

国土资源管理实务

薛 平 编



地质出版社

国土资源管理实务

薛 平 编

地质出版社

· 北 京 ·

内 容 提 要

本书是在已出版的12种《国土资源干部岗位培训系列教材》的基础上,以精炼实用为原则编写而成的,力求简明、通俗和实用。

本书适用于从事国土资源管理的各级干部,并可供相关的大专院校师生参考。

图书在版编目(CIP)数据

国土资源管理实务/薛平编.-北京:地质出版社,2002.5
ISBN 7-116-03610-5

I. 国... II. 薛... III. 国土资源-资源管理-干部培训-教材 N.F129.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第034128号

责任编辑:赵秀鸾 祁向雷

责任校对:李玫

出版发行:地质出版社

社址邮编:北京海淀区学院路31号,100083

电 话:(010) 82324508(邮购部);(010) 82324572(编辑部)

网 址:<http://www.gph.com.cn>

电子邮箱:zbs@gph.com.cn

传 真:(010) 82310759

印 刷:中国科学院印刷厂

开 本:850×1168¹/₃₂

印 张:10

字 数:262千字

印 数:1—4000册

版 次:2002年5月北京第一版·第一次印刷

定 价:20.00元

ISBN 7-116-03610-5/F·153

(凡购买地质出版社的图书,如有缺页、倒页、脱页者,本社发行处负责调换)

前 言

为了推动国土资源岗位培训工作,在国土资源部组建之后,我们立即着手组织编写并于 2002 年前陆续出版了《国土资源行政管理》、《资源与环境知识读本》、《土地行政管理》、《矿产资源管理导论》、《国土资源执法监察实务》、《土地利用规划》、《土地利用管理》、《地籍管理》、《土地经济学》、《土地信息技术》、《乡镇土地管理》和《矿产资源监督管理》,共 12 本培训教材。在此系列教材出版后,新疆维吾尔自治区国土资源厅的领导提出希望将此系列教材译成维吾尔文和哈萨克文,以满足区内少数民族干部的培训和学习的需要。经我们研究,考虑到全部翻译 12 本教材,篇幅过长,内容也过于繁杂,由此,决定编写出版《国土资源管理实务》和《国土资源执法监察实用手册》,并与已出版的《领导干部国土资源知识读本》共同译成维吾尔文和哈萨克文。

《国土资源管理实务》是在已出版的 12 本培训系列教材的基础上以精炼实用原则再编著而成的,另外还采选了国土资源部原副部长蒋承崧主编的《地质矿产行政管理》的部分内容。我们力求本书更加简明、通俗和实用,能适合广大基层国土资源管理干部,特别是适合少数民族干部的学习培训的要求。《国土资源执法监察实用手册》是国土资源有关法律法规的精选汇编。在这两本书编写过程中,得到了许多领导干部、专家学者的支持和鼓励,在此一并表示感谢。

国土资源部人事教育司

目 录

第一篇 土地行政管理	1
第一章 地权管理	2
第一节 国有地权管理	2
一、国有地权的确立及管理	2
二、国有地权的划拨	4
三、国有地权的出让	6
四、国有土地使用权的收回	11
第二节 集体所有地权管理	12
一、我国集体地权管理概述	12
二、集体所有土地的地权管理	13
第三节 外商投资企业用地的产权管理	16
一、外商投资企业建设用地的取得及其方式	16
二、外商投资企业土地使用权取得的程序	17
三、对外商投资企业使用土地权利的限制	18
四、外商投资企业土地使用费	19
第二章 地籍管理	21
第一节 土地利用现状调查	21
一、调查的目的和任务	21
二、调查的程序	23
三、土地利用类型	25
四、调查成果	28
第二节 土地登记	29
一、土地登记的对象与种类	30
二、土地登记的内容	31
三、土地登记的程序	32
四、初始土地登记与变更土地登记	35
第三节 地籍调查	37
一、权属调查	37

二、地籍测量	38
三、变更地籍调查	39
第四节 土地统计	40
一、土地分等定级	40
二、土地统计的内容和程序	41
三、我国土地统计制度	42
四、土地统计分析	46
第三章 土地利用管理	50
第一节 计划管理	50
一、土地利用计划的编制	51
二、土地利用计划的实施	54
第二节 规划管理	56
一、土地利用总体规划	56
二、土地利用专项规划	61
三、土地利用规划的实施与管理	70
第三节 土地用途管制与土地整理	78
一、土地用途管制	78
二、耕地保护	80
三、建设用地管理	83
四、乡（镇）村建设用地管理	88
五、土地整理	90
第四章 土地资产管理与市场管理	97
第一节 地租管理	97
一、地租的概念和形式	97
二、我国地租的形成与特点	99
第二节 地价管理	102
一、地价行政管理职能	103
二、地价评估	104
三、地价行政管理制度与监督	106
四、土地估价方法	110
第三节 地税管理	114

第四节 国有土地有偿使用与流转	120
一、国有土地使用权出让	120
二、国有土地租赁	122
三、土地使用权转让	124
四、土地使用权出租	127
五、土地使用权抵押	129
第五节 土地市场管理	131
一、土地市场交易合同管理	131
二、土地税收管理	134
三、土地市场交易信息管理	135
四、土地市场中介服务体系管理	137
五、土地证券化	139
六、土地收购与储备	141
第二篇 矿产资源行政管理	144
第五章 矿产资源所有权管理	146
第一节 概述	146
一、矿产资源国家所有权的含义	146
二、矿产资源所有权的权属关系	148
第二节 矿业权管理	151
一、矿业权申请人的资格及资质管理	152
二、矿业权的审批与授予	154
三、矿业权的取得	167
四、矿业权市场管理	171
第三节 矿产资源财产权管理	175
一、市场经济国家的矿产资源财产权制度	176
二、我国矿产资源财产权制度的沿革	181
三、我国矿产资源财产权管理制度的进一步完善	185
第六章 矿产资源管理	190
第一节 矿产资源规划	190
一、矿产资源规划的目标和任务	190
二、矿产资源规划的基本原则	192

三、矿产资源规划的内容和体系	194
第二节 矿产资源储量管理	199
一、矿产资源储量管理的目标 and 内容	200
二、国外矿产资源储量管理基本情况	202
三、我国的矿产资源储量管理框架	206
第七章 地矿环境管理	210
第一节 地质环境管理	210
一、概述	210
二、地下水资源环境管理	212
三、地质环境资源保护管理	217
第二节 矿山环境保护管理	222
一、矿山环境及采矿所造成的环境问题	222
二、矿山环境监测与防治	226
第三篇 执法监督管理	232
第八章 土地监察	233
第一节 概述	233
一、土地监察的内涵	233
二、土地监察的性质与任务	235
三、土地监察的形式、方法和措施	236
第二节 土地法律责任	239
一、法律责任的种类	239
二、土地违法行为的认定和应追究的法律责任	242
第三节 土地犯罪和违法案件的处理	249
一、土地犯罪	249
二、土地违法案件的处理	252
第四节 土地行政复议和诉讼	258
一、土地行政复议	258
二、土地违法案件的行政诉讼	269
第九章 矿产监督管理	274
第一节 概 述	274

一、矿产监督管理的主体与职能	274
二、矿产监督管理的内容与程序	276
三、矿产监督管理制度	279
第二节 矿山设计与监督管理	283
一、矿山设计的内容	283
二、矿山设计的监督管理	287
第三节 矿山生产的监督管理	289
一、矿山生产勘探的监督管理	289
二、采选工艺、方法和综合利用的监督管理	290
三、矿山储量管理	293
四、矿山“三率”指标的监督管理	296
五、矿山安全生产监督管理	298
第四节 生产矿山的环境监督管理	303
一、矿山生产对环境的影响	304
二、矿产开发的环境监督管理制度	306
三、矿山环境监测的内容和制度	308
四、土地复垦	309

第一篇 土地行政管理

土地是人类赖以生存和发展的物质基础和最基本的资源。当今人类社会面临的人口、资源、环境等重大问题无不与土地有关。土地问题不仅关系到人民的生活，而且与国家的政治稳定和民族安危紧密相连。

作为一种独立的社会现象，土地行政管理有其特定的内涵和外延，有其特殊的社会地位和功能。土地行政管理是国家行政管理事务的重要组成部分。土地行政管理具有强烈的目的性。土地行政管理的基本目标是要实现土地按社会整体利益进行有效配置和持续利用，要使有限的土地面积产生不断增长的经济价值，满足日益增长的社会需要。这一目标的存在使一个国家的土地开发、利用、整治、保护始终有一个明确的方向。土地行政管理通过地权制度改革、土地立法、土地政策的制订和修改、土地执法等，对土地的所有、使用、转让等整个配置过程进行约束和控制，以维护社会秩序和政治的稳定；通过对地权、地籍、土地利用、土地资产等内容的管理，以实现有限土地资源的有效配置，提高土地产出或土地利用的经济效率。通过组织有关土地资源、人地关系及土地制度与政策改革等方面的宣传教育工作和对重大的土地科技项目组织协调攻关，以提高全民族土地资源保护和合理开发利用理念，促进土地科技繁荣，实现土地行政管理与经济、社会、生态效益的统一。

第一章 地权管理

所谓地权，即土地所有权，按经济学理论，地权即土地产权，是财产权的一种类型。

地权管理是指有关土地财产权（所有权、使用权、收益权、处分权等）方面的行政管理活动，是国家用以确定、调整和处理有关土地产权及其权属变更的一系列行政管理活动。

第一节 国有地权管理

国有土地是指国家拥有土地所有权的土地，有关国有土地产权的管理活动，称为国有地权管理。

一、国有地权的确立及管理

在我国，国有土地包括国有城镇土地和国有农村土地。

1. 国有农村土地地权确立

中华人民共和国成立后，在中国共产党的领导下，在全国范围内实行了彻底的土地改革，通过立法手段，把那些遍布于农村的大荒地、大森林、大草原和部分土地，收归人民民主专政的国家所有，构成了国有土地。1950年6月28日中央人民政府委员会第八次会议通过的《中华人民共和国土地改革法》规定：“大森林、大水利工程、大荒山、大盐田和矿山及湖、沼、河、港等，均归国家所有，由人民政府管理经营之”。1954年9月颁布的《中华人民共和国宪法》规定：“矿藏、水流，由法律规定为国有的森林、荒地和其他资源，都属于全民所有”。1982年12月4日通过的《中华人民共和国宪法》再一次重申：“矿藏、水流、森林、山岭、

草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外”。从而，国家农村土地产权关系形成并相对稳定下来。依据以上的法律规定和有关法规条例，我国农村国有土地包括：

(1) 除法律规定为由集体所有的森林地和山岭、草原、荒地、滩涂之外的全部水域、森林地、山地、草原、荒地、滩涂等土地资源；

(2) 名胜古迹、自然保护区等特殊土地（不包括区内集体所有土地）；

(3) 国营的农、林、牧、渔场（站）等农业企业和事业单位使用的土地；

(4) 国家拨给国家机关、部队、学校和非农业企业、工业单位使用的土地；

(5) 拨给农村集体和个人使用的国有土地；

(6) 法律规定属农村集体以外的农村土地。

2. 国有城镇地权的确立

1949 年之后，随着全国的解放，各城市人民政府根据当时中国人民解放军及中国人民政治协商会议的布告、法令等，首先接管了一批国民党政府所属的城市土地，接管或没收了帝国主义的资本家、大地主在我国城市中占有的大批地产，没收了一批以蒋、宋、孔、陈四大家族为首的官僚资本在城市中的地产以及战犯、汉奸、反革命分子在城市中的土地。从 1950 年开始，在改造资本主义工商业的过程中，土地随同工商业资本家的其他财产一起被收归国有。在国家对私有出租房屋者进行社会主义改造过程中，所有的城市私营房地产公司和私有房地产业主通过私有房地产由国家经租，后停止付租的方式，使其房地产一并被收归国有。这样，使我国绝大部分城市土地确立为国家所有。1982 年颁布的宪法第十条规定：“城市土地属于国家所有”，从而明确了城市土地的国有权，使城市土地的多种所有制形式变成了单一的

国家所有制形式。

3. 国有地权管理

依据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国土地管理法》的有关规定,国有土地包括下列土地:①城市市区土地(由于城市的概念在我国较为模糊,在许多情况下,城市也包括建制镇,故又叫城镇土地);②部分农村和城市郊区的土地;③国家依法确定由机关、团体、企业、事业单位和个人使用的土地;④依照法律规定属于国家所有的荒地、山岭、滩涂、林地、牧草地、水域和未利用的土地等;⑤县级以上人民政府依照法律认定的不属于农村集体经济组织所有的一切土地。

国有土地归国家全体人民共同所有。我国现行《中华人民共和国土地管理法》规定,全民所有,即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。国务院是我国国有地权的主体。根据法律,中央政府授权中央政府的土地管理部门作为国有土地所有人代表,代为行使所有权。

国有土地的管理,包括土地产权关系的清理及土地的使用、收益及处分等。国有土地由政府指定的土地管理部门实行统一管理。土地收益上缴国家财政,其管理费用则按实际需要,通过编制行政预算加以解决。

二、国有地权的划拨

国有地权的划拨,是国有土地使用权流转的一种特殊方式,也是国有地权管理的重要内容。

1. 国有土地划拨的概念及性质

土地划拨是国家将国有土地使用权无偿地让与土地使用者,使用者只要按照一定的程序提出申请,经法定机关批准后即可取得土地使用权,而不必向国家(政府)交付任何费用和租金。《中华人民共和国国有土地使用权出让和转让暂行条例》第四十三条第一款规定:“划拨土地使用权是指土地使用者通过各种方式依法

无偿取得的土地使用权。”《中华人民共和国城市房地产管理法》第二十二条规定,土地使用权划拨是指县级以上人民政府依法批准,在土地使用者缴纳补偿、安置等费用后,将该幅土地交付其使用,或者将国有土地使用权无偿交付给土地使用者使用的行为。国有土地划拨有以下几个特征:①地权划拨采用的是行政划拨手段,需经县级以上人民政府批准,再由同级土地管理部门实施划拨;②划拨土地使用权除法律、行政法规对划拨土地使用权的期限有特别规定(如外商投资企业用地)的以外,没有使用期限的限制;③划拨土地使用权只需以较小代价或无偿即可取得;④划拨土地的使用权是土地所有权与土地使用权相分离的产物,是一种不完全的物权。

2. 国有土地使用权划拨的适用范围

根据《中华人民共和国土地管理法》第五十四条和《中华人民共和国城市房地产管理法》第二十三条的规定,下列用地的土地使用权,确属必要的,可以由县级以上人民政府依法划拨:

(1) 国家机关用地和军事用地。国家机关用地是指行使国家职能的各级国家权力机关、行政机关、审判和检察机关用地的总称。军事用地是指军事机关和军用设施用地的总称。

(2) 城市基础设施用地和公益事业用地。前者是指城市给水、排水、污水处理、供电、通信、道路、桥涵、市内公共涵道、园林绿化、消防安保、路灯路标等设施用地。后者主要涉及城区的文化、教育、科研、卫生、社会福利等事业用地。

(3) 国家重点扶持的能源、交通、水利等项目用地。

(4) 法律、行政法规规定的其他用地。

3. 国有土地使用权划拨的程序

国有土地使用权划拨的程序是:

(1) 提出申请。由建设用地单位持经批准的设计任务书或初步设计、年度基建计划等法律、行政法规规定的有关文件向划拨土地所在地有批准权的县级以上人民政府土地管理部门提出建设

用地申请。

(2) 审查。由县级以上人民政府土地管理部门对建设用地申请进行审核,划定用地范围,组织商定用地补偿、安置或者拆迁补偿安置方案。

(3) 批准。由县级以上人民政府土地管理部门按规定权限报同级人民政府批准。批准后,政府发给建设用地批准书。

(4) 划拨。由用地所在地的县级以上人民政府土地管理部门根据批准用地文件所确定的用地面积和范围,到实地划拨建设用地。

(5) 登记。建设项目竣工后,由县级以上人民政府土地管理部门核查实际用地,经认可后,办理土地登记手续、核发国有土地使用证。

完成以上程序后,土地使用者即可取得国有土地使用证及使用权。

三、国有地权的出让

随着社会经济的发展,土地作为生产要素之一进入市场的迫切性日趋明显。1988年4月12日,第七届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》,在宪法中删去了禁止土地买卖、转让、出租的条款,增加了“土地的使用权可以依照法律的规定转让”的内容,这就为我国实行土地使用权有偿出让和转让提供了法律依据。1990年国务院发布的《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,1998年初颁布的《中华人民共和国土地管理法》均规定,建设单位使用国有土地,应当以出让等有偿使用方式取得。土地使用权出让从而成为重要的地权行政管理内容。

1. 国有地权出让的含义、特征及范围

我国国有地权的出让是指国有土地使用权的出让,是国家以土地所有者身份将国有土地使用权在一定期限内出让给土地使用

者，由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。受让的土地使用者取得的是一种具有独立意义的土地使用权，包括了所有权中占有、使用、收益和法律允许范围内的处分权。出让土地使用权一般包括了下列内容：①占有和使用土地的权利，即将土地直接应用于生产或者生活目的；②出租权，土地使用权是一种物权，具有独立性，土地使用权的出租应受法律保护；③转让权和设定担保权，土地使用权人可以将其权利让与他人，也可做抵押；④物权请求权，即排除妨碍、恢复权利人实际有效支配状态的请求权；⑤相邻权，即正确处理相邻关系，给相邻方造成妨碍或有损失的，应当停止侵害，赔偿损失。当土地使用权因出让而转移时，上述权利也随之转移。

从以上含义出发，土地使用权出让与国有土地使用权划拨相比较有以下两个显著特征：

(1) 土地使用权出让是有偿的。它是以土地使用者（受让方）支付一定的代价为前提的，这种代价称为土地使用权出让金，即土地使用权受让方为获得土地使用权而同意向土地所有者支付的一定数额的货币，这种出让金通常称为“地价”，即使用土地的价格。

(2) 土地使用权的出让是有年限的。土地使用者享受土地使用权的期限以出让年限为限。最高出让年限一般由法律按不同用途加以规定，实际出让年限由土地使用权受让方和出让方在不超过法律规定最高年限的前提下在出让合同中约定。

除此之外，土地使用权出让还有两个重要特征：①土地使用权出让以土地所有权与土地使用权相分离为基础，国家出让土地使用权后，国家作为土地所有者的地位不变，使用者只享有土地使用权；②土地使用权出让的双方当事人身份具有法定性，出让方只能是人民政府的土地管理部门，土地出让由其垄断经营，其他任何单位、部门、个人都不得实施土地出让行为，受让方为境内外公司、其他组织和个人。

与此同时,《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》和《中华人民共和国城市房地产管理法》对土地使用权出让的范围做了明确规定:

(1) 关于土地使用权出让的地域范围。《中华人民共和国城市房地产管理法》第二条规定,土地使用权出让的空间地域范围是城市规划区,即城市人民政府编制并经依法批准的城市总体规划所规定的范围,一般包括城市市区、近郊区以及城市行政区域内因城市建设和发展需要进行规划控制的区域。需要指出的是,城市规划区以外的国有土地使用权也可以出让。

(2) 关于土地使用权出让的属性范围。按《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》规定:“城镇国有土地是指市、县城、建制镇、工矿区范围内属于全民所有的土地。”同时规定:“地下资源、埋藏物和市政公用设施除外。”

(3) 关于土地使用权出让的用途范围。目前,我国对建设用地采取出让和划拨两种方式进行供应,除法定可以采取划拨方式提供用地的建设项目以外,其他建设项目用地都应采取出让方式,如商业用地、旅游用地、娱乐用地、居住用地、工业用地、教育科技、文化、卫生、体育用地等均应采取出让方式提供。

2. 土地使用权出让的主要方式

土地使用权出让的方式,是指国家通过什么形式和方式将国有土地使用权出让给一定的使用者。根据《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》规定,国有土地使用权的出让方式有三种,即协议、招标、拍卖。

(1) 协议出让方式。这一出让方式是指土地使用权的有意受让人直接向国有土地代表提出有偿使用土地的愿望,由国有土地代表与有意受让方进行一对一的谈判和磋商,协商出让土地使用权有关事宜的方式。协议出让方式一般适用于市政工程、公益事业用地,以及需要减免地价的机关部队用地。经济发展重点扶植的优先发展的产业用地,也适于采用这种方式。