

# 土地管理纵横谈

TUDI GUANLI ZONGHENG TAN

刘文甲 著

中国大地出版社

# 土地管理纵横谈

刘文甲 著

中国大地出版社  
1999年11月·北京

---

**图书在版编目 (CIP) 数据**

土地管理纵横谈/刘文甲著. - 北京: 中国大地出版社, 1999. 11  
ISBN 7-80097-350-6

I. 土… II. 刘… III. 土地管理 中国 文集  
IV. F321. 1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 67734 号

---

**出版发行: 中国大地出版社**

(北京市海淀区大柳树路 19 号 100081)

**责任编辑: 姚慧**

**经销: 全国各地新华书店**

**印刷: 北京市大兴县京南印刷厂**

**版次: 1999 年 11 月第 1 版**

**印次: 1999 年 11 月北京第 1 次印刷**

**开本: 850×1168 1/32 字数: 330 千字**

**印张: 12.5 印数: 0001—5000 册**

**书号: ISBN 7-80097-350-6/K·38**

**定价: 25 元**

**大地版图书印、装错误可随时退换**

# 序 言

李 元

刘文甲同志是原国家土地管理局的副局长,他的《土地管理纵横谈》与广大读者见面了,我为此感到高兴。

刘文甲同志是学建筑学的,在长期的工作实践中,对规划科学和土地科学不断进行探索和研究,对土地管理事业的发展作出了许多贡献。他 1983 年 4 月至 1991 年 10 月任抚顺市副市长期间,就注重城市土地管理问题,组织领导了抚顺市全面征收城市土地使用费(全国试点城市)工作和浑河抚顺城市段综合开发治理工作,为城市土地使用制度改革和土地集约利用做了有益的探索。1991 年 10 月至 1998 年 4 月任国家土地管理局副局长期间,在我国实行土地管理方式和土地利用方式转变中,他与原国家土地管理局领导班子集体一起,开拓创新,做了大量的工作。本书收集的 63 篇讲话稿摘要和文章,是他在这个期间言论的主要部分,一定程度上反映了这个时期我国土地管理事业不断发展的过程。刘文甲同志勤于笔耕,文章具有理论联系实际、深入浅出、通俗易懂的特点。

世纪之交,我国土地管理工作正在进一步推进土地利用方式和管理方式的根本转变,以确保经济和社会的可持续发展。在当前实施新《土地管理法》和贯彻落实中央人口、资源、环境座谈会精神的新形势下,本书的出版,无疑是很意义的。我相信,《土地管理纵横谈》能使广大理论工作者、土地管理工作者在进一步做好土地资源规划、管理、保护和合理利用的实际工作中得到裨益。

# 目 录

## 第一编

|                                     |      |
|-------------------------------------|------|
| 深化改革 重视市场 管好土地 .....                | (3)  |
| 加强领导 切实搞好“二五”普法和改革宣传工作 .....        | (8)  |
| 土地制度 地产 土地市场及其他 .....               | (17) |
| 提高思想认识 强化科技管理 为土地管理改革<br>发展服务 ..... | (23) |
| 解放思想 开拓奋进 努力开创土地监察新局面 .....         | (32) |
| 漫谈中国土地市场和外商投资房地产的有关规定 .....         | (63) |
| 进一步深化土地使用制度改革 .....                 | (68) |
| 话说房地产 .....                         | (74) |
| 土地的特殊性与土地管理 .....                   | (79) |

## 第二编

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 学习《邓小平文选》 指导土地管理工作 ..... | (89)  |
| 土地管理机构与土地市场 .....        | (95)  |
| 加快土地立法步伐 落实各项立法任务 .....  | (100) |
| 抓紧编制和实施土地利用总体规划 .....    | (107) |
| 要重视存量建设用地的市场流通 .....     | (112) |
| 漫谈国有土地使用权作价与入股 .....     | (115) |
| 中国大陆土地市场宏观调控取得成效 .....   | (117) |
| 土地使用权出让制度与出让形式 .....     | (122) |
| 加强建设用地管理 .....           | (124) |
| 坚持土地统管原则 深化管理体制改革的 ..... | (139) |
| 把握机遇 深化改革 以改革促发展 .....   | (147) |
| 实干 实效 落实 .....           | (150) |

|                                            |       |
|--------------------------------------------|-------|
| 土地与法制 .....                                | (152) |
| 克服片面性 促进土地使用制度改革健康发展 .....                 | (154) |
| 管好土地 为农村经济服务 .....                         | (158) |
| 德国土地管理的可鉴之处 .....                          | (160) |
| 坚持土地资源、资产管理并重原则 落实基本国策 .....               | (162) |
| 抓住机遇 因势利导 加强管理 推进小城镇土地使用<br>制度改革健康发展 ..... | (166) |
| 关于城市化进程始终坚持“一要吃饭,二要建设”方针的<br>几点体会 .....    | (182) |
| 保护耕地 任重道远 .....                            | (188) |
| 管好土地 为切实加强农业 全面发展和繁荣农村<br>经济服务 .....       | (193) |

### 第三编

|                                             |       |
|---------------------------------------------|-------|
| 廉政 高效 需要体制和制度改革 .....                       | (205) |
| 坚持“一要吃饭,二要建设” 落实土地基本国策 .....                | (209) |
| 全面配合清理闲置土地 查荒 灭荒 .....                      | (218) |
| 深入清查非农建设闲置土地 防止新的圈地占地 .....                 | (224) |
| 编制和实施好土地利用规划 .....                          | (226) |
| 讲政治 促改革 做好土地管理的主要矛盾 .....                   | (231) |
| 漫议农村工业化城市化中土地利用管理与改革 .....                  | (236) |
| 我赞赏天津市的规划 .....                             | (239) |
| 我们自己能养活好中国 建设好中国 .....                      | (242) |
| 提高土地产出率 保障可持续发展 .....                       | (247) |
| 围绕耕地总量动态平衡 开展土地利用规划工作 .....                 | (254) |
| 建设文明队伍 全面贯彻落实耕地总量动态平衡 .....                 | (262) |
| 土地利用管理要有正确的指导思想 .....                       | (269) |
| 认清形势 明确方向 交流经验 落实任务 进一步做好<br>土地利用管理工作 ..... | (276) |

|                                              |       |
|----------------------------------------------|-------|
| 抓整理 促转变 保发展·····                             | (284) |
| 积极推进土地整理 实现耕地总量动态平衡·····                     | (288) |
| 实现耕地总量动态平衡 保障农业大省可持续发展·····                  | (295) |
| 切实保护耕地 保障陕西经济可持续发展·····                      | (303) |
| 做好土地清查工作 认真落实规划任务·····                       | (308) |
| 两个文明体现了中国特色·····                             | (314) |
| 向土地整理要土地·····                                | (316) |
| 转变观念 狠抓落实·····                               | (319) |
| 坚持两个重要指导思想·····                              | (322) |
| 进一步提高对土地的规划和管理认识 按时保质完成土地<br>利用总体规划修编任务····· | (327) |
| 向土地资源利用的深度和广度进军 保障黄金海岸的<br>可持续发展·····        | (339) |
| 中国土地政策的现状与展望·····                            | (343) |
| 坚持与完善中国土地制度·····                             | (353) |
| 用中国的土地保障中国的可持续发展·····                        | (355) |
| 土地利用规划与可持续发展·····                            | (358) |
| 严格总量控制 促进用地管地方式转变·····                       | (365) |
| 地租实现形式应多样化·····                              | (367) |
| 努力做好城市建设用地和人口规模的审核工作·····                    | (372) |

## 结束语

|                  |       |
|------------------|-------|
| 再谈珍爱土地 促进发展····· | (381) |
|------------------|-------|

# 第一编



## 深化改革 重视市场 管好土地

大家知道,我国三年的治理整顿基本结束了。党中央在 1991 年下半年以来,抓了两件事关全局的大事,进行战略部署。一是召开中央工作会议,研究搞好国营大中型企业问题;二是召开了党的十三届八中全会,作出了关于加强农业和农村工作的决定。在土地管理工作进入深化改革和全面建设的第二年,我们要用深化改革和全面建设的实际行动,以优质、高效的工作为贯彻中央“两会”精神服好务,这是我们 1992 年土地管理工作最根本的任务。

### 一、积极推进土地使用制度的改革

通过 1991 年各地试点说明,土地使用制度改革是实现土地资源优化配置,发挥土地资产最佳效益,落实土地基本国策的根本途径。所以,要把土地使用制度改革放在首位,作为土地管理工作的主旋律。在土地使用制度改革中,要注意几个方面的问题:

第一,要坚持土地公有制,也就是土地属国家所有和集体所有。这种所有制,是我们改革的政治方向。我国的经济体制改革在公有制经济占主导地位的同时,允许非公有制经济存在和发展,但在土地所有制上,只能有这两种形式的公有制,不允许私有制。

第二,要坚持抓好“七个分开”。这是土地使用制度改革的依据。一是土地所有权与使用权分开。城镇土地归国家所有,使用权则依法确定给厂矿、机关、事业单位和个人等;农村土地集体所有,使用权则在乡镇企业和农户手中。二是土地所有权与地上地下房屋等附着物的所有权分开。土地所有权归国家、集体所有,房屋等附着物则归

各单位、部门、集体或个人所有。三是地价与房价、附着物价格要分开,因为其权属归不同的所有者。四是地租与房租分开。五是地费与房费分开。六是地税与房产税分开。七是土地资产的收益与支出分开。各级土地管理部门,代表政府依法收取土地费用,然后交给财政,由政府使用,土地管理部门不能擅自使用这些费用。

第三,土地使用制度改革的基本内容。就是把土地的无偿无限期使用变为有偿有限期使用。土地使用权是有价值的,这个价值就是马克思所说的地租。

第四,注意土地使用制度改革特点。一是改革有充分的理论依据。这就是马克思说的,消灭土地私有制并不消灭地租。只要是土地所有权与使用权分开,土地使用者向土地所有者交地租是天经地义的,是不容批驳的真理。二是有可靠的法律依据。《宪法》修正案中就有这一条,土地使用权可以依法转让。《土地管理法》规定,国家依法实行土地有偿使用制度。国务院颁布了 55 号令《城镇国有土地出让转让暂行条例》。《民法》也有一条,国家有保护国有土地的使用、收益的权利。三是政府行为在这次改革中起主导作用。这是我国土地公有制性质决定的。政府代表国家行使国有土地所有权。土地的有偿使用是政府作出决定,由代表政府依法管理土地的管理部門具体实施。因此,各级政府和土地管理部门一定要摆正自己的位置,认真负起责任,发挥应有的作用,促进改革的深化。

## 二、重视土地市场,管好土地市场

随着我国经济体制改革逐步深化,有计划的商品经济的发展,各方面的市场正在发育完善。其中不依人的意志为转移的、必然出现的、而且已经出现了的土地市场,要引起我们高度重视。今后,我们的工作着眼点,改革重点,很大程度上在土地市场。因此,我们必须认真探索,研究土地市场。最近,国家科委软科学指导委员会,已经把这个课题作为重点问题进行研究。作为土地管理部门,

不能等，应该根据现在掌握的理论、法律和法规，把土地市场管理好。市场客观上已经存在，而且很活跃。大家分析几年来出现的隐形土地交易，卖房子把地也卖了，地价加到房价里。例如，北京现在的商品房每平方米住宅 3000 多元。不管是建筑材料的物化劳动还是建筑工人的活劳动，都加在一起，再加上法定利润，也不会有这么多钱。这里很大一部分是地租隐藏在房价中被卖房者占有了。还有直接的土地买卖，用土地换物、换钱。我们称这些为违法交易行为。其违法，最根本的有两方面，一是背着土地管理部门，连变更手续都不办，这是违法的；二是国务院第 55 号令规定，原来用划拨方式无偿取得的土地使用权，要进行转让、出租、抵押，必须首先签订出让合同，补交或抵交出让金。而不交出让金，就是违法。这种情况，各地都有，其危害是相当严重的。分析种种危害，其中最重要的是土地公有制被侵害，被否定。否定了公有制，就从根本上否定了社会主义制度。其次是大量的资产流失，国家失掉了一大块自己控制的资产和经济收益。再次是这些资产进入分配领域，自然地形成了分配上的不公，甚至造成社会风气的败坏，等等。面对这种情况，对土地市场进行治理整顿是势在必行。各地凡是已经进行清理整顿的城市，都充分地认识到了这项工作的迫切性，进而增加了改革的紧迫感。土地市场上，作为各级政府的土地管理部门，现在至少有这么几件事必须要做好。第一是征地。征地虽不是市场交易，但与土地市场有一定的联系。国家规定，根据国家建设需要依法征用土地，需要一定的交换条件。国家征地由政府实施，政府是由土地管理部门负责。这件事不能由别人办，不管哪个单位用地，都必须是政府征地。征地过程中，发生矛盾，出现纠纷，要履行法律程序，执行《行政诉讼法》，而不是《民法》。第二是国有土地使用权出让。国务院第 55 号令规定，国有土地使用权出让由市、县人民政府土地管理部门会同有关部门制定方案，经政府批准后，由土地管理部门实施。这件事，就是要垄断到政府手中，这是我们土地管理部门的职责。第三是对土地使用权的转让、

出租、抵押的管理。划拨国有土地使用权在转让、出租、抵押前，必须签订出让合同，交纳出让金，取得资格。签订和实施出让合同，是土地管理部门的职责。土地使用权的转让、出租、抵押，牵涉到土地权属变更，也必须到土地管理部门办理变更手续。这是我们土地管理部门当前必须抓好的几件事。抓不好，就是我们的失职。我们大家要研究土地市场情况，掌握土地市场的方针政策，管好土地市场。不懂土地市场，就不懂得土地管理，管不好土地市场，就管不好土地。

### 三、处理好几项工作间的相互关系

一是“两项改革”的关系。土地管理体制改革与土地使用制度改革的关系是相辅相成的。有了前几年土地管理体制改革的基础，现在已经具备了土地使用制度改革的基本条件。土地使用制度的深化改革，是土地管理体制改革的内在动力。因此，我们要用很大的精力抓好土地使用制度改革，用这个改革再促进土地管理体制的改革，从而使“两项改革”不断深化。

二是改革与建设的关系。近年来，我国的土地管理各项建设有了长足的发展，为改革提供了条件。改革的深化，又为建设产生了内在动力，回过头来再促进各项建设，队伍不断充实，机构日益完善，业务建设逐渐加强。

三是改革管理与市场的关系。改革和管理的主要场所在市场，改革的突破口是清理整顿土地市场。通过土地使用制度改革和加强管理，把管理土地交易纳入法制轨道，使土地市场正常发育，以利土地资源的优化配置和土地资产效益的充分发挥，而不是消灭土地市场。

#### 四、协调处理好与有关部门的关系

马克思主义哲学告诉我们，一切事物都不是孤立存在的，而是相互联系的。我们土地管理工作也是如此，与其他各部门有着广泛的联系。联系的关键在协调，所以，我们要协调处理好与有关部门的关系。做好协调工作，首先是土地管理部门要明确自己的职责，工作要到位，具体地说就是两个方面到位。一是土地行政主管部门的管理职能到位，做好土地管理的规划、计划、复垦、宣传、法规、监察等工作；另一个到位是代表政府管好土地所有权，包括土地占有权、处置权和收益权。这“三权”要抓住、抓好。其次，是我们不能“越位”，不能把手伸到别人那里去，干扰他人的工作。而是要努力协调处理好与其他部门的关系，如土地利用规划、计划要与经济社会发展规划、计划相协调；城市土地利用规划要与城市总体规划相协调；土地使用制度改革是经济体制改革的组成部分，要与体改委取得联系；管理土地市场要与工商行政管理部门协调；土地定价要取得物价管理部门的支持；还有与其他部门的关系，都要处理好，各自行使各自的职责。第三是支持用地单位用好地。国家法律规定，城乡土地、地政由土地管理部门统一管理，用地单位不论级别多大，也不能代替土地管理部门管地。有人说，土地局管宏观，用地单位管微观，这种说法是不对的。土地局与用地单位不是土地管理层次上的分工，而是管地和用地职责上的分别，是土地行政管理、权属管理与土地使用管理的分别。土地主管部门在依法、科学、全面、统一管理好城乡土地、地政工作的同时，要大力支持用地单位对已取得使用权的土地做好开发、建设、经营、使用的管理工作，达到充分、合理用地，切实落实土地基本国策的目的。

——摘自 1992 年 1 月 13 日在辽宁省土地管理局会议上的讲话

## **加强领导 切实搞好“二五”**

### **普法和改革宣传工作**

全国土地管理“二五”普法试点工作经验交流会，总结分析了去年土地管理系统“二五”普法试点和整个土地宣传工作的形势；提出了今年的工作安排；重点交流了“二五”普法试点工作经验，组织了参观和座谈讨论。同时，还专门研究了加强土地使用制度改革宣传的措施，协调了第二个全国土地日的宣传活动安排。通过会议，与会代表在如何学习试点经验，全面开展系统“二五”普法和加强土地使用制度改革宣传方面，明确了任务，形成了共识。

现就如何加强领导，切实搞好“二五”普法和土地使用制度改革宣传工作，再谈一下自己的意见。

#### **一、“二五”普法第一年工作形势的基本估价**

1991年是“二五”普法工作的第一年。各级土地管理部门、特别是国家土地管理局宣教司发文通知明确的33个试点单位，在各级党委、人大、政府的领导和监督下，在普法主管部门的具体领导下，紧紧围绕土地管理的中心工作，狠抓了普法的启动和准备工作，取得了突破性进展。普遍制定了“二五”普法规划，健全了普法的领导机构，编写了教材，培训了骨干，开展了试点，取得了经验。同时，在试点过程中，采取多种形式，广泛地进行了思想发动和社会舆论宣传。通过试点，涌现了一批“二五”普法工作的先进典型。特别是江西省进贤县试点的经验，使我很受启发和教育。归

纳他们的经验，共同的特点是：领导重视认识起点高，指导思想明确路数明，措施得力要求严，制度完善效果好。

他们的不同特点也很鲜明。进贤县的经验，他们归纳为四句话，即：领导搭台，部门唱戏，各级帮助，基层努力。再作进一步归纳，我认为他们的经验体现了“精心”二字。国家土地管理局选中进贤县作为全国县级“二五”普法试点县，就是因为他们既有“一五”普法取得成功经验的基础，又有进一步搞好“二五”普法工作的有利条件。进贤县在完成“二五”普法试点任务的过程中自始至终体现了“精心”二字，得到了县委、人大、政府、政协几大班子的全力支持。他们把试点工作作为依法治县的硬任务，列入全县年终双百分计奖制，精心准备，精心组织实施，精心考核验收。各乡镇党委、政府也很重视，认真地解决了普法工作需要的人、财、物等问题，保证了人员、时间、任务三落实。如果说普法试点工作是一台戏，那么土地部门理当是唱好这台戏的主角。进贤县土地管理局的全体同志为此付出了艰辛的努力。他们不仅要完成本职工作和自身学法任务，全局包括打字员在内，还要分片包干检查落实各乡镇的普法工作，常常没有星期天。特别是领导同志，为了完成试点，变压力为动力，开动脑筋，超负荷运转，工作中克服了很多困难。仅教材，他们就自编了三种版本，很不容易，也很不简单。这种精心对待工作，开拓求实进取的精神是“二五”普法工作成功的基础。

湖北省老河口市土地管理局，在试点中作到了学习内容明确，具体措施得力，注意在深入普法上下功夫。最终达到正确理解法规，正确行使法权。为了保质保量，他们成立了讲师组并不失时机地选派出去参加培训。通过普法，使本系统 129 名干部职工、480 余名聘请的土地监察员和宣传员都受到了法制教育。河北省行唐县土地管理局，以系统带全县，内外结合开展普法。规划提出五个月完成系统普法，一年内二分之一的乡镇普法达标，二年全县实现普法达标。措施上实行“三包一考”制，规定县领导包乡，乡领导包