

Tudiguanlixue

陆红生 王秀兰 主编



中国经济出版社

F301.2

L87

土地管理学

陆红生 王秀兰 主编

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地管理学/陆红生主编. —北京: 中国经济出版社, 2000. 5
ISBN 7-5017-0933-5

I. 土… II. 陆… III. 土地管理-理论-中国 IV. F321.1
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 75907 号

土地管理学

陆红生 王秀兰 主编

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街 3 号)

邮编: 100037

新华书店经销

三河市欣欣印刷有限公司印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 14.75 印张 350 千字

2000 年 5 月第 1 版 2000 年 5 月第 1 次印刷

印数: 3000 册

ISBN 7-5017-0933-5/F·603

定价: 19.80 元

前 言

土地是十分宝贵的资源和资产，是社会经济可持续发展的基本条件，是人类生存和发展的重要基础，土地问题与土地管理已成为当今世界令人瞩目的重大社会经济课题。我国自党的十一届三中全会以来，土地问题和土地管理受到党中央和国务院的高度重视，将“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”列为我国的基本国策，并于1986年6月25日通过了《中华人民共和国土地管理法》，又于1998年8月29日公布了修订后的《中华人民共和国土地管理法》，土地管理工作和科学研究进入了一个崭新的发展阶段。为了更好地反映现阶段土地管理工作中遇到的新问题和土地管理科学研究的新进展、新成果，我们在长期教学、科研的基础上，继1992年由陆红生主编，农业出版社出版的《土地管理学》之后，新编了这本《土地管理学》，奉献给广大读者。

全书共分九章，第一章至第三章，系统地论述了土地管理的理论问题，第四章至第七章对土地管理学的内容体系，包括地籍管理、土地权属管理、土地利用管理和土地市场管理，作了较详细的叙述，第八章介绍了土地信息管理，第九章对国外土地管理作了简要介绍。本书第一、二、三、六章由陆红生执笔，第四、五章由王秀兰执笔，第九章由邬晓波执笔，第七章由杨钢桥执笔，第八章由毛泓执笔。

本书可作为土地资源管理、农业资源利用与环境保护、农业经济管理及其他相关专业本科、大专教材和参考书，也可供有关专业理论和实际工作者参阅以及干部岗位培训之用。

撰写本书、参阅了大量国内外有关书刊、资料，并得到国土资

源部和湖北省土地管理局在资料上的大力支持，在此，特向有关作者、领导和同志深表谢意。

土地管理学，在我国是一门新兴的学科，许多理论和方法还处在研究、探索阶段，加上编者水平有限，书中一定有不少缺点和错误，恳请同行和读者不吝指教。

第一章 绪 论

第一节 土地的基本概念

一、土地的涵义

从土地管理的角度来看，土地的涵义有狭义与广义之分。狭义的土地，是指地球表面的陆地部分，它是由泥土与砂石所堆成的固定场所。广义的土地，是指地球表面的陆地和水面的总称，它是由气候、地貌、水文、岩石、植被等构成的自然历史综合体，它包含过去和现在人类活动的成果。

土地管理学所研究的土地是广义的土地，即土地是地球表面陆地和水面的总称，同时，土地还是一个空间的概念，它是由气候、地貌、土壤、水文、岩石、植被等构成的自然历史综合体，并包含人类活动的成果。其中，气候是指农业气候，地貌是指地表的形态（如山地、丘陵、平原、盆地等），土壤是指地球陆地上能够生长植物的疏松表层，水文是指地表水和浅层地下水，岩石是指地表岩石，植被是指地面植物覆盖层，人类活动成果是指人类投入土地的物化劳动和活劳动（施肥、耕作、排灌、土地平整等），与土地结为一体，不可分离的部分。土地是自然历史综合体，土壤、气候、地貌、水文、岩石、植被都是土地的组成部分，它们附着于地壳，构成土地整体。在土地这个自然历史综合体中，土地质量和用途取决于全部

构成要素的综合影响，离开了整体，各个单独的组成要素都不能理解为土地。正如不能将单独的象腿、象耳、象鼻、象牙看成是象一样，也不能将单独的土壤，或水文、或岩石……看成是土地。

随着科学技术的进步，人类控制、利用自然能力的增强，人们对土地的认识也不断地深化。在以农业生产为主的社会里，人们主要利用地球陆地表层的可再生资源，因而将土壤看成是土地。在工业社会里，人们扩大了土地利用范围，在将其作为农地利用的同时，市地、交通用地等非农业用地的比重迅速增大，土地的涵义就被扩大成地球表面的陆地。随着人口——资源——环境矛盾的日益尖锐，科学技术的不断进步，人们在大量开发陆地资源，极大地提高对陆地利用集约度的同时，将土地利用的范围逐渐扩大到内陆水域，如发展水产养殖、航运等，于是，土地的涵义又扩大成地球表面的陆地和内陆水域。目前世界上很多国家正掀起开发海洋的热潮，竞相开发海洋动、植物资源，矿产资源，能源资源以及海洋空间资源（海运、海港、海上城市等），一些学者认为，土地的涵义应扩大为地球表面的陆地和水域（含海洋）。

水域（包括内陆水域和海域）实际上是表层被水覆盖的低洼地。水是水域土地的覆盖物或附着物。水陆在不断地演化，虽然这种演化是极其缓慢的。世界屋脊喜马拉雅山，在两千多万年以前，原本是一片海洋。湖北恩施山地的海螺化石和水成岩，证明它也是由海洋变迁而来。这种“沧海桑田”恰好说明水域也是土地。正如马克思所说：“土地（在经济学上也包括水）”^①“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。”^②

土地是一个空间的概念。随着人口的增长，科学技术的发展，对土地的利用已从地表迅速向空间发展，包括地上空间和地下空间，例

① 马克思：《资本论》第1卷，人民出版社1975年，第202页。

② 马克思：《资本论》第3卷，人民出版社1975年，第695页。

如，向高空发展的摩天大楼，向地下发展的地下室、地下铁道、海底隧道以及充分利用空间的立体农业等。土地权利所及范围也随之扩大到地面上下空间。所以，对土地的利用与管理是不能脱离其上下空间的。

由于人类栖息生活在陆地上，对土地的利用，也主要是对陆地的利用，对水面的利用比较粗放，当然，对海洋的利用比对内陆水域的利用则更是粗放，因此，目前，陆地与内陆水域与人类的关系较为密切，是土地管理学研究的重点。

二、土地资源与土地资产

了解土地资源的概念，首先，要了解什么是资源。

根据《辞海》的解释，“资源是资财的来源，一般指天然的财源”。^①马克思在论述资本主义剩余价值的产生时曾指出：“劳动力和土地是形成财富的两个原始要素”^②是“一切财富的源泉”。^③恩格斯在论述劳动在从猿到人转变过程中的作用时指出：“其实劳动和自然界一起才是一切财富的源泉，自然界为劳动提供材料，劳动把材料变为财富”。^④联合国环境规划署认为，自然资源是指一定时间、地点条件下能够产生经济价值，以提高当前和将来福利的自然环境因素和条件。刘书楷认为：“土地资源是指土地作为生产要素和生态环境要素，是人类生产、生活和生存的物质基础和来源，可以为人类社会提供多种产品和服务。”^⑤他还指出：“土地资源是土地成为资产的基础。”^⑥综合以上论述，可以得出以下看法：第一，土地资源是

① 《辞海》，上海辞书出版社，1979年，第3286页。

② 《马克思恩格斯全集》第23卷，人民出版社，1972年，第663页。

③ 同上书，第553页。

④ 《马克思恩格斯全集》第3卷，人民出版社，1972年，第508页。

⑤ 刘书楷：《土地经济学》，中国矿业大学出版社，1993年，第2页。

⑥ 同上书，第2页。

将土地作为自然要素看待的；第二，土地作为自然要素，通过人类的劳动加以利用，能够产生财富；第三，土地资源是土地成为资产的基础。所以，土地资源是指，土地，作为自然要素，于现在或可预见的将来，能为人们所利用并能产生经济效益的那部分土地。

土地资产是指土地财产，即作为财产的土地。财产对象实体最重要的属性是有限性（稀缺性）、有用性、可占用性和具有价值。土地资源是人类生产和生活的物质基础，当人类对它的需求越来越大时，土地资源出现了稀缺现象，因而，被一部分人当作财产而占有。从这个意义上说，地产，是指具有明确的权属关系（有其物主）和排他性，并具有经济价值的土地资源。它是土地的经济形态，是资本的物的表现。

从法律角度看，财产并非是由物组成的，而是由“人对物的权利”所构成。正如美国著名经济学家 R. T. 伊利所指出：“财产就意味着一种控制经济财货的专有权利”¹。从这个意义上可以说，地产是产权主体对土地的独占权，或是产权主体对土地资源作为其财产的占有和排他性权利。

土地具有资源和资产的双重内涵，前者是指土地，作为自然资源，是人类生产和生活的根本源泉；后者是指土地，作为财产，其有了经济（价值）和法律（独占权）意义。

三、土地的功能

土地是宝贵的自然资源和资产，是人类不能出让的生存条件和再生产条件，土地的主要功能可归纳为以下几方面：

（一）负载的功能

土地能将万物，包括生物与非生物负载其上，成为它们的安身之所。动物、植物等生物，各种建筑物、构筑物、道路等非生物所

1 伊利（美）《土地经济学原理》，第164页，商务印书馆，1982年。

以能存在于地球上，是因为土地有负载的功能。没有土地，万物自无容身之地，正如古人所说：“皮之不存，毛将焉附”。

（二）养育的功能

土地具有肥力，具备适宜生命存在的氧气、温度、湿度和各种营养物质，从而使各种生物得以生存、繁殖、世代相传，使地球呈现出一片生机勃勃的景象。其他星球则不具备这种功能，就目前各国宇宙飞船及宇航员亲临其地探明：月球是一个没有空气、没有水、没有生命的死寂星球。在太阳系中离我们最近的火星，由于星球表面气压太低（相当于地球上 30 公里高空的大气密度），空气中主要成分是二氧化碳，几乎没有氧气，温度常在零下 130℃，所以，也不具备养育生命的能力。距地球 4420 万公里的金星，其表面大气稠密，大气压力比地球上的大 100 倍，几乎没有氧气，全部是二氧化碳气。金星表面温度常年都在 500℃ 左右，不断有狂风吹袭和硫酸雨降落，地球上的生物置身在这种条件下，将立即毁灭。水星没有空气，夜间温度零下 160℃，白天则 300℃。也是一个没有生命存在地、荒凉、死寂的星球。

（三）仓储的功能

土地蕴藏着丰富的矿产资源：金、银、铜、铁等金属；石油、煤、水力、天然气等能源资源；沙、石、土等建材资源。为人类从事生产、发展经济提供了必不可少的物质条件。

（四）提供景观的功能

土地自然形成的各种景观：秀丽的群山、浩瀚的大海，奔腾的江河，飞泻的瀑布，无垠的沃野，悬崖幽谷，奇峰怪石，清泉溶洞，千姿百态，为人类提供了丰富的风景资源。

（五）储蓄和增值的功能

土地作为资产，随着对土地需求的不断扩大，其价格呈上升趋势，因此，投资于土地，能获得储蓄和增值的功效。

四、土地在社会物质生产中的地位和作用

正因为土地具有上述功能，因而成为人类社会物质生产活动中不可缺少的生产资料。它与劳动、资本一起被称为生产三要素，其中，尤以土地与劳动为最基本的生产要素，正如威廉·配弟所说：“劳动是财富之父，土地是财富之母。”^①

土地在农业生产中与在非农业生产中所起的作用是不同的。通常，土地在工业、运输业及其他非农业生产部门中，“只是作为地基，作为场地，作为操作的基地发生作用……。”^②为厂房、道路等提供地基，为生产过程提供场地，为劳动者提供立足场所。没有土地，劳动过程就不能进行，但土地的数量与质量对工业产品的数量和质量，一般情况下，不产生什么影响（采掘业、酿造业、陶瓷业等除外）。所以，土地在非农业部门，只起一般生产资料的作用。

在农业生产中，土地是主要生产资料。土地不仅为农业生产过程提供场所和活动空间，还直接参与农产品的生产过程，农产品的产量和质量与土地的数量和质量密切相关。可以说，没有土地，就没有农业。

土地与其他生产资料一样具有两重性，它一方面是社会物质生产不可缺少的生产资料，另一方面还是土地关系的客体。

五、土地的基本特性

土地，作为生产资料，与其他生产资料相比，具有以下基本特性：

（一）土地是自然的产物

土地是自然生产成的，是自然的产物。在人类出现以前，地球

^① 马克思：《资本论》第1卷，人民出版社1975年片，第57页。

^② 马克思：《资本论》第3卷，人民出版社1975年版，第880页。

已经有了40多亿年的历史，所以，土地绝非人类劳动的产物。它的产生与存在是不以人类意志为转移的。其他生产资料几乎都是人类劳动创造的。

（二）土地面积的有限性

土地是自然的产物，土地的面积由地球表面积所限定（指正射投影面积）。地壳运动，空气、阳光、水、生物的分解作用，风力、流水的侵蚀、搬运作用，人类的生产活动……，可使水地变为陆地（围海造田、围湖造田等），山地化为平地，坡地变为梯地，不断地改变着地球表面的形态，但土地的总面积始终未变。在现有的科学技术条件下，人力不可能创造土地、消灭土地，或用其他生产资料来代替。正如列宁所指出：“土地有限是一个普遍现象。”^①

（三）土地位置的固定性

每一块土地都有固定的空间位置，不能移动，地块之间也不能互相调换位置，也就是说，土地的绝对位置是固定不动的，这就使得有限的土地在利用方面受到很大限制。另一方面，土地距离市场的远近及交通条件，是可以随着社会经济的发展、资源的开发、道路网的完善与扩建、城镇布局的调整及其经济辐射面的扩大而改变，即土地的相对位置是可以变化的，这种变化对土地的利用及地价有着重要影响。例如，大庆由于石油的发现与开采，而迅速发展成城市，交通条件也相应得到改善。又如福州市五四路附近的土地，因开发了地下温泉而地价大增。

其他生产资料可以根据生产的需要，不断地变换位置，或从一个地点搬迁到另一地点。

（四）土地质量差异的普遍性

土地是自然生成的，不是人类按统一标准制作的，因此，不同的土地单元，所处的地形不一，所含氧分、水分，土壤质地也都不

^① 《列宁全集》第5卷：人民出版社1959年版，第100页。

一致，所处地点的小气候条件、水文、地质状况亦有很大差异，加之，离城镇的远近，交通便利程度的差别，使得土地质量千差万别，质量完全相同的土地单元几乎没有，因此，对土地利用要因地制宜。

其他生产资料，是按统一规定的标准设计制造的，只要原材料相同、技术条件一致，其质量基本上是相同的。

（五）土地利用的永续性

土地是可更新资源。在土地农业利用过程中，土壤养分和水分虽不断地被植物吸收、消耗，但通过施肥、灌溉、耕作、作物轮作等措施，可以不断地得到恢复和补充，从而使土壤肥力处于一种周而复始的动态平衡之中。土地，若能合理利用，其生产能力不但不会随着时间的推移而丧失，相反，还会随着科学技术的进步而提高，因为，土地具有储蓄银行的作用，投入土地的活劳动和资本，除转化为农产品外，其余部分则凝聚在土地中。正如马克思所说：“土地的优点是，各个连续的投资能够带来利益，而不会使以前的投资丧失作用。”^①同时，随着科学技术的进步及其在农业中的应用，可以更好地将土壤中的有效肥力释放出来，从而提高土地生产力。例如，60年代以来，化肥的广泛应用，使世界粮食产量增加了1/3。

土地在非农业生产部门中，作为“地基”、“活动场所”等的作用，也不会随着时间的流逝而消失，也不会因水灾、旱灾、火灾、地震等而丧失，对土地的载力的利用是永续的。例如唐山地震后，仍在原处矗立起了高楼大厦，使唐山市旧貌换新颜。

其他生产资料，在使用过程中，会逐渐磨损、陈旧最后丧失其有效性能而报废。

① 马克思：《资本论》第3卷，人民出版社1975年版，第880页。

第二节 土地、人口、环境与可持续发展

一、土地与人口的辩证关系

人口是生活在一定社会生产方式下，在一定时间、一定地域内，由一定社会关系联系起来的，有一定数量和质量的生命体所组成的不断运动的社会群体。人口是质与量的统一体，其中，人口质量是指人本身具有的认识、改造世界的条件和能力。

人类自身生产，包括原有人口生命的生产和新一代人口生命的生产，必须以物质资料生产为基础。而在物质资料生产中，土地是不可缺少的生产资料。土地，一方面用于食物的生产，另一方面，则用于工矿业、交通、城镇、风景旅游业。随着人口的增长，人类对土地的需求也不断扩大。

人口是全部社会生产行为的主体。具有一定的最低限度数量和密度的人口，才可能有土地利用和物质资料生产。

人口的数量和质量，在一定的生产条件下，对提高土地利用率和利用效益有着重要作用。它推动着未被利用土地的开发，已利用土地的再开发，大大地提高土地利用效益。例如，素有“沙漠王国”之称的沙特阿拉伯，大力开发利用沙漠，使耕地由1978年的15万公顷（225万亩），增加到1988年的563万公顷（8450万亩），实现了粮食自给有余。我国著名的吐鲁番绿洲、青海柴达木盆地的香日德、诺木洪、德令哈等高产绿洲，也是改造沙漠和荒漠的结果。

土地是社会物质生产的基础，是人类不能出让的生存条件和再生产条件。但土地的自然供给，即自然所实际供给的各类土地数量，就某一区域或全世界来说，是固定不变的，是毫无弹性的。例如，地球的总面积是5.1亿平方公里，该面积是不会增加，也不会减少的，沧海桑田只不过是土地形态变化罢了。

在地表总面积中，仅有 29% 是陆地，而陆地中又有一半，由于气候条件或地形条件恶劣，很难作为生产利用。喜马拉雅山的珠穆朗玛峰可作为探险家和登山队员的目标，却难于种庄稼或盖工厂。据估算，若综合考虑气候、坡度、土壤等因素，陆地中，适宜农作物栽培的土地，仅占 1/14。可见，土地的自然供给是有限的，耕地则更有限。

在土地自然供给与某些自然条件许可的范围内，某种用途土地的供给量能够随着土地利用效益的变化而变化的现象称土地的经济供给。例如，旅游业的发展，使建筑用地的经济供给增加，耕地的经济供给相对减少。又如，原种植水稻的土地，由于养鱼经济效益的提高，就有部分稻田转变为鱼池，这样水产养殖面积的经济供给就增加了。可见，土地的经济供给量是随着经济效益的提高而变化的，因而，具有弹性。

土地的经济供给是以土地的自然供给为基础，在土地自然供给的范围内变动。

土地的经济供给是动态的、有弹性的供给，但在不同的土地利用上，差异很大，如耕地，由于对自然条件要求较严，因而供给弹性较小，而建筑用地，对自然条件要求不太严格，所以供给弹性较大。

总之，土地与人口的关系主要表现为土地的供求关系。随着人口的增加，人类科学技术水平及生活水平的提高，对土地的需求量也越来越大。在渔猎时代，人们不知道农耕，所以无人需要耕地，随着农业的出现，对耕地、林特地等的需要量逐渐增大。随着生活水平的提高，人们不再满足吃饱，还要求有宽敞舒适的住宅、公园、草坪、游乐场、车库等，因而，对土地的需求程度也相应增大。但土地是自然产物，其自然供给量有限，然而，土地的经济供给量却是可以根据需求加以调节的，人们不断调整土地利用结构，扩大需求量大、且利用效益高的土地的供给。同时，随着科学技术的进步，人

们能够将未利用或利用粗放的土地投入利用,并提高利用的集约度,以增大土地的经济供给量。

二、人地比例关系的变化与环境问题

土地比人类早出现 40 多亿年,人类的历史仅 100 多万年,进入文明社会才几千年,但人口的增长速度是惊人的。公元 476 年,以西罗马帝国灭亡为标志的古代史结束时的世界人口仅 4 亿人口,经过 1000 多年,到 1804 年时,才达到 10 亿人口。但到 1930 年,世界人口却达到了 20 亿人口,1960 年增至 30 亿人口,1976 年又猛增至 40 亿人口,1987 年突破了 50 亿人口。1999 年 10 月已达 60 亿人口。可见,自 1804 年起人口增长的速度在逐渐加快,每增加 10 亿人口的间隔时间分别为 126 年、30 年、16 年、11 年……。目前,世界人口仍在急剧增长,平均每分钟增加 170 多人,每天约增加 25 万人,每月增加 700 万人,每年增加 8500 万人。按此速度增长,到 2050 年世界人口将达到 120 亿人口,可称人口大爆炸。

我国人口增长情况与世界相类似,清朝初期 1760 年有 2 亿人口,1900 年为 4 亿人口,1954 年为 6 亿人口,1969 年为 8 亿人口,1981 年为 10 亿人口,1989 年达 11 亿人口。自 1960 年起,每增加 2 亿人口的时间间隔分别为:140 年、54 年、15 年、12 年……。

在人口迅猛增加的同时,耕地面积却不断减少。据统计,1986 年的耕地面积与 1957 年相比,减少了约 1500 万公顷,平均每年减少 50 万公顷左右。1985 年减少耕地 100 万公顷,达到高峰。^①此后,由于贯彻中共中央国务院关于加强土地管理制止乱占耕地的通知,耕地减少趋势有所缓解,但 1986 年耕地面积仍然减少了 62.4 万公顷,1987 年减少 34 万公顷。目前,我国人均占有耕地面积已由 1957

^① 国家土地管理局土地利用规划司:《土地利用计划管理资料选编》,法制出版社 1989 年,第 5 页。

年的 0.17 公顷，下降到 0.09 公顷。

人口猛增，耕地锐减是造成粮食和环境两个问题的直接原因。

大量事实说明，人均耕地数直接影响人均粮食占有量。虽然人均粮食占有量还受单位面积产量水平的影响，但在目前农业技术水平下，单位面积产量不可能有戏剧性的突破，因此，人均粮食占有量的主要影响因素是人均耕地面积。例如，加拿大，人均耕地 1.85 公顷，粮食单产虽仅 2055 公斤/公顷，人均粮食占有量却高达 1704 公斤，^① 名列世界前茅。日本，人均耕地 0.04 公顷，虽粮食单产高达 4845 公斤/公顷，但人均粮食占有量仅 113 公斤。我国属于人多耕地少的国家，人均耕地 0.09 公顷（按土地详查数计算为 0.11 公顷），粮食单产每公顷 4500 公斤左右，人均占有粮食量 1984 年接近 400 公斤，近年来，达到 440 公斤左右，但距公认的粮食基本解决的标准水平（即人均 500 公斤）还相差甚远。

由于粮食问题与耕地关系密切，不少地区为了弥补粮食的不足，一方面，毁林开荒，滥垦草原……，将林地、草地转变为耕地，一方面，大量施用化肥、农药，以期增产粮食，从而造成土地资源的退化、破坏，使水土流失面积、土地沙化面积、土地污染面积不断扩大，破坏了生态系统的平衡。生态环境的恶化，反过来，又危及粮食生产。为了弥补粮食的不足，又急速地推进森林的耕地化，造成严重的环境问题，如此不断往复，形成一种恶性循环。

据有关资料，世界上每年有 500 万~700 万公顷耕地退化。热带雨林地区的森林面积每年以 1540 万公顷的速度遭到破坏，亚太地区每天有 5000 公顷森林资源遭到破坏，栖息在森林中的鸟类不断遭到灭种威胁。

目前，我国的水土流失面积已达 186 万平方公里，占国土面积 1/6 强。荒漠化面积达 262.2 万平方公里，占国土面积的 27.3%。中

^① 刘书楷：《土地经济学原理》，江苏科技出版社 1988 年版，第 54 页。