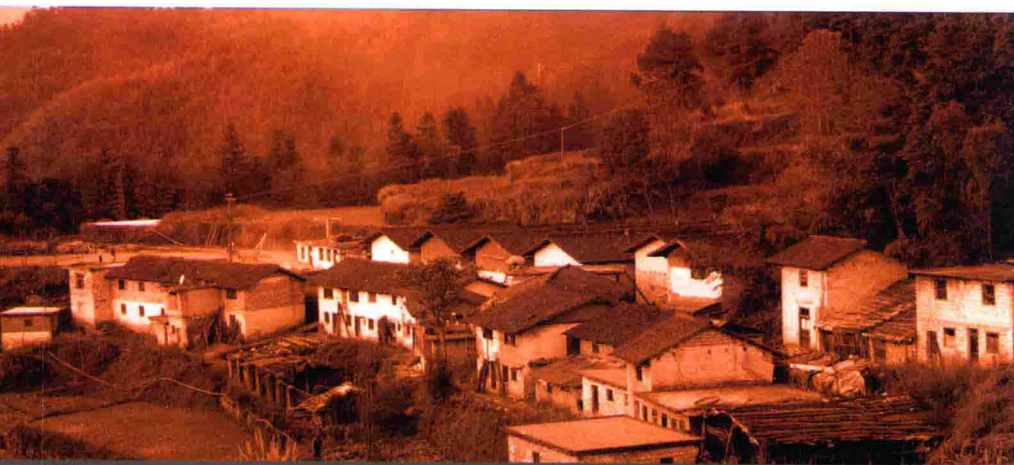


新型农民实用人才培养教材

农村土地政策与管理

丛书主编 姚元福

本书主编 姚元福



 江西科学技术出版社

新型农村

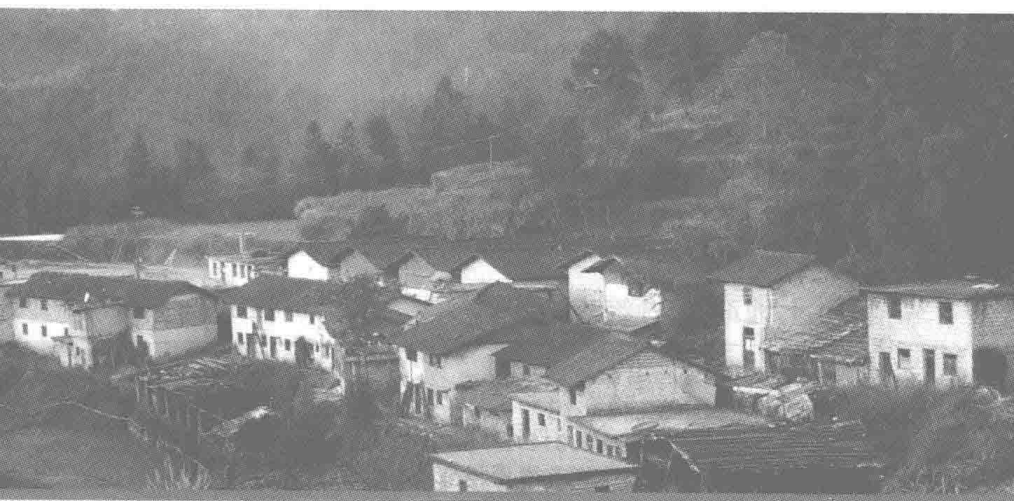
材料

中国农村土地政策与管理

农村土地政策与管理

丛书主编 姚元福

本书主编 姚元福



江西科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村土地政策与管理 / 姚元福主编. —南昌: 江西科学技术出版社, 2014. 7

新型农民实用人才培训教材 / 姚元福主编

ISBN 978-7-5390-5149-9

I. ①农… II. ①姚… III. ①农村—土地政策—中国—教材 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 161005 号

国际互联网(Internet)地址: <http://www.jxkjcs.com>
选题序号: ZK2013188 图书代码: B14045-101

丛书主编: 姚元福

本书主编: 姚元福

责任编辑: 孙开颜

农村土地政策与管理

姚元福 主编

出版发行	江西科学技术出版社
社 址	南昌市蓼洲街 2 号附 1 号 邮编 330009
社 址	电话: (0791)86623491 86639342(传真)
印 刷	北京市彩虹印刷有限责任公司
经 销	各地新华书店
开 本	850×1168 1/32
印 张	25
字 数	520 千字
版 次	2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5390-5149-9
定 价	90.00 元(全五册)

赣版权登字-03-2014-212 版权所有 侵权必究
(赣科版图书凡属印装错误, 可向承印厂调换)

编委会

丛书主编 姚元福

本书主编 姚元福

副书主编 代彦辉

编委 蔡全珍 汪海平

祁建峰 臧月萍

前 言

我国人口众多,发展现代农业、建设社会主义新农村,是一项伟大而艰巨的工程,不仅需要深化农村综合改革、加快建立投入保障机制、加强农业基础建设、加大科技支撑力度、健全现代农业产业体系和农村市场体系,而且必须注重培养新型农民,造就建设现代农业的人才队伍,发挥亿万农民建设新农村的主体作用。新型农民是一支以亿计的现代农业劳动大军,这支队伍的建立和壮大,只靠学校培养是不够的,主要应通过广大青壮年农民进行现代农业技术与技能的培训来实现。因此,我们结合国家对新型农民培训的基本要求编写了一套《新型农民实用人才培养教材》,本套书的编写以科学性、实用性为指导思想,内容深入浅出、通俗易懂,是广大农民、农业科技工作者等相关人员的良好学习资料。

由于编写时间仓促,书中难免存在疏漏和不足之处,敬请读者提出宝贵意见。

编 者

目 录

第一章 概述	1
第二章 土地制度与政策	16
第一节 土地制度与政策概述	16
第二节 农村土地所有制	20
第三节 农村土地使用制	26
第四节 我国农村土地管理体制	32
第三章 农村土地利用总体规划	36
第一节 土地利用规划概述	36
第二节 我国新一轮的土地利用总体规划	41
第四章 农村土地利用制度与政策	47
第一节 土地用途管制	47
第二节 农村土地利用类型的划分	52
第五章 农村土地地籍管理	76
第一节 农村地籍管理	76
第二节 农村土地地籍调查	80
第三节 农村土地分等定级	84
第四节 完善农村土地登记	88
第五节 建立农村土地地籍档案	93

第六章 农村土地流转制度与实务	95
第一节 农村土地流转概述	95
第二节 农村土地流转存在的问题	100
第三节 农村土地流转的模式	106
第四节 农村土地流转实务	111
第七章 农村宅基地管理	118
第一节 农村宅基地政策	118
第二节 农村宅基地政策实施	121
第八章 农村耕地保护与农村土地征收	130
第一节 农村耕地保护的相关规定	130
第二节 农村耕地保护政策的实施	137
第三节 农村土地征收政策	142
第四节 农村土地征收方式	145

第一章 概述

土地是“财富之母”，是人类一切生产生活赖以存在的根基。自人类出现以来，便开始了对土地的管理与利用，从某种意义上说，人类社会的发展史和文明史，实际上就是一部土地利用史。从原始的刀耕火种到现代的生态农业，各个历史时期对于土地的管理利用状况，印证了人类对于土地的认识与理解的不断深入。

农村土地是农业生产的载体，是全面建设小康社会的基石，是建设社会主义新农村的重要保障。土地问题一直是我国“三农”问题的核心。不论过去、现在还是将来，土地的生存或保障、收入、就业三大功能是始终存在的。目前，在农民收入多元化的情况下，土地收入依然占 60%。农村劳动力中尽管有 1 亿流动大军，有 1.3 亿在乡镇企业，但是仍有 1.7 亿在经营土地，还有 3 000 万从事畜牧业、渔业生产的也要依靠土地。

长期以来，不少农民朋友仅仅把土地看成是耕地，对土地的理解也只是停留在种植粮食蔬菜以维持生存需要的层面上。事实上，土地不但是不可再生的自然资源，甚至是最为稀缺的资本。从经济角度来看，土地长期被人们开发利用，投入了大量的人类劳动并形成了众多劳动成果，因而土地也是一种最为稀缺的资本。

一、土地的资源特性

美国土地经济学家伊利曾指出：“成功的土地利用是以对土地特性的认识为基础的。”要认识土地的特性，先要了解什么是土地。土地是地球的陆地部分，从系统论的观点来看，土地是一个由生物、空气、水文、地形地貌、土壤、岩石等自然因素以及人的活动成果所组成的综合系统。它是由各项因素相互作用、相互影响下长期形成的，因而是不可再生的、最为稀缺的自然资源。

需要指出的是,土地与土壤不同,土壤只是土地的构成部分中诸多自然因素的一种。土地与国土也不是一个概念,国土是一个国家主权管辖的地域空间,比如领空、领土、领海等,是一个国家主权范围内的所有地域空间的总称。土地与土地资源在概念上存在着联系,但也存在着一定的差别。一般来说,土地资源是指目前或可预见的未来能够产生价值的土地,是在一定的技术经济条件下可以被人类利用的土地,它是土地的一部分。

土地资源提供了农作物、林木、牧草等生长发育不可缺少的水分、养分、空气和热量,是农业的基本生产资料。在建筑业、交通运输业、工业等非农业部门中,土地作为地基、场地和操作空间,同样发挥着十分重要的作用。

随着科学技术的不断进步,土地资源的范围正在不断扩大。一般说来,国土、土地、土地资源的外延依次减小,国土中包括土地,土地中包括土地资源。衡量一个国家、一个地区土地资源的丰富程度,既要看到土地资源的总量和人均量,又要看到土地资源的质量和区位。

(一)土地的资源特性

土地最初是大自然的产物,具有原始性,因而具有自然属性,表现为特有的自然特性。同时,由于土地广泛参与到人类的生产生活当中,在这个过程中又产生了一些经济特性。正确认识并掌握土地的特性,对于学习和研究土地经济学,对于合理利用和管理土地都具有十分重要的意义。

土地的自然特性(即资源特性),是指不以人的意志为转移的自然属性。它包括:

(1)土地位置的固定性:在地球形成的发展史上,曾出现过大规模的变动,因而我国古代就有“沧海桑田”之说。但地球形成以来,土地的空间位置基本上没有过大的移动,这是土地区别于其他各类资源和商品的重要标志。

在现实生活中,我们可以把一些商品如汽车、粮食、农业机械,甚至包括人力资源、矿产等,由产地运往需要的地区进行消费使

用,但我们还无法把土地如此移动。目前,科学家通过长期监测发现,地球上陆地存在漂移、岛屿会发生隐现等现象,但总体上对陆地面积的影响是微不足道的。因此,土地位置的固定性为人类的生息繁衍和发展繁荣提供了广阔的发展空间。

(2)土地数量的有限性:土地不能像商品那样可以源源不断地从工厂里制造出来。正如列宁所说:“土地有限是一种普遍现象。”受到地球表面陆地的空间限制,土地的面积也是有限的。

有人会问,人类在改造自然中不是存在围湖或填海造地等活动吗,这不是在增加土地的面积吗?事实上,这些活动只是对地球表层土地形态的改变。从总体上说,人类只能改变土地的形态,改善或改良土地的生产性能,但并不能改变土地的总量。

目前,全世界土地面积约为4 900万平方千米,我国的土地面积约为960万平方千米。土地数量的有限性,迫使人类必须十分珍惜土地,合理利用土地,不断提高集约化经营程度,尽可能地提高土地利用率。要知道,在不合理利用的情况下,土地将出现退化,甚至无法继续使用,从而使土地面积减少。

(3)土地的差异性:土地的差异性又称为土地的不可替代性。它是指地表上绝对找不出两块完全相同的土地,即任何一块土地都是独一无二的。出现这样的状况,是由于土地的自身条件(如地质地貌、土壤、植被、水文等)和相关条件(如光照、温度、湿度等)存在差异。在人们利用土地的过程中,由于投入的劳动力及技术水平的不同,使得这种差异性呈现扩大的趋势。

土地的差异性,必然要求人们在利用土地时因地制宜、合理利用,只有这样才能取得效益的最佳化。

(4)土地利用的可持续性:一般的物品在长期使用中会因为损耗而逐步丧失使用功能,土地却不一样——只要利用得当,土地可被反复使用或永续利用。土地是一种非消耗性资源,它不会随着人们的使用而消失,相对于消耗性资源而言,土地资源在利用上具有永续性。土地利用的永续性具有两层含义:一是作为自然的产物,它与地球共存亡,具有永不消失性;二是作为人类的活动场所

和生产资料,可以永续利用。其他的生产资料或物品,在产生过程或使用过程中,会转变成另一种资料、物品,或逐渐陈旧、磨损,失去使用价值而报废。土地则不然,只要人们在使用或利用过程中注意保护它,是可以年复一年地永远使用下去的。农用土地在不断改良的条件下,可以反复种植农作物或经济作物,更新土壤肥力;非农用土地的承载功能也可以永久保持,而且随着人类劳动投入的连续积累,土地可实现其自然增值。但是,土地的这种永续利用性是相对的,只有在利用过程中维持了土地的功能,才能实现永续利用。这就要求我们必须切实搞好土地的规划和管理,特别是与我们生产生活息息相关的农村土地资源。

(二)土地的资产特性

土地既是一种重要资源,也是一种重要资产,属于资源性资产一类,我们称之为土地资源资产,简称土地资产。

1. 土地资产

(1)资产:是指过去的交易或事项形成并由企业拥有或控制的能以货币计量的经济资源,该资源预期会给企业带来经济利益,包括各种财产、债权和权利。

(2)土地资源资产:狭义上,土地资源资产是指被一定经济主体所拥有,经过一定的投资方式,能够实现增值的土地与附属物及其依附的权益;广义上,土地资源资产是指具有明确的权属关系,已经利用并能够产生某种经济收益的土地与附属物及其依附的权益。也就是相对于我们通常意义上的地产,广义的土地资源资产概念在内涵和外延上都得到了延伸。

(3)土地资源资产的收益:在内涵上,土地资源资产的收益既指效用价值,既包括货币收入等直接经济效益价值,又包括生态与社会价值;在外延上,土地资源资产的收益包括经营性的土地资源资产和非经营性的土地资源资产。

土地从资源状态转化为具有经济属性和社会属性的资产状态,是社会发展的历史必然。土地资源作为“不动产”(一般指不可移动或移动必然毁损其经济价值之物,包括土地、地上定着物、建

筑物以及不能与土地分离的物,如土地的产出物、树木及附于其上的权利,此为法理角度的划分,国际通用)、“地产”(以财产形态出现的土地及其权能的总和)、“房地产”(我国规范性文件中常常采用“房地产”一词来替代不动产)等财产形态出现,是伴随人类社会出现私有制而产生的,很早就反映在人类的生活中。自20世纪80年代以来,土地作为资源性资产被人们所关注,全球性资源短缺、环境恶化、经济滑坡和生存危机等重大综合性发展问题,促使人们进行理性思考,土地资源的资产属性也日益得到认识和研究,同时这也是对我国按计划经济模式配置资源而形成的“资源无价”的深刻反思。

2. 土地资产特性

土地的资产特性(即经济社会特性)指人们在利用土地的过程中,在生产力和生产关系方面表现出来的特性。

(1)重要的社会属性。人类在利用土地的过程中,总是要反映出一定的社会中人与人之间的某种生产关系,包括占有、使用、支配和收益的关系。土地的占有、使用关系在任何时候都是构成社会土地关系的基础,进而反映社会经济性质。土地的这种社会属性,即反映了进行土地分配和再分配的客观必然性,也是进行土地产权管理、调整土地关系的基本出发点。

(2)供给的稀缺性。这一点是对人类而言的,并且正在日益增强。只有在人类出现以后,特别是由于人口不断增加和社会文化的发展,人类社会对土地的需求越来越大,才产生了土地供给的稀缺性。土地供给的稀缺性主要表现在两个方面:一是土地供给总量与土地需求总量的矛盾,二是由于土地位置固定性和质量差异性所导致的区域性或某类土地供给紧张。

(3)利用方向变更相对困难。将农业用地改作建设用地,原有的兴修农田水利和提高土壤肥力的投入不仅失去了所有作用,而且还要为拆除这些设施、进行土地平整等付出巨大的费用。这个例子说明,当土地投入某项用途之后,欲改变其利用方向,往往会造成较大甚至巨大的经济损失,因此也是有困难的。这就要求我

们在制订土地利用规划、确定土地利用方向之前,必须进行详细的勘察,做出长期、周密的土地规划,土地利用方向决不能朝令夕改。

(4)土地利用收益的变动性在一定的自然条件、技术条件和管理条件下,在一定面积的土地上,不断追加物化劳动和活劳动(处于流动状态的人类劳动,是劳动者在生产过程中脑力和体力的耗费)的投入量,土地收益会经历由增加、不变和下降的变动过程,这个现象就是土地报酬递减规律。在技术不变的条件下对单位面积土地的投入超过一定限度,就会产生报酬递减的后果。这就要求人们在利用土地增加投入时,必须寻找在一定技术、经济条件下投资的适合度,确定适当的投资强度和投资结构,并不断改进技术,以便提高土地利用的经济效益,防止出现土地报酬递减的现象。土地收益的变动性提示我们,在利用土地时,不断加大科技投入,不断提高管理水平,可以实现土地收益的递增。

(5)利用后果的社会性。土地与生态环境紧密相连,土地利用的结果必然不是单一独立的,它在给人类带来经济效益的同时,也会给生态系统带来一定的影响。不仅如此,每幅土地和每一区域土地利用的后果,不仅影响本幅土地和本区域内土地的自然生态环境,而且影响到经济效益,并且必然影响到邻近地区甚至整个国家的生态环境和经济效益,产生巨大的社会后果。

二、土地的功能

在了解了土地的这些特性后,我们需要进一步了解土地的功能。只有真正熟悉了土地的功能后,我们才能更透彻地理解和把握土地的资源、资产和资本属性,为科学利用和管理土地资源提供坚实基础。具体来说,土地具有以下几方面的功能:

1. 承载功能

“皮之不存,毛将焉附”。这句古语在一定程度上道出了土地对于人类生产、生活的这种承载功能。

土地由于其物理特性,具有承载万物的功能,因而成为人类进行一切生产、生活活动的场所和空间。土地承载了庄稼,承载了道

路,承载了住房,没有土地这个载体,人类根本不可能生存,更不用说发展了。

2. 生产功能

在土地的一定高度和深度内,具有滋生万物的强大能力。土壤中含有各种营养物质、水分、空气,还可以接受太阳照射的光和热等,这些是地球上一切动植物生长、繁衍的基本条件。没有这些基本条件,包括人类在内的地球生物都将无法生存和发展。

3. 资源功能

人类进行物质生产,除了需要生物资源外,还需要大量的非生物资源,比如泥、沙、石等建筑材料,铁、金、铜等矿产资源,以及石油、天然气、煤炭、地热等动力资源,这些人类离不开的自然资源大都蕴藏在土地中,对整个经济社会的发展起着不可或缺的重要作用。

4. 景观功能

正是因为土地的多样性,人类才有可能欣赏到奇山怪石、悬崖峭壁、流水瀑布等优美景观。然而,并不是每一块土地都是有这一功能,只有那些具备了优美、奇特、险峻等特征的土地,这一功能及其开发利用价值才有可能得以显现。

5. 资产功能

要理解土地的资产功能,首先要知道何谓“土地资产”。土地资产是指国家、企业或个人等将其占用的土地资源作为其财产或作为其财产的权利,占有人可以将其拥有的土地或土地产权视作财产进行变卖从而获取收益,而他人要取得土地这一财产需要付出一定的经济成本。土地的使用可以为土地的使用者带来一定的经济效益。

土地的资产功能就是指土地可作为财产使用和交换的功能。随着经济社会的发展,土地的资产功能正不断得以强化。

三、土地资源和资产管理

土地是我国最大的一笔资产。名义上属于国家的土地资产在

2002 年的核算价值是 25 万亿元,相对于国有企业 2003 年 7 万亿元、2005 年 10 万亿元的资产而言,土地才是最大的资产。如果再考虑这几年的增值情况,现在的土地资产恐怕已经达到 40 万亿元的规模了。土地资源资产在我国经济社会中占有重要地位,是建立我国社会主义市场经济的重要物质基础,客观上要求对其按照一定的经济规律和自然规律进行管理。

土地资源资产管理是指国家按照客观经济规律和自然规律对整个土地资源资产占有、开发、利用、收益分配等经济活动的全过程,进行计划、组织、监督和控制,保证土地资源资产的职能作用得以实现的一系列活动。

对土地实行资源资产管理实质是分别对属于国家和集体的土地依法实施所有权管理,其核心是依照现代产权理论,解决土地资源的产权问题,以产权职能规范政府的管理行为,以合理的产权制度引导土地使用者的经济行为,最大限度地解决外部性问题。

基于我国几十年的实践,在总结经验和教训的基础上,应该把土地资源管理和资产管理结合起来,把经济手段与行政手段结合起来,把市场调节与计划调节结合起来,实行统一的资源资产化管理。

实行土地资源资产管理,将强化国家和集体对土地的产权管理。在集体土地资产中,应解决集体土地产权人格化主体缺位问题,重点落实农村土地承包经营权的物权性质,维护土地承包者的权益。

土地既是资源又是资产,使用价值与价值难以分离,因此土地资源资产不同于一般的资产,在管理中必须将其既作为资源又作为资产来进行统一管理。作为资源,土地资源资产管理必须统筹国民经济各部门对土地资源的需求配置,消除土地利用中的外部不利因素,保护耕地资源,提高土地利用的社会效益和环境效益,强化土地资源可持续发展能力;作为资产,必须把土地资源的保值增值作为土地资源经济活动的首位目标。

值得注意的是,近些年来,随着我国经济社会的迅速发展,大

片的土地变成了工厂,大量的耕地建起了城市楼房,人们在享受着现代文明带来的便捷的同时,也为生态环境失衡付出了沉重的代价——空气浑浊了、水源污染了、频频发生的各类自然灾害吞噬着我们赖以生存的家园……有这样一组数据:在 20 世纪 50 年代出现的中等自然灾害的频率约为 12.5%,到了 60 年代大约为 42.9%,70 年代达到 70%,到了 90 年代这个数字几乎为 100%! 在 20 世纪 50 年代,我国平均每年因灾害造成的粮食减产约为 380 万吨,相当于当年粮食产量的 2.1%;到了 90 年代,我国平均每年因灾害造成的粮食减产约为 2 300 万吨,相当于当年粮食产量的 5%。触目惊心的数据告诉我们,在土地管理利用上,我们不能以牺牲长远的生态效益为代价,获取短暂的经济效益,而应当按照科学发展观的要求,力求经济效益与生态效益的“双赢”。

四、我国土地资源的基本国情

我国地域辽阔,陆地国土总面积约为 960 万平方千米,仅次于俄罗斯和加拿大,居世界第三位。但我国的土地资源具有“一多三少”的特点,即土地资源总量多,人均占有量少,优质耕地少,耕地后备资源少。从总体上看,我国土地资源呈现出这样的特征:山地多,平地少,耕地比例小,人均占有的土地资源较少,分布不平衡,土地生产力地区差异大,生态环境先天比较脆弱。

我国土地资源的基本特征有以下几点:

1. 数量特征

(1)各种土地资源的总量大。据 1999 年国土资源部公布的调查统计结果,我国共有耕地面积 1.30 亿公顷,占世界耕地总面积的 9.5%(用不到世界 10%的耕地养育了占世界 22%的人口),居第四位;林地面积 2.28 亿公顷,占世界林地面积的 5.5%,居第五位;草地面积 2.66 亿公顷,占世界牧草地面积的 7.8%,居第二位。

(2)人均土地资源占有量少,土地资源相对紧缺,人地矛盾突出。我国约有 14 亿人口,人均土地面积 0.784 公顷,只有世界人均土地面积(2.32 公顷)的 33.5%,是美国的 15.1%,加拿大的 7%,

澳大利亚的 3.9%，俄罗斯的 12%。

据 2007 年《国土资源公报》显示，根据土地利用变更调查结果，全国共有耕地 12 173.52 万公顷，人均 0.093 6 公顷，仅为世界人均耕地面积(0.236 公顷)的 45%；人均林地面积 0.186 公顷，仅为世界人均林地面积(0.717 公顷)的 26%；人均牧草地面积 0.217 公顷，仅为世界人均牧草地面积(0.589 公顷)的 37%。从世界范围来看，我国人均土地面积在世界上排在 110 位以后，人均耕地面积排在 126 位以后，人均草地面积排在 76 位以后，人均森林面积排在 107 位以后。目前，我国已有 664 个市县的人均耕地面积在联合国确定的人均耕地 0.8 亩的警戒线以下。

(3)耕地面积大量减少。据统计，1986~1995 年全国因城乡建设、农业结构调整占用和灾害损毁减少耕地 678.96 万公顷。这部分耕地的减少大都属永久性损失。在这些耕地减少中，南方耕地减少多，水田减少多，城镇周围和交通沿线耕地减少多。这些耕地的损失，很难靠开发荒地来弥补。

2. 质量特征

(1)土地资源总体质量不高。据统计，在全国耕地总量(12 173.52 万公顷)中，有水源保证的耕地面积只占 39.8%(5 173 万公顷)；在林地总量中，实有林地的面积只占 70.5%(1.60 亿公顷)；在牧草地总量中，质量差的草地占 50%左右。据农业部全国农业区域开发总体规划的资料显示，我国中低产田比例很大，高产稳产田占耕地总面积的 21.54%，中产田占 37.24%，低产田占 41.22%，中低产田占耕地面积的 78.46%，主要分布在黄土高原区、西北干旱区、华北区及东北区等区域。这些中低产田的主要限制因素包括水土流失、沙化、盐渍化、养分贫瘠、土壤次生潜育化和酸化等。其中，侵蚀耕地面积占全国耕地面积的 40.3%，贫瘠耕地面积占 16.4%，干旱缺水耕地面积占 15.5%，板结耕地面积占 12.6%，渍涝耕地面积占 5.0%，盐碱耕地面积占 2.7%，砾石地面积占 2.7%，潜育层土壤占 2.2%。全国大于 25°的陡坡耕地面积为 606.67 万公顷，有水源保证和灌溉设施的耕地面积只占 40%。