

# 邵清纯同志在全省土地调查工作会议上的讲话

(2004年3月27日)

同志们：

昨天，赵克志副省长和文升厅长对全省土地调查工作作了部署，要求我们认真领会和落实省政府关于集中开展全省土地调查工作的精神，保证认识到位、领导到位、人员到位、经费到位。下面，国土资源部地籍管理司高延利副司长还要就我省的土地调查工作作重要指示。对领导同志的这些讲话精神，我们一定要认真领会，进一步统一思想，明确目标，落实责任，强化措施，真抓实干，确保2005年底完成土地调查工作。

下面就这方面的工作，我代表厅党组讲几点意见。

一、认清形势，把握大局，切实增强搞好土地调查工作的使命感和责任感

近几年来，在省政府的正确领导下，在国土资源部的具体指导下，各级国土资源部门高度重视土地管理的基础工作，先后调查、摸清了全省759万亩国家和省级耕地后备资源的家底，完成了近6万平方公里的土地利用动态遥感监测工作，土地登记工作有了明显进展，全省已有96%的城镇居民房改房地进行了登记发证。这些为我们尽快实现土地资源的有效管理打下了一定基础。但就全省而言，这项工作仍然是国土资源管理的一个薄弱环节，还存在着不少问题：一是认识不到位。有的地方认为土地调查



花钱多，效益慢，缺乏对开展这项工作的紧迫感。二是基础数据与实地差距比较大。由于各种原因近几年我省土地利用变化相当大，多数地方没有及时、据实变更土地数据，直接影响了各地政府对土地的有效管理，也影响下一步土地利用总体规划的修编。三是管理手段比较落后。管理的现代化程度和科技含量滞后于国土资源管理现代化发展的需要，与一些兄弟省市相比，有不小的差距，等等。对这些问题，我们必须采取有效措施认真加以解决。

当前和今后一个时期，是我省工业化和城市化快速发展的重要时期。党的十六届三中全会明确提出：“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续发展观，促进经济社会和人的全面发展”。温家宝总理最近指出：“要切实加强耕地保护，特别是基本农田保护工作，加强对国土资源调查评价、规划、管理、保护，转变使用方

式”。根据国土资源部的总体安排，2004年全国将陆续开展土地利用总体规划修编工作，同时要求，规划修编的前提是基础调查和进行地籍认定；进行土地利用现状更新调查的，要拟定科学的方案，并按程序报批，调查成果必须严格验收。去年底，省政府办公厅为此专门下发了在全省集中开展土地调查工作的通知。应该说，这是

我们加强国土资源工作的一个重要机遇，我们必须紧紧抓住这次机遇，为我省经济社会的快速、健康和可持续发展提供保证。

(一)搞好调查，摸清家底，有利于制定新一轮土地利用总体规划 and 国民经济宏观调控。随着社会主义市场经济体系的建立和完善，土地作为生产资料市场中的主要要素，已经被国家作为国民经济宏观调控的重要手段。目前，我国国有资产总量在33万亿元左右，其中，国有土地资产就有25万亿元左右。如何管好用好这样一份巨大的资产，是土地管理的一件大事，是国家经济生活中的一件大事。土地又是人类赖以生存的生产生活资料，是不可再生和不可替代的资源。因此能不能使有限的土地资源发挥最大效益，是我们不得不认真面对的重大问题。通过这次调查，准确掌握土地资源的数量、权属、现状和分布，弄清楚土地资源的利用现状，可以使我

们制定和实施科学、合理、协调、可持续发展战略,有利于政府根据本地社会、经济、环境等的发展目标,制定新一轮土地利用总体规划,有利于政府通过准确掌握土地供求计划的执行情况和的发展趋势,进行国民经济的宏观调控,实现政府土地配置的科学决策。

(二)搞好调查,摸清家底,有利于加强土地产权管理、保护人民财产和交易安全。根据中央提出的“建立归属清楚、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代土地产权制度”的目标,通过这次土地调查,我们可以进一步明确各类土地的产权,在全省范围内建立“凭证用地、以证管地”的土地产权管理体系和土地调查更新机制;可以有效地加强土地产权管理,进行土地产权确认和登记,避免和减少土地纠纷发生,保护国家财产的安全和人民群众的合法权益,从而维护社会稳定,促进社会、经济的健康发展。

(三)搞好调查,摸清家底,有利于国土资源管理部门更好地便民、利民和为民。土地税费征收,土地利用总体规划修编与实施,土地征用、划拨、出让、转让及土地资产处置等工作,只能以土地调查所得到的准确数据为基础。把这项工作做好了,我们才能及时掌握土地变化情况、土地市场交易情况、权属变化情况,才能进行土地政务公开。这对我们国土资源工作更好地便民、利民和为民,把“三个代表”的重要思想落到实处是至关重要的。

总之,这次土地调查是利国利民的一件大事,是落实中央全面、协调、可持续发展观,促进经济社会和人的全面发展的具体体现。我们一定要认清形势,把思想统一到国土资源部和省政府的要求上来,统一到这次会议的精神上来,抓住机遇,真抓实干,把全省土地调查工作做好。

二、进一步明确这次土地调查的

指导思想、工作目标和把握的原则

这次土地调查工作的指导思想是:以“三个代表”重要思想为指导,按照国土资源部和省政府关于土地调查工作的要求,紧紧围绕国土资源管理的中心工作,坚持“一个宗旨”,即摸清底数,为全省现代化建设提供准确无误地依据;抓好“两项技术手段”,即抓好城镇地籍调查和农村土地利用现状调查这两项技术手段;运用好“三项新技术”,即全球定位技术、航空和航天技术、地理信息系统建设技术;完成“三项任务”,即完成城乡土地调查、土地登记发证和地籍管理信息系统建设;推进“四项制度”建设,即土地调查、登记、统计和变更监测四项制度的建设。从2006年开始,土地管理的各项工作,要以这次调查成果为依据,实行对外“以证管地”、对内“以图管地”的新机制。

这次土地调查的基本任务主要有三项。1.按照《全国土地分类》标准,调查、勘测土地权属、界址、地类和利用等基本要素,确定土地权属、利用类型和地类面积及分布现状,更新城乡土地利用现状基础图件,实现新旧土地分类的过渡和转换,做到城乡土地利用现状基础图件、数据和实地三者一致。2.对未申请土地登记的国有和集体土地,依法进行初始登记;对申请登记发证后权属、界址、利用状况和他项权利等发生变化的国有和集体土地,依法进行变更登记,提高土地登记覆盖面。3.建立全省和市、县(市、区)两级的城乡土地利用数据库和土地资源管理信息系统。

这次土地

调查坚持的原则:一是实事求是。坚持以客观事实为依据,坚决反对和杜绝敷衍了事、弄虚作假、不讲真话的不良风气。二是突出重点。同时开展城镇地籍变更调查和土地利用现状调查有困难的,优先完成土地利用现状更新调查;时间进度要与编制规划需要相适应。三是土地调查与土地产权制度建设紧密结合。根据土地登记的需要,土地调查成果除反映土地利用现状外,还要准确反映土地权属、界址和面积。四是充分利用原有成果。在真实无误、无争议的前提下,注意利用原有的土地利用现状调查、变更调查、城镇地籍调查资料和已经完成的县(市、区)级行政区域勘界资料,对于无争议的村界和土地权属界限可不再重新进行调查。五是调查成果先审批后公布。调查成果必须经省厅检查验收和国土资源部审查同意后,才能对外公布使用。

三、这次土地调查的具体要求

(一)调查范围。这次土地调查的范围是山东省行政辖区内、海岸线以上的陆域和岛屿。我省在外省的飞地也一并调查。

(二)技术标准。土地调查工作严格执行《土地利用现状调查规程》《城镇地籍调查规程》《全国土地分类》和更新调查的有关技术规定,严格按照国土资源部批准的《山东省土地调查实施方案》和技术细则来组织实施。



为此,省、市、县(市、区)三级要建立完善的质量控制体系和严格的检查验收制度,切实保证调查标准统一、成果质量要求统一,做到“图件、实地、数据”三者一致。

(三)时间进度要求。2005年底,各市、县(市、区)完成城乡土地调查、登记发证和信息系统建设任务,2006年上半年完成全省数据汇总。烟台市等国土资源部确定的规划修编试点单位和急需进行规划修编的单位,调查完成时间要满足规划需要。济南、青岛、淄博、潍坊、济宁、威海、莱芜、德州要与规划修编的时间要求相衔接,2004年底力争完成土地利用现状更新调查工作,2005年6月份前完成城镇地籍更新调查任务,以满足规划修编和省里重点工作的需要。其他各地也要积极创造条件,力争2005年6月份前完成土地利用现状更新调查任务,2005年10月底前完成城镇地籍变更调查工作。2005年12月之前,各地完成土地调查汇总任务。

(四)资金安排。省政府确定,这次全省土地调查所需经费,要体现财政分级负担的原则。即各市、县(市、区)根据实际需要,从本级政府土地收益或新增建设用地有偿使用费中安排。目前省级需要的经费已经列入了财政预算,主要用于省级调查有关工作和信息系统的建立。这次会议之后,资金没有落实的市、县,要主动与政府领导同志汇报,要打消他们由于体制变化带来的一些疑虑,抓紧协调有关部门,抓紧编制经费预算方案,立即启动土地调查工作。对这次土地调查的经费,要专款专用,精打细算,严格项目管理和经费支出,严肃财政纪律制度,把有限的资金用在刀刃上,提高资金使用效益。

(五)调查实施方案的审批与数据确认。土地调查是一项系统工程,涉及到方方面面和千家万户,涉及国家、集体和个人的利益。各地要根据“山东省土地调查实施方案和技术细

则”的要求,抓紧制定实施方案。方案制定后,抓紧报省土地调查办公室审批;济南、青岛市的方案,需要报国土资源部审批。先期已开展工作的单位,凡实施方案未上报审批的,应抓紧按规定上报审查确认;实施方案未批准之前,可作前期准备工作,原则上不得全部展开调查工作。调查工作完成后,由省厅组织检查、验收,调查结果经省厅上报国土资源部审核确认后,才能正式纳入土地利用现状数据库,由县、市政府对外公布使用。省厅将尽快制定和下发土地调查成果检查验收办法。

四、加强组织领导,保证土地调查任务的顺利实施

按照《土地管理法》等法律法规的要求,土地调查工作由各县(市、区)人民政府负责具体实施。希望各级政府切实加强领导;国土资源管理部门要在当地政府的领导下,与有关部门密切协作,切实履行好职责,真正做到三个加强,建立责任制。

一是领导力量要加强。为加强对土地调查工作的领导,省政府确定全省土地调查工作的组织协调由省政府治理整顿土地市场秩序领导小组负责,负责审定全省土地调查方案、相关协调事宜、审查海岸线的确定、审查全省调查数据。在省国土资源厅下设办公室,具体负责整个调查工作。各市、县也要建立强有力的领导班子和办事机构,加强对土地调查工作的领导,协调解决土地调查工作中遇到的问题和困难,确保土地调查工作的顺利进行。已经实行市、区土地统一管理的地方,调查工作由设区的市人民政府统一领导,市级国土资源局组织实施。

二是协调配合要加强。整个调查工作涉及财政、民政、统计、农业、水利、林业、海洋与渔业等多个部门。国土资源部门要在政府的统一领导下,主动加强与这些单位的沟通、协调,取得他们的配合与支持,做到统筹协

作,真抓实干,确保按照统一的目标和要求,将各项任务落到实处。

三是人员培训要加强。这次土地调查工作,既要采用大量的先进技术和先进的管理方式,又要工作人员深入田间地头 and 千家万户。对此,要加强人员培训,全面提高工作人员的政治素质、业务素质,增强他们的责任意识、服务意识和质量意识。同时,对任务招标和从事土地调查作业的队伍也要严格管理。要严把质量关,杜绝伪劣成果和不合格成果,真正使这次土地调查工作和成果经得起历史的检验。

四是建立目标责任制和责任追究制。当前国土资源管理工作头绪多、任务重,各地必须要科学安排,处理好当前工作与中心工作的关系。各地一定要将土地调查任务逐个分解,确定各阶段的任务、目标、完成时间、参加人员和成果质量。要制定责任目标考核机制和激励机制,公开奖惩办法,调动参加土地调查工作人员的积极性,发挥一线人员的主观能动性。各级都要建立土地调查目标责任制和责任追究制,主要领导是第一责任人,分管领导是直接责任人。对在土地调查工作中弄虚作假的,要追究有关人员的责任。

建国以来,我省进行过两次大范围的土地调查。第一次是建国初期,第二次是上个世纪80-90年代历时10年的土地概查和土地详查,这两次调查都锻炼和培育了一批土地管理人才,极大地推进了当时的土地管理工作。这次土地调查要求2年内完成,任务光荣而艰巨。只要我们认识到位、领导到位、人员到位、经费到位、工作到位,就一定能圆满完成省政府确定的这次土地调查任务;我们的国土资源管理工作也一定能够迈上一个新的台阶,为建设“大而强、富而美”的社会主义新山东做出新的、更大的贡献。