

土地管理基本知识

国家土地管理局科技宣教司 编



农 业 出 版 社

土地管理基本知识

国家土地管理局科技宣教司编

* * *
责任编辑 徐南生

农业出版社出版发行（北京朝阳区东直门内大街）

北京市密云县印刷厂印刷

850×1168毫米 32 开本 7.75印张 200千字

1987年8月第1版 1987年8月北京第1次印刷

印数 1—60,000册 定价 2.00 元

ISBN 7-109-00351-5/S·252

统一书号 16144·3413

内 容 简 介

当前,土地管理事业发展很快,各地土地管理机构相继建立,干部队伍迅速壮大,为了适应城乡土地实行统一管理的新形势,满足广大干部和群众的需要,编写了《土地管理基本知识》一书。

本书力求做到理论联系实际,尤其注重其实用性,以便使广大读者能在实际工作中参照应用。该书主要介绍有关土地管理的基础理论、土地管理概述、土地资源调查、地籍管理、土地利用计划管理、建设用地管理等内容,还简要介绍了航天遥感技术在土地调查及电子计算机在土地管理中的应用知识。

此书是一本土地管理的初级教材,可供具有初中以上文化程度和有一定实践经验的干部作为土地管理的培训教材,也可作为大中专学生及教学、科研人员的参考用书。

前 言

目前各级土地管理机构正在组建,干部来自各个部门,对土地管理业务不熟悉,急待培训提高,以适应强化土地管理工作的需要。根据各地建议,我们组织编写了《土地管理基本知识》一书,作为对全国土地管理干部进行基本知识教育的教材,使广大干部全面了解土地管理部门的任务、职能,掌握基本业务知识,以提高干部队伍素质,促进土地管理事业的发展。

全书包括三部分基本内容,第一章主要介绍基础理论知识;第二至六章介绍有关土地管理业务方面的基本知识;第七、八两章简要介绍新技术在土地管理中的应用知识。

编写好《土地管理基本知识》一书的难度很大。因为:①土地管理是一门综合性的边缘学科,涉及学科领域广;②我国正在进行政治、经济体制的改革,目前正处在新旧体制交替时期,有关土地管理的法律、法规和制度还很不健全;③各级土地管理部门成立时间不长,实践经验不多;④编写时间十分紧迫。我们在组织编写过程中,尽管注意了体系的完整性、内容的实用性、文字的准确性,同时在审稿时又作了必要的调整和修改,但难免仍有许多不足之处。敬请读者提出宝贵意见,以便再版时修改。

本书的编写者和审稿者如下

编写者(依姓氏笔划排列)

方山人 王广华 王邻孟 刘育成 李伯衡 林培
林增杰 陈若凝 周倩 韩桐魁 殷卫平 陆红生
钱铭

审稿者(依姓氏笔划排列)

马克伟 刺广金 刘连庆 李玉光 李世华 苏斐
陈氏黎 陈关贵 张小华 张祝丽 郑振源 向洪宣

胡存智 崔 岩 曾悟光 蔡幸一 潘明才

国家土地管理局科技宣教司

1997年6月15日

目 录

前 言

第一章 土地管理的基础理论 (1)

第一节 土地资源 (1)

一、土地的含义 (1)

二、土地在社会物质生产中的作用 (2)

三、土地的特性 (4)

四、我国土地资源的特点 (6)

五、我国土地资源利用上存在的问题 (8)

六、土地与人口 (10)

第二节 土地经济 (12)

一、马克思主义地租、地价原理 (12)

二、我国社会主义土地公有制 (16)

三、我国社会主义条件下的地租、地价问题 (19)

四、土地赋税 (23)

第三节 土地管理法规 (26)

一、土地立法的意义 (26)

二、土地管理法规的基本内容和特点 (28)

三、土地管理法规的制定权限与程序 (29)

四、土地管理法规的效力 (31)

五、《土地管理法》的立法目的和基本内容 (32)

第二章 土地管理概述 (40)

第一节 土地管理的意义 (40)

一、土地管理的概念 (40)

二、土地管理的重要性 (42)

三、土地管理的任务和内容 (43)

第二节 土地管理机构及职责 (46)

一、土地管理机构	(46)
二、土地管理机构的职责	(47)
附录：国家土地管理局各司(室)工作职责	(47)
第三节 土地管理干部的素质	(50)
一、政治素质	(50)
二、业务素质	(51)
三、职业道德	(51)
第三章 土地资源调查	(52)
第一节 土地资源调查的一般概念	(52)
一、土地资源调查的任务和意义	(52)
二、土地利用现状调查的内容和类型	(53)
三、土地利用现状分类	(55)
四、土地利用现状调查的方法和程序	(61)
五、土地质量性状调查的内容和方法	(63)
第二节 土地利用现状调查的基本工作	(71)
一、航摄像片的基本知识	(71)
二、航片的调绘与补测	(76)
三、航片的转绘	(80)
四、面积量算方法	(85)
五、面积量算的原则和程序	(91)
六、编制土地利用现状图、权属界线和编写调查报告	(96)
第四章 地籍管理	(98)
第一节 地籍管理概述	(98)
一、地籍和地籍管理的概念	(98)
二、地籍管理的性质和任务	(99)
三、地籍管理的内容和方法	(100)
四、地籍管理的基本原则	(103)
五、地籍管理应具备的条件	(104)
第二节 地籍调查	(105)
一、地籍调查的任务、内容和要求	(105)
二、地籍调查的步骤和方法	(107)
三、地籍调查的组织	(111)

四、地籍图和地籍簿	(112)
第三节 土地登记	(116)
一、土地登记的意义	(116)
二、土地登记的类型	(117)
三、土地登记内容	(119)
四、土地登记程序	(121)
五、土地登记文件	(124)
第四节 土地统计	(124)
一、土地统计的特点、任务和类型	(124)
二、土地统计的程序	(126)
三、土地统计文件	(128)
第五章 土地利用的计划管理	(129)
第一节 土地利用计划管理概述	(129)
一、什么是土地利用的计划管理	(129)
二、为什么要对土地利用实行计划管理	(130)
三、怎样进行土地利用的计划管理	(132)
第二节 土地利用总体规划	(133)
一、土地利用总体规划的性质	(134)
二、土地利用总体规划的层次	(135)
三、土地利用总体规划与其他规划的关系	(136)
四、编制土地利用总体规划的基本原则	(137)
五、编制土地利用总体规划的程序	(138)
六、编制土地利用总体规划的方法	(139)
第三节 中期和年度土地利用计划	(143)
一、土地利用计划的任务、组成和指标	(143)
二、土地利用计划的编制程序和方法	(147)
三、土地利用计划的实施与检查	(150)
第四节 土地开发管理	(152)
一、土地开发管理的任务和内容	(152)
二、土地开发计划的编制与实施	(154)
第六章 建设用地管理	(158)
第一节 建设用地管理概述	(158)

一、建设用地的含义	(158)
二、建设用地管理的任务和具体内容	(159)
三、建设用地管理的基本原则	(160)
第二节 国家建设用地管理	(162)
一、国家建设征用土地程序	(163)
二、征用土地的审批权限	(165)
三、征用土地的补偿及安置标准	(169)
四、外商投资企业建设用地管理	(181)
第三节 村镇建设用地管理	(183)
一、村镇建设用地的审批程序和权限	(183)
二、村镇建设用地标准	(184)
三、村镇建设用地的补偿安置标准	(185)
第四节 节约用地措施	(186)
一、建筑合并	(186)
二、利用山地、荒坡建厂	(187)
三、利用河滩、海滩建厂	(187)
四、利用空间、发展多层厂房	(188)
五、减少堆场用地	(188)
六、采用高效设备	(189)
七、扩大协作、减少辅助设施	(190)
八、合理考虑预留发展用地	(190)
九、覆土造田	(191)
第七章 航天遥感技术及其应用	(192)
第一节 航天遥感的类型及其特点	(192)
一、航天遥感的类型	(192)
二、航天遥感技术的特点	(196)
第二节 卫星影像的目视解译	(197)
一、卫星影像的格式	(198)
二、目视解译的影像标志	(198)
三、目视解译的方法论	(200)
四、目视解译的工作过程	(201)
第三节 卫星影像的数字图象处理与识别	(201)

一、监督分类与非监督分类·····	(201)
二、工作过程·····	(202)
三、计算机专业识别与目视解译的比较·····	(205)
第四节 卫星影像在土地资源调查中的应用·····	(205)
第八章 计算机及其在土地管理中的应用·····	(206)
第一节 计算机的组成和配置·····	(206)
一、发展·····	(206)
二、组成·····	(207)
三、分类·····	(210)
四、微机的配置和特点·····	(211)
五、选择·····	(212)
第二节 计算机在土地管理中的应用(简介)·····	(213)
一、土地面积量算·····	(213)
二、汇总统计·····	(214)
三、土地分级评价·····	(214)
四、土地经济预测·····	(215)
五、专题制图·····	(215)
第三节 信息系统·····	(215)
一、文件组织·····	(216)
二、文件组织的基本方法·····	(218)
三、数据模型·····	(219)
四、数据结构·····	(222)
五、数据采集·····	(223)
六、数据库管理系统·····	(225)
第四节 土地管理信息系统的建设·····	(227)
一、内容、服务和构成·····	(228)
二、功能、分级、特征和步骤·····	(231)

第一章 土地管理的基础理论

第一节 土地资源

一、土地的含义

土地是人类赖以生存的物质基础。一谓土地，常常便把土壤与其等同起来。近年来，由于地学和经济学的迅速发展，加之世界囿于人口膨胀而引起对土地问题研究的关注等原因，使人们对土地概念的认识有所深化，认为“土地”和“土壤”两者之间联系非常密切，但也存在着很大的差异。一句话，“土壤”不等于“土地”。

对于土地，目前存在的较为正确的看法有两种：一种认为土地是指地球表面陆地部分，由土壤、岩石等堆积而成的场所，海洋、江河、湖泊等水域，则不属于土地范畴；另一种看法认为，土地是由土壤、地貌、岩石、植被、气候、水文等因素所组成的自然综合体。它是自然本身的产物，同时也包括人类过去和现在生产活动的成果。归纳起来，前者可以看做是狭义的土地，而后者则为广义之土地。

土地的含义要比土壤广泛，土壤是指地球陆地上能够生长植物的疏松表层，气候、生物（动物、植物、微生物）、岩石、地貌、水文等是形成土壤的环境因素。而土地则把这些因素视为本身不可分割的组成要素，土地的性质和用途取决于全部组成要素的综合影响，而不从属于其中任何一个单独的要素。

综上所述，可以归纳以下三点：

第一点，土壤是指地球陆地上能够生长植物的疏松表层，是

土地综合体中极为重要的构成因素，但不等于土地。

第二点，土地是由土壤、气候、地貌、岩石、动植物和水文等因素组成的自然综合体，同时也包括人类过去和现在生产活动的成果。土地是一个垂直剖面，分三层：地上层、地表层和地下层。包括地貌、土壤、植被的全部，以及直接影响它的地表水（如泛滥地）、浅层地下水、表层岩石和作用于地表的气候条件（小气候），而与地表没有直接发生关系的高空气候、深层岩石、深层地下水等均不应包括在土地范围内，应看成是土地形成的环境条件。

第三点，在这个自然综合体中，各个构成因素都有其不可取代的地位和作用，土地的性质和用途取决于全部构成因素的综合影响，而不从属于其中任何一个单独的因素。因此，在土地评价时，不仅要依据土壤因素（包括土壤的理化性状，质地条件和肥力高低），还要综合地考虑气候、地貌、植被和水文，以及社会经济因素。

二、土地在社会物质生产中的作用

“土地是一切生产和一切存在的源泉。”^①

马克思在《资本论》第一卷关于“劳动过程”一节中就指出：“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

大家都知道，在人们生产活动所必需的物质条件中，土地占有特殊的地位，它是所有生产过程必不可少的先决条件和自然基础。

当土地参与社会生产过程，首先是参与农业的生产过程之后，土地将成为农业重要的生产资料。在描述土地对于社会生产的意义时，马克思写道：“劳动并不是它所生产的使用价值即物

^① 《马克思恩格斯选集》第二卷109页，人民出版社，1972年。

^② 《资本论》第一卷202页，人民出版社，1975年。

质财富的唯一源泉。正象威廉·配第所说，劳动是财富之父，土地是财富之母。”^①

不论是在哪一种社会形态下，劳动过程均由三个要素所组成：有目的的活动即劳动自身；劳动对象；劳动工具。

为使生产过程能够实现，必须具备人、人所作用的对象及人在活动时所使用的工具。在劳动过程中，人作用的对象称为劳动对象，劳动工具也叫劳动资料。由劳动对象和劳动资料组成生产资料。

在研究这一问题时，马克思写道：“广义地说，除了那些把劳动的作用传达到劳动对象、因而以这种或那种方式充当活动的传导体的物以外，劳动过程的进行所需要的一切物质条件都算作劳动过程的资料。它们不直接加入劳动过程，但是没有它们，劳动过程就不能进行，或者只能不完全地进行。土地本身又是这类一般的劳动资料，因为它给劳动者提供立足之地，给他的过程提供活动场所。”^②土地就是使劳动过程能够全部实现的基础和必要条件。

对于马克思的这段论述，我们用以下的例子加以解释。如一个木匠，制做一副犁，手中拿着斧头和锯子，作用到木料上，生产出犁。木匠是劳动者自身，木料是劳动对象，斧头和锯子等是劳动工具，通过它们可以把劳动的作用传导到木料上，从而完成劳动过程。但是，这里还有一个常常被忽视的因素，是一个非常重要的因素，即劳动者立足的场所。不论他是站在地上，坐在凳子上，还是站在脚手架上，其基础都是土地。土地本身不参加劳动过程，但是没有它，劳动过程就不能全部实现。所以说，土地是实现任何生产所必需的物质条件。

土地在农业生产中的作用和在其他非农业生产部门中的作用是不同的。在工业生产中，除采矿业之外，土地仅起基地、立足点、操作空间的作用。它们的生产过程和劳动成果的形成，即产

① 《资本论》第一卷57页，人民出版社，1975年。

② 《资本论》第一卷205页，人民出版社，1975年。

品的多少、好坏，不取决于土地的肥力及土地所具有的其他特性。而农业的生产劳动过程及产品的数量和质量，恰恰与土地的肥力及土地利用的特性有直接关系。所以，土地在农业中既是劳动对象（农民耕种土地），又是劳动工具（通过对土地的耕种而取得农产品），因而土地是农业生产的重要生产资料。

三、土地的特性

土地作为农业的重要生产资料，具有以下特征：

1. 土地是自然本身的产物，它的产生和存在是不以人们的意志为转移的。大约在六十亿年前，就有了地球，经过亿万年的时间，它渐渐地发生了变化，表层风化为自然土壤，逐渐地有了生命。大约在四十五亿年以前出现了霉，又过了十五亿年的漫长时间，才有了单细胞生物；两亿年前的动植物，如蛇、马、熊猫、水杉、银杏等至今仍兴旺地生活在世界上。

我们的祖先也和其他生物的发展一样，从低级到高级，从简单到复杂，从古猿进化到五十万年前的猿人。在这漫长的岁月里，他们靠自然所给予的果实、兽类，直接取作食物，维持生命，繁衍后代。直到现在，在地球上的某些热带地方，还靠野果作为补充食物。当然，它的供应量是很少的。正如马克思在《资本论》中引用斯图亚特的话说：“土地的自然产品，数量很小，并且完全不取决于人，自然提供这点产品，正象给一个青年一点钱，使他走上勤劳致富的道路一样。”^①土地是不以人的意志为转移的自然客体，它的原始生产力是很低的。

2. 土地面积的有限性。随着生产力的发展，生产资料的数量不断增加，质量不断提高，但作为农业生产的重要生产资料的土地却是有限的，它的面积是不会增加的，而且也不能用其它生产资料所代替。正如马克思所说：“不能象工业生产中那样随意增加效率相同的生产工具的数量，即肥沃程度相同的土地数量。”人类通过劳动，可以改良已有的土地，把荒山、荒地、沼泽等改

^① 《资本论》第一卷203页，人民出版社，1975年版。

造成良田，以提高土地的生产力，但土地的面积仍未增加。列宁指出：“土地有限是一个普遍现象”。①

土地能不能被其他生产资料代替呢？有的同志说：无土育秧，用水可以代替土地。且不谈工厂化无土育秧仍然要占地基，就是水本身从经济学上看，它也是土地的一部分。所以说土地面积有限和不可代替，是一条真理。这就要求人们要特别珍惜土地，合理利用每寸土地，使有限的土地生产出更多的物质财富。

8. 土地是永久性生产资料，只要合理使用，其肥力可以不断提高。所有的生产资料在使用过程中都会受到磨损，减少其有用的特性，最后全部报废。而土地这个生产资料则不同。如果合理地利用和开发，有效地保护和整治，土地的生产力和利用率就会不断提高。土地的这一特性，为不断提高土地肥力和作物的单位面积产量，提供了客观上的可能性。

4. 土地空间位置的固定性。作为生产资料的土地，对其利用只能局限在固定的地点上，不能移动、不能互换。其他许多生产资料可以移动场所使用。

各地区的土地分布总是与特定的自然条件和经济条件相联系的。这种地理位置的差异性，决定了农业生产的发展，既要根据需要（每种作物或生产部门，对自然条件都有一定的选择性）对土地加以科学的改造，同时又必须适应土地的自然条件，因地制宜地配置各业生产用地和农作物。这种地理位置的差异性，也是形成农业生产区域化的客观基础和进行农业生产合理布局必须考虑的重要因素。

由于土地位置的固定性，为了农业生产的发展，人们就要在一定的土地面积上投入活劳动和物化劳动。马克思在论述资本主义的地租时曾指出，合并在地内的资本包括两种情况：一是比较暂时性质的，如化学性质的改良、施肥等等；一是比较经久性质的投资，如排水、灌溉设备、平整土地及农业建筑物等等。一经与土地结合起来就成为土地的固定资本。土地的这一特点，要

① 《列宁全集》第五卷100页，人民出版社；1959年版。

求人们在对土地进行投资，特别是在进行农业基本建设时，必须进行土地规划，讲求投资的经济效益。

上述土地的特性是客观存在的。我们必须严格按照客观的自然规律和经济规律管好、用好我国的土地资源。

四、我国土地资源的特点

资源就是财富的来源，一般指取自于天然之物。土地资源是自然资源的重要组成部分。是指在一定科技水平下能够利用而取得财富的土地。我国土地辽阔，北自漠河以北的黑龙江江心，南至南沙群岛的曾母暗沙；东自黑龙江与乌苏里江的汇合处，西至帕米尔高原。地跨寒温带至赤道带。气候多种多样，自然资源丰富多彩。

我国土地资源的基本特点，主要有以下几个方面：

1. 土地资源绝对量大，相对量小，且质量较差。我国土地总面积约960万平方公里（折合144亿亩），居世界第三位。但人平均占有土地面积不足15亩，只有世界平均数49.5亩的30%。且其中19%是沙质荒漠、戈壁、寒漠、永久积雪和冰川，以及石骨裸露的山地等。据统计，全国现有耕地14.9亿亩（统计年报），只占全部土地的10.4%，每人平均1.4亩多，仅及世界平均数5.5亩的26%。现有耕地中，质量较好的和一般的，共占2/3，存在各种障碍因素，如盐碱地、红壤地、水土流失地、风沙干旱及涝洼地等，约占1/3。

全国有林地约18.3亿亩，占土地总面积的12.5%，人均1.74亩，仅及世界平均数15.5亩的11.2%，森林覆盖率为12.7%，与世界平均22%相比，差距很大，位列第120。现有林地的单位面积蓄积量也较低，平均每亩5.3立方米，而世界平均数为7.3立方米。许多光山秃岭水土流失非常严重。

草地面积，据统计，我国草地有60多亿亩，人均约5.5亩，将近世界人均之一半，在已利用的40多亿亩中，退化的有一半①，

① 中央人民广播电台1986年3月8日稿。

而且生产力低的荒漠和高寒草地近占总面积的43%。人工草场目前所占比重很小，每年沙化上千万亩，直到1983年改良与沙化才达到同步^①。另外，我国天然草场的季节不平衡性十分突出，冬半年6—8个月，产草量仅达夏半年的40—50%，影响载畜能力的提高。我国南方和中部各省（区）有草山草坡约6.7亿亩，还未充分利用。

我国海岸线长达32000多公里，除5000多个岛屿岸线外，大陆海岸线有18000公里以上。沿海渔场面积150多万平方公里（指位于200米深水线以内的大陆架区域）。滨海滩涂约2600多万亩，可从事养殖的面积达740万亩，发展海洋渔业潜力很大。内陆水域约有4亿亩，其中江河1.8亿亩，湖泊1.2亿亩，池塘、水库1亿亩，可养殖水面约7500万亩。由于围垦、污染、水利设施截流等原因，使鱼类的生态环境遭到一定程度的破坏。

2. 土地资源类型多样，山地显著多于平地。我国地形错综复杂。山地、丘陵、盆地、平原、漫岗等各具特色。全国山地约占总面积的66%（其中，各级山地占51.9%，高原占2.4%，丘陵岗地占11.7%），而平地只占34%（其中，平原占27.2%，沙丘覆盖的平原占6.3%，湖泊占0.5%）。山丘多，发展林业特产等多种经营潜力大，但从土地利用总体来看，弊多利少。因为，山地地势高、气温低、生长期短，特别是海拔3000米以上的高山、高原占我国土地总面积的25%，其高寒气候不利于发展农林牧业。

同时由于山高、坡度大、土层薄，给农耕作业带来很大困难，还容易造成水土流失，破坏生态平衡。

一般山区都远离大中城市，交通不便对搞活山区经济、发展农业生产等都有很大影响。

8. 农业土地资源地区分布很不平衡。我国现有可以利用或已经利用的农林牧业生产用地约占土地总面积的70%以上，其分布很不平衡：90%以上的耕地、林地和水域分布在东南部的湿

^① 中央人民广播电台1984年3月22日稿。