

21世纪高等院校教材

城市土地管理

(第二版)

蒋贵国 何 伟 主编

非外借



科学出版社

21 世纪高等院校教材

城市土地管理

(第二版)

蒋贵国 何 伟 主编

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书全面系统地介绍城市土地管理的原理、内容和方法。全书共分为三大部分，第一部分介绍城市土地管理的原理及基础理论；第二部分介绍城市土地管理的主要内容及方法，包括地籍管理、土地权属管理、土地利用管理、土地集约利用潜力评价、土地市场管理、土地信息管理；第三部分介绍境外城市土地管理的经验。

本书可作为土地资源管理、自然地理与资源环境、人文地理与城乡规划、房地产经济及其他相关专业本科、专科教材，也可作为国土管理人员的参考、学习读本。

图书在版编目（CIP）数据

城市土地管理 / 蒋贵国, 何伟主编. 2 版. —北京: 科学出版社, 2019.1

21 世纪高等院校教材

ISBN 978-7-03-060279-4

I. ①城…^Ⅰ II. ①蒋… ②何…^Ⅱ III. ①城市土地-土地管理-中国-高等学校-教材^Ⅲ IV. ①F299.232^Ⅳ

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2018）第 296551 号

责任编辑: 文 杨 郑欣虹 / 责任校对: 樊雅琼

责任印制: 师艳茹 / 封面设计: 迷底书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

文林印务有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2010 年 8 月第 一 版

2019 年 1 月第 二 版 开本: 787×1092 1/16

2019 年 1 月第十一次印刷 印张: 18

字数: 454 000

定价: 58.00 元

（如有印装质量问题，我社负责调换）

前 言

土地问题一直是关系人类生存的重大问题，随着市场经济体制的逐步推进、全面建成小康社会和城镇化进程的加速，尤其是土地成为国家宏观调控重要手段以来，土地管理在社会经济发展中的地位越来越重要。正是基于这一背景下，培养和造就一批适应当前社会经济发展和国土资源管理的专业人才就成为一项迫切的任务，因此我们编写了这本《城市土地管理》教材。

本书是编者在多年来讲授《城市土地管理》课程和长期参与土地管理科研项目的基础上编写的。在编写过程中力求重点突出、点面结合，注重知识的系统性和逻辑性，同时紧密联系我国城市土地管理的最新动态，保证本书内容与时俱进。全书共分 9 章，包括三大部分内容。第一部分介绍城市土地管理的原理及基础理论；包括土地管理概述、土地管理基础理论两章；第二部分介绍城市土地管理的主要内容及方法，包括地籍管理、土地权属管理、土地利用管理、土地集约利用潜力评价、土地市场管理、土地信息管理六章；第三部分介绍我国港台地区和国外城市土地管理的经验。参加编写的人员及分工如下：第一章、第三章由何伟编写，第二章、第四章由吴妍编写，第五章由任平编写，第六章由潘洪义编写，第七章、第九章由蒋贵国编写，第八章由辜寄蓉编写，蒋贵国、何伟负责全书的统稿工作。

本书可作为土地资源管理、人文地理与城乡规划专业、房地产开发管理及其他相关专业本科、专科教材，也可作为国土管理人员的参考、学习读本。

编写本书，参阅了大量国内有关书刊、资料和行业规程，并引用了一些观点和实例，在此，特向有关作者和同志深表感谢。

土地管理学是一门发展中的学科，许多理论和方法尚处在进一步研究和探索阶段，加上编者水平有限，书中存在的不足之处，恳请同行和读者不吝赐教。

蒋贵国

2018 年 11 月

目 录

前言

第一章 绪论	1
第一节 土地的概念与特性	1
第二节 土地管理	8
第三节 土地可持续利用与土地管理	17
第二章 城市土地管理的理论依据	21
第一节 地租地价理论	21
第二节 区位理论	27
第三节 生态经济学原理	30
第四节 管理学相关理论	32
第三章 地籍管理	38
第一节 地籍管理概述	38
第二节 土地利用分类	42
第三节 土地调查	49
第四节 城镇土地分等定级与估价	62
第五节 土地登记	72
第六节 土地统计与档案管理	78
第四章 土地权属管理	84
第一节 土地产权与我国土地制度	84
第二节 土地权属管理的内容	93
第三节 国有土地权属的确认	95
第四节 土地征收	96
第五节 国有土地使用权流转	105
第六节 土地权属纠纷的调处	119
第五章 城市土地利用管理	123
第一节 城市土地及其利用	123
第二节 城市用地条件评价及判定	129
第三节 城市建设用地、未利用地开发利用管理	135

第四节	城市用地规划管理	150
第五节	城市土地开发	168
第六章	城市土地集约利用潜力评价	175
第一节	城市土地集约利用概述	175
第二节	城市土地集约利用基本特性	177
第三节	城市土地集约利用潜力评价	179
第七章	城市土地市场管理	187
第一节	城市土地市场管理概述	187
第二节	城市土地市场供需调控	198
第三节	城市土地市场价格管理	206
第四节	城市土地储备	218
第八章	土地信息管理	225
第一节	土地信息与信息系统	225
第二节	3S 技术在城市土地管理中的应用	228
第三节	国土资源云	237
第四节	“一张图”系统的建立	244
第五节	国土管理信息系统实例	252
第九章	我国港台地区和国外城市土地管理简介	258
第一节	我国港台地区城市土地管理	258
第二节	国外城市土地管理	262
参考文献		276

第一章 绪 论

第一节 土地的概念与特性

一、土地的概念

(一) 土地的定义

土地是地球陆地表面由地貌、土壤、岩石、水文、气候和植被等要素组成的自然历史综合体，它包括人类过去和现在的种种活动结果。土地是地球表层的特定地域，有固定的位置和一定的水平、垂直范围；是由相互作用的各种自然地理要素构成的综合体，并受人类活动的影响，兼有自然和社会经济双重属性；土地的特性是随着时间发展变化的。

目前，从土地管理的角度分析，比较公认的土地定义是：土地是地球陆地表面由地貌、土壤、岩石、水文、气候和植被等要素组成的自然历史综合体，它包括人类过去和现在的种种活动结果。这一定义包括以下几层含义。

1. 土地是综合体

土地的性质和用途取决于全部构成要素的综合作用，而不取决于任何一个单独的要素。组成土地的各要素，在一定的时间和空间内，相互联系、相互作用、相互依存而组成具有一定结构和功能的有机整体。土地的性质和用途取决于全部构成要素的综合作用，而不取决于任何一个单独的要素。因此，评价土地时要综合考虑各要素的特性及其相互作用，才能得出符合客观实际的结果。

2. 土地是自然的产物

人类活动可以引起土地有关组成要素的性质变化，从而影响土地的性质和用途的变化。土地是自然的产物，不是人类劳动的产物，但人类活动可以引起土地有关组成要素的性质变化，从而影响土地的性质和用途的变化。

3. 土地是地球表面具有固定位置的空间客体

土地具有立体的垂直剖面，在纵向范围上，它包括地表、地面，也包括较深的地下，它向上、向下的范围是现今人们利用土地的技术所能达到的范围。

4. 土地是地球表面的陆地部分

海洋和陆地是地球表面的两大组成部分，有着明显区别的自然地理特征，陆地是突出于海洋面上的部分，包括内陆水域、海洋滩涂。将土地限定在陆地范围，符合人们的一般认识和劳动习惯。

5. 土地包括人类过去和现在的活动结果

人类活动影响土地性质和用途，这种新的性质和用途，与人类的活动成果密不可分，

没有这些成果，土地就不具有这些用途。从这一意义上讲，这些人类的活动结果也是土地的重要组成部分。

（二）其他学科对土地的定义

土地是土地科学体系研究的物质实体，是土地科学中最重要的基本概念。因此，研究土地科学问题，首先应该对土地的概念做一个大致的了解，明确土地概念的内涵和外延。土地与我们的生活息息相关，是人类一切生产生活赖以存在的根基。就是这样一个最为基础的概念，看似简单普通，但要给土地一个准确定义还不是一件容易的事。充分讨论土地的内涵、属性及特征并揭示其本质，有助于土地科学学科体系的建设。不同的专家学者从各自的学科角度对土地进行了界定，以下是主要的几种观点。

1. 自然观点

自然观点主要指土地作为地球的特定组成部分，究竟哪些部分、哪些因素属于土地的范围，以下四种观点具有一定的代表性。

（1）土地即土壤，即地球陆地表面疏松的、有肥力的、可以生长植物的表层部分。

（2）土地即地球的纯陆地部分，不包括陆地中的水面。

（3）土地即陆地及其水面，即地球表面除海洋之外的陆地及其江河、湖泊、水库、池塘等陆地水面。

（4）土地即地球表面，即地球的陆地部分和海洋部分都包括在内。

上述四种观点中，前两种观点过于狭义。除去地球表层的土壤之外，深层的岩层、水层也具有土地的基本功能，例如，一棵植物的生长，不能完全认为是土壤的功劳，岩层的保护、地下水的供给都是植物生长的必要条件，因此地球的深层部分也不能排除在土地的概念之外。第四种观点则失之过宽。地球的海洋部分不具有土地的一系列功能，因此不应该包括在土地范围之内。

第三种观点相对确切。马克思曾经说过：“只要水流等等有一个所有者，是土地的附属物，我们也把它作为土地来理解”。广义的土地应该包括陆地中的水面。

2. 经济学观点

根据马克思的说法，土地是指未经人的协助而自然存在的一切劳动对象，作为一切活动的一般空间基础，在农业中是主要的生产资料。

3. 法学观点

中国台湾土地相关条例解释土地的意义，“……所称土地，谓水、陆及天然富源”。肯特从法律概念上对土地的定义是：“土地不仅包括地面或土壤，而且也包括附着于土地的任何东西，不管是自然长成的，如树、草和木，或者是人工造成的，如房屋及其他建筑物；它所包括的范围向上或向下是无限度的，以致可以包括地上或地下的每样东西。”

4. 西方经济学观点

英国经济学家马歇尔认为：“土地的含义指的是大自然无偿赠与人类的陆地、水、空气、光和热等物质和力。”美国土地经济学家伊利认为：“经济学家所使用的土地这个词，指的是自然的各种力量，或自然资源……经济学上的土地是侧重于大自然所赋予的东西。”

澳大利亚的克里斯钦和斯图尔特进一步指出：“土地一词是指地表及所有它对人类生存和成就有关的重要特征”，“必须考虑土地是地表的一个立体垂直剖面，从空中环境直到地下的地质层，并包括动植物群体及过去和现在与土地相联系的人类活动”。

5. 联合国粮食及农业组织的定义

1972 年联合国粮食及农业组织(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO, 以下简称联合国粮农组织)在荷兰瓦格宁根召开了土地评价专家会议,在会议文件《土地与景观的概念及定义》中专门对土地下的定义是:“土地包括地球特定地域表面及其以上和以下的大气、土壤及基础地质、水文和植物。它还包括这一地域范围内过去和现在的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。”1976 年联合国粮农组织发表的《土地评价纲要》则进一步指出:土地是由影响土地潜力的自然环境所组成,包括气候、地形、水文和植被等。它还包括人类过去和现在的活动的结果,如围海造田、清除植被,以及反面的结果,如土壤盐碱化。然而纯粹的社会特征并不包括在土地的概念内,因为这些特征是社会经济状况的组成部分。

6. 其他观点

有的学者认为,土地甚至包括自然资源或自然的力量,不是单纯指地球表面,并且包括地面以上和地面以下的一切物质。

综上所述,土地是由地球陆地部分一定高度和深度的岩石、矿藏、土壤、水文、大气和植被等要素构成的自然综合体,即陆地及其自然附属物。

(三) 土地概念的区分

1. 土地与土壤

土壤,是指能够产生植物收获的陆地疏松表层。它是在气候、母质、生物、地形和成土年龄等因子综合作用下形成的独立的自然体。土壤与土地的区别,可以从以下几方面加以说明。

(1) 从相互关系上看,土壤仅仅是土地的一个组成要素,即土地包含土壤。

(2) 从本质特征上看,土壤的本质特征是肥力,而土地的本质特征是生产力。

(3) 从形态结构上看,土壤是处在地球风化壳的疏松表层;而土地是由地上层、地表层和地下层组成的立体垂直剖面。

2. 土地与国土

国土不单指土地,而是国家管辖的地理空间,包括领土、领空和领海。从内涵上看,国土包括资源与环境两方面的内容。

国土是指一个国家主权管辖的地域空间:领土、领空、领海,是一个国家主权范围内的所有地域空间的总称。土地的概念要狭窄一些,尽管土地也包括陆地上的水面即江河、湖泊、水库、滩涂等,但海洋不包括在土地范围之内。并且,土地是一个学术上的概念,国土是一个政治概念,二者是在不同层面上做出的不同定义。

3. 土地与景观

土壤、风化壳、大陆沉积物、潜水和地表水、植被、近地表大气及物理化学作用彼此紧密联系的综合体称为景观。大气候和地理地质条件的统一是景观的基本特征。它与土地的最大区别在于它只考虑自然地理因素的作用,而极少考虑社会经济因素的“综合体”的影响。

4. 土地与土地资源

资源,是指生产资料与生活资料的来源。土地资源是指在一定技术条件和一定时间内可为人类利用的土地。一般说来,土地资源是指经过人们投入,从土地上得到收益的土地,即产生了价值的土地。“资源”是一个发展的概念。

土地资源是指目前或可预见的未来能够产生价值的土地，是在一定的技术经济条件下，可以被人类利用的土地，它是土地的一部分。由此可见两者之间有差别，但这种差别又是比较模糊的，土地资源的范围随着科学技术的进步正在不断扩大，目前国内外都是泛用这两个名词，并不做出严格的区分。一般来说，国土、土地、土地资源的外延依次减小，国土包括土地，土地包括土地资源。

5. 土地与地产

地产是指作为财产的土地，其中既包括纯自然土地，也包括经过人类开发、改造过的土地，两者都能够被人们当作财产予以占有。从法律上看，地产不仅包括土地自然体，而且包括土地权利（如所有权、使用权、经营权等）。地产和土地，既紧密联系又有区别，在商品经济中地产是特定的土地。土地不一定完全是地产，而地产必然属于土地。地产最重要的特性是其商品属性，即具有使用价值和价值，可以像其他商品一样进行交换。但在我国，这种交换是在土地所有权与使用权相分离的前提下，对使用权的经营，即土地使用权的出让、转让、租赁、抵押等。

二、土地的特性

土地的特性，包括自然特性和经济特性。土地的自然特性是指不以人的意志为转移的自然属性；土地的经济特性则指人们在利用土地的过程中，在生产力和生产关系方面表现的特性。

（一）土地的自然特性

1. 土地面积的有限性

土地是自然的产物，人类不能创造土地。广义土地的总面积，在地球形成后，就由地球表面面积所决定。人类虽然能移山填海，扩展陆地；或围湖造田，增加耕地，但这仅仅是土地用途的转换，并没有增加土地面积。

2. 土地位置的固定性

土地最大的自然特性是地理位置的固定性，即土地位置不能互换，不能搬动。人们通常可以搬运一切物品、房屋及其他建筑物，虽然移动困难，但可拆迁重建。只有土地固定在地壳上，占有一定的空间位置，无法搬动。因此，人们把土地看作是不动产的代表。这一特性决定了土地的有用性和适用性随着土地位置的不同而有着较大的变化，这就要求人们必须因地制宜地利用土地；同时，这一特性也决定了土地市场是一种不完全的市场，即不是实物交易意义上的市场，而只是土地产权流动的市场。

3. 土地质量的差异性

不同地域，由于地理位置及社会经济条件的差异，不仅使构成土地的要素（如土壤、气候、水文、地貌、植被、岩石）的自然性状不同，而且人类活动的影响也不同，从而使土地的结构和功能各异，最终表现在土地质量的差异上。

4. 土地永续利用的相对性

只有在利用过程中维持了土地的功能，才能实现永续利用。土地是一种非消耗性资源，它不会随着人们的使用而消失，相对于消耗性资源而言，土地资源在利用上具有永续性。土地利用的永续性具有两层含义：第一，作为自然的产物，它与地球共存亡，具有永不消失性；第二，作为人类的活动场所和生产资料，可以永续利用。其他的生产资料或物品，

在产生过程或使用过程中，会转变成另一种资料、物品，或逐渐陈旧、磨损，失去使用价值而报废。土地则不然，只要人们在使用或利用过程中注意保护它，是可以年复一年地永远使用下去的。但是，土地的这种永续利用性是相对的。只有在利用过程中维持了土地的功能，才能实现永续利用。

（二）土地的经济特性

1. 土地经济供给的稀缺性

这一特性有两层含义：首先，供给人们从事各种活动的土地面积是有限的；其次，特定地区，不同用途的土地面积是有限的，往往不能完全满足人们对各类用地的需求，从而出现了土地占有的垄断性这一社会问题和地租、地价等经济问题。土地的稀缺性是引起土地所有权垄断和土地经营垄断的基本前提，由此可能造成地租、地价的昂贵，迫使人们节约、集约地利用土地，努力提高土地的有效利用率和单位面积生产力。

2. 土地用途的多样性

由于土地位置的固定性和位置的差异性，对土地只能因地制宜地分别加以利用，因而土地具有多种用途，既可作工业用地，又可作居住用地、商业用地等。由于这一特性，对一块土地的利用，常常同时产生两个以上用途的竞争，并可以从一种用途转换到另一种用途。这种竞争常使土地趋于最佳用途和最大经济效益，并使地价达到最高。这就要求人们在利用土地时，考虑土地的最有效利用原则，使土地的用途和规模、利用方法等均为最佳。

3. 土地用途变更的困难性

土地不同用途之间的变换，有时比较容易，但大多数情况下是困难的。首先，由于在工农业生产上轻易变更土地利用方向往往会造成巨大的经济损失，因而不合理的。在农业生产中，作物从播种开始，进入生长阶段后，虽然物价变动，但生产的作物不能调整布局，即使可以调整，也要付出一定的代价，这就是土地利用适应物价变动的缓慢性。而且，不同作物对土地质量的要求不同，变更用途有时是相当困难或无法办到的。例如，缺水宜林的山地，改种水稻就很难实现；工矿用地一旦形成，想改作农业用地就相当困难。其次，土地的利用方式还受到自然条件的限制。土地用途变更的困难性告诉人们，在编制土地利用规划，确定土地用途时，要认真调查研究，充分进行可行性论证，以便做出科学、合理的决策，杜绝主观随意性，否则会造成较大的损失和浪费。

4. 土地增值性

一般商品的使用随着时间的推移总是不断地折旧直至报废，土地这个特殊商品则不然，在土地上追加投资的效益具有持续性，而且随着人口增加和社会经济的发展，对土地的投资具有显著的增值性。土地的增值性取决于土地的稀缺性和人类对土地的不断改造和利用。土地供给的稀缺性，一方面是指在某一地区、某种用途的土地供不应求，形成了稀缺的土地资源，造成供求上不同程度的矛盾；另一方面，土地作为资产，由于人们在其上创造性的劳动而增值。因此，有人说，对土地的投资是风险最小的投资。

5. 土地报酬递减的可能性

尽管土地具有增值性的特点，但由于“土地报酬递减规律”的存在，在技术不变的条件下对土地的投入超过一定限度，就会产生报酬递减的后果。这就要求人们在利用土地增加投入时，必须寻找在一定技术、经济条件下投资的适合度，确定适当的投资结构，并不

断改进技术，以便提高土地利用的经济效益，防止出现土地报酬递减的现象。

（三）土地的社会属性

土地还具有重要的社会属性。人类在利用土地的过程中，总是要反映出社会中人与人之间的某种特定的生产关系，包括占有、使用、支配和收益的关系。土地的占有、使用关系在任何时候都是构成社会土地关系的基础，进而反映社会经济性质。土地的这种社会属性，既反映了进行土地分配和再分配的客观必然性，又是进行土地产权管理、调整土地关系的基本出发点。

三、我国土地资源概况

根据《2016 中国国土资源公报》，截至 2015 年年末，全国共有农用地 64545.68 万 hm^2 ，其中耕地 13499.87 万 hm^2 (20.25 亿亩，1 亩 $\approx 666.67\text{m}^2$)，园地 1432.33 万 hm^2 ，林地 25299.20 万 hm^2 ，牧草地 21942.06 万 hm^2 ；建设用地 3859.33 万 hm^2 ，含城镇村及工矿用地 3142.98 万 hm^2 ，2015 年全国农用地和建设用地利用情况如图 1-1 所示。

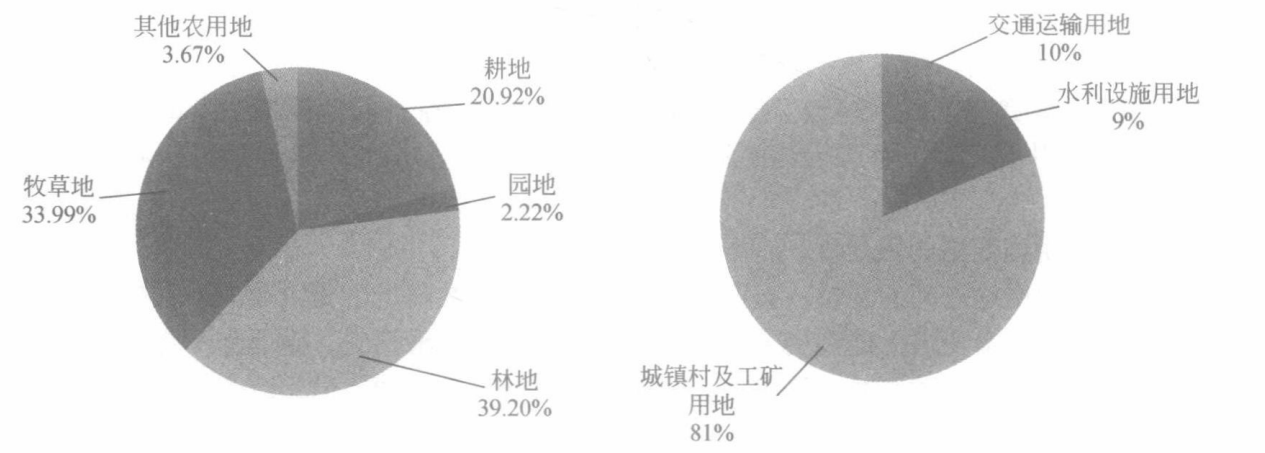


图 1-1 2015 年全国农用地和建设用地利用情况

2011~2015 年全国耕地面积变化情况如图 1-2 所示，2015 年，全国因建设占用、灾毁、生态退耕、农业结构调整等原因减少耕地面积 30.17 万 hm^2 ，通过土地整治、农业结构调整等增加耕地面积 24.23 万 hm^2 。2011~2015 年耕地增减变化情况如图 1-3 所示。

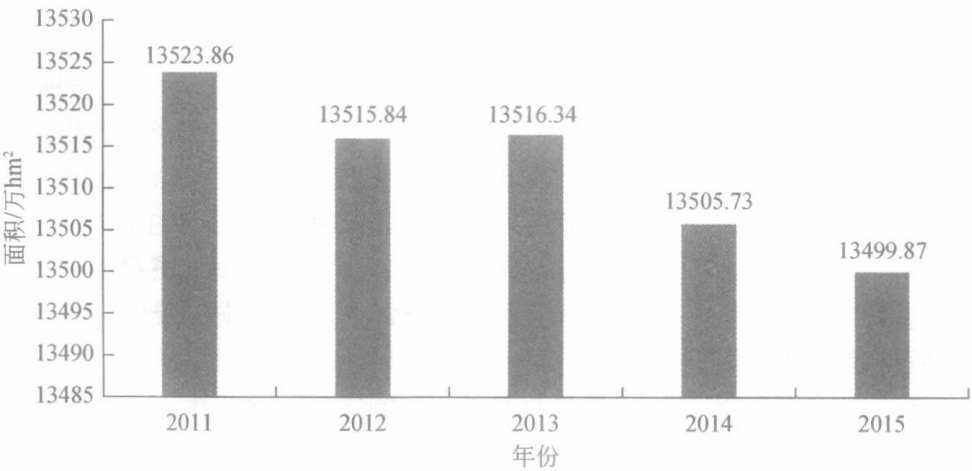


图 1-2 2011~2015 年全国耕地面积变化情况

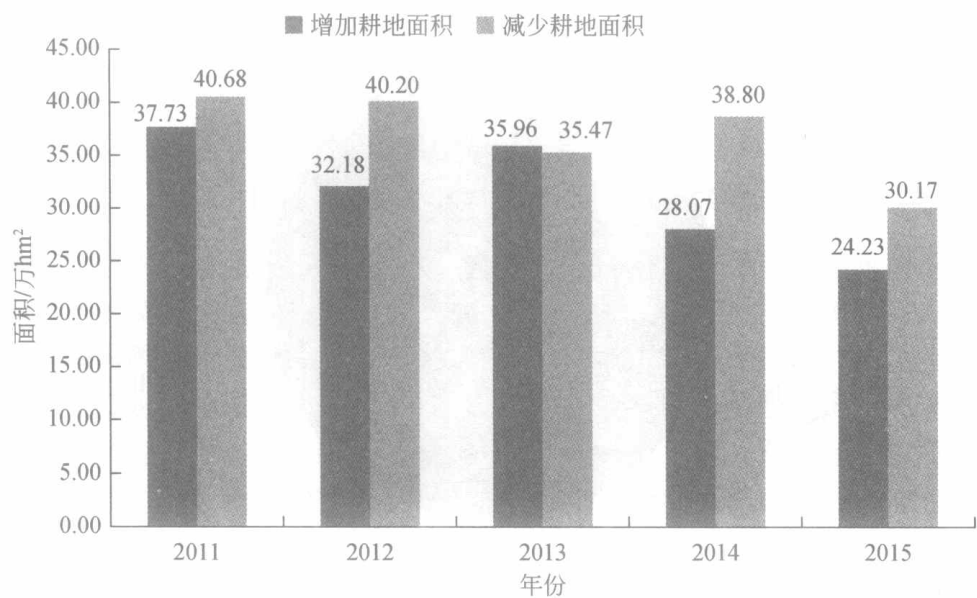


图 1-3 2011~2015 年耕地增减变化情况

2015 年,全国耕地平均质量等别为 9.96 等^①。其中,优等地面积为 397.38 万 hm^2 (5960.63 万亩), 占全国耕地评定总面积的 2.9%; 高等地面积为 3584.60 万 hm^2 (53768.98 万亩), 占全国耕地评定总面积的 26.5%; 中等地面积为 7138.52 万 hm^2 (107077.81 万亩), 占全国耕地评定总面积的 52.9%; 低等地面积为 2389.25 万 hm^2 (35838.72 万亩), 占全国耕地评定总面积的 17.7%, 如图 1-4 所示。

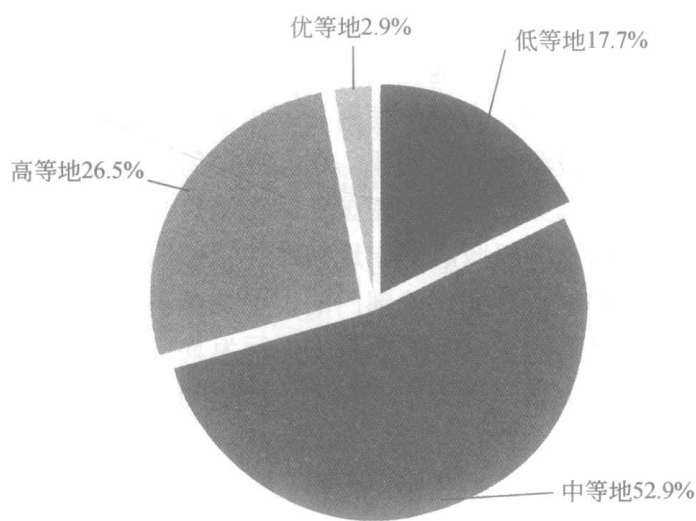


图 1-4 2015 年全国耕地质量等别面积所占比例情况

2015 年,国有建设用地供应 51.80 万 hm^2 (777.00 万亩), 其中,工矿仓储用地、商服用地、住宅用地和基础设施等用地供应面积分别为 12.08 万 hm^2 、3.46 万 hm^2 、7.29 万 hm^2 和 28.97 万 hm^2 , 四类用地分别占国有建设用地供应总量的 23.3%、6.7%、14.1%和 55.9%, 如图 1-5 所示。

^①全国耕地评定为 15 个等别, 1 等耕地质量最好, 15 等耕地质量最差。1~4 等、5~8 等、9~12 等、13~15 等耕地分别划为优等地、高等地、中等地、低等地。

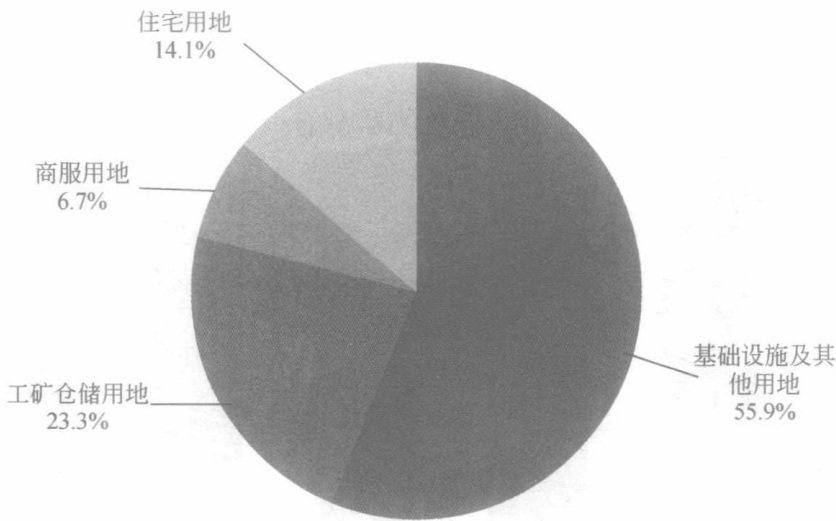


图 1-5 2015 年国有建设用地供应结构

第二节 土地管理

一、土地管理的概念

土地管理是指国家在一定的环境条件下，综合运用行政、经济、法律、技术方法，为提高土地利用的生态、经济、社会效益，维护土地所有制，调整土地关系，监督土地利用而进行的计划、组织、指挥、协调、控制等综合性活动。一般而言，国家把土地管理权授予政府及其土地管理部门。因此，土地管理也是政府及其土地管理部门依据法律和运用法定职权，对社会组织、单位和个人占有、使用、利用土地的过程或者行为所进行的组织和管理活动。其本质是对土地资源的行政管理，这一概念包括以下六个方面的含义。

（1）土地管理的主体是国家。国家委派国务院土地行政主管部门负责全国土地的统一管理工作，土地管理的主体是各级政府的土地行政主管部门及其公务员，包括政府、土地行政主管部门、行政首长和土地行政主管部门的普通公务员。各级人民政府的土地管理部门是土地管理的行政执法机关和行政监督机关，其行为具有国家行为特征。

（2）土地管理的客体是土地，以及土地利用中产生的人与人、人与地、地与地之间的关系。

（3）土地管理的基本任务是维护社会中占统治地位的土地所有制、调整土地关系和监督并合理组织土地利用，目标是不断提高土地利用的生态效益、经济效益和社会效益，以满足社会日益增长的需求。

（4）综合运用行政、经济、法律、技术等手段管理土地。

（5）管理的职能是计划、组织、指挥、协调与控制。计划是一种预测未来、设定目标、决定决策、选择方案的连续过程。组织是建立组织机构，确定职位、职责和职权，建立各级人员的相互联系。指挥与协调是对部属行动进行领导与监督，并建立纵向、横向间良好关系，协调彼此间步调，统合共同的力量，为实现既定目标而努力。控制是通过修正执行状况与原定计划之间的偏差，以保证达到预期目标的管理活动。

（6）土地管理具有鲜明的阶级性，其目的和特点受社会环境的制约，特别受社会制度、

土地制度的制约。例如，我国是社会主义国家，在土地制度上实行社会主义土地公有制，这就决定了我国的土地管理除了要最大限度地提高土地利用综合效益外，还要维护社会主义土地公有制，从而为有计划地、合理地利用土地提供保证。

二、土地管理的指导思想和基本原则

党的十八大以来，按照“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持最严格的耕地保护制度和节约用地制度，积极服务供给侧结构性改革，加快形成引领经济发展新常态的国土资源管理体制机制和利用方式，尽职尽责保护国土资源，节约集约利用国土资源，尽心尽力维护群众权益，优化国土资源开发与保护格局，提升国土资源利用质量和效益，为确保如期全面建成小康社会，为实现第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定更加坚实的资源基础。

土地管理的基本原则如下。

(1) 坚持保护保障并重。强化规划管控，加强市场调节，创新完善资源保护和开发补偿机制。统筹资源利用规模、结构、布局和时序，保障资源合理需求。在开发中保护，在保护中开发，以资源可持续利用支撑经济社会健康可持续发展。

(2) 坚持节约高效利用。全面落实节约优先战略，牢固树立节约集约循环利用资源观，健全资源节约集约利用制度。加强资源节约全过程管理，降低资源消耗强度，提高资源利用质量和效益，加快转变资源利用方式，实现绿色发展、循环发展和低碳发展。

(3) 坚持增进人民福祉。践行以人民为中心的发展思想，坚持把资源惠民服务作为增进人民福祉的工作方向，发挥资源管理在城乡统筹、脱贫攻坚、社会保障、防灾减灾等方面的调节、引导和促进作用，使人民受益、人民满意，有更多的获得感和幸福感。

(4) 坚持全面深化改革。深化重点领域和关键环节改革，从重计划配置、项目安排向尊重市场决定、注重制度设计转变，努力营造适应创新驱动发展要求的国土资源制度环境，激发国土资源事业活力。

(5) 坚持建设法治国土。加强国土资源重点领域立法，建成法制完备、职能科学、权责统一的国土资源管理体系，打造执法严明、勤政廉洁、敢于担当的国土资源管理队伍，建立法治统筹、公正文明、守法诚信的国土资源管理秩序。

三、土地管理的任务

我国土地管理的基本任务是维护社会主义土地公有制及土地所有者和使用者的合法权益，保护、开发、合理利用土地，切实保护耕地，促进社会经济的可持续发展。现阶段，土地管理的具体任务如下。

1. 依法维护土地权益

进行土地权属管理，依法保护土地所有者、使用者及相关权利人的合法权益，承办并组织调处重大权属纠纷，查处重大违法案件。

2. 保护土地资源

保护和合理开发利用土地资源是土地管理的根本任务。从严控制城乡建设用地，保障城市化和第二、三产业建设所必需的土地供给。在保护生态环境的前提下加强耕地开发和复垦，积极推动土地整理，努力提高土地利用效率，确保规划期内耕地总量的动态平衡。

在合理开发利用土地资源的过程中加强对土地的保护,才能实现土地资源的可持续利用和社会的可持续发展。

3. 合理利用土地

土地管理的重要任务之一就是合理利用土地,以满足国民经济各部门对土地的需求,保持土地生态系统高效良性循环,有效地防止滥占耕地及其他浪费土地现象的发生。

4. 规范土地利用行为

通过法律、技术、经济、行政等方面的手段规范土地利用行为,才能达到土地管理的根本目的。保证土地资源在国民经济各部门和各个项目上的合理分配与有效利用,建立优化的土地利用结构与布局,防止土地资源的闲置与浪费,维护良好的生态环境。

5. 健全土地管理制度,依法行政,实现土地管理秩序的根本好转

根据土地管理的需要,加强土地管理法制建设,形成完备的法律体系,保证土地管理有章可循、有法可依,建立和完善土地执法管理体系,组织强有力的执法队伍,坚持严格依法行政,加大执法监察力度,严肃查处土地方面的违法案件,保护土地资源是土地管理的重要任务。实施土地有偿使用制度并正确课征土地税收,保证国有土地的地租收归国家,通过土地税收和土地有偿使用集中国家财政资金,保证土地收益分配合理。

四、土地管理的主要内容

(一) 土地法规与政策的制定

在土地管理中,组织立法和制定综合性政策是行政管理的一项重要内容,主要包括以下几点。

- (1) 组织开展土地管理中的重大方针政策和发展战略的调查研究。
- (2) 组织编制土地立法规划,组织拟定土地管理的法律、行政法规草案和行政规章。
- (3) 负责土地管理的法律、法规中的使用解释工作,研究相关法律、行政法规草案与土地管理的法律、法规的协调问题。
- (4) 办理依法由国土资源部受理的行政复议工作。
- (5) 组织开展土地管理的法律、法规的宣传教育工作。

(二) 地籍管理

地籍管理是土地管理的基础,其主要内容有以下几点。

- (1) 开展初始土地登记,土地使用权出让、转让、租赁、授权经营及划拨等各类土地权属变更登记,土地使用权出租、抵押登记,土地用途变更登记及其他变更土地登记工作;负责土地证书监管。
- (2) 研究解决历史遗留和新出现的土地权属问题的政策界限,负责确定土地权属,承担调处重大土地权属纠纷;开展土地确权、土地权属纠纷调处工作。
- (3) 开展全国土地资源调查、变更调查及土地条件调查等专项调查工作,负责对土地资源状况进行评价。
- (4) 开展土地利用动态监测,及时提供建设用地规模扩展等监测数据及分析成果;开展土地资源利用现状、土地权属状况及其变更情况的统计工作,及时开展统计分析,提供以耕地变化为主的土地资源利用统计数据。

(5) 建立地籍信息资料公开查询制度及土地登记查证制度；掌握地籍管理工作动态，开展调查研究。

(三) 土地规划和土地用途管制

编制土地利用总体规划与计划是土地管理的一个重要内容。土地利用总体规划与计划的具体内容是：研究全国和重点地区国土综合开发的政策措施，编制全国性及区域性的国土规划和各级土地利用总体规划；拟定土地供应政策；指导、审查和编制基本农田保护规划、土地复垦规划、土地整理规划、未利用土地开发规划等专项规划。

(四) 耕地保护

国土资源管理的根本目的，就是保护和合理开发利用资源。土地管理的核心问题之一就是保护耕地。耕地保护的内容包括以下几点。

(1) 拟定实施耕地特殊保护、耕地占补平衡、土地整理和复垦的政策；分析耕地增减动态，研究制定宏观调控和加强的措施。

(2) 依据土地利用总体规划及专项规划，推进基本农田保护、土地开发、土地整理和土地复垦监督等工作。

(3) 拟定基本农田保护区的技术和方法，制定基本农田保护管理制度和措施。

(4) 对已批准的各类建设项目涉及占用耕地的占补平衡措施的审核和监督检查工作。

(5) 依据耕地数量变化情况的监测结果，对耕地总量减少的地区，提出限期采取补足措施的建议，并监督实施和组织验收。

(五) 农用地转用和土地征收征用

农用地转用是现状的农用地按照土地利用总体规划和国家规定的批准权限报批后转变为建设用地的行为，又称为农用地转为建设用地。主要内容如下。

(1) 拟定农用地转用管理办法，拟定农用地转用审查报批管理制度和工作程序；拟定征地管理的有关政策和办法；拟定建设项目征用土地的审查报批管理办法。

(2) 承办需报上级政府或主管部门批准的农用地转用、征地和土地开发的审查、汇总、报批工作。

(3) 指导征地制度改革，依法推行统一征地制度，规范征地程序和办法，拟定征地补偿费用计算、使用和管理办法。

(六) 土地供应和市场管理

土地供应和市场管理是土地管理的重要内容，其主要内容如下。

(1) 制定地价体系和地价管理制度，开展土地分等定级、基准地价、标定地价和地价指数的评定与监测。

(2) 制定建设用地供地标准和建设用地审查报批管理办法，指导和规范国有建设用地的供应。

(3) 制定并组织实施土地使用权出让、转让、出租、抵押、作价出资等管理办法和地产交易规则，规范土地市场，完善市场体系。

(4) 负责公布土地市场运行动态，预测土地市场发展趋势，研究和提出调控土地市场