

寸土寸金

——《怎样珍惜每寸土地》征文选粹

黄彩忠 蒋亚平 周乃平 编

经济管理出版社

土地开发大有可为（代序）

陈俊星

“怎样珍惜每寸土地”是一个非常重要的题目，涉及的问题很多，如怎样搞好规划、科学用地、加强法制、理顺体制、积极稳妥地进行土地使用制度改革，包括如何进一步密切土地同农民的关系，使他们更加珍惜土地，增强地力等等。我国人多地少，粮食压力大，又是发展中国家，建设用地需求量也大，这是基本国情。因此，必须千方百计保持住一定的耕地面积。要做到这一点，除了“节流”，即严格控制乱用滥用耕地外，就是要“开源”，即大力做好农业土地开发工作。1989年下半年，我到山西省一些市县调查了解农业土地开发情况，有些体会和想法。这里，我把这些体会和想法写出来，也算是我对“怎样珍惜每寸土地”的一点看法。尽管这只是山西一个省的情况，但对于怎样搞好全国的土地管理和开发，山西的经验还是有着很好的借鉴意义。

山西省总面积15.6万平方公里，山区面积占80%以上，农业耕地只有5560万亩。八分山，二分田，耕地非常珍贵。建国40年来，耕地一直呈递减趋势，共减少1200万亩，而人口却增加了1200万人，每年平均减少耕地30万亩，人口增加30万人。人多地少，已经成为制约山西农业发展的重要因素。几年来，山西省从节约现有耕地，开发利用新的土地资源入手，制定规划，综合开发，自力更生，常抓不懈，取得了令人欣喜的成绩。

一、农业土地开发已取得可喜成果

(一) 滩涂开发

全省可开发利用滩涂160万亩，现已开发79万亩，约占可开发利用面积的50%。运城地区的永济县解放初期，人均耕地6亩左右，到1984年初，人均耕地减到2亩，有不少村庄，人均只剩下三四分地。1984年以来，他们加快了土地开发的步伐。县乡领导，一届做给一届看，后任接着前任干，三任县委书记坚持不懈地带领群众开发黄河滩，现已开发利用21万亩，占应开发面积的80%。人均耕地从2.2亩提高到3亩。昔日的荒河滩，如今农林牧副渔五业并举，经济效益、生态效益、社会效益同步发展。1988年全县产粮5200万斤，皮棉110万斤，瓜果3240万斤，鲜鱼250万斤，仅粮、棉、油、瓜果、鲜鱼几项产值达3700多万元，相当于一个中等县的农业产值。目前，运城地区已有48万亩滩涂得到开发利用，占应开发面积的73.8%，1988年第一次做到农业耕地增减持平，并略有增加。

临汾市屯里乡西芦曲村，1978年以前，全村2200人，人均耕地只有0.6亩，现已开发利用汾河滩2500亩，另外开发荒地2500亩，共计5000亩。人均耕地由0.6亩提高到2.9亩，人均收入超过千元。

大同市是山西省的重工业城市，占用耕地现象一直很严重，全市90万亩耕地，每年平均减少1万亩。1987年以来，他们连续三年开发利用御河、十里河等滩涂，已做到耕地增减有余，增加耕地4000亩。

(二) 盐碱地治理

全省共有盐碱地486.3万亩，现已治理287万亩，占盐碱地总面积的58%。雁北地区是全省有名的盐碱重灾区，全区盐碱地面积191万亩，占现有耕地面积21%。盐碱地区一直流传着“春天白茫茫，夏天水汪汪，只听蛤蟆叫，不闻五谷香”的民谣。一遇灾荒年，百姓要靠外出讨饭度日。1978年以来，他们加快了盐碱地的治理，采取井、渠排灌相结合，现已治理33万亩。每亩治理投资约250元，当年投资，当年收益，每亩年增加粮食产量300至400斤，两年就可收回投资。仅这一项，全地区每年增加粮食产量1.1亿斤，增加收入近5000万元。

这个地区的浑源县，对全县13万亩盐碱地进行了治理，现已治理6万亩。他们采取工程与耕作措施相结合，综合治理，使盐碱地治理区发生了可喜的变化，突出表现为“三变二化二增”。三变：一是由低产变高产，由种植糜黍等低产作物改种玉米等高产作物；二是由粗粮变细粮，大面积改种小麦，调整了粮食的种植结构；三是由一茬变两茬，小麦收割后，大面积复播山药、白菜等作物。二化是实现了农田林网化和农田水利化。两增是既增产又增收。已治理的28个村庄，1988年粮食总产达3929万斤，油料总产271万斤，分别比治理前的1986年增产1883万斤和29万斤，增长幅度分别是92%和12%；人均收入350元，比1986年增加134元。群众高兴地说，昔日盐碱地，如今变成米粮川。部分农户已稳步脱贫，一部分农户的生活逐步由温饱型向小康型转变。

(三) 小流域治理

全省小流域可治理面积1.1亿亩，现已治理3000多万亩。忻州地区小流域治理面积1800万亩，他们采取工程、生物、耕作措施相结合，短中长效益相结合，现已治理700多万亩。河曲县是该地区最贫困的县之一，人民形容这个县是：“河曲保德州，十年九不收，男人走口外，女人挖野菜。”1978年全县12万人，人均收入只有120元。1984年开始，他们大规模地进行小流域治理，现已退耕还林20万亩，种草25万亩，养羊12万只，栽果树24万亩。达到了人均2亩草、2亩果、1只羊。对现有50万亩耕地进行了改造，平修梯田，兴修水利。1988年总产值达1.1亿元，比1984年增长近一倍，人均收入达380元，比1984年增加150元。河曲县现已稳步脱贫。

(四) 改造中低产田

针对全省耕地70%是旱地的特点，他们采取大面积推广实用技术和重点区域集中开发相结合，在巩固常规农业技术的同时，大力推广发展新的农业技术，产生了明显的效果。目前全省小麦良种面积已占播种面积的96%，今年小麦总产量达53.2亿斤，比去年增加6.3亿斤。

忻州地区把10个县列入了高寒山区、高产开发的改造范围。各县普遍建立了领导小组，分作物进行技术承包，采取十几种配套技术进行改造，其中主要有配方施肥，测土施肥，优种选择，地膜覆盖等。仅地膜覆盖一项，今年全地区已覆盖26万亩，每亩成本30元左右，除省地县补贴外，农民个人每亩大体负担15元左右。用地膜覆盖的玉米，可采用高

产品种，可缩短作物生长周期10至15天。每亩可节水20担，每亩平均增产600斤，收入净增加达150元。五台县豆村镇阎家村，全村1300人，有耕地3200亩。1988年，2100亩实行了地膜覆盖，每年平均每亩增产粮食600斤，总产量增加了126万斤。全地区计划明年开发134万亩。其中，旱薄地技术改造100万亩，高寒山区，高产技术开发30万亩，盐碱地荒滩治理改造4万亩，三项开发一共可增产粮食1.28亿斤。

农业土地开发使山西的农业生产出现了可喜的变化，也为山西农业的发展增添了后劲。省领导高兴地对我说：照这样的速度干下去，把可开发的土地全部开发利用，低产变高产，全省粮食总产量将在目前85亿斤的基础上，增加20亿斤，粮食总产量突破100亿斤大关是可能的。

二、山西农业土地开发工作的几个特点

（一）坚持自力更生精神进行土地开发

山西省并没有列入国家土地开发计划，但难能可贵的是：他们不等、不靠、不叫，自力更生，坚持不懈，真抓实干，抓出了成效，抓出了效益。几年来，省财政每年用于土地开发的投资近5000万元，各地（市）、县也不同程度地增加了投资，但大量的还是靠群众集资和义务投劳，全省每年群众义务用于土地开发的工时平均都超过30个。他们把农业土地开发作为一项全民事业，自我积累，自我完善，自我发展。硬是靠着这种精神，为农业发展增加了新的资源，为农业发展注入新的活力。

(二) 统一规划，分片开发与相应的承包经营形式相结合

过去，山西农业土地开发，由于缺乏统一规划和综合治理，收效甚微。群众说：“国家发票子，群众划道道，你排我不排（水），上排下不排（水），还是划不来。”致使全省盐碱地治理进展缓慢。近几年，全省在土地开发中，注重统一规划，综合治理，分片开发，集中管理，分散经营。他们主要做法是：1、先治后包；2、先包后治，前一种居多。在承包经营上，采取联户、专业队承包经营。这样，治一片成一片，开发一片利用一片，当年开发，当年受益。按土地利用效益，宜农则农，宜林则林，因地制宜，形式多样。

(三) 土地开发与节约现有耕地相结合

在大力开展农业土地开发的同时，他们注重节约使用现有耕地，对耕地占用制定了严格的规定。他们说，如果我们一方面开发利用新的土地资源，一方面却在滥用耕地，那么只能是事倍功半。今年全省把耕地占用规模压到最低限度，同时努力开发新的土地资源，预计可开发利用15万亩左右，可望做到耕地增减持平，雁北地区今年耕地占用只批了5500亩，而开发土地2.3万亩。大同、永济等市县耕地增减持平，有的还略有增加，做法也是如此。

(四) 土地开发与科技推广相结合

今年全省新开发的10多万亩土地大都采用了新的栽培技术和新的高产品种，实行区域化种植，规模化经营。去年以来，全省以科技业务部门为主集中抓了三个项目：1、“六六

六”工程，在六个地市的24个县建立粮棉增产增收示范面积6万亩，推广面积60万亩，辐射面积600万亩；2、“一一一”工程，在全省30个县中建立示范样板田11万亩，带动推广113万亩；3、小麦技术开发工程，计划开发小麦面积270万亩。他们的具体做法是：由技术部门联合多部门、多学科，分作物进行技术集团承包。忻州地区今年就有2400多名技术人员参加不同形式的农业技术承包，忻州市今年组织200多名科技人员与农民签订合同500余份，承包面积63万亩。在承包区实行种植区域化、栽培标准化、科技系列化、服务全程化。运用新的农业技术对产前、产中、产后进行各项技术服务。这种做法至少有三点好处：1、有利于农业技术的推广；2、大大提高了开发利用土地的综合经济效益；3、调动了群众的积极性，促进了农业土地开发。

三、几点建议

（一）要强化各级政府对农业土地开发工作的领导

近十年来，我国耕地减少了一个山西省的耕地总面积。我国目前耕地只有14.9亿亩，人均不足1.4亩，而且，每年仍以550万亩的速度在减少，农业发展的形势非常严峻。要扭转这一局面，节约现有耕地，大力开发、治理、利用新的土地资源，是一个非常有效的途径。节约、利用每一寸土地，是我国的一项基本国策，是关系到社会主义现代化建设事业的成败和子孙后代的大问题。要做好这一工作，单靠农业部门是不行的，农业不是“独奏曲”，应该成为“交响乐”。各行各业离不开农业，农业也离不开各行各业的支持。要在不改变

现行管理体制的前提下，调动各方面向农业倾斜，增加投入，关键要强化各级政府对农业的领导。这是山西土地开发工作取得成功的关键。各地都应借鉴这个经验，切实加强领导。逐步依法建立一种机制，保证农业土地开发工作稳步、持久地开展。山西永济县三任县委书记按照统一规划，连续不断地进行土地开发，才取得今天这样的成绩。各地都应制定土地开发规划，要经过法定程序确定下来，各级政府都要严格执行，切实保证土地开发工作的连续性。在制定长期开发规划的同时，要根据现时可能条件，制定近期的具体实施办法。要立足于当前，着眼于未来，把可开发利用的土地资源逐步都开发利用起来。

(二) 没有列入国家土地开发计划的省(区)，也应主动地把农业土地开发工作搞好

现在列入国家土地开发计划的有黄淮海平原、东北地区等部分省(区)，还有其它省的一些小块地面。大部分地区没有列入计划。从目前我国的财力看，即使列入计划，土地开发工作主要还是靠地方。没有列入计划的省(区)，应该向山西那样，不等、不靠、不叫，自力更生地把本省(区)土地开发工作搞好。如果全国30个省(区)都像山西今年这样，做到农业耕地增减持平，实际上等于全国每年节省550万亩耕地，按亩年平均产粮600斤计算，可增产粮食33亿斤，这是多么可观的数字！土地开发大有可为，土地开发贵在坚持。要树立全民族的人均耕地观念，要把节约现有耕地，开发新的土地资源与控制人口结合起来抓，列为各级政府任期目标管理责任制的一项重要内容，作为考核各级领导干部政绩的重要依据。

(三) 农业土地开发要注意适当规模经营，这是今后农业发展的方向

鉴于各地情况不一，开发形式和承包形式要因地制宜，对已开发利用，并已承包给群众的土地，应注意稳定已经建立的承包经营形式，不要变动。进行规模经营，也应尊重群众的意愿，在群众自愿的基础上，顺乎自然地、实事求是地提高土地规模经营的程度和效益。今后，对开发的土地，应注意提倡联户和专业队等形式的承包，提高土地规模经营的程度，逐步建成区域化、专业化、系列化、商品化生产性质的经济，形成联户、连片的优势产业。

(四) 农业土地开发应重视与农业技术推广相结合

要振兴我国的农业，使农业生产步入一个新台阶，靠开发土地资源，潜力虽大，但是有一定限度；靠增加投入，从目前我国财力看，也不可能大幅度地增加。而把新的农业技术的推广应用与现有农田耕作和已开发土地的利用紧密地结合起来，是当前振兴农业的一条非常有效的途径，而且这方面潜力远远没有发挥出来。据有关方面测算：目前我国农业增长总量中，只有30%至40%得力于技术进步，而一些发达国家的农业，这一比重已达60%至80%。目前，我们并不是没有可供推广的成熟农业技术，问题关键是如何推广应用。这方面不仅山西，其他一些省（区）也都创造了很好的经验。各地应借鉴这些经验，开发的土地一开始就要实行科学化种植，集约化经营。这是在不增加投入或少增加投入的情况下，利用科学技术改变现有资源利用的方式，提高利用水平，获得更多的产出，促进农业更快的发展。有条件的地

方，应把科技兴农纳入土地开发计划中来。把开发利用土地资源与良种、良法和良好的耕作制度以及良好的农田建设结合起来，近期效益与长远效益结合起来，提高土地的使用效益。

前 言

邹 玉 川

我国人民素有“惜土如金”的传统美德。

为了继承和发扬我国人民“惜土如金”的传统美德，增强全民的土地意识和人均意识，为向我国新时期的土地管理工作献计献策，国家土地管理局与人民日报经济部于1989年第四季度，在人民日报开辟了“珍惜每寸土地”专栏。已刊登的数十篇文章，虽篇幅不大，却各有见地，引起了社会的广泛关注。但由于来稿甚多，版面所限，无法一一见报。因此，一则为了不辜负众多关心和支持这一专栏的撰写者们，二则也为了让这些稿件尽可能多地与关心并支持我国土地管理事业的广大读者们见面，在编者们的积极努力下，终成此书。

本书从珍惜每寸土地着笔，涉及内容甚广，实质上就如何加强我国土地管理工作，提出了许多极为宝贵的意见和措施。笔者认为，自1986年党中央、国务院为加强土地管理采取一系列重大改革决策以来，我国的土地管理事业已有了一个良好的开端。比如，宣传贯彻《土地管理法》，开展非农业用地清查，加强建设用地管理，加速土地利用现状调查，进行城镇土地申报登记，国有土地有偿使用试点取得初步突破，等等。总起来说，通过一系列的艰苦努力和扎实工作，在短短的几年里，基本刹住了乱占滥用土地的歪风，全国耕地锐减的势头开始得到控制。但是，我们应该看到，

目前，土地管理工作面临的任务和困难并存。一方面我们要继续克服乱占滥用和分散多头管理土地的状况，建立、健全全国土地、城乡地政统一管理体制；另一方面旧的体制仍在运行，新旧体制交替将是一个困难的协调过程。一方面我们的土地管理工作在前进中将不断取得新的突破和发展；另一方面随着我国人地矛盾的日趋尖锐，我国土地管理工作的压力将越来越大。如何坚持贯彻土地基本国策和土地管理法，切实加强土地管理工作，是我国人民面临的共同历史任务。故本书的编辑出版，不仅对我国的广大土地管理者是一个很好的学习教材，而且对当前全党全国正在开展的社会主义初级阶段基本路线教育和形势教育，也是一个很好的土地国情国策教育的良好参考材料。

“珍惜每寸土地”是一项关系我们整个中华民族生存与发展，贡献在当代，造福于子孙的千秋大业。我感谢本书作者们和编者们的辛勤努力。

目 录

一、形势严峻

- 人口增一倍与人均耕地减一半……………王先进 (1)
- 三十万亩水浇地哪里去了……………韩培逊 (3)
- 曲靖耕地的数量和质量……………孙兴勤 (4)
- 用乘法算算土地帐…………… 鲁道生 吉太耘 (5)
- 土地利用中的短期行为……………张永扩 (7)
- 惊人的以权谋地……………张柱堂 (8)
- 黑龙江沿岸国土流失严重……………孟庆魁 (11)
- 江汉平原一寸寸地被吞噬……………王凤斌 (13)
- 西藏也要珍惜土地……………关树森 (14)
- 方方面面在吃土地的“大锅饭”……………
……………吴长龄 王宏斌 (15)
- 乡镇企业用地的四大问题……………冯建业 (17)
- 土地, 死者与生者在“争夺”……………张成珠 (19)
- 莫让闹剧再重演……………张和平 (21)
- 国土实际上并非国有……………葛素群 周德同 (22)
- 乱占滥用耕地探源……………尹 锐 (25)
- 我国耕地资源的特点……………李柱臣 (27)
- 我国土地利用的五大问题……………李 凌 (29)
- 学习周总理珍惜土地的精神……………陈尚志 (31)

二、法制和管理

- 违法占地的新特点……………高俊杰 (33)
- 违法占地在安阳……………孙忠学 (37)
- 坚持和深化土地管理制度改革……………孙英辉 (39)

浅谈土地侵权行为	李树森 (41)
土地管理的“三难”	彭启云 (43)
加强乡镇土地管理队伍	陈顺增 (44)
建立土地公安法院联合执法体系	张绪田 (45)
必须维护法律的尊严	张柳熙 严根方 (48)
从行政审批看土地的依法治理	王振清 (50)
土地管理执法不严问题探析	刘天成 (52)
加强政策法规建设	张小华 (57)
建立新的国有土地资源管理体制	钟基年 袁征 (59)
运用经济手段管理城市土地	张莉 (67)
土地有偿使用制度的现实意义及其完善	高怀颖 (69)
对土地加强宏观管理	刘广金 (71)
强化土地计划管理	宋原生 (73)
采取各种措施 管理建设用地	张礼廷 (75)
搞好建设用地计划管理	黄兴友 (77)
加强耕地税征收管理	殷卫平 (80)
强化税收手段保护耕地资源	王建凡 (82)
加强国家建设用地管理工作	石正福 (83)
全面开展土地登记工作	马克伟 (85)
土地详查工作不能忽视	黑土 (88)
要防止“上有政策下有对策”	徐金根 (89)
土地经营中的问题及其对策	张晓冰 (91)
慎用“小调整”	刘勤之 周德宏 (93)
己身正 令则行	王中华 (95)
我是怎样当乡镇土地管理员的	颜振东 (96)

建立集约、高效利用土地的工作机制

.....陈寿山 (100)

三、农村宅基地管理

农民违法占地建房三例.....

.....龙剑平 索珍贵 王一益 (102)

“空城计”不能再演下去了.....张作忠 (103)

从村头三间空闲房说起.....刘如涛 (104)

农村盖房热为啥不降温.....林金国 (105)

御道村实施建设规划经验.....诸国庆 (107)

管住农村建设用地这个大头.....李 炯 (108)

宅基地的有偿使用.....梁希忠 李绍国 (109)

有组织有步骤地抓.....王经贤 (111)

农村出现空闲房的原因及解决办法.....李进瑞 (112)

农民欢迎宅基地有偿使用.....李虎林 (114)

宅基地有偿使用应注意的问题.....孙 石 (116)

加强农村宅基地管理.....汪建中 杨善才 (118)

农村宅基地有偿使用的实施方案.....赵福茂 (120)

宅基地有偿使用是必然趋势...

.....朱嗣保 罗 明 (123)

山西农民建房的榜样.....崔光祖 (127)

土地承包、转包与出让、转让的界限...

.....李新光 (130)

四、城镇规划

认真搞好村镇规划.....王运民 (133)

挖掘集镇建成区用地潜力.....徐远森 (135)

小城镇建设要立足于“小”.....周长越 (136)

城区盲目外延 蚕食土地惊人.....郑方之 (138)

城里空闲地知多少·····	杨亚杰	(139)
占地热点在公路两旁·····	罗新学 胡跃飞	(140)
县城建设不能“摊煎饼”·····	张文杰	(141)
干部职工建私房之风非刹不可·····	彭锦辉	(142)
用地掏钱 用好地多掏钱·····	吕文质	(145)
城市土地要有偿使用·····	易旭东	(146)
科学规划 合理用地·····	郑坤生	(148)
规划为什么成空话·····	高明乡	(149)

五、开发与复垦

既要节流 也要开源·····	陈之强	(151)
珍惜每亩山·····	陈达恒	(152)
不可忽视开发山场·····	王根保	(154)
贵州不能只盯住“一分田”·····	孙云平	(156)
我国土地开发的潜力及对策·····	彭德福	(157)
开发土地资源应注意的几个问题·····	刘国喜	(159)
积极进行非农业建设用地开发·····	徐口辉	(162)
为农先抓土 投资开发地·····	武世平	(163)
把待开发的土地资源真正交给开发者 ·····	黄 璜	(165)
抓好复垦这件大事·····	刘仁芙	(167)
重视废弃地复垦·····	杨向杰	(169)
少数民族地区的土地利用·····	王丽萍 陈 岗	(171)
西北沙漠可以开发利用·····	樊朝丞	(173)
充分利用庭院土地·····	宋景云	(175)

六、农田保护

保护耕地就是保护农业基础·····	张怀念	(177)
划定基本农田保护区·····	喻伦源	(179)