

话说中国土地问题（四）

郭一平 主编



# 目 录

北京市土地管理 .....	1
天津市土地管理 .....	13
河北省土地管理 .....	28
山西省土地管理 .....	53
内蒙古自治区土地管理 .....	77
辽宁省土地管理 .....	93
吉林省土地管理 .....	113
黑龙江省土地管理 .....	132

## 北京市土地管理

北京市在土地利用上属大城市小郊区的特殊地域。北京市土地管理局成立以来，根据国家土地管理局的业务工作部署，主要抓了土地基础业务建设，即土地详查。在土地使用制度改革方面，积极进行了探索，取得了一定成绩和经验。

### 土地资源概况

#### 一、概述

北京位于华北平原的西北隅，四邻与河北省、天津市接壤。地理坐标为东经  $115^{\circ}25'$ — $117^{\circ}30'$ 、北纬  $39^{\circ}26'$ — $41^{\circ}30'$ 。全市辖 10 区、8 县。城区有东城、西城、宣武、崇文四个区；近郊有朝阳、海淀、丰台、石景山四个区；远郊有门头沟、房山两个区和大兴、通县、顺义、平谷、密云、怀柔、昌平、延庆八个县。据一九九三年北京市土地利用现状调查汇总统计，全市土地总面积为 16422.8 平方公里，其中已利用的土地为 14272.5 平方公里，约占 86.9%；尚未利用的土地为 2150.3 平方公里，占 13.1%。

北京市地形比较复杂，地势西北高东南低。西部山地属太行山余脉，俗称西山，其主峰东灵山海拔 2303 米。北部山地属燕山山脉军都山的一部分，俗称北山，其主峰海坨山海拔 2234 米。东南部是一片平坦开阔的平原，海拔 20—60 米。山地与平原的界线明显。

北京地处暖温带半湿润大陆性季风气候区，年平均降水量为 470—640 毫米，无霜期 185—210 天，有利于

小麦、玉米、谷子、高粱等多种农作物的生长发育。河流有永定河、潮白河、北运河、大清河和蓟运河五大水系，还有密云、官厅、怀柔等大、中型水库。

北京土地利用历史悠久。早在春秋战国时期就开始种植黍、稷、粟等旱耕作物。到汉代开始兴修水利，引永定河水灌溉京西农田，种植水稻、小麦、大麦和玉米等。历史上金、元、明、清各代封建王朝均以北京为都城，大量垦荒屯田，当时的“京西稻”已驰名全国。一八四一年以来，受帝国主义、封建主义和官僚资本主义的严酷统治，天然森林和农田水利设施遭受破坏，农业发展缓慢，生产水平低下。一九四九年解放时，京郊粮食亩产仅有 127 斤，森林覆盖率仅为 1.3%。中华人民共和国成立后，北京作为首都，是全国的政治、文化中心，也是全国铁路、公路、航空运输的总枢纽，四通八达的交通运输网和新兴的工业设施、商业网络，有力的促进了土地资源的开发利用和商品经济的发展。

## 二、土地资源特点

### （一）人均土地少。

据统计，一九九四年全市总人口达 1051 万（不包括流动人口）。人口密度为每平方公里 640 人，高于全国平均水平；人均土地 2.34 亩，中人均耕地 0.56 亩，分别是全国平均数的 18% 和 42.7%。在现有土地面积中，适宜性广、生产潜力大、质量较好的土地约 485.6 万亩，仅占土地总面积的 19.7%，大部分土地质量较差。

### （二）山多平地少。

全市山地面积 10417.5 平方公里，占土地总面积的 63.4%；平原面积仅占 36.6%。平原地区地势平坦、土层深厚，水资源丰富，热量充足，土地适宜性较广。广大

山区土地资源丰富，类型多样，但土质差，水源短缺，热量不足，开发利用难度大。

### （三）后备土地资源少。

据土地利用现状调查汇总统计，全市未利用土地总面积 322.5 万亩，占总土地面积的 13%。其中荒草地占 58.85%，沙地占 1.01%，裸土地占 3.02%，裸岩石砾地占 29.58%。未利用土地可供开发利用的约 30 万亩左右。这些质量不高，限制性因素多，拓垦改造的成本大，开发利用尚有一定困难。

## 三、土地利用现状及变化趋势

### （一）地类情况。

本市地类根据一九九三年土地资源详查结果显示：

耕地 6124413 亩，占总土地面积 24.9%；

园地 1147427.1 亩，占总土地面积 4.7%；

林地 9353656.2 亩，占总土地面积 38%；

牧草地 62282.3 亩，占总土地面积 0.3%；

居民点及工矿用地 2917450.7 亩，占总土地面积 11.8%；

交通用地 505165.6 亩，占总土地面积 2%；

水域 1298324.9 亩，占总土地面积 5.3%；

未利用土地 3225450.6 亩，占总土地面积 13%；

总土地面积合计 24634173.4 亩。

### （二）耕地转化情况。

改革开放以来，随着社会主义市经济体制的逐步建立，本市城、乡经济空前发展，与此相应的是耕地向其他地类转化的速度较快。八十年代初，土地概查时有耕地 726 万亩，到一九九三年初土地详查外业结束时，仅有耕地 612 万亩。十一年来有 114 万亩耕地（平均每年

11.36 万亩)因其用途发生变化而向其他地类转化;随着经济建设的飞速发展,耕地向其他地类转化的势头未得到有效遏制。据一九九五年土地变更调查,一九九三年——一九九五年有 88.3 万亩耕地发生用途上的转化,其去向是:

1. 农业内部结构调整(含改果园、造林、挖渔池) 47.5 万亩,占耕地转化数量的 53.9%;
  2. 非农业建设 32.7 万亩,占耕地转化数量的 37%;
  3. 自然水毁、撂荒 8.1 万亩,占耕地转化数量的 9.1%。
- 变更登记结果显示,本市一九九五年末仅有耕地 524.6 万亩。

## 土地管理工作

### 一、基础业务

北京市土地管理局成立以来,在土地管理基础业务方面主要抓了以下工作:

#### (一) 土地资源详查工作。

土地资源详查,是一项基础业务工作,根据国务院的部署,一九九 年在怀柔县开展详查试点。在此基础上,从一九九二年开始历时三年,市、区县、乡村干部、技术人员 5000 多人,按照国家技术规程要求完成了区县级详查和成果汇总。详查采用航片,以村为单位,认定土地权属界线,解决争议,签订权属协议书,在航片上勾出土地权属界,然后实地踏查,勾出利用地类;在此基础上,转绘、量算面积,绘制权属图、利用图。此外,通过土地资源的调查,撰写了县区土地利用类型、自然属性、社会经济状况等方面的专题报告和详查报告。通过这项工作,基本查清了土地家底,不仅为全国土地资源详查汇总和本市经济建设、社会发展提供了依据,而

且为土地管理、耕地保护、土地利用规划、未利用土地的开垦复垦等奠定了基础。顺义县、大兴县、通县、密云县和海淀区被评为全国土地资源详查先进单位。

## （二）土地利用变更调查。

这是一项土地详查后例行的农村日常地籍管理工作。北京市土地管理局按照国家土地管理局统一技术规程，在初始统计台账、统计簿和土地利用现状图基础上，于一九九五年末完成了对一九九三年详查结束以来，业已变化的土地，按其利用类型和权属的实际变化，通过外业调绘、面积量算、认定权属等，填写、绘制相关的变更调查记录表，注明图斑变化面积和权属状况。然后集中内业汇总、整理形成本年度土地变更一览表、土地平衡表。与此相应的是，根据实际变化的勘测数据、把变化的图斑草图，准确地转绘到更新的土地利用现状图上。一九九五年土地变更调查结果表明，耕地作为最重要的一个地类，其现状面积较一九九三年详查面积减少88.3万亩。这项工作通过对初始统计台账、统计簿及土地利用现状图的更新，保持了本市土地利用类型在时段范围内的现势性。为本市国民经济发展及其计划的执行和修订，提供了直接的科学的依据。北京市土地管理局将长期坚持不懈地作好这项基础业务工作。

## 二、土地法规制定和宣传

土地法规及其宣传，是依法行政、增强全市人民的土地意识和贯彻执行土地国策、国法自觉性的重要基础。为此，北京市土地管理局成立以来，在中共市委、市政府、市人大常委会的领导下，从一九九一年起结合本市实际，参与制定了《北京市实施 中华人民共和国土地管理法 办法》、《北京市基本农田保护条例》、《北京市

农村集体所有荒山荒滩租赁条例》等地方性法规；以及《北京市实施 中华人民共和国土地管理法 办法罚款处罚规定》、《北京市人民政府关于外商投资开发经营房地产的若干规定》、《北京市建设征地农转工人员安置办法》、《北京市实施 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 办法》、《北京市国有土地有偿使用收入征收管理办法》等规章。每年开展全国“土地日”的宣传活动，先后以“土地与国情”、“土地与改革”、“土地与经济”、“土地与法制”、“土地与市场”为中心内容，通过召开新闻发布会、专家座谈会、广播系列讲座、报刊专栏、电视专题、大型报告会、城乡设宣传咨询点、市县区领导电视讲话等多种形式的宣传活动，宣传了土地管理法律、法规知识，收到良好的社会效果。据统计，一九九一年以来，首都 20 余家新闻单位参与报道、发表各种文章 400 余篇；市、区县领导上街参加咨询活动 250 多人次；全市城乡设宣传咨询点 1500 多处，参加宣传的部门单位 3000 多个，参加宣传人员 4 万多人次；印发各种宣传资料 350 万份。全市每年均有数十万人受到不同程度的宣传教育，为全市土地法律、法规和土地使用制度改革创造了舆论环境，土地国情（市情）、国策、国法逐年深入人心，增强了人民群众的土地意识。

### 三、土地开垦复垦

土地开、复垦是适应本市经济建设发展、相对稳定耕地保证农业用地数量的积极手段。在宜农土地后备资源数量不足（全市约 30 万亩）、实施难度较大前提下，一九八九年以来，本市把开垦的重点放到南部大兴县永定河冲积形成的较大面积的沙荒地上。通过该县土地后备资源调查及其开发利用规划的编制与实施，对全县业

有的 12 万亩沙荒地进行有组织、有计划地改造，资金采取农民出一点、乡村拿一点、县里投一点的办法，累计集资 220 万元用于开垦。到一九九五年已开垦改造 8 万亩，占沙荒地总面积 67%。开垦后的土地经营，采取“谁开发谁受益”的承包方式，极大地调动了农民开垦土地的积极性。此外，本市还对砖瓦生产较为集中的房山、丰台、昌平等区县的一些乡镇（如窦店、王佐等），加强了对其破坏耕地的复垦工作。普遍采取交纳复垦保证金的办法，由土地管理部门监督砖瓦企业开展复垦，基本上作到了砖瓦生产与土地整治复垦相结合。据统计截至一九九五年，这些地区的砖瓦企业共复垦耕地 10 余万亩。另外，随着改革开放的发展和农民个人经济实力的提高，土地开发的对象逐步从平原转向山区，与绿化荒山、小流域治理结合起来，使本市土地开发上一个新台阶。房山、怀柔一些山区乡镇，开始把开沟造田与发展山区养殖结合起来，不仅提高了山区耕地肥力，而且逐步形成了山区土地立体开发、综合开发的巨大优势。

#### 四、土地有偿使用

本市土地有偿使用是在土地使用制度改革基础上建立起来的，随着社会主义市场经济的不断发展，正在不断深入和完善。

一是规范土地使用权出让行为。经营性和盈利性建设用地，纳入有偿使用。

二是加强划拨土地的管理。转让划拨土地，应补办出让手续，补交出让金。

三是盘活土地资产，推行现代企业制度。通过显化企业存量资产，将资产活化同产业、产品结构的再造结合起来，促进企业发展，增强企业活力，以及资产的再

开发，形成企业重新启动的力量。在搞活企业经营的同时，体现竞争前提下，企业用地单位面积产出比率，达到包括土地在内的，资源与资产的合理配置。

四是加强土地利用计划管理。国有土地出让要做到定方位、定数量、定用途、定地价、计划供应。

五是加强出让合同的管理。明确规定：出让和受让方，必须按有关规定签订合同，土地管理部门对合同要进行严格审核，特别要严格审核合同中规定的用途、面积、开发条件、时限范围等。

六是加强中介机构管理。规定凡参与土地评估的人员，必须经过国家指定的有关单位组织地价评估专业培训和考试，取得资格证书后，方能从事土地估价工作。土地评估机构必须符合估价规定的标准和条件，并经土地管理部门资质审核认定后，才能承担土地估价业务，接受土地管理部门的监督和检查。

## 五、实施基本农田保护

“保护耕地就是保护生命线”、“经济发展要以保护耕地为前提”。保护耕地关系到本市经济的持续发展，关系到农村稳定和城市供应。从一九九三年开始，市人大农委和市土地局联合组织本市耕地与需求的调研，这项工作进一步提出了本市农田保护的基本构想。同时，会同市农办、法制办、农业局、林业局等单位起草了《北京市基本农田保护条例》，对基本农田的划定、保护、管理、建设及法律责任等，作了明确规定，于一九九五年五月经市人大常委会审议通过，一九九五年全市开始实施。首先建立组织机构、明确责任。成立了由主管农业的副市长任组长，各有关部门主要领导参加的北京市基本农田划定领导小组，下设基本农田划定办公室，负责

全市划定的日常工作。各区县也相应建立了领导小组和办公室。制定了《北京市基本农田划定实施方案》、对基本农田划定原则、划定范围、保护指标、保护年限、划定方法和步骤等作了明确规定。全市基本农田保护指标为 430 万亩，其中：基本粮田 350 万亩、基本菜田 65 万亩、其他经济作物 15 万亩。将保护总面积逐级分解到区县，落实到乡镇村和地块，责任到承包单位和个人。在具体划定过程中，市、区县各级土地管理部门不仅为此项工作提供了须臾不能离开的土地资源详查图件和相应的耕地面积数据，而且在开展技术培训和划定试点，以及全面的划定工作中，付出了辛勤的劳动。这项工作根据计划拟一九九七年初全面完成，将纳入法制管理轨道。

#### 进一步加强土地管理的措施

为切实加强土地管理，迅速扭转耕地锐减趋势，全市各级政府均把保护耕地作为一项紧迫的任务，采取法律、行政、经济等综合措施，切实抓紧抓好。

#### 一、广泛深入地开展土地国情（市情）、国策、国法的宣传教育活动

认真学习、坚决贯彻江泽民、李鹏等中共中央和国家领导人关于“保护耕地，就是保护我们的生命线”；“经济发展一定要以保护耕地为前提，只有切实保护耕地，才能真正实现国民经济持续、快速、健康发展”等一系列重要指示，充分认识保护耕地的紧迫性，增强保护耕地的忧患意识和使命感。要从国家、人民的根本利益和长远利益出发，从当代和子孙后代的生存发展出发，深刻认识保护耕地的重大意义。特别是在首都，保护耕地，减少土地资源的浪费刻不容缓，是当务之急。在实际工

作中，要正确处理好四个关系：一是要从可持续发展的高度，正确认识和处理好保护耕地与经济的关系，严格控制各项建设占地规模，把保护耕地作为发展经济的基本前提；二是从保证农业基础地位的高度，正确认识和处理好农业内部结构调整与保护耕地关系，农业内部各业的用地安排和调整，必须确保粮、菜、油等基本农产品生产稳定增长；三是，要从转变发展方式的高度，正确认识和处理好保护耕地与城镇建设的关系，解决好城镇建设由外延粗放向内涵集约发展的问题；四是，从解决粮食问题的高度，正确认识和处理好局部和全局、眼前利益和长远利益的关系，着眼于全局和长远利益，保持耕地的动态平衡和总量控制，保证全市人民的“米袋子”、“菜篮子”工程建设。为了中华民族的生存与发展，为了当代和子孙后代的幸福，为了首都北京的繁荣和社会稳定，“保护耕地，就是保护我们的生命线”。要分别举办市、区、县、乡、村各级有关领导和人员的培训班，宣传国法、国策和国情、市情，提高认识，增强依法用地管地的责任感和自觉性。

## 二、实行保护耕地的行政领导责任制

各级党政领导要充分认识保护耕地的紧迫性，增强使命感和责任感，把保护耕地的问题提到各级党委和政府的重要议事日程。各区、县和乡、镇政府的一把手要对保护耕地负责，为此，要实行市与区县、县与乡（镇）、乡镇与村的各级保护耕地和依法用地的责任制。并作为政绩考核的重要内容，接受群众和社会的监督。对保护耕地成绩突出的要给予表彰和奖励；对造成耕地严重浪费的，要追究领导责任。

## 三、加紧落实基本农田保护区工作

全市要在一九九七年春完成此项任务。基本农田保护区要具体落实到乡、村和地块，明确责任，严格管理。要将基本农田保护区的位置、界线和地块向社会公布，便于检查和群众监督。基本农田一经划定，未经有关部门依法审批，任何人不得占用，对违反《基本农田保护条例》者，要依法严肃处理。

#### 四、加强非农建设用地审批管理

这是节约用地，保护耕地的关键，各类建设用地都必须严格按照法定程序审批。对列入国家计划的项目用地，凡符合规划和建设用地控制指标的，要简化手续，加快审批；对未列入计划的建设项目不符合规划和土地利用计划的，不予批准。对化整为零、以耕报非、越权审批和未批先占、少批多占的要追究主要责任者的法律责任。

#### 五、加大土地开发、复垦的力度

坚持“开源”与“节流”并重的方针。在保护现有耕地的同时，要加大土地开发、复垦的力度，实行占用耕地与开发复垦相结合。坚持“谁占用谁补偿，谁破坏谁复垦”和“谁开发复垦谁受益”的原则。采取多渠道筹集资金，用于土地开发复垦和低产田的改造建设。

#### 六、深化土地使用制度改革，加强政府对土地市场的宏观调控

一要控制土地供应总量，加强计划管理。非农建设用地、出让土地都必须纳入年度土地计划控制指标系列，建设项目立项审批、规划选址也必须以年度土地计划控制指标为依据；年度计划控制指标不得突破。二是进一步扩大土地使用权出让范围，规范出让方式。从一九九七年起，除国务院 55 号令和市政府 6 号令规定的国家机

关办公用地、军事用地、公共公益事业及国家重点扶持的能源、交通、水利等项目用地外，其他用地一律实行有偿使用制度。同时，通过多途径、多形式将城镇原划拨土地纳入有偿使用轨道。三要加强集体土地流转的管理，严禁集体土地非法转让、出售和用于房地产开发。拍卖集体土地的“四荒”的使用权，必须经土地管理和农业管理部门审核，按新征建设用地审批，报市、区人民政府批准，由土地管理部门组织实施。四要规范土地转让市场，建立地价公布制度。土地转让未达到法律规定的转让条件，土地使用权不得转让。已经转让的按违约（违法）用地查处。要建立基准地价定期公布制度，一九九七年初，力争完成修订全市基准地价。五要加强土地市场中介服务组织的整顿管理。土地估价人员必须经国家统一组织的土地估价专业培训和考试，取得合格证书后，方能从事土地估价工作。土地估价机构，必须取得资格认证，才能承担土地估价业务。

#### 七、加大土地管理执法力度，强化土地执法检查监督

市、区（县）要建立土地执法监察队伍，配备必要的人员和装备，加强巡视和监察工作。同时，对清查出来的违法占地问题，在弄清事实的基础上，依法作出处理。土地违法行为单纯用行政制裁手段，已经难以达到保护资源和资产，维护土地管理正常秩序的目的，建议采取“刑法”手段，设立破坏土地资源、职务犯罪，市场非法交易买卖和侵占国有财产几方面的刑事处罚罪，以更好地达到保护耕地和土地资源的目的。

## 天津市土地管理

天津市地处中国华北平原东北部，位于环渤海经济圈中心，是中国四大直辖市之一。土地总面积 11919.7 平方公里，人口 930 万。辖 4 区，8 县。天津开发区历史悠久，是中国重要的工业城市和出海港口、商贸中心。

### 土地资源概况

天津市土地利用类型结构：耕地占 41.5%，园地占 2.75%，林地占 1.76%，牧草地占 0.06%，居民点及工矿用地占 17.60%，交通用地占 2.74%，水域占 26.49%，未利用土地占 7.03%。在各类用地中，农业用地（耕地、园地、林地、牧草地）合计为 550036 公顷，占总土地面积的 46.15%，非农业用地（包括居民点及工矿用地、交通用地、水域和未利用土地）合计为 641934 公顷，占总土地面积的 53.85%，非农业用地总数已超过农业用地。在农业用地中若加入水产养殖面积 27466 公顷和苇田 25693 公顷，农业用地即占总土地面积的 50.60%，略多于非农业用地。

### 一、农地利用条件不断改善，土地产出量较大

中华人民共和国成立以来，经过大搞农田基本建设，兴修水利，实行农业机械化，施用化肥农药，农地利用条件已有很大改善。由于独流减河、子牙新河、潮白新河、永定新河等骨干河道的开挖，改变了以往海河洪水需集中经市区入海的局面，解决了洪水入海出路，全市易涝面积绝大部分得到治理。由于骨干排灌站的修建，农用机井的开凿和田间工程的配套，天津市有效灌溉面

积达到 345860 公顷，占耕地面积的 70%。同时加大了农地的外部投入，一九九一年天津市农业用电量增加到 165327 万千瓦，化肥用量达到 449883 吨，农机总动力达到 43.90 亿瓦，平均每万亩耕地用电约 236 千瓦小时，每万亩施用化肥约 64 万斤，每万亩拥有农机动力 591 万千瓦。

农地利用条件的改善，有力地促进了土地产出水平的提高。一九九二年全市粮食总产达到 198.7 万吨，单产达到每亩 292 公斤，分别为一九四九年总产量的 7 倍，单产的 7.9 倍。棉花单产每亩 57 公斤，为一九四九年棉花单产的 9.9 倍。油料单产每亩 105 公斤，为一九四九年油料单产的 5.9 倍。蔬菜单产达每亩 3258 公斤，为一九四九年蔬菜单产的 3.2 倍。

## 二、土地利用较充分，土地开发潜力仍然很大

一方面，天津的土地开发历史早，土地的开发利用较充分，另一方面，土地进一步开发利用的潜力仍然很大，通过土地详查，摸清全市未利用土地中 167 平方公里的宜农荒地和 795 平方公里农村居民点，这是可开发利用的耕地后备资源。1.近郊区：一般距城区 15—20 公里，耕地占总土地面积约 40%，其中约 20%的耕地为菜地，是天津市主要的商品菜和肉、乳、蛋、鱼、果等副食品生产基地和蔬菜生产的后备基地。2.远郊平原区：一般距市区 20—100 公里，是全市粮、油、肉生产基地和蔬菜生产的后备基地。3.滨海区：滨海地区有 250 平方公里的滩涂和荒地，且交通方便，环境容量大，是城市工业东移战略布局的重点发展地区，在这一地区利用疏浚港地、河道的淤泥和工业废渣填海造地已完成 20 平方公里，并以每年 2 至 3 个平方公里的速度在海边继

续填海造地。4.中心市区：面积 334 平方公里，是全市的政治、经济、文化中心，根据城市总体规划的调整，人均建设用地由一九八六年规划的 86 平方米，压缩到 75 平方米，可节约城市用地 47 平方公里。5.北部山区：距市区 120 公里，山场广阔，宜林地多，是全市重要林果生产基地，但经营较粗放，生产水平不高，有一定的发展潜力。

### 三、城市规模得到控制，占用复垦基本持平

天津的城市建设严格按照城市总体规划进行，并运用有力的管理手段，对存量土地进行挖潜，做到开源节流并举，通过规划调整和用地管理，天津市在一九八四年到一九九四年十年间（正是经济高速发展时期），中心市区建设用地只增加 40 平方公里，平均每年 4 平方公里，全市建设用地比国家下达指标节约 16995 公顷，占用地计划指标 46.38%，节约耕地指标 11745 公顷，占计划指标的 63.65%；全市共开发复垦耕地 25771.34，做到了开发复垦基本持平并略有盈余。

#### 土地管理工作

##### 一、概述

一九八七年以来，天津市贯彻了“十分珍惜和合理利用每寸土地、切实保护耕地”的土地基本国策，加强了土地管理工作，理顺了土地管理体制，加大了宏观调控力度，使土地管理沿着法制化、科学化方面发展健全了土地市场机制，土地使用制度改革工作取得了突破性的进展，为天津市的社会、经济发展作出了贡献。

##### （一）贯彻土地基本国策、有效地保护了耕地。

截止到一九九五年全市建设用地比国家下达的指标