

百·卷·本·经·济·全·书

J J Q S

●顾问:刘国光 高尚全 王梦奎 黄范章 ●主编:胡晓林 龚莉 ●副主编:顾海良 姚开健

土地经济

郑志晓 著



人民出版社

JUAN · BEN · JING · JI · QUAN · SHU

百卷本经济全书

顾问：刘国光 高尚全 王梦奎 黄范章

主 编：胡晓林 龚 莉

副主编：顾海良 姚开健

土地经济

郑志晓 著

人 民 出 版 社

百卷本《经济全书》总序

从现在开始的一、二十年内,是世纪交替之际,既是
中国完成从计划经济体制向社会主义市场经济体制过
渡的关键时期,也是中国经济持续、快速、健康发展以便
把 11 亿人民向小康以至更高水平奋力推进的时期。不
言而喻,中国人民在这个时期所要进行的,实际上是要
在整个国民经济领域内继续进行一场建国以来最为深
刻的革命性的变革,大力发展社会生产力,把建设有中
国特色的社会主义伟大事业推向前进。

这场伟大而又艰巨的变革,对经济学界、出版界提
出了更高的要求。其中十分重要的,就是要积极研究、阐
明在改革与发展过程中中国各个经济领域内出现的复
杂现象和新问题,探索新的体制、机制、秩序、法规以及
发展道路和模式;传播各经济学科的新理论、新观点和
新观念;以使用它们去丰富现有建设者的知识库,提高
他们的工作素质,以及培育新一代的建设者。这一工作
非常重要,因为一切经济工作,总是要靠人去做;有了高
素质的人,才会有高质量、高效益、高效率的经济工作,
经济改革与建设任务的加速实现才会有保证。这套百卷
本《经济全书》,正是为此目的而组织编撰、出版的。我为
此感到高兴。

要使这套百卷本《经济全书》能够发挥应有作用,我认为,至少应该贯彻以下三个结合。一是理论与实践相结合,即在马克思主义指导下,用新学科或各经济领域的专业理论去研究、阐明中国经济中的实际问题,特别是具有中国特色的社会主义市场经济中一系列重大问题。诚然,百卷本《经济全书》中有的会侧重于理论,有的会侧重于实际,有的还会侧重于应用。但只要注意贯彻这一方针,一定能在理论上有所前进,有所突破,并在不同层次上为加快建立社会主义市场经济体制和加速改变中国经济面貌服务。二是中外结合,洋为中用。既积极学习国外一切有用的经济理论和建设经验,吸收国外一切优秀成果,又不盲目照抄照搬,而是从中国的国情和实际需要出发,有所鉴别、借鉴或吸收。三是普及和提高相结合,既注重传播和普及知识,又鼓励密切联系中国国情和学科自身发展的实际,进行创造性的探索,实行知识性与学术性相结合。

我很高兴地知道,上述三个结合,也是百卷本《经济全书》的编者、出版者的共识。诚然,要做到上述三个结合,并不容易,但值得为之努力。我衷心祝愿这套丛书的出版获得成功。

邹家华

1993年9月

内 容 提 要

本书从土地和土地经济的基本概念出发,论述了影响土地利用和保护的各种不同因素、不同类型的土地利用问题,以及我国利用土地的基本原则和基本途径;同时也对土地所有制、土地使用制度、土地管理制度,以及土地价格、土地市场等问题作了概要的阐述。

目 录

土地经济

一、土地和土地经济	1
1. 土地是什么	1
2. 土地的特性	5
3. 土地经济概览	10
二、土地的利用和保护	15
1. 影响土地利用的因素	15
2. 我国土地利用的基本原则	23
3. 合理利用土地的基本途径	27
4. 不同类型土地利用问题	41
5. 土地资源的开发和保护	53
6. 土地利用效益的综合评价	58
三、土地制度和政策	65
1. 土地所有制	65
2. 土地使用制度	76
3. 土地管理制度和政策	94
四、土地价格和市场	108
1. 土地价格	108
2. 土地市场	131
主要参考资料	149

一、土地和土地经济

土地是一种自然物体。这种自然物是地球上生命存在的源泉,是人类“不能出让的生存条件和再生产条件”。^① 为了把握土地问题的重要性,使人类针对土地所进行的经济活动合理化,我们首先应对土地的概念及其各方面特性有所了解。

1. 土地是什么

土地就是指地球的陆地表层(包括内陆水域和沿海滩涂)及其自然附属物。土地由地球上的一定高度和深度的地貌、土壤、岩石、水文、气候、植被等因素共同构成。土地不包括海洋,它与“国土”的概念不同,前者持一个国家的土地面积,后者则是指一国主权管辖的地域空间,包括领土、领空、领海。

土地作为人类生存和发展的根基,具有如下几方面

^① 马克思:《资本论》,第3卷,第916页。

的基本功能：

第一，承载万物。土地是地球上无数种陆地生物的载，更是人类进行一切生活和生产活动的基本场所和空间。

第二，孕育万物。土地中含有地球动植物所需的各种营养物质，使土地成为生物生长、繁殖的基本条件。

第三，派生非生物资源。人类物质资料生产所需要的非生物资源，如建筑材料、矿产资源、动力资源（石油、煤炭、水力、天然气）等，主要是从蕴藏于土地之中的自然资源中派生出来的。没有土地，就没有这些自然资源，人类就无法进行生产，更谈不上生存和发展。

土地的这些功能，在人类生产活动的不同领域所发挥的具体作用，并不完全相同。

在农业生产中，土地不仅是劳动对象，而且是不可替代的劳动资料，发挥着生产工具的作用。没有土地，也就谈不上农业生产。农业生产不仅需要足够面积的土地，以生产出足够数量的农产品，而且对土地质量的要求也十分严格。只有在土壤、气候、地貌、水文等各种条件都充分具备并且配合得当，农业生产才能获得较多的效益。

在工业、建筑业和交通运输业中，土地主要是作为地基，作为生产场地或操作基地发挥作用的。在这些领域，土地的数量、质量，尤其是土地的位置有着重要作用。如开办工厂，要求厂址土地坚实，地基稳固，并有一

定的面积以满足生产工艺需要;要求厂址位置适宜,使原材料供给、产品销售的道路畅通。

在采矿、水力发电及航运等领域,土地主要被当作资源和生产工具而发挥作用,因此,土地中蕴藏资源的数量、丰度和位置等因素,就对利用效果发生决定性影响。

而在旅游业中,某些特殊的土地资源,如优美、奇特、险峻的自然人文景观,便捷的交通条件等,就成为其发展的前提。

按照土地的功能及其现实的或可能的经济用途,土地资源可以作如下的分类:

第一类为农用地,即用于农业、林业、牧业生产的土地。其具体范围包括:(1)耕地。指种植农作物(包括粮食作物、经济作物、蔬菜作物)的土地。在中国,耕地主要包括熟地、新垦地、休闲地、草田轮作的牧草地、固定耕作的河滩地、已围垦种植的沿海滩涂、湖田等。耕地也可以分为旱地、水田和水浇地。(2)园地。指集中连片种植、覆盖度在 0.5 以上或每单位面积合理株数达 70% 的多年生草、木本作物用地。其中包括果园、桑园、茶园、橡胶园、药用植物园及其他经济作物园(圃)等。(3)林地。指生长乔木、灌木、竹类等主要用于林业的土地。其中,用材林地、经济林地、薪炭林地、防护林地、竹林地等,林木郁闭度应在 0.3 以上;灌木林地覆盖度应在 0.4 以上。林木覆盖度在 0.1—0.3 之间的为疏林地。林地中还包

括幼林地(即造林后成活率达到合理株数的 25% 以上、有成活希望的新造林地)、迹地(即采伐或火灾后 5 年尚未更新的土地)、苗圃等。林地面积中不包括面积小于 1 亩的树丛、不到 4 行的树带及“四旁”树。(4)草地。指常年生长草本植物、覆盖度在 0.15 以上的土地。其中包括天然草场、人工草场、改良天然草场等。天然草场中包括疏林草场,即天然草场中长有零星树木、郁闭度在 0.1—0.3 之间而草本植物覆盖度大于树木覆盖度的土地。草地面积中不包括耕地中的草田轮作部分。

第二类为非农业生产用地,即农业以外的其他各项生产事业所使用的土地。包括厂矿用地和交通运输用地。前者指城乡居民点以外的厂房、仓库、矿场、油田、盐场等用地;后者指城乡居民点以外的铁路、公路、机场、港口码头及其附属设施用地等。

第三类为居民点用地。包括城乡居民点的生产、生活、交通用地。城镇居民点的用地有城镇建成区范围内的生产(非农业)、生活(主要是居住)及商业、娱乐、交通等基本设施用地;农村居民点用地除居住及基本生活设施用地外,还包括农民庭园生产、“四旁”植树等用地。

第四类为水域(水面),包括内陆水域及水力设施用地。具体包括:(1)河流。指河道常年高水位时的实际水面,不包括河堤。(2)湖泊。指天然形成的较大积水地在常年高水位时的实际水面。(3)水库。指人工修建的、最大蓄水量在 5000m^3 以上的容水地。(4)其他。包括苇

地、沟渠、堤坝、水工建筑以及海涂(即位于海水大潮的高潮与低潮之间的地域)等。

第五类为某些特殊土地,包括休息用地,即名胜、古迹、公园、疗养用地等;自然保护区,即为了保护自然生态环境而专门设立的区域;军事用地;未被开发利用的土地(或难以开发、利用的土地),如某些裸地、裸岩、沙地、沼泽、盐碱滩等。

2. 土地的特性

在基本了解土地的含义、功能及其类型的基础上,我们就可以进一步来把握土地的特性。正确认识和掌握土地的特殊性质,对我们合理利用和科学管理土地,具有重要的意义。美国经济学家伊利(Richard T·Elg)曾经指出:“成功的土地利用是以对土地特性的认识为基础的。”^①

土地的基本特性可以从两方面来认识,一是它的自然特性,二是它的经济特性。

(1) 土地的自然特性

土地的自然特性反映了它的自然属性,是土地所固有的,由其本身的物理、化学、生物性能所决定的,与人

^① 《土地经济学原理》,滕维藻译,商务印书馆1982年6月版,第30页。

类对土地的利用与否没有必然的联系。土地的自然特性包括以下四个方面：

第一，土地位置的固定性。土地只能固定在一定的空间位置上，不能移动。地球发展史上尽管也曾发生过“沧海桑田”、大陆漂移等变迁，但这都是在几百万年乃至上亿年时间内发生的极其缓慢变化过程，并不能从根本上改变土地位置固定性的特点。土地位置是固定的，这就要求人们就地利用各种土地。

第二，土地面积的有限性。土地面积受地球表面空间所限制，不能随意扩大或缩小，不能像其他生产资料那样通过生产增加数量，因而具有不可再生性。人们只能在既定的土地面积上进行改良土地，提高土地质量，改变土地形态（由丘陵变成平原，由贫瘠变为肥沃等）。土地面积是有限的，这就迫使人们节约用地，珍惜每一寸土地。

第三，土地质量的差异性。由于土地自身的地质、地貌、土壤、植被、水分等条件以及相应的气候（光照、温度、雨量等）条件的差异，造成了土地的巨大自然差异性。这种差异性的存在具有极大的普遍性。随着生产力水平的提高和人类对土地利用范围的扩大，土地质量差异还会逐步扩大。土地的自然差异性形成土地级差生产力的基础。土地的质量是有差异的，这就要求人们因地制宜地合理利用各类土地资源，确定土地利用的合理结构与方式。

第四,土地功能的永久性。一般生产资料在使用的过程中会逐渐磨损消耗,乃至报废,而土地则是一种永久性的生产资料,措施得当,可为人们永续利用。而且只要不断补充被消耗掉的土地肥力,并配合其他的保护措施,土地还可以不断得到改良。土地的功能是永久性的,这就为人类合理利用和保护土地提出了客观要求并提供了客观可能。

(2)土地的经济特性

土地的经济特性是以它的自然特性为基础的,是人类在对土地的利用过程中产生的。也就是说,在人类诞生以前尚未对土地进行利用时,这些特性并不存在。土地的经济特性包括以下五个方面。

第一,土地供给的稀缺性。由于人口不能增加和社会经济文化的发展,人类对土地的需求不断扩大,而可供利用的土地又是有限的,因而产生了土地供给的稀缺性。这不仅表现在土地供给总量和需求总量的矛盾上,还表现在由于土地位置固定性和质量差异性而导致的某些地域(如人口密集的城镇)和某种用途(如农用地)的土地的特别稀缺上。土地的稀缺性还有不断增强的趋势。

土地的稀缺,使土地所有权、经营权以垄断和地租的形成成为可能,进而形成了以土地所有制为基础,以地租为主要内容的土地经济关系体系。同时,土地稀缺

又会促使人们发展科学技术,改进土地利用方法,以提高土地的利用率和利用效果。

第二,土地利用方式的相对分散性。由于土地位置不能移动,就决定了土地利用的方式只能是相对分散的。在建筑、矿产、工业等产业中,土地利用方式可以相对集中,但由于土地是固定的,它不能被重叠起来使用,因而仍然是分别加以利用的。例如一块土地被用作厂房建设,就不可能同时作为住宅用地。土地利用的分散性在农业用地上表现得最为明显。农业(种植业)利用绿色植物从土地中吸取营养物质,将太阳的光、热能转化为生物能,产出农产品。没有一定面积的土地就不能转化一定量的光、热能,也就不能生产足够量的农产品。因此,农业生产必须分散在广大面积的土地上进行。由此决定了农业经营的单位,其规模不能过大,规模过大,土地有效利用和管理的难度也就越大。

土地利用方式相对分散的特性,要求人们在利用土地时要进行区位选择,并注意搞好区域之间的联系和协调。

第三,土地利用方向的不易变更性。这是因为,土地利用方向的变更受到土地自然条件的制约。如寒冷地区的土地不能种植热带和亚热带植物(如橡胶、柑桔等),高原缺水地区建设不了现代化工厂等等。假如在工农业生产中硬要变更土地利用方向,则往往会造成巨大经济损失。如在农业生产中,由于农作物生长周期较长,在生

长周期没有结束时改种其他作物或作其他用途,势必造成经济损失;林木等多年生植物的生长周期更长,投入的资金和劳动更多,任意改变土地用途,造成的经济损失就会更大。又如在建筑业和其他非农产业中,建筑物和其他设施凝结着大量的资金和劳动,使用周期也很长,若在建成之后轻易改变土地利用方向,同样会造成巨大的经济损失。

土地利用方向的不易变更性,要求人们在确定土地利用方向时,一定要进行详细勘察,根据地块特点做出长期周密的使用规划,做到地尽其用。决不能朝令夕改,任意改变土地的用途,以免造成不必要的损失。

第四,土地报酬递减的可能性。在技术不变或微弱变化的条件下,人们在一定面积的土地上连续追加资金或劳动,超过一定限度后,追加以投入部分所得收益会逐渐减少,直至每单位资金或劳动的收益内递增转为递减。这就是“土地收益递减规律”。这一规律的普遍存在,要求人们在利用土地增加物力、人力投入时,必须寻找在一定技术、经济条件下投资的适合度,确定适当的投入结构,并不断改进技术,以便提高土地利用的经济效果,以遏止土地收益递减规律发生作用。

第五,土地利用后果的可扩散性。土地是地球自然生态系统的基础因素,它不能被移动和分割,是互相联结在一起的。因此,一块土地的利用不得当如果造成了不良后果,不仅会影响本区域内的自然生态环境和经济

效益,而且将会影响到邻近地区乃至整个国家和社会的生态环境和经济效益。例如,在某地建设一座有污染的工厂,就会给周围地区带来环境污染;在一个城市中心的繁华地段建设一座占地广、使用率不高的仓库,就会影响该地段和该城市土地利用综合效益的提高。反之,一块土地的合理利用产生了良好后果,就可能给本区域及相邻区域的生态—经济—社会发展发生积极的、有利的影响。

土地利用后果可扩散性的特点,要求我们在决定每一块土地的具体用途时,本着对社会负责的精神,慎重决策。作为社会代表的国家,更应该负起对全部土地进行宏观管理、监督和调控的责任。

3. 土地经济概览

所谓“经济”,主要有两层含义:一是指物质资料的生产,以及相应的交换、分配和消费活动;二是指同一定社会生产力相适应的社会生产关系,或适应于一定社会生产力发展的社会经济制度。人类社会在对土地的利用过程中所产生的一系列经济问题,就构成了土地经济。

(1) 土地经济的基本内容

由于土地是一个自然经济综合体,因此人类在利用土地的过程中发生的经济问题,不外乎两个方面:一方

面是人与自然之间进行物质交换的关系问题,即土地利用的自然经济关系问题;另一方面是人与人之间结成的各种社会经济关系,即与土地利用直接相关的社会经济问题。可以说,前者属于土地生产力方面的问题,后者属于土地生产关系方面的问题。

据此,我们可以把土地经济具体分成下列三项基本内容:

①土地利用经济。不论在什么社会或场合,人们利用土地的直接结果都要在经济上获得利益,或者取得土地生产品,或者获得生产和生活的场所,或者直接向土地索取物质财富(用做生产资料的各种资源),但这些经济利益的获得都不能是毫无代价的,而是需要人们付出一定量的劳动耗费(包括活劳动和物化劳动耗费)。这就相应地产生了投入—产出的经济效益比较问题,也就是人与土地的物质交换的经济问题,即土地利用的经济。土地利用经济的核心,是按照土地的自然—经济特性加以合理使用,以尽量少的投入获得尽量大的产出。土地利用经济主要涉及土地在国民经济各部门的分配和使用问题,包括土地资源的勘察、土地的技术经济评价,土地规划以及土地的开发、利用、保护等问题。

②土地制度。指的是土地的所有制度、使用制度、管理制度的建立、演变及其实施等,也包括国家在各个时期针对土地利用所制定和实行的经济方针、经济政策等。