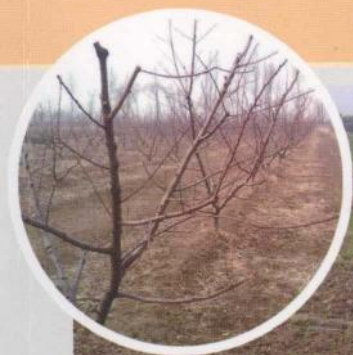


■ 新型农业阳光培训实用教材

新技术
新热点

农村土地流转 评估与规划

● 范兰礼 主编



中国农业科学技术出版社

■ 新型农业阳光培训实用教材

新技术
新热点

农村土地流转 评估与规划

● 范兰礼 主编



中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地流转评估与规划 / 范兰礼主编. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2011. 7

ISBN 978 - 7 - 5116 - 0498 - 9

I. ①农… II. ①范… III. ①农村 - 土地流转 - 研究 - 中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 114523 号

责任编辑 杜新杰

责任校对 贾晓红

出版者 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081

电 话 (010)82106638 (编辑室) (010)82109704 (发行部)
(010)82109709 (读者服务部)

传 真 (010)82109709

网 址 <http://www.castp.cn>

经销者 各地新华书店

印刷者 中煤涿州制图印刷厂

开 本 850mm × 1 168mm 1/32

印 张 4.375

字 数 90 千字

版 次 2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

定 价 15.00 元

《农村土地流转评估与规划》

编委会

主 编 范兰礼

编 者 孙博林 陈顺民 董 明 林兴国
刘国生

前 言

土地是农民最大的资源和财富，农村土地问题的核心和实质是农村土地权利问题，维护农民的基本权益最重要的就是维护农村土地权益。农民是农村土地流转的主体，让农民意识到土地流转的重要性，是加快农村土地流转的前提。为了保障农民的基本权益，本书重点介绍农村土地流转评估与规划的相关内容。

全书共分为六章，主要介绍了农村土地、农村土地的政策和制度、农村土地流转、农村土地利用规划、农村土地利用总体规划和专项规划以及农村用地管理和农村土地资源保护等方面的知识。内容详尽丰富，语言通俗易懂。

本书对国家土地政策地解读生动形象，内容阐述清楚，深入浅出，实用性强。可供广大农民朋友阅读使用，也可供农林学校等相关人员借鉴参考。

由于编写时间紧迫，书中难免存在错误和疏漏之处，恳请广大读者和业内人士批评指正，不胜感谢！

编 者

· 1 ·

目 录

第一章 农村土地概述	(1)
第一节 土地与农村土地	(1)
第二节 农村土地的分类	(5)
第二章 农村土地的政策和制度	(11)
第一节 土地制度与政策	(11)
第二节 农业土地制度与政策	(17)
第三节 我国农村土地管理体制	(25)
第四节 农村土地承包制度	(29)
第三章 农村土地流转	(35)
第一节 农村土地流转概述	(35)
第二节 农村土地流转的主要模式	(41)
第三节 农村土地流转的政策	(43)
第四节 我国农村土地流转的现状、问题 及对策	(54)
第四章 农村土地利用规划	(63)
第一节 农村土地利用规划概述	(63)
第二节 农村土地利用规划的内容	(70)
第三节 我国土地利用规划体系	(73)

第五章 农村土地利用总体规划和专项规划	(76)
第一节 农村土地利用的总体规划	(76)
第二节 我国农村土地利用的专项规划	(82)
第六章 农村用地管理和农村土地资源的保护 ...	(88)
第一节 农村耕地的管理	(88)
第二节 农村建设用地的管理	(104)
第三节 农村宅基地的管理	(110)
第四节 农村土地退化与土地资源的 保护	(118)
主要参考文献	(130)

第一章 农村土地概述

第一节 土地与农村土地

一、什么是土地

一般说来，土地是地球的特定部分。但长期以来，人们对哪些部位属于土地，哪些要素属于土地范围的理解并不一致。不同学术领域的专家从不同的角度对土地包括的空间范围进行了概括，归纳起来大致有四种观点：一是土地即土壤，即地球陆地表面疏松的、有肥力的、可以生长植物的表层部分；二是土地即地球的纯陆地部分，不包括陆地的水面；三是土地即陆地及其水面，亦即地球表面除海洋之外的陆地及河流、湖泊、水库、池塘等陆地水面；四是土地即地球表面，亦即地球的陆地部分和海洋部分都包括在内。

对于土地包含的要素，毕宝德先生的观点具有代表性，他认为土地的概念应描述为：“土地是由地球陆地部分一定高度和深度的岩石、矿藏、土壤、水文、大气和植被等要素构成的自然综合体，即陆地及其自然附属物。”

上述概念是就土地的自然特性而言的。在现实经济

活动中，绝大部分土地资源都经过人类长期开发、改造与使用，投入了大量的人类劳动，所以具有经济资本的性质。

土地的基本特性包括自然特性和经济特性。

土地的自然特性是土地自然属性的反映，是土地所固有的，与人类对土地的利用没有必然的联系，具体可概括为四个自然特性：位置固定性、面积有限性、质量差异性和功能永久性。其中，土地功能的永久性是有条件的，只有利用得当，土地的功能才会持久，且在合理使用和保护的条件下。农用土地的肥力是可以提高的。

土地的经济特性是在人类对土地的利用过程中产生的，在人类诞生以前这些特性并不存在。土地的经济特性主要反映在土地供给的稀缺性，即对土地需求不断扩大，而可供人类利用的土地却是有限的，因而便产生了土地供给的稀缺性；土地利用方式的相对分散性，即由于土地位置的固定性和差异性，对土地的利用必须因地制宜，这也导致了土地利用方式的相对分散，这一特点在农用土地上表现得更为明显；土地利用方向变更的困难性，即一片土地往往有多种用途，当土地一经投入某项用途之后，欲改变其利用方向，一般来说是比较困难的，尤其是建设用途的改变；土地利用后果的社会性，即任何一块土地的利用都会产生社会影响，如在一块土地上建设有污染的企业，就会给周围地区带来环境污染，这一特性要求政府要以社会代表的身份，对全部土地的利用进行宏观的规划管理、监督和调控。

二、什么是农村土地

《中华人民共和国农村土地承包法》明确指出：“农村土地是指农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地，以及依法用于农业的土地。农村土地承包采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式，不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村土地，可以采取招标、拍卖、公开协商等方式承包。”《中华人民共和国土地管理法》第四条中规定：“农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等。”本书中的农村土地利用包括耕地、林地、草地，以及荒山、荒沟、荒丘、荒滩等。

农村土地是用于从事农业生产的土地，是土地利用中最重要的部分，它具有一般土地的全部特性。因此，深刻了解土地的内涵，把握土地的特点，对于农村土地的高效、持续利用是十分重要的。

一般来说，农村土地具有如下特征：

1. 农村土地是农业生产活动的基本生产资料

在工业生产及其他经济活动中，土地只起着基地和场所的作用。在农业生产中，土地不仅为农业生产提供空间场所，更重要的是它为农作物生长发育提供所必需的光能、水、肥、气、热五大生存要素。农村土地提供这五大要素的能力决定了农业生产的能力。所以对农业生产来说土地是不可代替的，农业生产是建立在对农村土地自然生产力利用的基础上。农村土地利用形成的效

益是自然生产力与经济生产力共同作用的结果。自然生产力是经济生产力的基础。因此，在农村土地利用中要特别重视遵循和利用自然规律，保护好农村土地的自然生产力。

2. 农村土地生产力是自然历史过程和人类经济活动的产物

农村土地的面积、质量和类型都不能任意创造。人类只能在一定的范围内和一定的程度上，随着技术水平的提高，将一些非农用土地改造为农用地，劣等地改造为优等地。但与此同时，不合理的土地利用行为也会使优等地蜕变为劣等地，甚至荒漠化。农村土地利用这一特点说明了农村土地利用问题的严峻性，农村土地利用方式关系到人类的生存与发展。

3. 农村土地生产力是一种可再生资源

这意味着只要人类农村土地利用方式合理，农村土地生产力不仅不会下降，甚至还会增强。但如果农村土地生产力被人类不合理的土地利用方式所破坏，要想恢复农村土地的生产力也将是十分困难与漫长的过程。农村土地利用这一特点再次说明农村土地利用问题的严峻性。

4. 农村土地利用具有多种效益

长时期以来，人类主要是获取农村土地利用的经济效益。随着经济社会的发展和人类生活水平的提高，农村土地利用美化景观、提供休闲、改善生态环境的效益，越来越成为人类生活的需求，农村土地利用的内容

也由此而丰富。如何协调农村土地利用多种功能的发挥，对农村土地利用政策与农村土地利用管理体制的创新提出了挑战。

5. 农村土地利用的监督费用高

农村土地空间位置的固定性形成了农村土地利用的地域分散性，农村土地数量有限性形成地块的零碎性，农村土地利用的季节性与农村土地生产时间与劳动时间的不一致性等，使对农村土地利用实行有效监督的费用极高。因此，合理的政策安排与管理模式的制定是提高农村土地利用效率的关键。

第二节 农村土地的分类

农村土地是一个综合体，用途很广，可以根据所有制和用途的不同分成若干类。

一、从所有制上划分

《宪法》和《土地管理法》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。”农村土地，无论从广义上讲，还是从狭义上讲，依照法律规定都分别属全民所有即国家所有和农村劳动群众集体所有两种形式。

全民所有的农村土地主要包括：国营农、林、牧、渔场的土地，国有森林、草原、荒山、荒地，国有水域和在农村的国家机关和国营企事业单位使用的土地。

集体所有制的土地主要包括：从事农业、林业、牧

业、渔业、水果生产经营和乡镇企业使用的土地，集体荒山、荒地、水域和农村居民的宅基地、自留山、自留地等。

二、按使用性质来划分

（一）耕地

用于农业种植业生产的土地叫做耕地。耕地是农村土地的精华，也是研究农村土地的主体。农业经济发展主要靠耕地。在我国，农业是国民经济的基础，耕地是农业生产的基础。没有耕地就谈不上农业的发展，没有农业的发展，国民经济的发展就要受到极大的制约。因此，耕地在我国国民经济中占有头等重要的地位。

耕地有全民所有的，也有集体所有的，绝大多数是集体所有的。全民所有的耕地，主要是指各级国营农场和少数全民所有制科研、学校等单位用于种植业的土地。集体所有的耕地，是指各级农业集体经济组织所有的土地。

（二）林地

用于林业生产的土地叫林地。林地在一个国家中也占有重要地位。林地不仅是国家建设需要木材、林化工产品、经济林果产品等所必需的基础，而且还具有净化环境、调剂气候、水土保持、减缓洪涝、干旱和泥石流、滑坡等自然灾害的重大作用。许多国家都把努力提高林地利用率，增加森林覆盖面积作为考核指标来加强林地管理。所以，人们把林地，特别是有茂密森林的林地称之为人类社会发展的生态屏障。

林地也同耕地一样，有全民所有的，也有集体所有的。不同的是国家所有的林地比集体所有林地要多得多。我国原始森林和各级国营林场的林地，均属全民所有。

林地还有林地与疏林地之分，自然林与人工林之别。在林业方面有科学的规定，这里不多述。

（三）草地

草原或种植牧草的土地，野生草山、草坡土地，均可通称为草地。草地，尤其是大片草原，是我国畜牧业发展的重要基地。草地也可分全民所有和集体所有两部分。在草原集中的地方全民所有的占多数，南方各省除四川、云南、贵州、广西等省、自治区有大片草原草地外，零星的草山、草坡多数属集体所有。

（四）水域用地

主要是指内陆水域的土地。内陆水域有天然水域和人工水域之分。天然水域主要是指天然形成的河流、湖泊，包括水面、堤坝内滩涂在内，这类土地一般属于国家所有；人工水域，也可称工程水域，主要是指人工建造的水利工程及淹没区占用的土地，如水库、塘堰、渠系及水电工程等。这类土地按工程大小和投资渠道来划分，一般小型工程项目的用地属于集体所有，大中型项目的用地（包括淹没区，征用、划拨以后）属于国家所有。

内陆水域是发展渔业生产的重要场所，近年来我国内陆淡水渔业发展很快，“十五”期间比“九五”期间

产量成倍增长，为我国城乡居民改善食品结构发挥了重要作用。

（五）乡（镇）企业、事业单位用地

依照我国法律规定，乡（镇）企、村企、事业单位和农村个体户、工商户用地，不实行征用。土地所有权仍为集体经济组织所有。由于这些用地均依法进行了补偿，占用耕地的还交纳了耕地占用税，并相应核减了农业税，其土地所有权也相应转变为使用土地单位和个人隶属的农业集体经济组织所有，而不能仍为原来的农业集体经济组织所有。

乡（镇）企业用地，包括农村个体工商户用地，也是农村土地的一个重要组成部分。我国乡（镇）企业的产值已大大超过了农业产值；管好用好乡（镇）、村企业和农村个体工商户的用地，是今后一个相当时期内搞好农村土地管理的重要方面。

（六）园地

园地在农村到处可见。农业产业结构的调整和城乡人民生活水平的提高，使许多地方把适于发展水果、茶叶、蚕桑、药材等经济作物的土地，开辟为各种园地。园地有用于耕地的，也有用于非耕地的。它与耕地相同之处都是用于种植业。不同之处：一是在管理方面有的属于农业部门，有的属于林业部门或其他部门；二是植物多为多年生长，只要气候适宜在坡度较大的地方也能很好生长。

园地在农村土地中所占的比重不大，但它所生产的

产品——水果、蚕丝、茶叶、药材等都是我国重要的出口创汇商品。因此，在土地管理上，一般把园地视为耕地对待。

（七）农村居民用地

农村居民的宅基地、自留地、自留山等属于这类。宅基地是农村居民栖身的场所，依照我国法律规定，农村居民经合法批准，可以占用规定面积的土地修建住宅。农村居民的宅基地，既是生活用地，又是生产用地。许多农民除歇息外，还在宅基地上修建的农舍内养猪、养牛、养羊、养禽、养蚕，从事手工劳动，堆放生产工具，储存粮食等，有的甚至搞一些种植业，发展庭院经济。农村宅基地在农村中的地位是很重要的。

农村居民的自留地、自留山，是我国在实行土地公有制的前提下，在“人民公社化”时期形成的，当时为解决农民吃菜和饲料、燃料等问题，划出一部分土地供农民个体经营，称之为自留地、自留山，所生产的产品由农民私人支配，不纳入集体统一分配，在当时起到了积极的作用。宅基地、自留地、自留山等都属于该农民所在的农业集体经济组织所有。

（八）铁路、公路、邮电等线路用地

在农村中，铁路、公路、邮电通讯用地，几乎深入到农村各地。越是经济发达的地方，铁路、公路和邮电通讯线路越多。这是一种特殊用地，铁路、公路

运输和邮电通讯事业的发展，是一个国家国民经济发展、社会繁荣的象征。没有铁路、公路等交通运输，物资就得不到交流，商品无法流通，生产将受到极大制约，生产出来的东西卖不出去，需要的东西也运不进来，经济当然就无法发展；邮电通讯是交流信息，促进社会经济发展的重要手段，信息不灵，经济技术情报得不到交流，生产也很难搞上去。过去那些人烟稀少、生产落后的地方，铁路、公路一通，经济也随之发展起来，许多城市和集镇也因铁路、公路的修建，邮电通讯的发展，逐步兴旺起来，尤其是一些新兴的工业重镇，拔地而起，成了我国重要的工业基地。

铁路、公路和邮电通讯线路，大多分布在农村，它们的用地受到国家法律的保护，广大农村居民要积极配合有关部门保护好、使用好和管理好。