

土地利用规划的理论与实践研究丛书

主 编：吴延龙 副主编：路 红 张凤和

城乡建设用地增减 挂钩的理论与实证

宋娟 白钰 张宇 / 著



南开大学出版社

该书受国土资源部公益性行业科研专项经费资助,项目名称:北方地区村庄土地复垦整理技术研究与示范,项目编号:201111015
土地利用规划的理论与实践研究丛书
主编 吴延龙 副主编 路红 张风和

城乡建设用地增减挂钩的 理论与实证

宋娟 白钰 张宇 著

南开大学出版社
天津

图书在版编目(CIP)数据

城乡建设用地增减挂钩的理论与实证 / 宋娟, 白钰, 张宇著.

—天津: 南开大学出版社, 2012. 5

(土地利用规划的理论与实践研究丛书)

ISBN 978-7-310-03881-7

I. ①城… II. ①宋… ②白… ③张… III. ①城乡建设—
土地利用—土地规划—研究—中国 IV. ①F299.232—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 082544 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 孙克强

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

*

天津泰宇印务有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2012 年 5 月第 1 版 2012 年 5 月第 1 次印刷

787×960 毫米 16 开本 15.125 印张 2 插页 214 千字

定价: 30.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

序

土地利用总体规划是指导土地管理的纲领性文件,是落实土地宏观调控和土地用途管制、规划城乡建设的重要依据。2004年6月天津市着手开展土地利用总体规划修编前期工作,2007年9月正式开展土地利用总体规划修编工作,2010年7月3日国务院正式批复《天津市土地利用总体规划(2006—2020年)》,使之成为天津市土地资源开发、利用、保护工作的重要依据。

在规划编制工程中,天津市国土资源和房屋管理研究中心组织力量,对土地利用规划相关的理论与实践问题开展了全面系统的研究,本套丛书就是天津市土地利用总体规划编制中的成果总结。

该丛书以可持续发展观为出发点,以经济学分析为新视角,以土地节约集约利用为重点,以城乡统筹为切入点,对天津市土地利用总体规划的目标和原则、方法和内容、特征和问题进行了深入系统的分析和论述。丛书由五本相互联系而又自成体系的著作构成,其中《土地利用规划的理论与实践——基于可持续发展理念》是丛书的总纲,《土地利用规划的经济学分析》、《城市化快速发展过程中土地的节约集约利用问题研究》、《城乡统筹下的土地利用规划创新研究》、《城乡建设用地增减挂钩的理论与实证》则从土地利用总体规划涉及的各个方面开展专项研究,其中《城乡建设用地增减挂钩的理论与实证》作为丛书的组成部分单独成书,体现了天津市土地利用规划的特色,也体现了丛书研究单位敢为人先的勇气。

《土地利用规划的理论与实践研究——基于可持续发展理念》一书,在阐述可持续发展理念与土地利用规划二者之间的关系,对我国前两轮土地利用规划进行深刻反思的基础上,结合天津土地利用规划实践,对土

2 城乡建设用地增减挂钩的理论及实证

地承载力和潜力评价、土地利用生态优先、耕地保护、建设用地节约集约利用、土地利用分区、土地利用规划的环境影响评价、土地利用规划的实施保障等问题进行了深入研究。本轮规划注重优化各类用地结构和布局,提出了“两城优化调整,滨海重点发展,西部协同发展,南北适度拓展,北端生态保育”的土地利用空间战略,构建了“一轴两带、三区九廊道、十五基本农田重点保护区域”的土地利用总体格局,主导指向性的土地利用概念分区,引导了各类用地的流动与集聚,合理指导了区域经济的良性发展。

该书的主要创新表现在:(1)明确了可持续发展理念与土地利用规划二者之间的关系;(2)尝试建立了前两轮土地利用规划与本轮土地利用规划的统一分析模式;(3)从理论分析与实证研究相结合的视角,构建了基于可持续发展理念的土地利用规划的研究框架。

《土地利用规划的经济学分析》一书,立足于当前土地利用总体规划编制的经济背景,从土地资源配置机理、土地利用规划的经济调控机制、用地需求预测和空间布局、土地利用规划路径、土地利用规划主体关系、土地利用规划与相关规划的区别与联系等方面展开了深入研究。

该书的主要创新表现在:(1)从土地生产要素和空间载体两个属性探索了土地利用规划与宏观经济的关系;(2)提出了基于土地竞争力的区域新增建设用地指标分解方法;(3)总结了土地利用规划的三条路径;(4)构建了土地利用规划相关主体的博弈关系模型。

《城市化快速发展过程中土地的节约集约利用问题研究》一书从土地节约集约利用水平评价、土地节约集约利用的市场机制和政府行为,以及土地利用规划的引导作用等多个方面,对城市化快速发展这一大背景下的土地节约集约利用进行全面和系统的分析阐述。

该书的主要创新表现在:(1)详细阐述了土地利用过程中土地规划的指导作用,补充和完善了现有的相关理论研究;(2)对天津市土地节约集约利用总体水平的时域变化特征进行纵向考察,又关注不同区县的横向比较,为最终的评价结果提供了翔实可靠的证据。

《城乡统筹下的土地利用规划创新研究》一书借鉴国外城乡一体化的土地利用规划实践,基于我国土地利用规划的现实背景,系统探讨了我国城乡统筹下的土地利用规划制度变革的路径和政策含义,并在此基础上系统总结了天津市本轮土地利用规划的理念、体系、管理机制和体制、实

施制度等方面的创新实践经验。

该书的主要创新表现在:(1)以不同学科视角下的城乡关系理论为前提,以相关理念、范式和理论为基础,尝试探寻统筹城乡的土地利用规划赖以依存的理论基石;(2)在理论与实践融合的基础上,提出了城乡统筹下的土地利用规划创新制度体系,进而从相关理论出发探讨了统筹城乡下的土地利用规划的制度创新机制;(3)以形成的理论框架为依托,系统地总结和提炼了天津市本轮土地利用规划制度创新实践经验。

《城乡建设用地增减挂钩的理论与实证》一书系统分析了城乡建设用地增减挂钩的相关理论和政策措施,将理论与天津市实践相结合,阐述了天津市城乡建设用地增减挂钩的实施背景、实施历程、实施特点、组织安排、运作模式、实施过程和实施内容,对天津市城乡建设用地增减挂钩试点项目进行了实施评价,归纳了天津市城乡建设用地增减挂钩实施的经验,提出了实施城乡建设用地增减挂钩的对策建议和实施评价体系,在整体上具有创新性。

总之,天津市国土资源和房屋管理研究中心组织编撰的土地利用规划的理论与实践研究丛书以实践为基础,结合我国当前发展所面临的诸多问题,探索、研究了土地利用规划的相关理论,具有重要的意义。衷心希望该套丛书的出版能够吸引更多专业人士投入到土地利用规划的理论与实践研究中来,在全国范围内涌现出更多的优秀成果。



中国科学院地理科学与资源研究所研究员、博士生导师
全国土地利用总体规划纲要修编工作专家顾问组成员

2011年12月14日

目 录

第 1 章 城乡建设用地增减挂钩的背景和意义	(1)
1.1 城乡建设用地增减挂钩产生的宏观背景	(1)
1.1.1 我国土地利用状况分析	(1)
1.1.2 我国建设用地状况分析	(4)
1.1.3 城乡建设用地增减挂钩政策的制定与实施	(6)
1.2 城乡建设用地增减挂钩的内涵	(8)
1.3 实施城乡建设用地增减挂钩的意义	(9)
1.3.1 城乡建设用地增减挂钩与科学发展观	(9)
1.3.2 城乡建设用地增减挂钩与城乡统筹发展	(11)
1.3.3 城乡建设用地增减挂钩与社会主义新农村建设	(13)
1.4 城乡建设用地增减挂钩的研究概述	(14)
1.4.1 国外土地整理研究	(14)
1.4.2 国内土地整理研究	(15)
1.4.3 国内城乡建设用地增减挂钩研究	(16)
第 2 章 城乡建设用地增减挂钩的理论依据	(18)
2.1 土地供求理论	(18)
2.1.1 土地供给	(18)
2.1.2 土地需求	(20)
2.1.3 土地的供需矛盾及其平衡	(23)
2.1.4 城乡建设用地增减挂钩与土地供需矛盾	(26)

2 城乡建设用地增减挂钩的理论与实证

2.2 地租理论	(27)
2.2.1 马克思的地租理论	(27)
2.2.2 社会主义地租理论	(28)
2.2.3 社会主义地租理论的现实意义	(29)
2.2.4 城乡建设用地增减挂钩与地租理论	(30)
2.3 土地区位理论	(31)
2.3.1 土地利用圈层结构	(31)
2.3.2 影响城市土地利用圈层结构的因素	(33)
2.3.3 城乡建设用地增减挂钩与区位理论	(34)
2.4 可持续发展理论	(35)
2.4.1 可持续发展理论	(35)
2.4.2 土地可持续利用	(36)
2.4.3 城乡建设用地增减挂钩与可持续发展理论	(38)
2.5 土地产权理论	(39)
2.5.1 产权及土地产权概念	(39)
2.5.2 我国的土地产权制度	(40)
2.5.3 城乡建设用地增减挂钩与土地产权	(42)
2.6 土地生态理论	(43)
2.6.1 土地生态系统及景观生态学	(43)
2.6.2 土地生态评价指标	(44)
2.6.3 城乡建设用地增减挂钩与土地生态	(46)
2.7 福利经济学理论	(46)
2.7.1 土地制度的福利功能分析	(46)
2.7.2 城乡建设用地增减挂钩与农民权益的保障	(48)
第3章 各地可供借鉴的经验做法	(49)
3.1 安徽省建设用地区置換	(49)
3.1.1 建设用地区置換的實施背景	(49)
3.1.2 建设用地区置換的內涵	(50)
3.1.3 建设用地区置換遵循的原則	(50)

3.1.4	建设用 地置换的具体做法	(51)
3.1.5	建设用 地置换的实施成效	(53)
3.1.6	建设用 地置换实施中存在的问题	(55)
3.2	湖南省农村土地综合整治	(56)
3.2.1	农村土地综合整治的实施背景	(56)
3.2.2	农村土地综合整治的内涵	(57)
3.2.3	农村土地综合整治遵循的原则	(58)
3.2.4	农村土地综合整治的具体做法	(59)
3.2.5	农村土地综合整治的实施成效	(61)
3.2.6	农村土地综合整治工作存在的问题	(62)
3.3	重庆市城乡建设用地增减挂钩	(63)
3.3.1	城乡建设用地增减挂钩的实施背景	(63)
3.3.2	城乡建设用地增减挂钩的内涵	(64)
3.3.3	城乡建设用地增减挂钩的原则	(65)
3.3.4	城乡建设用地增减挂钩的具体做法	(65)
3.3.5	城乡建设用地增减挂钩的实施成效	(68)
3.3.6	城乡建设用地增减挂钩工作存在的问题	(69)
第 4 章	城乡建设用地增减挂钩的组织和实施	(72)
4.1	城乡建设用地增减挂钩的实施原则	(72)
4.1.1	充分尊重集体土地产权,切实保障农民权益的 原则	(72)
4.1.2	挂钩周转指标与复垦耕地的数量、质量“双挂钩” 的原则	(73)
4.1.3	以科学发展观为指导,促进土地可持续利用的 原则	(73)
4.2	城乡建设用地增减挂钩的实施内容	(74)
4.2.1	开展农村建设用地整理专项调查	(74)
4.2.2	编制城乡建设用地增减挂钩项目区实施规划	(75)
4.2.3	城乡建设用地增减挂钩项目区的资金管理	(77)

4 城乡建设用地增减挂钩的理论与实证

4.2.4	做好拆旧区的整理复垦·····	(77)
4.2.5	做好建新区的规划建设·····	(78)
4.2.6	切实保障农民权益·····	(78)
4.3	城乡建设用地增减挂钩的组织管理·····	(79)
4.3.1	城乡建设用地增减挂钩的实施流程·····	(79)
4.3.2	城乡建设用地增减挂钩的组织分工·····	(80)
4.3.3	城乡建设用地增减挂钩的组织程序·····	(81)
第5章	城乡建设用地增减挂钩的实施模式·····	(83)
5.1	村民居住的安置模式·····	(83)
5.1.1	城乡一体化的模式·····	(83)
5.1.2	村镇体系综合规划的模式·····	(84)
5.1.3	缩并零散村庄,建设中心村的模式·····	(86)
5.1.4	三种实施模式的对比·····	(87)
5.2	实施主体模式·····	(87)
5.2.1	政府主导型运作模式·····	(87)
5.2.2	市场主体模式·····	(88)
5.2.3	政府与市场联动模式·····	(89)
5.2.4	村集体自主型运作模式·····	(89)
5.2.5	四种实施模式的对比·····	(90)
5.3	区域模式·····	(91)
5.3.1	东部沿海经济发达地区挂钩实施模式·····	(91)
5.3.2	中部粮食主产区挂钩实施模式·····	(92)
5.3.3	西部生态脆弱区挂钩实施模式·····	(93)
5.3.4	三种实施模式的对比·····	(94)
第6章	城乡建设用地增减挂钩的制度保障·····	(96)
6.1	城乡建设用地增减挂钩的制度框架·····	(96)
6.2	城乡建设用地增减挂钩的法律规范·····	(97)
6.2.1	关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地 减少相挂钩试点工作意见·····	(97)

6.2.2	关于进一步规范城乡建设用地增减相挂钩试点工作的通知	(99)
6.2.3	天津市城乡建设用地增减挂钩试点管理办法	(99)
6.3	城乡建设用地增减挂钩的资金保障	(100)
6.4	城乡建设用地增减挂钩的拆迁安置制度	(103)
6.5	城乡建设用地增减挂钩的土地运作制度	(105)
6.5.1	级差地租的利用	(105)
6.5.2	土地权属调整	(106)
6.5.3	农村集体土地流转	(107)
6.6	城乡建设用地增减挂钩的相关配套制度	(108)
第7章	城乡建设用地增减挂钩的实施评价和风险分析	(111)
7.1	开展城乡建设用地增减挂钩实施评价的意义	(111)
7.2	城乡建设用地增减挂钩实施评价的内容	(112)
7.2.1	实施过程评价	(112)
7.2.2	经济效益评价	(112)
7.2.3	社会效益评价	(114)
7.2.4	生态效益评价	(117)
7.3	城乡建设用地增减挂钩实施评价指标的建立	(119)
7.3.1	指标选取的原则	(119)
7.3.2	实施过程评价指标的建立	(120)
7.3.3	经济效益评价指标的建立	(121)
7.3.4	社会效益评价指标的建立	(122)
7.3.5	生态效益评价指标的建立	(123)
7.4	城乡建设用地增加挂钩的风险分析	(123)
7.4.1	项目风险分类	(123)
7.4.2	风险分析存在的问题	(125)
7.4.3	风险应对措施	(125)
第8章	城乡建设用地增减挂钩的问题与展望	(127)
8.1	城乡建设用地增减挂钩的问题分析	(127)

6 城乡建设用地增减挂钩的理论与实证

8.1.1	城乡建设用的增减挂钩政策的“对与错”问题 …	(127)
8.1.2	城乡建设用地增减挂钩实施过程中的违规问题	(128)
8.1.3	城乡建设用地增减挂钩中的农民权益问题	(129)
8.1.4	城乡建设用地增减挂钩中的土地制度问题	(131)
8.1.5	城乡建设用地增减挂钩中的资金问题	(132)
8.1.6	城乡建设用地增减挂钩对自然和人文环境 的影响	(134)
8.2	城乡建设用地增减挂钩的对策建议	(135)
8.3	城乡建设用地增减挂钩的发展趋势	(141)
8.3.1	以科学发展观为指导,促进土地可持续利用	(141)
8.3.2	与农村土地整治相结合,促进社会主义新农村 建设	(142)
8.3.3	以土地权属调整和安置补偿为重点,切实保 障农民权益	(143)
8.3.4	以城乡建设用地增减挂钩为契机,推进农村 土地制度改革	(144)
8.4	城乡建设用地增减挂钩试点的清理检查	(147)
8.4.1	城乡建设用地增减挂钩试点清理检查的背景 ...	(147)
8.4.2	城乡建设用地增减挂钩试点清理检查发现的 问题	(148)
8.4.3	城乡建设用地增减挂钩试点清理检查提出的 建议	(149)
第9章	天津市城乡建设用地增减挂钩实践	(151)
9.1	天津市城乡建设用地增减挂钩的实施背景	(151)
9.1.1	耕地和基本农田保护形势严峻	(151)
9.1.2	建设用地供需矛盾仍然较大	(152)
9.1.3	农村宅基地利用低效	(154)
9.2	天津市城乡建设用地增减挂钩的实施历程	(155)

9.2.1	第一批挂钩情况	(155)
9.2.2	第二批挂钩情况	(155)
9.2.3	第三批挂钩情况	(156)
9.2.4	第四批挂钩情况	(156)
9.3	天津市城乡建设用地增减挂钩的实施特点	(156)
9.3.1	依托挂钩试点,推进示范小城镇建设,实现 城乡统筹	(156)
9.3.2	规范管理,创新规划管理手段,实现管理工 作科学化	(157)
9.3.3	结合挂钩试点,开展农村土地整治,实现三 区联动	(159)
9.3.4	技术为本,依托“一张图”平台,实现管理工作 信息化	(160)
9.3.5	以土地为融资渠道,确保农民权益	(160)
9.4	天津市城乡建设用地增减挂钩的工作原则	(161)
9.5	天津市城乡建设用地增减挂钩的组织安排	(161)
9.6	天津市城乡建设用地增减挂钩的运作模式	(162)
9.6.1	市场主体模式	(162)
9.6.2	政府主导型模式	(163)
9.6.3	依托区域特色的资本聚集模式	(163)
9.7	天津市城乡建设用地增减挂钩的实施过程	(164)
9.7.1	挂钩试点工作流程	(164)
9.7.2	挂钩试点项目区入库审批	(166)
9.7.3	项目区整体审批的申报	(168)
9.7.4	土地整理复垦过程监管和验收	(169)
9.8	天津市城乡建设用地增减挂钩的周转指标管理	(170)
9.9	天津市城乡建设用地增减挂钩的土地权属调整	(171)
9.10	天津市城乡建设用地增减挂钩的农民权益保障	(173)
9.10.1	征求农民意愿,确定挂钩实施的可行性	(173)

8 城乡建设用地增减挂钩的理论 with 实证

9.10.2	做好补偿安置,保障农民土地权益	(174)
9.10.3	通过多种途径,改善农民的生产生活条件	(174)
9.11	天津市城乡建设用地增减挂钩的实施评价	(175)
9.11.1	实施过程评价	(175)
9.11.2	经济效益评价	(176)
9.11.3	社会效益评价	(179)
9.11.4	生态景观效益评价	(180)
9.12	天津市城乡建设用地增减挂钩的经验总结	(186)
9.12.1	尊重农民意愿,保障农民权益	(186)
9.12.2	加强政府主导,掌控政策方向	(186)
9.12.3	先行制度建设,规范试点运行	(187)
9.12.4	严格规划管理,统筹项目布局	(188)
9.12.5	强化整理复垦,保证指标归还	(188)
9.12.6	规范权属管理,明晰土地产权	(188)
9.12.7	加大财政支持,确保顺利实施	(189)
9.12.8	坚持产业立镇,提高农民收入	(189)
附件 1	天津市城乡建设用地增减挂钩试点土地规划导则	(190)
附件 2	天津市××区××镇城乡建设用地增减挂钩试点 项目区实施规划	(206)
参考文献		(222)

第 1 章 城乡建设用地增减挂钩的背景 和意义

1.1 城乡建设用地增减挂钩产生的宏观背景

1.1.1 我国土地利用状况分析

1. 人地矛盾突出

我国是土地资源相对贫乏的国家,虽然土地资源总量处于世界前列,但是土地人均占有量和已利用土地资源中耕地的人均占有量均远低于世界平均数。近年来,随着生产的发展,特别是城镇化、工业化的兴起,人口数量的增加和人类活动范围的扩大,人地矛盾更加突出。2001 年到 2008 年不到 10 年的时间里,全国耕地面积减少了近 1 亿亩,年均减少 1000 多万亩。截止到 2008 年,人均耕地面积仅为 1.37 亩,人均耕地面积排名世界第 126 位,是世界人均耕地面积的 40%。2008 年全国耕地净减少 29 万亩,建设占用耕地 287.4 万亩。作为一个拥有 13 亿多人口的发展中大国,人地矛盾始终是我国现代化进程中的一对基本矛盾。

2. 耕地保护形势严峻

在我国现有的土地资源中,山地、高原多,平地、水地少,且耕地后备资源严重不足,容易开发的土地较少。人多地少、耕地不足是我国的基本国情。耕地保护面临着严峻形势。一是耕地面积减少快。我国耕地面积从 1996 年的 19.51 亿亩减少到 2008 年的 18.26 亿亩,离中央确定的 18 亿亩“红线”数字已很接近。二是优质耕地少、减少比例大。耕地数量南

2 城乡建设用地增减挂钩的理论 with 实证

少北多,水资源南多北少,水土和光热条件比较好的优质耕地仅占全国耕地的 1/3,主要分布在东南部地区,这些区域同时也是耕地面积减少最多的地区。三是后备耕地资源少。全国可开垦的耕地后备资源只有约 2 亿亩,且 60% 以上分布在西北地区,水资源相对短缺,生态环境比较脆弱,开发限制因素较多。四是农田基本建设严重滞后,农地自我调节能力下降。我国每年的受灾面积和成灾面积均呈不断上升的趋势,抗拒自然灾害的能力不断弱化。耕地是农业特别是粮食的基本生产资料,耕地保护不利将对我国的粮食安全、社会稳定和可持续发展构成巨大威胁。

3. 建设用地无序扩张

城镇用地增长远快于城镇人口增长,1997—2003 年全国城镇用地面积增长 156.98%,而同期城镇非农业人口只增长 40.40%。在城镇化进程加快的情况下,农村建设用地不降反增,2004 年与 1996 年相比,我国农村人口减少了 11%,而农村居民点用地反而增长了 1.7%。土地闲置浪费和粗放利用问题十分严重。2004 年调查,全国城镇共有闲置土地 107.93 万亩,空闲土地 84.24 万亩,批而未供土地 203.44 万亩,合计占城镇建设用地总量 7.8%。农村居民点用地布局散乱,空心村、闲散地大量存在,土地利用率低下。人均农村居民点用地已由 1966 年的 193 平方米增加到 2004 年的 218 平方米,远远超过国家标准上线(150 平方米)。基础设施低水平重复建设也很突出,如某些地区公路平均交通流量只达到设计流量的 50%,甚至有的只达到 20%。

4. 土地供求矛盾尖锐

我国社会消费结构正处于由“生存型”向“发展型”转型升级的过程中,交通、居住、休闲、娱乐、自然保护等用地需求将大幅度增加。目前每年各省市提出的建设用地需求大约只能满足 50%。大量“边际土地”被开垦,传统农业地区耕地地力明显下降,我国耕地利用实际上已处于超载状况。未来 20 年,随着人口高峰、城镇化高峰和工业化高峰陆续到来,建设用地扩张对有限的农用地特别是耕地的压力势必进一步加剧。预计到 2020 年,我国城镇化率将分别达到 58%,城镇工矿用地需求量将在相当长时期内保持较高水平;推进城乡统筹和区域一体化发展,将拉动区域性

基础设施用地的进一步增长;建设社会主义新农村,还将需要一定规模的新增建设用地周转支撑。但是,随着耕地保护和生态建设力度的加大,我国可用作新增建设用地的土地资源十分有限,各项建设用地的供给面临前所未有的压力。

5. 土地违法违规使用现象较为普遍

一些地方乱占耕地、违法批地、浪费土地的问题仍然普遍存在。在“开发区热”、“加工区热”、“乡镇企业热”和“房地产热”中,一些地方出现了多占少用、占而不用、闲置撂荒的现象,造成了耕地资源的严重浪费;一些地方在调整生产结构中,有盲目占用耕地现象,致使基本农田减少。在耕地上乱建窑、建坟、取土或采矿等非农占地现象,也没有得到有效遏制。据2007年9月开始的全国土地执法百日行动清查情况,共清查出租代征、违反土地利用总体规划擅自设立工业园区圈占土地、城镇和基础设施建设未批先用三类土地违法案件超过了3万件,全国“以租代征”涉及用地33万亩,违规新设和扩大各类开发区涉及用地91万亩,未批先用涉及土地面积225万亩。总体上,违法违规用地的形势依然严峻。

6. 侵犯农民土地权益问题比较严重

一是城乡建设强制性征地导致大量农民失去土地,加之补偿标准偏低、补偿不到位,严重影响失地农民的生活和就业。二是城乡土地制度的二元性,使农民的土地权利得不到保障。农村集体土地只能征为国有后,才能用于城镇建设,既剥夺了农民分享经济发展结果的权利,也制约了他们参与经济发展的能力。现行政策下,农民耕种土地或者被征地,其对社会的贡献都明显高于社会对农民的回馈。强制征地和城乡土地分割的局面,成为社会稳定的最大隐患之一。

7. 土地退化日益严重

我国水土流失面积呈逐年增加趋势,我国水土流失面积已从建国初的150万平方公里增加到356万平方公里,占国土总面积的37.2%,受工业“三废”污染的土地超过400万平方公里,特别是城市周边、交通主干道和部分江河基本农田的重金属和有机污染物严重超标,还有不少耕地受到盐碱化、沙化和荒漠化的损毁。据国家林业局最新监测结果,全国沙