

《土地管理学概论》编写人员名单

主 编：胡继连 王兴祥

副主编：季本春 张淑兰 姜学海

朱学文 李振荣

参加编写(按参加章节序)：

董金岭 李新举 王增启 王玉周

孙京堂 刘明正 邓炳志 李明水

王月华 陈 平 张燕飞 王延海

胡锡茹 张建坤 姜守员 朱守忠

丁宝华 王海明 王培志 陈会英

左 静 盛智颖 孔凡文

前 言

科学管理土地以最大限度的开发和利用大地,为人类提供更有效的生产、生活空间,保护人类赖以生存的生态环境,是当前人类面临的最重大的课题。我国是一个人口众多的农业大国,2/3人口在农村,人均占有耕地少,人口密度大,城市发展占用耕地速度快,科学管理土地、利用土地是关系到人民是否有粮吃、有衣穿、有房住的大事,是当务之急。加强土地管理教育、普及土地管理知识是一件意义非常重大的工作。为此山东农业大学、宁夏农学院、山东莱阳农学院、沈阳农业大学、河南农业大学、江西农业大学、湖南农学院、云南农业大学、辽宁省农村管理干部学院等院校的长期从事土地管理教学和科研工作的部分教师、学者以及在各级土地管理和农村经济管理部门工作的科研人员和管理人员共同努力,组织编写了这本《土地管理学概论》。

本书从我国土地管理的产生与发展介绍起,对土地数量、土地质量、地权、地籍管理以及土地开发与经营利用(包括土地利用规划)管理的原理和方法作了全面、系统、精炼的介绍,并吸收了近年土地管理研究的新成果。可供土地管理专业、农村经济管理专业和其他开设土地管理学课程的有关专业的师生以及土地管理干部培训、农村经济管理干部培训及其他有关成人教育的师生使用。

本书由胡继连和王兴祥任主编,季本春、张淑兰、姜学海、朱学文、李振荣任副主编,按本书章节顺序,编写分工如下:绪论,胡继连;第一章,胡继连、董金岭;第二章,李新举、董金岭;第三章,张淑兰、胡继连;第四章,王增启、王玉周、孙京堂;第五章,刘明正、邓炳

志;第六章,李明水、胡继连、王月华;第七章,陈平、张燕飞、王延海;第八章,胡锡茹、胡继连;第九章,张建坤、姜守员、朱守忠;第十章,朱学文、胡继连、丁宝华;第十一章,王海明、胡继连;第十二章,王培志、胡继连;第十三章,陈会英、左静;第十四章,姜学海、胡继连;第十五章,盛智颖;第十六章,孔凡文;第十七章,盛智颖、胡继连;第十八章,王兴祥、李振荣;第十九章,王兴祥、李振荣;第二十章,季本春。

本书是在老一辈土地经济与管理专家曾启教授和李永昌教授的关心和指导下编写而成的,在此向两位教授表示感谢!

作为教学用书,我们认为既要向学习者阐明土地管理的基本原理和方法,又要使学习者了解有关土地管理近几年来新出版和新发表的他人的一些著作和论文,在此向作者表示感谢!

编写过程中,山东农业大学农经系、宁夏农学院农经系及宁夏自治区土地管理局等单位给予了大力支持。在此向上述单位表示感谢!

受编者水平所限,书中不当及错误之处定不可免,敬请读者批评指正!

编者

1992年2月

目 录

| | |
|------------------------------|-------|
| 绪 论 | (1) |
| 第一章 土地管理的产生与发展 | (10) |
| 第一节 我国古代的土地管理 | (10) |
| 第二节 我国近代的土地管理 | (17) |
| 第三节 新中国的土地管理 | (21) |
| 第一篇 土地数量与质量管理 | |
| 第二章 土地数量调查概述与工作底图 | (29) |
| 第一节 土地数量调查概述 | (29) |
| 第二节 工作底图 | (32) |
| 第三章 土地面积量算 | (48) |
| 第一节 地块面积的量算 | (48) |
| 第二节 大范围地域面积的量算 | (66) |
| 第四章 土地供求及数量分配 | (74) |
| 第一节 土地的供给与需求 | (74) |
| 第二节 土地利用结构 | (78) |
| 第三节 我国农业生产用地的数量特征及趋势预测 | (86) |
| 第四节 农业生产用地的数量保护 | (93) |
| 第五章 土地质量系统与质量调查 | (98) |
| 第一节 土地质量系统 | (98) |
| 第二节 土地质量调查 | (105) |
| 第六章 土地质量评价 | (114) |
| 第一节 土地适宜性评价 | (114) |
| 第二节 土地经济评价 | (122) |

| | | |
|-----|----------------|-------|
| 第七章 | 土地质量退化与保护治理 | (134) |
| 第一节 | 土地质量退化 | (134) |
| 第二节 | 土地质量的生态保护与治理 | (141) |
| 第三节 | 土地质量的工程保护与治理 | (147) |
| 第四节 | 土地质量的农业技术保护与治理 | (152) |
| 第五节 | 土地环境保护 | (160) |

第二篇 地权地籍管理

| | | |
|-----|------------|-------|
| 第八章 | 地权管理 | (164) |
| 第一节 | 基本地权及其重要性 | (164) |
| 第二节 | 土地经营中的地权关系 | (167) |
| 第三节 | 地权转移问题 | (175) |
| 第四节 | 地权保护 | (179) |
| 第九章 | 地籍管理 | (181) |
| 第一节 | 地籍管理的概念及内容 | (181) |
| 第二节 | 地籍调查 | (183) |
| 第三节 | 土地登记 | (190) |
| 第四节 | 土地统计 | (195) |
| 第五节 | 地籍档案 | (201) |

第三篇 土地开发及经营利用管理

| | | |
|------|---------------|-------|
| 第十章 | 土地开发管理 | (206) |
| 第一节 | 土地开发的内涵 | (206) |
| 第二节 | 土地开发影响因素及开发原则 | (210) |
| 第三节 | 土地开发可行性评价 | (216) |
| 第四节 | 我国土地开发现状及再开发 | (228) |
| 第十一章 | 经营方式与经营规模 | (235) |
| 第一节 | 农业用地经营方式管理 | (235) |
| 第二节 | 农业用地经营规模管理 | (243) |
| 第十二章 | 经营精度管理 | (252) |

| | | |
|------|--------------------------|-------|
| 第一节 | 粗放经营与集约经营 | (252) |
| 第二节 | 集约经营的类型 | (255) |
| 第三节 | 土地投入产出变动规律及土地集约界限 | (258) |
| 第四节 | 最佳土地集约度的确定 | (263) |
| 第五节 | 土地经营精度(集约水平)的进一步提高 | (267) |
| 第十三章 | 非农建设用地管理(上) | (271) |
| 第一节 | 非农建设用地管理概述 | (271) |
| 第二节 | 非农建设前期用地管理 | (275) |
| 第三节 | 国家建设征用农村土地的管理 | (280) |
| 第十四章 | 非农建设用地管理(下) | (289) |
| 第一节 | 村镇建设用地管理 | (289) |
| 第二节 | 非农建设用地的数量控制 | (296) |

第四篇 土地利用规划

| | | |
|------|-------------------|-------|
| 第十五章 | 土地规划原理和方法 | (304) |
| 第一节 | 土地规划的概念和内容 | (304) |
| 第二节 | 土地规划原理 | (306) |
| 第三节 | 土地规划的基本原则 | (311) |
| 第四节 | 土地规划的工作程序 | (316) |
| 第十六章 | 土地利用总体规划 | (320) |
| 第一节 | 土地利用总体规划概述 | (320) |
| 第二节 | 土地利用总体规划的编制 | (327) |
| 第三节 | 土地利用总体规划的实施 | (332) |
| 第十七章 | 耕地利用规划 | (339) |
| 第一节 | 耕地组织 | (339) |
| 第二节 | 轮作田区和田块设计 | (343) |
| 第三节 | 田间工程设施规划 | (348) |
| 第四节 | 耕地规划结果评价 | (355) |
| 第十八章 | 园林用地规划 | (358) |

| | | |
|------|--------------------|-------|
| 第一节 | 果园规划 | (358) |
| 第二节 | 桔园桑园规划 | (368) |
| 第三节 | 茶园橡胶园林场规划 | (372) |
| 第十九章 | 草地利用规划 | (377) |
| 第一节 | 草地特性及利用要求 | (377) |
| 第二节 | 放牧地规划 | (381) |
| 第三节 | 割草地规划 | (390) |
| 第四节 | 放牧地改良规划 | (394) |
| 第二十章 | 居民点用地规划 | (398) |
| 第一节 | 居民点的概念及作用 | (398) |
| 第二节 | 居民点规划的原则和方法 | (402) |
| 第三节 | 居民点布局的形式和原则 | (407) |
| 第四节 | 居民点用地的选择 | (413) |
| 第五节 | 居民点规模及占地面积概算 | (415) |
| 第六节 | 居民点布局方案评价 | (419) |

绪 论

第一节 土地管理的概念及内容体系

一、土地的概念

土地管理的直接对象是土地。土地的概念,古今中外各有其说。通常人们把土地称作地面,这是最简单的概念。我国古代学者管仲认为:“地者,万物之本原,诸生之根苑也”。随着社会生产力的发展和科学技术的不断进步,人们对土地的认识和理解在逐步加深。苏联学者乌达钦认为:“土地是自然本身的一种产物,它的产生和存在不随人的意识和意志而转移,……土地一参加社会生产活动,它就成为生产资料。”^① 马克思曾指出:“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”;^② “只要水流等有一个所有者,是土地的附属物,我们也把它作为土地来理解。”^③ 英国经济学家马歇尔认为:“土地是指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”。^④ 美国经济学家伊利认为:“……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。”^⑤ 至此,土地已是一个立体概念了。

① 乌达钦:《土地规划理论问题》,农业出版社 1960 年版,第 2 页。

② 马克思:《资本论》第 1 卷,人民出版社 1975 年版,第 202~203 页。

③ 马克思:《资本论》第 3 卷,人民出版社 1975 年版,第 695 页。

④ 马歇尔:《经济学原理》上卷,商务印书馆 1964 年版,第 157 页。

⑤ 乌达钦:《土地规划理论问题》,农业出版社 1960 年版,第 2 页。

随着生态科学和系统科学的产生,人们对土地的概念又开始向系统论的观点上进化。1972年在荷兰的瓦格宁根(Wageningen)召开的为农村进行土地评价的专家会议上提出:“土地包含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。它还包含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。”这一定义在1976年写进了联合国粮农组织编写的《土地评价纲要》中。目前,人们已更习惯于用系统论的观点来定义土地,如:土地是地球表面陆地部分的垂直剖面系统,是一个自然、经济的综合体。在这里,社会经济因素也加入到了土地概念中。再如,更全面系统的土地定义是: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。从生态观点得出的土地定义是: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生态要素系统。在这里,只要是与地面固定地联系在一起的因素,包括自然因素如水、肥、气、热、土、石、植被和社会经济因素如农田建筑物、水渠、道路、塘坝、池井等,都融到了土地概念中,使土地概念本身变成了一个自然、社会经济资源要素系统。

二、土地管理的概念

土地管理是国家用来维护土地所有制,调整土地关系,合理组织土地利用,以及贯彻和执行国家在土地的开发、利用、改造等方面的决策而采取的行政、经济、法律和工程技术的综合性措施。

1. 维护土地所有制

在任何社会制度下,国家进行土地管理的目的之一,都在于维护土地所有制,它是土地管理的阶级性所在。马克思说:“土地所有权乃是一切财富之最初源泉……”。土地不仅是生产资料,而且是构成社会生产关系的客体。自有阶级社会以来,统治阶级为了取得对土地占有的合法化,制订了一系列的法规和制度,其目的都是为了维护土地的所有权。在资本主义社会,土地管理是维护资产阶级

土地私有制的工具,是阶级压迫的手段。

社会主义土地管理是建立在社会主义土地公有制(包括国家所有制和集体所有制)的基础上,是国家用以维护土地公有制的一项国家措施。目前,全国各地土地权属紊乱、非法侵占、买卖、出租及其他非法转让土地的现象经常发生,严重侵犯了我国土地的社会主义公有制,侵犯了国家和集体在土地上的正当权益。实施土地管理就是由国家出面,来制止或约束对社会主义土地公有制的各种侵犯行为,保护社会主义土地所有者、使用者的合法权益,稳定社会主义土地利用方式的一项重要措施或手段。

2. 调整土地关系

所谓调整土地关系就是指对土地的所有权、使用权等的确立与变更的调整,也就是在各经济部门间、农村与城市间、各用地单位或个人间,理顺和协调用地的分配与再分配的关系。调整土地关系,进行土地的分配与再分配,一方面必须依照国家的有关法律规定,遵循土地利用的客观规律完成法律组织程序;另一方面,还要运用一定的技术措施,在地理空间上确定其数量、质量及相关位置,为合理利用土地建立良好的土地组织条件。所以,调整土地关系,不仅是一项法律措施,同时也是一项技术措施。例如,一个单位需要占用归集体所有的农村土地,不仅要通过土地管理部门向人民政府申请征地,办理征地的审批手续,而且还要通过土地管理部门到现场进行放线,落实权属地界等。

3. 合理组织土地的开发利用

合理组织土地的开发利用是土地管理的核心内容,一般是指按照自然规律和经济规律,科学地确定各项用地的结构及空间位置。它不仅要研究社会生产对土地利用的客观要求和社会生产方式对土地利用的支配作用,同时还要研究土地属性和生态系统对组织土地利用的制约规律。只有正确认识和把握自然规律和经济规律,才能达到充分合理地开发利用土地的目的。

组织土地利用还包括对地上建筑物、居民点、林带、道路工程、沟渠及水利工程等的合理配置与规划。地上各类建筑物的配置与规划,不仅与工程技术有关,而且同组织土地利用的经济效益及生态效益密切相关。

4. 贯彻和执行国家在土地开发、利用、改造等方面的决策

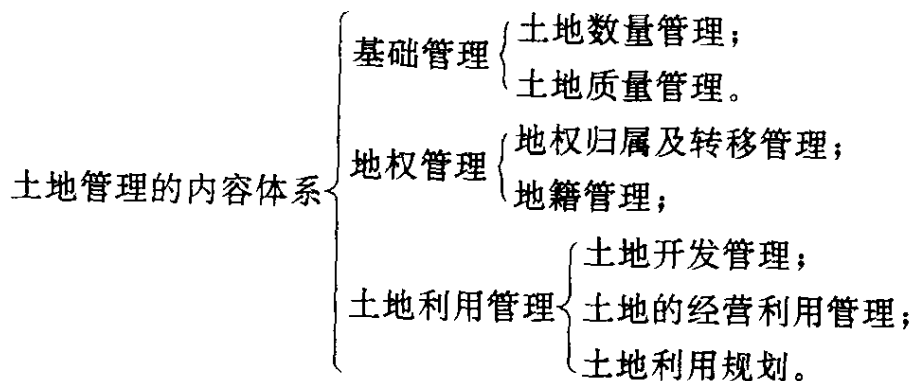
国家及各级政府在土地开发、利用和改造等方面的决策或政策,要通过组织土地利用、土地立法等土地管理措施来实现,包括采用经济、法律、行政、技术等手段。

综上所述,土地管理是政策性、综合性、专业性、技术性和实践性都很强的一项国家措施,是用来实现土地法规,维护社会主义土地公有制,贯彻国家在土地利用和保护方面的决策的一项经济、法律、行政和技术的综合措施。

三、土地管理的内容体系

土地管理的内容从大的方面看有三大部分:基础管理、地权管理和利用管理。其中基础管理是土地管理的基础性工作,主要内容是摸清土地拥有情况(土地家底)和改善土地拥有情况,具体来说,包括数量管理和质量管理两方面。前者主要是摸清土地的数量状况及变动情况,并采取措施保护和增加生产用地的数量;后者主要是摸清土地的质量状况及变动情况,并采取措施保护和提高土地质量。地权管理主要是确认和保护地权归属,监控地权转移,调解地权争执。土地利用管理主要是对土地利用结构、利用方式和利用效果进行监督控制,以保护土地,确保土地资源的永续利用。

将土地管理的上述内容由粗到细组合在一起,则土地管理的内容体系为:



本书的章节体系即按土地管理的上述内容及各部分间的相互关系设置。

第二节 土地管理的二重性和重要性

一、土地管理的二重性

土地管理具有明显的二重性,即自然属性和社会属性。土地管理的自然属性表现在土地管理的组织土地利用的职能上。也就是说,不管社会形态如何,不管土地制度如何,土地管理在组织土地利用上所遵循的规律、原则都是共同的、客观的,土地开发和土地利用的技术方法并不为某种社会制度和社会形态所特有。土地管理的社会属性表现在土地管理的维护土地所有制、调节土地权属关系的职能上。也就是说,在不同的社会制度下,土地管理所维护的土地制度不同,其中体现的阶级利益关系不同,调节土地关系目的都是为了维护土地所有者阶级的土地权力和土地利益,是为一定的阶级服务的。例如,在奴隶社会中,土地管理是为奴隶主阶级服务的,土地管理机构(代表国家)调整土地关系的目的是巩固奴隶主对土地的私人所有权,即使是组织土地调查,规划土地利用,也是以增加土地贡赋为直接动机,其实施结果是进一步加强了土

地占有阶级——奴隶主阶级对劳动人民的剥削。在封建社会,封建统治者实施土地管理,直接目的是为了**保护封建地主土地所有制和地主阶级的利益**,土地管理的加强实际上是强化了地主阶级的统治地位,在经济上则是更多地收取地租和地亩税,加强了对农民劳动者的剥削和压迫。资本主义的土地管理,为的是维护资本主义的土地制度,服务对象是大地主大资产阶级。同样,社会主义的土地管理,为的是**巩固社会主义土地公有制,维护全体劳动人民(土地所有者)的共同利益**。

阐明土地管理的二重性,在理论和实践上都具有重要意义。从组织土地利用这一角度看,科学有效地土地利用方法在任何社会都是通用的,这就为我们学习和借鉴国外和过去的土地利用方法提供了自然前提。但从调整土地关系、维护土地所有者阶级的统治地位和切身利益这一角度讲,我们又应该认清社会主义土地管理与其他土地管理的本质区别。

二、土地管理的重要性

1. 从土地的特殊职能看土地管理的重要性

众所周知,土地是实现一切生产所必需的物质条件,是一切生产和一切存在的源泉。对于农村土地来说,土地的这种基础源泉作用更突出更明显。在城市和其他非农部门中,土地只是作为承载地和活动场所而发挥作用。而在农村,特别是在农业生产过程中,土地不仅是承载地和活动场所,而且是直接的农业生产要素,是农作物生长发育不可缺少的水、肥、气、热的供应者和调节者,是其他任何生产资料所不能替代的主要生产资料。因此,在农业生产过程中,土地既是劳动对象,同时又是劳动手段,它直接参加农产品的形成过程。因此,实施和加强土地管理,对于保证农业生产的正常发展至关重要。而农业又是国民经济的基础,从这种意义上说,实施和加强土地管理,对整个国民经济的正常发展也有重大影响。

2. 从土地制度(地权关系)的重要性看实施和加强土地管理的

重要性

调节土地关系是土地管理的重要职能之一,而土地关系(地权归属关系或土地制度)正是一切社会中经济关系乃至政治关系的核心。因此,实施加强土地管理,不断地调整和优化土地关系,强化社会主义的土地公有制,是合理调整经济关系和政治(阶级)关系的需要,是合理分配社会劳动产品,切实贯彻社会主义的收入分配原则,加强工农联盟,巩固人民民主专政的需要。

3. 从我国现实看,实施和加强土地管理具有非常重要的现实意义

首先,在我国目前的土地占有关系中,土地产权模糊,侵权现象和土地收益流失严重。加强土地管理,则是保护集体对农村土地的合法权益的需要。对于我国的农村土地,我国法律明文规定归集体所有(国营农场除外),与此相对应,属于绝对地租和级差地租 I 的那部分土地收入,应归集体所有。然而,事实上,来自各个方面的侵犯集体对土地的所有权,抽取应归集体所有的土地收入的现象却时有发生甚至是一直在发生着。表现之一是不少单位和个人(包括国家基层政府组织)强行占用集体土地,盖厂房办企业,直接侵犯集体对农村土地的所有权;表现之二是不少单位和个人,凭借其所包或所借土地的地理位置优势和土地自然肥力优势,谋取暴利,这实际上是侵吞了应归集体所有的土地收益(级差收入 I);表现之三是农户长期无偿地占用宅基地,并且以转让、出卖、出租住宅作掩护转让、出卖、出租集体土地,也隐蔽性地侵害了集体对农村土地的合法权益——对于前者,我们认为,地租是土地所有权的经济实现,不缴地租(无偿使用)就等于侵犯了土地所有者的土地所有权。对于后者,一方面在原住宅所有者转让、出卖、出租其住宅时,并不作土地使用权的过户登记,所以,实际上也就等于不经集体(原土地所有者)同意,就已擅自将土地使用权转交给了别人,这实际上也是对土地所有权的一种侵犯;另一方面,从住宅转让、出

卖和出租价格看,成交价格有时候要远远高于房屋的工程造价(如农村集市附近的铺面租价明显地会高于房屋的工程造价),这实际上就是由房屋出让、出卖、出租者把地价、地租部分也包括到房价、房租中去而收归己有了。所有这些,都是对集体的土地权益的严重侵犯。因此,实施和加强土地管理,对于明晰地权,进一步巩固土地的社会主义公有制和保护农村集体的合法经济利益,具有重要的现实意义。

其次,从土地的占用情况看,各种非生产用地和非农用地急剧膨胀,生产用地特别是农业生产用地的数量严重下降,实施和加强土地管理,是保护生产用地特别是农业生产用地的迫切需要,具有重要的现实意义。仅从耕地面积来看,数量形势越来越不利。据不完全统计,1957年末我国耕地面积曾达167745万亩,到1978年已减少到149084万亩;21年间减少了18661万亩,平均每年减少888万亩;1985年一年中,耕地面积减少了1500万亩,是建国以来耕地减少最多的一年;1986年全国耕地又减少了960万亩,到1988年全国耕地面积已减少为143582.7万亩。从人均耕地面积看,建国初期,我国人均拥有耕地为2.7亩,现只有1.4亩,大约下降了50%,有些地方还不足1亩。从这些实际情况看,加强土地管理,制止乱占滥用耕地,保护耕地数量,已迫在眉睫,它对于保证农业生产的稳定发展意义重大。

再次,从保护和提高土地质量这一角度看,实施和加强土地管理也具有重要的现实意义。受多种原因的共同制约,我国土地的质量形势不容乐观,水土流失、土地沙化、土壤盐渍化、土地污染现象严重,已在很大程度上影响了农业生产的正常发展。据统计,我国每年流失土壤约10亿吨,水土流失面积达150万平方千米,其中耕地占40万平方千米;全国沙漠化土地有17万平方千米,其中仅近15年来发展的就有2.7万平方千米。目前,沙漠仍以每年平均1000多平方千米的速度在扩展,此外我国还有潜在沙化面积15.8

万平方千米。从土壤盐渍化程度看,我国目前北方次生盐渍化耕地面积已达 1 亿亩,南方潜育化耕地面积已占水田面积的 20~40%。土地污染也很严重,化肥、农药残留,工业排污使土地环境恶化。所有这些,都要求我们实施和加强土地管理,尽快采取得力措施,制止土地质量退化,以确保土地生产能力的长盛不衰。

总之,实施和加强土地管理,无论是对于巩固土地的社会主义公有制,还是对于更合理地开发利用土地,都非常必要、非常重要。与此相对应,开展土地管理教育,培养土地管理人才,普及土地管理知识已成为当务之急。

第一章 土地管理的产生与发展

第一节 我国古代的土地管理

我国土地管理的历史久远。由于土地是人类赖以生存的最基本、最重要的生产资料,所以,早在人类文明形成的初期,土地管理就开始萌芽或说初具雏形了。

一、原始社会和奴隶社会的土地管理雏形

土地管理最初是为满足人类利用土地生产粮食的需要而进行的最原始的土地统计。当人类进入原始农业阶段后,一小片或一定规模的原始土地被开垦出来种植粮食和植草放牧。当寒冬来临时,人们又不得不转移到其他较为温暖的地方去重新垦荒种粮或种草放牧。为使来年能找到原来的这些被垦殖出来的地块,人们就在当地的树木或岩石上刻下记号,这些记号就是原始公社对他们借以安身的土地所进行的最原始土地统计。这种原始的土地统计,是按最原始的土地利用分类——耕地和草地进行的。限于计数技能尚未开发,因此,这时的土地统计只有地段标志,而没有数量的概念。

随着农业生产的进一步发展,人们从游牧逐渐转向定居,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,并按比较肥力来制定贡赋等级。因此,土地已逐步作为财产来进行统计。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、中下和下上、下中、下下九个等级,并以此确定贡赋等级。这是我国历史上最早的土地质量调查、土地分级和土地评价雏形。

到了奴隶社会,土地私有制代替了公有制,原始公社的公共财