



城市

CHENG SHI  
TU DI GUAN LI

土地管理

主编 王大武 林登阁



吉林人民出版社

F293.2  
3

# 城市土地管理

主 编 王大武 林登阁

吉林人民出版社

## 城市土地管理

主 编:王大武 林登阁 责任编辑:王海利

封面设计:杨 静

吉林人民出版社出版 发行

(中国·长春市人民大街7548号 邮政编码:130022)

印 刷:北京市朝教印刷厂

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:15 字 数:370千字

标准书号:ISBN 7-206-03051-3/F·797

版 次:2005年7月第2版 印 次:2005年7月第1次印刷

印 数:1 000册 定 价:37.50元

---

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

## 内 容 提 要

本书系统地阐述了城市土地管理有关的基础知识、基本内容和常用方法。

全书内容为：土地管理的基础知识、土地权属管理、地籍管理、地籍测量、土地面积量算、土地登记、土地统计、土地利用规划与管理、土地评价、城市土地开发、建设用地管理、土地管理档案和城市土地管理信息系统的建立。

本书可作为理工科高等院校的测量工程专业、城市规划专业和资源环境与城乡规划管理专业的相关课程教学用书，也可供研究生、城市规划设计人员和土地管理部门工作人员参考。

## 前 言

《城市土地管理》一书是在山东科技大学 1990 年初为本校测量专业、城镇建设专业和资源环境区划与管理专业编写的《土地管理》讲义基础上,由山东科技大学牵头,会同连云港化工高等专科学校和山东农业大学,参阅本书所列参考文献,几经修改,为测量工程专业、城市规划专业和资源环境与城乡规划管理专业编写的教材。

根据教学大纲的规定和教学时数的安排,本书共分十三章。

本书在编写过程中,力求做到概念清晰,注重知识的系统性和逻辑性,做到既适用于课堂教学,又适合于自学和管理应用,同时在地籍测量一章中介绍了目前国内外有关测量的新技术,如 GPS 技术和数字化成图等。

本书由山东科技大学王大武同志组织编写,林登阁、赵会兴同志负责统稿工作。执笔编写的有:山东科技大学王大武、郭金运(第一章)、米晓红(第五章)、徐泮林(第六章)、林登阁(第七章、第九章)、王萍(第八章)、林跃忠(第十章)、卿熙宏(第十一章)、赵会兴(第十二章)、连云港化工高等专科学校吴清海(第三章、第四章)、山东农业大学齐建国(第二章)、赵春梅(第十三章)。

在编写过程中,山东科技大学施允春教授、山东农业大学东野光亮教授等专家学者提出了许多宝贵意见和建议。山东科技大学崔先国教授、姜岩副教授、栾元重副教授、于胜文副教授、韩晓冬副教授、郑文华副教授、刘国林副教授和田雨博士等同志提供了大量资料和帮助,在此一并表示感谢。

由于编者水平有限,错误和不妥之处在所难免,敬请读者批评指正。

编 者

# 目 录

第一章 土地管理的基础知识 .....	(1)
第一节 土地的概念与特性 .....	(1)
第二节 土地管理的任务和内容 .....	(3)
第三节 土地管理机构与土地管理原则 .....	(5)
第四节 我国土地管理的历史沿革 .....	(7)
第二章 土地权属管理 .....	(11)
第一节 土地权属管理的任务和内容 .....	(11)
第二节 土地所有权 .....	(11)
第三节 土地使用权 .....	(15)
第四节 土地权属的变更 .....	(18)
第五节 土地权属争议的处理 .....	(19)
第三章 地籍管理 .....	(22)
第一节 地籍与地籍管理的概念 .....	(22)
第二节 地籍管理的内容和原则 .....	(24)
第三节 地籍调查的准备工作及宗地划分和编号 .....	(25)
第四节 土地权属调查 .....	(29)
第五节 土地利用类别调查 .....	(32)
第六节 土地等级调查 .....	(43)
第四章 地籍测量 .....	(46)
第一节 概 述 .....	(46)
第二节 地籍控制测量 .....	(47)
第三节 导线测量 .....	(58)
第四节 地籍要素测量 .....	(65)
第五节 地籍图的测绘 .....	(68)
第六节 地籍修测 .....	(71)
第七节 地籍测量的组织实施 .....	(73)
第五章 土地面积量算 .....	(77)
第一节 解析法 .....	(77)
第二节 图解法 .....	(78)
第三节 机械求积仪法 .....	(81)
第四节 数字求积仪法 .....	(84)
第五节 面积量算的精度要求 .....	(85)
第六章 土地登记 .....	(86)

第一节	概 述 .....	(86)
第二节	土地登记的准备工作 .....	(87)
第三节	初始土地登记 .....	(89)
第四节	变更土地登记 .....	(93)
第五节	土地登记文件资料 .....	(96)
第七章	土地统计 .....	(97)
第一节	概 述 .....	(97)
第二节	土地统计工作 .....	(98)
第三节	现行土地统计制度 .....	(103)
第八章	土地利用规划与管理 .....	(113)
第一节	城市土地利用现状分析 .....	(113)
第二节	城市土地利用预测 .....	(116)
第三节	城市用地功能组织 .....	(123)
第四节	城市土地利用规划 .....	(124)
第五节	城市用地管理 .....	(140)
第九章	土地评价 .....	(142)
第一节	概 述 .....	(142)
第二节	城市土地的特点 .....	(147)
第三节	城市土地适宜性评价 .....	(148)
第四节	城市土地经济评价 .....	(151)
第十章	城市土地开发 .....	(155)
第一节	概 述 .....	(155)
第二节	城市土地开发规划 .....	(163)
第三节	利用外资开发成片土地 .....	(164)
第四节	城市土地开发利用中的环境保护 .....	(167)
第十一章	建设用地管理 .....	(172)
第一节	概 述 .....	(172)
第二节	建设用地的计划管理 .....	(174)
第三节	建设用地的定额管理 .....	(176)
第四节	城市建设用地的征拨 .....	(179)
第五节	国家建设土地的审查 .....	(180)
第六节	外商投资企业用地管理 .....	(183)
第十二章	土地管理档案 .....	(186)
第一节	概 述 .....	(186)
第二节	土地管理档案的收集与整理 .....	(187)
第三节	土地管理档案的分类 .....	(190)
第四节	土地管理档案的鉴定 .....	(197)

---

第五节 土地管理档案的利用和保管 .....	(198)
第十三章 城市土地管理信息系统的建立 .....	(200)
第一节 系统分析 .....	(200)
第二节 系统设计 .....	(206)
第三节 系统实施 .....	(212)
第四节 数据库设计 .....	(217)
第五节 地籍管理信息子系统 .....	(220)
参考文献 .....	(231)



# 第一章 土地管理的基础知识

## 第一节 土地的概念与特性

### 一、土地的概念

土地是土地管理工作的直接对象,是人类赖以生存、生活和生产活动的物质基础,是一个错综复杂的综合体。

众多学者由于所处的时代不同,其研究的侧重点不同,故土地的概念也就不完全相同。我国古代学者管仲给土地下的定义为:“地者,万物之本原,诸生之根菀也。”随着历史的推移,社会生产力的不断发展和科学技术的不断进步,人们对土地的认识和理解也在不断地深化。马克思在《资本论》第一卷中写道:“土地(在经济学上也包括水)最初以食物,现成的生活资料供给人类,它未经人的协助,就作为人类劳动的一般对象而存在。”原苏联土地学者乌达钦(удачин)认为:“土地是自然本身的一种产物,它的产生和存在不随人类的意志和意识而转移,……土地一参加社会生产活动,它就成为生产资料。”英国经济学家马歇尔(Marschall)认为:“土地是大自然为了帮助人类,在陆地、海上、空气、光和热各方面所赠与的物质和力量。”旧中国土地经济学者章植等也持同样观点。美国经济学者伊利(Ely)认为:“……土地这个词,……它的意义不仅是指土地的表面,因为它还包括地面上、下的东西。”

随着地学和生态学等科学的不断发展,扩大了世人对土地认识的视野,完善了人们对土地概念所下的定义。1972年联合国粮农组织在荷兰的瓦格宁根(Wageningen)召开的为农村进行土地评价的专家会议上提出:“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、水文和植被。它还包括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。”这一论点亦已写进了1976年联合国粮农组织编写的《土地评价纲要》中。目前我国多数地学和生态学工作者都持这种观点,认为:土地是地球表面陆地部分的垂直剖面系统,或是一个自然、经济的综合体。

我国著名学者钱学森提出:土地是地球表层,其上至大气对流层(极地上空约8KM,赤道上约17KM,平均10KM),下至岩石圈的上部(陆地上约5~6KM,海洋下平均4KM)[引自钱学森《保护环境的工程技术—系统工程》]。

从土地管理的角度出发,我国土地学术界的学者认为:土地是地球的陆地表层,包括内陆水域和沿海滩涂,而不包括地上的大气、植被及地下矿藏。认为大气、水文地质、基础地质等自然条件及社会经济条件对土地的形成和发展虽有重要的作用,但不是土地的组成部分。

### 二、土地的特性

土地的特性,可以从自然特性和经济特性两方面来介绍。

#### 1. 土地的自然特性

##### (1) 土地的自然性

土地和其它生产资料最大的不同之处在于土地是自然本身的产物,而其它生产资料则均为人类在生活生产实践中所创造。土地的产生和存在是不以人的意志为转移,人类的生产活

动和科研工作均不能创造土地,只能影响土地的利用和改良。这就启示人类要爱护和珍惜这一宝贵的自然资源。

### (2) 土地数量的有限性

众所周知,尽管地球本身是在不断地活动着,但地球的大小总体上是不变的。由于制约于地球特定地域表面部分的空间限制,特定的数量(面积)无法扩展而是有限的。人们的辛勤劳动和先进的科学技术只能正确地利用土地,能动地整治和改造土地,而不能任意地制造土地和扩大土地的总面积(这不同于扩大耕地面积),这就要求人们要珍惜、充分和合理地利用好每一寸土地。

### (3) 土地位置的固定性

分布在地球上不同位置的land都是固定的,不能随意移动的。其它生产资料是可以随意移动而变更其位置的。由于土地所处的位置不同,土地的自然要素组成与综合特征就显示出明显的地域区位差异,这就决定了土地资源的利用与改良受制于其所在的地域环境条件,如自然界中光、热、水汽等。由于此特性的存在,当人们在利用土地时,应该因地制宜,合理地科学地确定土地利用结构和组织生产。

### (4) 土地的永久利用性

其它的生产资料,如机器、仪表等设备,在使用过程中,不可避免地要受到损耗,严重的要报废。但是土地在利用过程中,就不会出现磨损和报废的现象,“只要处理得当,……就会不断改良”,具有永久的使用价值,成为世代相传,反复使用的永久性生产资料。但是如果违背自然经济规律,不合理或不会使用土地,将会导致土地肥力减少、生产能力下降、使用价值降低,甚至自然生态系统的破坏,造成严重的恶果。

## 2. 土地的经济特性

### (1) 土地的经济供给的稀缺性

土地的经济供给指的是在土地的自然供给的基础上,经人们劳动进行开发后,成为人类可直接用于生产、生活的土地供给。随着社会的前进,经济的发展,人口的增多,人们为了降低生产成本和提高利润,都看好运输方便、土质肥沃、气候良好、地势平坦区位的土地。其后果就造成了好的土地越来越少,适合的土地日益稀缺。

### (2) 一定条件下土地报酬的递减性

土地报酬的递减性是指在技术条件不变的情况下,土地的集约利用有一定的限度。当对土地的投入增加时,土地的收益也呈递增趋势,当土地开发超过某一点时,从土地所获的收益呈递减的趋势。即生产物增加的比例,低于对土地投入的劳力和资本所增加的比例。

### (3) 变更土地利用的困难性和缓慢性

由于土地有固定性这一特点,所以当调整土地的使用方法,适应人们需要与市场价格变动是困难的、缓慢的。例如,土地的建筑物、构筑物以及植被等,不能随着市场行情变动而随意变动。再如,农业用地变为城市用地,尤其是将城市用地从一种用途转变为另外一种用途,也同样有上述特点。

### (4) 土地的两重性

土地既是生产资料,又是社会土地关系的客体。随着生产不断地发展,在国民经济各个部门之间及其内部,都离不开土地,都需要对土地资源进行合理分配与科学的管理。人们对土地的开

发利用和占有过程,一方面形成了人与土地的关系,另一方面也形成了人与人之间的关系。因此,土地的利用不单纯是一个自然技术问题,也是一个受社会生产方式制约的经济问题。

## 第二节 土地管理的任务和内容

### 一、土地管理的任务

土地管理的任务主要表现在维护社会主义土地的公有制,正确调整城乡土地关系,合理利用土地与提高土地利用效益,保护和珍惜土地尤其要切实保护耕地,坚决制止乱占滥用土地。我国现阶段土地管理的任务有以下几点:

1. 宣传、贯彻和执行《中华人民共和国土地管理法》,提高全国人民对土地重要性的认识,加强专业人员自身素质的建设,维护社会主义土地公有制不受侵犯,保证社会主义土地公有制的贯彻和实施,并使土地公有制在地权制度、土地税制、土地金融制度及其各自相关的政策等方面得以体现,正确调整土地关系,适应土地生产力与国民经济的发展。

#### 2. 合理利用土地与提高土地利用效益

根据土地位置所处的地域、自然环境、经济地理及其周边环境,根据土地的适宜性,从全社会的利益出发,发挥土地最大效能,以便确定土地的最佳用途,从而收到合理利用土地与提高土地利用效益的效果。

#### 3. 保护土地与珍惜耕地

《马克思恩格斯选集》中指出土地“是一切生产和一切存在的源泉”,是实现一切生产所必须的物质条件。土地的开发和利用直接与人们的生活和国民经济的发展有着十分密切的关系,土地在国民经济各部门中均占有很重要的地位和起着不同的作用。

我国是一个发展中国家,我国土地面积虽占世界第三位,但人均占地低于世界水平 55.2 亩,仅占 15.2 亩。我国人均仅有耕地 1.55 亩,全国约有三分之一的省份人均占有耕地少于 0.9 亩,要用仅占世界 7% 的耕地面积来养活占世界 22.7% 的人口,这是一个非常艰巨的任务。因此,珍惜耕地,严禁乱占耕地和滥用土地,严格控制各项非农业生产用地,是今后土地管理的一项长期而又十分重要的任务。

4. 加强地籍管理,建立土地登记、统计制度和土地资源动态观测网点,及时掌握土地数量、质量和权属的变动信息,建立土地管理信息系统和网络系统。

### 二、城市土地管理的任务

前已述及土地管理的任务,城市土地管理的任务是在上述基础上,重点对城市土地资源管理(即城市土地利用)的监督控制和制度的进一步完善。因此,现阶段城市土地管理具有如下任务:

#### 1. 维护土地的社会主义公有制

在我国,城市土地管理的任务首要的是维护和完善城市土地的社会主义公有制,确保国家对城市土地资源的管理和对城市土地社会主义公有制不受侵犯。任何单位和个人不得侵占、买卖或以其他形式非法转让土地。

2. 积极推进土地使用制度的改革。土地使用制度的改革,主要是变无偿使用土地为有偿使用土地。公有土地的使用权可以依据有关的法律规定进行转让,实行有偿使用,交纳土地使

用费,从经济上体现国家对土地的所有权,使土地的使用者自觉合理地组织用地,避免土地的浪费。

3. 实行土地资源统一的管理城市,合理利用城市土地,提高土地的利用效益。从整体利益出发,根据土地的特性,使每宗土地处于最佳用途,发挥最大的经济效益。

4. 加强城市土地利用的监控管理工作,对于有关土地的各项政策、法规的执行情况和违法行为实施监督检查。同时,也要加强城市土地管理人员和机构的法制观念,做到有法必依,执法必严,使土地管理走上法制化轨道。

5. 建立健全城市土地资源调查、评价制度和土地的利用、土地统计及档案信息的动态监测体系,为国民经济各部门及时提供土地数量、质量和权属的变化信息。

### 三、土地管理的内容

土地管理就是实现土地管理的任务。根据我国的国情,现阶段土地管理的内容主要包括:地权管理、地籍管理、土地评价、土地利用管理、土地经济管理和土地法制管理,如图 2-2-1 所示。

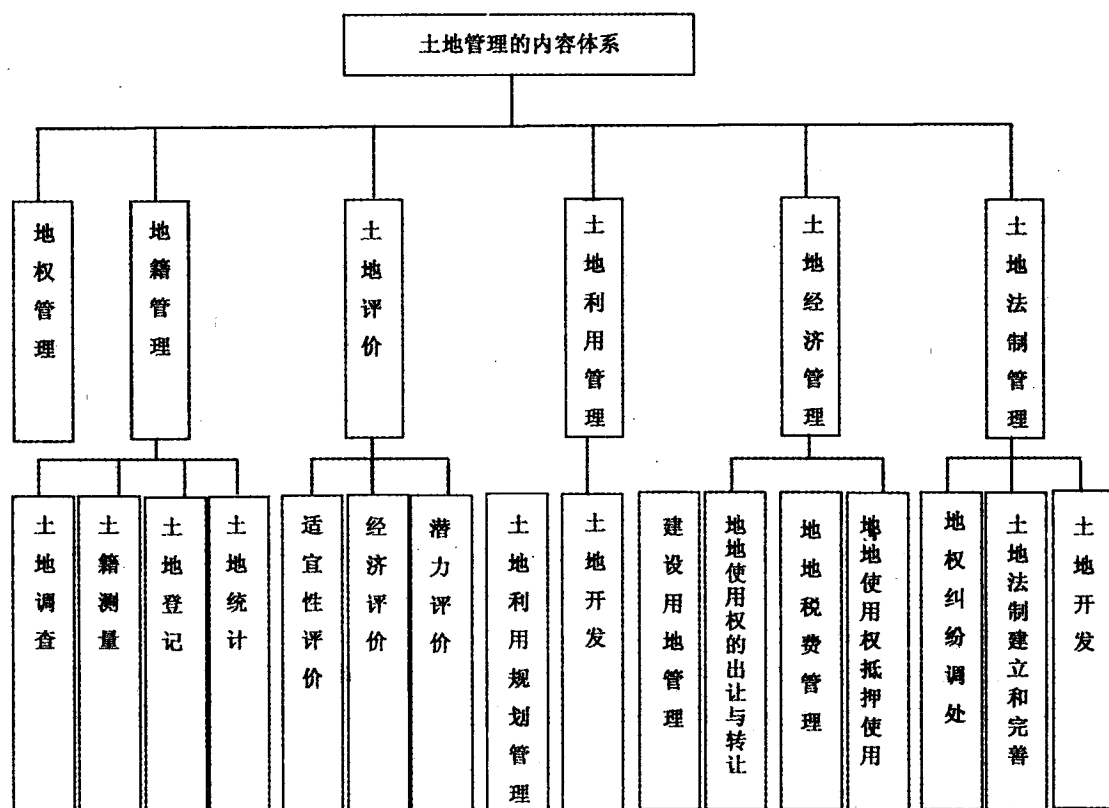


图 2-2-1

地权管理、地籍管理和土地评价是土地管理的前提和基础。它的任务是查清土地的数量、质量及变动情况,确认土地的权属,对土地进行评价,为土地の利用管理、经济管理和法制管理提供可靠的科学依据。

土地利用管理是土地管理的核心,其任务是依照土地利用的总体规划和中长期利用计划,

实现对土地利用的宏观调控和对占用耕地的微观控制等一系列措施,达到合理组织土地利用结构、利用方式和利用效果的目的。以保护土地,确保土地资源的永续利用。

土地经济管理是通过经济手段和方式,来组织、协调、控制和监督土地的开发、流通和消费各个环节,以达到提高土地的利用率和效益,避免土地资源的极大浪费,并取得土地利用的最大综合效益。

土地法制管理是土地管理的重要组成部分。一方面是对国家行政机关及其工作人员是否严格按照党和国家制定的政策、法律履行职责的监督,另一方面通过有关土地法规的宣传、贯彻,使利用土地的单位和个人依法用地,加强社会监督力度,并对一切单位和个人的违法行为进行检举或惩戒。同时在贯彻执行土地法规时,进一步完善有关土地的各项法律和法规。通过土地法制管理,还可以调整各种土地关系。

本教材只介绍地权管理、地籍管理、土地评价、和土地利用管理的有关内容。

### 第三节 土地管理机构与土地管理原则

#### 一、土地管理机构的概念

##### 1. 土地管理机构的概念

土地管理机构是指土地管理组织系统内的一个部门或工作单位。我国的土地管理部门是指从属于政府的并具有土地管理权限的组织,如县(区)级以上(含县区级)人民政府机构中所设置的土地管理局。他们既从属于该行政区划范围的人民政府并受其领导,又是该级人民政府的独立职能部门,受上级土地管理部门的领导。

目前我国土地管理机构的设置共分五个层次:第一层为国家土地管理局;第二层为名省、自治区、直辖市土地管理局;第三层为省辖市、专署、自治州土地管理局;第四层为县、区、县级市土地管理局;第五层为乡(镇)土地管理所(站)。其中第五层的乡(镇)土地管理所(站)不拥有土地管理行政权,不能成为土地管理行政主体。它仅能以乡(镇)人民政府的名义做出有关的行政行为,其行为后果由乡(镇)人民政府承担。

##### 2. 土地管理机构的基本职能

土地管理机构的基本职能包括下列各项:

- (1)宣传、贯彻、执行国家制定的各有关土地的政策、法令,制订土地法的实施细则、条例和规定;
- (2)审查土地权属,主管土地调查、分等定级、土地登记和统计等工作;
- (3)办理征拨、出让、转让土地手续;
- (4)组织土地勘测和规划,用工程技术和经济手段对土地利用、保护和改造进行管理和监察,并协同有关部门做好各项土地税(费)的征收和管理工作的;
- (5)会同有关部门,依法调解土地纠纷和查处违法占地案件;
- (6)对各地、各部门的土地利用情况进行检查、监督,并做好协调工作;
- (7)负责收集、整理有关土地资料,建立健全土地档案管理制度。

#### 二、土地管理原则

土地管理工作由于受到众多自然因素和社会因素的影响,存在着许多客观规律和自身的

规律。因此,需对土地管理自身的规律以及对土地管理活动起作用的其它规律进行科学地、系统地抽象概括,形成一系列指导土地管理工作的行为规范、准则,即土地管理原则。

### 1. 我国现阶段土地管理的总体原则

我国现阶段土地管理的总体原则有如下几点:

#### (1) 维护社会主义土地公有制的原则

《中华人民共和国土地管理法》第二条指出:“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,……。任何单位和个人不得侵占、买卖或者其它形式非法转让土地。”

#### (2) 依法管理土地的原则

为了保证土地工作的正常进行,提高土地管理效率,国家制定、颁发了许多有关土地管理方面的法律和行政法规,如《中华人民共和国土地管理法》、《确定土地所有权和使用权的若干规定》、《土地权属争议处理暂行办法》、《城镇地籍调查规程》、《土地登记法规》、《中华人民共和国城镇国有土地有偿出让和转让暂行条例》、《建设用地申请审查报批管理办法》、《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》等,做到土地管理必须有法可依、执法必严、违法必究和制度规范化。《中华人民共和国土地管理法》第六条规定:“任何单位和个人都有遵守土地管理法律、法规的义务,并有权对违反土地管理法律、法规的行为提出检举和控告。”

#### (3) 坚持土地的统一管理原则

《中华人民共和国土地管理法》第五条规定:“国务院土地行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。县级以上地方人民政府土地行政主管部门的设置及其职责,由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。”这就要求土地管理部门及其工作人员在合理分工的基础上,形成上下协调统一的土地管理网络,科学地制订土地利用规划,保证土地的合理利用,防止乱占耕地、滥用土地现象的发生,提高土地管理的效益,实现国家对土地管理的目的。

#### (4) 协调管理原则

土地管理涉及到社会上许多方面,包括的内容相当广泛,土地管理工作和土地管理部门需要与其他管理机构或权力部门,如建设部门、规划部门、测绘部门、司法部门、公安部门、监察机关等进行有效的密切配合,互相合作,相互协调,发挥社会整体功能,实现土地管理的目的,最大限度地提高土地管理的效益。土地管理工作和土地管理部门除了与其他管理机构或权力部门相互协调之外,还应在土地管理部门内部各组织之间加强协调配合,使土地管理形成一个有机的管理整体,坚决杜绝不良现象的发生和存在。

### 2. 现阶段城市土地管理的原则

城市土地管理的原则,除遵循上述我国现阶段土地管理的总体原则之外,还应遵循如下的几项具体原则:

#### (1) 坚持城市土地的有偿使用

在党的十一届三中全会之前,我国的土地是无偿无限期使用,乱占滥用土地的现象比比皆是,土地资源的浪费相当严重。十一届三中全会之后,国家十分重视土地的合理利用和科学管理,实行了国有土地有偿使用制度。

城市基础设施的建设,实际上是对城市土地的投入。投入的增加,产出也就提高,为了加大土地的合理利用和科学管理力度,促进土地使用制度的改革,就必须用经济手段来管理土

地,尤其是城市土地的使用,必须变土地的无偿使用为有偿使用。

### (2) 坚持城市节约用地的原则

前已述及,由于制约于地球特定地域表面部分的空间限制,土地的数量(面积)是有限的,因此要求人们合理节约利用土地。城市建设所需用地,只要立项依据合理,有利于国家发展,凡列入用地计划、设计文件齐全、建设资金落实到位的,并经有关主管部门批准的,应尽快地予以满足。但是,决不允许建设单位借建设之机,宽打窄用、多占少用、乱占滥用等浪费土地现象的发生,土地管理部门有责任也有义务把好用地关,节约使用好每一寸土地。

### (3) 坚持城市计划用地的原则

城市用地应首先编制用地计划,坚持城市计划用地的原则。计划用地的原则必须长期坚持下去,必须坚决地果断地采取行之有效的措施,改变传统的用地方式和用地观念,将各种导致耕地减少的因素,都要在用地计划中予以充分考虑,创造一切条件将占用土地、尤其是占用耕地的数字降下来。

## 第四节 我国土地管理的历史沿革

我国是世界上历史悠久的文明古国,土地管理在我国同样有着悠久的历史。根据我国历史发展的不同时期,可分下述几个历史阶段:

### 一、原始社会的土地管理

早在距今八千至一万一千年前的原始社会时期,为了辨认和寻找已被开垦出来的小片土地或草场(原始的耕地和牧场),人们在土地或草场上的树木、岩石上刻下容易辨认的地段标记,这可以看成是当时土地按利用分类所进行的最原始的没有数量概念的土地统计。

随着农业的进一步发展,人们从游牧生活逐渐转向定居生活,土地成了农业生产的主要生产资料。于是人们便开始进行土地调查,据《禹贡篇》记载,夏禹治水后,曾按土色、质地和水分等将土地划分为上上、上中、上下;中上、中中、中下和上下、下中、下下九个等级,并据此确定贡赋等级。这是我国历史上最早的土地管理,其内容包含了土地调查、土地分类和依土壤肥力进行的土地评价。

### 二、奴隶社会的土地管理

到了奴隶社会,原始公有制社会的公共财产——土地,演变为奴隶主阶级所有,土地私有制代替了公有制。土地管理的内容在土地调查、土地分类和土地评价的基础上,开始编制地籍簿册。到了商、周时代,建立了“井田制”。其特点是土地由统治者赏赐给奴隶主,土地权属,从以王为代表的国家所有制发展为奴隶主所有制,并从法律上初步确认了奴隶主对土地的私人所有权。井田制实际上是我国早期土地利用规划的雏形。到了春秋中期以后,鲁国、楚国、郑国曾先后进行过田赋和土地的调查。其中楚国于公元前548年根据土地的性质、地势、位置、用途等划分为各种地类,然后根据地类拟定每类土地所应提供的兵卒、车马和甲盾的数量,并将土地调查结果作系统记录,编制成簿册。鲁国为了增加田赋收入,在土地调查的基础上,于公元前594年实行“初税亩”,规定不论公田(井田)、私田(井田以外开垦出来的荒田),均由国家按照田亩实数征税。这无疑是一种土地制度的变革,等于从法律上承认了私田主人对土地的私人所有权。

### 三、封建社会的土地管理

春秋晚期,井田制开始瓦解,到了战国时期(公元前475年—前221年),封建的土地关系制度已经完全确定下来。土地由国家、地主和农民占有,其中国家直接掌握一部分公田或官田,地主阶级占有大部分土地,而广大的农民只占有很少的一部分土地。公元前359年,秦孝公任用商鞅实行变法,规定废井田,开阡陌,不仅承认土地的私人占有,而且还允许土地自由买卖,这就扩大了土地权属管理的范围。公元前221年,秦始皇统一中国后,进行了户籍、地籍的清查,命令土地的占有者向政府申报占有土地的数额,并从法律上承认对土地的私人所有权。

到了汉朝,在全国的土地中,一部分属于国家掌握的国有土地,而大部分土地掌握在以皇帝为首的地主阶级手中,属于自耕农的土地只是少量的。国有土地包括山川、荒地、屯田、苑囿、园地、战乱后的无主土地以及为打击富商大贾而没收的土地。汉代对国有土地采取了严格的保护政策,不能买卖,不得侵犯和私人占有,违者处以重罪。

自秦汉以来,除建立了全国规模的户籍调查制度外,还对全国的土地进行了大量的调查和统计。据《汉书》记载:全国疆域内土地总面积为145136405顷(一顷为100亩),其中邑居、道路、山川、林泽群等不可开垦的土地面积为102528889顷,可开垦而未开垦的荒地为32290947顷;定垦田为8270536顷。上述所载各种土地的具体数字,说明了当时土地管理工作的详细程度及其重要地位。

东汉末年,土地兼并日趋严重,人民离乡背井,流离失所,广大的田园荒芜。因此,三国时期大力推行了屯田制。其中以魏国的规模最大,分为军屯和民屯两种。民屯由各级土地管理机构的官吏来管理。

西晋时,为了抑制大地主过分的土地兼并,调整土地关系,于太康元年(公元280年)采取了一项重要措施——占田制。其主要内容:允许封国的王侯在京城有一住宅和在京郊占有—定数量的土地;对于各级官吏按其品级的高低规定占田数:对于一般的平民亦有一定数量的土地。占田制对于调整土地关系,鼓励农民垦荒占田,开发土地发展生产起过积极的作用。

到了东晋时期,土地兼并更加严重,于是成帝咸和5年(公元330年)废除占田制,改行度田收租制,即清丈土地,每亩收税。(于此时期的前前后后,在我国北方先后存在过十六个封建政权,历史上称为“十六国”)

南北朝时期,南朝(宋、齐、梁、陈)的土地管理大体与秦汉时期的土地管理相同,而北朝(北魏、东魏、北齐、西魏、北周)的土地管理却有了重大的发展。其中北魏孝文帝太和9年(公元485年)实行均田制,直到唐朝中叶(公元780年)废止,实行了近300年。均田制在封建社会的土地管理中,占有重要地位,其目的也是为了调整国家的土地关系,抑制大地主过分的土地兼并,以保证封建国家所需的地亩税的广泛税源。

隋唐时期继续实行均田制,只是在内容上稍有改变。

从汉朝到唐朝的1100多年间,人口、土地、赋税的记录都一并登记在一个簿册内。

宋朝时期为了限制土地的兼并,均平税收,北宋、南宋都曾采取过清丈土地的措施。在北宋称为方田法。

宋神宗熙宁5年(公元1072年),在王安石倡议下进行大规模土地清丈。在此基础上,进行土地登记,建立方帐、庄帐、甲贴、户贴等。方田法共实行了十三年,经清丈登记的土地达2484349顷。



南宋时期为解决财政困难,于宋高宗绍兴 12 年(公元 1142 年)推行了清丈土地的“经界法”。设经界局,令各乡各户造砧基簿(地籍簿)。砧基簿除按规定格式记载各户田亩数量、质量、用途外,还绘有地块图,标明四至,按图核地。未经砧基簿登记的田亩,官府不予承认,可没收其地权。

宋代在官田管理上,出现了出卖官田和强制购买民田的现象,还普及了唐代就出现了的契约租佃关系。契约是地主强制农民缴租的法律凭据,说明土地管理成了封建地主压迫农民的阶级工具。

元朝的土地管理处于混乱状态,元世祖时为了征收赋税,清查土地,曾实行过“经理法”,由土地所有者自报土地数量。元仁宗延祐元年(公元 1314 年)又派大臣到江浙、江西、河南等地实施经理法,但终因弊端多而不了了之。

明朝时期,为了改变元朝土地管理的混乱局面,明太祖朱元璋于洪武 4 年(公元 1371 年)曾下令设立户口田帖,在全国进行大规模的土地清查,编制了全国土地总登记簿——鱼鳞图册。其目的在于进一步清查全国土地田亩的占有和使用状况,增加课税,以巩固封建皇朝对土地的占有制。鱼鳞图册作为地籍登记,按其项目和内容,是相当完备的,是历代封建统治阶级在土地管理方面的一个重要发展。明神宗万历 6—9 年(公元 1578—1581 年),曾又一次进行全国性的大规模土地清丈,并普遍绘制了新鱼鳞图册,登记入册的土地大大增加,全国土地共 701 万余顷。

清朝时期,清世祖顺治元年(公元 1644 年),政府颁布圈占土地的命令。在顺治 2 年、4 年和康熙 8 年(公元 1669 年),进行了三次大规模的圈地,共达 1700 万亩(清亩合今 0.92 市亩)。清初为缓和阶级矛盾,避免土地荒芜,增加田赋收入,顺治 6 年(公元 1649 年)颁布“垦荒令”。规定不论籍贯,召集大量逃荒难民,编入保甲开垦荒田,给以印信执照,永准为业。使部分无地或少地的农民通过开垦荒地获得土地,成为自耕农。康熙 8 年(公元 1669 年)曾下令民占废藩田产归其所有,免其变价,称“更名地”。从法律上承认了明末清初农民阶级斗争在土地占有关系上的变化,从而使一部分农民获得了小块土地的所有权。

明清时代还实行了使土地的使用权与所有权分离的“永佃制”(宋时已出现),这更扩大了土地权属管理的范围。

清朝在地图测绘方面也取得了一定的成绩。康熙时经过 30 年测量,制成《皇舆全览图》。乾隆 17 年(公元 1743 年)颁发了田亩“丈量规则”,制造了“铸铁标准弓”,统一了全国田亩丈量的标准尺寸。并派人赴新疆等地进行测量,制成了《乾隆内府皇舆全图》。这两种图为土地管理提供了图件资料,至今还有很高的参考价值。

太平天国建都天京(南京)后,颁布了《天朝田亩制度》,按人口平分土地,不论男女,“耕者有其田”,15 岁以下减半。并规定,按产量评定土地的等级。

民国时期,土地的管理是通过土地立法和地籍整理来进行的。1914 年成立了全国经界局,编制了《经界法规草案》,下令清理田亩,厘定经界。1922 年,北京政府司法部颁布过《不动产登记条例》,其实质就是土地登记法律。1922 年,孙中山先生在广州重新组建的军政府推行了“平均地权”政策,设立了土地局,聘任德国土地专家为顾问。1930 年 6 月,国民党政府制订和公布了第一部土地法及与之相配套的土地法规。1946 年 4 月又修订和颁布了新的土地法。同时先后还制订了《土地法施行法》、《地政部组织法》、《地价调查估计规则》、《土地建筑改良