

农村土地管理与利用



禾谷 编著

农业出版社

农村经济经营管理丛

农村经济经营管理丛书

农村土地管理与利用

禾 谷 编著

农 业 出 版 社

农村经营管理丛书
农村土地管理与利用

禾谷 编著

• • •

责任编辑 贺宏善

农业出版社出版 (北京朝阳区东营路)
新华书店北京发行所发行 农业出版社印刷厂印刷

727×1092 mm 32 开本 6.75 印张 1 插页 135 千字

1989 年 5 月第 1 版 1989 年 5 月北京第 1 次印刷

印数 1—1,170 册 定价 2.50 元

ISBN 7-109-00592-5/S·451

说 明

土地是宝贵的有限的自然资源，是生产、建设和人民生活等各种活动的必须场所，是农业生产的基本生产资料。我国人多地少，随着人口的增长，对土地需求的矛盾将越来越尖锐。加强土地管理、切实保护好耕地，是我国农村工作当务之急。土地是农村地区性合作经济组织最主要的公有财产，管理好、利用好农村的土地，对保证农村社会主义合作经济的不断发展壮大，促进整个农村经济的繁荣都有其重要意义。

编写本书的目的，在于向农村基层干部和土地管理人员以及广大农民，介绍一些土地管理与利用的基本知识，希望它对提高有关工作人员的管理水平，增强人们保护和合理利用土地的自觉性能有一些帮助。土地管理是一项政策性很强的工作，这里讲的只是一些一般知识，在处理土地管理中具体问题，时必须以《中华人民共和国土地管理法》和国务院土地管理部门以及当地人民政府制定的实施条例或办法的有关规定为准。

在编写本书过程中，曾得到南京农业大学原葆民老师、浙江省农业局土地管理处杨士玉同志、北京农业大学蔡文远老师的具体帮助，还有不少单位和同志提供资料和意见，并参考了有关资料和文献，在此一并表示感谢。倘若有缺点错误之处，望读者批评指正。

编 者

1987年6月

目 录

第一章	土地在农业生产中的地位及其特点	1
第一节	土地的基本概念	1
第二节	土地在农业生产中的地位	3
第三节	土地的自然特点和经济特点	7
第二章	加强农村土地的管理	14
第一节	土地管理的意义和任务	14
第二节	农村土地管理的内容和原则	24
第三节	加强农村土地的法制管理	27
第三章	完善土地承包责任制度	36
第一节	把加强土地管理与完善土地承包制结合起来	36
第二节	推广小流域治理承包责任制度	44
第三节	确定适度土地经营规模	50
第四章	农村土地资源清查	58
第一节	土地资源清查的意义和任务	58
第二节	农村土地资源的分类	59
第三节	土地数量清查的步骤和方法	66
第四节	土地质量清查与评价	71
第五章	农村土地划界、登记与统计	80
第一节	土地划界与土地登记的意义和原则	80
第二节	土地划界与土地登记的方法和步骤	83
第三节	农村土地权属变更登记	96
第四节	建立健全农村土地统计制度	100

第六章	农村土地的合理利用	116
第一节	确定合理的土地利用方式	116
第二节	制订正确的经营方针	120
第三节	建立合理的土地利用结构	124
第四节	生产用地的合理布局	149
第七章	农村土地利用规划与农田基本建设	140
第一节	制订土地利用规划的意义、原则和方法	140
第二节	农村土地利用总体规划	155
第三节	农田和居民点内部规划	152
第四节	农田基本建设	162
第八章	农村土地利用经济分析与土地估价	174
第一节	提高土地生产力的途径	174
第二节	土地利用分析的方法和指标	186
第三节	农用土地的估价	201

第一章 土地在农业生产中的 地位及其特点

我们知道，农业生产是农村主要生产部门之一。要进行农业生产必须有土地、劳动力和其他生产资料。它们被称为是农业生产力的三要素。而劳动力、其他生产资料又是依赖于土地的，所以在一般情况下，可以说，没有土地就没有农业生产。管好用好作为农业生产的重要资源——土地，历来就是农业生产单位经营管理的重要内容。

要管好用好农村的土地，首先应知道什么是土地，它在农业生产中占有什么地位，它有什么特点。

第一节 土地的基本概念

什么是土地？有人会说，这谁还不知道。但要真正搞清土地的基本概念，也并不那么简单。在农村实际工作中，往往就是因为我们没有搞清这个问题，而影响了对农村土地的有效管理和合理利用。

有的人把土地只理解为是耕地，而把林地、草地等其他农业用地排斥在土地之外，有的人把土地只理解为是农业用地，而把非农业用地和未被开发利用的荒地、荒山等排斥在

土地之外，有的人把土地只理解为是陆地，而把内陆水域和沿海滩涂排斥在土地之外；有的人只把土地理解为是地表，而把地貌、土壤、岩石、水文、气候、植被等排斥在土地组成之外；有的人把土地看成是单纯的土壤肥力，而忽视其综合的自然资源特征。所有这些都是对土地的片面的理解。

那么到底什么是土地呢？应从两方面来认识：一方面要弄清土地到底包括多大范围；另一方面要弄清土地到底由什么所组成，它的实质是什么。

土地包括的范围，站在不同的角度，由于不同的需要就有不同的划法。从农村经济的全面发展来看，土地不是只指耕地，还包括园地、林地、草地、草山等其他农业用地，不只包括所有的农业用地，还包括居民点、工矿用地、交通用地以及未被开发利用的荒地、荒漠等。马克思在《资本论》一书中曾指出，土地“在经济学上也包括水”。^①所以，从农业生产的角度来考虑，土地不仅包括陆地，还包括内陆水域和沿海滩涂。

土地的组成和它的实质。从农业的角度来看，土地不只是指地表，它是由土壤、地貌、岩石、水文、气候、植被等自然因素所组成的自然综合体。这些自然因素密切结合，共同构成土地。土地，最初是随地球产生而产生的，然后经过亿万年地壳的变迁，经过物理的、化学的和生物的种种作用，而形成现时的土地形态。所以说土地最主要的是自然过程的产物。它在人类未出现以前就产生了；人类出现以后，

① 《马克思恩格斯全集》第23卷，第202页。

对它是有一定影响的，当然影响也是有一定限度的。

人类对土地的影响从人类一出现就客观地存在着。这包括改变土地的质量，如增施肥料、改良土壤等；另外还能在一定程度上改变土地的形态，如平整土地、围海造田等。人类的这些影响与土地原有的质量、形态结合在一起，再无法分开。并且随着科学技术的进步，这种影响也不断有所加强。所以，当我们讲到土地的时候，还应包括人类过去和现在对它的影响所造成的后果。这些后果，有些可能是好的，如我们上边谈到的土壤改良、平整土地等，有些则可能是不好的，如乱垦滥伐造成水土流失，灌溉不当引起土地次生盐碱化等。

这就是土地的一个概貌。我们只有对它有一个比较全面深入的认识，才会懂得如何去管理好和利用好这一珍贵的财富。

第二节 土地在农业生产中的地位

马克思指出，“土地是一切生产和一切存在的源泉。”^① 这就是说，它是进行任何社会生产所必不可少的物质条件。由于农业是农村的主要生产部门，所以土地在农业生产中也占有特殊重要的地位。

农业生产主要是通过植物和动物的培育来取得人类所需要的各种产品。它包括种植业和饲养业。除这以外，农村生

^① 《马克思恩格斯全集》第2卷，第109页。

产中还有工副业。下边我们就按农村生产的这三大门类，分析它们各自对土地的依赖关系。

一、种植业对土地的依赖关系

种植业是农村生产中最基本的生产部门。它是利用植物的生活机能，通过人工栽培以取得各种植物产品的生产部门，包括粮食作物栽培、经济作物栽培、蔬菜栽培、果树栽培、林木栽培、药材栽培、水生植物栽培等。这就是我们平常所说的农业和林业生产。它们都是以活的植物为生产对象，这些植物必须生长在具有一定土壤肥力和光照条件的土地上。在工业生产部门中（除采掘业外），“……土地只是作为地基，作为场地，作为操作的基地发生作用”，^①可是在种植业生产中，土地不仅是生产过程和劳动者活动的场地，而且是“作为生产工具起作用的。”^②当人们在土地上进行劳动作业时，土地是劳动加工的直接对象，因为耕作使土壤中的水、气、热、肥等状况得到了改善，这就促进了植物的生长发育，从而达到了种植业高产稳产的目的。在种植业的生产过程中，土地实际上直接参与了农产品的形成。因此，马克思说：“在生产一种使用价值、一种物质产品例如小麦时，土地是起着生产因素的作用的。”^③由此可见，在农村生产的最基本的生产部门——种植业的生产中，土地既是劳动资料又是劳动对象，它不仅是不可缺少的，而且是无法取代的基本生产资料。

① 《马克思恩格斯全集》第25卷，第880页。

② 《马克思恩格斯全集》第25卷，第879—880页。

③ 《马克思恩格斯全集》第25卷，第922页。

二、饲养业对土地的依赖关系

饲养业也是农村生产的一个重要生产部门。它是利用动物的生活机能，通过人工饲养而取得各种动物产品的生产部门，包括养畜、养禽、养蚕、养蜂和养鱼等。这就是我们平常所说的畜牧业和渔业生产。它们都是以活的动物为生产对象。饲养这些活的动物，不仅需要饲养的场地，而且必须有充足的饲料。这些饲料的主要来源，必须依靠长在土地上的植物或生长在水面、水中的生物。即令是被称为不占耕地、不用粮食的养蜂业，蜜蜂也要采集花蜜、花粉，而花蜜、花粉也只能来自生长在土地上的农作物、果树或林木。发展养蜂业不能没有蜜源植物。因此发展饲养业，土地也是不可缺少的生产资料。

三、农村工副业对土地的依赖关系

工副业是农村中越来越重要的物质生产部门。工副业种类繁多，但各地要根据当地的土地和其他资源条件，因地制宜地发挥地区优势，才具有生命力。这就是说，发展工副业直接或间接地也离不开土地。根据当地种植业的发展情况，而建立起来的面粉厂、碾米厂、轧花厂、榨油厂、榨糖厂、酿酒厂、木材厂、竹木草编织等，根据当地饲养业的发展而建立起来的屠宰厂、奶粉厂、皮革厂和水产加工厂等，根据当地矿物资源而建立起来的小煤窑、石灰窑、沙石场、砖瓦场和陶瓷厂等，就都是建立在当地资源基础上的行业，因此具有稳定的发展前途。由此也可以看出，农村工副业的发展，也离不开土地。

从以上分析看，农村生产的三大部门，哪一个也离不开

土地。不仅如此，如果我们进一步分析种植业、饲养业、工副业三大生产部门的关系，就会发现，土地在整个农村生产过程中，对能量转化和物质循环还有其特殊作用。

在种植业中，人们通过栽培植物，从土壤及大气、空间，吸取水、肥、气、热和光能，生产各种有机物质，部分为人类直接利用，还有一部分作为工副业的原料和发展养殖业的饲料。在饲养业中，人们通过饲养各种动物，把人类不能直接利用的有机物质，转化为人类可以直接利用的肉、鱼、蛋、奶等，皮、毛等则成为工副业的原料，畜禽粪便等则作为优质肥料返还土壤，改良土壤，提高土壤肥力。工副业把种植业和养殖业输送来的各种原料，加工成人类所吃的食品 and 所用的物料；人粪尿作为很好的肥料返还土壤，不少工副业副

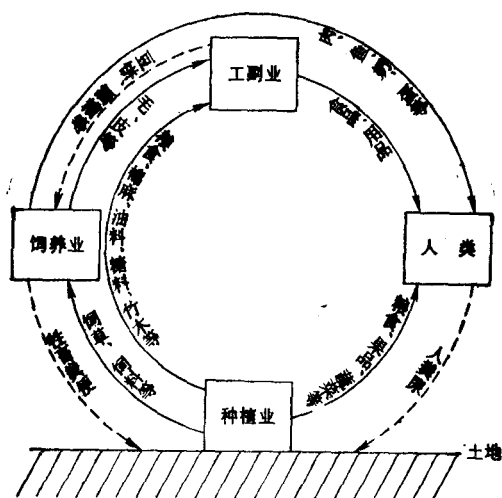


图 1—1 农村各生产部门能量转化和物质循环示意图

产品又可作为饲料返回饲养业。这样，以土地为基础，把农村三大生产部门，即我们平常所说的农、林、牧、副、渔各项生产，连同人类，密切联系在一起，形成了一个完整的能量转化和物质循环系统。参见图1—1。

从以上分析我们又进一步看到，农村各业生产不但都直接或间接依赖于土地，而且从农村整个生产过程来看，土地又是农村各业生产能量转化和物质循环的基础。所以说，土地在农村生产中有极其重要的作用，占有极其重要的地位。在农村生产中，土地是在一切生产资料中最重要 的生产资料。

第三节 土地的自然特点和经济特点

土地在农村生产中占有重要地位，它是农村居民和工业生产赖以存在的场所，是农业生产的基本生产资料。下面我们进一步分析一下土地的自然特点和经济特点。

一、土地的自然特点

土地本身是自然过程的产物。它是不依赖于人们的主观意志而存在着的物体。与土地是自然的产物相联系，土地作为农业生产中的基本生产资料，与其他生产资料相比有以下特点：

(一) 土地的面积是有限的 农村生产所需要生产资料，除了土地以外，其他生产资料都是可以通过人们的劳动创造，可以增加的东西。唯有土地，人们只能改良现有土地的质量，或者改善现有土地的利用结构，影响土地的利用状

况，但不可能通过劳动创造出比原来面积更多的土地来。填海造地，虽然增加了耕地面积，但也仅只是改变了原来土地的状态，而没有增加土地面积。所以，土地是一种数量有限的生产资料。这就要求农村在生产上除了必须充分利用一切可以利用的土地资源外，还必须特别重视不断提高土地生产率。

(二) 土地的位置是固定的 土地是自然的产物，土地分布在地球的哪个部位是固定的，不像有些生产资料那样，如拖拉机、抽水机等，能够随意移动。由于土地的位置不能移动，所以农村进行农田基本建设投资，如平整土地、改良土壤、修建排灌设施等，一经与土地结合就难以分离。这就要求农村在进行农田基本建设时，不但要看到现时，而且要想将来，考虑要全面周到。

(三) 不同地区的土地是存在差异的 与土地的位置固定相联系，不同地区的土地，由于地理位置不同，地层和土壤结构不同，地势和地形不同，因而光、气、热、水、肥等条件也都存在很大差异。不同地区的生产单位之间土地存在差异，就是同一生产单位的不同地块之间也存在差异。这就要求根据土地存在差异的特点，因地制宜地利用土地，并合理地改造土地。

(四) 在农业生产中，土地是不能由任何生产资料所代替的 在农业生产中，随着科学技术的发展，其他生产资料，如牲畜、设备、农机具等，经常不断地增多、改进、更新，而土地任何时候也不能被其他生产资料所代替。由于土地在农业生产中的这种特殊地位，农、林、牧、副、渔各项

生产，离开了土地就不能进行。

(五)土地是可以永续利用的 农业中的其他生产资料，如房舍、农业机具、役畜等，在使用过程中都会逐渐磨损、陈旧或老化，以至最后不得不报废。与此相反，土地这种生产资料，在使用过程中，只要使用得当，不但不会磨损，其肥力还可以不断提高。土地肥力是可以随着农业技术的进步，投资的不断增加，以及耕作方法的日益合理化而不断提高的。这就为不断提高土地生产率提供了可能性。但是，如果使用不当，管理不善，进行掠夺式经营，也会使土地肥力下降，甚至遭到破坏。当然这并不是土地本身有问题，而是人类经营失策造成的恶果。因此，马克思说：“在生产力迅速发展时，全部旧机器必然会被更有利的机器所取代，也就是说，必然会丧失作用。与此相反，只要处理得当，土地就会不断改良。土地的优点是，各个连续的投资能够带来利益，而不会使以前的投资丧失作用。”^①所以说，土地具有永续利用的特点。土地的这一特点，就决定了农业的发展必须建立在对土地进行连续投资的基础上，并要求措施得当，利用合理。

二、土地的经济特点

上述土地的特点，我们是着重从土地的自然属性来分析的。由于土地在生产中的特殊地位，所以它成了历史上所有社会生产方式中生产关系的客体。这就是说，土地除了有自然特点外，还有其经济特点。前者是土地在任何历史时期、

^① 《马克思恩格斯全集》，第25卷，第880页。

任何农业生产单位所共有的，后者则因土地的所有制形式不同而不一样。土地的管理和利用，不但要受到自然特点的制约，还受社会经济制度的制约。所以我们还得联系不同的土地所有制形式来分析一下它的经济特点。从这方面来分析，我国农村的土地还有以下值得注意的方面。

（一）消灭了土地的私有制度 在人类历史上私有制产生以后，土地就成了统治阶级剥削劳动者的重要手段。中国历史上无数农民起义无一不是起因于土地问题。中国无产阶级革命的胜利，在我国广大农村废除了封建土地所有制，建立了劳动农民个人土地所有制；合作化完成以后，又进而实现了土地的社会主义劳动群众集体所有制。社会主义土地公有制在农村的建立，消除了个人对土地的垄断和人们在使用土地上的对立关系，为合理而充分地利用土地，发展农村经济创造了有利条件。

（二）建立了农村劳动农民集体公有的土地所有制 我国农村土地的社会主义公有制，是在农民劳动者个人土地所有制的基础上，在农业合作化过程中，经过土地入股，办初级社、高级社、人民公社，以及农村经济管理体制改革后实行双层经营体制的地区性合作经济等过程，发展而来的。《中华人民共和国土地管理法》规定：“集体所有土地依照法律属于村农民集体所有，由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。已经属于乡（镇）农民集体经济组织所有的，可以属于乡（镇）农民集体所有。”另外，因为我国农村过去长期实行“三级所有、队为基础”的管理体制，现在许多农村的土地实际上仍旧归生产队所有，农民承包经营

土地由生产队发包，国家建设征用土地也以生产队为被征地单位，由建设单位向生产队支付补偿费和安置补助费。为了不致引起波动，所以《中华人民共和国土地管理法》，还明确规定：“村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的，可以属于各该农业集体经济组织的农民所有。”农村农民集体所有的土地，可以由集体或个人承包经营，从事农、林、牧、渔业生产。但承包土地的集体或个人，只有按照承包合同的规定用途，合理经营使用土地的权利，没有对土地的所有权。

（三）在不同土地和不同经营条件下，存在级差收入

由于土地面积是有限的，为了满足社会对农产品的需要，除了需要耕种优等土地和地理位置较好的土地以外，还不得不耕种中等土地、劣等土地和地理位置较差的土地。这就使得农产品的价格不得不按劣等地和地理位置较差的土地上提供的农产品的价值为基础来决定。而这样一来经营优等土地、中等土地和地理位置较好的单位，比经营劣等土地和地理位置较差的单位生产率高，所获收入也多。另外，由于各单位经营水平不同，在同样条件土地上投入较多的劳动和其他生产资料的单位同样也可以增加收入。在经济学上，前者称为级差土地收入的第一形态，后者称为级差收入的第二形态。

土地级差收入是社会主义农业中客观存在的一个经济范畴，也是土地这个特殊的生产资料所表现出来的属性。土地级差收入存在的原因除了以上条件外，还因为农村地区性合作经济组织对自己经营的土地，拥有所有权和使用权。认清这个问题，对正确处理级差收入，照顾到国家、集体、个人