

全国乡(镇)土地管理人员岗位教育教材(之四)



国家土地管理局科技宣教司
中国企业文化研究院 主办
中央电视台 教育部

土地使用制度改革

TUDI SHIYONG ZHIDU GAIGE

张紫西 张乃贵 主编

改革出版社

土地使用制度改革

张紫西 张乃贵 主编

改革出版社

土地使用制度改革

张紫西 张乃贵 主编

※

改革出版社出版

新华书店北京发行所发行

北京昌平百善印刷厂印刷

※

850×1168毫米 32开本 5.5印张 140千字

1991年7月第1版 1991年7月第1次印刷

印数 1—25 000册

ISBN 7-80072-288-0/F·143

定价：3.20元

前 言

新中国成立后，我国建立了社会主义土地公有制，即土地国家所有制和农民集体经济组织所有制。然而，由于受“产品计划经济理论”等的影响，三十多年来在用地制度上一直实行单一的行政划拨、无偿无限期的使用制度。实践证明，这一制度的弊端很多，主要反映在不利于强化土地管理，不利于合理用地、节约用地，土地资源浪费严重；国家在土地上的经济利益得不到体现，应归政府所有的土地收益大量流失，并被用地单位或个人获取；旧的用地制度与新的经济体制发生矛盾，不能适应整个经济体制改革的需要。它说明我国旧的土地使用制度必须进行改革。1988年，我国的《宪法》、《土地管理法》相继规定了国有土地实行有偿使用和土地使用权依法转让，从而使我国土地使用制度的改革有了法律依据。

从1987年我国土地使用制度改革开始试点以来，经三年多时间已有了很大进展，取得显著成效。但必须看到这一改革毕竟时间很短，又是新事物，我们还缺乏经验，尤其对建立具有中国特色的社会主义的土地使用制度，更缺乏实践经验，还有许多新情况、新问题尚需不断研究、探索。应当指出，土地使用制度改革是土地管理战线的一项主要改革任务。为推进这项工作，向在土地管理一线工作的同志介绍我国土地使用制度改革的基本情况、基础理论、基本知识和基本作法，根据国家土地管理局对乡（镇）土地管理人员培训计划的要求，我们编写了《土地使用制度改革》一书，作为全国乡（镇）土地管理人员岗位教育电视培训班教学的补充教材。

本教材编写中注重了针对性、实用性和系统性。从学员的文化水平、年龄等基本情况出发，从理论与实践相结合的角度阐明

了我国的土地制度及其改革的必要性和迫切性，改革的背景、依据、指导思想和方法，改革的现状与展望，以及土地使用制度改革与整个经济体制改革的关系。为拓宽思路还简要介绍了有关国家和地区的土地使用制度，同时用附录形式刊印了我国有关土地使用制度改革的法律、法规和规范性文件，以供读者查询、使用。

本教材由张紫西、张乃贵主编，参加编写工作的还有：何雄飞、罗明、李铃、沈罕夫等同志。

因时间仓促，水平有限，教材中粗疏以至错误之处在所难免，敬请读者批评指正。

张紫西

1991年5月

目 录

第一章 土地制度概论	(1)
第一节 土地制度的总概念及其形成.....	(1)
第二节 土地所有制.....	(3)
第三节 土地使用制和土地管理制度.....	(8)
第二章 土地使用制度改革的必要性和迫切性	(17)
第一节 旧土地使用制度的形成与发展.....	(17)
第二节 旧土地使用制度的严重弊端.....	(23)
第三节 土地使用制度改革的意义.....	(28)
第三章 土地使用制度改革的依据和指导原则	(31)
第一节 土地使用制度改革的理论依据.....	(31)
第二节 土地使用制度改革的法律依据.....	(38)
第三节 土地使用制度改革的政策依据.....	(40)
第四节 土地使用制度改革的指导原则.....	(42)
第四章 城镇国有土地使用制度改革	(46)
第一节 城镇国有土地使用制度改革的目标与原则	(46)
第二节 城镇国有土地使用制度改革的实践	(48)
第三节 新的城市土地使用制度的基本框架.....	(57)
第四节 深化土地使用制度改革的难点与对策.....	(61)
第五章 农村集体土地使用制度改革	(65)

第一节	农村集体土地使用制度改革的目标、 与原则·····	(65)
第二节	农村集体土地使用制度改革的实践·····	(66)
第三节	农村集体土地使用制度改革应注意的问题 ·····	(74)
第六章	土地使用制度改革的前景·····	(77)
第一节	深化土地使用制度改革的重要性、现实基 础与潜力·····	(77)
第二节	土地使用制度改革的方向、目标及基本任 务·····	(83)
第三节	深化土地使用制度改革的主要措施·····	(87)
第四节	土地使用制度改革与相关领域的配套改革 ·····	(92)
第七章	部分国家和地区土地制度简介·····	(96)
第一节	香港地区的土地制度·····	(96)
第二节	美国的土地制度·····	(104)
第三节	日本的土地制度·····	(109)
第四节	新加坡的土地制度·····	(114)
第五节	朝鲜民主主义人民共和国的土地制度·····	(117)
附录		
一	中华人民共和国宪法修正案·····	(120)
二	全国人大常委会关于修改《中华人民共和国土 地管理法》的决定·····	(121)
三	中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转 让暂行条例·····	(123)
四	外商投资开发经营成片土地暂行管理办法·····	(131)

五	中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例·····	(135)
六	中华人民共和国土地管理法实施条例·····	(138)
七	中华人民共和国中外合资经营企业法·····	(146)
八	国务院关于出让国有土地使用权批准权限的 通知·····	(150)
九	出让国有土地使用权审批管理暂行规定·····	(152)
十	关于试用《出让国有土地使用权呈报表》的通 知·····	(155)
参考书目·····		(165)

第一章 土地制度概论

第一节 土地制度的总概念及其形成

一、土地制度的总概念

所谓土地制度主要是指土地的所有制、土地的使用制及土地的国家管理制度。

土地制度是土地关系的总称，它反映了以土地为媒介而产生的生产关系，是反映人与人之间经济关系的重要制度之一。土地制度的重要性是由土地的重要性所决定的，土地既是农业生产的生产资料，是农村中生产关系的基础；又是工商业生产的场地，在城市的生产关系中起到举足轻重的作用。因此，土地制度是一种经济制度，是经济基础的组成部分，也可称为土地经济制度。

另一方面，土地制度又是一种法权制度，可称为土地法权制度。因为，它是土地经济关系在法律上的体现，是上层建筑的组成部分。土地经济制度与土地法权制度之间的关系是对立统一的辩证关系。土地经济制度决定土地法权制度，反过来，土地法权制度又反映、规范、确认、保护、强化土地经济制度。

二、土地制度的形成

土地制度的形成、演变是历史发展的众多客观条件所决定的，而不是以人的主观意志为转移的。在众多客观条件中，最主要的是经济条件，即生产力的发展水平和土地资源的占有状况。此外，影响土地制度的，还有政法、文化、民族、历史等方面的背景和环境。不同的国家、地区，不同的历史时期，上述各方面的条件有很大差异，因此，土地制度也有很大的差异。在经济条

件为主导和其它条件的共同作用下，决定了在不同历史时期里不同国家、地区的具体的土地制度形式。一个符合客观实际需要的土地制度的形成、巩固和发展，虽然不以人的主观意志为转移，但也决不是完全自发的，它必然是在人们的积极参与下，特别是在国家政权的参与下才能实现的。

各种社会经济形态都有与之相适应的土地制度。自人类产生以来，人类共经历了五种土地制度，即原始社会的氏族共有土地制度，奴隶社会中以国家所有、奴隶主占有为基础的土地制度，封建社会中以地主或封建农奴私有制为基础的土地制度，资本主义社会中以土地所有者、农场主所有制为基础的土地制度，社会主义社会中以公有制为基础的土地制度。在整个社会经济形态的发展中，土地制度与整个经济制度的形成和发展基本上是一致的。但土地制度和整个社会经济制度相比，由于种种主客观原因，土地制度的形成、发展会出现超前、滞后的现象，出现不同性质制度的相互交错、相互交融现象。封建社会中还有奴隶社会的土地制度，资本主义社会中还存在封建形态的土地制度即是例证。

我们判别一种土地制度或土地制度的组合是否符合客观实际，是否具有良好的作用与效果，大体主要考虑如下几个方面：①是否有利于土地资源的充分而合理的利用；②是否有利于促进工农业生产与整个社会经济的发展；③是否有利于保障土地所有者与土地使用者的基本利益；④是否能兼顾国家的利益；⑤是否有利于稳定社会秩序，能否在现实经济生活中实现，是否具有自我调节机制，能否得到稳定与发展等等。这些衡量标准是与土地制度在整个社会经济生活中的重要地位和作用休戚相关的。

从整个人类发展史看，土地制度经历了一个从无到有、由低级到高级的发展过程。在这个漫长的发展过程中，土地制度经历了种种变革；而这些变革，又都存在着由客观条件所决定的客观历史时机。

第二节 土地所有制

一、土地所有制的产生及其演变

土地所有制是生产资料所有制的组成部分，是整个土地制度的核心，是土地关系的基础。

作为社会生产关系的组成部分，土地所有制是由社会生产方式决定的。而社会生产方式又取决于社会生产力的状况。所以，不同的土地所有制，实际上最终也取决于社会生产力状况。然而，一个国家土地所有制的具体形式还受到社会经济条件与历史发展特性的影响，因此即使社会制度相同的国家，它们各自的土地所有制的具体形式也不尽相同。

1. 土地所有制的产生。

人类社会诞生之初，地旷人稀，生产极端落后，人们以采集（野生果物）、渔猎为生，根本就不存在土地所有制的问题。到了游牧时代后期，逐渐形成了循环轮牧的天然草地利用制，各部落之间，渐渐确定了自己使用土地的势力范围，从而出现了土地所有制的萌芽。这种萌芽，是生产发展的结果，也是生产进一步发展的需要。

土地所有制的产生和演变过程，一方面表明了人类生产力的发展过程，是人类社会进步的里程碑；另一方面又是生产力发展的结果。如卢梭在《论人类不平等的起源和基础》中所说：“谁第一个把土地圈起来并想到说，这是我的，而且找到一些头脑十分简单的人居然相信了他的话，谁就是文明社会的真正奠基者。”

土地所有制既然是伴随阶级社会的产生而产生，伴随阶级社会的发展而发展的，因此，它也必然会伴随阶级社会的消失——即共产主义社会的到来而消失。

2. 土地所有制的演变。

人类社会的土地所有制是按如下进程演变的；

(1) 原始社会的氏族公社土地所有制。这种土地所有制是人类社会最早的土地所有制。它的主要特征是，每一个氏族范围内的土地（包括居住地、农业用地、牧业用地、森林用地、沼泽及荒地等），均为该氏族社会全体成员共同所有、共同使用、共同享有其产品。产生这种土地制度的根源是生产力水平极端低下，产品贫乏，人们既不能以个人或家庭为单位生存，又不可能以剥削他人的劳动成果（无剩余劳动可言）而活命。但是，随着生产力的发展，以家庭为单位从事农业生产成为可能，剥削他人的剩余劳动也有了可能，从而导致氏族公社土地所有制逐渐解体。

(2) 奴隶主土地所有制。原始社会的土地氏族公社所有制解体后，便代之以奴隶主土地所有制。这种土地所有制的基本特征是奴隶主（单个奴隶主或奴隶主阶级）占有土地、占有奴隶及绝大部分生产物。在不同国家、地区和时期，奴隶主土地所有制往往有不同的形式。有的是奴隶主私人占有土地，役使奴隶，经营大规模的奴隶主庄园；有的是奴隶主国家所有制。

(3) 封建土地所有制。它是以封建剥削关系为基础的土地所有制，是在奴隶主土地所有制崩溃的基础上形成的；也有直接从氏族公有土地制瓦解而形成的。这种土地所有制的基本特征是，土地归封建主所有，主要是租佃分给农民耕种，封建主进行经济剥削甚至超经济剥削；在某些情况下，则由封建主自行经营。

(4) 资本主义土地所有制。它是以资本主义剥削关系为基础的土地私有制。即土地所有者凭借土地所有权，从雇佣工人创造的剩余价值中攫取超额利润（地租）的一种对土地的占有形式。资本主义土地所有制是在封建土地所有制和个体农民所有制基础上发展起来的，是土地私有制中最完整、最典型的形式，土地可以相对自由使用和处置，并具有高度商品化的特点。

在资本主义土地所有制时期，土地所有者阶级通常并不直接使用土地，而是把土地出租给农业资本家或者其它土地经营者，是凭借土地所有权坐收地租、坐享剩余价值之利的纯粹寄生虫阶

级；农业资本家租用土地从事农业及其它产业活动，自己获得平均利润，然后将超过平均利润的额外利润（地租）交给土地所有者。因此，资本主义土地所有制是土地所有者和资本家共同剥削雇佣工人的土地制度。

（5）社会主义土地所有制。在无产阶级掌握国家政权后，土地实行国家所有或劳动者共同所有的形式，从而形成了社会主义的土地公有制。它是从资本主义向共产主义过渡时期所必须的土地所有制。

3. 我国的社会主义土地公有制。

旧中国的土地制度是半封建半殖民地的土地制度，因为，当时中国由于帝国主义列强的入侵而沦为半封建半殖民地的国家。就占用关系来说，这种土地制度居统治地位的仍然是古代延续下来的封建地主私有制，但同时又出现了若干带有资本主义性质的所有制。此外，由于帝国主义势力对中国领土进行了长期掠夺和控制，因此又使之带有半殖民地的性质。

中国共产党在领导中国革命与建设的长期斗争中，制定了不同阶段的土地改革政策，最终目的是消灭半封建半殖民地的土地制度，建立起土地公有制，从而为充分合理利用土地，提高土地生产率开辟了道路。

抗日战争时期的1944年，党领导的陕甘宁边区政府颁布了《陕甘宁边区地权条例草案》，建立了本地区的土地公有制。该条例草案第八条规定：军事工事及要塞地区的土地，公共交通的道路，公共需要的河流和其他天然水源地，凡不属于私有的矿产地、盐地、荒山、森林、名胜、古迹，依法没收归公的土地，其它一切未经人民依法取得所有权的土地等均属于公有土地，其所有权属于边区政府，任何个人或团体不得侵占。

解放战争时期的1947年9月，中共中央召开的全国土地会议通过了《中国土地法大纲》。大纲明确提出并规定，废除封建性及半封建性剥削的土地制度，实行耕者有其田的土地制度；乡村中

一切地主的土地按乡村全部人口，不分男女老幼统一平均分配；大森林、大水利工程、大矿山、大牧场、大荒地及湖泊等由政府管理。

新中国建立以后，根据1949年中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》的有关规定，1950年颁布的《中华人民共和国土地改革法》及1951年政务院发布的《关于没收战犯、汉奸、官僚资本家及反革命分子财产的指示》的有关规定，国家接管、没收帝国主义、官僚资本主义、国民党反动政府、战犯、汉奸和反革命分子的土地为全民所有。此后，又通过社会主义改造，逐步将资本主义工商业、私营房地产公司和私有房地产业主拥有的城市地产转变为国家所有。1982年颁布的《中华人民共和国宪法》第十条规定：“城市的土地属于国家所有”。这就不但进一步明确了城市中原有的国有土地的国有性质，而且将当时占城市建设区面积4.5%的私人土地也法定为国有土地了。此外，国家还通过国家建设征用土地办法，将一部分集体土地收归国有。

通过新中国成立后制定的上述法律、法规 and 政策的实施，构成了我国社会主义公有制的土地来源和成因。

解放以后，通过土地改革和农业合作化运动又逐步形成了现今存在的集体所有制土地。党和人民政府领导的土地改革运动，使得当时的三亿农民获得了七亿亩土地，基本在全国范围内实现了耕者有其田。土地改革运动彻底摧毁了封建土地所有制，建立了个体农民土地所有制。土地改革之后，党和人民政府适时地领导全国农民走上了农业合作化道路，旨在防止重新产生两极分化，并进一步发展农业生产。农业合作化经历了由初级到高级的过程。初级（合作社）时期，土地采取入股形式，农民作为社员将土地交合作社统一使用，并按入股土地的数量和质量从合作社每年的收入中获取适当的利润。高级（合作社）时期，包括土地、耕畜、大型工具等在内的主要生产资料则转为合作社集体所有，并取消土地股份分红。农业合作化的胜利完成，标志着农村土地

已从个体农民所有转变为社会主义劳动群众集体所有。以后，《农村人民公社工作条例（修正案）》，对农村集体土地又作了进一步的明确规定。这就是集体所有制土地的来源和成因。

现阶段，我国实行的就是上述两种（国有、集体）土地所有制，统称为社会主义土地公有制。对这两种形式的土地，1982年新颁布的《中华人民共和国宪法》和1986年颁布的《中华人民共和国土地管理法》都作了明确规定。《宪法》第六条规定：“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。……”第九条又规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”第十条规定：“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有，……。任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。……”《土地管理法》第二条规定：“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。任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。国家为了公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用。”

当前，我们正在逐步完善社会主义土地制度，一个具有中国特色的社会主义土地制度必定会逐步建立起来。

4. 土地所有制的法律形式。

自有阶级社会以来，任何一种土地所有制都是经过国家法律的确认和保护而实施的。这是由土地的特殊存在方式决定的，没有国家相关法律的保护，任何一种土地所有制都难以实现。

土地所有权证书是国家确认并保护土地所有制的法律文件。例如，我国解放后土地改革时发给农民的土地证（土地所有权证书），目前开始颁发给劳动群众集体的土地所有权证书等等都是

这种法律文件。土地所有权证书（或地契）要载明土地位置（坐落）、四至、面积、地形、周围情况、土地质量等级及土地价格。

二、土地所有制与土地所有权的关系

土地所有制是一种经济制度，反映经济基础中的关系；土地所有权则是一种法权制度，反映上层建筑中的关系，是社会意志的表现。

土地所有权又称土地产权，是物权中的一种。土地所有权的主体是土地所有者（法人或自然人），客体是土地，土地所有权是土地所有制在法律上的表现；土地所有制是土地所有权的经济基础。

土地所有制与土地所有权的关系是：土地所有权是在一定的土地所有制基础上产生的，是对既定的土地所有制的规范、确认和保护，是为一定的土地所有制服务的；土地所有制关系和土地所有权关系，均反映各种阶级社会中的阶级关系，具有阶级性。

土地所有权的基本属性，表现在土地所有权行使的绝对性、排他性、权能构成的充分性上。马克思说：“土地所有权的前提是，一些人垄断一定量的土地，把它作为排斥一切人的，只服从自己个人意志的领域。”（《马克思恩格斯全集》第25卷第695页）它包括占有权、使用权、收益权、处分权；土地所有权能组成部分的可分离性和可复归性。例如土地使用权可以与土地所有权分离，也可以与其复归。

第三节 土地使用制和 土地管理制度

一、土地使用制

1. 土地使用制的含义。

土地使用制是土地制度中的一个重要方面，系指人们在使用

土地时所形成的经济关系。它涉及到土地所有者与土地使用者之间的关系，涉及到两者的权利、义务及国家对土地使用的管理。土地使用权则是土地使用制在法律上的表现，它是行使占有权的形式之一，又是实现部分收益权的前提条件之一。土地使用权是以法律和契约等为基础的，在经济和法权上都有一定的限制。土地使用权除了在不存在土地所有权的地方和时候外，从来都不是自由的、任意的，而是由土地所有者与使用者按照一定的规范来确定双方的权利和义务的一种经济行为，这种行为又受到代表统治阶级利益的国家政权的干预和调节。

2. 土地使用制与土地所有制的关系。

土地使用制是土地制度中仅次于土地所有制的重要组成部分。在每种土地所有制的条件下，都存在着相应的土地使用制及其具体表现形式。土地所有制是通过土地使用制来实现的，恰当的土地使用制又是土地所有制借以巩固和发展的重要途径。在任何社会经济形态和任何土地所有制条件下，土地所有制总是趋向于通过土地使用制来取得最佳的“拥有效益”，实现收益最大化。

3. 土地使用制的分类。

土地使用制的相对独立性，决定了在任何社会形态下都有其不同的土地使用制。

由于土地所有权与使用权既可以相互分离，又可以复归合一，因此，土地使用制便可以分为“两权”合一与“两权”分离两大类。例如旧中国时期的自耕农、自营土地的地主，土改后至农业合作化前夕的广大农民等，他们所耕种的土地，实行的就是“两权”合一使用制；旧中国的佃农及目前广大农地承包户等所经营的土地，实行的就是“两权”分离的使用制。而就“两权”分离的土地使用制来说，又可分为有偿使用制与无偿使用制两种。通常，在土地私有制下，实行的都是有偿使用（出租）制，而我国在社会主义土地公有制下，曾经长期实行无偿使用制。实践证明，实行土地无偿使用制弊端很多，既不利于社会主义土地