



普通高等教育国土资源类教材

# 土地行政管理

TUDI XINGZHENG GUANLI

● 付梅臣 袁春 吴克宁 主编



地质出版社

普通高等教育国土资源类教材

# 土地行政管理学

付梅臣 袁 春 吴克宁 主编

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

## 内 容 提 要

本书包括土地行政管理的基本内容、基本范畴与原理、土地产权产籍管理、土地利用行政管理、土地价格行政管理、土地行政管理改革与文化建设等内容,可以为本科生教材也可以为土地行政管理人员的参考书。

### 图书在版编目(CIP)数据

土地行政管理学/付梅臣等主编. —北京:地质出版社,  
2008. 12

ISBN 978-7-116-05919-1

I. 土… II. 付… III. 土地管理:行政管理—高等学校—  
教材 IV. F301.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 195357 号

---

责任编辑:陈磊

责任校对:李玫

出版发行:地质出版社

社址邮编:北京海淀区学院路 31 号, 100083

电 话:(010)82324508(发行部);(010)82324565(编辑室)

网 址:<http://www.gph.com.cn>

电子邮箱:[zbs@gph.com.cn](mailto:zbs@gph.com.cn)

传 真:(010)82310759

印 刷:北京地质印刷厂

开 本:787 mm × 1092 mm  $\frac{1}{16}$

印 张:14.25

字 数:350 千字

印 数:1—2000 册

版 次:2008 年 12 月北京第 1 版·第 1 次印刷

定 价:22.80 元

书 号:ISBN 978-7-116-05919-1

---

(如对本书有建议或意见,敬请致电本社;如本书有印装问题,本社负责调换)

# 前 言

随着可持续发展理论的提出,各国十分重视土地资源的持续利用管理。土地行政管理作为部门行政管理之一,是国家行政管理事务的重要组成部分,是国家主权的基本体现。政府进行土地行政,也是行使国家职能、维护国家政权的过程。自20世纪80年代以来,我国地政管理工作有了突飞猛进的发展,建立起城乡统管的土地行政管理体制,实行按经济原则和国家规划配置土地的地用行政,已形成科学的、与社会主义市场经济相适应的地权、地籍、地用、地价、地税行政,特别是1999年1月1日起实施的《中华人民共和国土地管理法》,进一步完善了社会主义土地地权制度,加强了土地行政管理的功能。从建立科学合理且行之有效的管理目标出发,实施的管理应是土地管理中基础的、核心的、主要的管理,这种基础的、核心的土地管理就是土地行政管理。本教材从公共行政管理出发,围绕现行我国土地行政管理的基本制度,按照行政管理的职能,适应土地行政管理实践的要求,较全面、系统地论述了土地行政管理的基本内容,主要包括:土地行政管理的基本原理、体制、土地行政决策、实施、效率与效果,地权与地籍行政管理、土地利用行政管理,地价、地税行政管理,及土地行政改革与文化建设等。

本教材是编者根据多年来的教学实践和按照中国地质大学(北京)教材建设5年规划的要求,为土地资源管理专业本科生编写的,是中国地质大学(北京)土地资源管理教研室全体教师多年来的集体成果。

本教材共分六章,第一章介绍了土地行政管理的概念、产生与发展、研究内容与特点以及土地行政管理学与相关学科的关系;第二章论述了土地行政管理基本要素,如土地行政组织、土地行政决策、土地行政执行、土地行政监督与效率、土地行政信息、土地行政法制、土地行政执法、土地行政诉讼等;第三章从土地产权、产籍行政管理入手,分析了国有地权行政管理、集体所有权行政管理、土地征用、外商投资企业用地产权管理以及地籍与地籍行政、土地调查、土地登记、土地统计、地籍档案管理等地籍行政管理;第四章按照土地利用行政管理要求,介绍了土地利用与土地利用行政管理、土地利用计划管理、土地利用规划管理、土地用途管制、土地整理与保护等内容;第五章主要介绍了地价行政管理,包括地价行政、地价行政管理与监督,我国现行土地税收行政制度、我国土地税制改革以及土地市场行政管理,涉及国有土地有偿使用与流转、土地市场管理;第六章研究了当代西方国家

和我国土地行政管理改革的趋势、特点、经验和难点以及土地行政文化建设等。

本教材各章节的编写分工如下：第一章由姚林君、付梅臣、胡璇编写，第二章由袁春、付梅臣、黄勤、田毅编写，第三章由周伟、钱铭杰、胡璇编写，第四章由付薇编写，第五章由袁涛、姚林君、吴克宁、黄勤编写，第六章由田毅、付梅臣编、胡璇编写。全书由付梅臣、袁春统稿审定。

在本教材编写过程中，曾参阅了大量的相关书籍资料以及规范、规程等，引用了其中的部分内容，在此向有关作者和单位致谢。中国地质大学（北京）教务处对本教材的出版给予了大力支持和帮助，中国矿业大学（北京）胡振琪教授、中国地质大学（北京）土地科学技术学院郑新奇教授对本书进行审稿，在此表示衷心的感谢！最后还要感谢那些从事土地行政管理研究的学者们，如果没有他们的既有研究积淀和贡献，完成本书是难以想象的。

由于写作人员的水平和时间有限，教材中不妥和错漏之处在所难免，书中及不足在所难免，不妥之处，请读者不吝指正。

作者

2008年5月于北京

# 目次

## 前言

|                     |    |
|---------------------|----|
| 第一章 绪论              | 1  |
| 第一节 行政与土地行政管理概念     | 1  |
| 一、行政与行政管理的含义        | 1  |
| 二、土地行政管理及其与其他学科的关系  | 3  |
| 三、土地行政管理学的特点        | 5  |
| 第二节 土地行政管理学的产生与发展   | 6  |
| 一、西方土地行政管理学兴起与发展趋势  | 6  |
| 二、中国土地行政管理的演变       | 9  |
| 三、中国社会主义特色的土地行政管理学  | 17 |
| 第三节 土地行政管理学的研究对象与内容 | 18 |
| 一、土地行政管理学的对象和任务     | 18 |
| 二、土地行政管理学的研究体系      | 19 |
| 第二章 土地行政管理基本范畴与原理   | 21 |
| 第一节 土地行政组织          | 21 |
| 一、土地行政组织的特征         | 21 |
| 二、土地行政组织的种类         | 22 |
| 三、中国土地行政组织的机构设置     | 22 |
| 四、部分国家与地区土地行政组织机构设置 | 26 |
| 第二节 土地行政决策          | 28 |
| 一、土地行政决策系统构成        | 29 |
| 二、影响土地行政决策的因素       | 30 |
| 三、土地行政决策程序          | 31 |
| 第三节 土地行政执行          | 32 |
| 一、土地行政执行的原则         | 33 |
| 二、土地行政执行的法律依据       | 34 |
| 三、土地行政执行的影响因素       | 36 |
| 四、土地行政执行的过程         | 37 |
| 五、土地行政执行的方法         | 40 |
| 第四节 土地行政执法          | 43 |
| 一、土地行政执法概念          | 43 |
| 二、土地行政执法机关          | 43 |
| 三、土地行政执法内容          | 44 |
| 四、土地行政执法程序          | 45 |

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 五、土地行政执法监察        | 47  |
| 六、土地行政法规体系        | 49  |
| 第五节 土地行政争议、复议和诉讼  | 55  |
| 一、土地行政争议          | 55  |
| 二、土地行政复议          | 56  |
| 三、土地行政诉讼的概念和特征    | 56  |
| 四、土地行政诉讼的范围和管辖    | 57  |
| 五、土地行政诉讼的原则       | 58  |
| 六、土地行政诉讼的程序       | 59  |
| 第六节 土地行政监督与效率     | 61  |
| 一、土地行政监督          | 61  |
| 二、土地行政效率          | 64  |
| 第七节 土地行政信息        | 69  |
| 一、土地行政信息概述        | 70  |
| 二、土地行政管理信息系统      | 72  |
| 三、土地行政信息处理与开发利用   | 77  |
| 第三章 土地产权产籍管理      | 81  |
| 第一节 土地产权行政管理      | 81  |
| 一、概 述             | 81  |
| 二、土地产权确认          | 83  |
| 三、土地产权登记          | 90  |
| 四、土地产权争议处理        | 96  |
| 五、土地征收            | 100 |
| 第二节 地籍行政管理        | 101 |
| 一、地籍概述            | 101 |
| 二、地籍行政            | 102 |
| 三、土地调查            | 105 |
| 四、土地统计            | 110 |
| 五、地籍档案管理          | 116 |
| 第四章 土地利用行政管理      | 121 |
| 第一节 土地利用与土地利用行政管理 | 121 |
| 一、土地利用            | 121 |
| 二、土地利用行政管理        | 121 |
| 第二节 土地利用计划管理      | 122 |
| 一、土地利用计划的概念       | 122 |
| 二、土地利用计划管理的概念     | 122 |
| 三、土地利用计划的编制程序与方法  | 123 |
| 四、土地利用计划的实施与管理    | 124 |
| 五、土地利用年度计划        | 125 |
| 第三节 土地利用规划管理      | 126 |
| 一、土地利用规划的内涵       | 126 |
| 二、土地利用规划管理的作用     | 127 |

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 三、土地利用规划管理的任务和内容 .....  | 127 |
| 四、土地利用规划管理法制 .....      | 129 |
| 五、土地利用规划实施与管理的途径 .....  | 129 |
| 六、土地利用总体规划编制与审批管理 ..... | 130 |
| 七、土地节约集约利用与规划管理 .....   | 132 |
| 第四节 土地用途管制 .....        | 134 |
| 一、土地用途管制制度的概念与实质 .....  | 134 |
| 二、土地用途管制制度的特点 .....     | 136 |
| 三、土地用途管制的动因和目标 .....    | 136 |
| 四、土地用途管制的内容 .....       | 138 |
| 五、土地用途管制的关键与重点 .....    | 140 |
| 六、土地用途管制管理模式 .....      | 141 |
| 第五节 土地整理与保护 .....       | 143 |
| 一、土地整理与保护的外部条件 .....    | 143 |
| 二、土地整理与保护的基本原则 .....    | 144 |
| 三、土地整理与保护的基本要求 .....    | 145 |
| 四、土地整理项目管理 .....        | 147 |
| 第五章 地价行政管理 .....        | 152 |
| 第一节 土地价格行政概述 .....      | 152 |
| 一、土地价格的概念 .....         | 152 |
| 二、土地价格行政的概念 .....       | 153 |
| 三、地价行政管理的原则 .....       | 154 |
| 四、土地价格行政的作用 .....       | 154 |
| 第二节 土地价格行政管理 .....      | 155 |
| 一、基准地价与标定地价公布 .....     | 155 |
| 二、土地价格干预 .....          | 156 |
| 三、土地价格申报 .....          | 159 |
| 四、土地补偿标准 .....          | 159 |
| 五、城市地价动态监测 .....        | 160 |
| 第三节 土地价格评估行政 .....      | 161 |
| 一、土地估价师执业管理 .....       | 161 |
| 二、土地估价机构管理 .....        | 162 |
| 三、土地估价行业管理 .....        | 163 |
| 四、土地估价成果管理 .....        | 165 |
| 第四节 土地市场行政管理 .....      | 165 |
| 一、土地市场概述 .....          | 165 |
| 二、土地市场行政管理 .....        | 167 |
| 三、土地市场的改革与发展 .....      | 174 |
| 第五节 土地税收行政管理 .....      | 178 |
| 一、土地税收 .....            | 178 |
| 二、土地税收行政管理 .....        | 179 |
| 三、现行土地税收行政制度 .....      | 181 |



|                                |            |
|--------------------------------|------------|
| 四、土地税制改革 .....                 | 191        |
| <b>第六章 土地行政管理改革与文化建设 .....</b> | <b>193</b> |
| 第一节 土地行政管理发展概述 .....           | 193        |
| 一、土地行政管理的产生 .....              | 193        |
| 二、现代土地行政管理体制的确立 .....          | 194        |
| 三、现行土地行政管理的改革 .....            | 196        |
| 第二节 中国土地行政管理的改革与实践 .....       | 197        |
| 一、中国地政管理的产生与发展 .....           | 197        |
| 二、社会主义地政管理改革实践 .....           | 199        |
| 第三节 中国土地行政管理发展探索 .....         | 202        |
| 一、土地行政管理改革的原则 .....            | 202        |
| 二、土地行政管理改革的措施 .....            | 202        |
| 第四节 土地行政文化与建设 .....            | 205        |
| 一、土地行政文化的含义与特点 .....           | 205        |
| 二、土地行政文化的构成 .....              | 206        |
| 三、土地行政文化的作用 .....              | 207        |
| 四、土地行政文化的建设 .....              | 208        |
| <b>专业词汇英汉对照表 .....</b>         | <b>210</b> |
| <b>中国土地分类系统 .....</b>          | <b>214</b> |
| <b>主要参考文献 .....</b>            | <b>219</b> |

# 第一章 绪 论

## 第一节 行政与土地行政管理概念

对于土地行政,不同的国家有不同的理解。土地行政学学科体系的建构问题,由于学派的不同及各国行政学体系建立的背景不同,至今尚未有统一定论。但是作为一种独立的社会现象,土地行政管理有其特定的内涵和外延,有其特殊的社会地位和功能。

### 一、行政与行政管理的含义

#### (一) 行政的概念

行政活动伴随国家的产生而出现。行政一词,在中国古代早已出现。但当时,并不是作为行政管理学的基本概念,含义也与现代所说的不完全一致。“行政”作为一个科学范畴提出并受到人们的关注,则始于在国家活动领域中将政治与行政做出明确区分,由此导致公共行政(或政府行政)概念的出现。行政是国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的活动,具体有如下解释:

(1)“行政”是行政管理学的基本概念。行政是国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的活动。广义上,把国家机关和非国家机关,如企事业单位、社会团体乃至私人组织中的计划、决策、协调、人事、后勤庶务等管理活动,称为行政;狭义上,认为行政是政府机关执行的任务和进行的活动。

(2)政治与行政。政治与行政是政府的两种功能。政治与政策或国家意志的表达相关;行政则与这些政策的执行相关。“政治是国家意志的表达”和“行政是国家意志的执行”就成为行政学中一种影响很广的观点。政治和行政分离的理论是对19世纪80年代美国政府体制改革经验的概括和总结。

从马克思主义的观点看来,政治与行政都是建立在一定经济基础之上、为一定经济基础服务的上层建筑。两者密切联系,又互相区别。

(3)管理与行政。管理是伴随人类社会产生而出现的一种活动。国家产生以后,国家政务逐渐从混沌的社会事务中分离出来,并逐渐出现了以国家政务管理为主要职责的专门机构和集团。但在国家的政务管理以外,还有多种多样的管理领域以及由此形成的各自不同的管理主体和管理行为。行政与管理有着密切的关系。

行政管理是面向社会、服务大众的管理活动。这种管理活动主要是由在任何社会中最具权威性的公共组织——政府来承担和完成的。从这一意义上说,行政管理就是政府管

理，行政管理学是研究政府的管理活动及其规律的科学。

广义的行政管理是政府行政组织、非政府的公共组织对公共事务的管理与公共服务的提供。

(4) 立法、司法和行政。西方国家把国家权力体系分为立法权、司法权和行政权，并分别由议会、法院和政府“独立”行使。行政是与立法和司法相互制约的一种权力体系。西方国家实行“三权分立”制，我国实行人民代表大会制，这都是依据各自国家的国情而采取的国家权力的组织形式。在承认国家权力统一性的前提下，立法、司法、行政是国家权力的三大系统。行政是有别于立法和司法的一种国家权力，行政活动也有别于立法活动和司法活动。

## (二) 行政管理学

行政管理是政府管理国家公共事务的活动，是一种“国家的组织活动”。行政管理学又称行政学、公共行政学、公共管理学或公共行政管理学，是研究国家行政系统对国家和社会公共事务进行有效管理的科学。

行政管理学是西方学者创建的。它的学科内容、基本概念、理论框架、研究方法以及表述方式等，都带有西方国家的国情和西方学者的风格。

### 1. 行政管理学的研究对象

行政管理学是研究国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的客观规律的科学。它包括如下的要点：

(1) 行政管理主体是国家权力机关的执行机构，即行政机关。在我国，行政管理主体是国务院和地方各级人民政府。

(2) 行政管理的客体是国家事务、社会公共事务和行政机关的内部事务。

(3) 行政管理活动的根本原则是依法管理。

(4) 行政管理的根本任务是处理国家事务、社会公共事务和机关内部事务，由于纷繁复杂、变化多端，使行政内容不断发展。

行政管理学的研究对象从管理主体、客体、管理原则和根本任务等方面表现其矛盾的特殊性，这是行政管理学与其他学科相区别的重要根据。

行政管理学是综合性的学科。它同许多学科，尤其是同政治学、管理学、法学、社会学等既互相区别，又密切联系。

### 2. 行政管理学研究的主要内容

行政管理学是由行政管理的基本范畴和原理所构成的逻辑体系。这些基本的范畴和原理随行政管理实践的发展而不断地补充和丰富；其内在联系也随行政管理实践的深入而不断为人们所揭示。因此，行政管理学的研究内容是变化发展的，并不断深化和扩展，其理论体系也随之不断变化和日趋完善。基于对行政管理学研究对象的理解，行政管理学的主要内涵有：

(1) 行政管理学是一门科学；

(2) 行政管理是一定经济基础之上的上层建筑；

(3) 行政管理是由主体发动而作用于客体的有序管理；

(4) 行政管理是一个管理公共事务、提高公共服务的活动过程；

(5) 行政管理过程的顺利进行并达到预期目标, 必须获得必不可少的保障;

(6) 行政管理要有效地为经济基础和国家政权服务, 其本身必须充满活力和富有效率;

(7) 行政改革已经成为世界性潮流, 各种改革模式相继出现;

(8) 现代高科技在行政管理过程中的广泛运用, 使现代行政管理在低成本和高效率等方面发生了重大变革, 推行电子政务已成为现代行政管理学着力研究的重要内容。

### 3. 行政管理学的研究方法

研究方法服从于学科性质和研究目的, 并随学科内容和研究目的的变化而变化。行政管理学是具有鲜明的阶级性和社会性、理论性和应用性、独立性和综合性的学科。

行政管理学产生以来, 西方学者采取了多种的研究方法, 在不同历史阶段又各有特点。例如从演绎研究到归纳研究、从静态研究到动态研究、从单学科研究到跨学科研究等。目前应用较多的研究方法有理论联系实际法、调查研究法、案例分析法、历史研究法、比较研究法和定量分析法。

## 二、土地行政管理及其与其他学科的关系

国家行政事务涉及国家立法部门授权国家行政部门管理的所有与国家利益和社会整体利益有关的事务和活动, 包括经济、财务、教育、卫生、科学、邮政、交通、外事、民族、国防建设、土地管理等各个方面, 因而就有经济行政管理、财务行政(财政)管理、教育行政管理、卫生行政管理、外交行政管理、土地行政管理等各方面的行政管理, 这些行政管理一般称为部门行政管理。

土地行政管理的产生、发展及其在国家行政管理中的独特地位取决于土地在人类生活与国家组织中的特殊地位与作用。

土地是人类生产、生活和生存的物质基础和资产来源。土地对人类社会需求来说是必要的、不可替代的, 因而是永恒的、第一位的。不仅如此, 从国家角度来看, 土地是立国的基础, 土地问题不仅关系到人民的生活, 而且与国家的政治稳定和民族的安危紧密相连。因此, 国家为了自身的安全、稳定和人民福利的提高, 必须对其所管辖的土地加以管理。目前, 土地政策作为国家利益和社会整体利益的重要调控手段, 已经使土地行政管理成为国家行政管理事务的重要组成部分。

对于土地行政管理的定义, 由于土地行政管理学研究尚未深入, 很难找到确切的、被大家普遍接受的定义。有人认为, 土地行政管理是政府为了体现现在和未来社会需要和提高土地资源配置效率, 对土地的所有、使用、转让等过程进行组织与决策的活动, 它主要涉及土地所有、使用、土地登记、土地执法、土地政策等行政措施的实施。台湾学者来璋(1988)把土地行政管理定义为: “国家行政中专门管理土地事务的部门, 它的任务是执行法令、实现土地政策、解决土地问题。”前者把土地行政管理理解为一种政府对土地占有、使用、经营过程中的组织与决策活动或管理行为; 后者则认为土地行政管理是专门管理土地事务的政府部门。因而, 至今学术界对土地行政管理定义的角度不尽一致。

从“行政”的基本含义出发, 结合近些年来我国土地行政管理实践的特点, 多数学者认为较为确切的土地行政管理概念是指国家土地政务的推行与管理, 即国家行政机关为

了体现土地利用当前和未来的社会整体利益对土地事务的组织与管理活动。这里，土地事务的组织与管理活动主体是国家行政机关，包括中央国家行政机关和地方各级行政机关，而其客体是土地、土地利用过程及在这一过程中有关组织与个人的行为；土地行政管理范围包括国家对地籍、地权、地价、地用、地税等方面的组织与管理；这一系列的组织与管理活动即土地行政管理的依据则是国家的法律、土地法规和规章。由此可见，土地行政管理是国家行政在土地配置领域的运用和体现。

从理论上弄清土地行政管理这一科学范畴与诸如土地政策、土地法规是何种关系，土地行政管理与土地管理是否具有一致的含义等这样一些问题，不仅是理论研究的必要，而且具有重要的实践价值。

### 1. 土地行政管理与土地政策

所谓土地政策是指国家或政党等政治实体为了实现一定时期社会经济发展目标和任务而制定的调整人地关系的一系列准则、方向与指南的总和。一般来说，土地政策包括土地所有制政策、土地使用政策、土地交易政策、土地价格及赋税政策等，具有导向、调控和分配等功能。土地政策是一个国家社会经济体系确立和发展的基本政策，由于土地的特殊地位，决定了土地政策在国家政策体系中最为重要，同时也成为其他政策制度的重要依据。由此可见，土地行政管理与土地政策是两个性质不同的范畴。

土地政策要想把政策文件变为实践，必须依靠国家即各级政府及其土地管理部门去完成，这是一个基本的规律。土地政策的任务是解决土地问题，它是处理人地关系的准则、方向与指南，而土地行政的责任则是执行、落实土地政策以解决土地问题。没有土地政策，土地行政就是无源之水，失去了执行对象；而没有土地行政，土地政策是无本之木，缺乏强有力的保障。所以一个国家土地问题解决得如何，不仅取决于有无正确的土地政策，而且还取决于有无组织健全、功能齐全、效率显著的土地行政管理体系。因而两者在解决土地问题中，配合密切，相辅相成。

### 2. 土地行政管理与土地立法

土地法是调整人们在开发、利用、保护、管理土地过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。土地立法是一个国家体现统治阶级对土地所有和土地使用制度的意志，并由国家政权的强制力来保证实施的行为规范。

土地政策虽然制定出土地问题解决的指南，但没有指出解决问题的办法。特别是在法制社会，需要依靠法律解决土地问题。每一个土地政策制定之后，紧接下来的事情就是根据政策制定相应的土地法规，然后由土地行政管理组织加以贯彻执行，以实现土地政策目标，解决土地问题。因此，充分运用法律手段依法治理是强化土地行政管理的主要措施。

由此可见，土地政策、土地立法与土地行政管理存在着密切的内在联系，一环扣一环，互相影响，互为条件。有良好的土地政策，没有完备可行的土地法规，土地行政管理无法可依，会产生盲目行政；如果有正确的政策和完备可行的法规体系而没有完备的土地行政管理体系和功能，便造成有法不依，执法不力，达不到土地政策的目标。只有土地政策、土地立法、土地行政管理三者相互配合，才能有效地解决土地问题。

### 3. 土地行政管理与土地管理

土地管理是国家用以维护土地所有权、合理组织利用土地的一项管理活动。

土地行政管理与土地管理各有各的范围和内涵：

(1) 两者的来源与性质不同。土地行政管理如同其他方面的行政一样,发源于国家事务或民意的实现,和“国家”、“政治”有同样悠久的历史,具有政治属性;而土地管理来源于人们的土地利用活动,土地管理活动和人类社会相始终,具有社会属性。

(2) 两者的目的和范围不同。土地行政管理的直接目的是国家意志的执行或民意的实现,是土地管理效率与土地利用社会效益的有机统一,因而土地行政管理的层次较高,范围较窄,一般只适用于国家或政府组织;土地管理活动的直接目的在于土地配置效率的提高,其范围较宽,运用于农场、工商企业等土地利用单位和国家等各种形式的有关组织,只要有土地利用组织存在,就有土地管理存在。

(3) 两者的内涵不同。土地行政管理侧重对土地配置过程的宏观规划、计划、组织、领导、决策、协调和调整,而土地管理则侧重于对具体土地政策、土地利用计划的执行和实施,以及土地管理事务处理的方法、技术与程序。

尽管土地行政管理与土地管理是平行的,各有各的范围,但从逻辑角度看,两者是从属和包含关系。从土地管理的定义出发,土地行政管理实质上是土地管理的一种形式,只不过是一种高层次、只适用于国家或政府的特殊形式的管理活动。由此可见,土地管理可分为土地行政管理和土地经营管理,前者适用于国家或政府,后者存在于任何一种土地所有、使用的单位或个人。土地行政实质上也是土地行政管理,两者在概念上并无实质性区别。

目前中国现行的“土地管理”这一概念(如土地管理、中国土地管理等),其实质是指国家专门管理土地配置有关事务的活动,是国家或政府行政对土地事务组织与管理的权力,并非是以上讨论的土地管理的含义。20世纪80年代初,我国有关学者就把土地管理定义成“是一项根据统治阶级的意志,确立和巩固与社会中占统治地位的生产方式相适应的土地占有形式,调整土地关系和监督土地利用的国家措施(包括法律、经济、技术等方面的措施)”。由此认为,中国现行的土地管理在概念的内涵与外延上与土地行政管理并无实质性区别,应视为同一事物的不同表述。

### 三、土地行政管理学的特点

土地行政管理学是研究国家土地行政系统对土地事务及其自身事务进行有效管理的规律的科学。土地行政管理学作为一门理论与应用相结合的学科,其学科不仅具有一般行政管理学的政治性与社会性、综合性与独立性、应用性与理论性、权变性与规范性等特点,而且具有不同于其他各类行政管理学的特点,可以主要归结为以下几个方面:

(1) 宏观性与微观性。土地是社会经济发展的重要物质基础,土地利用结构的合理性直接关系到社会的和谐与发展。在土地配置过程中,一方面可以作为进行国民经济宏观调控的重要手段,如我国严格控制占用土地,是中央加强和改善宏观调控的一项极为重要的措施,对于有效地控制盲目扩大投资规模产生了釜底抽薪的效果;另一方面在微观上土地的合理流动有利于资源、资产组合,推动社会经济的健康发展。加强土地行政管理和调控,就要充分发挥市场配置土地资源的基础性作用。

(2) 重要性与紧迫性。土地是民生之本、发展之基。在我们这个发展中的人口大国,土地问题始终是现代化进程中一个带有全局性、战略性的重大问题。严格土地行政管理,

既是贯彻科学发展观，确保经济社会可持续发展的长远大计，又是维护当前改革发展稳定良好局面的当务之急。

(3) 广泛性与特殊性。土地承载功能和培育功能决定着土地行政管理渗透到国民经济的各个行业和生产、流通、交换、消费各个环节，凡是涉及土地及其利用的各种活动（立法、执法、政策及一般行政管理的经济活动），都应纳入土地行政管理体系之中。同时，由于我国目前耕地资源短缺的矛盾越来越突出，已经影响到经济的可持续发展。国以民为本，民以食为天。十三亿人口的吃饭问题，始终是我国一件头等重要的大事。保证国家粮食安全，最根本的是保护耕地。我们既要考虑满足当代人的需要，也要为子孙后代留下生存和发展的空间。唯一的出路就是实行最严格的土地管理制度，保护和利用好每一寸土地，确保国家粮食安全。

(4) 地域性和全局性。土地的重要特性之一是位置的不可移动性。自然资源的地域分布规律决定了不同地区的土地在自然和经济属性上的差异性。国家行政组织一方面要从国家或地区整体利益和土地配置的一般规律出发，制定统一的行政纲领、政策、法规，同时也要允许地方政府，从本地区实际情况出发，因地制宜地设置土地行政管理组织，制定地方性政策、法规、条例来组织和管理土地配置活动。

## 第二节 土地行政管理学的产生与发展

### 一、西方土地行政管理学兴起与发展趋势

行政管理学诞生于美国，是同威尔逊发表的《行政研究》连在一起的。美国的学者和改革家对此作出了重要贡献。近百年以来，由威尔逊、古德诺、怀特等人开创的行政管理学取得了丰硕成果。他们对行政管理学的主要内容作了论述，使行政管理学成为一个独立的重要学科。这门新兴学科经历了传统的行政管理阶段、人性的行政管理阶段和系统权变的行政管理阶段三个历史阶段，并不断发展，形成了现代行政学理论体系。

西方土地行政管理的实践与研究已有很久的历史。作为行政管理学的重要分支，土地行政管理学的形成晚于行政管理学。

在前资本主义时期，就有土地行政管理的历史记载。在古埃及王国时期，就开始了以收税为目的的地籍整理，进行了土地评价，每年进行两次。公元前4世纪至3世纪，托勒密王朝进行了举世闻名的土地登记。在希腊和罗马时期，举办了以财政为目的的土地调查，并按土地和收入的多少把本国公民划分为不同等级。古罗马在公元前6世纪开始了地籍整理，专门登记地块的面积、耕作方式、土地质量和收入等。在中世纪时期，地籍管理体系趋于科学、系统、更具有土地评价特色，并从以土形、土味定质，发展到以土地的地形、坡向，土壤的紧实度、质地、透水性、颜色等指标划分等级。1086年英格兰编制了土地调查手册，对各领主和教主的土地和财产进行了登记，至少是对各种土地进行了详细登记。

由此可见，前资本主义时期的土地行政管理主要集中在如何建立地籍管理体系，从而

为国家财政税收服务。尽管在某些国家地籍或土地调查与登记体系已经发达，但仍不是现行意义上的土地行政管理。

在资本主义制度形成期间，国外土地行政管理实践与研究主要侧重于土地制度改革和地权行政体系的形成。从15世纪30年代开始的英国圈地运动，19世纪法国无代价废除封建权利，将公地交还给农民以及拍卖教士及亡命者的土地，到19世纪美国《宅地法》（1862）的实施，主要资本主义国家经历了土地制度的重要改革过程，其基本特征是由封建主义的土地所有关系发展到资本主义的土地所有关系，即土地的大地主所有转为以农民土地所有为主的地权制度。但由于不同的国情和不同的理论作为指导，西方国家走了两条不同的改革道路：一条是地主经济逐渐蜕变的道路，即对土地的大地主所有制进行改革，逐渐将封建主义的地政关系过渡到资本主义的地权关系，德国土地改革就是走了这条道路，故叫做普鲁士道路；另一条是消灭地主大地产的道路，即革命的道路，如美国资本主义地权制度的形成，故叫做美国式道路。

伴随着西方主要国家的地权制度的改革，土地行政管理的研究主要表现为土地经济基本理论和资本主义土地所有制理论的探讨。作为当时资产阶级代表的古典经济学家亚当·斯密，从劳动价值出发，指出地租是劳动的产物，是劳动所创造价值的一部分。英国产业革命时期的资产阶级经济学家大卫·李嘉图，发表了《政治经济学及赋税原理》一书，书中创立了著名的差额地租理论，指出了利润与地租的对立。他与斯密都认为土地私有权应当取消，而资本的私有权则不可侵犯，地租应没收为公有而利润则不然。以后资产阶级土地改革理论，都是在这些基本观点的基础上展开的。

19世纪中叶，著名的资产阶级政治经济学家约翰·穆勒对资产阶级土地改革理论进行了研究，认为“土地资本”即土地的改良价值的私有制完全是正当的，他们反对的仅仅是“土地物质”即土地的原始价值的私有而已。因而他提出了以下的改革方案：维护在土地上进行投资的资本家利益，保护地主的所得利益，只不过是国家可以从地主阶级手中多征收一些税款而已。而在19世纪中叶，英国出现了较为系统的“土地公有论”，其代表性的人物有司勃斯（Spence T）、阿纪维（Ogilvie W）和彭里（Paine T）。他们主要依据自然规律提出了土地公有的改革理论，认为地球上一切自然物是社会公有的财产，任何人出生后都有享受这些公有财富的平等权利，故要求由国家取消土地私有制，将地主的土地没收改为各地区公有，然后租给当地居民利用，而收取合理地租以供政府公用。之后，英国的华伦斯（Wallace A R）在这一理论基础上进而提出了土地国有化。他认为土地的价值有两部分：一是本来价值，即由土地的自然条件和社会力量所造成的；二是改良价值，即由人们在土地上投入劳力与资本所增加的价值。前者是土地的基本价值，非人力所创造，应属国家而不应私人占有。因而，他主张由国家收回一切土地的本来价值，成为土地上的最高主人，并强制地主公售其佃户权给实际土地利用者。他认为，只有土地国有才是符合人类高度文明的制度。美国经济学家亨利·乔治1879年发表的土地国有化也曾在美国流行一时，他认为当时社会矛盾主要的焦点在于劳资与地主之间的矛盾，因此他把土地国有看成是医治社会的灵丹妙药。他主张把地租充公，实施地租税后，社会上一切租税均可废除。

从以上看出，在资本主义土地关系形成期间，土地经济基本理论（地租地价）和地权制度改革研究得到了广泛而深入地发展，尽管这些理论并未完全得到应用，这些研究是



分散的，并大都依附于其他学科（主要是政治经济学与农业经济学），但土地经济与地权理论的研究为今后土地行政管理科学体系的产生与形成发挥了基础作用。

在资本主义土地关系确立之后，资本主义国家土地行政管理的根本目的转变为维护资本主义土地的私有制和国家财政利益。有关土地法规和政策也都是围绕着这一目的。其主要途径是加强对土地的权属管理，权属管理的基本任务是保护私人的土地所有权和保证国家土地税收，其措施就是土地登记，包括地籍登记、契据登记和权利登记。但是，现代资本主义社会中，尤其是第二次世界大战之后，开始重视土地利用管理的研究与实践，其中包括城市用地与农业用地管理。

(1) 随着资本主义经济发展，城市化程度日益提高，人口集中、经济发展与土地利用矛盾日趋尖锐，而在土地私有制情况下城市土地利用的公众（社会）利益日益重视。所有这些使得各个国家开始加强对城市土地的利用管理，包括：调整城市的政治管理范围；制定控制所有权的行政范围；进行城市土地利用规划，干预土地市场，促使按规划的区域性质布局工业、商业、住宅等建筑、绿地及农田；征用私有土地，用于国家和公用事业等。

(2) 农业的基础地位和对自然资源与环境的保护，迫使西方各国自 20 世纪以来特别重视对农用地的利用与保护管理。如法国戴高乐执政后，推行土地集中化政策；西欧各国第二次世界大战之后所进行的农用地地区划与建立农用地保护区等。

以上分析看出，国外土地行政管理走过了一个由单一土地调查与登记到重视对地权、地用、地税、地价、地籍进行综合管理的阶段；在理论的研究上，由简单地研究地籍管理体系发展到对土地经济、土地制度以及后来对土地利用等理论进行系统整体研究，形成了以地权、地籍、地用、地税、地价等为主要内容的现代土地行政管理体系。

国外现行土地行政管理研究具有以下几方面的趋势：

(1) 现行的土地行政管理，越来越重视现代化的地籍管理，越来越把地籍行政作为土地行政管理的基础和核心。随着大多数国家地权制度的确立和稳定，土地市场的繁荣、土地利用规划或土地整治的实施、国家对土地行政管理的加强等方面对地籍管理的深度与广度提出了新的要求，因而在主要国家，如德国、法国、美国，多功能、技术装备先进的地籍管理系统已在土地行政管理中发挥重要作用。在某些国家，如德国、荷兰，随着土地市场的自由化，地价、地税管理服从于一般价格、税收管理，地政工作已主要以地籍管理为主。电子计算机技术的开发与应用，地理信息系统（GIS）、全球定位系统（GPS）及遥感（RS）等的创立，大大促进了地籍管理体系现代化建设，并在国外地政管理中发挥着日益重要的作用。

(2) 土地整理或土地重划已成为主要国家土地行政管理事业的新内容。随着人口的增加，工业化及城市化进程的加快，原有的土地利用方式或结构加剧了人地之间、城市用地与农用地之间的矛盾，土地利用宏观效益不佳。基于这种考虑，首先在德国，继而在其他国家开展了以土地重划为主要内容的土地整理，其主要内容将原有不经济的土地利用结构进行重新规划，如整合分散农用地地块，提高规模效益；重新安排城市用地与农用地的布局，划定农田保护区等。土地整理带来了大量的土地利用方式转变等问题，涉及地籍、地用、地权、地税、地价等各个方面，是一个复杂的系统工程，而它给土地配置和社会经济发展带来的效益正在受到全世界各国的重视。