

# 土地利用控制



郝晋珉 著

中国农业科技出版社

## 序

土地利用是人类历史上备受瞩目的重大问题，在今天和未来其重要性尤为突出，而土地利用作为受利益驱动的随机行为，直接造成土地资源的浪费和破坏，导致全球性的恶性后果。把土地利用及其控制统一起来，依靠不断的科技进步加以优化，则是今后利用、保护和优化土地资源的唯一正确方向。《土地利用控制》一书正是这方面的一个创新的尝试，它主要是在我国中低产地区综合治理开发的伟大实践中产生出来的，有理论意义和实用价值。今后进一步用新的科研和实践成果加以丰富，则必将成熟起来，形成新的学科。该书从理论、方法和案例分析上论述了土地利用、土地利用控制以及土地管理诸方面的问题，有相当的深度和广度。因此，综合性和新颖性是该书的特色。

中青年教师、科技工作者，特别是青年人，在清贫的教学、科研工作岗位上，为国家的发展、科学事业的发展，努力工作，积极探索，为人民服务的精神，使人们看到了希望。本书作者就是其中之一。又使我们这些进入老年阶段的人感到欣慰和心安，祝愿他们更快地成长、进步与发展。

中国工程院院士 辛德惠  
中国农业大学教授  
1996年10月

# 目 录

|                        |      |
|------------------------|------|
| 第一章 绪论 .....           | (1)  |
| 第一节 土地 .....           | (1)  |
| 一、土地的概念 .....          | (1)  |
| 二、土地的特征 .....          | (3)  |
| 第二节 土地利用 .....         | (5)  |
| 一、土地利用的起源与发展 .....     | (5)  |
| 二、土地利用的概念 .....        | (7)  |
| 三、土地利用的目标 .....        | (8)  |
| 四、土地利用的影响因素 .....      | (10) |
| 五、土地利用的原则 .....        | (12) |
| 第三节 土地利用控制 .....       | (14) |
| 一、土地利用控制的基础 .....      | (14) |
| 二、土地利用控制的目标 .....      | (18) |
| 三、土地利用控制的基本途径 .....    | (19) |
| 结 语 .....              | (21) |
| 第二章 土地利用系统与利用决策 .....  | (23) |
| 第一节 土地利用系统与过程 .....    | (23) |
| 一、土地利用系统的构成 .....      | (23) |
| 二、土地利用过程 .....         | (26) |
| 第二节 土地利用决策及其影响因素 ..... | (29) |
| 一、土地利用决策 .....         | (29) |
| 二、土地利用决策模式 .....       | (30) |

|                              |      |
|------------------------------|------|
| 三、影响土地利用决策的因素 .....          | (35) |
| 第三节 土地利用决策的系统思考程序 .....      | (42) |
| <b>第三章 土地利用控制理论与方法( I )</b>  |      |
| ——法律、经济、政府干预 .....           | (47) |
| 第一节 土地制度的控制 .....            | (47) |
| 一、土地制度对土地利用的影响 .....         | (48) |
| 二、土地制度的类型 .....              | (52) |
| 三、土地所有制控制方法 .....            | (56) |
| 第二节 法律控制 .....               | (60) |
| 一、土地法规对土地利用控制的途径 .....       | (60) |
| 二、土地立法及其特点 .....             | (63) |
| 三、我国土地立法 .....               | (66) |
| 第三节 财政控制 .....               | (68) |
| 一、政府财政政策与投资控制 .....          | (69) |
| 二、土地税收 .....                 | (73) |
| 三、金融信贷对土地利用的控制 .....         | (80) |
| 第四节 国家干预土地市场 .....           | (83) |
| 一、土地市场对土地利用的影响 .....         | (83) |
| 二、土地价格 .....                 | (85) |
| 三、对土地市场和土地价格的控制途径 .....      | (88) |
| 第五节 土地利用环境改善对土地利用的控制 .....   | (89) |
| <b>第四章 土地利用控制理论与方法( II )</b> |      |
| ——土地利用过程控制 .....             | (92) |
| 第一节 概述 .....                 | (92) |
| 第二节 土地利用中的生态过程 .....         | (93) |
| 一、土地与生态系统 .....              | (93) |
| 二、土地利用系统中的生态过程 .....         | (95) |

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 三、土地利用生态过程控制 .....         | (107) |
| 第三节 生产性土地利用中的经济过程 .....    | (109) |
| 一、土地利用经济过程的基本描述 .....      | (110) |
| 二、地 租 .....                | (111) |
| 三、土地报酬递减率 .....            | (117) |
| 四、土地利用经济过程的控制 .....        | (121) |
| 第四节 非生产性利用 .....           | (130) |
| 一、自然保护 .....               | (130) |
| 二、土地投机目的利用 .....           | (134) |
| 第五章 农村土地利用 .....           | (137) |
| 第一节 农村土地利用及其地位 .....       | (137) |
| 一、农村土地利用类型 .....           | (137) |
| 二、乡村发展过程中的土地利用变化趋势 .....   | (139) |
| 三、乡村土地利用在土地利用系统中的地位 .....  | (143) |
| 第二节 中国农村土地利用特点及面临的挑战 ..... | (144) |
| 一、耕地面积与人均占有量 .....         | (144) |
| 二、土地退化与质量 .....            | (149) |
| 三、社会需求大, 土地生产力低 .....      | (153) |
| 四、农业土地经营效益低 .....          | (156) |
| 五、城乡协调发展中的土地利用结构调整 .....   | (157) |
| 六、城乡土地统一管理中的土地市场 .....     | (158) |
| 第三节 土地利用与控制的目标和途径 .....    | (159) |
| 一、土地利用与控制的目标 .....         | (159) |
| 二、土地利用控制途径 .....           | (161) |
| 第六章 土地利用规划 .....           | (167) |
| 第一节 土地利用规划体系与作用 .....      | (167) |
| 一、土地利用规划的产生与发展 .....       | (167) |

|                                |              |
|--------------------------------|--------------|
| 二、现代规划的作用 .....                | (172)        |
| 三、规划体系 .....                   | (176)        |
| <b>第二节 土地利用现状评价与景观分析 .....</b> | <b>(177)</b> |
| 一、土地利用现状的评价 .....              | (178)        |
| 二、景观分析评价 .....                 | (182)        |
| 三、土地开发利用潜力的评价与分析 .....         | (191)        |
| <b>第三节 县级土地利用总体规划 .....</b>    | <b>(195)</b> |
| 一、土地利用总体规划 .....               | (195)        |
| 二、总体规划编制的基本内容 .....            | (197)        |
| 三、规划实例 .....                   | (198)        |
| <b>第四节 农业区域与开发规划 .....</b>     | <b>(209)</b> |
| 一、农业区域开发规划的概念与意义 .....         | (209)        |
| 二、农业区域综合开发的目标原则 .....          | (211)        |
| 三、农业区域开发的基本内容 .....            | (212)        |
| 四、农业区域开发规划及特点 .....            | (215)        |
| 五、农业区域开发规划的实施 .....            | (218)        |
| <b>第五节 土地治理规划 .....</b>        | <b>(219)</b> |
| 一、土地治理的一般概念 .....              | (220)        |
| 二、土地治理规划的一般步骤 .....            | (222)        |
| 三、土地综合治理规划 .....               | (224)        |
| <b>第七章 耕地保护系统 .....</b>        | <b>(231)</b> |
| <b>第一节 耕地及其保护的核心 .....</b>     | <b>(231)</b> |
| 一、耕地 .....                     | (231)        |
| 二、耕地保护内含 .....                 | (236)        |
| 三、耕地保护的目标 .....                | (238)        |
| <b>第二节 基本农田保护区及其规划 .....</b>   | <b>(241)</b> |
| 一、基本农田与保护 .....                | (241)        |

|                                          |       |
|------------------------------------------|-------|
| 二、基本农田保护区规划 .....                        | (247) |
| 三、耕地保护区的划区定界与保护等级 .....                  | (251) |
| 第三节 基本农田保护区管理 .....                      | (254) |
| 一、耕地保护管理系统 .....                         | (255) |
| 二、保证耕地保护管理系统运行措施 .....                   | (260) |
| 第八章 土地生产力建设与评价 .....                     | (263) |
| 第一节 土地生产力概述 .....                        | (263) |
| 一、土地生产力 .....                            | (263) |
| 二、土地生产力形成及其特点 .....                      | (265) |
| 三、土地生产潜力与现实生产力 .....                     | (268) |
| 第二节 土地生产力系统分析 .....                      | (270) |
| 一、光照、热量资源和光温生产力 .....                    | (270) |
| 二、水分与土地生产力 .....                         | (273) |
| 三、土壤与土地生产力 .....                         | (274) |
| 四、水文、地形地貌与土地生产力 .....                    | (275) |
| 五、人工调控与土地生产力 .....                       | (277) |
| 六、土地利用管理的社会、经济、心理影响 .....                | (279) |
| 第三节 土地生产力指标系统研究 .....                    | (280) |
| 一、评价指标的选取和定级赋值 .....                     | (280) |
| 二、土地生产力指标系统的建立 .....                     | (285) |
| 三、盐渍化低产地区旱涝碱咸综合治理过程中的土地生产力<br>指标变化 ..... | (291) |
| 第四节 土地生产力建设 .....                        | (293) |
| 一、土地生产力建设的内容与发展阶段 .....                  | (293) |
| 二、土地综合治理开发 .....                         | (300) |
| 三、高产田建设 .....                            | (302) |
| 四、高产高效农田 .....                           | (306) |

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 五、土地生产力建设的未来 .....            | (307) |
| <b>第九章 土地资产、经营与土地市场</b> ..... | (309) |
| 第一节 农业土地经营形式与规模 .....         | (309) |
| 一、农业土地经营形式发展问题 .....          | (309) |
| 二、当前我国农业土地经营形式 .....          | (313) |
| 三、土地经营规模与适度规模经营 .....         | (316) |
| 第二节 农村土地的资产化管理 .....          | (321) |
| 一、农村土地利用与管理存在的问题 .....        | (322) |
| 二、农用土地资产管理模式思考 .....          | (324) |
| 三、农用土地资产型管理的作用 .....          | (327) |
| 第三节 异地开发的思考 .....             | (328) |
| 一、异地开发与兴起 .....               | (328) |
| 二、目前异地开发的主要形式 .....           | (332) |
| 三、北京市怀柔县异地开发实例调查 .....        | (334) |
| 四、对异地开发的思考 .....              | (343) |
| 五、异地开发存在的问题 .....             | (345) |
| <b>未尽的话</b> .....             | (347) |
| <b>主要参考文献</b> .....           | (350) |

# 第一章 绪 论

## 第一节 土 地

### 一、土地的概念

在人类的历史长河中，人们从土地上获取了大部分的衣食住行等的基本生存资料。因此，人们对土地给予了极大的关注。当人们从不同的角度考察土地时，便会得出不同的概念，随着对土地认识的日渐加深，土地的概念也不断地深化和全面。

#### (一)土地的资源概念

人类起源、生存和繁衍在太阳系的这个特殊的行星上，土地为人们提供了生存的空间和生态系统。当人类社会还处在低级发展状态时，人们只是从“土”或“土壤”来认识土地，“万物土中生”也只是一种朴素的、局限的、被动的理解。随着，人们认识世界的扩展，生产和生存质量的提高，土壤和土地的概念开始分离。生产条件的优劣不仅取决于土壤肥力的高低，而且必须考虑气候、地形、水文等自然条件。当人类对自然的控制能力不断增强时，人类的活动不可忽略地成为土地的特征。因此，从资源角度对土地的科学定义，已不再是“土”或“土壤”的狭义理解。联合国粮农组织给土地进行了如下的定义：

“土地是自然综合体,它包括影响土地利用潜力的自然环境要素,如气候、地形、土壤、水文和植被等,也包括人类过去和现在活动的结果,例如围海造田,修筑梯田,以及反面的结果,如土壤侵蚀、土地退化等。”

## (二)土地的资产概念

在原始社会人类仅是自然的一部分,人口稀少,土地富裕,土地就象空气一样“富裕”。随着人口的增加,人类开始竞争土地,部落和家族开始保护自己的领地。其领地的质量、数量,成为影响部落和家族繁荣的重要因素。当私有制出现后,土地首先成为其拥有的主要财产,土地的占有是私有者富裕和权力的象征。商品概念出现后,土地又被当作一种可以用来交换或获得货币的特殊商品。

在自给自足的生产时代,土地仅是获取衣食和居住空间的基本条件。而在商品生产社会,土地则成为重要的生产资料和资本。同时又是生产关系的客体,对土地的所有、占有、使用、收益等是一切财富的源泉。

所以有人给土地以如下的定义:“土地是能够作为资产的地球表面以及自然和人为的附加物”(The Random House Dictionary of the English Language, 1966)。

## (三)土地的综合概念

土地既是物质资源,又是重要的资产。土地是资源和资产两重性的统一体。同时,土地还可以是一种风景资源,可以影响人们的精神世界。

比较全面而准确的概念是很难用简单的语句概括的。

土地是地球表面的一定空间范围,由气候、地貌、土壤、植被、地质、水文等自然要素所构成,同时也包括人类过去和现在活动的结果。它是人类生产、生活的基本资料和环境。对土地的所有、占有、使用、收益等是一切财富的源泉。

其一,土地的自然属性,也即通常所认为的,土地首先是指其自然综合的特征,也即土地的“自然界”。

其二,土地经过人类作用后,人类在该土地地段上形成的物质世界,这是指土地受人类作用后所具备的新特征,也即土地的“人为世界”。

其三,土地的经济价值,也即具有使用价值的土地,这是土地的社会特性,区位价值。

其四,土地还可以是一种风景资源,可以影响人们的精神世界。

## 二、土地的特征

土地是人类的生存条件。马克思曾经指出:“土地……是人类永远不可缺少的生存条件和生殖条件”。它既可作为生产资料,又可作为消费资料。作为生产资料是一种基本的生产资料,不同于一般的其他生产资料,具有许多特有的特性。

### (一)土地的空间和地理环境的固定性

任何一块土地都是在地球表面某个特定部位相对固定的,都有其固定的空间分布区域,并由特定的土壤、气候、地形、地质等自然要素及周围的社会经济因素所组成,从而使其具有明显的地域性特点。土地只能在它所处的地理位置和特

有条件下进行开发利用,人们无法移动土地的位置。这也是土地多样性形成的基础。

## (二)土地供给的有限性

土地面积的有限性:一定的土地是指地球表面一定范围而言,全世界土地的总和也就是整个地球。土地的总面积是由地球的大小所决定的,是一个恒定的常量。土地的数量既不会增加,也不会减少,人们的劳动过程只能改变土地的生产条件,提高劳动生产率,但不可能增加土地的数量。而随着人口的增加,相对的人均占有量将会不断减少,所以必须十分珍惜和爱护每一寸土地,充分合理和高效利用每一寸土地,在有限的土地上生产出更多更好的物质财富,满足人类社会越来越高的需要。

此外,在一定的历史条件下,能够供给特殊用途利用的土地是有限的。如耕地面积目前已经接近极限,为了人类的生存必须保护耕地。

## (三)土地质量的可更新性

自有人类以来,人们世代利用土地,年复一年地从土地上获得物质财富,土地的生产能力、利用价值不但没有降低,相反随着人类社会的发展还在不断地提高,成为世代相传的永久性生产资料。“只要利用得当,土地会不断改良”。只要人们在土地利用过程中采取科学方法,按照自然规律办事,土地生产力就会不断得到提高,使土地向好的方向转化。当然,如果利用不当也可以使土地退化。

土地作为一种不动产具有价值和价格。一般的不动产随

着使用年限的增加,资产折旧,价格(价值)减低。而土地的价格(价值)则不同,折旧的仅是附着在土地上的资产,而土地的价格(价值)则呈不断上升的趋势。

#### (四)土地的多样性

由于土地的地理环境的固定性,不同地理环境下的土地自然特征多种多样,有高山冻土带、热带雨林;有平原、丘陵、山地、湖泊;有耕地、水面、森林等,为土地利用的多样性奠定了基础。

此外,同一地带的土地其性质、质量也具有很大的空间变异性。不同类型、不同质量的土地在一定的生态系统中协调分布。

## 第二节 土地利用

### 一、土地利用的起源与发展

土地利用是为了满足人类对物质和精神的需求,对土地进行的有目的、稳定或循环的干预。

在人类起源以及历史发展进程中,对土地的依赖不断加深,即对土地进行着越来越强的干预(利用)。在原始社会以及处在游牧阶段,人类不断迁徙,没有固定的居住地。我们的祖先靠采集野生植物果实、猎取动物,维持其生存。当一地的野果、野兽被消耗殆尽时,便开始寻找或扩大其活动的范围或者迁徙到新的地区。这时的人类和其他野生动物一样只是自然

生态系统的一部分,并没有系统地开展对土地的利用。随着人类的发展,氏族社会出现后,人类为了摆脱采集经济中所受的限制,开始出现用人工方法把一些可供食用的植物再生产出来,开始出现原始农业,人类从游牧生活转向定居。人类在固定的土地上发挥自己的聪明智慧,耕耘、收获在其土地上,开始逐步干预土地,利用土地的特性生产谷类食物。这便出现了原始的土地利用。当氏族或部落为了提高本部落的生存质量,严格地保护和控制其土地。部落间逐步开始土地的争夺,得胜的部落扩大了其控制范围。当以家庭为单位的氏族公社出现后,原始的土地共有制渐趋瓦解,私有制由萌芽而产生,属于部落的土地开始成为私有财产,且公社的首领等占据了较多的土地或掳来的奴隶,渐渐地原始共产社会转向奴隶社会。

奴隶制社会的夏朝,其土地属于奴隶主国家所有,就是实行土地国有制。这种所有制是由氏族公社或农村公社公有制直接演变过来的。夏朝的奴隶制主要是种族奴隶制或部落奴隶制,被征服的氏族或部落的土地归国家所有,居民则变为奴隶。据一些史料记载“农率均田,……初服于公田”。奴隶主保留了农村公社时期分配土地给各家使用的方法。各家领受自种田,即“私田”;同时各家又要为奴隶制国家或各级奴隶主贵族无偿耕种“公田”。对土地干预渐渐加强,如传说中的大禹治水,说明了这时已重视水利的兴修;同时农业生产经验也逐渐增加。

随着社会的发展,奴隶制逐渐被封建制度所取代。人们为了获得更多食品或其他财产,不断加强对土地利用,农业利用是土地利用的主要形式,耕地面积不断扩大,森林、草原面积退缩,土地退化加剧。村镇、城市开始出现并不断扩大。进入

资本主义社会,工业化,城市化过程促使土地利用结构更趋复杂多样,土地利用强度更加增强。土地利用不仅提供农业产品、而且还满足人类多方面的需要。土地农业利用与非农利用的矛盾日益加剧,土地退化与环境污染成为土地利用必须十分重视的问题。

## 二、土地利用的概念

土地利用是指人类为了某种目的,对土地进行的干预活动,即在特定的生产方式下,人们为了一定的目的,按照土地的自然属性和社会属性,对土地进行的开发、利用、整治和保护活动,统称为土地利用。概括地说,土地利用是指人类通过一定的行动,以土地为劳动对象(或手段),利用土地的特性,来满足自身需要的过程。

土地利用包括两方面的含义:其一是人类以土地为劳动对象(或手段),利用土地的性能;其二是人类利用土地具有一定的目的性,土地利用反映了人与土地的关系。威廉·配第指出,“劳动是财富之父,土地是财富之母”。因此,从微观上说土地利用是在依法获得土地使用权后对土地进行的经营活动并取得效益的过程。

土地、劳动和资本是土地利用过程的3个基本要素。土地利用必须根据土地的特性来决定其功能,同时还必须有资金和人的劳动的投入才能实现土地利用。将自然状态的土地资源投入使用过程中的土地利用,称为土地开发(农用土地开发和城镇建设开发);开发中可能要对土地进行改良,如排水、清除植被(石块等)称为土地整治;使其达到某种利用目的,在利

用中为了长期永续利用,必须对土地性能加以保护。所以土地开发、利用、整治、保护是同一个土地利用过程中的4个侧面。

土地利用包括生产性利用和非生产性利用两种基本类别:

**生产性利用:**生产性利用把土地作为生产资料和劳动对象。生产活动将土地用作生产资料来种植作物、饲养牲畜、种草、种树等生产生物性产品,或者建工厂、修公路等生产非生物性产品;也可用作劳动对象生产矿物性产品,如矿业生产。

**非生产性利用:**非生产性利用把土地当成空间、活动场所。发挥土地的承载功能,进行非生产性活动,如盖住宅、旅游观赏、娱乐场所、运动场、自然保护等。

### 三、土地利用的目标

土地利用的目标是多种多样的,概括地谈土地利用的目标就是满足人类目前和子孙后代日益增长的物质和文化的需要。

归纳起来土地利用的目标包括如下5个方面:

#### 1. 生存空间目标

所有的土地都具有一定的空间规模,这是土地的特点。土地利用的一项重要目标就是,寻求人类生活和生产的空间。尤其对住房、加工业、商业、运输业和娱乐业的土地利用,这种目标更为直接。

#### 2. 生产目标

土地的一项重要功能是为人类提供衣食住行的产品。无论是作为生态系统土地,还是作为劳动对象的土地,土地利用

的根本目标即是利用土地进行各类生产,如生产粮食、棉花、能源等等。

### 3. 经济增长目标

在现代社会里,单纯的生产是不存在的,它必然和个体或社会的经济增长相联系。土地利用的重要目标之一,是通过对于土地空间和生态功能的利用,达到经济增长的目的。特别是当土地作为经济范畴时,作为不动产的土地,购买土地类似将资本存入银行。房地产业是社会经济的重要部门。

### 4. 环境质量目标

在现代社会里,随着人口和工农业及其他用地行业的发展,土地所承受的压力越来越大,人们不得不考虑当前利益与长远利益的协调,维持子孙后代的永续利用。保持生物的多样性,保持基因资源建立自然保护区,提高景观质量、保护自然风景及城市绿带的设立等等,均为土地利用的目标。

### 5. 心理情感目标

考察土地利用现状中的利用目标,我们会发现有些土地利用的形成并非直接地与上述目标相应,而仅是个人意志的产物,土地利用的目标仅是为了满足土地利用者的心理满足。当这种个人意志与社会或社区的目标相一致时,往往会加速土地利用目标的实现;而当这种目标与社会或社区目标相违背时,便会成为土地利用目标实现的严重障碍。

任何土地利用的目标都不是单一的,它是一系列目标的集合,特别是在当代,土地持续利用的目标是上述目标的有机组合。

合理的土地利用是要合理分配土地资源和合理地组织土地利用。建立一个符合社会需求结构的土地利用结构及其布