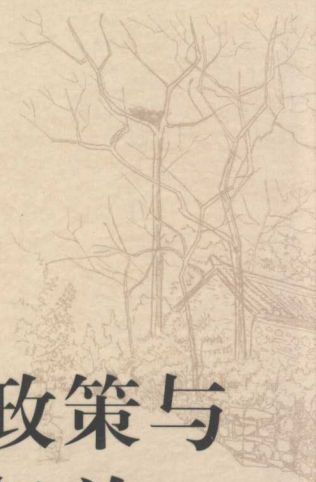


樊平 宓小雄 吴建瓴 齐慧颖 / 著

Rural Land Policies
and Farmer's
Incorporation

农地政策与 农民权益





农地政策与 农民权益

Rural Land Policies
and Farmer's Incorporation

樊平 宓小雄 吴建瓴 齐慧颖 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

农地政策与农民权益 / 樊平等著. —北京: 社会科学
文献出版社, 2012. 11
ISBN 978 - 7 - 5097 - 4000 - 2

I. ①农… II. ①樊… III. ①农村 - 土地政策 - 研究 -
中国②农民 - 权益保护 - 研究 - 中国 IV. ①F321. 1
②D422. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 276301 号

农地政策与农民权益

著 者 / 樊 平 宓小雄 吴建瓴 齐慧颖

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

责任编辑 / 桂 芳

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

责任校对 / 王 微

项目统筹 / 邓泳红

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 14.4

版 次 / 2012 年 11 月第 1 版

字 数 / 251 千字

印 次 / 2012 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4000 - 2

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

目 录

CONTENTS

导言 农村地权关系新探索	001
第一章 农地关系：困境与出路	005
第一节 工业化、城市化、市场化对于乡村土地的汲取	005
第二节 耕地资源节约和集约利用的对策	012
第三节 农村耕地规模化经营	019
第四节 我国现有法律对耕地规模经营的制度性约束	026
第五节 完善我国耕地规模经营的立法建议	029
第六节 区域发展的探索和创新	034
第二章 分析框架与研究方法	059
第一节 分析框架	059
第二节 文献整理	061
第三节 研究方法	071
第四节 研究设计	072
第三章 农地关系与农民生产组织	076
第一节 农地关系取决于农民农业组织形式	076
第二节 农村土地是城乡一体化协调的关键	086

第四章 农村土地开发权研究	092
第一节 农地开发权成为农村矛盾焦点	092
第二节 农村开发权的界定	095
第三节 国内外土地利用文献和思路	098
第四节 关于创设农村土地开发权的政策建议	105
第五章 组织竞争与合作：农户、合作社与农业公司	113
第一节 调查点的选择	113
第二节 我国农业生产的组织类型	122
第三节 古里坞垭现代农业示范基地的形成	130
第四节 公司和种粮大户的竞争与制约	150
第五节 土地规模经营存在的社会不平衡	173
第六节 土地规模经营组织形式的发展方向	180
第七节 小结	193
第六章 区域实验类型	198
第一节 成都的城乡一体化与土地利用	198
第二节 大竹农民的农地意识	201
第七章 成都：城乡一体化中的土地与农民	216
第一节 成都市“城乡一体化”的主要内容	216
第二节 “三个集中”主线：节约农村建设用地资源	220
第三节 农民的意愿及分析	222
第四节 圈层与异地差异分析	227
第五节 农民集中居住工作的操作特点分析	234
第八章 “农民集中居住”能否成为双赢	237
第一节 为什么不是由农民来自动推动集中居住	237

第二节 农民或村集体的对策：指标和土地的不同价值实现路径	240
第三节 同地同权有没有可能	245
第四节 成都市温江区农村产权改革案例分析	252
第五节 中国农业规模经营面临的问题	261
第六节 从“耕者有其田”到善耕者用其田	263
 第九章 讨论和结论	269
第一节 数据、案例和结论	270
第二节 农民土地权益的视角	271
第三节 善耕者善用其田	274
第四节 农村土地开发权	276
 参考文献	277

导言 农村地权关系新探索

本书是我们这个团队合作分工两年来倾心研究当代中国农村农民和土地关系的心得与总结。

调整社会结构，协调阶层关系，与社会的基本资源配置密切相关。农村土地引发的问题，已成为当今社会矛盾的一个主要方面。土地已经成为衡量现阶段中国经济社会发展的一个综合性指标，由土地占用规模、速度，可以判定中国 GDP 发展水平。可以说，土地是一个经济指标，也是一个社会指标；是一个宏观指标，也是一个微观指标；是一个结构指标，也是一个行动指标。

土地权益问题成为影响农村社会关系和社会秩序的核心问题，由土地权益引发的乡村社会矛盾数量增加，冲突规模扩大，协调和解决难度加大。土地使用中工业与农业、城市与农村争地矛盾十分突出，耕地保护形势十分严峻。然而，土地管理中存在着用途管制不严、违法违规用地经常发生、土地利用规划约束力不强、土地征占用过程中纠纷频发，农村土地利用效率不高、浪费严重等现象。土地管理中出现的新问题，需要尽快采取对策加以解决。

土地关系的规则也在动态调整之中。对农民的补贴规则变化并不是很大，但在实际行动上却有很大的变化。以前对于农民的补偿主要是土地产出物的倍数。从征地开始，现在的征地费用有了普遍的提高，但是政府控制一级市场仍然没有改变，基本原则就是由政府开发用地，农民只是承受原来的征地损失，更准确地说，就是将农民置于农村土地收益增长的进程之外。这涉及两类土地问题，一

是非农化的土地，如征用土地，如小产权房；二是农用地的管理。中国的非农化进程是将农村的人和地分开进行的。我们的研究，包括中国农村土地在中国城乡一体化进程中与城市的关系、与农民的关系，这需要梳理已经取得的研究成果，也需要重新梳理与思考此前难以解决的问题，借鉴国内和国际已有的成熟经验，为解决中国农村土地和农民关系问题提供有针对性、有解释力的线索与答案。

新时期农村改革的主要目标已从过去完善微观体制拓展到健全宏观制度，主要内容已从过去变革生产关系延伸到调整上层建筑，主要方式已从过去单项独创转变到多项联创。改革涉及的领域越来越广，触及的矛盾越来越深，推进的难度和可能引发的风险也越来越大。2011年国务院选定一些地方作为改革试验区，率先进行封闭式的风险可控的改革试验，力求形成一些具有普适性、长效性的体制创新和制度建设成果。尊重农民意愿、保障农民权益、增进农民利益，是推进农村改革试验必须始终坚持的基本原则，也是衡量改革试验得失成败的根本标准。在开展改革试验中让农民更加平等地参与工业化城市化进程、更加公平地分享工业化城市化成果，也需要促进农民组织的现代化。

因此，不能仅仅以城市扩张需要农村土地作为立足点，而只能以此作为出发点；也不能仅站在维护农民土地权益的角度来看问题，因为世界城市化的普遍规律就是城市发展及工业化水平提高必然汲取和占用农村土地。本项研究立足于国情调研，着重从制度建设和行动策略分析入手，发现法律和政策所蕴含的农村土地发展空间，发现矛盾、指出难点并提出应对策略，在城乡统筹和农村经济社会发展前提下找出解决农村土地问题的有可行性、针对性的答案。

本研究的基本观点是：着眼于城市发展需要农村土地有其合理性，但农村土地征收方式不合适且不顾及农民利益和发展空间必然导致诸多社会矛盾；站在农民维护土地权益角度往往站上了道德高

地，但可能没有顾及当代中国社会小农的发展空间和生存方式的一系列变化。本项研究的贡献在于：中国农村的农地关系的核心在于产权制度，但在产权制度之外，法人治理结构、资产监管结构同样重要。而且，探讨中国农地关系的出路，不仅要有对现有的利益相关者的权衡，而且要把握中国社会发展对于农村、对于农业、对于农民的定位，这三个定位确定了农村、农业、农民在中国现代化进程中承担的功能，也由此确定了其社会位置，及农业生产经营的最适宜的组织形式。

在现在的农业经营中，农户、规模经营农户、专业生产合作社、农业公司，这四种组织形式对于农民和土地的结合方式的类型和功能定位不一，而且，这四种组织形式哪一种适合于社会发展也需要看社会对农业有什么预期以及提供了什么样的发展条件及制约条件，这不是一句简单的“让农民自己选择”就可以解决的。关于中国农民和土地的关系、中国农民和农用地的关系，根本而言，现在的产权确定固然重要，但也要注意社会发展对于农业的功能定位，这决定了适宜的农业生产经营组织形式及其功能定位。在这个过程中，对于中国改革起着启动、开路和示范作用的农村家庭联产承包责任制所激励和强调的农民积极性固然仍然起着重要作用，但农民的创新力受到了新的历史发展阶段和发展条件的制约。因为，在农业现代化进程中，在城乡一体化的统筹协调发展进程中，在农村农民专业合作社和社区合作组织培育发展过程中，所涌现的问题都超出了中国历史上传统农民的经验总结和知识积累，需要在公共服务和产业化方面由政府和社会提供必要的理论和路径支持。因此，针对中国的现代化目标，针对中国不同地区、不同发展阶段、不同发展区位的农村来说，农地关系的模式也必然呈现为多样化的模式，其中保护农民利益、尊重农民的主体地位、尊重宪法规定的社会主义公有制的两种形式，都是十分重要的。解决农村农民和土地的关系问题，要着眼于中国现代化与经济社会发展所需要所要求的农村农业经营组织形式的变化，要顾及传统农户、规模经

营大户、农民专业合作社、农业经营公司四种组织形式的变化，这四种组织形式均有不同的社会功能定位和不同的支撑和约束条件。对于农村土地征用的协商和补偿机制要注意以城市为中心的三个圈层里不同农民的不同利益预期和需求。归纳起来说，就是中国的农地关系调整要关注农业生产经营组织的四种类型，要关注中国农民的三个圈层。可以说这种关系甚至决定了中国农村土地的集体所有的公有制类型的梳理细化的方向。

这是本项国情调研在理论梳理和实地调研基础上，参照总结国内各区域和国际农业研究的创新特点后，提出的创新观点和新思路，且有相应的约束条件和可行性。这表明或可以证明，中国农村土地和农民的关系要针对“城乡一体化”进行定位，具有多样化的类型特征。调查研究中我们还发现，现行的城市扩张政策占用农村土地恰恰是以城市为中心，没有顾及农村农业发展的组织结构，因此往往是有针对性的破坏。城乡一体化在汲取农村农民土地的同时，要顾及和设计现在和未来农村农民农业生产的特点和职业发展空间，城乡一体化要有农民就业生产发展的视角，如果城市发展仅着眼于占有土地及货币补偿，不顾及农民未来发展的组织类型需求，不激励、促进和发展农民农业就业组织类型所必需的社会化服务和基础设施建设，则矛盾不止，且会损害中国城乡统筹协调发展的进程。

本书导言及第一章、第二章一部分、第三章、第九章由樊平撰写，第四章、第六章由宓小雄撰写，第二章中的文献整理部分及第五章由齐慧颖撰写，第七章、第八章由吴建瓴撰写。全书由樊平统稿。

第一章 农地关系：困境与出路

中国的现代化发展以城市化、工业化、市场化、农业现代化为基本特征，在发展进程中土地成为一项重要资源及宏观调控手段，这导致耕地的数量及其和农村农民的关系都发生了深刻变化。当下中国的农村社会矛盾与社会冲突，很大一部分和农村的土地资源配置有关。

第一节 工业化、城市化、市场化对于乡村土地的汲取

根据《全国土地分类及含义》，耕地是指：种植农作物的土地，包括熟地、新开发复垦整理地、休闲地、轮歇地、草田轮作地；以种植农作物为主，间有零星果树、桑树或其他树木的土地；平均每年能保证收获一季的已垦滩地和海涂。耕地中还包括南方宽 <1.0 米，北方宽 <2.0 米的沟、渠、路和田埂。包括灌溉水田、望天田、水浇地、旱地、菜地。中国耕地主要分布在东部季风区的平原和盆地地区。中国西部耕地面积小，分布零星。

根据耕地性质，耕地总资源又分为常用耕地和临时性耕地。常用耕地是指专门种植农作物并经常进行耕种、能够正常收获的土地。它包括土地条件较好的基本农田和虽然土地条件较差，但能正常收获且不破坏生态环境的可用耕地。常用耕地作为中国基本的、宝贵的土地资源，受到中国《土地法》的严格保护，未经批准，任

何个人和单位都不得占用。

临时性耕地是指在常用耕地以外临时开垦种植农作物、不能正常收获的土地。它包括临时种植农作物的坡度在 25 度以上的陡坡地，在河套、湖畔、库区临时开发种植农作物的土地，以及在废旧矿区等地临时开垦种植农作物的成片或零星土地。根据中国《水土保持法》的规定，现在临时种植农作物、坡度在 25 度以上的陡坡地要逐步退耕还林还草，在其他一些地方临时开垦种植农作物、易造成水土流失及沙化的土地，也要逐步退耕。根据耕地当年利用情况可分为当年实际利用的耕地和当年闲置、弃耕的耕地。根据耕地的水利条件，可分为水田和旱地。旱地又分水浇地和无水浇条件的旱地。

耕地是人类赖以生存的基本资源和条件。进入 21 世纪，人口不断增多，耕地逐渐减少，人民生活水平不断提高，保持农业可持续发展首先要确保耕地的数量和质量。据联合国教科文组织（UNESCO）和粮农组织（FAO）的不完全统计，全世界土地面积为 18.29 亿 hm^2 左右，人均耕地 0.37 hm^2 ；我国现有耕地总面积为 1.21 亿 hm^2 ，人均耕地 0.08 hm^2 ，只占世界人均耕地的约 1/4。虽然中国现有土地面积居世界第 3 位，但是人均土地面积仅及世界人均土地面积的 1/3；耕地面积列世界第二位，而人均耕地排在世界第 67 位。全国耕地后备资源总潜力约为 2 亿亩，但水、土、光、热条件比较好的只有 40%，能开垦成耕地的只有 8000 万亩。中国人均耕地只有 1.43 亩，为世界人均耕地的 27.7%，为美国的 12.8%，为印度的 45.5%。一些省（市）人均耕地面积已低于联合国粮农组织确定的 0.8 亩警戒线。在全世界 26 个人口超过 5000 万的国家中，中国人均耕地量仅比孟加拉国和日本略多一点，排在倒数第 3 位。

2011 年，中国城市化率首次突破 50%，这意味着中国的城市人口超过了农村人口，这将带来深刻的社会变革。中国仅用 30 年的时间走过了西方 200 年的城市化历程。“高速度的城市化”也引

起人们的担忧。城市化带来的是农村村落数量的减少，统计数字显示，我国的自然村十年间由 360 万个锐减到 270 万个。中国每天都有 80 到 100 个村庄消失。城市化还意味着农村耕地面积的减少，一些城市的迅猛扩张是建立在大量吞噬农村土地的基础之上的。一些地方政府依赖土地财政，将农民的土地以很低的价格收购为建设用地，以高楼林立的城市化繁荣景象，来掩盖未能完成的人口城市化。

耕地保护是关系中国经济和社会可持续发展的全局性战略问题。党中央、国务院十分重视耕地保护工作，先后制定了一系列重大方针、政策，一再强调要加强土地管理，切实保护耕地。1986 年，党中央和国务院发出《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》；1992 年党中央、国务院发出《关于严格制止乱占、滥用耕地的紧急通知》；1994 年发布《基本农田保护条例》；1997 年，党中央、国务院发出《进一步加强土地管理，保护耕地的通知》（11 号文件）；1998 年，耕地保护被写进了《刑法》，增设了“破坏耕地罪”、“非法批地罪”和“非法转让土地罪”。在这样的条件下，农村耕地还是在持续减少。

通过时间对比可以看出农村耕地减少的幅度。1958 ~ 1986 年，全国累计减少耕地 4073.3 万公顷，年均减少 140.5 万公顷。《土地管理法》实施后，耕地锐减的势头开始得到控制，1986 ~ 1995 年减少耕地 684.4 万公顷，10 年间共开发复垦耕地 491.2 万公顷，年均减少和净减少分别为：68.44 万公顷和 19.32 万公顷。1996 年，全国的耕地数是 19.51 亿亩，人均耕地为 1.59 亩。2001 年，中国各地调整划定基本农田工作基本完成，全国共划定基本农田 16.32 亿亩。国土资源部的资料显示：1996 ~ 2003 年间中国耕地面积已由 1.3 亿公顷减到 1.23 亿公顷，减少了 700 万公顷，比两个海南省的耕地面积还要多，而且减少的多是城郊村旁的优质耕地。从 2002 年的变更调查可知，中国耕地总面积 12593 万公顷，全国只有内蒙古、黑龙江、宁夏、新疆、吉林、甘肃等 6 个省（区）人均耕地在

0.133 公顷以上；北京、上海、天津、湖南、浙江、广东、福建、贵州等省市区人均耕地少于 0.053 公顷。随着城市化进程的加快农村耕地持续减少，中国人口每年仍以 1000 多万的速度递增，人地矛盾更加尖锐。2004 年，按照国务院的部署，国土资源部和农业部联合组织开展了全国基本农田保护检查工作，基本摸清了基本农田的底数及变化情况。检查后的统计结果表明，全国在册基本农田面积为 15.89 亿亩。

2001 ~ 2005 年，由于经济社会快速发展和生态建设力度加大，以及农业结构调整频繁，中国耕地面积净减少了 600 万公顷，由 2000 年 10 月底的 12827 万公顷减至 2005 年 10 月底的 12208 万公顷，年均净减少耕地 123 万公顷，人均耕地面积由 2004 年的 0.094 公顷降为 0.093 公顷。这是国土资源部 2005 年度全国（未包括香港、澳门和台湾地区）土地利用变更调查报告公布的数据。2005 年比上年度末净减少耕地 36.2 万公顷，较之前四年年均减少耕地 142 万公顷，降幅有较大幅度的减缓。这其中最主要的原因是生态退耕面积的大幅下降，其中，2005 年全国生态退耕面积是 39 万公顷，比前四年年均 124 万公顷减少 69%。单从建设占用耕地看，2005 年当年建设占用耕地 13.87 万公顷，仅比上年减少 4%。从地区差异看，2005 年东、中、西部耕地面积分别净减少 24.3 万公顷、3.4 万公顷、8.5 万公顷，分别占全国耕地面积净减少的 67%、9% 和 24%。这说明，经济发展较快、光热水土条件更为优越的东部地区耕地减少数量仍然较多。当前，中国人口还在以每年 8‰ 的增长率继续增长，而同时耕地却以每年 3‰ 的速度逐年减少。如果这种趋势继续下去，必然威胁到国家的粮食安全和社会稳定。2005 年度土地变更调查结果显示，中国有耕地 18.31 亿亩，人均耕地为 1.4 亩。9 年间中国的耕地减少了 1.2 亿亩。这意味着，要完成《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中 1.2 亿公顷（18 亿亩）耕地保有量的硬性指标，中国耕地减少量必须控制在 3000 万亩以内。截至 2008 年 12 月 31 日，全国耕地面积为 18.2574 亿

亩，人均耕地 1.4 亩，耕地数量越来越接近保证粮食安全的“红线”。解决如此严重的耕地减少问题势必成为中国的当务之急。虽然其中生态退耕就约有 9000 万亩，但建设占用的耕地也不少。随着社会主义新农村建设的推进，如何确保耕地保有量不减少，如何合理安排生态退耕面积，如何加强新农村建设用地管理，如何统筹城乡、调控好建设用地总量，都是严格管理土地工作中面临的突出问题。

《农用地等别调查与评定》第一次摸清了全国耕地质量等别，为数量和质量并重管理提供了科学根据。调查显示，光、温、水、土匹配条件较好的高等别耕地极为短缺，只占全国耕地总面积的 6%，而中低产田占 90% 以上，远远高于传统上认为中低产田占 2/3 的比例。这份长达 40 万字的调查报告用 47 个字作为总结：保护耕地，不仅要保住数量，更要保住质量；不仅要保住粮食产能，更要保住食物安全；不仅要保住饭碗，更要保住生态。

由国土资源部组织的 2008 年度土地变更调查，范围覆盖了中国 31 个省、自治区、直辖市，但不包括港、澳、台地区。该调查显示，截至 2008 年 12 月 31 日，中国耕地总面积为 18.2574 亿亩。在 2008 年度，全国耕地面积净减少了 29.0 万亩。与 2007 年度全国土地变更调查结果相比，中国耕地面积净减少速度明显放缓，2008 年度全国耕地面积净减少量比上年度下降了 50%。中国耕地减少速度减缓，主要原因在于 2007 年、2008 年中国政府严格控制建设占地规模，仅报国务院审批的项目就核减不合理用地 7.1 万亩，核减耕地 3.5 万亩。与此同时，国家加大了土地执法力度，各级地方政府的违规违法占用耕地受到明显遏制，与此同时，各地通过土地整理复垦开发加大了补充耕地的力度。而中央政府暂缓生态退耕的决定，也使生态退耕面积明显下降。

土地整理是补充耕地面积的有效手段。土地整理是通过采取工程、生物等措施，对田、水、路、林、村进行综合整治，增加有效耕地面积，提高土地质量和利用效率的活动。通过土地整理补

充耕地，有效地保护了中国粮食生产能力。“十五”期间，通过土地开发整理，中国累计补充耕地 2140 万亩，平均每年约 428 万亩，大于同期建设占用和灾毁耕地面积，建设了一批适应现代农业发展要求的高标准、成规模的基本农田。全国基本农田面积稳定在 16 亿亩左右，粮食的综合生产能力得到有效的保护。同时，土地整理还促进了生态环境保护。据对国家土地整理示范区的调查，土地整理后植被覆盖率增加 2.4 个百分点，抗御自然灾害能力明显增强。

工业化、城市化、市场化对于农村土地资源的汲取为改革发展提供了基础性资源和动力，也对传统的农村社会产生了深刻影响，导致了如下一系列问题。

第一，人均耕地少。人均耕地面积仅为 0.10 公顷，不及世界人均耕地的一半，在世界 26 个人口 5000 万以上的国家中处于倒数第 3 位。耕地减少的原因：在“十五”期间减少的耕地中，生态退耕占了 70.9%，如果退耕过多，耕地的保有量指标就难以完成。

第二，耕地整体质量下降。平原和盆地的耕地仅占 30.73%。由于干旱缺水，大量耕地、草地荒芜，利用难度大。全国 4200 万公顷坡耕地和 666.67 万公顷风蚀耕地，平均每年要流失土壤 30 ~ 150 吨/公顷，全国每年至少有 50 亿吨沃土付之东流。水资源分布不均衡及其他限制因素，导致中国 60% 以上的耕地质量相对较差。

第三，耕地退化严重。据国家水利部第二次遥感调查（2002 年），中国水土流失面积达 356 万平方公里，占国土面积的 37%，4866.67 万公顷耕地中存在水土流失的约占 38%，较为严重的黄河流域和长江流域水土流失面积分别达到 54 万平方公里和 74 万平方公里。沙漠化面积已经高达 262 万平方公里，占国土面积的 27%。新中国成立以来，全国共有 66.7 万平方公里耕地沦为沙地，年均丧失耕地 1.5 万平方公里。荒漠化和水土流失使耕地肥力降低或丧失严重，基岩裸露，导致地力衰竭，可耕地面积减少。

第四，耕地后备资源严重不足。全国宜耕荒地资源约为 1360 万公顷，按 60% 的复垦率计算，可增加耕地 813.33 万公顷，根据现有的开垦能力，今后 15 年最多可开发 533.33 万公顷，且投入大、周期长、短期内难以见效。退耕还林还草政策已全面启动，25 度以上的陡坡耕地约为 600 万公顷，亟待退耕，10 度~25 度的坡耕地为 1250 万公顷，要逐步退耕，因此可以开发利用的后备耕地资源极其有限。

第五，耕地减少势头仍未遏制。耕地减少的趋势仍未缓解。2002 年全国建设占用耕地 19.65 万公顷，灾毁减少耕地 5.64 万公顷，同期全国土地整理复垦开发补充耕地 26.08 万公顷，增减相抵后增加耕地 0.79 万公顷。同期生态退耕减少耕地 142.55 万公顷，农业结构调整减少耕地 34.90 万公顷，2002 年全国耕地比上年净减少 168.62 万公顷。

耕地资源减少的原因如下。

第一，城市规模扩张过快、过大，土地利用率低。据统计，2002 年底，全国城市 660 个，城市面积 46.48 万平方公里，其中建成区面积 25.97 平方公里。1997 年利用遥感资料对全国 31 个特大城市的占地规模进行判读和量算，1986~1996 年主城区实际占地规模由 3270 平方公里扩大到 4910 平方公里，增长了 50.2%，城市用地增加与人口增长比例达到 2.29:1，高出正常比例。在城市规模扩张过程中，工业用地占城市面积的 20%~30%，超出合理限度约 10 个百分点（合理限度为 10%~15%），工业用地规模过大并占据黄金地段，不仅土地产出率低，且污染城市环境。

第二，农村居民点建设分散，宅基地审批缺乏管理和监督。中国农村人口多，居住分散，宅基地占用耕地呈逐年上升趋势。《全国土地利用总体规划纲要》确定，2000 年农业居民点用地规模为 1366.6 万公顷，1996 年实际占地规模已达到 1646.7 万公顷，农村居民点实际人均用地 190m^2 ，超过规定的最高标准 150m^2 的 27%，形成大量的“空心村”。另外，农村集体经济组织不健全，产权关