

21 世纪高等院校教材

城市土地管理

周介铭 主编



科学出版社

www.sciencep.com

食 爵 密 内

21 世纪高等院校教材

城市土地管理

周介铭 主编

(912) 自然科学与数学

8.01.01 城市土地管理 周介铭 主编 科学出版社

科学出版社北京

1999.01.01 16.00元

科学出版社

1. 城市土地管理

2. 城市土地管理

3. 城市土地管理

科学出版社

1. 城市土地管理

科学出版社北京

科学出版社北京

科学出版社北京

科学出版社

科学出版社

科学出版社北京

内 容 简 介

本书全面系统地介绍城市土地管理的原理、内容和方法。全书共分三大部分:第一部分介绍城市土地管理的原理及基础理论;第二部分介绍城市土地管理的主要内容及方法,包括城市地籍管理、权属管理、利用管理、市场管理、信息管理;第三部分介绍港台地区及国外城市土地管理的经验。

本书可作为高等院校土地资源管理、资源环境与城乡规划管理、房地产经营与管理及相关专业本科、专科生教材,也可供国土管理人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

城市土地管理/周介铭主编. —北京:科学出版社,2010.8

21 世纪高等院校教材

ISBN 978-7-03-028754-0

I. ①城… II. ①周… III. ①城市土地-土地管理-中国-高等学校-教材 IV. ①F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 163987 号

责任编辑:郭 森 赵 冰/ 责任校对:张怡君

责任印制:张克忠 / 封面设计:耕者设计工作室

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京市安泰印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2010 年 8 月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2010 年 8 月第一次印刷 印张:18 3/4

印数:1—4 000 字数:370 000

定价:32.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

土地问题一直是关系人类生存的重大问题,随着市场经济体制的逐步推进、全面建设小康社会和城镇化进程的加速,尤其是土地成为国家宏观调控重要手段以来,土地管理在社会经济发展中的地位越来越重要。正是基于这一背景,培养和造就一批适应当前社会经济发展与国土资源管理的专业人才就成为一个迫切的任务,因此我们编写了这本《城市土地管理》教材。

本书是编者在多年来讲授城市土地管理课程和长期参与土地管理科研项目的基础上编写的。在编写过程中力求重点突出、点面结合,注重知识的系统性和逻辑性,同时紧密联系我国城市土地管理的最新动态,保证教材内容与时俱进。

全书共分8章,包括三大部分内容。第一部分介绍土地管理的原理及基础理论,包括土地管理概述、土地管理基础理论;第二部分介绍土地管理的主要内容及方法,包括地籍管理、权属管理、利用管理、市场管理、信息管理;第三部分为港台地区及国外城市土地管理的经验介绍。

全书由周介铭教授拟定编写大纲并组织相关人员集体编写,具体分工如下:第一章、第三章由何伟编写,第二章、第四章由吴妍编写,第五章由任平编写,第六章、第八章由蒋贵国编写,第七章由辜寄蓉编写。全书最后由周介铭统稿。

编写本书,参阅了大量国内有关书刊、资料和行业规程,并引用了一些观点和实例,在此,特向有关作者和同志深表感谢。

土地管理学是一门发展中的学科,许多理论和方法尚处在进一步研究和探索阶段,加上编者水平有限,书中不足之处在所难免,恳请同行和读者不吝赐教。

编 者

2010年6月

目 录

前言

第一章 绪论	1
第一节 土地的概念与特性	1
第二节 土地管理	7
第三节 土地可持续利用与土地管理	14
第四节 我国城市土地管理热点问题	19
第二章 城市土地管理的理论依据	23
第一节 地租地价理论	23
第二节 区位理论	30
第三节 生态经济学原理	33
第四节 管理学相关理论	37
第三章 地籍管理	43
第一节 地籍管理概述	43
第二节 土地利用分类	47
第三节 土地调查	61
第四节 城镇土地分等定级与估价	77
第五节 土地统计与档案管理	89
第四章 土地权属管理	97
第一节 土地产权与我国土地制度	97
第二节 土地权属管理的内容	109
第三节 城市国有土地所有权和使用权的确认	111
第四节 土地征收	113
第五节 城市国有土地使用权的流转	124
第六节 土地权属纠纷的调处	140
第五章 城市土地利用管理	149
第一节 城市土地及其利用	149
第二节 城市用地条件评价及判定	155
第三节 城市建设用地、未利用地开发利用管理	162
第四节 城市用地规划管理	175
第五节 城市土地开发	182

第六章 城市土地市场管理	190
第一节 城市土地市场管理概述	190
第二节 城市土地市场供需调控	204
第三节 城市土地市场价格管理	214
第四节 城市土地储备	230
第七章 土地信息管理	238
第一节 土地信息与信息系统	238
第二节 “3S” 技术在城市土地管理中的应用	242
第三节 土地管理数据库	252
第四节 城市土地管理信息系统的建立	257
第五节 地籍管理信息系统实例	262
第八章 我国港台地区及国外城市土地管理	266
第一节 我国港台地区城市土地管理	266
第二节 国外城市土地管理	275
主要参考文献	292

第一章 绪 论

第一节 土地的概念与特性

一、土地的概念

(一) 土地的定义

土地是地球表层的特定地域，有固定的位置和一定的水平、垂直范围；土地是由相互作用的各种自然地理要素构成的综合体，并受人类活动的影响，兼有自然和社会经济双重属性；土地的特性随着时间而发展变化。

目前，从土地管理的角度分析，比较公认的土地定义是：土地是地球陆地表面由地貌、土壤、岩石、水文、气候和植被等要素组成的自然历史综合体，它包括人类过去和现在的种种活动结果。这一定义包括以下几层含义。

1. 土地是综合体

组成土地各要素，在一定的时间和空间范围内，相互联系、相互作用、相互依存而组成具有一定结构和功能的有机整体。土地的性质和用途取决于全部构成要素的综合作用，而不是任何一个单独的要素。因此，评价土地时只有综合考虑各要素的特性及其相互作用，才能得出符合客观实际的结果。

2. 土地是自然的产物

土地是自然的产物，不是人类劳动的产物，但人类活动可以引起土地有关组成要素的性质变化，从而影响土地的性质和用途。

3. 土地是地球表面具有固定位置的空间客体

土地具有立体的垂直剖面，在纵向范围上，它包括地表、地面，也包括较深的地下，它向上、向下的范围是现今人们利用土地的技术所能达到的范围。

4. 土地是地球表面的陆地部分

海洋和陆地是地球表面的两大组成部分，有着明显区别的自然地理特征。将土地限定在陆地范围，符合人们的一般认识和劳动习惯。

5. 土地包括人类过去和现在的活动结果

人类活动影响土地的性质和用途，土地性质与用途的改变与人类的活动成果密不可分，正是因为人类过去和现在的活动成果，土地才具有新的性质和用途。从这一意义上讲，这些人类的活动结果也是土地的重要组成部分。

(二) 其他学科对土地的定义

土地是土地科学体系研究的物质实体,是土地科学中最重要的基本概念。因此,研究土地科学问题,首先应该对土地的概念有一个大致的了解,明确土地概念的内涵和外延。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。就是这样一个最为基础的概念,看似简单普通,但要给它一个准确的定义,还不是一件容易的事。充分讨论土地的内涵、属性及特征并揭示其本质,有助于土地科学学科体系的建设。不同的专家学者从各自的学科角度对土地进行了界定,以下是主要的几种观点。

1. 自然观点

从自然观点来看,土地作为地球的特定组成部分,究竟哪些部分、哪些因素属于土地的范围,以下四种观点具有一定的代表性。

(1) 土地即土壤,即地球陆地表面疏松的、有肥力的、可以生长植物的表层部分;

(2) 土地即地球的纯陆地部分,不包括陆地的水面;

(3) 土地即陆地及其水面,即地球表面除海洋之外的陆地及其江河、湖泊、水库、池塘等陆地水面;

(4) 土地即地球表面,即地球的陆地部分和海洋部分都包括在内。

上述四种观点中,前两种观点过于狭义。除去地球表层的土壤之外,深层的岩层、水层也具有土地的基本功能。例如,一棵植物的生长,不能说完全是土壤的功劳,岩层的保护、地下水的供给都是植物生长的必要条件。因此地球的深层部分不能排除在土地的概念之外。第四种观点则失之过宽。地球的海洋部分不具有土地的一系列功能,因此不应该包括在土地范围之内。

第三种观点相对确切。马克思曾经说过:“只要水流等有一个所有者,是土地的附属物,我们也把它作为土地来理解。”广义的土地应该包括陆地中的水面。

2. 经济学观点

根据马克思的说法,土地是指未经人的协助而自然存在的一切劳动对象,作为一切活动的一般空间基础,是农业中主要的生产资料。

3. 法学观点

台湾地区《土地法》第一条解释土地的意义,“本法所称土地,谓水、陆及天然富源”。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,或者是人工造成的,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,甚至可以包括地上或地下的每样东西。”

4. 西方经济学观点

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予人类的陆地、

水、空气、光和热等物质和力。”美国土地经济学家伊利认为：“经济学家所使用的土地这个词，指的是自然的各种力量，或自然资源……经济学上的土地是侧重于大自然所赋予的东西。”

澳大利亚的克里斯钦和斯图尔特进一步指出：“土地一词是指地表及所有它对人类生存和成就有关的重要特征”，“必须考虑土地是地表的一个立体垂直剖面，从空中环境直到地下的地质层，并包括动植物群体及过去和现在与土地相联系的人类活动。”

5. 联合国粮食及农业组织的定义

1972年，联合国粮食及农业组织（FAO，以下简称联合国粮农组织）在荷兰瓦格宁根召开了土地评价专家会议，在会议文件《土地与景观的概念及定义》中对土地的定义是：“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。”1976年联合国粮农组织发表的《土地评价纲要》则进一步指出，土地由影响土地潜力的自然环境所组成，包括气候、地形、水文和植被等。它还包括人类过去和现在的活动的结果，如围海造田、清除植被，以及反面的结果，如土壤盐碱化。然而纯粹的社会特征并不包括在土地的概念内，因为这些特征是社会经济状况的组成部分。

综上所述，土地的概念是：土地是由地球陆地部分一定高度和深度的岩石、矿藏、土壤、水文、大气和植被等要素构成的自然综合体，即陆地及其自然附属物。

6. 其他观点

有的学者认为，土地甚至包括自然资源或自然的力量，不单纯指地球表面，而且包括地面以上和地面以下的一切物质。

（三）土地概念的区分

1. 土地与土壤

土壤是指能够产生植物收获的陆地疏松表层。它是在气候、母质、生物、地形和成土年龄等诸因子的综合作用下形成的独立的自然体。土壤与土地的区分，可以从以下几个方面加以说明。

（1）从相互关系上看，土壤仅仅是土地的一个组成要素，即土地包含土壤。

（2）从本质特征上看，土壤的本质是特征肥力，而土地的本质特征是生产力。

（3）从形态结构上看，土壤是处在地球风化壳表面的疏松表层，而土地是由地上层、地表层和地下层组成的立体垂直剖面。

2. 土地与国土

国土是指一个国家主权管辖的地域空间：领土、领空、领海，是一个国家主权范围内的所有地域空间的总称。从内涵上看，国土包括资源与环境两个方面的内容。

土地的概念要狭窄一些，尽管土地也包括陆地上的水面，即江河、湖泊、水库、滩涂等，但海洋不包括在土地范围之内。并且，土地是一个学术上的概念，而国土是一个政治概念，二者是在不同层面上做出的不同定义。

3. 土地与景观

土壤、风化壳、大陆沉积物、潜水和地表水、植被、近地表大气及物理化学作用彼此紧密联系的综合体称为景观。大气候与地理地质条件的统一是景观的基本特征。它与土地的最大区别在于它只考虑自然地理因素的作用，而极少考虑社会经济因素的“综合体”的影响。

4. 土地与土地资源

土地资源是指目前或可预见的未来能够产生价值的土地，是在一定的技术经济条件下，可以被人类利用的土地，它是土地的一部分。由此可见，两者之间有差别，但这种差别又是比较模糊的。土地资源的范围随着科学技术的进步正在不断扩大，目前国内外都泛用这两个名词，并不做出严格的区分。一般来说，国土、土地、土地资源的外延依次减小，国土包括土地，土地包括土地资源。

5. 土地与地产

地产是指作为财产的土地，其中既包括纯自然的土地，也包括经过人类开发、改造过的土地，两者都能够被人们当作财产予以占有。从法律上看，地产不仅包括土地自然体，而且包括土地权利（如所有权、使用权、经营权等）。地产和土地，既紧密联系又有区别。在商品经济中地产是特定的土地。土地不一定是地产，而地产必然属于土地。地产最重要的特性是其商品属性，即具有使用价值和价值，可以像其他商品一样进行交换。但在我国，这种交换是在土地所有权与使用权相分离的前提下，对使用权的经营，即土地使用权的出让、转让、租赁、抵押等。

二、土地的特性

土地的特性包括自然特性和经济特性。土地的自然特性是指不以人的意志为转移的自然属性；土地的经济特性则指人们在利用土地的过程中，在生产力和生产关系方面表现出的特性。

（一）土地的自然特性

1. 土地面积的有限性

土地是自然的产物，人类不能创造土地。广义上，土地的总面积在地球形成

后,就由地球表面面积所决定。人类虽然能移山填海、扩展陆地,或围湖造田、增加耕地,但这仅仅是土地用途的转换,并没有增加土地面积。

2. 土地位置的固定性

土地基本的自然特性是地理位置的固定性,即土地位置不能互换,不能搬动。房屋及其他建筑物虽然移动困难,但可拆迁重建。只有土地固定在地壳上,占有一定的空间位置,无法搬动。因此,人们把土地看作不动产的代表。这一特性决定了土地的有效性和适用性随着土地位置的不同而有着较大的变化,这就要求人们必须因地制宜地利用土地;同时,这一特性也决定了土地市场是一种不完全的市场,即不是实物交易意义上的市场,而只是土地产权流动的市场。

3. 土地质量的差异性

在不同地域,由于地理位置及社会经济条件的差异,不仅构成土地的诸要素(如土壤、气候、水文、地貌、植被、岩石)的自然性状不同,而且人类活动对土地的影响也不同,从而土地的结构和功能各异,最终表现在土地质量的差异上。

4. 土地永续利用的相对性

土地是一种非消耗性资源,它不会随着人们的使用而消失,相对于消耗性资源而言,土地在利用上具有永续性。土地利用的永续性具有两层含义:第一,作为自然的产物,它与地球共存亡,具有永不消失性;第二,作为人类的活动场所和生产资料,可以永续利用。其他生产资料或物品,在产生或使用过程中,会转变成另一种资料、物品,或逐渐陈旧、磨损,失去使用价值而报废。土地则不然,只要人们在使用或利用过程中注意保护它,是可以年复一年地永远使用下去的。但是,土地的这种永续利用性是相对的。只有在利用过程中维持了土地的功能,才能实现永续利用。

(二) 土地的经济特性

1. 土地经济供给的稀缺性

这一特性有两层含义:首先,供给人们从事各种活动的土地面积是有限的;其次,特定地区范围内,不同用途的土地面积也是有限的,往往不能完全满足人们对各类用地的需求,从而出现了土地占有的垄断性这一社会问题和地租、地价等经济问题。土地的稀缺性是引起土地所有权垄断和土地经营垄断的基本前提,由此可能造成地租、地价昂贵,从而迫使人们节约、集约地利用土地,努力提高土地的有效利用率和单位面积生产力。

2. 土地用途的多样性

由于土地位置的固定性和差异性,对土地只能因地制宜地分别加以利用,因而土地具有多种用途,既可做工业用地,又可做居住用地、商业用地等。由于这

一特性,对一块土地的利用,常常产生两种以上用途的竞争,并可以从一种用途转换到另一种用途。这种竞争常使土地趋于最佳用途和最大经济效益,并使地价达到最高。这就要求人们在利用土地时,考虑土地的最有效利用原则,使土地的用途和规模、利用方法等均达到最佳。

3. 土地用途变更的困难性

土地不同用途之间的变更,有时比较容易,但大多数情况下是困难的。首先,在工农业生产上,轻易变更土地利用方向往往会造成巨大的经济损失,因而不合理的。在农业生产中,作物从播种开始,进入生长阶段后,即使物价变动,生产的作物也不能调整布局,即使可以调整,也要付出一定的代价,这就是土地利用适应物价变动的缓慢性。而且,不同作物对土地质量的要求不同,变更用途有时是相当困难甚至无法办到的。例如,缺水宜林的山地改种水稻就很难实现;工矿用地一旦形成,想改做农业用地就相当困难。其次,土地的利用方式还受到自然条件的限制。土地用途变更的困难性告诉人们,在编制土地利用规划确定土地用途时,要认真调查研究,充分进行可行性论证,以便做出科学、合理的决策,杜绝主观随意性,否则会造成较大的损失和浪费。

4. 土地增值性

一般商品随着时间的推移总是不断地折旧直至报废,土地这个特殊商品则不然,在土地上追加投资的效益具有持续性,而且随着人口的增加和社会经济的发展,对土地的投资具有显著的增值性。土地的增值性取决于土地供给的稀缺性和人类对土地的不断改造和利用。一方面,土地供给的稀缺性,主要是指在某一地区、某种用途的土地供不应求,形成了稀缺的土地资源,造成供求上不同程度的矛盾;另一方面,土地作为资产,由于人们在其上创造性的劳动而增值。因此,有人说,对土地的投资是风险最小的投资。

5. 土地报酬递减的可能性

尽管土地具有增值性的特点,但由于土地报酬递减规律的存在,在技术经济不变的条件下对土地的投入超过一定限度时,就会产生报酬递减的后果。这就要求人们在利用土地、增加投入时,必须寻找在一定技术、经济条件下投资的适合度,确定适当的投资结构,并不断改进技术,以便提高土地利用的经济效益,防止出现土地报酬递减的现象。

(三) 土地的社会属性

土地还具有重要的社会属性。人类在利用土地的过程中,总是要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。土地的占有、使用关系在任何时候都是构成社会土地关系的基础,进而反映社会经济性质。土地的社会属性既反映了进行土地分配和再分配的客观必然性,也是进

行土地产权管理、调整土地关系的基本出发点。

第二节 土地管理

一、土地管理的概念

土地管理是国家的基本职能之一,是国家综合运用行政、经济、法律、技术等手段,为维护土地所有制、调整土地关系、合理组织土地利用而进行的计划、组织、指挥、协调、控制等综合性活动。其本质是对土地资源的行政管理。这一概念包括6个方面的含义。

(1) 土地管理的主体是国家。国家委派国务院土地行政主管部门负责全国土地的统一管理工作,包括政府、土地行政主管机关、行政首长和土地行政主管部门的普通公务员。各级人民政府的土地管理部门是土地管理的行政执法机关和行政监督机关,其行为具有国家行为特征。

(2) 土地管理的客体是土地以及土地利用过程中产生的人与人、人与地、地与地之间的关系。

(3) 土地管理的基本任务是维护社会中占统治地位的土地所有制,调整土地关系,监督并合理组织土地利用。目标是不断提高土地利用的生态效益、经济效益和社会效益,以满足社会日益增长的需求。

(4) 综合运用行政、经济、法律、技术等手段管理土地。

(5) 管理的职能是计划、组织、指挥、协调与控制。计划是一种预测未来、设定目标、决定决策、选择方案的连续过程。组织是建立组织机构,确定职位、职责和职权,建立各级人员之间的相互联系。指挥与协调是对部署行动进行领导与监督,并建立纵向、横向的良好关系,协调彼此间的步调,统合共同的力量,使之为实现既定目标而努力。控制是修正执行状况与原定计划之间的偏差,以保证达到预期目标的管理活动。

(6) 土地管理具有鲜明的阶级性,其目的和特点受社会环境的制约,特别受社会制度、土地制度的制约。例如,我国是社会主义国家,在土地制度上实行社会主义土地公有制,这就决定了我国的土地管理除了要最大限度地提高土地利用综合效益外,还要维护社会主义土地公有制,从而为有计划地、合理地利用土地提供保障。

二、土地管理的目的

土地管理的目的主要包括:①维护土地公有制;②调整土地关系,提高土地利用的经济效益、生态效益和社会效益;③实现土地资源的可持续利用。

三、土地管理的任务

我国土地管理的基本任务是维护社会主义土地公有制及土地所有者和使用者的合法权益,保护、开发、合理利用土地,切实保护耕地,促进社会经济的可持续发展。现阶段,土地管理的具体任务如下所述。

1. 依法维护土地权益

进行土地权属管理,依法保护土地所有者、使用者及相关权利人的合法权益,承办并组织调处重大权属纠纷,查处重大违法案件。

2. 保护土地资源

保护和合理开发利用土地资源是土地管理的根本任务。严格控制城乡建设用地,保障城市化和第二、三产业建设所必需的土地供给。在保护生态环境的前提下,加强耕地开发和复垦,积极推动土地整理,努力提高土地利用效率,确保规划期内耕地总量的动态平衡。只有在合理开发利用土地资源的过程中加强对土地的保护,才能实现土地资源的可持续利用和社会的可持续发展。

3. 合理利用土地

土地管理的重要任务之一就是合理利用土地,以满足国民经济各部门对土地的需求,保持土地生态系统高效良性循环,有效地防止滥占耕地及其他浪费土地现象的发生。

4. 规范土地利用行为

只有通过法律、技术、经济、行政等方面的手段规范土地利用行为,才能达到土地管理的根本目的。保证土地资源在国民经济各部门和各个项目上的合理分配与有效利用,建立优化的土地利用结构与布局,防止土地资源的闲置与浪费现象的发生,维护良好的生态环境。

5. 健全土地管理制度,依法行政,实现土地管理秩序的根本好转

根据土地管理的需要,加强土地管理法制建设,形成完备的法律体系,保证土地管理有章可循,有法可依。建立和完善土地执法管理体系,组织强有力的执法队伍,坚持严格依法行政,加大执法监察力度,严肃查处土地方面的违法案件,实现土地管理秩序的根本好转。实施土地有偿使用制度并正确课征土地税收,保证国有土地的地租收归国家,通过土地税收和土地有偿使用集中国家财政资金,保证土地收益分配合理。

四、土地管理的主要内容

(一) 土地法规与政策的制定

在土地管理中,组织立法和制定综合性政策是行政管理的一项重要内容,主要包括:

- (1) 组织开展关于土地管理中重大方针政策和发展战略的调查研究；
- (2) 组织编制土地立法规划，组织拟定土地管理的法律、行政法规草案和行政规章；
- (3) 负责土地管理的法律、法规在使用中的解释工作，研究相关法律、行政法规草案与土地管理的法律、法规的协调问题；
- (4) 依法办理由国土资源部受理的行政复议工作；
- (5) 组织开展土地管理法律、法规的宣传教育工作。

(二) 地籍管理

地籍管理是土地管理的基础，其主要内容有：

- (1) 开展初始土地登记，土地使用权出让、转让、租赁、授权经营及划拨等各类土地权属变更登记，土地使用权出租、抵押登记，土地用途变更登记及其他土地变更登记工作；负责土地证书的监管。
- (2) 研究解决历史遗留和新出现的土地权属问题的政策界限，负责确定土地权属，承担调处重大土地权属纠纷工作；开展土地确权、土地权属纠纷调处工作。
- (3) 开展全国土地资源调查、土地变更调查及土地条件调查等专项调查工作，负责对土地资源状况进行评价。
- (4) 实施土地利用动态监测，及时提供建设用地规模扩展等监测数据及分析成果；开展土地资源利用现状、土地权属状况及其变更情况的统计工作，及时进行分析，提供以耕地变化为主的土地资源利用统计数据。
- (5) 建立地籍信息资料公开查询制度及土地登记查证制度；掌握地籍管理工作动态，开展相关的调查研究。

(三) 土地规划和土地用途管制

编制土地利用总体规划与计划是土地管理中的一个重要内容。土地利用总体规划与计划的具体内容是：研究全国和重点地区国土综合开发的政策措施，编制全国性及区域性的国土规划和各级土地利用总体规划；拟定土地供应政策；指导、编制和审查基本农田保护规划、土地复垦规划、土地整理规划、未利用土地开发规划等专项规划。

(四) 耕地保护

国土资源管理的根本目的就是保护和合理开发利用土地资源。土地管理的核心问题之一就是耕地保护。耕地保护的内容包括：

- (1) 拟定实施耕地特殊保护、耕地占补平衡、土地整理和复垦的政策；分析

耕地增减动态,研究制定宏观调控的措施;

(2) 依据土地利用总体规划及专项规划,推进基本农田保护、土地开发、土地整理和土地复垦监督等工作;

(3) 拟定基本农田保护的技术和方法,制定基本农田保护管理制度和措施;

(4) 审核和监督检查各类建设项目的耕地占补平衡措施;

(5) 依据耕地数量变化情况的监测结果,对耕地总量减少的地区,提出限期采取补足措施的建议,并监督实施和组织验收。

(五) 农用地转用和土地征收征用

农用地转用是现状的农用地按照土地利用总体规划和国家规定的批准权限报批后转变为建设用地的行为,又称为农用地转为建设用地。

(1) 拟定农用地转用管理办法及审查报批管理制度和工作程序;拟定征地的有关政策和办法;拟定建设项目征用土地的审查报批管理办法。

(2) 承办需报上级政府或主管部门批准的农用地转用、征地和土地开发的审查、汇总、报批工作。

(3) 指导征地制度改革,依法推行统一征地制度,规范征地程序和办法,拟定征地补偿费用计算、使用和管理办法。

(六) 土地供应和市场管理

土地供应和市场管理是土地管理的重要内容。其主要内容有:

(1) 制定地价体系和地价管理制度,开展土地分等定级、基准地价、标定地价和地价指数的评定与监测工作;

(2) 制定建设用地供地标准和建设用地审查报批管理办法,指导和规范国有建设用地的供应;

(3) 制定并组织实施土地使用权出让、转让、出租、抵押、作价出资等管理办法和地产交易规则,规范土地市场,完善土地市场体系;

(4) 负责公布土地市场运行动态,预测土地市场发展趋势,研究并提出调控土地市场的措施;

(5) 制定并组织实施划拨国有土地使用权目录,制定划拨国有土地使用权转让、出租、抵押及改变用途的政策和管理办法;

(6) 制定乡(镇)村用地管理办法,指导集体非农建设用地的管理及审批工作,指导各地制定乡镇各类建设用地标准、占地补偿办法及补偿标准,制定并组织实施农村集体土地使用权流转办法,制定鼓励城乡集约利用建设用地的政策和管理办法。

(七) 土地执法与监察

土地执法与监察是实现国家土地管理职能、保证土地管理法律法规全面实施的基本途径,其具体内容包括:

- (1) 监督、检查土地管理法律、法规的贯彻执行情况;
- (2) 受理对土地违法行为的检举、控告;
- (3) 调查土地违法案件;
- (4) 受理不服土地行政处罚决定并申请复议的案件;
- (5) 指导、监督、检查下级土地管理部门的土地监察工作;
- (6) 协助有关部门调查、处理土地行政管理人员在依法执行职务时遭受打击报复的案件。

五、土地管理的原则

(一) 依法管理原则

土地管理必须有法可依、执法必严、违法必究。目前,我国已基本建立了以《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)为主体的一系列土地法规政策和行政规章,为依法管理土地提供了法律依据。

(二) 统一管理原则

一是把全国土地作为一个整体,实行城乡地政的统一管理;二是要求土地管理部门及其工作人员在合理分工的基础上进行有效的密切合作,形成一个相互协作、协调统一的管理结构,发挥整体功能,实现土地管理目标。

(三) 维护社会主义土地公有制原则

土地公有制是我国社会主义制度的物质基础,因此,土地管理必须坚持和维护社会主义土地公有制。

(四) 充分、合理利用和保护土地原则

土地管理的根本目的在于满足经济社会发展对土地的需求,实现土地资源的可持续利用。因此,实现对土地资源的充分、科学、合理、有效利用和保护是土地管理的基本准则。

六、土地管理的方法

综合运用行政、经济、法律、技术等手段管理土地。

- (1) 行政方法指领导者(管理者)运用行政权力,通过命令、指示、规定、