

# 土地行政学

- 主讲人：袁秀杰
- 电 话：13954812297
- Q Q：36702399
- 邮 箱：yuanxiujie@163.com



吉祥慶

## 导言：讲授设计与学习建议



面向21世纪课程教材

# 土地行政管理学

第一版

 曲福田 主编

 中国农业出版社

 2002. 5



面向 21 世纪 课 程 教 材  
Textbook Series for 21st Century

# 土地行政管理学

曲福田 主编

土地资源管理专业用

中国 农 业 出 版 社

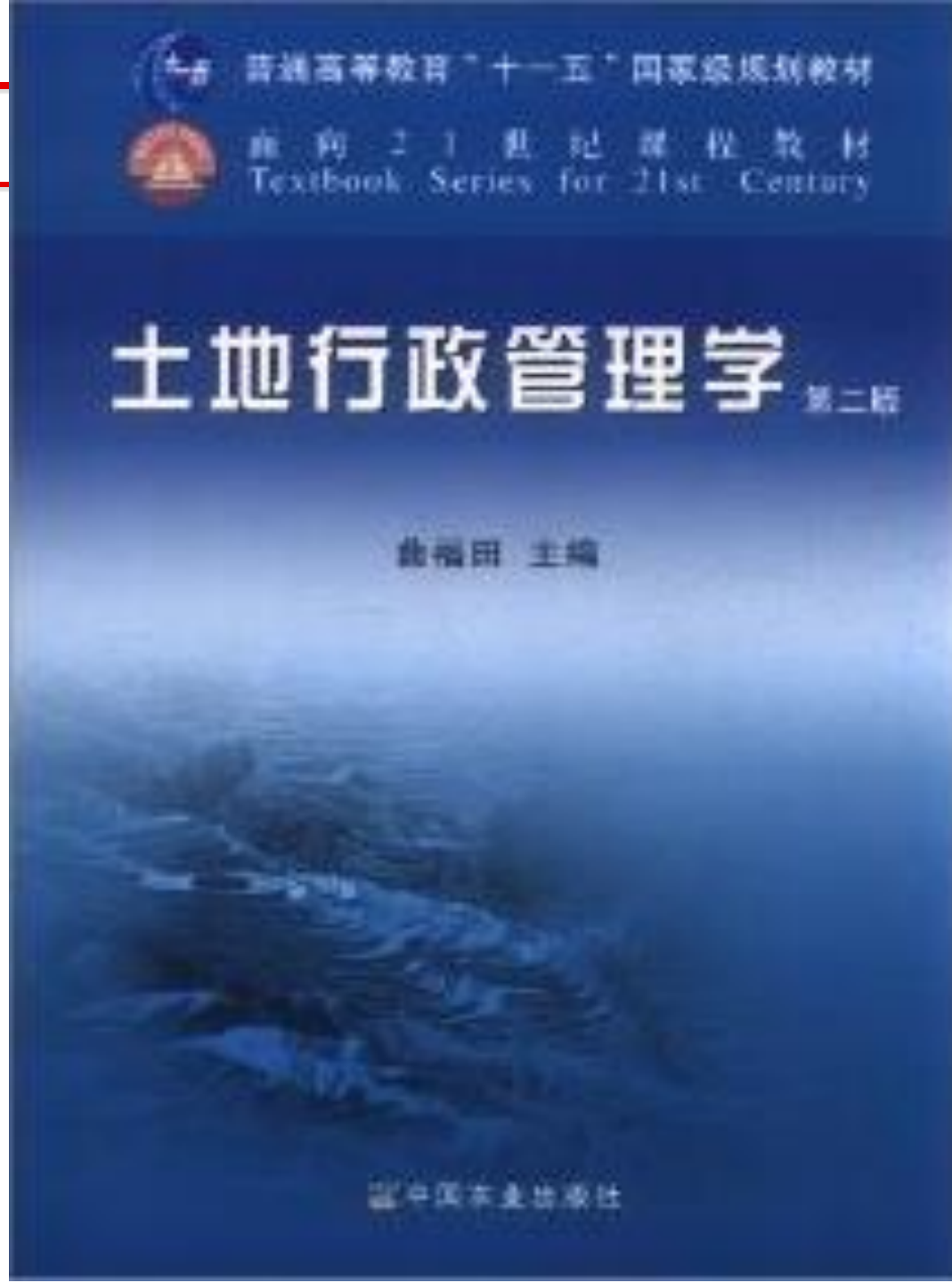
# 国家级十一五规划教材 面向21世纪课程教材

## 土地行政管理学 第二版

曲福田 主编

中国农业出版社

2011.6





# 本书的主要内容框架

概念、理论

内 容

法规  
伦理

第一章  
绪论

第二章 土地行政管理体制

第三章 土地行政决策

第四章 土地行政执行

第五章 土地行政效率

第六章 地权行政管理

第七章 地籍行政管理

第八章 地用行政管理

第九章 地价行政管理

第十章 地税行政管理

第十一章 土地行政法规

第十二章 土地行政伦理

# 对同学学习的建议



与教材关系：时间有限，面面俱到只能蜻蜓点水，比教材还简单没有实际价值。所以会突出重点：知识要点、理论发展逻辑等，会超出教材深度和范围；事实性、知识性内容留给大家自学。这样，讲授教材相互补充。

讲授风格：尽量深入浅出。



# 对同学学习的建议

**学海无涯勤为径：**学习有窍门，但没有捷径，需要踏踏实实的态度，需要付出艰辛。基本概念、理论、工具等，该记住的就得记住，前面欠了账，后面深入下去就比较困难。

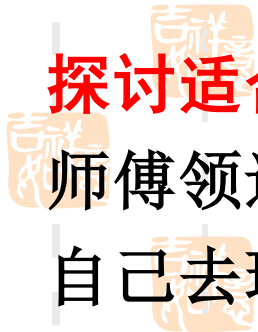
**避免急功近利心态：**不要总琢磨学某些东西有什么用，再根据自己的判断决定是否下功夫学。**两点忠告：**对自己判断能力不要过于自信；碎片化的知识没有用，但累积整合起来会塑造一个人的眼光和视野。爱因斯坦：**真正的教育成果，就是在学校里学的知识全部忘光之后还能留下的那部分东西。**最怕的是中途而废。



# 对同学学习的建议

**理解的基础上去记忆：**概念、基本理论抽象又枯燥，死记硬背必然事倍功半，窍门就是在“懂”字上下功夫，浏览的基础上融会，抓住核心要素，用自己的语言表述出来，记忆就容易得多。

**探讨适合自己的自学窍门：**授人以“鱼”不如授人“渔”。师傅领进门，修行在个人。学习方法和窍门因人而异，需要自己去琢磨寻找。如记英语单词，不同人方法不同。



## 期末成绩

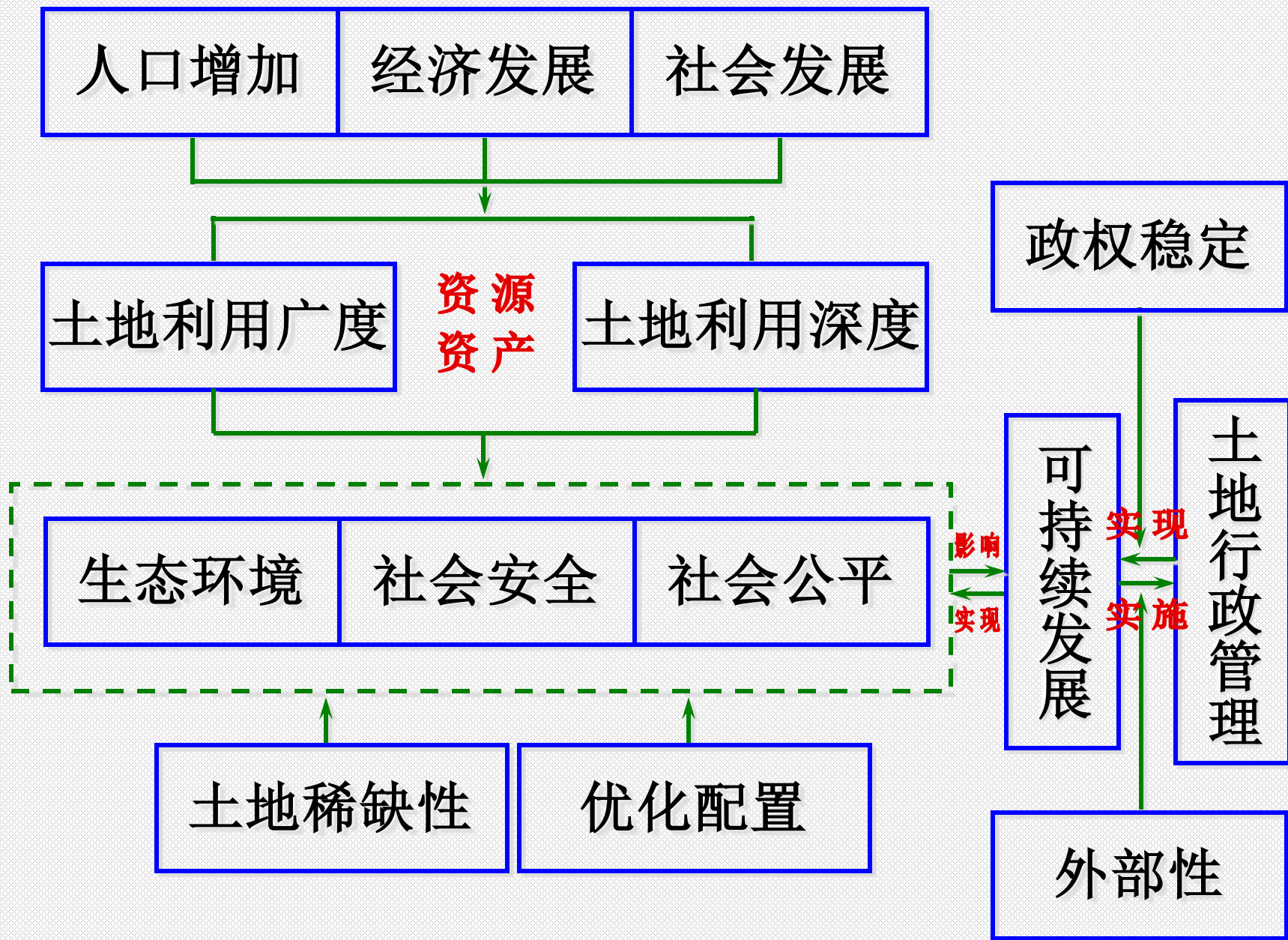
考试成绩: 70%

平时成绩: 30%

平时成绩: 笔记+平时考勤

笔记: 单独一个笔记本





# 课程介绍:

- 经济发展与土地问题
- 不同学者的思考
- 如何管理土地
- 本课程目的





# 经济发展与土地问题

## ■ 粮食安全问题

- 耕地与基本农田保护
- 建设用地总量控制
- 土地污染防治与质量提升

## ■ 社会公平问题

- 土地非农化收益分配
- 房地产市场调控

## ■ 生态安全问题

- 边际土地开垦



# 经济发展与土地问题



## ■ 粮食安全问题

### ➤ 耕地与基本农田保护

- 关于“18亿亩耕地红线”的争论

### ➤ 建设用地总量控制

- 城市和工业用地过度扩张了么？
- 土地集约利用与发展方式转变

### ➤ 土地污染防治与质量提升

- “毒地”危机
- 高标准农田建设——“万顷良田建设工程”



# 茅于軾：为什么18亿亩耕地红线没有必要？

- 2008年12月24日，天则所发布了“粮食安全和保护耕地”研究成果，指出“18亿亩红线的数目完全是拍脑袋出来的，没有经过任何经得起检验的研究”。原因如下：
- 改革以来的三十年，人口增加了45%，粮食增产了60%，而耕地却在减少——耕地面积和粮食产量无关（要素替代）
- 世界上有很充分的粮食供应。在过去的五十年中，人口增加了一倍半，人均粮食消费增加了17%，但粮价下降了一半。说明粮食相比于五十年前越来越丰富了。
- 我国粮食产量上下波动只有三四个百分点。百年一遇的粮食供给不足，也只有消费量的11%，约合五千万吨。如果全部靠进口补足，要用外汇约100亿美元，不到我国一年出口创汇的百分之一。
- 我国因为有过大饥荒是经验，所以储备粮特别多，估计达到40%左右。
- 什么必须取消这条红线？因为它极大地阻碍了我国城镇化的进程，极不利于加速农民进城，解决三农问题。



## 开发区清理整顿：每个城市只保留一个

- 针对全国各类开发区过多过滥，一些地方借开发区之名乱占耕地，侵犯农民利益等问题，2003年7月起，国务院部署开展了对全国各类开发区的清理整顿工作。
- 经过集中清理整顿、规划审核、设立审核及落实四至范围等几个阶段的开发区清理整顿工作，到2006年12月，全国各类开发区由6866个核减至1568个，规划面积由3.86万平方公里压缩至9949平方公里。
- 国家有关部门将保留的开发区规范为三种类型：即综合性经济开发区（或工业园区）、高新技术产业园区和特色产业园区，并参照命名规范进行了重新定名。对于一个区域内规划面积相邻、区位相近的开发区予以整合。同时，在每个县、县级市、城市远郊区原则上只保留了一家开发区，使县域范围内工业项目向开发区集中。



## “毒地”风波

- 2006年“全国土壤污染状况调查”工作启动视频会议上，时任国家环保总局局长周生贤指出：到2006年，全国受污染的耕地约有1.5亿亩，污水灌溉污染耕地3250万亩，固体废弃物堆存占地和毁田200万亩，合计约占耕地总面积的1/10以上，其中多数集中在经济发达地区。全国每年因重金属污染的粮食达到1200万吨，造成的直接经济损失超过200亿元。
- 2011年10月10日，在广东科协论坛第45期专题报告会上，中国工程院院士罗锡文表示：全国3亿亩耕地正在受到重金属污染的威胁，占全国农田总数的1/6，而广东省未受重金属污染的耕地，仅有11%左右。



## 土地非农化中的社会冲突

- 土地资源高度稀缺：人口占世界人口22% ，耕地仅占7%

- 1988-2007年中国GDP增长4.8倍，非农建设占用耕地统计面积 318.8 万 $\text{hm}^2$ 。根据典型调查结果推算，实际占用的耕地面积可能达到 637.6万 $\text{hm}^2$ 。

- 每年新增失地农民200多万

- 因征地引发的上访及恶性冲突事件频繁发生



# 课程介绍:

- 经济发展中的土地问题
- 科学、高效管理土地资源
  - 人们的理性思考：市场vs政府
  - 现实的迫切要求：产权、规划、法律.....  
都还不够完善，依法行政“无法可依”
    - “信访办主任尴尬转身”
    - 本轮土地利用总体规划从**2003**年开始，到目前仍未结束。规划期限为**2006-2020**年！





# 课程介绍:

- 经济发展中的土地问题
- 科学、高效管理土地资源
- 如何管理土地资源
  - 谁来管理
  - 管理的边界与内容
  - 管理的方式与方法
  - 管理绩效与管理创新



# 课程介绍:



## ■ 开设本课程的目的

- \* 了解土地行政管理学的基本理论
- \* 熟悉土地行政管理的主要内容
- \* 把握我国土地行政管理的特点与问题
- \* 形成基于公共行政的土地问题思考习惯



# 课程介绍:

## ■ 达到的效果

\* 掌握基本的原理

\* 分析现实中的问题: 为何行政

\* 理解政府行为与公共政策: 所行何政

 \* 形成完善土地行政管理的思路: 如何行政

➤ 存在问题

➤ 理论上的解决方案

➤ 现实“可行”的解决之道——不完美的方案; 折中方案

 ➤ 发现自己感兴趣的毕业选题

# 第一章 绪论



## 第一节 土地行政管理概念

## 第二节 土地行政管理体制的形成与发展

## 第三节 研究的对象、任务和体系



# 第一节 土地行政管理的概念

## 一、行政与行政管理的含义

## 二、土地行政管理

## 三、土地行政管理的目标与功能

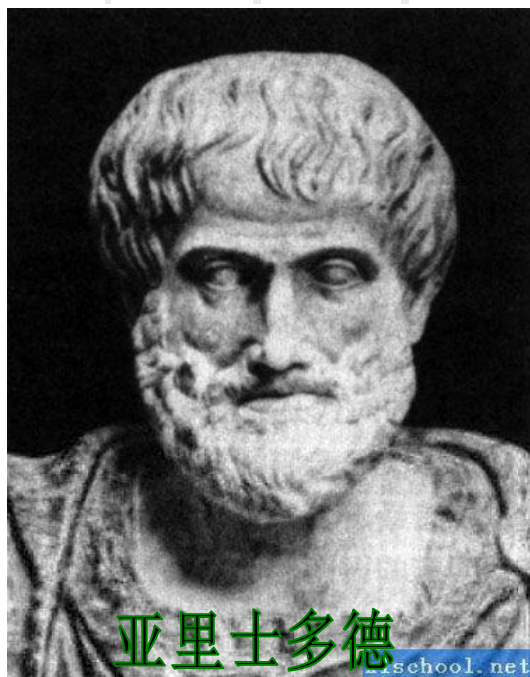
## 四、土地行政管理与几个相关范畴的关系

# 第一节 土地行政管理的概念

## 一、行政与行政管理的含义

因不同的历史时期、不同的国家和地区的政治历史和实践的不同，人们对行政一词的理解也不尽相同。

早在2000多年前的古希腊学者亚里士多德就已经使用过“行政”一词。



亚里士多德  
αριστοτέλης Aristotélēs  
(前384—前322年)

Administration

# 第一节 土地行政管理的概念

事务等尤指公共事务、国家政策等之管理

——《现代英语辞典》

国家事务管理

——（社会科学大词典）

在西方行政学说史上，对行政概念的解释有三种：



# 第一节 土地行政管理的概念

1. 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》      （三权分立角度，狭义）

2. 政治是国家意志的形成或表达功能，“行政是执行国家意志的职能”，即国家政务的推行与管理

——弗兰克·J·古德诺      （政治与行政分离）

3. 行政是一种有目的、有计划的管理活动，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。  
（公共管理学，广义）

# 第一节 土地行政管理的概念

2000多年前的《左传》中，就已有了“行其政事”的记载



解放前后，对西方国家行政概念的引进、移植，认为行政是国家政务的推行与管理。

# 第一节 土地行政管理的概念

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”。  
(社会科学学科词典，1990)

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。  
(黄达强，1988)

# 第一节 土地行政管理概念

行政管理是在“行政”基础上提出的，  
是行政学与管理学的交叉。

一般来说，行政与行政管理无实质性  
区别。

# 第一节 土地行政管理的概念

## 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、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。

# 第一节 土地行政管理的概念

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。

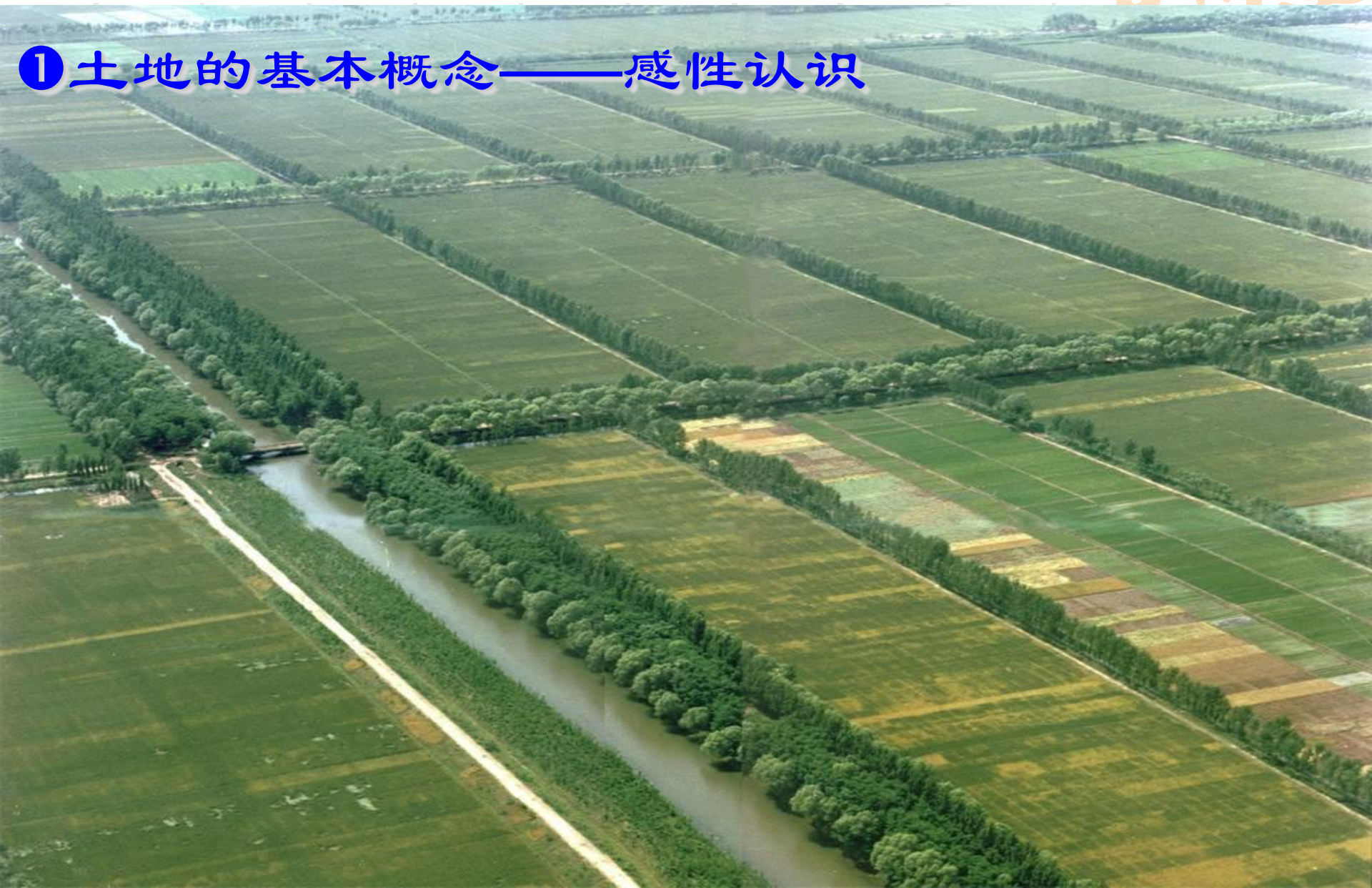
土地概念的回顾



# 第一节 土地行政管理的概念

吉祥

## ① 土地的基本概念——感性认识





# 第一节 土地行政管理的概念

## ① 土地的基本概念——感性认识





# 第一节 土地行政管理的概念

## ① 土地基本概念——感性认识





# 第一节 土地行政管理的概念

## ① 土地的基本概念——感性认识



# 第一节 土地行政管理的概念

## ① 土地的基本概念——感性认识



# 第一节 土地行政管理的概念

## ① 土地的基本概念——理性认识

哲学家

《管子》：地者，万物之本源，诸生之根苑也。

法学家

肯特：所有权被认可的地球表面任何部分。



# 第一节 土地行政管理的概念

## ① 土地的基本概念——理性认识

经济学家

土地乃财富之母。



威廉·配第  
William Petty  
1623-1687



阿尔弗雷德·马歇尔  
Alfred Marshall  
1842—1924



自然为辅助人类而无偿赠与的陆地  
水、空气、光和热等物质和能力。

# 第一节 土地行政管理的概念

## ① 土地的基本概念——理性认识

### 生态学家——克里斯钦

一块土地，在地理上被认为是地球表面的一定区域，其特点包括该地域的大气层、土壤及其下面岩石、地形、水、动植物群落以及人类过去和现在活动结果在内的、上下垂直的、生物圈相当稳定或可预见的一切循环因素。

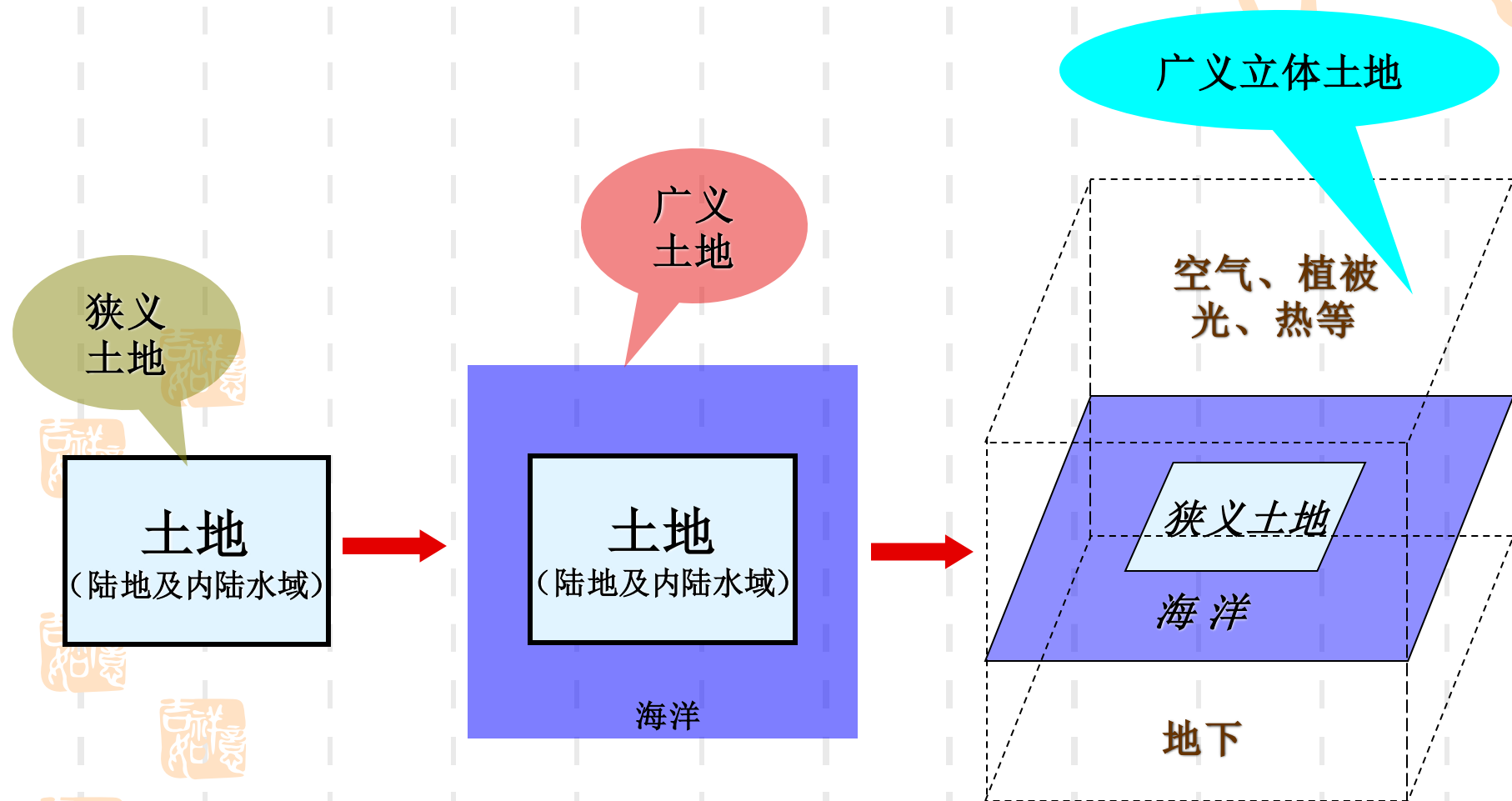
# 第一节 土地行政管理的概念

## ① 土地的基本概念——理性认识

土地是由地球陆地表面一定立体空间内的气候、土壤、基础地质、地形地貌、水文及植被等自然要素构成的自然地理综合体，同时还包含着人类活动对其改造和利用的结果，是一个自然——经济综合体（Physical-Economic Complex）

# 第一节 土地行政管理的概念

## ① 土地的概念（狭义和广义、平面和立体）





# 第一节 土地行政管理的概念

## ① 土地的概念（狭义和广义、平面和立体）

土地概念		狭义土地	广义土地
土地资源	平面观	地球上陆地表面（含内陆水域）	整个地球表面包括陆地和海洋
	立体观	地球上陆地表面上下组成立体垂直剖面	整个地表上下组成立体垂直剖面
土地资产	平面观	土地资产价格、所有权价格、使用权价格、地役权价格等	陆地资产价格、海洋资产价格、陆地海洋使用权价格、陆地海洋所有权价格
	立体观	不动产（房、地）价格、土地空间权价格、土地地下权价格	陆地空间价格、海洋空间价格、陆地海洋空间权价格、陆地海洋地下权价格

# 第一节 土地行政管理的概念

## ② 土地行政管理的含义

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。

—— 曲福田, Nico Heerink

# 第一节 土地行政管理的概念

## ② 土地行政管理的含义

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。

—— 台湾学者 来璋

国家土地行政主管部门依据宪法和与土地相关的法律法规赋予的职权，对土地事物的组织管理活动。

—— 李元

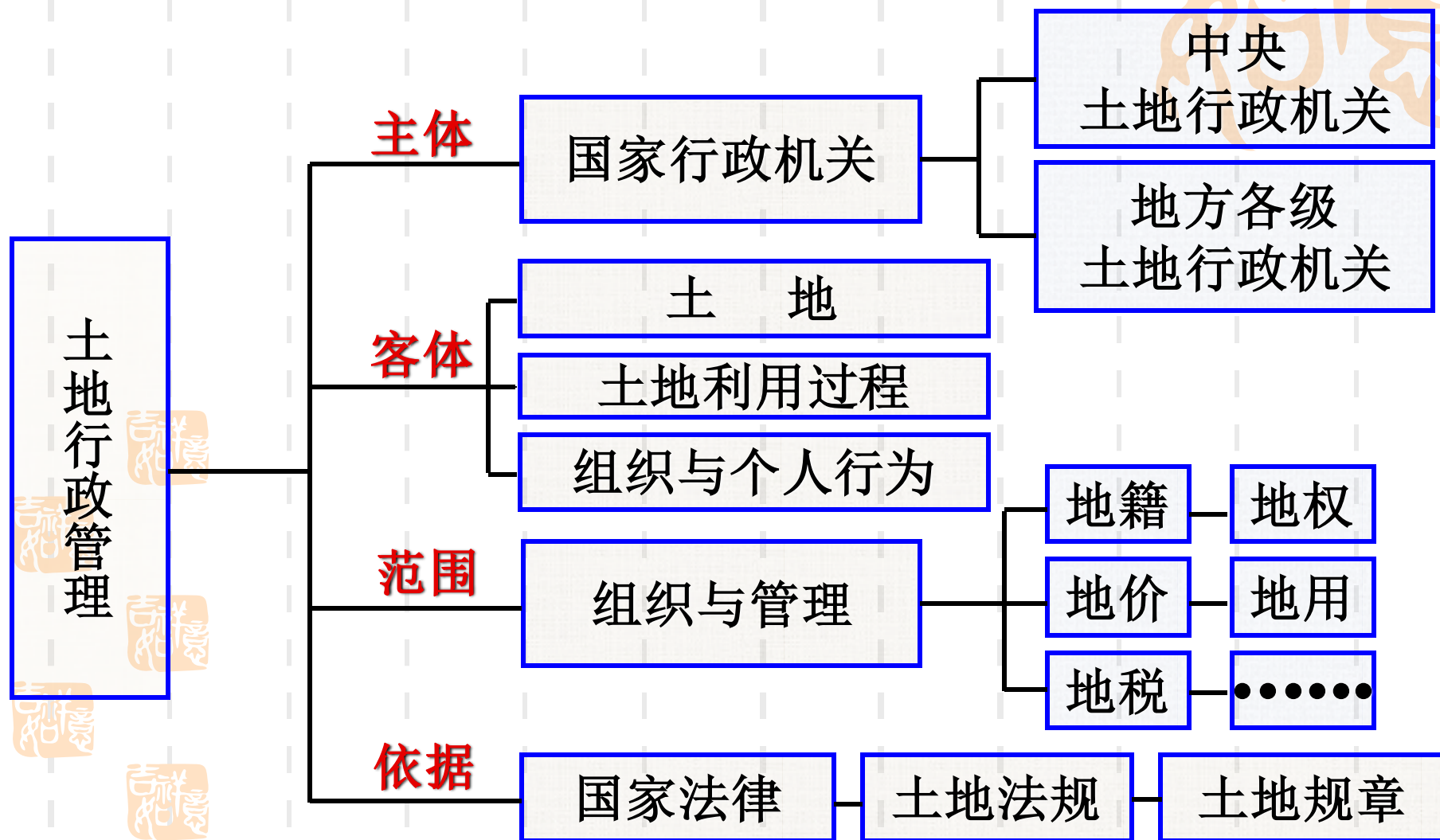
# 第一节 土地行政管理的概念

## ② 土地行政管理的含义

土地行政管理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而对土地事务的组织与管理活动。

—— 综合定义

# 第一节 土地行政管理的概念



土地行政管理是国家行政在土地配置领域的运用和体现

# 第一节 土地行政管理的概念

## 三、土地行政管理的目标与功能

### ①土地行政管理的目标

**基本目标：**按社会整体利益实现土地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——经济目标
2. 实现土地利用中的相对“公平”，促进整体效率提高——社会目标
3. 实现土地资源持续利用——生态环境目标



# 第一节 土地行政管理的概念

## ②土地行政管理的功能

土地行政功能可称为政府在土地行政管理中所发挥的作用和效能。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。土地行政具有以下三个方面的基本功能：

1. 政治功能

2. 经济功能

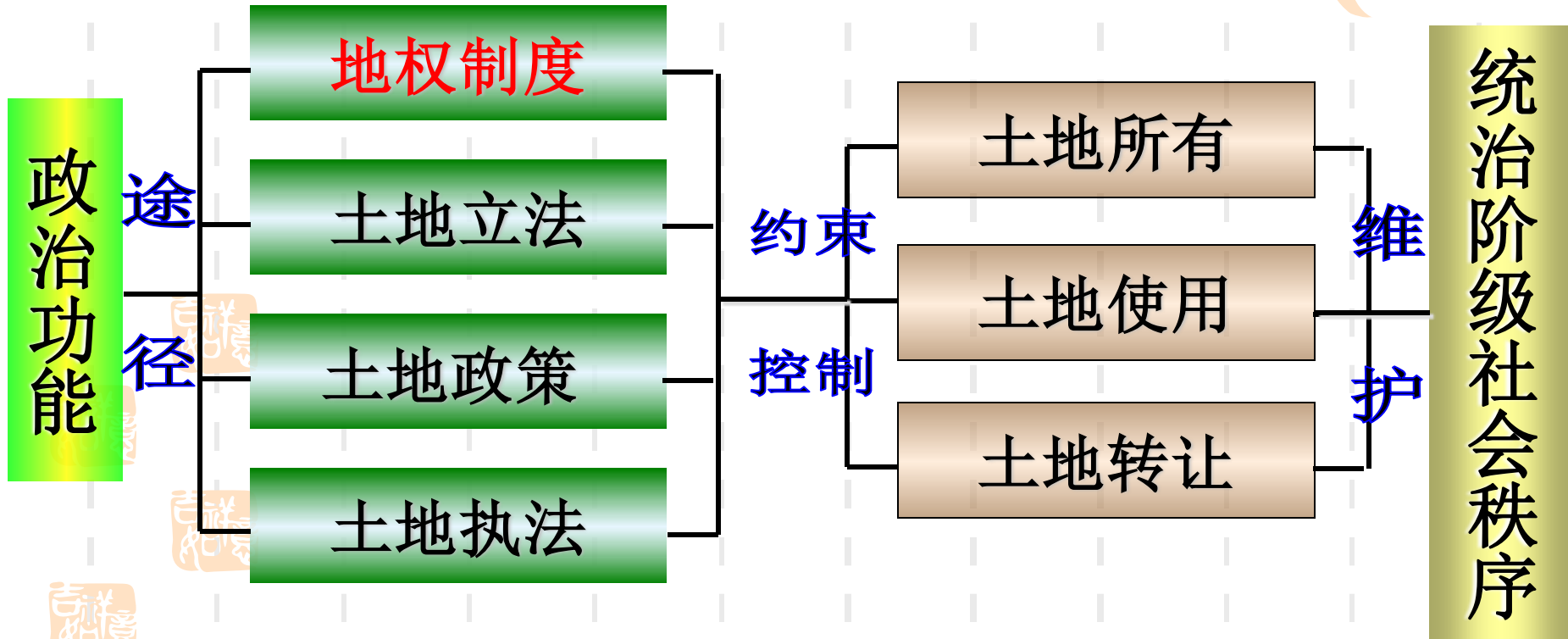
3. 社会、文化功能

## 政治功能

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部环境。



# 第一节 土地行政管理的概念



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

# 第一节 土地行政管理概念

## 经济功能

调查、登记、评价

-- 为决策提供依据

编制土地利用规划与计划

-- 对土地利用控制

制定并颁布重大政策、条例、规章

-- 如用地定额标准

指导、控制、调整土地的利用方向

-- 地价、地税等  
优化结构

制定土地法规和管理条例

-- 确定产权等

组织地产市场调查和预测

-- 提供信息和指导

# 1987年11月26日深圳首次有偿出让土地使用权



1987年11月26日，深圳市政府首次公开招标有偿出让土地使用权。深华工程开发公司在9家投标公司的激烈竞争中获胜，它以合理的土地标价、良好的建筑规划方案和企业资信取得一块46355平方米住宅用地为期50年的使用权。

土地招标小组组长刘佳胜介绍说，综合评估的办法是，**土地标价**占总分的**50%**，**规划设计方案**占**40%**，**企业资信**占**10%**。此次土地公开招标的底价为每平方米332元。在此基础上上浮10%，即每平方米365元，为合理高价。深华工程开发公司的标价为每平方米368元。



**文化功能：**宣传、教育、科研

你知道全国“土地日”的日期、今年全国“土地日”的主题么？

第20个全国“土地日”主题：

“土地与转变发展方式——依法管地集约用地”

**社会功能：**维持土地占有和利益分配中的社会公平，保障社会安定，促进社会繁荣；促进土地资源持续利用和社会经济的持续发展

# 第一节 土地行政管理的概念

土地资源现状、土地政策改革等宣传

制定土地科学教育发展战略、规划和计划

重大的土地科技项目进行协调攻关

土地科学教育发展规划、人才培养

社会、文化功能

社会基础  
认知程度

# 第一节 土地行政管理的概念

## ③ 土地行政管理的特点

作为部门行政的一种，土地行政具有一般行政管理共同的特点。但由于土地及土地管理的特殊性，决定了土地行政具有不同于其他各类行政的特点：

1. 与其他部门行政相比，土地行政具有更重要的地位和作用

2. 土地行政的范围宽广、内容丰富

3. 土地行政具有较强地域特点



# 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

## 一、国外土地行政管理的研究及其特点

现代行政学起源于西方，是近现代社会发展的产物。

**[德]**史坦因(L.V.Stein)，《行政学》(1865)：行政学产生。

**[美]**怀特(L.D.White)，《公共行政导论》(1926) 行政管理重要性，讲求效率必要性，科学行政可行性。

**[美]**威洛比，《公共行政管理》(1927) 行政学理论体系，共通的管理原则，如系统化原则、效率化原则等，并在此基础上形成了现代行政学理论体系。



## 第二节 土地行政管理体制的形成与发展

作为行政学的重要分支，土地行政管理学的形成晚于行政学。

尽管到目前为止，我们很少见到来自于国外专门研究土地行政方面的著作，但土地行政的实践与研究在国外已有很久的历史。

# 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

## ① 国外土地行政管理的研究

▼ 在**古埃及王国**时期，就开始了以**收税为目的**的地籍整理，进行了土地评价，每年进行两次。

▼ 公元前4世纪至3世纪，**托勒密王朝**进行了举世闻名的**土地登记**。

▼ 在**希腊和罗马**时期，举办了**以财政为目的**的土地调查，并按土地和收入的多少把本国公民划分为不同等级。

▼ **古罗马**在公元前6世纪开始了**地籍整理**，专门登记地块的面积，耕作方式，土地质量和收入等。

## 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

▼在**中世纪**时期，地籍管理体系趋于科学、系统。更具有土地评价特色——**从以土形，土味定质，发展到以土地的地形、坡向、土壤的紧实度、质地、透水性、颜色等指标划分等级。**

▼ 1086年英格兰编制了土地调查手册，对各领主和教主的土地和财产进行了登记，对各种各类土地进行详细登记。

前资本主义时期的土地行政主要集中在地籍管理，为国家税收服务，仍不是现行意义上的土地行政管理。

## 第二节 土地行政管理体制的形成与发展

在资本主义制度形成期间，国外土地行政实践与研究主要侧重于土地制度改革和地权行政体系的形成。

15世纪30年代的英国圈地运动

19世纪法国无代价废除封建权利

19世纪美国《宅地法》（1862年）的实施

主要资本主义国家经历了土地制度的重要改革过程

**基本特征：**由封建主义的土地所有关系发展到资本主义的土地所有关系，即土地的大地主所有转为以农民土地所有为主的地权制度。

## 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

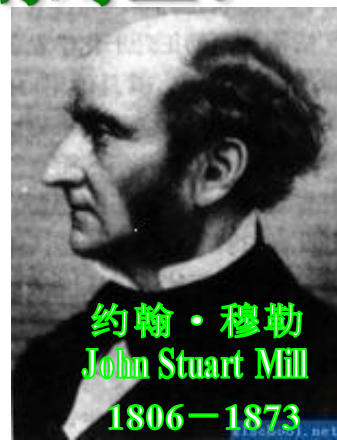
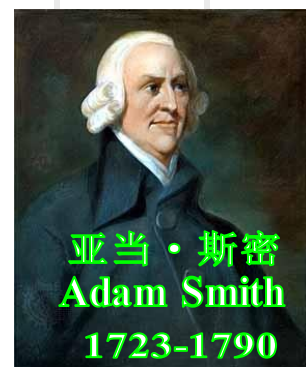
伴随着西方主要国家的地权制度的改革，土地行政的研究主要表现为土地经济基本理论和资本主义土地所有制理论的探讨。

从劳动价值出发，地租是劳动的产物，是劳动创造价值的一部分。



《政治经济学及赋税原理》创立了著名的差额地租理论，指出利润与地租的对立。

对资产阶级土地改革理论进行了富有成效研究，提出了“土地资本”概念。





## 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

从以上看出，在资本主义土地关系形成期间，**土地经济基本理论**（地租地价）和**地权制度改革研究**得到了广泛而深入的发展，尽管这些理论并未**完全得到应用**，这些研究是**分散的**，并大都依附于其他学科，主要是政治经济学与农业经济学，但土地经济与地权理论的研究为今后土地行政科学体系的产生与形成发挥了**基础作用**。



## 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

在资本主义土地关系确立之后，资本主义国家土地行政管理的根本目的转变为维护资本主义土地的私有制和国家财政利益。有关土地法规和政策也都是围绕着这一目的。

现代资本主义社会中，尤其是第二次世界大战之后，开始重视土地利用管理的研究与实践。其中包括**城市用地与农地管理**。

## 第二节 土地行政管理体制的形成与发展

国外的土地行政管理经历了从土地调查与登记到重视对地权、地用、地税、地价、地籍进行综合管理的阶段

在理论的研究上，由简单的地籍管理体系，发展到对土地经济，土地制度，以及后来对土地利用等理论进行系统整体研究，形成了以地权、地籍、地用、地税、地价等为主要内容的现代土地行政管理体制。

# 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

## ② 国外当代土地行政管理研究的趋势

1. 现行的土地行政管理，越来越重视现代化的地籍管理，越来越把地籍行政作为土地行政的基础和核心。
2. 土地整理或土地重划已成为主要国家地政事业新内容。
3. 可持续发展战略为土地行政管理指出了新的方向。
4. 一些发展中国家或地区，土地制度尤其是产权制度的变革，仍是土地行政管理的重要内容。

# 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

## 二、中国土地行政管理的实践

### ① 中国历代的土地行政管理

在1949年以前，中国地政管理，根据历史发展时期，大致经历了三个不同的历史阶段：

奴隶社会地政管理雏形

封建社会的地政管理

中国近代(民国)地政管理（半封建半殖民地时期的土地整理）

## 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

### ▼ 奴隶社会的地政管理

在原始社会土地为氏族共有制，由于不存在国家和国家行政机关，故也不存在所谓的土地行政。

到了奴隶社会，产生了奴隶主国家，土地私有（以王为代表的奴隶主阶级私有制）代替了公有制，产生了阶级和阶级压迫。



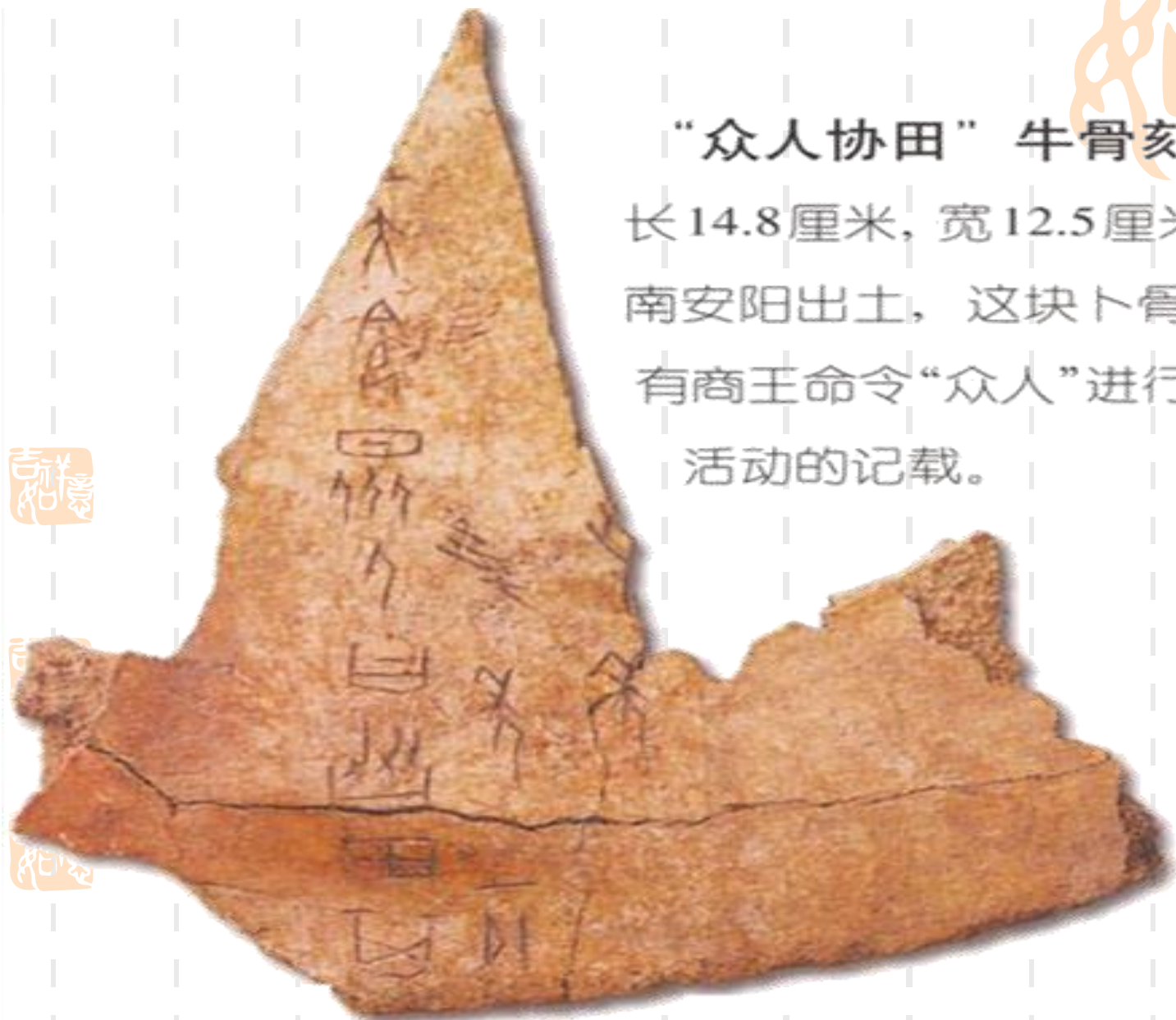
## 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

奴隶社会第一朝代夏商（公元前2100多年）时，已把开拓的疆土划分为九州，并将各州之内的高山大川作了标记。

据《禹贡篇》记载，夏禹治水后，曾按土色、质地、相、水分等将九州土地划分为九等，依其肥力制定贡赋等级。（最早的土地调查、土地分类和土地评价）

之后，地政管理的内容在土地调查、分类的基础上，开始编制地籍簿册，出现了井田规划。（土地利用规划的雏形）

## 第二节 土地行政管理体系的形成与发展



“众人协田”牛骨刻辞

长14.8厘米，宽12.5厘米，河南安阳出土，这块卜骨上面有商王命令“众人”进行协田活动的记载。



# 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

## ▼ 封建社会的地政管理

封建社会的地政管理有了很大的发展

首先，战国时期到两汉，封建土地私有制得以确立和巩固。

商鞅变法——废井田开阡陌、将归授制变为辕田制

## 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

- 其次，土地调查与登记的等级决定他们应承担的兵役和地亩税，因而地籍管理得到了加强和发展。
- 自秦、汉以来，建立了全国规模的户籍调查制度，同时还进行了土地调查。
- 在汉朝到唐朝的很长历史时期内，人口、土地、赋税的记录登记在一个簿册内，土地登记一直是户籍登记的重要内容。

# 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

到了宋代，对地籍管理极为重视

王安石——方田法

到了

明代——鱼鳞图册





# 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

宋朝



# 第二节 土地行政管理体制的形成与发展

明代洪武鱼鳞图册





# 第二节 土地行政管理体制的形成与发展

乾隆28年台湾高山族卖地契约



吉祥

吉祥

吉祥

# 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

## ▼ 中国近代(民国)地政管理

国民党保障土地的私有制，加强了地政管理：

首先，采用先进技术，改进地籍管理

其次，建立地政管理机构

再次，制定一系列土地法规

民国时期土地行政管理的主要特点：①表现为新技术、科学仪器已在地籍管理中得以应用，提高了土地调查的精确程度；②自上到下建立了土地行政管理机构，使土地行政管理工作有了组织保障；③法律在土地行政管理中的地位得以确认；④有关土地行政管理科学的研究也有了初步的基础，土地行政管理方面的著作相继问世

# 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

## ② 中国社会主义土地行政管理

中华人民共和国成立后，根据《中国土地法大纲》（1947）以及《中华人民共和国土地改革法》（1950），在地权、地籍、地用等方面对半封建半殖民地的地政管理制度进行了彻底的改革和调整。

### ▼ 1949—1978年中国社会主义土地行政体系的建设 和运行

首先 对原有的土地制度进行了重大的改革——  
改变了旧中国半封建半殖民地社会的土地关系



## 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

**农村** 把没收地主的土地、公地和其他土地（大森林、大水利工程、大荒地、大荒山、大盐田和矿山及湖、沼、沙、港等归国家所有）分配给农民。

1952—1956逐步将土地私有制改为农村集体所有

**城市** 土地采取了不同的政策：

官僚资本的房地产——调查确实后加以接收

战犯和罪大恶极的反革命分子的房地产——没收归国家所有

一般房地产主——保护其私有房地产的合法权益  
（1982年12月4日修改颁布的《宪法》，才以立法的形式宣布城市土地国有）

## 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

### 其次 逐步建立起了与新的地权制度相适应的地籍管理体系

**农村** 开展土地清丈、划界、定桩等地籍工作，由县级人民政府向农民发放土地所有证或房地产所有证。

为征收农业税，平衡负担，全国还开展了清查土地数量和评定土地等级、编制土地注册等工作。

**城市** 进行土地资料清理、制定地籍册的工作。

颁发“土地所有权状”及地形图或“国有土地证”。

建立地籍册、产权资料件袋、产权登记簿

编制1：500房产平面图及编制公地和无主地清册

# 第二节 土地行政管理体制的形成与发展

## 第三 建立了新的土地税、租体系

《城市房地产税暂行条例》（政务院，1951.8.8），规定征收房地产税的办法与纳税标准

**纳税对象：**产权的所有人或产权承典人

**纳税标准：**地产税依标准地价按年计征（税率为1.5%，1953年调为1.8%）

起始，地产税稽征业务由房地产管理部门代理，后逐渐交税务部门，1956年税制改革，改以地价为基础征税为以租金为基础征税，并且房地产税合并征收。

# 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

## 第四 建立了社会主义制度下的地用行政体系

1953年3月12日原政务院公布了《**国家建设征用土地办法**》，强调了国家征用土地的权利以及必须妥善处理被征用土地者的生产、生活问题。

1958年1月6日国务院对此办法加以修正。对**征用土地的范围、审批手续、补偿标准**、特别是对**节约用地**，都作了较为详尽的规定。以后20多年来，一直沿用这一规定征用土地。

# 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

## 第五 建立了城乡地政分管、土地由多部门管理的地政机构体系

**农村** 土地归农民集体所有，政府行政中**没有专门的组织管理土地**，但综合计划、农业、林业等经济部门不同程度地管理着农村土地的开发、利用以及农地的国家征用，规划、城建、财税等部门也不同程度地对土地具有管理权

**城市** 解放初期，在人民政府设立**地政处**来管理土地  
1950年成立**地政局**

1953年将地政和房产合并为市人民政府领导下的“地政房产管理委员会”，接着成立了“房地产管理局”。



# 第二节 土地行政管理体制的形成与发展

## ▼ 1979年以后的社会主义地政管理

### (1) 改革地用行政体系

**农村** 实行土地家庭联产承包责任制（所有权与经营权的分离）

**城市** 改革了国家土地无偿划拨使用制度，实行了土地有偿使用

# 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

## (2) 完善和巩固了社会主义地权制度

《中华人民共和国宪法》（1982年12月4日修改）第十条明确规定：“城市的土地属于国家所有”，“任何组织与个人不得侵占、买卖、出租”。

这是国家以立法形式正式宣布城市土地国有，解决了我国城市土地的**所有制性质**，从而**完成**了城市土地**国有化**进程，为今后加强城乡土地统一管理和合理利用打下了坚实基础。

1999年《土地管理法》、2002年《承包法》和2007年《物权法》逐步巩固和强化了土地产权制度

## 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

### (3) 建立了全国统一的地政管理机构

1986年，**国家土地管理局成立**（近20年来中国地政管理实践最为突出的特点）。

随后在全国**县以上政府都建立土地管理局系统**，负责统一管理全国土地相城乡地政工作。

90年代中期，在**乡级开始建立土地管理所**。

1998年组建**国土资源部**

2004实施**省以下垂直领导**

2006年建立**国家督察制度**

2018年建立**自然资源部**

## 第二节 土地行政管理体制的形成与发展

### (4) 制定和实施了一些重要的土地法规

1986年颁布 《土地管理法》

随后 颁布 《基本农田保护条例》

2002年颁布 《农村土地承包法》

2007年颁布 《物权法》

使土地行政管理工作走上了法制化轨道

## 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

### (5) 初步建立了较为合理的土地税费制度

1987. 4. 1颁布《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》——控制非农占用耕地

1988. 9颁布《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》——1988. 11. 1开征，实现城镇土地的有偿使用

1993. 12. 13颁布《中华人民共和国土地增值税暂行条例》——1994. 1. 1实施，解决土地交易秩序、土地收益分配问题



## 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

### (6) 地籍管理由以地权登记为主转向多目标的地籍管理体系

**农村** 1982-1993年6月，采用大比例尺图进行土地利用现状调查；在此基础上，建立了一套土地登记、土地统计、土地分等定级制度。

**城市** 1987年以来，开展了城镇国有土地使用权的申报工作

到1993年6月，已有400多个城镇完成了土地定级估价工作

## 第二节 土地行政管理体系的形成与发展

在各项地籍工作试点的基础上，制订和完善了各项地籍工作的技术规程和规定：

《土地利用现状调查技术规程》 《城镇地籍调查规程》  
《城镇土地定级规程》 《农用土地分等定级规程》等。

1999年实施的《土地管理法》规定：“国家建立土地调查制度”

2006年12月决定开展第二次全国土地调查

2007年12月公布《土地登记办法》

2008年公布《土地调查条例》

# 第二节 土地行政管理体制的形成与发展

## (7) 社会主义地价管理体系已经建立

伴随着土地市场形成和发展，国家建立和强化了地价行政管理体制

**首先**，建立起以市场机制形成土地价格的制度体系

**其次**，形成了一套适合我国国情的土地估价理论、方法和技术标准

**再次**，建立起具有中国特色的、以基准地价、标定地价和协议出让最低价为核心的地价体系

**最后**，建立了城市地价动态监测体系

## 第二节 土地行政管理体制的形成与发展

### ▼ 新世纪以来的土地行政变革

#### ➤ 土地行政变革面临的基本形势

#### ➤ 土地行政变革的基本趋势

# 当前形势



宏观经济



耕地



建设用地







## （一）宏观经济

### 供需矛盾突出，今后压力很大

GDP:

一 美国	14.3万亿美元	1.4%
二 日本	4.8万亿美元	0.7%
三 中国	4.4万亿美元	9.0%
四 德国	3.8万亿美元	1.7%

2009年三季度 我国GDP 21万多亿，增长7.7%。

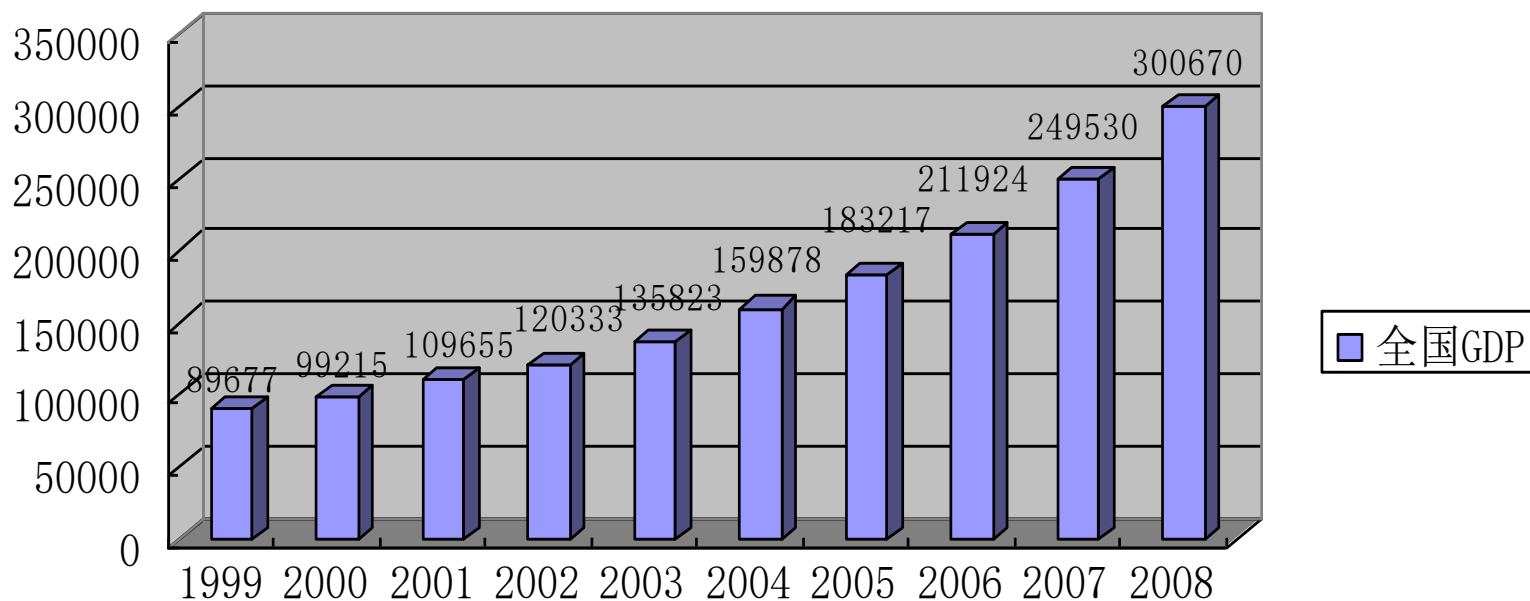
建设占用耕地年均300万亩  
原煤 27.93亿吨（占世界38%）  
发电量 3.47亿度  
原油 3.7亿吨（占世界9%）  
钢 5亿吨  
水泥 14亿吨（48%）  
化肥 6000万吨  
CO<sub>2</sub> 排放全球第一



## (一) 宏观经济

单位：亿元

1999-2008年全国GDP变化情况图





## (一) 宏观经济

### 2008年部分城市GDP（亿元）

上海13698	北京10488	广州8215	深圳7806
苏州6701	天津6354	重庆5096	杭州4781
青岛4409	无锡4400	佛山4300	宁波3964
武汉3960	成都3901	大连3858	沈阳3855
南京3775	东莞3710	唐山3560	烟台3460
济南3017	郑州3004	长沙3000	哈尔滨2800



## （一）宏观经济

**供需矛盾突出，今后压力很大**

改革开放30年来经济社会发展的三个阶段

- 1979—1989：从饥饿到温饱，沿海地区局部发展
- 1989—1999：东部地区、城市地区开始加快建设
- 1999—2009：东中西部全面发展，生活水平快速提高
- 2009—2020：全面建设小康社会
- 2020—2050：中华民族全面复兴



## (二) 耕地

人均耕地少、优质耕地少、后备资源少



减少的主要原因是1亿亩左右的生态退耕

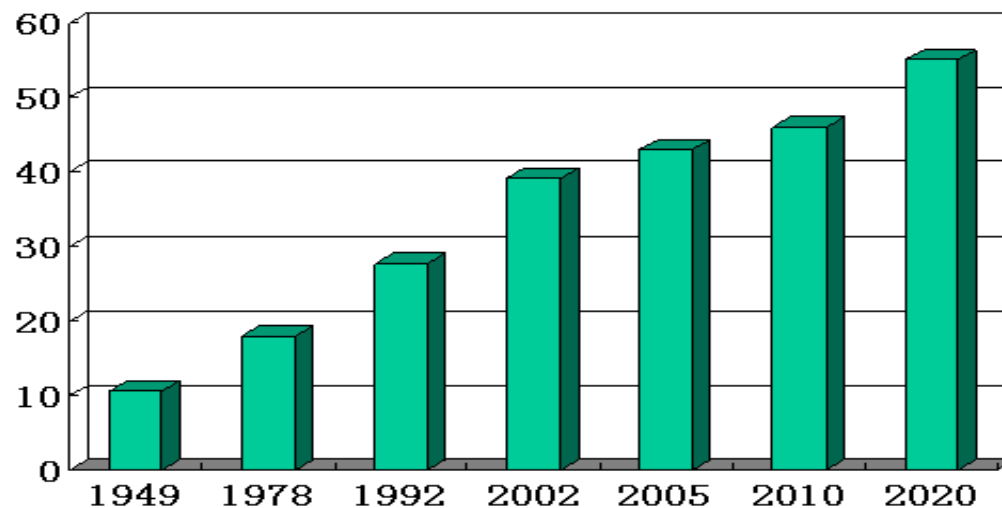




## (二) 耕地

1949-2020年我国城市化率数据图

单位：%

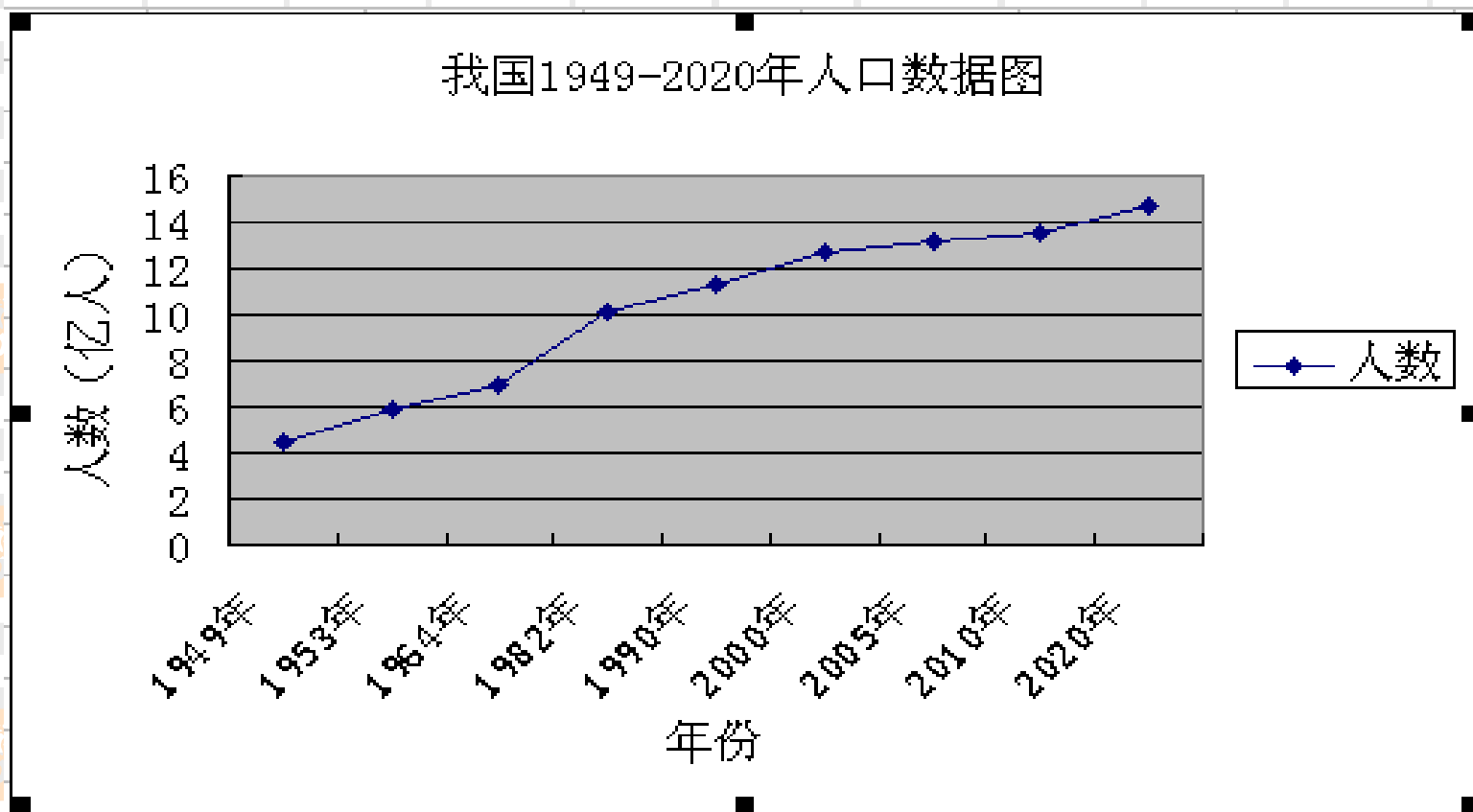


美国、英国  
城市化用了  
几百年时间，  
我国城市化  
仅用了数十年。



## (二) 耕地

人口持续增长



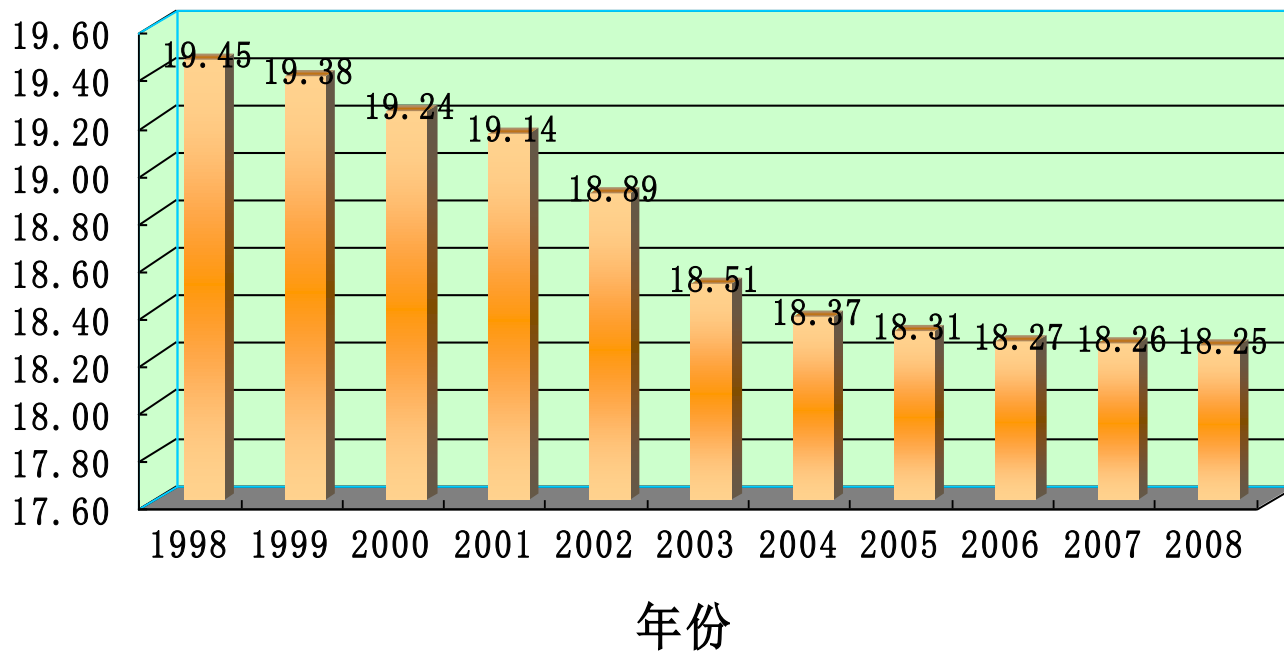


## (二) 耕地

耕地持续减少

### 我国耕地变化状况

亿亩



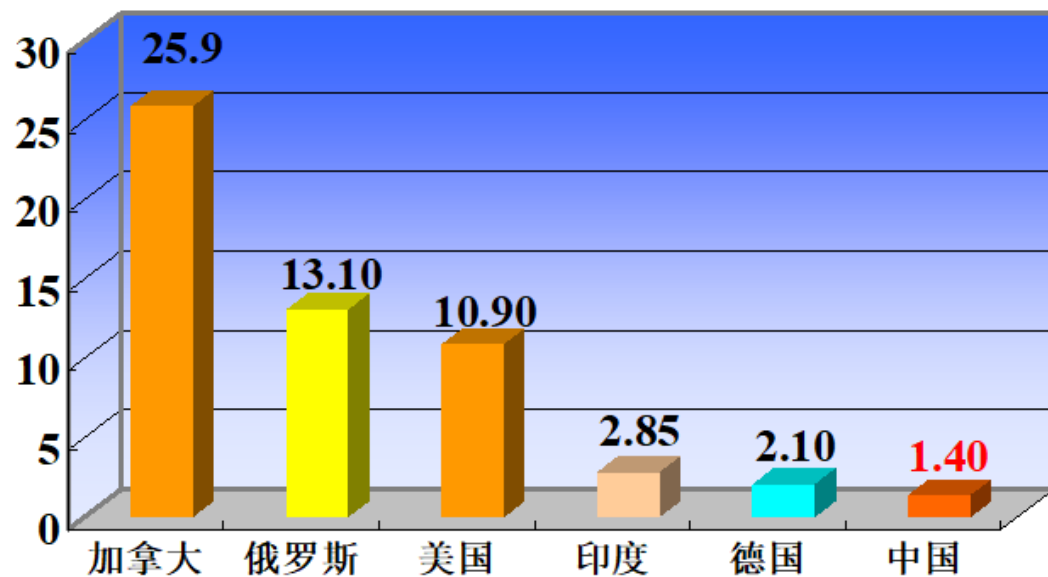


## (二) 耕地

我国人均耕地  
1.37亩，不足  
世界平均水平  
40%，排在世界  
第67位，约相  
当于美国1/7，  
印度的1/2。

我国人均耕地情况

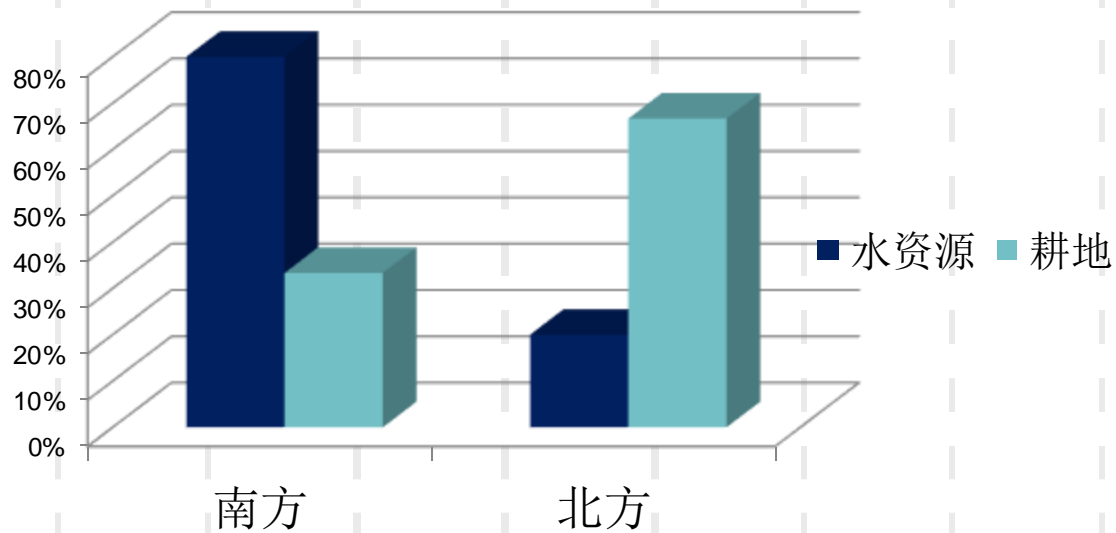
亩/人





## (二) 耕地

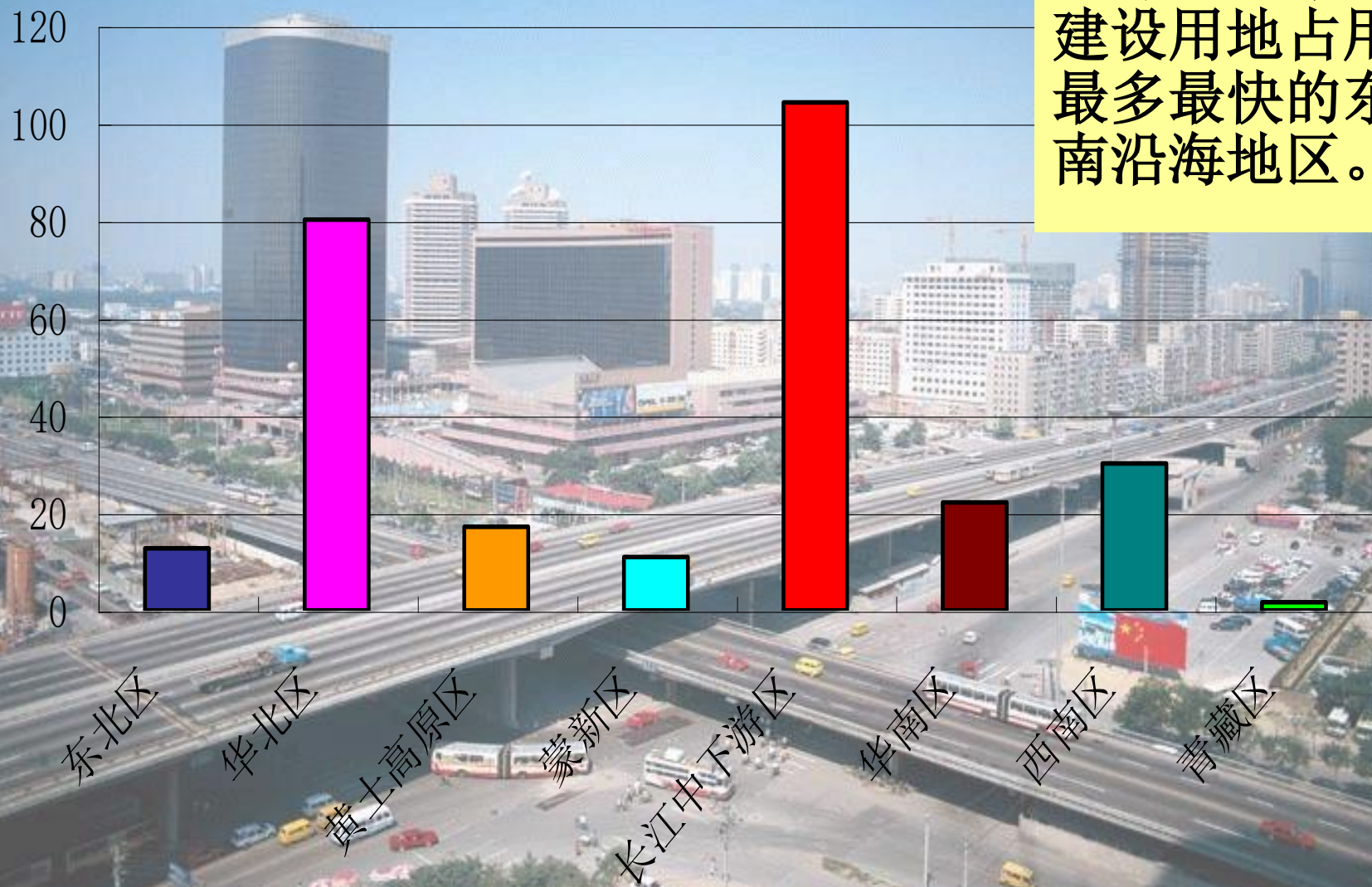
耕地后备资源  
约2亿亩，水土  
光热条件比较  
好的不足40%。

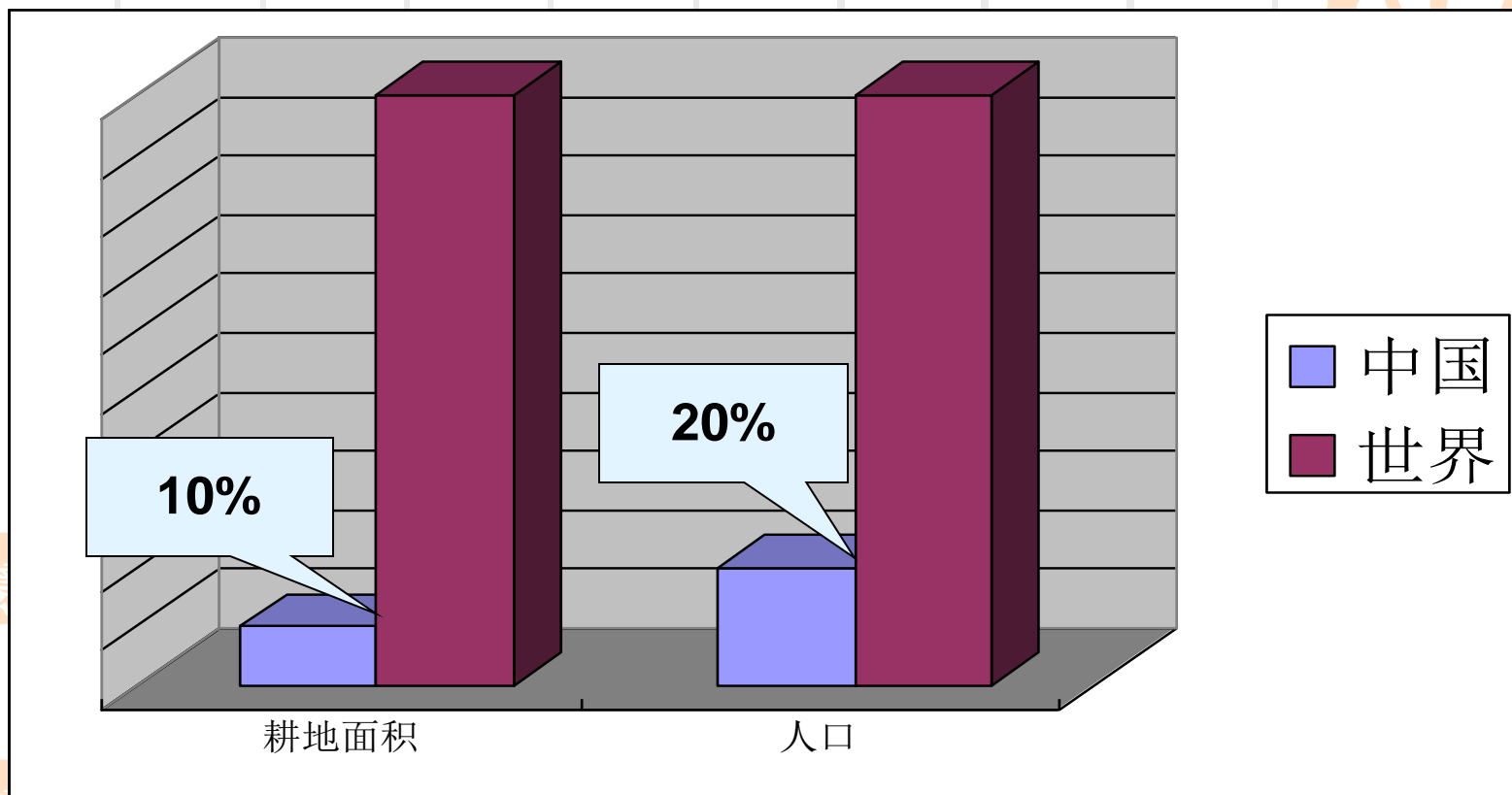




## 年均建设占用耕地（万亩）

优质耕地  
大部分分布在  
建设用地占用  
最多最快的东  
南沿海地区。



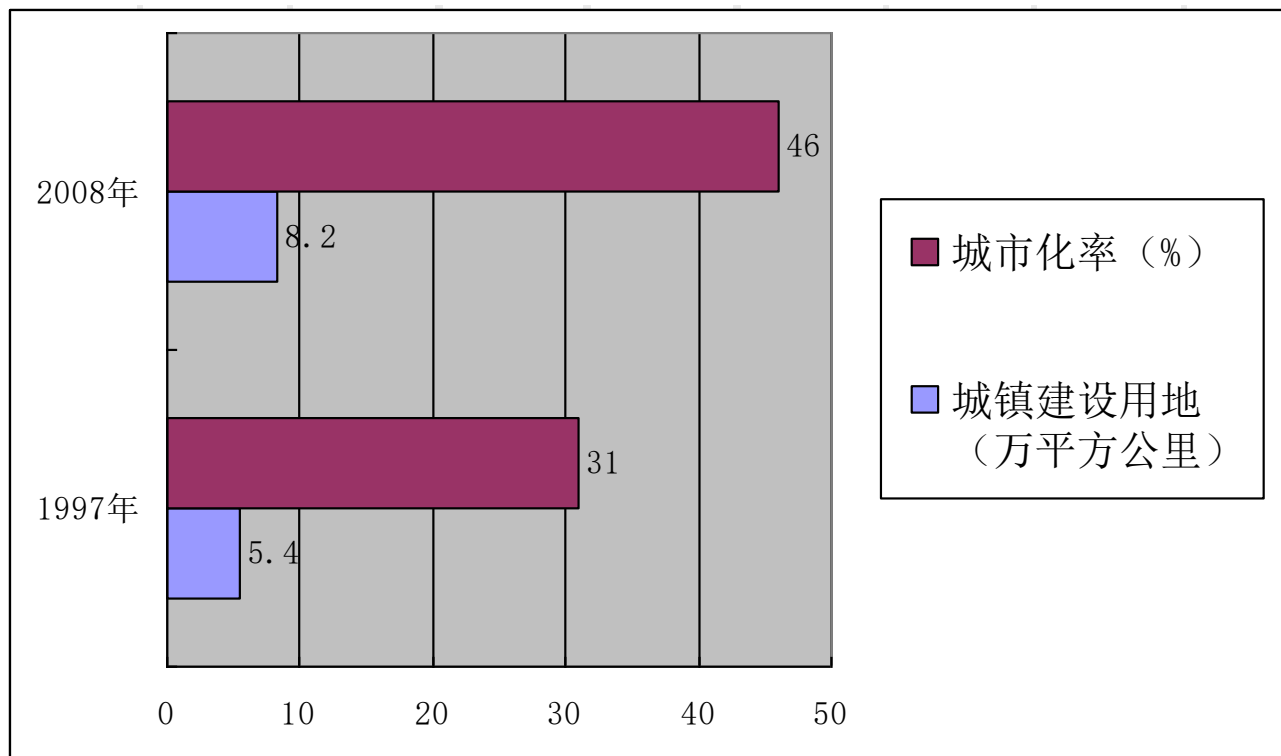


到2020年，我国人口总规模将达到14.5亿人，为保障粮食安全、生态安全、经济安全、政治安全、社会稳定，必须稳定一定数量的耕地面积。



### (三) 建设用地——总量快速增加

1997~2008年，全国城镇建设用地增加2.8万平方公里，同期城镇人口增加2.24亿人，人均125m<sup>2</sup>。







### (三) 建设用地——利用粗放浪费

只有天上才能  
看到的景色





## 当前形势

### (三) 建设用地——利用粗放浪费

只有天上才能  
看到的景色







### (三) 建设用地——利用粗放浪费

开发区、新城







### (三) 建设用——利用粗放浪费

#### 节约集约型园区





### (三) 建设用地——基础设施超前

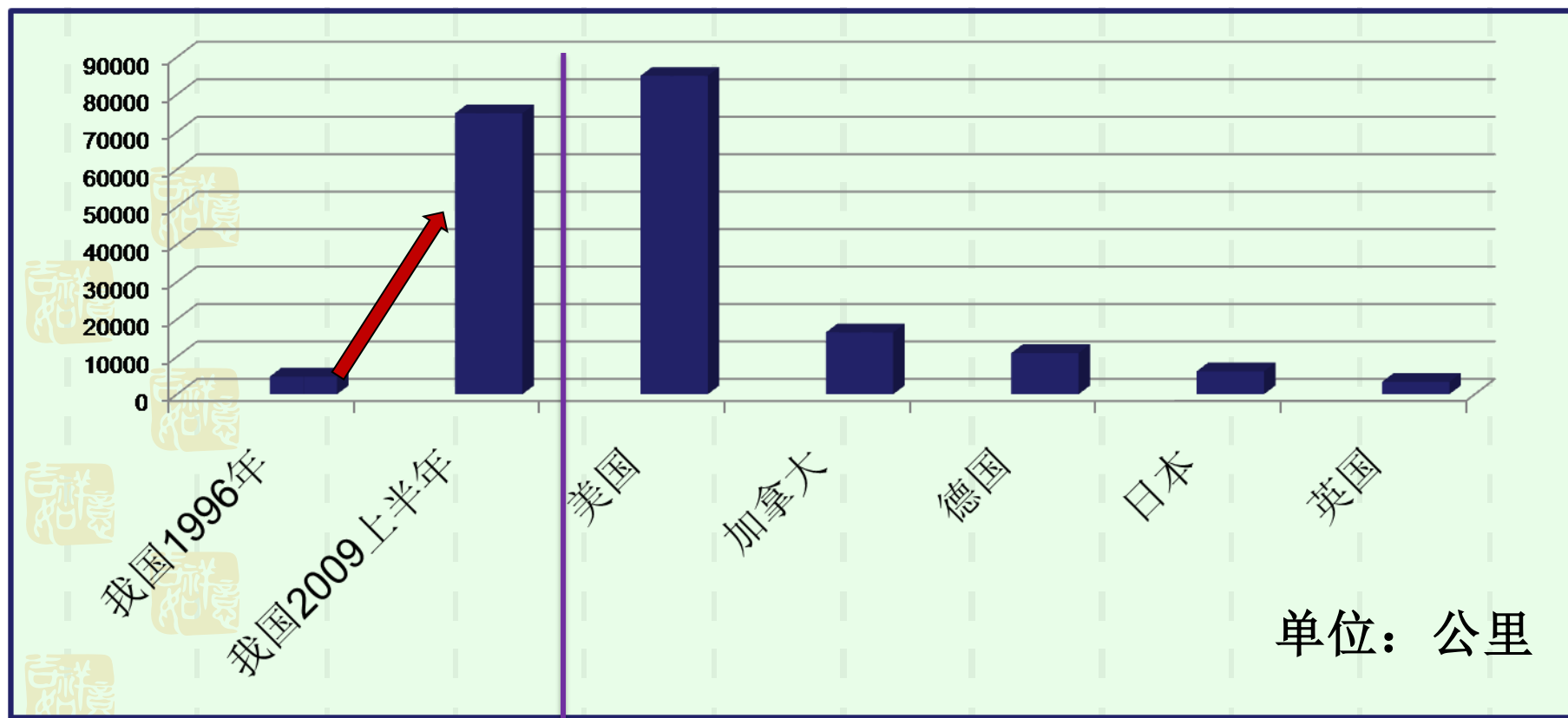
■ 基础设施超前建设、重复建设现象严重。到2010年底，国家规划2020年高速公路网、高速铁路网将基本开工完毕。





### (三) 建设用地——基础设施超前

#### 高速公路里程







### (三) 建设用地——基础设施超前

我国高速公路

英国A级公路







### (三) 建设用地——城镇用地结构不合理

■ **城镇用地结构不合理。**我国城市工业用地比例超过20%，很多超过30%，甚至50%；

■ 国外大城市一般不超过15%。我国城市绿地率低，缺乏分散开敞小型避难空间。



### (三) 建设用地——用地产出效率低

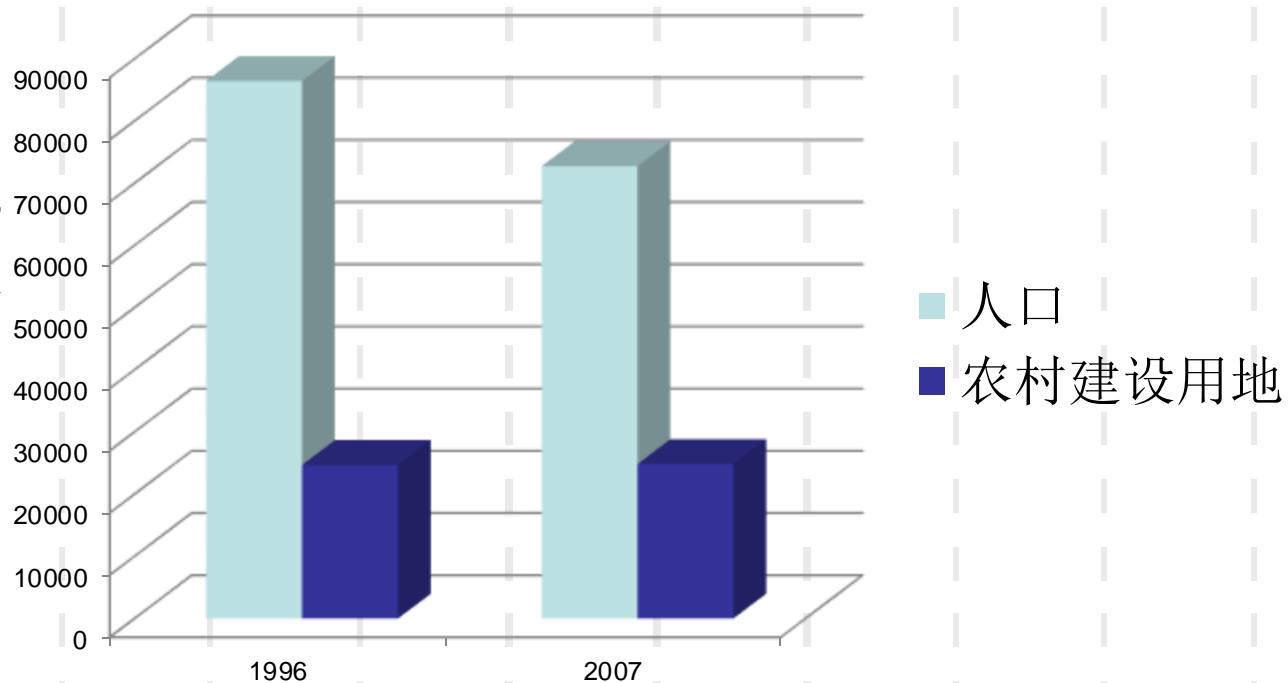
- **用地产出效率低。**我国17个城市抽样调查，工业用地产出率不到发达国家20世纪80年代的2%。40%以上低效利用，5%左右闲置（400万亩）。



### (三) 建设用地——农村

农村空闲住宅多，农村居住用地与农村人口迁移逆向发展

96-07年，农村人口减少约1.23亿人，农村居住用地反而增加130万亩。





## 结 论：

延续发展惯性，扩内需保增长，土地需求势头大幅上升。

党的十七届三中全会提出健全严格规范的农村土地管理制度，激发出地方极大的改革热情。

《违反土地管理规定行为处分办法》（15号令）对地方政府进行问责。

[返回](#)



◆土地行政指导思想：科学发展观指导下，保障发展、保护资源

◆土地行政职能的转变：单一的资源管理转向国家宏观调控

◆土地行政体制的完善：垂直管理、土地督察





# 第二节 土地行政管理体制的形成与发展

## 三、建立和发展中国土地行政管理学

中国土地行政实践发展到今天、已经取得了显著的成绩。中国特色的土地行政管理学体系已基本形成。但是，仍存在一些亟待解决的问题：

如何改革地政管理体制，加强国家对土地的集中统一管理

如何建立有效的具有中国特色的地政管理机制问题

如何完善土地行政立法体系

如何改变土地行政管理理论滞后于实践的状况

# 第三节 土地行政管理学的研究对象、任务和体系

## 一、土地行政管理学的对象和任务

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。

也就是说，是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和长期目标。

### 第三节 土地行政管理学的研究对象、任务和体系

#### [ 任务]

要阐明人类社会各个发展阶段或特定阶段国家行政机关组织与管理土地事务的运行规律。

即

**应用科学理论与方法**，来研究和阐明一定社会制度下国家组织与管理土地事务的客观规律性，为指导土地合理配置的具体实践提供科学依据。

# 第三节 土地行政管理学的研究对象、任务和体系

## 二、土地行政管理学的研究体系

### 第一部分 土地行政管理学的基本概念和原理

（土地行政管理学概念、主要功能、研究对象和任务；土地行政管理的决策和实施以及土地行政效率及其评价）

### 第二部分 土地行政管理的基本内容

（地籍行政、地权行政、地价行政、地税行政、地用行政和地权行政）

### 第三部分 对土地行政管理法规体系和行政伦理进行探讨

（土地立法及其在土地行政管理中的作用、土地行政管理法律的主要体系）



## 复习思考题：

- 1、什么是土地行政管理？
- 2、土地行政管理的目标、功能及其特点是什么？
- 3、国外土地行政研究趋势有哪些？
- 4、改革开放以后，我国土地行政管理有哪些重要变化？
- 5、什么是土地行政管理学？





吉祥如意

本章结束!

