

中国房地产丛书

夏克强 总主编

建设用地管理

姚坤一 编著



百家出版社

中国房地产丛书

建设用地管理

姚坤一 主编

百家出版社

内 容 简 介

本书系统介绍了建设用地管理的理论和方法。主要内容为:建设用地的含义、分类和特性,建设用地管理的重要性、任务和原则,建设用地管理的理论体系,建设用地的宏观调控,城市规划与建设用地管理,基本建设前期的用地管理,建设用地的审批,建设用地的批后管理,建设用地的开源与节流等。

本书可作为高校土地规划与利用、房地产专业及其它相关专业的教材和参考书,也可供有关工作人员参考使用。

建设用地管理

姚坤一 编 著

百家出版社出版发行

(上海绍兴路5号)

新华书店上海发行所经销 江苏扬中印刷厂印

开本 787×1092 1/16 印张 15.75 字数 392,000

1994年9月第1版 1996年3月第2次印刷

印数:5001—8000册

ISBN 7 80576-471-9/F·65 定价:20.00元

(沪)新登字 120 号

中国房地产丛书编委会

总 主 编 夏克强
副 总 主 编 张小华 谢家瑾 谭企坤 张重光
编 委 (从姓氏笔划为序)
王国海 张小华 陈阳元 吴报章
陆剑鸣 张重光 赵财福 夏克强
彭再康 谢家瑾 储继明 蒋维强
谭企坤

编委办公室

主 任 樊炳奎
副 主 任 应兴国 施引刚
执 行 编 委 (以姓氏笔划为序)
叶克强 白征东 刘惠东 陈龙飞
何 芳 余志峰 赵小虹 周 明
娄 江 胡仲伟 姚坤一 洪炳隆
顾孝烈 侯国富 钱瑛瑛 崔 裴
鲁伯霖 彭 俊 程效军
责 任 编 辑 曹桂珍 姜逸青

总 序

房地产作为房屋和土地的社会经济形态,是人类活动的空间和重要的生产要素。房地产业是指从事房地产开发、经营、管理和服务的行业。房地产业涵盖面广,涉及面多。因此,世界上许多国家都把房地产业作为国民经济的支柱产业之一。

在我国,现代房地产业的兴起虽然还是最近几年的事,但是其发展之迅速、规模之巨大,正为世人所瞩目。房地产业现在已成为我国一项基础性、先导性的产业。它的迅速发展反映出我国国民经济持续高速发展,深化改革开放的良好势头。并且在推动我国城市建设,促进社会生产力迅速发展,改善人民居住条件,以及完善市场机制方面,发挥着愈来愈重要的作用。

任何一项大事业的发展,必然伴随着对从事此项工作的大批专业人材的需求。就上海的房地产业现状来看,相当多的从业人员都是“半途出家”的,这给房地产业的规范运作带来一些问题。因此,必须对这部分从业人员进行培训,使他们通过学习,能掌握和运用房地产的基础理论、实践经验和政策法规,以做到科学管理、规范经营,从而推动房地产业的健康发展。

从长远来看,要使我国的房地产业持续而健康的发展,必须造就一支素质好、业务精的专业队伍。这是高等学校责无旁贷的任务。令人高兴的是,近年来我国一些大专院校已设置了房地产专业。由于我国房地产业还处于刚起步的阶段,理论滞后于实践的现象十分明显,迄今未有一套全面系统而又较为成熟的教材问世。

同济大学是我国开设房地产专业较早的高等院校之一,他们根据自己多年的教学实践,并会同兄弟单位的专家、教授,编写了这套房地产专业系列教材(共22本),涵盖了房地产业的开发、经营、管理、服务等各个方面,甚至包括专业英语和微机应用等,体系完整,内容丰富。作者们都以严肃的科学态度,借鉴国内外较为成熟的房地产理论,并结合我国的实际情况,进行全面、系统、深入浅出的阐述,既注重理论,又注重可操作性。我相信,这套系列教材的出版,将有助于我国大专院校房地产专业的教材建设和人材的培养,并对我国房地产的健康发展产生良好的影响。

夏克强

前 言

土地是一个自然历史综合体,在农业上它是最基本的生产资料;对建设来说,它又是配置各项建(构)筑物以及开展社会、经济、生产活动的基地。土地现在由土地管理局集中管理,它由原来以行政管理为主,转为现在的行政、法律、经济、技术措施相结合的综合管理,开始走上依法、统一、全面、科学管理土地的轨道。由此可知,土地管理上发生转变的一个重要方面,就是建设用地管理上的体制转变,为加强建设用地管理工作的科学性,用科学理论来指导宏观实践,因此学习“建设用地管理”这门课程,具有很大的现实意义。

“建设用地管理”是一门社会科学、自然科学相互交叉,多学科综合而成的新兴科学,目前尚处于创建阶段,它是在实践中产生,又必将在指导实践的发展中,逐步得到提高与完善。

本教材共有九章:从建设用地的绪论谈起,交代了建设用地的基础理论与应用理论,然后是建设用地的宏观调控,城市规划与建设用地,基本建设前期的用地管理,建设用地(一)、建设用地(二),建设用地的批后管理及建设用地的开源节流。

本教材请上海市土地管理局储继明先生进行了细致严格的审订工作,承土管部门及房产部门的领导和同志们大力帮助及同济大学房地产与测量系老师们的全力支持,在此表示深切感谢。

目 录

前言

第一章 绪论	1
§1-1 建设用地的涵义、分类和特性.....	1
§1-2 建设用地管理的重要性.....	5
§1-3 建设用地管理的任务.....	10
§1-4 建设用地管理的原则.....	14
复习思考题.....	17
第二章 建设用地管理的理论体系	19
§2-1 建设用地管理学的科学属性.....	19
§2-2 建设用地管理的基本理论.....	20
§2-3 建设用地管理的应用理论.....	24
复习思考题.....	28
第三章 建设用地的宏观调控	29
§3-1 建设用地宏观调控的意义.....	29
§3-2 建设用地的计划管理.....	32
§3-3 各类建设用地计划指标的编制方法.....	40
§3-4 建设用地的定额管理.....	41
复习思考题.....	49
第四章 城镇规划与建设用地管理	50
§4-1 城镇规划概述.....	50
§4-2 城镇用地选择与布局.....	54
§4-3 主要城镇用地的规划设计.....	62
§4-4 土地管理部门在编审和实施城镇规划中的主要职责.....	72
复习思考题.....	73
第五章 基本建设前期的用地管理	74
§5-1 建设用地批前工作的意义.....	74
§5-2 建设用地批前工作的任务.....	84
§5-3 建设用地批前工作的细则.....	90
复习思考题.....	106
第六章 建设用地(一)	108
§6-1 国家建设用地的概念.....	108
§6-2 建设用地的征(拨)工作.....	109
§6-3 征(拨)用地的补偿办法.....	124
§6-4 征(拨)用地的安置办法.....	133

§6-5	征地撤组的实施办法	135
§6-6	征地包干	139
§6-7	土地的有偿使用	142
§6-8	上海市土地有偿使用的办法	159
I	上海市土地使用费标准及土地等级划分	159
II	上海市成都路4号地块土地使用权出让的招标文件	162
III	上海市土地使用权出让地块情况表	173
IV	上海市土地使用权转让情况表	174
	复习思考题	176
第七章	建设用地(二)	177
§7-1	乡(镇)村建设用地的审批	177
§7-2	城乡联营企业建设用地的审批	189
§7-3	外商投资企业建设用地的审批	190
§7-4	复垦项目用地的审批	195
	复习思考题	198
第八章	建设用地的批后管理	199
§8-1	城市用地的批后管理	199
§8-2	工矿用地的批后管理	203
§8-3	交通用地的批后管理	209
§8-4	军事用地的批后管理	218
§8-5	风景名胜区和自然保护区用地的批后管理	220
	复习思考题	223
第九章	建设用地的开源与节流	224
§9-1	城镇用地的改造更新	224
§9-2	山坡地形的充分利用	227
§9-3	滩涂造地	230
§9-4	工厂节约用地的途径	234
§9-5	土地复垦	239
	复习思考题	241

第一章 绪 论

为了国民经济和社会发展的需要,国家今后的建设过程中需要大量建设用地,那么建设用地真正的出路在何方?建设用地管理究竟应担负什么样的历史使命?我们必须正视、认识、解决、回答这个重大问题。我们想问题,作计划,办事情,都必须从“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”这个基本国策出发。

§1-1 建设用地的涵义、分类和特性

一、建设用地的涵义

“建设用地”指的是通过工程的手段,使人类生活生产方面的物质建设能获得足够操作场所和建筑空间等一系列社会经济活动所需提供的土地。

建设用地是指城乡建设、工业建筑、交通、军事、水利、市政基础设施(自来水厂、变电站、污水处理站、电视发射台)等各项用地的总称。直接为农业建设服务的用地(如打谷场、暖房、排灌站、渠道等)称为“农业建设用地”,其余称为“非农业建设用地”。我们讨论的是非农业建设用地。

建设用地与农业用地,在土地利用的相互关系上,存在着显著的、本质上的区别。建设用地利用的结果,是以土地非生态附着物,如建筑群、道路、桥梁等存在于实地;农业用地利用的结果是形成农产品,它依赖于土地的肥力,直接从耕作的土层中培育出来,它对土壤、气候、灌溉等条件有严格要求。所以土壤肥力很低的土地难以作农业用地,但可以作为建设用地。

二、建设用地的特性

1. 建设用地的无限性

建设用地是为了满足人类生产、生活的物质需求所使用的土地。由于建设及经济发展的需要,都是在不断地延伸、扩大,它是在无限制地侵占土地,对农业构成了巨大的威胁。因为能够为人类提供食物的土地是有限的,但建设用地的延伸扩展却是一个无限值,以有限的供给去满足无限需求,这就迫使我们慎重地使用建设用地。

2. 建设用地的再生性

建设用地能够从现有的建设用地中经过再开发的手段重新获得。充分发挥和利用建设用地能再生的特性,才有可能使人们在建设用地需求不断增长的情况下,从不断开发的过程中,获得越来越多的操作场地和操作空间。

3. 建设用地的空间性

建设用地是整个建筑工程的一部份,整个建筑工程可用单层建筑形式平摊在地面上,也可以用多层、高层、超高层建筑的形式竖立在地面上,或向地下发展,建立地下商场、地下铁道。这两种布置方式占地的数量有很大的差别,故利用空间的多层、高层、超高层或地下建筑的建设用地方式,是节约用地的好办法,应该提倡与推广。

4. 建设用地的实在性

通过“营造结果”形成多种看得见,摸得着,具有固定形状的工程实体(如建筑物,道路,围墙,机场……等),一旦形成就能紧密地为人类建设活动服务。

5. 建设用地的非生态利用性

建设用地以土地的非生态附着物为主要利用方式,土地对建设来说发挥着地基和场所的作用,这一特性,决定了在选用建设用地时,主要是考虑土地的非生态因素,而与土地肥力等生态因素,则没有多大关系。因而应把质量最好的土地优先用于农业。

6. 建设用地的地位利用性

在建设用地的选择中,位置扮演着十分重要的角色,它处处影响着建设用地的选址。如各种矿产主要由位置决定,道路主要考虑位置,依照合理的区位选择城市的发展地域,商业服务中心最好位于城区中心,有污染的企业应选择在下风处,远离居民区的合适位置。但位置是有相对性,这种相对性表现在两个方面,一是对一种用地来说是好位置的 land 对另一种用地则可能是不好的位置,如临街的土地对商业服务是很好的位置,但对居住来说是不好的位置。另一方面位置的好坏可以通过周围环境的改变而改变,经济活动对于位置本身的影响也是巨大的,如上海铁路客运站迁到新的地址后,新地址周围的土地变成位置较好的土地,而老客运站周围的土地由位置较好的土地变为位置较差的土地。

7. 建设用地逆转的相对困难性

从农业用地变为建设用地较为容易,而从建设用地重新变为农业用地则较为困难。例如,将一块农业用地修建成飞机场,所涉及的只是一个工程量问题,但若把一个废弃的飞机场重新改为农田,需要清除所有的沥青,石子,水泥等,有时还包括一些特殊的有毒物质,同时要把生地变成农田是相当困难的。我们显然不能由于这种特性而放弃对废弃地的复耕,但需要注意的是要谨慎地审批建设用地,要占用农业用地时,必须要经过充分的论证。

三、建设用地的分类

(一) 按使用性质分类

根据建设用地的用途,经营特点,利用方式和覆盖特征等因素,将建设用地划分为不同的种类,以利于统计及管理。

1. 非农业建设用地

(1) 城镇,工矿,村庄用地。

① 城市——指建成区的面积,不包括市内用于农、林、牧、渔业生产用地。

② 建制镇——有建制镇的居民点,范围为建成镇区的面积,不包括镇内的农、林、牧、渔业生产用地。

③ 村庄、农村居民点用地。

④ 独立工矿用地——各种工矿企业,采石场,砖瓦窑,仓库及其他企事业单位的建设用地,不包括附属于工矿、企事业单位的农副业生产基地。

⑤ 盐田——以经营盐业为目的,包括盐场及附属设施。

⑥ 特殊用地——居民点以外的国防,名胜古迹,墓地,陵园等用地。

(2) 交通用地

① 铁路——铁路线路及站场用地,包括路堤,路堑,道沟及护路林。

② 公路——国家公路及地方公路,包括路堤,路堑,道沟及护路林。

- ③ 农村道路——指农村道路(南方 >1 米,北方 >2 米)。
- ④ 民用机场——机场及其附属设施用地。
- ⑤ 港口,码头——专供客,货运船舶停靠的场所,包括海运,河运及其附属建筑物等。

(3) 乡镇企业,农村作场,机械化养殖场,采矿区,废石场,垃圾堆场等。

2. 农业建设用地

直接用于农业需要或规定用于农业生产配套的工程用地,如作物的暖房、育秧室、农用水渠、农用道路等建设所需使用的土地。

(二) 按内容分

1. 国家建设用地——用于国家根据国民经济发展计划进行经济,文化,国防建设以及举办各项社会公共事业所需使用的土地,即凡是列入全民固定资产计划项目建设所需要使用的土地都称为国家建设用地。如水利工程、核电站、钢铁联合企业、铁路、机场……等建设项目所需使用的土地。

2. 乡镇村建设用地——乡镇村根据各项农业集体经济发展计划进行经济,文化建设以及举办各种社会公共事业所需使用的土地。也就是说,凡是乡村农业集体经济组织和个人,按乡村规划的要求进行各项工程建设所需使用的土地都属于乡镇村建设用地。

3. 城乡联营企业建设用地——用于全民所有制企业,城市集体所有制企业与农村集体经济组织共同投资兴办联营企业建设所需使用的土地。

4. 外商投资企业建设用地——经国家有关部门批准在我国境内投资兴办的外资企业及中外合资经营企业的建设用地。

(三) 按用途分

1. 工业建设用地——用于进行工业项目或为它配套的其他工程设施建设所需要的土地。

工业建设用地按其对象又可分为采掘工业建设用地和加工工业建设用地两类:工业建设用地按其特性还可分为重工业建设用地和轻工业建设用地。运输业包括铁路运输、公路运输、水上运输、航空运输及管道运输等,它们在社会生产、流通、分配过程中起着重要的作用,所以运输业建设用地也是一种特殊的工业建设用地。

2. 民用建设用地——用于解决城乡人民物质生活需求及其配套设施所需使用的土地。如城乡居住区用地,商业区用地,文教区用地,公共设施及道路设施用地等。

3. 军事用地——根据国防战备要求进行各项军事工程建设所需使用的土地,如导弹基地,军事指挥中心,演习靶场,前沿工事及其他设施等用地。

(四) 按规模分

1. 大型项目建设用地——根据规定的建设规模 and 建设投资确认为大型项目进行建设所需使用的土地。表 1-1 所列大型建设项目的一部分。

2. 中型项目建设用地——根据规定的建设规模 and 建设投资确认为中型项目进行建设所需使用的土地。表 1-1 所列中型建设项目的一部分。

3. 小型项目建设用地——根据规定的建设规模 and 建设投资确认为小型项目进行建设所需使用的土地。小型建设项目举例如表 1-1 所列。

表 1-1-1 大、中、小型建设项目举例

项 目	产 品	单 位	大 型	中 型	小 型
钢铁联合企业	钢	万吨/年	≥ 100	10~100	< 10
炼铁厂	铁	万吨/年	≥ 100	20~100	< 20
铁矿山	矿石	万吨/年	≥ 200	60~200	< 60
煤矿	原煤	万吨/年	≥ 500	200~500	< 200
洗煤厂	洗精煤	万吨/年	≥ 120	30~120	< 30
炼油厂	加工原油	万吨/年	≥ 250	50~250	< 50
合成氨厂	合成氨	万吨/年	≥ 15	4.5~15	< 4.5
平板玻璃厂	玻璃	万箱/年	≥ 100		
氧化铝厂	氧化铝	万吨/年	≥ 20	5~20	< 5
水泥厂	水泥	万吨/年	≥ 100	20~100	< 20
石灰石矿	石灰石	万吨/年	≥ 100	50~100	< 50
棉纺织厂	纱锭	万枚/年	≥ 10		
手表厂	手表	万只/年	≥ 100	40~100	< 40
自行车厂	自行车	万辆/年	≥ 100		

§1-2 建设用地管理的重要性

一、建设用地扩展的现状

(一) 世界建设用地扩展的现状

在相当长的一段时间里,一些国家曾经采用“千方百计增加国民生产总值”的经济发展战略,拼命地提高产值增长率,都把工业化放在最优先的地位。这一工业化过程冲击着一切,排挤着一切,为了工业生产的高速发展,根本不能顾及工业化及随之而来的城市化浪潮对于人类自身生态环境所造成的各种直接的或间接的威胁和危害。

世界上大多数国家,在其工业化过程中都有一个急于求成的发展阶段,结果招来了一系列原先估计不到的弊端:集中力量建设钢铁厂、汽车厂、化工厂,建设全套的重工业和轻工业,耗费了巨额的资金,造成能源供应的严重短缺;大量占用耕地,影响和阻碍了各国农业的正常发展,产生粮荒,引起社会动荡,加剧经济困境。

高度工业化、城市化的美国,由于建设用地的扩展,每年都要损失 1800 万亩的农田,有人将这种用地的过程,比喻为是一场开路机和耕犁之间的“战争”,战败者是耕犁,是农田,是农业。农田急剧减少,粮食产量下降,将使美国手中失去一张远比军事、政治手段更具威慑力量的粮食“王牌”,它从根本上动摇了美国的国力,从前那种“谁控制粮食,谁就控制世界”的优势,在那里已经面临严重的挑战。

英国在过去的 20 多年经济发展中,减少了大约 1700 万亩农田,平均每年减少 75 万亩以上,这种发展趋势,严重地威胁着它的农业生产,为此政府已制订一系列保护农田的措施。

日本是一个极其富裕的国家,工业化程度很高,经济也十分繁荣。但在这种繁荣的背后,却潜伏着一种危机,因为日本在战后经济高速发展时期,短短的 20 多年时间中,使工厂遍布各地,占用了 3450 万亩最好的耕地。

埃及国土面积的 96% 是浩瀚的沙漠,只占全国面积 4% 的尼罗河三角洲,居住着 97% 的人口。不幸的是,尼罗河区域最平坦、最肥沃的土地,被越来越多的工业厂房和城市设施所淹没。埃及在近 20 多年中,平均每年损失耕地 38 万亩(为全国耕地总面积的 1% 左右)。

荷兰的土地非常狭小,是一个典型的人口多、耕地少的国家。19 个世纪以来,他们围海造地,得到 1000 多万亩土地。然而,工业要发展,城市在扩大,本来非常奇缺的耕地,大片地被占用和毁坏。据估计,荷兰即将成为世界上第一个“全部城市化的国家”,所有农业用地都将被埋葬在建设用地的无情占用之中。

丹麦的耕地在过去的 25 年中,减少了 450 万亩,占现有全国耕地总面积的 10%。意大利在同一时期丧失耕地 6448 万亩,每年平均减少 210 万亩。德国西部从 1960 年以来由于建设工厂、城市、耗用耕地 3115 万亩。

在苏联,尽管有无比辽阔的国土,但真正适宜于种植的耕地却又很少,农业欠收的状况十分严重,为此每年都要支付 100 多亿美元的外汇,从国外进口粮食,造成这种被动局面的因素很多,除了那里的气候寒冷、土地贫瘠之外,还与大规模基本建设占用最好的农田,也有直接的关系,苏联每年用于基本建设的土地大约 300 万亩,其中相当一部分是比较好的农田。

捷克是一个工业比较发达的国家,在过去的 30 多年时间,用于非农业建设方面的耕地

大约 1700 万亩,匈牙利在过去的 35 年时间里,用于各项建设事业的耕地约 1200 万亩,结果出现了国内的饲料不足。保加利亚在战后的 30 多年里,工业产值增长了 34 倍,农业产值只增长 1.6 倍,由于工业、城市的扩建需要,占用了 1080 万亩的耕地。波兰由于城乡发展需要,占用了 2250 万亩耕地,结果使粮食进口量年年都在增加。

(二) 我国建设用地扩展的现状

解放 40 多年来,我们进行了大规模基本建设工作,工业发展在我国国民经济中始终居于一种主导地位。到现在为止,我国已经初步建立起一个独立的、布局比较合理的工业体系,建成了比较完整的、物质基础比较雄厚的 46 万个工业企业。我国乡镇企业的发展,也很迅速,到 1988 年底全国乡镇企业的总数已达 1200 多万个,与此同时,城市建设工作也取得很大的成绩,截止 1986 年底,城市总数已达到 353 个,比 1970 年增长 1 倍多。

多年来,我国一直采用传统的规划理论和设计方法去占用平地、占用耕地,认为占用耕地搞建设是一件很平常的事情,为了建设的需要大片大片的占用耕地,甚至被认为是农村的一种致富之道。据最新资料表明,建国以来我国耗用耕地的总数量已高达 8.5 亿亩,平均每年损失耕地 2100 万亩。

北京市经过多年来的建设,已从一个消费性城市转变为一个工业城市,工厂如雨后春笋般地涌现出来,高楼大厦在昔日的农田上拔地而起,有一位著名建筑学家提出:“占农田盖工厂、建住宅,无论如何都是不可避免的。”在这种观念的支配下,竟占用了 270 万亩耕地,使原有的耕地减少了 30%,最近 10 多年来每年占用耕地的数量仍保持在 2 万亩左右。

天津市的耕地由于各项事业的占用,已经减少了 157 万亩,平均每年减少 6 万亩,大量征用土地后,已经出现越来越多的无地村组需要办理“农转非”。

上海是我国最大的工商业城市,工农业总产值占全国的 10% 左右,它作为我国重要的工业、科学技术和外贸基地,30 多年来先后新辟了 12 个工业区和 40 多个工业点,在那里集中了全市 33% 的工业企业,为了满足建设的用地需求,1992 年全市各项建设占用耕地约 21.6 万亩,是前四年占用耕地总量的两倍左右。目前耕地数量约 500 万亩左右,人口约 1330 万,人均占有耕地仅 0.35 亩,大量占用耕地,加剧了人地矛盾。从上海市政府批准实施的原嘉定县(现改嘉定区)土地利用总体规划看,为确保“吃饭”,预测到 2000 年全县只能提供 3 万亩左右的耕地用于建设用地,而去年一年嘉定县减少的耕地约 2.6 万亩,几乎达到了预测十年耕地供应量的总和。

黑龙江省,由于非农业用途的占用,已经丧失了大约 3000 多万亩耕地,人均耕地比解放初减少 50%

吉林省,是我国主要的商品粮基地之一,它的各项城镇、乡村、工矿企业、道路等非农业建设用地的面积已达 5963 亩,占全省土地总面积的 21.5%,其中的一大部分都建设在原来平坦的耕地之上。

辽宁省,是我国主要的重工业基地之一,全民所有制企业的发展,占用的耕地超过了 1500 万亩,平均每天减少 2300 多亩,每小时减少 90 亩,每秒减少 1.5 亩。

河北省,这里的耕地在过去的 30 多年中减少了 1400 多万亩。

山东省,在 30 多年的建设过程中,减少耕地大约 2200 多万亩。

山西省,由于各项建设事业的占用,减少耕地 1150 万亩。

湖北省,30 多年来共完成基本建设投资约 375 亿元,居全国的第三位,这期间占用了大

约 860 多万亩耕地。

陕西省,30 多年来全省的耕地面积减少了 1108 万亩,这一数字相当于全省耕地总面积的 20%。

四川省,全省有 44000 多个工业企业,在过去的 20 多年中,平均每年减少耕地 74 万亩左右。

河南省,从 1953 年到 1986 年,在基本建设事业中占用 3075 万亩耕地,平均每年减少耕地 93.2 万亩。

安徽省,在过去的 23 年中,各项非农业建设耗用了 2300 万亩宝贵的耕地。

江苏省,由于各项建设事业的需要,在 20 多年的时间中,已经丧失 1926 万亩最肥沃的耕地。

浙江省,在以往的 30 多年中,实际用于工程建设的耕地面积大约 600 万亩左右。

江西省,由于各项建设事业的占用,耕地面积减少的数量已突破 1000 万亩大关。

福建省,近 30 年来,国家建设征用的耕地数量已超过 275 万亩,占本省原有耕地总面积的 12.2%。

湖南省,大规模的基本建设过程,损失了 1836 万亩平坦的农田。

贵州省,境内多山,耕地异常宝贵,但在各项工程建设中实际损失了 788 万亩耕地。

台湾省,现有耕地 1220 多万亩,近 20 多年来,用于工业和城市建设的耕地,每年达 7 万亩之多。

二、建设用地扩展的趋势

(一) 建设用地扩展是当前最大的环境问题

1982 年 6 月在英国伦敦举行的人类环境听证会上,公布了各类环境问题造成世界性农田减少的具体数字:

每年因水土流失而损失的农田约为 300 万公顷;

每年因沙漠化而损失的农田约为 200 万公顷;

每年因三废污染而损失的农田约为 200 万公顷;

每年因非农业用途而损失的农田约为 800 万公顷。

如果人们真正将滥伐森林、水土流失、沙漠化、三废污染等看作是人类环境和生态问题中的最重大的问题的话,那么人们就应该将农田的消失看作是所有环境和生态问题中的最重大的问题,因为农田的消失是环境和生态问题的核心。如果人们真正将滥伐森林、水土流失、沙漠化、三废污染等看作是当前人类面临的种种环境危机的话,那么人们就不能不将农田的消失看作是当前人类面临的最大的环境危机。

在所有的、已知的环境和生态问题中,究竟哪一种是最严重、最紧迫的呢?情况已经十分清楚:水土流失、沙漠化、三废污染等因素,每年毁坏农田的总面积有 700 万公顷,而由于非农业用途的占用,每年毁坏农田的总面积竟达 800 万公顷,超过了前者的总和。非农业用途占用农田,就是我们所说的建设用地扩展。对于农田的侵占和毁坏各项建设用地,包括工业发展、城市建设、修筑道路等每年都要占用和毁坏 800 万公顷的农田,不能不是我们整个地球上粮食生产受到威胁的主要原因,不能不是人类环境和生态系统失调、恶化的主要根源,不能不是当前最大的环境问题。

(二) 建设用地的范围每隔 15~25 年翻一番

建设用地每年的需求量很大,预计到本世纪末全世界还要失去三分之一的肥沃农田,建设用地的扩展之所以会成为当前世界面临的重大环境问题,不仅在于它目前占用大量农田,使人们感到措手不及,更主要的还在于它隐藏着一种尚未被人们充分认识到的“用地爆炸”的潜在危机。所谓的“用地爆炸”指的是建设用地本身,在一个相当长的时期内存在着的一种每隔 15—25 年就使其区域翻一番的扩展趋势。也就是说,对一个城镇而言,它的非农业用途的占地范围,以几何级数的形式,每隔 15—25 年就要递增一倍。

在十九世纪初,整个欧洲人口在 10 万人以上的城镇仅有 22 座,到了二十世纪初,局面就大不一样,人口在 10 万以上的城镇,已增加到 160 多座,其中许多变成了大城市。城市人口也由占欧洲总人口数的 1.6%,上升到 40%。城市数量的增加和城市人口都在连续地翻番,促使城市建设用地以每隔 15—25 年的速度不断地翻番。英国伦敦建设用地扩展情况见图 1-2-1 所示。莫斯科原来的占地仅有 20 平方公里,1960 年建成区的面积已扩展到 375 公里,根据已经批准的为期 25—30 年的总体发展规划,届时城市用地范围将扩大到 878 平方公里。荷兰目前的城市人口为 700 万,到 2000 年城市人口预计将增加 1 倍,而城市的总用地面积,计划必须扩大 2 倍才能满足需要。



(a) 1880 年的伦敦

(b) 1900 年的伦敦

(c) 1929 年的伦敦

图 1-2-1 伦敦建设用地的扩展

解放 40 年来,北京、上海、天津、武汉、广州、南京、长春等城市建设用地的面积都比原来扩大了两倍以上,有的扩大了七~八倍。江苏省常州市解放初建成区面积 8 平方公里,1985 年它的建成区已扩大到 32 平方公里,根据规划要求 2000 年建成区面积达到 64 平方公里,2000 年的用地范围比 1985 年翻一番,时间正好 15 年。江西省几个城市用地扩展情况见表 1-2。

从以上国内外资料看,世界各国在自己的工业化、城市化过程中,都存在一种使建设用地每隔 15~25 年时间翻一番的发展阶段,尽管它不可能长期的、无止境的翻下去,人们也不会对这种发展势态毫无警觉,但是,谁也不能否认,在一定的经济发展时期,这种翻一番的趋势是存在的,对人口多、耕地少的中国来说,建设用地如果再以几何级数的比率翻几番,那么由此而造成的后果是不堪设想的。有的城镇和乡村从建成区的扩展和规划面积来看也许还不符合每隔 15~25 年翻一番的用地规律。但是,许许多多城市和集镇在它的建成区以外的

表 1-2-1 江西几个城市用地扩展情况

城市名称	建成区面积 (平方公里)		1950—1983	规划面积 (平方公里)	1983—2000
	1950年面积	1983年面积	面积扩大倍数	2000年面积	面积扩大倍数
南昌市	3.0	65.0	8.12	89.0	1.37
九江市	4.0	23.2	5.8	45.0	1.93
景德镇市	2.5	21.0	8.40	41.5	1.90
新余市	1.0	7.6	7.60	19.9	2.61
鹰潭市	0.3	6.4	21.30	12.4	1.90

广大地区都占用大片大片的土地,实际上这部分土地和建成区的占地相加,仍然符合建设用地每隔 15~25 年翻一番的扩展规律。

三、建设用地失控的后果

(一) 建设用地失控会造成新的“土地问题”

建设用地盲目的扩展延伸是由土地利用方针的错误和疏忽引起的,因土地利用的不当,耕地面积大量减少,使入地比率日趋失调,这表明当前在我国已经出现了一个非常严重的新的土地问题,有人听到“土地问题”四个字,感到很难理解,总觉得那是早已过去的事情,解放之后广大农民已经分得土地,作了土地的主人,哪里还有什么“土地问题”可言?其实,土地问题包括两个方面,两种类型:一是由于土地所有权引起的土地问题,它的核心是土地分配的不均;二是由于土地利用失控引起的土地问题,它的核心是土地数量的不足。土地问题虽然分为两大类,它们存在的条件和形态也很不相同,但是仍然有着许多惊人的共同点,都会招来一系列共同的社会弊端。以往的土地问题,它的核心是农民手里没有土地或者缺少土地;现在的土地问题,它的核心问题是国家手里没有土地或缺少土地。从某种意义上来说,后者比前者更具危险性。农民手里没有土地,可以从地主阶级手里夺回来;国家手里一旦没有土地,也就没有任何回旋余地可言了。

(二) 建设用地失控定会产生祸乱

土地问题是整个中国社会、政治、经济问题中的核心问题,土地问题是一切社会经济和政治演变的主要动力。列宁就说过,历史上的农民战争都是由土地引起的,土地是追求的目的。朱德同志也说,中国的革命,不论是旧民主主义革命,还是新民主主义革命,中心就是一个土地问题。土地问题与国家生存的关系太密切了,对一个国家来说,土地问题直接关系到自身的安危,所以无论如何必须作为头等大事来对待。如果置土地而不顾,醉心于工商利益,国家必定遭殃。

土地是农业最基本的生产资料,是人类社会最宝贵的物质财富,它最大限度地滋养着人类,抚育着万物。人与土地之间已经结下了不解之缘,它们之间的关系,犹如鱼存于水,难以分离。《申子》说得好,“四海之内,六合之间,日奚贵?日贵土,土,食之本也”。它的意思是,世间一切事物中,土地是最珍贵的东西,因为土地是人类食物的本源。土地问题、粮食问题、吃饭问题,是三位一体的问题,它们之间有着不可分割的关系,土地问题一旦出现,粮食问题就会突出,吃饭问题就立即产生。吃饭问题一旦解决不了,就会演变,转化为各种社会的和政治的问题,就会成为社会一切祸乱的根源。可见,土地问题对一个国家的经济、社会、政治