

土地管理基本知识
参考资料

国家土地管理局科技宣教司



责任编辑 严厚琤
封面设计 祝东平

土地管理基本知识参考资料（一）
国家土地管理局科技宣教司

★
中国人民大学出版社出版发行
（北京西郊海淀路39号）
北京北郊华生印刷厂排版
外文印刷厂印刷
新华书店北京发行所经销

★
开本：850×1168毫米32开 印张：11.25
1988年3月第1版 1988年3月第1次印刷
字数：270 000 册数：1-32 000

★
ISBN 7-300-00313-3
F·105 定价：2.00元

编者说明

《土地管理基本知识参考资料》系《土地管理基本知识》的配套教材，供各地在开展土地管理基本知识教育时辅导与自学参考之用。《参考资料》包括（一）（二）两个分册，并将分别出版发行。（一）分册汇编了已发表过的（包括公开出版和未公开出版的）有关文章与文献资料；（二）分册选编了全国土地管理基本知识教育试点班上的补充材料与专题报告。

本书为（一）分册，在编辑过程中，得到中国人民大学农经系的大力支持与协助，并由刘桂芹、林增杰、叶剑平、杨宜新同志负责搜集、摘录与整理，在此向他们表示感谢。

由于时间短促和水平所限，在编审过程中，难免有不妥之处，请读者提出宝贵意见。

国家土地管理局科技宣教司

1988年1月20日

目 录

第一章 土地管理的基础理论	1
第一节 土地资源	1
一、土地的概念	1
二、土地的特性	4
三、土地问题的重要地位.....	8
四、我国土地资源的概况.....	15
第二节 土地经济	26
一、我国社会主义的土地关系	26
二、地租.....	44
三、土地价格	55
四、土地赋税	61
第三节 土地管理法规	66
一、土地立法的必要性.....	67
二、我国土地立法的情况.....	68
三、我国土地立法的原则.....	70
四、土地法	71
五、《中华人民共和国土地管理法》	73
六、我国土地立法的体制与程序	75
 第二章 土地管理概述	78
第一节 土地管理的意义	78
一、土地管理的含义	78

二、土地管理的范围和建立科学的土地管理业务体系·····	80
三、土地管理的原则和作用·····	86
四、我国土地管理的沿革·····	89
第二节 土地管理机构和土地管理干部素质·····	100
一、健全机构,加强队伍建设·····	100
二、提高土地管理队伍的素质·····	101
第三节 国外的土地管理·····	103
一、资本主义国家的土地管理·····	103
二、苏联及东欧社会主义国家的土地管理·····	106
第三章 土地资源调查·····	109
第一节 土地利用现状调查技术规程·····	109
第二节 土地利用现状调查的基本工作·····	124
一、地形图的基本知识·····	124
二、航摄像片的基本知识·····	136
三、航片的调绘与补测·····	144
四、航摄像片转绘·····	153
五、土地面积量算方法的选择与对比·····	160
第四章 地籍管理·····	163
第一节 地籍管理概述·····	163
一、地籍与地籍管理的概念·····	163
二、地籍管理的内容和作用·····	165
三、我国地籍管理工作的形成和发展·····	168
四、城市地籍管理·····	171
第二节 地籍调查·····	173
一、地籍调查的目的、内容和程序·····	173
二、权属调查·····	174

三、地籍测量	177
四、地籍图	180
第三节 土地登记	183
一、全国土地登记规则(试行)	183
二、土地登记的法律依据	192
第四节 土地统计报表制度	196
一、土地统计报表制度实施办法	196
二、土地统计报表目录	198
三、土地统计指标解释	208
第五章 土地利用的计划管理	216
第一节 土地利用计划管理概述	216
一、基本概念	216
二、我国社会主义经济体制下的土地利用计划管理	220
三、国外的土地利用规划	229
第二节 土地利用总体规划	235
一、制编土地利用总体规划的必要性	235
二、土地利用总体规划的性质、任务和内容	237
三、土地利用总体规划的实施	240
第三节 中期和年度的土地利用计划	241
一、中期土地利用计划	241
二、年度土地利用计划	243
第四节 土地开发管理	244
一、土地开发的概念和重要意义	244
二、土地开发管理的内容	247
第六章 建设用地管理	255
第一节 建设用地管理概述	255

一、建设用地的含义和内容	255
二、建设用地现状及其管理存在的问题	257
三、非农业建设占用耕地的特点和主要因素	264
第二节 建设用地管理	268
一、建设用地管理对策	268
二、建设用地计划管理内容与方法	276
三、建设用地审查的问题	277
四、农场小城镇建设用地管理	281
第三节 建设用地管理的指标控制	286
一、建设用地指标控制的必要性和可能性	286
二、制定建设用地控制指标的依据和方法	288
三、非农业建设占用耕地控制指标的制定	290
四、建设用地的宏观控制与微观控制	294
 第七章 航天遥感技术及其应用	301
第一节 卫星遥感简介	301
一、卫星遥感的概念	301
二、星载传感器	301
三、遥感技术分类	302
四、遥感卫星简介	304
第二节 卫星图象目视解译	308
一、卫星遥感图象的判读特点	309
二、卫星遥感图象的判读标志	310
三、目视判读的一般方法	315
第三节 卫星影象在土地利用调查中的应用举例	316
一、土地利用图编制	316
二、中国空间技术在国土普查中的应用	319

第八章 计算机及其在土地管理中的应用	323
第一节 计算机的基本知识	323
一、计算机的基本结构	323
二、计算机软件	325
三、微型计算机的结构简介	327
四、操作系统简介.....	327
五、数据库	328
第二节 计算机在土地管理中应用实例	333
一、资源详查——结点图型面积量测转绘系统	333
二、在智能型面积量算系统上量算土地资源面积.....	336
第三节 土地管理信息系统	338
一、国土资源信息系统	338
二、一个例子——波兰土地利用信息系统的建立.....	340

第一章 土地管理的基础理论

第一节 土地资源

一、土地的概念

土地管理的直接研究对象是土地。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，诸生之根菀也。”^①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、扩大。苏联土地学者乌达钦（Удачин）认为：“土地是自然本身的一种产物，它的产生和存在不随人类的意志和意识而转移，……土地一参加社会生产活动，它就成为生产资料。”^②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。”^③“……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。”^④因此，

① 《管子校正》卷十四，水地第三十九；《诸子集成》第五册，中华书局1954年版，第237页。

② 乌达钦：《土地规划理论问题》，农业出版社1960年版，第2页。

③ 马克思：《资本论》第1卷，人民出版社1975年版，第202—203页。

④ 马克思：《资本论》第3卷，人民出版社1975年版，第695页。

有的学者把土地称作地球的水陆及天然资源。

英国经济学家马歇尔 (Marschall) 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。”^① 旧中国土地经济学者章植等也持同样观点。美国经济学者伊利 (Ely) 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。”^②

地学和生态学的建立, 扩大了人们认识土地视野, 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”。^③ 这一论点以后又写进1976年联合国粮农组织编写的《土地评价纲要》中。目前我国大部分地学工作者都持这种观点, 认为: 土地是地球表面陆地部分的垂直剖面系统, 或是一个自然、经济的综合体。

综上所述, 可以给土地下定义: 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

① 马歇尔, 《经济学原理》上卷, 商务印书馆1964年版, 第157页。

② 伊利、莫尔豪斯, 《土地经济学原理》, 商务印书馆1982年版, 第19页。

③ 北京大学地理系, 《综合自然地理学参考资料》之三。

得多。

土地和国土，严格地说也不是一个概念。国土是指一国主权管辖内的版图，包括领土、领海和领空。目前在一些文章中，往往把土地和国土两个名词等同起来，甚至把某一个土地使用单位的土地也称作国土，这就很不确切了。

（摘自林增杰、严星：《土地管理原理与方法》，中国人民大学出版社1986年版。）

土地，是土地经济问题和土地经济学赖以产生和存在的物质基础。从横的方面来看，土地包括哪些空间，大体上有以下几种观点：

（1）土地即土壤，即地球表面疏松的、可生长作物的表层。

（2）土地即陆地，即地球表面区别于海洋的部分或不为海水所浸没的部分。具体地说，又有二种看法：一为不包括一切水面，另一为包括海洋以外的一切陆地上的水面，即江河、湖泊、水库等。

（3）土地即地球表面，既包括陆地，又包括海洋。

以上三种土地含义，第一种看法失之于过窄。其实，土壤只是“具有肥力的土地”而已。而第三种看法则失之于过宽。海洋与陆地乃是地球表面两大组成部分，不宜混为一谈。把土地视为陆地及陆地内的水面，显然容易为人们的常识所接受。因为，陆地上的水面，实际上只不过是陆地的附属物。正如马克思所指出的那样“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。”^①当然，陆地中水面以外的部分，是土地的主要部分，即狭义的土地。

从纵向来看，土地究竟包括什么，其认识也极不一致。

① 《马克思恩格斯全集》第25卷，第695页。

英国著名经济学家马歇尔(Alfred Marshall, 1842~1942)认为:“土地指的是大自然无偿赠予人们的、以陆地、水、空气、光、热等形式存在的物质和力量。”美国土地经济学家伊利(Richard T. Ely, 1854~1943)等人则对马歇尔的定义加以引伸、扩大,认为“经济学家所使用的土地这个词。指的是自然的各种力量,或自然资源。它的意义不仅是指土地的表面,因为它还包含地面上下的东西。……经济学上的土地是侧重于大自然所赋予的东西。”显然,把土地的纵向内含理解为天上地下的一切自然物质和力量,是一种扩大的、被外延化了的土地定义,即广义的土地的定义。

《经济学大辞典·农业经济卷》(上海辞书出版社,农业出版社1983年版)为土地所下的定义是:“由地貌、土壤、岩石、水文、气候、植被等所组成的自然综合体。”这里所指,基本上是狭义的土地的定义。

一些土地定义中所列的土地范围之所以过宽或偏宽,主要的问题在于把土地本身与影响土地功能的因素等量齐观,把土地一词当作一切自然资源的代名词了。这样的定义也有其自身的作用和意义。从本书所研究的对象出发认为,土地主要应包括地球表面上下一定高度和深度内岩石、矿藏、土壤、水、空气、植被等所形成的整体,即陆地及其附属物。至于光、热、气候等是宇宙因子,农作物是人类利用土地的生产物,建筑物是人类给土地的附加物,所有这些都不是土地本身固有的、有机的组成部分。

(摘自周诚主编:《土地经济学初编》,
1986年10月。)

二、土地的特性

在人类生存所必须的物质条件中,土地占有特别重要的地位。土地自从被人类用于生产之后,在社会生产中就成为生产资

料，成为一切生产所必须的物质条件。特别是在农业生产中，它又是其它任何生产资料所不能代替的主要生产资料。农业生产是人类在自然——社会生态系统中，利用生物对其环境所进行的能量交换和物质交换的过程，而土地正是生物进行这种交换的必要环境条件。可以说，没有土地，就没有农业生产。

作为生产资料的土地，具有区别于其它生产资料的特性：

（一）土地是自然本身的产物

其它生产资料，都是劳动的产物，而土地则是自然本身的产物。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。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

由于受地球表面陆地部分的空间限制，土地的面积（数量）是有限的。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）土地的永久性

其它生产资料在使用过程中，会逐渐陈旧、磨损，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”^①，成为世代相传的永久性的生产资料。反之，违背自然经济规律，不合理地开垦与利用土地，将导致自然生态系统的破坏，使土壤肥力和土地生产能力下降。正如恩格斯所说：“我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都报复了我们。”^②因此，必须按照自然经济规律，对土地进行周密规划，正确利用。

① 马克思：《资本论》第3卷，人民出版社1975年版，第880页。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版，第517页。

（四）土地位置的固定性

其它生产资料可以移动位置，而土地则是固定的，不能随意移动的。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，因地制宜地组织农业生产，确定合理的土地利用结构。

（五）土地的两重性

土地既是生产资料，又是社会土地关系的客体。因此，随着生产的发展，在国民经济各部门间，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，土地作为自然体，还具有自然特性。主要有：土地的空间特性（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。

（摘自林增杰、严星：《土地管理原理与方法》，中国人民大学出版社1986年版。）

土地的基本特征，除了自然方面的特征外，还包括经济特征。经济特征是人类在占有、利用土地中，出现的一些生产力组织和生产关系方面的特征。

土地的经济特征，即涉及到生产力和生产关系方面的特征，大体上有以下五点：

1. 供应的稀缺性：土地供应的稀缺性，不仅是指土地总量的有限性，还包括不同地区、不同用途的土地的数量的有限性，从而难以满足人们的需求，往往出现供求矛盾，导致一系列的经济问题。在大城市中，土地严重供不应求，土地特别珍贵。在资本主义条件下，由于土地供不应求造成地租、地价猛烈上涨，使土地所有者大发横财。

土地的供应稀缺所造成的地租、地价的昂贵，迫使人们集约地利用土地。就农业而言，要努力提高土地集约经营水平，提高单位面积产量；就工业、建筑业而言，则要求提高单位土地面积上的建筑面积，提高建筑地段土地面积的有效利用率。土地的集约利用，又会涉及到提高土地利用的技术效果和经济效果的问题。因此既要提高土地利用的集约化水平，又要提高土地利用的技术和经济效果。

2. 土地报酬（收益）递减的可能性：在土地经营中，其报酬（收益）可能提高，也可能降低。这就要求人们在一定的技术、经济条件下，注意投资的适合度，以免降低经济效果，甚至得不偿失；同时，也要求人们注意改进技术，注意各项投入的合理比例，以便不断地取得最大的经济效果。

3. 土地利用方向变更的困难性：土地有多种用途，可生产多种产品，但土地的使用在不同用途之间的变更，往往相当困难。就农业生产中不同作物的调整而言，其困难有多种：一是不同作物有不同的生长季节，无法在不适当的季节中，调整作物的种植；二是不同作物要求不同的土质、气候条件，一般很难适应新的条件；三是不同的生产部门有不同的生产技术要求，变更生产部门时劳动者在技术上不适应；四是不同作物对资金、技术装备的要求不同（如经济作物在这方面的要求一般较高），在变更时就会受到生产单位的经济力量的限制。例如，大城市近郊区的蔬菜生产基地，经过多年经营之后，土壤比较肥沃，菜农的生产经验较丰富，生产单位的资金也比较雄厚，能够进行集约经营。这类土地一旦被占用之后，在远郊区另辟新的蔬菜生产基地，就会遇到土质、土地肥力、技术、资金等方面的困难。农用土地用途变更的困难，在市场经济条件下主要是指农产品的价格因国内外供求关系等因素而形成明显的升降时，农业生产者很难及时调整种植面积和产量。

森林、果树等多年生植物用地的变更、砍伐后的更新等，则更加困难，是不言自明的。至于土木建筑等一旦落成于某地，则与土地结为一体，不仅不能移动，而且难以改作他用。因此，人们在规划和实施土地利用时，要加强调查研究，分析可行性，慎重决策，不得任意变更，否则极易造成巨大的损失、浪费。

4. 土地的广阔性，造成了农业生产的分散性：农业生产是以土地作为不可取代的基本生产资料的，这就使它不得不分散在辽阔的国土上。这种分散性表现在宏观上，就是全球、各国、各地区的农业生产几乎分布在一切有土壤的地方；表现在微观上则是农业企业（或农业基层生产单位）与工厂相比，拥有广阔而分散的土地，从而其以人数为标志的直接的责任单位的规模往往可能而且需要划得较小，以便使责任制更易落实。这就出现了农业劳动组织上的分散性。这一点也决定了在农业中，分散的、小规模的经济在相当长时期内、在相当大的范围内存在的可能性等等。

（摘自周诚主编：《土地经济学初编》，
1986年10月。）

三、土地问题的重要地位

土地问题的重要地位，首先决定于它的职能和特性。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”^①。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”。^②在农业中，土地不仅是劳动力与其它的生产资料（如机器、各种建筑物、工程物等）的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、

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。

肥、气、热的供应者和调节者，是其它任何生产资料所不能代替的主要生产资料。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，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，也是我国历代农民革命的一个中心问题。土地的利用决定于许多社会的和自然的因素和条件。但是，起决定作用的是在社会中占统治地位的生产方式，这里最主要的问题是：土地归谁所有。阶级社会使土地占有和土地经营长期分离，严重地束缚了土地生产力的提高。社会主义社会，建立了土地公有制，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。

十分珍惜每寸土地，合理利用每寸土地，是我们的国策。随着社会生产力的高速发展和科学技术的不断进步，土地的合理利用与科学管理，已逐步上升为近代研究土地问题的中心课题。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，土地与生产建设，土地与环境、生态等的关系，集中反映了当代土地问题在整个国民经济建设中所占的重要地位。

（一）土地与人口发展的关系

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，好比没有空气、阳光、水等，人类就不能生存一样。人对土地的依存关系是客观存在的，这种依存关系，表现在人类生存所必需的衣食住行等皆有赖于土地的供给。我国古语有“地尽其利”的说法，表明古代人民已认识到人类生存和发展与土地有极大关系。

因为土地的数量（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着的变数，所以，人类对土地的依存关系，将日益增强。据有关资料统计：16世纪全球人口年平均增长率不到千分之一；18世纪到19世纪的100年间，人口年平均增长率达到5%；而第二次世界大战末已经超过15%。亦即世界总人口从