

土地管理 的理论与实践

董俊祥 李权兴 徐祖望主编



中国经济出版社

〔京〕新登字 079 号

图书在版编目(CIP)数据

土地管理的理论与实践/董俊祥 李权兴 徐祖望主编。

—北京:中国经济出版社,1994.4

ISBN 7-5017-3022-9

I.土… I.董 III.土地—管理—概论 N.F301.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(94)第 01538 号

责任编辑:刘一玲

封面设计:田 威

土地管理的理论与实践

董俊祥 李权兴 徐祖望 主编

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

(邮政编码:100037 电话:8319285)

各地新华书店经销

唐山市委机关印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 11.375印张 280千字

1994年4月第1版 1994年4月第1次印刷

印数:001—4,000册

ISBN 7-5017-3022-9/F·2133

定价:9.60元

序

土地问题作为一个关系人类生存和发展的重大问题,已成为当今世界所关注的焦点。我国曾素称“地大物博”、幅员广大、资源丰富,但却以占世界7%的耕地,解决了占世界22%的人口温饱。这有限的土地支撑着中华民族的生息繁衍。随着人口的迅速增加,人均占有土地和耕地的不断减少,已是我国的基本国情。近几年来,我国政府对土地管理及其科学技术事业的发展给予了高度重视,确定了“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策。国务院决定每年的6月25日为“土地日”。我国的土地管理事业也由初创阶段转入深化改革和全面建设的新时期。

随着我国政治经济体制改革的深入,进一步的开放搞活,我们推行了土地使用制度改革。为了顺应社会主义市场经济体制的建立,实行了土地的“两权分离”,并在培育地产和房地产市场方面作了有益的尝试,取得了可喜的成果。同时,社会经济的生产实践对人与土地整体关系,提出了许多问题,如:农业经营方式变革提出了土地经济关系问题,城市经济发展提出了土地流转机制问题;财

政、税制、金融、价格的改革提出了土地税、费、土地价格的确定方法和依据等等。此外,在社会经济生活中也出现了一些不良的现象,诸如:土地隐形市场的泛滥、房地产投资的虚势、经济开发区的攀比,等等,给国家财政和国有权益造成了很大的损失。这就要求土地管理工作要不断地去研究新情况来解决新问题,并结合自己的工作实践,作一些理论升华和经验总结,使土地使用制度改革在深化改革实践中进一步完善和发展。

《土地管理的理论与实践》一书就是唐山市土地管理工作通过自己多年的社会实践,结合社会科学研究人员的理论基础,对土地经济问题和土地管理问题进行理论研究和探索的总结,为社会实践与理论研究相互结合的结晶。也许现在他们的认识未必完全精确,但对当前土地管理工作中所遇到到的诸多问题和现象进行了理论剖析和讨论。这种探索和求精、敬业精神难能可贵,这种理论与实践相结合的工作方式也值得借鉴,可加以总结和推广。对《土地管理的理论与实践》的问世,我表示衷心的祝贺。

我很高兴能成为该书的第一位读者,为此写序,以表对作者的致意,并对该项研究工作的支持,建议广大的读者和土地管理人员对书中所提的观点、论据和理论依据等方面予以关注和讨论。

刘政奎

1994年1月6日

目 录

序	(1)
导论	(1)

第一篇 土地管理的理论基础

1. 土地经济理论是土地管理的理论依据

- 1.1 土地概念与土地的自然、经济特征 (11)
- 1.2 土地管理过程中人与人、人与自然的关系 (18)
- 1.3 土地经济关系也是一种市场经济关系 (21)
- 1.4 土地经济理论的核心是地租理论 (27)

2. 土地制度的类型与地租理论的嬗变

- 2.1 土地制度的涵义、类型及演化 (30)
- 2.2 马克思以前的地租理论 (32)
- 2.3 马克思主义的地租理论 (37)
- 2.4 当代资产阶级的地租理论 (41)
- 2.5 我国理论界对地租理论的探讨 (46)

3. 社会主义土地管理的主要任务和应坚持的原则

- 3.1 中国社会主义土地制度的形成 (49)
- 3.2 土地使用制度改革是经济体制改革的重要
组成部分 (60)
- 3.3 社会主义土地管理的主要任务 (64)
- 3.4 社会主义土地管理必须坚持的原则 (66)

4. 社会主义的级差收益和级差地租

4.1	社会主义级差地租存在的原因和条件·····	(69)
4.2	农业经济中的级差收益和级差地租·····	(73)
4.3	城市经济中的级差收益和级差地租·····	(80)
4.4	社会主义级差地租的分配·····	(85)
4.5	社会主义垄断地租·····	(87)
5.	社会主义绝对地租存在的必然性和来源	
5.1	社会主义绝对地租存在的原因和条件·····	(91)
5.2	社会主义绝对地租的来源·····	(97)
5.3	社会主义城市绝对地租及其来源 ·····	(102)
5.4	社会主义绝对地租的实现形式 ·····	(106)
6.	社会主义土地价格的理论	
6.1	土地价格理论 ·····	(110)
6.2	土地价格的特点及其分类 ·····	(115)
6.3	社会主义土地价格的作用 ·····	(119)
6.4	影响土地价格的各种因素 ·····	(123)
6.5	土地价格的计算 ·····	(127)

第二篇 土地管理的营用管理体系

1. 土地所有权与土地使用权

1.1	土地所有权与土地所有制的关系 ·····	(135)
1.2	土地所有权的法律特征 ·····	(139)
1.3	土地所有权四种权能:占有、使用、利益、处分 ···	(144)
1.4	土地使用权限制与法律特征 ·····	(147)
1.5	强化土地所有权,搞活土地使用权·····	(151)

2. 土地管理立法

2.1	土地管理立法的依据和原则 ·····	(154)
2.2	土地管理法律、法规与实施·····	(159)

2.3	土地诉讼与土地违法案件的处理	(164)
2.4	土地监察	(170)
3.	土地利用管理	
3.1	土地利用原则	(174)
3.2	土地利用规划与计划	(178)
3.3	土地资源的开发、改造与保护	(183)
4.	土地经营管理	
4.1	土地使用权的出让管理	(190)
4.2	土地使用权转让、出租和抵押的管理	(194)
4.3	为外商提供土地的方式	(200)
4.4	实行国家统一的土地市场管理的必要性	(205)
4.5	用地租统一土地使用税费	(208)
5.	建设用地管理	
5.1	建设用地管理概述	(214)
5.2	建设用地全面全程管理	(218)
5.3	国家建设用地管理	(220)
5.4	村镇建设用地管理	(230)
5.5	工矿、交通及水利建设用地管理	(234)
5.6	特殊用地管理	(239)
6.	地产市场管理	
6.1	地产市场概述	(243)
6.2	杜绝地产隐形市场	(248)
6.3	加强立法,完善法规,强化地产市场管理	(254)
6.4	房产市场与地产市场“分工不分割”	(256)

第三篇 土地管理的基础工作体系

1. 地籍管理

1.1	地籍调查的要求与地籍图、簿·····	(263)
1.2	土地登记·····	(269)
1.3	土地统计制度·····	(273)
1.4	城镇土地分等定级·····	(276)
1.5	城镇土地估价·····	(288)
2.	土地测量	
2.1	航片的调绘与转绘·····	(296)
2.2	土地面积量算的实施与手段·····	(300)
2.3	地籍原图调绘、变更与地籍勘丈·····	(307)
3.	土地公文写作	
3.1	土地管理机关公文的种类及格式·····	(316)
3.2	土地管理机关撰制公文的行为规范·····	(328)
3.3	公文的核稿、与外单位的会签及收、发·····	(331)
4.	土地管理宣传	
4.1	认真宣传贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地， 切实保护耕地”的基本国策·····	(337)
4.2	加强土地经济与管理的理论建设·····	(343)
4.3	重视土地管理人才培养，搞好土地教育和培训 ·····	(349)
	后记 ·····	(353)

导 论

世界各国概莫能外的一点就是经济思想的产生和发展总是和土地经济理论息息相关。在古希腊最早使用“经济”一词，写出了被誉为第一本经济著作——《经济论》的色诺芬，他的著名论点是人类的幸福要依赖于土地和农业。中国的古代经济著作《管子》，也宣称：“地者，万物之本原，诸生之根菀也”。人类的生存离不开土地，当然也必然是重视农业的。中国的重农思想对中国经济思想的发展影响是至为深远的，并且成为法国重农主义理论的思想来源。可以说早期经济思想多以研究土地问题为对象，表现为土地经济理论。

资本主义生产方式的确立导致了政治经济学以地租理论为中心命题。威廉·配第的地租理论，不仅把地租认定为剩余价值的基本形式，而且第一个分析了级差地租，提出了“劳动是财富之父，土地是财富之母”。亚当·斯密认为“为使用土地而支付的价格”是地租，显然这不如威廉·配第深刻。大卫·李嘉图认为地租也是劳动价值的一部分，是农业经营者从利润中分付给土地所有者剩余价值的一部分，并且论述了级差地租的两种形态，但他给地租下的定义并不准确。这不能不归因于他们对私有制的维护。

“一切地租都是剩余价值，是剩余劳动的产物”，是土地所有权借以实现的形式。马克思在《资本论》中的地租篇，批判继承了他以前的各种地租理论，建立起马克思主义地租理论，但他认定的级差地租和绝对地租，“这两种地租形式，是唯一正常的地租形式。”其中的绝对地租理论引起了长远的争议。考茨基是第一个系统地而

不是零星地把马克思的地租学说运用于土地经济分析的。考茨基认为：“工业与农业之间的关系无论怎样，土地总是整个人类生存的基础。”马尔萨斯的《地租的性质与发展》，威斯特的《论资本在土地上的应用》，则以“土地肥力递减规律”给土地经济理论以巨大的影响。

当世界上出现了社会主义国家以后，一度否认地租的存在实属必然。因为它同时也否认商品经济在社会主义社会的存在。继而则必须面对现实，从不得不承认级差权益到承认存在社会主义级差地租，再进而研讨社会主义绝对地租依然存在并应予以发展。

土地经济理论是政治经济学的重要组成部分，总是和农业经济或农村经济联系起来的，城市土地经济的突出和重要，使土地经济学独立于政治学而成为一门独立的学科，始于本世纪 20 年代，至 40 年代末土地经济学已具备了较完备的体系和众多的分支学科，如城市土地经济学、土地资源经济学、土地管理学、土地规划学等等，并且著作日增。也是在这个时期，通过译介东西方著作，使土地经济学的研究在我国为人重视。但由于我国在解放以后一直是实行城市国有土地无偿无限期使用制度，也必然形成对土地经济问题研究的忽视和事实上的终止。

消灭了土地私有制度，城市土地属于国家所有，农村的土地属于集体所有，这是我国社会主义土地公有制的两种基本形式。在全民所有制企业中，国家是国有土地的产权代表，又是国有土地的经营和使用者，同时又是国有土地的管理者，这样，地租理论在这里自然就没有了位置。而实践却向我们证明，土地所有权不在经济上体现出来是不利于坚持和完善社会主义土地公有制的。土地的所有权与使用权界限模糊，权属不清，只会使结构不合理和造成土地资源不能合理配置的浪费现象日加严重。土地资源稀缺本是我国的基本国情，要使有限的土地资源发挥更大的经济效益，就必须对我国现存这种土地使用制度加以改革。我们要建立社会主义市场

经济体制,企业作为土地的占有者,要成为市场经济活动中独立的法人,国家就必须实行“两权分离”的原则,当然,其中也包括土地资源。也就是说,土地应作为生产要素之一,纳入商品经济运行的轨道。在广大农村,人们都认识到了农业经济现代化,也不能不变革土地制度,缺乏明确的土地产权制度和规范化的土地流转制度,只会使土地的管理和利用近于无政府状态,其结果势必使农村经营方式的深入变革受到制约。这就是说,农村土地制度如何纳入商品经济的运行轨道,也是摆在我们面前的现实问题。

“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地,是我们必须长期坚持的一项基本国策。”这是由我国的基本国情所决定的。人口多,人均土地少,耕地资源不足,是我国的基本国情之一。我国人均占有土地面积只有 13.3 亩,是世界平均数的 1/3。随着经济的发展,我国人土矛盾,尤其是人口多、耕地少的矛盾将更加突出。我国庞大的人口基数的增长惯性要一直延续到 21 世纪的中期以后,资源的承载力,环境的缓冲力,都和土地特别是耕地息息相关。在很大程度上掣肘着经济的生产力、发展的稳定性和管理的调控力。而现今学者们的共识是,资源丰度、环境容忍度、经济强度、社会稳定度和决策合理度,这五项基础国力指标的合理搭配才能支撑一个国家的持续发展。人口是一个基本出发点,那么土地问题也一定是一个基本出发点。所以,计划生育问题,合理利用土地问题,环境保护问题,均列入我国的基本国策,这是不难理解的。

土地问题的出路何在呢?

认真地研究有中国特色的社会主义土地经济理论。土地经济问题的研究自然地包含着理论与实践两个方面,要走实践、认识、再实践、再认识的真理性认识获取的必由之路。当然,我们不应当割断历史,对前人的土地经济理论研究成果应给予充分的重视。与此同时,我们的研究起点也必然是以马克思主义地租理论为指导思想,努力结合有中国特色社会主义的土地经济实践,以求得进一

步丰富和发展马克思主义地租理论,建立起有中国特色的社会主义地租理论,以此为核心形成中国特色社会主义的土地经济理论,并且成功地实现土地使用和管理制度的改革。

由此可见,中国特色社会主义的土地经济理论所应坚持的指导思想和基本原则是明确而肯定的。

首先是必须坚持社会主义土地公有制。一切体制和制度改革的目的都是旨在加强和完善社会主义土地公有制,而不是弱化或私化土地的公有制。

勿庸置疑,在过去的一个时期,实行国有土地无偿无期使用的行政划拨制度,对社会经济的稳定发展曾经发挥了积极的作用。但是这种行政划拨制度随着商品经济的发展和改革开放的深化,其存在的弊端愈加显示出来了。这主要是表现为:城镇土地利用率低;土地收益大量流失;城镇基础设施建设资金短缺;不适应市场经济发展和对外开放的需要。因此积极推进城镇国有土地使用制度的改革便成为必然的事情。但若以为改革的取向是允许土地私有和买卖土地,则是完全错误的,不允许的。

土地使用制度的改革一定要在保证土地国有或集体所有性质不变的基础上,遵循“两权分离”的原则,实行土地的有偿有期使用,使土地产权清晰化,所有制概念具体化。在此前提下把一系列土地财产处置与管理的权利关系明确建立起来,使之科学化、法制化。

其次是必须把土地使用制度的改革纳入建立社会主义市场经济体制的轨道,以实现土地资源配置合理,土地使用有偿有期,发挥土地最佳效益。

建立社会主义市场经济体制,要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用,使经济活动遵循价值规律的要求,适应供求关系的变化。要培育完善的社会主义市场体系,土地市场是社会主义市场体系的组成部分。土地使用权的有偿转让将

进入商品流通领域,要发挥市场机制在土地资源配置中的作用。为此,我们要积极培育土地使用权转让的土地市场和城市房地产市场。我们要把企业用地的税费征收作为一种促进企业转换经营机制独立自主经营、企业间进行平等竞争的经济手段。土地使用税费的额度是体现级差地租的形式,它必将有利于产业结构调整和产品结构调整。而土地使用税费又成为城镇基础设施巨额投资的重要来源。这样,土地使用制度才是纳入社会主义市场经济体系,以经济手段实现土地资源的合理配置,发挥土地最佳效益,忽视或否定国家的宏观调控,是对社会主义市场经济的片面理解,会对土地使用制度的改革产生方向上的误导。

再次是必须把土地的综合开发和利用与土地的总体规划结合起来。土地开发,“谁开发,谁受益”;土地利用,“谁使用,谁补偿”;土地使用权商品化,“先流量,后存量,先城市,后农村”。这一切都必须以有利于土地的总体规划的实施为前提。

市场经济的原始缺陷之一是外在化经济,即利益主体的多元化和奉行求利原则。土地的商品化经营的积极作用在于加速了土地价格的形成和地产市场的运作活跃,促使土地资源的流动和重组,有利于土地开发与利用和选择合理的土地使用模式。但必须是在国家的宏观调控下使之有利于土地总体规划的实施,如土地利用总体规划、耕地保护规划、基本农田保护规划、土地复垦规划、市政建设用地规划等。因为这是对土地的合理利用进行宏观管理和总量控制的科学依据,是正确处理城市与农村、工业与农业、生产与生活、局部与整体、近期与远期多层面关系的科学谋划,是由国家有关主管部门统一编制的,绝不可以以任何借口与之相违背,做出不利于总体规划实施的行为和决定。

最后是加强土地使用制度的改革,要加强和完善土地管理体制,学会用经济手段、行政手段和法律手段有效进行宏观调控,还必须健全土地法制,使土地法成为加强土地管理的权威武器。

我国的土地管理法是1986年6月25日由第六届全国人大常委会第十次会议通过的,是依据《中华人民共和国宪法》对土地的各项规定制定的法律。它由于不是由全国人民代表大会全体会议制定,所以还不是基本法。但土地法作为国家基本法之一,目前就是《土地管理法》,今后还需制定的土地基本法,其性质与《土地管理法》也是完全一致的。依据《土地管理法》的规定,为适应土地使用权的出让、转让、出租、抵押的规范操作需要,国务院在1990年颁布了第55号令,公布了《城镇国有土地使用权出租和转让暂行条例》,1993年6月国务院又批准了国家土地管理局组织编制的《全国土地利用总体规划纲要(草案)》,要求各省、自治区、直辖市人民政府、国务院各部委、各直属机构组织实施。这些都是加强土地利用的宏观调控的重要法规。此外,地方性法规及专项法规、技术法规、行政规章的制定和实施也都是具有法律的约束力的。

正是这些法律、法规及行政规章,保障着土地使用制度改革的积极推进和健康发展。

明确我国的土地经济问题的理论基础是坚持马克思主义的地租理论。土地使用制度改革的原则是坚持和完善社会主义土地公有制,土地使用制度改革的核心是适应社会主义市场经济发展的要求变无偿无期使用土地为有偿有期使用土地,实现“两权分离”,使土地使用权进入商品流通领域,实现商品化。土地使用制度改革的目的是提高土地利用率,发挥土地最佳效益,实现“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策。这便是我们从事土地管理的理论研究和实践的根本指导思想和所应遵循的基本原则。

15年来的改革开放的伟大实践过程,经济的发展,总是与土地问题息息相关,特别是近几年来,乡镇企业迅猛发展,农村城市化也发展很快,工、商、财贸、交通、运输、城市基础设施、住房建设、公共事业建设……方方面面都要用地;引进外资,无论是办厂、经

商、搞房地产开发,成片开发,也都涉及要用地;1992年又出现了“开发区热”、“房地产热”,使得土地合理地利用问题、土地使用制度的改革成为社会关注的热点。自1991年每年6月25日被定为“全国土地日”,1993年第三个“全国土地日”的焦点是要解决好批地热、开发区热、房地产热的问题。在这些“热”的背后是土地的隐形市场正在成为一个使国家土地资财大量流失的黑洞,成为吞噬国家财政支柱收入的土地税费的漏斗;是外销别墅、高档写字楼和公寓、宾馆热哄起的房价上涨,反而使中国居民百姓的购买住宅由于承受力所限想热也热不起来,导致土地利用结构更加不合理;是全国现有的各类开发区所规划的面积已经高达15000多平方公里,为前4年总和的15倍,而开工的竟只有307平方公里,仅占规划面积的2%。

放有度,管有法,活有序。要放、要活、又要管,要有序,有法、有量度,这就是土地管理理论与实践的辩证法。

依法治地是现实改革开放的迫切需要。土地市场必须走向有法可依、有法必依、执法必严、违法必究的法制化局面。土地使用制度的改革关系到社会主义经济基础土地公有制的加强和完善;关系到城镇基础设施的建设资金来源;关系到企业的自主经营和公平竞争;关系到粮食和其他农作物的生产;关系到亿万人民的居住条件、生活方式;关系到改革开放的进展。因此,把土地使用制度改革比喻为中国现阶段的一次土地革命,是改革开放、发展社会主义市场经济的一面镜子是不为过的。也正因为如此,研究土地经济理论,实现土地管理的科学化、法制化,便成为现实生活中提出的重要课题,也是广大土地管理工作者的紧迫任务。

第 一 篇

土地管理的理论基础