

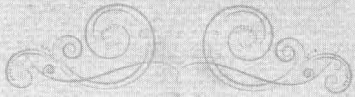
中国农村法治 热点问题研究

Research on Key Issues
concerning Rule of Law in Chinese Rural Areas

佟丽华 / 主编



法律出版社
LAW PRESS·CHINA



中国农村法治 热点问题研究

Research on Key Issues
concerning Rule of Law in Chinese Rural Areas

佟丽华 / 主编



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国农村法治热点问题研究 / 佟丽华主编. —北京:
法律出版社, 2010. 9

ISBN 978 - 7 - 5118 - 1163 - 9

I. ①中… II. ①佟… III. ①农村—法治—研究—中
国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 172263 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李 群

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/A5

印张/13.125 字数/340 千

版本/2010 年 9 月第 1 版

印次/2010 年 9 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995 重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 1163 - 9

定价:38.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

我近乎专职地从事公益法律服务已经近 11 年,在未成年人和农民工权益保护领域做了大量工作。但在中国,只要关注公益,就很难跨过农村、农民话题。记得 2010 年 6 月 30 日在参加中南海座谈时,会后习近平副主席等党和国家领导人与大家握手告别,当我介绍自己是主要为农民工提供法律援助的律师时,他停住脚步,说,“这项工作非常重要,要总结经验,继续坚持做好这项工作,让更多的农民工获得帮助。”期间他一直握着我的手,让我切实感受到国家领导人对民生事业的重视。但问题是,偌大而复杂的国家,如何让中央对民生问题的重视转化为社会的健康发展?

在未成年人保护领域,多年来大家一直在讨论、关注农村留守儿童和城里流动儿童问题,当前两类特殊儿童群体至少在 4000 万人。记得 2005 年在参与未成年人保护法修订期间,有立法官员希望我能就农村留守儿童问题提出几条切实有效的

建议。坦率地说,直到今天,我仍旧未能就解决农村留守儿童和城里流动儿童问题找到真正好的方法。总的来说,父母与孩子生活在一起有利于孩子的健康成长。不让父母进城打工一直在家乡陪伴、教育孩子吗?不现实,进城打工是农民的主要现金收入来源;父母进城打工都把孩子带在身边吗?也不现实。先别说城市是否能解决公平教育的大问题,很多农民工超时工作、自顾尚且不暇,打工之余怎么能够照顾得了孩子?

多年来大家也在讨论、关注农民工在城市里的平等待遇问题。两种声音同样强烈:一种声音是农民工为城市发展作出了巨大贡献,应当获得公平的市民待遇;另外一种声音是大量的农民工进城为城市管理、发展和资源带来巨大挑战,要限制更多的农民工流入城市。但直到今天还没有弄清的问题是:农民工的归宿到底在哪里?是城市还是农村?

带着这些疑问,当我们深入地关注留守儿童、流动儿童、农民工这些特殊群体的时候,我们开始关注农村、农民问题。2008年12月,我安排单位同事到北京、天津、黑龙江、吉林等地调研失地农民问题。2009年以来,我在单位组织了一个调研小组,专门就农村、农民的相关问题开展研究。这本书就是我们过去一年多来的阶段性研究成果。

以我的研究,根据国土资源部的统计基数,当前我国耕地已经不足18亿亩,这将对我国粮食安全产生重大影响。今天早晨看到网上一篇报道,题目是:“乌克兰限制粮食出口,专家称中国无粮食安全问题”,茅于軾教授更是提出国家没有必要坚守18亿亩耕地。但要提醒国家的是,对于人口超过13亿的中国来说,如不能有效保护耕地,万一国内遇到灾荒、国外出现纷争,粮食不能保障供应,国家必然出现动荡。国家有关部门会说耕地还有18亿亩,但问题是,怎样解释日益泛滥的以租代征、少征多占等非法占用耕地现象?我们不仅很多次接到农民的这种求助,媒体多年来也总在报道。《中国青年报》在8月11日以半版篇幅报道了“谁把万亩良田变成了别墅和厂房”,仅在成都温江区,经

过记者调查变成别墅和厂房的耕地就有万亩以上,但相信这所有的非法占用耕地都没能列入国家的统计范畴。如果只统计严格控制的合法用地,无视日益严重的非法占地,那必将误导国家决策,早晚置国家于危险境地。

改革开放前三十年,中国农民用粮食支持了工业和城市;改革开放三十多年来,是农民的土地支持了工业和城市。国家法律不允许农村集体土地直接转让,必须先由国家征收,转为国家所有,再由国家对市场转让。最常见的现象是:政府从农民手中征收时每亩十几万元,对外转让时就达到每亩近百万元;某个村的土地被政府征收时每亩 50 万元,后村里企业要搞开发,从政府手中回购时就达到每亩 300 万元,巨大的土地增值利益被政府拿走。仅从 2004 年到 2009 年间,各级政府靠出让土地获得收益就达到 56,523 亿元。但一个不容忽视的现实是,这些资金主要用于政府自身的开支以及城市的发展,农村以及农民获得的收益却最少。照这样的思路发展下去,农村及农民与城市及市民的差距必将越来越大。

大量侵占农民耕地带来的直接后果就是出现了大量的失地农民。以我的估算,截至 2010 年年底,中国失地农民在 1.2 亿人左右,且每年增加在 700 万人左右。在大多数地方,农民失地时获得了少量的现金补偿,没有社会保障,不能就业。短期内他们尚能依靠手中的钱过上相对不错的生活,但钱花完了呢?失地农民将会成为中国未来最艰难的一个群体。

国家禁止城镇居民购买农村宅基地房屋的政策表面上看来保护了农民利益,但从宏观来看,导致了人员和资金的单向流动:有能力的、富裕的农民向城镇流动,而城市文明及富余资金无法向农村流动。这种局面不仅将掏空农村,也将挤压城市,让城市不堪重负。至于说担心农民为了眼前利益卖了房屋而后流离失所或者城市资本兼并农民宅基地,那不过是立法技术问题而已,完全可以通过立法限制买卖双方条件

予以避免。

更让人担忧的是,农村发展似乎已经脱离了法治的轨道:非法占用农村集体所有土地乃至耕地问题日益普遍;一些基层区县和乡镇政府滥用权力,公然侵害农民权益;村官腐败日益严重,有的公然与黑恶势力相勾结;城乡结合部违章建筑、小产权房公然违反国家政策;美丽的乡村正在被垃圾、废水、废气等侵蚀,环境日益受到破坏;农民依法维权的路径日益艰难、效果也差,这产生了大量无休止的上访;农民与政府的群体性冲突日益增加;律师依法办理农民土地等案件谨小慎微,有些地方干脆禁止律师办理征地案件。当权力与资本结合侵占农民权益时,当农民依法维权的路径被堵塞时,那未来的农村又将是怎样的天地?

应当说,中央高度重视三农问题,2004年以来,中央连续7年的一号文件都是针对三农问题。但遗憾的是,很多基本问题直到今天仍旧没有解决。究其原因,我认为最主要的是中央政策没有及时转化为可操作的法律。2009年,北京市法学会专门成立了农村法治研究会,当时有人提出为什么叫“农村法治”,是否还要讲“城市法治”?在我们召开的“服务农村法治”研讨会上,也有人对“农村法治”的提法提出质疑。我的观点是:首先有些现行法律制约着农村的发展,要想让农村发展、让农民富裕,必须将中央政策转化为法律,真正实现城乡法律面前平等;其次农村发展正在逐渐脱离法治的轨道。换句话说,如果说当前在中国存在城乡不均衡发展,那么在立法和执法层面也存在这种明显差异。所以要想推动中国社会法治建设的进程,就必须大力推动农村法治的发展。关于促进农村法治发展,我的基本观点是:

按2004年中央一号文件的精神,有效推进农村征地制度改革:严格区分公益性用地和经营性用地,明确界定政府土地征用权和征用范围;对公益性用地,完善土地征用程序和补偿机制,提高补偿标准,改进分配办法,妥善安置失地农民,并为他们提供社会保障;建立农村集体

非农建设用地开发市场。有效落实 2004 年的中央一号文件,不仅将有效解决失地农民问题,保障失地农民获得社会保障和土地增值收益,规范农村集体建设用地公开、透明运作,切实保障农民利益,而且将促进城市资本向农村流动,带动农村经济快速发展。

与城市房地产管理法相配套,制定农村房屋管理法,让农村房屋建设及流转有法可依:确立农村宅基地建房的审批、监管和确权等制度;确立严格的临时建筑审批、监管制度,让农民在城市化进程中从房屋上获得收益;确立农村宅基地房屋的合法流转制度,对城镇居民购买农民宅基地房屋的,不仅要支付房款,还应向村集体支付地款,这样不仅保证了农村宅基地上的房屋买卖的安全有效,增加了农村集体经济组织的收入,还将实现人口的双向流动,有效带动农村经济和社会事业的发展。

彰显法治的力量,让农村发展纳入法治的轨道,其根本就是遏制基层政府滥用权力,要依法行政,要引导和支持农民依法维权,为农民依法维权理清障碍:中央和省级政府要负起责任,对涉农群体性纠纷或恶性案件要直接调查,避免互相推诿;法院要勇于受理各类侵害农民权益案件;国家要把律师当成推进农村法治的一支重要力量,地方政府违法侵害农民土地等权益的案件中,违反的是国家的法律,伤害的是中央的权威,中央政府要支持律师依法遏制基层政府滥用权力、支持律师依法维护农民权益;要加强对村民自治以及村集体资产的监督管理,要尽快确立并真正落实对村集体资产的年度审计以及向村民公开的制度;不论是政府官员还是企业,不论是非法占用耕地还是污染环境案件,要让违法者真正付出代价。

要根据中国未来农民人口结构的变化来制定政策:在传统农民基础上将出现三类特殊人群:新市民、失地农民和农民工。中国人口将进入三元结构时代:以城市为基础的市民、以农村为基础的农民和以城乡流动为特征的农民工与失地农民,其中部分农民工和失地农民将转化

为新市民。综合考虑,到2015年,不算转为新市民的农民工和失地农民近1亿人,中国还将有农民工2亿左右、失地农民1亿左右,这种处于流动状态的第三元人口将超过3亿。这种研究将可能为我们对留守儿童、流动儿童和农民工未来归宿的思考找到答案:第三元人口的出现反映的是我国城市化进程将经历漫长的时代,对各级决策者而言,在城镇化进程中,不要莽撞和冲动;政府和社会要针对留守儿童和流动儿童制定长期政策;要让更多的失地农民和农民工逐渐转化为新市民;要让城乡发挥各自优势,解决失地农民和农民工的就业及社会保障等问题。

多年来我推动未成年人和农民工权利保护事业,不仅让超过二十万未成年人和农民工等弱势群体从我们所推动的免费法律服务中直接受益,在大量案件基础上梳理出的法律政策改革建议受到立法机关和政府部门的重视,而且直接化解了大量社会矛盾,为构建和谐社会作出了我们的贡献。我的基本理念是:法治是解决中国民生问题与社会和谐稳定问题的最终出路,只有让法治的力量得到彰显,才能使强权和暴力得到遏制,才能让人民安居乐业。本着这样的理念,我们决定开展农村法治项目,为推进中国农村法治建设作出自己的贡献。

我本出身农村,父母都是农民,尽管进城已经近二十年了,但仍旧时刻挂念着家乡的发展。我想呼吁的是:当前很多身在重要岗位的党员干部也都出身农村,不要忘本,不要贪图个人腐化奢侈而忘掉家乡的父老乡亲,不要忘掉作为党员、作为领导干部所肩负的对国家和民族的责任,不要回避当前中国农村发展所面临的种种挑战。只有大家都以负责的态度去面对、去想办法、去努力改善,这个国家才能繁荣富强。

这本书只是我们的阶段性研究成果,涉及的范围还不够全面,如没有研究对农村发展有重大影响的社会保障问题;我们的研究人员还很年轻,有些观点难免偏颇和稚嫩。本书第一章、第二章由我本人撰写,第三章由肖卫东撰写,第四章由刘晓颖撰写,第五章由姚艳姣撰写,第六章由陈苏撰写,第七章由李娜撰写,第八章由李秀红撰写,第九章、

第十章由于旭坤撰写。我们希望真诚地研究涉农法治问题,希望为国家涉农法律政策改革提出可操作的建议,希望国家健康稳定发展,欢迎大家对我们的观点批评指正。

北京致诚农民工法律援助与研究中心主任 佟丽华
北京市法学会农村法治研究会会长

2010年8月18日

目 录

前言 /1

第一章 中国农村法治的困境及出路 /1

第二章 严重的耕地以及失地农民问题 /49

第三章 农村宅基地房屋买卖问题法律研究 /86

第四章 农村环境污染现状及法律分析 /125

第五章 有效保障农民土地权益 避免征地矛盾进一步激化

——对全国 30 个群体性征地纠纷案件的分析报告 /159

第六章 “村官”腐败问题研究报告 /192

第七章 小产权房的立法困境与出路 /243

第八章 农村集体收益分配问题研究 /296

第九章 破解农民“违法建设”管理困境 真正实现中国城乡统筹发展 /317

第十章 我国农村法治热点问题调研报告 /348

第一章 中国农村法治的困境及出路

2004 年以来,中央连续七年的一号文件都是针对“三农”问题作出,这充分体现了中央政府对“三农”问题的重视。遗憾的是,虽然中央意识到了问题所在,但直到现在,很多基本问题仍旧没能得到解决,农村发展依旧面临巨大挑战。正如中共中央《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》所指出,“农业基础仍然薄弱,最需要加强;农村发展仍然滞后,最需要扶持;农民增收仍然困难,最需要加快。”

一、中国农村法治的问题

(一)我国耕地应当已不足 18 亿亩,且每年耕地减少量大约在 1000 万亩

2008 年 12 月 24 日,茅于軾教授质疑国家确保 18 亿亩耕地红线的观点激起整个社会的高度关注。2009 年 1 月,国土资源部多位相关负责人在接受《中国经济时报》记者采访时均表示,我国仍有 18 亿亩耕地。但中国社科院刘维新研究员在接受该

记者采访时却明确表示,“我认为,18 亿亩耕地红线已经被突破。”^①《全国土地利用总体规划纲要(2006-2020 年)》确立的目标是到 2020 年全国耕地保有量 18.03 亿亩。那么,我国 18 亿亩耕地的红线是否已经突破?

根据我国第一次农业普查,1996 年我国耕地面积为 19.51 亿亩。后由于城市化以及退耕还林等原因,2000 年到 2003 年间我国耕地骤减,到 2003 年,总耕地面积下降到 18.51 亿亩。根据我国历年《国土资源公报》显示,2004 年以来耕地减速放慢,到 2008 年,全国耕地面积为 18.2574 亿亩。但笔者认为国土资源部的数据和计算方法存在明显问题。其中最主要的问题是:在减少的耕地中只统计了合法用地,而没有统计非法用地。

2003 年 7 月,按照国务院部署,国家发改委牵头对各类开发区进行了清理整顿,截至 2006 年年底该项整顿完成。根据公布的数据,全国开发区数量由 6866 家减少到 1568 家,减少 77.2%,规划面积由 3.86 万平方公里压缩到 9949 平方公里,减少 74.0%。^② 表面看来,乱建开发区、因乱建开发区而非法占用大量耕地的现象已经得到遏制,但事实上这只是一厢情愿。从我们的了解以及媒体报道来看,2006 年年底 2007 年年初以后,各地建设开发区、非法占用大量耕地的现象并未得到遏制。即使在 2003 年到 2006 年之间的整顿期间,各地也并未停止开发区的建设步伐,不过是省级政府减少了审批数量、各地政府由追求合法审批转入公然违法而已。很多区县政府利用上级有限的建设用地批复额度,以少批多占、以租代征等形式,公然绕开法律的约束,直接

① 周雪松:“国土部回应 18 亿亩耕地质疑:红线未被突破”,载中国新闻网(<http://www.chinanews.com.cn/cj/gncj/news/2009/01-07/1517487.shtml>),2009 年 1 月 7 日。原载《中国经济时报》。

② 佚名:“国家发改委有关负责人就开发区清理整顿答记者问”,载中国经济网(http://kfj.ce.cn/zhc/200704/30/t20070430_11228304.shtml),2007 年 4 月 30 日。

通过强有力的手段征用农民耕地。^③

我们在网上搜索到了190个媒体和网站介绍的案例,这些案例共涉及非法占用的耕地约38万多亩。^④为了真实地了解农村耕地减少情况,笔者曾派专人到临近北京的河北省52个自然村进行了考察,方式是到田间地头与村里人进行一对一的访谈。我们的考察结果是:走访的52个自然村普遍存在耕地减少情况。20世纪80年代末、90年代初刚分地时52个自然村共有耕地大约16万亩,到2009年年初减少了耕地大约近10万亩。也就是说,在20年左右的时间里,这些村减少的耕地超过了60%。^⑤即使这个调查存在农民夸大其词的情况,但至少说明了农村耕地减少情况触目惊心。基本情况是,经济越发达的农村,耕地减少越严重,有些农村已经基本没有耕地。

这种乱占耕地的现象也得到了国土部门执法检查的确认。根据2007年11月20日国土资源部部长在全国土地执法百日行动会议上的介绍,经过60多天的检查,共发现违法违规占用土地面积350万亩。实际上能够被执法检查发现的非法占地案件只是少数,媒体报道的很多案件都经过了这次执法检查但却还安然无恙。

2010年春节前夕,我们组织了一次首都大学生“农村法治热点问

③ 类似媒体报道非常普遍,仅举一例:据《西部时报》记者张小平在“四川大英圈占土地问题调查”的文章中介绍:大英县工业园区在国家清理整顿开发区时被四川省政府撤销,但园区建设以及征地行动从未停止,园区名称改为了大英县工业集中发展区,征地也是从2002年开始持续到记者发稿的2008年12月,有省政府批文的土地不过1112亩,但园区规划却有1.1万多亩,且规划范围内的大部分土地已经被征用。具体请参见张小平:“四川大英圈占土地问题调查”,载《西部时报》2007年11月30日。

④ 2008年前后,笔者曾安排专门研究人员搜集相关资料并进行了统计。因为篇幅所限,在此不详举190个案例。

⑤ 近年来,由于农村腐败、监管滞后等原因,似乎村民建房占用耕地只要得到村委会的批准就可以,这导致大量农民建房占用耕地的情形无法被国土部门统计。很多经济稍好地区的农村都有砖厂、羽绒厂、鞋厂、食品厂、玻璃厂、服装厂、农贸市场、铁厂、小矿山等各种小厂矿。这些小厂矿有的是村里自己开办,有的是外地人租用土地开办,但所占用的耕地绝大多数都没有获得合法审批。

题调研活动”。在大学生调研涉及全国22个省、自治区、市的66个村中,5年以前有耕地238,928亩,现今有耕地226,538.18亩,也就是说,5年间66个村共减少耕地12389.82亩,^⑥其中仅有1个村在当地政府组织了复垦后,由5年以前的无地增加到1864亩左右耕地。这样综合起来,66个村在5年间共减少耕地10525.82亩左右,每年平均减少耕地大约2000余亩。根据第二次全国农业普查的数据,到2006年年底,我国共有656,026个村级集体经济组织,^⑦这大约是大学生调研农村数的一万倍。按这样的比例计算,过去5年时间,我国农村耕地减少就大约一亿亩。我们谨慎估计,2004年以来我国每年净减少耕地应当不少于1000万亩。按这样的数据估算,到2010年底,全国耕地可能还有17.8亿亩左右。至于国土资源部所推动的“占补平衡”政策,正如他们自己已经意识到的,占用的往往是上好良田,复垦补充的即使不是虚报,很多也都是劣质田地。^⑧

目前非法占用耕地情况到底怎样?相信没有人能够给出明确答案。不可回避的是,问题已经非常严重。尽管茅于軾教授论证没有必要死守18亿亩耕地红线,认为粮食安全不受这一红线制约,但对于人口众多的中国来说,保护耕地显然具有战略意义。好耕地日益减少,粮食产量就无法得到保障。万一国内遇到灾荒、国外出现纷争,粮食不能保障供应,必然引发社会动荡。

⑥ 根据调研报告得知,在510名受访者中,认为村里存在非法占用耕地情形的有173人,占近34%;其中,60个村涉及了多种征地项目,征地用于交通建设的有28个村,用于城市建设的有3个村,用于修桥、医院、墓地、水池等公益设施的有11个村,建工业园区、工厂和市场的有19个村,用于私人开发房地产的有8个村,其中很多所谓征地项目明显就是非法征地。

⑦ 数据来源于2008年2月21日《第二次全国农业普查主要数据公报(第一号)》。

⑧ 国土资源部耕地保护司司长潘明才表示,“很多地方补充耕地分布在交通偏远、不便耕作、农田生态系统脆弱或有生态障碍的地方,农田基本条件较差,耕地质量不高;不少地方还出现抛荒现象,补充的耕地普遍缺少后期管护。”具体请参见孙荣飞:“国土资源部抽查建设用地耕地占补 九省区未达合格线”,载人民网(<http://politics.people.com.cn/GB/1027/6205525.html>),2007年9月3日。源自央视国际。

(二)当前失地农民总数应当在 1.2 亿人左右,每年增加应当在 700 万人左右

笔者认为,“失地农民”描述的是一种状态,是指原来是农民而现今失去全部或者大部分土地,即使有剩余土地但无法保障其生存的人。

当前一个广泛被引用的数据是,“有学者认为,目前中国失地农民总数估计在 4000 万人左右,每年还要新增 200 多万人。有的专家根据各地报国务院审批后由农业用地转变为非农业建设用地项目统计数字,加上那些违法侵占、突破指标和一些农村私下卖地的因素,估计 1987 - 2001 年失地农民数在 5100 - 5525 万人,如果加上因农村超生等原因没有分到田地的农村人口,这个数目则超过 6000 万。据农业部统计,目前中国每年农村正常占用的土地达到了 400 多万亩,其中,农民耕地所占的比例约达 200 多万亩,这表明,每年可能有 100 多万农民成为失地农民。有的学者认为,按照目前城市化进程和基础设施建设步伐,今后每年需征用土地 250 - 300 万亩,若按照城郊农民人均 0.7 亩计算,就意味着每年将增加 357 - 429 万失地农民,10 年后失地农民总数将达到一亿人。”^⑨2005 年 12 月,国务院发展研究中心农村部部长韩俊在接受《人民日报》记者采访时表示,“令人吃惊的是,在发达地区的一个县,县城人口中失地农民已占了 28%;西部一个 30 多万人口的县,几年时间就有 3 万多农民失去土地。”^⑩

查找上述数据的原始出处以及计算方法是非常困难的,很多文章都是交互引用的。那么问题是,中国目前失地农民到底有多少?由于缺乏全国性的权威数据,我们只能通过各种方法来试图分析这个数据。

^⑨ 陈银娥、杨卿:“中国失地农民问题研究回眸与简析”,载《理论月刊》2007 年第 6 期。

^⑩ 赵蓓蓓:“如何解决失地农民问题?——访国务院发展研究中心农村部部长韩俊”,载《人民日报》2005 年 12 月 9 日。

1. 根据地方失地情况来计算

根据 2005 年福建省农调队“失地农民生存现状及满意度调查”的文章介绍：“近 5 年来我省耕地净减少 132 万亩，相当于前 20 年的净减少量，其中基建用地 41.1 万亩。按农民人均耕地拥有量估算，造成失地农民大约有 269.5 万人，相当于全省乡村人口数的 10% 左右。退耕造林、退耕改果、退耕改渔，我省农民为此失去耕地 42.6 万亩，这其中部分农民因此失去了土地经营权，另一部分‘退耕’后农民仍然拥有部分林、果、渔的经营权，但也付出了相当大的代价。今后随着经济的发展、城乡一体化进程的加快，我省失地农民群体将以每年大约 54 万人的速度扩大。”^①该文发表于 2005 年，按照上述计算，截至 2010 年底，即使不算 2000 年以前的失地农民，福建失地农民也要达到 540 万人（269.5 万 + 54 万/年 × 5 年）。

国务院发展研究中心农村部部长韩俊最近在接受媒体采访时介绍了一组地方数据：“四川省双流县，作为成都市市辖的近郊县，在 1996 - 2005 年的 10 年间，共征用土地 46388 亩，年均征用土地 4638.8 亩。其中征用的耕地占征地总面积的 71%。该县失地农民总量累计约为 9 万人，占农业人口比重接近 10%。”^②四川有 43 个市辖区（成都高新区除外）、14 个县级市、120 个县和 4 个自治县，即共有 172 个县级行政区，假设其中 22 个区为主城区、主要是市民，那么还有 150 个农民集中的区县。通常来说，离城市越近的近郊县，失地农民越多；距离城市越远的区县，失地农民越少。我们按 150 个区县三分之一区县是城市近郊县、失地农民 9 万人，三分之一区县距离大中城市较远、失地农民 6 万人，三分之一区县距离大中城市更偏远、失地农民 3 万人来计算，到

^① 福建省农调队：“福建省失地农民生存现状及满意度调查”，载中国三农信息网（<http://www.sannong.gov.cn/fxyc/ncjfx/200510261292.htm>），2005 年 10 月 24 日。

^② 王世玲：“国研中心建议缩小征地范围 可设单一耕地使用税”，载新浪网（<http://finance.sina.com.cn/g/20090515/01076227796.shtml>），2009 年 5 月 15 日。原载《21 世纪经济报道》。