

国家土地管理局科技宣教司编

世界城乡土地 管理



前 言

土地是人类永远不可缺少的生存条件之一。由于土地和土地生产的粮食是有限的，所以，随着世界人口的迅速增加，土地、粮食和人口问题，已引起世界各国的瞩目。联合国粮农组织、联合国人口活动基金会和国际应用系统分析研究所在《发展中世界土地的潜在人口支持能力》报告中指出：“到2000年，60亿以上的世界人口需要的农产品将比1980年多50~60%左右”；“土地资源不能满足现有人口和预计人口的粮食需要的‘境况危机的地区’的范围相当大”；

“人口激增的最危急阶段，以及在许多地区人口同土地、水和能源之间的最严重的潜在对抗，也许还没有到来。从1980年至2020年将是历史上年人口增长率最高的年份，在这种幅度的增长中，最令人不安的特征之一是，人口增长得最快的地区，也正是本国土地资源最不能满足粮食需要的地区”。

我国是一个人多地少、耕地资源不足的国家。根据联合国粮农组织1986年统计资料，我国人均可耕地和永久性农作物用地面积为0.09公顷，仅及世界人均0.3公顷的30%。若按人均可耕地和永久性农作物用地多少顺序排列，我国名列74个国家中的第68位，即倒数第七位。由于社会主义制度优越以及党和政府采取了一系列正确的发展农业生产的政策，我们以占世界6.8%的可耕地和永久性农作物用地，养活了占世界21.8%的人口。但是，我国目前正处在人口生育高峰期，在今后若干年内，我国人口仍将有较大幅度的增长，土地、粮

食、人口的矛盾亦将日趋尖锐。因此，“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”，应该是我国长期坚持的国策。

为了加强土地管理，深化土地管理工作改革，根据中央改革、开放和“洋为中用”的原则，我们委托中国农业科学院科技文献信息中心主持，邀请陈厚基（第一课题主持人，本书主编）、赵伟钧（第二课题主持人，本书副主编）张文奎、徐承强、黄威义、曾毅、陈才、于国政、张焕海、旷平原、杨世基、雷启淮、谢福苓、郑仁良、吕银春、马锐敏、张振国、吕从周、曾玉荣、袁志清等20位专家学者，搜集了美国、日本、法国、英国、苏联、匈牙利、澳大利亚、印度、孟加拉国、印度尼西亚、巴西、埃及等12个国家和我国台湾省与香港地区有关土地管理的行政立法、机构设置、土地利用、土地开发、土地整治和土地保护等方面的资料，以及国家土地管理局1987年赴美国、加拿大、匈牙利和芬兰四国的考察报告，并在参阅联合国粮农组织有关资料的基础上，经过综合分析研究，撰写成《世界城乡土地管理》一书。在本书公开发行之际，在此特向参与本书研究、撰写的专家学者表示衷心的感谢。同时，我们希望本书将能为各级从事土地管理、农业、林业和城乡建设的工作者，以及从事有关科研、教学的同志们提供参考。

本书从搜集资料到出版，时间很短，缺点错误在所难免，敬请读者给予批评指正。

国家土地管理局科技宣教司

一九八八年六月

目 录

前言

第一部分 综合分析研究

第一章	世界城乡土地的管理·····	陈厚基 (1)
-----	----------------	---------

第二部分 分国、分地区专题研究

第二章	美国土地管理概况·····	赵伟钧 (62)
第三章	日本土地管理的现状和主要 经验·····	张文奎 (81)
第四章	日本地籍调查的主要方法和 经验·····	徐承强 (96)
第五章	法国的土地问题和政策·····	黄威义 (110)
第六章	英国城乡土地的管理和利用 ·····	曾 毅 (123)
第七章	苏联城乡土地管理的现状 ·····	陈 才 于国政 张焕海 (136)
第八章	匈牙利土地管理的现状·····	旷平原 (159)
第九章	澳大利亚城乡土地管理的现 状·····	杨世基 (173)
第十章	印度城乡土地管理现状·····	雷启淮 (183)

第十一章	孟加拉国土地的管理与开发 利用.....	谢福苓 (201)
第十二章	印度尼西亚的土地制度与管 理.....	郑仁良 (213)
第十三章	巴西土地管理现状.....	吕银春 (231)
第十四章	埃及的土地管理问题	马锐敏 张振国 (246)
第十五章	我国台湾省的城乡土地管理 现状.....	吕从周 曾玉荣 (255)
第十六章	我国香港地区的土地利用与 管理概述.....	袁志清 (278)

第三部分 出国考察报告

第十七章	赴美国土地管理考察报告	中国土地管理代表团 (298)
第十八章	赴加拿大土地管理考察报告	中国土地管理代表团 (316)
第十九章	赴匈牙利土地管理考察报告 ... 国家土地管理局土地管理考察组	(330)
第二十章	赴芬兰土地管理考察报告	中国土地管理代表团 (344)

第一部分 综合分析研究

第一章 世界城乡土地的管理* (综合研究报告)

陈厚基

(中国农业科学院科技文献信息中心情报研究部)

内 容 提 要

为了加强城乡土地的管理,维护土地的社会主义公有制,保护和开发不可更新的土地资源,合理利用现有各类土地,切实保护有限耕地,防止任意转向非农用,以适应全国人民衣食住行和社会主义现代化建设的需要,我国于1986年6月25日颁布了第一部《中华人民共和国土地管理法》。而且,结合我们的具体国情,国务院组建了“国家土地管理局”。这标志着我国的土地管理工作,已经

• 这份综合研究报告,是在完成各专题研究报告、参阅其中有关资料与中国土地管理代表团的四份考察报告的基础上写成的,详见后面的主要参考文献。

走上了一个新阶段。但是，在机构完善、职能分工、人员编制、经费来源等方面仍存在若干尚待解决的问题。为了借鉴世界的有益经验和汲取他们付出了代价的教训，我们研究了十四个国家和台湾、香港两省区城乡土地管理的经验教训，以及当今世界土地资源开发和利用的特点。

1986年，世界平均每人占有耕地面积为0.3公顷（约合4.5亩），每个农业劳动力负担的耕地面积为1.39公顷（约合20.85亩）。然而，在土地资源的开发利用上具有几个明显特点：分布不均，人均占有量差异甚大，形成了两类不同的土地利用政策；耕地的开垦潜力有限，促使决策人采用立法手段来保护和利用现有土地资源；现有土地资源的浪费日益严重，必须加强综合管理；土地的规模经营效益悬殊，应当逐步扩大经营规模。

在城乡土地管理机构设置及其职能分工上，大致有以下几种类型：一是北美分层按类管理模式；二是西欧分级按类管理模式；三是东亚统一垂直管理模式；四是大洋洲分别管理模式；五是发展中国市场经济国家的多部门分管模式；六是苏联东欧分部门按块统一管理模式的等。这些土地管理机构设置及其职能模式，都是从该国的具体国情出发而形成的，对各自的土地管理工作起到了一定的组织保证作用。

国外和港台地区从事城乡土地管理工作的具体做法千差万别，所采取的措施种类繁多。但归纳起

来有几条主要经验值得重视：第一，在土地管理工作上，立足法制，而不是人治。第二，重视对土地的全面调查，尤其是全面开展地籍调查和建档工作，为摸清家底和合理利用土地提供科学依据。第三，制定各项政策，应用政策手段来调动各方面管理土地的主动性与积极性。第四，建立土地信息系统，采用现代化手段从事土地管理工作。第五，设置必要的、精干的、高效的土地管理机构，开展针对性强的科学研究活动，选培土地管理学科方面的专业技术人才，促使牵动全局的土地管理工作有条不紊地进行。

世界不同类型国家和地区的做法，给了我们有益的启示，我们应当采取符合国情的实际措施，加速搞好我国的城乡土地管理工作，认真贯彻执行“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的这一条基本国策。

一、土地资源开发利用特点

古今中外的学者都一致认为：土地是人类从事农业经济活动最基本的生产资料，合理开发和利用土地，是保护土地资源的有效措施。在世界人口不断增加，人类从事经济活动日益频繁及其对土地需求逐步扩大的情况下，各国决策人都十分重视对土地资源的合理开发和利用。因此，近十多年来，全世界土地利用总面积（包括内河、内湖等水域面积，下同）和全世界土地利用面积（不包括内河、内湖等水域面积，下同）均呈增加趋势。据联合国粮农组织统计，1984年

全世界土地利用总面积为1,339,279.8万公顷，土地利用面积达1,308,101.4万公顷，分别比1974—1976年平均增加3.6万公顷和292.3万公顷。在土地利用面积中，可耕地和永久性作物用地，由143,432.1万公顷增至147,676.1万公顷，十年间增加4,244万公顷。但1985年与1984年相比，全世界土地利用总面积减至1,339,067.1万公顷，减少212.7万公顷，约分别相当于亚洲的以色列（Israel）或拉丁美洲的伯利兹（Belize）两国的面积。如果1985年与1975年相比，土地利用结构变化增减交错：土地利用总面积、土地利用面积、可耕地与永久性农作物用地、其它土地利用等，分别增加3.1万公顷、290.2万公顷、4,649.7万公顷与5,979.3万公顷，而永久性牧场和林地，则分别减少2,039.6万公顷和8,299.3万公顷。详细资料与数据见表1。

引起土地利用结构变化的因素很多，有经济的，社会的，还有技术的原因等。但是最主要和最直接的原因，乃是世界人口迅速增长所致。为了满足人口增长对于食物和纤维的基本需求，发达国家通过调整土地利用结构来扩大农产品的出口。发展中国家也要在不断进口的同时，通过调整土地利用结构来增强本国食物和纤维的生产与供应能力，以满足本国人民日益增长的需要。因此，在全球土地资源有限的情况下，必然要扩大种植业用地，尤其是扩大粮食作物用地，而相应减少牧场和林地等。

对现有资料的计算和分析表明，当今世界土地资源的开发和利用，具有以下几个明显特点：

（一）现有土地资源拥有数量不均，人均占有土地面积各异，形成两类不同的土地利用政策

土地是人类赖以生存和从事各种经济活动最基本的生产资料，也是一种不能任意移动位置和不可更新的宝贵资源。因此，对土地资源的珍惜，应当成为各级决策人的天职。从全球范围看，现有土地资源的分布极不均匀，人均占有数量差异悬殊，加之人口不断增加和经济活动门路日益广泛而多样，导致土地资源的紧缺状况更加突出，成为当今世界举世关注的重要问题之一。表2客观地反映了现有土地资源的分布和占有现状：从土地利用总面积的人均占有量看，最多的相当于最少的约35.3倍，从土地利用总面积的每个农业劳动力拥有量看，最多的也为最少的约123.5倍。这是一个非常值得深思和认真面对的现实问题。

世界土地资源分布和占有的差异，不仅在洲际之间明显，而且在国家之间也突出。从表3所列代表性国家的计算数据看，人均占有土地利用总面积最多的澳大利亚相当于最少的日本的近158倍，而每个农业劳动力平均拥有的土地利用总面积最高的加拿大相当于最低的印度的1,113倍。

世界可耕地和永久性农作物用地的分布与占有情况，也表现出明显的差异。从洲际情况看，最多的大洋洲，其人均占有和每个农业劳动力负担，分别相当于最少的亚洲的13.3倍和45.16倍。从地区现状看，人均占有最多的北美地区相当于最少的远东地区的4.7倍，每个农业劳动力负担最多的北美地区则相当于最少的中央计划经济国家的80.7倍。从经济发展水平不同的国家看，发达国家分别相当于发展中国家的2.6倍和14.7倍（详见表4）。这种基本现状，在一定程度上制约着农业生产的发展。

世界可耕地在国家之间的分布与占有，其差异也十分显

表1 1985年世界土地资源

洲和国家或地区	总面积	土地面积	可耕地和永久性作物用地
世界	13,390,671	13,078,873	1,476,483
1. 非洲	3,031,239	2,964,695	184,869
阿尔及利亚	238,174	238,174	7,610
乍得	128,400	125,920	3,155
埃及	100,145	99,545	2,486
埃塞俄比亚	122,190	110,100	13,930
肯尼亚	58,265	56,925	2,370
利比亚	175,954	175,954	2,127
马里	124,000	122,000	2,073
苏丹	250,581	237,600	12,478
坦桑尼亚	1,736	1,720	180
扎伊尔	234,541	226,760	6,600
赞比亚	75,261	74,072	5,188
2. 北、中美洲	2,242,075	2,139,185	274,626
加拿大	997,614	922,097	46,780
古巴	11,086	11,086	3,236
墨西哥	197,255	192,304	24,750
巴拿马	7,708	7,599	568
美国	937,261	916,660	189,915
3. 南美洲	1,781,851	1,753,454	140,638
阿根廷	276,689	273,669	36,050
巴西	851,197	845,651	75,780
哥伦比亚	113,891	103,870	5,695
秘鲁	128,522	128,000	3,696
委内瑞拉	91,205	88,205	3,770

及其利用单位：千公顷

可耕地	永久性作物用地	永久性牧场	林地	其它土地
1,375,736	100,747	3,170,822	4,086,636	4,344,929
166,359	18,510	788,841	697,575	1,293,310
7,000	610	32,100	4,384	194,080
3,150	5	45,000	13,130	64,635
2,320	166		2	97,057
13,200	730	45,150	27,600	23,420
1,880	490	3,740	3,710	47,105
1,787	340	13,300	650	159,877
2,070	3	30,000	8,600	81,327
12,420	58	56,000	47,390	121,732
176	4	1,090	104	346
6,000	600	9,221	175,960	34,979
5,180	8	35,000	29,390	4,494
267,868	6,758	367,062	659,517	837,980
46,700	80	31,000	326,129	518,188
2,560	676	2,654	2,731	2,465
23,200	1,550	74,499	45,160	47,895
438	130	1,161	4,020	1,850
187,881	2,034	241,467	265,188	220,090
115,008	25,630	458,364	916,889	237,563
26,300	9,750	142,700	53,700	35,219
64,000	11,780	166,000	562,850	41,021
4,050	1,645	30,000	49,050	19,125
3,376	320	27,120	69,650	27,534
3,090	680	17,450	31,625	35,360

续表1

洲和国家或地区	总 面 积	土地面积	可耕地和永久性 作物用地
4. 亚 洲	2,757,252	2,678,827	454,253
孟加拉国	14,400	13,391	9,135
緬 甸	67,665	65,774	10,067
中 国	959,696	932,641	100,883
中国香港地区	104	09	8
印 度	328,759	297,313	168,950
印度尼西亚	190,457	181,157	20,880
伊 朗	164,800	163,600	14,830
日 本	37,771	37,643	4,758
南朝鲜	9,848	9,819	2,144
马来西亚	32,975	32,855	4,370
巴基斯坦	79,610	77,088	20,500
菲律宾	30,000	29,817	7,900
沙特阿拉伯	214,969	214,969	1,175
新加坡	58	57	5
泰 国	51,400	51,177	19,620
土耳其	78,058	77,076	27,541
5. 欧 洲	437,067	472,695	139,625
保加利亚	11,091	11,055	4,134
捷克斯洛伐克	12,787	12,540	5,153
法 国	54,703	54,563	18,928
民主德国	10,818	10,557	4,973
联邦德国	24,858	24,428	7,453
匈牙利	9,303	9,234	5,294
意大利	30,123	29,402	12,200

可 耕 地	永久性作物用地	永久性牧场	林 地	其它土地
424,072	30,181	644,669	562,531	1,017,371
8,866	269	600	2,143	1,513
9,593	474	362	32,204	23,138
97,373	3,510	285,690	137,865	408,203
7		1	12	78
165,400	3,550	11,850	67,140	49,379
15,500	5,380	11,850	121,494	26,933
14,100	730	44,000	18,020	86,750
4,209	549	621	25,198	7,066
1,996	148	80	6,555	1,040
1,040	3,330	27	20,060	8,398
20,100	400	5,000	3,060	48,528
4,500	3,400	1,160	11,350	9,407
1,100	75	85,000	1,200	127,594
2	3		3	49
17,600	2,020	308	15,000	16,249
24,606	2,935	8,900	20,199	20,436
125,349	14,276	84,280	155,237	93,573
3,810	324	2,035	3,867	1,019
5,018	135	1,641	4,586	1,160
17,605	1,323	12,254	14,614	8,769
4,717	256	1,252	2,978	1,354
7,240	213	4,566	7,328	5,081
5,037	257	1,246	1,648	1,046
9,070	3,130	5,015	6,410	5,777

续表1

洲和国家或地区	总 面 积	土地面积	可耕地和永久性 作物用地
荷 兰	3,729	3,392	892
挪 威	32,422	30,786	858
波 兰	31,268	30,449	14,845
罗马尼亚	23,750	23,034	10,622
西班牙	50,478	49,944	20,416
瑞 典	44,996	41,162	2,984
英 国	24,482	24,155	7,077
苏 联	2,240,220	2,227,200	232,187
南斯拉夫	25,580	25,540	7,780
6.大洋洲	850,967	842,917	50,285
澳大利亚	768,685	761,793	48,600
新西兰	26,868	26,867	501
7.北 美	1,934,875	1,838,757	236,695
8.西 欧	385,175	373,086	93,891
9.拉丁美洲	2,054,852	2,019,684	178,566
10.近 东	1,208,391	1,192,347	85,253
11.远 东	856,383	808,533	269,195
12.中央计划经 济国家	3,521,422	3,478,179	392,371
13.发达国家	5,619,667	5,489,092	675,953
14.发展中国家	7,771,004	7,589,781	800,530

资料来源：1986 FAO Production Yearbook, vol.40.

可 耕 地	永久性作 物用地	永久性牧场	林 地	其它土地
863	29	1,127	297	1,076
858		99	8,330	21,499
14,511	334	4,069	8,728	2,807
9,985	637	4,398	6,339	1,675
15,564	4,852	10,000	15,614	3,914
2,984		572	26,424	11,182
7,017	60	11,567	2,273	3,238
227,800	4,387	374,600	935,000	685,413
7,046	734	6,355	9,354	2,051
49,280	1,005	453,026	159,887	179,719
48,427	173	438,600	106,000	168,593
480	21	13,880	10,800	1,686
234,581	2,114	272,467	591,317	738,278
81,679	12,212	69,219	126,051	83,925
148,292	30,274	552,724	985,077	303,317
76,931	5,592	267,875	95,252	746,697
249,025	20,170	34,830	301,578	202,927
381,577	10,794	799,466	1,152,621	1,133,721
653,528	22,425	1,266,624	1,828,177	1,718,338
722,208	78,322	1,904,198	2,258,459	2,626,591

表2 1985年世界土地利用面积的分布和占有量

分布和占有量 地区和国家	占世界土地 利用总面积的 比率(%)	每人平均占有数量		每个农业劳动力平 均拥有数量	
		公 顷	亩	公 顷	亩
世界合计	100	2.77	41.55	12.65	189.75
非 洲	22.6	5.46	81.90	21.66	324.90
北、中美洲	16.7	5.59	83.85	110.10	1,651.50
南 美 洲	13.3	6.65	99.75	77.61	1,164.15
亚 洲	20.6	0.98	14.70	3.35	50.25
欧 洲	3.6	0.99	14.85	19.14	287.10
大 洋 洲	6.4	34.60	519.00	413.69	6,205.35
苏 联	16.8	8.07	121.05	89.53	1,342.95
发 达 国 家	41.9	4.64	69.60	91.36	1,370.40
发展中国家	58.1	2.14	32.10	7.79	116.85

资料来源：根据联合国粮农组织1985年生产年鉴资料计算求得。

著，1986年人均占有达半公顷以上的国家计有澳大利亚(3.06公顷)、加拿大(1.83公顷)、阿根廷(1.16公顷)、苏联(0.83公顷)、赞比亚(0.75公顷)、乍得(0.61公顷)、尼日尔(0.59公顷)、利比亚(0.57公顷)、苏丹(0.56公顷)、土耳其(0.55公顷)、玻利维亚(0.55公顷)、西班牙(0.53公顷)、丹麦(0.51公顷)和匈牙利(0.50公顷)等；而人均占有仅0.1公顷左右或以下的国家和地区计有新加坡(0.002公顷)、中国香港地区(0.002公顷)、日本(0.04公顷)、南朝鲜(0.05公顷)、荷兰(0.06公顷)、中国(0.09公顷)、孟加拉国(0.09公顷)、沙特阿拉伯(0.10公顷)、毛里塔尼亚(0.10公顷)、肯尼亚(0.11公顷)、印度尼西亚