

第二章 土地产权与土地制度

Chapter2 Land Property Rights & Land System

第二章 土地产权与土地制度

- ❖ 学习目标：了解产权的内涵，掌握土地产权的权能构成；理解土地所有权制度的内涵及功能；熟悉我国农村和城市土地制度的演变过程，并掌握我国城市土地使用权流转的主要形式。

第二章 土地产权与土地制度

- ❖ 第一节 土地产权内涵与构成
- ❖ 第二节 土地制度的内涵及功能
- ❖ 第三节 我国土地制度的演变和完善
- ❖ 第四节 港台和国外土地制度概况（自学）
- ❖

第一节 土地产权内涵与构成

- ❖ 一、土地产权的内涵 Connotation of Land Property Rights
- ❖ 二、土地产权的权能构成 Constitute Powers and functions of Land Property Rights

一、土地产权的内涵

❖ 科斯定理

- ❖ 科斯定理 (Coase theorem) 由罗纳德·科斯 (Ronald Coase) 提出的一种观点，认为在某些条件下，经济的外部性或曰非效率可以通过当事人的谈判而得到纠正，从而达到社会效益最大化。
- ❖ 关于科斯定理，比较流行的说法：只要财产权是明确的，并且交易成本为零或者很小，那么，无论在开始时将财产权赋予谁，市场均衡的最终结果都是有效率的，实现资源配置的帕雷托最优。

注：科斯本人从未将定理写成文字，而其他人如果试图将科斯定理写成文字，则无法避免表达偏差。

科斯定理内容

- ❖ （一）在交易费用为零的情况下，不管权利如何进行初始配置，当事人之间的谈判都会导致资源配置的帕雷托最优；
- ❖ （二）在交易费用不为零的情况下，不同的权利配置界定会带来不同的资源配置；
- ❖ （三）因为交易费用的存在，不同的权利界定和分配，则会带来不同效益的资源配置，所以产权制度的设置是优化资源配置的基础（达到帕雷托最优）。

科斯定理

- ❖ 在现实世界，科斯定理所要求的前提往往是不存在的，财产权的明确是很困难的，交易成本也不可能为零，有时甚至比较大。因此，依靠市场机制矫正外部性是有一定困难的。
- ❖ 但科斯定理毕竟提供了一种通过市场机制解决外部性问题的新思路和方法。在该理论影响下，美国和一些国家先后实现了污染物排放权或排放指标交易
- ❖ 外部性：指某个人或某个企业的经济活动对其他人或者其他企业造成了影响，但却没有为此付出代价或得到收益。

科斯定理的精华

- ❖ 在于发现了交易费用及其与产权安排的关系，提出了交易费用对制度安排的影响，为人们在经济生活中作出关于产权安排的决策提供了有效方法。
- ❖ 根据交易费用理论的观点，市场机制的运行是**有成本**的，制度的使用是有成本的，制度安排是有成本的，制度安排的变更也是有成本的，一切制度安排的产生及其变更都离不开交易费用的影响。
- ❖ 交易费用理论不仅是研究经济学的有效工具，也可以解释其他领域很多经济现象，甚至解释日常生活现象。
- ❖ 比如，当人们处理一件事情时，如果交易中需要付出的代价（不一定是货币性的）太多，人们可能要考虑采用交易费用较低的替代方法甚至是放弃原有的想法；而当一件事情的结果大致相同或既定时，人们一定会选择付出较小的一种方式。



哈罗德·德姆塞茨(Harold Demsetz)

1930生于美国伊利诺伊州芝加哥。
1953在伊利诺伊大学获学士学位，
1954和1959先后在西北大学获
工商管理硕士学位和经济学博士
学位。1963在芝加哥大学任教授。
1971离开芝加哥大学，在斯坦福
胡佛研究所任高级研究员直至
1977。1978在加利福尼亚大学
洛杉矶分校任教授至今。从1955
起成为蒙特·佩尔兰学会的最活跃
成员之一。

- ❖ 所谓产权，就是指使自己或他人受益或受损的权利。
- ❖ (1) 产权是早在古代就有的一个经济观念，它是在人口膨胀，当共有资源不足以充分满足一切人的需要时产生的，劳动产品可用于交换并且从交换中得益，加速了产权的发展
- ❖ (2) 产权与所有权有联系，但不完全等于所有权
- ❖ (3) 产权是与物权有关的一组行为性权利

产权 Property right

- ❖ 产权是指存在于任何客体之中或之上的完全权利，包括占有权、使用权、出借权、转让权、用尽权、消费权和其他与财产有关的权利。不要把产权视作单一的权利，而应当把它视作若干独立权利的集合体。——《牛津法律大辞典》
- ❖ 产权是人身权的对称，指具有物质财富内容，直接和经济利益相联系的民事权利。包括所有权、其他物权、债权、继承权、版权和专利权、商标权等。——《现代实用民法词典》

土地产权

- ❖ 土地产权是指存在于土地之中的**排他性**完全权利。包括土地所有权、土地使用权、租赁权、抵押权、继承权、地役权等多项权利
- ❖ 生产资料的所有制决定着生产关系的性质，同样，土地的所有制决定着土地制度的基本性质
- ❖ 土地产权是土地制度的一个核心问题

土地产权的排他性 Exclusiveness

- ❖ 土地产权的排他性是指土地产权主体对土地产权客体的垄断性
- ❖ 土地产权的某特定权利只能有一个主体，这个主体一旦被确定，就会阻止别的主体进入该特定权利的领域。
- ❖ 我国土地公有，但不能否认土地产权的排他性。
- ❖ 公有产权是一个整体概念，它作为一个整体，是排斥任何个人成员侵占公有产权的。因此，我国公有土地产权内部要特别注意阻止个人“化公为私”。
- ❖ 公有产权的排他性还表现在外部，即不同的公有主体之间、公有主体与私有主体之间具有排他性。只要存在着多元产权主体（不管是公有还是私有产权主体），不同主体间的物质利益是不同的，这种利益上的分立就是相互间的排他性。

二、土地产权的权能构成

- ❖ (一) 土地所有权 Land Ownership
- ❖ (二) 土地使用权 Land Use Rights
- ❖ (三) 土地租赁权 Land Leasehold
- ❖ (四) 土地抵押权 Land Mortgage Right
- ❖ (五) 地上权 Land Right, Surface Right, Superficies
- ❖ (六) 地役权 Easement, Right of Way
- ❖ (七) 土地发展权 Land Development Right

（一）土地所有权

- ❖ 简称地权，土地所有者在法律规定的范围内自由使用和处理其土地的权利，受国家法律的保护。——《经济大词典·农业经济卷》
- ❖ 土地所有权是物权的一种，主体是土地所有者，客体是土地
- ❖ 土地所有权是土地所有制的法律表现，土地所有制是土地所有权的经济基础。
- ❖ 土地所有权属于法权制度，反映上层建筑方面的关系；土地所有制属于经济制度，反映经济基础方面的关系。

（一）土地所有权

- ❖ 土地所有权是在一定的土地所有制的基础上产生的，是对既定的土地所有制的规范、确认和保护，是为一定的土地所有制服务的。
- ❖ 土地所有权的确立又具有一定的**独立性**，会反作用于土地所有制。名义上的土地所有制和实际上的土地所有制，名义上的土地所有权和实际上的土地所有权，都可能会发生背离。例如，国家所有制的土地制度可能**蜕变**为土地的单位所有制、个人所有制，土地的国家所有权可能**蜕变**为土地的单位所有权、个人所有权。这些情况在我国目前还比较常见，在完善土地制度、加强法制等方面还有许多工作要做。

1.我国土地所有权的类型

国家所有的土地

- ❖ ①城市市区的土地；②农村和城市郊区中已经依法没收、征收、征购为国有土地；③国家依法征用的土地；④依法不属于集体所有的林地、草地、荒地、滩涂及其他土地；⑤农村集体经济组织全部成员转为城镇居民的，原属于其成员集体所有的土地；⑥因国家组织移民、自然灾害等原因，农民成建制地集体迁移后不再使用的原属于迁移农民集体所有的土地。

集体所有的土地

- ❖ 农村和城市郊区的土地，除法律规定属于国家所有的以外
- ❖ 宅基地、自留地、自留山
- ❖ 法律规定属于集体所有的森林、山岭、草原、荒地、滩涂等土地。

2.土地所有权的基本属性

- ❖ (1) 排他性 他人不得干涉行使所有权
- ❖ (2) 全面性 充分、全面的物权，包括占有、使用、收益和处分的权利。是其他权利的源泉和出发点
- ❖ (3) 绝对性 不需要他人协助即可实现。债权行使需要债务人履行债务，故称相对权；所有权为绝对权。
- ❖ (4) 社会性 行使土地所有权，要受到社会限制。国家对使用和开发的限制：用途管制、农用地转用限制、规划管理

3.现阶段中国土地所有权的特点

- ❖ （1）主体的特定性 公有制，土地分属国有、农民集体所有，其他民事主体不能成为土地所有权的主体
- ❖ （2）交易的限制性 土地所有权不能以任何形式交易，交易的只能是使用权
- ❖ （3）权属的高度稳定性 所有权主体只能是国家 and 集体，具有高度稳定性
- ❖ （4）与使用权的相对独立性 二者分离，使用权可以交易

（二）土地使用权

- ❖ 土地使用权是依法对一定土地加以利用并取得收益的权利，是土地使用制的法律表现形式。
- ❖ **狭义**：在传统物权范畴内，使用权不是一种独立的物权，仅是所有权的一项权能。指包括在土地所有权之内，与土地占有权、收益权和处分权并列的一种权能
- ❖ **广义**：目前实行的土地使用权出让和转让制度中的土地使用权是广义的使用权，是指独立于土地所有权之外的含有土地占有权、狭义的土地使用权、部分收益权和部分处分权的集合。

（二）土地使用权

- ❖ 我国实行土地公有制，所有权主体：国家、集体经济组织，使用权主体比较分散
- ❖ 为此，我国法律将土地使用权作为独立的物权确定下来，所有权和使用权两权分离。
- ❖ 实际上我国土地所有者只保留了部分收益权（收租权）和部分处分权（回收权）。保留部分收益权意味着土地所有权在经济上得以实现；保留回收权意味着已出让的全部产权得以复归，不会丧失所有权。

1.我国土地使用权的类型

❖ (1) 城镇国有土地使用权

- ❖ 经划拨、出让、出租、入股以有偿方式获得
- ❖ 有偿获得的可以依法转让、出租、抵押和继承，划拨的需补办出让手续
- ❖ 国有土地使用者依法和合同享有使用土地并取得收益权，负有保护和合理利用土地义务

❖ (2) 集体土地使用权

- ❖ 指使用农村集体土地的使用者依法或合同规定，享有使用土地并取得收益权，负有保护和合理利用土地义务。分为：
- ❖ **农用地使用权：** 主要指联产承包地的使用权，即由集体或个人承包经营从事农、林、牧、渔业生产所取得的使用权
- ❖ **宅基地使用权：** 农村居民建住宅经依法批准取得的使用集体所有土地的权利
- ❖ **非农建设用地使用权：** 乡镇村集体企业和农村集体事业单位进行非农业建设（住宅外）依法取得使用集体所有土地的权利

2. 土地使用权的特性

- ❖ (1) 派生性和独立性 是所有权派生的，广义使用权包括：占有、使用、收益和不完全的处分权，具相对独立性
- ❖ (2) 直接支配性 “两权分离” 情况下，所有权人不是占有和使用者，使用权直接附属于土地，使用权人能直接占有和使用
- ❖ (3) 可转让性 使用权人可以自行支配作为标的物的土地，且可依法转让
- ❖ (4) 有限期性 有使用期限，特殊情况下可以被依法收回
- ❖ (5) 可继承可转移性 与地上建筑物或其他工作物所有权或经营权不可分，随之让与或继承而转移

（三）土地租赁权

- ❖ 是指土地所有权人或土地使用权人通过契约将土地占有权、狭义的土地使用权和部分收益权转让给他
人
- ❖ 与广义使用权最根本区别是租赁权人不拥有对土地的部分处分权
- ❖ 一般情况下，租赁人未经出租人同意不能将自己承租土地再以任何方式转让
- ❖ 承租者获得租赁权的目的，是以支付租金为代价，利用他人土地开发地上物并获益

（三）土地租赁权

❖ 特点：

❖ （1）是民事法律行为

❖ 出租人按时提供土地，承租人按约缴纳租金

❖ （2）出租人必须对土地享有所有权或使用权

❖ 承租人取得的只是使用权，不是所有权

❖ （3）具有期限

❖ 国土资源部1999《规范国有土地租赁的若干意见》：短期租赁（5年）、长期租赁。承租人在支付租金并完成开发建设后，经土管部门同意或根据合同，可转租、转让和抵押。承租人转租或分租给第三人，承租土地使用权仍由原承租人持有，承租人与第三人建立了附加租赁关系。承租人转让租赁合同的，合同约定权利义务随之转移，合同更名后继续有效。

（四）土地抵押权

- ❖ 1. 概念：是土地受押人对于土地抵押人不转移占有并使用收益而提供担保的土地，在债务不能履行时可将土地的拍卖价款作为受清偿的担保物权。
- ❖ 2. 法律规定：
 - ❖ ①依法通过出让、转让方式取得的土地使用权可抵押
 - ❖ ②同一土地上可设定两个或两个以上抵押权
 - ❖ ③抵押人所担保的债权不得超出其抵押物的价值
 - ❖ ④抵押房屋，土地使用权同时抵押；抵押土地，其上房屋同时抵押
 - ❖ ⑤乡（镇）村企业的土地使用权不得单独抵押，以乡（镇）村企业厂房等建筑物抵押，其占用土地使用权同时抵押

3.土地抵押权的特征

❖ （1）优先受偿性

- ❖ 同一物上同时设有抵押权和债权时，抵押权人有优先于债权人接受清偿的权利。与租赁同时存在时，清偿债务时不考虑租赁权

❖ （2）附属性

- ❖ 是从物权，不能独立存在。其设立是为确保债务清偿

❖ （3）不可分性

- ❖ 不会因债务的部分清偿而分割，而应继续以全部土地来清偿。

（五）地上权

❖ 1. 概念：

- ❖ 是以在他人所有的土地上设立建筑物、其他工作物或营造竹木为目的而使用的土地权利。可以处分，如让与他人、作为抵押权标的物等。其主要义务是向土地所有人支付地租。依法或合同设立，可有偿取得，也可无偿取得

❖ 2. 特点：

- ❖ （1）标的物是他人的土地，因而地上权并不因为地上物的灭失而丧失，如房屋灭失，地上权并不因之丧失；
- ❖ （2）是以保有建筑物、工作物为目的的他物权
- ❖ （3）由于建筑物、工作物的长期存在，地上权也有长久存续性
- ❖ （4）具有可继承性和可转让性，与一般土地租赁不同

（六）地役权

- ❖ **概念：**指因自己所有或使用的土地受环境所限而必须使用他人土地的权利。受便利的土地称为**需役地**，给予他方便利的土地称**供役地**。主要包括：建筑支持权、采光权、眺望权、取水权、道路通行权等。
- ❖ **特点：**（1）地役权是使用他人土地的权利。客体为土地，成立以需役地和供役地的存在为必要条件（2）是一种从物权，不得与需役地分离而让与（3）可以有偿设立，也可无偿设立（4）不可分割为两个以上的权利，也不得使其一部分灭失；在需役地分割时，地役权就分割后各部分的利益而存在；在供役地分割时，地役权仍就分割后的各部分而存在

地上权与地役权对比

- ❖ 两者同属用益物权。
- ❖ 1、地上权是因建筑物或其他工作物而使用国家或集体土地的权利；地役权是以他人土地供自己土地便利而使用的权利。
- ❖ 2、产生的原因不同：地上权因土地划拨、乡村建设用地、土地使用权出让、转让而产生；地役权则是基于供役地的存在，一般是设定地役权的合同，也有根据遗嘱的单独行为的。
- ❖ 3、消灭事由不同，地上权是基于年限的规定；地役权则是由于土地灭失，（目的事实不能、抛弃、）存续期间届满或其他预定事项的发生。
- ❖ 4、权力不同，地上权可以进行转让、抵押、出租等权利处分；地役权仅具有使用和为附属行为的权利
- ❖ 5、义务不同，地役权人在供役地上建设的设施可供供役地人使用。地上权人则无此义务。

（七）土地发展权

- ❖ 也称土地开发权，是发展土地的权利，是可与土地所有权分割而单独处分的财产权。具体来说，就是变更土地使用性质之权，如农用地变为城市建设用地，或城市建设用地改变现状用途及利用强度的权利。其内涵包括四个层次：
- ❖ （1）设立需要以规定为前提，否则，任何改变土地利用方式的行为，仅是一种客观存在，不能成为一项独立的权利
- ❖ （2）因土地使用管制，土地开发的可能性和规定性之间往往存在差异，其中普遍的“可能”超过“规定”的部分构成虚拟的发展权
- ❖ （3）土地用途的改变是指未利用土地和农用地向非农用地转换，以及非农用地之间的转换
- ❖ （4）建立土地发展权制度的一个重要目的是保护农地资源，因此，从农地向非农建设用地转化受到严格限制，该种土地性质转化的权利被称为农地发展权

第二节 土地制度的内涵及功能

2.2 Connotation and Function of Land System

- ❖ 一、土地制度的内涵 Connotation of land system
- ❖ 二、土地所有制 Land ownership system
- ❖ 三、土地使用制 Land use system
- ❖ 四、土地制度的功能 Functions of land system

一、土地制度的内涵

- ❖ **狭义**：指土地所有、使用与管理的土地经济制度及相应的土地法权制度
- ❖ **广义**：指与土地所有、使用、管理及利用技术等有关的一切制度
- ❖ **土地经济制度**：指人们在一定的社会制度下对土地的占有、使用、收益、分配等方面的经济关系以及国家与土地所有者、使用者经济关系的基本行为规范或基本规则。它包括土地所有制、土地使用制，是国家经济基础的重要组成部分。
- ❖ **土地法权制度**：是指在土地利用中形成的土地关系的法权体现，是社会上层建筑的组成部分。

二、土地所有制

- ❖ **（一）内涵** 是指人们在一定社会制度下拥有土地的经济形式。是整个土地制度的核心，是土地关系的基础，主要解决土地归属问题
- ❖ **（二）产生和演变**
- ❖ **人类社会初期** 采集、渔猎 谈不上所有制
- ❖ **游牧时代后期** 循环轮牧的天然草地利用制，所有制萌芽-氏族公社土地所有制，共同所有共同使用
- ❖ **奴隶主土地所有制** 奴隶主占有土地并占有奴隶及其绝大部分劳动成果。井田制
- ❖ **封建主义土地所有制** 以封建剥削关系为基础
- ❖ **资本主义土地所有制** 核心是一种典型的、完整的土地私有制
- ❖ **社会主义土地所有制** 土地公有制 土地归国家或归部分劳动者共同所有

土地所有制的性质 Nature

- ❖ **土地私有制 Private ownership of land** : 土地所有权归私人占有
- ❖ 奴隶主土地所有制、封建土地所有制、资本主义土地所有制
- ❖ **土地公有制 Public ownership of land** : 土地的所有权归国家或集体占有
- ❖ 原始社会氏族公社土地所有制、社会主义土地所有制

三、土地使用制

- ❖ **（一）含义：**是人们在土地使用中形成的制度性经济关系，是土地制度中的另一个重要组成部分。土地使用权是依法对一定土地进行占有、使用并取得部分土地收益的权利，是土地使用制的法律形式。
- ❖ **（二）土地所有制与使用制的关系**
- ❖ 土地所有制**决定**使用制。使用制是所有制的**反映和体现**，是所有制借以实现和巩固的重要途径。使用制也具有**相对独立性**，同一种所有制可以有不同的使用制及其形式。
- ❖ 不同的使用制会对土地资源的利用带来**不同的作用**和影响，我国土地使用制度改革是**为寻找**更能适合现有土地所有制要求且更能促进土地资源合理配置和利用的土地使用制度。
- ❖ 土地所有制和使用制之间**关系是否协调**，要看是否能更好地促进经济效益的提高，促进生产力的发展。

（三）土地使用制的分类Classification

- ❖ 按土地所有权与使用权能否分离，使用制可分为“两权合一”和“两权分离”两类。前者包括自耕农、经营地主、实行集体经营的农村社区集体经济等；后者包括农村家庭联产承包责任制等。
- ❖ 在“两权分离”情况下，按照土地使用是否有偿，土地使用制可分为有偿使用制和无偿使用制两类。一般来说，无偿使用只存在于公有制，私有制下不可能无偿使用。但公有制下却可能有偿使用，如我国城市土地使用制就是公有制下有偿使用。
- ❖ 土地私有制下自耕农属于典型的“两权合一”；“两权分离”使用制中极端的形式是永佃制——是一种佃农拥有永久租佃某块土地权利的土地使用制度，其基本特征是土地所有权与使用权彻底、永久分离，是一种有偿使用制度。
- ❖ 家庭联产承包责任制属于“两权分离”。土地所有权属于国家或集体，使用权属于农民。

第三节 我国土地制度的演变和完善

Evolution and perfection

- ❖ 一、农村土地制度演变
- ❖ 二、农村土地制度改革
- ❖ 三、城市土地制度演变
- ❖ 三、城市土地制度改革
- ❖ 四、城市土地使用权流转形式 Land use right transfer

一、农村土地制度演变

- ❖ （一）土地改革（1949–1953） Land Reform
- ❖ （二）初级农业合作化（1953–1956） Primary Agricultural Cooperation
- ❖ （三）高级农业合作化和人民公社化（1956–1978） Advanced Agricultural Cooperation and People's Commune
- ❖ （四）家庭联产承包责任制（1978–） The Household/Family Contract Responsibility System

新中国成立前的土地所有制

❖ 半封建半殖民地（Semi feudal and semi colonial）社会的城市土地所有权

1. 外国帝国主义、殖民主义所有
2. 以蒋、宋、孔、陈四大家族为代表的官僚资本主义所有
3. 民族资本家所有
4. 政府所有
5. 城市个体业主和城市市民所有

（一）土地改革（1949-1953）

- ❖ 开展土地改革运动，没收、征收地主富农阶级的土地，无偿分给无地少地的农民，废除封建土地制度，实行耕者有其田。——新民主主义革命主要任务和目标之一
- ❖ 《土地改革法》（1950. 6. 28）：“废除地主阶级封建剥削土地所有制，实行农民的土地所有制，借以解放生产力，发展农业生产，为新中国的工业化开辟道路”。
- ❖ 土地改革，使农村土地制度发生根本变革，农民土地所有制取代了封建地主土地所有制，真正实现了耕者有其田。
- ❖ 农村土地制度的特点：土地所有权和经营权高度统一于农民，农民既是土地的所有者，又是土地的自由经营者；土地产权可以自由流动，允许买卖、出租、典当、赠与等交易行为；国家通过土地登记、发证、征收契税等对土地进行管理。

（二）初级农业合作化（1953-1956）

- ❖ 《关于农业生产互助合作的决议》（中共中央，1951）
- ❖ 初级合作社建立后，入社农民仍然拥有土地的所有权，以入股土地分红成为农民在经济上实现其土地所有权的基本形式；土地经营使用权从所有权中分离出来，统一由合作社集体行使，合作社集体对土地进行统一规划、统一生产、统一收获；农民还拥有土地的处分权，退股自由，退社时可以带走入社时带来的土地；如原土地不能退出，则可用其他土地代替，或给予经济补偿。
- ❖ 初级合作化的直接后果是推动了农村土地制度的再一次变革，土地由农民所有、农民经营转变为农民所有、集体经营。这次变革是在不改变土地私有制的基础上的土地使用制度变革，农民保留土地所有权，符合当时的愿望。

（三）高级农业合作化和人民公社化 （1956-1978）

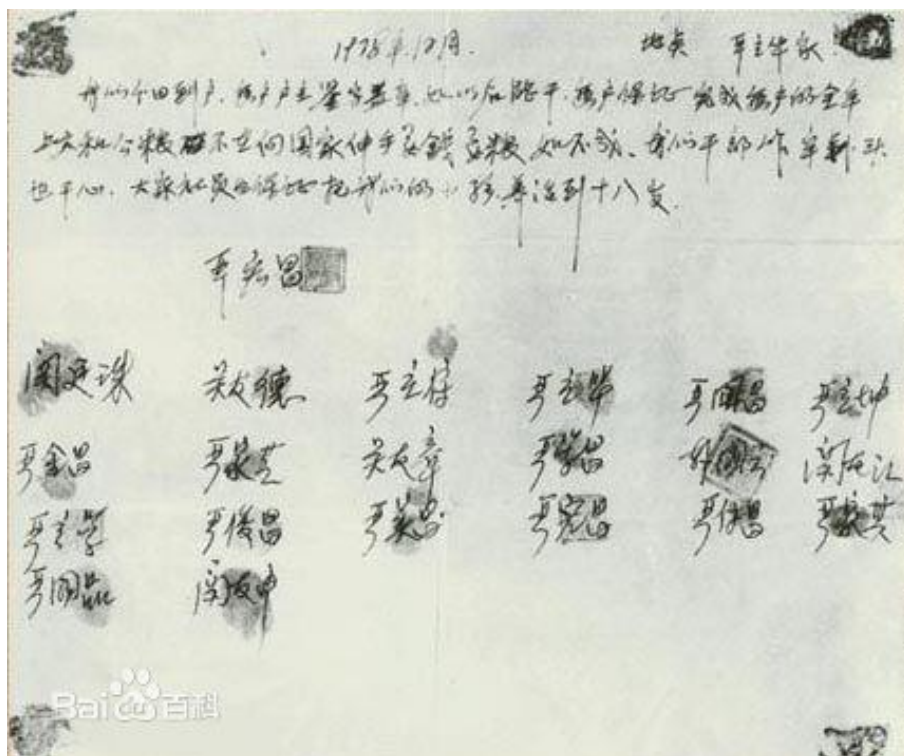
- ❖ 1. 高级农业合作社（1956-1958）
- ❖ 废除了土地私有制，使土地由农民所有转变为农业合作社集体所有。标示着农民土地私有制改造的成功和农村集体土地所有制的确立。
- ❖ 土地由集体统一经营使用，全体社员参加集体统一劳动。取消了土地分红，按工分（劳动日）进行分配。高级农业合作社是生产资料为部分劳动群众所共同所有的公有制经济。从土地农民所有、集体经营到集体所有、集体经营的变革，农村土地制度完全具有了社会主义的性质。

2. 人民公社化（1958-1978）

- ❖ 1958年，各地农村掀起了合并高级社办大社的高潮，后又进一步发展成大型的、综合性的人民公社运动，在两三个月时间内，全国农村普遍实现了人民公社化，实行了土地等生产资料的公社所有制。
- ❖ 超越了生产力水平，导致生产力极大破坏
- ❖ 为纠正造成的农业经济滑坡，调整农村土地制度，形成了“三级所有、队为基础”的**经营管理体制**
- ❖ **特点**：土地为生产队、大队、公社三级所有；农民在以生产队为基本单位的集体里劳动；农民是一个劳动主要，不是经营主体；劳动报酬按劳动工分分配。

（四）家庭联产承包责任制（1978——）

❖ 1978年，安徽凤阳小岗村，分田到户，拉开家庭联产承包责任制的序幕→安徽→全国



1978年11月24日晚上，安徽省凤阳县凤梨公社小岗村西头严立华家低矮残破的茅屋里挤满了18位农民。关系全村命运的一次秘密会议此刻正在这里召开。这次会议的直接成果是诞生了一份不到百字的包干保证书。

其中最主要的内容有三条：一是分田到户；二是不再伸手向国家要钱要粮；三是如果干部坐牢，社员保证把他们的小孩养活到18岁。在会上，队长严俊昌特别强调，“我们分田到户，瞒上不瞒下，不准向任何人透露。”1978年，这个举动是冒天下之大不韪，也是一个勇敢的甚至是伟大的壮举。

1979年10月，小岗村打谷场上一片金黄，经计量，当年粮食总产量66吨，相当于全队1966年到1970年5年粮食产量的总和。

- ❖ 农村家庭联产承包责任制的实现，突破了公社体制下生产资料所有制、经营方式、分配原则等方面的旧模式，实现土地所有权和经营权的分离，即土地所有权仍然归集体所有，土地经营权归农民所有。
- ❖ 1982年1月1日，中国共产党历史上第一个关于农村工作的一号文件正式出台，明确指出包产到户、包干到户都是社会主义集体经济的生产责任制。
- ❖ 此后，中国政府不断稳固和完善家庭联产承包责任制，鼓励农民发展多种经营，使广大农村地区迅速摘掉贫困落后的帽子，逐步走上富裕的道路，中国因此创造了令世人瞩目的用世界上7%的土地养活世界上22%人口的奇迹。

二、农村土地制度改革

❖ 争议和主张：

- ❖ （一）实行单一的土地国有制 State ownership of land
- ❖ （二）实行土地私人所有制 Private ownership
- ❖ （三）实行农村土地集体所有制 Collective ownership of rural land
- ❖ （四）实行多种所有制

（一）实行单一的土地国有制

- ❖ 1. **赞成**变农村土地集体和国家所有为国家所有的**理由**
- ❖ （1）目前实质是**村社共同所有制**，即自然村全体农户共有，不同于私人占有，但私人一定程度上拥有部分土地所有权，造成经营权的排他性**与**劳动力转移、土地转包和集中趋势不适应，不利于土地合理配置利用
- ❖ （2）实行国有化，有利于国土综合整治，有利于土地管理，避免土地投机
- ❖ （3）农村集体所有名存实亡（集体的所有权受国家限制），是不完全的国有制，国有化后可继续维护承包关系，可招标承包收回的承包地

（一）实行单一的土地国有制

❖ 1. 反对土地国有化的理由

- ❖ （1）土地国有不能加速土地集中，形成土地规模经营
- ❖ （2）贸然实行国有化，会割断农民与土地的感情，影响生产积极性
- ❖ （3）国家征用集体土地给予补偿，农民承包也付出代价，证明集体所有制的存在
- ❖ （4）土地国有化需要大量财力，如管理不到位，会造成更大损失

（二）实行土地私人所有制

❖ 1. 赞成的理由

- ❖ （1）只有确立了明晰的土地私有产权，资源的流动、配置才能以市场为导向，产生最优的资源配置，使土地利用达到合理化
- ❖ （2）私有制不会造成长期两极分化（通过法律规定农户占有土地和雇工的最高限额）

❖ 2. 反对的理由

- ❖ （1）农民要求的是土地的自主经营权而不是私有权
- ❖ （2）鼓励农民向土地投资不一定非实行私有制不可。种地收益不高是农民不愿投资的主要原因
- ❖ （3）私有化可能会造成社会动荡

（三）实行农村土地集体所有制

❖ 1. 赞成的理由

- ❖ （1）目前的集体所有制是长期探索出来的，是农民长期选择的结果，顺应民心
- ❖ （2）不能把集体所有与产权不清等同，集体所有的内涵外延是明确的，要解决的是其实现形式和谁对财产负责的问题

❖ 2. 反对的理由

- ❖ （1）集体所有制对农民家庭经营、对农民利益不起保护作用
- ❖ （2）城市化过程中农民非农化日益发展，原有集体发生变化，甚至会成为占有农地却不从事农业的单位

（四）实行多种所有制

- ❖ 根据各地条件实行国有制、私有制和集体所有制，符合当前中国农村实际，利于分层次进行土地管理
- ❖ 有观点提出：
- ❖ 经济发达地区可行实国有制
- ❖ 经济落后地区实行私有制
- ❖ 其他地区维持集体所有制

三、城市土地制度演变

- ❖ （一）我国城市土地所有制的演变
- ❖ （二）我国城市土地使用制的形成
- ❖ （三）我国城市土地使用权流转的形式

（一）我国城市土地所有制的演变

- ❖ 新中国成立后，分阶段采取不同形式实施土地所有权国有化
- ❖ 1. 接管和没收帝国主义、官僚资本主义等占有的城市土地，无偿变为国有
- ❖ 2. 对民族资本主义工商业、私营房地产公司和私人所拥有的土地通过赎买政策变为国有
- ❖ 3. 将城乡非国有土地以土地征用方式转变为国有
- ❖ 4. 将城市中非国有化的土地变为国有

（二）我国城市土地使用制的形成

- ❖ 1. 改革开放前我国城市土地使用制度概述
- ❖ 1) 改革开放前我国城市土地使用制度的形成
- ❖ 新中国成立初，我国城市土地存在国有和私有2种所有制形式
- ❖ 1949-1956年，私有土地可以买卖、出租、入股、典当、赠与或交换，但应缴纳契税
- ❖ 国家机关、部队、学校在使用国有土地时，采用政府无偿划拨的形式
- ❖ 国有企业、公私合营企业使用国有土地时，采取政府有偿划拨，须缴纳租金或土地使用费
- ❖ 到1955年，在城市土地使用上基本形成了无偿的、无限期的和无流转的“三无”土地使用制度，且一直持续到改革开放才告结束
- ❖ 任何使用者对其使用的国有土地都不得自行转让

2) 我国城市传统土地制度的弊端

❖ (1) 城市土地利用和配置效率低下

- ❖ 行政划拨、供给方不知道需求方确切需要程度，配置效率低。使用者不充分利用又不允许有偿转让，闲置、荒芜现象严重，利用效率低下

❖ (2) 不利于我国城市的建设和发展

- ❖ 无偿使用、价值得不到体现，城市建设缺乏资金

❖ (3) 造成不公平的企业竞争环境

- ❖ 企业占有的土地数量质量有差异，形成不公平竞争

❖ (4) 土地违法事件屡见不鲜

- ❖ 土地需求者贿赂、收买主管部门人员，土地违法犯罪事件屡见不鲜

2) 改革开放后城市土地使用制度改革

- ❖ (1) 征收城市土地使用费
- ❖ 1982年，深圳率先向城市土地使用者征收土地使用费
- ❖ (2) 城市土地使用权出让转让试点
- ❖ 深圳率先进行土地使用权有偿出让和转让试点，打破了土地长期无偿、无限期、无流动的使用制度，引入了市场机制配置土地资源的新制度。
1987年深圳首次招标出让土地使用权
- ❖ (3) 城市土地使用权有偿使用制度深化
- ❖ 国家对土地使用审批程序、出让年限作出统一规范，城市土地有偿使用制度的改革开始在全国范围推行。1990年国务院发布《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，对城市土地使用权出让、转让、出租、抵押、终止以入划拨作出明确规定
- ❖ (4) 城市土地有偿使用制度完善

(4) 城市土地有偿使用制度完善

- ❖ 为纠正有偿使用中出现的开发区热、闲置严重、房地产热等问题，国家加大宏观调控力度，采取严格的措施保护耕地，限制耕地转为建设用地
- ❖ 1993年7月，国家土地管理局《关于加强宏观调控管好地产市场的通知》
- ❖ 1994年《城市房地产管理法》对出让转让作出规定
- ❖ 1999年《土地管理法》对新增建设用地实行严格总量控制，对用途管制、占补平衡、有偿使用费中央分成等作出规定
- ❖ 2006年，国土部《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范》（试行）、《协议出让国有土地使用权规范》（试行），要求6类情形必须纳入招拍招出让范围
- ❖ 2013年1月，《深圳市完善产业用地供应机制拓展产业用地空间办法（试行）》规定，原农村集体组织继受单位合法工业用地可申请进入市场流通。即：原农村集体继受单位实际占用的符合城市规划的产业用地，在理清土地经济利益关系，完成青苗、建筑物及附着物的清理、补偿和拆除后，可申请以挂牌方式公开出（转）让。标志着土地改革新突破

（三）我国城市土地使用权流转形式

- ❖ 1. 土地使用权**出让**：国家以土地所有者身份，将土地使用权在一定年限内让渡给土地使用者，土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。
- ❖ 2. 土地使用权**转让**：土地使用者将通过出让方式获取的土地使用权再转移的行为，前提是按出让合同规定期限和条件投资开发、利用，未执行合同规定的不得转让
- ❖ 3. 土地使用权**出租**：土地使用者将土地使用权同地上建筑物、附着物租赁给承租人使用，并收取租金的行为，未执行出让合同规定的不得出租
- ❖ 4. 土地使用权**抵押**：使用权人（抵押人）以其合法的土地使用权以不转移占有的方式向抵押权人提供债务履行担保的行为。
- ❖ 5. 土地使用权**终止**：土地使用权因出让合同规定的使用年限届满、提前收回及土地灭失等原因而终止。

第四节 港台和国外土地制度概况

❖ 自学

❖ 知识点：香港的土地制度，台湾的土地制度；英国、美国、加拿大、日本的土地制度

❖ 本章小结

❖ 重点：土地产权的构成、土地制度的功能，我国土地制度的演变和完善

❖ 难点：我国土地制度的完善

❖ **思考题**：1. 简述现阶段我国土地所有权的特点。2. 简述土地产权的权能构成。3. 试述我国土地制度如何改革和完善。