

浅析中国农地保护制度 PDF转换可能丢失图片或格式，建议
阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/492/2021_2022__E6_B5_85_E6_9E_90_E4_B8_AD_E5_c67_492300.htm

一、基本国情与最严厉的农地管理制度 我国农地资源十分稀缺，农地保护面临的形势十分严峻，农地资源状况呈现以下几个明显的特征：一是人均耕地少。按详查数据，截至2005年底，我国人均耕地仅为1.40亩，与世界人均耕地2.4亩的水平相差近一半。二是耕地质量较差。在现有耕地资源中，中低产田比例很高。并且分布在地、丘陵和高原地区的耕地占69.27%，分布在平原和盆地的仅占30.73%，而且有4200万公顷左右的坡耕地，这直接促成了近年来退耕还林、还草工程的实施。三是耕地退化严重。据第三次全国荒漠化和沙化监测结果显示，截至2004年，全国荒漠化土地为263.62万平方公里。工业“三废”、生活垃圾对耕地的污染也越发严重，每年都有大量的耕地因污染而减产甚至绝收。四是耕地后备资源不充裕。目前未利用土地中，适宜开发为耕地的后备资源只有1.07亿亩，而且多分布在边远地区。中国要以世界不到10%上的耕地养活占世界上22%的人口，人地矛盾特别突出。而且随着经济社会的发展和人口的增加，耕地仍在呈现减少的趋势，粮食安全也将越来越重要。因此，为了子孙后代的生存发展，为了实现“中国人自己养活自己”的战略以及社会经济可持续发展，我们必须采取世界上最严厉的管理方式，通过土地管理制度的变革，保护好农地，尤其是十分有限的耕地资源。

二、西方农地管理法规与制度分析 农地法规和制度建设与农地数量、质量变化及土地利用方式的变革紧密相联。因此

，西方国家都在探索适合其国情的法律体系来保护农地所有权和使用权，以确保其稀缺的农地资源得以最有效配置与保护。农地资源越是稀缺的国家，其农地法规制度则越是严格。西方国家的农地保护法规制度主要有：区域规划、土地合并、农地拥有和使用制度、农地租赁等（一）区域规划 区域规划法是农地保护法规中最重要的一项法规。西方国家的农地保护都离不开区域规划。各级政府制定农地政策都是以区域规划为依据。区域规划的约束作用非常显著。荷兰《区域规划法》规定，地方土地利用规划具有法律效力，它可以通过建筑和建设许可制来约束各级政府以及公民的土地利用行为。比利时也有《区域规划法》，它明确规定各个区域的不同用途。丹麦政府为防止城市蔓延占用农地，制定了《城市与乡村规划法》，把整个国家分为城市、郊区和农村，明确规定农村不得从事居住、工业以及娱乐项目的开发；开发建设和改变土地用途必须经过州立法委员会的批准。新西兰《城镇和乡村规划法》则要求各级地方政府分别制定区划方案。地方规划把土地划分为不同用途，明确规定每个区中什么活动是允许的，什么活动是不允许的。在土地稀缺的国家，当开发对土地形成较大压力时，农地保护规划尤其重要。例如加拿大的不列颠哥伦比亚省就通过立法授权建立农地储备，严禁其非农利用。如上所述，区域规划和区划法规限制着农地非农开发，并且有助于保护土地的农业利用。（二）土地合并 土地合并也是保护农地的重要法规。许多欧洲国家制定了相当复杂的法律来管理和规划土地合并过程（亦称土地开发或土地重划）。土地合并是通过调整农村部分土地，提高其农业生产效率以及改善其农业生产环境，从而促进农地

农用的过程，它还可以通过改革土地所有权形式，把分散的农地合并起来形成一定规模并且改善其中的道路、沟渠等农田基础设施，以提高农地质量。土地合并过程通常是由公共行政管理机构管理，由政府当局在经过调查和听取公众意见已经进行了各项效益成本分析后作出决策。土地合并的第一步通常是规划范围内的农业工程进行评估，为合并后土地的重新配置提供依据。另外，土地合并还要与区域规划密切配合。规划费用应由政府和那些得益于土地合并的所有者共同承担。

（三）农地取得和使用制度

- 1、农地取得限制 有些国家采取行政管理措施限制农地的取得，没有正式政府许可证就不能取得土地，当预期的土地取得或利用不会令人满意时（从国家政策分析），政府也决不发放许可证。例如在挪威，大多数情况下人们购买任何不动产都需得到国王的特许，这一限制不仅可以控制农地出售而且能够确保农地有效利用。
- 2、耕作要求 政府除控制农地的取得外，对农地利用也有控制。如要求农地必须农用，从事耕作的农民必须有执照。在法国，农民必须持证上岗。挪威的农地数量极其有限，因此它规定农地必须用于耕作，如出现农地非农利用，州政府有权收回土地。意大利法律也要求农地必须分配给能够承担耕作义务的土地所有者。
- 3、先买权 某些情况下，政府、准政府或个人可以取得农地先买权。这项法律通常也用于农地保护。例如挪威，当土地所有者与预期的购买者签好合同时，州或市政府可以行使先买权以确保将这些土地转让给农民。在德国，土地不允许转让，但可以授与土地财产公司优先购买权，当农业结构急需调整时将这些农地分给农民，法国同样有这种由政府控制的非盈利性的公司，它可以自由购

买农地并控制农地市场。（四）农地租赁 农地租赁是农业结构中的一个重要组成部分，它不仅有利于农地数量的保护，还有利于农地质量的提高。然而，要鼓励农民合理用地，不仅必须改善农地经营、提高资本积累，更应当为承租人提供使用权担保。尽管西方国家普遍运用短期租赁，但其法律反映了使用权担保的重要性，而另外一些国家则运用法定最短租期以确保使用权的安全。综上所述，西方国家为制定农地制度和法规采用了大量的方法，也取得了相当多的成功经验。实践证明，这些经验对保护农地是卓有成效的。在农地保护法律体系的建立和完善过程中，每个国家都面临许多相似的问题，例如土地产权问题、农地开发利用问题等等。然而，土地所有关系和国情不同，法律实施的侧重点和需要关注的问题也必然不同。为此，我们应当借鉴西方的先进经验，建立有中国特色的农地保护和管理制度。

三、中国农地保护与管理建设

要制定和执行世界上最严格的土地管理特别是耕地保护制度，必须从耕地保护的各个方面入手，强化国家的宏观调控职能：建立具有中国特色的农地复合产权制度；加强土地利用总体规划的整体控制作用；完善土地用途管制制度，严控农地非农化趋势；积极推行土地整理，挖掘土地潜力。

（一）农地复合产权制度

产权，是指当事人对财产的一组权利，主要包括所有权、使用权、收益权及处置权，产权的界定与农地保护密不可分。产权的明确可以引导农地的积极使用，提高农地的配置效率，减少农地资源的浪费，从而实现农地保护这一政策目标。目前，中国土地制度存在的主要问题是地权关系混乱，经营分散，规模较小，土地使用权、收益权、处置权界定不清、主体不明，从而集体和农

民的利益都得不到制度保障，相互侵权，混乱的产权关系不能形成有效的产权激励机制，造成农民土地利用行为短期化，导致土地质量下降，笔者受西方农地相关法律法规中先买权、土地合并以及农地租赁等制度的启发，结合中国实际，提出了“国家农民”的复合产权结构模式。国家和农民是土地产权的双重主体，国家主体是第一性的，而农民主体是第二性的。土地产权的界定。在现有的以家庭经营为主体的土地承包经营格局上，将土地最终处置权和宏观配置权转归国家，把土地的微观使用决策权、收益权及一般转让权划归农民，取消土地集体所有权，并用法律形式加以确定，从而形成“国家农民”的复合产权结构，国家有权决定土地利用方向或土地用途；而农民只有权利决定其具体经营方式或耕作方式等。这样，农民就无权自行决定把农地转作非农地利用，只有权利通过对土地不断追加投入而获得更多的收益，从而能有效地配置和保护农地，实现耕地总量动态平衡。

建立农用地市场，实施土地产权证制度。在限制农用地用途改变的同时，应赋予农用地所有权和使用权在不改变用途的前提下的交易权。目前，农用地所有权和使用权所包含的交易权有承包经营权，而对国有农用地和农村集体农用地是否可以转让、置换和抵押则另有规定。为克服供求双方盲目、无序转让，有必要改革现有农村土地管理制度，允许土地使用权以出租、抵押和入股等形式自由流转，参照国有土地使用权出让、转让方式制定农村集体土地使用权出让、转让方式，界定转让双方的权利、义务，建立集体农村土地使用权的入市规则，合理评估地价，加强土地流转管理制度。土地使用权就可以完全按市场原则流动，在市场化的流转中实

现土地的规模经营，提高土地产出率 and 经济效益，实现土地资源的保值增值，并在土地流动基础上建设私有、联合或者股份制的农场，荒山、荒坡、荒沟、荒滩或季节性沙洲、河滩地可以采取拍卖、租赁土地使用权，鼓励种草养畜和发展生态林，既长期维护经营者的合法权益，又充分利用了闲置土地资源以及保护生态环境，做到了一举三得。土地产权证是产权制度的法律凭证，政府应通过产权证制度，明确国家和农民对土地的权限和职能，即为农地保护提供法律依据，从而使土地产权交易以及用宏观手段处理产权纠纷得以顺利进行。

实现国家土地产权需建立两种制度：A.建立土地税制度。为节约交易费用，理顺经济关系，国家应建立统一的土地税制度，并改变现行的农地税收制度，实行租税合一。B.建立完整的土地管理制度，国家对土地所有权进行管理，除了自身拥有土地产权外，还拥有行政管理权利，两种制度的建立实现了国家对土地的集中统一管理，土地管理机构必须具有权威性、独立性和层次统一性，实行国家和省（市）两级管理，省级以下垂直领导的管理体制。强化了土地的国家管理职能，有利于农地保护目标的实现。为适应发展社会主义市场经济的要求，应明晰租、税、费关系，明确各产权主体的产权边界，以科学合理的租、税、费标准和水平调节土地利用方向，协调土地利用中各产权主体的关系，切实保障农民利益，促进土地资源利用效率的提高。

100Test 下载
频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问
www.100test.com