

土地管理概论

林增杰 严 星 主编



中国
国际广播出版社

2P.32
S251
C-1

土地管理丛书

土地管理概论

林增杰 严 星 主编

中国国际广播出版社

土地管理丛书

土地管理概论

林增杰 严星 主编

*

中国国际广播出版社出版发行

(北京复兴门外广播电影电视部内)

保定市满城前进印刷厂印刷

新华书店经销

开本: 787×1092 1/32 150千字 6.875印张

1990年6月第一版 1990年6月第一次印刷

ISBN7-80035-459-8/D·27

定价: 2.20元

序 言

土地是人类赖以生存和发展的最基本的资源，是其它各种资源赖以存在的基础。我国人多地少，土地资源极为宝贵。但是，由于对土地的国情、国策重视和宣传不够，土地管理工作基础薄弱，多年积累的问题很多，加上十几亿人口对土地的重压，形势十分严峻。因此，大力加强土地国情、国策宣传，切实强化土地统一管理，是摆在党和政府及全国人民面前的一件大事。它对于社会主义现代化建设事业，对于中华民族的生存与发展，具有十分重大和深远的意义。

为了认真贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策和《中华人民共和国土地管理法》，适应宣传土地国情、国策和强化土地统一管理的需要，推进土地管理的理论建设和业务建设，我们组织编写了这套《土地管理丛书》。《丛书》大体覆盖了土地管理工作的各个方面，又吸收了近年来理论研究成果和实践经验，具有一定的广度和深度。其中，《土地管理概论》、《中国土地管理体制改革的概论》、《土地管理知识百题问答》，从总体上介绍了土地管理改革和各项工作；《中国土地制度史》、《地租与地价学》、《外国土地制度》从理论和实践上为土地管理改革和各项工作提供了借鉴；《中国土地管理法律大全》、《土地争议案例选析》、《土地管理行政诉讼指南》、《国有土地使用权有偿转让指南》、《乡镇土地管理干部必读》，则是实际工作中不可缺少的助手。

《丛书》的作者，都是多年从事土地管理及有关经济、法律方面的专家、学者和实际工作者。为了增强《丛书》的理论性、知识性、实用性和普及性，我们特邀各省、自治区、直辖市及部分城市和解放军土地管理局的领导及有关专家担任编委。在研究和编写过程中，曾得到国家土地管理局领导和各司、直属单位，全国人大政研室，国务院法制局，中国国际广播出版社，中国人民大学，中国人民公安大学等单位及有关同志的热情帮助和大力支持，在此一并表示感谢。

加强土地国情、国策宣传，强化土地统一管理工作，建设具有中国特色的社会主义土地管理制度，是一个巨大的系统工程，需要不懈地艰苦努力。《丛书》的出版，只是在这方面的一个初步尝试。同时，由于编著者水平有限、时间仓促，土地管理的理论和工作体系也处于创立和探索阶段，因此《丛书》在编排体系和撰写上均难免有不妥之处，敬请读者批评指正。

《土地管理丛书》编委会

1990年4月

前 言

《土地管理概论》是《土地管理丛书》中的第一本书，主要概略介绍土地管理的基本理论及其内容体系。全书共分8章。第1章主要介绍作为土地管理的直接对象——土地的定义、特性、功能及土地问题的重要性。第2~3章主要介绍土地管理学的研究对象、任务、内容和手段以及它的历史发展规律。第4章综述土地管理学的经济、法律的理论依据以及它的研究方法论。第5章介绍我国土地管理的体制及其机构的设置。第6~7章按城乡土地统一管理的原则，分别介绍城市和农村基层土地管理的基本特点和内容。第8章综述国外土地管理的概况，其中包括社会主义国家、资本主义国家和发展中国家的土地管理的不同特点，以便借鉴。

本书主要是为高等院校土地管理专业及土地管理干部专修班、专业证书班的教学需要编写的。同时，也可供土地管理部门及其他有关部门的理论和实际工作者参考，供土地管理干部培训之用。

参加本书编写的人员有：林增杰、严星、邱泽之等。限于编著者的水平，难免存在缺点和错误，我们热诚期望得到专家、读者的批评和指正。

林增杰 严 星

1990年5月4日

《土地管理丛书》编委会

顾问 王先进 孙琬钟
主编 孙英辉
副主编 杜西川 徐秀义 王国庆
编委 (以姓氏笔划为序)

王国庆 王洪才 孙英辉 陈顺增 邹兆平
杜西川 岳琛 张家庆 林增杰 邵凤涛
徐秀义 蔡乃煌

特邀编委 (以姓氏笔划为序)

王炬 王宗海 色布和 叶文鉴 石瑶
刘国喜 朱洪昌 李庚 李长轮 李和昌
李志康 李质耀 李振荣 吴树真 吴家明
宋立民 陈书栋 陈绍兴 陈根兴 陈朝群
陆江 辛明远 吴文谦 范绍宗 张书田
张鲁英 杭仲明 姜兵 赵福臣 钟基年
高群 崔光祖 徐日辉 徐及善 殷世杰
曹永安 蒋凯 曾祥熙 董伟凡 焦成斌
* 省之 楼永兴 谭企坤 蔡恩水

目 录

第一章 土地.....	(1)
第一节 土地概念.....	(1)
第二节 土地特性.....	(4)
第三节 土地问题的重要地位.....	(6)
第四节 我国现阶段在土地方面存在的问题.....	(17)
第二章 土地管理.....	(23)
第一节 土地管理学的研究对象.....	(23)
第二节 土地管理的任务和意义.....	(27)
第三节 土地管理的内容和手段.....	(34)
第三章 土地管理的历史发展规律.....	(38)
第一节 原始社会和奴隶社会的土地管理雏形.....	(39)
第二节 封建社会的地籍管理.....	(41)
第三节 民国时期的土地整理.....	(49)
第四节 建国后的社会主义土地管理.....	(52)
第四章 土地管理理论基础.....	(58)
第一节 土地管理学的经济理论基础.....	(58)
第二节 土地管理学的法律依据.....	(67)
第三节 土地管理学的研究方法论.....	(71)
第五章 土地管理体制和机构.....	(76)
第一节 土地管理体制.....	(76)
第二节 土地管理机构.....	(81)
第三节 土地管理机构与相关部门的关系.....	(88)

第四节	土地管理干部的素质·····	(91)
第六章	城市土地管理·····	(93)
第一节	城市土地利用特点·····	(93)
第二节	城市土地管理的对象和任务·····	(95)
第三节	城市土地开发经营管理·····	(99)
第七章	农村基层土地管理·····	(105)
第一节	概述·····	(105)
第二节	农村基层土地管理体制·····	(111)
第三节	农村非农业建设用地的管理·····	(118)
第四节	农业用地的保护·····	(123)
第八章	国外土地管理·····	(130)
第一节	社会主义国家的土地管理·····	(130)
第二节	资本主义国家的土地管理·····	(138)
第三节	发展中国家的土地管理·····	(150)

第一章 土 地

第一节 土地概念

土地的概念，古今中外各有其说。

我国古代学者管仲认为：“地者，万物之本原，诸生之根苑也。”^①马克思在《资本论》中曾写道：“土地（在经济学上也包括水）最初以食物，现成的生活资料供给人类。它未经人的协助，就成为人类劳动的一般对象而存在。”^②苏联土地学者乌达钦（УДАЧНИ）认为：“土地是自然本身的一种产物，它的产生和存在不随人类的意识和意志而转移，……土地一参加社会生产活动，它就成为生产资料。”^③1930年和1946年国民党政府两次颁布的《土地法》上称“土地，谓水陆及天然富源。”这些观点都把土地认为是资源、生产资料。

土地作为学术用语的涵义，迄今也有不同的认识。

土地是自然经济综合体。英国经济学家马歇尔(Marschall)认为：“土地是指大自然为了帮助人类，在陆地、海上、空气、光和热各方面所赠与的物质和力量。”^④旧中国土地经济学者章植等也持同样观点。美国经济学者伊利(Ely)认为：“……土地这个词，……它的意义不仅是指土地的表面，

① 《管子校正》卷十四，水地第三十九；《诸子成集》第五册，中华书局1954年版，第237页。

② 马克思：《资本论》第1卷，人民出版社1975年版，第202～203页。

③ 乌达钦：《土地规划理论问题》农业出版社1960年版，第2页。

④ 马歇尔《经济学原理》上卷，商务印书馆1964年版，第157页。

因为它还包括地面上、下的东西。”^①随着地学和生态学的发展，扩大了人们对土地认识的视野。1972年在荷兰的瓦格宁根（Wageningen）召开的为农村进行土地评价的专家会议上，提出：“土地包含地球特定地域表面及其以上和以下的大气、土壤及基础地质、水文和植被。它还包含这一地域范围内过去和目前人类活动的种种结果，以及动物就它们对目前和未来人类利用土地所施加的重要影响。”^②这一论点以后又写进了1976年联合国粮食组织编写的《土地评价纲要》中。目前我国大部分地学及生态工作者都持这种观点，认为：土地是地球表面陆地部分的垂直剖面系统，或是一个自然、经济的综合体。

土地是地球表层的陆地部分。通常人们把土地称作地面。这是最简单的概念。随着社会生产力的发展和科学技术的不断进步，人们对土地的认识和理解在逐步加深、扩大，即把陆地部分扩大为包括内陆水域和滩涂。正如马克思指出的那样，土地“在经济学上也包括水”^③，“……只要水流等等有一个所有者，是土地的附属物，我们也把它作为土地来理解。”^④这里指的水、水域是指淡水，即陆地上的江河、湖泊和沼泽以及江河和海洋的滩涂，但不包括海洋水域，包括由泥土和砂石所填堆成的固定场所。陆地及内陆水域的表面，有其上空和地下的大气、水文、水文地质以及人类活动的种种结果等，对土地的形成和发展起着重要的作用，但

① 伊利、莫尔豪斯：《土地经济学原理》，商务印书馆1982年版，第19页。

② 北京大学地理系：《综合自然地理学参考资料》之三。

③ 马克思：《资本论》第3卷，人民出版社1975年版，第202～203页。

④ 同上，第693页。

不是土地的组成部分。由于人类生活和生产的场所及依赖于土地的因素，大部分来自陆地及其水域，所以对土地概念的这种认识，在现实生活以至学术研究中一直存在着，¹它对人类研究土地和利用土地，迄今仍有重要的意义。

土地和土壤不是一个概念。土壤是指地球陆地表面具有肥力、能够生长植物的疏松表层，土地的含义要比土壤广泛得多。土壤只是土地表面的附属物，人力可以搬动土壤，却无法搬动土地。

土地和国土，严格地说也不是一个概念。国土是指一国主管辖范围内的版图，就其广义而言，包括一国的陆地、河流、湖泊、内海、领海、大陆架以及它的下层和上空。所以，就国土资源而言，它包括土地资源、生物资源、气候资源、水资源、矿产资源、海洋资源、旅游资源和社会经济条件资源等。其中，土地资源是国土资源的重要组成部分，但不是它的全部。

土地和土地资源也是有区别的，土地资源是指土地总量中，现在和可预见的未来，能为人类所利用，用以创造财富——产生经济价值的这部分土地。目前人们还很难断定，哪部分土地是绝对不能利用，不能为人类创造财富，绝对无经济价值的，所以，土地和土地资源在习惯上是通用的。

由此可见，对土地概念的认识，自古以来就是各有己见。一方面，它反映了人们对土地这一实体认识的不断深化，是动态的，不是一成不变的；另一方面，它表明由于对土地的研究目的不同，可以从不同角度认识土地，看成不同的客体。从对土地利用和管理的研究，可以把土地的定义定为：土地是地球表层的陆地部分。包括内陆水域和海洋，其自然条件和社会经济条件，对土地的形成和发展起着重要的作用，但不是它的组成部分。从生态学和地学观点看，土地是

一个由气候、地貌、岩石、土壤、植被、水文、基础地质，以及人类活动的种种结果组成的土地生态系统，是自然、经济的综合体。从经济学观点看，土地是资源，是生产资料。

第二节 土地特性

一、土地的社会经济属性——两重性

土地具有两重性，即它不仅是生产资料，而且是构成社会土地关系的客体。作为生产资料的土地，在被人类利用的过程中，总是要反映出一定的社会的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，进而反映了社会经济的性质。所谓土地问题，归根到底，是土地关系和土地利用问题。土地的利用决定于许多社会的和自然的因素和条件。但是，起决定作用的还是在社会中占统治地位的生产方式，或是指在一定社会生产方式下的土地关系。其中最重要的问题是，土地归谁所有。马克思说：“土地所有权乃是一切财富之最初源泉……。”^①

土地的两重性，决定了土地不仅具有自然属性，还具有社会经济属性。土地的这一社会经济属性，反映了进行土地分配和再分配的客观必要性，也是进行地权管理、调整土地关系的基本出发点。土地的分配与再分配，不仅反映了土地利用的客观要求，也反映着一定的土地关系。这种土地关系必须与符合社会统治阶级利益的土地制度相适应，土地关系的调整体现了土地管理的阶级性质。

① 《马克思恩格斯全集》第18卷，人民出版社，1964年版。

二、土地作为生产资料具有不同于其他生产资料的特性

(一)土地是自然本身的产物

在社会生产中，其它生产资料都是劳动的产物，唯有土地是自然本身的产物。土地为自然所赋予，非人力所能创造，土地在人类出现以前早已存在。人类不能制造土地，但人类的劳动可以影响土地利用和改良。土地的这一特性，启示我们要珍惜和保护土地。

(二)土地面积的有限性

在社会生产发展中，生产资料的数量可以不断增加，但作为生产资料的土地，因受地球表面陆地部分的空间限制，土地的面积（数量）只能是有限的，既不能增加，也不能用其它生产资料来代替。正象马克思所说的那样，它不能象工业生产中那样随意增加效率相同的生产工具的数量，即肥沃程度相同的土地数量。列宁曾指出：“土地有限是一个普遍现象。①人类可以围湖填海造地，但这只是对地球表层土地形态的改变。从总体看，人类只能改变土地的形态，改善或改良土地的生产性能，但不能增加土地的总量。所以，人类必须充分、合理地利用全部土地，不断提高集约化经营程度，从而使有限的土地生产出更多的物质财富，以满足整个社会的需要。

(三)土地的永久性

其它任何生产资料在使用过程中，都会逐渐陈旧或受到磨损，最后报废。但土地在使用过程中，只要合理利用，其肥力或生产力可以不断提高，成为永续不断的永久性的生产资料。不合理的开垦和利用土地，将导致土地生态系统的破坏，使土壤肥力和土地生产能力下降，最后将受到自然界的惩罚。

① 列宁：《列宁全集》第5卷，人民出版社1959年版，第100页。

罚。土地的这一特性，启示我们必须尊重客观规律，对土地进行科学规划、正确利用。

(四)土地位置的固定性

其它生产资料可以移位，而土地则是固定的，即地球表面的陆地是恒定的，其空间位置，包括任何一部分土地与其它部分土地的关系，也都是不能随意移动的。土地位置的固定性，不是人为因素所能改变的，就是由于特殊需要，无限地抬高土地的价格，也不能改变土地的地理位置。人们不可能用土壤肥沃、地形平坦、交通便利的土地，来替换荒僻地区，交通不便、地形复杂和土壤肥力低劣的土地。可见，土地的使用与改良具有鲜明的地域特点，必须根据当地的自然生态环，因境地制宜地组织生产，确定合理的土地利用结构的布局。

三、土地的自然特性

土地作为自然体，有其自然特性，如形成土地表面形状的地形和空间、土壤、植被及水文、水文地质等的特性。这些特性及其条件，对因地制宜地评价土地的生产能力，配置各业生产用地、正确解决和处理土地开发利用和环境因素之间的矛盾的意义。同时，土地的这些自然特性对盾，具有重农业生产建设和建设都有直接的影响和作用，并进而影响土地利用的效益所以，有的教科书把土地的自然特性，称为土地的生产属性。

第三节 土地问题的重要地位

一、土地职能

(一)总的提法

土地的职能取决于土地的特性。职能也可以称为作用或

功能，所以，有的教科书称为土地的作用或土地的功能等。古今中外，对土地职能有许多说法，如“万物之本原，诸生之根苑也”^①、“一切生产和一切存在的源泉”^②、“地基……场所……空间……”^③、“不能出让的生存条件和再生产条件”^④、“主要生产资料”等等。可见，土地在人类生存和生产活动中有着重要作用。

为此，土地职能可以概括为：是人类的立足场所、生存条件，是使劳动过程能够全部实现的基础和必要条件，是实现任何生产所必需的物质条件。

1. 土地是人类的生存条件：马克思曾指出：“土地……是人类永远不可缺少的生存条件和生殖条件”，自有人类以来，人与土地就结下了不解之缘。没有土地，人类就不能生存，好比没有空气、阳光、水等，人类就不能生存一样。在人类活动初期，土地就“以食物、现成的生活资料供给人类”^⑤，人类从土地中得到衣、食、住、行的基本条件。我国古语“存土比存财”的说法，表明古代人民早已认识到土地是人类生存条件的道理。

随着人类社会的进步，人类活动更为广泛，包括生产活动、文化娱乐活动及其他各种活动，无一不以土地为场所。人类离开了土地，任何活动都没有立足场所，所以，土地既是人类的生存条件，又是其活动的立足场所。

2. 土地是人类劳动的一般对象：在原始社会，土地为人类猎取食物，提供其它生活资料，成为人类劳动的一般对

① 《诸子集成》第五册，中华书局1954年版，第237页。

② 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1972年版，第109页。

③ 马克思：《资本论》第3卷，人民出版社1975年版，第880页。

④ 《马克思恩格斯全集》第25卷，人民出版社1965年版，第950页。

⑤ 马克思：《资本论》第1卷，人民出版社1975年版，第202页。

象。以后，人类逐步结束了以现成的食物、现成的生活资料供给人类的时代，从而开始以自己的劳动加于土地之上，制造出人类所需要的各种物质资料。如对原始森林和地下矿藏的开采，以及使土地自然肥力变为可以立即利用的劳动生产力状态等，土地仍是人类劳动的一般对象。

3. 土地是人类进行物质生产所必需的物质条件：土地不仅是劳动对象，而且土地本身是劳动资料，即劳动手段，是人类在劳动过程中用以改变或影响劳动对象的一切物质资料 and 物质条件。在农业生产中，首先需要足够数量的土地，否则就不可能生产足够数量的生物产品以满足人类的需要。在非农业生产中，土地本身也属于这一类的物质资料。因为它给劳动者提供立足之地，给你的劳动过程提供活动场所、基地和操作空间，没有土地，这些劳动生产过程就不能进行或不能完全进行。由此可见，土地是人类进行物质生产所必需的一切物质条件，是社会生产力中一个重要的要素，即人类在生产过程中所使用的劳动资料和劳动对象的总和，即生产资料。

(二) 土地在国民经济各部门中的作用

土地在国民经济各部门中的作用是不同的。在工业、运输业及其它非农业生产部门中，“土地只是作为基地、作为场地、作为操作的基地发生作用。”^①工业、建筑业及交通运输业的建设，包括其各种建筑物、道路、桥梁及其它工程设施等，都需要有足够面积，并具有一定承压力的土地作为地基。土地在这些部门的生产中，虽不能直接参与产品的生产过程，但没有它，这些部门的生产就不能进行或只能不完全地进行。

在采矿、水力发电、地热利用、航运等行业中，土地主要

① 马克思：《资本论》第3卷，人民出版社1975年版，第880页。