

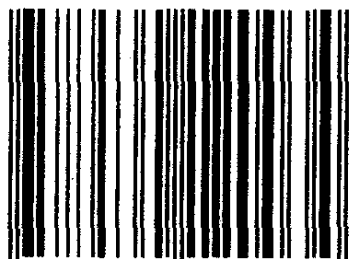
TUDIGUANLISHIYONGSHUOCE

土地管理实用手册

主编 裴毓敏 李慧孝 赵洪松

吉林大学出版社

ISBN 7-5601-2003-2



9 787560 120034 >

土地管理实用手册

主 编：裴毓铁 李忠孝 赵洪松

责任编辑、责任校对：陈 铮 封面设计：孙 群

吉林大学出版社出版
(长春市东中华路 37 号)

吉林大学出版社发行
吉林省商务彩印厂印刷

开本：850×1168 毫米	1 / 32	1997 年 1 月第 1 版
印张：23.25		1997 年 1 月第 1 次印刷
字数：600 千字		印数 1—3000 册

ISBN 7-5601-2003-2/C · 31

(精装) 定价：58.80 元

只有按照法律規章
辦事才能管好土地

王先進

一九九一年
八月一日

序

《土地管理实用手册》一书，经过作者的辛勤劳作，终于和广大读者见面了，这是土地管理战线上的一则喜讯。本书在很大程度上，做到了博采众长，并有所创新。本书的出版，对于规范土地管理工作程序，强化土地管理工作制度，特别是对提高广大土地管理工作者的业务素质将有很大帮助。

随着土地管理事业的发展，土地管理任务的加大，层次的加深，领域的拓展，土地管理科学知识对于广大土地管理者来说，显得越来越重要。毫无疑问，研究和探讨土地管理活动的规律，并将实践经验上升到理论高度来认识，用以推动土地管理工作必将产生事半功倍的效果。

土地管理是一门综合性科学，在学术方面涉及到自然科学、社会科学等诸多领域，有其本质的、内在的规律。我们要提高工作效率，就需要学习和掌握它。在各级土地管理部门刚成立的几年里，如果说我们开展各项工作在一定程度上是凭经验办事，那么现在不同了，土地管理工作已经进入深化改革和全面建设新阶段。随着工作重点的转移，为顺应形势要求，我们的工作方式和方法也随之发生变化，即土地管理工作要适应“两个根本转变”的需要，不断提高科学化、法制化、规范化、现代化的水平。

土地管理是一项新兴的事业，广大土地管理者来自各行各业，土地管理的政策性、专业性强，面临的工作任务将是极其繁重的。要想适应土地管理新形势，就必须在实践中不断学习掌握新知识，使理论与实践融会贯通，只有这样才能使土地管理工作跟上改革步伐，更好地为经济建设服务。

为此，我们提倡和鼓励土地管理战线的同志能与有关大专院校从事教学与理论研究的专家教授合作，编写出更多质量较高的通俗、

实用的土地管理方面的工具书。呈现在读者面前的《土地管理实用手册》一书，是作者多年的土地管理工作实践和教学经验的总结，他们出于工作、教学、科研的需要，在实践中勤于学习，积极探索，勇于创新，用辛勤的汗水和心血，谱写我国土地管理的新篇章，这确实可喜可贺。尽管这本书可能存在着这样或那样的不足，不够尽善尽美，但它预示着我们的土地管理事业将逐步走向成熟，土地管理事业的前景将无限美好。

本书主编邀我作序，借此机会，对他们辛勤工作取得的成果表示祝贺。愿《土地管理实用手册》充分展示出内在价值，成为土地管理工作者的工作指南。

裴辅祥

一九九六年八月

目 录

一、土地经济学基础知识	土地的自然供给····· (9)
土地····· (1)	土地的经济供给 ····· (10)
土地特性····· (1)	土地的经济供给与自然供给的 关系 ····· (11)
土地功能····· (3)	土地需要 ····· (12)
土地分类····· (4)	农业用地需求 ····· (12)
土地资源····· (4)	非农业用地需求 ····· (13)
土地资源数量····· (5)	人口与土地的关系 ····· (13)
土地资源质量····· (5)	中国的人口发展与 土地关系 ····· (14)
土地资产····· (5)	土地供求动态平衡 ····· (14)
土地产权····· (6)	土地开发 ····· (16)
土地制度····· (6)	土地开发的特性 ····· (16)
土地所有制····· (6)	土地开发经营方向 ····· (17)
土地公有制····· (6)	土地开发项目 ····· (18)
土地私有制····· (7)	土地开发规划 ····· (19)
土地使有制····· (7)	城镇土地开发规划 ····· (19)
土地所有制与使用制的 关系····· (8)	农用地开发规划 ····· (19)
土地所有权····· (8)	土地开发的经营方式 ····· (20)
土地使用权····· (8)	土地开发应履行的 法律程序 ····· (21)
城市土地使用制····· (8)	土地开发复垦的 主要措施 ····· (22)
城市土地土地使用制的 改革····· (9)	土地开发投资效益的 动态分析方法 ····· (23)
农村土地使用制····· (9)	土地开发投资效益的
农村土地使用制的改革····· (9)	
土地供给····· (9)	

静态分析方法	(25)	农业土地经营规模	(38)
土地复垦	(27)	农业土地适度经营规模 ...	(38)
土地复垦后的权属确定 ...	(27)	中国农业适度经营规模 ...	(38)
土地复垦后的土地用途		地租	(38)
确定	(27)	马克思主义的地租理论 ...	(38)
土地复垦费用和土地损失		资本主义地租	(43)
补偿费	(28)	社会主义地租	(43)
土地利用	(28)	土地价格	(44)
土地利用效率	(29)	土地价格理论	(44)
土地利用结构	(29)	地价的特性	(44)
土地利用效益	(30)	地价的分类	(44)
土地利用规划	(30)	土地价格的影响因素	(44)
土地利用目标	(30)	土地价格的政府控制	(45)
土地利用的基本		土地价格的评估	(46)
经济原则	(31)	土地估价的原则	(46)
土地利用的经济效益	(32)	土地估价的方法	(46)
土地利用的社会效益	(32)	土地估价的程序	(70)
土地利用的生态效益	(32)	土地价格评估	
土地计划利用	(33)	立项申请书	(72)
土地区位利用	(33)	土地估价协议书	(77)
土地区位效益	(34)	土地估价报告书	(79)
农业土地分区利用	(34)	土地市场	(87)
工业土地分区利用	(35)	一级土地市场	(87)
商业土地分区利用	(35)	二级土地市场	(87)
居民区土地分区利用	(35)	土地隐形市场	(88)
土地报酬递减规律	(35)	土地市场的特点	(88)
土地集约利用	(36)	土地市场的机能	(88)
土地利用集约度	(36)	土地市场构成条件	(89)
城镇土地集约利用	(37)	土地市场运行	(89)

土地金融	(89)	土地调查	(125)
土地金融与土地抵押		土地利用现状调查	(126)
权能	(90)	土地利用现状分类	(128)
土地银行	(90)	土地利用现状调查的	
土地信用	(91)	基本程序	(130)
土地债券	(91)	地籍调查	(135)
发展土地金融的意义	(91)	土地权属调查	(138)
发展土地金融的条件	(91)	土地权属调查单位	
中国土地金融的发展	(92)	划分	(138)
土地税收	(92)	土地权属调查的关键	(139)
土地税收与地租的区别	(92)	土地权属调查的内容	(139)
土地税收的特性	(93)	土地权属调查的步骤	(139)
土地税收的征收依据	(94)	土地权属变更调查	(140)
土地税收的功能	(94)	地籍测量	(140)
中国土地税收	(94)	地籍图	(140)
土地增值税	(95)	土地登记	(141)
耕地占用税	(103)	初始土地登记	(142)
城镇土地使用税	(111)	变更土地登记	(149)
		集体土地使用权登记	(153)
		土地统计	(153)
		现行土地统计制度	(157)
		土地统计管理体制	(157)
		基层土地统计和国家土地	
		统计	(158)
		初始土地统计与年度土地	
		统计	(159)
		土地统计报表制度	(161)
		土地统计年报与年度土地	
		统计的关系	(161)
 二、地籍管理			
地籍	(123)		
地籍的作用	(123)		
资本主义地籍	(123)		
封建社会地籍	(124)		
社会主义地籍	(124)		
地籍管理	(124)		
地籍管理的对象	(125)		
地籍管理的措施	(125)		
地籍管理的原则	(125)		

土地分等定级·····	(162)	征地费·····	(212)
城镇土地分等定级·····	(163)	征地费用的使用管理·····	(222)
农村土地分等定级·····	(164)	国家建设用地的审查·····	(222)
地籍档案·····	(170)	国家建设用地审批	
地籍信息系统·····	(171)	权限·····	(223)
土地登记申请书·····	(174)	土地使用权出让方式·····	(224)
土地登记法人代表		土地使用权出让的	
身份证明书·····	(181)	报批·····	(225)
地籍调查法人代表		土地使用权划拨·····	(225)
身份证明书·····	(182)	土地使用权转让·····	(226)
土地登记委托书·····	(183)	土地使用权转让的	
指界委托书·····	(184)	管理·····	(227)
土地抵押登记申请书·····	(185)	土地使用权出租·····	(228)
国有土地使用证·····	(190)	土地使用权出租的	
集体建设用地		条件·····	(229)
使用证·····	(199)	土地使用权出租的	
		基本要求·····	(229)
		土地使用权抵押·····	(230)
		土地使用权抵押合同·····	(230)
		土地使用权抵押登记·····	(230)
		土地使用权抵押	
		财产处分·····	(230)
		在建立现代企业制度中土地	
		资产的显化作用·····	(230)
		外商投资企业·····	(238)
		外商投资企业用地的	
		取得方式·····	(239)
		外商投资企业用地的	
		审批程序·····	(239)
三、建设用地管理			
建设用地·····	(207)		
建设用地和农业用地·····	(207)		
建设用地管理·····	(207)		
国家建设用地·····	(210)		
国家建设用地的			
取得方式·····	(210)		
土地征用·····	(211)		
土地使用权出让·····	(211)		
国家建设用地审批			
程序·····	(211)		

外商投资企业土地费用的收取..... (241)	建设用地控制指标..... (275)
外商投资企业用地的审查..... (242)	建设用地参考指标..... (276)
土地使用权出让合同..... (245)	民用建设用地..... (276)
土地使用权转让合同..... (245)	工业用地..... (283)
土地使用权出让合同与转让合同的关系..... (246)	铁路用地..... (360)
土地使用权出让合同与转让合同的分类..... (247)	公路用地..... (360)
土地使用权出让合同与转让合同的内容..... (251)	各种场（厂）站用地..... (361)
关于合同成立的主要条款..... (251)	粮库（站）用地..... (364)
土地使用权出让合同、转让合同的普通条款..... (252)	油田建设用地..... (364)
土地使用权出让合同、转让合同的条款..... (252)	农村建设用地..... (365)
国有土地使用权出让合同（宗地出让合同）... (253)	乡（镇）村建设用地..... (376)
国有土地使用权出让合同（成片开发土地出让合同）..... (259)	城乡建设用地管理规范..... (379)
国有土地使用权出让合同（划拨土地使用权补办出让合同）..... (268)	建设用地批准书..... (381)
外商投资企业土地使用合同（划拨土地使用权合同）... (272)	建设用地审批表..... (385)
	使用土地协议书..... (390)
	国有土地使用权抵押证明书..... (395)
	国有土地使用权承租证明书..... (403)
	四、土地利用管理
	土地利用管理..... (410)
	土地利用计划管理..... (410)
	土地利用规划管理..... (411)
	土地开发管理..... (411)
	土地整治..... (411)
	土地保护管理..... (412)

土地利用监测·····	(412)	基本农田占用审批	
土地利用总体规划·····	(412)	联络单·····	(427)
全国和省级规划·····	(413)	基本农田占用申请	
编制土地利用总体规划的		审批表·····	(428)
基本原则·····	(413)		
土地利用总体规划编制的			
程序·····	(415)	五、土地监察	
土地利用总体规划编制的		监察·····	(434)
方法·····	(416)	土地监察·····	(434)
土地利用总体规划的		土地监察的任务·····	(435)
主要成果·····	(416)	土地监察的要求·····	(436)
土地利用现状分析·····	(417)	土地监察机构·····	(438)
土地利用现状述评·····	(418)	土地监察网络·····	(439)
土地供求量预测·····	(419)	土地监察人员·····	(439)
预测的基本方法·····	(420)	土地监察主体·····	(440)
人口发展预测·····	(421)	土地监察方法·····	(440)
农业生产用地预测·····	(421)	土地违法行为·····	(441)
非农业建设用地预测·····	(422)	土地监察客体·····	(441)
基本农田·····	(423)	土地监察大队·····	(441)
基本农田保护区·····	(423)	土地违法行为的种类·····	(441)
基本农田保护区规划、管理		非法占用土地的行为·····	(442)
法律依据·····	(423)	非法转让土地的行为·····	(442)
基本农田保护区规划·····	(424)	非法行使征用、使用土地	
基本农田保护区划定·····	(425)	批准权的行为·····	(443)
基本农田保护区定界·····	(425)	违法使用土地的行为·····	(444)
基本农田的保护规定和		破坏土地质量的行为·····	(444)
措施·····	(425)	非法占用征地费款的	
基本农田保护区的		行为·····	(444)
监督·····	(426)	侵犯土地权属的行为·····	(444)
		违反《土地复垦规定》的	

行为..... (444)	土地管理信访工作的地位和作用..... (474)
土地违法行为行政制裁的种类..... (445)	信访工作机构..... (474)
土地违法案件的管辖..... (445)	信访工作机构的主要职责..... (475)
土地违法案件的级别管辖..... (445)	土地管理信访案件的处理权限..... (475)
土地违法案件..... (446)	土地管理信访工作的原则..... (475)
处理土地违法案件的基本原则..... (447)	土地管理信访工作的要求..... (476)
处理土地违法案件的基本程序..... (449)	土地管理史志..... (478)
土地违法案件的行政复议..... (450)	编修土地管理史志的重要意义..... (479)
土地违法案件的行政诉讼..... (450)	做好“土地志”编写工作..... (480)
处理土地违法案件的主要文书格式..... (451)	志书编写应注意的问题..... (481)
处理土地违法案件的主要文书或附件..... (452)	行政管理..... (483)
土地案例评析..... (460)	土地行政管理..... (483)
	土地行政管理的特性..... (488)
	土地行政管理的手段和方式..... (490)
六、土地其他管理	土地行政管理的职能..... (490)
土地宣传..... (467)	土地行政管理体制..... (492)
做好土地宣传工作的准则..... (468)	土地行政管理机构..... (492)
加强土地宣传工作..... (471)	土地财务管理..... (494)
全国土地日..... (472)	土地财务管理的特点..... (494)
第六个全国土地日..... (473)	土地财务管理的
土地管理信访..... (473)	

基本任务····· (495)	中华人民共和国铁路法
土地财务管理工作的	(节录) ····· (537)
基本程序····· (495)	中华人民共和国军事设施
土地财务管理各项	保护法 (节录) ····· (538)
规章制度····· (497)	中华人民共和国农业法
	(节录) ····· (539)
七、常用土地管理法规	中华人民共和国水法
中华人民共和国宪法	(节录) ····· (540)
(节录) ····· (499)	中华人民共和国
中华人民共和国宪法	国家赔偿法····· (542)
修正案····· (500)	中华人民共和国
中华人民共和国	刑事诉讼法····· (549)
民法通则····· (500)	中华人民共和国土地管理法
中华人民共和国	实施条例····· (587)
土地管理法····· (502)	中华人民共和国城镇国有
中华人民共和国城市	土地使用权出让和转让
房地产管理法····· (512)	暂行条例····· (594)
中华人民共和国城市	外商投资开发经营成片土地
规划法····· (522)	暂行管理办法····· (601)
中华人民共和国矿产资源法	中华人民共和国城镇土地
(节录) ····· (529)	使用税暂行条例····· (604)
中华人民共和国环境保护法	中华人民共和国耕地占用税
(节录) ····· (530)	暂行条例····· (606)
中华人民共和国森林法	土地复垦规定····· (609)
(节录) ····· (531)	行政复议条例····· (613)
中华人民共和国草原法	中华人民共和国土地增值税
(节录) ····· (534)	暂行条例····· (622)
中华人民共和国渔业法	基本农田保护条例····· (624)
(节录) ····· (536)	信访条例····· (631)

土地监察暂行条例····· (637)	吉林省国有土地使用权抵押
确定土地所有权和使用权的	贷款管理有关规定·····
若干规定····· (643)	····· (711)
土地违法案件查处	吉林省人民政府关于深化
办法····· (653)	国有土地使用制度改革,
土地增值税暂行条例	强化土地资产管理的
实施细则····· (660)	决定····· (713)
土地登记规则····· (665)	附 录
集体土地使用权抵押登记的	汉语拼音字母····· (718)
若干规定····· (678)	英文字母····· (718)
土地权属争议处理	希腊字母····· (719)
暂行办法····· (680)	常用数字符号表····· (719)
规范股份有限公司土地估价	常用数学公式····· (720)
结果确认工作的	常用几何图形计算····· (723)
若干规定····· (686)	常数表····· (726)
吉林省土地管理条例····· (689)	公制计算单位····· (727)
吉林省基本农田	计算单位比较····· (728)
保护条例····· (703)	

一、土地经济学基础知识

土地 有广义和狭义两种含义。广义的土地是指由土壤、气候、地貌、岩石和生物等因素组成的自然历史综合体,同时也包括人类过去和现在生产活动的成果。它在垂直方向上可分为地上、地表、地下三层,包括地貌、土壤、植被的全部,以及直接影响它的地表水、浅层地下水、表层岩石和作用于地表的气候条件。而与地表没有直接发生关系的高空气候、深层岩石、深层地下水等均不包括在土地范围之内,应视为土地形成的条件。狭义的土地系指地球表面的陆地部分(包括内陆水域)。其通常只以面积为计量单位。

土地特性 土地具有一系列与其他物质相区别的特性。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。土地是自然历史形成的,存在以下四个自然特性:①位置固定性。土地的空间位置是固定的,不能移动。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。土地是地球的陆地部分,而地球是自然历史形成的,其面积具有不可再生性。人类可以改良土地,提高土地质量,改变土地形态(由丘陵变成平原,由贫瘠变为肥沃),但丝毫不能扩大(或缩小)土地面积。土地面积有限,迫使人们必须节约土地,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、水分等)以及的气候条件(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国家或一个地区的范围之内,即使在一个基层生产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扩大,这种差异性会逐步扩大,而不是趋于缩小。土地的自身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,以取得土地利用的最佳综合收益;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。土地的经济特性,是以土地自然特性为基础,在人类对土地利用中产生的。①土地供给的稀缺性。土地供给的稀缺性,不仅仅表现在土地供给总量与土地需求总量的矛盾上,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)的土地的特别稀缺上。由于土地稀缺性日益增强,土地供求矛盾的日益尖锐化,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,出现地租、地价猛涨、土地投机泛滥现象;②土地利用方式的相对分散性。由于土地位置的固定性,对土地只能就地分别加以利用。因而土地利用的方式是相对分散的。土地利用方式相对分散性这一特性,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运输联系,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。土地有多种用途,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。主要原因:其一,土地的自然条件制约;其二,由于工农业生产上变更土地利用方向往往造成巨大经济损失,因而不合理的,甚至是不允许的。这一特性,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收益不高的仓库、运动场等,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价,对全部土地进行宏观的管理、监督和调控。

土地功能 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。所以说,土地是人类赖以生存的物质基础,是一切生产和一切存在的源泉。具体地说,土地具有以下基本功能:1. 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,毛将安附”,在一定意义上比喻了土地对于人类的这种承载功能。2. 生育功能。土地的一定深度和高度内,附着许多滋生万物的生育能力。如土壤中含有各种营养物质以及水分、空气等,这些是地球上一切生物生长、繁殖的基本条件。没有这些条件及其功能,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。3. 资源(非生物)功能。人类要进行物质资料的生产,除了需要生物资料资源外,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)等。这些自然资源都蕴藏于土地之中。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,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。4. 资产