

全国土地管理中专统编教材

(岗位培训参考丛书)

土地管理总论

T U D I G U A N L I Z O N G L U N



中国大地出版社

国土资源部人教司审定
全国土地管理中专统编教材
(岗位培训参考丛书)

土地管理总论

主 编 章炳林
副主编 邢庆国
编 写 章炳林 唐才保 林 华
朱少春 邢庆国

中国大地出版社
1999年7月·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

土地管理总论/章炳林主编. —北京:

中国大地出版社, 1999. 7

ISBN 7-80097-309-3

I. 土… II. 章… III. 土地管理—专业学校—教材 IV. F301.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 33120 号

出版发行: 中国大地出版社

(北京市海淀区大柳树路 19 号 100081)

责任编辑: 刘建华

经销: 全国各地新华书店

印刷: 北京市长阳印刷厂

版次: 1999 年 7 月第 1 版

印次: 1999 年 7 月北京第 1 次印刷

开本: 850×1168 1/32 字数: 168 千字

印张: 6.844 印数: 0001—5000 册

书号: ISBN 7-80097-309-3/G·35

定价: 9.00 元

大地版图书印、装错误可随时退换

全国土地管理中专教材统编 委员会组成

主 任：周乃平（中国大地出版社总编辑）

副主任：韩桐魁（华中农业大学教授、博士生导师）
谢经荣（中国人民大学教授，土地管理系主任）

委 员：（按姓氏笔划排列）

王双进	王汉民	茆书斌	张广城	张志勇
陈殿元	徐汝琦	戚昌树	彭树金	魏普森

出版说明

国土资源部成立以及新土地管理法的颁布与实施,使我国土地管理事业进入一个新的发展阶段。

新的形势对我国土地管理职业教育也提出了新的要求。一方面,我国的土地管理职业教育基础尚为薄弱,要求进一步加大力度,全方位、多层次普及职业教育;另一方面,保护耕地形势的严峻性和迫切性,要求我们“短、平、快”地加速培养各类岗位人才,尤其是基层一线岗位人才。正是在这一大背景下,1999年3月,经国土资源部人教司批准,中国大地出版社策划和组织召开了“全国土地管理中专教材统编工作会议”,针对土地管理职业教育的特点,确定了重新编制土地管理中专教材的总体构想和具体办法。会议得到全国20多所院、校的热烈响应和支持,有30多名代表参加了会议,并主动承担了编写工作。经过紧张而高效的努力,全套16本教材作为国庆献礼,按期在建国50周年之际顺利面世。

新的教材根据中等职业教育的特点和能力教育体系的要求,力争做到教学目标明确,最大程度地调动学生学习的积极性和主动性。内容按照够用、适用、实用的原则进行选择安排,以当前正在使用的法律为依据,以普遍使用的技术方法和先进经验为重点,打破了一般教材的传统模式。这也是此套教材的突出特点,和与原国家土地管理局组编之中专教材的显著区别之处。

由于时间紧、任务重,新编教材尚有许多不足之处,需要不断改进、不断完善,诚望各界提出批评和帮助,以使这套教材在培养我国国土资源管理中等专业人才的工作中发挥更大的作用。

前 言

为更好地满足全国土地管理中等专业教育改革与发展的需要,结合 1999 年 1 月 1 日施行的新《中华人民共和国土地管理法》(下简称《土地管理法》)的具体规定,根据国土资源部中国大地出版社 1999 年 3 月在北京召开的“全国土地管理中专教材统编工作会议”精神,我们重新组织编写了《土地管理总论》一书。

《土地管理总论》是土地管理类专业一门重要的专业课,它要为学生提供学习其他专业管理课程的管理学基本原理,剖析行政学的基本思想,分析我国土地管理体制的形成和现状,为学生将来从事土地管理工作进行方法论的准备。

教材第一、二、五、七章由章炳林(安徽省土地管理学校)执笔,第三、四章由唐才保执笔(湖南长沙农业学校),第六章由林华(吉林省农业学校)执笔,第八章由朱少春(安徽省土地管理学校)执笔,第九章由邢庆国(山东东营农业学校)执笔,全书由章炳林总纂定稿。

本教材请华中农业大学博士生导师韩桐魁教授审阅,并对教材提出宝贵修改意见,在此深表谢意。

由于编者水平有限,加之时间仓促,错误与疏漏在所难免,敬请广大读者批评指正。

编 者

1999 年 6 月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 土地管理的历史沿革	(1)
一、原始社会的土地管理	(2)
二、封建社会和民国时期的土地管理	(3)
三、社会主义时期的土地管理	(6)
第二节 土地管理概述	(15)
一、土地管理的概念	(15)
二、土地管理的特征	(16)
三、土地管理的任务	(20)
第三节 土地管理的性质和内容	(24)
一、土地管理的性质	(24)
二、土地管理的内容	(26)
第二章 土地管理职能	(29)
第一节 行政管理的职能和原则	(29)
一、行政管理职能的含义及分类	(29)
二、行政管理程序职能体系	(30)
三、行政管理的原则	(33)
第二节 土地管理职能和原则	(36)
一、土地管理部门的职能	(36)
二、土地管理原则	(44)
第三章 现代管理学原理及运用	(47)
第一节 人本原理	(47)
一、人本原理	(47)

二、行为原理·····	(48)
三、动力原理(激励原理)·····	(51)
第二节 系统原理·····	(53)
一、系统原理·····	(53)
二、整分合原理·····	(55)
三、封闭原理·····	(56)
四、反馈原理·····	(58)
第三节 动态原理·····	(59)
一、动态相关原理·····	(60)
二、弹性原理·····	(61)
第四节 效益原理·····	(63)
一、整体效应原理·····	(64)
二、规律效应原理·····	(65)
第四章 土地管理体制·····	(67)
第一节 土地管理体制·····	(67)
一、土地管理体制的概念·····	(67)
二、我国土地管理体制的演变·····	(68)
三、现行土地管理体制·····	(72)
第二节 土地管理机构·····	(75)
一、土地统一管理机构设立·····	(75)
二、国土资源部·····	(77)
三、地方各级土地管理机构·····	(78)
第三节 土地管理干部的素质·····	(82)
一、政治素质·····	(82)
二、业务素质·····	(83)
三、职业道德·····	(83)
第五章 土地管理决策·····	(85)
第一节 土地管理决策的含义及地位·····	(85)
一、土地管理决策的含义·····	(85)

二、土地管理决策的地位	(90)
第二节 土地管理决策的原则和种类	(91)
一、土地管理决策的一般原则	(91)
二、土地管理决策的种类	(97)
第三节 土地管理决策的程序和影响因素	(101)
一、土地管理决策的程序	(101)
二、影响土地管理决策的因素	(112)
三、土地管理决策方法举例	(115)
第六章 土地管理计划	(120)
第一节 土地管理计划概述	(120)
一、土地管理计划的含义	(120)
二、土地管理计划的特点	(123)
三、土地管理计划的作用	(125)
第二节 土地管理计划的种类和形式	(127)
一、土地管理计划的种类	(127)
二、土地管理计划的形式	(128)
第三节 制定土地管理计划的程序和原则	(131)
一、制定土地管理计划的程序	(131)
二、制定土地管理计划的原则	(132)
第七章 土地行政管理	(135)
第一节 土地行政管理的概念	(135)
一、行政的含义	(135)
二、土地行政管理的概念	(138)
三、土地行政管理权	(141)
第二节 土地行政方法	(148)
一、行政方法的含义和特点	(148)
二、土地管理行政方法的形式	(150)
三、行政方法的科学化	(152)
第三节 土地行政管理的法律方法	(153)

一、土地行政管理法律方法的含义和特点	(153)
二、土地行政管理法律方法的作用	(155)
第四节 与行政方法相关的其他方法	(157)
一、土地行政管理工作的经济方法	(157)
二、思想教育方法	(158)
第五节 土地行政技术	(159)
一、系统管理	(160)
二、管理数学方法	(166)
三、管理信息系统	(167)
第八章 公共关系	(170)
第一节 公共关系概述	(170)
一、公共关系的含义	(170)
二、公共关系的基本特征	(174)
三、公共关系的兴起和发展	(175)
第二节 公共关系的对象、职能和程序	(180)
一、公共关系的对象	(180)
二、公共关系的职能	(186)
三、公共关系的程序	(191)
第三节 公共关系在土地管理中的应用	(194)
一、土地管理部门公共关系的目标	(194)
二、公共关系在土地管理中的运用	(196)
参考文献	(201)

第一章 绪 论

中国是个人多地少的发展中国家,随着人口的增加和经济建设规模的扩大,人地矛盾将越来越尖锐,势必成为国民经济发展的沉重桎梏。1986年3月21日,中共中央、国务院在《关于加强土地管理,制止乱占滥用耕地的通知》中将“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”作为我国必须长期坚持的一项基本国策。同年6月25日,全国人民代表大会常务委员会通过并颁布了《中华人民共和国土地管理法》,标志着我国土地管理走上法制化的轨道。这些年来,土地管理部门一边抓紧进行自身建设,一边加强土地管理,为改革开放的全面发展和经济建设的持续发展,作出了巨大贡献。

1998年国务院机构改革,组建国土资源部,强化对土地资源、矿产资源和海洋资源的统一管理。同年8月29日,第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议修订通过的《中华人民共和国土地管理法》第三条明确规定:“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。各级人民政府积极采取措施,全面规划,严格管理,保护、开发土地资源,制止非法占用土地的行为。”这标志着我国土地管理工作进入了一个新阶段。

总结我国土地管理的实践经验,借鉴国外发达国家和地区的先进管理经验,是建设具有中国特色的土地管理工作必须坚持的一个基本原则。

第一节 土地管理的历史沿革

土地管理是伴随着土地利用而产生的。土地管理工作的最初

萌芽产生于早期人类生活对活动区域的划分和管理工作中。随着国家的产生,土地管理方法和技术逐步得到完善。代表统治阶级利益的国家,把土地作为最基本的财富和维持劳动者生存的根本条件而加以掠夺和占有。

我国土地管理有着悠久的历史。从殷周时代的井田制,宋朝的方田均税法、经界法,明朝的鱼鳞图册到民国时期的地籍整理,积累了丰富的史料和经验。学习我国土地管理演变的历史,是为了古为今用,以便能够更好地解决我国现阶段的土地管理问题。

一、原始社会的土地管理

从人类社会的最早阶段开始,对作为自然综合体土地的利用就已出现。开始是茹毛饮血的生活,以渔猎和采集天然的野果维持生存。在人类进入母系氏族社会以后,在长期采集经验的基础上,开始了原始农业,并逐步进行动物的驯化饲养。各个氏族聚村而居,有公共的墓地、土地、森林、草场、河流等。两个以上的氏族组成部落,部落除有自己的名称和方言外,还有自己的地域。在部落占有的区域内,各个氏族村落,在什么地方采集野果,在哪一带水域捕鱼,在什么地方进行原始农业活动,也都有一定的规定。

一定时期的生产力发展水平是当时土地制度乃至国家制度的决定因素。原始社会末期,随着金属工具的使用和种植业与畜牧业以及其后与手工业的分工(社会第一次大分工与第二次大分工),剩余产品增多,交换经常化,部落逐渐为国家所代替。在我国大体上从公元前 21 世纪的夏朝开始,就进入了奴隶社会,氏族社会则逐渐形成为村落公社。而作为我国奴隶制国家代表的土地制度——井田制也逐渐发展和完善。

我国殷周时期,由于生产力水平低下,土地实行公有,土地利用和管理采用井田制。所谓井田制,就是将土地划为井字形,等分成九方,每方百亩,四周的八方分配到各家耕种,叫做私田,当中的一方,由八家共同耕作,收获归公家,叫做公田。男子成年时,就可

以接受 100 亩田地,人老(约 60 岁以上)不能耕作时,仍把田地归还给公家,叫做“老死还田”,然后再分配给别人。这个时期土地不准买卖。春秋以后,随着铁器的使用和牛耕的推广,农业生产得到了发展,井田制由于不能适应生产的发展开始瓦解。至秦孝公 12 年(公元前 350 年),商鞅“废井田”、“开阡陌”,井田制宣告崩溃。

二、封建社会和民国时期的土地管理

春秋后期,土地逐步私有化。例如鲁国在公元前 594 年实行“初税亩”制,开始对所有的田亩征收田税;公元前五世纪中叶,赵国出现土地买卖现象。商鞅变法,废井田,开阡陌,鼓励耕作,所耕之田不受面积限制,且准许土地自由买卖,大大促进了封建社会土地制度的发展。封建社会在我国延续了两千多年,直到全国解放。

我国封建社会的土地所有制主要存在两种形式,即地主土地所有制及封建的国家土地所有制。在我国长期的封建社会中,这两种所有制虽然互有消长,但总的趋势则是地主所有制逐步挤占国家所有制而居统治地位。

土地私有制的特点是:①地主阶级拥有和支配绝大部分土地,农民只有很少的土地或没有土地;②封建剥削制度以地租为中心,在地租之外,更有各种各样的无偿劳役和赋税;③土地可以买卖和抵押,这是地主兼并土地的一种手段。在封建社会土地私有制度下,土地管理的主要内容是管理田亩、确定地权,目的是征收赋税。封建地主阶级为了维护本阶级对土地的所有权,盘剥和压榨农民,逐步建立和完善了一套土地管理措施。其中比较重要的有唐朝的租庸调制、两税法,宋朝的方田均税法、经界法,明朝的鱼鳞图册、民国时期的地籍整理等。

(一) 租庸调制

从公元 581 年起中国封建社会进入繁荣时期,唐太宗贞观年间,实行均田制和租庸调制。凡 18 岁以上男子受 20 亩“永业田”,80 亩“口分田”。成年男子每年向政府交纳租谷二石纳绢或布二

丈四尺,叫做“调制”;服役 20 天,不去者可纳绢或布代役,称“庸”。这种土地管理制度使农民得到了一定的土地,保证了农民的生产时间。

后来,由于人口增长迅速,可分配土地有限,统治集团利用各种手段掠夺土地,小农在自然灾害、人为灾害和繁重徭役的压迫下,典贴贷卖自己的土地成为逃户,均田制遭到破坏,租庸调制也就被破坏了。

(二)两税法

唐朝中叶以后,均田制名存实亡,租庸调制已不适用。德宗继位后,于建中元年(公元 780 年)颁行两税法,将租庸调改为户税及地税,以土地及财产的多少作为征收标准,分夏、秋两季征收。由于两税法的许多优点,宋、元至明中叶的赋税制度基本上以两税法为基础,直到明代后期实施一条鞭法,取代了两税法。

(三)方田均税法

北宋熙宁五年(1072 年),王安石在宋神宗的支持下开始在全国实施方田均税法。政府重新丈量土地,每亩收税,官僚、地主不得例外。清丈前先将在县境内的耕地划方,以东西南北各一千步为一方,一方等于 4166.67 亩(一步五尺,一亩为二百四十平方步),在方的四角立土峰或植树作为标志。方具有控制作用,避免清丈中的重叠和遗漏。清丈工作由县令组织于每年九月进行,县专派人员,以方为单位进行,每方出大甲头一人和小甲头三人协助工作,召集一方人户,令各自确认本户田亩,丈量亩数,根据田土肥瘠决定土地等级(共分五等)。然后将结果张榜,之后 3 个月内无公讼,则可建立方帐、庄帐,同时填写甲贴,并将户贴与庄帐发给农户作为纳税和地权凭证。今后百姓分户拆户,典卖刈移,均以方田记载为准。为了保证方田均税法的顺利实施,还制定了有关均税的具体方法。

方田均税法先后实施 14 年,完成了全国总垦数的 50% 左右,主要分布在平原地区。方田均税法一方面使国家财政增加了收

入,另一方面查清了黑地,使有地者都纳税,平均了赋税负担。但受到大地主及官僚的阻挠,他们利用清丈中的缺点,加上一些地方官不按规定办事,增加税额,等级划分不合理,丈量也存在问题,最终导致方田均税法未能全面完成。

(四)经界法

方田均税法失败后,土地面积和赋税更加混乱,富者田多税少,平民田去税存,政府坐失常赋,财政日益困难。为了清查土地,征收赋税,增加财政收入,南宋政府于1143年(绍兴13年)实行经界法。所谓经界法,就是按地块的不同形状,采用不同的方法,逐块丈量,计算田亩的面积,调查确定地块的质量,如实载入“砧基簿(即地籍簿)”。各县的砧基簿一式三份,一份留县,一份送漕,一份送州,互相核对。

经界法是产权登记的雏形,该制度有两个特点:一是土地所有者的土地只有在砧基簿上登记后,方具有法律效力,有地契,而不在砧基簿上登记者,视为非法交易,土地没收归公;二是每地块均画一形状草图,标明四至。

(五)鱼鳞图册

简称鱼鳞册,是明代特别编定的全国土地总登记簿,用来核实和管理田亩。

鱼鳞图册产生的背景是:当时土地兼并和隐漏的情况非常严重,洪武四年(1371年)朱元璋下令设立户口田帖,登记了全国人口所占有的田亩,奖励告发,但情况不见好转。为了进一步严密掌握全国土地的占有和使用情况,查清被隐匿的大量土地,打击田亩,逃避赋税的行为,必须建立一套既周密又系统的土地管理制度。

1387年(洪武20年)开始在全国范围内全面推行鱼鳞图册措施。它的具体做法是:把全国各个地区分割成零碎小块的土地,都按地权所有逐亩实地丈量,并详细登载它的四至、土质、位置等,并记载交纳稅粮的等级、数额、因土地买卖及分家等问题而引起的土

地情况变化等与土地有关的材料。

通过普遍丈量 and 绘鱼鳞图册,全国登记在册的土地共有 8804623 顷零 58 亩。是明代国家政权直接控制耕地面积最多的一次。

(六)地籍整理

国民党政府为了保障土地私有权,征收土地税,在全国范围内不同程度地开展了地籍整理工作。地籍整理以市、县为单位进行,市、县分区、区内分段、段内分宗,按宗编号。地籍整理的内容是地籍测量和土地登记。

国民党政府还颁布了《土地法》、《土地法施行法》、《各省、市地政施程序大纲》、《土地测量实施规则》等法规,使地籍整理程序和方法逐渐取得一致。为了保证地籍整理工作的顺利开展,还设立了推行地籍整理的专门机构:在中央设地政部;在省、市设地政局或在民政厅设地政科;在县设地籍整理办事处。地政部专管业务计划与督导,地政局、地政科和地籍管理办事处专管业务的实施。

三、社会主义时期的土地管理

建国以后从 1950 年《中华人民共和国土地改革法》至 1986 年《中华人民共和国土地管理法》颁布实施,我国土地管理工作主要集中在权属管理和土地利用管理上,并制定和实施了一系列土地管理政策、法规,取得了很大成就,但总的来说,土地管理长期处于部门分散管理的局面,尤其是“十年动乱”期间,土地处于无人管理状态,这对 1986 年以后的土地管理工作具有很大影响。对这段历史的了解,可以帮助理解我国土地问题的基本成因。对于土地管理工作中的许多历史遗留问题,也可以通过此段历史找到解决的办法。

(一) 1949 年至 1957 年的土地改革和合作化阶段

这一阶段土地管理的主要任务是改革旧的封建土地制度,并

初步建立土地合作利用管理制度。土地管理体制还没有完全建立起来,没有确立统一完整的管理系统,土地管理工作只是停留在根据不同任务临时实施管理的阶段。

1. 土地权属管理

(1)分田到户,向农民发放个体土地所有权证或使用权证书。根据1947年颁布的《中国土地法大纲》及1950年6月中央人民政府颁布的《中华人民共和国土地改革法》的规定,废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民土地所有制,将没收及征收的土地,除按规定收归国家所有的以外,由乡农民协会接收,统一地、公平合理地按人口分给农民,发放土地所有权证。大森林、大水利工程、大荒山、大荒地、大盐田和矿山及湖、沼、河港等,均归国家所有。对于城市郊区土地,1950年11月政务院通过的《城市郊区土地改革条例》规定:工商业家在城市郊区的农业土地、荒地及原由农民居住的房屋,采用征收的办法进行征收,不得侵犯工商业。城市郊区所有没收、征收得来的土地,一律归国家所有,由市人民政府管理,连同国家在郊区所有的其他可分的农业土地,分配给无地少地的农民耕种。农民不得将所耕种的国有土地出卖、出租或荒废,如经营人不需用时,必须交还国家,经营人由市人民政府发给国有土地使用权证,保障农民对该项土地的使用权。

农业社会主义改造开始后,国家逐步将农民个体土地所有转变为合作社集体所有。在农业合作化初级阶段,个体农民以土地等生产资料入股形式参加统一经营,同时保留土地私有权。对入社的土地评定产量,根据产量规定土地报酬。社员留有少量自留地,大约相当于全村每人平均土地的2%~5%。以后,又从初级合作社发展到高级合作社,把私有土地无偿转为合作社集体所有,取消土地私有权。农业社分配给社员一定数量的自留地,社员对自留地及宅基地只有使用权。高级农业生产合作社,全国除少数民族地区和边远山区外,1957年基本组建完成。经过农业社会主义改造,农民走上了社会主义集体经济道路,土地由农民个人所有