

县乡村干部培训丛书

土地管理与开发

刘健生 朱志武 田志杰 柴人峥 主编

21.1

中国农业出版社

重视培训县乡村干
部大力发展农业

一九九七年四月

布赫



前 言

进入具有重要历史意义的1997年，党中央、国务院召开的第一次重要会议，是中央农村工作会议。新年伊始，先话农桑，充分体现了党中央、国务院对农业的高度重视和把农业放在经济工作首位的决心。农业和农村经济能否稳定发展，事关国民经济大局。实践证明，以江泽民同志为核心的党中央完全有能力坚持邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线，实现邓小平同志确立的国民经济“三步走”战略。

在以江泽民同志为核心的党中央领导下，我国农业连续3年获得丰收，人民生活水平不断提高。我国是一个农业大国，农村人口占相当大的比例，人均占有资源相对短缺，农业基础仍相当脆弱，物质装备水平不高，抗灾能力不强，生产增长方式落后和效益低下问题仍然比较突出。坚定不移地把农业放在首位，继续加大抓农业的力度，尽快改变我国农业基础脆弱的状况，切实推进农村经济体制和农业增长方式的转变，调整优化农村产业结构，确保农业增产、农民增收、农村稳定，实现农村经济全面发展和社会全面进步，是历史赋予我们的光荣而艰巨的使命。我们必须认真贯彻落实中央农村工作会议精神，坚持两手抓、两手都要硬，在抓好农业生产的同时，进一步加强农村基层组织建设、民主与法制建设和社会主义精神文明建设，促进农村各项社会事业全面发展。

《县乡村干部培训丛书》内容涉及农村工作坚持深化改革，转变观念，走农业产业化之路；种子工程、水利建设；土地的管理与开发；坚持和完善以家庭联产承包责任制和统分结合的双层经

营体制；乡镇企业制度、股份合作制度；减轻农民负担，农村工作的法律法规政策等。该套丛书是我们学习党中央关于农业和农村发展方针政策的一次尝试。

由于水平有限，写作时间仓促，书中难免有失误之处，敬请读者指正。

编撰者

1997年3月

顾问	程湘清	刘 英		
主 编	刘健生	朱志武	田志杰	柴人静
副主编	行士文	武解放	张文生	张建军
编 委	蒋德胜	刘宝珊	马孟武	许长荣
	王全明	刘志文	魏振芳	刘忠国
	郭健民	李合金	鲁自重	宇文学
	尹学斌	李玉祥	宋保元	

目 录

前 言

土地的重要性·····	1
加强土地管理的意义·····	5
土地所有权 ·····	10
确定土地所有权的具体规定 ·····	17
土地使用权 ·····	21
确定土地使用权的具体规定 ·····	23
土地承包经营权 ·····	27
土地管理体制和机构、职责 ·····	31
土地登记 ·····	35
国家建设用地管理 ·····	42
国家建设征地的程序和审批权限 ·····	48
土地使用权转让 ·····	53
土地使用权出让收入的征管 ·····	56
土地开发的内容 ·····	59
外商投资成片开发土地的管理 ·····	64
土地复垦 ·····	68
城镇土地使用税 ·····	73
土地增值税 ·····	77
土地违法行为的处罚 ·····	80
土地违法案件的处理办法 ·····	85

土地的重要性

土地是地球表面的陆地部分，是由土壤、岩石等堆积而成的场所，这是狭义的定义。从广义上讲，土地是由土壤、地貌、岩石、植被、气候、水文等因素所形成的自然综合体。它既是自然本身的产物，同时也包括人类过去和现在的生产活动的成果。人们通常所说的土地一般包括耕地、园地、林地、草原、荒地、河流、湖泊、滩涂、城镇及农村居民点用地、工矿用地、交通用地、旅游及国防等特殊用地和暂不能利用的其他土地。

可以看出，土地和土壤是有区别的。土地的含义要比土壤广泛得多，土壤只是土地表面的附属物，土壤可以搬动，而土地却无法用人力搬动。

土地和国土也是有区别的。国土是指一个国家的主权管辖范围内的整个版图，一般包括一个国家的所有陆地、河流、湖泊、内海、领海、大陆架以及它们的下层和上空。土地只是国土的一个非常重要的组成部分，但其含义和范围却比国土更小一些。

1. 土地的自然特性和经济特性

土地是自然本身的产物，土地的产生和存在都是不以人们的意志为转移的。因此，土地具有下面一些自然属性：

(1) 土地面积的有限性。列宁曾经指出，土地有限是一个普遍现象。确实，大自然赋予人类的土地数量是有限的，土地的面积也是不会再增加的。虽然通过人类的劳动，人们可以改良已有的土地，把不适宜耕种的荒山、荒地、滩涂等改造成为耕地，把低产的耕地改良成为高产的良田，或者改善土地的利用结构，影响土地的利用状况，但是，土地的面积仍然是有限的。人类必须

充分认识到土地面积的有限性，十分珍惜并充分利用好每一寸土地，使有限的土地生产出尽可能多的物质财富。

(2) 土地位置的固定性。土地是自然的产物，土地分布在地球上的哪个部位是固定的，不能像其他生产资料那样随意移动。由于土地的位置不能移动，客观上就要求人们在向土地投资的时候，特别是进行农田基本建设时，必须事先进行全面的土地利用规划，充分考虑到土地的长远利用状况，讲求投资的效益。

(3) 土地利用的永久性。一般生产资料在使用的过程中都会受到磨损，减少其有用的特性，甚至最后全部报废。但土地这种生产资料在使用的过程中，只要能够合理地利用和开发，进行有效的保护和整治，不但不会被磨损，而且其肥力还可能不断提高。就是说，土地的肥力可以随着耕作方法的日益合理化和农业技术的进步而不断提高。所以，土地是可以永续利用的。但在另一方面，如果土地使用不当，进行掠夺式经营，也会使土地肥力不断下降，甚至遭到破坏。

(4) 土地自然条件的差异性。由于土地的位置是固定的，不同地区土地的地理位置不同、地层和土壤结构不同、地形和地势不同，因而，光、气、水、热、肥等自然条件也都存在着很大的差异；甚至同一地区的不同地块之间，自然条件也有一定的差异。所以，人们必须因地制宜地区分不同情况对土地加以利用，才能收到更好的效果。

当然，土地不仅是一种重要的生产资料，而且是构成社会土地关系的客体。这就是土地的两重性。因为土地在被人类利用的过程中，总是会反映出一定社会中人与人之间的某种生产关系，如占有、使用、支配和收益的关系。这些关系则是构成社会土地关系的基础，并反映出社会经济的性质，构成了土地的社会经济属性。

2. 土地在农业生产中的特殊地位

农业生产主要是通过植物和动物的种植、饲养来取得人类所

需要的各种产品，包括种植业和饲养业，还有农村工业。土地在农业生产中具有特殊的地位。

(1) 种植业对土地的依赖关系。农业中的种植业是农村生产中最基本的生产部门，是利用植物的生理机能，通过人工栽培以取得各种植物产品的生产部门，具体包括粮食作物、经济作物、蔬菜、果树、林木、药材、水生植物等各种植物的栽培，也就是我们通常所说的农业和林业生产。农业和林业都以活的植物为生产对象，而这些植物必须生长在具有一定土壤肥力和光照条件的土地上。因此，土地不仅是生产过程和生产者进行生产活动的场所，而且也是“作为生产工具起作用的。”人们在土地上进行耕作劳动时，土地就是劳动的直接对象。在种植业的生产过程中，土地实际上直接参加了农产品的形成。

土地在种植业的生产中既是劳动资料，又是劳动对象。土地不仅是农业生产中必不可缺的，而且也是无法取代的基本生产资料。

(2) 饲养业对土地的依赖关系。饲养业也是农业生产的一个重要部门，它是利用动物的生理机能，通过人工饲养而取得各种动物产品的生产部门，包括养畜、养禽、养蚕、养蜂和养鱼等，就是我们通常所说的畜牧业和渔业生产。饲养业以动物的饲养为生产对象。

饲养业对土地的依赖体现在两个方面：①饲养各种动物都必须要有或大或小的饲养场地，如养猪场、养鸡场、鱼塘等。没有一定的场地，就无法饲养动物。②饲养动物还必须要有相应的饲料，饲料的主要来源则必须依靠生长在土地上的植物或生长在水面、水中的生物。即使是通常被认为不占用耕地、不食用粮食的养蜂业，蜜蜂也必须采集花粉、花蜜，而花粉、花蜜又只能来自生长在土地上的农作物、果树或其他林木。显然，养蜂也不能没有蜜源植物作为“饲料”。因此，发展饲养业，土地也是不可缺少的生产资料。

(3) 农村工业对土地的依赖关系。农村工业的发展必须根据当地的自然条件和社会经济条件，因地制宜，发挥当地优势，才能真正具有生命力。因此，农村工业的发展也直接或间接地依赖土地。一方面，新建、扩大农村中的乡镇企业，都必须有一定的生产经营场地。另一方面，农村工业的主要原材料也取之于农业。比如，面粉厂、酿酒厂、木材厂、油厂等都要利用种植业的产品，屠宰厂、奶粉厂、水产加工厂等则需要养殖业的产品作为生产原料。因此，农村工业通过农村种植业和养殖业，也间接地依赖于土地。

总之，土地在农业和农村的生产过程中具有极其重要的作用，占有不可代替的地位。而且，土地也是一切生产资料中最重要的生产资料，还是农村居民和农村工业赖以存在和发展的场所。

3. 土地在社会经济中的作用

土地的重要作用不仅体现在农业生产中，而且体现在整个人类社会和经济的发展上。更广泛地说，土地的作用还体现在以下几个方面：

(1) 土地是人类的生存条件和立足场所。人类的生存和发展都离不开土地。马克思早就指出：土地……是人类永远不可缺少的生存条件和生殖条件。人类自出现以后，就与土地结下了不解之缘。没有土地，人类就不能生存；就好比没有空气、阳光、水等人类就不能生存下去一样。人类需要从土地中得到衣、食、住、行的基本条件，我国古代就有“存土比存财好”的说法，这表明我国古代人民很早就认识到了土地是人类的生存条件的道理。

随着人类社会的进步，人类的活动更加广泛，但人类的生产、生活、文化娱乐和其他各种活动，都要以土地为活动的场所。人类离开了土地，人类的活动就失去了立足的场所。所以，土地既是人类生存的条件，也是人类活动的立足场所。

(2) 土地是人类劳动的一般对象。人类把自己的劳动施加于土地上，并从土地上制造出人类所需要的各种物质资料，来满足

人类的生活需要。例如，人类砍伐原始森林，开采地下矿藏，土地都是人类劳动的一般对象，从古至今，都是如此。

(3) 土地是人类必需的物质条件。土地不仅是劳动对象，而且，土地本身还是劳动资料，是人类进行物质生产所必需的物质条件。在农业生产中，首先需要有足够数量的土地用以耕种农作物，饲养动物，否则，就不能生产出足够数量的各种农畜产品，也就不能满足人类生活的基本需要。即使在非农业生产中，土地也属于不可缺少的物质条件。土地要给生产者提供生活的立足之地，还要给生产者的劳动过程提供必要的活动场所和作业空间。没有土地，劳动生产过程就不能进行或者不能完全进行。土地是人类进行物质生产的过程中必需具备的物质条件。

因此，我们完全可以说，土地是人类生存和发展的立足之本，是我们生产、生活中必不可缺的物质条件，也是不可替代的基本生产资料。对于土地的重要性，无论我们怎样强调，都不过分。

加强土地管理的意义

土地是人类赖以生存和发展的重要物质基础，是创造社会财富的主要源泉。我国人多地少，耕地较少，而且还有不断减少的趋势，因而，土地、特别是耕地，与人口增长、生产建设、经济发展、人民生活都具有十分密切的关系。从我国的土地和耕地情况的现状来看，加强土地管理是直接关系到国计民生的大问题，具有非常重要的现实意义和长远的战略意义。

1. 我国土地的基本国情

概而言之，我国土地的基本国情是人多地少，后备资源不足。我国是世界上人口最多的国家，全国人口已接近 12 亿，约占世界总人口的 1/4，人均土地占有量却不到世界人均土地占有量的

1/3。具体来说，我国土地的基本国情具有以下特点：

(1) 土地总量大，但人均占有量少。我国土地幅员面积为 960 万平方公里，约占世界陆地面积的 1/15，占亚洲面积的 1/4。但是，按人均计算，我国却是人均土地资源比较贫乏的国家。目前，我国人均占有土地 13 亩左右，只有全世界平均数 44.5 亩的 1/3，是加拿大的 1/47，苏联的 1/9，美国的 1/4。更为严重的是，我国人均占有耕地不到 1.4 亩，只有世界平均数的 1/4 多一点，是澳大利亚的 1/34，加拿大的 1/20，苏联的 1/9，美国的 1/8，印度的 2/5。按人均占有耕地的数量多少排序，我国名列第 67 位。因此，我国一直依靠占世界 7% 的耕地，养育着世界 22% 的人口，土地的压力一直很大。

(2) 土地资源丰富，但难以利用的面积大。我国地域辽阔，自然条件复杂，形成了极为复杂而多样的土地类型，应该说，土地资源是比较丰富的。东部地区是平原和丘陵；西部大多是山地、高原和盆地，形成了主要的牧区、林区。全国 90% 以上的耕地和内陆水域分布在东南部，50% 以上的林地集中在东北部和西南部地区，85% 以上的草地则分布在西北部地区。

但是，在我国土地总面积中，高原、山地、丘陵约占 69%，全国难以利用的沙漠、戈壁、冰川及永久积雪、石山、裸地等面积，将近占全国土地的 1/3。而且，我国土地开发的历史悠久，绝大部分宜垦土地早已开垦耕种，土地的后备资源十分有限，质量较好的宜垦荒地资源数量更少。据初步统计表明，我国现有土地后备资源约 18.8 亿亩，其中宜垦土地约为 5 亿亩，质量较好的宜农土地只有 2 亿亩左右。

(3) 水土资源分布不平衡。我国水资源总量大约是 28 000 亿立方米，居世界第 6 位，其中，地下天然水资源 8 000 多亿立方米。但是，人均水平只有世界平均水平的 1/4，列第 88 位。更重要的是，长江、珠江及西南诸河流域的水量占全国总水量的 82.3%，而这些地区的耕地仅占全国耕地总量的 36%；相反，黄河、淮河及

北方诸河流域的水量只占全国总水量的 17%，而耕地却占全国耕地总量的 63.7%。特别是西北、华北地区，土地缺水状况尤为严重。再加上我国处于季雨地带，水资源的时间分布不平衡，也使季节性和地区性缺水的矛盾更加尖锐。

2. 人口增加与耕地减少的动态矛盾

以上指出的是目前我国土地基本国情的现状，即静态状况。用发展的眼光来看，更令人担忧的是人口不断增加与耕地不断减少的动态变化，将会给我们的农业生产、特别是粮食供应，带来越来越大的压力，搞不好，甚至会影响人民生活和社会稳定。

(1) 人口增长的趋势。人口的数量在一定的历史阶段是不断增长的趋势。根据有关资料的介绍，16 世纪全球人口每年增长不到 0.1%，18 世纪里每年增长 0.5%，到本世纪每年增长 1.5% 以上。因此世界人口数量不仅迅速增加，而且增长的速度也在加快。

我国是世界上的人口大国之一。早在唐、宋的繁荣时期，人口就有大幅度的增加，人口的基数一直很大。据统计，从新中国成立到 1957 年，全国人口年平均增长率为 2.4%，从 1957 年到 1978 年年均人口增长率上升到 3.1%。1978 年以后，虽然国家比较严格地实行了计划生育政策，较好地控制了城市人口的增长，但由于人口基数大，加上农村的计划生育工作也确实面临不少实际困难，所以，人口的增长率仍是世界上比较高的国家之一。目前，全国人口已超过 12 亿，而且仍有不断增加的趋势，这种趋势在短期内还难以扭转，因为人口的增长也有它自身的发展变化规律。

(2) 耕地减少的势头。我国的耕地只占国土面积的 10% 左右，耕地面积很小。但是，新中国成立以来，由于长期推行土地无偿使用的行政划拨制度，加上大跃进时期大搞“一平二调”以及 10 年文化大革命期间的破坏，使耕地面积不断下降。从 1949 年到 1957 年，全国人均耕地面积每年减少 0.6%，从 1957 年到 1978 年，人均耕地面积每年减少 1.9%。仅在 1957 年到 1977 年的 20 年中，我国就减少耕地面积达 43 600 万亩，相当于广东、广西、云

南、四川等 11 个省（自治区）耕地面积的总和，大体上是两年减少一个省的耕地面积，平均每年减少 2 200 万亩。耕地急剧减少和人口大量增加，使我国人均占有耕地的面积从 1957 年的 2.59 亩下降到 1977 年的 1.57 亩。到 1985 年又进一步下降为人均 1.38 亩。

随着 80 年代的经济的发展，耕地面积仍在进一步下降。其主要原因是：①农业内部进行结构调整，把一部分良田改种果树、改挖鱼塘等，占用了大量耕地；②工业建设、城镇建设的迅速发展，需要占用一部分耕地；③乡镇企业异军突起，蓬勃发展，使用农村集体经济组织管理的集体所有制土地也比较方便，必然要占用不少耕地；④农民建房和农村小城镇建设占用耕地。

从近几年的情况，占用耕地的过程中存在着许多不合理的因素，比如盲目圈地建设开发区，造成大片耕地荒芜，甚至荒废；农民建房超标准占用耕地；城镇建设占用耕地过多；乡镇企业遍地开花，布局混乱，乱占多占耕地等，都迫切需要加强管理。

（3）人口与耕地的矛盾可能日益激化。综上所述，我国人口与耕地的矛盾已经十分突出了，而且正在日益恶化。从近几年的情况看，全国人口每年大约增长 1 400 万人左右，尽管各地普遍实行了计划生育政策，并且把计划生育作为我们国家的一项基本国策，各级政府也采取了一些比较严格的措施和行之有效的管理手段，强化了对计划生育和人口增长的管理。但是，人口的增长也有自身的规律性，我们只能利用、不能违背这种规律。根据我国现有人口的构成状况来看，近期内还不可能扭转人口继续增长的局面。

另一方面，经济建设的发展又必须占用一部分耕地，每年的非农建设用地、农业结构调整、乡镇企业发展占地以及农民建房占地等，大体需要占用耕地 1 000 万亩，有时甚至更多。为增加耕地面积，国家也鼓励一些有条件的地方大力开垦荒地，把低产劣地改造成为高产良田，使全国每年可以增加耕地 500 万亩左右。这

样，每年净减少耕地在 500 万亩左右。1994 年全国实际净减少耕地近 600 万亩。

因此，人口增加与耕地减少的矛盾，在一定的时期内还会越来越尖锐，土地，特别是耕地就显得越来越宝贵。

4. 加强土地管理具有战略意义

如前所述，随着我国社会主义现代化建设事业的发展，土地与人口增加，土地与建设用地扩大，特别是耕地与农业生产的矛盾必将日益尖锐。土地问题已经成为制约我国农业发展乃至整个国民经济和社会事业稳定发展的一个重要的障碍因素。因此，我们必须贯彻执行《土地管理法》规定的“十分珍惜和合理利用土地”的方针，切实加强土地管理。

(1) 加强土地管理是贯彻基本国策的重要措施。为了向全国人民强调土地的重要性加强土地管理的紧迫性，党中央、国务院确定，把十分珍惜和合理利用每寸土地作为我们的一项基本国策，这是从我国土地的基本国情出发而作出的一项重大决策，把土地提高到基本国策的高度来认识，引起了全党对土地问题的重视。加强土地管理，正是贯彻这一基本国策的重要措施，是我们必须长期坚持的一项重要政策。

(2) 加强土地管理是维护土地公有制的重要保障。我国的社会主义制度决定了我国的土地公有制，法律严格禁止买卖土地，经济建设和其他社会事业的发展需要占用土地，也必须依法申请批准，而且，用地单位只有使用权，严禁以任何形式取得土地的所有权。要真正把这些规定落到实处，就要依靠加强管理，综合运用法律的、行政的、经济的和思想教育等手段，从严管理，维护土地公有制不受侵害。否则，如果管理松懈，就会出现种种侵害土地公有制的现象，土地的所有权就可能通过种种形式归私人所有。这类现象发展下去，以公有制为基础的社会主义国家将会随着土地私有化的不断扩大而逐渐改变国家的性质。可见，加强管理，依法、科学地管好土地，确保国家和农民集体的土地所有权

不受侵占，是维护社会主义土地公有制、乃至维护社会主义公有制的保障。

(3) 加强土地管理是实现土地宏观控制的重要前提。土地是生产过程中必不可缺的先决条件和自然基础，特别是在农业生产中，土地更是不可替代的主要生产资料。无论发展农业，还是进行非农业建设，都需要占用一定数量的耕地。怎样在不同的生产部门进行分配，就需要进行宏观上的协调，兼顾各方，统筹安排，即国家必须对用地实行宏观控制。比如下达非农业建设占用耕地的数量指标，限制各地占用耕地的数量。从而逐步建立最优化的用地结构，保证土地的充分、合理利用。加强土地管理则是对用地实现有效的宏观控制的前提。如果不加强管理，用地单位随意占用土地、耕地，下达的占用耕地指标一再被突破，就难以实现有效的宏观控制。只有加强管理，严格限制占用土地、特别是耕地，用地必须经过审批，对违反土地法律法规的行为及时从严查处，才能为国家统筹兼顾、合理用地，实行有效的宏观控制，创造较好的前提条件。

土地所有权

土地所有权是指土地所有者在法律规定的范围内对自己拥有的土地享有占有、使用、收益和处分的权利。土地所有权是土地所有制在法律上的体现。

1. 社会主义土地公有制

在人类社会发展的历史过程中，已经先后出现了五种土地所有制形式，包括原始社会的氏族土地所有制、奴隶主土地所有制、封建地主土地所有制、资本主义土地所有制和社会主义土地所有制。其中，除原始公社和社会主义实行土地公有制以外，其他三

种土地所有制形式都是土地私有制。

我国现阶段实行的是社会主义土地公有制，具体包括两种形式，即社会主义全民所有制土地和社会主义劳动群众集体所有制土地。《宪法》第6条第1款规定：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。《土地管理法》第2条进一步明确规定：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。《宪法》和《土地管理法》确立的我国社会主义土地公有制，是我国社会主义经济制度的基础——即生产资料的社会主义公有制在土地所有制形式上的具体反映，体现了在社会主义条件下占有土地的形式以及占有和支配土地生产成果的经济形式。

我国社会主义土地公有制的两种形式都是经过一系列的社会变革而逐步形成的。

(1) 土地全民所有制的形成。早在中华人民共和国成立之前，在我们党领导的革命根据地就建立了土地公有制。

例如，在1944年颁布的《陕甘宁边区地权条例草案》中就明确规定：下列各种土地，均为公有：①军事工事及要塞区域的土地；②公共交通的道路；③公共需要的河流和其他天然水资源；④凡不属于私有的矿产地、盐地、荒地、森林、名胜、古迹等；⑤依法没收归公的土地；⑥其他一切未经人民依法取得所有权的一切土地。除此以外，草案还明确规定：“凡公有土地，除法令有特殊规定者外，一般由当地县、市政府统一登记管理，其所有权属于边区政府，任何个人或团体不得侵占。”

此后，1947年7月中共中央工委在河北平山县西柏坡召开了全国土地会议，制定了《中国土地法大纲》，其中明确指出：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。大森林、大水利工程、大矿山、大牧场、大荒地及湖泊沼泽等归政府管理。根据《中国土地法大纲》的要求，到1950年春，全国