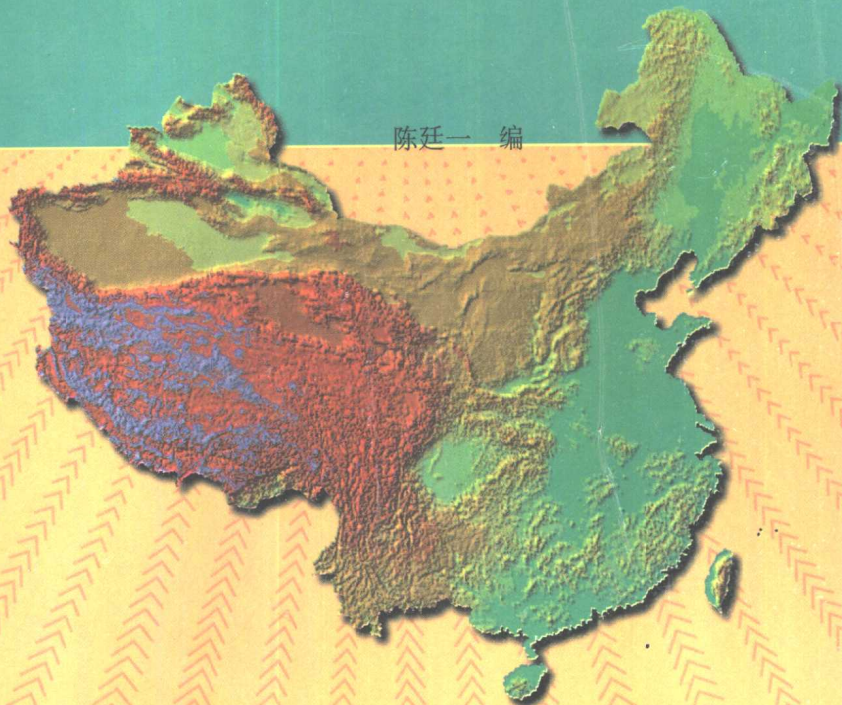


中华人民共和国 国土管理大事典

(1949 ~ 1999年)

陈廷一 编



地质出版社

中华人民共和国

国土管理大事典

(1949~1999 年)

陈廷一 编

地质出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国国土管理大事典 (1949~1999 年) / 陈廷一编. - 北京: 地质出版社, 1999. 9

ISBN 7-116-02897-8

1. 中… Ⅱ. 陈… Ⅲ. 国土管理-中国-大事记-1949~1999 N. F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核实 (1999) 第 42724 号

地质出版社出版发行

(100083 北京海淀区学院路 29 号)

责任编辑: 李 帮

责任校对: 王素荣

*

北京地质印刷厂印刷 新华书店总店科技发行所经销

开本: 850×1168 1/32 印张: 9 字数: 214 千字

1999 年 9 月北京第一版·1999 年 9 月北京第一次印刷

印数: 1—2000 册 定价: 40.00 元 (附光盘一张)

ISBN 7-116-02897-8

F·106

(凡购买地质出版社的图书, 如有缺页、倒页、脱页者, 本社发行处负责调换)

土地，
国脉所系，
民生所依。

序

站在世纪之交的门坎，应该说，1999年是世界人民迎接新世纪到来年，也是中国人民最不平凡的一年。这一年，我国人民将迎来建国50周年的特大庆典；同时，我们也将迎来共和国改革开放20周年的重要纪念日；再者，也是继香港洗雪百年耻辱、回归祖国怀抱之后澳门回归祖国的重大节日；也是新修订的《中华人民共和国土地管理法》颁布施行的第一年。风风雨雨的50年，50年的风风雨雨，我国的各项事业，包括国土资源的管理都取得了丰硕成绩。基于此，该书作为国土管理战线一束小小的花环，献给共和国的生日，也献给国土战线上的20万员工，是纪念也是追思，是庆贺也是总结。

“史为镜，史为鉴”。应该说，《国土管理大事典》不仅仅是一种纪念物，更深层更明志地说，她还有“盛世修志，志载盛世”的一层意义。建国50年，特别是后20年，土地的变化当数最大。从三中全会农村土地联产承包责任制的实行到1987年“神州第一槌”的敲响，土地由最初的无偿划拨到“寸土寸金”的拍卖，共和国的改革每迈进一步无不与土地有关，也就是说，共和国最激动人心的改革莫不是土地。

土地，国策所系，民生所依。随着改革的深入，如今土地已作为基本国策成了党中央的议题。1997年，原国家土地管理局的土地“卫片”三进中南海，一时成为佳话。从此，中国将采取世界上最严

格的管理方法管理土地。随着人口压力的增加，土地资源相对不足的矛盾将越来越突出、严峻。21 世纪，共和国要持续发展，更要关注土地。基于此，陈廷一同志编写这部书，我们应该向他本人祝贺，也向读者推荐。是为序。

邹玉川

1999 年 6 月于北京

目 录

第一章	探索前进的 1949~1985 年	1
第二章	飞跃发展的 1986~1990 年	23
第三章	深化改革的 1991~1995 年	71
第四章	集约管理的 1996~1999 年	169
附 录	土地管理事业机构及社团	271
后 记		280

第一章

探索前进的 1949~1985 年

土地,安邦定国,强基固本之要素。

翻开华夏史,上下五千年,中华民族的生存和发展,无不与土地的持续利用和开发休戚与共,息息相关。可以说,一部中华文化史即是一部土地文化史;一部中华文明史即是一部土地文明史;一部中华史即是一部土地利用史。

“一要吃饭,二要建设”,两者既统一又矛盾。有建设用地,就有文明与粗野之分。文明标志进步,粗野孕育危机。展示文明,批判粗野,历来是我们的责任。从这个意义上来说,新中国建立以来的土地管理事业,如初升的太阳,是项崭新的事业,而初走的路子却是随着对社会主义的探索而探索——粗放管理、粗放利用。纵观1949~1985年,严格意义上讲,应该分为四个时期:

1949~1952年为社会主义过渡期;

1953~1957年为工业化建设期;

1958~1978年为社会主义探索期;

1979~1985年为改革开放期。

一、社会主义过渡期的土地管理

从新中国解放,毛泽东在天安门城楼上,挥手宣布“中国人民从此站起来了!”到1950年6月底《中华人民共和国土地改革法》的正式颁布,从《城市郊区土地改革条例》的实施,到边疆少数民族地区的土地改革的完成,延续几千年的封建土地所有制被消灭了,孙中山的大同梦想实现了——“耕者有其田”。这些标志着新中国的土地管理从战争的焦土上走向新生,走向发展,走向希望。同时,在土地管理方面进行了城市房地产登记,建立了有关土地的税收制度,为恢复发展生产,支持国家工业化建设作出了贡献。

1949年全国解放时,中国5.4亿人口中有4.5亿农民。他们耕种着14.68亿亩(9800万公顷)耕地,应该说中国是一个典型的农业大国。现代工业基础薄弱,主要集中在沿海和东北。城市化水平(城镇人口占总人口的比重)很低,仅10.6%。51%的城市和70%的城市人口集中在沿海地带。交通运输系统也偏重于沿海地带和东北,西部的开发程度不高。由于长期战争的摧残,许多农田荒芜,生产水平较抗日战争前下降四分之一左右。老解放区虽经几年生产运动的恢复,仍较战前低15%左右。森林面积约12.42亿亩(8280万公顷),覆盖率仅为8.6%。

新中国刚诞生那阵子,中共中央和中央人民政府就十分重视农业问题。周恩来总理指出:“农业的恢复是一切部门恢复的基础,没有饭吃,其他一切就都没有办法。”1949年12月便召开全国农业会议,发布《关于春耕生产的指示》,以恢复农业生产为目标,保障一切耕种土地者收获的权利,不许荒废土地,有计划地发放农贷,奖励劳动耕作,改进技术,在老解放区组织互助合作等。

1949~1952年,全国基本完成了土地改革,土地所有制的变革极大地调动了农民的生产积极性。农民起早贪黑,精耕细作,选用良种,增施肥料,添置牲畜农具,兴修水利,开垦荒地;同时,在各地组建了国营农场,开发荒地。据统计,1950~1952年,全国施肥面积扩大15%,施肥量增加30%左右,粮食作物良种播种面积达43%,棉花良种播种面积达50%,灌溉面积扩大约4950万亩(330万公顷),开垦荒地和恢复撂荒地,扩大耕地面积1.5亿亩(1003.7万公顷);其中,国营农场开荒565万亩(37.6万公顷)。这一时期,全国耕地达到16.2亿亩(10800万公顷),而且耕地面积增长速度高于人口增长,使人均耕地由1950年的2.7亩(0.18公顷)增加到1952年的2.8亩(0.19公顷)。这是新中国建国后人均耕地面积最大的一年。1952年,风调雨顺,粮食总产量达到1.64亿吨,超过抗日战争以前1936年的最高水平。应该指出的是,单位

面积产量还很低,粮食耕地单产每亩仅 115.5 公斤。

这时的园地略有增加,特别是为打破帝国主义对重要战略物资——橡胶的封锁,在华南地区开荒建设了国营橡胶农场;到 1952 年底,种植天然橡胶 90 万亩(6 万公顷),开辟了世界纬度最北的橡胶种植基地。

林业方面,在经济恢复时期主要是普遍护林,防止森林火灾,禁止滥伐森林,林地面积虽没有显著增加,也没有明显减少。

在三年恢复时期,受战争破坏的工业和城市建设也得到初步恢复,民族工商业和手工业有了一定程度的发展。工商业的恢复和发展带动了城市的发展。城市建设用地面积,按城市人口和当时的城市容量推算,大约自 1949 年的 458 万亩(30.5 万公顷)增加到 1952 年的 581 万亩(38.7 万公顷),增加了 26.9%。

从土地利用的布局上看,全国总人口的 42.6%,城市人口的 70%,71%的特大城市,50%的中等城市,工业总产值的 69.4%,总耕地的 36%,粮食总产量的 39%都集中在土地面积只占全国 13.8%的东部沿海地带。而西部地带的土地占全国 56.6%,人口却只占全国的 25%,耕地只占 21.2%,粮食产量只占 20.8%,工业产值只占 8.9%,城市人口只占全国的 13.9%,城市化水平只有 7.5%。这充分反映了发展的东部和落后的西部的我国土地利用格局。

二、工业化建设时期的土地管理

1953 年 6 月 15 日,毛泽东在中共中央政治局会议上提出:“从中华人民共和国成立到社会主义改造基本完成,这是一个过渡时期。党在过渡时期的总路线的实质,就是使生产资料的社会主义所有制成为我国国家和社会主义的唯一的经济基础。”

根据过渡时期的总路线,中国在 1953~1957 年完成了土地所有制的第二次改革;在农村,通过合作化将农民的土地所有制改造为集体土地所有制;在城市,通过手工业和私营工商业的改造,将城市中的土地私有制基本上改造为国家土地所有制。在改革土地私有制的同时,在土地管理上也完成了由市场配置的管理方式向行政配置的管理方式的转变。

1953~1957 年,新中国在过渡时期总路线和第一个五年计划的指导下,完成了生产关系(也包括土地关系)的大变革,同时开始了有计划的大规模的(相对于以前而言)工业化建设。这些都引起了土地利用空前未有的深刻变化。主要表现为:

一是工业和城市建设用地需求扩大。

“一五”期间的工业化建设重点是 156 个原苏联帮助设计的工业项目和 694 个自己设计的工业项目,都得到了极快的发展。

工业化带来城市化的迅速发展。1952~1957 年,城市人口由 3655 万人发展到 5640 万人。

人口增长、工业化和城市化发展带来建设用地的飞速增长。据统计,1952~1957 年,城市用地约增加 312 万亩(20.8 万公顷),使总数达到 893 万亩(59.5 万公顷)。城乡居民点和工矿用地面积则由 1.07 亿亩(713.3 万公顷)增长到 1.25 亿亩(833.3 万公顷),占土地总面积的比重,由 0.7% 增加到 0.9%。与此同时,交通用地也有增长,铁路、公路用地由 1952 年的 370 万亩(24.7 万公顷)增加到 1957 年的 575 万亩(38.3 万公顷),增加了 55%。由于 1952~1957 年沿海地带的人口密度增长数远高于其他地带,以此推估,沿海地带,尤其是东北,建设用地增长速度仍然高于其他地区。

“一五”期间,由于工业化刚起步,城镇、工矿、交通用地占地的比重还不大,但在工业和城市建设中普遍存在用地规模偏大而且有多征少用、早征迟用,甚至征而不用的浪费现象。据长沙、成都、武汉、北京、杭州和河北省的不完全统计,在 1955 年底以前

共征地 10.1 万多亩 (6733.3 公顷), 浪费的即达 4.1 万多亩 (2733.3 公顷), 占征地总数的 40% 以上。其中最突出是长沙市。该市从 1949~1954 年共征地 2 万多亩 (1313 公顷), 其中浪费的就有 1.6 万多亩 (1066.7 公顷); 武汉市 33 个建设单位共征地 9000 多亩 (600 多公顷), 其中长期闲置不用的就有 2600 多亩 (173.3 公顷); 成都市荒芜铁路用地 5900 多亩 (393.3 公顷)。又如, 太原市 22 个建设项目征地 1 万多亩 (666.7 公顷), 荒芜的有 5000 多亩 (333.3 公顷), 占 50%。

造成土地浪费的原因是多方面的: 一方面是建设单位用地计划不当, 或者建筑物布置分散, 占地过多, 或者盲目多要地, 怕征少了影响自己的“发展”, 或者不分轻重缓急、不顾实际需要而提前征地; 另一方面是对征地管理不严, 往往迁就建设单位, 要多少给多少, 要哪里给哪里, 甚至不批就用或不用先批, 征地后又缺乏经常检查。这也暴露了沿用原苏联用地方式不当和用地指标偏大的问题。但更深层的原因则是低补偿费的征地制度、无偿使用的土地使用制度和统收统支的财政制度, 造成用地单位只有多占地、占好地的积极性, 而缺乏节约用地的自我约束机制。1956 年 1 月, 国务院发布《关于纠正与防止国家建设征用土地中浪费现象的通知》后, 情况有所好转, 如河北省浪费土地的比率, 由 1955 年的 34.8% 下降到 1956 年的 9.3%。但造成浪费土地的体制上的问题并未真正解决。

二是开荒运动使耕地面积增加。

在新中国建立初期, 农业生产水平还比较低, 开荒扩大耕地面积是当时增加粮食产量的一条便捷的途径。“一五”计划期间, 农业部计划国营农场耕地面积要达到 800~1000 万亩 (53.3~66.6 万公顷), 开发重点在东北和中南。为加强开荒工作, 农业部在 1954 年成立了土地利用总局, 统一组织和管理全国荒地调查和开发利用工作, 培训土地勘测和规划技术干部, 并与苏联合作, 按

照苏联办国营农场的样子，在黑龙江省三江平原上创办了全国第一个完全机械化的，并有一套科学的勘测规划和管理技术的大型国营农场——友谊农场。接着，各省、自治区也相继建立了土地利用管理机构和土地勘测规划队伍，以及国营农场。

1955年，毛泽东在《关于农业合作化问题》的报告中指出：“同农民的农业合作化运动的发展同时，我国已经有了少数社会主义的国营农场。到1957年，国营农场将达到3038个，耕地面积将达到1687万亩。……国营农业在第二、第三两个五年计划时期内将有大规模的发展。”随后，在中共中央制定的《全国农业发展纲要》中提出，从1956~1967年12年内，国营农场面积要达到1亿亩（666.7万公顷）。1956年，国家成立农垦部，荒地调查勘测工作划归农垦部管理，在农垦部内设荒地勘测设计院主管其事。全国荒地资源勘测和荒地土壤改良被列入国家科委的《全国科学技术十二年规划》，从1957年开始，开展了黑龙江三江平原、广东雷州半岛和海南岛、内蒙古呼伦贝尔盟、新疆塔里木盆地、甘肃河西走廊等重点荒区的科学调查。

更重要的是，制定了有关政策鼓励农民开荒，如农民开荒，谁开谁有，不参加土改分配，免纳农业税三年。东北区还规定，农民开垦国有荒地可以取得土地所有权等。

自1953年后，全国掀起了大规模的开荒运动。

1953年，全国开荒950.8万亩（64.3万公顷，包括农民开荒，下同）；

1955年开荒1295.4万亩（84.4万公顷）；

1956年即迅速扩大为2941.8万亩（196.1万公顷）；

1957年又开荒1705.4万亩（113.7万公顷）。

1953~1957年5年累计开荒8250.7万亩（550万公顷），平均每年递增1650万亩（110万公顷）。其中，国营农场（包括农垦、农业、公安系统）开荒2303.9万亩（153.6万公顷），占27.9%；移民

开荒 947.5 万亩(63.2 万公顷),占 11.5%;农民开荒 4999.3 万亩(333.3 万公顷),占 60.6%。

从开荒的地区分布看,主要集中在黑龙江省。黑龙江省在“一五”期间开发的荒地共 1791.2 万亩(119.4 万顷),占全国开荒面积的 21.7%;其次是内蒙古(占 9.5%)、安徽(占 8.7%)和吉林(占 6%);其他开荒在 300 万亩(20 万公顷)以上的,依次有甘肃、云南、辽宁、广西、广东、新疆、河北、江苏。

由于采取了大办国营农场和鼓励农民开荒的政策,“一五”期间,尽管建设占用大量耕地,全国总耕地面积仍由 1952 年的 16.21 亿亩(10 808.2 万公顷,包括西藏)增加到 1957 年的 16.80 亿亩(11 199.7 万公顷)。但是,在这期间,全国人口增加了 7171 万人,以致人均耕地由 1952 年的 2.8 亩(0.19 公顷)下降为 1957 年的 2.6 亩(0.17 公顷)。

三是配套改革使耕地生产率增长。

“一五”计划期间,耕地的生产率也有相当大的增长。互助合作运动的推行,扩大了农业经营的规模,较充分地利用了劳动力,促进了复种密植、深耕细耨、增施肥料、使用良种等传统农业技术的扩大使用和新技术的推广。国家又继续执行了支持农业生产的政策,在信贷、税收、物资等方面积极支援,把基本建设总投资的 7.1%用于农业基本建设。其中,63.8%投入防洪灌溉等水利工程,集中力量治理淮河,相继建成了官厅和淮河上游的梅山、佛子岭等 7 座大型水库;耕地中的有效灌溉面积增加了 1.1 亿亩(738 万公顷),达到 4.1 亿亩(2734 万公顷),占总耕地的比重由 18.5%提高到 24.4%,而水灾成灾率则减少了 3 个百分点。化肥施用量由 1952 年的 7.8 万吨(折纯)增加到 1957 年的 37.3 万吨,增加了 3.8 倍。农业技术的改进和农业生产能力的增强,使粮食作物播种面积单产由 1952 年的每公顷 1 320 公斤(每亩 88 公斤)提高为 1957 年的 1463 公斤每公顷(97 公斤每亩),增加了 10.8%;复种

指数由 130.9% 提高到 140.6%；加上耕地面积的扩大，使粮食生产获得缓和性的增长。1952 年，全国粮食总产量 16.4 亿吨，1957 年增加到 19.5 亿吨，增加了 19%，平均年递增 3.5%。这里面，单产增长的贡献为 58.4%，提高复种的贡献为 40%，扩大耕地的贡献为 19.4%。由于“一五”期间的粮食总产量年增长速度高于人口年平均 2.4% 的增长速度，人均粮食产量由 1952 年 288 公斤增加到 1957 年的 304 公斤，人民生活也得以改善。

同时，粮食生产的地区布局也发生了变化。在“一五”期间，各省、市、自治区粮食产量占全国粮食总产量的比重，增加的有辽宁、广东、安徽、湖北、江西、贵州、云南、甘肃、青海、新疆等省、自治区，使沿海地带所生产的粮食占全国的比重从 39.1% 降为 37.2%；中部地带的比重由 40.1% 降为 38.2%；而西部地带的比重则由 20.8% 增加为 24.6%。

四是土地利用结构发生了变化。

“一五”期间，果桑茶园和橡胶园都有一定程度的发展，农业合作化、土地统一使用也为发展多种经营创造了条件。1954~1955 年，农业部和有关部门采取多种措施，促进果桑茶园的发展，如允许农民使用国有荒山荒地发展茶园、果园，提高茶叶、蚕茧收购价格，发放预购金，减免农业税，改良技术等等。1952 年，全国有果园 1026.6 万亩（68.44 万公顷）、桑园 302 万亩（20.13 万公顷）、茶园 336 万亩（22.4 万公顷）。到 1957 年发展为果园 1414.8 万亩（94.32 万公顷）、桑园 467.2 万亩（31.15 万公顷）、茶园 494 万亩（32.93 万公顷）。在这期间，农垦的橡胶园也在海南岛和西双版纳艰苦创业，1952 年有 90.3 万亩（6 万公顷），1957 年种植面积发展为 103.7 万亩（6.9 万公顷）。另外，加上热带作物园，1957 年全国有园地 2592.6 万亩（172.84 万公顷），比 1952 年的 1884.3 万亩（125.62 万公顷）扩大了 37.6%。

“一五”期间，林业的方针是“普遍护林护山，大力造林育林，合