


 世纪土地资源管理系列教材

土地资源 管理学

张正峰◎主编

 中国人民大学出版社

21 世纪土地资源管理系列教材

土地资源管理学

张正峰 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地资源管理学/张正峰主编.
北京:中国人民大学出版社,2008
(21世纪土地资源管理系列教材)
ISBN 978-7-300-09073-3

- I. 土…
- II. 张…
- III. 土地资源-资源管理-高等学校-教材
- IV. F301.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 028066 号

21 世纪土地资源管理系列教材

土地资源管理学

张正峰 主编

出版发行	中国人民大学出版社	
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码 100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn	
	http://www.ttrnet.com(人大教研网)	
经 销	新华书店	
印 刷	北京丰印诚印务有限公司	
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次 2008 年 5 月第 1 版
印 张	23.25	印 次 2008 年 5 月第 1 次印刷
印 数	425 000	定 价 32.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《21 世纪土地资源管理系列教材》 编 委 会

顾 问：李 元 林增杰 严 星 谢经荣

丛 书 主 编：叶剑平

丛 书 副 主 编：严金明 吕 萍 丰 雷 谭 峻

编 委：（按姓氏笔画排序）

王守智 丰 雷 甘藏春 叶剑平

吕 萍 曲卫东 李 元 张占录

张正峰 张秀智 严金明 严 星

张跃松 罗 明 林增杰 谢经荣

胡存智 高向军 郭桂英 蒋一军

谭 峻

总 序

土地是人类赖以生存的基础，土地数量固定而人口在不断增长，其对土地的需求也在不断增加，如何在有限的土地资源条件下，合理配置人类生产、生活所需土地，保证土地资源的永续利用和社会经济持续发展，协调好人地矛盾，是摆在我们面前的重大课题。土地管理学科是一门关于土地知识的学科体系，是自然科学、社会科学和新兴科学有机结合的产物，是不同性质的多门学科大交叉形成的边缘科学。土地管理学科在我国既新又久，说它久，可以追溯到夏、春秋时代，《史记·夏本纪》中有“左准绳，右规矩”的记载，这是我国最早关于土地调查的记述，夏商周时期的“井田制”，是我国土地税制的最早记录；说它新，是因为我国现代土地管理学科的发展也只有 20 多年的发展历史。当前我国土地管理学科的主要研究内容应该是依据社会经济发展和生态环境要求，能动地协调人地关系，合理地配置土地资源，组织土地利用，不断地改善土地利用结构和提高利用的综合效益，保障社会经济持续发展和土地资源的持续利用。土地管理学科研究的重点随着社会经济不断发展、完善。新中国成立后特别是改革开放后，我国土地管理学科得到了长足发展。归纳起来，我国土地管理理论和实践的发展大致经历了三个阶段。

第一个阶段为 1949 年 10 月至 1978 年。新中国成立伊始，国家向苏联派出一批留学生，从苏联引进了土地规划科学；一批土地科技工作者努力学习苏联经验，同时深入生产实践，在国内最早开始土地资源管理研究与具体工作。这个阶段，城市土地的大部分已经归国家所有，农村在 1953 年完成土地改革之后，于 1956 年基本实现了土地的集体所有。在土地公有及高度集中的计划经济体制下，土地更多体现的是其自然属性，土地的经济活动基本消失，土地资源管理研究主要集中在农村土地的整治方面。这一时期，整个学科受苏联土地规划（整理）科学的影响较大，这一时期以认识自然、改造自然为研究重点。

第二阶段为 1978 年到 2002 年。改革开放以来，随着我国经济体制由计划体制向市场体制转变，尤其是 1986 年城乡土地统一管理并成立各级土地管理机构

后,土地管理学科得到快速发展。在这时期,土地调查、土地评价体系与技术等基础性学科得到长足发展,1987年后随着土地使用制度改革的展开,建立了符合我国社会主义市场经济的,在土地公有制条件下,以土地使用权市场为基础的土地管理理论体系,包括土地产权理论、土地经济理论、土地规划理论、土地价格评估理论、土地信息获取与管理技术等。同时国内外学术交流也日益活跃,出版了大量关于土地管理学科的优秀著作。社会对土地管理学科人才需求量大增,许多高校设立了土地(资源)管理专业,土地管理理论研究与实践活动吸引了众多不同学科背景的专家、学者的参与。

第三阶段为2003年至今。我国经济体制发生了转变,资源特别是土地资源的稀缺严重制约了经济的发展。由于前一阶段土地的过度开发和土地的粗放利用,土地开发与保护之间的矛盾异常尖锐,如何解决好我国土地资源的可持续利用和社会经济稳定持续协调发展问题成了土地管理学科必须研究的课题。国家开始了土地市场的清理整顿,并将土地管理作为宏观经济发展的调控手段。如何建立有效的机制,使“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策能够真正得以落实,成为研究和实践的重点。这一时期,土地管理的地位被提到了前所未有的高度,与此相应,土地管理学科面临重要挑战和发展机遇,把经济学、社会学、信息科学、管理学、法学等基本理论与土地管理学科有机交叉融合,形成有自己独特理论体系的土地管理学科应是该学科发展的方向。

中国人民大学于1985年设立土地管理专业,至今已经走过了整整20个春秋,这20年也是我国现代土地管理学科建设的重要时期。中国人民大学土地管理系是全国最早从事土地管理教学、科研的系所之一,已培养毕业生(包括进修生)近1000人,许多毕业生已经成为单位的骨干和领导,现有在校本科生120人、硕士研究生70人、博士研究生30人、在站博士后研究人员5人。土地管理系设有土地资源管理(含房地产经营与管理)本科专业,土地资源管理、房地产经济学2个硕士专业,及城市建设和房地产开发、土地行政管理2个MPA专业方向和土地资源管理(含房地产经营管理)博士点。能够提供从本科生到博士生完善的教学和培养服务,其中土地资源管理博士点是国内最早的经教育部批准的两个博士点之一。本科教育一直是土地管理系教学的重点,系里也很重视教材的编写,如林增杰、严星等编著的《地籍管理》、《城市地产评估》和毕宝德编著的《土地经济学》等在全国土地管理教学中影响很大。这次出版的系列丛书是本系老师在长期教学、研究基础上并吸收国内外的最新科研成果编写而成的,丛书共十册,分别是《土地科学导论》、《土地资源管理学》、《土地利用规划学》、《地籍管理的原理与方法》、《不动产经济学》、《不动产估价》、《地产经营与管理》、《土

地信息系统》、《土地行政学》、《土地法学》等。

我们编写 21 世纪土地资源管理系列丛书，一方面是对 20 年土地管理教育的总结，另一方面也是为我国土地管理学科建设做出应有的贡献。本套丛书力求理论联系实际，将理论阐述寓于实践问题的解决之中。本套丛书可作为土地管理专业及相关专业的教材，也可以作为土地管理干部的专业培训用书。

本套丛书的出版发行是在中国人民大学出版社公共管理出版事业部的大力支持下完成的，没有出版社的策划和支持就没有本套丛书的出版，同时本套丛书也得到了国土资源部的支持，在此一并致谢。

通过组织者、参编者、出版者的共同努力，我们力求使本套丛书能体现完整性、全面性和系统性，并以新的视角、较高质量奉献给读者。由于土地科学是一门新兴学科，至今没有形成完整的体系，国内外也没有成熟的教材，且其研究对象、体系、方法、内容随社会变迁、时空变化而发展变化，因此要写好它们并不容易。希望有更多的同仁加入本套丛书的编写。

叶剑平

2005 年 7 月 12 日于人大

前 言

土地与我们的生活息息相关，是人类一切生产和生活赖以存在的根基。为提高土地利用的生态、经济和社会效益，实现土地资源的可持续利用，必须综合运用行政、经济、法律和技术手段，对土地利用进行计划、组织、协调和控制。由此，土地资源管理学应运而生。

土地资源管理的基本内容是由土地资源管理的目的和任务所决定的，主要包括基础管理、用地管理、措施管理。基础管理是土地资源管理的基础，其任务是认识土地资源的属性，摸清区域内土地资源的数量和质量状况，制定管理的基本规范，为土地资源管理各项工作提供基础资料。用地管理是土地资源管理的核心，其根本任务是对土地利用实行宏观控制和微观计划管理，保证土地在利用过程中发挥最大的生产力，主要包括土地利用规划的编制、实施和管理，土地的集约与可持续利用，以及土地开发、整理、复垦和保护等监督和调控。土地的措施管理是管理实现的手段，包括土地资源利用过程中的一系列法律的、行政的、经济的和生态的手段和措施。这三个部分是相互联系，不可分割的总体，构成了土地资源管理的完整科学体系。本书正是基于这种思路，组织编写各章节。全书共由以下12章组成：第1章，绪论，主要介绍土地和土地资源的概念，土地资源的属性和土地资源管理的性质、内容、原则和体制等；第2章，土地资源类型与利用类型，主要介绍土地资源类型的基本概念，土地分级系统和土地利用类型的分类体系；第3章，土地资源调查，主要介绍土地资源调查的内容、方法和程序；第4章，土地资源评价，主要介绍土地潜力评价、土地适宜性评价和土地经济评价的评价系统和步骤方法；第5章，土地资源利用规划，主要介绍土地利用总体规划、土地利用专项规划和土地利用计划的目标、任务、体系、内容和编制的程序；第6章，土地资源集约利用，主要介绍土地资源集约利用内涵和评价方法，以及我国土地资源集约利用状况；第7章，土地资源可持续利用，主要介绍土地资源可持续利用的含义，土地可持续利用评价的内涵、原则、评价的指标体系和评价的程序；第8章，土地资源利用动态监测，主要介绍土地利用动态监测

的目的、特点、内容和常用技术方法；第9章，土地资源开发整理，主要介绍土地资源开发整理的内涵、内容以及我国土地开发、整理、复垦的重点区域和重大工程；第10章，土地资源法律管理，主要介绍土地资源法律管理的概念、内容、体系、调整对象、调整内容，以及我国的土地产权管理、耕地保护管理和建设用地管理；第11章，土地资源经济管理，主要介绍土地资源的市场管理、价格管理和税收管理；第12章，土地资源生态管理，主要介绍土地资源生态管理的内涵、原则、目标、内容和手段，以及生态补偿和生态建设。

本书各章节的编写分工如下：第1、3、4、7章由张正峰（中国人民大学公共管理学院）编写；第2章由陈百明（中国科学院地理科学与资源研究所）、周小萍（北京师范大学管理学院）编写；第5章由许月卿（中国农业大学资源与环境学院）编写；第6章由刘新卫（国土资源部信息中心）编写；第8章由刘爱霞（中国土地勘测规划院）编写；第9章由张蕾娜（国土资源部土地整理中心）编写；第10章由卢双双（中国人民大学公共管理学院）编写；第11章由王宏新、王昊（北京师范大学管理学院）编写；第12章由赵文武（北京师范大学资源学院）编写。全书由张正峰统稿。

本书的编写是在参阅了众多专家学者已有相关教材、专著、论文和研究成果的基础上完成的，在此向这些专家学者表示深深的谢意。同时，还要感谢中国人民大学出版社的曹沁颖编辑，她为本书的出版花费了大量的心血。

虽然本书的参编者们都尽了自己最大的努力，但书中必定还存在许多不妥之处，敬请同行赐教。

编者

2008年1月

目 录

第 1 章	绪论	1
	1.1 土地与土地资源	1
	1.2 土地资源管理	11
	1.3 我国土地资源状况介绍	15
	本章小结	24
	关键术语	25
	复习思考题	25
第 2 章	土地资源类型与利用类型	26
	2.1 土地资源类型	26
	2.2 土地类型的结构与演替	37
	2.3 土地利用类型	41
	本章小结	49
	关键术语	49
	复习思考题	50
第 3 章	土地资源调查	51
	3.1 土地资源调查概述	51
	3.2 土地资源调查的内容与方法	54
	3.3 土地资源调查的程序	64
	本章小结	67

	关键术语.....	67
	复习思考题.....	68
第 4 章	土地资源评价	69
	4.1 土地资源评价概述	69
	4.2 土地潜力评价	78
	4.3 土地适宜性评价	86
	4.4 土地经济评价	92
	本章小结.....	95
	关键术语.....	95
	复习思考题.....	95
第 5 章	土地资源利用规划	97
	5.1 土地资源利用规划概述	97
	5.2 土地利用总体规划.....	108
	5.3 土地利用专项规划.....	116
	5.4 土地利用计划.....	123
	本章小结	126
	关键术语	126
	复习思考题	126
第 6 章	土地资源集约利用	127
	6.1 土地资源集约利用解析.....	127
	6.2 土地资源集约利用水平评价.....	136
	6.3 中国土地资源集约利用状况.....	145
	6.4 中国土地集约利用的措施.....	155
	本章小结	165
	关键术语	165
	复习思考题	165
第 7 章	土地资源可持续利用	166
	7.1 可持续发展理论概述.....	166
	7.2 土地资源利用与可持续利用.....	171

	7.3 土地资源可持续利用的社会经济背景	176
	7.4 土地可持续利用评价	184
	本章小结	192
	关键术语	192
	复习思考题	193
第8章	土地资源利用动态监测	194
	8.1 土地资源利用动态监测概述	194
	8.2 土地利用动态监测的技术方法与成果分析	197
	8.3 土地利用动态遥感监测	202
	8.4 土地利用/土地覆盖变化介绍	208
	本章小结	216
	关键术语	217
	复习思考题	217
第9章	土地资源开发整理	218
	9.1 土地资源开发整理概述	218
	9.2 土地资源开发	223
	9.3 土地整理	229
	9.4 土地复垦	237
	本章小结	240
	关键术语	240
	复习思考题	241
第10章	土地资源法律管理	242
	10.1 土地资源法律管理概述	242
	10.2 土地产权管理	251
	10.3 耕地资源管理	259
	10.4 建设用地管理	264
	10.5 土地监督检查与法律责任	268
	本章小结	273
	关键术语	273
	复习思考题	274

第 11 章	土地资源经济管理	275
	11.1 土地资源市场管理	275
	11.2 土地资源价格管理	289
	11.3 土地资源税收管理	296
	本章小结	309
	关键术语	309
	复习思考题	309
第 12 章	土地资源生态管理	311
	12.1 土地资源生态管理概述	311
	12.2 土地资源生态补偿	319
	12.3 土地资源生态建设	335
	本章小结	354
	关键术语	354
	复习思考题	354
	参考文献	356

1.1 土地与土地资源

1.1.1 土地与土地资源的概念

1. 土地的概念

土地与我们的生活息息相关，是人类一切生产生活赖以存在的根基。长期以来，人类从不同角度给土地赋予了不同的概念与含义。东汉时期，许慎在《说文解字》中，对“土”的解释是：“土者，吐也”，意思是“土地吐生万物”。他通过观察植物的生长过程，注意到植物是从地面以下开始生长到地面以上的。他把“土”字分解为植物的地上部分、表土层、植物的地下部分和底土层四个层次，并认为，“土”就是土壤，它下面有一层，上面又有一层，播种时将种子播在下面一层上，种子从下面一层开始生长，经过一段时间突破上面一层后，向空气中继续生长，最后开花结果。这个过程就是象形字“土”的来源。另外，在2000多年前的春秋战国时期，管仲在《管子·水地篇》中称：“地者，万物

之本源，诸生之根苑也。”意思是说，“土地”这个物质，是产生世界上万物的根本，各种各样的生物之所以能够生长，全部都是土地的作用。从古代人对土地的认识来看，土地是分层次的，另外，土地可以生产各种产品来满足人类的需要。

虽然有关土地含义的产生历史上已经相当久远，但对土地的含义科学地界定则是近代的事情。由于土地涉及的领域非常广泛，和地学、经济学、政治学、生态学等都有联系，所以从事不同专业的学者从不同的角度对土地有不同的认识。西方经济学家把陆地、水面、地上空气层、地下矿物以及附着土地上的阳光、热能、风力、雨水等一切自然物和自然力，都列入土地的范畴。譬如英国经济学家马歇尔认为：“土地的含义指的是大自然无偿赠与人类的陆地、水、空气、光和热等物质和力”。美国经济学家伊利则认为：“经济学上的土地是侧重于大自然所赋予的东西”。从法学观点来看，凡占有某块土地者，其所有权可能管辖的范围应当包括地表、地下及地上所附着的一切自然物和自然力。所以法律上的土地是指人们能够利用、控制的土地，人力难以达到、难以控制利用的陆地，还不能成为法律意义上的土地。譬如，肯特从法律概念上对土地的定义是“土地不仅包括地面或土壤，而且也包括附着于土地的任何东西，不管是自然长成的，如树、草和木，还是人工造成的，如房屋以及其他建筑物。它所包括的范围向上或向下是无限度的，以致可以包括地上或地下的每样东西”。政治学上的土地称为国家领土，根据现行的国际法规定，国家领土是指国家主权管辖下的地球表面的特定部分，包括领陆、领水、领陆和领水的底层土以及领陆和领水上面的空气空间。

1972年联合国粮农组织（FAO）在荷兰的瓦格宁根召开了土地评价专家会议，在会议文件《土地与景观的概念及定义》中专门给土地下的定义是：“土地包括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、水文和植物。它还包括这一地域范围内过去和现在的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》则进一步指出：土地是“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、对土地目前和未来利用施加重要的影响。”至此，土地的概念已趋于完善，并且已经为众多的学者接受。

综上所述，可以得到如下认识：

(1) 土地是自然综合体。其性质取决于各组成成分，如从农业生产来看，气

候、土壤、岩石、植物、动物、水等自然要素均对农业生产施加一定的影响，但这些影响不是孤立的，而是彼此联系、相互制约的。换言之，农业生产并不仅仅受某一因素的影响，而取决于各因素之间的相互联系和相互结合。工程建设同样如此，不应只考虑地基的承载力，还应顾及小气候条件、地貌部位、地貌过程以及地表和地下的水文状况。实际上，土地的综合概念正是在这类生产实践过程中逐步形成和发展起来的。

(2) 土地是一个垂直系统。在陆地表面，每一块土地均占据着特定的三维空间。笼统地说，垂直系统从空中环境直到地下的地质层，处于岩石圈、大气圈和生物圈相互接触的边界。从农业利用角度出发，可以具体到从土壤的母质层和植被的根系层，向上直到植被的冠层，这是各种自然过程（物理过程、化学过程和生物过程）以及人类活动与地理环境的相互作用最活跃的场所。若从工矿土地利用角度出发，则是从地下的岩石层到地上建筑物的顶部。

(3) 土地是一种历史综合体。这是说土地具有发生和发展的历史过程，它是在长期的地质历史过程中形成的，受地表水热条件、地貌过程、土壤和动植物群落等的综合影响。某一地段的土地特征不仅能够反映某一瞬间的特定状况，而且从一定程度上反映土地形成的过程。同时，形成土地的各种自然条件也都处于不断的变化当中，加之人类对土地的利用也部分改变土地的性状，因此，土地是一个受自然条件及人类影响的历史综合体。

2. 土地资源的概念

《辞海》中将资源定义为“资财的来源”，即能带来资财的一切“东西”，包括天然的和人为的。这一解释赋予资源概念质的规定性，即“能够产生经济价值”。联合国环境规划署（UNDP）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，以提高人类当前和将来福利的自然环境因素和条件。所以资源是指在一定的技术经济条件下，现实或可预见的将来能作为人类生产和生活所用的一切资料。

土地资源是指在一定的技术经济条件下可以为人类利用的土地，包括可以利用而尚未利用的土地和已经开垦利用的土地的总称。严格地说，土地与土地资源的概念是有差别的，土地资源是目前或可预见的未来能够产生价值的土地，土地与土地资源的关系见图 1—1。但这种差别又是比较模糊的，土地资源的范围随着科学技术的进步正在不断扩大。一些资源当前用途极少，甚至毫无用处，但随着科学进步，人类社会发展以及需求的多样化，在将来完全有可能变为有用的甚至是宝贵的资源。

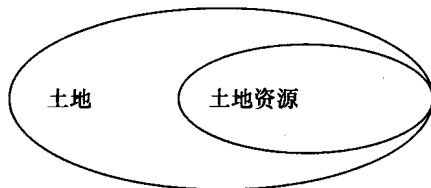


图 1—1 土地与土地资源的关系示意图

1.1.2 土地资源的属性

土地首先是一个自然的概念，是由各种自然物构成的综合体，同时它也是一个经济学的概念，是作为“一切劳动对象”的生产资料。所以，土地资源同时具有自然属性和经济属性，从这个意义上说，土地可以称为自然—经济综合体。

1. 土地资源的自然属性

(1) 土地数量的有限性。土地不能像其他物品一样可以从工厂里制造出来，由于受到地球表面陆地部分空间限制，土地的面积是有限的。地球表面的总面积是 5.1 亿平方公里，其中海洋面积是 3.61 亿平方公里，陆地面积是 1.49 亿平方公里。上述总面积数字自地球形成之日就是如此，虽然经历多次地质变化（火山、地震、风雨的侵蚀等等）而改变了土地的形态，但其总面积始终未变。鉴于土地数量的有限性，我国政府把“珍惜每寸土地，合理利用每寸土地”作为我们的国策。而我国“人地矛盾突出”的问题也是因为人口数量增加了，而土地数量不能够增加造成的。

(2) 土地位置或空间的固定性。土地永久地固定在一定的地理位置和地形部位上，只能在其所处的地理位置内加以利用，所以常称土地为不动产。这是土地不同于其他生产资料和资源的又一特性，其他的生产资料如农具、机器等均可放在不同的地点，移动到需要它的地方。

(3) 土地的不可替代性。地表上绝对找不出两块相同的土地。任何一块土地都是独一无二的，故又称土地性能的独特性或差异性。其原因在于土地位置的固定性及自然、人文环境条件的差异性。即使是处于同一位置相互毗邻的两块土地，由于地形、植被及风景等因素的影响，也不可能完全相互替代。

(4) 土地的持久性。这是指土地作为空间，具有不可消失性，而且可以多次反复利用。正如美国学者金（King）写的一部关于中国土地问题的著作——《五千年的奇迹》中指出的，中国最大的奇迹是它的土地耕作了五千年而没有被破坏，这一事实充分证明了土地利用具有持久性。但是土地の利用必须以合理开发与保护为基础，只有这样土地才可以得到不断的更新和永续利用。这就要求我们处理好用地和养地之间的关系，保持土地中各种生态因子之间的动态