

GEO-SPATIAL INFORMATION SCIENCE

● 高等学校土地资源管理系列教材

土地管理概论

Conspectus of Land Management

刘胜华 刘家彬 主编



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

高等学校土地资源管理系列教材

土地管理概论

Conspectus of Land Management

主编 刘胜华 刘家彬
参编 刘家彬 刘胜华 潘润秋
詹长根 耿红唐 旭

江苏工业学院图书馆
藏书章

ISBN 7-307-04833-0/P·037
定价: 28.00 元
2005年9月第1版
2005年9月第1次印刷
印张: 18.625
字数: 440千字
开本: 787×1092

WUHAN UNIVERSITY PRESS 武汉大学出版社
WUHAN UNIVERSITY PRESS 武汉大学出版社



武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地管理概论/刘胜华,刘家彬主编. —武汉:武汉大学出版社,
2005.9

高等学校土地资源管理系列教材

ISBN 7-307-04635-0

I. 土… Ⅰ. ①刘… ②刘… Ⅱ. 土地管理—中国—高等学校—
教材 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 069576 号

责任编辑:解云琳

责任校对:程小宜

版式设计:支 笛

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:wdp4@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:武汉市楚风印刷有限公司

开本:787×1092 1/16 印张:18.625 字数:446千字

版次:2005年9月第1版 2005年9月第1次印刷

ISBN 7-307-04635-0/F·927

定价:26.00元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售
部门联系调换。

前 言

为了适应国土资源管理专业本科生与研究生的教学要求,满足学科课程体系建设的需要,同时也为土地、房地产管理相关专业的本科、专科教学提供参考,特编写本书。

与国内外已出版的同类教材相比,本书突出了土地管理的科学体系,将土地管理学的研究范围适当予以补充,并将土地管理主要内容区分为性质各异但又互有联系的资源管理、资产管理两类,并结合各类辅助管理介绍了土地税、费、土地信息、港澳及国外土地管理等综合性内容。在一定程度上,本教材的内容体系更全面,具有更广泛的利用价值。

全书针对为什么要对土地进行管理,怎样对土地进行管理,对土地的哪些方面进行管理,管理的效益如何等问题,对土地管理的本体、目的、方法、范畴等进行了分析。全书共分四编十五章,第一编为绪论,共四章,对土地、土地管理的基本概念、原则、手段、内容等进行分析。第二编为地籍管理,共三章,对土地调查、土地登记、土地统计、土地分等定级等进行了分析。第三编为土地利用管理,对土地利用规划、计划、土地用途管制、土地开发、复垦、整理、保护、监督检查等进行了分析。第四编对土地税费、土地信息管理、港澳及国外土地管理等内容进行了介绍。

本书由刘胜华、刘家彬主编。参加编写的人员如下:

刘家彬:第一章,第十四章,第十五章;

刘胜华:第二章,第三章,第七章,第八章,第九章,第十章,第十一章,第十二章,第十三章;

耿红,唐旭:第四章;

詹长根:第五章;

潘润秋:第六章。

本教材在编写的过程中,得到了武汉大学资源与环境科学学院国土资源系全体同仁的大力支持,通过系全体教师专题讨论的方式确定了教材编写大纲,在章节具体内容编排上,也得到各类同仁的批评指正,他们是:刘艳芳教授、熊华副教授、胡石元副教授、唐祥云副教授、刘莉讲师、张雅杰副教授、张金亭副教授、王海军讲师、刘洋讲师、孙晶讲师、焦利民讲师等。同时,该书稿的文字整理工作也得到了武汉大学资源与环境科学学院国土资源系学生陈荣、曾媛迪、李雅琼等的支持与帮助,在此一并表示最诚挚的感谢!

编 者

2005年8月

目 录

第一编 绪论	1
第一章 土地	1
第一节 土地的含义	1
第二节 土地的特性	4
第三节 土地的类型	6
第四节 土地与人类	19
第五节 我国土地资源概况	23
第二章 土地管理	28
第一节 土地管理概述	28
第二节 土地管理的内容	33
第三节 我国土地管理体制	36
第四节 我国土地管理的历史沿革	46
第三章 土地管理的理论基础	53
第一节 管理学	53
第二节 经济学	57
第三节 法理学	61
第四节 生态学	66
第四章 土地管理的技术基础	73
第一节 测绘技术	73
第二节 信息技术	82
第二编 地籍管理	91
第五章 土地调查与统计	91
第一节 土地调查	91
第二节 土地统计	97
第六章 土地评价	105
第一节 土地分等定级	105
第二节 土地资源评价	120
第三节 土地资产价格评估	127

第七章 土地权属管理	140
第一节 土地权属管理概论.....	140
第二节 土地权利.....	143
第三节 土地权属确认.....	151
第四节 土地权属的流转.....	166
第五节 土地权属的终止.....	179
第六节 土地产权违法行为的查处.....	180
第三编 土地利用管理	183
第八章 土地利用规划	183
第一节 土地利用总体规划.....	183
第二节 土地利用专项规划与详细规划.....	191
第三节 土地利用计划.....	194
第九章 土地用途管制	196
第一节 土地用途管制的概念和内容.....	196
第二节 农业用地区的用途管制.....	199
第三节 建设用地区的用途管制.....	207
第十章 土地整理、复垦与开发	219
第一节 土地整理.....	219
第二节 土地复垦.....	223
第三节 未利用地开发.....	225
第十一章 土地保护	228
第一节 土地退化.....	228
第二节 我国的土地退化.....	230
第三节 退化土地的生态恢复.....	233
第四节 湿地保护.....	241
第五节 风景名胜区内土地保护.....	250
第六节 自然保护区内的土地保护.....	251
第十二章 土地利用监测	254
第一节 土地利用动态遥感监测.....	254
第二节 土地利用监督检查.....	256
第三节 违法用地的查处.....	258
第四编 土地综合管理	261
第十三章 土地税费管理	261

第一节	城镇土地使用税	261
第二节	土地增值税	262
第三节	耕地占用税	263
第四节	其他税费	264
第十四章	土地信息管理	269
第一节	土地信息化管理现状	269
第二节	土地资源信息化建设规划	271
第三节	土地资源信息标准化建设	273
第十五章	港澳地区及国外土地管理简介	277
第一节	我国港澳地区土地管理简介	277
第二节	国外土地管理简介	282
主要参考书目		288

第一编 绪 论

第一章 土 地

本章介绍土地的概念、与土地有关的概念、土地的分类、我国土地资源和资产状况、土地与人类的关系等与土地管理密不可分的基本问题。

第一节 土地的含义

一、土地的含义

通常意义下的土地，就是将土地视为一个操作平台，人们在该平台上进行种植放牧，生产人类生存所需要的各种必需品；人类也在该平台上进行建造，生产和加工人类生存所需要的各种奢侈品。人类在该平台上种养的植物、动物等各种农产品不属于该平台，不是该平台的必备构件；人类在该平台上建造的各种建筑物、构筑物及生产的各种工业产品不属于该平台，不是该平台的必备构件；各种自然和人文要素在该平台上融会组合，形成的自然和人文形态也不属于该平台，不是该平台的必备构件。因此，动植物资源、房屋建筑、工业设备产品、人文资源、气候资源等，都不属于通常意义的土地。从我国土地管理的实际情况出发，一般将土地界定为地球的陆地表层部分，包括内陆水域和海涂。

对土地含义，在横向跨幅、纵向跨幅、物质构成等方面，不同历史时代、不同学科门类、在不同的研究目的下，有不同的理解。

1. 土地的横向跨幅

对土地的横向跨幅，主要有以下三种不同的观点：

(1) 土地即土壤。这是一种传统的看法。从农业生产角度看，土壤是指具有肥力、能够生长植物的疏松陆地表层。将土地视为土壤，最显著的特点是将水系排除在土地之外。不仅海洋水域不属于土地，甚至内陆的河流、湖泊、水库、坑塘等也都不是土地。对土地的理解，可以直接表述为“农用土地”或“农用地”。这种观点尽管狭窄，但对于作物栽培而言，作为最基本生产资料的土地，客观上限定在这一范围之内。此范围以外的水面、岩石、沙漠等，虽然也属于地球表面，但不属于农作物栽培意义上的土地。

(2) 土地即陆地。这种观点认为，土地是地球上区别于海洋的部分。土地不仅包括陆地上用于农业生产的非水坚硬部分，还包括内陆的江、河、湖泊、水库、坑塘、海涂水域等非坚硬部分；不仅包括具有肥力、能够生长作物的疏松土壤，还包括难以生长或不能生长作物的裸岩石砾、荒漠、冰川等“不毛之地”。这是人们通常认定的土地的含义。这种观点下的土地，不仅界定了用于农作物栽培的土地，还界定了用于房屋、道路等以土地作为基地的基本建设业的土地。同时，将内陆水域和海涂包括在内，也把渔业、水运业用地包括在内了。

(3) 土地即地球表层。这种观点认为，土地既包括陆地，也包括海洋。随着海洋水产业、海洋矿产开采业、海洋运输业的发展，海洋的地位与作用与陆地水域的区别越来越小，随着科技的进步和经济的发展，海洋日益发挥着陆地的作用。既然可将陆地水域包括在土地之内，海洋水域也应该可以包括在土地之内。

2. 土地的纵向跨幅

土地向上、向下延伸到何处，人们也有不同的认识，主要可归纳为如下三类：

(1) 上至无限高空，下至地心。这种观点认为：土地上至无限高空，下至地心。这种观点的价值在于强调土地的所有权、使用权的空间性。在技术不发达、土地管理的社会化程度较低过去，土地所有权、使用权的无限度向空中、地下延伸并无实际意义。但随着技术、经济和社会的不断发展，航空业、采掘业对空中、地下的权利主张已日益重要。

(2) 地壳底至大气层顶。这种观点认为：土地的地上部分包括整个大气层，地下部分包括整个地壳。就空中而言，整个大气的变化与生物圈的气象有直接或间接的联系。大气层以外属于外层空间，不属任何国家所有。从地下看，地壳是地表生物圈的承载者，地壳中蕴藏的矿物、能源、浅层地下水、深层地下水都是与人类休戚相关的资源。

(3) 生物圈的上下边界。这种观点认为：土地的边界即生物圈的边界，是指上至地球的大气层，下至地下存在着生物的圈层。这是从广义的人类生存及农业生产的环境和条件出发的一种认识。

3. 土地的物质构成

人们对土地的物质构成持有两种不同的观点：一种观点认为土地是由自然物质构成的；另一种观点认为土地是由自然物质和由人类经济活动形成的经济物质构成的自然-经济综合体。

(1) 土地的自然物质构成。自然物质构成的土地，即不受人类活动干扰的土地。若土地的横向幅度为地球的陆地表层（包括内陆水域和海涂），纵向幅度为生物圈，则其物质构成大致包括以下几个部分：空气、土壤、生物、地表水、浅层地下水、表层岩石、部分地下矿藏等。若土地的横向幅度保持为地球的陆地表层不变，而纵向幅度扩大为整个大气层和整个地壳，则土地的自然物质构成包括以下几个部分：空气、土壤、水、生物、沙砾、岩石、矿物。其中：空气既包括大气，也包括土壤中所含的空气；水既包括内陆的地表水和地下水，也包括海涂所容的海水；生物既包括植物、动物，也包括微生物。土地就是由这些自然物质构成的自然综合体。

(2) 土地的自然-经济物质构成。人类在土地上求生存和发展，对自然状态下的土地进行开发、利用，至今不受人影响、干预而保留为自然状态的土地已经很少了。土地的自然构成及其表现的面貌，不仅受自然力量的作用，也受人类活动的作用和影响。如移山填海、改造沙漠、开垦荒地、开采矿产和地下资源、开凿运河、植树造林、伐林放牧、改良土壤、修造梯田、排放废物、捕鱼狩猎等。人类活动对土地的影响，既可能是积极的，也可能是消极的。

人类活动产生的结果和对土地的影响，有些已构成土地的不可分割的组成部分，如运河、梯田等，有的构成土地的附加物，如房屋等。认为土地仅是自然综合体，显然已不切实际。为此，1972年联合国粮农组织召开的土地评价专家会对土地给出如下定义：“土地包含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、水文和植被。它还包含这一地

域范围内过去和现在人类活动的各种结果，以及动物对目前和未来人类利用土地所施加的重要影响。”也就是说，土地不仅仅是自然综合体，而且是由自然物质和由人类经济活动形成的经济物质构成的自然-经济综合体。

我国土地经济学家周诚教授在其 1996 年出版的专著——《土地经济研究》（中国大地出版社出版）中，给土地下了一个较为全面的定义：“土地是地表上下一定幅度的空间及其中的自然物和经济物所组成的自然-经济综合体”，并在其后的有关文献中，进一步论述了构成土地的物质表现出的地貌、地质、水文、气候形态，同时将土地的定义进一步更新为：“土地是处于地球陆地表面一定幅度三维空间之内，以土壤、沙砾、岩石、矿物、水、空气、生物等为基础物质要素，处于不同地貌、地质、水文、气候状态，而且受到人类活动持续影响的自然-经济综合体。”对目前土地管理而言，有极大的借鉴意义。但是，如果将“土地管理”中的土地定义得如此宽泛，则土地管理的对象将不仅包括土壤、沙砾、岩石、矿物、水，还将包括空气、动物、植物、微生物等。

二、土地与相关概念

1. 土地与国土

国土是政治意义上的土地，指一国国界范围内的土地，包括一国国界范围内的领空、领土和领海。国土的水平幅度，仅指地球陆地表层中的一国管辖范围。国土的垂直幅度，上可达大气层的外沿，下至少可达地壳的底沿。国土的物质构成与土地没有区别。

就国土资源而言，它包括土地资源、生物资源、水资源、矿物资源、海洋资源、气候资源、旅游资源、社会经济条件资源等。土地资源只是其中的重要组成部分，但不是国土资源的全部。

2. 土地与土地资源

资源是指现在和可以预见的将来，可以被人类利用，为人类创造财富的物质或精神。资源的本质特征是它的稀缺性、有用性、可占有性及具有价值。土地资源是指土地中能够被人类利用、为人类创造财富的部分。从长远看，任何土地都不能说没有价值，不能为人类创造财富，随着科学技术的发展，现在还没有开发利用的土地将来也可能被人类开发利用，为人类创造财富。所以，通常人们所说的“土地”，实质上就是土地资源。土地资源是土地成为资产的基础。

3. 土地与土地资产

资产是具有明确权属关系的资源。土地资产就是明确了权属关系的土地，简称地产，区别于作为自然物或生产资料、生活资料的土地。“权属关系”最重要的就是所有权关系。所有权是一种排他性权利，可以派生出占有、使用、收益、处分等相关的多种权利。从法律角度看，财产并不是由物组成的，而是由“人对物的权利”构成的。土地资产就是产权主体对作为其财产的土地资源享有的占用、使用、收益、处分等权利。

4. 地产与不动产、房产、房地产

不动产是指具有明确产权关系，不能移动位置或移动后会改变性质、形状，造成经济损失的物，如土地、房屋、附着于土地上的树木等。不动产的主要组成部分是地产和房产。房产是指具有明确产权关系的建筑物及其附属物。房地产是房产和地产的总称，是房屋建筑及其建筑宗地所组成的有机整体。

地产和房产都是不动产的组成部分，但是，两者存在显著差别，是具有不同属性和特征的两种不同财产。地产是由无劳动价值的土地物质（自然物质）和具有劳动价值的土地资本（由劳动创造的固定资产）所组成，而房产完全是劳动产品；地产的价值主要取决于其位置和供求，而房产的价值主要取决于凝结于其中的无差别的社会劳动量；地产因其稀缺性而具有增值性，而房产则可因其不断折旧而减值；地产具有可持续利用性，其寿命具有无限性，而房产的使用寿命却是有限的；地产的经济运行遵循的主要是地租规律，房产的经济运行遵循的主要是价值规律。

5. 土地与环境

环境一般是相对某一中心而言的，人们把这个中心称为主体，把围绕这个中心的周围世界称为环境。《辞海》将环境概括为“周围的境况。如自然环境，社会环境”。中心不同，环境的内容也有所不同。如以一个人或一群人为中心，则围绕这个人或这群人的周围世界包括两个部分：一是由其他人组成的社会环境；二是除人以外的物质世界，即自然环境。马克思认为：“归根到底，自然和历史——这是我们在其中生存、活动并表现自己的那个环境的两个组成部分。”如果以整个人类或人类社会为中心，那么围绕整个人类的周围世界就是所有自然因素、自然界或自然环境。通常将组成环境的各个成分叫做环境因素或环境要素，环境就是由各种环境因素或环境要素组成的统一体。《中华人民共和国环境保护法》第二条规定：“本法所称环境，是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体，包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。”

根据上述定义，如果以人类为中心，则围绕人类的周围世界统称为环境。环境包含自然要素和人文要素，通常意义上的土地只是构成其自然要素的一个组成要素。土地作为人类环境的一个组成要素，其质量好坏直接关系到环境质量的好坏。

第二节 土地的特性

一、土地的资源特性

土地作为资源的特性，是指土地作为生产资料，与其他生产资料如人力、机器设备、科技等相比具有的特性，主要表现在以下几个方面：

1. 客观性

客观性又称自然性。纯自然的土地是自然的产物，是大自然对人类的“恩赐”，非人类劳动创造，是不以人的意志为转移而客观存在的物质。土地在人类出现以前早已存在。人类的劳动只是改变土地物质构成的比例。土地的客观性要求我们遵循客观规律来处理土地问题。

2. 生产性

土地具有一定的生产力，土地的生产力（land productivity）是指土地的生物生产能力，它是土地最本质的特性之一。土地生产力可以分为自然生产力和人工生产力。自然生产力是土地资源本身的性质，由自然形成，不同的光、热、水、气、营养元素的含量及其组合而成的土地，适应不同的植物和动物的生长繁殖。人工生产力是施加人工影响形成的，由人类科

学技术水平决定，表现为对土地限制因素的克服、改造土地的能力和土地利用的集约程度等方面。土地生产什么、生产多少，取决于这两方面生产力的作用。

3. 面积有限性

土地面积有限性又称数量有限性或稀缺性。土地的水平幅度是有限的，一般指地球陆地包括内陆水域和海涂的水平幅度。全球总面积、海洋面积、陆地面积都是有限的。不仅全球土地总量有限，不同地区、不同利用类型的土地面积也都是有限的。土地面积的有限性要求我们要十分珍惜土地，保护土地资源，防治土地污染，防止土地破坏，同时务必因地制宜、精打细算、地尽其利，保证土地资源的合理利用。

4. 位置固定性

作为一定空间的土地，它的空间位置是固定不变的。能搬动的只是土地的某些组成部分，如岩石、土壤、生物、矿藏、空气等，改变的只是构成土地的物质的组成比例，但作为一定空间的土地，其位置并没有移动。位置是土地价格最重要的影响因素之一，位置的差异性¹是级差地租Ⅰ的形成条件之一。同样面积、同样物质构成的土地，因其位置不同，在价值上可以存在巨大差别。土地位置的固定性要求人类在土地利用上，要进行科学规划，划定不同位置地块的用途，充分发挥地块的区位优势。

5. 地域分异性

土地是由土壤、生物、岩石、沙砾、矿物、水、空气组成的，这些构成物质按不同的比例，在一定空间内存在。受水热条件支配的地带性规律以及地质、地貌因素决定的非地带性因素的共同影响和制约，土地的空间分布表现出明显的地域分异性（district differentiation）。不同地区的土地存在着显著的差异性，形成地表复杂多样的土地类型以及不同的土地生产潜力、不同的土地利用类型和不同的土地合理利用方向。土地的这种地域分异性要求我们在利用土地、进行生产布局时，必须因地制宜，充分发挥土地的区域优势。

6. 可持续利用性

土地的可持续利用性也称土地的可更新性。一般生产资料都有一个生产—使用—消耗—报废的过程，土地则不然。土地只要利用得当，就永不会磨损和报废；相反，还可能提高生产性能，如土壤肥力因开发利用而提高，建设用地因投资开发而增值。这就要求我们合理利用土地，防治土地污染，保护生态环境，保持土地的可持续利用。

7. 多功能性

土地对人类而言，其作用可以概括为养育功能、承载功能、仓储功能和景观功能等。土地可以被人类用做各种不同的用途，如可以作为耕地、园地、林地、牧草地，也可用来建造住宅、商场、工厂、仓库、公路、铁路等。对同一种用途的土地，又可以选择不同的利用方式，如住宅用地，既可以修建平房，也可以修建多层或高层楼房。土地的多功能性决定了土地利用的竞争性，因此存在土地资源在国民经济各部门之间合理分配的问题。这就要求我们制定土地利用总体规划，确定土地的最佳用途，发挥土地的最佳综合效益。

二、土地的资产特性

土地作为资产，其特性建立在资源的特性基础之上。土地资产在经济方面具有区别于其他资产（如机器、厂房、设备、原料等）的特性，主要表现在以下几个方面：

1. 土地资产的可垄断性

土地资产的可垄断性与土地资源的有限性联系紧密。土地资产的可能供给量是一个有限的量，不同用途的地产，只能在土地资源的总供给量之内分配和相互转移。这使土地资产具有稀缺性。而随着经济发展和人口增长，土地需求日趋旺盛，土地供需矛盾日显突出。土地所有者可借此垄断其地产，要求他人支付较高的地租或地价，谋求垄断收益。

2. 土地价格构成的二元性

地价构成的二元性源于土地构成的二元性和地租构成的二元性。

土地构成的二元性是指作为自然-经济综合体的土地，其构成是二元的，即由作为自然物的土地物质和作为人工物的土地资本所组成的。未经人类开发利用的土地是纯自然的土地，称为土地物质；已经投入过人类劳动的土地是在纯自然的土地中加入了新的组成部分，即土地资本。土地物质和土地资本组成统一的土地整体。土地物质的量是固定的，土地资本的量是可以增减的；土地物质在一定程度上具有使用价值，但不包含劳动价值，土地资本则既具有使用价值，也具有劳动价值。

地租构成的二元性基于土地构成的二元性。具有使用价值的土地物质，其所有者必然要向其租赁者收取地租；具有使用价值和劳动价值的土地资本的所有者，也必然向土地租赁者收取地租。这使地租也由土地物质所要求的真正的地租和土地资本所要求的租金性地租所构成。由土地物质所要求的真正的地租是由对土地物质所有权的垄断决定的，与土地资本完全无关，它由绝对地租和级差地租Ⅰ所构成。由土地资本所要求的地租是由对土地进行投资形成的，属于马克思地租理论中的级差地租Ⅱ。

地价构成的二元性基于地租构成的二元性。地价是地租的资本化。地租由土地物质所要求的真正的地租和由土地资本所要求的地租构成，地价相应也由土地物质价格和土地资本价格构成。土地物质价格是由对土地所有权的垄断所决定的真正的地租的资本化，可称之为真正的地价。土地资本价格是土地资本所要求的地租的资本化。土地物质的价格主要由供求状况决定，土地资本的价格主要由凝结于其中的社会必要劳动时间决定。

3. 土地资产的增值性

在自然资源中，有些是可再生资源，如生物资源；有些是不可再生资源，如土地及其主要组成部分。作为资产的土地，其母质是作为自然资源的土地，这就决定了土地资产的基础部分是不可再生的。尽管土地资产的劳动产品部分是可再生的，但其数量不能不受其母质的制约。就整体而言，地产在相当大的程度上具有不可再生性。当土地资产需求远大于供给时，难以通过“种植”、“养育”等措施来生产土地，增加供给量。

由于土地资源的有限性和不可再生性，受供不应求的影响及受到外部投资的辐射，土地资产的价格通常呈现不断上涨的趋势。

第三节 土地的类型

土地分类是开展土地资源调查、登记、统计、评价、利用规划等工作的前提。采用不同的分类标准有不同的分类体系，如土地按用途可以分为农用地、建设用地和未利用地；按权属可以分为国有土地和集体土地；按利用土地的功能不同可以分为农村土地和城市土地；按地貌可分为山地、高原、丘陵、平原、盆地等。不同范围内的土地也可能存在不同的分类体

系。如农村土地可分为农用地、村庄和集镇用地、交通用地、未利用地等；城市用地可分为商业金融用地、住宅用地、工业仓储用地、交通用地等。土地分类还可等级序分，一级类包含若干二级类，二级类包含若干三级类等。如农用地作为一级类，下可分耕地、园地、林地、草地等若干二级类；耕地下还可分水田、望天田、旱地、水浇地、菜地等。

制定科学合理的分类标准，使城乡的土地调查、土地登记、土地统计、土地定级、土地评价、土地规划、土地利用、土地管理等都建立在统一的分类基础之上，将有利于开展各项土地资源管理工作，节省人力、物力。如制定统一的土地分类体系后，土地利用现状调查取得的土地分类面积数据，不仅可以作为土地利用总体规划的基础数据，还可以作为土地登记、统计、定级的基础数据，同时也可作为土地管理的基础数据，避免由多种分类方式、分类体系互相交叉带来的混乱，提高土地管理效率。

一、土地的类型

所谓类型是指一组具有共性的事物或现象的集合。土地类型是根据土地的性状、地域和用途等方面存在的相似性和差异性，按照一定的规律，将土地归并成若干个不同的类别。

1. 土地类型划分的原则

(1) 自然发生学的原则。土地类型是一个综合的自然地理概念，它是地表某一段包括地质、地貌、气候、水文、土壤、植被、经济等多种自然、经济因素在内的特有的综合体。土地类型的各组成要素之间存在着发生上的有机联系，每一个土地类型都有其发生和演变过程。同类土地类型发生和发展条件的共同性而导致了其在性质上的相似性。土地类型划分就是要以这种发生学的因果关系作为认识土地类型单元的线索，根据土地类型性质的相似性或差异性进行划分。

(2) 综合性原则。土地是由多种组成要素相互作用、相互制约所形成的综合体，因此在依据土地的相似性和差异性进行土地分类时，必须全面分析土地各组成要素，阐明各要素在土地分异中的作用，以及各要素组成的综合体的景观形态和内在特征。

(3) 主导因素原则。各要素在土地综合体中的作用是不均衡的，因此在综合分析中选取影响土地分类的主导因素，并以这一影响土地类型的主导因素作为土地分类标准。

(4) 实用性原则。土地类型的划分是为一定目的服务的，不同的目的下可以选择不同的分类标准，形成不同的分类体系。如我国土地权属调查是为土地权属确认、维护权属人的合法权益服务的，因此可选择权属性质作为分类标准，形成国有土地、集体土地分类体系。而土地利用类型划分主要为实施土地用途管制服务，土地用途管制的主要目的是控制建设用地占用农用地，对耕地实行特殊保护，因此划分土地利用类型时，可将土地按其利用性质划分为建设用地、农用地和未利用地。

2. 土地类型划分的依据

土地按照不同的目的和要求，可以划分为不同的类型。我国的土地目前大致有三种标准分类：一是按土地的自然属性分类，如按地貌、植被、土壤等进行分类；二是按土地的经济属性分类，如按土地的生产水平、土地的所有权、土地的使用权等进行分类；三是按土地的自然和经济属性以及其他因素进行的综合分类，如土地利用现状分类。

二、土地资源分类体系

土地资源类型是指按照土地的自然属性对土地进行分类形成的单元结果。一般可按照地形地貌和土壤进行分类。

1. 按地形地貌分类

土地按地形地貌划分,可以分为山地、丘陵、平原等。

(1) 山地。山地的海拔高度在 500m 以上,地面起伏大,峰谷明显,比高在 100m 以上,地表存在不同程度的切割。山地可根据绝对高度、相对高程以及切割程度的差异分为低山、中山、高山和极高山。

(2) 丘陵。丘陵是平原与山地之间的过渡类型,是切割破碎、构造线模糊、比高在 100m 左右、起伏缓和的土地。

(3) 平原。平原一般指有微型起伏的平坦地面,高差在几米以内。根据平原所处的不同高程大小又可分为高原(海拔 600m 以上)、高平原(海拔 200~600m)、低平原(高程小于 200m)及洼地(高程低于海平面)。

2. 按土壤分类

土壤分类(soil classification)是根据土壤间的相似性和差异性,把自然界各种土壤加以区分、归纳、命名,并纳入一定的分类系统之中。土壤分类是土壤研究的科学总结,又是土壤科学的理论基础和发展水平的标志,也是指导农业生产、合理利用与改良土壤的依据,在科学研究与生产实践中都有重要意义。土壤分类是在充分研究自然界各种成土条件、成土过程和土壤属性的基础上对土壤做出的科学区分,它能反映各种类型的土壤间的自然发生联系和本质上的差别。目前国际上尚无统一的土壤分类原则和方法,各国学者从本国实际出发对土壤进行分类,出现了不同的分类体系,主要有:以前苏联为代表的土壤发生学分类,以德国为代表的土壤形态发生学分类,以美国为代表的土壤诊断学分类,以澳大利亚为代表的土壤形态学分类。中国土壤分类早期受美国学派影响,新中国成立后又受苏联学派影响。20 世纪 70 年代以来,我国的学者开始探索具有中国特色的土壤分类体系,本着成土因素、成土过程、土壤属性相结合,以土壤属性为主的原则,采用土类、亚类、土属、土种、变种五级分类制,并在土类以上归纳为土纲,以反映土类间发生上的联系,形成土纲→亚纲→土类→亚类→土属→土种→变种七级分类单元。其中:土纲、亚纲、土类、亚类属高级分类单元;土属为中级分类单元;土种为基层分类的基本单元。

根据《中国土壤分类系统》(1992),我国土壤包括:12 个土纲,28 个亚纲,61 个土类,233 个亚类。其中 12 个土纲分别为铁铝土、淋溶土、半淋溶土、钙层土、干旱土、漠土、初育土、半水成土、水成土、盐碱土、人为土、高山土。根据《中国土壤系统分类》(CST, 1999),土地纲分为 14 个,分别为有机土、人为土、灰土、火山灰土、铁铝土、变性土、干旱土、盐成土、潜育土、均腐土、富铁土、淋溶土、锥形土、新成土。

三、土地资产分类体系

1. 按土地所有权主体分类

按土地所有权主体的不同,可以将土地进行权属分类。我国宪法规定,中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。城市的土地属于全民所有即国家所有;农村和城市郊区的土地,除有法律规定属于国

有的以外，属于集体所有。矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。因此，我国土地根据其所有权主体的不同，可以分为两大类：国有土地和农民集体所有土地。

2. 按土地使用权主体分类

按土地使用权主体的不同，也可以进行土地资产分类。如根据我国《土地管理法》，任何单位或个人需要使用土地的，都必须申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。因此，可以将土地按其使用主体的不同，分为村民宅基地、乡镇企业用地、乡（镇）村公共设施和公益事业用地、国家机关用地、公有制经济组织用地、中外合作企业用地、中外合资企业用地、外资企业用地等。

3. 按土地等级分类

按土地对某种用途的适宜程度和利用经济效益评价，将土地进行等级价格分类。在我国，一般土地等是在全国范围内评价和排序；土地级一般是在县或市级行政区域内排序。如在城镇，可将土地按商业、居住、工业等不同用途分别划分一级地、二级地、三级地等。

四、土地综合分类体系

土地综合分类主要指按土地利用状况进行分类。

1. 按土地利用现状分类

自1984年我国开展土地利用现状调查以来，我国先后出现了以下几种土地分类体系：一是土地利用现状调查采用的土地利用现状分类体系；二是城镇地籍调查采用的城镇土地分类体系；三是1998年为实施用途管制制度由《土地管理法》规定的土地利用规划分类体系；四是2001年国土资源部在上述分类基础上制定的土地利用分类体系。

1984年，原国家农林牧渔业部为开展农村土地利用现状调查，制定了《土地利用现状调查规程》，规定了土地利用现状分类体系。这个体系不仅涉及耕地、园地、林地、牧草地等在农村中占较大比例的地类，还涉及村庄、城市、独立工矿用地、特殊用地、交通用地等各类建设用地，并将陆地水面统归于水域，将未使用和难以使用的土地统归于未利用地。该体系具有完整、实用性较强的特点，在2001年前被广泛应用于土地利用现状调查和土地利用总体规划等方面。

土地利用现状分类体系经过十来年的局部调整和完善，形成了相对较系统的分类体系。它采用等级序分法，将土地划分为8个一级类，即耕地、园地、林地、牧草地、城镇村及工矿用地、交通用地、水域和未利用地，8个一级类下分47个二级类。耕地下分灌溉水田、望天田、水浇地、旱地、菜地5个二级类；园地下分果园、桑园、茶园、天然橡胶园、其他园地5类；林地下分有林地、灌木林地、疏林地、未成林造林地、迹地、苗圃6类；牧草地下分天然草地、改良草地和人工草地3类；城镇村及工矿地下分城市、建制镇、村庄、独立工矿用地、盐田、特殊用地6类；交通用地下分铁路、公路、农村道路、民用机场、港口码头5类；水域分为河流水面、湖泊水面、水库水面、坑塘水面、苇地、滩涂、沟渠、水工建筑物、冰川和永久积雪9类；未利用地下分荒草地、盐碱地、沼泽地、沙地、裸地、裸岩石砾地、梯田坎、其他未利用地8类。

土地利用现状分类及含义见表1-1。

表 1-1

土地利用现状分类及含义

一级类型		二级类型		含 义
编号	名称	编号	名称	
1	耕地			种植农作物的土地,包括新开荒地,休闲地,轮歇地,草田轮作地,以种植农作物为主间有零星果树、桑树或者其他树木的土地,耕种3年以上的滩地和海涂。耕地中包括南方宽<1.0米,北方宽<2.0米的沟、渠、路、田埂,不包括地面坡度>60°的梯田坎。
		11	灌溉水田	有水源保证和灌溉设施,在一般年景能正常灌溉,用以种植水稻、莲藕、席草等水生作物的耕地,包括灌溉的水旱轮作地。
		12	望天田	无灌溉工程设施,主要依靠天然降雨,用以种植水稻、莲藕、席草等水生作物的耕地,包括无灌溉设施的水旱轮作地。
		13	水浇地	指水田、菜地以外,有水源保证和灌溉设施,在一般年景能正常灌溉的耕地。
		14	旱地	无灌溉工程设施,靠天然降水生长作物的耕地,包括没有固定灌溉设施,仅靠引洪灌溉的耕地。
		15	菜地	种植蔬菜为主的耕地,包括温室、塑料大棚用地。
2	园地			种植以采集果、叶、根、茎等为主的集约经营的多年生木本和草本作物,覆盖度>50%,或每亩株数大于合理株数70%的土地,包括果树苗圃等用地。
		21	果园	种植果树的园地。
		22	桑园	种植桑树的园地。
		23	茶园	种植茶树的园地。
		24	橡胶园	种植橡胶树的园地。
		25	其他园地	种植可可、咖啡、油棕、胡椒等其他多年生作物的园地。
3	林地			生长乔木、竹类、灌木、沿海红树林等林木的土地,不包括居民绿化用地以及铁路、公路、河流、沟渠的护路、护岸林。
		31	有林地	树木郁闭度>30%的天然林、人工林。
		32	灌木林地	覆盖度>40%的灌木林地。
		33	疏林地	树木郁闭度为10%~30%的疏林地。
		34	未成林造林地	造林成活率大于或等于合理造林株数的41%,尚未郁闭但有成林希望的新造林地(一般指造林后不满3~5年或飞机播种后不满5~7年的造林地)。
		35	迹地	森林采伐、火烧后,5年内未更新的土地。
		36	苗圃	固定的林木育苗地。
4	牧草地			生长草本植物为主,用于畜牧业的土地。
		41	天然草地	以天然草本植物为主,未经改良,用于放牧或割草的草地,包括以牧为主的疏林、灌木草地。
		42	改良草地	采用灌溉、排水、施肥、松耙、补植等措施进行改良的草地。
		43	人工草地	人工种植牧草的草地,包括人工培植用于牧业的灌木。