

社会保障与社会政策研究

Social Security and Social Policy Research

失地农民的 就业和社会保障研究

严新明 著

*Studies on Employment and
Social Security of
Land-displaced Peasants*

社会保障与社会政策研究

Social Security and Social Policy Research

失地农民的 就业和社会保障研究

严新明 著

*Studies on Employment and
Social Security of
Land-displaced Peasants*



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

失地农民的就业和社会保障研究/严新明著. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2008

社会保障与社会政策研究

ISBN 978-7-5045-7206-6

I. 失… II. 严… III. ①农民-劳动就业-研究-中国②农民-社会保障-研究-中国 IV. D669.2 F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 093775 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 17 印张 1 插页 274 千字

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

定价: 29.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

总 序

当前，全国上下都在认真贯彻落实“以人为本”的科学发展观，为实现“全面小康”、构建“和谐社会”而努力奋斗。民生问题引起了政府和民间的高度关注，公平、正义日益成为社会的核心价值观，相应地，社会保障、社会政策、公共政策等领域既成为政府工作的重点，也成了学术界研究的热点。

社会保障、社会政策、公共政策属于同一系列的范畴，它们之间既有联系，也有区别。

先看社会政策与社会保障。通常认为，社会保障是国家或社会通过立法和行政手段对国民收入进行再分配，以社会消费基金的形式，为因年老、疾病、伤残、死亡、失业及其他不幸遭遇而使生存出现困难的社会成员提供一定的物质上的帮助，以保证其基本生活权利。社会政策分为狭义和广义两类：狭义的社会政策仅仅涉及劳工及贫民的生活，而广义的社会政策则包括各类社会事业政策和社会管理政策，如人口政策、劳动就业政策、社会保障政策、医疗卫生政策、环境保护政策、文化与体育事业政策、社会服务政策、教育政策、居民收入分配与消费政策、社区服务与管理政策、社会治安政策、社会行政管理政策等，但是其核心是社会保障与社会福利，其涵盖面又比社会保障与社会福利的范围要宽泛。

再看社会政策与公共政策。公共政策是以政府为主的公共机

构为确保社会朝着政治系统所确定、承诺的正确方向发展，以法令、条例、规划、计划、方案、措施、项目等形式，对社会成员的公私行为、价值、规范所做出的有选择性的约束与指引，它的范围更加广泛，几乎涵盖了政府的全部活动领域，不过其主要的部分还是社会政策，而且其发展的态势是社会政策的领域与公共政策的领域越来越趋于一致。正如有学者所说：“在政策科学的研究中，由于社会政策与公共政策的研究对象在社会问题的领域内是重合的，其研究方法接近，其政策落实的手段更是相同，在理论研究方面也已经出现相互借重的现象，所以，社会政策与公共政策成为相互交叉与相互融合的两门学科。”^①

政策的本质究竟是什么？学界众说纷纭。制度学派非常看重人为制定的，正式的法令、规则、程序，而行为主义学派则把政策解释为各种权力力量相互作用的过程及其结果。按照制度学派的观点，社会保障、社会政策、公共政策都是一国宏观的制度安排和政策设计；按照行为主义学派的观点，社会保障、社会政策、公共政策都是政府、非政府公共部门、各种利益集团之间互动、博弈的过程和结果，它们没有什么本质性的差别。近年来，越来越多的学者认为社会政策与公共政策只是用词不同，它们的发展趋向是类同的。有鉴于此，美国学者威廉·N·邓恩（William N. Dunn）教授所著的经典教材《公共政策分析导论》（Public Policy Analysis: An Introduction），以及国内多本标以《公共政策分析》《公共政策案例》《社会政策》书名的教材，在其章节标题中都干脆直书“政策”“政策分析”，而略去了“公共”“社会”等字样。

^① 唐钧主编：《社会政策：国际经验与国内实践》，北京：华夏出版社，2001.3

早在1873年，德国的一批学者为研究德国当时面临的社会问题，发起成立了“社会政策学会”。1891年，德国学者华格纳（Adelph Wagner）给“社会政策”下了第一个科学定义，认为社会政策是“运用立法和行政的手段，调节财产所得和劳动所得之间的分配不均问题”。后来，英国费边社将“社会政策”简要定义为“影响社会福利的一系列的政策活动”。米德格累（Midgley）将社会政策重要结果（社会福利）操作化为对社会问题的控制、社会需要的满足及社会机会的保障。沃尔克尔（Walker）则将社会政策界定为社会资源和社会关系（地位及权力）的再分配，认为社会政策“关系到政府生产和分配的、影响社会福利的社会资源序列的原则和价值。这些社会资源序列包括收入、财产、安全、地位和权力等”。

社会政策以及作为其核心的社会保障与社会福利，是人类社会发展和进步的结果，从英国1834年颁布并实施的《新济贫法》算起，已有170多年的历史，即使从1883年德国推出最早的现代社会保险制度算起，也有120多年的历史。它已经成为现代社会文明的重要标志，成为当今世界上绝大多数国家都在运用的社会政策，尽管各国在保障的对象上或普遍或特殊，在保障的范围上或宽泛或狭窄，在保障的水平上或很高或较低。社会保障与社会福利制度的实行，极大地改善了各国民众的民生状况，促进各国民众共享经济繁荣和社会进步的成果，也在经济社会运行方面发挥着重要的“减振器”和“安全网”的作用。

新中国建立以后，我们曾经构建了同当时实行的高度中央集权的计划经济体制相适应的劳动与社会保障制度，正是由于这套制度的有效运行，许多被称为“社会主义优越性”的正向功能才得以彰显，诸如“广就业、低工资、多福利”，“生老病死有依

靠”等，尽管当时所能保障的水平还很低下。1978年中共十一届三中全会以来，伴随着由计划经济体制向市场经济体制的改革过渡，劳动与社会保障制度自20世纪90年代以后也开始了改革之旅，原有的建立在计划经济体制基础之上、与计划经济体制相适应的劳动与社会保障制度，已经不能适应时代的要求，所以，建立健全同社会主义市场经济体制相适应的新的社会保障制度，确保劳动者的基本权益，成了当务之急。

环顾四周，有关“矿难”的报道不断，我国煤炭产量占全世界总产量的1/3左右，矿难所导致的死亡人数却占到全世界矿难死亡总人数的80%，有些地方的“黑矿主”与弱势的矿工签订所谓“生死合同”，花几万元就能“买”一条命，“私了”；终年劳苦的农民工不仅难以与其他职工“同工同酬”，而且常常面临工资被“拖欠”的窘境，甚至需要国家总理亲自出面为农民工“讨工资”；面对许多城市特别是大中城市飙升的房价，无数的无房者担忧何时才能实现“居者有其屋”，为数不少依靠贷款购得住房的居民则成了名副其实的“房奴”，还贷几乎花去了他们的全部收入；医疗市场化的结果，导致“看病难、看病贵”，人们“无病时怕生病，有了病怕进医院，进了医院怕出不去”；教育产业化引发学杂费上涨甚至“乱收费”，高校“扩招”成了“扩大内需”（又被称为“撬开老百姓的钱袋子”）的“妙招”，读书受教育对于相当一部分收入不高的城乡家庭来说就意味着“致贫”；女大学生就业常常难于同等条件的男大学生，性别歧视依然存在；农民、残疾人等在就学、就业、就医以及各项社会权利的行使方面，更是遭到或明或暗的歧视。所有这些都表明，我们的社会保障制度还不健全，现有的社会政策领域的改革思路与政策设计还有缺陷，劳动者的基本权利和合法权益还未得到有效的

维护！

毋庸讳言，当今的世界正处在由工业经济社会向知识经济、信息社会的过渡之中，现代服务业在整个国民经济当中所占的比重已经超过工业经济时代的支柱——制造业，灵活就业即非正规就业逐渐替代大规模集体就业成为新的用工趋势，这就打碎了“产业工人大军”，大大降低了劳动者与雇主进行讨价还价的能力；劳资关系方面呈现出“强资本、弱劳动”的博弈格局，资本到处都在指挥劳动、欺负劳动、压榨劳动，并运用软硬兼施的手段诱使权力为其服务；经济全球化的浪潮日益高涨，资本在世界范围内的流动，无论是在其规模、频率还是在其后果、影响方面，都大大超越劳动在世界范围内的流动，这又固化了“强资本、弱劳动”的格局；加上随着经济全球化的发展，一国政权和法律的权威性和强制力同过去相比也打了不小的折扣，这就使得权力和法律即使保护劳动的利益而对资本施加必要的限制往往也会事倍功半。这种大趋势对于各国、各地区完善公平正义的社会政策，推进社会保障制度建设，保护劳动者和弱势群体成员的基本权利和合法权益，都是十分不利的。

然而，所有这些不利因素，不仅不能成为各国、各地区政府放弃社会政策（特别是作为其核心的社会保障与社会福利制度）的借口，恰恰相反，它们要求各国、各地区政府顺应信息社会、知识经济和全球化的发展趋势，针对“产业工人大军”被打碎和非正规就业日益普遍的新特点，通过社会政策领域的制度创新、政策创新、组织创新、服务创新，在“强资本、弱劳动”的格局下更加有效地保护劳动者的基本权利和合法权益。以此要求反观我国，不仅社会政策的完善、社会保障制度的改革与重建、覆盖农民工的劳动保护法规的落实、包含农村居民在内的最低生活保

障制度的完善,以及住房、医疗、教育改革的调整等,都不可或缺、迫在眉睫,而且行政体制改革、财税体制调整、政府职能转换、政绩考核创新等,也都成了时不我待的大事。值得欣喜的是,进入新世纪以后,党中央连续提出了实现全面小康、构建和谐社会的奋斗目标,认真贯彻落实“以人为本”的科学发展观,大力推进社会建设和新农村建设事业。我们相信,随着中央这一系列决策落到实处,随着经济发展和社会进步的深入,公平正义的理念与原则将会进一步确立,劳动者的基本权利和合法权益将会得到更有效的保护,包括弱势群体成员在内的社会公众一定能够共享繁荣发展的成果。

在中国劳动社会保障出版社的关心与支持下,本套“社会保障与社会政策研究”丛书得以出版。由于社会政策的研究在我国尚处于起步阶段,加上作者队伍的水平有限,本套丛书定有浅陋不足之处,敬请读者批评指正。

童 星

2007年4月于南京大学

目 录

Contents

1	第一章 土地的特性及农民获得土地的过程
2	第一节 土地的特性
11	第二节 改革开放前农民获得土地的状况
30	第三节 改革开放后农民获得土地的状况
41	第二章 农民失地过程研究
41	第一节 农民失地的过程
53	第二节 早期的失地农民——农转工
61	第三节 改革开放以来的“城中村”
73	第三章 失地农民的认同与被城市吸纳状况
74	第一节 失地农民产生原因的制度分析
84	第二节 失地农民社会适应
95	第三节 城市对农民的吸纳机制
104	第四章 失地农民就业状况
104	第一节 就业压力诱致职业客体的增加
115	第二节 引进职业客体与农村土地的流失 ——以南京市江宁开发区为例
127	第三节 失地农民就业的状况

143	第五章 农民失地的风险研究
143	第一节 粮食安全风险
152	第二节 失地农民的经济风险
165	第三节 政治合法性危机
175	第六章 失地农民社会保障状况
175	第一节 国外失地农民的社会保障
181	第二节 我国一些地方失地农民补偿及社会保障状况
197	第三节 江苏省失地农民社会保障的实践
209	第七章 失地农民社会保障的建构
209	第一节 失地农民社会保障相关理论及国外的实践
223	第二节 失地农民社会保障建设中国家责任本位研究 ——以江苏省吴江市为例
235	第三节 失地农民社会保障的政策基础
243	第四节 失地农民社会保障的建构
257	参考文献

第一章

土地的特性及农民获得土地的过程

了解自己的土地，使它具有价值，这是一个很漫长的过程！
而且越了解自己的土地，就越是依恋它。

——〔法〕H. 孟德拉斯

“所有的农业文明都赋予土地一种崇高的价值”^①，农民与土地有着一种天然的依存关系，特别是在有着乡土特色的中国更是这样。费孝通曾说：“从基层上看去，中国社会是乡土性的。我说中国社会的基层是乡土性的，那是因为我考虑到从这基层上曾长出一层比较上和乡土基层不完全相同的社会。土字的基本意义是指泥土。乡下人离不了泥土，因为在乡下住，种地是最普通的谋生办法。靠种地谋生的人才明白泥土的可贵。”^② 农民的命运和利益依存于土地，离不开土地。正如毛泽东同志指出的：“谁赢得农民，谁就会赢得中国；谁解决了土地问题，谁就能赢得了农民。”^③ 解决好农民与土地问题在中国历朝历代都是关系到王朝兴衰的大事，在当前这一问题也是关系到国家安定、社会和谐和民生状况的大事。

为探讨农民与土地的关系，必先了解土地的概念、特性。本章将探讨土地的农用价值及农民对土地的追求和国家对此所采取的政策，后面将探讨土地的非农用价值及其对农民的影响。

① 〔法〕H. 孟德拉斯. 农民的终结. 李培林译. 北京：社会科学文献出版社，2005. 51

② 费孝通. 乡土中国 生育制度. 北京：北京大学出版社，1998. 6~7

③ 〔美〕斯诺和路易斯·惠勒. 斯诺眼中的中国. 北京：中国学术出版社，1982. 47

第一节 土地的特性

一、土地的概念

英国著名经济学家马歇尔 (A. Marshall) 认为: “土地是指大自然为了帮助人类, 在陆地、海上、空气、光和热各方面所赠予的物质和力量。”^① 1976 年, 联合国粮农组织制定《土地法评价纲要》时提出: “土地是由影响土地利用潜力的自然环境所组成, 包括气候、地形、土壤、水文和植被等。它还包括人类过去和现在活动的结果, 例如围海造田、清除植被, 以及反面的结果, 如土壤盐碱化等。”^② 根据联合国粮农组织的定义, 土地应该包括两层含义: 一是土地是由地球陆地部分 (包括陆地中的水面) 立体空间中的岩石、矿物、土壤、水文、大气和植被等要素构成的自然综合体, 即陆地地表及其自然附属物。二是土地经过开发、改良与改造, 投入人类劳动, 如土地平整、土地改良或在地表建设建筑物等形成自然——经济社会综合体。有的学者把第一层意思称为自然土壤, 把第二层意思称为经济土地。马克思则把前者称为 “土地物质”, 对于后者, 马克思指出, 资本能够固定在土地上, 即投入土地, 其中有的是比较短期的, 如化学性质的改良、施肥等等, 有的是比较长期的, 如修排水渠, 建设灌溉工程、平整土地、建造经营建筑物等等……这样投入土地的资本, 称为 “土地资本”, 并主张 “把土地物质和土地资本区别开来”。^③

土地概念具有两重性, 土地的特性相应地也要从自然和经济社会两个层面来理解。

从土地的自然属性看, 土地具有四个特性: 一是位置固定性。即土地的空间位置是不能移动的。二是面积有限性。即土地面积不可再生, 人类可以通过填海或通过河流泥沙冲积淤积扩大陆地面积, 但一般不能无限度扩大。三是质量差异性。即土地在自身条件 (地质、地貌、土壤、植被、

① [英] 马歇尔. 经济学原理 (上卷). 北京: 商务印书馆, 1964. 157

② 毕宝德主编. 土地经济学. 北京: 中国人民大学出版社, 2001. 3

③ 马克思. 资本论 (第三卷). 北京: 人民出版社, 1975. 698

水文等)以及相应的气候条件(光照、温度、雨量等)上存在差异。四是功能永久性。土地的基本使用价值具有永久性,在合理使用和保护下,农用土地的肥力可以不断提高,非农用土地可以反复使用。五是构成整体性,即空间上包含陆地地面和地下、地上组成的整体。^①

从土地的经济社会属性看,土地具有六个特性:一是供给稀缺。土地供给的稀缺性,表现在土地总供需矛盾和由于土地位置固定性和质量差异性导致的特定地区(如城镇周围、经济发达地区、人口密集区)和特定用途(如农业用地、工业用地、商业用地)土地的供给稀缺。土地供给稀缺性是引起土地所有权垄断和土地经营权垄断的基本前提,也是引起土地买卖、出租存在投机行为的原因。二是区位差异。由于土地位置的固定性和位置的差异性,不同区位土地开发、利用会产生不同的经济效益。三是变更困难。当土地投入使用后,轻易变更土地用途将给使用者造成经济损失。四是报酬递减。虽然增加对土地的投入会在特定时期增加土地收益,但是从长远来看,土地报酬递减规律是存在的。五是社会影响。土地利用不仅会影响区域生态环境和经济发展,还会影响群众生活。土地利用得好,会改善区域生态环境,提高群众收入;反之则会恶化自然生态,产生社会矛盾。^② 六是所有权设定的人为性。萨林斯曾说,“社会对自然的主宰,是受社会主宰的”^③,表现在土地方面就是土地所有权的设定、变更都是受社会制度影响的。马克思指出,土地所有权的前提是,一些人垄断一定量的土地,把它作为排斥一切人的、只服从自己个人意志的领域。^④ 实际上,土地所有权的确定在不同的国家表现出很大的差异。我国实行的是土地公有制,土地所有权归国家或集体所有,土地所有权转移只发生在农村集体所有土地转变为国家所有,准入市交易的只是土地使用权。因此,在我国,一般意义上的地价是指受到一定年期限的土地使用权价格。^⑤

① 廖小军. 中国失地农民研究. 北京: 社会科学文献出版社, 2005. 21

② 廖小军. 中国失地农民研究. 北京: 社会科学文献出版社, 2005. 22

③ [美] 马歇尔·萨林斯. 文化与实践理性. 赵丙祥译. 上海: 上海人民出版社, 2002.

④ 马克思. 资本论(第三卷). 北京: 人民出版社, 1975. 695

⑤ 陆跃进. 南京城区土地出让价格时空变异研究. 土壤. 2003, 3

二、土地的功能

人类诞生于土地，并将长期在土地上继续生存和发展。因此，没有土地也就没有人类、没有人类的生存和发展。马克思曾指出：土地即“一切生产和一切存在的源泉”^①，是人类“不能出让的生存条件和再生产条件”^②。威廉·配第（W. Petty）也曾说过：“劳动是财富之父，土地是财富之母。”^③

具体地说，土地具有以下基本功能：

1. 承载功能

土地由于其物理特性，具有承载万物的功能，因而成为人类进行一切生活和生产活动的场所和空间，成为人类进行房屋、道路等建设的地基。“皮之不存，毛将焉附”，在一定意义上比喻了土地对于人类的这种承载功能。

2. 生育功能

在土地的一定深度和高度内，附着着许多滋生万物的生育能力，如土壤中含有各种营养物质以及水分、空气等，这些是地球上一切生物生长、繁殖的基本条件。没有这些环境与条件及其功能，地球上的生物也就不能生长繁育、人类也就无法生存和发展。

3. 资源（非生物）功能

人类要进行物质资料的生产，除了需要生物资源外，还需要大量非生物资源，如建筑材料、矿产资源和动力资源（石油、煤炭、水力、天然气）等。这些自然资源蕴藏于土地之中。没有土地，没有这些丰富的自然资源，人类就无法进行采矿业和加工工业生产。没有这些生产，也就不能生产各种机械设备、不能进行各种房屋、道路建设，不能生产人民生活需要的各种工业品。同样没有这些，人类也无法生存和发展。可见，土地的资源功能对于人类也是绝对不可缺少的。^④

当然，土地在国民经济各个部门中所发挥的作用是不完全相同的。因

① 马克思恩格斯选集（第2卷），北京：人民出版社，1995，24

② 马克思恩格斯选集（第25卷），北京：人民出版社，1974，916

③ 马克思恩格斯选集（第23卷），北京：人民出版社，1972，57

④ 毕宝德主编，土地经济学，北京：中国人民大学出版社，1998，7

而，土地的位置、质量和数量在不同部门有着不同的意义。

在工业、建筑业和交通运输业中，土地主要是作为地基，作为操作的场地与空间发挥作用。在这些部门中，土地的数量、质量，尤其是土地的位置发挥着重要的作用。在工业部门中，建设工厂需要选择合适的厂址，要求土地坚实，地基稳固，并有一定的面积以满足生产工艺要求。特别是厂址位置要适宜，以使原料的供给、产品的销售及能源的保证等，都是经济而具有高效益的。

在采矿、水力发电、地热利用、航运等部门中，土地主要是作为资源和生产工具（航运）等发挥作用，因此，所蕴藏资源的数量、丰度及其位置，对利用的效果有决定性的影响。

在旅游业中，要以自然景观的优美、奇特、险峻为特殊利用的基础。此外，交通的便利也是旅游区不可缺乏的条件。并不是任何一块土地都具备这方面的条件，因此，重要的旅游点往往都具有特殊的土地资源。

农业生产对土地的要求更为严格。在农业中，土地不仅是劳动对象，而且土地本身又是不可代替的劳动资料，发挥着生产工具的作用，没有土地就根本谈不上农业生产。在农业生产中，首先，需要广大面积的土地，否则就不能生产足够数量的农产品，以满足人类的需要；其次，狭义的农业（种植业），对土壤、气候、地貌、水文等综合条件的要求十分严格。只有土地因子与宇宙因子配合得当，才能满足农业生产的综合要求，才能获得较高的农业生产效益。当然，土地的自然地理位置和经济地理位置对农业生产来说也是重要的，但与工业生产相比，土地位置对农业生产就处于次要地位了。

三、土地的供给

土地的供给问题含自然供给和经济供给两大部分。自然供给是指地球即大自然提供给人类可资利用的土地资源总量；经济供给则是在现有条件下人类可实际投入利用的各种土地资源量，只是自然供给中的一部分。

（一）土地的自然供给

土地自然供给是指天然可供人类利用的土地。天然可供人类利用的土地一般需要具备以下条件：一是具备适宜人类生产生活和植物生长的土壤和气候条件；二是具有可供人类利用的淡水资源和其他生产资源；三是适

当的交通条件。土地自然供给不受任何人为因素或社会经济因素的影响，其供给是无弹性的。

大自然提供给人可以利用的土地资源总量，就其面积而言实际上就是由土地的定义所界定的土地总量。例如，若按“地球表面的陆地部分”这一通常采用的定义计算，则全球土地资源的自然供给总量为 1.49 亿平方公里，我国土地资源的总供给量为 960 万平方公里；若按“整个地球表面”这一广义土地定义计算，则全球土地资源的自然供给总量即为 5.1 亿平方公里——这是可供人类利用的土地资源的极限量。^① 尽管移山填海的壮举会使陆地面积有所增加，但除个别特例（如荷兰、中国香港的围海、填海造地）在当地具有重要意义之外，一般而言是微不足道或可以忽略不计的。

从土地的自然供给来看，我国地处欧亚大陆东部，幅员辽阔，陆地面积 960 万平方公里，列世界第三，仅次于俄罗斯和加拿大，占世界陆地面积的 6.4%，亚洲陆地面积的 25%，南北跨越约 49 个纬度带，东西跨越近 62 个经度带，土地资源的地域差异很大。我国土地资源类型丰富，分布广泛，但以人均土地资源数量衡量，我国又是世界上土地资源较贫乏的国家之一。

按用途分类，土地分为农用地、建设用地和未利用地三种类型。根据《2004 年全国土地利用变更调查报告》，截至 2004 年 10 月 31 日，全国 31 个省（自治区、直辖市）农用地 657 万平方公里（98.55 亿亩），其中耕地约 122.47 万平方公里（18.37 亿亩），建设用地 31.53 万平方公里（4.73 亿亩），其中：城镇用地 3.4 万平方公里（0.51 亿亩），村庄用地 16.53 万平方公里（2.48 亿亩），盐田和特殊用地 2.2 万平方公里（0.33 亿亩），独立工矿（包括各类开发区、园区）用地 3.6 万平方公里（0.54 亿亩），交通运输用地 2.2 万平方公里（0.33 亿亩），水利设施用地 3.6 万平方公里（0.54 亿亩）；未利用地 262.13 万平方公里（39.32 亿亩）。^② 根据《2006 年度全国土地利用变更调查结果报告》显示，截至 2006 年 10 月 31 日，全国耕地面积为 18.27 亿亩，比上年度末的 18.31 亿亩净减少 460.2 万亩。这意味着，我国目前人均耕地只有 1.39 亩。报告显示，截至 2006 年 10 月 31 日，全国 31 个省（区、市）土地调查面积中，农用地 98.58 亿亩，占

① 周诚. 土地经济学原理. 北京: 商务印书馆, 2003. 50~51

② 高向军. 土地经济学教程. 北京: 中央党校出版社, 2005. 154