



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

公共管理与土地管理

GONGGONG GUANLI YU TUDI GUANLI

主编 董霁红

China University of Mining and Technology Press



中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

公共管理与土地管理

主 编 董霖红

副主编 阴 劼

中国矿业大学出版社

内 容 简 介

本书是普通高等教育“十一五”国家级规划教材。全书共分 10 章,分别介绍了公共管理与土地管理的相关基础理论、技术方法与实践应用。内容包括绪论、公共管理理论、公共管理中的方法与技术、土地管理的理论基础、公共管理理论在土地管理中的应用、土地资源管理、土地资产管理、土地市场管理、土地行政管理、土地信息管理。附录部分列出了专用名词中英文对照和与课程相关的网络资源。

本书是一本探索性教材,适用于高等学校土地资源管理及相近专业的本科生,也可作为相关专业研究生学习的参考资料,还可供有关学科理论和实际工作者参阅。

图书在版编目(CIP)数据

公共管理与土地管理/董霁红主编. — 徐州:中国矿业大学出版社,2008.8

ISBN 978 - 7 - 5646 - 0017 - 4

I. 公… II. 董… III. ①公共管理—高等学校—教材
②土地管理—高等学校—教材 IV. D035 F301.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 120337 号

书 名 公共管理与土地管理

主 编 董霁红

责任编辑 褚建萍

责任校对 徐 玮

出版发行 中国矿业大学出版社

(江苏省徐州市中国矿业大学内 邮编 221008)

网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com

排 版 中国矿业大学出版社排版中心

印 刷 江苏徐州中矿大印发科技有限公司

经 销 新华书店

开 本 787×1092 1/16 印张 27.25 字数 677 千字

版次印次 2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

定 价 36.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

前 言

《公共管理与土地管理》是普通高等教育“十一五”国家级规划教材。

公共管理与土地管理是土地资源管理本科专业的专业基础课程,也是该专业硕士生的专业必修学位课程。按照学科划分,土地资源管理是公共管理以及学科下的五个二级学科之一。目前还没有一本合适的教材将公共管理与土地管理的内容融合为一个完整的知识体系,以适应将土地资源管理专业作为公共管理人才培养的要求。《公共管理与土地管理》正是为适应本专业人才培养的需要,根据编者多年来的教学实践经验,吸收本领域的研究成果编写而成。

作为公共管理学科的土地资源管理,着眼于政府部门如何确立和巩固与社会经济发展阶段相适应的土地使用制度,调整土地关系;如何采取经济、法律、行政和技术手段,对土地资源利用进行有效的规划、控制、调节、监督和组织,实现土地资源合理配置和可持续利用。

本书充分吸收和借鉴国内外较为成熟的公共管理和土地管理的理论与方法,以中国现阶段的土地问题为研究对象,涵盖了土地产权关系的明晰、土地资源配置方式的变化;政府职能的转变、区域土地利用结构的改变;信息技术在土地管理中的应用;土地环境的演变、农业景观的构建等内容。为适应时代的需要,本书在编写过程中,突出了下列特点:

(1) 初步形成了体现公共管理学科属性的土地资源管理专业的基础知识体系。

(2) 以满足社会对该专业人才培养的需要为出发点,体现了面向 21 世纪土地资源管理发展的要求。

(3) 反映了该学科教育教学改革和科学研究的部分成果,增加了土地环境管理、农业景观构建、土地管理系统等内容。

本书可作为土地资源管理、农业经济管理、房地产经济管理、农业资源利用与环境保护以及其他相关本科专业的教材或参考书,也可供有关学科理论和实际工作者参阅。

参加编写的人员及分工如下:

第一、二章由中国矿业大学董霁红执笔;

第三章由中国矿业大学冷海龙执笔;

第四章由中国矿业大学赵华执笔;

第五章由北京大学阴劼、浙江大学张珏执笔;

第六章由中国矿业大学牟守国、北京大学阴劼执笔;

第七章由中国矿业大学张婷执笔;

第八章由徐州师范大学闫庆武、新疆大学阿布都热合曼·哈力克执笔;

第九章由中国矿业大学陈荣、丁忠义执笔;

第十章由平顶山工学院马文明、中国矿业大学张华和赵银娣执笔。

全书由董霁红、阴劼统一修改定稿。在统稿过程中,对有关章节作了较大改动。

中国矿业大学张国良教授指导了本书的组织编写工作,卞正富教授审阅了本书的部分章节内容,在此表示诚挚的感谢。

本书在编写过程中,引用或参考了国内外许多专家学者的文献、研究成果,尤其是国内学者的公共管理学、土地管理学教材,在此对文献的作者表示崇高的敬意与衷心的感谢。中国矿业大学的博、硕士研究生雷少刚、宗娟娟、阮并晶、鹿晴晴、金丹、贾燕、宋春蕾承担了部分书稿的录入和资料的收集整理等工作,作者谨致谢忱。

由于土地资源管理学科本身在我国还属于一门新兴学科,许多理论和方法尚处在研究和探索阶段,且本书是首次将公共管理与土地管理的知识点融合进行编写的,一些观点、问题需要进一步的研究探讨,缺失和疏漏之处在所难免,恳请读者批评指正,使本书更加完善。

董霁红

2007年9月11日

目 录

第一章 绪论	1
第一节 公共管理概述	2
第二节 土地管理概述	7
第三节 土地管理机构、现状及发展要求	18
第四节 土地管理的公共管理属性	22
第五节 土地管理学科与公共管理的融合发展	27
第二章 公共管理理论	37
第一节 公共管理理论的产生与发展	37
第二节 公共部门经济学理论	40
第三节 管理学理论	51
第四节 政治学和行政学理论	54
第五节 政府失效论	55
第六节 交易费用理论	59
第七节 新管理主义理论	61
第三章 公共管理中的方法与技术	66
第一节 目标管理	66
第二节 全面质量管理	76
第三节 决策理论、模型与过程	84
第四章 土地管理的理论基础	102
第一节 土地演变与利用理论	102
第二节 土地生态系统理论	108
第三节 土地经济理论	129
第四节 土地开发与保护理论	137
第五节 可持续发展理论	146
第六节 土地生态伦理	150
第五章 公共管理理论在土地管理中的应用	154
第一节 公共管理与土地管理的目标设置	154
第二节 公共管理与土地管理的组织设计	165
第三节 公共管理与土地管理的职能运作	177
第四节 土地管理原理	183
第五节 新公共管理(NPM)在土地管理中的应用	194
第六节 层次分析法在土地管理中的应用	203

第六章 土地资源管理	212
第一节 土地资源管理概述.....	212
第二节 地籍管理.....	218
第三节 土地利用管理.....	225
第四节 土地规划管理.....	241
第五节 土地资源管理现状.....	253
第七章 土地资产管理	259
第一节 土地资产管理概述.....	259
第二节 土地资产产权管理.....	269
第三节 土地资产利用管理.....	274
第四节 土地资产经营管理.....	276
第五节 土地金融和税收管理.....	281
第八章 土地市场管理	295
第一节 土地市场管理概述.....	295
第二节 土地市场供需调控与管理.....	304
第三节 城市土地市场价格管理.....	322
第四节 土地市场微观管理.....	329
第五节 土地市场规划管理.....	334
第九章 土地行政管理	339
第一节 土地行政管理概述.....	339
第二节 土地行政管理体制.....	348
第三节 土地行政管理行为.....	359
第四节 土地行政法规.....	367
第十章 土地信息管理	374
第一节 土地信息管理理论.....	374
第二节 土地信息管理方法.....	383
第三节 土地信息系统的开发建设.....	391
第四节 国土电子政务与城乡一体化地籍信息系统.....	401
第五节 农用地定级系统.....	409
附录一 专用名词中英文对照	416
附录二 网络资源	422
参考文献	424



绪 论

本 点

- 公共管理与土地管理的基本概念;通过对土地相关知识的理解,提出土地管理的重要性,从而建立土地管理科学。
- 我国土地管理的目标和机构设置。
- 土地管理的现状及发展要求。
- 土地管理的公共管理属性:公共物品属性、公共组织属性、公共政策属性、公共服务属性、新公共管理属性。
- 土地管理与公共管理学科体系的融合、发展与展望。

当前,管理学已成为一门极其重要的科学。公共管理和土地管理无论是在理论研究还是在管理方式上都存在着紧密的联系和相似之处,将公共管理学的原理和方法引入到土地关系和土地利用的管理活动中,有利于提高土地管理工作的质量和效率,促进土地管理事业的健康发展。本章概要叙述了公共管理和土地管理的主要内容,土地管理机构、现状及发展要求,土地管理的公共管理属性及土地管理学科与公共管理的融合发展五个方面的内容,将公共管理与土地管理相结合,从而建立一门崭新的土地管理学。

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资源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。由于专业属性的变化,作为公共管理学科的土地资源管理,就其内涵来说,是着眼于社会或政府如何确立和巩固与现行社会基本经济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,对土地进行规划、控制、调节、监督和组织,实现土地公平、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教育中受到了广泛重视。

土地资源管理本身是一个专业特点较强、涉及学科较多的公共管理类专业,既要体现作为公共管理类专业应有的专业定位和基本培养目标,又要体现专业的研究对象——土地资源开发与利用管理中特殊问题的本质要求。宽口径的专业发展要求土地资源管理专业的课



程体系不仅要体现土地管理属于公共管理学科的基本特点,还应该充分满足土地管理工作实务中的技术需求。所以,用公共管理学中的理论与技术方法来指导土地的资源、资产、市场、行政和信息管理也是当前土地管理学发展的一个方向,这样能够更好地体现政府在土地管理中的作用,从而实现土地的有效管理与利用。

本书的特点就是初步建立作为公共管理学科的土地资源管理的基础知识体系,体现面向 21 世纪土地资源管理的发展要求,以适应新世纪对该专业人才培养的挑战,同时反映该学科教育教学改革的最新成果。本书将对公共管理与土地管理的原理、内容和方法的共性进行系统的介绍,将公共管理学的理论、技术方法、组织结构、管理职能等内容与土地管理学结合起来,使土地管理学更加容易地纳入到公共管理学科体系中去,并进一步促进土地管理学科的发展,形成一门真正由公共管理来指导的土地资源管理专业教材。

第一节 公共管理概述

一、含义

(一) 管理

1. 管理的含义

管理是一种普遍的社会活动。随着社会经济的发展,管理活动日益频繁,其外延不断扩展,内涵更加丰富,人们对管理的重视程度逐渐加深。不同的学者对管理的概念有着不同的界定,但一般来讲,管理(Management)是指在一定的环境中,管理主体为了达到特定的目的而运用一定的职能和手段,对管理客体加以调节控制的过程。

2. 管理的职能与属性

(1) 职能

当前,管理理论有了最新发展,对管理职能的认识也有所发展,许多新的管理理论和管理实践已一再地证明,计划、决策、指挥、协调、控制、创新是一切管理活动最基本的职能。

(2) 属性

管理具有自然和社会两重属性。管理由人类活动的特点所产生,人类的任何社会活动都必定具有各种管理职能,同时也是由社会分工所产生的社会劳动过程的一种特殊职能。管理的这些性质并不以人的意志而转移,我们称之为管理的自然属性。在社会主义条件下,管理的预期目的是为了使人与人之间的关系及国家、集体和个人的关系更加协调,管理的社会属性应当体现为任何组织、个人在实行管理时都要从全社会、全体人民的利益出发,并自觉地让局部利益服从全局利益、个人利益服从集体利益。这正反映了管理属性的一个侧面。

(二) 公共管理

1. 公共管理的含义

公共管理亦属于一定领域内的管理,它所研究的是公共领域管理的特殊规律和过程。自 20 世纪 70 年代以来,人们对公共管理的研究日趋深入,不同的学者由于出发点不同、所处社会环境不同,对公共管理有不同的理解。我们认为,公共管理(Public Management)是指以政府为代表的公共部门依法通过对社会公共事务的管理,来保障和增进社会公共利益的职能活动。这一定义有如下含义:

(1) 公共管理的主体是政府和其他公共部门。



(2) 公共管理的受益对象是社会公众。

(3) 随着社会的进步,公共管理的内容会不断调整,但公共管理事务关系到公共利益这一点是永恒存在的。

(4) 公共管理必须依法进行。

(5) 公共管理的公共性,决定了社会公众对管理部门拥有制约权。

综上所述,公共管理是指政府及其他公共机构,为了适应社会经济的发展 and 满足公众的要求,对涉及公众利益的各种公共事务所实施的有效管理。它强调的是政府的社会管理和公共服务职能。这一点在西方国家的行政改革中,已得到进一步的发展。

2. 公共管理的模式

由于经济发展水平、政治文化和历史传统等方面的差别,各市场经济国家的政府公共管理模式(即政府干预模式)也是不同的,主要有如下几种基本模式:

(1) 英美的市场主导模式。它主要依靠市场调节,政府的干预或调控被限制在一定的范围之内,具有较浓厚的自由经济色彩。

(2) 欧洲或莱茵模式。这种模式的特点是政府宏观调控的力度较大,国有经济的成分也比较大,有明显的混合经济色彩,德国、法国和北欧国家属于这种模式。

(3) 东亚的政府主导型模式。日本、韩国、新加坡以及印尼等东南亚新兴工业国家所采取的是政府引导市场模式,即政府的干预遵循“充分的市场,必要的政府”原则。

二、理论渊源

(一) 公共管理产生的背景

从20世纪70年代开始,西方各国的公共管理(政府管理)遇到了前所未有的严峻挑战。战后,西方各国政府对社会经济生活实行了全面的干预,导致了以高失业、高通货膨胀和低增长为特征的“滞胀”现象的出现;政府管理也危机四伏,政府扩张、机构臃肿、效率低下、政策失效乃至政府失灵。此时,无论传统的公共行政学理论还是新公共行政学理论都无法解释政府管理所面临的这些新问题,更无法为当代政府管理实践尤其是政府改革提供有效的理论指导。这在客观上引发了七八十年代西方政府改革的浪潮,从而形成系统的公共管理。这时公共管理作为一种实践活动,是以政府为核心的公共管理部门依法处理公共事务,提供公共物品和服务的管理活动。

(二) 公共管理学科的产生

20世纪70年代以后,西方社会科学在经历了长期的分化、初步的融合之后,开始向整体化、跨学科、交叉综合研究迈进。各种与政府管理密切相关的学科取得了长足的发展,出现了大量的新流派、新理论和新方法,并开始围绕政府管理问题的解决而交叉、融合,为政府管理研究的突破奠定了新的基础。

在公共部门管理实践以及社会科学发展的内力推动下,20世纪80年代中后期,美国出现了一种(新)公共管理运动。该运动的目标是以政府和其他公共部门管理问题的解决为核心,融合各种学科相关的知识和方法,创立一个公共管理(尤其是政府管理)的新知识框架,以适应当代公共管理实践发展的迫切需要。公共管理理论来自于行政学、经济学、政策分析、组织与管理理论等各个学科。公共管理学不仅是一种新的政府管理理论,而且也是一种新的政府管理模式,是研究公共管理部门和公共管理过程及其规律性的科学,是关于促进以政府为核心的公共组织更有效地提供公共物品和公共服务,从而增进和公平分配社会公共



利益的知识体系。

三、研究范围与对象

(一) 研究范围

公共管理一开始并没有一致的理论观点,更未形成被普遍接受的公认“范式”。但是公共管理作为一种广泛而综合的知识框架,突破了传统行政学的学科界限,把当代经济学、管理学(组织与管理理论)、政策分析、政治学和社会学等学科的相关知识和方法融合到公共管理的研究之中。例如,它直接利用了当代工商管理学的新成就,将绩效管理、组织发展、人力资源开发、顾客至上、合同雇佣制、绩效工资制等管理理论、方法和技术应用于公共部门管理的理论和实践之中;把政策科学和政策分析的方法和技术融合于公共管理的理论之中。

(二) 研究对象

按照管理学的基本原理,任何管理活动都必须具备管理主体、管理对象、管理目标、管理职能和方法及管理环境等五个基本的要素。作为人类管理活动的一个独特领域,公共管理学以公共管理的问题为核心,融合了来自各个相关学科的知识,因而可以说是一个跨学科或交叉学科的研究领域。简单地说,公共管理学就是研究公共部门对公共事务进行管理的过程及其规律的科学,主要是研究公共部门如何高效率地为社会提供公共服务和公共产品的科学。这里的公共部门(Public Sector)既包括作为“纯粹的”公共部门的政府组织,又包括作为“准”公共部门的第三部门,那么公共管理学不仅仅要研究政府组织的管理问题,而且也要研究作为第三部门的公益企业和事业组织以及非政府公共机构的管理问题。这样,政府组织的管理及其规律问题与第三部门的管理及其规律问题,以及“纯粹的”公共部门与“准”公共部门管理过程中共有的规律性问题构成了公共管理学的研究范围。

在公共管理活动中,管理的主体是居于社会权力中心的政府以及一些非政府公共机构;管理的客体是涉及内容极为广泛的各种社会事务;管理的目的是为了维护社会成员的共同利益,提高社会公众的生活质量,促进社会整体的协调发展;管理的方式是运用公共权力,采取各种手段,对涉及全体社会成员的共同利益、生活质量等一系列活动,进行有效的调节与控制的过程。

四、研究内容

作为一种过程,公共管理的目的是维护公共利益、促进社会的协调发展、为公众提供各种服务。因此,公共管理涉及的范围是非常广泛的。一般来说,公共管理的内容包括公共问题的确立,公共政策的制定,公共项目的选择,公共资源的组织、协调和控制,公共物品的合理利用与监管以及为社会成员提供各种社会服务等。归纳起来可以概括为问题、政策、项目、资源、服务五个方面。

(一) 问题

问题是主客观相矛盾的表现,也是一种普遍存在的现象。因此,解决问题就成为实现集体或者个人目标、推进事物向前发展最重要的环节之一。不过公共管理中所说的问题是有严格限定的,凡政府职责范围的社会共同问题,才属于公共管理的范畴。比如,人的生存环境问题、交通问题、人口问题等,土地利用与管理问题也属于这一类。这些问题关系到绝大多数社会成员的切身利益和生活质量问题,因此,必须由政府制定相应的公共政策,采取相应的措施加以解决。滥用土地,耕地锐减等,这些都危及人们的切身利益,所以政府要制定相应的土地管理政策加以解决。



（二）政策

制定公共政策是政府最基本的职能之一,也是公共管理机构实施公共管理的依据和主要手段。这里所说的政策,是指政府为实现一定时期的战略目标而制定的行为准则和措施,包括法规、条例、决定等。公共政策的制定与实施之所以成为公共管理的主要内容之一,是因为任何一项公共政策的制定与实施,总是与政府所要解决的社会问题紧密联系在一起。而公共性是公共管理中所确认的社会问题的最基本的特征。所以政府的重要职能之一,就是针对公共管理中的问题,按照一定的程序和方法,制定出解决这些问题的公共政策,从而促进社会的协调发展,推动社会的进步。

（三）项目

公共管理中的项目,是指公共管理机构依据一定的公共政策而采取的具体行动,是把公共政策具体化的过程。在公共管理中,制定政策的机构不仅限于公共管理机构,还包括立法部门等,立法部门在公共政策的制定方面发挥着重要的作用。公共管理的一项重要任务就是要把有关的政策变为现实,使其不仅仅停留在行为指导的层面。而公共项目正是把公共政策具体化。从这个意义上说,公共项目不仅是公共管理的重要内容,而且是最直观的管理行为。例如,在土地管理过程中,国家制定了很多的土地法规,进行国土资源大调查,将土地管理政策落实到每一块土地上,并对一些土地管理方案立项,这些都说明项目作为公共管理一个主要内容的重要性。

（四）资源

作为公共管理内容的资源是有特定的含义和范围的。一般来说,为一定社区的人们共同拥有的有形财产和无形财产,都属于公共管理资源的范畴。这些资源主要包括:自然资源、公共产品、人力资源等。

自然资源是社会赖以生存和发展的各种自然性物质条件,也是一定社会存在、发展的基础。如土地资源、矿产资源、水资源等。这些资源虽然属于一定社区的共同财产,一般不属于个人所有,但是如何合理利用、开发,则对社会的整体发展影响极大。正因为如此,自然资源就理所当然成为公共管理的重要内容。

公共产品是指一定社区内所有人都可以享用和受益的公共设施、公共物品的总称。它与自然资源的区别在于,公共产品首先是一种劳动产品。需要指出的是由于不同层次的公共管理机构其管理的地域、范围不同,因此有些属于“公物”的物品,不一定都作为公共产品纳入公共管理的范畴。

人力资源是指一定社区的劳动力、人才所形成的社会资源。作为公共管理的内容之一,人力资源管理并不是一个单位内部对人才资源的开发与利用,而是指一定社区的共有人才资源的开发和利用。由于人力资源是社会中最活跃、最积极的因素,因此任何国家的公共管理都不能不关注这个领域。特别是在知识经济时代到来之际,更是如此。比如,在土地管理中要利用人本原理来对土地进行管理,特别注重人在土地管理中的作用。

（五）服务

公共管理中,公共机构为社会提供各种服务,是其管理内容中极为重要的部分。公共服务主要是由地方政府提供的,其涉及的领域也十分宽泛。当然,面对日益复杂的公共事务,政府在提供各种公共服务中也不是没有选择的。事实上,任何一个国家的公共管理都不可能把所有公共事务都包括在其中,更何况,政府的公共管理以及由此提供的公共服务,也是随着社会



经济的发展变化不断地进行调整的。但就其趋势而言,公共服务的领域、范围扩大似乎带有一定的普遍性。作为社会主义国家,我国的公共管理,随着社会经济的进步,应该为广大民众提供更多的服务。只有这样,才能真正体现为人民服务的宗旨和社会主义的性质。

五、研究意义与理论创新

(一) 管理理念的变革

在我国,名义上称之为“行政管理”,而实际上是从政府管理(包括政府对自身与社会两个方面的管理)走向公共管理,这确实是理念上的一场变革。从这个变化中,人们容易注意到两个方面的内容:一是管理主体从政府发展到包括政府、非政府公共组织在内的多元化主体;二是政府把一部分对社会公共事务管理的权力下放给社会非政府组织,甚至部分公共产品允许私人企业生产。这些做法基本上属于“新公共管理”的理念。

(二) 公共管理的社会化

推进公共管理实践的发展,开展公共管理理论研究,更大的意义是推进公共管理的社会化。我们不能从“政府中心论”出发看待这场变革,而要从政府与社会、政府与公民的互动角度进行探索。具体地讲,现代公共管理要以一种开放的思维模式,动员全社会一切可以调动与利用的力量,建立一套以政府管理为核心的多元化的管理主体体系。政府不仅要下放权力,更多地是要认真考虑还权于社会,还权于公民。在高度集中的计划体制下,政府权力太大,剥夺了大量应属于社会的权力,这样会造成社会自我管理能力的巨大萎缩,使得在发挥政府功能与社会功能方面形成巨大反差。

(三) 我国公共管理社会化的意义

我国经济体制改革、行政体制改革与政治体制改革所面临的对应目标,应该是经济改革的市场化、公共管理的社会化与政治发展的民主化。经济市场化取向,人们对此已有了共识。而行政体制改革基本上还停留在政府机构的改革上,更多地是从政府自身需求进行安排,没有形成政府与社会较好的互动关系。这样,政府职能定位很难跳出自身设定的圈子。不实行公共管理的社会化,我国行政体制改革就不会彻底。社会的共同事务应由社会自身来做。由政府独家包揽一切对社会事务实施管理,加上缺乏健全的监督机制,这样所带来的教训是十分深刻的。当然,完全否认政府管理的重要性及其在公共管理中的核心地位是错误的,用政府管理代替公共管理也是行不通的。

(四) 公共管理的理论创新

1. 主题创新

公共管理学拓展了政府组织管理研究的领域,具有一系列的主题创新。它在保留了传统行政学及管理学的传统主题基础上,其本身在研究领域及主题上有重大突破和创新。其中心主题是“提供公共利益和服务时,除了拓宽和完善官僚机构之外,其他机构也可以提供所有这些职能”;并围绕公共利益这一核心来展开对“公共机构与公共部门经济效益之间关系”问题的研究。研究课题涉及以往公共行政学所未涉及的大量主题,如公共物品(公共财产)、外部性(外部经济或外在事物)、公共服务供给、理性人、交换范式、制度选择、公共选择、政府失败、自给型公共组织、多元组织等,并对以往公共行政学所涉及的主题也做了新的诠释,如对效益概念的重新界定。

2. 与其他学科的交叉创新

公共管理学者们从下列几个方面来研究机构设置与公共部门之间的关系:把个人作为

基本研究单位;用外在事物、公共财产、公共事业等概念来说明行政管理事件的结构;分析不同的组织、不同的决策对公共事业或公共服务的效益所起的作用;用效益准则或其他方法评估上述分析的意义。

公共管理学更多地从经济学的途径来研究公共管理或政府管理问题。传统公共行政学主要是以政治学研究途径为主导,而公共管理学则主要以经济学途径和管理学途径作为主导。因此,公共管理学常被人们称做以经济学为基础的新政府管理理论,或被称为“市场导向的公共行政学”。其管理的新模式,在处理公共管理实践尤其是政府与市场、政府与企业、政府与社会时提供了一整套不同于传统行政学的新思路。

总之,公共管理新范式的出现是对以往公共行政学的一次严峻的挑战,几乎改变了传统行政学的研究范围及主题、研究方法、学科结构和行政管理方式。所以我们不仅要系统地学习公共管理理论,而且要掌握与公共管理相关的其他知识,这是新的历史条件下提高各级政府管理人员和公共机构管理人员专业水平的重要途径,也是将公共管理与其他管理学科相结合,用公共管理知识作为其他学科学习指导的一个切合点。就土地管理而言,与公共管理相结合,这样就可以充分发挥政府在土地管理中的作用,同时保证政府制定的土地管理政策切实可行,从而使这些政策真正符合人们的切身利益,更好地管理土地,充分利用土地,发挥土地作为资源与资产的双重作用,保证在土地利用过程中社会、经济、生态三效合一。

第二节 土地管理概述

一、土地

(一) 土地的含义

1. 人地关系发展过程中引导的土地含义

“民以食为天,食以土为本。”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是一部人类与土地关系的发展史。土地的概念和内涵也在这发展过程中不断地丰富和深化。

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,这时,人们对土地的管理往往局限于地球表层具有肥力的部分。在以农业生产为主的社会里,人们主要利用地球陆地表层的可更新资源,因而较早的土地概念等同于现在人们所理解的土壤概念。随着科学技术的进步,人类控制、利用自然的能力不断增强,人们对土地的认识也不断地深化。在工业社会里,人们扩大了土地利用范围,在将其作为农地利用的同时,市地、交通用地等非农业用地的比重迅速增大,土地的含义就被扩大成地球表面的陆地。

随着人口—资源—环境矛盾的日益尖锐,科学技术的不断进步,人们在大量开发土地资源、极大地提高土地利用集约度的同时,将土地利用的范围逐渐扩大到内陆水域,如发展水产养殖、航运等,于是,土地的含义又扩大成地球表面的陆地和内陆水域。目前,世界上很多国家正掀起开发海洋的热潮,竞相开发海洋动、植物资源,矿产资源,能源资源以及海洋空间资源(海运、海港、海上城市等)。

土地又是一个空间的概念。随着人口的增长,科学技术的发展,对土地的利用已从地表迅速向空间发展,包括地上空间和地下空间。例如,向高空发展的摩天大楼,向地下发展的地下室、地下铁道、海底隧道以及充分利用空间的立体农业等。土地权利所及范围也随之扩



大到地面上下空间。所以,对土地的利用与管理是不能脱离其上下空间的。

2. 土地的不同含义

纵观古今中外,不同的学者从不同的研究角度,赋予土地以不同的含义。

(1) 土地与土壤是同义词。

(2) 土地是指地球表面的陆地部分。

(3) 土地是指地球表面陆地和水面,它是由气候、地貌、水文、岩石、植被等构成的自然历史综合体,还包含人类活动的成果。

(4) 土地就是自然,土地的范围包括地球表面的水、陆、空气等自然物及光、热、引力等自然力。

(5) 土地是立国的要素。一个国家的土地、人民和主权共同构成立国的三要素。这里的土地是指一国领土范围内的全部土地,包括陆地水域和领海的海域。

(6) 土地是指设置管辖权和所有权的陆地表层(含海岛和内陆水域)。

可见,土地的含义有广义、狭义之分。不同的学者从各自研究的角度,赋予土地以不同的含义。

3. 土地管理学中土地的含义

土地管理学所研究的土地(Land)是指地球表面陆地和水面的总称,同时,土地还是空间的概念,它是由气候、地貌、土壤、水文、岩石、植被等构成的自然历史综合体,并包含人类活动的成果。

土地是自然历史综合体,土壤、气候、地貌、水文、岩石、植被都是土地的组成部分,它们附着于地壳,构成土地整体。在土地这个自然历史综合体中,土地质量和用途取决于全部构成要素的综合影响,离开了整体,各个单独的组成要素都不能理解为土地。

(二) 土地的特性

土地具有双重属性,它既是一种自然物质资源,具有自然属性,又是社会关系的客体,具有社会经济属性。土地的自然属性是土地所固有的,与人类对土地的利用与否没有必然的联系;土地的社会经济属性是人类在对土地利用过程中产生的。

1. 土地的自然属性

(1) 位置的固定性

土地的空间位置是固定的,不能移动,也就是说土地的相对位置是固定不动的。理论上说人们可以移动部分土地表层,但数量有限,而且代价高昂,因而也没有太大意义。土地位置的固定性,要求人们就地利用各种土地。但土地的相对位置是可以变化的,如土地距离市场的远近、交通条件是可以随着社会经济的发展、资源的开发等而改变的,而相对位置的变化对土地的利用及地价有着重要影响。

(2) 面积的有限性

土地是自然产物,土地的面积为地球表面积所限定。虽然,自然作用、人类生产活动等可使水面变为陆地,山地变为平地,不断改变地球表面的形态,但土地的总面积始终未变。土地面积的有限性要求人们一方面要保护地力,另一方面要对土地合理开发和利用,节约用地。

(3) 质量的差异性

不同的土地单元,所处的地形不一,所含水分、养分、土壤地质也都不一样,所处地点的气候、水文、地质状况亦有很大差异。这种差异不仅仅存在于一个国家或一个地区的范围之



内,而且同样存在于同一单元内。土地的自然差异,要求人们因地制宜地利用各类土地资源,确定合理的结构和方式,取得土地利用的最佳综合效益。

(4) 功能的永久性

除土地之外的其他任何生产资料都会在使用中磨损、陈旧,最后丧失其有效性能而报废。而土地作为一种生产要素,只要合理地利用和保护,其生产能力不但不会随着时间的推移而丧失,相反,随着科学技术的进步农用地的肥力可以不断提高,商业用地的价值也会不断提高。

2. 土地的社会经济属性

(1) 土地供给的稀缺性

由于人口的不断增加和社会经济文化的发展,对土地的需求不断扩大,而可供人类利用的土地又是有限的,因而便产生了土地供给的稀缺性。

(2) 利用方式的相对分散性

由于土地位置的固定性和土地质量的差异性,对土地只能是因地制宜地分别加以利用,因而土地利用方式是分散的。这一特性,要求人们在利用土地时要进行区位选择,并注意搞好地区间的交通通讯联系,以提高土地利用的综合区位效益。

(3) 利用方向变更的困难性

一般来讲,土地有多种用途,一旦土地投入某项用途之后,欲改变其利用方向,一般是比较困难的。首先要受到土地自然条件的限制,其次轻易变更土地利用方向往往会造成巨大的经济损失。因此,要求人们在确定土地利用方向时一定要进行详细的规划,决不能朝令夕改。

(4) 报酬递减的可能性

我们知道,在土地经济学中,土地利用是存在报酬递减规律的。由于“土地报酬递减规律”的存在,在技术不变的条件下对单位面积土地的投入超过一定限度,就会产生报酬递减的可能。这要求人们利用土地时,找到投资的适合度并不断改进,以提高土地利用的经济效益。

(5) 利用后果的社会性

土地相互连接在一起,不能移动和分割。因此,每块土地和每一区域土地利用的后果,不仅影响本区域的自然生态环境和经济效益,而且必然会影响到邻近地区甚至整个国家和社会的生态环境和经济效益,产生巨大的经济效果。

(三) 土地的功能

土地是宝贵的自然资源和资产,它的主要功能可归纳为以下几个方面。

1. 养育的功能

土地具有肥力,具备适宜生命存在的氧气、温度和各种营养物质,从而使得各种生物得以生存、繁衍、世代相传,使地球呈现出一片生机勃勃的景象。人类已知的其他星球则不具备这种功能。

2. 负载的功能

土地能将万物(包括生物与非生物)负载其上,成为它们的安身之所。动物、植物等生物,各种建筑物、构筑物、道路等非生物所以能存在于地球上,是因为土地有负载的功能。没有土地,万物则无容身之地。



3. 仓储的功能

土地蕴藏着丰富的矿产资源、能源资源以及建材资源,为人类从事生产、发展经济提供了必不可少的物质条件。

4. 提供景观的功能

土地自然形成的各种景观:秀丽的群山,浩瀚的大海,奔腾的江河,飞泻的瀑布,无垠的沃野,悬崖幽谷,奇峰怪石,清泉溶洞,为人类提供了丰富的风景资源。

5. 储蓄和增值的功能

土地作为资产,随着社会经济的发展,人类对土地需求不断扩大,所以其价格呈上升趋势,因此投资于土地能获得储蓄和增值的功效。

二、土地管理

(一) 土地管理的内涵

1. 理论渊源

管理是人们生活中不可或缺的一部分,有了管理,人群才能进行正常有效的活动。现代社会中,科学技术日新月异,其复杂程度日益加强,管理发挥着越来越大的作用。土地是十分宝贵的资源和资产,是人类生存和发展的基础,是社会经济可持续发展的先决条件,土地科学及土地管理教育越来越突显其重要地位。土地既然是一种资源和资产,就能带来财富并具有稀缺性,因此土地也不例外地需要管理。

2. 含义

土地管理(Land Management)是国家在一定的环境条件下,综合运用行政、经济、法律、技术方法,为提高土地利用生态、经济、社会效益,维护在社会中占统治地位的土地所有制,调整土地关系,监督土地利用,而进行的计划、组织、控制等综合性活动。这一概念包括六个方面的内容:

(1) 土地管理的主体是国家。

(2) 土地管理的客体是土地,以及土地利用中产生的人与人、人与地、地与地之间的关系。

(3) 土地管理的基本任务是维护在社会中占统治地位的土地所有制、调整土地关系和监督土地利用。

(4) 土地管理的目标是不断提高土地利用的综合效益,满足社会日益增长的需求。

(5) 土地管理的方法是综合运用行政、经济、法律、技术等方法。

(6) 土地管理的制约因素主要有社会制度、土地制度等。

(二) 土地管理的特性

1. 土地管理具有阶级性

土地管理首先是国家行政机关围绕土地事务进行的行政管理。行政是社会上层建筑的一部分,是统治阶级运用国家机构,按照本阶级的利益和意志,对国家进行管理的活动,它不可能脱离国家而独立存在。任何行政管理活动都服从于国家,服从于统治阶级。行政管理的性质由国家的性质所决定,并最终决定于该国家的社会经济基础。

我国是以生产资料公有制为主要经济基础的社会主义国家。土地管理作为国家政权的一项重要职能,必然要体现人民群众的根本利益。通过对土地事务的管理,体现我国土地管理的社会主义性质。