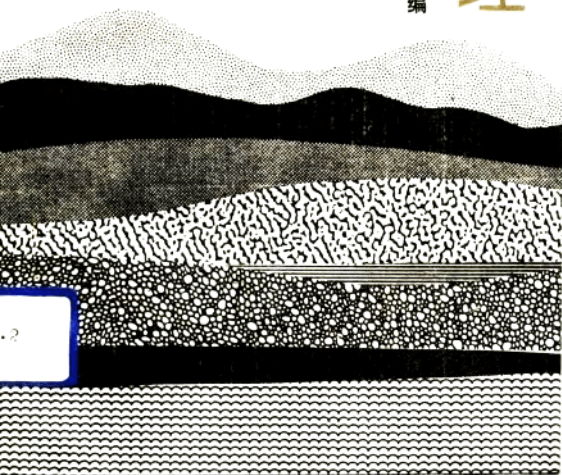


土地管理

阎壮志 裴辅祥 藏大年 主编
北京农业大学出版社



前 言

土地是人类赖以生存和发展的最基础的资源。马克思曾引用威廉配弟的话：“劳动是财富之父，土地是财富之母”。但是，随着人类的不断繁衍，建设事业的迅猛发展，人均占有的生存基础越来越小，人地矛盾越来越突出，不能不引起人们的忧虑。在这方面，我国的问题尤其严重。

土地是不可替代、不能再生的自然资源，其绝对数量是不能改变的。当前，结合我国人多地少土地后备资源缺乏的国情，如何能更好地运用有限的土地来创造人民需要的物质财富，是一个既有理论，又有实践意义的问题。

土地管理是政府管理工作的一个重要内容。但是，如何进行卓有成效的管理，如何运用行政、法律、经济和技术手段综合管好、用好有限的土地资源，却是需要很好研究的问题。对此，要借鉴外国的一些有益经验，更主要的是根据我国实际，将那些成功的经验、方法进行总结介绍，以便于管理工作水平的提高。本书力图集中地把各种管理手段的理论、实践，各地的先进经验、改革成果编撰成册，介绍给读者。所以，本书是各级土地管理人员、科技工作者、土地管理专业的大学、中专学生必备资料 and 工具书。

编 者

1990年12月

目 录

第一章 土地资源

- 第一节 土地的基本知识…………… (1)
- 第二节 土地的特性…………… (5)
- 第三节 土地的作用…………… (15)
- 第四节 我国及吉林省土地概况及现状…………… (20)

第二章 土地制度及利用

- 第一节 土地制度…………… (37)
- 第二节 土地利用…………… (44)

第三章 土地价值、价格及赋税

- 第一节 土地使用价值、价格及地租…………… (51)
- 第二节 绝对地租及级差地租理论…………… (52)
- 第三节 土地价格的形式及计算…………… (54)
- 第四节 土地赋税的产生及其性质…………… (55)

第四章 土地管理工作的理论及内容

- 第一节 土地管理工作的含义…………… (58)
- 第二节 土地管理的理论基础…………… (64)
- 第三节 土地管理的基本原则…………… (68)
- 第四节 土地管理工作的内容…………… (71)

第五章 建设用地管理

- 第一节 概念及其分类…………… (78)
- 第二节 加强建设用地管理的意义…………… (78)
- 第三节 建设用地管理的任务…………… (80)

第四节	建设用地管理的原则·····	(81)
第五节	建设用地管理的内容·····	(84)
第六节	有关建设用地管理改革的问答·····	(172)
第六章	地籍管理	
第一节	地籍管理含义·····	(178)
第二节	地籍管理的原则及任务·····	(180)
第三节	地籍管理内容及方法·····	(183)
第四节	地籍管理现状及展望·····	(216)
第七章	土地开发及土地规划	
第一节	土地开发的概念及作用·····	(224)
第二节	土地开发的实施·····	(231)
第三节	土地规划的概念与任务·····	(236)
第四节	土地规划的组织实施·····	(245)
第八章	土地保护管理	
第一节	土地保护管理任务·····	(253)
第二节	土地保护管理的内容·····	(255)
第三节	土地保护管理现状及其展望·····	(261)
第九章	土地法规监察管理	
第一节	土地法规监察含义·····	(273)
第二节	土地法规及其沿革·····	(277)
第三节	土地法规监察的内容·····	(282)
第四节	土地法规与有关法规的关系·····	(288)
第五节	土地法规监察现状及前景·····	(292)

第一章 土地资源

第一节 土地的基本知识

一、土地的概念

土地是客观世界的一种物质存在形式。从现代科技发展角度看，土地是由土壤、植被、岩石、地形、地貌、水文、气候等自然要素构成的自然综合体，同时，土地也是由人类历史过去和现在的生产劳动成果构成的历史的综合体。土地是自然物质运动的产物，也是社会历史运动的成果。

对于土地的概念，需要明确以下三个问题：

（一）土地是一个垂直的、立体的空间概念，它包含地上、地表、地下三个层次，在这三个层次中包含着构成土地的那些自然要素，缺乏这些要素即不成其为土地。比如人类生活的陆地，其上空的大气层给陆地带来各种各样的气候条件，陆地地表上的地形、地貌、土壤、植被、水面和地下的江河、泉水、岩石等这三个层次的各种自然要素综合在一起，才构成为土地。但地球上大陆架以外的海洋就不是土地，因为它缺少构成土地所必需的自然要素。

（二）土地是一个内涵极为广泛的概念，它不仅包括人类耕作的耕地、居住的陆地、工业生产的场所，而且包含陆地上江、河、湖等水面和森林、草原、沙漠及冰川等。就现代科技水平来看，它还包括沿海滩涂和浅海大陆架（曾经是

陆地，后经沧桑巨变为浅海）。因此，土地的内涵极为广泛。东汉人许慎在其编著的《说文解字》一书中，曾对土地作了精辟的论述“土者，吐也，吐生万物之意”，表明了在古代，我们的祖先即对土地有了深刻的认识。近年来，有些学术论著常提到我国国土面积为1,100万平方公里，即是在原有国土面积960万平方公里基础上，加上了渤海的面积和黄海、东海、南海等的浅海大陆架面积150万平方公里。

（三）土地是一个社会历史概念，它包含着人类发展史上过去和现在的劳动成果。自人类产生以来，人类就在土地上进行劳动，数十万年的时间，人类的劳动成果已紧密地同构成土地的其它因素结合在一起，成为土地的一部分。人类劳动虽然不能创造土地，但却可以改变土地性状，使瘠薄土地变得肥沃，使荒山野岭长出树苗，从而改变土地的环境因素，缩小土地间的地域差异。所以我们强调，土地不仅仅是自然物质运动的产物，也包含人类社会历史运动的成果，而这一点，正是许多人所忽略的。

二、土地资源的概念

土地资源是人类生存和进行劳动生产活动中已经利用和能够利用但尚未利用的土地数量和质量^①的总称。土地资源是土地概念的内涵，也就是我们通常所说的“狭义的土地”，它是人类生产活动中自然资源的核心部分，是不可替代的生产资料，是人类赖以生存的基本条件。土地资源有数量和质量之分。

（一）土地资源的数量

土地资源^②的数量是指人类可以利用的土地数量总和。它包括：

①人类生产活动中已经利用的土地：包括人类的生活居住地；农业上农、林、牧、副、渔等各业生产已经利用的耕地、园地、林地、草地、内陆水域、滩涂及大陆架资源等农业用地；工业上的生产基地、劳动场所及操作场地等工业用地和其它已经为人类所利用的土地。

②人类能够利用但尚未利用的土地：包括含有油气资源、矿物资源的沙漠、戈壁、寒漠、冰川、沿海大陆架以及农业生产能够利用的荒地、荒山和未利用的林地、草地、水面、沼泽、滩涂资源等土地，这些土地资源对人类生产活动具有极大的开发潜力。

（二）土地资源的质量

土地资源的质量是指由于构成土地的自然要素及土地所联系的社会要素的不同而形成的土地优劣之分。构成土地的自然要素决定了土地自然属性的优劣，而土地联系的社会要素（包括地理位置、地理环境、耕作水平等）决定了土地使用的社会效益与经济效益，这两个方面互相联系，共同制约了土地资源的质量。可见，土地资源的质量与人类的劳动成果关系尤为密切，随着生产力的发展和科技水平的提高，人类改造和利用土地的能力增强，土地资源的质量可以不断提高。

土地和土地资源具有很大差别，土地资源是土地的内涵，土地的数量具有相对不变性，而土地资源数量却是动态变化的，有些土地在目前科技发展水平下不能为人类开发利用，比如整个南极洲大陆，欧、亚、非、美、大洋洲大陆的大片沙漠、冰川、大陆架等土地，在目前看来都不包含在土地资源之内，但随着生产力和科技水平的进步和提高，人类总有一天能够把所有的土地都改造成为人类能够利用的土地资

源，那时，土地必将对人类生产力和生活水平提高起到更大推进作用。

三、土地的分类

土地的分类是指根据土地的不同性状与作用把土地分成不同的类别。科学的土地分类对合理利用与管理土地具有重要的意义。

目前，我国在土地管理中，一般根据土地用途和利用方式的特征即按照土地利用现状进行分类并据以量算各类土地面积，用此方法进行土地分类后，可全面反映土地利用现状，有利于进行国土规划和农业区划。

我国拟定的土地利用现状分类体系只划分到第一、第二级，其中包括八个一级类，四十八个二级类，各地区可根据情况进一步细分到三、四级。根据此体系，我国土地可分为以下几类：

（一）耕地：包括间作果林地，在耕地中，有水田、水浇地、旱地、菜地四个二级分类。

（二）园地：有果园、桑园、茶园、橡胶园、热带作物园，其它园地六个二级分类。

（三）林地：包括放牧林地，在林地中，有森林、灌木林地、疏林地、未成林造林地、迹地、苗圃六个二级分类。

（四）疏林草地：

（五）草地：有天然草场、改良草场、人工草地、未利用草地四个二级分类。

（六）城乡居民点用地：有城镇用地、农村居民点用地两个二级分类。

（七）工矿用地：有厂矿用地、油田、盐场、其它工矿

用地四个二级分类。

(八) 交通用地：有铁路、公路、农村道路、机场四个二级分类。

(九) 水域：有河流、湖泊、坑塘、苇地、海涂、沟渠、堤坝与水工建筑八个二级分类。

(十) 特殊用地：有国防用地、名胜古迹用地和疗养区、自然保护区、其它特殊用地四个二级分类。

(十一) 难利用土地：有盐碱滩、裸土、沙地、沼泽、裸岩和石砾地、其它难利用土地六个二级分类。

由于组成土地的要素较多、性质复杂多样，因此，土地的分类标准也不同，根据不同标准划分的土地类型也各异。例如，根据土地地形要素划分，可分成平原、山地、丘陵等；根据气候条件划分，可分成湿润区、半湿润区、半干旱区、干旱区等；根据土壤类型划分，可分为黑土区、黄土区、红土区等；根据植被划分，可分为热带阔叶林区和寒温带针叶林区等；根据温度划分，可分为热带、亚热带、暖温带、温带、寒温带、寒带等；根据社会经济条件分，可分为发达与落后地区等等。不同的土地具有不同类型，同一块土地由于划分标准不同又同时具有几种类型特点，不同类型土地对生产适宜性各有特点。科学的划分土地类型对于合理利用与管理土地具有重要意义，因此，各地区应按当地实际，因地制宜的确定划分标准和土地类型，促进土地科学合理地利用。

第二节 土地的特点

作为人类生存最基本生产资料的土地，与其它生产资料

相比，除了直接加入劳动过程，将劳动传导到劳动对象生产出产品外，和其它生产资料相比，还有显著的差别和本身独特的特点，研究和分析这些特点，运用这些特点所揭示的规律性，对于合理利用和保护土地资源有着十分重要的意义。土地的特点包括自然特点和经济特点两个方面。

一、土地的自然特点

（一）土地面积的有限性。

土地面积的有限性有如下两个含义：

①地球上土地数量的固定性和有限性。土地是自然过程的产物，不是劳动的产物，其产生和存在是不以人的意志为转移的，因此，地球上所有的土地数量是固定的，面积是有限的。地球是一个有限的星球，表面积为5.07亿平方公里，其中海洋面积为3.61亿平方公里，占71%，陆地（包括江、河、湖、泊）面积为1.46亿平方公里，占29%，这一面积是相对不变的。人类可以依靠自己的劳动影响土地的使用和利用现状，改良已有的土地，促进土地质量的转化，但人类却不能象制造其它生产资料如机器、厂房等那样去制造土地。近年来，有些发达国家试验成功了作物的无土栽培，日本还有专门生产蔬菜的“作物工厂”，但无论是无土栽培还是作物工厂，都离不开大气和阳光，离不开养分，这些仍是构成土地的要素，可见，无土栽培并非是人类通过水制造出了土地，而是随着科技水平的发展，人类把从前不能利用的土地利用了罢了。

②地球上各类土地数量界限的相对固定性。在一定社会经济条件技术条件下，地球上各类土地如山地、草原、平原、水面以及农业上耕地、林地、草地、水面等都有特定的数量界

限，必须在整个土地数量中占有一定的比重，这些比例在一定条件下构成了整个自然界土地的生态平衡，人类必须努力保持这种比例关系，否则就要造成整个自然界生态环境的破坏。过去，由于人类认识不到这一特点，滥垦滥伐，造成很多恶果，在今后土地管理工作中是应引起高度重视的。

土地面积有限性这一特点，决定了人类活动空间的有限性。它要求人类必须爱护和珍惜土地，节约用地，充分合理地利用土地资源。一方面，应按照自然规律要求，尽可能地利用一切可能利用的土地，提高土地利用率；另一方面，应充分利用现代科技手段提高土地质量，开展集约经营，提高土地生产率，尤其在我国，地少人多，人地矛盾十分尖锐，要求我们更应该十分珍惜和合理利用每一寸土地，这是我国未来发展的基本国策。

（二）土地位置的固定性

土地是自然力长期作用形成的，它具有固定的地理位置，不能随便移动。我们可以从土地概念中认识到一定的土地总是和当地特定的自然条件地貌、地形、土壤、水文、气候等与特定的经济条件（地理环境、生产力水平等）联系在一起的，它是一个空间的立体概念，不能象一个平面那样随意移动。我国的西北地区离海洋较远，同时，高山阻挡了海洋季风吹越，因此，较干旱少雨，比较贫穷落后，人类不可能把它挪到多雨多风，四季如春的南海附近。但是，土地位置的固定性是指由各要素构成的整个土地地理位置的相对固定性，并不是说土地历来就是亘古不变的，一方面，自然力可使土地性状发生变化，例如土壤就可以移动，被风刮走或被水冲走等，并且构成土地的其它自然要素也可以变动，气候可以变化，地形可以改变，从而使土地的性状也随之改变。

我国的黄土高原地区，几万年前还是一马平川，森林密布，物产丰沃，中华民族就诞生在这里并不断发展壮大。但由于黄河几百次改道的冲刷，加上人类的掠夺性采伐与开垦，现在的黄土高原已变得沟沟壑壑，土地瘠薄，气候也变得土燥寒冷，成为我国最贫穷落后地区之一；另一方面，人类也可以使组成土地的各要素发生改变，随着科学技术水平提高，人类可根据不同土地的特点，改变其自然条件，例如采取人工降雨或其它方法改变气候条件等，从而使土地的性状发生改变。从这两方面原因，我们说，土地位置的固定性是相对的，况且，从物质运动角度看，地球也是围绕太阳公转与自转，不断改变本身位置的。

土地位置的固定性这一特点决定了土地的利用必须受当地自然条件与经济条件的影响，人类只能在原有的位置上对土地加以利用，并且在土地上进行的基本建设例如人类生产生活建筑、对土地的生产性投资（如排水、灌溉设施、改良土壤、平整土地等）一经与土地结合就很难分离，这就要求人类在利用土地时，必须重视长远规划，维护土地的生态平衡，讲究经济效益，生态效益与社会效益的统一。

（三）土地的地域差异性。

由于土地位置的固定性，同时，构成土地的各种要素又是复杂多样的，从而决定了土地的地域差异性。就我国来说，单从构成土地的气候因素划分，就可分为热带、亚热带、温带、中温带、寒温带等五个气候带，而根据构成土地的其它因素划分的土地类型就更难以计数。同样是土地，这里终年积雪，那里却四季如春；这里生长着热带常绿阔叶植物，那里却生长着寒带针叶植物；这里绿草茵茵，花香鸟语，那里却人迹罕到，鸟兽难攀，甚至是不毛之地，经济条件相差也

极大，可见，土地的地域差异性是十分明显的。

土地的地域差异性决定了土地的利用必须受当地自然环境和经济条件的影响。要求我们利用土地时，一方面必须根据当地所处的气候、地形、水文等自然条件，因地制宜地利用好土地，科学合理安排好基本建设，建立合理的工农业生产结构，发挥地区优势，实现农业生产的区域化与专业化；另一方面，根据需要与可能，努力改变不良的自然条件与经济条件，逐步化劣势为优势，挖掘土地生产潜力。比如黄土高原的改造，就应根据当地干旱缺水，地形低高不平的特点，开展小区域综合治理，种草植树，涵养水源，改善生态环境，在此基础上，才能由小到大，以短养长，逐步使贫瘠的土地得到治理，落后的生产条件得到改善。我国土地自然条件差异极大，科学合理改造土地，提高其质量，才能有效地利用土地，这是今后较长时期我国农业的发展方向。

（四）土地使用的耐久性

土地使用的耐久性也称土地肥力的永久性。在合理使用土地的情况下，土地是永远不会被磨损的，而且还会越用越好，越种越肥，永续利用，而不会象其它生产资料如机器、设备那样使用时间一长就会磨损报废。这是因为土地肥力分为自然肥力和人工肥力，自然肥力是土壤本身具有的在土地长期发展中形成的，在土地未耕种前就具有，而与人类劳动无关；人工肥力是人类通过适时播种、施肥、排灌及改良土壤形成的，自然肥力同人工肥力通过人类劳动逐渐融和形成成为土地潜在经济肥力而成为一体，不能分开。因此，土地肥力是可以随着人类劳动的合理利用而逐渐提高，使土地得到永续利用。我国中原地区，早在几万年前，人类就在上面刀耕火种，一直到今天，土地肥力仍在提高，单产不断上升，成为

祖国的粮仓，这是一个很好的证明。

但是，土地使用的耐久性也是相对的，如果人类不适当利用土地，滥用滥垦、只用不养，土壤肥力就会下降。并且，土地一旦遭到破坏，就很难得到恢复。我国新疆中部的塔克拉玛干沙漠一带在西汉称为“西域”，在唐朝以前，那里水草丰美，土地肥沃，物产丰富，著名的丝绸之路就通过那里，带去了先进的文化与技术，促进了当地的发展。在汉朝，西域地方产生了36个国家，如大宛、楼烦、吐谷浑等，还同时产生了称雄塞外的匈奴、突厥等民族，创造了灿烂的古代文明，著名的夜光杯、葡萄酒、大宛汗血宝马、胡族舞蹈、二胡乐器等都来源于那里。可是，到了唐末以后，由于长年滥垦草原、森林，再加上天灾兵祸，使当地生态环境遭到严重破坏，森林、草原、耕地不断被黄沙吞没，到了宋朝以后，那里已逐渐变成无人居住的沙漠地区，昔日丰饶的塔里木河两岸地区变成了36万平方公里，被人称为“死亡之海”的塔克拉玛干大沙漠，灿烂的古代文明消失殆尽，成为中国历史之谜，要想恢复原貌，在现代科技水平下是办不到的。类似例子很多，现代中国也有很多地区因为滥垦草原、滥伐森林、滥围湖泊造成沙进人退，洪水泛滥，自然生态环境遭到严重破坏，如甘肃省民权县，50年代以来就有1/3以上土地变为沙丘。非洲的撒哈拉沙漠也是以每年20公里速度向东移进，严重威胁非洲中部国家的生存，因此，土地使用耐久性也是相对的。土地的这一特点决定了土地与自然因素和人类活动的相关性，要求人类要想永续使用土地，必须尊重客观规律，维护好生态平衡，做到用养结合，避免掠夺式经营，保护和提高土地肥力，否则，人类不但不能长久利用土地，反而会使耕地越用越少，造成恶性循环。

（五）土地资源的多宜性

土地具有地域差异性，不同的土地类型对人类生产活动也表现有差异性，有的宜农，有的宜牧、宜渔。但除此之外，大部分土地资源还具有多宜性，同一块土地，既可作为生活场所（住房），又可作为生产场地；同一生产场地，既宜农，又宜林、牧；同一块宜农土地又适宜种植几种作物。这就要求人类必须根据本身需求和土地性质，安排好合理的生产结构与布局，以提高经济效益。

二、土地的经济特点

（一）土地供给的稀缺性

土地的位置固定性，数量有限性及地域性等特点，决定了土地是一种没有弹性、不可替代的稀缺资源，一方面，土地总量供应具有稀缺性，另一方面，具有一定经济用途的土地资源也具有稀缺性，而一定的土地面积在一定生产力水平下，可以负荷的人口有一定限度，在社会人口不断增加的情况下就形成土地供给的稀缺性，导致不同用途土地严重的供求矛盾，在我国，由于人口剧增，耕地减少，使人地矛盾更为突出。土地的这一特性要求我们必须控制人口，使人口的增长与土地资源的承载量相适应；同时，要注意保护和珍惜土地，提高土地的集约化经营水平，提高土地的产出。

（二）土地利用方向变更的困难性

土地对于人类具有多种用途，但在大多数情况下，各种用途的土地的变更却是相当困难的，有时甚至是不可逆转的。例如耕地改为城镇建筑或工矿用地，建筑物一经落成，就与土地连为一体，一般很难再改作耕地。从农业来说，农业生产是经济再生产与自然再生产的统一，生产周期较长，

有许多是多年连续生产项目,生产周期长达几年甚至十几、几十年,例如森林、果树等,改变用途必然涉及到物质技术条件的变更,因而改变用途更加困难。土地的这一经济特点要求人类在利用土地时,必须根据本身需求,深入调查研究,分析土地利用的可能性,慎重决策,制订长远的土地利用规划,尽量避免变更土地用途,否则,将造成很大损失。

(三) 土地经营的风险性

土地主要是进行农业生产,生产周期长,生产项目变更困难,同时,农产品生产受自然灾害、市场供求变化及农业政策变动等因素影响较大,农产品价格变化较快,而土地利用不可能象其它产业那样,对市场产品价格变化作出及时反应,常表现出对农产品价格变化的滞后性,反映到生产中往往造成农业生产的波动性,经济效益不稳定,使土地经营的风险性大。这一特点要求在生产中,应提高经营管理水平,搞好市场预测,减少盲目经营,以减少风险,提高效益。

(四) 土地报酬的差异性

土地报酬差异性指在相同土地面积上,投入同样的劳动(物化劳动和活劳动),得到的报酬却不同。这是由于土地所处地理环境及构成土地的自然要素不同产生的土地地域差异性而使土地性状产生优劣,生产能力产生差异而造成土地的报酬不同。

土地的这一特点,主要是由于土地本身自然特性决定的。人类要想生存,获得更多的食物来源和生存空间,就必须充分利用各种土地包括劣等地,这就产生了优劣土地报酬(产出)的差异性,优、中、劣等地之间的报酬差额就是常说的级差土地收入或级差地租,在工业,农业及第三产业中都普遍存在。在现代科技水平下,人类是不可能克服这种差

异性的，只能通过改良劣等地，不断提高其生产能力来缩小这种差异性。

土地报酬差异性这一特点，决定了农产品价格必须由劣等地的生产条件决定，这是农业生产与其它生产计价标准不同的地方。因为人类对食物需求不断增加要求必须经营劣等地，而在劣等地上生产同样多的农产品，要花费更多的物化劳动与活劳动，按劣等地计价，是符合按劳分配原理的，同时，还能使土地所有者和经营者能从经营中等和优等地中获得额外的级差土地收入，调动劳动者积极性，提高土地利用率和生产率。有关级差土地收入问题，学术界争论较多、观点各异，在实际工作中，应根据情况，正确分析与对待。

（五）土地报酬递减的可能性

在一切经济活动中，报酬（收益）递减现象的可能性都存在，报酬递减现象是指在一定社会生产力和科学技术水平下，随着人们投入的物化劳动（投资）和活劳动的增加，报酬递增到一定幅度后（连续投资总额等于收益总额时），就会出现递减，即报酬增加幅度小于投资增加幅度，如不加以调整，报酬还会出现负增长，这一现象即是报酬递减现象。在土地经营中，特别是当土地实行集约化经营时，由于受一定科技水平限制，投资过多造成土地报酬递减现象极易出现，例如施药肥过多造成成本过高，收益下降甚至出现死苗造成减产等。有关报酬递减现象见图 1—1 所示。

造成这一现象的原因主要与当时当地生产力水平、科技条件与土壤本身肥力等因素有关。土地经营过程即是固定资源（土地）和变动资源（投入）结合的过程，只有土地的自然肥力与人工肥力结合到一起，形成经济肥力，才能获得产出。而自然肥力是不变的（固定资源），因此，人们要提高