



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

土地行政管理学

曲福田 主编

土地资源管理专业用

22-43

61

02

65

中 国 农 业 出 版 社

面向 21 世纪课程教材

Textbook Series for 21st Century

土地行政管理学

曲福田 主编

土地资源管理专业用

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地行政管理学/曲福田主编. —北京: 中国农业出版社, 2002.6

面向 21 世纪课程教材

ISBN 7-109-07528-1

I. 土... II. 曲... 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 (2002) 第 013632 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: 沈镇昭

责任编辑 夏之翠

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2002 年 5 月第 1 版 2002 年 5 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×960mm 1/16 印张: 17.5

字数: 307 千字

定价: 23.50 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		

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

本书系教育部批准的全国高等院校土地资源管理专业 15 本“面向 21 世纪课程教材”之一，编写此教材的目的是在于向读者系统介绍土地行政管理的基本理论与方法，全面理解土地行政管理的基本原理、土地行政过程、土地行政内容以及土地行政法规体系。我们希望此书能帮助读者正确认识土地行政管理在土地资源管理乃至在政府公共管理事业中的地位和作用，从而更加全面地理解土地资源管理的宗旨、任务和基本途径。

土地资源及其利用的社会属性，决定了土地行政管理在土地资源利用与管理中具有重要地位。土地行政管理理论也充分体现了土地资源管理这一公共管理学科的基本属性。本书从行政管理学和土地行政管理学的基本概念出发，对土地行政管理理论体系进行了系统阐述，共分四个部分：一是土地行政管理的基本理论（第一至二章），二是土地行政管理的运行规律（第三至五章），三是土地行政管理的主要内容（第六至十章），四是土地行政法规（第十一章）。

全书共分 11 章，由长期从事土地资源管理教学与研究工作的学者、专家编写而成。曲福田担任主编，王秀兰、郭春华任副主编，负责制订编写大纲和统稿。具体编写分工如下：曲福田，第一、六章；周超纲，第二、三章；郭春华，第四、五章；王秀兰，第七、九章；贾树海，第二、八章；南灵，第十、十一章。

土地行政管理学在我国还是一门新兴学科。到目前为止，在这方面问世的专著和教材还很少，编写此教材的参考资料不多。同时，我国土地管理体制正在经历重大转折，土地行政管理中的许多理论和学科建设问题有待于进一步探

索。加上我们对这一领域的研究还在深化之中，书中难免有不妥和疏漏之处，敬请读者和同仁匡正。

曲福田

2002年元月于南京

目 录

总序
前言

第一章 绪论	1
第一节 土地行政管理概念	1
第二节 土地行政管理体制的形成与发展	11
第三节 土地行政管理学研究的对象、任务和体系	26
第二章 土地行政管理体制	28
第一节 概述	28
第二节 部分国家或地区土地行政管理体制	34
第三节 中国土地行政体制	43
第三章 土地行政决策	51
第一节 土地行政决策概述	51
第二节 土地行政决策体制	58
第三节 土地行政决策方法	63
第四章 土地行政执行	74
第一节 土地行政执行的特征及影响因素	74
第二节 土地行政执行的过程与原则	77

第三节	土地行政执行的手段及方式	83
第四节	土地行政执行的权力保障以及对权力的控制	89
第五章	土地行政效率	95
第一节	土地行政效率的涵义	95
第二节	土地行政效率的测定	99
第三节	提高土地行政效率的途径	106
第六章	地权行政管理	115
第一节	地权行政管理及其意义	115
第二节	国有地权行政管理	117
第三节	集体所有地权行政管理	128
第四节	土地征用	134
第五节	外商投资企业用地产权管理	136
第七章	地籍行政	141
第一节	地籍与地籍行政	141
第二节	土地调查	148
第三节	土地登记	161
第四节	土地统计	170
第五节	地籍档案管理	177
第八章	地用行政管理	185
第一节	地用行政管理概论	185
第二节	土地利用计划管理	186
第三节	土地利用规划管理	189
第四节	土地用途管制	193
第五节	土地管理	201
第九章	地价行政管理	212
第一节	土地价格行政概述	212
第二节	土地市场交易价格行政	215
第三节	土地价格评估行政	221

第十章 地税行政管理	227
第一节 地税行政管理概述	227
第二节 我国现行的地税管理制度	232
第三节 我国土地税制改革	245
第十一章 土地行政法规	248
第一节 土地行政法概述	248
第二节 土地行政执法	254
第三节 土地行政诉讼	261
主要参考文献	265

第一章

绪论

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。透过土地行政管理表象探索其特性、功能、作用及其与之有关的范畴之间的关系，便成了本书的首要任务和出发点。

第一节 土地行政管理的概念

一、行政与行政管理的含义

行政尽管是一个常见、常用的词汇，然而人们对它的理解却不尽一致，并经常在不同的意义上使用。

一般认为现代意义上的行政学产生于 19 世纪末 20 世纪初的欧美国家，其概念和理论在形成初期和发展过程中，自然受到西方国家特定历史和社会条件及社会科学家思想理论的影响。早在 2000 多年前古希腊学者亚里士多德就已经使用过“行政”(Administration)一词。现代英语辞典中，将 Administration 解释为“事务等尤指公共事务、国家政策等之管理”^①，国际通用的《社会科学大词典》将“Administration”释义为“国家事务管理”。但在西方行政学说史上，对行政概念大致有以下几种解释：①从三权分立角度来理解行政，认为行政是指立法、司法以外的国家事务，行政是“行政人员的责任或职责，特别是政府的执行职能，……，它既不是立法的，也不是司法的”(《世纪词典》)，

^① 牛津现代高级英汉双解辞典。北京：商务印书馆，牛津大学出版社，1992

这是一种最为狭义上的“行政”；②从政治与行政分离角度来理解行政，认为政治是国家意志的形成，“行政是执行国家意志的职能”（弗兰克·J·古德诺），即国家政务的推行与管理；③从公共管理学角度来理解行政，认为行政是一种有目的、有计划的管理活动，这是一种最广义的理解，即认为行政包括公共（国家）行政和私人（企事业单位、社会团体）行政。美国1985年出版的《公共行政学辞典》把行政定义为“政府及公共机构事务的管理与指挥”，可以说这是对行政各种解释的基本概括和陈述。

在中国的历史上，也较早地使用了“行政”这一名词。2 000多年前的《左传》中，就已有了“行其政事”的记载，而在《史记·周记》中也有“召公、周二相行政”的记载等等，意思是治理朝政或推行国家政务。我国1949年以前的行政著作，在引进、移植西方行政学说，创造中国早期行政学体系过程中，多从古代汉语语义学上的概念出发，采用西方早期狭义的行政概念，认为行政是国家政务的推行与管理。进入20世纪80年代后，行政学得到了前所未有的发展，也形成了学术界较为普遍接受的“行政”概念。1990年出版的《社会科学学科词典》把行政解释为“一般是指国家行政部门管理国家事务、政府事务和社会事务的活动”。目前，学术界普遍认为行政是指国家政务的推行与管理，即国家行政机关对国家和社会公共事务的组织与管理活动^①。这里，行政组织与管理活动的主体是国家行政机关，活动的范围包括国家行政事务和社会公共事务。

行政管理是在“行政”基础上提出来的概念。西方国家大约在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边缘性概念。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相互渗透，行政管理的概念得到了广泛地应用。在当今社会中，“行政”与“行政管理”都能概括政府管理活动及其规律或国家政务的推行与管理这一基本内容。因而，许多书中并未做出明确的区分，但细细分析起来，行政主要是强调行政理论体系，而行政管理更强调行政中的应用性管理程序和技能。在本书中，行政与行政管理两个概念并无实质性区别。

二、土地行政管理的含义

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

^① 黄达强，许怡昌．行政学．北京：中国人民大学出版社，1988

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,这些行政一般称为部门行政。

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。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。

土地就其概念而言,有狭义和广义之分。狭义的土地概念认为,“土地”系地球表面的陆地,而广义的土地概念则把土地定义为:“自然为辅助人类而自由赋予的陆、水、空气和光、热等各种物质与能力”^①,即土地包括天空、地表、地下、光热及空气等各种天然资源,是一个自然资源综合体。由此可见,土地是人类生产、生活和生存的物质基础和资材来源。土地物质对人类社会需要是必要的、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,又与国家的政治稳定和国家民族的安危紧密相连。因而,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(国土)加以应有的管理。

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组织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^②。台湾学者来璋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。”^③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”的基本涵义出发,结合近些年来我国土地行政管理实践的特点,我们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

① A. Marshall. Principles of Economics. 8th. edition London, 1907: 138

② Futian Qu, Nico Heerink & Wanmao Wang. Land Administration Reform in China. Land Use Policy. 1995 (3)

③ 来璋. 土地行政学. 台北: 中兴大学出版社, 1988

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国家行政机关，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及土地法规和规章。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。

三、土地行政管理的目标与功能

（一）土地行政管理的目标

作为国家行政管理中的重要组成部分，土地行政管理具有强烈的目的性。因而客观存在着土地行政管理的目标，这一目标存在使一个国家的土地开发、利用、整治、保护始终有一个明确的方向。从土地行政管理的基本定义出发，土地行政管理的基本目标是要实现土地按社会整体利益进行有效配置和持续利用。具体包括以下内容：

1. 实现土地资源优化配置 土地是有限的、稀缺的基本生产资料和生活来源，尤其是在人多地少的国家，提高土地配置效率便成为首要目标，从而使有限的土地面积产生不断增长的经济价值，满足日益增长的社会需要。这就要求通过土地行政管理，尤其是通过地权、地籍管理等方式，建立起一个产权明晰、按效益原则配置土地的充满活力的土地利用微观机制，激发单位或个人有效利用土地的积极性，这是有效配置土地的基础。与此同时，土地行政管理应更为重视土地配置的宏观目标，即一定时期国家或社会整体利益对土地在不同部门（如农业和非农业部门）或不同利用方式（如农业用地中的农、林、牧、渔，城镇用地中的生产、居住、娱乐等用途）中进行配置，提高土地利用的综合效益，保证土地在国民经济不同部门之间的优化分配，促进国民经济的稳定、协调、持续发展。地价行政、地税行政、土地利用行政等行政途径将发挥重要作用。

2. 实现土地利用中的相对公平，促进国家行政整体效率的提高 土地配置的高效率并不能保证整个社会的稳定、协调发展。土地的重要性和特殊性，决定了土地行政管理规定着土地利用中人与人之间的政治经济关系，而这种关系往往是社会（政治经济）关系的基础。因而一个社会要很好地进行组织，保持协调稳定的社会关系，必须通过土地行政管理，在维持土地配置高效率的同时，尤其是通过地权、地价、地税等管理途径，实现土地在占有、使用、收益等方面的相对公平，避免人地关系的畸形状况和土地利益分配中的悬殊差别，

以及由此带来的社会矛盾的积累与加剧,以维持整个社会的长治久安。

3. 实现土地资源持续利用 土地既是数量特征,又是质量特征,土地数量与质量的统一规定了一个国家土地利用的规模、潜力与效率。然而,由于人口的增加、土地利用方式不当、环境污染及退化,世界上普遍存在着土地退化和可用土地,尤其是农用地面积不断减少的现象。土地资源尤其是与人类生存与发展密切相关的农地资源存量的减少,造成了许多国家社会经济实质性地不持续发展,粮食危机仍然威胁着整个地球,发展中国家人口、土地、粮食之间的矛盾尤为激化,因而土地资源尤其是农田的保护成为土地行政管理又一重要目标。土地行政管理应通过相应的立法、政策及相关行政措施,阻止农田的减少,稳定和提高土地质量,维持土地的持续利用,为整个国家的可持续发展提供物质基础。

(二) 土地行政管理的功能

土地行政管理功能可称为政府在土地行政管理中的职能,指行政机关在一定时期内,根据国家和社会发展的需要依法对国家土地配置领域所进行的管理活动,从而所体现的功效益和能量。它从一个侧面反映着政府所代表的国家性质和活动的方向。土地行政管理功能,如同整个行政管理体系一样,会根据国家形势和任务而转变。因而土地行政管理具有以下三个基本功能:

1. 政治功能 如同其他部门行政一样,土地行政管理从一个侧面鲜明地体现着国家的阶级本质及一定时期政府在土地管理活动的基本方向、方式和作用。土地行政管理的政治功能主要体现在它一般通过地权制度改革、土地立法、土地政策、土地执法等途径,对土地的所有、使用、转让等整个配置过程行使约束性、控制性的功能,以维护有利于统治阶级的社会秩序及内外环境,这是每一个国家土地行政管理不可缺少的功能。这里最能体现政治功能的土地行政管理内容则是地权行政。地权制度确立着社会中人与人之间的经济关系,从而确立着社会中不同阶级之间的利益关系。每个国家的政治经济体制与性质,其实很大程度上取决于土地所有权制度的安排或改革。从近现代来看,土地私有制确立了资本主义的生产体系,维持着资产阶级的资本利益;而土地公有制的改革,确立了社会主义政治体系,维持着广大劳动人民的根本利益。因而,如何通过土地制度,尤其是所有权制度改革来维护政府所代表的阶级利益和调和各阶级的矛盾在世界各国被普遍采用。不仅如此,在土地利用、地价、地税等行政管理方面,也体现着土地行政管理的政治功能:要么伴随着整个政治体制的改革,对土地利用、地价、地税政策进行改革,以维持新的政治体系;要么通过地用、地价、地税政策调整推动社会政治体制的改革或稳定原有的政治体制。

2. 经济功能 这是土地行政管理最为重要的一项基本功能。土地行政管理的经济功能,是通过土地行政管理组织对土地行政管理内容(地权、地用、地价、地税、地籍)进行组织、协调、管理、调整,以实现有限土地资源的有效配置,提高土地产出或土地利用的经济效率。在当代资本主义国家里,政府干预经济的程度日益加深,范围日益扩大,政府已对土地占有、使用、转让过程进行直接控制、管理、规划和调节,如政府土地的先买权、土地利用规划、土地整治等,这些都是土地行政管理经济功能新的表现形式。过去相当长一段时间内,由于受高度计划、集权经济体系的影响,中国土地行政管理的经济功能受到影响。土地产权不清、土地无偿使用、缺少土地统管的行政组织等,制约着土地行政管理经济功能的发挥。1978年以来,伴随着整个国家行政经济功能的加强,尤其是随着土地(所有、使用)制度的改革,土地行政管理的经济功能日益突出,已成为我国国家行政经济功能的重要体现。土地行政管理经济功能主要包括:①组织对土地资源的调查、登记、评价工作,为各级政府制定国民经济与社会发展规划、计划以及制定重大的经济政策提供科学依据;②对以耕地资源为主的土地资源实行保护措施,并监测土地资源数量、质量及利用结构的变化,为经济可持续发展提供资源基础;③编制土地利用规划与计划,对土地利用进行计划控制和用途管制;④制定并颁布重大的土地经济与利用技术政策、条例、规章和主要的技术标准、定额、规范;⑤运用地价、地税以及投资、信贷、财政等经济杠杆,配置土地,提高土地利用效率;⑥制定土地法规和必要的管理条例,依法确立有效的土地产权,调解、处理与土地有关的经济纠纷和土地案件,依法检查、监督各地区土地改革、法规、规划、计划的执行情况,依法保护土地利用者的利益。以上六个方面的经济功能,充分体现土地行政管理对土地配置领域的规划、指导、协调、服务及监督性质。

3. 社会、文化功能 土地行政管理除了明显的政治功能和经济功能之外,还具有社会和文化功能。随着土地资源在人口剧增背景下的地位日益上升,土地配置过程中的理论指导、舆论力量、价值、社会环境也显得日趋重要。尤其是在中国,如何认识国土资源、如何理解土地的经济属性、如何理解土地与可持续发展战略、如何运用先进的科学技术来充分开发、利用、保护有限的土地,乃是我国社会经济发展的重要问题。政府土地行政管理的文化功能,特别是发展科学技术、教育的功能,主要有以下几个方面:①组织有关土地资源地位、人地关系及土地制度与政策改革等方面的宣传工作,使土地管理活动具有广泛的认可程度和社会基础;②制定土地科学教育发展战略、规划和计划;③组织力量对重大的土地科技项目进行协调攻关;④指导、监督、协调科研部门和教学单位有效地贯彻土地科学教育发展规划,并发展科技、教育队伍,实施