

土地管理基础

叶公强 张丽春 编著

四川科学技术出版社

土地管理基础

叶公强 张丽春 编著

责任编辑：牛小红
封面设计：李勤
技术设计：周红军

土地管理基础

叶公强 张丽春 编著

四川科学技术出版社出版

(成都盐道街三号)

新华书店重庆发行所发行

重庆新华印刷厂印刷

渝联目20—23 统一书号：16298·289

1987年12月第一版 开本850×1168毫米 1/32

1987年12月第一次印刷 字数268千

印数 1—7,700册 印张11.25

定价：2.55 元

ISBN 7-5364-0619-3/S·103

前 言

我国第一部《土地管理法》的诞生，国家土地管理局的成立，标志着我国土地管理事业进入了一个统一管理、依法管理和科学管理的新阶段。全国各地土地管理机构正在陆续成立，新的土地管理学科在大、中专学校应运而生，大量土地管理科技人员及行政管理人员亟待培养和训练。

为了适应全面开展科学的土地管理的需要，本书着重介绍了土地管理的基本理论知识及有关的实践技能。一些近年来正在开展的工作，本书力图按现行规定作了较详细的叙述；目前尚未开展或未全面展开的工作，本书也尽可能地作了基本内容的介绍。对于相关学科的内容，本书着重叙述了与土地管理工作直接有关的内容，其他有关的基础知识（如测绘方面的基础知识），因限于篇幅，也为了避免重复，能略者则略。

本书编写中吸收了许多与土地管理有关书籍及文章的内容，这些书、文作者的辛劳丰富了本书的内容，在此表示感谢。

本书在编写出版过程中得到了四川省国土局及同行专家的关怀、帮助，在此一并致谢！

由于我们水平有限，必有许多缺点和错误，诚恳希望阅过本书的同志批评指正。

编著者

目 录

第一章 土地管理问题	1
第一节 人类与土地	1
一、土地的概念	1
二、人类与土地	3
三、土地的特点	9
第二节 土地管理的内容	11
一、土地管理的概念	11
二、土地管理的内容	15
三、土地管理的原则	20
第三节 我国土地管理的沿革	21
一、原始公社土地制度和奴隶制度下的土地管理	21
二、封建社会制度下的土地管理	23
三、半封建半殖民地时期的土地管理	24
四、新中国成立后的土地管理	26
第二章 土地资源调查的组织	29
第一节 土地资源调查的内容	29
一、土地资源调查的目的	29
二、土地资源调查的内容	32

第二节 土地分类	37
一、土地分类的意义和依据	37
二、土地分类体系	38
三、土地利用现状分类	41
第三节 土地利用现状调查的方法和程序	49
一、土地利用现状调查的类型	49
二、调查的基本方法	52
三、土地利用现状调查的原则	53
四、调查程序	55
第四节 土地利用现状调查的组织与成果整理	58
一、土地利用现状调查的组织	58
二、调查成果的检查验收	61
三、土地利用现状调查成果整理	64
第三章 工作底图的形成	69
第一节 工作图件及基本要求	69
一、工作底图的类型	69
二、主要图件的特点和基本要求	72
第二节 调绘与补测	79
一、航片调绘	79
二、外业补测	85
三、航片调绘的整饰及检查	88
第三节 航片的转绘	89
一、航片转绘的精度要求	90
二、图解转绘法	92
三、仪器转绘法	109

四、因地制宜选择转绘方法	116
第四章 土地面积量算	119
第一节 面积量算方法	119
一、解析法	119
二、图解法	123
三、利用简单工具量算面积的方法	124
四、求积仪法	129
五、沙维奇法	136
六、光电测积仪器量算面积	138
七、面积量测方法的选择	141
第二节 量算工作中的控制、限差及平差	144
一、控制	144
二、限差	147
三、平差	151
第三节 土地面积量算实施程序	152
一、土地面积量算的原则和一般程序	152
二、图幅接合表的编制	154
三、控制面积的量算	157
四、碎部面积的量算	160
五、汇总统计	164
第五章 土地评价	166
第一节 基本概念及评价的一般程序	166
一、基本概念	166
二、基本原理	168
三、土地评价的分类	170
四、评价的一般程序	172

第二节 土地评价分级系统与评价单元	174
一、土地评价分级系统	174
二、土地评价单元的划分	180
第三节 评价因素的选择	183
一、土地质量因素	183
二、评价因素的选择	186
第四节 因素定级及土地定等	196
一、土地评价因素等级的划分	196
二、因素评分及权重的确定	199
三、因素定级、土地定等的方法	209
第五节 土地经济评价	217
一、经济评价的概念	217
二、土地经济评价的基本方法	219
三、土地定等估价的意义	222
四、定等估价的一般程序	223
第六章 土地统计	228
第一节 土地统计的任务	228
一、土地统计的概念、作用	228
二、土地统计的对象、任务	230
三、土地统计的特点	232
第二节 土地统计的内容	233
一、土地统计的基本内容	233
二、土地统计的项目	235
三、土地统计指标	236
第三节 土地统计制度	238
一、土地统计类型	238

二、土地统计的工作程序	240
三、土地统计的原则	242
四、土地统计的工作体系	244
第四节 土地统计表册	246
一、土地统计表册的基本类型	246
二、现行土地统计表册	250
第七章 土地权属管理	253
第一节 土地权属管理的内容	253
一、土地权属管理的基本任务	253
二、土地权属管理的内容	255
第二节 土地登记与土地划界	258
一、土地登记的概念	258
二、土地登记内容	261
三、土地登记的分类和程序	264
四、土地划界	269
第三节 土地的征、拨、合、分、调与土地 纠纷的解除	271
一、集体土地的征用和使用国有土地的划拨	271
二、土地征用、拨用的主要程序	273
三、土地的合、分、调	276
四、土地纠纷的解除	277
第四节 其他权属管理	279
一、土地使用(占有)行为的禁止和停止	279
二、土地权属管理中的惩罚制度	280

三、农村土地权属单位内部的土地使用权管理	282
第八章 土地利用管理	285
第一节 土地利用监督	285
一、土地利用监督的内容	285
二、土地利用监督分析指标	286
三、土地利用监督的方法手段	288
第二节 土地资源开发与规划中的管理	290
一、有计划地开发土地资源	290
二、组织土地利用规划	291
三、土地利用规划方案的审批	292

第一章 土地管理问题

第一节 人类与土地

一、土地的概念

关于土地的论述十分繁多。了解土地的基本概念十分必要，对于合理利用土地资源，搞好土地管理具有重要意义。

迄今为止，许多学者对土地的论述各持其理。这一现象在一定程度上反映了土地这一事物有着十分复杂和高度综合的特点。关于土地的性质，一些论述中强调土地是“自然……赋予之……物质与能力”^①，是“自然本身的一种产物”^②，是“自然综合体”^③。总之，土地是外界于人类而客观存在的物质。它的存在不以人类的意志为转移，然而它却有益于人类。故一些人指出，土地是天然资源；也有一些人认为，更应强调土地是“生产资料”，是任何生产过程中不可缺少的生产资料，在农业生产中又是“劳动对象”，强调土地是“诸生之根苑也”^④。没有土地便没有生产活动，也就缺少了“一切生产和一切存在的源泉”^⑤；另有一些论述中还强调土

① 张丕介《土地经济学导论》第20页注五

② 乌达钦《土地规划理论问题》第2页 农业出版社 1960年

③ 石玉林《关于我国土地资源主要特点及其合理利用的问题》《自然资源》1980年4期

④ 《诸子集成》第五册第237页 中华书局 1954年版

⑤ 《马克思恩格斯选集》第二卷第109页 人民出版社 1972年版

地虽客观于人类而存在，但它的演变却受人类活动的干扰影响，因而有必要强调土地“也是人类过去与现在生产劳动的产物”^①，是“自然历史综合体”^②，人类不仅在利用土地，也在改造土地。

就土地的物质组成而言，同样在认识上有较大出入。一些学者认为土地的物质构成应包括地表以下的土壤、岩石、植被、水和气等，强调土地仅指地球的地表层。有的学者则认为土地是一个垂直剖面，包含“地球……表面，及其以上和以下的大气、土壤……”^③。土地的构成因素，尤其是从垂直系统方面，土地的上、下界限很久以来一直为众多学者所争议。

土地的功能，大多数学者都承认起着“基地”、“场所”的作用，在生产活动中起“生产资料”的作用。但在不同学者的论述中却各有侧重。此外也有一些学者强调土地具有“能”的作用，“生产力”的作用等。

总之，土地概念涉及问题很多，论述大有区别。这说明确了对土地的认识问题有许多的学科、众多的学者在研究，并在深化各自的认识；另一方面也强烈地反映出土地在用途上十分广泛，而从各种用途的角度去考察土地，论述其构成的界限，自然难免不一。

目前可以认为有如下主要方面已为绝大多数学者所公认(或者在认识上基本相似)。

- (1) 土地是自然所产生的，
- (2) 土地是有具体物质性的，
- (3) 人类的作用可以影响土地演变的过程和结果，

① 石玉林《关于我国土地资源主要特点及其合理运用的问题》《自然资源》1980年4期

② 西北农学院 南京农学院主编《土地规划学》第1页 农业出版社 1980年版

③ 《综合自然地理学参考资料》之三 北京人民大学地理系

(4) 土地为“万物之源”，但并非任何土地均是同一产物之源（不是每块土地都可生产出同一产物）；

(5) 土地在生产领域里是生产资料；

(6) 在土地上历来反映着占有关系和使用关系。

要给土地下定义，就应高度概括土地在各种用途中所表现的性质、功能、组成及物质界限，为此要充分研究和认识土地的实质及其全面价值意义等。这方面人们的认识正在深化之中，大量学者的研究正为此奠定着基础。

从土地管理及组织土地利用以建立起良好的土地利用秩序的角度看，应当对土地的概念树立下列基本观念：

(1) 土地是自然综合体，有形态和质的演变过程；

(2) 土地是分布场地，是基地；

(3) 有使用的价值，投入生产领域便是生产资料；

(4) 有占有关系和使用关系。

二、人类与土地

土地以其广泛的意义、无穷的潜力在人类社会中发挥众多的职能和特点。土地问题历来是人类社会中不可忽视的基本问题之一。不同历史阶段土地问题的重心可以有偏移，但它与人类社会的密切关系却始终没有减弱。

1. 土地是人类的生存条件和环境条件

马克思说：“土地……是人类永远不可缺少的生存条件和生殖条件”。自人类存在以来，人类就与土地之间构成了无法分离的依存关系。没有土地，人类便无法生存。在人类发展的初期，土地便“以食物、现存的生活资料供给人类”^①，人类从土地中获得了

① 马克思《资本论》第一卷202页 人民出版社 1975年版

母乳般的营养，得到了生存和发展。随后人类逐步改变着自己与土地的关系，通过与土地的合作，对土地加以利用，发展生产而力求自身的进一步生存和发展。生产力是人类进步、社会发展的动力。土地则是人类开展生产活动的条件，也是人类生产活动的直接对象。人类自有生产活动以来，便十分重视土地问题，尤其是有了农业生产活动后，人类更与土地难以分离。

农业生产是一种有机物质的生产活动，需要许多必备的条件，紧紧地依赖于宇宙因素（如光、温、水、气等）和土地因素，任何一个因素的缺少都无法完成农业生产活动。因而土地对于农业生产而言，尤如水对鱼一样，是生命之根基。而农业生产历来是维持人类基本生活需要的生产部门，危及农业活动的因素，也就成为威胁人类生存和发展的因素。人口的增长，人类社会的发展和进步（包括水平提高的要求），对土地需求的压力，面临着越发增强的趋势。人口对土地的压力，已成为世界性的普遍问题。据有关资料统计：16世纪全球人口年平均增长率不到千分之一，18世纪到19世纪的100年间，人口平均增长率为千分之五，而第二次世界大战末已经超过千分之十五。世界总人口从1000年到1970年的近1000年间增加了11倍。人口的增长，势必导致人均占有土地资源量的相对减少。在生产水平相对稳定的情况下，这意味着人类生存基础条件的紧缩，人类只有从提高生产力水平中寻找出路。在生产水平发展和人口增长的速度竞赛中，人类的能动作用将起决定性的作用。

人类社会的发展开辟了繁花似锦的各种活动项目。有生产活动，科学研究，文化娱乐及其他各种活动。任何活动都要以土地为基地。它们占用着土地，并且对土地的需要量与日俱增。在人类发展的一定阶段内，当人地比例，即土地对人口的“负荷量”还处于人平土地大大超出人类各种主要需求时，土地的占用不致

引起全局性的问题，人与土地之间的匹配并不显得有多大矛盾。但随着土地“负荷量”的不断增大，矛盾逐步突出。当趋近于“土地人口承载量”^①时，土地与人口的矛盾便成为具有战略意义的重大问题。

现代城市、现代工业、交通运输以及其他建设正蓬勃发展，在积极方面为土地生产力的提高提供了科学技术和物质装备条件。然而，另一方面却大量占用着农地。据美国1980年报道，由于城市扩展等每年大约占去农业土地300万英亩。美农业部长伯格兰曾讲述在他生活的几十年里，美国因修路占掉的农田则相当于整个俄亥俄州的全部农田^②。有人估计到2000年全世界城市人口将达到15亿，到那时城市占地可能达到9.45亿亩。其中有40%土地原来都是农田。

土地是人类生存的重要环境条件，又是生产活动以及生活活动的重要活动环境。环境因素往往强烈地影响着人类生产和其他活动的质量。对于生产活动来讲，土地环境条件带来的经济效果常常是十分明显的，尤其是在农业生产中，即使在工业等其他部门中有时也强烈地影响着基建投资、成本等经济效益问题，而对于人类的生活需要来讲，衣、食、住、行无不与土地密切相关。因而人类从一开始就为着不断改善自己的生存条件而奋斗不息。只是因为科学技术发展水平的限制、人类对自然(包括土地)认识的限制或者其他社会因素的影响，人类的活动有时不仅不利于环境的改善，相反导致了某些不平衡。水土流失、土地沙化、土地盐渍化，过多施用化肥、农药以及不合理的围湖造田等都是在生产力水平低下，人类对自然规律的认识不足或无力控制自己的行为下

① 许牧等“土地人口承载量——农业发展战略研究的一个重要评价指示”《中国土地》1984年第4期

② 据《参考消息》1981年3月11日报道

而导致对环境的破坏。自然界“报复”人类的规律是无情的，并不因为人类认识和具体行为的水平而改变其客观的轨迹。然而，人类是有智慧的，会在失败中吸取教训，近年来已引起了广泛密切的关注，能动地调节环境因素，按自然规律改善环境条件，使生存和发展有良好的基础条件。

2. 土地是人类获取主要生活资料和物质财富的根本源泉

我国古代学者有过“地者，万物之本源”、“有土斯有粮”等论述。马克思引用威廉·配第的观点进一步指明，“劳动是财富之父，土地是财富之母”，^①还明确指出，“土地是一切生产和一切存在的源泉。”^②科学的发展证明了地球发展史、地球生物发展史和人类发展史是三个相继的发展阶段。前者是后者存在的基础，后者的出现并不导致前者的终止，而成为前一发展阶段基础上飞跃产生的新质态，只是使前者增添了起后者基础的功能。三个阶段相互促进、相互制约着，说明人类历史正是依赖于自然界才得到了发展。然而，人类是高层次的产物，在适应环境、利用大自然的过程中，为自身的存在和发展发挥着聪明才智，不断获取各种生活资料和创造物质财富，改善着自己的生活条件。现代人类早已结束了土地以现成的“食物、现成的生活资料供给人类”的时代，以自己的劳动与土地资源的结合创造出生活资料、物质财富和整个现实世界。

人类的生活资料及其他物质财富的形成，直接、间接地与土地有关。大量原始资料来源于农业生产的结果，因而人类至今十分重视农业土地的保护和利用。虽然地球上有着丰富的土地资源（全世界平均每人有约55.5亩），但是其中可用于农业生产的土地是有限的（目前每人平均耕地6亩）。因此，在研究土地资源利用

① 马克思《资本论》第一卷第57页 人民出版社 1975年版

② 《马克思恩格斯全集》第二卷第109页 人民出版社 1972年版

问题时，必须对农业土地引起格外的重视。合理利用农业土地，保证农业生产有足够的土地，以满足人类日益增长的物质财富的需求，是土地资源远景研究的重要课题。

科学技术水平的发展已经使得人们的目光不仅只局限在目前生产力水平较高的耕地上，而且逐步地放宽到整个土地资源（包括非耕地）的利用上。我国和全世界的情况相近似，在整个土地资源中耕地只占十分之一左右，这主要是一些地势平坦、水利条件、人力资源都比较好的地区。然而许多地形起伏不平和水利、人力资源较差的土地，并不都是在目前的科学技术水平下不可利用的土地，更不是今后所不能利用的土地，其中有许多实际上可以为人类造就物质财富，而且并不亚于一般的耕地。据报道四川省温江地区崇庆县利用河滩，1981年每亩产值为农耕地产值的3.65倍。近年来各地努力改变着过去目光短浅单一经营的作法，调整了生产结构，大大改变了用地结构，使生产布局逐步趋于合理化，为农林牧全面发展综合经营，为发展商品经济造就了条件。人类正以自己的智慧积极运用科学技术，充分合理地利用土地资源，籍以丰富人类社会的物质财富。“那由人类产业给与土地的力会和自然过程给与土地的力完全一样变为土地的原始力”^①去创造出无穷的财富。

3. 土地是构成人类社会生产关系的重要客体

土地一旦进入生产领域随即成为重要的生产资料。当土地成为人们间进行分配的物质之后，更全面地成为反映生产关系（即人们在劳动生产过程中构成的相互关系，即经济关系）的客体。土地的这种结构着人们间关系的作用，使得通常所说的人们对土地的利用不再仅仅局限于人与土地之间的关系，而是更进一层地渗

① 马克思《剩余价值学说史》第二卷第273页 人民出版社 1978年版