

浅谈土地档案的管理与开发利用*

陈海文¹, 庄华², 田岩¹

(1. 日照市国土资源局, 山东 日照 276826; 2. 日照市房管局, 山东 日照 276826)

土地档案是在国土资源管理工作活动中形成的一项专门档案,是国土资源管理工作的一项重要的基础工作。加强对土地档案的管理和利用,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。土地档案管理与开发利用已成为做好国土资源管理工作亟待重视的一个课题。

1 土地档案的管理

土地档案管理水平的高低,是国土资源管理工作科学化、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。

1.1 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。现国土资源管理部门工作头绪较多,各科室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国土资源管理活动的历史情况。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。

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的完整性,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科室或领导人手中,忽视了移交,影响了档案

材料的完整性。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。

1.2 土地档案的分类

按土地管理的特点,土地档案应按以下分类。

(1)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、文字材料。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 8 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。

声像档案指在土地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。

* 收稿日期: 2007 - 08 - 09; 修订日期: 2007 - 08 - 20; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 陈海文 (1971 -), 女, 山东日照人, 馆员, 主要从事国土资源法规教育工作。

土地利用现状调查档案包括:分幅地形图册、土地面积汇总资料,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,土地面积统计台帐,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 3 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。

1.3 土地档案的编目

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的一定页数的图纸、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、筒子业、折叠页、大小页,均作为一张编号,号码一般应以该案卷的第 1 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。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,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,其他的供日常使用。

(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。

2 开发利用土地档案的基本途径

(1)要确保档案信息量充足、完整、系统,更好地为社会服务,就必须抓好档案收集这项基础性工作。土地档案馆、室不但要按制度、规范收集整理好机关文书、基建、会计、人事、声像等档案,而且要着重抓好土地占用、土地审批、耕地占补平衡、建设用地土地补偿使用费征收及使用、征用农民集体土地补偿与安置、“招拍挂”运行等土地资源使用与管理工作中形成的土地档案。

(2)提高档案人员素质和工作水平。要根据土地档案工作的需要,积极选配那些思想政治素质高、专业技术过硬、开拓能力强、热心于土地档案事业的人,充实到土地档案工作岗位上来,努力提高开发利用土地档案信息资源的能力,增强土地档案服务意识。增强土地档案服务意识,就是要改变传统的服务观念,变被动服务为主动服务;变纯业务型为综合管理型;变滞后型为超前型。只有这样,才能使土地档案变成有价值的活信息,使土地档案信息作用的优势真正发挥出来,继而提高土地档案工作水平。

(3)加大土地档案编研力度。土地档案部门应

紧紧围绕当前经济建设进行选题,开展土地档案信息编研工作。土地档案工作人员要积极参与市场调研,要有效地利用土地档案信息,就必须参与市场调研,研究市场对土地档案信息的需求特点,以便有针对性地搞好服务。如日照市国土资源局为加强土地管理,1999 年在全省率先开展了城区闲置和低效率利用土地的调查。为摸清城市建设用地和低效率利用底数,市国土资源局组织人力对 1991 年至 1999 年的建设用地单位、批准文号、时间、用途等进行了统计,查阅档案 7800 余卷。该市国土资源局档案馆人员汇编了《日照市城区闲置非农业建设用地统计资料》。该资料显示:日照城区闲置土地共 124 宗,合计 401.6 hm^2 土地。为加强土地管理,合理利用土地资源,日照市政府于 1999 年 9 月充分参考了该档案信息资料,并及时出台了《关于闲置土地利用处置办法》。该市国土资源局根据土地闲置时间、原因等情况,制定了消化盘活闲置土地方案。其主要措施有:新上项目严格控制新增用地,优先安排利用闲置土地;督促用地单位限期开发;协调闲置土地单位转让给有能力开发的单位进行开发等。到 2000 年底,共消化利用闲置土地 32 宗,面积

124.73 hm^2 ,盘活土地资产 3.74 亿元。

(4)建立科学的档案信息检索体系,提高档案利用率。根据查找档案信息迅速、准确、实用的原则,必须加强土地档案检索系统工程的建设。除完善传统的土地档案目录外,要特别注意开发利用计算机检索等高科技检索工具。土地管理部门要根据该馆、室内容和服务对象,建立科学的、实用的土地档案检索体系,提高向社会各界提供利用土地档案信息的工作效率。

积极利用现代科学技术,实现档案信息现代化。随着经济建设和改革开放的不断深入,土地资源越来越重要,土地管理越来越规范。伴随着土地管理事业的发展,土地档案也随之大量增加,土地档案的载体形式也发生了变化,不光是纸张的,还有磁带、光盘、照片等载体形式,这些浩如烟海、形式多样的土地档案信息资源,仅凭过去的手工操作,恐难完成开发利用任务,且不适应现代社会高频率、快节奏的工作要求,必须充分运用电子计算机等现代化技术,真正把土地档案馆、室建设成为收集、储存、利用土地档案信息的基地,发挥其土地档案信息为建设小康社会服务的应有作用。

(上接第 47 页)

3 完善开发区土地管理体制的建议

(1)逐步设立职能齐全、管理到位的土地管理机构。应根据开发区的发展规模尽快设立独立的土地管理机构,作为开发区所在地市、县国土资源局派出机构,人、财、物由市、县国土资源局统一管理。同时,加强制度建设和监督机制,造就一支业务精通、作风优良的国土资源管理队伍,充分发挥国土资源部门在地方经济中的保驾护航作用。

(2)尽快开展开发区的立法研究,以法律的形式确定开发区性质、功能、任务和领导机构,并明确开发区内的土地管理体制,使开发区土地管理纳入法制化轨道,实现开发区内土地利用的统一管理。

(3)研究制定符合开发区实际的土地政策,保证开发区持续、健康发展。建立单位土地面积

GDP 产出值、土地投资强度、基础设施投入产出比等指标体系,保证开发区优势企业发展用地,逐步淘汰劣势企业,引导开发区走内涵发展之路。对发展潜力大、技术优势明显、并对区域发展有带动作用的开发区,应在用地指标上给予倾斜,在充分论证的基础上,重新核定此类开发区面积和级别,并上报审批,保证其扩区升级。多方筹措建设用地指标,建立与开发区经济发展相适应的扩区政策。应建立一套与开发区发展相适应的土地考评制度,并通过科学编制土地利用总体规划、积极进行建设用地“三个集中”、土地利用指标置换等方式,多方筹措建设用地指标,对于发展前景好,土地确实已经用完,内涵挖潜也已比较充分的开发区,逐步增加土地利用指标,引导其走持续健康发展之路。