

土地管理教程

主 编 张婉丽

副主编 吴海洋 贺明玉



中共中央党校出版社

土地管理教程

主 编 张婉丽

副主编 吴海洋 贺明玉

中共中央党校出版社

责任编辑 张盛念
封面设计 张志明
版式设计 尹 植

图书在版编目 (CIP) 数据

土地管理教程/张婉丽主编. —北京: 中共中央党校出版社, 1997.

ISBN 7-5035-1574-0

I. 土… II. 张… III. 土地管理-教材 IV. F301.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 03710 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

合肥杏花印刷厂印刷 新华书店经销

1997 年 4 月第 1 版 1997 年 4 月第 1 次印刷

开本: 787×1092 毫米 1/32 印张: 10. 625

字数: 229 千字 印数: 1—65000 册

定价: 9. 30 元

说 明

土地管理是一门新兴的边缘学科，是国民经济管理的一个重要组成部分。过去，我们对这门学科研究得很不够。随着改革开放的深入和市场经济的发展，理论界和经济管理部门对土地管理的研究愈来愈重视，研究的内容越来越广泛和深入。为了使广大学员了解并掌握土地管理的基本理论和基本知识，我院聘请国家土地管理局的张婉丽等同志编写了《土地管理教程》一书。

这本教程以马克思主义理论为指导，在尽可能系统分析和总结我国建国以来土地管理经验的基础上，阐述了中国土地管理的基本理论和基本知识。

参加本书编写的作者有张婉丽（第一、三章）、吴海洋（第二、四、七章）、贺明玉（第五、六章）。由张婉丽任主编，吴海洋、贺明玉任副主编。

这本教材曾在本院有关班次试用，受到了大家的好评。这次正式出版时，作者又作了进一步修改。中央党校经济学教授张盛念进行了认真审阅，并作了适当加工。我们在此一并表示真诚的感谢。

由于这是一门较新的学科，一些问题还有待进一步探讨和研究，在使用过程中，如发现书中有不妥之处，请教师 and 学员及时指出，以便进一步修改。

中共中央党校出版社

中共中央党校函授学院

1997年3月

前 言

土地是一切生产和存在的源泉，是人类社会赖以生存和发展的基本生产资料，亦是不可再生的宝贵资源。随着社会经济的发展和人口的不断增长，土地问题已成为世界各国日益关注的重大问题。我国是一个人口多，人均土地面积小，耕地后备资源严重不足的国家，据统计，我国人均土地面积为 12 亩，人均耕地 1.18 亩，均不及世界人均数的 1/3。要用占世界 7% 的耕地养活占世界 22% 的人口，必须十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地，这是我国必须长期坚持的一项基本国策。

1986 年，党中央、国务院为解决我国的土地问题，加强土地管理，作出了实行全国土地、城乡地政统一管理的重大决策，全国人大也于同年颁布了《中华人民共和国土地管理法》。自此，土地管理得到了全面发展，并逐步形成了自己的理论体系和实践方法。本书即是根据土地管理的内容体系，系统、全面地介绍了土地管理的基本理论、基础知识、基本方法和实际工作。它既可作有关专业的教材，亦可供从事土地管理教学科研工作和实际工作的人员参考。

土地管理是一门新兴的边缘学科，无论是在理论上，还是在实践方法上还有待进一步发展和完善。由于编者水平有限，书中错漏难免，敬请批评指正。

编 者

1997 年 3 月

目 录

第一章 导 论	1
第一节 土地概述	1
第二节 土地管理	6
第三节 土地问题	17
第四节 我国的土地管理改革	26
第二章 土地经济理论	43
第一节 土地供求理论	43
第二节 地租理论	48
第三节 土地价格理论	60
第四节 土地金融	67
第五节 土地税收	71
第六节 土地制度	80
第三章 土地法概述	88
第一节 土地法的概念	88
第二节 土地立法	96
第三节 土地法律关系	106
第四节 土地产权法律制度	120
第五节 土地法律责任	133

第四章 土地监察	144
第一节 土地监察概述	144
第二节 土地违法案件处理	148
第三节 土地纠纷案件处理	159
第四节 土地行政复议	166
第五节 土地行政诉讼	180
第五章 地籍管理	195
第一节 地籍管理概述	195
第二节 土地调查	201
第三节 土地定级估价	219
第四节 土地登记	236
第五节 土地统计	241
第六章 土地利用管理	247
第一节 土地利用管理概述	247
第二节 土地利用计划管理	253
第三节 土地利用规划	260
第四节 土地开发管理	266
第五节 土地复垦管理	274
第六节 土地保护	281
第七章 建设用地管理	289
第一节 建设用地管理概述	289
第二节 国家建设用地管理	296

第三节	国有土地使用权的出让、转让管理·····	301
第四节	外商投资企业用地管理·····	317
第五节	乡（镇）村建设用地管理·····	325

第一章 导 论

土地管理，是指国家用以维护土地所有制、调整土地关系和合理组织土地利用的一项国家措施。随着我国社会主义市场经济的建立和发展，加强土地管理具有越来越重要的意义和作用。本章将作为这本教程的导论，介绍土地的基本含义、土地管理的基本内容、我国的土地问题和我国土地使用制度改革基本情况，从而为学好土地管理这门课程奠定基础。

第一节 土地概述

一、土地的概念

对土地一词的理解，取决于使用该词的环境、角度和研究问题的目的。从我国土地利用和管理的角度来讲，应把土地定义为：土地是地球表面上由土壤、岩石、气候、水文、地貌、植被等组成的自然历史综合体，包括人类过去和现在的活动结果。这一定义包含以下几层含义：

（一）土地是综合体

组成土地的各要素，在一定的时间和空间内，相互联系、相互作用、相互依存而组成具有一定结构和功能的有机整体。土地的性质和用途取决于全部构成要素的综合作用，而不取决于任何一个单独的要素。

(二) 土地是自然的产物

土地虽不是人类劳动的产物，但人类活动可以引起土地的有关组成要素性质的变化，从而引起土地的性质和用途的变化。

(三) 土地是地球表面的具有固定位置的空间客体，具有立体的垂直剖面

从纵向范围上，它包括地表的浅层，也包括较深的地下。它向上、向下的范围是现今人类利用土地的技术所能达到的范围。

(四) 土地包括人类过去和现在的活动结果

人类活动影响土地性质和用途，而新的性质和用途与人类活动成果密不可分，没有这些成果，土地就不具有这些新的用途。从这一意义上讲，人类活动的结果也是土地的重要组成部分。

二、土地的特性

土地的特性包括自然特性和经济特性，现分别阐述如下：

(一) 土地的自然特性

土地的自然特性，是指不以人们的意志为转移的自然属性，它具体表现在：

1. 土地面积的有限性。土地是自然的产物，具有不可再生性。土地总面积，在地球形成后，就由地球表面积所决定。人类虽然能移山填海，扩展陆地，围湖造田，增加耕地，但这只是土地用途的转移，并没有增加土地面积。

2. 土地位置的固定性。土地最大的自然特性就是地理

位置的固定性，即土地位置不能互换、不能搬动。人们通常可以搬运一切物品，但土地固定在地壳上，占有一定的空间位置，无法搬动。因此，人们把土地看作是不动产的代表。这一特性要求人们必须因地制宜地利用土地；也决定了土地价格的形成和土地交易活动的区域化；决定了土地市场是一种不完全的、不充分的市场。

3. 土地利用的永续性。土地利用的永续性具有两层含义：一是作为自然的产物，它与地球共存亡，相对于地球而言，具有永不消失性；二是作为人类的活动场所和生产资料，可以永续利用。其它的生产资料和物品，在生产使用过程中，会转变成另一种资料、物品，或逐渐陈旧、磨损，失去使用价值而报废。土地则不然，只要人们在使用和利用的过程中注意保护它，就可以年复一年地永远使用下去。

4. 土地质量的地域（块）差异性。构成土地的诸要素（如土壤、气候、水文、地貌等）的自然性状和性质不同，形成的综合体——土地的结构和功能则各异，并最终表现在土地生产力的差异上。事实上，即使是相邻的两块土地，其内部的地质构造和土壤组成也未必相同。因此，土地在区域空间上具有互异性。需要指出的是，土地质量的差异是以土地的特定的用途而言的。同样一块土地，若作为农业用地时，可能是劣等地，但若用作工业用地时，可能会由于位置的优越，而成为优等地。

（二）土地的经济特性

土地的经济特性，则是指人们在利用土地的过程中，出现的一些生产力和生产关系方面的特性。它具体表现在：

1. 土地经济供给的稀缺性。这一特性有两层含义：一

是供给人们从事各种活动的土地面积是有限的；二是特定地区，不同用途的土地面积也是有限的，往往不能满足人们对各类用地的需求，从而出现了土地占有的垄断性这一社会问题和地租、地价等经济问题。由于土地稀缺性所引起的土地供不应求现象，造成了地租、地价的昂贵，迫使人们节约、集约地利用土地，努力提高土地的有效利用率和单位土地面积的生产力。

2. 土地用途的多样性。土地具有多种用途，可以作为从第一产业到第三产业用地，以及公共用地、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用途和最大经济效益，并使地价达到最高。这一特性也要求人们在利用土地时，要考虑土地的最有效利用原则，使土地的用途和规模、利用方法等均为最佳，防止发生对土地的不合理利用。

3. 土地用途变更的困难性。土地在不同用途之间的变换，在大多数情况下是困难的。在农业生产中，当作物从播种始，进入生长阶段后，虽然物价变化，但生产的作物不能调整布局；即使可以调整，也要付出一定的代价。这就是土地利用适应物价变化的缓慢性。而且，不同作物对土地质量的要求不同，变更用途有时相当困难或无法办到。工厂、矿山一旦兴建落成，想改作他用，就相当困难；矿业生产，随着矿产资源的枯竭，工矿地及其建筑物随之空闲，无法续用。土地用途变更的困难告诉人们，在土地利用或实施土地利用时，要认真调查研究，充分进行可行性研究，以便作出科学、合理的决策，杜绝主观随意性，否则会造成较大损失和浪费。

4. 土地的资产性。资产通常是指财产和财富。土地的资产性，有两层含义：一是因土地具有多种用途、具有稀缺性、可以被占有和控制，所以土地具有使用价值、价值和交换价值；二是土地具有地理位置固定和不易毁灭性，对土地的投资回报率较高，可以作为资产保值增值的一种手段。

三、土地的功能

土地以其广泛的意义，无穷的潜力在人类社会发挥众多的作用和功能。

（一）土地是人类的生存条件，具有涵养的功能

我国古书《易经》上赞美土地云：“至哉坤元，万物资生，坤厚载物，德合无疆，含弘光大，品物咸亨。”管子在他著的《水地篇》中亦说：“地者，万物之本源，诸生之根源也。”马克思在《资本论》中也说过，土地是人类“不能出让的生存条件和再生产条件”。^① 在人类发展的初期，土地便以“食物、现成的生活资料供给人类”。随着人类社会的进步，人类活动更为广泛，包括生产活动、生活文化娱乐活动和其它各种活动无一不以土地为场所。可以说没有土地，就没有人类的存在和发展。

（二）土地是人类劳动的一般对象，具有资源的功能

在原始社会，土地为人类猎取食物，提供其它生活资料，成为人类劳动的一般对象。以后，人类逐步结束了以现成的食物、现成的生活资料供给人类的时代，把土地作为一种资源。从而开始以自己的劳动加于土地之上，如对土地的利用、

^① 马克思：《资本论》第3卷第916页。

开发、整治和保护,对原始森林和地下矿藏的开采等。

(三) 土地是人类生产活动的物质基础,具有承载的功能

在人类生产活动中,土地给劳动者提供立足之地,提供劳动场所、基地和操作空间。没有土地,人类的劳动和生产活动就不能进行。由此可见,土地是人类进行物质生产所必须的物质条件,是人类在生产过程中所使用的劳动资料和劳动对象的总和,即生产资料。

(四) 土地是人类社会生产关系的重要客体,具有资产的功能

当土地进入生产领域成为重要的生产资料,能够被占有,可在人们之间进行分配时,便成为反映生产关系的客体。土地所有者凭借对土地的拥有权,可以定期从土地使用者那里取得地租。马克思说:“土地所有权——一切财富的原始源泉……。”^① 我国古语“有土斯有财”的说法,也表明了土地作为资产的这一功能。人们购买土地,不是购买土地本身,而是购买获得土地收益——地租的权利。当土地被占有并加入流通而被让渡时,必然要求在经济上得到体现,进而取得价格形态,这时土地作为资产的功能便得到充分的体现和发挥。

第二节 土地管理

一、土地管理的含义

管理,即管辖治理,主其事为管,治其事为理。管理,

^① 《马克思恩格斯全集》第18卷第64页。

一般是指国家或社团组织为达到一定的目的，对生产和经营等事物进行的决策、计划、组织、指挥、协调和控制等的种种活动。我国土地的国情，突出表现在土地的供求关系上，为了协调人地关系，合理组织土地利用，保证社会生产的正常进行和可持续发展，满足人民物质和文化生活对土地的需求，国家必须对社会组织、单位和个人的占有、使用、利用土地的过程和行为进行组织和管理。由于国家没有必要，也不可能直接从事土地管理工作，于是将管理权授予各级人民政府及其土地管理部门。各级人民政府及其土地管理部门依据法律和法定职权，通过决策、计划、组织控制、监督等手段实现国家的土地管理目的。故从管理学角度和土地管理部门具体实践活动的意义上说，可将土地管理理解为土地管理部门依据法律和运用法定职权，对社会组织和个人占有、使用、利用土地的过程和活动所进行的一切组织和管理活动的总称。这一定义有如下几层含义：

（一）土地管理是国家管理

国家制定的政策、法律，是国家管理土地最高权力的体现，是国家意志的体现。各级政府及其土地管理机关是国家土地政策、法律的执行者。

（二）土地管理具有管理的一般属性和职能

由于土地管理是国家对土地事务的管理，它具有维护国家根本利益，维护社会主义土地公有制，实现特定的社会目的和社会属性的作用；同时又具有合理组织土地利用，不断提高土地利用率和土地生产力的一般自然属性之功能。这两方面称土地管理的两重性，也是土地管理的两种任务职能（功能）。

(三) 土地管理部门的管理活动可分为行政管理活动和非行政管理活动

行政管理活动，是指实施土地行政管理权的活动，这种活动必须在法律规定的范围内进行，不能超越法律而带有任何随意性；非行政管理活动，是指现有法律没有明确规定，而土地管理部门可以根据土地管理的目的、政策、原则和土地管理工作的客观实际要求所进行的一般性管理和服务活动。

(四) 土地管理的对象是土地和人们占有、使用、利用土地的过程和行为

土地管理的对象既可以是物——土地，也可以是行为——人们占有、使用、利用土地的行为。也可以说土地管理的对象是土地和以土地为客体的各种土地行为。

二、土地管理的目的、任务和内容

(一) 土地管理的目的

土地管理的目的是：维护社会主义土地公有制，正确调整土地关系，合理组织土地利用，切实保护耕地，实现耕地总量动态平衡，保护土地所有者和使用者的合法权益，制止乱占滥用土地的现象，保证和促进国民经济的持续、稳定、协调发展。

1. 维护社会主义土地公有制。土地所有制是生产资料所有制的重要组成部分。一个国家的所有制形式，主要表现在土地所有制性质上。我国实行社会主义土地公有制，必须使这一制度在地权制度及其政策、土地金融制度及其政策、土地税制及其政策等方面体现出来。土地管理的目的就是保

证这些制度和政策的贯彻和实施，制止、制裁侵犯土地公有权的行为，保证土地所有者和使用者的合法权益。

2. 调整土地关系。调整即协调、理顺。调整土地关系，是指对土地所有权和使用权等的确定和变更关系的调整，也就是在国民经济各部门之间，各用地单位和个人之间，协调和理顺用地的分配和再分配的关系，使之适应我国土地生产力和国民经济的发展。

3. 合理组织土地利用。就是根据土地固有的特性，按照自然和经济的客观规律，科学地确定与国民经济发展、各业发展和社会经济制度相适应的各项用地结构和空间布局，达到充分、合理、集约利用土地的目的。

（二）土地管理的任务

土地管理的根本任务和土地管理的目的是是一致的。现阶段我国土地管理的主要任务是：

1. 切实保护耕地，实现耕地总量动态平衡。人多地少是我国的基本国情。人口的不断增长必然带来粮食需求的增长。而我国粮食问题的解决第一不能依靠进口粮食，因为全世界每年仅有2亿吨贸易粮，全部供应给我国，也解决不了我国人民的吃饭问题；第二不能盲目寄希望于提高我国粮食亩产量，我国粮食生产属于精耕细作型，全国粮食平均亩产在350公斤左右，已算高产。在农业科学技术没有突破性进展的情况下，寄希望于粮食亩产量能有较大的提高是不现实的。在这种情况下，解决我国粮食问题的关键，是要保证有一定面积的耕地数量。因此，保护耕地是我国必须长期坚持的基本国策，也是土地管理的一项长期、重要的任务。实现耕地总量动态平衡，就是确保现有耕地总量不再减少，并努