

新时期 中国土地管理研究

黄小虎 主编

上卷

当代中国出版社
Contemporary China Publishing House



上卷

新时期 中国土地管理研究

黄小虎 主编

当代中国出版社
Contemporary China Publishing House



图书在版编目(CIP)数据

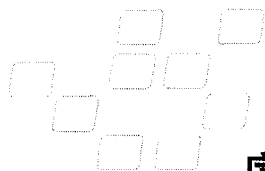
新时期中国土地管理研究. 上卷/黄小虎主编. —北京: 当代中国出版社, 2006. 4
ISBN 7-80170-468-1

I. 新… II. 黄… III. 土地管理—研究—中国
IV. F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 014040 号

出 版 人 周五一
责任编辑 宗 边
装帧设计 姚 洁
出版发行 当代中国出版社
地 址 北京市地安门西大街旌勇里 8 号
网 址 <http://www.ddzg.net> 邮箱: ddzgcbs@sina.com
邮政编码 100009
编 辑 部 (010)66572152 66572154 66572155
市 场 部 (010)66572157 66572281 66111785
印 刷 北京地质印刷厂
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 17印张 4 插页 265 千字
版 次 2006 年 4 月第 1 版
印 次 2006 年 4 月第 1 次印刷
定 价 34.00 元

版权所有, 翻版必究; 如有印装质量问题, 请与出版部联系(010)66572159



序 言

土地是民生之本，发展之基。中国人多地少，正处在经济发展的关键时期，土地问题是关系到我国经济、社会健康发展的重大问题。在建设有中国特色的社会主义市场经济过程中，严格土地管理，合理配置土地资源，始终是中国土地管理的基本方针。

1986年，中共中央和国务院根据改革开放以来土地利用的新形势，依据《中华人民共和国土地管理法》成立了国家土地管理局，从而结束了建国以来土地分散管理的被动局面；1998年成立国土资源部，将中国的土地管理事业推上一个新台阶。改革开放以来，中国的土地管理取得了巨大成就：建立了从上到下目标明确、职能到位的城乡土地统一管理机构，在严格管理、切实保护耕地的前提下，保障了国民经济平稳快速发展的用地需求。同时，我们改革了土地使用制度，初步确立了以市场配置土地资源为主的土地有偿使用制度。近年来，为保证国民经济持续、快速、

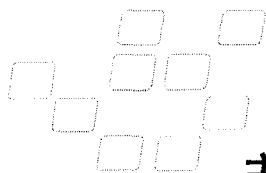


健康发展,中央把国土资源部门作为参与宏观调控的重要部门,参与对国民经济的宏观调控。2004年,国务院发布了《关于深化改革严格土地管理的决定》,为下一阶段中国土地管理明确了方向。国土资源部门认真贯彻落实国家宏观调控政策,按照党中央和国务院的严格要求,严把土地供应“闸门”,深入开展土地市场秩序治理整顿,切实保护耕地特别是基本农田,土地管理在促进经济、社会快速平稳运行中发挥了积极作用。2005年,中共十六届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》对严格土地管理提出新的更高要求,要继续坚持最严格的耕地保护制度;要加快征地制度改革,健全对被征地农民的合理补偿机制;要改变土地资源粗放利用模式,大力推进节约集约用地;要统筹做好区域规划、城市规划和土地利用规划,继续发展土地要素市场,规范土地收益的管理等。中央的要求为我们今后进一步做好土地管理工作指明了方向,我们要把中央的要求和部署贯穿于土地资源管理的各个领域和全过程。

在全面建设小康社会的关键时期,中国土地管理面临着更为艰巨的任务:经济社会的健康发展,离不开土地支撑。既要保护耕地,保障国家粮食安全,又要提供必需的建设用地,保障经济持续发展,还要合理安排生态建设用地;当前,各地谋求发展的积极性持续增长,对资源的需求也越来越大,土地资源的供需矛盾日益突出;乱占滥用耕地的体制和机制上的动因尚未根本消除,这对中国土地管理是一场长期的、持续性的严峻挑战。因此,坚决贯彻国家宏观调控政策,严把土地“闸门”,切实保护耕地,仍然是当前和今后一项十分重要的任务。要坚持依法依规、从严从紧、有保有压、节约集约的用地原则不动摇,进一步严格土地供应管理,大力发展土地要素市场,充分发挥市场配置土地资源的基础性作用,切实保护耕地资源。

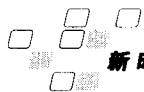
中国土地勘测规划院组织院内专家编写的《新时期中国土地管理研究》(上、下卷),比较全面客观地记录了新时期中国土地管理走过的历程,反映了不同阶段土地调查、评价、规划、保护与合理利用等方面的成绩与教训,对社会关注的难点、热点问题作了较深入的探讨,对未来中国土地管理工作提出了有益的建议。客观公正地总结过去,才能更好地面对未来。这部书的出版,有助于我们更清楚地认识和把握未来土地管理的基本走势,有助于推动中国土地管理事业的全面健康发展。

国土资源部副部长 鹿心社



主编的话

改革开放以来，中国土地使用制度和土地管理制度，发生了深刻变革，从不同角度或侧面记录、研究这些变革的文章、著作，不计其数。但全面反映土地管理事业的著作，至今只有两部。一是1992年出版的《中国土地管理总揽》，二是1998年出版的《当代中国的土地管理》(上、下卷)。后者引用的资料、反映的情况基本上是1996年以前的。之后，中国的城乡土地使用制度和土地管理工作，又有许多更加深刻的变化。2002年下半年，我们考虑有必要再编撰一部书，反映土地管理事业的新情况、新变化。说干就干，很快就拟定了写作提纲，在中国土地勘测规划院立了项，并组织院内有关专家、学者分头撰写。2003年，稿子陆陆续续写出来了。但就在这一年，土地管理工作遇到了前所未有的新情况：党中央、国务院为抑制经济生活中部分行业的过热发展，决定运用土地政策加强宏观调控，



赋予国土资源部门以参与宏观调控的新职能。陆续展开了清理整顿开发区,清理整顿建设用地供应,清理整顿土地市场,基本农田保护大检查等专项工作。面对这突然的变化,我们感到原写作计划必须调整。但有些事情一时还看不清楚,因此,决定推迟写作出版时间,等形势发展比较明朗,能看得更清楚以后,再补充新的内容并对已写出的稿子作必要的修改。很快,两年的时间过去了,运用土地改革参与宏观调控,取得了明显成效;尽管在土地管理如何适应参与宏观调控的要求方面,还很不成熟,还需要进一步探索规律,转变职能,完善制度,但毕竟已有了基本成形的东西。因此,编书的条件具备了。进入2005年,我们又组织专家补写了若干内容,对原有的稿件修改完善,并进行了编辑加工。本书分上、下两卷,上卷侧重于客观介绍土地管理的实际情况,下卷则主要是专题研究。

这部书,可以看作是前述两部书的续篇,结合在一起读,可窥土地管理演变的全貌。在时间跨度上,这部书与前两部并不是截然分开的,而是有涵盖,有交叉。但从内容上看,并不是简单地重复,而是随着历史的推移,作出新的观察和分析。除此之外,这部书还有以下特点:

第一,突出了理论性。这部书的作者多是长期从事土地科学基础研究和为土地管理提供技术服务的专家和学者。工作性质使他们既熟悉中国土地使用制度和土地管理的实际,又有较扎实的专业理论基础。他们写的东西,在客观反映有关土地管理工作的同时,融入了较深沉的理论思考。

第二,突出了基础业务。由于不属于政府出版物,所以本书没有专门介绍各有关业务主管部门的机构、职能、工作情况等,而是在上卷第二部分用较多的篇幅介绍有关的土地管理基础业务,如土地资源调查、评价、登记、规划以及土地科技的发展等情况。这些介绍,有的很翔实,包括有关法律、政策、技术标准、技术规程、工作流程等,几乎可以作为有关业务的培训教材。

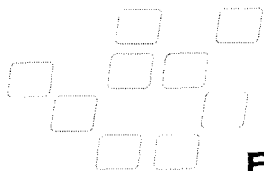
第三,突出了探讨性。近些年,土地问题成了全社会关注的焦点,土地管理遇到许多难点、热点问题,需要深入研究探讨。本书上卷第一部分,对土地使用制度和土地管理体制的改革作全景式回顾,在回顾中梳理介绍了有关的难点、热点问题,这本身就是一种探讨;下卷则更是围绕土地管理改革,进行专题研讨。各位作者的意见和观点,固然只是一家之言,但所涉及的问题,基本上涵盖了社会各方所关注的方方面面。

以上特点，使本书适用性比较广泛。既可以供从事土地管理的官员和有关基础业务人员熟悉本部门工作用，也可以作有关大专院校土地管理专业的辅助教材；既可以为有关专家、学者提供有价值的参考资料，又可成为社会上关心土地问题的人的入门读物。

本书的作者较多，专业背景不同，理论倾向、文字习惯也不一致，因此，文章的风格有很大差异，尽管我们对上卷提出统一的体例要求，但差异还是很明显。我们的目的是突出个性，强调文责自负。这到底是缺点还是优点？请读者评判。

黄小虎

2005年9月23日

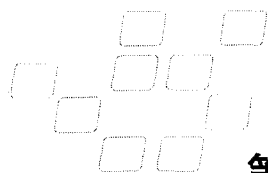


目 录

第一部分 土地管理概览	(1)
第一章 中国土地使用制度改革回顾与展望	(3)
第一节 中国土地使用制度改革的总体演进 ...	(3)
第二节 中国土地使用制度改革的成效、 问题及方向	(37)
第三节 近期中国土地使用制度改革的思路 ...	(43)
第二章 中国土地管理体制沿革	(51)
第一节 土地管理机构的行政隶属沿革	(52)
第二节 土地管理机构职能配置沿革	(56)
第三节 土地的分级管理及其改革	(69)
第二部分 土地管理基础业务	(87)
第三章 土地资源调查	(89)
第一节 土地资源调查概述	(89)
第二节 土地资源调查回顾	(92)

	第三节 土地资源利用现状	(99)
	第四节 土地资源调查存在问题与建议	(108)
第四章	土地产权调查	(113)
	第一节 土地产权调查概述	(113)
	第二节 中国土地产权调查回望	(122)
	第三节 土地产权调查的内容	(128)
	第四节 土地产权调查的程序和方法	(138)
第五章	土地评价与估价	(150)
	第一节 土地适宜性评价	(151)
	第二节 土地生产潜力评价	(157)
	第三节 土地分等定级	(163)
	第四节 土地估价	(176)
	第五节 土地生态评价	(192)
	第六节 土地可持续利用评价	(200)
第六章	土地利用规划	(209)
	第一节 土地与土地利用规划	(209)
	第二节 国际土地利用规划的发展	(212)
	第三节 中国土地利用规划的发展历程	(225)
	第四节 土地利用总体规划和专项规划	(237)
	第五节 土地利用规划管理	(241)
第七章	土地科技的发展及其趋势	(246)
	第一节 土地科学技术的发展历程	(247)
	第二节 新时期土地科学技术发展趋势	(253)
	第三节 土地资源科学技术发展中面临的 重大科技问题	(256)
	第四节 新时期土地科学技术发展的 重点领域	(258)

第一部分 土地管理概览



第一章

中国土地使用制度改革 回顾与展望

第一节 中国土地使用制度改革的 总体演进

一、土地有偿使用的探索阶段：1990 年前

改革开放以前，中国城镇国有土地实行的是单一行政划拨制度，国家通过征（拨）方式，调配建设用地，将土地使用权无偿、无限期提供给用地者，而且限制土地使用权流动，不允许转让、出租、抵押。这种旧的土地使用制度，造成了土地利用效率低，土地配置效益差，土地收益流失。

1978 年，中国共产党十一届三中全会做出了改革开放



的决策。随着经济体制改革的逐步深入,无偿、无流动和无限期的土地使用制度已与经济体制不相适应,迫切要求进行改革。理论工作者和实际工作者经过长期的研讨,土地有偿使用逐渐被人们认同和接受。在城市,先是对中外合营企业征收场地使用费,继而推广到公有制企业,对它们征收城镇土地使用费,然后在深圳等城市进行了城镇土地使用权有偿出让的试点;在农村,通过对山东省德州等地区的试点,将宅基地有偿使用逐步推向全国。

随着土地有偿使用的探索和实践,土地的价值得到一定程度的显化,同时由于经济建设不断占用耕地,耕地数量明显减少,土地征用制度也随之发生变化。

1. 土地有偿使用的背景

1978年,中国在遭受较长时期的动乱之后,整个经济处于崩溃的边缘,急需拨乱反正、正本清源,使经济得到迅速恢复和发展。中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议确定了解放思想、开动脑筋、实事求是、团结一致向前看的指导方针,将全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来。此后,中国走上了改革开放和发展经济的道路。

中国计划经济时代的土地使用制度是一种在特定的历史条件和政治背景下所形成的非常特殊的土地制度,有其明显的特征(杨重光、吴次芳,1996):(1)彻底否认土地的商品属性,土地完全退出流通领域;(2)城镇土地实行无偿、无流动、无限期使用;(3)农村土地转化为城镇土地采取征地形式;(4)按照行政组织和行政手段配置土地资源;(5)土地收益隐性化、土地收益流失严重。

计划经济下所形成的土地所有制和土地使用制度是与整个经济社会制度相适应的,土地使用制度能与经济领域中的许多其他制度相协调和一致。特别是在中国进行大规模的工业化建设时期,国家建设资金非常有限,而兴建企业较多,在这种情况下,土地使用制度对保证国家建设用地的需要,促进国家的工业化,加速生产力的发展起了积极的作用。

改革开放之后,整个国家经济体制开始发生巨大而深刻的变化,无偿、无流动和无限期的土地使用制度暴露出了种种问题(丘国堂,2002)。

(1) 国家土地所有权在经济上没有充分体现。

我国宪法规定城市土地属国家所有,但实际上这种土地管理制度使国

国家机关企事业单位一旦从政府手中得到土地，就可以无偿无限期占有。国家的土地所有权只从法律上体现，没有在经济上体现，无偿无限期占有土地，使国家丧失了土地收入，没有使国家土地所有权在经济上得以实现，用地不付代价，使用土地者不劳而获，而国家却未得益。

(2) 土地利用效率低。

在无偿无限期使用土地的制度下，土地使用者缺乏内在的经济压力，形成不了合理节约用地的动力机制。出现多征少用、早征迟用、征而不用、优地劣用、用而不讲经济效益等现象，造成土地的极大浪费。

(3) 土地配置效益差。

土地配置效益的高低，取决于配置组合是否优化，而国家计划调拨、统一安排土地使用缺乏竞争机制，缺乏来自市场的信息和合理配置的经济尺度，排斥市场机制的作用，结果必然形成调拨与实际需要的脱节，土地调拨不反映市场规律，因而土地配置效益必然低下。

(4) 用地者缺乏经济压力，难以建立平等竞争的市场机制。

在统一调配、无偿使用的土地管理制度上，土地安排依政府意愿行事，从政府手中得到不同位置、规模、数量土地的企业，会因此获得不同的土地收益。企业在经营生产利润中分不清哪些是土地因素带来的，哪些是靠生产技术和经营管理得来的。拥有较多土地、占有优越位置的企业，与缺乏土地或远离城市中心的同类企业，在生产技术与经营管理水平相等的条件下，利润结果必然不相等。而土地无偿使用的原则使土地因素创造的超额利润不仅模糊了衡量企业的经济尺度，掩盖了企业经营的好坏，而且助长了不劳而获，占地多多益善的思想，不能建立企业间平等竞争的市场机制。

这些问题导致土地使用制度同新形成的一些经济制度之间发生矛盾和冲突，必然要求对土地使用制度进行改革。

2. 中外合营企业场地使用费的征收

1979年7月1日，第五届全国人民代表大会第二次会议通过《中华人民共和国中外合资企业经营法》，中外合资企业在我国取得了合法地位。由于中外合资企业是一种不同于公有制经济的特殊经济成分，自然它们无偿使用国有土地的权利就受到了质疑。它们要使用国有土地，就必须支付代价，于是有偿使用被首次提了出来。《中华人民共和国中外合资企业经



营法》规定：“中国合营者的投资可包括为合营企业经营期间提供的场地使用权。如果场地使用未作为中国合营者投资的一部分，合营企业应向中国政府缴纳使用费。”

紧接着于1980年7月26日，国务院颁布了《关于中外合营企业建设用地的暂行规定》。它规定：“中外合营企业用地，不论新征用土地，还是利用原有企业的场地，都应计收场地使用费。”对场地使用费的计算、使用费的水平、使用费的具体标准的确定以及使用费的投资方式等都作了详细和具体的规定。

为了贯彻中央有关用地的政策和规定，经济特区和沿海开放城市制定和颁布了相应的地方性法规，对外资企业用地征收土地使用费，如1981年广东省人大常委会颁布了《深圳经济特区土地管理暂行规定》，它规定了各类用地的使用年限及各类用地每年必须缴纳的土地使用费标准；之后，上海、广州等城市也相继制定和颁布了有关法规，对三资企业用地等征收土地使用费或场地使用费。

3. 城镇土地使用费的征收

针对中外合资企业的土地有偿使用办法被提出来后，迎合了国有企业“利改税”的需要，很快就取得了扩散效应。1980年10月在北京召开了全国城市工作会议。国务院转发了会议纪要，明确提出征收城镇土地使用费的问题。会议《纪要》提出：“征收城镇土地使用费，是城镇建设和维护的一个固定资金来源。在城镇规划区范围内，对占用土地的单位和个人，均应按当年实际占地面积交纳土地使用费。收费按地段，分等分级确定。对于不同的使用单位，收费标准也应有所不同。”此后，广州等城市在一定范围内开始征收城镇土地使用费。

但是，1984年9月国务院批转财政部报告，提出要征收土地使用税，决定保留税目，但不征收；同时，财政部又发文禁止地方开征土地使用费。当时，城市处于既不能征税，又不能收费的情况。

由于对城市土地有偿使用在理论上已经突破，受深圳等城市对外资企业收费所产生的客观影响，尽管财政部明文规定既不能征税，又不能收费，许多城市仍然希望通过城市土地收取使用费，增加城市的经济收入，解决城市建设资金不足的问题。于是，辽宁省抚顺市于1984年颁布了《征收土地使用费的暂行办法》，规定除了免收的土地外，凡在城市规

划区以内的国有土地上进行工业生产、建设和经营商业、服务业以及个人建设用地，一律交纳使用费。与此同时，北京、上海、济南等城市开展对城市土地有偿使用的收费形式、方法和标准的专题研究。通过研究，进一步阐明了对城市土地实行有偿使用并收取土地使用费的必要性、迫切性和可能性，提出了征收国有土地使用费的具体方法。

为了科学地确定土地使用费的标准，合理地实施土地的有偿使用，我国研究人员与实际工作者一起以马克思主义的地租理论为指导，对北京、上海、济南、烟台等城市进行土地的分等定级和土地级差效益的测算，并以此为基础确定了城市各类土地和各种用途的收费标准。

这样，土地有偿使用的范围被扩展到了公有制企业，并由此逐步引发了城市国有土地使用制度的全面改革。

4. 城镇土地使用权有偿出让的试点

(1) 成立国家土地管理局，颁布《中华人民共和国土地管理法》。

为了加强对全国土地的统一管理，1986年中央决定成立国家土地管理局，作为国务院的直属机构，以强化集中统一管理国土资源的开发、利用、管理和保护工作。1986年6月颁布了《中华人民共和国土地管理法》，这是国家在土地管理方面制定的第一部大法，标志着中国土地管理工作进入了新阶段。

(2) 土地使用权有偿出让的试点。

1987年9月，国家土地管理局按照国务院领导同志“关于选取若干城市试行土地使用权有偿出让”的指示精神，在北京召开了深圳、上海、天津、广州等四个城市的土地使用制度改革试点工作座谈会，研究试点方案和步骤。

1987年9月9日，深圳率先将一块5321平方米的地块，采用协议的方式出让给中航技术进出口深圳工贸中心作为职工宿舍用地；同年11月，又将一幅46355平方米的土地以招标方式出让；12月1日，深圳市政府以拍卖方式出让了一块面积8588平方米的土地使用权，敲响拍卖出让土地使用权的第一槌。同年11月国务院批准了国家土地管理局等部门的报告，确定在深圳、上海、天津、广州、厦门、福州进行土地使用制度改革试点。

试点城市按照土地所有权与使用权分离的原则，国家在保留土地所有