

国土资源干部培训系列教材

土地利用管理

TUDI LIYONG
GUANLI

叶艳妹 吴次芳 主编

地质出版社

国土资源干部岗位培训系列教材

土地利用管理

叶艳妹 吴次芳 主 编

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

土地利用管理/叶艳妹,吴次芳主编.-北京:地质出版社,2000.12
ISBN 7-116-03246-0

I. 土… II. ①叶… ②吴… III. 国土管理-中国-干部教育-
教材 IV.F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 53765 号

地质出版社出版发行

(100083 北京海淀区学院路 29 号)

责任编辑:王永奉 王璞 张晓梅

责任校对:王素荣

*

北京市朝阳隆华印刷厂印刷 新华书店总店科技发行所经销

开本:850×1168^{1/32} 印张:7.5 字数:200千字

2000年12月北京第一版·2000年12月北京第一次印刷

印数:1—3000册 定价:15.00元

ISBN 7-116-03246-0

F·126

(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)

国土资源干部岗位培训系列教材
编审委员会成员

主	任	孙文盛			
委	员	王世元	王瑞生	甘藏春	仲伟志
		李烈荣	邵厥年	孟宪来	胡存智
		郭永祥	黄宗理	曾绍金	潘文灿
		潘明才	薛平		

前 言

国土资源干部岗位培训系列教材的编写是国土资源部组建之后立即着手进行的一项工作。历时两年，包括《国土资源行政管理》、《资源与环境知识读本》、《地矿行政导论》、《土地行政管理》、《国土资源执法监察实务》、《土地利用规划》、《土地利用管理》、《地籍管理》、《土地经济学》、《土地信息技术》、《乡镇土地管理》共 11 本培训教材，在 2000 年——一个新世纪的开端陆续问世，这标志着国土资源干部岗位培训事业将步入新的阶段。

编写这套系列教材含有这样的信念：国土资源是人类生存和发展的基本条件，是社会经济发展的重要物质基础；国土资源管理是国家重要的事业组成，高效的管理有赖于高素质的干部队伍，有效的培训能开拓视野、发展技能、开发潜力，提高广大干部在今日瞬息万变的世界中面对挑战、创造性行政的能力。作为培训学习的结果，我们的干部将变得更富有才干、充满活力。

培训不仅是一系列课程和活动，而且是日复一日，终其一生的过程。本系列教材旨在面向广大的国土资源管理干部，提供从事管理的知识与理论基础。毫无疑问，国土资源管理实践涉及的内容将比本系列教材更丰富、更生动，并充满创意。本系列教材作为管理入门，也明显存在着过于理论化，篇幅冗长，部分内容陈旧、重复，疏漏与错误难免的不足。尽管如此，本系列教材毕竟满足了干部岗位培训的教材需要，解决了有无问题。

本系列教材的完成得到了许多人的支持和鼓励，从各册教材的编著者，以至更多的为教材提出建设性反馈意见和付出辛劳的各级领导干部、专家、学者，在此一并表示感谢。

国土资源部人事教育司

《土地利用管理》编委会

主 编	叶艳妹	吴次芳	
参编人员	叶艳妹	吴次芳	沈兵民
	葛雄灿	吴宇哲	张蔚文
	汪 晖	于 伟	汪 峰

目 录

前 言

第一章 土地利用管理总论	(1)
第一节 土地利用管理的含义.....	(1)
第二节 土地利用管理的目标与任务.....	(8)
第三节 土地利用管理的职能与原则	(12)
第四节 土地利用管理的理论基础	(14)
第二章 建设用地供应与管理	(29)
第一节 建设用地及其管理概述	(29)
第二节 建设用地指标	(32)
第三节 建设用地供应方式与政策	(35)
第四节 建设用地审批制度	(37)
第五节 专项建设用地管理	(42)
第三章 土地使用权划拨管理	(47)
第一节 土地使用权划拨	(47)
第二节 产业政策与划拨供地	(48)
第三节 划拨土地使用权的管理	(49)
第四章 土地有偿使用与市场管理	(54)
第一节 国有土地有偿使用与流转	(54)
第二节 土地市场交易合同管理	(77)
第三节 土地税收管理	(84)
第四节 土地市场交易信息管理	(92)
第五节 土地市场中介服务体系管理	(94)
第六节 土地证券化	(99)

第五章 土地资产处置与管理	(103)
第一节 土地资产的含义与特性.....	(103)
第二节 土地使用权的权益.....	(105)
第三节 国有企业土地资产处置管理.....	(108)
第四节 国有企业土地资产运营与监督.....	(113)
第五节 破产企业土地资产管理.....	(115)
第六节 已购公有住房和经济适用房上市中的土地 处置管理.....	(117)
第七节 土地收购与储备和闲置土地处置管理.....	(118)
第六章 地价管理	(123)
第一节 地价与地价体系.....	(123)
第二节 土地分等定级.....	(133)
第三节 地价评估原则与方法概要.....	(140)
第四节 地价管理政策与制度.....	(147)
第五节 土地估价结果的确认.....	(152)
第六节 地价评估人员与机构.....	(154)
第七章 农村建设用地管理	(158)
第一节 农村建设用地概述.....	(158)
第二节 农村土地产权与农村建设用地使用权流转 管理.....	(161)
第三节 农村建设用地审批管理.....	(165)
第八章 新技术在土地利用管理中的应用	(172)
第一节 遥感技术在建设用地调查中的应用.....	(172)
第二节 信息系统在土地定级估价中的应用.....	(177)
第三节 办公自动化系统在建设用地信息发布中的 应用.....	(183)
第九章 相关法律、法规与政策	(186)
第一节 国家产业政策.....	(186)
第二节 引进外资政策.....	(190)

第三节 房地产法律和政策·····	(200)
第四节 国有资产管理政策与法规·····	(207)
第五节 经济法规概述·····	(216)
参考文献 ·····	(228)
后记 ·····	(229)

第一章 土地利用管理总论

第一节 土地利用管理的含义

一、土地利用管理的基本概念

1. 土地利用与土地集约利用

土地利用是指人类通过一定的行为，以土地为劳动对象或手段，利用土地的特征来满足自身需要的过程。在这个土地利用的定义中，明确了土地利用的主体是人类，是基于人类的自身需要而对土地进行的干预行为，同时也说明了土地利用的基本机理是利用土地的各种功能特征，把土地作为一种场所、手段或作为生产资料直接参与劳动过程之中。土地利用的实质就是人类通过与土地的结合而获得物质产品和服务的社会实践过程，是人地关系的最直接的表现，是人类与土地进行物质、能量和价值、信息的交流、转换的过程。

土地利用是一个动态的概念，其动态性表现在两个方面：一方面，随着人类社会的发展，人们对土地的需求不断发生变化，由单纯的物质需求，逐渐转向物质、生态、精神等多种需求的综合，这样对土地利用的目标、内容随之发生变化；另一方面，随着科学技术的进步，人们对土地资源的认识不断加强，对土地生态系统运行规律掌握得越来越透彻，这样人们的土地利用方法与手段也会不断得到改进。人地关系从天命论、或然论、征服论，发展到现代的协调论，即持续人地关系的动态平衡，就是土地利用动态性的最大表现。

通常根据利用的主要目的，把土地利用分为生产性利用和非生产性利用两大类。生产性土地利用是指追求物质产品，追求高经济效益为主的土地利用，如耕地、林地、园地等农业生产用地和厂房、商店等非农业生产用地；非生产性土地利用则是指以维持土地生态平衡需要与人类生活的精神服务需要为目的的土地利用。从人地共荣的要求出发，土地利用不仅要重视生产性利用，也要重视非生产性利用，同时，在不同的生产性利用和非生产性利用中，均要形成一个合理的比例结构。因此，土地利用已不是单纯的开发、利用，而是开发、利用、整治、保护的相互结合。

影响土地利用的因素包括自然因素、科学技术因素和社会因素三个方面。自然因素是指土地本身的状况和自然环境状况，它基本上决定了土地在一定社会经济条件下的可用性和可行用途；科学技术因素是指人们对土地的认识程度和利用能力，科学技术水平往往是决定土地作为某种用途是否可行的先决条件；社会因素是指社会制度、经济因素（包括经济政策）、人口变化、社会消费及需求等诸多因素，它通过对人们土地利用行为的指导与约束，从而影响土地利用的实施。

土地集约利用是和土地粗放利用相对应的。它是指人们在土地利用过程中，通过增加土地单位面积上的投入，包括资金、劳力、科学技术等各方面的投入，以提高土地产出，追求高的土地利用效益。而土地粗放利用则是指投入少，经营粗放，广种薄收，结果土地单产低，利用效益低，出现土地浪费现象。

追求土地集约利用是土地资源稀缺性的内在要求，由于土地面积是一定的、有限的，而随着人口的增长和生活水平的不断提高，人们对土地的需求不断增强，人们不可能通过扩大土地利用面积来满足日益增长的需求，只能通过增加土地投入，提高土地利用的集约化水平，来不断增加土地产出，以满足人类需求。

土地集约利用，不仅指耕地等农业用地，也应包括非农业用地，目前，我国城镇用地多数还是粗放型利用方式，一方面，因

城镇用地向外扩张,侵占大量耕地,成为威胁我国耕地总量动态平衡战略目标实现的主要障碍;另一方面,城镇内部却有5%的土地在闲置,还有40%左右的土地处于低效利用状态,1991~1996年全国设立各级、各类开发区多达4210个,开发区闲置土地达61万亩。到1997年底,全国征而未用的土地就有174万亩,因此,促进城镇土地的集约化利用,也应是土地利用管理的目标。

2. 土地利用管理与持续土地利用管理

土地利用管理是国家为了合理组织土地利用,对各种土地利用行为、过程实行约束、指导等国家干预措施的总称。

土地利用管理是对土地利用进行计划、组织、协调和控制的活动过程,它是自然、经济、技术、法律、行政等诸多因素的综合运用。自然因素是土地利用管理的基础,任何管理措施的实施,都要尊重土地的自然规律,做到因地制宜;经济因素是土地利用管理的主导方向,追求高产出、高效益是人类社会进步对土地利用的一个基本要求,土地利用管理必须有利于土地利用效益的不断提高;技术与法律是土地利用管理的主要手段,而行政则是土地利用管理的基本保障。

土地利用管理措施在很大程度上可以控制土地质量的退化以保持土地利用的持续性。因此,土地利用管理在保证土地资源持续利用方面,承担着重大责任。1992年在泰国的青莱(Chaing Rai),1996年在加拿大的莱斯布(Lethbridge)召开了两次持续土地利用管理的国际会议。会议代表从自然、经济和社会各个学科的不同方面论述了持续土地利用管理问题,标志着人类已把持续土地利用管理作为一个重要的问题进行研究。

土地资源可持续利用是指在追求经济效益最大化的同时,维持和改善现有土地资源的利用基础和土地生态环境条件,以使未来几代人同当代人相比较,能拥有相同或更好的土地资源条件。1993年联合国粮食和农业组织发表了《持续土地利用管理评价大纲》,提出了持续土地利用管理评价框架的五个基本内容:①保持

和提高生产力（生产性）；②降低生产风险（安全性）；③保护自然资源的潜力，防止土壤与水质的退化（保护性）；④经济上可行（可行性）；⑤社会可以接受（可接受性）。不能满足持续性的五个条件中的任何一个，则认为这种土地利用方式是非持续的。同时，持续性的概念是动态的，持续性和一定的时间有关。因此，持续土地利用管理在不同的时期、不同的地区，其具体目标与要求是不同的。

持续土地利用管理是确保人类社会经济发展战略目标实现的基本前提。因为土地资源在社会经济活动中占据着重要的基础地位，如果土地资源失去了持续利用的特征，那么整个社会经济持续发展就失去了基本保障，成为空中楼阁。因此，土地利用管理应以持续土地利用管理为目标。

二、土地利用管理的内容

1. 土地利用管理的基本内容

从土地利用管理的内涵分析，其主要内容应包括：土地利用计划管理，土地利用规划管理，土地利用审批管理以及土地开发、保护、整治管理和土地利用监测管理等。其中，土地利用计划管理是土地利用审批管理和土地开发、整治管理的依据；土地利用规划管理是土地利用管理的龙头；土地利用审批管理是土地利用行政管理的主体，土地开发、保护、整治管理是土地利用管理的具体实施；土地利用监测管理是土地利用管理的手段。

2. 现阶段我国土地利用管理岗位的主要工作内容

耕地保护与建设占用土地是我国现阶段土地利用管理中的主要矛盾，建设用地的集约利用和优化配置是当前土地利用管理的核心内容之一，在某种程度上，可以认为，建设用地管好了，耕地的数量保护就有了基础。在市场经济条件下，建设用地强烈地表现出其资产特征。因此，必须从用地供应、产权流转、价格调控、市场规范、资产处置等方面对建设用地进行综合管理。根据

这一认识和行政管理部门的职能划分，现阶段土地利用管理岗位的主要工作内容包括：

(1) 为国民经济的增长目标的实现创造良好的土地利用条件。具体包括：确保国家重点基础设施和基础产业建设的合理用地需求；尽快形成住宅建设供地体系，完善经济适用住房转让、出租、抵押所涉及的用地管理；规范土地市场的运作，防止国有土地及其收益的流失，加强国有企业改制中土地资产处置的管理，确保国有企业改制的进程和重点目标的实现。

(2) 配合《土地管理法》实施，完善土地利用管理的规章制度。根据《土地管理法》的要求，完善各类建设用地供地方式和审查程序，规范土地资产评估；完善国有企业改革中土地使用权价格确认和处置审批管理制度。

(3) 进一步完成基础性工作。开展农用地分等定级估价工作，为加强耕地保护、合理制定农用地税收政策服务；开展全国城镇土地基准地价和标定地价的更新和平衡工作。

(4) 探索集约、合理利用土地的新途径与方法，不断提高土地利用效益。

三、土地利用管理的特征

土地利用管理的含义及其属性，决定了它不同于一般的管理活动，结合我国的土地基本国情，我国土地利用管理具有以下主要特征：

1. 统一性

统一性即城乡土地利用的统一管理。实现全国土地利用的统一管理，是实现国家根本利益的需要，是国家意志的体现。从我国人多地少这一基本国情出发，只有实现全国土地、城乡土地利用的统一管理，才能真正做到严格控制非农生产占用耕地，保证最充分、合理地组织土地利用。

2. 重要性

我国是一个人多地少的国家。合理开发、利用和保护土地资源是实现社会经济可持续发展的基础。因此,用好、管好土地,是人们生存和发展的保证,对人类文明的延续至关重要。

3. 复杂性

只要与土地利用有关的人类活动,都涉及到土地利用管理。在社会生产实践中,各部门、各行业,均与土地利用发生着一定的关系,而不同部门、不同行业对土地利用有着不同的要求,这样给土地利用的合理组织与管理增加了难度。同时,土地利用过程本身就是一个涉及自然、社会、经济、技术和生态的复杂过程,对其实施管理也不是一般管理模式所能完成的,因此,土地利用管理是一个复杂的系统工程。

四、土地利用管理的基本手段

土地利用管理是一项综合性措施,它具有经济、法律和工程技术的性质。所以,土地利用管理不能采取单一的手段,而要综合运用行政、经济、法律和科学技术手段。

1. 行政手段

“行政”是指按照行政系统组织行使自上而下不同层次的领导权威,运用命令、规定、指示、条例、办法等行政方式直接指挥和影响下属工作。这就是说,行政手段是依靠行政组织和领导的权威来行使土地管理措施的。它具有强制性、垂直性、单一性和无偿性等特点。

强制性是指依靠行政权威发布命令、指示、规定、指令性计划等,对管理的对象具有强制执行的性质,要求人们在行动上、纪律上服从统一意志,下级必须服从上级,否则,上级组织有权追究下级组织或个人的行政责任。但是行政手段的强制性一般只对特定对象——下属组织及其成员有效,这与法律对全体公民都具有的广泛的强制性是有区别的。垂直性是指行政组织按本系统的

管理层次，自上而下的垂直领导。单一性是指在一般情况下，上级下达的指令只对某一活动的一个硬性的行动方案或解决办法做规定，下级组织只能按上级的指令行事，而不能离开它而自主地作出决定。

2. 经济手段

经济手段是指根据客观经济规律，运用价格、税收、利率、工资、奖金、罚款等经济手段，调节和理顺各种土地关系；指导和约束人们去合理利用土地的一种手段。其中，价格、税收和利率等属于宏观经济管理手段；奖金、罚款、工资等均属于微观经济管理手段。

实行土地的有偿使用制度，就是运用经济手段管理土地。

3. 法律手段

法律手段是指运用各种法律、法令、条例等调整土地利用关系的管理手段。法律手段内容主要包括两个环节：一是建立和健全各种法律、法规；二是注重土地监察（执法）工作。两者是相辅相成，缺一不可的。只有法律而没有执法工作，法律、法规流于形式，不能发挥效力；法规不健全，执法工作则无所依从，同样会造成混乱。

4. 科学技术手段

土地利用管理不仅要有法律、政策作依据，而且要靠科学技术手段。比如土地利用管理所需要的图纸，是靠测绘技术手段取得的；对土地数量及其分布状况的管理是靠土地丈量或航测、遥感技术以及先进的面积量算技术来进行的；编制土地规划的最佳方案，寻求土地的最佳综合效益，必须运用系统工程方法；为建立土地数据库，对土地利用进行监测等，需要掌握计算机技术等。为了科学全面合理组织土地利用，必须掌握现代先进的科学技术手段。

第二节 土地利用管理的目标与任务

一、土地利用管理的目的

土地利用管理是国家根据土地基本国情和社会经济的总体发展需要,采取宏观控制和微观管理等多种措施,来指导和约束人们合理组织土地利用,把土地利用纳入国家计划管理轨道,协调各部门的用地矛盾、合理利用每寸土地,为建设、生产提供良好的土地条件。所谓宏观控制,是指国家和部门通过编制土地利用计划、规划及其他措施,调节各类用地的供求关系;控制各类用地的规模、调整其比例结构和空间布局;协调各类用地矛盾,以提高土地利用的宏观经济效益、社会效益和生态效益。微观管理则是国家或部门对单位和个人土地利用活动所进行的直接指导、规定、约束、监督等行为。

土地利用管理的根本目的是:维护社会主义土地公有制,正确调整土地关系,合理组织土地利用,集约利用土地,规范土地利用市场,保证土地利用有序地进行,促进国民经济的平衡、协调发展。

二、现阶段我国土地利用管理的主要目标与任务

土地利用管理的主要目标和任务是与土地利用管理的目的相一致的。根据我国现阶段土地利用管理岗位的职能分工,土地利用管理体制的主要目标和任务包括:

1. 更新建设用地供应机制和供应方式,改革用地审批制度

转变建设用地供应方式,建立供地新机制。要在分清中央和地方事权的基础上,建立新的供地机制,促进建设用地的内部挖潜和集约利用,为实现耕地总量动态平衡提供保障。在建设用地总量的调配上,要建立具有“供给引导需求、增量与存量互补、划