

面向 21 世纪课程教材

Textbook Series for 21st Century

土地管理学总论

陆红生 主编

土地资源管理专业用

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地管理学总论 / 陆红生主编. —北京: 中国农业出版社, 2002. 2

面向 21 世纪课程教材

ISBN 7-109-07453-6

I. 土... II. 陆... III. 农业用地—土地管理—高等学校—教材 IV. F301.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 001345 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 沈镇昭

责任编辑 龙永志

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2002 年 2 月第 1 版 2002 年 2 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×960mm 1/16 印张: 24.25

字数: 428 千字

定价: 31.60 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

主 编 陆红生
副主编 欧名豪 郑循刚 王秀兰
参 编 (以姓氏笔画为序)
王秀兰 李凤琴 李明秋 李新举
张安录 陆红生 欧名豪 郑循刚
周 江 南 灵
审稿人 王万茂 韩桐魁

内 容 简 介

《土地管理学总论》是中国农业出版社出版的土地资源管理专业本科主干系列“面向 21 世纪课程教材”之一。它系统地介绍了土地管理的原理、内容和方法。全书分为三大部分，第一部分介绍了土地管理的原理和活动过程；第二部分系统地介绍了土地管理的主要内容和方法，具体是地籍管理、土地权属管理、土地利用管理、城市土地市场管理和土地信息管理；第三部分为土地管理案例分析和操作实务。

本书是在陆红生主编，并由中国农业出版社、中国经济出版社于 1992 年、2000 年出版的《土地管理学》基础上，吸收了当代较成熟的管理理论和最新颁布的有关土地的政策法规，以及土地管理科学研究的新成果，新技术，并增加了土地管理案例分析和操作实务，是目前比较成熟和内容新颖的教材。

本书可作为土地资源管理、农业资源利用与环境保护、农业经济管理、房地产经济管理，以及其他相关专业本科教材和参考书，也可供有关学科理论和实际工作者参阅。

土地资源管理专业
“面向 21 世纪课程教材”编委会

顾 问 李 元 刘书楷 周 诚 沈守愚 毕宝德 林增杰

韩桐魁 叶公强 董德显 梁学庆 林 培

主 任 王万茂

副主任 曲福田 叶剑平 张凤荣 吴次芳

委 员 (按姓氏笔画为序)

王万茂 王秋兵 卞正富 邓良基 艾建国 叶剑平

曲福田 刘耀林 肖洪安 吴 群 吴次芳 吴克宁

何训坤 张凤荣 张安录 陆红生 林 卿 欧名豪

赵小敏 黄贤金 雷国平

总 序

此套高等院校土地资源管理专业主干课程系列教材是经教育部高等教育司批准立项的“面向 21 世纪课程教材”，共 15 种。

随着中国高等教育本科专业目录的调整，1997 年前经济学科中的土地管理和工学中的土地规划与利用两专业合并成土地资源管理专业，归属公共管理学科。随着专业属性的变化，有关土地资源管理专业课程设置和教学内容的改革与教材建设显得十分迫切。作为公共管理学科的土地资源管理，就其内涵来讲，是着眼于社会或政府如何确立和巩固与现行社会经济基础制度相适应的土地占有方式，调整土地关系；如何采取一系列经济、法律、行政与技术手段，对土地资源利用进行规划、控制、调节、监督和组织，实现土地资源既公平又有效的配置和可持续利用。在发达国家，经济市场化使得自然资源与环境管理成为政府的主要职能之一，以土地资源管理为核心的资源与环境管理已成为公共管理教学与研究的重要内容和主要分支学科，在大学本科、研究生及 MPA 教育中受到广泛重视。

中国土地资源管理学科建设，一方面要充分借鉴国外成熟的公共管理和土地资源管理的理论与方法；另一方面应以现阶段社会经济发展的土地资源问题为研究对象。随着我国经济体制的深入改革，尤其是计划经济向市场经济的转变，土地资源的产权关系、配置方式发生着深刻的变化；中国加入 WTO 后，不仅政府职能发生转变，经济全球化也急剧改变着区域土地利用结构，在促使经济快速发展的同时，也导致了难以预测的社会和环境变化；信息技术的进步及其在土地资源利用与管理中的应用，也大大改变着政府对土地资源的管理方式。所有这些，都应体现在土地资源管理学科体系、课程设置和教材内容之中。

近年来，全国各有关高校十分重视土地资源管理专业教材编写与出版工作。尤其是老一辈土地资源管理学家相继出版了一批有影响的教材或著作，如《土地经济学》（刘书楷）、《土地经济学》（毕宝德）、《土地利用规划学》（王万茂、韩桐魁、董德显）、《地籍管理》（林增杰、严星）、《土地管理学总论》（陆红生）、《土地资源学》（林培）等，对该学科教材建设起到了十分重要的作用。一批中青年学者也脱颖而出，编写了一批选题新颖的教材，拓展了该专业的知识体系。2000 年 12 月在南京召开了全国土地资源管理学科建设研讨会，2002

总 序

年1月教育部高等学校公共管理类教学指导委员会土地资源管理学科组和全国高等学校土地管理院长（系主任）联谊会在哈尔滨召开了土地资源管理专业本科教育教学改革研讨会，加快了我国土地资源管理专业本科教育教学改革与教材建设步伐。全国高等学校土地管理院长（系主任）联谊会和中国农业出版社在各高校自由申报、专家推荐的基础上，确定了15本教材的选题，并会同全国近30所大学组织这一套教材的编写工作。其宗旨：一是初步形成作为公共管理学科的土地资源管理专业的基础知识体系；二是体现面向21世纪土地资源管理发展的要求，迎接新世纪对该专业人才培养的挑战；三是反映该学科教育教学改革的最新成果。我们希望此系列教材的出版，能为我国学习土地资源管理及相关专业的大学生们提供一套全新的教材，也为今后的教材建设打下一个良好的基础。

由于土地资源管理学科历史较短，教育教学改革还在进行，加上编写时间仓促，本套教材从选题到内容会有值得商榷之处，希望得到广大读者的评议和指正。

曲福田

2002年2月

前 言

土地是十分宝贵的资源和资产,是人类生存和发展的基础,是社会经济可持续发展的先决条件,土地科学及土地管理教育越来越凸显其重要地位。根据21世纪土地管理现代化、科学化、专业化的要求,以及培养和造就一批“厚基础、强能力、高素质、广适应”的创造性专门人才的需要,我们编写了这本《土地管理学总论》。

本书是通过长期教学实践,在1992年由中国农业出版社出版的《土地管理学》和2000年由中国经济出版社出版的《土地管理学》基础上,吸收了当代较成熟的管理理论和最新颁布的有关土地的政策、法规,以及土地管理科学研究的新成果、新技术,编写而成的。本书结合当前土地管理研究的一些热点问题,增加了土地管理案例分析和操作实务,以期读者在掌握土地管理基本理论和知识的基础上,增强分析问题、解决问题的能力。该书是目前比较成熟和内容新颖的教材。

本书是中国农业出版社出版的土地资源管理专业本科主干系列“面向21世纪课程教材”之一,它系统地介绍了土地管理的原理,内容和方法。全书分为三大部分,第一部分介绍了土地管理原理和活动过程;第二部分系统阐述了土地管理的主要内容和方法;第三部分为土地管理案例分析和操作实务。本书一、二、三章由陆红生执笔,第四章由郑循刚、李明秋、王秀兰执笔,第五章由南灵、李新举、陆红生、李明秋执笔,第六章由欧名豪、陆红生执笔,第七章由周江执笔,第八章由李凤琴执笔,第九章由王秀兰执笔,第十章由陆红生、张安录、王秀兰执笔。全书由陆红生总纂定稿。

本书可作为土地资源管理、农业经济管理、房地产经济管理、农业资源利用与环境保护,以及其他相关专业本科教材和参考书,也可供有关学科理论和实际工作者参阅。

撰写本书,参阅了大量国内外有关书刊、资料,引用了一些观点和实例,并得到国土资源部和湖北省等国土厅在资料上的大力支持,在此,特向有关作者和同志深表感谢。

土地管理学,在我国是一门新兴的学科,许多理论和方法尚处在研究和探索阶段,加上编者水平有限,书中一定有不少缺点和错误,恳请同行和读者不吝赐教。

编 者

2001. 10.

目 录

前 言

第一章 绪论.....	1
第一节 土地的基本概念.....	1
一、土地的涵义.....	1
二、土地资源与土地资产.....	3
三、土地的功能.....	4
四、土地在社会物质生产中的地位和作用.....	5
五、土地的基本特性.....	5
第二节 土地、人口、环境与可持续发展.....	7
一、土地与人口的辩证关系.....	7
二、人地比例关系的变化与环境问题.....	8
三、土地、人口、环境与可持续发展.....	10
四、加强土地资源管理.....	12
第三节 土地管理的基本概念.....	13
一、土地管理的涵义.....	13
二、土地管理学的产生.....	14
第四节 土地管理学的研究对象和研究方法.....	18
一、土地管理学的研究对象和学科性质.....	18
二、土地管理学的任务和内容.....	19
三、土地管理学的研究方法.....	20
第二章 土地管理原理.....	23
第一节 人本管理原理.....	23
一、人本管理的概念.....	23
二、行为原理.....	23
三、动力原理.....	25
第二节 系统管理原理.....	26
一、系统管理的概念.....	26
二、整分合原理.....	27
三、相对封闭原理.....	28

第三节 动态管理原理	29
一、动态管理的概念.....	29
二、动态相关原理.....	30
三、弹性原理.....	31
第四节 管理效益原理	31
一、效益管理的概念.....	31
二、整体效应原理.....	32
三、规律效应原理.....	33
第三章 土地管理的一般过程	34
第一节 土地管理目标的设置	34
一、土地管理目标的设置.....	34
二、土地管理的任务和原则.....	37
第二节 土地管理的组织设计	38
一、组织的涵义和特点.....	38
二、组织设计和组织结构.....	39
三、土地管理组织结构.....	43
第三节 土地管理职能运作.....	53
一、土地管理的计划职能.....	53
二、土地管理的组织职能.....	55
三、土地管理的控制职能.....	56
四、土地管理的方法.....	58
第四章 地籍管理	63
第一节 地籍管理概述	63
一、地籍与地籍管理.....	63
二、地籍管理的内容和原则.....	65
第二节 土地调查	66
一、地籍调查.....	67
二、土地利用现状调查.....	70
三、土地条件调查.....	73
第三节 土地分等定级	76
一、土地分等定级概述.....	76
二、城镇土地定级.....	78
三、农用地分等定级.....	83
第四节 土地登记	89

目 录

一、土地登记的概念和法律依据.....	89
二、土地登记的类型和原则.....	92
三、土地初始登记的内容、程序和主要文件.....	93
四、土地变更登记的内容、程序.....	100
五、国外土地登记制度及借鉴.....	102
第五节 土地统计.....	104
一、土地统计的概念.....	104
二、土地统计的任务和类型.....	105
三、土地统计表和土地统计图.....	106
四、土地统计分析.....	107
第六节 地籍档案管理.....	108
一、地籍档案管理的概念和任务.....	108
二、地籍档案的收集和整理.....	109
三、地籍档案的分类和编目.....	109
四、地籍档案的鉴定和统计.....	110
五、地籍档案的保管和利用.....	111
第五章 土地权属管理.....	112
第一节 土地制度与土地产权.....	112
一、土地制度概述.....	112
二、我国土地制度及其特点.....	113
三、土地产权及其基本属性.....	114
四、我国土地所有权主体、客体、内容.....	115
五、我国土地使用权主体、客体、内容.....	116
第二节 土地权属管理的任务和内容.....	117
一、土地权属管理的任务.....	117
二、土地权属管理的内容.....	118
第三节 土地所有权与使用权的确认.....	118
一、国有土地所有权与使用权的确认.....	118
二、集体土地所有权与使用权的确认.....	120
第四节 城镇国有土地使用权流转管理.....	121
一、城镇国有土地使用权出让管理.....	122
二、城镇国有土地使用权转让管理.....	130
三、城镇国有土地使用权出租管理.....	133
四、城镇国有土地使用权抵押管理.....	135
第五节 农村集体土地使用权流转管理.....	137
一、农村集体土地使用权流转概述.....	137

二、农村集体土地使用权流转管理	139
第六节 土地征用	141
一、土地征用的概念	141
二、土地征用的程序	142
三、征地补偿与安置标准	148
四、征用土地与农用地转用的审批权限	149
第七节 土地权属纠纷的调处	150
一、土地权属纠纷的概念及其产生的原因	150
二、土地权属纠纷调处的原则和依据	151
三、土地权属纠纷调处的程序	151
第六章 土地利用管理	154
第一节 土地利用管理的理论依据	154
一、土地肥力和土地报酬原理	154
二、马克思的地租、地价理论	159
三、区位理论	163
四、生态经济学原理	165
第二节 土地利用与土地利用管理	170
一、土地利用及其影响因素	170
二、土地利用管理的概念和内容	174
第三节 农用地利用管理	176
一、耕地利用管理	177
二、林地利用管理	180
三、养殖水面利用管理	182
第四节 建设用地、未利用地开发利用管理	183
一、建设用地利用管理	183
二、未利用地开发利用管理	185
第五节 土地利用总体规划	188
一、土地利用总体规划的特性和作用	188
二、土地利用总体规划的体系和内容	190
三、土地利用总体规划的审批与实施	192
四、土地利用年度计划	193
第六节 土地用途管制	196
一、土地用途管制的内涵和目标	196
二、土地用途管制的内容	198
三、土地用途管制的动态调整	200

第七节 土地利用监督与调控	202
一、土地利用监督	202
二、土地利用调控	205
第七章 城市土地市场管理	211
第一节 城市土地市场管理概述	211
一、城市土地市场的基本概念	211
二、城市土地市场管理概述	214
第二节 城市土地市场供需调控与管理	217
一、城市土地市场供需平衡模型与调控机制	217
二、城市土地市场供需调控的“三维立体结构”	220
三、城市土地市场供需调控与管理的政策工具	222
四、城市土地市场供需调控与管理创新——土地储备制度	225
第三节 城市土地市场价格管理	228
一、城市土地市场价格管理的目的、意义和作用	228
二、城市土地市场价格管理的依据	231
三、我国城市土地市场价格管理政策和制度	232
四、土地价格的监测系统——地价指数	237
五、城市地价动态监测	240
六、我国台湾省及国外城市土地市场的价格管理简介	244
第四节 城市土地市场微观管理	247
一、对土地市场客体的管理	247
二、对土地市场主体的资质审查	247
三、对土地市场交易程序的规范	248
四、土地市场中介管理	251
第八章 土地信息管理	253
第一节 土地信息	253
一、土地信息与土地信息管理	253
二、土地信息的内容和质量	254
第二节 土地数据的类型	256
一、土地数据的特征	256
二、土地数据的类型与数据表达	257
第三节 土地信息系统	259
一、土地信息系统的定义	259
二、土地信息系统的结构	260

目 录

三、土地管理信息化和土地信息系统管理	263
第四节 土地信息系统的建立与实施	265
一、土地信息系统建设的可行性研究	265
二、土地信息系统需求分析	267
三、土地信息系统设计	269
四、土地信息系统测试	273
五、土地信息系统数据库建立与维护	273
六、土地信息系统建设文档规范	274
第五节 土地信息系统实例——地籍管理子系统建设	274
一、地籍管理子系统内容与目标简介	274
二、地籍管理子系统的建立过程	275
三、地籍管理子系统的几个关键功能	280
第九章 中国港台地区及国外土地管理简介	283
第一节 中国港台地区土地管理简介	283
一、香港特别行政区土地管理简介	283
二、中国台湾省土地管理简介	289
第二节 国外土地管理简介	292
一、日本土地管理简介	292
二、美国土地管理简介	296
三、德国土地管理简介	300
四、加拿大土地管理简介	302
第十章 土地管理案例分析、操作实务	306
第一节 耕地非农化机制分析	306
一、问题的提出	306
二、耕地非农化机制分析	307
第二节 土地征用制度改革建议	309
一、问题的提出	309
二、现行土地征用制度问题分析	309
三、土地征用制度改革建议	310
第三节 城镇土地定级案例	312
一、城镇土地定级工作程序	312
二、城镇土地定级因素选择与权重确定	312
三、土地定级因素作用分值及网格点总分值计算	315
四、土地级别的确定	319

目 录

附录 1 土地利用现状分类及含义	326
附录 2 全国土地利用分类（征求意见稿）	329
附录 3 土地登记审批表	335
附录 4 中华人民共和国国有土地使用证	337
附录 5 集体土地所有证	338
附录 6 集体土地使用证	339
附录 7 土地他项权利证明书	340
附录 8 我国现行土地统计报表	341
附录 9 国有土地使用权投标须知	349
附录 10 国有土地使用权拍卖须知	352
附录 11 拍卖成交确认书	355
附录 12 农用地转用方案（格式）	357
附录 13 补充耕地方案（格式）	359
附录 14 征用土地方案（格式）	362
附录 15 建设用地项目供地方案（格式）	368
参考文献	371

第一章 绪 论

第一节 土地的基本概念

一、土地的涵义

研究土地管理，首先，要了解土地的科学涵义。

综观古今中外，对土地涵义的表述，归纳起来，大致有以下几种：

——土地与土壤是同义词。

——土地是指地球表面的陆地部分，它是由泥土和砂石所堆成的固定场所。

——土地是指地球表面陆地和水面，它是由气候、地貌、土壤、水文、岩石、植被等构成的自然历史综合体，还包含人类活动的成果。

——土地就是自然，土地的范围包括地球表面的水、陆、空气等自然物，及光、热引力等自然力。

——土地是立国的要素。一个国家的土地、人民和主权共同构成立国三要素。这里的土地是指一国领土范围内的全部土地，包括陆地水域和领海的海域。

——土地是指设置管辖权和所有权的地球陆地表层（含海岛和内陆水域）。

可见，土地的涵义有广义、狭义之分。不同学科的学者，从各自研究的角度，赋予土地以不同的涵义。土地管理学所研究的土地是指地球表面陆地和水面的总称，同时，土地还是一个空间的概念，它是由气候、地貌、土壤、水文、岩石、植被等构成的自然历史综合体，并包含人类活动的成果。其中，气候是指农业气候，地貌是指地表的形态（如山地、丘陵、平原、盆地等），土壤是指地球陆地上能够生长植物的疏松表层，水文是指地表水和浅层地下水，岩石是指地表岩石，植被是指地面植物覆盖层，人类活动成果是指人类投入土地的物化劳动和活劳动（施肥、耕作、排灌、土地平整等），与土地结为一体，不可分离的部分。土地是自然历史综合体，土壤、气候、地貌、水文、岩石、植被都是土地的组成部分，它们附着于地壳，构成土地整体。在土地这个自然

历史综合体中，土地质量和用途取决于全部构成要素的综合影响，离开了整体，各个单独的组成要素都不能理解为土地。正如不能将单棵树木看成是森林一样，也不能将单独的土壤，或水文、或岩石……看成是土地。

土地是自然资源，同时又是不动产。土地作为不动产，是土地实体与权利的有机结合，它既包括有形的土地实体，又包括寓于土地实体中的各种经济关系和由此形成的产权（所有权、占有权、使用权、收益权、出租权、抵押权等）。因此，土地管理所研究的土地，是有形的土地实体与无形的土地权利的统一体。

随着科学技术的进步，人类控制、利用自然能力的增强，人们对土地的认识也不断地深化。在以农业生产为主的社会里，人们主要利用地球陆地表面的可更新资源，因而将土壤看成是土地。在工业社会里，人们扩大了土地利用范围，在将其作为农地利用的同时，市地、交通用地等非农业用地的比重迅速增大，土地的涵义就被扩大成地球表面的陆地。随着人口—资源—环境矛盾的日益尖锐，科学技术的不断进步，人们在大量开发陆地资源，极大地提高对陆地利用集约度的同时，将土地利用的范围逐渐扩大到内陆水域，如发展水产养殖、航运等，于是，土地的涵义又扩大成地球表面的陆地和内陆水域。目前世界上很多国家正掀起开发海洋的热潮，竞相开发海洋动、植物资源、矿产资源、能源资源以及海洋空间资源（海运、海港、海上城市等），一些学者认为，土地的涵义应扩大为地球表面的陆地和水域（含海洋）。

水域（包括内陆水域和海域）实际上是表层被水覆盖的低洼地。水是水域土地的覆盖物或附着物。水陆在不断地演化，虽然这种演化是极其缓慢的。世界屋脊喜马拉雅山在两千多万年前，原本是一片海洋。湖北恩施山地的海螺化石和水成岩，证明它也是由海洋变迁而来。这种“沧海桑田”恰好说明水域也是土地。正如马克思所说：“土地（在经济学上也包括水）”^①，“只要水流等等有一个所有者，是土地的附属物，我们也把它作为土地来理解。”^②

土地是一个空间的概念。随着人口的增长，科学技术的发展，对土地の利用已从地表迅速向空间发展，包括地上空间和地下空间，例如，向高空发展的摩天大楼，向地下发展的地下室、地下铁道、海底隧道以及充分利用空间的立体农业等。土地权利所及范围也随之扩大到地面上下空间。所以，对土地の利用与管理是不能脱离其上下空间的。

由于人类栖息生活在陆地上，对土地の利用，也主要是对陆地的利用，对

① 马克思．《资本论》第1卷．人民出版社，1975年，第202页

② 马克思．《资本论》第3卷．人民出版社，1975年，第695页