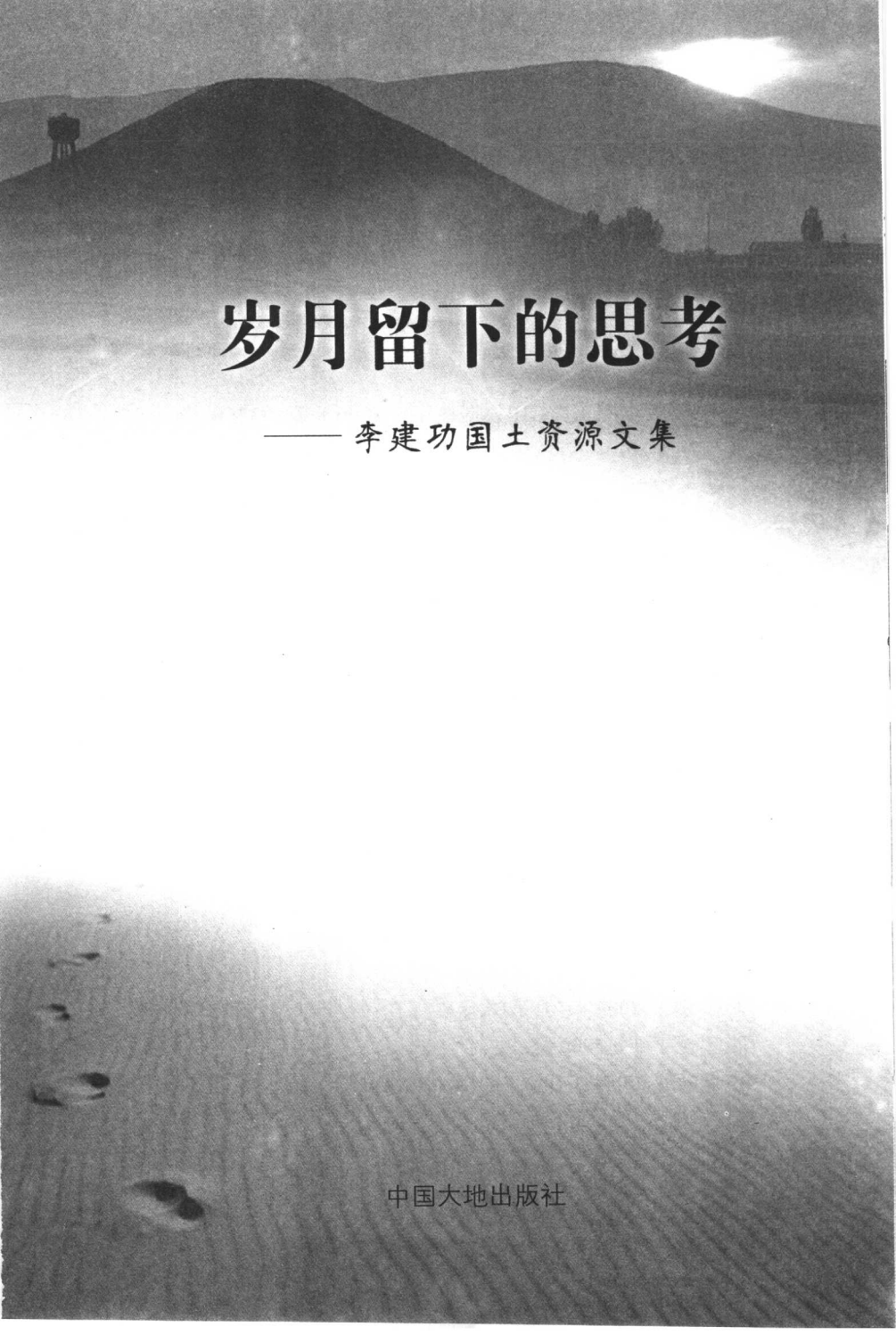


The background of the cover is a photograph of a landscape at sunset or sunrise. The sky is a deep, vibrant red. A large, dark, conical mound, possibly a volcano or a large hill, dominates the center-left of the frame. On the left side of the mound, a small, dark silhouette of a water tower is visible. In the foreground, there is a field of low-lying vegetation, and several thin, light-colored lines, possibly irrigation canals or paths, stretch across it. The overall mood is contemplative and somber.

岁月留下的思考

李建功国土资源文集

中国大地出版社



岁月留下的思考

—— 李建功国土资源文集

中国大地出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

岁月留下的思考：李建功国土资源文集 / 李建功著.
北京：中国大地出版社，2006.12
ISBN 7-80097-914-8

I. 岁... II. 李... III. 国土资源—资源管理—中国—文集 IV .F129.9-53

中国版本图书馆CIP数据核字 (2006) 第163360 号

责任编辑：张 国 秀

出版发行：中国大地出版社

社址邮编：北京市海淀区学院路 31号 100083

电 话：010-82329127(发行部) 010-82329008(编辑部)

传 真：010-82329024

印 刷：山西臣功印刷包装有限公司

开 本：850mm×1168mm 1/32

印 张：11.5

字 数：280千字

版 次：2006年12月第1版

印 次：2006年12月第1次印刷

印 数：1—5000 册

书 号：ISBN 7-80097-914-8/F·192

定 价：30.00元

(凡购买中国大地出版社的图书，如发现印装质量问题，本社发行部负责调换)



作者简介

李建功，男，1956年7月出生，出生于山西省平陆县，中共党员，高级工程师，1978年山西财经学院毕业，1996年获吉林大学法学硕士学位、研究生学历。2006年任山西省政府副秘书长、办公厅党组成员，省政府法制办公室主任、党组书记。

1971年参加工作，历任平陆县革委办事组干事，西藏自治区财政厅科员，山西省统计局工业处副处长、办公室副主任、主任，朔州市统计局局长、市政府副秘书长、秘书长，山西省土地局副局长，山西省国土资源厅党组副书记、常务副厅长等职。

在省级国土部门任职十二年，参与编著著作3部，公开发表论文20余篇、调研报告10余篇，其中《城市国土收益流失的现状、成因及其对策研究》获国土资源部科学技术二等奖。



序

人们常以“十年磨一剑”来形容做好一件事的时间跨度及艰辛历程。《岁月留下的思考》恰恰就是这句名言的又一实践。李建功同志在省级国土资源部门工作十多年,与土地和矿产资源管理工作结下了不解的情缘。他今年初刚调离国土资源系统,利用在中央党校学习的业余时间,将自己十多年来形成的学术论文、调研报告和部分演讲文稿整理成册,准备出版,请我作序,我很赞成,欣然同意。

在我的印象中,他的一篇《城市国有土地收益流失的现状分析》文章,曾以简报形式上报国务院,引起重视,是我国资源的资产化管理开域之作,获部科学技术二等奖。建功同志勤于学习,不仅认真学习政治理论、国土资源业务知识,而且还对法律知识进行了系统学习,取得了法学硕士学位。他善于思考,努力用马列主义的立场、观点、方法分析和解决国土资源工作中的实际问题,刻苦钻研国土资源业务知识,善于总结经验,寻找规律,思考和解决工作中遇到的各种新情况、新问题,并能够及时将实践成果提升到理论高度,再以科学的理论指导新的实践。他务实敬业,在县、市、省级机关工作多年,调干支边到西藏自治区工作过两年,当过厅局的办公室主任、市统计局局长、市政府的秘书长,当过副局长、常务副厅长,现在又是省政府副秘书长、法制办主任。无论在哪个工作岗位上,他都始终保持一种“求真务实、严谨细致”的工作作风,都体现一种“一丝不苟、认真负责”的敬业精神;无论在哪个单位,作为一名领导干部,他

都能坚持做到重实际、办实事、求实效，扎扎实实地做好各项工作。他的文稿颇有见解，很有思想，具有较强的理论性和指导性，体现了建功同志对国土资源工作的钻研精神和执着追求。

党的十六届五中全会提出“建立资源节约型、环境友好型社会”，这是实现国民经济持续快速协调发展和社会全面进步，取得全面建设小康社会重要进展的重大决策。我国人口众多，资源相对不足，生态环境承载能力较弱，特别是随着经济的快速增长和人口的不断增加，能源、土地、矿产资源不足的矛盾越来越尖锐。国土资源作为基本的生产和生活资料，在一个国家经济发展中有着举足轻重的作用，它制约着国家区域开发模式和产业布局，影响着国家经济的腾飞和可持续发展。国土资源管理部门作为政府参与宏观经济调控的部门，在社会经济发展过程中的影响越来越大，所发挥的作用越来越突出。只有做到尽职尽责、依法行政、廉洁从政，才能不辜负党和人民的重托，切实履行好管理土地、矿产资源的职责，为国家经济建设提供强有力的资源保障。各级国土资源部门的领导干部要认真把握国土资源工作的新规律、新特点，认真研究国土资源工作的新情况、新问题，积极探索推进国土资源工作深入开展的新措施、新办法，为全面开创国土资源工作的新局面做出更大的贡献。建功同志的文稿可启发大家的思考。

事虽难，做者必成；路虽远，行者必至。建功同志的国土资源文集《岁月留下的思考》就要付梓墨印了，相信他决不会浅尝辄止，希望他继续努力、再接再厉。

是为序。

李元

丁戌年孟冬于北京

目 录

序

一、学术论文

城市国有土地收益流失的现状、成因及其对策研究	(3)
控制增量 盘活存量 提高国有土地利用率	(39)
构建我国集体土地产权制度的基本思路	(50)
城市政府要经营好城市国有土地资产	(70)
关于“城中村”改制中集体土地 权属处置办法的思考	(73)
理解和贯彻“严而又严”之我见	(76)
加入 WTO 对我省土地市场的影响及应对措施	(82)
发挥非煤矿产资源优势 促进矿业经济结构调整	(87)
抓住机遇 迎接挑战 搞好地质勘查发展战略研究	(94)
建立矿业权价款找矿新机制 不断提高矿产资源保障能力	(98)
建立和完善我省矿业权出让制度的思考	(105)
坚持“五到位”狠抓资源管理秩序整顿不放松	(112)
推进六大转变 服务经济发展	(118)
推进机构改革 优化人员结构 实现国土资源一体化管理体制	(125)
完善体制 提高素质 全面提升参与宏观调控能力	(132)
培育和发展土地社会中介组织 强化和延伸土地管理服务职能	(139)

山西重点工程用地实行全程服务的探索	(144)
推进墙体材料革新 切实保护耕地资源	(149)
国土资源部门如何联系实际	
实践“三个代表”重要思想	(154)
努力做好新时期国土资源信访工作	(170)

二、调研报告

土地部门服务经济建设的结合点	
——对吕梁地区盘活城镇国有存量土地的调查	(181)
加强国有土地资产管理经验的现实意义	
——对怀仁县盘活城市地产的思考	(189)
更新观念 齐心协力 全方位加强国有土地资产管理	
——对运城市加强国有土地资产的调研	(191)
坚持四个到位 取缔私开行为	
——对交口县取缔私开矿工作的调查	(197)
完善国土资源管理体制 提高干部职工综合素质	
——对全系统开展“完善体制	
提高素质”活动的调研	(204)
学习考察“特区”管理理念 提升我省国土资源管理水平	
——赴深圳香港学习考察的思考	(209)
加强领导 依法治档 提高土地档案管理水平	
——对全省土地管理系统档案工作的调研	(216)
因势利导确定扶贫原则 围绕目标狠抓贯彻落实	
——神池县扶贫工作的实践与思考	(222)

三、演讲文稿

继续推进地矿行政职能全面到位	(231)
加强矿产资源开发管理 提高资源开发利用水平	(245)

从源头上遏制腐败现象的滋生和蔓延	(254)
整体推进整顿和规范矿业秩序工作	(261)
确保事业单位机构改革顺利进行	(272)
加快构建“数字山西”地理空间基础框架	(280)
把厅机关党的建设推向新阶段	(286)
未雨绸缪抓勘查 战略研讨促发展	(290)
事业单位实行会计委派制势在必行	(295)
国土资源法制工作要实现新跨越	(299)
建立规范有序自律有力的测绘行业协会	(307)
强力推进矿产资源管理秩序治理整顿工作	(310)
2002 年新年致辞	(319)
积极投身“完善体制提高素质年”活动之中	(326)
认真做好乡镇国土资源管理所建设工作	(339)
 后记	 (351)



一、学术论文

岁月留下的思考

城市国有土地收益流失的现状、成因及其对策研究^①

人类诞生于土地,并将长期在土地上继续生存和发展。马克思曾经深刻指出:“土地是一切生产和存在的源泉”,是人类“不能出让的生存条件和再生条件。”不但如此,土地是人类一切活动包括生产经营活动的载体,是基本的生产要素,没有土地一切无从谈起。唯其如此,马克思对威廉·配第的名言“劳动是财富之父,土地是财富之母”,给予了高度的肯定。然而,土地作为一种大自然赋予的资源,又是有限的,人们不可能在地球之外再造哪怕一分土地。

历史表明,从有组织的土地拓居起,土地资源的租赁性报偿就产生了。这些报偿是衡量土地资源在生产利用中的经济报酬的一种手段,在经济学中称为“地租”,它是产品总产值减去经营总成本应归于土地这一固定要素的剩余。土地经济报酬在我国实行土地社会化公有制情况下,表现为国土收益。国土收益是土地经济理论中的关键性概念:是解释人们赋予不动产资源的价值和人们拥有土地资源的主要动因的理论基础;它影响不动产资源在个人之间和互竞用途之间的分配;它对租赁协议、税收政策、土地开发

① 本文系作者1996年攻读吉林大学法学硕士研究生的毕业论文,2004年获国土资源部科学技术二等奖。

与维护以及土地资源利用的其他方面都有重大影响。

为了促使计划经济条件下土地经济向市场经济条件下土地经济的过渡,资本主义的地租理论向社会主义的国土收益过渡,发挥国土收益在国民经济中的支柱作用,本文结合山西组织完成国土收益的实践,就国土收益流失的现状、成因及其对策作一些探讨、分析和研究。

第一部分 城市国有土地收益 必须归国家所有^②

我国现阶段实行的是社会主义土地公有制,社会主义土地公有制有两种形式,城镇土地属于全民所有制即国家所有,农用地属于劳动群众集体所有制即集体所有。国有土地收益是指国有土地拥有者利用对土地资产的权力而获得的收益,由于多方面的原因,我国国有土地的所有权在经济上没有得到充分实现,造成了国有土地收益的大量流失和土地资源的严重浪费。为了堵塞城市国有土地收益流失的漏洞,促进土地资源的永续利用,我们必须对城市国有土地的建立、功能;社会主义地租的原理、性质;国土收益的构成、分配;进行深入的分析研究。

一、城市国有土地的建立及功能

(一)城市国有土地是社会主义公有制建立的基础

土地制度是国家政治经济制度的一个重要方面。一个国家的土地制度是由该国家的政治经济制度所决定的,同时亦反映该国家的政治经济制度,因此,各国的土地制度各不相同。我国实行的

^② 该部分发表于《山西土地》1996年第2期

是社会主义土地公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制,城市土地属于全民所有国家所有。我国城市国有土地的建立主要有以下几种方式:

1. 接管和没收帝国主义、官僚资本和敌伪土地为国家所有。土地公有制不可能在私有制的社会中产生,而只能是无产阶级取得胜利后,依靠国家政权的力量加以建立。1949年颁布的《中国人民政治协商会议共同纲领》中指出:“没收官僚资本归人民的国家所有”。《土地改革法》中还规定:“大森林、大水利工程、大荒地、大荒山、大盐田和矿山及湖、沼、河、港等,均归国家所有,由人民政府管理经营之。”据此,我们接管了一批国民党政府所属的城市土地,接管和没收了帝国主义在中国占有的大批地产,没收了一批官僚资本以及战犯、汉奸、反革命分子在城市中的地产。这种生产资料的国有化,是建国初期我国城市国有土地建立的主要形式。

2. 改造资本主义工商业、私营房地产公司及房地产业主拥有的城市地产,用赎买的办法将它们转变成国有财产。我国解放后没有没收民族资本主义工商业、私营房地产公司和房地产业主拥有的城市土地。这是因为在城市,私人房主对房屋的占有一般地不是封建性质的,而是资本主义性质的。在新民主主义革命时期,这种资本主义性质的房屋所有权,应当和其他官僚资本以外的私人资本的所有权一样受到保护。城市资本主义工商业的地产,是从1950年开始,在加工订货、经销代销到公私合营的改造资本主义工商业的过程中,随同工商业资本家的其他财产一起收归国有的。1956年以后,由国家每年支付5%的定息,资本家的土地所有权仅仅表现在每年获得少量定息上,地产的实际占有和使用权已转归国家。1966年取消资本家定息,资本家的土地所有权完全被取消,其地产也就完全变成了国家的财产。城市私营房地产公司和私有房地产业的地产,是在国家对私有出租房屋进行社会主义改造中,随同房屋一起收归国有的。房地产由国家经租后,国家

采用定租的办法,按期付一部分租金给房地主(一般为租金的20%—40%),1966年停止付租后,私营房地产公司拥有的建筑及其他地产和私有出租房屋者出租的房屋及其地基,就最终完全变成了国有财产。

3. 以城市建设征用土地的方式将城乡非国有土地转变为城市国有土地。建国以来,国家在城市进行了大规模的经济、文化和国防建设,兴办了许多社会公共福利事业,开辟了许多新的工业区,新建了一大批城市。到1993年底,全国拥有城市517个,是1949年的136个的3.8倍,许多城市的土地面积扩大了,如武汉市建城区土地面积,解放初期为34.7平方公里,到1991年已扩大成为190.7平方公里;太原市建成区面积,解放初期为20平方公里,现已发展成为168平方公里,所需要的这些土地,除少量是靠原国有土地解决外,大量是靠征用城乡非国有土地来解决的,在国家付给集体一定的土地补偿费后征为国有,征用后,所有权属于国家,使用权属于用地单位。

4. 用宪法规定全部城市属于国家所有的方式,将城市其余尚未国有化的土地变成国家所有。1982年第五届全国人民代表大会第五次全体会议以前,中国没有正式宣布一切城市土地实行国有化。到1982年,虽然经过接管和没收帝国主义、官僚资本主义、国民党和反革命分子的土地,经过资本主义工商业、私营房地产公司和私有出租房屋的社会主义改造,并经过国家建设征用土地,城市土地绝大多数为国家所有,但还有少量土地仍属于集体和个人所有。属于集体所有的城市土地,主要是城市中的个体劳动者在组成合作社时,将他们的作业场所入股变为合作社的作业场所所占有的土地。属于个人所有的城市土地,主要是个人自主房屋及当时在社会主义改造起点以下的个人出租房屋的宅基地,1982年第五届全国人民代表大会第五次全体会议通过的《中华人民共和国宪法》第10条规定:“城市的土地属于国家所有”。项规定,

不仅明确了原来的国有土地的所有权归属,而且把城市少量原非国有土地在法律上也宣布为国有了。至此,就在全中国范围内(除台湾)实现了城市土地的国有化。

(二)我国城市国有土地的功能是执行政府管理职能和增加财政收入

不管是东方国家还是西方国家,也不论是发达国家还是发展中国家,尽管社会制度不同,国情不同,建立国有土地的方式各异但其功能基本相似。我国城市国有土地具有以下功能:

1. 执行政府的统治管理职能,保证国家政权和公共事业的需要。例如军队、警察、法庭用地;国家机关和群众团体用地;国家科研、实验、通讯设施用地;铁路、公路、机场等交通用地;政府主办的工业、商业和其他事业用地;以及城市基础设施,公用事业用地等。这些都是为了执行政府的统治管理职能,保证国家机器的正常运转,保证城市市政设施和公共事业建设和发展,城市各种功能的发挥和完善。

2. 增加政府财政收入。国有土地所有者将土地予以出售或出租,构成政府的财政收入。美国联邦政府内政部土地管理局每年批租土地的收入可达10亿美元。在圣迭哥市,凡租用城市政府所有的土地,按使用土地的经营性质和经营收入确定租金:停车场按毛收入50%,游艇泊位按毛收入25%,旅馆客房按毛收入6%,旅馆小酒吧按毛收入3%交纳土地租金,比例每隔四年调整一次。香港政府批租土地的收入历年成为政府财政收入的主要来源。

我国改革开放以后,地租被重新提了出来,国家先后在1988年和1993年制定和颁布了土地使用税和土地增值税,以税收的形式来增加国家财政收入。1990年国务院发布了《城镇国有土地出让和转让暂行条例》,城镇国有土地的有偿流动首先在沿海城市展开。1995年山西省城市国有土地收益占当年财政收入的5%。

二、社会主义地租的原理及性质

马克思指出：“真正的地租是为了使用土地本身所支付的，不管这种土地是处于自然状态，还是已被开垦”。这就是说，真正的地租纯粹由所有权造成的，按照马克思主义地租原理，地租是土地所有权在经济上借以实现即增值价值的形式。绝对地租是土地所有权垄断的产物，来源于商品的市场价格与成本价格的差额；级差地租是土地经营权垄断的产物，来源于土地质量差异、土地区位差异和土地集约化经营所产生的收益差别，即个别生产价格与社会生产价格的差额。地价是土地提供的地租的购买价格。“土地价格是资本化的地租”。

（一）社会主义地租是土地所有权借以实现的经济形式

土地所有权垄断的存在并要求在经济上加以实现，是社会主义绝对地租产生的原因。之所以称作绝对地租是因为不论土地如何，都一概必须交纳地租。正如马克思所言：“不论地租有什么独特的形式，它的一切类型有一个共同点：地租是土地所有权借以实现的经济形式”。而土地所有权是多样的，社会主义所消灭的只是土地所有权的一种形式——私有制，而并没有消灭土地所有权本身。正如恩格斯所说：“消灭土地所有制并不要求消灭地租，而是要求把地租——虽然是用改变过的形式——转交给社会”。我国现阶段仍处于社会主义初级阶段，尚存在土地公有制的两种形式。在我国土地还没有归全社会所有，还存在着若干个土地所有者主体，因而仍然存在着土地所有权的垄断，并要求在经济上实现。可见，在我国仍然存在着产生绝对地租的社会经济关系。

从土地所有权与使用权的关系看，存在着土地所有权与使用权的分离，这是绝对地租形成的前提。绝对地租是土地使用者向土地所有者支付的经济代价，它是土地所有者在经济上的实现，反映的是土地所有者与土地使用者的经济关系。这种经济关系必然