

人文地理与城乡规划专业集中实践系列教材



土地管理 理论与实践

张远索 编

學苑出版社

人文地理与城乡规划专业集中实践系列教材

土地管理：理论与实践

张远索 编



學苑出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

土地管理：理论与实践 / 张远索编. -- 北京：学苑出版社，2016.6
ISBN 978-7-5077-5058-4

I. ①土… II. ①张… III. ①土地管理—高等学校—教材
IV. ①F301.2

中国版本图书馆CIP 数据核字(2016) 第177788 号

出 版 人：孟 白

责任编辑：刘 丰、魏 桦

出版发行：学苑出版社

社 址：北京市丰台区南方庄2号院1号楼

邮政编码：100079

网 址：www.book001.com

电子邮箱：xueyuanpress@163.com

销售电话：010-67675512、67678944、67603142、67601101

印 刷 厂：北京京华虎彩印刷有限公司

开本尺寸：710*1000 1/16 开本

印 张：23.5

字 数：400 千字

版 次：2016 年 6 月第 1 版

印 次：2016 年 6 月第 1 次印刷

定 价：40.00 元

前言

土地是人类重要的生活和生产资料，其重要性不言而喻。随着社会经济的发展以及人口数量的增加，人地矛盾日益突出。在此背景下，如何对土地进行科学管理成为一项重要课题。在中华人民共和国建立初期进行全国土改以后，我国进入了社会主义的土地管理时期。由于历史遗留问题较多，加上近年来我国城镇化进程加速，土地问题错综复杂，在很多具体问题上“理论滞后、实践先行”特征明显，因此导致土地管理实践待解问题众多。一方面，在快速城镇化背景下，房地产市场火爆，城市土地的资产性得到极大显化。地方政府圈地盖楼，大量沃野良田被征收后用于城市建设；地方政府通过城乡建设用地增减挂钩政策，将城市百千里之外的农村建设用地指标拿给城市所用。这些制度和政策的出台是必然的，但是其应有的配套设计却不够完善，比如土地增值收益的合理分配、土地的高效与可持续利用等问题虽然受到中央高度重视，但依然没有得到很好的解决。另一方面，我国巨大的城乡差距依然存在，城市与农村对农村青年一代形成巨大的推拉效应，导致在可预见的将来，农村劳动力数量将断崖式减少，农村土地的流转、规模化经营、农业合作社等新问题提上日程。另外，在我国工业化进程中，农地受到严重污染，这也将带来新的挑战和课题。因此，在新的发展时期，我国土地管理工作更显重要，在继承原有理论和方法、总结历史实践经验的基础上，还要面对新出现的各种土地问题，从制度政策、管理实施、技术方法等多方面与时俱进。这些年来，国务院、土地管理部门以及其他有关部门经常颁布一些有关土地管理的政策规定、通知文件等，就充分地说明了这一点。

有鉴于此，这本《土地管理：理论与实践》在总结土地管理基础理论、政策的同时，注重土地管理制度政策的现势性、趋势解读以及实践任务的布置，旨在帮助学生提高土地管理知识获取、实践应用、思维创新等方面的能力。在借鉴既有教材、著作的基础上，本书确定的主线为“土地管理基础—地籍管理—权属管理—市场管理—利用管理”，其中第1章、第2章、第3章为土地管理基础，简要介绍土地管理的有关概念，土地评价的理论、方法，以及地租理论；第4章为地籍管理；第5章为权属管理；第6章、第7章为市场管理，主要介绍城乡土地市场管理，以及连接两个市场的重要纽带——土地征收；第8章、第9章、第10章为利用管理，主要介绍土地利用

规划、重要专项规划——土地开发整理规划、耕地保护等。

笔者任职于北京联合大学应用文理学院城市科学系，该系是在原北京大学分校地理系的基础上发展起来的。笔者多年来主讲“土地管理”课程，几年前就产生了为本系“人文地理与城乡规划”（原“资源环境与城乡规划管理”）专业的学生编写一部土地管理教材的想法。这本书的内容框架和理论深度都是基于当初的想法而设计的，是在我国土地管理领域前辈们的《土地资源管理学》《土地经济学》《土地利用规划学》《地籍管理》《土地制度与政策》等著作的基础上，借鉴、摘取了一些比较重要，同时又不难理解和掌握的知识点，汇集而成本书的章节内容。因此，本书具有知识打包性质，尤其适合对土地课程较少的非土地管理专业的学生进行全面、概述性的土地管理理论知识的教学。虑及此因，加之笔者知识背景所限，本书未编写包括 3S 在内的技术管理、国外土地管理等内容。

在本书的写作和出版过程中，得到笔者所供职单位领导，教务处、科研处等有关部门，以及学苑出版社的指导和帮助，在此表示感谢！

目 录

1 绪论	001
1.1 土地的概念	001
1.2 土地的特性	003
1.3 土地的功能	006
1.4 我国土地资源的特点	007
1.5 土地管理的概念	009
1.6 土地管理的任务和内容	010
1.7 土地管理的原则和方法	013
1.8 我国土地管理机构设置与管理体制	015
1.9 我国土地管理历程	022
复习思考题	029
延伸阅读	029
实践	035
2 土地评价	036
2.1 土地评价概述	036
2.2 土地利用现状评价	040
2.3 土地潜力评价	045
2.4 土地适宜性评价	049
2.5 土地生态评价	051
2.6 土地污染评价与可持续利用评价	057
2.7 土地经济评价	065
复习思考题	075

延伸阅读	076
实践	084
3 地租	085
3.1 地租概述	085
3.2 马克思主义地租理论	087
3.3 地租理论在我国的应用	094
复习思考题	099
延伸阅读	099
实践	105
4 地籍管理	106
4.1 地籍管理概述	106
4.2 土地调查	110
4.3 土地登记	117
4.4 土地统计	121
4.5 地籍档案管理	127
复习思考题	128
延伸阅读	129
实践	134
5 土地权属管理	135
5.1 土地权属管理概述	135
5.2 土地所有制与土地所有权	143
5.3 土地使用制与土地使用权	147
5.4 土地他项权利	150
5.5 土地权利争议	152
复习思考题	154
延伸阅读	155
实践	160

6 城乡土地市场管理	161
6.1 土地市场概述	161
6.2 城市土地市场管理	165
6.3 农村土地市场管理	191
复习思考题	202
延伸阅读	203
实践	207
7 农用地转用与土地征收	209
7.1 农用地转用	209
7.2 征地制度政策概述	213
7.3 土地征收原则、程序及审批权限	215
7.4 征收补偿标准与计算方法	220
7.5 土地征收实践及变化趋势	227
复习思考题	231
延伸阅读	231
实践	235
8 土地利用规划	236
8.1 土地利用规划概述	236
8.2 土地利用规划体系	239
8.3 土地利用总体规划	243
8.4 土地节约集约利用	249
复习思考题	252
延伸阅读	253
实践	261
9 土地开发整理	262
9.1 土地开发整理概述	262
9.2 土地开发整理项目及规划	267

9.3 土地开发整理潜力测算与效益评价	283
复习思考题	288
延伸阅读	288
实践	295
10 耕地保护及相关制度	296
10.1 耕地保护制度	296
10.2 土地用途管制	305
10.3 基本农田保护	306
10.4 耕地占补平衡	314
10.5 城乡建设用地增减挂钩与地票	318
复习思考题	323
延伸阅读	324
实践	328
主要参考文献	329
附录 1 《中华人民共和国土地管理法》.....	331
附录 2 土地利用现状分类及含义	346
附录 3 城市用地分类	349
附录 4 全国土地分类（试行）	355
附录 5 城乡用地分类、城市建设用地分类	360
后 记	367

1.1 土地的概念

民以食为天，食以地为母。古今中外，人们对土地的重要性予以高度关注。春秋时期的《管子·水地篇》曰：“地者，万物之本原，诸生之根苑也。”被马克思称为“政治经济学之父”的威廉·配第说：“劳动是财富之父，土地是财富之母。”土地是人类赖以生存的场所，是农业生产的基础资料，也是工业生产、交通运输、城市建设等社会经济行为的物质条件，同时还是各种自然资源的重要载体。土地，这一无法替代的重要资源始终是人们关注和研究的热点。

1972年，联合国粮农组织（Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO）在荷兰瓦格宁根召开的土地评价专家会议上，通过文件《土地与景观的概念及定义》，对土地下了这样的定义：“土地包含地球特定地域表面及以上和以下的大气、土壤及基础地质、水文和植被。它还包含这一地域范围内过去和目前人类活动的种种结果，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。”1976年，联合国粮农组织发表的《土地评价纲要》对土地的定义是：“地表的一个区域，其特点包括该区域垂直向上和向下的生物圈的全部合理稳定的或可预测的周期性属性，包括大气、土壤和下伏地质、生物圈、植物界和动物界的属性，以及过去和现在的人类活动的结果；考虑这些属性和结果的原则是，它们对于人类的目前和未来利用施加重要的影响。”

不同的时代，人们对土地的认知和理解有所不同。而在现阶段，人类经济发展迅猛，百业齐兴，作为重要载体的土地更加备受关注。不同的行业领域对土地的关注角度不同，不同学科专业的学者给出的定义也各有侧重。

赵松乔、陈传康、林超、李孝芳、蒙古军等地理学者认为，土地是一个综合的自然地理概念，它是地表某一地段包括地貌、岩石、气候、水文、土壤、植被等全部因素在内的自然综合体，还包括过去和现在人类活动对自然环境的作用。其中，赵松乔先生用函数表示了土地的概念： $L=F(n, e, s, t)$ 。式中， L 为土地， n 为自然因素， e 为经济因素， s 为社会因素， t 表示时间。蒙古军将土地概念概括为：土地是地表某一地段的自然综合体，是指上自大气对流层的下部，下至地壳一定深度的风化壳这一立体空间的，由地貌、土壤、岩石、水文、气候和植被等全部自然地理要素以及人类活动对它们作用的后果。

农学对土地的定义，一般是从农业生产角度分析。农学认为土地是农业生产的基地和场所，因此土地是一项最基本的生产资料。同时，土地又以自身理化性质参与农作物的再生产过程，因此土地也可以被看作是劳动对象。故此，农学经常将土壤性态作为研究土地的主要视角，评价土地好坏时，往往是以土地的肥力、产出能力、适宜性广度与程度等作为评判标准。

生态学给土地下定义时，往往是从生态系统的角度出发，认为土地是一个由气候、地貌、岩石、土壤、植被、水文以及人类活动种种结果组成的生态系统。比如农地生态系统、林地生态系统、草地生态系统等等。同时，土地又可以被视作是地球这个更大系统的一个具体组分，它是能量流、物质流、信息流得以交换的基础自然环境要素。

经济学对土地概念的理解，一方面着眼于土地的资源特性，比如马克思在《资本论》中指出，“经济学所说的土地是指未经人大协助而自然存在的一切劳动对象”，英国经济学家马歇尔曾说“土地是指大自然无偿地资助人类的地上、水中、空中、光热等物质和能力”，美国土地经济学家伊利认为“经济学家所使用的土地是指自然的各种力量，或自然环境，不是单指地球表面，并且包括地面以上和以下的一切物质”；另一方面着眼于土地的资产特性，即经济学认为土地是一种特殊的商品，具有使用价值和交换价值，并且可以像普通商品那样进行流通，但它的特殊之处在于具有非劳动产品和劳动产品的双重属性，其价格不是价值的货币表现，而是资本化的地租。

法学上界定土地概念时，更侧重于从土地权利及其相关的社会经济关系等角度

进行分析。土地法学认为,土地是社会关系和经济关系的综合体,包括土地占有、使用、收益、处分等经济关系,也包括在土地调查、开发、利用、整治、保护中发生的各种社会关系。土地作为一项资产,谁占有谁受益,从法理上看,谁拥有其所有权,谁便可以充分享有占有、使用、收益、处分等权利。土地是一种不动产,经常被作为长期信用的担保品或抵押品,由此产生的社会经济关系是法学研究的重要内容。

即使从土地管理领域内部看,土地的定义也不尽相同。原国家土地管理局 1992 年出版的《土地管理基础知识》中这样定义土地:“土地是地球表面上由土壤、岩石、气候、水文、地貌、植被等组成的自然综合体,它包括人类过去和现在的活动结果。”认为土地是一个综合体,是自然的产物,是人类过去和现在活动的结果。《土地基本术语》(GB/T19231—2003)规定,土地是地球陆地表面具有一定范围的地段,包含垂直于它上下的生物圈的所有属性,是由近地表气候、地貌、表层地质、水文、土壤、动植物以及过去和现在人类活动的结果相互作用而形成的物质系统。从这个意义上来说,土地包括地下层、地表层以及地上空间。土地利用规划学将土地定义为:“土地是地球表面特定地段,由气候、土壤、水文、地貌、地质、动物、植物、微生物及人类活动和结果等要素所组成的,内部存在大量物质、能量、信息交换流通,空间连续,性质随时间不断变化的一个自然和社会经济综合体。”

从土地管理的角度看,目前比较公认的土地定义是:土地是地球陆地表面由地貌、土壤、岩石、水文、气候和植被等要素组成的自然历史综合体,它包括人类过去和现在的种种活动结果。这一定义可解剖如下:①土地是综合体;②土地是自然的产物;③土地是地球表面具有固定位置的空间客体;④土地是地球表面的陆地部分(包括大陆、海洋滩涂、内陆水域、岛屿);⑤土地包括人类过去和现在活动的影响结果。

1.2 土地的特性

土地的特性,包括自然特性和经济特性。土地的自然特性是指不以人的意志为转移的自然属性,与人类对土地的利用与否没有必然联系;土地的经济特性则是指人们在利用土地的过程中,在生产力和生产关系方面表现出来的特性。

1.2.1 土地的自然特性

（1）土地位置的固定性

土地的位置是固定的，不可移动。虽然在人类历史的长河中曾出现“沧海桑田”，地震、海啸等自然灾害对土地位置的扭曲，并且现阶段大陆可能还在缓慢漂移，甚至部分国家和地区进行填海造田等，但虑及这些事件概率极小的偶发性特征或对土地位置和数量极小的影响程度，这些事件对土地位置固定性特征的影响可忽略不计。土地的这一特性决定了人们只能就地利用土地。

（2）土地面积的有限性

土地是自然的产物，人类不能创造土地。列宁曾说，“土地有限，是一种普遍的现象”。土地是历史的产物，在正常的、人类可预见的时期内，土地具有不可再生性。人们可以改变土地利用方式，转换土地用途，提高土地质量，但很难增加土地面积。填海造田可能增加少量土地，但数量非常有限。土地的这一特性决定了人们应该节约、集约利用土地。

（3）土地质量的差异性

不同地区的土地，存在较大的自然差异性，这是由土地自身的土壤、地质、地貌、植被、水文等自然要素条件以及相应的光照、温度、降水量等气候条件的不同决定的。事实上，土地这种自身结构和功能上的差异，不仅存在于不同地区之间，也存在于不同单元之间，同一个基层单元内部土地质量也存在差异。正如德国哲学家莱布尼茨提出的“相异律”中的观点“世界上找不到两片相同的树叶”一样，世界上也找不到两块相同的土地。土地的这一特性决定了人们利用土地时应因地制宜，按照土地的适应程度及其潜力大小等确定土地的利用方式。

（4）土地功能的永久性

像水体具有自我净化能力一样，土地本身也有自我净化和功能修复的能力。只要不超过土地相应的阈值，土地在被重复利用、受到污染等情况下，会通过自我净化和功能修复能力，保持其原有的功能。而且，在合理利用和充分保护的条件下，农用地的肥力还可以不断提高，生产能力不断加强；作为人类的活动场所和生产资料，土地可以永续利用。土地的这一特性，为人类合理利用和保护土地提出了客观的要求与可能。但是，土地的这种永续利用性是相对的，只有在利用过程中维持了土地的功能，才能实现永续利用。

1.2.2 土地的经济特性

(1) 土地供给的稀缺性

随着经济发展和人口增长,土地呈现供不应求的局面。土地面积的有限性决定了这种供不应求的关系,而土地位置的不可移动性又进一步加剧了某些国家或地区土地的供不应求。比如我国近十几年来,城镇化发展迅猛,大量农村人口涌入城市,大量农业用地转为建设用地,多个城市幢幢高楼拔地而起,城市用地紧张,严重供不应求。土地出让价格屡创新高,房价飙升,房租大涨,这些现象很大程度上与土地供给的稀缺性有关。土地的这一特性决定了人们利用土地时要注意提高利用效率,节约、集约利用土地。

(2) 土地用途的多样性

土地本身的自然性状决定了土地可以用作耕地、林地、园地、草地等多种用途,不同地质条件、区位条件的土地则可能被人们用来修路、盖房、建工厂等。需要指出的是,很多土地本身的性状和条件,满足多种利用用途的需要,但是现实中,多数情况下只能选择其一。土地的这一特性决定了人们利用土地时应该制定科学合理的规划和计划,规划、计划好土地的用途比例、空间布局和使用时序。

(3) 土地用途变更的困难性

土地用途变更的困难性主要体现在两个方面:一是土地本身的性状不满足某些用途之需要,比如石砾地很难改变为耕地、东北肥沃的黑土地由于气候原因很难变更为香蕉用地等;二是土地现有用途形成过程中对土地施加了过多的人为因素影响,大幅改变了原有性状,恢复成原有用途难度很大,比如城市郊区的耕地被征收后,规划建设高楼大厦,期间需要保证足够的地基埋深,土地植被层被完全破坏,因此要将此土地再复垦为耕地,难度相当大。土地的这一特性要求人们在制定土地利用规划时因地制宜、科学论证、统筹安排。

(4) 土地的保值增值性

受经济发展和土地稀缺性影响,土地“资产”性的一面越来越受重视。实践证明,“占地为王”,土地具有良好的保值增值特点。土地的价格有可能短时期内出现小幅下跌,但从长远看,土地价格保持了强劲的上漲态势,其价格涨幅远远超过了存款利率和资金价值的一般水平。这也解释了为什么很多人热衷“炒地皮”,为什么很多房地产开发商捂盘惜售等现象。土地的这一特性为投资指明了一条道路,但是也要求政府科学有效、公平合理地解决土地增值分配问题。

（5）土地报酬递减的可能性

土地虽然有增值性特点，但也存在“土地报酬递减规律”，即在技术不变、其他要素不变的前提下，对相同面积的土地不断追加某种要素的投入所带来的报酬的增量（边际报酬），迟早会出现下降的现象。比如在一亩地里增加投入一袋化肥，粮食产量增加 100 斤，再增加投入一袋化肥，粮食产量可能又增加 50 斤，如果继续投入化肥，可能导致粮食产量不再增加甚至减少。土地的这一特性要求人们在利用土地时要尊重规律，适度利用土地。

此外，土地还具有重要的社会属性。人类在利用土地的过程中，总是要反映出一定的社会中人与人之间的某种生产关系，包括占有、使用、收益和支配的关系。土地的占有、使用关系在任何时候都是构成社会土地关系的基础，进而反映社会经济性质。土地的这种社会属性，既反映了进行土地分配和再分配的客观必然性，也是进行土地产权管理、调整土地关系的基本出发点。

1.3 土地的功能

土地具有以下三个基本功能：

1.3.1 承载功能

“皮之不存，毛将焉附”，在一定意义上比喻了土地对于人类的承载功能。土地本身的物理特性，决定了其具有承载万物的功能，因而成为人类进行一切生活和生产活动的空间和场所，成为人类进行房屋、道路等建设的地基。

1.3.2 生产功能

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、繁衍、世代相传，使地球呈现出一片生机勃勃的景象。没有这些环境与条件及其功能，地球上的生物就不能生长繁育，人类也就无法生存和发展。

1.3.3 资源（非生物）功能

人类要进行物质资料生产，除了需要生物资源外，还需要大量的非生物资源。而土地蕴藏着丰富的资源，含有金、银、铜、铁等矿产资源，石油、煤、天然气、水力等能源资源，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。没有这些资源，人类也无法生存和发展。可见，土地的资源功能对于人类而言是必不可少的。

另外,还有学者提出,土地具有景观功能,如秀丽的群山、奔腾的江河、无垠的沃野以及悬崖幽谷、奇峰怪石、清泉溶洞等丰富的风景资源都是由土地自然形成的各种景观。土地还具有储蓄和增值的功能,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。

当然,土地在国民经济各个部门中所发挥的作用是不同的。因而,土地的位置、质量和数量在不同部门有着不同的意义和作用。

在工业、建筑业和交通运输业中,土地主要是作为地基、作为操作的场地与空间发挥作用。在这些部门中,土地的数量、质量,尤其是土地的位置发挥着重要的作用。在工业部门中,建设工厂需要选择合适的厂址,要求地基坚实稳固,以满足生产工艺要求。特别是厂址要适宜,以使原料的供给、能源的保证、产品的销售等都是经济且高效的。

在农业中,土地既是劳动对象,又是劳动资料。在农业生产中,首先要保证有足够面积的土地,否则就不能生产足够数量的农产品,无法满足人类的需要。比如我国提出确保耕地不少于18亿亩的政策红线,即出于这方面的考虑。其次,农业(种植业)对土壤、气候、地形、地貌、水文等综合条件的要求十分严格,只有土地因子与宇宙因子配合得当,才能满足农作物生长的要求,进而获得较高的生产效益。当然,土地的自然地理位置和经济地理位置对于农业生产来说也很重要,但与工业和商业相比,土地位置对农业生产而言就处于次要地位了。

在旅游业中,要以自然景观的优美、奇特、险峻为特殊的利用价值。此外,交通的便利也是旅游区不可缺少的条件。并不是任何一块土地都具备这样的条件,因此,重要的旅游景点往往具有特殊的土地资源。比如我国第一个以保护自然风景为主要目的的自然保护区——九寨沟国家级自然保护区,位于四川省阿坝藏族羌族自治州九寨沟县境内,是一条纵深50余千米的山沟谷地,翠湖、叠瀑、彩林、雪峰、藏情、蓝冰等著名景点的形成完全得益于当地特殊的土地资源。

1.4 我国土地资源的特点

1.4.1 疆域辽阔,资源类型多样

我国土地总面积约占世界陆地面积的1/15,亚洲的1/4。南北跨纬度 49° ,东西跨经度 62° ,是世界上跨纬度和经度最辽阔的国家之一。按照热量条件,我国由

南至北分为南、中、北三个亚热带和暖、中、寒三个温带，以及青藏高原的高原温带至高原寒带；按照水分条件，由东向西分为湿润区、半湿润区、半干旱区和干旱区；按照地势条件，从东部海拔 50m 以下的平原低地，往西逐级升高到海拔 4000m 以上素有世界屋脊之称的青藏高原。上述温度、湿度、地形条件，构成我国土地地域条件的巨大差异性和土地利用的多样性。

1.4.2 山地多，平地少

按地貌类型，我国山地约占土地总面积的 33%，高原占 26%，丘陵占 10%。以上三项即占全国土地总面积的 69%；盆地、平原仅分别占土地总面积的 19% 和 12%。在世界领土大国中，同俄罗斯、加拿大、美国、澳大利亚等相比，我国是山地比重最大的国家。有数据显示，美国的平原占其土地面积 40% 以上，而俄罗斯平原面积占比更高。

1.4.3 耕地后备资源少，质量差

据较新的数据，我国尚未利用的土地面积约为 38.99 亿亩，占我国土地总面积的 27.34%。其中难以利用的沙漠、戈壁、永久积雪、冰川以及裸岩、石砾地等约占未利用土地的 72%。未利用土地中，可开发为耕地的土地仅有 1.2 亿亩左右，按照 60% 的垦殖率计算，约可开垦耕地 0.72 亿亩，并且多为分布偏远、缺水且草质差的草地、裸土和沼泽等，开发利用条件差，一般需要较大的投入，进行综合治理。事实上，我国现有的耕地，整体质量也不乐观。第二次全国土地调查的耕地质量等别成果显示^①，全国耕地平均质量等别为 9.96 等，总体偏低。优等地面积为 385.24 万公顷，占全国耕地评定总面积的 2.9%；高等地面积为 3586.22 万公顷，占全国耕地评定总面积的 26.5%；中等地面积为 7149.32 万公顷，占全国耕地评定总面积的 52.9%；低等地面积为 2386.47 万公顷，占全国耕地评定总面积的 17.7%。

1.4.4 土地资源地区分布不均，土地利用地域差异明显

我国东部地区约占全国土地面积的 47.6%，但拥有全国 93% 的人口，90% 的耕地，88% 的林地，72% 的水域，90% 的居民点、独立工矿和交通用地。全国 62% 的耕地分布在淮河流域及其以北地区，但该地区水资源仅占全国的 20%。我国土地资源条件的差异性和各地区社会经济发展的不平衡性，在土地利用上形成了明显的地域差异性。这种差异性也体现在对耕地的利用和指标保护上。土地“二调”结果显示，截

^① 全国耕地评定为 15 个等别，1 等耕地质量最好，15 等耕地质量最差。1～4 等、5～8 等、9～12 等、13～15 等耕地分别划为优等地、高等地、中等地、低等地。引自：2014 年中国国土资源公报，2015—4。