

- 土地估价师资格考试辅导教材之一
- 国家土地管理局土地估价师资格考试委员会编

土地管理 基础与制度

改革出版社

• 土地估价师资格考试辅导教材之一 •

土地管理基础与制度

国家土地管理局土地估价师
资格考试委员会编

改革出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地管理基础与制度/国家土地管理局土地估价师资格考试委员会编. -北京:改革出版社,1995.10

(土地估价师资格考试辅导教材之一)

ISBN 7-80072-732-7

I. 土… I. 国… III. 经济-基本知识 IV. ①F301.2②F301.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 17375 号

土地管理基础与制度

国家土地管理局土地估价师资格考试委员会编

改革出版社出版发行

社址:北京市东城区安德里北街 23 号

邮政编码:100011

北京昌平长城印刷厂印刷

1995 年 10 月第 1 版 1995 年 10 月第 1 次印刷

850×1168 毫米 32 开本 10.125 印张 250 千字

印数:15000 册

ISBN7-80072-732-7/F·437

定价:13 元

土地估价师资格考试辅导教材 编委会人员名单

主任：马克伟

委员：(以姓氏笔划为序)

马克伟	冯长春	李尚杰
向洪宜	邬翊光	杨重光
张瑜	岳晓武	林增杰
洪亚敏	胡存智	高向军
黄小虎	鹿心社	廖永林

本书编写人员名单

主 编:林增杰

编写人员:林增杰 张 红

前 言

《中华人民共和国城市房地产管理法》明确规定：“国家实行房地产价格评估人员资格认证制度”。国家土地管理局作为全国地政和土地资产的主管部门，于1993年2月颁布了《土地估价师资格考试暂行办法》，对土地价格评估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。我们热忱地希望有更多的朋友跨入土地估价师的行列。

为了配合今年的全国土地估价师资格考试工作，更好地为广大考生服务，国家土地管理局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考试范围与内容，编写了这套全国土地估价师资格考试辅导教材。这套辅导教材的内容，力求体现土地估价师应具备的知识体系。全套教材包括三本：一、《土地管理基础与制度》，介绍土地管理的基础知识和相关法律、法规；二、《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；三、《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。

由于编写时间仓促，对书中的疏误之处，恳请读者指正。

国家土地管理局土地估价师资格考试委员会

1995年8月

目 录

第一章 土地概念及其特性	(1)
第一节 土地概念	(1)
第二节 土地特性	(8)
第三节 我国土地的基本状况	(12)
第二章 土地管理基本理论	(22)
第一节 土地管理的任务	(22)
第二节 土地管理基本内容	(27)
第三章 土地经济理论	(31)
第一节 马克思主义的地租理论	(31)
第二节 土地经济的其他有关理论	(37)
第三节 土地制度	(62)
第四章 地籍管理	(75)
第一节 地籍管理概述	(75)
第二节 地籍调查	(81)
第三节 土地登记	(95)
第四节 土地统计	(110)

第五章 建设用地管理	(122)
第一节 建设用地管理概述.....	(122)
第二节 国家建设项目用地管理.....	(126)
第三节 土地使用权出让管理.....	(137)
第四节 外商投资企业建设用地管理.....	(151)
第五节 合同管理.....	(159)
第六章 土地利用管理	(169)
第一节 土地利用管理概述.....	(169)
第二节 土地利用总体规划的内容和方法.....	(173)
第三节 土地利用总体规划的专题研究.....	(182)
第四节 基本农田保护区的规划与管理.....	(194)
附录 1. 合同示范文本	(199)
国有土地使用权出让合同(宗地出让合同).....	(199)
国有土地使用权出让合同(成片开发土地 出让合同)	(207)
附件 土地使用条件(成片开发经营项目).....	(216)
国有土地使用权出让合同(划拨土地使用权 补办出让合同)	(219)
外商投资企业土地使用合同(划拨土地 使用权合同)	(223)
附录 2. 土地法律、法规条文	(227)
1. 中华人民共和国宪法(摘要)	(227)
2. 中华人民共和国民法通则(节录)	(228)

3. 中华人民共和国土地管理法	(231)
4. 中华人民共和国土地管理法实施条例	(243)
5. 中华人民共和国城市房地产管理法	(252)
6. 中华人民共和国城市规划法	(264)
7. 中华人民共和国城镇国有土地使用权出让 和转让暂行条例	(272)
8. 国务院《外商投资开发经营成片土地 暂行管理办法》	(280)
9. 中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例	(284)
10. 中华人民共和国耕地占用税暂行条例	(287)
11. 中华人民共和国土地增值税暂行条例	(290)
12. 中华人民共和国土地增值税暂行条例 实施细则	(292)
13. 基本农田保护条例	(298)
14. 股份有限公司土地使用权管理暂行规定	(306)
15. 国家土地管理局划拨土地使用权管理 暂行办法	(309)

第一章 土地概念及其特性

第一节 土地概念

一、土地定义

通常人们把土地称作地面,是地球表层的陆地部分。随着社会生产力的发展和科学技术的不断进步,人们对土地的认识和理解在逐步加深、扩大,即把陆地部分扩大为包括内陆水域和滩涂。正如马克思指出的那样,土地“在经济学上也包括水”^①,“……只要水流等等有一个所有者,是土地的附属物,我们也把它作为土地来理解。”^② 陆地及内陆水域的表面,有其上空和地下的大气、水文、水文地质以及人类活动的种种结果等,对土地的形成和发展起着重要的作用,但不是土地的组成部分。由于人类生活和生产的场所及依赖于土地的因素,大部分来自陆地及其水域,所以对土地概念的这种认识,在现实生活以至学术研究中一直存在着,它对人类研究土地和利用土地,迄今仍有重要的意义。

由此可见,从对土地利用和管理角度,可以把土地的定义概括为:土地是地球表层的陆地部分,包括海洋滩涂和内陆水域。

① 马克思:《资本论》第3卷,人民出版社1975年版,第202~203页。

② 同上,第695页。

二、土地与地产、不动产的概念与区别

土地一般是指地球表层的陆地部分,包括海洋滩涂和内陆水域。土地的广义定义是指陆地及其空间的全部环境因素,即地球表面的一个特定区域。其特性包括与这一区域上下垂直的生物圈的相当稳定或可以预见的、周期循环的所有属性,以及过去和现在人类活动的结果,是由土壤、气候、地貌、地质、生物和水文、水文地质等因素构成的自然综合体。所以,有人认为,土地是自然资源,是自然本身的产物,它不凝结人类劳动,因此没有价值。而地产则是资产或财产,是人类劳动投入土地的“土地资本”,因此具有价值。也有人认为,土地是自然物,不包括人与人之间的经济关系,属于自然科学研究的范畴;地产是社会的、历史的产物,包含人与人之间的经济关系,它是经济学研究的范畴。

以上两种认识的共同点是把土地看成是纯自然体,即土地物质,把地产认定为土地资本,即人类劳动的产物。按照这种认识,土地是没有价值的,而地产是有价值的,把一切已开发、利用的土地称为地产,只有未利用的处女地才是土地。这种认识显然是不全面的。因为,土地不仅是资源,也是资产,尤其是城市土地,它是由人类开发和再开发形成的,它已不是单纯的自然物——土地物质,而是人类劳动投入在土地中的土地资本——有形的或无形的土地资产。同时,土地具有“两重性”。它既是资源、生产资料,又是作为土地关系的客体,具有归属权,即全部土地都被赋予了土地所有权。所以,凡具有产权(主要指土地所有权)性质的土地,都是地产——土地资产。谁依法拥有这部分土地的所有权,谁就拥有这部分资产。从这点认识出发,土地既是资源,又是资产;地产则指土地资产。但是,在实际中,土地和地产一般不能作为同义词使用。例如,不应该把“城市土地有偿使用制度”、“土地利用规划”、“土地征用”

等名词中的“土地”改为“地产”。但有时，“土地”、“地产”两词在习惯上常可以通用，如“土地市场”、“土地经营”、“土地管理”等可以用“地产市场”、“地产经营”、“地产管理”替代。但按其实质和内涵，也还是有区别的。从市场和经营活动的内容看，还是用“地产市场”和“地产经营”更准确。而“土地管理”和“地产管理”两者是有区别的，“地产管理”仅是“土地管理”的一个重要组成部分，它不能替代土地管理的全部内容。

在港台地区，地产和房产统称为不动产，它们之间没有严格的差别。习惯认为，地产是房地产或不动产的代名词。它不仅是指由土地物质和土地资本构成的土地，而且还包括附着于土地上的建筑物。在我国大陆，地产和房地产还是有区别的。地产是指土地的产权或资产，而房地产则是指土地和与其相连的、并在空间上紧密结合为一体的地产和房产的结合体。也就是说，房地产是房和地的产权或资产的总称。

从结构或物理形态上看，房屋是不能离开地基——土地而单独存在的；相反，土地则可以离开房屋而独立存在。对一个城市而言，地产的实体形态是城市的全部土地，房地产的实物形态则主要是指建筑物及承载建筑物的这部分城市土地。从经济属性看，房地产中的地产和房产又是可以分离的，如地产价格和房产价格可以分别计算。从产权方面看，房产和地产可以分属不同的业主。其中，房产的产权可以是国家所有、集体所有和个人所有；而地产的所有权只能属于国家所有和集体所有。城市的土地属于国家所有，单位和个人只享有土地使用权。也就是说，房产可以属于个人所有，而承载该房屋的土地则属于国家所有，即个人只享有土地使用权。所以，国家有关法律规定：“土地使用权转让时，其地上建筑物、其他附着物所有权随之转让”；“土地使用者转让地上建筑物、其他附着物所有权时，其使用范围内的土地使用权随之转让”。

不动产是指土地及其定着物。所谓定着物是指附着于土地,在与土地不可分离的状态下才能使用的物体,或一经移动即遭损坏的物体,如建筑物、构筑物等。种植的树木也可以说是土地的定着物,但暂时种植的,就不算是土地的定着物,而是动产。一般认为,地上附着物与土地分离会使定着物功能发生变更,或因分离要花费相当大的劳动和费用的物体,称为土地的定着物。由此可见,不动产与房地产、地产还是有一定区别的,地产和房地产均属不动产,但它们又不是不动产的全部。

三、土地资源和土地资产的概念

(一)土地资源的概念及职能

土地和土地资源也是有区别的。土地资源是指土地总量中,现在和可预见的未来,能为人类所利用,用以创造财富——产生经济价值的这部分土地。目前人们还很难断定,哪部分土地是绝对不能利用,不能为人类创造财富,绝对无经济价值的,所以,土地和土地资源在习惯上是通用的。

古今中外,土地作为资源有许多说法,如“万物之本源,诸生之根苑也”^①、“一切生产和一切存在的源泉”^②、“地基……场所……空间……”^③、“不能出让的生存条件和再生产条件”^④、“主要生产资料”等等。可见,土地在人类生存和生产活动中有着重要作用。

为此,土地作为资源的职能可以概括为:是人类的立足场所、生存条件,是使劳动过程能够全部实现的基础和必要条件,是实现任何生产所必需的物质条件。

① 《诸子集成》第五册,中华书局 1954 年版,第 237 页。

② 《马克思恩格斯选集》第 2 卷,人民出版社 1972 年版,第 109 页。

③ 马克思:《资本论》第 3 卷,人民出版社 1975 年版,第 880 页。

④ 《马克思恩格斯全集》第 25 卷,人民出版社 1965 年版,第 950 页

1. 土地是人类的生存条件。马克思曾指出：“土地……是人类永远不可缺少的生存条件和生殖条件。”自有人类以来，人与土地就结下了不解之缘。没有土地，人类就不能生存，好比人类没有空气、阳光、水不能生存一样。在人类活动初期，土地就“以食物、现成的生活资料供给人类”^①。人类从土地中得到衣、食、住、行的基本条件。

随着人类社会的进步，人类活动更为广泛，包括生产活动、文化娱乐活动及其他各种活动，无一不以土地为场所。人类离开了土地，任何活动都没有立足场所，所以，土地既是人类的生存条件，又是其活动的立足场所。

2. 土地是人类劳动的一般对象。在原始社会，土地为人类猎取食物，提供其它生活资料，成为人类劳动的一般对象。以后，人类逐步结束了以现成的食物、现成的生活资料供给人类的时代，从而开始以自己的劳动加于土地之上，制造出人类所需要的各种物质资料。如对原始森林和地下矿藏的开采，以及使土地自然肥力变为可以立即利用的劳动生产力状态等，土地仍是人类劳动的一般对象。

3. 土地是人类进行物质生产所必需的物质条件。土地不仅是劳动对象，而且土地本身是劳动资料，即劳动手段。是人类在劳动过程中用以改变或影响劳动对象的一切物质资料和物质条件。在农业生产中，首先需要足够的土地，否则就不可能生产足够数量的生物产品以满足人类的需要。在非农业生产中，土地本身也属于这一类的物质资料。因为它给劳动者提供立足之地，给他的劳动过程提供活动场所、基地和操作空间，没有土地，这些劳动生产过程就不能进行或不能完全进行。由此可见，土地是人类进行物质生产所

① 马克思《资本论》第1卷，人民出版社1975年版，第202页。

必需的一切物质条件,是社会生产力中一个重要的要素,即人类在生产过程中所使用的劳动资料和劳动对象的总和,即生产资料。

土地在国民经济各部门中的作用是不同的。在工业、运输业及其它非农业生产部门中,“土地只是作为基地、作为场地、作为操作的基地发生作用。”^① 工业、建筑业及交通运输业的建设,包括其各种建筑物、道路、桥梁及其它工程设施等,都需要有足够面积,并具有一定承压力的土地作为地基。土地在这些部门的生产中,虽不能直接参与产品的生产过程,但没有它,这些部门的生产就不能进行或只能不完全地进行。

在采矿、水力发电、地热利用、航运等行业中,土地主要被作为劳动资料或劳动手段而起作用的。在旅游业中,土地则以自然形成的各种景观作为特殊的基地、场所发生作用。

在农业中,土地则作为主要生产资料起作用。在农业生产中,土地不仅是劳动对象,而且土地本身是劳动资料,没有土地就没有农业。因为,土地不仅是农业劳动力和其它生产资料(如机器、各种建筑物、工程物等)的活动场所、配置基地,而且是生物的生存之地,即农作物正常生长发育不可缺少的水肥热气的供应者和调节者,是直接参与农产品形成的不可替代的主要生产资料。

(二)土地资产的概念及职能

土地作为资产,是指土地不仅是社会进行物质生产的重要自然资源,而且又是一笔巨大的资产——财产。土地具有两重性。它不仅是生产资料,而且还是构成土地关系的客体。它是可占有的稀缺资源。土地的稀缺性和有限性,使经营垄断成为可能,是产生级差地租的客观条件。土地所有者凭借对土地的所有权,可以定期从土地使用者那里得到地租。马克思说:“土地所有权乃是一切财富

^① 马克思:《资本论》第3卷,人民出版社,1979年版,第380页。

之最初源泉”^①。我国古语：“有土斯有财”的说法也表明了土地作为资产这一经济属性。土地不仅是构成社会关系的客体，同时也是人类劳动投入（或资本投入）的载体，尤其是城市土地，凝结了大量的人类劳动，人类可以从土地取得投入资本的效益或增值，并转化为地租。所以，地租是土地资产的最大、最直接的表现形式。人们购买土地不是购买土地本身，而是购买获得土地收益——地租的权利。可见，当土地被垄断占有和加入流通而被让渡时，必然要求在经济上得到体现，进而取得价格形态。这种价格是“土地所提供的地租的购买价格”^②。这时，土地作为资产这一职能便得到充分地体现和发挥。

我国土地属于国家和集体所有，国家可以向使用国有土地的部门、单位和个人收取土地使用费——地租；国家也可以将国有土地使用权出让，并从土地使用者那里取得土地出让金、土地增值费。集体经济组织把集体所有的土地承包或出租给农户、乡镇企业单位使用，并向他们收取地租，如各项提留和土地使用费等。除此，国家还可以获得土地税的收益。土地收益必须通过土地的有偿使用和建立土地市场，城市土地使用权才得以流动，才得以实现；土地作为资产的职能，才能得到完整的发挥。

我国长期实行土地无偿使用制度，土地所有权在经济上得不到体现，并使地租大量地流失到部门、单位或个人手中。在人们的观念中，土地仅是自然本身的产物，不是劳动产品，不具有价值，也就没有“资产”之说。随着土地使用制度改革的不断深化，社会主义市场经济的发展，土地效益也就越来越明显地表现出来，人们也日趋重视对土地作为资产的社会化管理，进而更加有效地发挥土地

① 《马克思恩格斯全集》第18卷，人民出版社1964年版，第64页。

② 《马克思恩格斯全集》第25卷，人民出版社1965年版，第703页。

作为资产的职能和作用。

第二节 土地特性

一、土地的两重性

土地具有两重性,即它不仅是生产资料,而且是构成社会土地关系的客体。作为生产资料的土地,在被人类利用的过程中,总是要反映出一定的社会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、使用关系在任何时候都是构成社会土地关系的基础,进而反映了社会经济的性质。所谓土地问题,归根到底,是土地关系和土地利用的问题。土地的利用决定于许多社会的和自然的因素和条件。但是,起决定作用的还是在社会中占统治地位的生产方式,或是指在一定社会生产方式下的土地关系。其中最重要的问题是,土地归谁所有。

土地的两重性,决定了土地不仅具有自然属性,还具有社会经济属性。土地的社会经济属性,既反映了进行土地分配和再分配的客观必要性,也是进行地权管理、调整土地关系的基本出发点。土地的分配与再分配,不仅反映了土地利用的客观要求,也反映着一定的土地关系。这种土地关系,必须与社会统治阶级利益的土地制度相适应。土地关系的调整体现了土地管理的阶级性质。

二、土地作为生产资料具有不同于其他生产资料的特性

(一)土地是自然本身的产物

在社会生产中,其它生产资料都是劳动的产物,唯有土地是自然本身的产物。土地为自然所赋予,非人力所能创造,土地在人类