

# 对基层土地档案管理工作的几点思考

安振娟

(胶州市国土资源局,山东 胶州 266300)

基层国土资源所处在国土资源管理工作的最前沿,承担着一系列基础性的工作,档案管理工作就是其中一个重要的环节。如何做好基层土地档案管理工作,科学合理地利用土地档案资源,为国土资源管理和地方经济建设服务,是土地档案管理部门应该认真研究和思考的问题。笔者结合近年来胶州市基层国土资源所规范化建设档案管理的实际,谈几点认识。

## 1 基层土地档案管理的重要性

基层国土资源所在承担大量基础性业务工作的同时,也积累了大量的第一手资料,它们的取得凝聚了广大基层土地工作者辛勤劳动的汗水,是土地管理工作的重要成果和财富。

(1)土地档案是确定土地权属,采用法律、经济、行政等手段科学管理土地的基本依据。工作中形成的征地文书及土地调查、土地登记、违法占地处理材料等,为土地管理工作提供了依据。比如在土地登记中,丢失土地使用证的,必须依据地籍档案进行补发;在招拍挂过程中,地块是否由法院查封、解封,是否有其他问题,都必须通过查阅档案来解决。从胶州市近几年的招拍挂情况看,由于土地档案记载的内容完整、详细,因此未出现任何问题。

(2)土地档案是征用土地和处理土地纠纷、查处违法占地的凭证。在现代社会中,经常发生一些土地纠纷问题,而解决土地纠纷最有效的办法就是查阅原始档案。胶州市李哥庄镇石拉子村和王家庄相邻,2000年王家庄在紧靠石拉子村挖了一条排水沟,石拉子村村民认为王家庄占用了本村土地,因而到镇里上访。这起土地权属纠纷因确权时间久,镇

和村都拿不出证据。后来通过查阅国土部门1999年集体土地所有权档案,使问题得到很好的解决。最近两年,胶州市国土资源局通过查阅档案,解决了6起土地纠纷。实际工作中有些占地建设,是否属于违法占地,有无合法手续,在当事人不予配合的情况下,也要依靠查阅土地档案来解决。因此,在建设用地管理活动中形成的档案,是维护群众合法权益的真凭实据,是处理土地权属纠纷和违法占地的法律凭证,对维护社会稳定起积极的作用。

(3)土地管理档案是重要的技术资源,是研究如何管好、用好土地资源的基础。它不仅用于现在,还要服务于未来。胶州市国土资源局2001年开始着手建立地籍信息系统,土地档案从此得到了充分利用,现在的电子地籍图上可以一目了然地显示所有地块的过去和现状。因此,各级国土资源管理部门要正确认识基层国土土地档案管理工作的作用,把这项工作切实摆到一个重要位置。

## 2 基层土地档案管理工作的重点和要求

(1)按照基层国土所“六个一”(有一个独立的办公场所,有一个规范的服务窗口,有一个设施完善的阅览室,有一个资料健全的档案室,有一个设施达标的职工餐厅,有一个洁净舒适的职工宿舍)标准进行规范化建设。“有一个资料健全的档案室”是“六个一”标准中的一个,这就要求加强领导,做到落实责任、设施配套及配备专职馆员。胶州市国土资源局18个镇、街道办事处国土所档案室,都配备了专职档案管理员,配备了密集架、微机、空调、除湿机、防盗监控设施等档案专用装备和设备,并实行责任制,定期组织培训,选送档案管理人员到市级以上

\* 收稿日期:2008-09-10;修订日期:2008-10-07;编辑:曹丽丽  
作者简介:安振娟(1970-),女,山东胶州人,馆员,主要从事档案管理工作。

相关机构进行培训,以提高业务水平。配置了充足的档案橱具及办公用品,并达到了防火、防盗、防虫鼠、防潮、防尘、防光等要求。现18处国土所全部晋升为省级档案管理工作先进单位,其中8处国土所晋升为省二级先进单位,10处国土所晋升为省三级先进单位。

(2)确立土地档案管理工作的重点和目标。社会的发展要求档案管理工作要从档案实物管理转到信息管理上来,并且要运用多种形式,通过多种渠道向社会各界提供土地档案信息。为此,档案管理工作应该以土地档案信息管理为重点,不断加强土地档案资料管理的基础设施建设,建立现代化的档案信息服务系统和适应信息时代要求的档案管理模式,以实现土地档案管理的现代化、网络化。2003年,胶州市国土资源局建立了全市第一个土地档案信息数据库,累计导入各种档案目录23万余条,扫描地籍档案22万余宗,使全市土地档案微机检查率达到100%,地籍档案全部实现了数字化。胶州市国土资源局已于2005年着手乡镇地籍信息系统的建设,一旦建成,将为以后的工作带来极大的方便。

(3)档案管理工作的发展,对档案工作者的素质提出了更高的要求。新技术的应用为档案工作者提供了施展才能的广阔空间,但同时也对档案工作者的素质提出更高的要求。新时期的档案工作者,除了要求具备档案管理的专业知识外,还要求具有计算机、外语、管理学等知识。要有计划地开展在岗继续教育,通过培训、自学等方式学习档案管理、计算机等相关知识,提高综合能力。同时要积极地引进一批年轻的专业技术人才。

(4)加强基础业务建设。按照土地档案管理目标确定的各项业务建设要求,扎扎实实地抓好基础业务建设。工作中要做到“四化”,即档案的形成要规范化;档案的整理要系统化;档案的保护要科学化;档案的管理要现代化。另一方面要积极探索电子档案管理的新办法,把电子档案的形成、积累、归档、保管和提供利用等环节纳入到档案管理的范围,并在档案部门的监督管理之中。

### 3 档案信息资源的开发利用

土地档案是不同历史时期土地管理制度和措施的汇集,也是各项技术成果的真实记录,具有重要的凭证作用和参考作用。

(1)认真编制形式多样、实用性强的档案检索目录,便于查找和利用。档案管理人员可以通过检索工具较为迅速、系统地提供和查找各类档案。要积极开展多种汇编和参考资料的编研工作,增强档案资料的利用价值和服务功能,为房地产开发、查封解封土地、银行抵押贷款、解决土地权属纠纷、土地使用权属变更等工作提供可靠的、科学的数据和依据。

(2)充分利用土地档案资料。改革开放以来,我国实行了土地有偿、有限期使用制度,在一定范围内允许民营资本和外资进入矿产勘查开发领域。在土地出让、转让、出租、抵押以及土地契税、耕地占用税的收取等经济活动中,其土地、矿产资源等有偿使用价格的制定,主要依据土地档案对所利用的土地质量、数量、位置、类别、使用年限、地价总额等要素的翔实记录。因此,依法合理地利用好土地档案,充分发挥其在社会经济发展中的作用,是提高档案利用率的重要途径。

(3)积极为国土资源事业和经济社会可持续发展提供档案信息服务。通过档案的开发利用,来增强档案管理的活力,促进国土资源事业的发展,扩大土地档案管理工作的社会影响,创造出更大的社会效益和经济效益。2007年,胶州市国土资源局出台了《国土资源档案管理暂行办法》等文件,加强对基层国土所土地档案的整理、分类、查询、借阅等方面的规范指导和要求,为促进基层国土资源所土地档案的开发利用工作提供了制度保障。

### 4 提高土地档案管理服务水平

(1)加快信息化建设。利用我国已开发的国土资源管理软件,在已有的数字化地籍图和地籍档案数据库的基础上,建立土地档案数据库,并与国土资源管理工作整合为一个行业性的办公网络,从而达到档案信息资源共享,提高国土资源档案的利用率,更好地为当前的经济建设服务。“十一五”期间,我国将加快数字化档案馆的建设,国土资源档案馆数字化建设问题已引起人们的普遍关注,胶州市国土资源局开始投资建设基层档案室。笔者认为,传统档案馆的数字化之路是一个循序渐进的过程,对其各个环节进行深入分析研究是十分必要的。胶州市国土资源局2003年建立的地籍信息档案,为各部门的档案使用提供了便捷的服务,也为建立基层地籍

信息档案提供了范例。

(2)编研档案资料。一是要筛选主题。土地档案的编研工作应以室藏档案为主要对象。如编制地籍管理大事记、地籍管理组织机构变革、地籍管理基础数字汇集和专题材料等;汇编地籍档案文集及史料,如土地利用现状调查成果汇编及地价评估成果汇编等档案资料。二是要综合分析,通过综合分析,找出规律性的东西,为社会提供更全面、更准确、更快捷的档案信息,为各项工作提供方便。自2002年至今,胶州市国土资源局组织基层国土所先后编写了《全宗指南》、《组织沿革》、《全市土地资源利用情况分析》、《全市土地规划利用汇编》等10余种约8万字的参考资料,有力地配合了全局对土地档案的开发利用工作。

(3)严格规范管理。土地管理部门要把基层土地档案管理工作提到重要议事日程,纳入土地管理目标责任制和总体考评中。土地管理部门要成立土地档案管理领导小组,加强领导,明确责任。土地档案是在土地管理工作过程中形成的、专业性和技术性较强的业务档案,兼具文书档案和技术档案的特点,并具有法律特征。它包括地籍管理档案、建设用地档案、土地利用规划档案、土地定级估价档案、国土执法监察档案、土地统计数据等,这些档案虽然都属土地档案,但都具有各自不同的特性,在立卷内

容、装订方式、存放形式、管理办法和保管期限上都有差异,因此,必须进行单独分类。国土部发布的[1991]国土[办]字第41号文件、国家土地管理局发布的“关于印发《县级土地管理档案分类方案(试行)》[1991]国土[办]字第41号)和《土地管理档案案卷构成的一般要求》”,对土地档案分类和案卷构成做了详细介绍,为土地档案分类工作提供了可靠依据。

(4)开拓服务领域。为了提高土地档案利用效率,必须建立一套相对独立的查询、借阅制度和检索方案。在工作过程中,要严格遵守查、借阅制度,认真填写查询、借阅登记表。查询、借阅人员在使用时要本着保护档案的原则,不得丢失或损坏,对归还的档案,档案人员要当面清点,发现丢失或损坏应及时追查责任。要大力开发档案信息资源,积极开展社会化服务。通过编辑档案信息和档案数据录入计算机等途径,积极开发档案信息资源,为中心工作和经济建设服务。要围绕土地利用规划的编制和实施、土地整理、土地收购与储备、土地招标采购和国企改革中土地资产处置、土地登记发证等中心工作,积极开展档案信息的编辑工作。要充分利用计算机网络,积极开展有偿咨询服务,及时提供第一手的原始数据、满足社会对土地档案信息的需求。