

土地管理初探

王继涛/著

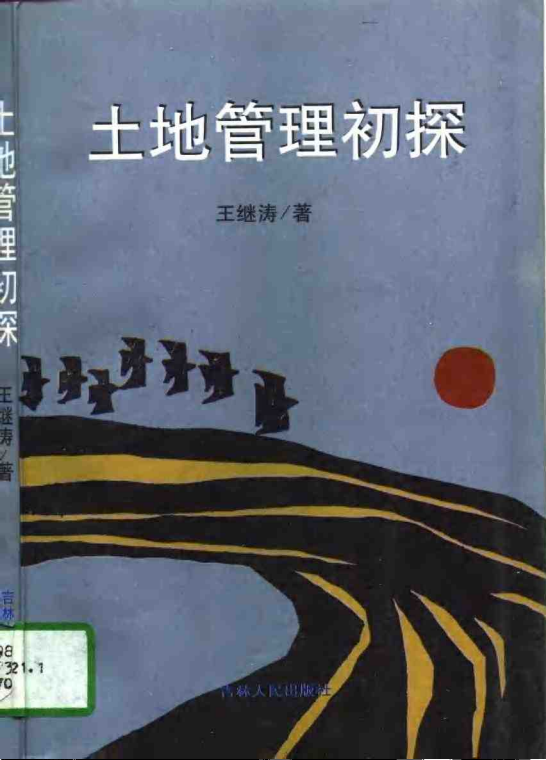
土地管理初探

王继涛/著

吉林

8
321.1
70

吉林人民出版社



(吉)新登字 01 号

土地管理初探

著 者	王继涛	封面设计	翁立涛
责任编辑	刘玉文	版式设计	刘玉文
责任校对	刘 静		

出 版 者	吉林人民出版社
	(长春市人民大街 124 号 邮编 130021)
发 行 者	吉林人民出版社
印 刷 者	长春市印刷厂

开 本	850×1168	1/32
印 张	6.125	插页 1
字 数	129 千字	
版 次	1998 年 2 月第 1 版	
印 次	1998 年 2 月第 1 次印刷	
印 数	1—4 000 册	

标准书号	ISBN 7-206-02873-x/F·718
定 价	15.00 元

如图书有印装质量问题,请与出版处联系:0431—5649710



作者简介

王继涛, 1944 年生。曾任双阳县县委书记, 农安县县委书记, 现任吉林省土地管理局局长。酷爱读书, 热衷调研, 几年来在《吉林日报》、《吉林通讯》、《中国土地》等省以上报刊发表一批调查报告、理论文章。

积极探索具有吉林特色的 土地管理之路

(代 序)

杨庆才

出版社请我作序。说这部书稿是建国以来我省关于土地管理方面的第一部具有理论色彩的专著，著者又为我所熟悉。我受之深感不安。老实说，我一向以为对书的褒贬，原本智者见智、仁者见仁，涉谈往往失之偏颇。但又不便拒绝，就索性散谈些浅见，仅供有兴趣研究土地管理的读者参考，或可为序。

要真正了解《土地管理初探》，不能不首先了解土地管理事业发展的基本脉络。

土地，是人类生活和生产须臾不可离开的物质载体。应当说，有了土地就有了不同形式对土地这种特殊商品的管理。翻开各国土地管理史，我们就会看到不同的时期、不同的政体、不同的所有制形式，有不同的土地管理

方式。就我国近代、现代而言，从清朝到中华民国，从中华民国到中华人民共和国成立都有本质的区别。中华人民共和国成立以来，我国的土地管理方式也随着社会主义建设的不同历史阶段采用了不同的管理体制和使用制度。以1986年《中共中央、国务院关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》的下发和《中华人民共和国土地管理法》颁布实施为标志，我国的土地管理工作逐步走向了法制化、规范化、科学化发展轨道。特别是1997年前后，土地管理工作呈现出前所未有的喜人形势。党中央和国务院从我国国情出发，把加强土地管理，切实保护耕地摆上了更为重要的位置。八届人大五次会议把“破坏耕地罪”、“非法转让土地罪”、“非法批地罪”列入了《刑法》。中共中央、国务院下发了《关于进一步加强土地管理，切实保护耕地的通知》。明确了今后一个时期土地管理事业的发展方向，提出了土地管理改革的整体框架和思路，部署了当前的重点工作。我省结合实际出台了《吉林省关于加强土地管理 切实保护耕地的决定》，掀开了土地管理历史新的一页。

了解吉林省土地管理现状，首先需要考察土地资源管理情况。

土地资源管理阶段。《土地管理法》和《吉林省土地管理条例》的颁布实施具有重要的历史和现实意义。但是，它仅仅为土地管理工作的开展提供了法律、法规遵循。由于土地管理主要脱胎于农业、城建等相关部门，加上土地分散管理历史很长，自批自用，吃土地大锅饭现象

非常严重。土地管理业务基础工作缺乏应有的规范，严重地影响了土地管理工作的健康发展。因此，在资源管理阶段，始终面临着三个主要任务：一是在管理体制上，由过去分散多头管理转变为集中统一管理；二是在管理内容上由过去单一审批转为土地保护、利用、开发、整治相结合的全方位管理；三是在管理手段上，由过去单一的行政管理转变为法律、行政、经济和科学技术相结合的综合性管理。

管理体制实现了由分管到统管的转变。虽然是一字之差，但它是一项根本性的极为困难、极为重要的改革。其一，思想认识不适应土地管理新形势的需要。建国以来，城建、林业、农业、军队、铁路等一些部门和单位一直是自批自用土地，一夜之间这些部门和单位审批用地的权力统统收归县级以上人民政府土地管理部门。思想一时难于转变，社会上对新组建的土地管理部门不认识，有的不愿意认同。其二，局部利益与长远利益发生矛盾给统管造成困难。个别领导重产出，轻投入；重近期政绩忽视长远利益；只顾发展经济，不重视保护土地资源。对能占劣地不占好地，能少占地不多占地等土地意识缺乏应有的理解，妨碍了统管的落实。其三，有些部门囿于部门的既得利益，抱残守缺，消极应付土地统管。在这种情况下，吉林省各级土地管理部门在各级党委、政府的领导下，努力加强业务基础建设等方方面面的工作，促进了各级领导和社会各界的理解，缩短了旧体制向新体制转换的过渡时间。1989年，全省基本上实现了城乡土地、地政

统一管理。省、市、县、乡级土地管理网络迅速在全省建立起来。当然，这个结论仅仅是资源管理阶段的结论。这个时期的土地管理体制也仅仅初步适应于资源管理的需要。

管理内容进一步得到丰富。土地管理局组建初期，土地管理部门职责是批地。就是说有人用地，土地局就给办手续。这种说法，虽然有一定的片面性，但是反映了我国土地管理初级阶段的基本特征，也暴露了土地管理范围的狭窄，职能的单一。经过几年的上上下下的不懈努力，特别是结合贯彻落实土地基本国策，广泛开展全国土壤观念教育，按有关法律法规和政策规定行使政府赋予的职能，特别是在基础业务建设方面加大力度，以自身的政绩取得了各级政府领导的重视与支持，赢得了有关部门的密切配合和社会的普遍信任。在这个时期，全省开展了几项史无前例的工作：一是加强土地权属管理，开展国有土地申报、登记、发证工作，省政府于1988年9月在四平市召开了国有土地使用证书颁发大会，推广了四平市政府的经验，对申报登记发证工作进行了部署。继而又召开电话全议落实。通过登记、发证，明确了土地权属，减少了土地纠纷，为开征城镇国有土地有偿使用提供了科学依据。二是摸清土地资源底数，开展土地资源利用现状调查。根据国务院文件精神，全省从1987年开始着手开展土地详查工作，在总结试点的基础上全面推开。这项工作将为全省有关经济工作的重大决策和全面规划利用土地提供科学依据。三是制定土地利用规划，切实保护耕

地。实践证明，要保住“粮囤子”、“菜篮子”，就必须保护好耕地和菜地，而要使大片优质高产农田、菜田得以有效的保护，必须充分运用法律手段。基于上述认识，全省开始了农田、菜田保护区规划制定工作。四是突出城镇重点，解决城镇土地管理混乱状况。城镇土地管理十分复杂，历史遗留问题较多，我省各级政府土地管理职能部门集中精力突破这个难点，先后研究制定了城镇土地审批、地籍、开发、监察等四项业务工作规定，极大地提高了城镇土地管理工作水平，一定程度上限制了城区占地面积外延。这样，经过几年的土地管理实践，土地管理的范围得到了依法拓宽，土地管理职能进一步到位，土地管理局只管批地的认识得到了扭转。

管理手段进一步强化。多年来土地管理一直靠行政手段，土地审批程序很不规范。有时乡长、市县长一句话、一个条子就把一块地，有的是耕地占用了，大多是私下协议，用地单位和被征地单位双方签个合同，盖上公章，还有很多情况下只是口头会气，这种管理手段常常体现为行政长官的个人行为，弊病很多，后遗症也很大。土地管理部门在资源管理阶段，深刻认识到靠行政手段管理土地的危害性，重点抓了土地管理法律、法规 and 政策的制定、宣传和贯彻落实。每年省人大、省政府都要组织一次“一法一例”检查。省人大和各级人大常委会还经常通过视察、质询、询问、听取专题报告等多种形式监督依法管理土地，并采取联席会等形式解决一些单靠土地部门不能解决的棘手问题。在强化法制管理的同时，引入了经济

手段，收取土地费（税）。同时，注意把先进的科学技术应用到土地管理当中，进一步增强了管理的严密性、科学性，弥补了传统管理方法的缺陷。由于法律手段作龙头，行政手段的强化，经济手段的引入、科学技术手段的辅助，大大地推进了土地资源管理健康发展，使全省耕地面积锐减的势头得以遏制。在建设用地增加、农业用地结构大量调整的客观情况下始终保持了耕地面积相对稳定，加上全力以赴抓了土地开发复垦工作，各地积极贯彻“占一亩、开发复垦一亩”的原则，使土地基本国策在实践中得以贯彻落实。

了解土地管理现状，还必须考察资源资产并重管理阶段的情况。

所谓资源资产并重管理，就是说把土地的自然物质形态和价值形态统一起来进行研究和管理的。这是思想认识上的巨大飞跃，也是市场经济发展的必然。

土地以资产的面貌体现具有商品属性的价值时，明显的标志就是由过去的无偿用地变有偿用地。因此，在赋予土地以资产面貌出现的初期阶段，人们通常把这种情况称为有偿使用。实际上有了有偿使用的理论和实践，就是土地进入资产管理阶段的开端。

这个开端首先开始于1988年全国人大对《宪法》的修改，增添了土地使用权可以依法转让的规定，同年12月29日第七届全国人民代表大会常务委员会第五次会议修改《中华人民共和国土地管理法》为标志，这是因为在该法的第二条中，增加了“国有土地和集体所有土地的

使用权可以依法转让。土地使用权转让的具体办法由国务院另行规定。国家依法实行国有土地有偿使用制度。国有土地有偿使用的具体办法由国务院另行规定”的条款，这就从法律上彻底结束了我国长期以来土地无偿使用的历史。在法律上认可了土地作为一种资产存在的价值。

1990年国务院发布了《中华人民共和国城镇国有土地使用权出租和转让暂行条例》和《外商投资成片开发经营土地暂行管理办法》，明确了国有土地出让、转让、出租、抵押等具体规定。接着，国务院在1991年颁布了《土地管理法实施细则》，1994年第八届全国代表大会八次常务委员会通过《中华人民共和国城镇房地产管理法》。这一系列土地管理法律和政令为城镇国有土地有偿使用，也为体现土地资产的价值形态开辟了道路。

吉林省开展土地有偿使用试点在1988年，主要是收取土地使用费，那时在延吉试点，即吉林省土地资产管理的开端。在全省范围内广泛开展城镇国有土地使用制度改革，是在1992年。5月，省政府批转了省体改委和省土地局联合下发的《关于清理整顿土地市场的实施方案》，全省一方面大力查处了非法交易土地的单位和个人，整顿土地市场秩序。另一方面以政府名义依法进行了城镇国有土地使用权的出让、转让、出租、抵押，利用土地招商引资。省政府批转省土地局《关于进一步加强划拨土地使用权管理的报告》之后，9个市（州）迅速出台了关于清理整顿土地市场和加强划拨土地使用权出让、转让、出租、抵押管理的地方性配套规章和政策。对已发生的土地

交易行为逐宗进行清查，对国务院颁布“两令”实施前后非法转让、出租、抵押土地使用权的单位和个人，分别作出具体的处罚规定。截止1992年底，共清理土地非法交易85165起，面积646.97平方米，划拨土地使用权转让办出让手续31327起，面积达407.34万平方米。各级土地管理部门为地方财政挽回1509.13万元地产收益损失。

1994年1月15日省八届人大常委会第七次会议通过了重新制定的《吉林省土地管理条例》，新条例的颁布和实施为加强土地资源和资产的并重管理提供了地方性法规遵循。6月份，省政府颁布实施了《吉林省城镇国有土地使用权出让和转让实施办法》。该办法结合吉林省实际，细化了国务院颁发的《城镇国有土地使用权出让和转让条例》。使吉林省辖区内的国有土地出让、转让、出租、抵押有了操作性较强的法规依据。有效地推动了土地资产管理工作迅速发展。

综合土地管理现状，可以对全省土地管理情况做出一般概括：

各级领导和全社会日益关注土地问题。经过几年的全国土壤观念教育之后，全社会特别是领导层土地危机意识、国策意识、公有制意识、有偿使用意识都得到了明显提高。全省各级党委、人大、政府、政协领导十分重视土地管理工作。省委、省人大、省政府、省政协主要领导多次在报刊、电台、电视上发表署名文章和讲话，对土地管理工作提要求，做指示，解决部门难于解决的问题。省人大把土地管理列入一项重要工作日程，每年省人大常

委会都要组织检查团，在主任亲自率领下，进行土地“一法一例”执行情况大检查，为提高土地执法水平发挥了重要作用。各市县领导也越来越重视土地管理和使用制度改革，有的市县领导把土地局当成地方第二财政。在各级领导的重视下，土地管理职能已由单纯资源管理转变为资源资产并重管理，其基本国策地位，在市场经济条件下已升位与计划、财政、金融同等重要。在社会上，土地管理部门在人们的观念中已不是只管批地的部门了，普遍认识到用地要依法、守法，乱占滥建问题得到了明显的遏制，这说明，土地管理已经深入人心。

现有耕地面积得到了稳定。目前全省的耕地面积在保证国家重点建设用地的前提下，基本保持相对平衡并有所增加。为粮食持续增长，促进经济发展，稳定社会奠定了基础。

土地使用制度改革全面展开。1992年，吉林省首次利用土地使用权的出让、转让、出租和抵押等土地管理手段，为政府创收1.6亿元；1993年，土地查产收益达到了3亿多元；1994年收益5.14亿元；1995年收益达到7亿元，1996年又有大幅度的增加，为我省发展经济开辟了不断增扩的财源。省土地局和省财政厅、省国有资产管理局联合下发的《关于加强清产核资工作的通知》，标志着土地使用制度改革不断向纵深发展，国有土地使用权出让范围已经扩展到企事业单位，除国家法律、法规规定了对新增建设用地、党政机关办公用地、军事、学校、公共设施和国家重点工程等用地实行继续划拨，其余经营性用

地一律采取有偿出让方式来供应。

土地管理体制改革基本完成。土地管理机构的设置必须适应土地使用制度改革的需要，适应落实土地基本国策的需要。在各级党委、政府和有关部门的支持下，全省土地管理机构设置较为合理。全省已有7个地区实现了市对区的垂直领导，大部分县（市、区）实现了对乡（镇）土地管理的垂直领导。成立了土地监察大队、支队，土地系统的垂直体系正在完善，初步形成了一个力度较大、制约性更强的监察网络，为及时发现，及时查处各种违法占地案件创造了条件。由于机构健全，有了较高素质的土地管理队伍，为发展土地管理事业提供了组织保障。

由于《土地管理初探》对土地管理进行了超前探讨，因此谈一点土地管理发展问题具有特殊意义。

吉林省各级土地管理部门产生于计划经济时期，脱始于农口，单一的资源管理时间较长，这样就造成了大量的基础业务工作跟不上土地管理发展的需要，不适应社会主义市场经济的需要；在管理体制上，虽然《土地管理法》确定的土地统管原则，结束了我国多家管地、多头批地的历史，理顺了土地管理的经济关系，使一度混乱的土地管理局面得到了有效治理，为依法有序开展利用土地资源，统一调控地产市场铺平了道路。遗憾的是，由于实行“分级限额审批”制度，集中统一管理土地的体制至今也没有完善起来，个别地方还出现了“回潮”，长期以来形成的管地与用地统一于一身的体制，从部门行为转换为政府行为，实质的问题没有得到解决，致使管地无节

制，用地无制约的现象继续存在。因此，今后土地管理改革，必须改变现行的土地收益分配方式，取消“分级限额审批”制度，收回下放的土地审批权，权力上控，从总量上控制批地和占地；必须改变传统的土地供求关系，建立健全规范、有序、依法、统一的社会主义土地市场，通过充分而有效地运用市场竞争机制来加强土地资源与资产并重管理，发挥土地资源优势，挖掘土地资产潜在价值，创造更多的价值，为经济和社会的可持续发展服务，是全省土地管理工作发展的必然趋势。

全社会的土地危机意识、耕地保护意识进一步增强，人们切实把土地当成生命线。吉林省的耕地主要在农村，农民树立了土地危机意识，增强节约用地、合理用地的历史责任感，保护耕地、落实土地基本国策，就有了广泛的群众基础。几年来，各地加大宣传力度，农民的用地观念发生了重大变化，已经把土地与自身的生存发展密切地联系在一起。随着人多地少的矛盾的加剧和土地增值，惜地意识会进一步增强。在国有土地管理上，各级土地管理部门一方面向工厂企事业等用地单位展开势头强劲的宣传攻势，使他们从思想上真正认识到土地不是谁占谁有，而是公有、国有，懂得了用地要审批，用地要依法的道理，并在生产过程中把土地资产计入生产成本，也逐步学会了充分利用土地发挥经济效益的本领。比如，把本单位的存量土地投放市场，使其在流通中增值，这样既可以发挥土地的最高效益，做到国家、企业、社会多方受益。更重要的强化了对各级领导和有关部门的宣传，各级领导确

实认识到了局部利益和全局利益的关系，个人政绩和历史责任的关系，短期利益和长远利益的关系，保护耕地和发展经济的关系，增强了耕地危机意识，树立了全局观念，为强化土地管理提供了极为有利的环境。

社会主义土地市场将不断发育和完善。社会主义市场经济的重要组成部分是土地市场。培育规范土地市场是土地资源和资产并重管理的必然归宿。因为只有利用经济杠杆，才能优化配置土地资源，提高土地产出率。培育规范土地市场是一项长期而艰巨的任务，尽管局限于地缘、资源、交通、人文等因素，全省各地发展并不平衡，但纵览全省目前的土地市场情况，仍呈发展势头：(1) 土地使用权的交易行为切实纳入规范化、法制化的管理轨道。土地市场是动态的，发生土地使用权交易的行为是正常的。因此纳入法制化、规范化管理轨道要做过细的工作，要投入常规力量把这项工作抓好、抓实。中央《通知》的下发，为培育土地市场创造了更为有利的条件。(2) 土地有偿使用逐步到位。随着法规和政策性文件的配套，今后除法律、法规和政策规定允许行政划拨的土地之外，都要纳入有偿使用范围，都要按标准收取有偿使用费。仍可以有挂帐缓交的，但是减免会得到有效控制。更多的土地使用者把土地资产计入生产成本，自觉把该上缴国家的部分要上缴国家。不景气的企业经过调整出现复苏，补交使用土地费，土地市场机制开始形成。(3) 更多的存量土地推向市场，土地资源活化。目前为止，有些地方已经认识到了土地活化的重要，有些地方还没有引

起足够重视。特别是城区商服繁华地带，建国初期占据的地盘闲置很多，仍未使用。这种现象不会持续很长，因为更多的土地经营者已经认识到土地增值不在生产领域，而是在流通领域。(4) 新型土地管理体制即将形成。土地管理体制的改革，从一定意义上说，就是行政权限的重组和经济利益的再分配，涉及中央和地方，涉及地方政府的省、市、县、乡，特别关注的是经济发达、土地管理使用制度改革成效显著、土地收益多、地方财政依赖性强的地方。但是，我们应该清醒地看到，权力上控，集中统一管理土地已经成为不可逆转的发展方向。集中统一管理城乡土地、地改是1986年颁布的《土地管理法》确定的基本原则，这个以法律的形式确定的土地管理体制，结束了我国多家管地、多头批地的历史，理顺了土地管理的经济关系，使一度混乱的土地管理局面得到了有效治理，为依法有序开展利用土地资源，统一调控地产市场铺平了道路。现在建立新型土地管理体制的时机已经形成。(5) 必然建立新的管理机制。建立新的管理机制成为土地管理发展之必然。改变现行的土地收益分配方式，建立耕地制约机制。按照现行规定，占用耕地和利用原有建设用地的土地收益留在地方，并主要留给了市、县和乡镇。这样，市、县、乡镇政府就可以通过征用耕地后出让获取巨大收益。有的地方每年的土地出让金收入相当于财政收入的30%，大部分作为当地预算外资金。这种谁“卖地”谁收益的机制，刺激了市、县政府把耕地转化为建设资金的欲望，同时大量引发农民和政府的矛盾，影响社会稳定。此

外，一些土地管理局和乡镇土地管理人员也主要依靠土地管理费收入维持开支。这就从客观上造成了多批地有益。土地管理事业要发展，要求必须改变现行的土地收益分配方法，否则土地就管不好，耕地就保不住。首先，要逐步改变“分级限额审批”制度，收回下放的土地审批权，权力上控，从总量上控制批地和占地。一要大幅度提高土地、特别是耕地占用费税，形成利用经济手段制约多占地、占耕地的机制，研究改变审批土地和经济利益挂钩的机制，从根本上解决批地就有经济利益的问题。二要改变传统的土地供求关系，充分运用市场竞争机制。多年来我们一直沿袭着“供给制”，通过计划来调节土地供需关系，使土地的供求矛盾日趋尖锐，保证吃饭与建设的问题不断增多。实质是继续在吃土地“大锅饭”，在走计划经济的老路。现在我国在大力推进具有中国特色的社会主义市场经济，土地作为特殊商品已经进入市场。但是，我们的观念和行为还停留在计划经济时期，这是很严重的滞后问题，必须及早予以改变。土地法制化进程将继续加快。土地管理事业顺利发展，在一定程度上，取决于建立新型的土地管理体制，取决于有效的土地管理机制，但归根结底要取决于土地法制建设。我省已经出台了一些适应我省土地管理实际的地方性配套法规和政策性文件，土地管理事业稳步健康发展，提供了强有力的法规、政策保障。但是，党中央 11 号文件的出台和修改国家《土地管理法》，需要我们重新审视我们已经出台的政策和法规性文件，法制建设任务仍然十分艰巨。