

“三农”知识普及读本

农村土地制度读本

NONGCUN TUDI ZHIDU DUBEN

隋福民 编著

明政策 察时事 维权益
读懂看透中国农业农村农民问题

DUDONG KANTOU ZHONGGUO NONGYE NONGCUN NONGMIN WENTI

青 岛 出 版 社
Qingdao Publishing House

“三农”知识普及读本

农村土地制度读本

NONGCUN TUDI ZHIDU DUBEN

隋福民 编著

青 岛 出 版 社
Qingdao Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

农村土地制度读本 / 隋福民编著. — 青岛: 青岛出版社,
2009. 6

ISBN 978 - 7 - 5436 - 5255 - 2

I. 农... II. 隋... III. 农村—土地制度—中国
IV. 321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 102872 号

书 名 农村土地制度读本
编 著 隋福民
出版发行 青岛出版社(青岛市徐州路 77 号 266071)
本社网址 <http://www.qdpub.com>
邮购电话 13335059110 0532 - 85814750(兼传真) 80998664
责任编辑 常 红 任俊杰
责任校对 贺中原 董建国
封面设计 青岛出版设计中心·张杰
照 排 青岛新华出版照排有限公司
印 刷 青岛星球印刷有限公司
出版日期 2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷
开 本 32 开(850mm × 1168mm)
印 张 6
字 数 110 千
书 号 ISBN 978 - 7 - 5436 - 5255 - 2
定 价 14.80 元

编辑质量、盗版监督免费服务电话 8009186216

青岛版图书售出后如发现印装质量问题,请寄回青岛出版社印刷物资处调换。

电话 0532 - 80998826

总序

党的十六大以来，党中央、国务院把“三农”问题作为全国工作的重中之重，明确提出了城乡统筹发展的基本方略，制定了“工业反哺农业、城市支持乡村”和“多予、少取、放活”的基本方针。2004年以来，中央连续出台了6个指导农业农村工作的“1号文件”，落实了一系列支农惠农政策，让农民得到了实惠，使农业大有可为、农村面貌焕然一新，标志着中国农村经济进入了一个全新的发展阶段。

为了响应党中央、国务院建设社会主义新农村的号召，

为了让广大农民及时、系统地了解党的农村政策和当前的经济发展形势，以便在政策的指导下持续增加收入、提高生活水平，本丛书编委会编写了这套“三农”知识普及读本。这套丛书包括 10 种读本，内容涵盖农民关心的农村政策、土地制度、金融服务、农民工就业和自主创业、农村卫生医疗、农村文化与教育等方方面面，力求内容新颖、通俗易懂，希望农民朋友读后能够打开眼界、增长知识、了解形势。

本丛书的编写者分别来自中国社会科学院经济研究所、中国科学技术信息研究所、中国人民大学、对外经济贸易大学、中国农业银行等科研院所、高等学校和企业，都是研究“三农”问题或从事相关工作的专家学者。由于水平有限，书中可能存在疏漏或不足，敬请广大读者批评指正。另外，书中引用了大量文件文献、新闻报道、调查报告等资料，未能一一标明来源，在此向有关原文作者一并表示感谢。

丛书编委会

2009 年 6 月

序

热爱我们脚下的土地

当我们行进在乡间道路上，看着一片片碧绿的稻田或者玉米地，心中总会漾起一种幸福感和充实感。

土地，是多么让人牵挂呀。那些由于各种原因远离祖国在异乡定居的人们，无不时时刻刻记挂着家乡的土壤。他们经常让亲人或者友人从遥远的故国带一包乡土，闻一闻土壤的味道，他们的心便回到了令人神往的故乡，便驰骋在祖国的江南和塞北。

土地，是多么让人难以割舍呀。人老了，总愿意“落叶归根”，回到自己熟悉的土壤上。不论走过多少地方，人

们都觉得还是故园好，泥土的清香让人心醉，让人愿意永远和它相伴下去。

看起来平常的土地，由于我们在土地上日复一日、年复一年地日出而作、日落而息，它和我们已经有了割舍不断的感情，有了某种生命意义上的联系。土地承载着我们的汗水，承载着我们的春华秋实之梦。俗话说：春种一粒粟，秋收万担粮。土地为我们的希望插上翅膀，它永远懂得我们的付出，懂得我们的经营和算计，不会让我们的希望落空。

我们的祖辈也曾在这片土地上辛勤地劳作，凭借着土地的恩赐养活了一代又一代人，一直将血脉延续到我们——今天的新时代农民这里。祖辈使用的方法是传统的，那时候技术落后，没有拖拉机，没有各种各样的耕种收割机械，也没有化肥，对种子也不会刻意地去改进，因此土地的回报是非常有限的。古老的中国因为在传统农业社会里停留时间过长，发展慢了半拍，我们国家的工业化迟来了100年。今天的新型农民不能再拘泥于传统的耕作技术了，农业必须要进步，要与工业一起“羽化成蝶”。

新中国成立前，人和人之间的土地数量差别很大。有些人地很多，他们是地主和富农；有些人地很少甚至没有地，他们是贫农和雇农。没有地的只好为地主打工，当然，他们不会是“打工皇帝”，而是受尽地主的盘剥，过着艰辛甚至悲惨的生活。新中国成立后，人民翻身做了土地的主人。今天的农民对土地的经营管理自己说了算，土地的回报也逐渐变得丰厚。尽管人口增加到13亿，但中国人均粮

食产量仍然能够不断增长，现今已达 800 斤，足够我们生活和生产所用。这种进步既是技术进步带来的，也是制度改革带来的。农业的发展路径也昭示我们：只要热爱脚下的土地，勇于创新，农业的发展未来仍是不可限量的。

党和政府对土地问题一直很关注，近些年来实施了诸多有利于农村和农业发展的政策，倾注了对农民兄弟的浓厚感情。“18 亿亩耕地红线”不能突破、土地使用性质改变的收益必须还给农民、土地经营模式要创新等等，都反映了政府对农民的关怀和希望。在这种背景下，新时代的农民更要热爱自己的土地，要发挥自己的聪明才智来经营好脚下的土地，让土地成为我们的“梦想剧场”，让土地生金的愿望早日实现。

目 录

总序	001
序 热爱我们脚下的土地	003
第一章 土地全方位扫描	001
一、中国土地资源人均并不丰富	001
二、今日土地制度的由来	003
三、土地是钱袋子和命根子	009
第二章 农村土地制度解读	012
一、改革开放后的农村土地制度演变	012
二、城乡统筹发展理念下的农村土地制度内涵	020
三、涉及土地制度的 5 部法律	030
四、珍视手中的土地承包权	042
第三章 农村土地流转和规模经营	049
一、为什么要进行土地流转?	050
二、土地流转和家庭联产承包责任制	054
三、农村土地承包经营权流转的原则和程序	060
四、农村土地流转方式	064
五、农村土地规模经营	077
第四章 “四荒地”、水面池塘、草原的承包经营	083
一、“四荒地”的承包经营与流转	083

二、“四荒地”承包经营的成效和问题·····	091
三、水面池塘的承包经营与流转·····	097
四、加快落实草原的承包经营·····	101
第五章 保护耕地 ·····	106
一、中国耕地资源现状·····	106
二、耕地保护的基本政策·····	109
三、基本农田和基本农田保护区·····	114
第六章 新时期的集体林权制度改革 ·····	120
一、中国林地资源和林权改革·····	120
二、为什么要进行集体林权制度改革?·····	122
三、集体林权制度改革的5方面内容·····	125
四、集体林权制度改革的5大原则·····	129
第七章 工业化进程中的征地 ·····	134
一、如何看待征地?·····	134
二、征地制度改革及完善·····	137
三、如何在征地过程中保障国家的权益 和农民的权益·····	143
第八章 宅基地经营管理创新 ·····	149
一、新形势下的农村宅基地管理·····	149
二、加强农村宅基地的管理·····	154
三、城乡统筹发展中的宅基地经营管理创新·····	160
第九章 土地,我们手中的珍宝 ·····	165
一、土地制度和农业现代化道路世界万花筒·····	165
二、中国土地制度的演进趋向·····	172
三、土地,我们手中的珍宝·····	177

第一章 土地全方位扫描

一、中国土地资源人均并不丰富

书本上常常讲，祖国地大物博，人口众多。确实如此，按国土面积算，中国是世界上第三大国家，仅次于俄罗斯和加拿大。按耕地面积计算，中国在上世界上排名第四，仅次于美国、俄罗斯和印度。但是中国人口太多，平均到每个人头上，数量就占不到世界前几位了，人均土地面积只有世界人均数的 29%，是澳大利亚人均土地的 1.8%，加拿大的 2.4%，俄罗斯的 7.0%，美国的 21%，在上世界上 190 多个国家中排在第 110 位之后。

土地中只有一部分可以成为耕地。中国耕地的特点可以概括为“一多三少”，即耕地总量多、人均耕地少、高质量的耕地少、耕地后备资源少。按全国有 19.51 亿亩耕地计算（1996 年），人均耕地只有 1.59 亩，不及世界平均水平（3.75 亩）的 43%。

加拿大的国土面积与中国差不多，但人均耕地面积是中国的 18 倍。印度的国土面积只有中国的 1/3 左右，但人均耕地面积却是中国的 20 倍。

中国 66% 的耕地分布在山地、丘陵和高原地区，只有 34% 的耕地分布在平原、盆地。山地、丘陵和高原地区的土质显然不肥沃。因此，中国耕地的总体质量不高，土质不好，与发达国家或者那些农业发达国家相比，我们的粮食单产大约要少 150 ~ 200 公斤。

而且，全国还有 9100 万亩耕地坡度在 25° 以上，如果在这种地形上长期耕作，不利于水土保持，需要逐步退耕。我们拥有的宜耕荒地资源大约有 2.04 亿亩，按照 60% 的垦殖率计算，可开垦耕地大约有 1.22 亿亩。但是，由于生态保护的需要，耕地的后备资源开发受到严格限制，今后通过后备资源开发来补充耕地已经不可行。

另外，从人为因素来看，耕地形势也是相当严峻的。根据调查，1998 年全国净减耕地约 391.5 万亩，1999 年净减耕地约 654.9 万亩。近些年，虽然政府强调要保护耕地，也采取了一些措施，但耕地保护的任务依然十分严峻。本不丰富的耕地已经不起任何“折腾”了。对整个中国来说，脚下能够生长绿油油的庄稼的耕地是何等的珍贵。

中国的人均林地、草地也不多，分别只有 1.6 亩和 3.8 亩，排在世界的第 120 位和第 84 位。水面池塘也不丰富，南方多一些，北方较少，尤其是干旱的大西北更少。

尽管中国人均土地数量不多，但这为数不多的土地在过去的历史岁月里为中国创造了辉煌。传统农业社会时代，依靠小农经济模式，中国的经济和文化发展水平曾经达到了世界顶峰。

现代工业社会时代，我们用世界 7% 的耕地（19.5 亿亩）养活了世界 22% 的人口（约 13 亿），这是世界经济发展中一个非常了不起的成就。外国人曾经非常担心中国靠自己能否养活这么多的人口，事实证明，他们的担心是多余的，中国完全有能力自己解决粮食问题。

我们不仅用自己的耕地养活了自己，还用农业剩余支持了新中国的工业化。在新中国成立初期，面对美、英、法等西方发达国家的封锁，正是广大农民勒紧裤带，把本不富余的粮食、油料等农产品出口，换回外汇，才支持了工业设备的进口，从而奠定了新中国的工业基础。没有中国土地上的产出，这些都是不可想象的。中国土地为新中国的工业化和整个经济的发展作出了贡献。

二、今日土地制度的由来

如今，广大农民每家每户都拥有自己的土地。在这块土地上，我们种什么，怎么种，选什么种子，施多少肥料，

打什么农药，怎么收割等等，都是我们自己说了算。这看起来似乎很平常，实际上，我们获得今天这样的土地权利并不容易。

新中国成立之前，土地完全私有，土地占有严重不均，地主占有大量土地（占人口7%的地主和富农占有52%的土地），而广大贫农和雇农则占有少量土地或者根本没有土地。不仅如此，地主和富农所占的土地大都是好地。

在中国共产党的领导下，广大贫苦农民进行了以“打土豪、分田地”为主要内容的土地改革。新中国建立之初，在新解放区继续实行土地改革。到1952年，全国除了西藏部分地区外基本上完成了土地改革。经过土地改革，中国延续2000多年的封建地主土地所有制被彻底废除，确立了“耕者有其田”的农民土地所有制。

农民拥有了自己的土地，生产积极性大大提高，农村经济面貌也有了显著变化。但是不久之后，农村出现了“两极分化”现象，即富的富、穷的穷，苦乐不均。另外，当时生产耕作的农具、牲畜等一些必要的生产资料严重不足，一家一户难以独立完成耕种。为了提高效率，农民自发地组成互助组来完成耕种任务，你家出牲畜，我家出劳力，大家相互合作。考虑到可能出现的两极分化，考虑到生产技术的落后难以抵御自然风险，为了避免中国历朝历代都出现过的土地兼并、农民流离失所，党和政府借鉴农民私底下的合作化创造，开始引导广大农民走合作化道路。

1951年12月，中共中央下发了《关于农业生产互助

合作的决议》（草案），1953 年 12 月，中共中央又通过了《关于发展农业生产合作的决议》。中国的农业合作化大幕徐徐拉开。

中国的农业合作化经历了互助组、初级合作社、高级合作社、人民公社四个阶段。互助组是农民的自发创造，因此得到了农民的认可，农民的土地权利由此可以达到完全的保证。搞初级合作社的时候，农民的土地权利也还能有一定的保证，所以那时候农民基本上也都是欢迎的。那时，农民的土地入股到合作社，农民的劳动成果根据社员的土地股份分红。当然，初级社时的农民土地私有已经越来越弱化了，集体的土地所有权开始萌芽。

到了高级合作社时期，土地分红被逐渐取消了，合作社中的社员只按劳动（工分）获得自己的收益，土地的所有权、支配权转移到集体手里。由于统一经营和分配，入社的老百姓积极性越来越差。尽管法律上规定农民有退社的自由，但在当时的政治形势下，农民实际上是不可能也不能退社的。

高级社发展到人民公社时即 1958 年时，土地的集体化已经是不可更改的事实了。集体拥有土地的所有权和经营权，农民曾经有过的约占土地 5% 的自留地也收归集体所有。一切生产资料皆归全民所有，所生产的农产品由国家进行统一调拨使用，生产利润完全上缴，社员的生活和消费实行全社统一的供给制（吃公共食堂）和工资制（评工计分，并以此分配农业剩余）。

中国农民几千年来所形成的家庭耕作、精耕细作和自

给自足等生产特点被完全颠覆了。中国农民似乎来到了一个新时代，似乎正走在“社会主义的光明大道”上。老百姓沉浸在“共产主义是天堂，人民公社是桥梁”（据说是康生写的一副对联）的幻想中。

然而，幻想就是幻想，冲动就是冲动。1959至1961年的三年自然灾害教育了人们，让冲动的头脑冷静了。据学者的研究，三年自然灾害使中国大约3000万至4000万人饿死或者因饿致病而死（多为浮肿病）。中共中央认识到农村合作化搞过了头。

为了纠正人民公社的问题，1960年11月，中共中央发出《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》，决定把合作化的形式退回到相当于高级社时的合作化水平上去，土地实现“三级所有，队为基础”，生产队是基本核算单位。农民可以有少量的自留地和小规模的家庭副业。

1962年，中央通过了《农村人民公社工作条例修正草案》（即著名的人民公社“60条”）。通过这个草案，又使农村合作化退回到初级社时的水平上。

1966年“文化大革命”开始之后，又一次把社员的自留地当做“资本主义尾巴”给割掉了，同时也割掉了农村的个体经济，即不能做商业经营，否则就是投机倒把。人民公社“三级所有，队为基础”的基本体制被保存下来，一直到1983年。这种体制之所以被保存，在于毛泽东认为这已经是底线了，不能再退了，再退就回到了土地私有制。从1962年到1978年这15年的时间里，中国农村的土地制度基本上没有什么变化，农业发展中如何提高农民生产积

极性的问题也没有从根本上得以解决。

1978 年底召开的十一届三中全会是中国经济发展的分水岭，也是中国农村土地制度变革的分水岭。由于冲破了“两个凡是”思想，实践成为检验真理的唯一标准，限制中国农民创新的思想框框得以破除。为了生计，安徽凤阳小岗村的 18 户农民冒着巨大的风险做了一个大胆的决定。他们把土地分到各家各户，搞“大包干”，迈开了中国农村改革的第一步。

1978 年 12 月的一天，凤阳小岗村 18 户农民再也不愿在“大呼隆”的日子里挨饿，聚到一起赌咒发誓，分田到户，在“生死契约”上摁下了手印，并在“秘密协议”上歪歪扭扭地写着几行字：万一走漏风声，队干部为此蹲班房，全队社员共同负责把他们的小孩抚养到 18 周岁。他们还约定：“大包干”后，第一要完成国家的，第二要留足集体的，剩下才是自己的。从此，“大呼隆”被“大包干”代替，小岗村在全国农村改革中成为“旗舰”，掀起了农业改革的热潮。

过去的小岗村贫穷。凤阳花鼓戏这样唱道：说凤阳道凤阳，凤阳本是好地方；自从出了朱元璋，十年就有九年荒；穷苦人家卖儿郎，身背花鼓走四方。今天的小岗村富裕了。凤阳花鼓戏这样唱道：说凤阳道凤阳，凤阳本是好地方；自从实行责任制，五谷丰登六畜旺；家家户户住楼房，红火日子赛天堂。