



全国高等农业院校教材

全国高等农业院校教材指导委员会审定



土地管理学

农业出版社

● 陆红生 主编

● 土地管理、土地利用与规划、农业经济等专业用



数据加载失败，请稍后重试！

前 言

根据国家教委“关于加强高等学校教材建设工作”的文件精神，经全国高等农业院校教材指导委员会农业经济学科组审定，编写了《土地管理学》，作为全国高校土地管理、土地利用与规划、农业经济等专业本科的基本教材。通过对本课程的学习，使学生能够掌握土地管理学的基本理论、地籍管理、地权管理、土地利用管理等基本方法和从事整个土地管理工作的基本技能。

本教材由陆红生（华中农业大学）主编，韩桐魁（华中农业大学）副主编。编写者还有：刘家彬（武汉测绘科技大学）、蒋琳（南京农业大学）。

由王万茂（南京农业大学）、潘文珠（南京农业大学）审稿。

在写作过程中，得到了许多同行和土地管理机关的支持，在此一并致谢。

由于作者水平所限，加之土地管理在我国尚属新兴学科，许多理论和方法还处于深入研究、总结阶段，错漏之处在所难免。诚请各位同仁和广大读者批评、指正，以期不断完善提高。

作 者

1991年2月

主 编 陆红生 (华中农业大学)
副主编 韩桐魁 (华中农业大学)
编 者 刘家彬 (武汉测绘科技大学)
蒋 琳 (南京农业大学)
韩桐魁
陆红生
主审人 王万茂 (南京农业大学)
审稿人 潘文珠 (南京农业大学)
王万茂

目 录

第一章 绪论	1
第一节 土地及其特性	1
第二节 土地与人口	7
第三节 土地管理的概念和土地管理学的产生	11
第四节 土地管理学的研究对象和研究方法	18
第二章 现代管理学原理	23
第一节 人本原理	23
第二节 系统原理	27
第三节 动态原理	31
第四节 效益原理	33
第三章 土地管理的经济学原理	37
第一节 土地肥力和土地报酬原理	37
第二节 地租、地价理论	43
第三节 区位理论	61
第四章 土地管理的生态经济学原理	76
第一节 土地生态系统与生态平衡	76
第二节 土地生态经济学原理	81
第五章 土地管理的法学原理	88
第一节 土地法概述	88
第二节 土地法律关系	95
第三节 土地管理法	98
第六章 土地管理的目标、内容、机构与方法	101
第一节 土地管理的目标、内容体系和原则	101
第二节 土地管理机构及其职责	106
第三节 土地管理的方法	114

第七章 地籍管理	119
第一节 地籍管理概述	119
第二节 土地调查	123
第三节 土地分等定级	140
第四节 土地登记	166
第五节 土地统计	174
第六节 地籍档案管理	182
附录7-1: 土地登记文件	186
附录7-2: 土地统计表	192
第八章 地籍管理信息系统	202
第一节 地籍信息分析	202
第二节 地籍信息的来源、采集和预处理	205
第三节 地籍信息系统及其作用	207
第四节 地籍信息系统的建立	213
第五节 产权地籍信息系统简介	219
第九章 土地权属管理	225
第一节 土地权属管理概述	225
第二节 土地所有权与使用权的确认	233
第三节 土地的征用	237
第四节 城镇国有土地使用权出让和转让	246
第五节 中外合资经营企业土地使用权的管理	263
第六节 土地权属纠纷的调处	266
第十章 土地利用管理	271
第一节 土地利用管理概述	271
第二节 土地利用规划	278
第三节 土地利用监督与调控	288
第十一章 国外土地管理简介	302
第一节 苏联的土地管理	302
第二节 日本的土地管理	306
第三节 美国的土地管理	311
第四节 德国的土地管理	315

第一章 绪 论

第一节 土地及其特性

一、土地的涵义

土地管理的客体是土地以及土地利用中产生的各种人与地、人与人、地与地之间的关系，因此，研究土地管理，应首先了解土地的科学涵义。

土地的涵义有广狭之分，归纳起来，有以下几种：

——土地与土壤是同义词。

——土地是指地球的陆地表面。

——土地，从水平范围看，是地球表面陆地和水面的总称；从垂直剖面看，土地是由气候、地貌、土壤、水文、岩石、植被等构成的自然历史综合体。

——土地就是自然。它包括一切自然生成的及其生成源泉的环境因素，前者如大气、水、土壤、岩石、矿物、森林、草场、内陆水面和海洋等，后者如太阳能，总之，范围是极其广泛的。

随着科学技术的进步，人类控制、利用自然能力的增强，人们对土地的认识也不断地深化。在以农业生产为主的社会里，人们主要利用地球陆地表层的可再生资源，因而将土壤看成是土地。在工业社会里，人们扩大了土地利用范围，在将其作为农地利用的同时，市地、交通用地等非农业用地的比重迅速增大，土地的涵义就被扩大成地球表面的陆地。随着人口—资源—环境矛盾的日益尖锐，科学技术的不断进步，人们在大量开发陆地资源，极大地提高对陆地利用集约度的同时，将土地利用的范围逐渐扩大

到内陆水域，如发展水产养殖、航运等，于是，土地的涵义又扩大成地球表面的陆地和内陆水域。目前世界上很多国家正掀起开发海洋的热潮，竞相开发海洋动、植物资源、矿产资源、能源资源以及海洋空间资源（海运、海港、海上城市等），一些学者认为，土地的涵义应扩大为地球表面的陆地和水域（含海洋）。

水域（包括内陆水域和海域）实际上是表层被水复盖的低洼地。水是水域土地的复盖物或附着物。水陆在不断地演化，虽然这种演化是极其缓慢的。世界屋脊喜马拉雅山，在两千多万年前，原本是一片海洋。湖北恩施山地的海螺化石和水成岩，证明它也是由海洋变迁而来。这种“沧海桑田”恰好说明水域也是土地。正如马克思所说：“土地（在经济学上也包括水）”^①“只要水流等等有一个所有者，是土地的附属物，我们也把它作为土地来理解。”^②

因研究目的各异，人们往往赋予土地不同的涵义，例如，将土地看作自然界，或生产资料，或栖息、娱乐、休息的场所。从土地利用与管理的角度看，土地可理解为地球表面陆地和水面的总称，同时，土地还是一个空间的概念，它是由气候、地貌、土壤、水文、岩石、植被等构成的自然历史综合体。其中，气候是指农业气候，地貌是指地表的形态（如山地、丘陵、平原、盆地等），土壤是指地球陆地上能够生长植物的疏松表层，水文是指地表水和浅层地下水，岩石是指地表岩石，植被是指地面植物覆盖层。随着人口的增长，科学技术的发展，对土地の利用已从地表迅速向空间发展，包括地上空间和地下空间，例如，向高空发展的高层建筑物，向地下发展的地下室、地下铁道、海底隧道以及充分利用空间的立体农业等。土地权利所及范围也随之扩大到地面上下空间。所以，对地面的利用与管理是不可能脱离其上

① 马克思：《资本论》第1卷，人民出版社1975年版，第202页。

② 马克思：《资本论》第3卷，人民出版社1975年版，第695页。

下空间的。土地是自然历史综合体，土壤、气候、地貌、水文、岩石、植被等都是土地的组成部分，它们附着于地壳，构成土地整体。在土地这个自然历史综合体中，土地质量和用途取决于全部构成要素的综合影响。离开了整体，各个单独的组成要素都不能理解为土地。

二、土地的功能

土地是宝贵的自然资源，是人类不能出让的生存条件和再生产条件，土地的主要功能可归纳为以下几方面：

(一) 负载的功能 土地能将万物，包括生物与非生物负载其上，成为它们的安身之所。动物、植物等生物，各种建筑物、构筑物、道路等非生物所以能生存在地球上，是因为土地有负载的功能。没有土地，万物自无容身之地，正如古人所说：“皮之不存，毛将安附”。

(二) 养育的功能 土地具有肥力，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。其他星球则不具备这种功能，就目前各国宇宙飞船及宇航员亲临其地探明：月球是一个没有空气、没有水、没有生命的死寂星球。在太阳系中离我们最近的火星，由于星球表面气压太低（相当于地球上30公里高空的大气密度），空气中主要成分是二氧化碳，几乎没有氧气，温度常在摄氏零下130度，所以，也不具备养育生命的能力。距地球4420万公里的金星，其表面大气稠密，大气压力比地球上的大100倍，几乎没有氧气、全部是二氧化碳气。金星表面温度常年都在摄氏500度左右，不断有狂风吹袭和硫酸雨降落，地球上的生物置身在这种条件下，将立即毁灭。最近苏联无人太空船在那里拍下的照片，显示出金星上约有2万个城市遗迹，但未发现任何生物存在的迹象。水星没有空气，夜间温度零下160℃，白天则摄氏零上300度。也是一个没有生命存在的荒凉、死寂的

星球。

(三) 仓储的功能 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) 提供景观的功能 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、土地在社会物质生产中的地位和作用

正因为土地具有上述功能，因而成为人类社会物质生产活动中不可缺少的生产资料。它与劳动、资本一起被称为生产三要素，其中，尤以土地与劳动为最基本的生产要素，正如威廉·配弟所说：“劳动是财富之父，土地是财富之母。”^①

土地在农业生产中与在非农业生产中所起的作用是不同的。通常，土地在工业、运输业及其它非农业生产部门中，“只是作为地基，作为场地，作为操作的基地发生作用……。”^②为厂房、道路等提供地基，为生产过程提供场地，为劳动者提供立足场所。没有土地，劳动过程就不能进行，但土地的数量与质量对工业产品的数量和质量，一般情况下，不产生什么影响（采掘业、酿造业、陶瓷业等除外）。所以，土地在非农业部门中，只起一般生产资料的作用。

在农业生产中，土地是主要生产资料。土地不仅为农业生产过程提供场所和活动空间，还直接参与农产品的生产过程，农产品的产量和质量与土地的数量和质量密切相关。可以说，没有土

^① 马克思：《资本论》第1卷，人民出版社1975年版，第57页。

^② 马克思：《资本论》第3卷，人民出版社1975年版，第880页。

地，就没有农业。

土地与其他生产资料一样具有两重性，它一方面是社会物质生产不可缺少的生产资料，另一方面还是土地关系的客体。

四、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。它的产生与存在是不以人类意志为转移的。其它生产资料几乎都是人类劳动创造的。

(二) 土地面积的有限性 大地是自然的产物，土地的面积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……，可使水地变为陆地（围海造田、围湖造田等），山地化为平地，坡地变为梯地，不断地改变着地球表面的形态，但土地的总面积始终未变。在现有的科学技术条件下，人力不可能创造土地、消灭土地，或用其它生产资料来代替。正如列宁所指出：“土地有限是一个普遍现象”。^①

(三) 土地位置的固定性 每一块土地都有固定的空间位置，不能移动，地块之间也不能互相调换位置，也就是说，土地的绝对位置是固定不动的，这就使得有限的土地在利用方面受到很大限制。另一方面，土地距离市场的远近及交通条件，是可以随着社会经济的发展、资源的开发、道路网的完善与扩建、城镇布局的调整及其经济辐射面的扩大而改变，即土地的相对位置是可以变化的，这种变化对土地的利用及地价有着重要影响。例如，大庆由于石油的发现与开采，而迅速发展成城市，交通条件也相应得到改善。又如福州市五四路附近的土地，因开发了地下温泉

^① 《列宁全集》第5卷，人民出版社1959年版，第100页。

而地价大增。

其他生产资料，可以根据生产的需要，不断地更换位置，或从一地点搬迁到另一地点。

（四）土地质量差异的普遍性 土地是自然生成的，不是人类按统一标准制作的，因此，不同的土地单元，所处的地形不一，所含氧分、水分，土壤质地都不一致，所处地点的小气候条件、水文、地质状况亦有很大差异，加之，离城镇的远近，交通便利程度的差别，使得土地质量千差万别，质量完全相同的土地单元几乎没有，因此，对土地利用要因地制宜。

其他生产资料，是按统一规定的标准设计制造的，只要原材料相同、技术条件一致，其质量基本上是相同的。

（五）土地利用的永续性 土地是可更新资源。在土地农业利用过程中，土壤养分和水分虽不断地被植物吸收、消耗，但通过施肥、灌溉、耕作、作物轮作等措施，可以不断地得到恢复和补充，从而使土壤肥力处于一种周而复始的动态平衡之中。土地，若能合理利用，其生产能力不但不会随着时间的推移而丧失，相反，还会随着科学技术的进步而提高，因为，土地具有储蓄银行的作用，投入土地的活劳动和资本，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。”^①同时，随着科学技术的进步及其在农业中的应用，可以更好地将土壤中的有效肥力释放出来，从而提高土地生产力。例如，60年代以来，化肥的广泛应用，使世界粮食产量增加了1/3。

土地在非农业生产部门中，作为“地基”、“活动场所”等的作用，也不会随着时间的流逝而消失，也不会因水灾、旱灾、火灾、地震等而丧失，对土地的载力的利用是永续的。例如唐山地震后，仍在原处矗立起了高楼大厦，使唐山市旧貌换新颜。

^① 马克思：《资本论》第3卷，人民出版社1975年版，第880页。

其他生产资料，在使用过程中，会逐渐磨损、陈旧，最后丧失其有效性能而报废。

第二节 土地与人口

一、土地与人口的辩证关系

人口是生活在一定社会生产方式下，在一定时间、一定地域内，由一定社会关系联系起来的，有一定数量和质量的生命体。人口是质与量的统一体。其中，人口质量是指人本身具有的认识、改造世界的条件和能力。

人类自身生产，包括原有人口生命的生产和新一代人口生命的生产，必须以物质资料生产为基础。而在物质资料生产中，土地是不可缺少的生产资料。土地，一方面用于食物的生产，另一方面，则用于工矿业、交通、城镇、风景旅游业。随着人口的增长，人类对土地的需求也不断扩大。

人口是全部社会生产行为的主体。具有一定的最低限度数量和密度的人口，才可能有土地利用和物质资料生产。

人口的数量和质量，在一定的生产条件下，对提高土地利用率和利用效益有着重要作用。它推动着未被利用土地的开发，已利用土地的再开发，大大地提高土地利用效益。例如，素有“沙漠王国”之称的沙特阿拉伯，大力开发利用沙漠，使耕地由1978年的225万亩、增加到1988年的3450万亩、实现了粮食自给有余。我国著名的吐鲁番绿洲，青海柴达木盆地的香日德、诺木洪、德令哈等高产绿洲，也是改造沙漠和荒漠的结果。

土地是社会物质生产的基础，是人类不能出让的生存条件和再生产条件。但土地的自然供给，即自然所实际供给的各类土地数量，就某一区域或全世界来说，是固定不变的，是毫无弹性的。例如，地球的总面积是5.1亿平方公里，该面积是不会增加，

也不会减少的，沧海桑田只不过是土地形态变化罢了。

在地表总面积中，仅有29%是陆地，而陆地中又有一半，由于气候条件或地形条件恶劣，很难作为生产利用。喜马拉雅山的珠穆朗玛峰可做为探险家和登山队员的目标，却难于种庄稼或盖工厂。据估算，若综合考虑气候、坡度、土壤等因素，陆地中，适宜农作物栽培的土地，仅占十四分之一。可见，土地的自然供给是有限的，耕地则更有限。

在土地自然供给与某些自然条件许可的范围内，某种用途土地的供给量能够随着土地利用效益的变化而变化的现象称土地的经济供给。例如，旅游业的发展，使建筑用地的经济供给增加，耕地的经济供给相对减少。又如，原供种植水稻的土地，由于养鱼的经济效益提高，就有部分稻田转变为鱼池。这样，水产养殖面积的经济供给就增加了。可见，土地的经济供给量是随着经济效益的提高而变化的，因而，具有弹性。

土地的经济供给是以土地的自然供给为基础，在土地自然供给的范围内变动。

土地的经济供给是动态的、有弹性的供给，但在不同的土地利用上，差异很大，如耕地，由于对自然条件要求较严，因而供给弹性较小，而建筑用地，对自然条件要求不太严格，所以供给弹性较大。

总之，土地与人口的关系主要表现为土地的供求关系。随着人口的增加，人类科学技术水平及生活水平的提高，对土地的需求量也越来越大。在渔猎时代，人们不知道农耕，所以无人需要耕地，随着农业的出现，对耕地、林特地等的需要量逐渐增大。随着生活水平的提高，人们不再满足吃饱，还要求有宽敞舒适的住宅、公园、草坪、游乐场、车库等，因而，对土地的需求程度也相应增大。但土地是自然产物，其自然供给量有限，然而，土地的经济供给量却是可以根据需求加以调节的，人们不断调整土地利用结构，扩大需求量大、且利用效益高的土地的供给。同时，随

着科学技术的进步，人们能够将未利用或利用粗放的土地投入利用，并提高利用的集约度，以增大土地的经济供给量。

二、人地比例关系的变化趋势及其后果

土地比人类早出现40多亿年，人类的历史仅一百多万年，进入文明社会才几千年，但人口的增长速度是惊人的。公元476年，以西罗马帝国灭亡为标志的古代史结束时的世界人口仅4亿，经过一千多年，到1830年时，才达到10亿。但到1930年，世界人口却达到了20亿，1960年增至30亿，1976年又猛增至40亿，1987年突破了50亿。可见，自1930年起人口增长的速度在逐渐加快，每增加10亿人口的间隔时间分别为100年，30年，16年，11年……。目前，世界人口仍在急剧增长，平均每分钟增加170多人，每天约增加25万人，每月增加700万人，每年增加8500万人。按此速度增长，到2000年，世界人口将超过60亿，可称人口大爆炸。

我国人口增长情况与世界相类似。清朝初期1760年有2亿人口，1900年为4亿，1954年为6亿，1969年为8亿，1981年为10亿，1989年达11亿。自1960年起，每增加2亿人口的时间间隔分别为：140年，54年，15年，12年……。

在人口迅猛增加的同时，耕地面积却不断减少。据统计，1986年的耕地面积与1957年相比，减少了约1500万公顷，平均每年减少50万公顷左右，其中，1985年减少耕地100万公顷，达到高峰^①。此后，²由于贯彻中共中央国务院关于加强土地管理制止乱占耕地的通知，耕地减少趋势有所缓解，但1986年耕地面积仍然减少了62.4万公顷，1987年减少3.4万公顷。目前，我国人均占有耕地面积已由1957年的0.17公顷，下降到0.09公顷。

^① 国家土地管理局土地利用规划司：《土地利用计划管理资料选编》，法制出版社1989年版，第5页。

人口猛增，耕地锐减是造成粮食和环境两大问题的直接原因。

大量事实说明，人均耕地数直接影响人均粮食占有量。虽然人均粮食占有量还受单位面积产量水平的影响，但在目前农业技术水平下，单位面积产量不可能有戏剧性的突破，因此，人均粮食占有量的主要影响因素是人均耕地面积。例如，加拿大，人均耕地1.85公顷，粮食单产虽仅2055公斤/公顷，人均粮食占有量却高达1704公斤，^①名列世界前茅。日本，人均耕地0.04公顷，虽粮食单产高达4845公斤/公顷，但人均粮食占有量仅113公斤。我国属于人多耕地少的国家，人均耕地0.09公顷，粮食单产每公顷4500公斤左右，人均占有粮食量1984年接近400公斤，近年来，又略有下降。距公认的粮食基本解决的标准水平（即人均500公斤）还相差甚远。

由于粮食问题与耕地关系密切，不少地区为了弥补粮食的不足，一方面，毁林开垦，滥垦草原……，将林地、草地转变为耕地，一方面，大量施用化肥、农药，以期增产粮食，从而造成土地资源的退化、破坏，使我国水土流失面积、土地沙化面积、土地污染面积不断扩大，破坏了生态系统的平衡。生态环境的恶化，反过来，又危及粮食生产。为了弥补粮食的不足，又急速地推进森林的耕地化，造成严重的环境问题，如此不断往复，形成一种恶性循环。

人口—土地问题，实际上是人口—耕地问题。因为耕地是土地中最适合农作物生长的精华所在，是人类食物和衣着原料的主要来源，是直接关系到国家经济稳定发展和社会安定的大问题。协调人地矛盾，除积极抓好人口的计划生育外，必须加强城乡土地的统一管理，特别要本着“一要吃饭，二要建设”的方针，协调好建设占地与耕地的关系，促进国民经济的全面发展。

^① 刘书楷：《土地经济学原理》，江苏科技出版社1988年版，第54页。

第三节 土地管理的概念和土地管理学的产生

一、土地管理的概念

管理是管理者在一定的环境条件下,为有效地实现既定目标,运用一定的方式,所进行的一项综合性活动。管理的主体是人,或以人、机关和技术设备(建筑物、信息载体等)组成的管理系统。管理的客体是人与物,包括人与人、人与物、物与物之间的关系。管理必须采取一定的方式,利用一定的手段,实现一定的目标。所以,管理是管理者(管理系统)的积极的、自觉的、有计划的活动。管理活动受外界环境的影响,主要受社会环境的影响,如社会制度、人口状况、经济体制与政策、文化水平、科学技术发展水平、法制状况等。所以,管理是一定环境条件下的有目的的活动。

管理是人们生活中不可缺少的一个组成部分。有了管理,人群才能进行正常的有效的活动,特别是大规模、复杂的活动。正如马克思所指出:“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动,都或多或少地需要指挥,以协调个人的活动,并执行生产总体的运动—不同于这一总体的独立器官的运动—所产生的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己,一个乐队就需要一个乐队指挥。”^①

在现代社会中,由于科学技术规模日益扩大,复杂程度日益加强,管理发挥着越来越大的作用。瑞士经济学家肯德说:“19世纪是工业世纪,20世纪则作为管理世纪载入史册。”^②

作为生产资料的土地,也不例外地需要管理。土地管理是国

① 《马克思恩格斯全集》第23卷,人民出版社1972年版,第367页。

② 肯德:《管理事务的发展和完善》,莫斯科进步出版社1970年版,第34页。