

江苏人民出版社

土地行政学

主编 曲福田

TU DI XING ZHENG XUE

书 名 土地行政学
主 编 曲福田
责任编辑 胡 凡
出版发行 江苏人民出版社
地 址 南京中央路 165 号
邮政编码 210009
印 刷 者 如皋印刷厂
开 本 850×1168 毫米 1/32
印 张 12 插页 1
印 数 1—3080 册
字 数 280 千字
版 次 1997 年 5 月第 1 版第 1 次印刷
标准书号 ISBN 7—214—02057—2/F·407
定 价 20.00 元

(江苏人民版图书凡印装错误可向承印厂调换)

目 录

前 言	1
第一章 绪论	5
第一节 土地行政学的概念	5
第二节 土地行政学的形成与发展	19
第三节 土地行政学研究的对象、任务和体系	43
第二章 土地行政组织	47
第一节 土地行政组织的产生	47
第二节 我国土地行政组织目标体系	56
第三节 各国(地区)土地行政组织设置	59
第四节 目前我国土地行政组织评价	68
第三章 土地行政决策	75
第一节 土地行政决策概述	75
第二节 土地行政决策程序	81
第三节 土地行政决策方法	91
第四章 土地行政实施	98
第一节 土地行政行为及基本形式	98
第二节 土地行政执行程序与原则	102
第三节 土地行政方法与技术	108
第五章 土地行政效率与效果	117
第一节 土地行政效率和土地行政效果内涵	117
第二节 提高土地行政效率的途径	124
第三节 土地行政评估	131
第六章 地籍行政	136
第一节 地籍行政概述	136
第二节 土地调查	145
第三节 土地分等定级	156

第四节	土地登记·····	167
第五节	土地统计·····	175
第七章	地权行政 ·····	182
第一节	地权行政及其意义·····	182
第二节	国有地权行政·····	184
第三节	集体所有地权行政·····	206
第四节	土地征用·····	216
第五节	外商投资企业用地产权管理·····	223
第八章	地价行政 ·····	229
第一节	地价行政概述·····	229
第二节	地价评估·····	236
第三节	地价管理与监督·····	245
第四节	土地市场组织与管理·····	251
第九章	地税行政 ·····	263
第一节	地税行政概述·····	263
第二节	我国地税行政史(1949年前)·····	271
第三节	我国现行地税行政·····	284
第十章	地用行政(上) ·····	299
第一节	土地利用规划·····	299
第二节	土地用途管制·····	309
第十一章	地用行政(下) ·····	324
第一节	国外及台湾地区的土地整理·····	324
第二节	我国土地整理的战略意义及主要模式·····	337
第三节	我国土地整理的相关政策研究·····	346
第十二章	土地行政法规 ·····	353
第一节	土地行政法概述·····	353
第二节	土地行政执法·····	360
第三节	土地行政诉讼·····	375

前 言

当今人类社会面临的人口、粮食、能源、资源和环境等重大问题都与土地有关,如何合理利用和科学管理有限的土地资源就成了世界各国政府实现社会经济可持续发展的重大课题。而为解决国家或政府如何有效管理土地问题而提供理论与方法为宗旨的土地行政学就显示出其独特的地位和重大的研究价值。

土地行政学是研究国家行政组织对土地事务进行有效组织与管理规律的科学,即研究国家行政组织如何运用行政、经济、法律及技术手段来高效率地对各项城乡土地业务进行组织与管理,以实现国家对土地利用的当前利益与长期目标。在西方,有关土地行政的研究基本上归属于行政管理学范畴,部分依附土地经济学、土地政策学或土地制度等学科的研究,系统的土地行政学并不多见。在中国大陆 80 年代前,包括土地行政学在内的行政学研究几乎停滞。然而,自从 80 年代,尤其是国家土地管理局成立以来,中国土地管理事业进入了一个新的纪元,与此同时,诸如土地经济学、土地规划学及土地信息学等学科应运而生或得到了长足发展,而对土地行政学这一重要的学科缺乏应用的探索,致使我国土地管理缺乏应有的理论指导,影响着中国地政事业的发展。鉴于此况,1995 年 12 月在上海召开的“全国土地管理教育工作会议”上,国家土地管理局责成南京农业

大学土地管理学院等单位加快对土地行政学体系和该学科建立的研究;同时委派该院王万茂教授等赴台湾考察土地行政学(地政学)的教学与研究。在这些背景下,近几年我们着眼于建立中国特色的土地行政学,对这一学科的基本理论体系与研究方法进行了探索,呈现在读者面前的就是这几年的研究成果。

我们的研究着力以下两个方面的思考:

一是如何在我国大陆建立一门新兴的土地行政学。

从现有学科体系来看,土地行政学应是行政学或行政管理学的重要分支,或称为部门行政学^①。国外土地行政研究及台湾地政学的发展都说明了这一点。基于这一思想,我们认为土地行政学至少要回答三个方面的基本问题:①何谓土地行政与土地行政学;②土地行政学的基本运行规律是什么;③土地行政学有哪些基本内容组成。我们首先从行政的概念入手对土地行政的定义、目标、功能、特点以及与相关范畴的关系进行了探讨,并对土地行政学的研究对象及研究方法进行了阐述,以为土地行政学的建立提供一个明确而正确的出发点。其次,我们认为,作为行政学或行政管理学的重要分支,土地行政学必须研究其本身运行的规律性,这包括土地行政组织、土地行政决策、土地行政实施及土

^① 随着土地科学的兴起和发展,有的学者将土地行政学作为土地科学的一个分支来研究。基于土地行政学科系交叉学科,从土地科学角度加以研究也有其必要。

地行政效率与评价。至于土地行政的主要内容,书中探讨了地籍、地权、地价、地税、地用等方面,这是土地行政学的主体内容。以上三个方面的内容,相互联系,共同构成了土地行政学研究的基本理论体系。特别强调土地行政的属性及土地行政的运行规律之研究,则是本书不同于台湾有关地政学方面研究的一个重要特点。

二是如何通过建立土地行政学为我国当前土地管理事业服务。

建立一门具有中国特色的土地行政学,一直是本书写作的所遵循的宗旨。在构建了土地行政学的基本框架之后,我们将目光转移到了中国土地管理事业需要研究的问题和将来一段时期土地行政管理发展的趋势,并将我们对这些问题的认识,特别是对《中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》的理解贯彻于整个书中,并设立单独的章节来阐述诸如土地用途管理、土地整理等重要理论与实践问题,并用适当的篇幅来探讨地权改革与发展。所有这些努力,是基于我们对土地行政学这门应用性很强的学科的基本认识,也是为了实现建立具有中国特色土地行政学体系这一目标。

本书由曲福田任主编,黄贤金任副主编,负责拟定大纲,周超纲和缪瑞林参加编著。具体分工:第一章曲福田,第二章周超纲、曲福田,第三、四、五章周超纲,第六章黄贤金,第七章曲福田,第七、八、九章黄贤金,第十

章缪瑞林,第十一章黄贤金、曲福田,第十二章黄贤金、缪瑞林,最后由曲福田、黄贤金统稿、定稿。在编著过程中,承蒙国家土地管理局科技宣教司司长张小华教授及刘书楷教授、王万茂教授和沈守愚教授的关心、支持和鼓励,作者深表感谢。

尽管本书的宗旨是要建立一门中国特色的土地行政学,但由于土地行政管理研究历史较短,主要是作者面对着这一全新的领域实感力不从心,不能指望通过本书的出版能在中国大陆建立起这门学科。出版此书的初衷,一是交流我们学习、研究的成果与体会,以期得到同行、学者的批评、指正;二是能通过本书的出版,推动土地行政学的研究,希望有更多这方面的专著陆续问世,繁荣我国的地政事业。

作者

1997年2月于南京

第一章 绪 论

作为一种独立的社会现象,土地行政有其特定的内涵和外延,有其特殊的社会地位和功能。透过土地行政表象探索其特性、功能、作用及其与有关范畴之间的关系,便成了土地行政学研究的首要任务和出发点。

第一节 土地行政的概念

一 行政的含义

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。行政的英文是 Administration,这是一个出现得很早,对其词义的解释非常的概念,它源于拉丁文“Adminiistrare”。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

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. 北京。

② 同①。

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,……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。

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。

二 土地行政的含义

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、财务行政(财政)、教育行政、卫生行政、外交行政、土地行政等各方面的行政,这些行政一般称为部门行政。

作为部门行政之一,土地行政是国家行政事务的重要组成部分。土地行政的产生、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。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。

对于土地行政的定义,由于土地行政学研究尚未深入,很难找到确切、被大家普遍接受的定义。曲福田与 Nico Heerink 认为,土地行政是政府组织为了体现现在和未来社会需要和提高

^① A. Marshall: Principles of Economics, 816. edition London, 1907, P138.

土地资源配置效率,对土地的所有、利用、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定义的角度不尽一致。

从“行政”的基本涵义出发,结合近些年来我国土地行政实践的特点,我们认为较为确切的土地行政概念是指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、土地配置过程及在这一过程中有关组织与个人的行为;土地行政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;这一系列的组织与管理活动即土地行政的依据则是国家的法律及土地法规和规章。由此可见,土地行政是国家行政在土地配置领域的运用和体现。

三 土地行政的目标与功能

(一)土地行政的目标

作为国家行政管理中的重要组成部分,土地行政具有强烈

① 曲福田, Nico Heerink 等:《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。

的目的性。因而客观存在着土地行政的目标,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。从土地行政的基本定义出发,土地行政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、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。土地配置的高效率并不能保证及整个社会的稳定、协调发展。土地的重要性和特殊性,决定了土地行政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,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又一重要目标。土地行政应通过相应的立法、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。

(二)土地行政的功能

土地行政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,从而所体现的功效和能量。它从一个侧面反映着政府所代表的国家性质和活动的方向。土地行政功能,如同整个行政体系一样,会根据国家形势和任务而转变。目前及相当长一段时间内,我国的主要任务是要建立起社会主义市场经济体系,土地行政功能将随之而转变,土地制度、行政体制及管理机构将加以改革。尽管目前对“土地行政职能”的探讨尚不多见,作为土地行政学的系统研究必须对其进行探索。我们认为,土地行政具有以下三个方面的基本功能。

1. 政治功能。如同其他部门行政一样,土地行政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

动的基本方向、方式和作用。土地行政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不可缺少的功能。这里最能体现政治功能的土地行政内容则是地权行政。地权制度确立着社会中人与人之间的经济关系,从而确立着社会中不同阶级之间利益关系。每个国家的政治经济体制与性质,起始很大程度上取决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的矛盾在世界各国被普遍采用。不仅如此,在土地利用、地价地税等行政方面,也体现着土地行政的政治功能:要么伴随着整个政治体制的改革,对土地利用、地价地税政策进行改革,以维持新的政治体系;要么通过地用、地价、地税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。土地行政的经济功能,是通过土地行政组织对土地行政内容(地权、地用、地价、地税、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,土地行政的经济功能日益突出,已成为我国国家行政经济功能的重要体现。土地行政经济功能主要包括以下几个方面。

(1)组织对土地资源的调查、登记、评价工作,对国家或地区的土地资源在数量、质量、利用现状及利用潜力进行分析评价,并对土地资源总量及各类型土地资源的变动进行把握,为各级政府制定国民经济与社会发展规划、计划以及制定重大的经济政策提供科学依据。

(2)编制土地利用规划与计划,对土地利用进行计划控制,首先根据国家整个国民经济和社会发展规划,依据土地利用现状及资源潜力,制定土地利用规划,包括分级(全国、省、市、县(区))总体规划;其次,参与制定或审批主要用地类型(如城镇土地、交通用地等)的利用规划。再次编制重要土地利用的年度计划,特别对建设用地规模,土地复垦规模等对土地总量影响较大或对土地用途比例影响较大的项目编制年度计划,对土地数量变化和用途转移进行计划控制。

(3)制定并颁布重大的土地经济与利用技术政策、条例、规章,规定并颁布主要土地经济与利用技术标准、定额、规范。如对城镇占地规模、工业项目用地定额、土地开发项目管理程序等方面规定。

(4)运用地价、地税以及投资、信贷、财政等经济杠杆,指导、控制、调整不同地区、不同土地利用者土地的利用方向,优化土地利用结构,并注意节约土地,按市场价格配置土地,提高土地利用效率,实现土地行政的土地优化配置目标。

(5)制定土地法规和必要的管理条例,依法确立有效的土地产权,确立有效的土地利用微观机制;依法调解、处理土地所有者与使用者、土地使用者之间的土地产权或其他与土地有关的经济纠纷和土地案件,依法检查、监督各地区土地改革、法规、规划、计划的执行情况,依法保护土地利用者的利益。

(6)组织地产市场调查和预测,收集、分析、处理、发布土地经济与利用技术信息和地产市场供求信息,为各级政府、企业、个人提供地产经济情报,提供咨询和指导。

以上6个方面的经济功能,充分体现土地行政对土地配置领域的规划、指导、协调、服务及监督性质。

3. 社会、文化功能。土地行政除了明显的政治功能和经济功能之外,还具有社会和文化功能。随着土地资源在人口剧增背景下的地位日益上升,土地配置过程中的理论指导、舆论力量、价值、社会环境也显得日趋重要。尤其是在中国,如何认识国土资源、如何理解土地的经济属性、如何理解土地与可持续发展战略、如何运用先进的科学技术来充分开发利用、保护有限的土地,乃是我国社会经济发展的重要问题。政府土地行政的文化功能,特别是发展科学技术、教育的功能,主要有以下几个方面。①组织有关土地资源地位、人地关系及土地制度与政策改革等方面的宣传工作,使土地管理活动具有广泛的认可程度和社会基础;②制定土地科学教育发展战略、规划和计划;③组织力量对重大的土地科技项目进行协调攻关;④指导、监督、协调科研部门和教学单位有效地贯彻土地科学教育发展规划,并发展科技、教育队伍,实施人才培养战略。由此可见土地行政的文化功能是要为土地管理制造一个良好的社会环境,促进土地科技繁荣,培养更多高质量的土地科技与管理人才。

尽管土地行政的社会功能较为广泛,但它是土地行政的一