

农村土地一百问

张宁宁 吴震强 主编

 江苏人民出版社

2.334
44:1

D922.334
Z144.1

农村土地一百问

张宁宁 吴震强 主编

江苏人民出版社

书 名 农村土地一百问
主 编 张宁宁 吴震强
责任编辑 王 田
责任监制 王 旭
出版发行 江苏人民出版社
地 址 南京中央路 165 号
邮政编码 210009
经 销 江苏省新华书店
印 刷 者 徐州新华印刷厂
开 本 787×1092 毫米 1/32
印 张 3.125
印 数 1—4125 册
字 数 100 千字
版 次 2000 年 2 月第 1 版第 1 次印刷
标准书号 ISBN 7—214—02593—0/S·3
定 价 5.50 元
(江苏人民版图书凡印装错误可向承印厂调换)

前 言

《农村土地一百问》与农村广大读者见面了。该书是依据新《土地管理法》的内容编写的。

大家知道,新《土地管理法》于1998年8月29日颁布、1999年1月1日实施。它是一部具有开创意义的法律,是我国第一部以立法形式确立土地基本国策地位的法律。这部法律关系到人民群众特别是广大农民的切身利益,并在农民的土地财产权保障上作了突破性规定,第一次将农民的承包期30年写进了法律,明确了农民集体土地的产权代表,保障了农民的合法权益,从而进一步调动了亿万人民群众合理利用土地、保护耕地的积极性。

我们根据新《土地管理法》精神,针对农村土地管理的特点,适应农村读者的需要编写的《农村土地一百问》,主要向广大农民介绍我国土地的基本国情国策、农民集体土地所有权与使用权、基本农田保护、土地登记、土地利用规划、征地补偿费标准及农民的生产与生活安置、乡镇企业与农民建住宅用

地的审批等内容,帮助广大农民了解国家有关农村的土地管理法规、政策,了解农民集体土地所有者与使用者的权利与义务,使广大农民自觉地维护合法权益,履行法定义务。

该书由江苏省国土管理局政策法规处张宁宁、吴震强、林颖、陶镭同志编写,由张宁宁处长统稿审定。

由于时间仓促和编写水平有限,如有不当之处,敬请读者予以指正。

编 者

1999年7月

目 录

1. 什么是土地? (1)
2. 我国土地资源的国情是什么? (2)
3. 为什么说“十分珍惜、合理利用土地和切实保护
耕地”是我国的基本国策? (5)
4. 我国土地制度主要包括哪些内容? (8)
5. 什么是土地管理? (9)
6. 我国土地管理的指导思想和基本原则是什么?
..... (11)
7. 我国土地管理的基本政策有哪些? (14)
8. 我国实行的土地所有制是什么? (16)
9. 什么是国有土地所有权? (17)
10. 什么是农民集体土地所有权? (18)
11. 什么是国有土地使用权? (18)
12. 什么是农民集体土地使用权? (19)
13. 农民集体所有土地有哪几种形式? (20)

14. 什么是划拨土地使用权? (20)
15. 什么是出让土地使用权? (21)
16. 什么是土地抵押权? (22)
17. 什么是土地租赁权? (23)
18. 什么是建设用地使用权? (24)
19. 什么是土地他项权利? (25)
20. 国有土地和农民集体土地使用者有哪些权利
 和义务? (26)
21. 土地所有权和使用权如何确认? (28)
22. 林地、草原的所有权和使用权如何确认? (28)
23. 水面、滩涂的养殖使用权如何确认? (29)
24. 改变土地权属如何办理变更登记手续? (30)
25. 我国的土地证书有几种? (32)
26. 发生土地权属纠纷怎么办? (32)
27. 什么是地籍和地籍管理? (34)
28. 什么是初始地籍和日常地籍? (35)
29. 什么是城镇村庄地籍和农村地籍? (35)
30. 什么是土地登记? (35)
31. 什么是初始土地登记和变更土地登记? (37)
32. 土地登记包括哪些内容? (37)
33. 土地登记的程序是什么? (38)
34. 名称、地址和土地用途变更登记主要包括哪
 几种情况? (39)
35. 注销土地登记主要包括哪几种情况? (40)
36. 土地登记出现错登、漏登怎么办? (41)
37. 在土地登记中出现土地权属争议怎么办? ... (42)

38. 为什么说经依法登记的土地所有权和使用权
受法律保护? (42)
39. 什么是土地利用总体规划? (43)
40. 土地利用总体规划与城市规划、村镇规划是
什么关系? (44)
41. 土地利用总体规划如何审批(含修改审批)?
..... (46)
42. 什么是土地用途管制制度? (47)
43. 什么是土地利用区? (47)
44. 什么是村镇建设用地规模? (48)
45. 土地利用年度计划由哪几部分组成? (48)
46. 土地利用总体规划与土地利用年度计划是
什么关系? (48)
47. 乡(镇)土地利用总体规划为什么要公告? ... (49)
48. 什么是地价? (49)
49. 什么是土地分等定级? (51)
50. 什么是土地估价? (52)
51. 什么是土地税收? (52)
52. 土地税收与地租有什么不同? (53)
53. 什么是耕地占用税? (54)
54. 耕地占用税按什么标准征收? (54)
55. 什么是城镇土地使用税? 城镇土地使用税
如何征收? (55)
56. 什么是土地增值税? (55)
57. 土地增值税的计税依据是什么? (55)
58. 怎样计算土地增值税应纳税额? (56)

59. 我国耕地保护工作有哪些内容? (56)
60. 为什么要严格控制耕地转为非耕地? (57)
61. 占用耕地补偿制度的内容是什么? (58)
62. 我国采取哪些措施保证耕地总量不减少? ... (58)
63. 我国实行的耕地特殊保护措施有哪些? (60)
64. 什么是基本农田? (61)
65. 基本农田保护制度的内容有哪些? (61)
66. 保护基本农田的方针是什么? (63)
67. 为什么要划定基本农田保护区? (64)
68. 哪些耕地应当划入基本农田保护区? (64)
69. 什么是耕地开垦费? (64)
70. 什么是土地闲置费? (65)
71. 建窑、建坟能占用耕地吗? (65)
72. 发展林果业和挖塘养鱼能占用基本农田吗?
..... (66)
73. 对耕地弃耕抛荒如何处理? (66)
74. 什么是建设用地? (67)
75. 国有建设用地有哪些类型? (68)
76. 农民集体所有建设用地有哪些类型? (68)
77. 农用地转为建设用地如何审批? (69)
78. 什么是国家征用土地? (70)
79. 征用土地如何审批? (72)
80. 征地费是怎样确定的? (72)
81. 土地补偿费如何计算? (73)
82. 安置补助费如何计算? (73)
83. 地上附着物补偿费和青苗补偿费如何计算?

- (74)
84. 新菜地开发建设基金如何收取? (74)
85. 征用土地后农民的生产和生活如何安置? ... (75)
86. 征地补偿费如何管理和使用? (76)
87. 乡镇企业建设用地如何审批? (77)
88. 乡(镇)村公共设施、公益事业建设用地如何审批?
..... (78)
89. 农村村民建住宅用地如何审批? (78)
90. 农民集体所有土地的使用权是否可以出让、
 转让或者出租用于非农业建设? (79)
91. 在什么情况下可以收回集体土地使用权? ... (80)
92. 哪些建设可以使用国有土地? 哪些建设可以
 使用农民集体所有土地? (81)
93. 农村村民非法占用土地建住宅如何处罚? ... (82)
94. 农村村民超过标准多占宅基地如何处理? ... (84)
95. 我国土地犯罪的法定罪名有哪些? (85)
96. 土地违法行为的种类有哪些, 如何处理? (85)
97. 怎样实施土地开发? (86)
98. 怎样进行土地复垦? (86)
99. 怎样开展土地整理? (88)
100. 国土资源管理部门的职能有哪些? (90)

1. 什么是土地？

关于土地，人类的认识是不断发展的，但直到目前尚无确切惟一的概念。人们根据不同的研究目的和研究角度，对土地有不同的定义。

一般地说，我们可以把土地的定义粗略地划分成广义的和狭义的概念。

狭义的土地，仅指陆地部分。较有代表性的是土地规划和自然地理学家的观点。土地规划学者认为：“土地是指地球陆地表层，它是自然历史的产物，是由土壤、植被、地表水及表层的岩石和地下水等诸要素组成的自然综合体……”；自然地理学者认为：“土地是地理环境（主要是陆地环境）中互相联系的各自然地理成分所组成，包括人类活动影响在内的自然地域综合体。”

广义的土地，不仅包括陆地部分，而且还包括光、热、空气、海洋……较有代表性的是经济学家的观点。英国经济学家马歇尔指出：“土地是指大自然为了帮助人类，在陆地、海上、空气、光和热各方面所赠与的物质和力量。”美国经济学者伊利认为：“……土地这个词……它的意义不仅指土地的表面，因为它还包括地面上下的东西。”

由于土地概念涉及并影响世界各国，所以联合国也先后对土地作过定义。1972年，联合国在荷兰瓦格宁根召开的农村进行土地评价专家会议对土地下了这样的定义：“土地包含地球特定地域表面及以上和以下的大气、土壤及基础地质、水

文和植被。它还包含这一地域范围内过去和目前人类活动的种种结果,以及动物就它们对目前和未来人类利用土地所施加的重要影响。”1975年,联合国发表的《土地评价纲要》对土地的定义是:“一片土地的地理学定义是指地球表面的一个特定地区,其特性包含着此地面以上和以下垂直的生物圈中一切比较稳定或周期循环的要素,如大气、土壤、水文、动植物密度,人类过去和现在活动及相互作用的结果,对人类和将来的土地利用都会产生深远影响。”

从土地管理角度应当怎样定义土地呢?原国家土地管理局1992年出版的《土地管理基础知识》中这样定义土地:“土地是地球表面上由土壤、岩石、气候、水文、地貌、植被等组成的自然综合体,它包括人类过去和现在的活动结果。”因此,从土地管理角度,可以认为土地是一个综合体,是自然的产物,是人类过去和现在活动的结果。

2. 我国土地资源的国情是什么?

我国土地资源的国情是:

(1) 土地资源总量大,但人均占有土地少,人均占有耕地更少。

我国有960万平方公里的国土面积,是世界第三大国,不可言小。但我国又是世界人口第一大国,拥有12亿多人,平均人口密度达到每平方公里110多人,是世界平均人口密度的3倍。我国东南部部分省平均人口密度甚至达到每平方公里600人上下。更为严重的是,我国的耕地数量只有14.32亿亩(1996年底统计数),仅占全部土地面积的10.4%,人均只有

1.17 多亩,不足世界人均耕地(3.75 亩)水平的 1/3。而人均土地资源才是直接关系一国人均国民收入、土地产品产量的重要指标。

(2) 土地类型多,但山地多于平地。

我国地域辽阔,南北跨热带、亚热带、温带、寒温带,东西跨滨海湿润区、半湿润区、内陆半干旱区、内陆干旱区,导致了我国地貌、地形、气候等自然条件十分复杂,形成了多样地形。

从海拔 500 米以下的东部广大平原、丘陵,到西部海拔 1 000 米以上的山地、高原和盆地,山多于平原。据统计,我国山地约占全国面积的 33%,丘陵占 10%,高原占 26%,盆地占 19%,平原仅占 12%。按广义标准计算,我国山区面积约占全部土地面积的 2/3,平原面积仅占 1/3;全国约有 1/3 左右的农业人口和耕地在山区。这种情况造成了我国农业牧业生产条件相对较差的结果。

(3) 土地资源的地区分布不平衡,耕地资源总体水平差。

按照 400 毫米等降水量线,我国土地一般可划分为东南部和西北部面积大致相等的两大部分。这条等降水量线习惯上称为“爱辉—腾冲”线,即由黑龙江省爱辉起,经大兴安岭、张家口、榆林、兰州、昌都到云南省腾冲止。

“爱辉—腾冲”线东南部为湿润区(占全国土地总面积的 32.2%)、半湿润区(占全国土地总面积的 17.8%);西北部为半干旱区(占全国土地总面积的 19.2%)和干旱区(占全国土地总面积的 30.8%)。“爱辉—腾冲”线以南地区,由于受季风环境影响,雨量充沛,并随纬度高低和距海远近,年降水量变动于 400~2 400 毫米间,干燥度(最大可能蒸发量与降水量之比)一般低于 1.5,雨热同期,全年降水量 80%集中于作物

生长活跃期。“爱辉—腾冲”线以北地区,降水量一般小于 400 毫米,低者仅几毫米,干燥度大于 1.5,甚者超过 20。因此,全国 90% 以上的耕地和内陆水域分布在东南部地区;一半以上的林地分布并集中于东北部和西南部地区;86% 以上的草地分布在西北部干旱地区。人口、工业也都集中于东南部地区。现有耕地中,有灌溉设施的不到 40%,还有近亿亩耕地坡度在 25 度以上,需要逐步退耕。干旱、半干旱地区 40% 的耕地不同程度地出现退化,全国 30% 左右的耕地不同程度地受到水土流失的危害。由于土地资源分布的不平衡和耕地资源的质量不高,决定了我国不同地区土地的人口承载力相差很大和土地利用上的显著差异。

(4) 难以利用的土地资源面积大,后备土地资源潜力不足,特别是耕地后备资源不足。

目前我国土地资源已利用的达到 100 亿亩左右,占土地面积的 2/3,还有 1/3 土地是难以利用的沙漠、戈壁、冰川以及永久积雪、石山、裸地等。

我国农业开发历史悠久,土地开发程度较高,可利用的土地大多已耕种,可利用尚未利用的土地数量十分有限,而且大多质量差,开发难度大。据有关方面统计,我国目前还有土地后备资源 18.8 亿亩,但其中可供开垦种植农作物和牧草的宜农荒地仅约 5 亿亩,而其中宜耕荒地资源只有 2.04 亿亩。在这全部 5 亿亩宜农荒地中,现为天然草场的约占 40%,即 2 亿亩。这些荒地即使开垦,一般也应用于种植饲草、饲料。另有 1 亿亩荒地零星分布在南部山丘地区,应主要用于发展经济林木。实际上可开垦为农用地的不足 2 亿亩,主要分布在黑龙江、新疆,开垦后仅可得耕地 1 亿~1.2 亿亩,摊到我们每

个人头上,人均也不足 0.1 亩。此外,目前还有部分工矿废弃地,但可复垦为耕地的数量不大。根据现有开发复垦能力,我国今后 15 年最多可开发 8 000 万亩土地。

(5) 土地资源利用程度低,土地浪费严重,人地矛盾尖锐。

我国土地资源利用程度低主要表现在土地产出率水平较低。这不仅表现在农业土地单位面积产量尚有提高潜力上(与世界发达国家或世界农业发达国家相比,我国粮食每亩单产低 100 公斤),而且也表现在非农业建设用地产出率很低上。目前,我国工业用地单位面积产出率很多地区每平方公里只有 1 亿多元,有的地区更低;城镇土地至少有 40% 以上的潜力可挖,城市用地人均达到 133 平方米,比我国目前规定的人均 100 平方米的控制指标高出 33%;村镇居民人均用地达到 190 平方米,超过人均用地控制指标最高限额(150 平方米) 27%;建设项目用地普遍征多用少,闲置浪费严重,据统计,到 1996 年底,全国共闲置土地 174.75 万亩,占实际建设用地总面积的 5.8%,其中耕地 94.2 万亩,占闲置面积 54%,闲置耕地中有 51.8 万亩已无法耕种。

3. 为什么说“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”是我国的基本国策?

在 1997 年 1 月的中央农村工作会议上,中共中央书记处书记温家宝对我国耕地的严峻形势作了高度的概括:一是人均耕地少;二是耕地质量总体水平低;三是耕地退化严重;四是近年来耕地大量减少。

一是人均耕地少。

据估计,我国历史上人均耕地最多时(1724年),曾达到31亩,20世纪最高水平也曾达到3.53亩(1910年)。随着人口的不断增长,人均占有土地面积不断下降。尤其是1985—1995十一年间,我国因各种非农建设、农业结构调整及灾害毁损累计减少耕地10215.8万亩,同期开发复垦耕地7366.5万亩,净减2899.3万亩,平均每年减少289.9万亩。如果这种趋势继续下去,那么我国可能在2050年时无地可耕。

我国目前人均耕地按统计数据为1.19亩,按详查数据是1.6亩,大大低于世界平均水平(4.17亩),更低于加拿大(26亩)、美国(11.43亩),甚至低于印度(2.97亩)。我国各地人均耕地不足1亩的有3个直辖市和南方4个省,而人均耕地大于2亩的12个省(自治区)主要分布在东北和西北,全国已有666个县人均耕地低于联合国粮农组织确定的0.8亩警戒线,其中有463个县低于0.5亩。

二是耕地质量总体水平低。

我国长江流域及其以南地区,水资源量占全国80%以上,但耕地仅占全国的38%;淮河流域及其以北地区,水资源量不足全国的20%,而耕地却占全国的62%。现有耕地中有9100万亩坡度在25度以上,长期耕作,不利于水土保持。由于耕地自然分布的缺陷,全国有水源保证和灌溉设施的耕地只有7.91亿亩,占39%。有9100万亩耕地坡度大于25度,水土流失严重。按目前粮食产量衡量,亩产400公斤以上的高产耕地仅占16.8%,亩产200公斤以下的低产田占了47.5%,亩产200~400公斤的中产田占35.7%,中低产耕地的比例高达83.2%。

三是耕地退化严重。

受荒漠化影响,我国干旱、半干旱地区耕地的 40% 严重退化。全国有 30% 左右的耕地不同程度受水土流失危害。

近些年,我国人口每年以 1 000 多万人的速度递增,而耕地以数百万亩的速度递减。人地矛盾越来越尖锐。据有关方面测算,我国现在年粮食需求为 5 200 亿公斤,而近年来粮食年产量一直徘徊在 4 500 亿~5 000 亿公斤水平,缺口在 200 亿~700 亿公斤间。据国家统计局统计,1986—1995 年间,我国粮食净进口为 4 165 万吨,年均净进口 416.5 万吨。按目前我国平均亩产量计算,生产 416.5 万吨粮食需要 1 000 万亩耕地。

同时,由于人民生活水平提高,人们对畜产品、奶制品的需求也迅速增加。据估算,我国仅猪的存栏数就将从十多年前的 3.07 亿头,增加到 2000 年时的 5.1 亿头,而每头猪起码要吃 2 公斤粮食才能长 0.5 公斤肉。饲养业对粮食的需求使粮食生产需要承受更大的压力。

近年来,我国工业用粮年需新增大约 1 200 万吨,而工业所用农产品原料绝大部分来自于耕地。

我国国民经济与社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标提出了跨世纪发展的指导方针和近期、远期奋斗目标,要求 2000 年完成“三个一千”的农业增产工程,即粮食增产 1 000 万斤,棉花增产 1 000 万担,肉类增长 1 000 万吨。这一目标的实现直接影响我们每个人的切身生活,也根本取决于我国耕地的产出水平。在目前农业科技水平的条件下,确保足够多的耕地面积是唯一选择。即使从长远目标来看,我们也需要科学合理地利用土地资源,确保我国人民生活和生产对土地特别