

土地管理岗位培训基本教材之二



土地管理基础知识

上册

TUDIGUANLI
JICHUZHISHI



● 国家土地管理局 编
● 天津人民出版社

土地管理基础知识

(上、下册)

国家土地管理局 编

*

天津人民出版社出版

(天津市张自忠路 189 号)

天津新华印刷二厂印刷 新华书店天津发行所发行

*

850×1168 毫米 32 开本 26.625 印张 600 千字

1993 年 5 月第 1 版 1996 年 11 月第 4 次印刷

印数:24,001—30,000

ISBN 7-201-01464-1/G·681

定 价:24.50 元

97
F301.2
33
2:2

土地管理基础知识(下)

国家土地管理局 编

VA 93/22



天津人民出版社



C 409713

前 言

当前,土地管理事业已由开创阶段步入了全面建设与深化改革的新的历史时期,土地管理各项工作正在日益向深度和广度开展。为了提高土地管理在职人员的业务素质,以适应土地管理事业迅速发展的需要,根据国家改革和发展成人教育要以岗位培训为主的精神,我局按照业务和职务的划分,将土地管理岗位序列划分为两大类、七个岗位,并制定了各岗位规范,为在系统内开展岗位培训奠定了基础。

教材是进行岗位培训的重要条件,也是提高岗位培训质量,取得培训效果的重要保证。为适应土地管理岗位培训的需要,我司拟编审出版一套土地管理岗位培训教材。根据土地管理岗位规范及岗位培训计划的要求,现将这套教材分成基本教材和辅助教材两大系列,基本教材系列由以下教材组成:土地管理概论、土地管理基础知识、土地测绘技术、地籍管理、土地利用规划、建设用地管理、土地监察、土地法学、土地经济等;辅导教材系列由以下教材组成:土地管理知识问答、土地管理中的行政诉讼、土地案例选编、土地使用制度改革、土地管理专题讲座汇编等。这些教材将陆续出版,以满足各地岗位培训和广大读者的需要。

国家土地管理局科技宣教司

一九九二年十二月

再版说明

本教材于1990年8月第一次出版,91年曾先后两次加印。根据两年来教材使用情况的信息反馈,本教材具有注重实用性,强调实践性,兼顾基础理论的特点,具有很高的实际使用价值。

随着土地管理事业的发展和土地使用制度改革的深入,土地管理实践出现了许多新观念、新问题,土地管理理论和体系更趋科学、合理。为适应实际工作的需要,教材的修改、完善、充实和提高成为必要。为此,我司于92年7月组织有关单位及原编者,对教材进行了修订。修订后的教材采用原来的篇章结构,以保持系统性,同时删去部分章节中与土地管理脱节或重复的内容,如删去原书中地籍测量和变更地籍调查及第十八章第二、四、五、六节等;修订后的教材重点更加突出,如强化了城镇村庄地籍调查、土地登记的内容等;修订后的教材更具针对性、实用性和可操作性。教材总结了两年来土地管理工作反映出的问题和实践经验,增加了一些新的内容,如新增了土地行政复议、诉讼的内容,将土地统计、档案单列为篇等,具有很强的针对性、实用性,操作起来更加简单方便。

本书不仅可以满足各土地管理岗位培训的需要,也可以作为在职人员和大中专学生自学的参考教材。

本教材由王宏喜主编,胡季荣统纂,参加编写人员:王吉林、黄华明、潘其泉、岳晓武、胡存智、廖永林。

教材修改过程中得到了国家土地管理局有关司室、江苏、上海、吉林、黑龙江、福建等省、市土地管理局的热情支持,在此表示感谢!

国家土地管理局科技宣教司

一九九二年十二月

目 录

第一篇 土地管理概述

第一章 土地管理概述.....	(1)
第一节 土地的概念.....	(1)
第二节 土地管理的概念	(13)
第三节 土地管理的目的、任务和内容.....	(17)
第四节 土地管理的职能和原则	(23)
第五节 土地管理机构及其职责	(30)

第二篇 土地经济原理

第二章 土地的供给与需求	(37)
第一节 土地供给与需求的概念及其关系	(37)
第二节 土地人口承载量	(45)
第三章 报酬递减规律	(48)
第一节 报酬递减规律的含义	(48)
第二节 变动因素最佳投入量的确定	(53)
第四章 地租、地价理论.....	(60)
第一节 地租理论	(60)
第二节 地价理论	(77)
第三节 土地估价的基本方法	(89)
第四节 应用估价方法	(96)
第五节 我国土地估价体系与方法.....	(102)
第五章 土地制度、土地金融和土地赋税	(108)
第一节 土地制度.....	(108)

第二节	土地金融·····	(122)
第三节	土地赋税·····	(125)

第三篇 地籍管理

第六章	地籍管理概述·····	(134)
第一节	地籍与地籍管理·····	(134)
第二节	地籍管理的任务、内容和基本原则·····	(139)
第七章	土地利用现状调查·····	(146)
第一节	土地利用现状调查概述·····	(146)
第二节	土地利用现状调查的准备工作·····	(156)
第三节	土地利用现状调查的外业工作·····	(159)
第四节	土地利用现状调查的内业工作·····	(171)
第五节	成果检查验收·····	(187)
第八章	城镇、村庄地籍调查·····	(190)
第一节	城镇、村庄地籍调查概述·····	(190)
第二节	城镇、村庄地籍调查的准备工作·····	(198)
第三节	权属调查·····	(201)
第九章	土地分等定级·····	(225)
第一节	城镇土地分等定级概述·····	(225)
第二节	城镇土地定级因素分析·····	(232)
第三节	城镇土地定级工作程序及技术·····	(236)
第四节	农用土地分等定级·····	(268)
第十章	土地登记·····	(280)
第一节	土地登记概述·····	(280)
第二节	初始土地登记·····	(289)
第三节	变更土地登记·····	(326)

第四篇 土地统计和土地管理档案

第十一章 土地统计.....	(340)
第一节 土地统计概述.....	(340)
第二节 土地统计的工作程序.....	(346)
第三节 国家现行土地统计制度.....	(349)
第十二章 土地管理档案.....	(388)
第一节 土地管理档案概述.....	(388)
第二节 土地管理档案的收集与整理.....	(393)
第三节 土地管理档案的鉴定、保管、利用 和统计.....	(426)

第五篇 土地利用规划

第十三章 土地利用规划概述.....	(431)
第一节 土地利用与合理利用土地.....	(431)
第二节 土地利用规划概述.....	(434)
第十四章 土地利用总体规划.....	(440)
第一节 土地利用总体规划概述.....	(440)
第二节 土地利用总体规划的编制.....	(447)
第十五章 土地利用专项规划.....	(470)
第一节 土地利用专项规划概述.....	(470)
第二节 划定基本农田保护区.....	(472)
第三节 村镇规划.....	(478)
第四节 土地开发规划.....	(542)
第十六章 土地利用规划组织实施.....	(561)
第一节 土地利用计划.....	(561)

第二节	实施土地利用规划的技术、经济 和法律手段.....	(575)
-----	------------------------------	-------

第六篇 建设用地管理

第十七章	建设用地管理概述.....	(579)
第一节	建设用地概述.....	(579)
第二节	建设用地管理的基本含义和任务.....	(582)
第三节	建设用地管理的原则和内容.....	(585)
第四节	建设用地管理的宏观调控.....	(587)
第十八章	国家建设用地管理.....	(590)
第一节	国家建设用地概述.....	(590)
第二节	国家建设用地审批程序.....	(595)
第三节	国家建设用地费用补偿及使用.....	(599)
第四节	国家建设用地的审查.....	(611)
第十九章	乡(镇)村建设用地管理.....	(627)
第一节	乡(镇)村企业建设用地管理.....	(627)
第二节	乡(镇)村公益事业建设用地管理.....	(631)
第三节	乡村专业户、个体工商户建设用地管理 ...	(632)
第四节	农户宅基地的管理.....	(634)
第五节	农业建设用地管理.....	(638)
第二十章	外商投资企业建设用地管理.....	(641)
第一节	外商投资企业建设用地管理的意义.....	(641)
第二节	外商投资企业用地的审批程序.....	(644)
第三节	外商投资企业用地场地使用费的收取.....	(645)
第四节	外商投资企业用地审查.....	(647)

第七篇 土地管理法规与土地监察

第二十一章	土地管理法规·····	(650)
第一节	土地管理法规的概念·····	(650)
第二节	土地所有权和使用权·····	(661)
第三节	土地管理法律关系·····	(677)
第四节	法律责任·····	(688)
第五节	《中华人民共和国土地管理法》有 关条文释义·····	(697)
第二十二章	土地监察·····	(724)
第一节	土地监察概述·····	(724)
第二节	土地违法案件的处理·····	(731)
第三节	土地纠纷案件的处理·····	(750)
第四节	土地案件的行政复议和行政诉讼·····	(760)
第五节	土地管理执法监察常用法律文书·····	(794)

第一篇 土地管理概述

第一章 土地管理概述

第一节 土地的概念

土地管理的对象是土地及人们占有、使用、利用土地的行为及过程,因此,对土地内涵和外延的认识,直接关系到对土地管理工作内容和管理范围的界定。故在学习土地管理有关内容之前,先了解土地的含义及特性是必要的。

一、土地的含义

因为人类生活在陆地上,人们的主要生产和生活资料取之于陆地,陆地与人们的关系最为密切,所以,社会上一般人对土地的通俗理解是指地球表面的陆地部分,不包括海洋、江河、湖泊等水体,这是狭义的土地。

人们从不同的角度或因学科研究上的需要,对土地所下的定义不同。例如自然地理学认为“土地是地理环境(主要是陆地环境)中由相互联系的自然地理成分所组成,包括人类活动影

响内的自然地域综合体”。^①又如土地规划的对象主要是陆地，土地规划学者认为“土地是指地球陆地表层，它是自然历史的产物，是由土壤、植被、地表水及表层的岩石和地下水等诸要素组成的自然综合体……”。^②以上土地概念的外延在横向范围上，仅指陆地部分，不包括海洋。在组成要素上，有的人认为不包括人类的活动结果。这也是狭义的土地。

广义土地的外延，在横向上包括陆地和海洋，在组成上包括人类过去和现在的活动结果，即包括大量存在的与之不可分离的人类劳动产生的附着物（土地的附着物是指附着于土地的一切物质）、附属物（指属于土地组成要素的物质，如土壤、岩石、植被，地下矿藏等）、定着物（指固定于土地上不能移动，或虽能移动，但移动后要减损经济价值的物质，如房屋、建筑物等），但不包括土地的出产物（是指由土地功能决定而自然生成的物质，出产物在未与土地分离时，可视为土地的组成部分）。如从土地的使用性和利用性的角度来说，联合国粮农组织 1972 年土地评价专家会议对土地所下的定义是：“土地包含地球表面及其以上和以下的大气、土壤和基础地质、水文和植物。它还包含这一地域范围内过去和目前人类活动的材料、结果以及动物对目前和未来人类利用所施的重要影响。”以后在 1975 年发表的《土地评价纲要》中的土地定义是：“一片土地的地理学定义是指地球表面的一个特定地区，其特性包含着此地面以上和以下垂直的生物圈中一切比较稳定或周期循环的要素，如大气、土壤、水文、动植

① 潘树荣等 《自然地理学》 高等教育出版社 1985 年版 P. 397

② 宗树森 任 红 土地概念与土地利用总体规划 自然资源研究 1983 年 3 期 P. 6

物的密度,人类过去和现在活动及相互作用的结果,对人类现在和将来的土地的利用等等。因为这些要素及其相互作用,对人类现在和将来的土地利用都会产生深远的影响。”

土地的经济学概念的范围较为宽广,如英国经济学家马歇尔(A. Marshall)的定义是:“土地是指自然为辅助人类而自由给予的陆、水、空气和光热等各种物质和力量”。美国的雷利·巴洛维教授认为“土地的经济学概念可以看作与不动产的法律概念基本相似,即定义为‘受控制的附着于地球表面的自然和人工资源的总和’”。^①我国台湾《土地法》第一条亦说:“本法所称土地,谓水、陆及天然富源”。这一法律定义与雷利·巴洛维的经济学定义基本一致。

对土地一词的理解,取决于所使用该词的环境和研究的目的。从目前我国土地管理的管理范围上看,土地管理部门不仅仅管陆地,也管海洋的有关部分,如国家土地管理局 1989 年 9 月 6 日批准的《中华人民共和国行业标准——城镇地籍调查规程》中规定的土地分类,其中 63——港口码头,是指供客、货船舶停靠的场所。可见港口码头是土地管理的对象。台湾地区《土地法》第二条:“土地依其使用分为左列,……第三类,交通水利用地,如道路、沟渠、水道、湖泊、港湾、海岸、堤堰属之”。在我国使用海岸、港湾和建造码头,或港口、码头转让、出租都必须到土地管理部门办理手续,核发、更换土地使用证等。因此,土地管理学上的土地概念,可以取广义的。可定义为:土地是地球表面上由土壤、岩石、气候、水文、地貌、植被等组成的自然历史综合体,它

^① 美·雷利·巴洛维著 谷树忠译 《土地资源经济学——不动产经济学》北京农业大学出版社 1989 年版 P. 6

包括人类过去和现在的活动结果。这一定义包含以下几层含义：

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评价结果。既然土地是综合体，它就不是一个平面概念。

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的有关组成要素性质和变化，从而影响土地的性质和用途的变化。

3. 土地是地球表面的具有固定位置的空间客体，具有立体的垂直剖面。在纵向范围上，它包括地表的浅层，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。这样认识的土地我们称为广义的土地，从广义土地中把人类活动结果在我们头脑中舍弃之后，就是狭义的土地。狭义的土地普遍存在，它是一切广义土地的基础。

二、土地的特性

土地的特性，包括自然特性和经济特性。土地的自然特性是指不以人的意志为转移的自然属性；土地的经济特性则指人们在利用土地的过程中，出现的一些生产力和生产关系方面的特性。

（一）土地的自然特性

1. 土地面积的有限性。土地是自然的产物，具有不可再生性，广义土地的总面积，在地球形成后，就由地球表面积所决定。人类虽然能移山填海，扩展陆地，或围湖造田，增加耕地，这仅仅是土地用途的转换，并没有增加土地面积。就是从狭义土地讲，移山填海虽然是能办到的事，但耗资巨大，所增无几，不能从根本上解决土地面积有限性这一特征。

2. 土地位置的固定性。土地最大的自然特性是地理位置的固定性，即土地位置不能互换，不能搬动。人们通常可以搬运一切物品，房屋及其它建筑物虽然移动困难，但可拆迁重建。只有土地固定在地壳上，占有一定的空间位置，无法搬动。因此，人们把土地看作是不动产的代表。这一特性决定了土地的有效性和使用性，也随着土地的地理位置的不同而有着较大的变化，这就要求人们必须因地制宜地利用土地；又由于这一特性使地价的形成和不动产的交易活动区域化。如果采用市场比较法来进行土地估价时，就对区域因素进行比较分析；也由于这一特性，形成的土地市场是一种不完全的市场，即不是具体意义上的市场，而是比较抽象的市场。

3. 土地利用的永续性。土地利用的永续性具有两层含义：第一，作为自然的产物，它与地球共存亡，相对于地球而言，具有永不消失性；第二，作为人类的活动场所和生产资料，可以永续利用。其它的生产资料或物品，在生产过程或使用过程中，会转变成另一种资料、物品，或逐渐陈旧、磨损，失去使用价值而报废。土地则不然，只要人们在使用或利用过程中注意保护它，是可以年复一年地永远使用下去的。

4. 土地质量的地域(块)差异性。构成土地的诸要素(如土

壤、气候、水文、地貌等)的自然性状和性质不同,形成的综合体——土地的结构和功能则各异,最终表现在土地生产力的差异上。事实上,即使是相邻的两块土地,其内部的地质构造和土壤组成等也未必相同。因此土地在地域空间上具有互异性。

需要说明的是,土地质量的差异是以土地的特定的用途而言的。土地作为农业用地时如果是劣等地,若作为工业用地时,由于位置优越则可能成为优等地。某块土地作为玉米用地时是优等地,但作为水稻用地时,由于保水性能差,则是劣等地,如此等等。因此,确定土地质量的等级,是以土地评价为基础,以土地的适用性为前提的。

(二)土地的经济特性

1. 土地经济供给的稀缺性。这一特性有两层含义:首先供给人们从事各种活动的土地面积是有限的;其次,特定地区,不同用途的土地面积也是有限的,往往不能满足人们对各类用地的需求,从而出现了土地占有的垄断性这一社会问题和地租、地价等经济问题。由于土地的稀缺性所引起的土地供不应求现象,造成了地租、地价的昂贵,迫使人们节约、集约地利用土地,努力提高土地的有效利用率和单位面积生产力。

2. 土地用途的多样性。土地具有多种用途,可以作为从第一产业至第三产业用地,以至公共用地、居住用地、商业用地等。由于这一特性,对一块土地的利用,常常同时产生两个以上用途的竞争,并可能从一种用途转换到另一种用途。这种竞争常使土地趋于最佳用途和最大经济效益,并使地价达到最高。这一特性也要求人们在利用土地时,考虑土地的最大有效利用原则,使土地的用途和规模、利用方法等均为最佳,防止发生对土地的不合理利用。