

国土资源干部培训系列教材

土地行政管理

TUDI XINGZHENG
GUANLI

李 元 主编



24

地质出版社

国土资源干部岗位培训系列教材

土地行政管理

地质出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

土地行政管理/李元主编. -北京:地质出版社, 2000.9
(2002.7 重印)

ISBN 7-116-03212-6

I. 地… II. 李… III. 土地管理: 行政管理-干部教育-
教材 IV. F301.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 69175 号

地质出版社出版发行

(100083 北京海淀区学院路 31 号)

责任编辑: 王 璞 陈 磊 田永福

责任校对: 李 玫

*

北京科技印刷厂 新华书店总店科技发行所经销

开本: $850 \times 1168^{1/32}$ 印张: 8.75 字数: 227 千字

2000 年 9 月北京第一版·2002 年 7 月北京第二次印刷

印数: 3001—6000 册 定价: 18.00 元

ISBN 7-116-03212-6

C·13

(凡购买地质出版社的图书, 如有缺页、倒页、脱页者,
本社发行处负责调换)

国土资源干部岗位培训系列教材
编审委员会成员

主	任	孙文盛			
委	员	王世元	王瑞生	甘藏春	仲伟志
		李烈荣	邵厥年	孟宪来	胡存智
		郭永祥	黄宗理	曾绍金	潘文灿
		潘明才	薛平		

前 言

国土资源干部岗位培训系列教材的编写是国土资源部组建之后立即着手进行的一项工作。历时两年，包括《国土资源行政管理》、《资源与环境知识读本》、《地矿行政导论》、《土地行政管理》、《国土资源执法监察实务》、《土地利用规划》、《土地利用管理》、《地籍管理》、《土地经济学》、《土地信息技术》、《乡镇土地管理》共 11 本培训教材，在 2000 年——一个新世纪的开端陆续问世，这标志着国土资源干部岗位培训事业将步入新的阶段。

编写这套系列教材含有这样的信念：国土资源是人类生存和发展的基本条件，是社会经济发展的重要物质基础；国土资源管理是国家重要的事业组成，高效的管理有赖于高素质的干部队伍，有效的培训能开拓视野、发展技能、开发潜力，提高广大干部在今日瞬息万变的世界中面对挑战、创造性行政的能力。作为培训学习的结果，我们的干部将变得更富有才干、充满活力。

培训不仅是一系列课程和活动，而且是日复一日，终其一生的过程。本系列教材旨在面向广大的国土资源管理干部，提供从事管理的知识与理论基础。毫无疑问，国土资源管理实践涉及的内容将比本系列教材更丰富、更生动，并充满创意。本系列教材作为管理入门，也明显存在着过于理论化，篇幅冗长，部分内容陈旧、重复，疏漏与错误难免的不足。尽管如此，本系列教材毕竟满足了干部岗位培训的教材需要，解决了有无问题。

本系列教材的完成得到了许多人的支持和鼓励，从各册教材的编著者，以至更多的为教材提出建设性反馈意见和付出辛劳的各级领导干部、专家、学者，在此一并表示感谢。

国土资源部人事教育司

《土地行政管理》编委会

主 编 李 元

参编人员：

曲福田	南京农业大学土地管理学院
叶艳妹	浙江大学东南土地管理学院
黄贤金	南京农业大学土地管理学院
周超纲	南京农业大学土地管理学院
王观松	武汉测绘科技大学土地科学学院

序 言

土地是人类赖以生存和发展的物质基础和最基本的资源。当今人类社会面临的人口、资源、环境等重大问题无不与土地有关。土地问题不仅关系到人民的生活，而且与国家的政治稳定和民族的安危紧密相连。合理利用和科学管理土地资源已成为各国政府关注的重大问题。

我国是一个发展中的人口大国，在占世界 7.1% 的土地上生活着占世界 22% 的人口。在人口不断增长和经济发展的双重压力下，我国土地资源的短缺状况日趋尖锐。我国 960 万平方公里的土地资源中，山地与丘陵占 65%，干旱地区与荒漠占 33%，耕地只占 14%，高质量的耕地只占耕地总量的 40%。人均占有耕地不到世界平均水平的一半。相对薄弱的土地资源基础，随着城市化和工业化进程的加快，人均耕地面积日益减少，土地资源退化加剧。我们必须加强对土地资源的管理，通过依法行政，合理利用和管好我们赖以生存的有限土地资源。

党中央、国务院十分重视土地资源问题，1997 年中共中央下发了 11 号文件，提出了保护和治理利用土地资源的治本之策。确定以最严格的措施管理土地。按照这一精神，1998 年，重新修订了《中华人民共和国土地管理法》，确立了土地基本国策的法律地位，建立了以土地用途管制为核心的土地管理基本制度，促进了土地利用方式从粗放型向集约型的转变，使土地管理进入了新的历史时期。

本书的编写旨在全面介绍土地行政管理的基本理论、基本运

行规律和基本任务，帮助各级领导干部和管理者丰富土地管理的知识，掌握土地行政管理的内在规律，提高土地管理政策水平，自觉地适应土地管理方式和土地利用方式的转变，为我国社会经济可持续发展和国家的长治久安做出贡献。

A handwritten signature in black ink, consisting of two characters: '李' (Li) and '元' (Yuan), written in a cursive style.

2000. 9. 7

目 录

前 言

序 言

第一章 绪论	(1)
第一节 土地行政管理概念	(1)
第二节 土地行政管理体制的形成与发展	(14)
第三节 土地行政管理学研究的对象、任务和体系	(36)
第二章 土地行政管理组织	(39)
第一节 概述	(39)
第二节 部分国家或地区土地行政组织设置	(46)
第三节 中国大陆土地行政组织	(53)
第三章 土地行政管理过程	(63)
第一节 土地行政管理决策	(63)
第二节 土地行政管理实施	(70)
第三节 土地行政管理效率与效果	(82)
第四章 地权行政管理	(93)
第一节 地权行政管理及其意义	(93)
第二节 国有地权行政管理	(95)
第三节 集体所有地权行政管理	(111)
第四节 土地征用	(118)
第五节 外商投资企业用地产权管理	(122)
第五章 地籍行政管理	(127)
第一节 地籍行政管理概述	(127)
第二节 土地资源调查	(130)
第三节 土地分等定级	(137)

第四节	土地登记	(144)
第五节	土地统计	(151)
第六章	土地利用行政管理	(157)
第一节	土地利用与土地利用行政管理	(157)
第二节	土地利用计划管理	(161)
第三节	土地利用规划管理	(166)
第四节	土地用途管制	(175)
第五节	土地整理	(185)
第七章	地价行政管理	(201)
第一节	地价行政管理概述	(201)
第二节	地价评估	(205)
第三节	地价行政管理与监督	(209)
第四节	土地市场组织与管理	(214)
第八章	地稅行政管理	(222)
第一节	地稅行政管理概述	(222)
第二节	我国现行地稅行政管理制度	(229)
第三节	我国土地稅制改革	(241)
第九章	土地行政法规	(245)
第一节	土地行政法规概述	(245)
第二节	土地行政执法	(252)
第三节	土地行政诉讼	(262)
参考文献		(270)

第一章 绪 论

作为一种独立的社会现象，土地行政管理有其特定的内涵和外延，有其特殊的社会地位和功能。透过土地行政管理表象探索其特性、功能、作用及与其有关范畴之间的关系，便成了本书的首要任务和出发点。

第一节 土地行政管理的概念

一、行政与行政管理的含义

行政尽管是一个常见、常用词汇，然而人们对它的理解却不尽一致，并经常在不同的意义上使用。

一般认为现代意义上的行政学产生于 19 世纪末 20 世纪初的欧美国家，其概念和理论在形成初期和发展过程中，自然受到西方国家特定历史和社会条件及社会科学家思想理论的影响。早在 2000 多年前古希腊学者亚里士多德就已经使用过“行政”(Administration)一词。现代英语辞典中，将 Administration 解释为“事务等尤指公共事务、国家政策等之管理”^①，国际通用的《社会科学大词典》对“Administration”释义为“国家事务管理”^②。但在西方行政学说史上，对行政概念大致有以下几种解释：①从三权分立角度来理解行政，认为行政是指立法、司法以外的国家事务，行政是“行政人员的责任或职责，特别是政府的执行职能，

① 《牛津现代高级英汉双解词典》，商务印书馆，牛津大学出版社，1992。

② 《社会科学大词典》，商务印书馆，牛津大学出版社，1992。

……它既不是立法的、也不是司法的”(《世纪词典》),这是一种最为狭义上的“行政”;②从政治与行政分离角度来理解行政,认为政治是国家意志的形成,“行政是执行国家意志的职能”(弗兰克·J·古德诺),即国家政务的推行与管理;③从公共管理学角度来理解行政,认为行政是一种有目的、有计划的管理活动,这是一种最广义的理解,即认为行政包括公共(国家)行政和私人(企事业单位、社会团体)行政。美国1985年出版的《公共行政学辞典》把行政定义为“政府及公共机构事务的管理与指挥”。可以说这是对行政各种解释的基本概括和陈述。

在中国的历史上,也较早地使用了“行政”这一名词。2000多年前的《左传》中,就已有“行其政事”的记载,而在《史记·周记》中也有“召公、周公二相行政”的记载等等,意思是治理朝政或推行国家政务。我国1949年以前的行政著作,在引进、移植西方行政学说,创造中国早期行政学体系过程中,多从古代汉语语义学上的概念出发,采用西方早期狭义的行政概念,认为行政是国家政务的推行与管理。进入80年代后,行政学得到了前所未有的发展,也形成了学术界较为普遍接受的“行政”概念。1990年出版的《社会科学学科词典》把行政解释为“一般是指国家行政管理部门管理国家事务、政府事务和社会事务的活动”。目前,学术界普遍认为行政是指国家政务的推行与管理,即国家行政机关对国家和社会公共事务的组织与管理活动^①。这里,行政组织与管理活动的主体是国家行政机关,活动的范围包括国家行政事务和社会公共事务。

行政管理是在“行政”基础上提出来的概念。西方国家大约在20世纪30年代前后,我国在20世纪80年代以后,随着科学管理理论与方法的普及,尤其是随着科学管理理论与方法在政府管理中的应用,行政学与管理发生相互渗透和边缘模糊现象,从

① 黄达强、列怡昌主编:《行政学》,中国人民大学出版社,1988年出版。

而产生了行政管理和行政管理学等边缘性概念。第二次世界大战以后,随着政府行政管理与企业经营管理、公共行政与私人行政管理领域和学科领域的相互渗透,行政管理的概念得到了广泛地应用。在当今社会中,“行政”与“行政管理”都能概括政府管理活动及其规律或国家政务的推行与管理这一基本内容。因而,许多书中并未做出明确的区分,但细细分析起来,行政主要是强调行政理论体系,而行政管理更强调行政中的应用性管理程序和技能。在本书中,行政与行政管理两个概念并无实质上区别。

二、土地行政管理的含义

国家行政事务涉及国家立法部门授权国家行政部门管理的所有与国家利益和社会整体利益有关的事务和活动,包括经济、财务、教育、卫生、科学、邮政、交通、外事、民族、国防建设、土地管理等各个方面。因而就有经济行政管理、财务行政(财政)管理、教育行政管理、卫生行政管理、外交行政管理、土地行政管理等各方面的行政,这些行政一般称为部门行政。

作为部门行政管理之一,土地行政管理是国家行政管理事务的重要组成部分。土地行政管理的产生、发展及其在国家行政管理中的独特地位取决于土地在人类生活与国家组织中的特殊地位与作用。

土地就其概念而言,有狭义和广义之分。狭义的土地概念认为,土地系地球表面的陆地,而广义的土地概念则把土地定义为“自然为辅助人类而自由赋予的陆、水、空气和光、热等各种物质与能力”^①,即土地包括天空、地表、地下、光热及空气等各种天然资源,是一个自然资源综合体。这种广义的土地,从土地行政管理角度理解,即是依存于地球表面的空间及其法定权利。由此可见,土地是人类生产、生活和生存的物质基础和资材来源。土

① A. Marshall: Principles of Economics. edition London, 1907, p138.

地物质对人类社会需要是必要的、不可替代的,因而是永恒的、第一位的。不仅如此,从国家角度来看,土地是立国的基础,土地问题不仅关系到人民的生活,又与国家的政治稳定和国家民族的安危紧密相连。因而,国家为了自身的安全、稳定和人民福利的提高,必须对其所管辖的土地(国土)加以应有的管理。

对于土地行政管理的定义,由于土地行政管理学研究尚未深入,很难找到确切、被大家普遍接受的定义。有人认为,土地行政管理是政府组织为了体现现在和未来社会需要和提高土地资源配置效率,对土地的所有、使用、转让等过程进行组织与决策的活动,它主要涉及土地所有、使用、土地登记、土地执法、土地政策等行政措施的实施^①。台湾学者来璋把土地行政管理定义为:“国家行政中专门管理土地事务的部门,它的任务是执行法令、实现土地政策、解决土地问题。”^②前者把土地行政管理理解为一种政府对土地占用、使用、经营过程中的组织与决策活动或管理行为,后者则认为土地行政管理是专门管理土地事务的政府部门,因而至今学术界对土地行政管理定义的理解仍不尽一致。

从“行政”的基本涵义出发,结合近些年来我国土地行政管理实践的特点,我们认为较为确切的土地行政管理概念是指依法行政,保护和合理利用依存于地球表面的空间。具体地讲,是国家土地政务的推行与管理,即国家行政机关为了体现土地利用当前和未来的社会整体利益对土地事务的组织与管理活动。这里,土地事务的组织与管理活动主体是国家行政机关,包括中央国家行政机关和地方各级国家行政机关,而其客体是土地、土地利用过程及在这一过程中有关组织与个人的行为;土地行政管理范围包括国家对地籍、地权、地价、地用、地税等方面的组织与管理;这

① Futian Qu, Nico Heerink & Wanmao Wang: Land Administration Reform in China, Land Use Policy, vol. 12, No. 3, 1995.

② 来璋:《土地行政学》,台湾国立中兴大学出版社,1988年出版。

一系列的组织与管理活动即土地行政管理的依据则是国家的法律及土地法规和规章。由此可见，土地行政管理是国家行政在土地配置领域的运用和体现。

三、土地行政管理的目标与功能

1. 土地行政管理的目标

作为国家行政管理中的重要组成部分，土地行政管理具有强烈的目的性。因而客观存在着土地行政管理的目标，这一目标存在使一个国家的土地开发、利用、整治、保护始终有一个明确的方向。从土地行政管理的基本定义出发，土地行政管理的基本目标是要实现土地按社会整体利益进行有效配置和持续利用。具体包括以下内容。

(1) 实现土地资源优化配置。土地是有限的、稀缺的基本生产资料和生活来源，尤其是在人多地少的国家，提高土地配置效率便成为首要目标，从而使有限的土地面积产生不断增长的经济价值，满足日益增长的社会需要。这就要求通过土地行政管理、尤其是通过地权、地籍管理等方式，建立起一个产权明晰，按效益原则配置土地的充满活力的土地利用微观机制，激发单位或个人有效利用土地的积极性。这是有效配置土地的基础。与此同时，土地行政管理应更为重视土地配置的宏观目标，即一定时期国家或社会整体利益对土地在不同部门（如农业和非农业部门）或不同利用方式（如农业用地中的农、林、牧、渔，城镇用地中的生产、居住、娱乐等用途）进行配置，提高土地利用的综合效益，保证土地在国民经济不同部门之间的优化分配，促进国民经济的稳定、协调、持续发展。地价行政、地用行政、地税行政等行政途径将发挥重要作用。

(2) 实现土地利用中的相对“公平”，促进国家行政整体效率的提高。土地的重要性和特殊性，决定了土地行政管理规定着土地利用中人与人之间的政治经济关系，而这种关系往往是社会

(政治经济)关系的基础。因而一个社会要很好地进行组织,保持协调稳定的社会关系,必须通过土地行政管理,在维持土地配置高效率的同时,尤其是通过地权、地价、地税等管理途径,实现土地在占有、使用、收益等方面的相对公平,避免人地关系的畸形状况和土地利益分配中的悬殊差别,以及由此带来的社会矛盾的积累与加剧,以维持整个社会的长治久安。

(3) 实现土地资源持续利用。土地既是数量特征,又是质量特征,土地数量与质量的统一规定了一个国家土地利用的规模、潜力与效率。然而,由于人口的增加、土地利用方式不当、环境污染及退化,世界上普遍存在着土地退化和可用土地尤其是农用地面积不断减少的现象。土地资源尤其是与人类生存与发展密切相关的农地资源存量的减少,造成了许多国家社会经济实质性的不持续发展,粮食危机仍然威胁着整个地球,发展中国家人口、土地、粮食之间的矛盾尤为激化,因而土地资源尤其是农田的保护成为土地行政管理又一重要目标。土地行政管理应通过相应的立法、政策及相关行政措施,阻止农田的减少,稳定和提高土地质量,维持土地的持续利用,为整个国家的可持续发展提供物质基础。

2. 土地行政管理的功能

土地行政管理功能可称政府在土地行政管理中的职能,指行政机关在一定时期内,根据国家和社会发展的需要依法对国家土地配置领域所进行的管理活动,所体现的功效益和能量。它从一个侧面反映着政府所代表的国家性质和活动的基本方向。土地行政管理功能,如同整个行政管理体系一样,会根据国家形势和任务而转变。因而土地行政管理具有以下三个基本功能。

(1) 政治功能。如同其他部门行政一样,土地行政管理从一个侧面鲜明地体现着国家的阶级本质、一定时期政府在土地管理活动中的基本方向、方式和作用。土地行政管理的政治功能主要体现在它一般通过地权制度改革、土地立法、土地政策、土地执

法等途径，对土地的所有、使用、转让等整个配置过程行使约束性、控制性的功能，以维护有利于统治阶级的社会秩序及内外环境，这是每一个国家土地行政管理不可缺少的功能。这里最能体现政治功能的土地行政管理内容则是地权行政。地权制度确立了社会中人与人之间的经济关系，从而确立了社会中不同阶级之间的利益关系。每个国家的政治经济体制与性质，其实在很大程度上取决于土地所有权制度的安排或改革。从近现代来看，土地私有制确立了资本主义的生产体系，维持着资产阶级的资本利益；而土地公有制的改革，确立了社会主义政治体系，维持着广大劳动人民根本利益。因而，如何通过土地制度、尤其是所有权制度改革，来维护政府所代表的阶级利益和调和社会各阶级矛盾这一做法，在各国被普遍采用。不仅如此，在土地利用、地价、地稅等行政管理方面，也体现着土地行政管理的政治功能：要么伴随着整个政治体制的改革，对土地利用、地价地稅政策进行改革，以维持新的政治体系；要么通过地用、地价、地稅政策调整推动社会政治体制的改革或稳定原有的政治体制。

(2) 经济功能。这是土地行政管理最为重要的一项基本功能。土地行政管理的经济功能，是通过土地行政管理组织对土地行政管理内容（地权、地用、地价、地稅、地籍）进行组织、协调、管理、调整，以实现有限土地资源的有效配置，提高土地产出或土地利用的经济效率。在当代资本主义国家里，政府干预经济的程度日益加深，范围日益扩大，政府已对土地占用、使用、转让过程进行直接控制、管理、规划和调节，如政府土地的先买权、土地利用规划、土地整治等，这些都是土地行政管理经济功能新的表现形式。过去相当长一段时间内，由于受高度计划、集权经济体系的影响，我国土地行政管理的经济功能受到影响。土地产权不清、土地无偿使用、缺少土地统管的行政组织等，制约着土地行政管理经济功能的发挥。1978年以来，伴随着整个国家行政经济功能的加强，尤其是随着土地（所有、使用）制度的改革，土