

土地管理概论

赵祖宏 等编

北京农业大学出版社

内容提要

本书以社会主义市场经济条件下土地管理事业的新特点、新要求为大背景，以现行政策法规为依据，科学、系统、全面地介绍了土地管理学科的内容体系。全书共分十章。第一章介绍了土地管理的直接对象——土地的概念、特性，以及土地管理的意义、手段和依据；第二章至第四章全面系统地介绍了土地管理学的基本内容；第五、第六章从地域分异上分别介绍了城镇和农村土地管理的基本要求和特点；第七章重点介绍了我国土地法规体系；第八章结合现行土地管理的实践，介绍了我国土地制度改革和土地市场的培育和管理；第九章介绍了土地管理档案的基本知识；第十章概括介绍了国外及我国香港、台湾等的土地制度。

《土地管理概论》编委会

主 编： 赵祖宏 李学明 李卫政

编 者： （按姓氏笔画为序）

王家昂 卢新海 孙忠财

宋丽芬 蒋健容 燕智文

前 言

土地是人类一切生存和生产的基础和源泉，它是人类最基本和最宝贵的自然资源。目前，我国土地问题的形势十分严峻，在一些地区，土地资源的不合理利用和土地资产收益的大量流失，已经严重地制约和阻碍了国民经济建设和社会发展。人多地少的国情决定了今后相当长的时期内我国人口、土地与经济建设发展三者的矛盾将日趋尖锐，而且在相当长的时间内，我国人口、耕地逆向发展的矛盾仍将持续下去，形势十分严峻。

现代市场经济条件下，土地不仅是最基本的生产要素之一，又是一笔宝贵的资产。既然是资产，就要求有收益、有增值。建立起完善的社会主义土地市场，是社会主义市场经济体系的基础，也是适应建立社会主义市场经济体制宏伟目标的客观必然要求。但目前，我国的土地市场还不够发育，远不够完善。土地利用上的不合理，国有土地资产收益的流失现象还大量存在着，推行以“三无”（无偿、无期限、无流动性）变“三有”，培育社会主义土地市场为中心的土地使用制度改革任务还很艰巨。

土地问题已有的和潜在的危机，已对我们提出了严峻的挑战。作为一名土地管理工作人员，有责任为宣传普及土地管理知识，将“珍惜和合理利用每寸土地”的基本国策化为每一个公民的实际行动，唤醒和激发土地使用者合理利用土地的自觉意识和内在动力，同时，强化土地使用的约束机制，大力推进土地使用制度改革，为依法、统一、科学、全面地管理好土地做出自己的积极努力。本书就是在这方面的一个积极尝试。

本书以社会主义市场经济条件下对土地管理的一些新要求和新特点为大背景，以现行法律、法规为依据，科学、系统、全面地概括了土地管理学科的内容体系。本书主要是为高等、中等院校土地管理、土地规划与利用及相近专业和土地管理干部培训的教

学需要而编写的。也可供土地管理部门及其它有关部门的理论和实际工作者参考。

土地管理是一项新兴的事业，许多方面还处于探索阶段。限于编者的水平，难免存在很多缺点和错误，我们热诚期望得到各方面专家、读者的批评指正。

编 者

1994年7月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 土地的概念和特性.....	(1)
一、土地的概念和涵义.....	(1)
二、土地的特性.....	(3)
三、土地的职能.....	(6)
四、土地问题及在国民经济中的地位和作用.....	(9)
第二节 土地管理学科的产生和发展.....	(17)
一、我国历代的土地管理.....	(17)
二、新中国成立以来土地管理.....	(22)
三、土地管理发展的历史规律和特点.....	(24)
第三节 土地管理学科的研究对象和内容体系.....	(25)
一、土地管理学科的研究对象、性质和任务.....	(25)
二、土地管理学的内容体系.....	(28)
三、土地管理的意义和原则.....	(29)
第四节 土地管理的理论基础.....	(32)
一、经济理论基础.....	(32)
二、土地管理的法律依据.....	(36)
三、土地管理的生态经济学原理.....	(38)
第二章 土地分类调查与评价	(40)
第一节 土地分类.....	(40)
一、土地分类的意义和依据.....	(40)
二、土地分类的概念和土地类型.....	(41)
三、土地分类体系和分类方法.....	(42)
四、土地利用现状分类.....	(46)
第二节 土地调查概述.....	(52)
一、土地调查在土地管理中的作用.....	(52)

二、土地调查的内容	(53)
三、土地利用现状调查的内容与成果	(55)
四、土地利用现状调查的方法和步骤	(56)
第三节 土地评价	(73)
一、土地评价概述	(73)
二、土地评价的程序和方法	(79)
三、土地适宜性评价	(82)
四、土地经济评价	(85)
第四节 土地系列成图	(89)
一、土地资源调查系列成图的特征线	(89)
二、土地系列成图综合	(90)
三、其它	(92)
第三章 地籍管理与地权管理	(93)
第一节 地籍管理概述	(93)
一、地籍与地籍管理的概念	(93)
二、地籍管理的基本原则	(94)
三、地籍管理的内容	(96)
第二节 土地权属管理	(133)
一、土地权属的概念	(133)
二、土地权属的类型及其确权依据	(134)
第四章 土地利用管理	(148)
第一节 土地利用管理概述	(148)
一、土地利用管理的基本内涵	(148)
二、土地开发与复垦	(149)
三、土地利用预测	(152)
第二节 土地利用总体规划	(158)
一、土地利用规划与土地利用总体规划	(158)
二、编制土地利用总体规划的原则和工作内容	(160)
三、土地利用总体规划的层次体系	(162)

第三节 建设用地管理	(164)
一、建设用地的概念和管理原则.....	(164)
二、建设用地的审批程序和权限.....	(166)
三、建设用地的全程管理.....	(169)
第五章 城镇土地管理	(171)
第一节 城镇土地及特点	(171)
一、城镇土地及分类.....	(171)
二、城镇土地的特点.....	(172)
第二节 城镇土地管理	(175)
一、城镇土地管理的概念、任务和目标.....	(175)
二、城镇土地管理的基本内容.....	(176)
三、城镇土地管理体制和管理方法.....	(178)
第三节 城镇国有土地使用权出让和转让	(181)
一、土地使用权出让.....	(181)
二、土地使用权转让.....	(187)
三、土地使用权出租.....	(188)
四、土地使用权抵押.....	(189)
五、土地使用权终止.....	(189)
附录	(190)
第六章 农村土地管理	(213)
第一节 农村土地管理概述	(213)
一、农村土地管理的特点和内容.....	(213)
二、农村基层土地管理机构及职能.....	(214)
第二节 乡(镇)村非农业建设用地的管理	(215)
一、乡(镇)村非农业建设用地的类型和特点.....	(215)
二、乡(镇)村非农业建设用地的管理.....	(216)
三、乡(镇)村非农业建设用地有偿使用.....	(217)
第三节 基本农田保护有关问题	(220)
一、基本农田及保护的涵义和必要性.....	(220)

二、加强对基本农田保护区的管理·····	(221)
三、《基本农田保护条例》·····	(223)
第七章 土地法规 ·····	(224)
第一节 土地法规概述·····	(224)
一、土地法规的概念·····	(224)
二、我国现行的土地管理法规·····	(231)
三、土地立法及土地法·····	(233)
第二节 土地管理监察·····	(237)
一、土地监察概述·····	(237)
二、土地违法案件的查处·····	(241)
第三节 土地管理信访工作简介·····	(254)
一、土地管理信访工作的基本概念·····	(254)
二、土地管理信访工作的基本职责·····	(255)
三、土地管理信访工作人员的基本素质·····	(256)
第八章 土地制度改革与土地市场培育和管理 ·····	(257)
第一节 土地管理体制·····	(257)
一、土地管理体制的概念和内容·····	(257)
二、土地管理机构及其职责·····	(259)
三、土地管理人员的素质·····	(262)
第二节 土地使用制度改革综述·····	(263)
一、土地使用制度改革的原因和意义·····	(263)
二、土地使用制度改革概况·····	(264)
三、土地使用制度改革的主要成效·····	(267)
第三节 土地市场的培育和管理·····	(268)
一、土地市场的概念和体系·····	(268)
二、土地市场对国民经济发展的作用·····	(272)
三、我国土地市场的管理·····	(273)
第九章 土地管理档案 ·····	(275)
第一节 土地管理档案概述·····	(275)

一、土地管理档案的特征	(275)
二、土地管理档案的作用	(276)
第二节 土地管理档案分类系统	(278)
一、《土地档案分类表》编制的目的、原则	(278)
二、《土地档案分类表》的体系结构和编码方法	(279)
三、中国土地管理档案分类表简表	(279)
四、土地管理档案的复分、标引和细分	(284)
五、县级土地管理档案分类体系	(285)
第三节 土地管理档案案卷构成的基本要求	(291)
第四节 土地档案的管理	(292)
第十章 国外及我国香港台湾土地制度简介	(294)
第一节 香港土地制度简介	(294)
一、土地所有制	(295)
二、土地使用制	(295)
三、土地的出让方式	(296)
四、土地出让年期	(296)
五、土地法规建设	(297)
六、土地管理机构设置	(297)
第二节 台湾土地制度简介	(299)
一、现行土地制度	(299)
二、土地权利设置	(300)
三、地权限制	(302)
四、土地使用管制	(303)
五、土地法规建设	(304)
六、土地管理机构设置	(308)
第三节 日本土地制度简介	(309)
一、现代土地制度的建立	(309)
二、现行土地所有制状况	(310)
三、土地权利设置	(311)

四、土地法规建设·····	(312)
五、土地管理机构设置·····	(314)
第四节 美国土地制度简介·····	(317)
一、现代土地制度的建立·····	(317)
二、现行土地所有制状况·····	(318)
三、土地法规建设·····	(319)
四、土地管理机构设置·····	(320)

第一章 绪 论

第一节 土地的概念和特性

一、土地的概念和涵义

土地管理学的研究对象是土地利用过程中的人地关系，我们首先必须明确土地的概念和涵义。

(一) 土地的概念

人们对土地最直接，最具感性的认识是把土地称作地面，即是地球表层的陆地部分。随着社会生产力的发展和科学技术的进步，人们对土地的理解和认识在不断加深、扩大，即把陆地部分扩大为包括内陆水域和滩涂。如国民党政府在1930年和1946年两次颁布的《土地法》中称：“土地，谓水陆及天然富源。”这里指的水、水域，是指淡水，即陆地上的江河、湖泊、池沼以及江河和海洋的滩涂，不包括海洋水域。陆地及内陆水域以外的大气、水文、地质以及人类活动的种种结果等，对土地的形成和发展起着重要的作用，但不是土地的组成部分。总之，从土地利用和管理角度，可以把土地的定义简单概括为土地是地球表面的陆地部分，包括内陆水域和滩涂。

从科学研究的不同角度理解，人们对土地的认识也不同。

从生态学、地学的观点看，土地是自然经济综合体，即是由气候、地貌、土壤、水文、地质以及人类过去和现在活动的种种结果组成的土地生态系统，是自然、经济的综合体。1972年在荷兰的瓦格宁根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。”^①这一论点以后又写进了1976年联合国粮农组织编写的《土地评价纲要》中。这是从自然科学的角度出发研究土地。

从经济学观点看，土地是资源、生产资料，是一种资产。我国古代学者管仲认为：“地者，万物之本原，诸生之根苑也。”^②马克思在《资本论》中写到：“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，就成为人类劳动的一般对象而存在。”^③这些观点都把土地认为是资源、生产资料。经济学对土地的定义是把土地看成是自然界赐予人类的资源、资产，既是自然资源，又包括人类劳动而形成的资产，其范围包括陆地（包括水）的以上和以下的三维空间范围内的全部资源。

（二）土地与土壤、国土、土地资源、土地资产的区别与联系：

土地与土壤含义不同。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。土地的含义要比土壤广泛得多。土壤只是土地表层的附属物，是土地的一个组成部分。

土地和国土也不是同一概念。国土，也称“领土”，是指一有领土主权国家管辖内的版图，就其广义而言，包括一国的陆地、河流、湖泊、内海、大陆架以及它的上空和地下整个立体空间，其涵义比土地要广阔的多。从资源的角度说，国土资源包括土地资源、矿产资源、社会经济资源等。土地资源只是国土资源的一个重要组成部分。

土地和土地资源也是有区别的。所谓土地资源，是指土地总量中，现在和可预见未来的未来，在一定的生产力水平下能为人类所利用，给人类带来价值——即能创造经济价值的这部分土地，如耕地、城乡居民生产和生活用地等。由于科技发展日新月异，人类改造自然的技术手段也在不断进步，因此很难断定，哪部分土地是绝对不能利用，不能产生经济价值的，所以，土地和土地资源

①北京大学地理系《综合自然地理学参考资料》之三。

②《诸子集成》第五册，中华书局1954年版，第237页。

③马克思《资本论》第一卷，人民出版社1975年6月第1版第202~203页。

在习惯上是通用的。

土地和土地资产也有区别。所谓土地资产，是指土地资源被人类所利用，凝结了人类劳动的投入，能给人类带来收益，是土地所有者的财产。土地是有价格的，其价格用货币形式来衡量，就称为土地资产，这是从价值量的角度对土地进行核算。简单地说，土地既是自然资源，又是一笔宝贵的财产、财富、资产。如土地中的耕地、城市工商业用地等都可称为土地资产，而有些土地，如未经人类劳动投入的不毛之地、沙漠等，是无价值的，因而不能称为土地资产。

由此可见，对同一特定对象物——土地的概念和涵义的认识，从不同角度、不同目的，理解的侧重点会有所不同，同时随着人类认识世界，改变世界的手段不断进步，对土地涵义的认识也是在不断深化的，这本身就是一种进步。

二、土地的特性

（一）土地的自然属性

在社会生产中，其他生产资料都是劳动的产物，唯有土地是大自然的产物，是大自然对人类的“恩赐”，而非人类劳动的产品。土地在人类出现之前就已存在。人类只能以自己的劳动影响、改良土地，而不能制造或消灭土地。土地的这一特性，启示我们要珍惜和合理保护土地。

1. 土地是自然体，具有自然特性

土地作为自然体，具有自然特性，如任何一块土地，都有特定的表面形状、地貌及土壤、植被、水文、地质及空间因素等。这些特性及其条件是自然形成的，对因地制宜评价土地的生产能力，配置各业生产用地，正确解决和处理土地开发利用中的矛盾从一定程度上具有决定意义。同时，土地的这些自然特性对农业生产和各种建设用地也都有直接的影响作用，并影响着土地利用的经济效益、社会效益和环境效益。

2. 土地绝对数量（面积）的有限性

受地球表面陆地空间的限制，土地面积只能是有限的，既不能增加，也不能用其他生产资料来代替。一定时期，某一类用地类型可能会有所增加，但地球表面土地的总面积是不会增加的。列宁曾指出：“土地有限是一个普遍现象。”^①人类可以围湖填海造地，但这只是对地球表层土地形态的改变，改善或改良土地的生产性能，不能增加土地的总量。这一特点要求我们必须充分、合理地利用全部土地，不断提高土地的集约化经营程度，使有限的土地资源生产出尽可能多的物质财富，不断满足整个社会的需要。

3. 土地自然地理位置的固定性

土地是自然界的产物，一旦形成，其空间位置就固定下来，人类可以对土地形状、地力等进行改良，但不能将一块土地搬到另外一个地方。可见，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，因地制宜地组织生产，确定土地利用结构，进行地上物的空间布局时必须十分慎重。

4. 土地合理利用的永续性

其他任何生产资料在使用过程中，都会逐渐磨损，最后报废。但土地在使用过程中，只要合理利用，其肥力或生产力不但不会降低，反而可以不断提高，成为可以永久利用的生产资料。但不合理的开垦和利用，将导致土地生态系统的破坏，使土地生产能力下降，土地的这一特性，启示我们必须尊重客观规律，对土地进行科学规划、正确利用。

5. 土地质量的差异性

所谓土地质量，是指土地满足一种或多种用途的程度，是土地各种性质的综合反映。对农用地来说，主要是指土壤肥力及适宜性；对非农业建设用地来说，主要是指土地的经济地理位置好坏和水文地质条件；对工矿用地来说，主要是指土地矿物质的储量、丰度、地理条件等等。土地是一种自然经济综合体，由于构成土地的各种自然因素、社会经济因素的不同，加之人类历史

^①列宁：《列宁全集》第5卷、人民出版社，1959年版，第100页。

长期开发利用的多样性,使各块土地之间在质量上存在很大差异,不同地块之间土地质量的差异性,要求我们针对不同土地的适宜性,因地制宜,合理利用,防止人为因素导致土地质量的下降,因为土地质量下降的原因除了自然因素方面的,很多是由于人类不合理的利用方式和耕作方法造成的。

(二) 土地的社会经济属性——二重性

土地是自然界的产物,具有自然属性,但同时又具有社会经济属性,即它不仅是生产资料,而且是构成社会土地关系的客体。简单地讲,任何土地都是在一定的社会经济关系条件下被人类所利用的,作为生产资料的土地,在被人类利用过程中,总是要反映出一定社会条件下人与人之间在利用土地过程中的某种关系,包括占有、使用、支配和收益的关系。土地的占有、使用关系在任何时候都是构成社会土地关系的基础,进而反映出社会经济的性质。

所谓土地问题,归根结底是土地关系和土地利用问题。土地的利用决定于多种社会的和自然的因素和条件,但是,起决定作用的还是社会关系中占统治地位的生产方式,或是指在一定社会生产方式下的土地关系,其中最重要的是,土地归谁所有。马克思说:“土地所有权乃是一切财富之最初源泉……。”(《马克思恩格斯全集》第18卷)

土地具有社会经济属性,既反映了进行土地分配和再分配的客观必要性,也是进行地权管理、调整土地关系的基本出发点。土地的分配与再分配,不仅反映了土地利用的客观要求,也反映着一定的土地关系,因为土地的分配与再分配过程,实质是利益的调整过程。一定的土地关系必须与体现统治阶级利益的土地制度相适应,土地关系的调整过程体现了土地管理的阶级性。

(三) 土地的法律属性:土地作为一种资产,被人类所利用,能给人类带来收益,反映了一定的土地产权关系,体现出土地的法律属性。土地的稀缺性和效用性,决定了土地的可占性和垄断经营的必然性,对土地的占有和垄断经营需要有国家法律的认可

和保护。同时土地作为资产、不动产，它的经营或交易，不能像其他商品那样，随着权利的转移实现其空间移动，需要由国家制订一系列法律、法规来保障地产转移或交易的合法性，使地产的所有者或使用者的合法权益得到法律的保护。

三、土地的职能

所谓土地职能，也称为土地的功能、功用、作用，即土地在人类生产和生活活动中所具备的功效和作用。明确土地具有哪些职能，是进行土地利用的基础。

土地的职能取决于其特性，既然土地既是资源，反映了其自然属性，又是一笔宝贵的财富—资产，反映了其社会经济属性，考察土地的职能也应主要从这两方面进行。

（一）土地作为资源的职能

古今中外，对土地作为资源所具有的职能有许多说法，如我国古代《诸子集成》一书中称“万物之本源，诸生之根苑也”。马克思指出，土地是“一切生产和存在的源泉”、是“不能出让的生存条件和再生产条件。”是“地基……场所……空间……”等等。可见，作为大自然赐与物的土地，在人类生存和生产活动中具有十分重要的作用，可以概括为：是人类生存、立足及从事各项活动的场所，是一切劳动过程能够实现的基础，为人类的任何生产活动提供了基本的物质条件。更简单地可以概括为三方面：是人类活动的场所，是人类的衣食之源，是农业生产不可替代的基本生产资料。

1. 土地是人类的生存条件。这是土地最基本的职能，其含义包括两方面，一是指土地提供了人类的生存空间，若没有土地，人类就无从立足，不能生存；二是指人类从土地中得到衣、食、住、行的基本条件，从而使人类得以生息繁衍。马克思曾指出：“土地……是人类永远不可缺少的生存条件和生殖条件”，在人类活动初期，土地就“以食物、现成的生活资料供给人类”。

随着人类社会的进步，人类活动的范围更加广泛，人类的足迹已踏上了月球，并开展了外层空间的生存实验，但现有条件下，