



国土资源 与科学发展

新疆生产建设兵团土地管理论文集

主 编 张新荣 张立才

副主编 梁富仁 徐文志 唐泽正



新疆生产建设兵团出版社

国土资源 与科学发展

新疆生产建设兵团土地管理论文集

主 编 张新荣 张立才

副主编 梁富仁 徐文志 唐泽正

新疆生产建设兵团出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国土资源与科学发展: 新疆生产建设兵团土地管理论文集/张新荣主编.
—五家渠: 新疆生产建设兵团出版社, 2010. 2
ISBN 978-7-80756-166-8

I. ①国… II. ①张… III. ①国土资源—资源管理—
新疆—文集 IV. ①F129.945-53

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第233418号

国土资源与科学发展: 新疆生产建设兵团土地管理论文集

出版发行	新疆生产建设兵团出版社
地 址	新疆五家渠市迎宾路619号
邮 编	831300
电 话	0994-5825228 5825226 5822310
传 真	0994-5822600
印 刷	乌鲁木齐新鲁印刷商务中心
开 本	787mmX1092mm 1/16
印 张	13
字 数	240千字
版 次	2010年02月第1版
印 次	2010年02月第1次印刷
印 数	1—1000册
书 号	ISBN 978-7-80756-166-8
定 价	35.00元

落实“双保行动” 促进兵团经济平稳较快发展

(代序一)

刘新齐

国土资源部在全国范围内部署开展“双保行动”，是贯彻落实科学发展观、巩固和扩大学习实践活动的重大举措，是贯彻落实中央扩内需保增长决策全面实施的具体行动，是新形势下加强和改善土地宏观调控、构建和保障科学发展新机制的重要抓手，充分体现了保障发展与保护资源、积极主动服务与严格规范管理的有机统一。对于我们全面准确执行国土资源宏观调控政策，有效保障扩大内需项目用地，坚守18亿亩耕地红线，促进经济平稳较快发展，具有十分重要的意义。因此，兵团上下尤其是各级国土资源部门要强化组织领导，强化责任，强化措施，强化违规追究，力争把活动开展得有声有色，取得实实在在的成效，为兵团“保增长、保民生、保稳定”作出应有的贡献。

一、保增长，全力保障建设项目用地需求

当前，保持我国经济平稳较快增长是全党的一项重要任务，体现了科学发展观的本质要求，我们必须把服务兵团经济社会平稳较快发展作为国土资源工作的首要任务，正确处理好发展经济与耕地保护、土地需求与供给、经济发展与社会稳定的关系，更好地为扩内需保增长服务。

一是全力保障各类建设项目顺利落地。今年兵团将重点加大保障性安居工程、团场民生工程和基础设施等六大类项目建设的组织和实施力度，实现全社会固定资产投资300亿元（其中国家拉动内需项目投资28.1亿元），增长30%。我们要在严格控制城乡建设用地总规模的前提下，统筹安排新增中央投资计划项目用地需求。在项目投资、建设规模、项目选址和用地等方面，发改、建设、国土等部门及用地单位要进一步加强协调与沟通，在严格执行土地利用年度计划的基础上，重点保障新增中央投资计划项目、兵团重点项目和民生项目的用地需求，要在全兵团统筹安排好建设项目用地指

标,确保兵团今年各类建设项目依法依规快速落地。二是国土资源部门要围绕项目建设认真做好服务工作。在项目建设的前期要提前介入,协助做好建设项目用地预申请,加快建设项目用地报批,做好项目先行用地的预审、审批工作,切实做到全程参与,主动服务,优化审批程序,提高审批效率。三是切实做好征用土地补偿安置工作,保障国家、自治区、兵团重大项目的实施。发展是第一要务,稳定是第一责任。这些重大项目建设不可避免地要占用土地,要周密细致地做好征用土地过程中的补偿安置工作,妥善处理好征用土地的矛盾,各级各部门要牢固树立群众利益无小事的思想,依法维护好职工群众的合法权益,保证重大项目的顺利实施。

二、保红线,落实两个最严格的土地管理制度

党的十七届三中全会提出要实行最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度,对保护农业综合生产,保障粮食安全,社会和谐稳定和长远发展具有十分重要的意义。保红线就是要落实最严格的耕地保护制度,严把土地供应“闸门”,严格规范土地管理。

(一) 严格耕地保护制度

加强农用地转用规划计划管理,不符合规划,没有新增用地计划指标的项目不予审批。对各类建设项目要加强用地论证,优化设计方案,尽量不占或少占耕地,特别是基本农田。确实无法避让耕地的,要按照先补后占、占补平衡的要求,落实补充耕地。占用基本农田的,必须严格按照法律法规规定的程序报国务院审批;要切实落实耕地保护目标责任,进一步完善耕地保护目标责任制,严格耕地保护目标考核。兵、师、团、连要层层签订耕地、基本农田保护责任书,将保护范围和责任落实到人。要将《全国土地利用总体规划纲要(2006~2020年)》确定的耕地保护目标和任务层层分解,作为耕地保护责任目标考核的主要内容,进一步规范和强化对各级行政一把手耕地保护责任目标考核工作,建立耕地和基本农田保护激励机制和领导干部离任审计制度,落实耕地保护共同责任;要进一步加强基本农田保护。结合土地利用总体规划修编,在全兵团基本农田总量不减少、用途不改变、质量不降低的前提下,划定永久基本农田。落实基本农田特殊保护政策,严格执行基本农田保护“五不准”,加强对基本农田利用状况的检查,及时发现制止和严肃查处违法占用基本农田的行为;要将农业结

构调整、生态退耕纳入计划，并与“十一五”耕地保护目标及规划修编相衔接；要加强耕地质量建设，充分发挥耕地的生产、生态、景观和间隔功能，严格控制各类防护林、绿化带等生态建设占用耕地；要积极推进土地整治试点，促进兵团屯垦戍边新型团场建设。继续加大土地整理复垦开发资金投入，以土地整理开发项目为平台，运用土地整理复垦开发资金，引导、聚合水利、交通、农业综合开发、以工代赈、中低产田改造、扶贫和退耕等各类专项资金，共同投入项目区集中使用，开展对田、水、路、林、居民点综合整治，提高资金的使用效率。促进居住向社区集中，企业向园区集中，耕地向规模经营集中。

（二）节约集约用地

要严格落实土地用途管制制度。严格执行土地利用总体规划和土地利用年度计划，发挥规划计划的管控作用。合理分解土地利用年度计划指标，做到土地利用年度计划指标与年度项目投资计划相衔接。不符合兵团产业发展要求的不供地，不符合城镇规划、团域连域规划的不供地；要从严控制建设用地规模；要始终坚持节约集约用地的原则，严格按照国家标准进行各项基础设施和生态绿化建设，严禁建设脱离实际的宽马路、大广场和绿化带。严格土地使用标准，建设项目的设计、施工和建设用地审批必须严格执行用地标准，对超标准用地的，要坚决核减用地面积，提高土地的使用效率；要采取措施，加强建设项目用地批后监管，防止出现低效利用和土地闲置，严格执行闲置土地处置政策，积极引导和鼓励企业使用未利用地和废弃地；要进一步规范土地出让行为，积极创造竞争用地的环境，显现土地的资产价值；要严格执行工业用地最低价标准和《划拨用地目录》，逐步减少划拨用地，经营性用地、工业用地必须100%的执行招拍挂出让。

（三）加强“双保行动”宣传

要把师、团领导干部作为“双保行动”宣传的重点。兵团“双保行动”能否取得实实在在的成效，关键要看师、团领导干部对“双保行动”的重视程度。“双保行动”虽然是国土资源部开展的一项活动，但是它对保持国家经济平稳较快增长所产生的积极影响是巨大的。只有各级各部门高度重视密切配合，才能开展好此项工作。因此，我们就是要通过“双保行动”宣传，进一步提高师、团领导干部科学用地、依法管地的意识，增强贯彻落实“双保

行动”的主动性和自觉性。各师、团要结合本地实际，组织各具特色、富有实效的宣传活动，扩大“双保行动”的社会影响，提高全社会对“双保行动”重大意义的认识，营造保增长、保红线、保稳定的良好社会氛围。

三、学习实践科学发展观，实现保增长保红线双赢

坚持保增长和保红线并重，是科学发展观对国土资源工作的具体要求。各师、团要把当前开展的“学习实践科学发展观活动”与“双保行动”结合起来，进一步解放思想、更新观念，改进作风、增强执行力，确保“双保行动”取得实效。

一是做到土地调控政策执行到位。严把土地供应“闸门”是国家实施宏观调控的法律手段，是实现我国经济又好又快发展的重要保证。贯彻执行土地调控政策体现出的不仅是执行力的强弱，更体现出学习实践科学发展观的能力和水平。因此，兵团各级党政要高度重视，主要领导亲自抓，分管领导具体抓，各级形成合力抓，切实做到落实保增长保红线的政策不走偏、不折腾。二是要将保增长措施贯彻落实到位。国土资源部出台的快审批、扩增量、加流量、挤存量、严监管等方面一系列新的特殊的政策措施，兼顾了当前与长远、局部与全局、发展与保护方方面面的关系，要把落实国土资源部保增长保红线政策措施作为当前兵团国土资源管理工作的重要抓手。要通过开展“双保行动”建立一种适合兵团经济发展的、全新的土地管理制度，以积极规范、主动作为的姿态，在保障土地供应的同时，严格规范土地资源利用秩序，要加强对土地违法违规案件的查处和责任追究，防止出现乱占滥用土地资源等现象。三是“两个严格”的土地管理制度要落实到位。将最严格的耕地保护制度和节约用地制度执行到位是开展好“双保行动”的目的和手段。在活动中要始终坚持积极主动服务与严格规范管理相统一，在保增长的同时，丝毫不能动摇保红线的决心，要采取坚决果断的措施，防止和纠正各种违法违规用地。四是维护土地管理正常秩序到位。兵团各级要突出重点，统筹衔接好保增长保红线行动和日常工作。当前，国土资源管理工作异常繁重，第二次土地调查和土地利用总体规划修编工作已进入倒计时，用地审批、土地供应进入高峰，要统筹做好各项工作任务衔接，保持正常的土地管理秩序，保障重点建设项目依法依规用地，促进兵团经济平稳较快发展。

（作者为兵团党委常委、副司令员）

提高认识 强化措施 确保“双保行动”取得实效

(代序二)

张新荣

3月31日，国土资源部保增长保红线行动（简称“双保行动”）动员部署电视电话会议召开后，兵团国土资源局党组高度重视，迅速组织局全体干部认真学习了徐绍史总督察、甘藏春副总督察的重要讲话精神，深入领会开展“双保行动”的主要任务、工作步骤和总体要求，研究部署落实开展“双保行动”的相关措施。

一、认清形势，提高认识，深刻把握“双保行动”的重要意义

在全国范围内开展“双保行动”，是国土资源部为适应当前土地管理的新形势和新问题采取的重大举措，对于国土资源部门科学统筹保障发展与保护资源的关系，更好地坚持最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，更好地落实中央“扩内需、保增长”的战略决策，具有十分重大的意义。

（一）开展“双保行动”是当前促进兵团经济平稳较快发展的迫切需要

去年下半年以来，为应对全球金融危机带来的影响，党中央、国务院及时提出了“扩内需、保增长，调结构，重民生”的重大战略决策，出台了扩大内需、促进经济增长的十项举措，提出了一系列新的投资计划和投资项目。兵团主动谋划，通过增加基础设施建设投入、加快产业结构调整、加大改善民生投入以及搞活棉花流通等四项举措，扩大内需，力保实现既定经济增长目标。要让兵团“扩内需、保增长”的措施真正落实到位，首先就要让新增的国家、自治区、兵团投资的重点项目尽快落地。对此，我们已在兵团国土资源管理工作会议上进行了专门安排，要求把做好“扩内需、保增长”重点项目快捷落地，作为当前土地管理工作的重中之重。这次“双保行动”将进一步增强兵团国土资源管理部门的信心，进一步促进我们以更加积极主动的态度、更加便捷高效的服务来做好重点项目的用地保障。

（二）开展“双保行动”是维护土地管理秩序，坚守18亿亩耕地红线的必然要求

国土资源是国家重要的战略资源，事关国家粮食安全、经济安全，事关国家的发展、稳定和长治久安。当前是我们积极应对国际金融危机、扩内需、保增长的关键阶段，必须通过更加严格规范的措施，确保国土资源的合理利用。去年以来，兵团通过开展土地执法“百日行动”、查处土地违法违规案件等专项整治行动，严肃查处了一批违法违规用地，提高了各级领导和干部群众依法管地、依法用地的意识。但是，我们也清醒地意识到，当前国土资源工作面临着“两碰头、一忧虑”的复杂局面，如果不采取及时有效的措施，违法违规用地问题极有可能反弹。这次“双保行动”着重强调严防反弹，依法维护土地管理的良好秩序，提出强化土地管理“批、供、用、补、查”的监管，坚决纠正违反产业政策和供地政策供地、搭车用地、侵害被征地农工合法权益等问题，明确了严格规范土地管理的要求，进一步坚定了兵团国土资源部门依法管理土地的信心。

（三）开展“双保行动”是提高国土资源部门统筹保障发展与保护资源能力的良好契机

在实践中，保增长与保红线是一对矛盾，如何实现两者的有机统一，考验着我们国土资源管理的能力和水平。从以往的经验来看，每当经济发展处于低潮时期，就会强调用加大投资刺激消费的办法来拉动经济，同时也很容易放松对依法用地、节约用地、科学用地的要求和监管。这次“双保行动”强调无论经济社会发展形势如何变化，坚持严格的耕地保护制度，坚守18亿亩耕地红线的根基不能动摇，严格节约集约用地的标准不能降，土地管理的秩序不能乱。这就要求我们各级国土资源部门要以科学发展观为指导，坚持统筹兼顾，把积极主动服务与严格规范管理有机统一起来，做到保增长与保红线并举，两手都要抓，两手都要硬，不断提升统筹保障发展与保护资源的能力与水平。

二、加大力度，强化措施，全面完成“双保行动”的各项任务

保增长保红线行动是国土资源管理工作必须履行的重要职责，也是改善国土资源管理工作、提升管理水平的重要契机。我们必须以科学发展观为统

领，以真抓实干的作风来抓好各阶段工作任务的落实。

（一）及时制定方案，落实工作任务

我们紧紧围绕国土资源部《保增长保红线行动工作方案》，以《国土资源部关于为扩大内需促进经济平稳较快发展做好服务和监管工作的通知》（国土资发〔2008〕237号）为基础，及时制定了《贯彻落实国土资源部保增长保红线行动工作方案实施意见》，并对“双保行动”各阶段工作进行了详细安排。同时向兵团分管副司令员进行了专题汇报，刘新齐副司令员作了重要批示，要求兵团上下尤其是各级国土资源部门要强化组织领导，强化责任，强化措施，强化违规追究，力争把活动开展得有声有色，取得实实在在的成效，为兵团“保增长、保民生、保稳定”作出应有的贡献。

（二）认真履行部门职责，优先保障发展用地

以扩大投资为关键点，统筹安排新增投资计划在建项目、提前实施的项目和拟新上项目的用地规模与布局。加强对城乡建设用地的统筹，优先安排城镇保障性住房、廉租房、危旧房改造工程及团场基础设施和公益事业等项目用地；同时切实保障能源、水利、基础设施、公路等重点项目用地。早谋划、快出手，不断创新工作机制，认真履行部门职责，按照“依法依规、突出重点、节约集约、优质高效”的原则，加强协调配合，简化审批手续，优化审批程序，积极主动做好项目用地的保障和服务工作，确保扩大内需促进经济平稳较快发展的各项政策措施在兵团的贯彻落实。

（三）严格规范管理，确保节约集约用地

坚持最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度。各类建设项目要坚持能用未利用土地的就不用农用地，能用非耕地的就不用耕地，能用劣地的就不用好地，尽量少占或不占耕地；确需占用耕地的，必须做到“先补后占”，在用地报批前完成由国土资源管理部门组织的补充耕地验收工作。对列入新增中央投资计划清单的项目，报批用地时没有条件完成补充耕地的，需提供落实补充耕地资金和挂钩土地整理复垦开发项目的相关材料，切实做到“占补平衡”。进一步加快兵、师、团三级土地利用总体规划修编。各单位要将新增中央投资计划项目纳入新一轮土地利用总体规划统筹安排，在城乡建设用地总规模控制下，优先安排重点建设项目用地。坚持节约集约用地，尽量不占或少占耕地，对确实无法避让耕地尤其是基本农田的

建设项目，在规划修编中合理予以调整。

（四）强化执法监管，严肃查处违法违规案件

建立健全兵团土地执法监管长效机制。严格落实土地执法动态巡查责任制，加强事前防范，强化土地执法动态巡查，提高对土地违法行为的发现率、查处率、执行率。要积极配合国家土地督察西安局，加强对占用耕地、占补平衡、规划调整、征地补偿安置、审批环节的监管，加强对国家宏观调控措施落实情况的监管。对违反规划计划、未批先用、征地补偿安置和补充耕地不到位、违规操作的，要及时制止、坚决查处。对大面积非法占用基本农田，侵犯被征地职工（农户）利益造成严重后果的，要严肃处理、公开曝光，并依据《违反土地管理规定行为处分办法》（15号令）依法追究有关责任人员的责任。

（五）加强协调，争取支持，确保取得实效

“双保行动”涉及方方面面的工作，关系到兵团经济社会发展和国土资源工作改革发展的大局，我们兵团各级国土资源部门将努力争取各方面的支持，及时请示汇报工作，争取各级党委和领导的理解和支持，为行政领导当好参谋，把好业务关；主动加强与国家土地督察西安局等上级部门的业务沟通，寻求政策支持，确保各项工作保质保量地完成，确保兵团“双保行动”取得实效。

（作者为兵团国土资源局党组书记、局长）

目 录

落实“双保行动” 促进兵团经济平稳较快发展·····	刘新齐 (1)
提高认识 强化措施 确保“双保行动”取得实效·····	张新荣 (5)
新疆生产建设兵团国土资源法制建设的改革实践与探索·····	徐文志 (2)
认真贯彻实践科学发展观 搞好兵团土地利用总体规划修编工作 ·····	唐泽正(13)
镌刻在大地上的足迹·····	杜玉田 春全东(23)
保护耕地促进经济社会全面协调可持续发展·····	邵建东(31)
兵团第二次土地调查工作存在的问题和思考·····	陈世祥(41)
兵团城市辖区农牧团场土地确权勘界发证探讨·····	吴艳萍(47)
兵团管理体制下如何建立耕地保护的共同责任机制·····	姜新林(50)
土地利用总体规划与经济社会发展协调统一·····	王 前(55)
新疆兵团农十二师违法用地形势探讨·····	李姜萍(65)
对做好新形势下农牧团场国土资源管理工作的思考·····	康树宏(70)
农四师70团耕地持续利用问题浅谈·····	闫 军(75)
浅谈在兵团团场建立土地管理共同责任机制·····	单国强(81)
完善社会主义市场经济 理顺土地权属关系·····	王希林(83)
农场征地过程中维护农民利益的几点思考·····	刘金勇 赵振中(87)
土地开发整理与新型团场建设·····	李建军(90)
浅析如何加强新形势下的国土资源执法监察工作·····	严 明(94)
浅谈怎样才能做好土地信访工作·····	何玉花(97)

兵团农十二师西山农牧场土地利用问题研究	徐 晶(101)
团场分局用地报批机制的改革建议	杨 伟(105)
经营城市土地 发展城市经济	苏 晶(108)
用科学发展观统领土地资源管理工作	蒙天戈(112)
规范整顿土地市场 增加土地收益 推进农场小城镇建设	董永春(118)
正确处理保障发展和保护资源关系	王红云(120)
国土资源档案管理及档案资源利用	李海军(124)

深入学习实践科学发展观 正确处理保障发展与保护资源的关系	张新荣 李佼玉(130)
实行最严格的耕地保护和节约用地制度不断提高土地资源的保障能力	刘富超 闫丽莉 蒲 军 封杰元(138)
更新思想观念 转变工作作风 努力提高国土资源管理效率	谢兴松 葛 强 王 强 李国军(147)
进一步加强土地执法监管长效机制建设	张新荣 谢兴松 葛 强 李国军(151)

基层论坛

浅谈建立耕地保护共同责任机制	杨新成 夏建秀(160)
国土资源管理如何更好地为团场小城镇建设服务	魏 强(164)
兵团城镇土地使用制度现状、存在问题及其发展对策	宁存道(167)
谈如何依法规范土地登记行政行为	郭启华 王彩云(172)
做好新时期土地执法监察工作的思考	蒲玉德 吴金良(179)
深入贯彻落实党的十七大精神 为全面建设小康社会提供土地资源供应保障	韩亚福(183)
关于农二师土地开发有偿用地的探讨	马 哲 春全东(189)
后记	(196)

获奖论文

新疆生产建设兵团国土资源法制建设的 改革实践与探索

——纪念兵团国土资源局成立20周年

徐文志

新疆生产建设兵团（以下简称兵团）土地管理局成立于1988年6月，2003年兵团编委批准将矿产及测绘管理工作划归兵团土地管理局管理，更名为兵团国土资源局。兵团国土资源法制建设应当包括土地、矿产、测绘等三个方面，本文主要是研讨兵团土地管理法制建设的改革实践与探索。

一、兵团和兵团土地管理工作的性质

（一）兵团是一个特殊的体制

中国人民解放军新疆军区生产建设兵团是根据党中央、国务院、中央军委命令，于1954年10月由中国人民解放军第一野战军二、六两军和第二十二兵团及新疆民族军第五军共17.5万人集体转业组建的。1975年撤销，1981年恢复，更名为新疆生产建设兵团。1990年国务院批准兵团实行计划单列，1995年中央编委批准兵团机关机构改革方案，将兵、师两级机关列入国家机关行政序列。党中央、国务院十分关心兵团的工作，指出：“兵团实行党政军企合一的领导体制，执行屯垦戍边的战略任务。”“新疆生产建设兵团是维护新疆社会稳定、建设和保卫新疆安全的一支可靠的重要力量，兵团要在自治区党委、人民政府统一领导下，健全必要的行政管理职能。”“兵团是一个准军事实体。”“兵团是党政军企合一的特殊组织，自行管理内部的行政、司法事务。”2003年5月国务院发表的《新疆的历史与发展白皮书》中明确指出：“1954年组建的新疆生产建设兵团，承担着国家赋予的屯垦戍边的职责，是在自己所辖的垦区内，依照国家和新疆维吾尔自治区的法律法规，自行管理内部的行政、司法事务，在国家实行计划单列的特殊组织，受中央政府和新疆维吾尔自治区人民政府的双重领导。”

50多年来，兵团始终坚持以经济建设为中心，履行屯垦戍边的使命。至

2007年,兵团拥有14个师,4个县级市,175个农牧团场,4391个企业,兵团土地总面积7456.3千公顷,其中农用地4198.6千公顷(其中耕地1043.1千公顷);建设用地210.5千公顷;未利用地3047.2千公顷。总人口257万,年生产总值441亿元,人均生产总值1.7万元。兵师两级(除人大、政协、工商、税务机构未设立外)行政、司法机构均按省地级设立,还有健全的科研、教育、文化、卫生、体育、金融、保险等社会事业单位。兵团已成为新疆经济发展的重要组成部分,成为新疆经济建设、政治稳定、民族团结、边防巩固的重要力量,并在新时期更好地发挥“建设大军、铜墙铁壁、中流砥柱”的作用。

(二) 兵团土地管理工作的性质

兵团不是一级政府,但兵团有14个师、175个农牧团场(其中,边境团场58个)及众多企事业单位,分布在全新疆14个地(州、市)、69个县市境内。土地总面积约7.46万平方公里(比台湾和海南两省面积之和还大)。面对这样一个土地面积大、单位众多且分散复杂的特殊组织,如何管理兵团土地?国务院和自治区人大根据兵团的性质、地位、作用以及土地管理的特殊性,以法律法规授权的方式,授权兵团负责统一管理兵团范围内的土地管理工作。

兵团土地管理局1988年6月成立,1989年6月自治区人大审议通过的《新疆维吾尔自治区实施〈土地管理法〉办法》规定:兵团设立兵师两级土地管理机构,师在团场设立派出机构,依照《土地管理法》和本办法的规定,行使土地管理的职权,分级管理兵团的土地。1990年国务院批准兵团实行计划单列,之后兵团土地管理局在国家土地管理局实行单列。1995年,中央编委批准兵团机关机构改革方案,兵团土地管理局晋升为一级局,同年,兵团党委批准兵团土地管理局成立党组;2003年兵团编委批准将矿产及测绘管理工作划归兵团土地管理局管理,更名为兵团国土资源局。20年来的实践证明,这种管理模式完全符合新疆和兵团的实际,既调动了兵团及其职能部门依法管好用好土地的积极性,又有利于全疆土地的统一管理,是国务院和自治区法规授权兵团管好用好兵团土地的一条成功经验。

二、兵团国土资源法制建设的改革实践与发展

(一) 兵团国土资源的法制建设

1. 国务院和自治区法规授权兵团管理兵团的土地,确立了兵团土地管理工

作的法律地位和行政职权。兵团土地管理局成立之初，遇到一个致命的问题，就是兵团没有政府职能，兵团成立的土地管理部门没有国家和地方性法规授权是不能代表国家行使土地管理职权的。为此，兵团土地管理局多次向自治区党委、人大、政府及有关部门的领导汇报有关兵团土地管理立法的具体意见，积极争取并参与在《新疆维吾尔自治区实施〈土地管理法〉办法（草案）》的制定中给兵团土地管理工作立法授权。经过一年多的努力，使自治区党委、人大、政府及有关部门的领导进一步了解了兵团的性质、地位、作用和土地管理的特殊性，以及地方性法规授权兵团管理其内部土地的必要性。1989年6月24日，自治区七届八次人大常委会审议通过的《新疆维吾尔自治区实施〈土地管理法〉办法》，将兵团土地管理工作写进了该办法，共7条12款。确立了兵团土地管理工作的性质、法律地位、机构设置及其职权范围，以及与自治区土地管理机构的关系。授权“兵团土地管理工作是自治区土地管理工作的一部分。新疆生产建设兵团（以下简称兵团）设兵团、师（局）两级土地管理机构，依照《土地管理法》和本办法的规定，行使土地管理的职权，分级管理兵团的土地。师（局）土地管理机构，根据需要，经兵团批准，可在所属团场设立派出机构”，“兵团土地管理机构在业务上受自治区土地管理机构的领导”。这是兵团成立以来第一次享有自治区地方性法规授权，确立兵团土地管理的法律地位和行政职权。

根据《新疆维吾尔自治区实施〈土地管理法〉办法》规定，兵团将1988年成立的兵团、师（局）、团场三级土地管理机构，依法调整为兵团、师（局）两级土地管理机构，团场土地管理机构改为师（局）土地管理机构的派出机构。从此，兵团、师（局）土地管理机构是兵团、师（局）土地的行政主管部门，具有与政府土地行政主管部门相同的职权。

1990年，《国务院关于调整新疆生产建设兵团计划管理体制和有关问题的通知》（国函〔1990〕24号）中明确规定：“关于土地、草场、水利、矿藏等资源的开发利用，新疆维吾尔自治区划归兵团和兵团已经开发使用的资源，继续由兵团使用和管理。”1991年，自治区人民政府印发《关于贯彻国函〔1990〕24号文的实施办法的通知》中重申了国务院的规定，并强调“地方和兵团都要坚决执行国家和自治区有关土地、草场、森林、水利、矿藏等方面的法规”。这充分说明国务院在自治区法规授权兵团管理兵团土地的基础