

TUDI GUANLI JIAOCHENG

土地管理 教程

主 编 李江风
副主编 刘艳中 苏黎兰 张 祚
王振伟 向敬伟



中国地质大学出版社
ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE

土地管理教程

TUDI GUANLI JIAOCHENG

主 编：李江风

副主编：刘艳中 苏黎兰 张 祚

王振伟 向敬伟



中国地质大学出版社

ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE

图书在版编目(CIP)数据

土地管理教程/李江风主编;刘艳中,苏黎兰,张祚,王振伟,向敬伟副主编. —武汉:中国地质大学出版社,2017.1

ISBN 978-7-5625-3283-5

I. ①土…

II. ①李…

III. ①土地管理-中国-教材

IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 009321 号

土地管理教程

李江风 主 编
刘艳中 苏黎兰 张 祚 王振伟 向敬伟 副主编

责任编辑:舒立霞

责任校对:周 旭

出版发行:中国地质大学出版社(武汉市洪山区鲁磨路 388 号)

邮政编码:430074

电 话:(027)67883511

传真:67883580

E-mail:cbb@cug.edu.cn

经 销:全国新华书店

<http://www.cugp.cug.edu.cn>

开本:787mm×1092mm 1/16

字数:458千字 印张:17.875

版次:2017年1月第1版

印次:2017年1月第1次印刷

印刷:武汉市籍缘印刷厂

印数:1—2000册

ISBN 978-7-5625-3283-5

定价:42.00元

如有印装质量问题请与印刷厂联系调换

前 言

土地是关系社会经济可持续发展和人类生存重要的资源和资产。土地问题和土地管理是全世界共同面对的重要社会经济课题。随着中国经济持续高速发展,城市化进程的加快,对于土地的需求持续增加。在此背景下,如何科学管理好有限的土地,提高土地利用效率和效益,处理好"吃饭"与"建设"的关系,为国家科学发展、可持续发展、区域统筹协调发展提供支撑,具有重要的理论和现实意义。一直以来,我国党和政府高度重视土地问题,将“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”列为基本国策,并不断完善《中华人民共和国土地管理法》,在探索更加有序和科学管理土地的道路不断前进。

随着我国经济、社会形势的快速变化,现代土地管理面临着新的问题。科学技术的快速发展也使我国现代土地管理的内涵和实践逐渐发生了深刻的变化,彻底改变了传统的技术方法和管理模式。现代土地管理工作如何适应科学技术发展,如何有效利用科学技术进行土地管理,也就成为摆在我们面前的一个重要课题。在此背景下,本书面向当前和可预见的未来我国土地管理中可能出现的新问题,着眼于最新的土地管理技术和方法,深入探索土地管理的内涵和实践意义,并尝试将其融入到完整的知识体系中。在本书的编写过程中,结合了编者多年的教学实践经验,充分吸收了本领域最新的研究成果,在编写方法上也借鉴和采取了将大量“知识点”作为信息框插入文中等较灵活、新颖的方式。

全书共分为8章:第一章导论,对什么是土地、土地管理、土地管理制度、体制和技术支持进行概述;第二章至第五章分别从地籍与不动产登记管理、土地产权管理、土地利用规划与计划管理、土地利用管理作了详细的叙述;第六章和第七章分别在土地信息管理、土地法治管理方面作了详细的叙述;第八章对国外及我国港澳台地区土地管理概况进行了介绍。本书大纲由李江风、刘艳中拟定,第一章

由王振伟、李江风执笔,第二章由王振伟、苏黎兰执笔,第三章由刘艳中、王振伟执笔,第四章、第五章由刘艳中执笔,第六章由张祚执笔,第七章由苏黎兰执笔,第八章由张祚、李江风执笔,附录由李江风、向敬伟执笔,全书由李江风、刘艳中、苏黎兰、向敬伟统稿。参加本书前期工作的还有张丽琴、渠丽萍、刘志玲、龚健、方世明、朱江洪等老师。

本书可作为土地资源管理、农业经济管理、农业资源利用与环境保护、房地产经济管理、自然地理与城乡规划及其相关专业本科专业教材,也可作为上述专业研究生的参考书,同时,可供经济学、管理学相关学科的研究人员,以及从事国土管理的实际工作人员参阅。

本书的出版得到了中国地质大学(武汉)教务处教材资助项目、湖北省教育科学“十二五”规划(编号 2013A010)、中国地质大学(武汉)公共管理学院教材资助项目等的资助。在本书的编写过程中,引用或参考了国内外众多专家、学者的文献、研究成果,也获得了同行专家学者、相关部门领导的大力支持,在此,编者一并表示崇高的敬意和衷心的感谢。由于编者水平所限,疏漏之处在所难免,恳请读者不吝批评、指正。

编者

2016年8月

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 土地	(1)
一、土地的涵义及相关概念	(1)
二、土地的特性	(2)
三、土地的功能	(5)
四、影响土地利用的因素	(6)
第二节 土地管理	(6)
一、土地管理的涵义	(6)
二、土地管理的目的和特征	(7)
三、土地管理遵循的原则	(8)
四、土地管理的任务和内容	(10)
第三节 土地管理的技术支撑	(11)
一、RS 在土地管理中的应用	(12)
二、GPS 在土地管理中的应用	(12)
三、GIS 在土地管理中的应用	(13)
习题与思考题	(14)
主要参考文献	(14)
第二章 地籍与不动产登记管理	(15)
第一节 地籍管理概述	(15)
一、地籍	(15)
二、地籍管理	(17)
三、地籍管理的原则与手段	(18)
第二节 土地调查	(20)
一、土地利用现状调查	(20)
二、土地变更调查	(26)
三、土地调查成果	(27)

第三节 地籍调查	(27)
一、相关概念	(27)
二、地籍调查的类型	(28)
三、地籍数据库和地籍信息系统建设	(29)
第四节 不动产登记管理	(31)
一、不动产登记概述	(31)
二、不动产登记机构	(34)
三、不动产登记类型	(36)
四、不动产登记簿	(39)
五、不动产登记程序	(44)
六、建立统一的不动产登记信息管理平台	(48)
第五节 土地统计	(50)
一、土地统计的概念与特点	(50)
二、土地统计程序	(51)
三、土地统计类型	(54)
四、土地统计管理体制	(55)
第六节 地籍档案管理	(56)
一、地籍档案的概念	(56)
二、地籍档案的类型	(56)
三、地籍档案的特性	(57)
四、地籍档案的作用	(57)
五、地籍档案管理工作的程序	(58)
六、地籍档案管理	(59)
第七节 国外地籍管理制度的特点	(59)
一、地籍管理的作用	(60)
二、地籍管理的内容	(60)
三、土地登记	(60)
四、地籍管理制度及机构	(61)
习题与思考题	(64)
主要参考文献	(64)

第三章 土地产权管理

第一节 土地产权与土地制度概述

一、土地产权

二、土地制度·····	(67)
第二节 土地所有权管理·····	(69)
一、土地所有权的涵义·····	(69)
二、土地所有权的特性·····	(69)
三、土地所有权的内容·····	(70)
第三节 土地使用权管理·····	(70)
一、土地使用权的涵义·····	(70)
二、土地使用权的内容·····	(71)
三、国有土地使用权流转·····	(72)
四、农村集体土地使用权流转·····	(75)
第四节 土地征收·····	(78)
一、土地征收补偿·····	(79)
二、土地征收与农用地转用的审批·····	(83)
三、国外土地征收补偿·····	(84)
第五节 土地他项权管理·····	(87)
一、土地他项权利的概念和特征·····	(87)
二、土地他项权的类型·····	(87)
第六节 土地权属争议处理·····	(89)
一、土地权属争议的涵义·····	(89)
二、土地权属争议处理的原则·····	(89)
三、土地权属争议处理的程序·····	(89)
第七节 土地违法行为查处·····	(91)
一、土地违法行为的概念·····	(91)
二、土地违法行为的主要类型·····	(91)
习题与思考题·····	(94)
主要参考文献·····	(94)
第四章 土地利用规划与计划管理·····	(95)
第一节 土地利用规划管理与管制制度·····	(95)
一、土地利用规划管理·····	(95)
二、土地利用管制制度·····	(113)
第二节 土地利用年度计划管理·····	(117)
一、土地利用计划概述·····	(117)
二、土地利用年度计划·····	(117)

习题与思考题	(120)
主要参考文献	(120)
第五章 土地利用管理	(122)
第一节 土地利用管理概述	(122)
一、土地利用管理的概念	(122)
二、土地利用管理的原则	(122)
三、土地利用管理的内容	(122)
第二节 土地利用分类管理	(122)
一、农用地利用管理	(122)
二、建设用地利用管理	(131)
三、其他土地利用管理	(148)
第三节 土地节约集约利用管理	(149)
一、土地节约集约利用的概念	(149)
二、土地节约集约利用制度的建设	(149)
第四节 土地利用生态保护管理	(156)
一、土地生态系统概述	(156)
二、土地利用生态保护管理的概念	(157)
三、土地利用生态保护管理的基本原则	(157)
四、土地利用生态保护管理的内容	(158)
第五节 土地利用动态监测管理	(160)
一、土地利用动态监测的概念和目的	(160)
二、土地利用动态监测的特点和作用	(161)
三、土地利用动态监测的内容	(161)
四、土地利用动态监测的技术方法	(161)
习题与思考题	(166)
主要参考文献	(166)
第六章 土地信息管理	(167)
第一节 土地信息管理发展概述	(167)
一、土地信息管理与土地信息管理系统	(167)
二、国外土地信息管理发展概述	(169)
三、我国土地信息管理发展概述	(173)
第二节 土地信息系统及相关技术	(175)

一、土地信息系统与地理信息系统	(175)
二、土地信息系统与遥感、全球定位系统	(175)
三、土地信息系统与管理信息系统	(177)
四、土地信息系统与测绘技术	(177)
五、土地信息系统与网络技术	(178)
第三节 土地信息系统构架及应用	(179)
一、土地管理信息系统构架概述	(179)
二、土地管理信息系统主要功能应用	(180)
三、土地管理信息平台	(186)
第四节 国家“金土工程”	(189)
一、国家“金土工程”概况	(189)
二、“金土工程”的总体框架和构成	(190)
第五节 土地管理“一张图”模式	(191)
一、系统概述及应用特点	(191)
二、系统功能及应用	(192)
习题与思考题	(195)
主要参考文献	(195)
第七章 土地法制管理	(197)
第一节 土地管理体制概述	(197)
第二节 土地法律体系	(198)
一、土地法律体系的涵义	(198)
二、我国现行的土地法律体系	(199)
第三节 我国《土地管理法》的制定与修订	(206)
一、诞生：新中国成立后第一部全面规范土地管理和土地利用的法律	(206)
二、第一次修订：土地作为生产要素进入市场	(207)
三、第二次修订：实行最严格的耕地保护制度	(209)
四、第三次修订：进一步明确征地制度内涵	(212)
第四节 土地管理基本法律制度	(214)
一、土地所有权制度	(214)
二、土地使用权制度	(214)
三、土地利用总体规划制度	(214)
四、耕地保护制度	(215)
五、建设用地管理制度	(216)

六、土地调查制度	(216)
七、土地行政管理法律制度	(217)
第五节 土地督察	(219)
一、基本释义	(219)
二、概念辨析	(221)
三、国家土地督察制度	(223)
四、国外的相关监管体制	(230)
习题与思考题	(233)
主要参考文献	(233)
第八章 海外(地区)土地管理概述	(234)
第一节 国外土地管理概述	(234)
一、美国土地管理概述	(234)
二、英国土地管理概述	(240)
三、德国土地管理概述	(243)
四、加拿大土地管理概述	(245)
五、日本土地管理概述	(247)
第二节 港澳台地区土地管理概述	(251)
一、香港土地管理概述	(251)
二、澳门土地管理概述	(255)
三、台湾土地管理概述	(257)
习题与思考题	(260)
主要参考文献	(260)
附录 农村土地调查管理系统上机实习指导	(263)
实习作业	(276)

第一章 导论

土地是人类社会赖以生存和发展的最基本要素,“皮之不存,毛将焉附?”这句古话最形象也最贴切地描述了土地对于人类的重要性。土地资源作为人类最宝贵的资源之一,其稀缺性是显而易见的,科学合理地管理土地资源任重而道远。要对土地及土地资源的基本概念、性质、特点以及土地资源管理的基本情况有一个本质的、客观的认识,才能进一步深入地学习和探讨这门学科。本章就土地资源管理的一般知识和总体情况作概要介绍。



第一节 土地

2000多年前,《管子》一书中写道:“地者,万物之本源,诸生之根菀也。”300多年前,英国古典政治学家威廉·配第指出:财富的最后源泉,终归是土地和劳动;土地为财富之母,而劳动则为其父。

“土地”是我们最熟悉不过的词语,从古到今颇受关注。但是它所包含的内容与意义却不是三言两语能够解释清楚的。这一术语在不同的学科和不同的场合有不同的涵义。

一、土地的涵义及相关概念

一般地,我们可以把土地的定义粗略地划分成狭义的和广义的概念。

狭义的土地,仅指陆地部分。较有代表性的是土地规划和自然地理学家的观点。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多要素组成的自然综合体……”;自然地理学者认为:“土地是由地理环境(主要是陆地环境)中互相联系的各自然地理成分所组成,包括人类活动影响在内的自然地域综合体。”

广义的土地,不仅包括陆地部分,而且还包括光、热、空气、海洋……。较有代表性的是经济学家的观点。英国经济学家马歇尔指出:“土地是指大自然为了帮助人类,在陆地、海上、空气、光和热各方面所赠与的物质和力量。”美国经济学者伊利认为:“……土地这个词……它的意义不仅指土地的表面,因为它还包括地面上下的东西。”

由于土地概念涉及并影响世界各国,联合国也先后对土地作过定义。1972年,联合国粮农组织在荷兰瓦格宁根召开的土地评价专家会议,对土地下了这样的定义:“土地包含地球特定地域表面及以上和以下的大气、土壤及基础地质、水文和植被。它还包含这一地域范围内过去和目前人类活动的种种结果,以及动物就它们对目前和未来人类利用土地所施加的重要影响。”1975年,联合国发表的《土地评价纲要》对土地的定义是:“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、动植物密度,是人类过去和现在活动及相互作用的结果,对人类和将来的土地利用都会产生深远影响。”

原国家土地管理局 1992 年出版的《土地管理基础知识》中这样定义土地:“土地是地球表面上由土壤、岩石、气候、水文、地貌、植被等组成的自然综合体,它包括人类过去和现在的活动结果。”因此,从土地管理角度,可以将土地看成是自然的产物,是人类过去和现在活动的结果。

目前,被广泛接受的土地的概念为:土地是地球表层的陆地部分及其以上、以下一定幅度空间范围内的全部环境要素,以及人类社会生产生活活动作用于空间的某些结果所组成的自然-经济综合体。

不同学科对土地的定义

从地理科学的角度来看,土地指地球表层(包括海洋、大陆、内陆水面、岛屿、高山和南北极冰川)由土壤、岩石、气候、水体、地貌、植被等因素所组成的自然综合体。地球表层指大气圈、水圈、土壤圈、岩石圈、生物圈相互渗透、相互作用形成的一个整体。它分为陆地和海洋两部分。

从经济学的角度来看,西方经济学家把陆地、水面、地上空气层、地下矿物以及附着在土地上的阳光、热能、风力、地心引力、雨水等一切自然物和自然力,都纳入土地范畴之列。

从政治经济学角度来看,政治经济学中将土地定义为实现劳动过程和任何生产的必要条件,起着生产资料的作用。这个定义着重强调了土地的生产功能。如马克思认为:“土地是一切生产和一切存在的源泉。”

从法学观点来看,凡占有某块土地者,其所有权可能管辖的范围包括地表、地下及地上所附着的一切自然物和自然力。法律上的土地是仅指人们能够利用、控制的土地。人们难以达到、难以控制利用的陆地,还不能成为法律意义上的土地。人力尚不能利用的沙漠和冰峰、雪山在人们尚未开发之前只能是陆地而不是土地。

二、土地的特性

土地的特性包括自然特性与经济特性。自然特性是土地自身所固有的,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

土地的自然特性包括:土地的不可替代性、土地面积的有限性、土地位置的固定性、土地质量的差异性、土地功能的多样性、土地永续利用的相对性等。

(1)土地的不可替代性。地表上绝对找不出两块完全相同的土地。任何一块土地都是独一无二的,故又称土地性能的独特性或差异性。其原因在于土地位置的固定性及自然、人文环境条件的差异性。即使是位于同一位置相互毗邻的两块土地,由于地形、植被及风景等因素的影响,也不可能完全相互替代。

(2)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。所以,人类必须充分、合理地利用全部土地,不断提高集约化经营程度,在不合理利用的情况下,土地将出现退化,甚至无法利用,从而使可利用的土地面积减少。

(3)土地位置的固定性。土地位置的固定性,亦称不可移动性,是土地区别于其他各种资源或商品的重要标志。我们可以把可移动的商品如手机、汽车、食品、服装以及可移动的资源如人力、矿产等,由产地或过剩地区运送到供给相对稀缺或需求相对旺盛因而售价较高的地区,但我们还无法把土地如此移动。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。

(4)土地质量的差异性。土地的质量特征,是土地各构成要素(地质、地貌、气候、水文、土壤、植被等)相互联系、相互作用、相互制约的总体效应和综合反映。不同地域,由于土地的自然性状不同,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。这种差异性不仅存在于一个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。土地的空间差异性,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效益。

(5)土地功能的多样性。土地可以被人类用作各种不同的用途,如可以作为耕地、园地、林地、牧草地,也可用来建造住宅、商场、工厂、仓库、公路、铁路等。对同一种用途的土地,又可以选择不同的利用方式,如住宅用地,既可以修建平房,也可以修建多层或高层楼房。土地的多功能性决定了土地利用的竞争性,因此存在土地资源在国民经济各部门之间合理分配的问题。这就要求我们制定土地利用总体规划,确定土地的最佳用途,发挥土地的最佳综合效益。

(6)土地永续利用的相对性。土地利用的永续性具有两层涵义: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。其他的生产资料或物品,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

土地的经济特性包括:土地供给的稀缺性、土地用途的多样性、土地用途变更的困难性、土地报酬递减的可能性、土地的产权特性、土地的不动产特性、土地增值性。

(1)土地供给的稀缺性。两层涵义:其一,给人们从事各种活动的土地面积是有限的;其二,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。

(2)土地用途的多样性。对一种土地的利用,常常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。比如说一块农地,既可以用作耕地,也可以用作园地、林地、菜地等,一块建设用地既可以用作住宅,也可以用作商业、公益、旅游等。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等均为最佳。

(3)土地用途变更的困难性。一方面,土地用途往往是历代人民经过无数次试验或改造之后形成的,往往已达到最佳用途,若轻易改变,需要付出一定的代价。比如缺水宜林的山地改作种植水稻就难以实现,优质的水田改作林地或草地后经济效益会大大降低。另一方面,土地用途一旦转换,往往逆转比较困难,比如耕地变更为建设用地后,往往会对土壤土质造成破坏,逆转为耕地的难度较大。此外,我国实行土地用途管制,实行用途变更许可制度,土地用途的变更一般要经过国土资源管理部门和城市规划部门的同意,经过一定的审查程序才能完成。

(4)土地报酬递减的可能性。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。

(5)土地的产权特性。土地产权指对土地享有的直接支配和排他性权利,是有关土地财产的一切权利的总和,包括土地所有权、土地使用权、土地租赁权、土地抵押权、地役权等。不同的权力附加意味着土地价值巨大的差异,土地的价值更多地取决于土地上附加的权益。

(6)土地的不动产特性。不动产是指依自然性质或法律规定不可移动的土地、土地定着物、与土地尚未脱离的土地生成物、因自然或者人力添附于土地并且不能分离的其他物。不动产的核心就是土地,与土地位置的固定性关联,且需求一般为刚性需求,价值量也较大。

(7)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,而土地则不同,在土地上追加投资的效益具有持续性,而且随着人口增加和社会经济的发展,对土地的投资具有显著的增值性。

土地报酬递减规律

土地报酬递减规律是指在一定面积的土地上连续追加劳动或资本,其增加的收获量不能与劳动或资本的追加量保持同一比例,即劳动或资本的追加量超过一定界限以后,其收获量增加的比例呈现下降的趋势,又称土地肥力递减律、土地收益递减律。这是西方经济学中关于土地生产力变化趋势的经济理论。该理论由法国杜尔哥和英国安德森同时各自提出,在近两百年来西方经济学著作中被反复运用和引用,并从农业部门扩展至所有产品部门,被视作经济管理中的一个重要法则。

土地报酬递减规律的3个阶段:

在第一阶段,平均报酬处于递增状态,从而增加劳动投入能带来总报酬更大比例的增长,因此在这个阶段停止投入是不合理的,继续劳动投入将使得“劳动—土地—资本”等生产要素组合的生产效率得到进一步提高。

第二阶段:平均报酬等于边际报酬之后到边际报酬等于零之前为第二阶段。在通常情况下,选择在第二阶段组织生产是合理的,但具体选择多少变动要素(比如劳动),还要取决于农产品价格和投入要素价格。

第三阶段:边际报酬为零,总报酬达到最大之后为第三阶段。在此阶段,投入劳动的边际报酬和生产弹性均为负数,而且平均报酬继续递减,总报酬也趋于下降。因此在这一阶段继续投入是不合理的。

三、土地的功能

土地是宝贵的自然资源和资产,是人类赖以生存和发展的重要物质基础,土地的主要功能可归纳为以下几个方面。

(一)负载的功能

土地是负载万物的基础。土地为人类提供了生存空间和活动场所,也是各项生产活动得以实施的基地。动物、植物等生物,各种建筑物、构筑物、道路等非生物所以能存在于地球上,是因为土地有负载的功能。没有土地,万物自无容身之地。

(二)养育的功能

由于土地位于地球表面大气圈、水圈和陆地表层交汇处,是地球表面物质循环、合成、交汇以及生命活动最为活跃的地区,特别是绿色植物的光合作用合成有机质及产生氧气,土壤的矿质营养支持植物生长发育,支撑整个地球和人类的生命和活动的生态系统,从而使各种生物得以生存、繁殖、世代相传,使地球呈现出一片生机勃勃的景象。

(三)生产的功能

土地在人类社会,是重要的生产资料和劳动对象,人类从事的农、林、渔、牧、矿及工业交通等各项事业所需要的一切资源,无一不是由土地所提供,而且农业、矿业等的劳动对象也是直接利用土地。当然,不同产业对土地的具体要求是不完全相同的,因为土地在不同产业部门中的作用不同,但各产业的物质资源均来源于土地则是相同的。

(四)仓储的功能

土地蕴藏着丰富的金、银、铜、铁等矿产资源,石油、煤、水力、天然气等能源资源,沙、石、土等建材资源,为人类从事生产、发展经济提供了必不可少的物质条件。

(五)提供景观的功能

土地自然形成的各种景观:秀丽的群山、浩瀚的大海、奔腾的江河、飞泻的瀑布、无垠的沃野、悬崖幽谷、奇峰怪石、清泉溶洞,千姿百态,为人类提供了丰富的风景资源。

(六)储蓄和增值的功能

由于土地的自然文化属性及稀缺性、不可移动性、可控性、稳定性与增值性,土地成为资源性的资产。土地作为资产,随着对土地需求的不断扩大,其价格呈上升趋势,因此,投资于土地,能获得储蓄和增值的功效。

土地增值税

由于土地的增值特性,为了维护国家土地所有权益,避免土地投机行为,我国制定了《土地增值税暂行条例》。土地增值税是指转让国有土地使用权、地上的建筑物及其附着物并取得收入的单位和个人,以转让所取得的收入包括货币收入、实物收入和其他收入为计税依据向国家缴纳的一种税赋,不包括以继承、赠与方式无偿转让房地产的行为。纳税人为转让国有土地使用权及地上建筑物和其他附着物产权,并取得收入的单位和个人。课税对象是指有偿转让国有土地使用权及地上建筑物和其他附着物产权所取得的增值额。土地价格增值额是指转让房地产取得的收入减除规定的房地产开发成本、费用等支出后的余额。土地增值税实行四级超额累进税率。

四、影响土地利用的因素

土地利用不是一成不变的,它是一个动态的过程。土地的用途、土地资源的分配、土地利用的程度和效益等是随着社会经济条件和自然条件的变化而不断变化的。影响土地利用的因素是多种多样的,归纳起来,主要有以下几个方面。

(一)自然因素

影响土地利用的自然条件是指土地的自身状况和环境状况,包括土地的位置、地貌、水文、气候、土壤、植被、矿藏及自然景观等。土地的自然条件不同,对土地的可用性及土地的适合用途起着决定性的作用。土地的自然属性是土地利用的基础,但土地的自然属性几乎是永久性的,人们只能在固定的地块上进行生产和生活活动,而这些生产和生活活动是受土地的自然属性及其他外部环境条件制约的。因此,必须要因地制宜,依据土地的适宜性和限制性,合理地确定与区域的土地自然特征相适应的土地利用方式和利用程度、强度等。

(二)社会经济因素

自然因素决定了不同土地利用的物质基础,而不同的社会经济因素则决定了土地利用的方式、结构及如何利用。社会制度、土地制度、经济发展水平、产业结构、投入水平、人口、法规、政策、教育、技术乃至风俗和宗教都对土地利用构成较大的影响。土地是经济活动中一种供给有限但用途无限的特殊经济资源,是社会经济活动的空间和载体,经济条件决定着土地利用的可能性、广度与深度的加强程度。国家的社会制度和经济政策对土地利用有着重要的影响,尤其是国家采用怎样的土地资源配置机制,即按照何种方式,或通过何种途径将土地资源配置到各部门各单位,将会影响土地利用效率的高低。

(三)人的文化素质

人们的知识水平、科学技术水平,对土地利用的整体性、长远性的认识,都会给土地利用带来深远的影响。地球表面原是一片原始自然状态,在自然因素和社会经济因素作用下,人类逐渐对土地资源进行大肆掠夺,原始森林逐渐缩小,耕地逐渐扩展,随着人口的增加,城镇用地又在不断蚕食农田。特别是近些年,人们盲目建筑,肆意开荒,滥占耕地,排放“三废”,污染土地,破坏耕地等,都对土地利用造成了很大的危害。同时,随着生产的发展,科学技术的进步,也使得不少沙漠变成了绿洲,荒芜的不毛之地变成了良田,土地利用的程度与效益不断提高。当然,人的文化素质是不断提高的,通过宣传教育,普及科学技术知识,不断提高对自然规律和社会经济规律的认识,我们完全可以做到自觉地合理地利用土地,实现土地的可持续利用。



第二节 土地管理

一、土地管理的涵义

土地管理是国家的基本职能之一,是国家在一定的环境条件下,综合运用行政、经济、法律、技术方法,为提高土地利用生态、经济、社会效益,维护在社会中占统治地位的土地所有制,