



中央民族大学“985 工程”项目成果

西部民族地区

城市化过程中农民土地权益的

法律保障研究

■ 宋才发 等著



人民教育出版社

西部民族地区城市化过程中 农民土地权益的法律保障研究

宋才发 等著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

西部民族地区城市化过程中农民土地权益的法律保障研究/
宋才发 等著

—北京:人民出版社,2009.1

ISBN 978-7-01-007242-5

I. 西… II. 宋… III. 民族地区-农业-土地法-研究-
中国 IV. D922.324

中国版本图书馆 CIP 数据核(2008)第 129773 号

西部民族地区城市化过程中农民土地权益的法律保障研究

XIBU MINZU DIQU CHENGSHIHUA GUOCHENGZHONG
NONGMIN TUDI QUANYI DE FALU BAOZHANG YANJIU

宋才发 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:23.00

字数:352 千字 印数:1-2500 册

ISBN 978-7-01-007242-5 定价:45.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

目 录

绪论	1
第一章 西部民族地区城市化过程中的农民土地权益	24
第一节 西部民族地区的城市化	24
一、城市化与西部民族地区的发展	24
二、西部民族地区城市化发展的历史进程	30
三、西部民族地区城市化的特点	34
四、西部民族地区城市化面临的机遇与挑战	37
第二节 西部民族地区农民土地权益的内涵和实质	39
一、农民权利与农民土地权益	39
二、农民土地权益的内涵	41
三、农民土地权益的实质	56
第三节 西部民族地区城市化中农民土地权益保障的重大意义	60
一、保护农民土地权益是对人权的根本保障	61
二、保护农民土地权益是破解“三农”问题的起点	64
三、保护农民土地权益是构建和谐社会的重要基础	66
四、保护农民土地权益是巩固民族团结的必由之路	68
第二章 西部民族地区城市化过程中农地征收状况及制度安排	71
第一节 城市化过程中农地征收现状及其未来趋势	71
一、城市化过程与我国的农地征收	71
二、我国城市建设用地制度的历史嬗变	73

三、农地征收的基本内涵与特征·····	74
四、农地征收与农地征用的根本区别·····	79
五、土地利用以及土地征收的现实状况·····	80
六、未来农地征收的基本趋势·····	84
第二节 西部民族地区城市化过程中农地征收基本状况·····	86
一、西部民族地区土地利用情况与农地资源变化状况·····	86
二、西部民族地区城市化过程中农地征收的基本现状·····	93
第三节 西部民族地区城市化过程中农地征收制度安排·····	104
一、国家农地征收制度的演变及其基本体系·····	104
二、西部民族地区农地征收制度的基本内容·····	111
第三章 西部民族地区城市化过程中失地农民权益受损及其成因·····	116
第一节 西部民族地区城市化过程中失地农民权益受损状况·····	116
一、城市化过程中失地农民的总体状况·····	116
二、西部民族地区城市化过程中失地农民的生存和发展受到威胁·····	123
第二节 土地权益主体缺位是失地农民权益受损的根本原因·····	129
一、农村土地集体所有制下农民土地所有权主体缺位·····	129
二、土地二元体制下农民土地流转权主体缺位·····	132
三、在国家土地公权力压制下农民土地开发权主体缺位·····	134
第三节 现行农地征收补偿制度有悖于对失地农民权益的保障·····	137
一、农地征收的补偿范围过窄·····	137
二、农地征收补偿标准不合理·····	140
三、补偿费用分配秩序不明确·····	144
四、失地农民的安置方式单一·····	147
五、农地征收补偿程序不完善·····	150
第四节 政府违法和违规征地严重侵犯失地农民的合法权益·····	152
一、农地征收中“公共利益”目的严重扭曲·····	152
二、地方政府对“土地财政”最大化的追逐·····	155
三、地方政府严重违法、违规征收农地·····	157

第四章 改革西部民族地区城市化中的农民土地使用权制度	161
第一节 科学界定农地使用权的物权结构	161
一、我国土地使用权的法律缺陷	161
二、农地使用权的法律定位	165
三、农地使用权的物权结构界定	167
第二节 充实完善农地使用权的内容体系	177
一、地上权与农地使用权	177
二、永佃权与农地使用权	183
三、地役权与农地使用权	187
四、“四荒”土地的开发利用与农民的土地权益	189
第三节 大胆创新农地使用权的流转制度	195
一、农地使用权流转的经济学分析	195
二、农地使用权流转的法学分析	201
三、农地使用权的股权化	209
四、农地使用权的抵押	214
第五章 完善西部民族地区城市化中农民土地权益保障的相关法律制度	218
第一节 我国土地储备制度的完善与西部民族地区农民土地权益保障	218
一、土地储备制度的内涵	218
二、建立土地储备制度的本来目的	220
三、土地储备制度的法律性质	221
四、土地储备制度本身存在的弊端	223
五、西部民族地区实施土地储备制度存在的主要问题	229
六、西部民族地区城市化进程中土地储备制度的完善	231
第二节 我国城市规划制度的完善与西部民族地区农民土地权益保障	233
一、走城市化道路是西部民族地区发展的最佳选择	233

101	二、城市规划的演变发展及发达国家的主要经验	234
101	三、我国城市规划法规建设存在的主要问题	239
101	四、从整体上进行城市规划制度的内容创新	243
201	五、完善西部民族地区农村城市化规划的决策体系	245
76	第三节 民族区域自治法律体系的完善与西部民族地区农民土地权益保障	248
771	一、西部民族地区土地管理法制建设的成就与不足	248
881	二、西部民族地区农村土地资源保护的立法依据	252
781	三、民族自治地方应当通过立法来保护农民土地权益	254
981	四、民族自治地方土地资源立法保护的基本原则	256
201	五、提高民族地区农民土地权益保障的立法质量	259
	第六章 健全西部民族地区城市化中农民土地权益保障的配套制度与措施	261
105	第一节 建立西部民族地区农民土地权益保障的土地产权登记制度	261
415	一、建立农村土地产权登记制度的重要意义	261
815	二、我国土地产权登记制度存在的缺陷	264
	三、完善我国土地权利登记制度	269
815	四、农村土地产权登记的内容	275
815	五、建立农村土地产权数据登记数据管理信息系统	277
05	第二节 改革西部民族地区城市化中农民土地权益保障的户籍制度	278
155	一、城市化过程中人口增长对农村土地利用的影响	278
555	二、城乡分割的户籍管理制度对社会的影响	280
955	三、小城镇户籍制度改革与农村城市化	281
155	四、户籍制度改革背后的农民土地权益	284
	五、城市化中户籍制度改革的心理障碍	285
855	六、城市化过程中户籍制度改革的思路	287
855	七、户籍制度改革的配套措施	288

第三节 建立西部地区农民土地权益的社会保障制度	290
一、西部地区城市化中农村社会保障现状	290
二、失地农民土地权益保障必须制度创新	296
三、西部地区农村社会保障立法的必要性	299
四、农村社会保障法律制度的总体框架设计	301
附:调研报告	309
1. 西部地区城市化过程中农民土地权益法律保障问题的 调研报告	潘善斌等 311
2. 关于富川瑶族自治县西岭山自然保护区水源林保护与 生态补偿的调研报告	李 莉 335
3. 国家土地调控政策在西部地区实施中存在的问题及对策 ——课题组赴广西壮族自治区贺州市、内蒙古自治区赤峰市的 调研报告	贾恒玲 347
后 记	359

绪 论

本项目是项目负责人在主持国家“985 工程”二期建设重点立项项目研究之后,新获得的一项国家司法部研究课题。要完整地实现我国的社会主义现代化,就必须使包括西部民族地区在内的广大农村都走上城市化的发展道路。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出了我国城市化发展的战略目标:“坚持大中小城市和小城镇协调发展,提高城镇综合承载能力,按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则,积极稳妥地推进城镇化,逐步改变城乡二元结构。”^①要鼓励农村人口进入中小城市和小城镇定居,特大城市要从调整产业结构的源头入手,形成用经济办法等控制人口过快增长的机制。随着农村城市化进程的加快,我国近十多年来城市(城镇)建设占用耕地和粗放利用土地的情况相当严重,切实保护失地农民的土地权益是实现农村城市化、现代化目标的制度基础。

一、城市化是中国农村实现现代化的必由之路

城市和乡村是两种不同的生产生活方式,它们代表着两种完全不同的社会文化类型。城市化意味着经济形态由农村生产生活方式向城市生产生活方式的嬗变与发展。我国城市化的发展方向和实质,就是要把庞大的农村人口逐步转移到城市,这也是当代农民追求和分享改革开放的积极成果和现代文明的迫切愿望。我国现有城市的承载能力还无法接纳如此众多的农村人口,

① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,《国务院公报》2006 年第 12 期,第 31 页。

因而推进城市化、促进现代化的关键在于,既要消除农民进城的各种制度性障碍,又要加强社会主义新农村建设,走城乡协调发展的和谐社会之路。我国城市化的发展绝不能以牺牲农村和农民的切身利益和长远利益为代价,不能出现西方国家城市化过程中曾经出现过的城镇繁荣而农村败落的局面。作为社会主义国家和后现代化国家,我们应当把体系化城市发展战略作为我国的城市化战略,要在又好又快地发展大城市、特大型城市、区域性大城市的同时,特别注重中小城市又好又快地健康发展。既要发展城市(城镇)、建设城市(城镇)、繁荣城市(城镇),又要发展农村、建设农村、繁荣农村,只有实现城乡共同发展和相互协调,才能真实高效地实现我国城市化、现代化的战略目标。

小城镇在我国城市化发展进程中占有十分重要的地位。早在20世纪50年代,我国政府就提出了“控制大城市,发展小城市”的积极主张。1982年的全国城市规划会议更加明确地提出了“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城镇”的方针。我国在一定时期内加快小城镇的发展步伐,对于农业、工业、第三产业和乡镇企业的发展确实起了重要的支撑和促进作用。小城镇在区位空间上接近农村地区,城镇居民与农民有着天然的盟友联系。发展小城镇可以把城乡两个市场很好地结合和利用起来,让更多的农村人口就地城市化,这不仅有利于节约土地,而且有利于城乡之间生产要素的自由流动。1989年12月26日,由第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过的《中华人民共和国城市规划法》第4条规定:“国家实行严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市的方针,促进生产力和人口的合理布局。大城市是指市区和近郊区非农业人口五十万以上的城市。中等城市是指市区和近郊区非农业人口二十万以上、不满五十万的城市。小城市是指市区和近郊区非农业人口不满二十万的城市。”^①20世纪90年代以来,随着经济全球化发展趋势的紧迫和可持续发展的要求,国家对城市发展的方针又作了进一步的充实和完善。在《21世纪议程》中提出,要适当控制大城市人口增长过

① 《中华人民共和国城市规划法》,《中华人民共和国常用法律大全》,法律出版社2006年版,第854页。

快的势头,发展大城市的卫星城市;积极、适当的发展中小城市,大力发展小城镇,同时进行完善城市基础设施建设和组织城乡结合开发。2006年3月14日第十届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,又进一步地提出了“合理的城镇化空间格局”方案:“已形成城市群发展格局的京津冀、长江三角洲和珠江三角洲等区域,要继续发挥带动和辐射作用,加强城市群内各城市的分工协作和优势互补,增强城市群的整体竞争力。具备城市发展条件的区域,要加强统筹规划,以特大城市和大城市为龙头,发挥中心城市作用,形成若干用地少、就业多、要素集聚能力强、人口分布合理的新城市群。人口分散、资源条件较差、不具备城市群发展条件的区域,要重点发展现有城市、县城及有条件的建制镇,成为本地区集聚经济、人口和提供公共服务的中心。”^①在我国现阶段就是要积极实施以工促农、以城带乡,工业反哺农业、城市支持农村,以城市推进城乡协调发展,走和谐社会之路。这正是我国西部民族地区现阶段城市化发展必须遵循的新方针和新准则。

必须合理地确定我国城市化的发展规模。城市(城镇)规模过大,易于导致人口拥挤、交通堵塞、环境污染、社会治安差等“城市病”的发生。但是,如果城镇达不到或者根本就没有一定的发展规模,又会造成重复投资、重复建设、公用设施利用率低、公共资源浪费等问题。因此,适度控制城镇发展规模对于城市化健康发展是至关重要的。改革开放以来,我国城市化经历了一个较快增长的历史过程。据统计资料显示,1978—1999年总人口以每年1.29%的速度增长,相应的城市增长率却是3.79%,几乎是前者3倍。1978—2004年间城市化水平增加了23.84个百分点,近几年城市化水平一直以年均1个多百分点的速度增长。城市化水平每提高1个百分点,新增加的城市(城镇)人口就约有1500万,也就是说我国平均每年都有超过1000万的农村人口被城市化。我国已经初步形成了一个庞大的城镇体系。譬如,1980年全国只有

① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,《国务院公报》2006年第12期,第32页。

223 座城市,其中,15 座城市人口超过 100 万。到 1999 年就发展到 667 座城市,其中,37 座城市人口超过 100 万。同期建制镇由 3200 个增加到 1.8 万个,增长了 4.6 倍。到 2003 年全国有 174 座城市人口超过 100 万;同期建制镇也增加到 20226 个,比 1978 年的 2173 个增长了 9.3 倍。但是,我国的城镇化尤其是小城镇发展,在规模与地域分布上仍然存在着许多亟待改进的问题:(1)小城镇数量多,规模布局不合理。据统计,在我国 5 万多个小城镇(其中,1.8 万个建制镇和 4 万多个乡政府所在地及部分农村集镇)中,有相当一部分镇区面积不足 1 平方公里,人口不到 1 万人。(2)小城市比例过大,规模分散,集中度较低。1978—1999 年我国增加了 472 个建制市,其中,人口在 30 万的中小城市占新建制市的 75.84%;人口在 30 万以下的中小城市占建制市的比重从 1978 年的 62.83% 上升到 1999 年的 72.01%,而人口在 10 万以下的小城市所占比重则从 1978 年的 15.18% 一度上升到 27.56%,至今仍然高于 1978 年的水平^①。这些数据仅仅是对建制市的统计,事实上我国的小城市还包括大量不属于建制市的县城甚至行政级别更低的镇。(3)小城镇对农村的辐射面和力度有限,对农村产业带动力不足。(4)小城镇人均占地数量大,人地矛盾进一步加剧。(5)小城镇环境污染仍然相当严重,集中治理难度较大。选择和确定一个合适的城镇发展规模,关键在于正确的统筹人地关系,充分发挥人力资源、土地资源的最大效益。人多地少是我国的基本国情,是形成城镇化发展科学决策的根本依据,也是选择和确定合适的城镇发展规模的根本依据。小城镇在城市化进程中的作用是不能低估的,但是又不能忽视小城镇本身的局限性,不能把大力发展小城镇作为我国城市化的发展目标和主要途径,发展小城镇只能是城市化的辅助方式^②。

城市化水平是衡量一个国家或者地区经济社会发展水平的重要标志。尽管自 1978 年以来城镇化率在不断上升,但我国仍然是一个低城市化水平和城

① 董大敏:《城市化战略中的城镇规模问题研究》,《云南社会科学》2005 年第 4 期,第 79—80 页。

② 宋才发:《西部地区城市化过程中农民土地权益的法律保障问题研究》,《黑龙江民族丛刊》2006 年第 4 期,第 7—18 页。

镇化水平滞后的国家。我国城市化水平低主要是由如下几个因素决定的：(1)城市化落后于工业化。城市(城镇)化是随着工业化而发生的经济和人口分布重心向城市转移，城市数量和城市人口迅速增加，城市在国家经济和社会生活中的作用不断增强的过程。然而我国的城镇化率与工业化率却由 1949 年的 1.93 个百分点拉大到 1978 年的 26.38 个百分点，年均落后 0.8431 个百分点。改革开放以后呈现缩小的态势，即由 1978 年的 26.38 个百分点缩小到 2002 年的 5.81 个百分点，年均落后 0.857 个百分点。据世界银行《2000/2001 年世界发展报告》显示，目前我国城市人口占总人口 32%，远远低于中等国家城市人口比重为 43% 的平均值，离发达国家 75% 的城市化水平相差更远。(2)城市化落后于非农化。“非农化”是指农村剩余劳动力不断地由农业转向其他产业的一种社会经济过程，是工业化、城市化和农业现代化的集中概括，非农化是城市化发展的关键环节。1952 年我国城镇化滞后于非农业人口的比重为 4.04 个百分点，到 1978 年扩大到 11.58 个百分点，年均滞后 0.29 个百分点。改革开放以来，我国城市化与非农业人口比重差距继续扩大，即由 1978 年的 11.58% 扩大为 2001 年的 12.34%，年均扩大 0.033 个百分点。(3)城市化落后于经济 GNP/GDP 发展水平。我国城市化水平落后于本国工业化水平和人均 GDP 增长幅度，1997 年城市化率为 29.92%，工业化率(指在 GDP 中的比重)为 43.5%，二者之比仅为 0.69，远远低于 1.4-2.5 的合理范围。从国际比较角度看，根据世界银行的统计资料显示，1992 年、1995 年、1997 年，我国城镇化水平比世界平均水平分别低 15、12.5、11 个百分点。(4)与国际比较我国处于低收入国家水平。譬如，1980 年我国的城市化水平仅接近 20%，与印度尼西亚的 22% 相当，远远低于世界平均水平。1999 年我国的城市化水平上升到 32% 左右，仍处于低收入国家平均水平(31%)的行列。1980 年我国人口超过 100 万的城市人口集中度为 8%，低于世界平均水平但略高于低收入国家平均 7% 的水平。1995 年我国人口超过 100 万的城市人口集中度为 11%，低于世界平均水平，处于低收入国家平均水平 7% 的行列^①。

① 参见姜爱林：《加速发展阶段的中国城镇化》，《天府新论》2004 年第 6 期，第 43 页。

我国城市化目前正处于难得的快速发展期。城市化是工业化的必然结果,城市是市场中心、信息中心、科技中心和产业集聚地。我国的城市化标准起码包括如下4个方面转换的内容:(1)农业人口向非农业人口转换;(2)农业用地向非农业用地转换;(3)经济投入和产出由农业向非农产业转换;(4)由农村生活方式向城市生活方式转换。我国的国情决定了城市化的发展进程必须把握节奏、循序渐进、稳步推进。加快我国城市化进程的重点和难点在农村,尤其是在西部民族地区。然而伴随着西部大开发战略的成功实施,西部少数民族地区的城镇化发展在提速,这就预示着我国城市化已进入快速发展的阶段^①。根据全国第五次人口普查的统计结果,到2000年底西部地区的云南省共有人口4240.8万人,城镇人口990.6万人,城镇化水平达到23.36% (“八五”末为18.73%);“十五”云南省城镇化水平进入了快速发展阶段,城镇化水平达到26%左右,城镇体系进一步合理,城镇功能日趋完善^②。另据有关部门统计资料显示,我国城市化水平已经由1978年的18%提高到2004年的41.8%;城市人口增长率已经达到2.5%,预计2004—2020年间将有3亿人由农村迁移到城镇^③。“十一五”期间及本世纪的头20年,是我国城市化及各项事业发展的重要战略机遇期。据估计到2010年,我国将有50%的人口居住在城镇中,我国将正式迈入城市化国家。到2020年这一数字将增长到60%左右,快速增长过程还将持续30年左右。国家建设部负责人曾表示,速度已经不是我国城市化的主要问题,关键是要面对和解决因为增长所带来的具体问题。如城乡差距的进一步拉大问题,由此而来的环境保护问题,失业农民保障等社会问题,地方政府债务危机日益严重以及交通压力等问题。判断城市化是否健康顺利发展起码有三个要素:(1)能否尊重自然环境、保护能源资源;(2)能否既尊重当地历史和文化,又能够创造新的文化氛围;(3)能否尊

① 参见宋才发等著:《民族地区城镇化建设及其法律保障研究》导论,中央民族大学出版社2006年版,第11—13页。

② 韦承二:《加快城镇化进程,促进民族地区小康社会建设》,《黑龙江民族丛刊》2005年第4期,第53页。

③ 石磊:《如何克服我国城市化进程中的“逆淘汰”现象》,《光明日报》2005年7月20日,第11版。

重当地的低收入阶层^①。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确提出:“规划城市规模与布局,要符合当地水土资源、环境容量、地质构造等自然承载力,并与当地经济发展、就业空间、基础设施和公共服务供给能力相适应。”“加快破除城乡分割的体制障碍,建立健全与城镇化健康发展相适应的财税、征地、行政管理和公共服务等制度。完善行政区划设置和管理模式。改革城乡分割的就业管理制度,深化户籍制度改革,逐步建立城乡统一的人口登记制度。”^②没有大城市就没有经济和科技发展的龙头,没有中小城市就没有城镇体系的骨干,没有小城镇就没有连接城乡、协调发展的纽带,大中小城市和小城镇在我国现代化建设和城市化发展中各自占有极其重要的地位和作用。

二、土地权益缺失是导致失地农民利益受损的根本原因

保护耕地是我国的基本国策。土地资源是民生之本、发展之基,是人类活动最重要的物质资源,是一切财富之母。国土资源部发布 2006 年度全国土地利用变更的调查报告显示,截止 2006 年 12 月 31 日,全国耕地面积为 18.27 亿亩,比 2005 年末净减少 460.2 万亩。2006 年全国共减少耕地 1011.0 万亩;全国现有人均耕地面积 1.39 亩。根据“十一五”规划纲要,到 2010 年末全国耕地面积必须守住不低于 18 亿亩这根红线。这就意味着在“十一五”期间,我国年均净减少耕地面积不能超过 650 万亩^③。为加强对土地的科学管理,保护、开发土地资源,合理利用土地资源并切实保护耕地,促进社会经济的可持续发展,根据《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)的规定,我国于 1986 年 6 月 25 日制定了《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》),1988 年、1998 年、2004 年又分别进行了修订和修正。现行《土地管理法》第 2 条规定:中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制

① 赵何娟:《城镇化进程关键不是速度》,《中国文化报》2006 年 11 月 28 日,第 4 版。

② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,《国务院公报》2006 年第 12 期,第 32 页。

③ 记者夏珏:《我国耕地面积逼近 18 亿亩红线》,《人民日报》2007 年 4 月 13 日,第 1 版。

和劳动群众集体所有制。“任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让。”“国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。国家依法实行国有土地有偿使用制度。”^①第4条规定:“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。严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量。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。使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划划定的用途使用土地。”^②十分珍惜、合理利用土地和切实实行保护耕地是我国的基本国策。因而《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》指出:各级政府必须“管住总量、严控增量、盘活存量,控制农用地转为建设用地的规模。”^③在西部民族地区推进城市化建设的进程中,一定要建立健全用地定额标准,推行多层标准厂房;开展农村土地整理,调整居民点布局,控制农村居民点占地,推进废弃土地复垦;控制城市大广场建设,发展节能省地型公共建筑和住宅;按照国务院的规定,到2010年实现所有城市建设禁用实心粘土砖。

大量农用地在城市化过程中被转变为非农建设用地。作为世界上人口最多、耕地资源相对稀缺的国家,我国人均耕地面积仅为世界平均水平的30%。20世纪90年代我国大中城市建设用地扩展速度非常快,年增长率接近4%,远远高于世界发达地区平均1.2%的城市扩张速度。城市扩张占用耕地的比

① 《中华人民共和国土地管理法》,《中华人民共和国常用法律大全》,法律出版社2006年版,第1310页。

② 《中华人民共和国土地管理法》,《中华人民共和国常用法律大全》,法律出版社2006年版,第1310—1311页。

③ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,《国务院公报》2006年第12期,第33页。

例大,平均达到70%左右,西部地区甚至高达80.9%^①。在不到世界10%的耕地上,承载着世界22%的人口,我们必须像珍惜生命一样去珍惜每一寸耕地。据权威统计资料显示,从1996—2003年,全国耕地从19.51亿亩减少到18.51亿亩,7年之内净减少1亿亩。现在我国人均耕地面积仅有1.43亩,不到世界平均水平的一半^②。2004年全国耕地12244.43万公顷(18.37亿亩),与2003年相比净减少80.03万公顷;2004年全国共出让土地面积17.87万公顷,出让价款5894.14亿元。其中,招拍挂出让面积和出让款分别为5.21万公顷和3253.68亿元,分别占出让总面积和总价款的29.2%和55.2%^③。更为严峻的是有限的耕地资源仍在继续大量的减少。我国耕地后备资源也严重不足,60%以上分布在水源缺乏或者水土流失、沙化、盐碱化严重的地区,通过开发补充耕地的潜力十分有限。13亿人口的吃饭问题,始终是我国政府一件头等重要的大事。所以,温家宝总理在2004年10月28日“全国深化改革严格土地管理工作电视电话会议上的讲话”中痛心指出:“推进工业化、城镇化,不可避免地要占用一些土地。但近年来乱占滥用耕地、严重浪费土地的问题,已经到了令人触目惊心的地步。一些地方不具备条件,不经批准,盲目兴建开发区。到今年8月,全国清理出各类开发区(园区)6866个,规划面积3.86万平方公里,超过全国现有城镇建设用地总面积。一些城市建设盲目铺摊子,建宽马路、大广场,大量占用城郊良田。不少企业盲目圈占耕地,搞‘花园式’厂区,厂房该建多层的却建单层,占地过多,有的企业甚至圈占上千亩、几千亩土地搞园区。一些地方为了满足投资商提出的多占土地的不合理要求,压低地价、甚至‘零地价’招商。这些问题导致耕地越占越多,土地利用效率越来越低。有的地方近几年来建设用地成倍增长,占地增长速度大大高于经济增长速度。有的地方在今后几年之内,就将用完除基本农田以外的全部

① 刘英楠:《城市化进程蚕食耕地惊人》,《科学时报》2005年1月10日,第1版。

② 温家宝:《深化土地管理制度改革 依法切实加强土地管理》,《国务院公报》2005年第4期,第5页。

③ 数据资料来源见《经济参考报》2005年6月25日,第4版。