

Shaanxi
tudirveiji
yuduiice

陕西民俗风情
摄影集

陕西人民出版社

主 编 何金铭

副主编 殷世杰 李相启 张 弘 陆保珍

编 辑 王 治 王宏斌 李新民 吴长龄 严鸿远

序

何金铭

这是一本研究陕西土地省情的书。研究的结论是：不容乐观。由此便得出了必须加强对土地的管理，这一重要而迫切的问题。集土地省情的种种调查、土地管理的正反面经验以及有关的文件和讲话于一体，便成为这本《陕西土地危机与对策》。

这本书的诞生，来源于关于土地问题的一次调查研究。1989年上半年，中共陕西省委研究室和省土地管理局联合举办了一个土地问题研究班。省、地市、县三级党委研究室和土地管理局的数十名同志参加了这个研究班，进行了认真的学习、深入的调查和艰苦的研究。省土地管理局局长殷世杰、副局长张弘积极过问并参与了调查研究。原省委研究室副主任、现省经济体制改革委员会副主任李相启，和省委研究室正处级研究员陆保珍，参与并具体组织了这次调查研究。这次调查研究的结果，形成了一份综合报告和一批专题材料。这件事引起了国家土地管理局和新华社的关注。国家土地管理局向全国推荐了陕西的调查。新华社的《国内动态清样》和《内部参考》刊登了《陕西土地危机与对策的报告》这份综合材料。中共陕西省委领导同志专门听取了研究班的情况汇报，接见了研究班的全体同志，并进一步对土地问题研究活动予以肯定，认为这次调研活动取得了很好的社会效益。省委、省政府办公厅联合批转了土地问题的综合研究报告，省委、省政府做出了广泛深入开展“土地管理法宣传月”和“土地管停日”活动的决定，在全省范围内掀起了一场声势浩大的土地国策教育活

动。由此可见,开展调查研究,为领导提供了决策依据,对推动土地管理工作的效果也是显著的。调查研究是我们搞好一切工作的基础,也是做好土地管理工作的基础。所以这本书也是决策研究的一个工作成果。

我们为什么要强调加强土地管理工作?这是因为,土地,对于我们实在是太重要了。土地,到目前为止,始终是人类立足点和归宿。飞船登上月球进行科学考察的成功,使嫦娥奔月的神话变成了现实,无疑是人类认识自然征服自然的重大胜利,但这还不等于人类可以脱离地球,到月球或者另外什么星球去生活;土地,在可以预见的遥远的未来,仍然是人类的立足点和归宿。土地,几乎是一切财富的母亲,是我们人类赖以生存的根基。植物,从土地中生长出来。动物,在土地上繁衍生殖。矿物,埋藏在大地之中。特别是一切物质生产的基础的农业,宝中之宝的粮食,它的存在和发展,和土地息息相关,密不可分。土地和阳光、雨露、空气一样,是我们须臾不能成离的珍宝。中华民族五千年的光辉历史,就是在我们九百六十万平方公里土地上演出的可歌可泣的壮剧。深厚的中华土地满怀深情厚意,存留着中华民族古老传统优秀文化的遗迹,记载了中华民族千千万万风流人物的不朽功绩。中国共产党领导的社会主义现代化建设,是在我们的土地上演出的又一光辉历史壮举。我们已经看到,并且还将继续看到,数以万计的工业、农业、水利、商业、建筑、交通运输、邮电通讯企业和设施,在这块土地上矗立起来,大量物质财富在这块土地上创造出来,一批又一批科学技术、文化教育、体育卫生事业,在这块土地上发展起来,我们的中华大地必将日益繁荣昌盛。

我们所以强调加强土地管理工作,还因为这是直接关系到我们的政治、经济、社会和人心稳定的一件大事。土地,作为一种不可再生、不可替代、关系国计民生的重要资源,它的产权归属

是一个决定社会性质的政治问题，它的利用状况又直接影响着经济和社会的发展。从我们国家的历史看，从一定意义上可以说，“地安百安，地乱百乱。”我国作为一个传统的农业国，作为一个世界人口大国，做好有限的土地资源的管理利用工作，就显得尤为紧迫和重要。这也正是国家把土地问题列为基本国策的意义所在。土地是我们的生命线。我们理应象爱护、珍惜生命一样，爱护和珍惜土地。可惜我们还远没有做到这一点。浪费土地，糟踏土地，掠夺土地，非法占用土地的现象长期存在，愈演愈烈，令人痛心。耕地锐减，对农业的发展和粮食的增产，是一个严重障碍。目前农村中的民事纠纷，大半和庄基地有关。两部分干部违章违纪侵占土地盖私房，又是群众强烈不满的一种不正之风。所有这些，都潜伏了不安定因素。当前国际风云变幻，国内还存在暂时困难，中央一再指出，稳定压倒一切，只要在政治、经济、社会和人心稳定的条件下，不失时机地、聚精会神地把自己的事情办好，特别是把国民经济搞上去，我们就能立于不败之地。我们各级土地管理部门、所有土地管理工作人员，都要从这样的高度来认识土地管理工作，更自觉、更积极地做好土地管理工作。

加强土地管理，要做很多很多工作。包括采取切实措施保护耕地，完善各项非农业建设用地的计划管理，坚决查处违法占地案件等，这在本书中都有充分的反映，无须多说。土地问题归根到底，是个强化土地法律意识，坚持依法管好土地、用好土地的问题。过去长时期中，我们在土地问题上法律不够健全，存在这样和那样的问题是不足为奇的。现在有了基本大法——《中华人民共和国土地管理法》，如果听任违法现象继续存在，便应属工作问题了，便是很不应该了。所以这本书的研究成果，在我看来，一言以蔽之，就是要充分认识土地态势的严峻性，坚决依照《中华人民共和国土地管理法》加强土地管理。当然，要做到这一点，

并不容易。对此，虽已有了一些探讨，还须继续去深入研究；已经有了一些经验，还须继续积累。

对于广大的土地管理工作，对于各级党委和政府的领导同志，对于关心土地问题、研究土地问题的各方面人士，我认为，这本书都是有用的，可以一读。但这本书不是没有缺点和不足。有些文章命题不错，发掘不够。一些文章，在具体内容上有些重复。属于实践总结性的文章较多，也较好；属于理论探讨性的文章偏少，也较差。这同我们的工作实际大概也不无关系。毕竟对土地问题的研究还刚刚引起人们的普遍关注，而进一步的研究便留待于将来。

1990年6月29日

目 录

序·····	何金铭
中共陕西省委办公厅 陕西省人民政府办公厅转发陕西省委研究室、省土地管理局《关于陕西省土地危机与对策的报告》的通知·····	(1)
中共陕西省委 陕西省人民政府关于在全省开展“土地警钟日”“土地管理法宣传月”活动的决定·····	(12)
管好用好土地 造福子孙后代·····	牟玲生(15)
认真学习、坚决贯彻《土地管理法》·····	孙克华(18)
充分认识土地形势 全面加强土地管理·····	徐山林(22)
依法管理土地 落实基本国策·····	王双锡(29)
切实保护耕地是土地管理工作的当务之急·····	殷世杰(35)
愿土地警钟常鸣·····	王志英(40)
正在崛起的绿洲农业	
——榆林北部风沙草滩区开发农业的调查·····	(42)
陕北丘陵沟壑区流域治理的方向	
——榆林地区无定河流域治理的调查·····	(56)
关于西安建设用地的几点分析·····	(65)
宝鸡市乡镇企业用地情况的调查·····	(71)
乾县农村住宅用地问题调查·····	(76)
耕地变动规律初析·····	(84)

耕地土壤肥力现状评述及建设对策·····	(89)
陕西省人为水土流失的情况及危害·····	(96)
镇巴县陡坡地退耕还林还牧的两难抉择·····	(106)
土地执法情况浅析·····	(111)
关于农村土地违法案件的分析	
——咸阳市清查乱占滥用土地问题调查·····	(117)
实行统一征地 为经济和社会稳定服务·····	(124)
突出城市用地特点 加强土地管理工作·····	(129)
坚决刹住乱占滥用耕地、乱批乱建庄基歪风·····	(137)
做好土地信访工作的几点体会·····	(143)
基本国策在东府粮仓的实践	
——渭南地区加强土地管理工作的经验·····	(147)
认真清理停缓建项目用地·····	(156)
对宅基地实行公开审批和科学管理的制度·····	(159)
狠抓基础建设 管好宅基地·····	(162)
澄城县土地复垦情况调查·····	(167)
土地管理组织建设初探·····	(171)
深化土地管理体制 改革 实行土地有偿有期使用	
——西安市土地管理问题的调查·····	(175)
关于农村非农业建设用地有偿使用的对策建议·····	(182)
加强农村集体土地权属管理的调查与探讨·····	(187)
土地管理中需要处理好的几个关系·····	(197)
珍惜耕地 保护粮仓	
——关于建立基本农田保护区的建议·····	(203)

中共陕西省委办公厅
陕西省人民政府办公厅
转发《关于陕西省土地危机与
对策的报告》的通知

各地、市、县委，各地区行署和各市、县政府，省委和省级国家机关各部门，各人民团体党组：

省委研究室、省土地管理局《关于陕西省土地危机与对策的报告》，已经省委、省政府同意，现转发给你们，请认真研究执行。

省委、省政府认为，“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”，是我国的一项基本国策，也是我们当前的一项紧迫任务。认真贯彻这一基本国策，对于搞好治理经济环境、整顿经济秩序，对于加强农业，都有着直接的密切关系。前不久，省委、省政府已就土地管理法宣传月与土地警钟日做出专门决定。现在批转的这份报告，针对存在问题提出的各项意见，都是必要的、正确的，各级党委和人民政府一定要逐项研究、部署，逐项落实，抓出成效来。要旗帜鲜明地对广大干部群众、特别是青少年进行国土观念的宣传教育，强化全民珍惜土地的意识。要加强调查研究，摸清底子，有针对性地开展工作。要及时查处各类违法占地的案件，尽快刹住乱占、滥用耕地的歪风。要加强对土地管理工作的领导，帮助土地管理部门加强自身建设，使土地管理工作逐步做到规范化、制度化、科学化。

中共陕西省委办公厅 陕西省人民政府办公厅

1989年11月10日

关于陕西省土地危机与对策的报告

省委、省政府：

最近，我们联合举办了土地问题研究班，对陕西省面临的土地危机、贯彻土地国策存在的问题及应采取的对策，进行了调查研究，弄清了情况，提出了意见。现报告如下：

陕西省土地问题形势严峻

土地省情是省情的一个重要方面。冷静地、客观地认识我省土地省情，对正确指导我省社会经济发展有重要意义。

陕西省土地总面积3.07亿亩，人均10亩，低于全国人均14亩的水平。其中耕地5344万亩，占17.4%，人均1.7亩，略高于全国人均1.4亩的水平。耕地灌溉面积1888万亩，占耕地的37.7%，低于全国46.3%的水平，人均只有0.56亩。全省山地、丘陵地约2.3亿亩，占75%，高于全国66%的比例。水土流失面积2.06亿亩，占67%，80%的耕地和70%的人口处于水土流失区。可开垦的宜农荒地约500万亩，耕地后备资源人均仅0.16亩。八百里秦川土地的垦殖指数已接近极限。由此可见，陕西省土地总量不大，人均占有更少；山地、丘陵居多，平地、水地居少；水土流失面积很大；耕地后备资源很少。土地省情不容乐观。

只有一个地球！1972年在斯德哥尔摩召开的人类环境会议上，提出了“只有一个地球”的报告，这是人类对土地资源问题的一次觉醒。危险的是，我们许多同志至今对土地问题还没有完全觉醒，在广大干部群众中还没有形成“忧地”意识，我们抓土地工作起步较晚，土地利用管理中存在着突出矛盾：

一是土地利用不合理，资源紧缺与浪费的矛盾突出。耕地利

用中，一方面，非农业建设主要占用稳产高产的基本农田，宽打宽用，征而不用，浪费土地。1987、1988两年，经省上审批的国家建设用地2.92万亩，其中基本农田2.62万亩，占90%。西安市灞桥公路两侧300多亩菜田于1986、1987年被征用筹建仿唐宫，至今荒芜闲置。宝鸡市渭滨区70个乡镇企业圈占耕地576亩，实际使用不到1/3。另一方面，现有耕地中，25度以上的陡坡地有1000万亩，占18.7%，需要退耕还林还牧。在这些地方继续过度垦种，导致生态失衡，加重水土流失。在林地利用中，一方面，森林覆盖率低，还有宜林荒山荒坡4000多万亩；另一方面，乱砍滥伐，毁林开荒，屡禁不止。在牧草地利用中，一方面，超载过牧，农牧争地，林牧争地，大片草场资源破坏萎缩；另一方面，尚有800万亩宜牧草地未予利用。

二是耕地面积锐减，人口、耕地逆向发展的矛盾突出。1949年，陕西省耕地面积6677万亩，人口1317万，人均耕地5亩；1988年，耕地减少到5327万亩，人口增加到3135万，人均耕地只有1.7亩。1981~1988年，陕西省耕地减少397万亩，年均49.6万亩，相当于一年减少一个城固县的耕地面积。而同期人口净增303.2万人，年均37.9万人，相当于一年增加一个合阳县的人口。1981年以来，陕西省人均占有粮食一直低于700斤。随着人口、耕地的逆向发展，预测到2000年，陕西省耕地对人口超载状况将更加严重。

三是耕地质量下降，掠夺式经营与生态失调的矛盾突出。近年来，陕西省耕地的机深耕面积、养地作物和农家肥施用面积大幅度下降，种地不养地的现象相当普遍。以全国土壤养分分级标准衡量，陕西省土壤养分大部分处于较低级或低级。土壤中有有机质小于1%和全氮小于0.75%的面积各占耕地面积的60%，碱解氮小于60PPM的约占70%，速效磷小于10PPM的面积占80%以上。地

力薄、养分低已成为制约陕西省农业生产进一步发展的一个重要因素。1951~1980年的30年间,全省平均每年流失土壤约9亿吨,因水土流失损失氮、磷、钾肥每年约500万吨,相当于1984年全省施用化肥总量的2.9倍。1981—1988年,全省因水毁、沙化、盐碱化废弃耕地88.6万亩,年约11万亩。69个贫困县大多处于生态失调的恶性环境之中。

贯彻土地国策存在的问题

从调查看,我们在贯彻土地国策中还存在不少问题,主要表现在:

一、全国土观念淡薄

1982年,全国人大五届四次会议把“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”列为基本国策。但时至今日,仍有相当多的干部和群众对土地国策和土地省情不甚了了,对我们生命之本的土地毫不珍惜,依旧沉迷于“地大物博”的盲目陶醉之中。部分领导干部重经济效益、轻社会效益和生态效益,急功近利、短期化行为,在土地利用上也相当严重。国家基本建设规模偏大,乡镇企业占地过多,农民宅基地用地量猛增,直接造成非农业建设用地过多过猛。

二、土地管理法规制度不健全不配套

我国虽然有了《土地管理法》,陕西省也有了实施办法,但还缺少一部纲领性的土地大法。地籍管理、用地定额、用地审批程序、查处违法占地案件程序、土地监督检查条例、历史遗留问题处理办法、土地开发整治等配套的法规政策尚未制订,致使许多土地问题的处理无章可循。对国家干部、职工在城镇个人建房用地标准,也还没有一个统一规定。加之,一些领导干部以权代法,越权审批,一些干部以权谋私,违章违纪建私房,甚至买卖宅基,

这也是导致土地管理失控、违法占地频频发生的一个重要原因。1981~1988年,全省发生违法占地案件38万起,违法占地 18 万亩。

三、土地管理缺乏经济手段

城乡使用土地,目前存在两个“大锅饭”。一是国家机关、企事业单位占用城镇国有土地吃“大锅饭”。建设征地资金由政府划拨,土地占用后归单位无偿无限期使用,拥有使用权几乎就等于拥有了所有权,致使国有土地所有权在经济上没有任何体现,土地使用单位和个人私自转让、非法买卖或变相买卖土地的现象,在大中城市较为普遍,导致了城市土地管理的混乱。随着商品经济的发展,国有土地的超额级差收益大量流入单位和个人手中,而国家作为国有土地所有者却一无所得。二是乡村集体和农民个人占用集体土地吃“大锅饭”。乡镇企业用地,大多既不办理报批手续,也不承担经济补偿责任。1981~1988年,全省乡镇企业建设占地25.8万亩,比同期我省国家建设用地还多3万亩。不少群众认为,集体土地人人有份,不占白不占,不占就吃亏,多占宅基地就能给子孙留下一份家业。批少占多、住新不交旧、修建“娃娃庄基”之风比较普遍。

四、土地管理工作基础差

一是城乡土地管理关系没有完全理顺。目前尚有 1/5 的地、市、县没有依法实行城乡土地统管,西安、宝鸡、咸阳、铜川、汉中等大中城市表现较为突出。在国有土地使用证颁发和建设用地划拨上,依然有“政”出多门、互相干扰的情况。二是土地管理业务没有全面开展。目前的土地管理工作主要局限在建设用地的审批上,全面的土地利用、保护、开发、整治工作还没有真正抓起来。三是土地管理人员少,机构不健全。全省现有的土地管理人员平均每人要管 3.5 个乡、7 万亩耕地。土地监察、土地规划、

资源监测、地籍管理等事业机构也未建立。《土地管理法》颁布 3 年多, 实施情况如何, 迄今没有很好进行检查总结。

五、土地利用缺乏科学的长远规划

陕西省耕地锐减、土地利用失控的另一个重要原因, 是我们对土地利用缺乏科学的长远规划, 没有在总体布局上进行宏观控制。1987 年以来, 国家对各项建设用地实行指标控制, 但还存在一些漏洞和问题。如编制用地计划和建设项目脱节, 各项建设用地缺乏科学、统一的定额标准, 一些地区和单位执行计划不严肃认真等。由于没有土地利用长远规划, 各部门、各行业的建设用地具有很大的随意性和盲目性, 造成了土地的浪费和城乡建设布局的混乱。旅游胜地临潼县西的万亩石榴园, 既是名特产品基地, 又是陕西省一个历史景观。但近年来, 有些单位和个人在这里乱建商业门店、干休所、疗养院, 大煞骊山风景。

贯彻落实土地国策的建议

针对陕西省土地省情, 为了更好地贯彻土地国策, 我们建议:

一、大力开展全国土观念教育

国土观念教育, 是关于我国土地的国策、国法、国情、省情的思想教育, 旨在为管好用好土地创造一个良好的社会环境。进行全国土观念教育的内容应当包括: “十分珍惜和合理利用每寸土地, 切实保护耕地” 的国策教育; 《土地管理法》及有关法律、法规、政策教育; 土地国情、省情的严峻形势和危机性教育; 土地资源不可再生、不可替代及对人类生产生活的重要性教育; 控制人口与保护耕地的紧迫性教育; 土地的社会主义公有制观念和土地有偿使用意义的教育。教育的对象, 应先干部后群众, 先城市后农村, 从中小学生抓起, 使国土观念教育成为干部必学、中小学必教、用地者必读、公民必修的一门社会课。在方法上, 要

把经常性的宣传和集中宣传结合起来，省委、省政府已决定把每年11月定为“土地管理法宣传月”、11月1日定为“土地警钟日”，各地也要形成相应的制度，长期坚持下去。通过广泛深入的宣传，更新全民在土地问题上的旧观念，树立新的国土观念，使珍惜和合理利用每寸土地、保护耕地的土地国策，家喻户晓，人人皆知，成为全民的自觉行动。

二、坚决刹住乱占滥用耕地的歪风

近年来，乱占滥用耕地前查后乱，屡禁不止，形成一股社会歪风。一些国家干部在城镇违纪建私房，乡村干部以地谋私，这已成为人民群众议论的热点问题之一。下决心刹住这股歪风，是贯彻土地国策的当务之急，也是加强廉政建设的一个重要内容。咸阳、渭南、南郑等地开展土地清查的经验表明，搞好这项工作的关键有三：

一是各级党委和政府要把清查乱占滥用耕地作为当前治理整顿、加强农业基础的一项重要工作来抓，党政领导亲自挂帅，土地、纪检、监察、城建、公安、检察、法院、司法等部门密切配合，造成强大的社会声势，尽快遏制乱占滥用耕地歪风。

二是查处违法占地案件要敢于碰硬，该没收的没收，该拆除的拆除，该罚款的罚款，该给党纪、政纪处分的就给处分，坚决依法办理，不可姑息。

三是要把土地清查作为廉政建设的一个组成部分，形成制度，持之以恒。南郑县在土地清查中，制定和实行了“八公开一监督”的用地审批办法，1987年全县违法占地案件比上年下降85%，土地民事纠纷大大减少。

三、建立基本农田保护区

基本农田是从战略高度出发，为满足整个国民经济发展和人口增长对耕地需求而必须确保的农田。基本农田既包括稳产高产

的水地，也包括一部分属于中低产田的旱平地。要稳定粮棉油生产，稳定农业，就必须稳住这部分耕地。我省是一个粮、棉、油调入省，保护基本农田尤为重要。当前耕地锐减，主要是基本农田锐减，保护耕地，关键是要保护基本农田。建立基本农田保护区，就是要划定一些非农业建设不能轻易征占的“禁区”。根据陕西省的实际，划定的范围应包括：（1）关中平原。这是陕西省耕地的“白菜心”，粮、棉、油产量分别占全省的65%、99%、60%，对全省农业生产和国民经济的发展举足轻重。（2）汉中坝子。这里水热条件优越，稻麦两熟，稳产高产，群众称为“一碗泥巴，一碗饭”，是陕西省另一个粮油基地。（3）西、宝、咸、铜和各地、县城近郊的菜田。（4）陕南、陕北丘陵、山区的平川地。

基本农田保护区一经建立，必须运用行政的、经济的和法律的手段，严格限制各项建设征用保护区内的耕地。具体措施是：（1）制定和颁布陕西省基本农田保护办法；（2）提高基本农田保护区内耕地管理权限；（3）对非征用保护区内耕地不可的，加征基本农田补偿金。这项工作由省土地管理局制定具体方案，经省政府批准后实施。

四、认真搞好土地利用规划和计划

土地利用规划、计划是各级政府根据国民经济和社会发展规划对土地利用的宏观调控。当前主要应做好三方面的工作：

（1）完善建设用地计划管理办法。这也是压缩基本建设规模和进行产业结构调整的一个有效措施。土地管理部门和计划部门要主动配合，根据国民经济发展速度、固定资产投资规模、重大建设项目的安排、人口的变化及土地资源等情况，认真地、科学地编制土地利用计划，并严格统计、考核土地利用计划的执行情况，努力做到土地资源总需求与总供给的平衡。统计部门应增设相应的统计项目，定期公布执行情况，各级政府应根据土地利用

计划执行情况，考核土地管理部门的工作实绩，进行奖惩。

(2) 搞好土地复垦工作。土地的“开源”，当前应把重点放在废弃地的复垦上。多年来，采矿、建材、水利设施等项建设中被破坏的土地，废旧村庄、道路等废弃地，数量较多，复垦潜力较大，仅渭南地区调查就约有26万亩。澄城县抓土地复垦工作的经验是：调查摸底，制定土地复垦方案；采取优惠政策，调动群众复垦土地的积极性；建立土地复垦基金。

(3) 编制土地利用总体规划。通过规划，科学、合理地确定各类用地的规模、方向和速度，充分利用有限的土地资源，以求得综合的社会效益、生态效益和经济效益。

五、加强城乡土地的权属管理

城乡土地的权属管理包括两个方面：一是维护城乡土地的公有制。我国实行土地的社会主义公有制，城镇土地属全民所有，乡村土地属村民集体所有。国家机关、企事业单位、农村集体和公民个人，都是公有土地的使用者，而不是土地的所有者。任何单位和个人都要维护土地的社会主义公有制，不能把使用权与所有权混在一起。一切非法买卖或变相买卖、私自转让、乱占滥用土地的行为，都是对社会主义公有制的侵犯，必须坚决制止。二是理顺城乡土地、地政的管理权，切实加强土地管理工作。

六、积极进行土地有偿使用的试点

把土地的无偿、无限期使用，变为有偿、有限期使用，这是土地使用制度改革的一个重要内容，也是世界上许多国家积聚建设资金的一种重要手段。单位之间、单位与个人之间转让国有土地使用权，必须由政府监控并收取土地增殖的大部分超额级差收益，较少部分留给转让单位或个人，以鼓励土地使用权的合理流动，提高土地使用效益。对乡村集体土地的土地有偿使用试点，应分别情况，分步推进。思路是：(1) 乡镇企业用地向土地权属集体