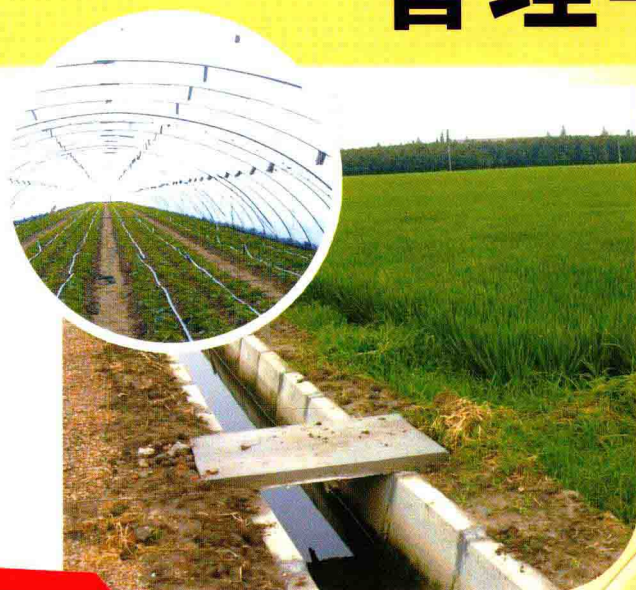


■ 新型农业阳光培训实用教材



农村土地 管理与实务

● 范兰礼 主编



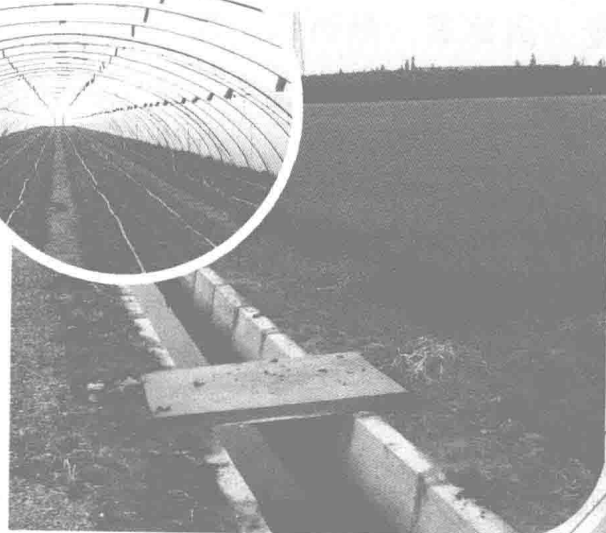
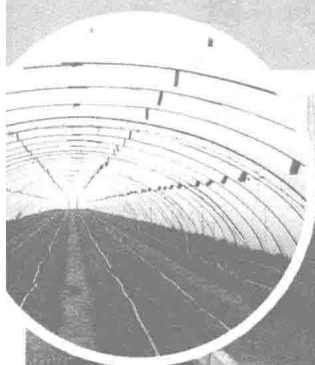
中国农业科学技术出版社

■ 新型农业阳光培训实用教材

新技术
新热点

农村土地 管理与实务

● 范兰礼 · 主编



科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地管理与实务 / 范兰礼主编. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2011. 8

ISBN 978 - 7 - 5116 - 0525 - 2

I. ①农… II. ①范… III. ①农村 - 土地管理 - 中国 - 教材 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 117892 号

责任编辑 杜新杰

责任校对 贾晓红

出版者 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081

电 话 (010)82106638(编辑室) (010)82109704(发行部)
(010)82109709(读者服务部)

传 真 (010)82106624

网 址 <http://www.castp.cn>

经销者 各地新华书店

印刷者 中煤涿州制图印刷厂

开 本 850mm × 1 168mm 1/32

印 张 4.125

字 数 107 千字

版 次 2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷

定 价 13.00 元

— 版权所有 · 翻印必究 —

《农村土地管理与实务》

编委会

主 编 范兰礼

编 者 孙博林 陈顺民 董 明 林兴国
刘国生

前 言

土地资源在国家的经济社会发展中起着重要的物质基础作用，土地制度特别是农村土地制度是国家制度体系中的基础性核心制度。农村土地管理是一项技术性、政策性、时效性、法律性都很强的工作，随着社会经济的发展和科学技术的进步，土地管理的方法、手段和管理模式也在发生着深刻的变化。

本着“服务农村，方便农民”的宗旨，我们编写了这本《农村土地管理与实务》。全书结合实际，以简捷易懂的方式对农村土地制度、法规和现行政策进行了编写，并对法规政策的执行情况做了相关案例分析。

全书共分为六章：农村土地管理概述、农村土地利用总体规划与实务、农业用地的管理、农村土地流转制度与实务、农村土地承包及宅基地使用制度与实务、农村建设用地管理与土地征收。本书内容全面丰富、通俗易懂、实用性强，可作为农民大学专科学历教育教材和农村干部培训教材，亦可供广大农村干部和具有中等以上文化程度的农民自学使用。

由于编写时间仓促，书中难免存在错误和疏漏之处，敬请广大读者朋友提出批评意见。

编 者

目 录

第一章 农村土地管理概述	(1)
第一节 土地与农村土地	(1)
第二节 土地制度与政策	(8)
第三节 农村土地制度的演变	(12)
第二章 农村土地利用总体规划与实务	(23)
第一节 土地利用规划的含义与体系	(23)
第二节 我国新一轮的土地利用总体规划	(25)
第三节 我国农村土地利用总体规划	(31)
第四节 农村土地利用规划实务	(35)
第三章 农村用地的管理	(44)
第一节 农村耕作用地管理现状	(44)
第二节 农业土地政策目标	(51)
第三节 农业用地法律制度	(52)
第四章 农村土地流转制度与实务	(59)
第一节 农村土地流转概述	(59)
第二节 农村土地流转存在的问题与对策	(64)
第三节 农村土地流转的模式	(71)
第四节 农村土地流转实务	(75)

第五章 农村土地承包及宅基地使用制度与实务	(82)
第一节 农村土地承包制度	(82)
第二节 农村宅基地政策及实施管理	(93)
第三节 农村宅基地使用实务	(100)
第六章 农村建设用地管理与土地征收	(107)
第一节 农村建设用地管理	(107)
第二节 农村土地的征收管理	(113)
参考文献	(123)

第一章 农村土地管理概述

第一节 土地与农村土地

一、土地的含义

(一) 土地的概念

一般说来,土地是地球的特定部分。但长期以来,人们对哪些部位属于土地、哪些要素属于土地范围的理解并不一致。不同学术领域的专家从不同的角度对土地包括的空间范围进行了概括,归纳起来大致有4种观点:一是土地即土壤,亦即地球陆地表面疏松的、有肥力的、可以生长植物的表层部分;二是土地即地球的纯陆地部分,不包括陆地的水面;三是土地即陆地及其水面,亦即地球表面除海洋之外的陆地及河、湖泊、水库、池塘等陆地水面;四是土地即地球表面,亦即地球的陆地部分和海洋部分都包括在内。

对于土地包含的要素,毕宝德先生的观点具有代表性,他认为,土地的概念应描述为:“土地是由地球陆地部分一定高度和深度的岩石、矿藏、土壤、水文、大气和植被等要素构成的自然综合体,即陆地及其自然附属物。”

上述概念是就土地的自然特性而言的。在现实经济活动中,绝大部分土地资源都经过人类长期开发、改造与使用,投入了大量的人类劳动,所以,具有经济资本的性质。

(二) 土地的特性

土地的基本特性包括自然特性和经济特性。

土地的自然特性是土地自然属性的反映,是土地所固有的,

与人类对土地的利用没有必然的联系，具体可概括为4个自然特性：位置固定性、面积有限性、质量差异性和功能永久性。其中，土地功能的永久性是有条件的，只有利用得当，土地的功能才会持久，且在合理使用和保护的条件下，农用土地的肥力是可以提高的。

土地的经济特性是在人类对土地的利用过程中产生的，在人类诞生以前这些特性并不存在。土地的经济特性主要反映在土地供给的稀缺性，即对土地需求不断扩大，而可供人类利用的土地却是有限的，因而便产生了土地供给的稀缺性；土地利用方式的相对分散性，即由于土地位置的固定性和差异性，对土地的利用必须因地制宜，这也导致了土地利用方式的相对分散，这一特点在农用土地上表现得更为明显；土地利用方向变更的困难性，即一片土地往往有多种用途，当土地一经投入某项用途之后，欲改变其利用方向，一般说是比较困难的，尤其是建设用途的改变；土地利用后果的社会性，即任何一块土地的利用都会产生社会影响，如在一块土地上建设有污染的企业，就会给周围地区带来环境污染，这一特性要求政府要以社会代表的身份，对全部土地的利用进行宏观的规划管理、监督和调控。

二、农村土地的概念和特点

（一）农村土地的概念

《中华人民共和国农村土地承包法》明确指出：“农村土地是指农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地，以及依法用于农业的土地。”“农村土地承包采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式，不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村土地，可以采取招标、拍卖、公开协商等方式承包。”《中华人民共和国土地管理法》第四条中规定：“农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等。”本书中的农村土地利用是指农村土地利用，它包括耕地、林地、草地，以及荒山、荒

沟、荒丘、荒滩等。

农村土地是用于从事农业生产的土地，是土地利用中最重要的部分，它具有一般土地的全部特性。因此，深刻了解土地的内涵，把握土地的特点，对于农村土地的高效、持续利用是十分重要的。

（二）农村土地的特点

1. 农村土地是农业生产活动的基本生产资料

在工业生产及其他经济活动中，土地只起着基地和场所的作用。在农业生产中，土地不仅为农业生产提供空间场所，更重要的是它为农作物生长发育提供所必需的光能、水、肥、气、热五大生存要素。农村土地提供这五大要素的能力决定了农业生产的能力。所以，对农业生产来说土地是不可代替的，农业生产是建立在对农村土地自然生产力利用的基础上。农村土地利用形成的效益是自然生产力与经济生产力共同作用的结果。自然生产力是经济生产力的基础。因此，在农村土地利用中要特别重视遵循和利用自然规律，保护好农村土地的自然生产力。

2. 农村土地生产力是自然历史过程和人类经济活动的产物

农村土地的面积、质量和类型都不能任意创造。人类只能在一定的范围内和一定的程度上，随着技术水平的提高，将一些非农用地改造为农用地，劣等地改造为优等地。但与此同时，不合理的土地利用行为也会使优等地蜕变为劣等地，甚至荒漠化。农村土地利用这一特点说明了农村土地利用问题的严峻性，农村土地利用方式关系到人类的生存与发展。

3. 农村土地生产力是一种可再生资源

这意味着只要人类农村土地利用方式合理，农村土地生产力不仅不会下降，甚至还会增强。但如果农村土地生产力被人类不合理的土地利用方式所破坏，要想恢复农村土地的生产力也将是十分困难与漫长的过程。农村土地利用这一特点再次说明农村土地利用问题的严峻性。

4. 农村土地利用具有多种效益

很长时期以来，人类主要是获取农村土地利用的经济效益。随着经济社会的发展和人类生活水平的提高，农村土地利用美化景观、提供休闲、改善生态环境的效益，越来越成为人类生活的需求，农村土地利用的内容也由此而丰富。如何协调农村土地利用多种功能的发挥，对农村土地利用政策与农村土地利用管理体制的创新提出了挑战。

5. 农村土地利用的监督费用高

农村土地空间位置的固定性形成了农村土地利用的地域分散性，农村土地数量有限性形成地块的零碎性，农村土地利用的季节性与农村土地生产时间与劳动时间的不一致性等，使对农村土地利用实行有效监督的费用极高。因此，合理的政策安排与管理模式的制定是提高农村土地利用效率的关键。

三、农村土地的分类

农村土地是一个综合体，用途很广，可以根据所有制和用途的不同分成若干类。

（一）按所有制划分

《宪法》和《土地管理法》规定：“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。”农村土地，无论从广义上讲，还是从狭义上讲，依照法律规定都分别属全民所有即国家所有和农村劳动群众集体所有两种形式。

全民所有制的农村土地主要包括：国营农、林、牧、渔场的土地，国有森林、草原、荒山、荒地，国有水域和在农村的国家机关和国营企事业单位使用的土地。

集体所有制的土地主要包括：从事农业、林业、牧业、渔业、水果生产经营和乡镇企业使用的土地，集体荒山、荒地、水域和农村居民的宅基地、自留山、自留地等。

(二) 按使用性质来划分

1. 耕地

用于农业种植业生产的土地叫做耕地。耕地是农村土地的精华，也是研究农村土地的主体。农业经济发展主要靠耕地。在我国，农业是国民经济的基础，耕地是农业生产的基础。没有耕地就谈不上农业的发展，没有农业的发展，国民经济的发展就要受到极大的制约。因此，耕地在我国国民经济中占有头等重要的地位。

耕地有全民所有的，也有集体所有的，绝大多数是集体所有的。全民所有的耕地，主要是指各级国营农场和少数全民所有制科研、学校等单位用于种植业的土地。集体所有的耕地，是指各级农业集体经济组织所有的土地。

2. 林地

用于林业生产的土地叫林地。林地在一个国家中也占有重要地位。林地不仅是国家建设需要木材、林化工产品、经济林果产品等所必需的基础，而且还具有净化环境、调剂气候、水土保持、减缓洪涝、干旱和泥石流、滑坡等自然灾害的重大作用。许多国家都把努力提高林地利用率，增加森林覆盖面积作为考核指标来加强林地管理。所以，人们把林地，特别是有茂密森林的林地称之为人类社会发展的生态屏障。

林地也同耕地一样，有全民所有的，也有集体所有的。不同的是国家所有的林地比集体所有林地要多得多。我国原始森林和各级国营林场的林地，均属全民所有。

林地还有林地与疏林地之分，自然林与人工林之别。在林业方面有科学的规定，这里不多述。

3. 草地

草原或种植牧草的土地，野生草山、草坡土地，均可通称为草地。草地，尤其是大片草原，是我国畜牧业发展的重要基地。草地也可分全民所有和集体所有两部分。在草原集中的地方全民

所有的占多数，南方各省除四川、云南、贵州、广西等省、自治区有大片草原草地外，零星的草山、草坡多数属集体所有。

4. 水域用地

主要是指内陆水域的土地。内陆水域有天然水域和人工水域之分。天然水域主要是指天然形成的河流、湖泊，包括水面、堤坝内滩涂在内，这类土地一般属于国家所有；人工水域，也可称工程水域，主要是指人工建造的水利工程及淹没区占用的土地，如水库、塘堰、渠系及水电工程等。这类土地按工程大小和投资渠道来划分，一般小型工程项目的用地属于集体所有，大中型项目的用地（包括淹没区，征用、划拨以后）属于国家所有。

内陆水域是发展渔业生产的重要场所，近年来我国内陆淡水渔业发展很快，“十五”期间比“九五”期间产量成倍增长，为我国城乡居民改善食品结构发挥了重要作用。

5. 乡（镇）企业、事业单位用地

依照我国法律规定，乡（镇）企、村企、事业单位和农村个体户、工商户用地，不实行征用。土地所有权仍为集体经济组织所有。由于这些用地均依法进行了补偿，占用耕地的还交纳了耕地占用税，并相应核减了农业税，其土地所有权也相应转变为使用土地单位和个人隶属的农业集体经济组织所有，而不能仍为原来的农业集体经济组织所有。

乡（镇）企业用地，包括农村个体工商户用地，也是农村土地的一个重要组成部分。我国乡（镇）企业的产值已大大超过了农业产值；管好用好乡（镇）、村企业和农村个体工商户的用地，是今后一个相当时期内搞好农村土地管理的重要方面。

6. 园地

园地在农村到处可见。农业产业结构的调整和城乡人民生活水平的提高，使许多地方把适于发展水果、茶叶、蚕桑、药材等经济作物的土地，开辟为各种园地。园地有利用耕地的，也有利用非耕地的。它与耕地相同之点都是用于种植业。不同之处：一

是在管理方面有的属于农业部门，有的属于林业部门或其他部门；二是植物多为多年生长，只要气候适宜在坡度较大的地方也能很好生长。

园地在农村土地中所占的比重不大，但它所生产的产品——水果、蚕丝、茶叶、药材等都是我国重要的出口创汇商品。因此，在土地管理上，一般把园地视为耕地对待。

7. 农村居民用地

农村居民的宅基地、自留地、自留山等属于这类。宅基地是农村居民栖身的场所，依照我国法律规定，农村居民经合法批准，可以占用规定面积的土地修建住宅。农村居民的宅基地，既是生活用地，又是生产用地。许多农民除歇息外，还在宅基地上修建的农舍内养猪、养牛、养羊、养禽、养蚕，从事手工劳动，堆放生产工具，贮存粮食等，有的甚至搞一些种植业，发展庭院经济。农村宅基地在农村中的地位是很重要的。

农村居民的自留地、自留山，是我国在实行土地公有制的前提下，在“人民公社化”时期形成的，当时为解决农民吃菜和饲料、燃料等问题，划出一部分土地供农民个体经营，称之为自留地、自留山，所生产的产品由农民私人支配，不纳入集体统一分配，在当时起到了积极的作用。宅基地、自留地、自留山等都属于该农民所在的农业集体经济组织所有。

8. 铁路、公路、邮电等线路用地

在农村中，铁路、公路、邮电通讯用地，几乎深入到农村各地。越是经济发达的地方，铁路、公路和邮电通讯线路越多。这是一种特殊用地，铁路、公路运输和邮电通讯事业的发展，是一个国家国民经济发展、社会繁荣的象征。没有铁路、公路等交通运输，物资就得不到交流，商品无法流通，生产将受到极大制约，生产出来的东西卖不出去，需要的东西也运不进来，经济当然就无法发展；邮电通讯是交流信息，促进社会、经济发展的重要手段，信息不灵，经济技术情报得不到交流，生产也很难搞上

去。过去那些人烟稀少、生产落后的地方，铁路、公路一通，经济也随之发展起来，许多城市和集镇也因铁路、公路的修建，邮电通讯的发展，逐步兴旺起来，尤其是一些新兴的工业重镇，拔地而起，成了我国重要的工业基地。

铁路、公路和邮电通讯线路，大多分布在农村，它们的用地受到国家法律的保护，广大农村居民要积极配合有关部门保护好、使用好和管理好。

第二节 土地制度与政策

一、土地制度与政策的含义

政策是国家政权机关、政党组织和其他社会政治集团为了实现自己所代表的阶级、阶层的利益与意志，以权威形式标准化地规定在一定的历史时期内，应该达到的奋斗目标、遵循的行动原则、完成的明确任务、实行的工作方式、采取的一般步骤和具体措施。政策的实质是阶级利益的观念化、主体化、实践化反映。

制度是人类社会中人们行为的准则。制度的内容比较宽泛，既包括约定俗成的、不成文的道德观念和习惯，也包括有明文规定的法律、法规和规章等，前者称为非正式制度，后者称为正式制度。可见，政策属于制度的一部分内容，属于正式制度的一部分。本书中所讲的制度均指正式制度，包括法律法规和政府出台的各种具体规定。所以，本书中所讲的制度也属于广义的政策范畴。

土地制度与政策是人们在一定的社会制度下，在土地利用中形成的土地关系的总和，是社会经济基础的重要组成部分，主要包括土地所有、使用、管理等制度以及法规和宏观政策等。

土地制度与政策在社会经济活动中具有重要的地位和作用。第一，土地制度与政策具有基础性地位。土地是一个国家最基本的资源和资产，因而土地政策在决定国家财富的占有和分配中居

于相当重要的地位。我国农村的土地政策历来都体现着中国政治的方向，决定着中国农村政治和经济的走向。第二，不同国家的土地制度与政策差异较大。在现代世界各主要的资本主义国家中，就一般财产来说各国的占有形式比较单一，唯独在土地占有形式上各个国家之间仍然保留着明显的差异性。因为土地制度除了直接受一个国家的生产方式与生产力水平的决定性影响之外，还受到土地资源的状况、民族经济文化发展的历史等多种因素的影响，因而形成国与国之间明显的差异。第三，土地制度与政策构成复杂。相对于一般财产来说，土地财产关系要复杂得多。土地作为一种财产，其所有、占有、使用、收益、处分及管理构成一系列复杂的财产关系和产权体系。这是由于土地作为一种不动产所具有的特性所决定的。

二、土地制度与政策的内容

(一) 土地制度

1. 土地所有制

所谓土地所有制，是指人们在一定社会制度下拥有土地的经济形式。它是整个土地政策的核心，是土地关系的基础。

迄今为止，人类社会已经经历了五种社会生产方式，相应地也有五种土地所有制，即原始社会的氏族公社土地所有制、奴隶主土地所有制、封建土地所有制、资本主义土地所有制、社会主义土地所有制。此外，还存在着几种社会经济制度下共有的个体农民土地所有制，以及一些过渡形态的土地所有制。

上述不同种类的土地所有制，从社会性质来说可以区分为两大类，即公有制和私有制。原始社会的氏族公社土地所有制（土地属氏族或村社成员共有）和社会主义土地所有制（土地归国家和劳动群众集体所有）属于公有制。奴隶主土地所有制、封建土地所有制和资本主义土地所有制属于土地私有制。当然，这是就典型形式而言的，多数国家除了典型形式之外，还存在着其他多种土地所有制形式。

当前,我国农村土地的所有制主要是农村集体经济组织所有制。但农村集体经济组织的土地所有权是残缺的,所有权不能自由交易,只能经过征收可转化为国家所有。

2. 土地使用制

土地使用制是对土地使用的程序、条件和形式的规定,是土地制度的另一个重要组成部分。

土地使用制不仅是土地所有制的反映和体现,而且也是实现和巩固土地所有制的一种形式和手段。如在封建土地制度下,地主阶级占有大量土地,必然产生广大无地、少地的贫苦农民被迫向地主阶级租种土地的封建土地租佃使用制。目前,在我国城乡进行的土地使用制度改革,其目的也正是为了寻找更适合社会主义土地公有制要求、并能促进土地资源合理利用的土地使用制度。由于土地使用制的相对独立性,因此任何社会形态下都有不同的土地使用制。

按土地所有权与使用权相互关系的不同,土地使用制可以分为“两权”合一与“两权”分离两大类。属于前者的如我国土改前的自耕农,属于后者的如租佃制度、土地承包经营制度等。就“两权”分离的土地使用制来说,又可以分为有偿使用制和无偿使用制两类。一般地说,在土地私有制下,土地都是有偿使用的;而在社会主义土地公有制下,曾长期实行土地的无偿使用制度。

目前,我国农村的土地使用制主要是在坚持土地公有制的前提下,实行包产到户、分户经营、自负盈亏的“两权”分离的使用制度。这一政策调动了农民的积极性,解放了农村生产力,推动了农业的发展。

3. 土地国家管理制度

土地的国家管理主要包括土地权属管理和利用管理。土地权属管理,是指国家确认和保护土地所有者和使用者合法权益及调整土地所有权和使用权关系的一种管理,其中,包括国家对土地所有权和使用权的必要限制。土地利用管理,是指国家通过一系