

# 土地管理学

王西川 编著

河南大学出版社

11.2

# 土地管理学

第二版

中国地质大学出版社

(豫)新登字第 09 号

内容提要

本书系统地论述了土地管理学的基本概念和理论基础,详细介绍了地籍管理、地权管理、土地利用管理、土地管理信息系统等土地管理工作的基本知识。可作为高等院校土地科学专业、国土专业、房地产专业本科、专科及函授生的专业教材,亦可作为土地科学、国土、房地产等专业技术人员和工作者的参考书。

土地管理学

王西川 编著

责任编辑 司锡明

---

河南大学出版社出版发行

(开封市明伦街 85 号)

河南大学出版社电脑排版

兰考县印刷厂印刷

---

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:10.5 字数:263 千字

1994 年 7 月第 1 版 1994 年 7 月第 1 次印刷

印数:1—2000 定价:8.50 元

---

ISBN7-81018-438-5/F·88

## 前 言

土地管理学是管理科学的一个分支,是土地科学的重要组成部分。它研究调整土地关系,合理组织土地利用及工程设施的合理布局与规划。它是一门理论性、技术性、实践性都很强的学科,并具有经济、工程技术和法律三方面的性质。是社会科学和自然科学之间的一门边缘学科。

本书系统地论述了土地管理学的概念和理论基础,详细介绍了地籍管理、地权管理、土地利用管理、土地管理信息系统等土地管理工作的基本知识。

本书可作为高等院校土地管理、土地利用、土地规划、土地资源等土地科学专业、国土专业、房地产专业本科、专科及函授生的专业教材。亦可作为土地科学、国土、房地产等专业技术人员和工作者的参考书。

在本书的编写和出版过程中,承蒙许多师友的关心和鼓励,以及河南大学出版社朱铅身、朱建伟等同志的大力支持和帮助,尤其是河南大学学报编辑部司锡明教授对本书稿进行了认真地审订,发排前,河南大学出版社总编管金麟教授和王纯及董庆超同志对本书稿进一步进行了审订,开印前,河南大学地理系黄以柱教授对本书稿进行了最后审订,在此一并表示感谢。本书引用文献较多,不能全部刊出,谨向有关作者表示歉意。

由于作者水平有限,加之土地管理学尚属新兴学科,许多理论和方法还处于深入研究和探讨阶段,错漏之处在所难免。诚请各位同仁和广大读者批评、指正。

编 者

1994年4月

# 目 录

第一章 绪论 .....	( 1 )
第一节 土地的基本概念 .....	( 1 )
第二节 土地管理学概述 .....	( 7 )
第三节 土地管理的目标和方法 .....	(15)
第二章 土地管理的理论基础 .....	(23)
第一节 现代管理学原理 .....	(23)
第二节 土地管理的经济学基础 .....	(31)
第三节 土地管理的生态经济学基础 .....	(57)
第四节 土地管理的法学基础 .....	(64)
第三章 地籍管理 .....	(70)
第一节 地籍管理概述 .....	(70)
第二节 地籍调查 .....	(74)
第三节 土地利用现状调查 .....	(79)
第四节 土地条件调查 .....	(116)
第五节 土地分等定级 .....	(122)
第六节 土地登记 .....	(140)
第七节 土地统计 .....	(144)
第八节 地籍档案管理 .....	(149)
第四章 土地权属管理 .....	(153)
第一节 土地权属管理概述 .....	(153)
第二节 土地所有权与使用权的确认 .....	(159)
第三节 土地的征用 .....	(161)
第四节 土地使用权出让 .....	(167)

第五节	土地使用权转让	(187)
第六节	土地使用权出租	(195)
第七节	土地使用权抵押	(198)
第八节	划拨土地使用权的管理	(202)
第九节	外商投资企业土地使用权的管理	(211)
第十节	土地纠纷与调处	(226)
<b>第五章</b>	<b>土地利用管理</b>	<b>(230)</b>
第一节	土地利用管理概述	(230)
第二节	土地利用监测	(233)
第三节	土地规划	(237)
第四节	县级土地总体规划	(244)
第五节	城市郊区土地规划	(248)
第六节	居民点的区域规划	(258)
第七节	耕地规划	(276)
<b>第六章</b>	<b>土地管理信息系统</b>	<b>(293)</b>
第一节	土地管理信息系统概述	(293)
第二节	地籍信息系统	(299)
第三节	土地定级估价信息系统	(310)

# 第一章 绪 论

土地管理学的研究对象是土地以及土地利用中产生的人与地、人与人、地与地之间的关系,因此,研究土地管理,应首先了解土地的基本概念。

## 第一节 土地的基本概念

### 一、土地的定义

土地是地球表层的陆地部分及其附属物,包括内陆水域和海涂。从生态观点看,土地是一个由气候、地貌、岩石、土壤、植被、水文、基础地质、以及人类活动的种种结果组成的土地生态系统。它是自然、经济的综合体。自然条件和社会经济条件,对土地的形成和发展起着重要的作用。在社会生产中,土地是生产资料,是资源。

土地和土壤不是一个概念,土壤是指地球陆地表面具有肥力、能够生长植物的疏松表层。显然,土地的含义要比土壤广泛得多。

### 二、土地的功能

土地是宝贵的自然资源,是人类生存的必需条件和再生产条件,土地的主要功能可归纳为以下几方面:

(一) 负载功能 土地能将万物,包括生物与非生物负载其上,成为它们的安身场所。动物、植物、河流、道路、建筑物等各种物体之所以能存在于地球上,是因为土地有负载功能。

(二) 养育功能 土地具备适宜生命存在的氧气、温度、湿度

和各种营养物质,从而使各种生物得以生存、繁殖,世代相传,使地球呈现出一片生机勃勃的景象。

(三) 仓储功能 土地是一种极为重要的基础性自然资源,其它一些自然资源(如岩矿资源和陆地水资源等)则以土地为赋存条件,或者是通过土地资源而才显示出资源性和产生资源效应(如生物资源和气候资源等)。土地蕴藏着丰富的矿产资源:金、银、铜、铁等金属;石油、煤、水力、天然气等能源资源;沙、石、土等建材资源。为人类从事生产、发展经济提供了必不可少的物质条件。

(四) 景观功能 土地自然形成的各种景观:秀丽的群山,浩瀚的大海,奔腾的江河,飞泻的瀑布,无垠的沃野,悬崖幽谷,奇峰怪石,清泉溶洞,千姿百态,为人类提供了丰富的风景资源。

### 三、土地的特性

土地,作为生产资料,与其他生产资料相比,具有以下特性。

(一) 土地是自然的产物 土地是自然生成的,是自然本身的产物。在人类出现以前,地球已经有了 40 多亿年的历史,所以,土地绝非人类劳动的产物。人类的劳动和先进的科学技术,只能影响土地的利用和改良,而不能创造土地。它的产生与存在是不以人类意志为转移的。其他生产资料几乎都是人类劳动创造的。土地的这一特性,启示我们要珍惜和保护土地资源。

(二) 土地的有限性 “土地有限是一个普遍现象”。<sup>①</sup> 土地面积(数量)为地球表面积所限定(指正射投影面积)。地壳运动,空气、阳光、水、生物的分解作用,风力、流水的侵蚀、搬运作用,人类的生产活动等,可以使水地变为陆地(围海造田、围湖造田等),山地化为平地,坡地变为梯田,不断地改变着地球表面的形态,但土地的总面积始终不会改变。在现有的科学技术条件下,人类不可能

---

<sup>①</sup> 《列宋全集》第 5 卷,人民出版社 1959 年版,第 100 页。



创造土地,或用其他生产资料来代替。所以,人类必须充分、合理地利用全部土地,不断提高集约化经营程度,从而使有限的土地生产出更多的物质财富,以满足整个社会的需要。

(三) 土地位置的固定性 其他生产资料可以移动位置,而土地的绝对位置是固定不动的。因此,土地的利用与改良具有鲜明的地域特点,必须根据当地的自然生态环境,因地制宜地组织生产,确定合理的土地利用结构。

(四) 土地质量差异的普遍性 土地是自然形成的,不是人类按统一标准制作的,因此,不同的土地,所处的地形不一,所含养分、水分,土壤质地都不一致,所处的环境地点、小气候条件、水文、地质状况亦有很大差异,加之,离城镇的远近,交通便利程度等的差别,使得土地质量千差万别,质量完全相同的土地几乎没有,土地质量差异是普遍存在的。

(五) 土地的永久性 其他生产资料在使用过程中,会逐渐磨损、陈旧,直至报废。但土地在利用过程中,“只要处理得当,……就会不断改良”,成为世代相传的永久性生产资料。土地在农业生产中,养分和水分虽然不断地被植物吸收、消耗,但通过施肥、灌溉、耕作等,可不断地得到恢复和补充,从而使肥力处于一种周而复始的动态平衡之中。若能合理利用土地,其生产力不但不会随着时间的推移而丧失,相反,还会随科学技术的进步而提高。因为,土地具有储蓄银行的作用,投入土地的劳动和资本,除转化为农产品外,其余部分则凝聚在土地中。正如马克思所说:“土地的优点是,各个连续的投资能够带来利益,而不会使以前的投资丧失作用。”<sup>①</sup>

土地在非农业部门中,也不会随时间的流失而消失,不会因水灾、旱灾、火灾、地震等而丧失,对土地载力的利用是永久的。

(六) 土地的两重性 土地既是生产资料,又是社会土地关系

---

<sup>①</sup> 马克思:《资本论》第3卷,人民出版社1975年第880页。

的客体。因此,随着科学技术的进步和生产的发展,在社会经济各部门,以及在农业企业间,便产生了对土地资源进行合理分配和科学管理的客观要求。

此外,土地还具有空间特性(形成土地表面形状的地形和空间),土壤特性,自然植被及水文地质特性等。因此,必须根据不同作物对外界环境(水、肥、气、热)的要求,因地制宜地配置各种作物和各业生产用地,正确解决生产与环境因素之间的矛盾。

#### 四、土地的重要地位

土地的重要地位,首先决定于它的功能和特性。土地是实现一切生产所必须的物质条件,“是一切生产和一切存在的源泉”。<sup>①</sup>但是,土地在国民经济各部门中的作用是不同的。在工业、运输业及其它非农业生产部门中,“土地只是作为基地,作为场地,作为操作的基地发生作用”。<sup>②</sup>在农业生产中,土地不仅是活动场所和配置基地,而且是农作物正常生长发育不可缺少的水、肥、气、热的供应者和调节者,是不能代替的主要生产资料。在农业生产过程中,土地既是劳动对象,又是劳动手段,并直接参加农产品的形成。

所谓土地问题,归根到底,是土地关系和土地利用问题,也是历代农民革命的一个中心问题。土地利用决定于许多社会的和自然的因素。但是,起决定作用的是生产方式,是土地归谁所有。土地私有制,严重地束缚了土地生产力的提高。土地公有制的建立,为充分合理地利用土地,不断提高土地生产力开辟了广阔的前景。

随着科学技术的不断进步和生产力的高速发展,土地的合理利用和科学管理,已成为土地科学研究的中心课题。土地对国民经济各部门的建设与发展,有着极其深远的影响。土地与人口,土地

---

① 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社1972年版,第109页

② 马克思:《资本论》第3卷,人民出版社1975年版,第880页。

与生产建设,土地与环境,土地与生态等的关系,集中反映了当代土地科学在整个社会经济建设中所处的重要地位。

(一) 土地与人口的关系 自有人类以来,人与土地就结下了不解之缘。没有土地,人类就不能生存。

土地的数量(面积)是有限的,而人口的数量在一定阶段却是一个不断增长的变数。随着人口的增长,人均占有土地面积将逐年减少,这样就出现了土地对人口的“负荷量”问题。在一般情况下,社会生产力越低,土地所能承担的人口“负荷量”越小,反之则越大。因此,人口的增长必须与土地所能承担的“负荷量”相适应,与社会生产力发展水平相适应。

当前,人类生活所需要的农产品,尤其是粮食,主要是靠耕地来提供。因此,耕地面积的减少和人口增长速度的加快,已日渐成为世界性的突出矛盾之一。

随着人口的不断增长,土地,特别是耕地,将愈显得珍贵。因此,在加强控制人口增长的同时,一定要重视土地管理工作,注意保护和珍惜每一寸土地,不断提高土地利用的集约化水平。

(二) 土地与生产建设的关系 土地对于各项生产建设起着基地、场所的作用。如城乡居民点、工矿、交通运输及水利等各项建设项目都需要占用一定的土地。否则,“……劳动过程就不能进行,或者只能不完全地进行”<sup>①</sup>。

现代工业、交通运输业及其它各项建设事业的发展,一方面可为提高土地生产力提供科学技术和物质装备,另一方面又必须占用大量的耕地。为此,从土地的有限性这一特点出发,在进行生产建设时,应尽量做到以下几点。

1. 经国家批准的建设征地和建筑工程,要进行统一规划,严格节约用地,充分合理地利用空间和地下。例如,加紧对废旧矿区

---

① 马克思:《资本论》第1卷,人民出版社1975年版,第205页。

的复垦工作；修建地下水库，铺设地下输水、输油管道和电缆等。

2. 在城市建设中，提倡建设高层建筑及地下建筑，如修建地下影剧院、地下仓库、地下铁道、地下商店等。

3. 搞好村镇建设规划。平原地区和城市郊区要充分利用村内的旧房基地和空闲地，调整旧村落的松散布局，提高现有宅基地的利用率；山区和半山区要尽可能利用山坡地、荒地等，腾出平川良田；提倡变平房为楼房，以节约土地。

(三) 土地与环境、生态的关系 从土地的广义概念出发，土地本身也是环境，是一个土地生态系统。土壤、森林、草原、冰川、内陆水域等，都是土地生态系统的组成部分。这里所说的土地与环境、生态的关系，是指土地生产力的保护和破坏对其它环境条件、甚至对整个生态系统的影响。如对大气、水、生物等的影响和作用。

土地是维持生命的决定性环节，它在生态系统中处在各环境要素紧密交接的地带，是连接各环境要素的枢纽。土地与其它环境条件之间存在着互为作用的联系，这种联系是通过它们之间的物质、能量的循环流动来体现的。物质和能量流从外界环境向土地不断输入，并通过土体的迁移转化，引起土地成份、结构、性质和功能的变化，从而促进土地生产力的不断提高。同时，物质和能量流从土地向环境输出，导致环境成份、结构和性质的改变，从而促进环境的不断改善。当物质和能量流的循环系统的某一环节受到自然因素或人为因素的不良影响时，循环系统的自净作用将受到破坏，致使土地生产力受到破坏，进而产生环境污染。现代工业的不合理布局，以及利用工业废水和城市污水进行灌溉，工业废气的排放和过量施用化肥、农药，未经处理的城市垃圾和工业废渣等，都会造成土地污染，破坏土地生产力，产生环境污染。

可见，合理利用土地，是改善环境和保护生态系统的重要关键。为此，国家要对土地利用加强统一规划和管理，严禁盲目地毁林、毁草和陡坡开荒，以及大规模的围湖、围海造田。同时，要调整

工业的不合理布局,综合利用“三废”,进行化害为利的技术处理。

社会生产力的发展,不但不会降低土地的重要地位,相反,土地的合理利用与保护,已成为影响子孙后代生存的世界性问题。同时,土地的重要地位又为土地管理学的产生奠定了社会基础。

## 第二节 土地管理学概述

土地管理学是管理科学的一个分支,是土地科学的重要组成部分。它研究调整土地关系,合理组织土地利用及工程设施的合理布局与规划。它是一门理论性、技术性、实践性都很强的学科,并具有经济、工程技术和法律三方面的性质。是社会科学和自然科学之间的一门边缘学科。

### 一、土地管理学的产生和发展

“科学的发生和发展一开始就是由生产决定的。”<sup>①</sup> 土地管理学就是为适应社会生产力的不断发展的客观需要而逐步发展成为一门独立学科的。

(一) 土地管理学的产生是社会经济发展的需要 土地是社会的宝贵财富,是社会物质生产的基础。特别是在生产力高度发展的今天,为适应工业、交通运输业、农林牧副渔业、城镇村庄等有计划按比例地发展,就必须有一定数量和质量的土地以及相应的土地利用结构与布局作保证。社会经济的发展,人类生存环境的改善,都是与土地的合理利用、保护紧密联系在一起。当今世界,随着人口的剧增,各项建设事业的迅猛发展,耕地的锐减,生态环境的恶化,使得人口、土地、粮食、建设、环境成为举世瞩目的问题。如何协调好五者的关系,使之朝着预定的目标,顺利地发展,是人类

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1972年版,第523页。

社会发展面临的首要问题。这就要求将土地管理作为一门科学来开展系统的,卓有成效的研究,以不断提高土地管理的科学水平,适应社会经济发展的需要。

长期以来,由于对土地管理重视不够,致使耕地减少失控,非农业建设占地过多,人口增长过快,人均耕地面积迅速下降,粮食问题仍然是社会经济发展的一个制约因素。不合理的土地利用,造成大面积的水土流失、土地沙化和土地污染,生态环境质量不断下降。土地数量与质量数据不准确,土地纠纷频繁,严重地影响着人们合理利用土地的积极性,这一切从反面告诉人们,为了促进社会经济的发展,必须开展对土地管理的理论和方法的系统研究。土地管理学正是在上述背景条件下应运而生的。

(二) 土地管理工作的发展需要理论和方法对它的指导 在原始社会和奴隶社会阶段,生产力低下,人地矛盾不十分突出。所以,土地管理的内容较为单一,管理手段也较原始,是土地管理的雏形。

封建社会时期,生产力得到了进一步的发展,这个时期土地管理在内容上,比奴隶社会时期,大大的丰富了。土地调查和土地登记便成了封建社会土地管理的重要内容和形式。由战国开始从法律上确认的私有土地可自由买卖和由此而形成的土地私有制,贯穿了整个封建社会的历史。因此,调整土地关系也是各封建朝代土地管理的重要措施,其目的在于征税及维护和巩固封建的土地制度及地主阶级的土地所有权。

当代,由于工业、农业、交通运输业、乡镇企业、商业服务业、旅游业、电讯业的大发展,使土地管理的内容和范围大大地扩展了,不仅要管理农村土地,还要管理城镇用地。不仅要搞好地籍管理、地权管理,更重要的是搞好土地利用管理,协调好人口、土地、粮食、建设、环境之间的关系,既要保证所需粮食用地,又要保证社会经济发展所需土地,还要切实改善人类生存的环境质量。科学技术

的发展,特别是电子计算机技术,遥感技术的发展,迫切要求用新技术、新设备武装土地管理部门,将土地管理工作提高到现代化的水平上,这就要求建立多层次、高效运行的土地管理系统,提高土地管理工作的效率,不断优化土地利用,使之适应社会经济发展的需求。这一切都要求设立对土地管理的理论和实践开展深入研究的专门学科——土地管理学,用以指导土地管理工作。

(三)科学工作者的探索和研究,为土地管理学的建立奠定了基础。在土地管理实践的基础上,中外学者长期以来,对土地科学及土地管理本身的规律性进行了广泛而深入的探索。土地管理学的产生是这种研究的必然结果。

自1900年至1981年期间,很多学者在各种杂志,报刊上公开发表的有关土地科学的论文共有1000多篇,正式出版的著作有90多部。其内容涉及土地制度、土地政策、土地经济、土地行政、土地法规、土地利用、土地规划等方面。例如,在地政方面较重要的著作有:曹经源的《民国经济行政纪要》(1917年),庞树森的《地政通论》(1931年),李如汉的《地政刍议》(1936年),王晋伯的《土地行政》(1942年),诸葛平的《地籍整理》(1948年),朱璋的《土地行政学》(1970年)等。

国际上,对土地科学的系统研究,始于资本主义制度建立以后,主要代表著有:李嘉图《政治经济学及赋税原理》中的地租理论,马克思《资本论》中的地租篇,列宁的《土地问题和“马克思的批评家”》(1901年)、《俄国社会民主党的土地纲领》(1902年)、《对欧洲和俄国的土地问题的马克思主义观点》(1903年)、《修政工人政党的土地纲领》(1906年)、《社会民主党在1905—1907年俄国第一次革命中的土地纲领》(1907年)、《十九世纪末俄国的土地问题》(1908年)、《俄国土地问题的实质》(1912年)等。这些著作作为土地管理学的建立奠定了理论基础。

美国学者伊利和莫尔豪斯合著的《土地经济学原理》(1924

年),是当代最早的土地经济学名著。苏联学者 C. A 乌达钦主编的《土地规划设计学》(1940 年),是当代最早的土地规划学名著。还有其他学者的有关著作,都为土地管理学的建立创造了条件。

与此同时,管理科学在世界范围内也得到了迅速的发展。当前管理科学已成为一门极其重要的科学,将管理科学的原理和方法引入土地管理学当中,建立一门崭新的土地管理学,有利于提高土地管理工作的质量和效率,促进土地管理事业的顺利发展。

## 二、土地管理学的研究对象

“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,就构成某一门科学的对象。”<sup>①</sup> 土地管理学是以研究调整土地关系,合理组织土地利用,及工程设施的合理布局与规划为主要对象。

土地管理学不研究全部的土地关系问题,只着重研究土地权属的确立与变更的法律组织程序和方法。所谓调整土地关系,是指土地的所有权、使用权的确立与变更的法律措施。它不仅要按规定完成土地登记和统计的法律组织程序,而且要在土地的空间上确定其数量、质量及位置的关系。土地管理学要运用现代科学技术手段,研究土地的数量、质量和权属的变化规律,为合理组织土地利用提供信息。

合理地组织土地利用是土地管理学研究的核心内容。土地组织是指与农业生产、经营管理制度相适应的用地结构及其空间位置。它不仅要研究社会生产对组织土地利用的客观要求,社会生产方式对组织土地的支配作用,同时还要研究土地属性和生态系统对土地组织的制约规律。因此,土地管理学也是研究人与地、人与生态环境、地与地、地与其它自然资源关系的一门学科。

---

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》第 1 卷,人民出版社 1966 年版,第 284 页。



随着现代工业、农业的发展,土地组织与农业生产集约化专业化水平的不断提高,企业间的协作、农工一体化等的联系,将越来越密切。而且,它必然会同区域性的,甚至更大范围的土地利用、生态环境保护及经济效益等联系在一起。不仅如此,由于各类建筑物的配置,不仅与工程技术有关,而且与土地组织的经济效益及生态效益紧密地联系着。因此,土地组织还包括对建筑物、居民点、林带、道路工程及水利工程等的规划。可见研究土地生态系统的合理组织、利用的规律及其经济效益,也是土地管理学的研究对象。

### 三、土地管理学的学科性质

土地管理学不同于一般的经济管理学,它是一门理论性、技术性和实践性都很强的学科,并具有经济、工程技术和法律三方面的性质。

土地管理学与土地经济学、土地规划学在研究内容上是有区别的。虽然它们都涉及到土地关系与土地利用问题,但因它们都有各自不同的研究内容,因而它们是三门独立的学科。

土地经济学的研究内容是土地利用的经济原理和土地关系及其变化规律。它是把土地视为一个经济要素,研究其综合利用和分配的经济学科。土地管理学的研究内容是土地关系和土地利用的管理规律,它着重研究如何调整土地关系,监督、控制土地利用。为此,必须了解土地关系和土地利用的规律性,这就是土地管理学所依据的土地经济学原理。所以,土地管理的研究内容是土地关系和土地利用管理的规律性,而不是土地关系和土地利用本身的规律。虽然这是土地管理学必然要涉及的范畴,但它毕竟是土地经济学研究的内容。

土地规划学的研究内容是组织土地利用的规律性,它着重研究合理组织土地利用的理论,规划设计和实施的方法。土地管理学则侧重研究对土地利用和土地权属管理的原理和方法,它借鉴土