

**中国土地学会1987年学术讨论会
论 文 选 集**

中国土地学会

前 言

中国土地学会于1987年12月在四川成都召开了中国土地学会1987年学术讨论会，共收到学术论文、科学研究报告等资料154篇，反映了广大土地科学工作者近年来的科研成果和实际经验，为了扩大学术交流，推广科技成果，中国土地学会常务理事会议决定编印论文集。

本选集概分六部分：

- 第一部分 大会开幕词、闭幕词、领导讲话。
- 第二部分 会议纪要和各专题组讨论小结及建议。
- 第三部分 土地有偿使用（包括有偿转让和土地分等定级）。
- 第四部分 土地规划与开发、利用
- 第五部分 土地管理与地籍调查和管理。
- 第六部分 土地资源调查

这次大会的学术论文、科学研究报告等资料较多，本集由于篇幅所限，不能全部容纳，着重选编一些有代表性的文章。对这次会议以前曾在报刊杂志和有关书刊发表过的文章均未纳入。编入的文章原来所附的参考文献均从略。另将这次讨论会的全部学术论文和科学研究报告等资料的目录附于本集末，以备查考。

由于时间匆促，再加编辑工作同志们的水平所限，选编工作中难免有不妥或错误之处，请作者和读者们指正。

《中国土地学会1987年学术讨论会论文集选集》编辑组

1988年5月17日

目 录

中国土地学会理事长王先进同志在开幕式上的讲话	(1)
四川省副省长顾金池同志在开幕式上的讲话	(5)
中国土地学会副理事长王光希同志在闭幕式上的讲话	(6)
中国土地学会1987年学术讨论会纪要	(10)
土地经济组讨论情况汇报	(13)
土地开发组讨论情况汇报	(16)
土地管理与科教组讨论情况汇报	(18)
土地经济的几个理论问题	张跃庆 (19)
城市土地制度变革初探	王育琨 (23)
实行有偿使用土地,是为了理顺经济关系	黄小虎 (30)
浅论我国农村土地制度及改革	李 铃 (34)
论我国土地使用制度的改革 (摘要)	俞汉卿 (39)
香港土地制度内容简介 (摘要)	蒋如高 (36)
土地商品化和社会主义土地市场	郑振源 (41)
论土地的流动及其调节	王家梁、边信玲 (45)
农村土地市场的形成 (摘要)	曲福田 (47)
关于土地有偿使用的思考	朱亚夫 (49)
扩大和完善土地有偿使用制度	许璧谟 (55)
城市土地有偿使用的核心是规定合理的收费标准 (摘要)	杨重光 (59)
关于我国城市土地有偿使用的几个问题 (摘要)	周 诚 (60)
土地使用权有偿转让价格构成初探	戚名琛 (64)
城市土地增值初探	李肇文 (67)
社会主义城市建筑地段地租的特点 (摘要)	陈秀华 (72)
城市土地等级的划分方法	高天虹、洪亚敏、李永胜 (74)
城市级差地租的测算方法	洪亚敏 (80)
农村土地有偿使用与土地的固有化 (摘要)	汪三贵 (86)
农村双重主体关系的土地有偿使用分析	左常升 (88)
关于社会主义初级阶段农村土地市场的初步探讨	刘建民 (90)
试论我国农村转包地的商品性质	钱忠好 (94)
农地质量经济评价原理和方法的探讨	王万茂、杜金珉 (97)
商品的定义问题及用政治解释经济	
——由土地问题的讨论所反映的	高映珍 (101)

我国土地利用的计划管理.....	郑振源 (104)
试论土地利用与土地管理.....	许牧 (114)
再论土地开发.....	许燮谟 (118)
干旱半干旱地区开发潜力	
——以美国加利福尼亚地区为例.....	李松贵 (122)
土地开发整治可行性研究方法初探.....	于铜钢 (127)
东北经济区土地资源开发战略研究报告.....	东北经济区土地管理协会 (146)
论新疆土地资源开发利用的战略.....	刘耀先、严以绥 (154)
对土地规划的重新认识.....	韩桐魁 (159)
关于土地规划编制程序和方法的探讨.....	陈若凝 (162)
土地利用规划若干理论问题的探讨.....	欧名豪 (165)
省、县级土地利用总体规划几个问题刍议.....	尤文郁 (173)
土地利用总体规划和城市规划的关系.....	魏季生 (176)
城市规划与土地管理.....	高尚德 (180)
对陕西省土地利用总体规划的思考.....	杜存泰 (183)
多目标国土经济规划.....	林德全、刘雨林 (186)
论资源开发和区域综合发展规划中经济区位的选择.....	刘书楷 (187)
我国人口城镇化进程中的城镇用地问题及对策.....	陈玮 (191)
我国土地资源利用展望.....	张月蓉 (199)
浅论土地适度经营规模.....	胡星池、杨文会 (202)
土地生产潜力及人口承载量的研究.....	张渔海 (209)
高泵沟小流域农牧业用地优化模式设计研究.....	于志远、李春慧 (214)
实行耕地集约经营大有可为.....	林寿爵 (219)
煤矿造地复田和综合治理的技术途径.....	严志才 (222)
关于山西重化工基地建设与土地利用方向有关问题的探讨.....	张卯年 (226)
电子计算机在县级土地评价中的应用.....	范志书 (229)
运用逐步聚类法进行农地适宜性评价.....	刘广余 (236)
关于土地的统一管理问题.....	马克伟 (239)
浅议土地管理的基本问题.....	王万茂 (243)
论土地属性.....	徐坚 (251)
再议地籍管理之概念.....	林增杰、严星 (257)
建立城市地籍技术管理制度的探讨.....	颜文淑、陈良华 (261)
模糊统计方法在土地管理中的应用.....	潘文珠 (267)
日本地籍调查的主要方法和经验.....	徐承强 (290)
在农村产业结构调整中对控制滥用耕地几个问题的探讨(摘要).....	丁鼎治 (296)
浅谈境界与土地权属界的测绘.....	张奠坤 (297)
试论土地科学(摘要).....	刘克庸 (302)

非农业建设计划用地的实施初探.....	张怀祝、李喜才、鄢冬早 (304)
谈城乡土地管理制度改革, 加快地籍调查的技术方案.....	程久明 (307)
略论城市地籍管理.....	李国宾 (310)
地籍图的动态监测和地形变动的预测.....	汪 适、范裕堂、储继明、季步腾 (314)
关于我国土地详查的问题与建议.....	李伯衡 (320)
山东省土地资源分类.....	李永昌、钱家骧、蒋蔚然、何同宾、任希堂、杨延藩 (323)
应用卫星遥感资料开展川西北地区土地详查 (诺尔盖试点)	
研究汇报 (摘要)	石承苍 (332)
土地调查中数字坡度模型的建立及其应用.....	汤国安 (334)
遥感技术在农业和土地资源上的应用.....	张妙玲 (340)
对使用影像平面图进行土地利用现状调查工作的初步探讨 (摘要)	雷 良 (345)
县级土地资源微机管理系统的设计.....	陆登槐 (348)
微机数字化仪面积量算系统在土地详查中的应用.....	帅红宇、段 明 (363)
TRS——80——PC——1500袖珍计算机在土地资源调查中的应用	
.....	垦利县土地资源调查办公室 (365)
耕地系数测量样方合理面积的探讨.....	蒋 宇、雍国伟 (369)
在航片上直接量测线状地物宽度的方法、仪器和精度.....	夏 斌 (374)
航片像点附近量取耕地系数方法之研究.....	韩振华、蒋 宇、雍国伟 (375)
土地资源调查中田间沟渠路调查方法的初探.....	华元春、孙建平 (380)
关于利用航测内业加密点与地形图明显地物点作航片转绘控制点的比较.....	韩振华 (387)
附: 中国土地学会1987年学术讨论会论文总目录.....	(390)

在中国土地学会1987年学术讨论会 开幕式上的讲话

中国土地学会理事长 王先进

(一九八七年十二月十四日)

同志们：

中国土地学会1987年学术讨论会，经过半年多的积极筹备，今天正式开幕了。

这次学术讨论会是在中国土地学会升格为一级学会后，召开的第一次全国综合性的学术讨论会，它将反映自我国土地管理体制发生变革以来，土地科学逐步繁荣与发展的大好形势。

参加这次学术讨论会的有全国各地长期从事土地科学的专家、学者和科技工作者，以及一些省、市土地管理部门的负责同志和新闻单位的同志，共120多人。我代表大会领导小组，向到会的全体同志表示热烈的欢迎。这次大会得到了四川省党政领导同志的热情关怀和四川省国土局的大力支持，我谨代表中国土地学会及参加会议的全体代表，向我们的东道主以及所有为大会积极筹备和服务的同志们，表示衷心的感谢。

我们中国土地学会自1980年11月成立以来，对促进土地科学的发展，对推动土地管理工作的开展，起到了积极作用。我们的历届代表大会和学术讨论会，都向国家提出了一些很好的建议，在济南召开的1984年学术讨论会上，专家们联名上报国务院的建议，受到了领导同志的重视。1986年终于实现了大家多年的愿望，人大常委会通过并颁布了《中华人民共和国土地管理法》，党中央、国务院决定成立统管全国土地和城乡地政的、直属国务院领导的国家土地管理局。这是我国土地管理工作的重大转折和土地管理体制的根本性改革。它标志着我国土地管理工作开始由分散多头管理转为集中统一管理，由行政单一管理转向由行政、法律和经济措施相结合的综合管理的新阶段。随着各级土地管理机构的建立和《土地管理法》的广泛宣传，结合1986年以来全国非农业用地清查工作的开展，土地问题和土地管理问题已引起全社会的关注，这就为我们土地科学事业的发展奠定了基础。

大家知道，土地是人类赖以生存的物质条件和重要资源，它与国民经济建设的关系十分密切，因而管好、用好土地，对每一个国家来说，都是十分重要的。尤其在我国的国情，人口众多，人均占有耕地面积不足世界平均数的1/3，而且我国耕地后备资源十分贫乏，可利用土地极为有限，这就是我国人多地少的基本国情，这是影响经济发展的很重要的因素或者说制约条件。因此党中央提出了“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策。我们广大土地科学工作者，在加强土地管理，合理进行土地开发利用，改造土地的不利因素，提高土地的利用率和生产率方面，进行了大量的研究工作和实践活动，做出了很大的努力。但是由于过去土地分散多头管理，给土地合理利用和土地科研工作都人为地造成了一些困难。现在，实现了土地集中统一管理，打破了部门分割，有了从960万平方公里的全局角度来考虑土地合理利用的前提，这就为我们土地科学研究工作的进一步开展，创造了良好条件。

在党的十三次代表大会上，赵紫阳同志在工作报告中提出了把“发展科学技术放在首位，特别提出要“加强土地管理，努力抑制耕地大面积减少”的问题，这说明党中央对我们土地管理工作是很重视的。同时，在当前改革、开放、搞活的形势下，也给我们土地科学工作者提出了许多新课题。我们这次学术讨论会就是在这样一个大好形势下召开的。为了加快土地科学的发展，适应统管土地和改革、开放的需要，大家聚集到一起，进行交流、讨论，畅所欲言，各抒己见，为土地管理事业献计献策。

这次学术讨论会的内容，经过常务理事会的讨论，决定以研究土地经济问题为主，因为这是当前国家在进行改革当中比较突出的一个新课题。对土地必须实行有偿使用，土地使用权可以有偿有限期的转让，这个原则已经确定了，这是建国以后土地使用制度的一项重大改革。随着国家各项经济建设的发展，急需研究实行土地有偿使用和有偿转让中出现的一些新问题，为土地使用制度改革能够健康地发展，提供理论和科学依据。我们这次会议还要讨论一个问题，就是土地开发问题。为了以有限的耕地资源来保证10亿人口的吃饭和建设，首先要抓好节流，合理利用土地，节约耕地；同时要抓开源，特别是开发可耕地，来补充各项建设占用耕地，以满足人民吃饭和建设用地的需要。这是很重要的问题，因此我们把它作为第二个问题来讨论。有同志建议还有两个问题也可以讨论一下。一个问题是关于中国的土地科学体系问题，因为现在随着土地事业的发展，土地科学的各门学科也在蓬勃发展，我们可以讨论一下怎样建立一套有中国特色的土地科学体系。再有一个问题是关于我国土地管理体制的改革问题，1986年中央发了7号文件，颁布了《土地管理法》，土地管理的基本原则已经确定，但是随着客观形势的发展，有许多新问题还需要研究，当前又面临政治体制改革和机构调整，这个问题也可以在会上研究。集中起来，这次会议讨论4个问题，重点是两个问题，一个是土地有偿使用问题，一个是土地开发问题。其次还有两个问题，一个是如何建立土地科学体系的问题，再一个是土地管理体制问题。当然，其它问题也可以在会上讨论。

为了开好这次会议，贯彻百家争鸣的方针，我们打算以专题交流和讨论为主，先用一天时间进行大会发言，然后分组讨论。讨论的形式可灵活多样，讨论共用三个半天时间，大家可以在讨论前自愿报名参加哪个组的讨论，会务组根据报名情况安排会议室。另外会议最后一天上午是土地经济研究会成立，还要进行学会各工作委员会活动。下午是专题讨论汇报和大会总结。

同志们，我们这个会议将是一次理论联系实际的学术讨论会，希望能通过这次会议为国家在土地管理的决策方面做一些理论性的探讨，为制定“七五”和“八五”土地科技规划确定一些项目，为实行土地管理的重要措施提出一些建设性的意见，从而发挥我们学会的参谋作用和咨询作用，为强化土地管理进一步做出贡献。

预祝大会圆满成功。

下面我想借此机会向同志们简要介绍一下我们最近赴加拿大和美国进行土地管理考察的情况，并对土地管理工作改革谈几点想法。

一、加拿大和美国的土地管理情况简介

我们到加拿大和美国主要考察两个问题，一个是关于土地管理的制度问题，一个是关于土地管理信息系统问题。

（一）土地的管理制度

加拿大和美国的土地制度差不多,基本是三种所有制形式,即:联邦政府公有土地,州(省)政府公有土地和私人所有土地。加拿大联邦政府公有土地占全国土地面积的40%,省公有土地占50%,私人所有土地占10%。城市土地和质量较好的农田及牧场等基本上属私人所有。基于这种土地制度,在管理体制上,联邦政府的土地管理机构只负责管理联邦政府所有的土地,对州公有和私人所有的土地进行协调。加拿大是归环境部管,美国是归内政部管。州政府所有的土地由州政府的土地管理机构负责管理,私人土地则由所有者自主经营。全国的土地只由国家土地管理部门根据各部门的报表进行统计,掌握全国的土地情况。对联邦政府所有的土地则是包括森林、水、生物、矿产等地上、地下所有资源统一由土地管理部门管理。美国内政部内的土地管理局,还专设有能源和矿产资源管理机构,负责联邦政府公有土地有关矿产资源的管理工作。私人或企业要在联邦政府公有土地上采矿,应向内政部的土地管理局申请租地,由内政部的地表采矿局审定开采的技术和方式,并向内政部交纳土地资金和矿产资源费。美国和加拿大的土地都是有偿使用的,资本家要开矿、采油、采伐木材、利用水面等,都必须向土地管理部门申请,经过审查、批准,进行有偿使用。联邦政府为了国家和社会公益事业兴建铁路、公路及其它设施,需要占用州政府公有土地或私有土地,也要通过交换或购买。联邦政府对私有土地买卖是不管的。法律规定,个人对私有土地拥有充分自由的支配权和继承权;私有土地可以自由买卖;任何个人都可以通过对所获得的土地投资开发和转移来获得超额利润。所谓管理,主要表现为市、县政府对私人的土地利用进行规划指导,对私人土地权属的确权登记和变更登记。前者仅仅是对私人土地改变使用性质在一定程度上给予控制,业主如要分割地块出卖,必须请测量师测图,报请有关部门批准,否则不得改变用途。后者则是为土地的私有制度提供法律保护。土地买卖的价格,总是根据土地的经济价值来估计,完全由买卖双方自己协商,也可以请私人估价公司估价帮助双方达成交易。出卖土地使用权,通过变更登记,使权属实现转移。政府对私人土地的管理,实际上仅限于登记收费。

(二) 关于土地信息系统

加拿大和美国都已经建立了一套比较完善的、科学的、利用先进技术的土地信息系统。加拿大已将全国土地调查了一遍,200多年以来地形测量的图、表、原始记录,大部分已输入电子计算机。通过电子计算机,可以查到全国各个地方的资料,还根据各地的变化情况,进行动态监测。他们的信息系统可以分为地理、土地、地籍三个信息分系统。

1. 地理信息系统

地理的概念比较大,不局限于土地,地上地下的所有资源,都在这个系统储存。这个系统可以不断扩大信息源,有的地方把人口、文化、社会情况也储存进来。这个信息系统比较全面,为发展经济、制定规划、开发建设提供科学的数据和咨询意见。

2. 土地信息系统

这主要是关于土地利用现状和土地资源情况的信息系统。美国、加拿大普遍都有。美国联邦政府内政部的土地管理局派到各州共13个办公室,管理联邦政府所有的土地,每个办公室都建立了土地信息系统,所有的原始资料都储存进电子计算机。电子计算机储存按功能划分,大体有三个:第一个是储存功能;第二个是分析处理功能,即一般使用加权法,编程序,经过运算,得出分析结果;第三个是输出功能,既能输出图件、图表,也可以绘图、制图。

3. 地籍信息系统

联邦政府所有土地的地籍与地形图基本一致，私人土地的地籍非常清楚。包括200年前的所有地籍资料都有，每次的变更都有登记，最后经过处理，输进电子计算机。如果出现土地纠纷，可以通过这个系统查找历史资料，当然查询资料是需付费的。

这三个信息系统对我们都很有参考价值。对我们国家来说，这三套系统都很需要，都必须建立起来，现在基本上是个空白。如何建法，要好好研究。建立信息系统最主要的是把基础工作搞好，就是要把地理、土地和地籍的所有资料调查清楚，数字搞准确，然后输入电子计算机。这是一项浩瀚的工程，光用卫片不行，加、美目前还是以航片为主，再加实际测量，即在地籍资料储存之前，都经过测量师的测量，任何一块土地不经测量师签字，它是没有法律效力的。因此在我们建立信息系统之前，要做大量的工作，然后利用先进的技术和设备，把它们储存起来，帮助我们进行更科学的管理。

以上就是我们考察的简要情况。

二、关于我国土地管理工作改革的几点想法

(一) 土地有偿使用问题

这个问题国内正在讨论，国家土地管理局对此也作了些工作。主要是根据中央领导同志的指示和意见，进行了试点研究，并向国务院草拟了报告。当时提出先让深圳、上海、广州、天津四个城市搞试点，后来福州、厦门、秦皇岛、烟台、青岛等很多地方也提出来要实行土地有偿转让。现在看来不能仅仅四个城市搞试点，只要有条件，经过批准，需要扩大范围。这是一个想法。

实行土地有偿使用，允许土地有偿转让，引起了一系列问题，希望专家、学者们在这次会议上讨论。

1. 对土地使用权实行有偿出让和转让，即一次性地交付一笔费用后进行有限期的使用，也等于一次租几年，一次性交租金。在取得土地使用权后，可以再转让，对于这个再转让，国家是否要收一笔增值税。对这个问题及有关问题，希望大家用法学和经济学的理论进行讨论。

2. 对于过去通过无偿划拨取得土地使用权的，允许不允许转让？转让有哪些好处和坏处？我的看法，应允许这部分土地使用权转让，现在土地利用很不合理，已取得土地，不允许他有偿转让，他自己也要非法转让。我们如果只通过行政手段来给予调用，是很难把它调动出来的。因此，我们究竟采用什么办法才能把各单位多余的土地都能调出来？有偿转让是一种形式，但这里面存在着许多经济关系问题，需要加以合理的处理，希望同志们进行研究。

3. 对大部分无偿取得的要继续使用的土地，要收土地使用费（税），怎样收法？可不可以设想，逐步过渡到实际上也是有偿取得了土地使用权，即能不能采取一种过渡形式，向国家交一笔钱，逐步交，从而若干年后这块土地实际上就是有偿取得的使用权。这样以后全部国有土地都转入有偿使用的轨道，由双轨制逐步转为单轨制。这样做有什么好处？也希望大家讨论。

4. 对于农村集体所有的土地，采用什么办法促使它合理利用？对当前实行的土地承包制要不要进一步完善？有人提出改承包制为租赁制，促使其实实现土地流动。还有人提出对集

体所有土地实行国有，这条路可以研究，但在不是国有的前提下，能不能把土地管好？也可以研究。

5. 农村集体所有的土地存在不存在分层次的问题？国有土地基本是一个层次，都是国家的，不是哪级政府的。但我们的集体所有制有许多层次，如乡、村、小队等，即三级所有。因此，集体所有的土地实际上是否也分几个层次？如分层次，那么每个层次的土地之间互相转移，应采取什么形式？过去公社占地都是无偿调拨，现在乡要占村的土地，可不可以有偿转让？农村集体所有土地存在的问题需要很好地研究。

（二）关于土地管理体制如何改革的问题。

这个问题大家都很关心，应该认真研究。土地是一种特殊的東西，上面我介绍美国、加拿大的管理方法，都是以土地为中心，凡是依附于土地的东西，统统由一个部门管起来，而且实行有偿使用。我国过去不管什么资源都是无偿使用，使用者都可以代表政府指挥这个资源，这种体制非改不可。我们国家所有的资源，包括土地资源、水资源、森林资源等，都应实行有偿使用，这样才有利于经济体制改革的深化，有利于促进企业真正变成相对独立的商品生产者。机构怎么设，我认为主要应有利于资源的利用，管理的基本原则应该清楚。至于机构怎样调整，目前还存在各有关部门的接受能力问题，需有个逐步过渡。但这对于我们中国土地学会来说，应首先从理论上研究清楚，至于这个理论什么时候实现，需要有个过程，任何理论都如此。

我借这个机会把以上问题讲一讲，算个自由发言吧，是我个人的意见，仅供同志们参考。

四川省副省长顾金池同志在开幕式上的讲话

首先，我对到会的全体代表表示热烈地欢迎。四川是一个大省，又是一个穷省，一直都感到土地问题是一个很突出的问题。我们这届政府曾经接受过两次人民代表大会的批评，对土地方面工作的批评，认为我们对土地管理这个问题抓得不好，土地占用得比较多，所以两次责成我们省政府一定要采取措施来解决好土地管理和控制的问题。我们就是在这样一种情况下，建立了国土局。当时考虑究竟叫什么名字好，是叫土地管理局好还是叫国土局好？省委常委认真讨论以前，认为从我们省实际出发，还是叫国土局更好，意思是说给他权力大一点。权力大，这样对我们四川省的土地管理监督可能更有力。所以后来就没和全国的一名字致，搞了个国土局。

从国土局建立以后，对土地管理开始实行了叫计划目标控制，看来有一些效果，各方面反应比较好，所以在今年的人代会上，好象批评不尖锐了。我说这段话的意思，就是我们感到土地问题，确实确实是一个非常重要的问题，对我们四川来讲，体会是很深的了。我省每年人口大体要增加140万，净增70多万，每年的土地总要减少几十万亩，特别对我们这个农业大省来讲，这个问题感到是一个很尖锐的矛盾。四川从历史以来，都知道叫天府之国，但是我们为什么一直很穷？除人口多以外，土地少恐怕也是个重要原因，人均只有0.8亩土地，越来越感到土地问题确实是个大问题，是关系到四川整个经济发展的，一个必须解决好的大问题，不然的话，就谈不到四川能够把经济搞好，也谈不到为全国出力。刚才坐下时与何

教授讲，我说：“东北支援了我们三线建设”，何教授讲：“你们支援了我们猪肉。”四川为什么猪肉能够好一点？就是紫阳同志在那时起就开始抓农业，农业连续十多年，年年取得好收成，由于粮食情况好一些，所以养猪还有点保证。再加我们经济发展比沿海落后，农业把养猪还做为一项主要收入，所以四川猪源，这几年增长幅度比较大，到今年虽然比较紧张，但经过反复核实材料，还是比去年增长5%。这就是靠我们还有一定的土地，而且群众对土地比较爱护，同志们若是能参观一下就会感觉到。我是经常和我们家乡对比，最近十三大以后，我回家看了一下，我看我们家乡的土地，一片一片的荒废，四川这种情况很少，每一点地都要把它种好。四川同志感到土地确实是非常宝贵的，不把它管好、用好，农民致富是没有希望的。因为农民致富，无非一个是靠种粮，一个是靠搞农副产品深度加工，深度加工也是靠粮食。每年全国从四川调20万吨猪肉，大约20万吨肉少不下40~50万吨粮食，没有二三百斤粮食，养不起一头猪。又比如四川白酒，很多同志都知道，四川的酒出名，年产百万吨，这100万吨又得200多万吨粮食吧？还是靠种地，如果地不能够得到很好地保护，很好地利用，那四川的经济很难说有一个好的发展，很难说有一个好的环境，好的市场。我们感到这个问题越来越重要，所以这次咱们中国土地学会，把这个学术讨论会放在四川，我们非常高兴，非常愿意为这次会议服好务，也更希望通过这次会议，和全国各地的专家、学者，和土地管理部门的领导同志，交流学习你们的经验，把我们省的土地管理搞好，我们在这点抱有很大希望。所以我们非常感谢我们中国土地学会，把这样的重要会议安排在我们四川省召开，也更欢迎我们兄弟省市的同志们、学者、专家们，能够到四川指导我们这方面的工作。借此机会，我想应该向同志们表达我们这样一个心情，就是欢迎各地同志们这次开完会后，如果有可能的话，到四川各地看一看。我想四川的土地可能很有研究头，从地形来讲，基本上是全国的一个缩影。在座的同志们在成都开会，这叫四川的盆地，这个盆地面积占四川面积的2%，还有18%左右是丘陵地区，一块高，一块低就是矮山。还有80%是大山和高原地区，所以这样的地形，如果把土地管理，土地科学研究透了，我看对咱们全国都还是有用，因为它有代表性，所以非常欢迎同志们会后能够到各地看一看，能够给我们多提出一些指导性的意见，然后我们吸取大家的意见，把土地管理工作，把土地方面有关科研工作开展好。

最后，我想再表个态，同志们这次能到四川来，这对我们是一个很大的支持和帮助。大家有什么需要我们办的事情，不要客气，你们跟国土局的同志讲，我们要努力去给大家办。我们这里条件很差，我前面讲了，因为我们四川很穷。尽管条件差，我们还是愿意给同志们服好务。最后让我预祝这次会议开得成功，通过这次会议能够进一步加强我们国家对土地科学的研究，能够加强我们对土地的管理工作。让我预祝同志们身体健康，在会议期间，能够生活得愉快。

中国土地学会副理事长王光希同志在闭幕式上的讲话

（一九八七年十二月十八日）

同志们：

中国土地学会1987年学术讨论会于12月14日开幕，经过5天的交流和讨论，今天就要结

束了。刚才三个专题小组已经分别向大会报告了讨论情况，我现在只讲两个问题，一是这次会议的基本情况；二是今后学会的工作。

(一)

参加这次学术讨论会的，除中国土地学会的理事同志外，还有来自全国20多个省、市、自治区的科研单位、大专院校、土地管理部门以及国务院有关部、委、局和新闻单位的代表，共127人。会议期间共提交论文138篇，内容包括土地有偿使用和使用权有偿出让和转让问题的研究；土地的开发利用研究；土地调查和城乡地籍管理的理论与方法等方面。

这次学术交流我们采取了大会发言与小组讨论相结合的方式，有17位同志在大会上发了言，我们还分成土地经济、土地开发利用、土地管理及土地科研教育三个专题小组进行了深入讨论。学术讨论气氛浓厚，发言热烈，会议是成功的。

1. 同志们畅所欲言，各抒己见，不唯书、不唯上，大家认真探讨具有中国特色的土地管理和土地科学研究的路子，很少顾虑，提出许多新的见解。

2. 论文的数量比以往多，质量比过去也有所提高，所涉及的面都有一定的广度和深度，这次会议以研究土地经济问题为主，参加会议的代表有半数以上是做这方面工作的，但也有不少从事土地规划、土地开发利用、地籍管理等方面的代表参加。因此可以说我们这次会议主题突出，而又有一定宽度。

3. 这次学术讨论紧紧围绕改革进程中存在的实际问题，不是纯理论的讨论，涉及到许多在改革当中急需解决的问题。从三个专题组总结报告中可以清楚地看到这一点。

土地经济组的讨论，紧紧围绕土地有偿使用和土地使用权有偿出让、转让的问题，同志们一致认为这是我国土地使用制度的重大改革，大家在讨论中不仅研究了改革的目的、依据，也研究了改革的范围和实质，提出许多新的见解，特别是改革的途径和运行机制方面进行了深入探讨，提出不同的看法，对开放土地市场及其必须具备的条件，提出很好的建议。在这个问题上讨论的面是很广的，也是很具体的。

在土地开发组的讨论中，也提出一些很重要的问题。例如土地资源开发的概念问题，过去的确存在不同的看法。大家在讨论中认为核心应该是土地资源在自然、生态、经济各方面的功能都能得到充分发挥，要根据土地本身的条件和利用的多宜性，结合社会需求和客观开发条件，进行系统开发，达到尽可能好的经济效益、社会效益和生态效益。大家对鼓励土地开发的政策问题提出一些意见，并认为要搞好开发，必须制定一套技术规范和验收标准。在规划方面，同志们提出规划需要立法，特别谈到规划不仅是行政辖区内的，还更要注意到跨行政区、跨部门的开发规划。

土地管理体制和科学体系组的讨论中，大家提出很多重要的看法。大家从不同的角度探讨了当前土地管理工作存在的问题，有同志认为管理机构规格不够高，有的认为是机构不健全，还有的同志提出土地管理队伍的素质差的问题。大家提到的这几方面的问题都是存在的。同志们在讨论中对今后改革中如何进一步强化土地管理提出了很多很好的建议，也对土地管理局的工作中的一些问题提出了商榷意见，同志们都是畅所欲言的。

关于建立土地科学体系的问题，大家经过共同研究，提到了10个方面的分支。在土地管理教育方面，大家讨论了教学布局问题，培养不同层次的人才问题等，共同认为目前急需发展成人教育，适当发展高校本科教育，注意培养高层次的硕士、博士研究生，重视岗位培训

等。这些确实都是进一步提高我们土地管理队伍素质所必要的。

这次会议收获很大，在学术交流方面，我们讨论得很广，很深，虽然不能得出什么结论，但可以使我们在工作中考虑更多的方面，尽可能避免决策上的失误。

在这次会议上，我们还开了常务理事会和理事会，大家研究了如何加强学会的组织建设，增强学会的活力，对今后如何开展活动提出了意见和建议，也提出了学会过去工作中存在的不足和问题。

(二)

关于学会的工作，今后怎样开展活动？首先我们需要认识一下当前所面临的形势。1986年，党中央、人大常委会和国务院关于土地管理的三项决策以及一年来取得的成绩，大家都很清楚。我们当前正面临进一步改革、开放的形势，党的十三大提出了进行经济体制改革和政治体制改革的任务。我们土地管理工作必须跟上，这是我们土地科学工作者所面临的新课题，需要我们学会组织力量加以探讨和研究。当前急需研究的，有以下几方面：

1. 如何使我国的土地使用制度适应社会主义有计划商品经济的体制。这个问题在我们这次会上已讨论了很多，但目前来看，在理论上还有不同的认识，在实际工作中也存在许多问题，急待我们在坚持社会主义土地公有制的前提下，把马克思主义的地租理论与中国的实际情况相结合，研究土地使用制度改革中的理论、方针、政策和法规等问题。

2. 如何建立科学的地籍管理体系。我国的地籍管理基础十分薄弱，至今我们对土地的数量和权属等情况还不清楚，这在某些程度上影响土地使用制度改革的进程。从1988年开始将征收土地使用费，如果我们等土地详查结束后再进行这个工作就来不及了，现在两项工作只能交叉进行，一方面继续进行土地调查，另一方面需要开展城镇用地申报登记，由土地使用单位自报用地数量，建立初始地籍，这只是一应急的办法。当前急需研究建立适合我国国情的地籍管理体系，开发和引进地籍调查、分等定级、统计、登记和地籍档案等的先进技术和方法。

3. 研究土地的开发、利用、整治和保护的技术方法。为保证国民经济持续稳定发展，需要力争做到以有限的土地资源一保吃饭，二保建设，这是土地管理部门的任务。不仅要有效地保护土地，合理利用土地，还需要科学开发土地，综合治理土地，也就是“开源”、“节流”两手同时抓，在这方面许多技术和方法问题等待我们去研究。

4. 如何加快现在正在进行当中的土地利用现状调查步伐，尽早建立全国土地管理信息系统。土地的数量、质量、利用和分布等情况，是研究我国经济发展战略，编制国民经济计划的重要依据。目前，我国土地资源不清的状况必须尽快改变。大家都知道，我国耕地面积14.5亿亩这个数字是不正确的，做规划时不能用。但是现在又不能改这个数字。李鹏同志很重视这个问题，最近他指示：“要尽快改变”。因此，尽快完成土地调查，是十分紧迫的任务。从长远来看，我们还要建立土地信息系统，定时、定量、定位地向有关单位部门提供信息服务，为计划决策提供可靠数据。因此，需要研究如何根据实际情况，推广应用计算机技术。

5. 研究如何建立和逐步完善土地科学体系。

总之，从土地资源调查到地籍管理，很多问题有待我们研究。今后我们中国土地学会的工作，有更大的灵活性和更广阔的研究领域。我们必须广泛联系各个部门的理论工作者和实

际工作者，集思广益，为土地科学事业的进一步发展而努力。

1988年，根据学会在新形势下面临的新任务，我们将围绕当前急需研究的重大课题，开展活动。

1. 学术活动方面：

(1) 课题研究。1988年不准备搞大型综合的学术交流活动，而以小型专题学术讨论活动为主。现在我们已有土地利用、土地信息、地籍管理、土地复垦、建设用地以及今天刚成立的土地经济共六个研究会。明年将以这六个研究会为单位，采取小型、灵活、多样的方式，对上述课题进行深入研究、探讨。各研究会将具体确定1988年的研究课题。

(2) 学术报告会。1987年学会在北京开了三次学术报告会，对宣传、普及土地管理和土地科学知识起了很好的作用。1988年准备在北京举办两次，各省的学会也可根据本省的情况组织专题报告会。

(3) 编辑出版学术讨论会论文集。我们这次共收到138篇论文，将委托学会学术工作委员会和编辑工作委员会整理、编辑一本论文集。

(4) 进一步办好《中国土地科学》。在这次会上，大家已经看到了学会新创刊的学术性刊物《中国土地科学》，从形式到内容，还有待于进一步改进。今后我们要积极创造条件，努力提高这个刊物的质量，希望大家支持，积极投稿，共同办好这个刊物。

(5) 探索国际学术交流的途径。在这方面，今年已初步建立了一些联系，如西德、意大利等国的专家、教授的来访，今后要积极寻找对口的对象，加强国际学术交流，我们需要进一步了解世界，也需要让其他国家了解我们。

(6) 组织力量编写土地科学专著。现在已有一些同志着手做这方面准备，学会要加强这方面的组织工作。

(7) 编辑学会《会讯》，加强会员间的信息交流。

2. 加强学会自身的组织建设。

中国土地学会是一个新建不久的学会，由于客观条件的限制，学会组织建设方面的问题还不少。我们需要在现有的基础上，尽量加强学会的组织建设，明年主要做好以下几项工作：

(1) 促进省级土地学会的建立，积极发展会员。目前全国已有12个省（自治区）建立了省级土地学会，还有一些省（市）正在积极筹备。我们希望各地积极争取省土地管理局的支持，尽快建立土地学会。在建立省级土地学会的基础上，积极发展会员，并逐步完善会员登记制度和发证制度。

(2) 明确学会各工作委员会的职责，充分发挥理事作用。由于职责不明确，学会工作委员会的作用没有充分发挥。明年准备召开一次学会工作会议，研究改进工作委员会的职责，理顺学会组织的内部关系，完善学会组织机构。

(3) 建立奖励制度。为调动会员和学会工作人员的积极性，准备建立优秀论文证书制度，制定学会工作积极分子奖励办法。

(4) 为召开下次换届选举的会员代表大会做好准备。按照会章，1989年将召开换届选举会员代表大会。为使这次大会顺利召开，明年下半年就要开始着手准备。

(5) 加强与兄弟学会的横向联系。土地科学本身是一门综合性较强的边缘科学，与许多学科，其中既包括自然科学，也包括社会科学，都有着密切联系。因此，我们要加强与兄

弟学会的横向联系，共同促进土地科学事业的发展。

同志们，在这次会议上，大家经过充分讨论和酝酿，对我国土地管理体制和土地使用制度的改革提出许多好的建议。我们准备把这些建议整理归纳后，报请国家土地管理局和国务院领导参考。

这次会议期间，正式成立了中国土地学会土地经济研究会，协商选举了委员、会长和副会长。这样，我们学会就已经有了六个研究会。

同志们，我们这次会议确实反映了前一段土地科学研究的情况和水平，在当前改革、开放的新形势下，我们面临着更艰巨的任务。希望全体土地科学工作者齐心协力，为土地科学事业的进一步发展，为建立和完善土地科学体系，为社会主义现代化建设作出更大贡献。希望在下一代表大会上，开一个更高水平的学术讨论会。

同志们，我们这次会议所以能够顺利进行，主要是得到了四川省政府和四川省国土局的大力支持。四川省顾金池副省长亲临到会祝贺，四川省国土局做了大量工作，为开好会提供了很好的条件，我代表中国土地学会和到会的全体同志，向我们的东道主再次表示衷心的感谢！我也代表中国土地学会向所有到会的积极参加学会活动的代表们表示感谢！

中国土地学会1987年学术讨论会纪要

(1987年12月25日)

(一)

中国土地学会于1987年12月14日至18日在四川省成都市召开了1987年学术讨论会。参加会议的除中国土地学会的理事和论文作者外，还有各省市自治区的科研单位、大专院校、土地管理部门和国务院有关部委以及新闻单位的代表共127人。中国土地学会理事长王先进同志致开幕词，四川省副省长顾金池同志到会讲了话。会议收到有关土地管理、土地有偿使用、地籍管理、土地调查以及土地规划和开发利用等方面的学术论文138篇。先后有17位代表在大会上发言。会议分土地经济、土地开发利用、土地管理与科研教育三个专题组进行深入讨论和学术交流。会议期间召开了理事会议和各工作委员会会议，讨论了学会1988年的活动计划，举行了中国土地学会土地经济研究会成立大会，协商选举了委员、会长和副会长。会议于12月18日下午胜利结束，中国土地学会副理事长王光希同志做了闭幕讲话。

(二)

会议期间，与会代表对于改革土地管理体制和土地使用制度的问题十分关切，展开了深入讨论，主要有以下几点：

一、关于土地有偿使用问题。与会代表认为，进行土地使用制度的改革，目的是发展生产力，充分发挥土地的经济效益，是社会主义有计划商品经济的需要。在理论上，应当根据改革的实践，加以提高，并有创新发展。对于土地有偿出让、转让的运行机制，代表们认为它应是一个完整的系统工程，要按照有计划商品经济的轨道运行。在具体提法上有两种意见：一种主张实行土地商品化，另一种认为对土地只能实行商品化经营。对开放土地市场，

总的认识是一致的，但也有两种不同见解，一种强调城乡土地全方位开放土地市场，包括土地有偿出让和转让要同步进行；一种主张土地市场应有步骤地开放，先开放城市中国有土地出让土地使用权的一级市场，后开放企业间互相转让的二级市场，二级市场要待条件成熟后再开放。大家认为要运用税收、法律和行政手段以制约和调节土地市场。有的代表还提出，土地使用权有偿出让、转让的运行机制也应该由国家通过地价调节市场，市场引导企业。关于制定地价和土地使用费的标准问题，大家认为，在城乡之间、城市之间、城市不同地段之间应有差别，要拉开档次。同时，城乡实行土地有偿使用，要包括每年征收土地使用费和一次收取若干年费用两种形式。不少代表认为，土地有偿使用制度的改革，不仅仅在于改变土地无偿使用为有偿使用，地租本身是客观存在的。如城市土地，过去国家并不是没有收取地租，而是有相当部分是以利税形式得到的。这理扭曲形式由于与用地多少、用地好坏没有挂钩，因而对合理用地不仅起不到促进作用，相反造成了土地的浪费。推行土地有偿使用制度就是要理顺经济关系，把真正的地租从利税中分离出来，通过应有的渠道上交国家。也有代表认为，我国应建立土地租赁制度，包括对宅基地也实行收费。大家认为，土地使用制度的改革是整个国家经济体制改革的一个组成部分，它的顺利发展，必须与有关方面的改革配套进行，为它创造必要的条件。例如法律方面，《宪法》第十条第四款规定“任何组织和个人不得侵占、买卖、出租或以其它形式非法转让土地”。建议对此做适当修改，以适应改革和商品经济发展的需要。实际上，在改革进程中，我国的《中外合资企业法》和《土地管理法》对此已有突破。

二、关于土地开发利用问题。同志们认为，我国人口多，耕地少，在人口继续增加，建设又不断发展的形势下，除加强管理，以节约耕地外，还必须大力开发土地，以弥补因基本建设占用而减少的耕地。力争有所增加，以减缓人均耕地减少的趋势，因此，节流和开源必须同步进行。在开源方面，现在各个部门对土地开发的理解并不一致，给开发工作带来一定混乱。大家认为，土地开发不应理解为简单地开垦荒地，而是农林牧副渔的综合性开发，包括对尚未利用或利用不充分的土地资源进行开发，以及已利用土地的多层次的深度开发。目前我国实现土地初步综合开发（简单农牧结合）的不到总土地面积的14%。从综合开发的观点出发，我国还有广大地区可实行以牧为主的牧农林结合和以林为主的林农牧结合的开发。大家还认为，对土地开发的认识也不能仅限于农用地开发，而还应该包括非农业建设用地的开发。当前已成立了国家土地管理局，实现了城乡土地的统一管理，突破了部门管理的局限性，实行土地综合开发已成为可能，土地资源开发的潜力是很大的。土地开发是千秋大业，切忌单纯考虑眼前的经济利益，应该根据土地资源本身的自然条件和土地的多种特性，结合社会经济条件，进行综合系统的开发，以实现良好的经济、生态、社会三大效益。为了达到这个目标，同志们建议：第一，要调整有关政策，可考虑谁开谁用谁收益，50年不变，允许继承，以鼓励群众开发。第二，要搞好开发区的总体规划，并且强调规划要立法，使开发工作具有法律性。第三，规划实施要建立严格的监督和检查验收制度。第四，组织力量制定不同类型地区土地综合开发的技术规范，详细规定技术标准、开发指标和检查验收标准，以保证土地开发的科学化、规范化。

三、关于土地管理体制和土地科研教育体系。大家认为，1986年党中央、人大常委会和国务院对土地管理工作做出的三项重大决策，是我国土地管理体制的重大改革，使土地管理工作开始由分散多头管理转为集中统一管理，由行政管理为主转向行政、法律和经济措施相

结合的综合管理的新阶段。但是当前在思想认识、组织建设和实际工作中,还存在一定的阻力和困难。与会同志认为应当进一步强化土地管理,健全各级土地管理机构,提高土地管理人员的素质,切实履行土地管理部门的职责。

关于土地科学体系,大家认为土地科学的分支应包括下列学科:1)土地资源学,2)土地规划学,3)土地管理学,4)土地经济学,5)土地工程学,6)土地生态学,7)土地法学,8)土地史学,9)土地统计学,10)土地测量学。在上述学科中都应包括城乡土地和有关新技术的应用。

关于土地管理教育问题,与会同志认为,培养人才是保证我国土地管理事业蓬勃发展的根本保证。目前应大力发展成人教育,积极开办中等专业学校,适当发展高校本科,注意培养硕士、博士研究生。当务之急是在职人员素质的提高,应根据师资的分布情况,开展多层次、多形式、多途径办学,举办中专班或短训班。当前土地管理专业布局不尽合理,应加以适当调整。应鼓励相关院校增设土地管理专业,以开拓办学途径,发挥各校优势。

(三)

会议期间,召开了理事会议和各工作委员会会议,研究了学会1988年的活动计划。

一、学术活动方面

1. 以研究会为单位,开展专题学术交流。

根据学会在新形势下面临的新任务,围绕当前急需研究的重大课题,各研究会可分别采取小型、灵活、多样的方式,进行深入研究、探讨。以下问题可供各研究会参考:

(1) 如何把土地纳入有计划商品经济的轨道,适应新的经济运行机制。在坚持社会主义土地公有制的前提下,把马克思主义的地租理论与中国实际相结合,研究和制定土地使用制度的改革办法和管理中的理论、方针、政策及途径。

(2) 研究、开发和引进地籍调查、分等定级、统计、登记和地籍档案等的先进技术和方法,建立适合我国国情的科学的地籍管理体系。

(3) 研究制定不同类型地区的土地开发技术规范与验收标准,研究土地开发、利用、整治和保护的先进科学技术方法,保证科学开发土地,综合治理土地。

(4) 根据我国实际情况,研究应用电子计算机和其它先进科学技术,加快土地调查步伐,尽早建立国家土地管理信息系统。

(5) 研究建立和逐步完善土地科学体系。

2. 举办学术报告会,宣传和普及土地管理和土地科学知识。1988年准备举办两次。

3. 编辑出版学术讨论会论文集,有计划地组织编写土地科学专著。

4. 努力办好《中国土地科学》。

5. 编印中国土地学会《会讯》,为土地学会内部进行信息交流提供条件。

6. 探索国际学术交流的途径。

二、组织建设方面

1. 促进省级土地学会的建立,积极发展会员,逐步完善会员登记和发证制度。

2. 召开一次学会工作会议,明确各工作委员会的职责,理顺学会组织的内部关系,充分发挥理事和工作委员会的作用。

3. 建立优秀论文证书制度,制定学会工作积极分子奖励办法。