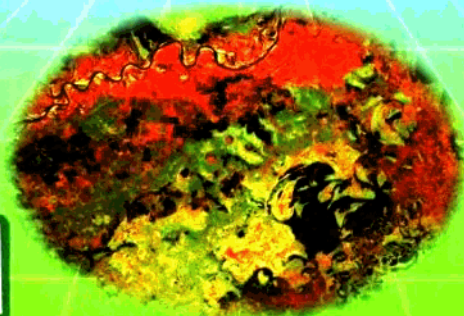


呼唤大地

——十年土地管理实践与探索

刘绪平 著



-53

中国大地出版社

序

土地管理事业是在改革中诞生,在改革中发展起来的,如今正走向开拓未来的新历程。

在土地管理事业发展之初,刘绪平同志就在山东省济宁市从事这项事业的领导工作,堪称为“老”土地管理工作者。更值得称道的是,他还是一位思考型、学者型的干部。他作为一名市级土地管理部门领导,没有沉缅于一般的、事务性的工作上,而是在紧张繁忙的工作实践中,根据自身感受,针对土地管理工作面临的困难和问题进行深入思考和理论上的探索。十年笔耕不辍,共写出论文 60 余篇,多数被国家、省、市级刊物发表。这本文集是精选其中 24 篇汇编而成的。

通观这本文集,具有较强的针对性和实践性。其内容涵盖了土地管理的规划、用地、地籍、监察以及土地开发复垦等各个方面。不仅真实地反映了土地管理的十年光辉历程,总结了土地管理工作的经验教训,而且针对我国土地管理事业在改革和发展过程中存在的一些亟待解决的问题,进行了认真分析和深入研究。虽然有的篇目是分析研究济宁市的土地管理问题,但是对整个土地管理系统的共性问题,却有一定

的借鉴作用。更有不少篇目,以建设有中国特色社会主义理论为指导,从实现我国经济和社会可持续发展的高度,深入探讨市场经济条件下土地管理工作的新途径,提出了一些决策性的建议。

刘绪平同志作为国家土地管理局培养资助的首批跨世纪专门人才,出版本文集是一件很有意义的事情。在新世纪到来之际,土地管理工作面临着严峻挑战,有许多新的领域、新的问题,需要再开拓、再探索。在这里,我希望更多的有志之士,积极投身于土地管理工作研究之中,为跨世纪的土地管理事业,注入永远向上的生命力,让土地管理的辉煌成绩,为下一世纪我国经济的全面振兴做好准备。

在本书即将出版之际,特作此序,以文祝贺。

国家土地管理局局长

郑玉川

目 录

序	邹玉川
城镇土地申报登记工作刍议	(1)
令人担忧的局面	
——对金乡县土地管理现状的调查	(10)
加强国有土地资产管理势在必行	
——隐形土地市场浅析	(21)
人地矛盾忧思录	(29)
股份制企业土地资产管理浅谈	(34)
数亿元国有土地资产哪里去了	
——隐形土地市场现象透视	(43)
对济宁市采煤塌陷地的调查与思考	(51)
土地开发复垦工作中的几个重要环节	(58)

牢固树立农业的基础地位,全面振兴国民经济

——兼谈保护耕地的重要性 (65)

实现耕地总量动态平衡的基本途径 (71)

建立科学高效的耕地保护机制 (82)

强化统一管理 健全保护机制

——实现耕地总量动态平衡系列谈之一 (85)

严格计划管理 控制增量占用

——实现耕地总量动态平衡系列谈之二 (87)

转变思维方式 立足存量挖潜

——实现耕地总量动态平衡系列谈之三 (89)

综合开发利用 实现动态互补

——实现耕地总量动态平衡系列谈之四 (92)

划定基本农田 落实保护措施

——实现耕地总量动态平衡系列谈之五 (94)

建立以市场为主体的土地供应机制	(97)
济宁市改渠生田的启示	(104)
矿区农民补偿安置问题亟待重视	(107)
农村宅基地管理的现状及对策	(117)
试论耕地的法律保护	(131)
实现可持续发展战略的必然选择	
——保持耕地总量动态平衡的深层思考	(145)
土地利用总体规划修编漫谈	(177)
济宁市土地资源利用的战略思考	(193)
后记	(222)

城镇土地申报登记刍议

内容提要:城镇土地申报登记工作,是一项实施地政、地籍统一管理的基础工作。搞好此项工作,意义重大而深远。必须从实现城镇土地申报登记工作的目的性出发,科学界定此项工作的范围、对象、时间要求和方法步骤,正确把握审查、复核、确权、发证等重要环节,以确保工作质量,维护土地执法的严肃性。查清城镇土地的数量、类别,建立准确完整的地籍档案,实现城镇地政地籍统一管理,是城镇土地申报登记工作的主要目的。要通过城镇地籍档案的建立,巩固和扩大城镇土地申报登记的成果,为实现依法、统一、全面、科学管理土地打下坚实基础。

土地管理事业是一项崭新的事业,搞好此项事业,必须打好基础、起好步。目前,正在全国开展的土地资源调查工作,就是摸清全国土地资源底数,实施土地全面管理的重要基础工作之一。最近国家刚刚部署的城镇土地申报登记工作,则是在土地资源调查的基础上,进一步摸清国有建设用地家底的又一重要基础工作。将来如果再完成乡村建设用地的申报登记,我们就全面掌握了土地资源的面积、类别、利用现状等各项基础资料,建立起完整的地籍档案,为依法、全面、统一、科学地管理土地打下牢固的基础。本文仅就城镇土地申报登记工作

谈一点看法。

一、充分认识开展城镇土地申报登记工作的重大意义

开展城镇土地申报登记,是国家为了维护社会主义的土地公有制、保护土地所有者和使用者的合法权益,充分而合理地利用城镇土地所采取的一项重大措施,同时也是治理经济环境、整顿经济秩序的一项重要内容。早在解放初期,国家根据1950年颁布的《中华人民共和国土地改革法》,在完成土地改革的农村,给农民颁发过土地证,在一些城市也颁发过土地使用证。1956年,我国城乡完成社会主义改造后,社会主义的土地公有制,即土地的全民所有制和劳动群众集体所有制就逐步建立起来了。但是,后来由于受“左”的思想影响,土地长期失管,导致土地家底不清,权属紊乱,纠纷严重,以致出现了非法租赁、买卖土地和乱占、滥用耕地的现象,严重侵害了社会主义土地公有制,侵害了土地所有者和使用者的合法权益,影响了社会的安定团结,威胁着广大人民群众的生活和社会主义现代化建设。

党的十一届三中全会以后,全党工作中心转移到经济建设上来。随着经济和城乡建设的迅速发展,各级党政领导和广大人民越来越关注土地问题。中共中央、国务院于1986年3月21日发出了《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》(中发〔1986〕7号),决定强化土地管理,“在全面清查非法占地的基础上,对所有非农业用地进行登记发证,建立健全地籍

管理制度”^①；同年6月25日全国人大常委会又颁布了《中华人民共和国土地管理法》，作出了更明确的法律规定：“集体所有土地，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认所有权。全民所有制单位、集体所有制单位和个人依法使用的国有土地，由县级以上地方人民政府登记造册，核发证书，确认使用权。”^②实现城乡地政的统一管理。1988年7月12日，国务院第十二次常务会议通过的《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》，要求迅速开展城镇土地使用权申报登记工作，摸清城镇国有土地的底数，提供地籍资料，作为征收城镇土地使用税的可靠依据。

根据《中华人民共和国土地管理法》和国务院第十二次常务会议精神，国家土地管理局印发了《关于扩大土地登记发证试点和开展城镇国有土地使用权申报工作的通知》（〔1988〕国土〔籍〕字第67号），文件指出，开展城镇国有土地使用权申报，其主要目的是为了“适应土地管理、土地使用制度改革和国家即将开征土地使用费（税）的需要”。^③省、市、县各级人民政府也都先后对此进行了全面部署，并提出了具体的要求。但笔者认为，这次土地申报登记的目的应包含三个方面：一是通过申报登记，查清全国城镇土地的底数，解决长期以来单位与单位之间、单位与个人之间土地权属紊乱、土地纠纷多的问题，促进社会的安定团结，促进治理环境、整顿秩序、深化改革和经济建设的顺利进行；二是通过申报登记，全面准确地掌握土地使用者的土地权属、界址、面积等地籍资料，建立起比较完整的地籍档案，实现城乡地政、地籍的统一管理；三是通过申报登记，为编制国民经济发展计划服务，特别是为征收城镇土地使用税提供可靠的科学依据。总之，城镇土地申报登记工

作是一项实施地政地籍统一管理的基础工作,搞好此项工作,对于健全社会主义法制,完善地籍管理制度,深化土地管理制度的改革,促进社会的安定团结,保障经济建设的顺利进行等,都有着重要而深远的意义。因此,各级、各部门、各单位的负责同志,都应深刻认识开展城镇土地申报登记工作的重要性、必要性和紧迫性,列入重要议事日程,按照当地政府的统一部署,切实搞好这次申报登记工作。

二、科学界定城镇土地申报登记的范围对象及时间步骤

搞好城镇土地申报登记工作,必须从实现此项工作的目的性出发,科学界定城镇土地申报登记的范围、对象、时间要求和方法步骤。按照国家土地管理局颁发的《城镇国有土地使用权申报工作的若干规定》,此次土地申报的范围仅限于“全国城市、县城、建制镇建成区、独立工矿区企事业单位的国有土地使用权”。^④这一申报范围存在明显的不足,因为在城市、县城、建制镇的建成区内,不仅仅只有国有土地,而且还存在大量的集体土地,如果仅申报国有土地使用权,不仅不能全面反映城镇土地的面积、类别等利用现状,而且还会造成国有土地的瞒报、漏报,难以摸清底数,也就失去了城镇土地申报登记的意义。因此,城镇土地申报登记的范围应调整为:城市、县城、建制镇建成区内的全部土地,独立的国营工矿企事业单位及工矿区内集体、个体单位使用的全部土地,非建制镇和村庄内的国有土地。这样既能全面查清城镇土地的家底,为城镇土

地的科学规划、统一管理打下基础,又能满足国家征收“城镇土地使用税”的需要,还能避免下步集体土地申报登记时的重复劳动,可谓一举多得。

城镇土地申报登记的对象,应与上述申报范围相适应。即:在申报范围内,凡具有法人资格的用地单位和个人,都要办理申报登记手续。具体说:国家机关、人民团体、厂矿企事业单位使用的土地,由本单位申报;公共场所、设施占地,由管理单位申报;部队团以下单位用地,由部队团级单位到宗地所在县申报;铁路线路用地,由铁路分局到线路所在县申报;公路线路用地,由公路管理部门到线路所在县申报;城镇建成区和工矿区范围内的乡(镇)、村集体企事业单位或个人使用的国有或集体所有土地,由土地使用者申报;住房用地,产权属单位的由单位申报,属个人的由房主申报,房主不在当地的由受委托代管人代为申报,但必须由居委会出具证明。

根据国家的要求,此次城镇土地申报登记工作,以县(市、区)为单位,由县级人民政府统一组织,土地管理部门承办具体工作。凡在申报范围内的用地单位和个人,不论其单位性质、隶属关系、土地用途、用地多少,都要按照当地政府的统一部署进行申报。**申报登记的主要步骤**:首先,由县级人民政府组织的申报登记办事机构下发申报通知,用地单位或个人,接到申报通知书后,在规定时间内到指定的地点领取土地登记申请书、界址调查表、地籍调查表;然后以宗地为单位自行查清本单位土地使用的现状,填好表并绘制出平面位置图,连同土地使用权属证明材料等,到指定地点申报。用地单位或个人的土地申报材料经审查后,张榜公布,对没有异议或虽有异议已妥善处理的,经县级人民政府批准后依法登记,并颁发土地

证书。城镇土地申报登记的时间要求：根据国家土地管理局《关于扩大土地管理发证试点和开展城镇国有土地使用权申报工作的通知》精神，到1988年底土地申报阶段全部完成。这主要是从满足国家尽快开征“城镇土地使用税”的需要而定的。对此，笔者认为时间应服从质量，在保证质量的前提下尽量加快速度。对用地单位申报的材料应从权属来源、界址面积等方面进行认真的内外业审查，以确保工作质量，维护土地执法的严肃性。同时，也只有这样，才能够为开征“城镇土地使用税”提供准确的依据。

三、正确把握城镇土地申报登记工作的重要环节

城镇土地申报登记，是一项面广量大，政策性、技术性比较强的工作，时间紧、任务重，必须列入各级政府的重要议事日程，当成大事来办。加强领导，精心组织，统筹兼顾，妥善安排，努力抓好以下几个重要环节。

（一）建立强有力的工作班子和专业技术队伍，加强领导，落实经费，保障城镇土地申报登记工作的顺利进行。根据国家对此项工作的要求，各级政府都应成立由分管领导任组长，各有关部门主要负责人任成员的“城镇土地申报登记领导小组”，负责解决土地申报中的重大问题，协调条块、部门之间的土地申报工作关系。同时还应以土地管理部门为主，并抽调城建、税务等有关部门人员组建“城镇土地申报登记办公室”，作为领导小组下属的专门办事机构，负责城镇申报登记工作的

具体组织、指挥和协调。县级土地管理部门还应抽调熟悉土地权属确认、地籍测绘等业务的工作人员,组成一支能够精通土地申报登记业务的专业技术队伍,通过组织学习培训,使他们既能懂得开展申报登记工作的目的、意义和有关政策,又能十分熟练地掌握申报登记的各项技术规程,以满足土地申报登记业务的要求。在抓“班子”和“队伍”建设的同时,还应抓好工作经费的落实。除政府先拨付一部分用于业务培训、表格印制、设备购置等项费用的启动资金外,下步正常的工作经费,可本着“取之于民,用之于土”的原则,按照占用土地面积的大小,依据政府规定的收费标准,向用地单位或个人收取。对此应严格政策界限和收费标准,专户储存,专款专用,以保障城镇土地申报登记工作的顺利进行。

(二)广泛宣传发动,搞好组织协调,争取全社会的共同参与和支持,促进城镇土地申报登记工作的全面展开。土地申报登记是一项复杂的工作,涉及到各部门各行业及千家万户,因此,做好宣传发动工作十分必要,通过召开动员大会、张贴公告和散发宣传提纲等多种形式,利用报纸、广播、电视等多种舆论工具,进行广泛深入地宣传。不仅要宣传申报登记工作的重要性、必要性和紧迫性,还要宣传申报登记的内容、方法、步骤和具体要求,同时还应当让大家明白,主动申报土地使用权是每个用地单位和个人应尽的义务。通过宣传发动使每个单位都能自觉地按照统一部署和要求进行申报。在抓好宣传发动的同时,还要注意地方与各行业部门的关系,防止条块分割,给土地申报工作带来困难。因为,此次土地申报登记工作是按行政辖区进行,有些用地单位,往往是隶属于上级行业部门的不具备法人资格的工作单位或经营实体,无法进行土地

申报。因此，必须协调好地方与各行业主管部门的关系，在各大行业主管部门中设立土地申报的专门办事机构，真正做到条块结合。总之，通过广泛宣传发动，搞好组织协调，使全社会共同参与和支持城镇土地申报工作，从而促进此项工作的迅速、全面展开。

(三) 严格掌握政策界限，认真搞好审查复核，妥善处理权属纠纷，确保城镇土地申报登记工作的质量。土地申报阶段完成后，应及时转入确权登记阶段。要对申报材料进行认真的内业审查和外业复核，搞清每宗地的权属来源和界址面积，真正达到“权属合法，界址清楚，面积准确，四邻无争议”。在审查复核的过程中，要妥善解决好历史遗留的土地权属纠纷，本着“尊重历史，面对现实，稳定大局，慎重处理”的原则，对有权属争议的宗地进行分类排队，采取先易后难的办法，分级负责，归口办理。可采取“单位之间协商解决——主管部门协调解决——土管部门调解裁决——司法机关依法判决”这样一种程序模式，积极稳妥地把问题解决在基层。对一时解决不了的权属纠纷，可以缓一缓，切忌简单从事，草率处理，以免落下新的后遗症，引起社会不安定因素的产生。总之，土地登记是国家用以确认用地单位或个人拥有土地所有权或使用权的一项法律措施，为维护土地司法工作的严肃性，保障土地所有者和使用者的合法权益，土地登记工作人员应以对国家和人民高度负责的精神，把握政策，严格审核，确保城镇土地申报登记工作的质量。

(四) 认真整理土地申报登记材料，及时进行分类归档，尽快建立起完整、准确的城镇地籍档案。通过城镇土地申报登记，查清土地的底数，建立起比较完整准确的地籍档案，实现

城镇地政地籍的统一管理,是这次申报登记的主要目的。为此,要在抓好土地申报登记工作的同时,认真做好各种资料的整理归档工作,将申报登记过程中形成的文字、图、表、册、卡等资料及时分类整理,建立健全地籍档案。各级土地管理部门特别是市、县两级,应尽快配备专人,确定库房等。做好充分的准备,切实把地籍档案收集、整理、存放、保管好。由于建立城镇地籍档案,是一项全新的工作,目前国家对地籍档案的分类立卷等尚无具体的技术规定。根据土地管理的实际需要,笔者认为,应以独立的用地单位(户)为一卷宗,以各行业系统为一全宗,按照土地用途分类进行立卷归档。地籍档案的保存权限,应按行政辖区,由县级人民政府土地管理部门将本辖区内所有用地单位(个人)的地籍档案建立健全;市(地)属以上单位的地籍档案,各县市区应送交上级土地管理部门一份备案,以便进行监督管理。要通过城镇地籍档案的建立,巩固和扩大城镇土地申报登记的成果,为实现依法、统一、全面、科学管理土地打下坚实的基础。

1988年10月于山东济宁

注释:

- ①中国大地出版社出版《中国土地管理文件汇编》第44页。
- ②中国大地出版社出版《中国土地管理文件汇编》第31页。
- ③中国大地出版社出版《中国土地管理文件汇编》第501页。
- ④中国大地出版社出版《中国土地管理文件汇编》第502页。

令人担忧的局面

——对金乡县土地管理现状的调查

内容提要：城镇建设用地管理混乱，乡村建设用地严重失控，农民建房用地一大二乱三多；末批先用、少批多用、征而不用、私自买卖等大量违法用地未得处理；有法不依、执法不严、违法不究、甚至以言代法、以权压法的现象普遍存在。这不仅是金乡县土地管理的现状，也是全国土地管理初创时期的一个缩影。

为了全面监督检查济宁市对《中华人民共和国土地管理法》的贯彻执行情况，市人大常委会于四月下旬组织了较大规模的专题视察。笔者随赴金乡县视察组，对土地管理工作进行了为期一周的调查，先后深入到四个乡镇的12个村庄以及县城驻地的党政机关、厂矿企业事业单位进行了实地查看、座谈。尽管算不上深入细致，倒也对金乡县的城乡土地管理工作有了个初步的认识。

(一)

金乡县现辖14个乡镇，665个行政村，54万人，土地总面积132万亩，其中耕地87.9万亩，人均占有耕地1.63亩，是目前我市人均占有耕地较多的县区之一（全市人均占有耕地

1.2亩)。由于对土地的长期失管,建国40年来,人均耕地从3.36亩减少到1.63亩,下降51.5%,因而也是我市耕地减少较多的县区之一。《中华人民共和国土地管理法》实施之后,逐步引起了地方政府的重视。1987年1月县政府成立了“土地管理办公室”,1988年3月又改建为“土地管理局”。并在政府的领导下做了大量工作。通过广泛的宣传教育,使广大干部群众对土地管理工作逐步提高了认识,全民的土地忧患意识明显增强;通过开展执法监察,查处了大批违法用地案件,乱占滥用耕地的现象有了明显好转;通过严格用地审批手续,使国家建设用地得到了有效的控制;通过进行“土地资源调查”和“城镇土地申报登记”等项基础工作,基本澄清了土地利用的家底,为今后依法、全面、科学管理土地打下了基础。

但是,由于全县各乡镇一直未建立专门的土地管理机构,使全县的土地管理工作形成了“断层”,导致了乡村建设用地严重失控的混乱局面。如金乡镇一位负责同志在汇报时所说:“这种混乱局面继续下去,再过十五年,我们镇就无地可种了”。形势令人十分担忧。因此,市人大视察组经过一周的调查研究之后,做出了如下评价:

自《土地管理法》实施以来,金乡县在土地管理方面做了大量工作,取得了一定成绩,但仍存在许多问题,有些还相当突出。

(二)

金乡县在土地管理工作中存在着哪些问题?根据调查结果归纳起来,突出的问题有如下几个方面: