

李秀海 鲍建宽 卢廷军◎编著
马俊海◎主审

土地管理与地籍测量



哈尔滨地图出版社

土地管理与地籍测量

TUDI GUANLI YU DIJI CELIANG

李秀海 鲍建宽 卢廷军 编 著

哈尔滨地图出版社

· 哈尔滨 ·

图书在版编目(CIP)数据

土地管理与地籍测量 / 李秀海, 鲍建宽, 卢廷军编
著. -- 哈尔滨: 哈尔滨地图出版社, 2010.6
ISBN 978-7-5465-0280-9

I. ①土… II. ①李… ②鲍… ③卢… III. ①土地管
理-基本知识②地籍测量-基本知识 IV. ①
F301.2②P271

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 105862 号

哈尔滨地图出版社出版、发行

(地址: 哈尔滨市南岗区测绘路 2 号 邮编: 150086)

黑龙江省地质测绘印制中心印刷厂印刷

开本: 787 mm × 1 092 mm 1/16 印张: 14.125 字数: 360 千字

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5465-0280-9

印数: 1~500 定价: 28.00 元

前 言

随着社会经济的快速发展,我国人均耕地占有量少、耕地锐减、土地沙漠化严重、土地利用低下等问题愈显突出。合理地开发利用好每一寸土地,管理好土地对社会经济的可持续发展至关重要。地籍测量是土地管理的一项基础性、技术性工作,是获取翔实的土地数据和信息的重要手段,近年来在我国已全面开展。鉴于大多数的测绘工程专业的毕业生到生产单位后都从事该项工作,今后一段时间内,地籍测量也将是测绘生产单位的一项主要测绘工程项目,因此,培养学生具有较强的地籍测量专业能力,适应目前测绘生产的需要,将是测绘工程专业教学面对的重要课题。另外,为配合我校应用型本科院校建设试点、教育部“卓越工程师培养计划”第一批高校试点和教育部 CDIO 工程教育模式试点工作,我们编写了这部教材。

经过多年的教学实践和生产实践,我们深深感到:要做好地籍测量这项工作,生产者必须掌握与之相关的土地管理知识,迄今为止,仍没有这两方面兼顾很好的教科书。我们通过多年教学和生产实践经历,收集许多国内外有关地籍测量和土地管理的资料,编写了《土地管理与地籍测量》这部教材。

该书主要分为两大部分。较全面地介绍了土地管理的概念、内容及与地籍测量的关系,具体阐述了地籍测量的内容、理论和方法,介绍了最新测量技术在土地管理、地籍测量中的应用。

该书可作为高等院校工程测量、土地管理等专业教材,又可作为土地管理、地籍测量工作人员参考用书。

全书由李秀海、鲍建宽、卢廷军编著,马俊海教授主审。第一、二、三、四及第十三章由李秀海编写,第五、六、七、八、九、十章由鲍建宽编写,第十一、十二、十四章由卢廷军编写,全书统稿由李秀海完成。

由于作者水平有限,加之编写时间仓促,书中难免存在不足,敬请读者批评指正,以便再版时修改。

编 者

2010 年 4 月于哈尔滨

目 录

第一章 土地与土地管理	1
第一节 土地及其特性	1
第二节 土地管理	3
第三节 我国土地资源及其利用状况	5
第二章 土地权属管理	9
第一节 土地产权	9
第二节 土地权属管理的目的和内容	11
第三节 土地权属确认	12
第四节 土地登记	14
第五节 土地统计	17
第六节 土地划拨和征用	22
第三章 地籍管理	24
第一节 地籍与地籍管理	24
第二节 地籍调查概述	28
第三节 土地权属调查	32
第四节 土地利用现状调查	40
第五节 土地利用变更调查	45
第四章 土地利用管理	47
第一节 土地利用概述	47
第二节 土地利用计划管理	50
第三节 土地开发、整理与复垦	54
第四节 土地利用动态监测	59
第五章 地籍测量概述	62
第一节 地籍测量的任务和特点	62
第二节 地籍测量的内容和方法	63
第三节 我国地籍测量的发展历史	65
第六章 地籍控制测量	67
第一节 概述	67
第二节 地籍测量坐标系的选择	72
第三节 地籍控制测量的方法	79
第七章 界址点测量	87
第一节 界址点测量的精度要求	87
第二节 界址点的测量方法	88
第三节 利用 GPS RTK 技术测量界址点	94
第四节 利用航测法测量界址点坐标	105

第八章 房产调查与测量	110
第一节 房产调查	110
第二节 房产分幅图测绘	117
第三节 房产分丘图和房产分户图的测绘	124
第四节 房屋面积测算	125
第九章 地籍图测绘	133
第一节 地籍图概述	133
第二节 基本地籍图的测绘	138
第三节 宗地图的测绘	143
第四节 土地利用现状图与农村居民地地籍图的测绘	145
第十章 土地面积量算	150
第一节 概述	150
第二节 土地面积量算方法	151
第三节 面积量测的平差计算方法	155
第四节 土地面积测算程序与汇总统计	158
第十一章 变更地籍调查	162
第一节 概述	162
第二节 变更界址测量	165
第三节 界址的恢复与鉴定	166
第十二章 数字地籍测量	168
第一节 概述	168
第二节 数字地籍测量的软硬件环境	171
第三节 全野外数字地籍测量	179
第四节 地籍图原图数字化	184
第五节 数字地籍测绘系统	187
第十三章 城镇地籍调查的技术管理	197
第一节 城镇地籍调查技术设计	197
第二节 城镇地籍调查技术总结与成果整理	198
第三节 城镇地籍调查成果的检查验收办法及质量评定	200
第十四章 地籍档案管理与地籍管理信息系统	203
第一节 地籍档案管理概述	203
第二节 地籍档案管理	204
第三节 地籍管理信息系统	205
附录 1 土地利用现状分类表	211
附录 2 地籍调查表	215
参考文献	219

第一章 土地与土地管理

第一节 土地及其特性

一、土地的概念

人类在地球上生息繁衍,土地与我们的生活息息相关,是人类一切生产生活赖以存在的根基。长期以来,人类从不同角度给土地赋予了不同的概念与含义。在两千多年前的春秋战国时期,管仲在《管子·水地篇》中称:“地者,万物之本源,诸生之根苑也。”意思是说,“土地”这个物质,是产生世界上万物的根本,各种各样的生物之所以能够生长,全部都是土地的作用。

虽然有关土地含义的产生历史上已经相当久远,但对土地的含义科学地界定则是近代的事情。英国经济学家马歇尔认为:“土地的含义指的是大自然无偿赠与人类的陆地、水、空气、光和热等物质和力”。美国经济学家伊利则认为:“经济学上的土地是侧重于大自然所赋予的东西”。从法学观点来看,凡占有某块土地者,其所有权可能管辖的范围应当包括地表、地下及地上所附着的一切自然物和自然力。所以法律上的土地是指人们能够利用、控制的土地,人力难以达到、难以控制利用的陆地,还不能成为法律意义上的土地。肯特从法律概念上对土地的定义是“土地不仅包括地面或土壤,而且也包括附着于土地的任何东西,不管是自然长成的,如树、草和木,还是人工造成的,如房屋以及其他建筑物。它所包括的范围向上或向下是无限度的,以致可以包括地上或地下的每样东西”。

随着地学和生态学的发展,人类对土地的认识更加深入。1972年,联合国粮农组织(FAO)在荷兰的瓦格宁根召开的土地评价专家会议上提出:“土地包括地球特定地域表面及其以上和以下的大气、土壤及基础地质、水文和植物。它还包括这一地域范围内过去和现在的人类活动的种种结果,以及动物就它们对目前和未来人类利用土地所施加的重要影响。”这一结论已写进1976年联合国粮农组织编写的《土地评价纲要》中。我国大部分地学和生态学者都接受这种观点。

综上所述,土地的含义包括几个方面:

第一,土地是地球表面一定地段所有自然地理要素相互作用、相互制约而形成的自然综合体,土壤是该综合体中极其重要的构成要素,尤其是农用地更是如此,但土壤不等于土地。

第二,土地有一定的空间位置,是地球表层中物理过程、化学过程和生物过程最为活跃的层次,处在岩石圈、水圈、生物圈、大气圈和智慧圈的结合部。

第三,土地的性质主要取决于综合自然特征,但人类活动也给土地深刻的影响。土地是一个受多因素作用,具有不断变化动态特征的位置体系。

第四,土地具有为人类利用的价值,是一种自然资源。

第五,土地的概念有广义和狭义之分。广义的土地系指地球表面的陆地部分和上下一定空间中的自然物及人类活动的种种结果所组成的自然经济综合体。这里的陆地部分包括内陆水域和海涂,上下空间包括地壳和大气层。自然物包括空气、水、土壤、生物及岩石、矿物等。狭义的土地则指地球表面的陆地部分。

从土地管理的角度出发,给土地一个简单的定义,即土地是地球陆地的表层,包括内陆水域和沿海滩涂,土地是自然与经济的综合体,是任何社会进行生活和生产必不可少的物质基础和自然资源。

二、土地及相关概念

1. 土地与土地资源

资源是指现在和可以预见的将来,可以被人类利用,为人类创造财富的物质或精神。资源的本质特征是它的稀缺性、有用性、可占有性及具有价值。土地资源是指土地中能够被人类利用、为人类创造财富的部分。从长远看,任何土地都不能说没有价值,不能为人类创造财富,随着科学技术的发展,现在还没有开发利用的土地将来也可能被人类开发利用,为人类创造财富。所以,通常人们所说的“土地”,实质上就是土地资源。土地资源是土地成为资产的基础。

2. 土地与土地资产

资产是具有明确权属关系的资源。土地资产就是明确了权属关系的土地,简称地产,区别于作为自然物或生产资料、生活资料的土地。“权属关系”最重要的就是所有权关系。所有权是一种排他性权利,可以派生出占有、使用、收益、处分等相关的多种权利。从法律角度看,财产并不是由物组成的,而是由“人对物的权利”构成的。土地资产就是产权主体对作为其财产的土地资源享有的占用、使用、收益、处分等权利。

3. 地产与不动产、房产、房地产

不动产是指具有明确产权关系,不能移动位置或移动后会引起性质、形状改变,造成经济损失的物,如土地、房屋、附着于土地上的树木等。不动产的主要组成部分是地产和房产。房产是指具有明确产权关系的建筑物及其附属物。房地产是房产和地产的总称,是房屋建筑及其建筑宗地所组成的有机整体。

4. 土地与国土

国土是政治意义上的土地,指一国国界范围内的土地,包括一国国界范围内的领空、领土和领海。国土的水平幅度,仅指地球陆地表层中的一国管辖范围。国土的垂直幅度,向上可达大气层的外沿,向下至少可达地壳的底沿。国土的物质构成与土地没有区别。

就国土资源而言,它包括土地资源、生物资源、水资源、矿物资源、海洋资源、气候资源、旅游资源、社会经济条件资源等。土地资源只是其中的重要组成部分,但不是国土资源的全部。

三、土地的特性

土地具有两重性,即它不仅是生产资料,还反映出一定的社会中人与人之间的某种生产关系,包括占有、使用、支配和收益的关系。土地的两重性,决定了土地不仅具有自然属性,还具有社会经济属性。土地的社会经济属性,既反映了进行土地分配和再分配的客观必要性,也是进行地权管理,调整土地关系的基本出发点。作为生产资料和自然资源,土地具有如下特性:

1. 土地存在的自然性。一般的生产资料,都是人类劳动的产物,而作为生产资料的土地,则是自然的产物。土地先于人类而存在,人类不可能创造或毁灭土地,而只能改变土地的状态、质量和用途。

2. 土地面积的有限性。作为自然资源的土地与其他的自然资源(如水、空气等)不同,土地的总数量(即面积)始终不会改变。虽然各种用途的土地在不停地发生变化。

3. 土地位置的固定性。与其他的生产资料不同,土地不能移动使用,而只能在原地被利用。土地的位置在很大程度上决定了土地的利用价值。正如马克思所说:“如果土地能像一张地毯那样搬来搬去,把它从供过于求的地方搬至它奇缺的地方的话,那就不能得到这样高的

地价了”。

4. 土地质量的差异性。土地是自然形成的,受到自然条件的影响,因而,土地质量明显表现出差异。如地质、地貌、土壤、植被、水分等是土地自身的条件差异;由于其所在地域的气候条件所带来的光照、温度、雨量等条件差异是土地环境的条件差异。这些差异,在地球上不论是一个大陆或是一个地域,都能表现出来。当然,这种质量的差异,会随着自然条件的变化而有所改变,也会随着人类生产力水平的提高、科学技术的发展而有所改变,使土地质量差异的变化可能扩大,也可能缩小,但土地质量的差异性却总是存在着的。它要求人们因地制宜合理利用各类土地资源,确定土地利用的最佳规划。

5. 土地利用的永续性。其他任何生产资料在使用过程中,都会逐步陈旧和受到磨损,最后报废。但土地在使用过程中,只要合理利用,其肥力或生产力可以不断提高,成为持续不断的永续性的生产资料。不合理地开垦和利用土地,将导致土地生态系统的破坏,使土地肥力和土地生产能力下降,最后将受到自然界的惩罚。土地的这一特征,启示我们必须尊重客观规律,对土地进行科学规划、正确利用。

四、土地的功能

1. 养育功能。“万物土中生”,具有肥力的土地是农作物汲取营养的主要源泉,是农作物正常生长发育不可缺少的水分、养分、空气和热量的供应者和调节者。土地的养育功能就体现在为人类提供必要的农畜产品上。农业用地就体现出土地的养育功能,人类社会对农业用地的需求实质上是对养育功能的需求。

2. 承载功能。土地是承载万物的基础,土地为人类提供了生存空间和活动场所,也是各项生产活动得以实施的基地。土地在非农业部门如建筑业、交通运输业、工业等作为地基、场地发挥作用,是人类修建建筑物(住宅、厂房等)和构筑物(交通设施、工程管道等)的载体,同时为人类提供居住、休息、娱乐、生产的场所。土地的承载功能具体体现为建设用地、交通运输用地、工业用地、水利工程用地等。

3. 仓储功能。矿产资源主要来自地壳,是地壳中具有开采价值的物质,如铜、铁、石油、天然气等。这些矿产资源蕴藏在地下,土地为其仓库。富含矿产资源的土地,即工矿用地,不仅为矿产资源提供仓储场所,而且也为矿产资源的开采、加工等提供场所。各类工矿用地就体现了土地的仓储功能。

4. 景观功能。景观意义上的土地是一种环境资源,具有景观功能的土地价值在于舒适性和美学价值。风景旅游用地、自然保护区用地就是发挥土地景观功能的土地利用方式。

第二节 土地管理

一、土地管理的概念

管理是为了有效地实现组织目标。由专门的管理人员进行的持续的、有意识、有组织的协调活动。

土地资源管理是国家在一定的环境条件下,综合运用行政、经济、法律、技术方法,为提高土地利用生态、经济、社会效益,维护在社会中占统治地位的土地所有制,调整土地关系,监督土地利用,而进行的计划、组织、协调和控制等综合性活动。

土地资源管理具有如下几个方面的含义:

土地资源管理的主体是国务院土地行政主管部门。根据《中华人民共和国土地管理法》

第五条的规定:国务院土地行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。县级以上地方人民政府土地行政主管部门的设置及其职责,由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。

(2)土地资源管理的客体是土地和土地利用中产生的人与人、人与地、地与地之间的关系。

(3)土地资源管理的基本任务是维护在社会中占统治地位的土地所有制,调整土地关系和监督土地利用。

(4)土地资源管理的目标是不断提高土地利用的经济效益、社会效益和生态效益,以满足社会日益增长的需求。

(5)土地资源管理的手段包括行政手段、经济手段、法律手段、技术手段。

(6)土地资源管理的职能是计划、组织、控制和协调。

二、土地管理的原则

土地资源管理的原则取决于土地制度和土地管理的总目标。我国土地管理建立在社会主义土地公有制的基础上,以合理利用土地、切实保护耕地为主要目标,其基本原则有以下几方面。

1. 依法管理原则

依法管理就是依照《土地管理法》及其他相关土地法规的规定,建立土地管理制度,管好用好土地。我国《土地管理法》的颁布和施行,为依法统一管好土地提供了法律依据。有了土地管理法律并不等于就能自动地管好土地,还必须做好法律宣传工作,提高执法的自觉性,做到有法必依、执法必严。

2. 统一管理原则

所谓统一管理,就是依照《土地管理法》的规定,实行全国土地统一管理,城乡地政的统一管理。实行统一管理,一方面要依法建立土地的统一管理机构,健全土地统一管理制度;另一方面也要正确处理国家、部门、地区、单位、个人之间的关系,协调和理顺各方面的土地关系,充分调动一切积极因素,合理利用每寸土地。

3. 维护社会主义土地公有制原则

维护社会主义公有制是社会主义土地管理的重要目标之一。土地管理机构必须依法禁止土地买卖和其他非法转让土地的活动,保护社会主义公有制不受侵犯。

4. 充分合理利用和保护土地的原则

社会主义国家的土地利用,必须最大限度地满足整个社会日益增长的生产和建设用地的需求。为此,要根据土地特点和属性,统筹安排各部门的土地利用。从“一保吃饭,二保建设”的土地供应原则出发。要优先安排农业土地利用,即将质量好、肥力高的适宜于农业利用的土地,首先用于农业生产。城镇、工矿、交通等非农业建设占用土地,要贯彻节约用地的原则,严格控制用地指标,尽可能少占或不占耕地。

保护土地主要是指对土地质量或土地生产能力的保护,它包括对土地肥力及其环境的保护。土地保护要与土地开发、合理利用和整治有机结合,才能不断提高土地利用率和土地投资效果。

三、土地管理的手段

土地管理手段是指为实现土地管理目的,完成土地管理任务而采取的各项措施。土地管理的手段主要有法律手段、行政手段、经济手段和技术手段等。

1. 法律手段

土地管理法律手段是指国家权力机关围绕土地问题进行立法、守法、执法,使土地管理目标得到实现。

2. 行政手段

土地管理的行政手段是指通过土地行政主管部门采取的行政组织、行政领导、行政立法、行政监督、行政方法技术,在注重行政效率的情况下对土地的各个方面进行管理。行政手段是土地管理中的重要手段。

3. 经济手段

土地管理的经济手段是指国家为实现对土地的有效管理,在财政、税收、价格、交易等方面采取的各项措施。土地是一种稀缺资源,要有效配置土地资源,应当发挥土地市场的积极作用,通过市场价格机制、竞争机制等优化土地资源配置。国家通过财政税收、地价等参与土地资源配置的宏观调控。

4. 技术手段

土地管理的技术手段是指土地行政主管部门通过采取先进的技术和管理措施,实现对土地的有效管理。土地管理具有较强的技术性。如对土地资源进行调查统计,对土地利用进行规划,对土地进行整理、复垦和开发等,都需要技术为先导。技术手段的先进与否,直接关系到土地管理数据的可靠性,土地利用规划的可操作性,土地整理、复垦和开发方案的可行性等各个方面。

四、土地管理的内容

关于土地管理的内容,目前有许多种不同的观点。通常情况下将土地管理的内容分为地籍管理、土地权属管理、土地利用管理、土地综合管理。其中地籍管理包括土地调查、土地分等定级、土地登记、土地统计、地籍档案管理;土地权属管理包括土地所有权和使用权的确认、城镇国有土地使用权流转管理、农村集体土地使用权流转管理、土地征用(收)和土地权属纠纷的调处等;土地利用管理的内容应当包括土地资源的开发利用规划、土地资源的开发利用、土地资源的整治与保护、土地利用的监督检查等;土地综合管理包括土地税费管理、土地信息管理、国外土地管理经验借鉴、土地管理科学的发展管理等。

第三节 我国土地资源及其利用状况

一、我国土地资源的分类面积概况

我国位于东半球,地处欧亚大陆的东部,面临世界上最大面积的海洋(太平洋)的西岸。北起黑龙江省漠河以北的江心,南达南海南沙群岛南缘的曾母暗沙,南北纵贯约 5 500 千米;西抵新疆维吾尔自治区乌恰县西缘的帕米尔高原,东至黑龙江省抚远县境内黑龙江和乌苏里江汇合处。东西横延约 5 200 千米。全国陆地(含内陆水域)面积 960 万平方千米,折合 144 亿亩,在世界 100 多个国家中,仅次于俄罗斯(1 770 万平方千米)和加拿大(997 万平方千米),居世界第三位。

根据国土资源部 2001 年中国国土资源公报,2001 年我国土地资源分类面积如下:

全国耕地总面积 12 761.58 万公顷(19.14 亿亩),约占土地总面积的 13.3%,呈递减趋势。人均耕地面积约 1.6 亩。2001 年内全国耕地总量减少 63.57 万公顷,其中生态退耕 59.07 万公顷,农业结构调整减少耕地 4.5 万公顷(67.5 万亩)。同时,全年耕地总量增加

20.26 万公顷。其中,通过土地整理增加 4.36 万公顷;通过土地复垦增加 2.45 万公顷;通过土地开发增加 13.45 万公顷。现有耕地中,已划定的基本农田面积为 10 880.0 万公顷,占耕地总面积的 85.3%。

全国林地总面积为 22 919.06 万公顷,约占全国土地总面积的 23.9%。人均林地面积约为 2.6 亩。

全国园地总面积为 1 064.01 万公顷(1.60 亿亩),约占全国土地总面积的 1.1%。人均林地面积约为 0.1 亩。

全国牧草地总面积为 26 384.59 万公顷。约占全国土地总面积的 27.5%。人均牧草地面积约为 3.0 亩。

全国水面总面积为 2 202.35 公顷,约占全国土地总面积的 2.3%。人均水面面积约为 0.3 亩。

全国城镇村及独立工矿用地总面积为 2 487.58 万公顷,约占全国土地总面积的 2.6%。人均面积约为 0.3 亩。

全国交通用地总面积为 580.76 万公顷,约占全国土地总面积的 0.6%。

全国水利设施用地总面积为 572.96 万公顷(0.86 亿亩),约占全国土地总面积的 0.6%。

全国未利用地总面积为 27 027.11 万公顷,约占全国土地总面积的 28.1%,人均面积约为 31 亩。

二、我国土地资源的分布状况

我国土地资源受自然和社会经济环境的影响,土地利用结构、比重、程度和效益在东、中、西部之间的地域差异明显。

东部约 5 亿人,占全国人口的 41.2%。东部拥有占全国 13.9% 的土地,其耕地、园地、林地、居民地、交通用地、水域的比重分别占全区土地的 28.0%,4.2%,37.1%,6.9%,1.5% 和 8.9%,远远高于中、西部地区;牧草地仅占全国牧草地面积的 0.8%,远低于中、西部地区。土地垦殖率和建设用地率高达 28.0% 和 10.1%。耕地单产高,以全国 28.4% 的耕地生产占全国 37.6% 的粮食。但人均耕地只有 0.07 公顷,粮食不能自给的 8 个省(市、区)都在本区。单位土地的国内生产总值也最高,分别是中、西部地区的 4.4 倍、16.7 倍;单位农地的国内生产总值也最高,分别是中、西部地区的 3 倍、10.3 倍。

中部 9 省、区,有 3.3 亿人口,占全国人口的 35.7%,占全国 29.6% 的土地,本地区 7 大类已利用土地占全区土地的比例均居东、西两地区之上,耕地、林地、居民地和交通用地约占全国同类土地的 40%。土地和农地利用率及森林覆盖率均高于东、西部地区,为全国之首。本区是全国农、林生产基地,吉、黑等产粮大省都在本区。土地垦殖率和建设用地率,单位土地和农地,以及人均国内生产总值均居东、西部之间。

西部 10 省、市、区人口只有全国的 23.1%,土地面积占全国总面积的 56.5%,耕地、园地、林地、居民地、交通用地、水域占全区土地的比例分别为 6.9%,0.4%,16.2%,1.0%,0.3% 和 3.1%,远小于东、中部地区。但牧草地、未利用土地占全国同类土地的比例则居全国之首,未利用土地比重达 36.5%。单位面积土地和农地以及人均国内生产总值分别只占全国平均水平的 25%,38% 和 61%。

三、我国土地资源利用特点和存在问题

1. 资源总量大,人均占有量少

我国土地总面积占世界陆地总面积的 1/15,仅次于俄罗斯、加拿大,居世界第三位,但人

均占有土地只达世界人均占有土地数的 29%,是澳大利亚人均土地的 1.8%,加拿大人均土地的 2.4%,俄罗斯人均土地的 7.0%,美国人均土地的 21%。人均耕地、人均有林地和人均草地面积均比世界同类指标少 60%~80%,在全世界 160 多个国家和地区中居于后列。

我国人口多,人均土地少,这一基本国情将长期制约我国社会和国民经济的发展,应及早从全国和全民族的长远利益高度来妥善处理人口增长、经济发展和土地紧缺的矛盾。这是党和国家决定要用世界上最严格的措施来管理土地和保护耕地的决策依据,也是制定“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”这一基本国策的出发点。

2. 山地、丘陵多,平地少

我国土地的 46.4% 为山地,20% 为丘陵,山地和丘陵占全国土地面积的 2/3,而平原(含高原)仅占 1/3。我国山地的 64.8% 和丘陵的 56.2% 分布在西部 10 个省、市、区,占西部总面积的 72.9%,仅山地就占全区土地面积的 53.1%。山地最多的省份是贵州、云南和四川(包括重庆市),分别占全省总面积的 80.8%,80.3% 和 72%,加上丘陵,云南、贵州两省均达 95%,四川(包括重庆市)也达 90%。山地面积超过 50% 的还有山西、浙江、福建、江西、湖南、湖北、广西、西藏、陕西、甘肃 10 个省、区,也就是说,全国有近一半的省,山地面积超过辖区面积的 50%,而平地超过辖区面积 50% 的只有上海、天津、江苏、安徽、河南、内蒙古 6 个省、市、区。

3. 耕地后备资源不足

我国耕地的后备土地资源不足。我国现有未利用土地总面积约为 33.76 亿亩(不包括未利用水面),但其中难以利用的沙漠、戈壁、永久积雪、冰川以及裸岩、石砾地等约占未利用土地的 73%,宜作耕地开垦的仅为 2 亿亩,按 60% 的垦殖率计算,可以开垦耕地 1.2 亿亩,全部开垦后,人均增加耕地面积不足 0.1 亩。

四、我国土地资源利用的主要问题

在长期的开发利用过程中,我国土地资源在利用上表现出以下几个方面的问题:

1. 耕地开垦过度,减少过快

我国耕地开垦过度。我国耕地开发历史在 5 000 年以上。目前耕地面积已占全国土地调查面积的 13.3%,比世界平均数 10.2% 超过 3.1 个百分点。而现有耕地有相当一部分是属过度开垦,地面坡度在 25° 以上的耕地全国达 606.5 万公顷,10°~25° 以上的耕地尚有 1 246.6 万公顷,也就是说,地面坡度在 15° 以上的耕地全国有 1 853.1 万公顷。除上述耕地的大部分需要退耕还林、还草以外,在湖田地区,亦有过度围湖开垦的状况,严重影响泄洪、蓄洪,也需要退耕还湖。

我国耕地减少过快。改革开放以来,我国经济一直保持着高速增长的势头,但这种高速增长主要不是靠集约利用土地,而是靠外延扩展用地,以占用大量耕地为代价取得的。据国家统计局的统计,全国耕地净减数在“六五”期间为 235.3 万公顷,平均每年减少 47.1 万公顷;“七五”期间,为 99.1 万公顷,平均每年减少 24.6 万公顷;“八五”期间为 70.2 万公顷,平均每年减少 14.1 万公顷。也就是说,从 1981 年到 1995 年的 15 年间,我国共减少耕地 434.7 万公顷,平均每年减少 27 万公顷。实际上,耕地减少的速度要高出统计数。

2. 建设用地利用粗放,土地浪费严重

在耕地锐减的同时,建设用地增长十分迅速。据 1998 年统计,全国征而未用的闲置摆荒土地近 200 万亩。据对全国 31 个特大城市卫星遥感资料的判读和量算,1986~1995 年主城区实际占地规模扩大 50.2%,城市用地与人口增长率之比达 2.29:1,高于合理值(1.12:1)2 倍多。不仅城市用地盲目增加,村庄和集镇居民用地总量也在迅速增长。在建设用地盲目增

长的同时,土地利用效率却很低,浪费土地的情况十分严重。

3. 土地生态环境恶化,土地退化严重

土地退化是指一切导致土壤功能降低、土地利用受限的现象与过程。退化土地的恢复或修复过程缓慢,有的甚至不可修复,目前是严重的全球性问题之一。

我国土地在开发强度大的同时,有些地区还存在开发利用方式不当等问题。如缺少或过量施肥,没有休耕期或休耕期过短,灌溉水质不佳,没有侵蚀防治措施或措施不当,大面积地砍伐或破坏森林和自然植被,过度放牧,工业废水、废气、废物的处理与排放,城市生活垃圾堆放与处理,城郊农业活动中污水灌溉、化肥施用等。此外,我国土地开发利用规划滞后,在开发利用土地前,未经科学论证和评估,出现过盲目毁林开荒、毁草开荒、围湖造田、侵占江河滩地、陡坡开垦等破坏生态环境的开垦、围垦土地行为。

上述行为带来水土流失、土地荒漠化等生态环境恶化、土地退化等问题。在水土流失方面,全国仍有 367 万公顷有待治理,约占土地总面积的 38.6%,此外每年平均要新增 1 万公顷的水土流失面积。在土地荒漠化方面,分布在西北、东北和华北的蒙、晋、冀等 11 个省、区的沙化土地不断扩大,已累计达到 262 万平方千米,每年还以 0.25 万平方千米的速度在增加。新中国 50 年累计造林近 6 000 万公顷,森林覆盖率已达 16.7%,但是造林速度远远赶不上砍伐速度,特别是天然林遭到严重破坏,加剧了自然灾害的产生并造成巨大损失。目前改良草地和人工草地达到了 332.5 万公顷,长期超载过牧,投资少,建设治理不力,产草率低,草地退化、沙化和碱化面积已达 1.35 亿公顷,每年还以 200 万公顷的速度在增加。湖泊水面减少是我国生态恶化的重要因素之一,因自然气候变化和人工围垦,全国湖泊水面比 1949 年初减少约 1 400 万公顷,仅鄱阳和洞庭两湖的水面比 50 年前就缩小 969 万公顷。耕地生态是我国土地生态建设中的重要方面。但是我国耕地除受城市工业和化肥、农药污染外,由于陡坡土地开垦过度,耕地的水土流失、沙化问题也相当突出。

土地是民生之本、发展之基。在我们这个发展中的人口大国,土地问题始终是现代化进程中一个带有全局性、战略性的重大问题。必须充分认识到,严格土地管理,既是贯彻科学发展观,确保经济社会可持续发展的长远大计,也是维护当前改革发展稳定良好局面的当务之急。严格土地管理,直接关系到国家粮食安全、经济社会可持续发展和社会稳定,是一项长期任务。要通过完善土地管理制度,更科学、更有效地管住管好土地,切实保护好中华民族赖以生存和发展的土地资源。

第二章 土地权属管理

第一节 土地产权

一、土地产权的概念

按《牛津法律大辞典》产权(property rights)的定义:“财产权是指存在于任何客体之中或之上的完全权利,包括占有权、使用权、出借权、转让权、用尽权、消费权和其他与财产有关的权利。不要把财产权视作单一的权利,而应当把它视为若干独立权利的集合体。其中的一些甚至很多独立权利可以在不丧失所有权的情况下让与。”

土地产权问题是土地制度的一个核心问题。土地产权指有关土地财产的一切权利的总和,它包括土地所有权、土地使用权、土地租赁权、土地抵押权、土地继承权、地役权等多项权利。土地产权也像其他财产权一样,必须有法律的认可并得到法律的保护,即土地产权只有在法律的认可下才能产生。

二、土地权利构成

一般而言,我国的土地权利可以分为土地所有权、土地使用权和土地他项权利三大组成部分。

1. 土地所有权

土地所有权是指土地所有者依照法律规定对其所有的土地享有的占有、使用、收益和处分的权利,是土地所有制的法律表现形式。在我国,根据土地所有权主体的不同,可以分为国家土地所有权和农民集体土地所有权两类。

根据1998年12月24日国务院第十二次常务会议通过的《土地管理法实施条例》,下列土地属于国家所有:

- (1)城市市区的土地;
- (2)农村和城市郊区中已经依法没收、征收、征购为国有的土地;
- (3)国家依法征用(收)的土地;
- (4)依法不属于集体所有的林地、草地、荒地、滩涂及其他土地;
- (5)农村集体经济组织全部成员转为城镇居民的,原属于其成员集体所有的土地;
- (6)因国家组织移民、自然灾害等原因,农民成建制地集体迁移后不再使用的原属迁移农民集体所有的土地。

农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山属于农民集体所有。

2. 土地使用权

土地使用权是指土地使用者根据法律规定对其使用的土地享有的占有、使用、收益和部分处分的权利。土地使用权是一种民事权利,是与财产所有权有关的财产权。按照有关规定,我国的政府、企业、团体、学校、农村集体经济组织以及其他企事业单位和公民,根据法律的规定并经有关单位批准,可以有偿或无偿使用国有土地或集体土地。

土地使用权是根据社会经济活动的需要由土地所有权派生出来的一项权能,两者的登记人可能一致,也可能不一致。当土地所有权人同时是使用权人的时候,称为所有权人的土地使用权;当土地使用权人不是土地所有权人的时候,称为非所有权人的土地使用权。二者的权利和义务是有区别的。土地所有权人可以在法律规定的范围内对土地的归宿作出决定。

3. 土地他项权利

土地他项权利是指土地权利中,除土地所有权和使用权以外的其他权利。凡不属于土地所有权和土地使用权,而在土地法上需要加以确认和保护的土地权利,都可列入土地他项权利。我国法律、法规已有明确规定的土地他项权利主要有以下几种:地役权、租赁权、抵押权、空中权、地下权等。他项权利的主体具有特定性,他项权利拥有者必须是与土地所有者或使用者有着密切联系的单位和个人,如邻里关系、土地使用权租赁关系、土地使用权抵押关系、地上附着物权属关系等。

在我国,土地他项权利具有以下特点:第一,土地他项权利是在他人土地上享有的权利。土地他项权利主体是土地所有者、使用者以外的,与土地所有人、使用人之间存在着某种法律关系的民事主体。第二,土地他项权利不受一物一权的限制。在同一土地上,只能有一个所有权,并且这个所有权只能派生一个土地使用权,但这并不妨碍在同一土地上设立多种甚至多个同种的他项权利。第三,土地他项权利是对土地所有权、使用权的一种限制。表现为他项权利人对土地的某种利用权利,或者他项权利人请求土地所有人、使用权人对土地的某种利用权利,或者他项权利人请求土地所有人、使用人在利用该土地时为某种行为或不为某种行为的权利。第四,土地他项权利是长期存续的权利,一般情况下应当予以登记。

(1) 地役权

现有的相邻权中,凡是以在他人土地上的一定行为为内容并长期存续的权利,属于地役权。地役权是指为自己的土地利用需要,而对他人土地加以支配的权利,包括在他人土地上实施一定行为或者限制土地所有人、使用权人在其土地上实施一定行为的权利。我国《民法通则》第八十三条以及最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国民法通则〉若干问题的意见》规定所列的相邻权中,主要有两种地役权,即通行权和排水权。通行权是指人、畜和车辆不受妨碍地通过他人土地的权利。排水权是指向他人土地或者经由他人土地排放自己土地之水的权利。地役权的存续期间一般是永久性的。地役权人行使权利时,应当尊重土地所有人、使用人的合法权益,尽量避免损害的发生。因行使地役权而不得不造成损害的,应本着公平原则,给予适当的补偿。因行使地役权的方式不当或者对避免损害的发生欠缺必要的注意的,应当对所造成的损失承担赔偿责任。

(2) 土地抵押权

土地抵押是指土地使用权人在法律规定的范围内,以不转移占有的方式,将土地使用权作为债务履行担保,以取得资金支持的行为。当抵押人到期不能履行债务时,抵押权人有权依法处分该土地的使用权,并从处分所得中优先受偿。

土地抵押权就是指土地抵押关系中,抵押权人对作为抵押物的土地使用权和地上建筑物、其他附属物所享有的以处分权和优先受偿权为中心的一系列权利。土地抵押权是一种担保物权,具有担保物权的功用和效力,它的目的是通过土地权益归属的变动来实现对债权的保障,而不是直接满足对土地利用的需求。因此,土地抵押权不具有对土地占有、使用的权能,也不包含对土地使用权人正常使用行为的限制。

(3) 租赁权

土地租赁权是指承租人在按期支付租金的条件下对土地进行占有和使用的权利。

(4) 空中权和地下权

空中权主要指以他人土地为依托,在其上空建造并维持某种建筑物、工作物的权利。地下权主要指在他人土地的地面以下埋设管道、电缆或者建造并维持地下设施的权利。

4. 土地权属主

所谓土地权属主(以下简称权属主,或权利人)是指具有土地所有权的单位和土地使用权的单位和个人。

在我国,根据土地法律的规定,国家机关、企事业单位、社会团体、“三资”企业、农村集体经济组织和个人,经有关部门的批准,可以有偿或无偿使用国有土地,土地使用者依法享有一定的权利和承担一定的义务。

依照法律规定的农村集体经济组织可构成土地所有权单位。乡、镇企事业单位,农民个人等可以使用集体所有的土地。

第二节 土地权属管理的目的和内容

土地权属管理是指国家行政机关通过各种手段对土地权属关系进行调整,以维护土地所有制,保护土地所有者和使用者的合法权益,规范土地权属流转,发挥市场对土地资源的优化配置作用,促进土地资源的合理利用。

一、土地权属管理的目的

国家土地行政主管部门采取各种措施对土地权属进行管理,主要目的如下:

(一) 维护土地所有制

我国实行土地的社会主义公有制。为了维护土地公有制,保护国家对国有土地,各农民集体对其所有的土地行使其合法的土地所有权,土地行政主管部门必须通过确认国家土地所有权、集体土地所有权,排斥其他任何单位或个人的土地所有权,达到维护土地所有制的目的。

(二) 保护土地权属人的合法权益

土地权属人是指依法享有土地权利的法人或公民。在我国,土地权属人可以分为三类:土地所有者、使用者和他项权利拥有者。明确土地产权、调解土地权属纠纷是保护土地所有者、使用者和他项权利拥有者的合法权益的有效措施。土地所有权、使用权以及部分土地他项权利作为财产权,受我国《民法通则》等法律保护。

(三) 规范土地权属流转,发挥市场对土地资源的优化配置作用

土地权属流转是建设社会主义市场经济体制的需要。在我国,土地所有权不能流转,但是土地使用权可以依法流转。土地使用权市场流转一般可以分为两级:一级使用权流转指土地所有者通过土地使用权出让、租赁、作价出资(入股)、联营等方式,将土地使用权从土地所有权中分离出来,提供给土地使用者;二级流转是指从一级市场取得土地使用权的土地使用者,通过转让、出租等方式将土地使用权再转移给其他土地使用者。国家土地行政机关通过对一级、二级土地使用权权属流转的审查、批准和监督,以规范土地使用权流转,发挥市场对土地资源的优化配置作用。

(四) 促进土地资源的合理利用

明确土地权属,依法管理土地权属变更,规范土地权属流转市场,有利于发挥土地所有者、使用者合理利用土地的积极性。土地所有者、使用者为了在较长时期内获取较大的土地收益,