

农村土地管理制度 改革探索 | NONGCUN TUDI

NONGCUN TUDI GUANLI ZHIDU GAIGE TANSUO

国家土地督察成都局 编



中国大地出版社

农村土地管理制度改革探索

国家土地督察成都局 编

中国大地出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地管理制度改革探索 / 董祚继, 常嘉兴主编.
北京: 中国大地出版社, 2009. 2
ISBN 978 - 7 - 80246 - 183 - 3

I. 农… II. ①董…②常… III. 农村—土地制度—经济体制改革—研究—中国 IV. F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 020064 号

责任编辑: 叶 丹

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010 - 82329127 (发行部) 010 - 82329008 (编辑部)

传 真: 010 - 82329024

网 址: www.chinalandpress.com 或 www.中国大地出版社.中国

印 刷: 四川经纬印务有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 21.5

字 数: 400 千字

版 次: 2009 年 2 月第 1 版

印 次: 2009 年 2 月第 1 次印刷

印 数: 1—3000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 80246 - 183 - 3/F · 319

定 价: 68.00 元

版权所有 · 侵权必究

编委会名单

主 编：董祚继 常嘉兴

副主编：尚 波

编 委（以姓氏笔画为序）：

王 春	王冬银	王建华	王蓉丽
邓卫军	古友平	卢安烈	刘永湘
刘德祥	次旺诺布	苏孝宽	杜杰灵
李云昆	李文谦	杨 柳	杨庆媛
吴 越	邱道持	汪 戎	张 宏
张 英	张凤荣	张先余	陈志刚
罗 杰	周静譔	赵 军	胡 斌
胡长明	钟 敏	高晋康	蒋美生
韩立达	褚中志	蔡 辉	臧 翊

农村土地管理问题调研总课题组

组 长：董祚继

副组长：尚 波

撰写组：吴 越 蒋美生 杜杰灵 罗 杰 李文谦

征地制度实施问题调研总课题组

组 长：董祚继

副组长：尚 波

成 员：蒋美生 罗 杰 杜杰灵 张 力 郭 嘉
戈和平 庄 洁 柴万宏 侯志武

为推进农村土地管理制度改革探路

（代 序）

伴随改革开放的时代大潮，我国农村土地管理制度改革走过了30年历程，取得了辉煌的成就。特别是近年来，全国土地管理战线积极创新、锐意进取，在强化农村土地管理中攻坚克难，探索了许多新做法，积累了许多好经验。但从总体上看，当前农村土地管理中存在的问题仍很突出，主要表现为：农村土地管理相关政策法规还不完善，管理比较薄弱、秩序比较混乱；农村土地权属不清，土地利益纠纷频繁；农村土地不规范流转现象比较严重，工业与农业、城市与农村之间的争地矛盾日渐突出；农村土地利用效率总体低下，土地开发利用粗放浪费，耕地面积大量减少，违规违法用地尚未得到根本遏制。与此同时，现行征地制度在实施过程中也暴露出土地用途管制不严、审批周期过长、批后监管不力等突出问题。

这些问题，都反映出我国现行农村土地管理制度已经严重滞后于经济社会发展，急需变革。因此，深入思考农村土地管理问题的成因，寻求切实可行的改革路径，就成为当前一项紧迫的课题。值得欣慰的是，由成都督察局在深入调研基础上编写的《农村土地管理制度改革探索》一书，对如何破解农村土地管理难题做出了自己的回答。

成都督察局自组建以来始终重视调查研究，将其作为推动土地督察其他工作的切入点和突破口。这已成为该局工作的一大特点和亮点。作为《探索科学发展之路》的姊妹篇，《农村土地管理制度改革探索》一脉相承，紧扣时代主题，深度关注改革，体现了成都督察局一以贯之的探索精神，但切入点更准确、思考更深入、思路

更开阔，是该局在当前改革开放迈向深入、国家面临新的经济形势这一宏大背景下，结合自身工作对纪念改革开放 30 周年的积极回应。

《农村土地管理制度改革探索》总的特点可以概括为关注热点、正视难点、把握重点。该书上册，以西南地区为重点，从产权产籍、耕地保护、规划计划、用地审批、流转交易、执法监管等环节入手，全面梳理当前农村土地利用和管理中存在的突出问题，深入分析产生这些问题的根源，提出了改革改进农村土地管理制度和机制的对策建议。该书下册，对现行征地制度问题进行了深入调研，以详实的第一手资料，对征地审批各环节的运行情况、制约审批效率的关键因素等进行了全面分析；对土地批而未征、征而未供、供而未用的情况及原因进行了深入剖析；在此基础上，对改进和规范建设用地审批、供应和使用管理提出了许多有针对性的对策建议。

总的说来，成都督察局对破解农村土地管理诸多问题的思考是认真而富有成效的。这些思考成果，将对我国改革土地管理制度、完善土地管理立法起到积极的推进作用。当然，探索不会停顿，创新永无止境，对农村土地管理问题还可解剖得更深，提出的对策更切实可行，相信成都督察局会把这项工作继续深入下去。

借这个机会，我还想结合当前土地管理面临的形势，对国家土地督察机构的同志们提几点希望：

一要保持清醒头脑，正确认识当前的形势和任务。“两碰头、一忧虑”是当前土地利用和管理面临的最大考验。为尽可能消解当前国际金融危机对我国经济带来的不利影响，中央决定扩大内需促进经济平稳快速发展，投资力度的急剧加大导致土地需求大规模上升，对遏制违规违法用地带来很大压力；党的十七届三中全会激发出来的探索农村土地制度改革的极大热情在实践中急需正确规范和引导；从 2009 年开始，可能出现大量依据《违反土地管理规定行为处分办法》对地方政府进行问责的局面。尽管如此，坚守耕地红线、督促地方正确落实国家宏观调控政策、严格规范土地利用和管理仍然是我们的神圣职责，须臾不可偏离。

二要正视困难，坚定做好土地督察工作的信心。在严峻的考验面前，需要我们坚定战胜困难的信心和决心，百折不挠，愈挫愈勇。积极利用和创造做好工作的有利条件，正确处理保护和保障的关系，既积极主动服务，又严格规范管理，两手并举、不可偏废。牢牢坚守土地利用总体规划、建设用地计划、耕地保有量和基本农田面积四条红线。

三要勇于探索，不断创新工作思路。自觉把调查研究作为提高土地督察“软实力”和“巧实力”的重要途径，作为推动土地督察其他工作的重要抓手。准确把握复杂局面，更加深入主动思考，积极寻求更为有效的解决问题之道。

沧海横流，方显英雄本色。挑战就是机遇，希望同志们不负时代重托，抓住机遇、迎难而上，认认真真谋事、兢兢业业干事，以扎实有效的工作，为土地督察事业的大发展建功立业！

我相信，一切有利于推进土地管理改革的思考——包括本书的出版，都是汇成国家改革开放大潮的一朵浪花，一切有益于规范土地利用和管理的探索，都是筑就改革康庄大道的一块铺路石。深切希望，国家土地督察机构涌现出更多类似《农村土地管理制度改革探索》的调研成果。

甘藏春

2009年2月17日

目 录

为推进农村土地管理制度改革探路（代序）	（1）
---------------------------	-----

上篇 农村土地管理问题调研

农村土地管理现状与改革建议

——农村土地管理问题调研总报告	（3）
农村土地权属管理问题调研报告	（23）
农用地管理问题调研报告	（66）
农村建设用地管理问题调研报告	（101）
农村土地规划管理问题调研报告	（145）
农村土地市场建设问题调研报告	（181）
农村土地法制建设问题调研报告	（218）

下篇 现行征地制度实施问题调研

现行征地制度实施问题调研总报告

——以渝、川、滇、藏为例	（251）
重庆市现行征地制度实施问题调研报告	（262）
四川省现行征地制度实施问题调研报告	（289）
云南省现行征地制度实施问题调研报告	（320）
西藏自治区现行征地制度实施问题调研报告	（330）

上篇

农村土地管理 问题调研



农村土地管理现状与改革建议

——农村土地管理问题调研总报告

国家土地督察成都局总课题组*

当前,因农村土地管理薄弱而导致的土地资源粗放利用、集体土地无序流转、耕地面积逐年减少、违法违规用地屡禁不止等问题不容忽视,深入调研农村土地管理问题、寻求农村土地管理改革路径极为重要。为此,成都督察局于2008年9月至12月,组织开展了以西南地区为重点的农村土地管理问题调研。在全面梳理农村土地管理中存在的突出问题的基础上,深入分析了农村土地管理问题产生的根源,提出了改革改进农村土地管理制度的对策建议。

本次调研注重深入农村基层,力图取得第一手材料;注重与农村改革发展结合,力图拓宽研究视野。调研分为1个总课题和《农村土地权属管理问题调研》、《农用地管理问题调研》、《农村建设用地管理问题调研》、《农村土地规划管理问题调研》、《农村土地市场建设问题调研》、《农村土地法制建设问题调研》等6个子课题,由成都督察局统一组织,统筹协调,并邀请相关领域专家为课题顾问。总课题由成都督察局承担,邀请有关专家参加。子课题委托有关高校、科研机构等单位承担,成都督察局派人参与。各课题组精心准备调研提纲,深入重庆、四川、云南、贵州等地,走访了地方政府、国土资源管理等相关管理部门,与部分群众进行了座谈,并进行了大量问卷调查。在调查基础上,多次组织研讨和分析,最后形成1个总报告和6个分报告。

本报告为总报告,系在总结提炼6个分报告的基础上,结合对全国农村土地管理制度改革大局的研判分析形成的。

一、现状分析

改革开放30年来,以家庭联产承包责任制为先导、以耕地保护制度和集

* 主要执笔人员:董祚继、吴越、尚波、蒋美生、杜杰灵、罗杰、李文谦。



体土地产权制度建设为重点的农村土地管理改革经过不断探索与创新,取得了重大成就。

(1) 农村土地产权管理不断加强,为下一步农村土地管理制度改革奠定了重要基础。《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国土地管理法》等一系列法律法规确立了农村土地集体所有制。家庭联产承包责任制的确立和完善,农村集体土地所有权和使用权的分离,极大地调动了农民的生产积极性。农村地籍地政管理日益加强。国土资源部结合第二次全国土地调查,进一步加快了农村土地确权工作,农村土地权属管理取得初步成效。目前,全国农村集体土地所有权确权、登记、颁证率达 51%,集体土地使用权确权、登记、颁证率达 73%。

(2) 建立了最严格的耕地保护制度,农用地管理机制不断完善。将耕地保护提升到基本国策的高度,提出了坚守 18 亿亩耕地的红线目标。在全国范围内建立和落实耕地保护责任目标制度、农用地转用许可制度、建设占用耕地占补平衡制度,大力推进土地整理复垦开发,切实加强基本农田保护和建设,探索建立耕地保护利益补偿机制,为国家粮食安全提供了保障。

(3) 集体建设用地管理不断创新,为统筹城乡发展和推进集约用地积累了宝贵经验。积极探索集体建设用地流转,自 1999 年批准芜湖市农村集体建设用地流转试点以来,先后在苏州、安阳、福州、芜湖和顺德开展建设用地流转试点,在实践基础上开展了有关理论和政策问题研究,初步形成规范集体建设用地流转的意见。近年来,重庆、成都市作为统筹城乡综合配套改革试验区,结合新农村建设,在土地整理、集体建设用地流转、城乡建设用地增减挂钩等方面进行了积极探索,积累了有益经验。

(4) 农村土地利用规划计划制度初步确立,对农村土地利用的统筹和管控作用逐渐加强。农村土地规划计划地位逐渐受到重视,规划计划体系日益完善,基层规划工作不断加强,为严格土地用途管制、加强土地管理提供了基础支持,对城市发展、新农村建设和耕地保护的统筹和管控作用初步发挥。重庆市和成都市结合新农村建设和土地整理,开展了村级土地利用规划和土地综合整治规划试点,对农村土地利用规划体系的完善进行了有益尝试。从全国看,规划编制和实施的多部门协商与公众参与制度初步建立,管理日益规范化、信息化。

(5) 农村土地市场建设发展迅速,并逐步纳入公开、规范管理轨道。目前,包括土地承包经营权流转、宅基地等集体建设用地使用权流转、土地征收等形式的农村土地市场发展迅速,并在部分地区形成一定规模。各地在规范农

村土地流转市场方面做了积极探索。有的地方已着手建立农村土地交易有形市场，成都农村产权交易所和重庆农村土地交易所已于近期分别成立并开始运转。

(6) 农村土地法律体系基本建立，初步形成依法管理格局。农村土地法治建设取得显著进展，一系列农村土地基本法律制度，如农村土地集体所有、家庭承包经营、用途管制、权属管理、土地征收等制度得到确立，农村土地利用和管理基本实现有法可依。农村土地行政管理不断加强，管理人员的专业素质与法治意识逐渐提高。司法力量逐渐介入农村土地纠纷调处。

在充分肯定农村土地管理工作成就的同时，我们必须客观分析农村土地管理存在的问题和困难。相对城市而言，农村土地管理问题更加突出、困难更加集中、形势更加严峻。

(一) 农村土地权属管理面临制度障碍和现实困境

集体土地产权主体虚化。《中华人民共和国宪法》及相关法律关于农村土地集体所有权主体的规定模糊。“农民集体”的外延无明确法律规定，至少在西南地区，“村集体经济组织”在大多数地方名存实亡。另外，由于农村基层民主制度尚不健全，个体农民往往缺少真正的话语权，更无主体地位可言。

承包地所承担的农民生活保障功能使其经营权不完整。农民将土地承包经营权以转包、出租、互换、入股等形式流转在实践中较为普遍。但基于对“公司破产后的债务清偿和担保债权的优先受偿导致的强制执行会使农民失去承包土地，最后失去生活保障，影响农村社会稳定”的担心，土地承包经营权抵押未能在法律中明确，也为现行政策所禁止。

集体建设用地流转受到严格限制。目前，国家禁止“小产权房”，并严格限制宅基地的流转。现实中，“小产权房”确有占用耕地、开发收益被开发企业和集体经济组织攫取而不能落到农民口袋中等弊端，但其广泛存在并禁而不止是一个不能回避的问题。现行法律规定农村房屋所有权属于农民所有，宅基地使用权属于村农民集体所有，宅基地不得与村集体经济组织以外单位和个人进行交易，而农民房屋的买卖必然要与村集体所有的土地扯上关系，因此交易受到严重限制。

强制征地使农民对集体土地的处分权和收益权形同虚设。由于政府征收土地时一般与农村基层组织负责人协调，而这部分人的工资和社会保障由政府财政提供，工作接受乡（镇）政府的领导或指导，基层组织自治性较弱，加之农民缺乏知情权，利益无法得到保障。

(二) 农用地管理特别是耕地保护形势严峻

耕地总量与人均耕地数量快速减少。1998～2006年，渝、川、云、贵4



省(市)耕地总面积从 30621.56 万亩减少到 28287.57 万亩,共减少了 2333.99 万亩,年均减少 259.33 万亩,超过全国平均速度。随着人口增加,人均耕地也呈逐年减少趋势,从 1998 年的 1.60 亩降为 2006 年的 1.40 亩,接近全国平均水平。相对于东部经济发达地区来说,西南地区农民生计和农村稳定对耕地的依赖更加强烈,耕地继续锐减的潜在威胁不可小视。

耕地减少的深层次矛盾尚未缓解。地方政府和农民缺乏保护耕地的内在动力是耕地减少的根本原因。地方政府寻求自身利益最大化,通过征地出让,可享受出让金和征地补偿费之间的价差,而农业比较效益低,不会成为地方政府的首选;农户受经济利益驱动,将耕地调整为种植其他经济效益高的非大田作物用地甚至非耕地的现象愈来愈多。已有的各种改革基本未触及深层次的利益矛盾,因此对耕地保护的正面影响都是有限的。

农用地多头管理加速了耕地面积的减少。林业部门强调退耕还林和林权改革,农业部门强调调整农业产业结构和发展农业产业化,由于相关政策措施缺乏统筹衔接,其结果造成耕地面积持续减少。据统计分析,生态退耕、农业结构调整等非建设性占用耕地是耕地减少的主要原因。2002~2004 年,渝、川、云、贵 4 省(市)生态退耕占耕地减少总量的 71.11%,农业结构调整占耕地减少总量的 14.26%,两项合计占到耕地减少总量的 85% 以上。正在推开的集体林权改革如果不能规范进行,很有可能进一步挤压耕地保护空间(包括现有耕地和耕地后备资源)。

建设占用耕地不容忽视。建设占用耕地虽然在耕地减少总量中比例不大,但由于建设形成地面固化和建筑物,耕地生产能力彻底丧失,因此始终是控制耕地减少的重点。随着城市化和工业化的发展,城市周边耕地被大量占用,造成优质耕地流失,耕地质量总体水平下降,耕地撂荒现象日趋严重。重庆、四川和云南 2006 年城镇化率分别为 46.7%、34.3% 和 30.5%,均处在国际公认的城市化加速发展阶段(城市化水平 30%~70% 的阶段),建设用地对耕地资源的消耗将呈加速趋势。

耕地保护重数量、轻质量问题突出。重数量轻质量的耕地保护理念不符合粮食安全战略要求。现行的耕地占补平衡、基本农田保护、土地整理复垦开发大多以数量指标为评价依据,质量评价长期被忽视,新增耕地的综合生产能力得不到保证。基本农田划定仅有“质量不降低”的原则性规定,未提出科学规范的质量评价指标体系,且未落实到具体地块,难以保证基本农田的质量。有的地方把陡坡耕地划入基本农田保护区,有的把劣质耕地、园地、林地、畜禽饲养地及鱼塘、荒地等划入基本农田保护区。表面上看,基本农田数量指标

达到了，但粮食生产能力着实让人担忧。土地整理复垦开发从立项到验收的各个环节均注重数量指标，忽视耕地质量以及生态和社会效益的提高。后续管理和评价机制没有跟上，部分新增耕地并未投入耕种，有的再次沦为荒草地。为达到“新增耕地率”，有的开发项目甚至选在山地、坡地等生态环境脆弱的地方，不但成本高效益低，还可能因开发不当引发水土流失、滑坡和泥石流等自然灾害。

（三）农村建设用地粗放利用问题十分突出

农村集体建设用地量大、面广、分散，利用效率低。2006年，全国农村建设用地面积为24841万亩，占全国建设用地总面积的51.17%。同年，全国第一产业增加值占GDP的比重仅为10.7%。集体建设用地以宅基地、乡村道路、乡镇企业用地等为主，零星分散，宅基地占绝大部分比例，用地结构不尽合理。据典型地区推算，全国农村村庄空闲、闲置土地面积约占村庄建设用地总面积的10%~15%。农村宅基地使用缺少经济约束，“免费午餐”尽量多吃，一户多宅现象比较普遍，农村建设用地总体粗放。

农村人口不断减少，而农村建设用地面积却不断增加。2006年，全国乡村人口为73742万人，较2000年减少了6997万人，乡村人口降幅达8.67%。而同期农村集体建设用地却增加了488万亩，增幅达2%；2006年，全国农村人均建设用地为0.34亩，较2000年人均增加了0.04亩，增幅达11.68%。农村人口数量与建设用地面积的逆向演变表明，农村建设用地的粗放利用进一步加剧。

城乡建设用地缺乏统筹，加剧了农村用地的闲置浪费和违规违法性。地方政府将有限的建设用地指标集中安排在城镇和开发区，城镇土地出让的收益主要用于城镇建设，这样加速城镇化发展的做法不仅没有带来预期的城乡建设用地效率提高，反而使农村建设用地管理出现真空，问题丛生。例如，缺乏资金返哺支持致使农村建设用地整理步履维艰，缺乏统一规划导致宅基地随意选址等等。其结果不仅导致农村土地极大浪费，也使农村违规违法用地行为无法遏制。

（四）农村土地利用规划计划管理总体薄弱

规划体系不够完善。现行各级土地利用总体规划功能定位未明确区分。宏观层次规划内容过细、中观层次规划流于形式、微观层次规划过于粗疏。尤其是许多地方基层土地利用规划质量粗劣，未能细化落实到地块，可行性和可操作性不强，难以起到落实土地用途管制的作用，也不能为农村建设用地管理和综合土地整理提供基本依据。



规划权威性和科学性不强。地方政府在规划问题上普遍存在重城市轻农村、重建设轻保护的倾向。新农村建设缺乏土地利用总体规划的有力支撑,缺乏用地的统筹安排,一些地方新农村建设变为“新村庄”建设。城乡建设规划与土地利用总体规划在建设用地规模和空间布局上衔接不力,用地规模往往超过土地利用规划的用地规模。土地利用规划自上而下逐级编制和审批,建设用地指标层层截留,导致基层规划无法合理配置用地。规划在数量上和空间布局上过于刚性,无法适应瞬息万变的市场经济需求,导致“规非所用、用非所规”。

规划编制基础工作薄弱。由于自然条件、技术条件限制和经济实力差异,存在土地基础数据不实、权属数据残缺等问题。由于分类标准和统计口径的差异,与相关部门的协调难以进行,往往“各唱各的调”。规划调研不扎实、论证不充分,存在闭门造车现象。公众参与过程往往流于形式,发挥实质作用的不多,既影响到规划的质量,又影响到规划的群众基础。

规划修改随意性大。农村用地突破规划现象比较普遍,其中除了有规划编制先天不足的缘故,未能建立动态评估和规范修改制度也是重要原因。调查表明,重庆、四川、云南所辖市(州)均进行过规划调整,大部分地区每年都要调整2次以上。违法违规成本低也助长了违规用地和随意调整规划的情况发生。

计划管理严重缺失。由于建设用地计划指标偏紧,加之普遍存在的重城轻乡倾向,各地几乎没有安排农村建设用地特别是宅基地指标,农村建设用地实际上未纳入土地利用年度计划进行统筹管理。这种情况,不仅影响到新农村建设和农民建房的顺利进行,也人为制造了大量违法用地。

(五) 农村土地市场机制尚不健全

农村土地市场外部环境还未形成。农村土地流转缺乏法律保障,导致交易不安全,影响社会稳定。农村土地交易受到法律限制,如农村土地无法进行抵押,以承包土地入股公司还存在制度障碍。宅基地退出机制的缺失,导致大量闲置宅基地无法上市交易。隐形市场活跃,存在私下转让、出让集体土地使用权现象,一定程度上冲击到耕地保护目标责任制的落实。

农村土地有形市场发育迟缓。公开规范、统一有形的农村土地市场尚未建立起来。缺乏科学合理的交易收益分配机制,国家、集体和个人利益均有可能受到损害,其中对个体农民的利益影响可能最大。中介组织缺失,增加了交易成本,影响了交易效率。

农村土地市场管理未能及时有效跟进。集体土地市场缺乏必要的政府干预