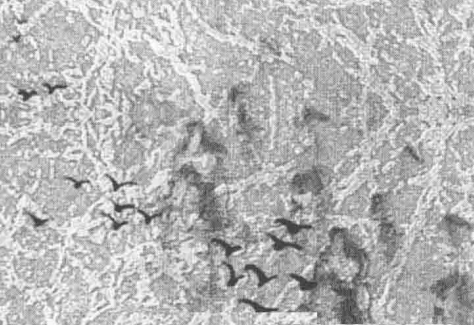
杭州出版社



社会科学规划课题研

农村土地制度演进 与浙江省的实践创新

石婷婷◎著



杭州出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地制度演进与浙江省的实践创新 / 石婷婷著

— 杭州 : 杭州出版社, 2014.8

ISBN 978-7-5565-0076-5

I. ①农… II. ①石… III. ①农村—土地制度—研究—浙江省 IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第178575号

农村土地制度演进与浙江省的实践创新

石婷婷 著

责任编辑 孙旭明

美术编辑 王立超

出版发行 杭州出版社 (杭州市西湖文化广场32号6楼)

电话: 0571-87997719 邮编: 310014

印刷 浙江省邮电印刷股份有限公司

开本 710 mm × 1000 mm 1/16

印张 15

字数 293千

版次 2014年8月第1版 2014年8月第1次印刷

书号 ISBN 978-7-5565-0076-5

定价 56.00元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

绪 言

解决好农业农村农民问题是我党工作的重中之重，在这重中之重的作品中，农村土地一直是最核心的问题。在革命战争时期，我党提出的农村土地政策，动员了农民，从而取得了新中国的建立。社会主义建设时期，我党的农村土地制度安排，经历了成功、失败、成功的历史演进过程，并还在改革之中。因此，调查研究中国农村土地制度，在当前还是具有重要的学术价值和现实意义的。

一、研究对象、研究内容与研究方法

（一）研究对象

中国农村土地制度由党中央和中央政府的政策文件、法律法规组成。新中国建立以来，特别是改革开放30多年来，中国农村土地制度以中央政府强制性制度变迁为主导，经历了一个由强制性向诱致性过渡的历史过程。在中央政府统一的土地制度下，各地方政府试图突破原有制度的束缚，进行创新实践，呈现出了“千差万别”的土地制度安排，由此，从全国的层面上讲，在地方政府和村集体组织及农民之间的博弈中，产生了诸多问题，甚至尖锐的社会矛盾。社会科学的学术研究以问题为导向，学界围绕农村土地制度从经济学、公共管理、社会学、政治学、法律等多视角展开了具体而细致的研究。浙江省的农村土地制度改革走在全国的前列，农民群众的实践创造和地方政府许多先行先试的改革经验被中央政府吸收为法律政策，上升为全国性的制度安排。

本书以农村土地制度演变为研究对象，主要梳理当代中国农村土地制度演进的基本脉络，综述学界围绕农村土地制度而展开的若干讨论，重点对近几年发生在浙江省农村土地上的实践创新进行调查，并在实证分析研究的基础上提出若干理论思考和政策建议。

（二）研究的主要内容

本书研究的主要内容有六大方面，一是研究中国农村土地产权制度：梳理中国农村土地产权制度的三次变迁；勾画中国农村土地管理的基本框架；综述围绕中国农村

土地产权制度而展开的学界讨论；并围绕农村土地产权制度进行专题调查。

二是研究农村土地流转及农村土地规模经营后的现代农业经营组织：梳理中国农村土地流转的政策演化；综述围绕农村土地流转而展开的学界讨论；并围绕农村土地流转进行专题调查。经过调查后，研究浙江省各地农村土地流转的历史进程、现状、模式、特点和各种经验；研究在农村土地流转之后各种现代农业经营组织的建设状况；研究浙江省政府在促进农村土地使用权流转和现代农业经营组织建设推进上的工作；研究浙江省农村土地流转走在全国前列的工作与绩效。

三是研究农村土地征收及在土地征收过程中涉及的农民群体分化、农民利益保护和耕地保护战略的问题：梳理农村土地征收制度的演进；综述围绕农村土地征收制度而展开的学界讨论；并围绕农村土地征收进行专项调查。经过调查后，研究浙江省在人均地少、土地要素缺口巨大的状况下，各地方政府征收农村土地的具体做法，同时，研究浙江省政府建立被征地农民社会保障、保护耕地的制度框架和运行机制。

四是研究农村建设用地和建设用地的“增减挂钩”：概述农村建设用地的内容，重点对“农村建设用地”中的农村宅基地制度的演进进行梳理；综述围绕农村宅基地制度改革而展开的讨论；在浙江省各地的实践中，农村宅基地问题已经上升到了城乡建设用地总量规划的高度，因而梳理城乡建设用地“增减挂钩”政策；进行专项调查，研究浙江省在农村建设用地和建设用地指标“增减挂钩”上的实践探索，分析城乡建设用地“增减挂钩”政策在实践中的问题，并对改革中存在的问题提出若干政策建议。

五是研究农村集体土地资本化和股份经济合作社：简要介绍城市郊区在政府主导推动、以农民为主体开展的农村集体土地资本化改革；以个案调查为重点，研究现代化进程中城市郊区农村集体土地资本化的组织机制——股份经济合作社的组织、体制和机制建设，从而揭示农村集体土地资本化对农村工业化和城市化的意义；最后阐述农村土地资本化过程带给我们的启示。

六是研究土地财政与顶层制度改革：分析土地财政的促成机理；分析土地财政的运行逻辑；根据调查，研究当前“土地财政”运行催生的地方政府的融资平台和地方政府严重的债务风险隐患；最后，就当前的“土地财政”问题，提出进行顶层设计和相关制度的改革建议。

（三）研究方法

本书遵从历史逻辑的演进，从宏观叙述到微观个案分析，具体采用文献研究和调查研究的方法。文献资料以国家法律和政策文件、地方政府的政策文件、党和政府行政管理部门的网站、学界的论文和著作构成。调查研究是深入农村、进入机关，与农

民、村集体经济组织、基层公务员、省级机关领导进行访谈和座谈会，先后调研了杭州市、宁波市、绍兴市、温州市、湖州市、台州市、金华市、浙江省国土资源厅、省农业厅、省农办等地区和单位，从而获得了感性认识和第一手资料。

二、研究的结构体系与逻辑关系

本书从宏观到微观、从理论到实践、从过去到现在来安排全书的结构体系与逻辑关系。全书共分六章，围绕农村土地制度演进、学界论述和浙江的实践创新展开，具体的安排是：

第一章，首先从自然地理的角度梳理中国土地的基本概念、分类与特征，从土地利用区划和法律规定中界定了中国农村土地的基本概念，并概要介绍了浙江省土地的基本情况；然后从历史逻辑的角度简要梳理新中国建立以来农村土地产权制度的三次变革，从中总结、吸取不同农村土地制度导致的成功与失败的历史经验；最后，从政策法律的角度分析当前中国农村土地的产权制度、管理的法律框架和行政框架，讨论与中国农村土地制度所具有的独特性相随的各种理论观点，并根据笔者调查，提出若干理论思考和政策建议。

第二章的农村土地流转是专指农村土地使用权在农业内部的流转。本章首先梳理分析农村土地流转的政策演化和条件；研究为什么在坚持农村土地家庭承包经营制度的前提下，又要促进农村土地流转；分析了农村土地流转与农业适度规模经营、农业现代经营组织、农业现代化之间的关系；重点介绍浙江省政府对农村土地流转和农民专业合作社发展的推进工作与绩效；最后简要介绍温州市农村土地流转的历史进程、模式和特点及当前正在进行的农村土地产权进入市场交易的试点工作情况。

第三章的农村土地征收是指地方政府征收农村集体农用地使用权，而后转变为非农建设用地。本章首先梳理分析农村土地征收的法律政策演化，然后分析农用地征收后非农使用的级差收益、农民群体分化与农民利益保护的问题；最后围绕“为什么要保护18亿亩耕地”的问题，分析当前中国粮食安全面临的“五个越来越突出”的矛盾和今后粮食危机的隐患，从而回答了贯彻实施耕地保护战略的必要性。

第四章是讲农村建设用地。根据1998年的《土地管理法》，将农村建设用地分为新建乡镇企业、村民建设住宅、乡村公共设施和公益事业建设用地四个方面的内容。因乡村公共设施和公益事业建设用地数量极其有限，因农村经营性建设用地在法律政策上的制约，又因本书调研个案的原因，所以，本章研究的“农村建设用地”重点在农村宅基地和建设用地的“增减挂钩”上。本章首先梳理分析农村宅基地的政策演化和学界对农村宅基地的理论讨论；然后基于杭州市滨江区和台州临海市的调查个案，

研究如何维护农民宅基地权益、“增减挂钩”改革过程及其改革绩效，并对改革中存在的问题提出若干政策建议。

第五章是在第三章和第四章研究内容的基础上，再通过宁波市江东区及惊驾村“一化三改”的个案调查——农村全部城市化、农民转为城市户籍人口、旧村改造、行政村“撤村建居”改革、村集体经济组织的股份经济合作社改革；深入研究农村土地在城市化过程中，以股份经济合作社为组织载体，实现农村土地与国有土地同等入市、同权同价、增值收益的过程，从而揭示了农民集体土地资本化对农村工业化和城市化的意义。

第六章是对基于中国特有的农村土地制度上产生的政府“土地财政”的研究。现行的农村土地产权的属性、农村土地征收制度、财税体制和官员考核机制引发了地方政府的“土地财政”。“土地财政”的运行产生了地方政府的融资平台。本章分别从全国、浙江省、J市和Y区个案中，分析地方政府融资平台的现状和存在的债务风险；最后，提出若干与“土地财政”相关的顶层设计、制度改革的建议。

目 录

绪 言	1
一、研究对象、研究内容与研究方法	1
二、研究的结构体系与逻辑关系	3
第一章 农村土地的基本概念与产权制度变迁	1
一、农村土地的基本概念	1
二、农村土地产权制度变迁	19
三、农村土地管理的基本框架	33
第二章 农村土地流转与现代农业经营组织	44
一、农村土地流转的政策演化和条件	44
二、农村土地流转的若干讨论	55
三、农村土地流转与农业规模经营组织	65
四、温州市农村土地流转与农村产权交易试点工作	83
第三章 农村土地征收与农民利益保护、耕地保护	92
一、农村土地征收制度的演变和学界讨论	92
二、农村土地征收补偿与农民权益保护	108
三、农村土地征收与18亿亩耕地保护战略	118
第四章 农村建设用地与指标“增减挂钩”	127
一、农村宅基地制度的演进、问题和学界讨论	128
二、杭州市滨江区农居SOHO改造	142
三、建设用地“增减挂钩”政策的梳理、问题与规范	149
四、台州临海市农民康居工程建设	159

第五章 农村土地资本化与股份经济合作社	171
一、现代化进程中的宁波城市郊区“三改革”	172
二、江东区农村土地资本化组织机制研究	177
三、江东区农村土地资本化的启示	183
第六章 土地财政与顶层制度改革	186
一、土地财政的促成机理与土地出让金实证分析	186
二、土地财政的运行逻辑与运行平台	194
三、土地财政视角下的政府性债务与顶层制度改革	199
结 语	210
参考文献:	221
后 记	231

第一章 农村土地的基本概念与产权制度变迁

中国曾是农业大国，现在从农民的绝对数量上看，农民占了全国总人口的近半，仍可以说是农民大国，而在农民大国中农村土地是农业的基本生产资料。关于土地，古今中外的学者、政治家多有论述，威廉·配第说：“土地是财富之母”，马克思把土地概括为“一切生产和一切存在的源泉”。20世纪二三十年代毛泽东提出：“土地是农民的命根子。”中国的历史告诉我们，土地是农民的发展之基、财富之母，土地问题始终与江山社稷和人民福祉息息相关。改革开放以来，中国的工业化城市化是现代化的必由之路，其成就举世瞩目，但在这一巨大成就背后的主要促进因素之一是农村土地制度的巨大变革。

本章首先从自然地理的角度梳理中国土地的基本概念、分类与特征，从土地利用区划和法律规定中界定了中国农村土地的基本概念，并概要介绍了浙江省土地基本情况；然后从历史的角度简要梳理新中国建立以来农村土地产权制度的土地改革、人民公社和家庭承包经营责任制的三次变革，从中总结、吸取不同农村土地制度导致的成功与失败的历史经验；最后，从政策法律的角度分析当前中国农村土地的产权制度，分析当前中国农村土地管理的法律框架和行政框架，讨论与中国农村土地制度所具有的独特性相随的各种理论观点，并根据浙江宁波、绍兴、湖州的个案调查和省农业厅、国土资源厅、农村办公室的访谈，提出了中国农村土地产权不仅仅是一个经济问题，它是与农村基层政治文化、农村传统文化、社会制度等相互交织、相互影响的正式制度和非正式制度共同约束的制度形态；浙江的土地问题更是与地方的经济转型升级、社会稳定紧密地交织在一起。

一、农村土地的基本概念

（一）中国土地的基本概念、分类与特征

1. 土地的基本概念

英国经济学家马歇尔认为土地是大自然赠予人类的陆地、水、空气、光和热等物质。从法律角度看，土地不仅包括地面或土壤，而且也包含附着于土地的任何自然

长成的或者人工造成的东西。1972年联合国粮农组织（FAO）指出：“土地包括地球特定地域表面及其以上和以下的大气、土壤、水文和植物。它还包括这一地域范围内过去和现在人类活动的结果，以及它们对目前和未来人类利用土地所施加的影响。”1976年联合国粮农组织出版的《土地评价纲要》对土地概念做了进一步的完善，认为土地是“地表的一个区域，包括该区域垂直向上和向下的生物圈的全部合理稳定的或可预测的周期性属性，包括大气、土壤和下伏地质生物圈、植物界和动物界的属性，以及过去和现在的人类活动的结果”。

一般认为土地是地球表层一定区域在长期地质、地貌、气候、水文、植被、土壤等自然因素相互作用的基础上，并在人类活动的影响下所形成的自然综合体。土地应从四个层面来理解：土地是大气圈、水圈、岩石圈相互作用的结果；土地是陆地上绝大多数生物生息繁衍场所，是陆地上所有生态系统的载体；土地是人类经济、社会活动的主要平台和基本资源；土地也是人类社会生产劳动的产物。

2. 土地的分类

土地资源的分类一般有土地类型、土地利用和土地资源三个方面的分类。

（1）土地类型分类。土地类型分类是根据土地的自然属性进行划分的，是地表的某一地段，包括地貌、岩石、气候、水文、土壤和植被等自然要素。中国土地按照土地资源分异规律，从三大地势阶梯、六大流域界线、降水线等来区划。从三大地势阶梯来区分，第一级为青藏高原，平均海拔在4000米以上，高原上山岭宽谷相间，湖泊众多，气候寒冷，难利用地面积大，以高寒草地为主要土地利用类型，有林地集中分布在藏东南—横断山地区；由青藏高原向北跨越昆仑山、祁连山，向西跨越横断山，即进入第二级，大致为海拔2000~1000米的高原、盆地，土地利用类型复杂多样；大兴安岭、太行山、巫山至雪峰山一线以东则是第三级，大多是海拔1000米以下的丘陵和200米以下的平原，是中国工农业发达地区。三大地势阶梯控制了土地资源结构与利用空间格局。从六大流域界线来划分，即黄河、淮河、海河、长江、珠江流域，决定了水土资源空间分布和人地关系格局。从降水线来划分，400mm等降水线是东部季风影响的西边界线，也是半湿润区与半干旱区、农区与牧区的分界线，形成了明显的东、西差异；秦淮线相当于800mm~1000mm等降水线，是中国南北分界线，决定了土地利用南北差异和土地生产力的变化。总之，按照土地资源分异规律将全国划分为西北、东南半壁。在西北半壁，又据海拔分出青藏高原区、藏东南—横断山区、西北干旱区和内蒙古高原区。在东南半壁，北方地区依据流域格局分为东北平原山地区、黄土高原区和华北平原区；南方地区又分为川陕盆地区、长江中下游区、云贵高原区、

江南丘陵山地区和东南沿海区等12个土地利用一级区。

(2) 土地利用分类。按土地利用现状进行土地的分类就是土地利用分类,土地利用分类体系主要是依据土地资源利用现状进行分类的系统,是近年来农业资源综合调查、土地资源调查评价中应用较普遍的分类系统。土地利用分类系统反映了人类与土地资源的关系,人类利用土地的基本类型,并体现在国民经济统计体系中,在土地管理中广泛应用。我国土地利用现状分为8个一级类型和46个二级类型(见表1),8个一级类型分别为:耕地、园地、林地、牧草地、居民点及工矿用地、交通用地、水域和未利用土地。耕地包含有灌溉水田、望天田、水浇地、菜地5个二级类型。居民点及工矿用地、交通用地包含的10个二级类型,在土地空间上进行分区时既是通常讲的建设用地。土地利用现状的8个一级类型主要反映在自然力作用下形成的土地类型结构。土地利用结构和分类是土地资源在各产业间的配置所形成的各类用地比例关系,反映了在人力作用下形成的不同土地利用方式的结构关系。土地结构的形成和演替不仅与地形、土壤等自然要素密切相关,还与人类的土地利用活动及其影响有关。

表1: 我国土地利用现状分为8个一级类型和46个二级类型

一级类型	二级类型									
1耕地	灌溉水田 11	望天田 12	水浇地 13	旱地 14	菜地 15					
2园地	果园 21	桑园 22	茶园 23	橡胶园 24	其他 25					
3林地	有林地 31	灌木林 32	疏林地 33	未成林 34	迹地 35	苗圃 36				
4牧草地	天然草地 41	改良草地 42	人工草地 43							
5居民点及工矿用地		城镇 51	农村居民点 52	独立工矿用地 53	盐田 54	特殊用地 55				
6交通用地	铁路 61	公路 62	农村道路 63	民用机场 64	港口、码头 65					
7水域	河流水面 71	湖泊水面 72	水库水面 73	坑塘水面 74	苇地 75	滩涂 76	沟渠 77			
					人工建筑物 78		冰川及永久积雪 79			
8未利用土地	荒草地 81	盐碱地 82	沼泽地 83	沙地 84	裸地 85	裸岩石砾地 86	田坎 87	其他 88		

(3) 土地资源分类。土地这个自然综合体是有结构的, 土地资源结构是互相之间存在着发生学联系的、在性质上有所差异的若干土地类型有规律地组合而成的空间格局。土地资源是人类经济、社会活动利用的基本资源, 所以人们也对土地资源进行了分类, 即通过建立分类标准, 把土地资源基本性状相近的归并在一个类内, 把有明显差异的土地相互分开, 以便于分类研究、管理, 形成了土地资源分类系统。有学者认为, 土地资源分类系统应以土地资源质量评价为核心, 在土地资源性状评价的基础上形成分类系统, 并提出了土地潜力区—土地适宜类—土地质量—土地限制型—土地资源单位5级分类系统(石玉林, 1991), 并以此为据, 把土地潜力区作为土地评价的“零”级单位, 以气候和水热条件为依据, 反映区域间的生产潜力对比, 将全国划分为华南区、四川盆地—长江中下游区、云贵高原区、华北—辽南区、黄土高原区、东北区、内蒙古半干旱区、西北干旱区与西藏高原区等9个潜力区。在同一区内, 具有大致相同的土地生产潜力。土地适宜类是在土地潜力区范围内依据土地对于农、林、牧业生产的适宜性差别所作的划分。土地质量反映的是在土地适宜类范围内土地对农、林、牧三业适宜程度和生产潜力的高低程度。土地限制型是在土地质量等的范围内, 按限制因素种类及其强度划分。土地资源单位是土地适宜性评价的基层分类单位, 也是基本制图单位。

3. 中国土地资源的基本特征

改革开放30多年来的现代化建设, 使中国原本就存在的人均量小、总体质量欠佳、空间分布不平衡、水土资源不匹配的矛盾更加突出。根据《中国土地资源与可持续发展》一书的介绍, 中国土地资源的基本特征主要反映在数量、质量和时空三个维度上。^①

(1) 土地资源的数量特征

中国土地资源的数量特征表现在土地资源的绝对量大, 但可利用土地特别是耕地数量不足; 人平均占有的各类土地资源数量显著低于世界平均水平这两个方面。

中国土地资源的数量特征之一, 是土地资源的绝对量大, 但可利用土地特别是耕地数量不足。根据第二次全国土地调查主要数据成果的公报,^②比较2006年的统计资料显示, 我国土地总面积约为960万平方公里, 占地球全部陆地面积的1/15, 也就是约占世界土地总面积的7.3%, 仅次于俄罗斯和加拿大而居世界第3位。中国960万平方公里土地中, 可利用的土地资源仅占60%, 其中, 耕地面积为20.3亿亩, 约为世界耕地总面

① 成升魁: 中国土地资源与可持续发展, 科学出版社, 2007年版。

② 关于第二次全国土地调查主要数据成果的公报, 新华网, 2013年12月30日。第二次全国土地调查自2007年7月1日起, 截至2009年12月31日为标准时点汇总二次调查数据。

积的7%，次于俄罗斯、美国、印度而居第4位。林地面积38亿亩，占世界森林总面积的3%，次于俄罗斯、巴西、加拿大、美国而居第5位。草原面积43.1亿亩，其中可利用的面积约33.7亿亩，仅次于澳大利亚、俄罗斯而居第3位，另有草山草坡约7.2亿亩。第二次全国土地调查数据与1996年结束的第一次全国土地调查数据相比，相隔13年，全国因草原退化、耕地开垦、建设占用等因素导致草地减少1.6亿亩；具有生态涵养功能的滩涂、沼泽减少10.7%，冰川与积雪减少7.5%；局部地区盐碱地、沙地增加较多。尽管第二次全国土地调查耕地多了2亿亩，但这多出来的2亿亩中的相当一部分是在取消农业税、加大补贴力度前没有耕种或没有上报的耕地。

中国土地资源的质量特征之二，是按人平均占有的各类土地资源数量显著低于世界平均水平。我国人均耕地面积1.52亩，较1996年第一次调查时的人均耕地1.59亩有所下降，不到世界人均水平3.38亩的一半，是人均占有耕地最少的国家之一。我国人均林地面积约1.8亩，而世界人均林地面积为13.6亩，我国不到世界平均水平的1/6。我国人均森林面积与森林资源非常丰富的加拿大和澳大利亚比较，分别是两国的1/79和1/83。我国人均草地面积5亩多，也只及世界平均数10.4亩的一半。

（2）土地资源的质量特征

中国土地资源的质量特征表现在土地资源的质量总体下降；不同利用类型的土地质量均有不同程度下降这两个方面。

中国土地资源的质量特征之一，是土地资源的质量总体下降。我国土地资源的质量由于长期不合理的利用，在总体上呈下降趋势，主要表现为土地沙化、水土流失、土壤盐碱化、土壤和水体环境污染，其实质是土地生产力降低和产品质量下降。土地沙化、水土流失以及土壤盐碱化土地面积可以反映我国土地质量总体退化的趋势。2007年的数字显示，我国水土流失面积达400万平方公里，占全国土地总面积的41.7%；土地沙化面积约为153万平方公里，且呈进一步扩大的趋势；我国土壤盐碱化土地面积为99.1万平方公里，受盐碱影响的耕地面积达9.3万平方公里；全国土壤有机质含量平均水平下降到1.0%，低于欧美国家的2.5%—4%的水平。

中国土地资源的质量特征之二，是不同利用类型的土地质量均有不同程度下降。土地质量下降，首先表现在我国优质高产农田减少，劣质田增加。两次土地调查期间，仅东南沿海五省就减少水田1798万亩，相当于减掉了福建省全省的水田面积。我国耕地坡度在15度以上的占11%，全国耕地中，有灌溉设施的耕地91614万亩，比重为45.1%，无灌溉设施的耕地111463万亩）比重为54.9%。分地区看，东部和中部地区有灌溉设施耕地比重大，西部和东北地区的无灌溉设施耕地比重大。

土地质量下降，其次表现在大部分草地超载过牧，退化严重。根据2000年的中国

环境状况公报,我国90%的可利用天然草地不同程度地退化,草地退化、沙化、盐渍化的面积已达1.35亿公顷,并且每年还以200万公顷的速度增加。全国草地的退化使平均产草量下降了30%—50%。由于草地的生态平衡遭到破坏,2000年,新疆、内蒙古、青海、甘肃、四川、陕西、宁夏、河北、辽宁、吉林、黑龙江、山西12省(区)普遍发生了草地鼠害和虫害,受影响的草地总面积为4266.7万公顷,其中,虫害面积为1466.7万公顷,鼠害面积为2800万公顷。滥垦滥采和超载过牧是我国草地植被退化,植被低矮化,产草量降低,土地沙化,草地土壤风蚀,土壤质地粗化,最终产生荒漠景观的根本原因。

土地质量下降,再次表现在林地经营管理粗放,林地退化。由于不合理的采伐利用、乱砍滥伐和森林火灾等原因,我国林地退化严重,许多宜林地无植被分布,出现了水土流失、荒漠化等现象。2007年,我国人工林占全国林地总面积的20%以上,由于人工林树种单纯,结构不合理,致使病虫害和地力衰退严重。

当前,中国土地资源的突出问题是土壤污染,因农业面源污染、污水灌溉、工业三废排放等,加剧了土地质量的下降,同时城市和交通建设用地的迅速扩大,占用了大量位置优越、质量良好的耕地,导致优质耕地资源的锐减。而新增耕地大多分布在边远省份和丘陵山区,多为限制因素较多的劣质低产田。据媒体报道,自2006年起,我国有史以来最大、最全面的、耗资十亿元的土壤污染调查终于在2010年完成了。这场历时六年的土壤污染调查,范围覆盖了除港澳台以外的所有省、直辖市、自治区的全部陆地,但调查报告至今尚未向公众公布。媒体报道普查的整体结论是,“全国土壤环境状况必须引起高度重视,工矿业、农业等人为活动是造成土壤污染的主要原因”。有学者指出,重金属污染是土壤的头号杀手,工业化程度越高的地区重金属污染越严重。从我国西部(成都平原)向中部(江汉平原),至南部(珠江三角洲)地区,重金属污染呈逐渐加强的趋势,表现为分布面积增大,含量强度增高、元素种类增多。有学者对土壤污染表示了十分的担忧:“中东部地区、矿山开采冶炼区的土壤负荷已经到达极限了,约70%的土地都受到不同程度的污染。云南、贵州、广西局部地区很严重,化工、电镀厂里被污染面积有30%—40%,农药厂更是高达80%—90%。”有学者收集了1995年—2011年间,国内43个大中城市3688个城区土壤重金属数据,初步确定了我国城市土壤重金属的污染格局,结果表明,“太原、南京、开封等城市已达到强度并接近极度污染水平。长江以南城市土壤重金属污染比长江以北城市严重,中小城市土壤重金属污染低于特大城市。我国城市土壤重金属单个潜在生态危害指数由大到小依次为:镉、汞、铅”。媒体报道,在珠三角、长三角、环渤海等发达地区,因工业“三废”排放,农用化学品使用,城市污染向农村转移,污染物通

过大气、水体进入土壤,重金属和难降解有机污染物在土壤中长期累积,致使局部地区土壤污染负荷不断加大,其中华南地区部分城市有50%的耕地遭受镉、砷、汞等有毒重金属和石油类有机物污染;长江三角洲地区有的城市连片的农田受多种重金属污染,致使10%的土壤基本丧失生产力。对我国30万公顷基本农田保护区土壤有害重金属抽样监测时发现,有3.6万公顷土壤重金属超标,超标率达12.1%。目前全国耕种土地面积的10%以上已受重金属污染,共约1.5亿亩;此外,因污水灌溉而污染的耕地有3250万亩;因固体废弃物堆存而占地和毁田的约有200万亩,其中多数集中在经济较发达地区。^①为此,2011年底国务院印发的《国家环境保护“十二五”规划》中,土壤污染问题被列入四项“突出环境问题”之一,今后,国家每年还将拿出几百个亿,启动重金属污染耕地修复、地下水严重超采综合治理的试点工作。

(3) 土地资源的时空特征

中国土地资源的时空特征表现在以山地为主、土地资源与水资源在空间上不匹配这两个方面。

中国土地资源的时空特征之一,是以山地为主。在中国土地总面积的960万平方公里中,从地貌分布来看,山地和丘陵共占了全国土地总面积的2/5之多,其中,山地占33.3%,丘陵占9.9%。我国的山地主要分布在西部地区,占西部全区面积的53.1%。贵州、云南和四川以及重庆4省(市)的山地面积均达70%以上。山地面积超过50%的省份还包括山西、浙江、福建、江西、湖南、湖北、广西、西藏、陕西、甘肃等。因此,我国土地资源在地貌上呈现“山地、丘陵为主的空间格局”。

中国土地资源的时空特征之二,是土地资源与水资源在空间上不匹配。我国东部季风区气候湿润、水源充足、地势平坦、开发条件优越,但人多地少,土地占全国的47.6%,拥有全国90%的耕地和93%的人口;西部干旱、半干旱或高寒区难利用的沙漠、戈壁、裸岩广布,交通不便,开发困难,相对人少地多,土地占全国的52.4%,耕地和人口分别只占10%和7%。以秦岭—淮河—昆仑山—祁连山为界,南方水资源占全国总量的4/5,耕地不到全国总耕地面积的2/5,水田面积占全国水田总面积的90%以上;而北方水资源、耕地资源分别占全国总量的1/5和3/5,耕地以旱地居多,占全国总面积的70%以上,且水热条件差,大部分依赖灌溉。具体地说,长江流域及长江以南耕地只占全国总耕地的37.8%,拥有的径流量却占全国的82.5%;黄淮海三大流域径流量只占全国的6.6%,而耕地却占全国的38.4%。长江流域每亩耕地平均占有水量达2800万立方米左右,黄河流域为260万立方米,海河流域仅为160万立方米。耕地

^① www.food.mate.net: 粮食重金属污染趋重——被污染耕地仍在种植,部分粮食流向市场,2013年8月20日。

资源分布不均衡性和水土资源的严重错位,一方面,全国有相当大的地区,易受洪、涝、旱、渍等自然灾害的侵扰,另一方面,也严重地影响了我国土地资源的利用效率和区域粮食安全。

(二) 农村土地的基本概念及浙江省土地的基本情况

1. 中国农村土地的基本概念

土地利用区划是在土地资源调查的基础上,根据土地资源利用的地域分异规律,综合考虑土地资源利用结构、自然环境、区位因素与社会经济条件,从最大限度发挥土地生产潜力、改善土地生态系统结构与功能、协调国民经济各业用地出发,对土地资源利用在空间上进行分区。开展土地资源利用区划,实行分区指导,不仅是促进土地资源高效利用、环境有效保护和区域可持续发展的重要途径,也是21世纪中国全面建设小康社会,实现人口、资源、环境与社会、经济协调发展的根本要求。

土地利用区划在空间上进行的分区是把土地分为农用地、建设用地和未利用地三大块,1998年的《中华人民共和国土地管理法》(简称《土地管理法》)规定:

第四条 国家实行土地用途管制制度。

国家编制土地利用总体规划,规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。

前款所称农用地是指直接用于农业生产的土地,包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等;建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地,包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等;未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。

《土地管理法》“农用地”的概念是指“直接用于农业生产的土地”,也就是2002年颁布的《中华人民共和国农村土地承包法》(简称《农村土地承包法》)所指的“农村土地”,《农村土地承包法》规定:

第二条 本法所称农村土地,是指农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地,以及其他依法用于农业的土地。

从以上两个法律看,《土地管理法》和《农村土地承包法》对农村土地的范围界定有较大的区别,前者“将土地分为农用地、建设用地和未利用地”,即使在农村土地上,也都有这三块地的形态,涵盖的范围大。后者“称农村土地,是指农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地,以及其他依法用于农业的土地”,这里的“农村土地”仅仅是指农用地,涵盖的范围小。从法律的序位上来讲,两个法律,前者是上位法,因此,本书采用《土地管理法》的范围界定,把农村土地分为农用地、建设用地和未利用地。在实践操作中,人们讲“农村土地”,一般也是