



土地管理 与 土地利用

辽宁省土地管理委员会办公室 编
《农业经济》编辑部

辽宁人民出版社出版

前 言

本书是辽宁省土地管理委员会办公室和《农业经济》编辑部合编、由辽宁人民出版社出版的。目的是为了发展土地管理学术，宣传党和国家的土地政策，交流土地管理经验，推动土地管理工作。

本书选编了19篇文章。既包含土地管理与土地利用的理论探讨性的文章，也包含土地管理政策宣传性的文章，还包含土地管理与土地利用工作经验性的文章。同时，也介绍了一些具体管理方法。既是近几年来，辽宁省关于土地管理、土地利用学术研究的成果；又是近几年来，辽宁省土地管理工作经验的结晶。把这些文章编辑成书，献给读者，对进一步研究和加强土地管理与土地利用，将是有益的。

由于编者水平有限，加上时间仓促，不足或疏漏之处在所难免，恳请读者批评指正。

编 者

1986年6月

目 录

- 必须加强土地管理……………滕元春 (1)
- 切实加强土地的全面管理……………孔德荫 赵明仁 (6)
- 从战略的高度加强土地管理
- 康平县土地管理调查报告……………曲增福 (13)
- 土地管理改革的必要性……………刘绍信 (19)
- 实行政府统一组织征地是征地工作改革的
- 当务之急……………沈阳市土地管理委员会办公室 (27)
- 珍惜土地 重在管理
- 从昌图县土地资源谈起……………孙 克 (33)
- 实行征地费用包干的做法和几点体会
- ……………姜玉学 赵鹏才 (35)
- 制定建房用地标准 严格控制建房占地
- ……………北票市土地管理委员会办公室 (44)
- 关于发放“宅基地证”的几个问题
- ……………新金县土地管理委员会办公室 (47)
- 关于征占城市规划区土地 妥善安置社员
- 生活问题的探讨……………姜树清 潘贤厚 (56)
- 管好用好铁路专用土地
- ……………沈铁分局土地林业管理办公室 (63)
- 关于保护土地资源问题……………宋乃相 (70)
- 合理利用草地资源……………吴孤樵 (74)
- 工业“三废”对农业土壤的污染……………黄 毅 (82)
- 小东种畜场土地利用规划的做法……………曾庆祥 (86)

对土地利用现状分类的探讨·····	赵明仁 (94)
对外业调绘中两个问题的探讨·····	姚海水 (103)
QJY—2型数字式求积仪量算面积精度分析 ·····	王云杰 (111)
关于土地补偿费、安置补助费的计算问题 ·····	赵鹏才 李志超 (121)

必须加强土地管理

滕元春

土地问题是密切关系到国计民生的一个非常重要的问题。马克思把土地看作是一切生产、建设和人民生活所必需的物质条件和自然基础，是社会极为重要的生产力。他指出：“土地是一切生产和一切存在的源泉”。又说：“劳动并不是它所生产的使用价值即物质财富的唯一源泉。正象威廉·配第所说，劳动是财富之父，土地是财富之母”。从马克思的理论中可以看出，人类要创造社会财富，不仅需要劳动，同时，还必须有土地。马克思把土地比作“母”，我国也有句古话：“有土斯有财”，这都深刻说明了土地在生产中的重要作用。土地问题是密切关系到十亿人民吃饭和穿衣的大问题。我们应当看到，我国土地资源绝对数量虽然很大，占世界第三位，但按人口平均的相对数却比较小，特别是耕地、林地少。人多地少是我国突出的特点。而我国土地利用和管理存在问题也比较多，在不同程度上影响了农业生产的发展。因此，我们应当从各个方面来加强土地工作，积极开展土地的科学研究。十一届三中全会以后，党和国家把土地问题列入了各级党委和政府的议事日程，并把它提高到国策高度。

建国三十多年来，我省在土地利用管理和土地基本建设方面都做了很多工作，取得很大成绩。例如，农业区划、土地资源调查、县级土地利用总体规划，以及处理土地纠纷、

调整土地、划拨土地等都做了大量工作，为维护社会主义土地公有制，合理利用和保护土地资源，促进工农业生产发展，贡献了力量，成绩是肯定的。但是，我们还应当看到，多年来由于“四人帮”干扰破坏，再加上过去我们没有很好地尊重客观规律，按照客观规律办事，在土地利用和管理工作中留下很多问题。最近几年，农村推行联产承包责任制以后，土地管理又出现了一些新情况和新问题。这些都需要我们去认真探讨和解决。

当前，我们辽宁省土地利用和管理存在的主要问题有以下几方面：

一、耕地面积大量减少。我省是“六山一水三分田”。全省山地多，平原少，耕地有限。解放初期，耕地面积为7,109万亩。据1982年统计，仅有55,638,000亩了，减少15,452,000亩，平均每年减少482,875亩，相当于一个中、小县的耕地面积。耕地减少的原因，除了水冲砂压、造林改牧、水利建设等占地以外，是基本建设占地过多，城市规模不断扩大，农村建房占地大量增加所造成的。

二、土地资源数量不清，质量不明。查清土地资源数量和质量以及肥力状况，是土地计划管理的基础工作。为适应从传统农业向现代农业转化，从自给半自给经济向较大规模的商品生产转化的新形势，就必须弄清土地资源的数量和质量、肥力状况。但是，长时期以来，我们对土地资源数量还不十分清楚，质量也不十分明了。据了解，许多地区上报的耕地面积同实际测量的数据相差较大。以全国耕地为例，统计的数据为14.9亿亩，但有关部门初步调查大约为20亿亩，相差34%。为什么会有这样大差距？重要原因是土地资源，特别是耕地面积没有进行全面测量。

从土地质量来看，全省对土地资源种类、土壤质地、土壤肥力以及其分布状况和存在问题等，都没有进行过详细调查，特别是土地质量评价还没有普遍开展。由于土地资源家底不清，对土地利用和管理达不到科学要求，未真正做到科学地领导和规划农业生产。

三、土地污染严重。这既破坏了土地生产力，又危害人民身体健康。我省工业发达，这是发展农业生产的有利条件。但也带来了不利的一面，工业“三废”处理不够，污染空气、污染土地、污染水源，严重影响农业生产发展。据有关部门调查，我省每天排放的有害物质的工业废水高达五百多万吨，其中绝大部分未经处理就直接或间接流入江河和海域，污染水源。“三废”还直接或间接向土壤排放，污染土壤，土壤一旦受到污染之后就很难恢复。此外，还值得提出的是，农业本身由于大量施用农药和化肥，也污染土壤、空气和农产品。据测定，化肥施入土壤后，作物只吸收30—40%，其余部分都散存在土壤和大气中，污染水源和土壤。目前，虽然采取了一些措施，但情况还是十分严重。

四、被破坏的生态平衡，急待恢复。良好的农业生态系统是农业获得高产稳产的保证。我省过去由于对土地资源重用，轻保护，致使农业生态失去平衡，农业生产受到严重威胁。以往对耕地用得多了养得少，土地生产力下降；对森林资源，乱砍滥伐，农业气候恶化；对草原乱牧滥垦，草原大面积退化。如朝阳地区，1801至1900年，森林茂密，气候条件较好，仅有8年涝，6年干旱，46年风调雨顺。现在是十年九旱。又如我省东部山区的丹东地区水土流失面积，建国初只有742万亩，1982年发展到938万亩，增加196万亩，主要原因是植被受到严重破坏，目前还没有完全恢复。

五、土地管理工作比较薄弱，这是存在上述问题的主要原因。目前一些发达国家对土地管理已经达到科学化，象户口簿那样把土地管起来了，而我们目前的管理只限于审批土地及处理土地纠纷等工作，对于土地统计管理、地籍管理、土地利用管理等方面的重要管理工作抓的比较少，这主要是机构不健全，人员比较少，管理水平比较低，我们正在研究解决。

当前，农村已经进行了体制改革，延长了土地承包期，土地经营将逐渐向生产能手集中，生产趋向专业化。专业户大量出现，各项农业基本建设不断增多。总之，农村经济发展很快，特别是商品生产的发展为前所没有。所有这些新事物的产生和发展都要涉及土地利用和管理问题。过去，土地关系矛盾集中表现在国家与集体、集体与集体之间。现在还表现在集体与个人、个人与个人之间。使土地管理工作任务更加繁重。今后怎样在坚持土地公有制和农村实行以家庭承包为主的联产责任制的情况下，正确处理国家、集体、个人之间的土地关系，改变土地利用“吃大锅饭”的情况，鼓励、引导农民和一切土地使用单位来节约土地、合理利用土地，鼓励农民向土地投资、培肥改良和开发利用土地，等等。这些都是当前土地管理中的新课题。

以上仅仅是土地利用和管理问题的几个主要方面。但从这里可以看出进一步加强我省土地管理工作是非常重要的，也是十分迫切的。国务院要求全国各地进一步开展土地资源调查。要完成这一项任务，必须依靠广大土地工作者去努力，去积极工作。

当今，国外科学技术已进入新的技术革命，科学技术迅猛发展，人类知识急剧增加，正在对社会产生激动人心的巨

大变革。土地科学在这一变革中面临新的任务：一是如何在新形势下完成繁重的任务；二是如何提高科学技术水平，从而适应新技术革命的需要。客观形势要求我们不仅要勇于革新，而且还要积极努力学习，尽快提高自己的业务水平，能在这改革年代跟上时代步伐，胜任今后的工作。

(本文作者工作单位：辽宁省农牧业厅)

切实加强土地的全面管理

孔德荫 赵明仁

土地问题和人口问题一样，是我们国家的基本国策。本文拟就土地管理问题，提出一点粗浅看法。

一、土地全面管理工作的必要性

土地的全面管理包括：土地资源调查、土地登记与统计、土地利用管理、土地法权管理、土地资源动态监测等内容。

土地资源调查是查清土地的类型、数量、质量、分布、利用状况并作出科学评价的一项国民经济的基础工作。由于多年来受极左思潮的影响，散布着“中国的土地不会飞到外国去”，“肉烂在锅里”等谬论，甚至公开鼓吹用“帮忙地”来“提高单产”，争“荣誉”，搞浮夸，无视土地资源调查工作。粉碎“四人帮”以后，虽然开展了全国性的第二次土壤普查和土地资源概查工作，但由于多方面的原因，土地资源的家底还不清楚。如在康平县进行的土地利用现状详查的试点工作，查得胜利乡的统计上报耕地面积为4.9万亩，概查耕地面积为5.6万亩，而详查的面积为6.1万亩，比上报面积多24.5%。关于开展土地资源调查的重要性和必要性，在国务院国发〔1984〕70号文件中明确指出：“准确的人口和土地数据资料，是编制国民经济计划、制定有关政策的重要依据。目前我国人口已查清，而土地的家底还不完全清楚。为此，国务院决定进一步开展土地资源调查工作”。

土地评价是在土地资源调查的基础上，分析、研究土地的类型、数量、质量、分布和利用状况，对土地利用的适宜性、现有生产能力和生产潜力作出科学的评价。只有这样才能使编制的农业规划、计划具有定性的和定量的论证，具有坚实的科学依据，而不是经验式的预测。同时土地评价工作通过它对土地评定等级，而为土地的利用管理和农业税收制度所必需。

土地登记分初始登记和经常性的登记，初始登记指对各土地所有单位或使用单位的土地面积、位置和权属进行登记注册；经常性登记指变动情况及时的登记。土地统计指对土地所有者或使用者的土地面积、质量和利用情况进行经常性的统计，按行政区逐级上报。只有建立土地登记、统计的制度，才能使土地资源调查的数据不断地保持着动态的现势性，才能加强土地权属的法制管理，才能为合理利用土地、编制农业发展规划及时地提供可靠的科学依据，为开展土地资源的动态监测提供科学基础。总之，只有建立土地登记、统计制度，才能象管理户口一样的管理土地，学名称之为地籍。

土地利用规划是合理组织土地利用的一项措施。它分区域性土地利用规划和农业企业内土地利用规划。二者都是根据国民经济计划、建立良好的农业生态和提高经济效益等要求，科学地确定合理的土地利用结构，在国民经济各部门和农林牧渔间分配土地、调整土地关系，合理组织企业内的土地利用。通过土地利用规划可以将土地资源调查、土地评价等成果落实在土地上，使它变成生产力。

土地的法制管理包括有三个方面的内容：有关土地法规的制定、土地的利用管理和土地的权属管理。土地利用的方

向、结构、布局和利用规划等，以及土地利用中对质量改善或破坏的奖惩等均属于利用管理。土地权属管理包括对土地所有和使用权、及其变更的管理。不论在利用上或是权属上发生了问题或纠纷，都必须按制定的土地法规加以解决。只有这样才能巩固与发展我国社会主义的土地制度和保证土地得到合理的利用。

土地资源动态监测包括两个方面的内容：一个是数量和权属变动的监测，它可以通过经常性的变更登记来完成；另一个是土地质量、利用状况变化的动态监测，它可以通过定期的或经常性的调查、化验等手段来完成。土地资源动态监测的资料可以通过电子计算机系统建立数据库，以便向领导机关和有关部门提供现势性的动态资料。

综上所述，土地的全面管理是一项内容繁多、工作量大、具有法制性、技术性和经济性很强的经常性的工作，这一工作绝不是可有可无，而是巩固我国社会主义土地制度、调整与发展社会主义土地关系，为合理利用土地、确保农业生产稳定、高速、持久地增长提供科学依据。

二、土地管理工作的整体性

土地管理是由各有关内容组成的有机联系的整体，而形成一个独立的体系。土地资源调查是土地管理工作的基础，因为没有准确的土地类型的数量、质量等数据，就无法进行土地登记、统计及评价等后续工作。土地资源调查结束以后应立即转入土地登记、统计工作。否则，土地资源调查的数据资料相隔一段时间以后，由于土地利用状况的改变而失去现势性，最后只能变为档案馆内的历史资料。通过上海嘉定县和黑龙江省集贤县土地登记、统计的实践证明，在土地资源详查后二年左右的时间进行土地登记、统计工作，由于土

地利用状况的改变，而不得不进行土地资源调查的补课工作，浪费许多人工，耗资数万元以上。因此，在土地资源调查的基础上，应及时地开展土地登记、统计，并建立起土地统计制度，才能使土地资源调查的数据不断地保持其现势性，为制定国民经济的规划和计划提供可靠的科学数据。土地评价工作，应在土地资源调查和土地质量性状统计的基础上进行。土地资源调查为土地评价提供准确的数量和有关质量性状的数据，土地统计时将土地资源调查中的质量性状和有关调查（如土壤、水文地质等）中土地质量性状的数据分类统计，从而使土地评价工作有了准确的科学数据，而土地评价工作又将土地资源调查中的质量方面的数据经过归纳、分析，为编制国民经济计划、规划，指挥农业生产提供可靠的科学依据。例如，康平县1982年在土地利用现状和土壤等自然资源调查的基础上，分析了不同地势，不同水文地质条件，不同土壤，不同有机质和同一种土壤不同地块之间的产量差异，作了生产潜力的评价，分析出在不增加大量物质投入的情况下，只要提高人们的技术水平和经营管理水平，产量即可以大幅度上升。由近几年的3.7亿斤粮食产量可以提高到6亿斤以上。达到6亿斤以后，粮食产量的上升，则需有较大的技术改革和物化劳动的投入。实践证明1983年由于实施了农村联产承包责任制后，全年粮食总产一跃为6.7亿斤。1984年为6.3亿斤。土地利用规划必须在土地资源调查、土地登记、统计和土地评价的基础上开展。土地资源调查和土地登记、统计为土地利用规划提供现势性的土地资源数据，土地评价为土地利用规划提供以土地自然性状为基础的土地利用适宜性、现有土地生产力（等级）和土地生产潜力等方面的科学数据；而土地利用规划则根据国民经济发展

的需要，建立良好农田生态体系和获取最大经济效益等要求，编制合理利用土地，发展农业生产的规划方案，使土地资源调查、土地登记、统计、土地评价等工作进一步转化为生产力。土地的法制管理是从法制上保证土地的合理利用与权属管理，因此它必须建立在土地资源调查、土地登记与统计、土地评价和利用规划的基础；反过来，严格的土地法制管理才能使土地的利用与权属管理顺利进行。如土地登记（包括变更登记）中的权属部分是土地权属管理的一部分。土地登记（包括城市和乡村的土地登记）为土地权属管理提供了基础性的资料。经常性的土地权属变更管理也是土地登记中日常的变更登记工作。只有这样才能使权属的管理地籍化。

综上所述，可以看出土地管理工作的整体性和各部分内容之间的有机联系。所以，在进行每个环节的工作时，尤其是从土地资源调查开始，要慎重地考虑到后续工作的要求和相互间的衔接。否则，将使土地管理各环节脱节，而给整个土地管理工作带来损失。

上面叙述了土地管理工作的必要性和整体性，但是要使土地管理工作能够按上述内容和要求顺利开展，必须有健全的、统一的组织机构。

目前我国涉及到土地管理工作的机构繁多，且所属系统各异。例如，国土整治机构，国家在计委设国土局，省设国土处，主抓区域性规划；农业区划机构，国家在计委设区划局，省设区划处，县设区划股，主抓农业区划工作；土地管理工作，国家在农牧渔业部设土地管理局，主抓全国土地资源调查、地籍管理、土地利用规划、土地权属管理等工作，各省情况也各不相同。由于机构的分散和重叠，产生一些弊端。

首先是内容上的相关或重复。例如，国土的“开发、利用、保护、治理”实质上是海洋和陆地的开发、利用、保护和治理。后者也是土地管理部门的任务，农业区划是按自然、生产条件上的相似和差异划分同一类型的农业区，这和土地资源调查和土地评价基础上确定的土地利用分区大有相似之处。

其次是由机构的隶属关系不一致，或各自为政的独立机构很难协调一致地完成内容相关，且又统一为一整体的工作。例如，土地资源调查与土地登记、统计本是前后互为因果的有机联系，但是，由于机构不统一，两项工作容易脱节。有的省或县，土地资源调查由区划办负责；土地登记与统计由土地办负责。两个系统的两个独立单位各自负责两个密切联系的连续工作，各不熟悉对方业务，就难以协调，而使工作受损失。

其三，由于内容上的相关或重复，加上机构不统一，势必造成工作上的重复或脱节，浪费人力、物力和财力。例如，国土规划（尤其是省以下的区域）、农业区划、土地利用总体规划都需要有一些基本底图，按理可以搞一套统一底图，但是三家各搞一套；在内容上应综合共同点，取长补短和相互利用，但实际上各搞各的，互不通气。

其四，由于十年浩劫，专业技术队伍远不能满足实际工作的需要，缺少技术骨干力量。在这种情况下，机构重叠、分散，十分不利于技术力量的集中使用。

最后，土地管理的各项工作，如土地的登记、统计工作、权属管理工作等都是自上而下，工作量大，任务重的工作，而且政策性、法制性和技术性都很强，没有强有力的机构是完不成任务的。

综上所述，一方面由于机构重叠，工作重复，相互扯皮，影响土地管理工作的开展，并造成人力、财力、物力上的浪费；另一方面，目前的机构远远不能满足搞好土地全面管理工作的需要。在此改革之春，应以改革的精神，将有关部门统一组织起来自上而下建立统一的土地管理机构。只有这样才能切实地加强和作好土地的全面管理工作，认真贯彻“珍惜每寸土地，合理利用每寸土地，切实保护耕地”这一国策。

(本文作者工作单位：辽宁省土壤普查办公室)

从战略的高度加强土地管理

——康平县土地管理调查报告

曲增福

一、加强土地全面管理势在必行

康平县地处内蒙古科尔沁大草原南缘。从土地利用的沿革看，历史上曾是少数民族游牧狩猎的牧区。到清代中叶嘉庆年间提出“开放蒙荒”，山东、河北大批汉民迁来此地开荒种田，成为半农半牧区；到五十年代末期开始进入商品生产时期，土地生产力及经济效益得到了较大提高，但一直到党的十一届三中全会以前，由于受“左”的影响，土地资源的开发、利用仍然不够合理，经济效益很低，生态效益不断恶化。通过这次土地资源调查分析，我认为，康平在土地利用和管理上主要存在以下四个问题：

(1) 对土地资源和质量认识不清。康平解放 30 多年来，只在土改时对耕地进行一次丈量分田，1975 年林业进行一次清查，但全县总土地面积到底多少一直不够清楚。因此，造成土地实际生产能力不实，影响了全县农业生产计划的准确性和农业措施的科学性。对土地资源质量性状也不够清楚，如地形、地势、土质及适应性、生产能力和潜力等只能做一般的原则概述，而没有准确的根据，更不可能做出定量分析。有的干部常说：“土地中缺磷少氮。”但究竟某块地缺多少磷、多少氮则缺乏科学准确的数据。因此，在生产上不能因地制宜，因土施肥。在土地管理和利用上无法进行总