

重要文献·社论

一、党和国家领导人关于加强土地管理工作的讲话

江泽民同志关于土地管理工作的指示

各级领导同志都要有一种强烈的意识,就是十分注意节约用地,节约用水。这两件事涉及农业的根本,人类生存的根本,在我国尤其意义重大。我们已经确立了可持续性发展的重要战略,应该把节约耕地、节约用水提到贯彻实施这一战略的高度来认识。办工厂、盖房子,都要注意节约用地。要为子孙着想,珍惜每一寸土地,“存得方寸地,留与子孙耕”。乡镇企业再发达也要把耕地保住,把地种好。对水资源也要统一规划,科学管理,节约使用。

(江泽民同志 1996 年 6 月 4 日在河南考察农业和农村工作时的指示)

这个问题始终在我脑子里转。一规划建设马路,两边的房子就盖起来了,你要再用路边的地拆迁起来就很困难,使我想起十几岁时看过,三十六七岁时又看过的歌德写的《浮士德》,浮士德想建一个理想王国,搞了一块地,但有一对老夫妇就是不搬家。我在上海工作时,也遇到这类问题。过去在工业部门工作没有碰到,也不大注意这些事。到上海碰到了,建上海新站,两个人就是不搬走,说他们还要建书房,你建什么书房呀,(赵)紫阳、(胡)耀邦也没有什么书房呀,我们这些人也没有什么书房呀。

土地问题始终在我脑子里转,这个事情,我到福建和贾庆林、习近平讲,到湖南、江西和王茂林、吴官正讲(邹玉川局长插话说,您这次到河南又讲。在福建讲保护耕地就是保护我们的生命线,在湖南、江西讲珍惜和保护好耕地,必须作为关系国计民生、关系国家发展全局和民族安危的大问题、大政策来对待,千万不可掉以轻心,否则我们就要犯永远无法弥补的历史性错误)。

江总书记接着说:你们对我的讲话都研究了。邹玉川局长说,我们是具体管理土地的,更要好好学习贯彻江总书记对土地管理保护耕地的重要指示。

江总书记说,我到江西,吴官正让我看一户人家,富的不得了,他住的这个地方原来离城很远,城市发展了,他这地方进来了。国家投资建设的道路等设施,形成的效益(邹玉川讲:级差地租),他们得了,怎么得了呀。

我想了两个事,一个是节约用地,一个是像湖南把低洼地开发出来,当然有的能种,有的可以做别的用,还有丘陵山地,把下边种的果树等移到山上去,下边的地不就可以种了吗。还有我前一段到甘肃定西地区,当然这地方土地很贫瘠了,但是还是可以做成梯田。一是节省,一是开发,你在写的材料上讲,搞好农地后备资源开发,这很好。

现在的关键是我们各级领导干部对保护耕地意识要加强(邹玉川局长插话,您在河南特别强调这个问题),对。你这个报告怎么批呀,家华同志转到我这,当然你提了几条:中央、国务院先搞个通知?(邹玉川讲,我简要给您汇报两句,一是今天下午家华同志主持就是研究这个通知),今天下午?(对)好哇,(二是最近我们提了一个新的奋斗目标,就是今后一个时期现有耕地数量基本不再减少,并逐步做到有所增加;另外中央财经领导小组农村组搞了两个保护耕地的调研题目,就是机制和体制问题。待到8月中旬出来后,我们再专门向您和中央、国务院汇报)。好哇,那就这样。

(江泽民同志1996年7月25日在收到邹家华同志转交的邹玉川同志1995年12月27日写给江泽民总书记、李鹏总理、邹家华副总理《关于进一步采取严格措施保护耕地的建议》后与邹玉川同志通话时的指示)

中央对保护耕地讲过多次,问题是如何落实,要有一个很好的机制和办法,保证耕地总量只能增加,不能减少,请酌。

(江泽民同志1996年7月25日在邹玉川同志《关于进一步采取严格措施保护耕地的建议》上的批示)

李鹏同志在第6个全国“土地日”的电视讲话

今天是第6个全国土地日,也是《土地管理法》颁布10周年纪念日。这次土地日的宣传主题是:“土地与发展——保护我们的生命线”。

土地是人类赖以生存和发展的重要物质基础,也是不可再生的有限资源和十分宝贵的财富,当今世界各国普遍重视对土地的利用和保护。我国是一个发展中的农业大国,人口多、人均耕地少,耕地后备资源有限,土地问题尤其是耕地问题始终是制约我国农业乃至整个国民经济发展重要因素。随着我国经济的进一步

发展和人口的不断增长,人多地少的矛盾将更加突出。我国目前有 12 亿多人口,本世纪末将达到 13 亿。中国人的吃饭问题只能靠中国人自己解决。因此,无论现在以至将来,必须高度重视土地特别是耕地保护工作,认真解决好土地问题。这是关系全民族的根本利益和长远利益,关系当代人和子孙后代的生存与发展,事关国家社会发展和稳定大局的一件大事,对此绝不可掉以轻心。

党和国家十分重视土地管理特别是耕地保护工作,《土地管理法》颁布 10 年来,先后制定了一系列有关土地重大方针、政策和管理法规。在党中央和国务院的领导下,在全国人民的支持下,经过各级党委、政府以及土地管理战线广大干部职工的共同努力,耕地保护工作取得了比较明显的成效,乱占、滥用耕地和人为浪费土地的迅猛势头得到一定的遏制,保证了农业生产的持续增长。我们成功地以占世界 7% 的耕地,养育了世界 22% 的人口,这确实是一件很不容易的事情,也是举世公认的成就。但是,我们在充分肯定成绩的同时,也必须清醒地看到问题和不足。现在耕地保护的形势仍然是严峻的,主要表现在:人口在继续增加,耕地在继续减少,因此人均占有耕地呈下降趋势;盲目开发和乱占、滥用耕地现象还相当普遍,相当严重;一些地方政府领导违法批地的事时有发生,执法难的问题还没有得到有效解决;土地复垦面积过小,开发投入明显不足,等等。存在上述问题除了有客观原因外,从主观上讲,根本原因是各级领导没有正确认识和处理好保护土地与经济发展的关系,没有把保护耕地提到实现可持续发展的高度来认识。经济发展一定要以保护耕地作为前提,只有切实保护耕地,才能真正实现国民经济持续、快速、健康发展。我们要处理好保护耕地与城镇建设的关系。根据我国的基本国情,一定要严格控制大中城市建设的规模,适度发展中小城镇和卫星城市。要结合乡镇企业的建设适度发展小城镇,但绝不能走乱占耕地、牺牲农业、无限制发展城市的路子。重点建设项目也要千方百计节约用地。在农村,乡镇企业要合理使用土地,并严格控制农村住宅用地。要移风易俗,坚持推行殡葬改革。我们还要处理好种植业和林业、牧业、渔业的用地关系。农业内部各业用地的安排和结构调整,必须服从保护耕地大局,在确保粮、棉、油、菜等基本农产品生产稳定增长的前提下,妥善安排,防止大量占用耕地特别是占用粮田和菜地。

今年是国民经济和社会发展“九五”计划的第一年,面对世纪之交的历史使命,我国的土地管理工作也要深化改革,实现土地利用方式和土地管理方式的转变。最重要的是加强土地的宏观管理,调控供地总量,引导使用土地朝着节省土地,提高土地利用效益的方向发展。我国的耕地保护工作有着很大的潜力,只要我们认真贯彻执行《土地管理法》,依法用地,依法管地,耕地保护的各项目标就一定能够实现。

世界只有一个地球,中国只有这一片土地,我们必须珍惜土地,保护耕地,这是全社会的共同责任,也是每个公民的神圣义务。为了中华民族的生存与可持续

发展,为了当代和子孙后代的幸福,让我们行动起来,保护每一寸土地。保护耕地,就是保护我们的生命线!

(1996年6月25日)

邹家华同志在首批特邀 国家土地监察专员聘任仪式上的讲话

今天非常高兴参加国家土地管理局监察专员聘任仪式,我代表国务院向获得聘任的同志们致以衷心的祝贺!国家土地管理局在各民主党派和全国工商联中聘任特邀国家土地监察专员,这是加强对各级政府执行土地法规的监督,建立并完善土地管理社会监督、民主监督机制,加强社会主义民主政治建设的一项重要措施。

土地是人类生存发展的物质基础,是不可再生的自然资源。土地问题是关系国计民生的大问题,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。党中央、国务院对土地管理,特别是对耕地保护工作一直很重视,江泽民总书记、李鹏总理作过多次重要讲话和批示。我国是人多地少、耕地资源相对不足的国家,据统计,世界人均耕地达4.5亩^①,我国人均耕地只有1.3亩,在世界26个5000万以上人口的国家中,仅多于日本和孟加拉国,相当于美国的1/9,印度、巴基斯坦的1/2。我国人口已达12亿,预计到本世纪末将达到13亿,2010年可能达到14亿。解决这么多人口对农产品的需求,特别是对粮食的需求,是关系到社会稳定、经济发展的大问题。解决我国人民的粮食问题,必须立足于依靠自己,而粮食生产的基本条件就是土地。各级政府领导务必要立足于全民族的根本利益、长远利益,立足于当代人和子孙后代的生存发展,立足于国家和社会稳定的大局,切实保护耕地,合理利用土地资源。

这几年,一些地方政府在思想上缺乏保护耕地意识,只顾眼前利益,不重视粮食生产,认为种粮不如搞开发区、揽项目,不顾国家法律、法规、规定,不顾群众利益,不顾子孙后代的利益,又缺少监督,随心所欲。只要能揽到项目,眼前能收到一点钱,占再多的耕地也在所不惜。有的地方为了吸引投资,在交通便利的公路边圈上几千亩耕地,树起开发区的牌子,结果是项目没揽到,耕地却荒芜了,造成了耕地资源大量浪费,严重损害了农民的利益,引起群众的强烈不满。各级政府

^①亩为废止单位,法定计量单位应为公顷。文章因为首长讲话,故未换算。下同。

领导一定要重视耕地保护工作,要真正提高认识,要有历史责任感和强烈的法律意识,在土地审批上要依法办事,严格审批,不得超越批准权限审批。土地管理部门要采取有效措施,运用法律手段,坚决制止闲置、撂荒土地的行为。今后,凡土地闲置、撂荒严重的地区,要限期进行调整、利用,在问题没有解决之前,一律不得再批新的年度占用耕地指标,对闲置、撂荒土地超过2年的,要依法收回。一方面,从行政的角度,要对各级政府提出要求;另一方面,要从社会角度,对各级政府土地审批行为进行监督。

今年是《中华人民共和国土地管理法》公布10周年。10年来,土地管理部门做了很多工作,成效是显著的。“八五”期间耕地净减少数控制在年均500万亩以下,“九五”期间要争取达到耕地总量动态平衡。实现这一目标,要付出很大的努力,要靠各级政府的重视和全社会的支持。土地管理部门要切实采取有效的措施,加强土地管理,加强土地执法监督。现在违法占地、越权批地、乱设开发区等土地违法问题还很多,土地管理部门,特别是国家土地管理局要敢于碰硬,抓一些典型,特别是要抓越权批地的典型,进行严肃处理。

国家土地管理局已制定了聘请特邀土地监察专员的办法,明确了特邀土地监察专员的条件、职权。要在实践中不断总结经验,完善这个办法。特邀土地监察专员应该有职、有权,要明确监察专员的工作权力。各级政府和有关部门要保护、尊重和支持监察专员依法开展工作,国家土地管理局要做好组织工作。对监察专员的监察建议,各级政府要及时作出处理,做到有答复、有处理、有结果。

这次国家土地管理局聘任特邀的国家土地监察专员,都是在社会上有影响的知名专家、学者,请你们充分发挥参政议政的作用,按照国家土地管理的法律、法规和有关方针、政策,利用自身的优势,敢于监督,大胆工作,加强对各地贯彻执行土地法律、法规情况的监督,特别是加强对越权批地、盲目设立开发区、乱占滥用等造成耕地闲置、撂荒问题的监督,为土地管理事业做出贡献。

(1996年6月19日)

邹家华同志在全国土地管理 厅局长会议上的讲话

同志们:

国家土地管理局召开的这次全国土地管理厅局长会议,中心议题是认真贯彻落实党的十四届五中全会和八届全国人大四次会议精神,重点研究今后5年和15年土地管理工作如何适应“两个根本性转变”,切实保护耕地,保持国民经济可持

续发展问题。会上,邹玉川同志作了《实现耕地总量动态平衡,促进国民经济持续、快速、健康发展》的工作报告,交流了许多好的经验,讨论了《全国土地管理“九五”计划和2010年发展纲要》,会议开得很好,内容丰富。通过这次会议,大家要把思想统一到党的十四届五中全会和八届全国人大四次会议精神上来,围绕切实保护耕地这个中心,把土地管理的各项工作落到实处,为国民经济和社会发展做出更大的贡献。

自1994年召开全国土地使用制度改革工作会议以来,全国土地管理系统广大干部、职工,在各级党委、政府的领导下,在探索土地集约利用、切实保护耕地、深化土地使用制度改革、支持国有企业改革、坚持“两个文明”建设一起抓等项工作中取得了显著成效,涌现出一大批先进集体和先进个人,今天在这里受到国家土地管理局和人事部的联合表彰。我代表国务院向受到表彰的先进集体和个人表示祝贺!希望你们再接再厉,取得更大的成绩。下面讲几点意见:

(一) 从可持续发展的战略高度,充分认识保护耕地的重要性和紧迫性

党的十四届五中全会和八届全国人大四次会议提出,在我国社会主义现代化建设中,必须把实现经济与社会相互协调和可持续发展作为重要的战略。实现可持续发展战略,不只是谋求短期和中期保持社会总供给和总需求的基本平衡,实现经济发展,核心是谋求经济发展与人口、资源、环境的综合协调,以实现经济和社会的长期、稳定、持续发展。这是在认真分析我国基本国情和国内外发展趋势后作出的重大战略决策。

大家知道,我们国家人口多,人均资源少,这是长期制约我国经济和社会发展的一个不利因素。据统计,目前我国人均占有耕地1.19亩,仅为世界人均占有耕地数的1/4,却养活着占世界21.5%的人口。全国已有1/3的省份人均耕地不足1亩。福建、广东、浙江等省人均耕地在0.6亩以下。前不久,我听了国家土地管理局关于全国土地利用现状调查工作情况的汇报。从土地调查的初步结果和综合分析看,我国实有耕地面积虽比统计局公布的数据有所增加,但我国人均占有耕地仍然不到世界人均占有耕地面积的一半,而且有近1亿亩耕地是山坡地或边远劣地,这些耕地一般还要逐步退耕;人均耕地大于2亩的有12个省区,全都分布在我国东北和西北地区,生态环境脆弱,日照和雨水等自然条件较差,除吉林、黑龙江两省能够调出粮食外,其他10个省、区只能自给甚至还要调入粮食;人均耕地1亩以下的7个东南沿海省、市,虽耕地质量好,但多数为耕地大幅度减少的地区。据有关数据显示,“八五”期间,我国南方水稻种植面积减少了4000万亩,按平均亩产375公斤稻谷算,相当于减少了150亿公斤的稻谷生产能力。在今后相当长的时间内,一方面,我国每年人口仍将以1300多万的速度增加;另一方面,耕地还将因建设占用、灾毁等因素而不断减少。人地矛盾会越来越显得突出,如

果解决不好保护耕地问题,处理不好吃饭和建设的关系,短期和长远的关系,就有可能出大乱子。像我们这样一个拥有十几亿人口的大国,解决吃饭问题只能靠自力更生,立足于国内自己解决粮食问题。

保护耕地问题与控制人口问题一样,党中央、国务院非常重视。江泽民总书记曾讲过,“保护耕地就是保护我们的生命线”,“切实保护耕地,确保农业的稳定增长,确保十几亿人口的吃饭问题,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”,“必须切实保护资源和环境,不仅要安排好当前的发展,还要为子孙后代着想,决不能吃祖宗饭,断子孙路,走浪费资源和先污染、后治理的路子”。李鹏总理在《关于国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要的报告》中指出,“要依法大力保护并合理利用土地、水、森林、草原、矿产和生物等自然资源,千方百计地减少浪费”。

各级领导务必把保护耕地提高到讲政治、讲党性的高度,从全民族的根本利益和长远利益出发,切实抓好,抓出实效。这次会议提出将实行耕地总量动态平衡作为今后5年和15年土地管理工作的奋斗目标,这是一个积极的设想,大家要认真研究,从我国的基本国情出发,统筹规划,综合协调,制定政策,落实措施,在符合生态环境要求的条件下,争取新增加更多的耕地,保证目标的实现,从而使经济和社会长期可持续发展。

(二) 走集约发展道路,保持耕地总量动态平衡

这次会议提出实行耕地总量控制,走集约发展道路,保持耕地总量动态平衡的要求,符合党的十四届五中全会提出的实现“两个根本性转变”的精神。人口多、人均耕地少、耕地后备资源不足的基本国情,决定了我国土地供应的回旋余地很小,特别是粮食和经济作物对耕地的需求必须保证。到2000年,粮食产量计划增加500亿公斤,棉花等农作物产量计划也分别有所增加,这都必须要有足够的耕地面积为前提,否则计划必然落空。这是全国人民生活以及经济发展的大局。要实施节约土地资源发展经济的战略,提高土地资源利用率,这是经济增长方式转变的必然要求和重要环节。今后5年和15年,在保护耕地问题上,我们要坚定不移地继续实行“把节约放在首位,节约与开发并举”的方针。各地、各行业、各单位,包括生产、建设、流通、消费等各个领域,都要节约土地,切实保护耕地,千方百计减少占用和浪费耕地。

我们现在应该看到,在土地利用方面,全国绝大多数地方已经具备走集约发展道路和保持耕地总量动态平衡的客观可能性。现在我们的土地利用效率还很低,走内部挖潜、提高土地利用率的潜力很大。据了解,目前我国城镇和农村居民点人均占用土地达150多平方米,比人均用地高限指标的100平方米还高了50%;全国600多个城市中人均占地超过100平方米的有400多个,这其中土地利

用潜力很大。目前,三峡移民区,沿江两边都是山,土地非常珍贵,规划的马路也搞30米宽,不节约土地。据国家土地管理局最近对12个特大城市和大城市的“城市规模控制和土地利用潜力”进行调查,城镇空闲地普遍很多,还能向空中发展,利用潜力很大。有人说人均100平方米的占地标准不算高,国外的标准比这个还高。我们与国外的情况不同,我们的人均土地面积少啊,不能与外国比。从去年组织的查荒灭荒大检查的工作报告看,各地闲置的土地数量相当大。从全国土地利用状况调查情况看,都不同程度地存有一定的耕地后备资源,今后5年到10年,只要有计划地开发,基本可以做到对耕地占用的补充、平衡。同时,基础设施建设、乡(镇)村建设也都大有潜力可挖。现在各地已涌现出一批典型,如乡镇企业发展不占或少占耕地,小城镇发展以旧村镇为依托少占耕地,村庄撤并重新划界腾出耕地等,为走集约发展道路创造了经验。我们的工作思路要转向集约、挖潜和提高土地利用效率方面,有效地发挥土地供给对需求的引导和制约作用,从而达到保持耕地总量动态平衡的目的。

走土地利用集约发展道路,实现耕地总量动态平衡,光靠土地管理部门和其他有关部门是不够的。还要依靠各级党委、政府的高度重视和支持。当务之急是各级领导同志要转变思想观念,领导班子统一认识。要把保持耕地总量动态平衡作为考核党政一把手的一项重要内容,实行目标责任制。与此同时,落实这个目标和任务一定要实事求是,因地制宜,要根据不同地区耕地资源状况、经济发展水平和国民经济发展的要求,有针对性地提出不同的目标和要求。要把土地管理工作与其他工作结合起来,统筹考虑,要保护生态环境。譬如,对东南沿海经济比较发达、耕地资源相对较少的地区,应明确要求走集约发展道路,坚持内部挖潜,少量开发,力求动态平衡;对东北、西北等经济欠发达和耕地资源相对较多的省区,应重点要求挖潜和开发相结合,力求耕地有所增加的动态平衡。这些原则要作为贯穿土地利用总体规划和土地利用计划的一条主线,力争“九五”期间在转变土地利用方式上取得较大进展。

(三) 进一步加强土地管理,实行土地集约利用,保持耕地总量动态平衡

坚持土地集约利用,保持耕地总量动态平衡涉及到国民经济可持续发展的全局。为此,要做好以下工作:

1. 严格控制城乡建设用地规模。江泽民总书记和李鹏总理到各地视察时反复强调要严格控制大城市规模,适度发展中小城市。前不久下发的《国务院关于加强城市规划工作的通知》(国发[1996]18号),集中体现了严格控制城市人口和用地规模的精神,加强城市规划的审批管理,明确了计划、土地管理部门在城市规划审批中的职责,目的就是加强了城市规模控制。大城市的规模要控制,中小城市的规模也要控制,城市越大,困难问题越多。中央电视台《东方时空》报道,北

京市周围堆放垃圾占地越来越多,农民意见很大,这等于断了他们的生路。因此,城市规划要严格审查,严格控制城市规模。近10年来,我们的城市数量和规模发展很快,不但从数量上很快由400多个城市发展到现在的600多个,而且城市规模普遍扩大了1~2倍。至今有一些城市的总体规划还在继续追求“大”和“洋”的做法,有些地方2020年的城市规划目标是,小城市向中等城市发展,中等城市向大城市发展,大城市向特大城市发展。如有一个城市目前城市人口是80万,规划到2010年人口达到146万,用地规模由现在的50多平方公里扩展到2010年的120多平方公里。这无论从土地供应总量、人口增长速度,还是从投资能力上说,都是不可能的。城市绝不是愈大愈好,占地面积也绝不是愈大愈好。1995年我粗略算过一笔账,按照当时确定的城市人口和城市规划目标,还将占用土地3000多万亩,其中大部分是耕地。这还不算交通、铁路、宅基地、乡镇企业等建设占用耕地数。就按占用3000万亩耕地,每亩单产250公斤粮食计算,就意味着全国将减少75亿公斤粮食。因此,现在看来,要从我国的基本国情出发,做到城乡协调发展,切实保护有限的耕地资源,就必须严格控制城市用地规模。控制城市用地规模,要从土地供应能力和人均用地标准上加以控制,要计算土地供应能力、人口自然增长、土地开发能力、土地投入产出、土地利用潜力等几笔账。对现行编制城市规划的人平均占地的标准值得研究,我们不能和国外占地标准比,要向高层发展。

2. 加强农村集体土地的管理,严格控制村镇居住用地和乡镇企业用地。目前,在一些农村存在的不爱惜土地的现象也比较突出。发展乡镇企业,占用耕地面积过大;农民以土地为合作条件,以各种形式合资、合作兴办企业;有一些乡镇擅自搞所谓的开发区,大兴土木;村镇建设也缺乏规划,超标准圈占宅基地,出现不少“空心村”,大量的良田被占用。只从眼前利益出发,这样客观上就脱离了群众。因此,各级政府要重视和加强对农村集体土地的管理,要着重从以下几方面采取措施:一是要清理擅自设立的各类开发区,要严格控制占用耕地进行各种非农业建设;二是要结合基本农田保护区的划定,做好村镇建设规划。进行村镇建设、发展乡镇企业,要相对集中,节约用地,尽可能利用山坡、废地,不占好地。在有条件的地方,要提倡通过村镇改造,将占用的好地调整出来复垦还耕;三是加强对农村宅基地的管理,按照村镇建设规划,引导农村搞好村镇建设,节约和保护耕地。最近,电视新闻报道了浙江省采取有效措施,移风易俗,清理坟地的做法,效果不错,值得提倡。这说明,要做好任何一项工作,只要讲清道理,措施得力,领导干部带头,都是可以办好的,也会得到群众的理解和支持。特别要指出的是,在农村、乡镇,缺乏整体规划和对占用农田的管理和监督。各地要认真研究农村非农建设用地出现的新情况、新问题,在此基础上提出相应的对策。要认真制定农村用地规划、年度用地计划,实施土地使用的审批责任制。

3. 要加强对基础设施和工业建设用地的管理。国家为了发展经济,要继续加强水利、能源、交通、通信等基础设施和基础工业建设。这是今后我国调整产业结构的重要方面,也是必要的。建设这些项目必然牵涉到占用土地,特别是占用耕地。因此,必须增强新项目建设节约用地的意识,要实行占用耕地与开发复垦挂钩政策,节约用地,同时要认真贯彻用地年度计划和必须履行的审批手续。任何建设项目用地都必须纳入计划,要有用地指标,并依法办理批准手续,否则就是违法用地。

4. 要通过促进城市土地的依法流转,逐步实现耕地的节约利用和土地资源的最佳配置。保护耕地与实现城市土地的最佳配置是一个问题的两个方面。对城市发展占用耕地问题不严格控制,城市内的土地就很难做到调剂余缺;同样,如果对城市内的土地不采取有效措施实现最佳配置,保护耕地问题也不能很好解决。因此,各地要在加大耕地保护力度的同时,采取有效的经济调控手段,促使城市土地使用者主动让出空闲土地,实现最佳配置。具体应继续做好三方面工作:一是对原以划拨方式取得的国有土地使用权用于非农业性经营的,除法律规定继续实行划拨外,逐步实行有偿有限期使用;二是国有企业改革涉及的划拨土地使用权,必须经过地价评估,显化资产价值量,并依法按国家有关规定处置;三是对旧城改造涉及的原划拨土地使用权,可由政府依法收回,除按法律规定范围实行划拨外,其余一律依法实行有偿有限期使用。

5. 要继续做好划定基本农田保护区的工作。总的看,各级政府对这项工作重视的,行动较快,并取得了一定成效。但工作中还存在一些问题:一是多数地方都是按照耕地统计数划出一定比例,保有数量离耕地实有数量相差较大,还有相当数量的耕地没有得到保护,有的甚至把高产田作为建设预留地;二是由于保护数量等各种因素,划定基本农田保护区出现了划远不划近、划劣不划优的问题;三是国家的重点建设项目,包括省、市、县的一些项目,对划定的基本农田保护区冲击很大,没有真正起到保护高产农田、控制城镇外延发展的作用。

解决上述问题,必须克服思想上的模糊认识。保持耕地总量动态平衡本身就要求对所有的耕地都实行保护,在总量上不能减少。划定基本农田保护区是采取特殊的保护政策和措施,用法律形式加以保障,但绝不是说基本农田保护区以外的耕地就不要保护了。如果按照目前各地划定基本农田 80%~90% 的比例去实施,最后只能解决我国十几亿人口近 10 年的吃饭问题,而不可能解决我国经济可持续发展的问题。因此,各地要按照实有耕地数量,尽快调整保护耕地数量,提出保护耕地的质量要求和措施。目前,当务之急是要把城镇村周围的菜田、高产农田切实保护起来,使总量保护与特殊保护相得益彰。

6. 实行非农业建设占用耕地与开发、复垦挂钩的政策。要严格控制各类非农

业建设占用耕地,必须坚持先开发后占用的政策。今后要明确规定,国家对保持耕地总量动态平衡主要实行占用、挖潜、开发的指标控制,并实行监督检查,省级政府要负责保持本区域内耕地总量的动态平衡。今后5~15年,各省、自治区、直辖市人民政府应力求做到在本辖区内保持耕地总量的动态平衡。凡因后备资源不足、不能在本区域内自求平衡的,在国家统一规划和组织下,应该鼓励土地后备资源不足的地区与土地后备资源丰富的地区之间进行合作开发。耕地的开发、复垦一定要坚持有规划、有计划地进行。

7. 加强建设用地审批管理。各项建设用地,包括发展乡镇企业用地,都必须严格按照国家法律规定的批准权限进行审批。最近,国务院总理办公会议就建设用地计划管理办法进行了研究讨论,为加强对建设项目用地的审查,确定在建设项目选址、可行性研究报告评审和初步设计审查阶段,土地管理部门就要对项目用地进行审查,凡不符合土地利用总体规划、未纳入年度土地利用计划或土地管理部门审查认为不应供应土地的,城市内的建设项目不符合城市总体规划的,不得批准用地,项目不得开工建设。这个办法已经国务院原则同意,即将由国家计委、国家土地管理局联合下发执行。这是一项加强建设用地审批管理的有效措施,各级计划、土地管理部门一定要认真贯彻实施。

(四) 认真研究建立土地宏观调控和制约机制

要坚持土地利用集约发展,实行土地总量控制,保持耕地总量动态平衡,不但要确定宏伟目标和任务,还必须研究制定行之有效的调控机制和管理制度。

要建立和完善以规划、计划为中心的宏观调控机制。一是通过编制和修订土地利用总体规划,确立科学的指标控制系统,实施对用地规模的控制和合理布局。综合协调土地供求关系和各类用地的矛盾,实现土地供应总量的有效控制,保持耕地总量的动态平衡。按照国务院的要求,当前主要对大城市、特大城市用地规模,对中小城市的适度发展起到控制作用;要对乡(镇)村建设规划提供依据;二是要进一步加强土地利用计划管理。各级人民政府要根据国民经济和社会发展规划、国家产业政策、土地利用规划,制定包括耕地保护、各类建设用地、土地使用权出让、土地开发复垦等项指标在内的土地利用计划。年度土地利用计划一经下达,要严格执行。今后要建立健全年度对土地利用计划执行情况的监督检查,保障计划的有效实施;三是要进一步完善有利于保护耕地的有关法规。

(五) 加强土地管理的执法监督

加强土地管理,依法管理土地,关键是各级政府,特别是各级党政领导干部要严格按照《中华人民共和国土地管理法》的规定办事。在建立社会主义市场经济条件下,一些地方片面追求局部利益、眼前利益和某些人的所谓政绩等,不爱惜土地、大量占用耕地、无节制地扩大城市规模、搞一些不切实际的建设、擅自设立开

发区等等,致使大量土地资源得不到合理利用,甚至被长期闲置,造成严重浪费。

各省、自治区、直辖市人民政府要组织力量,对辖区内 1991 年以来城市各类建设(包括各类开发区、房地产项目)以及农村宅基地、乡镇企业、村镇建设等用地情况进行全面、彻底的清理,凡是违反法律、法规规定的,应该依法进行处理。通过清理、整顿,建立有序的土地管理制度。

国家土地管理局、监察部要会同有关部门,加强对土地管理的执法监察,要及时发现和查处土地违法的大案、要案。最近,国家土地管理局在民主党派中聘请了 21 名特邀土地监察专员,要为他们配发监察工作证,各地政府要支持他们的工作。

(六) 建立和完善土地管理体制,培养和造就一支过硬的干部队伍

改革开放以来,国家经济建设和经济体制发生了历史性的变革。现行的土地管理体制还不太适应社会主义市场经济发展的需要,没有真正体现中央政府统一管理全国土地的职能和国有土地产权主体地位与权力,没有真正体现中央政府对土地的集中、有效管理,不能在维护土地资源的国家所有权益,落实“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策等方面发挥强有力的作用。目前,在土地管理方面还不同程度存在着多头管理、地方保护、部门分割的现象。对此,从我国的基本国情出发,从其所担负的重大历史任务考虑,确实需要对现行土地管理体制着手研究,进行改革,建立和完善适应社会主义市场经济体制需要的土地管理体制,力求从根本上解决问题。总的原则是要在巩固和完善现行土地统一管理体制的基础上,强化中央政府统一管理全国土地的职能和国有土地产权代表的主体地位,使其能够担负起加强土地资源与资产管理的跨世纪的历史任务。同时,要注意考虑发挥中央与地方对土地利用、开发、管理的两个积极性,光靠中央一个积极性是不够的,要调动全国的积极性,按照国家的统一政策,管好土地。

要担负起跨世纪的历史责任,还必须努力培养和造就一支高效、廉洁、过得硬的土地管理队伍。要按照“四化”的要求,建立土地管理人才的选拔任用机制,选拔一批讲政治、懂业务的德才兼备的同志充实到各级土地管理部门的领导岗位。同时,要有计划地吸引一批高素质的专业人才,充实土地管理队伍,逐步改善土地管理队伍的年龄结构、知识结构和专业结构,以保证这支队伍在各项工作中取得新的进展和成就。

实现党和国家确定的国民经济和社会发展的“九五”计划和 2010 年远景目标,各级土地管理部门肩负着重任。让我们在以江泽民同志为核心的党中央领导下,艰苦奋斗、锐意改革、团结协作、不断进取,努力实现耕地总量动态平衡,把土地管理工作提高到一个新水平,为促进国民经济持续、快速、健康发展做出新的贡献。

(1996 年 6 月 21 日)

二、邹玉川同志在全国土地管理厅 局长会议上的报告

实现耕地总量动态平衡 促进国民经济持续、快速、健康发展

同志们：

全国土地管理厅局长会议今天召开了。这次会议的中心议题，主要是按照十四届五中全会提的“两个根本转变”的要求，就做好“九五”期间的土地管理工作，实现耕地总量的动态平衡，统一思想，提高认识，研究措施，更好地为国民经济的持续、快速、健康发展服务。

党中央、国务院对此次会议十分重视。邹家华副总理将到会给我们作重要指示。下面我代表国家土地管理局向会议作个报告，供大家讨论。

(一) 以保护耕地为中心，深化两项改革，土地管理各项工作取得重大进展

全国土地使用制改革工作会议以来，党中央、国务院对土地管理工作更加重视，针对一些重大问题及时作出指示、批示，大大促进了土地管理工作的深入发展。各级党委、人大、政府和土地管理部门按照党中央、国务院要求，从改革、发展、稳定的大局出发，切实增强了做好土地管理工作的责任感和紧迫感。通过两年来的深化改革、艰苦奋斗，土地管理各项工作取得重大进展。

1. 狠抓以耕地保护为核心的土地利用管理，控制土地供应总量，各项建设占用耕地大幅度下降。一是加强了土地利用总体规划的编制和实施，在宏观上控制土地供应总量，保护耕地。1995年底，有8个省、162个市(地)、1298个县完成土地利用总体规划编制工作，分别占应编制规划的60%、69%和63%。各级土地利用总体规划的编制和实施，对土地利用的宏观控制发挥了积极作用；二是落实《基本农田保护条例》，加快了建立划定基本农田保护区的步伐，使优质耕地的保护落到了实处。1994年国务院颁布实施《基本农田保护条例》、1995年召开全国耕地保护会议、姜春云副总理出席并作了重要讲话，这些都极大地推动了这项工作的深入进行。到1995年底，完成基本农田划定的县(市)区2100多个，占全国县

(市)区总数的75%,已划定保护区面积14.06亿亩(0.937亿公顷)。一些省、区、市在完成了规划和划区定界任务的同时,因地制宜地建立了基本农田保护制度、占用耕地补偿制度和废弃土地复垦制度,取得了一定成效;三是严格控制非农建设用地总量,严把建设用地审批关。在保障各项建设必需用地的前提下,各级土地管理部门通过项目用地审查共核减土地近万公顷,其中核减耕地约5000公顷。在全社会固定资产投资比上年仍有大幅度增长的情况下,1995年各项建设占用土地总量比上年减少13.9万亩(0.927万公顷),下降14.2%,特别是占用耕地面积比上年减少41.6万亩(2.773万公顷),下降20.8%;四是加快了土地开发复垦步伐,增加了耕地面积。1995年,全国共开垦土地1355万亩(90.333万公顷),比上年增长323万亩(21.533万公顷),增长31.3%。其中开垦成耕地523万亩(34.867万公顷),比上年增长3万亩(0.2万公顷),增长0.6%。相当于建设占用耕地的3.3倍。

2. 大力深化土地使用制度改革,积极解决土地市场发展中的一些难点、热点问题,促进了经济体制改革的健康发展。一是认真贯彻《城市房地产管理法》,对土地市场进行清理、整顿,进一步规范了国有土地使用权出让、房地产开发交易行为,市场秩序趋于正常;二是积极推进小城镇土地使用制度改革。大力推广湖南大瑶经验,严格规划和科学引导,少占了耕地,扩大了土地有偿使用的范围。目前,与国家体改委等11个部委共同抓了57个小城镇地改的试点,使地改在小城镇综合改革中的作用日益突出;三是盘活土地存量,规范原划拨土地使用权的处置,支持、促进了企业改革。很多地方土地管理部门通过盘活存量土地资产,发挥城区土地级差效益,保证了企业的改制、改造的顺利进行,既搞活了一批企业,又促进了城区土地的优化配置,取得了很好的效果。我们及时总结推广天津、上海、北京、四平等地的经验,提出了盘活和管理企业土地资产的基本原则和工作思路,与有关部门制定行政规章,对指导这项工作起到很好的作用;四是对集体土地进入市场问题进行了调查研究。依据《城市房地产管理法》等有关规定,起草了规范集体土地流转管理的办法。在8个省的十几个县市进行试点,推广威海市等地加强集体土地管理的经验,促进了集体土地市场规范有序发展。目前政策已明确,并写进了即将下发的《中共中央、国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》中,提出了鼓励建立集体农业用地流转机制的措施。对于荒山、荒地资源必须搞好规划、计划,加强土地权属管理,确定用途和期限等政策性措施,使这项工作逐步走向规范化。

3. 重视法制建设,强化执法职能,维护了土地管理的正常秩序。一是狠抓立法和政策研究。除了与有关部门共同促成《城市房地产管理法》《基本农田保护条例》的出台外,还抓紧了《土地法》的起草工作,针对《土地法》立法难点和重大政策

性问题进行重点攻关和调查研究。同时,适应耕地保护的需要,着手《耕地管理法》的调查研究、论证工作,另外围绕保护耕地,培育完善土地市场,加强土地管理基础建设等主要工作,还起草了一批土地管理行政法规和部门规章,有的已经出台,初步完善了土地管理法律、法规体系;二是开展了全国非农建设用地清理工作。经过各级土地管理部门的共同努力,初步查清了闲置土地的分布、数量和造成问题的主要原因,提出了解决问题的政策意见,促进了查荒和清理闲置土地的工作。据统计,全国共清查非农建设闲置土地 6 万公顷,其中耕地 2.7 万公顷。各地积极复耕,已复耕 2.4 万公顷,占闲置耕地的 88.9%;限期开发建设 0.9 万公顷;调整使用 0.2 万公顷;收回土地使用权 0.4 万公顷。通过清查,发现了一批违法批地、违法占地、严重破坏耕地的重大违法案件,并及时进行了查处,从而有效地遏制了违法、浪费土地现象的大量发生;三是执法监察工作得到了加强,土地监察体制改革试点取得突破性进展。及时总结推广牡丹江、福州、荆沙、重庆四市的试点经验,准备进一步扩大试点面,提高试点层次。“三无”乡镇活动正向纵深发展。1995 年表彰了一批“三无”先进乡(镇)和县(市)。此外,国家土地管理局还聘请了 21 名特邀土地监察专员,以发挥社会各界对土地管理的监督作用。

4. 扎扎实实地抓好各项业务基础工作,有力地保证了土地使用制度改革的顺利进行。一是地籍管理步伐明显加快,质量不断提高。目前,全国城镇地籍调查完成了 21 522 平方公里,占应完成调查的 71%。基本完成了国有土地使用权登记发证工作,集体土地所有权和集体土地建设用地使用权登记发证率大幅度提高;全国完成 400 多个城市、700 多个县城和 1 700 多个建制镇的基准地价评估。特别是全国土地详查取得阶段性重大成果,2 843 个县级调查单位的调查及数据汇总工作均已完成,全国汇总工作计划于 1996 年底基本结束。查清了我国土地利用状况,取得了从地块开始到村、乡、县、地、省和全国的土地面积、利用状况和权属的宝贵成果;二是建设用地管理步入制度化、法制化轨道。加快了建设项目用地指标编制工作,到去年止,已有 14 个行业建设项目用地指标开始进入施行阶段,大力开展划拨用地项目目录制定工作,已经发布了石油天然气、电力、水利、铁路、交通、民航 6 个行业的划拨用地项目目录,煤炭、体育、教育、卫生 4 个行业的划拨目录将很快论证公布,有力地规范了用地秩序。

5. 土地管理体制改革的方针进一步明确,管理机构得到加强。各级土地管理部门创造性地开展工作,使土地管理体制等重点、难点问题逐步得到解决。国家土地管理局积极与有关部门协调,抓紧土地管理体制改革的调查研究,强化自上而下的监督检查机制,初步提出了土地管理系统体制改革的设想,指导了各地试点工作的开展,促进了城乡土地统管职能的到位。据不完全统计,目前各地已实行土地管理领导体制改革的有 60 个大中城市和 602 个县(市、区)。江苏、湖