

公共经济与管理专业系列教材

# 土地资源管理

TUDI ZIYUAN GUANLI

方 芳 主 编




上海财经大学出版社  
Shanghai University of Finance & Economics Press

公共经济与管理专业系列教材

# 土地资源管理

方 芳 主 编  
叶 方 曹建元 副主编

 上海财经大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

土地资源管理/方芳主编,叶方、曹建元副主编. —上海:上海财经大学出版社,2006.10

(公共经济与管理专业系列教材)

ISBN 7-81098-784-4/F·730

I. 土… II. 方… III. 土地资源-资源管理-高等学校-教材  
IV. F301

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 124658 号

责任编辑 宋澄宇

封面设计 周卫民

TUDI ZIYUAN GUANLI

土地资源管理

方芳 主编

叶方 曹建元 副主编

---

上海财经大学出版社出版发行  
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: [webmaster@sufep.com](mailto:webmaster@sufep.com)

全国新华书店经销

同济大学印刷厂印刷

上海望新印刷厂装订

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月第 1 次印刷

---

787mm×960mm 1/16 18.75 印张 387 千字

印数:0 001—3 000 定价:29.00 元

## 前 言

土地是宝贵的自然资源,是人类生存和发展的重要生产资料。对正处于发展建设中的我国来说,土地是国民经济建设所需要的物质财富的重要来源;土地也是国民经济的一切建设布局的重要载体。我国国土面积辽阔,土地资源丰富,如何管理好我们宝贵的国土资源是目前中央和各级国土资源管理部门的一件大事,土地资源管理的科学合理与否,直接制约着国民经济的发展。

本书是上海财经大学土地资源管理专业系列教材之一。编写此书的初衷,一方面是配合土地资源管理专业的教学需要,突出财经类院校的学科特点,既概括了土地资源管理学的基本内容,又根据实际有所侧重;另一方面,也根据学科发展的实际情况,补充了一些新的内容。

全书共分十二章,第一章为总论,主要论述了土地与土地资源的基本概念与特性,我国土地资源管理的体制,以及“入世”后我国土地资源管理的新趋势。第二章对土地资源的构成进行了系统分析。第三章从多个侧面探讨土地资源的经济管理问题。第四章论述了农村和城市土地的优化配置问题。第五章阐述了土地资源的可持续利用管理。第六章探讨土地资源的让渡问题,并突出阐述了农村土地资源的让渡及外商投资企业用地的管理问题。第七章对城市建设用地、农用地和未利用地等不同土地利用类型进行了阐述。第八章为地籍管理。第九章对土地资源法律管理进行了论述。第十章为土地资源的规划管理。第十一章论述了土地资源评价的基本理论、我国的土地价格体系、地价评价方法,以及我国的地价评估行业管理。第十二章介绍了土地资源信息系统的开发设计以及 GIS 在土地资源管理工作中的应用。

本书由方芳担任主编,叶方、曹建元担任副主编,负责拟定教材编写大纲,组织了多位从事土地资源管理教学与研究工作的教师参与,集体编写而成。

2 各章节具体分工如下:第一章方芳、钱晓莹;第二章苏晓玮;第三章曹建元;第四章方芳、喻媛;第五章方芳、杨蓉;第六章方芳、钱晓莹;第七章汪滢滢;第八章曹建元;第九章张甄海;第十章叶方;第十一章方芳、齐云东;第十二章齐云东。全书最后由方芳和叶方统稿、定稿。

本书可以作为土地资源管理专业及相关专业本科、大专的教材和参考书,也可作为相关专业工作者参阅以及相关岗位培训之用。

在本教材的编著过程中,参阅了大量的相关书籍资料,并引用了其中部分内容与实例,在此向有关作者致谢,并向所有关心本教材编著和出版工作的其他人员表示诚挚的谢意。

由于编著者水平有限,教材中不妥与错误之处在所难免,恳请同行不吝批评指正。

**编 者**

2006年4月于上海

# 目 录

## 前言/1

## 第一章 总论/1

- 第一节 土地与土地资源概述/1
- 第二节 土地资源管理概述/6
- 第三节 土地资源管理体制/9
- 第四节 加入 WTO 后我国的土地资源管理新趋势/11
  - 本章小结/12
  - 思考题/13
  - 参考文献/13

## 第二章 土地资源的构成/14

- 第一节 土地资源的气候要素分析/14
- 第二节 土地资源的地学要素分析/18
- 第三节 土地资源的水文要素分析/21
- 第四节 土地资源的土壤要素分析/23
- 第五节 土地资源的生物要素分析/25
- 第六节 土地资源的社会经济因素分析/27
  - 本章小结/29
  - 思考题/31
  - 参考文献/31

## 第三章 土地经济管理/32

- 第一节 土地经济管理的内容/32
- 第二节 土地经济管理的主要理论/33

- 2 第三节 土地的规模经济/42  
第四节 土地配置的市场调节和政府调控/45  
第五节 土地金融和土地税收/46  
    本章小结/53  
    思考题/54  
    参考文献/54

#### 第四章 土地资源优化配置管理/55

- 第一节 土地资源优化配置概述/55  
第二节 农村土地的优化配置/58  
第三节 城市土地的优化配置/66  
第四节 土地在城市与农村之间的优化配置/73  
    本章小结/78  
    思考题/79  
    参考文献/79

#### 第五章 土地资源可持续利用管理/80

- 第一节 可持续发展的内涵/80  
第二节 土地资源可持续利用的必要性与可行性/87  
第三节 土地资源可持续利用管理的主要内容/89  
第四节 我国的土地资源可持续利用管理实践/94  
    本章小结/99  
    思考题/99  
    参考文献/99

#### 第六章 土地让渡管理/101

- 第一节 土地制度/101  
第二节 土地市场管理/104  
第三节 土地征用管理/107  
第四节 土地使用权划拨管理/113  
第五节 土地使用权出让管理/118  
第六节 土地使用权转让及其管理/124  
第七节 土地使用权出租及其管理/128  
第八节 土地使用权抵押管理/131

- 第九节 农村土地让渡管理/133
- 第十节 外商投资企业用地管理/138
- 本章小结/140
- 思考题/140
- 参考文献/140
- 第七章 土地资源利用/141**
- 第一节 土地资源利用概述/141
- 第二节 城市用地/142
- 第三节 农村土地的利用/147
- 本章小结/153
- 思考题/154
- 参考文献/154
- 第八章 地籍管理/155**
- 第一节 地籍管理概述/155
- 第二节 地籍调查/159
- 第三节 土地权利登记的内容和程序/163
- 第四节 土地划拨、征用和使用权管理/166
- 本章小结/168
- 思考题/168
- 参考文献/169
- 第九章 土地资源的法律管理/170**
- 第一节 土地资源法律管理概述/170
- 第二节 土地资源法律的创制/172
- 第三节 土地资源法律管理的主要内容/174
- 第四节 土地资源法律责任/181
- 第五节 土地资源法律监督检查/184
- 本章小结/186
- 思考题/186
- 参考文献/187



- 4 **第十章 土地利用规划管理/188**
- 第一节 土地利用规划概述/188
  - 第二节 土地利用规划的编制/192
  - 第三节 土地利用规划管理的主要内容/211
  - 本章小结/218
  - 思考题/219
  - 参考文献/220

- 第十一章 土地资源估价管理/221**
- 第一节 土地估价概述/221
  - 第二节 土地估价的基本理论/227
  - 第三节 土地价格体系分析/235
  - 第四节 地价评估方法(一)/239
  - 第五节 地价评估方法(二)/252
  - 第六节 我国土地估价行业管理/259
  - 本章小结/262
  - 思考题/262
  - 参考文献/263

- 第十二章 土地资源信息系统/264**
- 第一节 地理信息系统概述/264
  - 第二节 地理信息系统基础知识/270
  - 第三节 地理信息系统的设计开发/279
  - 第四节 土地资源信息系统概述/283
  - 本章小结/291
  - 思考题/291
  - 参考文献/292

# 第一章 总论

土地是人类社会赖以生存和发展的最基本要素,“皮之不存,毛将焉附”这句古语最形象也最贴切地描述了土地对于人类的重要性。土地资源作为人类最宝贵的资源之一,其稀缺性是显而易见的,科学合理地管理土地资源任重而道远。首先,要对土地及土地资源的基本概念、性质、特点以及土地资源管理的基本情况有一个本质的、客观的认识,才能进一步深入的学习和探讨这门学科。本章就土地资源管理的一般知识和总体情况作一概要介绍。

## 第一节 土地与土地资源概述

### 一、土地的概念

2000多年前,《管子》一书中写道:“地者,万物之本源,诸生之根菴也。”300多年前,威廉·配第指出:财富的最后源泉,终归是土地和劳动;土地为财富之母,而劳动则为其父。

“土地”是我们最熟悉不过的词语,从古到今颇受关注。但是它所包含的内容与意义却不是三言两语能够解释清楚的。这一术语在不同的学科和不同的场合有不同的含义。

从地理科学的角度看,土地指地球表层(包括海洋、大陆、内陆水面、高山和南北极冰川)由土壤、岩石、气候、水体、地貌、植被等因素所组成的自然综合体。地球表层指大气圈、水圈、土壤圈、岩石圈、生物圈相互渗透、相互作用形成的一个整体。它分为陆地和海洋两部分。土壤是指陆地上具有一定肥力,能够生长植物的疏松表层。水体包括地下水和地表水。气候指该地区多年常见和特有的天气状况的综合,与气团性质和气团活动密切相关。有地理研究者认为:“土地是地表的一个垂直剖面,从空中环境到地下的物质层,并包括动植物群体,以及过去和现在与土地相联系的人类活动。”<sup>①</sup>由于人类活动对土地的影响,目前地理学家普遍认为,土地是自然与经济相互融合的整体。

<sup>①</sup> 蒙古军:《综合自然地理学》,北京大学出版社2005年版。

政治经济学中将土地定义为实现劳动过程和任何生产的必要条件,起着生产资料的作用。这个定义着重强调了土地的生产功能。如马克思认为:“土地是一切生产和一切存在的源泉。”<sup>①</sup>列宁认为,土地是农业中最主要的生产资料之一。与此同时,土地还是社会关系发展的重要基础。在土地的使用过程中,人与人之间会发生相互关系,因此土地是社会关系的载体。

从经济的角度,在20世纪初,英国经济学家马歇尔认为:“土地的内涵指的是大自然无偿赠与人类的陆地、水、空气、光和热等物质和力。”<sup>②</sup>美国经济学家伊利在他所著的《土地经济学原理》中认为:“经济学家所使用的土地这个词,指的是自然的各种力量或自然资源。它的意义不仅指土地的表面,因为它还包含地面上下的东西……经济学上的土地是侧重于大自然所赋予的东西。”随着研究的深入,现代土地经济学研究认为,人类活动对土地的影响也构成土地的重要组成部分。

从各个角度来看,人们日渐重视人类活动和动物活动所产生的影响,把它们视为土地的组成部分。1976年由联合国粮农组织(FAO)编写的《土地评价纲要》中将土地定义为“土地是较土壤更为广泛的概念,它包括影响土地用途潜力的自然环境,如气候、地貌、土壤、水文与植被,还包括过去和现在的人类活动结果;考虑这些属性和结果的原则是,人类对目前和未来的土地利用施加重要的影响。”这一定义把土地自然—经济综合体的特征明确地表达了出来,是比较客观全面的对土地的定义,已为众多学者接受。

综上所述,土地概念的含义主要有以下几个方面:

第一,土地是自然的产物,人类的活动可以影响改造土地,但决不可能通过劳动创造土地。

第二,土地是地球表面诸要素在一定的时间、空间内相互联系、相互作用、相互依存、相互制约而共同构成的综合体,是岩石圈、生物圈、大气圈、土壤圈的结合部。

第三,土地有固定的空间位置,不能随意移动。

第四,土地能为人类所利用,是重要的自然资源。

## 二、土地的特性

土地的特性包括自然特性与经济特性。自然特性是土地自身所固有的,不随人类活动而改变。土地的经济特性是受人类活动影响产生的,如没有人类的存在,这些特性并不存在。

### (一)土地的自然特性

土地是自然形成的,其自然特性如下:

① 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社1972年版。

② 马歇尔:《经济学原理》,商务印书馆1964年版。

1. 土地数量的有限性。列宁指出,土地有限是一个普遍现象。由于受到地球表面陆地部分空间的限制,土地的面积是有限的,不能像其他生产资料一样被制造或复制出来。同时,土地数量的有限性还表现在土地空间的有限性和地上地下资源的有限性。受技术和经济条件的限制,只有有限部分的空间能为人类所利用,各种不可再生资源也会随开采而耗竭。

2. 土地位置的固定性。土地的位置是固定不可移动的,它永久的固定在某一特定的地理位置之上,使各地区的土地资源禀赋有很大的差异。主要表现在如土地肥力、土壤种类、地貌、水文、气候、地址、自然景观等,从而表现为地区之间的生产力差异、用途差异、经济价值差异等。因地制宜,合理科学的开发利用土地就要求正确充分的认识到每一块土地都有其优点与缺点。

3. 土地的不可再生性。土地的数量在地球形成伊始已大致确定。地球表面的总面积为 510 亿公顷,海洋的面积为 361 亿公顷,占总面积的 70.8%;陆地 149 亿公顷,占总面积的 29.2%。在漫长的岁月中,虽然历经过地壳变化,但土地总量基本不变。在目前的科技水平下,人类还没有找到制造代替土壤的材料,因此土地不能像其他生产资料,如机器设备等,被复制出来,用替代物来扩大土地的面积这一目标还不能达到。

4. 土地利用的永续性。大多数固定生产资料随着使用次数的增加总有磨损以至报废之时,而土地的利用具有永续性。这表现在,作为生产活动的空间和载体,土地永远不会消灭。在农业生产活动中,土壤的肥力不会随作物的反复耕种而消失。在对地下资源开采的活动中,新的能源会随科技的发展被人类所利用。但这一特性并不表示人类可以无约束地随意使用土地。过渡滥用土地会破坏土地自身保持的物质交换、能量交换的平衡系统,会造成土地退化、土地价值下降,从而带来不可挽回的损失。可持续发展观应贯穿于土地利用的各个环节,这才是人类赖以生存的唯一途径。

## (二)土地的经济特性

土地的经济特性以土地的自然特性为基础,随人类对土地上自然物的开发利用活动而产生。作为生产资料的土地,具有像其他生产资料一样的经济属性。

1. 土地供给的稀缺性。经济学强调,一切资源都是稀缺的,土地是不可再生、不可替代的,其稀缺性更是显而易见的。这主要表现在地理位置好、利用效率高、经济价值高的土地需求大于供给。位置差,难以利用的土地,如荒漠、秃岭,则不太可能出现稀缺性的表现。

土地的稀缺性造成土地供求矛盾激化,会导致一系列的土地经济问题。若实行土地私有制,容易造成地租地价猛涨、土地投机等危害社会稳定的现象,不利于政府的调控。

土地的稀缺性迫使人们节约利用土地,提高生产效率。在农业生产中,人们依靠科学技术,增加投入,提高单位面积产量。在城市建设中,越是繁华的、地价高的地段,土

4 地容积率就越高,现代化大都市高楼林立。这些现象背后的根本原因就是土地供给的稀缺性。

2. 土地的可垄断性。土地供应的稀缺性决定了土地的可垄断性。垄断性表现在对土地的所有、占有和使用过程中的垄断。土地与人的劳动相结合,就能创造出物质财富。这使得土地所有权得以产生,土地成为一种财产为某些个人或集体所有。但是,所有者并不一定直接使用所拥有的土地,于是在所有权的基础上又分离出使用权。所有权和使用权的转让都必须有一定的代价,随之衍生出各种土地经济活动和土地经济关系。

3. 土地报酬的递减性。在经济学中,边际报酬递减是各种生产资料的共同特点。土地的边际报酬递减是指在一定的技术条件下,在一定的土地面积上连续追加资本或劳动,超过一定限度后,追加部分所得的收益必然渐趋减少,即每单位资本或劳动的收益将由递增转为递减。<sup>①</sup>这就要求人们在利用土地增加投入时不能只注重投入数量,更重要的是寻找合理的投资数量与投资结构,以技术开发为重点,提高土地利用的回报率。

4. 土地利用的制约性。土地利用的制约性表现在两个方面。首先,不同区域的土地自然禀赋(如地形、土质、气候条件等)不同,决定了对土地的利用不能完全按照主观意愿来决定,客观因素起着决定性的作用。比如,在寒带地区不能种植热带水果,在地势险峻、资源匮乏地区不能建造现代化工厂。这就制约了不同地区的物质生产和经济发展的初始形态。其次,一块土地在人类劳动的投入下可生产出多种产品,但是土地的使用在不同用途之间的变更是比较困难的,会带来巨大的经济损失。

土地利用的制约性这一特点,要求人们在确定土地利用方向时要谨慎行事,必须在事前作详细深入的调查,制定长远周密的规划,绝不能一蹴而就,朝令夕改。

5. 土地利用后果的社会性。土地的利用后果,不仅影响到自然生态环境,而且影响到社会经济效益,不仅影响到本区域,而且必然波及周边地区乃至整个国家和社会,可谓牵一发而动全身。土地利用不单纯是自然技术问题,更是一个社会经济问题。这就要求任何国家都要以绝对负责的态度对本国的土地实行全面有效的宏观管理、监督和调控。

### 三、土地资源的概念

土地资源指的是在一定的技术和经济条件下,能为人类所利用,满足人类当前或可预见将来的经济利益的土地,是一种重要的自然资源。

要理解土地资源的概念,首先要明确土地资源与土地的联系与区别。土地概念涵盖了土地资源概念,土地资源是土地的一部分。土地资源是自然资源。土地作为自然条件,只有满足了一定的质和量的规定性,才能称为自然资源。土地资源指经过人类生产性投

<sup>①</sup> 崔太康:《土地经济学》,中国广播电视出版社1991年版。

人,能产生收益的土地,这种土地是具有价值的。有些土地,例如远离人类生活区域又没有任何矿藏资源的沙漠、戈壁,在目前的科技水平下,即使投入再多也难以产生经济效益,就不能称之为土地资源。

当然,土地资源的含义会随人类社会的发展而不断扩大。一些在当前不具使用价值、难以产生经济效益的土地,随着科技的进步,也许会产生新的需求,成为宝贵的土地资源。

土地价值的实现取决于两个方面:土地本身具有的长期相互作用,相互影响的自然要素和土地可为人类改造利用,可供人类生产和再生产的经济特点。可见,土地资源由自然因素和社会因素两个方面决定,是一个综合的概念。土地资源是一种最基本的自然资源,是农、林、牧、副、渔等各业生产最重要的物质基础。

我国土地资源的主要特点是:土地绝对面积大,相对面积小;土地类型多样,土地利用差异明显;山区多于平原,耕地、林地比重小;开发土地后备资源的潜力小,特别是耕地的后备资源不足。

#### 四、土地资源的特性

土地资源作为土地的一部分具有土地所拥有的一切特征,除此以外,土地资源还有以下特征。

##### 1. 土地资源的实用性

在土地自然供给中,能被人类利用的土地必须具备一定的条件。气候条件适宜人类生活和动植物的生存和生长。地形地势要便于人们进行生产和生活活动,具备某些可被开采开发的天然资源。具备较好的交通运输条件,便于产品劳务对外交换和信息对外交流。

##### 2. 土地资源的供给具有弹性

土地资源通常具有多种用途,它们可以相互竞争或替代。当某种用途能带来较高的经济利益时,原供其他用途的土地则会有一部分转作该用途,此类土地资源的供给量相应提高。例如,原供种植粮食的土地,由于种植蔬菜的经济效益较高,则必然有部分土地转种蔬菜,从而增加蔬菜种植土地资源的供给。随着蔬菜种植量的增加,其收益逐渐减少,土地资源又会流向利润更高的种植种类。由于个体行为常具有盲目性和分散性,国家必须对土地资源的供给进行宏观调控,以避免盲从行为带来的不良后果。

##### 3. 土地资源的动态性

各种类型的土地都是地质演化发展的产物。在这种不断变化的复杂过程包含了地貌的变迁、土质的发育、地表供水供热的改变以及生物群落的形成与消亡等。尽管自然界的动态过程十分缓慢,但随地球的存在永不停息。因此,土地资源是随时间变化的。另一方面,由于科学技术的发展,人类对土地的利用改造能力不断提高,当前没有利用价值的土地也许在今后会变成宝贵的资源,这也造成了土地资源具有动态性。

## 第二节 土地资源管理概述

### 一、土地资源管理的概念

管理是为了有效地实现组织目标,由专门的管理人员进行管理活动,包含多种手段或方式,这手段和方式具有某种优良性,以达到有效、高效的管理目标。<sup>①</sup>

土地资源管理是占统治地位的阶级为确立和巩固与本阶级利益相一致的土地所有制,调整土地关系,合理组织和监督所采用的包括经济、行政、法律、工程技术等的综合性措施。这个概念里包含以下几个方面的含义。

#### 1. 维护土地所有制

自有阶级社会以来,统治阶级为了维护其权益,制定了一系列的法规和执法机构。在任何社会制度下,国家实行土地管理制度的目的都在于维护土地所有制。

#### 2. 调整土地关系

调整土地关系就是对土地所有权、使用权的确立与变更关系的调整。在国民经济各部门间,各用地单位间,各使用个人间,理顺和协调用地分配与再分配的关系。

#### 3. 监督和组织合理利用土地是土地管理的核心任务

合理利用土地指按自然和经济的客观规律,科学地确定各项用地结构及其空间位置。这不仅需要研究土地的属性和生态系统对土地利用的制约规律,也要研究社会生产方式对土地利用的客观要求。

从宏观角度看,组织利用土地即研究土地生态系统的合理组织规划,从微观角度看,组织土地利用涉及到农业用地的配置、地上建筑物、居民点、道路工程、水利工程等合理配置与规划。

#### 4. 土地资源管理要运用多种手段和综合性措施

土地资源管理是一项系统工程,涉及领域很广泛。因此,必须综合运用多种手段。法律手段有包括制定法律法规和各级规章制度。经济手段主要有实行土地税收和建立土地市场机制。行政手段包括实施严格的用地审批、用地计划、用地监督和用地检查。科学技术手段更是广泛的被运用于土地评价、土地利用总体规划、土地动态监测等各个土地管理环节之中,成为土地管理不可或缺的一部分。

### 二、土地资源管理的性质

土地具有两重性,它既是一种自然物质资源,又是社会关系的客体。所以,土地资源管理同时兼具自然属性和社会属性。

<sup>①</sup> 濮励杰、彭补拙:《土地资源管理》,南京大学出版社 2002 年版。

土地管理的自然属性表现为处理人和土地的关系。这指的是人类在开发利用土地的过程中要了解与尊重土地的自然特性和人地相互作用的规律,实现土地与其他生产要素的科学有效的结合,提高土地利用的经济,生态等各方面的效益。

土地管理的社会属性表现为处理好土地使用过程中人与人的关系。土地资源的利用活动是在一定的生产关系下进行的,土地资源作为一种生产资料参与生产,必然会导致人与人之间发生以土地为客体的各种关系。土地资源管理就是通过协调人与人之间在土地分配、占有、利用、收益分配、处置等方面的关系,从而合理利用和保护土地资源,最终达到维护体现统治阶级意志的土地所有制的目的。

认识土地资源管理的两重性具有重要的现实意义。土地资源管理过程中既要注意保证现代化大生产的要求和我国现阶段经济发展水平,运用先进的工程技术和科学的管理技术提高生产力,又要求将土地作为生产关系因素管理,重视土地社会属性的要求,维护和谐的社会关系。同时,土地资源管理的两重性是管理过程涉及多个学科领域,如地理学、管理学、统计学、经济学、计算机科学等诸多自然科学和社会科学。综合运用各学科最先进的研究成果,把它们转化为生产力是土地资源管理的核心任务。

### 三、土地资源管理的内容

土地资源管理分为基础管理、地权管理、用地管理三大部分内容。顾名思义,基础管理是土地资源管理的基础,其任务首先是摸清某区域内土地资源的基本概况,包括数量和质量;然后制定管理的基本规范,明确管理的实施方法,为土地管理各项工作提供基础资料和操作准绳。地权管理是管理实现的手段,包括土地资源使用过程中的一系列法律的、行政的、经济的手段和措施。用地管理是土地资源管理的核心,其根本任务是对土地利用实行宏观控制和微观计划管理,保证土地在使用过程中发挥最大的生产力,并保护土地的使用价值。这三个部分是相互联系、不可分割的总体,构成土地资源管理的完整的科学体系(参见图 1-1)。

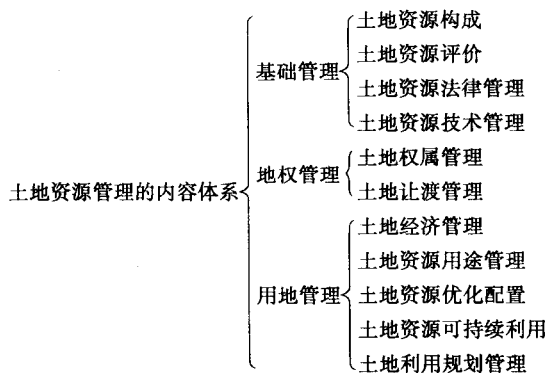


图 1-1 土地资源管理内容体系



当然,随着科学技术的发展和社会关系的演变,土地资源管理工作会不断面临新的问题。新的管理方法和管理理念会不断产生,从而丰富和充实土地资源管理体系,其系统将日趋完整和严密。

#### 四、土地资源管理的原则

土地资源管理的原则是指土地资源管理机关及管理者从事工作的过程中必须严格遵守的基本行为准则,即不能以任何方式和理由违反的首要信条。它是由土地资源的特性、土地与人类活动的关系、土地的国情等多方面因素共同决定的。

现阶段我国土地资源管理的原则主要有以下几条:

##### (一)节约合理利用土地资源,切实保护耕地

《土地管理法》明确规定,各级人民政府必须贯彻珍惜和合理利用土地的方针,“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”是我国的基本国策。我国的国土面积虽然居世界前列,但耕地比重并不大,再加上人口众多,并不断增长,人均耕地面积严重不足。这一问题日渐突出,制约了我国国民经济和社会发展。耕地资源直接关系到我国的社会安定和发展速度,因此,合理利用土地,切实保护耕地是土地资源管理的最基本行为准则。

##### (二)法制原则

土地管理的法制原则指的是土地资源管理必须有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。首先,国家有关土地资源管理的法律,法规作为人民根本利益的保证,其自身必须不断调整、充实和完善。有关的土地管理法律的制定者应当即时发现问题,制定解决问题的规范,这是保证管理效率的前提。各级政府及土地管理部门开展土地管理工作必须以法律为准绳,坚持依法办事,决不能以权代法、执法违法、知法犯法。另一方面,土地使用者必须遵守法律,依法用地。同时,执法部门要加强执法监督,坚决严厉打击违法犯罪行为。

##### (三)统一性原则

统一性原则指的是城乡土地统一管理。城乡土地统一管理是《土地管理法》中的一项重要原则。1982年5月农牧渔业部文件指出,农业部土地管理局是依法管理全国土地的职能机关。1986年中共中央国务院在《关于加强土地管理,制止乱占耕地的通知》中指出:“为加强对全国土地的统一管理,决定成立国家土地管理局……负责全国土地、城乡地政统一管理工作”。1986年全国人民代表大会常务委员会通过的《中华人民共和国土地管理法》第五条明确规定:“国务院土地管理部门主管全国土地的统一管理工作。县级以上地方人民政府土地管理部门主管本行政区域内的土地的统一管理工作……”。

自中华人民共和国成立以来,我国经历了从分管到统管的土地管理体制变革,从多年的实践中得出,土地管理城乡分管,部门分管体制会造成土地、尤其是耕地的滥用,而我国的国情是地少人多,分管体制违背了保护耕地的基本国策,不适合我国的国情。只有坚持