

宋 燕 费 主 编

土地问题研究

河北科学技术出版社



加強土地管理和保
護是歷史賦予我
們的戰略任務

邢崇智

一九九〇年
六月

飛化土地管理

科學利用土地

岳岐峰

一九九〇年夏

認真貫徹執行土

地法規管好利用好

土地

邵志

一九九零年
六月

序

宋 叔 华

土地是有限的自然资源。对土地资源的科学利用和有效管理，是直接关系到国计民生的一个大问题。新中国成立以来，党和人民政府对土地的管理和利用予以了高度重视，国家先后颁布了《土地法大纲》、《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》等法规，使土地的利用和管理取得了显著成效。我们不仅在不到世界百分之七的土地上，养活了约占世界1/4的人口，而且从党的十一届三中全会以后，随着城乡经济体制改革的不断深入，使长期困扰我们的温饱问题基本上得到了解决。这是一个十分了不起的成就，已为世界所瞩目。但是，从另一方面也应看到，我国人多地少，耕地后备资源不足，这是我国的基本国情，也是制约我国经济发展的重要因素；再加人口还在增长，耕地还在不断减少，乱占、滥用土地资源的现象还比较普遍这样一个现实问题，人地矛盾已明显地摆在我们面前。如不采取措施加以解决，将会构成对国民经济发展和人民生活的严重威胁，产生不良后果，贻害子孙后代。因此，加强对土地问题的研究，认真贯彻《土地管理法》，具有十分重要的意义。

所谓土地问题，归根到底，是土地关系和土地利用问题。我们是社会主义国家，必须坚决维护土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。社会主义土地公有制，为充分合理地利用土地，不断提高土地利用率和生产力开辟了广阔前景。随着社会生产力的发展和科学技术的不断进步，对土地的需求越来越大，

在土地利用过程中，必须长期坚持、认真贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”这一基本国策。这也是《土地问题研究》一书的基本指导思想。

《土地问题研究》一书，运用马克思主义的观点、立场和方法，结合我国实际，特别是结合河北省在土地利用和管理方面的现状和问题，对土地问题的几个主要方面，进行了理论性的研究和探讨，并提出了一些建设性的意见，体现了理论与实际相结合的原则。该书的出版，为提高人们对土地问题的认识和关切、宣传和贯彻《土地管理法》是一个贡献。它不仅为各级领导干部，特别是为从事土地管理事业的同志提供了学习参考读物，而且对从事教学和土地问题研究工作者也有裨益。

土地问题和人口问题一样，已经到了非抓不可的地步，必须引起全社会的重视。要广泛宣传珍惜和合理利用土地、保护耕地的重要意义，宣传国家关于土地的法律、法规和有关政策规定，使全体人民都能自觉遵守，树立起人人珍惜土地、节约用地、依法使用土地的良好社会风尚。

（本文作者系河北省副省长）

目 录

一、土地资源及利用分析.....	(1)
二、土地制度的演变.....	(31)
三、土地有偿使用及土地制度改革.....	(63)
四、土地商品化问题.....	(83)
五、土地价格问题.....	(100)
六、关于土地管理问题.....	(117)
七、土地资源的开发问题.....	(137)
八、关于土地保护问题.....	(177)
九、农村承包土地的管理问题.....	(196)

一、土地资源及利用分析

土地是极其宝贵的资源，是人类生存和进行生产活动所必需的物质条件。认识土地资源的特点，研究对土地资源的管理和利用，对促进我国社会经济的发展具有极为重要的意义。

（一）土地的概念与特性

1. 土地的含义

古今中外对土地的概念其说不一。我国古代学者司马迁在《史记·平准书》中把土地和田地、土壤看成是同一概念，写道：“禹贡九州，各因其土地所宜，人民所多少而纳职焉。”管仲则认为土地即领土，他在《管子·权修》中说：“土地博大，野不可以无吏。”苏联学者乌达钦认为：“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志而转移。”^①英国经济学家马歇尔认为：“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。”^②美国经济学者伊利和莫尔豪斯认为，土地这个词“指的是自然的各种力量，或自然资源。它的意义不仅是指土地的表面，因为它还包含地面上下的东西。”^③目前，我国许多学者认为，土地是地球表面陆地部分的垂直系统，是一个由土壤、气候、地貌、岩石、生物和水文等因素构成并包括人类活动结果在内的自然、经济的综合体。就目前土地管理所涉及的

① 乌达钦：《土地规划理论问题》，农业出版社1960年版，第2页。

② 马歇尔：《经济学原理》上卷，商务印书馆1964年版，第157页。

③ 伊利、莫尔豪斯：《土地经济学原理》，商务印书馆1982年版，第19页。

实际范围，土地系指地球表面的陆地、内陆水域、海涂和岛屿。

由此可以看出，土地既不同于土壤，也不同于国土。土壤是指地球表面具有肥力、能生长植物的疏松表层，它是构成土地的一个重要组成部分。国土是指一个主权国家管辖范围的版图，包括领土，领海和领空。而土地的含义要比土壤广泛得多，而它又是国土的一个重要组成部分。

2. 土地在社会生产中的地位

土地是人类进行一切生产所必须的物质条件，任何社会的生产和生活都离不开土地，正如马克思所指出的：“土地是一切生产和一切存在的源泉。”^①没有土地，人们就不能从事任何生产活动。例如：在工业生产部门中，工厂、建筑离不开土地，必须以土地“作为基地，作为场所，作为操作的基地”^②；在农业生产部门中，土地不仅是整个生产过程和劳动者活动的场所，而且“土地本身是作为生产工具起作用的”^③，是一切农作物吸取营养的主要源泉，直接或间接地参加农业生产成果的形成过程。总之，土地是社会一切生产部门的生产、建设和人们生活所不可缺少的物质条件，是人类赖以生存和发展的物质基础。

3. 土地的特性

土地是人类所利用的自然资源中最基本、最宝贵的资源，它自从被人类用于生产之后，就成为最基本的生产资料，它与其他生产资料相比，具有以下特性：

第一，土地位置的不可移动性。其他生产资料可以移动位置，如一架机器可以从厂房搬到库房，可以从一个工厂移到另一个工厂，而土地则是固定的，不能随意移动的。虽然不同位置的自然资源的自然条件和社会经济条件差异很大，这种差异对社会生产具有

① 《马克思恩格斯选集》，第2卷，人民出版社1972年版，第109页。

② 《马克思恩格斯全集》，第25卷，人民出版社1974年版，第880页。

③ 《马克思恩格斯全集》，第25卷，人民出版社1974年版，第879—880页。

重要影响，但是由于土地的空间位置丝毫不能移动的特点，不能把北方的农场掘起来搬到江南，也不能把农村的地皮搬到城市，因此，对土地资源的利用和改良，只能在土地所处地域内进行，必须遵循因地制宜的原则，根据当地自然条件和生态环境，确定合理的土地利用结构。

第二，土地数量的有限性。土地是自然的产物，人类不能创造它，不能象制造机器、工具那样来制造土地。人们可以用自己的劳动，改变土地的状态和利用程度，而不能改变土地的数量（面积）。这就要求人们必须十分珍惜和保护土地资源，加强科学规划和管理，使有限的土地资源得到充分有效地利用，以便生产出更多的物质财富，来满足整个社会的需要。

第三，土地利用的永续性。其他生产资料，在连续使用的过程中，如机器的长期使用，会不断受到磨损，直至最后报废，而且随着生产力的发展，原来的机器会日益陈旧，必然会被新的、更先进的机器所取代，也就是说必然会丧失作用。而土地却是世代相传的永久性生产资料。一般来讲，在合理利用条件下，可以反复利用，土地肥力不仅不会减退而且会有一定程度的提高。

但是，在土地利用的过程中，一定要按规律办事，如同马克思指出的：“只要处理得当，土地就会不断改良”。^①反之，违背自然和经济规律，不合理地开垦和利用土地，破坏土地中各种生态要素之间的动态平衡，就会引起土地生产特性的退化。因此，我们必须认识土地这一特性，对土地进行周密规划，合理利用。

第四，土地质量的差异性。土地自生成起就具有各种类型，有山地、丘陵、高原、盆地等。在不同类型的土地中，由于土地构成因子的不同量的不同组合，形成土地质量具有明显的差异性。这种特性的存在，要求人们在土地利用的方式上要进行适当的选择。

^① 《马克思恩格斯全集》，第25卷，人民出版社1974年版，第880页。

第五，土地作用的不可替代性。首先，土地作为人类生活的场所是其他生产资料所不能替代的。人类为了生存和发展，就要从事生产活动，如建工厂，修道路，耕种养殖，修房造屋等，以满足人们的衣、食、住、行需要。而所有这些生产活动，都必须有一定场所，占用一定面积的土地。就是从事娱乐活动，也需要一定场所，占用一定面积的土地。所以土地作为人类生活场所这一作用是其他物质所不能代替的。其次，土地作为劳动手段是其他生产资料所不能代替的。当土地被投入人类社会生产活动之后，就成为任何社会生产（包括农业、工业、运输等）所必须的物质条件，任何社会的生产和生活都离不开土地，都要依托于土地，没有土地，人们就不可能从事任何物质生产活动。再次，土地对农业生产的特殊作用是其他生产资料所不能代替的。土地在农业生产中不仅被当作基地和操作空间，更主要的是具有肥力的土地，是一切农作物吸取营养的主要源泉，是农作物生长所需要的水、肥、气、热的供给者和调节者，直接或间接地参加农产品的形成过程。

第六，土地的两重性。作为生产资料的土地，不仅是一切生产的物质条件，同时又是土地关系的客体。因此，土地利用的程度，一方面取决于科学技术的发展水平，另一方面，也取决于土地的占有关系。土地占有关系是土地利用的前提条件。在社会主义条件下，土地的社会特性，要求对土地的利用，必须在国民经济各部门之间，以及在农业部门内部，对土地资源进行合理的分配和科学的管理，这样才能更好地发挥土地资源的应有效能。

根据土地的特性，把十分珍惜和合理利用每寸土地作为我们的国策是十分必要的，为此，加强土地管理，开发和保护土地资源，提高土地的生产力和利用率，有着极其重要的意义。

（二）河北省土地资源状况

1. 土地资源的自然状况

河北省地处北纬 $36^{\circ}03'$ — $42^{\circ}40'$ ，东经 $113^{\circ}27'$ — $119^{\circ}50'$ ，北倚内蒙古高原，西靠太行山，东临渤海，中环京、津二市。土地面积为187693平方公里，合28153.95万亩，占全国总土地面积的2%。

地形地貌：全省地形复杂，地貌类型多样，有高原、山地、丘陵、平原和盆地等，而且从西北向东南呈半环状由高到低逐级下降，依次出现高原、山地、平原。各类土地面积见表1。

表1 河北省各类型土地面积

土地类型		面积(平方公里)	占全省土地面积(%)
高原		15976.85	8.50
山地	山地	65511.05	35.00
	丘陵	7706.48	4.10
	盆地	16916.67	9.00
平原	山麓平原	31280.00	16.64
	中部平原	36709.18	19.53
	滨海平原	13586.77	7.23
合计		187693.00	100.00

气候：河北省属于温带大陆性季风气候，其特征表现为冬季寒冷干燥，春季干旱多风，夏季炎热多雨，秋季天气晴朗，四季分明。这样的气候，有许多有利的方面：一是光热较为充足，全省年日照时数为2450—3100小时，相当于可照时数的50—70%。全省年平均气温以长城为界，长城以北低于 10°C ，而长城以南地区为 $10-14^{\circ}\text{C}$ ，大部分地区热量条件比较好。二是雨热同季，有利于作物生长。全省年平均降水量为350—815毫米，约占全年降水量的65—80%集中

在夏季。三是气候多样，昼夜温差大，致使农作物的种类比较多，质量也比较高。气候条件不利的方面是：气象灾害频繁，旱、涝、冰雹、霜冻、风等自然灾害屡屡发生，在一定程度上影响着工农业生产的发展。

降水：河北省处于季风气候区，太平洋副热带高压的位置和强度及其北进南撤的早晚，直接影响降水量的大小和雨季的迟早。受其影响，全省一般多雨年与少雨年降水量相差2—5倍，如1964年全省降水量达1359亿立方米，而1972年的降水量仅为686亿立方米。

河北省多年平均降水量在300毫米至800毫米之间，明显少于东南沿海各省份。在省内各地区之间，由于受地理位置和地貌的影响，降水量的分布不均匀，总的趋势是东南部多于西北部，也出现多雨中心和少雨中心。燕山南麓，正当东南暖气团北上的迎风坡，随着地势的升高，气团被迫上升形成地形雨，降水丰沛，年降水量达700毫米以上；河北平原的西北边缘太行山东麓，也多地形雨，年降水量达600毫米左右。以上是河北两个多雨中心。另外，河北省还出现两个少雨中心：一在偏处内陆的张家口地区的坝上一带，因层层山岭阻隔了东南暖气团的北上，致使年降水量在400毫米以下；一在平原中部的束鹿、南宫一带，因有泰沂山区屏阻，成为雨影地带，年降水量不足500毫米。

降水量的季节分配也很不均匀，降水变率大。一年内降水量最多的是夏季，约占全年降水量的65—80%；秋季次之，约占全年降水量的15%左右；春季降水量约占全年降水量的10%；冬季降水量最少，占全年降水量的2%。降水不仅集中于夏季，而且不少地方夏季降水往往集中于几次暴雨。由于受大气环流的影响，特别是太平洋副热带高压历年的位置、强度以及北上推进的时间常有变化，致使温暖的海洋气团也随之有强有弱、有早有晚，因此降水变率大，表现有强烈的季风雨特点。如1963年8月邢台地区獐么的一次特大暴雨，7天降水2050毫米，8月4日一天降水量达865毫米。

土壤：在特定的气候、地貌、植被和水文地质等自然要素的影响下，全省发育形成了12个土类。各土类所占面积见表2。其中肥力

表2 河北省土壤类别面积

序 号	类 别	面积 (平方公里)	占全省总面积 (%)
1	亚高山草甸土	103.1	0.05
2	棕 壤	37031.5	19.87
3	褐 土	65019.6	34.64
4	潮 土	50451.5	26.96
5	沼 泽 土	938.0	0.53
6	盐 土	8142.4	0.65
7	灰 色 森 林 土	2401.0	1.28
8	黑 土	586.7	0.31
9	栗 钙 土	22013.2	11.67
10	草 甸 土	1462.1	1.31
11	水 稻 土	432.9	0.23
12	风 沙 土	2826.2	1.51

较高的褐土、潮土、栗钙土以及草甸土等土类，分布广，面积大，为河北农业生产的发展提供了有利的土地资源条件。

褐土主要分布在太行山东麓的京广铁路线两侧和燕山南麓的通县——唐山一线以北，海拔700—1000米以下的低山、丘陵及山麓平原、冲积扇中上部地带，地势较高，排水良好，地下水埋深一般在4—6米以下。土层深厚，质地沙粘适中，加上暖温带半湿润季风气候，对农作物生长非常有利。

潮土俗称黄沙土，主要分布在京广铁路线以东、津浦铁路线以

西、通县至唐山线以南的平原地区，它是河流冲积物在地下水直接作用下，经长期耕种熟化形成的，土体一般比较潮润。潮土地处暖温带半湿润季风气候区，年降水量400—600毫米，无霜期为200—220天，有利于农作物生长。

栗钙土主要分布在张家口地区的坝上高原和坝下的张宣、怀来、阳原、蔚县盆地的部分地区。这种土壤是在干、寒气候和干草原条件下发育形成的。该土区海拔高度1400—1700米，地势波状起伏，年平均温度2—3.5℃，年降雨量350—400毫米，年大风日70天左右。这类土壤养分有机质、全氮含量按全国土壤养分含量等级标准属3—4级，适于牧草和低温作物生长。

草甸土主要分布在坝上高原湖滨下湿滩地以及山区地下水位1—3米的河谷地带。草甸土是发育在冲积物上、受地下水季节性浸润的影响、在草甸植被下形成的半水成土，比较肥沃。

2. 土地资源的特点

土地资源是客观世界的一种物质存在形式，由地貌、土壤、植被、水、气、热等因素组合形成的历史自然综合体，是自然界物质运动发展的产物，也是人类过去和现在生产活动的成果。而不同区域的土地资源，由于其成因和历史条件的不同，必然显示出不同的特点。充分认识不同区域土地资源的特点，乃是正确土地资源评价，从而合理利用土地资源的依据。

由于自然和历史条件，河北省土地资源形成了如下特点：

(1) 土地类型多样。全省按地表形态可划分为山地（占37.40%）、高原（占12.97%）、丘陵（占4.83%）、平原（占30.49%）、盆地（占12.10%）、湖泊洼地（占2.21%）。高原位居省境西北隅，俗称坝上；山地有冀北山地、燕山山地和太行山山地，屹立在省境的北部和西部；丘陵、盆地则与山地交错分布；平原位居燕山以南，太行山以东，围绕渤海成半环状分布。在特定的地貌、地质和气候、植被等条件下，还形成了多种类型的土壤，既

有地带性土壤，也有非地带性土壤，全省土壤共分12个土类，43个亚类。由多种类型的地貌、土壤和不同的水、气、热条件的组合，所形成的多样的土地类型，对于因地制宜地开展多种经营和发展农林牧副渔业生产提供了较为有利的条件。

(2) 土地资源区域差异明显。就全省地形、地貌状况与水、气、热条件对土地资源的影响来看，明显的分为三大区域，即高原、山地、平原三类。它们分别占总面积的8.5%、48.1%和43.4%。

①高原。高原包括张家口地区和承德地区的北部，又称“坝上高原”，平均海拔为1200—1500米，面积15976.85平方公里。该区地形复杂，岗、梁、滩、淖交错公布；气温较低，年平均气温低于4℃，无霜冻期仅为80—110天；年降水量少于500毫米，且多风大，水分蒸发强烈。但是，坝上高原区内地貌类型复杂，气候、植被、土壤也有区域性差异，不同地段有不同的适宜性。南部坝缘地区，即张北县万全坝、丰宁县哈达门坝、围场县赛罕坝等，因地形雨较多，空气较湿润，使干草原含有丰富的草甸植物成分，土壤中有有机物含量较高，山间谷地土层深厚肥沃，适于农作物生长；中部地区为起伏不大的坡状高原，湖、滩、岗、洼交错分布，其中滩地水草丰美，有利于农、牧业生产；而坡梁地虽然地势平缓，但因土层较薄，土壤肥力低，又易受风蚀，限制了农、牧业的发展；高原北部为阴山山脉东延部分，多为疏缓残丘，其丘陵顶部水土流失严重，在丘陵中也有较宽谷地，土肥水足，适于农作物生长。

②山地。主要包括燕山山区和太行山山区，面积为90134.2平方公里。山区地形复杂，气候、植被、土壤随水平和垂直变化分异明显。为农、林、牧业生产提供了多样的条件。河北山地按地貌分区，可分为冀北山地丘陵区、冀西山丘陵区、冀西北山间盆地。

冀北山地丘陵区，北连坝上高原，南接河北平原，全境构造复

杂，岩性多样。按其特征又分为四部分：最北部为坝根地区，地势自西北向东南倾斜，河谷多呈“V”字形，山高谷深，山坡较陡，土层较薄，多为棕壤，降水少于500毫米，宜于林木生长，仅狭小的河谷滩地适于农耕；北部山丘宽谷区，山丘低矮，坡度较缓，多为棕壤，宜于发展林木业，而在潮河、滦河干流及其支流的宽阔谷地，水流充足，土层较厚，为淋溶褐土，适于作物和果树生长；南部中山区，即狭义燕山山区，海拔一般为400—1200米，沟川并列，山高谷深，坡度较陡，棕壤、褐土错落分布，宜于林牧，但适于农耕的低平地较少，坡地较多，水土流失严重；最南部山丘宽谷区，山丘浑圆，河谷宽阔，且多山间盆地，褐土广布。降水丰富，年平均降水量在650毫米以上，河流径流量较大，便于引水灌溉，热量较为充足，是冀北山地水热条件最好的地区。山丘坡地适于林牧，缓坡岗地可植果树，广阔平地适于农耕，但因土壤多为沙性，易受水蚀和风蚀，是发展农业生产的限制性因素。

冀西山地丘陵区，北与冀西北山间盆地区相连，东接河北平原，西、南达省界，为太行山脉绵延分布地区。本区属黄土高原的东部边缘，地形复杂多样，中山、低山、丘陵、盆地错落分布，热量条件较好，降水比较丰沛，年降水量在550—700毫米左右。但南北差异较大，北部山体较高，坡度较陡，属中山类型，坡地多为褐土，海拔较高处以棕壤为主，适宜林木生长。谷地狭窄，适耕地较少；南部山体低矮，多宽谷盆地，褐土广泛分布。低山、丘陵、坡地宜植树育草发展林牧业。盆地、宽谷的低平地土层深层，肥力较高，适耕性良好，是太行山区质量优等的土地类型。但是，由于山地丘陵覆有质地疏松的黄土，易发生水土流失。

冀西北山间盆地区，地形半封闭，有河流贯穿，形成山地、丘陵、盆地、谷地相间分布，且盆地面积较大。本区热量条件较好，但年降水不足500毫米，为干旱区。山地为棕壤和褐土，坡度较大，为宜林地或草、灌生长。丘陵和盆地多为栗钙土，其中丘陵坡地宜