

土地任用制度改革

问答

张世禄 刘说夫立 辛建鑫 金勇章著

1.2

湖南科学技术出版社

湘新登字004号

土地使用制度改革问答

张世禄 刘说夫立 著

辛建鑫 金勇章 著

责任编辑：常绳生

湖南科学技术出版社出版发行

（长沙市展览馆路3号）

湖南农业印刷厂印刷

1992年6月第1版第1次印刷

开本：787×1092毫米 1/32 印张：7 字数111,000

印数：1—6,000

ISBN 7—5357—1099—9

F·135 定价：3.50元

改革大潮中突起的异军（代序）

邓鸿璋

“春风又绿江南岸”。在邓小平同志南巡重要谈话精神的鼓舞下，神州大地改革开放热潮风起云涌，气势磅礴。土地使用制度改革是大潮中一支突起的异军，它以一种特有的斑斓色彩，令人耳目一新，形成一种不可阻挡的势头。而今，土地这个永恒而又崭新的课题，土地使用制度改革这个人们感到陌生的名词，已经引起了各级党政领导的高度关注，吊起了广大金融界、实业界、投资者、企业家、个体户跃跃欲试的胃口。它激起了经济理论界、法学界、新闻界和体制改革的实际工作者探索研究的灵感。它已成为广大平民百姓的一个热门话题。有人发问：土地使用制度改革为什么来得这么快？为什么会吸引那么多人的关注？为什么有人想堵也堵不住？

湖南土地使用制度改革，与全国先进省市比较，稍迟了一步。但经过去年较长时间的酝酿，经过全省国土工作会议等一系列的发动，目前来势极好。国有土地出让，岳阳市走在全省的前头。白石岭、城陵矶两个开发区已征地二千多亩，计划再征四千多亩，预征三千多亩，形成万亩土地出让规模。据他们目前统计，已经预约出让（包括已签合同的）共二千一百多亩，已收取出让金和预约金二千七百多万元。全部土地出让完成，可创收益五亿元以上。岳阳市土地出

让大方位展开之后，揭开了全省土地使用制度改革序幕，随后浏阳、华容、汨罗、南岳、临湘、娄底市、冷水江等十几个地、市、县开展了土地出让。特别是地处边远又是穷山区的永顺县先声夺人，一举出让成功，三千多平方米土地，出让价近三百万。湘潭、益阳等地、市、县对土地“隐性”市场已经开始清理整顿，涟源、安乡、双峰等地，城乡宅基地有偿使用已经全面展开。情况表明，仅仅几个月的时间，仅仅在少数地方，仅仅开始动作一下，就产生了意想不到的效果，使人们对这项改革不得不刮目相看。

土地使用制度改革，把贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策，推到了一个新的阶段。过去就资源管资源，只重法制管理。实行土地有偿使用，把资源与资产管理提到同等重要位置，用经济手段调控土地的利用，使之合理化。用经济手段鼓励节约用地，有效地遏制多占少用、早占迟用、乱占滥用、优地劣用等现象。这样，把法规的、行政的、经济的多种手段同时用上，使全社会，乃至每个人都对缓解土地危机，承担法律、经济责任，使土地警钟不仅长鸣在空间，更使它长鸣在每个人的心上。无疑这将有利于土地国策深入持久、扎实地贯彻下去。

土地使用制度改革，改变了人们的传统观念，加强了公有制观念。法律明确规定，土地属于公有。但由于长期以来，用地不付使用费，所有权在经济上得不到体现，公有制实际上已经“废除”。因此，人们形成一种习惯性的错误：土地“谁占用，谁所有”，“房属谁，地也属谁”。于是，城乡宅基地说成是私有的“基业”。城市土地属占用的部

门、单位、房产者所有。法律的规定成为纸上空文。实行土地使用制度改革，宣布了这种旧观念的非法性和不合理性。土地公有制观念在人们头脑里树立起来，并且作为一种社会行为的规范，这将是社会观念的一大进步，是思想理论方面的一大突破，特别是马克思主义地租理论在新时期的发展，也是在社会主义土地管理制度上一个成功的建树。

土地使用制度改革将产生巨大的经济效益。过去人们对于土地的资产观念非常淡薄，改革开放以来，少数单位和个人通过隐形市场经营土地发了横财，但大多数局外人，对其玄妙不甚了了。地产所发生的经济效益进了部门、单位、企业、个人的腰包。如是一种怪现象产生了，一方面政府财政吃紧，赤字连年，不少地方连工资也保不住，医药费不能报销，奖金打白条……；另一方面，政府依法应收取的土地经济效益大量的流失，全国在千亿元以上，湖南一年八亿左右。此种怪现状，年复一年，人们充耳不闻，熟视无睹。土地使用制度改革的展开，使人们醒悟：“原来端着金饭碗讨米”！实践证明，土地有偿使用，只要认真抓，一个县一年抓三、二百万，一个地级市抓千把万财政收入，是完全不成问题的，这对渡过当前的财政难关无异于雪中送炭，为当前深化改革，扩大开放加油、加劲，使改革开放之火越烧越旺。

没有土地的市场，不是发育完全的市场，没有土地使用权作为一种特殊商品进入流通，不是完整的商品经济。土地作为生产的一大要素进入市场，进行流通，是社会主义商品经济发展的必然趋势。土地进入市场，有利于社会主义市场

的发育、完善。当前正是改革开放的春天，土地使用制度作为经济体制改革的重要任务，在国务院今年12号文件和李鹏总理政府工作报告以及省政府今年十四号文件、陈邦柱省长向人大作的工作报告中都作了明确的规定。尽管当前这项改革由于外部环境和本身的诸多原因，还有某种困难，但我深信改革一定会深入发展，新体制一定会健康成长，革命的新生事物生命力是强大的！

前 言

华夏大地，改革浪潮滚滚。土地使用制度改革作为经济体制改革的重要组成部分，已乘风破浪。顺应时代的需要，伴随着改革春风，《土地使用制度改革问答》与读者见面了。

《问答》回顾过去，展望未来，借鉴古今中外，立志从理论和实践的结合上，宣传改革的形势，宣传土地使用制度改革的重大目的意义，宣传这项改革的理论依据、内容和法规政策，试图帮助人们由土地私有观念向公有制观念转变，由单一注重资源管理向资源、资产管理并重转变，由单纯的行政手段管理向运用行政、法规、经济综合手段管理转变。使全社会都来关心、理解、支持这项改革。

《问答》还有志于与读者一道，学习、探讨全面建设阶段的土地管理业务，完善具有中国特色的土地管理制度。土地管理部门履行土地统管的职能，包括承担资源调查、城镇地籍调查、土地分等定级、地价评估、地政地籍管理、建设用地管理、土地利用总体规划、土地开发保护、土地监察、行政执法和土地使用制度改革等方面的任务。它既是综合性很强的行政管理，又是学问很深的经济管理，也是一种严肃的执法管理。这就要求各级领导和从事这项工作的同志，努力学习国家的有关法规、政策。当前，特别要学习好土地使用制度改革方面的一些基本知识，还应学一点土地经济理论。《问答》在这方面，也是一次探索和实践，是与领导和同行

在这方面的共同切磋。

《问答》也从土地使用制度改革的角度，力求全面反映土地管理的内容体系，介绍土地使用制度的过去与现在、国内与国外、城镇与农村。它融地产经营管理、土地管理和土地经济学为一体，并涉及金融、法律等学科。在力所能及的范围内，尽量做到了内容丰富，体系完整，引用法规、政策准确。

《问答》分基本概念，国外土地使用制度简介，国内土地使用制度的历史沿革，土地使用制度与土地经济管理，土地使用制度改革的理论、法律、政策依据，城镇国有土地使用制度改革，农村集体土地使用制度改革，土地使用制度改革的前景等八章共八十八个问题。对于我们全面了解和掌握土地使用制度改革的基本理论、法规和政策，以及改革的内容、经验，对指导和推动土地使用制度改革向纵深发展颇有益处。它既是从事土地使用制度改革工作的同志必备的工具书，又是土地管理工作人员的业务参考书，也是城乡居民了解土地使用制度改革的良好益友。

诚然，土地使用制度改革正在实践、探索、发展，改革的某些模式并未定型，有些理论和认识问题尚在探讨，加之编写时间仓促，书中难免有不周和错误之处。百花齐放，百家争鸣，抛砖引玉，这是本书作者推崇的可贵精神。

李鸿胜

一九九二年五月二十五日

目 录

第一章 基本概念

1. 什么是土地制度? (1)
2. 什么是土地使用制度改革? (2)
3. 什么是土地有偿使用? (3)
4. 什么是土地征用、行政划拨和划拨土地使
用权? (4)
5. 什么是土地资源和土地资产? (4)
6. 什么是土地管理? (7)
7. 什么是国土资源和国土管理? (9)
8. 什么是土地所有权和土地使用权? (10)
9. 什么是地租? (11)
10. 什么是土地隐形市场? (12)
11. 什么是土地使用权出让? (13)
12. 什么是土地使用权转让? (14)
13. 什么是土地使用权出租? (14)
14. 什么是土地使用权抵押? (15)
15. 什么是土地成片开发? (15)
16. 什么是土地的需求和供给? 什么是土地市场? ... (16)
17. 什么是基准地价和标定地价? (18)
18. 什么是土地基本国策? (19)

- 19. 什么是土地管理法规体系? (20)
- 20. 什么是土地监察? (20)
- 21. 什么是土地资源调查和地籍管理? (21)
- 22. 什么是建设用地管理? (22)
- 23. 什么是国土规划、农业区划和土地规划? (24)

第二章 国外土地使用制度简介

- 24. 国际上土地使用制度主要包括哪些类型? (27)
- 25. 美国等西方资本主义国家土地使用制度的特点是什么? (28)
- 26. 新加坡、香港的土地使用制度的主要内容是什么? (30)
- 27. 朝鲜等社会主义国家土地使用制度的特点是什么? (33)
- 28. 简述苏联土地使用制度及其演变过程? (35)
- 29. 国外土地使用制度有哪些地方值得我国借鉴? ... (37)

第三章 国内土地使用制度的历史沿革

- 30. 简述我国解放前的土地使用制度? (40)
- 31. 改革以前的土地使用制度是怎样形成和发展的? (41)
- 32. 改革以前的土地使用制度有什么特点和弊端? ... (42)
- 33. 简述改革开放后土地使用制度的变化情况? (46)
- 34. 简述我国第一部《土地管理法》颁布的历史背景? (48)

35. 《土地管理法》颁布六年来实施效果如何？……（49）
36. 什么是土地管理体制改革的全国城乡土地
统管？它们与土地使用制度改革有什么联系？…（52）

第四章 土地使用制度与土地经济管理

37. 为什么说土地使用制度是土地经济管理的
内核？……………（54）
38. 土地使用制度、土地所有制度与土地管理
制度的关系如何？……………（57）
39. 如何理解土地资源的稀缺性？怎样发挥土
地资源的最大效益？……………（58）
40. 地产与房产是什么关系？在房地产经营管
理中，如何正确协调二者之间的关系？……………（60）
41. 土地资产流失的原因和危害是什么？如何
堵截土地资产的流失？……………（62）
42. 什么是土地收益递减规律？它对搞好土地
经营和管理有什么意义？……………（63）
43. 我国现阶段地租和地价存在的理论依据是
什么？……………（65）
44. 地租、地价、征地补偿费的关系如何？……………（66）
45. 如何确定地价？……………（67）

第五章 土地使用制度改革的理论、法律、政策依据

46. 为什么说马克思地租理论是土地使用制度
改革的基本理论依据？……………（70）

47. 怎样理解社会主义经济中的地租？为什么说实行土地有偿使用是社会主义商品经济发展的必然要求？……………（72）
48. 马克思主义劳动价值学说与地租理论的基本内涵是什么？它们是否有相悖之处？……………（76）
49. 什么是绝对地租和级差地租？社会主义绝对地租和级差地租有哪些表现形式？……………（78）
50. 土地使用制度改革的主要法律、法规依据是什么？……………（80）
51. 进行土地使用制度改革的政策依据是什么？……………（81）
52. 目前全国土地使用制度改革进展情况如何？……………（82）
53. 为什么集体所有制土地使用制度改革目前还没有作出具体法律规定？……………（84）
54. 集体所有制土地使用制度改革的政策依据是什么？……………（85）
55. 土地使用制度改革的总体思路是什么？……………（87）
56. 为什么要进行土地使用制度改革？……………（89）

第六章 城镇国有土地使用制度改革

57. 城镇国有土地使用制度改革的内容是什么？……………（93）
58. 城镇国有土地使用制度改革有哪些具体政策规定？……………（95）
59. 城镇国有土地使用制度改革的目标和新的城镇国有土地使用制度的基本框架是什么？……………（100）
60. 单位或个人申请使用城镇国有土地需要办

- 理哪些手续？……………(102)》
61. 单位或个人使用城镇国有土地需要交纳哪
些税（费）？……………(107)》
62. 城镇国有土地管理的根本任务是什么？……………(109)》
63. 什么是清理整顿土地隐形市场及其政策规定？…(110)》
64. 怎样加强城市地政管理和土地市场管理？……………(112)》
65. 城镇国有土地使用制度改革的历程是什么？
有哪些经验？……………(114)》
66. 城镇国有土地使用制度改革存在哪些难点？
对策是什么？……………(119)》
67. 为什么要实行城镇国有土地有偿使用？……………(121)》

第七章 农村集体土地使用制度改革

68. 农村集体土地使用制度改革的内容是什么？……(124)》
69. 农村集体土地使用制度改革的目标和原则
是什么？……………(125)》
70. 农村集体土地使用制度改革的具体政策规
定主要有哪些？……………(126)》
71. 单位或个人申请使用农村集体土地需要办
理哪些手续？……………(128)》
72. 单位或个人使用农村集体土地需要交纳哪
些税（费）？……………(130)》
73. 村民申请使用本村集体土地需要办理哪些
手续？……………(134)》
74. 村民使用本村集体土地需要交纳哪些税（费）？…(136)》

- 75. 农村集体土地管理的根本任务是什么?(136)
- 76. 农村集体土地使用制度改革的历程是什么?
有哪些经验?(137)
- 77. 农村集体土地使用制度改革存在哪些难点?
对策是什么?(141)
- 78. 农村集体土地使用制度改革应注意哪些问题? ... (142)
- 79. 为什么要实行农村宅基地有偿使用?(144)
- 80. 农村集体土地使用制度改革与城镇国有土地
使用制度改革有什么异同?(146)

第八章 土地使用制度改革的前景

- 81. 为什么要深化土地使用制度改革?(148)
- 82. 深化土地使用制度改革的方向和目标是什么? ... (150)
- 83. 深化土地使用制度改革的基本任务是什么?(150)
- 84. 深化土地使用制度改革的主要措施是什么?(153)
- 85. 土地使用制度改革为什么需要配套进行?
这些配套改革涉及哪些方面? 怎样进行?(156)
- 86. 深化土地使用制度改革需要进一步做好哪
些基础工作?(160)
- 87. 为什么说县以上土地管理部门是土地产权
代表?(162)
- 88. 改革中发展的国土管理事业前景如何?(163)

附 录

- 附录一 中华人民共和国宪法(摘要)(165)

附录二	中华人民共和国土地管理法（摘要）.....	(166)
附录三	中华人民共和国土地管理法 实施条例（摘要）.....	(167)
附录四	中华人民共和国 中外合资经营企业法（摘要）.....	(170)
附录五	中华人民共和国中外合资经营企业法 实施条例（摘要）.....	(171)
附录六	中共中央、国务院关于 加强土地管理、制止乱占耕地的通知.....	(173)
附录七	中华人民共和国国务院令（55号）.....	(178)
附录八	中华人民共和国国务院令（56号）.....	(186)
附录九	国务院批转国家土地管理局关于 加强农村宅基地管理工作请示的通知.....	(191)
附录十	中华人民共和国城镇土地 使用税暂行条例.....	(196)
附录十一	国务院关于发布“中华人民共和国 耕地占用税暂行条例”的通知.....	(199)
文献索引		(202)
后 记		(205)

第一章 基本概念

1. 什么是土地制度？

土地制度是人类社会一定发展阶段土地所有关系的总称。它由土地的所有制、土地的使用制及土地的管理制度三个部分组成，包括对土地的所有、占有、支配和使用诸方面的关系，以及对土地诸种关系的管理和调整等内容。土地制度既是经济基础的重要组成部分，又是上层建筑的组成部分。所以，土地制度既是一种经济制度，又是一种法权制度。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。

人类社会发展至今，已出现五种土地制度形态。它包括原始社会氏族公社土地制度，奴隶社会以国家所有、奴隶主占有为基础的土地制度，封建社会以地主或封建农奴主所有制为基础的土地制度，资本主义社会以经济私有制和农场主所有制为基础的土地制度，社会主义社会以公有制为基础的土地制度。其中原始社会氏族公社土地制度和社会主义土地制度属于土地公有制，其余三种属于土地私有制。此外，还有并存于几个社会形态的土地制度，以及一些过渡形态的土地制度。

土地制度的形成是不依人的意志为转移的，它取决于一个国家一定时期生产力发展水平、生产关系以及人口与土地的比例等客观经济自然条件；同时，一个国家政治的、文化的、历史的、民族的因素也对土地制度的形成和变革产生很大程度的影响。反过来，土地制度又影响和制约人类历史发展进

程。

土地所有制系指由国家法律确认和保护的土地关系。它是生产资料所有制的基本组成部分，是整个土地制度的核心，包括土地公有和土地私有两大类型。土地公有制又分为全民所有和集体所有两种；土地私有制又分为国家私有、氏族私有和个人私有三种。

土地使用制系指人们在使用土地时所形成的经济关系，它是实现部分收益权的前提条件，是整个土地制度的基础。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，土地使用制可以分为“两权”合一和“两权”分离两大类。“两权”分离的土地使用制，又可分为有偿使用制和无偿使用制两种。有偿使用制包括出让、转让、出租、抵押等具体形式。

土地管理制系指国家政权为维护土地所有制，调整土地关系，对土地的开发、利用、整治、保护，进行决策、计划、组织、协调、控制、监督、执法、调节所必须遵循的规范的总称。根据机构、职能等的不同，土地管理制分为统管制和分管制两类。

2. 什么是土地使用制度改革？

现阶段所称的土地使用制度改革是指根据马克思主义的地租理论和国家有关法律法规的规定，按照社会主义有计划商品经济发展规律的客观要求，在坚持土地公有制不变的前提下，消除土地隐形市场，逐步建立允许土地使用权合理流动，形成规范、合理、有序的土地市场，引入土地经济机制，