

凌伯棠同志 国土工作讲话汇编

5

广东省地图出版社



凌伯棠同志

序

加强国土管理是我国的重要国策，管好国土是各级政府的一项重要职能。一九八五年广东省人民政府设立国土管理专职机构，全省各级政府通过贯彻实施《中共中央、国务院关于加强土地管理制止乱占耕地的通知》及《中华人民共和国土地管理法》，逐步建立了土地与城乡地政的统管体制。几年来，我省国土管理工作经历了开创探索阶段到全面展开的进程，为稳定全省耕地面积，健全土地管理秩序，推进土地使用制度改革作出了很大的努力，积累了一些好的经验，走出了一条比较切合广东实际的路子。

人多地少、耕地不足，人地矛盾尖锐，这是长期以来我省面临的严峻的省情，也是制约我省国民经济发展的一个潜在因素。几年来，我省国土工作一直为解决这一问题作出不懈的努力，坚定地贯彻我国“合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策，“开源”与“节流”并举，严格控制建设占用耕地，积极开发土地后备资源，建立政府保护耕地目标责任制，使我省连续十多年耕地递减的局面出现了转机，或多或少缓解了人多地少、耕地不足的矛盾，农业发展的根基得到改善。在建设用地管理方面，我省的国土作为国

民经济建设,尤其是交通、能源等大型基础设施的建设提供了切实有效的土地保障。一九八八年到一九九二年几年间,全省各项建设用地达84万亩,接近一个中等县的土地面积。能够在保证农业稳定发展所必需的耕地的前提下,提供这么大面积的土地发展工业和第三产业,尤其是交通能源、水利等大型基础设施项目的用地需求,各级政府及国土部门付出了大量的劳动,是强化国土管理的结果。此外,我省土地使用制度改革取得了重大突破,促进了对外开放和地方经济的发展。目前,全省已有18个市实行了土地有偿出让转让的新制度,一九九二年出让土地面积达7010公顷,收回资金94亿元,改革的成效是显著的。珠海市土地管理“五个统一”的做法,作为改革成功的典范,得到了中央的肯定,并成为了全国土地管理的模式。

几年来,我省土地详查、地籍测量管理、土地规划、测绘等项基础工作及土地立法等亦取得了长足的发展,在某些方面为全国土地管理提供了有益的经验。这是全省各级党委、人大、政府高度重视和正确领导国土工作,以及全省国土战线干部、职工努力的结果。

佑棠同志任副省长期间,主管国土管理工作,为我省国土管理机构的组建、发展,为我省城乡土地、地政统一管理体制的确立倾注了大量的心血,对坚持土地统一管理,开源、节流合理用地和保护开垦耕地,以及推进土地使用制度改革,为国民经济发展提供土地保障等方面问题有许多坚

持从实际出发的观点和实践经验。本书收录了他多篇讲话和论述，这些文章观点鲜明、论述有据，理论与实践结合，有很强的针对性，对我省今后国土工作的开展具有指导价值，可供各级领导干部和主管或从事国土工作的同志参阅。我相信我省国土管理工作在各级党委、政府领导下，全体工作同志继续努力，一定能不断推向前进。

葉選平

一九九三年六月

目 录

1、国土厅的组建是一项重大改革	
(一九八五年八月二十二日).....	1
2、近期国土工作的任务 (一九八五年九月二十三日)	11
3、关于国土工作开创时期的几个问题	
(一九八五年九月二十六日)	16
4、健全机构,加强管理,迅速制止乱占滥用土地	
(一九八六年三月二十四日)	26
5、努力开创国土工作新局面	
(一九八六年十月十五日)	36
6、“节流”和“开源”是土地资源管理的重大方针	
(一九八八年三月十四日)	46
7、必须努力巩固土地管理秩序 (一九八八年十月七日)	58
8、控制用地规模,调整用地结构,完成治理整顿阶段的各项任	
(一九八九年三月二十日)	67
9、要认真做好土地、山林权属纠纷的调处工作	
一九九0年二月十五日	86
10、贯彻落实土地基本国策是实施《土地管理法》和一切土地政策	
的基点 (一九九0年三月九日)	96
11、坚定不移地贯彻保护耕地的基本国策	
(一九九0年七月三日).....	111

12、当前国土管理工作的形势与任务	
(一九九〇年八月十九日).....	116
13、关于国土规划和土地利用规划	
(一九九一年一月二十四日).....	127
14、落实基本国策管好用好土地是全省人民的共同任务	
(一九九一年六月二十五日).....	133
15、国土工作正面临全面建设和深化改革的新任务	
(一九九一年八月二十七日).....	140
16、正确认识新形势下国土工作的新任务	
(一九九二年三月十一日).....	161
17、注意研究新时期国土工作的新特点和新问题	
(一九九二年六月十一日).....	1174
18、深化土地使用制度改革,为开创土地管理新局面作出贡献	
(一九九二年六月二十五日).....	181
19、必须高度重视当前土地利用和管理中的突出问题	
(一九九三年一月十四日).....	187

国土厅的组建是一项重大改革^①

一九八五年八月二十二日

关于国土厅组建工作

党的十一届三中全会以来，随着党和国家工作重点转移到经济建设为中心的轨道后，我国经济建设进入了一个高速发展的阶段，国土资源的开发利用规模也相应扩大。党中央明确提出了国土整治问题，把国土工作提到了国家经济工作的重要议事日程。一九八一年四月中共中央书记处第九十七次会议作出了“要把我国国土整治好好管起来”的决定，明确指出要“管土地利用、土地开发、综合开发、地区开发、整治环境、大河流开发。要搞立法，搞规划”。随后国务院在一个报告中批示：“在我们这样一个大国中，搞好国土整治是一项很重大的任务。目前，我国的国土资源和生态平衡遭受破坏的情况相当严重。在开发、利用国土资源方面要做的事情很多，迫切需要加强国土整治工作”。一九八二年四月，万里同志进一步强调：“在保护国土资源的基础上充分利用和开发这些资源，是我们的国策。这些方面处理好，才能把四化建设真正纳入自然规律、经济规律的范围，违反了是不行的，会出乱子的，这不是一年、几年的问

① 本文是凌伯棠同志在省国土厅各处室负责干部会议上的讲话。

题，而是子子孙孙的问题，要一直搞到底”。党中央和国务院的决定和中央领导同志的指示都是十分及时和正确的，完全符合我省实际。

根据党中央、国务院关于加强国土工作的指示精神，以及广东的实际需要，省政府决定将省内有关国土工作的几个单位合并组建广东省国土厅，作为省人民政府国土工作的职能机构，以便把国土的勘测、调查、规划、开发、利用、治理和立法管理等方面工作统管起来。这一机构酝酿时间已有两年，又经过两个月的筹建今天正式宣告成立了。省直各部门对此普遍表示支持，专家教授们反映尤其强烈，认为广东经济建设发展到现在这一水平，必须有一个国土管理的专职机构，才能对各行各业的国土开发利用活动，从整体上、宏观上加以协调、平衡和管理，正确处理好经济建设与人口、资源、环境的关系。这一机构的建立，引起了全省市、地一级政府的重视，市地的同志纷纷要求省政府对地方机构设置，加以明确，以便尽快建立起来。我认为，组建国土厅既是加强国土工作的一个重要步骤，也是一项重大改革，是开创性的工作，‘还需要探索。当前应先把省级机构组建好，明确职能，理顺关系，正常运作起来。市地一级可进行酝酿和准备，到一定时候，水到渠成比较好。因此省政府的通知没有市、地、县国土机构的设置作硬性的统一规定。但事实上，各地已经着手准备了，如海南、湛江、惠阳等地都在酝酿成立国土机构，他们感到加强国土工作对地方来讲确实需要，势在必行。年底，县级机构将进行综合改革，国土机构的设置也要一起加以考虑。

国务院各有关部门对广东组建国土厅表示支持和肯定。希望广东在国土工作方面先走一步，开创一条新的路子，在国土管理的职能和工作方法方面总结出一些经验来。国家测绘局、农牧渔业部、海洋局、计委都先后表示支持。新华社《国内动态清样》报导了广东省国土厅组建情况，引起了各省、市的关注，前来广东调查了解的不少，各省类似的机构虽都已设置，如国土处、土地管理局等，但象广东这样设立一个综合管理的职能厅尚属首例。因此，从某种意义上讲，我省国土厅的组建，将在改革开放中为全国的国土管理起一个探路的作用。

国土厅组建的意义和作用

广东组建国土厅从全省社会、经济发展来说既是形势的需要，又是历史的必然。

首先，广东的社会主义现代化建设，发展商品经济，坚持改革，扩大开放，实行特殊政策、灵活措施，建设祖国的南大门，不能不加强国土工作。从广东全省的发展格局来看，对外开放形成了多个层次，俗称“3211”工程，即广东省有三个经济特区、两个沿海开放城市、一个海南岛、一个珠江三角洲经济开放区。这些地区吸引外商投资，发展城乡经济，对周围地区及其腹地起到辐射作用。这种多层次的对外开放格局，实际上已构成了我省生产力布局的大框架。在不断加快经济建设速度的情况下，不同地区的开发目标及其国土资源的使用管理如果没有统一的规划，没有统一的法规与制度，没有统一的整治、开发、利用及其保护措施，

说不准哪一年、哪一天就会出大事，犯错误。就拿土地资源的开发利用来说，现在已经暴露出一些较为突出的问题。如乱占滥用、破坏耕地的现象十分严重。近五年来已经有 200 多万亩农田转到了非农业生产建设上去，今年预计又会减 50 万亩。长期继续下去，土地逐年减少，人口逐年增加，将对国民经济建设和人民生活造成潜在的影响。因此没有一个统一的综合的职能机构是不行的。原来我省国土管理的力量不强，又十分分散，很难发挥出应有的效应。如农业区划工作也曾对农业的自然资源作过调查，并开展了农业区划研究，但毕竟是从农业发展角度去考虑，有局限性，不能用以指导整个国土的开发建设。计委国土处的国土规划编制工作刚刚起步，从机构规模需要和人员数量上来讲，也不能适应国土整治与管理的任务；建委的征地办公室只负责建设用地的征用、审批业务。这些机构都涉及国土工作，但都只管了一个方面，加之缺乏完善的管理制度与法规，从不同角度去实施管理，各吹各的号，各唱各的调，步调很难一致。成立国土厅的目的就是为了把与国土工作相关的各个行政部门的力量联合起来，从加强国土资源的统一规划、统一管理、全面整治、合理利用出发，切实加强监督和协调，使广东国土管理工作走向规范化、法制化。

国土管理部门所面临的任务是很繁重的。国土资源的调查与测绘，都是十分重要的基础工作。其中最重要的一项是国务院统一部署的土地资源详查工作；国土规划的编制工作，我们面临着中日合作海南综合开发规划的项目，以及全省国土总体规划工作；土地管理更要求迅速制止乱占滥

用耕地并建立完善的土地管理制度。这些工作都要根据轻重缓急，统筹安排。建国以后，我国在人口控制方面曾出现过一些失误，人口如不加以有效的控制，想使整个国民经济的发展在二〇〇〇年达到小康水平，那将是十分困难的。土地问题也有类似的情况，首先是资源不明，家底不清，权属混乱，又缺乏统一的制度与法规，土地的占用同样缺乏有效的控制。譬如土地的开发利用，地上资源怎么合理使用，地下资源怎么开发利用，更缺乏整体宏观的考虑。最近有一个材料讲某省的一个县，由于城镇建设乱占滥用土地，引起群众不满，集体上访。他们以小城镇规划为名，到处搞建设，不分具体情况，不顾客观条件如何，把旧圩镇用推土机推倒重来，根本不考虑土地的合理利用问题，也不顾经济的承受能力，主观主义地乱干、蛮干，造成群众性纠纷。对此事中央十分重视，已派人查处。发展小城镇和二、三产业是应该的，我国八亿农民，将来不少劳动力要转到小城镇去，这也是一个总的发展趋势。但小城镇如何布局如何引导却十分重要。正确的方针是不应将人口高度地向大城市集中，而是应该长远规划，合理布局，把星罗棋布的小城镇建设好，正确协调好城乡关系。不能走集中发展大城市的路子，而要有计划地控制大城市的规模，把农村劳动力就地转移到小城镇。这涉及一个合理布局问题，不仅是城镇与人口的布局，也涉及到与此相关的产业布局和基础设施布局，这也是国土工作的一项重要任务。

要有合理的布局，首先必须进行国土资源的调查分析，土地资源调查就是其中一项重要的业务。到底我国土地资

源有多少，广东省是 22.3 万平方公里，还是 23 万平方公里，测绘结果与现在掌握的数据不一致，统计面积也与实际面积不符。面积不实，国民经济计划本身就很难做到准确。因此，这些业务都有待国土厅组织各方面力量去完成，无论是国务院下达的国土规划、土地资源详查以及日常的土地管理工作都必须尽快展开。

从国民经济长远发展的需要出发，国土厅要做好省政府的参谋，及时、准确地提供有关的国土资源的准确数据和基本资料，以便省政府准确决策指导全省的经济建设。农业区划办进行了多年的自然资源调查，积累了丰富的资料；测绘局对全省国土现状开展了大量的测绘工作，形成一系列基础图件。国土规划的调查资料也很多。这些资料是重要的财富，应集中妥善管理，并进行科学分析和研究，在经济建设中发挥这些资料的作用。要切实加强资料档案的管理，避免散失和损坏。整个国土工作离不开这些基础资料，国土厅要成为广东经济工作的参谋，更需要发挥这些资料的作用。

为了担负起整个国土管理工作的繁重任务，必须把国土管理机构建立和健全起来，并形成一個完整的工作系统。

总之，国土厅的组建，不是凭空想像出来，有其客观的需要，并经过很长时间的反复酝酿和讨论，反复征询意见，并在各方面的一致，都认为十分必要且要坚决地加强这方面的工作时才作出决定。省委对省政府的这一决定也很支持，认为目前组建国土厅是正确的，必要的。今后国土工作如何随着形势的发展，如何改进提高，还要靠实践来回答。邓小平同志最近指出“改革是中国压倒一切的任务”，深化

改革，对外开放，搞活经济是坚定不移的方针。我们正处于改革开放的新的历史时期，针对改革开放中的新问题，实事求是地从实际出发，加强管理，加以解决，本身就是一项改革措施。把国土工作有关的部门合并，组建新的机构，承担新的管理职能，正是国家机关体制改革的一次有益的尝试，同时也需要在实践中探索。国土工作任重道远，光有业务部门不行，还要加上行政部门、专业队伍，扭成一股力量，才能完成国土工作的各项任务。

国土厅机构设置及有关业务的开展

国土厅的党政领导班子，省委常委已经讨论确定，筹备组的任务已告完成。今后新的领导班子行使国土厅的行政、党务领导职能。国土厅组建后，为了保持原有的领导关系和工作渠道，省测绘局、省农业区划办的名称仍然保留，但对内是一个统一的机构，所有业务的开展，一律在国土厅统一领导下进行。

首先要注意搞好内部团结。国土厅的人员来自五湖四海，机构是多个部门组合起来的。新单位，业务重，要求高，每个党员、干部都要维护和搞好内部的团结，加强行政管理，协调一致，才能担负起国土厅的各项职责。必须强调顾全大局，服从全局和整体的需要。同时要加强党纪、政纪，加强组织纪律性，加强党的领导，团结一致，才能完成国土管理所面临的各项任务。

其次，要注意搞好协调。同国务院各部委要多请示、多汇报，密切联系，取得他们的支持和帮助，接受他们的业务

指导；同本省各厅局也要加强横向联系，特别是工作相关的同级机关，要注意工作上的协调和配合。对市地政府，对他们组建机构和业务建设要积极支持和指导。国土工作涉及面广，上下、左右的支持配合、协调工作，尤为重要。

同时，要做好内部机构设置和干部配备工作，省编委已正式决定，国土厅机关为120个行政编制，设立12个处室。应按照这一要求把内设机构建设好，健全岗位责任，明确处室的职责范围和各种工作制度，以形成正常的机关工作秩序。

至于机构的归口问题。国土厅是省政府的直属机构，列入政府序列，各项工作应向省政府负责，不再归口。国土工作的综合性、政策性、科学性很强，涉及各个部门的工作，无论归口农委、还是建委、计委、都不合适、所以最后决定还是由省政府直接领导，经省长办公会议决定，分工由我代表省政府管理国土方面的工作。

总之，国土厅的工作是一项新的工作，任务是艰巨的，基础也较薄弱，很多问题还缺乏系统的研究，工作也会遇到困难，但不要怕困难，要下决心去克服困难。目前国土厅依托在省测绘局办公，办公条件是挤了一些。这里应该提到的是，省测绘局的同志在国土厅组建过程中，表现很好，顾全大局，风格很高，积极支持组建工作，为新的机构提供了必要的条件。当然，目前还有些困难，但任何困难只能在前进中一个一个地克服。应该看到国土工作的发展前景是好的，国土厅将来很可能是一个很大的产业管理部门，就拿土地来说，土地开发就是一篇大文章，开发就能出经济效益。土

地这里减少了，通过开发可以补上，珠江口和整个广东沿海有很好的围垦条件，近期可围垦的滩涂就有二百多万亩，今后逐年还有淤积，滩涂还在继续发育，可供围垦的面积也在继续扩大。此外，海南、雷州半岛还有大量的荒山、荒坡可以进行开发和改造。现在广东一年耕地减少十万亩、八万亩，如果每年新开发耕地十万亩、八万亩，就可以补偿了。国土工作事关国家、事关全局，事关工农商学兵，谁也离不国土。省委、省政府和广大群众都会关心国土工作。相信经过努力，完全可以闯出一条新的路子来。

当前的各项具体工作要按照原定的部署抓紧落实。土地详查按省府部署进行，省府已设立相应的领导小组，作为协调和领导机构，国土厅应先抓好试点，取得经验逐步铺开。国土规划工作要按照国家计委国土司的要求，做好安排，当前先组织好中日合作的海南规划项目，取得经验再进行全省国土规划工作。海南规划工作国家、省和海南行政区都要指派专人组成工作班子，安排对等的工作人员，配备日语翻译，做好资料及有关准备工作。征地工作可暂按原来规定进行审批和办理，征地办公室撤销后，在厅内设立相应的处室承担这一工作。在土地管理方面，当前重点是制止乱占滥用耕地，可由省府先发一个文件，国土厅要全力做好这方面的工作，进一步做好社会调查，搞一些条例或暂行规定，制定一些地方法规，先把这项工作抓起来。

在抓好业务工作的同时，要注意精神文明和物质文明一起抓。当前要贯彻好省委常委扩大会议的精神，加强党的纪律，纠正不正之风。要根据今后管理工作的特点，注意抓

好行业风气，经常打一打防疫针。机关工作作风很重要，要提倡务实、勤政。要注意发挥处室的职能作用，遇事多请示、多联系、多商量。各处室要尽职尽责，群策群力，要维护和服从厅的领导，团结一致，努力工作。国土厅有很好的条件，专业技术人员、工程师比例很大，干部素质好，国土厅是大有希望的。希望国土厅的党员干部和工程技术人员，在改革中探索，开拓新的业务，努力完成省委和省政府交付的各项任务，在我省经济工作中发挥积极的作用。