



高等院校土地资源管理专业  
精品课程建设教材

# 土地管理学

朱道林 主编



中国农业大学出版社

高等院校土地资源管理专业精品课程建设教材

# 土地管理学

朱道林 主 编



中国农业大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

土地管理学/朱道林主编. —北京:中国农业大学出版社,2007.9

ISBN 978-7-81117-243-0

I. 土… II. 朱… III. 土地管理 IV. F301.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 100423 号

书 名 土地管理学

作 者 朱道林 主编

---

策划编辑	孙 勇	责任编辑	洪重光
封面设计	郑 川	责任校对	陈 莹 王晓凤
出版发行	中国农业大学出版社		
社 址	北京市海淀区圆明园西路 2 号	邮政编码	100094
电 话	发行部 010-62731190,2620	读者服务部	010-62732336
	编辑部 010-62732617,2618	出 版 部	010-62733440
网 址	<a href="http://www.cau.edu.cn/caup">http://www.cau.edu.cn/caup</a>	e-mail	cbsszs @ cau.edu.cn
经 销	新华书店		
印 刷	涿州市星河印刷有限公司		
版 次	2007 年 8 月第 1 版	2007 年 8 月第 1 次印刷	
规 格	787×980 16 开本	28.25 印张	517 千字
印 数	1~3 000		
定 价	36.00 元		

---

图书如有质量问题本社发行部负责调换

主 编 朱道林

副主编 师学义 尹 君 吴顺辉

编写人员 (按姓氏笔画顺序排列)

丰 雷	中国人民大学
尹 君	河北农业大学
艾 东	中国农业大学
朱道林	中国农业大学
师学义	山西农业大学
苏根成	内蒙古师范大学
李新举	山东农业大学
吴顺辉	华南农业大学
张惜伟	内蒙古师范大学
陈笑媛	贵州大学
赵艳玲	中国矿业大学

# 高等院校土地资源管理专业精品课程建设教材 编 委 会

顾 问 石元春 石玉林 林 培 程 焯 雷涯邻 林增杰  
王万茂 韩桐魁 董德显

主 任 谢俊奇

副主任 朱道林 付梅臣 黄贤金

委 员 (按姓氏笔画顺序排列)

孔繁文	王秋兵	尹 君	叶剑平	冯长春	付梅臣
白中科	曲福田	许 皞	朱道林	朱德海	刘耀林
师学义	张凤荣	张安录	邹晓云	吴次芳	吴克宁
吴顺辉	陈笑媛	林 坚	欧阳安蛟	郝晋珉	赵 明
赵庚星	郎文聚	洪亚敏	胡振琪	段建南	高敏华
谢俊奇	黄贤金	雷国平			

# 高等院校土地资源管理专业精品课程建设教材

## 总 序

土地是人类生存与发展的重要基础资源,人类社会发 展迄今为止所创造的一切财富,都源于对土地的利用,自古“有土斯有财”、“土地是财富之母”、“地者万物之本源,诸生之根苑也”等至理名言深入人心。因此,人类社会始终非常重视土地问题的研究。

土地作为自然资源,需要从资源科学角度研究其分布、类型、数量、质量、利用状况、利用潜力及其可持续利用等方面。但同时土地资源在人类投入利用过程中所产生的资源价值、资源产业、资源制度、资源配置等方面问题,又需要从经济学、管理学、法学乃至社会学等学科角度研究稀缺资源在人类投入利用过程中的制度体系、管理模式、产业发展及其对经济增长的影响等,并进而从资源可持续利用的角度研究社会制度、分配体系及资源配置等问题。而且,由于土地资源的区域特征,有关土地利用过程和管理活动及其研究工作还需借助现代技术手段,包括现代测绘技术、信息技术等。因此,土地资源管理学科是以土地资源及其利用过程为研究对象,以促进土地资源可持续利用为目标,运用资源科学、经济学、管理学、法学、社会学等以及有关技术科学的理论和方法,对土地资源条件、土地利用过程、土地产权制度等进行研究的学科。它是一个融自然科学与社会科学于一体的学科群,以研究土地资源合理利用问题为导向的应用科学。

在中国悠久的历史长河中,土地问题研究始终非常受重视。早在夏商周时期,就有所谓“井田制”,解决土地分配、土地税赋等问题。《诗经·小雅·北山》有云:“溥天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”,这反映了当时的基本土地制度。从这个意义上说,中国是土地科学理论研究与实践探索的发源地之一。

然而,现代土地资源管理学科研究和教育开始于 20 世纪 50 年代。在 50 年代初期,主要侧重研究土地资源开发和土地利用规划问题,进入 80 年代以后,由于国民经济开始快速发展,人地矛盾日益紧张,尤其随着国家经济体制的变革,土地使用制度和土地管理制度也必须进行改革,由此引起一系列新的土地资源利用与管理问题,相应土地问题研究也逐步由过去的侧重资源学研究,转向资源与资产、利用与管理并重研究上来。在这期间,我国的土地管理教育也发生了相应的变化。1993 年在国家《普通高等学校本科专业目录》中,分别在经济学中设“土地管理(020119)”专业,在工学中设“土地规划与利用(081405)”专业。1998

年国家教育部进行专业调整,将上述两个专业合并组成“土地资源管理(110304)”专业,隶属于管理学门类公共管理学科,授管理学或工学学士学位。并规定其培养目标是:培养具备现代管理学、经济学及资源学的基本理论,掌握土地管理方面的基础知识,具有测量、制图、计算机等基本技能,能在国土、城建、农业、房地产以及相关领域从事土地调查、土地利用规划、地籍管理及土地管理政策法规工作的高级专门人才。

土地资源利用及其管理实践尚在不断发展中,相应的土地资源管理学科和土地资源管理教育也需要不断探索和发展。尤其是近年来土地资源及其利用问题日益突出,要求土地资源管理研究和教育工作应不断探索和创新。为适应土地资源管理教育对教材和教学参考资料的需要,不断探索回应土地资源利用及其管理实践中的问题,反映国内外土地资源及其利用与管理领域研究的最新成果,中国农业大学出版社组织有关专家编写了这套“高等院校土地资源管理专业精品课程建设教材”。本套教材共16本,包括按照《普通高等学校本科专业目录》中“土地资源管理(110304)”专业培养要求确定的7门主干课程和各有关高校土地资源管理专业本科生教学计划确定的9门必修的专业课和专业基础课。

本套教材力求体现如下特色:①系统完整,基本涵盖了土地资源管理专业教育的主要专业知识领域;②反映国内外土地资源及其利用与管理领域的最新信息、资料及相关研究成果;③反映土地资源管理专业本科生培养的特点,力求理论与实践相结合,重视应用性,注重基础知识教育和能力培养。

尽管土地问题研究历史悠久,但现代土地资源管理科学仍是一个新兴的学科,随着实践的发展,有关教育教学改革也将逐步推进,组织编写这套教材希望能为促进土地资源管理教育的发展做出贡献,同时也希望能得到更多实践工作者和科研教育界的同仁的积极支持,希望有更多的有识之士参加到本套教材的编写中来。

祝愿我国的土地管理事业蒸蒸日上! 祝愿土地科学研究与教育硕果累累、人才辈出!

高等院校土地资源管理专业  
精品课程建设教材编委会  
2007年2月

# 前 言

土地作为稀缺资源,在任何经济社会,既是重要的生产要素之一,又是重要的资产。其投入到人类利用过程中首先涉及的是经济关系,任何经济主体均会自主追求土地利用的高经济效益,但土地作为公共资源如何保证其利用过程中的社会效益和生态效益,在社会效益和生态效益与经济效益发生矛盾时如何进行协调,如何保证我们整个人类所共有的土地资源有效、合理以及可持续地利用,这就需要社会控制,需要政府从社会的角度和整个人类的角度,对土地利用过程以及由此所产生的人与人之间的社会经济关系进行干预——这就是土地管理。因此,土地管理学从学科属性上属于公共管理范畴。

20世纪80年代以来,我国土地管理事业发展迅速,社会经济发展对土地资源的需求日益膨胀,由稀缺的土地资源所引起的社会经济矛盾也日益尖锐。尤其我国目前正处于社会经济转型期,土地资源的配置方式、经济关系等发生了巨大变化,政府在社会经济发展中的地位、管理职能与方式也需要转变,这些均是新时期的土地管理所必须要研究的课题。

本书定位为土地资源管理专业本科学生学习的基础教材,力求重点介绍土地管理的基本知识、基本原理和基本方法,并依据我国土地管理实践的要求介绍土地管理的具体内容和方法,探索有效管理的途径。全书共分16章,包括2大部分内容。前8章为土地管理基础理论部分,主要从土地管理的概念、学科体系、基本理论、历史发展、管理体制和管理政策等方面重点介绍有关基本概念、基本知识和基本原理;后8章重点围绕我国土地管理实践,介绍了建设用地管理、耕地保护管理、征地管理、土地市场管理及农村土地管理等基本内容,最后对海外土地管理进行比较借鉴,重在介绍有关基本知识。本书主要作为土地资源管理专业本科生专业课“土地管理学”或“土地管理概论”的教材,一般设计48学时,3学分。部分高校同时开设“土地管理概论”和“建设用地管理”两门课程,均可选用本教材。

本书由朱道林主编,各章编写分工为:第1、第4章由朱道林编写,第2章由陈笑媛编写,第3章由苏根成编写,第5、第15章由尹君编写,第6、第7章由师学义编写,第8章由丰雷编写,第9章由李新举、艾东编写,第10章由艾东、牟丽



明编写,第 11 章由赵艳玲编写,第 12、第 16 章由吴顺辉编写,第 13、第 14 章由张惜伟编写。

由于知识、时间所限,书中错误、缺失与疏漏之处在所难免,我们竭诚希望广大读者给予批评指正。

编 者

2007 年 6 月

# 目 录

<b>第一章 绪论</b> .....	( 1 )
第一节 土地的概念.....	( 1 )
第二节 土地的特性.....	( 5 )
第三节 土地的职能.....	( 8 )
习题及思考题.....	( 11 )
参考文献.....	( 11 )
<b>第二章 土地管理</b> .....	( 12 )
第一节 管理与土地管理.....	( 12 )
第二节 土地管理的特性和原则.....	( 21 )
第三节 土地管理的任务和内容.....	( 26 )
习题及思考题.....	( 34 )
参考文献.....	( 36 )
<b>第三章 土地管理学与土地管理教育</b> .....	( 38 )
第一节 土地管理学的研究对象和内容.....	( 38 )
第二节 土地管理学的研究方法.....	( 45 )
第三节 土地管理教育.....	( 50 )
习题及思考题.....	( 56 )
参考文献.....	( 56 )
<b>第四章 土地管理的基本理论</b> .....	( 57 )
第一节 资源科学理论.....	( 57 )
第二节 制度理论.....	( 61 )
第三节 土地经济理论.....	( 67 )
第四节 制度经济学理论.....	( 78 )
第五节 管理学理论.....	( 85 )
习题及思考题.....	( 99 )
参考文献.....	( 99 )
<b>第五章 我国土地管理的历史发展</b> .....	( 101 )
第一节 我国土地制度的历史演变.....	( 101 )

第二节	我国土地管理体制的历史沿革·····	(111)
第三节	土地管理目的和内容的历史发展·····	(116)
第四节	我国土地管理的历史变化规律·····	(120)
	习题及思考题·····	(122)
	参考文献·····	(123)
<b>第六章</b>	<b>土地管理体制</b> ·····	(124)
第一节	土地管理体制概述·····	(124)
第二节	我国现行的土地管理体制·····	(129)
第三节	我国土地管理体制的改革与发展·····	(135)
	习题及思考题·····	(138)
	参考文献·····	(139)
<b>第七章</b>	<b>土地政策</b> ·····	(140)
第一节	政策与土地政策·····	(140)
第二节	政策研究与政策制定·····	(145)
第三节	土地管理政策类型·····	(152)
	习题及思考题·····	(162)
	参考文献·····	(162)
<b>第八章</b>	<b>土地政策参与宏观调控</b> ·····	(163)
第一节	土地政策参与宏观调控的理论基础·····	(164)
第二节	土地政策参与宏观调控的中国实践·····	(169)
	习题及思考题·····	(184)
	参考文献·····	(184)
<b>第九章</b>	<b>建设用地管理制度与政策</b> ·····	(185)
第一节	建设用地概述·····	(185)
第二节	建设用地管理任务和原则·····	(189)
第三节	建设用地管理的内容·····	(192)
第四节	建设用地管理制度及管理政策·····	(195)
	习题及思考题·····	(202)
	参考文献·····	(202)
<b>第十章</b>	<b>建设用地规划与计划管理</b> ·····	(203)
第一节	概述·····	(203)
第二节	建设用地规划管理·····	(210)
第三节	建设用地计划管理·····	(222)

第四节 建设用地指标管理·····	(228)
习题及思考题·····	(233)
参考文献·····	(234)
<b>第十一章 土地用途管制与耕地保护·····</b>	<b>(235)</b>
第一节 土地用途管制概述·····	(235)
第二节 耕地保护管理·····	(241)
第三节 土地用途转用审批·····	(246)
第四节 基本农田保护区划定与管理·····	(251)
第五节 耕地占补平衡与土地整理·····	(258)
习题与思考题·····	(261)
参考文献·····	(262)
<b>第十二章 征地制度与征地管理·····</b>	<b>(263)</b>
第一节 我国征地制度概述·····	(263)
第二节 征地审批及征地程序·····	(269)
第三节 征地补偿标准·····	(277)
第四节 我国征地制度的改革趋势·····	(290)
习题及思考题·····	(298)
参考文献·····	(298)
<b>第十三章 建设用地供应管理·····</b>	<b>(299)</b>
第一节 建设用地供应的概念·····	(299)
第二节 土地使用权划拨·····	(302)
第三节 土地使用权出让·····	(303)
第四节 土地使用权租赁·····	(306)
第五节 国企改革中土地使用权处置·····	(311)
习题及思考题·····	(314)
参考文献·····	(314)
<b>第十四章 城市土地市场管理·····</b>	<b>(315)</b>
第一节 土地市场·····	(315)
第二节 我国土地市场体系及发展现状·····	(321)
第三节 土地市场管理·····	(327)
第四节 城市土地市场动态监测与分析·····	(330)
习题及思考题·····	(334)
参考文献·····	(334)

---

<b>第十五章 我国农村土地管理</b> .....	(335)
第一节 我国农村土地制度.....	(335)
第二节 农村土地管理的内容.....	(347)
第三节 农村土地管理的改革与发展.....	(355)
习题及思考题.....	(364)
参考文献.....	(364)
<b>第十六章 海外土地管理比较</b> .....	(365)
第一节 各国(地区)土地制度与土地管理体制比较.....	(365)
第二节 中国港台地区土地管理.....	(371)
第三节 世界主要国家土地管理.....	(386)
习题及思考题.....	(418)
参考文献.....	(418)
<b>附录</b> .....	(419)
附录一 中华人民共和国土地管理法.....	(419)
附录二 《刑法》有关条文.....	(433)
附录三 全国土地分类.....	(434)

# 第一章 绪 论

## 第一节 土地的概念

### 一、土地的概念

土地,最直接的解释是地球表层的陆地部分。但是随着社会生产力的发展、科学技术的进步和人类与土地的关系越来越密切,人们对土地的认识和理解也逐步深入和宽广。土地,是由气候、地貌、岩石、土壤、植被、水文、基础地质以及人类活动的种种结果组成的自然经济综合体。

首先,土地是自然的产物,但在人类的利用中又会产生经济结果。土地是自然存在的,不是人类劳动的产物,但在人类利用过程中会产生一系列的社会、经济结果,如产生经济收益、居住的舒适和安逸、改善自然景观等。因此,自从有人类历史以来,都在不断地改造和利用土地,人类的发展历史也是一部土地利用与管理的历史。

其次,土地既是资源,又是资产。土地是一种自然资源,地球表层是一个深厚、宽广、博大的自然资源库,包括气候资源、水资源、生物资源、矿产资源和土地资源等,土地资源是其重要的组成部分,甚至构成其他资源的载体。随着土地资源进入人类的社会、经济活动领域,又是一种重要的资产。在奴隶社会和封建社会,封疆割地、将土地据为己有,是王公贵族社会经济地位的基本体现;在资本主义社会,土地作为一种重要的财产(不动产)是私人业主和资本家财产的重要组成部分;在我国目前的社会主义社会,实行土地公有制,在进行土地使用制度改革以后,土地使用权作为一种重要的资产已形成了企业资产的一部分。因此,在任何经济社会,土地都充分体现了其资产特性。

另外,土地虽然以实物形态存在,但又依赖于产权。尤其是土地作为资产进入社会经济领域,由于它是一种不能移动的财产(不动产),其进行买卖、租赁,甚至利用过程中,都需要有明确的产权关系,因此从这一角度来说,土地产权关系是土地的重要构成部分之一。

## 二、土地与土壤、国土、土地资源的区别

土地和土壤不是一个概念。土壤是指地球陆地表面具有肥力、能够生长植物的疏松表层。土地的含义要比土壤广泛得多。土壤只是土地表层的附属物，人力可以搬动土壤，却无法搬动土地。

土地和国土，严格地说也不是一个概念。国土是指一国主权管辖内的版图，就其广义而言，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，就国土资源而言，它包括土地资源、生物资源、气候资源、水资源、矿产资源、海洋资源、旅游资源和社会经济条件资源等。其中，土地资源是国土资源的重要组成部分，但不是它的全部。

土地和土地资源也是有区别的。土地资源是指土地总量中，现在和可预见的未来能为人类所利用，用以创造财富、产生经济价值的这部分土地。目前人们还很难断定，哪部分土地是绝对不能利用，不能为人类创造财富，绝对无经济价值的。所以，土地和土地资源在习惯上是通用的。

## 三、土地管理中准确界定土地概念的重要性

我国的土地管理属于政府管理性质，即是由政府组织土地管理机构，为实现一定区域内的土地资源合理配置和有序利用所进行的管理活动。因此其属于行政管理性质，其管理依据是一定的法律和政策规定，目前的管理内容包括地籍管理、耕地保护管理、规划管理和土地利用管理等，在管理实践中要求必须准确界定土地的外延和内涵。

### (一) 土地概念的空间范围

众所周知，土地资源条件具有区域差异，因此土地又是一个区域和空间概念。但这里所谓的土地概念的空间范围，主要是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，如在土地登记过程中需采用文字及图示(宗地图)等方式准确说明宗地的四至范围，涉及地下空间利用的需准确界定地上、地下空间的权属关系，地上的通行、采光等关系等。

### (二) 土地概念的产权界定

作为资源，土地是一定的实物；但作为资产，土地产权关系就具有重要的作用。因此，从财产的角度，土地的概念界定必须准确界定其产权关系，包括产权类型、归属、期限等。

### (三) 土地概念的时间变化

随着时间的推移,土地资源条件、产权关系、利用状况等都会发生变化,因此在土地管理实践中,必须注意区分不同时间点的土地产权归属、利用方式,乃至政策、法律依据的变化。

### (四) 土地概念的利用属性

《土地管理法》规定,我国实行土地用途管制制度,因此土地用途和利用状况是土地管理实践中界定土地概念的重要内容之一。如在征地管理中,如果涉及征占农用地,必须进行农用地转用审批;在建设用地的供应管理中,必须明确土地用途、建筑密度、建筑容积率等条件。

## 四、我国土地的基本国情

根据国土资源部公布全国土地利用变更调查结果,截至 2006 年底,全国耕地面积为 12 186 万  $\text{hm}^2$  (18.27 亿亩),人均耕地只有 927  $\text{m}^2$  (1.39 亩)。全国 31 个省(区、市)土地调查面积中,农用地 65 720 万  $\text{hm}^2$  (98.58 亿亩),占 69.1%;建设用地 3 235 万  $\text{hm}^2$  (4.85 亿亩),占 3.4%;未利用地 26 126 万  $\text{hm}^2$  (39.17 亿亩),占 27.5%。2006 年全国建设占用耕地 25.86 万  $\text{hm}^2$  (387.8 万亩)(其中当年建设占用耕地 16.74 万  $\text{hm}^2$  (251.0 万亩),往年未变更上报的建设占用耕地 9.12 万  $\text{hm}^2$  (136.8 万亩));灾毁耕地 3.59 万  $\text{hm}^2$  (53.8 万亩);生态退耕 33.95 万  $\text{hm}^2$  (509.1 万亩);因农业结构调整减少耕地 4.02 万  $\text{hm}^2$  (60.3 万亩),4 项共减少耕地 67.43 万  $\text{hm}^2$  (1 011.0 万亩)。同期土地整理复垦开发补充耕地 36.73 万  $\text{hm}^2$  (550.8 万亩)。补充耕地与减少耕地相抵,全国耕地面积比上年度末净减少 30.69 万  $\text{hm}^2$  (460.2 万亩),现为 1 2186 万  $\text{hm}^2$  (18.27 亿亩),全国人均耕地 927  $\text{hm}^2$  (1.39 亩)。全国 25° 以上耕地面积为 404.28 万  $\text{hm}^2$  (6 061.3 万亩)。全国建设用地 3 234.95 万  $\text{hm}^2$  (4.85 亿亩)。年度建设用地增加 51.42 万  $\text{hm}^2$  (770.9 万亩),其中:①当年新增建设用地 32.9 万  $\text{hm}^2$  (493.0 万亩)(建设占用农用地 28.89 万  $\text{hm}^2$  (433.2 万亩)、建设占用未利用地 3.99 万  $\text{hm}^2$  (59.8 万亩));②往年建设、未变更上报的建设用地 18.53 万  $\text{hm}^2$  (277.9 万亩)。

我国土地基本国情的具体特点主要体现在以下几个方面。

### (一) 土地总数量大,但人均占有量少

我国土地总面积为 960 万  $\text{km}^2$ ,约占世界陆地总面积的 1/15,占亚洲面积



的 1/4,仅次于俄罗斯和加拿大,居世界第 3 位。但是,由于人口众多,人均土地面积只有  $7\,403\text{ m}^2$  (11.1 亩),不到世界平均数的 1/3,仅相当于加拿大的 1/47,美国的 1/4。其中,人均占有耕地  $927\text{ m}^2$  (1.39 亩),人均林地  $1\,814\text{ m}^2$  (2.72 亩),人均草地  $2\,014\text{ m}^2$  (3.02 亩),分别只相当于世界平均数的 43%、18% 和 35%。

## (二) 土地类型多,但山地多于平地

我国地域辽阔,自然条件复杂,同时由于土地的水热条件组合的差异和复杂的地形地貌条件,以及各地多种多样的土地利用方式,形成了极为复杂而多样的土地类型。在全国各种土地类型中,山地多于平原,全国山地、高原、丘陵约占全国土地总面积的 69%,其中山地占 33%;平原、盆地占 31%。很多山地由于海拔高、气温低、坡度大、土层薄和交通不便等因素,农林牧生产条件较差。

## (三) 土地资源的地区分布不平衡

我国平原、丘陵主要分布于东部,山地、高原主要分布于西部。若从大兴安岭经太行山、巫山至湘桂西部山地画一条线,可把全国土地划为东西两半部。在这一条线以东的大部分土地是海拔不到 500 m 的平原和丘陵,面积约占全国的 1/3,但分布着 2/3 以上的人口和耕地;此线以西的大部分土地是海拔 1 000 m 以上的山地、高原和盆地,其面积约占全国的 2/3,是我国主要的牧区、林区或是干旱和半干旱农业区。

总之,全国绝大部分的耕地和内陆水域分布在东南部;一半以上的林地集中于东北部和西南部地区;86%以上的草地分布在西北部干旱半干旱地区。这一特点,决定了我国不同地区土地的人口承载力相差很大,东南部大于西部、西北部。

## (四) 难以利用的土地面积大,土地后备资源潜力不足

全国难以利用的沙漠、戈壁、冰川及永久积雪、石山、裸地等的面积,约占全国土地面积的 1/3。我国有悠久的土地开发历史,绝大部分宜垦土地早已耕种,土地的后备资源十分有限,而且质量较好的宜垦荒地资源,为数更少了。

## (五) 水土资源不平衡

我国水资源总量约为 28 000 多亿  $\text{m}^3$  (其中包括地下水天然资源 8 000 多亿  $\text{m}^3$ ),居世界第 6 位。但是,人均只相当于世界人均的 1/4,列第 88 位。长