

土

主编：徐 华

地

土地管理所 所长工作手册



内蒙古文化出版社

管

理

土地管理所 所长工作手册



001187386

土地管理所 所长工作手册

(中卷)

徐 华 主编



内蒙古文化出版社

贵阳学院图书馆



GYXY1187386

F3/62:2

总 目

第一篇	土地管理所所长工作概述	(751)
第二篇	土地权属管理	(751)
第三篇	地籍管理	(752)
第四篇	土地资源管理	(753)
第五篇	土地经济管理	(757)
第六篇	土地管理案例	(759)
第七篇	土地管理常用文献	(761)

目 录(中)

第三篇 地籍管理(下)

第四章 土地登记	(751)
第一节 土地登记概念和种类	(751)
一、土地登记的概念	(751)
二、土地登记的法律依据	(752)
三、土地登记的种类	(754)
四、土地登记的准备工作	(755)
第二节 土地登记对象	(757)
一、集体土地所有权	(757)
二、国有土地使用权	(759)
三、集体建设用地使用权	(760)
四、共有土地使用权	(761)
五、他项权利	(762)
第三节 土地登记内容	(764)
一、土地产权来源	(764)
二、土地产权界址	(768)
三、土地产权面积	(769)
四、土地用途(地类)	(769)
五、土地等级和价格	(770)
第四节 初始土地登记	(770)
一、宗地	(770)
二、地籍编号	(775)
三、初始土地登记程序	(779)
四、土地登记主要文件及填写方法	(784)
第五节 变更土地登记	(789)
一、变更土地登记的概念与特点	(789)

二、变更土地登记的类型	(790)
三、变更土地登记的程序	(792)
四、国有土地使用权出让、转让、出租、抵押登记方法	(800)
第五章 土地统计	(821)
第一节 土地统计的基本原理	(821)
一、统计与土地统计	(821)
二、土地统计概念	(822)
三、土地统计的对象、内容与任务	(824)
四、土地统计的法律依据	(826)
第二节 土地统计设计	(827)
一、土地统计设计的涵义	(827)
二、土地统计设计的原则	(828)
三、土地统计指标设计原则	(828)
四、土地统计调查方案的制订	(829)
第三节 土地统计调查	(831)
一、土地统计调查的意义	(831)
二、土地统计调查的基本要求	(831)
三、土地统计报表与专门调查	(833)
第四节 土地统计整理	(834)
一、土地统计整理的概念和步骤	(834)
二、土地统计分组的原则	(835)
三、土地统计资料整理的组织形式	(835)
第五节 土地统计分析	(836)
一、土地统计分析的概述	(837)
二、综合指标分析法	(840)
三、平衡分析法	(844)
四、图示法	(847)
五、对比分析法	(848)
第六节 现行土地统计制度	(848)
一、土地统计管理体制	(848)
二、基层土地统计和国家土地统计	(849)
三、初始土地统计与年度土地统计	(851)

四、土地统计的表、帐、簿、年报	(852)
五、现行的土地统计报表制度	(859)
第六章 地籍档案管理	(883)
第一节 地籍档案管理概述	(883)
一、地籍档案定义	(883)
二、地籍档案的特点	(885)
三、地籍档案的作用	(887)
四、地籍档案管理的任务和内容	(889)
五、地籍档案管理体制	(890)
第二节 地籍档案的收集与整理	(891)
一、地籍档案的收集	(891)
二、地籍档案的整理	(893)
第三节 地籍档案的鉴定和统计	(903)
一、地籍档案的鉴定	(903)
二、地籍档案的统计	(907)
第四节 地籍档案的保管和利用	(908)
一、地籍档案保管的任务和内容	(908)
二、编制地籍档案检索工具	(909)
三、地籍档案提供利用方式	(911)
四、地籍档案的编研工作	(911)

第四篇 土地资源管理

第一章 土地类型	(915)
第一节 土地类型概述	(915)
一、土地的概念	(915)
二、土地的性质	(915)
三、土地类型的概念	(917)
四、土地分级	(918)
五、土地分类	(924)
第二节 土地类型的结构与演替	(933)
一、土地类型结构	(934)

二、土地类型的演替	(938)
三、土地类型结构与演替研究的意义	(944)
第三节 土地类型调查	(953)
一、土地类型调查概述	(953)
二、土地类型的野外调查方法	(959)
三、土地类型的识别与划分	(964)
四、山地土地类型的研究方法	(968)
五、遥感影像在土地类型调查中的应用	(975)
第四节 土地类型制图	(985)
一、土地类型制图概述	(985)
二、土地类型系列制图	(998)
第二章 土地评价	(1004)
第一节 土地评价概述	(1004)
一、土地评价的类别	(1004)
二、土地评价的原则	(1008)
三、土地评价所用的资料	(1012)
第二节 土地适宜性评价	(1024)
一、联合国粮农组织的《土地评价纲要》	(1024)
二、我国的土地适宜性评价	(1051)
三、土地适宜性评价的讨论	(1064)
第三节 土地经济评价	(1066)
一、土地经济评价概述	(1066)
二、农用地的等级评定	(1074)
三、农用地估价	(1081)
四、城镇土地分等定级	(1085)
五、城镇土地基准地价评估	(1090)
六、土地经济评价的讨论	(1097)
第三章 耕地保护	(1100)
第一节 耕地保护问题	(1100)
一、耕地保护的重要性	(1101)
二、我国耕地的危机	(1104)
第二节 耕地保护的机制	(1109)

一、耕地保护机制概述·····	(1109)
二、耕地保护的法制建设·····	(1113)
三、土地用途分区管制制度·····	(1117)
第三节 耕地总量动态平衡·····	(1127)
一、耕地利用变化态势及其因素·····	(1127)
二、耕地动态平衡的可能性分析·····	(1131)
三、实现耕地总量动态平衡途径·····	(1132)
四、实现耕地总量动态平衡举例分析·····	(1134)
第四节 耕地保护和城镇发展·····	(1143)
一、城镇发展必须以保护耕地为前提·····	(1143)
二、当前城镇发展中存在突出问题·····	(1145)
三、实现耕地保护和城镇发展相统一的途径·····	(1146)
第四章 土地适当规模化经营·····	(1149)
第一节 土地规模经营与农户家庭承包责任制·····	(1149)
一、科学认识农业的家庭承包经营制度·····	(1149)
二、土地规模经营的内在机理·····	(1153)
三、土地规模经营与农户家庭承包制的辩证统一·····	(1157)
第二节 土地规模经营的产生与发展·····	(1159)
一、土地规模经营的发展轨迹·····	(1159)
二、土地规模经营的组织形式·····	(1163)
三、土地规模经营的性质与特点·····	(1171)
第三节 土地规模经营的发展态势及政策选择·····	(1177)
一、土地规模经营的发展态势·····	(1177)
二、土地规模经营发展的制约因素·····	(1179)
三、土地规模经营发展的政策选择·····	(1183)
第四节 农村地产效率和集约化规模经营·····	(1191)
第五章 土地利用规划管理·····	(1199)
第一节 土地利用规划管理概述·····	(1199)
一、土地利用规划和计划·····	(1199)
二、城乡规划·····	(1208)
三、土地复垦·····	(1218)
四、土地整理·····	(1223)

五、土地信息系统·····	(1227)
第二节 国家建设用地管理·····	(1230)
一、国家建设用地的审批·····	(1233)
二、集体土地征用管理·····	(1238)
三、国家建设临时用地及其它用地管理·····	(1263)
第三节 乡(镇)村集体建设用地管理·····	(1265)
一、基本农田保护·····	(1266)
二、农业建设用地计划管理·····	(1275)
三、乡(镇)村非农业建设用地管理·····	(1279)
第四节 城乡居民建宅用地管理·····	(1291)
一、城镇个人建宅用地管理·····	(1293)
二、农村居民建宅用地管理·····	(1296)
三、农村宅基地宜实行有偿使用·····	(1300)
第五节 外商投资企业建设用地管理·····	(1309)
一、外商投资企业取得用地的方式·····	(1312)
二、外商投资企业建设用地办理程序·····	(1315)
三、搞好部门协调,参与企业设立·····	(1316)
四、外商投资企业使用土地应注意事项·····	(1320)
五、临时用地和预约用地·····	(1322)
六、外商成片土地开发管理·····	(1322)

第五篇 土地经济管理(上)

第一章 土地经济管理概述·····	(1333)
第一节 我国土地经济学基本理论·····	(1333)
一、我国当前所面临的土地问题·····	(1333)
二、土地的内涵·····	(1334)
三、土地的自然与经济特征·····	(1336)
四、建立社会主义土地经济学的必要性·····	(1339)
五、土地经济学的研究对象·····	(1340)
六、社会主义土地经济学的理论基础·····	(1341)
七、我国土地经济体制的基本目标模式·····	(1342)

第二节 马克思恩格斯的土地经济学理论	(1343)
一、马克思恩格斯关于土地所有制的理论	(1344)
二、马克思恩格斯关于资本主义地租的理论	(1347)
三、马克思恩格斯关于资本主义土地商品化的理论	(1354)
四、马克思恩格斯关于社会主义土地经济关系的理论	(1358)
第三节 我国社会主义土地公有制的建立	(1362)
一、土地所有制是土地经济学的基础	(1362)
二、旧中国的土地所有制	(1364)
三、中国的土地改革	(1367)
四、我国社会主义土地公有制的建立	(1370)
五、我国在土地公有制方面的经验教训和所有制形式的发展趋势	(1374)
第四节 社会主义土地的商品经济属性	(1377)
一、研究社会主义土地商品经济属性的意义	(1377)
二、我国关于土地商品经济属性的讨论	(1379)
三、社会主义土地的商品化	(1383)
四、社会主义土地资本的商品属性	(1385)
第五节 地产市场管理	(1391)
一、土地隐形市场及其清理整顿	(1393)
二、划拨土地使用权交易行为管理	(1397)
三、我国地产市场的结构及其特征	(1411)
四、地产市场管理和价格调控	(1414)
第二章 社会主义地租管理	(1418)
第一节 社会主义绝对地租	(1418)
一、我国社会主义绝对地租理论讨论现状	(1418)
二、社会主义存在绝对地租的理论依据	(1419)
三、社会主义绝对地租的来源	(1421)
四、社会主义绝对地租的实现形式	(1425)
第二节 社会主义级差地租	(1426)
一、社会主义级差地租存在的条件和原因	(1426)
二、社会主义级差地租的来源及形式	(1429)
三、社会主义级差地租的分配	(1438)

第三节 社会主义城市地租	(1440)
一、马克思的地租理论和城市土地有偿使用问题	(1440)
二、必须重视对社会主义城市地租的研究	(1451)
三、城市地租的特性	(1459)
四、社会主义城市绝对地租	(1465)
五、社会主义城市级差地租	(1476)
六、社会主义城市垄断地租	(1488)
七、地租、地价、地产市场	(1494)
八、研究社会主义城市地租的意义	(1497)

第四章 土地登记

地籍管理的核心是对土地的权属进行管理,土地登记则是土地权属管理的一种制度,一种手段。土地所有权、使用权及他项权利一经登记便受到国家法律保护。土地登记工作中形成的文件及登记的内容如土地权属、面积、等级、用途等具有法律效力。因此,土地登记工作不仅仅是土地权属管理的组成部分,也是对土地的数量、质量管理的必要手段。

第一节 土地登记概念和种类

一、土地登记的概念

(一) 土地登记的含义

土地登记,按字意可以理解成将土地记录于册籍,但是,它作为地籍管理工作的专有名词,并不仅仅是对土地状况的描述,更重要的含义是土地权属的登记。西方学者对此虽有不同的说法,但基本观点是一致的,如西欧学者霍格认为:“土地登记者,乃地产移转时所履行之法律行为”。

综上所述,土地登记的基本含义是国家依照法律对土地的坐落、面积、用途、等级、权属关系在专门簿册上进行注记的一种制度。

(二) 土地登记的性质及任务

建立、健全土地登记制度,以法律措施维护土地的所有制,是国家意志的体现。土地登记是国家用以确立或认可土地所有者或使用者拥有土地所有权或使用权的法律措施,所以,土地登记具有强烈而鲜明的阶级性,反映统治阶级的意志。

土地登记最早就是土地私有制国家用以确立和巩固当时占统治地位的土地所有制的一项国家措施。在封建社会和资本主义社会,土地登记的主要目的是维护土地的私有制和为征收土地税服务。资本主义国家早期实行的土地登记,为推翻封建的土地所有制及其残余,促进资本主义土地关系的形成,曾起过一

定的作用。以后，土地登记又成为资本主义国家用来保护资产阶级对土地占有的一项国家法律措施，以利于资产阶级对土地的自由买卖、出租和分摊土地税等，其内容主要是对不动产进行法律登记。

我国是社会主义国家，国家开展的土地登记，在本质上区别于资本主义国家的土地登记，它是为维护社会主义土地公有制而实行的国家法律措施。在我国，土地登记也是为确认土地所有者、使用者依法取得土地所有权、使用权、及其合法权益不受侵犯，保障社会主义土地使用方式的稳定性和合理性，为充分、有效地利用土地提供法律依据。依法办理土地登记的土地所有权和使用权受国家法律保护。凡土地权属不清的，或者有争执的，土地少批多占、违法占地或破坏土地的，均按规定暂缓登记，在进行严格审查和处理后，方可办理土地登记手续。由此可见，土地登记不仅是确认土地权属必须履行的法律程序，也是保护社会主义土地公有制不受侵犯，并按规定用途，经济、有效地利用每寸土地的有效措施，同时对国家税收的实现，以及社会的安定团结也具有重要意义。为此，我国土地登记制度必须以国家土地法规、政策为依据，并建立在精确的土地调查和面积量算的技术基础上。

二、土地登记的法律依据

土地登记的阶段性质是通过一系列法律措施来体现的。也就是说，它是经过国家法律承认的各种土地权益关系，由代表政府管理土地的部门，即土地管理机关进行严格审查后，依照法定程序记载入案的过程。所以，土地登记必须以国家在一定阶段的有关法律、法令、政策、决议等规范性文件作为自己的工作依据。我国现阶段土地登记工作的主要法律规定有：

（一）《中华人民共和国宪法》对土地所有制、土地权属的有关规定

《中华人民共和国宪法》第六条规定：“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。”第九条规定：“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。”第十条规定：“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。……”。

(二)《中华人民共和国民法通则》对土地权属及不动产相邻权的规定

《民法通则》规定：“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有，由村农业生产合作社等村农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。已经属于乡（镇）农民集体经济组织所有的，可以属于乡（镇）农民集体所有。”“国家所有的土地，可以依法由全民所有制单位使用，也可以依法确定由集体所有制单位使用……。”

(三) 1962年9月《农村人民公社工作条例修正草案》对生产队集体土地所有权的规定

《农村人民公社工作条例修正草案》第四章规定：“生产队范围内的土地，都归生产队所有。生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租……。生产队所有的土地，不经过县级以上人民委员会的审查和批准，任何单位和个人都不得占用。……集体所有的山林、水面和草原，凡是归生产队所有比较有利的，都归生产队所有。”

(四)《中华人民共和国土地管理法》对确认土地权属、开展土地登记、土地调查工作的规定

《中华人民共和国土地管理法》第二条规定：“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制”。

第六条规定：“城市市区的土地属于全民所有即国家所有。农村和城市郊区的土地，除法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山、属于集体所有。”

第七条规定：“国有土地可以依法确定给全民所有制单位或者集体所有制单位使用，国有土地和集体所有的土地可以依法确定给个人使用。”

第八条规定：“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有，由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。已经属于乡（镇）农民集体经济组织所有的，可以属于乡（镇）农民集体所有。村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的，可以属于各该农业集体经济组织的农民集体所有。”

第九条规定：“集体所有的土地，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认所有权。全民所有制单位、集体所有制单位和个人依法使用的国有土地，

由县级以上地方人民政府登记造册，核发证书，确认使用权。确认林地、草原的所有权或者使用权，确认水面、滩涂的养殖使用权，分别依照《森林法》、《草原法》和《渔业法》的有关规定办理。”

第十条规定：“依法改变土地的所有权或者使用权的，必须办理土地权属变更登记手续，更换证书。”

第十一条规定：“土地的所有权和使用权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。”

依照有关法律规定，土地登记工作应由国家土地管理机关和地方各级人民政府土地管理机关负责，按照规定权限办理土地登记、发证有关事宜。为了指导和保护土地登记工作的顺利进行，作为国务院直属机关的国家土地管理局制定和颁布了《土地登记规则》，对土地登记的任务、内容和程序等作了进一步的具体规定。

《土地登记规则》第二条规定：“土地登记是依法对国有土地使用权、集体土地所有权、集体土地建设用地使用权和他项权利的登记。”第三条、第四条、第五条、第二十五条分别规定了土地使用者、所有者和他项权利拥有者必须依法进行初始土地登记和变更土地登记。

以县级行政区为单位组织进行土地登记的基本程序分为五步，即：申报、地籍调查、权属审核、注册登记、颁发证书。土地登记的申请书、审批表、土地登记簿、土地归户册、土地证书式样，由国家土地管理局统一制定。第二十二条规定，土地证书由市、县人民政府向土地使用者、土地所有者颁发。

三、土地登记的种类

所谓种类，是按照事物的不同属性进行归类划分，分类目的是找出事物的内在联系及差异，掌握其规律，以便使工作深入开展。分类的具体方法也是随事物的发展逐步完善的。土地登记种类的划分，可以按照登记的时间、对象、内容、目的、效力等进行。但从目前我国的实际情况看，这项工作刚刚开始，只是从时间上进行了划分，即初始土地登记与变更土地登记。这种作法，对于目前工作从易到难、逐步开展很有必要。

（一）初始土地登记

初始土地登记是一种基础性的登记，是普遍的土地权属登记。即是在规定的期限内对本辖区范围（全县或全市）内的全部土地，或者城镇村庄内部的土

地,或者全部农村的土地,进行普遍的登记,亦称土地总登记。初始土地登记的特点是土地使用者、所有者依法使用或拥有的土地,在使用或拥有期间,无论是否发生过变更,都必须按照政府土地管理部门的要求,通过一定程序在统一的簿册上进行重新注册登记,换发土地证书。

(二) 变更土地登记

变更土地登记也叫日常土地登记或经常性土地登记,它是在初始登记的基础上,根据土地使用者、所有者的土地权属及主要用途变更的情况,随时办理登记。变更登记的内容是根据变更的具体项目决定的,例如土地权属性质的变化或土地主要用途改变,虽然面积、界址都未发生变化,但也必须到土地管理部门申请变更登记,更改或更换土地证书。土地使用者、所有者使用或拥有的土地,不管因什么原因,一旦发生变化应立即申请变更登记。土地管理部门根据申请变更的内容,组织进行变更调查、审核,报人民政府批准后,进行变更注册登记,更改土地登记簿册,换发土地证书。

四、土地登记的准备工作

土地登记的准备工作主要是指初始土地登记正式开展以前所进行的组织、行政事务和业务等方面的准备工作。因为土地登记工作是业务量大、涉及面广、政策性强和耗资、费工费力大的一项任务,所以,准备工作是顺利完成土地登记工作的前提条件。

(一) 组织准备

初始土地登记工作涉及到千家万户、各个部门,并不是土地管理部门一家可以完成的任务,必须在人民政府的领导下,组织专门队伍进行。

1. 成立领导班子 其主要任务是协调各部门的工作关系,解决土地登记中遇到的重大政策问题。参加人员可以以土地管理部门为主,其他有关业务部门参加,如计划、财政、司法、城建、农业等,政府主要领导负责。

2. 设立常设机构 其主要任务是负责土地登记日常事务工作。机构名称可以叫作登记办公室或登记站,并可以按业务工作特点划分若干小组,分别负责土地登记工作的宣传、动员,资料收集,地籍调查,权属审核,登记注册和缮证发证工作。

3. 建立专业队伍 根据土地登记工作的特点,可以分为地籍调查和登记