

# MPA

南 京 大 学 M P A 教 育 丛 书

## 土地资源管理

濮励杰 彭补拙 主编

南京大学出版社

南京大学 MPA 教育丛书

# 土地资源管理

濮励杰 彭补拙 主编

南京大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

土地资源管理/濮励杰 彭补拙主编, 一南京: 南京大学出版社, 2002. 8

(南京大学 MPA 教育丛书/张永桃主编)

ISBN 7-305-03954-3

I. 土... II. 濮... III. 土地资源-资源管理-中国-研究生-教材 IV. F323.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 058800 号

丛 书 名 南京大学 MPA 教育丛书  
书 名 土地资源管理  
编 著 者 濮励杰 彭补拙  
责任编辑 王振义  
出版发行 南京大学出版社  
社 址 南京市汉口路 22 号 邮编 210093  
电 话 025-3596923、3592317 传真 025-3303347  
网 址 <http://www.njupress.com>  
电子信箱 [nupress1@public1.ptt.js.cn](mailto:nupress1@public1.ptt.js.cn)  
经 销 全国新华书店  
印 刷 南京人民印刷厂  
开 本 880×1230 1/32 印张 16.875 字数 422 千  
版 次 2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月第 1 次印刷  
印 数 1-4000  
I S B N 7-305-03954-3/D·460  
本册定价 28.00 元

\* 版权所有,侵权必究。

\* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购图书销售部门联系调换。

## 《南京大学 MPA 教育丛书》编委会

- 总 主 编** 张永桃
- 副 总 主 编** 严 强 童 星 张鸿雁 张凤阳 任天石
- 编委会人员** 张永桃 南京大学公共管理学院院长、教授、博导
- 严 强 南京大学公共管理学院副院长、教授、博导
- 童 星 南京大学研究生院副院长、教授、博导
- 张鸿雁 南京大学公共管理学院副院长、教授、博导
- 张凤阳 南京大学公共管理学院政治与行政管理学系主任、教授
- 任天石 南京大学出版社社长兼总编辑、编审
- 李 刚 江苏省人事厅公务员管理处处长
- 周晓虹 南京大学公共管理学院社会学系主任、教授、博导
- 苏新宁 南京大学公共管理学院信息管理系教授、博导
- 濮励杰 南京大学研究生院副院长、教授、博导
- 冒 荣 南京大学公共管理学院高等教育研究所副所长、教授
- 孙建军 南京大学公共管理学院信息管理系副主任、教授
- 王振义 南京大学出版社副编审

# 总 序

备受国人关注的 MPA 教育终于在中国大陆正式起动了。1999 年 5 月,国务院学位委员会第十七次会议审议通过了《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》。这个方案第一条就明确指出:“根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求,为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系,完善国家公共事务和行政管理干部培训制度,建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍,特设置公共管理硕士专业学位。”2000 年 8 月,国务院学位委员会办公室发出《关于开展公共管理硕士(MPA)专业学位试点工作的通知》,决定北京大学、清华大学、中国人民大学、南京大学等 24 所高校从 2001 年起正式开展这一专业学位的试点工作。我校从收到这个通知起,即为实施 MPA 专业学位设置方案做好一切准备工作。

公共管理硕士(MPA)专业学位是以公共管理学科及其他相关学科为基础的研究生教育项目,其培养目标是培养从事公共事务、公共管理、公共政策研究与分析等方面的高层次人才,为政府部门和非营利的非政府公共机构培养具有现代公共管理理论和公共政策素养,掌握先进分析方法及技术,精通某一具体政策领域的专业化管理者和政策分析者以及其他公共服务人才。国际通用的相关专业名称有公共管理硕士(Master of Public Administration,缩写为 MPA),公共政策硕士(Master of Public Policy,缩写为 MPP),或公共事务硕士(Master of Public Affairs,缩写为 MPA)。目前我国试办的是公共管理硕士专业学位,但实际上也包含或体现了公共政策和公共事务硕士专业学位的主要内容和要求,故可以统称为 MPA 学位。从世界范围看,MPA 已成为许多国家培养

## 土地资源管理

高层次、应用型公共管理人才的主要途径之一,并与工商管理硕士(MBA)专业学位、法律硕士(JM)专业学位一起,成为发达国家人文社会科学高层次职业研究生教育的三大支柱。从我国实际情况看,现在设置MPA专业学位,是推进政府机构改革、建设高素质的专业化国家行政管理干部队伍的需要,是新时期新形势下国家公务员队伍建设的迫切要求;是社会主义市场经济建立和完善过程中非政府公共机构不断发展之需要,是非政府公共机构专业化队伍建设的迫切要求;也是我国学位与研究生教育改革和发展之需要,是高等学校面向新世纪培养高层次应用型、复合型人才的重要途径之一。十多年来,公共管理学科及相关专业的长足进展,已为开展MPA教育创造了最重要的条件,可谓瓜熟蒂落、水到渠成。

作为MPA教育试点学校之一的南京大学,是国家教育部直属的一所综合性重点大学。学校拥有众多国内外著名科学家和一大批大有发展潜力的中青年学者。在现有2000余名教师和科研人员中,教授、副教授1100余人,其中两院院士21人,第三世界科学院和外籍院士3人,在岗博士生导师400多人。学校现有15个学院,38个系,5个公共基础课教研部、室,还设有研究生院、继续教育学院等;现有57个本科专业,7个第二学士学位专业,106个硕士点,66个博士点,还拥有10个博士学位授权一级学科点,14个博士后流动站,18个国家重点学科和11个省重点学科,10个国家重点实验室,10个国家基础学科研究和教学人才培养基地。现在,这所历史上被誉为“中国科学发展主要基地”的百年学府,正以一贯的“严谨求实,勤奋创新”的学风和校风,为创建世界高水平大学而努力奋斗。这是我们能办好MPA教育的雄厚基础和力量源泉。

南京大学对开展MPA专业学位教育十分重视。学校MPA专业学位教育工作领导小组已正式成立,并开展了前期工作。按教育部的要求和本校的实施方案,我校的MPA教育依托学校办

学,由研究生院直接管理,公共管理学院具体组织,采取全面统筹、资源共享、保障重点、凸显特色的思路,稳步有序地发展。

南京大学 MPA 专业学位教育由公共管理学院具体组织实施。该院于 1997 年正式组建,下设政治与行政管理学系、社会学系、信息管理系、高等教育研究所、德育教研室等单位,还设有国家公务员考试咨询培训中心、中国政治与行政发展研究所、东亚研究所、心理学研究所、城市科学研究中心、软科学研究所等十多个研究机构。该院现有政治学理论、社会学、情报学 3 个博士点,行政管理、政治学理论、国际政治、社会学、高等教育学、情报学、档案学、图书馆学、马克思主义理论与思想政治教育等 9 个硕士点,在南京大学最集中地汇聚了公共管理之下的几个主要二级学科。该院现有在职教师 98 名,其中教授 28 名,副教授 50 名,博士生导师 11 名。就 MPA 教育来说,该院既在专业课教学方面有比较充裕的师资储备,也在科学社会主义理论与实践等公共课教学方面集中了南京大学最精干的力量,还能以很大的回旋余地,在定量分析方法、信息技术及应用、管理信息系统等应用性、技术性课程方面挑选出高水平师资。这是保障 MPA 教学质量的最重要的条件。

办好一个学校、一个系、一个专业,除了要有一流的师资队伍外,还需要有科学的培养方案,课程体系和高质量的教材。根据 MPA 专业学位教育的培养目标、培养对象、培养方式等方面的特殊性要求,MPA 教育的培养方案要体现公共管理学科的跨学科、综合性和交叉性强的特点及这一学科新发展趋势,要体现这一专业学位教育培养复合型、应用型、通才式优秀人才的特点。在课程结构上,同样要符合和体现这样的基本要求。国务院学位委员会办公室下发的《公共管理硕士专业学位培养方案》强调,MPA 教育的课程设置注重经济学、政治学和法学、定量分析方法和信息技术及其应用,以及重视学生分析和解决实际公共管理与公共政策问题实际能力的训练和培养。整个课程体系大体包括四类课程:一是经济学类课程,包括宏观经济学、微观经济学、公共财政学、政府

## 土地资源管理

经济学等；二是定量分析、计算机应用类课程，包括定量分析方法、信息技术及应用、管理信息系统等；三是政治学、法学、行政管理类课程，包括政治学、行政法、公共政策分析、中国政府与政治、比较政府与政治、国家公务员制度等；社会实践类课程，包括参加调查研究、问题研讨、政策咨询等。除此以外，MPA专业学位教育还应根据不同的专业方向，设置若干体现本专业方向特点和要求的课程。

按照国务院学位办对MPA课程设置的总体考虑，结合我校和我院的学科结构和学科优势，我们先拟定出20门左右课程，组织有关骨干教师编写教材，推出一套《南京大学MPA教育丛书》。我们要求每一本教材都应做到：坚持以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，坚持党的基本路线，遵守国家宪法和法律；反映和阐明所属学科国内外研究的前沿及重大问题，增强学术性；紧密联系我国改革开放和社会主义现代化建设的实际，提出和回答我们所面对的重大理论问题和实际问题，倡导理论创新；体现教材特点，深入浅出，通俗易懂，利于学生自修。每位作者做得如何，要由广大同仁和学员来评判。丛书出版后，我们将广泛听取意见，视不同情况采取不同的改进措施，以使这套丛书日臻完善。我们以十分真诚、热切的心态，期待着广大读者的批评与建议。

中国的MPA刚刚起步，其成长、成熟定会经历一个漫长的过程，特别需要大家去关心、呵护和参与。我校MPA专业学位班的正式开办以及这套丛书的正式出版，定能对我国MPA的发展产生积极的推动作用。这是我们的愿望，也是我们的责任。

张永桃

2001年6月6日

# 目 录

第一章 绪论 .....	1
第一节 土地与土地资源 .....	1
一、土地的概念 .....	1
二、土地资源的概念 .....	2
三、土地资源的主要特征 .....	3
第二节 我国土地资源及其基本特征 .....	6
一、我国土地资源概况 .....	6
二、我国土地资源的基本特征 .....	7
三、土地资源利用中的问题与土地资源可持续 利用管理 .....	9
第三节 土地资源管理的内涵及研究对象 .....	18
一、管理的概念及特征 .....	18
二、土地资源管理的性质 .....	20
三、土地资源管理的对象 .....	21

## 土地资源管理

第四节 土地资源管理的研究内容与方法 .....	22
一、土地资源管理研究的内容 .....	22
二、土地资源管理的研究方法 .....	23
三、土地资源管理研究对象的基本特征 .....	23
第五节 土地资源管理发展趋势 .....	25
第六节 土地资源管理体制及其职能 .....	28
一、我国现行土地资源管理体制及其职能 .....	28
二、国外土地资源管理体制的主要模式 .....	32
<b>第二章 土地产权管理</b> .....	<b>35</b>
第一节 土地产权与土地产权管理 .....	35
一、产权与土地产权 .....	35
二、土地产权管理 .....	37
第二节 土地所有制度 .....	42
一、各国或地区土地所有制度比较 .....	43
二、我国土地所有制度 .....	48
第三节 土地征用制度 .....	56
一、土地征用的内涵 .....	56
二、台湾和国外市场经济国家土地征用制度 .....	59
三、现行我国土地征用制度及其改革 .....	63
第四节 土地使用制度及其改革 .....	65
一、现行国有土地使用制度 .....	65
二、农村集体土地使用制度 .....	71
三、土地使用制度改革 .....	73
<b>第三章 地籍管理</b> .....	<b>80</b>
第一节 地籍管理概述 .....	80
一、地籍的基本含义及分类 .....	80

二、地籍管理的概念及作用 .....	83
三、地籍管理的基本原则 .....	84
四、地籍管理的主要内容 .....	85
第二节 土地调查 .....	86
一、土地利用现状调查 .....	87
二、地籍调查 .....	93
三、土地条件调查 .....	103
四、土地分等定级 .....	105
第三节 土地登记 .....	106
一、土地登记概述 .....	106
二、初始土地登记 .....	112
三、变更土地登记 .....	114
第四节 土地统计 .....	118
一、土地统计类别制度 .....	119
二、土地统计报表制度 .....	121
第五节 地籍档案管理 .....	123
一、地籍档案的收集与整理 .....	124
二、地籍档案的鉴定与统计 .....	130
三、地籍档案的保管与利用 .....	131
第六节 地籍管理信息系统 .....	132
一、地籍信息 .....	132
二、地籍管理信息系统 .....	132
三、地籍管理信息系统数据流程 .....	139
<b>第四章 土地利用管理 .....</b>	<b>141</b>
第一节 土地利用与土地利用管理 .....	141
一、土地利用的内涵 .....	141
二、土地利用管理的内涵及作用 .....	143

## 土地资源管理

三、土地利用管理的内容	144
第二节 土地分类	148
一、土地分类的概念、目的	148
二、土地资源利用分类系统的方案	148
第三节 土地评价	167
一、土地评价概述	167
二、土地潜力评价	172
三、土地适宜性评价	178
第四节 建设用地管理	183
一、建设用地管理的概念	183
二、建设用地管理的原则和内容	184
三、建设用地供应方式	185
四、建设用地征地管理	187
五、土地使用权划拨管理	191
六、农村集体建设用地的管理	193
第五节 土地利用计划管理	197
一、土地利用计划管理的概念、内容、任务	197
二、土地利用年度计划管理应遵循的原则	198
三、土地利用年度计划的编制	199
四、土地利用年度计划的执行	200
<b>第五章 土地经济管理</b>	<b>201</b>
第一节 土地经济管理的基本理论	201
一、地租理论	201
二、竞租原理	205
三、地价理论	207
四、土地报酬递减律	210
五、规模经济原理	213

第二节 土地市场管理	214
一、土地市场及其特点	214
二、土地市场运行机制	216
三、一级土地市场供给机制与调控	218
四、二级土地市场供需机制与调控	227
第三节 土地价格管理	231
一、地价体系	231
二、土地分等定级	233
三、基准地价评估	238
四、地价管理	251
第四节 土地税收政策	255
一、基本概念	255
二、城镇土地使用税	257
三、耕地占用税	258
四、土地增值税	260
五、契税	261
<b>第六章 土地规划管理</b>	<b>265</b>
第一节 土地规划基本理论	265
一、土地规划概述	265
二、土地规划的基本理论与方法	273
第二节 土地规划的编制	285
一、土地利用总体规划	285
二、土地利用专项规划与详细规划	297
第三节 土地规划的管理	300
一、土地规划管理的意义与途径	300
二、建设用地的规划审查管理	302
三、土地开发整理的规划审查管理	303

## 土地资源管理

四、基本农田保护区的规划管理 .....	304
第四节 土地用途管制 .....	306
一、土地用途管制的内涵和实施的必要性 .....	306
二、土地用途管制的内容 .....	308
三、土地用途管制的关键和重点 .....	312
四、土地用途管制的实现途径 .....	314
<b>第七章 土地保护 .....</b>	<b>316</b>
第一节 我国土地保护概述 .....	316
一、我国耕地资源的保护 .....	317
二、我国草地资源的保护 .....	320
三、我国林地资源的保护 .....	322
第二节 耕地保护 .....	324
一、我国耕地资源的变动情况 .....	324
二、耕地保护的重要地位 .....	329
三、耕地保护措施 .....	330
四、基本农田保护 .....	332
五、耕地总量动态平衡 .....	336
第三节 土地开发、整理与复垦 .....	341
一、土地开发 .....	341
二、土地整理 .....	344
三、土地复垦 .....	346
第四节 土地生态保护 .....	349
一、土地生态保护的含义与原则 .....	349
二、水土流失土地的治理保护 .....	351
三、沙漠化土地的治理保护 .....	354
四、盐碱土的治理保护 .....	358
五、土地污染的防治保护 .....	361

六、湿地保护 .....	363
<b>第八章 土地法规与行政 .....</b>	<b>371</b>
<b>第一节 土地法与土地法律关系 .....</b>	<b>371</b>
一、土地法 .....	371
二、土地法律关系 .....	374
<b>第二节 土地法律体系与法律责任 .....</b>	<b>383</b>
一、土地法律体系 .....	383
二、土地法律责任 .....	386
<b>第三节 土地行政管理 .....</b>	<b>400</b>
一、土地行政行为概述 .....	400
二、土地行政行为的概念 .....	401
三、土地行政行为的特征 .....	402
四、土地行政行为的分类 .....	404
五、土地管理的普遍行政行为 .....	404
六、土地管理的具体行政行为 .....	407
七、土地行政执法行为 .....	407
八、土地行政司法行为 .....	410
九、土地监察行为 .....	411
<b>第四节 土地监察 .....</b>	<b>412</b>
一、土地监察的概念 .....	412
二、土地监察的任务 .....	414
三、土地监察的程序 .....	415
四、土地监察过程 .....	416
五、土地监察的形式 .....	417
六、土地监察的方法 .....	420

<b>第九章 土地管理信息系统</b> .....	424
<b>第一节 土地管理信息系统概述</b> .....	424
一、信息与土地信息 .....	424
二、信息源与信息采集手段 .....	426
三、信息系统和土地管理信息系统 .....	428
<b>第二节 土地管理系统的</b> 特点 .....	432
一、土地管理业务的分类 .....	432
二、土地管理对信息系统的要求 .....	437
三、土地管理信息系统的组成及其功能 .....	442
<b>第三节 土地管理信息系统的设计开发</b> .....	446
一、系统设计开发原则和建立过程 .....	446
二、系统分析 .....	450
三、系统设计 .....	455
四、系统运行和维护 .....	466
五、系统评价 .....	471
<b>第三节 土地管理信息系统的发展与前景</b> .....	475
一、土地管理信息系统的发展历史 .....	475
二、土地管理信息系统在我国的发展 .....	476
三、土地管理信息系统的发展趋势和展望 .....	478
<b>第四节 土地管理信息系统案例分析</b> .....	480
一、管理信息系统拟定目标 .....	480
二、系统设计 .....	482
三、系统结构 .....	488
四、系统建设的标准化与规范化 .....	492
<b>第十章 土地可持续利用</b> .....	496
<b>第一节 可持续发展理念的提出</b> .....	496
一、人类社会发展与可持续发展理念的提出 .....	496

二、可持续发展的内涵 .....	498
第二节 土地可持续利用与土地资源管理 .....	501
一、土地可持续利用的内涵 .....	501
二、土地可持续利用评价指标体系 .....	503
三、土地可持续利用与土地资源管理 .....	505
第三节 全球经济一体化与土地可持续利用 .....	508
一、全球经济一体化及其主要表现 .....	508
二、全球经济一体化对我国土地利用影响的分析 .....	510
三、全球经济一体化过程中的我国土地持续利用政策 .....	514
<b>参考文献</b> .....	517
<b>后记</b> .....	521