

土地资源 管理学

刘卫东 彭俊 编著



MPA (公共管理硕士)

系列



復旦大學出版社

www.fudanpress.com.cn

MPA

(公共管理硕士) 系列

土地资源 管理学

刘卫东 彭 俊 编著



復旦大學 出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地资源管理学/刘卫东,彭俊编著. —上海:复旦大学出版社,
2005.8

(复旦博学·MPA系列)

ISBN 7-309-04589-0

I. 土… II. ①刘…②彭… III. 土地资源-资源管理-研究生-
教材 IV. F301.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第068350号

土地资源管理学

刘卫东 彭俊 编著

出版发行 复旦大学出版社

上海市国权路579号 邮编 200433

86-21-65118853(发行部) 86-21-65109143(邮购)

fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 邬红伟

装帧设计 孙曙

总编辑 高若海

出品人 贺圣遂

印刷 上海肖华印务有限公司

开本 787×960 1/16

印张 19.75 插页 2

字数 344千

版次 2005年8月第一版第一次印刷

印数 1—5 100

书号 ISBN 7-309-04589-0/D·287

定价 30.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

作者简介

刘卫东，1962年11月生，湖北黄石市人，1991年4月毕业于中国科学院地理研究所，获得博士学位，现为浙江大学东南土地学院教授、博士生导师，主要研究方向为土地评价与规划、房地产投资分析、城市发展战略与管理、区域可持续发展研究。先后主持完成国家自然科学基金、省部级和国际合作、地方合作科研课题51项，发表学术论文100余篇，出版《城市土地价格调查、评价及动态监测》、《土地资源学》等学术专著、教材29部。

彭俊，1962年1月生，湖北荆州市人，2004年6月毕业于同济大学经济与管理学院，获管理学博士学位。现为同济大学经济与管理学院副教授、硕士生导师。主要研究方向为房地产投资分析、土地开发与经营、企业投融资管理等。先后主持或参加了《我国城市郊区土地可持续利用》、《上海市居民生活与居住空间研究》等科研项目17项，发表学术论文40余篇，出版《城市土地资产经营与管理》、《房地产投资分析》等学术专著、教材14部。

内 容 提 要

本书理论联系实际地对土地资源管理学的知识体系进行了系统的总结和科学的概括。首先介绍了土地资源管理学的学科体系和应用方向,然后阐述土地资源管理的基本理论和主要流派的学术观点,在此基础上,本书结合中国土地管理的现状,对土地产权、产籍管理、土地利用管理、土地资产管理等的原则、内容、方法和工作程序等进行了全面的阐释和论述。

本书既可作为MPA课程的专业教材,也适宜作为国内各高等院校土地管理学、房地产经营与管理、城市规划和区域经济等相关专业的基本教材。

13755110746 周五

lzfzwx@mail.csu.edu.cn

目 录

第一章 土地资源管理概述.....	1
第一节 土地的基本概念.....	1
一、土地定义.....	1
二、土地资源与土地资产.....	2
三、土地的功能.....	3
四、土地的特性.....	4
五、土地、人口、环境和可持续发展.....	7
第二节 土地资源管理的目的、任务和内容.....	9
一、土地资源管理的内涵与特性.....	9
二、土地资源管理的目的.....	10
三、土地资源管理的任务.....	11
四、土地资源管理的内容.....	12
第三节 土地资源管理的原则和方法.....	14
一、土地资源管理的原则.....	14
二、土地资源管理的方法.....	15
案例与思考.....	18
第二章 土地资源管理的理论基础.....	21
第一节 土地资源的发生学理论.....	21
一、土地构成要素的作用分析.....	21
二、土地利用类型的形成.....	22
三、自然环境的地域分异规律.....	25
第二节 土地经济理论.....	29
一、土地的供给与需求理论.....	29
二、报酬递减规律.....	32
三、地租理论.....	36

四、地价理论	39
第三节 土地利用和区域开发的理论	42
一、地域分工理论	42
二、生产布局理论	44
三、区域经济理论	46
四、可持续发展理论	50
第四节 土地生态系统理论	52
一、生态系统与生态平衡理论	52
二、景观生态学原理	55
三、土地健康与土地资源安全	58
案例与思考	65
第三章 土地权籍管理	68
第一节 土地权籍管理概述	68
一、土地权籍管理的基本概念	68
二、土地权籍管理的目的和任务	73
三、土地权籍管理的基本内容	73
四、土地权籍管理的原则	74
第二节 土地调查	75
一、土地利用条件调查	75
二、土地利用现状调查	79
三、地籍调查	89
四、土地价格调查	92
第三节 土地登记	93
一、土地登记的目的	93
二、土地登记的原则	94
三、土地登记类型	94
四、我国土地登记的特点	97
五、初始土地登记的内容、程序和要求	98
六、变更土地登记的内容、程序和要求	101
第四节 土地统计	103
一、土地统计的含义	103
二、土地统计的特点	103

三、土地统计的任务和意义	104
四、我国现行的土地统计制度	104
五、我国现行的土地统计报表制度	107
第五节 地籍档案管理	112
一、地籍档案管理的概念和任务	112
二、地籍档案的收集和整理	112
三、地籍档案的分类和编目	112
四、地籍档案的鉴定和统计	113
五、地籍档案的保管和利用	114
案例与思考	115
第四章 土地利用管理	117
第一节 土地利用管理概述	117
一、土地利用	117
二、土地利用管理	118
第二节 土地资源评价与土地利用生态环境影响评价	120
一、土地资源评价	120
二、土地利用生态环境影响评价	126
第三节 土地利用规划	127
一、土地利用规划的概念	127
二、土地利用总体规划的内容和编制方法	128
三、土地利用专项规划	134
第四节 土地用途管制	137
一、土地用途管制的目标和重点	137
二、土地用途管制的内容	138
三、实施土地用途管制的对策	141
第五节 土地开发和保护	143
一、土地开发	143
二、土地保护	146
案例与思考	150
第五章 土地资产管理	153
第一节 土地资产管理概述	153

一、土地资产管理的概念	153
二、我国城市土地资产经营的基本方式	154
三、城市土地资产经营的目标	159
第二节 土地资产交易和市场管理	161
一、我国城市地产市场的层次结构	161
二、我国土地资产交易的条件和政策规定	162
三、我国城市土地资产经营面临的挑战和存在的主要问题	166
第三节 土地资产价格及其价格管理	171
一、我国的土地价格体系	171
二、土地资产价格的评估	172
三、土地资产的保值和增值	179
四、土地资产的价格管理	182
第四节 土地金融和土地税收管理	184
一、土地金融和土地税收的概念和特点	184
二、发展土地金融业的意义和社会经济条件	185
三、我国的现行土地税收体系和税收管理	186
第五节 我国城市土地资产经营的管理对策	191
一、加强土地产权产籍管理,维护土地所有者、使用者和 经营者的合法权益	191
二、城市土地利用规划先行,实行严格的土地用途管制	192
三、消除城市土地闲置现象,挖掘城市土地利用潜力	194
四、适时更新基准地价,建立科学的城市土地交易价格标准	195
五、扩大土地收购储备资金来源,通过城市土地资产经营水平的 提高减少投资风险	196
六、进行土地资产管理创新,提高政府对土地市场的管理成效	197
案例与思考	199
第六章 土地行政管理	204
第一节 土地行政管理概述	204
一、土地行政管理的含义	204
二、土地行政管理的职能与管理方式	206
三、我国土地行政管理的基本原则	208
第二节 土地行政管理组织及其目标	209

一、我国土地行政管理组织	211
二、我国土地行政组织目标	212
三、我国土地行政管理体制改革	214
第三节 土地权属争议的处理	217
一、土地权属争议的概念及特点	217
二、土地权属争议处理的形式	218
三、土地权属争议的处理原则	219
四、处理土地权属争议的管辖	219
五、处理土地权属争议的程序	221
第四节 土地利用的计划与审批	223
一、土地利用计划的编制、实施与管理	223
二、建设用地的供给与审批	226
第五节 土地交易的合同管理	235
一、土地出让合同和转让合同的概念	236
二、出让合同和转让合同的分类	237
三、出让合同和转让合同的内容	241
第六节 土地执法监察	243
一、土地执法监察的概念	243
二、土地执法监察的原则	243
三、土地执法监察的内容	244
四、土地执法监察的方式	246
案例与思考	248
第七章 土地信息管理	250
第一节 土地信息管理概述	250
一、土地信息的概念	250
二、土地信息系统的概念、结构与功能	252
三、土地信息系统的建设与发展	257
四、我国土地管理信息化的目标和任务	259
第二节 土地信息与数据表达	264
一、土地信息标准化的意义	264
二、土地信息分类与编码	265
三、土地信息的空间表示	270

第三节 土地信息系统的设计与开发	272
一、土地信息系统设计与开发的原则	272
二、土地信息系统的建立过程	273
三、土地信息系统的重要子系统的总体设计	287
四、土地信息系统的运行与维护	293
案例与思考	296
参考文献	303
后记	306

第一章 土地资源管理概述

第一节 土地的基本概念

一、土地定义

土地是地球表层的一部分。是陆地表层由岩石、土壤、地形、气候、水文、生物等自然要素所组成的自然历史综合体，它包括人类过去和现在的活动成果。

土地的这一定义包括以下几层含义。

(一) 土地是自然的产物

土地是地球自然环境进化，出现海陆分异的结果。土地不是人类劳动的产物。

(二) 土地是自然综合体

土地是由岩石、土壤、地形、气候、水文、生物等自然要素所组成的综合性物质体系，是由这些要素相互作用、相互联系、相互制约而形成的具有一定的结构和功能的有机整体。土地的性质和使用价值，取决于全部构成要素的综合作用，而不是任何单一要素特征的表现。土地质量的好坏可能是某个要素起主导作用，但也要认识到各个土地构成要素具有不可取代的作用和地位，必须综合考虑各个构成要素的特性和相互联系。

(三) 土地是地球表面的一部分，是具有固定位置的空间客体

土地的水平范围一般包括陆地、内陆水域和海岸滩涂。当把土地理解为“是指未经人的协助而自然存在的一切劳动对象”，或者是“大自然无偿地资助人地的地上、水中、空中、光和热等物质和力量”时，土地的水平范围就包括了整个地球表层，即海洋和陆地。土地的垂直范围取决于土地利用的空间范

围。若从农业考虑,是土壤母质层到植被冠层。若从工矿土地利用出发,则是地下岩石层到建筑物的顶部。

(四) 土地具有人类活动的历史烙印

土地包括人类过去和现在的活动影响。它具有为人类利用的价值,是人类生存和发展最重要的一种自然资源。人类活动可以改变土地的质量,提高土地的生产能力和经济产出能力,也能够造成土地退化。人类活动促进或者延缓了土地和环境的演化过程。

二、土地资源与土地资产

所谓资源,顾名思义,是指生产资料与生活资料的来源。土地资源是指在一定技术条件和一定时间内可为人类利用的土地,是一种重要的自然资源。严格地讲,土地与土地资源是有区别的。土地既可以是一种生产条件,即自然条件;也是一种自然资源。

自然资源与自然条件是两个不同范畴的科学概念。自然条件是指自然界为人类生存和发展服务,人们从事日常生活和经济生产活动的场所与环境。自然资源是指在一定时间、技术条件下,能够产生经济价值,以提高人类当前和将来福利的自然环境条件。自然资源则是生产与生活的物质前提,至于自然条件能否成为自然资源,有着明确的质和量的规定性。

土地资源是指经过人们投入,能够得到收益的土地。也就是说,是具有使用价值的土地。有些土地即使大量投资,所得的收益也很有限,例如,远离居民点和交通线,而又没有任何矿藏的高大流动沙丘、戈壁和裸岩,它们虽然都是自然综合体,是土地,但却很难称之为土地资源。当然,土地资源也是一个发展的概念,有些土地在当前看来是用途极少,甚至无用的。随着科技进步,人类需求多样化,将来会是有用的,甚至是宝贵的资源。从这个意义上讲,土地与土地资源相提并论,泛泛而用并无不可,但讲土地资源比土地考虑经济范畴多些,具有一定的技术经济前提。

土地资产是指土地财产,即作为财产的土地。财产对象实体最重要的属性是有限性(稀缺性)、有用性、可占用性和具有价值。土地资源是人类生产和生活的物质基础,当人类对它的需求越来越大时,土地资源出现了稀缺现象,因而被一部分人采用排他手段当作财产而占有。从这个意义上说,地产,是指具有明确的权属关系(有其物主)和排他性,并具有经济价值的土地资源。它是土地的经济形态,是资本的物的表现。

从法律角度看,财产并非是由物组成的,而是由“人对物的权利”所构成。正如美国著名经济学家 R·T·伊利所指出:“财产就意味着一种控制经济财货的专有权利。”从这个意义上讲,地产权是产权主体对土地的独占权,或是产权主体对土地资源作为其财产的占有和排他性权利。

土地具有资源和资产的双重内涵,前者是指土地,作为自然资源,是人类生产和生活的根本源泉,它具有一定的技术经济前提;后者是指土地,作为财产,其有了经济(价值)和法律(独占权)意义,它具有明确的法律保障。土地资产不仅可以为土地所有者、使用者和经营者使用并带来经济收益,而且还可以进行土地交易,具有商品的一般特性。而土地资源,如果没有明确界定产权,虽然它具有使用价值,但却不能进行交易,不能够成为商品。

土地资产,简称地产权,是不动产的一种类型。不动产是不能移动或移动后会破坏其功能和经济价值的财产,它主要指土地及其定着物,如建筑物和构筑物。不动产可以是单纯的土地,也可以只指土地上定着物——房产;还可以是地产权和房产的合称,即房地产。从结构和物理形态上看,房产和土地具有相互依存、不可分割的关系。土地可以没有房屋而独立存在,房屋不能离开土地而单独存在。一般说来,房为地载,地为房用。房产的产权发生转移,与之相关的土地产权也必须随之转移;土地的产权发生转移,与之相关的房产的产权也必须发生相应的转移。

三、土地的功能

土地是人类生存和发展的条件,是人类劳动的一般对象,是人类最根本的最重要的自然资源和最重要的财产。土地的功能,可以概括为以下几个方面。

(一) 负载功能

土地为地球上的万物提供了安身之所。土地为人类及地球上的动物、植物和微生物提供了生存空间,也为各种建筑物和构筑物提供了建设基地。没有土地,万物就无法存在。

(二) 养育功能

土地具有肥力,具备适宜生命存在的氧气、温度、湿度和各种营养物质,从而使各种生物得以生存、繁殖、世代相传,使地球呈现出一片生机勃勃的景象。土地的养育功能,决定于植物的第一性生产力,植物的单位面积产量越高,可以为动物提供的食物也越多,人类可获得的动物产品也越多。因此,土地的养育功能也可以说是土地的生产功能。

(三) 仓储功能

土地能够涵养水源,蕴藏有丰富的矿产资源,为人类从事生产、发展经济提供了必不可少的物质条件。

(四) 景观功能

土地的形态不同,自然形成了各种景观: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,清泉溶洞,千姿百态,为人类提供了丰富的风景资源,是旅游业发展的重要物质基础。

(五) 生态保护功能

土地能够容纳万物,并将许多对于人类有害的物质和能量,通过其缓冲、过滤与调节,减少其对人类和动、植物生长的不利影响,能够在一定程度上使生态平衡保持稳定。

(六) 历史记录功能

土地是一个自然历史综合体,土地不仅记录了地球环境变化的许多自然历史信息,也埋藏了人类活动的许多历史文化遗迹。通过土地利用、覆盖变化的研究,可以还原地球自然和人类历史的真面目。

(七) 商品功能

土地具有商品属性,它可以通过市场交易,获得产权流转,进行货币交换。

(八) 储蓄和增值功能

土地作为资产,随着对土地需求的不断扩大,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。

四、土地的特性

土地的基本特性包括自然特性和经济特性。土地的自然特性是土地在自然演化过程中形成的,是土地固有的,与人类对土地的利用与否没有必然的联系。土地的经济特性是人类在对土地利用过程中产生的,在人类诞生以前尚未对土地进行利用时,这些特性并不存在。

(一) 土地的自然特性

(1) 位置固定性。土地的空间位置是固定的,不能移动。在地球发展史上,虽曾出现过大规模的“沧海桑田”的变迁,但这早已成为历史的陈迹。目前,大陆漂移、岛屿隐现等对陆地面积和位置的影响,其变化的时间尺度需要用地质年代计算,是以百万年、千万年,甚至亿年为单位的。对于人类经济活动周期,不要说几年、十几年,即使几十年、几百年也微不足道,没有很大的实

际意义。从人类的生产活动看,虽然从技术上说部分土地表层的移动也是可能的,但这不仅数量有限,而且代价高昂,一般不具有经济可行性。土地位置的固定性,要求人们就地利用各种土地。

(2) 面积有限性。土地是地球的陆地部分,而地球是自然历史形成的,其面积具有不可再生性。人类可以改良土地,提高土地质量,改变土地形态(由丘陵变成平原,由贫瘠变为肥沃),但不容易扩大(或缩小)土地面积。土地面积有限性,迫使人们必须节约土地,集约地利用土地资源。

(3) 空间差异性。土地的特性和质量特征,是土地各构成要素(地质、地貌、气候、水文、土壤、植被等)相互联系、相互作用、相互制约的总体效应和综合反映。地理位置不同,地表的气候、水热对比条件不一样,地质、地貌对其具有再分配的功能,使得地表的土壤、植被类型也随之发生变化,因而造成土地的巨大自然差异性。这种差异性不仅存在于一个国家或一个地区的范围之内,即使在一个基层生产单位内也同样存在着。随着生产力水平的提高和人类对土地利用范围的扩大,这种差异性会逐步扩大,而不是趋于缩小。土地的空间差异性,要求人们因地制宜地合理利用各类土地资源,确定土地利用的合理结构与方式,以取得土地利用的最佳综合效益。

(4) 功能永久性。任何生产资料都会在使用中磨损,最后报废。然而,土地作为一种生产要素,“只要处理得当,土地就会不断改良。”在合理使用和积极保护的条件下,农用土地的肥力可以不断提高,非农用地可以反复利用,永无尽期。土地的这一自然特性,为人类合理利用和保护土地提出了客观的要求与可能。

(二) 土地的经济特性

(1) 土地供给的稀缺性。在人类出现以前,没有人类对土地的利用和需求,当然也就无所谓土地供给的稀缺性。只有当人类出现以后,特别是由于人口不断增加和社会经济文化的发展,对土地需求不断扩大,而可供人类利用的土地又是有限的,因而产生了土地供给的稀缺性并日益增强。土地供给的稀缺性,不仅表现在土地供给总量与土地需求总量的矛盾上,还表现在由于土地位置固定性和质量差异,导致某些地区(城镇地区和经济文化发达、人口密集地区)和某种用途(如农业用地)的土地特别稀缺。由于土地稀缺性日益增强,土地供求矛盾的日益尖锐化,导致一系列土地经济问题的产生。土地供给稀缺性是引起土地所有权垄断和土地经营垄断的基本前提,由于土地供给稀缺,在土地私有并可以自由买卖或出租的条件下,容易出现地租、地价猛涨,土地投机泛滥等现象。

(2) 土地利用方式的相对分散性。由于土地位置的固定性,对土地只能就地分别加以利用,因而土地利用的方式是相对分散的。这一特点在农用土地上表现得更为明显。农业(种植业)利用绿色植物从土地中吸取营养物质,将太阳的光、热能转化为生物能,生产农产品。没有一定面积的土地就不能转化一定量的光、热能,也就不能生产足够人们需要的农产品。因此,农业生产必须分散在广大面积的土地上进行。即使在非农产业中,土地利用方式可以相对集中,但是由于土地立体利用需要非常高的经济投入,并存在着一定的技术经济限制,其仍然以水平空间利用为主,相对其他资源而言还是相当分散的。土地利用方式相对分散这一特性,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运输联系,以提高土地利用的综合区位效益。

(3) 土地利用方向的多宜性。任何一块土地,特别是好的土地,其往往适合于多种土地用途。它可以作为从事第一产业的耕地,也可以用于发展第二产业的工厂建设,还可用于第三产业用地,例如公共用地、居住用地、商业用地等。由于这一特性,对一块土地的利用,常常同时产生两个以上用途的竞争,并可能从一种用途转换到另一种用途。这种竞争常使土地趋于最佳使用和能够获得最大经济效益,并使地价达到最高。这一特性也要求人们在利用土地时,必须坚持土地利用的最有效利用原则,防止土地资源浪费。

(4) 土地利用后果的外溢性。任何土地利用都会对周围环境产生作用和影响。每块土地利用的后果,不仅影响本区域内的自然生态环境和经济效益,而且必然影响到邻近地区,甚至整个国家和社会的生态和经济效益,产生巨大的社会后果。如在一块土地上建有一座有污染的工厂,就会给周围地区带来环境污染。流域上游土地的滥垦滥伐,造成的水土流失,往往引起下游河、湖的泥沙淤积,调洪蓄洪能力下降,出现洪涝或旱灾。在一个城市中心的繁华地段建设一座占地很多而单位面积收益不高的仓库、工厂等,不仅使该地段的土地效益不能充分发挥,而且还影响城市繁华地段综合功能的完善。相反,一块土地的集约合理利用,也会对周围环境产生积极的效应。例如,大型公园、绿地和文体卫生设施的建设,往往会提高周围住宅用地的价值;具有连带效应的基地型企业的落户,会引来大量相关配套产品生产企业的投资。当然,周围环境的改善,其他土地的合理开发,也往往使得不进行任何土地投资的土地所有者,也能够获得土地价格增值的收益。土地利用后果的外溢性,要求无论采用何种土地所有制,政府部门都要以社会代表的身份行使征用权和管理权,对全部土地的利用进行宏观的管理、监督和调控。