

普通土地管理基本知识教材

土地管理



辽宁人民出版社

土地管理

Tu di Guan Li

辽宁省土地管理局编

辽宁人民出版社出版、发行

沈阳市南京街6段1里2号

沈阳市第十一印刷厂印刷

字数：141950 开本：787×1092 1/32 印张：5.57

印数：22000,000

1988年7月第1版

1988年7月第1次印刷

责任编辑：王丽竹 版式设计：王珏菲

封面设计：李国盛 责任校对：姜柯

ISBN 7-205-00624-4/F·131 (ZF)

定价：1.60

前 言

《中华人民共和国土地管理法》颁布实施以来，土地由分散管理，实行了统一、全面管理；由单一的行政手段管理，过渡到采用行政、经济、法律等综合手段管理。我省各市县先后都成立了土地管理局，各乡以及城市各街道也配备了专职或兼职的土地管理人员。许多地方的村民委员会建立了土地管理小组。全省城乡上下已初步形成了一套比较完整的土地管理体系。随着土地管理任务的加重，土地管理队伍的不断扩大，管理内容的不断更新，新老土地管理干部都需要重新学习，以适应工作的需要。为了提高土地管理干部的政治、业务素质，迫切需要在全省土地管理干部和广大城乡干部进行土地管理工作的形势教育和土地管理基本知识的培训。为此，我们组织有关人员编写了这部适合于城乡土地管理干部和城乡基层干部阅读的《土地管理》教材。

由于时间仓促和我们的水平有限，此书错误在所难免，希望广大土地工作者和读者提出宝贵意见，以便再进一步修改。

编 者

一九八八年三月

目 录

第一讲 土地管理概述

- 一、目前土地管理的形势…………… (1)
- 二、土地管理任务…………… (10)
- 三、土地管理的内容…………… (14)
- 四、土地管理的业务体系…………… (15)

第二讲 土地的法制管理

- 一、我国土地立法的沿革…………… (17)
- 二、土地管理法概述…………… (19)
- 三、执法与监督检查…………… (25)
- 四、《辽宁省实施〈土地管理法〉暂行办法》简介…………… (27)

第三讲 地籍管理

- 一、地籍管理概述…………… (37)
- 二、土地利用现状调查…………… (44)
- 三、城镇地籍调查…………… (51)
- 四、土地登记、统计…………… (59)
- 五、关于建立我省地籍管理制度的初步设想…………… (77)

第四讲 土地利用计划管理

- 一、土地利用计划管理的概念…………… (84)
- 二、土地利用计划管理的任务与内容…………… (85)
- 三、土地利用计划的必要性和重要性…………… (86)

四、土地利用总体规划·····	(93)
五、土地利用规划设计·····	(107)
六、中期和年度土地利用计划·····	(109)

第五讲 土地开发管理

一、土地开发管理的概念·····	(117)
二、土地开发管理的任务和内容·····	(118)
三、土地开发的原则和开发计划的编制·····	(124)
四、土地开发的组织形式和做法·····	(126)

第六讲 建设用地管理

一、建设用地的概念·····	(131)
二、加强建设用地管理的重要意义·····	(133)
三、建设用地管理的任务·····	(144)
四、建设用地管理的原则·····	(146)
五、建设用地的审批·····	(150)
六、改革审批办法，加强制度建设·····	(166)
附：（一）中华人民共和国土地管理法·····	(171)
（二）全国人大常委会法制工作委员会负责人就 《土地管理法》有关问题答新华社记者问 ·····	(183)
（三）辽宁省实施中华人民共和国土地管理法暂 行办法·····	(189)
（四）关于《辽宁省实施中华人民共和国土地管 理法暂行办法》具体应用中有关 问题的解释·····	(198)

第一讲 土地管理概述

我们在土地管理概述这一讲里，主要讲四个内容：一、目前土地管理的形势；二、土地管理的任务；三、土地管理的内容；四、土地管理的业务体系。具体分述如下：

一、目前土地管理的形势

对目前土地管理的形势如何估计，特别是对辽宁省土地管理形势应该怎样认识，这是一个值得认真讨论和学习的问题。

那么，究竟对目前土地管理工作的形势怎样认识呢？下面就谈一谈我们对这个问题的看法。我们认为，1986年中共中央、国务院《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》下达以后，是土地管理形势发生重大变化的一个分水岭，也是一个转折点。特别是《中华人民共和国土地管理法》颁布以后，这段期间土地管理的形势，可以说是发生了“巨变”。国家土地管理局局长王先进同志对全国的土地管理形势做了一个估计，他说：“从中共中央、国务院《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》，特别是《中华人民共和国土地管理法》颁布后，土地管理工作就进入了一个新阶段。”他特别突出的强调了 this 新阶段的提法。为什么管这叫新阶段？又为什么说，从这个时候起算是进入了新阶段呢？我们对这个问题的理解是：从全国土地管理的实际情况出发，这样认识是在全面地总结和归纳了土地管理工作的基础上，对目前

全国土地管理形势的“总概括”。我们认为，这种高度的概括是深刻的，新阶段的提法是有它的客观依据的，观点是完全正确的。为了更好地学习和理解它，我们不妨回顾一下建国39年以来土地管理的历史。

全国解放前夕，我国为了实行土地改革，颁发了《土地法大纲》。颁发这个大纲的目的，主要是为了废除封建地主阶级占有土地的剥削制度，把封建地主占有的土地剥夺过来，分给无地少地的农民所有，实行耕者有其田。当时，虽然解决了地主占有土地剥削农民的土地关系，但是，并没有改变土地为个体农民私人所有的土地关系。我国实行社会主义改造时，个体农民走上了合作化的道路，由初级形式的农业合作社过度到高级合作社，最后实现了公社化，农民个人所有的土地，也随着转化为劳动群众集体所有。1982年颁布的《中华人民共和国宪法》又明确规定了“城市的土地属于国家所有”。我国的土地全部实现了公有化，即土地为社会主义全民所有和劳动群众集体所有。这两种所有制形式是我国土地公有制度的主要形式。但是，土地所有制问题解决了以后，土地应该怎样管理的问题，并没有完全解决。

建国30余年来，从辽宁省各个不同时期土地管理工作的发展变化情况，可以看出土地管理的状况。辽宁省土地管理的历史，大体上可以分为三个阶段：

第一阶段，是从建国以后到党的十一届三中全会以前，土地管理是既没有专门机构，又没有比较完善的章法（是指没有一部土地管理法）。土地管理工作基本上是属于没有专人，也没有专门机构管理的状态，这时土地权属比较混乱。

解放初期，辽宁省没有土地管理专门机构，因此，是由

民政部门管地，后来又移交给农业部门，那时候是在业务处室内设一名兼职干部管理土地工作。市、县(区)大体也是如此。乡社一级，少数地方有人兼管，多数地方连兼管土地工作的人员也没有，而是有了事情，当做临时任务，抓一下子就算完事。

这段期间没有什么明确的章法，虽然，也发过一些文件，做过一些规定，但是这些文件规定都不够完善，更没有什么法律效力。因此，即使在土地权属问题上发生了争议，也无力去解决。所以许多历史上遗留下来的老大难问题只得一拖再拖，一直得不到妥善的解决。由于对土地管理的不力，土地权属关系比较混乱，致使长期以来，土地工作一直处于似管非管，机构似有非有的状态，更谈不上正常的工作秩序和系统的工作体系。这段期间就曾经两次出现过土地管理上的严重“失控”，一次是大跃进时期，因为受“左”的影响，乡村大办工业、大炼钢铁、兴修水利等打乱了村屯之间、乡(社)之间的界线，土地归大堆、吃“大锅饭”。那时候公社的规模是越大越好，生产资料是归公的越多越优越。在“一大二公”的情况下，土地刮“共产风”更为厉害。另一次是“文化大革命”期间，由于无政府主义泛滥成灾，反映在土地上的无政府主义也是十分严重的。任意滥占乱用土地，谁都说了算，谁愿意占哪就占哪，谁愿意咋占就咋占，权大于法。谁都可以批地，不经批准随便占地，也相当普遍。那时土地部门也没法管束，造成历史上又一次土地“失控”。这次土地“失控”不仅土地浪费严重，而且土地连续计资料都是“空白”，至于土地权属更是混乱不清。

第二阶段。是从党的十一届三中全会以来到中共中央、

国务院《关于加强土地管理、制止乱占耕地通知》和《中华人民共和国土地管理法》发布以前，从上到下各级领导对土地管理工作普遍引起了重视，这时，层层土地管理机构都有所加强，土地管理人员也都有所增加，土地兼职人员逐渐被专职人员所代替。国务院和省先后都颁发了土地管理条例，这些法规对解决土地管理上存在的问题，确实起到了较好的作用。但是，由于当时的土地管理机构终究不是一个有权威的部门，各级土地管理委员会是一个虚设组织，委员全是兼职，召开会议，有时是文齐武不齐。土地管理委员会下设土地管理办公室，虽然是实体，设在农业部门，仅是一个办事机构，行使法律权力，确实有许多困难。这种机构与所承担的任务是不相适应的。国家和省颁布的《土地管理条例》尽管属于法规性文件，但因不是土地管理大法，它的法律效力也是有限度的。远远不及《土地管理法》的作用，遇到一些棘手的问题，提请公安、司法部门给予支持，多是不予受理，理由是《土地管理条例》没有与刑法比照的条款，因而无法量刑。多数难以处理的土地违章、土地纠纷案件长期拖延，不能依法解决。

此外，还有一个土地多头、多部门管理的问题。因为，长时期的城乡土地不能实行统一管理，也是对土地管理工作很不利的一个因素。比如说，对城市里已经建设完的建成区的国家所有土地归城建部门审批，农用土地是由土地管理部门管理。农村农民盖房由农房办公室发给“房证”，农民建房占用宅基地，由土地管理部门发给“宅基地证”。一户农民盖房，用县政府的名义，盖县政府公章，竟发给农民两个证，这样做的结果不仅是加重了农民的经济负担，而且也很

不合理，早就应该统一起来的事情，就是统一不了。造成这种矛盾的原因，是土地没有统管，以致部门之间长期扯皮不清。还有的地方谁都批地，哪个部门都管地。有一个大城市郊区土地部门反映，现在他那里有六只笔批地，即土地部门、农业部门、计划部门、城建、工商，就连城市街道办事处也批农村集体所有制的土地。他们说：“再不统管，土地就批乱套了”。这种担心并不是多余的，如果就这样下去，长期得不到解决，势必要严重影响土地管理工作。

第三阶段，从《中华人民共和国土地管理法》颁布以后，这是土地管理工作进入了一个新阶段的重要标志，这个新阶段的特点是：有了权威性的土地管理机构——土地管理局，有了《土地管理法》，这是国家颁布的一部大法。土地由分散管理到统一管理，由单纯权属管理过渡到全面管理，由单一行政手段管理到采用行政、经济、法律的综合手段管理。这些特点都具体地体现了土地管理上的重大改革。这是一个很大的变化，是历史性的转折。

颁布《中华人民共和国土地管理法》，建立有权威的 land 管理机构，这是我们土地工作中的每一个土地工作者所长期盼望的事情。今天，这种愿望终于变成了现实，是很鼓舞人心的。有人把这一天的到来，形容成是土地工作的春天到来了。这不仅仅反映了人们的一种心理，而且也说明了土地管理的大好形势。这种大好形势，是和党中央、国务院对土地关心，对土地管理工作的重视分不开的。现在正是土地管理的“黄金时代”，要法有法，要机构有机构，不仅有行政机构，有的地方还增设了事业机构。并且，有关部门也都非常积极主动的支持我们的工作。比如公安、司法、宣

传等部门在《土地管理法》颁布以后，都同我们密切配合，给了我们开展工作许多方便。有了这么多好的条件，我们再也没有理由不把工作做好。土地管理工作还必须适应开放、搞活经济的需要，为改革服务，为把辽东半岛尽快变成开放型经济的宏伟目标服好务。我们在城市和乡村、居民组工作的同志，你们的工作岗位是在最基层，你们最了解下边的实际情况，每一项政策都要靠你们去贯彻落实，每一项工作任务都要靠你们去完成。所以，土地管理工作能否做好，你们在基层工作是最关键的。就像百层高楼大厦平地起，没有一个牢固的基础不行。土地管理这座大厦能不能牢固地竖立起来，就靠在城乡基层工作同志的同心合力，只有上下共同努力才能创造出一个土地管理的新局面来。当然，我们前进的道路并不是很平坦的，还会遇到这样和那样的困难，只要是我們有信心就能克服它，战胜它。

《土地管理法》发布以后，各地先后都建立、健全了组织机构，配备了人员，开展了大量的工作，取得了一定的成绩，收到了明显的效果。王先进同志对这一年工作的估计是“有了一个良好的开端”。这些成绩的重要表现：

（一）辽宁省各地广泛的宣传了《土地管理法》，使这部大法，真正深入人心。这次大宣传的效果，从以下的统计数字，就可以看出来我们这次宣传工作的面有多宽，声势有多大，形式的多样，效果有多好。据不完全统计，辽宁省举办《土地管理法》学习班4,592期，印发宣传材料1.25万份，张贴宣传标语1.85万张，大幅宣传版8,600块，设立咨询接待站246个，举办《土地管理法》讲座900次，辽宁省各县（区）还普遍进行了《土地管理法》考试。锦州、丹东、大连等地区

还组织2万多名中、小学生参加宣传活动。为了使宣传活动进一步深化，锦州市还录制了正反面典型的电视录像。大连市旅顺口区、新金县采取文艺汇演的形式，把《土地管理法》的宣传形象化。有的地方为了引起领导的关注和取得支持，把宣传材料、宣传画、有关文件送到领导办公桌上，送到领导的家里。有的市、县主要领导看了以后说：“土地工作真重要，不抓好可不行”，亲自在文件，材料上做批示。有的地方怕不识字的家庭妇女成为宣传的死角，便发动小学生将宣传单、宣传画等拿回家里念给妈妈听。为了扩大宣传效果，新金、新民等县把大字标语牌设立在人多的地方。如农贸市场、电影院、商店，县、乡人民政府大门两旁，交通路口等最容易被看见的地方。有的领导同志说：“你们宣传不亚于计划生育的宣传”。有的地方还同公安、司法、宣传等有关部门密切配合，用公开处理典型案件的方式，用事实教育群众，使群众对土地管理法的宣传看得见，摸得着。这种宣传方法，收到了事半功倍的效果。有人说：“别看土地部门人手少、能量可真不小”。可见《土地管理法》的宣传是比较有成效的。正因为宣传的深透，群众懂得了政策以后，上访量增加了，这是一件好事，加强了群众对违反土地政策行为的监督作用。

（二）各地组建了土地管理局，增加了人员编制，扩大了土地管理队伍。

《中华人民共和国土地管理法》颁布以后，全省13个市，68个县（区）先后都成立了土地管理局，有九个市城乡土地实行了统一管理，还有的市正在理顺关系，也准备实行统管。有些市成立了征地服务站和城市土地管理所，编制多

者10余人,少者5人。现在全省已拥有1,700余人的土地管理队伍。从上到下已初步形成了土地管理体系。

(三)通过对非农业建设用地的清查,基本上煞住了滥占耕地建房的歪风。为了贯彻落实中共中央、国务院《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》,辽宁省共组织3.9万人的专业清查队伍,参加土地清查工作。共清查了11万个单位,清查面积为61万多亩,查出违章占地的单位4.9万多个,违章占地面积19.6万亩,其中耕地6,000亩,到目前为止共处理违章占地案件达80%以上,全省共退回耕地1.9万多亩,拆除建筑物占地面积7,129平方米,罚款6万元,对违章占地情节严重的当事人给予党纪、政纪处分的204人,追究刑事责任的7人,拘留11人。土地清查以后,全省违章占地案件大大减少,比去年同时期下降了80%以上,基本煞住了乱占滥用土地的歪风。

为了巩固土地清查成果,各地还注意抓了建章建制工作,加强了土地登记、统计和土地档案的管理工作。全省推广了朝阳市“一专、二有、三帐、四簿”档案管理的经验。农村各地和居民组在土地清查以后,还建立了“乡规民约”。为了严格控制农民建房占耕地,规定了“五不准”、“十不准”等。还有的市、县(区)在乡村两级建立了土地监督检查网,发现问题,他们便及时主动向上级土地管理部门反映情况,采取措施,使违章占地率普遍下降。在乡村基层干部中推行的岗位责任制,也增加了土地管理的内容。根据工作任务完成的好坏情况,做到有奖有惩。为以后土地管理工作规范化、制度化打下了良好的基础。

(四)对城乡建设用地实行计划管理。为了合理使用土

地,从1986年开始下达了非农业建设用地指标,把土地利用计划纳入国家计划轨道。1987年国家给辽宁省下达非农业建设用地指标为12万亩,其中国家建设用地6万亩,乡镇企业用地和农民建房用地6万亩。省里将国家下达的用地指标,下达到各市、县(区),对建设用地采取宏观管理,实行指标控制,各地都得到很好落实,并总结出许多节省用地的经验及好的做法。经过一年多的努力,全省各地除了个别的市对分配给他们的指标略有突破以外,其余大部分市县用地指标均有节余,仅指标控制这一项,全省节省耕地1万多亩。

(五)开展了土地利用现状调查工作。搞好土地利用现状调查是实现依法、统一、全面、科学管理土地的基础,根据国家要求全国在1990年末完成全部土地资源详查工作。辽宁省从1985年春开始在康平、清原县及沈阳市新城子区进行试点,各市也分别针对本地区情况及特点抓了试点工作。省市两级一共在16个县(区)开展了详查试点,通过试点,为全面开展详查工作提供了一定经验,奠定了坚实的工作基础。到目前为止,全省有4个县(区)的试点工作已经基本上结束,经过验收达到合格标准,其余试点县(区)的工作虽然稍微慢了一步,今年上半年也能全部结束。在详查试点基础上明年还要铺开40多个县(区),预计全省的土地详查工作,到1990年将全部完成。同时,还进行了土地登记、统计,土地详查试点及发放土地证等工作。为进一步加强地籍管理创造了有利条件,并打下了良好的基础。

(六)土地开发利用纳入了工作日程。辽宁省耕地资源有限,可是建设占地数量很大,土地管理工作除应注意“节流”,加强土地管理,严格控制占地,节省用地以外,还必

须抓好“开源”。辽宁省虽然荒地资源不算多，但也不是无荒可垦，无地可造。恰恰相反，全省尚有一定数量的荒废地，如能把这些荒废地资源的潜力挖掘出来，充分加以开发利用，还是完全可以增加一些耕地的。但不能消极等待，要积极摸清资源的底数，制定开发荒废地的规划，有计划、有组织的进行开发整治，是完全有可能缓和全省耕地减少矛盾的。

辽宁省城乡建设每年平均约占12万多亩耕地，加上水冲砂压、造林改牧、改果等还要减少30多万亩，这就是说每年都要减少50左右万亩耕地，一年相当于减少一个中等县的耕地面积。如何弥补上减少的耕地，保证全省人民的吃饭和建设问题，除了抓好“节流”以外，还必须立足于“开源”方面大作文章。除了充分利用这些有限的荒废地资源，再没有别的出路可寻。1987年全省已开垦各种荒地15万亩，从效果来看，抓“开源”是很有前途的。

二、土地管理的任务

土地管理的任务就是：认真贯彻执行“十分珍惜和合理利用每寸土地”的基本国策和《土地管理法》，利用有限的土地资源，保证全国人民的吃饭和建设。为什么要把保证人民的吃饭这个问题，做为土地管理的一项任务呢？我们认为，之所以要把人民吃饭问题列为土地管理的任务，主要是根据中国人多地少的国情来确定的。大家都知道，我们的国家是一个拥有10亿多人口的大国，每一个人都需要吃饭，解决10亿人民吃饭的问题，并不是一件简单的事情。因此，把保证人民吃饭这个问题做为土地管理工作的任务是完全正确的。

解决人民吃饭问题，要有粮食。粮食从哪里来呢？粮食的主要来源是取之于土地，据有关资料记载，耕地资源为人类提供60%以上的蛋白质，提供80%以上的热量。因此，人口、粮食与耕地三者之间的关系极为密切。就目前的生产力水平来说，除了依赖土地而生产粮食以外，还没有更科学的办法能生产出来更多的粮食。所以，粮食产量的高低还是受到一定限制的，粮食产量的多少，主要的还是靠有一定数量的耕地面积来做保证。这个简单的道理是谁都明白的。要保证人民吃饭这个问题，首先必须要保持住人口与耕地的一定比例，我们称它为“人地比例”。土地管理部门和各级土地管理干部，要了解这一点是非常重要的，我们必须把握住“人地比例”，保持人口和土地的平衡关系。因为“人地比例”的大小、直接影响着粮食数量的多少。世界上有许多人均占有粮食较多的国家，他们的情况就都是人均耕地多，人均占有粮食也多。例如美国人均占有粮食1,215公斤，人均占有耕地12.7亩，是世界人均耕地4.9亩的2.6倍。加拿大人均粮食1,703公斤，人均耕地27.5亩，是世界人均耕地的5.6倍。从我国历史上耕地与粮食关系来看，也同样是这样一条规律。例如明朝以前，人均占有粮食500公斤，人均占有耕地超过现在世界人均占有耕地面积。秦汉时期人均占有粮食677公斤，人均耕地9.7亩。隋唐时期人均粮食873公斤，人均耕地12.6亩。明朝人均粮食1,150公斤，人均耕地12.7亩。清朝以后，随着人口的增长，人均耕地也随之下降。1840年人均耕地下降到2.1亩，人均粮食也下降到316.5公斤，到现在已有140多年，人均粮食水平，一直徘徊在这个水平上。到目前为止，我国人均占有耕地的数量的多少，仍然是解决

人民吃饭问题的重要因素。建国以来，尽管粮食单位面积产量有了一定的提高，由于受到耕地数量多少的限制，人均占有粮食水平提高的幅度还是有一定限度的。所以，保证一定数量的耕地是解决粮食，保证10亿人民吃饭问题的关键。

建国39年来，我国人口由5.4亿增加到10亿多，几乎是增加了一倍，每平方公里的人口密度由56人增加到100多人，每亩耕地负担的人口由37人，增加到56人。人均耕地与人均粮食关系发生了很大变化。例如，辽宁省解放初期人均耕地3.9亩，现在是1.4亩，下降了2.5亩；人地比例关系的失调是造成粮食供需不平衡的重要原因之一。由此可见，人口多，耕地少，耕地后备资源不足，这是我们的国情，土地管理工作不能离开这个国情去谈问题，只有从这种国情出发制定政策和措施，才是最切合实际的。针对我国人多地少的国情，加强对有限的土地资源的管理，保证拿出来一定数量的耕地，解决10亿人民吃饭的问题，这就是我们土地管理部门和广大土地工作者面临的一项十分艰巨而又光荣的任务。

我们的另一项任务就是必须保证社会主义各项建设的用地。只有保证建设用地的需要，才能加快我国四个现代化建设的进程，尽早把我国建设成为一个发达的工业强国。但是，各项建设用地势必还要占用一些耕地，甚至要占好耕地。可是，我们也不能因为占了一些耕地，建设就停下来不搞了，不搞建设显然是不行的，谁也不会同意。因为，只要国家富强了，人民也就会很快富起来，就是大河有水，小河也不会干。虽然，建设用地同保证一定数量生产粮食的用地是有一定矛盾，但是，这个矛盾只要是想办法去解决，还是有可能做到的。不过，这副重担子就落到了我们各级土地管理