

当代中国出版社

中国土地管理与改革

王先进 著

TD

ZHONGGUO

TUDIGUANLI

YU

GAIGE

序 言

邹 玉 川

1986年8月1日成立国家土地管理局,掀开了我国社会主义土地管理事业崭新的一页。几年来,在党中央、国务院的正确领导下,在全国各族人民的热情支持下,国家土地管理局坚持贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策,不断推进土地管理体制和土地使用制度改革,在促进国民经济发展和社会主义市场经济体制建立中,发挥了越来越重要的作用。

王先进同志是国家土地管理局第一任局长。他在1986年至1993年7年的任期中,经历了土地管理工作的开创阶段和深化改革、全面建设阶段。作为国家土地管理局的主要负责人,他的言论和实践在很大程度上代表了国家土地管理局乃至整个土地管理系统的工作,反映了土地管理与改革的发展过程。本书收集的54篇讲话和文章,是王先进同志大量言论中的主要部分。在付印时,作者进行了必要的删节和审校。在收集、核校过程中,国家土地管理局办公室、政策法规与监督检查司和中国人民大学的有关同志做了富有成效的工作。

当前,土地管理与改革正在向纵深发展。一个以建立社会主义土地市场体系为中心任务的新的发展阶段已经到来。在认真贯彻党的十四届三中全会、四中全会精神,深化土地管理体制和土地使用制度改革,强化土地管理,切实保护耕地,规范培育土地市场,促

进改革、发展、稳定和国民经济持续、快速、健康发展的新形势下，本书的出版，无疑是很有意义的。它不仅为我们了解过去的工作提供了真实、详尽的资料，而且为今后的工作提供了可贵的经验。衷心希望它能使各级领导、土地管理系统的干部、从事土地等工作的人员及广大群众都能从中得到裨益。

一九九四年十月

目 录

序言	(1)
我国土地管理体制的重大改革	(1)
抓好非农业用地清查,建立健全土地统一管理机构	(3)
保质保量完成非农业用地清查工作	(11)
做好开创时期的土地管理工作	(18)
加强土地管理机关自身建设	(26)
非农业用地必须实行计划管理	(29)
非农业用地计划要“一保吃饭,二保建设”	(35)
改革土地使用制度,变无偿使用为有偿使用	(42)
建立健全规章制度,加强建设用地管理	(43)
抓好城市土地管理是实现城乡土地统管的关键	(47)
我国土地管理战线的形势和任务	(50)
抓好土地开发,缓解人地矛盾	(58)
现行土地使用制度必须改革	(62)
尽快在深圳、上海、天津、广州、厦门、福州 试行城市土地使用权有偿转让	(65)
重在抓好土地管理体制和土地使用制度改革	(69)
迎接土地使用制度改革高潮的到来	(73)
建立科学的土地管理业务体系	(76)
全面开展城镇国有土地使用权申报登记工作	(79)

土地申报登记应解决的几个问题	(87)
要管好用好军用地	(92)
积极探索全面改革土地使用制度的路子	(97)
论城市土地使用制度改革	(100)
城镇土地必须纳入统一管理轨道	(118)
我国耕地的现状、发展趋势及对策	(122)
洋浦土地使用权出让应坚持的原则和政策	(137)
我国土地资源的特点	(140)
土地利用总体规划是土地利用管理的“龙头”	(143)
稳定耕地面积,增强农业后劲	(147)
对厦门出让大片土地的意见	(152)
全面加强土地管理	(158)
对地籍管理工作的意见	(164)
向蒲先云同志学习	(169)
为建立具有中国特色的社会主义土地管理制度而奋斗	(172)
国有土地使用权出让收入分成问题亟待研究解决	(186)
国家局机关要做全国土地管理系统的表率	(190)
建设有中国特色的土地管理制度	(194)
大力推进土地使用制度改革	(199)
坚持资源与资产管理并重的方针	(207)
努力抓好土地管理综合试验区工作	(212)
抓工作要突出重点,因地制宜,以点带面	(215)
加强划拨土地使用权管理	(218)
重视和做好土地利用总体规划编制工作	(226)
我国土地管理制度改革决策的回顾与思考	(228)
违法批地必须制止	(240)

加强土地市场宏观调控.....	(244)
加强海峡两岸土地学术交流.....	(250)
我国城镇国有土地收益前景.....	(252)
必须坚持和完善土地统管体制.....	(254)
进一步培育和规范地产市场.....	(259)
加快改革步伐,建立适应社会主义市场经济 体制需要的土地市场.....	(273)
广东是土地使用制度改革的先行者.....	(297)
如何建立和完善土地市场.....	(301)
七年来土地管理工作的基本经验.....	(313)
将两项改革和两项建设进行到底.....	(318)

我国土地管理体制的重大改革^{*}

党的十一届三中全会以来,党中央、国务院针对全国非农业建设普遍存在的乱占滥用土地问题,先后采取了许多具体措施,恢复和加强土地管理工作。特别是今年以来,党中央、国务院对加强土地管理工作作出了重大决策。一是,中共中央、国务院发出了《关于加强土地管理,制止乱占耕地的通知》,即中发[1986]7号文件;二是,全国人大常委会颁布了《中华人民共和国土地管理法》;三是,党中央、国务院决定成立了国家土地管理局。这是我国土地管理体制的重大改革,标志着我国土地管理工作开始进入依法、统一、全面、科学管理的新阶段。

按照国家法律和党中央、国务院文件的规定,国家土地管理局作为国务院的直属机构,负责全国土地、城乡地政的统一管理工作,主要职责是:贯彻执行国家关于土地的法律、法规和政策;主管全国土地的调查、登记的统计工作,组织有关部门编制土地利用总体规划;管理全国的土地征用和划拨工作,负责需要国务院批准的征、拨用地的审查、报批;调查研究,解决土地管理中的重大问题;对各地、各部门的土地利用情况进行检查、监督,并做好协调工作;会同有关部门解决土地纠纷,查处违法占地案件。

我们国家土地管理局从今天起,正式对外办公了。我们要坚决

* 1986年8月1日在国家土地管理局成立大会上的讲话。

按照国家法律和党中央、国务院赋予的职责,开拓进取,兢兢业业、扎扎实实地开展好各项工作。

要提高广大干部群众对合理用地、保护耕地重要意义的认识。当前在全国人民中,要广泛宣传珍惜和合理利用土地的法律、法规和有关政策决定,使全体人民都能自觉地遵守,树立起人人珍惜土地、节约用地、依法使用土地的良好社会风尚。

要认真检查清理非农业用地。按照中央文件精神,认真进行一次全面的清理,坚决把乱占滥用土地的歪风刹住。对查出来的问题,都要按照国家有关法规严肃处理。同时,在全面清查的基础上,要求各地对所有非农业用地进行登记和发证,建立健全地籍管理制度。

要采取综合措施,强化土地管理。今后,对所有非农业建设占用土地,必须按照国家有关规定,严格履行申请和审批手续。要着手制定土地利用总体规划和各类用地标准。今后必须逐步做到按照用地规划、计划和用地标准审批土地。同时,还要研究运用经济和法律手段控制非农用地的管理措施。

要尽快建立健全土地管理机构。我们要坚持抓工作促机构的指导思想,在抓好各项工作的同时,切实抓好机构和队伍建设。首先,要把我们国家土地管理局建设好。我们在座的同志都是来自四面八方,来自不同的工作岗位,为了土地管理这一共同的事业,走到一起来了。我们要团结协作,群策群力,尽快使我们的总指挥部各项工作正常运转起来。其次,贯彻党中央、国务院指示精神,切实抓好地方各级人民政府土地管理机构的建设。要根据统一管理的原则,把各级土地管理机构建设好,以适应土地管理工作的需要。

抓好非农业用地清查,建立健全 土地统一管理机构^{*}

1986年,是我国土地管理工作形势最好的一年,是土地管理工作者的春天。党中央、国务院对土地管理工作做出了三项重大决策:一是为刹住乱占滥用耕地的歪风,3月21日发布了中发[1986]7号文件,即《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》(以下称中央7号文件);二是为使我国的土地管理工作走上法制的轨道,全国人大常委会于今年6月25日审议通过了《中华人民共和国土地管理法》;三是为保证土地管理法的实施,国务院第100次常务会议决定,成立直属国务院领导的统一管理全国土地、城乡地政的专门机构——国家土地管理局。这是我国土地管理工作的重大转折和管理体制的重大改革。它标志着我国土地管理工作开始由分散多头管理转为集中统一管理;由行政管理为主转向行政、法律和经济措施相结合的综合管理的新阶段。在这样好的形势下,土地管理战线的所有同志,都会感到肩头的重任。因为,从科学管理的角度要求,我国的土地管理还是个年轻的事业。同时,由于受封建主义思想的长期影响,法制观念淡薄,有法不依、执法不严的现象时有发生;加之多年来分散多头管理体制的消极作用,土地管理的基础工作相当薄弱,现在,虽然强调了统一管理,但真正

* 1986年9月20日在全国土地管理工作汇报会上的讲话。

实行起来,在组织上和工作中还会有阻力和困难;特别是过去土地长期无偿使用,乱占滥用耕地的现象严重,虽经三令五申,尚未得到有效的制止。这就是我们当前面临的形势和任务。为此,必须做好几项大的工作。

保证质量,切实抓好非农业用地清查

中央7号文件发布以后,全国非农用地清查工作已经开展起来了,并且取得了一定的效果。但是发展很不平衡,地区间差异很大。有的地方确实搞得很好,也有的搞得不大好,或者很不好。大体有三种情况:第一种是,领导重视,措施比较有力,工作也抓得紧、抓得实,有的投入专业力量几万人,已经取得了明显效果,如湖北、广东、福建、江西、四川、辽宁、山西、黑龙江等。第二种是,领导虽然很重视,但措施不够得力,一般号召比较多,工作抓得不紧不实,实际工作进展缓慢,效果不明显。第三种是,领导不够重视,缺乏具体的组织领导,清查工作基本上没有搞起来,如果再不认真抓,就有落空的危险。

党中央、国务院对土地问题历来是很重视的,对这次清查工作寄予了很大的希望。希望通过这次清查,刹住乱占滥用土地的歪风,为实施《土地管理法》作好准备,也为我国的土地管理工作走上法治的轨道打下良好的基础。因此,根据中央7号文件精神,这次清查应该达到三项要求:一是坚决刹住乱占滥用土地的歪风;二是在广大干部和群众中树立起必须依法管理土地的法制观念;三是为依法、统一、全面、科学地管理土地和城乡地政打下基础。

根据党中央、国务院的要求,各地一定要把清查工作摆到重要议事日程,土地管理部门要把清查工作作为当前的中心任务,一抓到底、抓出成效。清查工作搞得比较好的地方,要坚持标准,保证质

量,善始善终地搞好;搞得一般的地方,要加强领导,充实力量,很快赶上来,争取按时完成清查任务;目前搞得不好甚至还没有动的地方,要提高认识,抓紧组织力量,采取有力措施,使清查工作尽快开展起来。

区别情况,注意把握清查工作的具体政策

根据中央7号文件的要求,这次清查范围是1982年《村镇建房用地管理条例》和《国家建设征用土地条例》(以下简称两个条例)公布以来的非农业用地,首先清查在建项目、占而不用的土地,对其中的违法用地进行重点清查和处理。各省下发实施“两个条例”办法的日期,只能作为省、自治区、直辖市清查时间的参考界限,具体处理时可以酌情考虑。1982年以前的非农业用地,如果有力量,或者觉得同时搞比较有利,也可以清查,由各省、自治区、直辖市政府决定。

清查工作的验收标准。总的要求是,要坚持标准,保证质量。鉴于清查工作过去搞过多次,并有相当一部分地方搞得不够好。因此,这次清查工作如果还是不了了之,将会产生很不好的影响,甚至直接干扰《土地管理法》的贯彻实施。所以一定要坚持标准,保证质量,善始善终。考虑到各地情况不同,工作基础不同,可统一如下主要标准:(1)1982年“两个条例”公布以来的非农业用地情况是否查清了(包括调查、造册、统计等);(2)1982年“两个条例”公布以来的违法占地问题是否依法处理了;(3)当前乱占滥用土地的歪风是否刹住了。登记、发证是巩固清查成果十分重要的工作,比较细致复杂,这次不作为全国统一的验收标准。但是,有条件的地方最好同时进行,其他地方可以在这次清查以后,再按中央7号文件要求,“在全面清查非法占地的基础上,各地要对所有非农业用地

进行登记和发证,建立健全地籍管理制度”。

军事单位用地的清理。根据中央7号文件规定,由解放军三总部另行制定办法。我们将尽快同他们联系,把这项工作抓起来,当前,对军事单位占用的土地,主要强调严禁租赁、买卖。如有租赁、买卖的情况发生,土地管理部门必须会同违法单位的上级领导机关,依法严肃处理。

各类土地开发公司占用土地的清理。各类土地开发公司占用的土地,要列入清查范围,按照中央7号文件的规定进行清理。对土地开发公司买卖土地的违法行为,必须依法严肃处理。鉴于土地开发公司是新事物,有很多不完善的地方,处理时要具体分析。但对没有开发投入、高价转卖土地的,要坚决予以检查纠正。今后土地开发公司用地,必须严格按照《土地管理法》办理。

违法占地的处理。总的原则,要按国家的有关法规,依法严肃处理,该补办手续的补办手续,该罚款的罚款,该没收的没收,该判刑的判刑。对那些以权谋私、带头或支持违法占地的领导干部,必须从严处理。但由于各地情况比较复杂,差异很大,具体处理时,一定要实事求是,区别不同情况,合情、合理、合法地慎重处理。为此,要求对清查出来的问题,除了个别重大的违法案件外,一般应在以县或乡为单位的清查基本结束,对违法情况进行综合分析以后,再作处理。对建筑物的拆除,要采取更为慎重的态度。对农民违法占地建房,不要采取一刀切、一律拆除的办法。对于那些严重违反规划、影响交通、破坏良田,或者态度恶劣、影响很坏、不拆除群众通不过的占地建房,则应坚决拆除。

清查工作的时间要求。总的还是按照中央7号文件要求,于今年内搞完。有的地方确实搞不完的,经省、自治区、直辖市同意,可以适当延长,但农村最晚要于1987年第一季度结束,城市可于

1987年上半年搞完。但时间一定要服从质量。

坚持统管,建立健全土地管理机构

目前全国的土地管理机构很不统一,很不健全,很不适应当前土地管理工作的需要。自上而下建立机构,是实施《土地管理法》最重要的一项准备工作,各地都应当抓紧把土地管理机构尽快建立健全起来。建立机构的原则,中央7号文件和《土地管理法》都有明确规定。中央7号文件指出:“为了加强对全国土地的统一管理,决定成立国家土地管理局,作为国务院的直属机构。”“县以上地方各级人民政府都要根据统一管理土地的原则,建立健全土地管理机构。”《土地管理法》第五条规定:“国务院土地管理部门主管全国土地的统一管理工作。”“县级以上地方人民政府土地管理部门主管本行政区域内的土地的统一管理工作,”“乡级人民政府负责本行政区域内的土地管理工作”。国务院第100次常务会议对建立健全土地管理机构问题作了规定:第一,要成立一个统一的国家土地管理局;第二,其他部门有关土地管理机构一律撤销;第三,这些被撤销机构拿出三分之二的人来;第四,这个局应该是整个城乡的土地管理部门。如果还是城市建设管理部门再管土地,城市管城市的,农业管农村的,上面搞一个总局管国家的,有什么意义?第五,新成立的国家土地管理局是统管土地的部门,是监督和执行土地管理法的部门。其他部门都不要管地政,都划出来……。根据以上精神,我个人体会,建立健全土地管理机构的原则,一是要统一,二是要强化。所谓统一,一要把目前各部门分设的土地管理机构统一起来;二要有各级土地管理部门主管本行政区内土地的统一管理工作。这里指的是所有土地,不是部分土地。就是说不能分管与统管并存。所谓强化,就是机构要有一定的规格,编制要有一定的数量,

干部要有一定的质量,管理要有一定的手段,包括建立为管理服务的事业机构,具备行政的、法律的、经济的管理手段等。国家土地管理局就是按照统一、强化的原则建立起来的。各地也应按照中央7号文件和《土地管理法》精神,并参照国家土地管理局的组建办法,尽快把机构建立健全起来。具体应做到:各级土地管理机构要负责本行政区内的土地、城乡地政的统一管理;要建立一个直属政府领导、不挂靠任何部门的土地管理机构;省级土地管理机构应是政府厅一级的职能部门,规格低了不能适应工作的需要;必须把现有分散在各个部门的土地管理机构和人员,成建制地转到新的土地管理机构,为土地管理服务的事业机构也用同样办法组建;要有一定的行政和事业编制,特别是各市、县、乡镇基层的机构,必须有足够的数量,才能适应工作的需要;县以上土地管理机构要在今年10月份,至迟11月份组建起来,乡级土地管理人员年底基本配齐;土地管理机构是中央7号文件和《土地管理法》规定必须设立的法定管理机关,不能视为超机构指数增设的部门,但应报请劳动人事部门办理手续。

城乡土地实行统一管理是管理体制的一项重大改革,是经过反复讨论、权衡利弊后决定的。这是社会主义建设事业发展的需要,也是多年来分散管理实践的总结,更重要的是土地管理走向法制轨道的要求。现在,统一管理的原则已经确定,但要真正做到统一管理并不容易,需要艰苦细致的工作。要多宣传土地工作的内容和意义,使更多的人懂得城乡土地实行统一管理的重要。土地管理不仅仅是简单的征用、划拨土地,它包含着土地调查、地籍管理、地权管理和利用管理等一整套科学内容,而建立起这套完整的科学管理体系,不把城乡土地管理统一起来是很难搞好的。土地实行统一管理,一个重要目标,就是实现土地的合理利用和保护耕地。

它可以根据各级的城乡土地利用总体规划,来保证各行业规划用地的实施。这种作用,分散多头管理是起不到的。我们相信,只要认真做好工作,把这些思想宣传到各级领导干部中去,把大家的认识统一起来,土地的统一管理就一定能实现。

加强宣传,为实施《土地管理法》作准备

《土地管理法》是我国第一部社会主义的管理土地的大法,将于1937年1月1日起正式施行。现在还有一百天,时间紧迫,准备工作必须抓紧进行。上面讲的两项工作,实际也是实施《土地管理法》的准备工作。除此以外,还有两项工作要认真抓好。

第一是,做好《土地管理法》的宣传工作。加强土地管理、计划生育和保护环境是我国的三大基本国策。因此,一定要像宣传计划生育那样,在全国范围内广泛深入、大张旗鼓地进行宣传,要把《土地管理法》的宣传纳入到普法教育中去。要利用一切宣传工具,包括电台、电视、电影、报纸、板报,以及文艺、宣传团体,有组织、有计划、有领导地宣传《土地管理法》。一定要做到家喻户晓,特别是各级领导干部,一定要懂法守法。要层层培训宣传《土地管理法》的骨干,在干部和群众中宣讲。还可以印发小册子、布告、宣传画等必要的宣传品。同时,要抓住违法占地的典型案例,进行公开处理,扩大宣传。普遍宣传和典型案例公开处理相结合,通过正反两方面的教育,可以取得更好的效果。除了抓经常宣传外,还可以规定一段时间进行集中宣传。建议各省自行确定时间,搞一次《土地管理法》的宣传月。《土地管理法》的宣传和贯彻中央7号文件的宣传结合起来,效果将会更好一些。

第二是,抓紧《土地管理法》配套条例、办法的制定工作。《土地管理法》是土地管理方面的一部基本法,有些条款只能做原则规

定,还要制订一些条例、办法加以补充。在《土地管理法》里,明确要求另行制定条例、办法的有十处。其中规定由国家制定的有三处,即中外合资、合作、外资企业用地管理办法,大中型水利、水电工程建设征用土地的补偿费标准和移民安置办法,以及《土地管理法》的实施条例。《土地管理法》的实施条例,限于目前的条件,暂时还制定不了,各地可先制订实施办法。其它两个办法,还有中央7号文件提出的关于征收非农业用地土地税和土地使用费的办法,由国家土地管理局请有关部门抓紧制定。此外,各地过去行之有效的办法,可以根据中央7号文件和《土地管理法》规定的原则,加以修订、补充后继续执行;也可以在不违背国家法律的原则下,制定些新的地方法规,以补充《土地管理法》的不足。与《土地管理法》规定不符的其他有关条例、办法,都要重新修订。

1986年是土地管理工作形势最好的一年,也是土地管理工作任务最繁重的一年。今年剩下的时间不多了,任务很重,又很紧迫,必须抓紧工作。希望各省、自治区、直辖市的同志回去后,抓紧向党委和政府汇报,采取措施,尽快把上面讲的三件大事抓好。

保质保量完成非农业用地清查工作^{*}

全国非农业用地清查工作已经取得很大成绩

全国非农业建设用地的清查工作,已经普遍展开。特别是1986年9月全国土地管理工作汇报会以后,清查工作有很大进展,发展势头很好。据不完全统计,全国已经投入清查工作的专业队伍100多万人,参与清查工作的基层干部约有300万人,亿万群众参加了清查工作。这次非农业用地清查工作声势之大,范围之广,投入力量之多,效果之好,是建国以来所没有的,通过这次清查可以看出,全国违法乱占滥用土地的情况是十分严重的,全国违法占地约占清查面积的30%左右,个别地方高达60%以上。

通过前一阶段对非农业用地的清查,土地管理工作出现了前所未有的局面。一是,乱占滥用土地的歪风在大多数地方已经基本刹住,以权代法,越权审批的现象得到纠正;二是广大干部和群众初步树立了依法管理土地的观念,不少地区实行了“一支笔”、“一本帐”、“一家管”的制度,逐步把土地管理纳入法制的轨道;三是干部、群众中开始树立珍惜土地、爱护土地、节约用地的社会风尚;四是比较妥善地解决了一批土地纠纷,促进了社会安定团结,保证了经济建设的顺利进行。

* 1986年12月2日在全国非农业用地清查工作经验交流会上的讲话。