



全国建设系统MPA指定教学参考书 主编 陈 淮

城市土地管理

MANAGEMENT OF URBAN LAND

■周 江 / 编著



中国发展出版社

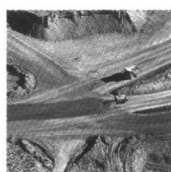
全国建设系统MPA指定教学参考书 主编 陈 淮



城市土地管理

MANAGEMENT OF
URBAN LAND

■周 江 / 编著



中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市土地管理/周江编著. —北京: 中国发展出版社, 2007. 4

(城市管理万有文库/陈淮 主编)

ISBN 978-7-80234-017-6

I. 城… II. 周… III. 城市—土地管理—中国
IV. F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 051733 号

书 名: 城市土地管理

著作责任者: 周江

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-017-6/F·626

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京源海印刷有限责任公司

开 本: 670×990mm 1/16

印 张: 21.75

字 数: 295 千字

版 次: 2007 年 4 月第 1 版

印 次: 2007 年 4 月第 1 次印刷

印 数: 1—5000 册

定 价: 40.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮箱: bianjibul6@vip.sohu.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

总序

在走向 2020 年“全面小康社会”的发展过程中,我们面对城镇化加速的重大挑战。

我们已经基本完成了工业化初、中期的发展任务。2006 年,中国的钢产量达到 4.2 亿吨;外汇储备超过 1 万亿美元。与这样的工业化、国际化、现代化以及市场化进程相应的,是我们的城镇化正在如火如荼;城市建设、城市改造、城市扩张和城市结构调整与功能完善正在成为国民经济最重要的推动力量之一。可以这样说,化解我国未来战略过程中的诸多重大难题,例如就业、提高农民收入和农村剩余劳动力转移、资源短缺、提高国际竞争力、实现与环境友好和可持续发展等,共同出路之一是推进城镇化。但毋庸讳言的是,我们对城市的认识是不充分的。改革开放之前,我们的基本建设方针还是“靠山、分散、进洞”,是“要准备打仗”,是“知识青年到农村去”,是“先治坡后治窝”。当前,我们迫切需要做好的城市建设、城市管理、城市基础设施的完善等方面的工作。城市资源优化配置和城市综合防灾等多方面的研究,总结经验、探索规律。

城市不仅要建设,而且要管理。城市管理是公共管理中最重要的一部分。进入 21 世纪以来,政府如何转变职能、更充分地提供公共产品、促进社会和谐等问题,已经成为社会普遍关注的焦点。城

市规划、公共交通、功用实验、原理绿化、环境改造、建筑质量、建筑市场监管、建筑节能、征地拆迁、房地产业及市场发展以至小区建设、出租车管理等都成了制度建设的迫切之需。

建设城市与管理城市,就需要一大批专业化的干部人才。为加强城市管理领域的人才培养,满足实践发展的迫切需要,提高建设系统各级干部的专业化水平,普及城市管理的使用知识,我们特组织建设系统权威、资深的专家学者共同编写了这套《城市管理万有文库》大型丛书。

本丛书是为各级城市管理领域的实用手册性读物,按专题编写,每个专题中包括基本理论和规律概要介绍、现行法律法规及要点诠释、各地实践经验与案例三个基本部分,并兼顾介绍国内外先进成熟的经验。本丛书的编辑原则格外强调权威性、政策性、实用性和可操作性,是建设系统实际工作者的业务指南。本套丛书将作为建设部党组委托部政策研究中心与清华大学、中国人民大学合办,面向全国建设系统定向招生的MPA(公共管理硕士)教育的指定教学参考书。

由于时间仓促和经验、水平限制,本丛书的内容肯定还有诸多疏漏及不足。我们热烈欢迎读者批评指正。

本丛书在编纂过程中采用了建设部各司局委托的多项课题研究成果;丛书的出版得到了中国发展出版社的大力支持,责任编辑为本书的出版付出了巨大心血。谨在此一并表示感谢。

陈 淮

2007 年 4 月

第一章 土地管理的基本概念和理论

第一节	土地和土地资源	1
	一、土地	1
	二、土地资源	5
第二节	土地管理的基本理论	11
	一、土地管理的概念和内容	11
	二、我国土地管理的指导思想和基本原则	13
	三、我国的土地管理体制	15
	四、我国土地管理的基本政策和方法	17
第三节	土地法律管理的基本知识	19
	一、依法管理土地的重要意义	19
	二、我国土地立法体系概述	20
	三、土地违法行为和土地犯罪行为	21
	四、主要土地违法行为及处罚规定	22
	五、土地行政执法	24

第二章 地籍管理

第一节	地籍管理概述	26
	一、地籍	26
	二、地籍管理	30
第二节	土地调查	40
	一、地籍调查	40
	二、土地利用现状调查	46
第三节	土地登记	50
	一、土地登记概述	50

	二、土地登记的内容、程序和主要文件	52
	三、土地初始登记	56
	四、土地变更登记	58
	五、土地登记代理制度	61
	六、世界土地登记制度的主要模式及其比较	62
第四节	土地统计	67
	一、土地统计制度	67
	二、土地统计分类	67
	三、土地统计指标体系和土地统计年报表制度	68
第四节	城市地籍管理案例	69

第三章 城市土地权属管理

第一节	土地制度和土地产权	75
	一、土地制度	75
	二、土地产权	77
第二节	土地所有权和使用权的确认	81
	一、国有土地和集体土地所有权的确认	81
	二、国有土地和集体土地使用权的确认	83
	三、林地、草原的所有权或者使用权和水面、 滩涂的养殖使用权的确认	84
	四、土地使用者和承包经营者的权利和义务	86
第三节	土地使用权流转管理	87
	一、国有土地有偿使用制度	87
	二、土地使用权流转管理	89
第四节	土地使用权收回	94
	一、土地使用权收回的法律依据及具体情况	94

	二、城镇国有土地使用权收回的行使主体和程序	97
	三、土地使用权有偿收回的补偿标准	98
	四、闲置土地处置方案	99
第五节	土地征用	100
	一、土地征用概述	100
	二、土地征用管理	102
	三、国外土地征用制度比较	111
第六节	土地权属纠纷及调处	113
	一、关于土地权属纠纷的法律规定	113
	二、土地权属纠纷处理的程序	114

第四章 土地利用管理

第一节	土地利用管理概述	116
	一、土地利用	116
	二、土地利用管理	118
	三、与土地利用和土地利用管理相关的几个基本概念	119
第二节	土地利用规划	120
	一、土地利用规划概述	120
	二、土地利用总体规划	121
	三、土地利用专项规划	126
第三节	土地利用计划	127
	一、土地利用计划概述	127
	二、土地利用年度计划	128
第四节	土地用途管制	137
	一、土地用途管制制度概述	137
	三、农用地转用管理	139

	四、建设用地审批管理	140
第五节	土地整理	143
	一、土地整理概述	143
	二、土地整理规划	147
	三、土地整理权属管理	149
	四、我国台湾地区 and 国外土地整理做法 及经验借鉴	153
	五、土地整理实务与案例	157

第五章 城市土地市场管理

第一节	城市土地市场管理概述	162
	一、城市土地市场的相关概念	162
	二、城市土地市场管理概述	167
第二节	城市土地市场供需调控与管理	170
	一、城市土地市场供需平衡模型及调控机制	170
	二、城市土地市场供需调控的“三维立体结构”	174
	三、城市土地市场供需调控与管理的政策工具	176
第三节	城市土地市场微观管理	191
	一、对土地市场客体的管理	191
	二、对土地市场主体的资质审查	192
	三、对土地市场交易程序的规范	193
	四、土地市场中介管理	198
第四节	城市土地市场价格管理	200
	一、城市土地市场价格管理的目的、意义和作用	200
	二、城市土地市场价格管理的依据	203
	三、我国城市土地市场价格管理政策和制度	205

	四、城市地价动态监测	212
	五、我国地价管理取得的进展及未来发展方向	217
	六、我国台湾地区及国外城市土地市场的 价格管理介绍	222
第五节	城市土地市场税收管理	226
	一、土地税收和功能	226
	二、耕地占用税征收管理	227
	三、城镇土地使用税征收管理	228
	四、土地增值税征收管理	229

第六章

城市国有土地资产管理

第一节	城市国有土地资产管理概述	232
	一、国有土地资产的概念	232
	二、国有土地资产所有权、经营权与管理权分离理论 ...	233
	三、国有土地资产经营管理的必要性和必然性	235
第二节	国有土地资产管理中 存在的问题、原因和对策	236
	一、国有土地资产管理中存在的问题及原因分析 ...	236
	二、国有土地资产保值增值的对策分析	240
第三节	国有土地资产处置方式	245
	一、各种国有土地资产处置方式归纳比较	245
	二、国有土地资产处置方式的适用范围和具体运用 ...	248
	三、国有土地资产处置实务	251
第四节	国有土地资产管理实务	255
	一、土地储备制度	255
	二、土地“招拍挂”制度	263
第五节	国内外土地资产管理模式研究	267
	一、杭州市土地储备中心介绍	267

二、上海市土地发展中心介绍	268
三、两种模式的比较分析和评价	271
四、国外土地资产经营管理现状介绍	275

第七章 城市土地价格评估理论与实务

第一节	土地价格评估的基本理论	278
	一、土地价格及特点	278
	二、土地价格的种类	279
	三、影响土地价格的因素	282
	四、土地估价及原则	283
	五、土地估价方法	284
	六、土地估价程序	289
第二节	土地分等定级和地价指数	290
	一、土地分等定级	290
	二、土地价格的监测系统——地价指数	295
第三节	土地估价实务	299
	一、土地使用权出让底价估价	299
	二、划拨土地使用权价格评估	301
	三、综合用地价格评估	302
	四、土地权益价的评估	306
	五、土地估价中的面积分摊方法介绍	308
第四节	土地估价报告案例	310
附件 1	建设用地知识点	315
附件 2	土地管理常见名词解释	319
附件 3	1991~2010 年全国土地利用总体规划纲要	328
附件 4	北京市、上海市基准地价	334



土地管理的基本概念和理论

第一节

土地和土地资源

一、土地

1. 土地的概念

(1)土地。关于土地,人类的认识是不断发展的,但直到目前尚无确切唯一的概念。人们根据不同的研究目的和研究角度,对土地有不同的定义。

一般的,我们可以把土地的定义粗略的划分成广义的和狭义的概念。

狭义的土地,仅指陆地部分。较有代表性的是土地规划和自然地理学家的观点。土地规划学者认为:“土地是指地球陆地表层,它是自然历史的产物,是由土壤、植被、地表水及表层的岩石和地下水等诸要素组成的自然综合体……”;自然地理学者认为:“土地是地理环境(主要是陆地环境)中互相联系的各自然地理成分所组成,包括人类活动影响在内的自然地域综合体。”

广义的土地,不仅包括陆地部分,而且还包括光、热、空气、海洋……。较有代表性的是经济学家的观点。英国经济学家马歇尔指出:“土地是指大自然为了帮助人类,在陆地、海上、空气、光和热各方面所赠予的物质和力量。”美国经济学者伊利认为:“……土地这个词……它的意义不仅指土地的表面,因为它还包括地面上下的东西。”

由于土地概念涉及并影响世界各国,所以联合国也先后对土地作过定义。1972年,联合国粮农组织在荷兰瓦格宁根召开的农村进行土地评价专家会议对土地下了这样的定义:“土地包含地球特定地域表面及以上和以下的大气、土壤及基础地质、水文和植被。它还包含这一地域范围内过去和目前人类活动的种种结果,以及动物就它们对目前和未来人类利用土地所施加的重要影响”;1975年,联合国发表的《土地评价纲要》对土地的定义是:“一片土地的地理学定义是指地球表面的一个特定地区,其特性包含着此地面以上和以下垂直的生物圈中一切比较稳定或周期循环的要素,如大气、土壤、水文、动植物密度,人类过去和现在活动及相互作用的结果,对人类和将来的土地利用都会产生深远影响。”

原国家土地管理局1992年出版的《土地管理基础知识》中这样定义土地:“土地是地球表面上由土壤、岩石、气候、水文、地貌、植被等组成的自然综合体,它包括人类过去和现在的活动结果。”因此,从土地管理角度,可以认为土地是一个综合体,是自然的产物,是人类过去和现在活动的结果。

(2)土地与土壤、国土的区别。土壤一般是指地球陆地表面具有肥力、能够生长植物的疏松表层。它是地球表面上的附着物,人力可以搬动土壤。

土地的含义则比土壤广泛得多,土壤只是土地的一部分。土地是非人力可以搬动的。

土地与国土存在很大差别。国土是指一国主权管辖范围内的领陆、领空、领海等的总称,是一国主权管辖范围内全部资源和环境的缩合体。它是一个包括政治、经济、自然科学和科学技术的综合概念。土地则只是一个自然、经济概念,无国别之界。

2. 土地的分类

(1) 什么是土地分类。

土地分类是根据土地的性状、地域和用途等方面存在的差异性,按照一定的规律,将土地归并成若干不同的类别。

按照不同的目的和要求,有不同的土地分类。我国的土地目前大致有三种分类:①按土地的自然属性分类,如按地貌、植被、土壤等进行土地分类;②按土地的经济属性分类,如按土地的生产力水平、土地的所有权、使用权等进行分类;③按土地的自然和经济属性以及其他因素进行的综合性分类,如土地利用现状分类。

(2)《土地管理法》中的分类。从我国的实际情况出发,同时借鉴国外一些发达国家的经验,将我国土地分为3大类,即农用地、建设用地和未利用地。

《土地管理法》定义:“农用地是指直接用于农业生产的土地,包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等;建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地,包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等;未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。”

(3)《土地利用现状调查技术规程》中的分类。为了更有效地管理土地,在上述三种分类的基础上,可以将土地作了更进一步的分类,其方法是按照《土地利用现状调查技术规程》中使用的土地利用现状分类体系,依据土地的用途、利用方式和覆盖特征等因素,将我国土地分为了8大类、46小类。8大类土地是:耕地、园地、林地、牧草地、居民点及工矿用地、交通用地、水域、未利用土地。

①耕地是指种植农作物的土地,包括新开荒地、休闲地、轮歇地、草田轮作地;以种植农作物为主间有零星果树、桑树或其他树木的土地;耕种三年以上的滩地和海涂,耕地中包括南方宽小于1米,北方宽小于2米的沟、渠、路和田埂。

耕地中又分出灌溉水田、望天田、水浇地、旱地和菜地 5 个二级地类。

②园地是指种植以采集果、叶、根茎等为主的集约经营的多年生木本和草本作物,覆盖度大于 50%,或每亩株数大于合理株数 70%的土地,包括果实苗圃等用地。

园地中又分出果园、桑园、茶园、橡胶园和其他园地 5 个二级地类。

③林地是指生长乔木、竹类、灌木、沿海红树林的土地,不包括居民绿化用地,以及铁路、公路、河流沟渠的护路、护岸林。

林地又分出有林地、灌木林、疏林地、未成林造林地、迹地和苗圃 6 个二级地类。

④牧草地是指生长草本植物为主,用于畜牧业的土地。草本植被覆盖度一般在 15%以上、干旱地区在 5%以上、树木郁闭度在 10%以下、用于牧业的均划为牧草地,包括以牧为主的疏林、灌木草地。

牧草地又分出天然草地、改良草地和人工草地 3 个二级地类。

⑤居民点及工矿用地是指城乡居民点、独立居民点以及居民点以外的工矿、国防、名胜古迹等企事业单位用地(包括内部交通、绿化用地)。

居民点及工矿用地中又分出城镇居民点、农村居民点、独立工矿用地、盐田和特殊用地 5 个二级地类。

⑥交通用地是指居民点以外的各种道路(包括护路林)及其附属设施和民用机场用地。

交通用地中又分出铁路、公路、农村道路、民用机场、港口码头 5 个二级地类。

⑦水域是指陆地水域和水利设施用地,不包括泄洪区和垦殖 3 年以上的滩地、海涂中的耕地、林地、居民点、道路等。

水域用地中又分出河流水面、湖泊水面、水库水面、坑塘水面、苇地、滩涂、沟渠、水工建筑物、冰川及永久积雪 9 个二级地类。

⑧未利用土地是指还未利用的土地,包括难利用的土地。

未利用土地中又分出荒草地、盐碱地、沼泽地、沙地、裸土地、裸岩石砾地、田坎和其他 8 个二级地类。

二、土地资源

1. 土地资源的概念和特性

(1)土地资源。土地资源是指已经被人类所利用和可预见的未来能被人类利用的土地。土地资源既包括自然范畴,即土地的自然属性,也包括经济范畴,即土地的社会属性,是人类的生产资料和劳动对象。

从土地管理角度出发,土地资源和土地的概念是相同的,差异仅在于称谓不同。一般情况下,两者可以通用。

土地或土地资源是国土资源的重要组成部分。

(2)土地资源的特性。土地资源的特性是指作为人类的基本生产资料和生活资料的土地所固有、区别于其他生产资料和生活资料的特殊属性。

一般认为,土地资源有两种属性,即自然属性和经济属性。这是由土地资源的两重性而决定的:土地既是特殊的生产资料,又是构成土地关系的客体。

相应地,土地资源也存在着自然和经济的两种特性。土地资源的自然特性是土地资源的自然属性的反映,是土地资源本身所固有的,与人类利用土地资源并没有必然联系。土地资源的经济特性则是在人类利用土地过程中所产生的。在人类诞生以前,未对土地资源进行利用时,土地资源并无经济特性。因此,土地资源具有显著区别于其他资源的特性。

①土地资源是自然的产物。土地资源是大自然的产物,是自然恩赐给人类的,早在人类诞生前就已存在,而不像其他生产资料那样是劳动的产物。人能创造其他财富,却不能创造土地。

应当指出的是,人虽然不能创造土地,但却能改良土地或破坏土地。

②土地位置的固定性。土地是不能移动的,具有位置的固定性。尽管从严格意义上讲,地球表层也存在因各种自然原因而产生的移动变化,但对于整个地球和人类大生产活动来说实在是微不足道的,既没有实质意义,也不能从根本上改变土地位置的固定性的特性。

土地位置的固定性,既给我们人类提供了利用各种土地的可能性和生存发展的基础,也限制了人类利用土地的区域性。

③土地区位的差异性。土地存在着区位差异。地球上任意两块不同位置的土地,无论是土壤的自然性质,还是经济性质,都存在着差异。我们无法找到两块自然和经济性质完全相同的土地。

由于土地的这种差异性和土地位置的固定性,导致了土地价值和价格的差异、土地适用性和利用成本的差异,并时时警示人类珍惜并科学合理地利用每一块土地。

④土地总量的有限性。大自然创造了土地,使人类轻而易举地享用到土地带给我们的一切,也使很多人以为土地无限。事实上,土地总量是有限的,既不能增加也不能用其他物质所代替,人类更不能创造土地。人所能做到的只是改变地形地貌,无法增加土地的总量。

土地有限,这一特性要求人类必须科学利用土地,努力提高土地的产出效益,以有限的土地创造更多的物质财富,满足人类日益增长的物质需求。

⑤土地利用的可持续性。土地与其他生产资料存在着一个显著差异,即只要按照自然规律,科学合理地利用土地,不断改良和增加地力,土地就可以持续利用并不断提高产出率,而其他生产资料在使用过程中都会由新变旧,都会受到磨损,直到报废。

当然,土地的持续利用是有一定条件的。如果人类不科学合理地开发利用土地,也会造成土地生态系统的破坏,使土壤肥力和土地生产能力下降,受到大自然的惩罚。

⑥土地经济供给的稀缺性。土地存在着差异性,且位置固定,数量有限,人们利用土地时又都要选择位置较优或土质较好的土地,因而会导致这类位置优或土质好的土地需求大于供给的现象,这种供不应求的现象即是土地经济供给的稀缺性。

土地供给的稀缺,又会造成需求这类土地的各部门、各单位之间的竞争,并在土地所有、占有、使用上进行垄断,客观上又迫使人们节约土地、集约用地。