

土地管理理论与 与实践

於忠祥等編著

中国展望出版社

一九九四年·北京

土地管理理论与实践

於忠祥
王 虚 等编著
胡预生

中国房产出版社

一九九四年·北京

内 容 提 要

本书全面、系统地阐述了土地的基本理论、土地经济学原理、土地法学原理、土地制度、土地分等定级与估价、地籍管理、建设用地管理、土地利用的计划管理、土地经营管理的理论与实践,融科学性、系统性、实用性和操作性于一体,具有循序渐进,深入浅出,资料、知识新颖、丰富,法规、政策性强等特点。适应于大专院校、中等专业学校、科研单位以及从事和热爱土地管理事业的仁人志士参考、阅读。

土 地 管 理 理 论 与 实 践

TU DI GUAN LI LI LUN YU SHI JIAN

於忠祥 王 康等编著

中国农业大学出版社 出版

(北京西城区太平桥大街4号)

安徽农业大学印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

开本 787×1092 毫米 1/32 印张 17.80 插页 0 字数 400 千字

1992年12月北京第1版 1994年12月 第1次印刷

印数 1—1500 册

ISBN7-5050-0714-9/TB·02 定价 16.80 元

《土地管理理论与实践》编著人员

策 划 李先华(合肥市郊区土地管理局)

主 编 於忠祥(安徽农业大学土化系)

副主编 王 虚(合肥市郊区土地管理局)

胡预生(安徽农业大学土化系)

参编人员 刘家金(合肥市郊区土地管理局)

王正国(合肥市郊区土地管理局)

李 勇(合肥市郊区土地管理局)

陆业勤(合肥市郊区土地管理局)

尚昌启(合肥市郊区土地管理局)

沙宗珩(安徽农业大学土化系)

审 稿 李先华

前 言

《土地管理理论与实践》经过作者几年的努力,终于与广大读者见面了。它是一本阐述土地管理方面的专著,凝结了作者多年来从事教学、科研与一线工作的心血和汗水。本书由李先华策划和审稿;其中,第一章(绪论)、第二章(土地经济学原理)、第五章(土地分等定级与估价)、第六章(地籍管理)和第九章(土地经营管理)由於忠祥编著;第四章(土地制度)由王虚编著;第七章(建设用地管理)和第八章(土地利用的计划管理)由胡预生编著;第二章(土地法学原理)由王虚、刘家金、王正国、李勇、陆业勤、尚昌启、沙宗珩编著。

由于作者水平所限,加之土地管理在我国尚属新兴学科,许多理论和方法还处于深入研究、总结阶段,错漏之处在所难免。诚请各位同仁和广大读者批评、指正,以便再版时修改。

编著者

1994年12月

序

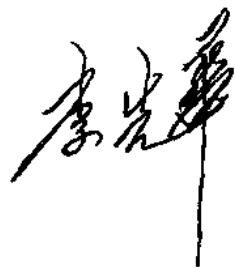
当今世界面临五大问题,即人口、资源、环境、土地和粮食问题。其中土地是人类赖以生存的基本条件,也是社会发展的物质基础。世界各国,尤其是发达国家,都非常重视对土地的保护、利用、开发和管理。我国解放后很长一段时间,由于忽视了对人口的控制和对土地的保护,致使人口从1949年的5.7亿,增加到1993年的12亿,耕地面积减少约5亿亩,导致人均耕地由1949年的2.7亩/人降至1993年的1.3亩/人!尤其是在近10年,中国耕地减少的速度更是惊人:1985年减少2300万亩;1986年减少1600万亩;开始实施《土地管理法》的1987年,当年减少1200万亩;1988年以后,中国的耕地状况继续恶化,尤其是在开发区热和房地产热中,非法批地、越权批地比比皆是,国人称之为“圈地运动”。据统计,1992年仅开发区就开掉了2400万亩土地,这一年可毫不夸张地称之为地乱之年。

随着深化改革和对外开放以及市场经济的进一步发展,土地的资产性越来越被人们所重视。因而,有的人并乘计划经济向市场经济转轨之际,钻国家的空子,侵吞了大量的土地资产。据统计,1992年土地使用权出让收入520多亿元,但进入中央和地方财政管理的才10亿多元,仅占出让收入总额的2%,98%的国有土地出让收入没有上交财政,形成所谓“体外循环”。同时,国有土地使用权有偿使用收入和支出脱离了财政监督,有一部分甚至流入到开发公司和个人腰包。

我国现有耕地仅14.4亿亩,要保证12亿人口的吃饭,必须控制非农业建设占用耕地的速度和规模;我国现有土地资

产约 15 万亿元,要保证其不能流失。因此,加强土地资源与土地资产并重管理,实行全国土地、城乡地政的统一管理,是我国土地管理的主要任务。《土地管理理论与实践》就是在这种形势下诞生的。

本书是以国家现行的土地管理体制、法律法规和政策为编著依据,从理论上、实践上进行了分析和论证,既着重阐述土地管理的基本理论、基本概念和基础知识,又突出它的实用价值。融科学性、系统性、实用性和操作性于一体,具有资料、知识新颖、丰富,法规、政策性强等特点。在编著方面,注意循序渐进,深入浅出。它的出版,对于普及土地管理知识,提高从业人员的技能,促进土地管理事业的健康发展有推动作用。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '李光华' (Li Guanghua). The signature is stylized with fluid, connected strokes. A long vertical line extends downwards from the bottom of the signature.

1994 年 12 月于合肥

目 录

前言

序

第一章	绪论	1
第一节	土地的基本理论问题	1
第二节	我国土地资源及其利用	6
第三节	土地管理科学概述	19
第二章	土地经济学原理	51
第一节	土地经济学的产生与发展	51
第二节	土地经济学的若干基本原理	54
第三节	土地经济学的各种问题	59
第四节	土地的供给与需求	65
第五节	土地报酬运动规律和生产资源配合原理 ...	75
第六节	地租理论	93
第七节	土地价格	121
第八节	土地税收	143
第三章	土地法学原理	160
第一节	土地法学概述	160
第二节	土地法学基础理论	166
第三节	土地立法	178
第四节	土地法律制度	189
第五节	我国土地管理的主要法律法规	204
第六节	土地监察	215
第七节	法律责任	229
第四章	土地制度	233

第一节	土地所有制·····	233
第二节	土地使用制·····	236
第三节	土地产权及其权能构成·····	240
第四节	中国现行土地所有制·····	246
第五节	中国现行土地使用制·····	259
第六节	土地有偿使用制·····	274
第五章	土地分等定级与估价·····	284
第一节	土地分等定级基础知识·····	284
第二节	城镇土地定级方法·····	290
第三节	土地定级因素分值计算方法·····	299
第四节	农用土地分等定级方法·····	307
第五节	土地估价方法·····	312
第六节	土地估价实例——股份合作制企业土地资产的价格评估·····	336
第六章	地籍管理·····	345
第一节	地籍管理概述·····	345
第二节	我国地籍管理的形成和发展·····	355
第三节	土地调查·····	361
第四节	土地登记·····	388
第五节	土地统计·····	396
第六节	地籍档案管理·····	404
第七章	建设用地管理·····	410
第一节	建设用地管理的意义、任务和原则·····	410
第二节	建设用地的内容·····	414
第三节	建设用地审批程序·····	416
第四节	建设用地补偿费用的构成及标准·····	423
第五节	建设用地审查·····	427

第八章	土地利用的计划管理	443
第一节	土地利用计划管理体制概述.....	443
第二节	土地利用总体规划.....	452
第三节	中期和年度土地利用计划.....	465
第四节	土地开发管理.....	475
第九章	土地经营管理	486
第一节	土地使用权出让.....	486
第二节	土地使用权转让.....	498
第三节	土地使用权出租.....	501
第四节	土地使用权抵押.....	503
第五节	土地市场.....	507
第六节	土地金融.....	536
第七节	企业兼并与股份制企业土地资产的管理	544

第一章 绪 论

土地不仅是农业生产不可替代的生产资料,同时也是人类生活不可缺少和物质生产活动必须的物质条件。一个国家土地的开发、利用的深度、广度合理与否,是这个国家农业生产规模和发展水平的标志与反映。那么,什么是土地?它在社会物质生产中的作用与地位如何?它有什么特征?我国土地资源及其利用如何?搞清这些问题,将有助于加深对“惜土如金”的认识,增加我们的责任感和紧迫感,达到明确土地管理的目的和意义。

第一节 土地的基本理论问题

一、土地的概念

明确土地的概念,不但是土地管理科学的一个重要的理论问题,而且是一个涉及到土地管理的实践内容和工作范围的实践问题。但是,对于土地的含义,古今中外其说各异,至今还没有一个统一的定义。根据国内外有关专家、学者的研究,把土地的概念可归纳以下几点:

(一)土地是多学科的研究对象。所谓土地,一般系指地球陆地表层(包括内陆水域)。随着人类对海洋及其周围环境、资源的开发和空间利用等一切活动的不断深入发展,必将丰富土地科学的研究内容。

(二)土壤是土地综合体中极其重要的构成要素,尤其是

农业土壤更是如此。但是,它不能等同于土地而代替土地。土地与土壤有原则的区别:土地是不能离开地球表面的,放在室内器皿里的土绝不是土地。

(三)土地的概念有狭义和广义之分。狭义的土地系指地球表面的陆地部分,包括内陆水域、滩涂和岛屿。广义的土地系指土壤、气候、地貌、岩石、生物和水文等因素组成的自然历史综合体,同时还包括人类过去和现在生产活动的成果。除此以外,还有一种观点处于两者之间,即认为土地系指地球的整个表层(包括陆地和海洋)。

(四)土地本身是一个生态系统。其中各类用地为其子系统,同时它又是更大系统中的环境要素。

(五)土地的整体性要求我们既不能视各个土地构成要素为土地,又要认识土地各个构成要素具有不可取代的作用和地位,土地的质量及其利用方式取决于全部土地构成要素的综合影响,而不能从属于其中任何一个要素。

(六)土地与国土不一样,国土比土地概念更广。国土是指一个主权国家管辖范围内的领上、领空和领海,也就是一个国家的人民赖以生存和发展的空间,国土资源是一个国家经济和社会发展的重要物质基础,它包括土地资源、水资源、气候资源、生物资源、矿产资源、海洋资源、旅游资源和劳动力资源等,其中土地资源、气候资源、水资源和生活资源构成了农业自然资源。

(七)土地资源与土地资产。土地资源是指在一定科技水平下能够利用而取得财富的土地数量和质量的总称,是自然资源的重要组成部分。土地资产就是把土地看成是一种财产或财富,是指人类在从事土地开发、改造、耕种等活动过程中,在土地上投入了活劳动和物化劳动,改变了土地的表面状况

和物理、化学、生物性能，形成了与土地结合的地表或地下建筑物（如水渠、道路、地下管道等），从而使土地具有了交换价值。因此，哪些把农村土地视为资源，把城市土地视为资产的观点是错误的。可以这么说，只要凝结有人的活劳动或物化劳动的土地，就具有资产性。另外，土地只有一种计量单位即面积计量单位，常以平方米、平方公里、公顷、亩来表示。至于平常说的“每寸土地”，实际上是一种不科学的提法：首先它不符合土地的定义，其次它没有范围，再者市制已废，不合时宜。

二、土地在社会物质生产中的地位和作用

土地本身是自然产物，当土地被投入人类社会生产活动之后，就成为任何社会物质生产部门（包括农业、工业、交通运输业等）所必须的物质条件。马克思在描述土地在物质生产中的地位时说：“……劳动并不是它所生产的使用价值即物质财富的唯一源泉。正象威廉·配第所说，劳动是财富之父，土地是财富之母。”总的结论是：“劳动力和土地是财富两个原始的形成要素。”应当指出：马克思这段话适用于一切物质生产，因为在这里，马克思把土地看作广义的劳动手段，“它们不直接加入劳动过程，但是没有它们，劳动过程就不能进行，或者不能完全进行。”因此，我们可以得出如下结论：土地不仅在农业生产中，同时在工业、交通运输以及其它生产部门中，都起着劳动手段的作用。从这个意义上讲，土地是任何物质生产所必需、不可缺的物质条件，任何生产也不能离开土地。尤其是在当代，土地的地位更显重要。科学技术革命和人口增长愈加要求集约使用一切自然资源，首先是土地资源。

必须指出，土地在农业生产中具有特殊的重要作用。在非农业生产部门中，“土地只作地基，作为场地，作为操作的基础

来发生作用”。其产品数量和质量都不受土地肥力、自然植被和其它因素质量的影响，而在农业生产中却不是这样。由于农业对于自然和土地具有特殊的依赖性，土地不仅是农业建筑物和工程物的配置基地，是劳动力实现劳动过程的空间活动场所，更重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，是农作物正常生长发育不可缺少的水分、养分、空气和热量的供应者、调节者。在这里，土地既是劳动对象，同时“土地本身也是一种劳动手段，”“土地自身在农业上面是当作生产工具来发生作用的。”“直接参加农产品的形成，植物依赖土地才能生长，动物也要靠土地提供饲料。”所以，在农业生产中土地则是不可缺少的且无法代替的基本生产资料。土地的数量和质量及其利用状况，对于农业生产的发展起着极大的制约作用。

当然，也有的科学家预言，随着科学技术的发展，食品与日用工业品原料就无需乎再靠土地栽培。诚然，近年已出现了一门新兴的农业学科——无土栽培学（或称水培学）。它是一门研究不用土壤而利用化学营养液栽培植物的科学。据有关资料表明，目前世界上已有 130 多个研究机构和单位研究这种栽培技术，并已取得了一定的研究成果。在此，我们姑且不去计议将来无土栽培能否取代目前利用土地发展农业生产的作用问题，仅就当前和今后较长时期内的实际情况来说，显然还不能实现以无土栽培代替现实，更不能冒然放松对土地肥力的充分利用和积极培育。也就是说，随着科学技术的发展，各项新技术学科的出现，土地仍旧是农业中主要生产资料，是“人类世代共同永久的财产，即他们不能出让的生存条件和再生产条件。”

三、土地的特性

土地的特性可以从法律、自然、经济和社会四个方面来加以阐述,现就其中重要特性简述如下:

(一)土地是自然产物 土地和其它生产资料不一样,其它生产资料是人们劳动的产物,而土地则是自然的产物。人类劳动可以影响土地的利用,提高土地的生产率,但人类绝不能创造新的土地来,即使是围海造田等,只是土地形式的改变,并不是新土地的生成。

(二)土地数量(面积)的有限性 由于土地是自然的产物,具有原始性和不可能再生性,所以,土地的数量为地球的大小所决定。其它生产资料的数量是可以改变的,人力可以使其产量增加或减少。

(三)土地的可更新性 其它生产资料每经过一次使用,其价值就要减损一次,在其使用的过程中会逐渐陈旧、磨损,最后丧失其有效性能而被报废。土地在合理利用过程中,其肥力不会减退而且会有一定程度的提高,正如马克思指出:“只要处理得当,土地就会不断改良。”人类祖先使用过的土地至今仍在周而复始地使用,这一事实充分证明土地具有可更新性。但是必须指出:“只要处理得当,”才能使土地得到不断地更新和循环利用。这就要求处理好用地和养地之间的关系,保证土地中各生态因子之间的动态平衡,使土地生产力得以不断提高。但是,这种平衡是有一定限度的。生态学家认为“没有一事物可以无限制地增长,客观上存在着“外部边界”,超过这个边界就要受到自然界的“反馈”作用,违背客观自然和经济规律,就可能引起土地生产特性的退化。

(四)土地的空间性和地域性 地球陆地表面分布有各种

类型的土地,每块土地都具有一定的空间位置,而不能够丝毫移动,只能够在土地所处区域内加以利用。这是土地不同于其它生产资料的又一特性。其它生产资料如拖拉机、车床等,可以放在不同地点,移动到需要的地方。土地这一特性要求对其利用必须遵循因地制宜的原则,必须和当地自然、经济条件和生态环境紧密结合在一起。

(五)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,土地的质量具有明显的差异。以同样的劳动投入和同等的生产技术,由于土地质量上的差异,其效果不会一致。因此,土地利用方式的选择,必须以土地质量上的差异为前提。

(六)土地的两重性 土地不仅是生产资料,而且是构成社会土地关系的客体。土地的两重性,决定了土地不仅具有自然属性,而且具有社会经济属性。土地占有制是土地关系的基础,决定着土地肥力的培育和发展以及土地利用的合理程度。

第二节 我国土地资源及其利用

一、我国土地资源概况

我国土地辽阔,历史统计面积达 960 万平方公里(约 144 亿亩),约占世界陆地面积的 1/15,占亚洲陆地面积的 1/4,在世界上仅次于俄罗斯(1710 万 km^2)和加拿大(997.6139 万 km^2),居第三位。

在土地利用构成中,难以利用的约占 1/4;已利用的约占 3/4,其中草原面积最大,占 29.8%,林地占 12.7%,耕地占 10.4%,城市、工矿、交通用地占 7.0%。

我国耕地面积约 14.4 亿亩左右,人均耕地 1.3 亩左右。其构成以旱地为主,面积约为 10.5 亿亩左右,占总耕地面积的 73.5%,水田面积 4 亿亩左右,占总耕地的 26.5%,水田集中分布在秦岭——淮河一线以南,约占全国水田面积的 93%。旱地主要集中分布在秦岭、淮河以北,占全国旱地总面积的 85%。

我国宜农荒地面积约 5 亿亩,耕地与宜农荒地面积合计约 20 亿亩,人均 1.9 亩。

我国草地、草原面积约 42.9 亿亩,占全国土地面积的 29.8%,可利用草原面积 33.5 亿亩,占草地总面积的 78.09%。其中较丰盛的草原面积有 5.9 亿亩,占草地总面积的 13.75%;中等草原面积 15.5 亿亩,占 36.13%,荒漠草原面积 12.1 亿亩,占 28.21%。

我国林地面积 18.3 亿亩,森林覆盖率为 12.23%,其中有林地占 47.4%,疏林地占 6.1%,灌木林地占 11.5%,幼林地占 1.7%,苗圃用地占 0.1%,无林地占 33.2%。

我国内陆水域约 4 亿亩,占全国土地总面积的 2.68%,其中河流约 1.4 亿亩,湖泊约 1.2 亿亩,水库和池塘约 1 亿亩。此外,还有 103.3 平方公里的辽阔海域,其中大陆架面积达 43.1 万平方公里。

全国约有沼泽地 11 万平方公里,占全国土地面积的 1.1%。全国 90% 的沼泽地集中在东北,其中黑龙江就集中了东北沼泽地的 50% 左右。

除此以外,全国还有寒漠 15 万平方公里,占全国土地面积的 1.6%,永久积雪和冰川约 5 万平方公里,占全国土地面积的 0.5%;沙质荒漠约有 60 万平方公里,占全国土地面积的 6.3%;戈壁约 56 万平方公里,占全国土地面积的 5.