

“四荒地”及其开发和利用之法律探究

作者：俞卫锋 / 刘贇春

我国存在大量荒山、荒沟、荒丘、荒滩等(以下简称“四荒地”), 这些土地的面积广, 开发潜力大。依据国务院促进节约集约用地的原则, 四荒地的开发和利用具有重要的现实意义也将日益受到关注。本文旨在明确四荒地的范畴, 梳理四荒地之土地使用权取得及其开发和利用的法律基础, 并探讨开发和利用主体在开发四荒地时值得关注的法律问题。

四荒地的范畴

依据国务院办公厅于1996年颁布的《关于治理开发农村“四荒”资源进一步加强水土保持工作的通知》(国办发(1996)23号), 四荒地指荒山、荒沟、荒丘、荒滩、荒地、荒坡、荒沙、荒草和荒水等。1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》(土地管理法)中并未规定四荒地的概念, 而是依据土地用途, 将土地分为农用地、建设用地和未利用地三大类, 其中未利用地指农用地和建设用地以外的土地, 并按权属区分为国家所有和集体所有。

为明晰四荒地的范围及其与未利用地的关系并规范其开发利用, 国务院办公厅于1999年颁布了《关于进一步做好治理开发农村“四荒”资源工作的通知》(国办发[1999]102号), 明确四荒地属于未利用地且必须为农村集体经济组织所有, 不包括耕地、林地(含即自留山、责任山)、草原以及国有未利用地, 且四荒地界定须以土地行政主管部门会同有关部门编制土地分类和划定土地利用区规划为基础进行。

我国《土地利用现状分类》(2007年版)中进一步将未利用地分类如下:

If you would like an English version of this publication, please contact:

Roy Guo: (86 21) 3135 8756
Publication@llinkslaw.com

如您需要了解我们的出版物, 请与下列人员联系:

郭建良: (86 21) 3135 8756
Publication@llinkslaw.com

通力律师事务所
www.llinkslaw.com

“四荒地”及其开发和利用之法律探究

未利用地	土地利用现状分类	
	一级类类别名称	二级类类别名称
	草地	其他草地
	水域及水利设施用地	河流水面、湖泊水面、沿海滩涂、内陆滩涂、冰川及永久积雪
其他土地	盐碱地、沼泽地、沙地、裸地	

上述四荒地的法律范畴为四荒地的开发和利用奠定了基础。

四荒地使用权的取得

四荒地的开发和利用需取得开发范围内的土地使用权。依据土地管理法和《中华人民共和国农村土地承包法》(农村土地承包法)等法律法规的有关规定,按不同的取得途径,有关主体可以通过获得承包经营权或者承包经营权的流转取得四荒地的土地使用权;按不同的取得主体,四荒地既可以由集体经济组织成员取得,也可以由集体经济组织以外的单位或者个人承包取得,其具体取得方式总结如下:

四荒地之土地使用权的取得方式				
编号	授予权利方	取得权利方	所取得的权利	途径
1.	集体经济组织或村民委员会(作为土地承包经营权发包方)	集体经济组织成员	土地承包经营权	家庭承包方式
2.		集体经济组织以外的单位或者个人	土地承包经营权 (1) 集体经济组织成员享有优先; (2) 经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者村民代表的同意,并报乡(镇)人民政府批准	其他方式的承包(采取招标、拍卖、公开协商等方式)

四荒地的开发和利用

依据农村土地承包法第八和三十三条的规定,未经批准不得将承包地用于非农建设。同时,依据国办发(1996)23号以及国办发[1999]102号文的要求,开发利用四荒地资源旨在治理水土流失,改善生态环境,促进农业可持续发展,四荒地的开发利用不得用于非农用途。

“四荒地”及其开发和利用之法律探究

因土地使用权取得方式的不同，对于通过家庭承包或者承包经营权流转方式取得承包经营权的集体经济组织成员或者集体经济组织以外的单位或个人而言，农村土地承包法等法律法规对其承包经营权给予充分保护，在承包期内，发包人不得收回或者调整承包地，不得单方面解除承包合同或将承包地收回抵顶欠款。

值得关注的是，依据国办发[1999]102 号的规定，四荒地一般应先承包、租赁或拍卖使用权，后进行治理，期限最长不得超过 50 年，并需完成初步治理后方可根据其主导经营内容由县级以上人民政府依法发放土地证、林权证、草原证或养殖使用证等相应的权属证明。依据上述规定，四荒地虽属于未利用地，但其经过治理，可以在承包期间转为农用地，并取得相应的土地使用权证；同时对于长期违约不治理开发、或毁坏林草植被种植农作物和其它掠夺式开发造成水土流失，以及将四荒地改作非农用途的，亦赋予发包人收回其使用权的权利。

我们同时注意到，各地对于四荒地的利用项目亦有创新，如与新能源(风能和太阳能)结合的现代农业，加强了土地的利用效率。但受限于四荒地的使用性质，该等创新亦需与农业相结合，并在此基础上由地方政府进行试点。

“四荒地”及其开发和利用之法律探究

如需进一步信息，请联系：

上海	北京
俞卫锋 电话: (86 21) 3135 8686 David.Yu@linkslaw.com	翁晓健 电话: (86 10) 6655 5050 - 1028 James.Weng@linkslaw.com
张 明 电话: (86 21) 3135 8777 Ming.Zhang@linkslaw.com	
陆 易 电话: (86 21) 3135 8667 Clare.Lu@linkslaw.com	

© 通力律师事务所 2011