

CCUD



国家发改委
城市和小城镇改革发展中心



丛书主编 ▶ 李 铁

城乡建设用地增减挂钩 与土地整治：政策和实践

THE POLICY AND PRACTICE
OF LAND MANAGEMENT AND INCREASING URBAN
CONSTRUCTION LAND BY RECLAIMING
THE SAME AREA OF ARABLE LAND FROM RURAL CONSTRUCTION LAND

乔润令 顾惠芳 王大伟等◎著

土地整治新内涵，城乡统筹大平台
增减挂钩，给力新型城镇化
“挂”靠政府惠民政策，“钩”出百姓幸福生活
用好增减挂，百姓享红利



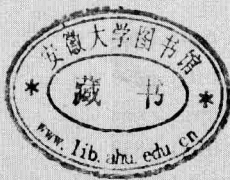
中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

丛书主编 ▶ 李 铁

城乡建设用地增减挂钩 与土地整治：政策和实践

THE POLICY AND PRACTICE
OF LAND MANAGEMENT AND INCREASING URBAN
CONSTRUCTION LAND BY RECLAIMING
THE SAME AREA OF ARABLE LAND FROM RURAL CONSTRUCTION LAND

乔润令 顾惠芳 王大伟等◎著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡建设用地增减挂钩与土地整治: 政策和实践/乔润令等著.
北京: 中国发展出版社, 2013. 6

ISBN 978-7-80234-910-0

I. ①城… II. ①乔… III. ①城乡建设—土地利用—土地规划—
研究—中国 IV. ①F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 038433 号

书 名: 城乡建设用地增减挂钩与土地整治: 政策和实践

著作责任者: 乔润令 顾惠芳 王大伟等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-910-0

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 17.25

字 数: 250 千字

版 次: 2013 年 6 月第 1 版

印 次: 2013 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 元

联系电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

“城镇化与社会变革”丛书

编委会名单

主 编

李 铁 国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任

副主编

邱爱军 国家发改委城市和小城镇改革发展中心副主任

乔润令 国家发改委城市和小城镇改革发展中心副主任

编委会成员（按姓氏笔画为序）

王俊沅 文 辉 乔润令 李 铁 邱爱军 冯 奎
范 毅 郑定铨 郑明媚 袁崇法 顾惠芳 窦 红

总 序

中央政府又一次把城镇化作为拉动内需和带动经济增长的引擎，使得城镇化问题再次成为社会关注的热点。巧合的是，两次提出城镇化问题都和国际金融危机有关，上一次是亚洲金融危机，而这一次是全球金融危机。作为长期从事城镇化政策研究的团队，我们的研究积累对于中国的城镇化问题应该有着清醒的认识，但是对于社会，对于各级政府、企业家、学者和媒体人来说，如何去理解城镇化问题，就涉及将来可能出台什么样的政策，以及相关政策如何落实。因此，我们决定把多年的研究成果公诸于世，以“城镇化与社会变革”系列丛书的形式出版。丛书之所以以改革为主题，就是要清楚地表明，未来推进城镇化最大的难点在于制度障碍，只有通过改革，才能破除传统体制对城乡和城镇间要素流动的约束和限制，城镇化带动内需增长的潜力才能得到真正释放。

丛书出版之际，出版社邀请我作序，一方面希望从宏观的角度来评价十八大以来的城镇化政策要点，另一方面希望对国家发改委城市和小城镇改革发展中心（以下简称“中心”）从事城镇化政策研究的历程做一个简要的回顾。毕竟我全程参与了中心的组建和发展，也基本上经历了从城镇化政策研究到一系列政策文件出台的过程。其实，我内心的想法，无论目前把城镇化政策提到怎样的高度，毕竟与可操作的政策出台以及贯彻落实都还有很长的距离。我能更多地体会到，这项研究，凝聚着许多长期从事农村政策研究和城镇化研究的领导和专家的心血，也汇集了一些地方基层政府的长期实践。我们只是作为一个团队集中了所有的智慧，利用我们的平台优势把这些成果和资料积累下来。

1992年，我在国家体改委农村司工作，有一次参加国土经济学会在新华社举办的关于小城镇问题的研讨会，原中央农研室的老领导杜润生先生发言，提到小城镇对于农村乡镇企业发展和农村资源整合的重要意义，回来后感受颇深。在年底农村司提出1993年度研究课题重点时，把小

城镇和城镇化问题作为六个重点研究课题的选题之一，报告给了时任国家体改委副主任马凯同志。我记得其他选题还有农村税费改革、城乡商品流通和土地问题等等。马凯副主任只是在小城镇这个课题上画了一个圈，要求我们重点进行研究。这一个圈就决定了我后半生的命运，至今已经20年了。当时马凯同志分管农村司工作，他之所以要求我们从事小城镇和城镇化问题的研究，他的基本论断是“减少农民，才能富裕农民”。

在后来的城镇化研究中，很多人不理解，为什么当时中央提出“小城镇，大战略”？特别是一些经济和规划工作者，他们认为城镇化政策重点不应该是积极发展小城镇，而应该是发展大城市，可是谁也不去追问。当时城镇化的提法还是禁忌，户籍问题更是没人敢提。几千年来确保农产品供给问题似乎成为一种现实的担忧；已经形成的城乡福利上的二元差距，更是各级城市政府不愿意推进户籍管理制度改革的借口。只有在小城镇，因为福利差距没有那么大，基础设施和公共服务条件没有那么好，与农村有着天然的接壤和联系，而且许多乡镇企业又直接办在小城镇，在这里实现有关城镇化的一系列体制上的突破，应该引起的社会波动比较小。1993~1995年，在马凯同志的直接领导下，我们开始了小城镇和城镇化的研究。马凯同志亲自带队到各部委征求意见，1995年4月，协调国务院十一个有关部、委、局制定并印发了《全国小城镇综合改革试点指导意见》，这是第一个从全方位改革政策入手，以小城镇作为突破口，全面实行综合改革试点的指导性意见。其中涉及的内容包括户籍管理制度、土地流转制度、小城镇的行政管理体制、地方财税管理体制、机构改革和乡镇行政区划调整、基础设施的投融资改革、统计制度等多方面。

1998年国务院机构改革，国家体改委和国务院特区办合并为国务院经济体制改革办公室，原来的16个司局缩编成6个司局，涉及大量的司局级干部重组和自寻出路。为了坚持小城镇和城镇化的政策研究，把试点工作持续下去，在各方面的支持下，我放弃了留在机关内工作的机会。1998年6月，经中编委批准，以原国家体改委农村司为主体成立了小城镇改革发展中心。从此我开始了漫长而又寂寞的城镇化政策研究之路。

1997年的亚洲金融危机，我国的外向型经济受挫，很多专家提出扩大内需的思路，城镇化和小城镇终于第一次走上了政府宏观政策的台面。

1998年十五届三中全会开始提出“小城镇，大战略”。1999年，时任国务院副秘书长的马凯同志和中农办主任段应碧同志，把起草向中央政治局常委汇报的“小城镇发展和城镇化问题”的任务交给了国务院体改办。之后，我们又在国务院体改办副主任邵秉仁同志的领导下，直接参与起草了2000年6月中共中央、国务院颁布的《关于促进小城镇健康发展的若干指导意见》。这个文件下达之后，户籍管理制度原则上在全国县级市以下的城镇基本放开，农村进城务工人员只要在城里有了住所和稳定的就业条件，就可以办理落户手续，而其在农村的承包地和宅基地仍可保留。根据中央有关文件精神，2000年第五次全国人口普查后，我国把进城务工的农民第一次统计为城镇人口，我国的城镇化率一下子从原来的29%提高到36%。

2002年，党的十六大报告第一次写进了有关城镇化的内容，其中把“繁荣农村经济，加快城镇化进程”写到一起，这充分说明了城镇化对于“三农”问题的重要性。值得特别提出的是，我们的城镇化研究也从小城镇开始深入到进城的农民工，中心全体研究人员就农民工问题进行了大量的调查研究。2002年，根据马凯副秘书长和段应碧主任的安排，由中心组织人员起草了2003年国务院办公厅1号文件《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》。

2003年，中心被并入了国家发改委，城镇化的研究工作转向了深入积累阶段。原来曾经全方位开展的改革试点工作虽然还在进行，但是实质性内容越来越少。在这一阶段反思城镇化，站在农村的角度去推进城市的各项相关改革，看来是越来越难了。中国的体制，城市实际上是行政管理等级的一个层面，而不是西方国家那种独立自治的城市。中国城市管理农村的体制，使得从农村的角度提出任何问题都是带有补贴和扶助的性质。而实际上，由于利益格局的确立，城市仍然没有摆脱依赖于从农村剥夺资源，来维持城市公共福利的积累和企业成本降低的局面。原来简单明了的城乡二元结构，已经被行政区的公共福利利益格局多元化了，因此要改革的内容已经远远超出了20世纪90年代凸显的城乡二元结构的范畴。原来长期研究农村改革、试图解决农村问题，现在成为城镇化出发点的思路，肯定也要相应地转型，使我们的研究团队站在城市的决策角度考虑问题。2009年，我们开始把中心研究的重点彻底地转向

城市，单位的名称也同时作出了调整，改为“城市和小城镇改革发展中心”。这种转型的最大效果就是可以更多地偏重于决策者的思维，了解决策阶层所更关注的城市角度，有利于提出更好的政策咨询建议。

中心成立 15 年来，我和同事们到 20 多个省（直辖市、自治区）的数千个不同类型、不同规模的城镇调研，积累了大量的材料，并为一批城镇特别制定了发展规划。

我们所理解的城镇化政策是改革，这也是我们长期和社会上的一些学者，甚至包括政府决策系统的部分研究人员在观点上的一些重要分歧。因为城镇化要解决的是几亿进城农民的公共服务均等化问题，关系到利益结构的调整，所以必须通过改革来解决有关制度层面的问题。仅靠投资是无法带动城镇化的，否则只会固化当地居民和外来人口的福利格局。只有在改革的基础上，打破户籍、土地和行政管理体制上的障碍，提高城镇化质量，改善外来人口的公共服务，提升投资效率才能变为可能。

幸运的是，从 2012 年起，中央领导同志对于城镇化的重视达到了前所未有的高度。在国家发改委副主任徐宪平同志的支持下，我们终于把多年的研究积累作为基础性咨询，提供给政策研究和制定的部门。虽然关于城镇化所涉及的改革政策的全面铺开还需要时日，还需要观点上进一步的统一，但无论如何，问题提到了台面，总会有解决的办法，任何事情都不能一蹴而就，但毕竟有一个非常好的开始。

同事们提议，是不是可以把这些年我们团队有关城镇化的研究成果出版成书？我同意了。2013 年全国深入贯彻落实十八大精神的开局之年，是一个好时候，全社会都在关注城镇化进程。此举可以把我们的观点奉献给社会，以求有一个更充分的讨论环境，寻求共识，推进城镇化改革政策的持续出台。

国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任

李铁

2013 年 3 月

目录 >>> CONTENTS

理论与政策篇

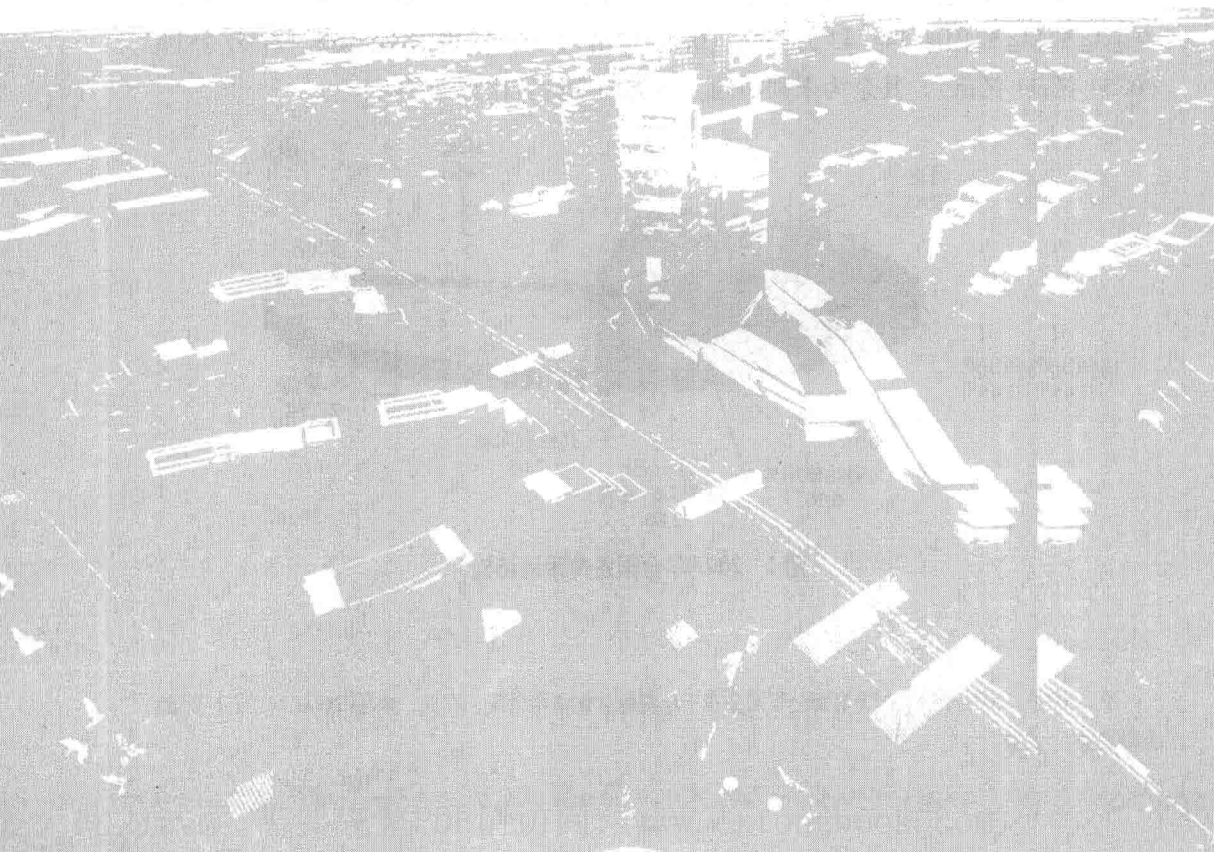
第一章 我国土地资源状况及主要矛盾分析	2
第一节 我国土地资源总体状况	2
第二节 土地资源利用中的主要问题	7
第三节 土地资源利用的改革探索：城乡建设用地增减挂钩	12
第四节 未来土地资源利用的重要抓手：土地整治	17
第二章 “城乡建设用地增减挂钩”理论与政策	33
第一节 城乡建设用地增减挂钩的理论分析	33
第二节 城乡建设用地增减挂钩相关政策规定	38
第三章 土地整治：面临形势与重点领域	50
第一节 土地整治的资源环境与背景条件分析	50
第二节 土地整治的战略目标与重点领域	60

实践篇

第四章 城乡建设用地增减挂钩跟踪	80
第一节 发展改革试点镇城乡建设用地增减挂钩运作	80

第二节	城乡用地相挂钩 农民利益放首位	86
第三节	城乡建设用地增减挂钩的主要模式及比较	91
第四节	江苏省城乡建设增减挂钩的主要模式	105
第五节	山东省城乡建设用地增减挂钩情况	123
第六节	湖北省城乡建设用地增减挂钩情况	131
第七节	天津市城乡建设用地增减挂钩试点情况	144
第五章	各地土地整治实践	161
第一节	湖北省土地整治情况	161
第二节	辽宁省土地整治情况	164
第三节	四川省土地综合整治情况	166
第四节	广东省土地整治情况	169
第五节	重庆市土地整治情况	172
第六节	云南省嵩明县经济社会发展与土地整治	178
第七节	我国土地综合整治的现状、问题与对策	188
第六章	统筹城乡发展中的土地制度探索	197
第一节	河南新乡城乡统筹的探索与实践	197
第二节	成都温江区万春镇统筹城乡发展的探索	209
第三节	浙江嘉兴“两分两换”的试点探索	213
第四节	云南省嵩明县全域城镇化中的土地利用问题	219
第七章	城乡建设用地增减挂钩与土地整治规划	225
第一节	增减挂钩实施规划的主要内容及案例	225
第二节	土地整治规划：云南嵩明县土地整治规划实践	244
附录一	本书各章节执笔人	264
附录二	执笔人简介	265

理论与政策篇



第一章 我国土地资源状况及主要矛盾分析

第一节 我国土地资源总体状况

土地资源是社会经济发展的基础，我国土地面积广阔，但人均土地资源却是世界上最少的国家之一，土地资源形势严峻。根据全国土地利用变更调查，到2007年底^①，全国耕地12173.52万公顷（18.26亿亩），园地1181.31万公顷（1.77亿亩），林地23611.74万公顷（35.42亿亩），牧草地26186.46万公顷（39.28亿亩），其他农用地2549.11万公顷（3.82亿亩），居民点及独立工矿用地2664.72万公顷（4.00亿亩），交通运输用地244.43万公顷（0.37亿亩），水利设施用地362.86万公顷（0.54亿亩），其余为未利用地。各类用地所占比重如图1。

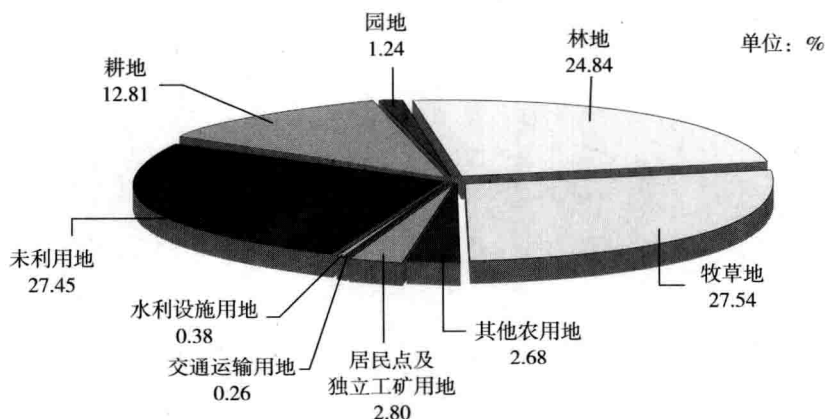


图1 2007年全国各类用地结构

^① 2008年后，国土资源公报未公布土地资源总体结构情况，在此，采用2007年国土资源公报数据。

总体来看,我国土地资源利用具有如下特点和问题。

一、土地总量大,人均土地少

土地资源总量多,人均占有量少,尤其是耕地少是我国土地的基本国情。我国国土面积约为 960 万平方公里,在世界 100 多个国家中,我国土地面积总量不少,仅次于俄罗斯和加拿大,居世界第三位,但到 2011 年,人均国土面积仅为 0.7 公顷,不及世界平均水平的 1/3。我国耕地占世界耕地总面积的 9.5%,居世界第四位,但人均耕地面积也远低于世界平均水平,到 2007 年底,我国耕地面积为 12173.52 万公顷,人均耕地约为 0.094 公顷,相当于世界人均耕地面积的 37% 左右,约为加拿大的 1/18,俄罗斯的 1/10,美国的 1/8,印度的 1/2。

1996~2007 年的 10 多年间,全国耕地减少超过 1400 万公顷。全国 30% 左右的县区人均耕地低于 FAO 确定的人均 0.053 公顷的警戒线。我国耕地总量以及人均占有量下降趋势在短期内尚难以逆转,人地矛盾始终是我国土地利用中最根本的问题。

表 1 中国耕地与世界部分国家耕地情况比较 单位:万公顷,%

国别	土地面积	耕地面积	占世界耕地比重	占本国土地面积比重
世界	1338350	136171	100	10.2
中国	96000	13004	9.55	13.7
美国	93635	17500	11.58	18.69
加拿大	99706	4536	3	4.55
巴西	85474	5350	3.54	6.26
印度	32875	16250	10.75	49.43
法国	5515	1829	1.21	33.16
澳大利亚	77412	5001	3.31	6.46
日本	3378	394	0.26	11.68
英国	2449	609	0.4	24.87
俄罗斯	170754	13097	8.67	7.67

耕地资源中,优质耕地只占全部耕地的 1/3,耕地后备资源潜力不足 1333 亿公顷 (2 亿亩),而且 60% 以上分布在水源不足和生态脆弱地区,

开发利用的制约因素较多。根据调查,当前我国耕地后备资源总量约为750万公顷,但各主要耕地后备区域的开发均面临保护和改善生态环境的重压。另据中国土地勘测规划设计院调查结果,耕地后备资源丰富的西北干旱、半干旱地区,土地质量较差。内蒙古、新疆、宁夏的耕地后备资源占全国的52.25%,山西、陕西、甘肃占全国的12.03%。其共同特点是存在干旱缺水、盐碱、风沙、低温严寒等一种或多种限制因素,且限制强度较大,生态环境脆弱,开发后极易导致生态问题;在东部地区耕地后备资源中,滩涂、苇地等湿地占有较大比例,这些滩涂、苇地、湿地对保护生物多样性具有重要意义,同样属于极度生态敏感区。另外,虽然我国农用地和农村建设用地整理、工矿复垦等也有一定的潜力,但开发整理所需资金巨大,面临的困难也很大。

我国人多地少,这一基本国情将长期制约我国社会和国民经济的发展,因此,应及早从全国和全民的长期利益考虑,妥善处理人口增长、经济发展和土地紧缺的矛盾,基于此,我国制定了“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策,实行世界上最为严格的耕地保护制度。十七届三中全会又提出,实行两个“最严格”的土地管理制度:一是最严格的耕地保护制度,坚守18亿亩耕地红线;二是最严格的节约用地制度,从严控制城乡建设用地总规模。

二、地貌类型多样,山地、丘陵多,平地少

我国地形错综复杂,地貌类型多样。其中,全国约有46.4%为山地,20%为丘陵,两者约占全国土地总面积的2/3。按东、中、西三大地带划分(东部:北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、广西、海南;中部:内蒙古、山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南;西部:重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、青海、甘肃、宁夏、新疆),各地貌类型在各地带内分布情况如表2。

我国山地的65%和丘陵的56%分布在西部10省区,占西部总面积的73%,仅山地就占全区土地面积的53%。从全国情况来看,近一半的省区山地面积超过辖区面积的50%,而平地面积超过辖区面积50%的只有上海、天津、江苏、安徽、内蒙古等6省市自治区。

表 2

全国地貌类型分布情况

单位: %

地区 \ 地貌	平地		丘陵		山地		合计	
东部	15.4	37.7	11.8	17.0	13.5	45.3	13.8	100
中部	38.8	44.2	32.0	21.7	21.7	34.1	29.5	100
西部	45.8	27.1	56.2	19.8	64.8	53.1	56.7	100
合计	100	33.6	100	20.0	100	46.4	100	100

三、土地资源区域分布不平衡

全国东、中、西部三个地带土地资源状况存在着较大差异。东部地区占全国土地总面积的 13.9%，人口占全国的 41.2%，由于人口集中，人均耕地只有 0.074 公顷。中部是东、西部过渡地带，占全国土地总面积的 29.6%，大部位于半湿润的中温带、暖温带及亚热带地区，是全国粮、棉、油及林业生产基地，人均耕地 0.129 公顷。西部地区占全国土地总面积的 56.5%，其西北部地处干旱、半干旱地带，土地辽阔，气候干旱，水源缺乏，生态环境脆弱，土地开发利用程度较低，但牧草地较多。西南山区是重要林区、矿区和能源基地，其牧草地、未利用土地所占土地总面积的比重在全国是最高的，而其他地类是全国比重最小的地带，人均耕地 0.132 公顷。因此，我国东南部土地资源条件较好，耕地和内陆水域在这一地区分布集中，而西北部则相对较差；我国一半以上的林地集中分布于东北部和西南部地区，86% 以上草地分布在西北部干旱、半干旱地区。这一特点，决定了我国不同地区的人口承载力相差很大，东南部明显大于西部地区。

以秦岭—淮河—昆仑山—祁连山线为界将我国划分为南北两部分，国土面积大致相等，但北方耕地占全国耕地总量的 62%，南方耕地仅占 38%，而水资源的分布状况则相反，北方河川径流量仅占 19%，南方高达 81%。水土资源不匹配，干旱成为影响北方地区粮食生产的重要因素。另外，从东西分区情况，西部省区人均耕地和未利用地面积较大，但这

些区域自然条件及经济社会条件相对较差，耕地产出较低；东部沿海发达区域耕地质量较高，但人均耕地资源占有量小，并且这些区域恰恰是我国经济最为发达的地区，东部沿海地区在工业化、城镇化进程中农业用地快速向非农用地转移，耕地总量减少与质量下降的问题突出（表3）。

表 3		中国内地部分省区人均土地资源情况 ^①				单位：亩/人	
		土地面积		耕地		未利用地	
全国平均		12. 59		1. 79		3. 49	
位次 (前 5)	1	西藏	833. 2	宁夏	5. 86	西藏	390. 78
	2	青海	248. 4	黑龙江	4. 84	青海	117. 48
	3	新疆	162. 5	内蒙古	4. 74	新疆	93. 95
	4	内蒙古	79. 5	新疆	3. 98	内蒙古	13. 37
	5	甘肃	30. 4	甘肃	3. 91	甘肃	11. 99
位次 (后 5)	26	山东	2. 77	天津	1. 05	河南	0. 14
	27	北京	2. 77	浙江	0. 94	天津	0. 1
	28	江苏	2. 24	福建	0. 81	江苏	0. 06
	29	天津	1. 96	北京	0. 73	北京	0. 02
	30	上海	0. 88	上海	0. 43	上海	0

数据来源：《国土资源与经济布局》，北京：地质出版社，1999。

四、土地生态环境脆弱

新中国成立以来，我国在保护生态环境工作方面取得了很大成就，先后开展了“三北”防护林、长江中上游防护林、沿海防护林等一系列生态造林工程；对黄河、长江等 7 大流域的水土流失综合治理工程；对荒漠化和草原“三化”也分别进行了治理和建设。对我国国民经济和社会的可持续发展都产生了积极的作用。但目前来看，我国生态环境恶化的趋势尚未遏制住，自然生态环境十分脆弱。主要问题集中表现在水土流失面的治理方面，2005 年，全国水土流失面积达到 356 万平方公里，占土地面积的 35% 以上。退化、沙化、碱化草地面积达 135 万平方公里。我国的耕地不到世界的 10%，但是养活了占世界近 20% 的人口。土地污染较为严重，城市周边和部分交通主干道以及江河沿岸耕地的重金属与有机污染物严重超标。耕地生态建设是我国土地生态建设中的重要方面。

耕地除受城市、工业和化肥、农药污染外,由于陡坡土地开垦过度,耕地的水土流失、沙化问题也相当突出,全国耕地面积占土地面积的13.7%,而其水土流失面积约占全国水土流失面积的33.3%,每年的土壤流失量是全国的66.7%。比全国平均比例分别高出约2.5倍和5倍,所以耕地的生态问题远比其他土地的生态问题严重。

第二节 土地资源利用中的主要问题

一、经济发展对土地的需求仍然很大

我国基础设施建设欠账很多,加快经济发展的任务十分迫切。加强水利、交通、能源等基础设施建设,实施西部大开发战略,推进城镇化等,对耕地的占用仍将保持较高需求。同时,加快生态环境建设,是保证我国经济社会可持续发展的必然选择,我国生态环境建设的任务十分繁重,退耕还林、还草、还湖的力度将明显加大。土地资源的供求矛盾十分尖锐。

在土地需求仍然很大的情况下,外延式发展模式也没有根本改变。改革开放以来,我国经济发展进入了高速增长阶段,1978年到2011年的30年间,我国经济年均增长率超过9%,是同一时期全世界经济增长最快的国家。20世纪90年代以来,我国经济增长中出现了一系列新的结构性变化,进入了投资需求带动的“重型”增长方式阶段,也即进入工业化中后期阶段。同时,自1996年我国城镇化率超过30%后,城镇化进入快速发展阶段,到2011年,城镇化率达到51.27%。根据美国学者诺瑟姆的逻辑斯谛曲线,目前我国仍将处于城镇化快速发展阶段。总之,当前,我国工业化中后期、城市化加速阶段的经济与社会特征日益凸显,社会财富以前所未有的速度累积,土地等生产要素快速非农化。

根据国土资源相关部门的统计,1996~2007年的10多年间,我国城乡建设用地(包括城镇村工矿用地)从约2200万公顷增加到2664万公顷,年均占用耕地约15万公顷,对应于1996~2007年的快速耕地减少阶段,虽然生态退耕占耕地减少的很大比重,但建设用地占用的往往是优质耕地,城乡建设与耕地保护矛盾仍然极为尖锐。另外,虽然我国每年