

全国土地开发整理项目管理培训教材

土地管理基础知识

国土资源部土地整理中心 编

中国人事出版社

全国土地开发整理项目管理培训教材

土地管理基础知识

国土资源部土地整理中心 编

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地管理基础知识/国土资源部土地整理中心编
北京:中国人事出版社,2003.11
ISBN 7-80189-112-0

I. 土… II. 国… III. 土地管理—中国—培训—
教材 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 102440 号

中国人事出版社出版
(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)
新华书店经销
北京三木印刷有限公司

*

2003 年 11 月第 1 版 2003 年 11 月第 1 次印刷
开本:787×1092 毫米 1/16 印张:19.5
字数:440 千字 印数:1—5000 册
定价:48.00 元

编写委员会

主 编：潘明才 高向军

副主编：黄鹤图 范树印 郑凌志 徐雪林

执 笔：(按姓氏笔画)

马 怡	巴特尔	王长江	王爱民
王 敬	毛 泓	刘 飞	刘仁芙
刘明松	刘昊博	李 仁	田玉福
伍黎芝	仵宗卿	许建斌	邢 岩
张中帆	张奋展	张 瑜	陈 原
余 莉	苏 强	孟凡奇	孟宪素
底 艳	郑 媛	苗利梅	贾文涛
郅文聚	徐积勇	彭 群	雷显龙
魏 黎	廖琴兰		

前 言

人多地少是我国的基本国情,耕地资源在我国农业乃至整个经济社会发展中具有重要的基础作用。党中央、国务院历来十分重视耕地保护工作,要求有关部门从可持续发展的战略高度,做好耕地资源的保护工作。江泽民主席指出:“保护耕地是事关社会主义建设全局的大事”。切实保护耕地,实现耕地总量动态平衡,保障我国粮食生产能力,始终是土地管理事业最突出的任务。

国土资源部领导曾就土地开发整理工作做出过许多重要指示,要求抓紧、抓细、抓实、抓好,服务支持国家建设,造福于人民,并明确指示土地开发整理是一项全新的工作,要加强培训,提高干部素质。并特别强调要加强项目管理培训工作,提高人员业务素质。

正是在这种背景下,我们组织力量,在总结几年来工作实践的基础上,借鉴相关部门项目管理、工程建设以及技术标准等经验,依照我国现行的法律法规,编写了这套全国土地开发整理项目管理培训教材,旨在加强和促进土地开发整理项目的管理工作,提高从业人员理论水平。目前本套教材共包括:《土地管理基础知识》、《土地开发整理项目管理》、《土地整理工程》和《土地开发整理相关技术标准汇编》(上、中、下),未来将根据实际需要,适时出版其他有关的培训教材。

土地开发整理是一项新事业,土地开发整理项目管理更是一项新工作。由于有关基础理论研究正在逐步深化,相关政策法规和技术标准正在不断完善,加之编写人员水平有限,编写时间仓促,书中不足及欠缺之处在所难免,望各位读者不吝指正,以便我们弥补和改正。

编 者

2003年1月14日

目 录

第一章 土地管理概述	(1)	第一节 我国耕地资源现状与发展趋势	(152)
第一节 土地的概念、特性与功能	(1)	第二节 耕地保护目标	(159)
第二节 我国土地资源构成及特点	(5)	第三节 耕地保护的内容	(163)
第三节 土地管理的内涵与原则	(8)	第四节 耕地保护措施	(165)
第四节 土地资源可持续利用	(18)	第五节 农用地转用管理	(174)
第二章 土地经济理论	(23)	第六节 集体土地征用管理	(178)
第一节 土地供给与需求	(23)	第七节 工地开发整理与复垦	(185)
第二节 土地报酬规律与土地集约利用	(32)	第六章 土地利用与土地市场管理	(202)
第三节 区位论与土地分区利用	(38)	第一节 土地利用管理概述	(202)
第三章 地籍管理	(50)	第二节 固有土地配置方式与土地权利类型	(205)
第一节 地籍与地籍管理	(50)	第三节 国有土地供应政策与程序	(210)
第二节 土地调查	(58)	第四节 农村集体建设用地的管理	(215)
第三节 土地登记	(75)	第五节 土地估价与地价管理	(217)
第四节 土地统计	(89)	第六节 我国土地市场建设现状与发展趋势	(231)
第五节 地籍档案管理	(95)	第七章 土地法制与土地监察	(236)
第四章 土地利用规划	(102)	第一节 土地法概述	(236)
第一节 土地利用与合理利用土地	(102)	第二节 土地法律关系	(252)
第二节 土地利用规划概述	(106)	第三节 土地法律责任	(261)
第三节 土地利用总体规划	(113)	第四节 土地行政复议	(269)
第四节 土地利用专项规划	(132)	第五节 土地行政诉讼	(277)
第五节 土地开发整理规划	(140)	第六节 土地监察	(286)
第五章 耕地保护与农地转用、征用管理	(152)		

第一章 土地管理概述

第一节 土地的概念、特性与功能

一、土地的基本概念

(一) 土地的概念

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。组成土地各要素,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。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。它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) 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、地形和成土年龄等诸因子综合作用下形成的独立的自然体。土壤与土地的区分,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。但是应该注意的是,当土壤一旦被利用,即作为基本的生产资料时,则必须同时考虑气候、地形、水文等组成土地的诸要素,这就是人们通常所说的因地制宜利用土壤,这个时候的土壤实际上已经以土地的形式发生作用,这也就是土壤与土地两个概念经常混淆的原因之一。

2. 从本质特征上看,土壤的本质是肥力,即为植物生长供应和协调营养条件及环境条件的能力;而土地的本质特征是生产力,它是在特定的管理制度下,对某种(或一系列)用途的生产能力。对于农业用地,土壤肥力仅仅是形成土地生产力的基础,土壤肥力必须与土地的其他组成要素(如气候、水文等)有机结合才能充分发挥其作用。对于城市用地,土地生产力(效益)主要取决于区位要素,而与土壤肥力几乎没有直接联系。

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,土壤只是其地表层的一部分,二者在形态结构上相差甚远。

(三) 土地资源与国土资源

国土资源,它是一国主权管辖的地域空间,包括一国的陆地、河流、湖泊、内海、领海和他们的下层和上空,还包括大陆架,是一国主权管辖范围内全部资源和环境的综合体。

土地与国土资源的主要区别:

1. 土地不包括社会、人文资源;
2. 国土资源与主权密不可分,而土地与主权没有必然的联系;
3. 国土资源在水平范围上没有狭义和广义之分,它包括一国的领土、领空和领海;
4. 国土资源是一个包括政治、经济、自然科学和科学技术的综合概念。土地则只是一个自然、经济概念,无国别之分。

(四) 土地与土地资产

土地资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,土地资产不仅包括土地自然体,而且包括土地权(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。地产的最重要特性是其商品属性,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

从总体上说,土地具有一系列与其他物质相区别的特性。正确认识并掌握土地的特性,对于学习与研究土地经济学,合理利用和管理土地具有十分重要的意义。

土地的基本特性包括自然特性和经济特性。土地的自然特性是土地自然属性的反映,是土地所固有的,与人类对土地的利用与否没有必然的联系;土地的经济特性是人类在对土地利用过程中产生的,在人类诞生以前尚未对土地进行利用时,这些特性并不存在。

(一) 土地的自然特性

土地是自然历史形成的,存在四个自然特性。

1. 位置固定性

土地的空间位置是固定的,不能移动。在地球形成发展史上,虽曾出现过大规模的“沧海桑田”的变迁,但这早已成为历史的陈迹。目前,大陆漂移、岛屿隐现等对陆地面积和位置的影响,即使在几十年、几百年间也微不足道,没有很大的实际意义。从人类的生产活动看,虽然从理论上说部分土地表层的移动也是可能的,但这不仅数量有限,而且代价高昂,因而

也没有很大实际意义。所有这些变化都不能从根本上改变土地位置固定性的特点。土地位置的固定性,要求人们就地利用各种土地。

2. 面积有限性

地球是自然历史形成的,因此从总体上说,地球陆地面积具有不可再生性。人类可以改良土地,改变土地形态,提高土地质量(由贫瘠变为肥沃),以至在沿海地区通过填海少量扩大陆地面积,但一般不能无限扩大土地面积。土地面积有限,迫使人们必须节约、集约地利用土地资源。

3. 质量差异性

由于土地自身的条件(地质、地貌、土壤、植被、水文等)以及相应的气候条件(光照、温度、雨量等)的差异,因而造成土地的巨大自然差异性。这种差异性不仅存在于一个国家或一个地区的范围之内,即使在一个基层单位内也同样存在着。随着生产力水平的提高和人类对土地利用范围的增大,这种差异性逐步扩大。土地的自然差异性土地级差生产力的基础。土地的自然差异性,要求人们因地制宜地合理利用各类土地资源,确定土地利用的合理结构与方式,以取得土地利用最佳综合效益。

4. 功能永久性

任何生产资料都会在使用中磨损,最后报废。然而,土地作为一种生产要素,只要处理得当,土地就会不断改良。在合理使用和保护的条件下,农用土地的肥力可以不断提高,非农用土地可以反复利用,永无尽期。这已为人类发展的长期历史所充分证明。土地的这一自然特性,为人类合理利用和保护土地提出了客观的要求与可能。

(二) 土地的经济特性

土地的经济特性,是以土地的自然特性为基础,在人类对土地的利用中产生的。

1. 土地供给的稀缺性

在人类出现以前,没有人类对土地的利用和需求,当然也就无所谓土地供给的稀缺性。只有当人类出现以后,特别是由于人口不断增加和社会经济文化的发展,对土地需求不断扩大,而可供人类利用的土地又是有限的,因而便产生了土地供给的稀缺性,并日益增强。

土地供给的稀缺性,不仅仅表现在土地供给总量与土地的需求总量的矛盾上,还表现在由于土地位置固定性和质量差异性导致的某些地区(城镇地区和经济文化发达、人口密集地区)和某种用途(如农业用地)土地供给的特别稀缺上。由于土地稀缺性日益增强,土地供求矛盾日益尖锐化,导致一系列土地经济问题的产生。土地供给稀缺性是引起土地所有权垄断和土地经营权垄断的基本前提。由于土地供给稀缺,在土地私有,自由买卖、出租的条件下,就可能出现地租、地价猛涨,土地投机泛滥等现象。

2. 土地利用方式的相对分散性

由于土地位置的固定性和位置的差异性,对土地只能是因地制宜地分别加以利用,因而土地利用方式是相对分散的。这一特点在农用土地上表现得更为明显。农业(种植业)是利用绿色植物从土地中吸取营养物质,将太阳的光、热能转化为生物能,生产农产品。并不是所有的土地都进行上述过程。因此,农业生产只能是根据土地质量(土壤)状况及环境分散地进行利用和生产。

土地利用方式相对分散这一特性,要求人们在利用土地时要进行区位选择,并注意搞好

地区间的交通通讯联系,以提高土地利用的综合区位效益。

3. 土地利用方向变更的困难性

一幅土地往往有多种用途,当土地一经投入某项用途之后,欲改变其利用方向,一般说是比较困难的。这首先受土地自然条件的限制。如在我国北方寒冷地区不能改种热带和亚热带植物(如橡胶、柑橘等),在海拔几千米并缺乏水源的地区不能建设现代化工厂等等。因为这些地区的土地不具备作这种用途的自然条件。其次,还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经济损失,因而不合理的。在农业生产中,由于农作物生长周期较长,在生长周期没有结束时,改种其他作物或做其他用途,势必造成一定的经济损失;林木等多年生植物,生长周期更长,投入的资金和劳动更多,任意改变土地用途,经济损失很大。在建筑业和其他非农产业中,建筑物和其他设施使用周期很长,如果在建成后随意改变土地利用方向,其经济损失将更为巨大。

土地利用方向变更困难这一特征,要求人们在确定土地利用方向时,一定要进行详细勘察,做出长期周密的规划,决不能朝令夕改,任意改变土地用途。

4. 土地报酬递减的可能性

土地供给的稀缺性要求人们集约地利用土地。由于“土地报酬递减规律”的存在,在技术不变的条件下对单位面积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果,防止出现土地报酬递减的现象。

5. 土地利用后果的社会性

土地是自然生态系统的基础因子,土地互相联结在一起,不能移动和分割,因此,每块土地和每一区域土地利用的后果,不仅影响本区域内的自然生态环境和经济效益,而且必然影响到邻近地区甚至整个国家和社会的生态环境和经济效益,产生巨大的社会后果。如在一块土地上建设一座有污染的工厂,就会给周围地区带来环境污染;在一个城市中心的繁华地段建设一座占地很多而单位面积效益较低的仓库、停车场等,不仅使该地段的土地效益不能充分发挥,而且还影响城市繁华地段综合效益的提高。

土地利用后果的巨大社会性,要求任何国家都要以社会代表的身份,对全部土地的利用进行宏观的规划管理、监督和调控。土地具有一系列与其他物质相区别的特性。正确认识并掌握土地的特性,对于学习与研究土地经济学,合理利用和管理土地具有十分重要的意义。

三、土地的功能

人类诞生于土地,并将长期在土地上继续生存和发展。因此,没有土地也就没有人类,没有人类的生存和发展。

具体地说,土地具有以下基本功能:

(一) 承载功能

土地由于其物理特性,具有承载万物的功能,因而成为人类进行一切生活和生产活动的场所和空间,成为人类进行房屋、道路等建设的地基。“皮之不存,毛将焉附”,在一定意义上

比喻了土地对于人类的这种承载功能。

(二) 生产功能

在土地的一定深度和高度内,附着许多滋生万物的生产能力,如土壤中含有各种营养物质以及水分、空气,还可以接受太阳照射的光、热等,这些是地球上一切生物生长、繁殖的基本条件。没有这些环境与条件及其功能,地球上的生物也就不能生长繁育,人类也就无法生存和发展。

(三) 资源功能

人类要进行物质资料生产,除了需要生物资源外,还需要大量非生物资源,如建筑材料、矿产资源和动力资源(石油、煤炭、水力、天然气、地热)等。这些自然资源蕴藏于土地之中。没有土地,没有这些丰富的自然资源,人类就无法进行采矿业和加工工业生产。没有这些生产,也就不能生产各种机械设备,不能进行各种房屋、道路建设,不能生产人民生活需要的各种工业品。同样没有这些资源,人类也无法生存和发展。可见,土地的资源功能对于人类也是绝对不可缺少的。

当然,土地在国民经济各个部门中所发挥的作用是不同的。因而,土地的位置、质量和数量在不同部门有着不同的意义和作用。

在工业、建筑业和交通运输业中,土地主要是作为地基,作为操作的场地与空间发挥作用。在这些部门中,土地的数量、质量,尤其是土地的位置发挥着重要的作用。在工业部门中,建设工厂需要选择合适的厂址,要求土地坚实,地基稳固,并有一定的面积以满足生产工艺要求。特别是厂址位置要适宜,以使原料的供给、产品的销售及能源的保证等都是经济而具有高效益的。

在采矿、水力发电、地热利用、航运等部门中,土地主要是作为资源和生产工具(航运)等发挥作用,因此,蕴藏资源的数量、丰度及其位置,对利用的效果有决定性的影响。

在旅游业中,要以自然景观的优美、奇特、险峻为特殊的利用价值。此外,交通的便利也是旅游区不可或缺的条件。并不是任何一块土地都具备这方面的条件,因此,重要的旅游景点往往都具有特殊的土地资源。

农业生产对土地的要求十分严格。在农业中,土地不仅是劳动对象,而且土地本身又是不可代替的劳动资料,发挥着生产工具的作用,没有土地就根本谈不到农业生产。在农业生产中,首先需要广大面积的土地,否则就不能生产足够数量的农产品,以满足人类的需要;其次,狭义的农业(种植业),对土壤、气候、地形、地貌、水文等综合条件的要求十分严格。只有土地因子与宇宙因子配合得当,才能满足农业的综合要求,才能获得较高的农业生产效益。当然,土地的自然地理位置和经济地理位置对农业生产来说也是重要的,但与工业生产相比,土地位置对农业生产就处于次要地位了。

第二节 我国土地资源构成及特点

一、土地资源构成

我国陆地面积约 960 万 km^2 , 占世界陆地面积的 6.4%, 是亚洲陆地面积的 1/4, 仅次于俄

罗斯和加拿大,居世界第三位。下面通过不同的土地分类,从不同的侧面揭示土地资源的构成及分布。

(一) 按地形特征分类

1. 平原。占全国土地总面积的 12%,主要有三大平原:东北平原、华北平原和长江中下游平原,海拔在 200m 以下。结合其他农业自然条件(水、气候等)考察,东北平原虽土壤肥沃,但气温低,光照不足;华北平原缺水;长江中下游平原由两湖平原、皖中平原和长江三角洲组成,土壤肥沃,河湖众多,水网稠密,气候适宜,是我国最适宜发展农业的平原。

2. 盆地。占全国土地面积的 19%,主要有四大盆地:四川盆地、准噶尔盆地、塔里木盆地和柴达木盆地。其中的四川盆地内丘陵广布,海拔 300m~400m,西缘为成都平原,是最适于发展农业的盆地。其他三个盆地归为内陆盆地,海拔 500m~3000m,一个比一个高,前两个盆地中部为沙漠、草原,边缘山麓有绿洲,只要有水就可以发展农牧业。

3. 丘陵。占全国土地面积的 10%,海拔一般在 200m~1000m,主要有四大丘陵:江南丘陵、闽浙丘陵、两广丘陵和山东丘陵。在丘陵、低山之间常有河谷小盆地、小平原或河口小平原,都宜于发展农林牧业,尤以江南丘陵宜于发展农业和亚热带经济林木。

4. 高原。占全国土地面积的 26%,海拔 1000m~5000m 以上,主要有四大高原:内蒙古高原、黄土高原、云贵高原和青藏高原,都可以发展农、牧、林业,但自然条件均有这样或那样的缺陷。

5. 山地。占全国土地面积的 33%。主要山脉有 18 座:天山、阴山、昆仑山、秦岭、南岭、大兴安岭、太行山、雪峰山、长白山、武夷山、台湾山、阿尔泰山、祁连山、喀喇昆仑山、横断山、贺兰山、六盘山、喜马拉雅山等,有 8 座 5400m 以上的山峰,其中珠穆朗玛峰和希夏邦马峰分别是世界第一和第二高峰。

(二) 按土地用途分类

1. 耕地。我国耕地总面积 $1.30 \times 10^6 \text{ km}^2$,占全国总面积的 14%,占不到世界耕地面积的 10%,却养活了占世界 22%的人口,这是一大奇迹。而创造这一奇迹的基础是保有一定的耕地数量和合理利用耕地。我国耕地分布很不均匀,90%以上的耕地分布在东中部地区,最好的耕地主要分布在几条大河(长江、黄河、黑龙江、松花江、珠江、淮河等)流域。近 50%的耕地分布在山区和丘陵地区,品质较差。

2. 园地。我国园地面积为 $1.0 \times 10^5 \text{ km}^2$,主要分布于城镇郊区、农民居住地和低丘缓坡区。

3. 林地。我国林业用地为 $2.28 \times 10^6 \text{ km}^2$,在地区分布和品质上都很不平衡。森林面积的一半、木材蓄积量的 3/4,都集中在东北大、小兴安岭和长白山以及青藏高原东缘地区。目前,比较集中成片的林区有:大、小兴安岭,以中温带针叶-落叶阔叶混交林为主;青藏高原东缘、阿尔泰山南坡、天山北坡和祁连山地区,以冷杉、云杉等耐寒针叶树为主;南岭、武夷山区、云贵境内山区等地区,以多种常绿阔叶林、针叶林和竹林组成;海南岛、台湾南部及云南南部地区,以热带多种常绿林、落叶阔叶林为主。品质好的林地集中在东北部和西南部,品质差的宜林荒山荒坡地散布于全国的山区和丘陵地区。

4. 牧草地。我国共有牧草地 $2.66 \times 10^6 \text{ km}^2$,其中草原主要分布于内蒙古、新疆、青海、四川、西藏、甘肃、宁夏、黑龙江、吉林、辽宁等省(区)。草山草坡和滩涂草地,主要分布在云南、

贵州、广西、湖南、湖北、江西、福建、广东、海南岛以及陕西、山西、河北、山东等省(区)。在牧草地中,只有 1/4 的草地牧草丰茂,又主要集中于内蒙古高原和东北平原。86% 以上的草原分布在西北干旱和半干旱地区,其中大多数的牧草质量不高,缺水草地达 30%。

5. 城镇村及独立工矿。全国居民点及独立工矿用地面积 $2.41 \times 10^5 \text{ km}^2$ 。

6. 交通用地。我国交通用地约为 $5.5 \times 10^4 \text{ km}^2$, 占国土面积的 1%, 包括铁路、公路、机场、码头等交通道路、设施占用的土地。

7. 水域。我国是一个湖泊众多的国家,总水域面积占国土面积的 4%, 其中天然湖泊面积在 1 km^2 以上的 2800 多个,总面积达 $4.23 \times 10^5 \text{ km}^2$ 。此外,还有数以万计的人工水库。湖泊的分布具有范围广而又相对集中的特点。根据湖泊的性状分内流湖区和外流湖区。内流湖区大多是咸水湖,主要分布在青藏高原,如青海湖、罗布泊、纳木错等。咸水湖面积约占全国湖泊总面积的 55% 左右。外流湖区绝大部分为淡水湖。主要分布在东部长江中下游平原地区,如洞庭湖、鄱阳湖、太湖、洪泽湖、巢湖等。淡水湖面积约占全国湖泊总面积的 45%。

8. 未利用土地。全国尚有近 1/3 的土地资源未得到利用。它们包括沙漠、戈壁、荒山秃岭、水土流失地区、盐碱地、沼泽地、滩涂地、荒漠化土地及各种废弃土地等。

二、土地资源的特点

(一) 土地面积绝对数量大,相对数量小

虽然我国土地面积居世界第三位,但人均占有土地面积只有 11.7 亩,相当于世界平均水平的 1/3。而且耕地、林地和草地的人均占有量都远低于世界平均数,分别为世界平均数的 42.4%、11.6% 和 1/3 强。

(二) 后备土地资源有限

宜农荒地只有 5 亿亩,其中可开垦为耕地的仅有 1 亿亩,而且这 1 亿亩土地大多分布在边远地区,存在着不同程度的障碍因素,需要较多的投资方能作为农业用地。

(三) 土地类型多样,山地多于平地

全国山地占 33%,高原占 26%,丘陵地占 10%,三项合计占全国土地面积的 69%;盆地占 19%,平原占 12%,两项合计占全国土地的 31%。海拔 3000m 以上的高山、高原占我国土地面积的 25%,不宜于发展农林牧业。

(四) 农地分布不均匀

我国有 90% 以上耕地、林地和水域分布在东南部的湿润、半湿润地区(该区土地面积占全国的 32.2%),其余 10% 的耕地、林地和水域分布于全国其他 67.8% 的地区。这种分布格局对我国农业生产的发展不利,形成了东南以农用地为主,西北以特用地为主的两大区域。

(五) 森林覆盖率低

我国森林覆盖率为 12.7%,美国为 34%,原苏联为 36%,日本为 68%,瑞典为 57%,德国为 30%,世界平均为 22%;人均森林面积我国为 1.8 亩,美国为 22 亩,原苏联为 50 亩,日本为 4 亩,瑞典为 45 亩,德国为 2 亩。无论是森林覆盖率还是人均林地,我国都远低于世界平均水平,也低于日本、德国等人口密度较大的国家。

(六) 土地质量较差

在现有的耕地中,有 1/3 以上为低生产力土地,包括盐地、红壤丘陵地、水土流失地、风沙

干旱地和涝洼地等。解放初我国水土流失面积为 $1.16 \times 10^6 \text{ km}^2$ (17.4 亿亩), 虽然至今已治理了 $4 \times 10^5 \text{ km}^2$ (6 亿亩), 但根据卫星测算结果, 我国水土流失面积已达 $1.5 \times 10^6 \text{ km}^2$ (22.5 亿亩), 仍在不断扩大。目前, 全国有 1/3 的草场处于退化之中, 每亩产草量由原来的 200kg 减少到 50kg ~ 100kg。我国约有沙漠化土地 $1.7 \times 10^5 \text{ km}^2$, 其中: 历史上形成的为 $1.2 \times 10^5 \text{ km}^2$, 近半个世纪以来形成的为 $5 \times 10^4 \text{ km}^2$, 还有潜在沙漠化土地 $1.58 \times 10^5 \text{ km}^2$, 两者共 $3.28 \times 10^5 \text{ km}^2$, 占全国土地总面积的 3.4%。我国盐碱地估计有 5 亿亩, 农作物单产不足百斤。此外, 还有大量的“三废”污染地。

(七) 水土资源不平衡

我国水资源总量约为 28000 多亿 m^3 。长江、珠江、浙、闽、台及西南诸河流域的水量占全国总水量的 82.3%, 而这些地区的耕地, 仅占全国耕地的 36%; 黄河、淮河及其他北方诸河流域水量约占全国总水量的 17%, 而耕地却占全国的 63.7%。

第三节 土地管理的内涵与原则

一、土地管理的概念

管理是人类的一种有意识、有目的、有组织的活动, 凡是有目的、有组织的活动都需要制定计划、进行决策、组织协调、控制和监督。所以, 通常将某一社会组织、团体为达到一定目的, 对社会活动的各种因素或过程所进行的决策、计划、组织、协调、控制和监督等行为称之为管理。

土地管理从本质上讲, 是占统治地位的阶级为确立和巩固与本阶级利益相一致的土地所有制, 调整土地关系, 合理组织和监督所采取的包括经济、行政、法律、工程技术等的综合性措施。理解这一概念必须明确:

(一) 土地管理无论采取何种方式和措施, 都是为了确立和巩固某种土地所有制

在有阶级存在的社会里, 土地所有制总是体现着占统治地位的阶级利益和意志。翻开漫长的人类历史, 人们可以看到, 从古到今, 从中国到外国, 所有的土地整理、使用、登记及其立法等, 无不是为了确立和巩固有利于当时统治阶级利益的土地所有制。中国也是这样, 从商、周奴隶社会的井田制, 到封建社会的屯田制、方田制、经界法、鱼鳞图, 直至民国时期的地籍整理和土地立法, 都是为确立和维护占统治地位的土地所有制关系。

社会主义社会的土地管理是在土地公有制基础上进行的。因此, 无论是建立、健全社会主义土地法制, 确认和调整土地权属关系, 协调和理顺土地收益分配关系, 组织和监督土地的分配和利用, 建立和调整土地管理体制等, 都必须是为着维护和巩固社会主义的土地公有制。

(二) 调整土地关系是土地管理的重要社会职能

土地不仅是重要的生产资料, 而且也是生产关系的客体。随着社会主义生产方式的变化和生产力的发展, 必须要求对土地关系进行调整, 即对土地的所有权和使用权进行变更和确认。在国民经济各部门, 各用地单位和个人之间, 理顺协调用地的分配和再分配关系, 这

也是土地管理的社会属性所在。

(三) 监督和组织土地的合理利用是土地管理的基本内容

所谓合理利用土地是指按自然和经济的客观规律,科学地配置各项用地,包括用地数量结构和空间位置。这就要研究社会生产对组织土地利用的客观要求,研究土地自然属性和系统对组织土地的制约规律。只有认识和掌握自然和经济客观规律,并坚持按照客观规律办事,才能达到充分、合理利用土地的目的。

(四) 土地管理是需要运用多种手段的综合性措施

土地管理是一项系统工程,涉及生产力、生产关系、上层建筑诸方面的问题。因此,必须综合运用多种手段。一是法律手段。即通过立法,用法律、法规来调整土地关系,规范社会的用地行为。二是经济手段。如通过税收,市场机制,实行土地有偿使用等来调控土地的分配和再分配,达到土地资源的优化配置和合理利用。三是行政手段。通过土地调查、统计、登记、用地审批、计划、监督检查等措施来组织土地的利用和保护。四是科学技术手段。为了合理利用土地,还需采用土地评价、土地利用总体规划、土地定级估价、土地利用动态监测及工程技术等科学措施来增强土地管理的科学性和有效性。还有如运用红外测距仪进行测量,运用计算机技术建立土地信息系统等。总之,只有综合运用上述措施,才能实现土地管理的目的。

我国是一个发展中的社会主义国家,实行社会主义公有制,人多地少,人均耕地拥有量严重不足,是我国的基本国情,其中土地公有制是我们的优势,人多地少则是我国国民经济和社会发展不可回避的制约因素。有限的土地资源要同时满足日益增长的人口的吃饭、穿衣和不断发展的经济建设对土地的需求,这将是我国长期存在的一对矛盾。为维护土地的社会主义公有制,协调土地分配、占有、使用关系,保障国民经济和社会发展的正常运行,就必须由国家土地的分配、使用和开发、利用、保护等实行统一管理。因此,从管理学的角度讲,我国的土地管理可定义为:国家通过各级政府及其土地管理部门,为维护社会主义土地公有制,保护土地所有者和使用者的合法权益,协调土地关系,提高土地生产力,满足人民群众日益增长的物质文化需要,按照依法、统一、全面、科学的原则和要求,对土地的分配、占有、开发、利用等过程和行为所进行的一系列组织、协调、控制、监督等综合性措施和活动。

二、土地管理的职能

根据《国务院办公厅关于印发国土资源部职能配置、内设机构和人员编制规定的通知》的规定,国土资源部的土地管理的职能是:

(一)拟定有关土地管理的法律法规,发布土地管理的规章;依照规定负责有关行政复议;研究拟定管理、保护与合理利用土地政策;制定土地管理的技术标准、规程、规范和办法。

(二)组织编制和实施国土规划、土地利用总体规划和其他专项规划;参与报国务院审批的城市总体规划的审核,指导、审核地方土地利用总体规划。

(三)监督检查各级国土主管部门行政执法和土地利用规划执行情况;依法保护土地所有者和使用者的合法权益,承办并组织调处重大权属纠纷,查处重大违法案件。

(四)拟定实施耕地特殊保护和鼓励耕地开发政策,实施农地用途管制,组织基本农田保护,指导未利用土地开发、土地整理、土地复垦和开发耕地的监督工作,确保耕地面积只能增

加,不能减少。

(五)制定地籍管理办法,组织土地资源调查、地籍调查、土地统计和动态监测;指导土地确权、城乡地籍、土地定级和登记等工作。

(六)拟定并按规定组织实施土地使用权出让、租赁、作价出资、转让、交易和政府收购管理办法,制定国有土地划拨使用目录指南和乡(镇)村用地管理办法,指导农村集体非农土地使用权的流转管理。

(七)指导基准地价、标准地价评测,审定评估机构从事土地评估资格,确认土地使用权价格。承担报国务院审批的各类用地的审查、报批工作。

(八)组织开展土地资源的对外合作与交流。

三、土地管理的原则

土地管理原则是指土地管理部门及其工作人员从事土地管理活动所必须遵循的基本行为规则、标准。土地管理原则取决于土地制度和土地管理的总目标。我国土地管理是建立在社会主义土地公有制基础上的,是以充分、合理利用土地,切实保护耕地为总目标,其基本原则主要包括:

(一) 整体原则

所谓整体原则,一是把全国土地作为一个整体,实行城乡地政的统一管理;二是要求在土地管理部门及其工作人员合理分工的基础上进行有效的密切合作,形成一个相互协作、协调统一的管理结构,发挥整体功能,实现土地管理目标。土地管理涉及社会经济的各个方面,包括的内容相当广泛,是一个多侧面、多层次、多环节的,相互依赖、相互作用的复杂系统。三是兼顾生态、经济、社会“三效益”的统一,追求整体效益最佳。

(二) 法制原则

所谓法制原则,就是依法管理土地的原则,即土地管理必须有法可依、执法必严、违法必究。目前,我国已基本建立了以《土地管理法》为主体的一系列土地法规政策和行政规章,为依法管理土地提供了法律依据。

(三) 协调原则

所谓协调原则,是指土地管理部门与其他有关部门之间及土地管理部门内部的沟通和联系、分工和配合。由于土地管理涉及范围广,靠土地管理部门单方面的力量不能有效解决有关问题,因此,土地管理与建设部门、规划部门、测绘部门、农业部门、司法机关、公安机关、监察机关等,必须密切配合、相互协调,才能共同搞好土地管理工作,提高工作效率。土地管理机关内部各组织之间更应做好协调配合,坚决杜绝相互争权、相互推诿、相互扯皮的现象,使土地管理形成一个有机的管理整体。

(四) 利益原则

所谓利益原则,是指土地管理活动必须在维护和保证国家、社会整体利益的原则下,协调社会不同组织间及其与个人利益之间的关系。在土地使用、利用、收益分配方面必须切实贯彻“利益原则”,使社会各种合理的利益得到有效协调。

(五) 效率原则

所谓效率原则,就是土地管理部门及其工作人员在实施土地管理活动中应以最小(少)

的人、财、物、时间的投入,获得最大的管理效果(效益)。

(六) 民主化原则

实行土地管理重大问题决策民主化是社会主义制度的本质体现和要求。人民是社会主义国家的主人,宪法赋予人民群众的民主权利中,就包括他们在国家决策上有发言权,即他们可以通过各种途径和形式反映社会生活中的各种问题,提出各方面的建议、主张。这样做一方面可以集思广益,减少决策失误;另一方面有利于增强人民群众的主人翁精神和责任感,确立权利义务观念、法纪观念,也有助于提高行政管理水平。

(七) 可持续利用原则

可持续利用原则就是要求土地资源的开发利用在不断满足当代人客观的物质需要与生存发展空间的同时,保护好子孙后代发展所需要的土地资源及其环境的数量与质量,把土地的利用和保护科学地结合起来,实现土地资源的高效集约利用,使资源消耗降到最低限度,克服资源的破坏与浪费现象,充分利用与保护土地资源可再生性,从而使有限的资源获取最大的经济效益。

四、土地管理的主要内容

根据土地管理的研究对象和任务,当前我国土地管理主要包括五大部分内容:地籍管理、土地利用管理、建设用地管理、土地市场管理和土地法制管理。地籍管理是整个土地管理的基础;土地利用管理是核心或“龙头”;建设用地管理是土地管理的基本任务和重要内容;土地市场管理是土地在经济上的体现;土地法制管理是依法行政,依法管地的法律保障,也是一个基本管理手段。

(一) 地籍管理

包括土地利用现状调查、地籍调查、土地登记、土地统计、土地权属管理和地籍档案管理等内容。其中心任务是弄清土地家底和土地权属,为土地管理各项工作提供基础资料和科学依据。土地产权是地籍管理的核心内容,地籍调查要以土地产权调查为基础;土地数量调查和统计,也必须以土地产权为基本内容,土地登记是土地产权的登记。

(二) 土地利用规划

包括土地利用规划和土地利用计划管理、耕地占补平衡管理、基本农田保护区管理、土地用途管制管理、土地整理与开发复垦管理等。其根本任务是合理组织土地利用,实施土地用途管制和控制建设用地总量,保证耕地面积量不减少,实现土地宏观控制和微观管理。

(三) 耕地保护与农地转用管理

包括耕地保护目标、内容、措施,新增建设用地计划管理与农用地转用、土地征用、占用耕地补偿管理等。

(四) 土地利用与土地市场管理

包括国有与集体土地配置、国有土地使用权划拨、出让、租赁、作价出资入股、国有土地使用权转让、出租、抵押管理,土地市场调控、土地收购储备,土地价格评估与管理、土地使用权招标投标等等。

(五) 土地法制管理

包括土地法规的制定与实施管理、土地执法监察、土地违法案件的查处、土地法规贯彻