

高等院校信息管理与信息系统专业参考教材



信息系统

开发案例 (第二辑)

张基温 主编

31.6-43
2



清华大学出版社

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>



232
高等院校信息管理与信息系统专业参考教材

信息系统开发案例

(第二辑)

张基温 主编

清华大学出版社

(京)新登字 158 号

内 容 简 介

本书是《信息系统开发案例》的第二辑,收集了土地管理、海洋环境地理管理、防汛信息管理、图书信息检索、地方税务稽查管理、住房公积金管理 6 个信息系统的开发案例。

《信息系统开发案例》通过成功的实例,为信息管理与信息系统专业、计算机科学与工程等专业有关课程的教学提供参考,并可供系统开发人员借鉴。

版权所有,翻印必究。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

图书在版编目(CIP)数据

信息系统开发案例 第2辑/张基温主编. —北京:清华大学出版社,1999

信息管理与信息系统专业参考教材

ISBN 7-302-03830-9

I. 信… II. 张… III. 管理信息系统-系统开发-案例-高等学校-教材 IV. C931.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 65893 号

出版者:清华大学出版社(北京清华大学学研楼,邮编 100084)

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

印刷者:北京市密云胶印厂

发行者:新华书店总店北京发行所

开 本:787×1092 1/16 印张:11.75 字数:276 千字

版 次:1999 年 12 月第 1 版 1999 年 12 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-302-03830-9/TP·2161

印 数:0001~8000

定 价:14.00 元

前 言

信息系统是信息时代最为重要的基础设施。但是,信息系统的开发却极为困难。这除了它要涉及方方面面的专业知识外,还在于构成信息系统的软件具有复杂性、难于控制的特点。墨菲(Murph)和卡尔特汉(Caltuhan)曾研究了系统开发的特点并提出了以他们的名字命名的两条“定律”。墨菲定律的内容是:

- 工作比想像的更为复杂;
- 花费的时间比预计的更长;
- 所需的费用比设想的更多;
- 毛病能够出到什么地方就一定会出到那个地方。

卡尔特汉定律只有一句话:墨菲是个乐观主义者。

这两条定律说明,由于内部、外部环境的变化和复杂性,以及在信息系统开发过程中所涉及的设备、技术上的复杂性,造成了信息系统开发的复杂性。这些复杂性构成了对大脑的挑战。为了克服这些复杂性,系统开发研究者不断总结经验,不断探索新的更好的开发方法。我们编写这套信息系统开发案例的目的在于,为“信息系统开发方法”、“软件工程”等课程的教学提供一些翔实的例子;也想通过已运行系统的开发者对自己开发过程的总结,为初学者和系统开发人员提供借鉴。

实践证明,信息系统开发中,起决定性作用的是在系统分析和设计阶段所做的工作。它们的正确性和完善性,基本上决定了信息系统的正确性和完善性。这套案例主要收集了已完成系统的系统分析和设计的主要部分,基本上没有收入它们的程序编码。

这一套案例,将分多辑出版。这一辑收集了如下6个案例:

1. 国家土地管理信息系统(中国土地勘测规划院土地信息中心 寇有观、吴敏, 100081)
 2. 福建省海洋环境地理信息系统(福建省环境保护局 蔡旺华, 350001)
 3. 湖南省防汛信息服务系统(湖南省水文水资源局 叶泽纲、沈寿珊, 410007)
 4. 图书信息检索系统(太原重型机械有限公司设计院 王建正, 太原理工大学 段富, 030024)
 5. 地方税务稽查信息系统(山西财政税务专科学校 朱建明, 太原理工大学 段富, 030024)
 6. 住房公积金计算机管理系统(太原理工大学 孙桓五, 王铁, 030024)
- 本书由张基温策划、统稿、修改而成。

信息系统开发案例在国内尚未见到。这种尝试性的工作对我们的要求比较高。由于我们的能力有限,一定会有不少未尽人意之处,希望能得到广大专家和同行的批评或建议。同时也希望成功项目的开发者积极投稿,共同把后面的各辑越出越好。

张基温

1999年8月

案例 1 土地管理信息系统

1.1 概 述

1.1.1 开发背景

20 世纪 80 年代末,原国家土地管理局提出建设土地管理信息系统,有些市、县开始研究建设土地管理信息系统,有些公司开发地籍和估价等信息系统软件。1994 年,原国家土地管理局组织新技术示范基地专家组,以促进土地管理信息化事业的健康发展。《中华人民共和国土地管理法》(1998 年)提出建设全国土地管理信息系统。

1.1.2 运行环境

系统运行环境包括操作系统、硬件、地理信息系统和关系数据库管理系统等软件平台。

- 操作系统: Windows 95/98, Windows NT, Unix, 如 Solaris 等;
- 硬件: PC 机、工作站、服务器,如 PC Server, Sun Server 和大型机等;
- 地理信息系统: ARC/INFO, MapInfo, MGE, SICAD 等;
- 关系数据库管理系统: Oracle, Informix, SQL Server, Access 等。

1.2 目标分析

1.2.1 土地管理的目标

我国人多地少,土地资源紧缺,面对可持续性发展的要求,土地管理的目标可以理解为:

- 一级目标: 切实保护耕地,实现中国土地养活中国人。
- 二级目标: 优化资源配置,提高土地生产力;维持生态平衡,减少自然灾害。
- 三级目标: 土地作为重要资产,可保值增值;盘活土地资产,协助企业经营;以土引资,以地生财,促进经济发展。

土地管理信息系统是为土地管理服务的。它的目标可以概括为:开发土地信息资源,支持土地管理的业务运行、专题管理和战略决策;支持土地科技、土地工程和地产市场的各项活动;支持国民经济调控和国家管理的有关决策。具体为:

- 科学存储土地信息,适时更新图件数据和文档;
- 查询检索,掌握土地资源和土地资产状况;
- 数据处理,支持土地管理的操作运行;
- 信息支持,开展专题管理活动;

- 分析研究,提供土地、管理、生态和经济的辅助决策;
- 土地工程指标、方案拟订和工程设计,支持土地开发和土地保护的论证和监测;
- 数据标准化,信息资源共享。

土地管理目标在国家级、省、自治区、直辖市、地(市)和县(市)各级也有差异。

1.2.2 土地管理的层次目标

如图 1.1 所示,土地管理及其信息系统都有三个层次的工作:操作运行、专题管理和战略决策,是一个分布式系统,各层次的目标和功能有较大差异;即越往基层操作运行的比例越大,越往高层决策和控制的职能越强。

层次	功能	使用的信息	支持的系统
国家级 省自治区	战略决策	战略 规划信息	决策支持系统
地市级	专题管理	管理控制信息	管理信息系统
县乡村级	操作运行	作业信息	数据处理系统

图 1.1 国家土地管理的层次

土地管理的操作运行指土地管理的具体实施。它依据统一制定的规范,主要在市、县、乡、镇进行。如土地利用现状调查和监测、地籍调查、土地登记、土地利用总体规划、土地利用计划、基本农田保护、土地整理与开发复垦管理、建设用地管理、征地、土地评估、土地市场管理、土地监察等。其数据流以当地的横向流动为主。即用当地的图件,数据和档案文件,完成当地的土地管理任务。

专题管理是国家、省、市和地级土地管理局的主要职责。实际上每项土地管理的业务运行都有专题管理。它的通常流程是:提出任务、论证立项、选点试验、总结经验、确定标准、制定规范、培训人员、推广展开、健全制度和验收汇总等。专题管理的数据流以纵向为主,有上有下。

战略决策是土地管理的高级活动,数据流纵横交错。

1. 国家级土地管理

国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。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;规定土地分类标准,将土地分为农用地、建设用地和未利用地等,在全国实施。负责办理中央国家机关使用的国有土地的登记发证。

编制全国土地利用总体规划,规定土地用途,规定土地利用总体规划的规划期限;严格限制农用地转为建设用地,规定年度和区域的限制指标;控制建设用地总量,规定年度和区域的控制指标,对耕地实施特殊保护。组织耕地的易地开垦,会同农业行政主管部门组织验收。

批准省、自治区、直辖市的土地利用总体规划。经国务院批准的大型能源、交通、水利等基础设施建设用地,需要改变土地利用总体规划的,根据国务院的批准文件修改土地利用总体规划。

批准征用下列土地：

- 基本农田；
- 基本农田以外的耕地超过 35 公顷的；
- 其他土地超过 70 公顷的。

2. 省、自治区、直辖市土地管理

省、自治区、直辖市人民政府负责编制本辖区的土地利用总体规划，确保本行政区域内耕地总量不减少。省、自治区人民政府所在地的市、人口在 100 万以上的城市以及国务院指定的城市的土地利用总体规划，经省、自治区人民政府审查，同意后报国务院批准。

经省、自治区、直辖市人民政府批准的能源、交通、水利等基础设施建设用地，需要改变土地利用总体规划的，属于省级人民政府土地利用总体规划批准权限内的，根据省级人民政府的批准文件修改土地利用总体规划。规定本辖区的乡镇企业用地标准、耕地以外的土地补偿费和安置补助费标准。

严格执行土地利用总体规划和土地利用年度计划、审批建设用地，采取措施，确保本行政区域内耕地总量不减少。制定开垦耕地计划，监督占用耕地的单位按照计划开垦耕地或者按照计划组织开垦耕地，并进行验收。

3. 地(市)级土地管理

审查县(区)土地利用总体规划，再上报省、自治区、直辖市人民政府批准；而乡(镇)土地利用总体规划由省级人民政府授权的市、自治州人民政府批准。

土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，为实施该规划而将农用地转为建设用地的，按土地利用年度计划分批次由原批准土地利用总体规划的机关批准，在已批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地可以由市、县人民政府批准。

4. 县(市)级土地管理

实施土地调查、土地评价、土地登记、土地统计，负责编制县级土地利用总体规划、划分土地利用区、明确土地用途。

基本农田保护区以乡(镇)为单位进行划区定界，由县级土地行政主管部门会同同级农业行政主管部门组织实施。

国家征用的土地依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施，办理征地补偿登记，公告征地补偿安置方案，并听取被征地的农村集体经济组织和农民的意见。

建设项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有的土地，由县级以上人民政府土地行政主管部门批准，签订临时使用土地合同，并按照合同的约定支付临时使用土地补偿费。

审批农村集体经济组织的建设用地和农村村民住宅用地。其中，涉及占用农用地的，依法加办审批手续，依法收回农村集体经济组织的一些用地、越权批准的用地、侵占和挪用的被征用土地及处理非法占用土地等。

综上所述，国家级负责全国土地管理的战略决策、制定全国土地管理的技术规范、数据标准及行业规划、编制全国土地利用总体规划、审查批准省自治区直辖市和大城市的土地利用总体规划、审查批准占用基本农田和大片土地的重要项目用地。

省自治区直辖市依据法规和国家规定对辖区内的土地实行业管理、编制本区土地利用总体规划、审查市及县规划、规定征地补偿标准、批准占用耕地项目。

地(市)审查县(区)土地利用总体规划,再上报省、自治区、直辖市人民政府批准;由省级人民政府授权的市、自治州人民政府负责审批乡(镇)土地利用总体规划。有的市直接对全市土地实施管理,尤其是市区土地的产权、产籍、规划、征地和审批等。

县是全面实施土地管理的基础层次,大量的操作运行级的土地管理工作主要是在县级进行的,如土地调查、土地登记、土地统计、土地评价、土地整理、土地征用、土地利用总体规划编制实施和基本农田保护区划定保护等。

1.3 土地管理业务分析

我国的土地管理模式是政府依法管理土地,实行世界上最严格的土地管理制度,开源节流,保护耕地,确保耕地总量动态平衡。各级人民政府组织编制土地利用总体规划,加强土地利用计划管理,实施建设用地总量控制。下级土地利用总体规划的编制应当依据上一级土地利用总体规划。下一级人民政府编制的土地利用总体规划中的建设用地总量不得超过上一级土地利用总体规划确定的控制指标,耕地保有量不得低于上一级土地利用总体规划确定的控制指标。

国家建立土地调查制度、土地统计制度、全国土地管理信息系统,对土地利用状况进行动态监测。

农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。在土地利用总体规划制定前已建的不符合土地利用总体规划确定的用途的建筑物、构筑物,不得重建、扩建。县级以上人民政府土地行政主管部门对违反土地管理法律、法规的行为进行监督检查。

土地行政主管部门的工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊,构成犯罪的,要依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,应依法给予行政处分。

土地管理业务分析将土地管理的职能范围分解为业务活动过程和业务活动。

1.3.1 土地利用现状调查

土地利用现状包括土地利用分类、面积、分布和利用状况等。调查用图的比例尺为:农区——1:1万,重点林区——1:2.5万,一般林区——1:5万,牧区——1:5万或1:10万。工作中还需要相应比例尺的航摄像片或影像平面图。工作步骤如图1.2所示。

1.3.2 地籍调查

地籍调查包括权属调查和地籍勘丈,是土地管理的基础工作。地籍调查分初始地籍调查和变更地籍调查。调查的单元是宗地,它是由权属界线封闭的地块。一个地块内由几个土地使用者共同使用,而其间又难以划清权属界线的也称为一宗地。

权属调查完成后,必须对调查成果进行严格的质量审核和分类处理。质量审核又包括自检和审核。质量审核将为地籍测量和今后的地籍管理打下良好的基础。

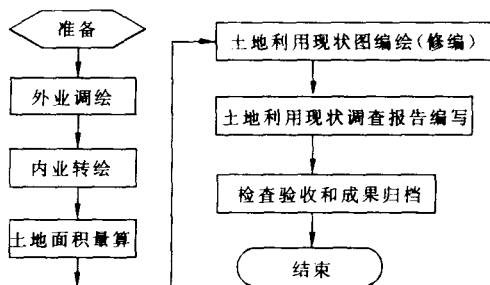


图 1.2 土地利用现状调查流程图

地籍调查的工作程序如图 1.3 所示。

地籍平面控制测量包括坐标系选择、首级平面控制网布设、加密控制网布设和地籍图根控制网布设。地籍勘丈即地籍碎部测量,主要是测定界址点位置,之后再制作地籍图、求算宗地面积、制作宗地图。地籍测量的方法有解析法、部分解析法和图解勘丈法。界址点测量有解析法测定界址点的位置和勘丈法确定界址点的位置等。

地籍图的内容包括地籍要素、数学要素和地物要素等。

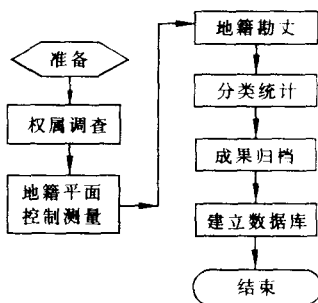


图 1.3 地籍调查流程图

1.3.3 土地登记

土地登记是国家依法对国有土地使用权、集体土地所有权、集体土地使用权和土地他项权利的登记。土地他项权利指土地使用权和土地所有权以外的土地权利,包括抵押权、承租权以及法律、行政法规规定需要登记的其他土地权利。

土地登记分为初始土地登记和变更土地登记。根据土地使用权、所有权性质,向国有土地使用者、集体土地所有者、土地他项权利拥有者、集体土地使用者分别颁发《国有土地使用证》、《集体土地所有证》、《土地他项权利证明书》和《集体土地使用证》。国家设土地归户卡和土地登记卡,存在土地管理局。

土地登记发证的工作分为几个阶段和若干步骤:登记申报、地籍调查、权属审核、注册登记、颁发或者更新土地证书。

1.3.4 土地分等定级和估价

土地分等定级的目的是根据土地的经济和自然两个方面的属性及其在社会经济活动中的地位 and 作用,综合评定土地质量、划分土地等级,为全面地、科学地管理土地,合理地利用土地,为有关部门制定规划、计划和有偿使用土地提供依据。土地等反映全国土地的地域差异,其顺序在全国范围内统一排列。土地级反映城镇内部土地的区位条件和利用效益的差异,其顺序在各城镇内部统一排列。城镇土地定级的原则有综合分析原则、主导

因素原则、地域分异原则、级差收益原则和定量与定性相结合原则等。

土地估价是根据土地的自然、经济属性和收益状况,对土地使用权在某一期日的价格进行综合评定。土地估价的目的是为保证国家土地所有权在经济上的实现以及利用经济手段强化土地资产管理,促进土地使用制度改革,有偿出让或转让国有土地使用权,加强国家对土地市场的管理,促进正常交易,为全面、科学、合理地使用城镇土地提供依据。土地估价主要是基准地价评估和宗地地价评估。

基准地价评估是按城镇土地级别或均质地域分别评估出级别的或均质地域的商业、工业和住宅等土地利用类型的土地使用权在某一期日的单位面积平均价格。它以城镇为整体进行。基准地价评估有两条途径,一条以土地定级为基础,土地收益为依据,市场交易资料为参考;另一条则用土地条件来划分均质地域,用市场交易价格等进行评估。

宗地地价评估的是城镇内某一宗地的土地使用权价格,按评估目的可以分为宗地标定地价评估、出让底价评估和宗地交易价评估等。它们的评估有两条途径,一条利用基准地价评估结果,采用系数修正法进行评估;另一条则利用调查的有关资料,采用比较法、收益还原法、剩余法或成本逼近法等进行评估。其中宗地估价工作流程如图 1.4 所示。

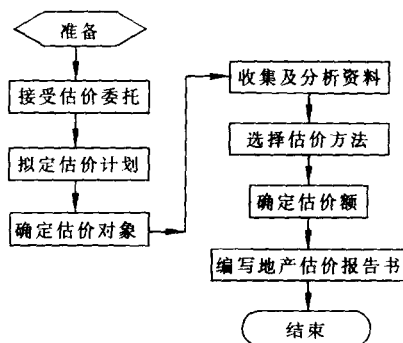


图 1.4 宗地估价流程图

1.3.5 土地利用规划

土地利用规划在土地利用管理中居于核心地位,是进行土地利用管理及其他工作的基础和依据。土地利用规划分为土地利用总体规划和土地利用专项规划。专项规划又以总体规划为依据,服从总体规划。土地利用规划一般指土地利用总体规划,包括总体规划编制修订管理、审批公布管理和实施管理三个方面。编制修订管理是前提,审批公布管理是手段,实施管理是目的,后者也是日常规划管理的主要内容。土地利用专项规划一般归于土地利用管理及其他工作之中,如农田保护规划归于农田保护管理,土地整理开发复垦规划归于土地整理开发复垦管理。土地利用计划管理广义上属于土地利用规划管理范畴,规划指标分解至中期和年度用地指标即土地利用计划。现阶段土地利用计划管理已从规划管理中相对独立出来,包括制定计划和执行计划两大部分。制定计划一般又分为计划编制、计划分解下达、计划协调修订等内容。

1. 土地利用总体规划

土地利用总体规划是对土地资源的开发、利用、整治、保护等,在时间上和空间上所作的总体的战略性的安排,它是国民经济和社会发展规划体系的重要组成部分,是土地利用管理工作的“龙头”。

土地利用总体规划一般采用自上而下、上下结合、层层反馈的规划体制,按照土地利用总体规划编制的特点,其工作程序可以分为 4 个阶段和若干步骤。

1) 准备阶段

(1) 工作计划制定,包括规划任务确定,规划时间安排,规划经费、人员安排等;

(2) 工作方案拟定,包括规划目的明确,规划内容的明确,规划方法的明确,规划技术路线的明确,规划工作步骤的明确等;

(3) 经费落实;

(4) 队伍组成,包括领导小组、工作班子、联络员等。

2) 调查研究分析阶段

(1) 调查收集各种资料

- 土地利用资料,包括土地利用现状调查资料、各类用地的土地利用现状资料、土地生产率资料、历年土地利用调整和布局资料等;
- 测绘资料;
- 自然和社会经济资料;
- 部门发展规划及用地计划资料。

(2) 土地利用分析研究

- 土地利用现状分析,包括土地利用现状图分析、土地利用现状数据分析、土地利用现状率分析、土地生产状况分析、土地生产率分析、土地利用结构分析和土地利用布局分析、土地利用动态变化分析和土地利用经济效益分析等;
- 土地利用潜力分析研究,包括土地条件分析、气候条件分析、水资源条件分析、经济条件分析、土地资源评价、土地后备资源评价、土地适宜性评价和土地利用潜力计算分析等;
- 土地需求分析,包括人口现状和预测、劳动力现状和预测、基本食物生产现状和预测、农产品工业现状和预测、农产工业原料及用地现状和预测、各部门经济发展和占地规模预测、各种建设用地现状和预测、各种园地现状和预测以及各种土地需要量的预测等。

(3) 确立总体规划的目标和任务

3) 编制规划方案阶段

(1) 土地资源供需平衡分析

- 土地开发、复垦规划;
- 基本农田保护区规划;
- 编制土地利用结构平衡表;
- 确定用地规划指标:
 常规方法——部门协商法,
 土地评价——规划的数学模型;
- 各类用地优先顺序;
- 土地利用的限制条件;
- 制约因素。

(2) 土地利用调整指标依据拟定

- 土地利用调整指标原则的拟定;

- 土地利用调整指标方法拟定；
- 用地指标平衡表编制；
- 重点建设项目用地概略计划编制；
- 土地利用调整指标供选方案提出。

(3) 用地分区研究

- 用地分区依据和原则；
- 用地分区结构和类型；
- 用地分区程序和方法；
- 用地分区与拟定用地指标初步结果相互对照与修正；
- 各用地区土地利用原则的拟定；
- 用地区的核实。

(4) 实施规划措施研究

(5) 规划的综合、协调、论证研究

- 规划的综合；
- 规划的协调——包括部门协调,地区协调,层间协调等；
- 规划的论证。

(6) 土地利用总体规划报告编写

- 土地利用总体规划图编制；
- 土地利用总体规划数据表编制；
- 编写总体规划报告。

4) 规划审批和公布实施阶段

- 上报审批；
- 公布；
- 土地利用规划供选方案提出；
- 土地利用分析；
- 各种方案比较和确认；
- 编绘土地利用总体规划图；
- 编写土地利用总体规划报告；
- 上报审批和公布。

2. 土地利用计划

土地利用中期计划(5年)和年度计划是土地利用总体规划的具体化,也是总体规划的实施计划。

按照土地利用计划编制和管理的一般特点,该项工作分为两个阶段:

第一阶段:土地利用计划编制阶段:编制计划采用上下结合,多次反馈的方法,具体步骤为:准备工作、申报用地计划、编制计划草案、汇总、综合平衡等。

第二阶段:计划分解下达阶段。

3. 基本农田保护

结合实际情况,确立基本农田保护面积,划定基本农田保护范围,实行目标管理,采取

特殊措施予以保护,保证地域内人们的基本生活需求。基本农田保护工作过程如下。

- 1) 应保护的基本农田面积计算
 - 应保护的粮田面积计算;
 - 应保护的棉麻田面积计算;
 - 应保护的蔬菜基地面积计算;
 - 应保护的其他农田面积计算。
- 2) 基本农田保护区范围划定
 - 保护片和地块确定;
 - 土地所有(使用)单位意见征求;
 - 现场界线划定,界标树立。
- 3) 基本农田保护区成果整理
 - 村级保护片、块登记表建立;
 - 村级保护片、块分布示意图绘制、编号;
 - 承包户保护承约签定;
 - 基本农田保护区面积表编制;
 - 基本农田保护区分布图绘制;
 - 基本农田保护区管理规定制定。
- 4) 基本农田保护区的保护
 - 禁止占用;
 - 禁止挖土、取沙、堆放、建坟、污染;
 - 禁止改变用地类型或荒芜闲置;
 - 鼓励提高基本农田质量;
 - 政府层层建立基本农田保护责任书。
- 5) 监督处罚
 - 建立基本农田保护监督检查制度;
 - 制定处罚办法。

4. 土地整理与开发复垦管理

1) 土地整理管理

土地整理是对土地利用进行调整和治理。它是国家干预土地利用的重要手段,在促进土地资源的合理利用,提高土地利用率和保护环境等方面发挥重要作用。一般分农村土地整理和城市土地整理。农村土地整理又分解为:

土地整理规划和计划;

土地整理公告——修订;

土地整理准备——停止新建、增建、采土石,拆除土地改造物或坟墓;

土地分配与异议处理——包括登记公告、分配公告、权属纠纷处理;

土地整理实施;

违法行为处罚。

2) 土地开发管理

土地开发指对未利用土地的开垦,包括对荒山、荒滩、荒水和荒地,采取工程或其他措施,使其变为可利用的农用地并加以利用。其业务流程为:申请开发、签订合同、发许可证、完成验收、登记发证。

3) 土地复垦管理

土地复垦管理指对在生产建设过程中,因挖掘、塌陷、压占等造成破坏的土地,采取整治措施,使其恢复到可供利用状态的活动。它包括土地复垦规划、土地复垦计划、复垦项目管理、复垦土地产权管理、土地复垦的监督检查和土地破坏的防止和控制等。

1.3.6 建设用地管理

建设用地管理是对所管辖行政区域范围内城乡建设用地的征用、划拨和出让,实施统一管理,承办由同级政府审批的建设用地的审查、报批工作,指导、监督、协调各部门的建设用地,会同有关部门制定有关建设用地管理的行政法规、技术政策和经济管理方法,负责国有土地使用权转让、出租、抵押的监督。

建设用地按其利用方式的不同,分为农业建设用地和非农业建设用地。按照土地权属性质,投入资金来源和土地利用类型的不同,非农业建设用地又可分为国家建设用地、乡(镇)村建设用地和外商投资企业用地。

1. 建设用地审批

建设用地审批的大体流程如下:

1) 用地单位申请用地:用地单位应持县以上有关部门及建设项目的批准文件,向当地人民政府土地部门提出用地申请。

2) 选址定点:土地管理部门,依据上级下达的年度用地占用指标及批准给用地单位的用地计划,依据乡(镇)级土地利用总体规划,会同有关部门确定建设项目的合理地点。

3) 批准用地:建设选址定点后,进行建设项目的初步设计和总平面图布置。用地单位持上级有关部门初步设计批文和工厂企业设计图件等材料,向土地管理部门正式申报用地,并按审批权限逐级报批。

4) 落实各项补偿、安置方案,签订用地协议。其标准参照国家建设用地费用补偿的有关条款,并承担农业用地的农业税。

5) 取得用地:项目用地批准后,政府发给建设单位《建设用地批准证书》,在有关单位的参与配合下,土地管理部门依据有关文件,到现场划拨土地,打桩,放线。

2. 国家建设征用划拨土地

国家建设用地是指国家进行经济、文化、国防以及兴办社会公共事业所需要的建设用地,包括城镇建设用地、工矿区用地、交通运输用地、水利用地和特殊用地等。根据新近颁布的《中华人民共和国土地管理法》,建设用地占用农地审批流程如图 1.5 所示。

1.3.7 土地市场管理

土地市场管理包括土地使用权出让,土地使用权转让,土地使用权出租,土地使用

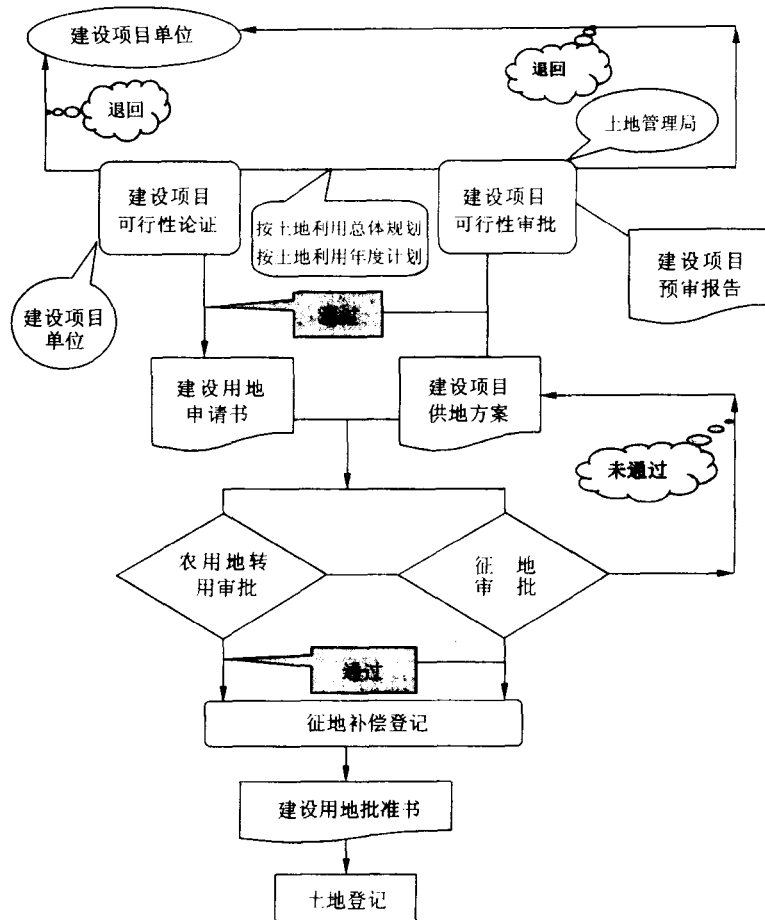


图 1.5 建设用地占用农地审批流程图

抵押等。

1. 土地使用权出让

土地使用权出让,是指国家以土地所有者的身份将土地使用权在一定年限内让与土地使用者,并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。

1) 土地使用权出让的基本流程

土地使用权出让的基本流程为报批审核、具有审批权限的人民政府批准、签定出让合同、支付土地使用权出让金、登记发证等。

2) 协议出让土地使用权

3) 招标出让土地使用权

招标出让土地使用权是在指定期限内,由符合指定条件的单位或个人,以书面投标的形式,竞投某片土地的使用权,政府择优而取。它主要适用于一些大型或关键性的发展计划与投资项目。其工作流程为招标、投标、评标、签定土地使用权出让合同、支付土地使用权出让金、注册登记、颁发土地使用证书等。

4) 拍卖出让土地使用权

公开拍卖土地使用权是在指定的时间、地点,利用公开场合,由土地管理部门代表政府就某块土地的使用权,公开叫价出让,由价高者获得土地使用权。它主要适用于竞争性、盈利率高的房地产业、金融业、商业、旅游业和娱乐用地。其工作程序为拍卖公告,竞投准备,拍卖,签定土地使用权出让合同,支付土地使用权出让金,注册登记,颁发土地使用证书等。

2. 土地使用权转让

土地使用权转让是土地使用者将土地使用权再转移的行为,包括出售、交换和赠与等。土地使用权的转让必须符合下列条件:

- (1) 以出让方式获得的土地使用权;
- (2) 按照出让合同规定对土地进行了投资开发和利用;
- (3) 按照出让合同规定已经支付全部土地使用权出让金,并取得土地使用证书。

土地使用权转让应依法进行。土地使用权转让后,土地使用权出让合同和登记文件中裁明的土地使用者的权利、义务也随之转移到新的土地使用者身上。其业务流程为审查出让合同具备转让条件,签定土地使用权转让合同,办理转让登记,换发土地证书等。

3. 土地使用权出租

承租人支付租金为代价取得对土地和地上建筑物和其他附着物的使用权利。出租人作为受让人同国家签定的出让合同中的权利义务并没有转移给承租人,出租人同国家的权利义务关系不变。土地使用权出租必须满足如下条件:

- (1) 以出让方式获得土地使用权,已交纳全部出让金并领取土地使用证书;
- (2) 按土地使用权出让合同规定的期限和条件进行投资开发和利用土地。

土地使用权出租,不得违背国家法律、法规和土地使用权出让合同的规定。其业务流程为:履行出让合同,签定土地使用权出租合同,办理出租登记等。

4. 土地使用权抵押

土地使用权抵押是土地使用者将其依法取得的土地使用权作为清偿债务担保的法律行为。债务人不履行债务时,抵押人有权依法以抵押的土地使用权处置所得的价款优先受偿。

1.3.8 土地监察

土地监察指土地监察主体依据国家法律、法规、政策并运用法定职权,按照一定程序和方式,对管辖范围内的一切机关、团体、单位和个人遵守土地法律、法规的情况进行监督和检查,并对违法行为实施行政制裁的行政执法活动。它是国家行政管理、法律监督检查的重要组成部分,以维护我国土地的社会主义公有制,保护土地所有者和土地使用者的合法权益。

土地监察的业务主要包括监督检查、立案查处等。

1. 土地管理监督检查

土地管理监督检查的工作内容有:

- (1) 监督检查土地法律、法规 and 政策的实施;
- (2) 监督检查土地规划计划、开发复垦、耕地保护、权属变更、土地市场、土地税费收缴和使用;