

话说中国土地问题（五）

郭一平 主编



目 录

上海市土地管理	1
江苏省土地管理	15
浙江省土地管理	36
安徽省土地管理	64
福建省土地管理	79
江西省土地管理	100
山东省土地管理	125

上海市土地管理

上海是中国 3 个直辖市之一，也是国际大都市之一。地理位置为东经 $120^{\circ}51'—120^{\circ}45'$ ，北纬 $30^{\circ}41'—31^{\circ}50'$ 。全市面积为 6340.5 平方公里。东临东海，南靠杭州湾，北濒长江口，西部和西北部与江苏省接壤，西南部与浙江省毗邻，南北长 120 公里，东西宽 100 公里。上海是中国南北海岸的中点，岛屿有崇明岛、长兴岛、横沙岛等。崇明岛为中国第三大岛，面积 1041 平方公里。

境内河网密布，主要河流有黄浦江和苏州河（又名吴淞江）。两条大河都发源于江苏的太湖。黄浦江全长 114 公里，河道宽度为 180—370 米，深度 7—9 米。苏州河是黄浦江的支流之一，全长 120 公里，河道宽度 50—70 米，深约 2 米。

由于境内地势低而平坦，又处于太湖下游，加上受冷暖空气的交替影响，秋季台风、暴雨频繁，据近百年气象资料，平均每年受 2 次台风影响，年降雨量平均在 1143 毫米。

上海的气候是属于亚热带季风湿润气候。一年四季春秋短，夏冬长。夏季以东南风为主风向，冬季盛吹偏北风，夏季湿热，以七、八月气温最高，平均气温 15 摄氏度；冬季以一月最冷，平均气温 3 摄氏度。全年无霜期二百二十五天，年平均气温 15 摄氏度，年平均日照一千八百至二千二百小时。

一九四九年五月上海解放，上海为中央直辖市，全

市土地总面积 618 平方公里，耕地 54 万亩。后经几次调整行政区划，一九五八年以后，上海市辖区面积扩展到 6340.5 平方公里。

土地资源概况

一、土地资源

（一）土地资源的特点。

土地产出率高，土地和耕地人均拥有量均低于全国水平，土地后备资源缺乏。据一九九三年统计，在 6340.5 平方公里的土地上，人均拥有土地仅 0.74 亩，人均拥有耕地 0.37 亩，占全国人均拥有土地的十六分之一和耕地的四分之一。

（二）岸线和岛屿。

上海市的岸线包括江岸、海岸，总长度为 449.7 公里。其中：大陆岸线为 172.3 公里，占 38.3%；岛屿岸线为 277.4 公里。

（三）土壤特征。

上海市的土地起源于江、海、湖、河的不同沉积母质所发育的水稻土、灰潮土和滨海盐土。经过围垦、筑圩、耕作熟化，在人为的定向培育下，朝着不同方向发生、发展、变化。据土壤普查资料汇总：水稻土占总面积的 75.55%；灰潮土占总面积的 10.42%；滨海盐土占总面积的 15.93%；此外，黄棕壤占总面积的 0.1%。由于新中国成立以后排灌条件的不断改善，施肥投入量的增加，耕作水平提高，有机质含量一般在 2.67%，属中等偏上水平。土壤中的氮、磷、钾含量较高，所以，各种作物的单位面积产量比较高。但境内还有 20%左右面积的耕地属于中、低质土壤。存在着盐害、渍害或缺磷等障碍因素，制约着产量的进一步提高。

二、土地利用现状

（一）土地利用结构。

上海市的土地利用情况，据一九八二年土地利用现状调查资料：全市 6340.5 平方公里的土地中，土地资源的利用率已高达 99.5%，其中直接用于工农业生产的土地，如耕地、园地、林地、工矿用地和养殖水面等，占 72.0%；非直接生产性用地，如城乡居民点用地、通航和排灌河沟、道路、堤岸、非养殖水面等，占 27.5%；尚未利用的土地仅占 0.5%，主要是新围垦用地、城乡废弃地等。

据一九九六年土地详查统计资料，在 6377 平方公里陆地面积中，耕地 472.6 万亩，占 49.4%；园地 13.9 万亩，占 1.5%；林地 5.6 万亩，占 0.5%；城镇及工矿用地 289.6 万亩，30.3%；交通用地 28.9 万亩，占 3.02%；水域面积 143.87 万亩，占 15.04%；未利用土地 1.4 万亩，占 0.15%。

（二）土地利用的三个特点。

1. 土地资源开发程度高。

陆域中除 2—3 万亩废弃地、新围垦地的土地和 150 多平方公里的沿海滩涂有待开发以外，所有土地都已得到利用。

2. 城镇建设和非农业用地所占比重大。

一九九三年，全市城镇人口已占全市总人口的 68%。城镇和工矿、居民点以及交通等非农业生产用地占整个土地面积的 26.6%。随着浦东开发开放的深化和“一个龙头、三个中心”的逐步实现，非农业建设用地还将有所增加。

3. 农业集约化程度和农业生产水平高。

耕地复种指数虽经十几年来几经调整，已从最高的 2.20 降至 1.90，但仍高于全国平均复种指数的 50% 以上。一九九二年全市农业总产值为 80 亿元，每亩农业产值在 1600 多元，是全国农业的高产地区之一。

土地资源总量有限，土地后备资源缺乏，人多地少，全市土地负载量很高，因此，土地资源的稀缺性在城市化发展进程中，将始终是一突出的矛盾。

土地管理特点

一、建立土地统管机构

土地统管机构的改革经历了三个阶段：第一，一九八五年七月成立上海市土地管理局。作为市政府主管土地的工作部门统管全市城乡土地。结束了过去由城市规划建筑管理局、农业局、房地局、农场局多头管理土地的历史。到一九八七年先后完成了十二个区和十个县的土地管理局组建工作，一九八九年完成了郊区 234 个乡镇和市区 45 个土地管理分所的组建工作。组成了有 2000 多人的土地管理专业队伍；第二阶段，一九九一年五月区级土地管理体制进行调整，市政府决定撤销各区土地管理局和区建筑规划机构，建立区规划土地管理局；第三阶段，一九九五年二月中共上海市委、市政府决定实行房地合并的管理体制，撤销市土地管理局、市房产管理局，组建市房屋土地管理局、市住房制度改革办公室，内部设置 26 个处室，行政编制 285 人，机构精减率 35%，编制人数减少 22%。

二、土地统管，卓有成效

（一）加强地籍管理，搞好基础建设。

一九八六年十二月，市人民政府批准了市土地管理局《关于开展上海市国有土地使用权普查、申报登记、

发证工作的请示》，随即在虹口区横浜街道及普陀区胶州街道开展了国有土地使用权普查、申报、登记发证的试点。次年列为国家土地管理局的城镇地籍试点单位，试点工作，取得了一些极为重要的成果。

形成了建立城市地籍管理的一整套工作程序；制订了土地使用权确权过程中的一些具体政策问题。拟订了有关地籍勘丈、修测、求积、编丘、制图等有关专业技术规程和操作规范。

在重建地籍的过程中，进行了市区土地等级、城市土地分类统计体系的研究。保持地籍资料的现势性。

一九八八年一月由国家土地管理局组织的专家鉴定，对上海市的地籍试点成果给予了充分肯定，认为研究成果“不仅对后来编制全国地籍调查规程有重要参考价值，而且也为全国开展城镇地籍管理工作提供了有益的经验”。

一九八七年，上海全面开展国有土地使用权申报登记、发证工作，一九八八年又开展了集体土地使用权的申报登记、发证。至一九九二年底全市地籍初始登记工作基本完成，开始转入运用计算机科技手段，及时汇总各种地籍资料信息的自动化地籍管理阶段。一九九五年十一月三十日，上海市第十届人民代表大会常务委员会第23次会议审议通过了《上海市房地产登记条例》，自一九九六年三月一日起施行。该条例对本市房屋所有权和土地使用权的登记、房地产其他权利的登记进行了规范。根据登记条例颁发《房地产权证》、新的权证用绿、黄、红三种不同颜色分别表示该房地产的土地使用权为出让或划拨形式取得的国有土地和集体土地使用权。改变了过去房屋所有权证和土地使用证分发的情况。

（二）查处违法占地，制止乱占耕地。

一九八六年中共中央、国务院发出《关于加强土地管理，制止乱占耕地的通知》以后，中共上海市委、市政府对查处违法占地工作十分重视，专门成立了市、区、县和乡镇土地清查处理领导小组，全市共抽调了1万多人投入了全面清理违法占地活动，基本摸清了违法占地的情况。并对违法占地进行了严肃认真处理，该补办手续的补办手续，该罚款的罚款，该没收的没收。

通过这次全面清理违法占地活动，制止了乱占耕地的歪风，增强了依法管好、用好土地的认识。

（三）健全用地审批制度，实行征地费包干。

办好用地审批，是依法行政，管好土地的重要环节，又是土地管理部门作为窗口单位积极为建设单位服务重要标志。根据市政府划定的职能分工，严格按规范的程序，先实地勘丈，精确计算面积，埋设界桩，后发用地批准文件，与地籍登记、发证相衔接，并与规范收缴土地税费相衔接。对于一些事关全市的重大建设项目，如宝钢、石化、石洞口电厂等二、三期工程扩建、地铁一号线、南浦大桥、杨浦大桥、内环线和成都路高架道路、黄浦江上游引水工程和合流污水工程以及人民广场的改建包括市政府办公大楼、地下变电站、上海博物馆等一大批重点项目，实行定人定时审核及时办理供地手续。为加快浦东开发、开放，提出了关于在浦东新区城市化地区实行土地预征的意见。市政府于一九九〇年八月以沪府发(1990)60号文件批转各有关单位。规定了以30%的土地补偿费划定土地预征范围和土地使用权出让实行出让金“空转”等措施，有力地支持了浦东新区开发，使陆家嘴、金桥、外高桥、张江四个开发小区得到及时

启动。对浦东的一些重大工程例如龙山路立交桥、拓宽杨高路、外高桥电厂和外高桥港区、东方明珠电视塔等十大重点工程都及时办好用地手续。支持了浦东开发建设。根据国务院国发（1985）23号文件《关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》中“实行征地由地方政府统一负责的办法”和农牧渔业部、国家计委、城乡建设环境保护部《关于征用土地费实行包干使用办法》，于一九八七年九月由市政府发布了《上海市国家建设征用土地费包干使用办法》，市土地管理局成立了统一负责征地包干的机构——征地事务部，有新征地任务的区、县也建设了征地事务所。负责建设项目用地的征地包干工作。十年来，仅市征地事务部负责签订征地包干合同的共有1200余件。在征地包干中，有些区、县还根据用地单位的要求，扩大了服务范围，如替原拆原建的农户建造住房，替用地单位进行房屋评估，办理拆迁安置和做好前期开发准备工作，达到“三通一科”等，使用地单位的建设工程尽快启动。

（四）积极开发滩涂，开展资源调查。

上海市土地后备资源缺乏，开发沿海滩涂历来是上海增加农副业用地的重要措施。一九四九——一九九四年累计开发滩涂100多万亩，建立了15个市属国营农场，过去作为安排知识青年基地，如今建成了农工商协调发展的场所，在围垦的土地上还建立了4个县良种场、林场和参观场，4个垦区乡镇和一批乡镇管理的农、林、牧场。在金山县还建立了一个特大型企业——上海石油化工总厂。有效地增加了土地拥有量，减轻了建设用地需求的压力。经济效益和社会效益十分明显。一九八九年以后，加大了滩涂开发的力度。全市围垦15万亩滩涂、

复垦各类废弃地 8 万多亩。

一九八七年按国家土地管理局的部署，对全市的土地后备资源进行了全面调查，基本上摸清了全市 22.8 万亩闲散地、废弃地及沿海滩涂待开发资源情况，其中滩涂 17.8 万亩，废弃的农用仓库、场地、饲养场、旧砖瓦窑地 1.3 万亩，水利压废土地 0.9 万亩，农民老宅基地 1.5 万亩，已围垦尚未利用的土地 1.3 万亩。据初步测算，这些土地开发、复垦需要经费 4 亿多元。

（五）坚持运用经济手段，稳定耕地面积。

上海市政府于一九八二年十月发布《上海市蔬菜生产保护暂行规定》，凡列入保护区的菜地，征用时每亩交纳 2 万元菜地建设基金，非保护区菜地每亩交纳 7000 元菜地建设基金。乡镇企业征用菜地每亩也须交纳菜地建设基金。以后，几经调整，一九九四年菜地建设基金已提高到保护区菜地每亩交纳 3 万元，非保护区菜地每亩 1.8 万元。有机械设施的每亩 6 万元。一九八七年五月市政府以沪府 [1987] 9 号文批准征收土地垦复基金，规定征用和使用农村土地每亩交纳 5000 元土地垦复基金，用于土地垦复和滩涂围垦。后来，根据国务院关于耕地占用税暂行条例，按不同地区每一平方米从 2 元到 10 元不等征收耕地占用税。市政府于一九八六年以沪府发 [1986] 113 号文件规定，根据地理环境条件和土地用途确定，外商投资企业征收土地使用费，把全市土地分为六类十级，每平方米最高 100 元，最低为 0.5 元。一九八八年开征城镇土地使用税，上海对缓征土地使用税的居民用地继续收取地租。大力筹措土地资源开发资金。这对于支持城市基础建设和保护土地资源、开发耕

地、菜地保护起了很好的作用。

（六）加大土地使用制度改革力度，推进土地有偿使用。

上海城镇实行有偿国有土地使用的改革大体经历了以下几个过程：

1. 向外商投资企业征收土地使用费。

根据国务院有关规定的精神，上海从一九八四年起就进行城镇土地等级的划分以及收费标准的研究。一九八六年的十月上海市人民政府发布《上海市中外合资经营企业土地使用管理办法》，规定从一九八六年十一月起向外商投资企业征收土地使用费。

《办法》规定了市土地管理局是外商投资企业使用土地的主管机关，明确土地使用费是使用土地资源性质的费用；规定了外商投资企业取得土地使用权的手续程序；规定了根据土地等级和不同土地用途的土地使用费标准；并明确土地使用费标准的调整间隔期不少于三年，每次调整幅度不超过标准的30%；等等。一九九五年，土地使用费已作了二次调整，最高收费标准由一九八六年的每平方米100元提高到170元。全市土地费的年收入由一九八六年的2000万元，至一九九五年增加到8000余万元。土地使用费的征收，是土地长期无偿使用的重大突破。

2. 土地使用权出让。

一九八七年十一月，市政府发布了《上海市土地使用权有偿转让办法》。这是中国第一个比较规范的土地使用权出让、转让、抵押的地方性规章。《办法》规定土地使用权受让人按合同规定的条件，在使用年期内，开发后的土地使用权可以连同地上建筑物、其他附着物依法

转让、出租、抵押。一九八八年三月，上海以虹桥经济技术开发区 26 号地块进行在境外公开招标。该地块面积 1.29 万平方米，用途为建造综合楼，规定容积率为 5，使用年限为五十年。日本孙氏企业公司以出让金总额 2805 万美元中标（每平方米土地 2174 美元，折合楼面地价每平方米 434 美元），八月八日签订土地使用权出让合同。

上海市土地使用权出让经过三年的试点，至一九九一年共出让地块 12 幅。一九九二年以来，土地使用权出让已成为房地产开发用地的基本供给方式，至一九九五年，全市土地使用权出让情况如下：@Q04030159000

在土地使用权出让工作中，市土地局加强了对履行出让合同的监督，自一九九二——一九九五年间，对开发商违约支付出让金的、违反合同规定未投入土地开发的，共解除了 40 件合同，依法收回了土地使用权；对开发过程中提高容积率，增加建筑面积的，市土地局会同规划部门进行查处，有的补交出让金。但是协议方式出让比重大大，土地使用权出让的总量控制和结构调控不够有力，如花园别墅用地、高级商办综合用地项目偏多等。一九九三年八月已停止花园别墅的批租。一九九四、一九九五年出让土地的利用结构已随着市场的调节发生明显变化，除成片开发土地外，工业用地的比例，由一九九三年前的 2.5% 左右分别提高到 50.8%、84%。

3. 规定内资企业商业性用地纳入土地使用权出让范围。

一九九四年二月上海市第十届人大常委会第七次会议通过的《上海市实施 中华人民共和国土地管理法 办法》规定，“商业、旅游、娱乐、金融、服务业、商品

房屋等项目的用地，应当采用土地使用权出让形式取得”。该《办法》自一九九四年五月一日起施行。

（七）坚持国策教育，年年都有新意。

市土地管理局每年从土地事业费中拨出 20 余万元作为宣传活动的专项经费，分到区、县土地管理局掌握使用。采取多种形式，广泛宣传土地基本国策，在全市中学中通过知识竞赛、讲座对青少年开展土地与国情教育。

每年“全国土地日”宣传都有新的内容，在干部群众中提高了保护耕地，合理利用土地的观念。

（八）搞好精神文明建设，注意人才培养。

市和区、县土地管理局承担着大量的管理工作，需要一支作风正，业务精通的队伍，市土地管理局十分重视精神文明的建设，在部署业务工作的同时，有精神文明建设内容；在检查工作的同时，检查干部的廉政状况；在开展年终评比的同时，有精神文明考核的要求。在重视人才培养方面，鼓励干部在工作岗位上学习业务和政策，还选拔了一些有培养前途的年轻干部到大学深造或去国外进修。到一九九四年底，在市级土地管理机构中，具有大专以上学历的有 112 人、占在册人数的 63%；专业人员中具有中级以上职称的有 55 人，占专业人员数的 42.6%。

三、土地法制建设

（一）通过法规理顺用地管理的关系。

一九八五年七月实行城乡土地统一管理后，市政府于同年十二月批转了《上海城乡规划、建设用地、建筑执照审批程序和暂行规定》，确定了建设用地审批过程中，先经市规划管理部门规划用地选址，然后由市土地

管理部门办理土地审批的程序，两局于一九八六年二月联合发出《关于建设用地申请手续的通知》，进一步明确建设用地审批的具体操作程序和两局分工协调的关系，以改进工作，提高效率，切实加强对建设用地的管理。

一九八八年后，市土地局遵照市政府对区、县政府“分权明责”要求，具体制订了《关于建设用地管理对区“分权明责”的实施意见》、《关于郊区土地管理方面“分权明责”实施意见的通知》，从而进一步理顺了建设用地管理中横向、纵向的关系。

在上海市的土地管理法实施办法尚未出台的情况下，根据市府领导的要求，市土地管理局起草了《上海市建设用地管理办法》，于一九九二年一月经市府批准发布，进一步规范了建设用地的管理。

在地籍管理方面，市土地管理局根据市政府一九八六年九月批转的《关于开展本市国有土地使用权的普查、申报登记、发证工作的请示》，重新建立了地籍管理制度，制订了一系列的确权政策、工作规范、技术规程等规范性文件，保证了土地基础工作的顺利进行。

（二）紧密结合土地使用制度改革，推进土地有偿使用。

八十年代中期，外商企业进入上海，根据国家有关法律、法规的规定，结合上海的实际情况，提出对外资企业用地征收土地使用费办法，明确这种收费属于使用土地资源的性质，办法中还明确了对引进新技术和产品出口企业的优惠政策。办法的出台，为实行土地有偿使用迈出了具有深远意义的一步。

一九八七年十一月在经过充分论证，深入研究的情况下，市政府发布了《上海市土地使用权有偿转让办法》，

在国内首先提出在国有土地所有权不变的前提下，土地的使用权可以有偿、有限期出让，土地使用者在法规、合同规定的条件下，经过土地进行开发后，土地使用权可以依法转让、出租、抵押，一九八八年，市政府又发布了与土地使用权出让直接相关的6个配套规章，包括房地产经营管理、房地产登记、公证、委托律师代理、抵押外汇贷款、抵押人民币贷款等管理规定或实施细则，建立了一套规范有序的土地使用权出让制度。

一九八七年五月，市政府批准了由市财政局、市土地管理局提出《上海市土地垦复基金征收管理办法》，于当年一月一日起实施。一九九一年四月市政府发布了《上海市带征土地管理暂行办法》，基本上解决了长期以来万余亩待征土地失管、抛荒、乱占的问题。规定了对闲置的待征土地，经规划部门同意，土地部门批准后可以临时安排作为堆场、简易仓储、施工场地、停车场、集市贸易场地等，交纳经市物价部门统一核定的土地开发统筹费和清理场地保证金。南市、闸北等区当年在城乡结合部进行待征土地清理，然后合理安排使用，取得了较好社会效益和经济效益。一九九二年初，市政府批准市财政局、市物价局、市土地管理局联合制定的《关于本市非城镇地区征收国有土地使用统筹费的通知》，对使用市郊国有土地暂不开征土地使用税的单位实行征收土地使用统筹费办法。收费标准每年每平方米最高1元、最低0.25元，改变了用地单位长期无偿使用土地的观念。

（三）逐步完善房地产市场管理的法规体系，确保房地产市场的健康发展。

一九九四年二月四日，上海市第十届人民代表大会常务委员会第七次会议通过了《上海市实施 中华人民

《中华人民共和国土地管理法 办法》，办法对实行土地有偿、有限期使用作出了具体规定，凡商业、旅游、娱乐、金融、服务业、商品房屋等项目的用地，都应当采用土地使用权出让形式取得，商业性项目土地使用权出让，应当通过招标、拍卖方式进行等，以规范政府行为，逐步形成公开、公平、公正的市场机制。《中华人民共和国城市房地产管理法》颁布后，上海加快了有关房地产市场管理方面的法规建设，一九九四年，市政府发布了《上海市房地产抵押办法》、《上海市房地产经纪人管理暂行规定》。一九九五年市人大常委会通过了《上海市房地产登记条例》，列入市人大、市政府立法规划的项目还有房地产转让、房屋租赁、房地产评估管理、房地产开发等地方法规和规章，为房地产市场的发展提供良好的法制环境。

土地管理发展趋势

上海市的土地管理在不断加强和完善，进一步深化土地使用制度改革，土地管理的发展趋势是：

（一）努力实现土地有偿使用制度。

近十年来，土地使用制度改革通过土地使用权出让方式供给的土地，在每年新增的建设用地中所占的比例仍然不高，现在土地有偿使用的形式，主要是土地使用权出让和外资企业用地缴纳土地使用费两种，覆盖面不大。原来无偿使用的土地，还缺乏有效的途径向实行有偿使用接轨。这种情况不利于与社会主义市场经济相一致的土地市场和房地产市场的建立与发展，不利于公平、公正、公开的市场经济原则的推行。今后将逐步完善土地租赁制度，加大原划拨使用的存量土地转入有偿使用的改革力度，全面推行土地有偿使用制度。

（二）开源节流合理用地，加强基本农田保护。

保护有限的耕地，是上海特定条件下必须长期坚持的方针，在上海城市发展、农村城市化进程中必须引起充分的重视。已经完成区、县、镇（乡）的土地利用总体规划和正在编制的市级土地利用总体规划经依法批准后，要成为“开源”、“节流”、合理用地、保护耕地行为规范。

（三）建立和完善统一的、规范的房地产市场。

上海市的房地产市场已经形成并有所发展。随着土地使用制度改革和住房制度的改革深入，土地和房产的统一管理，这为建立统一的房地产市场创造了条件。房地产市场必将在社会主义市场体系中占有越来越重要的地位。

（四）法规体系逐步形成和完善。

近年来上海有关土地的法律、规章逐步制订出台，已经改变了无法可依的局面。但是，改革正在不断深入，土地使用制度改革与其他方面改革的协调，并发生联动效应，还需进一步加强。改革需要法律为其开道，也要求法律来保障其成果。在实行土地和房产统一管理以后，不少相应的法律、规章需要拟订、修改。从而建立和完善房地产管理的配套法规体系。

江苏省土地管理

江苏位于中国东部沿海，长江、淮河和沂沐泗河下游。地理坐标为东经 $116^{\circ}22'$ — $121^{\circ}55'$ ，北纬 $30^{\circ}07'$ — $30^{\circ}45'$ 。南北最大直线距离 460 余公里，东西最大直线距离近 300 公里。周边东濒黄海，西连安徽，