



普通高等教育农业部“十二五”规划教材

土地政策学

第四版

黄贤金 主编

 中国农业出版社

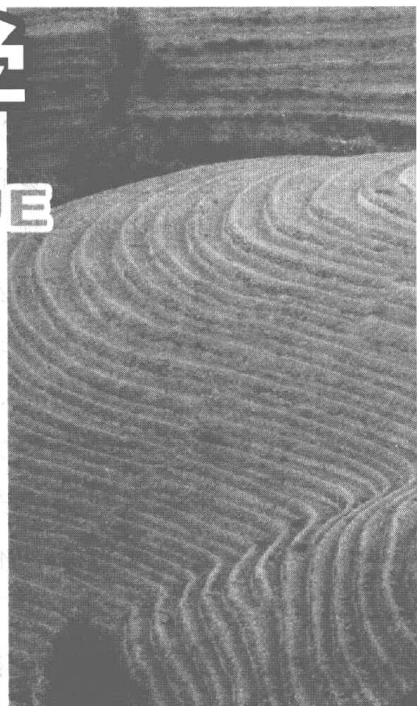
普通高等教育农业部“十二五”规划教材

土地政策学

TUDI ZHENGCE XUE

第四版

黄贤金 主编



中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地政策学 / 黄贤金主编. —4 版. —北京: 中国农业出版社, 2014. 6

普通高等教育农业部“十二五”规划教材

ISBN 978-7-109-19347-5

I. ①土… II. ①黄… III. ①土地政策—高等学校—教材 IV. ①F301.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 142143 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

策划编辑 夏之翠

文字编辑 杨芳云

北京通州皇家印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

1995 年 9 月第 1 版 2014 年 8 月第 4 版

2014 年 8 月第 4 版北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 15. 75

字数: 366 千字

定价: 29. 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)

内 容 简 介

本书可分为绪论、基本理论与方法、主要土地政策类型及综合性土地政策问题四部分。绪论部分主要阐述土地政策的内涵及其与土地法规、土地行政等专业术语的相互关系，继而介绍了土地政策的特征及功能以及土地政策学的产生、发展及方法论等问题，是全书的统领；基本理论与方法部分主要从土地政策系统、土地政策结构、土地政策过程、土地政策分析与评估、土地政策演变与改革等方面介绍了土地政策学的基本理论问题、研究方法和基本规律，是全书的理论基础；主要土地政策类型部分是应用土地政策学的相关理论和方法，结合当前土地政策的主要实际问题，着重介绍了产业用地政策、城市用地政策、节地政策、土地生态政策等内容；综合性土地政策问题部分是对土地政策学内容的进一步综合和提升，主要是从土地伦理、土地宏观调控、古代与近现代中国土地政策以及国外土地政策四个方面介绍了土地政策研究的相关内容 with 知识。

- 主 编** 黄贤金 (南京大学)
- 副主编** 陈龙乾 (中国矿业大学)
谭术魁 (华中科技大学)
李世平 (西北农林科技大学)
- 参 编** (按姓名笔画排序)
- 孔凡文 (沈阳建筑大学)
- 陈 逸 (南京大学)
- 陈龙高 (江苏师范大学)
- 陈志刚 (南京大学)
- 陈昌福 (南京农业大学)
- 钟太洋 (南京大学)
- 贾树海 (沈阳农业大学)
- 郭春华 (南京农业大学)
- 涂 姗 (华中科技大学)

当今，土地政策问题得到了前所未有的关注。近年来尤其是自 2013 年以来我国面临着土地政策问题的巨大挑战，也由此更加注重了土地政策的整体性设计与改革。主要是，引致土地财政问题的土地出让制度面临前所未有的挑战，以致“后土地经济时代”引起了政府及学界的密切关注；中共十八届三中全会按照赋权还能、市场起决定性作用的原则对农村土地制度进行了较为系统的设计；土地污染、土地生态等问题也受到了高度关注，“山水林田湖生命共同体”的提出，不仅改变了对于包括土地资源在内的自然资源管制方式，还将可能改变土地管理体制。这在对《土地政策学》的修编提出挑战的同时，也提供了更好的契机和更丰富的问题导向。

由于 2007 版《土地政策学》内容体系得到了大家的认同，因此本次修订仍保留了原有的章节内容安排，补充了有关土地政策的具体内容及相关理论。具体内容如下：

第一部分绪论主要是阐述土地政策的内涵及其与土地法规、土地行政等专业术语的相互关系，继而介绍了土地政策的特征及功能以及土地政策学的产生、发展及方法论等问题，从而为全书内容提供基础性的描述；

第二部分主要从土地政策系统、土地政策结构、土地政策过程、土地政策分析与评估、土地政策演变与改革等方面介绍了土地政策学的基本理论问题、研究方法和基本规律，以便使人们对土地政策的基本理论问题、研究方法和基本规律有一个较为全面的认知；

第三部分则主要是应用土地政策学的相关理论和方法，结合当前土地政策的主要实际问题进行介绍和分析，同时也对土地资源管理专业教材系列丛书相关内容做了补充，主要内容涉及产业用地政策、城市用地政策、节地政策、土地生态政策等方面；

第四部分则是对土地政策学内容的进一步综合和提升，主要是从土地伦理、土地宏观调控、古代与近现代中国土地政策以及国外土地政策四个方面介绍了土地政策研究的相关内容 with 知识。

本教材由黄贤金、陈龙乾、谭术魁、李世平、陈志刚等共同组织修编，黄贤金、陈志刚最后统稿。

本教材内容的章节安排如下：

- 第一章 黄贤金
第二章 陈志刚
第三章 陈志刚
第四章 郭春华
第五章 钟太洋
第六章 李世平
第七章 谭术魁 涂 姗
第八章 陈龙乾 陈龙高
第九章 黄贤金 陈 逸
第十章 贾树海
第十一章 李世平
第十二章 孔凡文
第十三章 陈昌福 郭春华
第十四章 谭术魁 涂 姗

感谢全体编写组人员的积极支持，本教材的修改工作因之得以顺利完成；

感谢林卿，何训坤教授，他们及其编写组成员完成的《土地政策学》为本版教材的完成提供了重要的基础性工作和思路借鉴；

感谢周超纲副教授为本教材第二章、第三章所做出的贡献，本书在其完成的内容基础上进行了补充与更新。

本教材经1995年、1998年、2007年编著及本次修编，业已历经4版，每次修编后我们都认为下次要更易些，但由于我国政府日益重视决策的规律性、科学性，加之土地政策的广泛影响性特征，真正开始修编时，政策学尤其是土地政策学丰富的理论、方法及研究成果，以及快速发展的土地政策实践，往往使得我们难以适从。我们认识到土地政策学修编的不易，也更加深刻地意识到其重要意义。虽然本次修编认真补充了有关政策学研究的成果，尤其是土地政策的发展实践成果，但总体来看，仍深感还有不少缺陷，而又力所不及，十分期待广大读者尤其是土地政策学教学、研究者贡献更多的智慧。

黄贤金

2014年6月18日

随着我国土地问题得到社会的广泛关注，尤其是土地政策参与宏观调控政策的提出和有效实施，近年来我国土地政策学发展迅速，土地资源管理学科建设与发展尤其是国土资源管理实践对于土地政策学的需求持续增长，加之我国公共管理（MPA）专业硕士教育工作的开展，更加有力地促进了公共政策科学的研究，从而为土地政策学的教学与研究提供了更好的机会。

同时土地政策学课程教学与研究还面临着更加严峻的挑战。如何不断创新土地政策学的内容体系和方法体系，以适应政策尤其是公共政策学快速发展对土地政策学的要求；如何不断完善土地政策学的相关内容，以适应现代国土资源管理与土地资源管理专业及相关学科专业对土地政策学教学的新要求，等等，这些都是当今土地政策学学科进一步创新或发展所需要解决的问题。

为此，我们在借鉴现有《政策学》《公共政策学》以及《土地政策学》等教材或著作研究成果的基础上，依据1995年、1998年与陈龙乾等教授合著的《土地政策学》教材的内容架构，提出了土地政策学的内容体系，以努力适应现代政策学研究和土地政策学研究深化的要求，并经过编写组成员的共同讨论，形成现有章节安排格局，即由绪论、土地政策学基本理论、主要土地政策类型及综合性土地政策问题四个部分组成，具体是：

第一部分绪论主要是阐述土地政策的内涵以及与土地法规、土地行政等专业术语的相互关系，继而介绍了土地政策的特征及功能以及土地政策学的产生、发展及方法论等问题，从而为全书内容提供基础性的描述；

第二部分主要从土地政策系统、土地政策结构、土地政策过程、土地政策分析与评估、土地政策演变与改革等方面介绍了土地政策学的基本理论问题、研究方法和基本规律，以便使人们对土地政策的基本理论问题、研究方法和基本规律有一个较为全面的认知；

第三部分则主要是应用土地政策学的相关理论和方法，结合当前土地政策的主要实际问题进行介绍和分析，同时也是对土地资源管理专业教材系列丛书相关内容的补充，主要内容涉及产业用地政策、城市用地政策、节地政策、土地生态政策等方面；

第四部分则是对土地政策学内容的进一步综合和提升，主要是从土地伦理、

土地宏观调控、古代及近现代中国土地政策以及国外土地政策四个方面介绍了土地政策研究的相关内容 with 知识。

本书内容的章节安排如下：

第一章 黄贤金（南京大学）

第二章 周超纲（南京农业大学） 陈志刚（南京大学）

第三章 陈志刚

第四章 周超纲 郭春华（南京农业大学）

第五章 钟太洋（南京大学） 黄贤金

第六章 李世平（西北农林科技大学）

第七章 谭术魁 涂 姗（华中科技大学）

第八章 陈龙乾（中国矿业大学） 陈龙高（江苏师范大学）

第九章 黄贤金 陈 逸（南京大学）

第十章 贾树海（沈阳农业大学）

第十一章 李世平

第十二章 孔凡文（沈阳建筑大学）

第十三章 陈昌福（南京农业大学） 郭春华

第十四章 谭术魁 涂 姗

感谢全体编写组人员的信任与合作；

感谢林卿、何训坤教授，他们及其编写组成员完成的《土地政策学》（第一版）（面向 21 世纪土地资源管理专业教材）为本版教材的完成提供了重要的基础性工作和思路借鉴；

感谢中国社会科学院杨重光研究员和浙江大学刘卫东教授的评审，他们提出的许多建设性意见，对于书稿的修改、完善起到了积极的作用；

感谢周超纲副教授，虽然他已于 2003 年离开了我们，但是他在我和陈龙乾编著的《土地政策学》中做出了重要的贡献，他的成果仍然是本书的重要组成部分，因此我们请有关编写人员对其内容进行了补充；

感谢从事土地政策学教学与研究的人员，其研究成果为本书编写提供了有效的支撑，但是由于写作中难免有遗漏，部分章节文献没有充分标注，在此一并感谢和致歉，在重版时将进一步加以补充与完善；

感谢南京大学彭补拙教授、濮励杰教授、周寅康教授、周生路教授等的支持，以及研究生谭丹等的帮助。

黄贤金

2007 年 6 月 21 日

目 录

第四版前言
第三版前言

第一章 绪论	1
第一节 政策及土地政策	1
一、政策与政策科学	1
二、土地政策的内涵及其类型体系	3
三、土地政策与土地行政、土地管理、土地法规	4
四、土地政策与公共政策	5
第二节 土地政策的特点及功能	6
一、土地政策的特点	6
二、土地政策的功能	8
第三节 土地政策学的基本内涵	9
一、土地政策学的历史演变	9
二、土地政策学的研究对象和研究内容	10
三、土地政策学的研究方法论	11
第二章 土地政策要素及环境	14
第一节 土地政策的构成要素	14
一、土地政策目标	14
二、土地政策手段（工具）	15
三、土地政策主体	15
四、土地政策对象	16
五、土地政策方案	16
六、土地政策界定	16
第二节 土地政策环境	17
一、土地政策环境及其特征	17
二、土地政策产生的动因	17
三、土地政策与社会心理承受能力	18
四、土地政策与外部环境的协调	19
第三节 土地政策信息	20
一、土地政策信息的内涵及其重要性	21
二、土地政策过程中信息的分类与处理	21

三、土地政策过程中的信息收集	23
四、土地政策信息资料分析方法	25
第三章 土地政策结构	26
第一节 土地政策类型	26
一、土地政策类型的内涵	26
二、土地政策的基本类型	27
三、土地政策的特殊类型	29
第二节 土地政策结构	30
一、土地政策结构的内涵	30
二、土地政策的层次结构	31
三、土地政策系统结构	32
四、土地政策结构的规律、特征与标准	34
第三节 土地政策体系	36
一、土地政策体系的内涵及形态	36
二、土地政策体系的性质与特征	37
三、土地政策体系的公理及效应	38
第四章 土地政策过程	40
第一节 土地政策制定	40
一、土地政策制定的原则	40
二、土地政策制定的程序	42
第二节 土地政策执行	47
一、土地政策执行的概念及意义	47
二、土地政策执行过程	48
三、土地政策执行原则	51
第三节 土地政策运动规律及其法律化	53
一、土地政策运动	53
二、土地政策运动规律	54
三、土地政策法律化	55
第五章 土地政策分析与评估	58
第一节 土地政策分析与评估的内涵	58
一、土地政策分析与评估的内涵	58
二、土地政策分析与评估的内容	61
三、土地政策分析与评估的原则	62
四、土地政策分析与评估的过程	63
第二节 土地政策分析与评估的标准	63
一、政治价值标准	64

二、伦理道德标准	64
三、经济价值标准	65
四、生态价值标准	66
五、政策效力标准	67
第三节 土地政策分析与评估的方法	68
一、土地政策分析与评估的比较原理	68
二、土地政策分析与评估的方法	70
第四节 土地政策分析与评估的模式	72
一、土地政策分析与评估的连续统一体模式	72
二、土地政策分析与评估的模拟评估模式	73
第六章 土地政策演变与改革	75
第一节 土地政策演变与改革的内涵	75
一、土地政策演变与改革	75
二、土地政策结构协调	76
三、土地政策移植与土地政策本土化	77
第二节 土地政策演变与改革的诱因	78
一、政治价值取向与土地政策的演变及改革	78
二、经济价值取向与土地政策的演变与改革	79
三、社会进步与土地政策的演变与改革	79
第三节 土地政策演变与改革的过程与经验	81
一、土地政策演变与改革的过程及规律	81
二、发达国家土地政策演变及改革的过程与经验	82
第七章 产业发展与土地政策	87
第一节 产业用地政策的内涵及特征	87
一、产业用地政策的内涵	87
二、产业用地政策的特征	87
三、产业用地政策的功能	88
第二节 农业用地政策	88
一、我国农业用地政策的内涵	88
二、耕地保护政策	89
三、基本农田保护政策	90
四、农用地开发政策	90
五、农业用地产权及市场政策	91
第三节 工业用地政策	92
一、工业用地政策的内涵	92
二、工业用地控制指标政策	92
三、工业用地招标拍卖挂牌出让政策	94

四、工业用地出让最低价政策	95
五、工业用地与居住用地比价机制	96
第四节 服务业用地政策	96
一、服务业用地政策的内涵	96
二、服务业用地政策的体系	96
第五节 产业集群及园区发展的土地政策	98
一、我国产业集群及园区发展的用地政策	98
二、我国产业集群及园区发展的用地政策体系	101
第八章 城市发展与土地政策	104
第一节 城市用地政策的内涵与特征	104
一、城市用地政策的内涵	104
二、城市用地政策的主要特征	106
第二节 城市集聚与土地政策	107
一、城市集聚与城市土地利用	107
二、城市集聚的土地政策	108
第三节 城市理性发展与土地政策调控	112
一、城市理性发展的提出	113
二、城市理性发展的内涵及原则	113
三、城市理性发展与土地利用空间布局	114
四、城市理性发展的土地政策调控	115
第九章 集约发展与节地政策	117
第一节 资源节约型社会	117
一、资源节约型社会的内涵与架构	117
二、资源节约型社会建设的促进机制	118
第二节 土地节约集约利用与节地政策	119
一、土地节约集约利用的内涵及其与资源节约型社会建设的关系	120
二、节地政策的内涵	121
三、节地政策实施中需要处理好的几个关系问题	121
第三节 节地政策实施模式	123
一、广东“三旧”改造模式	124
二、“三集中”节地政策模式	124
三、土地整理节地政策模式	125
四、循环经济型节地政策模式	125
第十章 土地生态政策	127
第一节 土地生态政策概论	127
一、生态学的概念	127

二、土地生态系统	127
三、土地生态政策	132
第二节 我国现存的主要土地生态问题	135
一、人地矛盾日趋尖锐	135
二、土地生态系统存在若干令人忧虑的问题	135
第三节 主要的土地生态政策	139
一、我国主要的土地生态政策	139
二、国外的土地生态政策	146
第十一章 土地伦理与土地政策	149
第一节 伦理、行政伦理与土地伦理	149
一、伦理与政策	149
二、行政伦理与政策	150
三、土地伦理与土地政策	151
第二节 土地政策的伦理原则	152
一、土地政策的经济学伦理原则	152
二、土地政策的社会学伦理原则	153
三、土地政策的法律伦理原则	154
第三节 土地政策的伦理分析	155
一、土地利用政策的伦理分析	155
二、土地产权政策的伦理分析	156
三、土地收益分配政策的伦理分析	158
第十二章 宏观调控与土地政策	160
第一节 宏观调控及土地宏观调控概述	160
一、宏观调控概述	160
二、土地宏观调控概述	162
第二节 土地宏观调控的特征及功能	168
一、土地宏观调控的特征	168
二、土地宏观调控的功能	170
第三节 土地宏观调控的内容和手段	172
一、我国土地宏观调控的主要内容	172
二、我国土地宏观调控的实施手段	175
三、提高土地宏观调控政策效果的措施	181
第十三章 古代与近现代中国土地政策	183
第一节 中国古代土地政策	183
一、土地所有与分配政策	183
二、地籍管理政策	185

三、赋税政策	186
四、土地利用保护政策	187
第二节 中国近代的土地政策	188
一、地主阶级改革派的土地政策主张	188
二、太平天国的土地政策	189
三、资产阶级改良派和革命派的土地政策主张	190
第三节 孙中山、邓演达及民主党派的土地政策主张	190
一、孙中山的土地政策主张	190
二、邓演达的土地政策主张	191
三、民主党派的土地政策主张	192
第四节 南京国民政府的土地政策	193
一、土地征收政策	193
二、其他土地管理政策	196
三、田赋政策	198
四、租佃改良政策	199
五、土地利用政策	199
第五节 中国共产党的土地主张及革命根据地土地政策	200
一、大革命时期的土地政策	200
二、土地革命时期的土地政策	201
三、几个土地法令的主要内容	203
四、抗日战争时期的土地政策	204
五、解放战争时期的土地政策	205
六、土地税政策	206
第十四章 外国与我国台湾省土地政策	208
第一节 美国土地政策	208
一、美国的土地政策演变	208
二、美国土地管理体制	211
三、美国土地规划管理政策	212
四、美国土地用途管制政策	214
第二节 俄罗斯土地政策	216
一、俄罗斯的土地政策演变	216
二、俄罗斯土地管理体制	218
三、俄罗斯土地权属管理政策	219
第三节 印度土地政策	221
一、印度的土地政策演变	222
二、印度土地管理体制	224
三、印度土地规划管理政策	224
第四节 我国台湾省土地政策	225

一、台湾省土地政策演变	225
二、台湾土地权属管理政策	229
三、台湾土地规划管理政策	230
四、台湾土地使用分区管制政策	231
参考文献	234

绪论

自从产生了社会、阶级和国家，政策就作为一种约束或引导机制而存在，政策实务亦早已存在。但是根据相关研究，政策科学则是第二次世界大战后才首先在美国兴起的一个跨学科、综合性的研究领域，它的出现被誉为当代西方社会科学发展过程中的一次“科学革命”、当代西方政治学的一次“最重大的突破”以及当代公共行政学的最重要的发展^①。

第一节 政策及土地政策

一、政策与政策科学

虽然政策一词是从明治维新后的日本引入国门的，但是在我国政策实践早就开始了。我国古代的政策思想和经验可以概括为：①“世异则事异，事异则备异”的政策思想；②“以民为本，政在得民”的政策原则；③“惠民”“养民”“富民”的政策传统；④“重农抑商”的政策主张；⑤“不患寡而患不均”的政策倾向；⑥无为而治的政策构想^②。此外，我国古代的谋略谋术也是现代政策研究的先导，谋士是古代的政策研究者，如《战国策》专门记述了谋士们的言论和行动，可以说是我国历史上第一部较为完整的政策研究及咨询的著作，《孙子兵法》《史记》《资治通鉴》等都是重要的政策研究或与政策研究密切相关的著作。到了东汉之后，我国开始出现正式的智囊制度，如东汉、三国、东晋时期设立监察军务的“军师”，汉以后实行的宰辅制度，清代地方官吏设立的幕府等，都类似于当今的政策研究机构^③。

从国外政策科学的发展来看，其主要经历了4个阶段^④：①20世纪40年代末到50年代初形成了政策科学的研究架构，1951年美国斯坦福大学出版社出版的拉纳和拉斯韦尔主编的《政策科学：范围和方法的新近发展》一书，被视为政策科学诞生的标志，其认为政策科学应采取一种全球观点，强调政策的历史脉络，注重面向未来，重视对变化、创新和革命的研究^⑤；②20世纪60年代政策科学主要以田野研究、效率测量为主，并且开始形成政策研究机构和教育机构；③20世纪70~80年代政策研究进入社会实验阶段，政策执行也成为政策研究的重要内容，并在政策评估、政策执行和政策终结方面形成了相应的理论与方法；④20世纪80年代中后期以来，公共政策研究成为政策科学研究的主要问题和重点，并形成和发展了公共政策学体系。政策的演变过程，也说明了现代国家的政策市场由“简单化”时

① 陈振明：政策科学，北京：中国人民大学出版社，1998：1。

② 桑玉成，刘百鸣：公共政策学导论，上海：复旦大学出版社，1990：24-33。

③ 陈振明：政策科学，北京：中国人民大学出版社，1998：3。

④ 陈振明：政策科学，北京：中国人民大学出版社，1998：6-10。

⑤ Daniel Lerner, Harold D. Lasswell: The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method, Stanford, CA: Stanford University Press, 1951: 3-15. 转见：陈振明：政策科学，北京：中国人民大学出版社，1998：6-7。