

下卷

新时期 中国土地管理研究

黄小虎 主编

当代中国出版社
Contemporary China Publishing House



中国土地管理研究

中国土地管理研究

中国土地管理研究

下
卷

新时期 中国土地管理研究

黄小虎 主编

当代中国出版社
Contemporary China Publishing House



图书在版编目(CIP)数据

新时期中国土地管理研究. 下卷/黄小虎主编. —北京: 当代中国出版社, 2006. 11

ISBN 7-80170-525-4

I. 新… II. 黄… III. 土地管理—研究—中国
IV. F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 124967 号

出 版 人 周五一
责任编辑 宗 边
装帧设计 姚 洁
出版发行 当代中国出版社
地 址 北京市地安门西大街旌勇里 8 号
网 址 <http://www.ddzg.net> 邮箱: ddzgcbs@sina.com
邮政编码 100009
编 辑 部 (010)66572152 66572154 66572155
市 场 部 (010)66572157 66572281 66111785
印 刷 北京地质印刷厂
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 29.5 印张 4 插页 450 千字
版 次 2006 年 11 月第 1 版
印 次 2006 年 11 月第 1 次印刷
定 价 50.00 元

版权所有, 翻版必究; 如有印装质量问题, 请与出版部联系 (010)66572159

本书作者

- 唐 健 中国土地勘测规划院研究员、地政研究中心副主任，与章波共同撰写第八章。
- 章 波 中国土地勘测规划院工程师，与唐健共同撰写第八章。
- 周建春 中国土地勘测规划院研究员、副院长，撰写第九章、第十四章。
- 谢俊奇 中国土地勘测规划院研究员、副院长，撰写第十章。
- 戚铭琛 中国土地勘测规划院研究员、原总经济师，撰写第十一章。
- 戴银萍 中国土地勘测规划院研究员、地籍所副所长，撰写第十二章。
- 张晓玲 中国土地勘测规划院研究员、规划所所长，撰写第十三章、第十五章、第二十章。
- 汪秀莲 中国土地勘测规划院研究员、信息资料中心主任，撰写第十六章、第二十一章。
- 赵 松 中国土地勘测规划院高级工程师、地价所副所长，与田彦军共同撰写第十七章。
- 田彦军 中国土地勘测规划院高级工程师，与赵松共同撰写第十七章。
- 毕继业 中国土地勘测规划院工程师，撰写第十八章。
- 李宪文 中国土地勘测规划院研究员、科技处处长，撰写第十九章。
- 唐程杰 中国土地勘测规划院高级工程师、调查所副所长，撰写第二十二章。
- 蔡玉梅 中国土地勘测规划院高级工程师，撰写第二十三章。

出 版 人：周五一

责任编辑：宗 边

责任校对：王小芸

装帧设计：姚 洁

目 录

第三部分 专题研究	(1)
第八章 中国耕地保护问题与制度创新	(3)
第一节 中国耕地资源变化态势分析	(3)
第二节 中国耕地保护制度的演变及其 绩效分析	(10)
第三节 中国耕地保护中存在的主要问题 及原因分析	(31)
第四节 市场经济条件下耕地保护制度 创新	(38)
第九章 土地政策参与国民经济宏观调控评价	(64)
第一节 土地政策参与宏观调控的 背景分析	(65)
第二节 土地政策参与调控宏观经济的 过程	(72)

第三节	土地政策参与宏观调控的评价	(83)
第十章	中国土地利用规划的理论和方法	(100)
第一节	土地利用规划的依据和基本 原则	(101)
第二节	土地利用规划体系	(105)
第三节	土地利用规划的基本程序	(106)
第四节	土地利用规划的工作方式	(113)
第五节	土地利用规划存在的问题和发展 前景	(116)
第十一章	中国土地制度改革回顾与思考	(119)
第一节	农村土地使用制度的改革	(119)
第二节	城市土地市场建立的前提:城市土地 使用制度改革从“三无”到“三有” ...	(122)
第三节	城市土地市场高效运作的关键: 明晰的产权	(129)
第四节	市场在城市土地配置中起基础 作用的内涵及主攻方向	(137)
第五节	土地市场失灵与政府调控—— 使市场在国家宏观调控下对土地配置 起基础性作用	(140)
第十二章	中国不动产权利存在问题与对策	(144)
第一节	中国不动产权利存在的问题	(145)
第二节	解决中国不动产权利问题的 对策	(153)
第十三章	征地制度改革	(168)
第一节	新中国建立以来征地制度的 变迁	(169)
第二节	现行土地征用制度的主要 缺陷	(174)
第三节	征地制度改革的过程概述	(176)
第四节	各地征地制度改革创新	

	做法	(178)
	第五节 征地制度改革的初步设想	(181)
第十四章	集体建设用地使用改革制度	(185)
	第一节 集体建设用地在有限的法律 空间中流转	(186)
	第二节 集体建设用地流转的意义 与问题	(198)
	第三节 集体建设用地使用制度改革的 试点	(210)
	第四节 集体建设用地使用制度改革需要 走社会主义市场经济的道路	(216)
第十五章	农村土地承包经营权流转问题	(233)
	第一节 改革开放以来农村土地家庭承包 经营制度的形成过程	(234)
	第二节 农村土地承包经营权流转的主要 特征和主要形式	(236)
	第三节 农村土地承包经营权流转中的问题 及原因简析	(240)
	第四节 不断完善政策, 引导农村土地承包 经营权流转健康发展	(243)
第十六章	土地税制的实践: 国际比较与中国的借鉴 ...	(249)
	第一节 国际经验: 国外 (地区) 土地税制 及基本特征	(250)
	第二节 国内现状: 中国土地税制基本状况 及存在问题	(269)
	第三节 借鉴思考: 中国土地税制改革思路 与建议	(281)
第十七章	中国城市地价动态监测系统建设	(293)
	第一节 中国城市地价动态监测工作的 基本情况	(293)
	第二节 中国城市地价动态监测系统的	

	基本结构	(298)
第三节	城市地价动态监测系统的关键 技术与方法	(301)
第四节	值得深入研究与讨论的几点问题	(306)
第十八章	中国的土地收购储备	(309)
第一节	中国内地公有制下的土地收购储备 产生发展的背景	(309)
第二节	中国内地公有制下的土地收购储备 发展的状况与问题	(311)
第三节	土地收购储备流程与全面完善 推行的政策建议	(325)
第十九章	土地整理：农地整理与市地整理	(332)
第一节	土地整理发展历程与演变	(333)
第二节	中国农村土地整理潜力	(336)
第三节	中国市地整理潜力	(343)
第四节	中国农村土地整理模式、 程序	(348)
第五节	中国市地整理模式、程序	(354)
第六节	土地整理中问题与政策建议	(358)
第二十章	小城镇建设与土地管理	(367)
第一节	小城镇用地及其管理的主要 特点	(367)
第二节	小城镇发展中的用地管理 政策	(372)
第三节	小城镇发展与耕地保护	(378)
第四节	小城镇发展与土地利用总体 规划	(381)
第五节	小城镇发展与土地市场	(388)
第二十一章	对中国土地调查制度建设及改革的 思考	(392)
第一节	土地调查制度建设	

初见成效	(393)
第二节 土地调查制度建设中存在的 问题不容忽视	(396)
第三节 改革完善土地调查制度是 大势所趋	(401)
第四节 土地调查制度改革的 基本思路	(403)
第五节 完善土地调查制度的对策 和建议	(407)
第二十二章 后备土地资源调查	(413)
第一节 新中国建立以来历次后备土地资源 调查及其成果	(414)
第二节 中国耕地后备资源状况	(417)
第三节 中国耕地后备资源重点潜力区 分析	(423)
第二十三章 中国 2005~2020 年耕地保有量需求 预测	(437)
第一节 耕地保护和耕地保有量	(438)
第二节 预测的基本原则和思路	(441)
第三节 2005~2020 年耕地变化趋势 分析	(443)
第四节 基于不同方法的耕地保有量 测算	(447)
第五节 基于多目标的耕地保护需求量 确定	(458)
后 记	(462)

第三部分 专题研究



第八章

中国耕地保护问题与 制度创新

第一节 中国耕地资源变化态势分析

一、中国耕地面积变化历史阶段分析

根据国家统计局、农业部、原国家土地管理局和国土资源部的统计资料^①，中国耕地面积 1957 年达到高峰，其后经历了一次大幅度的减少。第二次大的滑坡发生在 1965

^① 由于 1997 年全国土地大调查对耕地面积的统计口径变化，使得此时点以后的数据与 1996 年前农业部的数据不能对接。我国至今没有一套可比的历年耕地面积数量的序列数据，因此修正 1996 年前的农业部统计数据，才能与国土资源部的数据相衔接。1996～2003 年来自国土资源部《全国土地利用变更调查报告》，其他年份的数据由《新中国 50 年统计资料汇编》中的数据修正得到。

~1977年；第三次耕地面积减少在1980~1988年；第四次为从1992年持续至今（如图8—1）：

- (1) 1957~1964年，平均每年减少耕地106.4万公顷。
- (2) 1965~1977年，平均每年减少耕地31.3万公顷。
- (3) 1980~1988年，平均每年减少耕地42万公顷。
- (4) 1992~2003年，平均每年减少耕地62.5万公顷。

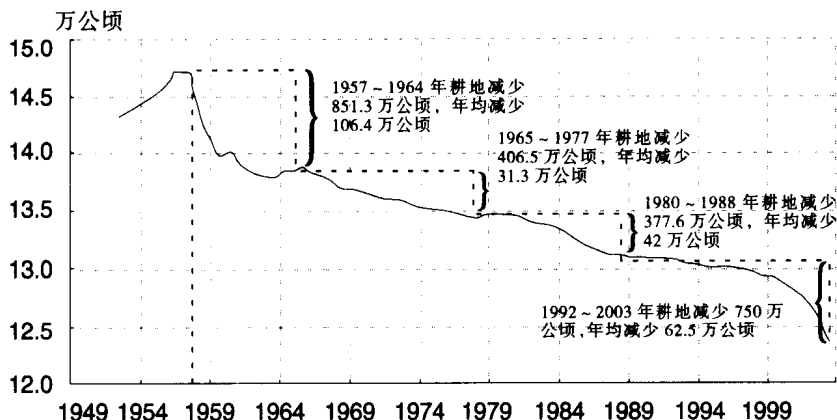


图8—1 中国耕地面积变化

改革开放以来，中国工业化和城市化步骤明显加快，耕地减少的速度也是20世纪60年代至今最快的。根据原国家土地管理局和国土资源部的资料计算，1978~2003年累计增加耕地1367万公顷，累计减少2483万公顷，两者相抵，净减少1116万公顷，占耕地总面积的8.3%。如图8—1所示，考察中国耕地减少的后三个阶段，每个阶段的耕地年均减少量分别为31.3万公顷、42万公顷和62.5万公顷，减少速度明显加快。且1992年至今的耕地减少主要集中在此阶段后期，1998~2003年减少耕地面积651.2万公顷，占全阶段的87%，年均减少面积为108.5万公顷。

在改革开放以来的20年间，只有1979、1990、1995和1996年新增耕地面积超过了减少的耕地面积。但净增面积有限，不超过10万公顷。净减少最快的是1984~1988年，年均减少55万公顷，其中1985年是减少最多的一年，达100万公顷。1993~1995三年也很突出，每年净减少近

40 万公顷。

二、中国耕地面积变化方向分析

中国耕地变化有两大方向：补充耕地和减少耕地。中国的耕地增加主要通过土地整理复垦开发和农业产业结构调整来补充，耕地减少则有建设占用、产业结构调整、生态退耕和灾毁耕地四个方面。根据 1998 ~ 2003 年国土资源部土地利用变更调查资料分析，增加耕地面积基本稳定在 30 ~ 40 万公顷的水平上，但是耕地减少面积呈现逐年上升的趋势，从 1998 年的 57 万公顷增加到 2003 年的 288 万公顷，增加了 4 倍。这两个方向相抵导致了净减少耕地面积不断增加，呈现快速减少的态势（如图 8—2）。

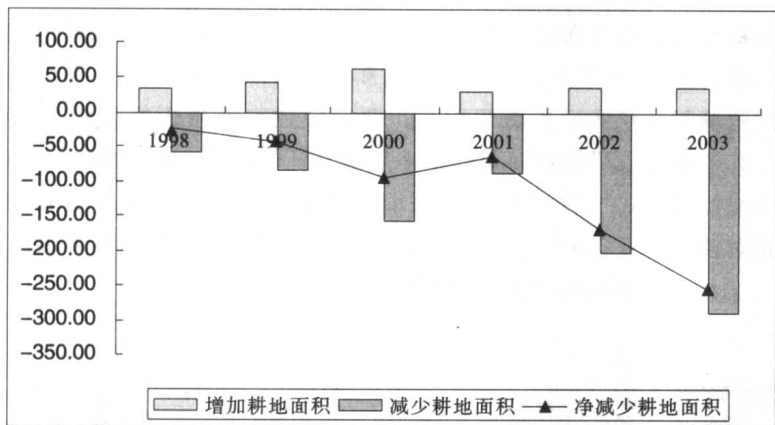


图 8—2 中国耕地增减变化

从耕地补充方向来看（如图 8—3），历年土地整理复垦开发增加的耕地面积为 20 ~ 30 万公顷，且变化不大，其中以土地开发增加的耕地面积最多（1999 年除外），2003 年开发耕地面积占这三类方式增加耕地总面积的 69%。农业结构调整增加的耕地面积则越来越少，其中 2000 年最多，为 31.26 万公顷，到 2003 年降为 3.28 万公顷。

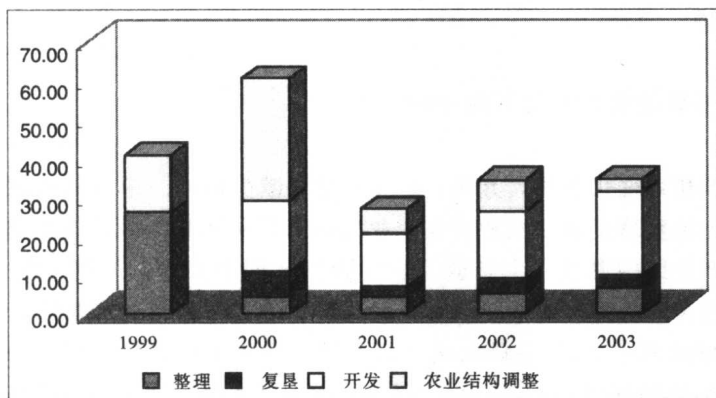


图 8—3 中国耕地增加的结构分析

从耕地减少方向来看（如图 8—4），生态退耕是近年耕地减少的最主要的方向，在 2003 年生态退耕面积占耕地减少面积的 78%；建设占用和农业结构调整与经济发展密切相关，两者导致耕地减少的面积占 20% ~ 40%，其中建设占用耕地面积近年来呈现上升的趋势，从 2000 年的 16.33 万公顷增加到 2003 年的 22.91 万公顷，增加了 40%。灾毁耕地面积所占比例相对较小，且自 1998 年开始就呈现减少的态势，2003 年灾毁耕地为 5.04 万公顷，占当年耕地减少面积的 1.75%。

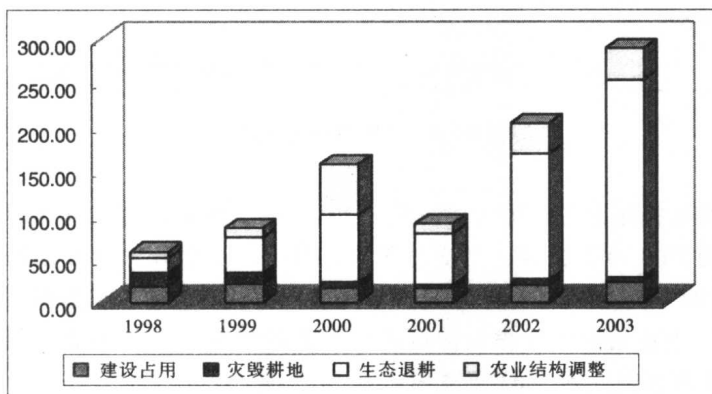


图 8—4 中国耕地减少的结构分析