

全国土地估价师资格考试辅导教材之一

# 土地管理基础

国土资源部土地估价师资格考试委员会 编

地质出版社

· 北 京 ·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

土地管理基础/国土资源部土地估价师资格考试委员会编.

-北京:地质出版社,2000.9

全国土地估价师资格考试辅导教材

ISBN 7-116-03165-0

I. 土… II. 土… III. 土地管理-资格考核-教材 IV. F301.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 41236 号

---

总体策划:王章俊

责任编辑:何蔓 岳明 刘均 胡峻  
杜桓 伍健 郭贤 邓任

责任校对:关风云

出版发行:地质出版社

社址:北京海淀区学院路 29 号,100083

电话:010-82310758; 82324570

网址:<http://www.gph.com.cn>

电子邮箱:[zbs@gph.com.cn](mailto:zbs@gph.com.cn)

传真:010-82310759

印刷:北京科技印刷厂

开本:850×1168<sup>1</sup>/<sub>32</sub>

印张:11.00

字数:269千字

印数:15101—18100册

版次:2000年10月北京第一版·第二次印刷

定价:17.00元

ISBN 7-116-03165-0/F·118

---

(凡购买地质出版社的图书,如有缺页、倒页、脱页者,本社发行处负责调换)

# 全国土地估价师资格考试辅导教材

## 编委会人员名单

主 任：李 元

委 员：(以姓氏笔划为序)

马克伟 冯长春 向洪宜

邬翊光 束克欣 李 元

李尚杰 杨重光 吴次芳

吴海洋 张 瑜 林增杰

岳晓武 胡存智 洪亚敏

高向军 黄小虎 鹿心社

廖永林

## 《土地管理基础》

**主 编：**束克欣

**副主编：**叶艳妹 吴海洋

**主 审：**吴次芳

**编写人员：**(以姓氏笔划为序)

叶艳妹 关文荣 束克欣

吴海洋 汪 晖 陈美球

梁留科

## 前 言

《中华人民共和国城市房地产管理法》规定：“国家实行房地产价格评估人员资格认证制度。”原国家土地管理局于1993年2月颁布了《土地估价师资格考试暂行办法》，建立了土地估价师资格认证制度，并对土地估价人员专业资格的取得进行了明确规定。参加全国土地估价师资格考试是取得土地估价师资格的唯一途径。几年来，通过考试，出现了一大批新生力量，进一步改善了我国土地估价师队伍的业务素质和执业水平。

为了配合全国土地估价师资格考试工作，更好地为广大考生服务，国土资源部土地估价师资格考试委员会组织有关专家、教授，按照全国土地估价师资格考试的范围与内容编写了这套考试辅导教材。教材内容力求体现土地估价师应具备的知识体系。全套教材共分四册：第一册《土地管理基础》，着重介绍土地管理基

基础知识、基本理论和方法；第二册《土地估价相关经济理论与方法》，着重介绍与土地估价相关的会计、金融、统计、城市规划、建筑工程概预算、房地产投资与经营以及资产评估的基本知识与方法；第三册《土地估价理论与方法》，介绍我国土地定级、估价的理论、程序与方法；第四册《土地估价法律法规实用手册》，主要汇编了与土地估价有关的法律、法规、政策规定及司法解释等。

在本书编写过程中，得到了葛雄灿、欧海若、沈兵民、童菊儿、于伟、张蔚文、黄鸿鸿、汪峰、胡昱东等同志的大力支持，在此特致谢意。

**国土资源部土地估价师资格考试委员会**

2000年7月

## 目 录

<b>第一章 土地管理概述</b> .....	(1)
第一节 土地的概念与特性 .....	(1)
第二节 土地资源构成及特点 .....	(7)
第三节 土地管理的内涵与原则 .....	(12)
第四节 土地制度与政策 .....	(22)
第五节 土地管理体制 .....	(32)
第六节 建国以来土地管理的演变历程 .....	(35)
第七节 土地管理与社会发展 .....	(39)
<b>第二章 土地经济理论</b> .....	(43)
第一节 土地的供给与需求 .....	(43)
第二节 土地报酬递减规律与土地集约利用 .....	(47)
第三节 规模经济原理与土地规模利用 .....	(52)
第四节 地租理论 .....	(55)
第五节 土地金融与土地税收 .....	(62)
<b>第三章 土地利用规划管理</b> .....	(70)
第一节 土地利用与土地利用规划 .....	(70)
第二节 土地利用总体规划 .....	(80)
第三节 土地利用专项规划与详细规划 .....	(92)
第四节 土地利用规划的实施与管理 .....	(95)
<b>第四章 地籍管理</b> .....	(110)
第一节 地籍与地籍管理 .....	(110)
第二节 土地调查 .....	(116)
第三节 土地登记 .....	(130)
第四节 土地统计 .....	(142)
第五节 地籍档案管理 .....	(152)

<b>第五章 建设用地管理</b> .....	(165)
第一节 建设用地的概念与分类 .....	(165)
第二节 建设用地管理的原则与内容 .....	(169)
第三节 建设用地的供应方式与政策 .....	(173)
第四节 建设用地审批制度 .....	(177)
第五节 建设用地征用管理 .....	(181)
第六节 土地使用权划拨管理 .....	(192)
第七节 农村集体建设用地的管理 .....	(198)
<b>第六章 土地市场管理</b> .....	(203)
第一节 土地市场及其管理手段 .....	(203)
第二节 土地出让、转让、租赁和抵押管理 .....	(211)
第三节 土地市场交易信息管理 .....	(234)
第四节 土地市场中介服务体系管理 .....	(235)
第五节 国有企业改革中土地评估与资产处置管理 .....	(239)
<b>第七章 耕地保护管理</b> .....	(245)
第一节 耕地资源状况 .....	(245)
第二节 耕地保护措施 .....	(250)
第三节 农用地转用管理 .....	(253)
第四节 耕地补偿制度 .....	(260)
第五节 农用地开发整理复垦管理 .....	(265)
第六节 基本农田保护管理 .....	(272)
<b>第八章 土地法制与监察</b> .....	(279)
第一节 土地法与土地法律关系 .....	(279)
第二节 土地法律责任 .....	(294)
第三节 土地行政复议与行政诉讼 .....	(308)
第四节 土地监察的过程、形式和方法 .....	(318)
第五节 土地违法案件的处理 .....	(329)



# 第一章 土地管理概述

## 第一节 土地的概念与特性

### 一、土地的概念

#### (一) 土地的定义

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，从而影响土地的性质和用途的变化。

(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) 土地概念的区分

### 1. 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，则必需同时考虑气候、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它组成要素（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。

### 2. 土地与国土

国土不单指土地，而是国家管辖的地理空间，包括领土、领空和领海。我国著名经济学家于光远曾对国土提出如下定义：所谓国土系归某一个国家管辖的地球上的某一部分空间，即受一国主权管辖的区域，广义包括一国的陆地、河流、湖泊、内海、领海和它们的下层、上空，还包括大陆架等。从内涵上看，国土包括资源与环境两方面的内容。

### 3. 土地与景观

土壤、风化壳、大陆沉积物、潜水和地表水、植被、近地表大气及物理化学作用彼此紧密联系的综合体称为景观。大气候和地理地质条件的统一是景观的基本特征。例如草原黑钙土型黄土平原，砂质荒漠，冰川山地等都属于一定的景观类型。景观一词在原苏联、德国等应用较为普遍，我国地理界也有应用。它与土地的最大区别主要在于它只考虑自然地理因素的作用，而极少考虑社会经济因素的“综合体”的影响。

### 4. 土地与土地资源

所谓资源，顾名思义，是指生产资料与生活资料的来源。土地资源是指在一定技术条件和一定时间内可为人类利用的土地。一般说来，土地资源是指经过人们投入，从土地上得到收益的土地，即产生了价值的土地。有些土地即使大量投资，所得的收益也很有限，例如，远离居民点和交通线，而又没有任何矿藏的流动沙丘、戈壁和裸岩，它们虽然都是自然综合体，是土地，但却很难称之为资源。当然，“资源”是一个发展的概念，有些土地在当前看来用途极少，甚至无用，但随着科技的进步，人类需求的多样化，将来会有用，甚至会成为宝贵的资源。

## 5. 土地与地产

地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，地产不仅包括土地自然体，而且包括土地权利（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。地产最重要特性是其商品属性，具有使用价值和价值，可以像其它商品一样进行交换。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

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，在生产力和生产关系方面表现的特性。

### （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，人类不能创造土地。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，但这仅仅是土地用途的转换，并没有增加土地面积。

（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适用性随着土地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；同时，这一特性也决定了土地市场是一

种不完全的市场，即不是实物交易意义上的市场，而只是土地产权流动的市场。

(3) 土地质量的差异性。不同地域，由于地理位置及社会经济条件的差异，不仅使土地构成的诸要素（如土壤、气候、水文、地貌、植被、岩石）的自然性状不同，而且人类活动的影响也不同，从而使土地的结构和功能各异，最终表现在土地质量的差异上。

(4) 土地永续利用的相对性。土地是一种非消耗性资源，它不会随着人们的使用而消失，相对于消耗性资源而言，土地资源在利用上具有永续性。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，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，在产生过程或使用过程中，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。但是，土地的这种永续利用性是相对的。只有在利用过程中维持了土地的功能，才能实现永续利用。

### (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，往往不能完全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，既可作工业用地，又可作居住用地、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。这就要求人们在利用土地时，考虑土地的最有效利用原则，使土地的用途和规模、利用方法等均为最佳。

(3) 土地用途变更的困难性。土地使用在不同用途之间的变换，有时比较容易，但大多数情况下是困难的。在农业生产中，当作物从播种开始，进入生长阶段后，虽然物价变动，但生产的作物就不能调整布局。即使可以调整，也要付出一定的代价，这就是土地利用适应物价变动的缓慢性。而且，不同作物对土地质量的要求不同，变更用途有时是相当困难或无法办到的。如，缺水宜林的山地，改种水稻就很难实现。工矿用地一旦形成，想改作农用地相当困难。土地用途变更的困难性告诉人们，在编制土地利用规划确定土地用途时，要认真调查研究，充分进行可行性论证，以便作出科学、合理的决策，杜绝主观随意性，否则会造成较大的损失和浪费。

(4) 土地增值性。一般商品的使用随着时间的推移总是不断地折旧直至报废。土地这个特殊商品则不然，在土地上追加投资的效益具有持续性，而且随着人口的增加和社会经济的发展，对土地的投资具有显著的增值性。因此，有人说，对土地的投资是风险最小的投资。

(5) 土地报酬递减的可能性。尽管土地具有增值性的特点，但由于“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益，防止出现土地报酬递减的现象。

此外，土地还具有重要的社会属性。人类在利用土地的过程

中，总是要反映出一定的社会中人与人之间的某种生产关系，包括占有、使用、支配和收益的关系。土地的占有、使用关系在什么时候都是构成社会土地关系的基础，进而反映社会经济性质。土地的这种社会属性，既反映了进行土地分配和再分配的客观必然性，也是进行土地产权管理、调整土地关系的基本出发点。

## 第二节 土地资源构成及特点

### 一、土地资源构成及分布

我国陆地面积约 960 万  $\text{km}^2$ ，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 300 ~ 400m，西缘为成都平原，是最适于发展农业的盆地。其他三个盆地均为内陆盆地，海拔 500 ~ 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 200 ~ 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 1000 ~ 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  $1.0 \times 10^5 \text{ km}^2$ ，包括庭园地、果园地等。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、小兴安岭和长白山地区，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) 居民点及工矿用地。全国居民点及独立工矿用地面积  $2.41 \times 10^5 \text{ km}^2$ 。其中城镇用地  $2.67 \times 10^4 \text{ km}^2$ 。农村居民点用地  $1.65 \times 10^5 \text{ km}^2$ ，独立工矿用地  $2.8 \times 10^4 \text{ km}^2$ 。城镇和农村居民点人均占地高达  $173 \text{ m}^2$ ，大大超过建设部规定的人均用地  $100 \text{ m}^2$  的标准。

(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  $1 \text{ km}^2$  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