

CHENGSHI 城市土地 管理学 TUDI GUANLIXUE

高映轸 李肇文 赵一峰 马庆泉 胡文政 编著



WUP

武汉大学出版社

城市土地管理学

高映轸 李肇文 赵一峰
马庆泉 胡文政 著

武汉大学出版社

城市土地管理学

高映轸 李肇文 赵一峰 著
马庆泉 胡文政

武汉大学出版社出版

(武昌 珞珈山)

新华书店湖北省发行所发行 崇阳县印刷厂印刷

850×1168毫米 1/32 12.625印张 316千字

1987年9月第1版, 1987年9月第1次印刷

印数: 1—11400

ISBN 7-307-00151-9/C·9

统一书号, 7279·107 定价, 2.40元

前 言

(一)

城市土地管理学的研究目的，在于提高城市土地利用的经济效益、社会效益和生态效益。

经济效益、社会效益和生态效益这三者的提高与统一程度，在一个社会中是要受其生产关系制约的。而在商品经济中，城市土地利用上所体现的生产关系，无可避免地会表现为经济利益关系。因此，根据基本社会制度，遵循客观经济规律，调整好在城市土地利用方面所体现的经济关系，这是城市土地管理学的任务。

由此可见，城市土地管理学的研究对象并非作为自然物的土地本身，而是城市土地在社会经济中所体现的生产关系。

为达到上述目的和任务，城市土地管理学必需具体研究管理城市土地的理论、政策、方法、手段等，这就是城市土地管理学的研究内容。

(二)

上述研究内容有较强的实用性，因而城市土地管理学属于应用经济学。

城市土地管理学虽不研究土地本身，但既然是利用土地，在利用中就不能不考虑土地本身的某些特质，因此与地理、地质、

测量、建筑等自然科学有关。

由于在社会经济特性上，城市土地与农用地有所不同，所以城市土地管理学与土地经济学有交叉，又有不同。

由于城市土地管理学所研究的只是城市经济因素中的土地资源，因而它与城市经济学有联系，又有区别。

所以可以认为，城市土地管理学是一门新的边缘学科。

(三)

本书体系结构的逻辑顺序是：土地→土地管理→立法行政管理→经济管理。由管理对象开始，到管理的基本内容，到具体的管理手段。

与某些教科书不同的是，本书并没有一开始就说明什么是土地管理学，而是在对土地、管理这二者的基本内容有了一定阐述后，才提出土地管理学。这应当是符合思维逻辑的。

城市土地管理从对土地的利用讲，可分清查统计、规划、开发、利用等内容；从土地经济关系讲，可分产权、经营、收益等内容；从管理手段讲，可分立法、行政、经济等内容。本书揉合这三个不同角度的分类，形成统一的体系，从篇章编列中可同时显示这三方面的内容。

由于城市土地管理学目前我国还是一门新兴的学科，不能不勇于探索。本书对前人的理论和过去的政策、体制，以及当前对城市土地的一些议论，都有些自己的不同见解，以期引起读者的深入探讨。

本书各章后面附有参考书目，供大家学习中借鉴参考。

以上或可视为本书的几个特点。

目 录

前 言	(1)
-----	-------

第一篇 城市土地

第一章 城市土地的特性	(1)
-------------	-------

第一节 土地的含义与特性	(1)
--------------	-------

一、土地的含义	(1)
---------	-------

二、土地的特性	(2)
---------	-------

第二节 城市土地的特点	(5)
-------------	-------

一、城市土地的区域概念	(5)
-------------	-------

二、城市土地的特点	(6)
-----------	-------

第三节 我国城市土地的经济属性	(10)
-----------------	--------

一、私有制条件下城市土地的商品性	(10)
------------------	--------

二、社会主义公有制条件下城市土地的二重性	(11)
----------------------	--------

第二章 城市土地的分类	(14)
-------------	--------

第一节 城市土地分类的必要性	(14)
----------------	--------

第二节 城市土地分类的第一种方法：土地 使用权属分类法	(16)
--------------------------------	--------

第三节 城市土地分类的第二种方法：产业 结构分类法	(19)
------------------------------	--------

第四节 城市土地分类的第三种方法：功能 区用地分类法	(22)
-------------------------------	--------

第三章 城市土地与城市经济的关系	(32)
第一节 城市土地与生态环境.....	(33)
第二节 城市土地与工商业.....	(34)
一、土地是工商业生产经营的要素之一.....	(35)
二、土地的数量和质量决定了城市工商业 发展的方向和规模.....	(35)
三、土地是决定工商企业兴衰的关键因素之一.....	(36)
第三节 城市土地与城郊农业.....	(39)
一、正确处理城市内涵发展与外延发展的 关系, 节制对农地的征用.....	(39)
二、合理制定征地补偿费的标准.....	(40)
第四节 城市土地与人民生活.....	(42)
一、城市土地的人口密度与人民生活的关系.....	(42)
二、城市土地的合理配置与人民生活的关系.....	(42)
三、城市土地的位置与人民生活的关系.....	(44)
第五节 城市土地与城市经济发展的矛盾.....	(44)
一、城市土地有限性与城市经济聚集效益的矛盾.....	(44)
二、城市土地级差性与城市经济发展的矛盾.....	(45)
三、城市土地污染与城市经济发展的矛盾.....	(46)
四、城市土地所有制关系与合理利用土地 的矛盾.....	(47)

第二篇 城市土地管理

第四章 城市土地管理	(50)
第一节 城市土地管理的含义和性质.....	(50)
第二节 城市土地管理的目标.....	(53)
一、维护城市土地社会主义公有制.....	(53)
(55) 保证国家对国有城市土地的利益不受损害	

受侵犯的耕种中少耕地的地力补偿……………	(53)
(二) 按照土地的不同特点, 实现土地的……………	
(1) 合理开发和利用……………	(54)
(三) 节约用地和制止土地浪费……………	(55)
(四) 有利于环境保护和生态平衡, 实现土地经济……………	
效益、社会效益、生态效益的统一……………	(55)
(五) 保证城市建设的统一性……………	(56)
第三节 城市土地管理的内容……………	(56)
(一) 城市土地管理内容的分类……………	(56)
(二) 城市土地管理的内容……………	(57)
(三) 规划管理与地政管理的联系和区别……………	(59)
第四节 城市土地管理与国民经济管理的……………	
关系……………	(62)
一、城市土地管理与计划管理……………	(62)
(二) 城市土地管理与财政管理……………	(64)
(三) 城市土地管理与基本建设投资管理……………	(65)
(四) 城市土地管理与金融管理……………	(66)
(第五节) 城市土地管理学的研究对象和任务……………	(67)
第五章 城市土地管理的发展……………	(72)
第一节 土地管理沿革……………	(72)
(一) 早期的土地管理……………	(72)
(二) 中国历史上的土地管理……………	(73)
第二节 我国社会主义城市土地管理……………	
(一) 一·一·一·体制的建立和发展……………	(82)
(二) 建国初期城市土地管理体制概述……………	(84)
(三) 1958—1976年城市土地管理……………	
体制概述……………	(89)
(四) 十一届三中全会以后城市土地管理体制……………	
概述……………	(91)

四、从我国城市土地管理体制的演变中得到 的启示.....	(95)
第三节 国外城市土地管理概述.....	(97)
一、资本主义的城市土地管理.....	(97)
二、苏联东欧国家的城市土地管理.....	(99)
第四节 对社会主义城市土地管理体制 的设想.....	(100)
一、我国城市土地管理体制改革的基 本指导原则.....	(100)
二、城市土地管理机构.....	(104)
三、城市土地管理的手段.....	(106)

第三篇 城市土地的行政立法管理

第六章 城市土地的基础管理.....	(111)
第一节 城市土地的数量清查.....	(111)
一、城市土地数量清查的内容.....	(111)
二、城市土地数量清查的程序和方法.....	(112)
第二节 城市土地的质量调查.....	(114)
一、自然因素调查.....	(114)
二、经济因素调查.....	(115)
第三节 城市土地评价.....	(115)
第四节 城市土地的经济评价.....	(117)
一、城市土地经济评价的主要内容.....	(117)
二、城市土地经济评价的形式.....	(119)
第五节 城市土地统计.....	(120)
一、城市土地统计的重要性.....	(120)
二、土地统计的一般原理.....	(121)
三、城市土地的原始统计.....	(124)

四、城市土地的日常统计	(127)
第七章 城市土地的规划管理	(139)
第一节 城市土地规划管理的含义	(139)
一、城市土地规划与规划管理	(139)
二、城市土地规划管理的范围	(140)
三、城市土地规划管理的基本任务	(141)
四、城市土地规划和国民经济发展计划	(143)
第二节 城市土地规划的沿革	(145)
一、前资本主义社会的城市土地规划	(145)
二、资本主义生产方式中的城市土地规划	(147)
三、新中国的城市土地规划	(150)
第三节 城市土地使用规划的编制	(152)
一、城市土地规划资料的搜集和整理	(152)
二、城市各主要功能对用地的基本要求	(155)
三、城市土地规划的基本方法和原则	(158)
第四节 城市土地规划的实施	(169)
一、城市土地规划的编制设计与实施管理 的关系	(169)
二、城市用地的审核划拨	(170)
三、城市违章用地的监督和处理	(171)
第八章 城市土地的开发管理	(177)
第一节 城市土地开发的内容	(177)
一、城市土地开发的含义	(177)
二、城市土地开发的分类	(180)
第二节 城市新区外延开发	(181)
一、土地的征用	(182)
二、土地征用费的构成	(184)
三、城市新区开发的经济效果	(189)
四、城市新区开发的制约因素	(191)

第三节 城市旧区内涵开发	(194)
一、旧区土地投资的动迁	(195)
二、城市土地投资动迁费用的构成	(197)
三、城市旧区开发的经济效果	(202)
四、城市旧区开发的制约因素	(204)
第四节 城市土地综合成片开发	(208)
一、城市土地综合开发的特点	(209)
二、城市土地综合开发的程序	(211)
三、努力开创城市土地综合开发的新局面	(214)
第九章 城市土地的利用管理	(218)
第一节 城市土地的利用与管理	(218)
第二节 城市土地利用管理的内容	(220)
一、城市土地利用的广延程度	(220)
二、城市土地利用的集约程度	(222)
三、城市土地利用的结构模式	(224)
四、城市土地利用中的环境保护	(225)
第三节 城市土地利用的战略对策	(227)
一、节约用地是我们的国策	(227)
二、在调整中实现用地结构优化	(229)
三、贯彻大、中、小城市的不同发展方针	(231)
第四节 城市土地利用的监督	(232)
一、城市土地利用监督的必要性	(232)
二、城市土地利用监督的内容	(235)
三、城市土地利用监督的方法和措施	(239)
第十章 城市土地的产权管理	(249)
第一节 马克思、恩格斯关于社会主义土地所有制的科学理论和我国社会主义土地制度	(249)
第二节 我国城市土地国有化的历史过程	(260)
第三节 城市(包括郊区)土地所有权和使	

用权的管理·····	(261)
一、城市土地所有权和使用权的管理原则·····	(262)
二、城市土地产权管理的内容、程序和方法·····	(263)
第十一章 城市土地的立法管理·····	(280)
第一节 土地立法的必要性与我国的土地立法工作·····	(280)
一、土地立法的必要性·····	(280)
二、我国土地立法的情况·····	(282)
三、我国土地立法的原则·····	(283)
第二节 土地法·····	(284)
一、土地法的含义·····	(284)
二、土地法调整的对象·····	(287)
三、土地法的地位·····	(288)
第三节 中外土地法之比较·····	(290)
一、外国的土地法·····	(290)
二、《中华人民共和国土地管理法》·····	(294)
三、香港的土地制度与土地立法·····	(296)
第四节 我国土地立法体制和立法程序·····	(299)
一、我国土地立法的体制·····	(299)
二、我国地方土地立法的权限·····	(301)
三、我国土地立法的程序·····	(303)

第四篇 城市土地的经济管理

第十二章 城市土地的经营管理·····	(307)
第一节 城市土地经营的概念·····	(307)
一、城市土地经营的内容·····	(307)
二、城市土地经营的对象·····	(308)
三、城市土地经营的性质·····	(310)

第二节 城市土地经营的方式和出资方式	(311)
一、城市土地经营的两种方式	(311)
二、城市土地经营的投资方式	(312)
第三节 城市土地经营管理的基本形式	(313)
一、城市土地经营总体	(313)
二、城市土地经营企业	(315)
第十三章 城市土地的收益管理	(320)
第一节 城市土地收益的概念	(320)
一、什么是城市土地收益	(320)
二、城市土地收益的两个特点	(321)
三、研究城市土地收益的意义	(322)
第二节 城市土地收益的地租属性	(323)
一、城市土地收益地租属性的不同形式	(323)
二、不同的土地所有制条件下地租的界限	(324)
第十四章 城市土地收益辨析	(329)
第一节 城市土地的级差收益和级差地租	(329)
一、城市土地级差收益的形成	(329)
二、城市级差地租的管理	(337)
第二节 绝对地租与土地收益	(340)
一、绝对地租的质与量	(340)
二、绝对地租现实性的根据不足	(344)
第三节 城市土地的垄断收益和垄断地租	(345)
一、城市土地垄断收益的形成	(345)
二、城市垄断地租的管理	(349)
第四节 土地价格	(351)
一、利息的实质与形式	(351)
二、土地投资的利息与地租的混淆	(352)

三、 $\frac{\text{地租}}{\text{利息率}}$ 形式中货币贷放利息与地租的混淆……	(353)
第十五章 城市土地使用费……	(358)
第一节 城市土地有偿使用的必要性……	(359)
一、城市土地无偿使用的弊端……	(360)
二、城市土地有偿使用的意义……	(365)
第二节 城市土地有偿使用的根据……	(366)
一、城市土地的城市特性……	(366)
二、城市土地的土地资金……	(369)
第三节 城市土地使用费……	(375)
一、土地资金与级差地租……	(375)
二、社会主义城市地租的特性……	(377)
三、城市土地使用费的构成……	(379)
四、城市土地使用费的最低限……	(382)
五、城市土地使用费的收取……	(383)
六、城市土地使用费的用途……	(385)
第四节 土地使用费与土地税……	(385)
一、对城市土地收益应当收土地使用费……	(385)
二、在土地使用费基础上可另征土地税……	(387)

第一篇 城市土地

第一章 城市土地的特性

第一节 土地的含义与特性

一、土地的含义

对土地这一概念的内涵，大致有以下几种不同的认识。

(一) 土地即土壤。这种看法在古代是很盛行的。因为在农业社会中，对土地的利用主要就是土壤。这种看法反映了人们对自然的认识程度还较肤浅。随着科学的发展，人们逐渐认识到，土壤只是土地的一个要素。人力可以搬动土壤，却无法搬动土地。

(二) 土地为地球的陆地表层。这是比较普遍的看法。

(三) 土地即国土，是地球上陆地和水面的总称。

(四) 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。前者如土壤、水、大气、岩石、矿物、森林、草场、陆地水面和海洋等；后者如太阳能。这种观点早在1907年马歇尔著的《经济学原理》一书中就已提出。他说：“土地的含义指的是大自然无偿地资助人们的地面、水中、空中光和热等物质和力量”。近年来，随着国土经济研究的兴起，我国理论界对这种观点的倾向性越来越大。前些年在一次国际自然科学家的学术讨论会上，对土地的含义也作了类似的解释：“土地是一种垂直系统。它是由气候、地貌、岩石、土壤、植物（被）和水文等组成的

一个独立的自然综合体。”^①

上述对土地含义的不同认识，一方面表明了人们对土地特性的认识不断深化，一方面也表明，由于研究的目的不同，人们往往把土地看成不同的客体。科学家可以把土地当做自然界，农民往往把土地作为劳动对象，而一般人把土地只看成栖息、娱乐、休息的场所。可见除了认识程度的深浅之外，特定的研究目的，确定了研究对象含义范围的大小。

对于土地管理来说，土地应被理解为地球上的陆地和水域。这里的水，指覆盖在地球表面的水。它表现为土地的附着物。和地球的陆地部分一样，水域也有一个归谁占有、归谁使用的问题。因此马克思指出：“……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实际上水域也具有陆地部分的三维特性。另外，这里所说的陆地和水域，不仅指地面和水面，还包括地面和水面的上下部分。这是因为，其一，土地是一个垂直的综合体。离开地面上下空间，土地也就不复存在。其二，随着科学技术的发展，人们对空中和地下的利用，对地面的影响会越来越大。其三，土地管理的实质是体现土地占有形式，而土地的占用指对土地相关空间的占有。离开地面上下，土地占有也就会成为一句空话。因此，从土地管理的角度出发，土地应被理解为地球上的陆地和水域及其向上、向下的空间。

二、土地的特性

土地有其自然特性和经济特性。

(一) 土地的自然特性。这是指土地作为自然场所而具有的本质特性。

1. 固定性。土地的位置不能搬动。土壤、岩石、植被等土

^① 见《自然资源》杂志1978年第2期。

^② 《马克思恩格斯全集》第25卷，第695页。

地的个别因素可以搬动，少量还可以远距离搬动。但作为各种自然因素综合体的土地却不能搬动。这一点同机器设备和其他物质财富有显著的区别。很难设想，可以把一块值钱的商业地皮移到同城地价较贱的地方去。我国东南和沿海地区人口多、土地少；西北边远地区人口少、土地多。但不能把西北边远地区的土地调到东南来。土地位置固定，决定了土地只能就地利用。由于各地区的土地总是与当地特定的自然条件（如气候、地形、水文等）和经济条件（如交通、劳力、资金等）相联系，因此，必须根据土地的自然、经济特点和各种用地对土地质量的不同要求，因地制宜地组织土地利用。

2. 有限性。土地面积总是一定的。在现有科学技术条件下，土地面积不可能增加。正如列宁指出的：“土地有限是一个普遍现象”^①。机器设备等一般的生产资料，可以通过再生产以不断增加其数量；土地却不可能有这种周而复始的再生产过程。人们只能根据需求和客观可能来改变土地的用途，提高其生产能力。但一般来说，不能改变它的总面积。

3. 耐久性。土地具有可以永续利用的性能。它可以反复使用，不会因为使用而失去其存在或减少其面积。而其他生产资料如机器设备等，在使用过程中会逐渐磨损、陈旧，最后丧失其有效性而报废。但是，土地的耐久性并不意味着地力不可磨灭或地形不会改变。如果不是科学地保护和利用土地，破坏了土地中水分和养份不断被消耗和补充而形成的动态平衡，就会引起土地肥力和生产能力的下降，甚至消失。至于未能很好保持土地的生态环境，造成地形的变化，诸如沧海桑田、良田变沙漠等现象，更是很多的。

4. 差异性。土地质量和位置的优劣存在着天然的差异性。土地质量对于农业来说，意味着土壤肥力、温度、日照、地温、土壤结构等。这些可以使农作物有着不同的产量和品种。土地的

^① 《列宁全集》第5卷，人民出版社1959年版第100页。