

国土资源干部岗位培训系列教材

乡镇土地管理

潘其泉 黄华明 主 编

地质出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

乡镇土地管理/潘其泉, 黄华明主编. -北京: 地质出版社, 2001. 3
ISBN 7-116-03390-4

I. 乡… I. ①潘…②黄… II. 乡镇-土地管理-中国-教材 N. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 09254 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: 李 玫

*

北京市朝阳区隆华印刷厂印刷 新华书店经销

开本: 850×1168^{1/32} 印张: 12.625 字数: 320000

2001 年 3 月北京第一版·2001 年 3 月北京第一次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 25.00 元

ISBN 7-116-03390-4

F·136

(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。

《乡镇土地管理》编委会

主 编	潘其泉	黄华明		
参编人员	潘其泉	黄华明	孙剑云	王海玫
	孙忠才	辛 娟	柏广才	陈爱萍
	陈炳荣	李正华		

序 言

土地是一切生产一切存在的源泉。土地是世代人类的共同的永久的财产，而土地有限则是一个普遍现象。协调人口、资源、环境的关系，以实现社会经济可持续发展的战略，是当今世界人类共同关心的重大课题，也是我国社会主义建设进程中面临的一个十分现实而紧迫的问题。发展经济是我们办好一切事情的基础，也是实现人口、资源、环境与经济社会协调发展的根本出路；但经济发展离不开人及资源、环境的支持。农业是国民经济的基础，耕地则是基础的基础。“一要吃饭、二要建设”是我国经济建设必须长期坚持的一项基本方针。经济要发展、耕地要保护，这是根据我国人多地少的基本国情做出的正确决策。加强土地管理、贯彻“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，使土地的利用符合可持续发展的要求，是我们每个土地管理工作者的职责。

为了提高广大土地管理工作者的专业知识和管理水平，适应新形势下对土地管理提出的更新、更高的要求，国土资源部人事教育司组织编写了这本《乡镇土地管理》。该书集理论性、政策性、技术性、实用性于一体，便于读者阅读。

本教材是国土资源部指定的乡镇土地管理人员岗位培训教材，也可作其他岗位培训及从事教学、科研、实际工作部门的同志及大中专学生的自学参考教材。

本教材由潘其泉、黄华明主编。全书共九章：第一章由潘其泉、黄华明执笔；第二、三章由潘其泉执笔；第四、五章由黄华明、孙剑云执笔；第六章由王海玫、孙忠才执笔；第七章第一、二节由潘其泉、辛娟执笔，第三、四节由王海玫、黄华明执笔；第八章第一节由柏广才、陈爱萍执笔，第二节由孙剑云、王海玫执笔；第九章由陈炳荣、李正华执笔。江苏省国土管理局和国土资

源部的有关司、局为本书的修改审定提出了许多宝贵的意见，在此深表谢意。

作者

2000年3月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 土地及其作用	1
一、土地的概念	1
二、土地的地位和作用	7
第二节 我国土地基本国情、国策	8
一、我国的土地基本国情	8
二、我国的土地基本国策	12
第三节 土地管理与可持续发展	13
一、土地管理的概念	13
二、土地管理的任务和内容	18
三、土地管理与可持续发展	25
第四节 土地管理机构及其职能	27
一、土地管理行政机构及其职能	27
二、乡镇土地管理机构及其职责	30
三、土地管理事业机构	30
四、土地管理工作人员的素质要求	32
第二章 地租和地价	35
第一节 地租理论	35
一、地租的概念及分类	35
二、马克思主义地租理论	38
三、社会主义地租	54
第二节 土地价格	62
一、马克思主义土地价值、价格理论	62
二、社会主义地价	66
第三章 土地市场及土地资产管理	75

第一节 土地市场及其分类	75
一、土地市场的概念	75
二、土地市场的分类	78
第二节 土地市场体系	85
一、固定的交易场所	85
二、土地市场主体	85
三、土地市场客体	87
四、其他中介服务性机构	87
第三节 土地市场的功能及其管理	88
一、土地市场的功能	88
二、土地市场的运作条件	90
三、土地市场的培育与管理	92
四、完善土地市场的运行机制	101
第四节 土地资产管理	104
一、土地资产的概念	104
二、土地资产的特性	106
三、土地资产管理的方式、方法	108
四、加强企业改制中国有土地资产管理	110
五、切实规范旧城区改造涉及的划拨土地使用权管理	111
第四章 土地法规	114
第一节 土地法概述	114
一、土地法的概念及特征	114
二、土地法的基本内容及基本制度	116
三、土地法的地位与作用	119
四、土地法律体系与基本构成	121
第二节 土地法律关系	125
一、土地法律关系的概念和特征	125
二、土地法律关系的构成	126
三、法律事实	128
四、土地法律关系的产生、变更、消灭	128
五、土地法律关系的保护	129

第三节 土地的所有权和使用权	130
一、土地所有权	131
二、土地使用权	138
三、土地承包经营权	143
第五章 土地监督检查	147
第一节 土地监督检查概述	147
一、土地监察概念	147
二、土地监察与行政、法制监督检查的区别	148
三、土地监察的特征和性质	149
四、土地监察的原则和任务	152
五、土地监察的形式和方法	153
六、土地监督检查的作用	155
七、土地监督检查的措施	157
八、土地监督检查人员	158
第二节 土地法律责任	160
一、法律责任的概念	160
二、法律责任的种类	161
三、土地违法行为的认定和应追究的法律责任	166
第三节 土地犯罪	178
一、新《刑法》增设土地犯罪	178
二、非法转让、倒卖土地使用权罪	179
三、非法占用耕地罪	181
四、非法批准征用、占用土地罪和非法低价出让国有 土地使用权罪	184
第四节 土地违法案件的处理	187
一、土地违法案件的概念	187
二、查处土地违法案件的原则和程序	188
三、查处土地违法案件的法律文书及应注意的几个问题	195
第五节 土地行政复议	199
一、土地行政复议的概念及特征	199
二、土地行政复议的依据	200

三、土地行政复议的受案范围·····	203
四、土地行政复议机关和复议参加人·····	205
五、土地行政复议管辖的概念及分类·····	208
六、土地行政复议程序·····	210
第六节 土地违法案件的行政诉讼·····	218
一、土地违法案件行政诉讼概念·····	218
二、土地违法案件行政诉讼原则和程序·····	218
三、土地管理部门如何参与行政诉讼·····	221
第六章 地籍管理·····	224
第一节 地籍管理概述·····	224
一、地籍与地籍管理的概念·····	224
二、地籍管理的内容·····	224
三、地籍管理的工作目标·····	225
第二节 土地利用现状调查·····	226
一、土地利用现状调查的任务·····	226
二、土地利用现状调查工作程序和方法·····	226
三、土地利用现状调查成果·····	231
第三节 地籍调查·····	232
一、地籍调查的目的与内容·····	232
二、初始地籍调查的程序·····	232
三、土地权属争议处理程序·····	235
第四节 城镇土地定级估价·····	236
一、城镇土地定级估价的概念·····	236
二、城镇土地定级原则·····	237
三、城镇土地定级的方法·····	237
四、土地估价的方法·····	239
第五节 土地登记·····	240
一、土地登记的概念和目的·····	240
二、土地登记的法律依据·····	240
三、初始土地登记的程序·····	241
四、变更土地登记的程序和类型·····	243

第六节 土地统计	244
一、土地统计类型和特点	244
二、现行土地统计制度	246
三、土地统计调查	248
四、年内地类变化平衡表的编写方法	249
第七章 土地利用管理	252
第一节 土地利用规划	252
一、土地利用规划综述	252
二、土地利用总体规划	258
三、土地利用专项规划	274
第二节 土地利用计划	289
一、土地利用计划概述	289
二、土地利用计划的编制	294
第三节 耕地保护	300
一、耕地保护目标	300
二、耕地保护措施	301
三、耕地保护的监督机制	308
第四节 建设用地管理	310
一、建设用地管理概述	310
二、农用地转用管理	314
三、征用土地管理	315
四、建设用地审查报批管理	319
五、乡(镇)村建设用地管理	321
六、国有土地使用权出让管理	326
七、外商投资企业用地管理	334
第八章 土地财务与档案管理	339
第一节 土地财务管理	339
一、土地财务管理的基本理论	339
二、土地财务管理的方法和程序	345
三、土地财务的基本业务	347
第二节 土地档案管理	354

一、土地管理档案的概念、特点	354
二、土地管理档案工作的概念	355
三、土地管理档案的收集与整理	356
四、土地管理档案的鉴定和统计	359
五、土地管理档案的保管和利用	360
第九章 计算机应用与土地信息系统	362
第一节 计算机基础知识概述	362
一、计算机的组成	362
二、计算机的软件系统	363
三、计算机的初步操作	364
四、操作系统	365
五、编程语言和数据库	371
第二节 地理信息系统 GIS 简介	374
一、基本概念	374
二、地理信息系统 GIS 的数据特征和数据库	376
三、地理信息系统的应用	382
四、GIS 开发平台	383
第三节 土地信息系统及其应用	384
一、土地信息系统概述	384
二、土地信息数据的收集和管理	385
三、土地信息数据处理	386
四、土地信息系统的应用举例	387

第一章 绪 论

第一节 土地及其作用

一、土地的概念

(一) 土地的含义

土地的含义，古今中外其说各异。目前，人们对土地的认识有四种观点：

(1) 土地即土壤，亦即地球陆地表面具有肥力、可以生长植物的疏松表层。

(2) 土地是地球外壳的陆地部分，是由泥土与砂石等堆积而成的，人们可以在上面行走、建房、开辟花园或种植庄稼的固体场所。至于水面（如海洋、江河、湖泊、池沼等）则不在土地的范围內，而地上的空气层以及附着地面与地下的各种物质和能量，更不算土地的一部分，这就是社会上一般人对土地的通俗理解，我们把它称为狭义的土地。

(3) 土地即陆地及其上的水面，亦即地球表面除海洋之外的陆地及其江河、湖泊、水库、池沼等陆地水面。

(4) 土地即地球表面，亦即将地球的陆地部分和海洋部分都包括在内。

我们认为，土地可以定义为：在地球表面，由土壤、岩石、气候、地貌、水、植被以及人类活动的结果等要素所组成的自然综合体。

土地的含义包括以下内容：

(1) 土地是综合体。土地是由组成土地的土壤、岩石、地貌、

水、气候、植被以及人类活动的结果等要素在一定时间和空间内相互作用、相互依存而构成的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各构成要素的综合作用，各个构成要素都具有不可取代的地位和作用，时间和空间发生变化，土地的性质和用途也可能发生变化。构成土地的任一要素都不能单独被称为土地。

(2) 土地是自然的产物。土地主要是自然的产物，而不是人类劳动的成果，人类的活动可以影响土地各构成要素，从而使土地性质和用途发生变化，此外人类虽然可以“移山填海”、“围海(湖)造田”，但在全球范围内，土地主要是自然形成的。

(3) 土地有地域性，即有固定的位置。土地不能离开其位置而存在，即不能与地球相分离。

(4) 土地的构成包括有形的物质和无形的部分。有形的物质包括土壤、岩石、水、地貌、植被等；无形部分包括空气、阳光、风、热及各种自然力量。

(二) 土地与相关概念的关系

1. 土地与土壤的关系

关于什么是土壤，以原苏联植物学家威廉斯的论述最有代表性：土壤是有机自然因素与无机自然因素长期相互作用而形成的肥沃表层。即地球陆地表面具有肥力、能生长植物的疏松表层。

土地不能离开地球表面而存在，放在器皿中的土、土壤决不是土地。土地没有厚度，不以容积和重量来计量，土地只能用面积单位来计量。

土壤是构成土地极为重要的要素，但不等于土地。

2. 土地与陆地、水面的关系

由于人类都生长栖息于陆地上，而主要的生活资源亦取之于陆地，所以陆地对人类的关系特别密切，人类利用土地亦大都集中于陆地，水地的利用是很简单而且粗放的，因此陆地通常就成了土地的代表，我们通常说某块土地即指陆地而言，而在土地经

济学及土地利用、管理中研究的人类如何利用好土地，其研究的中心目标亦是陆地。海洋不属于土地的范畴。

陆地上的水面仅是一种低洼的陆地，且为水所覆盖，二者在组成上并无根本差异，一旦积水排出，水地即刻成为陆地。陆地及其上的水面均属土地，是土地的不同表现形态。

3. 土地与国土的关系

国土是指国家管辖范围内的地域空间。从政治、行政的角度来定义，国土是国家主管辖下的领土、领海、领空的总称，广义的国土还包括根据 1983 年签订的《国际海洋法公约》规定的由有关沿海国家管理的专属经济区海域。

土地与国土的主要区别是：土地不包括纯粹的社会经济特征，即不包括社会人文资源；而国土则是从政治角度突出主权，国土与主权密不可分，而土地与主权没有必然联系。

(三) 土地的特性

伊利指出：“成功的土地利用是以对土地特性的认识为基础的。”^①土地的特性包括土地的自然特性、经济特性以及社会与法律特性。土地的自然特性是土地自然属性的反映，是指土地本身所固有的、不以人的意志为转移的特性；土地的经济特性是人类在利用土地的过程中，人作用于土地时土地表现出来的特性；土地的社会、法律特性是人类在利用土地的过程中出现的、建立在土地上的人和人之间关系的体现。

1. 土地的自然特性

(1) 土地形成的原始性。土地不同于其他生产资料，不是人类劳动的产品，土地是自然的产物，具有原始性和不可再生性，而他生产资料（如劳动工具）是人类劳动的产物，因此可以增加，旧的可以不断由新的、性能更好的代替。

^① [美] 伊利等，《土地经济学原理》（中译本），商务印书馆，1982 年版，第 30 页。

(2) 土地面积的有限性。土地面积的有限性和土地形成的原始性密切相关。地球是自然形成的，自然赋予的土地总量是有限的。土地面积为地球的大小所决定。人类可以改良土地，提高土地质量，改变土地形态，但土地面积并未改变。正如列宁所说：“土地有限是一种普遍的现象。”^①土地面积的有限性迫使人们必须节约、集约利用土地，生产更多更丰富的物质产品，来满足人类日益增长的物质文化生活需要。

(3) 土地位置的固定性。又可称为不动性或地域性。土地的空间位置固定、不能移动，土地必然与特定的地形、气候、地质等条件及周围的社会、经济因素联系着。土地所处的位置及其固定在其上的组成要素的不同，决定了土地质量的高低，对土地的利用及土地价格的高低起着重要的制约作用。土地的这一特性决定了人们只能因地制宜地利用土地。

(4) 土地质量的差异性。土地构成要素的不同组合构成了千差万别的土地类型。土地质量的高低是构成土地的诸要素以及土地范围的人文要素共同作用的结果，土地的千差万别决定了土地质量的巨大差异性的客观存在。

(5) 土地的永续性。土地的永续性有两层含义：一方面，土地作为自然的产物，与地球共存亡，具有永不消失性，即存在的永续性；另一方面，作为人类的活动场所和生产资料的土地，只要利用得当，人类可以年复一年、永续地利用，即利用的永续性。土地存在的永续性即只要地球存在，土地即永不消失，因此是无条件的、绝对的；而利用的永续性是有条件的、相对的，要求人们注意利用和保护相结合，使土地的产出功能得到长久的发挥。

2. 土地的经济特性

土地的经济特性是以土地的自然特性为基础，是人类在利用土地的过程中表现出来的。

① 《列宁全集》，中文2版，第5卷，人民出版社，1986年，第101页。