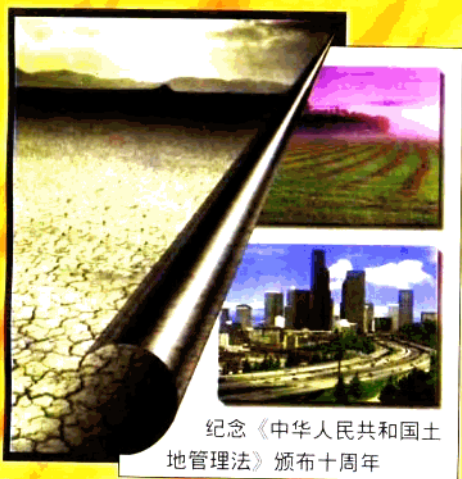


地改初探

主编：李宗泽 邱桂吉 阮兆丰 副主编：方浩 农绍新 周耀明



纪念《中华人民共和国土地管理法》颁布十周年

广西科学技术出版社

国家土地管理局局长邹玉川题词

开拓进取
深化改革

邹玉川

一九九六年

国家土地管理局副局长马克伟题词

珍惜合理
利用土地
切实保护
耕地

马克伟
题

南宁市土地管理局局长李宗泽题词

积极推进
和地探采

李宗泽
一九八二年五月

序

韦 家 国

1996年是《中华人民共和国土地管理法》颁布十周年暨全国土地管理系统成立十周年，作为向十周年纪念献上的一份厚礼，由南宁市土地管理局汇编的论文集《地改初探》一书出版发行，这是我区土地管理系统一件可喜可贺的事。

十年来，同全区土地管理工作一样，南宁市土地管理工作者跋山涉水，踏遍南宁大地，深入千家万户，调查研究土地管理的历史、现状及探索新的土地管理理论。《地改初探》是他们深入研究土地管理的新成果，是实践经验的总结。

作为自治区首府城市，南宁市的地改工作具有特殊的地位。由于他们的努力，在许多方面都走在前面，1994年11月在全区率先进行了国有土地使用权拍卖，1995年6月成功地召开南宁市土地使用制度改革工作会议，会议通过了具有指导意义的《关于深化土地使用制度改革、加强土地管理的决定》和《关于深化土地使用制度改革意见的通知》两个文件；南宁市土地定级估价通过了国家地价委员会的验收，其水平居国内同类项目领先地位。这些足以显示出南宁市地改力度的措施，引起了全市人民的关注，受到了市委、市政府的重视和支持。在创造一片有利于地改工作的环境氛围之中，南宁市土地管理局大力推行国有土地有偿使用制度，极大地发挥了土地资产的经济效益，

为南宁市的城市基础设施建设筹措了大笔资金，有力地推动了全市的经济发展。

南宁市地改工作硕果累累，成绩斐然，令人瞩目。而这一切的成绩取得无不凝聚着全体土地管理者为之付出的聪明才智和辛勤汗水。他们可贵之处，在于他们的天赋，在于他们自己对于土地管理规律的探索孜孜不倦，永不停顿。这既表现为他们善于借鉴、吸收过去的经验，也表现为他们关于根据新时代新情况而制定适时的新措施。这或许也是他们所以成功的奥妙所在。他们凭着对土地管理事业的热爱和刻苦钻研的敬业精神，对土地管理工作倾注了极大的热情。他们辛勤工作，努力学习政治，刻苦钻研业务，以理论指导实际工作，又在实际工作中善于总结经验，摸索出适合南宁市实际情况的一套行之有效的、促进了全市土地管理工作向着规范有序的方向发展。《地改初探》一书汇编的41篇论文就是南宁市土地管理局各业务部门工作人员在实际工作中摸索出来的带有理论性的经验总结。本书的每一篇论文都带有鲜明的观点，突出了理论的实效性，体现了科学性和系统性，这些从实践中来的理论和它的行之有效的实用性已在工作中体现出来并为众人所接受，因而显得格外的珍贵。

我们今天应该更全面地更深入地研究土地管理问题，要做好这方面的工作，必须注意普及和提高双管齐下，互相促进。所谓普及，就是要在实际工作中总结经验；所谓提高，就是要以辩证唯物论为指导，在总结经验的基础上上升为理论，从而更有效地指导实践。普及和提高两者之间并非存在不可逾越的鸿沟，优秀的经验总结工作本身就是提高前提下返朴归真的结果；而引人入胜的理论工作，也是推动普及的强大动力。

在当前实行经济体制从传统的计划体制向社会主义市场体

制转变，经济增长方式从粗放型向集约型转变的深入改革中，《地改初探》一书的出版是很有价值的。因为它有利于土地管理工作经验的进一步普及，而更广泛的经验普及，又势必促成土地管理理论的进一步提高。这不仅对广大的土地管理工作提供了理论指导，促进土地管理工作向适应“两个根本转变”起到了极大的推动作用，同时也为关心土地管理工作的社会各界提供可靠的导向参政。这正是广大的土地管理工作和社会各界的共同心愿。

值此《地改初探》出版之际，谈以上意见，故且称之为序，并向书中所有的论文作者致以衷心的感谢！

目 录

论深化土地使用制度的改革.....	李兆焯 (1)
管好土地资源 盘活土地资产.....	宋福民 (9)
整体推进土地使用制度改革步伐.....	杜宝成 (17)
论土地利用和管理由粗放型向集约型转变.....	
..... 胡存智 向洪宜 佟绍伟	(27)
控制土地供给总量 实现土地集约经营.....	佟绍伟 (36)
试论土地使用制度改革的必要性.....	喻国忠 (41)
土地使用制度改革的思路与对策.....	李宗泽 (45)
加强建设用地管理的思考.....	李宗泽 (51)
完善征地法制是解决征地难的根本途径.....	赖丙贵 (55)
建立完善科学的约束机制 防止和制止土地管理 利用上的短期行为.....	阮兆丰 (62)
浅议发展经济与保护土地资源.....	赵志宁 (67)
土地管理要向“四化”发展.....	方 浩 (72)
浅议划拨土地使用权出租管理.....	农绍新 (78)
搞好土地开发 为发展南宁服务.....	寿思华 (83)
土地使用制度改革刍议.....	徐春燕 (91)
合理利用土地 促进经济发展.....	玉 臻 (95)
浅谈城市土地的管理和利用.....	杨振甫 (99)
加强城乡结合部土地管理之探讨	蓝继松 (104)

落实基本国策 切实保护耕地	孔德平 (109)
国有企业改建公司中有关土地资产的法律问题	
.....	张 璞 (112)
国有企业破产中有关土地资产的法律问题	张 璞 (126)
论国有企业改制中土地资产的处置方式	白 瑞 (139)
土地资产流失的主要原因和应采取的措施	王 瑜 (145)
浅析土地资产流失及其对策	胡明亮 (149)
试论土地收益分配	谢育智 (154)
关于建立市场配置土地资源机制的思路	韦清洪 (164)
集体土地进入市场管理的思考	蒙亚琼 (168)
简析土地法制与寻租	奉智杰 (172)
建立地籍信息系统的若干思考	杨如军 (177)
加强地籍管理之管见	谢东晓 (183)
关于建立完善地价体系的探讨	魏凤君 (188)
建立和健全地价管理制度初探	石宝江 (201)
在“小”字上做好地改大文章	蒙亚琼 (206)
城市地产市场刍议	许布尔 (210)
加强农村宅基地管理的探讨	许成才 林树科 (219)
确保政府高度垄断土地市场之我见	李崇章 (224)
简析股份制企业土地资产的管理	张亚娴 (228)
加强土地监察 规范土地市场行为	苏理慧 (232)
进一步完善城市土地一级市场的探索	
.....	李建智 韦景峻 (239)
切实保护好人类赖以生存的耕地	廖志成 (245)
企业改建中土地资产处置方式的探讨	黄克祥 (254)

论深化土地使用制度的改革

李 兆 焯

一、进一步提高认识，明确土地使用制度改革的重要意义

土地，是一种特殊商品，也是国家和社会最大的资产。土地问题，关系到我们的生存和发展，关系到社会的稳定。积极推进土地使用制度改革，对于合理使用土地，有效保护耕地，提高土地资产的社会效益和经济效益，具有重大意义。

(1) 土地是不可再生的重要资源，保护耕地是我们国家一项十分重要的基本国策。土地是人们赖以生存和发展的最基本的物质基础，土地资源是有限的，用一寸少一寸，不可再生。我们必须牢固树立人多地少的基本国情和基本市情观念，增强惜土如金的忧患意识，坚定不移地贯彻落实“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策，按照“一要吃饭、二要建设”的原则，合理配置土地资源，绝不可只顾眼前利益，而牺牲子孙后代和国家、民族发展强盛的长远利益。江泽民总书记在全国土改会议上指出：农业搞不好，农村不稳定，整个社会的稳定也保障不了，要搞好农业其中很重要的一条，就是要保护和利用好耕地。我们要认真贯彻中央领导同志关于保护耕地的指示和国家有关土地管理的法律法规，象执行计划生育、环境保护基本国策那样，坚决贯彻落实保护耕地的基本国策。切实把保护和利用好耕地作为事关民族生存、国家兴旺的一件大

事来抓，把保护耕地情况作为评价、考核有关领导干部政绩的一项主要内容，实行领导任期目标责任制。坚决保住“米袋子”和“菜篮子”的用地，维护农业生产稳定，确保我市农产品和副食品的正常供应。要大力加强保护耕地基本国策的宣传力度，采取多种宣传形式，利用各种宣传手段，如利用电台、电视台、报纸、广告等宣传媒体，大力宣传土地国情、市情，广泛、深入、持久地开展这一基本国策的教育，提高全市人民贯彻执行这一基本国策的自觉性。要结合“6·25”土地日，大张旗鼓地开展宣传活动，使保护耕地这个基本国策家喻户晓，深入人心，从而增强全市人民保护耕地的紧迫感、使命感和责任感。

(2) 土地管理体制改革是经济体制改革的重要方面，在市场经济条件下，进一步深化改革很有必要。我们正在进行的以建立社会主义市场经济体制为目标的经济体制改革，是计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡的一场伟大革命。改革的一个主要目的，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，使经济活动遵循价值规律的要求，适应供求关系的变化。作为国家对土地资源配置作宏观调控的土地管理体制改革，理所当然成为整个国民经济发展和经济体制改革的重要组成部分，与深化企业改革、推动旧城改造、深化农村经济体制改革和建立社会主义市场经济体系有着极为密切的关系。它们互相依存，互为作用，配套进行，缺一不可。土地管理体制改革滞后，势必影响整个经济体制改革的进程；土地管理体制改革只有与其他改革齐头并进，才能加速社会主义市场经济体制的实现。因此，土地管理体制改革如何，直接关系到其他改革的推进乃至整个社会主义市场经济体制能否完善和真正确立起来。1992年我市全面推行土地使用制度改革以来，取得了一

定的成效：有效地遏制了乱占、滥用耕地的势头，保证了保护耕地基本国策的贯彻落实；较好地配置了土地资源，促进了土地的合理利用；土地资产的经济效益开始体现，为政府增加了收入；与其他改革配套进行，改善了投资环境，适应了社会经济发展和改革开放的需要，使土地在我市社会经济发展和城市建设中起着重要的作用。但是，我市土地管理工作和土地使用制度改革中还存在着一些不容忽视的问题，主要是：乱占滥用耕地；越权审批土地的现象时有发生；国有土地资产流失现象还较严重；宏观调控能力还要加强；地产市场统一管理仍需进一步完善和规范；土地管理体制有待进一步理顺。这些问题，需要在建立社会主义市场经济体制条件下，通过深化土地管理体制深化改革认真加以解决。

（3）我市正面临新的发展机遇，深化土地使用制度改革是加快我市发展的需要。南宁，是广西壮族自治区的首府，是全区政治、经济、文化、科教、金融、流通和信息中心，它毗邻粤、港、澳，面向北部湾，背靠大西南，具有沿江、沿海、沿边、沿线的“四沿”优势，是大西南出海、出边、出江的重要枢纽，也是中国南方与印支半岛乃至东南亚各国开展经贸、科技和文化交流的中心城市。当前，世界经济发展重心东移，亚太地区特别是东亚经济持续、高速发展，成为各国竞相投资热点，给我们扩大开放、加快发展创造了难得的机遇和有利的国际大环境；同时，南宁实行沿海开放城市政策，被列为“南北钦防”发展战略的重点发展地区之一，还是经国家体改委批准列为全国城市综合配套改革试点联系城市，具有得天独厚的区位优势 and 中央给予的各项政策。我们要抓住机遇，加快发展自己，构筑大通道枢纽，离不开深化土地使用制度改革。因此，经济建设和各项社会事业的发展对土地的利用和配置方式提出了

新的要求。改革过去的土地使用制度，使土地这一重要的生产要素，作为特殊商品进入市场，以适应经济建设和社会发展的需要就成为了历史的必然。我市土地使用制度改革正是顺应了经济体制改革和对外开放这一需要而推动进行的。随着改革开放的不断推进，土地使用制度改革地位和作用将会显得越来越重要，总之，我们要从基本国策、建立社会主义市场经济体制的目标和构筑大西南出海通道枢纽的战略高度，深刻认识土地使用制度改革的重要意义，进一步加大土地使用制度改革的力度，以加强土地管理，保护、开发土地资源，合理利用土地，切实保护耕地，充分发挥土地在改革开放、经济建设和社会发展中的作用。

二、认真总结经验，把深化土地使用制度改革的各项工作落到实处

几年来，我市在探索符合社会主义市场经济体制、具有本市特色的土地开发、利用和管理方面，取得了一定成绩和经验。我们要认真加以总结，进一步深化土地使用制度改革。

(1) 切实保护和利用好耕地，珍惜土地，合理使用。我们应该时刻清醒地意识到，我市人均耕地少，人地矛盾很突出，保护耕地是我市农业与国民经济持续发展的根本所在，对耕地保护工作不能掉以轻心，要常抓不懈。经济要发展，耕地要保护。这是根据我国的基本国情作出的正确决策，也是符合我市市情的基本原则。我们正处在快速发展经济，加快现代化、工业化的进程之中，经济的发展、城市的扩大、小城镇的崛起都需要大量的土地，占用一些耕地也是难免的，但不能以乱占滥用耕地、损害全局利益及长远利益的代价来换取局部的、眼前的利益。必须统筹兼顾，量力而行，科学、合理、有计划地安排各项建设用地，做到能不占耕地的坚决不占，能少占的坚决少占，

把占用耕地控制到最小限度。审批用地要继续做到不突破自治区下达给我市的用地指标。要加快我市农田保护区的划定，保护区要占基本农田的85%以上，严格限制对基本农田保护区内耕地的占用。坚持“节流”与“开源”并举，加大废弃地复垦和宜农开发的力度，增加耕地面积，增强农业发展的后劲。

(2) 按市场经济规律提高土地经济效益，扩大土地有偿使用范围。自1992年下半年，我市开始推行土地使用制度改革，把过去无偿、无限期、行政划拨的体制逐步改革为有偿、有限期、以经济为主的土地使用体制，逐步完善社会主义土地市场体系，包括资源配置体系、法制体系、价格体系、中介服务体系和收益分配体系。利用市场机制促进了土地资源的合理利用和优化配置。同时，允许土地使用权进入市场，不仅使土地资产得到显化并获得资产收益，而且充分发挥土地资源配置和土地收益再投入的效益。通过土地收益的再投入，增强了我市基础设施建设，改善了投资环境，并带动其他相关产业的发展，促进了我市经济发展。使人们看到土地不仅是一种可贵的资源，有其使用价值，而且还是一种可贵的资产。

今后，扩大土地有偿使用的工作主要是：第一，进一步扩大我市国有土地使用权出让范围，规范出让方式。除党政机关、军事、城市基础设施、公益事业用地和按照法律规定范围批准划拨土地使用权之外，其他用地一律实行有偿使用制度，土地使用权出让方式应以招标为主，逐步扩大拍卖范围，尽量减少协议出让。第二，把原行政划拨土地逐步纳入有偿使用轨道。加强原行政划拨土地的管理，严禁原行政划拨土地使用权非法交易。转让、出租、抵押行政划拨土地使用权的，必须按有关法律、法规办理出让手续，补交土地使用权出让金或租金。第三，盘活土地资产，为推进现代企业制度创造条件。今年及今后一

段时间，企业改革的重点是推进现代企业制度。土地使用制度改革必须与企业改制相衔接、相适应并相互作用、相互促进。企业产权制度改革实质是生产要素的重新优化组合，是提高资产营运效益的有效途径。土地资产在企业资产中占有相当的比例，这就要求我们做好改制企业土地资产的评估，明晰产权关系，使土地资产通过企业产权制度改革而得以优化配置，提高利用率，保证土地资产保值增值，防止国有土地资产流失，保护土地所有者、使用者的合法权益。第四，利用土地级差效益，加快城市旧区改造。涉及原行政划拨土地使用权的，由政府收回土地使用权，经过评估后，通过出让方式提供给开发企业。城市旧区改造的土地收益，由政府统一掌握使用。

（3）依法加强地政的统一管理。政府必须垄断城镇土地一级市场，严格控制土地供应总量和用地结构，以及供应方式、出让价格、管理权属登记。这是管好我市土地资源与资产的关键。要坚决按照《土地管理法》和《自治区土地管理实施办法》精神，加强我市土地管理工作，理顺土地管理体制。土地审批权绝对不能下放，管地只能由一个部门代表政府去管，这就是土地管理部门。对土地不能政出多门，多头管理，否则，容易造成国有土地资产流失和土地管理失控，出现以地谋私现象。无论是划拨用地还是出让土地，无论是开发区用地还是房地产要地，都必须依法由土地管理部门审查，上报政府“一支笔”审批。在土地管理上坚持“五统一”原则，即统一规划、统一征地、统一开发、统一出让、统一管理。抓紧清理整顿土地隐形市场的工作。此外，还要增强土地利用规划的宏观调控作用，搞好我市土地利用总体规划编制工作，落实年度土地利用计划。还要加强对集体土地流转的管理，特别是对集体土地使用权的管理。严禁集体土地私下买卖交易，集体土地不得擅自流入市场，

未经征为国有土地不能出让。积极推进集体土地使用制度改革，但必须在县级以上人民政府指导下稳妥进行。

三、切实加强领导，共同搞好土地使用制度改革工作和其他各项土地管理工作

土地问题既是经济问题，又是政治和社会问题。各级党委、政府要从改革、发展、稳定的大局出发，切实增强抓好土地管理工作的责任感和紧迫感，象抓计划生育和环境保护工作那样，重视加强土地管理工作。要切实帮助解决土地管理部门存在的困难和问题，把土地使用制度改革列入重要议事日程，精心指导、周密组织、统筹安排，切实抓好。加强领导，搞好土地使用制度改革，必须充分发挥土地管理部门的职能作用。土地管理部门是代表政府行使土地管理职能的，各部门都要支持和配合土地管理部门依法行使管理职能。土地管理部门要认真行使职权，充分发挥职能作用，不断总结、研究土地使用制度改革和土地管理工作中的新情况、新问题，在党委、政府的领导下，把工作做好。

严格执行国家的土地法规，是加强土地使用制度改革和土地管理工作领导的重要环节。各有关部门特别是领导干部要增强土地管理意识，注意学习土地管理的有关法律法规，熟悉掌握土地管理政策，不断提高自己的政治素质和业务水平，做到知法、懂法、守法。要认真严肃查处违法占地案件，加强土地监察工作。今后，对土地违法案件要发现一宗，查处一宗，绝不能姑息迁就。土地管理部门要勤政廉政，严格执法。各级人大要对本级政府依法管理土地的情况进行法律监督和工作监督。纪检、监察部门要密切配合，共同查处违法占地案件。

改革传统的土地使用制度和管理制度，光靠土地管理部门是不够的，它牵涉到方方面面，需要社会的理解和支持，需要

各单位各部门的协调配合。江泽民总书记、李鹏总理、邹家华副总理、李铁映国务委员等中央领导同志在全国地改会议上都强调，土地使用制度改革涉及许多部门，要在统一认识的基础上，加强领导和部门间的相互配合。各有关部门要以大局为重，协同配合，共同推进我市土地管理工作。