

# 中国土地 管理利用史

许牧 张小华 主编



中国农业科技出版社

《京)新登字061号

**图书在版编目(CIP)数据**

中国土地管理利用史/许 牧, 张小华主编. -北京: 中国农业科技出版社, 1995.3

ISBN 7-80026-852-7

I. 中... II. ①许... ②张... III. ①土地管理-历史-中国  
②土地利用-历史-中国 IV. F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(94)第15488号

|      |                             |
|------|-----------------------------|
| 责任编辑 | 李祥洲 王涌清                     |
| 出版发行 | 中国农业科技出版社<br>(北京海淀区白石桥路30号) |
| 经 销  | 新华书店北京发行所发行                 |
| 印 刷  | 北京市燕山联营印刷厂印刷                |
| 开 本  | 850×1168毫米 1/32 印张: 13.75   |
| 印 数  | 1—1250册 字数: 345千字           |
| 版 次  | 1995年5月第一版 1995年5月第一次印刷     |
| 定 价  | 20.00元                      |

## 编委会名单

- 顾问：马克伟
- 主编：许牧 黑龙江省自然资源研究所 研究员  
张小华 国家土地管理局宣教司  
司长、高级工程师
- 副主编：陈瓦黎 国家土地管理局宣教司 高级工程师  
陈若凝 华中农业大学农经学院 教授
- 编委：尤文郁 黑龙江省土地管理局  
总工程师、高级工程师  
胡星池 北京农学院 教授  
边信玲 北京农林科学院 副研究员  
贺涤新 甘肃省农垦局 高级工程师  
肖俊城 华南农业大学农经系 教授  
游荫培 贵州省土地管理局 高级工程师

## 前 言

土地是人类生存和发展的最基本的物质条件。任何社会的生产和生活都要依靠和依托土地,没有土地就不可能有人类,也就没有今天的一切。我国是一个人口众多,人均占有土地少,耕地资源不足的国家。因此,十分珍惜和合理利用每一寸土地,切实保护耕地是我国必须长期坚持的一项基本国策,也是中华民族每一个成员千秋万代应尽的神圣职责。

要把十分珍惜和合理利用每一寸土地,切实保护耕地的任务继承下来,发展下去,就必须认真总结,善于了解我国祖先前辈在土地开发、利用、保护、整治等方面的历史经验和管理办法,为现代经济建设和土地管理服务。《中国土地管理利用史》一书,就是应这一历史使命而撰写的。本书较为系统地阐述了我国封建社会、半封建半殖民地社会土地制度和土地利用与管理的历史,较为全面地总结了新中国成立以来我国的土地利用与土地管理情况,对我国东北、华北、西北、华南、西南和长江中下游等不同地区的土地开发利用历史、特点、问题进行了深入的分析,并提出了有益的对策探讨。因此,这本书既具有广泛的可读性,又具有普遍的参考价值。特别对土地管理工作,文史研究者和高中等院校有关师生等读者对象,都可作为参考读物和教材使用。

本书在编写过程中得到了国家土地管理局领导、黑龙江省科学院院长张铨教授、科研处处长王力南高级工程师和自然资源研究所原所长韩日午高级工程师,现所长王斌高级工程师、副所长唐树本高级工程师、广东粤西农垦局李克惇同志以及有关同志的大力支持与帮助,在此一并致谢!

尽管我们搜集了较多的资料，鉴于我国悠久的文明历史，书中难免有遗漏的地方，望同行和学者专家们给予补充完善，我们深表谢意。

作 者

1993年1月于北京

# 目 录

|                                         |        |
|-----------------------------------------|--------|
| 绪言 .....                                | ( 1 )  |
| 第一章 前封建社会与封建社会的土地利用<br>与土地管理 .....      | ( 7 )  |
| 第一节 前封建社会的土地利用与土地管理 .....               | ( 7 )  |
| 第二节 封建社会土地制度 .....                      | ( 21 ) |
| 第三节 我国封建社会的土地管理措施 .....                 | ( 33 ) |
| 第二章 我国半封建半殖民地社会的土地利用与<br>土地管理 .....     | ( 73 ) |
| 第一节 半封建半殖民地社会的土地制度 .....                | ( 73 ) |
| 第二节 中国共产党领导下的苏区及解放区的<br>土地政策与法规 .....   | ( 77 ) |
| 第三节 我国半封建半殖民地社会的土地管理 .....              | ( 87 ) |
| 第三章 中华人民共和国的土地利用与土地管理 .....             | (109)  |
| 第一节 恢复时期的土地利用与土地管理 .....                | (109)  |
| 第二节 农业合作化时期的土地利用与土地管理 .....             | (117)  |
| 第三节 人民公社化及“文化大革命”时期的土地<br>利用与土地管理 ..... | (126)  |
| 第四节 社会主义现代化建设时期的土地利用与<br>土地管理 .....     | (134)  |
| 第四章 我国土地利用与土地管理的历史回顾与展望<br>.....        | (146)  |
| 第一节 我国土地利用的历史回顾 .....                   | (146)  |
| 第二节 我国土地管理的历史回顾 .....                   | (162)  |

|            |                                |              |
|------------|--------------------------------|--------------|
| 第三节        | 封建社会土地所有制及土地使用制<br>形式 .....    | (167)        |
| 第四节        | 我国土地利用与土地管理的战略对策 .....         | (173)        |
| <b>第五章</b> | <b>东北地区的土地利用与管理 .....</b>      | <b>(177)</b> |
| 第一节        | 东北地区的自然概况 .....                | (177)        |
| 第二节        | 东北地区的土地开发利用历史沿革 .....          | (181)        |
| 第三节        | 东北地区的土地利用特点 .....              | (201)        |
| 第四节        | 东北地区土地开发利用中的问题与对策<br>.....     | (203)        |
| <b>第六章</b> | <b>华北地区的土地利用与管理 .....</b>      | <b>(208)</b> |
| 第一节        | 华北地区自然概况 .....                 | (208)        |
| 第二节        | 华北地区土地开发利用的历史沿革 .....          | (217)        |
| 第三节        | 华北地区土地利用的特点 .....              | (235)        |
| 第四节        | 华北地区土地开发利用中的问题及对策 .....        | (244)        |
| <b>第七章</b> | <b>西北地区的土地利用与管理 .....</b>      | <b>(250)</b> |
| 第一节        | 西北地区的自然概况 .....                | (250)        |
| 第二节        | 西北地区土地开发利用的历史沿革 .....          | (260)        |
| 第三节        | 西北地区土地开发利用特点 .....             | (285)        |
| 第四节        | 西北地区土地开发利用中的问题与对策 .....        | (297)        |
| <b>第八章</b> | <b>长江中下游地区土地利用与管理 .....</b>    | <b>(309)</b> |
| 第一节        | 长江中下游地区的自然概况 .....             | (309)        |
| 第二节        | 长江中下游地区土地开发利用的历史沿革<br>.....    | (312)        |
| 第三节        | 长江中下游地区土地利用的特点 .....           | (324)        |
| 第四节        | 长江中下游地区土地开发利用中的问题<br>与对策 ..... | (337)        |
| <b>第九章</b> | <b>华南地区的土地利用与管理 .....</b>      | <b>(352)</b> |
| 第一节        | 华南地区的土地资源及其自然环境概况 .....        | (352)        |

|            |                              |              |
|------------|------------------------------|--------------|
| 第二节        | 华南地区的土地开发利用的历史沿革·····        | (358)        |
| 第三节        | 华南地区的土地利用特点·····             | (368)        |
| 第四节        | 华南地区土地开发利用存在的问题·····         | (373)        |
| 第五节        | 华南地区合理开发利用土地的对策·····         | (378)        |
| <b>第十章</b> | <b>西南地区的土地利用与管理·····</b>     | <b>(388)</b> |
| 第一节        | 西南地区自然概况·····                | (388)        |
| 第二节        | 西南地区土地开发利用的历史沿革·····         | (395)        |
| 第三节        | 西南地区土地利用的特点·····             | (411)        |
| 第四节        | 西南地区土地利用中存在的主要问题<br>及对策····· | (416)        |
|            | 参考文献·····                    | (427)        |



# 绪 言

---

土地利用与土地管理是土地这一问题互相联系的两个重要方面。我国幅员辽阔，历史悠久，土地利用与土地管理的历史经验十分丰富，按照古为今用的原则，对之进行全面系统地整理与总结，不仅对正确认识当前土地问题的由来十分重要，并且对科学地制定我国社会主义初期阶段的土地政策也非常必要。

对土地利用与土地管理给定一个科学的概念，是指导这一方面研究所应首先解决的问题。因为概念不确切或者不完善都会直接影响研究成果的科学性及实用性，而错误的概念将导致错误的研究结论，更是自不待言的了。当前，我国学术界对这两个概念的认识上还不够一致，我们对此已有专文论及<sup>〔1〕</sup>，在此不再过多涉及了。经过几年的实践，我们仍然认为：土地利用的概念作以下描述较为确切：“土地利用是由土地这一自然综合体的固有特性和人的干预所决定的土地的功能”。

从古至今，人类在对土地进行干预过程中，既有成功的经验，也有失败的教训；既有短期内给人类带来益处，而从历史的长河来看却是莫大灾难的情况；也有近期成效并不显著，而从长远来看则是造福子孙，功垂千古的事例。之所以产生这些情况，一方面受人们对作为自然综合体——土地本身认识程度和干预手段的限制，另一方面，也受生产关系的制约。

---

〔1〕 许牧，陈瓦黎。试论土地科学。中国土地科学，1990，第1期。

由于土地是最基本的生产资料，任何生产都离不开土地，因而土地利用的内容是相当广泛的，但概括起来可以分为两大类：一是从单一的利用目的出发对土地进行的利用，如作物栽培、采矿、道路施工、房屋建筑、牧草栽培、植树造林等，这一类可称为具体的土地利用或单一的土地利用，已经有各自的学科去分头研究了；另一类则是从探求土地利用的整体功能出发，来研究既能满足人类对土地的各式各样要求又能充分持续发挥土地性能的、各个单项土地利用的最恰当的结构和布局形式，可以称之为总体的或综合土地利用，这种综合研究各个单项土地利用的最佳组合形式，以求最大限度和持续不断地发挥土地总体功能的任务，就是我们土地科学所应解决的主要问题，以下我们所提到的土地利用，主要就是指这一方面。

土地管理是伴随着土地利用而产生的。由于人是指社会的人，他们在对土地进行干预时，总是从属于一个社会集团（母系氏族、父系氏族、部落、部落联盟或国家），并且同时也是互相发生关系的，因而，在人类生活的开始阶段就自觉不自觉地产生了划分或确定氏族采集或渔猎的活动区域的问题，再进一步在农牧分工之后则产生了疆理田亩的工作，这些可以说是土地管理的萌芽。因此，如果认为土地管理只是出现了阶级分化产生了国家以后才出现的，则是不全面的。但是，土地管理的逐步完善确是在产生了国家之后。代表统治阶级利益的国家，把土地作为最基本的财富和维持劳动者生存的根本条件而加以掠夺和占有，所谓“有土斯有民”即此意。统治阶级国家为巩固土地所有制、调整土地关系所采取的一切措施，如进行土地立法以维护土地所有制和有效地利用土地；进行地籍调查与登记等便成了土地管理的主要内容与任务。在社会主义社会，仍然存在着不同的社会集团，他们在对土地进行干预时，常常从局部利益出发，而忽视或者破坏土地所应发挥的整体功能，因而社会主义国家也需要对之进行

控制和调节。并且，随着商品经济的发展，国家的这种调控职能还应大大加强。综上所述，土地管理的概念可以作如下表述：“土地管理即是统治阶级国家(在原始社会是部族首领)对人(社会的人)对土地的干预所进行的控制与调节的措施体系。”

既然土地管理是针对人对土地的干预而采取的措施，因而，作为统治阶级的国家就要研究人们对土地进行干预的动机、干预行为的效果等，以便使所采取的措施，既能为对土地进行直接干预的人们所接受，又可为统治阶级带来长久的利益。这在社会主义社会，由于国家掌握在劳动人民手中，国家与人民的根本利益是一致的，土地管理的措施体系就是人民利益的集中体现，这自然是易于理解的。即使在阶级社会中，统治阶级通过占有或经营土地对劳动人民进行剥削时，在很多情况下，也不得不考虑所谓“人心向背”，在土地管理方面采取某些“让步政策”。但由于剥削阶级的阶级本性所决定，这些所谓“让步”的土地管理措施，是很难不折不扣地贯彻执行的。

土地管理的内涵应该包括国家制定与执行管理土地的全部措施体系，而不仅仅是“土地权属的确立与变更的法律组织程序与方法。”<sup>〔1〕</sup>以我国历史上北魏所推行的“均田制”为例，从“均田令”的拟定到分配和划分“露田”、“桑田”的具体方法，以及有关法律文本的建立程序等都是统治阶级土地管理的内容，而不应只把土地管理看作是法律和技术工作。

## 二

土地利用与土地管理史是在历史唯物主义的理论指导下，从人类社会发展各个历史阶段的总体上，去分析研究组成社会的人

---

〔1〕 林增杰，严星。土地管理原理与方法。中国人民大学出版社，1986年。

对土地的干预和这一干预对社会生产力和社会各个集团的影响以及统治阶级(集团)为维护其土地所有及使用制度所采取的对策与措施体系。在从事土地利用与土地管理史的研究中,应遵循以下原则:

(1) 生产力标准的原则 对于史料应将之置于一定的历史发展阶段去分析,凡是促进社会生产力发展的就应该肯定,从鲁宣公的初税亩到孙中山的“耕者有其田”都应实事求是地根据其对当时社会生产力的作用而加以分析研究,而不应简单的一概否定或完全肯定。

(2) 整体与局部相结合的原则 土地利用与土地管理是整个人类社会活动的一个组成部分,只有将之放在人类社会发展的总体上去认识,才能找到它的正确方位,同时也由于它是人类社会整体的组成部分,因而它的发展变化既受整体发展规律的制约,又对整体的发展产生一定的影响,这种整体与局部的辩证关系,应贯彻于这门学科研究的始终。

(3) 古为今用的原则 研究历史是为了“以史为鉴”。从土地利用与土地管理这方面来看,“古为今用”应主要反映在指导思想,而不宜放在具体的方法上。由于史帙浩繁,加以土地利用与土地管理的史料又缺乏系统的整理,因之在贯彻“古为今用”这一原则时,可以采取从古到今和从今追古相结合的方法来进行,即可以从历史的发展中抽引出当今应注意的东西,也可以根据现在存在的问题去追溯其渊源,这样互相结合既能较快地将史料作专题整理,又可较系统地看出当今土地问题的来龙去脉,更好地收到“以史为鉴”的效果。当然,我们也不应忽略对史料的全面搜集和整理,我国历史上特别是近代史上有关土地利用与土地管理的具体方法与措施也有不少值得现在借鉴的地方,这些同样应该注意。但这绝不意味着,对每一件历史事实都要先考虑其对当前的作用,那事实上是把“古为今用”庸俗化了。历史是人类社会的遗

产，研究历史首先要在正确的思想指导下，去揭示出人类社会的过去。这种揭示本身就是对当今社会的贡献，我们不能，也不应该去作牵强附会的联系。

(4) 对比分析的原则 矛盾的特殊性寓于矛盾的普遍性之中。任何历史事件，既符合历史发展的一般规律，又因时间、地点、条件的不同而呈现出千差万别，只有对同一社会发展阶段的类似事件进行横向和纵向的对比分析，才能更深入具体地认识这一事件的特殊性质而更好地理解它。同是封建社会的土地所有制，中世纪欧洲与我国由于在世袭制度及土地买卖等方面的不同，就导致土地利用方式的差异，对比分析这些差异及其形成条件，则是认识我国封建社会土地所有及使用制度的重要方法，也是我们分析每一历史事件所应遵循的重要原则。

### 三

我国历史悠久，幅员辽阔，但由于长期以来实行着中央集权制，政令出自中央，因而从整个历史长河来看，有关土地利用与土地管理的政策法规与措施等在全国都是统一的。但是，由于土地是一个自然综合体，土地利用在很大程度上是受着自然条件的制约的，全国各地的自然条件、开发历史、民族风俗等差别很大，土地利用方式也就各具特点，因而按照一定的原则，在总体研究的基础上，进行分区研究，不仅十分必要，而且也是进一步贯彻局部与整体结合这一原则所必需。

本书在进行土地利用分区时，主要考虑了以下原则：

- ①主要自然条件的大致相似性。
- ②历史上土地利用方式的一致性。
- ③现行省(区)界线的完整性。

根据以上原则，将全国划分成6个大区，即：

东北区：辽宁、吉林、黑龙江三省；

华北区：河北、河南、山东、山西四省；

西北区：新疆、甘肃、青海、宁夏、内蒙、陕西六省区；

长江中下游：江苏、浙江、安徽、湖南、湖北、江西六省；

西南区：四川、云南、贵州、西藏四省区；

华南区：广东(含海南)、广西、福建、台湾四省区。

由于资料限制，台湾省及西藏自治区未能进行论述。

从历史这门科学的整体来看，土地利用与土地管理史只是这一整体的一个组成部分，但是由于土地在整个物质资料生产中既是重要的生产资料，在农业生产中同时又是重要的劳动手段，任何生产都离不开土地，这就决定了土地利用与土地管理史内容的复杂与多样性。概括说来，可分为：市地的土地利用与管理；农地的土地利用与管理；山林川泽的利用与管理；交通道路的土地利用与管理等，本书研究的范围主要是农地与市地，其中农地又以耕地为主，并且在全书中占据的篇幅最大，这是符合历史发展的，因为城市土地利用与管理的系统化与完善是在资本主义兴起以后的事，时间终究比较短，而对树艺五谷的耕地利用与管理，则早在前封建社会就已注意，并且一直作为赋役聚敛的主要手段，理所当然地要占据较多篇幅了。

我国耕地利用凝集着劳动群众的高度智慧，各地都有宝贵的经验与教训，从历史长河来看，无论是江汉平原与洞庭平原在土地利用上的变迁，还是“基塘”这一土地利用形式的形成与发展，西北与东北的屯垦、黄河河道变迁对土地利用的影响等等都值得深入系统地进行研究，本书对此也都尽可能地予以注意，但由于资料的限制，有些涉及不深，尚待与国内同行做进一步的努力。

# 第一章 前封建社会与封建社会的土地利用与土地管理

根据我国史学界的一般划分法，各个历史阶段的划分大致是：

前封建社会(公元前 221 年秦统一以前)，封建社会（从秦统一天下至1840年鸦片战争前），半封建半殖民地社会（从 1840 年鸦片战争到 1949 年中华人民共和国成立），社会主义社会（从 1949年中华人民共和国成立至今）。本书据此划分方法 阐述各阶段的土地利用与土地管理的历史状况。

## 第一节 前封建社会的土地利用与土地管理

前封建社会泛指原始社会和奴隶社会。考古学上根据工具的质料把人类文明史上的最早时期划分为石器时代、铜器时代和铁器时代；而石器时代又划分为旧石器时代、中石器时代和新石器时代三个阶段；铜器时代则分为红铜时代和青铜时代两个阶段。大体上说，在红铜时代以前，人类处于原始社会，而从青铜时代开始，则逐步进入奴隶社会。

### 一、原始社会的土地利用与管理

原始社会的社会组织，最初是原始群。原始群一般不超过几十人，逐水草而流动，群与群之间基本隔离，其两性关系最初是杂交，逐渐过渡到血族群婚，以后逐渐发展为族外婚，从而导致

氏族形成。最初是母系氏族，血缘按母系计算，妇女在生产中起决定作用，在氏族公社中居领导地位。两性实行族外婚后，从而明确了族的界线。当人类进入了新石器时代的中期，随着原始农业和原始畜牧业的出现，人类逐步由母系氏族过渡到父系氏族。

从人类社会的最早阶段开始，对作为自然综合体的土地の利用就已出现。开始是茹毛饮血，以渔猎和采集天然的野果维持生活，这就是对土地の利用。因为这些自然生成的动植物本身就是广义土地的一部分，正如马克思所说：“土地（在经济学上也包括水）最初以食物，现成的生活资料供给人类，它未经人的协助，就作为人类劳动的一般对象而存在”〔1〕。在人类进入母系氏族社会以后，在长期采集经验的基础上，开始了原始农业，并逐步进行动物的驯化饲养。各个氏族聚村而居，有公共的墓地、土地、森林、草场、河流等。两个以上的氏族组成部落，部落除有自己的名称和方言外，还有自己的地域。在部落占有的区域内各个氏族村落之间，在什么地方采集野果，在哪一带水域中捕鱼，在什么地方进行原始农业活动，也都大体上确定。因为当时的生产力水平极端低下，纵使原野茫茫，从现代人的角度来衡量，可资利用的土地相当广袤，但是对于当时的先民来说，每一点的开发都要克服无数的困难与险阻，付出极其艰辛的代价。所以，当时的土地虽是公有的，但在占有和使用上却是以社会集团为单位来划分使用界限的。这一社会集团的首领（家长或部落的酋长）从集团整体利益出发，通过成员的民主讨论，对土地の利用所进行的划分，可以说是最原始的土地管理。

我国的母系氏族社会大约开始于五万年前，距今约六、七千年，黄河流域、中原地区、江浙地区的母系氏族公社进入了繁荣

---

〔1〕《资本论》第一卷，人民出版社1975年版，第202～203页



阶段，代表这一阶段文化面貌的西安半坡村遗址，反映出当时氏族村落中的土地规划情况：村落中间是公共活动的大房子（面积达100多平方米）；氏族成员住的是圆形或方形的小房子，都环绕在大房子的周围；环村修起一条防护沟，沟外布设氏族公共墓地、烧陶的窑场和公共仓库。这一村落用地的布局形式既反映了村落公有制下的生产方式，也体现了当时的文化发展面貌。

在原始社会中，由于生产力极其低下，劳动是集体进行的，劳动成果也由氏族首领在劳动成员中分配。随着生产力的发展，特别是生产工具的改进，原始农业从刀耕火种发展到用石耞的耒耨，农业劳动改以氏族内各个家族为单位进行。另外，由于耒耨等农具的应用，用火烧开辟的耕地从种一年即抛荒的生荒耕作发展到可以连续耕种较长年限的熟荒耕作。在农耕地可连续使用几年及农业生产劳动以家族为单位的条件下，产生了在各家族间平均分配其使用的耕地并划分各家使用土地界线的行为。根据古文字记载，我国最初丈量土地的工具可能是弓，从甲骨的“疆”（疆）字可见其端倪。古书上把这归功于黄帝，说他“经土设井，以塞争端，立步制亩，以防不足”<sup>〔1〕</sup>，虽不足为信，但总反映了在原始社会土地丈量划分的一些情况。

原始社会末期，随着金属工具的使用和种植业与畜牧业以及其后与手工业的分工（社会第一次大分工与第二次大分工），剩余产品增多，交换经常化，逐渐出现了私有制，社会也逐渐分裂为阶级，氏族组织瓦解，而逐渐为国家所代替。这在我国大体上从公元前21世纪的夏朝开始，就进入了奴隶社会，氏族公社则逐渐形成村落公社。而作为我国奴隶制国家代表的土地制度——井田制也逐渐发展和完善。

---

〔1〕 见《通典》（卷三）