

土地管理学总论

主 编 王宏喜

副主编 钱智敏

章炳林



天津科学技术出版社

前 言

为了适应土地管理中专教学之需，我校组织编写了一套土地管理中专教材(包括《土地管理学总论》、《土地经济学》、《土地资源学》、《地籍管理》、《建设用地管理》、《土地规划》、《村镇规划》、《土地管理法学》)，已经过5年试用和三次修改，其内容体系逐步完善，得到同仁的肯定。为满足有关兄弟学校教学和土地管理部门业务培训的需要，我校根据国家土地管理局制订的“中等土地管理专业指导性教学计划”和相应课程的“教学大纲(讨论稿)”重新组织编写了这套教材。

编写这套教材的总原则是，注重理论与实践相结合，突出实用性，体现科学性和系统性。既从理论与实践的结合上阐明各门学科的基本原理、方法和技术，又从完善土地管理专业教学内容的结构方面科学、系统地编排各门课程的内容，尽量减少不必要的重复，使之成为一个统一的有机整体。

这套教材不仅适用于土地管理专业教学，而且也可作土地管理岗位培训教材之用，同时也是土地管理工作系统学习土地管理知识的参考书。

《土地管理学总论》共分十一章，第一、二、三、七、八章由王宏喜、钱智敏执笔，第四、六章由章炳林、陆忠义执笔，第五章由章炳林、李德才执笔，第九章由王剑、炳章林执笔，第十章由毛祥秀执笔，第十一章由王峻生、高甫宽执

笔，最后由王宏喜总纂定稿。

由于编者水平有限，编写时间仓促，难免有疏漏和错误之处，敬请读者批评指正。

江苏省扬州农业学校土地管理教材编写组

目 录

第一章 结 论	(1)
第一节 土地管理的概念	(1)
第二节 土地管理学的研究对象和内容	(9)
第三节 研究土地管理学的目的和意义	(14)
第四节 土地管理学的研究方法	(16)
第二章 土地管理的职能和原则	(21)
第一节 土地管理的职能	(21)
第二节 土地管理原则	(24)
第三章 土地管理原理	(29)
第一节 系统原理	(30)
第二节 控制原理	(39)
第三节 人主原理及其相应的几个原理	(52)
第四节 弹性原理和权变原理	(61)
第五节 优化原理与效益原理	(63)
第四章 土地管理组织和体制	(67)
第一节 土地管理组织的理论基础	(67)
第二节 组织理论	(70)

第三节	土地管理体制	.....	( 84)
第五章	土地管理决策	.....	(101)
第一节	土地管理决策的概念和重要性	.....	(101)
第二节	土地管理决策的原则和种类	.....	(104)
第三节	土地管理决策的程序和方法	.....	(109)
第六章	土地管理计划	.....	(120)
第一节	土地管理计划的概念	.....	(120)
第二节	土地管理计划的种类	.....	(124)
第三节	土地管理计划原理	.....	(128)
第四节	土地管理计划的制订与管理	.....	(133)
第七章	土地行政管理	.....	(135)
第一节	土地行政的概念	.....	(135)
第二节	土地行政方法	.....	(142)
第三节	土地管理法律方法	.....	(147)
第四节	与行政方法相关联的其他方法	.....	(150)
第八章	土地经济管理	.....	(154)
第一节	土地经济管理的概念	.....	(154)
第二节	土地使用权市场及其管理	.....	(158)
第九章	土地管理系统工程	.....	(194)
第一节	系统工程概述	.....	(194)
第二节	土地管理系统	.....	(203)
第三节	土地管理系统工程的总体模型	.....	(210)

第四节	线性规划	.....	(214)
第五节	网络技术	.....	(231)
第十章	土地管理档案	.....	(250)
第一节	土地管理档案的概念、作用、特点	.....	(250)
第二节	土地管理档案的收集、整理、编目、鉴定、统计、保管和利用	.....	(256)
第三节	县级土地管理档案分类说明、分类方案和案卷构成的一般要求	.....	(266)
第十一章	财务管理	.....	(286)
第一节	土地财务管理的概念及任务	.....	(286)
第二节	土地财务管理的内容	.....	(288)
第三节	土地财务管理的基本方法	.....	(297)

参考书目

第一章 绪 论

现阶段，我国土地管理事业正处于起步或开创阶段，人们在土地管理实践中，愈益感受到管理理论指导实践的重要性、必要性、迫切性。因此，土地管理事业发展迫切需要加强对土地管理实践活动规律的系统总结和理论概括的土地管理学的研究。因为土地管理学的研究是建立在土地管理这一客观现象基础上的，所以，在讲土地管理学的概念之前，先讨论土地管理的基本概念是必要的。

第一节 土地管理的概念

一、土地管理的含义

管理，原意指管辖治理，主其事为管，治其事为理。管理一般定义为国家或社会组织为达到一定的目的，对生产和经营等事务所进行的决策、计划、组织、指挥、协调和控制等的种种活动。凡是有目的的人类共同活动都需要管理，我国土地国情，突出表现在土地供求关系上，为了协调人地关系，合理组织土地利用，保证社会生产正常进行和社会正常秩序，国家必须对社会组织、单位和个人的占有、使用、利用（包括开发、复垦、规划等）土地的过程或行为进行组织和管理，国家的这种管理是通过制定方针、政策、法律，成立专门管理机构并赋予相应职权等措施来达到上述目的的。

从这一意义上讲，土地管理是国家为维护社会主义土地公有制，调整土地关系，合理组织土地利用所采取的行政的、法律的、经济的和工程技术的综合性措施。因为国家没有必要也不可能直接从事土地管理工作，而是把土地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。可见，土地管理既是一种国家管理，又是土地管理部门的具体实践活动，因此，定义土地管理，也应说明这两方面含义。

综上所述，从管理学角度和土地管理部门具体实践活动意义上看，又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，对社会组织和个人的占有、使用、利用土地的过程或行为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：

(1) 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执行国家政策、决策的执行者。

(2) 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，维护社会主义土地所有制，实现特定的社会目的的社会属性；同时，又具有合理组织土地利用，不断提高土地利用率和生产力一般属性，称自然属性。这两方面称土地管理的二重性，也是土地管理的两种任务职能（功能）。土地管理的程序职能包括计划、组织、协调、控制、监督检查等。

(3) 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。其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，而不能超

越法律带有任何任意性(关于这部分内容将在第七章讲述);非行政管理活动是指现有法律没有明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等。因此,上述定义称“一切组织和管理活动”,以此区别于土地行政的概念。

(4)土地管理的对象是人们占有、使用、利用土地的过程或行为。

根据上述定义,从国家对土地事务实施管理角度看,土地管理是国家行政管理的一种,因此,土地管理翻译成英文为Land Administration,而不译成Land Management;从土地管理部门的管理实践角度看,它又具有一般管理(Management)的属性和职能。

二、土地管理的种类

依据不同标准,可把土地管理划分为不同的种类:

1.根据土地管理的范围:可把土地管理划分为国家管理和地方土地管理、城市土地管理和农村土地管理,土地管理部门的内部管理和外部管理。

2.根据土地管理的内容:又可划分为地籍管理、建设用地管理、利用规划管理、土地经济管理、土地法制管理。

三、土地管理的特性

土地管理的特定的含义及其属性,决定了它不同于一般的管理活动和他种行政管理活动,其特征有:

1.统一性:即实行城乡地政的统一管理,其理论和现实意义有:

(1)实现全国土地统一管理,体现了国家意志,是我

国法律的规定。中共中央、国务院关于加强土地管理禁止乱占耕地的通知（1986年7号文件）指出：“为了加强对全国土地的统一管理，决定成立国家土地管理局，……负责全国土地、城乡地政的统一管理工作，《土地管理法》第五条明确规定：“国务院土地管理部门主管全国土地的统一管理工作。县级以上地方人民政府土地管理部门主管本行政区域内的土地的统一管理工作，……。”《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第六条规定：“县级以上人民政府土地管理部门依法对土地使用权的出让、转让、出租、抵押，终止进行监督检查。第七条规定了土地使用权出让、转让、出租、抵押、终止的登记权属县级以上土地管理部门，可见，实现全国土地的统一管理，是实现国家根本利益的需要，是国家意志的体现。

（2）从我国人多地少这一基本国情出发，只有实现全国土地、城乡地政的统一管理，才能正直做到严格控制非农业生产占用耕地，保证最充分、合理地组织土地利用。

（3）我国三十多年来实行土地部门分管，或者统管与分管相结合的实践证明分管不能有效地维护社会主义土地公有制，不能有效地保护土地和合理利用土地。正是几十年分管，导致全国土地管理失控，乱占耕地的现象。

可见，“统一性”是土地管理固有的特性。

2.全面性：从土地管理涉及的范围和内容上看，土地管理不仅包括地籍、地权管理，而且包括旨在合理组织土地利用，不断提高土地生产力，保证国民经济平衡、协调发展的其他方面，如建设用地管理、土地开发、土地复垦、土地利用规划等等。只有实现全面管理，才能最终达到土地管理的目的。因此，有人说土地管理是复杂的系统工程，毫不夸

张。

3.科学性：土地管理的核心任务是合理组织土地利用，切实保护耕地。因此，用现代化的科学管理理论和方法以及先进的科学技术手段实施土地管理，不断提高土地管理的效率和质量，显得尤为重要，由于土地管理的对象是人们占有、使用、利用土地的行为，这就要求土地管理必须遵循自然规律、经济规律、社会规律，按照这些规律和土地管理自身的规律进行组织和管理。由于土地管理具有统一性、全面性，这就要求运用系统思想，控制论思想指导土地管理实践活动。我国社会主义土地管理科学性的要求大体有以下三方面：

(1) 遵循各种经济规律，科学地组织土地利用。

(2) 遵循土地管理自身规律，不断自觉地改革和调整土地管理体制。

(3) 运用现代化的科学管理方法和手段实施土地管理活动。

4.法制性：土地管理是国家的一种行政管理。行政管理是依法运用国家权力管理社会事务的活动。土地管理的法制性表现在以下几个方面：

(1) 土地管理本身是由法律规定的。

(2) 土地管理机构设置、土地管理职权都有明确的法律规定。

(3) 土地管理部门对土地事务的管理都必须以法律为依据，即依法管理，并承担相应的法律责任。

(4) 土地管理人员（行政人）的职责、职权和义务具有法律的规定性。

5.服务性：土地管理的对象、范围相当广泛，从国家整

体利益出发，土地管理必须为国民经济建设服务，必须为四个现代化建设服务；从管理关系各角度看，土地管理机构及其人员，是“社会公仆”，并直接体现为社会大多数人谋利益，为合理利用土地，不断提高土地的生产力提供管理服务。

四、土地管理的目的和任务

(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，保护土地所有者和使用者的合法权益，坚决制止乱占滥用土地的现象，保证和促进国民经济的平衡、协调发展。说明三点：

1. 维护社会主义土地公有制，调整土地关系：土地所有制是生产资料所有制的重要组成部分。一个国家所有制性质，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。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，是土地管理的目的职能之一。

调整土地关系，使之适应我国土地生产力和国民经济的发展，是土地管理的主要目的之一。

2. 合理组织土地利用：合理组织土地利用就是根据土地固有特性去确定与国民经济发展、各业生产发展、社会经济制度相适应的、能发挥土地最大效能的用地结构及其空间布局。

3. 切实保护耕地：新中国成立以来，我国每年耕地净减少466666.7公顷，等于一个北京，1952年我国人均耕地约0.19公顷，30多年来，人均耕地锐减到今天的0.09公顷。1983年

至1985年,全国平均每年减少756666.7公顷亩,按照这样的速度下去50年后,人均耕地将减少到0.047公顷,和日本一样,而日本有2/3的粮食靠进口。如果我国按现在人口计算进口2/3粮食,全世界每年2亿吨贸易粮全部供应中国,也解决不了中国人吃饭问题。因此,切实保护耕地,是土地管理的一项长期、重要的任务。

(二)土地管理的任务

土地管理的根本任务与土地管理的目的相一致。现阶段我国土地管理的具体任务是:

1.宣传、贯彻和执行《土地管理法》及其它有关的土地管理法规。宣传土地法规,提高依法用地、依法管地的认识和自觉性,可以减少违法用地案件和土地纠纷,有利于行政监督和社会监督,有利于土地管理工作的正常进行,是土地管理工作的基础工作之一;同时,可加强土地管理机构人员的法制观念,做到有法必依,违法必究,执法必严,使土地管理逐步走上法制轨道。

2.依法实行全国土地的统一管理:按照《土地管理法》第五条规定:“国务院土地管理部门主管全国土地的统一管理工作。”实行城乡土地和地政的统一管理,是合理地、科学地组织土地利用的前提条件,也是社会主义现代化建设的客观要求。

3.做好土地管理的基础工作。包括土地法制建设和宣传、地籍管理和非农业建设用地的清查和管理等工作。为深入、全面开展土地管理工作奠定基础。

4.实行土地有偿使用制度:改变我国过去由于公有土地无偿使用而造成的浪费土地现象和乱占耕地和破坏土地的状况。必须运用经济手段管好土地,是促进土地合理利用的有效

措施。

5. 实行土地的宏观控制和计划管理：包括下达中长期和短期（年度）的非农业建设占用土地的指令性计划，将非农业建设占用耕地的数量控制到最低限度；做好编制全国土地利用总体规划方案的准备工作，开展省、市、县土地利用总体规划的试点；逐步完善编制用地计划审批土地的办法和制度。

6. 加强土地管理科学研究和教育工作，培养和造就土地管理专业人才。

五、土地管理的内容

根据土地管理的任务和工作要求，将土地管理的主要内容用图1—1表示：

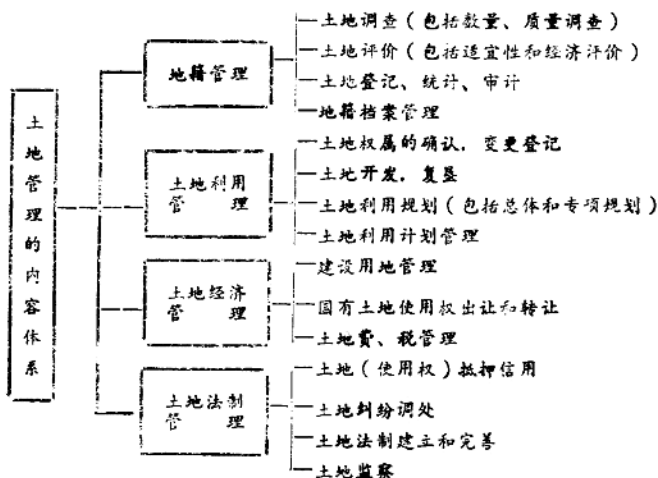


图 1—1

地籍管理是土地管理的基础。它的任务是查清土地数

量，了解土地质量，并进行土地适宜性评价和经济评价，承认土地权属，建立健全地籍档案，为土地管理的各项工作提供基础资料和科学依据。

土地利用管理是土地管理的核心，它的任务是通过土地利用总体规划和中长期利用计划，实行对土地利用的宏观控制，通过非农业建设用地的指令性计划管理实现对占用耕地的微观控制等一系列措施，达到合理组织土地利用的目的。是实现“十分珍惜每寸土地，合理利用每寸土地”这一国策的保证。

土地法制管理和土地经济管理是土地管理的重要手段。土地法制管理的任务是通过制定和进一步完善土地法律、法规，使土地管理的各项工作有法可依；通过土地法规的宣传、贯彻，使土地利用者合法用地，加强社会监督；通过土地管理执法工作，调整各种土地关系，使之适应生产力的发展和达到合理用地的目的。土地经济管理是通过经济手段来控制用地数量，提高土地利用效率，达到用地养地相结合的目的。

以上四部分内容相互关联、相互补充、相互渗透形成一个统一的整体——土地管理的内容体系。当然，随着生产力的发展，科学技术的进步和社会主义制度的不断完善，其内容也不断充实和完善。

第二节 土地管理学的研究对象和内容

一、土地管理学的研究对象

有人认为，土地管理学是以研究调整土地关系，合理组织土地利用，及其工程设施的合理布局与规划为主要研究对

象；也有人认为，是从生产力和生产关系的结合上，在研究土地利用过程中，调整土地关系，维护社会主义土地所有者和使用者的合法权益，依法、统一、全面、科学地管理土地，保护和提高土地生产力；笔者认为，以上所述属于土地管理的基本任务，它们虽然是土地管理学所要研究的内容，但不是其研究的对象。众所周知，学科的研究对象与其内容是有区别的。研究对象是该学科领域内所涉及各方面问题的高度概括，且能明显界定它与其它相关学科对象的外延。而学科的研究内容则是该学科所涉及范围的具体问题，它与其它相关学科的内容之间有时会有交叉重叠。调整土地关系是从土地立法开始的，法律把土地关系主体的行为模式用法律形式固定下来，这种行为模式被土地关系主体接受时就达到了调整目的。如果规范得不到执行，就需要土地管理机关采取行政的手段予以调整，或由司法机关（法院）调整。可见，调整土地关系不是土地管理特有职能，也不是土地管理领域内的特殊矛盾，所以不是土地管理学的研究对象。土地管理学虽然研究合理组织土地利用问题，但这仅仅是一个方面，而且合理组织土地利用显然是土地规划学的研究对象，因此，不能说土地管理学的研究对象就是合理组织土地利用问题。

土地管理学的研究对象是什么？笔者认为，土地管理学是对土地管理实践活动的系统总结和理论概括。它旨在揭示土地管理活动、管理过程的一般规律，科学地研究和确立对土地占有、使用、利用等活动或行为实施管理的基本理论、原理、方法、技术和手段，以指导土地管理实践、提高管理水平和管理效率。所以，土地管理学的研究对象是土地管理过程及其客观规律。它包括土地管理活动自身的规律和在土地管理活动中发挥作用的客观规律。

土地管理活动自身的规律是指土地管理活动各过程，各要素之间的内在的、本质的、必然的联系。如土地管理组织规律，土地管理过程规律等。土地管理组织是由一系列职责、权限不同，但又围绕同一目标集合起来的机构、职位、人员、物的综合体，不同的组织结构其功能不同，土地管理学要研究土地管理机构、人员配置、组织类型、组织功能之间的本质的、内在的关系，探索组织结构与功能之间规律性，用以指导确定合理的组织结构。土地管理活动由决策、计划、组织、协调、控制、监督检查等若干个相互衔接的基本环节组成，这些基本环节相互作用、相互依赖组成一个统一的土地管理过程体系。每个环节也有自身的活动步骤或程序，环节不能脱节，顺序不能颠倒，即土地管理过程有其自身客观规律。此外，人员的选择、培养、使用和管理方法、技术的运用也有其各自的规律。

由于土地管理涉及到自然、社会、经济、科学、技术、文化生活等各个方面，因此，这些方面的规律必然会在土地管理活动中起作用，如生物学规律、生态规律、经济规律、环境保护规律、生产布局规律、土地组织利用规律、资源开发利用规律、生产关系运动规律、上层建筑的运动规律，等等。土地管理学不研究这些规律本身，而是研究这些规律对土地管理过程产生的影响和作用，以及如何遵循这些规律从事管理活动，如：土地管理学研究我国现阶段土地关系的表现形式，以及如何依据国家制定的土地政策、法律、法规和土地生产力发展规律，采取相应的措施和手段调整土地关系，以此区别于联系生产力专门研究土地关系发生、发展规律的土地经济学和专门研究土地法律规范问题的土地法学，土地管理学研究如何遵循经济活动分布规律、土地组织利用