

第八章 地用行政管理



Contents



第一节 地用行政管理概述

第二节 土地利用计划管理

第三节 土地利用规划管理

第四节 土地用途管制

第五节 土地整理

第六节 区域土地利用及其管理



第一节 地用行政管理概述

❖ 一、地用行政管理的概念和内容

❖ （一）地用行政管理的概念

❖ 地用行政管理是土地利用行政管理的简称，是指国家和地方人民政府土地行政主管机关为合理组织土地利用，依照国家的有关法律、法规和政策，对各种土地利用过程所实施的全面的、系统的管理行为。

❖ 这种管理是国家行政机关为贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的国策，为保护国家、集体和个人土地利用的合法权益，所必须采取的政府行政措施。



第一节 地用行政管理概述

❖ （二）地用行政管理的主体与客体

❖ 主体：是各级人民政府的土地行政主管机关，它代表国家和地方政府对土地利用过程实施统一的行政管理

❖ 客体：是区域内的全部土地和所有利用土地的单位和个人

❖ （三）地用行政管理的依据

❖ 地用行政管理的依据是国家有关土地利用的法律、法规和政策



第一节 地用行政管理概述

❖ （四）地用行政管理的内容

- ❖ 地用行政管理的内容包括：土地利用规划行政管理、土地利用计划行政管理、土地开发、整治、保护与土地利用监测行政管理等。
- ❖ 其中，**土地利用规划**是土地利用行政管理的主体；**土地利用计划管理**是土地利用规划管理的具体落实，也是土地开发、土地整治的依据；**土地开发、整治**是土地利用计划、规划的实施；**土地利用监测**是土地利用计划、规划的监督、反馈和调整。



第一节 地用行政管理概述

❖ 二、地用行政管理的基本方针

- ❖ 1、把保护耕地放在土地利用与管理的首位
- ❖ 2、坚持供给制约和引导需求，统筹安排各业用地
- ❖ 3、开发与节约并举，以节约挖潜为重点，提高土地利用效率
- ❖ 4、坚持“一要吃饭，二要建设，三要保护环境”的方针，处理好长远与当前、全局与局部的关系，实现经济、社会、生态效益三统一



第二节 土地利用规划管理

❖ 一、土地利用规划管理的概念和种类

❖ （一）土地利用规划管理的概念

❖ 土地利用规划是根据经济社会发展总目标，为合理开发利用土地资源，协调分配国民经济各部门用地，妥善安排各项建设工程用地而提出的合理组织土地利用的方案。

❖ 土地利用规划管理是制定总体规划和各种单项规划，并保证规划的实施。

❖ 要实现土地资源的有效保护和合理利用，**必须制定科学规划，实施有效的管理**，而规划又是管理的基础。



第二节 土地利用规划管理

❖ （二）土地利用规划管理的种类

- ❖ 土地利用总体规划：属于宏观土地利用规划，是各级政府按照行政辖区，从全局利益、长远利益出发，对城乡全部土地的开发、利用、整治和保护，在空间、时间上所作的统筹安排和统一规划。
- ❖ 土地利用详细规划属于微观规划，主要是为解决土地使用单位内部的土地开发、利用、整治、保护等具体问题而进行的规划，有较强的可操作性和工程实施性。
- ❖ 土地利用专项规划是为解决某一专门的土地开发、利用、整治、保护等具体问题而进行的规划，如菜地保护区规划、基本农田保护规划、自然保护区规划、开发区规划等。



第二节 土地利用规划管理

❖ 二、土地利用总体规划的编制和审批

❖ （一）土地利用总体规划的任务

- ❖ 土地利用总体规划就是要解决土地的分配问题和土地的组织问题，通过解决这两个问题，满足国家对土地利用各方面的需求，这是土地利用总体规划的最基本任务。
- ❖ 1、在国民经济各部门之间合理分配土地，为国民经济各部门的发展创造良好的用地条件
- ❖ 2、为建立良好的自然生态环境和社会环境创造土地条件
- ❖ 3、为实现农业现代化创造科学的土地组织条件
- ❖ 4、调整我国社会主义土地关系



第二节 土地利用规划管理

❖ （二）土地利用总体规划的层次

- ❖ 根据分级管理的原则，规划按行政区域划分为国家级、省级、市（地）级、县级、乡（镇）级五个基本层次。
- ❖ 在各层次之间，还可以根据需要，按自然区划或经济区划，进行跨省的、跨市县的、跨乡（镇）的区域土地利用总体规划。



第二节 土地利用规划管理

❖ （三）土地利用总体规划的作用

- ❖ 1、可以为充分、合理利用每一寸土地提供科学依据
- ❖ 2、可以协调人地关系，协调各部门用地矛盾，保证国家“一要吃饭，二要建设，三要保护环境”的土地利用基本方针的贯彻落实
- ❖ 3、是加强土地利用管理手段，是土地利用管理的“龙头”，它对土地利用具有宏观控制和指导作用
- ❖ 4、土地利用总体规划可以有效地促进社会经济发展



第二节 土地利用规划管理

❖ （四）土地利用总体规划的实施办法

- ❖ 一是采取自上而下，层层控制分解落实的编制方法。规划指标的分解要定性、定量、定位、定序
- ❖ 二是各级规划要有侧重，国家、省级规划要重点体现总体布局与规模控制，县、乡级规划要重点体现各类指标的落实
- ❖ 三是规划的修编要以土地详查变更面积为依据
- ❖ 四是做好土地利用总体规划与城镇体系规划和城市、镇规划的协调工作，要严格实施规划，规划一经批准，就要依法严格执行。



第二节 土地利用规划管理

❖ (五) 土地利用总体规划编制的内容

- ❖ 1、土地利用现状分析
- ❖ 2、确定规划目标
- ❖ 3、土地供需分析
- ❖ 4、土地评价
- ❖ 5、土地利用结构和布局调整
- ❖ 6、编制规划供选方案
- ❖ 7、拟定实施规划的政策措施



第三节 土地利用计划管理

❖ 一、土地利用计划管理的概念

❖ （一）土地利用计划管理的概念

❖ 土地利用计划是指国家或地方政府对土地资源开发利用做出的中期、年度部署和安排，是土地利用总体规划的具体实施性计划。

❖ 土地利用计划管理是指各级人民政府为了合理有效地利用土地而对各类土地进行有计划的发展、利用、整治和保护所采取的一种宏观性行政调节手段。

❖ 它是政府从国家利益的全局出发，根据国民经济和社会发展的需要，以及土地的自然特性和地域条件，对土地资源的开发、利用、整治、保护进行统筹安排，综合平衡和计划分配，以达到充分发挥土地利用效益、合理利用土地的目的。



第三节 土地利用计划管理

❖ (二) 土地利用计划的划分

- ❖ 土地利用计划按时间长短可分为中期计划和年度计划。
- ❖ 中期计划一般为五年计划，它是土地利用总体规划的阶段性实施计划。
- ❖ 年度计划是以一年为期的计划，它是中期计划的具体细化，是具体的执行计划



第三节 土地利用计划管理

❖（三）土地利用计划管理的任务

- ❖1、通过编制中期和年度土地利用计划，实现土地利用总体规划
- ❖2、确定各类用地的计划指标和调整土地利用结构的规模与速度，促进国民经济均衡协调发展
- ❖3、研究制定实施土地利用计划的政策措施，保证计划实施



第三节 土地利用计划管理

❖ 二、土地利用计划的编制

❖ （一）编制的原则

- ❖ 1、严格依据土地利用总体规划，控制建设用地总量，保护耕地
- ❖ 2、以土地供给制约和引导需求，合理利用土地
- ❖ 3、优先保证国家重点建设项目和基础设施项目用地
- ❖ 4、占有耕地与补充耕地相平衡
- ❖ 5、保护和改善生态环境，保障土地的可持续利用



第三节 土地利用计划管理

❖ (二) 土地利用计划编制的内容

❖ 我国现阶段土地利用计划编制的内容主要包括农用地转用计划、耕地保有量计划和土地开发整理计划等。这些内容由下述指标体系构成：

- ❖ 1、农用地转为建设用地指标
- ❖ 2、土地开发整理增加耕地指标
- ❖ 3、生态退耕指标
- ❖ 4、耕地保有量指标。



第三节 土地利用计划管理

❖ (三) 土地利用计划编制的程序

❖ 当前主要采用“上下结合”的土地利用年度计划编制方法，基本程序如下

❖ (1) 上报计划建议数

❖ (2) 下达计划指标

❖ (3) 上报计划修正数



第三节 土地利用计划管理

❖ 三、土地利用计划的管理

❖ 计划的实施与管理，从某种意义上讲，比计划本身更重要。为了使计划得到贯彻执行，必须有相应的调节措施加以保证

❖ 1、建立严格的用地审批制度

❖ 2、完善土地开发整理政策措施

❖ 3、深化土地使用制度改革

❖ 4、建立土地利用计划跟踪管理系统



第四节 土地用途管制

❖ 一、土地用途管制的概念

❖ **土地用途管制**是指国家为保证土地资源的合理利用，经济、社会和环境的协调发展，**通过编制土地利用总体规划**，划定土地用途区，确定土地使用限制条件，土地所有者和使用者必须严格按照国家确定的用途利用土地的制度。

❖ 它包括对**土地按用途进行合理分类**，通过土地利用总体规划划分土地利用区，**确定各区土地使用的限制条件**，明确土地使用权性质，**对土地用途变更实行审批制**，实行土地利用监督管理，**建立违反土地用途管制处罚制度**。



第四节 土地用途管制

❖ 二、我国土地用途管制的内容

- ❖ 按土地利用现状和主导用途，现在我国土地利用现状分类（2017.11）采用二级分类制度，分为12个一级类和73个二级类。
- ❖ 研究制定各类用地区的管制规则是实施用途管制和实施土地利用总体规划，加强土地管理的客观要求和有效措施，需要强调的是各地有着不同的土地利用自然和社会条件，不同的土地利用问题，管制规则应结合各地实际情况有所变化。



第四节 土地用途管制

❖ （一）农田保护区

❖ **1、基本农田保护区：**是指按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求，依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地，主要是生产条件较好、集中连片、产量较高的耕地、城镇或村镇建设规划区外耕地、交通沿线的耕地和其他国家规定需要保护的耕地。

❖ **管制规则：**①任何单位和个人不得擅自改变或占用基本农田保护区②国家重点建设项目选址无法避开保护区的，应取得基本农田占用许可，批准占用的，经规划修订后按占用建设规划区的耕地管制③设立开发区不得占用基本农田保护区④禁止在保护区内建窑、建房、建坟或擅自挖沙、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物；⑤利用基本农田从事农业生产的应当保护和培肥地力，鼓励施用有机肥料，不得占用基本农田发展林果业和畜牧业。



第四节 土地用途管制

- ❖ **2、一般农田保护区：**指未划入基本农田保护区的耕地、规划确定为农业使用的耕地后备资源、未列入生态退耕范围的耕地、泄洪区内的耕地和其他劣质耕地等。
- ❖ **管制规则：**
 - ①一般农田中的耕地禁止被建设占用，确需占用的，经批准转用后，实行占一补一政策，必须开发复垦出与所占耕地数量和质量相当的耕地，否则，必须缴纳耕地开垦费
 - ②确需占用一般农田中非耕地的，修改规划后视为占用非耕地办理许可
 - ③鼓励一般农田中的耕地后备资源和其他零星非耕地转为宜农耕地
 - ④保留现状用途的地类，不得扩大面积，需要撤并的村庄不得翻建
 - ⑤除生态保护需要外，限制占用本区的耕地发展园、林、牧业
 - ⑥严禁用于发展水产养殖业、建窑、建房、建坟及堆放固体废弃物
 - ⑦鼓励实施土地整理，通过对田、水、路、林的综合整治，搞好土地建设，提高土地质量，发行中低产田



第四节 土地用途管制

- ❖ (二) 园地
- ❖ (三) 林地
- ❖ (四) 牧业用地区
- ❖ (五) 住宅用地区
- ❖ (六) 独立工矿用地
- ❖ (七) 交通用地区
- ❖ (八) 水域及水利设施用地区



第五节 土地整理

❖ 一、土地整理的概念

- ❖ **土地整理**是对土地权属和土地的用途、布局、结构等的调整，是对土地地形、地貌、地力、水土状况和生态环境的治理。
- ❖ 土地整理包括**农地整理**和**非农地的整理**。
- ❖ **农地整理**是在一定区域内，依据土地利用总体规划，采取行政、经济、法律和技术手段，对**田、水、路、林**等进行综合治理。
- ❖ **非农地整理**，指城镇与工矿企业建设用地整理整理，主要是**解决用地结构不合理，提高存量土地的利用效率**，从而达到少占或不占耕地的目的，减轻建设用地对耕地的压力。



第五节 土地整理

❖二、土地整理的特点

- ❖1、政府行为的主导性
- ❖2、整理目标的多元性
- ❖3、整理行为的长期性
- ❖4、整理工作的复杂性
- ❖5、整理区域的差异性



第五节 土地整理

❖ 三、我国土地整理的战略意义

- ❖ 1、土地整理是在我国特殊土地国情下解决土地利用问题的必然选择
- ❖ 2、土地整理是提高农业综合生产能力，增加农民收入，促进农村经济发展的有效途径
- ❖ 3、土地整理是当前拉动经济增长的重要因素
- ❖ 4、土地整理是实施土地利用总体规划，落实土地用途管制的重要手段
- ❖ 5、土地整理是社会资源重新配置的重要过程



第五节 土地整理

❖ 四、我国土地整理的模式

❖ （一）农村土地利用的“三个集中模式”

❖ 1、居住向城镇集中

❖ 2、工业向园区集中

❖ 3、农地向规模经营集中

❖ （二）山区综合开发整治模式

❖ （三）农地整治模式

❖ （四）村庄整理模式



第六节 区域土地利用及其管理

❖ 一、土地利用分区的概念与任务

❖ （一）土地利用分区的概念

❖ 土地利用分区，也称土地利用规划分区，是指按照土地基本用途的不同划定土地利用区。

❖ 它是土地利用布局实行宏观控制的有效手段，目前土地利用分区有两种，地域分区和功能分区

❖ 地域分区是根据土地的自然与社会经济条件的差异，当前土地利用中存在的问题的共性，并保护乡（镇）或村级行政界限的完整性，将一个行政区域（市或县）分为若干个地域，确定各地域土地利用基本方针以及土地利用结构调整的原则。

❖ 功能分区是按照土地利用的基本功能不同划定土地利用区，又称为土地用途分区。目前功能分区有农业用地区、园地区、林业用地区、牧业用地区、城镇建设用地区、村镇建设用地区、独立工矿用地区、自然和人文景观保护区以及其他用地区。



第六节 区域土地利用及其管理

❖（二）划分用地区的特点

- ❖ 1、**有明确的目的和内容**，主要是为了发挥土地资源的优势，地尽其利，适地适用；保护重要的生产用地、特殊用地和自然环境；限制不合理的开发行为和不合理的土地转用；限制一定区域的地价；为政府审批各项用地提供依据等
- ❖ 2、**依法制定，依法实施。**



第六节 区域土地利用及其管理

❖ （三）划分用地区的任务

- ❖ 划分各种用地区，规定各种用地区土地的基本用途、利用原则、限制条件和管理措施，编制土地利用总体规划图



第六节 区域土地利用及其管理

❖ 二、土地利用分区的依据和原则

❖ （一）划分的依据

- ❖ 土地利用分区应以土地适宜性为基础，根据规划原则、土地利用调整次序和经济社会发展需要划定。
- ❖ （1）有关法律、法规、行政规程、规章和计划、技术等资料
- ❖ （2）土地适宜性评价资料
- ❖ （3）土地需求量预测资料
- ❖ （4）缺乏土地适宜性评价成果可利用时，应根据本行政区域土地条件拟定或划分各种用地区的技术指标
- ❖ （5）城镇规划、村镇规划、各种保护区规划以及其他专项用地规划资料



❖ （二）划分的原则

- ❖ 划分用地区应遵循的原则与编制土地利用总体规划的原则一致，还包括
- ❖ ①用地区必须体现土地的利用方向、基本（主导）用途和土地的保护、限制、管理措施相一致
- ❖ ②用地区不受行政区划的限制，不需与某级行政辖区保持一致
- ❖ ③用地区必须与土地利用调整指标相协调



第六节 区域土地利用及其管理

❖ 三、土地利用分区类型

- ❖ 1、农业用地区
- ❖ 2、园地区
- ❖ 3、林业用地区
- ❖ 4、牧业用地
- ❖ 5、城镇建设用地区
- ❖ 6、村镇建设用地区
- ❖ 7、独立工矿用地
- ❖ 8、自然和人文景观保护区
- ❖ 9、其他用地区



复习思考题

- ❖ 1、地用行政管理的概念和基本方针是什么？
- ❖ 2、简述土地利用计划的编制程序
- ❖ 3、简述土地利用规划的概念和种类
- ❖ 4、简述土地利用总体规划编制的内容
- ❖ 5、土地用途管制的概念
- ❖ 6、什么是土地整理？简述我国土地整理的战略意义
- ❖ 7、什么是土地利用分区？划分的依据有哪些



本章结束

