

# 第一章 绪 论

土地作为自然资源,在投入人类利用过程中又成为重要的资产,作为重要的生产要素之一,在人类生产生活中起着重要的基础性作用。因此,人类必须合理利用土地以满足可持续发展的要求,并基于可持续发展的目标实施对土地的管理。本章在介绍土地的概念、特性的基础上,阐述土地管理的概念、对象、特性、原则、内容体系及方法。

## 第一节 土地的概念与特性

### 一、土地的概念

土地,最直接的解释是地球表层的陆地部分。但是随着社会生产力的发展、科学技术的进步和人类与土地的关系越来越密切,人们对土地的认识和理解也逐步深入和宽广。土地,是由气候、地貌、岩石、土壤、植被、水文、基础地质以及人类活动的种种结果组成的自然经济综合体。

首先,土地是自然的产物,但在人类的利用中又会产生经济结果。土地是自然存在的,不是人类劳动的产物,但在人类利用过程中会产生一系列的社会、经济结果,如产生经济收益、居住的舒适和安逸、改善自然景观等。因此,自从有人类历史以来,都在不断地改造和利用土地,人类的发展历史也是一部土地利用与管理的历史。

其次,土地既是资源,又是资产。土地是一种自然资源,地球表层是一个深厚、宽广、博大的自然资源库,包括气候资源、水资源、生物资源、矿产资源和土地资源等,土地资源是其重要的组成部分,甚至是构成其他资源的载体。随着土地资源进入人类的社会、经济活动领域,又是一种重要的资产。在奴隶社会和封建社会,封疆割地、将土地据为己有,是王公贵族社会经济地位的基本体现;在资本主义社会,土地作为一种重要的财产(不动产)是私人业主和资本家财产的重要组成部分;在我国目前的社会主义社会,实行土地公有制,在进行土地使用制度改革以后,土地使用权作为一种重要的资产已形成了企业资产的一部分。因此,在任何经济社会,土地都充分体现了其资产特性。

第三,土地虽然以实物形态存在,但又依赖于产权。尤其是土地作为资产进入社会经济领域,由于它是一种不能移动的财产(不动产),其进行买卖、租赁,甚至利用过程中,都需要有明确的产权关系,因此从这一角度来说,土地产权关系是土地的重要构成部分之一。

#### (一)土地与土壤、国土、土地资源的区别

土地和土壤不是一个概念。土壤是指地球陆地表面具有肥力、能够生长植物的疏松表层。

土地的含义要比土壤广泛得多。土壤只是土地表层的附属物,人力可以搬动土壤,却无法搬动土地。

土地和国土,严格地说也不是一个概念。国土是指一国主权管辖内的版图,就其广义而言,包括一国的陆地、河流、湖泊、内海、领海、大陆架以及它的下层和上空。所以,就国土资源而言,它包括土地资源、生物资源、气候资源、水资源、矿产资源、海洋资源、旅游资源等。其中,土地资源是国土资源的重要组成部分,但不是它的全部。

土地和土地资源也是有区别的。土地资源是指土地总量中,现在和可预见的未来能为人类所利用,用以创造财富、产生经济价值的这部分土地。目前人们还很难断定,哪部分土地是绝对不能利用,不能为人类创造财富,绝对无经济价值的。所以,土地和土地资源在习惯上是通用的。

与土地有关的相关概念还可参见《土地基本术语》(GB/T 19231—2003)。

## (二)土地管理中准确界定土地概念的重要性

我国的土地管理属于政府管理性质,即是由政府组织成立土地管理机构,为实现一定区域内的土地资源合理配置和有序利用所进行的管理活动。因此其属于行政管理性质,其管理依据是一定的法律和政策规定,在管理实践中要求必须准确界定土地的外延和内涵。

(1)土地概念的空间范围。众所周知,土地资源条件具有区域差异,因此土地又是一个区域和空间概念。但这里所谓的土地概念的空间范围,主要是指在土地管理过程中要准确界定土地的四至范围和上下空间,如在土地登记过程中需采用文字及图示(宗地图、界址点图)等方式准确说明宗地的四至范围,涉及地下空间利用的需准确界定地上、地下空间的权属关系,地上的通行、采光等关系等。

(2)土地概念的产权界定。作为资源,土地是一定的实物;但作为资产,土地产权关系就具有重要的作用。因此,从财产的角度,土地的概念界定必须准确界定其产权关系,包括产权类型、归属、期限等。

(3)土地概念的时间变化。随着时间的推移,土地资源条件、产权关系、利用状况等都会发生变化,因此在土地管理实践中,必须注意区分不同时间点的土地产权归属、利用方式,乃至政策、法律依据的变化等。

(4)土地概念的利用属性。《土地管理法》规定,我国实行土地用途管制制度,土地用途和利用状况是土地管理实践中界定土地概念的重要内容之一。如在征地管理中,如果涉及征占农用地,必须进行农用地转用审批;在建设用地的供应管理中,必须明确土地用途、建筑密度、建筑容积率等条件。

## 二、土地的特性

### (一)土地的两重性

对土地特性的把握是开展土地管理的基本要求。对土地管理来说,土地是自然经济综合体,具有两重性,主要体现在以下3个方面:

#### 1. 土地既是劳动对象,又是劳动资料

劳动对象是人们在物质资料生产过程中将劳动加于其上的一切东西,因此在农业生产过

程中,人们对土地的耕作、对土壤地力的培肥,都是以土地作为劳动对象。但是,有时土地又是劳动资料,劳动资料是人们在劳动过程中用来改变或影响劳动对象的一切物质资料和物质条件,又称劳动手段,像交通用地、城市建设用的建筑场地等,都是以劳动资料的形式参与生产过程的。

## 2. 土地既反映生产力,又体现生产关系

生产力是指人们征服和改造自然的能力,反映人们在生产过程中和自然界的关系,劳动者和生产资料是其两个基本要素,而生产资料又分为劳动资料和劳动对象,而前文已经分析了土地既是劳动对象,又是劳动资料,因此在不同社会制度条件下,土地在参与生产过程中,反映不同的社会生产力水平。同时,土地又体现生产关系,生产关系是指人们在物质生产过程中结成的相互关系,它包括生产资料的所有制形式、生产者在生产中的地位及其相互关系和社会交换产品的分配形式等,而土地作为重要的生产要素之一,其所有制形式是任何社会制度的主要方面,社会集团对土地的拥有程度更是其社会地位的基本体现,因此土地又是生产关系的基本体现。

作为生产资料的土地,在被人类利用的过程中,总是要反映出一定的社会中人与人之间的某种生产关系,包括占有、使用、支配和收益的关系。土地的占有、使用关系在任何时候都是构成社会土地关系的基础,进而反映了社会经济的性质。所谓土地问题,归根到底,是土地经济关系和土地利用的问题。土地的利用取决于许多社会的和自然的因素和条件。但是,起决定作用的还是在社会中占统治地位的生产方式,或是指在一定社会生产方式下的土地关系。其中最重要的问题是,土地归谁所有。马克思曾指出:“土地所有权乃是一切财富的最初源泉……”

## 3. 土地既具有自然属性,又具有社会经济属性

土地作为自然体,有其自然特性,如形成土地表面形状的地形和空间、土壤、植被及水文地质等,这些特性及其条件,对因地制宜地评价土地的生产能力,配置各业生产用地、正确解决和处理土地开发利用和环境因素之间的矛盾具有重要的意义,同时土地的自然属性对农业生产和建设也都有直接的影响和作用,并影响着土地利用的效益。土地的社会经济属性,既反映在进行土地分配和再分配的客观必要性,也是进行地权管理、调整土地关系的基本出发点。土地的分配与再分配,不仅反映了土地利用的客观要求,也反映着一定的土地关系。这种土地关系既与土地制度、土地权属有关,也与土地利用的结果及其影响有关,甚至与所在区域社会经济发展有关。

## (二)土地的基本特性

### 1. 土地是自然的产物

在社会生产中,其他生产资料都是劳动的产物,而土地是自然本身的产物。土地为自然所赋予,非人力所能创造,土地在人类出现以前早已存在,人类不能制造土地,但人类的劳动可以改变和影响土地利用。土地的这一特性,要求我们必须珍惜和保护土地。

### 2. 土地面积的有限性

在社会生产发展过程中,生产资料的数量可以不断增加,但作为生产资料的土地,因受地球表面陆地部分的空间限制,土地的面积(数量)只能是有限的,既不能增加,也不能用其他生产资料来代替。正像马克思所说的那样,它不能像工业生产中那样随意增加效率相同的生产

工具的数量,即肥沃程度相同的土地数量。列宁也曾指出:土地有限是一个普遍现象。人类可以围湖填海造地,但这只是对地球表层土地形态的改变。从总体看,人类只能改变土地的形态,改善或改良土地的生产性能,但不能增加土地的总量。所以人类必须充分、合理地利用土地资源,不断提高集约化经营程度,从而使有限的土地生产出更多的物质财富,以满足整个社会的需要。

### 3. 土地的永久性

其他任何生产资料在使用过程中,都会产生损耗,都会逐渐陈旧或受到磨损,最后报废。但土地在使用过程中,只要合理利用,其肥力或生产力可以不断提高,成为持续不断的永久性的生产资料。当然,不合理地开垦和利用土地,将导致土地生态系统的破坏,使土壤肥力和土地生产能力下降,最后将受到自然界的惩罚。土地的这一特性,要求我们必须尊重客观规律,对土地进行科学规划、合理利用。

### 4. 土地位置的固定性

其他生产资料可以移位,而土地则是固定的,即地球表层的陆地是恒定的,其空间位置,包括任何一部分土地与其他部分土地的关系,也都是不能随意移动的,反映土地位置的固定性。人们不可能用土壤肥沃、地形平坦、交通便利的土地,来替换荒僻地区、交通不便、地形复杂和土壤肥力低劣的土地。因此,土地的利用与改良具有鲜明的地域特点,必须根据当地的自然生态环境因地制宜地组织生产,确定合理的土地利用结构和布局。土地位置是固定的,但其在被人类利用过程中所表现出的社会、经济位置,即土地区位条件则是可变的。例如,有些地区原为良好的住宅区,因附近建了工厂,以致变成环境污染的居住区,影响居住区的居住条件;相反,有些原为偏僻的居住区,由于基础设施、公共设施的兴建而变成优良的居住区,城市内的居住小区改造正体现了这一点。土地区位条件的改变也体现在城市内部,城市内道路和车站的增加或迁移,基础设施的扩建、改建等,都会影响市区土地的经济价值和利用效益。

### 5. 土地用途的多样性

同一块土地可作为住宅用地、工业用地、商业用地、交通用地、农业用地,甚至旅游娱乐用地等使用,这就是土地的多用途性。由于土地用途的多样性与土地数量的有限性同时并存,引起不同用途之间的竞争与改变,例如农业用地转变为住宅用地、工业用地、交通用地,又如在一一定的地区既有居住用地,也有林地、农地、工业用地等,这种多用途的并存随处可见。当然,土地尽管具有多用途性,但土地的最适宜用途往往只有一种,或少量的几种,特别是具有特殊使用要求的利用方式所能使用的土地往往有限,如农业生产所需的耕地,因此在土地利用和管理过程中,应对土地进行合理规划,以保证土地资源的合理、有效使用。

## 三、我国土地的基本国情

根据《2015 中国国土资源公报》,截至 2014 年底,全国共有农用地 64 574. 11 万公顷,其中耕地 13 505. 73 万公顷(20. 26 亿亩),园地 1 437. 82 万公顷,林地 25 307. 13 万公顷,牧草地 21 946. 60 万公顷;建设用地 3 811. 42 万公顷,其中城镇村及工矿用地 3 105. 66 万公顷。

我国土地基本国情的具体特点主要体现在以下几方面:

### 1. 土地总量大,但人均占有量少

我国土地总面积为 960 万千米<sup>2</sup>,约占世界陆地总面积的 1/15,占亚洲面积的 1/4,仅次于俄罗斯和加拿大,居世界第三位。但是,由于人口众多,人均土地面积只有 11. 1 亩,不到世界

平均数的 1/3,仅相当于加拿大的 1/47,美国的 1/4。其中,人均占有耕地 1.39 亩,人均林地 2.72 亩,人均草地 3.02 亩,分别只相当于世界平均数的 43%、18%和 35%。

### 2. 土地类型多,但山地多于平地

我国地域辽阔,自然条件复杂,同时由于土地的水热条件组合的差异和复杂的地形地貌条件,以及各地多种多样的土地利用方式,形成了极为复杂而多样的土地类型。在全国各种土地类型中,山地多于平原,全国山地、高原、丘陵约占全国土地总面积的 69%,其中山地占 33%;平原、盆地占 31%。很多山地由于海拔高、气温低、坡度大、土层薄和交通不便等因素,农林牧生产条件较差。

### 3. 土地资源的地区分布不平衡

我国平原、丘陵主要分布于东部,山地、高原主要分布于西部。若从大兴安岭经太行山、巫山至湘桂西部山地划一条线,可把全国土地划为东西两半部。在这一条线以东的大部分土地是海拔不到 500 米的平原和丘陵,面积约占全国的 1/3,但分布着 2/3 以上的人口和耕地;此线以西的大部分土地是海拔 1 000 米以上的山地、高原和盆地,其面积约占全国的 2/3,是我国主要的牧区、林区或是干旱和半干旱农业区。

总之,全国绝大部分的耕地和内陆水域分布在东南部;一半以上的林地集中于东北部和西南部地区;86%以上的草地分布在西北部干旱半干旱地区。这一特点,决定了我国不同地区土地的人口承载力相差很大,东南部大于西部、西北部。

### 4. 难以利用的土地面积大,土地后备资源潜力不足

全国难以利用的沙漠、戈壁、冰川及永久积雪、石山、裸地等的面积,约占全国土地面积的 1/3。我国有悠久的土地开发历史,绝大部分宜垦土地早已耕种,土地的后备资源十分有限,而且质量较好的宜垦荒地资源,为数更少了。

### 5. 水土资源不平衡

我国水资源总量约为 28 000 多亿米<sup>3</sup>(其中包括地下水天然资源 8000 多亿米<sup>3</sup>),居世界第 6 位。但是,人均只相当于世界人均的 1/4,列第 88 位。长江、珠江、浙、闽、台及西南诸河流域的水量占全国总水量的 82.3%,而这些地区的耕地,仅占全国耕地的 36%;黄河、淮河及其他北方诸河流域水量约占全国总水量的 17%,而耕地却占全国的 63.7%。我国处于季雨地带,由于水资源的时、空分布不均衡,使季节性和地区性缺水更趋尖锐,这一特点,决定了我国的土地利用将受水土资源不平衡的制约。

## 第二节 管理与土地管理

### 一、管理与行政管理

#### 1. 管理

管理(management)的出现是人类活动的特点所决定的,管理是人类各种活动中最重要的活动之一,管理无处不在,无时不在,它既是成功的要素,也是失败的根源,当今世界人们把科学、技术、管理称为现代化社会鼎足而立的三大支柱。

我国古代人把开锁的钥匙称为“管”,“管理”一词从词义而论是“管辖”“处理”的意思。英文中管理的本义是“驾驭的技术”,可理解为“控制”“支配”。

管理概念本身具有多义性,它不仅有广义和狭义之分,而且还因时代、社会制度和专业领域的不同产生不同解释和理解。管理的含义大致有以下几种具有代表性的观点:

——马克思提出:管理就如同一个乐队的指挥。

——美国早期著名的管理学家玛丽·福莱特(Volet)认为:管理就是借他人之力而实现目标。

——法国现代管理理论创造者亨利·法约尔(Fayol)提出:管理是由计划、组织、指挥、协调及控制等职能为要素组成的活动过程。

——决策理论学派代表人物西蒙(Simon)认为:管理就是决策,无非是从诸多供选方案中取其最优者并付诸行动的过程。

——经验主义派代表人物德鲁克(Drouk)认为:管理是一种不能移植,只能因人而异的管理者的经验、能力和技巧。

——管理科学学派索兴(Sosin)把管理视为用数学符号和公式来表示计划、组织、控制、决策等程序,以求最优解的途径。

——权变理论学派劳伦斯(Lawrance)把管理比喻为一种函数关系,其环境为自变数,管理思想和管理技术为因变数。

——我国管理学家周三多认为,管理是社会组织中,为了实现预期目标,以人为中心进行的协调活动。

——王万茂教授认为:管理是管理者为达到某一共同目标,有意识、有组织,不断进行的协调活动。还指出:①管理是一种有意识、有组织的群体活动;②管理是一个动态的协调过程;③管理是围绕某一共同目标进行的活动。

不同学者从不同的角度对管理有不同的理解,但总体来说,管理是人类的一种有意识、有目的、有组织的活动。因此,通常将某一社会组织、团体为达到一定目的,对社会活动的各种因素或过程所进行的决策、计划、组织、协调、控制、监督等行为称之为管理。

## 2. 行政管理

行政一词,在我国历史典籍中早就出现过。在距今 2000 多年前编写的《左传》中,就有“行其政事”、“行其政令”的记载,意思是推行政令,执掌政务。在国外,2000 多年前古希腊哲学家亚里士多德就使用过“行政”一词。现代英语中“行政”(administration)是从拉丁文 administratre 而来的,意思是国家事务的管理。国际通用的《社会大辞典》解释“行政为国家事务管理”。

行政管理,是指国家通过行政机关依法对国家事务、社会公共事务实施的有效管理。行政管理的主体是国家行政机关,客体是依法管理的国家事务、社会公共事务,核心是进行公共权力和资源的有效配置,追求高绩效。

行政管理是在“行政”基础上提出来的概念。西方国家在 20 世纪 30 年代前后,我国在 20 世纪 80 年代以后,随着科学管理理论与方法的普及,尤其是随着科学管理理论与方法在政府管理中的应用,行政学与管理学发生相互渗透和边缘模糊现象,从而产生了行政管理和行政管理学等概念。第二次世界大战以后,随着政府行政管理与企业经营管理、公共行政与私人行政管理领域和学科领域的互相渗透,行政管理的概念得到了广泛地应用。

依据不同历史时期、不同国家和地区的政治历史和实践,政治学家、行政学家从不同角度或不同层面来理解行政,因而“行政管理”一词有着不同的解释,主要有以下两种(陈兆德,

2002):

(1)狭义的行政管理——从“三权分立”的角度来解释行政。认为行政是指除国家立法、司法系统以外的行政系统所从事的管理活动。这种观点以美国行政学家魏劳毕为代表,他提出了行政仅仅是指行政部门的政务活动的观点。台湾学者将这种观点称之为“法律执行说”,在三权分立的国家,立法是制定法律,行政是执行法律,司法是维护法律。这种解释的优点是把“行政管理”概念的本质表述得较为明确,有助于人们把握行政管理的特点,把行政管理活动与其他类型的管理活动区别开来;其缺点是,它不能反映“三权”之间的相互渗透性,不能全面反映当代各国行政管理的现状和发展趋势。事实上,在现代国家政治生活中,行政机关也有部分立法权;立法机关、司法机关同样也有人事、财务等方面的行政事务。

(2)广义的行政管理——从政治与行政分离的角度来解释行政。认为行政管理是一种与政治分离的、实现国家目的的执行活动。这种观点以美国行政学家古德诺为代表,他认为政治与行政是相互分离的,“政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行”。

### 3. 行政管理的特性

从行政管理的内涵和要点分析可以看出,行政管理具有如下特性:

- (1)执行性。行政机关是国家权力的执行机关。
- (2)政治性。行政机关同权力机关一样具有阶级性。
- (3)权威性。行政管理活动是以国家名义进行的,代表国家并以国家强制力为后盾。

## 二、土地管理的概念

在我国目前的制度体系下,土地管理是国家的基本职能之一。国家通过立法机构将意志表示规范化并用法律形式固定下来,并由国家管理机关——各级人民政府和国土资源管理部门来保证法律法规的贯彻执行,从而达到国家管理土地的目的。

土地管理是指为了保护 and 合理利用土地资源,满足社会经济不断发展的需要,运用行政、经济、法律和工程技术的综合性措施,对全国城乡土地资源及其利用过程,以及由此产生的人与人之间的权属、利益关系进行计划、组织、协调和控制等方面的行政管理活动。这一概念包括5个方面的含义:

(1)土地管理的主体。我国的土地管理是一种政府行为,其管理主体是政府。国家通过立法授权各级人民政府负责本行政区域内的土地管理,各级人民政府的国土资源管理部门代表国家和政府对土地实行统一管理。

(2)土地管理的客体。是指土地,以及土地利用中产生的人与人、人与地、地与地之间的关系。

(3)土地管理的任务。是维护土地所有制、调整土地关系、合理组织土地利用和贯彻土地基本国策。目标是不断提高土地利用的生态效益、经济效益和社会效益,促进土地可持续利用,以满足社会经济发展日益增长的需求。

(4)土地管理的手段与方法。是综合运用行政、经济、法律、技术等手段管理土地。

(5)管理的职能。是计划、组织、指挥、协调与控制。计划是预测未来,制定目标,决定策略和选择方案的一个连续过程。组织是指建立组织机构和配备工作人员,明确职、责、权,建立上、下各级机构的相互关系,以及横向之间的协作关系,以保证既定目标的实现。指挥是指土地行政管理领导者按既定目标和计划,对所属下级土地管理活动进行的指导,以实现管理目标

的行为。根据土地管理机构的职责,协调人与人之间(包括国民经济各部门、社会各团体、单位和个人之间)在土地的分配、占有、利用、收益分配、处分等方面的关系,按照国家和社会的整体利益和长远需要统筹兼顾,搞好土地的分配和再分配,实施土地利用的组织、调控和监督。控制则是通过修正执行状况和原计划之间的偏差,确保预期目标实现的管理活动。

现阶段我国土地管理的实质是政府处理土地事务、协调土地关系的活动。政府处理土地事务,是指政府代表国家开展土地行政管理工作中的各种事务,如贯彻执行《土地管理法》及其相关的法律法规,组织编制土地利用总体规划,保护农用地尤其是耕地和基本农田,制订土地利用计划,进行土地开发、复垦、整理,实行土地有偿使用制度,做好土地使用权的出让和转让,征收集体土地,供应建设用地,查处违法占地,调处土地权属纠纷,实施土地监测等。协调土地关系,是指政府在土地分配和再分配中对土地权属关系的调整,也就是政府在国民经济建设中,协调各部门、各单位或个人间用地的分配和再分配,实行用地的宏观调控,建立最佳的用地结构,保证土地的充分、合理、可持续的利用。

### 三、土地管理的对象

研究土地管理,开展土地管理实践,首先必须明确土地管理的对象,也就是说要了解土地管理过程的作用点在哪,这样才能科学地、准确地分析土地管理过程的客观规律,对有效开展土地管理实践工作也是必需的。根据我国目前土地管理实践的客观状况以及社会经济发展对土地管理的客观要求,土地管理的对象主要有以下4个方面:

#### 1. 土地资源

这是土地管理的基础,也是其他土地管理对象的基础。没有土地资源,也就无所谓土地管理;没有土地资源,也就没有土地资源的配置、利用以及土地权属关系。因此,土地管理的对象首先是土地资源。而且,这一土地资源是指全国所有的土地,既包括城市土地,也包括农村土地;既包括已利用的土地,也包括未利用的土地;既包括国有土地,也包括集体土地。这既是实行全国城乡土地统一管理政策的要求,也是由土地资源本身就是一个统一的整体,各类土地的利用具有相互影响、相互联系的客观规律决定的。

#### 2. 土地资源配置

土地资源配置实际是土地利用过程的前期阶段,也是能否实现土地利用的整体效益最佳的关键。由于土地资源是基本的生产要素之一,它在国民经济各部门之间的分配将不同程度地影响国民经济各部门的结构和比例关系,因此合理地配置土地资源是国民经济和社会发展的客观要求。

土地资源配置是一个转换土地用途和对土地做实体性改变的社会过程。有关政府部门、经济组织和个人,以不同的权利,带着不同的目的,参与这个过程,他们的合力最终决定土地资源的配置。在这一过程中,政府及政府的土地管理部门发挥着重要的、有时是决定性的作用。尤其在土地使用制度改革和经济体制改革以前,政府和政府部门既是用地计划制定和执行者,又是用地配置过程的审批和具体管理者,同时对有关土地权属变更进行确定和管理。在土地使用制度改革以后,土地市场逐步发育,一方面用地的需求不完全来自政府的计划,另一方面配置过程引入了市场机制,不再完全受行政力量的安排,比如用地者可以根据自己的需要和兴趣,在法律和规划许可的情况下,有确定用地面积和位置的自主权,当然还需要支付足够的(市场价格)经济补偿。但是,尽管在市场机制配置过程中,由于土地资源的特殊性和国家仍然掌



握土地所有权,政府及政府部门仍要对土地的用途、位置、使用年限、利用方式和有关权属等进行规划控制和权属管理等。

### 3. 土地资源利用

由于土地利用过程涉及各种行业和部门,而且各行业、各部门的用地,或者各种类型的用地都遵循各自的内在规律,如农业用地中对土壤的水、肥、气、热的要求及农业用地内部结构的分配等,林业用地的合理开发与林分的确定等,涉及到各部门内的土地利用过程,在土地管理中难以完全顾及,因而通常不是重点调控的对象。而重点主要在于两个方面:一是监督和保证土地利用过程符合法律、政策及土地所有者的要求,使土地利用过程中个人和企业的目标与国家和社会的目标相协调;二是协调各部门之间的土地利用关系,或不同用地类型之间的关系。具体主要有:

(1)农业利用与建设利用:这两种方式利用土地的功能不同,要求也不一样,尤其农业用地对土地的自然条件要求严格,在协调二者关系时通常考虑农业用地优先。

(2)中间开发过程利用与最终使用者的利用:前者是增加附加值的利用,使土地本身增加内涵和可利用程度;后者是创造附加值的利用,生产土地产品。前者不能没有,但不能仅停留在前者,前后者之间应有开发方向和量上的协调,否则就会出现问題。1992年由于过量土地开发,引起土地供给过剩,所开发的土地不能完全进入创造附加值的利用过程,不仅影响了土地市场的正常发育,还占用了大量资金,更严重的是浪费了土地资源。

(3)直接追求经济效益的利用与非直接追求经济效益的利用:经济效益是土地利用过程中的敏感问题。从经济学角度,任何经济组织利用土地都必然而且也应该追求土地利用的最大经济效益,但是就整个社会系统来说,又必然有某些不能直接产生经济效益的土地利用方式,来维持整个社会的运行,如军事用地、国防用地、交通用地、教育和行政机关用地等。因此,这两种用地在区域布局 and 量上的协调,是能否实现土地利用的社会、经济综合效益的关键。如工业用地和交通用地的关系,我国由于自20世纪80年代初以来经济发展迅速,而对基础设施投入,尤其是交通设施的建设不够,因而一度出现“交通瓶颈”,反过来制约经济发展。随后,各级政府大力加强交通建设,从土地和资金上进行投入,现阶段交通设施得以极大改善。

### 4. 土地权属关系

土地作为重要的经济财产之一,历来是人们追求的目标。尤其是在经济社会,人们通常以能否拥有足够数量的土地财产作为衡量一个人身份和地位的重要指标。因此,土地作为一种位置固定的经济财产(不动产),其权属关系的确定和协调,通常是土地管理过程的核心内容。在具体的土地管理过程中,首先是对土地权属关系的确定和认可,这是使土地权利归属具有法律意义,或被社会承认的必要手段,一般要办理土地权属登记,颁发土地权属证书等;其次是对土地权属纠纷进行协调和处理,即在出现土地权属纠纷时,根据有关法律和规定,依据土地权属证明和事实,利用行政手段进行调处。随着土地市场的发展,土地交易的日益频繁,土地权属关系作为土地管理的对象之一,已越来越重要。

## 四、国家对土地进行行政管理的必要性

### 1. 土地资源是整个人类的资源决定了必须进行社会性管理

土地资源是人类生存和发展的最基本资源,这一点目前已得到广泛的共识。然而,事实并不仅于此,更重要的概念是:土地资源是整个人类的资源。这里的“整个”应包括不同的时间和

空间的概念,即土地资源在投入人类的开发与利用过程中,其开发与利用的结果往往具有时间上的延续性和空间上的关联性。

土地资源开发与利用结果在时间上的延续性是众所周知的。首先,一定时期的土地利用结果是在人类的长期开发与利用过程中形成的,今天的美好环境是我们的前辈注重环境效益的土地利用方式的结果,今天的水土流失、土壤沙化、耕地资源紧张,也是前人过度开发或掠夺性经营造成的后果。依此类推,我们今天的合理开发与否,也会在未来产生完全相反的两种后果,甚至矛盾更突出,因为人类的需求已经增大而资源总量有限。当人们来到芝加哥最吸引人、公众利用率最高的绿色“黄金海岸”享受优美的环境或进行休闲时,人们不得不感谢 D. Burnham 早在 1909 年所做的芝加哥规划,他借助立法手段规定沿密执安湖滨 32 千米长、至少 1 千米宽的土地不得用于除了公共绿地外的任何用途。而当人们来到非洲象牙海岸,却只能回忆和想象当初森林茂密的景象,当地人民还要承受经济衰退所带来的影响。其次,人类所共有的土地资源总量是有限的,今天的适度开发,明天就会有足够的潜在资源和可持续的土地利用;今天的过度开发和掠夺性利用,就会造成明天的土地资源紧缺和土壤退化,引起人类可利用的土地资源的减少和土地生产力的下降,而且这种损失往往是难以挽回的。中国政府近年来对曾是中华民族发源地的黄土高原进行整治,投入了大量的人力、物力,然而其成效却是微不足道的,要让流出去的土再“流”回来,谈何容易。

土地资源开发与利用的结果在区域上的关联性也是明显的。就世界范围来说,森林用地面积的减少,可能会引起整个地球表面反射能力的变化和二氧化碳的不平衡,从而引起全球气候的变化;就地区性范围来说,林地、草地过量开垦或开发,引起土地覆被物的重大变化,常常会导致水文的变化和土壤侵蚀的加速,而且这些变化通常要超出直接受到影响的地区,引起下游地区洪水泛滥、泥沙淤积等。一个排放大量废水、废气的工厂的建设,其周围地区势必要遭到污染,并影响周围地区的土地利用方式。因此,一定地区内各种土地资源的利用方式是相互联系、相互影响的,完全从自身利益出发的土地利用方式将受到社会的反抗。

因此,土地资源不仅是其占有者的资源,也是非占有者的资源;不仅是当代人的资源,也是子孙后代的资源。土地资源是我们整个人类的资源,为了保证整个人类利益的实现,必须有人从公共利益的角度出发,对土地资源开发与利用进行合理干预。

## 2. 土地利用既是经济过程,更是社会过程,需要通过公众干预实现全社会的利益

土地利用过程首先是一个经济过程,这是不言而喻的。土地资源作为重要的生产要素之一,在参与生产过程中总是为了获得更高的经济效益,产生更大的经济结果,其土地利用过程也就自然而然地受到各种经济因素的制约。如土地产品价格的变化,使土地使用者总是将土地用作更高价格的产品生产;一定时期的金融或财税政策,将影响土地投资者是否最终将资金投入土地开发;还有土地开发的成本、其他投资市场的状况、土地开发或利用产品的市场状况等等,都直接影响土地使用者的土地利用过程。在经济社会,这种影响的根源是经济利益的驱动。

土地利用过程又是一个社会过程,这往往是不以土地使用者的个人愿望为转移的。其原因在于土地利用过程通常不可能是独立的,每一块土地的利用通常都会与周围的土地利用以及设施状况有关,都需要利用其周围的土地,比如用于交通、供水、供电等,而且对周围地块来说,该地块也是它的周围地块,也要满足有关公共服务。这就是土地利用的社会效果,任何土地使用者对土地的利用都要有意或无意地满足有关的社会效果。在满足社会效果的土地利用过程中,实际就实现了土地利用的社会过程。

然而,土地利用的社会效果在不同的土地利用过程中有不同程度的体现,这一程度的差别取决于土地利用的经济过程与社会过程的一致程度。有时是一致的,比如交通企业、能源企业等设施性企业的用地,通常既能获得较好的经济效益,又能充分满足周围地区交通和能源等的要求;但有时是不一致的,而且大多数情况下是不一致的,工业用地会引起周围地区的污染,追求土地高利用率下的城市“人造石林”会造成城市热岛效应等。

土地利用过程还是对人类生存环境的创造和改造过程。当然这种改造可能是向好的方向发展,也可能会向坏的方向发展。从人类的主观愿望上通常都是希望向好的方向发展,但是往往事与愿违。埃及尼罗河上的阿斯旺水坝,修建者本想获得经济效益和社会效益双丰收,即扩大农田灌溉面积,提高农田利用率,并利用水能增加能源,这些目标倒是实现了,但却引起了红海海岸线缩短,捕鱼量下降,血吸虫病与疟疾流行等生态问题。

### 3. 土地资源利用与政府

在经济社会,土地利用过程追求高经济效益是必然的,也是自主的,但是如何保证社会效益和生态效益,在社会效益和生态效益与经济效益发生矛盾时如何进行协调,如何保证我们整个人类所共有的土地资源有效、合理以及可持续地利用,这就需要社会控制,需要政府从社会的角度和整个人类的角度,对土地利用过程以及由此所产生的人与人之间的社会经济关系进行干预——这就是土地管理。

但是,土地资源的利用过程是广泛的和开放的,要受到各种经济的或非经济的,政治的或非政治的因素的影响,整个发展过程有其自身的客观规律。社会控制或政府干预的过程不能是盲目的、不讲手段的,更不能是无目标的,行政管理过程只能是在深入研究其客观发展规律基础上,采用科学的、合理的、有效的方法,对土地利用过程进行引导和调控,否则难以实现人类赋予行政管理的目标。而且对土地管理还有个认识问题,管理过程不是为了妨碍发展,而正是为了长期地更好地发展。土地管理中有时对用地的控制表面看来好像限制了该项目的发展,但执行这些限制恰恰是为了保证绝大多数人的长期利益,为了未来更好地发展。关键在于土地管理过程能否真正实现大多数人的长期利益和未来利益,这就要求土地管理过程的方法是科学的,目标是合理的,而且是有预见性的。因此,必须加强对土地管理的研究。

## 第三节 土地管理的特性和原则

管理是人类社会活动的一个组成部分,随着人类活动的历史进程而不断演变。管理对象是在不断变化的,管理理论是过去事实的总结,隐含着对过去的管理现象所总结出的规律,同时又有它的自身的一些特殊性。土地管理也是如此。

土地管理是国家行政管理的组成部分,是国家管理土地事务的活动。具有行政管理的一般属性和职能。土地管理一方面具有维护国家根本利益,维护土地所有制关系;另一方面具有对社会土地事务进行行政干预和管理,促进土地可持续利用,满足整个国民经济发展要求的社会属性。

### 一、土地管理的特性

土地管理除具有一般行政管理的权威性、强制性、政治性等一般特性外,还具有自己独立的特殊性,这是由土地管理的对象——土地资源的特殊性所决定的。

### 1. 土地管理的自然性

我们知道,行政管理过程本身可以是强制的、无条件的,可以为了特殊的目的采取一些特殊的强制措施,这一切往往都是从行政者自身的利益出发。而土地管理的对象是人类共有的、不可再生的、数量有限的土地资源,土地资源的开发与利用在时间序列上具有延续性,今天的适度开发,明天就会有足够的潜在资源和可持续的土地利用;反过来,今天的过度利用和掠夺性开发,就会造成明天的土地资源退化,水土流失,引起人类可利用的土地资源的减少和土地生产力的下降。因此,土地管理过程必须考虑土地资源的自然属性,遵循自然规律,以促进和保证土地资源的可持续性利用为前提。

### 2. 土地管理的经济性

土地资源是重要的生产要素之一。在人类的社会生产过程中,它或作为生产资料,如农业生产和房地产建设,或作为生产场所,如工业生产和商业经营等,都起着重要的作用,在整个生产过程中,自然要转移价值或创造价值。因此,土地资源是人类重要的经济资源。而且,人类对土地资源的开发与利用过程,总是以追求最大经济效益或提供最大舒适程度或产生其他功利性的结果为目的,并从开发程度、利用方式和类型等方面不断进行调整,以保证其目的的实现。因此,从这个角度说,土地利用过程又是一个经济过程。

在经济社会,土地资源同时又是人类的一种重要的财产。在土地私有制国家,土地所有权的广泛流通使土地经常成为公民普遍追求的经济财产,而且获得土地这种不动产的质量和数量状况,通常是一个人经济地位和社会地位高低的具体体现,这反过来又更加提高了土地作为财产的经济价值和社会价值。在我国虽然实行土地公有制,不允许土地非法买卖,但是在实行土地使用制度改革以后,土地使用权同所有权分离,土地使用权可以依法进入市场流通,使得土地使用权成为了企业或个人的财产,也充分体现了土地的资产价值。而且,土地所有权仍归国家,并一定程度上实现了其所有权的经济意义(收取出让金等),土地所有权也体现了国家的财产价值。

土地管理是对土地资源及其利用过程所产生的一切社会经济关系所进行的行政控制和干预,必须保证土地资源利用过程创造更大的社会经济财富,满足人类经济生活不断发展的需要。尤其在市场经济条件下,行政管理过程还必须遵循客观经济规律,并充分利用经济规律进行行政管理,这样才能保证行政管理过程的有效性。

### 3. 土地管理的社会性

土地资源是整个人类的资源,而土地利用过程通常是个别的经济行为。在这种情况下,如何保证土地资源利用过程中既满足个人的利益,又不损害整个人类或社会的利益?这就需要土地管理过程从整个社会的角度,来合理配置土地资源,协调土地资源利用过程中的个人与个人、个人与社会、单位与社会、单位与国家等方面的矛盾,最后实现土地资源的利用满足整个人类的需要,既满足使用者的需要,又满足社会的需要,或不影响其他社会个体;既满足当代人们的需要,又不损害子孙后代的利益。因此,土地管理过程更重要的是维护和保持土地利用过程的社会利益。尤其我国目前的土地管理,基本上把保护土地利用过程的社会利益作为行政过程的首要目标,例如,把“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”作为基本国策,近年来开展的“保护耕地就是保护我们的生命线”的各种努力和工作,以及自1991年6月25日第一个“土地日”以来,每年的土地日所开展的各种宣传,都体现了土地管理工作充分追求社会效益的目标。

1991年5月24日,国务院第83次常务会议决定每年的6月25日(1986年6月25日《中华人民共和国土地管理法》颁布)为全国“土地日”,自1991年以来每年的“土地日”均确定一个主题,作为该年土地日宣传和土地管理工作的重点。

1991年	土地与国情
1992年	土地与改革
1993年	土地与经济
1994年	土地与市场
1995年	土地与法制
1996年	土地与发展——保护我们的生命线
1997年	土地与国家——爱护我们的家园
1998年	土地与未来——集约用地,造福人民
1999年	依法行政,合理用地
2000年	保护耕地——为了美好的明天
2001年	规划用地,利国利民
2002年	规范土地市场,促进经济发展
2003年	规范土地市场,促进可持续发展
2004年	坚持科学发展观,珍惜每一寸土地
2005年	节约集约用地,促进科学发展
2006年	依法合理用地,促进科学发展
2007年	节约集约用地,坚守耕地红线
2008年	坚守耕地红线,节约集约用地,构建保障和促进科学发展的新机制
2009年	保障科学发展,保护耕地红线
2010年	土地与转变发展方式——依法管地 节约用地
2011年	土地与转变发展方式——促节约 守红线 惠民生
2012年	建设高标准基本农田,保障国家粮食安全
2013年	珍惜土地资源,节约集约用地
2014年	节约集约利用土地,转变土地利用方式
2015年	节约集约利用土地——推动土地利用方式根本转变
2016年	节约集约用地,切实保护耕地

## 二、土地管理的原则

土地管理原则是指国土资源管理部门及其工作人员从事土地管理活动所必须遵循的基本行为规则和标准。土地管理原则取决于土地制度和土地管理的总目标。我国的土地管理是建立在社会主义土地公有制基础上的,是以充分、合理利用土地,切实保护耕地为总目标。因此,我国土地管理必须遵循以下基本原则。

### 1. 坚持依法管理土地的原则

土地是不可再生资源,是国家的财富,只有将土地管理纳入法制轨道,依法管理,才能有效地维护社会主义土地公有制和保证土地永续利用。我国《土地管理法》的颁布和施行,为依法

统一,管好土地,包括惩治乱占滥用土地和破坏耕地的人和事提供了法律依据。在土地管理过程中,贯彻社会主义法制原则主要体现在两个方面:一是要求严格依照土地法律和法规办事,做到有法必依,执法必严,违法必究。二是在管理土地上做好法制宣传工作,提高执法的自觉性,做到有法可依,有规章可循。

## 2. 实行土地统一管理的原则

我国《土地管理法》第二条明确规定:“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。”第八条规定:“城市市区的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除法律规定属于国家的以外,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山,属于农民集体所有。”对国有土地,国家具有土地所有者和管理者的双重身份,对集体土地,法律规定由村集体经济组织或村民委员会经营,但集体土地的产权是一种不完全的物权。随着城市化、工业化步伐的加快,农村集体土地不断地被征为国有,国有的一些未利用土地资源的开发,使现实中的两种所有制形式一直处在动态变化之中,这在客观上要求对全国城乡土地实行统一管理。《土地管理法》第五条又明确规定:“国务院土地行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作”。因此,国土资源部被授权对全国城乡土地实行统一管理的职能。由于土地位置固定的特殊性,又提出了属地管理的要求,即由地方各级人民政府管理各行政区域内的土地。所以,落实到具体区域或某个地块的土地用途,只能靠统一的规划和法律法规来实施,并由各级地方政府——省(自治区或直辖市)、市(地)、县(区)和乡(镇)政府负责土地管理的日常工作。

## 3. 节约和集约利用土地,保护耕地的原则

中国是一个人多地少的国家,人均耕地面积约 1.5 亩,不足世界人均耕地的 1/2,现有耕地资源的不足,后备资源的缺乏,正日益严重地成为我国国民经济和社会发展的制约因素。

因此,土地管理要把节约、集约用地和保护耕地作为自己的最基本任务和基本行为准则。一方面,在经济建设中,通过土地利用规划引导和调控土地节约和集约用地,提高投入产出效益。另一方面,严格控制建设用地指标,尽可能少占或不占耕地。对建设确需占用耕地的,必须严格按照“占一补一”“先占后补”的原则补充耕地,确保有效的耕地面积。

## 4. 统筹兼顾,效率与公平兼顾的原则

随着经济的快速发展,各行各业都需要用地。而人类拥有的土地又是有限的,因此,土地在国民经济各部门分配与调整时,要根据社会主义建设全局的需要,兼顾各单位、各部门的特点和各地段的自然经济条件,协调处理部门之间的利益分配,并坚持统筹兼顾,正确处理局部与全局,当前与长远的关系,合理安排好各部门各行业经济建设的用地需求。特别要注重处理好农地与建设用地间的分配关系,既要保护好耕地,把质量最好的土地优先用于农业,又要积极为各项经济建设提供必要的用地。土地是农业生产的基本生产资料,农业生产需要的只是土地的肥力,并不考虑土地的承载力。其他建设用地,一般不受土地质量的影响,只需考虑土地的承载力。为此,提供用地时,必须把质量好、肥力高的宜农用地,优先用于农业生产。正确处理和协调各方面用地的利益关系,促进土地利用的可持续发展。

土地作为公共资源,对于具体的土地使用者又是财产,在具体的土地利用和管理过程中,如国家建设征地、城市旧城改造中的拆迁等,均应坚持效率与公平兼顾的原则。

## 5. 坚持生态、经济和社会效益统一的原则

从全局的、长远的观点来看,土地利用的生态、经济和社会三大效益是一致的,具有良好生

态效益的土地利用,必然会取得良好的经济效益和社会效益。但在人们对土地利用的过程中,常常会出现只重视眼前的经济利益而忽视长远的社会和生态环境利益的短期行为,如大量的毁林开荒、盲目围湖造田、过量的施用化肥、随意采沙取土等,这些短期行为的后果在当时并不明显,需经过较长的时间才会显现出来,当人们注意到时,严重的后果已经产生了,如果要消除这种后果,就要付出昂贵的代价。因此,在土地管理过程中,土地管理人员,必须要从长远利益出发,科学规划,坚持生态、经济和社会三大效益的统一原则。

#### 6. 公众参与原则

土地管理的公众参与是指在土地管理过程中,充分调动社会公众参与监督管理土地的积极性和主观能动性,保护和开发土地资源,保证土地管理目标实现的过程。

我国《土地管理法》修订时,通过新闻媒体公布,并广泛征求全国人民的修改意见,充分体现了我国社会公众参与土地管理的立法过程。社会公众不仅可以参与立法,也可以对国土资源管理部门的具体政策行为进行监督,同时还可以直接参与国土资源管理部门基层组织的一些具体活动,如国土资源管理巡查工作,在很大程度上是依靠基层群众提供的信息而开展的。

公众参与是土地管理中的一个重要组成部分,是实现土地管理目标的重要一环。土地管理需要广泛征求公众或公众代表(专家和民众)的意见和建议,建立相关信息交流和互动渠道,通过公众参与,完善土地管理的决策机制和监督机制,做到“以人为本”、公正透明,提高土地管理的科学性。

## 第四节 土地管理的内容与方法

### 一、土地管理的内容体系

土地管理作为一项实践工作,其内容体系非常复杂。土地管理既有丰富的业务技术内容,包括土地调查与统计、土地质量评价、土地价格评估、土地权属登记、土地规划编制、土地整治工程、土地利用监测等;又有很强的行政管理特色,包括土地政策制订与执行、土地立法与执法、土地规划管制、土地征收征用、用途转用审批、土地供应管理、土地市场监管、耕地及基本农田保护、土地监察与督察等。

按照土地管理的实践需求与理论逻辑,我们将土地管理的内容体系归纳为以下几个方面:

#### 1. 土地权籍管理

土地权籍管理是人们认识和利用土地的自然和社会经济属性的重要措施之一,是整个土地管理过程的基础。土地权籍管理就是对土地及其利用状况、权利归属等进行登记造册,形成准确反映土地的位置(地界、地号)、数量、质量、权属和用途(地类)等基本状况的簿册。通常称为地籍,最早是为了征税而建立的一种田赋册,即按地亩征税课目设置的簿册。但是随着社会的发展,地籍的概念和内容有了很大的发展。现代地籍不仅是课税对象的登记簿册,而且还包括了土地产权登记、土地分类面积统计和土地级别、地价水平等内容的登记簿册。由此可见,土地权籍的作用从最初的以课税为目的的税收地籍,发展到产权地籍和为土地利用服务的多用途地籍。同时,随着科技的发展和社会的进步,土地权籍除采用簿册登记或统计以外,还编制地籍图,采用图簿册并用的手段。现代地籍又从图簿册逐步向利用电子计算机技术建立数据库和信息系统的方向发展。现阶段土地权籍管理的主要内容包括:土地调查、土地登记、土

地统计、土地级别确定、地籍档案管理等。

## 2. 土地规划管理

土地的多用途性、地域性和位置固定性,决定了对土地利用进行科学规划并按规划进行用地管理的重要性。土地规划管理,就是根据具有法律性质的、科学的土地利用规划进行土地利用空间布局和用途管制的过程。俗称“规划是用地管理的龙头”。我国的土地规划管理实践,首先是按行政区域编制各级土地利用总体规划,并经审批机关批准后实施,目前基本形成了国家、省级、地(市)、县(市)、乡镇5级规划体系;其次是依据规划制定的土地利用年度计划指标,这是依据规划采用年度指标管理的具体方式。

## 3. 土地保护管理

土地的自然属性和不可再生性决定了对土地资源属性进行保护的重要性。尤其对一些需要利用土地资源特定条件进行生产的行业用地,如农业、林业等主要需利用土地的土壤肥力条件、所处区域的气候与水资源条件等,必须予以保护以保障基本的生产需求。

当前我国土地保护的重点,一是耕地和基本农田保护,二是土地资源的生态管护。耕地保护是关系我国经济和社会可持续发展的全局性战略问题,事关我国的粮食安全。“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”是必须长期坚持的一项基本国策。耕地是人类赖以生存和发展的基础,面对中国耕地严重不足的严峻形势,采取各种措施,预防和消除危害耕地及环境的因素,稳定和扩大耕地面积,维持和提高耕地的物质生产能力,预防和治理耕地的环境污染,是保证土地得以永续和合理使用,稳定农业基础地位和促进国民经济发展的重大问题。因此,我国实行最严格的耕地保护制度,保证国家粮食安全。

## 4. 土地资源利用管理

土地资源作为生产要素必然要投入到人类的生产生活过程中予以利用,以发挥其资源价值。而且由于土地资源的有限性、位置固定性,决定了一定区域、一定条件的土地是稀缺的,稀缺资源在人类的经济活动中就存在着不断地配置与再配置,以满足不同行业、不同部门对土地利用的要求。为了保障土地资源配置与再配置顺利进行以满足人类社会经济活动对土地资源的需求,保护土地产权主体的合法利益,保证土地资源再配置与利用过程符合用途管制的要求等,就需要对土地资源利用与配置进行管理。

在我国现行土地制度体系下,土地资源配置方式主要有行政配置方式和市场配置方式两种。行政配置方式,包括集体土地征收或征用、国有土地划拨等,前者是将集体所有土地转变国家所有的土地所有权、使用权再配置过程,后者是将国有土地使用权划拨给一定的单位使用。市场配置方式,就是采用市场交易的方式进行土地资源再配置,包括土地使用权出让、转让、租赁、抵押等,交易方式、交易价格由交易双方决定,政府按照产权管理、用途管制、市场调控的规则进行监督与管理。

## 5. 土地监察与督察

土地监察与督察管理,是对土地利用与管理行为是否合法、是否依规的监督与监察,是土地管理的重要方面。土地监察,全称土地执法监察,是由县级以上人民政府国土资源行政主管部门按照法定程序和方式,依法对本行政区域内土地管理法律、法规的执行情况进行监督检查,并对违法者实施法律制裁的活动。土地督察,全称国家土地督察,是由国务院授权土地督察机构对各省(区、市)以及计划单列市土地利用和管理情况进行监督检查的活动。我国自2006年开始建立国家土地督察制度,监督的对象是省级和计划单列市人民政府,在省以下直



属管理体制下,自然也包括省级以下各级地方政府及政府的工作部门。

土地监察与督察管理是整个土地行政管理工作的重要环节,是强化土地行政管理、促进依法管理的重要手段。通过实施土地监察与督察,一方面可以保证国家的土地管理法律、法规得到全面的贯彻实施,提高广大干部群众珍惜土地、合理用地、依法用地的自觉性;另一方面可以有效地检查土地使用者、土地管理机关及其人员依法用地、依法管理的状况,既促进土地合理利用,也提高土地行政管理机关的威信。

## 二、土地管理的方法

土地管理是一项综合、复杂而且社会性很强的工作,涉及到社会、经济发展的方方面面,因此管理过程中所采用的方法非常重要,是能否进行充分、有效管理的基本前提。在实践中,人们常把土地管理的方法分为行政方法、法律方法、经济方法和技术方法等。

这里所谓的行政方法,是较狭义的概念,是指按照行政管理系统自上而下,通过行政命令、规定、通知、指示等方式,依靠行政组织和领导的权威来行使土地管理措施的过程。因此,它具有强制性、垂直性、单一性和无偿性等特点。

法律方法是指运用各种法律、条例和司法、仲裁等调整土地关系的行政管理过程。实践中主要包括两个环节:一是建立和健全各种法律、法规;二是严格进行行政执法和监督监察及相应的司法工作。这两个环节相辅相成,不可偏废。

经济方法是指根据土地管理过程的客观经济规律,充分运用价格、税收、信贷、利息、利润、工资、奖金、罚款等经济手段,调节和理顺各种土地关系,引导或约束人们合理组织土地利用的管理过程。其中价格、税收、信贷和利息等属于宏观经济调控手段,利润、奖金、罚款、工资等属于微观经济管理手段。在我国现行的市场经济条件下,土地市场逐步成熟,土地利用的经济机制和市场规律越来越明显,因此经济方法在土地管理过程中将占有越来越重要的地位。

技术方法是指在土地管理过程中所采用的测量、计算、统计、分析、评估、预测等措施体系。如土地面积的测绘技术、土地利用的动态监测技术、土地信息的数据库管理技术、土地利用规划、计划的预测技术等。这些技术的应用,是科学、客观、有效地进行土地管理的基础和保证。

下面具体地介绍几种主要的土地管理方法,而且不同的方法通常运用于土地管理的不同过程。

### 1. 命令和通知

这是属于纯行政强制的方法,通常是在土地管理政策制定以后,通过行政命令或通知的方式予以发布和实施。适用于解决土地管理过程中的具体问题或局部问题,具有较强的针对性和灵活性。

### 2. 法规和条例

这自然是属于法律方法。是在土地管理过程中,发现土地问题或出现新的土地利用要求,土地管理部门和有关立法部门经过研究制定出一系列相对完整的规定,然后通过国家法律或条例的形式予以颁布和实施。这种方法适用于解决较宏观、影响范围较大,通常是全国性的问题,具有较强的强制性和权威性。而且法律一经制定,应有较长期的解决问题的生命力,要求制定法律过程中应有较长期的预见性,同时也是为了保证法律的相对稳定性。

### 3. 计划和规划

这是技术方法和行政方法的结合。在制定计划和规划时,通常要采用许多科学的、先进的