

试谈土地档案的管理

济南市国土资源局 高兰谱

土地档案是在土地管理工作活动中形成的一项专门档案。加强对土地档案的管理,不仅可以为机关工作效率和工作质量的提高创造必要的条件,而且能够为确定土地所有权、使用权提供法律凭证和依据。土地档案管理已成为做好土地管理工作亟待重视的一个课题。

1 管好土地档案势在必行

1.1 土地档案的概念与特点

土地档案指土地管理部门执行其职权、职能活动过程中形成的作为原始记录保存起来,经过立卷、归档集中保管的具有保存价值和查考价值的文字、图表、声像及其它各种方式和载体反映的材料。这是些涉及土地政策、权属、征用、划拨、违法用地等内容的资料,对今后土地管理工作有着重要的查证参考价值。土地档案的基本特点是以宗地成套,这是由土地管理的特点所决定的;因此,围绕着宗地使用变化,也就形成了一个相互之间密切联系的土地档案的有机整体。土地档案不仅具有一般档案的特点,

同时还具有自己的特殊性。一是专业性、技术性较强。土地管理活动中的土地调查,需要大量采用测绘、航测遥感等专门技术和高等数学及求积技术;其定级与估价需要经济应用数学方面的技术和土地定级、估价方面的专门知识;建立土地统计数据库还需要有熟练的电子计算机应用技术等。土地档案是由这些专业技术活动形成的技术成果资料转化而来,属专业性和技术性较强的一种专门技术档案。二是具有严格的法律性。土地管理的核心是权属管理。土地档案不仅是土地管理活动真实的历史记录,而且也是土地所有权、使用权的历史证据。如土地登记中的土地使用证、权属地界等,在一定时期内都具有法律效力,由这些具有鲜明的法律效力文件转化来的土地档案,同样具有严肃的法律性。三是兼有文书档案和技术档案的特点。文书档案和技术档案是同属档案范畴的两种不同门类。在土地管理活动中形成的地籍资料,不仅有大量的专业技术成果,而且还有与土地管理活动直接联系的各种文书资料。如政府批件、设计任务书、成果验收报告及技术规程手册等文书形式的土地资料,

同样是具有保存价值的历史记录,可以转化为档案。

1.2 管好土地档案的必要性

土地档案是国家的财富,在土地管理工作中占有举足轻重的位置。

首先,土地档案在土地管理工作中必不可少,其作用主要体现在两个方面:一是起凭证作用。土地档案是土地权属关系调整活动的真实历史记录,是土地所有权、使用权的历史凭证。土地所有权、使用权的确认与变更,土地所有者、使用者合法权益的维护,土地权属地界及其权属源争执的调解处理等,常常需要从档案中查考先前的记载;否则,只凭记忆处理,就会失去准确,直至“无案可查,无凭无据”,给土地管理工作造成困难。例如,我们国家边界线很长,也很复杂,经常与邻国在边界问题上发生争执,边界的土地历史资料保存完整,划界谈判中我们就能处于主动地位,从而维护国家的尊严和权益。就局部来讲,因房屋地界也会发生争执,处理时也要查考土地档案,做到有凭有据。另一方面,土地档案起参考作用。土地档案记载了土地管理活动的经验和教训,它不仅是各项技术成果的真实记

录,也是不同历史时期土地管理制度、措施的资料汇集。土地档案不仅可以为土地管理实际工作提供参考、借鉴的材料,而且为土地统计、监督检查提供基础数据。

其次,社会的需求从客观上要求尽快建立健全土地档案。江泽民同志指出:“努力开发档案的信息资源”。随着国家经济结构、管理体制的改革和各级领导作风的改善,按客观规律办事、注重调查研究的风气越来越浓;在开发信息资源,为四化建设服务方面,人们的档案需求和利用意识也越来越强,并开始从更广的角度提出利用档案的要求。目前土地档案已成为编史修志、史料、乡土教材和土地考证的取材之源;但由于土地管理部门档案工作起步较晚,土地档案馆藏资料少,满足不了社会的需求。就济南市土地档案而言,由于领导重视,有了不同程度的充实,但仍存在档案数量少、门类单一、载体形式少、时间跨度短等问题。单以时间看,主要是近期档案,建国前后的档案基本没有,能够充分反映济南市市容市貌历史变化的档案更少。这种情况很难适应各项事业的发展,对土地档案工作应提出更高要求。总之管好土地档案,不断丰富土地档案馆藏,使土地档案在为四化、为土地事业发展服务中更好地发挥作用,已属势在必行。

2 土地档案的管理

土地档案管理水平的高低,是土地管理工作科学化、制度化的标志之一,并直接关系到档案利用效能的提高。由于土地档案工作刚刚起步,对土地档案从一开始就要以系统化、规范化为标志,注重科学管理。

2.1 广泛收集,保持土地档案的完整性

土地档案的收集,就是把具有利用价值的调查登记、统计、定级

估价及案件处理等材料,在一项工作完成后,按一定制度和要求收集齐全,集中保管起来。这是土地档案管理的最基本的工作,也是最关键的一环。现土地管理部门属新建单位,工作头绪较多;特别在初期,各个处室、各区局保存的档案资料部分处于零乱、分散状态,不能系统完整地反映土地管理活动的历史联系。为了使档案能够较全面地反映历史真实面貌,必须广泛收集,集中保管,以保持档案的完整性。

档案的收集,从广度上要反映全市土地活动的概貌,从深度上要体现社会的深刻变革和人民群众生产、生活的根本变化;从宏观上要能剖析一个社会结构,从微观上要能分析一个社会细胞。如果没有这类全面、完整的档案材料,就难以使用户获得对土地管理变化的全面而又系统的认识。为保持档案的完整性,在收集工作中,要抓住几个重要环节:一是在归档时抓资料收集。即在材料整理、归档的时候,承办人一边整理,一边对欠缺的材料向当事人或有关部门进行收集。二是抓薄弱环节进行收集。因人员少或工作忙,有些档案分散在各个处室或领导人手中,忽视了移交,影响了档案材料的完整。对这种情况仅靠归档制度是不够的,档案人员要主动收集。三是抓易缺材料的收集。有些材料不易控制,但又很有价值。如有关土地管理活动过程中的会议文件、记录及技术性探讨等“帐外”材料,不容易收集齐全;但它能较集中地反映本单位职能活动,必须注意收集。四是抓重要材料的收集。要及时了解本单位的中心工作,掌握土地开发利用、开源节流、科研项目等动态,跟踪联系,并及时收集相关资料。总之,收集资料要发挥主观能动性,力争立卷前不漏页、不缺页,尽可能完整地反映土地管理活动的全部内容和

过程,减少由此而引起的工作后遗症,提高档案的使用价值。

2.2 土地档案的分类

一个合理的土地档案结构,应该是由各种档案资料按一定的顺序和层次构成的,它具有明显的多维性和递进性。按土地管理的特点,土地档案应按以下分类。

(1)按地区分类。市级档案按地区构成,可分为市局机关档案,区、县档案和乡、镇档案。

(2)按形态分类。土地档案按其形态,可分为文字档案、图表档案和声像档案。

文字档案是指在土地管理活动中直接形成的文字形态的各类簿册、文件材料。为了便于保管和利用,按业务性质又分为文书、法规、地籍、用地、计划、监督检查、案件、科教等八类。

图表档案是指在土地管理活动中直接形成的各种图件和统计表格,包括市、县、乡的区域图、土地利用规划图、待开发土地资源分布图、植被调查图及各类统计表等。

声像档案指在管理活动中直接形成的各种录音带、录像带、照片、页片、反转片、影视片、幻灯片等各种视听性材料,它是文字档案的补充和发展。

(3)按内容分类。土地档案按其内容可分为土地利用现状调查档案、土地登记档案、土地统计档案、土地质量档案、土地利用档案、土地征拨文件档案。

土地利用现状调查档案包括:分幅地形图册、地面积汇总表,土地利用现状图,土地利用现状调查报告等。

土地统计档案包括:基层统计报表,土地统计面帐,年度非法占地统计表等。

土地质量档案包括:土壤、水文、地质、地形、环境、植被等有关调查资料及土地评价资料。

土地利用档案包括：土地利用总体规划资料，农业、企业规划资料，历年土地的耕作与种植制度资料，历年土地生产率资料，土地保护与建设资料。

土地征拨文件档案包括：土地转让补偿、赔偿登记，土地定价估价登记，非法占地登记，违章违建处理资料。

(4)按价值分类。土地档案按其保管价值可分为永久、长期、短期三种。解放前和古代的土地档案，由于政权更迭、战争破坏、自然灾害等原因，时间越久远的越稀少，价值也越高。要通过各种渠道进行收集，使档案的内容与当时情况尽量一致，以反映历史真实面貌。

2.3 土地档案的编目

整理是档案发挥作用的基础，编目是查找档案的手段。编目在实现科学管理和提供利用中占有重要地位。周恩来总理早就指出：“到档案馆工作不仅要整理和保管好文件，更重要的是熟悉业务，多做些索引、目录，使利用时查找方便，别找一个文件花半天功夫啊！”周总理的谈话阐明了编目的重要性。随着档案数量的增加和档案工作标准化的开展，编目的重要性日益突出；因此，在初步做好收集、分类等基础工作之后，应把业务工作重点转移到编目上来，逐步建立健全检索体系。

(1)案卷内文件的编排。案卷文件的编排是指对案卷内一定页数的图纸、表册、簿长及文字材料按一定的顺序排列。编排必须反映一组具有有机联系的文件材料的连贯性和系统性。编排时可按先地区、后问题或时间的顺序排列；也可按先时间，后问题的顺序排列。无论采用哪种方法排列，都必须保持正文与附件、同一文件的各种不同稿本之间不可分离的联系。案卷内文件资料编排好后，要按统一方法编写页码，固定次序。案卷内文件，不论单面、双面、简

子页、折迭页、大小页，均作为一张编号，号码一般应以本案卷的第一号开始累计，并用阿拉伯数字编码，填写在每页文件的右上角，图纸和照片的张号可填写在背面左上角。

(2)案卷编目。案卷编目是土地档案整理的重要内容之一，也是土地档案整理工作的最终完成。案卷编目是指对各类档案案卷目录的编排，是在对案卷次序进行排列之后，将案卷逐个登记，并编制成各种目录的工作。案卷的排列是用一定的方法确定



案卷的前后次序和要放的位置，以保持各案卷之间的有机联系。土地档案案卷编目的基本方法是：先按地区划分，再按档案分类的类别编目，然后再按其保管期限分别编制案卷目录。案卷目录是案卷的花名册，它一般包括封面、目次、说明、简称对照表和案卷目录表等。封面是指案卷目录封面，包括全宗和目录名称、全宗号、目录中案卷的起止日期等；目次是案卷所属类目的索引，介绍案卷目录内容和结构的纲要，写明案卷分类类目名称及其起止页码；说明亦称目录序言，说明使用目录和利用档案时需要了解的情况；简称对照表是目录使用的名词简称与其全称对照表。案卷目录表是案卷目录的主体，

一般以表格形式直接登记案卷封面上的各项内容。案卷目录表一般包括顺序号、案卷标题、起止日期、卷内文件页数、保管期限和备注栏等内容。顺序号是案卷的编号；案卷标题必须与案卷封面上的标题一致；起止日期是案卷内最早的文件资料和最晚的文件资料的日期；卷内文件页数是指卷内文件的实有页数；保管期限说明案卷使用保存价值的高低；备注栏用来说明个别案卷的某些特殊情况以及某种变化情况。案卷目录一般要

编制一式2—4份，其中一份作为保存备用，其它的供日常使用。

(3)案卷封面编目。当完成卷内文件材料的整理之后，还要以案卷为单位在其封面上进行编目。编目的主要内容包括：立档单位名称、分类名称、案卷标题、卷内文件资料的起止日期、总页数、保管期限以及案卷目录号和案卷号等。

综上所述，在土地档案的管理工作中，只要我们开阔视野，广开门路，尽快建立和完善起一个内容丰富、结构合理的馆藏体系，就能使土地档案在维护国家土地历史面貌和满足社会需求中充分发挥其作用。