

土地管理概论

金郑沛 主编



浙江科学技术出版社

(浙)新登字第3号

责任编辑:赵益矛

封面设计:周盛发

土地管理概论

金 郑 沛 主编

*

浙江科学技术出版社出版

浙江新华印刷厂印刷

浙江省新华书店发行

*

开本 850×1168 1/32 印张 16.25 字数 404,000

1993 年10月第一次印刷

ISBN 7-5341-0534-X/C·1

定 价: 10.00 元

《土地管理概论》编委会名单

顾问 吴文谦

主编 金郑沛

副主编 咸峻 蒋建东

编委 (按姓氏笔画为序)

马福昌	张锦磊	张依津
林惠长	金志桥	金郑沛
赵金观	咸峻	姚忠义
徐再生	凌金根	谢景升
蒋建东	董自强	潘正海

撰稿人 (按姓氏笔画为序)

丁一	王小明	王卫东
刘明星	吴晓光	金郑沛
咸峻	施彩霞	段玉明
蒋建东	董桂文	楼贤政

前 言

土地是人类生存发展之本。我国拥有 960 万平方公里的土地，居世界的第三位。但是，人口多、人均土地少、耕地资源不足，是我国的基本国情。由于人口增长、建设占用、自然和人为破坏，我国人均耕地面积在 1952~1986 年的 34 年间减少了一半，目前仅相当于世界人均耕地的 1/3。我们以占世界 7% 的耕地，养育着占世界 22% 的人口。这是一个伟大的成绩。然而，从发展趋势看，人均耕地面积将继续减少，土地问题将愈来愈成为制约我国国民经济和社会发展的的重要因素。1991 年 4 月，全国人大七届四次会议通过的决议将“合理利用土地”和“实行计划生育”、“保护环境”一起列为我国的三大基本国策。同时，改革开放，把土地问题又提高到一个新的“境界”。消除土地管理和使用上的弊端，成了我国的当务之急。要把十分珍惜每寸土地和切实保护耕地的任务落到实处，就必须在坚持社会主义土地公有制的前提下，改革目前的土地使用制度，加强土地资源、土地资产的利用和管理。政府应充分利用土地的级差地租收益，为经济建设筹集资金；利用地价这一经济杠杆，为引进外资服务。加强土地资源和土地资产的管理是一个功在当代、造福子孙后代的事业。

《土地管理概论》一书以广大土地管理干部为主要读者对象。它由土地管理基础知识、土地调查、地籍管理、地权管理、土地利用的计划管理、建设用地管理、土地经济、土地立法和土地监察等八个部分构成。我们力求在理论与实践的结合上，系统阐述土地管理的基本内容、任务、特点、原则、法规、制度以及程序和方法等，使之具有较强的针对性和鲜明的时代性，以利于提高广大土地管理干

部的政策、理论和业务素质,把土地管理工作提高到一个新的水平。

在本书的编写过程中,我们虽然作了较大的努力,但由于水平有限,还可能会有不周之处,恳切地希望广大读者批评指正。

编 者

1992年12月

目 录

第一章 土地管理基础知识	(1)
第一节 土地资源	(1)
第二节 土地管理的任务和原则	(14)
第三节 土地技术经济指标	(29)
第二章 土地调查	(42)
第一节 土地调查概论	(42)
第二节 土地资源调查	(44)
第三节 土地测量	(61)
第四节 土地面积量算	(102)
第三章 地籍管理	(131)
第一节 地籍管理概述	(131)
第二节 地籍调查	(137)
第三节 土地登记	(148)
第四节 土地统计	(158)
第五节 土地评价	(166)
第六节 土地档案	(195)
第四章 地权管理	(214)
第一节 土地权属	(214)
第二节 地权管理的任务和原则	(222)
第三节 土地使用范围和条件	(228)
第五章 土地利用的计划管理	(235)
第一节 土地利用	(235)

第二节	土地利用布局·····	(241)
第三节	土地利用计划的编制和管理·····	(246)
第四节	土地利用的总体规划·····	(258)
第五节	城市和交通用地的利用·····	(271)
第六节	农村土地的利用·····	(284)
第七节	城市郊区的土地利用·····	(308)
第八节	土地开发管理·····	(314)
第六章	建设用地管理·····	(326)
第一节	建设用地管理的任务和原则·····	(326)
第二节	国家建设用地管理·····	(336)
第三节	乡(镇)村建设用地管理·····	(352)
第七章	土地经济·····	(364)
第一节	土地制度·····	(364)
第二节	地租与地价·····	(374)
第三节	国有土地使用权的出让和转让·····	(393)
第四节	土地使用费和土地赋税·····	(418)
第八章	土地立法和土地监察·····	(430)
第一节	土地立法·····	(430)
第二节	土地监察概述·····	(441)
第三节	土地违法案件的处理·····	(451)
第四节	土地纠纷案件的处理·····	(463)
第五节	土地案件的行政复议和行政诉讼·····	(468)
第六节	土地管理执法常用法律文书·····	(475)

第一章 土地管理基础知识

第一节 土地资源

土地一词有两义。从狭义上讲,土地是指地球表层的陆地部分。从广义上讲,土地则是指地球表层的陆地、内陆水域和海涂。正如马克思所指出的那样,土地“在经济学上也包括水”(《马克思恩格斯全集》第25卷,第202~203页),“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”(《马克思恩格斯全集》第25卷,第695页)。气候、水文、植被以及人类活动的种种结果等,对土地的形成、质量和利用方向起着重要的作用,但是,这些并不是土地本身所固有的组成部分。作为土地管理对象的土地,应是从广义上讲的土地。

土地和土壤不是一个概念。土壤是指地球陆地上具有肥力,能够生长植物的疏松表层。显然,土地的含义要比土壤广泛得多,土壤只是土地的基本组成要素之一。

土地和国土,严格地说也不是一个概念。国土是指一个国家主权管辖范围内的版图,包括领海、领空。土地不包括上空,也不包括其下层的基岩和地下水,更不包括领海。就一国而言,土地是国土的一个组成部分。

土地和土地资源也是有区别的。土地资源是指在土地总量中,现在和可预见的未来能为人类所用以创造物质财富的土地。它是土地的一个组成部分。随着科学技术的发展,目前未被利用的土地,包括尚难以利用的土地,有可能逐步得到开发。所以,土地

和土地资源在习惯上往往是通用的。

土地的形成和发展主要取决于自然力的作用，同时也受人类活动的影响。它是人类赖以生存和发展的重要的物质基础。在社会主义社会实行土地公有制，为土地的合理开发和利用创造了有利条件。

一、土地的特性和作用

1. 土地的特性。

土地具有两重性——自然属性和社会属性，即土地既是一切生产的物质条件，尤其是农业生产的基本生产资料，又是产生生产关系的客体。

(1) 土地的自然属性。土地是自然历史的产物。它的产生和存在是不以人的意志为转移的。其自然属性主要表现在如下四个方面：

第一，数量有限。由于土地是自然历史的产物，而不是人类劳动的产物，不可能像其他生产资料那样通过生产来增加数量。列宁曾经说过：“土地有限性是一个普遍的现象。”（《列宁全集》第5卷，第100页）诚然，人类的劳动会影响土地的质量。但是，一般地说对土地数量的影响却是极其有限的，甚至是微不足道的。移山填海，扩展陆地，固然是有可能做到的，然而，这毕竟不但耗资巨大，而且数量极其有限，并不能从根本上改变土地数量有限这一基本特性。因此，我们要充分认识土地数量的有限性，十分珍惜每寸土地，合理利用每寸土地，控制人口的增长。

第二，位置固定。土地固定在地球的一定位置上，即土地的绝对位置（经纬度）具有固定性。土壤、岩石、矿产等可以移动位置，但并不意味着整个土地位置的变化。同时，各块土地也不能相互调换位置，即各块土地之间的相对位置（距离）也具有固定性。各块土地之间的距离，因土地的绝对位置不可能移动而不会发生

变化。诚然，在地球发展的历史中，曾经出现过大规模的“沧海桑田”的变迁，但这早已成了自然历史的陈迹。河沙移海、大陆漂移等对土地位置的影响，即使在几百年间也是微不足道的，从而不具有多大的现实意义。由于土地不能像机器那样移来移去，所以，土地的利用必然受自然环境因素和社会经济条件的影响，具有明显的地域性差异。土地位置的固定性，决定了土地只能就地利用。

第三，可以永续利用。土地在使用过程中，“只要处理得当，……就会不断改良”（《马克思恩格斯全集》第25卷，第880页），成为世代相传的永久性的生产资料，而不像其他生产资料那样在生产过程中会逐渐陈旧、磨损，直至报废。当然，如果违背自然经济规律，不合理地开发和利用土地，那么，势必导致自然生态系统的破坏，使土壤肥力和土地生产能力下降。正如恩格斯所说：“我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都报复了我们。”（《马克思恩格斯全集》第25卷，第517页）因此，我们必须尊重客观规律，对土地进行科学规划，正确使用、保护和改良土地。只有这样，才能实现对土地的永续利用。

第四，功能不可替代。一般生产资料随着科学技术的发展，可以被更先进、更完备的生产资料所替代。但是，土地不能被其他任何生产资料所替代。任何其他生产资料不能替代土地为人类的一切活动提供基地，当然也就不能替代土地作为农业生产的基本生产资料。现在实施“水培法”，也要以土地为基础。并且，也不可想象，将来能用水来替代土地的农业生产资料的作用。

（2）土地的社会属性。作为生产资料的土地，在被人类利用的过程中，必然要发生人与人之间的某种生产关系，包括占用、使用、支配和收益的关系。土地关系是社会生产关系中的主要内容之一。土地所有制形式是土地关系的基础和核心。它决定人们在生产活动中的地位、相互关系和产品分配。所以，土地归谁所有

是决定性的。马克思说过：土地所有权乃是“一切财富之最初源泉”（《马克思恩格斯全集》第18卷，第64页）。

土地的社会属性，主要表现为不同的社会制度具有不同的土地关系。土地的这种社会属性，反映了社会对土地进行分配和再分配的客观必然性，也是进行地权管理、调整土地关系的基本前提。

2. 土地的作用。

土地是人类最基本、最宝贵的自然资源。土地在人类社会中具有十分重要的作用：

（1）土地是人类生存的基本条件。自从有人类以来，人就与土地结下了不解之缘。没有土地，人类就无法生存，好比没有空气、阳光、水等人类就不能生存一样。人类从土地上得到衣、食、住、行的基本条件。人类的活动，包括生产活动、文化娱乐活动，以及其他各种活动，无一不以土地为场所。人类离开土地，任何活动都将无法进行。马克思曾经指出，土地“是人类永远不可缺少的生存条件”（《马克思恩格斯全集》第23卷，第202页）。

（2）土地是人类物质生产所必需的物质条件。大家都知道，在人类生产活动所必需的物质条件中，土地占有十分重要的地位。在描述土地对于生产的意义时，马克思曾经说过，“劳动并不是它所生产的使用价值即物质财富的唯一源泉。正像威廉·配第所说，劳动是财富之父，土地是财富之母。”（《马克思恩格斯全集》第23卷，第57页）

国民经济各部门的发展都离不开土地。充足的、优质的、合理分布的土地，是顺利发展国民经济的必要条件。但是，土地的作用在国民经济各部门中是不同的。

在工业、交通运输业及其他非农业生产部门，“土地只是作为基地、作为场地、作为操作的基地发挥作用”（《马克思恩格斯全集》第25卷，第880页）。这些生产部门的建设，包括其各种建筑

物、道路、桥梁及其他工程设施，都需要有足够的面积并具有一定承压力的土地作为地基。在这些部门的生产中，土地虽不直接参与产品的生产过程，但是如果没有它，这些部门的生产就不能进行。在采矿、水力发电、地热利用、航运等部门中，土地主要被作为劳动资料而起作用。在旅游业中，土地以自然形成的各种景观作为特殊的基地、场所发生作用。

在农业中，土地不但是劳动对象，而且“本身是劳动资料”（《马克思恩格斯全集》第23卷，第203页），是一项重要的生产资料。这是因为，土地不仅是农业劳动力的活动场所，是各种农用生产资料如机器、各种建筑物等的配置基地，而且是生物的生存之地，即农作物正常生长发育不可缺少的水、肥、热、气的供应者和调节者，是直接参与农产品形成的不可替代的重要生产资料。

（3）土地是产生土地关系的客体。由于人们对土地的占有和利用，形成了人们之间的土地关系，即围绕土地而发生的生产关系。其中，土地的所有制具有决定性意义。它决定了土地的使用制度，决定了级差地租、绝对地租、地价的存在及其水平，并且与土地产品的成本、生产价格、市场价格及其水平发生密切关系。同时，土地的重要性还决定了在一切社会中由国家或社会的其他代表者对土地实行社会化管理的必要性。要处理不同社会中人与人之间的关系问题，除了原始社会和共产主义社会之外，在相当大的程度上都要涉及“土地关系”问题。这就是说，几乎在一切社会中，都要正确处理由土地所有制而派生的一系列生产关系问题。

二、土地资源的供给和需求

1. 土地资源的供给。

土地资源的供给有两种：一是土地资源的自然供给；二是土地资源的经济供给。

(1) 土地资源的自然供给。土地资源的自然供给，是指土地以其自然固有的特性供给人类利用，以满足人类社会生产和生活的需要。不同性质、不同位置的土地，具有不同的使用价值，因而对土地利用的方法、程度也很不相同。土地自然供给的数量是固定不变的。它不受任何社会经济因素或人为因素的影响，因而是无弹性的供给。虽然古今中外都有移山填海的壮举，但其数量是微不足道的。

土地资源的自然供给要适合于人们的需要，必须具备一定的条件。这些条件是：气候适宜人类生活及动植物生长；地形地势便于人类生活和进行生产活动；具备可供人类开发利用的生产资源，如矿产资源、水资源、生物资源、旅游资源等。

(2) 土地资源的经济供给。土地资源的经济供给是指土地在自然供给及自然条件允许的情况下，土地供给量随着土地利用效益的变化而变化的现象。自然供给的土地，往往是多种用途并存的。而且，多种用途之间，可以相互替代。比如，同一块土地既可以种植农作物，也可以栽果树，还可以建房子造工厂。一旦某一项用途利益提高，则其土地供应量必然会相应地增加，也就是说，原供作其他用途的土地必然会有一部分转作该项用途。所以，土地的经济供给，是随对土地需求的增加和经济效益的提高而变化的，是有弹性的。

影响土地资源的经济供给的主要因素有四个：一是各种土地的自然供给量；二是社会生产力发展需求的变化促进土地利用方向的改变，从而影响各种土地经济供给的改变；三是科学技术的进步使原来不能利用的土地变为可以利用，或使原来利用不够经济的土地成为比较经济，或使土地利用的集约度得到提高，从而增加土地的经济供给；四是交通运输事业的发展降低了运输成本，使原来不便于利用的土地变为可以利用的土地，也能增加土地的经济供给。

增加土地经济供给的主要途径：一是开垦新的土地资源投入使用，扩大土地利用面积，提高土地利用比例；二是在已利用的土地上增加劳动力和资金的投入，搞好土地的集约经营，不断提高土地的生产率；三是消除影响土地合理利用的障碍因素，包括社会经济制度、农业生产体制、农业生产政策、农业经营规模、农业物质技术以及社会风俗、种植习惯等方面的障碍因素，实行土地的经济利用；四是调节消费，使人们的需求与土地生产适宜性相一致，使土地能够生产一种或几种最适宜的产品，从而获得较多的产品和收入；五是增加土地产品的代用品，以节约用于农业、建材生产的土地，增加用于其他方面的土地的经济供给。

2. 土地资源的需求。

土地资源的需求，是指人们为维持生存和发展而从事各种生产与消费活动对土地的需求。在不同的社会生产方式条件下，在不同的地区，人们对土地资源的需求是不一样的。影响土地资源需求程度的因素主要包括：

(1) 人口数量。随着人口的增长，土地的需求量必然增大，人均占有的土地面积、耕地面积、草地和林地面积必然越来越少，从而土地问题必将日趋严重。

(2) 土地质量。从理论上说，不同的土地利用目的，应该配以相应质量的土地。但是，土地利用的实际情况并非如此。目前，土地利用的主要矛盾表现于：各类土地利用都向有限的耕地伸手，使耕地的供求失衡日趋严重。这是因为，耕地是土地自然供给当中各种条件兼备、质量最好、适用性最广的土地，人类对它的经济需求量最大。这个矛盾解决不好，将直接威胁人类的物质生活。

(3) 社会生产力。社会生产力的发展，一方面，提高了土地的负荷量；另一方面，也难免扩大对土地的需求量，使人们日益向土地利用的广度进军。比如，工业化带来城市化，城市化又带来城镇工矿用地的需求量的增加。一般地说，随着生产力的发展，

工业、交通、商业、文教卫生等行业的占地将日益扩大。

(4) 人们的生活水平。在经济落后的条件下，人们首先关心和需要解决的是温饱问题，因此他们最迫切需要的是耕地资源，而很少表现出对公园、旅游等精神生活方面的土地需求。在经济较发展的条件下，当人们的物质生活得以改善后，接踵而来的便是对环境条件和精神享受方面的需求，从而对公园、旅游等改善环境条件、提供娱乐场所等用地提出的要求势必日益提高。

简言之，人类对土地资源的需求量，与其自身的文明程度成正比。土地的供给是有限的，人类对土地的需求却是趋于无限的。正确解决土地资源供给与需求的矛盾，实现供需基本平衡，是人类生存和发展的基本保证。

三、土地与人口、生产建设和生态环境的关系

1. 土地与人口的关系。

土地与人口的关系，是土地供需关系的重要体现。其实质，主要是指土地资源与人口数量必须平衡，即两者在数量上保持一定的比例的问题。同时，也涉及质量上的问题。

所谓土地资源与人口数量保持平衡，至少表现在以下三个方面：

(1) 土地能够为人类提供足够的生存空间。人类生活在地球上，必须有足够的生存空间。这一空间，能够保证人类进行物质生活和文化生活的需要。因此，要求有一定数量和质量的土地。具体而言，在城市和农村居民点中，至少要保证每个人有起码的居住面积、道路面积、生活用水量、绿地面积等。这几个指标，都是涉及城市和农村人口生存空间的重要指标。一般而言，这些指标越高则城市和农村人口的生活空间越宽裕，从生活空间的角度来考察的人们的生活质量越高。

(2) 土地能够为人类提供足够的生活资料。广义地说，人类

的一切生活资料都来自土地。特别是农产品，无一不有赖于土地的供给。影响人均占有农产品的因素有三个，即人口总数、农用地总面积和单位面积产量。其相互关系可用下式表示：

$$\text{人均农产品占有量} = \frac{\text{农用地总面积} \times \text{单位面积产量}}{\text{人口总数}}$$

显然，人均农产品占有量与人口总数成反比，而与农用地总面积和单位面积产量成正比。要提高人均农产品占有量，一方面要控制人口增长，另一方面要增加农用地总面积和单位面积产量。

(3) 土地能够为农业劳动者提供足够的劳动资料。农业用地与农业劳动力，是农业生产中的两项重要的生产资源，是农业生产中最重要的组成部分。如果两者结合得好，就能产生较优的效率。两者的正确结合，包括质态上的相互适应和量态上的相互配比。质态上的相互适应，指对优质土地进行高度集约化、科学化的经营，需要具有较高文化、科技、管理水平的劳动者。只有两者适应，才能取得较高的劳动生产率、土地生产率和资金生产率。量态上的相互配比，指土地的数量与经营土地的劳动力两者之间保持适当比例。无论在何种情况下，两者之间只有保持合理的比例，才能使土地资源和劳动力资源之间得以正确结合，产生较好的效果。

在土地与人口之间的矛盾中，矛盾的主要方面是人口而不是土地。这是因为，土地是数量有限、位置固定的，而人口则无论是数量还是分布都是可变的。由此，可得出四条基本结论：一是应当合理开发、利用和保持土地资源，以尽可能满足日益增长的人口对土地资源的需求；二是应当保持为人类提供生存空间和为人类提供生活资料两个方面的合理比例，以全面地满足人们对土地资源的需求；三是必须严格控制人口的增长，使之不超过土地可能负担的极限；四是由于不同质量的土地、不同地区上人口的分布都是不均衡的，所以既要因地制宜地利用土地，又要适当地

对人口分布作些合理调整。

2. 土地与生产建设的关系。

土地对于各项生产建设起着基地、场所的作用。从事生产建设，都需要占用一定的土地。否则，生产过程“就不能进行，或者不能完全地进行”（《马克思恩格斯全集》第25卷，第205页）。

土地与生产建设的关系，至少包括如下三个方面：

（1）土地为生产建设提供必要的条件。人类的需求是多种多样的。工业、交通运输业及其他各项生产建设事业的发展，为满足人类的多种多样的需求提供了现实可能。没有足够的各种各样的土地，势必无法进行生产建设。

（2）现代工业、交通运输业及其他各项建设事业的发展，为提高土地生产力提供了科学技术和物质装备。具体地说，这包含两个层次：一是现代工业、交通运输业及其他各项建设事业由于资金、劳动集约程度一般高于农业，发展这些生产建设，即有利于提高用于这些生产建设的土地自身的生产力；二是现代工业、交通运输业及其他各项建设事业的发展，势必带动科学技术的提高和物质装备的改善，从而提高全部土地生产力提供了物质基础。

（3）随着生产建设的发展，土地的供需矛盾日趋尖锐。人类生活所需要的农产品，特别是粮食，主要是由耕地和其他农用地来提供的。生产建设难免要占用一些耕地和其他农用地。这样，耕地和其他农用地就相对地减少了。据统计，仅从1958~1978年的20年间，我国城市工交基本建设占用耕地和其他农用地面积就达5亿亩，平均每年用地2500万亩，相当于一个福建省的耕地面积。

土地是自然界的产物。土地的有限性，要求我们必须正确处理土地与生产建设的关系：一是经国家批准的建设用地和建筑工程，要进行统一规划，充分合理地利用地下和空间，比如，加紧对废旧矿区的复垦工作，修建地下水库，铺设地下输水、输油管道等。二是在城市建设中，提倡建设高层建筑及地下建筑，比如