



普通高等教育“十一五”国家级规划教材



面向 21 世纪 课程教材
Textbook Series for 21st Century

土地行政管理学 第二版

曲福田 主编

 中国农业出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
面向 21 世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

土地行政管理学

第二版

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. —2 版. —北京:
中国农业出版社, 2011. 6

普通高等教育“十一五”国家级规划教材. 面向 21 世纪课程教材

ISBN 978-7-109-15780-4

I. ①土… II. ①曲… III. ①土地管理: 行政管理—
高等学校—教材 IV. ①F301.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 116872 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 100125)
策划编辑 夏之翠
文字编辑 闫保荣

北京中新伟业印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行
2002 年 5 月第 1 版 2011 年 6 月第 2 版
2011 年 6 月第 2 版北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 18.5

字数: 433 千字

定价: 29.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

内 容 简 介

本教材在吸收当前我国土地行政管理理论研究和实践创新成果的基础上，从行政学的视角对土地行政管理的基本理论、基本内容等进行了研究。本教材从行政管理学和土地行政管理学的基本概念出发，对土地行政管理的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；二是土地行政管理的运行规律；三是土地行政管理的主要内容；四是土地行政法规和伦理。本教材将我国土地行政管理体制改革的内容如省以下垂直统管体制、土地督察制度等纳入其中，对土地使用权流转、土地征用、土地冲突、区域土地行政等热点问题也有所涉及，还将土地行政伦理问题的初步研究纳入其中，让人们树立土地行政管理既要刚性也要柔性，既要法治也要德治的理念。本教材每章后面，还列出主要思考题，并提供案例，帮助学生更好地理解有关问题。

土地资源管理专业系列教材编委会

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
刘耀林

委 员 (按姓名笔画排序)

王万茂	王秋兵	卞正富	邓良基
艾建国	叶公强	叶剑平	曲福田
刘耀林	吴 群	吴次芳	吴克宁
张凤荣	张安录	陆红生	陈利根
欧名豪	赵小敏	胡振琪	黄贤金
雷国平	谭淑豪		

第二版编写人员

主 编 曲福田（南京农业大学）

副主编 贾树海（沈阳农业大学）

郭春华（南京农业大学）

王秀兰（华中农业大学）

参 编 陈会广（南京农业大学）

姜 海（南京农业大学）

第一版编写人员

主 编 曲福田（南京农业大学）

副主编 王秀兰（华中农业大学）

郭春华（南京农业大学）

参 编 （按姓名笔画排序）

周超纲（南京农业大学）

南 灵（西北农林科技大学）

贾树海（沈阳农业大学）

总 序

1997 年我国高等教育专业目录调整之后,原属于工学门类的土地利用与规划专业和属于经济学门类的土地管理专业合并调整成为土地资源管理专业,属于管理学门类。10 年来,随着高等教育的蓬勃发展,土地资源管理专业教育规模也有了迅速的扩展。目前,全国有 65 所高等学校从事土地资源管理专业的本科教育,每年有 3 000 多名土地资源管理专业的大学本科毕业生。由于该专业是新兴、交叉学科,在教育教学实践中对高质量教材的需要十分迫切。为此,2001 年教育部高等学校公共管理学科类教学指导委员会土地资源管理学科组、全国高等学校土地资源管理院长(系主任)联席会和中国农业出版社共同组织编写了第一批、共 15 本土地资源管理专业骨干课程的全国统编教材,并经教育部高等教育司批准,列入“面向 21 世纪课程教材”出版。这套教材在我国土地资源管理专业本科教育实践中发挥了十分重要的作用,成为我国绝大多数大学的首选教材,不仅满足了当时对高质量教材的需求,也初步形成了作为公共管理学科的土地资源管理专业知识体系,奠定了该专业的教材建设体系,推动了该专业高等教育的快速而健康地发展。

伴随着国民经济的迅速发展,我国土地资源短缺与有效配置问题日趋明显,而越发严重的资源与环境问题都与土地利用及其结构特征有关。特殊的人地关系和管理体制,使得土地政策成为我国国民经济宏观调控的重要工具,土地资源管理在国家宏观管理中的地位和作用越来越重要。这一新形势对土地资源管理专业高级专门人才的培养提出了新的挑战,客观上要求在土地资源管理专业教育的理论体系、知识结构、技术方法等方面进行更新和发展,以适应科学发展对土地资源管理高级专门人才培养的需要。同时,我国教育主管部门十分重视高等教育教材建设,2006 年教育部启动了普通高等教育“十一五”国家级规划教材计划。值得高兴的是,我们组织编写出版的土地资源管理专业的 14 种“面向 21 世纪课程教材”,有 11 种入选“普通高等教育‘十一五’国家级规划教材”。同时,也有 3 种新教材入选,使土地资源管理专业有 14 种骨干课程教材入选国家级规划教材,充分体现了该专业教材建设所取得的成就。

这次组织出版的教材就是以该专业入选的国家级规划教材为主体,连同原

有的3种“面向21世纪课程教材”，共17种。这套新教材的特点，一是编写人员阵容强大，著名专家学者任教材的主编、副主编，学术骨干参加编写，体现了我国土地资源管理教育与研究的前沿水平；二是对教学内容进行了更新和发展，代表着土地资源管理知识体系的最新进展；三是对知识体系进行了扩展，适应土地管理新形势和教育国际化的要求，增加了《土地整理概论》、《土地资源调查与评价》、《土地资源管理专业英语》3种新教材，从而丰富了该专业教育教学的内容。

这套教材的出版，凝聚着我国土地资源管理领域高校教师们的心血和智慧，标志着我国土地资源管理专业高等教育教材建设有了一个新的起点。希望这套教材能为新形势下我国土地资源管理高级专门人才的培养做出新的、更大的贡献。

曲福田

2007年7月13日

第二版前言

本教材是普通高等教育“十一五”国家级规划教材，是在教育部批准的全国高等院校土地资源管理专业“面向21世纪课程教材”的基础上，吸收当前我国土地行政管理理论研究和实践创新的成果编纂而成。该教材本该早就面世，由于我国土地资源管理面临的国内外环境变化很大，国土资源部广泛吸收社会各方意见和建议，对现行土地管理法进行修改，并于2009年将修订案送审稿上报国务院，我们想等修改的《中华人民共和国土地管理法》出来后再根据政策制度的变化全面修编该书，因而耽搁下来。

进入21世纪以来，我国政府适应国际经济形势的变化，不断调整政策，以积极的姿态应对复杂的国际经济环境，在此过程中，土地及其管理成为国家宏观经济调控的重要手段，在保障经济持续增长、构建和谐社会、平衡经济发展与保护耕地的关系等方面起到了积极促进作用，在土地政策、土地行政管理体制、城乡统一的土地市场形成等方面的改革也取得了较大进步。土地行政管理学科的建设以及理论研究也取得了可喜的成果，南京农业大学公共管理学院以及其他有些高校设立了硕士点培养方向，相关专业的研究生和本科生开设了相应课程。教材建设方面，除了原来由曲福田主编的《土地行政管理学》外，还先后出版了由李元、吕萍主编的《土地行政学》和付梅臣、袁春、吴克宁主编的《土地行政管理》等。从行政学视角研究土地问题的论文也不断增多。这些都为本书的修编提供了很大的帮助，在此一并表示感谢。

本教材在原来的基础上增加了“土地行政伦理和责任”一章，共计12章，从行政管理学和土地行政管理学的基本概念出发，对土地行政管理的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（第一章至第二章）；二是土地行政管理的运行规律（第三章至第五章）；三是土地行政管理的主要内容（第六章到第十章）；四是土地行政法规和伦理（第十一章、第十二章）。

本教材由长期从事土地资源管理和土地行政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，贾树海、郭春华、王秀兰担任副主编，负责制定编写大纲和统稿。具体编写分工如下：曲福田编写第一章、第六章；郭春华编写第二章、第四章、第十二章；姜海编写第三章、第五章；王秀兰编写第七章、第九章；贾树海编写第八章、第十章；陈会广编写第十一章。

随着我国土地管理理论和实践的不断深入，再加上写作人员的水平和编写时间限制，书中不足在所难免，敬请广大读者不吝赐教。

曲福田

2011年1月于南京

第一版前言

本教材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和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。本教材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（第一章至第二章）；二是土地行政管理的运行规律（第三章至第五章）；三是土地行政管理的主要内容（第六章至第十章）；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、郭春华担任副主编，负责制定编写大纲和统稿。具体编写分工如下：曲福田编写第一章、第六章；周超纲编写第二章、第三章；郭春华编写第四章、第五章；王秀兰编写第七章、第九章；贾树海编写第二章、第八章；南灵编写第十章、第十一章。

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

第二版前言

第一版前言

第一章 绪论	1
第一节 土地行政管理概念	1
一、行政与行政管理的含义	1
二、土地行政管理的含义	2
三、土地行政管理目标与功能	3
四、土地行政管理与几个相关范畴的关系	6
第二节 土地行政管理体制的形成与发展	8
一、国外土地行政管理研究及其特点	8
二、中国土地行政管理的实践	11
三、建立和发展中国土地行政管理学	20
第三节 土地行政管理学研究的对象、任务和体系	22
一、土地行政管理学的对象和任务	22
二、土地行政管理学的研究体系	23
第二章 土地行政管理体制	24
第一节 土地行政管理体制概述	24
一、土地行政管理体制的概念及其构成	24
二、土地行政管理组织的特征和种类	26
三、土地行政管理体制的模式	28
第二节 部分国家和地区的土地行政管理体制	30
一、美国的土地行政管理体制	30
二、英国的土地行政管理体制	30
三、日本的土地行政管理体制	32
四、新加坡土地行政管理体制	33
五、中国香港特别行政区的土地行政管理体制	34
第三节 中国土地行政管理体制	35
一、土地行政管理机构的设置	35
二、土地行政管理机构的职能	37
三、土地行政垂直统管体制	40
四、土地行政督察制度	44

第三章 土地行政决策	50
第一节 土地行政决策概述	50
一、土地行政决策的主要特征	50
二、土地行政决策的种类	51
三、影响土地行政决策的因素	53
四、土地行政决策的一般原则	55
第二节 土地行政决策体制	56
一、土地行政决策系统	57
二、土地行政决策程序	58
第三节 土地行政决策方法	60
一、理性综合决策、渐进决策和混合扫描决策	60
二、确定型决策、不确定型决策和风险型决策	62
三、规划法决策	65
第四章 土地行政执行	69
第一节 土地行政执行的特征及影响因素	69
一、土地行政执行的概念	69
二、土地行政执行的意义	70
三、土地行政执行的特点	70
四、影响土地行政执行的因素	71
第二节 土地行政执行的过程与原则	72
一、土地行政执行的过程	72
二、土地行政执行的原则	77
第三节 土地行政执行的手段及方式	78
一、强制性土地行政方法	78
二、经济方法	80
三、诱导性土地行政方法	81
四、土地行政责任方法	82
第四节 土地行政执行的权力保障以及对权力的控制	83
一、土地行政执行的权力保障	83
二、土地行政执行权力的控制	85
第五章 土地行政效率	90
第一节 土地行政效率的含义	90
一、效率与土地行政效率	90
二、土地行政效率的地位和作用	92
第二节 土地行政效率的测定	93
一、土地行政效率测定的原则	93
二、土地行政效率测定的指标	94
三、土地行政效率测定的方法	95

第三节 提高土地行政效率的途径	98
一、转变土地行政职能	98
二、改革和完善土地行政组织	99
三、提高土地行政人员素质,优化土地行政队伍	100
四、健全土地行政法规与日常工作制度	101
五、改进工作作风与领导方法	102
六、实现土地行政管理手段与技术的现代化	102
七、改善土地行政文化	103
八、加强土地行政监督	103
第六章 地权行政管理	106
第一节 地权行政管理及其意义	106
一、地权与地权行政管理	106
二、地权行政管理	106
三、地权行政管理的意义	108
第二节 国有地权的行政管理	108
一、国有地权的确立及管理	108
二、国有地权的划拨及其管理	111
三、国有地权的出让(招标、拍卖、挂牌)及其管理	112
四、国有地权的收回及其管理	119
第三节 集体所有地权的行政管理	121
一、集体所有地权行政管理体系的形成	121
二、集体所有地权的行政管理	122
第四节 土地征收或者土地征用	127
一、土地征收或土地征用的概念和特征	127
二、土地征收或土地征用的审批程序及审批权限	128
三、征收或征用土地的补偿	128
四、土地征收或土地征用制度的改革	129
第五节 外商投资企业用地产权管理	130
一、外商投资企业用地的取得	130
二、外商投资企业用地的限制	131
三、外商投资企业用地的使用费	132
第七章 地籍行政管理	134
第一节 地籍与地籍行政管理	134
一、地籍概述	134
二、地籍行政概述	136
第二节 土地调查	139
一、土地利用现状调查	139
二、地籍调查	146
三、土地条件调查	148
第三节 土地登记	149

一、土地登记的概念和种类	149
二、土地登记的内容和程序	151
三、土地代理登记	156
四、国内外土地登记制度	156
第四节 土地统计	158
一、土地统计的概念和特点	158
二、土地统计的分类、指标	160
三、土地统计程序	161
第五节 地籍档案管理	162
一、地籍档案管理的定义	162
二、地籍档案的种类	163
三、地籍档案的性质和作用	164
四、地籍档案管理的基本原则和程序	165
第八章 地用行政管理	169
第一节 地用行政管理概述	169
一、地用行政管理的概念和内容	169
二、地用行政管理的基本方针	169
第二节 土地利用计划管理	170
一、土地利用计划管理的概念	170
二、土地利用计划的编制	171
三、土地利用计划的管理	172
第三节 土地利用规划管理	172
一、土地利用规划管理的概念和种类	172
二、土地利用总体规划的编制和审批	174
三、国土规划、城市规划与土地规划	178
第四节 土地用途管制	178
一、土地用途管制的概念	178
二、国外和我国台湾地区的土地用途管制	178
三、我国土地用途管制的内容	181
第五节 土地整理	183
一、土地整理的概念	184
二、土地整理的特点	184
三、我国土地整理的战略意义	185
四、我国土地整理的模式	186
第六节 区域土地利用及其管理	188
一、土地利用分区的概念与任务	188
二、分区的依据和原则	189
三、土地利用分区类型	190
第九章 地价行政管理	194
第一节 地价行政管理的概念和意义	194

一、地价行政管理概念	194
二、地价行政管理的意义	195
三、地价行政管理的作用	196
第二节 土地市场交易价格行政	197
一、土地市场交易价格行政的概念和内容	197
二、土地市场交易价格行政的措施	197
第三节 土地价格评估行政	202
一、对估价机构的行政管理	202
二、对估价人员的行政管理	204
三、对估价收费标准的行政管理	204
四、对估价程序的行政管理	205
第十章 地税行政管理	207
第一节 地税和地税行政管理	207
一、地税的内涵和原则	207
二、地税行政管理的内涵和特征	208
三、地税行政管理的功能	210
第二节 我国地税行政的管理制度	210
一、土地税收体系的发展历程	210
二、我国现行的地税行政的管理制度	212
第三节 我国土地税制改革	217
一、我国现行土地税制存在的问题	217
二、我国土地税制改革的思路	219
第十一章 土地行政法规	222
第一节 土地行政法概述	222
一、土地行政法的概念与特征	222
二、土地行政法律关系	223
三、我国现行的土地行政法律体系	225
第二节 土地行政执法	226
一、土地行政执法的概念和特征	226
二、土地行政执法的依据和效力	227
三、土地行政执法的内容	227
四、土地行政处罚	227
五、土地监察	229
第三节 土地行政复议	231
一、行政复议	231
二、土地行政复议的概念和特点	233
三、土地行政复议的范围	233
四、土地行政复议的程序	235
第四节 土地行政诉讼	240

一、行政诉讼的含义	240
二、土地行政诉讼的概念和特点	241
三、土地行政诉讼的范围	242
四、土地行政诉讼的程序	246
五、土地行政赔偿诉讼	253
第十二章 土地行政伦理	259
第一节 伦理、行政伦理和土地行政伦理	259
一、伦理和行政伦理的含义	259
二、土地行政伦理	261
第二节 土地行政伦理的主要内容	266
一、土地行政伦理的价值体系	266
二、土地行政制度伦理	268
第三节 实现土地行政伦理的途径	273
一、重铸土地行政部门价值观念	273
二、把土地行政伦理因素加入考核标准	274
三、完善奖励机制	275
主要参考文献	278