

河南省哲学社会科学“九五”规划项目

《河南省农村集体建设用地的管制与合理利用研究》

《河南省农村集体建设用地的管制与合理利用研究》课题组

2000年8月

河南省哲学社会科学“九五”规划项目
《河南省农村集体建设用地的管制与合理利用研究》

课题主持人：高建华

课题组组长：高建华

课题副组长：陶黎新 徐晓霞

课题组成员：李永文 秦耀辰 葛 华 李 娜
杨永芳 尚慧敏 李永刚 张新存

目 录

1、总体研究报告

《河南省农村集体建设用地的管制与合理利用研究》

2、专项研究报告

(1) 《永城市砖瓦窑建设用地调查报告》

(2) 《河南省土地管理机构专业人才分析及对策》

(3) 《城市土地可持续利用与管理研究》

3、典型报告

(1) 吃土为改土 砖瓦窑用地新概念

——记永城市溱湖乡砖瓦窑场复垦

(2) 废窑址复垦建工厂 废窑坑复垦变渔塘

——记永城市黄口乡李楼窑场复垦

(3) 土地复垦掀热潮 碧波千顷荷花香

——记永城市马桥乡围村取土坑复垦

(4) 昔日荒凉取土坑 明日繁荣娱乐地

——记永城市土地复垦基地建设的现状与规划

(5) 迁村腾地 村庄整理谱新篇

——汝州市温庄村村庄整理调研

4、论文6篇

(1) 河南省农村集体建设用地管理问题研究, 河南省国土资源开发利用与保护, 西安地图出版社, 2000年

(2) 关于建立我国土地用途管制制度的初步构想, 《中国软科学》(核心期刊)1998年第3期, 并被收录于《中华优秀科学论文选》(中国社会科学出版社)、《中国改革战略研究文汇》(中国改革杂志社);

(3) 实现耕地总量动态平衡需要全社会的共同参与(该文发表于核心期刊《农业经济》1999年第6期, 并被收录于《当代管理艺术文集》(第三卷)、《中国发展研究文库》等);

(4) 杞县土地利用总体规划探讨(发表于《河南大学学报》1999年第3期);

(5) 汝州市温庄村的经验与问题(发表于《土地资源持续利用与信息技术》, 中国大地出版社, 1998年);

(6) 永城市砖瓦窑复垦的调查与研究(被1999年全国土地复垦学术讨论会录用, 同时还被推荐为2000年将于北京召开的国际土地复垦学术会议, 并被收录于《中国土地复垦的理论与实践》一书);

5、投影胶片30张。

河南省哲学社会科学“九五”规划项目
《河南省农村集体建设用地的管制与合理利用研究》
总 体 研 究 报 告

《河南省农村集体建设用地的管制与合理利用研究》课题组
2000年8月

河南省农村集体建设用地的管制与合理利用研究

《河南省农村集体建设用地的管制与合理利用研究》

课 题 组

随着我国土地使用制度的改革和社会主义市场经济的建立与发展,乡镇企业发展迅速,目前已成为农村经济发展的主体力量和重要支柱;富裕起来的农民也纷纷扩宅建院,改善居住环境。由此,农村集体建设用地对农用地(尤其是耕地)的冲击越来越大。根据新的《土地管理法》对土地利用和管理的要求,在实现耕地总量动态平衡的过程中,农村集体建设用地的利用与管理起着重要作用。河南省为一农业大省,农村集体建设用地在建设用地上构成中占据着重要地位。加强对农村集体建设用地的利用与管理,将对河南省耕地总量动态平衡目标的实现做出重要贡献。

上篇 农村集体建设用地的理论研究

1 农村集体建设用地的分类

农村集体建设用地按其用途不同一般可分为如下几类:

1.1 乡(镇)企业用地

乡(镇)企业是由农民兴办的,从事商品生产、交换、服务活动有盈利性经济组织,包括乡、村两级经济组织举办的企业、部分农民联营的合作企业和个体企业以及其它多种方式开办的企业。我国乡镇企业包括的内容十分广泛,主要包括:第一产业的种植、养殖业中的乡、村办的种植场、养殖场;第二产业的煤炭、电力、化工、冶金、建材、机械、森林工业、纺织工业、食品、缝纫、皮革、造纸、工艺美术、建筑行业;第三产业的交通运输、商业、饮食服务业等。

1.2 乡(镇)村公共设施和公益事业用地

乡(镇)村公共设施用地是指乡(镇)村中适应公众的物质生活需要而建设的各种服务设施的用地,如道路、桥梁、供水、排水、

电力、通讯、公共交通、公共厕所、煤气供应设施、暖气供应设施的用地。乡(镇)村公益事业用地指乡(镇)中为进行社会和公众的文化、教育、卫生、医疗、保健及其它公共利益的需要而设置的各种事业用地,如中学、小学、幼儿园、敬老院、卫生所(院)、体育场、商店、电影院等用地。

1.3 农村居民点用地

农村居民点用地一般是指乡(镇)村集体农民个人在集体土地上修建住宅以及附属生产、生活设施的用地。其基本组成是宅基地。宅基地所包含的内容,由于各地的自然条件、经济条件和风俗习惯不同而有所差别,但基本上都应包括:主要建筑物、附属建筑物、构筑物(如:厨房、仓库、厕所、畜禽舍、沼气池等),以及房屋周围独家使用的土地。

根据河南省农村集体建设用地地的具体情况,本项研究所指的主要是第一和第三类,即乡镇企业用地和农村居民点用地。

2 加强农村集体建设用地研究的意义

人多地少,耕地后备资源不足是我国土地的基本国情。目前,我国有 500 万个村庄,5 万多个集镇,乡(镇)村人口占我国总人口的 80%以上,使我国的乡(镇)村建设用地表现出量大面广的特点。随着乡村经济的发展,大批从农业剩余劳动力转移到乡(镇)企业、商业和饮食服务业等非农产业中去,使乡(镇)企业和乡(镇)事业及乡(镇)公共建设有很大的发展;富裕起来的农民迫切要求改善住房条件,这些都不可避免地占用一定数量的耕地。应该说,纵向比较,我国农村集体建设用地管理工作取得了很大成绩,目前仍存在着一着需要急待解决的问题。

2.1 与同期经济发展相比,土地占用量增长过快

我国农村人口所占比重重大,用地量基数本来就很大,再加上这几年随着我国农村经济的发展,富裕起来的农民盖房相互攀比,比高、比宽、比阔气,闲置、浪费土地现象严重;乡镇企业办厂缺乏论证或论证不够,贪大求洋,不考虑本身的具体情况。使乡(镇)村建设用地量急剧膨胀,严重影响我国的农业生产和整个国民经济的协调发展。

2.2 缺乏统一规划，布局零乱分散

在有些地方乡(镇)村建设中，搞大规划，只强调整齐划一，不注意节约用地；有些地方虽有村镇规划，但建设不执行规划，致使乡(镇)村建设用地布局零乱，造成土地利用上的极大浪费；发展乡镇企业不搞规划，随意占地。

2.3 土地利用率低

乡镇企业建设或其它乡镇建设项目一般都缺乏计划性，建设有很大的盲目性。首先，建设项目前期一般都缺乏科学严密的论证，随意性强，有些半途而废，使大量的土地闲置。其次，乡镇企业包括的内容繁多，且规模大小不一，差别很大，很难规定其具体的用地定额标准，使大部分乡(镇)企业建设用地量都超过其实际需用量，造成土地使用上的很大浪费。再次，有些乡(镇)企业虽然占地很多，但其经济效益很低，土地利用率极低。

2.4 违法占地现象多

一些农民因文化水平较低，法律意识淡薄，认为集体土地可随意使用，不经批准，就占地建房，超标准占多处宅基地；发展乡(镇)企业不按村镇规划，不履行审批手续，随意占地；乱造窑厂，乱挖耕地；非法买卖土地、非法转让土地等。

针对以上几种情况，在建设用地管理中，要把乡(镇)村建设用地管理作为重点来抓，采取得力措施，运用多种手段，真正使合理使用土地、节约用地、依法用地，按计划用地都落到实处。

3 农村集体建设用地管理的任务

农村集体建设用地管理的根本任务是以土地利用总体规划和村镇建设规划为依据，结合本地的具体情况，贯彻“十分珍惜和合理利用土地，切实保护耕地”的国策，合理组织村镇各项用地，妥善安排好乡(镇)村各项建设用地，使乡(镇)村建设科学地、有计划地进行，满足农村经济发展和改善人民物质文化生活的需要。乡(镇)村建设用地管理的具体任务有以下几个方面：

3.1 编制土地利用总体规划和村镇规划

土地管理部门应会同有关部门编制土地利用总体规划和村镇

规划。土地利用总体规划和村镇规划是乡(镇)村建设和发展的蓝图和纲领，是合理配置土地和优化土地利用结构的科学手段，乡(镇)村各项建设用地都必须符合土地利用总体规划和村镇规划。

3.2 严格执行建设用地计划

地方各级土地管理部门在审批用地工作中必须严格执行各项用地计划，没有计划指标的用地项目一律不予批准，以保证用地计划的落实。

3.3 制订相关法规和制度

为做到有法可依、有章可循，各级政府要依据国家的有关法规，结合当地的实际，制订出一套适合本地建设用地管理需要的行政法规和规章制度，作为建设用地管理的法律依据，以强化建设用地管理的手段，使乡(镇)村建设用地管理走上法制化轨道。

3.4 编制和执行乡(镇)村建设用地定额标准

用地定额是衡量建设用地所需合理面积的尺度，是审批用地面积的依据，同时，完全配套的乡(镇)村建设用地定额标准也对编制乡(镇)村建设用地计划和土地利用规划也有一定的参考作用。到目前为止，各地区完整配套的乡(镇)村建设用地定额指标体系已基本形成，建设用地定额标准已经批准实施，各级土地管理部门都必须认真执行。

3.5 审批建设用地

审批建设用地是建设用地管理的一个关键性环节，是一项综合性很强的工作。各级土地管理部门对村庄、集镇和农民正常生产、生活所需要使用集体土地的，应根据国家和地方的有关法律、法规进行审核报批、拨用和其它服务工作。

3.6 建设用地的批后管理

批后管理主要是指对建筑用地进行跟踪管理，看一看建设单位是不是按规定的用途和有关标准使用了土地，是不是有违法乱纪现象，否则就要对用地单位进行查处。目前，对于建设用地，尤其是乡(镇)村建设用地，批后管理几乎空白。今后相当长一个时期内，乡(镇)村建设用地的批后管理是建设用地管理部门应该

加强的一项工作。

3.7 搞好乡(镇)村建设用地的有偿使用

乡(镇)建设用地有偿使用是我国农村土地使用制度改革的重要内容,同时也是我们用经济手段来管理建设用地的一条有效途径。目前,乡(镇)村建设用地的有偿使用工作已在很多地区开展,并取得了很大的成效。

4 农村集体建设用地的用地原则

各级土地管理部门在安排农村集体建设用地时,必须遵守以下原则:

4.1 维护社会主义公有制,保护土地使用者的合法权益

乡(镇)村土地的集体所有制是我国土地公有制的重要组成部分,维护土地的集体所有制也就是维护土地公有制。农村集体建设用地都归集体所有,任何单位和个人都只有使用权,没有所有权。严禁在自留地、自留山、承包地上私自建房、开矿、烧砖瓦、毁田取土和建坟等侵犯土地所有权的违法活动。同时也严禁任何单位和个人侵占、买卖和非法转让建设用地的活动。国家保护单位和个人对建设用地的合法使用权,任何单位和个人都不许侵犯。

4.2 统筹兼顾,合理布局,节约用地,保护耕地

在安排各项用地时,首先要统筹兼顾,处理好建设用地与农业用地之间的关系,以及各项建设用地之间的关系。在安排各项建设用地时要充分考虑到各项建设用地的特点和当地的自然经济条件,合理安排各项用地,发挥其最佳效用,以充分管理利用土地。各项建设用地都必须进行统一规划,并且各项建设用地都必须符合村镇规划,凡不符合村镇规划的建设用地,一律不准占地。凡有潜力可挖的建设用地,应充分挖掘其潜力,原则上不再批准占有新的土地。安排每一项建设用地应尽量优先考虑使用坡地、荒地、薄地,使保护耕地落到实处。

4.3 建设用地不得突破计划控制指标

农村集体建设用地国家都实行宏观调控,各项用地都必须按下达的计划指标严格控制。在规定的年度用地控制指标范围之内

进行安排，并且各项用地指标不经批准，不能调剂使用。本年度内没有计划指标的建设用地，一律不予批准。计划指标年终有结余的，应如实上报，不得隐瞒，不准年终突击使用。

5 加强乡(镇)企业建设用地的管理的主要途径与措施

1984年以来，我国乡(镇)企业有了长足发展，目前已成为我国农村经济的重要支柱，有些经济发达地区，乡(镇)企业产值已占到工业总产值的一半以上。伴随着乡(镇)企业的发展，其用地规模也在急剧扩大，成为乡镇建设的用地大户，针对这种状况，乡镇企业建设用地管理必须加强，以有利于乡镇企业依法用地、节约用地和合理用地，促进乡镇企业持续、稳定、健康的发展。要搞好乡镇企业建设用地管理工作须做好如下几项工作：

(1) 深入宣传土地管理法律法规，增强用地法制观念。采取多种形式，广泛深入地学习、宣传新《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国土地管理法实施办法》，以及各地有关乡镇企业建设用地管理的有关法规、规定，使广大乡镇企业干部和职工了解土地管理方面的各项法律规定，增强法制观念，提高对节约用地的认识，树立珍惜土地光荣、浪费土地可耻的思想。

(2) 加强领导，严格把关，对新上乡镇企业建设项目做好可行性研究，以防止其盲目发展，造成土地资源的浪费。

(3) 加强对乡镇企业用地的审批管理。乡镇企业建设用地必须依法办理用地手续，同级乡镇企业主管部门应当积极协助土地管理部门做好用地审查工作。坚决制止随意圈占、擅自转让土地等违法行为。

(4) 一些地区乡镇企业窑场的数量较多，用地比较混乱，对此，各地主管部门在审查过程中要严格把关，严格执行土地复垦措施。

(5) 加强乡镇企业建设用地的计划管理和定额管理。各地区乡镇企业建设用地必须执行上级下达的计划指标，凡上级下达的计划指标只能节约，不能突破，以保证计划的贯彻实施。乡镇企业用地定额指标一经制订批准，必须严格执行。

(6) 加强乡(镇)村企业建设用地的审查。主要包括项目批准

文件的审查、项目选址的审查、用地面积的审查、项目总平面布置图的审查、项目污染情况的审查、报批材料的审查及其它方面的审查等。

(7) 加强乡镇工矿企业废弃地的复垦工作。我国乡镇工矿企业废弃地很多, 各地应根据《土地复垦规定》进行复垦工作, 为建设用地提供后备资源。

6 农村居民点用地管理主要途径与措施

6.1 深入开展国情、国策教育

我国人多地少, 现有耕地资源的数量和质量形势严峻。随着人口的增长, 各项建设还要占用一定量的耕地, 人均耕地数量将进一步减少。由于这个土地基本国策还没有被广大干部和群众所认识, 所以农村住宅建设中, 浪费土地、滥占耕地的现象时有发生。普及土地国情、国策观念教育, 不断增强珍惜土地意识, 既是保护耕地的一项长期的、根本的措施, 也是农村社会主义精神文明建设的重要组成部分。各地要从实际出发, 采取适当的方式, 对乡村干部群众进行国情、省情、县情教育, 教育广大干部群众, 依法用地,

6.2 加强农村宅基地的审批管理

(1) 完善村镇建设规划, 严格控制占用耕地。农村住宅建设必须按先规划后建设的步骤进行。对已经有了规划的地区, 要严格按照规划进行建设, 没有制订规划的地区要抓紧制订。农村住宅改建、扩建和选址新建, 要充分利用原有宅基地、村内空闲地、荒地和坡地。严格控制占用耕地, 不允许占用基本农田保护区的土地。对一些用地分散的小村庄和零散户, 应鼓励迁并, 开展村庄整理。城郊区和人多地少的经济发达地区, 应鼓励有条件的农户建多层住宅。

(2) 加强用地计划指标控制, 严格用地标准管理。各地要按制定的农村宅基地规划、计划和标准, 严格进行计划指标和用地标准管理。计划指标和用地标准要落实到村, 公布于众, 乡、村干部要作好具体安排, 不得突破计划指标和用地标准。

(3) 严格宅基地审批手续, 各地应根据实际情况对农民建房的

对象、条件、用地标准、审批手续作出明确规定，建立严格的申请、审核、批准和验收制度。

(4)适时、适度地进行农村宅基地有偿使用工作，有经济手段来管理建房用地。

下篇 农村集体建设用地实践研究

1 河南省农村集体建设用地的现状及问题

近几年来，随着改革开放的深入，我省经济得到了突飞猛进的发展，其中乡镇企业的蓬勃发展起着举足轻重的作用，但同时占用土地规模也在不断扩大。据调查，开封市 1983 年乡镇企业总产值只有 1.7 亿元，乡镇企业用地也只有 400 公顷，1984 和 1985 年两年连续翻番。1985 年乡镇企业总产值达 8.4 亿元，用地达 866.67 公顷。在“七五”、“八五”期间，全市乡镇企业总产值以 24.7%，工业总产值以 34.76% 的平均速度增长，乡镇企业用地分别以 23.6%、17.16% 的平均速度增长。截止 1996 年底全市乡镇企业已发展到 13.2 万多个，总产值达 166.6 亿元，乡镇企业用地达到 6466.67 公顷。在乡镇企业用地迅速增加的同时，农村居民点也不断扩大，其直接结果是耕地面积不断减少，加剧了日益尖锐的人地矛盾。

1.1 乡镇企业用地

1.1.1 用地不集中，布局分散

“村村点火，处处冒烟”是对目前乡镇企业用地散乱分布的形象比喻。全国乡镇企业总数中集聚在县城的只有 1%，在建制镇的也仅占 15.7%，其余 92% 的企业分散在农村。河南省的乡镇企业用地布局 and 全国一样，如开封市目前乡镇企业中，有 74% 分布在自然村落，有 18% 分布在集镇，6% 分布在建制镇，2% 分布在县城。据估计，由于乡镇企业的分散布局，产生了一系列问题：用地规模总量增加了 33% 以上，用地盲目扩大，特别是耕地被大量占用；产业趋同，重复投资，基础设施投资增加了 20-30%；规模效益低，能源利用率降低了 40%；行政管理费用增加了 80%，资金利用率相对降低了 20%；环境污染严重，综合治理困难等。

1.1.2 用地管理不够规范，违法用地多

一些乡镇企业论证不充分，用地无统一规划，随意圈地。如开封市通许县某乡，在一无资金、二无技术的情况下，1994年盲目占用耕地建一养鸡厂(面积0.49公顷)，闲置至今。还有一些地方政府在发展乡镇企业时，建设用地不报批。如尉氏县，1995年底沿开封至许昌公路建一新城区，至1996年已上了18个项目，占耕地11.26公顷，均未报批。还有不少地方擅自划定“工业规划区”、“房地产开发基地”等，造成占用耕地失控。其它滥占乱用，随意圈占的现象也比较严重。据统计，1998年全省土地违法立案共24886件，面积达648129.68公顷(其中耕地25619.87公顷)，其中集体所有制单位违法案件7661件，占总数的31%，面积为24595.08公顷，占总违法土地面积的38%，个人违法案件达到15267件，占总违法案件的61.3%，土地面积为27929.86公顷，占土地总违法面积的43.1%。可见，集体所有制单位和个人所造成土地违法案件总数、土地违法面积总数分别占总违法案件总数、土地违法面积总数的92.3%和81.1%。土地违法案件类型有擅自占用、越权审批、买卖和非法转让及其它4种。其中最常见的是擅自占用。据1998年统计，擅自占用土地的违法案件达18389件，占总数的24886件的73.9%；擅自占用土地违法面积48184.82公顷，占总土地违法面积64829.68公顷的74.5%。

1.1.3 砖瓦窑非法占用、破坏耕地现象严重

农村经济的迅速发展及农民建房的强烈要求，使一些农民急功求利，大量毁占耕地建砖瓦窑场。柘城县是豫东一个典型的平原农业县，人均耕地不足0.08公顷。一些砖瓦窑场掠夺性经营，有的取土深度达2-3米深。全县大中型窑场130座，占地53.33公顷，每年取土毁地达200公顷以上。再如西华县叶埠口乡全乡有砖瓦窑场87座，面积20多公顷。每座窑一年吃土1000立方米，全乡窑场每年吃土87000立方米，平均挖深1米，毁田8公顷，这些砖瓦窑多属不经批难而违法占地，占用土地几乎全部都是耕地，而且大多是优质良田。大多数的砖瓦厂，只管烧砖，不管复垦，使大片的肥沃良田变成废坑。

1.1.4 乡镇企业用地效率低，闲置土地大量存在

分散的乡镇企业不仅不利于生态环境的保护与基础设施的配套建设，而且也由于一些乡镇企业的建立缺乏科学论证，人员素质差，管理水平低，技术无保证，原料无着落，技术跟不上，销售无市场，欠国家贷款无力偿还，经济效益差。据统计，目前全省大约有 1/6 以上的乡镇企业处于停产、半停产状态，造成土地资源的大量浪费。

1.2 农村居民点用地

1.2.1 宅基地超标，一户多宅

随着农村经济的发展，由于大多数没有村镇规划控制，加之宅基地的长期无偿使用，使广大农民抱着能多占就多占的态度，造成了目前农村宅基地严重超标。据对方城县 6 个乡镇的 6 个自然村的调查表明，现有建房户中属合法用地的 296 户，仅占建房总数的 31%；符合村镇规划，但超过法定面积的有 165 户，占总数的 34%；超过村镇规划的有 292 户，占总数的 33%，其中超规划面积 50 平方米以下的 83 户；超 50-100 平方米的有 79 户，超 100 平方米以上的 67 户，6 个自然村超标面积共达 1.86 公顷；6 个自然村中，一户多宅的达到 78 户，平均每村 13 户，共超占面积 2.04 公顷，其中一户两宅 44 户，一户三宅 30 户，一户四宅 12 户。农村宅基地管理跟不上，不仅造成大量土地被占用，而且还容易使邻里发生矛盾。

1.2.2 村内土地大量闲置，村外盲目扩张

由于缺少村镇规划的制约，宅基地布局任意性大，新建宅基地一般向采光好，水、路、电等公共设施便利的地方建设，而旧宅不搬出或不利用，逐渐形成“空心村”。如位于方城县小岭山南侧的独树镇白石咀村，三面环山，一面靠岭，全村 77 户 247 人，人均耕地只有 0.0867 公顷。1982 年全村 65 户，居民点占地 3.00 公顷；1992 年全村 72 户，居民点占地 4.53 公顷，村内空地 2.4 公顷；现在 77 户，居民点面积 7.27 公顷，中新占耕地 1.27 公顷，村内空地增加到 3.3 公顷，与 1982 年比，增加 12 户，而居民住宅用地扩充 1 倍。

2 成因分析

2.1 指思想不端正，对土地产权及流转存在错误认识

对集体土地产权主体认识不清，不少地方为了眼前利益、局部利益，无视国家法规政策，认为集体土地既然归集体所有，集体所有土地应归乡镇政府支配，或由行政村、村民小组等支配。有的甚至把集体土地作为私有，擅自出租、转让或以地换房、联建商品房出售；有的以乡、村名义出售给城乡个体户建房；有的为了逃避审批和缴纳国家税费，故意将耕地说成是非耕地等。受经济利益的驱动，农用地就转为非农用地的势头越来越猛，土地隐形市场异常活跃。

有的地方领导为了追求所谓的“政绩”，提出只要是项目需要，要多少就供应多少的用地，认为保护耕地处于从属地位。经济要发展，尽快缩小与沿海地区的差距，必须借鉴沿海地区发展的“经验”，以地生财”，乱设开发区，用地严重超标，非法侵占优质农田，占用后又由于种种原因大理闲置、荒芜。

2.2 乡镇企业建设缺乏科学论证，农村宅基地规划落实不严

一些乡镇干部为了加快本地乡镇企业的发展，热衷于上项目，铺新摊子，而对可行性缺乏科学论证，建成后经济不景气，土地效益不能有效发挥，造成土地资源的浪费。在对农村宅基地规划执行上，有些干部工作作风不正，不严格按法办事，监督机制又跟不上，使宅基地违法占用面积较大。有些村民甚至以祖上遗产为由或人多势众，肆意扩大使用面积。如方城县清河乡丁庄村一村民宅地达 0.1066 公顷，是法定面积的 5.4 倍。

2.3 规划严重滞后，用地缺乏规范

规划的严重滞后，缺乏对占地、批地的指导，导致农村集体建设随意布点，盲目圈占，肆意扩占，是造成盲目占用农村集体土地作为建设用地的重要原因。无章可循，只能听之任之，等到规划制定完毕，土地违法现象早已出现，造成规划实施的困难。

总之，当前一些地方和部门土地国策意识不强，土地法制观念淡薄。尤其是对我省耕地资源保护的重要性认识不足，某种程度上存在着只顾眼前不顾长远，只考虑局部不讲大局，甚至作出

以牺牲耕地资源换取局部利益的短视行为。违法用地、违法批地、违法管地造成土地的粗放利用，闲置撂荒和浪费破坏。随着社会经济的发展，各项建设占有土地(包括耕地)是不可避免的，新《土地管理法》对土地利用方式和土地管理方式进行了重大改革，目的就是要通过土地供给制约和引导需求，促进合理用地，集约用地，保护耕地，督促建设用地走内涵挖潜、盘活存量的路子。

3 农村集体建设用地供需的展望

河南省是我国第一人口、农业大省，人均耕地低于全国平均水平，同时又是我国欠发达地区，位于中西部地区的前沿地带，在加快改革开放和现代化建设中，各项经济建设不可避免地要占用一些耕地。在 1998 年投资拉动项目建设中，河南省争取到 100 多个项目，500 多个亿的投资。目前，河南省的城镇化水平还不高，一定时期内还需要加快城镇建设与发展的步伐。所有这些，我们必须保持清醒的头脑，正视日益尖锐的人地矛盾，结合新《土地管理法》提出的要求与限制，采取综合措施，处理好经济建设与保护耕地的关系，确保全省耕地总量的动态平衡。

我省的发展必须走可持续发展的道路，实行可持续发展的战略，切实保护耕地，坚持集约用地、合理用地的原则，各项建设尽可能充分利用存量土地和非耕地，尽量不占或少占耕地，即使是重点建设项目，也要充分利用空闲地、非耕地，尽量少占耕地，切实做到经济发展与耕地保护两不误。

1997 年到 2010 年，国家下达给我省的非农建设占用耕地的指标为 112000 公顷，虽在全国排在山东省 113333.33 公顷之后居第二位，但也只能优先满足能源、交通、水利等国家和省重点工程建设需要，仅能有限度地供给城镇建设发展，乡镇企业和农村居民住宅用地以及还未列入年度用地计划的建设项目，必须靠内涵挖潜，盘活存量加以解决。根据江苏和德国巴伐利亚的经验，耕地通过小块并大块，可以增加有效耕地面积 5% 左右，假若全省 1/3 的耕地采取这种措施，可增加有效耕地面积 100000 公顷；农村居民点整理，大约可增加耕地面积 10—15%。例如济源市有一个村庄改造，就增加耕地 5.33 公顷多。太康县马头镇贾庄村 4

个自然村统一规划，合建新村，腾出耕地 26.67 公顷。我省农村居民点总面积 145.67 公顷，按此比例计算又可整理挖潜出 14.57-21.85 万公顷。因此，继续控制各项建设特别是农村非农建设占用耕地，严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量是当前建设用地管理中的一项重要任务。

4 农村集体建设用地合理利用与科学管理的对策

4.1 加强土地法的宣传力度，强化保护土地的法律意识，坚持依法治土和依法管地。

新《土地管理法》是我国法律体系中的一部重要法律，它对建设用地(包括集体建设用地)的利用和管理做出了明确规定，今后应大力抓好宣传工作，使土地法深入人心。在突出“6.25”重点宣传的同时，抓好经常性的宣传工作，把宣传任务贯彻到每月每日，落实到人，责任到人。在此基础上，尽快出台《河南省(土地管理法)实施条例》，坚持依法治土和依法管地，加大执法监察力度，严肃查处各类违法用地行为。加大执法力度，一方面要尽快提高土地执法人员的业务素质，另一方面要切实加强土地执法监察体制的改革，要充分发挥广大群众的监督和举报作用，同时做好以下两方面工作：

(1)进一步加强农村宅基地管理。村镇建设必须制订规划并按规划严格执行：新增住宅用地原则上通过村庄整理来解决，以充分利用空闲地和非耕地。解决好农村宅基地问题，整理、改造旧的村庄，不但能增加耕地面积，还能有效增加宅基地可利用面积，目前这方面成功事例很多。如濮阳县郎中乡政府，在农村宅基地管理过程中，综合运用行政、法律、经济手段，引入土地承包机制，对“闲散、宅、场、荒”实现承包，依法查出超标准用地 7153 户，拆除违法建筑物占地 42.01 公顷；收回旧宅基地 614 户，收回土地 206.67 公顷；收取承包费 23491.75 元；解决宅基地纠纷及遗留问题 437 起，疏通道路 79 条，打通胡同 264 条。全乡 60% 的村今后 50 年新建宅基地不需占用耕地，走出了一条农村宅基地管理的新路子。另外，积极引导农民向小城镇集中，通过小城镇发展和新村建设扳动经济增长，也是做好小城镇建设和农村居民点