

**F321.1
S402:1**

土地管理工作实务

主 编 沈 彭

中国大地出版社
2003 年·北京

图书在版编目(CIP)数据

土地管理工作实务/沈彭主编. - 北京: 中国大地出版社,
2003. 12

ISBN 7 - 80097 - 618 - 1

I. 土... II. 沈... III. 土地管理 - 中国
IV. F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 114102 号

责任编辑:祝 方

出版发行:中国大地出版社

社址邮编:北京市海淀区大柳树路 19 号 100081

电 话:(010)—62183493(发行部)

传 真:(010)—62183493

印 刷:北京佳信达艺术印刷有限公司

开 本:1/32

印 张:23

字 数:540 千字

印 数:10000 册

版 次:2003 年 12 月第 1 版

印 次:2003 年 12 月第 1 次印刷

定 价:168.00 元

书 号:ISBN 7 - 80097 - 618 - 1/F · 69

(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)

土地
上作者
的好
教材

郭玉川

1951.1.5 青

序 言

沈彭同志主编的《土地管理工作实务》出版了。这是推动国土系统广大干部、职工深入学习，提高干部队伍素质的一项基础性工作，很有意义。

土地是人类文明的摇篮。土地管理工作是为经济建设服务的。随着人口急剧增长，经济的快速发展，中华民族赖以生存和发展的土地资源面临着前所未有的巨大挑战。每一个土地管理者不得不回答这样一个重大课题：如何处理好耕地保护与经济发展的关系，在实际工作中坚持做到，既要保证经济建设发展，又要严格保护耕地，管好用好土地资源，实现经济社会的可持续发展。

面对严峻的挑战，必须勇于创新，善于创新。创新的源泉在学习。不但要学习马克思主义理论，还要学习哲学、经济学、政治学、法学、科学技术，学习反映当今世界的新知识，全面提高理论素质、知识水平、业务本领和领导能力。“保护”与“发展”是矛盾的两个方面，统一于依法办事，

统一于依规划用地，统一于充分发挥市场配套土地资源的基础作用之中。《土地管理工作实务》比较系统地介绍了从法律、法规、规划管理到市场运行的土地方面的基本知识，是一本不可多得的好书。学习非一朝一夕之事，不可能毕其功于一役。要树立终身学习的观念，养成勤读书、勤思考的习惯，不断更新观念、更新知识，运用新观念、新知识，去解决土地管理中出现的新情况、新问题，总结出新的经验，不断推动理论创新、制度创新和科技创新，进一步提高国土资源管理的水平，为经济可持续发展作出更大贡献。

《土地管理工作实务》的作者们，善于学习，善于总结经验，在学习前人创造的优秀成果基础上，扬弃旧义，探求新知，为广大土地管理工作者设计了一个系统学习、工作的平台，希望大家在这个平台上学有所得，学有所用，为土地管理事业演出一幕又一幕的威武雄壮的“活”剧。

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of two characters: '李' (Li) and '元' (Yuan).

国土资源部副部长 李 元

二〇〇三年七月

序

土地是民生之本,也是建设与发展之本。土地资产是最重要的国有资产,作为一种可以永续利用的生产要素,土地的存量及其规范管理和有效开发成为国家和地区竞争优势的重要组成部分。规范的土地市场秩序、严格的土地管理执法、有效的土地资产保护已成为一个国家和地区经济发展水平的重要标志,成为吸纳资金流、技术流、信息流、物流、人才流的关键因素之一。

我国人口众多,用地矛盾十分突出。新中国成立以来,国家实行最严格的土地管理制度,从国家利益的战略高度和人民的根本利益出发,珍惜和保护每一寸土地,保障了经济、社会的健康发展和改革开放的顺利进行。改革开放以来,广东的土地管理部门和工作者在省委、省政府的领导下,恪尽职守,开拓创新,经过 20 多年的艰苦努力,创造了 9 个全国第一的业绩:成立了首个省级的国土资源厅;颁发了全国第一张国有土地使用证;率先颁发《土地管理实施办法》;首先颁发《基本农田保护条例》;领先于全国建立了非农建设缴纳复垦基金制度;首创“五个统一”的土地管理模式;敲响了拍卖土地的“中国第一槌”;成立了第一家土地有形市场;在全国开创了省内易地补充开发耕地和易地保护基本农田的先河。规范

有序的土地管理为广东省经济建设、社会进步的突飞猛进立下了汗马功劳。

跨入新的世纪,广东已经进入全面建设小康社会、率先基本实现社会主义现代化的新的发展阶段。随着工业化、城市化和信息化同时快速推进,需要大量的土地资源作为保障;随着粤港澳合作层次的全面提升和大珠三角资源的全面整合,更好地发挥广东的土地资源优势和提高土地管理水平成为当务之急;随着人口的不断增加,耕地的相对递减,土地管理工作出现了许多新情况、新问题,需要我们去探索、去创新。中共中央总书记、国家主席胡锦涛同志曾经深刻地指出:“越是工作重要,越是事情紧急,越是矛盾突出,越要坚持依法办事。”历史的经验也告诉我们,越是发展的重要阶段,就越是加强土地管理的关键时刻,就越要加强土地管理的程序化、规范化、法制化建设。土地管理是千秋功业,管理刚性很强,一旦失误,影响也很深远,往往是“一失足成千古恨”,酿成这个“千古恨”就会成为历史的罪人、人民的罪人。我们一定要以史为鉴,心系中华民族生存与发展大计,以全面、系统的发展观指导新时期的土地管理工作,摆正建设、开发、发展与土地规范管理、耕地保护的辩证关系,保持清醒头脑,提高管理水平,自觉把土地管理推向规范化、程序化、法制化、科学化的轨道。

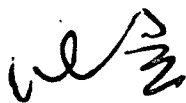
土地管理的科学化是目的,法制化是根本保障,而规范化、程序化是实现科学化、达到法制化的根本途径和重要要求,只有规范操作、讲究程序,才能使土地管理中规中矩,防止失误。这“四个化”的实现,需要全省各级领导和人民群众的共同努力,需要广大土地

管理工作者百折不挠的劳动，并在实践中创造经验、提高水平、推进发展。

由沈彭同志主编的《土地管理工作实务》，是一本推动土地管理规范化、程序化，宣传土地管理的好读本。该书把法规条文与个案经验结合起来，既吸收继承了全国土地管理工作的好经验，也总结了广东省在这方面的各种改革与创新取得的成果。这是一个有益的探索。这本书的出版将成为土地管理工作常带之册、常开之卷，将对规范有序的土地管理起一定的帮助推动作用，值得推荐。

希望广东省广大土地管理工作人员，所有经营、开发、利用土地的实际工作者，认真学习贯彻“三个代表”重要思想，自觉地学习土地管理的有关法律、规章、政策和业务知识，在管理土地、开发利用土地过程中，胸怀全局，着眼长远，怀忧国忧民、忠诚报国之心，励开拓创新、促进发展之志，行循章依法、守土有责之实，在规范管理与推动发展上实现双赢，使我省在可持续发展、全面发展、依法发展上不断取得新成绩，更好地实现胡锦涛总书记视察广东时提出的“加快发展、率先发展、协调发展，当好排头兵”的要求。

是为序。



广东省人民政府副省长 许德立

二〇〇三年八月八日

编者的话

土地管理是一个方兴未艾的事业,土地使用制度改革是中国改革开放中的一枝奇葩,土地管理工作作为经济发展作出了不可磨灭的贡献。随着改革的深入开展,土地管理工作的新情况、新问题、新经验、新政策日新月异,摆在土地管理工作面前的一项重要任务就是要不断学习、学习、再学习。为适应迅速发展的土地管理事业的需要,使土地管理工作跟上经济建设发展的步伐,我们编纂了这本《土地管理工作实务》。

《土地管理工作实务》分为综合、地籍、建设用地、土地市场、土地规划与耕地保护、执法监察、立法、财务、信息化等9篇。每篇分为常用名词、政策问答、实务操作三个部分。常用名词主要收集在实际工作中使用频率高,具有明确定义且已被公认的词汇,共702条;政策问答既有国家制定的法律、法规,也有广东省的政策规定,覆盖面比较广,实用价值高,是本书的核心部分,共收集531条;实务操作是经验之谈,有全国性的,也有广东省的,可为广大土地工作者开拓视野,在实际工作中沿袭引用已可

满足工作需要；而这些经验之谈更可以启发人们的思路，对其加以创新、拓展，可获得更好的效果，此部分共收集 92 条。

在编写过程中，我们以党中央、国务院关于土地管理方面所制定的方针、政策为依据，参考了学术界有关新资料、新观点，汲取了全国各地在实践中创造出来的丰富经验，引用了不少书籍和报刊的资料，在此谨向原作者们表示衷心的感谢！

本书是集体劳动和协作的成果。由广东省国土资源厅办公室、法规处、土地利用处、耕地保护与规划处、执法监察处、地籍处、财务处、广东省土地勘测规划院指定业务骨干撰稿，主任、处长、副主任、副处长亲自审稿把关；广东省土地勘测规划院院长、广东省土地学会秘书长陈茵茵统稿；广东省国土资源厅副厅长、广东省土地学会理事长沈彭策划，审查核定。

本书的编辑出版得到河源市、清远市、韶关市、中山市、茂名市、湛江市、大亚湾开发区国土资源局及其土地学会的大力支持，在此表示衷心感谢！

由于在较短时间内完成本书的编写工作，加之编者水平有限，错漏之处在所难免，敬请广大读者批评指正。

编 者

二〇〇三年七月

给全体会员的一封信

广东省土地学会全体会员：

你们好！

七月流火，羊城盛夏。带着火一样的热情，新一届广东省土地学会走过了她一年的路程。

土地以她的厚重承载着山川河流，土地以她的博大包容着春夏秋冬，风吹雨涤，土地更以她的期待放飞着我们美好的理想。在南中国这片热土上，我们这些土地的守护者们满怀着对土地的炽爱，默默耕耘，倾力奉献。无论是学术交流、研究，还是专业培训、队伍建设，三百六十五个日日夜夜，印证着我们对红土地的一片深情，记载着我们走过的深深足印。

森林的繁茂来自万木的葱茏，海洋的浩瀚源自百川的汇聚。正是由于有了近 5000 位会员和许许多多热爱土地的各界人士的鼎力支持，我们共创的伟业才得以拓展，我们描绘的蓝图才更加靓丽。在此，让我们说一声谢谢，让我们留一片感动在心中。

留一片感动在心中，惟有勤勉，惟有努力，才不辜负大家的殷殷期望。为感谢全体会员一年来

对我们工作的支持，在新一届土地学会成立一周年之际，我们向大家呈献上这本《土地管理工作实务》，并作为一份礼物赠送给每一位会员。在开拓进取、与时俱进的今天，我们希望这本书的出版为我们共同的土地事业发挥它的光和热，同时期望它成为每一位会员在国土管理工作中，不断提高业务水平，以适应新时期、新形势发展的良师益友。

中国进入 WTO 后经济形势的新格局，新《土地管理法》的实施，为我们的事业注入了活力，也提出了挑战。“长风破浪会有时，直挂云帆济沧海”。我们时刻准备着，我们百倍努力着，我们为之奉献的事业一定会更加繁荣兴旺，我们为之奋斗的这片土地一定会更加美丽富饶！

我们衷心祝愿，明年，我们将迎来又一个丰收年！

此致

敬礼！

广东省土地学会

二〇〇三年七月

《土地管理工作实务》编委会

主 任:沈 彭

副主任:陈茵茵 谢自力 方为民 杨俊波 游启胜
吴伟强 李 师 涂高坤 余井泉 史京文

主 编:沈 彭

副主编:陈茵茵

综合篇——

主 编:谢自力

副主编:邱 毅 钟秋良

地籍篇——

主 编:方为民

副主编:李俊祥 杨志远

建设用地篇——

主 编:杨俊波

副主编:张英奇

土地市场篇——

主 编:杨俊波

副主编:张英奇

土地规划与耕地保护篇——

主 编:吴伟强

副主编:梁华嘉 徐健慧

执法监察篇——

主 编:李 师

副主编:陈厚松

立法篇——

主 编:涂高坤

财务篇——

主 编:游启胜

副主编:赖永镜

信息化篇——

主 编:陈茵茵

副主编:余井泉 王 波

责任编辑:

文 燕 吴伯衡

主要撰稿人:(按姓氏笔画排序)

韦 红	王 颢	王功慧	王黎华	叶元逢
宁晓锋	任佩英	江淑生	朱 琦	朱石济
李 波	许翠丽	邵卫根	张书学	张晓锋
陈 强	陈厚松	陈 平	杨天源	吴建林
郑元泳	施远志	贺明慧	范俊明	符策暖
温善强	魏 峰			

阳东县国土资源局

阳东县国土资源局按照县委纪委的部署,于2000年10月在全县率先实行政务公开,并于2001年7月在全市率先推行首问责任制。几年来,该局领导班子统一思想,与时俱进,全局上下通力合作,端正了机关作风,密切了党群、干群关系,不断创出新业绩。2002年该局被市委评为“三个代表”重要思想学习教育先进单位,被县委、县政府评为服务工作先进单位,服务工作“满意单位”称号,县属单位“四考”评比中名列总分第一。



▲ 2003年6月3日阳江市委书记、市人大常委会主任林华景(左二)在全市固本强基工作会议现场。

► 阳江市钟毅副市长(左一)在阳东县国土资源局周世光局长(右一)陪同下到合山里寮现场指导该县土地开发整理工作。



中山市国土资源局（房地产管理局）

中山市国土资源局（房地产管理局）于2001年8月正式成立，其前身为中山市国土房管局。该局机构设置为：1个工委会、11个职能科室、13个下属单位、21个分局，局机关行政编制38名。原下属事业单位市地产公司、城乡发展总公司、房地产评估所于2000年底实行了转制脱钩；市国土测绘队和20个国土资源所测绘队（镇区）于2001年12月底实行了转制脱钩。中山市国土资源局（房地产管理局）具有土地管理、测绘管理、矿产资源管理、房地产管理等四大职能。此外，还具有住房制度改革、解困、住房公积金管理、征地拆迁、公房管理、房屋租赁管理、档案管理、地理信息等管理职能。

目前，该局的办证量达到日发证300多个，走在全省前列。实现了电子信访，开通了中山市国土资源局在线网站和中山房地产信息网站，把全局的工作动态、政策信息等内容上网，让群众查询、监督；设立群众之声栏目，让互联网成为局与群众沟通的渠道，让每一天都成为群众接待日。



◀ 中山市国土资源局党委书记、局长刘占祥深入基层到镇区分局服务窗口检查和指导工作。