

 21世纪土地资源管理系列教材

土地行政学

李元 吕萍◎主编

 中国人民大学出版社

21 世纪土地资源管理系列教材

土地行政学

李 元 吕 萍 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地行政学/李元, 吕萍主编.
北京: 中国人民大学出版社, 2007
(21 世纪土地资源管理系列教材)
ISBN 978-7-300-07795-6

I. 土…
II. ①李…②吕…
III. 土地管理: 行政管理-教材
IV. F301.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 157921 号

21 世纪土地资源管理系列教材

土地行政学

李元 吕萍 主编

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京东方圣雅印刷有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2007 年 1 月第 1 版
印 张	19.5	印 次	2007 年 1 月第 1 次印刷
印 数	352 000	定 价	23.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《21 世纪土地资源管理系列教材》

编 委 会

顾 问：李 元 林增杰 严 星 谢经荣

丛 书 主 编：叶剑平

丛书副主编：严金明 吕 萍 丰 雷 谭 峻

编 委：（按姓氏笔画排序）

王守智 丰 雷 甘藏春 叶剑平

吕 萍 曲卫东 李 元 张占录

张正峰 张秀智 严金明 严 星

张跃松 罗 明 林增杰 谢经荣

胡存智 高向军 郭桂英 蒋一军

谭 峻

总 序

土地是人类赖以生存的基础，土地数量固定而人口在不断增长，其对土地的需求也在不断增加，如何在有限的土地资源条件下，合理配置人类生产、生活所需土地，保证土地资源的永续利用和社会经济持续发展，协调好人地矛盾，是摆在我们面前的重大课题。土地管理学科是一门关于土地知识的学科体系，是自然科学、社会科学和新兴科学有机结合的产物，是不同性质的多门学科大交叉形成的边缘科学。土地管理学科在我国既新又久，说它久，可以追溯到夏、春秋时代，《史记·夏本纪》中有“左准绳，右规矩”的记载，这是我国最早关于土地调查的记述，夏商周时期的“井田制”，是我国土地税制的最早记录；说它新，是因为我国现代土地管理学科的发展也只有 20 多年的发展历史。当前我国土地管理学科的主要研究内容应该是依据社会经济发展和生态环境要求，能动地协调人地关系，合理地配置土地资源，组织土地利用，不断地改善土地利用结构和提高利用的综合效益，保障社会经济持续发展和土地资源的持续利用。土地管理学科研究的重点随着社会经济不断发展、完善。新中国成立后特别是改革开放后，我国土地管理学科得到了长足发展。归纳起来，我国土地管理理论和实践的发展大致经历了三个阶段。

第一个阶段为 1949 年 10 月至 1978 年。新中国成立伊始，国家向苏联派出一批留学生，从苏联引进了土地规划科学；一批土地科技工作者努力学习苏联经验，同时深入生产实践，在国内最早开始土地资源管理研究与具体工作。这个阶段，城市土地的大部分已经归国家所有，农村在 1953 年完成土地改革之后，于 1956 年基本实现了土地的集体所有。在土地公有及高度集中的计划经济体制下，土地更多体现的是其自然属性，土地的经济活动基本消失，土地资源管理研究主要集中在农村土地的整治方面。这一时期，整个学科受苏联土地规划（整理）科学的影响较大，这一时期以认识自然、改造自然为研究重点。

第二阶段为 1978 年到 2002 年。改革开放以来，随着我国经济体制由计划体制向市场体制转变，尤其是 1986 年城乡土地统一管理并成立各级土地管理机构

后,土地管理学科得到快速发展。在这时期,土地调查、土地评价体系与技术等基础性学科得到长足发展,1987年后随着土地使用制度改革的展开,建立了符合我国社会主义市场经济的,在土地公有制条件下,以土地使用权市场为基础的土地管理理论体系,包括土地产权理论、土地经济理论、土地规划理论、土地价格评估理论、土地信息获取与管理技术等。同时国内外学术交流也日益活跃,出版了大量关于土地管理学科的优秀著作。社会对土地管理学科人才需求量大增,许多高校设立了土地(资源)管理专业,土地管理理论研究与实践活动吸引了众多不同学科背景的专家、学者的参与。

第三阶段为2003年至今。我国经济体制发生了转变,资源特别是土地资源的稀缺严重制约了经济的发展。由于前一阶段土地的过度开发和土地的粗放利用,土地开发与保护之间的矛盾异常尖锐,如何解决好我国土地资源的可持续利用和社会经济稳定持续协调发展问题成了土地管理学科必须研究的课题。国家开始了土地市场的清理整顿,并将土地管理作为宏观经济发展的调控手段。如何建立有效的机制,使“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策能够真正得以落实,成为研究和实践的重点。这一时期,土地管理的地位被提到了前所未有的高度,与此相应,土地管理学科面临重要挑战和发展机遇,把经济学、社会学、信息科学、管理学、法学等基本理论与土地管理学科有机交叉融合,形成有自己独特理论体系的土地管理学科应是该学科发展的方向。

中国人民大学于1985年设立土地管理专业,至今已经走过了整整20个春秋,这20年也是我国现代土地管理学科建设的重要时期。中国人民大学土地管理系是全国最早从事土地管理教学、科研的系所之一,已培养毕业生(包括进修生)近1000人,许多毕业生已经成为单位的骨干和领导,现有在校本科生120人、硕士研究生70人、博士研究生30人、在站博士后研究人员5人。土地管理系设有土地资源管理(含房地产经营与管理)本科专业,土地资源管理、房地产经济学2个硕士专业,及城市建设和房地产开发、土地行政管理2个MPA专业方向和土地资源管理(含房地产经营管理)博士点。能够提供从本科生到博士生完善的教学和培养服务,其中土地资源管理博士点是国内最早的经教育部批准的两个博士点之一。本科教育一直是土地管理系教学的重点,系里也很重视教材的编写,如林增杰、严星等编著的《地籍管理》、《城市地产评估》和毕宝德编著的《土地经济学》等在全国土地管理教学中影响很大。这次出版的系列丛书是本系老师在长期教学、研究基础上并吸收国内外的最新科研成果编写而成的,丛书共十册,分别是《土地科学导论》、《土地资源管理学》、《土地利用规划学》、《地籍管理的原理与方法》、《不动产经济学》、《不动产估价》、《地产经营与管理》、《土

地信息系统》、《土地行政学》、《土地法学》等。

我们编写 21 世纪土地资源管理系列丛书，一方面是对 20 年土地管理教育的总结，另一方面也是为我国土地管理学科建设做出应有的贡献。本套丛书力求理论联系实际，将理论阐述寓于实践问题的解决之中。本套丛书可作为土地管理专业及相关专业的教材，也可以作为土地管理干部的专业培训用书。

本套丛书的出版发行是在中国人民大学出版社公共管理出版事业部的大力支持下完成的，没有出版社的策划和支持就没有本套丛书的出版，同时本套丛书也得到了国土资源部的支持，在此一并致谢。

通过组织者、参编者、出版者的共同努力，我们力求使本套丛书能体现完整性、全面性和系统性，并以新的视角、较高质量奉献给读者。由于土地科学是一门新兴学科，至今没有形成完整的体系，国内外也没有成熟的教材，且其研究对象、体系、方法、内容随社会变迁、时空变化而发展变化，因此要写好它们并不容易。希望有更多的同仁加入本套丛书的编写。

叶剑平

2005 年 7 月 12 日于人大

回顾近 20 年我国土地行政学研究和土地行政实践活动，可以用两句话来概括：第一，土地行政研究不断深化，土地管理法规逐步完善；第二，土地行政实践活动不断创新，土地行政的内容越来越丰富。土地是影响和制约国民经济发展的主要资源和资产，土地的保护和利用关系国家和社会的整体利益，涉及民族的可持续发展；土地的管理与调控关系国家的粮食安全、生态安全、经济安全和社会安全，因此，土地行政自然成为国家行政管理体制重要的组成部分。尽管实际中使用的土地管理、土地资源管理、土地行政、地政等名称及其各自内涵并不完全相同，但无疑所有这些实践和相关的所有研究成果都包含了土地行政的意义，也为土地行政理论积累了丰富的实践经验和研究基础。当然，从实践的发展和要求来看，尽管目前已形成一系列具有一定基础的研究成果，但是构建完全意义上的土地行政学仍是一个需要不断与时俱进的课题。

本书的编写致力于秉承已有研究成果的精华，作为教学和研究的探索，在内容上充分考虑了实践发展的要求，在遵循公共行政学的规范要求基础上，结合既有土

地管理学体系的划分习惯,设计了土地行政学的主要几个方面:土地行政历史沿革、土地行政理论和制度建设、土地行政对象、土地行政政策和法规、土地行政机构、国外和港澳台地区土地行政概况等。

书稿编写主要是由中国人民大学土地管理系教师和博士生组成的编写小组完成的。书稿写作过程历时两年,期间对书稿大纲进行了多次商议,对书稿全文做了三次较大的修订。最后全书共分为十章,各章执笔人分别为:第1章:吕萍、周滔;第2章:姜武汉;第3章、第4章:姜武汉、张飞虎;第5章:王爱民;第6章:张春雨、李龙浩;第7章:李晓龙、周滔、吕萍;第8章:李龙浩、孙雪东;第9章、第10章:张秀智。李元和吕萍两位主编对全书编写构架和思路进行了整体把握,并负责统稿。

本书在编写中,刘新平、李娜、张拼、田卓、胡玉婷、王莉等同学负责资料收集和整理工作。在书稿完成过程中,还要感谢国土资源部地籍司樊志全司长及何平处长为本书提供的宝贵资料。

本书的编写过程也是一个不断学习和研究探索的过程,希望呈现在读者面前的这本《土地行政学》对现时期土地行政学的深入研究起到抛砖引玉和推动的作用,也恳请读者对书中的不足和错误批评指正!

主编

2006年10月

目 录

第 1 章	绪论	1
	1.1 土地行政的基本概念	2
	1.2 土地行政的内容与功能	7
	1.3 土地行政学	16
	复习思考题	25
	参考文献	25
第 2 章	土地行政历史沿革	26
	2.1 封建社会以前的土地行政	26
	2.2 民国时期的土地行政	36
	2.3 建国以后的新中国土地行政	45
	复习思考题	53
	参考文献	53
第 3 章	土地行政理论基础	54
	3.1 土地行政理论基础概述	54
	3.2 经济学理论基础	57
	3.3 行政管理学理论基础	63
	3.4 法学理论基础	72
	复习思考题	79
	参考文献	79

第4章	土地行政制度基础	80
	4.1 政治制度	81
	4.2 经济制度	89
	4.3 社会制度	97
	复习思考题	102
	参考文献	103
第5章	土地行政对象	104
	5.1 土地资源	104
	5.2 土地资产	112
	复习思考题	122
	参考文献	123
第6章	土地行政法律	124
	6.1 土地行政法律概述	124
	6.2 土地行政法律的渊源与发展	132
	6.3 土地行政法律的基本内容	138
	复习思考题	159
	参考文献	159
第7章	土地行政政策	160
	7.1 政策概述	161
	7.2 土地政策	167
	7.3 住房政策	182
	复习思考题	200
	参考文献	200
第8章	土地行政管理体制	202
	8.1 土地行政管理体制和机构概述	202
	8.2 土地行政管理体制的历史沿革	208
	8.3 土地行政管理机构的设置和职责划分	213
	8.4 土地行政管理体制改革进展及展望	222
	复习思考题	229

	参考文献	229
第 9 章	港、澳、台地区土地行政	231
	9.1 历史回顾	231
	9.2 土地行政机构	246
	9.3 土地行政政务	259
	复习思考题	269
	参考文献	269
第 10 章	国外土地行政	271
	10.1 英国的土地行政	271
	10.2 日本土地行政	282
	10.3 新加坡土地行政	289
	复习思考题	296
	参考文献	296

行政是自古以来就有的国家管理活动，而有关行政现象的理论研究却是一门新兴的学科。行政学自 20 世纪初从政治学中脱胎问世以来，一直以其独特的魅力为世人所瞩目。土地行政学是行政学的重要分支之一，其产生虽然晚于行政学，但土地行政的实践却有着漫长的历史过程。土地行政是国家行政事务的重要组成部分，土地行政的产生、发展及其在国家行政体系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性。土地作为经济、社会发展的一项基本要素，对经济、社会发展及人们日常生活有着重要的意义，这无疑对土地行政提出了更高的要求。因此，客观上需要对土地行政进行系统而深入的研究。同时，作为一种独立的社会现象，土地行政有其特定的内涵和外延，有其特殊的社会地位与功能。对土地行政进行界定，探求其特点、功能、目标与原则，明确其体系与意义，便成为本书的首要任务和出发点。

1.1 土地行政的基本概念

1.1.1 行政的含义

行政,在英文中称“administration”,有“执行、施行和管理”之义。当人类组织生产、进行分配时,就需要管理,于是,就逐步产生了目的明确的管理活动。随着人类社会历史的发展,管理的广度和深度也在不断发展。在现代社会中,社会生产和社会生活的各方面都有管理的影子,任何一个社会组织,都要毫无例外地实施管理。这其中,在一个社会中占有重要地位且具有排他权威的是国家行政组织。国家行政组织是随着国家产生而出现的国家政权组织,为了推行政务、履行职能,需要卓有成效的管理。由于行政组织的管理是一项重要的、特殊的管理活动,为了使其与其他社会组织的管理区别开来,人们习惯于把这种管理称为行政管理,或简称为行政。^①

“行政”一词在我国古代就已出现。春秋时期的《左传》就出现了周公“行其政事”、“行其政令”这样的记载,而《史记·周本记》中更是提到了“召公、周二相行政,号曰‘共和’”。由此可见,行政在中国可谓源远流长。在西方,古希腊伟大的哲学家亚里士多德早在2000多年前也提出了“行政”的概念。尽管对行政的记载和描述屡见于东西方的古籍之中,行政活动也几乎同国家的历史一样悠久,但是,对行政的研究在近代之前却几乎处于停滞状态。直到1887年,行政科学研究终于迎来了新的时代。这一年,威尔逊在他发表的论文《行政研究》中,主张行政与政治分离开来,从此,开启了近代科学研究行政的大门。此后,在社会进步推动力和专家学者们深入研究的共同作用下,行政研究日益科学化、系统化和广泛化。

行政学虽然走过了近一个世纪的历程,然而迄今对行政基本概念的确立和界定还有分歧。国外学者从不同的角度对行政概念的认识有三种类型:第一,依照制衡原理,着重从资本主义国家组织分工关系上来确立行政的内涵,认为只有政府行政部门所管辖的事务才是行政。这一观点在说明政治体系的不同构成方面有一定的价值,但用来概括一定社会的行政现象则是失之偏颇的。^②第二,从政治与行政分离的角度来确立行政的内涵,认为行政是国家意志的执行。这一观点的代表人物是古德诺。我国台湾也有一部分学者持这种观点,并概括为“国家意志

^① 参见沈亚平:《行政学》,1页,天津,南开大学出版社,2003。

^② 参见王沪宁、竺乾威:《行政学导论》,2页,上海,上海三联书店,1988。

执行说”、“目的实现说”或“积极目的说”等，认为行政起着执行国家意志、积极实现国家政治目的的作用。这种把政治与行政分离的观点“是作为脱离国家理论的一种实践而提出的”。第三，从管理功能的角度来确立行政的内涵，认为协调众人努力达到一定目标的一切管理活动都是行政。其代表人物是费富纳、西蒙、史密斯·伯特、汤姆森、怀特、古利克等。

我国学者对行政概念的理解和定义也有不同的看法，如夏书章认为，“行政是行使国家权力的管理，凡不属于国家机关的管理活动，便不属于行政。”“应以行使国家权力从事国家管理的活动称为行政”^①。黄达强等认为行政是“国家政务的管理活动”^②，认为这里的管理是严格的政务管理，它不包括企事业的管理，也不包括国家立法机关的管理和国家司法机关的管理。其他一些学者认为行政“有广义和狭义之分，狭义仅指政府行政部门的管理工作，广义兼指国家立法、行政、司法部门乃至其附属单位的管理工作”^③。王沪宁等在《行政学导论》中，对行政也作了广义与狭义的区分，认为行政狭义的含义“是与政府活动有直接关联的一种活动，是围绕执行社会公共权威而展开的活动和关系，特别是与实现政治目的、制定计划和推动具体过程相关的各项活动”。“广义行政的意义是，一定机构或部门为达到一个特定的政策目标（一般是非营利性的目标）而展开的各项管理活动。”^④

本书中行政的含义，是基于其狭义的定义，即国家行政部门对国家和社会公共事务的组织与管理活动。这里，行政组织与管理活动的主体是国家行政机关，其活动范围包括国家行政事务与社会公共事务。

1.1.2 土地行政的含义

行政作为国家的管理活动，内在地包含着“政治”与“管理”两个基本点，一方面，行政与政治有着不解之缘，它以政治为前提，在立法确立的大框架下，将政治决策加以真实地兑现，以维护和实现公共利益；另一方面，它又是以执行、操作为主要特征，对国家公共事务实施管理的活动过程。因此，国家行政部门在国家立法部门授权下，对与国家利益和社会整体利益有关的事务进行管理，这些事务包括经济、财务、教育、卫生、科学、邮政、交通、外事、民族、国防建设、土地管理等方面，因而就有经济行政管理、财务行政（财政）管理、教育

① 夏书章：《行政管理学》，5页，太原，山西人民出版社，1985。

② 黄达强、刘怡昌：《行政学》，3页，北京，中国人民大学出版社，1988。

③ 李方：《行政管理学纲要》，9页，北京，中国劳动出版社，1989。

④ 王沪宁、竺乾威：《行政学导论》，3~5页。

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，这些行政一般称为部门行政。^①

土地行政是部门行政之一，由于土地在人类生产生活和国家存在中的重要地位，土地行政在众多国家行政中所起的作用是独一无二的、不可替代的。

土地行政的主要管理对象，顾名思义，是与土地有关的国家行政事务和社会公共事务。关于土地的概念的解释有很多，可以分为最狭义的、狭义的、广义的和最广义的。通常采用土地的广义定义，即指陆地及其水面，亦即地球表面除海洋之外的陆地及其江河、湖泊、水库、池塘等陆地水面。而这正是人类进行一切生产和生活活动的场所和空间。但是，土地资源不是无限的，不是想要多少就有多少的，土地还具有相对于人口日益增长的稀缺性、土地用途逆转的困难性和土地利用的巨大社会性。这就要求任何国家和政府都必须代表社会对全部土地利用进行必要的指导、调控和管理。

关于土地行政的定义，与行政的定义一样，同样是见仁见智、五花八门的。如联合国欧洲经济委员会^②认为：“土地行政就是记录和发布土地及其相关资源的所有权、价值和利用信息的过程”，主要包括土地权利的决定，以及土地权利、详细土地文件和相关规定的调查和描述。我国台湾地区在这方面具有代表性的学者及其著作是来璋的《土地行政学》。在这本书中，来璋认为，土地行政是指国家行政中专门管理土地事务的部门，任务在执行法令、实现土地政策、解决土地问题。^③前面的定义把土地行政解释为管理土地的政府行为；而后的定义则认为土地行政是管理土地的政府部门。可见，现在学术界在对土地行政定义的认识上还有相当大的分歧。这一方面是由于我们对土地行政的认识还不够深入，另一方面也是由于各国（或地区）的国情（或区情）和行政体制都不完全相同。

因此，要给出一个放之四海而皆准的土地行政定义似乎是遥不可及的事情。然而，结合对行政含义的认识和对我国现阶段土地行政的具体实践的研究，给出适用于我国的土地行政定义又是可能的。我们可以认为，土地行政在我国是指：国家土地行政主管部门依据宪法和与土地相关的法律法规赋予的职权，对土地事务的组织管理活动。简言之，土地行政也就是土地行政相关部门的日常工作。可见，土地行政活动的主体是国家行政机关，包括中央国家机关和地方各级国家机关，其客体是土地、土地利用过程和与之相关的组织与个人行为。具体来讲，土

① 参见李元主编：《土地行政管理》，北京，地质出版社，2000。

② Peter Creuzer, *Land Administration in Public Private Partnerships*, Vienna, 2002, pp. 12-13.

③ 参见来璋：《土地行政学》，12页，台北，“国立”中兴大学出版社，1988。

地行政包括国家对地籍、地权、地价、地用、地税等方面的组织与管理,而进行这些活动的依据是土地法规和规章。

1.1.3 土地行政学的含义

尽管土地行政的思想和理念由来已久,但土地行政学还是随着土地行政地位的不断提升、土地行政实践快速发展的需求,逐渐形成和提出的一门学科。土地行政学是土地科学体系的重要组成部分之一,与其他学科既有密切联系,又有显著区别。土地行政学是从政府行政这一特殊角度研究和探讨土地事务的有效组织和管理规律的科学。

土地行政学从土地、行政与土地行政的基本概念出发,主要研究国家行政组织如何通过地权、地籍、地价、地用、地税五个行政方面来提高土地利用效率,并构建相应的土地行政法规体系,调整土地利用行为,以实现土地配置的社会经济目标。由于土地行政学是一个具有很强的历史继承性和借鉴性的学科,所以,其研究体系也应包括纵向的历史沿革研究与横向的比较借鉴研究。

1.1.4 土地行政与若干相关概念的关系

土地行政是一个具有很强关联性和发散性的学科范畴,其与一系列相关概念之间有着错综复杂的联系,对这些概念进行明晰与区分,无论在理论上还是在实践上对土地行政学科的发展与完善都具有重要的意义。就联系的紧密程度而言,土地行政与土地管理、土地政策、土地法规的关系最为密切,对这些概念进行理论上的区分也是研究土地行政所必需的基础工作。

1.1.4.1 土地行政与土地管理

土地行政通常也称作土地行政管理,它与另外一个我们经常提到的范畴——土地管理有着一定的联系,但两者之间存在着明显的区别。

土地管理(land management)与土地行政(land administration)并非同一概念。土地管理是土地管理者在一定的环境条件下,综合运用行政、经济、法律、技术方法,为提高土地利用生态、经济、社会效益,维护在社会中占统治地位的土地所有制,调整土地关系,监督土地利用而进行的计划、组织、控制等综合性活动。广泛地讲,土地管理包括人类一切土地利用活动在内,凡是和土地利用相关的活动都可以称之为土地管理。因此,土地管理包括土地行政,而土地行政只是土地管理的一个方面。

进一步分析,土地行政与土地管理有以下几点不同之处:首先,两者的主体不同。土地行政的主体范围较窄,一般只能是国家土地行政主管机关。而土地管理的主体就广泛得多,可以是任何对土地所有和使用的组织和个人,只要土地利用组织存在,土地管理就存在。其次,两者来源和性质不同。土地行政如同其