

ZHONGGUO
TUDIZIYUAN KEXUE GUANLI
GONGZUO ZHIDAO

中国土地资源科学管理工作指导

主 编 孟宪兰

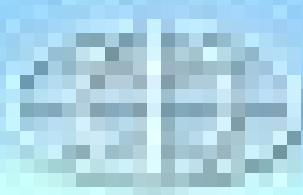


人民日报出版社

中国土地资源科学管理工作指南

中国土地资源科学管理工作指南

王 强 主编



ZHONGGUO
TUDIZIYUANKEXUEGUANLI
GONGZUOZHIDAO

中国土地资源科学管理工作指导



主 编 孟宪兰



上

人民日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国土地资源科学管理工作指导/孟宪兰主编. —北京:人民日报出版社, 2004. 7

ISBN 7-80153-944-3

I. 中… II. 孟… III. 土地资源—资源管理—研究—中国
IV. F323.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 065073 号

书 名: 中国土地资源科学管理工作指导

主 编: 孟宪兰

责任编辑: 孙 琳

出 版 者: 人民日报出版社(北京金台西路 2 号/邮编:100733)

发 行 者: 新华书店

印 刷: 北京集惠印刷有限责任公司

字 数: 2391 千字

开 本: 1/16

印 张: 103.5

印 数: 2000 套

印 次: 2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80153-944-3/F·079

定 价: 498 元(上、下卷)

编 委 会

主 编：孟宪兰

副 主 编：卫 青 赵 冲

特邀编委：(按姓氏笔画为序)

王长海	王志军	韦永图	司金城	多 吾	乔士纲
任尚元	刘永根	刘亚林	刘君之	刘旭标	刘俊岐
米永辉	孙守江	李公生	李志民	李俊华	苏仕希
苏昆方	杨成元	吴显能	何荣清	张万胜	张汉民
张政纲	陈永杰	易长征	周成军	赵凤君	聂迪钧
郭土成	高建国	黄沛民	崔迎兰	符永生	蒋模华
赛尔江	樊安邦	薛黄铭	瞿连海		

编委成员：(按姓氏笔画为序)

赵 冲	黄 莉	孙志斌	郑 彬	周 膺	冯泽林
樊红丽	韩 玲	杨 婷	张 玲	刘 欢	马新杰

编 委：(按姓氏笔画为序)

弋群立	马 波	马成伟	王 芳	王 利	王广路
王长仁	王庆光	王志友	王洪斌	王武元	王贵义
王家禄	王树清	王鹏杰	卞凤鸣	邓守福	邓章林
甘国营	布块阿布		田存艮	叶吉标	史树斌
白 龙	付 勇	付素林	付碧泽	亚斌建	朴石山
吉伟伟	邢德生	吕兴国	吕耀星	师建宾	任邦国
华锐平	朱子龙	朱玉彬	朱宝琦	乔鲁岱	刘 义
刘 伟	刘 波	刘玉顺	刘四宏	刘亚标	刘双利

刘学杰	刘传林	刘延凯	刘益德	闫玉彬	孙 伟
孙长海	孙世元	孙洪光	毕吉友	毕润才	牟成通
李 生	李 杰	李 旗	李二喜	李开明	李凤岐
李正炎	李生海	李多明	李春辉	李春乾	李宗林
李荣光	李新青	李振荣	李建军	杨生奎	杨昆明
杨临海	杜学民	杜宝田	苏志安	束芬荣	吴 勇
吴国刚	吴关顺	肖 波	沈己东	沈壮德	沈逢和
库 博	宋在军	张 平	张 峰	张 谦	张义山
张久忠	张文晓	张立军	张成科	张国亮	张俊文
张保杰	陈东风	陈和辉	陈荣玉	陆安珍	范永华
范枝瑞	林加良	罗立新	单泽厚	依地力斯·吐尼亚孜	
宗学成	郑玉兰	赵 青	赵 民	赵士寿	赵先琳
赵高义	赵俊荣	郁 海	郝 群	郝建坡	胡正喜
欧玉斌	段银贵	姜金成	姜柏贵	姚进国	贾 磊
贾战法	莫天恩	耿延文	顾世瑛	徐永杰	徐和平
高大良	高书银	高和声	高增民	梅荣生	黄振明
曹越顺	彭仲元	蒋时米	韩肖平	蔡 哲	程宪全
焦生福	曾长卫	曾家祥	谢亦礼	蒲 军	窦 威
靖崇贤	谭文宏	谭传东	谭庚炳	熊优茂	黎帮成
潘祖平	戴兴荣	魏解生			

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。协调人口、资源、环境的关系，以实现社会经济可持续发展战略，是当今世界共同关心的重大课题，也是我国全面建设小康社会进程中面临的一个十分现实而又紧迫的大问题。人口多，人均资源相对不足是我国的基本国情。当前，我国已经进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的新的发展阶段，工业化和城市化同时快速推进，需要大量的资源作为保障。在今后一个较长的历史时期内，经济建设对资源的需求同国内资源相对不足的矛盾将进一步加剧。“一要吃饭，二要发展”，这就需要我们正确处理好经济发展与资源保护的关系，管好用好国土资源。

“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”是我国的基本国策。实行严格的资源管理制度是党中央、国务院对中国国情采取的重大举措。我们必须树立和落实科学发展观，不断增强资源对经济社会可持续发展的保障能力，坚持保护和合理利用资源的方针，实行严格的资源管理制度，依靠科技进步，完善市场机制，推进资源利用方式的根本转变。新形势、新任务对土地资源管理人员的素质提出了更高的要求。

为了适应这一形势，针对学习和工作的实际需要，在上级有关领导的大力支持下，我们组织有关专家教授和知名学者，结合基层土地资源管理工作实践，编辑出版了《中国土地资源科学管理工作指导》。书中主要内容有：一、科学发展观与土地资源可持续利用；二、粮食安全与耕地保护；三、土地利用规划管理；四、地籍管理规范化建设；五、土地权属管理与征地制度改革；六、土地开发整理与开发区用地管理；七、土地执法监察；八、新时期土地资源管理；九、新时期我国农业土地利用；十、土地资源管理经验集萃

等。

在编写过程中，我们以“三个代表”重要思想为指导，以树立和落实科学发展观为统揽，立足土地资源关系国计民生大计的现实意义，全面、系统、准确地阐述了土地资源管理中的热点、难点，并突出加强耕地保护、推进征地制度改革和依法行政等重点。内容紧密结合土地资源管理工作的实际，全面反映了新形势下土地资源管理的新知识、新要求。全书集理论研究和实践探索于一体，资料翔实，体例科学，具有很强的时代感和创新意识，是各级国土资源管理部门，尤其是广大基层土地管理工作者的必备工具和良师益友。

由于树立和落实科学发展观需要一个过程，土地资源管理配套制度改革正在逐步深化，加上水平有限、编写时间仓促，难免疏漏与不妥，若能得到读者赐教将不胜感激。

编 者

2004年7月

上 卷 目 录

第一篇 科学发展观与土地资源可持续利用

第一章 全面建设小康社会的科学发展观	(3)
第一节 人与自然相互作用的规律	(3)
一、人与自然关系是人类生存与发展的基本关系	(3)
二、人与自然的关系随着经济社会的发展不断改变	(3)
三、人类对人与自然关系的认识随着科技发展和社会文明进步不断深化	(5)
第二节 全面建设小康社会的科学发展观	(6)
一、中国面临的严峻挑战呼唤科学的发展观	(6)
二、科学发展观强调“自然、经济、社会”复杂关系的整体协调	(7)
三、科学发展观揭示“整体、内生、系统”的本质内涵	(8)
四、科学发展观强调“发展、协调、持续”的系统运行规律	(9)
五、科学发展观反映“动力、质量、公平”的三大本质要素	(10)
六、体现科学发展观有效贯彻的七大主题	(10)
第三节 衡量科学发展观的宏观判据	(12)
一、第一宏观判据是表达“发展动力”特征的倒 U 型曲线的轨迹	(13)
二、第二宏观判据是表达“发展公平”特征的倒 U 型曲线的轨迹	(13)
三、第三宏观判据为表达“发展质量”特征的倒 U 型曲线的轨迹	(14)
四、衡量发展程度的五项辅助判据	(14)
第四节 全面建设小康社会的三大战略创新	(15)
一、发展战略的理论创新——“发展红利”的挖掘	(15)
二、发展战略的形态创新——从点状拉动到组团式发展	(17)
三、发展战略的体制创新——欧盟组织架构的借鉴	(19)
第五节 全面建设小康社会的定量指标设计	(21)
一、全面小康社会指标体系的设计原则	(21)
二、中国全面实现小康社会总体目标设计	(21)
三、全面实现小康社会的分步实施计划	(23)
第六节 全面建设小康社会的生态文明建设	(26)
一、区域经济不平衡发展格局下公平与效率的两难选择	(26)

二、环境与发展的均衡在全面建设小康社会进程中的战略定位·····	(27)
三、始终坚持全面协调可持续的发展观,建设高度的生态文明·····	(27)
四、建立生态环境友好型、资源永续利用型的生态经济体系是高度生态文明的重要目标·····	(28)
第二章 中国可持续发展战略 ·····	(29)
第一节 可持续发展概述 ·····	(29)
一、可持续发展的内涵·····	(29)
二、可持续发展观·····	(35)
三、可持续发展的支撑体系·····	(40)
四、可持续发展阈值图·····	(43)
第二节 可持续发展战略 ·····	(44)
一、可持续发展战略的概念·····	(44)
二、可持续发展战略的特点·····	(45)
三、可持续发展战略目标体系·····	(46)
四、将可持续发展确定为全球长期发展战略是人类面向 21 世纪的共同选择·····	(48)
五、全球推进可持续发展战略的行动准则——《21 世纪议程》·····	(48)
六、全球可持续发展战略实施情况综合分析·····	(50)
第三节 中国可持续发展战略 ·····	(53)
一、走可持续发展道路是中国未来发展的必然选择·····	(53)
二、中国可持续发展战略·····	(56)
三、新时期实现可持续发展目标面临的严峻挑战·····	(60)
四、立足国情,坚定不移地走可持续发展之路·····	(61)
五、中国实施可持续发展战略的前景与步骤安排·····	(62)
六、科学发展观是可持续发展战略的灵魂·····	(63)
第四节 可持续发展管理 ·····	(65)
一、可持续发展管理的目标与重点·····	(65)
二、可持续发展管理的基本原则·····	(70)
三、可持续发展管理的指标体系·····	(71)
四、可持续发展管理的手段·····	(74)
第三章 土地资源可持续利用 ·····	(78)
第一节 土地资源概述 ·····	(78)
一、土地资源与土地资产·····	(78)
二、土地的功能·····	(79)

三、土地在社会物质生产中的地位和作用·····	(79)
四、土地的基本特性·····	(80)
第二节 人地关系原理及土地的供给与需求·····	(81)
一、人地关系的概念和实质内涵·····	(81)
二、土地的供给与需求·····	(82)
三、土地问题·····	(87)
四、人口压力和土地资源人口承载力·····	(89)
第三节 土地资源可持续利用·····	(93)
一、土地资源可持续利用的基本涵义·····	(93)
二、土地资源可持续利用的内容·····	(94)
三、土地资源可持续利用的政策目标·····	(95)
四、土地资源可持续利用的制约因素·····	(96)
五、我国土地持续利用的战略·····	(97)
第四章 土地管理与可持续发展·····	(100)
第一节 土地管理与可持续发展概述·····	(100)
一、土地管理的概念·····	(100)
二、土地管理的任务和内容·····	(103)
三、土地管理与可持续发展·····	(107)
四、加强土地资源管理·····	(108)
第二节 土地管理机构及其职能·····	(109)
一、土地管理行政机构及其职能·····	(109)
二、乡(镇)土地管理机构及其职责·····	(110)
三、土地管理事业机构·····	(111)
四、土地管理工作人员的素质要求·····	(112)

第二篇 粮食安全与耕地保护

第一章 粮食安全·····	(117)
第一节 粮食安全概述·····	(117)
一、国家粮食安全·····	(117)
二、家庭粮食安全·····	(118)
三、营养安全·····	(118)
四、新形势和新要求·····	(119)
第二节 确保我国粮食安全的政策·····	(120)
一、切实保护和稳定提高粮食综合生产能力·····	(120)

二、优化粮食生产区域布局,加强国家对粮食主产区的扶持	(120)
三、保护好农民的种粮积极性	(121)
四、完善国家粮食储备制度	(121)
五、依靠国际市场来调剂余缺	(122)
六、保障特殊群体的粮食安全	(122)
七、尽快建立和完善粮食信息预警系统	(122)
八、建立粮食安全体系	(122)
第三节 新形势下确保我国粮食安全	(123)
一、粮食安全不容忽视	(123)
二、不利“粮食安全”的因素	(124)
三、确保粮食安全的对策措施	(125)
第四节 粮食安全与耕地保护	(126)
一、粮价上涨,耕地减少是因素之一	(127)
二、耕地被大量占用,不都是必不可免的	(127)
三、实行最严格的耕地保护制度,确保粮食安全	(128)
第二章 土地资源安全	(130)
第一节 土地资源国家生存模型	(130)
一、生态安全与生存空间	(130)
二、国家生存模型研究的源起与发展	(131)
三、对我国生存模型的评析	(132)
四、土地资源的国家生存系统模型的构建	(134)
第二节 我国土地资源安全	(137)
一、资源安全研究动态及土地资源安全问题的提出	(137)
二、土地资源安全	(139)
三、土地资源安全的属性	(140)
四、土地资源安全的重要性	(141)
五、影响土地资源安全的因素	(142)
六、土地资源安全面临的挑战、问题及其分析	(143)
七、保障土地资源安全的原则	(145)
八、保障土地资源安全的对策	(145)
第三节 土地退化——中国国家安全的主要威胁	(147)
一、中国土地沙漠化态势	(147)
二、土地沙漠化危及全国的生态安全	(150)
三、土地沙漠化危及我国的资源安全	(151)
四、土地沙漠化影响我国的经济安全	(151)

五、土地沙漠化影响我国的社会安全与边防巩固	(152)
六、土地沙漠化是我国国家安全的重要威胁	(152)
第四节 经济发展与土地资源保护	(153)
一、当前处理经济发展与土地资源保护关系中的突出问题	(153)
二、原因分析	(155)
三、处理好经济发展与土地资源保护的关系	(156)
第三章 耕地保护	(160)
第一节 党和国家领导人对耕地保护工作的重要指示	(160)
一、邓小平同志论耕地保护工作	(160)
二、江泽民同志论耕地保护工作	(161)
三、胡锦涛谈国土资源工作三重点,要严格耕地保护制度	(162)
四、温家宝论耕地保护工作	(162)
第二节 耕地保护基础	(164)
一、耕地与耕地资源	(164)
二、耕地保护	(167)
第三节 耕地保护制度和相关政策	(172)
一、我国现行耕地保护制度体系的形成与发展	(172)
二、我国现行耕地保护制度体系	(174)
三、耕地保护制度和相关政策	(174)
四、我国耕地保护政策制度运行效果	(180)
第四节 经济建设与耕地保护	(183)
一、当前经济发展形势对耕地保护工作的影响	(183)
二、耕地保护工作存在的突出问题	(184)
三、正确处理保护与发展的关系	(186)
四、正确处理保护与发展关系的有关政策措施	(187)
五、当前耕地保护的关键性工作和主要措施	(190)
第四章 基本农田保护与耕地占补平衡	(192)
第一节 基本农田保护	(192)
一、基本农田与基本农田保护区	(192)
二、基本农田保护	(194)
三、基本农田的划定	(195)
四、基本农田保护制度	(196)
五、新形势下的基本农田保护工作	(200)

第二节 耕地占补平衡	(202)
一、耕地占补平衡制度	(202)
二、补充耕地	(202)
三、耕地占补平衡工作分类指导	(204)
四、耕地开垦费与补充耕地资金管理	(206)
五、耕地占补平衡考核工作	(208)
第三节 以科学发展观指导新时期我国耕地占补平衡工作	(210)
一、我国耕地占补平衡政策的实施及成效	(210)
二、耕地占补平衡政策实施中存在的主要问题及宏观原因	(210)
三、以科学发展观指导耕地占补平衡工作	(211)
四、新时期耕地占补平衡工作	(214)
第四节 土地保护与基本农田保护区的规划管理	(216)
一、土地保护规划的概念	(216)
二、土地保护规划的任务和类型	(216)
三、基本农田保护区规划	(216)
四、基本农田保护区的规划管理	(219)

第三篇 土地利用规划管理

第一章 土地利用管理	(225)
第一节 土地利用管理的理论依据	(225)
一、土地肥力和土地报酬原理	(225)
二、马克思的地租、地价理论	(228)
三、区位理论	(232)
四、生态经济学原理	(233)
第二节 土地利用与土地利用管理	(237)
一、土地利用及其影响因素	(237)
二、土地利用管理的概念和内容	(240)
第三节 农用地利用管理	(243)
一、耕地利用管理	(243)
二、林地利用管理	(246)
三、养殖水面利用管理	(247)
第四节 建设用地、未利用地开发利用管理	(248)
一、建设用地利用管理	(248)
二、未利用地开发利用管理	(250)

第五节 土地用途管制	(252)
一、土地用途管制的内涵和目标	(252)
二、土地用途管制的内容	(254)
三、土地用途管制的动态调整	(256)
第六节 土地利用监督与调控	(257)
一、土地利用监督	(257)
二、土地利用调控	(260)
第七节 新时期农业土地利用	(264)
一、有效保护耕地	(264)
二、综合治理农业土地退化	(267)
三、防治农业环境污染	(273)
四、水土资源供需平衡和防洪减灾	(276)
五、提高农业土地利用的集约化与现代化水平	(283)
第八节 新技术在土地利用管理中的应用	(287)
一、遥感技术在建设用地调查中的应用	(288)
二、信息系统在土地定级估价中的应用	(290)
三、办公自动化系统在建设用地信息发布中的应用	(293)
第二章 土地利用规划管理	(296)
第一节 土地利用规划概述	(296)
一、现代土地利用规划的本质与作用	(296)
二、土地利用规划的任务和内容	(297)
三、土地利用规划的体系	(299)
四、土地利用规划编制的原则	(300)
五、土地利用规划编制的基本方法和程序	(302)
第二节 土地利用总体规划	(305)
一、土地利用总体规划的特性和作用	(305)
二、土地利用总体规划的体系和内容	(306)
三、土地利用总体规划的审批与实施	(308)
四、土地利用年度计划	(308)
第三节 土地利用规划的实施与管理	(311)
一、土地利用规划实施与管理的重要性及途径	(311)
二、土地利用计划的编制与管理	(313)
三、建设用地的规划审查	(317)
四、土地开发整理规划审查	(320)
五、城镇和村镇规划审核	(322)

六、土地利用规划的监督检查	(324)
七、土地利用动态监测	(326)
八、土地利用规划管理信息系统	(327)
九、土地利用规划的修改和修编	(329)
第四节 新形势下的土地利用总体规划	(330)
一、土地利用规划面临的新形势	(330)
二、土地利用总体规划的矛盾与冲突	(331)
三、土地利用总体规划的思维变革	(332)
四、土地利用总体规划的战略选择	(333)
第五节 新时期土地利用规划修编	(335)
一、规划本质和特性	(336)
二、规划修编中的难点	(336)
三、规划修编思路的构想	(338)
四、修编中应注意的问题	(342)

第四篇 地籍管理规范化建设

第一章 地籍管理概述	(347)
第一节 地 籍	(347)
一、地籍的概念	(347)
二、地籍的分类	(348)
三、地籍的主要作用	(350)
第二节 地籍管理	(352)
一、地籍管理的概念、目的与任务	(352)
二、地籍管理的基本内容	(354)
三、地籍管理的基本原则	(357)
四、地籍管理的手段	(358)
第三节 我国地籍管理中的土地分类	(359)
一、地籍对土地分类的基本要求	(360)
二、土地分类的原则	(360)
三、我国现行土地分类系统	(361)
第二章 土地调查	(375)
第一节 地籍调查	(375)
一、地籍调查概述	(375)

二、土地权属调查	(380)
三、地籍测量与绘制地籍图	(381)
第二节 土地条件调查	(382)
一、土地条件调查的概念和内容	(382)
二、土地自然条件调查	(384)
三、土地社会经济条件调查	(386)
第三节 土地利用现状调查	(386)
一、土地利用现状调查的目的	(386)
二、土地利用现状调查的意义	(387)
三、调查的基本任务	(387)
四、调查的主要内容	(388)
五、调查的原则	(388)
六、调查的基本技术方案	(389)
七、土地利用现状调查工作程序	(390)
八、土地利用的变更调查	(391)
第四节 变更地籍调查	(391)
一、变更地籍调查的种类和特点	(391)
二、变更地籍调查	(393)
三、地籍资料的动态变更	(395)
第五节 调查报告的编写和调查成果的检查验收	(396)
一、调查报告的编写	(396)
二、检查验收制度	(397)
三、地籍调查资料归档	(399)
第三章 土地分等定级	(401)
第一节 土地分等定级基本原理	(401)
一、土地分等定级的概念和作用	(401)
二、土地分等定级的类型	(402)
三、土地分等定级的理论基础	(403)
四、土地分等定级的基本原则	(407)
第二节 城镇土地分等定级	(408)
一、城镇土地分等	(408)
二、城镇土地定级	(415)
第三节 农用地分等定级	(419)
一、农用地分等定级的目的、任务与对象	(419)
二、农用地分等定级工作程序	(419)