



面向 21 世纪 课 程 教 材
Textbook Series for 21st Century

土地政策学

林 卿 何训坤 主编

土地资源管理专业用

0-43
592
002

C5

中 国 农 业 出 版 社

面向 21 世纪课程教材

Textbook Series for 21st Century

土地政策学

林 卿 何训坤 主编

土地资源管理专业用

中国农业大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地政策学/林卿, 何训坤主编. —北京: 中国农业出版社, 2002.5

面向 21 世纪课程教材

ISBN 7-109-07618-0

I. 土... II. ①林...②何... III. 土地政策 - 高等学校 - 教材 IV. F301.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 017588 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人·傅玉祥

责任编辑 姚 红

北京东光印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2002 年 6 月第 1 版 2002 年 6 月北京第 1 次印刷

开本 787mm×960mm 1/16 印张 19.5

字数: 341 千字

定价: 25.90 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

土地资源管理专业
“面向 21 世纪课程教材”编委会

顾 问	李 元	刘书楷	周 诚	沈守愚
	毕宝德	林增杰	韩桐魁	叶公强
	董德显	梁学庆	林 培	
主 任	王万茂			
副主任	曲福田	叶剑平	张凤荣	吴次芳
委 员	(按姓氏笔画为序)			
	王万茂	王秋兵	卞正富	邓良基
	艾建国	叶剑平	曲福田	刘耀林
	肖洪安	吴 群	吴次芳	吴克宁
	何训坤	张凤荣	张安录	陆红生
	陈利根	林 卿	欧名豪	赵小敏
	黄贤金	雷国平		

本书编写人员名单

主 编 林 卿 何训坤
副主编 周超纲 李世平
参 编 东野光亮 唐南奇
贾树海 张巨勇
审稿人 郑大豪

总 序

此套高等院校土地资源管理专业主干课程系列教材是经教育部高等教育司批准立项的“面向 21 世纪课程教材”，共 15 种。

随着中国高等教育本科专业目录的调整，1997 年前经济学科中的土地管理和工学中的土地规划与利用两专业合并成土地资源管理专业，归属公共管理学科。随着专业属性的变化，有关土地资源管理专业课程设置和教学内容的改革与教材建设显得十分迫切。作为公共管理学科的土地资源管理，就其内涵来讲，是着眼于社会或政府如何确立和巩固与现行社会经济基础制度相适应的土地占有方式，调整土地关系：如何采取一系列经济、法律、行政与技术手段，对土地资源利用进行规划、控制、调节、监督和组织，实现土地资源既公平又有效的配置和可持续利用。在发达国家，经济市场化使得自然资源与环境管理成为政府的主要职能之一，以土地资源管理为核心的资源与环境管理已成为公共管理教学与研究的重要内容和主要分支学科，在大学本科、研究生及 MPA 教育中受到广泛重视。

中国土地资源管理学科建设，一方面要充分借鉴国外成熟的公共管理和土地资源管理的理论与方法；另一方面应以现阶段社会经济发展的土地资源问题为研究对象。随着我国经济体制的深入改革，尤其是计划经济向市场经济的转变，土地资源的产权关系、配置方式发生着深刻的变化；中国加入 WTO 后，不仅政府职能发生转变，经济全球化也急剧改变着区域土地利用结构，在促使经济快速发展的同时，也导致了难以预测的社会和环境变化；信息技术的进步及其在土

地资源利用与管理中的应用,也大大改变着政府对土地资源的管理方式。所有这些,都应体现在土地资源管理学科体系、课程设置和教材内容之中。

近年来,全国各有关高校十分重视土地资源管理专业教材编写与出版工作。尤其是老一辈土地资源管理学家相继出版了一批有影响的教材或著作,如《土地经济学》(刘书楷)、《土地经济学》(毕宝德)、《土地利用规划学》(王万茂、韩桐魁、董德显)、《地籍管理》(林增杰、严星)、《土地管理学》(陆红生)、《土地资源学》(林培)等,对该学科教材建设起到了十分重要的作用。一批中青年学者也脱颖而出,编写了一批选题新颖的教材,拓展了该专业的知识体系。2000年12月在南京召开了全国土地资源管理学科建设研讨会,2002年1月教育部高等学校公共管理类教学指导委员会土地资源管理学科组和全国高等学校土地管理院长(系主任)联谊会在哈尔滨召开了土地资源管理专业本科教育教学改革研讨会,加快了我国土地资源管理专业本科教育教学改革与教材建设步伐。全国高等学校土地管理院长(系主任)联谊会和中国农业出版社在各高校自由申报、专家推荐的基础上,确定了15本教材的选题,并会同全国近30所大学组织这一套教材的编写工作。其宗旨:一是初步形成作为公共管理学科的土地资源管理专业的基础知识体系;二是体现面向21世纪土地资源管理发展的要求,迎接新世纪对该专业人才培养的挑战;三是反映该学科教育教学改革的最新成果。我们希望此系列教材的出版,能为我国学习土地资源管理及相关专业的大学生们提供一套全新的教材,也为今后的教材建设打下一个良好的基础。

由于土地资源管理学科历史较短,教育教学改革还在进行,加上编写时间仓促,本套教材从选题到内容会有值得商榷之处,希望得到广大读者的评议和指正。

曲福田

2002年2月6日

前 言

政策是政府调控经济、管理社会的重要手段。政策科学是一门实践性与应用性很强的学科。土地政策是政府调节土地资源配置效率的重要手段。在人类经济社会发展过程中,土地政策始终都在扮演着最重要的角色。在农业社会时期,土地是人类生存与发展的最主要资源,土地政策深刻影响着经济社会的发展,到了工业社会时期,土地政策在工业与城市发展中的作用受到了重视,随着经济社会的进一步发展,可持续发展战略目标的确立,城乡共同发展的土地政策目标被提到战略高度。当今,在世界经济一体化、市场化的趋势中,如何更有效地发挥土地政策在土地资源配置中的作用,对土地政策的研究与教学提出了更新的、更高的要求。

改革开放前,我国长期实行计划经济体制,土地资源合理配置的科学决策没有得到应有的重视,土地政策学的研究几乎是空白。建设社会主义市场经济目标的确立,使研究政策如何促进土地资源的市场化配置,以提高资源配置效率,研究政策如何在土地资源市场配置中进行合理调节,以进一步提高资源配置效率,显得十分迫切与重要。

《土地政策学》一书被教育部列入全国高等教育“面向 21 世纪课程教材”,也是我国改革开放以来编写的第二本土地政策学,它凝聚了我国 7 所高等院校、9 位教师的精诚合作与最大努力,它汲取与借鉴了国内外相关的研究成果,综合成一部理论体系清晰,内容较丰富、全面的教科书。该书具有以下两方面特点:

1. 注重土地政策科学的基本理论与基本方法 我们认为教科书应以介绍本学科基本理论为主,只有掌握了学科的基本原理,才能对千变万化的实际问题进行科学的分析与判断,提高用理论指导实际问题、解决实际问题的能力。本着这一指导思想,该教材不再以介绍与分析中国的土地政策为中心,而是以介绍土地政策科学的一般原理为主体,并努力使之能应用于土地政策分析与选择的实践。由于中国在改革开放前一直实行高度统一集中的计划经济体制,在这种特殊政策背景下形成的土地政策,以及我们在向市场化方向改革实践中形成的,有待于进一步完善的土地政策,都不足以反映市场经济条件下土地政策运行的一般规律。因此,只有掌握了土地政策科学的基本理论,才能有效解决

中国的土地政策问题。同时,世界各国由于经济发展阶段的不同,资源禀赋的不同(可概括为政策背景不同),政治纲领的不同(政策目标不同),会选择不同的土地政策措施,但土地政策的运行和作用有一定的规律性,它既推动生产力的发展,也随生产力的发展而发展,由此形成了土地政策运行与作用的基本原理。理解和把握了这种内在原理,就能够有效分析、科学评价、正确选择土地政策。才能在市场方向的经济体制改革中,运用土地政策提高稀缺土地资源的配置效率。因此,介绍土地政策科学的基本原理与基本方法是我们在编写该教材过程中一直努力的方向。

2. 内容较全面丰富,形成一定的理论体系 本教材以土地政策科学基本理论、土地政策类型、中国土地政策、国际主要类型国家土地政策四部分来安排章节,形成内容完整,逻辑性强的土地政策学理论体系。本教材以土地政策学的基本概念,土地政策的形成原理,土地政策的评价原理,土地政策的修定原理,土地政策的演变规律,主要土地政策类型,土地政策功能等方面内容,构建土地政策学的基本理论部分。同时,全面系统介绍了中国自古以来的土地政策内容及演变过程,分析了中国不同发展时期土地政策的特殊背景与特定土地政策的功过,从中领会土地政策的科学性与科学决策的重要性,其中还分别介绍和分析了具有显著特色的中国港、澳、台地区的土地政策。最后,介绍了国外主要类型国家土地政策内容及演变过程,从中总结土地政策发展的共同过程,剖析土地政策演变的一般规律。

教材编写工作使我们有机会汇集全国7所高等院校在此方面研究之特长,汲取自然科学与社会科学研究者观察与研究问题方法之优势,对土地政策科学理论体系进行了大胆的探索,使其成为一部以基本理论为基础,但理论联系实际,同时又注重中国国情的教科书。参加编写人员分工如下:林卿(第一章,第十章第一节);何训坤(第二章,第三章,第十章二、三节);李世平(第四章,第五章);贾树海(第六章);唐南奇(第七章);东野光亮(第八章,第九章第二节);张巨勇(第九章第一节);周超纲(第十一章,第十二章,第十三章,第十四章)。中国农业大学的郑大豪教授担任本书的主审工作。全书由林卿统稿。

笔者有幸得到这次主编土地政策学的学习与锻炼机会,并有幸得到一个精诚合作,同心协力的编写小组,主持编写的锻炼使我受益匪浅,然而编写过程中编写组老师们精诚合作、同心协力的过程与境界更使我深深感动与终生受益。由于我对土地政策科学的研究刚刚涉足,担此重任感到心不踏实,编写组老师们的鼎力支持保证了教材编写工作的顺利完成。首先,编写组的老师们对章节的分工都毫无条件地接受,最令我感动的是召开统稿会议时,年过六旬,

且刚出院的何训坤老师，拖着虚弱的身体，在先生的陪同下，千里迢迢从四川赶到福建福州，沈阳农业大学的贾树海老师和西北农林科技大学的李世平老师，都是经过连续 50 多个小时疲劳旅途赶到福建福州来参加统稿会，为教材的顺利出版付出了辛劳。

教材的出版仅仅是我们对土地政策科学探索的一个开端，我们将在今后的教学与科研的实践中，不断借鉴与探索，为推动土地政策科学在我国的发展而不断努力。本教材的编写引用了大量的相关研究成果，尤其是黄贤金教授主编的《土地政策学》、谭向勇教授主编的《农业政策学》、钟甫宁教授主编的《农业政策学》等，给我们很大的启示和帮助。在此向所有给我们帮助的文献作者致以深切谢意。由于教材是由编写小组按不同的章节分工完成，而参考文献又必须按要求列在全书后面，因此对所列的参考文献无法按照引用的先后排列，也无法具体到引用的页码。在此我们对所有被本书所引用与借鉴研究成果的专家学者表示深深的歉意。

由于时间紧迫，加之我们的水平所限，书中错误之处在所难免，热诚欢迎各位专家和广大读者批评、指正，以便今后进一步修改，更好满足教学与科研需要。

本教材在编写过程中得到了南京农业大学土地管理学院、福建农林大学经济与管理学院、福建农林大学资源与环境学院的支持，在此表示衷心感谢。

林 卿

2002 年 3 月

目 录

总序

前言

第一章 绪论	1
第一节 土地的概念与特性	1
第二节 政策与政策科学	5
第三节 土地政策与土地政策科学	11
第四节 市场经济条件下土地政策的功能及土地 政策类型	13
第五节 本书的框架	15
第二章 土地政策的形成与实施	17
第一节 土地政策系统	17
第二节 土地政策制定	22
第三节 土地政策执行	28
第四节 土地政策法律化	33
第三章 土地政策的评估与修定	37
第一节 土地政策评估的作用、原则和标准	37
第二节 土地政策的效率评价和生态效益 评价	40
第三节 土地政策评估方法	47
第四节 土地政策修定	54
第四章 土地政策演变的一般规律	60
第一节 土地政策演变的内涵	60
第二节 土地政策演变的诱因	65
第三节 土地政策的内容随社会生产力的发展而	

不断丰富	69
第四节 发达国家土地政策变迁的共同过程与 经验	71
第五章 土地分配政策	77
第一节 土地产权政策	77
第二节 不同所有制类型下的土地分配政策	84
第三节 土地市场政策	89
第四节 土地金融政策	92
第五节 土地税收政策	103
第六章 土地利用政策	113
第一节 土地利用政策概述	113
第二节 农用地利用政策	115
第三节 城市土地利用政策	122
第四节 土地征用政策	128
第七章 土地可持续利用管理政策	138
第一节 土地可持续利用管理政策概述	138
第二节 可持续土地生态管理政策	143
第三节 土地用途管制政策	153
第四节 耕地可持续利用与保护政策	161
第五节 土地开发、整理、复垦政策	167
第八章 中国古代与近现代土地政策	174
第一节 奴隶社会的土地政策	174
第二节 封建社会的土地政策	176
第三节 半封建、半殖民地社会的土地政策	186
第九章 新中国土地政策	193
第一节 农村土地政策	193
第二节 城市土地政策	208

第十章 中国港澳台地区土地政策	233
第一节 中国台湾地区土地政策	233
第二节 中国香港地区土地政策	245
第三节 中国澳门地区土地政策	250
第十一章 日本土地政策	253
第一节 日本土地政策的演变	253
第二节 土地征用政策	255
第三节 土地交易管理政策	258
第十二章 美国土地政策	263
第一节 美国土地政策的演变	263
第二节 农地保护政策	265
第三节 分区管理与土地用途管制	268
第十三章 前苏联和俄罗斯土地政策	273
第一节 前苏联的土地政策变迁	273
第二节 土地的占有和使用政策	274
第三节 国家管理与监督	276
第四节 俄罗斯土地制度改革	278
第十四章 英国土地政策	283
第一节 土地产权政策	283
第二节 土地规划控制	286
第三节 土地征用	289
参考文献	293

第一章 绪 论

土地政策学作为一门独立的学科，有其独特的研究意义。土地政策学是以土地政策为研究对象的一门政策科学。它研究土地政策形成、运行、评价与修订过程中的一般规律，以及如何利用已有的知识与方法，使土地政策的制定、分析与评价都更具科学性，以提高土地政策解决土地问题的效率，避免土地政策失误的代价，从而优化土地资源配置。因此，土地、政策、政策科学、土地政策、政策的背景、政策的目标、政策的手段等是学习与研究土地政策学所必须理解的一些基本概念。

第一节 土地的概念与特性

人们已熟悉经济学家威廉·配弟的一句话：“劳动是财富之父，土地是财富之母。”财富能提高人类的生活质量，是福利水平的表现，是社会进步、人类发展的标志，作为财富之母的土地与人类的生存和发展密切相关。从某种角度说，人类经济社会的发展史就是一部人类与土地关系的发展史。其中土地的概念与内涵也在这一发展过程中不断地丰富与深化。

一、土地（Land）的含义

对土地含义的不同理解会形成不同的政策作用范围与政策目标。正确界定土地的含义是研究土地政策科学的基本前提。

人们对土地含义的理解是随着经济社会发展进程而不断发展的，是在科技进步过程中人们对土地意义的认识 and 理解的逐步加深而不断深化的。

早期，人类土地利用的最主要形式就是生产食物，这是人类对人地关系最初的认识阶段，此阶段，人们对土地的认识往往局限于地球表层具有肥力的部分。因此，较早的土地概念等同于现在人们所理解的土壤概念。更进一步的看法是，土地是陆地的表层，是地球表面区别于海洋的部分，或不为海水所浸没的部分。其中又有两种看法：一种是“纯粹的”陆地。另一种则把江河、湖泊、水库等一切内陆水面包括在土地的范围之内。一般人理解的土地，通常是

指地球表面的陆地部分，而不包括内陆水面。由于人类只能生存在陆地上，陆地的利用远比水面更充分与得心应手。其实内陆水面只是一种被水所淹的低洼的地面，一旦积水排去，水面即成为陆地，因此，内陆水面仅是土地表现形式的改变，应包含在土地概念之中。再进一步的发展，人们认识到土地是一个自然整体。我国《经济学大辞典》（1983年版）给土地所下的定义指出，土地是“由地貌、土壤、岩石、水文、气候、植被等所组成的自然综合体。”1972年联合国粮农组织所召开的土地评价专家会议所下的土地定义是：“土地包含地球特定地域表面及其以上和以下的大气、土壤及基础地质、水文和植被。它还包含这一地域范围内过去和目前人类活动的种种后果，以及动物对目前和未来人类利用土地所施加的影响。”这一定义把人类活动、动物活动所产生的结果和影响包括在土地的构成之中，意味着土地的构成及其面貌，除了因自然力的作用而改变外，还因人类的经济活动而发生变化。周诚教授将土地概念归纳为：“土地是由地球表面的陆地部分（包括陆地、内陆水域和海涂）以上和以下的一定幅度的空间（包括大气层和地壳）中的自然物（包括空气、水、土壤、生物、沙砾、岩石、矿物）及人类活动的某些结果所组成的自然—经济综合体。”至此，人们对土地的认识又延伸到：土地是一个自然、经济与历史的综合体，表现出整体空间功能性。

经济学家给出了范围更为广泛的土地概念。经济学家将一切种类的自然资源（Natural Resources）简称为土地——包括一切自然物质与自然力。经济学家对土地的理解侧重于大自然所赋予的东西，将土地视为自然资源和自然力的代名词。因此，威廉·配第说“劳动是财富之父，土地是财富之母”。英国经济学家马歇尔给土地作的定义是：“土地是指自然为辅助人类而自由给予的陆、水、空气和光热等各种物质与能力。”^①美国的 V.W. Johnson 等说“土地是自然为人类现在或可能长久的福利而供应之资源”。经济学者 Raymond T. Bye 说：“土地是包括一切自然资源和自然生产力，凡人能占有地面者即可管制这些资源和能力。”^②美国经济学者伊莱博士（R.T. Ely）等曾经说过：经济学家所用的土地一名词指自然资源或自然的力量，不是单指地球的表面，并也包括地面以上和地面以下的一切物质。萨缪尔森和诺德豪斯在他们的《经济学》一书中说到：土地或较普遍的说法，自然资源，是指生产过程中大自然的礼物。

① By land is meant the material and the forces which nature gives freely for man's aid, in land and water, in air and light and heat. A. Marshall: Principles of Economics, 8th edition, P.138.

② Land may be defined as all natural resources and productive power over which possession of the earth's surface gives control. R. T. Bye: Principles of Economics, P. 103

它包括：农业、住房、工厂和道路等所使用的土地；给汽车加油或给房间供暖的能源；还有诸如铜、铁矿石、和沙等非能源资源。在今天这个拥挤的世界上，我们必需拓宽自然资源的范畴，将环境资源——清新的空气和适合饮用的水——也视为一种自然资源。^① 可见，土地的意义和内涵会随着其稀缺性与选择性的增加而增大。

从经济学家对土地的解释中可看出土地是指自然资源的一个整体，并占有空间固定的位置而不能移动。Johnson and Barlowe 合著的《土地问题与政策》一书中说到：“我们将自然物质看作是土地的一种概念，只是当这些物质继续与某一块地球表面保持不可分离的财产关系时，才可能如此的”^② 在经济学家们的目光中，土地是包含所有的原始而非人力创造之能力和原料物质并加上空间地位，但由地上所培植的或由地中所采取的原料物质，则称为资本物了。^③ 由此可知，土地是构成地球表面的自然物和自然力，并有固定的位置，不能与地壳分离。土地不论形式如何，必附着空气、日光、热能、吸力及许多自然的生物与矿物，综合起来统称自然资源，构成土地的整体，其中可划分为物质和能力两部分。即包含有形与无形两类资源。有形的是水面和陆地所含的各种自然物质，无形的是空气及各种自然力量（Forces of Nature）。人们占有某块土地的有形部分，即很自然地控制了并利用其无形部分。倘若没有这些无形的资源附着于有形的实质土地，则土地的生产力及利用价值就将大部或全部消失。

综上所述，可见土地的概念与内涵是随社会的发展，沿着下列过程而不断丰富：有肥力的地球地表层——地球表面的陆地部分——地球表面的陆地、水面及滩涂部分——土地是一个多层次立体空间——土地是受自然力与人类经济活动影响后而形成的自然历史综合体——土地是所有的自然资源——土地是能形成整体功能的自然资源——土地是具有固定空间位置的有形与无形自然资源的综合整体。可见，土地的意义与内涵总是随人类知识的发展与科技的进步

① Land—or, more generally, natural resources—represent the gift of nature to our productive processes. It consists of the land used for farming or for underpinning houses, factories, and roads; the energy resources that fuel our cars and heat our homes; and the nonenergy resources like copper and iron ore and sand. In today's congested world, we must broaden the scope of natural resources, such as clean air and drinkable water. Paul A. Samuelson Willam D. Nordhaus Economics sixteenth edition page 10.

② We shall include natural objects in the concept of land only when they continue to have an inseparable property relationship with a specific area of the earth's surface. V. W. Johnson and R. Barlowe, Op. Cit., p. 2.

③ Land in the economist's meaning includes all original non-human sources of energy and raw materials plus standing room. As soon as raw materials are cultivated on the land, or extracted from it, they become capital goods. Albert L. Meyers, Elements of Modern Economics PP. 19-20.

而不断丰富。

就目前而言,人们对土地含义的说明有狭义、广义与最广义之分。狭义的土地仅指地球上的“纯陆地”部分,是人们日常概念中所称之的土地,一般所谓土地问题及土地政策制定多半是以此土地含义为中心。广义的土地,系指地球表面之陆地、水面及滩涂。随着科技的进步、土地供需矛盾的尖锐、食物结构的改变,良好生存环境的需求,使陆地以外的土地将会发挥越来越重要的作用。最广义的土地概念就是经济学家所定义的自然资源。其中包含自然物(如陆地、山岳、河川、湖泊、海洋、水流、潮汐等)和自然力(如空气、日光、湿气、热力、风力、吸力、黏着力、膨胀力等)。当今人类已深刻认识到,由于土地的有限性,自然资源的可持续利用是实现人类经济社会可持续发展的基础与关键。土地政策是影响人们土地利用方式的重要方面,合理的、有利于经济社会可持续发展的土地政策的制定,应着眼于土地是具有固定空间位置的自然资源综合整体的高度。本书研究的土地政策作用范围主要还是指广义的土地含义这一层次,即指地球表面之陆地、水面及滩涂。由于这一层次土地含义与其他自然资源与自然力的密切关系,土地政策的制定不能没有土地是自然资源综合整体的概念。

二、土地的特性

了解土地特性是制定有效土地政策的重要方面。成功的土地政策是以对土地特性的认识为基础的。从上述的土地含义中不难归结出土地具有下列特性:

1. 土地位置的固定性、质量的多样性与等级的差异性 每一块土地都有固定的空间位置。这一特性使地位的优劣成为决定土地品质高低的重要因素,对土地的利用与地价有重大影响。土地位置的固定性,还影响到土地的自然、经济、社会特性。土地的质量与等级是由自然的、经济的、社会的多种影响因素综合决定的,而且会随着这些因素的变化而变化。土地政策的制定要有利于人们充分地利用各类土地,以实现地尽其利。

2. 土地数量的有限性 土地是自然的产物,具有原始性(Originality),不可再生性(Non-reproducible)。土地的数量为地球的大小所决定(周诚,1988),人们可以改变土地的用途但不可以改变土地的数量。尽管在人力与自然力的作用下,有沧海桑田的变迁,但土地的总量始终未变。土地数量的固定性对土地的利用、供给、价格变化乃至社会的稳定都有重大影响。土地数量的有限使土地的稀缺性随社会的发展与人口的增加而不断增强,导致土地供求矛盾的形成与激化。土地数量的有限性使土地的稀缺与占有的不公平,往往成为