

NONGCUN TUDI
LIUZHUAN YU
ZHENGSHOU

农业与农村经济管理丛书

农村土地 流转与征收

赵金龙等 编著



金盾出版社
JINDUN CHUBANSHE

农业与农村经济管理丛书

农村土地流转与征收

编著者

赵金龙 何 玲

冯晓明 许月明

金盾出版社

内 容 提 要

本书是在吸收国内外土地管理理论与方法的基础上,结合我国农村土地管理的实践编写而成。分为农村土地管理的基本制度、农村农用地流转、农村集体建设用地流转、农村土地的征收与征用四章。本书内容新颖,通俗易懂,思想性、知识性、实用性强。既可作为全国村官考试用书,也可作为高等院校农林经济管理专业和土地资源管理专业本、专科生教材,同时还可供基层相关专业人员作为工作参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

农村土地流转与征收/赵金龙等编著.--北京:金盾出版社,
2011.6

(农业与农村经济管理丛书)

ISBN 978-7-5082-6901-6

I. ①农… II. ①赵… III. ①农村—土地使用权—土地转
让—研究—中国②农村—土地征收—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 044719 号

金盾出版社出版、总发行

北京太平路 5 号(地铁万寿路站往南)

邮政编码:100036 电话:68214039 83219215

传真:68276683 网址:www.jdcbs.cn

封面印刷:北京金盾印刷厂

正文印刷:北京万博城印刷有限公司

装订:北京万博城印刷有限公司

各地新华书店经销

开本:850×1168/32 印张:7.5 字数:178 千字

2011 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

印数:1~8000 册 定价:14.00 元

(凡购买金盾出版社的图书,如有缺页、
倒页、脱页者,本社发行部负责调换)

农业与农村经济管理丛书编委会

主 任

赵邦宏

副主任

许月明 张素罗

主 编

赵邦宏

副主编

王建中 张润清 路 剑 宗义湘

委 员

(按姓氏笔画排列)

于树会 马永青 王卫国

王秀芳 许月明 张辰利

张丽明 张素罗 张悦玲

周稳海 宗义湘 赵邦宏

赵金龙 赵宪军 袁淑辉

序

《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》(以下简称《规划》)对“十二五”农业农村发展提出了新的要求,各级农业部门要紧紧围绕在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化的重大任务,扎实工作,开拓创新,努力开创“十二五”加快现代农业发展和社会主义新农村建设新局面。《规划》指出,推进“十二五”农业农村经济发展,要深入贯彻落实科学发展观,坚持统筹城乡发展方略,以推进农业科学发展为主题,以转变农业发展方式为主线,以确保国家粮食安全和农民持续较快增收为目标,着力强化政策、科技、装备、人才和体制支撑,着力夯实农业和农村经济发展基础,显著提高农业现代化水平、新农村建设水平和农民生活水平,为经济社会平稳较快发展和全面建设小康社会奠定坚实基础。总体目标是,粮食等主要农产品综合生产能力稳步提高;现代农业建设取得阶段性明显进展,有条件的地区率先基本实现农业现代化;农民收入大幅提高,农民生活更加殷实,新农村建设取得明显成效,城乡发展更加协调。主要任务包括七个方面:巩固提高粮食综合生产能力、大幅提升农业科学技术和物质装备水平、调整优化农业和农村经济结构、努力促进农民持续较快增收、大力发展农业农村公共服务、完善创新农业农村发展体制机制和加强农村生态环境保护。

“十二五”期间,我国农业与农村经济发展中存在着许多突出的问题。满足农产品需求不断增长的资源约束压力依然很大,耕地保有量已经逼近 18 亿亩红线,耕地保护形势依然严峻,节水农业的发展尚有许多技术和政策问题没有解决。解决农产品供求和食品安

全的政策有效性不足,政策目标有所偏差,没有从改善和优化食物分配结构方面考虑制定有效的解决农产品供求矛盾的政策,食品安全形势依然堪忧,监管制度和体系很不完善。收入差距还在继续扩大,城乡居民收入差距扩大,农村内部居民收入差距扩大。土地制度不完善,农民的合法权益没有得到充分保障,有意愿进行土地承包经营权流转的农户仍然面临操作层面的制度不完善,建设征地和建设用地制度中的一些根本性问题尚未得到解决。基本公共服务均等化目标的实现仍任重道远。农村金融供给和服务环境没有得到根本改善。

为了适应《规划》提出的农业农村发展的新要求,帮助解决我国农业与农村经济发展中存在的突出问题,河北农业大学经济贸易学院、商学院、人文学院与金盾出版社联袂推出符合中国国情的、有利于指导农业与农村发展的“农业与农村经济管理丛书”,包括《农产品期货贸易》《农村财政项目管理》《农村公共品投入及社区服务》《农村小额保险》《新型农村合作医疗》《农村新型社会养老保险》《农民自我发展与创业》《农民工工伤预防与处理》《农产品市场营销》《农村土地流转及征收》《乡镇企业融资管理》《中国农业保险》《农产品质量安全》《农民专业合作社》。

本套丛书坚持“基础理论必要够用,使用语言通俗易懂,理论密切联系实际”的编写原则。适用范围比较宽泛,既适用于高等农林院校经济管理类专业、农学专业、农村区域发展专业等各相关专业本科生使用,也可作为农村基层干部、农业技术人员、经济管理人员的学习和培训用书,同时也可作为广大农民自我提高的有益读本。

该套丛书的出版,将有助于农村基层干部、广大农民及其他农业从业人员了解新时期的农村现状,掌握相应的基本理论和知识,提高他们的综合素质,相信对我国农业与农村经济的持续稳定发展大有裨益。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '高洪' (Gao Hong), written in a cursive style.

2011年6月

前 言

随着我国经济政策的调整,农村土地的功能与属性逐渐发生变化。土地的福利性功能逐渐减弱,财产性和资本性功能逐渐增强。在这种情况下,土地自由流转就成为一种趋势。通过流转可以使土地资本配置得到优化,从而提高土地利用效率。

农地流转包括用途转换和产权主体变更。用途转换主要是农地转为建设用地,其路径主要是国家征收;产权主体变更则包括出让、出租、转包等多种形式。在我国土地流转由束缚到放开的过程中,摩擦和冲突不断发生,这使得征地成为农村与城市的冲突焦点,农地使用权流转则成为农村生产关系调整的热点问题。

我国正处在社会转型时期,各种政策、法规不断调整,加之传统社会的惰性和农村生活习俗的惯性,导致中国的土地流转情况复杂而多样。在土地流转方面,出现了版本多重性问题,如:横向来看,有政策版、试点版、现实版;纵向来看,有历史版、现状版、改革方向版。各种版本的土地流转现象都在中国大地上上演。这种不断变换的情势,使许多人难以认清土地流转的合法与非法、土地政策的历史现在与将来。这种混乱局面不利于土地资源的有效利用和管理。

为了理清这个问题,笔者对新中国成立以来中国农村土地流转政策及流转情况的历史进行了比较细致的研究,在洞悉其演变轨迹的基础上,对当前的变化,尤其是一些试点情况进行追踪发掘,力求明察今天并能嗅到将来的味道。

本书共分为四章,第一章介绍了我国农村的土地管理制度,第二章介绍了农村农用地的流转问题,第三章介绍了农村集体建设用地的流转问题,第四章介绍了农村土地的征收征用及城中村改

造问题。其中,前三章由赵金龙编写,第四章由何玲、赵金龙编写。冯晓明老师和许月明教授提供了基本素材,并对书稿进行了审校。

本书是在吸收国内外土地管理理论与方法的基础上,结合我国农村土地管理的实践编写而成的。笔者试图用通俗语言从理论上分析土地流转变化的趋势及各种流转方式的利弊,使读者能够判断土地流转的走向,从而冷静对待现实中各种被炒得火热的流转方式和模式。

本书的编写不仅注重了思想性、知识性,而且充分注重了实用性。每个章节都是从浅显的内容开始,逐步引向深入;同时,书中列举了大量案例,把内涵广博的政策转化为可知可察、实践性很强的实例,使本来从属于理论范畴的政策转化成为贴近生活的实践性知识,大大降低了本书的阅读难度。

《农村土地流转与征收》既可作为全国村官考试用书,也可作为高等院校农林经济管理专业和土地资源管理专业本、专科生教材,同时还可供基层相关专业人员作为工作参考用书。

在本教材编写过程中,笔者参阅了大量的相关书籍、期刊资料,引用了其中的部分内容和实例,在此向有关作者致谢,同时,向关心本教材编写和出版工作的所有领导和同行表示谢意!

笔者水平有限,书中难免有不妥和错误之处,敬请读者不吝赐教。笔者邮箱:zhjlbd2008@126.com

赵金龙

2011年1月25日于保定

目 录

第一章 农村土地管理的基本制度	(1)
第一节 农村土地权属制度	(1)
一、农村土地所有权制度	(1)
二、农村土地使用权制度	(5)
三、农村土地他项权制度	(6)
四、产权登记制度	(10)
第二节 农村土地利用管理制度	(11)
一、用途管制制度	(11)
二、利用规划制度	(15)
第三节 农村农用地经营管理制度	(16)
一、家庭承包经营制度	(16)
二、竞价发包经营制度	(26)
三、集体统一经营制度	(27)
第四节 农村集体建设用地经营管理制度	(29)
一、农村集体建设用地的供应范围	(29)
二、宅基地使用管理制度	(30)
三、其他集体建设用地管理制度	(33)
第二章 农村农用地流转	(37)
第一节 农地承包经营权流转概述	(37)
一、农地承包经营权流转的政策演变	(37)
二、农地承包经营权流转的意义	(38)
三、农地承包经营权流转的相关规定	(41)
四、农地承包经营权流转的方式	(43)
第二节 农地承包经营权流转现状	(47)

一、农地承包经营权流转基本情况·····	(47)
二、制约流转的因素·····	(53)
第三节 农地承包经营权流转模式·····	(61)
一、农民自主流转模式·····	(62)
二、股份合作经营模式·····	(64)
三、反租倒包模式·····	(69)
四、土地银行模式·····	(75)
五、土地市场模式·····	(77)
六、土地换社保模式·····	(81)
第四节 农地承包经营权流转中出现的问题·····	(84)
一、农用地非法转用问题·····	(84)
二、粮食安全问题·····	(86)
三、社会稳定问题·····	(87)
四、农民利益保护问题·····	(89)
第五节 完善农地承包经营权流转的措施·····	(92)
一、农地流转必须坚持的基本原则·····	(92)
二、完善土地流转的政策建议·····	(97)
第三章 农村集体建设用地流转·····	(104)
第一节 宅基地的流转·····	(104)
一、宅基地流转的相关概念·····	(104)
二、宅基地使用权流转的形式·····	(106)
三、宅基地使用权流转的争议·····	(113)
四、宅基地使用权自由流转的利弊·····	(115)
五、当前宅基地流转的现实模式·····	(118)
第二节 宅基地流转的新模式·····	(120)
一、宅基地换房模式·····	(120)
二、宅基地固化模式·····	(139)
三、城乡住宅一体化模式·····	(144)

第三节 其他集体建设用地流转.....	(147)
一、其他集体建设用地流转的必要性	(147)
二、其他集体建设用地流转的法律政策变化	(152)
三、其他集体建设用地流转的原则和要求	(153)
第四章 农村土地的征收与征用.....	(162)
第一节 土地征收与征用的相关规定.....	(162)
一、征收与征用概述	(162)
二、我国土地征收的政策	(165)
三、我国土地征收制度存在的问题	(182)
第二节 土地征收中补偿安置模式的创新.....	(191)
一、留地补偿安置模式	(191)
二、土地入股补偿安置模式	(198)
三、综合补偿安置模式	(204)
第三节 城中村改造中的征地问题.....	(206)
一、城中村的形成与特点	(206)
二、城中村改造	(208)
三、城中村改造中的问题	(212)
四、城中村改造问题的解决措施	(214)
参考文献.....	(223)

第一章 农村土地管理的基本制度

第一节 农村土地权属制度

作为自然物来讲,土地是由地表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。^① 由于绝大部分土地资源都经过人类开发、改造与使用,投入了大量人类劳动,所以也具有经济资本的性质。这两种属性使土地具有有限性、增值性、资源资产一体性等特征,使其权属制度非常复杂。

一、农村土地所有权制度

(一)土地所有制与土地所有权

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,是整个土地政策的核心,是土地关系的基础。从社会性质角度,可以将土地所有制分为公有制和私有制两大类。多数国家的土地所有制形式都不是单一的,如美国、加拿大等国家的土地以私有为主体,同时有一定比例的公有制成分。我国土地所有制分为国家所有制和集体所有制两种,农村土地的所有制形式主要是农村集体经济组织所有制。

所有权是所有制在法律上的体现。广义所有权是指所有人依法对自己的财产享有的占有、使用、收益和处分的权利,是法律所确认和保护的所有人对财产享有的控制与支配权。狭义所有权是

^① 毕宝德,《土地经济学(第五版)》,中国人民大学出版社,2006年。

指产权主体把客体当作自己的专有物、排斥别人随意加以侵夺的权能和作用,具体包括以下几方面的含义:一是对客体的归属领有关系;二是可以在他的所有物上设置法律许可的权利,如出租让渡;三是利用所有权能获得一定的经济利益,如获得租金。

(二)农村土地所有权制度的演变

新中国成立以前,中国农村土地制度属于封建半封建土地制度。当时的土地分配很不均衡,占农村人口总数很少的地主和富农占有较多土地,而贫农、雇农、中农和其他阶层人均占地很少。^①1949年10月,中华人民共和国成立,先后通过开展土地改革、农业合作化、人民公社化等运动,废除了这种封建半封建土地所有制,逐步建立起农村土地的社会主义集体所有制。

1. 土地改革运动 土地改革运动是指没收、征收地主、富农阶级的土地,将其无偿分配给无地少地农民,把封建半封建土地所有制改变为农民土地所有制的过程。早在解放战争时期,老解放区就进行了土地改革运动。新中国成立以后,新解放区陆续开展了这一运动。到1952年底,这场土地改革运动基本完成。

2. 农业合作化运动 农业合作化运动是对个体农民经济进行社会主义改造,将农村土地逐步由农民私有制变为合作社集体所有制的过程。这一过程分三步完成。第一步,建立农业生产互助组,即在土地和其他生产资料私有并分散经营的基础上实行劳动互助。在这个阶段,土地和其他生产资料仍然属于私有,土地所有制还没有发生改变。第二步,建立初级农业生产合作社,即在土地和其他生产资料私有条件下,实行土地入股、统一经营、集中劳动、统一分配的经营制度,合作社给予土地和其他生产资料所有者一定的报酬。在这种合作社中,土地所有权仍旧归农民个人,其使

^① 不同学者对富农和地主拥有的耕地所占比重有不同的估计,有的说是70%~80%,有的则说是40%左右。

用权归合作社,土地所有权与使用权发生了分离。但农村居住用地仍然是私有私用。第三步,建立高级农业生产合作社,即把土地等基本生产资料收归集体公有,实行统一经营、统一分配的经营制度。至此,全国农村耕地已基本上由农民私有制变成了农业生产合作社集体所有制。需要注意的是,农业合作化运动并没有改变农村住宅用地的私有性质,宅基地的所有权仍然归属于农民个人。

3. 人民公社化运动 1958年春夏,各地农村掀起了合并高级社办大社的高潮,之后又进一步发展成兴办大型的、综合性的人民公社运动,土地等主要农业生产资料都收归公社集体所有。但由于之后出现了1959年到1961年的“三年自然灾害”^①那种极端困难局面,中国共产党在1962年9月27日的第八届中央委员会第十次全体会议上通过了《农村人民公社工作条例修正草案》(农业60条),确定了“三级所有、队为基础”的制度。该草案规定“生产队范围内的土地,都归生产队所有”,从而确定了农村土地主要归生产队(相当于今天的村民小组)所有的土地所有权制度。农村宅基地处于生产队范围内,在这一草案实施后,自然也就由私有变为生产队集体所有了。

4. 明确农村土地集体所有 改革开放后,《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)和《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)都明确了农村土地属于社会主义集体所有。1982年12月4日,第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《宪法》明确规定:“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。”1986年6月25日,第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过的《土地管理法》规定:“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济

^① 现在又被称为“三年困难时期”。

组织或者村民委员会经营、管理。已经属于乡(镇)农民集体经济组织所有,可以属于乡(镇)农民集体所有。村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的,可以属于各该农业集体经济组织的农民集体所有。”1998年修订后的《土地管理法》对农村土地集体所有制的规定没有改变。

(三)农村土地所有权的转移

《宪法》总纲第10条规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”《土地管理法》总则第2条也规定:“国家为公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地实行征收。”第43条规定:“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地^①;但是,兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的,或者乡(镇)村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。”我国法律还规定,使用集体建设用地的企业将建设用地使用权与厂房一同设定抵押后,在抵押权实现时,如果继受土地使用权的企业不属于本农村集体经济组织投资设立的企业的,应办理国家土地征收和国有土地出让手续,向国家上缴土地使用权出让金,将继受取得的土地由集体所有变为国家所有。^②

可见,农村集体土地所有权只能通过征收的方式转变为国家所有,即集体土地所有权不能自由流转,只能在国家建设需要进行强制性的单向流转。

此外,由于我国城市化进程加快,许多村庄逐步被城市包围,

^① 也就是说,当其要占用的土地是集体所有的土地时,必须先将其所占土地征收为国家所有。

^② 需要说明的是,随着集体建设用地使用权流转的逐步放开,这一规定将逐渐失去法律效力。

一些村庄的村民整体转为城镇居民。根据国家政策规定,村民整体转为居民的,集体所拥有的土地自动转变为国有土地,但其使用权不发生改变。

二、农村土地使用权制度

(一)农村土地使用权制度的演变

新中国成立初期,我国农村实行的是土地农民所有制,同时禁止土地租赁和雇佣生产,所以土地的所有权和使用权统一于土地所有者手中,农民个人不仅拥有土地所有权,而且拥有土地经营使用权,被称为“农地农有农用”。

农业合作化和公社化运动中,农民的土地逐渐变为由初级社、高级社,甚至人民公社统一使用,在经由三年困难时期的打击后,土地的使用权最终落实到生产队一级,即“生产队内的土地使用权主要归生产队,由生产队集体使用”。

改革开放后,土地家庭承包经营制逐渐确立起来。1983年10月12日,国务院特别发出《实行政社分开建立乡政府的通知》,人民公社即告解体,农地改归行政村或村民小组所有,由农民承包使用。由此确立了农村集体经济组织的农地使用权主要归农户使用的制度。2002年8月29日,第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过了《中华人民共和国农村土地承包法》(以下简称《土地承包法》),更以法律的形式确认和保护农户的土地承包经营使用权。

(二)农村土地使用权的内容

使用权是指在权利所允许的范围内以各种方式使用的权利,是主体利用、改变或消费客体的权能。使用包括三种情况:一是利用、应用而不改变客体的原有状态,如用刀剑练武;二是改变客体的某些状态,而不改变其根本性质或其物质存在形式,如用水养鱼;三是消费客体,即消灭它的原有物质形态、转换它的存在形式,