

NONG CUN TU DI GUAN LI YI BEN TONG



农村土地管理 一本通

李博婵 编著



中国社会科学出版社

NONG CUN TU DI GUAN LI YI BEN TONG



农村土地管理 一本通

李博婵 编著

 中国出版社

图书在版编目(CIP) 数据

农村土地管理一本通 / 李博婵编著. —北京: 中国社会出版社, 2006.9

ISBN 7-5087-1525-X

I. 农... II. 李... III. 农村—土地管理—研究—中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 111648 号

书 名: 农村土地管理一本通

编 著 者: 李博婵

责任编辑: 袁美珍

出版发行: 中国社会出版社 **邮政编码:** 100032

通联方式: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010)66051698 **传 真:** (010)66051713

邮购部: (010)66060275

经 销: 全国各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂

开 本: 140mm × 203mm 1/32

印 张: 6.625

字 数: 130 千字

版 次: 2006 年 9 月第 1 版

印 次: 2006 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 10.00 元

(凡中国社会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 宋颖生 弓永华

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 绪论

第一节 土地和土地管理的概念	1
一、土地的概念	2
二、土地管理	3
第二节 土地管理体制、系统、任务和内容	5
一、我国土地管理体制	5
二、土地管理执行系统与运行	6
三、土地管理的任务	8
四、土地管理的具体内容	8
第三节 加强农村土地管理的意义	9

第二章 地籍管理

第一节 地籍管理的基本知识	13
一、地籍的概念和类别	13
二、地籍的特点	15
三、地籍的类别	15
四、地籍的作用	18

五、地籍的管理	18
六、地籍管理的手段和方法	20
第二节 土地调查	21
一、农村土地调查的作用和特点	22
二、农村土地调查的内容和分类	24
三、土地权属调查	27
四、土地利用现状调查	30
第三节 土地测量	34
一、测量原理	34
二、航空摄影测量	35
三、面积测量	35
四、地籍测量	36
第四节 土地登记	37
一、土地登记的内容	37
二、初始土地登记	39
三、变更土地登记	41
第五节 土地统计	43
一、土地统计的含义	43
二、土地统计的法律依据	44
三、土地统计的任务和类型	46

第三章 农村土地利用

第一节 土地评价	47
一、土地评价的概念与内涵	47
二、农村土地评价的基本原则	48

目 录

三、农村土地评价的意义	49
四、农村土地质量评价	50
五、农村土地经济评价	52
六、农村土地评价的程序	54
第二节 土地规划	54
一、农村土地规划概述	55
二、农村土地规划方法	57
第三节 土地利用	61
一、土地利用基本知识	61
二、中国农村土地利用的特点	63
三、中国农村土地利用的问题	64
四、完善农村土地利用的对策和建议	66
第四节 土地经营	67
一、农村土地经营的形式	67
二、农村土地经营中存在的问题	67
三、加强和完善农村土地经营的对策	69

第四章 土地权属

第一节 土地制度	72
一、土地制度的类型	73
二、我国的土地制度	74
第二节 土地权属	74
一、土地权属的基本特性	75
二、土地的所有权、使用权和他项权	76
三、土地确权	79

第三节 土地赋税	84
一、新中国成立前的土地赋税	85
二、新中国成立后的土地赋税	86
第四节 土地法规	92
一、土地法的概念含义、特征及作用	93
二、土地法律体系	95

第五章 国外农村土地管理

第一节 西方发达国家的农村土地管理	98
一、美国	98
二、英国	106
三、德国	109
第二节 日本的农村土地管理	113
一、日本国土厅机构设置	113
二、国土厅土地局及其内设机构	114
三、日本土地管理的主要经验	115
第三节 发展中国家的农村土地管理	117
一、印度的土地改革	117
二、印度的土地税制	118
三、印度农村土地管理的经验	119

第六章 国内农村土地管理的历史与改革

第一节 中国历史传承的农村土地管理	122
一、先秦时期	122
二、秦汉时期	124

目 录

三、三国两晋南北朝时期	125
四、隋唐时期	126
五、宋元时期	126
六、明清时期	127
七、民国时期	128
第二节 建国后农村土地管理制度的变革	129
一、新的土地私有制	130
二、人民公社制度的解体	131
三、农村土地集体所有、家庭经营的制度	133
第三节 改革开放以来农村土地管理的创新	134
一、农村人民公社制和国营农场的改革	134
二、十一届三中全会后土地管理的新变化	137
三、新形势下土地管理的原则	139
第四节 2004 年《国务院关于深化改革严格土地 管理的决定》的意义	142

第七章 农村土地管理的发展实践

第一节 中国不同区域典型的农村土地管理	147
一、东北区（以吉林省为例）	147
二、华北区（以河北省为例）	150
三、华东区（以浙江为例）	151
第二节 社会主义新农村的土地管理	153
一、中国社会主义新农村的建设需要加强土地管理 ...	154
二、新农村建设的新举措	159
第三节 城中村土地管理	163

一、“城中村”的概念及成因	163
二、“城中村”土地管理状况	164
三、“城中村”的土地管理问题	166
第四节 城郊土地管理	168
一、郊区化的涵义	168
二、城郊土地管理状况	169
三、城郊土地管理与利用存在的问题	173

第八章 中国农村土地管理的答疑与案例

第一节 农村土地管理的疑难问题与解答	177
第二节 农村土地管理的案例剖析	184

参考文献	193
------------	-----

后记	196
----------	-----

第一章 绪 论

我国 13 亿人口 9 亿在农村，目前我国已进入全面建设小康社会阶段，随着社会经济的飞速发展，城乡差距逐步拉大，农民在整个社会中的地位在不断下降。土地与农民的关系最为密切，是农民生产、生活资料的主要来源。从历史上看，无论是奴隶社会的“井田制”还是封建社会的“佃农制度”，无论是历史上历次农民起义还是近现代土地革命，无一不是围绕土地问题展开。

十六大以来，我党提出了“科学发展观”、“五个统筹”、构建和谐社会、建设社会主义新农村等一系列指导思想，其中无不包含着对农民、农村、农业问题的设想。而解决“三农”问题的一个重要方面即是农村土地管理制度的改革与创新，于是在新的历史条件与背景下，我们对我国农村土地管理做一个回顾与展望。

第一节 土地和土地管理的概念

土地是本书研究对象农村土地管理中的一个最基本概念，也是理解土地管理的出发点，关于土地管理的一切内容都围绕土地展开，特别是农民的土地问题，因而在本书及本节的开头，我们首先了解土地的概念。

一、土地的概念

土地是地球表面人类生活和生产活动的主要空间场所。它是由影响土地利用潜力的自然环境所组成,包括气候、地形、土壤、水文和植被等,还包括人类过去和现在活动的结果。土地是一个自然综合体。土地资源是自然资源的重要组成部分。土地资源是指在一定生产力水平下能够利用并取得财富的土地^①。本书中的土地管理主要指的也是对土地资源的管理。

在一切能为人类所利用的自然资源中,土地是最基本、最宝贵的自然资源,是人类生存的基本条件、社会发展的物质基础。土地在人类生存和生产活动中的作用主要表现为:

1. 土地是人类生存的基本条件

在人类活动的初期,土地就是人类劳动的一般对象。人类的一切生活、生产活动都要在土地上进行。土地供给人类以实物和其他生活资料,没有土地,人类就无法生存和发展。

2. 土地是实现任何生产所必需的物质条件

土地是一切生产和一切存在的源泉。人类的生活资料和物质财富都是直接或间接地通过土地获得的。土地是所有生产过程必不可少的先决条件和自然基础,没有土地,一切生产过程就不能进行或不能完全进行。

3. 土地是农业的主要生产资料

人们通过土地而作用于农作物,土地又为各种作物和生物生长发育提供所需要的水分、养分、空气和热量。土地在农业生产中不仅是劳动对象,同时也是劳动手段。

^① 张勇勤:《土地管理和使用手册》,北京:中国经济出版社,1992年5月版,P1。

二、土地管理

土地管理是国家根据统治阶级的意志，维护统治阶级的土地所有制，调整土地关系，合理组织和监督土地利用及土地开发、整治、保护等方面的决策而采取的行政、经济、法律和科学的综合性措施。

1. 维护土地所有制

在任何社会制度下，国家实施土地管理制度的目的，都在于维护土地所有制，它也是土地管理制度的阶级性所在。马克思说：土地所有权乃是一切财富之最初源泉……土地不仅是生产资料，而且是构成社会土地关系的客体。自阶级社会以来，统治阶级为了取得对土地占有的合法化，制定了一系列的法规和执法机构，其目的都是为了维护土地的所有权。

我国是社会主义社会，土地管理的目的是确立、巩固和发展社会主义土地公有制，保护土地资源不被破坏，制止或约束对社会主义土地公有制的各种侵权行为，保护社会主义土地所有者、使用者的合法权益，稳定社会主义土地利用方式。

2. 调整土地关系

所谓调整土地关系，就是对土地所有权、使用权的确立与变更关系的调整，也就是在国民经济各部门间，各用地单位或个人间，理顺和协调用地的分配与再分配的关系。调整土地关系，就是调整变更土地所有权和使用权。要调整土地关系，解决土地的分配与再分配，一方面必须依照国家有关的法律规定，遵循土地利用的客观规律完成法律组织程序；另一方面，还要运用一定的技术措施，在土地空间上确定其数量、质量及相关位置，为合理利用土地建立良好的土地组织条件。所以调整土地关系，不仅是一项法律措施，同时也是一项技术措施。

3.合理组织土地利用

合理组织土地利用是土地管理的核心内容。组织土地利用是指按自然和经济的客观规律,科学地确定各项用地结构及其空间位置。土地利用所要研究的范围很广泛,他不仅要研究社会生产对组织土地利用的客观要求及社会生产方式对组织土地利用的支配作用。同时,还要研究土地属性和生态系统对组织土地利用的制约规律。只有正确认识和掌握自然和经济的客观规律,才能达到充分合理利用土地的目的。从宏观看,组织土地利用的研究范围,不仅是一个企业、部门,甚至一个大区域、大流域,而且是研究整个土地生态系统的合理组织、利用的问题。

组织土地利用还包括对地上建筑物、居民点、林带、道路工程、沟渠及水利工程等合理配置与规划。地上各类建筑物的配置与规划,不仅与工程技术有关,而且同组织土地利用的经济效益及生态效益密切地联系着。

4、贯彻和执行国家在土地开发、利用、改造等方面的决策,是进行土地管理的重要内容

国家及各级政府在土地开发、利用和改造等方面的决策或政策,要通过组织土地利用、土地立法等土地管理措施来实现,包括采用经济、法律、行政、技术等手段。

综上所述,土地管理是政策性、综合性、专业性、技术性和实践性都很强的一项国家措施,是用来实现土地法律、维护社会主义土地公有制,贯彻国家在土地利用和保护方面的决策的一项经济、法律、行政和技术的综合性措施。

第二节 土地管理体制、系统、任务和内容

土地管理涉及的内容众多而庞杂，因而在具体探讨农村土地管理的细节之前，我们有必要对我国土地管理的体制、系统、任务和内容等做一个全局性的概览，以便于以后章节的理解。

一、我国土地管理体制

土地管理体制，通常是指土地管理机构设置和管理职能权限划分所形成的体系和制度。也可以说，土地管理体制是土地管理的权限及其范围的体现。

我国的土地管理体制曾经历过统管、分管和统管与分管相结合的3种形式。所谓统管，是指对全国土地依法实行统一管理，国家建立专门的土地管理机构，统一管理全国土地，即土地利用规划的统一，土地政策的法规管理的统一，城乡地政地籍管理的统一，土地供应管理的统一，土地监督检查管理的统一。分管是指根据部门的需要，由各个部门自主地建立土地管理机构，分别管理本部门、本系统所使用土地。统管与分管相结合是指国家设置统一管理全国土地的职能机关，负责组织协调各部门用地，综合研究、制定统一的国家土地政策、法规，依法执行国家规定的各级审批、划拨土地的职能权限，并在这个前提下，国家再根据各类非农业建设用地的特点，在统一执行依法审批取得土地使用权的基础上，明确各项用地的上级主管部门分工负责管理该项用地的合理利用问题。