

土地管理 标准化 建设指南

蒋 凯 吴 刚 主编

辽宁大学出版社

TDGLBZHJSZN TDGLBZHJSZN

本书编委会及提供资料单位

主 编 蒋 凯 吴 刚

编 辑 吴 刚 丛明珠

编写单位 辽宁省土地管理局办公室

提供资料单位 大连市土地管理局

铁岭市土地管理局

朝阳市土地管理局

锦州市土地管理局

辽阳市土地管理局

丹东市土地管理局

沈阳市于洪区土地管理局

法库县土地管理局

凌源县土地管理局

建平县土地管理局

北票市土地管理局

北镇县土地管理局

大连市旅顺口区土地管理局

辽阳市白塔区土地管理局

锦西市连山区土地管理局



前 言

一九九一年，全省各地按照省局关于抓基层、打基础的要求，认真抓了农村乡镇和城镇街道土地管理标准化建设，已取得可喜成果。目前，在全省1801个乡、镇、街道中，已有千余个开展了标准化建设。经省、市土地管理局初步验收，其中达到或基本达到初创阶段标准的约占十分之一；经过努力可在近期内达到或基本达到初创阶段标准的约占十分之二。这些乡、镇、街道的共同特点是领导重视，真抓实干，组织机构健全都成立土地管理所，办公设施完备，规章制度具体，各项工作落实。特别是各试点单位，通过积极工作，内创外引，大胆尝试，在实践中形成了颇具特色、风格各异的建设模式，既带动了本地区标准化建设深入开展，也为全省土地管理标准化建设提供了宝贵的经验。今年一月，省局在全省土地管理局长会议上表彰的58个农村乡镇和8个城镇街道，就是这样一批起到率先垂范作用的典型。但从全省情况看，标准化建设起点较低，标准不够高，按省局提出的“一个统一”、“两个健全”、“三个到位”、“四项工作”标准衡量，真正达到标准的尚为数不多。主要问题一是“三图”不全，乡镇多数缺少地籍图，街道多数没有土地利用现状图和土地利用规划图；二是规章制度太笼统、不具体，可操作性差；三是工作开展的不全面，乡镇没有搞土地利用总体规划，街道的土地有偿使用和土地利用规划工作尚没有开展起来。

为了交流经验，取长补短，推动全省基层土地管理标准化建设向深度和广度拓展，我们从全省66个较好的乡、镇、街道标准化建设资料中，筛选出有代表性的部分资料；同时，收录了省局领导同志关于标准化建设的部分讲话，各市、县（区）关于标准化建设的工作方案、典型经验，以及有关标准化建设的其他资料，编辑成册，供各地在开展土地管理标准化建设中，参考借鉴。

编 者

1992年6月

目 录

一、省局篇

- 抓基层 打基础 全面开展土地管理标准化建设
——蒋凯同志在全省土地管理半年工作总结会议
上的总结讲话…………… (3)
- 关于基层土地管理标准化建设问题
——蒋凯同志在全省土地管理局长会议上的总结
讲话(节选)…………… (13)
- 辽宁省土地管理标准化建设达标方案…………… (17)
- 辽宁省土地管理局关于命名土地管理标准化乡、镇、
街道的决定…………… (20)
- 辽宁省开展土地管理标准化建设效果好…………… (25)

二、市、县(区)篇

- 铁岭市城市土地标准化管理竞赛实施方案…………… (31)
- 锦州市土地管理标准化建设达标赛活动方案
…………… (39)
- 辽阳市土地管理局关于开展土地管理标准化工作的
通知…………… (49)
- 大连市土地管理局关于开展土地管理工作规范化
建设的意见…………… (54)
- 朝阳市乡、镇、街道土地管理达标条件…………… (57)

丹东市土地管理标准乡(镇)建设实施方案

- (61)
- 法库县土地管理综合试验方案..... (66)
- 于洪区规划土地管理规范化工作方案..... (72)
- 凌源县土地管理标准化建设实施方案..... (77)
- 深化改革 抓基层 打基础 全面推行城乡土地
管理标准化建设
.....铁岭市土地管理局 (84)
- 抓基层 打基础 认真搞好土地管理标准化建设
.....朝阳市土地管理局 (94)
- 我们是怎样抓好城市街道土地管理标准化建设的
.....辽阳市西山区土地管理局 (107)
- 制定规划 树立样板 推进土地管理标准化建设
.....北票市土地管理局 (114)
- 抓基层 打基础 使真劲 讲实效 积极推进土
地管理标准化建设
.....凌源县土地管理局 (120)

三、乡、镇、街道篇

- 从基础工作做起,扎扎实实地搞好土地管理
标准化建设.....铁岭市法库县冯贝堡乡 (133)
- 加强基础建设,全面实现土地管理工作标准化
.....朝阳市凌源县三十家子镇 (143)
- 重视基础建设,努力实现土地管理标准化
.....朝阳市建平县芳寿乡 (166)
- 开展土地管理标准化建设,加强乡镇土地管理工作
.....北镇满族自治县罗罗堡乡 (175)

以标准化建设为动力，开创土地管理工作新局面

.....大连市旅顺口区水师营镇(189)

适应新形势，努力搞好城市街道土地管理标准

化建设.....辽阳市白塔区星火街道办事处(212)

以标准化建设为突破口，加强城区土地管理工作

.....锦西市连山区石油街道办事处(224)

一、省 局 篇

抓基层 打基础

全面开展土地管理标准化建设

——蒋凯同志在全省土地管理半年
工作总结会议上的总结讲话

（一九九一年七月二十一日）

这次会议，是省局成立以来第一次召开这么长时间的会，也是第一次采取分片检查的方式开会的。大家普遍认为，这次会议形式新颖，方法灵活，内容集中，重点突出，既总结了工作，又交流了经验，使大家开阔了眼界，拓宽了工作思路，增强了工作信心，会议是成功的。通过分片检查，大家看到了全省各地土地管理工作的大好形势，各级领导对土地管理工作更加重视；土地管理体制改革的土地使用制度改革正在深化；土地法规的宣传、国土观念教育广泛深入；各级土地管理部门的工作积极性和开拓进取精神非常好；土地管理的各项业务建设都取得了可喜的成就。大家预感到，通过土地管理标准化建设的深入开展，建设具有中国特色的社会主义土地管理制度的宏伟目标必将在我省顺利实现。

下面，我仅就这次会议的收获和开展标准化建设等问题讲几点意见。

一、关于这次会议的收获

我们这次会议，用5天时间分四片检查了21个农村县、17个城市市区、28个农村乡（镇）、14个城镇街道的标准化建设情况，听取了96名市、县（区）和乡（镇）、街道领导的汇报，接触了近2000余名干部和群众，虽然只是对少数典型单位的检查，但从这些典型中看到了各个地区的工作概貌，从中学到了经验，也找到了差距，受益匪浅，主要收获是：

第一，提高了认识，明确了方向。从今年起，我省土地管理工作已由开创阶段进入深化改革和全面建设阶段。如何把土地管理建设阶段的工作全面推开，以什么为突破口，这在去年年终工作总结时，省局就明确提出“要抓基层，打基础，把农村乡（镇）和城镇街道的土地管理工作抓上去，把开展土地管理标准化建设作为抓基层、打基础、全面搞好土地管理工作的出发点和落脚点”，并把这一要求列入了全省一九九一年工作计划。省局的工作计划下达后，得到了各市的积极响应。铁岭市在原来的基础上，对全市土地管理标准化建设加强了领导，提出了新要求。辽阳市刘奎生同志亲自率领全市各县区土地管理局长及有关人员到铁岭市考察了三天，考察后在全市积极开展了标准化建设，取得了很大成绩。锦州市除抓试点外，还组织全市县（区）局长深入基层，进行检查，推动标准化建设深入开展。沈阳市对已达到标准的6个乡镇进行了表奖。还有一些市、县分别到法库县、凌源县和于洪区进行考察，使本单位的标准化建设也取得了很大进展。为了推动标准化建设，省局还专门发了标准化建设方案，召开了全省三个示范县（区）的座谈会，并下发了座谈会纪要。但据我们了解，对开展标准化建设的重要

意义，认识上还不尽一致，前一段有很多市、县行动迟缓，有一些市、县根本没有动。这充分说明，在标准化建设问题上，认识是有很大差距的。为了解决认识问题，尽快把全省土地管理标准化建设开展起来，省局在今年5月又下发通知，提出要分片检查标准化建设情况，此后大部分地方虽然动起来了，抓了一些标准化试点，也取得了一定成果。但认识问题是不是完全解决了呢，我看不一定完全解决。从马克思主义认识论的观点看，认识事物需要有个过程，通过这次分片大检查、大评比，希望我们上下认识能够一致起来，统一起来，都要下决心把土地管理标准化建设抓起来，通过抓标准化建设，把土地管理的各项工作带动起来。我认为这是建设具有中国特色的社会主义土地管理制度的必由之路，必须下决心抓紧抓好，抓细抓实，抓出成效。

第二，学到了经验，找到了差距。从这次检查来看，各地开展土地管理标准化建设时间虽然不长，但做了大量工作，也积累了一些经验。主要经验概括起来有三条：一是领导重视，把标准化建设当做大事来抓。各县（区）、乡（镇）领导亲自担任土地管理机构的领导，亲自抓土地管理工作，在检查中他们又亲自汇报，他们的积极性、主动性给我们留下的印象很深。凌源县在开展标准化建设中正赶上清理整顿乡镇干部编制，精简人员，县领导决定土地管理部门不但不精简，而且由原来1人增加到2—3人，有的乡达到7—8个人。现在，这个县共有乡镇土地管理干部143人，其中行政编40人，专兼职人员103人。辽阳市白塔区政府在开展标准化建设中，为每个街道配备一名国家干部，而且要求必须都是男同志。昌图县是我们省一个大县，长期配不上土地管理专职人员，也在标准化建设中配上了。铁岭市、锦州市一些

县在开展标准化建设中，把最好的办公室腾出来做土地管理办公室，为土地管理部门提供了优越的办公条件，所以，在他们那里最好的办公室，最优越的办公条件是土地管理部门，这就大大地振奋了土地管理人员的精神，增加了土地管理的权威性。二是因地制宜，抓点带面。这虽然是个很平常的工作方法，但在开展标准化建设中，确是一个既实用又很成功的一条经验。很多地方立标很高，下的力量很大，起到了典型引路的作用。我看，只要把这些典型经验推开，并进一步发展、完善、提高，在较短时间内完成标准化建设任务是有希望的。三是从实际出发，讲究实效。这也是一条很重要的经验。北片在检查法库县冯贝卜乡时发现，该乡张贴在墙上的一张挂图很引人注目，从这张图上可以清楚地看出全乡土地的规划利用情况、宅基地管理情况，把地籍图同各种表、册、卡统一起来，坐在屋子里就可以从图上知道宅基地的变动情况，做到“地动我知”。辽阳市白塔区站前街道的墙上也挂着引人注目的地籍图，这张图把一个用地2.5平方公里的城市街道用地情况标示得清清楚楚，这张图和地籍管理的各种表、册、卡也是统一的，一致的，再加上一些有针对性的各种规章制度的公开化，给人们留下了深刻的印象。在检查中也发现一些不从实际出发，搞形式主义，做表面文章的现象。这在开始阶段也是难免的，因为我们一些干部有这样一个不好的习惯，愿意做表面文章，不去做扎扎实实的工作，这种工作作风要彻底改变。

总之，通过这次大检查，大家一致感到学到了不少经验，很多同志边看边记，有的晚上还在整理笔记，消化学到的经验，并对照先进经验找出本单位的差距。大家都表示，一定要把学到的先进经验和好的做法运用到实践中去，改进

工作方法，提高工作质量，把本地区的标准化建设搞得更好。

第三，发现了一批好典型，为全面开展标准化建设树立了样板。根据各市的安排推荐，这次共检查了28个农村乡镇和14个城市街道，经过大家总结、评比、筛选，共推荐出15个农村乡镇和4个城市街道，为全省第一批标准化建设先进典型，他们是：沈阳市于洪区沙岭镇；大连市旅顺口区水师营镇；鞍山市西柳镇；抚顺市抚顺县哈达乡；丹东市凤城县刘家河乡；阜新市阜新县东梁乡；锦州市北镇县罗罗堡乡、锦县三台子镇；辽阳市白塔区星火街道、站前街道、辽阳县刘二堡镇；铁岭市法库县大孤家子乡、冯贝卜乡和腰卜乡；朝阳市凌源县三十家子镇、龙城区西大营子镇；盘锦市兴隆台区渤海乡；锦西市连山区石油街道、站前街道。还听取了抚顺市望花区、铁岭市银州区、锦州市古塔区、鞍山市立山区、营口市站前区等城区土地管理工作的汇报，他们在区局标准化建设上也做出了很大成绩。所有这些典型的共同特点是标准化程度较高，他们不仅完成了初始阶段的土地管理任务，而且有些已经超前开展了建设阶段的土地管理工作，正朝科学化管理方向迈进。

以上讲的三条收获、三条经验是我们这次检查的成果，希望大家结合本地区实际，很好地运用这些成果，把它变成现实的生产力，以此进一步推动全省土地管理标准化建设的深入开展。

二、关于土地管理标准化建设问题

首先讲讲什么是土地管理标准化？简单说，土地管理标准化就是在不同时期，土地管理工作要达到的目标和任务的

标准规范。我们土地管理工作的总任务和总目标是建设具有中国特色的社会主义土地管理制度。为了实现这一目标和任务，要经历三个阶段，即开创阶段、全面建设阶段和科学管理阶段。开创阶段，经过五年艰苦奋斗，全省已基本完成了建立机构，理顺关系，实现城乡土地的统一管理，开展了土地管理各项业务建设等任务。现在是全面建设阶段，这个阶段至少还要用五年时间，这个期间，要以地籍管理为中心，以乡镇、街道为基点，以标准化建设为标志，全面搞好土地管理工作，把土地使用制度的改革和各项业务建设推向一个新水平。具体讲就是要做到“一、二、三、四”：（1）要实现一个统一，即城乡土地、地政统一由土地部门管理，半统管或明统暗分的做法都不具备标准化条件。（2）要做到两个健全，一是机构健全，乡镇和街道成立土地管理所或土地管理办公室；二是各种办公设备健全，有办公室、办公桌，有档案室、档案柜和其他办公工具、仪器设备等。

（3）要实现三个到位，即统管职能到位，干部指数到位，基层工作责任制到位。（4）要开展四项工作，一是把土地有偿使用开展起来；二是把城镇地籍调查、农村地籍调查和确权发证、变更登记工作开展起来；三是把土地利用规划工作开展起来；四是把各项公开办公制度建立起来，把土地档案工作开展起来。还有一些工作，如土地法制建设、土地宣传工作、土地干部的培训、土地科学研究等都要纳入标准化建设中去。至于土地管理的第三阶段的标准化标准，现在还难以制订出来。一些经济发达的国家的土地管理经验，我们可以借鉴，但主要应由我们自己根据国情和经济条件探索出符合中国国情的土地管理的新模式。

再讲讲为什么要开展土地管理标准化建设。这是实现土

地管理总目标的需要，也是调动各级土地管理干部，特别是基层干部的积极性，推动土地管理达标竞赛的需要。实践证明，基层工作抓不好，党的各项方针政策就落不实，土地管理的各项业务建设也开展不起来。这是因为，农村乡镇和城镇街道一级是党和政府的基层单位，也是土地管理工作的最基层单位，不把基层工作抓好，各项工作很难落实；土地使用制度改革的基层单位也在乡镇和街道一级，没有乡镇和街道的积极参与和支持，改革很难进行，也很难成功。现在一些地方改革深入不下去，关键是基层单位的积极性没调动起来。另外，土地纠纷、违章占地案件都发生在基层，有人说基层是土地管理工作的重点、群众关心的热点、土地纠纷的焦点，这是有道理的，解决这“三点”要靠基层，靠基层干部和群众。他们对土地问题看得见，摸得着，只有把他们的积极性充分调动起来，才能有效地制止乱批滥占现象，才能更好地解决土地纠纷，才能使土地管理工作正常运转。

最后讲讲土地管理标准化建设的进展情况。从我们这次分片检查和平时掌握的情况来看，全省土地管理标准化建设大体可分为三种情况：第一种是领导重视，抓得很紧的，目前已由点到面全面开展起来。如铁岭市已有70.5%的农村乡镇开展了标准化建设；朝阳市原来基层建设较好，今年以来又狠抓了一下，抓出了成效。锦州市也有50%的乡镇开展了标准化建设。第二种是正在抓试点。一般每个市、县都抓一、两个乡镇和一、两个街道的标准化建设试点，并已取得很大成绩，这种情况占多数。第三种情况是根本没有动的。在这次检查中，有的市就没拿出一个象样的典型，被指定检查的单位根本没有什么标准化建设的样子，墙上光光的，连张图都没有，介绍情况也是空空的，全是空话、套话，没有

实际内容。看到这种情况，真令人吃惊。我们提出抓基层，打基础，开展土地管理标准化建设已过去大半年了，怎么能如此无动于衷呢？这种情况虽然是少数单位，也应引起我们的重视，这也说明要开展一项工作很不容易，一定要解决认识问题。

为了把土地管理标准化建设深入开展起来，我们全省上下，特别是省、市两级要认识统一，行动一致，齐心协力，把抓基层、打基础，在农村乡镇和城镇街道开展标准化建设当做大事来抓，列入议事日程。当前要做好以下几项工作。

（一）要制定规划，落实方案。全省已经把这项工作列入了“八五”计划和十年规划，要求一年试点，二年后铺开，五年完成建设任务。各地要结合实际，抓紧制订切实可行的规划，落实实施方案，有领导、有计划的组织实施，力争在短时期内抓出成效来。

（二）要继续抓好试点，树立样板。要求每个市、县城市抓好两个街道，农村抓好两个乡（镇）的试点。要由主要领导同志亲自抓，在点上取得经验后再分期分批铺开。试点标准一定要高，不能低标准，更不能搞形式主义，要根据建设具有中国特色的社会主义土地管理制度的需要，刻苦钻研，努力探索，不断地研究新方法，总结新经验，创出新路子，把标准化建设提高到一个新水平。

（三）要把标准化建设纳入全省“土地杯”达标赛活动。我们这次检查，实际上是达标赛的一项初评，年终还要进行总评。总评主要看标准化建设的进展情况，也就是说，把标准化建设做为达标赛的综合评估条件，各个单项工作都搞的很好，标准化工作没开展起来，也不能进入达标赛的先进行列。