

地政与文化

DIZHENG YU WENHUA

樊志全 著

中国大地出版社

地政与文化

樊志全 著

中国大地出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

地政与文化/樊志全著. —北京: 中国大地出版社,
2006.6

ISBN 7 - 80097 - 854 - 0

I. 地... II. 樊... III. 地籍管理 - 中国 - 文集
IV. P273 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 066832 号

责任编辑: 赵 辉

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: (010) 82329127 (发行部) 82329120 (编辑部)

传 真: (010) 82329124

印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 23.25

字 数: 260 千字

版 次: 2006 年 6 月第 1 版

印 次: 2006 年 6 月第 1 次印刷

印 数: 1 - 1000 册

书 号: ISBN 7 - 80097 - 854 - 0/G · 155

定 价: 30.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书, 如发现印装质量问题, 本社发行部负责调换)

**这是作者近年来所撰写
文稿的汇集，谨以此书献给
第 16 个全国土地日。**

神州文化的奇葩^①

(代序)

地籍，俗称“土地的户口”，是指记载土地的位置、数量、质量、权属、用途和价值等基本状况的籍册和文书档案，它既是国家统治的象征，又是土地所有权的体现，更是土地管理的手段。

中国地籍源远流长，具有 5000 多年的悠久历史。从黄帝的经土制亩，到夏禹的任土作贡；从殷商有册有典，到西周天子经略；从春秋户籍田结，到战国土地经界；从秦朝统一田制，到汉代田法地籍；从隋唐申牒造籍，到宋元凭籍照勘；从明朝履亩清丈，到清代查田造册，铭刻在甲骨金石上的田土史料，书写在简牍缣帛上的地亩文书，是中华文明的伟大奇观；惊现于世的敦煌、吐鲁番、徽州土地契约古文书，是蕴藏中华地籍的历史宝库。一件件地籍簿册，记载着中国经济社会的发展；一张张土地契约文书，闪现着中华民族的生活变迁。地籍和地籍管理，有史以来就备受上至天子、下至百姓的重视，是富国、强民、安天下的重要基础。

1911 年辛亥革命，孙中山先生明确提出“平均地权”的同

① 此文原载《人民日报》海外版 2004 年 2 月 2 日第 7 版

时，力求通过查明田亩，核定地价，按价收税，增价收归国有的办法，解决土地国有问题，达到国强民富的目的。民国政府成立了“经界局”，颁布了《土地法》和《不动产登记条例》，进行了全国耕地和农业的调查，实现了中国土地数字性质由纳税单位改成耕地面积的改革。

中国共产党从成立时起，一直重视农民和土地问题。毛泽东同志亲自起草颁布了《井冈山土地法》和《兴国土地法》。中华苏维埃共和国在瑞金成立后，设立了“土地部”，颁布了《土地登记法》。新中国成立后，在全国范围内开展了土地改革运动，相继颁布了土地登记的规则和办法。土地改革的胜利，极大地解放了农村生产力，农业生产得到了迅速恢复和发展。

1978年，安徽凤阳小岗村生产队勇敢地实行土地包产到户，奏响了农村土地使用制度改革的序曲。1986年6月25日，《中华人民共和国土地管理法》正式颁布，对土地调查、土地登记等作出了明确规定。1987年，深圳特区率先敲响了拍卖土地使用权的第一槌，显现了土地的资产属性，开启了中国土地市场的大门。

地籍是土地产权的核心标志，是国家意志的具体象征，是社会管理的重要工具。作为地籍管理人员，有义务将地籍的历史及其作用系统化、条理化，传承于世，服务于人民。作者编著的《地籍五千年》一书就是一部弘扬中华文明，传承地籍文化的学术专著。

作者现在从事地籍管理，10多年中，走遍了包括台湾、香港、澳门在内的中国土地。每到一地，都结合地籍工作，考察当地地籍的历史和现状。在陕西，作者在铭记着西周土地契约的青铜鼎前流连忘返；在山东，对勒刻着田土权属界限的汉代

地界碑抚摸思索；在我国台湾，作者对辗转购得的一份中国清朝政府颁发给当地的土地证明爱不释手；在西藏，凝望着按照清朝政府清丈土地的《铁虎清册》满怀深情；在江西，中华苏维埃政府颁发的土地使用证给了作者强烈的震撼；在安徽，小岗村村民土地承包经营书使作者受到巨大的启迪。特别值得一提的是，作者购得的乾隆 36 年（1771 年）证明清朝政府管理台湾土地的《契尾》是发给台湾淡水县一农户的土地产权证明，而淡水县正是鼓吹“台独”的李登辉的出生地。一件凝结和负载着中国历代政府地籍管理的铁证，宣示着中国领土神圣不容分割。

经历了 5000 多年的历史，与土地农田伴生的地籍文书，记载着中华古国经济社会的发展；一张张土地契约，承载着华夏文明的造纸术、印制术、书法、篆刻等科学技术和文化艺术的精华。从地籍管理的内容及其作用来看，地籍又是包罗百科的科学、关连社会的工具、社会经济制度的载体、土地产权的凭据。仅从存在古今的土地契约、权状来看，就包含着法学、数学、社会学、地理学、文学、艺术等方面的学问，展现了地籍源远流长的历史和其在历史发展中的作用。



2006 年 6 月 12 日于北京

目 录

第一部分 学习党和国家领导人论述土地问题的思考

学习邓小平同志关于土地的重要论述 实现耕地总量动态平衡	3
高举伟大旗帜 推进土地管理	
——学习江泽民同志在党的十五大所作的报告	13
中国现代化建设必须考虑人口多耕地少的特点	16
学习党的三代领导人关于土地国情的论述 严格执行新修订的《中华人民共和国土地管理法》	45
毛泽东思想是被实践证明了的关于中国革命和建设的理论原则和经验总结	54

第二部分 新时期国土资源管理探索

适应两个根本性转变的需要 加强土地管理政策研究	
——学习贯彻十四届五中全会文件的体会	65
论土地在发展中的作用	78
对当前国土资源管理工作的几点思考	89
读“设想” 谈“感想”	97

如何防范土地融资中的金融风险

——访国土资源部地籍管理司司长樊志全	102
建立健全适应市场经济的土地管理制度	106
全面贯彻科学发展观 实行稳健的土地政策	114
应加强对土地估价机构的有效监管	121
关于保证土地数据真实性的思考	128
物权立法：完善土地物权体系的契机	135
大力推进节约集约用地	143
新农村建设要高度重视节约集约用地	152

第三部分 新时期地籍管理工作实践

向全面提高土地登记地位迈进

——一谈贯彻执行《地籍管理“十五”计划 纲要》	161
----------------------------------	-----

向全面实现地籍管理的自动化和信息化迈进

——二谈贯彻执行《地籍管理“十五”计划 纲要》	167
----------------------------------	-----

向全面实现地籍事业的社会化和产业化迈进

——三谈贯彻执行《地籍管理“十五”计划 纲要》	175
----------------------------------	-----

努力完成地籍管理“十五”计划 充分发挥地

籍工作的基础作用	181
----------------	-----

充分发挥地籍在经济社会发展中的基础和服务

作用	224
----------	-----

新世纪的地籍管理	244
----------------	-----

第四部分 地籍管理历史与文化研究

中国地籍的由来与发展	257
学习历史知识 提高理政能力	
——编著《地籍五千年》的收获和体会	277
富国强民的一项大业	
——谈新书《地籍五千年》	286
答《中国城市》记者问	292
纵横地籍五千年	
——访《地籍五千年》作者樊志全	300
为我深深眷恋的土地	
——走近国土资源部地籍管理司司长樊志全	307
中国地籍简史概要	312

第一部分

学习党和国家领导人论述 土地问题的思考

学习邓小平同志关于土地的重要论述 实现耕地总量动态平衡

(1996年7月2日)

1986年6月25日，国家颁布了《中华人民共和国土地管理法》，同年8月1日，国家土地管理局正式成立。从此，新中国的土地管理实现了有法可依、有专门机构统管的转变。10年来，在邓小平同志关于建设有中国特色社会主义理论特别是关于土地的重要论述指引下，在以江泽民同志为核心的党中央、国务院的高度重视下，全国认真贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策，使土地管理工作形势发生了深刻的变化，耕地保护工作取得了比较明显的成效，保证了农业生产的持续发展，成功地以占世界7%的耕地，养育了占世界22%的人口。但是，由于我国人口不断增加、耕地不断减少的矛盾依然比较尖锐，土地管理特别是耕地保护仍然面临着一个十分严峻的局面。我们必须进一步学习和贯彻邓小平同志关于土地的重要论述，实现耕地总量动态平衡，实现土地利用方式和土地管理方式的转变，保证经济和社会的长期可持续发展。

一、邓小平同志关于土地的重要论述是制定耕地总量动态平衡目标的理论根据

邓小平同志关于建设有中国特色的社会主义理论，用新的思想、观点，继承、丰富和发展了马克思列宁主义、毛泽东思想，是马克思列宁主义基本原理与当代中国实际和时代特征相结合的产物，是中国共产党和全国各族人民最宝贵的精神财富。它科学地把握社会主义的本质，第一次比较系统地初步回答了中国这样经济文化比较落后的国家如何建设社会主义、如何巩固和发展社会主义的一系列基本问题。其中也包括中国现代化建设必须考虑人口多、耕地少的特点和城市农村要节约用地、加强农田基本建设、提高土地产出率等一系列关于土地利用、土地管理的重要论述。通读《邓小平文选》一至三卷，就有10余篇著作中谈到了土地问题。这些重要论述，既是提出和制定耕地总量动态平衡目标的最重要的和最基本的理论根据，又是实现耕地总量动态平衡的最强大和最有力的思想武器，也是我们切实搞好土地管理各项工作的重要法宝。

1979年3月30日，邓小平同志在党的理论务虚会上，发表了关于《坚持四项基本原则》的重要讲话。在讲话中，邓小平同志以政治家的远见卓识，十分精辟和透彻地提出了建设有中国特色的社会主义必须考虑的两个特点。他说：“要使中国实现四个现代化，至少有两个重要特点是必须看到的：一个是底子薄。……第二条是人口多，耕地少。……土地面积广大，但是耕地很少。耕地少，人口多特别是农民多，这种情况

不是很容易改变的。这就成为中国现代化建设必须考虑的特点。”●

1980年1月16日，邓小平同志在中共中央召集的干部会议的讲话中又一次谈到：“我们对于艰苦创业，要有清醒的认识。中国这样的底子，人口这样多，耕地这样少，……我们的四个现代化是中国式的。”●1987年，邓小平同志两次会见外宾又都谈到土地问题。在会见荷兰首相吕贝尔斯时说：“中国的人均耕地面积在世界上是比较少的。”●在会见意大利共产党领导人约蒂和赞盖里时说：“长期以来，我们70%至80%的农村劳动力被束缚在土地上，农村每人平均只有一两亩土地。”●1990年3月3日，邓小平同志在同中央几位负责同志谈到农业问题时说：“农业问题要始终抓得很紧。农村富起来容易，贫困下去也容易，地一耕不好农业就完了。”●邓小平同志一次次关于土地的谈话，充分体现了他对土地特别是耕地问题的重视，深刻地揭示了土地与农业、土地与国民经济、土地与四个现代化建设的关系。人口多，耕地少，既是制定各项政策和计划的依据和出发点，也是我们努力解决的一个课题和矛盾。要建设好有中国特色的社会主义，必须从我国耕地少、人口多的国情出发，切实保护耕地，节流开源，在人口持续增长的情况下，实现耕地总量动态平衡。

实现耕地总量动态平衡，做到人增地也增，保证人民的基

● 《邓小平文选》第二卷第163～164页

● 《邓小平文选》第二卷第259页

● 《邓小平文选》第三卷第232页

● 《邓小平文选》第三卷第251～252页

● 《邓小平文选》第三卷第355页

本需求，保证中华民族的生存与可持续发展。这个大目标充分体现了邓小平同志关于建设有中国特色社会主义理论特别是关于土地问题论述的精神，是贯彻落实江泽民、李鹏等中央领导同志关于保护耕地一系列重要指示的实际步骤，是深入贯彻党的十四届五中全会和第八届全国人大第四次会议精神、实现两个根本性转变的具体措施。马克思说过：“人们首先必须吃、喝、住、穿，然后才能从事政治、科学、艺术、宗教等等。”^①我们的祖先历来重视土地。18世纪30年代，法国资产阶级古典政治经济学派重农学派的先驱理查德·坎蒂隆提出“所有人……都是靠土地产品供养的”这个适合于任何社会形态的命题，土地问题格外被世人所瞩目。在中国这样的人多地少的国度，更是意义非常。不仅国内重视，而且为世界所关注。从长远看，我国农业既面临人口增加、人民生活改善和工业化进程加快的巨大需求压力，又面临耕地减少、水资源短缺和基础设施薄弱等因素的严重制约，形势相当严峻。据统计，1978～1994年全国耕地净减少6880万亩，而人口则增加了2.3亿，人均占有耕地不足世界的1/20，粮食播种面积16.5亿亩，已经降到了警戒线。据有关部门预测，今后相当长的时间内，我国人口每年还要以1300万～1400万人递增，需要增加粮食55亿多公斤，如果耕地每年仍以500万～600万亩左右的速度净减少，每年又将减少粮食生产20亿～25亿公斤。一增一减，粮食缺口每年将扩大75亿～80亿公斤。粮食的供需矛盾显而易见。同时，从客观上分析，中国人只能靠中国的地来养活。在严酷的现实面前，我们必须千方百计地去实现耕地总量的动态平衡。

① 《马克思恩格斯选集》第三卷第547页

二、邓小平同志关于土地的重要论述是实现耕地总量动态平衡的思想武器

细读《邓小平文选》一至三卷，我们不仅体会到邓小平同志一直重视土地问题，对于中国耕地少、人口多的情况，经常在党的会议上讲，在农村讲，在城市讲，提醒大家高度重视。而且邓小平同志在掌握大量事实的同时，提出了许多合理利用土地的设计，肯定了节约用地、保护耕地的好做法，批评了浪费土地的不良现象。在开发复垦、提高土地产出率方面也都发表过重要指示。为我们实现耕地总量动态平衡提供了思想动力和武器。

1957年4月，邓小平同志在西安考察时，发现城市规划中存在占地很大、空地很多的问题。4月8日，邓小平同志在西安干部会上作报告时指出：“城市规划中的问题也不少。规划是必需的，不规划是不妥当的，问题是怎样规划。规划也有指导思想问题，规划得不好会造成大的浪费。据说现在西安市城市规划的图纸上已摆得满满的，实际上里边空的地方很多，不知道哪一年才能填起来。我看到一些纱厂和二机部的一些厂子，每一座厂房相隔很远，厂内占地很大，建设要花很多的钱。”^①这段重要讲话，深刻地阐述了节约土地与城镇建设的关系，今天读起来仍然具有现实的指导意义。在城市规划、建设和管理当中，节约和合理利用土地及空间资源，促进经济、社会、环境效益的统一，从我国人多地少、耕地资源更少的国情出发，实事求是地确定城市总体发展目标、方向和规模，是邓

① 《邓小平文选》第一卷第266页