

在全市土地使用制度改革会议上的讲话

市委书记、市长 陈喜臣

(一九九五年九月十四日)

同志们：

市政府召开这次土地使用制度改革会议，传达、贯彻中央和省土地使用制度改革会议精神，总结全市在这方面的工作经验，同时，结合我市实际，对今后如何贯彻好省会议精神、深化我市土地使用制度改革、完善各项管理措施等各方面工作作出部署。会上，市国土局的两位领导分别强调省会议精神对我们的指导作用，并对今后工作作了部署；市体改办、各县（市、区）的领导也在这里谈了很好的意见，介绍了情况，交流了经验。我觉得这个会议开得很好，对于今后我市土地使用制度改革、加强土地管理、适应市场经济发展是很有意义的。

我觉得土地使用制度的改革这个问题非常重要，可以说是发展市场经济的一个核心问题。无论是工业、商业，还是农业的发展，都同土地使用制度有关。因为，建立社会主义市场经济体制，必须在各个经济领域进行改革，土地使用制度的改革和管理制度的建立，是市场经济体制改革的一个组成部分，而且是相当重要的组成部分，但是，土地使用制度的改革，刚刚开始，我们对许多情况，许多问题的认识还比较肤浅，还未能适应市场经济的要求。在座的同志是土地使用制度改革、土地管理的主管部门的领导，如何认识好这个问题，做

● 领导讲话 ●

好这项工作，是摆在我们面前一项值得研究、值得加强、值得做好的很重要的事情。这次会议，既是传达的会议，又是探讨的会议，作为市政府的职能部门，国土部门召开这样的会议，还是第一次。关于农村土地改革我们已开过会；从国土部门加强土地管理这个角度出发，研究如何进行土地使用制度的改革，我们还是第一次开这样的会。相信通过这次会议，大家在认识上有很大的提高，在工作上有很大的加强。关于土地使用制度改革、加强土地管理，我讲几点意见。

一、土地使用制度改革势在必行，我们必须主动适应，做好工作

为什么说势在必行呢？这个“势”就是市场经济的发展和市场经济体制的建立。我们党的十四大提出要建立社会主义市场经济体制，要发展社会主义市场经济。我们国家这个发展目标，给土地使用制度、土地管理体制提出了必需改革的主题，所以说它势在必行。市场经济的发展，社会主义市场经济体制的建立，这是个大“势”，推动土地使用制度改革，你想改也好，不想改也好，想改得大一点也好，改得小一点也好，反正是要改，这就叫势在必行。那么，怎么改，怎么改得又快又好，这里面的关键是一个主动适应的问题。主动适应是做好工作的关键，在座的同志都要解决这个问题。

回顾我们建国四十多年，围绕土地的改革，我看大的有三次，第一次就是围绕土地所有制的改革，把土地从地主手里夺过来分给农民，可以说那个时候是新民主主义的改革性质，以一种少数人占有的私有制转到广大农民群众都占有的私有制，这种土地改革还是土地私有制的改革。土地在地主手里是私人的，没收以后，按人头来分给农民，还是私有的。接着，就是搞合作化，把土地私有变为集体所有，这是一次改革，即土地所有制的改革，我们在座部分同志已经历过，都知道的。这次改革，对建立共产党政权，对发展农村的集体经济是一个关键的改革。这次改革一直延续到党的十一届三中全会。从1949

年到1978年三十年间，我们的社会主义经济有很大的发展，但是我们的生产力仍然很低下，这种所有权和经营权合在一起，由一个生产队长来经营的模式不适应我们的实际。因此，我们国家就进行了第二次改革，就是党的十一届三中全会后的联产承包到户责任制的改革。这次改革，所有制没有变，但经营权分开了，放给农户，把人民公社统一组织经营、统一组织生产的模式改为各家各户自己经营，叫联产承包。农户向集体承包，联系产量包起来。这次改革对于解决温饱问题，促进生产力的发展起了很关键的作用。没有这一步的改革，不可想象会有社会主义市场经济的提出，不会有我们这一次的土地使用制度改革。十一届三中全会后这种改革，给我们带来两个大的变化，一个带来了农村生产力的大发展；另一个促使了各种经济成份的形成，有集体的，有私营的，有个体的，还有外资企业的，这些经济成份的发展就提出了市场经济问题。没有多种所有制，就不存在商品交换的问题，不存在竞争的问题，不会出现市场经济发展的要求。第二次土地改革，把经营权和所有权分开在改革中是伟大的成功，为我们党的十四大提出发展社会主义市场经济提供了有力的保证。这种结果是许多人意想不到的，历史就这么走过来。第三次土地改革就是当前土地使用制度的改革。大家知道，现在说的是制度，不是所有权，也不是经营权。制度这东西，是包括一整套法律、法规、方针、政策，系统的且内涵比较丰富的体系。这次改革牵涉面很广，需要建立各种管理、运行的机制，没有这些机制，它就不会成为一种制度，而且这种制度是要同社会主义市场经济相适应，不是单方推进，解决一个问题就能凑效的。这比前两次改革要复杂得多，深刻得多。我们应该认清这种形势，认识这种改革的意义。这种制度的改革就是要促使土地使用能同社会主义市场经济相适应。这种制度的建立，不是一件简单的事情，它不单是农村的问题，还是城市的问题；不单是农业的问题，

还是工业的问题；不单是工业的问题；还是商业的问题。哪一个部门、哪一个方面都相关联。这种使用制度的建立，还包含一种经常转换关系。土地的使用可以从私有转为公有，从集体所有转为国家所有，从国家使用转为集体使用或私人使用，允许在市场经济条件下转换。这种情况牵涉了各行各业，牵涉了市场经济。这些转换、变化，要靠法规、靠制度、靠管理来加强和完善。所以我们不能简单地把土地管理理解为某块地批给谁就完事了。我觉得这个问题很重大，我们要用二十年左右的时间基本建立起社会主义的市场经济体制框架，土地使用制度、管理体制框架也要同步建立起来。这就有许多问题需要处理。这个认识大家一定要明确，一定要清醒。否则，我们就做不好工作，就会处在被动的地位，而不是主动的地位。可能某些方面抓了，总体没抓；某些方面做好了，其他方面没有做好，总是处在被动的局面，那就做不好土地管理工作。所以说这次土地使用制度改革势在必行。我们一定要主动适应，做好工作。中央和省的会议精神，与会同志讲了很多，我觉得归结起来，就是势在必行这个问题，它的实际意义就在这个地方，要进一步提高对这个问题的认识。

二、土地使用制度改革的目标，是建立与社会主义市场经济体制相适应的土地市场体系

这个目标，就是要建立社会主义市场经济体制条件下的土地市场体系。这场改革如不紧紧抓住“市场”这两个字，并且想得很清楚，研究得很透彻，那这场改革就没有目标。我们土地使用制度改革就是要目标瞄准市场，简单地说，就是土地怎么进入市场，土地作用制度改革怎样按照市场经济规律把它管好这两个问题。首先是研究它怎么进入市场，其次是研究它进入市场后怎么管好。我看那么多文件、材料，就是这个题目，土地使用制度改革就是要研究这两个问题。这就是我们改革的目标，这跟过去的管理、过去的认识，有很大的差

别，可以说是180度的转变。过去我们搞的是一些凝固的管理办法，用地是无偿的、划拨的、无限期的。因为在计划经济条件下，在主要搞农业的情况下，土地进入市场无从说起。国家要办厂，就划一块地给它；部队驻军要来，也划一块地给它；修水利用了哪个村的土地，就在其它地方划一块地给它，就这样算了。现在讲市场经济就提出土地市场问题。土地进入市场首先有一个价格、价值问题。土地现在是有价值的，它不仅是生产资料、生活资料，它也是资产，是有价值的，值多少价，价格怎么算，利益如何分配，怎么使它有价，使它增价，这些都是我们研究的课题。有些地方的土地好象没有什么价值，经过我们的工作改善了环境，价值就产生啦，低价可以变高价，无价可以变有价。这里就有一些问题需要我们好好研究，首先是无价变有价的问题，有了价格，进入市场就有很多名堂；其次进入市场后，有很多形式的转化、转变，怎么跟踪，怎么管理，我们也得研究。搞好土地使用制度改革，就是要研究在市场经济的前提下，土地怎么进入市场，然后怎么管。这里面其实就包括下面几个体系：一是资源有效配置的体系。土地是一种资源，如何配置才比较合理，这里有很多名堂值得研究。一个地方，一县或一村都存在这个问题。资源配置跟地理位置、技术条件、资金条件等多种因素相配合，不能就土地研究土地，要研究很多相关问题，才能做到合理配置。比较直观的方法，比如修一条公路，两边建商店，这比较合理，因有人流动就有购买力。公路两边建商店，显然是一种配置，这是一种自然的配置。又比如这里有一个人才，他能办一个厂，在这个地方办厂，把农业的东西变成工业，还有技术、资金等相配置，这些生产要素合理配置就形成了资源配置体系。这就是我们进行土地制度改革要研究的一个方面的内容。二是合理收益的分配体系。我们几乎天天碰到群众写控告信、闹事，反映干部搞不正之风，一个地方发展造成公害，后果不良等问题，这些都

● 领导讲话 ●

同土地使用制度改革当中的收益分配体系密切相关。我们现在还不重视这种收益分配体系的建立。这里面有很多东西值得研究，如土地到底是谁的，很多领导干部，其概念是模糊的。经济的发展，三次产业的收益跟土地有什么关系，应该怎样分配，这里涉及国家、集体、个人的问题。我们要着重研究收益分配，因为这土地有价，有偿使用必定带来效益，它怎么分配，需要合理、完善的体系。三是中介服务体系。土地进入市场需要一些服务机构，叫做中介服务体系，这个体系如果不完善，我们资源的合理流转、合理配置、效益的提高就受到影响。所以，搞好土地使用制度改革，使土地进入市场，然后搞好管理，得到更好的效益，牵涉面相当广。这不是一个国土部门、一个分管领导就能解决好的问题，这里面有很多复杂的问题，需要建立一系列制度、管理体系来相互配合、来完善。所以，我们进行土地使用制度改革，要建立健全各种政策、法规、法律和管理制度，不然就很容易出漏洞。因为有利可图的东西，受利益驱使，很多人、很多部门既违法又违纪。例如，要建楼房，不报建就省了报建费；楼房应发建在这个地方，业主把它扩大一点，增加土地面积，得到更多的利益，从出让、转让到建设、管理，都有利益的驱动，这驱动需要法规、政策来规范、来管理，这是市场经济必然的要求。因此，要建立公开、公平、公正、规范有序的土地市场体系，土地使用制度改革如果达不到这个目标，我们就管不好土地和土地市场。在这个问题上，有许多文章可做且必须做。这次会议讲话材料，说要解决的问题很多，说到底还是建立土地市场体系这个问题，我们要十分明确。中央、省的会议中提出这几年改革有什么收获，存在什么问题，在哪方面需要加强，都讲到土地市场体系，也讲得比较清楚，大家按照这个要求，结合我市实际努力做好就是了。

三、贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基

本国策

我们要贯彻这个国策，这是我们的基本国情决定的。从我国基本国情出发，从我市市情出发，从各县的县情出发，土地使用制度改革都必须坚持这一方针。不要以为一改革，我们的土地要怎么用就可以怎么用，这是不行的。我们还是要坚持“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策。对这个问题，我们要保持清醒头脑。因为我们人口这么多，土地这么少，特别是耕地很少。我们以前的改革，对临时用地、预征土地，还有开发区使用耕地，都大手大脚，放得很开。现在回过头来看，我们这么做是一种失误。无论怎么改革，我们的目的不外乎两个，一个是促进社会主义市场经济的发展，一个是在有限的土地上发挥更大的效益。这就要求尽量少用地，使土地发挥应有的效益。特别是耕地，我们三个人才一亩耕地。造一亩地是不容易的，特别是造一亩好的耕地更不容易。现在一下子把耕地改作它用，改得有效益，改得合理是应该的。但是管理松了，没有发挥它应有的效益，不能促进经济有效发展，那就是一种浪费，就是一种失误。因此，我们在土地制度改革问题上，要正确处理好吃饭、建设、发展三者的关系，这首先要保证吃饭。市场经济的建立、发展需要一个过程，大家不可能齐步走，条件好的地方先发展起来，条件不具备的地方慢些发展。所以土地制度改革不能搞一刀切，不能认为哪一种好的，哪一种是不好的，要从实际出发，珍惜我们的土地，合理利用我们的土地，特别是保护好耕地。既保吃饭又能发展，保证必要的建设用地，处理好这个问题，思想要明确，工作要做得细，但这不是轻而易举的。只一句话，没有固定的模式，到底怎样才叫合理有效？这问题各地情况不一样，不能用一句话来概括，但这个指导方针一定要明确。如果我们在改革过程中浪费了土地，特别是浪费了耕地，造成经济不能同步发展，农业又受到影响，吃饭受到威胁，那我们就犯了一

● 领导讲话 ●

个大错误。要发展，要建设，我们若不给予支持，不给予提供条件那也不对。在改革中要保持清醒的头脑，工作中要掌握这个问题。各地要随着市场经济发育的不同情况来定，正确处理好吃饭、建设、发展三位一体的关系，统筹兼顾，统一规划，搞好改革。如果说当前问题较多，群众意见很大，就是我们改革中的失误造成的，主要是处理这三者关系上有失误，造成群众不满。我们要发展事业，又要很好保护耕地，珍惜土地，合理利用每寸土地。这是这次改革的基本方针，这个基本国策不能忘，也不能丢。

四、改革的关键是强化政府对土地市场的统一管理

要建立适应社会主义市场经济的土地使用制度，就要使改革有序地进行，不能是自发的，不能靠一哄而起的办法来建立，它需要引导；而能不能搞好，关键在于管理，谁管理？政府管理。当前土地市场存在的问题，是失之过宽的问题，是政府职能没有发挥，政府统一对土地市场的管理这个问题没有解决好。实践证明，哪个地方的政府能强化对土地市场的统一管理，那个地方的土地就管得比较好，土地使用制度改革就比较顺利，问题也比较少，群众意见也比较少；哪个地方政府有错误认识，认为发展经济，大家爱怎么弄就怎么弄，那地方就出乱子。这种情况，我们在谈论改革时，要十分明确，十分清醒。改革的深入，制度的建立，政府一定要强化对土地市场的统一管理。会议结束后，同志们对这个问题要认真加以研究。

统一管理，国家是有法律规定的，县以上人民政府的土地管理部门才有权，政府赋予给它统一管理的权力。许多地方对土地管理实行了“五统一”和“一支笔”的经验，我认为是成功的，实践证明也是有效的。所以要加强这方面工作，权力不能下放。大家都想这个权，都想图个方便，但你一方便就乱套了。这次会议，学习了上级的精神，交流了经验，使我们更加明确这是一件很重要的工作，必须进一步抓

好。

从会议材料看，我们自己的经验也好，外地经验也好，全国的要求也好，我觉得还是说这么两句话：管理不能多头，权力不能下放。要在这个前提下来研究政府如何强化对土地市场统一管理的问题。我们不要放宽，因为发展经济需要有项目，用地会按项目提供。我还没有发现谁要办什么项目，向国土部门要地，包括省、市、县的国土部门不会给。相反，基层单位乱批乱给的现象则是存在的。群众有意见，出了问题，都是从基层闹上来的。当然，统一管理就有一个改善服务、提高办事效率的问题，办事要快一点，服务要周到一些，这是应该的。我市各级国土部门应该改善服务条件，但不能以此为借口，来下放权力，多头管理，这是不行的。这条经验可以说是成功的，是成熟的，应该坚持下去。这是我们推进这场改革必须坚持的一个管理方针，也可以说是一个关键。但我们这方面的问题还是不少的。除认识的问题以外，实际工作也需研究加强，我看主要有5方面工作。

（一）健全机构。我们下半年要机构改革，国土部门只能加强，不能削弱。改革给我们提供了一个机遇，因为我们经过多年实践，国土管理机构应该怎样加强，包括机构的设置，职能的明确，有个比较全面的认识，在这次机构改革中可以加强和完善。同志们要主动一些。通过这次机构改革，我市国土管理机构只有在设置上更加健全，更加合理，才能适应当前繁重的任务。

（二）完善法规。在进行土地使用制度改革中，涉及法规的问题很多，我们要依法管理。现在，国家、省颁布有关法律、法规不少，我们应研究怎么完善，制订适应地方实际情况的规范性文件，比如实行土地管理“五统一”，还有管理上土地转让、出租、抵押等有关法规的制定和健全。法规出台后，实施的任务更加繁重。很多东西明明是违法违规的，但没人管，我认为有关法规还不完善。出现这种情况，

● 领导讲话 ●

原因在哪里？主要是超出职能部门职能范围，而且需要有关部门的配合。国土部门、执法部门如果对乱七八糟的事情没管好，我们就失去威信，处理事情就要打折扣。我们大讲土地管理、土地使用制度改革，但出现了许多违章乱建现象，这到底由谁管，有人说是建委管，有人说是其他部门管，也有人说是国土局管，终究没人管。我们不是说要建设社会主义新农村吗？但大家可以看看我们的农村，房子建了不少，但村子象样的不多，城镇象样的也不多，包括我们道路两边建设象样的也不多，路修得很宽，但路两边的景观非常糟。我不久前到北京、山东出差，看到大路两边是绿油油的作物，极少看到路旁有小店，极少看到乱糟糟的村庄，看起来非常舒服。我们长住在这里，对乱糟糟的现象已经没有什么感觉，已经麻木了。这是非常浪费的现象，地也占了，钱也花了，就是搞不出一件好东西。我举这样的例子，就表明土地管理大有文章可做。例如，是否同意在某个地方搭蓬棚做买卖，是否同意村占用耕地建新房。老村庄没人管，一些城镇也没人管。我市有一个城镇，建了很多新楼房，晚上看上去很漂亮，但是路面上没有铺水泥，也没修排水道，地面上到处都是水和杂草，可以说是楼房建在荒滩上。我不知这个镇的书记、镇长有没有感想。这样的问题，国土部门是有一份责任的。现在讲土地制度改革，要形成一种制度，需要多方面配合，才可以管住管好。要建立这么一种制度：你具备了制度规定的条件，我才批地给你；你不具备这种条件，你就别想要地。我们如采取这种做法，是可以管得住的。有没有这种胆量和气魄来管好土地，是很重要的。

在我市范围内，有的山上风景很漂亮，但就有人在那里炸石头，挖泥土，造坟墓，什么都干。这事情到底谁来管？我在汕头管了两年农村工作，在这里却弄不明白谁管，好象有利的时候矿产部门管，没利的时候国土部门管，反正政府要管，而政府由谁具体管，直到现在

还没有解决。如果这样继续下去，是不行的。加强对土地的管理，不要以为除了批地就没有事可干，不要以为中央宏观调控，没人来要地就没事干。其实我们还有很多事要干，建立和完善制度，这不是轻而易举的事情，我们还须继续努力。今天讨论了这个问题，研究了这个问题，就是一个发展。

(三) 严肃纪律。土地使用制度改革的关键是要加强政府对土地的统管。管理就要严肃纪律。几年来我们失之过宽的事情太多了，土地使用是这样，土地管理也是这样。法律、法规不少，但怎么管好，存在一个纪律问题；违法违规应怎样处理，这些问题如没解决，土地制度改革就很难搞好。

(四) 加强队伍建设。土地管理工作要靠大家来做。国土队伍的状况如何，关系极大。状况包括思想素质、业务素质、精神状态。大家都有一定的文化程度和工作经历，是有条件干好这项工作的。现在关键就是精神状态。我认为各个机关单位、领导干部是否有强烈的事业心，是否有一股正气，这是关键。因此队伍建设首先应解决精神状态的问题。精神状态好，大家有事业心，有正气，什么事都能办好。有些地方条件不错，但工作平平；有的地方条件较差，问题较多，但工作很出色，这不是水平高低的问题，而是精神状态的问题。我市起步晚点，在当前改革浪潮汹涌的形势下，我们办的事情很多，困难很大，没有一种新的精神，没有一个强烈的事业心，没有一股正气，就不能很好地深化改革。在班子、队伍建设中，应着重研究如何提高精神状态。

(五) 加强领导。政府应切实负起这个责任。只靠国土部门是有困难的，国土部门毕竟是政府的一个职能部门。很多事情需要政府组织各部门相互配合。需要政府办的事情，大家要主动提出来；政府主管领导也要多加研究，多商量。这两个方面积极性结合起来，事情就

