

Woguo Gengdi Baohu Zhidu
Yu Zhengce Yanjiu

国家社会科学基金项目

我国耕地保护制度 与政策研究

唐 健 等著

中国社会科学出版社

国家社会科学基金项目， 项目批准号：04AJY004

我国耕地保护制度 与政策研究

唐 健 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国耕地保护制度与政策研究/唐健等著. —北京:
中国社会科学出版社, 2006.6

ISBN 7-5004-5655-7

I. 我… II. 唐… III. 耕地—资源保护—研究—
中国 IV. F323.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 041433 号

责任编辑 曲弘梅
责任校对 林福国
封面设计 弓禾碧工作室
技术设计 张汉林

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2006 年 6 月第 1 版

印 次 2006 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710×980 1/16

印 张 19.5

插 页 2

字 数 360 千字

定 价 32.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

打一场保护耕地的持久战

保护农地，特别是保护耕地，对世界各国来说，都是一件大事。因为保护农地，本质上是保护农业，保护国民经济的基础。

这件事，对我们中国来说，尤为重要。

抽象地说，提高农业生产能力，可以从两个方面努力。一是技术创新，不断提高改进耕作技术、种子技术、灌溉技术、田间管理技术、储藏加工技术，等等；二是制度创新，适时建立能与国内、国际大市场顺畅衔接的各种专业化、社会化的生产、流通和服务组织，使传统的小生产向现代化大生产转变。这两个创新，是有内在联系的：许多现代技术，需要在现代组织形式下才能采用；制度创新也常常是催生新技术的产婆。具体到中国，技术创新和制度创新还有很大的发展空间。据有关专家研究，我国现有耕地的粮食生产能力至少还可提高1倍。但是，不论技术创新还是制度创新都是一个自然历史过程，要经历较长的时间逐步演进，不可能一蹴而就。中国农业目前依然是以小农经济的小生产为主体，特点是劳动密集度很高，已经没有什么提高的余地。而要向资金、技术密集转变，又受小农经济组织形式的束缚，面临许多困扰。总体来看，我国现代化进程中，农业相对滞后，作为国民经济的基础，仍然是个薄弱环节，需要特别保护，保护的途径很多，其中特别重要的一条，就是保护耕地。

在我国，保护耕地还有十分重要的社会意义，那就是保护农民，促进社会稳定。目前，我国仍有9亿多农业人口，尽管其中有越来越多的人，在工业化、城市化进程中逐步脱离农业、农村，但这种脱离还很不稳定，国家、社会也还没有能力彻底解决他们的社会保障问题。在这种情况下，家里有一块地，就是农民最后的保障。小农经济是生产资料与劳动者直接结合的经济制度，面对社会化大生产，有其脆弱性；而在社会变迁中，又有其稳固性。世界多数国家在工业化、现代化和城市化过程中，都走了一条摧毁小农经济，割断广大农民与土地联系的路子，无不曾经或正在产生严重的社会动荡。我们是社会主义国家，依靠农民革命建立起政权，依靠农民的积累建立起现代工业的基础，在

进一步实现现代化、城市化过程中，决不能置农民的生死安危于不顾。最切实的措施之一，就是保护好农民那块安身立命的土地。

总之，农业兴则百业兴，农民稳则天下稳，保护耕地的重要意义尽在这两句话中。

但是，许多地方党委、政府，各类企业家、商人们，却往往缺乏这样的切肤之痛。他们更多地考虑工业化、城市化要用地，企业发展要用地，甚至是财政收入靠用地，投机赚钱靠圈地。改革开放以来，已经掀起了几轮全国性的圈地热。如果我国的耕地和耕地储备资源数量多，如果我国的耕地质量好，或许我们还可以从容应对。但偏偏上帝不公，我们的人均耕地太少，我们耕地的总体质量不高。这样占地，已经危及了发展的基础和社会的稳定。再这样占下去，就可能葬送改革开放事业，这恐怕不是危言耸听。

党中央、国务院站在全局的高度，始终十分重视耕地保护工作，提出保护耕地就是保护我们的生命线，提出要实行世界上最严格的土地管理制度，提出要切实保护好农民的土地财产权，等等。面对严峻的形势，我们在中央的直接指导下，正在打一场保护耕地的持久战。

保护耕地，不仅仅是政府部门的事情，而是全国性的任务，需要各方面的支持，社科基金把它作为重点课题，反映了学术界贴近现实的敏感性，做了一件大好事。中国土地勘测规划院地政研究中心作为课题承担单位，组织院内专家用一年多时间，提交的这份研究成果，系统全面地分析阐述了我国耕地保护的意義，面临的形势，有关的问题，保护的途径、方法和有待进一步探讨、改革的方面。他们圆满地完成了任务，获得有关方面的好评。

目前，我国开展耕地保护及其他土地问题研究的大专院校、科研单位不少，其中，中国土地勘测规划院是一个为土地管理事业提供全方位技术支撑和服务并从事有关政策研究和基础理论研究的单位，在土地科学领域中具有特殊地位。由于不是纯科研单位，因而在理论方法上，他们可能不如大专院校，但由于熟悉土地管理业务，熟悉相关政策，熟悉难点热点问题，因而他们的研究成果更贴近实际，对社会各界了解土地问题有十分重要的参考价值。

保护耕地，工业化和城市化对土地的需求还能不能保证？出路不仅有，而且十分宽广，那就是走节约集约用地之路。目前我国的存量建设用地，普遍是粗放利用，有的甚至闲置浪费，再开发再利用的潜力很大。近几年，各地都有一些重新规划、改造存量土地的探索，取得了瞩目的成绩，使人看到广阔的前景。对此，本课题报告也有所论述，但并未充分展开。建议社科基金能再立一个项，专门研究一下节约集约用地问题。一头是保护，一头是挖潜，这将是未

来很长时间我国土地利用的主旋律。

如果说保护耕地是一场持久战，那么我们现在已经度过了战略退却阶段，进入了战略相持阶段。等到大家自觉走节约集约利用存量土地之路的时候，就标志着进入了战略反攻阶段，离胜利就不远了。这场战斗的敌人，就是我们头脑中陈腐的发展观和各种不符合科学的发展模式。相信我们一定能在党中央领导下，取得最终胜利！

黄小虎

2006年5月12日

前 言

一、项目研究的目的和意义

我国人多地少、人均耕地占有量少、耕地后备资源不足，在这样的国情下，耕地保护直接关系到国家的粮食安全。同时，我国农业人口居多，在政府财力有限，还不能为九亿农民提供社会保障的现状下，耕地还承担着重要的农村社会保障功能。随着城市化快速发展，部分农用地又必然要转为建设用地。这使我国的耕地保护面临着保障国家粮食安全、保障经济发展用地、保障生态安全、保障农民权益这个世界上许多国家所没有的严峻挑战。耕地保护战略是我国的基本国策之一，党中央、国务院历来十分重视耕地保护工作。确定了加强土地管理、切实保护耕地的一系列重大决策。十六届三中全会提出“实行最严格的耕地保护制度，保证国家粮食安全”。在《十一五规划建议》中，中央第一次把耕地过多减少的状况得到有效控制、资源利用效率明显提高、节约资源作为基本国策，纳入经济社会发展的总目标加以突出强调，为此，树立新的发展观，正确处理好经济建设、耕地保护和生态保护三者之间的关系，从经济社会可持续发展的大局出发，完善耕地保护制度与政策的研究成为必需。

现行耕地保护制度与政策存在很大缺陷，需要加以完善。现存的主要问题有：国家规定的土地用途管制制度限定了农地特别是耕地的农用途，由此农民承担了耕地保护的主要义务；现行的干部考核制度不利于耕地保护政策的落实；征地行为中侵犯农民利益的事情时有发生；大量优质耕地被划为开发区和建设预留地；资源配置的计划管理与经济发展的实际需求之间存在较大矛盾；农业支持和补贴体系不完善，加大了耕地保护的执行难度。类似的现行制度缺陷还有许多，表明现有的耕地保护制度与政策理论研究远远落后于社会经济发展的需要，需要加大力度全方位开展研究。

中国社会经济发展进程与土地管理实践需要现代耕地保护制度与政策的理论体系。中国已经进入了社会经济快速发展的时期，社会经济体制的转型，城市化进程与土地管理实践亟须现代管理理论体系，系统研究耕地保护制度创

新和政策体系,全面梳理和设计我国耕地保护的制度、体制、机制、政策体系和实施措施,对于建立和完善我国实行的世界上最严格的耕地保护管理制度,建立和完善符合我国国情、与经济社会发展相适应的耕地保护制度具有重要的现实意义。

二、研究成果的主要内容及政策建议

1. 世界上很多国家的进程说明,工业化和城市化进程中的耕地消耗是必然的,但是经济发展的不同阶段耕地减少的速度和规模也是不同的。我国正处在工业化和城市化的快速发展阶段,耕地面积的减少仍然呈现快速减少的态势。我国耕地保护的目標是协调耕地保护和经济发展用地的关系,既要保证粮食安全也要发展经济。国外农地保护的先进理念和成功的案例能够为我国在处理工业化中的耕地保护提供参考。

2. 改革开放以来,我国的耕地保护政策是有效的。根据模型计算,我国耕地保护政策遏制并减少了 62.1 万公顷的工业用地。1978 年以来,我国由于建设占用和产业结构调整等原因造成的耕地减少面积达到 873.67 万公顷,耕地保护政策遏制并减少的耕地面积占 7.11%。

3. 耕地保护政策绩效具有显著的区域差异性。耕地保护政策系数表明我国耕地保护政策实施的效果自东部沿海地区向中西部内陆地区逐渐增强。通过初步计算,自 1978 年改革开放以来,江苏省遏制并减少耕地 9640 公顷,占全省耕地面积的 0.20%;河南省遏制并减少耕地 5200 公顷,占全省耕地面积的 0.17%;新疆遏制并减少耕地 4581 公顷,占全省耕地面积的 2.71%。以 1996 年国土资源部成立的时间作为分水岭来看,不论是东部、中部还是西部地区的耕地保护工作绩效都具有显著的阶段性。自 1996 年国土资源部成立至 2003 年年底的 8 年间,有效遏制江苏、河南和新疆耕地减少面积分别为 5600 公顷、7200 公顷和 6341 公顷,占各省或自治区遏制耕地减少面积总量的 58% 左右。而改革开放到 1996 年遏制并减少的耕地面积占改革开放到 2003 年年底 25 年的 42%。

4. 我国地域辽阔,人均耕地面积区域差异大,耕地质量东西部差异明显,耕地生产能力和耕地质量也显著不同,基于这样的现实,建议改变以往平均分配用地指标,基本农田保护率全国“一刀切”的做法,根据区域特点,实行不同的区域土地政策,以优化土地资源配置,发挥区域比较优势,提高土地利用效率。通过对浙江平湖和湖北荆州的实证研究,建议在经济快速发展地区,应在用地指标上给予倾斜,以占用最少的耕地保障最大的产出,在粮食主产区,

提高当地政府和农民保护耕地的积极性,实行土地出让金向农业投入的制度,东部发达地区的土地收益部分投向中西部粮食主产区,设定土地发展权,对粮食主产区实行经济激励。

5. 在粮食安全背景下,我国耕地供需矛盾十分突出,面对耕地资源短缺的严峻态势,需要加大耕地保护政策力度,从严落实耕地保护政策到地方、到地块,并且通过增加农业投入、培育农民种粮积极性、粮食消费通盘考虑全球市场、提高耕地占用门槛和成本等手段,构建世界上最严格的耕地保护制度,保障我国的粮食安全。预测结果显示,不论方案1还是方案2,耕地的供应总有或多或少的缺口。在粮食全部自给的保障水平下,2005年我国耕地面积供应缺口为1216.72万公顷,2010年为2968.46万公顷,2020年为4721.44万公顷,为了缓解这一矛盾,应当加大耕地保护政策力度,2005年应当达到42,2010年达到62,2020年达到83。当粮食自给率降低为90%时,2005年在现有的人均粮食消费水平(人均360公斤/年)下,耕地面积盈余124万公顷,现有的耕地保护政策力度已经能够解决耕地资源短缺的矛盾,但是到2010年按照建设全面小康社会的要求,耕地面积的缺口为1452.23万公顷,耕地保护政策力度需要达到45,2020年耕地面积缺口为3029.91万公顷,耕地保护政策力度应当达到63。

6. 市场经济条件下,受各种利益的驱使,耕地减少的速度加快,原有的保护手段在巨大的经济利益面前,难免显得苍白无力,要使耕地保护的 policy 充分发挥作用,必须创新原有的手段,一是注重产权功能的发挥。必须清晰地界定农地的产权,完善农村集体土地的各项权益,同时设定土地发展权,农民由于保护耕地而失去的发展机会,政府应该予以补偿。二是突出市场的调节作用,建立占用耕地的自我约束机制和保护耕地的经济补偿机制,建立促进土地集约利用的经济制度,改革现行的房地产税收制度;三是利用必要的行政手段,完善用途管制制度,强化土地利用规划的地位,建立耕地保护的目标责任制,实行耕地保护一票否决等;四是强化法制的核心地位,将土地立法的重点由偏重于行政管理转向土地财产权利,由偏重数量保护转向耕地数量、质量和生态环境并重。

7. 土地管理体制省以下实行垂直管理,能有效杜绝中央关于耕地保护的的各项措施得不到有效贯彻的现象。由于目前的干部考核制度政绩考核偏重于经济发展,因此各级干部普遍将GDP的发展放在第一位,经济发展势必占用部分耕地,由此形成了发展与保护的矛盾。地方土地管理部门的干部受制于地方政府。实行省以下垂直管理,保证了土地管理系统的干部不受地方政府的干

扰，能较好地贯彻国家的各项土地管理政策。

三、成果的学术价值、应用价值，以及社会影响和效益

我国耕地资源稀缺，人地矛盾突出，实行世界上最严格的耕地保护制度与政策是我们的必然选择。在当前中国经济持续高速增长、工业化、城市化进程加快的背景下，评价现行的耕地保护政策的绩效，对下一步政策的调整 and 改革意义重大。本研究所采用的定性分析方法构建的耕地保护政策绩效评价模型，运用多元素影响原理，分析政策变量对遏制耕地面积减少的贡献，改变了以往政策分析多以定性方法为主的做法，为土地管理政策评价提供了新的思路和方法，在学术上抛砖引玉，以期对理论界、学术界今后在此方面的研究有所帮助和启迪。

本研究所提出的主要观点，如“我国应实行区域性的耕地保护政策，以使耕地保护政策能够符合各地实际，避免‘一刀切’”；“建设占用耕地指标分解应体现区域差异，基本农田布局和耕地总量动态平衡政策应做出区域调整”；“建立基本农田分级保护制度，对成片高产的优质良田实行永久性保护，永远不得占用”；“设定农地发展权，对农民因保护耕地而丧失的发展机会给予补偿，让全社会共同承担保护耕地的责任”等政策建议，是课题组多年从事土地管理研究工作的反思和总结，能够与现行政策较好的衔接，可操作性强，如能得到采用，将产生较好的社会影响，实现较大的综合效益。具体体现在：实行区域土地政策，可以实现土地资源的优化配置，充分发挥比较效益；合理分配建设用地指标，避免“一刀切”的做法，可以使东部地区抓住 21 世纪头 20 年发展的战略机遇期，降低我国的发展成本，在国际分工和国际贸易中处于有利地位，提高我国的国际竞争力；对基本农田实行分级保护，设定农地发展权，可以永久性保住我国成片优质高产农田，给保护耕地的农民和政府以经济激励，有利于缩小城乡差别，提高农民收入，解决“三农”问题，建设和谐社会，促进经济社会可持续发展；改变只重数量，忽视耕地质量等现行的耕地占补平衡政策，可以避免对我国本已脆弱的生态环境造成进一步破坏，有利于生态环境的保护和建设，使人与自然和谐相处。

四、成果存在的不足或欠缺，尚需深入研究的问题等

1. 耕地保护政策对耕地质量的影响研究。许多专家学者都指出，过去我国耕地保护过多强调对耕地数量的保护，而忽视了耕地质量的保护。而本书在建立耕地变化驱动模型时，将耕地数量作为目标函数，因此不可避免地忽视了

耕地质量因素。然而,耕地质量一是很难量化,再者全国耕地质量的平均水平就更难计算,如何研究我国耕地保护政策对耕地质量的影响是有待进一步研究的课题。

2. 基于物权的耕地资源价值重构和评价体系。人们越来越注意到,耕地资源不仅具有生产功能(经济效益),更有生态服务功能(生态效益)和社会保障功能(社会效益)。利用中国推进物权法和民法典的契机,着重研究基于物权的耕地资源价值,有利于显化耕地价值,有利于提高农民珍惜土地的主动性,有利于保障农民的农地权益,有利于我国粮食安全战略目标的实现。耕地资源价值的重新认识要求有相应的价值评估体系来确定新的耕地资源价值。如何将耕地损失的外部成本“内部化”,把耕地损失造成的社会、生态等机会成本纳入市场成本是需要进一步研究的新课题。

五、章节分工

本书是2004年社科基金项目《耕地保护制度与政策研究》(批准号:04AJY004)的研究成果,历时一年完成。获社科基金出版资助。

本书由唐健总负责。章波以此项目为题完成了南京大学硕士论文的写作。全书共分12章,第一章、第七章、第八章、第十二章由唐健执笔,第二章、第三章、第六章由章波执笔,第四章、第五章由唐健、章波执笔,第九章由吴次芳、姚丽执笔,第十章、第十一章由卢艳霞、吴次芳、石一连执笔。

由于时间关系及作者知识所限,本书存在着许多不足,恳请读者不吝赐教。

唐健

2006年元月

目 录

前言	(1)
第一章 耕地保护的理论基础	(1)
1.1 耕地保护的经济学内涵及原因	(1)
1.1.1 耕地保护的内涵	(1)
1.1.2 耕地保护的原因：外部性、市场失灵与政府失灵	(2)
1.2 耕地保护的途径	(5)
1.2.1 耕地保护的途径：消除市场与政府失灵	(6)
1.3 耕地保护的国内外研究综述	(8)
1.3.1 国外研究动态	(8)
1.3.2 国内研究动态	(15)
1.3.3 研究评述	(20)
第二章 耕地利用与保护的比较研究	(25)
2.1 快速工业化、城市化时期代表性国家耕地保护问题	(25)
2.1.1 土地利用现状	(25)
2.1.2 工业化过程中的耕地减少态势	(27)
2.1.3 农地资源消费增长耗竭曲线	(28)
2.2 代表性国家或地区耕地保护制度比较	(29)
2.2.1 美国——政府主导型公众参与式的农地保护体系	(30)
2.2.2 日本——土地用途管制和农地规模经营	(32)
2.2.3 加拿大——农地保护计划	(33)
2.2.4 英国——鼓励农地改良，用灵活的规划引导农地变更	(33)
2.2.5 法国——权属管理保护农地	(34)
2.2.6 我国台湾地区的农地保护	(35)
第三章 我国耕地资源变化态势及面临的主要问题	(39)
3.1 我国耕地变化态势分析	(39)
3.1.1 我国耕地保护面临严峻形势	(39)
3.1.2 我国耕地面积变化历史阶段分析	(40)

3.1.3 我国耕地面积变化方向分析	(41)
3.1.4 耕地资源变化的区域差异	(42)
3.1.5 我国耕地变化趋势分析	(45)
3.2 我国耕地保护存在的主要问题及根源	(46)
3.2.1 我国耕地保护存在的主要问题	(46)
3.2.2 我国耕地保护问题存在的根源	(49)
第四章 我国耕地保护制度的演变及其绩效分析	(51)
4.1 耕地保护在促进经济社会可持续发展中的地位与作用	(51)
4.1.1 耕地是确保国家粮食安全的基础	(51)
4.1.2 土地问题始终是我国农民的根本问题	(51)
4.1.3 土地已成为国家宏观经济调控的重要手段	(52)
4.1.4 我国人多地少的基本国情和耕地总量逐年减少趋势 决定了必须实行最严格的耕地保护制度	(52)
4.2 我国耕地保护制度的演变	(53)
4.3 我国现行的耕地保护政策体系	(57)
4.3.1 土地用途管制制度	(57)
4.3.2 基本农田保护制度	(58)
4.3.3 耕地占补平衡制度	(59)
4.3.4 土地开发整理复垦有关政策	(61)
4.3.5 农用地管理的有关政策	(62)
4.3.6 鼓励农民种粮的政策	(63)
4.4 我国省域耕地保护政策运行效果分析	(63)
4.4.1 1978—1996 年我国省域耕地变化的主要特征	(63)
4.4.2 1996 年至今我国省域耕地变化的主要特征	(64)
4.5 我国耕地变化的驱动力模型	(67)
4.5.1 耕地变化的驱动力变量选择和赋值	(67)
4.5.2 耕地变化驱动模型构建	(69)
4.6 现行耕地保护政策的效果分析	(70)
第五章 区域耕地资源禀赋、比较优势与政策调控	(73)
5.1 区域耕地资源禀赋比较分析	(73)
5.1.1 区域选择和说明	(73)
5.1.2 数据处理和模型选择	(74)
5.1.3 区域耕地总量优势比较分析	(76)

5.1.4 省域耕地资源总量优势聚类分析	(79)
5.2 区域土地利用的比较优势与空间效率	(81)
5.2.1 土地利用比较优势的度量	(81)
5.2.2 农地非农化空间效率的衡量	(85)
5.3 土地利用政策的反思及调整方向	(87)
5.3.1 耕地总量动态平衡与区域资源禀赋的矛盾	(87)
5.3.2 规划指标分解与区域发展差异的矛盾	(88)
5.3.3 土地利用政策思路的调整	(88)
第六章 我国耕地资源短缺态势与政策需求分析	(94)
6.1 耕地资源需求态势分析	(95)
6.1.1 耕地需求模型	(95)
6.1.2 基于粮食安全的耕地需求分析	(96)
6.2 耕地资源供给态势分析	(97)
6.2.1 耕地供给模型相关因素的预测分析	(98)
6.2.2 基于驱动力影响的耕地供应量预测	(100)
6.3 耕地保护政策需求分析	(101)
6.4 耕地资源短缺的缓解途径及其可行性	(102)
6.4.1 增加农业科研投入, 提高粮食单产	(102)
6.4.2 提高农民种粮积极性, 提高粮播与总播比	(102)
6.4.3 提高占用耕地的门槛, 严格控制建设占用耕地的数量 和速度	(103)
6.4.4 盘活城市存量用地, 积极进行城市改造, 提高用地效率	(104)
第七章 我国基本农田保护制度研究	(107)
7.1 基本农田保护制度的内容和形成	(107)
7.1.1 我国基本农田保护制度的主要内容	(107)
7.1.2 我国基本农田保护制度的历史沿革	(109)
7.2 各地的基本做法与经验教训	(113)
7.2.1 各地基本农田保护的基本做法	(113)
7.2.2 部分地区基本农田保护的新探索	(121)
7.3 我国基本农田保护制度存在的主要问题	(122)
7.3.1 基本农田保护“划远不划近, 划劣不划优”的现象严重	(123)
7.3.2 基本农田“占优补劣”现象较为普遍	(123)
7.3.3 基本农田分级制度不完善	(124)

7.3.4	基本农田监测手段滞后于土地利用变化	(124)
7.3.5	没有在全国范围内设立基本农田保护基金	(124)
7.3.6	规划方法滞后	(124)
7.3.7	土地资源信息系统的研究与开发有待进一步完善	(125)
7.3.8	基本农田保护的义务和责任严重不对等	(125)
7.3.9	基本农田保护机制不完善	(126)
7.3.10	易地补充、易地代保制度不完善	(126)
7.4	我国基本农田保护制度、改革与创新	(127)
7.4.1	制度措施	(127)
7.4.2	经济措施	(130)
7.4.3	行政措施	(131)
7.4.4	法律措施	(132)
7.4.5	生态环境措施	(133)
7.4.6	技术措施	(135)
第八章	市场经济条件下耕地保护制度创新	(139)
8.1	市场经济条件下耕地保护制度创新面临的主要障碍	(139)
8.1.1	耕地利用和保护的外部性	(139)
8.1.2	耕地保护的市场失灵	(140)
8.1.3	耕地保护的政府失灵	(141)
8.2	市场经济条件下耕地保护制度创新目标取向与基本思路	(142)
8.2.1	目标取向	(142)
8.2.2	基本思路	(143)
8.3	营造有利于耕地保护的外部环境	(145)
8.3.1	改革我国现行的财税体制	(145)
8.3.2	改革现行干部考核制度	(147)
8.4	建立现代农村土地产权制度	(148)
8.4.1	农村集体土地产权存在的问题	(149)
8.4.2	产权设定的基本原则和目标	(151)
8.4.3	完善农村集体土地产权制度	(152)
8.5	市场经济条件下耕地保护制度与政策创新	(153)
8.5.1	28号文件出台的背景	(154)
8.5.2	按照社会主义市场经济体制的要求,建立充分运用 市场配置土地资源的机制	(155)

8.5.3 调整土地收益分配关系	(156)
8.5.4 改革土地管理体制	(157)
8.5.5 改革土地管理方式	(157)
8.5.6 进一步严格土地管理	(159)
8.5.7 积极推进节约用地, 建立节地型社会	(161)
第九章 土地资源管理体制研究	(162)
9.1 土地资源管理体制现状及存在问题	(163)
9.2 国内外土地资源管理体制的对比研究	(166)
9.2.1 土地资源管理体制的发展方向	(166)
9.2.2 管理机制的对比研究	(172)
9.3 土地资源管理体制改革的原则和方向	(180)
9.4 国土资源管理体制省以下统一管理的改革配套措施探讨	(184)
9.4.1 国土资源管理省以下统一管理的利弊分析	(184)
9.4.2 国土资源管理省以下统一管理的改革配套措施探讨	(187)
第十章 沿海发达地区耕地保护影响机制与对策研究 ——以浙江省平湖市为例	(189)
10.1 平湖市概况	(189)
10.1.1 地理区位与行政区划	(189)
10.1.2 社会经济状况	(189)
10.2 土地利用现状及其变化情况	(191)
10.2.1 土地利用结构状况	(191)
10.2.2 城市化发展的现状分析	(192)
10.2.3 近五年建设用地使用情况	(193)
10.2.4 农用地及耕地的变化情况	(194)
10.3 现行耕地保护政策绩效分析	(195)
10.3.1 现行耕地保护制度与政策	(195)
10.3.2 现行耕地保护政策绩效分析	(197)
10.4 耕地保护影响机制分析	(198)
10.4.1 市场机制与耕地保护	(198)
10.4.2 经济发展与耕地保护	(199)
10.4.3 土地经营方式与耕地保护	(200)
10.4.4 农业政策与耕地保护	(203)
10.4.5 公共财政机制与耕地保护	(204)

10.4.6 耕地保护的影响机制	(204)
10.5 沿海发达地区耕地保护策略研究	(205)
10.5.1 耕地保护的长期策略	(206)
10.5.2 耕地保护的近期对策	(208)
第十一章 中部粮食主产区耕地保护机制与对策研究	
——以湖北省荆州市为例	(210)
11.1 荆州市概况	(210)
11.1.1 自然地理及社会经济	(210)
11.1.2 行政区划及人口状况	(210)
11.1.3 土地利用状况	(212)
11.1.4 城市化发展状况	(214)
11.2 农用地及耕地状况分析	(215)
11.2.1 农用地状况分析	(215)
11.2.2 耕地状况分析	(219)
11.2.3 耕地面积数据准确性分析	(228)
11.2.4 主要农作物生产分析	(231)
11.3 农用地保护相关因素分析	(232)
11.3.1 农用地保护状况分析	(232)
11.3.2 耕地保护政策分析	(232)
11.3.3 基本农田保护区调整划定	(236)
11.3.4 农地保护与地方经济发展	(236)
11.3.5 农业生产及农民收益分析	(240)
11.3.6 农业政策和农民自主经营	(241)
11.3.7 农庄经济和农地保护	(243)
11.4 荆州地区农地保护政策回顾	(244)
11.5 中部地区农地保护策略研究	(246)
第十二章 我国各类园区用地研究	(250)
12.1 开发区的一般理论	(250)
12.1.1 开发区的起源	(250)
12.1.2 开发区的相关理论	(252)
12.2 我国各类园区的现状与特点	(255)
12.2.1 我国各类园区的兴起与成效	(255)
12.2.2 我国各类园区的类型	(257)