

城市
经济
管理
丛书

城市土地 管理概论

张跃庆 著

北京经济学院出版社

5

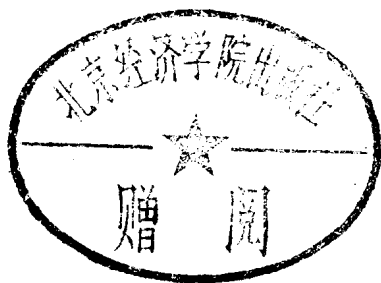


2 019 1766 7

城市经济管理丛书

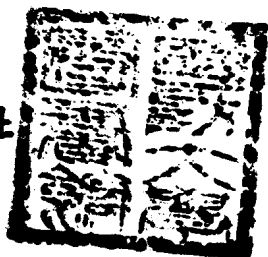
城市土地管理概论

张跃庆 著



北京经济学院出版社

1988·北京



城市经济管理丛书编委会

顾问	张百发	黄纪诚	于 涤	林森木	周永源
	王文英	刘 歧	陈为邦	赵尚朴	
主编	张跃庆				
副主编	曹锦章				
编委	王勃兴	牛素娟	孙洪铭	卢湘云	阎仲秋
	许德泉	李小明	李玉臣	李时俊	刘增录
	张润辉	张跃庆	张荣武	杨纪良	金良浚
	俞坤一	赵家琪	姚光荣	曹锦章	梅保华
	曾享林	管益忻	薛洪江		
常务编委	王文英	刘 歧	张跃庆	赵尚朴	曹锦章

Chengshi Tudi Guanli Gailun 城市土地管理概论

张跃庆 著

北京经济学院出版社出版
(北京市朝阳区红庙)

北京经济学院出版社永乐印刷厂
新华书店发行

850×1168毫米 32开 6.5 印张 164千字
1988年7月第1版 1988年7月第1版第1次印刷
印数 00 001—5 000

ISBN7—5638—0032—8/F·29

定价：2.00元

编者的话

随着我国社会主义经济建设的发展和城市经济体制改革的深入进行，城市现代化管理工作，特别是市政管理工作，迫切需要专门人才。为培养这些人才的需要，北京经济学院城市经济管理系在北京市有关部门和市政委员会的领导下，邀请城市有关部门的专家、学者和工作人员，编写一套城市经济管理专著性系列教材，作为《城市经济管理丛书》，由北京经济学院出版社陆续出版。这套丛书的选题如下：城市学；城市经济学；城市管理学；城市规划与管理概论；城市建设管理概论；现代城市管理理论和方法概论；城市发展史；北京概况；城市基础设施管理学；市政经济学；城市交通管理概论；城市供水排水管理概论；城市能源管理概论；城市环境管理概论；城市卫生管理概论；城市园林管理概论；城市邮政通讯管理概论；城市安全管理概论；城市土地管理概论；城市住宅管理概论。

北京经济学院城市经济管理系的城市经济管理专业，是国家教委批准设立的一个试办专业。解放以来，由于我国大学里没有设置过这类专业，因而也没有出版过这类专业的专用教材。因此，我们在编写这套教材的过程中，本着理论与实践相结合的精神，对我国经济体制改革，特别是城市经济体制改革中出现的理论和实际问题，作了一定程度的探讨，使其具有理论性、实践性、系统性和知识性的特点。因此，这套专著性系列教材，实际上也是一套城市经济管理丛书，既是大专院校城市经济管理，特别是市政管理专业的教课书，也是有关部门和社会各界人士了解和探讨城市各种经济管理问题的有益读物。

由于编写这套教材是初次尝试，肯定会存在一些不足之处和

缺点，希望从事城市管理工作的领导者、专家、学者和广大读者批评指出，以便使这套教材不断得到修改和完善。

北京经济学院城市经济管理系教材编审委员会

前 言

在城市经济体制的改革中，城市土地管理问题的重要性日益突出。加强对城市土地的行政、法律、特别是经济的管理工作，是当前城市经济管理体制改革的一个极为主要的、必须不断加以研究的理论和实践问题。《城市土地管理概论》一书，就是本着这种精神，对土地管理的基本理论，对解放以来我国土地管理的方针政策和状况，对改革、开放中出现的理论和实际问题，都作了必要的探讨和阐述。

本书由张跃庆同志编著，部分章节由刘英骥、贺江川、张春玲同志编写；在编写过程中，参阅了一些同志的有关著作和文章，李莹和任小苏同志作了许多具体工作，在此对这些同志表示深切的谢意。由于我国城市土地经济与管理中的许多理论和实际问题尚待研究，加之编写者的水平所限，肯定会有一些不妥之处，希望广大读者批评指正。

编者

目 录

前言

第一章 导 论	(1)
第一节 土地及其在人类生活中的地位.....	(1)
第二节 土地的特性及其意义.....	(6)
第三节 我国土地供求和土地资源.....	(10)
第二章 城市土地和城市土地管理	(21)
第一节 城市土地及其发展.....	(21)
第二节 城市土地的特性.....	(24)
第三节 城市土地分类.....	(26)
第四节 城市土地管理.....	(32)
第五节 我国社会主义城市土地管理概况.....	(36)
第三章 城市土地所有权和使用权管理	(43)
第一节 我国城市土地国有制的建立.....	(43)
第二节 我国城市土地使用制度的演变.....	(48)
第三节 城市土地所有权与使用权的管理.....	(51)
第四章 城市土地利用和规划管理	(58)
第一节 城市土地利用.....	(58)
第二节 城市土地利用规划.....	(74)
第三节 城市各类用地数量的计算及其平衡.....	(82)
第五章 城市土地经营和城市土地市场	(96)
第一节 城市土地经济属性和城市土地经营.....	(96)
第二节 建立社会主义城市土地市场的客观必要性.....	(99)
第三节 社会主义城市土地市场的特点和内容.....	(103)

第四节	地产市场的管理	(109)
第六章	城市土地价格	(111)
第一节	城市土地价格的作用	(111)
第二节	土地价值与土地价格	(112)
第三节	城市土地价格的种类及其决定因素	(115)
第四节	城市土地价格的计算方法	(120)
第七章	城市土地有偿使用费	(127)
第一节	城市土地收取使用费的必要性	(127)
第二节	土地使用费的构成	(133)
第三节	土地使用费的计算	(137)
第四节	土地使用费的征收及其分配和使用	(145)
第八章	城市土地税	(149)
第一节	城市土地税与城市土地使用费的关系	(149)
第二节	城市土地税的性质和政策	(150)
第三节	城市土地税的制度	(152)
第九章	城市土地的法制管理	(161)
第一节	城市土地法制管理的必要性及其原则	(161)
第二节	土地立法体制和立法程序	(166)
第三节	中国现有土地法基本内容概述	(172)
第十章	建设有中国特色的城市土地管理体制	(177)
第一节	我国城市土地管理体制的现状及其弊端	(177)
第二节	社会主义有计划商品经济基础上的城市土地 管理体制的目标模式	(179)
第三节	模式转换的条件、途径和过渡措施	(190)

第一章 导 论

第一节 土地及其在人类生活中的地位

城市土地是城市土地管理的客体。研究城市土地管理，必须了解城市土地。要了解城市土地，就必须了解土地的一般性质。

（一）土地的含义

土地是一个复杂而综合的物体，可以从不同方面去研究，从不同方面下定义。因此，关于土地的概念十分繁多，对它的论述也各不相同。这种状况，不仅说明土地的复杂性，而且表明研究土地的学科众多，对土地问题的研究不断地深化。关于土地的含义，主要有以下一些观点：

就土地的性质来说，有的强调它是自然之物，说土地是自然的物质和能力，是自然本身的一种产物，是自然的一种综合体。这种观点强调土地是不依赖于人类而存在的客观自然物。有的从社会过程方面考察土地，强调土地是生产资料，是任何生产过程都不可缺少的物质要素。有的强调人与土地之间的相互作用，认为土地虽然不依赖于人类而存在，但土地的演变却要受到人类的影响，土地是人类过去和现在生产劳动的产物。人类不仅在利用土地，而且在改造土地。

就土地的物质构成来说，有的认为土地应当包括地表以下的土壤、岩石、植物、水和空气等，土地主要指地球的表层。有的则认为，土地不仅包括地球的表层，而且应包括地球表层以上的大气和地球表层以下的土壤，土地是一个垂直的剖面。

就土地的功能来说，虽然大多数人认为，土地在人类生活中起着“基地”和“场所”的作用，在生产中起着生产资料的作用，但是在不同的学科中，强调的重点也各不相同。

把土地作为一个客体，就它的物质构成来说，在理解上也有着很大的差别。如果从横的方面看，有以下几种不同的观点：

1. 认为土地即土壤，土地就是地球的表层。

2. 认为土地是地球的陆地，是地球的大陆地带、不包括地球的水面。

3. 认为土地是地球表面，包括地球表面的陆地，也包括地球表面的水域。

如果从垂直方面看，从纵的方面看，有以下几种不同的说法：

1. 认为土地是以陆地、水、空气、光、热等形式存在的物质和力量。

2. 认为土地是自然界各种力量，或各种自然资源。

3. 认为土地是由地貌、土壤、水文、气候、植被等组成的自然综合体。

这一切清楚表明，人们对土地认识极其不一。但是，如果从土地的利用和管理的理论及实践来说，应该把土地看作是地球表层及其附属物。也就是说，土地是由地球表面上空一定高度和地球表面地下一定深度内的岩石、矿藏、土壤、水域、植被、空气等构成的物质整体。

（二）土地在人类社会生活中的地位

土地与人类有极其密切的关系，它以多种多样的属性满足人类的需要，使人类得以生存和发展。

1. 土地是人类生息的基地和存在的物质条件

土地是人类永远不可缺少的生存条件、生殖条件和环境条件。没有土地，人类便无法生存。当代生产力虽然有了很大的发展，但并没有减少人类对土地的依赖，也没有减轻人口对土地需

求的压力，不仅如此，在当今世界上，人口对土地需要的压力，已经成为世界性的问题。据有关资料统计，16世纪时，全球人口平均增长率不到千分之一。而从18世纪到19世纪的100年间，人口平均增长率却达到了千分之五。世界总人口从1000年到1970年增长了11倍。人口迅速增长，导致了人均占有耕地面积的减少。在生产水平一定的条件下，就使得人均生存条件紧缩，人均占有资源量减少。当土地对人口的“负荷量”即人地比例增长超过一定限度时，土地与人口的矛盾就大大突出了，从而使这一问题成为具有重大战略意义的问题。

在人类的生产活动与生活活动中，土地又是人类重要的活动条件。在生产活动中，土地环境对经济效益的影响十分明显，尤其对农业生产的作用十分重要。在人们生活中，衣、食、住、行都离不开土地。但是，由于人们对土地认识不深刻，不完善，或者受到其他社会因素的影响，因此在自己活动中，不仅没有使环境条件得到改善，反而导致了生态的不平衡。比如目前所发生的水土流失，土地沙化、土地盐渍化，填湖造田、以及过多地施用化肥、农药等所产生的对环境的破坏，就是由于人们对自然规律认识不足，或者是人们无力控制自然界而造成的。恩格斯对这种情况曾提出警告，他指出：到目前为止的一切生产方式，只是在于取得最近的最直接的效果。那些只有在以后才能显示出来，并由于逐渐重复和积累才能产生进一步结果的，是完全被忽视的。当然，随着人类对土地认识的不断深化，人类改造自然能力的不断提高，人们就会按照自然规律自觉地调整自然环境，使其更适合人类生存的需要。

2. 土地是人类生产资料和生活资料的源泉

科学认识表明，地球发展史、地球生物发展史、人类发展史，是三个相继发生的过程。地球发展史和地球生物发展史，是人类发展史的基础和人类发展的物质前提条件。人类的出现、并没有导致地球发展史、地球生物发展史的终结，而是在前两个发展阶

段上出现的新的物质形态。科学证明，地球发展史、地球生物发展史、人类发展史这三个发展阶段是互相促进、互相制约的。人类的出现，虽然是这三种发展形态的最高产物，但是，人类在适应环境，利用大自然的过程中，也改变着自然界的面貌。就现在来说，人类早已结束了从土地取得现成的食物和现成的生活资料的时期。现代人类以其劳动和土地资源相结合，创造着极其丰富的物质财富。但是，尽管人类生产力有了长足的进步，并没有使人类摆脱对自然界的依赖。英国古典经济学家配第说的好：“土地是财富之母，劳动是财富之父”。不管未来人类社会生产力有多大的发展，土地及自然资源始终是人类生产和生活资料的源泉。

3. 土地是人们社会生产关系的客体

土地作为生产资料，不仅是一切生产的物质条件，而且是产生土地关系的客体。所谓土地关系，就是人们在占有和使用土地方面形成的关系。土地的占有关系，即土地的所有制形式，是土地关系的基础和核心。土地所有制形式受社会生产方式制约，随社会生产力的发展而变化。

在原始社会中，由于生产力低下，个人无力同自然界作斗争，因此决定了人们必须集体劳动，共同占有土地。随着生产力的提高，产生了社会分工和产品的交换，出现了村社。村社的生产资料具有两重性，一方面保留了土地公有制的形式，即土地所有权属于村社，而使用权则归各个家庭，并要根据家庭人口的变动和生产状况定期实行重新分配；另一方面，房屋、农具、耕畜属于每个家庭私有。由于个体经济和交换的发展，逐步带来了财产上的不平等。同时，原来氏族和部落的上层分子，常常利用自己的权势，不断侵占村社公有土地和财产，这样就削弱了村社公有制的基础，加速了阶级的分化，导致了村社的解体、最后被奴隶社会所代替。于是，原始土地公有制让位于奴隶主土地占有制。

在奴隶社会中，奴隶主不仅占有土地，同时还占有奴隶本身。随着奴隶社会生产力的发展，奴隶社会的土地占有关系，逐步发展到封建的土地占有关系。

在封建社会中，封建地主阶级占有土地。地主阶级依靠其占有的土地，借助超经济的强制，通过地租形式，占有农民的剩余劳动。农民或者是在封建领主占用的份地上、或者是在租用的地主土地上、依靠自己的劳动，生产各种产品，并支配部分自己的劳动所得。农民是不自由的。他们被束缚在土地上，并且在不同程度上依附于地主阶级。在我国，春秋战国以后，出现了封建土地私有制。后来逐步发展成为封建社会中土地所有制的主要形式。在这种土地制度下，土地可以自由买卖。因此，豪强富家不断地兼并土地。同时，历代的封建政府都占有着大量的皇庄、官庄、屯田、营田等，有的虽然在形式上属于封建国家所有，但实际上是属于皇族和大官僚所有。11世纪中期，宋朝宋英宗年间，全国耕地5/6以上为封建地主阶级所占有。随着社会生产力的发展，特别是随着商品生产和商品交换的发展，封建的土地关系便发展为资本主义的土地关系。

在资本主义社会中，资产阶级使土地关系服从资本发展的需要，并且按照资本主义的关系改造了封建土地关系。在资本主义土地关系中，存在着三个相互对立的阶级，即土地所有者，租地资本家，雇佣劳动者。在资本主义社会里，土地占有和土地经营往往分离。土地所有者不经营自己的土地，他们把土地租给农业资本家。农业资本家按照契约，定期向土地所有者交纳一定的地租。农业资本家自己也不耕种土地，而是雇佣农业工人耕种他租来的土地。这样，农业劳动者的剩余劳动，不仅为农业资本家提供了平均利润，而且还为他提供了交纳地主的地租，即超过平均利润的剩余利润。所以，在资本主义土地关系中，雇佣农业工人是农业中全部剩余价值的创造者。土地所有者和农业资本家是农业工人创造的全部剩余价值的占有者。资本主义土地关系阻碍着农业生

产力的发展。

在社会主义社会中，土地所有制采取了全民所有制和集体所有制的两种形式，在土地关系中消灭了剥削和被剥削的状况，这就为社会主义充分地利用土地开辟了广阔的前景。

从人类社会各阶段的土地关系中，可以清楚地看出，土地是产生土地关系的客体，是土地关系的承担物。

第二节 土地的特性及其意义

土地是一个具有许多物质属性的综合体，现在只就它的自然特性和经济特性及其意义作一些简单说明。

（一）土地的自然特性

土地的自然特性，是土地自然属性的反映。土地的自然特性主要是：

1. 土地位置的不动性，或土地位置的固定性

土地是自然生成物，它总固定在地球表面的某个经纬度上，人们不能把它挪动。当然，在地球的发展史中，曾经出现过大规模“沧海桑田”的情形，即使在现代，也还经常出现大陆漂移、岛屿隐现的现象。但是不论是“沧海桑田”，还是大陆漂移，最多只是使这块土地的表层覆盖了另一块土地的表层，实际上这块土地并没有被搬走，那块土地也并没有消失。

2. 土地的肥沃程度和土地位置的优劣差异性。

土地的肥沃程度，主要由土壤的构成、温度、日照时间、地温、地形等因素，以及这些土地适宜生产各种不同的农作物决定。随着科学技术发展，可以将土地肥沃程度的差别缩小。但是，实践证明，科学技术的进步，不是使不同土地的差异缩小，而是使它们的差异更加扩大了。因为科学技术的发展，使好地进一步得到了改良，从而增强了好坏地之间的差别。土地位置是由土地距离市场的远近以及运输状况等条件决定的。当然，随着交通运输业的

发展，土地位置的差别相对会缩小，但是差别是始终存在的。

3. 土地使用的耐久性，即土地的使用价值永远不会消失

土地能在人类生产和生活中反复地使用。一般说来，无论是生产资料，还是生活资料，它们都会在使用中丧失其使用价值。然而土地则能始终被人类使用，永远不会丧失它的使用价值。当然，土地使用不当，会使它的肥沃程度减少。但是，即使它的肥沃程度减少，也只是使它的使用价值减少，并没有使它的使用价值丧失。一般说来，在正确地使用和保护下，农用土地的肥力是不断地得到改良和提高了的。每个人都清楚地知道，已耕地总是比生荒地能够生产更多的粮食。非农业用地也是这样，它越被反复使用，越合乎使用的目的。马克思说：“在农业中，各个连续的投资是会有成果的，因为土地本身是作为生产工具起作用的。而就工厂来说，土地只是作为地基，作为场地，作为操作的基地发生作用，所以情况就不是这样，或只在非常狭小的范围内才是这样。当然，和分散的手工业相比，人们可以在一个狭小的空间内集中巨大的生产设施，大工业就是这样做的。但是，在生产力发展的一定阶段上，总是需要有一定的空间，并且建筑物在高度上也有它一定的实际界限。生产的扩大超过这种界限，也就要求扩大土地面积。投在机器等等上的固定资本不会因为使用而得到改良，相反地，它会因为使用而受到磨损、新的发明在这里也会引起一些改良，但在生产力的一定发展阶段上，机器只会日益陈旧。在生产力迅速发展时，全部旧机器必然会被更有利的机器所取代，也就是说，必然会丧失作用。与此相反，只要处理得当，土地就会不断改良。土地的优点是，各个连续的投资能够带来利益，而不会使以前的投资丧失作用。”^①另外，即使土地的肥力耗尽，土地仍可以改作他用。所以，土地是永远可以利用的。

4. 土地面积的有限性

①《马克思恩格斯全集》第25卷 第879~880页。

土地是自然产物，具有不可再生的性质。人类虽然能够移山倒海，但不能从根本上改变土地面积有限性这一特性。

（二）土地的经济特性

土地的经济特性，是以土地的自然性质为基础为前提的。土地的经济特性，是人们在使用土地时引起的经济关系。土地的经济特性主要是：

1. 土地的有限性以及由此引起的土地经营的垄断

土地的有限性，从经济学上说，不仅是指土地的总量是有限、一定的，而且主要是指某一地区，用于某种特定目的的土地的数量是有限的，是不能满足所有的人对它的需要的。由于许多人对同一块土地提出了各自的需求，因此产生了土地供求矛盾。在近现代的大城市中，土地供不应求的状况十分严重。在土地是商品，可以买卖的情况下，地租，地价直线上升，并且达到“寸土寸金”的地步。解放前中国的上海滩，每亩土地值白银36万两，地价高得惊人。北京王府井是北京商业的一个中心地区在此开设百货大楼和东风市场非常合算。但是王府井地区的面积就这么大，商业企业都想在王府井开设营业点，王府井的土地就出现供不应求的状况。由于土地的有限性，引起了土地供应的稀缺性，从而导致了土地经营的垄断性。谁占有了这块土地，谁就排斥了其他人占有这块土地，从而形成了对这块土地的垄断使用。

土地在经济上供应的稀缺性以及由此产生在经营上的垄断性，是由土地在自然上的特性，即土地的不动性、土地肥力的差异性、以及土地位置优劣的差别性、还有在一定技术条件下产生的土地报酬（收益）递减律决定的。如果土地的位置可以任意移动，不存在肥力和位置上的差别，土地报酬就不会递减，土地也就不会产生供应上的稀缺和经营上的垄断。

2. 在一定条件下，土地报酬递减的可能性

在技术不变或在技术一定的条件下，在集约经营的情况下，连续在一块土地上投资，可能引起土地报酬（收益）的递减。这种状

况是以自然力作用为基础，本质上是一种自然规律。但是，它与经济有着密切的联系，所以，在这种意义上，也可以把它看作是一种经济规律。在农业生产中，在生产力不变的情况下，连续在同一块土地上投资，报酬递减很明显。如果不想报酬递减，农民只得选用好地耕种，而不耕种坏地或扩大土地的耕种面积。在制造业方面也有这种情况，当工厂扩大到某一点后，如果再增加生产，就会增加成本，报酬递减。在建筑业中，报酬递减也很清楚。美国于1922年9月11日刊登在《全国不动产杂志》上的《办公大楼经济高度》一文中指出，在美国中西部的某城市，曾经作过这样一种研究：在一块160英尺×172英尺的价值150万美元的土地上，建筑一座五层大楼的投资利润是4.36%；建筑一座十层大楼的投资利润是6%；建筑一座十五层大楼的投资利润是6.82%；建筑一座二十层大楼的投资利润是7.05%；建筑一座二十五层大楼的投资利润是6.72%；建筑一座三十层大楼的投资利润是5.65%。这表明，这里的建筑利润超过二十层那一点，报酬就会递减。土地报酬递减，是由土地使用的自然特性及一定时期的技术水平决定的。同时，也为节约使用土地的原则提供了理论基础。

3. 变更土地使用方向的困难性

土地有许多不同的用途，但是变更土地的用途，往往困难并缓慢。以农业来说，调整不同作物的栽种会遇到许多困难。因为不同的农作物有不同的生长季节。所以，在农业用地中，变更土地的使用方向，使它适应人们的需要和市场价格变动的需要是困难的、缓慢的。

林木用地更是这样。森林、果树是多年生的植物，要想随时改变它们的使用方向，不仅不容易，也很不合算。

把农业用地改变为城市用地，把城市用地再改为农业用地则更加困难。因为在某块土地上一旦建设成为城市，各种建筑物和构筑物就和土地结合在一起。这里的土地和建筑物与构筑物不仅不能移动，而且也很难把它们改作他用。在澳洲有一个产铜的市