

铁路用地管理

TIELU YONGDI GUANLI

铁道部运输局

中国铁道出版社
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

铁路用地管理

铁道部运输局

中国铁道出版社

2009年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

铁路用地管理/铁道部运输局编. —北京: 中国铁道出版社, 2009. 7
ISBN 978 - 7 - 113 - 09848 - 3

I. 铁… II. 铁… III. 铁路工程—土地利用—土地管理
IV. U21 F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 081154 号

书 名: 铁路用地管理

作 者: 铁道部运输局

责任编辑: 吴 军 电话: 010 - 51873094 电子信箱: ys@tdpress.com

封面设计: 郑春鹏

责任校对: 孙 玫

责任印制: 陆 宁

出版发行: 中国铁道出版社 (100054, 北京市宣武区右安门西街 8 号)

网 址: <http://www.tdpress.com>

印 刷: 北京铭成印刷有限公司

版 次: 2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

开 本: 880 mm × 1 230 mm 1/32 印张: 11.75 字数: 352 千

印 数: 1 ~ 3 500 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 113 - 09848 - 3/U · 2472

定 价: 32.00 元

版权所有 侵权必究

凡购买铁道版的图书, 如有缺页、倒页、脱页者, 请与本社读者服务部调换。

电 话: 市电 (010) 51873170, 路电 (021) 73170 (发行部)

打击盗版举报电话: 市电 (010) 63549504, 路电 (021) 73187

《铁路用地管理》编委会

主 编 董雅新 于得河 田京芬

委 员 (以下排名按音序排列)

江 泓 李宝平 李德东 刘万祥

宁甲焘 邱俊青 宋 喆 王建军

王 祺 闫剑宇 杨家驹 张安顺

Preface 前言

在各级领导的组织和支持下,《铁路用地管理》终于得以成书出版。

铁路用地是铁路运输生产的重要基础,是维护铁路运输安全的重要条件,是铁路经营的重要资产,是铁路改革与发展的重要资本。近几年来,我们不断加大教育培训工作力度,铁路用地管理人员素质普遍得以提高,但随着形势的发展,铁路用地管理任务越来越繁重,对铁路用地管理人员的要求越来越高。没有人才,就没有事业的发展。着力提高队伍整体素质是做好铁路用地管理工作的当务之急,也是长期的战略任务,这本书的编写和出版将为培训工作奠定良好的基础,也必将在搞好培训、提高人员素质的工作中发挥更大的作用。

本书旨在面向广大的铁路用地管理人员,提供铁路用地管理的知识与理论基础。毋庸置疑,铁路用地管理实践涉及的内容比本教材更丰富、更生动,因此,作为管理入门,本书难免存在疏漏与不足。希望广大干部职工在学习培训及实践工作中加以充实和完善。

在本书的编写过程中,得到了王连金、韩来举、赵宏疆、田永清、吴静、钱星来、赵群、吴文超、余梦琦、苏铁善等多位同志(排名不分先后)的支持和帮助,他们提供了许多素材和建设性意见并付出了辛劳,在此一并表示感谢。

编者

二〇〇九年五月

Contents 目 录

第一章 总 论	1
第一节 土地管理	1
第二节 铁路用地概述	12
第三节 铁路用地管理的性质、基本任务、基本内容和 需注意的问题	20
第四节 铁路用地管理体制、机构和职责	27
思考题	31
第二章 铁路建设用地管理	32
第一节 概 述	32
第二节 铁路建设用地计划管理与定额管理	35
第三节 铁路建设用地报批和征收征用	48
第四节 铁路建设用地竣工验收交接	58
思考题	73
第三章 铁路用地地籍管理	74
第一节 概 述	74
第二节 铁路用地地籍调查	80
第三节 铁路用地登记	92
第四节 铁路用地统计	99
第五节 铁路地籍档案管理	116
思考题	127
第四章 铁路用地规划与管理	128
第一节 概 述	128

第二节 铁路用地规划的内容·····	138
第三节 铁路用地规划的编制·····	143
第四节 铁路用地规划的管理·····	150
思考题·····	159
第五章 铁路土地利用管理·····	160
第一节 概 述·····	160
第二节 铁路土地利用管理的内容·····	164
第三节 铁路建设项目利用铁路用地的审批和管理·····	176
第四节 铁路用地开发利用·····	181
第五节 铁路用地利用的跟踪管理·····	198
第六节 铁路土地利用管理措施·····	201
思考题·····	203
第六章 铁路用地资产处置管理·····	204
第一节 铁路用地资产管理概述·····	204
第二节 铁路用地资产处置管理·····	206
第三节 铁路用地资产处置收益管理·····	228
思考题·····	232
第七章 铁路用地监督检查·····	233
第一节 土地监督检查概述·····	233
第二节 铁路用地执法监察·····	236
第三节 土地权属争议的处理·····	247
第四节 土地违法行为的法律责任·····	252
第五节 土地行政复议·····	258
第六节 土地执法监察行政行为的执行·····	265
第七节 土地犯罪·····	271
第八节 土地执法监察常用法律文书·····	275
思考题·····	310

第八章 铁路综合知识	311
第一节 铁路基本知识	311
第二节 土地估价	325
第三节 房建基本知识	339
第四节 土地管理信息系统	350
思考题	363
参考文献	364

总 论

第一节 土地管理

一、土地的概念、特性与作用

(一) 土地的概念

土地是指地球表面上的,由地貌、土壤、岩石、植被和水文、气候等组成的,包含了人类活动成果的自然历史综合体。

从平面范围上看,土地是指地球表面的陆地部分,包括内陆水域、沿海、沿湖滩涂和岛屿。

从立体空间上看,土地是指陆地表面具有一定厚度和范围的地段。陆地表面,包括地上层、地表层和地下层,其上限是大气对流层的下部(或植被冠层),下限是地壳一定深度的风化壳。

土地是综合体。组成土地的各要素,在一定时间和空间内,相互联系、相互作用、相互依存而构成了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,因此,评价土地时要综合考虑土壤、地貌、水文地质、气候、地理位置和植被等诸因素的特性和相互作用。

土地是一种历史的自然体,具有发生和发展的过程。某一地段的土地特征反映了某一历史瞬间的特定情况。

土地是自然与人工综合作用的产物。土地是天然的,但人类长期的生产活动给土地施加了深刻影响,强烈地改变了土地的外部形态与自然特性,促使了土地性质和用途的改变。

(二) 土地的特性

土地的特性包括自然特性与经济特性两个方面。土地的自然特性是指不以人的意志为转移的自然属性;土地的经济特性是指人类在利用土地中出现的生产力和生产关系方面的特性。

1. 土地的自然特性

土地面积有限。土地是自然的产物,面积有限并且不可再生,人类活动虽然能对土地形成影响,但不可能从根本上改变土地面积。

土地空间位置不可移动。土地所处空间位置不能移动,并因位置的优劣影响着土地的质量和价格,人们只能因地制宜地利用土地。

土地可永续利用。作为自然的产物,它与地球共存亡,永不消失;作为人类的活动场所和生产资料,它可以永续利用。

土地质量因地域及用途不同具有明显差异。由于构成土地的诸要素(如地貌、土壤、气候、水文)的自然性状和性质不同,使其在结构和功能上具有差异,并表现为生产力的差异;由于土地的用途不同,也可使同区域土地表现出不同的质量差异。

2. 土地的经济特性

土地资源稀缺。由于可供人类利用的土地面积有限,特定地区不同用途的土地面积也有限制,土地往往不能满足人们的需要,故而出现了土地所有权、使用权上的垄断及地价、地租等社会经济关系。土地供不应求现象,客观上要求人们节约用地,集约用地,不断提高单位面积的生产率。

土地用途变更困难。由于不同作物对土地质量要求不同,矿产资源不可移动,固附在土地上的建筑物、构筑物用途难以改变等因素,使得土地用途的变更有时相当困难或无法实现。土地用途变更困难的特性,要求人们在编制土地利用规划和组织规划实施时,要认真调查研究,科学合理决策,避免损失和浪费。

对土地投资可以储藏。人们向土地投入的资本和劳动,一部分附着于土地,一部分与土地的自然要素相结合,共同影响着土地质量。这些投入,一部分从土地逐渐转移到经济产品之中,直接获得收益;一部分未转化的则储存于土地之中,使土地实现增值。

土地是资产。土地是自然资源,同时又是资产。土地具有的资产属性,一是由土地的有限性、作用的不可替代性及土地所有权和使用权的可垄断性决定的。土地所有者和使用者能凭借土地所有权和使用权的垄断取得收益,因此土地所有权及从其中分离出的土地使用权也就成为一种财产。二是人类投入到土地中的资本和劳动,凝结在土地之

中,也使土地成为一种财富。随着土地使用制度的改革和社会主义市场经济制度的确立,土地已成为一种特殊商品进入流通领域,能够以货币计量并在市场进行交换。土地的资产属性正被越来越多的人所认识。

土地的两重性。土地既是重要的自然资源和 production 资料,具有自然属性,又是社会关系的客体,具有社会属性。人们在利用土地时,一方面要依据其自然属性,合理组织使用土地;另一方面则要依据其社会属性,协调处理以土地为客体产生的社会各部门、各单位和个人之间的相互关系。

(三) 土地的作用

土地是宝贵的自然资源和资产,是人类最基本的生存条件和再生产条件。土地的作用主要可归纳为以下几个方面。

1. 负载作用

土地能将万物,包括生物与非生物负载其上,成为它们的安身之所。动物、植物等生物,各种建筑物、构筑物等非生物均存在于地球之上,没有土地,万物皆无容身之地。

2. 养育作用

土地具有肥力,具备适宜生命存在的氧气、温度、湿度和各种营养物质,从而使各种生物得以生存、繁衍,使地球呈现出生机勃勃的景象。宇宙中其他星球则不具备这种功能。

3. 仓储作用

土地蕴藏着丰富的金、银、铜、铁等矿产资源,石油、煤炭、水力、天然气等能源资源,沙、石、土等建材资源,为人类从事生产、发展经济提供了必不可少的物质条件。

4. 提供景观作用

土地自然形成的悬崖幽谷、奇峰怪石、清泉溶洞、彩霞飞瀑,以及秀丽的群山,浩瀚的大海,奔腾的江河,无垠的沃野等各种景观,为人类提供了丰富的风景资源。

5. 储蓄和增值作用

土地作为资产,随着人类对土地需求的不断扩大,其价格呈上升趋势,投资于土地,能获得储蓄和增值的功效。

正因为土地具有上述作用,因而成为人类社会物质生产活动中不可缺少的生产资料。它与劳动、资本一起被称为生产三要素,其中尤以土地与劳动为最基本的生产要素,故人们将劳动称为“财富之父”,将土地称为“财富之母”。

土地是自然资源,同时又是不动产。土地作为不动产,是土地实体与权利的有机结合,它既包括有形的土地实体,又包括寓于土地实体中的各种经济关系和由此形成的权利(所有权、占有权、使用权、收益权、出租权、抵押权等)关系。因此,土地管理所研究的土地,是有形的土地实体与无形的土地权利的统一体。

二、土地管理的概念、特性与作用

(一)土地管理的概念

土地管理是各级政府及其土地管理机关依据法律法规和运用法定职权对社会组织、团体和个人占有、使用、利用土地的过程或行为所进行的一系列组织和管理活动。从本质上讲,是国家在一定的环境下,综合运用行政、经济、法律、技术方法,为提高土地利用的生态效益、经济效益、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、控制等综合性活动。

从上述概念可以看出,土地管理的主体是国家,国家通过制定土地方针、政策、法律,来规范社会组织、团体和个人占有、使用、利用土地的行为和活动;具体管理行为由国家委派的土地行政主管部门依据法律、法规和法定职责实行。土地管理的客体是土地,以及土地利用中产生的人与人、人与地、地与地之间的关系。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;目标是不断提高土地利用的生态效益、经济效益、社会效益,以满足社会日益增长的需求。土地管理的手段是综合运用行政、经济、法律、技术等方法实施管理。土地管理的职能是计划、组织与控制。计划是预测未来,设定目标,决定政策,选择方案;组织是建立机构,确定职责和职权,协调相互关系,对部署的行动进行领导和监督;控制是通过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。土地管理的目的和特点受社会环境的制约,主要受社会制度、土地制度的制约。

(二) 土地管理的两重性

土地具有的自然属性和社会属性,决定了土地管理具有两重性。这种两重性一方面表现为处理人与土地的关系,即依据土地的自然属性,研究和掌握人和地的相互作用及其规律,按照土地的特性和人地作用关系的变化规律来开发利用土地,实现土地与其他生产要素的最佳组合。另一方面表现为处理人与人的关系,即依据土地的社会属性,研究和掌握在把土地作为生产要素和生产资料参与社会生产的过程中,人与人之间发生的以土地为客体的各种关系,协调人与人之间在土地的分配、占有、利用、收益、处分等方面的关系,维护体现统治阶级意志的土地所有制。

土地管理的自然属性,在不同历史阶段、不同社会经济制度之间没有根本的区别。土地管理的社会属性则随社会经济制度的变化而变化,具有很大的区别,总是带有占统治地位生产关系的印记。社会主义经济制度下的土地管理,是为维护和巩固社会主义的土地公有制、为发展社会主义的生产力服务的,体现的是国家和全体劳动人民的根本利益和长远利益。

(三) 土地管理的特性

由于土地在国民经济和社会发展中的特殊地位和作用,土地管理功能和所承担任务具有的特殊性质,致使土地管理具有不同于其他管理的许多特点。

1. 严格的法制性

为有效协调社会各行业、各单位和个人之间的土地关系,保障合理利用土地,必须按照法律、法规、规章和政策办事。以国家的法律、法规和政策为准绳,严格执法、依法办事是土地管理过程必须强调和坚持的原则。因此,土地管理强调一是要有法可依;二是土地管理机关要依法设置;三是管理者的权力要由法律授予;四是管理活动要依法进行并承担相应法律责任。

2. 强烈的综合性

土地管理不仅承担调整土地关系,保护土地所有者和使用者合法权益的权属管理和建设用地管理,而且对土地规划、土地开发、土地保护、土地复垦等负有组织管理职责,其管理的内容是广泛的。同时土地

的需求是不断增长的,但土地的供给是有限的,因此土地管理必须站在全局的角度统筹兼顾,正确协调各行业、各部门、各单位及个人的关系,保持全社会用地结构的合理比例,保证国民经济和社会事业的全面、健康和可持续发展。

3. 鲜明的科学性

土地管理是实践性、综合性很强的管理活动,涉及人与自然以及社会生活的各个方面,有关自然的和社会的客观规律都会在管理活动中发生作用。因此土地管理必须遵循自然和社会客观规律,运用科学方法,按照管理对象和管理活动本身的规律来组织各方面的管理工作,不断提高土地管理的科学化水平。

4. 突出的技术性

土地管理过程离不开科学技术,土地的资源调查、质量评价、规划编制、征拨使用、开发利用、动态监测等,都需要运用专门知识和科学技术手段,土地管理必须以科学技术为依托。

(四) 土地管理的作用

土地管理对于贯彻落实土地基本国策;对于执行土地法律、法规,实现国家对土地的统一宏观调控;对于保护耕地资源,发挥土地效益,维护土地所有者和使用者的合法权益,都具有重要的作用。概括讲,土地管理的作用有3点。

1. 宣传动员作用

“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。为了保护好和利用好有限的土地资源,国家制定了《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)、《中华人民共和国房地产管理法》(以下简称《房地产管理法》)等一系列土地管理法律、法规,作为土地管理的法律依据。土地管理的任务之一就是宣传土地基本国策和有关的法律、法规,动员全社会公民参与、支持、配合土地管理。通过多种形式的宣传教育,使全社会公民了解我国土地国情,熟悉国家土地管理方针、政策,掌握土地管理法律知识,增强全民土地忧患意识,提高珍惜土地、保护耕地、依法用地的自觉性,使土地基本国策深入人心,得到落实。

2. 组织协调作用

我国人多地少,土地需求矛盾将长期存在。在土地面积有限的情

况下,要保证人民生活和经济发展,就必须兼顾各方面的需要,加强对用地总量和用地结构的宏观调控,科学地规划和利用土地资源。土地管理的主要职能之一,就是正确处理土地供求矛盾,组织各行业、各部门合理用地,优化用地结构。土地管理部门通过对土地的统一管理,可以兼顾各行业、各部门对土地的不同需求,科学制定土地利用规划和计划,在合理布局的基础上,通过对土地资源的科学分配和规范处置,理顺各方面的土地关系,保证对土地实施有效的宏观调控,使有限的土地得到充分、合理的利用。

3. 执法监督作用

土地管理的一系列法律、法规,既需要广大群众自觉遵守,也需要土地管理机构组织贯彻、执行,并依法对用地情况进行监督、检查。在这里,国土资源行政主管部门既是土地执法机构,通过制定和完善与国家土地管理法律、法规相配套的土地管理规章制度,以及采取法律、行政、经济等手段来实施具体的管理;同时,又可以通过建立土地监察网络和组织土地执法监察队伍,对用地情况实施有效的监督检查,以依法保护国家和集体的土地所有权和用地单位和个人的土地使用权,维护正常的用地秩序,使土地利用在法制轨道上运行。

三、土地管理的基本原则

土地管理的原则是由土地特性、土地与人类活动的相互制约关系和变化规律以及土地的国情和土地管理的目标任务决定的。我国土地管理应遵循的主要原则如下。

(一) 法制原则

土地管理的法制原则即依法办事原则,其主旨就是要求土地管理者和土地使用者都必须严格遵守国家有关土地的法律、法规,在法律的规范下进行活动。国家有关土地和土地管理的法律、法规体现了国家和人民在土地问题上的根本利益和长远利益,是实施土地管理和开发利用土地的法律依据。各级政府和土地管理部门开展土地管理工作,必须以法律为准绳,坚持依法办事。所有土地使用者、经营者,也必须遵守土地法律、法规,坚持依法用地。

(二) 统一管理原则

实行土地统一管理是《土地管理法》规定的土地管理的一条重要

原则。在我国土地资源稀缺而需求又很旺盛的情况下,协调处理好城市与农村、工业与农业、工业各行业、经济发展与人民生活等各方面在用地上的矛盾,维护经济社会的可持续发展,是一个十分重要而且相当艰巨的任务。只有坚持实行土地的统一管理体制,才能防止政出多门、政令不一的现象,才能统筹兼顾国民经济各部门、社会各行业以及单位和个人用地需求,理顺各方面关系,有效制止乱占滥用土地问题,把合理用地、节约用地、保护耕地的国策落到实处。

(三)节约和合理利用土地、保护耕地原则

我国人多地少,耕地稀缺,人均耕地不足日益严重地成为国民经济和社会发展的制约因素。能否保护好宝贵而有限的耕地资源,直接关系到我国社会的安定和经济的发展。因此,土地管理必须坚持节约和合理利用土地、切实保护耕地的基本原则,努力做到因地制宜充分利用土地,严格控制非农业用地数量,集约经营避免优地劣用,以对人民负责,对历史负责的态度,组织搞好土地管理工作。

(四)统筹兼顾、处理好各方利益关系原则

土地利用涉及各方面利益,土地管理在组织土地配置时,必须“坚持以人为本,全面、协调、可持续的发展观”,按照“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的要求,正确处理局部和全局、眼前和长远的关系,合理安排国民经济各部门和各行业的用地需求。尤其是在土地资产性质被认识和掌握,土地价值逐步显现的情况下,土地管理部门在组织土地资源配置和收益分配时,必须按照统筹兼顾的原则,协调处理好土地所有者和使用者的利益关系,协调处理好中央和地方,国家、集体和个人之间的利益关系,促进社会主义现代化事业的健康发展。

(五)经济、社会、生态三效益统一的原则

人类从事土地开发利用一般会取得一定的经济利益,同时也会给社会的管理和发展以及环境的平衡变化带来一定影响。科学合理的土地开发利用应当有利于经济的发展、社会的进步和生态环境的保护,实现经济、社会、生态三效益的统一。但历史上,在土地开发利用中,由于未能正确处理眼前利益和长远利益、局部利益和全局利益的关系,片面追求经济效益,忽视社会、生态效益,造成三者关系失调,最终受到客观

规律惩罚的例子不胜枚举,教训极为深刻。因此,土地管理在组织利用土地时,不仅要考虑土地开发利用的经济效益,而且要考虑土地开发利用可能带来的社会、生态后果,坚持三个效益相统一的原则。

四、土地管理的基本任务和主要内容

(一)土地管理的基本任务

土地管理的基本任务是,贯彻执行国家有关土地的方针、政策和法律、法规;维护和完善社会主义土地公有制;协调土地利用关系,保护土地所有者和使用者合法权益;贯彻落实土地基本国策,科学合理组织土地利用。

1. 贯彻执行国家有关土地的方针、政策和法律、法规

为了加强土地管理,维护土地的社会主义公有制,有效保护和合理利用土地,促进社会经济的可持续发展,国家制定颁布了一系列有关土地的方针、政策和法律、法规。这些方针、政策和法律、法规体现了国家和人民在土地问题上的整体利益和长远利益,是调整土地关系、规范用地行为、组织合理利用土地的依据和保证。土地管理必须把贯彻执行国家有关土地的方针、政策和法律、法规作为基本任务,坚持依法办事,搞好执法监督,组织全社会依照国家有关土地的方针、政策和法律、法规,有效保护和合理利用土地,促进社会经济的可持续发展。

2. 维护和完善社会主义土地公有制

国家所有和劳动群众集体所有的社会主义土地公有制是我国社会主义制度的重要组成部分和标志。维护和完善社会主义土地公有制是广大人民的根本利益所在,也是建设中国特色社会主义的重要基础和出发点。土地管理必须维护和完善土地的社会主义公有制,强化国家和集体的土地所有权,理顺土地所有权和使用权的关系,及时制止和惩处侵犯社会主义土地公有制的行为,保证国家和集体土地的所有权在各方面得到落实。

3. 协调土地利用关系,保护土地所有者和使用者合法权益

随着社会经济的发展,土地的供求矛盾将越来越突出。土地管理必须从全局的高度,统筹兼顾,协调好社会各方面,国民经济各部门、各行业的用地关系,组织好土地的配置,以保证国民经济和各项社会事业