



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

土地管理学总论

第二版

陆红生 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

土地管理学总论

第二版

陆红生 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

土地管理学总论/陆红生主编. —2 版. —北京: 中国农业出版社, 2007. 7

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 978-7-109-11584-2

I. 土… II. 陆… III. 土地管理—高等学校—教材
IV. F301.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 045350 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 夏之翠

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2003 年 2 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: 29.5

字数: 520 千字

定价: 37.60 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

《土地管理学总论》是中国农业出版社出版的普通高等教育“十一五”国家级规划教材，它系统地介绍了土地管理的原理、内容和方法。全书分为三大部分：第一部分介绍了土地管理的原理和管理活动过程；第二部分系统地介绍了土地管理的主要内容和方法，具体是地籍管理、土地权属管理、土地利用管理、城市土地市场管理和土地信息管理；第三部分为土地管理案例分析和操作实务。

本书是在陆红生主编，并由中国农业出版社、中国经济出版社于1992年、2000年、2002年出版的《土地管理学》、《土地管理学总论》基础上，吸收了当代较成熟的管理理论和最新颁布的有关土地的政策法规以及土地管理科学研究的新成果、新技术编写而成的。在教材中，选用了《农地非市场价值研究》、《城市用地扩张机制与调控》等具有较高水平的研究成果和《城镇土地定级》、《农用地分等》案例。本书是目前比较成熟且内容新颖的教材。

本书可作为土地资源管理、自然资源利用与环境保护、房地产经营管理、农业经济管理以及其他相关专业本科教材和参考书，也可供有关学科理论和实际工作者参阅。

本书编写人员

- 主 编** 陆红生 (华中农业大学)
- 副主编** 王秀兰 (华中农业大学)
欧名豪 (南京农业大学)
杨钢桥 (华中农业大学)
- 参 编** (以姓氏笔画排序)
李凤琴 (河北农业大学)
李明秋 (河南焦作工学院)
李新举 (山东农业大学)
张安录 (华中农业大学)
杭艳红 (东北农业大学)
周 江 (建设部房地产研究中心)
郑循刚 (四川农业大学)
胡银根 (华中农业大学)
南 灵 (西北农林科技大学)
- 审稿人** 王万茂 (南京农业大学)
韩桐魁 (华中农业大学)

第一版编写人员

主 编 陆红生

副主编 欧名豪 郑循刚 王秀兰

参 编 (以姓氏笔画排序)

王秀兰 李凤琴 李明秋 李新举

张安录 陆红生 欧名豪 郑循刚

周 江 南 灵

审稿人 王万茂 韩桐魁

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》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

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凸显
其重要地位。根据 21 世纪土地管理现代化、科学化、专业化的要求
以及培养和造就一批“厚基础、强能力、高素质、广适应”的创造
性专门人才的需要，我们编写了这本《土地管理学总论》。

本书是通过长期教学和科研实践，在 1992 年和 2002 年由中国农
业出版社出版的《土地管理学》、《土地管理学总论》和 2000 年由中
国经济出版社出版的《土地管理学》的基础上，吸收了当代较成熟
的管理理论和最新颁布的有关土地的政策、法规以及土地管理科学研
究的新成果、新技术编写而成的。本书结合当前土地管理中的一些重
大问题和研究热点，增加了政府在土地管理中的定位和行为模式；土
地政策参与宏观经济调控及其传导渠道；农村集体农用地和建设用地
流转管理；严格保护耕地，引导建设用地有序扩展等内容。在土地管
理案例分析和操作实务中，选用了《农地非市场价格研究》、《城市
用地扩张机制与调控》等具有较高水平的研究成果以及《城镇土地
定级》、《农用地分等》案例，以期读者在掌握土地管理基本理论和
知识的基础上，增强分析问题、解决问题的能力，并使教材的前瞻
性、科学性和实用性得到进一步增强。本书还结合新颁布的相关政
策、法规，对土地征收及其补偿原则和标准等作了相应的修改和补
充。该书是目前比较成熟和内容新颖的教材。

本书系统地介绍了土地管理的原理和方法。全书分为三大部分：第一部分介绍了土地管理的原理和管理活动过程；第二部分系统地阐述了土地管理的主要内容和方法；第三部分为土地管理案例分析和操作实务。本书是由华中农业大学、南京农业大学、西北农林科技大学、河北农业大学、四川农业大学、建设部房地产研究中心、山东农业大学、东北农业大学、河南焦作工学院等长期从事土地管理教学工作的教师集体编写而成的。本书第一、二、三章由陆红生执笔，第四章由王秀兰、郑循刚、李明秋、杭艳红执笔，第五章由南灵、李新举执笔，第六章由欧名豪、陆红生执笔，第七章由杨钢桥、周江执笔，第八章由胡银根、李凤琴执笔，第九章由王秀兰执笔，第十章由张安录、杨钢桥、王秀兰执笔。全书由陆红生总纂定稿。

本书可作为土地资源管理、自然资源利用与环境保护、房地产经济管理、农业经济管理以及其他相关专业的本科教材和参考书，也可供有关学科理论和实际工作者参阅。

撰写本书，参阅了大量国内外有关书刊、资料，引用了一些观点和实例，并得到国土资源部和湖北省国土厅在资料上的大力支持，在此，特向有关作者和同志深表感谢。

土地管理学，在我国是一门新兴的学科，许多理论和方法尚处在研究和探索阶段，加上编者水平有限，书中一定有不少缺点和错误，恳请同行和读者不吝赐教。

编者

2006. 11

第一版前言

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凸显
其重要地位。根据 21 世纪土地管理现代化、科学化、专业化的要求，
以及培养和造就一批“厚基础、强能力、高素质、广适应”的创造
性专门人才的需要，我们编写了这本《土地管理学总论》。

本书是通过长期教学实践，在 1992 年由中国农业出版社出版的
《土地管理学》和 2000 年由中国经济出版社出版的《土地管理学》
基础上，吸收了当代较成熟的管理理论和最新颁布的有关土地的政策、
法规，以及土地管理科学研究的新成果、新技术，编写而成的。本
书结合当前土地管理研究的一些热点问题，增加了土地管理案例分
析和操作实务，以期读者在掌握土地管理基本理论和知识的基础上，
增强分析问题、解决问题的能力。该书是目前比较成熟和内容新颖的
教材。

本书是中国农业出版社出版的土地资源管理专业本科主干系列
“面向 21 世纪课程教材”之一，它系统地介绍了土地管理的原理，内
容和方法。全书分为三大部分：第一部分介绍了土地管理原理和活动
过程；第二部分系统阐述了土地管理的主要内容和方法；第三部分为
土地管理案例分析和操作实务。本书一、二、三章由陆红生执笔，第
四章由郑循刚、李明秋、王秀兰执笔，第五章由南灵、李新举、陆红
生、李明秋执笔，第六章由欧名豪、陆红生执笔，第七章由周江执

笔，第八章由李凤琴执笔，第九章由王秀兰执笔，第十章由陆红生、张安录、王秀兰执笔。全书由陆红生总纂定稿。

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，以及其他相关专业本科教材和参考书，也可供有关学科理论和实际工作者参阅。

撰写本书，参阅了大量国内外有关书刊、资料，引用了一些观点和实例，并得到国土资源部和湖北省等国土厅在资料上的大力支持，在此，特向有关作者和同志深表感谢。

土地管理学，在我国是一门新兴的学科，许多理论和方法尚处在研究和探索阶段，加上编者水平有限，书中一定有不少缺点和错误，恳请同行和读者不吝赐教。

编者
2001. 10

目 录

总序

前言

第一版前言

第一章 绪论	1
第一节 土地的基本概念	1
一、土地的涵义	1
二、土地资源与土地资产	3
三、土地的功能	4
四、土地在社会物质生产中的地位和作用	4
五、土地的基本特性	5
第二节 土地、人口、环境与可持续发展	7
一、土地与人口的辩证关系	7
二、人地比例关系的变化与环境问题	8
三、人口、资源、环境与可持续发展	10
四、加强土地资源管理, 促进可持续发展	11
第三节 土地管理的基本概念	13
一、土地管理的涵义	13
二、土地管理学的产生	14
第四节 土地管理学的研究对象和研究方法	18
一、土地管理学的研究对象和学科性质	18
二、土地管理学的任务和内容	19
三、土地管理学的研究方法	20
复习思考题	22
第二章 土地管理原理	23
第一节 人本管理原理	23

一、人本管理的概念	23
二、行为原理	23
三、动力原理	25
第二节 系统管理原理	26
一、系统管理的概念	26
二、整分合原理	27
三、相对封闭原理	28
第三节 动态管理原理	29
一、动态管理的概念	29
二、动态相关原理	29
三、弹性原理	31
第四节 管理效益原理	31
一、效益管理的概念	31
二、整体效应原理	32
三、规律效应原理	33
复习思考题	33
第三章 土地管理的一般过程	34
第一节 政府在土地管理中的行为模式	34
一、政府对土地实施宏观管理的必要性	34
二、政府在土地管理中的行为模式	35
三、政府失灵与对策	36
第二节 土地管理的目标设置、任务和原则	38
一、土地管理目标的设置	38
二、土地管理的任务和原则	41
第三节 土地管理的组织设计	45
一、组织的涵义和特点	45
二、组织设计和组织结构	46
三、土地管理组织结构	49
第四节 土地管理职能运作	60
一、土地管理的计划职能	60
二、土地管理的组织职能	63
三、土地管理的控制职能	64
四、土地管理的方法	65

复习思考题	69
第四章 地籍管理	70
第一节 地籍管理概述	70
一、地籍与地籍管理	70
二、地籍管理的内容和原则	72
第二节 土地调查	74
一、地籍调查	74
二、土地利用现状调查	80
三、土地条件调查	83
第三节 土地分等定级	86
一、土地分等定级概述	86
二、城镇土地定级	89
三、农用地分等定级	95
第四节 土地登记	102
一、土地登记的概念和法律依据	102
二、土地登记的特点、原则和类型	106
三、初始土地登记的内容、程序和主要文件	108
四、变更土地登记的内容、程序	116
五、国外土地登记制度及借鉴	118
第五节 土地统计	120
一、土地统计的概念	120
二、土地统计的任务和内容	122
三、土地统计类型	122
四、土地统计表和土地统计图	123
五、土地统计分析	125
第六节 地籍档案管理	131
一、地籍档案管理的概念和任务	131
二、地籍档案的收集和整理	132
三、地籍档案的分类和编目	132
四、地籍档案的鉴定和统计	133
五、地籍档案的保管和利用	134
复习思考题	134

第五章 土地权属管理	135
第一节 土地制度	135
一、土地制度概述	135
二、土地制度变迁及其经济学分析	136
三、我国现阶段土地制度及其形成	142
第二节 土地产权	145
一、土地产权及其基本属性	145
二、我国土地所有权的主体、客体和内容	146
三、我国土地使用权的主体、客体和内容	148
第三节 土地权属管理的任务和内容	149
一、土地权属管理的法律依据	149
二、土地权属管理的任务	149
三、土地权属管理的内容	150
第四节 国有土地使用权的确认与流转管理	150
一、国有土地使用权的确认	150
二、城镇国有土地使用权出让管理	151
三、城镇国有土地使用权转让管理	159
四、城镇国有土地使用权出租管理	162
五、城镇国有土地使用权抵押管理	164
第五节 农村集体土地所有权、使用权的确认与流转管理	166
一、农村集体土地所有权与使用权的确认	166
二、农村集体土地使用权流转的涵义和背景	168
三、农村集体土地使用权流转管理	172
第六节 土地征收	174
一、土地征收的概念	174
二、土地征收补偿与安置标准	175
三、土地征收与农用地转用的审批权限	177
四、土地征收的程序	178
第七节 土地权属纠纷的调处	182
一、土地权属纠纷的概念及其产生的原因	182
二、土地权属纠纷调处的原则和依据	183
三、土地权属纠纷调处的程序	183
复习思考题	185

第六章 土地利用管理	186
第一节 土地利用与土地利用管理	186
一、土地利用及其影响因素	186
二、土地利用管理的概念和目标	190
三、土地利用管理的依据	193
第二节 农用地保护	199
一、各类农用地利用的特点	199
二、农用地保护的重点	201
第三节 引导建设用地有序扩展	205
一、建设用地利用的特点	205
二、引导建设用地有序扩展	206
第四节 保护、协调生态环境	209
一、土地利用与生态环境	209
二、保护、协调生态环境的重点	210
第五节 实施土地利用管理的主要手段	211
一、土地利用总体规划	211
二、土地用途管制	221
三、土地利用动态监测	226
四、综合运用经济、行政、法律手段，加强土地调控	230
复习思考题	232
第七章 城市土地市场管理	233
第一节 城市土地市场管理概述	233
一、城市土地市场的基本概念	233
二、城市土地市场管理概述	240
第二节 城市土地市场供需调控	242
一、城市土地供需范畴	242
二、城市土地市场供需平衡模型与调控机制	244
三、城市土地市场供需调控的“三维立体结构”	250
四、城市土地市场供需调控的政策工具	252
五、城市土地市场供需调控的制度创新 ——土地储备制度	256
第三节 城市土地市场价格管理	259
一、城市土地市场价格管理的目的、意义和作用	259