

土地管理概论



土地管理科学丛书

土地管理概论

王甲才 王万茂 编

出版：江苏科学技术出版社

发行：江苏省新华书店

印刷：国营练湖印刷厂

开本 787×1092毫米 1/32 印张 5.125 字数106,700

1987年12月第1版 1987年12月第1次印刷

印数1—10,180册

ISBN 7-5345-0195-4

S·24 定价：1.45元

责任编辑 张湘君

《土地管理科学丛书》编委会

- 主 编 王印才 (江苏省土地管理局副局长)
副主编 王万茂 (南京农业大学农经系副教授)
费仕良 (南京农业大学农经系副教授)
韩桐魁 (华中农业大学农经系副教授)
林增杰 (中国人民大学农经系副教授)

委 员 (按姓氏笔划为序)

- 王万茂 (南京农业大学农经系副教授)
王印才 (江苏省土地管理局副局长)
叶公强 (西南农业大学农经系副教授)
边信玲 (北京农业科学院土肥所副研究员)
刘书楷 (南京农业大学农经系教授)
陆红生 (华中农业大学农经系副教授)
陈若凝 (华中农业大学农经系副教授)
陈景元 (江苏省土地管理局工程师)
沈守愚 (南京农业大学农经系副教授)
严 望 (中国人民大学农经系副教授)
林增杰 (中国人民大学农经系副教授)
张月蓉 (中国农业科学院农经所副研究员)
胡季荣 (江苏省扬州农业学校教务科科长)
费仕良 (南京农业大学农经系副教授)
高尚德 (华中农业大学农经系副教授)
韩桐魁 (华中农业大学农经系副教授)

前 言

土地,是我国极其宝贵的资源,它直接关系到国计民生这个大问题。为了贯彻执行“十分珍惜和合理利用每寸土地”的基本国策和《中华人民共和国土地管理法》,适应加强土地管理工作和加速培养土地管理专门人才的需要,江苏省土地管理局邀请了全国有关高等院校和科研单位的专家、学者编写了这套《土地管理科学丛书》(以下简称《丛书》)。首批出版的有:《土地管理概论》、《土地经济学原理》、《土地调查与评价》、《地籍管理》、《非农业建设用地管理》、《土地规划》、《村镇规划》和《土地管理法规》等八本书。

《丛书》的作者都是多年从事土地管理、土地规划教学和科研的工作者。在研究和写作过程中,作者都以翔实的第一手资料为依据,对我国土地管理实践所取得的新经验、新成绩和所遇到的新问题加以总结提高和剖析,并参考国内外同类著作中的有益部分,力图根据土地管理和土地规划科学的一般原理,结合我国的国情,揭示中国土地管理的规律性,以促进我国土地管理工作走上科学的轨道。本《丛书》是集体智慧的结晶,也是土地管理实际工作者、教学和科研工作者相结合的产物。

这套《丛书》是一个有机的整体,具有理论性、知识性和实用性的特点,适用于从事土地管理和土地规划的实际工作者、教学和科研工作者参阅,可作为全国有关高、中等院校土地管理和土地规划专业的教学参考书,也可作为国家和

地方土地管理干部的培训教材。

在组织《丛书》的撰写过程中，曾得到国家土地管理局、江苏科学技术出版社、南京农业大学有关单位、江苏省扬州农业学校和其他参加撰写人员所在单位的领导和同志的热诚帮助和大力支持，谨此一并表示谢意。

建立完整的符合我国国情的土地管理科学体系是一项长期而艰巨的任务，本《丛书》的出版，也是在这方面的初步尝试，并为深入探讨提供资料。书中使用的有关数据由于来源不同可能造成口径不一，仅供参考。由于编著者水平有限，错误和不妥之处在所难免，敬请读者批评指正。

《土地管理科学丛书》编委会

一九八七年五月

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 土地的概念	1
一、土地的涵义	1
二、土地在社会生产中的地位和作用	3
三、土地的特性	5
第二节 土地管理的客观必要性	8
一、我国的土地资源概况、特点和 问题	8
二、耕地在土地—人口—粮食三者关系中的 地位	16
第三节 土地管理科学的 概述	21
一、土地管理科学是历史发展的客观 产物	21
二、土地管理科学的任务和 内容	23
三、土地管理的科学 体系	24
四、土地管理的 原则	27
五、土地管理机构及其 职责	29
六、我国土地管理 简史	32
第二章 土地经济学原理	37
第一节 土地经济学的研究对象和 任务	37
第二节 土地的供给与 需求	39
一、土地的 供给	39
二、土地的 需求	39

第三节 土地报酬递减规律与生产资源配合 原理	41
一、土地报酬递减规律的提出及其 涵义	41
二、马克思关于土地肥力和土地报酬的基本 原理	43
第四节 地租与地价 理论	45
一、地租的由来、涵义和 分类	45
二、西方资产阶级地租 理论	47
三、马克思主义地租和地价 原理	48
四、我国社会主义条件下的地租与 地 价	51
第五节 农业用地利用 原理	53
一、耕地利用 原理	53
二、林地利用 原理	54
三、草地利用 原理	55
四、水面利用 原理	56
第六节 非农业用地利用 原理	56
一、矿地利用 原理	56
二、城镇地利用 原理	57
三、旅游地利用 原理	58
第七节 土地利用的社会法制 原 理	59

第三章 土地调查与评价

第一节 土地调查 概述	61
一、土地调查的概念、内容和 原则	61
二、土地 分类	62
三、土地利用现状 调查	63
第二节 工作底图的 准 备	64
一、基础图件	64

二、航片调绘与外业补测	66
三、航片转绘	67
第三节 土地面积量算	68
一、面积量算方法	68
二、量算工作中的控制、限差和平差	70
第四节 土地评价	72
一、土地评价的概念及其依据	72
二、土地适宜性评价	73
三、土地经济评价	74
第五节 国外土地评价简介	75
一、苏联的土地评价	75
二、美国的土地分级	76
三、德国的土地评价	77
四、保加利亚的土地评价	77
第四章 地籍管理	79
第一节 地籍管理概述	79
一、地籍管理的概念	79
二、地籍管理的任务	80
三、地籍管理的内容	80
第二节 地籍调查	81
一、地籍测量	81
二、地籍图	81
第三节 土地登记	82
一、土地登记的法律依据	82
二、土地登记的类型和内容	83

第四节 土地统计	87
一、土地统计的任务和内容	87
二、土地统计制度	88
三、土地统计资料的计算机贮存与应用	90
第五章 非农业建设用地管理	95
第一节 非农业建设用地管理的意义、任务和原则	95
一、非农业建设用地管理的意义	95
二、非农业建设用地管理的任务	97
三、非农业建设用地管理的原则	98
第二节 国家建设用地管理	100
一、国家建设征用土地的程序	100
二、征用土地的审批权限	101
三、征用土地的补偿和安置标准	102
四、剩余劳力的安置	103
五、城乡联营企业建设用地管理	103
六、外商投资企业建设用地管理	103
第三节 村镇建设用地管理	104
一、村镇建设用地方向	104
二、村镇建设用地的审批程序	105
三、村镇建设用地补偿安置标准	105
第六章 土地规划	107
第一节 土地规划的产生	107
第二节 土地规划的内容和编制程序	109
一、土地规划的内容	109

二、土地规划方案的编制程序	11
第三节 土地利用远景预测	113
一、土地利用远景预测的必要性	113
二、土地利用远景预测编制程序和方法	114
第四节 建设用地规划	115
一、居民点用地规划	115
二、交通运输用地规划	118
三、水利用地规划	119
四、土地保护工程用地规划	122
第五节 农业生产用地规划	123
一、确定农业生产用地的组成与比例	123
二、耕地规划	124
三、园林地规划	124
四、牧草地规划	125
五、水面规划	125
六、土地规划的地区特点	126
第七章 村镇规划	127
第一节 村镇规划概述	127
一、居民点的概念及其分类	127
二、村镇规划理论	128
三、村镇规划的准备工作	130
第二节 居民点的区域规划	131
一、居民点区域规划的影响因素和基本要求	131
二、居民点群体体系的布局类型	132
三、村镇用地的发展控制指标	133
第三节 村镇用地内部总体布局	133
一、村镇用地内部总体布局的内容	133
二、村镇内部功能分区	134

三、生活区规划	134
四、生产区规划	135
五、公共福利设施规划	136
第四节 村镇内部建设规划	136
一、居住区规划	136
二、工业建筑地段的规划	138
三、仓储建筑地段的规划	138
四、街道的断面设计	139
五、园林设计	140
六、各类市政公用工程的规划	140
第五节 村镇规划方案的评审	141
一、规划方案的评审	141
二、村镇规划中节约用地的途径	142
第八章 土地管理法规	143
第一节 土地法规概述	143
一、土地法规的概念和制定权限	143
二、土地法规与土地管理的关系	144
三、解放前后的土地法制概况	145
第二节 中华人民共和国土地管理法的基本内容	146
一、土地管理法的指导思想和特点	146
二、土地的所有权、使用权和经济管理权	147
三、土地的利用和保护	149
四、建设用地管理	150
第三节 土地利用的监督及其纠纷的调处	150
一、监督的概念和作用	150
二、土地纠纷的调处	151
三、诉讼	151

第一章 绪 论

第一节 土地的概念

一、土地的涵义

土地的概念是土地管理科学中的基本理论问题。由于人类世代生活在土地上，对人类来讲，土地并不陌生，但人类对土地，尤其是对其内涵和外延的认识，却经历了一个长期的过程。作为管理对象——土地的概念是我们讨论土地管理科学内容的必不可少的前提条件，否则，必然会导致认识上的不统一。

对于什么是土地，我国古代著名学者有许多论述。东汉经济学家、文学家许慎(公元 58—147年)所著《说文解字》一书中，对于“土”字是这样解释的：“土者，吐也，即土生万物之意”，并用图示意的“=”（两横）象征表土层和底土层，“|”（一竖）象征植物生长的情况，表土层以上为植物的地上部分，其以下为植物地下部分。对于“壤”字，这本书写道：“壤者，𡗗也，即松柔无块而宜于耕之土”。意思是说，“壤”是由于“土”熟化变化来的，是“土”的质变，肥力有所提高。“壤”字是在“土”字右旁加上“襄”字，以表示人工培育之意。对于“土”（地）字，书中写

道：“元气初分，轻、洁、阳为天，重、浊、阴为地，万物所陈列也”。古人以为盘古分天地，气上浮为天，下沉为地。可见，这本古书中对有关概念已作了较为形象地阐述。

过去在较长一段时期内，曾经把“土地”和“土壤”看成是相同的概念，认为土壤系指地球陆地上能够生长植物的疏松表层，是有机自然因素和无机自然因素长期互相作用而形成的肥沃表层，并把土壤看成是由岩石、气候、生物、地形和时间五个因素共同作用的结果，即土壤为上述五项因素的函数 $\pi = f(K, O, r, p) t$, (π —土壤、 K ——气候、 O ——生物、 r ——岩石、 p ——地形、 t ——时间)。如果这样，地球表面，除土壤外的其它部分应当称为什么呢？随着认识的深化，认为“土地”是比“土壤”更为广泛的概念，两者之间既有联系，但更有差别，“土壤”不等同于“土地”。

关于土地的概念，经济学、社会学、历史学、人类学、法学等社会科学，地理学、地质学、天文学、生态学等自然科学都从各自的特定角度赋予其内涵和外延，实际上存在着各种各样的认识。在此我们不去一一列举，但对土地概念的认识归纳起来可分为两种，即狭义的和广义的土地概念。狭义的土地概念认为：土地系指地球的陆地表面，即陆地和内陆水域。其上层的气候、生物，下层的岩石和地下水等是形成土地类型和影响其生产力的外界条件，而不是土地本身。至于广义的土地概念有多种定义，其主要区别表现在“广”的限度上。一是认为，土地系指地球的整个表面，包括陆地、内陆水域、滩涂、岛屿和海洋。二是认为，土地是地球表层垂直剖面，从空中环境到地下的物质层，并包括动植物群体，以及过去和现在与土地相联系的人类活动。把土地看成是由土壤、

气候、地貌、岩石、生物和水文等因素构成包括人类劳动在内的自然综合体。有的甚至于具体划定上下限，把土地看成是地球表层，上至大气对流层顶层（极地上空约8公里，赤道上空约17公里，平均10公里），下至岩石圈的上部（陆地上约深5~6公里，海洋下平均深4公里）等等。

根据目前土地管理所涉及的实际范围，我们认为，土地系指地球表面的陆地、内陆水域、滩涂和岛屿。

土地与“土”也有原则区别，土地是不能离开地球表面的，放在室内器皿里的土绝不是土地。土地没有厚度，不能以容量和重量来计算。土地只能用面积单位，如：平方米、平方公里、公顷、亩等来计量。

国土比土地的概念更要广。目前多数学者比较一致的看法是，国土是指一个主权国家管辖范围内的领土、领海和领空，即一个国家的人民赖以生存和发展的空间。国土资源是经济和社会发展的重要物质基础，它包括土地资源、水资源、气候资源、生物资源、矿产资源、海洋资源、旅游资源 and 劳动力资源等。由此可见，国土是地球剖面的立体概念，而土地则是地球表面的平面概念。土地资源也仅是国土资源的一个组成部分，然而却是一个极为重要，也可以说是一个头等重要的组成部分。土地资源和气候资源、水资源、生物资源构成农业自然资源。

二、土地在社会生产中的地位和作用

在一切能为人类所利用的自然资源中，土地是最基本、最宝贵的资源，是人类不能出让的生存条件和再生产条件。土地本身是自然的产物，不是劳动创造的，它的产生是不受

人们的意志为转移的。当土地被投入人类社会生产活动之后，就成为任何社会生产（包括农业、工业、运输等）所必需的物质条件。马克思在描述土地在社会生产中的地位时指出：“……劳动不是它所生产的使用价值即物质财富的唯一源泉。威廉·配第说得好，劳动是它的父，土地是它的母。”〔1〕

“总的结论是，劳动力和土地，是财富两个原始的形成要素。”〔2〕马克思这段话，并非单指农业生产，同样适用于一切非农业生产。在这里，马克思把土地看作是广义的劳动手段，“这些东西不会直接加入劳动，但是没有它们劳动过程就不能进行，或只能不完全地进行。”〔3〕因此，土地不仅在农业生产中，同时在工业、交通运输以及其他生产部门中都起着劳动手段的作用。从这个意义上讲，土地是任何物质生产所必不可缺的物质条件，任何生产也不能离开土地，国民经济各部门建设都要落实在土地上，人们的一切生产和生活活动都离不开土地，土地是人类赖以生存的物质基础。

但是，土地在农业生产中具有特殊重要的作用。在非农业生产部门中，“土地只作地基、作为场地、作为操作的基地发生作用。”〔4〕其产品的数量与质量，不受土地肥力和自然植被质量的影响。在农业生产中却不然。由于农业对自然和土地具有特殊的依赖性，土地不仅是农业建筑物和工程物的配置基地，劳动力为实现劳动过程的空间活动场所，更主要的是具有肥力的土地，是一切农作物吸取营养的主要源

〔1〕马克思：《资本论》第一卷，第14页，人民出版社，1963年版。

〔2〕同〔1〕第663页。

〔3〕马克思：《资本论》第一卷，第175页。人民出版社，1963年版。

〔4〕马克思：《资本论》第二卷，《马克思恩格斯全集》第25卷，第880页。人民出版社，1974年版。

泉，是农作物正常发育不可缺少的水分、养分、空气和热量的供应者、调节者。土地在农业生产中既是劳动对象，同时又是劳动手段，按照列宁的说法，土地是农业生产中主要生产资料，直接参加农产品的形成。植物要依赖土地才能生长，动物也要依靠土地提供饲料。土地的数量、质量及其利用状况，对于农业生产的发展起着极为重要的制约作用。

综上所述，土地是社会一切生产部门的生产、建设和人民生活所不可缺少的物质条件，是农业生产的基本生产资料，是人类赖以生存和发展的物质基础。

三、土地的特性

作为生产资料的土地具有下列特性：

(一)土地是自然的产物

土地同其他生产资料不一样，其它生产资料是前人劳动的产物，而土地则是自然的产物。也就是说地球包括其表面不是前人劳动的产物，土地的产生和存在是不以人的意志为转移的。地球寿命大约已有 45 亿年，人类历史仅有 300 万年，人类是地球上的后来者。人类劳动可以影响土地の利用，提高土地生产率，但人类决不能创造出新的土地来。有的同志会提出疑问：围海造田，向海洋要土地，不是创造土地吗？如前所述，从土地含义上讲，这仅是土地形式的改变，并非是新土地的生成。

(二)土地数量(面积)的有限性

由于土地是自然的产物，具有原始性和不可能再生性，

土地数量为地球大小所决定。土地自地球形成之日起就这样大。虽然经过多次地质变化（如火山、地震、造山运动、风雨侵蚀及人力的搬动等），但仅使土地形态改变，而土地的总量始终未变（指水平投影面积）。地球表面积为 5.1×10^8 平方公里，其中，海洋为 3.6×10^8 平方公里，占71%；陆地为 1.5×10^8 平方公里，占29%，而其他生产资料的数量是可以改变的，人力可以使其产量增加或减少。

（三）土地利用的永续性

土地如能合理利用和保护，可以保持良性循环，处于周而复始的良好状态。从这点上讲，土地是永续使用的生产资料。

其他生产资料每经过一次使用，其价值就要减损一次，在其使用的过程中会逐渐陈旧、磨损，最后丧失其有效性能而被报废掉。一般来讲，土地在合理利用条件下，可以反复利用，土地肥力不仅不会减退而且会有一定程度的提高，正如马克思指出：“只要处理得当，土地就会不断改良”。

土地利用一定要处理得当，必须注意用地与养地相结合，保持土地中各种生态要素之间的动态平衡，以提高土地的生产能力。但是这种平衡是有一定限度的，超越这个界限，违背客观自然和经济规律，就可能引起土地生产特性的退化。总之，土地这一特性为合理利用土地提供了客观可能性和必要性。

（四）土地的空间性和地域性

由于地球与太阳的位置及其运动的特点，地球陆地表面分布有各种类型的土地，有山地、丘陵、高原、盆地等，每块