

高等学校规划教材

城市土地管理

张敏莉 主编 张斌 副主编



化学工业出版社

本教材得到扬州大学教材基金资助

高等学校规划教材

城市土地管理

张敏莉 主编 张斌 副主编



化学工业出版社

· 北京 ·

本书根据工程管理专业学生应具有城市土地管理方面知识结构的需要,系统地介绍了我国土地管理的法律制度、政策,特别是重点介绍了城市土地管理的基本理论和方法,主要内容包括:城市土地管理的主要内容、我国土地基本制度及我国现行土地管理体制;城市土地经济学的基础理论;城市土地确权管理制度和内容;城市地籍管理的制度和内容;建设用地的供应管理、征地管理;土地的出让、转让以及抵押管理;城市地价管理的中宗地估价的方法、基准地价的评估以及地价的动态监测;国有企业土地资产处置方式;城市土地经营的模式和城市土地储备方法。

本书可作为高等学校工程管理专业和房地产专业的专业基础课教材使用,也可供相关专业的科技与管理人员在实际工作中参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

城市土地管理/张敏莉主编. —北京:化学工业出版社, 2010. 8
高等学校规划教材
ISBN 978-7-122-08846-8

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 111572 号

责任编辑:满悦芝
责任校对:宋夏

文字编辑:云雷
装帧设计:尹琳琳

出版发行:化学工业出版社(北京市东城区青年湖南街13号 邮政编码100011)
印装:北京云浩印刷有限责任公司
787mm×1092mm 1/16 印张17¼ 字数451千字 2010年8月北京第1版第1次印刷

购书咨询:010-64518888(传真:010-64519686) 售后服务:010-64518899
网 址: <http://www.cip.com.cn>
凡购买本书,如有缺损质量问题,本社销售中心负责调换。

定 价: 36.00 元

版权所有 违者必究

前 言

土地是人类社会生存和发展的基础，是十分宝贵的资源。城市土地是工业现代化的载体，是社会经济可持续发展的先决条件。随着社会经济的发展，土地的稀缺性越来越凸显，使得关于城市土地管理的科学取得更加重要的地位。由于当今社会对人才培养的标准在不断提高，从事房地产行业的专业人员，需要掌握一定的土地管理方面的知识，因此我们编写了这本《城市土地管理》教科书，作为工程管理专业（房地产方向）的专业基础课或专业课教材。

经过长期的教学和科研实践，我们感到作为从事房地产行业的专业人员，应具有复合型的知识结构，需要具备的知识最基本的应该包括：土地管理、工程建设与管理、金融、投资、经营等。然而，工程管理专业以前在土地管理方面的教学很薄弱，学生的知识结构不够完整。近几年，我们认识到了这个问题，加强了课程设置，但是找不到合适的教材，只好用市场上能见到的土地资源管理专业的教材或者用公共管理专业的教材。为了提高教学效率，增强教材的适用性，我们组织了省内外几所高校从事土地管理教学的教师编写了这本教材。本书吸收了当前较优秀的教科书上比较成熟的理论和较新的土地法规、政策及土地科学研究的新技术和新成果，重点突出城市土地管理和房地产开发中涉及的内容，力求使教材的前瞻性、科学性、实用性更强。

城市土地管理具有很强的制度性、政策性。本书系统地介绍了城市土地管理的原理、方法及国家在土地管理中现行的法律制度、法规和政策。全书分为九个章节：城市土地管理导论、城市土地经济理论、城市土地权属管理、城市地籍管理、建设用地管理、城市土地市场管理、城市地价管理、国有土地资产处置管理、城市土地的开发经营与储备。本书是由扬州大学、南京林业大学、南京农业大学、合肥学院、应天职业学院等长期从事土地管理教学工作的教师集体编写的。第1章、第3章由张敏莉、李长花、孙大公执笔；第2章由樊群执笔；第4章由张树峰执笔；第5章由史晓云执笔；第6章、第7章由张斌执笔；第8章由严斌执笔；第9章由张炯执笔。全书由张敏莉统稿。

本书主要供工程管理专业类本科学生教学使用，也可作为房地产相关从业人员继续教育的培训教材。

本书在编写过程中得到扬州大学、扬州市土地学会和化学工业出版社的大力支持，在此，向以上单位表示感谢。同时，向完成编写工作的所有人员，深表谢意。

在我国，城市土地管理是一门新学科，许多理论和方法尚处在研究和探索阶段，由于编者的知识和水平有限，加上时间紧促，书中疏漏之处，恳请同行和读者谅解，不吝赐教。

编者

2010年6月

目 录

第1章 城市土地管理导论	1
1.1 城市土地概述	1
1.1.1 土地的概念及与相关概念的区分	1
1.1.2 土地的基本特性	2
1.1.3 城市土地的概念	3
1.1.4 城市土地的特点	3
1.1.5 城市土地用途的分类	4
1.2 城市土地管理概述	7
1.2.1 城市土地管理的基本概念	7
1.2.2 城市土地管理的主要内容	8
1.2.3 我国土地基本制度	8
1.2.4 我国土地管理体制	9
参考文献	12
第2章 城市土地经济理论	13
2.1 城市土地的供需理论	13
2.1.1 城市土地的供给	13
2.1.2 城市土地的需求	14
2.1.3 城市土地的供求平衡	15
2.2 土地报酬递减规律	16
2.2.1 土地报酬递减规律的内涵	16
2.2.2 土地报酬递减规律的应用	18
2.3 城市地租理论与地价理论	19
2.3.1 城市地租理论概述	19
2.3.2 城市地租的种类和特点	24
2.3.3 地价理论	26
2.4 城市土地金融	29
2.4.1 城市土地金融概述	29
2.4.2 城市土地抵押贷款	32
2.5 城市土地收益与城市土地税收	34
2.5.1 城市土地收益概述	34
2.5.2 城市土地税收概述	36
2.5.3 我国现行的城市土地税收体系	39
参考文献	43
第3章 城市土地权属管理	44
3.1 土地权利基本理论	44
3.1.1 土地产权概述	44
3.1.2 我国土地产权的特性	46
3.2 我国土地的权利体系	47
3.2.1 权利体系的设置	47
3.2.2 我国的土地权利体系	48
3.3 城市土地确权管理	49
3.3.1 城市土地所有权的确定	49
3.3.2 城市土地使用权的确定	51
3.3.3 其他权利的确定	52
3.4 城市土地权属纠纷的调处	63
3.4.1 城市土地权属纠纷概述	63
3.4.2 城市土地权属纠纷的调处	64
3.4.3 城市土地权属纠纷案例分析	65
参考文献	67
第4章 城市地籍管理	68
4.1 城市地籍管理概述	68
4.1.1 城市地籍	68
4.1.2 城市地籍管理	70
4.2 土地调查	73
4.2.1 土地调查概述	73
4.2.2 城市地籍调查	73
4.2.3 土地利用现状调查	75
4.2.4 土地条件调查	78
4.3 土地分等定级	79
4.3.1 土地分等定级概述	79
4.3.2 城镇土地分等	80
4.3.3 城镇土地定级	83
4.4 土地登记	86
4.4.1 土地登记概述	86
4.4.2 土地登记的法律依据	88
4.4.3 土地登记的特点与原则	91
4.4.4 土地登记的内容与程序	92
4.4.5 土地登记案例分析	95
参考文献	98
第5章 建设用地管理	100
5.1 建设用地管理概述	100
5.1.1 建设用地概述	100
5.1.2 城市建设用地的条件分析与 评定	101
5.1.3 建设用地管理概述	105
5.2 建设用地的计划管理与规划管理	106
5.2.1 建设用地计划管理	107
5.2.2 建设用地指标管理	110
5.2.3 城市建设用地规划管理	110
5.3 建设用地的供应	111

5.3.1 建设用地供应的概念	111	6.7.2 土地估价管理	169
5.3.2 建设用地供应的依据	111	6.7.3 土地登记代理人职业资格	171
5.3.3 建设用地供地的流程	112	参考文献	173
5.4 建设用地的审批	113	第7章 城市地价管理	174
5.4.1 建设用地审批制度	113	7.1 城市地价管理概述	174
5.4.2 建设用地的审查报批管理	114	7.1.1 城市地价概述	174
5.5 建设用地的征收和征用	115	7.1.2 城市地价的管理	178
5.5.1 征收和征用的区别和联系	116	7.1.3 我国现行的地价管理制度与 政策	179
5.5.2 征收土地的审批	116	7.2 基准地价的评估	182
5.5.3 征收土地的补偿与安置	118	7.2.1 基准地价概述	182
5.5.4 耕地保护制度	120	7.2.2 基准地价的评估	183
5.5.5 土地征收案例分析	123	7.2.3 基准地价的更新	186
5.6 土地使用权划拨管理	126	7.3 宗地地价的评估	191
5.6.1 划拨用地概述	126	7.3.1 宗地估价概述	191
5.6.2 划拨土地的管理	127	7.3.2 城市地价的影响因素	193
5.7 临时建设用地管理	128	7.3.3 土地估价的常用方法	195
5.7.1 临时建设用地的概念	128	7.4 城市地价动态监测	201
5.7.2 临时建设用地的管理	128	7.4.1 城市地价动态监测概述	201
5.8 农村建设用地管理	129	7.4.2 地价动态监测技术路线与程序	204
5.8.1 农村建设用地管理概述	129	参考文献	214
5.8.2 宅基地的管理	129	第8章 国有企业土地资产处置管理 ...	215
5.8.3 乡镇企业建设用地的管理	130	8.1 国有企业土地资产处置概述	215
5.8.4 乡村公益用地的管理	130	8.1.1 企业资产与企业土地资产	215
参考文献	132	8.1.2 企业土地资产处置的概念	216
第6章 城市土地市场管理	133	8.1.3 企业土地资产处置的程序	216
6.1 城市土地市场管理概述	133	8.2 国有企业土地资产处置的几种基本 方式	216
6.1.1 城市土地市场概述	133	8.2.1 土地使用权出让方式	216
6.1.2 我国土地市场的形成与发展	136	8.2.2 租赁	218
6.1.3 城市土地市场管理概述	138	8.2.3 作价出资(入股)	220
6.2 土地使用权出让管理	139	8.2.4 授权经营	223
6.2.1 土地出让概述	139	8.2.5 保留划拨	224
6.2.2 土地出让管理	140	8.3 国有企业土地资产处置方式的完善	225
6.3 土地使用权转让管理	148	8.3.1 完善国有企业土地资产处置相关 政策	225
6.3.1 土地使用权转让概述	148	8.3.2 严格遵循土地资产处置基本 原则	225
6.3.2 土地转让管理	150	8.3.3 结合实情,因企制宜,组合应用 已有的土地资产处置方式	226
6.4 土地使用权租赁管理	153	8.3.4 促进国有企业减债脱困,减轻企 业负担,推动土地资产处置	226
6.4.1 土地租赁的概述	153	8.3.5 依法行政,规范操作,严格审批 手续	226
6.4.2 土地租赁的管理	154	8.3.6 增强现行划拨土地的有偿使用 力度	227
6.5 土地使用权出租管理	157		
6.5.1 土地使用权出租概述	157		
6.5.2 土地使用权出租的管理	158		
6.6 土地使用权抵押管理	161		
6.6.1 土地抵押概述	161		
6.6.2 土地使用权抵押管理	163		
6.7 土地市场中介管理	168		
6.7.1 土地市场中介的概念	168		

8.3.7 规范土地资产评估,严格土地资产评估程序	227
8.3.8 明晰土地产权权能,强化土地产权登记	228
参考文献	229
第9章 城市土地的开发经营与储备 ...	230
9.1 城市土地的开发	230
9.1.1 城市土地开发概述	230
9.1.2 城市土地开发用地的选择与获取	234
9.2 城市土地的经营	239
9.2.1 城市经营	239
9.2.2 城市土地经营概述	241

9.3 城市土地的储备	247
9.3.1 城市土地储备的概念	247
9.3.2 城市土地储备的实施	251
9.3.3 土地储备与城市房地产开发	255
参考文献	258
附录	259
附录1 限制用地项目目录 (2006年本)	259
附录2 禁止用地项目目录 (2006年本)	262
附录3 《划拨土地目录》(中华人民共和国国土资源部令第9号)	265

第1章 城市土地管理导论

本章要点

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前提条件。了解土地的基本特性和城市土地的特点，对于掌握城市土地管理的制度和政策具有重要意义。本章从城市土地概念、特性入手，对我国城市土地的特点、用途的分类进行了介绍。本章重点是介绍城市土地管理的主要内容、我国土地基本制度及我国现行土地管理体制等。

1.1 城市土地概述

1.1.1 土地的概念及与相关概念的区分

(1) 土地的概念

对于土地的概念，古今中外说法不一。根据土地管理实践和学术研究的成果，从经济学和管理学的角度看，土地是指地球上由地貌、土壤、岩石、水文、气候和植被等自然因素以及人的活动结果所组成的一个综合体。其中，人的活动结果包括人类过去和现在从事社会经济活动所形成的一切结果，正是由于土地的构成与自然因素和人类的社会经济活动有关，所以，才把土地视为一个“自然历史经济综合体”。下面从以下几个方面来理解这个概念。

① 土地是历史的综合体 首先土地是一个综合体，组成土地的要素很多，土地的性质和用途取决于全部构成要素的综合作用，而不取决于任何一个单独的要素；其次土地不仅包括人类现在的活动结果，也包括人类过去的活动结果。

② 土地是自然的产物 它不是人类劳动的产物，因此按照马克思的劳动价值理论，土地是没有价值的，但由于土地的稀缺性导致了土地的垄断性又使得土地具有价格。虽然土地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的变化。

③ 土地是地球表面的陆地部分 陆地是突出于海洋面上的部分，包括内陆水域，如河流、湖泊等。

④ 土地是地球表面具有固定位置的空间客体 土地是一个空间概念，是三维立体的，而不仅仅是平面的，它包括地球的陆地表面及其上下一定范围内的空间。

从我国的土地管理理论和实践上看，土地的概念取广义。如：1989年9月6日，原国家土地管理局批准的《行业标准——城镇地籍调整规程》^①中规定的土地分类，土地分为10个一级类，24个二级类。其中，63——港口码头，G专指供客、货船舶停靠的场所；我国台湾地区《土地法》第二条：“土地依其使用分为……第三类，交通水利用地，如道路、沟渠、水道、湖泊、港湾、海岸、堤堰属之。”可见，从法律上和实践中土地范围远超出陆地的范围。

① 本书所有涉及我国的法律、法规前均省略“中华人民共和国”字样。

对土地的垂直范围人们在认识上较为一致,都认为土地是一个立体的垂直剖面。地上有助于或影响土地功能发挥的自然力,如气候、阳光、温度、降雨、水能等属于土地的范围;地上部与土地功能有关的有形物质如附着物、定着物等都属于土地的范围。地下埋藏物、地下建筑物等也属于土地的部分。

(2) 土地与土壤的区别

土壤是土地的构成部分中诸多自然因素的一种,土壤包含于土地。土壤是指陆地上具有一定肥力,能够生长植物的疏松表层。水体底泥不属于土壤,所以,海洋被排斥在土地范围之外。

(3) 土地与国土的区别

国土是一国主权管辖的地域空间,广义包括一国的陆地、河流、湖泊、内海、领海和它们的下层和上空,还包括大陆架。国土经济学研究的国土还包括人口、建筑物、工程设施、经济技术、文化基础等各种人文要素。国土与主权是不可分割的整体。

土地与国土的主要区别是:

- ① 土地不包括社会、人文资源;
- ② 国土与主权密不可分,而土地与主权没有必然的联系;
- ③ 国土在水平范围上没有狭义和广义之分,它是指一国的领土、领空和领海;
- ④ 土地可以是一小块田,而国土则是一个统一的整体概念。

1.1.2 土地的基本特性

美国经济学家伊利指出:“成功的土地利用是以对土地的特性的认识为基础的”。土地的基本特性,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特性;土地的经济特性则是指人们在利用土地中出现的一些生产力和生产关系方面的特性。

(1) 自然特性

① 土地面积的有限性 土地是自然原产物,具有原始性和不可再生性,土地面积在地球形成后就已确定。就陆地部分而言,虽然经过地质的变动有增无减,但变化很小。人类虽可以通过劳动改良土地,但对土地面积的影响微乎其微,不能根本上改变土地面积有限性这一特征。

② 土地位置的固定性 土地的空间位置是固定的,不能移动。虽然大陆漂移对陆地面积和位置有影响,但这种变化要经过几十年甚至几百年,没有多大意义。这一特征决定人们只能因地制宜地利用土地。

③ 土地利用的永久性 土地作为自然物,它与地球共存亡,作为生产要素,在合理利用的情况下,农用地可以提高肥力,永续利用;非农业土地可以反复使用,永无尽期。

④ 土地质量的差异性 构成土地的诸要素(如土壤、气候、岩石、水文、地貌等)不同,土地的结构和功能则有差异。土地质量的差异是针对土地特定的适宜用途而言,确定土地质量等级,是以土地评价为基础,以土地最适宜用途为前提的。

(2) 经济特性

① 土地供给的稀缺性 土地供给的稀缺性有两层含义:一是它提供人们从事各种活动的土地面积是有限的,土地供求矛盾日益突出;二是特定地区,不同用途的土地是有限的,由于土地的固定性和质量差异性导致某些地区某种用途的土地供给更加稀缺。

② 土地报酬的递减性 在技术条件不变的条件下,最初,每增加一单位投入,其产品的增加量可能是递增的;当对单位面积土地的投入超过一定限度后,每增加一单位投入,其产品的增加量就会下降,就会产生报酬递减的后果,这就是“土地报酬递减规律”。根据这

一规律,人们在生产过程中,必须注意各项生产要素与土地的适合比例,在利用土地增加收入时,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。

③ 土地用途变更的困难性 一幅土地可以有多种用途,当土地投入某种用途之后,欲改变其利用方向,要付出相当大的代价。如将农业用地改成建设用地,原有的在土壤肥力方面的投入没有任何意义,而且还要为改变其土地用途进行新的投入。土地用途变更的困难性告诉人们,在规划和实施土地利用时,要认真调查研究,充分进行论证,作出科学合理的决策,避免造成土地的损失和浪费。

④ 土地的资产特性 土地具有资产特性,这是土地的有限性、作用的不可替代性及土地所有权和占有使用权的垄断性决定的。土地所有者和土地使用者可以凭借具有土地所有权和土地使用权的垄断取得收益。因此土地所有权及从中分离出来的使用权也就成了一种财产,取得了资产的属性。凝结在土地中的人类劳动,其本身就是一种社会财富。目前,土地已成为一种特殊的商品进入流通领域,土地的资产属性正在被越来越多的人认识。

1.1.3 城市土地的概念

城市是一个巨大的系统整体。一般而言,人口较稠密且具有较完善的基础设施配套的地区称为城市,它包括了住宅区、工业区和商业区等功能分区,并且具备行政管辖功能。城市土地可以从两方面理解:广义的城市土地是指城市行政区内陆和水域及其地上、地下的空间总称。从行政区域上划分,城市土地有三个层次:一是建成区土地,即城市建设用地;二是城市规划区范围内,除去城市建成区外的外延扩建区域,大部分为村镇占用的土地;三是城市行政辖区内的土地,是指城市行政区内的全部土地。

狭义的城市土地是指城市市区,即城市建设用地。在我国,城市土地属于国家所有,城乡土地除有法律规定为国家所有外,多数属于集体所有。

与以上概念相关联,在具体管理中遇到一些概念需要了解,如“市域”、“市区”、“建成区”、“中心城区”、“中心市区”等。其中,市域是指城市行政上所管辖的区域,包括下辖的县及县级市,以扬州市为例,包括仪征市、宝应县等,市域往往是市区的几倍甚至是几十倍;市区是指实际的城市区域,包括城市近郊区和建成区,但不包括所辖的外围县、乡。建成区是指城市建筑物外沿的范围;中心城区和中心市区概念相同,它们不是行政区划的概念,而是依繁华程度单独划出的一个区域,一般指城市核心的城市商业和城市设施密集的地区。

本书所说的城市是指市区,市区又可划分为多个行政区,如南京市市区又分为鼓楼区、玄武区等。郊区与市区是相对的概念,一般指附属于城市的市区以外的地区,是连接市区与县、乡的区域,已列入城市规划区范围。

城市土地亦即指城市市区范围内的土地,绝大部分的房地产开发都是在城市市区的土地上的进行的。

1.1.4 城市土地的特点

城市土地除具备土地的一般特性以外还突出表现以下特性。

(1) 城市土地的扩展性

随着经济的发展速度加快,城市建设用地不断扩展,占用了大量耕地,使我国耕地面积逐年减少,对人口吃饭问题造成巨大威胁。由于城市建设用地的扩展性极强,为此,中央提出保十八亿亩耕田的方针,加强城市建设用地的管理,合理确定规模,严格控制农用地转为建设用地,合理依法用地,真正做到“一要吃饭、二要建设”。

(2) 城市土地的非生态利用性

城市土地利用是承载建造建筑物和构筑物,为城市居民提供休养生息的空间与场所,因此在选择建设用地时主要考虑土地的非生态因素。根据这一特点,要求应把水土条件好、产量高的土地留给农业;对水土条件不好,承载功能符合要求的土地作为建设用地,这样使土地发挥更大的效益。

(3) 城市土地的可逆性差

一般来讲,农用地变为建设用地较容易,但要使建设用地变为农田比较困难。即便是拆除建筑物,恢复了种植条件,但土壤的肥力要想恢复,代价会很大。这一特点要求人们不能轻易把农田转为建设用地,一旦使用不当,难以恢复。

(4) 城市土地的土地利用价值高

城市土地与农田比起来,可以产生几十倍、几百倍的经济效益。因此,人们在利益的驱动下,将大量农田开发为建设用地,甚至产生了大量闲置土地。

(5) 城市土地的区域选择性强

除地质条件外,一般来说,地理位置、交通条件、水源条件、矿产资源的储藏和分布等因素都是决定能否可以作为建筑用地的条件。在建筑用地的选择中,位置是最重要的因素。矿产资源开发、道路建设需要好位置,城市发展要有合理的区位,工业生产要正确的选址,当然,位置是一个相对的概念,交通条件的改善将会使位置不好地土地变成好的土地。在选择建筑用地时合理选择区位,能更好地发挥土地资源的效率。

(6) 城市土地的空间利用性和再生性

农业一般是平面和单层的利用土地,而建设用地不仅可以平面,还可以多层、高层利用,提高建筑容积率,可以节约利用土地。当地上建筑物、构筑物年代久远影响地块价值发挥时,人们可以进行建设用地的再开发,如旧城改造等。

1.1.5 城市土地用途的分类

根据1991年原建设部批准的城市用地分类标准,在城市中,用于建设的土地主要是建造建筑物、构筑物,按其使用情况,分为居住用地、公共设施用地、工业用地、仓储用地、对外交通用地、道路广场用地、市政公用设施用地、绿化用地、特殊用地等。土地利用的结果基本上是以非生态附着物的形式,而农业用地则主要是依赖于土地的肥力。

根据用地的不同特性,可以从不同的角度把城市土地用途分为不同的类型。

(1) 按照土地使用的性质和功能来分类

按照土地使用的性质和功能来分类主要应用于城市规划和城市建设部门。

按照《城市用地分类与规划建设用地标准》(GBJ 137—90),根据土地使用的主要性质,采用大类、中类和小类三个层次的分类体系,可以将城市土地分为10大类,46中类,73小类。它采用字母数字混合型代号,大类采用英文字母表示,中类和小类应各采用一位阿拉伯数字表示。

城市土地中的10大类分别如下。

① 居住用地 是指居住小区、居住街坊、居住组团和单位生活区等各种类型的成片或零星的用地及公共服务设施用地、道路用地、绿地等。居住用地可进一步分为一类居住用地、二类居住用地、三类居住用地和四类居住用地。其中,一类居住用地是指市政公用设施齐全、布局完整、环境良好、以低层住宅为主的用地。二类居住用地是指市政公用设施齐全、布局完整、环境较好,以多、中、高层住宅为主的用地。三类居住用地是指市政公用设施比较齐全、布局不完整、环境一般或住宅与工业等有混合交叉的用地。四类居住用地是以简陋住宅为主的用地。

② 公共设施用地 是指居住区及居住区级以上的行政、经济、文化、教育、卫生、体育以及科研设计等机构和设施的用地,不包括居住用地中的公共服务设施用地。公共设施用地可进一步分为行政办公用地、商业金融业用地、文化娱乐用地、体育用地、医疗卫生用地、教育科研设计用地、文物古迹用地等。

③ 工业用地 是指工矿企业的生产车间、库房及其附属设施等用地,包括专用的铁路、码头和道路等用地,不包括露天矿用地。工业用地分为三类,对居住和公共设施等环境基本无干扰和污染的工业用地,如电子工业、缝纫工业、工艺品制造工业等用地是一类工业用地;对居住和公共设施等环境有一定干扰和污染的工业用地,如食品工业、医药制造工业、纺织工业等用地是二类工业用地;对居住和公共设施等环境有严重干扰和污染的工业用地,如采掘工业、冶金工业、大中型机械制造工业、化学工业、造纸工业、制革工业、建材工业等用地是三类工业用地。

④ 仓储用地 指仓储企业的库房、堆场和包装加工车间及其附属设施等用地。又可分为普通仓库用地、危险品仓库用地、堆场用地等。

⑤ 对外交通用地 指铁路、公路、管道运输、港口和机场等城市对外交通运输及其附属设施等用地。

⑥ 道路广场用地 指市级、区级和居住区级的道路、广场和停车场等用地。

⑦ 市政公用设施用地 指市级、区级和居住区级的市政公用设施用地,包括其建筑物、构筑物及管理维修设施等用地。可进一步划分为供应设施用地(供水用地、供电用地、供燃气用地、供热用地等)、交通设施用地、邮电设施用地、环境卫生设施用地、施工与维修设施用地、殡葬设施用地等。

⑧ 绿地 市级、区级和居住区级的公共绿地及生产防护绿地,不包括专用绿地、园地和林地。

⑨ 特殊用地 特殊性质的用地主要包括军事用地、外事用地和保安用地。

⑩ 水域和其他用地 除以上各大类用地之外的用地。

以上分类中,城市建设用地包括10大类中的居住用地、公共设施用地、工业用地、仓储用地、对外交通用地、道路广场用地、市政公用设施用地、绿地和特殊用地九大类用地,不包括水域和其他用地。一般意义上的房地产开发主要涉及居住用地(各类住宅小区、别墅)和公共设施用地里的商业金融业用地(如商业写字楼、商铺)。

(2) 根据土地用途的差异、利用的方式等因素对土地进行的分类

根据土地用途的差异、利用的方式等因素对土地进行的分类主要运用于我国国土资源管理部门。随着社会主义市场经济的发展和新修订的《土地管理法》的颁布实施,为适应经济发展和法律的要求以及科学实施全国土地和城乡地政统一管理的需要,需要进一步明确农用地、建设用地和未利用地的范围,对原有土地分类体系进行适当调整和衔接。为此,在研究、分析原土地分类基础上,国土资源部于2001年8月21日下发了“关于印发试行《土地分类》的通知”,制定了城乡统一的全国土地分类体系,并于2002年1月1日起在全国试行。新的全国土地分类体系采用三级分类体系。一级类设三个,即《土地管理法》规定的农用地、建设用地、未利用地;二级类设15个;三级类设71个。限于篇幅,本书只列出与房地产开发相关的“建设用地”这一大类,包括商业、工矿仓储、公用设施、公共建筑、住宅、交通、水利设施、特殊用地八大类。一级类中的“农用地”和“未利用地”及以下的二、三级类未列出。

① 商服用地 指商业、金融业、餐饮旅馆业及其他经营性服务业建筑及其相应附属设施用地。可分为以下几种。

商业用地：指商店、商场、各类批发、零售市场及其相应附属设施用地。

金融保险用地：指银行、保险、证券、信托、期货、信用社等用地。

餐饮旅馆业用地：指饭店、餐厅、酒吧、宾馆、旅馆、招待所、度假村等及其相应附属设施用地。

其他商服用地：指上述用地以外的其他商服用地，包括写字楼、商业性办公楼和企业厂区外独立的办公楼用地；旅行社、运动保健休闲设施、夜总会、歌舞厅、俱乐部、高尔夫球场、加油站、洗车场、洗染店、废旧物资回收站、维修网点、照相、理发、洗浴等服务设施用地。

② 工矿仓储用地 指工业、采矿、仓储业用地。可分为以下几种。

工业用地：指工业生产及其相应附属设施用地。

采矿地：指采矿、采石、采砂场、盐田、砖瓦窑等地面生产用地及尾矿堆放地。

仓储用地：指用于物资储备、中转的场所及相应附属设施用地。

③ 公用设施用地 指为居民生活和二、三产业服务的公用设施及瞻仰、游憩用地。可分为以下几种。

公共基础设施用地：指给排水、供电、供燃、供热、邮政、电信、消防、公用设施维修、环卫等用地。

瞻仰景观休闲用地：指名胜古迹、革命遗址、景点、公园、广场、公用绿地等。

④ 公共建筑用地 指公共文化、体育、娱乐、机关、团体、科研、设计、教育、医卫、慈善等建筑用地。可分为以下几种。

机关团体用地：指国家机关，社会团体，群众自治组织，广播电台、电视台、报社、杂志社、通讯社、出版社等单位的办公用地。

教育用地：指各种教育机构，包括大专院校，中专、职业学校、成人业余教育学校、中小学校、幼儿园、托儿所、党校、行政学院、干部管理学院、盲聋哑学校、工读学校等直接用于教育的用地。

科研设计用地：指独立的科研、设计机构用地，包括研究、勘测、设计、信息等单位用地。

文体用地：指为公众服务的公益性文化、体育设施用地，包括博物馆、展览馆、文化馆、图书馆、纪念馆、影剧院、音乐厅、少青老年活动中心、体育场馆、训练基地等。

医疗卫生用地：指医疗、卫生、防疫、急救、保健、疗养、康复、医检药检、血库等用地。

慈善用地：指孤儿院、养老院、福利院等用地。

⑤ 住宅用地 指供人们日常生活居住的房基地（有独立院落的包括院落）。可分为以下几种。

城镇单一住宅用地：指城镇居民的普通住宅、公寓、别墅用地。

城镇混合住宅用地：指城镇居民以居住为主的住宅与工业或商业等混合用地。

农村宅基地：指农村村民居住的宅基地。

空闲宅基地：指村庄内部的空闲旧宅基地及其他空闲土地等。

⑥ 交通运输用地 指用于运输通行的地面线路、场站等用地，包括民用机场、港口、码头、地面运输管道和居民点道路及其相应附属设施用地。可分为以下几种。

铁路用地：指铁道线路及场站用地，包括路堤、路堑、道沟及护路林；地铁地上部分及出入口等用地。

公路用地：指国家和地方公路（含乡镇公路），包括路堤、路堑、道沟，护路林及其他

附属设施用地。

民用机场：指民用机场及其相应附属设施用地。

港口码头用地：指人工修建的客、货运、捕捞船舶停靠的场所及其相应附属建筑物，不包括常水位以下部分。

管道运输用地：指运输煤炭、石油和天然气等管道及其相应附属设施地面用地。

街巷：指城乡居民点内公用道路（含立交桥）、公共停车场等。

⑦ 水利设施用地 指用于水库、水工建筑的用地。可分为以下几种。

水库水面：指人工修建总库容 ≥ 10 万立方米，正常蓄水位以下的面积。

水工建筑用地：指除农田水利用地以外的人工修建的沟渠（包括渠槽、渠堤、护堤林）、闸、坝、堤路林、水电站、扬水站等常水位岸线以上的水工建筑用地。

⑧ 特殊用地 指军事设施、涉外、宗教、监教、墓地等用地。可分为以下几种。

军事设施用地：指专门用于军事目的的设施用地，包括军事指挥机关和营房等。

使领馆用地：指外国政府及国际组织驻华使领馆、办事处等用地。

宗教用地：指专门用于宗教活动的庙宇、寺院、道观、教堂等宗教自用地。

监教场所用地：指监狱、看守所、劳改场、劳教所、戒毒所等用地。

墓葬地：指陵园、墓地、殡葬场所及附属设施用地。

我国土地证书上的土地用途是按照本分类来登记的，如住宅小区内的普通住宅一般登记为城镇单一住宅用地，宾馆的登记用途为商业用地。

（3）根据开发程度对建设用地的分类

按开发程度的不同，对开发建设用地可划分为生地、毛地和熟地。

生地是指不具备城市基础设施的土地，如荒地、农地。

毛地是指具有一定的城市基础设施但不完善、且未完成房屋拆迁补偿安置的土地。

熟地是指具备较完善的城市基础设施且土地平整，能直接进行开发建设的土地。

房地产开发企业获取的如果是净地（熟地），即可立即进行施工建设；如果是毛地，则需要对地上建筑物实施拆迁，对被拆迁人进行安置和补偿；如果是生地，则需要实施征收手续，将土地由集体所有征收为国有，然后才可在土地上进行房屋的施工建设。

1.2 城市土地管理概述

1.2.1 城市土地管理的基本概念

管理是人类的一种有意识、有目的、有组织的活动。凡是有目的、有组织的活动都需要制订计划、进行决策、组织协调、控制、监督等，即需要管理。城市土地管理从本质上讲，是国家通过各级政府及其土地管理部门，维护社会主义土地公有制、保护土地所有者和使用者的合法权益、协调土地关系、提高土地生产力，满足人民群众日益增长的物质文化需要，按照依法、统一、全面、科学的原则和要求，对土地的开发、利用，进行一系列组织协调、控制、监督等综合性措施和活动。应从以下几方面理解这一概念。

① 土地管理的主体是国家。国家委派国务院土地行政管理部门管理全国土地。土地管理无论采取何种方式和措施，都是为了确立和巩固土地所有制。社会主义社会的土地管理是在土地公有制基础上进行的。因此，一切土地管理工作都是为了维护和巩固社会主义的土地公有制。

② 土地管理的客体是土地。土地不仅是重要的生产资料，而且也是生产关系的客体。随着生产力的发展和生产方式的变化，土地关系必将不断地进行调整，即对土地所有权和使

用权进行变更和确认。在国民经济各部门、各用地单位和个人之间,协调用地的分配和再分配关系,正是土地管理的社会属性所在。

③ 土地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。其目的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要。

④ 土地管理的基本内容就是综合运用行政、经济、法律、技术等手段,科学地配置各项用地,包括用地数量结构和空间位置。这就要研究社会生产对组织土地利用的客观要求,研究土地自然属性和生态系统对组织土地利用的制约规律,从而为有计划地、合理地、持续地利用土地提供保证。

1.2.2 城市土地管理的主要内容

在我国,城市土地管理的主要内容由地籍管理、土地权属管理、土地利用管理、土地市场管理四大部分构成。

地籍管理包括土地调查和土地动态监测,土地资源评价,土地登记,土地统计,地籍信息资料的管理、应用、维护、更新等内容。

土地权属管理包括土地所有权、使用权等的审核和依法确认,土地权属变更管理,土地权属纠纷的调处,依法查处有关侵犯土地所有权、使用权等方面的违法案件等内容。

土地利用管理是通过编制和实施全国、省、地(市)、县、乡土地利用总体规划和专项规划、土地用途管制、采取地租、价、税等经济杠杆对农民用地,特别是耕地、建设用地、未利用地的开发、利用、保护进行组织、监督和调控。

土地市场管理包括对土地市场供需、土地交易、土地价格、土地市场化配置等进行管理。

以上四部分内容共同构成完整的土地管理内容体系,它们相互联系、相互依赖,缺一不可。

地籍管理为土地权属管理、土地利用管理和土地市场管理提供有关土地的数量、质量、权属和利用情况及其变化的信息以及土地权属状态的法律凭证,是搞好土地权属管理、土地利用管理和土地市场管理的基础性工作。

土地权属管理、土地利用管理和土地市场管理之间同样是相互联系的。土地权属的变更、土地市场交易必须要符合土地利用总体规划的要求。例如,国家依法征用的土地,依法出让的国有土地,这些土地的位置和征用、出让后的用途必须以土地利用总体规划为依据。

同样,土地利用总体规划和土地利用计划的编制,必须考虑到土地权属状况和变更计划,以及土地市场状况,才能更科学有效地进行土地利用管理。由于土地利用最终是土地权属单位对土地的利用,而且土地权属变更和土地用途变化往往是通过土地市场实现的。所以,土地利用管理、土地权属管理、土地市场管理三者是紧密地联系在一起的。

1.2.3 我国土地基本制度

土地制度作为一种制度安排,是一定社会制度下土地关系的总和,是关于土地这一基本生产资料的所有、使用的制度。它反映着因利用土地而发生的人与人、人与地之间的社会经济关系。土地制度的主要内容包括土地所有制度和土地使用制度。

土地所有制是指人们在一定的社会经济条件下拥有土地的经济形式。它表明土地这一生产资料的分配问题,它是土地制度的核心,是土地关系的基础。土地所有制的法律表现形式是土地所有权,即土地所有者对其土地享有占有、使用、收益和处分的权利。

土地使用制度是人们在一定的土地所有制下使用土地的形式、条件和程序的规定。它表

明人们如何对土地加以利用和取得收益,谁享有土地使用权及其责、权、利。土地使用权的核心内容是确定独立于土地所有权的土地使用权,以及土地资源合理有效利用。土地使用权是依法对土地进行占用、使用并取得收益的权利,是土地使用制度的法律表现形式。

我国土地基本制度包括土地所有制度为社会主义土地公有制、土地使用制度为城镇国有土地使用制度和农村集体土地使用制度。

(1) 我国的土地所有制度为社会主义土地公有制,包括以下基本内容。

① 全部土地实行社会主义公有制。土地社会主义公有制分为全民所有制和劳动群众集体所有制两种形式。

② 土地社会主义全民所有制,具体采取的是社会主义国家所有制形式,由国家代表全体劳动人民占有属于全民的土地,行使占有、使用、收益、处分等权利;土地社会主义劳动群众集体所有制,具体采取的是农民集体所有形式。

③ 城市(包括建制镇、独立工矿区)建成区范围内的土地全部属于国家所有。

④ 农村和城市郊区的土地,部分属于国家所有,部分属于农民集体所有,除由法律规定国家所有的以外,属于农民集体所有。

由此可见,我国土地所有制度的特点是:全部土地属于国家和农民集体所有,土地所有权不得买卖和非法转让。

(2) 我国的使用制度包括城镇国有土地使用制度和农村集体土地使用制度。

城镇国有土地使用制度的特点是:坚持城镇土地的国家所有制,在土地公有制的基础上实行土地所有权与土地使用权的分离,实现土地有偿使用并将土地使用权作为商品进入市场,通过市场对土地资源优化配置,最终使土地所有权在经济上得以实现。

目前采取的具体做法是:对土地使用权国家宏观调控、政府垄断经营,以协议、招标、拍卖的方式把规定了使用年限与用途的土地出让给使用者,使用期满将土地及地上建筑物与其他附着物收回。在使用期内,允许其转让、出租、抵押及其经营活动,国家运用价格、税收、金融等对其活动进行调控。

改革开放以后,城市土地使用制度改革取得了不可否认的成绩,但与市场经济要求的目标仍有一定差距。

1.2.4 我国土地管理体制

1.2.4.1 我国现行土地管理体制及其职能

《土地管理法》规定,国务院土地管理部门主管全国土地的统一管理工作。从我国土地管理的实践来看,土地管理形成了统一管理、分工负责的管理体制。从直属国务院的国土资源部开始,各级政府相继成立了省、市、县、乡土地管理机构,即从中央到地方形成了五级管理网络。其中,国土资源部是国务院负责全国土地资源统一管理的职能部门和行政执法部门。其主要职责如下所述。

① 制定有关土地的方针、政策和法规,并组织贯彻执行和实施监督;② 主管全国土地的调查、统计、定级、登记、发证工作;③ 主管全国土地的征用、划拨、出让工作,统一审核、征用、划拨建设用地,承办国务院审批的建设用地的审查、报批,负责土地利用的组织、协调、审查、报批的出让方案的落实,组织编制各类建设用地定额指标;④ 管理全国土地市场,会同有关部门制定土地市场管理的法规和规章,规范土地市场,负责土地使用权转让、出租、抵押等权属管理和监督,协助财税部门做好土地税费的征收管理工作等。

根据土地管理机关的职责,目前国土资源部设以下职能部门(见图1-1)。

省、市、县的土地管理局分别是同级人民政府的职能部门和土地行政执法部门,主管其

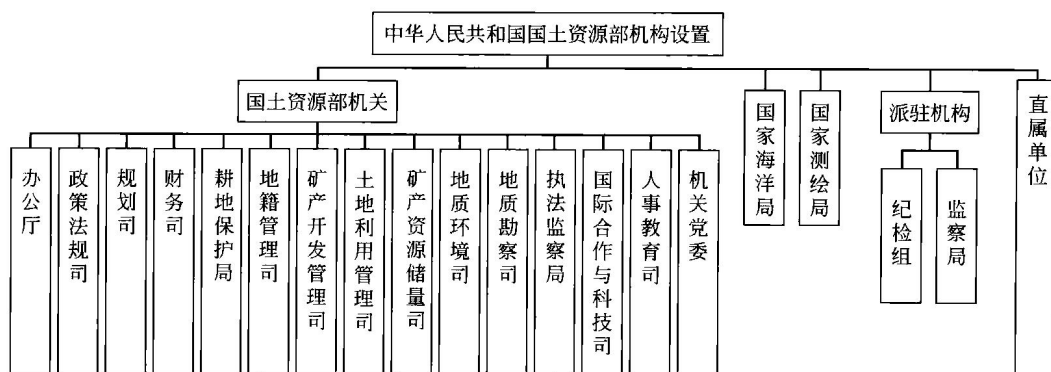


图 1-1 我国国土资源部的机构设置

(引自濮励杰《土地资源管理》)

行政区域内土地的统一管理。县级以上地方人民政府在土地管理方面的职能是根据省级以上人民政府下达的控制指标拟定用于房地产开发的土地使用权年度出让的总面积方案；依法批准划拨确属必要的建设用地的土地使用权。

市土地管理局的主要职能是：①拟定本市的土地利用规划、计划和土地后备资源开发规划；②审核使用土地的范围、数量；③实施土地监督；④负责办理以出让方式或划拨方式取得土地使用权的申请、登记，并进行核实及颁发土地使用权证书等。下属土地管理机关则为土地管理所。

国务院负责全国土地管理中关系重大问题的决定：负责批准征用基本农田、非基本农田的耕地 35 公顷以上，其他土地 70 公顷以上的国家建设用地；确定土地使用权的最高年限；规定土地使用权出让金上缴和使用的具体办法；规定基准地价、标定地价并公布具体办法；规定采取双方协议方式出让土地使用权的出让金的最低价等。

1.2.4.2 我国香港特别行政区的土地管理体制

香港特区行政政府现行行政管理机构设置序列是科、署、处。地政工务科是香港土地政策的研究和决策机构，设有土地政策小组、发展策略组。其主要工作是研究有关土地、公共工程和私人发展计划方面的政策，包括中、长期的土地发展策略，同时负责协调土地管理与特区政府其他机构之间的关系。

土地政策的执行机构是地政工务科下属的屋宇地政署，目前它主管全港地政，同时负责一切与土地开发有关的事务。屋宇地政署下设五个处：地政处、建筑物条例执行处、城市规划处、测绘处和行政处。

地政处主办土地批租事宜，办理回收工作，管理政府尚未批租的空地，执行土地批租契约条款等；建筑物条例执行处负责监督检查《建筑物条例》的执行；城市规划处主要是制定城市规划政策、规划标准与规范，组织编制法定分区计划大纲图和次区域发展规划以及为政府其他部门、顾问公司、咨询团体和市民提供有关城市规划的专业意见；测绘处主管土地测量、工程测量及香港各类地图绘制；行政处负责屋宇地政署行政、财政、技术资料、训练等工作。

其他与土地管理有关的机构主要有：田土注册处、差餉物业估价署、土地审裁处等。

1.2.4.3 国外土地管理体制的主要模式

目前国外土地管理机构的设置很不相同，下面简要介绍几个国家的情况。

(1) 美国