

耕地

我们的生命线

耕地,我们的生命线

——耕地保护政策与经验

顾 问: 邹玉川 马克伟

李长江 李元

主 编: 刘文甲

副主编: 黄启章 樊志全 彭德福

序

国家土地管理局局长

陈至立

“保护耕地，就是保护我们的生命线”，党中央、国务院非常重视土地管理和耕地保护问题。江泽民总书记、李鹏总理等党和国家领导同志作出过一系列重要指示。针对耕地保护的极端重要性和当前面临的严峻形势，经国务院批准，国家土地管理局于1995年6月16日至19日在江苏省扬州市召开了全国耕地保护工作会议。姜春云副总理出席了会议并作了重要讲话，深刻地阐述了保护耕地的极端重要性、应遵循的基本原则和要采取的主要措施，强调要牢固树立在保护耕地的前提下进行各项建设和发展农村多种经营的指导思想。

落实土地基本国策，强化土地管理，切实保护耕地，是事关中华民族生存发展和社会主义建设全局的大事，是中华民族的宏伟事业，更是土地管理部门义不容辞的责任。目前，中央指示精神已经明确，法规规章已经颁布，具体措施已经制订，各地经

验可供借鉴,现在我们的工作不能再等待,不能只停留在文字和口头上,当务之急是要抓住机遇,狠抓落实,使各项法规政策和工作部署真正到位。抓落实,一是要落实保护耕地的党政领导任期目标责任制。地方各级领导必须把思想认识统一到党中央、国务院的指示精神上来,统一到国务院《基本农田保护条例》上来,要把保护耕地提到党政工作的重要议事日程上来,建立党政领导任期目标责任制。对目标责任制要定期检查验收,真正把耕地保护作为领导政绩、升降的重要考核指标,兑现奖罚政策,要象计划生育工作一样,实行一票否决权。二是要落实保护耕地的数量、位置和责任到人。各地要按照国家有关政策法规和技术规程,尽快完成划定基本农田保护区工作,并把制定土地利用总体规划和划定基本农田保护区紧密结合,用规划来安排各业用地,划定基本农田保护区时,同时要划定城市(镇)建设控制区,通过对两区的双重控制来保护和稳定耕地。划定基本农田保护区,要科学预测、合理确定保护耕地的数量,做到既保证未来对农产品的需求,又兼顾留出必要的建设用地,对确定的保护耕地数量指标,要作为指令性任务逐级分解,具体落实到地块,落实到个人。三是要落实保护的耕地是否有效利用。划定基本农田保护区,落实保护

耕地的数量、位置和责任,只是保护耕地工作中的一部分,其真正目的是要把有限的耕地资源充分利用起来,产出效益。千万不能有划定工作搞完了,上级验收了,便万事大吉的思想,一定要加强耕地利用的跟踪管理,使所有耕地都得到充分利用。当前要结合全国非农业建设用地和耕地撂荒大清查工作,查清违法批地占地及耕地闲置撂荒情况,抓好查荒天荒工作。四是要落实保护耕地的日常性监督检查工作。保护耕地,必须坚决禁止和纠正滥用土地、乱占耕地、越权批地等违法问题,对已经验收合格的基本农田保护区,任何单位和个人不得擅自改动和非法占用,切实加大执法力度。加强检查,对查出的问题要坚决、彻底地纠正。保护耕地一定要法度严明,一定要站在党和人民利益的高度,敢字当头,严格执法,该查的要查,该罚的要罚,该强制拆除的要强制拆除,该追究领导责任的要追究领导责任,决不姑息迁就。对于保护耕地有力、成效显著的要给予表扬激励,真正兑现奖罚制度。贯彻会议精神,落实土地基本国策,强化土地管理和保护耕地,一定要有力度、有作为。

遵照姜春云副总理在全国耕地保护工作会议上关于将近几年来各地“加强土地管理、切实保护耕地的好经验,编辑成册,一直发到县级,把这些经

验在全国推广”的指示精神和各地实际工作的需要,由国家土地管理局组织编写了《耕地,我们的生命线——耕地保护政策与经验》一书。全书紧紧围绕落实土地基本国策,切实保护耕地这个中心,精心编辑了当前我国耕地保护工作的政策和经验,主要内容有四个方面:一是党中央、国务院领导同志关于耕地保护的讲话、批示;二是全国耕地保护工作会议文件;三是各地耕地保护的典型经验;四是国家和地方耕地保护的主要政策法规。这些内容,大部分是第一次与土地管理工作者的见面,对如何在社会主义市场经济的新形势下,做好耕地保护工作将起到极大的借鉴和指导作用。我相信,本书的出版将会切实提高各级领导和广大干部群众保护耕地极端重要性的认识,强化保护耕地的措施,使党中央、国务院关于加强土地管理、切实保护耕地的各项决策落在实处,为社会主义现代化建设作出更大贡献。

一九九五年八月十八日

目 录

第一部分 中央领导同志的批示、讲话

江泽民同志的批示、讲话	(3)
李鹏同志的批示、讲话	(7)
李瑞环同志的讲话	(10)
邹家华同志的批示、讲话	(12)
李岚清同志的讲话	(15)
姜春云同志在全国耕地保护工作会议上的讲话	(16)
李铁映同志的讲话	(30)
温家宝同志的讲话	(33)
陈俊生同志的讲话	(34)

第二部分 全国耕地保护工作会议文件

邹玉川局长在全国耕地保护工作会议上的讲话	(39)
刘文甲副局长在全国耕地保护工作会议闭幕式上的讲话	(55)

第三部分 耕地保护典型经验

1、认真贯彻基本国策 切实保护耕地资源	
江苏省人民政府	(63)
2、认真贯彻《条例》 切实保护耕地	
江苏省扬州市人民政府	(69)
3、不断强化管理措施 千方百计保护耕地	
吉林省土地管理局	(76)
4、为米袋子、菜篮子工程提供用地保障	
上海市房屋土地管理局	(81)
5、建立严格管理制度 切实保护基本农田	

福建省土地管理局	(87)
6、落实基本国策 切实保护耕地	
广东省国土厅	(94)
7、稳定耕地面积 强化农业基础	
甘肃省土地管理局	(104)
8、加强基本农田保护立法 推动全省耕地保护工作	
河南省土地管理局	(110)
9、加强农业结构调整用地管理 切实保护耕地面积稳定	
黑龙江省土地管理局	(116)
10、强化土地计划管理 控制耕地总量减少	
山西省土地管理局	(121)
11、当好“护地神” 保护生命线	
湖南省国土测绘管理局	(128)
12、适时调整强化管理保护基本农田	
浙江省土地管理局	(135)
13、依法管理土地 切实保护农田	
吉林省榆树市人民政府	(141)
14、加强土地资源的保护和建设 保障经济社会稳定发展	
江苏省苏州市人民政府	(146)
15、科学布局 强化管理	
浙江省温州市土地管理局	(156)
16、推进土地开发 服务经济建设	
湖北省英山县土地管理局	(161)
17、推行村庄改造搬迁 腾出万亩优质良田	
山东省莱芜市土地管理局	(168)
18、昔日塌陷区 今日大菜篮	
安徽省淮北市人民政府	(175)
19、经济要发展 耕地要保护	

河北省清河县土地管理局	(181)
20、在开发区建设过程中切实做好耕地保护工作	
海南省文昌县土地管理局	(187)
21、惜土如金 寸土必争	
江苏省昆山市人民政府	(191)
22、走出旧模式 探索新路子 努力提高土地复垦的综合效益	
江苏省铜山县人民政府	(196)
23、认真贯彻基本国策 狠抓土地开发复垦	
山西省阳泉市土地管理局	(203)
24、加快土地复垦开发步伐 保持耕地面积基本稳定	
陕西省旬邑县土地管理局	(209)
25、切实加强基本农田保护 为商品粮基地建设服务	
黑龙江省肇州县人民政府	(214)

第四部分 耕地保护政策法规选编

国务院《基本农田保护条例》.....	(221)
国家土地管理局关于认真学习贯彻国务院发布的《基本农田	
保护条例》的通知	(229)
广西壮族自治区实施《基本农田保护条例》办法.....	(233)
黑龙江省基本农田保护条例.....	(239)
福建省基本农田保护条例.....	(247)
河南省基本农田保护条例.....	(254)
江苏省基本农田保护条例.....	(264)
湖南省基本农田保护条例.....	(272)

第一部分

中央领导同志批示、讲话

中央领导同志有关加强耕地保护工作的批示、讲话

江泽民同志的批示、讲话

1989年7月24日,江泽民同志在视察湖北抗洪工作时指出:
我国人口多耕地少,要珍惜每一寸土地。

1989年8月6日,江泽民同志在视察上海郊区农村时强调指出:

我国地少人多,土地宝贵,要努力做到:一不撂荒耕地,用法制手段保护好耕地;二要千方百计提高单位面积产量,提高土地产出率。在这个基础上,有步骤地发展乡镇工业。

1989年10月,江泽民同志在视察江西革命老区时讲话指出:

11亿人的吃饭问题是个最大的问题,要使人民安居乐业,首先肚子要吃饱。

我国人口数量占世界的22%,而耕地面积却仅占世界的7%,因此,要大搞农业开发,增加可耕面积;我国工业要走内涵发展的道路,少建新厂,以减少对耕地的征用。

1991年6月19日,江泽民同志为第一个全国“土地日”题词:

保护耕地是事关社会主义建设全局的大事。

江泽民同志在第二次农村工作会议上指出：

当前发展农业必须稳定粮食播种面积，稳定粮食总产，稳定粮食库存。而“三个稳定”最主要的是稳定耕地面积，耕地面积不能稳定，“三个稳定”就难以保证，就是空中楼阁。

1993年12月，江泽民同志在六省农业和农村工作座谈会上讲话中指出：

我国人口多、耕地少，用占世界7%的耕地养活占世界22%的人口，这在全世界所有国家中都是独一无二的。我国人民的吃饭穿衣问题，不能靠任何别的国家来解决。

有些地方掀起一股搞开发区、搞房地产的“热潮”。对于这个问题有必要指出，搞这些“热潮”的同志的心是好的，大都是想快一点把当地经济搞上去，但是往往忘记了解放思想同实事求是统一的。不是说开发区、房地产都不可以搞，而是说一定要从实际要求和实际可能出发，不能不顾条件一哄而起。一哄而起的搞法是不正常的，是不符合小平同志视察南方的谈话和十四大精神的，也是不符合经济发展的客观规律的……据国家土地局对24个省区市的调查，1992年1月至9月份，批建的开发区有1951个，规划占地1.53万平方公里，折合2400多万亩，其中80%以上是交通、水资源条件好的耕地，仅此一项就圈占耕地1600万亩。现在国家在严格控制占用农民耕地的情况下，每年至少还要减少耕地400万亩，如果圈地占地失控，势必严重削弱农业的根本依托，此风绝不可长，国家对占用耕地是有严格的审批规定的。这个问题要赶快专门研究，重新作出控制占用耕地的决定，明令施行。

1994年6月26日，江泽民同志在听取福建省委、省政府汇报后，对农业和土地问题作了重要指示：

每个省都要把农业和粮食生产抓好，都要采取有力措施，落实粮食的三稳定，即稳定粮田面积、稳定粮食产量、稳定粮食库存，还必须坚决保护好耕地，我们是以占世界 7% 的耕地，养活占世界 22% 的人口。保护耕地，就是保护我们的生命线。

1994 年 9 月 1 日，江泽民同志在全国土地使用制度改革工作会议上的讲话中指出：

我国现在有近 12 亿人口，大概是一年增加 1500 万人。我 7 月份去广东、福建时，几乎每到一个城市，都要讲节省用地的问题。我们只有占世界 7% 的耕地，却要养活占世界 22% 的人口。打开中国地图看一看，青颜色的大体就是沿海这一带。你要坐飞机从西北乌鲁木齐过来，大部分地区不是沙漠就是光秃秃的黄土高原。我们过去都讲中国是地大物博，总面积是大的，但可耕地并不很多，再除以人口，数字就很小了。近 12 亿人的吃饭是个大问题，没有饭吃，就会天下大乱。农业搞不好，农村不稳定，整个社会的稳定也保障不了。要搞好农业，其中很重要的一条，就是要保护和利用好耕地。前两年到处搞开发区，一下子 2400 万亩耕地被挤占了。有条件的地方搞点开发区是必要的，但是不能遍地开花啊！明明是穷乡僻壤，也要急于去搞开发区，你怎么一下子开发得了？谁来投资开发？我今天在这里也不点名，包括沿海鱼米之乡，一些地方也不经过可行性研究，就一窝蜂地把很好的耕地给推掉了，以为人家马上就会来投资了，结果并不见人来。这叫做一心一意以为“鸿鹄将至”，结果事与愿违。干任何事情，想当然是不行的。保护耕地，是涉及我们中华民族的生存问题，涉及我们整个社会的稳定问题。切不可贪图眼前一时一地的小利，滥用乱占耕地，而贻害于未来的发展。搞好全国的土地管理工作，切实保护耕地，确保农业的稳定增长，确保十几亿人的吃饭问题，这始终是一个战略问题，是全国发展中第一位的大问题，永远忽视和放松不得。

1994年9月1日,江泽民同志在接见全国土地使用制度改革工作会议代表时的讲话中,着重强调两点:

一是要坚持贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策,进一步加强对耕地资源的保护。人口多,耕地少是我国的基本国情。农业问题始终是关系到党和国家工作全局的根本性问题。土地资源是否管理和使用好,耕地是否保护好,直接关系到我们国民经济的发展,影响中华民族的兴衰。各级政府都要从这样的高度来认识和加强对土地的管理。二是要继续深化土地使用制度改革,加强对土地市场的宏观调控。

1994年11月28日,江泽民同志在中央经济工作会议上的讲话中指出:

要十分珍惜和保护耕地,加强对土地使用的合理规划和严格管理。

1995年2月27日,江泽民同志在中央农村工作会议上的讲话中指出:

近几年,有些沿海发达地区粮田面积大量减少,单产下降,靠从外地采购大量粮食过日子。这种状况必须迅速扭转。这些地方绝不能认为有了钱就能买到粮食,光抓钱不抓粮。要知道,钞票是不能吃的,大家都不种粮或者少种粮,抓的钞票再多,到时候买不到粮食你怎么办。

李鹏同志的批示、讲话

1988年10月,李鹏同志在国务院第22次常务会议审议《土地复垦规定》时指出:

土地问题很严重。我国就是那么一点耕地,非农业建设占了耕地,新开垦的耕地补不上原来的耕地。根据中国耕地少的实际情况,必须管严,要用法制的办法把土地管严。中国保护耕地是大事。

国营企业破坏土地,集体、个体企业也破坏土地,砖瓦窑生产就破坏了不少土地。《规定》要明确,谁破坏土地谁复垦,破坏土地的必须承担复垦义务。这个《规定》不仅适用国营企业,也适用集体企业,还有三资企业。建设工程临时占地,到时一定要归还。凡是破坏的临时占地都要负责复垦。高利润企业要从利润中多拿出一点来进行复垦。不履行复垦义务者给予罚款。

李鹏同志还特别强调:

复垦后用于农林牧渔生产的要鼓励,特别鼓励把被破坏的土地复垦成耕地,鼓励种粮食。

1990年1月,李鹏同志在江苏考察时指出:

对土地管理要严之又严,一定要严格把关,努力做到占一亩耕地,复垦一亩耕地。

1990年6月2日,李鹏同志为土地管理工作题词:

十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地，是我国必须长期坚持的一项基本国策。

1991年3月，李鹏同志在一封反映破坏的土地未进行复垦的群众来信中批示：

我国耕地有限，丛林、草地也在保护之列，因此，应对采金后必须复田做出规定。

1993年10月，李鹏同志在中央农村工作会议上讲话指出：

严格控制非农业占地，建立基本农田保护制度，采取行之有效的复垦和补偿办法。

1994年3月，李鹏同志在全国农村工作会议闭幕会上讲话指出：

我国耕地面积本来就不多，每年还大量地被占用，一个是人口增加，一个是耕地减少，两者加在一起，后果就更严重了，所以我们各级政府和各级干部都必须高度重视这个问题，采取开征农业耕地占用税、限制宅基地的占用等措施，以保护现有耕地。

1994年11月28日，李鹏同志在中央经济工作会议上的讲话中指出：

要进一步贯彻落实中央最近两次农村工作会议所确定的各项方针政策。明年特别要强调以下几条：一要切实保护耕地，建立粮、棉、油、糖、菜等重要农产品基本农田保护区制度，坚决制止撂荒和乱占耕地的现象；二要增加农业投入，特别是对水利、商品粮棉基地、农业综合开发的科技投入。

1995年2月27日，李鹏同志与中央农村工作会议代表座谈时