

土地管理实用知识

江苏科学技术出版社

前 言

1986年中共中央7号文件指出：“党的十一届三中全会以来，党中央、国务院三令五申，要求各地加强土地管理，节约用地，制止乱占耕地，滥用土地，在一些地方收到了成效。但从全国来看，城乡非农业建设乱占、滥用土地问题仍然普遍存在，有的地方甚至出现了猛增的势头，乡镇企业和农村建房乱占耕地，滥用土地现象极为突出。许多地方耕地大量减少，有的省一年减少一个中等县的耕地面积，有的城镇郊区农民几乎无地可种。这种情况如果发展下去，将会给国家建设和人民生活造成严重恶果，贻误子孙后代。”因此，十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地，是我国必须长期坚持的一项基本国策。

为了使我国土地管理工作走上依法、统一、全面、科学管理的轨道，在《中华人民共和国土地管理法》公布及国家、省、市和县土地管理机构成立之后，在全国普遍展开土地管理工作之际，亟需提高土地工作者的素质。虽然关于土地管理的书籍陆续有些出版，但从县、乡、村土地管理工作者的实际需要出发，较综合、通俗、实用、易于掌握的书籍还不多，所以本书主要是为县、乡级土地管理工作者服务。本书由在土地管理工作岗位上从事实际工作，而又有一定理论研究和从事教学的同志编写而成。由于编著者的理论水平和实际经验的局限，错误和不妥之处在所难免，敬请批评指正。

王俊生 费仕良 王同济

1988.12

目 录

第一章 土地管理概述

一、土地在社会生产中的地位与作用	1
(一) 土地的概念	1
(二) 土地的特性	3
(三) 土地在社会生产中的地位与作用	5
二、我国土地利用概况	6
(一) 我国土地资源的基本特点	6
(二) 我国土地利用存在的问题	9
(三) 土地管理科学的产生和发展	11
三、土地管理的研究对象、内容和原则	17
(一) 土地管理的研究对象	18
(二) 土地管理的内容	19
(三) 土地管理的原则	20
四、土地管理的理论基础	23
(一) 马克思主义地租地价原理	23
(二) 我国社会主义条件下的地租与地价	34
(三) 我国社会主义条件下的土地赋税	42

第二章 土地资源调查

一、土地资源调查概述	46
(一) 我国土地资源调查的基本情况	46
(二) 土地资源调查的内容	49

(三) 土地动态监测.....	56
二、土地分类.....	58
(一) 土地分类的概念.....	58
(二) 土地分类的体系.....	60
(三) 土地利用现状分类.....	62
三、土地利用现状调查.....	70
(一) 调查类型.....	70
(二) 调查的基本方法.....	72
(三) 调查程序.....	73
四、土地调查工作底图.....	76
五、土地面积量算.....	77
(一) 土地面积量算方法.....	77
(二) 面积量算的原则和程序.....	83
六、和编写调查报告编制土地利用现状图、权属界线图	89
(一) 土地利用现状图的编制.....	89
(二) 土地利用现状调查报告的编写.....	90
(三) 土地权属界线图的编制.....	90

第三章 土地评价

一、土地评价概述.....	92
(一) 土地评价基本概念.....	92
(二) 土地评价的基本理论.....	94
(三) 土地评价的分类.....	99
二、土地适宜性评价.....	99
(一) 土地适宜性评价概述.....	99
(二) 土地适宜性评价的程序.....	106
(三) 土地等级评定方法.....	121

三、土地经济评价	123
(一) 土地经济评价概念	123
(二) 土地经济评价分级系统	124
(三) 土地经济评价的指标体系	126
四、土地定等估价	130
(一) 土地定等估价的现实意义	130
(二) 土地定等估价的理论依据	132
(三) 土地作价(估价)的方法	136
第四章 地籍管理	
一、地籍管理概述	143
(一) 地籍和地籍管理的概念	143
(二) 我国社会主义地籍管理的形成和发展	144
(三) 地籍管理的性质和任务	146
(四) 地籍管理的内容和方法	147
(五) 地籍管理的基本原则	151
二、地籍调查	152
(一) 地籍调查的任务、内容和要求	152
(二) 地籍调查的步骤和方法	154
(三) 地籍调查的组织	159
(四) 地籍图和地籍簿	160
三、地权管理	165
(一) 土地权属基本概念	165
(二) 土地权属管理的任务	167
(三) 土地权属管理的内容	163
第五章 土地登记与统计	
一、土地登记	170
(一) 土地登记的意义	170

(二) 土地登记的类型·····	171
(三) 土地登记内容·····	175
(四) 土地登记程序·····	177
(五) 土地登记文件·····	181
二、土地统计·····	181
(一) 土地统计的对象、任务和类型·····	181
(二) 土地统计的工作程序·····	185
(三) 土地统计的工作体系·····	187
(四) 土地统计文件·····	189
三、土地档案的建立与管理·····	191
(一) 土地档案的作用·····	191
(二) 土地档案的分类系统·····	192
(三) 地块管理档案·····	193
(四) 宅基地管理档案·····	197
(五) 非法占地统计档案·····	198

第六章 土地利用管理

一、土地利用监测·····	199
(一) 土地利用监测的意义·····	199
(二) 土地利用监测的内容和指标·····	200
(三) 土地利用监测的方法·····	203
二、土地开发管理·····	205
(一) 土地开发管理的任务和内容·····	205
(二) 土地开发计划的编制与实施·····	208
三、土地利用规划的任务、内容和方法、程序·····	211
(一) 土地利用规划的任务·····	211
(二) 土地利用规划的种类和内容·····	216
(三) 土地利用规划的方法和程序·····	218

(四) 土地利用规划与有关技术、经济措施的关系·····	223
四、各项用地配置·····	224
(一) 土地利用结构预测·····	224
(二) 土地利用的变更与改良·····	227
(三) 各项用地配置·····	230

第七章 建设用地管理

一、建设用地管理概述·····	236
(一) 建设用地概念·····	236
(二) 建设用地管理的任务和内容·····	236
(三) 解决建设用地的途径·····	238
(四) 建设用地管理的基本原则·····	239
二、国家建设用地管理·····	242
(一) 国家建设征用土地程序·····	243
(二) 征用土地的审批权限·····	248
(三) 征用土地的补偿及安置标准·····	252
(四) 中外合营企业建设用地的管理·····	267
三、村镇建设用地管理·····	268
(一) 村镇建设用地的审批程序和权限·····	269
(二) 村镇建设用地标准·····	270
(三) 村镇建设用地的补偿安置标准·····	271
四、节约用地措施·····	272
(一) 建筑合并·····	272
(二) 利用山地、荒坡建厂·····	273
(三) 利用河滩、海滩建厂·····	274
(四) 利用空间, 发展多层厂房·····	275
(五) 减少堆场用地·····	275
(六) 采用高效设备·····	276

(七) 扩大协作、减少辅助设施·····	276
(八) 合理考虑预留发展用地·····	277
(九) 覆土造田·····	278

第八章 土地法制管理

一、土地法规概述·····	279
(一) 土地立法的意义·····	279
(二) 土地立法的原则·····	283
(三) 土地管理法的基本内容和特点·····	286
(四) 土地管理法规的制定权限、程序及其效力·····	288
二、《土地管理法》的立法目的和基本内容·····	291
(一) 《土地管理法》立法目的·····	291
(二) 《土地管理法》的基本内容·····	292
三、土地管理机关的职责·····	299
(一) 国家土地管理局的主要职责·····	299
(二) 省级土地管理局的主要职责·····	300
(三) 县级土地管理机构的主要职责·····	301
(四) 乡级土地管理机构的职责·····	303

第一章 土地管理概述

一、土地在社会生产中的地位与作用

(一) 土地的概念

土地管理的直接对象是土地。对于土地，古今中外都有研究，但到目前为止还没有统一的公认的定义。

什么是土地，我国古代一些著名学者有许多论述，古代学者管仲认为，“地者，万物之源，诸生之根菀也。”东汉经济学家、文学家许慎（公元 58—147 年）所著《说文解字》一书中，对于“土”字是这样解释的：“土者，吐也，即土生万物之意。”并用图表示，“二”象征为表土和底土层，“丨”象征为植物生长的情况，表土层以上为植物的地上部分，其下为植物的地下部分。对于“壤”字，书中写道，“壤者，𡗗也，即疏松无块而宜于耕之土。”意思是说，“壤是由土熟化而来的，是土的质变，肥力的提高。”“壤”是土字旁加个𡗗字，𡗗是助意词，是人工培育的意思。这是我国古代学者对土地和土壤的认识。

随着生产力的发展和科学技术的不断进步，人们对土地的认识和理解也在不断深化。

马克思曾指出：“土地（在经济学上包括水）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。”

苏联土地学者乌达钦认为“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和意识而转移，土地一参加社会生产活动，它就成为生产资料。”

苏联土壤学家威廉斯认为：“土地是地球陆地上能够生长植物的疏松表层，是有机自然因素和无机自然因素长期相互作用而形成的肥沃表层。”

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、在海上、空气、光和热各方面所赠与的物质和力量。”

美国经济学家伊利认为：“土地这个词……它的意义不仅是指土地的表面，因为它还包括地面上下的东西。”

地学和生态学的建立，扩大了人们认识土地视野。1972年在荷兰的瓦格宁根召开的为农村进行土地评价的专家会议上指出：土地包含地球特定地域表面及其以上和以下的大气，土壤及基础地质、水文、植被；它还包含这一地域范围内过去和目前人类社会活动的成果，以及动物就它们对目前和未来人类利用土地所施加的重要影响。以上观点又写进了1976年联合国粮农组织编写的《土地评价纲要》中。目前我国大部分土地工作者都持这种观点。

综上所述，对土地的概念有两种说法。一是狭义的理解，二是广义的理解。狭义的概念是：土地系指地球的陆地表面，即陆地和内陆水域。广义的概念又有两种，一是认为土地系指地球整个表面，包括陆地、内陆水域、滩涂、岛屿和海洋；二是认为土地是地球陆地垂直剖面，从空中环境到地下的物质层，并包括动植物群体，以及过去和现在与土地相联系的人类

活动。把土地看作是由土壤、气候、地貌、岩石、生物和水文等因素构成的包括人类劳动在内的自然综合体。

土地管理和研究的实际范围是指陆地、内陆水域、滩涂和岛屿。

（二）土地的特性

作为生产资料的土地，具有下列特性：

1. 土地是自然的产物 土地和其它生产资料相比，其它生产资料是前人劳动的产物，而土地则不同，它是自然的产物，它的存在不是人类劳动的结果，是不以人类的意志为转移的。地球大约有45亿年的历史，而人类仅是300万年。所以人类的产生远远后于地球，可见土地不是人类的劳动成果。当然人类可以利用土地，改造土地，但无法创造土地。

2. 土地面积的数量是有限的 由于土地是自然的产物，具有原始性和不可能再生性，土地的面积是由地球本身的大小决定的。其它生产资料的数量可以人为地改变，可以创造它，毁掉它，而土地的面积既无法创造也不可能毁掉，所以说它的面积数量是有限的，永远是 5.1×10^8 平方公里，其中海洋占70.8%，陆地占29.2%。

3. 土地利用的永续性 其它生产资料每经过一次使用，其价值就要减少一次，在其使用过程中逐渐陈旧、磨损，最后丧失其效能而被报废。而土地则不然，只要合理利用，土地肥力非但不会减退，而且还会有一定程度的提高，可以反复利用。正如马克思讲：“土地只要处理得当，就会不断改良。”因此，土地如能合理利用和保护，就可以保持良性循环，处于周而复始的良好状态。可见土地是可以永续利用的生产资料。

要想土地利用得当，就必须注意用地养地相结合，保持土地中各种生态要素之间的动态平衡。只有这样，土地生产力才能够提高。但是这种平衡是有一定限度的，超越这个界限，违背自然规律，就可能导致土地生产特性的退化。

4. 土地位置的固定性和空间特性 其它生产资料可以移动位置，而土地则是固定的，它不可能随便移动，因此土地の利用与改良具有明显的地域特点，必须根据当地的自然生态环境，因地制宜地组织农业生产，确定合理的土地利用结构。

此外，土地作为自然体，还具有自然特性。主要有：土地的空间特性；土壤特性；自然植被及水文地质特性等等。因此，必须根据不同作物对外界环境的要求，因地制宜地配置各种作物和各业生产用地，正确解决生产与环境因素之间的矛盾。

5. 土地质量的差异性 由于土地的空间性、地域性以及人为因素的作用和影响，土地的质量有明显的差异。土地的各构成因素的不同量的不同组合，在空间上形成了各种土地类型。对于不同质量的土地，应该采取不同的利用方式。以同量的劳动投入和同样的生产技术，由于土地质量的差异，其效益是不一样的，因此土地利用方式和方向的选定，必须以土地质量上的差异为其前提条件。

6. 土地的两重性 土地既是生产资料，又是生产关系的客体，所以土地具有两重性。土地作为生产资料，它反映了一切生产的物质条件；作为土地关系的客体，它反映了土地的占有关系，决定着土地肥力的培育和发展方向，以及土地利用的合理程度。正如马克思指出：“肥沃绝不象想象的那样是土壤的一种天然素质，它和现代社会关系有着密切的联系。”任何一种土地利用方式都具有一定的社会形式，土地的利用反映着一

定的社会关系。因此，土地利用不仅取决于科学技术的发展水平，同时也受着社会生产方式的制约。

(三) 土地在社会生产中的地位与作用

1. 土地是人类社会赖以生存的最基本的物质条件 在一切能为人类利用的自然资源中，土地是最基本最宝贵的资源，是人类不能出让的生存条件和再生产条件，是人类一切活动的基地、场所。土地本身是自然的产物，不是劳动创造的，它的产生是不受人们的意志为转移的。当土地被投入人类社会活动以后，就成为任何社会生产(包括农业、工业、运输业等)所必须的物质条件。马克思说：“劳动不是它所生产的使用价值即物质财富的唯一源泉。威廉·配第说得好，劳动是财富之父，土地是财富之母。”“劳动和土地是财富两个原始的形成要素。”马克思这段话并非单指农业，同样适用于非农业生产。马克思把土地看作是广义的劳动手段，是一切部门的劳动手段，从这个意义上讲，任何生产也离不开土地，国民经济各部门建设都要落实在土地上，人类的一切生产和生活活动都离不开土地，土地是人类赖以生存的物质基础。

2. 土地是农业生产中主要的生产资料 土地在农业生产中的作用和其它非农业生产中的作用是不同的。在非农业生产部门中仅起着基地、立足点、操作的基地的作用。其产品的数量和质量，不受土地的肥力和其它因素的影响，在农业生产中则不然，由于农业对土地和自然具有特殊的依赖性，土地不仅起基地、场所的作用，同时更是为农业提供有肥力的土地，供农作物以营养，即农作物生产发育必不可少的水分、养分、空气和热量。所以，土地既是农业生产中的劳动对象（农民耕作土

地），又是劳动工具（通过对土地的耕种而取得农产品），因而土地是农业生产中重要的生产资料。

必须明确指出，说土地是农业生产中重要的生产资料，是指具有经济肥力的土地，而不是一切土地。土地的肥力有自然肥力和人工肥力之分。未经开垦的土地，具有土壤、水分、空气等自然因素，它是农业生产的必要条件，但未经开垦，这种自然因素所构成的肥力，称之为自然肥力。这种肥力不能成为农业土地，只有在具有自然肥力的基础上经人们的加工、耕作、改良、农田基本建设后才具有了人工肥力。人工肥力和自然肥力的结合，才构成经济肥力，具有经济肥力的土地，才是农业生产的生产资料。

二、我国土地利用概况

土地资源是自然资源的重要组成部分。资源就是可以利用而尚未利用的财富，是财富的来源，一般指取自于天然之物。我国土地辽阔，北自漠河以北的黑龙江江心，南至南沙群岛的曾母暗沙；东自黑龙江与乌苏里江的汇合处，西至帕米尔高原。地跨寒带到赤道带，气候多种多样，自然资源丰富多采。据历史统计，国土总面积960万平方公里，约占世界陆地的1/15，占亚洲陆地的1/4，在世界上仅次于苏联和加拿大，居世界第三位。

（一）我国土地资源的基本特点

1. 土地资源绝对量大，相对量小，且质量较差 即总面积960万平方公里（折合144亿亩），居世界第三位。但人均占有土地不足15亩，只有世界平均数49.5亩的30%。且其中19%是

沙质荒漠、戈壁、寒漠、永久积雪和冰川，以及石骨裸露的山地等。据统计，全国现有耕地14.9亿亩，只占全部土地的10.4%，每人平均1.4亩多，仅是世界平均数5.5亩的26%。现有耕地中，质量较好的和一般的共占 $\frac{2}{3}$ ，存在各种障碍因素，如盐碱地、红壤地、水土流失地、风沙干旱及涝洼地等约占 $\frac{1}{3}$ 。

全国有林地约18.3亿亩，占土地总面积的12.5%，人均1.74亩，仅是世界平均数15.5亩的11.2%，森林覆盖率为12.7%，与世界平均22%相比，差距很大，位列第120。现有林地的单位面积蓄积量也较低，平均每亩5.3立方米，而世界平均数为7.3立方米。许多光山秃岭水土流失非常严重。

草地面积，据统计，我国草地有60多亿亩，人均约5.5亩，将近世界人均之一半。在已利用的40多亿亩中，退化的有一半，而且生产力低的荒漠和高寒草地约占总面积的43%。人工草场目前所占比重很小。另外，我国天然草场的季节不平衡性十分突出，冬半年产草量仅达夏半年的40~50%，影响载畜能力的提高。我国南方和中部各省（区）有草山草坡约6.7亿亩，还未充分利用。

我国海岸线长达32000多公里，除5000多个岛屿海岸线外，大陆海岸线有18000公里以上。沿海渔场面积150多万平方公里（指，位于200米深水线以内的大陆架区域）。滨海滩涂约2600多万亩，可从事养殖的面积达740万亩，发展海洋渔业潜力很大。内陆水域已有4亿亩，其中江河1.8亿亩，湖泊1.2亿亩，池塘、水库1亿亩，可养殖水面约7500万亩。由于围垦、污染、水利设施截流等原因，使鱼类的生态环境遭到一定程度的破坏。

2. 土地资源类型多样，山地显著多于平地 我国地形错综复杂。山地、丘陵、盆地、平原、漫岗等各具特色。全国山地约

占总面积的66%（其中各级山地占51.9%，高原占2.4%，丘陵岗地占11.7%），而平地只占34%（其中平原占27.2%，沙丘覆盖的平原占6.3%，湖泊占0.5%）。山丘多，发展林业特产等多种经营潜力大，但从土地利用总体来看，弊多利少。因为，山地地势高，气温低，生长期短，特别是海拔3000米以上的高山、高原，占我国土地总面积的25%，其高寒气候不利于发展农林牧业。

同时由于山高、坡度大、土层薄，给农耕作业带来很大困难，还容易造成水土流失，破坏生态平衡。

一般山区都远离大中城市，交通不便，对搞活山区经济、发展农业生产等都有很大影响。

3. 农业土地资源地区分布很不平衡 我国现有可以利用或已经利用的农林牧业生产用地，约占土地总面积的70%以上，其分布很不平衡，90%以上的耕地、林地和水域分布在东南部的湿润、半湿润地区，而草地则集中在西北部干旱、半干旱地区。这就形成了东南部与西北部土地利用方向上的显著差别。前者是我国主要的农林业地区，后者是牧区，土地生产力和人口密度在东南部也远比西北部高。

实际上，我国牧区的生产力还很低，全国肉类供应量，农业供应90%，几个牧区加起来才提供10%。

4. 土地的后备资源潜力不大，耕地后备资源不足 由于我国垦殖历史悠久，质量好的土地后备资源已为数不多。估计今后可供进一步开发作为农林牧用地的土地，共约18.8亿亩，其中可供开垦为农用地和人工牧草地的，仅有5亿亩左右，其中质量好的和中等的约1.5亿亩。在5亿亩宜农荒地中，草场占2亿亩，一般应用于种植牧草饲料，建立人工草场。另有1亿亩

左右零星分布在南山丘地区的荒地，应用于发展木本粮油和其它经济林木，不宜再垦为农田。余下2亿亩荒地主要分布在黑龙江和新疆等边远地区，开垦建设需要大量投资，按50%的垦殖率计算，也只能开出1亿亩耕地。可见随着人口的增加，土地资源不足，特别是耕地少的矛盾，将日趋尖锐。

我国的水面利用却有很大的潜力。淡水水域可供养鱼的约7500万亩，目前已利用的尚不到1/4；外海渔场利用的也很不充分，有待于大力开发。

（二）我国土地利用存在的问题

建国以来，我国在土地资源利用上取得了很大的成绩。例如大面积开垦荒地建立国营农场，开展以建设高产稳产农田为中心的农田基本建设，扩大复种面积，实现集约经营等。但是，也存在不少问题。

1. 土地数量和质量数据不准 我国土地总面积960万平方公里。这个数字是解放前从小比例尺地图上概算出来的，对于土地的准确面积，至今还没有公布。现有耕地面积也不准确。由于耕地面积不实，带来一系列与此有关的农业统计数字的不实，如单位面积产量、播种量、亩施肥量、亩用工量、亩成本等等都是不确实的。利用这些不实的数字，制订农业生产计划是不科学的。

对于土地资源的质量状况，通过第二次土壤普查才取得了一定的成果。但进一步利用还需要深入的研究。

2. 土地权属混乱 我国现阶段土地所有制的主要形式是全民所有制和集体所有制。由于地界上没有设立永久性标志，征用土地手续不健全，经常发生土地纠纷。如广西壮族自治区解