



当代中国土地管理

CONTEMPORARY CHINA: LAND ADMINISTRATION I

(上)

香港孔子學院

文化保育研究所

榮譽講師 蔡雲芳 敬贈

當代中國出版社
香港祖國出版社

LIMITED EDITION NO. 113 / 2009



当代中国土地管理

CONTEMPORARY CHINA: LAND ADMINISTRATION I

(上)

当代中国出版社
香港祖国出版社

《当代中国》丛书

编辑委员会

主 编 邓力群 马 洪 武 衡

编 委 (按姓氏笔画排列)

丁伟志 于光远 王忍之 安平生 有 林 朱穆之
华 楠 李力安 杜润生 杨白冰 周克玉 林涧青
房维中 胡 绳 贺敬之 袁宝华 梅 益 薛暮桥

《当代中国》丛书

编 辑 部

(按姓氏笔画排列)

刘 杲 杜 敬 陈伯林 吴家珣 李松晨 段若非
唐合俭

《当代中国土地管理》

编辑委员会

顾 问 王先进 王光希 陈 业 马克伟 刘文甲 杨朝仕

鹿心社

主 编 邹玉川

副主编 李 元 罗远顺 孙英辉

编 委 (按姓氏笔画排列)

丁万良 丁尚清 王 健 王世元 王万茂 王松林

王惠武 王 薇 云汉文 方纯如 韦家国 甘藏春

叶文鉴 卢胜海 冯庆祥 孙英辉 次旺诺布

伊明·米满夏 刘佳胜 刘允洲 邹玉川 陈寿山

吴文谦 吴家明 宋锡林 沈谋达 李 元 李如林

李尚杰 李焕俊 李枝荣 李鸿胜 范庆云 周 诚

罗远顺 杨向杰 金学有 郑振生 林方磊 林增杰

林剑聪 张小华 张立才 张宗良 赵友华 赵福臣

赵 龙 胡存智 姚茂森 徐日辉 徐及善 徐文志

贾云生 袁 征 袁本令 柴俊彝 高 群 鹿心社

黄小虎 黄启章 傅应铨 韩桐魁 蔡育天 蒋书铭

楚玉山 廖维满 裴辅祥 潘明才

《当代中国土地管理》

编 辑 部

主 任 孙英辉（兼）

副主任 樊志全 姚发奎

成 员 牛 燕 孙英辉 李有琛 姚发奎 樊志全

《当代中国土地管理》

主要撰稿人

(按姓氏笔画排列)

丁志如	于纪云	马 瑛	马建民	王光希	王世元
王 涛	王希英	王先觉	王兴盛	王经培	王鲁江
王淑英	毛文萍	韦 红	云汉文	甘书龙	巨生海
刘育成	刘祥元	刘明松	刘稀栋	刘晓虹	刘 锋
朱小川	朱嗣保	仲干通	孙英辉	孙守彬	阎莉莉
李明彬	李尚杰	李如林	李冠军	李 仁	李有琛
沈象仁	安泽剑	邢新海	邢 俊	严卫清	孟葆青
冷宏志	陈宗清	陈瓦黎	陈寿山	陈光远	陈 勇
陈国胜	陈永东	陈建华	何昌孚	何凤山	何 湛
何天山	何 平	吴淑章	吴昌洋	吴建华	吴 刚
宋名水	宋文杰	宋艳萍	金三红	图 文	郑振源
金荣基	尚可明	范晓黎	杨向杰	赵久田	赵祖宏
赵毓芳	赵吉祥	赵云山	姜德敏	倪乃勤	胡存智
宫玉泉	秦智述	秦淑英	夏 俊	张紫西	张婉丽
张希美	张世容	张庆坤	张乃贵	张国秀	张选民
张圣译	张冠戎	张 鹏	殷开世	郝 琚	贺楚华
都基坦	钟 毅	钱 铭	殷卫平	唐 更	唐世力

姚发奎 莫昭安 顾祖红 黄 燕 黄学伟 黄 清
徐日辉 徐文志 郭英基 彭月灿 曾德恩 温明炬
储继明 靳 薇 董北平 窦益相 解庆昌 解建军
薄志新 潘明才 潘晓白 蔡辛一 蔡云鹏 蔡胜仁
穆广荣 魏淑英

总 序

中华人民共和国，作为一个伟大的社会主义国家，屹立于世，已经整整三十五个春秋。

当此之际，我们决定把三十多年来的历史经验，分门别类，加以总结，编纂成书，陆续付梓，以献给这一伟大事业的创业者和建设者，献给行将参加到这一事业中来的一代又一代新的建设者，献给全国各族同胞和世界上一切关心我们事业的朋友们。

在中华民族四千多年的文明史上，我们当代的历史——中华人民共和国的历史，是最辉煌的篇章。这个时期，中国大地上社会的发展，历史的进步，各项事业的兴旺，人民的团结，都是空前的。我们并不满足于既有的初步成就，并不想以此矜夸于人，但是我国人民通过三十多年的实践，确实重新建立了充分的民族自信。实践本身向全世界宣告，有着古老文明的中华民族，在中国共产党领导下，恢复了和勃发着青春的活力，她完全有能力在比较短的时间内，扎扎实实，以比较高的速度，迎头赶上，跻身于世界先进民族之林。

中华人民共和国的历史，是一部艰苦卓绝的社会主义创业史。其所以艰苦卓绝，一则是由于我们的基础太差，起点太低；二则是由于我们没有经验。如何把一个贫困落后的半殖民地半封建的旧中国改造和建设成为一

一个富强先进的社会主义新中国，不仅在我国的历史发展中是前无古人的创新之举，而且在世界范围内也无成例可援。我们固然可以参考和借鉴别人的经验，但从根本上来说，却只有靠我们自己运用马克思列宁主义的普遍真理，独立地认识和分析中国的特殊国情，以无畏的革命创造精神和严格的科学态度，找出一条中国化的建设社会主义的道路。只有这样，振兴中华的大业才会事半功倍，卓有成效。在革命战争年代，我们把马克思列宁主义普遍真理和中国革命具体实践相结合，形成了适合中国情况的科学的指导思想，即毛泽东思想。是否坚持马克思列宁主义普遍真理和中国革命具体实践相结合，是决定新民主主义革命成败的关键。建国以来的历史实践表明，这同样是决定我国社会主义事业成败的关键。三十多年来，中国人民为此贡献了智慧，付出了劳动，备尝了失误的苦痛和成功的欢欣。党的十一届三中全会以后，我们总结过去正反两方面的丰富经验，坚持和发展马克思列宁主义、毛泽东思想，逐步制订和完善各方面的方针政策，在探索建设有中国特色的社会主义的道路上，有许多新的创造，取得了重大的成就。在一九八二年党的第十二次全国代表大会上，邓小平同志提出：“把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来，走自己的道路，建设有中国特色的社会主义，这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论。”建设有中国特色的社会主义，这是一个实践的过程，又是我们的认识不断提高和深化的过程，这是我们的出发点，又是我们的奋斗目标。我们完全可以自豪地说，沿着这条道路前进，通过全体共产党人和各族人民脚踏实地的艰苦奋斗，把我们的祖国建设成为一个高度文明、高度民主的社会主义的现代化强国，是指日可待的。

社会主义中国的历史还在发展。我们有责任把我国走过的道路和取得

的经验，介绍给全国各族人民，介绍给世界人民。我国人民必能从中吸收到爱国主义和社会主义的可贵教益，国外一切关心中国的人也能够由此增进对社会主义新中国的了解。这就是我们编撰出版这套《当代中国》丛书的主要目的。

《当代中国》丛书，将遵循实事求是的科学的态度，不虚美，不掩过，用可靠的事实资料，如实地写出新中国三十多年的建设史，为世人为后代留下一部科学的信史。我们深信，只要把三十多年建设的成功和挫折的经验，运用马克思列宁主义、毛泽东思想一一加以科学的总结，那就会使之成为传诸后世的国宝。

当然，任何珍贵的历史经验，都不应变成妨碍人们继续前进的沉重负担。我们不仅不能重复过去的错误，也不能为成功的经验所束缚，而故步自封。历史经验的可贵，在于提供给人们继续前进的力量，在于给人们研究和解决新问题以智慧。现在，为了实现社会主义现代化，全面进行经济改革和技术革命的历史任务，已经提上了议事日程。这些在新的历史条件下面临的重大的新课题，显然是不可能从既往的历史经验中找到现成答案的。我们的任务在于，正确运用历史经验，从中得出规律性的认识，以便用科学性和革命性紧密结合的革新精神，去迎接我国社会主义现代化建设的新高潮。

《当代中国》丛书编辑委员会

一九八四年五月三日

序 言

放在我们面前的这本书——《当代中国土地管理》，是一部系统反映我国土地管理的历史与现状的地情全书。它客观地提示了中国历史上土地与社会发展的相互关系，详实地记述了新中国成立以来，特别是一九八六年《中华人民共和国土地管理法》颁布以来，土地管理事业发展的历程与现状，集中地体现了江泽民同志提出的“保护耕地就是保护我们的生命线”这一战略思想的现实意义和深远意义。同志们都应该读一读，以使我们的工作和决策能从全民族根本和长远的利益出发，完成社会主义经济建设可持续发展的战略任务。

从我国社会五千年历史可以看到中华民族的生存和发展都直接和间接与土地的利用和开发相关连。千百年来，历代统治者都把“民以食为天，地乃国之本”奉为“治国方略”，虽然曾在土地问题上采取过一些顺应社会发展的措施，但终因剥削统治阶级的局限，不可能真正从根本上解决土地问题。

新中国建立以后，从三座大山长期压迫下被解放出来的中国人民，第一次拥有了自己的政权和自己的土地。这种当家做主的喜悦，迅即转化为高涨的生产积极性，大面积被撂荒的耕地被重新耕种起来，使新中国的经济在较短的时间内迅速得到了恢复与发展。但是，在当时的历史环境下，人们还不能全面地从合理和高效利用土地资源的角度来对待土地问题。土地的合理利用和优化配置还远未达到先进的水平。

改革开放后，随着国民经济的快速发展，加大了对土地乃至耕地的需求量。一九八五年全国出现耕地减少 1500 万亩的高峰，敲响了中国耕地危机的警钟。面对人口将继续增长，经济建设仍需继续占用耕地，而耕地后备资源却又十分有限的严峻现实，党中央、国务院及时地采取了一系列强有力的措



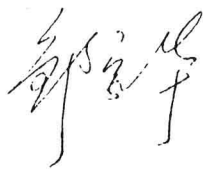
施。一九八六年，中共中央、国务院发出《关于加强土地管理，制止乱占滥用耕地的通知》、全国人大颁布了《中华人民共和国土地管理法》，成立了实行城乡土地统一管理的各级土地管理机构；一九九〇年，国务院确定每年六月二十五日为全国土地日；“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策逐步得到落实，从而有效地遏制了耕地锐减的势头，开创了依法、统一、全面、科学管理土地的新局面。

但是，旧体制和旧观念的巨大惯性，使得新体制和新观念的建立成为一个较长的过程；即使在新的体制和观念确立以后，具体工作中也还会出现新的问题，甚至错误。八十年代末，受片面的“以地生财”观念的影响，一些地方在局部和短期利益的驱使下，不顾主客观实际的可能，出现了“房地产热”，盲目占地造成耕地资源的极大浪费。有的甚至提出“保护耕地就是保护落后”的错误口号。据统计，在一九八六——一九九五年十年中，全国耕地每年以近 300 万亩的速度递减，引起了社会的关注。

土地是人们生产和生存的重要的源泉。土地能否高效合理利用，耕地能否得到严格的保护，不仅关系到农业基础地位能否巩固和经济能否协调、健康发展，更关系到中华民族的生存和发展。因此，土地问题引起了党中央、国务院的高度重视。针对土地这一关系到国计民生的根本问题，党中央、国务院作出了一系列重要指示和批示，先后召开了全国土地使用制度改革和耕地保护会议。党的十四届五中全会和八届全国人大四次会议以后，根据“在我国社会主义现代化建设中，实现经济与社会相互协调和可持续发展作为重要的战略”和实现“两个根本性转变”的总方针，提出和部署了“加强耕地保护力度，实行土地集约利用，实现耕地总量的动态平衡，促进国民经济持续发展”的战略目标，一九九七年三月通过的修改后的《刑法》中增设了“破坏耕地罪”、“非法批地罪”和“非法转让土地罪”；特别是一九九七年四月，在充分调查研究基础上，中共中央、国务院又下发了《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》。提出了加强土地管理特别是耕地保护的治本之策和坚决措施。提出必须采取十分严格的措施管理土地和保护耕地。必须贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策，必须在

体制、机制、法制上采取治本之策，扭转人口大量增加情况下耕地大量减少的失衡趋势。充分地反映了以江泽民同志为核心的党中央在扭转耕地锐减问题上的坚强决心。

“但存方寸土，留与子孙耕”。回顾历史，展望未来，土地管理新的目标必将在中国共产党的领导下，通过具有光荣传统的中国人民的不懈努力，在不久的将来实现。我们不仅要为子孙留下饭碗田，还要为后代留下更多可供发展的资源与空间。我们可以郑重地向世界宣告：中国人民完全能够自己养活自己，而且会生活得越来越好。



一九九七年七月二十五日



[1] 邓小平指出，必须看到我国底子薄，人口多，耕地少的特点



[2]、[3] 1994 年 9 月，江泽民、李鹏等会见全国土地使用制度改革会议代表

[4] 江泽民在广东视察时充分肯定土地管理“五个统一”做法



[5]、[6] 1990 年 5 月，李鹏、姚依林接见参加中国土地使用制度理论

研讨会的全体代表

[7] 李鹏视察土地开发工程