

# 1

## 模块一

### 农村土地制度概述

#### 任务一 农村基本经营制度

以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是我国农村的基本经营制度。1999年《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）修正案，明确了农村集体经济组织实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。2002年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过的《中华人民共和国农村土地承包法》（以下简称《农村土地承包法》）明确规定，制定法律的目的是为稳定和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，赋予农民长期而有保障的土地使用权，维护农村土地承包当事人的合法权益，促进农业、农村经济发展和农村社会稳定。

家庭承包经营方式是我国农民的一大创举。承包经营是双层经营体制的基础，也是整个农村基本经营制度的基础，也是整个农村基本经营制度的基础，家庭承包经营的核心是稳定和完善土地承包关系。统一经营是双层经营体制不可或缺的部分。家庭经营与集体统一经营是密不可分的有机整体，二者相互依存、相互补充、相互促进。家庭承包经营是在坚持土地等生产资料集体所有的前提下把土地使用权承包给农户，确立家庭经营的主体地位，赋予农民充分的生产经营自主权。家庭承包经营是我国农村集体经济组织内部的经营层次，是农村集体经济的有效经营方式。

在家庭承包制的制度框架下，农村土地产权结构被分解为三种权利：土地所有权、土地承包权和土地经营权（即使用权），实行农村土地“三权分离”既是中国特色土地制度的再次创新，也是农村生产力发展的必然结果。农民通过承包本集体经济组织的土地，得到了农村土地承包权和土地承包经营权。土地承包经营权集中体现在农民对所承包的土地有了经营自主权、收益权和土地承包经营权流转的权利。农民可以根据市场的供求关系自主地组织生产；农民在依法纳税和交纳承包费之后收益归自己所有，可以自由支配。实行农村土地

“三权分离”，它既是中国特色土地制度的再次创新，也是农村生产力发展的必然结果。

土地承包所取得的巨大成就证明了家庭承包经营是解放农村生产力、发展农村经济的有效方法。党的十七届三中全会进一步明确指出以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是适应社会主义市场经济体制、符合农业生产特点的农村基本经营制度，是党的农村政策的基石，必须毫不动摇地坚持。30多年来，农村基本经营制度的完善和发展一方面围绕着稳定和完善农村土地承包关系，另一方面围绕着完善和发展统一经营。“三权分离”极大地激发了农民的生产积极性，解放和发展了农村生产力，带来农村经济和社会发展的巨大变化。

## 任务二 关于“以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制”的政策精神

从1982年至2000年，中共中央、国务院文件中都有关于“以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制”的政策规定。

1982年1月1日，中共中央批转《全国农村工作会议纪要》提出，目前实行的各种责任制，包括小段包工定额计酬，专业承包联产计酬，联产到劳，包产到户、到组，包干到户、到组等，都是社会主义集体经济的生产责任制，不论采取什么形式，只要群众不要求改变，就不要变动。包干到户在一些生产队实行以后，经营方式起了变化，基本变为分户经营、自负盈亏；但是它是建立在土地公有基础上的，农户和集体保持承包关系，由集体统一管理和使用土地、大型农机具和水利设施，接受国家的计划指导，有一定的公共提留，统一安排军烈属、五保户、困难户的生活，有的还在统一规划下进行农业基本建设。所以它不同于合作社以前的小私有个体经济，而是社会主义农业经济的组成部分，随着生产力的发展，它将会逐步发展成为更为完善的集体经济。

1991年11月29日，《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》指出，农村改革必须继续稳定以家庭联产承包为主的责任制，不断完善统分结合的双层经营体制，积极发展社会化服务体系，逐步壮大集体经济实力，引导农民走共同富裕的道路，切不可偏离这一深化农村改革的重点和总方向。把以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制作为我国乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来，并不断充实完善。把家庭承包这种经营方

式引入集体经济，形成统一经营与分散经营相结合的双层经营体制，使农户有了生产经营自主权，又坚持了土地等基本生产资料公有制和必要的统一经营。这种双层经营体制，在统分结合的具体形式和内容上有很大的灵活性，可以容纳不同水平的生产力，具有广泛的适应性和旺盛的生命力。这是我国农民在党的领导下伟大的创举，是集体经济的自我完善和发展，绝不是解决温饱问题的权宜之计，一定要长期坚持，不能有任何的犹豫和动摇。

完善双层经营体制包括完善家庭承包经营和集体统一经营。家庭承包经营不是“分田单干”，集体统一经营也不是“归大堆”。这两个经营层次相互依存、相互补充、相互促进，忽视任何一个方面都不利于农村经济的健康发展。随着技术装备水平和生产专业化程度的提高，有些地方对不同生产项目分别采取承包到劳、户、队、场（厂）等专业承包形式，也应注意处理好统与分的关系。林区、牧区、渔区的责任制，要充分考虑地区、民族和产业特点，从实际出发，进一步加以完善。目前多数地方集体经营层次比较薄弱，要在稳定家庭承包经营的基础上逐步充实集体统一经营的内容。一家一户办不了、办不好、办起来不合算的事，乡村集体经济组织要根据群众要求努力去办。要做到集体财产有人管理，各种利益关系有人协调，生产服务、集体资源开发、农业基本建设有人组织。这不仅不会影响家庭经营，而且会给家庭经营注入新的活力，推动全体农户共同发展。逐步壮大集体经济实力，增加集体可以统一支配的财力和物力是完善双层经营、强化服务功能的物质基础，是增强集体凝聚力、促进共同富裕、巩固农村社会主义阵地的根本途径。壮大集体经济实力主要靠利用当地资源进行开发性生产，兴办集体企业，增加统一经营收入；同时要搞好土地和其他集体财产的经营管理，按照合同规定收取集体提留或承包金；还可以发展服务事业，合理收取服务费。总之，应从当地实际出发，依靠生产的发展和自身的积累逐步壮大集体经济实力，决不可急于求成，更不能平调农户的财产。

1994年11月5日，《中共中央关于加强农村基层组织建设的通知》提出，家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制，是我国农村的基本经济制度。家庭承包经营要长期稳定，在此基础上要充实集体统一经营的内容，逐步壮大集体经济实力，增强服务功能，使集体经济内部统一经营和家庭承包分散经营两个层次都得到发展。壮大集体经济的主要途径是搞好、清理财务工作，把集体资产管理好、利用好；完善各业承包责任制，按照合同合理提取承包金；充分利用本地资源，积极组织开发性生产，兴办经济实体，大力发展乡村工业和第三产业等。

1995年3月28日，国务院批转农业部《关于稳定和完善土地承包关系的

通知》强调，以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制是党在农村的一项基本制度，必须保持长期稳定，任何时候都不能动摇。

1997年2月3日，中共中央、国务院《关于1997年农业和农村工作的意见》中规定，要稳定和完善党在农村的基本政策，深化农村改革。以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，是我国农村集体经济组织的一项基本制度，也是党在农村的一项基本政策，必须长期保持稳定，并在实践中不断完善。应落实延长土地承包期的政策，稳定土地承包关系，中央关于延长土地承包期的政策是稳定农村双层经营体制的重大举措，要坚决贯彻落实。目前有些地方在进行第二轮土地承包的过程中，没有按照中央的要求把承包期再延长30年，个别地方还以各种名义收回或部分收回农户的承包地，随意多留机动地，大幅度提高土地承包费，甚至提前收取承包费。这些做法不符合中央的政策精神，也不符合群众的意愿，必须坚决纠正。

1998年10月14日，中共中央《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》强调，必须发展公有制为主体的多种所有制经济，探索和完善农村公有制的有效实现形式，使生产关系适应生产力发展要求。实行土地集体所有、家庭承包经营，使用权同所有权分离，建立统分结合的双层经营体制，理顺了农村最基本的生产关系，这是能够极大促进生产力发展的农村集体所有制的有效实现形式。实行家庭承包经营符合生产关系要适应生产力发展要求的规律，使农户获得充分的经营自主权，能够极大地调动农民的积极性，解放和发展农村生产力，也符合农业生产自身的特点，可以使农户根据市场、气候、环境和农作物生长情况及时作出决策，保证生产顺利进行，也有利于农户自主安排剩余劳动力和剩余劳动时间，增加收入。这种经营方式不仅适应以手工劳动为主的传统农业，也能适应采用先进科学技术和生产手段的现代农业，具有广泛的适应性和旺盛的生命力，必须长期坚持。家庭承包经营是集体经济组织内部的一个经营层次，是双层经营体制的基础，不能把它与集体统一经营割裂开来、对立起来，认为只有统一经营才是集体经济。

### 任务三 农村土地的范围

农村土地承包法规定的农村土地包括农民集体所有的农业用地和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地以及其他依法用于农业的土地。这里包括两部分，一是用于农业的土地，主要有耕地、林地和草地。二是一些用于农业的其他土地，如养殖水面，还有荒山、荒丘、荒沟、荒滩等“四荒地”。养殖水面用于农业生产属于农村土地。“四荒地”依法用于农业的，也属于农

村土地。这两部分土地只有实行承包经营，才能受到《农村土地承包法》的调整。

十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。按照《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》），我国对土地实行用途管制制度。应维护土地的社会主义公有制，保护、开发土地资源，合理利用土地，切实保护耕地，以促进社会经济的可持续发展。

## 任务四 农村土地承包经营制度和 家庭承包经营的方式

### 一、农村土地承包经营制度

国家实行农村土地承包经营制度，农村家庭承包经营制度是在保持农村土地集体所有不变的前提下，由村委会或农村集体经济组织与农民或农户签订农村土地承包合同，农民依法取得农村土地承包经营权，自主经营。这种在农村土地集体所有制不变基础上的变革对社会冲击小。到1983年底，全国99%以上的生产队实行了家庭联产承包责任制。1993年，国家明确规定在农户原有的承包期到期后可再延长30年，在承包期内，农户对土地的经营使用权可以在不改变使用方向的前提下实行自愿、有偿转让。

### 二、家庭承包经营的方式

农村土地承包采取两种承包方式，即农村集体经济组织内部的家庭承包经营方式和以招标、拍卖、公开协商等方式的承包。

家庭承包经营方式指以农村集体经济组织的每一个农户家庭全体成员为一个生产经营单位，作为承包人承包农民集体的耕地、林地、草地等农业用地。本集体经济组织成员平等地享有承包本集体经济组织所有土地或者国家所有由本农村集体经济组织使用的土地。其主要特点如下。

一是集体经济组织的每一个成员均享有承包本农村集体的农村土地的权利，按户承包，按人分地，不论男女老少，没有年龄、性别限制，特别强调要保护土地承包中妇女的合法权益，妇女与男子享有平等的权利，任何组织和个人都无权剥夺、侵害她们的承包权。任何组织和个人不得剥夺农民享有的土地承包经营权，除非农民本人放弃这个权利。

二是以户为生产经营单位承包方与本集体经济组织或者村委会订立一个承包合同，享有合同中约定的权利，承担合同中约定的义务。承包户家庭中的某

个成员死亡，只要这个承包户家庭还有其他人在，承包关系不变，该土地由这个承包户中的其他成员继续承包。

三是用于家庭承包的农村土地不限于耕地、林地、草地，凡是本集体经济组织的成员每人都有份的农村土地如自留地等，都实行家庭承包的方式。

对本集体经济组织成员不愿承包，或者不宜采用家庭承包的农业用地，可以采取招标、拍卖、公开协商等方式承包。不仅本集体经济组织成员，本集体经济组织以外的单位和个人都可以以自愿、公开、公正的原则进行承包。

承包方式的采用，透明度高，便于公平、公开，农民群众监督，防止暗箱操作，有利于农村土地的合理利用。

### 三、农村土地承包的原则

农村土地承包应当坚持公开、公平、公正的原则，应正确处理国家、集体、个人三者的利益关系。

**1. 公开原则** 农村土地家庭承包的公开原则主要体现在以下几个方面。

(1) 农村土地承包的信息公开。在进行土地承包时，发包方应当及时公开土地承包的有关信息，让本集体经济组织成员或者其他承包方了解土地承包的基本情况。公开有关土地承包的信息包括有关土地承包的法律、法规和国家政策；拟发包土地的名称、位置、面积、质量等级等。

(2) 农村土地承包的程序公开。农村土地承包应当遵循的程序有由本集体经济组织成员的村民会议选举产生承包工作小组；由承包工作小组依照法律、法规拟订承包方案；承包方案向本集体经济组织全体成员公布；依法召开村民会议，集体讨论通过承包方案；公开经讨论通过的承包方案；按照讨论通过的承包方案进行土地承包活动。

(3) 承包方案和承包结果公开。承包方案经过村民会议讨论通过后应当及时公布。同时按照承包方案公开组织实施，确定每户及每个集体经济组织成员承包土地的具体情况。发包方和承包方应当签订书面承包合同，确定双方的权利和义务。承包方自承包合同生效起取得土地承包经营权，县级以上人民政府应当向承包方颁发土地承包经营证或者林权证并登记造册，确认土地承包经营权。

**2. 公平原则** 农村土地家庭承包的公平原则是指本集体经济组织成员依法平等地享有、行使承包土地的权利。在确定承包方案时应当民主协商，公平合理地确定发包方、承包方各自的权利义务。特别是发包方不得滥用权力，承包合同中不得对承包方的相关权利进行不合理的限制、干涉，或者通过承包合同给承包方增加不合理的负担。

**3. 公正原则** 农村土地家庭承包的公正原则是指在承包过程中承包各方要严格按照法定的条件和程序办事，发包方要平等对待每一个承包方，不得暗箱操作。承包方应当以正当的手段和方式参加承包活动，不得通过行贿手段或者利用亲属关系来获得有利的承包条件。

#### 四、国家对农村土地承包关系的保护

**1. 国家依法保护农村土地承包关系的长期稳定** 稳定农村土地承包经营的核心是稳定土地承包关系，国家法律明确规定了一个较长的、合理的承包期限。农村土地承包关系的当事人包括作为发包方的集体经济组织或村民委员会与作为承包方的本集体经济组织成员的农民。土地承包关系的长期稳定涉及切实地保护土地承包当事人双方的合法权益，特别是对处于弱者地位的承包方合法权益的保护。

**2. 农村土地承包后，土地的所有权性质不变** 我国农村实行的是以家庭承包为基础、统分结合的双层经营体制，土地等生产资料的所有权仍归农村集体经济组织所有，农户通过承包取得的是对集体土地的使用权。这种从集体土地所有权中分离出来的土地使用权使承包户对所承包的土地拥有了经营自主权，农民真正成为了自主经营、自负盈亏的市场经济主体；拥有了依照法律规定进行土地经营权合理流转的权利，包括转包、出租、互换、转让或者以其他方式流转的权利；享有了对承包土地的收益权，除了依法缴纳的税费外，收益完全由自己支配。承包户的处分权受到限制，转让其土地承包经营权是在不得改变土地所有权性质的前提下进行的。农民对土地的承包不是土地私有化，农民对所承包的土地不具有完全的土地所有权，农民对所承包的土地不得买卖，只能依照法律的规定对其土地承包经营权进行流转。

**3. 保护土地资源** 农村土地承包应当遵守法律、法规，保护土地资源的合理开发和可持续利用。土地是人类赖以生存的基础，是人类可利用的一切自然资源中最宝贵、最基本的资源。土地是人类最基本的生产资料，为人类提供了食物和其他生活资料。我国人多、地少，特别是耕地少是我国的基本国情。在粮食生产技术水平没有重大突破的情况下，人口增加，土地减少的趋势已经成为我国经济社会发展中面临的长期问题和严峻挑战。合理开发土地、保护土地资源是促进社会经济可持续发展的要求。强化土地管理、走土地资源可持续发展的道路是中国也是世界各国的共同选择。这也是实现党的十八届五中全会提出的坚持创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的五大发展理念必须要做的基础性工作。

未经依法批准不得将承包地用于非农建设。国家鼓励农民和农村集体经济



组织增加对土地的投入，培肥地力，提高农业生产能力。

(1) 作为集体土地所有人的发包方，应当改善农业生产的条件和生态环境，监督承包方依照承包合同约定的用途合理利用和保护土地；发包方有权制止承包方对承包地造成永久损害，并有权要求承包方赔偿由此造成的损失。切实履行承包合同，保证承包方对土地的投入，培肥地力，提高农业生产的积极性。

(2) 作为承包方应当做到以下几点。一是按照承包合同中确定的土地用途使用土地。二是增加土地的投入，禁止掠夺性开发，发挥土地的最大效益，提高农作物的产量，增加自身的收入，保证农业生产的可持续发展。三是合理利用土地，不得给土地造成永久性损害，不滥施化肥污染土壤，不得擅自改变农用地的用途。承包方给土地造成永久性损害的，应当承担赔偿损失等法律责任。

#### 4. 保护集体土地所有者合法权益

(1) 国家对集体土地所有者合法权益的保护主要表现为对集体所有的土地依法确认所有权，根据《土地管理法》的规定，农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。对农民集体所有的土地，由县级人民政府核发集体土地所有权证书，确认所有权。农民集体所有的林地、草原的所有权登记应当按照森林法、草原法的有关规定办理所有权登记，政府有关部门向农民集体所有者核发林地、草原所有权证书，确认所有权。依法登记的农民集体所有的土地所有权受法律保护，任何单位和个人都不得侵犯。

(2) 保护农村集体经济组织依法对土地的经营管理权。根据《土地管理法》和《农村土地承包法》的规定，农村集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理，集体土地所有者依法享有对土地的经营管理权受法律保护。在农村土地承包中，任何组织和个人都不得非法干涉发包方的权利。

(3) 依法登记的集体土地受到非法侵害时集体土地的所有人可以要求人民政府及有关部门给予保护。对非法侵占农民集体所有土地的发包方可以要求人民政府有关部门确认所有权或者向人民法院提起诉讼。

**5. 国家保护承包方的土地承包经营权** 中央历来就重视对承包方经营自主权的保护。1998年10月14日，《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出，要切实保障农户的土地承包权、生产自主权和经营收益权，使之成为独立的市场主体。1999年7月29日，国务院办公厅转发农业部《关于当前调整农业生产结构若干意见的通知》中强调，要坚持尊重农民的意愿和



生产经营自主权，切实尊重、依法保护农户自主经营、自负盈亏的市场经营主体地位，保护农民的生产积极性，把调整农业生产结构的自主权真正交给农民。各级政府要加强信息引导和示范指导，严禁行政干预、强迫命令和搞“一刀切”。

(1) 农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的土地。任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利。

(2) 承包期内发包方不得收回承包地。承包期内，承包方全家迁入小城镇落户的应当按照承包方的意愿保留其土地承包经营权或者允许其依法进行土地承包经营权流转。在承包方全家迁入设区的市转为非农业户口的情况下，应当将承包的耕地和草地交回发包方。承包方不交回的发包方可以收回承包的耕地和草地。承包期内承包方交回承包地或者发包方依法收回承包地时，承包方对其在承包地上投入而提高土地生产能力的，发包方应当给予补偿。

(3) 承包期内发包方不得调整承包地。承包期内因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形对个别农户承包的耕地和草地需要适当调整的，必须经本集体经济组织成员的村民会议 2/3 以上成员或者 2/3 以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府和县级人民政府农业等行政主管部门批准。承包合同中约定不得调整的应遵照其约定。承包合同中违背承包方意愿或者违反法律、行政法规有关不得收回、调整承包地等强制性规定的约定无效。

(4) 承包期内承包方可以自愿将承包地交回发包方。

(5) 承包方应得的承包收益依照继承法的规定继承。

(6) 家庭承包中的承包方可以依法将其取得的土地承包经营权采取转包、出租、互换、转让等方式流转。承包方通过招标、拍卖、公开协商等方式承包农村土地经依法登记取得土地承包权证或林权证等证书的，其土地承包经营权可以依法转让、出租、入股、抵押或以其他方式流转。承包方有权依法自主决定土地承包经营权是否流转和流转的形式。任何组织和个人强迫承包方进行土地承包经营权流转的，该流转无效。流转的收益归承包方所有，任何组织和个人不得擅自截留、扣缴，若有擅自截留、扣缴土地承包经营权流转收益的应当退还。

**6. 国家保护承包方依法、自愿、有偿地进行土地承包经营权流转** 土地承包经营权流转解决了人地矛盾，充分利用了土地，对于稳定土地承包关系、发展农业经济起到了积极的作用。农民在获得承包地使用权之后，依法可以通过转包、出租、互换、转让等方式进行土地承包经营权流转。农村土地承包经营权流转必须在农民自愿的前提下进行，乡村组织和政府部门不能搞强迫命

令、行政干预,阻碍或者强制农民流转土地承包经营权。

## 任务五 农村土地利用总体规划

### 一、土地利用总体规划概述

**1. 土地利用总体规划的概念** 土地利用总体规划是指在一定区域内根据国家社会经济可持续发展的要求和当地自然、经济、社会条件,对土地的开发、利用、治理、保护在空间、时间上所作的总体安排和布局。土地利用总体规划是实行土地用途管制的依据。

各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、国土整治和资源环境保护的要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求等组织编制土地利用总体规划。土地利用总体规划的规划期限由国务院规定。下级土地利用总体规划应当依据上一级土地利用总体规划编制。地方各级人民政府编制的土地利用总体规划中的建设用地总量不得超过上一级土地利用总体规划确定的控制指标,耕地保有量不得低于上一级土地利用总体规划确定的控制指标。省、自治区、直辖市人民政府编制的土地利用总体规划应当确保本行政区域内耕地总量不减少。

#### 2. 土地利用总体规划的原则

(1) 严格保护基本农田,控制非农业建设占用农用地;坚持以保护耕地特别是基本农田为重点,进一步强化对基本农田的保护和管理。

(2) 提高土地利用率。

(3) 统筹安排各类、各区域用地。

(4) 保护和改善生态环境,保障土地的可持续利用。

(5) 占用耕地与开发复垦耕地相平衡。

#### 3. 按土地用途进行分类

分为农用地、建设用地和未利用地三类。

(1) 农用地。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。

(2) 建设用地。指建造建筑物、构筑物的土地,包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等。

(3) 未利用地。指农用地和建设用地以外的土地,例如沙漠、冰川等。

土地分类是国家实行土地用途管制制度的需要,主要目的是限制农用地转为建设用地,特别是要对耕地实行重点保护。县级土地利用总体规划应当划分土地利用区,明确土地用途。

#### 4. 土地利用总体规划实行分级审批

省、自治区、直辖市的土地利用总

体规划报国务院批准。省、自治区人民政府所在地的市、人口在 100 万以上的城市以及国务院指定城市的土地利用总体规划经省、自治区人民政府审查同意后报国务院批准。前述以外的土地利用总体规划逐级上报省、自治区、直辖市人民政府批准；其中乡（镇）土地利用总体规划可以由省级人民政府授权设区的市、自治州人民政府批准。土地利用总体规划一经批准必须严格执行。

**5. 各级政府土地利用总体规划的任务** 全国和省级土地利用总体规划为宏观控制性规划，主要任务是在确保耕地总量动态平衡的前提下统筹安排各类用地，控制城镇建设用地规模。通过规划分区和规划指标对下级土地利用总体规划进行控制。县、乡级土地利用总体规划为实施性规划，主要任务是根据上级土地利用总体规划的指标和布局要求具体划分各土地利用区，明确用途和使用条件，为农用地转用审批、基本农田保护区划定、土地整理、土地开发复垦提供依据。特别是乡（镇）土地利用总体规划要具体确定每一块土地的用途，并向社会公告。

**6. 土地利用总体规划的修改** 土地利用总体规划的修改必须经原批准机关批准；未经批准不得改变土地利用总体规划确定的用途。经国务院批准的大型能源、交通、水利等基础设施建设用地需要改变土地利用总体规划的，根据国务院的批准文件修改土地利用总体规划。经省、自治区、直辖市人民政府批准的能源、交通、水利等基础设施建设用地需要改变土地利用总体规划的，属于省级人民政府土地利用总体规划批准权限内的，根据省级人民政府的批准文件修改土地利用总体规划。

**7. 土地调查制度** 县级以上人民政府土地行政主管部门会同同级有关部门进行土地调查。土地所有者或使用者应当配合调查、并提供有关资料。县级以上人民政府土地行政主管部门会同同级有关部门根据土地调查成果、规划土地用途和国家制定的统一标准评定土地等级。

**8. 土地统计制度** 县级以上人民政府土地行政主管部门和同级统计部门共同制定统计调查方案，依法进行土地统计，定期发布土地统计资料。土地所有者或者使用者应当提供有关资料，不得虚报、瞒报、拒报、迟报。土地行政主管部门和统计部门共同发布的土地面积统计资料是各级人民政府编制土地利用总体规划的依据。

## 二、农村土地利用总体规划

**1. 农村土地资源现状** 农村土地资源的日益减少是一个不争的事实。家庭联产承包责任制发展至今已经在集约化、现代化等方面表现出诸多的局限性；随着农产品价格不断上涨，劳动力成本日益增加，传统工业不再具有优

势。因此,作为人口大国,农村土地资源应是未来20年重点投入的对象。

近年来,我国各级政府大力发展经济,特别是建立各种园区,为地方经济发展进行了统一、合理的规划,为土地资源的利用起到了积极的示范作用,但由于多种因素的制约,限制了农村土地资源内在效益的发挥。只有通过农村土地资源的整合与规划、制订地方产业结构政策、扩大资金投入渠道、充分发挥各方面的优势,才能真正提升其使用效益。

(1) 可耕地资源减少。随着招商引资力度加大,各项目开发建设用地不断增多,土地资源(主要为可耕地)正日益减少。大多数项目用地缺少规划和论证,且土地使用价格也较低廉,致使土地使用比较随意,只注重投资建设,较少考虑可持续发展。

(2) 耕播面积减少,种植效益较低。随着城市的快速发展与建设发达地区的工业激增,吸引了落后地区近70%的劳动力,很多农村地区几乎都是老人、儿童在家留守,导致很多田地空荒无人耕种。农村土地耕种面积之所以大幅减少其主要原因是种植效益相对较低。

(3) 配套设施日趋恶化。20世纪70年代国家对农村耕地园田化进行了大规模的配套水利、机耕路等基础配套设施建设。但随着联产承包责任制的实施,这些设施遭受的破坏程度比较大,虽然国家每年拨出专用经费进行整修建设,但总体情况不容乐观,特别是现代农业生产所需要的机耕路遭受的破损程度更加严重。

**2. 农村土地利用总体规划目的** 农村土地利用总体规划目的是落实科学发展观,坚持土地可持续利用方针,保护好耕地和基本农田,节约集约利用土地,调整土地利用结构,优化土地利用布局,强化土地利用空间管制,制定规划实施的保障措施,为农村经济、社会和环境的可持续发展提供用地保障。

**3. 规划目标** 针对目前农村土地资源现状,依据《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》(以下简称《纲要》)《农村土地承包法》《农村土地经营权流转管理办法》和各省、自治区、直辖市县域统计年鉴;县域基本农田保护规划等文件的精神通过规划、流转等工作的有效实施,改善农村土地使用效益。

(1) 守住18亿亩耕地红线。《纲要》规定,全国耕地保有量到2020年为12 033.33万公顷(18.05亿亩<sup>\*</sup>)。规划期内,确保10 400万公顷(15.6亿亩)基本农田数量不减少、质量有提高。土地利用结构得到优化。农用地保持基本稳定,建设用地得到有效控制,未利用地得到合理开发;城乡用地结构不

\* 亩为非法定计量单位,1亩≈667米<sup>2</sup>。下同。——编者注

断优化,城镇建设用地的增加与农村建设用地的减少相挂钩。

(2) 到 2020 年,农用地稳定在 66 883.55 万公顷,建设用地总面积控制在 3 724 万公顷以内。

(3) 土地整理复垦开发全面推进。田水路林村综合整治和建设用地整理取得明显成效,新增工矿废弃地实现全面复垦,后备耕地资源得到适度开发。到 2020 年,全国通过土地整理复垦开发补充耕地不低于 367 万公顷。

(4) 土地生态保护和建设取得积极成效。退耕还林还草成果得到进一步巩固,水土流失、土地荒漠化和“三化”(退化、沙化、碱化)草地治理有明显进展,农用地特别是耕地污染的防治工作得到加强。

(5) 土地管理在宏观调控中的作用明显增强。土地法制建设不断加强,市场机制逐步健全,土地管理的法律、经济、行政和技术等手段不断完善,土地管理效率和服务水平不断提高。

#### 4. 主要任务

(1) 以严格保护耕地为前提,统筹安排农用地。

(2) 以推进节约集约用地为重点,提高建设用地保障能力。

(3) 以加强国土综合整治为手段,协调土地利用与生态建设。

(4) 以优化结构布局为途径,统筹区域土地利用。

(5) 以落实共同责任为基础,完善规划实施保障措施。

总的来说,应严格执行保护耕地和节约集约用地目标责任制,健全保护耕地和节约集约用地的市场调节机制,建立土地利用规划动态调整机制,确保土地利用规划目标的实现。

### 三、保护和合理利用农用地

#### 1. 严格控制耕地流失

(1) 严格控制非农建设占用耕地。强化对非农建设占用耕地的控制和引导,建设项目选址必须贯彻不占或少占耕地的原则,确须占用耕地的,应尽量占用等级较低的耕地,以扭转优质耕地过快减少的趋势。到 2020 年,将新增建设占用耕地控制在 300 万公顷以内。

(2) 严禁擅自实施生态退耕。切实落实国家生态退耕政策,凡不符合国家生态退耕规划和政策、未纳入生态退耕计划自行退耕的,应限期恢复耕作条件或补充数量质量相当的耕地。

(3) 加强对农用地结构调整的引导。合理引导种植业内部结构调整,确保不因农业结构调整降低耕地保有量。各类防护林、绿化带等生态建设应尽量避免占用耕地,确须占用的,必须按照数量质量相当的原则履行补充耕地义务。

通过经济补偿机制、市场手段引导农业结构调整向有利于增加耕地的方向进行。

(4) 加大灾毁耕地防治力度。加强耕地抗灾能力建设,减少自然灾害损毁耕地数量,及时复垦灾毁耕地。规划期间力争将因灾损毁减少的耕地控制在 73.33 万公顷以内。

## 2. 加大补充耕地力度

(1) 严格执行建设占用耕地补偿制度。切实落实建设占用补充耕地法人责任制。按照建设占用耕地占补平衡的要求严格落实省、自治区、直辖市补充耕地义务;支持有条件的地区在完成补充耕地义务的基础上,增加补充耕地任务,确保耕地保护目标实现。对国家重大建设工程项目的补充耕地任务,经国务院批准,通过实施土地整理复垦开发重大工程在全国范围内统筹安排。积极推进土地整理复垦开发补充耕地,努力拓宽资金渠道,探索市场化运作模式。

(2) 大力加强农村土地整理。积极稳妥地开展田水路林村综合整治,在改善农村生产生活条件和生态环境的同时增加有效耕地面积、提高耕地质量。组织实施土地整理重大工程,到 2020 年通过土地整理补充耕地 182 万公顷。

(3) 积极开展工矿废弃地复垦。到 2020 年通过工矿废弃地复垦补充耕地 46 万公顷。

(4) 适度开发宜耕后备土地。在保护和改善生态环境的前提下,依据土地利用条件,有计划、有步骤地推进后备土地资源开发利用,组织实施土地开发重大工程。到 2020 年通过开发未利用地补充耕地 139 万公顷。

## 3. 加强基本农田保护

(1) 稳定基本农田数量和质量。严格按照土地利用总体规划确定的保护目标、依据基本农田划定的有关规定和标准、参照农用地分等定级成果,在规定期限内调整划定基本农田,并落实到地块和农户,调整划定后的基本农田平均质量等级不得低于原有质量等级。严格落实基本农田保护制度,除法律规定的情形外,其他各类建设严禁占用基本农田;确须占用的,须经国务院批准,并按照先补后占的原则,补划数量、质量相当的基本农田。

(2) 加强基本农田建设。建立基本农田建设集中投入制度,加大公共财政对粮食主产区和基本农田保护区建设的扶持力度,大力开展基本农田整理,改善基本农田生产条件,提高基本农田质量。综合运用经济、行政等手段,积极推进基本农田保护示范区建设。

## 4. 强化耕地质量建设

(1) 加大耕地管护力度。按照数量、质量和生态全面管护的要求,依据耕地等级实施差别化管护,对水田等优质耕地实行特殊保护。建立耕地保护台账

管理制度，明确保护耕地的责任人、面积、耕地等级等基本情况。加大中低产田改造力度，积极开展农田水利建设，加强坡改梯等水土保持工程建设，推广节水抗旱技术，大力实施“沃土工程”“移土培肥”等重大工程，提高耕地综合生产能力。

(2) 确保补充耕地质量。依据农用地分等定级成果，加强对占用和补充耕地的评价，从数量和产能两方面严格考核耕地占补平衡，对补充耕地质量未达到被占耕地质量的，按照质量折算增加补充耕地面积。积极实施耕作层剥离工程，鼓励剥离建设占用耕地的耕作层，并在符合水土保持要求前提下，用于新开垦耕地的建设。

### 5. 统筹安排其他农用地

(1) 提高园地利用效益。重点发展优质果园，建设优势果产品基地，促进品种结构调整和产品质量提高。

(2) 严格保护林地。充分利用宜林荒山荒坡造林，扩大有林地面积。推进牧草地综合整治。

(3) 合理安排畜禽养殖用地。加强畜禽养殖用地调查与规划，鼓励规模化畜禽养殖。引导新建畜禽场（小区）利用废弃地和荒山、荒坡等未利用地发展畜禽养殖。

## 四、整合规范农村建设用地

一是积极支持新农村建设。按照新农村建设的要求切实搞好乡级土地利用总体规划和镇规划、乡规划、村庄规划，合理引导农民住宅相对集中建设，促进自然村落适度撤并。重点保障农业生产、农民生活必需的建设用地，支持农村道路、水利等基础设施建设和教育、卫生、人口计生等社会事业发展。

二是加强农村宅基地管理。合理安排农村宅基地，禁止超标准占地建房，逐步解决现有住宅用地超标准问题。农民新建住宅应优先安排利用村内空闲地、闲置宅基地和未利用地，村内有空闲地、原有宅基地已达标的不再安排新增宅基地。引导和规范农村闲置宅基地合理流转，提高农村宅基地的利用效率。

三是稳步推进农村建设用地。

## 五、协调土地利用与生态建设

围绕加强土地生态保护与建设，保护基础性生态用地，加大土地生态环境整治力度，因地制宜改善土地生态环境，促进环境友好型社会建设。

### 1. 加强基础性生态用地保护

(1) 严格保护基础性生态用地。严格控制对天然林、天然草场和湿地等基



基础性生态用地的开发利用,对沼泽、滩涂等土地的开发必须在保护和改善生态功能的前提下严格依据规划统筹安排。规划期内,具有重要生态功能的耕地、园地、林地、牧草地、水域和部分未利用地占全国土地面积的比例保持在75%以上。

(2) 构建生态良好的土地利用格局。因地制宜地调整各类用地布局,逐渐形成结构合理、功能互补的空间格局。支持天然林、自然保护区、基本农田等重大工程建设,加快建设以大面积、集中连片的森林、草地和基本农田为主体的国土生态安全屏障。在城乡用地布局中,将大面积连片基本农田、优质耕地作为绿心、绿带的重要组成部分,构建景观优美、人与自然和谐发展的宜居环境。

**2. 加大土地生态环境整治力度** 巩固生态退耕成果,切实做好已退耕地的监管工作,巩固退耕还林成果,促进退耕地区生态改善、农民增收和经济社会可持续发展。在调查研究和总结经验的基础上,严格界定生态退耕标准,科学制定和实施退耕还林工程建设规划,切实提高退耕还林的生态效益。

### 3. 因地制宜改善土地生态环境

(1) 快速城镇化地区要遏制城镇建设用地盲目扩张,鼓励城镇组团式发展,实行组团间农田与绿色隔离带有机结合,发挥耕地的生产、生态功能。严格保护农用地特别是耕地,合理调整农用地结构,大力发展城郊农业。促进产业结构升级,严格限制高耗能、高污染企业用地。

(2) 平原农业地区要把严格保护耕地特别是基本农田放在土地利用的优先位置,加强基本农田建设,大力发展生态农业。在保护生态环境的前提下重点优化交通、水利等基础设施用地结构,鼓励发展城镇集群和产业集聚,严格控制工业对土地的污染,防治农田面源污染。

(3) 山地丘陵地区要大力推进国土综合整治,严格控制非农建设活动,积极防治地质灾害。因地制宜地加强植被建设,稳步推进陡坡耕地的退耕还林、还草,发挥生态系统自我修复功能。以小流域为单元积极防治水土流失。建立山区立体复合型土地利用模式,充分利用缓坡土地开展多种经营,促进山区特色产业发展。

## 六、统筹区域土地利用

**1. 明确区域土地利用方向** 根据各地资源条件、土地利用现状、经济社会发展阶段和区域发展战略定位的差异把全国划分为九个土地利用区,明确各区域土地利用管理的重点,指导各区域土地利用调控。

(1) 西部地区。稳定耕地面积、提高耕地质量、确保基本口粮田。西北地

区应支持水利建设和节水农业发展,加强平原、旱塬和绿洲的耕地保护和基本农田建设,适度开发耕地后备资源,严格生态用地的用途管制,重点加强农牧交错带、干旱和荒漠草原区、沙漠绿洲等地区的土地生态保护和建设,积极开展小流域综合治理和土地荒漠化防治;西南区应加强平原、坝区耕地的保护,加大对基本农田建设的支持力度,大力开展石漠化综合治理,支持天然林及水源涵养林保护、防护林营造等工程,限制生态用地改变用途,促进生物多样性保护和以自然修复为主的生态建设;青藏区应加强天然植被和高原湿地保护,支持退化草场治理、并加强三江源自然保护区等生态地区的环境建设。

(2) 东北地区。加强基本农田整理和建设,强化粮食基地建设的支持力度,加强天然林、牧草地和湿地的保护,加强黑土地水土流失治理、东北西部荒漠化综合治理。

(3) 中部地区。加大耕地整理力度,促进粮食生产基地建设。晋豫区应适当增加城镇工矿用地,加强农村建设用地整理,逐步降低人均城乡建设用地,加强工矿废弃地复垦、污染防治和采煤沉陷区治理,积极推进农用地整理,引导农业结构合理调整,支持商品粮棉基地建设,增强大宗农产品生产能力,促进农产品加工转化增值,有序开展山西黄土山地丘陵和豫西山地生态退耕,加强豫东黄河故道沙化土地治理,大力改善区域生态环境;湘鄂皖赣区应实施基本农田整理工程,促进稳产高产商品粮棉油基地建设,统筹协调长江、淮河及洞庭湖、鄱阳湖洪涝、污染综合治理,保障南水北调水源保护工程、长江防护林体系工程建设的用地,加强洞庭湖、鄱阳湖等地区湿地保护,禁止围湖造田。

(4) 东部地区。严格保护现有耕地和基本农田,加强水田等优质耕地的保护和建设,促进现代农业发展。京津冀鲁区应支持发展都市农业、观光农业和平原生态农业,促进现代农业发展,加强重要水源地保护和水土资源协调利用,支持京津风沙源治理区的生态退耕、长城沿线风沙带治理和黄河故道沙化治理等生态环境建设,保护和合理利用沿海滩涂资源,防止非农建设盲目侵占滩涂资源;苏浙沪区应严格保护水田等优质耕地,加强太湖、杭州湾等地区污染土地治理,加大湿地保护力度,合理开发沿海滩涂资源;闽粤琼区应严格保护现有耕地和基本农田,统筹安排产业和生态建设用地,保障海峡西岸经济区和海南及其他海岛生态旅游建设的用地,加强珠江三角洲、福建沿海等地区污染土地的治理,支持河口湿地、红树林和滩涂等生态用地的保护。

**2. 实施差别化的区域土地利用政策** 根据资源环境承载能力、土地利用现状和开发潜力,统筹考虑未来我国人口分布、经济产业布局和国土开发格