

城市化进程中的

土地管理

CHENGSHIHUA
JINCHENGZHONG DE
TUDI GUANLI

新型城镇化建设与社会治理丛书

总主编 颜佳华

罗 骧 著



湘潭大学出版社

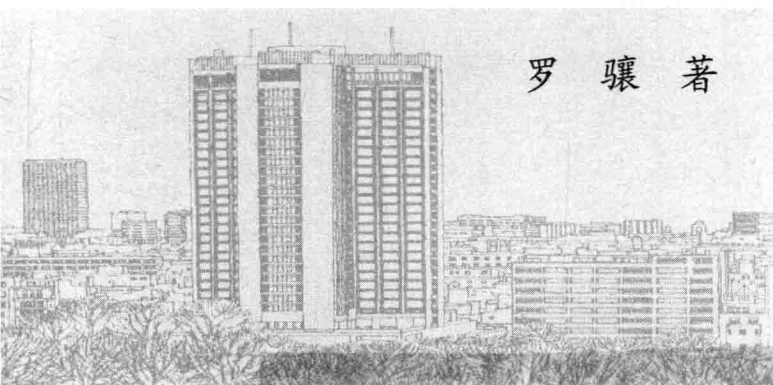
城市化进程中的

土地管理

新型城镇化建设与社会治理丛书

总主编 颜佳华

罗 骧 著



湘潭大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市化进程中的土地管理 / 罗骧著. — 湘潭: 湘潭大学出版社, 2014.12

ISBN 978-7-81128-793-6

I. ①城… II. ①罗… III. ①土地管理—研究—中国
IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第299827 号



责任编辑: 熊先兰

封面设计: 舒林媛

出版发行: 湘潭大学出版社

社 址: 湖南省湘潭市 湘潭大学出版大楼

电话(传真): 0731-58298966 0731-58298960

邮 编: 411105

网 址: <http://press.xtu.edu.cn/>

印 刷: 国防科技大学印刷厂

经 销: 湖南省新华书店

开 本: 787×1092 1/16

印 张: 12

字 数: 280 千字

版 次: 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-81128-793-6

定 价: 32.00 元

(版权所有 严禁翻印)

本书由

湖南省“十二五”公共管理重点学科、
教育部特色专业行政管理、湘潭大学学科建设经费
资助

前 言

十八届三中全会提出要“完善城镇化健康发展体制机制”，坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化，推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，促进城镇化和新农村建设协调推进。这为完善城镇化健康发展体制机制提出了明确目标。我国目前正处于城镇化高速发展阶段，如何引导好城镇化的发展方向，提升城镇化的社会治理水平，拓宽城镇化的社会治理路径，促进国家和社会之间更加有效地融合，是具有重大理论意义和实践意义的课题。

湘潭大学公共管理学院作为全国最早开办行政管理专业的高校之一，曾经出版过《公共管理论丛》、《公共行政与公共管理丛书》等大型学术研究成果，并编辑出版了《湖湘公共管理研究》学术辑刊。本套丛书紧扣新型城镇化与社会治理中出现的新问题，比如城市社区建设与社区发展、城镇规划、土地流转、农村社会组织与社会发展、医疗制度改革、文化事业管理、城市公用事业管理改革等学界关注的热点问题展开研究，为经济社会发展提供服务。

本套丛书的作者是我院近年来涌现出来的一批优秀中青年教学科研骨干，均具有国内外名校的博士学位，理论功底好，创新意识强，科研上已有所建树，在学术界已开始崭露头角。本套丛书在学术研究视角和研究方法上力求有所突破，理论上有所创新，为推进新型城镇化建设和社会治理作出贡献。但由于学识所限，书中不妥之处诚请专家、读者批评，以便我们进一步提高。

湘潭大学公共管理学院院长、教授、博士生导师 颜佳华

2014年7月8日

目 录

第一章 土地管理概述

第一节 土地与土地资源	(3)
一、“土地”的概念	(3)
二、土地的相关特征	(4)
三、土地管理中“土地”的双重内涵	(5)
第二节 土地管理的范畴与对象	(5)
一、土地管理的涵义	(5)
二、土地的属性及其管理范畴	(6)
三、土地管理的对象	(7)
第三节 土地管理的内容与原则	(8)
一、土地管理的基本内容	(8)
二、土地管理的主要业务内容	(9)
三、土地管理原则	(11)

第二章 土地管理相关法规政策与基本理论

第一节 土地管理相关政策与制度的变迁	(13)
一、新中国成立以来土地制度的变迁	(13)
二、现行的土地所有制度	(16)
第二节 管理学相关理论	(17)
一、人本管理	(17)
二、系统管理	(18)
第三节 经济学相关理论	(18)
一、制度经济学中的相关理论	(18)
二、区位理论	(20)
三、地租理论	(21)
四、博弈理论	(23)

第三章 土地权属管理

第一节 土地产权的界定	(24)
-------------------	------

一、土地产权的涵义	(24)
二、土地产权的类型	(25)
第二节 土地权属管理	(27)
一、土地确权	(27)
二、土地使用权的变更	(28)
三、土地权属纠纷	(33)
 第四章 土地地籍管理	
第一节 土地调查管理	(37)
一、调查方式	(38)
二、地籍调查	(38)
三、土地条件调查	(39)
四、土地利用现状调查	(40)
第二节 土地登记管理	(40)
一、土地登记	(40)
二、土地登记的类型	(41)
三、土地登记的程序	(42)
第三节 土地统计管理	(42)
一、土地统计	(42)
二、现行土地统计制度	(43)
第四节 土地分等定级管理	(44)
一、土地分等定级的计算公式	(45)
二、土地定级因素的计算	(46)
三、土地定级单元的划分	(47)
第五节 地籍档案管理	(48)
一、地籍档案管理概念	(48)
二、地籍档案管理的主要内容	(48)
 第五章 农地流转管理	
第一节 农地流转的概念界定与相关法律	(52)
一、农地城市流转	(52)
二、土地征收	(55)
第二节 农地城市流转现状与存在的问题	(57)
一、农地城市流转的进程与趋势	(57)
二、土地征收中存在的问题	(58)
第三节 农村集体建设用地流转管理	(63)

一、农村集体建设用地流转现状	(63)
二、农村集体建设用地流转中存在的问题	(64)
三、农村集体建设土地流转的相关建议	(66)

第六章 土地市场管理

第一节 中国土地市场管理概述	(69)
一、土地市场的涵义与功能	(69)
二、城市化进程对土地市场的需求	(72)
三、中国土地市场的发展历程	(73)
第二节 土地市场的运行机制	(76)
一、市场机制	(76)
二、调控机制	(78)
三、土地市场公开交易制度	(80)
第三节 土地市场中存在的缺陷	(82)
一、市场化配置土地资源机制不健全	(82)
二、政府对土地市场的宏观调控失效	(84)
三、土地市场公开交易制度存在的缺陷	(86)
第四节 完善土地市场管理的对策	(88)
一、加强土地市场化配置	(88)
二、完善土地市场宏观调控与监督机制	(90)
三、完善土地市场公开交易制度	(91)

第七章 土地储备管理

第一节 土地储备管理概述	(94)
一、土地储备的含义	(94)
二、我国土地储备制度的动因与必要性	(95)
三、我国几种土地储备模式的比较	(97)
第二节 土地储备的运行机制	(99)
一、我国土地储备现状	(99)
二、我国土地储备的调控管理	(100)
三、土地储备中的风险管理	(101)
四、土地储备中的融资管理	(102)
第三节 国内外土地收购储备制度比较	(103)
一、国外土地储备制度的运作模式	(104)
二、国内外土地储备制度的比较	(105)
第四节 土地储备制度的改革前景	(108)

一、控制成本与提高收益	(108)
二、完善土地储备制度中的政府与市场关系的模式	(110)
三、完善土地储备规模、资金、风险的管理	(111)
第八章 土地利用管理	
第一节 土地利用管理概述	(116)
一、城市土地利用效率的涵义与目标	(116)
二、土地利用效率的衡量指标	(120)
第二节 土地利用现状	(122)
一、土地调控与用途管制现状	(122)
二、人口密度现状	(124)
三、容积率现状	(128)
四、土地产出率现状	(130)
第三节 土地利用中存在的问题	(131)
一、城市规模盲目扩大	(131)
二、土地利用结构不合理	(132)
三、土地闲置与集约利用率低	(133)
第四节 国外土地利用的经验与比较	(134)
一、各国土地管理与利用制度简介	(134)
二、各国土地管理与利用的经验与启示	(139)
第五节 土地管理与利用的改革前景	(141)
一、发挥市场配置土地资源的基础性作用	(141)
二、坚持顶层设计与地方试点相结合的路径选择	(142)
附录一	(143)
附录二	(155)
附录三	(163)
附录四	(168)
参考文献	(178)
后 记	(181)

第一章 土地管理概述

自改革开放以来,我国城市化进程的发展迅速,世界瞩目。但在迅速现代化、城市化的背景下,土地作为城市的载体,面临来自两方面的压力:一方面是城市规模的急速扩张,导致大量农村土地(包括耕地)向城市土地转化;另一方面是我国土地资源相对数量较为贫乏,为确保粮食安全,十八亿亩的耕地红线必须坚守。在这样的局面下,如何更好地管理土地,尤其是如何实现更有效地保护耕地与集约用地,成为非常重要的课题。

从宏观视野来看,我国土地资源大致有如下特点:绝对数量大、相对数量小、类型多样、各类资源分布不均、发展不平衡等。我国土地总面积约为960万平方公里,占世界陆地总面积的1/15,居世界第3位。由于人口众多,全国人均耕地1.4亩,不到世界平均水平的40%,仅相当于加拿大的1/47,美国的1/4。

另外,我国土地资源总面积约为144亿亩,山地、高原、丘陵占土地总面积的69%;平地、盆地约占31%;较难利用的沙漠、戈壁、高寒荒漠、石山、冰川以及雪地的面积较广,约占土地总面积的18%。在可供农用的土地中,草地约60亿亩,占土地面积的41.58%;林地约26亿亩,占17.95%;耕地约20亿亩,仅占14.21%,且耕地质量不高,退化严重,可作耕地的后备资源少。一般而言,人均耕地的数量,会直接影响人均粮食占有量。例如,加拿大人均耕地1.85公顷(28亩),粮食单产虽仅每公顷2055千克(每亩137千克),人均粮食占有量却高达1074千克;我国属于人多地少的国家,虽通过精耕细作提高了产量,但仍难弭平差距,数据显示我国人均占有粮食量在近年达到440千克左右,但距国际公认粮食基本解决的标准水平(即人均500千克)仍存在距离。

然而,随着城市化的进程,城市土地面积迅速增加,可耕用土地被大量侵占,还会造成粮食安全和环境安全等难题。统计数据显示自1991-1996年,全国非农建设的年均占用耕地约为29.37万公顷(441万亩),自1997-2005年,年均占用耕地20.35万公顷(305万亩)。1996年我国耕地面积为19.51亿亩,2005年的耕地面积已经骤降至18.31亿亩。^① 尽管国土资源部以18亿亩作为耕地红线,自2009年6月23日以来实行严格的耕地保护制度,强调耕地红线不能碰,但耕地数量仍在逐步减少。以2012年为

^① 《全国土地利用总体规划纲要》(2006-2020年)。

例,我国全年批准建设用地 61.52 万公顷 (923 万亩),其中转为建设用地的农用地为 42.91 万公顷 (643 万亩),包括耕地 25.94 万公顷 (389 万亩);国有建设用地供应量为 69.04 万公顷 (1035 万亩),同比增长 17.5%,连续四年保持增长。^①

综而论之,在耕地红线与迅速城市化的双重压力下,土地管理面临诸多问题:

第一,优质耕地少、后备耕地资源少,耕地“减好补次”的现象普遍存在。根据国土部门“占补平衡”的政策规定,新增耕地可按比例换取本地城镇建设用地指标,多出的新增耕地面积指标,则将通过省级国土部门统一核算。“占补平衡”的本意是:“用一亩地,造一亩地”,但在有些地区,新增耕地往往流于形式,甚至背离退耕还林的政策方向,造成毁林开荒等现象。1997-2005 年,全国灌溉水田和水浇地分别减少 93.13 万公顷 (1397 万亩)和 29.93 万公顷 (449 万亩),而同期补充的耕地有排灌设施的比例不足 40%。耕地后备资源潜力约为 1333 万公顷 (2 亿亩)左右,其中 60% 以上分布在水源不足和生态脆弱地区,开发利用的制约因素较多。

第二,工业用地增长过快、建设用地粗放浪费。新增建设用地中工矿用地比例占到 40%,部分地区高达 60%,相较之下,改善城镇居民生活条件的居住、休闲等用地供应不足。据调查,全国城镇规划范围内共有闲置、空闲和批而未供的土地近 26.67 万公顷 (400 万亩),其中工业项目用地容积率为 0.3-0.6,工业用地平均产出率远低于发达国家水平;1997-2005 年,乡村人口减少 9633 万人,而农村居民点用地却增加约 11.75 万公顷 (170 万亩),农村建设用地利用效率普遍较低。

第三,土地退化、污染与违规用地。全国土地的水土流失、退化、碱化、沙化等问题较为严重,如 2005 年水土流失面积达 35600 万公顷 (53 亿亩),退化、沙化、碱化草地面积达 13500 公顷 (20 亿亩);部分地区用地布局混乱,土地污染严重,尤其是城市周边和部分交通主干道以及江河沿岸耕地的重金属与有机污染物严重超标;违规违法用地现象屡禁不止,如 2007 年全国土地“百日行动”清查结果显示“以租代征”涉及用地约为 2.20 万公顷 (33 万亩),违规设立和扩大的各类开发区所涉及用地约为 6.07 万公顷 (91 万亩),未批先用所涉及的土地面积约为 15 万公顷 (225 万亩)。^②

另需注意的是,自从土地政策逐渐放开之后,每年的土地增值收入,成为利益争夺的焦点。尤其是在此过程中,国有土地使用权的折现与增值,占据财富的转移及分配中最为核心的位置。以 2009 年为例,政府从土地交易中获得大约 1400 多亿元的土地出让收入。这也显示出当前需要加强土地管理的重要性。

关于土地管理的重要性,以及目前土地管理中最迫切的核心问题,还可以从“土地日”的设立及其相关主题予以认识。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 (源于 1986 年 6 月 25 日颁布《中华人民共和国土地管理法》)为全国“土地日”,而每年的“土地日”都确立一个主题,作为该年土地日宣传和土地管

① 《2012 年中国国土资源公报》。

② 《全国土地利用总体规划纲要》(2006-2020 年)。

理工作的重点。历年主题依次如下：

1991 年为“土地与国情”；1992 年为“土地与改革”；1993 年为“土地与经济”；1994 年为“土地与市场”；1995 年为“土地与法制”；1996 年为“土地与发展，保护我们的生命线”；1997 年为“土地与国家，爱护我们的家园”；1998 年为“土地与未来，集约用地，造福人民”；1999 年为“依法行政，合理用地”；2000 年为“保护耕地，为了美好的明天”；2001 年为“规划用地，利国利民”；2002 年为“规范土地市场，促进经济发展”；2003 年为“规范土地市场，促进可持续发展”；2004 年为“坚持科学发展观，珍惜每一寸土地”；2005 年为“节约集约用地，促进科学发展”；2006 年为“依法合理用地，促进科学发展”；2007 年为“节约集约用地，坚守耕地红线”；2008 年为“保护用地，为子孙造福”；2009 年为“保障科学发展，保护耕地红线”；2010 年为“土地与转变发展方式，依法管地集约用地”；2011 年为“土地与转变发展方式，促节约、守红线、惠民生”；2012 年为“建设高标准基本农田，保障国家粮食安全”；2013 年为“珍惜土地资源，节约集约用地”。

从历年“土地日”的主题来看，目前土地管理的焦点仍然是在城市化与耕地红线的双重压力之下，如何更有效率地利用土地，以化解双重压力，满足来自城市化与耕地红线的两方面需求。

第一节 土地与土地资源

自古以来，土地一直在人类生活中占据无比重要的地位，故先民很早就产生了对土地崇拜的信仰。随着文明的发展、社会的进步、人口的增多，土地的重要性不但没有下降，反而显得愈发重要。在现代社会中，土地崇拜已经逐渐淡出人们的生活，土地直接产出农作物的价值也在下降，但土地的重要性与价值在人们的工业、商业、娱乐与日常活动中，却得到更深刻的认识。

此外，土地的重要性也凸显其稀缺性，故自从人类出现国家与组织以来，如何更加有效地利用土地这种稀缺的资源，便成为管理者永恒的课题，历朝历代土地制度的不断变革堪称最好的说明。当然，如果说在以农业生产力为经济基础的古代社会，农村土地的分配与管理是政府的最重要事务，那么，在现代社会中，如何管理好城市土地便成为土地管理最重要的目标。中国目前正在逐步走向城市化，其土地管理的主要问题不仅涉及城市土地管理方面，还涉及到农村土地向城市土地转化的过程管理方面等。

一、“土地”的概念

“土地”一词含义非常丰富，人们习惯从不同的视角与层面运用“土地”这个词语，典型如狭义的“土地”、广义的“土地”，以及不同学科视野下的“土地”概念。这些概念经常被我们交错运用，容易造成误读与歧义，现对其进行简单的梳理。

1. 狭义的“土地”仅指陆地部分。此类较有代表性的是土地规划和自然地理学家

的观点,如“土地是指地球陆地表层,它是自然历史的产物,是由土壤、植被、地表水及表层的岩石和地下水等诸多要素组成的自然综合体”;“土地是地理环境(主要是陆地环境)中互相联系的各自然地理成分所组成,包括人类活动影响在内的自然地域综合体。”^①

2. 广义的“土地”不仅包括陆地部分,还包括与陆地相关的光、热、空气、海洋等资源。此类较有代表性的是经济学家的观点。如英国经济学家马歇尔指出:“土地是指大自然为了帮助人类,在陆地、海上、空气、光和热各方面所赠与的物质和力量。”美国经济学者伊利则认为:“土地这个词,它的意义不仅指土地的表面,因为它还包括地面上下的东西。”^②

3. 联合国各相关组织曾先后对“土地”概念作过界定,如1972年联合国粮农组织在荷兰瓦格宁根召开的农村进行土地评价专家会议中,对“土地”的定义是:“土地包含地球特定地域表面及以上和以下的大气、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结果,以及动物就它们对目前和未来人类利用土地所施加的重要影响。”1975年联合国发表了《土地评价纲要》,其中对“土地”的定义是:“一片土地的地理学定义是指地球表面的一个特定地区,其特性包含着此地面以上和以下垂直的生物圈中一切比较稳定或周期循环的要素,如大气、土壤、水文、动植物密度,人类过去和现在活动及相互作用的结果,对人类和将来的土地利用都会产生深远影响。”^③

4. 若从土地管理学的视角看,一般认为土地是地球表面上由土壤、岩石、气候、水文、地貌、植被等组成的自然综合体,它包括人类过去和现在的活动结果。故可以认为土地是一个综合体,不仅是自然的产物,也是人类过去和现在活动的结果。^④

二、土地的相关特征

综合各个学科以及人类发展的历史来看,土地不仅是自然的产物,也是人类过去和现在所有活动的结果。故土地不但具有自然特征,也存在经济、社会等多方面的属性与特征。

1. 土地的自然特征:土地首先是自然的产物(资源),具有位置的固定性、面积的有限性、地貌的差异性等诸多自然特征。针对土地自然特性的管理则具体涉及生态保护、可持续发展等问题。

2. 土地的经济特征:土地在人类的利用过程中所被赋予的经济属性。土地是自然存在的,但在人类的利用过程中,会产生一系列的经济结果。如由于土地稀缺,要求集约利用;土地相对分散,导致综合区位效益;土地的报酬递增、递减性,要求适度投

① 安国辉:《土地利用规划》,北京:科学出版社2008年版,第12页。

② 安国辉:《土地利用规划》,北京:科学出版社2008年版,第12页。

③ http://www.mlr.gov.cn/tdzt/zdxc/tdr/21tdr/tdbk/201106/t20110613_878180.html.

④ http://www.mlr.gov.cn/tdzt/zdxc/tdr/21tdr/tdbk/201106/t20110613_878180.html.

资等。

3. 土地的社会特征：土地是有限的，必然会导致分配上的矛盾，而对土地占有方式的不同，将决定社会关系和社会制度。纵观中国历史，其社会变革无一不与土地有关，同样，人类的历史也几乎可以被称为一部土地利用与管理的历史。我国目前实行土地所有权公有制，土地使用权则成为企业及个人的一种重要资产。

三、土地管理中“土地”的双重内涵

若暂时抛开土地的社会属性不论，可知土地具有资源和资产的双重内涵，前者主要指土地作为自然资源，是人类生产和生活的根本；后者主要是指土地作为财产，具有经济和法律层面的意义。土地的双重内涵，揭示着土地管理应该从资源与资产的双重视角展开。

从资源管理的视角来看，土地资源存在区域差异，并具有区域和空间范围等属性。这里的空间范围，主要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，具体表现在土地登记过程中用文字及图示等方式，准确说明土地的四至范围，涉及地下空间利用的必须准确界定地上、地下空间的权属关系，地上的通行、采光等。

从资产管理的视角来看，土地产权具有非常重要的意义。土地产权是指有关土地财产的一切权利的总和，一般用“权利束”加以描述。“权利束”包括一系列各具特色的权利，这些权利可以分散拥有，具体包括土地所有权、与所有权相关的权利，以及相对独立的各种权利，如土地所有权、土地使用权、土地租赁权、土地抵押权、土地继承权、地役权等。这些权利全部聚合在一起时，代表一个完整的“权利束”。

在土地管理中的“土地”概念与“土壤”、“国土”、“土地资源”、“土地资产”等概念之间存在差异，下面略予说明这几个概念：（1）“土壤”指地球陆地表面具有肥力、能够生长植物的疏松表层。换言之，土壤是土地的表层与附属物。（2）“国土”指一国主权管辖内的版图，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，国土资源包括土地、生物、气候、水、矿产、海洋、旅游和社会经济条件等资源。（3）“土地资源”指现在和未来能为人类所利用，用以创造财富、产生经济价值的部分土地，土地和土地资源经常通用。（4）“土地资产”即视土地为财产，并具有稀缺、可占用和具有价值等特性。（5）“地产”是指具有经济价值，并有明确权属关系的土地资源，是土地最明显的经济形态。^①

第二节 土地管理的范畴与对象

一、土地管理的涵义

现代诸多学者从不同的视角出发，对“管理”进行了界定与认识。一般都认为管

^① 张正峰：《土地资源管理学》，北京：中国人民大学出版社2008年版，第23页。

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。

在对“管理”认知的基础上，我们可以认为“土地管理”是在一定的环境条件下，国家综合运用行政、经济、法律和技术等手段，为提高土地的生态、经济、社会效益，维护相关土地制度，调整土地关系，提高土地利用效率，而进行的决策、计划、组织、协调、控制、监督等行为的公共管理活动。

从我国的社会主义制度来看，土地管理属于国家的基本职能之一，表现为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，进而由国家管理机关（即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。

二、土地的属性及其管理范畴

土地有自然属性、经济属性与社会属性，根据土地的不同属性，土地管理也存在不同的管理内容与目标：

1. 针对土地自然属性的管理。一方面，土地是数量有限、不可再生的自然资源，人们在土地管理中需要遵循其自然规律，尤其是土地资源的开发与利用中存在的可持续性问题。换言之，若当前进行适度开发，将保证土地资源的可持续性；若对土地资源过度利用和开发，必然造成预期可利用土地资源的减少。因此，土地管理中必须遵循自然规律，保证土地资源利用的可持续性。

2. 针对土地经济属性的管理。一方面，土地是重要的生产要素，也是人类重要的经济资源；另一方面，人类对土地资源的开发与利用，多以追求经济效益为目的，并随着市场的需求不断调整其利用方式。基于土地与经济之间的密切联系，我们可以认为土地管理是通过行政的方式，管理调控土地资源利用中产生的社会经济关系，以便在土地资源利用过程中创造更合理的社会经济财富，满足经济生活发展需要的过程。这意味着土地管理必须在市场经济条件下，充分利用经济规律，保证管理的合理性与有效性。

3. 针对土地社会属性的管理。我国土地实行社会主义公有制，并根据城市、农村的区别而具体分为全民所有制和劳动群众集体所有制。从所有权来看，我国的土地资源实行公有制，属于公共物品；而从使用权来看，土地作为资产而被利用的过程，经常表现为个别的经济行为，资产可以私有，故我国土地应视为准公共物品。为了保证土地资源利用过程中既满足个人的需求，又不损害整个社会的利益，就需要合理配置土地资源，协调土地资源利用过程中的个人、社会、单位、国家等多方面之间的矛盾，实现土地资源的有效利用。

结合土地的自然属性、经济属性、公共属性与社会属性等方面来看，我国目前土地管理主要目标是：在保证土地生态、可持续利用的基础上，以公平占有、合理分配土地利益为必要条件，利用市场充分发挥土地的最大经济效益。

三、土地管理的对象

研究土地管理,开展土地管理实践,必须明确土地管理的对象,这样才能准确地分析土地管理过程的客观规律,有效地开展土地管理实践工作。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来看,土地管理的对象主要有以下几个方面:

1. 土地资源。土地资源包括全国所有的土地。这是土地管理的基础,没有土地资源,也就无所谓土地管理,遑论土地资源的配置、利用以及土地权属关系等方面的管理。

2. 土地资源配置。土地资源配置是一个转换土地用途的过程,也是最终实现土地资源帕累托最优的关键。土地资源作为基本的生产要素,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,有关政府部门、经济组织和个人在其拥有的权利基础上,参与到土地资源分配的过程中,他们在不同层面的博弈结果,最终转化为土地资源的配置。

自土地使用制度改革以后,土地市场逐步发育。由于资源配置过程中引入了市场机制,用地需求逐渐摆脱政府的计划,政府的角色亦逐渐向管理者、引导者、监督者转换,土地资源的配置不再完全受行政力量的安排(比如在法律和规划许可的情况下),用地者可以根据自己的需要和兴趣,确定用地面积和位置。但是,在市场机制配置过程中,由于土地资源的公共性特征,国家仍然掌握土地所有权,政府及政府部门对土地的用途、位置、使用年限、利用方式和有关权属等有权进行规划控制和权属管理等。

3. 土地资源利用。要实现对土地资源更好地利用,需要从政府调控与市场两个方面着手,市场与政府调控之间相辅相成,并各有其界限。政府调控的重点主要有两个方面:(1) 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;(2) 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。市场是另外一股力量,由于土地利用过程涉及各种行业和部门,他们的用地又各有其规律,在土地管理中难以完全顾及,也很难有效管理,故以市场的作用为主导。

大体而言,目前我国土地资源利用的协调,需要遵守下述几条原则:(1) 协调农业用地与建设用地。由于农业用地对土地的自然条件要求十分严格,而且农地的多寡与国计民生密切相关,故在协调二者关系时应多优先考虑农业用地。(2) 协调中间开发过程的利用与最终使用者的利用。前者是增加土地的可利用程度,后者是创造附加值的利用,二者之间应有目标和数量等方面的协调,否则不仅影响土地市场的正常运转,还占用大量资金、浪费土地资源。如土地过度开发引起的供给过剩,或者由于囤积土地而无法创造附加值。(3) 协调直接追求经济效益的利用与非直接追求经济效益的利用。从经济学角度来看,任何经济组织利用土地都必然追求土地利用的最大经济效益,但是就整个社会系统来说,需要全面考虑整个社会的经济效益和社会效益。如需要考虑不能直接产生经济效益的交通用地、教育用地,维持整个社会运行的军事用地、国防用地和

行政机关用地,保障粮食安全的农业用地等。因此,各种用地的协调,是土地利用管理能否实现土地利用的社会、经济综合效益的关键。

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。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重点内容。^①

在具体的管理过程中,首先需要对土地权属关系予以确定,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。一般通过办理土地权属登记,颁发土地权属证书等方式实现土地确权。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,依据相关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。

第三节 土地管理的内容与原则

一、土地管理的基本内容

我国是社会主义制度国家,一般认为土地是准公共物品,故对土地管理属于国家的基本职能之一,并由专门的国家管理机关(各级人民政府和国土资源管理部门)依法实施对土地的管理。认识与了解目前我国土地管理的基本内容,可以主要从管理的主体、客体、任务、手段和过程等5个方面展开:

1. 土地管理的主体:土地管理主体是国家。国家通过立法,授权各级人民政府负责对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:土地管理的客体是指土地,以及土地利用过程中产生的人与人、人与地、地与地之间的关系。

3. 土地管理的任务:我国土地管理的基本任务是在社会主义土地公有制的基础上,维护土地所有者和使用者的合法权益,保护、开发和利用土地资源,提高土地利用的生态效益、经济效益和社会效益,促进社会经济的持续发展。现阶段的具体任务主要包括:

(1) 健全土地管理制度。健全的土地管理制度是合理利用和保护土地资源的基础。因此,需要根据土地管理的要求,建立健全土地管理制度,保证土地管理有章可循,有法可依。

(2) 维护土地权益。依法保护土地所有者和使用者的合法权益,保障土地权利人

^① 朱道林:《土地管理学》,北京:中国农业大学出版社2007年版,第15-27页。