



面向 21 世纪 课 程 教 材
Textbook Series for 21st Century

土地政策学

第二版

黄贤金 主编

中 国 农 业 出 版 社

面向 21 世纪课程教材

Textbook Series for 21st Century

土地政策学

第二版

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. —2 版. —北京: 中国农业出版社, 2007. 8

面向 21 世纪课程教材

ISBN 978-7-109-11875-1

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 122864 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 100026)

责任编辑 白洪信

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2002 年 6 月第 1 版 2007 年 8 月第 2 版

2007 年 8 月第 2 版北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 21.25

字数: 360 千字

定价: 27.40 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等四部分。绪论部分着重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,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进行介绍和分析,着重介绍了产业用地政策、城市用地政策、节地政策、土地生态政策等方面;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、古代及近现代中国土地政策以及国外和我国台湾省土地政策等四个方面介绍了土地政策研究的相关内容与知识。

第二版编写人员

- 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** (按姓氏笔画排序)
- 孔凡文 (沈阳建筑工程大学)
- 陈 逸 (南京大学)
- 陈龙高 (徐州师范大学)
- 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 珊 (华中科技大学)
- 审稿人** 杨重光 (中国社会科学院)
- 刘卫东 (浙江大学)

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。十年来,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3000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

学发展观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。高兴的是,我们组织编写出版的土地资源管理专业的15本“面向21世纪课程教材”,有11本入选普通高等教育“十一五”国家级规划教材;同时也有3本新教材入选,使土地资源管理专业有14本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4本“面向21世纪课程教材”,共18本。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》等三门新教材,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

前言

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的提出和有效实施，近年来我国土地政策学学科发展迅速，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，以适应政策学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，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《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，即总体由绪论、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等四个部分组成，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、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,从而能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。

第四部分则又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和我国台湾省土地政策等四个方面介绍了土地政策研究的相关内容 with 知识。

本教材内容的章节安排如下:第一章由黄贤金编写;第二章、第三章由陈志刚编写;第四章由郭春华编写;第五章由钟太洋、黄贤金编写;第六章由李世平编写;第七章由谭术魁、涂姗姗编写;第八章由陈龙乾、陈龙高编写;第九章由黄贤金、陈逸编写;第十章由贾树海编写;第十一章由李世平编写;第十二章由孔凡文编写;第十三章由陈昌福、郭春华编写;第十四章由谭术魁、涂姗姗编写。

感谢全体编写组全体人员的信任与合作。

感谢林卿、何训坤教授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,并提出了许多建设性意见,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等编著的《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,第二章、第四章均是在其原稿基础

上进行的修改和补充。

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，但是由于写作中的遗漏，加之时间紧张，编辑中难以完全补充，使得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

第一版编写人员

主 编 林 卿 何训坤

副主编 周超纲 李世平

参 编 东野光亮 唐南奇

贾树海 张巨勇

审稿人 郑大豪

第一版前言

政策是政府调控经济、管理社会的重要手段。政策科学是一门实践性与应用性很强的学科。土地政策是政府调节土地资源配置效率的重要手段。在人类经济社会发展过程中，土地政策始终都在扮演着最重要的角色。在农业社会时期，土地是人类生存与发展的最主要资源，土地政策深刻影响着经济社会的发展，到了工业社会时期，土地政策在工业与城市发展中的作用受到了重视，随着经济社会的进一步发展，可持续发展战略目标的确立，城乡共同发展的土地政策目标被提到战略高度。当今，在世界经济一体化、市场化的趋势中，如何更有效地发挥土地政策在土地资源配置中的作用，对土地政策的研究与教学提出了更新的、更高的要求。

改革开放前，我国长期实行计划经济体制，土地资源合理配置的科学决策没有得到应有的重视，土地政策学的研究几乎是空白。建设社会主义市场经济目标的确立，使研究政策如何促进土地资源的市场化配置，以提高资源配置效率，研究政策如何在土地资源市场配置中进行合理调节，以进一步提高资源配置效率，显得十分迫切与重要。

《土地政策学》一书被教育部列入全国高等教育“面向 21 世纪课程教材”，也是我国改革开放以来编写的第二本土地政策学，它凝聚了我国 7 所高等院校、9 位教师的精诚合作与最大努力，它汲取与借鉴了国内外相关的研究成果，综合成一部理论体系清晰，内容较丰富、全面的教科书。该书具有以下两方面特点：

1. 注重土地政策科学的基本理论与基本方法 我们认为教科书应以介绍本学科基本理论为主，只有掌握了学科的基本原理，才能

对千变万化的实际问题进行科学的分析与判断,提高用理论指导实际问题、解决实际问题的能力。本着这一指导思想,该教材不再以介绍与分析中国的土地政策为中心,而是以介绍土地政策科学的一般原理为主体,并努力使之能应用于土地政策分析与选择的实践。由于中国在改革开放前一直实行高度统一集中的计划经济体制,在这种特殊政策背景下形成的土地政策,以及我们在向市场化方向改革实践中形成的、有待于进一步完善的土地政策,都不足以反映市场经济条件下土地政策运行的一般规律。因此,只有掌握了土地政策科学的基本理论,才能有效解决中国的土地政策问题。同时,世界各国由于经济发展阶段的不同,资源禀赋的不同(可概括为政策背景不同),政治纲领的不同(政策目标不同),会选择不同的土地政策措施,但土地政策的运行和作用有一定的规律性,它既推动生产力的发展,也随生产力的发展而发展,由此形成了土地政策运行与作用的基本原理。理解和把握了这种内在原理,就能够有效分析、科学评析、正确选择土地政策,才能在市场方向的经济体制改革中,运用土地政策提高稀缺土地资源的配置效率。因此,介绍土地政策科学的基本原理与基本方法是我们在编写该教材过程中一直努力的方向。

2. 内容较全面丰富,形成一定的理论体系 本教材以土地政策科学基本理论、土地政策类型、中国土地政策、国际主要类型国家土地政策四部分来安排章节,形成内容完整、逻辑性强的土地政策学理论体系。本教材以土地政策学的基本概念、土地政策的形成原理、土地政策的评价原理、土地政策的修订原理、土地政策的演变规律、主要土地政策类型、土地政策功能等方面内容,构建土地政策学的基本理论部分。同时,全面系统介绍了中国自古以来的土地政策内容及演变过程,分析了中国不同发展时期土地政策的特殊背景与特定土地政策的功过,从中领会土地政策的科学性与科学决策的重要性,其中还分别介绍和分析了具有显著特色的中国港、澳、

台地区的土地政策。最后，介绍了国外主要类型国家土地政策内容及演变过程，从中总结土地政策发展的共同过程，剖析土地政策演变的一般规律。

教材编写工作使我们有机会汇集全国 7 所高等院校在此方面研究之特长，汲取自然科学与社会科学研究者观察与研究问题方法之优势，对土地政策科学理论体系进行了大胆的探索，使其成为一部以基本理论为基础，理论联系实际，同时又注重中国国情的教科书。参加编写人员分工如下：林卿（第一章，第十章第一节）；何训坤（第二章，第三章，第十章二、三节）；李世平（第四章，第五章）；贾树海（第六章）；唐南奇（第七章）；东野光亮（第八章，第九章第二节）；张巨勇（第九章第一节）；周超纲（第十一章，第十二章，第十三章，第十四章）。中国农业大学的郑大豪教授担任本书的主审工作。全书由林卿统稿。

笔者有幸得到本次主编土地政策学的学习与锻炼机会，并有幸得到一个精诚合作、同心协力的编写小组，主持编写的锻炼使我受益匪浅，然而编写过程中编写组老师们精诚合作、同心协力的过程与境界更使我深深感动与终生受益。由于我对土地政策科学的研究刚刚涉足，担此重任感到心不踏实，编写组老师们的鼎力支持保证了教材编写工作的顺利完成。首先，编写组的老师们对章节的分工都毫无条件地接受，最令我感动的是召开统稿会议时，年过六旬，且刚出院的何训坤老师，拖着虚弱的身体，在先生的陪同下，千里迢迢从四川赶到福建福州，沈阳农业大学的贾树海老师和西北农林科技大学的李世平老师，都是经过连续 50 多个小时疲劳旅途赶到福建福州来参加统稿会，为教材的顺利出版付出了辛劳。

教材的出版仅仅是我们对土地政策科学探索的一个开端，我们将在今后的教学与科研的实践中，不断借鉴与探索，为推动土地政策科学在我国的发展而不断努力。本教材的编写引用了大量的相关研究成果，尤其是黄贤金教授主编的《土地政策学》、谭向勇教授主

编的《农业政策学》、钟甫宁教授主编的《农业政策学》等，给我们很大的启示和帮助。在此向所有给我们帮助的文献作者致以深致谢意。由于教材是由编写小组按不同的章节分工完成，而参考文献又必须按要求列在全书后面，因此对所列的参考文献无法按照引用的先后排列，也无法具体到引用的页码。在此我们对所有被本书所引用与借鉴研究成果的专家学者表示深深的歉意。

由于时间紧迫，加之我们的水平所限，书中错误之处在所难免，热诚欢迎各位专家和广大读者批评、指正，以便今后进一步修改，更好满足教学与科研需要。

本教材在编写过程中得到了南京农业大学土地管理学院、福建农林大学经济与管理学院、福建农林大学资源与环境学院的支持，在此表示衷心感谢。

林 卿

2002年3月

目 录

总序

前言

第一版前言

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内容体系	3
三、土地政策与土地行政、土地管理、土地法规	5
四、土地政策与公共政策	6
第二节 土地政策的特点及功能	7
一、土地政策特点	7
二、土地政策功能	9
第三节 土地政策学的基本内涵	10
一、土地政策学的历史演变	10
二、土地政策学的研究对象和研究内容	12
三、土地政策学方法论	13
第二章 土地政策要素及环境系统	16
第一节 土地政策构成要素	16
一、土地政策目标	16
二、土地政策手段(工具)	17
三、土地政策主体	17
四、土地政策对象	18
五、土地政策方案	19
六、土地政策界定	19
第二节 土地政策环境	20
一、土地政策产生的动因	20
二、土地政策与社会心理承受能力	21

三、土地政策与外部环境的协调	22
第三节 土地政策信息系统	24
一、土地政策信息内涵及其重要性	24
二、土地政策过程中信息的分类与处理	25
三、土地政策过程中的信息收集	27
四、土地政策信息资料分析方法	30
第三章 土地政策结构	31
第一节 土地政策类型	31
一、土地政策类型的内涵	31
二、土地政策基本类型	33
三、土地政策特殊类型	35
第二节 土地政策结构	36
一、土地政策结构及内涵	37
二、土地政策层次结构	38
三、土地政策系统结构	39
四、土地政策结构规律、特征与标准	42
第三节 土地政策体系	44
一、土地政策体系的内涵及形态	44
二、土地政策体系的性质与特征	45
三、土地政策体系公理及效应	46
第四章 土地政策过程	49
第一节 土地政策制定	49
一、土地政策制定的原则	49
二、土地政策制定的程序	52
三、土地政策决策	56
第二节 土地政策执行	58
一、土地政策执行的概念及其意义	58
二、土地政策执行过程	59
三、土地政策执行原则	63
第三节 土地政策运动规律及其法律化	65
一、土地政策运动	65
二、土地政策运动规律	66
三、土地政策法律化	67
第五章 土地政策分析与评估	71