

14

√-321.1
w67

土地管理

南京市国土资源局 编



A0999486

中国大地出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地管理/南京市国土资源管理局编.
北京:中国大地出版社,2001.10
ISBN 7-80097-469-3

I.土... II.南... III.土地管理-教材
IV.F301.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 071834 号

责任编辑:冯广京

出版发行:中国大地出版社

社址邮编:北京市海淀区大柳树 19 号 100081

电 话:010-62183493(发行部) 010-62189564(编辑部)

传 真:010-62183493

印 刷:冶金印刷总厂

开 本:850×1168 毫米 1/32

印 张:16.125

字 数:388.6 千字

版 本:2001 年 11 月第 1 版

印 次:2001 年 11 月第 1 次印刷

印 数:0001~3200 册

书 号:ISBN 7-80097-469-3/K·67

定 价:30.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

顾 问：盛金隆 张洪浦 费仕良
主 编：翁扬正
主 编：陈晓均 孙禧才 于广思 王海宏
宋则时 马 健 李光平

参 编人员：（以姓氏笔划为序）

丁和康	丁 松	王永青	王世平
王海宏	冯立忠	冯宝红	冯昌中
冯雪渔	孙小忠	沈剑荣	李玉秀
余明久	宋雅健	陈晓均	张红兵
张亦姝	胡 玲	胡承泉	赵正贤
赵长荣	赵小华	徐志坚	黄卫东
谢正栋			

序

土地是人类赖以生存和发展的物质基础。新世纪的土地问题，不仅关系人民的生活，而且与国家安全和社会稳定紧密相连，具有特殊重要的意义。

多年来，南京市国土资源局认真贯彻落实国家有关土地管理的各项法律、法规和政策，严格依法管地，开展了卓有成效的工作，对实际工作中出现的新情况、新问题进行了孜孜不倦地探索，在实际工作中积累了不少宝贵的经验，有的工作得到了国土资源部的充分肯定和推广，有的工作还赢得了国际声誉。南京市国土资源管理干部培训中心编写的《土地管理》一书，就是他们多年心血和汗水的结晶。

这本书对土地管理各个方面的专业知识进行了系统的阐述，内容丰富，含盖面广，学习和掌握后对整个工作的整体框架能有全面的了解。这本书的每个章节除了土地管理的政策法规及理论性的阐述外，还结合各方面的工作实践列举了具体、生动、实际的实例，将土地管理的理论、法规、专业知识、工作实践和经验融为一体，既可提高理论水平，又可指导实际工作；既有实用性，又有可读性；既可作为专业知识培训的教材用于课堂教学，又可作为工作中随手翻用的助手用于工作参考，还可作为社会上自学自用的宣传读物用于国土管理宣传。

我相信，这本书将在帮助广大国土资源系统干部提高管理水平方面发挥积极作用。



2001年11月19日

前 言

我们正在进行土地使用制度的重大变革，许多问题要我们去认识、去研究、去寻求解决问题的办法，尤其是诸多深层次问题，没有扎实的理论功底，就无法去接近它。因此，土地管理干部都应当在江总书记“三个代表”重要思想指引下，努力学习法规政策，精通土地管理业务，联系土地管理实际，求索适应社会主义市场经济条件的土地管理办法，努力提升土地管理层次。

多年来，我们南京市国土资源局抓住两个重点不放，一是依法行政，突出依法管地，规范管理行为；二是科学管理，坚持加强地籍、规划和法规三大支柱建设，构筑了比较坚实的业务基础，锻炼了比较强的骨干队伍，管理水平有了明显提高。但是还不够，骨干队伍要壮大，现有成果要推广，新的问题要抓紧研究，为此，我们于1997年确定下了第三个重点是干部培训，通过全员轮训和专题研讨，加强全体土地管理干部的基础训练。

我们南京市国土资源局干部培训中心做了大量卓有成效的工作，从找地方办班，到建立培训基地，组织师资队伍，编写培训教材，安排干部参训，形成了比较完整的培训制度，取得了优良的成效。同时，他们也得到了南京市国土资源局各处室、各单位和各县、区国土管理部门以及各乡镇土地管理所的支持。在组织专题培训的同时，圆满完成了乡镇土管所长第一个周期的全员轮训。

本书由乡镇土管所长轮训讲义修编而成，编者和教员都是南京市国土资源局的业务骨干，在编写和施教中得到了南京农业大学有关专家、教授的悉心指导。在正式出版之际，谨以此向为南京市土地管理干部轮训做出努力的专家、同志们表示深深的感谢！

翁扬正

2001年11月

目 录

序	李 元
前言	翁杨正
第一章 绪论	(1)
第一节 土地资源	(1)
一、土地的概念	(1)
二、土地的特性和作用	(4)
三、土地分类	(8)
四、我国土地基本国情、国策	(10)
附(一):江苏省土地资源的现状及其特点	(15)
附(二):南京市土地资源的现状及其特点	(17)
第二节 土地管理的概念、性质和特点	(19)
一、土地管理的概念	(19)
二、土地管理的性质	(21)
三、土地管理的特点	(23)
四、土地管理的作用	(24)
第三节 土地管理的任务、原则和内容	(26)
一、土地管理的任务	(26)
二、土地管理的原则	(31)
三、土地管理的主要内容	(34)
第四节 土地管理机构及其职能	(36)

一、土地管理行政机构及其职能	(36)
二、乡镇土地管理机构及其职能	(38)
三、土地管理事业机构	(39)
四、土地管理工作人员的素质要求	(42)
第二章 地籍管理	(45)
第一节 地籍管理概述	(45)
一、地籍管理基本概念	(45)
二、地籍管理基本原则和主要内容	(46)
三、地籍管理手段	(47)
第二节 土地利用现状调查	(49)
一、土地利用现状调查概念	(49)
二、土地利用现状分类	(49)
三、土地利用现状调查程序及方法	(65)
四、土地利用现状调查成果	(70)
第三节 地籍调查	(71)
一、地籍调查概念	(71)
二、地籍调查程序	(72)
三、土地权属调查	(76)
四、地籍测量	(85)
第四节 土地确权	(86)
一、土地权属概念	(86)
二、土地权属类型	(87)
三、确定土地权属一般原则	(92)
四、土地权属争议处理程序	(99)
第五节 土地登记	(106)
一、土地登记概述	(106)
二、初始土地登记	(112)

三、变更土地登记	(112)
第六节 地籍信息系统	(116)
一、地籍信息	(116)
二、地籍管理信息系统	(117)
第三章 建设用地管理	(125)
第一节 建设用地管理概述	(125)
一、建设用地概述	(125)
二、建设用地管理的基本原则	(128)
三、建设用地管理的任务	(130)
第二节 集体土地征用	(131)
一、集体土地征用制度的概念与特征	(131)
二、我国建国以来土地征用制度的发展	(134)
三、征用土地的原则	(137)
四、征用土地的法律程序	(139)
五、征用土地的审批权限	(140)
六、征用土地的补偿	(142)
第三节 乡(镇)村建设用地管理	(146)
一、乡(镇)村建设用地的内容与性质	(146)
二、乡(镇)村建设用地的批准权限及程序	(148)
三、集体土地使用权的限制与收回	(150)
第四节 建设用地供给	(153)
一、建设用地供给的方式与原则	(153)
二、国有土地使用权划拨管理	(153)
三、临时用地管理	(155)
第四章 土地利用规划管理	(158)
第一节 土地利用规划概述	(158)

一、土地利用规划基本概念	(158)
二、土地利用总体规划的特点	(159)
三、土地利用总体规划与其他规划的关系	(160)
第二节 土地利用总体规划编制	(162)
一、土地利用总体规划编制的依据和原则	(162)
二、土地利用总体规划的内容	(163)
三、土地利用总体规划编制的程序和方法	(165)
四、土地利用总体规划的评审、报批与修改	(166)
第三节 土地利用总体规划的实施	(168)
一、土地利用规划实施与管理途径	(168)
二、土地利用计划的编制与管理	(169)
三、建设用地的规划审查	(172)
四、土地开发整理规划审查	(173)
 第五章 耕地保护管理	(176)
第一节 耕地保护措施	(176)
一、坚持土地用途管制制度	(176)
二、强化耕地占补平衡管理	(177)
三、严格执法	(177)
四、严格执行城市用地规模审核制度	(177)
五、建立有效的土地收益分配机制	(177)
六、建立耕地保护动态监测系统	(178)
七、引入耕地保护的社会监督机制	(178)
第二节 农用地转用	(179)
一、农用地转用的概念	(179)
二、农用地转用的依据	(179)
三、农用地转用的条件	(181)
四、农用地转用的批准权限	(181)

五、农用地转用的申请	(183)
六、农用地转用方案的编制	(183)
七、农用地转用、土地征用和建设用地区审批之间的关系	(184)
第三节 耕地补偿制度	(186)
一、耕地补偿制度的内容与要求	(186)
二、补充耕地方案的编制与审核	(187)
第四节 农用地开发整理复垦	(189)
一、农用地开发	(189)
二、农用地整理	(192)
三、土地复垦	(193)
第五节 基本农田保护	(196)
一、基本农田及基本农田保护区的含义	(196)
二、划入基本农田保护区的范围	(197)
三、划定基本农田保护区的数量要求	(199)
四、基本农田划定的方法	(199)
五、基本农田的保护措施	(199)
六、基本农田保护区的监督措施	(201)
 第六章 土地资产管理	(203)
第一节 国有土地使用权出让	(203)
一、国有土地使用权出让的概念	(203)
二、国有土地使用权出让的特征	(204)
三、国有土地使用权出让的法律关系	(205)
四、国有土地使用权出让的方式	(206)
五、国有土地使用权出让的程序	(209)
六、南京市城区土地有偿使用回顾	(211)
第二节 国有土地使用权租赁	(213)

一、国有土地使用权租赁的概念	(213)
二、国有土地使用权租赁权的特征	(214)
三、国有土地使用权租赁权的方式	(215)
四、国有土地使用权租赁的期限	(215)
五、国有土地使用权租赁的租金标准	(216)
第三节 国有土地使用权作价出资或入股	(216)
一、作价出资或入股的概念	(216)
二、作价出资或入股适用的范围	(217)
三、目前操作的一些实例	(217)
第四节 外商投资企业用地	(218)
一、外商投资企业用地概念及特征	(218)
二、外商企业用地的取得	(219)
三、外商企业用地审批	(220)
四、土地使用费	(222)
第五节 国有企业改革中的划拨土地使用权处置	(222)
一、国有企业改革中划拨土地使用权处置的意义	(222)
二、国有企业改革中划拨土地使用权处置的方式	(223)
三、国有企业改革中划拨土地使用权处置应具备的条件	(225)
四、各种处置方式适用的范围	(226)
五、处置的程序	(227)
 第七章 土地市场	(231)
第一节 土地市场概述	(231)
一、土地市场的基本概念	(231)

二、土地市场的基本特性	(232)
三、土地市场的分类及涵义	(238)
四、土地市场的功能	(246)
第二节 土地市场的结构	(248)
一、固定的交易市场	(249)
二、土地市场的主体	(249)
三、土地市场的客体	(250)
四、中介服务机构	(250)
五、土地市场管理政策、制度及交易规则	(250)
第三节 城镇土地分等定级	(251)
一、城镇土地定级方法	(251)
二、土地定级的程序	(252)
第四节 土地市场的运作条件与运行机制	(252)
一、土地市场的运作条件	(252)
二、土地市场的运作机制	(255)
第五节 国有土地使用权招标和拍卖	(260)
一、我国国有土地使用权招标、拍卖现状	(260)
二、国有土地使用权招标、拍卖的组织	(263)
三、推行国有土地使用权招标、拍卖的外部环境要求	(265)
四、国有土地使用权招标、拍卖的范围	(267)
五、国有土地使用权招标的具体操作程序	(268)
六、国有土地使用权拍卖的具体操作程序	(270)
七、国有土地使用权招标、拍卖活动的组织技巧	(272)
第六节 国有土地使用权转让、出租、抵押	(275)
一、土地使用权交易的内容	(275)
二、国有土地使用权转让、出租、抵押的运作	(276)

三、国有土地使用权转让应注意的问题	(278)
四、国有土地使用权出租应注意的问题	(281)
五、国有土地使用权抵押	(283)
第七节 土地市场管理	(286)
一、加强土地市场管理的必要性	(286)
二、土地市场的宏观管理	(287)
三、土地市场的微观管理	(294)
第八章 土地估价理论与方法	(297)
第一节 土地估价概述	(297)
一、地价的概念与特点	(297)
二、土地估价的概念与目的	(300)
三、土地估价的原则	(303)
四、影响地价的因素	(305)
五、地价评估机构	(313)
第二节 土地估价的基本理论	(316)
一、地租地价理论	(316)
二、区位理论	(318)
第三节 我国地价体系	(319)
一、地价体系的概念与作用	(319)
二、我国地价体系的构成	(320)
第四节 宗地地价评估	(324)
一、宗地地价评估的程序	(324)
二、宗地地价评估的方法	(326)
第五节 宗地地价评估报告	(345)
第九章 土地财务管理	(355)
第一节 土地财务管理的基本理论	(355)

一、土地财务管理的概念和特点	(355)
二、土地财务管理的职能	(356)
三、土地财务管理规范化	(357)
第二节 土地财务预算管理	(358)
一、预算管理概念及内容	(358)
二、预算的编制	(358)
三、预算的审批和调整	(359)
第三节 土地财务收入管理	(360)
一、收入的概念	(360)
二、地租的征收	(360)
三、地税的征收	(361)
四、行政事业性收费	(362)
第四节 土地财务支出管理	(374)
一、支出概念及分类	(374)
二、支出管理制度	(374)
 第十章 土地法规	 (377)
第一节 土地法概述	(377)
一、土地法的概念及特征	(377)
二、土地法调整对象和调整方法	(379)
三、土地法基本内容	(382)
四、土地法的地位与作用	(384)
第二节 土地立法的指导思想、基本原则	(385)
一、土地立法的概念和目的	(385)
二、土地立法的指导思想	(386)
三、土地立法应坚持的基本原则	(387)
第三节 土地法律体系和基本构成	(390)
一、土地法律体系的含义	(390)

二、土地法律体系的构成	(391)
第四节 土地立法的概况和新《土地管理法》	(394)
一、土地立法概况	(394)
二、《土地管理法》的修改背景	(396)
三、《土地管理法》修订的主要内容	(401)
第十一章 土地监察	(409)
第一节 土地监察概述	(409)
一、土地监察的概念	(409)
二、土地监察的作用	(410)
三、土地监察的类型	(412)
第二节 土地监察机构及其职责、职权	(413)
一、土地监察机构	(413)
二、土地监察人员	(414)
三、土地监察机构的职责	(415)
四、土地监察职权	(417)
五、土地监察措施	(419)
第三节 土地监察的内容和程序	(421)
一、土地监察的内容	(421)
二、土地监察的一般程序	(423)
三、土地管理部门对土地违法行为的处理程序和方式	(424)
第十二章 土地行政复议	(427)
第一节 土地行政复议概述	(427)
一、行政复议的概念	(427)
二、土地行政复议的概念及其特征	(428)
三、土地行政复议的原则	(429)

四、土地行政复议的作用	(430)
第二节 土地行政复议的范围和管辖	(430)
一、土地行政复议机关及其职责	(430)
二、土地行政复议的范围	(431)
三、土地行政复议的管辖	(432)
第三节 土地行政复议的程序	(433)
一、土地行政复议的申请	(433)
二、土地行政复议的受理	(435)
三、土地行政复议的审理	(435)
四、土地行政复议的决定	(438)
五、复议决定的起诉与执行	(439)
六、复议决定的送达	(439)
七、法律责任	(440)
 第十三章 土地行政诉讼	(442)
第一节 土地行政诉讼概述	(442)
一、土地行政诉讼的概念及原则	(442)
二、土地行政诉讼与土地行政复议的异同	(443)
三、土地行政复议与土地行政诉讼的关系	(444)
第二节 土地行政诉讼的范围和管辖	(445)
一、土地行政诉讼的范围	(445)
二、土地行政诉讼的管辖	(446)
第三节 土地行政诉讼的程序	(448)
一、土地行政诉讼的起诉	(448)
二、土地行政诉讼的受理	(451)
三、土地行政诉讼的审理	(451)
四、土地行政诉讼的判决	(455)
五、土地行政诉讼的裁定	(456)