



黄仲权 编 著
沈乐平
欧国锰
张南鸣

土地管理法手册

华南理工大学出版社

内 容 提 要

这是一本探讨土地管理学理论和实际问题的工具书。全书十二章，内容包括：土地的概念、特征、作用，以及我国土地资源的概况；土地管理法的概念、特点、目的和任务；土地管理法的基本原则和制度；土地权属的概念、内容、形式以及土地权属争议的处理；土地利用和土地保护的法律规定；建设用地的法律调整及土地有偿使用的法律调整；土地诉讼及其解决的途径；外国及港、澳、台土地立法简介等。

本书适用于土地、城建、房地产部门的干部以及高等院校土地管理、法律等专业的师生。

土地管理法手册

黄仲权 沈乐平 编著
欧国韬 张南鸣

华南理工大学出版社出版发行

(广州 五山)

广东省新华书店经销

广东省韶关新华印刷厂印装

开本：787×960 1/32 印张：10.375 字数：222千

1989年12月第1版 1989年12月第1次印刷

印数：1——6 000

ISBN 7-5623-0144-1/D·9

定价：4.50元

序 言

——依法使用保护土地资源——

土地是人类社会生产力的重要源泉。土地的有限性在我国现代化建设中尤为突出。人口多，耕地少，是我国的基本国情。有限的土地资源应该是我们最宝贵的物质财富。但是，在相当长的一段时间里，我国的土地处于无偿使用和低效益使用的状态，特别是城市国有土地实际上为部门、单位以至个人无偿使用。这种状况不利于促使人们树立珍惜土地的观念，不利于土地资源的有效利用及保护。同时，作为重要生产资料的土地不能流通进入市场，这也是我国社会主义市场体系缺少的一个重要环节，这样的市场体系难以适应发展社会主义商品经济的客观需要。

《土地管理法》修改决定从法律上肯定了土地使用制度改革成果，明确规定土地的使用权可以依法转让，国家依法实行国有土地有偿使用制度，这就为深化土地使用制度的改革确立了基本的法律原则，提供了法律保障。在当

前治理经济环境,整顿经济秩序的形势下,加强对土地的统一管理,对于稳定和发展农业,全面深化改革都是十分重要的。

《土地管理法手册》根据修改的《土地管理法》,运用科学的基本原理,针对法律实施以来出现的一些新情况、新问题,系统地介绍了土地的基本概念、特征和重要作用,以及我国土地资源的概况、分类和分布;土地管理法的历史与现状,土地管理法的概念、特点、目的和任务,以及《土地管理法》修改实施的意义;土地管理法的基本原则;土地管理法的基本制度;土地权属的概念、内容、形式,以及土地权属争议的处理;土地利用中存在的问题以及法律调整的措施;土地保护的重要性以及土地保护的法律规定;国家建设用地中的征用、划拨土地的管理措施、审批程序、批准权限和安置补偿办法等基本问题;乡镇建设用地的管理要求和法律规定;土地有偿使用、土地使用权出让和转让的法律规定;国家土地管理机构及职责;土地诉讼及其解决的途径;外国及港澳台土地立法简介等等。全书材料翔实丰富,行文简洁浅显,既是我国一本探讨土地管理法学理论和实际问题的工具书,又是加强土地管理法制教育的有益教材。它的出版发行,对于宣传学习土地管理法,完善我国土地法制,加强土地管理将会

起到积极的作用。

随着土地使用制度改革的深化，房地产市场法制的不断完善，期望本书的编著者能不断充实、补充、增订，使土地管理法制知识的普及更深入、更全面。

王 河

1989年8月

目 录

序言

第一章 土地和土地问题

土地的含义.....	1
土地的功能.....	2
土地的自然特征.....	2
土地的经济特性.....	4
我国的土地分类情况.....	6
我国土地资源的特征.....	7
我国土地资源利用上存在的问题.....	15
土地在人类生存发展中的地位与作用.....	17

第二章 土地管理与土地管理法

土地管理.....	20
土地管理的目的.....	21
土地管理的基本任务.....	22
土地管理的内容.....	24
土地管理的原则.....	25
土地管理的重要性.....	27
土地关系和土地法律关系.....	28
土地法.....	29
土地立法和土地立法的重要意义.....	29

我国土地立法的历史概况.....	30
我国土地立法的现状.....	32
土地立法的权限.....	33
土地法的表现形式.....	34
我国土地立法的程序.....	35
土地法规的特点.....	36
土地法规的效力.....	37
土地法规与土地管理的关系.....	38
制定《土地管理法》的指导思想.....	39
《土地管理法》立法的目的和依据.....	40
《土地管理法》的特点.....	42
《土地管理法》的基本内容.....	45

第三章 土地管理法基本原则

土地管理法基本原则.....	50
维护社会主义土地公有制原则.....	50
全面规划、合理利用土地原则.....	52
土地开发利用与保护相结合原则.....	54
珍惜每寸土地、切实保护耕地原则.....	57

第四章 土地管理法基本制度

土地管理法基本制度.....	61
土地调查及其范围.....	61
土地利用现状调查.....	62
土地质量性状调查.....	65
地籍调查.....	66
土地动态监测.....	68
土地调查机关及职责.....	69

土地统计.....	70
土地统计的原则.....	71
土地统计的作用.....	73
土地统计机构及职责.....	74
土地质量评价制度.....	76
土地质量评价的作用.....	78
土地质量评价制度的实施.....	79
地籍管理.....	80
地籍管理的内容.....	81
地籍测量.....	82
土地登记.....	82
土地档案.....	83
土地利用规划制度.....	84
土地利用规划的作用.....	85
土地利用规划的任务.....	86
土地利用规划的实施.....	87
土地利用规划的组成.....	88
土地利用总体规划.....	89
企业间土地利用规划.....	90
企业内土地利用规划.....	91
土地利用监督制度.....	91
土地利用监督的必要性.....	91
土地利用监督的内容及指标.....	93
土地利用监督的方法和措施.....	95
土地利用收费制度.....	97
土地利用收费制度的作用.....	98
土地利用收费制度的实施.....	99
土地利用许可证制度.....	102
实行许可证制度的作用.....	102

许可证申请程序.....	103
--------------	-----

第五章 土地权属的法律调整

土地所有权.....	105
土地所有权的权能.....	107
土地所有权的形式.....	110
国家所有的土地.....	112
集体所有的土地.....	115
土地使用权.....	117
土地使用权的权能.....	119
土地使用权的形式.....	123
全民所有制单位土地使用权.....	124
集体所有制单位土地使用权.....	125
个人土地使用权.....	125
土地权属管理.....	127
土地权属管理的内容.....	129
土地权属的确认.....	129
土地权属确认的程序.....	130
土地权属的变更和调整.....	133
土地权属争议.....	136
土地权属争议的处理程序和方法.....	138

第六章 土地利用的法律规定

土地利用.....	142
土地利用应遵循的客观规律.....	143
土地利用的分类.....	144
土地利用中存在的问题.....	145
合理利用土地的法律要求.....	150

开发利用土地的法律要求.....	156
------------------	-----

第七章 土地保护的法律规定

土地保护.....	161
土地保护的重要性.....	162
耕地减少的原因.....	164
保护耕地的立法.....	165
制止乱占耕地的法律措施.....	166
控制建设占用耕地的法律措施.....	169
水土流失.....	171
我国防治水土流失的立法.....	171
预防水土流失的法律措施.....	172
治理水土流失的法律措施.....	173
土壤污染的主要途径.....	174
我国防治土壤污染的立法.....	175
防治土壤污染的法律措施.....	175
防治土地退化和破坏的立法.....	183
防治土地沙漠化的法律措施.....	184
防治土地盐渍化的法律措施.....	187
防止采矿破坏土地的法律规定.....	189

第八章 建设用地的法律调整

建设用地.....	192
国家建设用地.....	192
征用土地.....	193
拨用土地.....	193
国家建设征用土地程序.....	193
征地报批应送的文件资料.....	195

征拨用地的审批权限.....	195
征地报批应遵循的原则.....	196
征地费.....	196
土地补偿费.....	197
青苗和地上附着物补偿费.....	197
安置补助费.....	198
安置补助费的计算.....	198
剩余劳力安置.....	199
“农转非”.....	199
耕地占用税.....	199
新菜地开发建设基金.....	200
征地管理费.....	201
征地包干费.....	201
拨用土地的补偿.....	202
临时用地.....	202
联营企业用地.....	204
外资企业建设用地.....	204
外资企业建设用地审批程序.....	205
场地使用费.....	205
乡(镇)村建设用地.....	206
乡(镇)村建设的用地原则.....	206
宅基地用地标准.....	206
申请宅基地的对象.....	207
宅基地的拨用程序.....	207
宅基地审批原则.....	208
非宅基地的拨用程序.....	209
乡(镇)村建设用地的补偿与安置.....	209

第九章 土地管理机构及职责

我国的土地管理体制.....	211
实行对土地统一管理的意义.....	215
国务院土地管理机构的设立.....	217
国务院土地管理机构的主要职责.....	217
地方各级人民政府土地管理机构的设立.....	222
地方各级人民政府土地管理机构的主要职责.....	224

第十章 土地有偿使用的法律调整

土地有偿使用.....	228
土地有偿使用的立法情况.....	229
土地使用权出让.....	230
协议出让.....	231
招标出让.....	232
拍卖出让.....	234
出让土地使用权应提供的文件资料.....	235
土地使用权出让合同.....	235
土地使用规则.....	236
土地使用权出让年限.....	237
土地使用期限届满的处理.....	237
土地使用权转让.....	238
土地使用权转让的限制.....	239
土地使用权抵押.....	240
抵押权人享有的权利.....	241
特许抵押.....	242
土地市场.....	242
开放土地市场的条件.....	243

土地市场结构模式.....	244
开放土地市场的原则.....	245
马克思地租原理.....	246
绝对地租.....	248
级差地租.....	249
垄断地租.....	250
马克思地价原理.....	251
地价的计算.....	252
土地使用费.....	254
土地使用税.....	256

第十一章 法律责任及诉讼

违反土地法的行为	258
违反土地法的行为表现方式	258
违反土地法应承担的法律责任.....	262
承担法律责任的构成要件.....	269
土地纠纷诉讼.....	273
土地纠纷诉讼的途径.....	274

第十二章 港、台及外国土地 法规简介

目的和意义.....	279
香港土地法规.....	279
台湾土地法规.....	280
美国土地法规.....	287
日本土地法规.....	290
苏联土地法规.....	293

朝鲜土地法规.....	297
附录	301
后记	314

第一章 土地和土地问题

【土地的含义】 土地是土地管理工作和研究的客体，是指地球表层的陆地部分（包括内陆水域和海涂）及其附属物。很长一个时期，人们认为土地仅是一个平面，把土地的概念与土壤等同起来；随着采掘业、能源工业、原材料工业、建筑业工业群体的兴起和科学技术的进步，人们对土地的开发利用逐渐由陆地表面扩大到有一定深度高度的地下和空间；高层建筑的大量涌现，地下构筑物的兴建，因采掘引起的表层沉降塌陷等大量问题，迫使土地的权属与利用管理延伸到土地的立体空间。目前绝大多数学者认为土地应包括地球表面上下一定高度和深度内的岩石、土壤、地貌、水文、空气、植被等组成的自然综合体。这个自然综合体是指土地本身所固有的、有机的组成部分，而不应包括影响土地功能的光、热、气候等自然宇宙因子和人为的产物。在这个自然综合体中，各个构成因素都有其不可取代的地位和作用，土地的质量与用途取决于全部构成因素的综合影响，而不从属于其中任何一个单独的因素，离开土地这个综合整体，各个单个的构成因素都不能理解为土地。例如土壤，它是指地球陆地上能够生长植物的疏松表层，是土地自然综合体中极为重要的构成因素，但它不是土地。

土地的含义与国土的含义不同，国土是指一个国家主权管辖范围内的版图，包括领土、领空、领海。

国土是一个更为广泛的含义，土地是国土的重要组成部分。

【土地的功能】 土地是人类生活、生产等一切活动的场所，是人类一切生产资料的基本来源，是所有建筑物的基地，是农业生产的基本生产资料和劳动对象、劳动工具。正如马克思所指出的那样，土地是一切生产和一切存在的源泉，是人类不能出让的生存条件和再生产条件。

具体的概括起来，土地大致有承载、养育、提供生产资料和景观四个方面的功能。

承载功能：土地是人类生存和生物活动的载体，是人类活动的场所，生物生存的基地；没有土地，万物就没有存身之地。

养育功能：土地有一定的肥力、养分、有机质、矿物质和适宜生命存在的水、热、气等条件，人类和其它生物从土地和土地上的生长物中获得生存与繁衍的能量和物质，土地养育着万物，是万物生长的基本条件。

提供生产资料的功能：粮食从土地中来，没有土地就没有农业；土地是农、林、牧、渔业的基本生产资料。土地的矿产资源、能源资源、建材资源，为人类的经济生产提供了基本物质资源条件。

景观功能：地球表面的各类秀丽的大川名山、奇峰异石、飞瀑流水、云山霞洞、幽谷清泉……等等壮观奇特的自然环境，为人类提供了丰富的观赏、游览资源。

【土地的自然特征】 土地的自然特征是土地自然属性的反映，土地作为自然历史的产物，具有以下特征：

(1) 土地是自然的产物。土地是自然生成的，它的产生与存在是不以人的意志为转移的。大约在六十亿年前，就有了地球，经过亿万年时间，它的表层风化为自然土壤，逐渐有了生命；至三百万年前，才开始人类历史。人类是地球上的后来者，土地不是人类劳动的产物，人类的劳动可以改变土地的利用，但决不能创造土地。现在我们的围海、围河、围湖造田，仅仅是土地形态的改变，不能称之为创造新土地。

(2) 土地面积(数量)的有限性。土地是大自然的产物，具有原始性和不可能再生性，土地的总面积为地球表面积所限定。虽然地球地壳的运动、变化和人类的生产活动所至，使土地表面形态发生变化，如移山填海，地面升降等，但土地的总面积始终没变，无论在什么样的条件下，人类既不能创造土地，也不能消灭土地，土地面积有限性是一个普遍现象。

(3) 土地位置的固定性。土地只能固定在一定的位置上，不能移动，不能互换。土地位置的固定性决定了不同位置的土地，往往具有特定的自然条件和不同的用途，因此决定了土地的使用必须因地制宜。

(4) 土地的永久性。生产资料一般在使用过程中会发生磨损，以至报废；然而土地在使用过程中只要处理得当，土地就会不断改良，可以永久连续的使用下去。农业用地，在正确使用和保护下，肥力可以不断地恢复、补充和提高；非农业用地，只要注意保护，可以永久使用。当然，像矿产，以及从土地中获取的材料工业的原料等是属一次性使用的，但采掘后遗留的现场也还可以派以其它用场，继续使用。这里需要强调的是切实注意土地的保护与改良，防止土地