

农村土地管理 知识讲话

主编 焦成斌 张小华

副主编: 付应铨 王寿廷 冯永钦

1.2

西南财经大学出版社

(川)新登字017号

责任编辑:高勇

封面设计:刘怡

农村土地管理知识讲话

主 编:焦成斌 张小华

副主编:付应铨 王寿廷 冯永钦

西南财经大学出版社出版 (成都市光华村)

西南财经大学出版社发行 中江县印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 印张6 字数126千字

1992年4月第一版 1992年4月第一次印刷

印数:1—40000册

书号:ISBN7-81017-405-3/D·30

定价:2.00元

前 言

《农村土地管理知识讲话》由西南财经大学出版社委托四川省国土局编写。该书运用现行的法律、法规和政策，国内外有关土地管理方面的资料，并结合多年土地管理工作的实践经验，进行了系统的分析和论述。它以介绍农村土地管理方面的知识为主要内容，是专门为广大农民、农村基层干部和土地管理工作人员撰写的。

农村土地到处可见，但对于许多人来说，还没有真正认识它、了解它，所以更谈不上管理好和利用好它。

农村土地是构成农村的主体，没有农村土地也就没有农村；农村土地是农业生产必不可少的生产资料，没有农村土地就谈不上发展农业；农村土地是农民的命根子，没有农村土地农民就会失去赖以生存的基本条件，也就没有农民的存在。对于我国来说，无论是现在还是今后，农村土地的地位都非常重要。我国是一个农业大国，农业人口占80%以上，在短时期内这种状况不会有大的改变。农业发展如何，将直接影响整个国民经济的建设和社会的发展。因此，建国以来我国一直把农业作为发展国民经济的基础。而农业是要一定的土地来保证的，没有农村土地哪里还谈得上农业？！因此，我们说农村土地在我国国民经济中占有举足轻重的地位，是我国发展国民经济基础的基础。

自《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）颁布实施以来，全国城乡土地、地政纳入了依法、统一、科学、全面管理的轨道，在全国范围内“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策已日渐深入人心，依法用地、合理用地、节约用地的新风尚在广大农村中已开始形成。在这种形势下，农村基层干部和农民群众迫切希望更多地了解土地管理方面的知识，运用国家法律、法规和政策的規定，把有限的土地资源管理好、使用好，使每一块土地都发挥出最佳的经济效益、社会效益和生态效益，为国家、为集体和农民自己创造出更多的物质财富。

《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）颁布实施后，法律规定“民可告官”，这是我国法律赋予每一个公民的权利。农村土地关系到每个农业集体经济组织和农民个人的切身利益。随着社会的进步，社会主义商品经济的发展，农村中土地的管理将显得受加重要。一方面给农村基层干部和土地管理工作人員提出了更高的要求，管理好农村土地，就必须学习好农村土地管理知识，熟练而又准确地运用好土地管理方面的法律、法规和方针、政策，为人民服好务、办好实事。所以，这是各级土地管理工作人員和基层干部依法行政，加强自身建设的需要；另一方面，群众与群众之间，群众与集体之间，集体与集体之间，集体与国家单位之间的土地权属争议，按《土地管理法》的規定在协商解决中，也需要有一个统一的标准，依法对是非曲直进行裁量。本书在这方面也进行了介绍。除了对土地管理知识有所了解外，还可帮助各有关方面解决许多具体问题。

为满足上述各方面的需要，《农村土地管理知识讲话》

一书，将以农村土地管理的基础知识为主要内容，对土地的自然属性、行政管理、权属关系、土地违法案件的处理、土地案件的复议与诉讼、土地开发和土地使用制度改革等分十章进行了比较系统和详细的叙述，具有知识性、可读性和实用性。本书是以《土地管理法》为基础，分章分节系统编写而成的，用语准确，便于理解，通俗易懂，是一本适用于农村干部、土地管理工作人员和农民群众阅读的具有指导性的普及性通俗读物。也可作为农村“二五”法制教育的一种教材。本书是面向全国编写的，地方性法规、规章和政策未直接引用，在使用时，应注意与地方性法规、规章和政策结合使用。

本书由国家土地管理局科技宣教司司长张小华、四川省国土局局长焦成斌主编，四川省国土局副局长付应铨、王寿廷和法规处处长冯永钦为副主编，由冯永钦、解晓宏、白跃新、毛彬、冯静等同志分别撰写，全书由冯永钦同志统稿。在编写过程中，参阅了有关部门和有关同志的许多资料，也得到了有关领导和专家们的指导，在这里一并致谢。由于编者水平有限，加上其他方面的原因，在书中难免错误之处，望读者批评指正。

编 者

一九九一年十月于成都

目 录

第一章 农村土地的概念

- 第一节 农村土地的定义…………… (1)
- 第二节 农村土地的分类…………… (3)
- 第三节 我国农村土地的基本情况…………… (7)

第二章 加强农村土地管理的意义

- 第一节 加强农村土地管理是我国经济健康发展的需要…………… (12)
- 第二节 加强农村土地管理是解决全国人民吃饭问题的需要…………… (14)
- 第三节 加强农村土地管理是实现社会安定, 巩固社会主义制度的需要…………… (17)
- 第四节 加强农村土地管理是建立良好的生态环境的需要…………… (18)
- 第五节 加强农村土地管理是人类子孙后代生存和繁衍的需要…………… (20)

第三章 实施农村土地管理的基本方法

- 第一节 行政管理…………… (22)
- 第二节 经济管理…………… (27)
- 第三节 法制管理…………… (30)

第四章 关于耕地的管理

- 第一节 我国现有耕地的基本情况…………… (34)
- 第二节 对我国现有耕地必须进行特殊管理…………… (42)
- 第三节 加强法制建设,进一步强化农耕地管理…………… (48)

第五章 农村非农业用地的管理

- 第一节 农村宅基地的管理…………… (50)
- 第二节 乡(镇)村企业用地管理…………… (54)
- 第三节 集镇建设和个体工商户用地管理…………… (57)
- 第四节 农村公益事业用地管理…………… (59)

第六章 各类非农业建设征用、使用农村土地的审批和补偿

- 第一节 国家建设征用农村土地的审批…………… (60)
- 第二节 征用农村土地的补偿…………… (65)
- 第三节 对多余劳动力的安置…………… (68)
- 第四节 乡(镇)村企业使用集体土地的审批和补偿…………… (70)
- 第五节 农村公益事业单位、个体工商户、专业户、居民住宅用地审批和补偿…………… (71)

第七章 农村土地开发

- 第一节 农村土地的广度开发…………… (73)

第二节	农村土地的深度开发·····	(77)
第三节	综合开发·····	(81)
第八章 农村土地管理的法律责任		
第一节	土地管理法律责任在土地管理工 作中的意义·····	(85)
第二节	违法占用农村土地的法律责任·····	(87)
第三节	土地管理审批的法律责任·····	(92)
第九章 农村土地管理中的行政诉讼		
第一节	土地管理行政诉讼的基本概念·····	(97)
第二节	农村土地管理行政诉讼的基本 原则·····	(99)
第三节	农村土地管理行政诉讼·····	(104)
第四节	土地管理中的行政复议·····	(110)
第五节	撤诉·····	(111)
第十章 农村土地使用制度的改革		
第一节	农村土地使用制度改革的意义·····	(112)
第二节	农村土地使用制度进一步改革的 法律依据·····	(114)
第三节	农村土地使用制度改革的方向和 重点·····	(116)
第四节	农村土地使用制度改革需要注意 的问题·····	(120)
附 录	有关土地管理的几部主要法律、法规	(122)

第一章 农村土地的概念

讨论农村土地管理，有必要对农村土地的基本情况作简要的介绍。本章将重点讨论农村土地的定义（即：什么叫做农村土地？）、农村土地的分类和我国农村土地的基本情况等问题。

第一节 农村土地的定义

什么叫做农村土地？顾名思义，凡是地处在农村范围内的土地，都称之为农村土地。但从广义上讲，农村土地含有丰富的内涵。

1. 从法律上来看，我国《宪法》第十条和《土地管理法》第六条是这样规定的：“城市市区的土地属于全民所有即国家所有。”“农村和城市郊区的土地，除法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于集体所有。”在这里明确地把我国土地分为城市土地和农村土地两个大类。其中：城市土地又分为城市市区的土地和城市郊区的土地两类，在权属关系上又把城市郊区的土地与农村土地写在一款之中。事实上又把城市郊区的土地在法律上划为农村土地一类。归纳起来讲，在我国除城市市区土地和工矿建成区以外的土地，均可称之为农村土地。

2. 从土地使用情况来看，农村土地主要应是用于农业

生产的。反过来讲，凡是用于农业生产经营的土地，都可叫做农村土地。“农业”，在我国有狭义和广义的两种解释。狭义的农业是专指从事农业种植生产的产业；广义的农业，除种植业外，还应包括林业、牧业、渔业和为农业生产服务的水利、气象、乡镇企业、集镇、村落等。从广义的范围来理解农村土地，与法律上的规定是一致的。

3. 从土地的自然属性和社会属性方面来看，农村土地应包括除城市市区以外的一切土地。如耕地、林地、草地、荒地和农民的宅基地、自留山、自留地、乡镇企业事业单位用地、农村道路用地等，都属于农村土地。

4. 从词意上的理解又有所不同。农村土地的“农村”一词，词典解释为：“农村：以从事农业生产为主的劳动人民聚居的地方”^①。这条解释中有两个要件，一是要“从事农业生产”，二是要“聚居的地方”。按此释义，大量的森林、草原和沙漠、冰川等都不具备“农村”条件，这些地方的土地就不能称为农村土地。

综上所述，农村土地含义由于释义的不同，所包括的内容也有所不同。笔者认为，从法律上和发展的观点来看，对农村土地的内涵还是应从广义上来理解为好。随着人口的增加，社会经济的发展，科学技术的进步，除城市市区和现在的农村所在地外，许多人口稀少的地方，也将逐渐建设成新的农村和城市，但工作的重点应是从事农业生产、农民聚居的地方。本文将在各章节中讨论的问题将侧重于农、林、牧、渔民聚居地范围的土地。

^①《现代汉语词典》第830页，商务印书馆1979年版。

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。

1. 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。

2. 按使用性质来划分，主要有耕地、林地、草地、水域和各种非农业建设用地等种类。

①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很大的制约。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。

②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须的基础，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。

③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、广西等省区有大片草原草地外，零星的草山、草坡多数属集体所有。

④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鱼发展很快，“七五”期间比“六五”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。

⑤乡（镇）企业、事业单位用地。依照我国法律规定，乡（镇）、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于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。

⑥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，使许多地方把适宜于发展水果、茶叶、蚕桑、药材等经济作物的土地，开辟为各种园地。园地有利用耕地的，也有利用非耕地的。它与耕地相同之点都是用于种植业。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。

⑦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。许多农民除歇息而外，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处所在的农业集体经济组织所有。

⑧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。

第三节 我国农村土地的基本情况

在我国，农村土地是土地资源的主体。无论从广义方面还是从狭义方面来看，农村土地在我国土地总量中都占有重要地位。我国农村土地的情况非常复杂，其基本情况主要有以下几个特点：

1. 山多平地少。据有关资料记载，我国土地面积共有960万平方公里，但地形十分复杂，全国山地约占66%（其中：高中山地占51.9%，高原占2.4%，丘陵占11.7%），平地占34%（其中平原占27.2%，浅丘间插平地占6.3%，湖泊占0.5%）。

在山地中，海拔3000米以上的高山、高原有240多万平方公里，占全国总面积的25%，这些地方地势高，气温低，许多山地坡度很大，常年被冰雪覆盖，有的岩石裸露，悬崖陡壁。这些地方不仅没有村落，连人烟也十分稀少。

2. 土地可利用率比较低。在我国农村土地中，现有耕地只有14亿多亩，占全国土地面积的10%左右，林地18亿多

亩，占全国土地面积的12.5%左右；草地60多亿亩，占全国土地面积的40%左右；湖泊水面4亿多亩，占全国土地面积的3%左右；海岸滩涂2600多万亩，占全国土地面积的0.2%，沙漠、戈壁、冰川和永久积雪地带达27亿多亩，占全国土地面积的19%；此外还有沿海岛屿及其他土地10多亿亩，占全国土地面积的10%以上。

这些土地中除耕地外，生产效率比较低。林地：全国平均单位木材积蓄量每亩5立方米，只及世界平均水平7.3立方米的70%，而且不仅采伐的过熟林和新植造的未熟林占的比重很大。许多林地采伐后急待更新，有的已成了灌丛地。草地：退化严重，60多亿亩草地中，现利用的约40多亿亩，约占70%。由于草原过牧，载畜量过大，加上不断沙化，已有40%以上的草地生产力大大下降。南方各省、区约有6亿多亩草山、草坡还没有充分利用。其余还有约20亿亩草地属于高山草甸、高寒地带，有的被冰雪长期覆盖，基本上没有利用或利用很少。至于沙漠、戈壁和永冻带土地，利用率更低，除地质勘探、少量工业交通建设外，在农业方面基本没有利用。

3. 土地资源利用在地区分布上很不平衡。据统计，我国用于农、林、牧、渔的土地有100余亿亩，约占全国土地面积的70%。其中90%以上的耕地、林地和水域分布在我国东北、东南和西南地区，而绝大多数的草地则集中在西北地区。主要原因是我国东、南部地区气候比较温和，雨水较多，适宜于各种植物生长；西北地区气候寒冷，降雨量偏少，农业和林业生产受到极大制约。如果在新疆大沙漠和西北其他地区，一旦解决了水的供应，农业生产就将有很大发展。

4. 自然灾害严重。由于我国人口增长太快，加上农业中的不合理经营，大量砍伐木材，乱挖滥采矿产资源等，致使我国农村土地连年遭受各种自然灾害的侵袭。建国40多年来，每年平均有80%以上的耕地遭到不同程度的水旱灾害，有的地方是一年数灾，水、旱、冰雹、风灾交替发生。南方各省、区泥石流、滑坡等山地灾害也很严重。云南、四川、贵州、广西和湖南、湖北的西部等地区以及东北部分地区是我国山地灾害发生较多的地方，每年到了雨季，一些山地山洪暴发，石土俱下，给当地居民和国家财产造成巨大损失。就全国情况来看，水土流失面积达150万平方公里，占全国土地面积的16%左右。其中长江上游地区各省区最为严重，水土流失面积超过30%，四川省达43%。全国每年流失肥土达150多亿吨。由于水土流失，黄河下游每年河床要增高2厘米左右。

北方地区土地沙化也很严重，据统计，从1965年至1980年的15年间，共增加沙化面积4000多亩，草场退化面积达7亿多亩。

污染严重。由于工业“三废”和农业施用化肥、农药不当，全国农村耕地，大多地区基本上都遭到不同程度的污染。

5. 浪费现象比较严重。我国农村土地在一些地区浪费十分惊人。特别是近几年来，平均每年有数百万亩耕地被占用。有的用于国家建设，有的用于发展乡镇企业，有的用于农村居民建房，大约各占1/3。这些用地中，有的是经过合法批准的；有的是未经批准违法占用的；有的是合理占用的；有的是不合理占用的。