

中國土地問題研究

**ZHONG
GUO TU
DI WEN
TI
YAN JIU**

- 中国土地学会主编
- 中国经济出版社

**ZHONG
GUO TU
DI WEN
TI
YAN JIU**

——中国土地学会第三次会员代表大会
暨庆祝学会成立十周年学术讨论会论文集

中国土地问题研究

——中国土地学会第三次会员代表大会
暨庆祝学会成立十周年学术讨论会论文集

中国土地学会主编

中国经济出版社

(京)新登字079号

内 容 简 介

土地是人类赖以生存和发展的物质基础,“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”是我国的基本国策之一。《中国土地问题研究》一书是专家学者们针对我国现阶段土地管理现状,研究提出应采取的对策和建议。全书共分八个部分:(1)中国土地学会的“三大”文件;(2)土地经济类;(3)土地管理类;(4)地籍调查与地籍管理类;(5)土地利用规划类;(6)土地开发、利用、复垦类;(7)建设用地类;(8)土地科学学科建设类。本文集不仅对于直接从事各项土地工作的科学工作者如土地管理、土地规划、土地经济、地籍管理、土地开发、治理与保护等有参考作用,同时也适用于从事农业区划、生态经济、农业技术和农业系统工程等方面的科技人员,以及有关这方面的科研、教学工作者,大中专学生参考。

责任编辑:戴银萍 王莲英

封面设计:王 滨

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

顺义县后沙峪印刷厂印刷

787×1092毫米 1/16 印张23.44 插页9 千字600

1991年11月第1版 1991年11月第1次印刷

印数:00,001—01,000

ISBN 7-5017-1483-5/F·946

定价:23.00元

前 言

中国土地学会自1980年11月在北京召开第一次代表大会宣告成立以来,已经十年了。十年来,我国坚持改革、开放,社会主义建设取得了巨大进展;我国的土地管理事业正在开拓中前进,已经建立了统管城乡土地的工作体系。我们的学会工作是在党的十一届三中全会精神指导下,在中国科协和挂靠单位的关怀支持下,积极发展我国土地科学技术、普及科学知识以及强化学会自身的组织建设等方面做了大量工作,取得了很大成绩。

1990年10月14日至18日中国土地学会在郑州隆重举行了“中国土地学会第三次会员代表大会暨庆祝学会成立十周年学术讨论会”。会议除讨论通过第二届理事会的工作报告和新《会章》、选举产生理事、常务理事和正、负理事长以及秘书长外,还同时进行了有关土地经济的理论与实践、土地规划的理论和方法以及土地管理、土地开发与复垦利用、地籍调查、建设用地管理、土地科学学科建设等方面的学术交流活动。会议期间先后收到学术论文131篇,经过评审,最后选入文集汇编的共93篇。全书具有综合性、科学性、区域性和技术实用性的特色,它不仅全面反映了我国现阶段对土地科学各领域的认识及其研究成果的水平,同时对今后如何加强土地科学基础理论研究,促进土地管理现代化,发展土地科学,提出了恳切的意见和建议。会议开得生动活泼,富有成效。

本文集的评审、编辑工作是在中国土地学会学术与科普工作委员会组织领导下进行的。参加本文集评审、编辑的人员有:许燮模、王家梁、林增杰、何永祺、尤文郁、董德显、陈寿山、谢瑞琪、谢观正、邵捷传、戴银萍、陈振彪、李鞠等同志,何永祺、尤文郁和董德显同志承担了终审任务,戴银萍同志为本文集的责任编辑。他们在论文的审定、编辑全过程中,认真负责,做了大量细致的工作,付出了艰辛的劳动,谨在此一并致谢。

由于编辑工作的条件所限和编辑时间仓促,难免有不当之处,欢迎各界批评指正。

中国土地学会

1991年6月

目 录

第一部分 学会“三大”文件

开幕词	王先进 (1)
中国土地学会第二届理事会工作报告	王光希 (2)
闭幕词	王先进 (8)
会议总结讲话	马克伟 (13)
中国土地学会会章	(16)
中国土地学会第三届理事会理事、名誉理事名单	(20)
中国土地学会第三届理事会正、副理事长、常务理事、正、副秘书长名单	(21)
中国土地学会第三届理事会各工作委员会主任委员、副主任委员名单	(21)

第二部分 土地经济类

土地价格构成问题探讨	戚名琛 (23)
关于我国土地估价体系、方法和管理制度的探讨	胡存智 (30)
组建我国二级土地市场的现实途径	曾宝凡等 (36)
孙中山地价思想初探	叶公强等 (42)
农地制度建设若干问题思考	王西玉 (48)
城市土地按国有资产进行管理的探讨	胡文治 (53)
我国城市土地价格发展趋势及其原因	张春山等 (56)
关于城市土地市场的几个问题	郑春成 (58)
土地价值概念质疑	于俊文等 (59)
建立和完善土地租赁制	俞汉卿 (61)
城市地价测算方法探讨	张春阳 (62)
土地批租与浦东土地政策的构想	谭企坤 (65)
运用地租形式建设具有积累和调节机制的农村土地制度	
广东农村土地问题课题组	(68)
试论农村土地租赁制	张玉璠 (74)
农村集体土地应该有偿使用	曾德恩 (78)
关于农村土地制度建设的研究及趋势	丁荣晃等 (82)
浅谈农村宅基地的有偿使用	马良平 (84)

第三部分 土地管理类

论社会主义的土地管理	王家樑 (87)
试论土地的质量管理及对策	朱亚夫等 (92)
现代技术与土地管理	王承栋 (95)
试论强化土地管理的几个问题	唐 宇 (99)
略论土地管理体制的有效控制与管理	赵志宁 (103)
完善土地管理工作中经济、法律手段的设想	黄 涛 (105)

干部“三违”建私房的心态分析及应采取的对策·····	秦智杰 (107)
城乡结合部的土地问题与对策·····	姜维鏊等 (109)
略论城市带征土地管理·····	储继明等 (111)
试论城市土地的利用与管理·····	孙 辉 (114)
浅谈农村宅基地的法律制度·····	程迎春 (117)
天津市耕地锐减的原因及对策·····	辛明远 (121)
对青海土地开发利用与管理保护的思考·····	王先觉 (123)
保护耕地、缓解人地矛盾的对策·····	湖北省土地局 (125)
广西土地危机及其对策·····	梁积汉 (129)
正确认识省情, 合理利用和保护土地资源·····	王寿廷 (132)

第四部分 地籍调查与地籍管理类

关于RS-GIS在土地科学中应用及研究方向·····	李伯衡 (135)
论地籍技术管理·····	颜文淑等 (140)
小城镇地籍调查方法特点·····	王邻孟等 (141)
经纬仪导线随测法确定界址点地面位置的探讨·····	陈永瑞 (146)
土地利用现状调查中误差的产生及其限制方法探讨·····	雍国玮等 (150)
在西藏高原土地利用现状调查中应用卫星影像的几个关键技术问题·····	刘纪远等 (153)
四川省土地利用现状调查技术规范制定的理论与实践·····	雍国玮等 (160)
TM图像在柴达木盆地干旱荒漠区土地利用现状调查中的应用·····	朱小川 (165)
数字求积仪测积精度检验及适用性研究·····	黄朝禧 (167)
田坎(埂)占地系数及其在土地详查中的应用·····	章荣超等 (169)
图幅信息数据库的设计与建立·····	石 炜 (173)
关于县级土地统计工作程序的探讨·····	刘德盛等 (177)

第五部分 土地利用规划类

关于土地利用总体规划的几点浅见·····	何永祺 (181)
建立土地利用规划新体系·····	夏早发 (185)
论现阶段我国的土地利用总体规划·····	董德显 (189)
土地利用分区模式在省级土地利用总体规划中的应用·····	尤文郁 (194)
土地利用规划模式探讨·····	蔡云鹏 (198)
土地利用总体规划的难点与对策·····	李百冠 (201)
论土地利用总体规划的特征及编制主题·····	汪远品等 (207)
用地预测的基本方法探讨·····	马先海 (209)
系统动力学方法在土地利用总体规划中的应用·····	王蕴娴等 (213)
关于县级土地利用总体规划几个问题的探讨·····	刘锦成 (219)
利用微机对县级土地适宜性评价信息系统的探讨·····	龚剑文等 (222)
浅谈土地开发规划的原则和内容·····	邹晓云 (226)

第六部分 土地开发、利用、复垦类

1991—2000年我国土地资源保证程度和节约对策·····	刘颖秋 (229)
论我国耕地面积及其在经济发展中的作用·····	郑振源 (236)
强化土地复垦管理、补偿耕地占用损毁·····	刘广金等 (242)

我国荒漠土地绿洲农业开发战略探讨	于铜钢 (247)
浅谈土地资源与林业发展	陈学军 (251)
土地利用中的地质问题	郑克模 (256)
我国农业自然资源生产潜力初探	张月蓉 (259)
旅游·经济·风景区土地	孙 平 (261)
苏北里下河地区土地资源的开源与节流研究	张妙玲 (264)
广东垦区土地利用的特点、问题与对策	张再科等 (269)
云南当前土地利用中应优先考虑的几个问题	陈昌琼 (271)
广西耕地、人口与粮食	周启仁 (274)
干旱地区土地退化的主要类型及其防治途径	叶成鉴 (277)
对我省耕地变动规律的分析及保护耕地的对策	杨康宁 (280)
合理利用土地、保护生态环境	桑润生 (283)
试论山区土地资源综合利用的基本思想	李世蕴 (286)
对加强珠江河口滩涂资源综合利用管理的刍议	吴郁文 (290)
弃耕山庄的出路与抉择	赵建萍等 (294)
我国非农业建设用地与耕地的矛盾及对策	梅 昀 (297)

第七部分 建设用地类

对建设用地管理若干问题的再认识	严 星 (301)
论建设用地前期管理	周义盛 (305)
浅谈建设用地的开发及对策	张 浩 (310)
建筑系数,绿化系数与节约土地的关系	李根福 (313)
对提高建设用地利用率的探讨	孙荣第等 (315)
铁路站场用地相关因素分析与规模动态调控	杨宜新等 (318)
砖业用地指标制定及发展预测研究	王兆悌等 (323)
煤炭工业征地、迁村、复垦中的问题及其对策	严志才 (326)
正确掌握农副产品价格是合理计算征地补偿费的关键	翟家贵 (329)

第八部分 土地科学学科建设类

我国土地科学发展的历史回顾和展望	何永祺 (331)
土地科技事业的回顾与展望	陈寿山等 (337)
土地管理科学技术发展战略初步研究	张小华等 (341)
浅议土地科学	林增杰等 (345)
浅论土地资源管理学的对象和任务	王万茂 (348)
浅议土地利用与管理科学体系	高尚德等 (352)
土地管理学的研究对象和学科性质	陆红生等 (355)
我国土地经济研究与学科建设	周 诚 (358)

在中国土地学会第三次代表大会暨 庆祝学会成立十周年学术讨论会 开幕式上的讲话

王 先 进

一九九〇年十月十四日

同志们：

中国土地学会第三次代表大会暨庆祝学会成立10周年学术讨论会现在开幕了。

出席这次大会的有全国各省、市、自治区土地学会（包括筹备组）、有关部门、科研单位和高等院校的代表共135名。

我们举办这次大会得到了中国科协、国家土地管理局和河南省人民政府的重视和支持，中国科协派人从北京专程参加我们的会议，国家土地管理局为大会送来了贺信；河南省政府刘源副省长亲临会议指导。同时，还有一些兄弟学会也派代表出席了我们的会议，有的发来了贺电（信）。一些新闻单位的同志也应邀到会。对此，请允许我代表中国土地学会表示热烈的欢迎和衷心的感谢！

中国土地学会第二次代表大会自1985年5月在西安市召开以来，已有5年多了。根据会章要求，本次大会原计划在1989年召开，因1990年适逢我会成立10周年，经常务理事会研究决定，将会期延迟至现在举行。我们这次代表大会与庆祝学会成立10周年的学术讨论会同时召开，会议分两阶段进行。第一阶段代表大会主要有三项议程：

1. 审议中国土地学会第二届理事会工作报告；
2. 修改《中国土地学会会章》；
3. 选举中国土地学会第三届理事会理事。

第二阶段主要是学术讨论会。我们将举行大会报告和学术交流，主要议题是：加强土地科学基础理论研究，促进土地管理现代化，发展土地科学。

同志们，中国土地学会自1980年成立以来，认真贯彻执行党的路线、方针、政策，团结广大土地科技工作者，奋力开拓、辛勤工作，在促进土地合理利用，制定、颁布《土地管理法》，实行城乡土地统一管理等方面作出了贡献。在土地管理新格局形成后，我们为土地科技的应用与推广，土地使用制度的改革以及土地的依法、统一、全面、科学管理等方面也作出了努力。与此同时，中国土地学会本身也在逐步建设，发展壮大。经国家科委批准，我们学会已从二级学会升格为一级学会，并被中国科协接纳为成员。地方省级学会已由8个发展到20个。土地科学的体系正在逐步建立。总之，过去的10年是我们土地学会和土地科学事业的创业时期，对这10年所取得的成绩与经验，我们在这次大会进行回顾与交流，并对今后的工作进行探讨和展望，确定继续努力的方向。希望大家在会上畅所欲言，充分发表意见，提出建议，使学会工作做得更好。

预祝大会圆满成功！

谢谢大家！

中国土地学会第二届理事会工作报告

——1990年10月14日在中国土地学会第三次代表

大会暨庆祝学会成立十周年学术讨论会上

王 光 希

各位代表：

我受第二届理事会委托，向第三次代表大会报告第二届理事会任期内的学会工作。

—

中国土地学会自1985年5月在西安市召开第二次代表大会以来，已经5年多了。我们在“改革、开放”方针指导下，在中国科协和国家土地管理局的关心、帮助下，通过全体会员的共同努力，面向经济建设，积极开拓，在加强学会建设，开展学术交流，促进土地科技事业的发展，促进土地管理体制和土地使用制度改革等方面，做出了新的努力，取得了新的成绩。

（一）学会组织建设方面

中国土地学会在1985年召开第二次代表大会时，还是中国农学会下属的二级学会。由于党和国家对于人口与土地问题的高度重视，1986年春，党中央、国务院发布了“关于加强土地管理、制止乱占滥用耕地的通知”，同时决定成立直属国务院领导的国家土地管理局，统一管理全国土地和城乡地政工作，还在有关部门多年调查研究的基础上，制订、颁布了《中华人民共和国土地管理法》。这种新的形势赋予中国土地学会更多的任务，广大土地科技工作者面临更重的责任。1986年11月，国家科委批准我会升格为一级学会；1989年3月，中国科协接纳我会为中国科协的成员。

为适应国家机构设置的变化，便于学会活动的开展，经原农牧渔业部与国家土地管理局商议，一致同意中国土地学会的挂靠单位改为国家土地管理局，其办事机构工作人员的编制由挂靠单位统筹考虑一并解决，从而为强化学会建设提供了组织保障。

为适应中国土地学会发展的需要，学会同意原理事长边疆同志关于学会的理事和正、副理事长增补与调整的建议，采取了通信投票选举的办法，补选了王先进同志为理事长、王光希同志为副理事长，同时推举边疆同志为学会顾问。此外，为使学会能在土地科学的各专业领域中更好地发挥作用，对原有的地籍管理、土地信息、建设用地和土地利用研究会进行了调整和充实，又先后成立了土地复垦、土地经济等研究会并筹建土地法学会。

随着学术活动的迅速开展，不少地方在土地管理局的大力支持下，也先后成立了省、市、自治区土地学会。第二次代表大会时，我们只有8个省级土地学会，而且大多是二级学会。迄目前止，全国已有黑龙江、吉林、辽宁、新疆、甘肃、陕西、宁夏、山西、湖北、安徽、广东、广西、福建、上海、浙江、贵州、云南等17个省、市、自治区成立了土地学会，河

北、四川、江西等3个省的土地学会已经有关部门批准,江苏、河南、山东、青海、内蒙古等5个省、市、自治区也已成立了土地学会的筹备组。有些地区,在地、市、县各级也已成立了土地学会。

为加强学会自身的组织建设,我们从1988年开始就着手进行会员重新登记和发展新会员的工作。到目前为止,全国已有17个省级土地学会(筹备组)报来了会员名册或会员登记表。

学会建设还反映在与兄弟学会加强了横向联系。自我会正式加入中国科协后,我们与中国农学会、中国林学会、中国土壤学会、中国生态学会、中国生态经济学会、中国农业工程学会、中国测绘学会等兄弟学会联合举办学术活动或建立了经常的工作联系;还与中国国土经济学会研究会商定互为团体会员。

(二) 学术活动方面

开展学术活动,促进科技进步,促进学科发展,为我国社会主义现代化建设服务,是学会的主要任务。5年来,我们紧紧围绕在国民经济建设中急待解决的耕地数量锐减、质量退化这个重要议题,从不同专业的角度,开展了多种内容的学术活动。特别是经过我会联系广大专家、学者,深入调查研究,热情建议,积极呼吁,为国家制订《土地管理法》,做了许多工作。《土地管理法》的颁布,明确规定了城乡土地的统一管理,使土地问题特别是土地管理问题摆上了各级政府的重要议事日程,从而使我们的土地科学事业得以在更广阔的领域发挥作用。

1. 在城乡土地统一管理的新形势下,贯彻改革、开放的总方针,针对土地管理体制和土地使用制度改革中的重大理论问题,发挥学会具有跨部门、横向联合、人才荟萃等独特优势,进行广泛学术交流,为土地管理战线的改革提供理论依据。例如:(1)我国长期以来实行的土地无偿、无限期使用的制度,随着人地矛盾的加剧和有计划商品经济体制的建立,它的弊端日益显露了出来,要求改革的呼声越来越高。面对这一事实,我会和所属的土地经济研究会、建设用地研究会先后召开了多次学术讨论会与座谈会,对土地有偿使用的理论依据,土地使用制度改革的目的、方法、途径、范围、实质和条件,土地使用制度改革在城市中进行的内容和难点,如城市土地使用费的征收范围、土地的分等定级、土地使用制度改革与其他改革的关系;农村中土地制度改革有关的理论与实践等问题,进行了深入探讨,并提出了建设性的意见和建议。其中有许多在实际工作中已被采纳,这对土地使用制度改革在我国积极稳步的发展,起了重要的理论引导和推进作用。(2)近年来随着耕地的锐减,人口的激增,我国人地矛盾日益尖锐,而在矿产资源开发、利用和电力、建材等生产过程中却破坏了大量的土地。因此,开展土地复垦在贯彻土地开源与节流并重的方针中,是重要的环节。据此,土地复垦研究会自成立以后,先后召开了两次较大规模的学术讨论会,交流了土地复垦的先进技术,推广了土地复垦的典型经验。同时,他们还组织专家对土地复垦的资源现状、潜力和综合治理情况进行了考察,并向有关部门提出了进一步开展土地复垦工作的建议。此外,土地复垦研究会还配合有关部门,在《土地复垦规定》的制定、宣传和实施中做了大量工作,有力地推动了土地复垦工作的开展。(3)实行城乡土地统管后,急需探讨如何建立适合我国国情的科学的土地管理机制。地籍管理研究会先后召开了两次学术讨论会,不仅探讨了当前我国地籍管理的内容和要求,城市地籍管理的特点和方法,还着重研究讨论了城乡结合部的地籍管理的建立,以及利用土地详查成果建立农村地籍管理等当前迫切需要解决的问题,为逐步建立适合我国特点的地籍管理体制提供了可行的理论依据和科学方法。土地信息研究会召开的学术讨论会,交流了微机在土地详查中的应用技术,并对建立全国土地管理信

息系统提出了很好的建议。(4) 如何合理地开发利用我国有限的土地资源, 始终是我会学术活动的重点内容。在土地利用研究会召开的土地开发利用学术讨论会和我会召开的1987年年会上, 针对长期以来对土地开发的片面理解而形成的混乱局面, 对土地开发的概念和目的在广义、综合的基础上提出了新的涵义, 并进一步提出了制定土地利用总体规划的方法和要求。土地利用研究会还就土地统管新形势下土地利用规划的指导思想, 省级与县级规划的编制程序、规划方案的评价与实施等问题进行了交流, 这对编制省、县级土地利用规划起到了重要的理论指导作用。

2. 促进学科的建设与发展, 是学会学术活动的一项重要任务。过去几年, 虽然由于土地学会成立的时间比较晚, 国家刚开始实施统一管理土地, 对于土地科学体系的建立和建设, 缺乏深化研究的条件。但从我会1980年成立以来, 特别是二届理事会期间, 大家为推进土地科学体系的建立和土地学科的建设, 作出了很大的努力。在1987年召开的年会上, 就曾对土地科学的研究对象和学科性质作了探讨交流; 1989年底, 我们邀集了一些专家、学者又就土地学科的建设与土地科学体系与分支学科的建立召开了专门座谈会, 引发了很多好的意见和建议, 为我们今后的深化研究提供了条件。

3. 学术交流的形式多样化。5年多来, 我们开展的多次学术活动, 除我会1987年在成都召开的年会是综合性的学术会议外, 其他活动多采取了由各研究会或由研究会下属的专业学组召开专题的学术研讨会。特别是土地经济研究会以双月交流会的方式在京举办了多次小型座谈会、报告会, 每次活动主题明确, 时间短、收获大、反映好, 值得推广。土地复垦研究会在组织专家进行实地考察的基础上提出具有理论指导意义的意见和建议, 效果也好。

4. 土地科学是一门自然科学与社会科学相结合的具有综合特点的学科, 我会的学术活动与不少兄弟学会的活动存在着相互交叉, 因此, 我们十分注意和有关的兄弟学会联合举办学术活动。例如, 1986年召开的土地开发利用学术讨论会是与中国农业工程学会土地利用工程专业委员会共同召开的; 1987年7月我会第一次召开有关土地经济问题的理论座谈会是与中国国土经济学会研究会共同主办的; 1988年4月还就城市土地有偿使用问题与中国城市经济学会等6个单位联合召开了专题研讨会。最近, 我们与中国土壤学会联合发起的全国土地退化防治学术讨论会已被中国科协学会部列入1990年的重点学术会议, 并明确由我会与中国土壤学会共同牵头, 近20个全国性学会参加。

5. 对外交流活动已经起步。1988年5月由王先进理事长率团, 首次以中国土地学会的名义赴香港考察了土地管理情况。去年和今年, 王先进理事长和王光希副理事长又分别应英国皇家学会和联邦德国国际发展基金会的邀请访问了英国和联邦德国。今年5月, 我们的土地经济研究会组团考察了日本的地产市场等土地经济方面的情况。我们还派人参加了国际测量师联合会芬兰赫尔辛基举行的第19届大会, 并向大会提交了一份关于“中国的地籍管理”的论文。在最近国家土地管理局组团赴苏联考察中, 我们专就今后在土地资源保护与利用等科学研究方面与苏联加强学术交流进行了磋商。另外, 近两年我们也先后接待了香港测量师代表团和美国林肯学院代表团的来访。

(三) 会刊的编辑出版方面

中国科协一直强调, 全国性学会至少要办好一种代表本学科水平的全国性刊物。因此, 我们一直把办好学会刊物视为我会的主要任务。我会原有的刊物《中国土地》先是委托黑龙江省自然资源所编辑出版, 该所为该刊的编辑出版投放了很多的人力、物力, 我借此机会向

黑龙江省自然资源所表示衷心感谢。1985年为适应学会发展的需要,常务理事扩大会议决定将《中国土地》转由北京编辑出版。之后,又根据我国土地管理事业的发展形势,国家土地管理局急需创办一个既有科普性,又具工作指导性的刊物。1987年,经我会在京常务理事会议研究同意将《中国土地》转由国家土地管理局主办,后报经国家新闻出版署批准,该刊成为国家土地管理局的机关刊物。我会于1987年11月另行创刊出版了一份学术性刊物——《中国土地科学》。该刊经中国科协报国家科委批准,于1989年5月正式公开发行。《中国土地科学》开辟有土地调查、地籍研究、土地规划、土地开发与整治、土地经济、土地信息以及学科建设等栏目,到1990年9月底已出版12期,刊登了百多篇有一定水平的学术论文、科研报告、调查报告、实验总结以及国内外学术动态等。该刊的出版发行,对促进土地科学的学术交流,提高土地管理战线干部的理论水平,发挥了重要作用。

(四) 科普、教育与科技咨询等方面

1. 科普活动主要是在《土地管理法》宣传和国土观念教育中,我们和各省学会配合国家土地管理局和各省土地管理局利用电视、广播、报刊等各种宣传工具,作了许多工作。仅中国土地学会在京举办了6次学术报告会,主讲内容包括了我国土地管理战线的形势和任务,我国土地使用制度改革的试点情况,我国编制土地利用总体规划的体系和方法,以及外国的土地管理情况介绍等。

2. 学会的教育工作,主要围绕土地专业教育的布点、设置与教材的统编问题开展活动。活动方式主要是结合专业教育主管部门的工作计划进行。1986年3月,配合国家土地管理局科技宣教司在武昌联合召开了教育工作座谈会,研究讨论了专业方向、培养目标、教学大纲和中专设置等问题。1988年冬,与国家土地管理局科教司联合召开了成人教育研讨会,并探讨教材建设问题。此外,还与科教司一起和有关省、市多次联合举办了干部培训班、专业证书教育,以及承担专业教育的指导工作。

3. 在改革、开放、搞活的形势下,开展科技咨询服务,已成为学会的一项不可忽视的工作。近年来我会及地方学会也进行了一些尝试,摸索了一些经验。如建设用地研究会成立了建设用地咨询部,开展了咨询工作,辽宁、黑龙江、新疆、上海等省级学会也分别成立了科技咨询机构。在承办咨询项目中,不仅创造了社会效益,也带来了一定的经济效益。

4. 为加强学会内部的信息交流,1988年以来,我会试刊了两期学会工作《简讯》,土地复垦研究会也先后编印了8期《土地复垦简讯》,反映良好。

二

5年来的学会工作取得了一定成绩,积累了一些经验,但也存在不少问题,主要是:

(一) 学会的工作体系虽已初步建立,但作用还未很好发挥,特别是没有充分发挥理事会和三个工作委员会的作用。第二届理事会组成后,只在1987年召开的学会年会上召开过一次理事会议,研讨了一些有关问题。其余时间,有关学会工作和学会的重大问题仅用通信、文件的方式通告了全体理事,这与学会的工作要求差距还很大。各工作委员会由于人员过于分散,开展活动也不够经常。

(二) 会员登记工作理应在本届任期内完成,但因省级学会多数刚刚成立不久,会员登记填报工作有一定困难,再加我会成立以来没有建立负责组织工作的专门机构,对于会员的入会审批手续和会员证的发放工作还有不少具体问题需要研究解决。因此,只能延至下届继

续办理。

(三) 5年多来的学术活动虽较活跃,但计划不周,特别是缺乏长远的规划和目标,致使有些学术会议工作性的交流过多,冲淡了学术交流。

(四) 这几年的学术活动都是紧紧围绕我国国民经济建设和土地管理中重大理论问题开展的,但对学科本身的发展注意不够。土地科学是一门年青的交叉性学科,对于如何形成和健全土地科学体系缺乏足够的重视。

(五) 《中国土地科学》是我们土地科技战线的学术性刊物,与办刊的宗旨和要求比,目前的状况还有较大的差距。主要原因,一是办刊力量不相适应,二是缺乏选题计划,三是土地管理是个新专业,人才少,稿源比较缺。这些都需要进一步改进。

三

中国土地学会是个年青的学会,成立10年来,面向土地管理和土地科技事业,积极开展学术活动,赢得了社会的好评。纵观第一届理事会期间,它的活动重点是揭示土地分散管理的矛盾和弊端,全力倡议国家制订、颁布旨在统一管理土地的一部“土地法”,强烈呼吁国家成立一个城乡土地得以统一管理的专管机构;第二届理事会期间,它的任务重点是为拓展土地科技服务领域提供学术依据,同时为国家赋予土地管理机构的职能任务提供论证依据。现在三届理事会即将在改选中诞生,三届理事会期间是我国正处于治理整顿,深化改革的重要时期,也是我国土地管理体制改革的初见成效,国家赋予土地管理部门的基本任务已经确定,急需沿着依法、统一、全面、科学管理轨道迈进的重要时期,同时也是我们土地科学体系逐步健全的重要时期。我们学会如何适应这种新形势的要求,进一步加强自身建设,切实增强学术活动的活力,更多地发挥学会的作用,将是我们面临的重大课题,对此,我们对今后学会工作提出如下建议:

(一) 重视加强学会的自身建设

首先要进一步健全学会的工作体系,充分发挥理事会和各工作委员会以及研究会的作用,最好能制定学会工作的议事规则,加强学会工作的程序化、制度化。鉴于我会组织工作上的许多问题急待解决,建议成立学会的组织工作委员会,以加强学会的组织工作。另外根据其他学会的办会经验,学会的工作委员会和各研究会,要与挂靠单位的有关业务部门保持密切联系,促使它更好地发挥实际作用。

(二) 深入开展学术交流活动

对于学术活动的内容,我们除了要紧紧围绕当前国民经济建设和土地管理工作中的重大理论问题,积极开展学术交流,还要充分重视本学科的发展。对于围绕当前国民经济建设和土地管理重大问题的研究方面,我们要充分利用当前治理整顿的有利时机,对过去我们所做的理论探讨与工作实践进行很好的回顾。在前一段改革中遇到了许多问题,诸如:如何建立适合我国国情的土地管理模式?在土地资源利用配置中怎样做到计划经济与市场调节适当地结合起来?在土地有偿使用中如何合理地调整国家、地方与集体(或个人)的经济利益关系等。这些都需要从理论上给予解决,才能为今后进一步深化改革打下坚实的基础。此外,当前我国人地矛盾日益尖锐,如何合理、有效地开发、利用我们有限的土地资源,既保证我们这一代人的吃饭建设,又为我们的后代留下永续利用的生存之地,这方面在管理、政策、法规、技术等

方面都需要进行理论上的研究，深入交流。希望各研究会根据各自的专业方向积极开展学术活动。我们也建议能否在中国科协的支持下，联合多学科，组织较大规模的综合性的有关土地开发、利用和土地使用制度改革方面的重要学术会议，一方面引起全社会对我国土地问题的重视，一方面动员多学科的力量，研究我国的人地矛盾问题。

对于学科的建设发展，希望在今后的几年中能有较大的进步，要把重点放在对形成完整的土地科学体系的研究上，其中包括对各分支学科的理论与方法深入地研究。

（三）进一步办好《中国土地科学》，充分发挥学术刊物的作用

要集中力量把我会现有的《中国土地科学》办好，除适当充实办刊的专门力量外，更要充分发挥编委会的作用，制定好每年的选题计划，也希望全体理事和全体会员都能积极支持这个刊物，踊跃投稿，不断提高刊物的水平。

（四）重视抓好科普和继续教育工作

国土观念教育和提高土地管理战线干部的专业素质，是我们学会应当配合有关部门积极开展的两项基本的工作，也是发挥我们学会联系广泛这一优势的重要潜力。建议我会的学术和教育两个工作委员会，紧密配合国家土地管理局的科技宣教司，采用各种灵活多样的方式，搞好这两项工作。

（五）利用优势，做好科技咨询服务工作

这项工作在目前形势下开展虽然存在一些困难，但仍然是发挥我们学会在国民经济建设中作用的一项不可缺少的工作，建议我会抓一下科技咨询工作机构的建立，有条件的研究会可以建立咨询部，并可与省级学会的咨询机构加强联系。积极争取承接一些综合性的科技咨询服务项目，以充分利用并积极发挥学会的优势。

除上述各项工作外，今后还要努力把我们会真正办成土地科技工作者之家，搞好民主办会；要通过各种途径，向有关方面反映会员的意见、建议和呼声；要维护会员的权益，重视选拔和推荐优秀的科技人才，特别注意对青年科技人员的培养与提高。

做好土地管理三篇文章

促进土地管理和土地科学事业的发展

——王先进同志在中国土地学会第三次代表大会暨
庆祝学会成立十周年学术讨论会闭幕式上的讲话

一九九〇年十月十八日

同志们：

中国土地学会第三次代表大会暨庆祝学会成立10周年学术讨论会开了5天，今天就要结束了。会议通过了第二届理事会工作报告和新的《会章》，选举了理事、常务理事和正、副理事长以及秘书长，进行了土地方面的学术交流。大家欢聚一堂畅所欲言，气氛活跃。会议内容丰富，开得很成功。会上，我很荣幸地当选为理事长，感谢大家的信任，我愿和大家一道，为发展土地科学事业和土地管理事业做出新的贡献。

土地学会的活动和发展与土地科学事业和土地管理事业的发展紧密相联。土地学会的发展随着土地科学事业和土地管理事业的发展而发展。10年来，土地管理事业发生了根本性的变化，取得了很大的成就。土地科学事业也取得了长足发展。随之而来，土地学会的活动也在不断地加强，取得了很大的成就。今天，我想就此机会讲一讲当前土地管理工作中的几个主要问题，便于大家能通过自己的活动为土地科学事业做出新的贡献，并和土地管理实际工作者密切配合，共同做好我国的土地管理工作。

《土地管理法》颁布4年多了。过去的4年，我们在建设具有中国特色的社会主义的土地管理事业中，做出了艰苦的努力，付出了辛勤的汗水，迈出了坚实的决定性的一步。以保护耕地为中心，土地管理的各项工作都取得了显著成绩。我国土地管理事业已经由开创阶段转入全面建设和深化改革的新阶段。4年多的实践看，今后一个时期我们主要要做好三篇文章。第一篇是保持土地总需求与总供给的平衡，第二篇是稳步推进土地使用制度改革，第三篇是强化土地管理业务体系建设。这三篇文章要由土地科技工作者和土地管理工作者共同做好。

保持土地总需求和总供给的平衡是我们要做好的第一篇文章，也是最基本的文章。我国的土地总量并不少，但人均数量少，而且人口不断增加，耕地则不断减少，因此土地总需求与总供给之间始终存在着尖锐的矛盾。我国土地的人口承载潜力已到临界状态。我国的农业非常脆弱，其中一个重要原因就是人均占有耕地少。今年风调雨顺，各级领导又比较重视农业，粮食获特大丰收，预计增产300多亿斤，总量突破历史最高水平，但由于人口的增加，人均粮食仍没有达到1984年的水平。

人口剧增，耕地锐减，始终制约着人民生活水平的提高和经济建设的发展。我们提出要力争保住现有耕地面积，保持耕地总量平衡。要实现这个目标，需要从两个方面做文章，一方面是“节流”，一方面是“开源”。

关于“节流”问题,国家土地管理局自成立以来,为把耕地减少数量压缩到最低限度,采取了一系列措施,包括对土地的宏观控制和微观管理,收到了较好的效果。但人地矛盾仍非常尖锐,必须采取强有力的措施抑制耕地的减少。

首先,要加强全民国土观念教育,使我国每一个公民都了解我国土地国情,增强土地问题的危机感和紧迫感,从而牢固树立土地国情国策观念,增强贯彻珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地的自觉性。要进一步提高人们执行《土地管理法》的自觉性,使节约土地、珍惜土地成为人们的自觉行动。可以说这是节约耕地的最主动和最根本的办法,比起发生违法占地后再去查处要主动得多。希望广大土地科技工作者在舆论宣传方面多做点文章,创造一种社会环境,形成风气,切实提高人们珍惜土地的意识。第二是制定土地利用总体规划,加强国家对土地利用的宏观控制,并根据总体规划制定年度用地计划,协调各部门的用地需求,调整土地利用结构和布局,充分、合理地利用我国有限的土地资源。第三是制订建设用地定额,使我国的各项建设用地审批工作有统一的标准和依据,便于各部门节约和合理利用土地。第四是划定基本农田保护区,建立特殊的土地保护管理制度。从去年开始,各地已开始试点工作。现在,全国已有20多个省(区、市)的280多个县搞了试点。今后要继续有组织有步骤地实施保护耕地的管理措施,力争把我国基本的良田沃土保护起来,防止大量占用。第五是严格控制农业内部结构调整占用耕地。近几年,农业内部结构调整占用耕地为每年耕地减少数的60%左右。国家土地管理局一直很重视这项工作,1988年与农业部联合下发了关于严格控制农业内部结构调整用地的通知,要求各地未经批准,严禁占用耕地挖渔塘和发展水果生产。今后还必须严加控制,凡是占用优质粮田的,要逐步还田。广大科技工作者还要在保护耕地方面加强研究,积极探索,提出一些比较科学的保护耕地的对策,以确保耕地总需求和总供给的平衡。

关于“开源”问题,据统计,我国大约有可作为农业开发的土地资源(包括滩涂在内)5亿亩左右。我们要研究、找出科学的开发土地资源的办法,做到统一规划,制定计划,因地制宜地去完成。另外,关于新开发土地数量的计算。我认为可以连同耕地一起调查,然后除去原有耕地,剩下的就是新开发的土地。用这种方法调查,待开发土地资源的数量可能比原统计数量还要多。在抓好“节流”与“开源”工作的同时,大家还要研究如何提高土地的生产效益问题。小平同志说过,要解决中国的吃饭问题,最终要靠科学技术。利用先进的科学技术,同等条件下,可使每亩单产提高20—30%,那样,我国的吃饭问题也就比较容易解决了。因此,土地总需求和总供给的平衡也是动态的,今年亩产250公斤,若干年后科学技术发展了,亩产可能达1000公斤,土地供应量可能就供大于求。但就目前的科学技术水平来说,土地的供应量远远不够,不承认这点不行。40年来,我国农业科学技术的发展不太快,土地单产提高也不多,加上近几年耕地大量减少,远远不能满足人口日益增长的需求。总之,保持耕地总需求和总供给的平衡,满足人民生活 and 建设的需要,是土地管理工作的总的指导思想和总目标、总任务。开展各项业务工作都要围绕这个总目标进行。要完成这项总任务,光靠土地管理部门是不行的,必须依靠全社会共同关心,各有关部门密切配合,才能完成。

第二篇文章是稳步推进土地使用制度改革。全面实行土地有偿使用,建立珍惜和合理利用土地的自我约束机制,这是我们几年来一直致力于研究与实践的问题。目前,土地使用制度改革正积极稳妥地进行试点。城镇国有土地有偿使用以两种方式进行,一种是城镇用户每年向国家缴纳土地使用税,一种是用户一次交清土地使用权有偿出让的出让金。采取前种方式的较多。实行土地有偿使用,是对旧的土地使用制度的改革。要改革,就必然遇到这样那样的

困难。目前土地使用制度改革就涉及法律上、理论上以及配套改革方面等许多问题，如地价如何确定等等。希望广大土地科技工作者在这一方面深入研究，献计献策，和土地管理工作一起，进一步推动土地使用制度改革向前发展，不断完善。

关于农村宅基地有偿使用问题，今年1月份国务院以国发〔1990〕4号文件批转了我局关于加强农村宅基地管理工作的请示。目前，正在认真贯彻，狠抓落实。从河南、山东等地调查的情况看，农村宅基地有偿使用取得了意想不到的效果，在农村引起很大的反响，95%以上的群众拥护这项改革。在试点地区，许多村民退出了多余的宅基地，使村内空闲地掌握在集体手里。通过宅基地有偿使用和制定或调整乡村建设规划，一般村庄大约到本世纪末不需再占用新的宅基地。有的村庄根据本村的生育计划和现实人口情况测算，预计20—40年不再占用新的宅基地，有的则永远不需新的宅基地。同时，改变了人们宅基地私有的旧观念，节约了大量的耕地，有效地促进了村镇规划的落实，并使十分珍惜和合理利用每寸土地的观念贯穿到乡村规划的制定和落实中去。

实行宅基地有偿使用，也促使农村宅基地管理逐步规范化、科学化。更重要的是有效地制止了乡村干部利用职权之便多占宅基地的行为，密切了干群关系，这是农民赞成宅基地有偿使用的主要原因之一。另外，宅基地有偿使用，为乡村公共、公益事业建设开辟了资金来源。国务院4号文件规定，宅基地有偿使用的收入，要用于村镇的公益事业建设。有些地方用这项收入修桥、修路、搞自来水和基础设施建设，农民非常欢迎，这也为农村的城市化发展探索出一条新的路子。将来农村的城市化建设只能依靠农民自己积累资金，一个村庄如有200户，一户交宅基地有偿使用款20元，一年4000元，坚持下去，20年就有8万元，再加上劳务投入，这个村庄就会建设得很漂亮。宅基地使用制度改革的确震动很大，引起了各级领导的高度重视，如山东德州地区党委书记和地委领导班子亲自抓这项工作，效果很好。但全国发展也不平衡，如西藏等边远地区目前还没有开始试点。因此，这项工作也不能一刀切，要逐步推开，预计用5年时间基本完成。目前，各地所采取的收费方式及管理办法也不尽一致，还需进一步调查研究，比较论证，推出适合全国的、比较科学的农村宅基地有偿使用收费及管理办法，经人大立法后，在全国颁布实行。

第三项是乡镇企业，包括村办、联办、户办企业土地使用制度的改革。现在有的地方已开始试点，效果很好。经过今明两年的试点，取得经验后，争取于1992年报国务院批准后下发文件，在全国推开。之所以用较长时间进行试点，一是因为乡镇企业面临经济滑坡不景气，二是土地管理部门力量不足。当前的国有土地有偿使用和宅基地有偿使用两项工作就投入了很大的力量，还有常规性的工作要进行，所以乡镇企业用地制度改革在全国推开确实力量不够。

乡镇企业用地有偿使用，可以促使工商业按经济规律合理布局和发展，也可以促进集镇或乡镇建设规划的制定和落实。我国的乡办、村办工商业布局分散，各种基础配套设施不全，影响其发展。我认为，乡镇企业布局，可以象开发区那样，根据规划有计划地集中划片，搞好基础配套设施，吸引那些分散在各乡村的乡镇企业集中到这个有利的地理位置来经营。浙江省温州地区的龙岗镇就是采取这种办法，收取乡办、村办或户办企业的土地使用费，用以搞整个龙岗镇的基础设施建设，仅几年的时间，就发展为一个小镇。这样一来，乡镇企业用地就不仅涉及土地使用制度问题，而且涉及土地所有权问题。从长远考虑，乡镇企业用地可以逐步实行国有化或归乡政府所有。这样做行不行需要认真进行研究和探讨，否则，在这方面土地资源浪费和资产流失不好解决。现在已经出现农民出租集体土地办厂的问题。