

南京农业大学土地资源管理博士论丛

土地用途管制研究

陈利根 著

中国大地出版社





南京农业大学
土地资源管理博士论丛

土地用途管制研究

陈利根 著

中国大地出版社

· 北 京 ·

内 容 提 要

土地用途管制是当前我国实行的一种新的土地管理制度。本书论述了土地用途管制的内涵,介绍了国内外土地用途管制的现状与趋势,分析了影响土地用途管制的因素以及用途管制与土地供需的关系,探讨了我国土地用途管制的特点、目标与原则,提出了相应的技术路线和相关的保障体系。书中的许多观点具有前瞻性和启发性。

图书在版编目(CIP)数据

土地用途管制研究/陈利根著 -北京:中国大地出版社,2001.12
(南京农业大学土地资源管理博士论丛)

ISBN 7-80097-483-9

I. 土... II. 陈... III. 土地管理-研究 IV. F301.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 072150 号

责任编辑:张海风

出版发行:中国大地出版社

社址邮编:北京市海淀区大柳树路 19 号 100081

电 话:010—62183493 (发行部)

传 真:010—62183493

印 刷:冶金印刷总厂

开 本:850×1168 ¹/₃₂

印 张:10.125

字 数:254 千字

版 次:2001 年 12 月第 1 版

印 次:2001 年 12 月第 1 次印刷

印 数:1—600 套

书 号:ISBN 7-80097-483-9/K·78

定 价:200.00 元 (共 8 册)

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

《南京农业大学土地资源管理博士论丛》编委会

主 任：李 元

副主任：王万茂 杨任远 曲福田

委 员：（以姓氏笔画为序）

王万茂 叶依广 刘书楷 曲福田

李 元 沈守愚 杨任远 陆承平

陈利根 欧名豪 费仕良

主 编：曲福田

总 序

南京农业大学在土地资源管理学科的研究及研究生教育上具有悠久的历史，其前身中央大学与金陵大学有关院系关于土地问题的系统研究起步于20世纪20~30年代，从而开创了我国现代土地经济和土地利用教育与研究之先河。著名学者唐启宇、张德粹、刘诗超教授以及刘书楷等先生先后在中央大学执教土地经济学。从1925年起，金陵大学农业经济系就设有土地经济学科组，开设土地经济学、中国田制史及土地问题、土地分类等课程，时任系主任，来自美国康乃尔大学的卜凯（Jones Lossing Buck）教授于1937年出版了《中国土地利用》一书，影响深远。1930年前后，两所大学相继招收土地经济和土地利用方向的研究生。之后，我国从事土地问题研究的著名学者，都来自这两所大学或曾在这里工作过。

1952年院系调整，中央大学（后改为南京大学）与金陵大学的农学院连同浙江大学农学院部分系科合并成立南京农学院（1984年改为南京农业大学），中大及金大有关土地问题研究的系科也随之并入。20世纪60年代初，留苏归国的王万茂、王印才、张妙玲先生等来到南京农学院农业经济学系从事土地规划与管理的教学与研究工作，开拓了土地利用问题的教育与研究领域，现代意义上的土地资源管理学科体系日趋成熟。1981、1987年相继招收农业资源经济与土地利用管理方向的硕士、博士研究生。1992年学校与江苏省国土管理局联合成立全国第一所土地管理学院，首任院长为费仕良教授。1993年国务院学位委员会批准在该院建立我国第一个“农业资源经济与土地利用管理”

(1997年专业目录调整为“土地资源管理”)博士学科点,开始培养土地资源管理学科的博士研究生。1999年,该学科被评为部级重点学科;同年,设立“公共管理”博士后流动站。2001年该学科又被评为江苏省高等学校重点学科,至今已为国家培养了20余位博士,大多数成为有关院校科研单位该学科的学术带头人,也有的走上了土地管理事业的领导岗位。

伴随着我国研究生教育及土地资源管理事业的发展,南京农业大学土地资源管理学科研究生培养已初具规模,主要研究方向包括土地经济与资源经济、不动产评估理论与方法、土地利用规划、地籍管理、土地法学与土地行政、土地利用与区域发展以及土地信息管理等领域。现在每年都有近十篇博士论文问世。我们组成了以我院博士生导师、国土资源部副部长李元教授为主任的“论丛”编委会,从中推选出部分优秀论文以“博士论丛”的形式编辑出版,其目的一是愿作“春泥”,为我国土地资源管理的研究生教育和学科发展添砖加瓦;二是介绍该学科的最新成果,为繁荣我国土地资源管理理论研究和实现土地资源管理事业科学决策服务。另外,如果通过这套“论丛”的出版能加强与各院校、科研单位及有关管理部门在土地资源管理教学与研究方面的交流与合作,也是我们所期望的。

我国的土地资源管理事业及学科正处于快速发展阶段,许多理论问题有待于进一步研究,请专家学者对“论丛”的出版给予匡正。

曲福田

2001年12月

序

土地作为一种主要自然资源和社会财富，是人们赖以生存繁衍的基本生活载体和生产资料，也是人类社会赖以建立和发展的物质基础和前提条件。马克思曾多次指出，土地是财富之母，土地是一切生产和一切存在的源泉。并说，土地所有权的如何解决，将决定着工人阶级的未来。近现代世界革命莫不包括土地和土地所有权在内的资源与利益分配制度问题，特别是近几十年来随着人地关系和土地社会化矛盾的加剧，一种新型的土地管理制度——“土地用途管制制度”已在众多国家兴起和发展。中国的基本国情是人口多，人均土地少，耕地后备资源不足，随着经济的发展，工业化、城市化水平的提高，农地非农化引起的农地锐减在我国已十分严峻，如何保护好现有的农地资源，已越来越引起全社会的关注。

针对我国的土地和人地关系的基本国情，江泽民同志曾明确提出了“保护耕地就是保护我们的生命线”，要求“各业都要注意节约用地，合理用地”，“要为子孙着想，珍惜每一寸土地，存得方寸地，留与子孙耕”。这就是中国的土地可持续利用与管理战略。它为我国土地管理制度的改革指明了方向和道路。众所周知，由于土地资源的稀缺性及其固有的特殊性，土地资源的市场配置常常会出现一定的盲目性、短期性、功利性和滞后性等“市场失灵”现象，为了克服这些不足，保证土地资源的可持续利用和土地利用的社会公共目的，对土地利用实行政府的干预和管制是十分必要的。事实上，二次大战以后，西方许多实行市场经济的国家，面对日益流失的农地，普遍通过采用经济、技术、行政和法律等手段对土地利用进行用途管制，从而较好地规范了土地

利用，既保护了农地，又促进了经济发展。国际上成功的经验值得我们借鉴，新《中华人民共和国土地管理法》已明确提出了在我国实行土地用途管制制度，以资源供给引导需求，对农地转化为非农用地实行严格管制。因此，深入研究土地用途管制制度，对于改变当前的土地利用方式，切实保护耕地，优化土地资源配置，提高土地利用效率具有重要的意义。

陈利根博士根据其博士学位论文《土地用途管制制度研究》写就此书，作为他的指导教师，我欣然接受邀请为其作序，并希望这本书的问世为我国土地资源的科学管理和耕地保护发挥积极的作用。本书通过对管制的分析，揭示了土地用途管制的内涵，阐述了国内外土地用途管制的现状与趋势，论述了土地用途管制的理论基础，分析了影响土地用途管制的因素，以及用途管制与土地供需的关系，探讨了我国土地用途管制的依据、特点、目标与原则，提出了我国土地用途管制的基本内容、实施土地用途管制的技术路线，以及相关的保障体系。作者对土地用途管制进行的全面深入的研究，在理论上和实践上均具有深远的意义。综观全书，作者在以下几个方面的探讨是富有创见的：

一是首次在我国全面系统地对土地用途管制的基础理论、目的意义，以及实施的政策和效益进行了分析和研究，为我国正在实施的土地用途管制提供了重要的依据，具有明显的超前性。

二是设计了区域生态与经济协调发展和土地持续利用的土地用途管制的生态经济方案，提出了与现行土地利用分类体系相衔接的土地用途分区体系，科学合理地解决了土地用途管制的技术方法，进而提出了土地用途管制的具体操作路线。

三是针对土地用途管制的完善与创新，全面系统地提出了在我国创设农地发展权的新观念，以及与之相适应的土地管理体制等，具有明显的创新性。

鉴于土地用途管制是当前我国土地管理工作中提出的新课

题，尚有待于理论与实践相结合，并开展深入的研究，希望作者能够不断探索。

刘书楷

2001年3月28日

目 录

第一章 导 言	(1)
一、研究背景与意义	(1)
二、国内外研究动态	(3)
三、研究方法	(4)
四、研究思路 and 结构	(5)
第二章 我国土地利用现状	(7)
第一节 我国土地资源状况	(8)
第二节 土地利用现状的基本特点	(19)
第三节 土地利用存在的问题	(29)
第四节 我国耕地供需趋势分析	(42)
第三章 管制和土地用途管制内涵	(47)
第一节 管制和管制者	(47)
第二节 管制的理论分析	(52)
第三节 土地用途	(63)
第四节 土地用途管制的概念	(68)
第四章 土地用途管制的理论基础	(74)
第一节 土地的特性功能与土地资源优化配置理论	(74)
第二节 土地集约经营与规模经营理论	(88)
第三节 人地关系协调发展理论	(92)
第四节 生态经济与生态经济管理理论	(107)

第五节 可持续发展与土地持续利用管理理论·····	(114)
第五章 国外(地区)土地用途管制·····	(134)
第一节 国外(地区)土地用途管制概况·····	(134)
第二节 国外(地区)土地用途管制的主要特点及启示 ·····	(155)
第六章 土地用途管制影响因素分析·····	(160)
第一节 人 口·····	(160)
第二节 土地产权制度·····	(165)
第三节 工业化和城市化·····	(174)
第四节 农业生产结构调整·····	(178)
第七章 土地用途管制与土地的供给和需求·····	(181)
第一节 土地供给·····	(181)
第二节 土地需求·····	(185)
第三节 土地供需均衡·····	(191)
第四节 土地用途管制的理性分析·····	(197)
第八章 我国土地用途管制的依据、特点、目标、原则 和治本之策·····	(203)
第一节 土地用途管制的依据与特点·····	(203)
第二节 土地用途管制的目标与原则·····	(208)
第三节 土地用途管制与持续利用管理的治本之策·····	(218)
第九章 我国土地用途管制制度的设计·····	(225)
第一节 实施土地用途管制的难点及可行性分析·····	(225)
第二节 实施土地用途管制的生态经济设计·····	(229)

第三节 土地用途管制的技术保障——土地用途分区	
.....	(235)
第四节 我国土地用途管制的基本内容	(246)
第十章 土地用途管制制度的创新与完善	(257)
第一节 建立稳定的农村集体土地产权制度	(257)
第二节 创设农地发展权制度	(272)
第三节 加强农村集体土地的建设用地管理	(279)
第四节 进一步完善土地征用制度	(286)
第五节 改革和完善土地管理体制	(290)
主要参考文献	(296)
后 记	(312)

第一章 导 言

一、研究背景与意义

土地，万物之源，国脉所系，民生所依。土地，人类的衣食父母，世人讴歌的永恒主题。从马克思、恩格斯《共产党宣言》中“剥夺地产，把地租用于国家支出”的革命纲领和他们推崇的“土地是财富之母”的名言，到孙中山的“平均地权”和“涨价归公”、毛泽东领导的土地革命、邓小平倡导的农村土地承包责任制，无不透视出对土地的重视。中国自古以来就是一个农业大国，尊土、尚土、亲土、爱土是中华民族的传统。从先秦的“男乐其畴，女修其业”到周文王演八卦，尊土为“五行”之道，从唐朝的“地为天生，人为地湿”到宋朝的“但存方寸地，留与子孙耕”，从元朝的“土地，诸物之根菀也”到明朝的“黄金有价地无价”……无不透视出国人对土地的热爱与珍视。

当我们站在世纪之交，重新审视脚下这片黄土地时，会吃惊地发现：伴随着经济的发展，工业化城市化水平的提高，农地非农化（即农用地转化为非农建设用地）引起的农地资源面积的锐减等问题在我国已显得十分严峻。也许有人会说，世界上不少国家在工业化城市化过程中均伴随着农用地向非农建设用地的转化，从而引起农地资源的减少，这确实也是事实，问题是中国农地资源减少的数量、速度远比别国严重。据报道，目前我国土地利用率高已达 70%，农业土地占用率（60%）和耕地垦殖率（14.2%）都高于世界平均水平。在全国剩余的 2.25 亿公顷未利用土地中，宜作耕地开垦的仅为 1333.3 万公顷，按 60% 的垦殖率计算，可开发成耕地 800 万公顷，全部开垦后，人均增加耕地

不足 0.1 亩 (1 公顷 = 15 亩) (《中国土地报》, 1998)。然而, 1986 ~ 1995 年的 10 年间, 我国非农建设平均每年占用耕地 68.44 万公顷, 扣除同期增加的耕地数, 10 年间平均每年净减少约 20 万公顷耕地, 而且这些统计数字由于统计口径和土地管理体制等原因, 还远远低于实际占用耕地数。据原国家土地管理局耕地保护专题调研组抽样材料显示, “八五”期间, 全国实际占用耕地数约为统计数的 2.5 倍。这还不包括非农建设占用的林地、牧草地等其他农地资源。大量的农地非农化已使得农业持续发展的资源基础受到严重威胁; 农地的人口承载力日趋下降, 人地矛盾日益加剧。再加上土地利用缺乏规划制约和指导, 土地利用中存在着粗放、随意、盲目和无节制的行为和利用方式, 不仅加剧了人地矛盾, 而且使土地资源无法得到合理配置, 土地利用结构趋于畸形, 已严重影响到全社会产业结构和经济结构的合理调整和稳步发展。耕地的流失与保护已成为这些问题的焦点。应当看到, 随着土地使用制度改革的不深入, 市场机制在土地资源的配置中发挥了积极的作用。但是, 由于土地资源的稀缺性, 土地资产的垄断性, 土地商品的特殊性和土地利用的社会性, 市场的作用也是有限的, 土地资源的市场配置不可避免地出现盲目性、短期性、功利性、外部性等“市场失灵”现象。为了消除土地利用的外部性和土地市场配置失灵, 保证土地利用的社会公共目的, 对土地利用实行政府的干预和管制是十分必要的, 事实上, 即使在西方发达的市场经济国家, 政府也常常通过颁布法律, 制定规划, 限制开发, 以及运用财政税收等手段来干预土地的开发与利用。

新《中华人民共和国土地管理法》明确提出了在我国实行土地用途管制制度, 以资源供给引导需求, 对农地转化为非农用地实行严格管制, 从而实现耕地总量动态平衡。因此, 深入研究土地用途管制制度, 对于规范目前的土地利用方式, 保护耕地资

源,优化配置土地资源,提高土地利用率,促进产业结构优化和土地市场的进一步完善,以保证社会经济的可持续发展具有重大的意义。

二、国内外研究动态

近年来,土地用途管制已成为我国土地经济学和土地法学界最热门的问题之一。之所以成为热门问题,主要源于经济高速发展的同时,城市的盲目扩张,大量农地非农化,大片良田消失等现象已引起人们对未来社会可持续发展的忧虑。曾有专家预测,如果按照目前每年净减少耕地约20万公顷的趋势发展下去,那么我国可能在2050年时无地可耕(蔡运龙,1997)。原有的土地管理制度已经很难胜任保护耕地、保护农地的重任,为此,国内的不少专家学者在如何保护好农地、耕地方面作了许多研究。诸如刘书楷(1997)从中国社会经济可持续发展的角度,论述了土地用途管制和耕地保护的重要性;杨向杰(1997)等认为实现耕地总量动态平衡目标,必须建立土地用途管制制度;沈守愚(1997)等从法学的角度论述了土地用途管制的合理性;王万茂(1999)、张凤荣(1997)、宗仁(1998)从捍卫土地利用总体规划的权威性出发,提出必须严格土地用途管制;吴次芳(1997)、董祚继(1997)等认为土地用途分区制度应成为土地用途管制制度的核心和技术保证;王万茂(1999)对土地用途管制效益进行了理性分析,认为土地用途管制既可保护耕地和粮食安全供应,又可保障非农用地的合理需求得到满足,达到提高土地资源配置效率,实现土地资源可持续利用的目的。还有不少专家学者在这方面作了一些有益的探索。上述各位专家从各个不同侧面对土地用途管制进行了论述,但至今还没有把它作为一个完整体系来研究。

国外对土地用途管制的研究和实践相对较早,在英文中土地

用途管制称为“Land Use Regulation”。据有关资料考证，土地用途管制手段最早是用来解决社会问题的。19世纪末德国柏林市政府、美国加利福尼亚州地方政府通过制定区划（Zoning）条例，对土地进行功能分区来实施土地用途管制。二次大战以后，随着经济的迅猛发展，环境的恶化和农地的流失日益严重，西方学者从农地保护和环境保护的角度对土地用途管制进行了较为详尽的研究。我国台湾地区对土地用途管制的研究较为系统和全面，比较具有代表性的学者吴功显等认为要经济利用土地，防止有限土地资源不当使用，调和都市用地与农业用地之竞争使用，改善环境，必须依据区域土地使用计划，实施土地使用管制。张梅英等从台湾非都市土地功能，实施非都市土地使用管制的背景、现状、不足出发，提出了完善非都市土地使用管制的构想。

综上所述，西方发达资本主义国家及我国港澳台地区对土地用途管制的研究相对比较系统和深入，而我国大陆地区对土地用途管制的研究和实践尚处于起步阶段。

三、研究方法

根据研究需要，本书主要几种采取了以下研究方法。

1. 系统分析法

土地作为综合性的自然经济要素，其特有的自然特性和经济特性决定了土地利用的综合性和社会性。因而在研究土地用途管制制度时就有必要借助于系统分析方法，将各类土地的用途管制结合起来，并将其纳入到整个土地制度中去研究，探索其内在规律性及其运行机制。

2. 定性分析与定量分析相结合的方法

定性分析能找出事物的本质及内在联系，定量分析则能对这种本质与联系进行量化。本书的理论部分和实证部分均采用了定性分析和定量分析相结合的方法，既对土地用途管制的基本性

质、特点与功能作出基本判断，又通过量的变化具体分析变化规律，从而找出解决问题的正确途径。

3. 规范研究与实证研究相结合的方法

规范研究和实证研究是科学研究的两个组成部分。规范研究在于分析解释一般现象，实证研究则是对具体事物的客观描述。本书在理论部分尤其是在土地用途管制制度设计部分采用了规范研究的方法，而在最后部分则采用了实证研究分析方法。

4. 理论与实践相结合的方法

笔者选定土地用途管制作为论文题，源于为解决土地管理实践中存在的问题而提出的设想，通过大量的观察、考察、走访，与专家学者的多次座谈交流，对土地用途管制的认识不断加深。同时，通过广泛学习中外有关学者的著述，积累了较好的理论知识。实践证明，只有把理论和实践有机地结合起来，科学研究才有生命力。

四、研究思路 and 结构

本研究遵循提出问题——研究文献——提出假设——理论支撑——因素分析——调查验证——得出结论和提出政策建议的思路来展开的。

土地用途管制制度是经济发展的必然选择。当今世界尽管各国国情不同，土地管理模式也不尽相同，但为了保护合理利用宝贵的土地资源，无不将土地管理作为政府特别是中央政府的一项重要职能，并且普遍采用了行之有效的土地用途管制制度。但是，目前我国土地用途管制仅处于初创阶段，存在许多问题，如认识不足，运作不规范，配套措施不完善等，尚需要对土地用途管制的社会动因、发展规律、理论基础、主要形式、实施步骤和保障制度等进行较为全面和系统的研究，从而推动土地用途管制理论和实践健康、持续地发展。本书正是基于这一目的，并与上