



农村经济发展与经营管理丛书

NONG CUN JING JI FA ZHAN YU JING YING GUAN LI CONG SHU

主编：崔富春

NONG CUN TU DI ZI YUAN GUAN LI



农村土地资源管理

郭建平 编著




中国社会科学出版社

农村经济发展与经营管理丛书

主编 崔富春

农村土地资源管理

郭建平 编著

 中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地资源管理/郭建平编著. —北京: 中国
出版社, 2006. 9

(农村经济发展与经营管理丛书/崔富春 主编)

ISBN 7 - 5087 - 1136 - X

I. 农... II. 郭... III. 农村—土地资源—资源管
理—中国 IV. F323.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 099576 号

丛 书 名: 农村经济发展与经营管理丛书

主 编: 崔富春

书 名: 农村土地资源管理

编 著 者: 郭建平

责任编辑: 王秀梅

出版发行: 中国出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: (010) 66051698 电传: (010) 66051713

邮购部: (010) 66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂

开 本: 140mm×203mm 1/32

印 张: 6.625

字 数: 150 千字

版 次: 2006 年 9 月第 1 版

印 次: 2006 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 9.00 元

(凡中国出版社图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

建设社会主义新农村书屋

总顾问：回良玉

编辑指导委员会

主任：李学举

副主任：翟卫华 柳斌杰 胡占凡 窦玉沛

委员：詹成付 吴尚之 涂更新 王英利

李宗达 米有录 王爱平

农村经济发展与经营管理图书编辑委员会

主任：王石奇 晋保平

副主任：李宗达 蔡昉 崔富春 翟胜明

委员：赵睿 赵一红 左义河 宗颖生 弓永华

农村经济发展与经营管理丛书

主任：崔富春

副主任：左义河 宗颖生 弓永华

成员：(按姓氏笔画为序)

王金胜 孙泰森 邢国明 李生才

李生泉 李宏全 李国柱 杨鹏

郭晋平 郭玉明 郝利平 武星亮

蔺良鼎 薛孝恩

总序 造就新农民 建设新农村

李学举

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的战略部署。在社会主义新农村建设过程中，大力发展农村文化事业，努力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，既是新农村建设取得进展的重要标志，也是把社会主义新农村建设不断推向前进的基本保证。

为落实中央的战略部署，中央文明办、民政部、新闻出版总署、国家广电总局决定，将已开展三期的“万家社区图书室援建和万家社区读书活动”由城市全面拓展到农村，“十一五”期间计划在全国三分之一以上的村委会开展农村图书室援建和读书活动，使两亿多农民由此受益，让这项造福城市居民的民心工程同时也造福亿万农民群众。中央领导同志对此十分重视，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志作出重要批示：“发展农村文化事业是新农村建设的重要内容，也是农村发展中一个亟待加强的薄弱环节。在农村开展图书室援建和读书活动，为亿万农民群众送去读得懂、用得上的各种有益书刊，对造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，满足农民全面发展的需求，将发挥重要作用。对这项事关农民切身利益、事关社会主义新农村建设的重要活动，要精心组织，务求实效。”

中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长刘云山

同志也作出重要批示。他指出：“万家社区图书室援建和万家社区读书活动，是一项得人心、暖人心、聚人心的活动，对丰富城市居民的文化生活、推动学习型社区建设发挥了重要作用。这项活动由城市拓展到农村，必将对丰富和满足广大农民群众的精神文化生活，推动社会主义新农村建设发挥积极作用。要精心组织，务求实效，把这件事关群众利益的好事做好。”

为了使活动真正取得实效，让亿万农民群众足不出村就能读到他们“读得懂、用得上”的图书，活动的主办单位精心组织数百名专家学者和政府相关负责人，编辑了“建设社会主义新农村书屋”。“书屋”共分农村政策法律、农村公共管理与社会建设、农村经济发展与经营管理、农村实用科技与技能培训、精神文明与科学生活、中华传统文化道德与民俗民风、文学精品与人物传记、农村卫生与医疗保健、农村教育与文化体育、农民看世界等10大类、1000个品种。这些图书几乎涵盖了新农村建设的方方面面。“书屋”用农民的语言、农民的话，深入浅出，使具有初中文化水平的人就能读得懂；“书屋”贴近农村、贴近农民、贴近农村生活的实际，贴近农民的文化需求，使农民读后能够用得上。

希望农村图书室援建和农村读书活动深入持久地开展下去，使活动成为一项深受欢迎的富民活动，造福亿万农民。希望“书屋”能为农民群众提供一个了解外界信息的窗口，成为农民学文化、学科技的课堂，为提高农民素质，扩大农民的视野，陶冶农民的情操发挥积极作用。同时，也希望更多有识之士参与这项活动，推动农村文化建设，关心支持社会主义新农村建设。

值此“新农村书屋”付梓之际，以此为序。

二〇〇六年九月

目 录

第一章 农村土地资源经营制度

- 第一节 农村土地资源经营制度变革 /1
- 第二节 农村土地资源经营存在的问题 /4
- 第三节 农村土地资源经营管理变革方向 /9

第二章 农村土地资源调查

- 第一节 农村土地资源调查的目的、任务 /13
- 第二节 农村土地资源调查一般工作程序 /19
- 第三节 农村土地资源调查的内容 /25

第三章 农村土地资源经济分析

- 第一节 农村土地资源供给与需求 /36
- 第二节 农村土地适度经营规模利用 /48
- 第三节 农业土地适度经营规模的确定 /52
- 第四节 农业土地适度经营规模的实现 /58

第四章 土地资源评价

- 第一节 土地资源评价概述 /69
- 第二节 农村土地资源评价的原则和程序 /73
- 第三节 土地经济适宜性评价 /77
- 第四节 农村土地资源经济评价 /84

第五章 土地资源计划利用

- 第一节 土地资源计划利用概述 /90
- 第二节 中国土地利用计划模式与管理 /95

第六章 农村居民点用地管理

- 第一节 农村居民点用地基本知识 /109
- 第二节 农村居民点用地布局原则 /112
- 第三节 农村居民点用地体系与形式 /115
- 第四节 农村居民点用地选择与管理 /118

第七章 农村耕作用地管理

- 第一节 农村耕作用地管理 /125
- 第二节 农村耕作用地田块管理 /132
- 第三节 农村耕作田辅助用地管理 /138

第四节 农村园林产业用地管理 /141

第八章 农村水利交通用地管理

第一节 水利工程及水利工程系统的概念 /151

第二节 水利工程的布局与用地选择 /157

第三节 农村交通用地规划管理 /161

第四节 农村公路用地合理配置 /166

第九章 农村土地法制管理

第一节 农村土地法制管理概述 /171

第二节 农村土地资源法律体系 /175

第三节 农村土地权利法律管理 /183

第四节 农村土地监察管理 /191

参考文献 /198

后记 /199

第一章 农村土地资源经营制度

“土地是财富之母”，是人类生存的最重要条件和根基，人类消耗的大部分能量来自于土地上生产的农产品。因此，土地不仅是农业，而且也是整个人类赖以生存的重要资源。中国有国土面积 960 万平方公里，其中耕地面积约为 20 亿亩，耕地总量堪称世界第一，但由于人口众多，人均耕地只有 1.5 亩左右，不足世界人均的 1/3。更为严重的是，20 世纪 50 年代以来，我国耕地面积持续减少。据统计，1995 年与 1957 年相比，全国净减耕地 1690 万公顷，平均每年减少 44.4 万公顷。据国土资源部最新调查显示，中国耕地面积已从 1996 年的 19.51 亿亩，减少到 2002 年的 18.89 亿亩，这对确保粮食供给安全及社会的可持续发展是非常不利的。

第一节 农村土地资源经营制度变革

制度变迁理论强调制度的重要性，因为不同的制度会形成不同的激励结构，导致人们不同的行为方式，从而产生完全不同的经济绩效。有效的制度会鼓励个人的生产性，即努力增加产出，整个社会的总财富会随之增加；而低效的制度会鼓励人们的分配性努力，即把精力投入到现有财富的争夺之中，由此带来巨大的摩擦成本，从而降低社会的经济绩效，因此，制度因素对于一个社会的经济发展是极为关键的。由于生产技术和要素禀赋会不断发生变化，制度

也需要随之进行变革，通过什么样的方式来选择新的制度，这对于制度创新能否成功是至关重要的。

目前，我国农业的基本经济制度是以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，土地的家庭联产承包经营是我国农村土地的主要经营形式。这种土地经营形式，基本适应了我国现阶段农业生产水平，体现了社会主义的基本制度，发挥了促进生产力发展的巨大作用，因此，必须坚持与维护。但是这种土地经营形式仍然存在着不足之处，必须加以完善，而且在某些方面还存在着严重的弊端，必须进行改革。

现阶段农村土地经营制度的特点：

农村土地实行以集体所有为主的体制，农村土地经营是以家庭联产承包经营为主要形式，农户是经营主体。土地家庭联产承包经营是在土地集体所有的基础上，以土地的所有权与经营权相对分离为前提，以家庭为基本经营单位，以土地承包经营者拥有一定的自主经营权为条件，以经营者独立承担经济责任为核心，以经营者获得超越承包基数的全部经营利益为动力，在承包者身上实现权、责、利相结合的一种土地经营形式，在我国农村是最主要的经营形式。

农户之所以是主要的农业生产经营主体，这与农业生产的自然特点具有密切关联。首先，农业生产的对象是具有生命活力的动植物，一直处在生长、发育、繁殖的变动过程中，其生长、发育、繁殖又具有自身的规律，人们在生产活动中只能遵循其自身规律的要求。农业生产的这一特点，就要求农业经营者随时注意并准确掌握动植物生命活动的状况及其发展变化趋势，并及时和正确地采取措施。其次，农业生产者投放于农业生产劳动的数量和质量难于准确

地计量与核定，不同的农业生产者投放农业生产的劳动数量与质量也难以准确地对比与折算，再加上农业生产劳动的强度与效率都要受自然条件的重大影响，因此，每一个农业生产者投放于生产的劳动量和生产的最终产品量是难以一致的，这就必然造成农业经营单位根据劳动者的劳动量进行收益分配的困难。再次，农业生产最基本的与最不可能替代的生产资料是土地，土地的质量表现为土地的物理的、化学的、生物学的性能对农作物生长、发育、繁殖的适宜度，对农业生产成果的数量与质量具有重大的影响和决定作用。最后，任何一种农产品的生产都包含着多项作业，各项作业对劳动者的体力和技术的要求都是各不相同的，而农民家庭，其成员的性别、年龄是各不相同的，其体力与智能也是多层次的，既有经验较多、技术较好的劳动者，也有经验较少、技术较差的劳动者，家庭内各成员在融和的感情和共同的利益驱动下，会按照分工相互默契地进行自动的合作与自觉的协调，各得其所和恰如其分地从事农业作业，从而既能最充分地利用劳动力，使全劳力、半劳力、辅助劳力都能得以充分利用，又能恰当地进行劳动分工。因此，以农户家庭作为主要的农业生产经营的微观主体，是与农业生产的自然相适应的，具有客观的必然性。农业家庭经营不仅能与自然经济的小生产相适应，而且不排斥技术进步和社会化大生产，可以同农业商品化、社会化、现代化的推进协调一致。

占农村土地大多数的耕地的分配机制是平均分配原则。现行承包地分配机制的基本特点，主要表现在承包地的分配原则，奉行的是平均主义原则。当然，在家庭联产承包制的产生、推广时期，按平均主义原则分配承包地是有其客观原因的，也是有其积极意义的。当时，农村经济不发达，产业结构单一，农业是农村主要的或唯一

的产业，并且农业生产水平很低，农民生活贫困，农民因受旧体制束缚而缺乏生产积极性。因此，调动和发挥农民的生产积极性，解决农民的温饱问题，便是当时的主要任务。承包地的平均分配，就是在这种背景下形成的，它对调动农民的生产积极性和解决农民的温饱问题也确实起了重要作用。还应该看到，家庭联产承包制形成过程的特点和农民的小生产者意识，对承包地按平均主义原则分配是有直接关系的。农业的家庭联产承包制是农民群众的首创，经过一系列反复曲折的发展过程之后，最后才由党和政府肯定并组织推广。家庭联产承包制的这种形成过程必然在这一制度的初始阶段赋予它较多的小农色彩。而小生产者意识浓重的农民，其本质是倾向于平均主义的。在摒弃和改革旧体制的变革中，在渴求通过自己的积极努力来发展农业生产力的希望中，在首先能有效解决温饱问题的要求中，很自然地在承包地分配上选择了平均主义原则。可以看到收入水平越低，在承包地分配中贯彻平均主义原则越彻底；只在收入水平较高的村中，才有极少数村不按家庭平均分地，而实行土地作业组承包。这就表明，按平均主义原则分配承包地，是与生产力水平低下、农民迫切解决温饱问题的现实需要以及目光短浅和强烈的小生产者意识等实际情况密切关联的。如果说按平均主义原则分配承包地在初始阶段有其客观原因，也有过积极意义，那么，随着农村产业结构的调整，农业生产力的进一步发展，这种承包地分配原则的弊端便日益明显地暴露出来了，承包地分配原则的改革与完善也更加迫切地召唤着人们的关注与投入。

第二节 农村土地资源经营存在的问题

中国的农业集体化运动开始于1952年，由互助组到合作社，再

到高级生产合作社。到1956年底，全国参加农业合作社的农户占农户总数的96%，绝大多数农户被组织到高级社里，1958年的人民公社化是这一运动的顶峰。三年自然灾害后，农业集体化程度有所降低。1960年出台的“农业六十条”最终形成了以生产队为基本核算单位的经营体制，成为延续到七十年代末的集体农业生产体制的基本模式。

土地经营规模普遍较小，不能获取规模效益，也不利于正常经营，使得生产要素浪费。承包地按照平均主义原则分配，造成各承包户土地经营规模普遍狭小、每户土地零碎分散。根据辽宁省的统计资料显示，1983年开始实行土地承包，当时承包户平均土地经营规模为11.95亩；到1999年，户均规模下降为7亩地，下降了近5亩地。在承包地现有分配机制作用下，承包户土地经营规模日益缩小是必然的趋势。按平均主义原则维持人地对应关系，随承包户人口变动和随之而来的分家立户调整承包地的结果，只能使每户经营规模愈来愈小，每户土地愈益零碎。这样狭小的和愈来愈小的土地经营规模，这样极其零碎、分散的土地资源配置，严重地制约着土地的正常经营。

承包户经营水平的高低和经营条件的优劣与其土地经营规模不相适应。在现行承包地分配机制下，许多承包户的经营水平和经营条件与其经营土地的规模不相适应：一方面，许多经营水平高，经营条件好的农户，所承包土地的面积却不能增加或很难增加；另一方面，许多经营水平低、经营条件差的农户，所承包土地的面积却不比别人少。这样，为数庞大的土地面积被束缚在低水平的经营轨道上，数额众多的种田能手不能在农业生产上尽其所能。这是对极为珍贵的土地资源的极度浪费，也是对潜力巨大的先进生产力要

素的禁锢与废弃。

承包农户的经营激情冷落，经营行为恶化。在现行承包地分配机制下，由于承包户的经营水平和经营条件与其土地经营规模不相当。纵有较高的经营水平和较好的经营条件，也不能扩大土地经营规模，而规模狭小和零碎分散的土地经营又效益低下，因而必然影响他们的土地经营热情，制约和降低其经营积极性；同时，由于地块过于零散，土地经营规模过小，使有些地方多年积累起来的农业物质技术的作用削弱了，如农田水利设施老化、失修现象严重；加上新的投入不足，影响了农业技术的进步和开发性生产。

承包地流转困难，承包户土地经营规模难于扩大。土地按平均主义原则分配，容易使农民对土地集体所有制的含义产生误解：误认为集体所有制就是集体成员均等所有制，而自己是集体的一员，也就是集体土地之一部分的所有者，因此，均等地占有集体土地的一部分便是天经地义的事。这种观念形成之后他们当然不会放弃自己按均等原则分到的承包地，出现了弃耕撂荒、搞掠夺式经营、改变耕地利用方向等现象，这种情况，自然会使承包地流转困难，使承包农户土地经营规模难以扩大。

产业结构变革受阻。我国农村经济的进一步发展，要求有一部分农民从农业中分离出来，从事林业、牧业、渔业、工业、商业、运输业和服务业等各行业经营，发展专业化的生产，以实现农村产业结构的变革。但是，由于土地使用权的凝固，这种均田式的家庭小规模分散经营，使生产要素的合理流动受到阻塞，从而直接影响了产业结构的变革。同时，小规模经营的农民对市场反应不灵敏，也影响了农村产业结构调整。

以上几个方面，是现行承包地分配机制的弊端及其负面效应的

主要表现。总体来说，是不能充分、合理地利用极其宝贵的土地资源，不能使全部土地都处于高水平的经营条件下，相反的却使大量土地陷入低水平的经营状态，因而实际上极大地浪费了土地资源，造成农户土地产出水平相差很大，严重地阻碍着土地生产力总体水平的提高。耕地面积持续减少的主要原因在于：

1. 农村的资源控制制度在产权上关系不清，无法形成持续的增长动力。某些地方政府说变就变，有时对改革者取得的成果还要强行收回。据新华网报道，湖南某地村干部强行拍卖农民承包责任田，还美其名曰“搞活土地流转”。安徽某乡政府超越职权签订旅游资源开发合同，使集体所有的“活命山”一夜之间成了“开发区”。这严重侵害了农民的利益，也严重损伤了农民种田的积极性。

2. “圈地”热潮使耕地面积大量减少。据有关资料统计，上个世纪90年代以来，全国有国家级、省级、省级以上开发区3800个，占用良田达5400多万亩，据有关部门统计，1991年到1996年，全国平均每年建设占用耕地440万亩。

3. 对耕地掠夺式的开发，使其质量下降，数量隐性减少。由于耕种者资源保护意识淡漠，重用轻养，粗放耕作，掠夺式开发，加上环境污染等因素，使耕地质量普遍下降，全国耕地有机质含量平均不足1.5%，由此引发了水土流失、土地沙化、盐碱化等一系列问题。普查数据表明：全国沙化耕地面积已达253万公顷，耕地水土流失面积4355万公顷，盐碱化土地面积497万公顷。这样，虽然现有耕地面积未变，实际上等同于土地资源数量已隐性减少。

中国东北黑土地，是世界上仅存的二大块黑土地之一，建设兵团的知青们动情地回忆，那曾经是一块肥沃的黑土地，像黑色的油漆一样的黑土地，那里的土壤可以直接作为肥料。资料表明，当时

黑土层有 60~80 公分，最深可达 1 公尺。但是，50 年来，黑土层几乎薄了一半。如任其流失，再过 50 年，黑土层将消失，“北大仓”有可能退化成为“北大荒”。

为了合理利用土地资源，我们必须做到以下几点。

1. 加强耕地的保护制度。保护土地是基本国策，因此，从现在开始我们必须实行最严格的土地管理制度。健全和实施土地保护法律，使土地的保护和开发有法可依；建立健全土地有偿使用机制，通过经济手段促进土地的节约，提高土地的利用率；严格执行基本农田保护制度，切实保护耕地，决不能擅自将耕地改为非农用地。各级管理部门一定要严格执行国家法律制度，强化自然资源的保护责任，严肃法纪，对滥用耕地者严肃处理。要在全社会广泛开展宣传教育活动，加强全民保护耕地意识。耕地保护社会性极强，需要全民族共同参与。要在全社会深入持久地开展爱护耕地的宣传教育活动。

2. 充分调动农民开发土地资源的积极性。在山西、陕西等省的山区、丘陵地区，采用“四荒”（荒山、荒坡、荒滩、荒沟）使用权拍卖的方法，给予农户长期的“四荒”使用权，期限长达 50~100 年，不仅使短期化行为得到避免，而且，较完整的产权界定，大大激励了农户的投入热情，此制度绩效显著。同时，注重培养农户的节约意识，使其转换观念，改变对土地的掠夺式经营，培养节约意识。只有人人参与、爱护资源，才能使人类与自然和谐相处。

3. 节约与开发并举。要节制对大自然的索取，节约、珍惜、合理利用一切资源；植树造林，防风固沙，遏制水土流失和土地沙化、盐碱化；开展技术革新，实施节能工程，科学用地，让有限资源发挥最大效益。触目惊心的事实让我们无法再漠视宝贵资源的流失，