

土地管理实用手册



经济科学出版社



土地管理实用手册

顾 问：周 诚

主 编：戚名琛

副主编：余必龙 杨宜新

阎旭东 朱澜新

王东京

经济科学出版社

一九九一年·北京

责任编辑：侯加恒

封面设计：卜建晨

版式设计：代小卫

土地管理实用手册

戚名琛 余必龙等编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
北京市平谷县大华山印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 17.75印张 450000字

1991年6月第一版 1991年6月第一次印刷

印数：0001—7000册

ISBN 7-5058-0427-8/F·345 定价：9.20 元

序

周 诚

由戚名琛同志任主编、余必龙等同志任副主编的《土地管理实用手册》即将问世，我特向全体编写组的同志们致以衷心的祝贺！这部工具书的问世，必将对我国的土地经济和管理工作的裨益。

我愿借此机会谈谈我对土地管理中某些问题的认识，一并就教于编者和读者。

土地管理究竟包括哪些内容，至今各家之说不一。我觉得，从目前我国实际情况出发，把土地管理概括为以下四个大部分，也许是比较适当的：1. 基础管理即地籍管理；2. 地权管理；3. 地用管理（即土地利用管理）；4. 地营管理（即我国土地使用权的商品化经营及其相关问题的管理）。明确土地管理的基本内容，对于搞好土地管理工作，自然是必要的。

然而，这里涉及到一个概念，叫做“地政管理”。当人们搞不清其涵义时，误以为它是土地管理中的一个独特的组成部分。其关键在于究竟什么是“地政”？据我所知，旧中国和目前台湾所用“地政”一词的涵义有二：一是土地经济（学）；一是土地行政管理。台湾出版的《地政大辞典》虽然未对地政一词作出明确的介说，但有关地政条目中所附英文分别为land economics和land administration，可作为佐证。因此，不妨认为，从土地管理的角度来看，“地政”也就是土地的行政管理（或简称为土地管理），从而“地政管理”这一概念本身就显得含

混不清了。

怎样改善和加强我国的土地管理？我认为至少应重视以下几点：

1. 做好土地管理的基础工作——地籍管理，即搞好土地调查、土地登记、土地统计、土地分等定级以及相应的档案管理工作，并使之具有完整性、系统性和准确性。只有这样，才能摸清土地的家底，做到心中有数，才谈得到管好土地、用好土地、保障地权、改革地制以及开展地产经营等。

2. 注意节约用地、集约用地。在全国城乡各地和各个行业中，比较普遍地建立起相对集约化的多种土地利用模式，使我国的土地利用日益向合理的高度集约型发展。这是符合我国人多地少、人地比不断提高、潜在的土地危机日趋明显的严峻现实，和“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策的要求的。为此，就要严格控制耕地占用、保护基本农田、推行集约用地的技术经济措施等等。这是搞好土地管理的基本要求之一。

3. 逐步完善土地的有偿使用制。一是逐步扩大和完善城镇国有土地使用权有偿出让和转让制。逐步形成较发达的土地使用权市场，使土地同劳力、物资、资金等生产要素都能在社会主义有计划商品经济的市场中得到合理的流动和组合；使土地出让者、转让者、受让者的权益都能得到保障；使目前存在的“土地隐形市场”被纳入公开、合法的土地市场之中。二是与此同时，认真做好已划拨和将划拨土地使用费（税）的征收工作。这是当前城镇国有土地管理的重点内容之一。

4. 抓好土地管理的法制建设。自从1986年《土地管理法》颁布以来，已相应地制定了一些配套性法规和地方性法规，但我国的土地法制建设仍然是比较薄弱的，亟待加强，以期早日达到土地法制的全面化、科学化、具体化的境地。诸如耕地保护、地籍管理、土地监察、土地市场等等都需要权威性的、实施性法规，以便有章可循。这是与整个土地管理工作紧密相关的。

5. 加强土地经济与管理的理论建设,做好有关理论的研究、应用和普及工作。诸如土地利用布局、土地管理体制、土地使用制度、地租、地价、地税等等问题都值得给以关注。在这里,教学、科研和实际工作部门的更进一步的紧密结合,是至关重要的。

除此而外,还要重视教材、专著、工具书籍的编写和出版。1986年以来,土地经济、土地管理教材、工具书等已出版多种。就工具书而言,已有《房地产实用辞典》(中国经济出版社)、《房地产知识手册》(经济科学出版社)、《房地产经营管理手册》(上海人民出版社)、《土地利用与管理手册》(陕西人民出版社)、《土地管理知识手册》(陕西天则出版社)等等。这些已问世的工具书,各有其短长,各具特色,都具有相当大的参考价值。但是,随着土地管理工作在广度和深度方面的发展,人们对工具书的要求也日益提高,很难有单一的一本书能够全面符合各类读者的需要,能做到无可挑剔。不仅过去是这样,今后也是这样。

这本《手册》在相当大的程度上做到了博采众长,去粗取精,推陈出新,有所创造,在“全、新、准、细、实”等方面,都能进一步符合客观需求。我相信,它对于广大的土地管理工作能够有帮助。我认为,它也不可避免地存在着不足之处,有赖于今后的进一步努力。我希望,诸如此类的工具书的编写和出版,能够出现进一步繁荣的新局面,特别是在专门化方面有明显的进展。

1987年4月于北京

目 录

1 土地管理工作范畴·····	1
1.1 土地管理工作体系与执行系统·····	1
1.1.1 土地管理内涵·····	1
1.1.2 土地管理体制·····	3
1.1.3 土地管理职能配置与工作体系·····	4
1.1.4 土地管理执行系统与运行·····	6
1.1.5 土地管理部门与有关部门的工作关系·····	9
1.2 地籍管理工作·····	12
1.2.1 地籍管理工作概述·····	12
1.2.2 土地资源调查·····	16
1.2.3 地籍调查·····	23
1.2.4 土地登记和发证·····	26
1.2.5 土地统计制度·····	35
1.2.6 城镇土地分等定级·····	47
1.3 建设用地管理工作·····	52
1.3.1 建设用地全面全程管理·····	52
1.3.2 建设用地宏观计划管理与微观定额控制·····	55
1.3.3 建设项目的可行性研究·····	58
1.3.4 国家建设用地管理·····	61
1.3.5 村镇建设用地管理·····	65
1.3.6 征收城乡建设用地有偿使用费(税)·····	66
1.4 土地利用管理工作·····	74
1.4.1 土地利用管理内容体系·····	74
1.4.2 土地利用总体规划·····	76
1.4.3 土地利用中期和年度计划·····	80

1.4.4	土地资源开发管理	81
1.4.5	土地利用监督	84
1.5	土地法制管理工作	87
1.5.1	土地法制管理内容	87
1.5.2	土地监察工作范围、任务与机构职权	88
1.5.3	土地监察的过程、形式与方法	91
1.5.4	土地违法行为及其法律责任与法律制裁	97
1.5.5	土地违法案件的处理	103
1.5.6	土地违法案件的行政复议与行政诉讼	110
1.5.7	土地市场监督管理	118
2	土地管理工作程序	121
2.1	地籍管理工作程序	121
2.1.1	土地利用现状调查工作程序	122
2.1.2	土地登记工作程序	128
2.1.3	土地分等定级工作程序	132
2.1.4	土地统计工作程序	148
2.1.5	地籍调查工作程序	152
2.2	建设用地管理工作程序	158
2.2.1	建设用地征拨工作程序	158
2.2.2	农村宅基地审批工作程序	163
2.3	土地利用规划管理工作程序	164
2.3.1	土地利用总体规划编制程序	165
2.3.2	土地利用计划制订和管理程序	170
2.3.3	土地复垦工作程序	174
2.4	土地监察工作程序	177
2.4.1	土地违法案件处理程序	177
2.4.2	土地管理行政复议程序	191
3	土地经营管理	197
3.1	土地使用权出让及其管理	197
3.1.1	国有土地使用权出让的主要形式	199
3.1.2	出让国有土地使用权的审批管理	201

3.1.3	国有土地使用权有偿出让的收入管理	202
3.2	土地使用权转让及其管理	208
3.2.1	土地使用权转让概述	208
3.2.2	土地使用权转让的原因和方式	209
3.2.3	土地使用权转让形式	210
3.3	土地使用权出租管理	211
3.4	土地使用权抵押管理	212
3.4.1	土地使用权抵押的涵义	212
3.4.2	土地使用权抵押的原因	213
3.4.3	土地使用权抵押程序	214
3.4.4	抵押权的消灭	215
3.5	地租、地价和土地市场及其管理	216
3.5.1	地租及其作用	216
3.5.2	地价及其计算方法	223
3.5.3	土地市场管理	237
3.6	土地税收	240
3.6.1	土地税收的概念	240
3.6.2	中国城市土地税收	241
3.7	涉外土地管理	242
3.7.1	关于涉外用地的法律法规	242
3.7.2	外商用地提供方式及有关政策	245
3.7.3	对外商从事成片土地开发经营的政策规定	246
4	土地纠纷调处	247
4.1	土地纠纷概述	247
4.1.1	土地纠纷的涵义与性质	247
4.1.2	土地纠纷的类型	251
4.1.3	土地纠纷产生的原因	255
4.1.4	处理好土地纠纷的意义	258
4.2	处理土地纠纷的基本原则	260
4.2.1	基本原则的涵义和作用	260
4.2.2	维护社会主义土地公有制的原则	261

4.2.3	尊重历史、面对现实、有利生产,有利安定团结的原则.....	262
4.2.4	坚持统一管理全国土地的原则.....	263
4.2.5	当事人法律地位平等的原则.....	264
4.3	确认土地权属的法律依据和方法.....	265
4.3.1	土地权属法的渊源和法律效力.....	266
4.3.2	国家土地所有权.....	269
4.3.3	集体土地所有权.....	271
4.3.4	国有土地使用权.....	274
4.3.5	集体土地建设用地使用权.....	276
4.4	土地纠纷的处理程序.....	278
4.4.1	处理程序的概念和特性.....	278
4.4.2	协商.....	281
4.4.3	调解.....	283
4.4.4	裁决.....	287
4.4.5	土地权属争议的民事诉讼.....	290
4.4.6	处理程序的法律化、规范化.....	294
5	土地计量技术.....	298
5.1	航片的调绘与转绘.....	298
5.1.1	航片调绘.....	298
5.1.2	航片转绘.....	302
5.2	面积量算.....	308
5.2.1	土地面积量算的原则和程序.....	308
5.2.2	土地面积量算的实施.....	310
5.2.3	土地面积量算方法.....	313
5.3	地籍勘丈.....	325
5.3.1	地籍平面控制测量.....	326
5.3.2	地籍碎部测量.....	330
5.3.3	地籍原图编绘.....	334
5.3.4	面积量算.....	336
5.3.5	变更地籍勘丈.....	337

5.4 城镇土地定级	338
5.4.1 定级原则的确定	338
5.4.2 多因素综合评定法简介	340
5.4.3 定级因素选择及权重确定	341
5.4.4 因素作用分值计算方法	354
5.4.5 定级因素作用分值图勾绘	361
5.4.6 单元划分及单元内指标取样	363
5.4.7 土地级别的确定	365
5.4.8 土地级差收益测算	367
6 土地管理机关公文写作	371
6.1 土地管理机关公文种类	371
6.1.1 命令(令)、指令	371
6.1.2 决定、决议	372
6.1.3 通知	373
6.1.4 通报	376
6.1.5 报告	377
6.1.6 请示	381
6.1.7 批复	383
6.1.8 函	383
6.1.9 会议纪要	385
6.1.10 调查报告	388
6.1.11 简报、信息	392
6.1.12 大事记	395
6.2 土地管理机关公文格式	396
6.2.1 公文标题	396
6.2.2 公文报送	397
6.2.3 公文印发	397
6.3 行文关系	397
6.3.1 国家土地管理局令	398
6.3.2 国家土地管理局及各级土地管理局文件	398
6.3.3 国家土地管理局及各级土地管理局的函	399

059181

6.3.4 国家土地管理局办公室及各级土地管理局办 公室文件.....	399
6.3.5 国家土地管理局办公室及各级土地管理局办公室函.....	400
6.4 公文处理.....	400
6.4.1 收文处理.....	400
6.4.2 发文处理.....	401
6.5 公文的立卷和销毁.....	404
6.5.1 公文立卷.....	404
6.5.2 公文销毁.....	405
7 土地管理政策法规汇编.....	406
7.1 中华人民共和国土地管理法.....	406
7.2 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.....	414
7.3 外商投资开发经营成片土地暂行管理办法.....	419
7.4 中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例.....	422
7.5 深圳经济特区土地管理条例.....	424
7.6 上海市土地使用权有偿转让办法.....	428
7.7 江苏省乡(镇)村企业建设用地管理办法(暂行).....	435
7.8 江苏省农村宅基地管理办法(暂行).....	436
7.9 甘肃省重点农田保护管理办法.....	439
7.10 成都市国土管理行政复议暂行规定.....	441
8 土地管理常用名词解释.....	444
8.1 土地经济理论.....	444
生产要素.....	444
价 格.....	444
成本价格.....	444
含税价格.....	445
税 率.....	445
税 负.....	445
集市交易税.....	445
增值税.....	445
建筑税.....	446
农业税.....	446
赋 税.....	446
遗产税.....	447
汇 兑.....	447
汇 价.....	447

贴 现.....	447	收益还原估价法.....	453
有价证券.....	447	市场比较估价法.....	454
证券交易所.....	448	成 本 法.....	454
固定资产.....	448	剩 余 法.....	454
资 金.....	449	趋势评估法.....	455
专用基金.....	449	土地金融.....	455
地 租.....	449	土地信用.....	455
级差地租.....	449	土地债券.....	456
绝对地租.....	449	土地入股.....	456
级差地租 I、II.....	449	土地分红.....	456
货币地租.....	450	土地抵押.....	457
资本主义地租.....	450	土地银行.....	457
垄断地租.....	450	土 地 税.....	457
地 租 率.....	450	地 产 税.....	458
社会主义级差地租.....	450	城市房地产税.....	458
土地价格.....	451	土地原价税.....	458
购 买 年.....	451	土地增值税.....	458
总 地 价.....	451	土地革命.....	458
楼面地价.....	451	土地制度.....	459
土地市价.....	451	土地所有制.....	460
土地评估价.....	451	土地使用制度.....	460
基准地价.....	451	土地国有制.....	461
标准地价.....	452	土地国有化.....	461
申报地价.....	452	土地公有制.....	462
公告地价.....	452	土地集体所有制.....	462
底 价.....	452	土地私有制.....	462
征用价格.....	452	土地私有化.....	463
拍卖、协议、招标地价.....	452	土地征收.....	463
课税价格.....	452	土地经营.....	463
土地所有权价格.....	452	土地经营方式.....	464
土地使用权价格.....	453	土地开发.....	464
土地开发成本.....	453	土地资本.....	464

土地规模经营	465
土地资源价值	465
土地利用集约度	465
土地利用边际	466
土地报酬递减规律	466
土地转包	466
土地需求	467
土地供给	467

土地经济供给	467
土地自然供给	468
住宅需求	468
住宅供给	468
房产市场	468
房屋价值	469
国土经济学	469

8.2 土地法制管理 469

法	469
法律关系	470
立法程序	470
法律事实	470
物 权	471
债 权	471
财 产 权	471
法 人	471
自 然 人	472
公 证	472
行政诉讼	472
时 效	472
法律溯及力	472
公 诉	473
自 诉	473
申 诉	473
反 诉	473
控 告	473
合 同	474
要 约	474
承 诺	474
中华人民共和国中外合资	

经营企业法	474
抵 押 权	475
房屋租赁合同	475
留 置 权	475
收 益 权	475
裁 判	476
判 决	476
裁 定	476
善意占有	476
恶意占有	476
地 上 权	476
地 役 权	477
代 理	477
侵权行为	477
仲 裁	477
违 法	478
强制执行	478
法律监督	478
法律适用	478
土 地 法	479
土 地 证	479
土地所有权	479

土地使用权	479	产 权	481
不动 产	479	违法占地	481
动 产	480	土地收益权	481
无过错责任	480	土地处分权	481
过错责任	480	土地占有权	481
优 先 权	480	土地权属关系	482
拍 卖	480	土地权属审批	482
标 的	481	土地权属审批	482
8.3 建设用地管理	482		
基本建设项目	482	农村宅基地的审批程序	489
基本建设项目类型	482	建设用地全面管理	489
基本建设投资	483	建设用地全程管理	489
基本建设程序	483	建设用地“三参三查”	489
建设项目可行性研究	484	建设用地定额指标	489
建设项目计划任务书	484	土地征用	490
建设项目设计任务书	485	土地划拨	490
建设项目选址	485	土地征拨程序	490
建设项目经济评价	486	土地征拨审批权限	491
建设用地	486	土地有偿使用	491
农业建设用地	486	土地使用权出让	491
非农业建设用地	486	土地使用权转让	492
生产性建设用地	486	土地使用权出租	492
非生产性建设用地	487	土地使用权抵押	492
城市土地	487	土地使用权终止	492
城市建设用地	487	土地成片开发经营	493
建设用地管理	487	协议出让土地使用权	493
国家建设用地	487	招标出让土地使用权	493
国家建设用地管理	488	公开拍卖土地使用权	494
乡（镇）村建设用地	488	房 地 产	494
外资企业用地管理	488	临时用地审批权限	494
农村宅基地	488	临时用地补偿标准	495

新菜地开发建设资金.....	495	青苗补偿费.....	496
耕地占用税.....	495	拆迁补助费.....	496
土地管理费.....	495	安置补助费.....	496
土地征用费.....	496		

8.4 地 籍 管 理.....496

土地管理.....	496	土地用途.....	503
土地管理体制.....	497	用地来源.....	503
土地管理机构.....	497	地类变更.....	503
调整土地关系.....	497	土地位置.....	503
土地权属.....	498	插花地.....	503
地 籍.....	498	飞 地.....	503
地籍管理.....	498	土地测量.....	503
产权地籍.....	499	土地复丈.....	504
税收地籍.....	499	航 测 法.....	504
土地利用现状调查.....	499	综 合 法.....	504
初始地籍调查.....	499	图 解 法.....	504
权属调查.....	499	数 值 法.....	504
地籍勘丈.....	500	变更地籍调查.....	505
地籍调查表.....	500	土地登记.....	505
界址点.....	501	土地登记制度.....	505
基本地籍图.....	501	土地登记规则.....	505
宗 地 号.....	501	土地证书.....	506
宗地草图.....	501	土地初始登记.....	506
宗 地 图.....	502	土地变更登记.....	506
土地权属单位.....	502	土地动态监测.....	506
城镇土地分类.....	502	土地统计.....	506
商业用地.....	502	初始土地统计.....	507
工业用地.....	502	经常土地统计.....	507
绿化用地.....	502	土地统计调查.....	507
交通用地.....	502	国家土地统计.....	508
公共建筑用地.....	503	基层土地统计.....	508

土地统计台帐.....	508	结 节 点.....	515
土地统计报表制度.....	508	繁 华 度.....	515
土地统计指标(体系).....	508	总分数轴法.....	515
土地分等定级.....	509	总剖面图法.....	515
土地分等定级体系.....	509	级差收益测算.....	516
城镇土地分等定级.....	510	数 轴 图.....	516
农用土地分等定级.....	510	地籍档案.....	516
参数体系.....	510	民国地籍档案.....	517
主导因素判定法.....	511	新中国地籍档案.....	517
土地类型法.....	511	土地档案工作.....	517
类别体系.....	511	土地档案收集工作.....	517
网 格 法.....	512	土地档案归档制度.....	518
聚类分析法.....	512	土地档案整理.....	518
自然地块法.....	512	土地档案全宗.....	518
级差收益测算评定法.....	513	土地档案鉴定工作.....	518
权 重.....	513	土地档案统计.....	519
特尔斐测定法.....	513	土地档案保管工作.....	519
因素成对比较法.....	513	土地档案检索工具.....	519
聚集效益.....	514	土地档案编研.....	519
作用分值表.....	514		
8.5 土地利用管理.....	520		
土 地.....	520	土壤分类.....	523
土地资源.....	520	土壤污染.....	523
土地特性.....	520	土壤耕性.....	524
土地质量.....	521	土壤结构.....	524
国土管理.....	521	土壤墒情.....	525
国土整治.....	521	土壤盐碱化.....	525
国土资源.....	522	再生资源.....	525
生物资源.....	522	非再生资源.....	526
森林资源.....	522	资源收益率.....	526
土 壤.....	523	土地利用.....	526