铁路用地管理论文集

铁 道 部 运 输 局 基 础 部
中国铁道学会铁道工务委员会

中 国 铁 道 出 版 社
2003年·北京

需要全本请访问 www.ertongbook.com

(京)新登字 063 号

图书在版编目(CIP)数据

铁路用地管理论文集/ 铁道部运输局基础部,中国铁道学会铁道工务委员会编 .—北京:中国铁道出版社,2003 .8

ISBN 7-113-05390-4

Ⅰ. 铁… Ⅱ. ①铁…②中… Ⅲ. 铁路运输-经济建设-土地使用规划-文集 Ⅳ. U21-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 058120 号

编 辑 委 员 会

主 任:卢祖文

副 主 任:崔恩波 董雅新 徐

委 员:卢祖文 崔恩波 董雅新 徐

郑中立 孟凡林 张大伟 谢安清

曹振虎 刘万祥 苏自新 邓方铁

主 编:崔恩波

书 名:铁路用地管理论文集

著作责任者:铁道部运输局基础部 中国铁道学会铁道工务委员会

出版·发行:中国铁道出版社(100054,北京市宣武区右安门西街 8 号)

责 任 编 辑:王俊法

封 面 设 计:陈东山

印 刷:中国铁道出版社印刷厂

开 本:787mm×1 092mm 1/ 16 印张:7.25 字数:180 千字

版 本:2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月第 1 次印刷

印 数:1～1 650 册

书 号:ISBN 7-113-05390-4/ TU·741

定 价:16.00 元

铁路用地管理学术交流会简讯

铁道工务委员会铁路用地学组

根据部土地管理办公室和铁道工务委员会铁路用地学组的工作安排,“铁路用地管理学术交流会”(北方片)于2002年9月在大连召开。参加交流会的有:哈尔滨、沈阳、北京、郑州、呼和浩特、兰州、乌鲁木齐铁路局土地管理部门的领导和论文作者,邀请了铁道工务委员会、辽宁省铁道学会领导到会指导。会议收到各局经过筛选的论文21篇,参评的论文19篇,剩下的为书面交流。经评审组认真工作,评出一等奖3篇,二等奖5篇,三等奖11篇。(南方片)于2002年10月在柳州召开。参加交流会的有:济南、上海、广州、成都、南昌、昆明、柳州铁路局土地管理部门的领导和论文作者,邀请了铁道工务委员会领导到会指导。会议收到各局经过筛选的论文24篇,参评论文18篇,书面交流6篇,经评审组认真工作,评出一等奖2篇,二等奖5篇,三等奖7篇,优秀奖4篇。

学术会上所交流的论文,主要围绕3S技术〔遥感(RS)、地理信息系统(GIS)、全球定位系统(GPS)〕在铁路用地管理工作中的运用、铁路用地资产合理运作及规范管理,铁路用地的保护与开发等问题进行了针对性和实效性较强的学术交流,基本上适应了改革和铁路用地管理的需要,为今后管理好、使用好、保护好、开发好铁路用地提供了可资借鉴的思路,手段和经验,达到了会议的予期效果。

与会者认为学术交流取得了如下共识:

一、必须树立牢固的依法管地、依法办事的工作指导思想,努力提高土地管理者的政策水平和工作能力,以适应深化改革和形势变化的需要,做到与时俱进。

二、必须努力提高土地管理工作的科技含量,在地籍管理、土地利用规划、土地执法监督、土地档案管理、信息技术管理等方面大力发展和推广应用新方法、新技术、新手段,以适应和满足土地管理的需要。

三、必须始终保持清醒的头脑,正确认识当前的形势和特点,客观分析和应对面临的困难,有针对性地提出解决存在问题的依据和处理方法,以不懈努力争取铁路土地管理各项工作目标的实现。

为了推动铁路用地管理工作更好的开展,学组将论文送《铁道工务》编辑部、修改、编审后,经部土地管理办公室确认,组成(铁路用地管理专集)交铁道出版社出版并发行。

浅议《国有土地使用证》年检

南昌铁路局土地管理办公室　刘开建

1　问题的提出

根据国土资源部的统一部署,各地政府土地行政管理部门陆续开展《国有土地使用证》年检工作。但在《国有土地使用证》年检工作中暴露出来的一些问题,引发笔者的思考。

(1)《国有土地使用证》年检程序不规范,操作不统一。由于《国有土地使用证》年检工作的目的和意义含糊不清,使《国有土地使用证》年检工作处于盲目状态,各地土地管理部门根据各自对《国有土地使用证》年检工作的理解,随意增加年检工作内容和检查项目,致使各地《国有土地使用证》年检工作的内容、程序、操作方法、时间要求和收费标准不一,违背了土地管理"全面、统一、依法、科学"的宗旨。

(2)《国有土地使用证》年检工作收费没有统一标准和合法依据而且取费过高。各地土地管理部门在开展《国有土地使用证》年检工作时均向土地使用者收取《国有土地使用证》年检费用。据了解国家和省级物价管理部门未对《国有土地使用证》年检工作制定收费标准,可是一些地方土地管理部门擅自规定收费标准,个别县级政府物价部门也越权制定收费标准,不仅使《国有土地使用证》年检工作收费无法可依,无章可循,而且增加了土地使用者的经济负担。我局管内一些地方《国有土地使用证》年检收费是按用地面积计算,收费标准高达 0.1 元/ m^2 到 0.12 元/ m^2。取费标准比土地初始登记费还高。如按此标准计算,我局每年用于《国有土地使用证》年检的直接费用达 1 600 万元～2 000 万元(不包括其他工作费用),企业不堪重负。

(3)不规范的操作易于滋生腐败行为。由于《国有土地使用证》年检工作程序不规范,操作不统一,收费无标准,增加了暗箱操作的机会。个别工作人员,凭个人好恶行政,使《国有土地使用证》年检工作成为个人和小团体捞取好处、牟取利益的机会。

(4)影响正常的土地管理工作秩序。为了完成《国有土地使用证》年检工作,政府土地管理部门要集中一段时间,抽调专门人员对行政管理境界内所颁发的各类土地证书进行年检。影响了日常的土地行政管理工作。

(5)加重了土地使用者的负担。土地使用者不仅要承担巨额的年检费用,还要为避免被罚款,必须在规定的时段内,携带规定的资料到政府土地管理部门对《国有土地使用证》进行年检。我局为用地大户,共有 24 万亩土地分布在江西、湖北、河南等 7 个省,80 多个市、县、区(包括开发区)。每年需要投入大量的人力、物力和资金,应付各地的《国有土地使用证》年检工作。

针对《国有土地使用证》年检工作中出现的这些问题,结合江泽民同志的"三个代表"重要思想学习以及行政管理体制的改革要求,笔者对政府土地行政主管部门实行《国有土地使用证》年检工作的合法性和合理性提出了疑问。

2　问题简析

笔者试图从政府行政管理基本原则和《国有土地使用证》属性两个角度对政府土地行政主管部门实行《国有土地使用证》年检工作进行简单分析。

(1)国家领导人在党的十五大上明确指出:要按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能;根据精简、统一、效能的原则进行机构改革,建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,提高为人民服务水平;深化行政体制改革,实现国家机构组织、职能、编

制、工作程序的法定化。目前我国行政机关的行政管理活动所遵循的基本原则是:行政的合法性和行政合理性。这两个基本原则是国家行政机关依法行政的具体体现,是建立具有中国特色社会主义国家政体的根本要求。为此笔者认为《国有土地使用证》年检无论是依据、目的、还是做法、效果都与行政合法性原则和行政合理性原则相悖。

① 国土资源部《1999 年全国土地证书年检工作方案》第二条所列举开展《国有土地使用证》年检依据是:《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国房地产管理法》、《中华人民共和国担保法》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》、《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》及《土地登记规则》的有关规定。但以上的法律、法规和规章除原国家土地局颁布的《土地登记规则》外,均未找到《国有土地使用证》年检的条款和文字。据此判断土地管理部门开展《国有土地使用证》年检工作的法律依据不足。

② 国土资源部国土资发[1999]78 号文件对开展《国有土地使用证》年检工作的目的是这样表述的:一些地方土地登记发证不规范,个别单位和个人不依法申请土地登记等问题仍比较突出,直接影响了土地登记的作用和地位,不利于土地管理秩序的好转。根据《中华人民共和国土地管理法》的规定,土地登记发证工作是县级以上人民政府的工作职责。由土地管理部门纠正县级以上人民政府做出的行政行为(无论该行政行为是对还是错)不符合法理,属越权行为。

③ 土地登记发证不规范,应由登记发证的行政管理机关依据法律、法规的规定进行纠正,这与土地使用权人没有权利和义务上的法律关系。通过对土地使用权人的《国有土地使用证》年检,来达到纠正行政机关的行政行为目的,显然缺乏公平正义的法律理性。

④ 国土资源部国土资发[1999]78 号文件对《国有土地使用证》年检的内容做如下规定:1)查验本辖区内使用土地的单位和个人是否办理了土地登记;2)查验土地登记的内容是否完整、准确、规范,土地使用权转让、出租、抵押等交易行为或改变用途等是否依法办理变更土地登记手续;3)查处土地证书年检范围内的违法批地、违法用地行为;4)查处无证用地;5)其他事项。以上这些年检的内容均在土地行政管理日常工作范围之内,而且可以、应该、必须通过日常土地行政管理活动进行处理。将“年检”替代日常的行政管理工作是违背国家行政机关行政管理基本规则的。

(2)《中华人民共和国土地管理法》第十一条规定:单位和个人依法使用的国有土地,由县级以上人民政府登记造册,核发证书,确认使用权;第十三条规定:依法登记的土地所有权和使用权受法律保护,任何单位和个人不得侵犯。笔者认为《国有土地使用证》是土地使用权人使用国有土地的法律凭证。土地使用权人依法登记、取得《国有土地使用证》,只要在法律、行政法规规定的使用年限内,依法使用土地,就应当受法律保护,不应该受到骚扰。大家都知道《结婚证》也是男女双方确定夫妻关系的法律凭证,如果国家行政管理机关以一些地方婚姻登记发证不规范,个别人不依法进行婚姻登记,直接影响了婚姻登记的作用和地位,就要求每对夫妻在夫妻关系存续期间,定期持《结婚证》到指定的行政机关进行年检,这种做法岂不是对“一夫一妻”婚姻制度的嘲弄。因此诸如《国有土地使用证》、《结婚证》等政府颁发的法律凭证是有别于其他一些由政府颁发的证照的,它们之间的区别是:

① 属性不同。《国有土地使用证》是土地使用者使用土地的法律凭证;其他证照是一种行政许可证件。

② 期限不同。《国有土地使用证》是永久或在法定时限内有效;其他的证照是附期限的且期限是非法定的。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

③ 管理方法不同。土地行政管理机关通过日常的工作程序来完成土地行政检查任务;其他的证照,行政机关则在日常工作中较难完成行政检查任务,必须通过年度审查行使行政检查权。

④ 发证程序不同。土地使用者是先依法取得土地使用权,再通过土地登记后领取国有土地使用证(土地使用者先取得建设用地许可证待工程竣工后换发《国有土地使用证》);其他证照,是先由行政机关颁发证照,持照人再按证照规定行使权利和义务。

⑤ 标的物不同。土地是不动产,不可移动,是开放的;这和其他政府行政许可的指向标的物是不同的。

3 结 论

综上所述,笔者认为《国有土地使用证》年检工作不符合行政管理的合法性、合理性原则;违背政府机构改革的实践和发展;不利于政府行政机关职能的转变。这是由于对当前改革发展形势理解的偏差造成的问题。为此我们必须加强对江泽民同志“三个代表”重要思想的学习和理解,提高自身素质,使我们的认知水平和实践能力更加接近客观规律。

关于建立现代企业制度中铁路土地资产管理问题的探讨

太原铁路分局土地管理办公室　樊　龙

党的十三届四中全会正式确定我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。明确提出现代企业制度是建立社会主义市场经济体制上最重要最根本的内容。而现代企业制度的建立,又与土地资产管理有着极为密切的关系。没有与现代企业制度相适应的土地资产管理制度,企业的改革就有可能陷入僵局。因此,转换经营机制,进行现代企业制度创新,加强建立现代企业制度中土地资产管理,就成为当前改革中一个重要问题。本文就这一问题谈些粗浅的认识。

1　铁路在建立现代企业制度中加强土地资产管理的现实意义

(1)是调整现有土地产权关系,维护社会主义公有制的需要

我国实行的是社会主义土地公有制,铁路企业土地资产属国家所有。在过去计划经济体制下,由于政企不分,铁路没有作为独立法人经济实体应拥有的法人产权。政府对具有特殊商品属性的土地产权的应得利益也无明确界定。铁路需要土地,行政划拨,无偿使用。既不需要为使用土地付出租金,也不需要对国有土地资产保值、增值而承担责任。特别是铁路内部的某些单位,不经批准对国有土地资产随意处置和非法转让,使国有土地资产流失,有的还造成土地的丢失。

建立现代企业制度的一个重要特征,就是政企分开,产权关系明晰。对土地资产关系来说包含两项内容:①要明确国家对土地的所有权。即在经济上体现国家对企业的出资权,实施对企业的间接管理。②要明确企业对土地资产拥有的独立法人财产权。就是说企业有一定的权利与义务以对等条件接受国家土地资产投资,依法享有法人土地资产的占有、使用、收益和处分权。从而使土地所有权与使用权分离,理顺土地经济关系,进一步巩固和完善社会主义土地公有制。

(2)是深化土地使用制度改革,促进企业转换经营机制的要求

建立现代企业制度的要求之一是把企业推向市场,让企业做到自主经营、自负盈亏、自我发展和自我约束。这与我们现在正在推进的土地使用制度改革,把相当一部分企业的土地使用权推向市场,引进土地利用的平等竞争机制要求是一致的。土地作为资产的重要表现就是土地构成企业赖以生产、经营的必不可少的要素。建立现代企业制度,要求建立与之相适应的发育完善、管理有序的土地市场。也就是作为资产的土地进入市场,对市场进行调整和分配。这是因为:①建立现代企业制度要求企业有自己独立的经济利益,其经营好坏由自己而不是国家来承担。企业占有土地的多少,好坏及利用率,直接关系到其经营效益,只能由企业自己来选择。但从目前实际情况看,铁路多元经营企业使用的土地,绝大部分是行政划拨土地。多元经营企业对所占的土地资产不进账,不计入产品成本,不承担对土地经营的经济责任。结果使企业资产长期账实不符,许多企业虚盈实亏。推进土地使用制度改革,实行土地有偿使用,必然使这些多元经营企业客观地掌握占有资产的数量、结构和效益,调整产品成本核算和收益分配,提高经营管理水平。②建立现代企业制度要求引入市场竞争机制。企业之间的优胜劣汰和公平竞争,要求界定企业土地资产,使构成企业资产的土地使用权能通过土地市场进行交易。然而现在

事实上在铁路内部多元经营企业中存在着企业土地使用的不平等性,由于企业所占土地面积不同、位置不同,其自然条件、经济条件和交通条件存在着差异。会直接影响到企业的产品成本和利润,导致了企业之间的不平等竞争,这与社会主义市场经济不相符。而如果铁路内部试行股份制经营,把土地作为对多元经营企业的投资就可以消除这种由于土地占有上的不平等而带来的经济利益上的不平衡,为企业创造公平竞争的市场环境。

(3)是保护国有土地资产权益,实现土地资产保值增值的要求

对非运输企业占用的铁路土地,经过评估,铁路运输业以出让方式取得土地资产后,转为股份企业的股份,并以土地投入转为对股份制企业的出资权利。按照‘股权平等、同股同利,利益共享,风险共担’的原则监控土地资产。也可通过土地租赁,一次性或分期收取土地租金,实现土地资产的价值。同时,土地资产股份制经营,不仅可以量化土地资产值,还可以在运输企业与其他企业之间确定一个比较公平、公正的土地资产收益尺度。然而,我们现行的无收益甚至补贴性的土地使用制度,使土地收益分配及投入产出制度严重‘缺位’,不能通过地租收回,其结果是运输企业投资开发的土地越多,企业的负担越大。对股份制企业实行有偿转让,收缴租金,增值费或场地使用费,就可以改变这种收益流向颠倒的现象。为运输企业收回应得效益,用于对运输企业土地的再投资。从而形成投入——回收——再投入的良性循环的经济运行模式。

(4)是实现土地资源优化配置,落实土地基本国策的需要

人多地少,土地紧缺是我国的基本国情。节约土地,保护耕地是我国的基本国策。传统的土地使用制度,吃土地的‘大锅饭’。不与用地者的经济利益直接挂钩,对土地使用者无压力,自然不去珍惜它。同时,多用地,用好地能够带来相应的收入或便利,土地使用者自然想方设法多占地、占好地。过去限制土地使用权不准进入流通领域,土地使用者从土地转移中得不到任何好处。这就导致土地宁可荒芜,也不愿意转给他人使用。由于没有一个促进土地‘流动’和调整土地用途的有效机制,往往造成土地配置不合理,使用效率低下,使土地不能由最佳者来使用。土地资产纳入股份制经营,运用土地资产股权、租金等经济杠杆对土地的利用与分配进行制约。有利于建立珍惜土地,节约用地的自我约束和调节机制。可以使企业受内在动力的驱使和外在压力的影响,减少或避免土地的低效利用和闲置浪费。可以使企业按照市场经济规律依法转让土地,合理调剂土地余缺。从而缓解土地供需的紧张矛盾,实现土地资源的优化配置和生产要素的最佳组合。

2 对建立现代企业制度中加强土地资产管理的对策研究

(1)严格进行土地资产评估

改制或新设的股份制企业,都必须对土地资产进行科学评估。这是保障股份制企业土地资产的真实性和可靠性,防止国有土地资产流失的重要措施。评估时,要按企业土地使用权现状,根据土地评估的要求和当时市场地价标准,评价出土地现实市场价格。

(2)依法进行土地产权界定

土地产权即土地财产所有权。土地财产权人在法律范围内对土地财产享有占有、使用、收益、处分的权利。按照国家规定,股份制企业股份分国家股、企业股、个人股和外资股四种形态。目前内地股份制企业土地产权主要划分为国家股或企业股。这两种产权的界定,取决于企业用地的获取方式及其支付土地使用费来源。以出让方式取得的土地使用权,如果铁路企业向国家缴纳了土地出让金,国家作为土地所有者已经得到了一定年期的地租收入。所以这类土地使用权及其相关权益一般应归企业所有。土地股本为企业所有。如果国家通过行政划拨方式把土地使

用权无偿、无限期提供给企业,这意味着国家作为所有权人,没有体现其应得的经济利益。因此企业中这种土地产权应归国家。土地股份也应归国家所有。但是,在行政划拨中,也有铁路企业的征地费用是由铁路自己解决,土地产权就不能全归国家,而应把其中的征地成本及其利息划归企业,构成企业土地股份。需要指出的是,不论是以哪种方式获取的土地,都有一个土地资产的增值问题。这个增值部分既有国家对该区域的投入,也有铁路企业在进行生产和经营过程中的投入。这样在处理增值部分的土地资产时,要从协调国家和铁路企业二者利益的角度出发,由国家和铁路企业共享。这样,既体现国家所有权利益,又适当地照顾了企业经营的积极性。

(3)认真选择土地资产供应方式

对铁路内部已实行股份制企业的供地方式,不应沿用传统的无偿划拨的方法,应该放在培育土地大市场的趋势下来实施,使改制后的企业产权制度与土地使用制度一同在新体制下的土地市场中运行。基于这一指导思想,考虑到企业的具体情况和承受能力,对股份制企业可以按照"入轨让利"的思路予以供地。所谓"入轨",即把企业股份制用地纳入出让的轨道;所谓"让利",即给企业一定的优惠政策。对一次性交清出让金有困难的,根据企业承受能力,可以协调地方土地管理部门采取一次出让、分期付款或分批出让、定期付款、挂账处理或实行年租制等办法来解决。这样既适合经济承受能力,也是一般企业愿意接受的。

总之,建立现代企业制度是我国经济体制改革的重大举措。铁路转轨改制的许多地产管理问题更是处于摸索阶段。这些都有待于从理论和实践上深入探讨研究。但是,总的趋势和指导思想是:在社会主义市场经济大环境下,必须把企业推向市场;必须把地产推向市场。既要保证生产力要素的最佳组合,促进企业的发展和进步,又要保证土地资源的最佳配置,国家土地所有权不受侵犯。从而使国家和企业从土地资产中获得巨大的收益。

浅析《铁路用地使用证》的发放

大连铁路土地管理分局　刘德芳
沈阳铁路局土地管理办法室　宁甲涛

《铁路用地管理办法》第三条规定:“铁路用地属于国家所有,由铁路部门利用和管理,受国家法律保护”。为了加强国有土地的管理,规范土地市场秩序,保护土地权利人的合法权益,深化土地使用制度改革,根据《土地法》的有关规定及《关于做好当前土地登记和城镇地籍调查工作的通知》(国地资发[2000]105号)文件精神,我局试行了《铁路用地使用证》的发放。由于这项工作还处在试点阶段,下面就如何发放《铁路用地使用证》谈几点粗浅的认识。

1　发放《铁路用地使用证》的必要性

(1)随着社会主义市场经济的进一步发展和土地使用制度改革的深化,土地的潜在价值日渐显现出来。市场经济运行的基础是清晰的产权制度。清晰的产权制度有两方面要求:一是财产权属要明确;二是对财产保护措施要切实可行。铁路用地属于国有土地,作为市场经济条件下国家的重要财产。铁路用地的产权制度建设也要符合这两项要求。落实好土地产权制度建设,必须建立起完善的现代土地登记制度。《沈阳铁路局铁路用地管理办法》第三十三条明确规定:“经批准的用地变更手续及《铁路用地使用证》是使用铁路用地的合法凭证。”2001年2月在辽宁省国土资源工作会议中对企事业单位关于“大证”换“小证”的问题也作了清楚地解释:对大型厂矿企业,在申报登记时将所使用的全部土地领取一个“大证”的企事业单位,要结合其改革的需要,充分利用已有的地籍调查成果,对具备领取“小证”条件的,逐步将“大证”分割换成“小证,规范企事业单位用地管理。”

(2)由于历史原因,大量铁路留用地被路外单位和个人占用。为了便于土地管理和保持国有资产不流失,在20世纪80年代初进行土地清查过程中,与占地单位和个人签订占用铁路用地协议,收取土地管理费。由于当时是在计划经济时期,根本否认公民和法人的土地财产权,土地面积多一点、少一点,对一个单位和个人没什么影响。在所签的协议中,内容也不十分准确;所绘的占地图,也只是示意图,精度较低、准确性差。由于不重视土地产权制度建设,导致了今天大量的矛盾和纠纷,管理上也比较混乱。发放《铁路用地使用证》是规范铁路用地管理的有效手段。

所以说,目前对占用铁路用地单位和个人发放《铁路用地使用证》很有必要。

2　对发放《铁路用地使用证》的几点建议

(1)必须严格发证程序,杜绝违法占地。发放《铁路用地使用证》是一项严谨的工作。它需要土地管理各个部门的协调配合,互相监督。在接到占地单位和个人的申请后,从最初土地管理站人员的现场考查、地籍管理人员的地籍调查、土地证制作、监察人员的复核、到土地管理分局相关人员的审核,必须层层把关,才能杜绝违法占地,切实保护好铁路用地,真正发挥《铁路用地使用证》的特殊作用。

在发证过程中,只要加强了这方面的管理,就能很好地限制个别占地单位和个人想通过发证,对一些违章建筑办理合法手续。例如在长大线K51有一处占地,申请发证,经现场审核后发现,原有的批件只批了30 m^2,而实际占地255 m^2。很明显,超出的面积应该是违章建筑,在审核中就予以否决,并对违章建筑进行罚款处理。

(2)必须保证发证的准确性和合法性,提

高发证的科技含量。在发证过程中,最主要的就是地籍调查和土地证的制作。它是整个发证过程的核心,因为这是一项政策性、技术性很强的工作。

由于我们现有的地籍资料,基本上是八、九十年代利用小平板仪测绘的地籍图,现势性差,精度也较低。如果直接用原图纸或原协议,势必造成发证面积与实际占地面积不符,发放的《铁路用地使用证》也得不到占地单位和个人的认可,失去了发证的实际意义。我们采取的作法是:对申请发放《铁路用地使用证》的单位和个人,采用全站仪测图,把收集的资料输入计算机,利用 AUTO CAD 软件制图。最后成图与打印证书全在计算机上进行,做出的证书版面清晰、内容完整,保证了发证的准确性和严肃性。在长大线 K7 有一处李家街道的占地,实际用全站仪测得的面积比《铁路用地使用证申请表》所填写的面积多400 m^2。如果不进行科学测定,国有资产便会白白地流失掉。所以,必须保证发放《铁路用地使用证》的准确性。

(3)必须保证权属明确,四至清楚。要注重四至的指界、签字问题。发证过程中,由于四至没有达成共识,发生纠纷时,首先牵涉到的就是土地部门。所以为了减少以后工作中不必要的麻烦,在发证过程中,必须四至清楚。

(4)必须办理《铁路用地使用证》查验制度。《土地登记规则》第七十三条规定:“土地证书实行定期查验制度。我局发放的《铁路用地使用证》有关条款中也强调:“本证实行年检制度,不参加年检,本证作废。土地使用者、所有者和土地他项权利者应当按照土地行政主管部门规定的期限办理土地证书查验手续”。建立定期查验制度的目的是加强土地管理;规范土地发证行为;整顿土地市场秩序;查处土地违法案件;增强土地的执法力度。

(5)必须明确发放《铁路用地使用证》的真正含义。发放《铁路用地使用证》是便于铁路用地管理的一种手段,不同于地方政府发放的《国有土地使用证》,它是铁路土地管理部门与占用铁路用地的单位和个人所签占地协议的另外一种表现形式。换句话说,是对占地协议规范、系统、科学的管理。

3 发放《铁路用地使用证》的设想

发证是为了管好铁路用地,实现国有资产保值、增值。今后,《铁路用地使用证》的发放将是一项长期工作。随着人们法制观念的增强,对发证的要求会越来越强烈,如何积极稳妥地开展此项工作,谈几点设想。

(1)要深入学习有关文件领会精神,做好政策宣传。由于用地单位和个人对发证不甚了解,就要求土地管理人员在深刻领会有关文件精神的同时,做好此项工作的宣传。增强用地单位和个人合法用地的自觉性和申请领证的自愿性,不盲目发证,不强迫发证。

(2)要提高认识,制定切实可行的工作计划,明确责任,做到层层落实。增加必要的人力、物力、财力,保证工作顺利开展。

(3)要解决土地发证信息化程度不高的问题。目前开发的 GIS 土地管理信息系统软件,还没有把发放《铁路用地使用证》与土地管理信息系统结合起来。下一步需要把这项工作也纳入 GIS 软件系统,完善铁路用地的管理。

(4)地籍图的数字化处理迫在眉捷。如果我们现有的地籍资料已经数字化,具有现势性,那么将大大节省工作量,提高精确度。所以说,要真正顺利地开展发放《铁路用地使用证》,地籍图数字化处理这项工作也很紧迫。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

铁路用地保护与铁路用地资产的合理运作及规范管理问题的探讨

西安铁路国土资源管理分局　胡建设　乔根成

随着社会主义市场经济的发展和土地使用制度的改革,土地资源的资产价值得到体现。铁路依法取得使用权的土地(以下称铁路用地)在铁路建设、企业改革和经济结构调整中发挥着重要作用。现结合西安分局实际情况,就铁路用地的保护与铁路用地资产的合理运作及规范管理等问题,谈一些看法。

1　铁路用地保护与铁路用地资产合理运作及规范管理的关系

铁路用地是指铁路部门依法以接收、留用、征用、划拨、出让、受让等方式取得使用权的土地,包括运输生产用地、辅助生产用地、生活设施用地和其他用地。铁路用地是运输生产和职工生活的重要物质基础。随着社会主义市场经济的发展和铁路资产经营责任制的全面实行,铁路用地的资产属性逐步显化,利用价值不断跃升,供需矛盾日益突出。为了合理利用铁路用地,发挥铁路用地在铁路运输生产中的优势,对铁路用地进行规范管理、切实保护很有必要。我们认为,铁路用地的保护、运作、管理三者的关系是:规范管理铁路用地是基础,切实保护好铁路用地是保障,合理运作铁路用地是目的。

2　保护和规范管理、合理运作铁路用地存在的问题

(1)土地登记。西安分局从1990年开始就依法向土地所在地的县以上人民政府进行土地申报登记,由其颁发《国有土地使用证》。《国有土地使用证》是铁路依法保护铁路用地的要件,申领《国有土地使用证》是保护铁路用地的必要手段,也是规范管理铁路用地的前提。目前,西安分局的土地确权领证率达到96%。在处理土地纠纷和土地侵权案中,我们深深体会到《国有土地使用证》的重要性。近几年西安分局与地方单位进行的几场土地诉讼案,我们因具有案发土地的《国有土地使用证》而全部胜诉。

然而,由于历史原因,大中城市市区内的铁路用地被蚕食、非法占用严重,部分土地的《国有土地使用证》迟迟拿不到手。一些大宗地内的部分铁路用地,在文革期间被政府以文件形式划拨给路外单位使用。如今,收回这些土地的可能性很小,铁路舍不得放弃,地方政府又不愿分割登记,造成因一部分土地存在纠纷,导致整宗土地无法进行登记。这是剩余土地未确权领证的主要原因。

(2)土地规划。铁路用地规划是保护、规范管理铁路用地的依据,也是保护、规范管理铁路用地的重要手段。它的主要任务是,确定站区发展规模,安排用地功能分区和各项建设的总体布局。选定铁路用地规划定额指标,制定实施铁路用地规划的步骤和措施。西安分局的土地规划设在总工室,国土分局内部也设有专人负责规划。两者相互配合,对分局运输事业的发展起到了推进作用。

但是,某些地方规划部门,在进行城市规划和批准旧城改造用地过程中,未能充分考虑铁路发展的需要,任意更改甚至无视铁路用地规划。这也是保护和规范管理铁路用地的难题之一。

(3)土地监察。铁路土地监察的职责是有效地预防和制止在铁路用地范围内发生违反国家土地法律、法规的行为。维护铁路用地的合法权益。从而达到保护好、管理好铁路用地。确保行车安全和完成运输生产任务的目的。西安分局现有土地监察大队3个、

土地监察办公室 2 个,分别设在西安、咸阳、宝鸡、略阳、阳平关等地。分局有土地监察 43 人,肩负着全分局的土地监察重任。近年来,分局加大查处土地侵权案件的力度。着重解决严重危害铁路权益的难点问题。分别在西安、铜川、略阳等地通过铁路运输法院将个人或单位在铁路用地范围内修建的违章建筑拆除,在当地引起极大反响。

尽管如此,一些土地违法违规行为仍较难处理,主要表现在:

①铁路沿线留用土地,部分因政策允许被农民无偿耕种,农民在耕种地附近铁路用地范围内私搭滥建住宅或其他经营性房屋;

②路外单位新建或扩建厂房,在地方保护主义支持下侵吞铁路用地;

③兴办乡镇企业,实施小城镇建设,修建乡村道路,新建、扩建公路,擅自占用铁路用地;

④城市道路拓宽,修建高架干道和修建公益设施,强行占用铁路用地;

⑤地方政府管理部门在进行城镇地籍调查过程中,人为缩减铁路用地面积,造成铁路用地的丢失。

以上问题的主要原因:一是地方保护主义严重,有的地方主管执法部门对侵占铁路用地的违法违规行为态度暧昧,有的甚至至今还认为铁路留用土地是征而未用的土地,从而滋长了某些单位和个人侵占铁路用地的风气;二是执法难,西安分局管内的铁路用地涉及到四个省五十多个市、县(区),现在的土地纠纷、侵权案件逐渐演化到非上法庭不能解决的地步,给今后的土地监察工作带来较大的困难。

(4)土地宣传。主要表现在力度不够,易流于形式。

(5)"GIS 铁路用地综合信息管理系统"。地籍管理是铁路用地管理建立健全具有法律依据的一项基础工作。应用"GIS 铁路用地综合信息管理系统"是规范管理铁路用地的科学手段。存在的问题:一是没有较好的矢量化软件支持;二是某些实际功能尚待完善。

3 保护和规范管理、合理运作铁路用地的建议

(1)土地登记。建议一是继续等待国家土地分割登记条件成熟后,先把有纠纷的土地分割出来搁置待后处理,把分割后没有纠纷的土地进行登记;二是按照《土地登记规则》及国家土地管理局《确定土地所有权和使用权的若干规定》,从维护国家利益出发,本着尊重历史,面对现实,减少矛盾,有利于生产和经济发展的原则,要求政府出面召集争议双方,协商处理,以确保大部分土地能够办理《国有土地使用证》。

(2)土地规划。解决的办法一是分局应向地方规划部门提报切实可行的用地规划,和地方规划部门多联系、沟通;二是对铁路用地内暂时空闲的土地和居民区土地,及早开发盘活资产,以免被地方规划部门列入改造范围。

(3)土地监察。为强化土地监察,在用地管理上,我们注意发挥三个监察大队和二个监察办公室的作用;实行土地监察方针目标管理;坚持一般整治与重点整治相结合;采取日常巡回检查、定期检查和跟踪检查交叉进行等方法及用行政与经济、法律与技术相结合的手段,有效地遏制了违法占地和滥用土地的行为。

(4)土地宣传。大张旗鼓地进行"6·25"土地日宣传活动;利用一切可以利用的媒体,宣传国家、省关于铁路用地的政策、法律法规,营造保护铁路用地良好的社会氛围。

(5)发挥"GIS 铁路用地综合信息管理系统"的重要作用,不断提高铁路用地管理工作水平。铁道部应统一铁路用地综合信息管理系统,并保持操作平台的稳定性。

关于加强铁路国有土地资产管理的探索

武汉铁路分局土地管理办公室　张汉生

加强国有资产管理,防止国有土地资产流失,是当前铁路土地管理工作中的头等大事。如何对铁路国有土地资产实施有效管理,笔者结合武汉铁路分局实际情况,提出粗浅看法。

1　铁路土地资产的来源及相关历史时期的政策

从各个历史时期看,我国铁路用地都有与之相关的政策及相应的法律法规。对它们作一些研究,可使我们有针对性地制定相应的措施办法,保护、利用、开发好铁路土地。

武汉铁路经历清朝、民国、解放后三个时代至今已 105 年。

武汉铁路国有土地来源的历史沿革可简单归纳如下:

建国初期,国家通过没收、接管等方式,将原国民党政府、外国殖民统治者、官僚资本家和反革命反子占有的土地归为国有;并通过赎买方式将部分民族工商业资本家所有的土地变为国有土地。同时,也有从私有者手中购买的土地。

1953 年,随着《国家建设征用土地办法》的实施和城市社会主义工商业改造的完成,城市私人工商业主的土地完全转成了国有土地。与整个社会主义计划经济体制相适应,铁路国有土地实行无偿无期限的使用制度,企业单位占有使用的土地无论是拨给的还是出资购置的均作为该企业的资产,不必再向国家交纳租金或使用费。这个时期,铁路用地基本处于无偿使用状态。土地被看作是一种只有使用价值而没有经济价值的生产资源并入固定资产和房屋价值之中。

1958 年大跃进到"十年动乱"结束期间,均为行政划拨或者无政府状态下乱占滥用。进入 80 年代,国家颁发《建设征地条例》([1982]80 号)后,土地来源主要是征用。1988 年七届全国人大一次会议通过了《宪法修正案》,将宪法第十条第四款修改为:"任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让"。同年 12 月 29 日,《土地管理法》也作了相应的修改。

1998 年 8 月,国家修订颁发了新的《土地管理办法》,对国有土地的使用作了严格的规范,为国有土地有偿使用的全面推开和深入发展扫清了道路。

从以上演变可以看出,国有土地利用模式已经由无偿、无限期、无流动模式转变为有限期有流动的模式。如何保护利用好铁路国有土地,解决处理好权属问题,防止铁路土地资产流失,使国有土地资产保值、增值,是当前摆在我们面前的一个重大课题。

2　铁路土地资产管理中存在的问题及原因分析

由于铁路国有土地来源复杂,沿革时间长,权属纠纷经常发生,加上铁路土地资产管理法律法规不完善,在我们的日常管理工作中存在很多问题。主要有:

(1)铁路土地使用权缺乏法律的有力维护。

铁路土地使用权的取得是保护铁路土地资产的根本。在铁路土地登记发证工作中,有些单位断章取义地利用法规,模糊本已明确的权属,使铁路用地确权登记困难重重。特别是在此情况下,又经常出现当地行政的代替、侵蚀、干预,使铁路用地登记工作不能按期完成。此现象在大中城市问题更为突出。武汉市目前只完成铁路用地登记发证

184 宗计 1.53 万亩,还有近 2 万亩未登记领证。其主要原因:

①由于铁路用地沿革时间长,从 1896 年京汉、粤汉铁路开始至今已有百余年历史,情况复杂,用地资料陈旧,有部分资料找不齐。

②沿线单位,乡村村长换了多任,签字认可困难。

③目前操作只有以下几个法规,缺乏相关的法律、法规。

A.《土地管理法》、《铁路法》、《铁路用地管理办法》、《登记规则》及国务院、铁道部、省、市制定的有关规定。

B. 中央人民政府政务院 1950 年 6 月 24 日颁发的《铁路留用土地办法》。

C. 国发(82)151 号文,《国务院关于保护铁路设施,确保铁路运输安全畅通的通知》。

④土地登记费偏低。(1990)国土籍字第 93 号收费标准太低,当地土地部门不积极。

(2)国有土地资产流失严重。

1992 年以来,各地新增经营性用地纳入出让轨道,同时对原划拨土地改变为经营性用途的应补交出让金。我们有些单位将划拨用地变为经营性用地,所得收益一没交政府、二没交分局,造成国有土地资产权益流失。车站附近、公路两旁的房屋门面出租,建房搭棚,捅开围墙改建经营门面;个别车站将市场引进货场仓库内出租获取高额租金;其大部份收益,是靠土地的级差地租得来,但土地权属单位并未获得相应回报。

武汉铁路分局国有铁路土地资产流失严重的原因有以下几点:

①铁路国有土地资产管理机构不明确。

武汉分局管理体制是:80 年代分局土地办隶属分局工务科,基层工务段管理区间用地、车务段(站)管理站场用地、建筑段管理住宅用地。90 年代土地办隶属房地产分处,全分局按地方行政区域分九片成立九个铁路土地管理所。2001 年 6 月以后分局土地办隶属房地产总公司,撤消了九个管理所,成立武汉铁路土地管理局,下设 3 个土地管理处统一管理。20 世纪 80～90 年代的那种管理因权责分散,难以统一有效管理。而隶属房地产总公司后,地方政府、基层站段则认为我们脱离了分局管理机关,是自负盈亏经营性企业,所以管理力度不大。

②土地使用权主体关系复杂,隶属不明。长期以来,我国国有土地使用是无偿、无限期、无流动的,造成使用者土地资产定额薄弱。随着土地使用制度改革,国有土地开始有偿、有限期、能流动使用。在这个过程中,由于行政机构变更或企业的兼并、改制、重组,都有可能导致土地使用权主体不清。此外,从铁路国有土地使用过程来看,土地入股分成、用土地交换生产资料、出地合建住宅楼分成、互相转卖土地使用权等土地违法经营行为,也造成土地使用权主体复杂难分。

③有些铁路基层单位与其他单位合资出租经营时,没有进行规范的估价,有意无意的降低了土地出让价。

④土地资产管理法律法规不完善。铁路国有土地资产产权流动、产权交易等经济活动缺乏法律依据和法律保障。一方面迟滞了产权交易和资产流动,影响资产的优化配置;另一方面使得国有土地资产流失的处置无法可依,无章可循,制止不力。

(3)企业改制中铁路国有土地资产的处置不规范。

铁路部门改制成立的客、货运公司,铁通公司等在铁路国有土地资产方面都没有妥善的处置,不利于资产管理。武汉铁路分局的几个企业的改制,清一色采取的土地使用权出让方式。其缺点是:

①企业的经济承受能力问题。采用土地使用权出让方式处置国有土地资产企业要一次性拿出大笔资金补交出让金。

②企业的心理承受能力问题。改制前企业使用无偿划拨土地,改制后通过出让方式取得土地使用权,一般工业用地价格大都在 100 元/ m^2 以上。两者的巨大差距必然会造

成改制企业心理上的不平衡。

③国有土地资产收益流失问题。为了缓解企业的经济、心理压力,多数地方在选择出让方式对改制企业国有土地进行处置时,采取了压低地价、降低出让金标准的变通做法,造成国有资产的隐性流失。

④不利于有限资金的充分利用。对于大多数改制企业尤其是工业企业来说,获得土地并不是为了转让、出租或抵押,生产是其第一目的。在目前我国金融体制尚不完善的情况下,采用出让方式处置土地资产容易导致大量货币资本的沉淀。如:武汉工程总公司改制后,一没有改变原企业性质,二出让金交几百万,心理压力很大。

出让方式的主要适用范围是:商业、竞争性较强的工业企业,以及房地产开发经营企业和直接出售给集体和个人的小型国有企业等,武汉铁路分局电线厂改制就很成功。

3 铁路国有土地资产管理工作中应注意的问题及对策

根据我们的实践,应注意的问题及采取的相应对策如下:

(1)加快铁路土地领证工作。

目前全路铁路用地登记发证工作沿线已基本完成,剩下的一般都在大中城市。武汉铁路分局基本上集中在武汉市区,都是寸土寸金的地带。铁道部应根据铁路国有土地资产的来源情况与国土资源部商议,制定一个“铁路用地登记工作中有关问题的通知”,确定铁路土地确权的规定,以便下面操作。

另外,铁路用地登记费的缴纳,如还按照三局一部(1990)国土籍字第 93 号文件收取偏低。事隔十几年应做调整。

(2)明确铁路国有土地资产管理机构。

目前各级政府机构改革时土地资产管理部门(国土资源厅、局)升格扩编。武汉市国土资源局采取垂直领导各区(人民政府)土地资产管理部门,设立分局。而我分局在机构改革中将分局土地办(对外称铁路土地管理局)划归多元体系房地产总公司管理,脱离分局管理机关,与地方政府的改革形成反方向运行。这种形式不利于铁路国有土地资产管理。土地资产管理部门应放在什么位置,是需认真考虑的问题。

(3)铁路国有土地资产处置方式的选择。

根据国家现有法规,国有土地资产处置方式有 5 种。

1)保留行政划拨方式。

根据铁路国有性质铁路用地,大部份应是继续保留行政划拨。国土资源部 2001 年 10 月 22 日第 9 号令已对铁路 7 种用地规定采用行政划拨方式。

2)土地使用权出让方式。

所谓土地使用权出让,是国家将土地使用权在一定年限内让给土地使用者。并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。

其优点是:①在短期内为国家聚集土地资金。②企业获得土地使用权后,可以自主使用和开发经营土地,有权对土地使用权进行租赁、转让和抵押。③对股份制企业而言,国有土地资产成为企业法人股,企业每年可获取相应的股息收入。④有关土地使用权出让的法律法规已经比较完善,具有较强的可操作性。

其缺点在本文第 2 题第(3)项中已论述,在此不再赘述。

3)国有土地使用权作价入股方式。

国有土地使用权作价入股是企业在组建股份公司、上市公司时,企业或政府以土地使用权作为股本投入,并同股同利按年收取红利的一种经营管理方式。

其优点是:①有利于缓解企业的资金压力。土地使用权作价入股方式最大优点在于企业不用一次性缴纳大笔出让金,不致于给企业造成过重的负担。②有利于国家的宏观调控。国家持有土地资产股,可以对企业的土地资产及土地利用进行宏观调控与监督。③增加土地收益。国有土地资产作价入股,

可以每年获取一定的股息收入,并将土地收益与企业经营效益挂钩。

其缺点是:①土地资产作价入股的合理比例难以确定。如果土地资产股本占股份制企业总股本的比例过高,就会降低该企业股票的市盈率,影响该企业股票的竞争力,不利于企业聚资扩股。为了解决这一问题,现实中进入股份制企业股本金的土地资产往往只是企业土地总资产的一部分。而且土地资产折股比例往往低于国家规定的最低标准,这就造成股份制企业在改制开始时土地资产就已经流失。②国有土地得不到有效的保障,由于国有土地收益是以股息红利的形式实现的,当企业微利或亏损时,土地资产股将无利可分,这就意味着土地重新被企业低偿使用;与此同时采用作价入股方式未将土地资产的增值因素考虑在内。③企业破产时的土地股份处置问题。股份制企业破产时,国家作为土地股份的股东,同样要承担民事债务和风险责任。这就意味着国家将丧失获得剩余使用年限的土地收益的权利。

4)土地使用权租赁方式。

通常所说的土地使用权租赁有两种含义。一种是政府将土地使用权租给使用者并按年收取租金的行为;另一种是土地使用者将土地租赁给承租人,由承租人向出租人支付租金的行为。

其优点是:①考虑到大多数国有企业目前的承受能力,相对于一次性支付土地出让金而言,每年支付一定数量的土地年租金,大部分企业可以承受。②对于股份制企业,由于年地租可以打入经营成本,不影响企业总资产的升值,有利于调动股东和股民的积极性,有利于募集资金。③在一定范围抑制了国有土地资产流失现象。采用年租方式,国家可以充分考虑土地市场现状和价格变动趋势,灵活地调整年地租标准,确保国有土地资产的保值增值。④有利于政企分开。土地使用权租赁给企业,由企业自主经营、自负盈亏,有利于正确处理土地产权和企业经营自主权的关系。

其缺点是:①企业使用土地的自主性受限制。改制企业租用国有土地有一定年期,在此年期内,改制企业不享有转让、抵押权利。②影响股份制企业形象。采取该方式的股份制企业缺乏土地资产拥有权,在一定程度上会影响股份制企业的形象,这是为什么大多数上市公司不采用这一方式的原因之一。③企业不易掌握变动的年租金。由于企业交纳的年租金是逐年变化的,而且可能会呈递增态势,对企业不一定有利。④科学、合理地收取年地租有一定的困难。

5)土地授权经营。

所谓土地授权经营,是指土地管理部门代表政府将申请拟进行资产经营管理的集团和大型企业已取得的划拨土地使用权授权交给企业进行经营、管理的一种方式。

其优点是:①对企业来说,可以将原行政划拨的土地资产作为自己的资产进行开发利用,所获收益用于企业改造,不必向政府交纳出让金。②对政府来说,只要企业定期向土地管理部门报告土地资产的经营情况,并保证土地资产保值、增值,不干涉企业如何使用和运作土地资产。

其缺点是:①授权经营企业与通过出让取得的土地使用权企业在资产取得上不平等,造成竞争机会不均等。②授权经营企业若是违背承诺,改变土地使用用途,或是不按要求定期向土地管理部门报告土地资产经营状况,会造成土地管理失控。③授权经营方式适用范围较窄,如果普遍使用这种方式,会导致土地有偿使用收益减少。

通过以上对国有土地资产处置方式的优劣比较可以看出,当前我国国有土地资产处置的几种方式都存在着缺陷和不足。从现阶段改制企业国有土地资产处置的实践来看,铁路国有土地资产的处置应采取以下方式为妥:①保留行政划拨方式。②土地使用权出让方式。

保留行政划拨方式有严格的适用范围:

需要全本请访问 www.ertongbook.com