

国土管理教育丛书

国土管理概论

guotu guanli gailun

广东省地图出版社

国土管理教育丛书之一

国土管理概论

黄仲权

刘克宽 编

熊建设

广东省地图出版社

1991年7月

责任编辑：余永泽

封面设计：邝文强

国 土 管 理 概 论

黄仲权

刘克宽 编

熊建设

广东省地图出版社出版发行

广东省五华印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 6.9印张 154千字

1991年7月第1版 1991年7月第一次印刷

ISBN7-80522-095-6/K·146

印数：7000

定价：4.00元

国土管理教育丛书编辑委员会

主任委员：梁宜希

副主任委员：程久明 黄仲权

编委：周启文 汤金明 张 涛

杨和兴 谢朝恩 刘克宽

石新顺 束焕然 王卫民

郑仕祥 李 棠 俞海坤

刘业华 冯深泉

前 言

“地者，政之本也”。土地管理是各个国家行政管理的一项极为重要的职能。经济与社会的高度发展，随之而来的是人口与资源、环境的矛盾，而土地问题更是全球性的问题，当今世界面临的人口、粮食、资源、环境几大难题，都与土地有关；我国人口多、人均耕地占有量少，后备耕地资源严重匮乏，而人口与土地反向发展的势态又难以逆转，土地问题愈来愈成为我国国民经济与社会发展的重要制约因素。因此，加强土地管理、合理使用和保护土地是一项刻不容缓的任务。我国土地管理事业起步晚，但发展较快，已由初创阶段进入全面建设和进一步深化改革的新阶段；事业的发展，对其从业人员的思想、专业技术、工作能力水平的要求也在相应提高，为了提高国土管理系统工作人员的业务素质，目前正在实施全系统岗位教育培训，配合培训，我们组织了部分国土管理专业技术人员和专家学者，根据教学的需要，编写了这套国土管理教育丛书，近期可出版发行的有《国土管理概论》、《土地经济概论》、《土地法规概论》、《测绘管理与地名管理》、《建设用地管理》、《土地利用规划》、《地籍管理》、《土地监察》、《电子计算机在国土工作中的应用》以及《中国国土资源概况》。

参加编写的同志大部分是从事实际工作的，为了编好这套书，他们付出了艰辛的劳动。这套书坚持面向基层，面向

实践，面向教学，在编写中极力避开烦杂的概念推理，力求通俗新颖、方便读者自学。教材还配有相应的教学录像带、学习指导书，构成较完整的教学系列资料。这套教材统一由广东省国土厅科教处统稿、审定，其中部分内容还曾请有关专家审阅修改，在此，向各位专家学者一并致谢。

这套教材的结构是按广东省国土系统工作任务构成来设计的，除了土地管理学科内容之外，还包括国土规划、测绘管理、地名管理等内容，横向跨度较大，具有广东的特点。

国土管理实施时间不长，其学科体系范围尚处于研究总结阶段，加之编写时间紧迫，编写人员学识水平所限，这套教材无论选材结构、内容文字、描述方法等方面都会存在一些问题和错误，我们诚望读者批评指正。

广东省国土厅

一九九一年四月

编 者 的 话

《国土管理概论》是国土管理教育系列丛书之一，是为国土管理部门开展岗位教育培训而编写的。本书的主要对象是各级国土管理人员，对从事国土管理教学、研究人员或城建、规划、设计、房产部门的管理人员也有一定参考作用。

本书不是对国土科学体系分支学科的综合概述，而是从整体宏观的角度，介绍国土管理的任务、内容、性质、基础依据、横向关系；从经济、自然、法律、技术方面叙述国土的自然属性与社会属性、环境的相关关系、价值的体现、管理的形式、开发利用的取向，以期读者对国土管理有一个完整的、综合的概念，对国土管理整个体系有一个全面的了解。

全书共分八章，第一章国土与国土管理，第二章土地和土地问题，第三章土地管理，第四章土地管理与土地法，第五章土地管理科学技术体系，第六章土地管理体制和管理机构，第七章城镇土地管理，第八章农村土地管理。本书的主线是管理，力图围绕管理来叙述国土问题及解决的办法。由于篇幅关系，本书没有涉及测验、地名、农业区划等管理内容，而由其它课程去完成。本书配有相对应的教学录像带和学习指导书，指导书中列有习题。

本书第一、二、三、四、五章由黄仲权编写，第六章由刘克宽编写，第七、八章由熊建设编写；全书由黄仲权统稿。由于时间仓促，作者才疏学浅，孤陋寡闻，谬误实难避免，热诚希望读者批评指正。

目 录

前 言	(1)
编者的话	(1)
第一章 国土与国土管理	(1)
一、国土与国土观念	(1)
二、资源	(1)
三、环境	(3)
四、生态系统与生态平衡	(5)
五、我国人口、资源、环境的形势	(10)
六、广东国土资源概况	(14)
七、国土工作	(18)
八、国土整治	(22)
九、国土规划	(24)
十、广东国土资源开发整治总体设想	(27)
第二章 土地和土地问题	(30)
一、土地的概念	(30)
二、土地的功能	(31)
三、土地的自然特征	(32)
四、土地的经济特征	(33)
五、土地生态经济系统	(35)
六、我国土地资源的特征	(42)
七、我国土地资源利用上存在的问题	(44)

八、耕地与人口.....	(46)
九、我国耕地的现状.....	(49)
十、广东的耕地状况.....	(53)
 第三章 土地管理	(56)
一、什么是管理.....	(56)
二、什么是行政管理.....	(57)
三、什么是土地管理.....	(59)
四、土地管理的目的.....	(61)
五、土地管理的作用.....	(62)
六、强化土地管理的意义.....	(64)
七、城乡土地要实行统一管理.....	(68)
八、土地管理的内容.....	(73)
九、土地管理的原则.....	(75)
十、土地管理的基本任务.....	(76)
十一、土地管理部门不参与土地经营活动.....	(80)
十二、土地管理承包责任制.....	(81)
 第四章 土地管理与土地法	(87)
一、土地法与土地法律关系.....	(87)
二、土地法的特点.....	(88)
三、土地法的作用.....	(89)
四、土地法规与土地管理的关系.....	(91)
五、土地法与党的土地政策.....	(92)
 第五章 土地管理科学技术体系	(97)
一、科学技术的概念.....	(97)

二、土地管理科学技术的研究对象	(100)
三、土地管理科学技术体系的构成基础	(101)
四、土地管理科学技术的学科体系构成	(104)
五、土地管理科学技术的价值体现	(106)
第六章 土地管理体制和管理机构	(109)
一、土地管理体制	(109)
二、土地管理机构和职能	(111)
三、乡镇国土所	(116)
四、国土管理人员应具备的基本素质	(116)
五、国土部门与其它部门的关系	(119)
六、廉政建设与公开监督	(121)
七、广东省近年来土地管理状况	(126)
八、国土系统内部审计制度	(131)
第七章 城镇土地管理	(133)
一、土地在城镇建设中的作用	(133)
二、城镇土地所有制	(136)
三、城镇土地管理的任务和内容	(136)
四、城镇土地管理的关系协调	(141)
五、城镇土地的特征	(145)
六、城镇土地的划分	(148)
七、城镇土地的开发和经营	(150)
八、土地市场建立的必要条件和基础	(152)
九、土地有偿使用的实施准备	(157)
第八章 农村土地管理	(162)

一、农村土地管理体制.....	(162)
二、农村土地管理的内容任务.....	(165)
三、农村建设用地的管理.....	(167)
四、乡(镇)国土所在国家建设征用土地过程中的 工作内容.....	(168)
五、耕地保护及农田保护区的划分.....	(170)
六、农村宅基地有偿使用的试点.....	(174)
七、农村土地管理的关系协调.....	(180)
八、农村土地使用制度的改革.....	(182)

附 录:

1、国务院批转机构改革办公室对建设部、国家测绘局与国家土地管理局有关职能分工的意见的通知(国务院〔1990〕31号)

2、广东省国土规划(2000年)(内容概要)

主要参考文献

第一章 国土与国土管理

一、国土与国土观念

国土不是仅从字面上理解的“国家土地”，而是一个空间立体概念，是一个国家主权管辖范围内的整个地域空间，包括领土、领空和领海。国土既包括自然资源和环境，又包括人口、社会经济资源，是一个综合体。土地是国土中的主要组成部分，但不等于国土。国土观念是最近二十多年才形成的，是人们对国土认识的概括意念，它是社会经济发展与科学技术进步的产物，也是人类对客观世界认识逐步深化的体现之一；国土观念是人类对于人口、资源、环境三者之间关联性认识的综合表达，其实质是指人类在处理生存与发展的关系中，应该把人口、资源、环境看为一个系统、一个整体，深入研究它们之间的依存和制约关系，调整好它们间的比例、数量、分布、质量、结合功能，以达到经济、社会、生态发展的平衡和效益的统一。

二、资源

资源是物质、动力的来源。地球上的空气、水、土地、矿物、生物、光及其它可被人类利用的物质，既是人类赖以生存的资源，又是环境要素，我们称为自然资源；人类以及人类劳动创造出来的物质，是扩大再生产、发展经济的基础条件，我们称之为社会经济资源。自然资源加上社会资源称

为国土资源。

自然资源包括土地资源、气候资源、水资源、海洋资源、生物资源、矿产资源、能源资源。社会经济资源包括人口资源、劳动力资源、智力资源、旅游资源，社会基础设施资源、农业经济资源、工业经济资源、交通运输资源、邮电通讯资源、建筑业资源、服务业经济资源、综合经济资源等等。国土资源的数量、质量、结构、分布状态是一个国家的基本国情、国力的综合反应。国土资源具有动态的特性，它的内容、势态、数量、结构等是伴随社会经济发展和地球内部能态的运动而变化的，因此，不断调查、了解、收集、掌握国土资源的信息势态，是各级管理、决策、研究部门一项经常性的基础工作。

自然资源可进一步分为再生和不可再生的两大类，生物资源、气候资源、水资源和能源资源中的光、热、风资源是再生资源，而矿产资源、土地资源及部分能源资源是不可再生资源。再生资源只要人类善于经营，维持或改善其再生的环境条件，是可以不断产生和补充的，而对于不可再生的资源，就要特别的珍惜，根据社会经济发展的需要计划，合理和有节制的使用。

一切自然资源的蕴藏量都是有限的，包括被称为“取之不尽、用之不竭”的空气和水。几千年来，人类在和大自然的斗争中取得了巨大的成功，荒滩变成良田，天堑变通途，高楼林立，移山填海，太空宇航、深海探密……果实累累。但是自然资源也为之付出了惨重的代价，至今，地球上的森林被伐去 $1/3$ ，现在仍以每年1600万公顷的速度减少；近2000年来灭绝的兽类110多种，鸟类130多种，其中 $1/3$ 是近50年来灭绝的，全世界估计现约有二万五千种植物和1千多种脊椎动物濒

于灭绝边缘；地球上淡水所占比例不足2.7%，可利用的不足1%，由于人口增加和工农业生产用水聚增、水域萎缩，水资源已经严重不足，我国缺水量每日达1400万吨，全国50%的城市缺水；我国的耕地前些年每年以700万亩的速度减少，耕地不足潜在危机形势已经十分严峻；工业废气、废水、废渣向着世界各个角落渗透，仅二氧化碳排入量每年就达500亿吨以上，最近的海湾战争地区上空，每日排入大气层的二氧化碳有1万吨以上。大量的二氧化碳没有相应的森林吸收，在大气层聚集形成逆温层，产生温室效应，气候变暖，使地球温度逐渐升高，造成海平面危险地增高，诱发强烈的飓风和旋风，使大气资源环境日益不利于生物的生存；全世界的矿产资源按目前使用增长率，至下世纪中叶大部分将消耗殆尽。

工业化进程，加快了自然资源的消耗。现代的科学技术，推动整个经济的发展和生产力水平的提高，但是也存在着破坏、污染、毒化和毁掉相当部分自然资源的能力。人们在利用自然资源获取财富的同时，极受资源开发短期效益前景的诱惑，因此自发产生着不顾后果的掠夺式采伐方式，破坏了自然资源环境，降低了自然资源的利用效果。世界人口每年以1.7%的速率增加，人类对自然资源的消耗每15年至20年就增加一倍，世界性的自然资源紧缺和严重遭到破坏的状况已经向人类亮出了黄牌，人类要继续繁衍，就必须认真考虑对自然资源的合理计划使用和制定相应的保护措施。

三、环 境

环境从词义上讲，是围绕某个中心事物的外部世界。中心事物不同，围绕它的环境的范围、含义也就不相同，例如动物环境、植物环境、鱼类环境等等，其中心事物就是动物、

植物、鱼类。我们研究的环境，是以人类为中心的外部世界，是人类赖以生存的自然环境和人工改造过的各种自然因素的总和，包括自环境和社会环境。

自然环境包括大气、水、土壤、岩石、太阳辐射等环境要素。现在一般把地球表层至2000千米空间的自然环境划分为四个圈，即水圈（河流、湖泊、海洋、地下水）、岩石土壤圈（土壤、山脉、地下岩层）、大气圈、生物圈（从海平面以下11千米至10千米存在生物的部分）。

社会环境也叫人为环境，它是在自然环境的基础上，人类经过劳动加工改造出来的，如城市、村镇、运河、水库、公园、名胜古迹、游览区等。

地球是一个悬浮在宇宙空间，平均半径为6370千米的椭球体，以每昼夜一周的速度在永恒的旋转着，并以每秒29.76千米的速度绕太阳转动，据估算至少已经有46亿年。地球最早没有生命，与金星、火星一样，大气成份主要是二氧化碳、氮、一氧化碳、甲烷等，没有氧气。约在30亿年前有了植物，地球上的绿色植物在生长过程中的光合作用吸收二氧化碳，放出氧气，给生命的产生创造了条件。又经过10亿年左右，地球开始有了生命，5亿年前出现了脊椎动物，4亿年前出现了鱼，3亿年前出现了两栖动物，6500万年前出现了哺乳动物，大约200—300万年前，出现了猿类，人类是近50万年才出现的。地球上所有现存的动物，其生活经历、资历远比人类长得多。人类是地球生命演化到高级阶段的产物，是大自然的创造物。

地球的生物圈是人类生存的基础和环境，人类虽然有强大的改造自然和改造环境的能力，可以通过劳动，超脱一般生物规律的制约，创造出现代化的物质文明，但是人类的活

动都是在地球及外部环境的基础上进行的，不能逃脱大自然的规律，人类依附于自然和环境的关系永远不会改变，正如恩格斯所说的“我们连同我们的肉、血和头脑一起都是属于自然界，存在于自然界”。因此人类违背自然规律就会导致对自然资源 and 环境的破坏，必然会影响人类的生产和生活，危及人类自身的生存与发展。人为的行为和自然的原因所引起环境破坏或质量变化，我们称之为环境问题，例如：水土流失、土壤沙漠化、盐碱化，大气、水体、土地等污染，气候变异、生态环境失调、因环境恶化而产生的流行病等等。环境问题是人类利用、改造自然、发展生产过程中的消极后果，是由于人类认识的局限性所引起的。环境的恶化阻滞生产力的发展，如水土流失会引起农田受害，河道淤塞、水运能力丧失、水旱灾害的加强、土壤表层肥力地力下降、粮食收成减少等。其次是环境污染将使有害元素进入人体和各种生物体中聚积，影响人类的身体健康，甚至通过遗传，造成人类的质量退化，贻害整个人类繁衍生存。再次是环境恶化后其远期的影响严重程度很难估计，如气候变异，臭氧层空洞后有多少种物种会消失？人类对受到的损害能否承受等等。因此，人类必须对环境问题给予充分的重视，积极注意在经济、科技、社会发展中产生的复杂的环境问题，运用各种政策、科技的办法控制和消除各种人为因素对环境的破坏，使整个生态环境维持平衡统一，使环境适应人类生存与发展的需要。

四、生态系统与生态平衡

对自然资源不合理的开发利用和工农业生产所引起的环境问题，给生态环境带来一系列影响，不同程度地改变了某些

生态系统的结构和能态，破坏了生态平衡，影响到生物和人类的生长、发育、繁衍。为了探讨研究人与资源、环境关系的本质和规律，找出人类活动同环境、资源的内在联系和导致问题产生的根本原因，人们运用了生态的原理来研究人与环境的关系。生态学是研究生物群体与其生存环境之间相互关系的，为了叙述的方便，下面简单的介绍有关概念和含义。

系统是由相互作用和相互依赖的若干组成部分结合起来，具有某种特定功能的有机整体。生态系统是生物群体与其周围环境组成的综合体，具有一定的结构和功能的动态平衡系统。生态系统是自然界的基本单位，由四个部分构成：（1）生产者，主要是指绿色植物；（2）消费者，主要是动物；（3）分解者，主要是有分解能力的微生物和微型动物；（4）无生命物质、包括无机物、有机物和各种自然因素。生产者的功能是通过光合作用制造有机物质，并把太阳能转化为化学能贮存在有机物质中供自身生长或提供消费者消费。消费者是分等级的，直接食草的动物是一级消费者，以草食动物为食物的是二级消费者，以二级消费者为食的称三级消费者……余此类推，消费者在生态系统中的功能是物质与能量流动转化的中间环节。分解者在生态系统中的功能是把生产者、消费者的排泄物和尸体进行分解，把复杂的有机物转变成为简单的无机物，再重新供生产者使用。无生命系统如太阳光辐射、水、氧气、二氧化碳等，它是生产者、消费者、分解者实现物质与能量转移流动和生存的基本条件。生态系统的构成归纳如下：