



新世纪高等学校教材

土地管理核心课系列教材

王万茂 王 群 编 著

# 土地管理学

Land Management



北京师范大学出版集团  
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP  
北京师范大学出版社

新世纪高等学校教材

---

土地管理核心课系列教材

# 土地管理学

Land Management

王万茂 王 群 编 著

(南京农业大学)



北京师范大学出版集团  
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP  
北京师范大学出版社

---

### 图书在版编目(CIP)数据

土地管理学/王万茂,王群编著. —北京:北京师范大学出版社, 2015. 3

新世纪高等学校教材·土地管理核心课系列教材

ISBN 978-7-303-18775-1

I. ①土… II. ①王…②王… III. ①土地管理-高等学校-教材 IV. ①F301.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 053474 号

---

营销中心电话 010-58802181 58805532

北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com>

电子信箱 [gaojiao@bnupg.com](mailto:gaojiao@bnupg.com)

---

TUDI GUANLIXUE

出版发行: 北京师范大学出版社 <http://www.bnup.com>

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 北京中印联印务有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 170 mm×230 mm

印张: 26

字数: 500 千字

版次: 2015 年 3 月第 1 版

印次: 2015 年 3 月第 1 次印刷

定价: 39.00 元

---

策划编辑: 马洪立

责任编辑: 戴 轶

美术编辑: 焦 丽

装帧设计: 焦 丽

责任校对: 李 菡

责任印制: 陈 涛

### 版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

## 内容提要

本书在 2010 年版的基础上,结合国内外本学科的发展前沿和科研成果,全面系统地阐述土地管理学的基本理论、基本知识和基本方法,重点对地籍管理、地权管理、地价管理和地用管理,以及新技术在土地管理中的应用进行详尽论述和系统介绍。在本版中新增了以下内容:土地资源、资产、权利并重管理,土地调查技术,土地立体登记,土地立体地价,土地资源资产核算,城市土地以价定级方法,土地所有权管理,土地使用权管理,土地他项权利管理,土地生态承载力管理,农用地综合生产能力核算,农地发展权管理,土地生态管理,土地集约利用管理,土地可持续利用管理等。

本书适用于公共管理类各专业教学使用,也可作为自学考试、土地资源管理专业研究生和土地资源管理部门岗位培训用书。

# 前言

大约在 46 亿年以前，人类栖居其上的星球——地球诞生于茫茫的银河系中，至今大约 300 万年以前，地球上终于有了人类。土地是先于人类而存在的自然物质，也是人类从自然界中分离出来之后最先接触的客观对象。土地和土地利用问题随着人类的诞生而产生。人口的增加和社会的进步致使人地比例关系日趋紧张，尤其是近半个多世纪以来出现的生态环境恶化，使土地问题成为社会各界关注的重要领域。自从有了人类所从事的土地利用活动以来，就产生了对人类赖以生存和发展的土地的管理，但在不同历史时期、不同的生产方式下，土地管理的内涵和外延存在很大的差异，而作为一门学科对其加以系统研究则是近代的事情。

土地是多学科的研究领域，在其中每门学科都从各自特定的视角来研究土地问题。土地管理学作为一门独立的学科，有其特定的研究对象，具有学科的不可替代性。土地管理学既不同于一般的资源学，也不同于一般的管理学，它是将土地资源、资产、资本、权利和管理重新组合，并将其作为一个整体加以计划、组织、指挥、协调和控制的一门综合性管理学科。

1986 年我国颁布了《中华人民共和国土地管理法》，成立了城乡土地统一管理机构——国家土地管理局，使我国土地管理工作步入了科学和法治的轨道，有力地推动了我国土地管理学科的发展和完善。为了系统地总结我国土地管理学的研究理论和实践成果，推动我国土地管理学科的科研和教学，作者编著了《土地资源管理学》，于 1989 年由安徽科学技术出版社出版。随着我国土地管理法的修订和土地管理学理论与实践的不断丰富，以及有关院校教学实践应用的不断发展，有必要对其加以补充和完善，作为普通高等教育“十五”国家级规划教材，于 2003 年由高等教育出版社再次出版。

2007年7月1日全国第二次土地调查工作启动,土地使用制度深化,全面推进了地籍、地权、地价和地用工作,因此再次有必要对2003年版教材的内容和体系进行充实和更新,作为普通高等教育“十一五”国家级规划教材,于2010年由高等教育出版社出版。值此北京师范大学出版社组织出版之际,作者对教材体系和内容安排均做了很大的变动、充实和更新。具体来讲,首先将教材名称改为《土地管理学》,表明教材内容不仅包含土地资源管理,还包含土地资产、资本和土地权利管理等内容,更加强调其并重管理。在教材体系上,在总论章节中对土地管理学的产生背景、研究对象和研究内容做整体阐述后,依次对其主要管理项目加以概要介绍,使读者既能全面掌握土地管理学研究的主体内容,又能系统了解各项土地管理之间的内在联系,避免不必要的简单重复和交叉。在教材内容上,增加了大量的新内容,如土地立体三维空间概念,土地资源、资产和权利综合体概念,土地调查的新技术和新方法,基于土地质量评价的土地质量管理,土地生态质量评价与管理,土地权利的界定与登记,立体土地权利登记,土地利用统计分析与评价,土地资产核算体系,土地发展权与空间权的配置,地价指数的编制与应用,土地立体地价评估,城市土地以价定级方法,农用地产能核算,土地集约利用评价与管理,土地利用结构管理,土地管理信息系统等项内容,力求从理论与实践结合展开论述,使本版教材在更贴近现实的同时,进一步增强其理论性、前沿性和实用性。

本教材共13章,在土地管理学总论框架下,采用理论与实践相结合的方法,沿着地籍管理、地权管理、地价管理和地用管理的顺序,系统地阐述各项土地管理的基本理论、基本技能和基本方法。本教材由南京农业大学土地管理学院王万茂、王群合作编著。撰写中参阅了一些国内外专业书刊和文献,在此谨向有关作者致谢。

土地管理学是一门新兴学科,具有很强的多学科交叉性和综合性,软硬兼容。由于涉及多学科的研究领域,要真正达到“我中有你,你中无我”的境地并非易事,加上作者水平有限,书中一定存在诸多不足,恳请各位同行和读者指正。

王万茂 王群  
2014年11月于南京钟山

# 目 录

## 第1章 总 论 /1

1.1 土地的概念、特性和功能 .....	1
1.1.1 土地的概念 .....	1
1.1.2 土地的特性 .....	6
1.1.3 土地的功能 .....	10
1.2 管理的概念、要素和功能 .....	12
1.2.1 管理的概念 .....	12
1.2.2 管理的要素 .....	13
1.2.3 管理的功能 .....	14
1.3 土地管理学的研究对象和内容 .....	17
1.3.1 土地管理的客观必要性 .....	17
1.3.2 土地管理学的研究对象 .....	20
1.3.3 土地管理学的内容和体系 .....	22
1.3.4 土地管理的原则 .....	25
1.4 地籍管理概述 .....	26
1.4.1 地籍的概念 .....	26
1.4.2 地籍的类别 .....	27
1.4.3 地籍管理的概念和管理原则 .....	28
1.4.4 地籍管理的任务 .....	29
1.4.5 地籍管理的内容 .....	30
1.4.6 地籍管理的手段 .....	31
1.5 地权管理概述 .....	32
1.5.1 土地权利的产生 .....	32
1.5.2 土地产权的构成 .....	34

1.5.3	土地权利的形成 .....	35
1.5.4	土地权利的类型 .....	37
1.6	地价管理概述 .....	39
1.6.1	地价的观念 .....	39
1.6.2	地价理论 .....	40
1.7	地用管理概述 .....	45
1.7.1	地用管理的本质和属性 .....	45
1.7.2	地用管理的内容 .....	45
1.7.3	地用管理的原则 .....	46
1.7.4	地用管理的项目 .....	46
	【复习思考题】 .....	47

## 第2章 土地数量调查 /48

2.1	土地调查的内容和程序 .....	48
2.1.1	我国土地调查概况 .....	48
2.1.2	土地调查方法的选择 .....	50
2.1.3	土地调查的目的与任务 .....	51
2.1.4	土地调查的程序 .....	53
2.2	土地利用现状分类体系 .....	54
2.2.1	土地利用现状分类的原则 .....	54
2.2.2	我国土地利用现状类型的划分 .....	54
2.2.3	新旧土地利用分类转换 .....	55
2.3	土地调查准备 .....	55
2.3.1	组织准备 .....	55
2.3.2	资料准备 .....	56
2.3.3	仪器准备 .....	56
2.3.4	调查底图制作 .....	56
2.4	土地调查界线的面积控制 .....	57
2.4.1	土地调查界线的确定 .....	57
2.4.2	控制面积的计算 .....	57
2.5	土地调查外业工作 .....	58
2.5.1	外业调查概述 .....	58
2.5.2	准备工作 .....	59
2.5.3	室内判读(预判) .....	60
2.5.4	基本方法 .....	61



2.5.5	地类的调绘 .....	62
2.5.6	线状地物的调绘 .....	62
2.5.7	土地权属界线的调绘 .....	62
2.5.8	新增地物补测 .....	66
2.6	<b>土地调查内业整理</b> .....	67
2.6.1	土地调查数据库的建设 .....	67
2.6.2	土地面积量算 .....	67
2.6.3	土地调查成果整理 .....	71
2.7	<b>土地调查检查验收</b> .....	73
2.7.1	土地调查检查验收类型 .....	73
2.7.2	土地利用变更调查 .....	75
	<b>【复习思考题】</b> .....	76

### 第3章 土地质量评价 /77

3.1	<b>土地质量评价的概念和分类</b> .....	77
3.1.1	土地质量评价的概念 .....	77
3.1.2	土地质量评价的分类 .....	78
3.2	<b>土地质量评价的原则和程序</b> .....	80
3.2.1	土地质量评价的原则 .....	80
3.2.2	土地质量评价的程序 .....	80
3.3	<b>土地适宜性评价</b> .....	83
3.3.1	基本原理 .....	83
3.3.2	综合评价指数的计算 .....	84
3.3.3	权重的确定 .....	85
3.4	<b>市地质量评价</b> .....	92
3.4.1	市地质量评价的概念和程序 .....	92
3.4.2	城市土地定级估价方法 .....	93
3.4.3	城市土地以价定级方法 .....	95
3.5	<b>农地质量评价</b> .....	97
3.5.1	农地质量评价的概念和程序 .....	97
3.5.2	农地质量定级方法 .....	98
3.6	<b>农用地产能核算</b> .....	99
3.6.1	农用地产能概述 .....	99
3.6.2	农用地产能核算的原则和内容 .....	100
3.6.3	农用地理论产能( $W_F$ )核算 .....	101

3.6.4	农用地可实现产能( $W_p$ )核算	101
3.6.5	农用地实际产能( $W_o$ )核算	102
3.6.6	区域农用地利用强度和潜力	102
	【复习思考题】	103

## 第4章 土地权利登记 /104

4.1	土地权利登记的类型和特征	104
4.1.1	土地权利登记的概念和作用	104
4.1.2	土地登记制的类型	105
4.1.3	土地登记的特性	105
4.1.4	土地登记的客体和类型	106
4.2	土地登记的内容和程序	106
4.2.1	土地登记的法律依据	106
4.2.2	土地登记的内容	107
4.2.3	土地登记的程序	109
4.2.4	土地登记文件	110
4.3	土地权利设定登记	111
4.3.1	权利设定登记与初始土地登记的区别	111
4.3.2	土地权利设定登记的特点	111
4.3.3	划拨国有土地使用权设定登记	112
4.3.4	出让国有土地使用权设定登记	113
4.3.5	国家入股国有土地使用权设定登记	113
4.3.6	国家租赁国有土地使用权设定登记	114
4.3.7	集体土地使用权设定登记	114
4.3.8	土地使用权抵押权设定登记	115
4.3.9	土地使用权出租权设定登记	115
4.4	其他土地登记	116
4.4.1	土地变更登记	116
4.4.2	注销土地登记	117
4.5	土地确权与界线调整	118
4.5.1	土地权利确定	118
4.5.2	土地权属界线调整	120
	【复习思考题】	121

## 第5章 土地利用统计 /122

5.1 土地统计的概念和内容 .....	122
5.1.1 土地统计的概念 .....	122
5.1.2 土地统计的内容 .....	123
5.2 土地统计调查 .....	124
5.2.1 土地统计报表制度 .....	124
5.2.2 土地统计调查 .....	125
5.3 土地统计报表 .....	126
5.3.1 土地统计报表的种类 .....	126
5.3.2 土地统计报表的填报程序 .....	127
5.3.3 土地统计文据 .....	128
5.4 初始土地统计 .....	129
5.4.1 初始土地统计的概念 .....	129
5.4.2 初始土地统计的内容 .....	129
5.5 年度土地统计 .....	131
5.5.1 年度土地统计的概念 .....	131
5.5.2 年度土地统计更新 .....	131
5.5.3 乡镇土地统计台账的更新 .....	131
5.6 年内地类变化平衡表的编制 .....	132
5.7 土地统计分析 .....	133
5.7.1 土地统计分析的作用和任务 .....	133
5.7.2 土地统计分析方法 .....	133
5.8 土地利用现状分析和评价 .....	141
5.8.1 土地利用现状分析 .....	141
5.8.2 土地利用现状评价指标体系 .....	144
5.8.3 土地利用现状评价方法 .....	146
5.9 土地资源资产核算 .....	150
5.9.1 基本方法 .....	150
5.9.2 土地资源实物量的统计和核算 .....	150
5.9.3 土地资源价值量的统计和核算 .....	151
5.9.4 土地资源资产核算方法 .....	151
5.9.5 资源核算与国民经济核算体系 .....	151
【复习思考题】 .....	152

## 第 6 章 土地法治管理 /153

6.1 土地法治管理的法理基础 .....	153
6.1.1 法与土地法制 .....	153
6.1.2 法律要素和法律体系 .....	154
6.1.3 土地权力与土地权利 .....	155
6.2 我国土地立法的任务和原则 .....	156
6.2.1 我国土地立法的本质 .....	156
6.2.2 我国土地立法的任务 .....	157
6.2.3 我国土地立法的基本原则 .....	159
6.3 土地权利与土地利用的法律保护 .....	160
6.3.1 土地是法律保护的客体 .....	160
6.3.2 土地权利与土地利用保护的法律规定 .....	160
6.4 土地与建筑物的权利关系 .....	166
【复习思考题】 .....	168

## 第 7 章 土地地权管理 /169

7.1 土地所有权的管理 .....	169
7.1.1 土地所有权的概念和特性 .....	169
7.1.2 土地国家所有权的法律特征 .....	170
7.1.3 土地集体所有权的法律特征 .....	171
7.1.4 土地所有权性质确定的处理 .....	171
7.1.5 土地征收管理 .....	173
7.1.6 农民集体非农建设用地管理 .....	175
7.1.7 共有所有权管理 .....	176
7.2 土地使用权的管理 .....	178
7.2.1 土地使用权制度的建立 .....	178
7.2.2 土地使用权出让管理 .....	179
7.2.3 土地使用权转让管理 .....	182
7.3 土地他项权利管理 .....	189
7.3.1 土地他项权利的设定 .....	189
7.3.2 农地发展权的管理 .....	191
7.3.3 基地使用权的管理 .....	194
7.3.4 邻地利用权的管理 .....	194
【复习思考题】 .....	195

**第 8 章 土地地价管理 /196**

8.1 地价的内涵和类型 .....	196
8.1.1 地价的内涵 .....	196
8.1.2 地价的特点 .....	197
8.1.3 地价的种类 .....	198
8.2 基准地价评估 .....	200
8.2.1 基准地价测算原理 .....	200
8.2.2 土地级差收益测算 .....	202
8.3 标定地价评估 .....	205
8.3.1 标定地价的测算原理 .....	205
8.3.2 影响城市土地价格的因素 .....	205
8.3.3 编制修正系数表 .....	205
8.4 土地立体地价评估 .....	206
8.4.1 土地立体地价的产生 .....	206
8.4.2 立体地价的理论 .....	207
8.4.3 地价对市地集约度的影响 .....	208
8.4.4 立体地价评估与分配 .....	209
8.4.5 建蔽率和建筑容积率对地价的影响 .....	212
8.5 地价指数体系和编制 .....	213
8.5.1 地价指数体系的构建 .....	213
8.5.2 地价指数的编制 .....	214
8.5.3 地价指数的测算 .....	215
【复习思考题】 .....	220

**第 9 章 土地经济管理 /221**

9.1 土地经济管理的理论基础 .....	221
9.1.1 土地经济管理的概念和内容 .....	221
9.1.2 土地地租的产生和作用 .....	221
9.2 土地利用经济分析和评价 .....	230
9.2.1 土地利用经济分析 .....	230
9.2.2 土地利用经济效益评价 .....	240
9.3 土地资源部门间分配和再分配 .....	243
9.3.1 土地资源部门间分配的一般原则 .....	243
9.3.2 土地资源部门分配评价指标 .....	244
9.3.3 土地资源部门间分配评价实证 .....	249

9.4	可持续土地利用管理 .....	250
9.4.1	可持续土地利用系统的构成和特性 .....	250
9.4.2	可持续土地利用管理的基本原则 .....	252
9.4.3	可持续土地利用管理的内容 .....	253
9.5	土地集约利用管理 .....	256
9.5.1	土地集约利用的原理 .....	256
9.5.2	土地集约利用评价程序 .....	258
9.5.3	土地集约利用评价指标体系 .....	260
	【复习思考题】 .....	262

## 第 10 章 土地生态管理 /263

10.1	土地生态管理的本底 .....	263
10.2	生态用地的功能和调控 .....	266
10.2.1	生态用地的概念 .....	266
10.2.2	生态用地的调控 .....	267
10.3	土地生态承载力管理 .....	271
10.3.1	生态生产力土地 .....	271
10.3.2	生态容量、生态赤字和生态盈余 .....	273
10.3.3	生态足迹的计算 .....	274
10.4	生态用地数量管理 .....	275
10.4.1	区域生态用地需求量的测算 .....	275
10.4.2	区域碳氧参数的测算 .....	277
10.5	土地生态系统管理 .....	278
10.5.1	生态系统的能量流动与物质循环 .....	278
10.5.2	生态系统的动态平衡及其应用 .....	282
	【复习思考题】 .....	286

## 第 11 章 土地利用规划管理 /287

11.1	土地利用规划管理的内容和准则 .....	287
11.1.1	土地利用规划管理的内容 .....	287
11.1.2	土地利用规划管理的准则 .....	288
11.2	土地利用计划管理 .....	289
11.2.1	土地利用计划的内容和类型 .....	289
11.2.2	土地利用的宏观管理和微观管理 .....	290

11.2.3 土地利用计划和土地市场 .....	291
11.3 土地发展权配置管理 .....	294
11.3.1 土地发展权配置管理的内容 .....	294
11.3.2 土地发展权的具体配置 .....	295
11.4 土地用途管制 .....	296
11.4.1 土地用途管制的目标 .....	296
11.4.2 土地用途分区和管制规划 .....	297
11.4.3 土地用途管制的实施管理 .....	297
11.5 土地利用结构管理 .....	298
11.5.1 土地利用结构及其影响因素 .....	298
11.5.2 土地利用结构评价 .....	299
11.5.3 土地利用结构设计 .....	303
11.5.4 土地利用布局管理 .....	305
【复习思考题】 .....	308

## 第12章 土地利用动态管理 /309

12.1 土地利用动态监测技术 .....	309
12.1.1 遥感技术(RS)概述 .....	309
12.1.2 全球定位系统(GPS)概述 .....	312
12.2 土地利用动态监测的内容 .....	313
12.2.1 土地利用动态监测的含义与作用 .....	313
12.2.2 土地利用动态监测的内容和指标 .....	315
12.3 土地利用动态监测方法 .....	318
12.3.1 监测区的划分 .....	318
12.3.2 监测方法 .....	319
12.3.3 监测的技术要求 .....	323
12.4 土地利用动态监测成果和应用 .....	323
12.4.1 土地利用动态监测成果 .....	323
12.4.2 土地利用动态监测数据的统计分析 .....	324
【复习思考题】 .....	326

## 第13章 土地管理信息系统 /327

13.1 土地管理信息系统的原理 .....	327
13.1.1 地理信息概念和组成 .....	327
13.1.2 地理信息系统的发展和应用 .....	328

103	13.1.3	地理信息系统的数据库	329
103	13.1.4	地理信息系统的数据库	332
	13.1.5	地理信息系统的数据库	333
	13.2	地理信息系统的数据库应用实例	336
	13.2.1	土地统计数据库	336
	13.2.2	系统组成	337
	13.2.3	土地统计数据库结构	337
	13.2.4	土地统计数据库的基本内容	338
	13.2.5	土地统计数据库的基本功能	339
	13.3	土地统计数据库的地籍管理数据库	340
	13.3.1	地籍管理数据库的特点和任务	340
	13.3.2	地籍管理数据库的信息内容	340
	13.3.3	地籍管理数据库的建立	341
	13.3.4	地籍管理数据库的功能	342
	13.4	地籍管理数据库的土地利用调查系统	344
	13.4.1	系统结构和环境	345
	13.4.2	系统功能及工作流程	345
	13.5	地籍管理数据库的土地评价信息系统	348
	13.5.1	城镇土地定级估价计算机系统	348
	13.5.2	农业用地评价计算机评价系统	352
		【复习思考题】	356

## 附 录 /357

I.	全国土地利用分类类型	357
II.	土地面积量算方法	383

## 主要参考文献 /397



# 第1章 总论

## 1.1 土地的概念、特性和功能

### 1.1.1 土地的概念

土地作为管理客体，具有多重性和多维性的特征，在不同的情景下表现出不同的内涵与外延。土地的概念可以从土地资源、土地资产，土地物质、土地资本，土地实体、土地权利的多维视角来观察与阐述。

土地、人民与主权是构成国家不可或缺的三大要素。早在两千多年以前，孔子说，有人斯有土，有土斯有财；孟子说，诸侯有三宝，土地、人民、政事；管子则说，地者，政之本也；管子还说，地者，万物之本原，诸生之根苑也。正像威廉·配第所说，劳动是财富之父，土地是财富之母。

什么是土地？学术界众说纷纭。为了弄清土地的概念，追根溯源要从“土”字谈起。我国古书《说文解字》(公元121年，东汉经学家、文字学家许慎著)中对此早有述释：“土者，吐也，即吐生万物之意。”并用图示意，把“土”字分解为植物地上部分、表土层、植物地下部分和底土层四个层次。关于“土壤”，许慎在这本书中写道：“壤者，让也，即松柔无块而宜于耕之土。”也就是说，“壤”是“土”熟化变成的，是“土”的质变(其肥力有所提高)。从汉语构词角度来讲，“壤”字是在“土”字右旁加上“襄”字，“襄”意为“助”，即人工培育之意，也就是说，经过人工培育，供植物生长的“土”，就成为“壤”了。

在现代土壤学专著中，人们谈到“土壤”，常常会引用苏联土壤学家威廉斯(B. P. Ведьямс)关于土壤的定义：“当我们说到土壤的时候，我们所理解的是地球陆地上能够生产植物收获物的那一疏松表层。”即所谓土壤就是“地球陆地上能够生长植物的疏松表层”。当谈到土壤的形成时，苏联土壤发生学的创始人道库恰也夫(B. B. Докучаев)认为，土壤是由岩石、气候、生物、地形和时间五个因素共同作用的结果，可用下列数学式表达：

$$\Pi = f(k, o, r, p)t$$

式中： $\Pi$ ——土壤； $k$ ——气候； $o$ ——生物； $r$ ——岩石； $p$ ——地形； $t$ ——时间。

讲到这里，是否可以认为土壤与土地是相同的概念呢？多年来，在一些文献中的确常常把“土壤”与“土地”两个词的概念等同起来，认为“土地”即“土壤”。随着科学技术的迅速发展，由于人口问题和环境问题而引起的全球性的对土地问题研究的重视，使人们对土地概念的认识有所深化。人们发现“土壤”与“土地”两个词之间实际上存在着很大的差异。在世界上主要语种中，“土地”