

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

我多次讲过,全国每年增加1000多万人口,耕地面积有减无增,对粮食问题,决不可掉以轻心。

近几年,有些沿海经济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。

(江泽民同志1995年2月27日在中央农村工作会议上的讲话节录)

我国人多耕地少,而且耕地还在逐年减少。因此,保护耕地的任务越来越紧迫。我们既要凭藉现有耕地解决现有人口的吃饭问题,还要对子孙后代负责,如果耕地保护不好,中华民族的生存和发展就会发生严重危机。珍惜和保护保护好耕地,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。

首先要保证粮田、棉田和其他主要农产品的种植面积,在此基础上,再来规划农村的多种经营问题。农业多种经营必须搞,而且要有一个大发展,并以此带动农副产品加工业和其他乡镇企业的发展。这样,才能即保证农副产品的有效供给,吃的穿的不出问题,又保证农民群众能够增收。有同志建议今后新的农副产品加工企业一般应该建在农村地区,而且大中城市已有的农副产品加工企业有些也应逐步向农村小城镇转移。我看这个建议有道理,值得重视和认真考虑。

在用地安排上,根据多年来的实践经验,一般原则应该是,平地的现有耕地种粮食、棉花等主要农产品,丘岗山地种果树和经济林,低洼沼泽地搞养殖业。对于工业用地和其他建设用地要严格控制,特别是不准随意占用耕地。这样才能把耕地保护好,合理加以利用。在保护耕地和合理利用土地方面,还需进一步作出政策规定和进一步立法。

(江泽民同志1995年3月23日在江西考察农业问题时的指示)

李鹏同志关于土地管理工作的指示

“为政之要,首在足食。”这是中国历代治国安邦的经验。保证12亿人口吃饭

穿衣问题,是我国改革、发展、稳定的基石。

这几年有些地方领导之所以不重视粮食生产,不增加农业投放,对滥占耕地制止不力,都与没有建立粮食分省责任制有直接关系。

我国人多地少,农业资源有限,依靠科技提高农业单产、增加总产,是农业发展的一条根本道路。

我国耕地还有潜力,粮食生产还可能有较大的增长,耕地复种指数可以进一步提高。大量中低产田还可以提高单产。我国还有数亿亩荒地尚未开垦,是农业发展的后备资源。

我国资源条件并不宽松,多数资源的人均占有量低于世界平均水平。这决定了我们的长远战略方针,应当是建立资源节约型的农业,即建立节水、节地、节粮的农业生产体系。

全社会都要节约用地。严格控制城市建设规模,控制各类开发区、乡镇企业、农民建房占地。建立严格的基本农田保护制度,落实到农户,落实到地块。

(李鹏同志 1995 年 2 月 27 日在中央农村工作会议上的讲话节录)

保护耕地,不要一般性号召,实的过硬措施有几条就几条。如:审批权限是耕地 1000 亩、2000 亩,违反了要严肃查处,登报公告,抓了典型国务院给你撑腰。中国土地资源非常少,非常宝贵,民以食为天,必须要保护。搞几条可以操作、可以检查,也可以处分的,真正有威慑作用的措施。

城市建设应该搞的少点。不要再去到外面占土地嘛!你们要是提出来冻结城市规模,我都同意。就冻结了不用,简而言之,一分土地都不占,要建工厂就把原来的破房子扒了盖。不抓住要害不行。

(李鹏同志 1995 年 6 月 6 日在第 70 次国务院总理办公会议上讲话节录)

耕地减少是一个严重问题,必须健全和严格执行耕地保护制度。各地都要尽快建立、划定基本农田和粮田保护区,城市建设和工业建设要尽可能利用非耕地。城市建设规模要严格控制在批准的规划范围之内,农村小城镇建设要以原有小城镇为依托,基本不占或少占耕地,量力而行,不要相互攀比。非农业占地必须控制在国家规定的数量以内,要求做到复垦的农田大于占用的耕地。明年要完成全国土地普查工作,并着手进行省、市、县勘界工作。

(李鹏同志 1995 年 12 月 5 日在中央经济工作会议上讲话节录)

李瑞环同志在湖南 考察时关于土地问题的指示

人口问题、粮食问题、土地问题,是全国人民都要长期予以高度重视并努力解决的问题。我国耕地面积只占世界的7%,人均占有耕地又占世界人均数的1/4,而且这有限的耕地由于各种原因的占用现在逐步减少。发展农业,解决12亿人口的吃饭问题,前提性的条件是解决好土地问题。必须迅速扭转土地锐减的势头。要使全国人民都牢固树立十分珍惜和合理利用每一寸土地,切实保护耕地的基本国策观念,把解决好土地利用问题始终摆在党和政府的重要议事日程上。

农用土地的保护、利用和开发,是事关我国社会主义现代化建设的全局性、长远性、战略性的问题,必须予以高度重视。各级干部要切实加强领导,抓紧水毁工程的修复,安排好群众生产、生活。

(1995年8月)

朱镕基同志在中央 农村工作会议上的讲话节录

特别要强调“稳定粮田面积”。你把土地都搞了开发区,撂荒了,早稻也不种,粮食产量锐减,原来能自给自足,现在大量外购,这怎么行?没有地区粮食平衡的思想就没有省长负责制。

(1995年2月27日)

邹家华同志写给全国 土地管理厅局长会议的一封信

全国土地管理厅局长会议全体同志:

全国土地使用制度改革工作会议后,在全国各地认真贯彻党的十四届三中全会、四中全会和中央经济工作会议精神时,各级土地管理部门在各级党委、政府领导下把贯彻落实全国地改会议精神当作重要工作来抓,态度积极,措施有力,取得

了较好的效果。通过这次会议希望大家认真总结前一段工作经验,继续以典型引路,进一步把耕地保护和深化土地使用制度改革工作抓好。

近几年来,从中央到地方,有越来越多领导同志对加强土地管理,保护耕地,深化土地使用制度改革日益重视,特别是江泽民总书记、李鹏总理等中央领导同志多次讲过这个问题,为加强土地管理和深化土地使用制度改革进一步指明了工作方向。这是抓好土地管理工作的重要条件。但是同时,我们也要看到,还有一部分领导同志,对于加强土地管理、保护耕地、深化土地使用制度改革的必要性、迫切性,认识不足,缺乏紧迫感,或者口头上承认这项工作重要,到了解决问题时,又变得不那么重要了,有的甚至不能依法行政。这些问题必须从根本上扭转。任何忽视土地管理、耕地保护和利用的领导者,都是缺乏战略眼光、缺乏远见的。各级政府及土地管理部门的领导同志一定要继续认真贯彻落实全国土地使用制度改革工作会议精神,要像抓好计划生育那样,抓好土地管理和耕地保护工作。

要切实保护耕地作为深化土地使用制度改革乃至发展经济的基本前提。充分发挥土地利用规划和计划的作用。严格控制大中城市的外延式发展,引导小城镇集中发展,切实限制农业内部结构调整占用耕地。同时,认真抓好《基本农田保护条例》的落实,建立各级政府领导保护耕地目标责任制,从组织等各方面保证保护耕地的措施落到实处。

要继续规范和发展国有土地市场。高度垄断土地供应,在不断扩大土地有偿使用范围的同时,重点要积极鼓励盘活企业中的国有土地资产,为深化企业改革,建立现代化企业制度创造条件。按照建立统一市场的要求,加强土地使用权转让、出租、抵押的管理,严格履行土地出让合同和土地登记制度,对土地交易行为依法进行监督检查,确保土地税费的征收。

要加强对集体土地流转的管理。对集体所有的荒山、荒地的拍卖要加强管理和支持,做到兼顾社会、环境和经济三个效益。要严禁集体土地不经依法征用就从事房地产开发和转让活动,否则,保护耕地的措施将无法落实。

最后,希望你们在工作实践中,注意培养和锻炼一支政治强、业务精的干部队伍。从土地管理的实际需要出发,不断探索建立和完善加强土地管理体制,强化土地执法手段的新路子,以适应保护耕地、深化土地使用制度改革的需要。不辜负党和人民的重托,真正担负起党中央、国务院赋予你们的各项任务,努力把各项改革搞成功。

预祝会议圆满成功。

邹家华同志在纪念全国 “土地日”五周年时发表署名文章

贯彻基本国策,切实保护耕地

今天是第五个全国“土地日”,宣传的主题是“土地与法制”。各级人民政府要广泛、深入地宣传贯彻《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》和《基本农田保护条例》等法律、法规,严格依法办事,珍惜和合理利用土地,切实保护耕地。

人口多,人均土地少,耕地资源不足,是我国的基本国情。去年,我国人口增加1300多万人,耕地净减少600多万亩。一方面人口在增加,一方面耕地在减少,加剧了人口多和耕地少之间的矛盾。由于经济建设的需要,每年还要占用一部分耕地。因此,节约用地,切实保护耕地尤为重要。保护耕地就是保护我们的生命线,这关系到国家改革、发展和稳定的大局,关系到中华民族子孙后代的生存与发展。

党中央、国务院非常重视土地管理和耕地保护工作,作出过一系列重要的指示。各级人民政府必须把思想认识统一到党中央、国务院的指示精神上来,正确处理保护耕地和发展经济的关系,把保护耕地的工作提到重要的议事日程上来,在指导思想上要非常明确,发展各项事业、进行各项建设,都必须以切实保护耕地为前提。要建立保护耕地的各级行政领导任期目标责任制,严格控制各项建设和农业内部结构调整占用粮田、菜地。要认真划定基本农田保护区。要制止越权批地行为,严格依法审批非农业建设用地,坚决纠正滥用土地、乱占耕地的问题,严禁层层下放土地审批权限。要发挥土地利用总体规划和年度土地利用计划的宏观调控作用,坚持按计划用地,严格控制用地规模和用地数量。要坚持“节流”与“开源”并重的方针,重视耕地资源的开发、复垦工作,确保耕地面积的基本稳定。

各级人民政府要进一步深化土地使用制度改革,加强对土地资产的管理,规范土地市场,逐步形成运用市场优化土地资源配置的运行机制。国家要垄断土地一级市场,扩大国有土地有偿使用范围,有效利用企业和旧城区的国有土地,优化用地结构,提高土地利用效率,严禁对原划拨土地进行非法交易。加强对集体土地的管理,尽量减少非农业建设用地,尽可能不占耕地。对闲置的非农业建设用地要依法进行清理,严禁撂荒。

土地是十分宝贵的资源和资产,是人类赖以生存和发展的基础。各级人民政

府要以全民族的根本利益、长远利益为重,深刻认识和理解加强土地管理、保护好现有耕地的重大现实意义和深远的历史意义,动员全社会的力量,全面贯彻土地基本国策,依法管理,严格管理,为我国社会主义现代化建设作出更大贡献。

(1995年6月25日)

邹家华同志关于土地管理工作的指示

城市土地国家所有,那么谁代表国家?我看只有中央政府。

我曾经同建设部的领导同志讲,小城镇要搞多大规模,要搞多少一定要有建设发展规划,同时应与土地利用规划相协调,也就是说,小城镇发展每年要占用多少土地,要做到平衡。

城镇规模也要有双制约的办法,一是在规划上要有个合理的标准,二是在土地供应上要控制住,哪个城市发展,规定只能是供应这些地。这可能会得到有效控制。

(邹家华同志 1995 年 8 月 3 日在听取国家土地管理局领导汇报时讲话节录)

要依法保护耕地,合理利用耕地。开垦宜农荒地,提高复种指数,稳定粮食播种面积,严格控制城市面积、开发区占地、小城镇建设和工业用地。

(邹家华同志在全国计划会议结束时的讲话节录)

姜春云同志 在中央农村工作会议上的讲话节录

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年到1994年全国耕地净减少6880万亩,而人口则增加了2.3亿,人均占有耕地由1.55亩减少到1.19亩。据有关部门预测,全国人口每年增加一千几百万,到本世纪末,将达到13亿。仅新增人口即需增加700多亿斤粮食。据统计,1949年至1985年,我国粮食年均增长7.42%,人口年均增长2.64%;1985年至1993年,粮食年均增长1.34%,人口年均增长1.51%,人口增长速度超过了粮食增长。

在实现工业化的进程中,即使采取坚决措施,实行计划生育、保护耕地,人口

增加、耕地减少、水资源紧缺的趋势,也只能相对减缓,不可能完全扭转。

当前要特别注意确保粮食播种面积,调整结构不能再挤占粮田。目前粮食播种面积 16.5 亿亩,已经降到了警戒线,不能再减少了。

对“米袋子”,实行省长负责制,一是保护耕地,保证粮田面积,二是保证粮食产量稳定增加,三是建立地区粮食储备,四是建立粮食风险基金。

要建立和落实基本农田、粮田保护制度,严格控制非农业生产占用农田。调整农业结构,发展林果、畜牧、水产业要面向“四荒地”,不能再挤占粮田。

(1995 年 2 月 24 日)

姜春云同志 在全国耕地保护工作会议上的讲话

全国耕地保护工作会议,今天就要结束了。会上,国家土地管理局邹玉川同志作了关于加强保护耕地工作的报告,讲得很好。与会同志认真学习了江泽民总书记、李鹏总理等领导同志关于加强土地管理、切实保护耕地的重要指示,有 14 个单位作了典型发言,总结交流了经验。会议针对耕地保护工作存在的问题,研究了加强管理的措施。会议期间代表们还考察了江苏省扬州市辖 4 个县市,对他们加强土地管理、建立基本农田保护区的做法反映很好。希望各级政府、各行各业认真贯彻落实这次会议精神,把保护耕地的工作做得更加扎实有效。邹玉川同志对会议的情况作了简要汇报。这次会开得很好。下面我讲几点意见:

(一)充分认识保护耕地的极端重要性,提高执行土地基本国策的自觉性

人口多、人均土地少、耕地后备资源不足是我国的基本国情。加强对耕地的保护,不仅关系到农业的长期稳定发展,而且对整个国民经济持续、快速、健康发展有举足轻重的作用。党中央、国务院历来十分重视耕地保护工作,几年来,先后制定了一系列重大方针、政策,一再强调要加强土地管理,切实保护耕地。1986 年,党中央发出《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》;全国人大常委会颁布《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》);国务院第 100 次常务会议决定成立国家土地管理局,负责全国土地、城乡地政的统一管理;1991 年,国务院确定每年 6 月 25 日,即《土地管理法》发布纪念日为全国土地日;1992 年党中央、国务院发出《关于严格制止乱占、滥用耕地的紧急通知》;1994 年发布《基本农田保护条例》,召开全国土地使用制度改革工作会议等。总之,自 1986 年以来,党中央、国务院对土地管理和耕地保护工作,一直抓得很紧。江泽民总书记多次强调:保护耕地“是事关社会主义建设全局的大事”,“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。”“保护耕地就是保护我们的生命线”。李鹏总理指出:“为政之要,首在足食,这是中国历代治国安邦的经验。保证 12 亿人口吃饭穿衣问题,是我国改革、发展、稳定的基石。”在今年 6 月 6 日国务院总理办公会议研究土地问题时,李鹏总理指示,一定要研究制定出保护耕地、加强土地管理的硬措施,并要写进拟发的《中共中央、国务院关于深化土地使用制度改革,加强土地管理的决定》中。江泽民总书记和李鹏总理的这些指示很有针对性,切中要害,我们要认真学习领会,统一思想认识,坚决贯彻落实。

几年来,在党中央、国务院的领导下,在各级党委、政府及土地管理部门和有关部门的共同努力下,耕地保护工作取得了比较显著的成效,也探索出一些成功的经验。这要充分肯定。但问题仍然不少,形势还相当严峻。我国土地管理、耕地保护工作的情况,经过了几次反复。如果不是从中央到地方一起抓,各级土地管理部门和有关部门通过艰苦细致的工作,采取了一系列有效措施,耕地面积减少的情况可能还要严重得多。我国土地管理、耕地保护工作,在实践中探索了不少好的经验,建议把这些经验编辑成册,一直发到县及有关部门,在全国推广。同时要清醒地看到,合理开发、利用、保护土地资源,尤其是确保现有耕地面积不再减少,仍然是摆在我们面前的一项刻不容缓的艰巨任务。

建国初期,我国人均耕地大约为 2.7 亩,目前共有耕地 14.3 亿亩,人均不足 1.2 亩,仅相当于世界平均数的 1/4。全国有 1/3 的省、市人均耕地不足 1 亩,其中广东、福建、浙江人均耕地在 0.6 亩以下。这是一个急剧的、非常大的变化。不得了啊!我国山地、沙漠比较多,可耕地面积比较少,目前,人口仍在持续增长,耕地还在不断减少,这一严峻形势令人担忧。

统计数字表明,建国初期,我国开荒造田面积超过基本建设占地面积,耕地逐年增加。1957 年全国耕地面积增加到 16.77 亿亩,比 1949 年增加 2.09 亿亩。以后则逐年减少,到 1986 年全国累计减少耕地 6.11 亿亩,扣除开荒造田 3.77 亿亩,净减少耕地 2.34 亿亩。29 年间平均每年减少耕地 2170 万亩,净减少耕地 807 万亩。“六五”期间全国共减少耕地 8752 万亩,开荒造田 5063 万亩,净减少 3689 万亩,平均每年减少耕地 1720 万亩,净减少 737 万亩。1985 年全国耕地净减少 1513.8 万亩,是近十几年来减少耕地最多的一年。由于党中央、国务院采取了一系列重大措施制止乱占耕地,耕地净减少数曾有所下降,但近年来,耕地减少幅度又有回升。去年,全国耕地共减少近 1100 万亩,除了复垦增加部分耕地外,净减少 600 万亩。从 1978 年到 1994 年间,全国耕地净减少 6880 万亩,而人口则增加了 2.3 亿,人均占有耕地由 1.55 亩减少到 1.19 亩。据有关部门预测,全国人口每年增加 1300~1400 万,到本世纪末,将达到 13 亿人口。按我国目前生产力水平,再增加 1 个人,起码需要新增 1 亩地。没有 1 亩地,养活不了。到本世纪末,我国

将新增 1 亿人口,但有什么办法做到新增 1 人增加 1 亩地呀!这个任务硬就硬在这里。这充分说明切实保护耕地,加强土地管理的重要性和紧迫性。如果不坚决遏制耕地锐减、人口剧增的势头,50 年以后,我国人均耕地将降到 0.6 亩,这能保证我们吃饭吗?100 年以后还能留给我们子孙后代多少耕地?!所以说,土地问题,事关中华民族的生存与发展,事关国家的前途和命运。正如江泽民同志所指出的,“我国人口多,耕地少,而且耕地还在逐年减少。因此,保护耕地的任务越来越紧迫。我们既要凭借现有耕地解决现有人口吃饭问题。还要对子孙后代负责。如果耕地保护不好,中华民族的生存和发展就会发生严重危机。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”。“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”。我们必须把认识统一到江总书记的指示上来。

在保护耕地问题上,我们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与发展,立足于国家和社会稳定的大局,深刻认识和理解加强土地管理、保护好现有耕地的重大经济意义、政治意义和社会意义,为了国计民生,为了社会的稳定,为了子孙后代,以强烈的责任感、使命感和紧迫感,以极大的决心、气魄和强有力的工作,把土地管理好,把耕地保护好。保护好耕地就等于保护我们的生命,保护民族的生存与发展。我们把这件大事抓好,将会成为国家、民族的功臣,如果抓不好,将会成为历史的罪人,上对不起祖宗,下对不起后代。所以,保护耕地,务必下大决心、拿出过硬的措施抓好。党中央、国务院如此重视,江总书记、李鹏总理之所以语重心长地反复强调,就是因为这个问题太重要了。现在到了敲警钟的时候了。如果再不惊醒,再不觉悟,再不下决心,就会危及我们国家民族的根本利益,就会造成无法挽回的历史性错误。我觉得这个问题,要广泛宣传,要号召全党、全社会学习党中央、国务院领导同志的指示,进一步统一认识。认识问题解决了,自觉性有了,土地管理、耕地保护工作才能落到实处。在保护耕地问题上,任何漠不关心,疏忽大意,不负责任,只顾眼前利益、局部利益,不顾长远利益、整体利益,以及损公肥私、失职渎职的思想行为,都是极其错误和有害的,必须坚决克服和纠正。

日本、韩国及台湾地区,用牺牲土地、耕地、农业为代价,搞了工业化。目前,韩国、日本及台湾所需粮食和农产品主要靠进口。这些国家和地区的人口少,他们用外汇买粮食、买农产品是可以的,而我国是 12 亿人口的大国,解决吃饭问题只能靠自己,不应该也不可能依靠进口,世界上也没有那么多粮食卖给我们。当然,我们一定要发展工业,实现工业化,但绝不能以牺牲耕地和农业为代价。对土

地和农业要采取保护政策,要做到既实现现代化,又不削弱农业,尽量少占耕地、多利用非耕地办工业,确保农业持续增长,并使工业和农业相辅相成,共同发展。总之,我们各级政府、各行各业都要增强土地忧患意识、耕地保护意识,把思想认识统一到党中央、国务院的指示精神上来,积极主动地做好耕地保护工作。

(二)发展各项事业、进行各项建设要牢固确立保护耕地的指导思想

根据我国的国情,我们必须认真落实“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策。要既保吃饭,又保建设,既增产粮食,又增加收入,正确处理城镇与农村、工业与农业和农业内部各业用地的关系。发展各项事业,进行各项建设,要牢固确立保护耕地的指导思想。农业问题首先是土地问题。没有土地,就谈不上发展农业。要建设现代农业,必须有相当的土地资源,尤其是耕地作保障。国民经济的发展要以农业为基础,而农业的发展离不开土地这个基础。因此,必须严格控制各项建设和农业内部结构调整占用粮田、菜地。切实做到能不占耕地的坚决不占,能少占的决不多占,千方百计保护好耕地,特别是保护好高产稳产粮田。

然而,长期以来,确有一些地方和单位片面追求发展速度,没有很好贯彻甚至偏离了保护耕地的指导思想,大量占用耕地搞建设,调整农业内部结构过多地占用粮田发展多种经营,有很多教训值得汲取。一个地区的农业、工业、第三产业以及外向型经济要协调发展,但第一位的应该是农业。考核一个地区的经济工作不能光看速度,最终看它对整个国家的贡献和社会效益。发展国民经济,违背了保护耕地的指导思想,即破坏了生命线,是要受惩罚的。60年代初的3年困难时期,由于农业和粮食生产出了问题,使国民经济连续几年下滑。农业下来了,各行各业都会受到影响,这是历史的教训。大家知道,去年物价上涨,人民对此反映强烈。零售物价上涨22%,其中60%是粮食和农副产品价格上升的影响。由于农业比较利益低,农产品价格适当上涨是必要的,但短期内如此大幅度的上涨,也反映了我国农副产品供应偏紧。因为粮食生产已连续4年徘徊,去年粮食又减产240亿斤,这4年间,我们增加了5000多万人口。所以,农业问题,耕地保护问题,是一个事关国计民生的重大问题,我们一定要认真抓好。下面分析一下耕地减少的原因。

1.“房地产热”、“开发区热”,占用了大量耕地。近几年出现的“房地产热”、“开发区热”,使我国耕地减少的势头又有所回升。1989年我国耕地净减少数已被控制在297万亩,而1992年、1993年又分别上升到520万亩和484万亩。有些省市建设用地指标大量突破,建设占地成倍增长。仅1993年全国清理的2804个各级各类开发区中,有78%属于乱建,这些开发区的建设用地,游离于城市建设总体规划 and 土地利用规划之外,涉及土地面积1143万亩,几乎全是耕地。有的小城市,周围搞开发区,面积达100多平方公里,比市区大好多倍。这种“开发区热”,

造成大量耕地被圈占,有些至今还晒在那里。

2. 大中城市继续外延式发展,小城镇急剧扩展,使大片粮田、菜地被占用。据北京、上海、天津、广州、武汉等10个大城市的统计,仅1990年至1992年的3年中就占用耕地108.7万亩。近几年来,有些城市像摊煎饼似地向四周外延扩展,每年都要占用几平方公里的土地。据统计,我国城市已由1978年的161个发展到目前的600多个;全国有建制镇1.62万个,乡政府驻地集镇4.25万个,共计5.8万多个。不少城市和集镇建设盲目发展,到处大兴土木,大量占用耕地,这样下去后果不堪设想!一些地方搞基础建设、城市建设,规模过大,标准过高,而且相互攀比。你的路宽,我比你更宽。这是一种很不好的风气。这样的建设不是从实际出发,不是根据需求,不是本着节约用地的原则。如果一个城市摊子铺得很大,着眼点放在向外延扩张,不重视旧城改造,面貌依旧脏、乱、差,我看这样的市长不是高明。如果说一个城市外延不大,尽量搞城市内涵改造,面貌一新,我看这样的市长才是好市长。现在有的地方不讲这个,因为城市外延式发展省钱省力,而内涵改造比较难。我们不能因为难,就不进行旧城改造。有的城市搞规划注重外延多少平方公里,面积扩大多少倍,细看它的建筑大多是二三层的,四五层算高的,相当多是平房,我看这样的城市建设不怎么样。随着经济的发展,大中小城市是要相应地扩大,现在的问题在于扩展得过快过大,外延大于改造,摊子铺得过大。尽管城市各项建设都有技术标准规定,但是执行得不好。按规定城市规划,每平方公里人口要在1万以上。10万人口的小城市,占地应是10平方公里,20万人口就20平方公里,如果再节省一点,还可以提高密度。现在不少地方不是这种情况。城市道路建设,一般的中等城市,主干道按规定应严格控制在45米左右,有的中小城市竟达到60~100米宽,这不是个别现象。当然,规划要留有余地,着眼长远,几十年不落后,我也赞成。但是,有的地方马路留得大宽,两边也没有什么建筑,宽宽的马路没有几辆车跑,浪费很大,起码浪费20年。对这个问题,既要留有发展余地,又要讲经济效益和社会效益。既要考虑发展,又要考虑我们就这么点耕地的现实。有的十几万人口的小城市,规划做到70平方公里。而且城市占用郊区的耕地大都是好地。这样发展下去,我们十几亿人口还要不要吃饭?!耕地是不可再生的资源,占1亩,就意味着少1个人的口粮!对这一点,我们每一个同志都要深思再深思!

3. 不少乡村集体、个人也不注意保护耕地。一是有些地方毁田建砖瓦窑的情况相当严重。二是农户超标准占地建房,有的一户二三处宅基地,特别是取消了农村宅基地超占费后,占地更多了。三是乡镇企业占地方面的浪费也很突出。乡镇企业的发展,为我们带来了巨大的经济效益和社会效益。功不可没,这一点要充分肯定。但是由于规划没有跟上,遍地开花,宽打宽用,搞“小而全”,占用了大

量耕地,土地利用率很低。乡镇企业应提倡连片开发,集中建设,统一供水、供电、供暖,这样既节省投资,减少重复建设,又能节约用地。

4. 农业内部的结构调整过多地占用耕地、粮田。这是耕地、粮田减少的主要原因之一。据统计,从1987年至1994年全国因农业内部结构调整占用耕地4424.4万亩,占耕地减少总量的61.4%,其中有些是合理的,有不少是不合理的。近年来,农业内部调整占用耕地仍居高不下,每年都有600~700万亩的耕地被改为渔塘或栽树种果树等。有些地方调整农业内部结构,片面强调什么赚钱发展什么,忽视粮食生产,大片粮田改种为果树和其他经济作物。我们说,农业结构应当进行调整、优化,但一定要因地制宜,要适度,要在确保粮食稳定增长的前提下调整。调整的结果应当使粮、棉、油、林、牧、副、渔都得到发展,既增产又增收,做到结构合理,相互促进,良性循环。调整结构应着眼于提高复种指数,增加播种面积。现在全国的复种指数是156%,有些省(区、市)达到了200%~240%,不用说各地区都达到这种程度,如果在156%平均数的基础上能够提高10%,就相当于多出1亿亩耕地。通过提高复种指数,增加播种面积,促进农业结构调整。同时,要向“四荒”地进军。在保护生态环境的前提下,开发利用好“四荒”地。

5. 执法不严,乱下放土地审批权。对各地擅自下放土地审批权的问题,党中央、国务院曾专门发文纠正,许多地方执行得比较好,但仍有少数省(区、市)以地方立法的形式层层下放土地审批权,至今不作纠正,造成土地审批失控。有的地方前不久还在下放土地审批权。同时,不少建设项目用地该报批的不上报,不按法律规定的权限和程序审批的情况也相当严重。这是违法行为。省(区、市)不按规定报国务院,地区不按规定报省(区、市),市县不按规定报地区,都是法律所不允许的,必须纠正。

上述问题的产生,原因是多方面的,从根本上来讲是在指导思想上没有解决好建设与保护耕地的关系,没有解决好发展农村多种经营与保护耕地的关系。这是要着力加以解决的问题。全国各地、各行各业都要坚持在确保“米袋子”、“菜篮子”用地稳定和增长及为子孙后代生存发展着想的前提下,瞻前顾后,精打细算,有计划、有步骤地安排好各项建设用地。

首先,要处理好保护耕地与经济建设的关系。控制各项建设占地规模,把保护耕地作为经济发展的基本前提,不是要限制经济建设,而是为了确保经济的持续、快速、健康发展。目前我国经济正处在快速发展时期,随着工业化和城市化步伐的加快,适当占用一些耕地是难以避免的,也是必要的。但是我们面对人口增长的巨大压力,越是加快工业化和城市化进程,越要防止乱占滥用耕地,力求占地占得合理、经济、节省。“必须把粮田留给农业、留给后代”,要统筹兼顾,科学规划,尽可能利用非耕地搞建设,做到保护耕地与经济建设二者各得其所。农业是

国民经济的基础,耕地则是基础的基础。保护耕地,使农业特别是粮食稳定发展,就为整个经济建设提供了坚实的基础;发展经济,又为保护耕地、强化农业创造了物质条件。我们要根据邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论,在经济建设上避免一些国家和地区出现的以牺牲农业来发展工业问题,探索出一条既发展工业,又不牺牲农业的道路。

其次,要处理好种植业和林牧渔业的用地关系。农业内部各业用地的安排和结构的调整,必须在确保粮、棉、油、菜等基本农产品生产稳定增长前提下进行,防止盲目调整。大量占用耕地特别是粮田。调整农业结构,内涵上应有新的内容,认识上要有新的突破。不能一讲调整农业结构,就要占用粮田。在决不放松粮食生产的前提下,调整出一部分耕地发展多种经营,是必要的。这种调整就全国多数地区来说已经到了极限,不能再占用粮田发展果树和渔业。我们要规定一条,现有粮田不准再种果树,再挖鱼塘。发展林牧副渔业,要充分利用荒山、荒地、荒水、荒滩等非耕地资源,林果要“上山、下滩、进庭院。”同时,要重视利用粮食及其农副产品来发展养殖业、加工业、运销业及服务业,形成产业链,实现多次增值增利,提高农业的比较效益。粮食主产区应该充分利用粮食、农产品搞加工,发展乡镇企业,增值增利。要走专业化、农工商贸一体化,进入国际国内大市场这条路子。各地发展果树,一是要避免盲目性。农民现在种果树有积极性,要加以引导,种多少种在哪里要有统一规划,否则将来种多了卖不掉,价格下跌,就会造成很大的经济损失,农民会埋怨你,甚至骂你。二是果树面积在多数省(区、市)已经相当大了,当前的重点是放在科学管理、增加产量、改良品种、提高质量和效益方面,把现有的果树管好。有条件的地方,果树可以向山地、荒地发展。

总之,各方面的建设和发展农村多种经营,都要牢固确立保护耕地的指导思想,按照这一指导思想,处理好发展经济与保护耕地的关系。

(三)采取强有力措施,把保护耕地的工作落到实处

各级政府都要把保护耕地作为一项紧迫的、重大的任务,切实抓紧抓实抓好。当前,人口增长与土地减少的矛盾日趋突出,各级政府和土地管理部门决不能满足于一般号召,必须采取强有力的措施,包括采取行政、法律、经济和思想、组织保证等综合措施、手段,动真的,来实的,真正解决问题。

1. 严格实行行政首长责任制。各级党政领导干部要充分认识保护耕地问题的紧迫性,增强使命感和责任感,把这个问题郑重地提到各级党委和政府的重要议事日程,认真检查和解决本地区保护耕地工作中存在的问题。各级政府的一把手要对保护耕地负责,作为考核政绩的重要内容,并接受群众和社会的监督。对保护耕地成绩突出的,要给予表彰和奖励;对造成耕地严重浪费的,要追究领导责任。党政领导要支持土地管理部门的工作,充分发挥他们的职能作用。在土地审批上,要认真考虑土地管理部门的意见。政府要一支笔审批用地。土地管理部门

要与规划部门搞好用地计划的衔接。对城市发展规模,对不符合节约用地要求的规划,土地管理部门要敢于发表意见,这是对国家负责,对人民负责,对子孙后代负责。

2. 加紧搞好划定基本农田保护区工作。国务院已于去年颁布了《基本农田保护条例》,关键是抓好实施,做好基本农田、粮田保护区的划定工作。各地要以土地利用现状调查实有耕地面积为基数,尽快建立、划定基本农田、粮田保护区。各地土地利用现状调查实有耕地面积数一般都明显高于过去的土地统计数,有多少算多少,要按实际数,要实事求是。基本农田保护区的划定工作,要在今明两年内完成。要建立严格的基本农田保护制度。基本农田保护区要具体落实到农户和地块,明确责任,严格管理。要将基本农田保护区的位置、界线和具体地块向社会公布,做到既便于检查,又便于群众监督。基本农田、粮田一经划定,就不得占用。对违反《基本农田保护条例》者,要依法严肃处理。

3. 强化规划控制管理。要依法搞好城市总体规划的组织编制修订工作,抓紧土地利用总体规划的编制和修订,强化控制管理。城镇与农村居民点的规划和建设都要坚持节约用地的原则。一是大中城市发展要走内涵发展为主的道路,控制外延式发展。新建项目应尽可能利用旧城区、老厂区改造,拆除旧房,提高容积率,向高层发展。二是小城市发展规模要严格限制。三是小城镇建设要合理布局,规模适度,不能滥设滥建。我国大中城市包括小城镇的规模到底控制到多少,占地应该有个限额,这些都要有明确规定。对过去审批的一些城市规划,要重新审核,凡用地宽打宽用的,应该按照节约用地的原则,重新修订。土地管理部门要参加城市规划的制定并发表意见。

4. 农村用地也要坚持节约的原则,不占或少占用耕地。乡镇企业要适当集中发展,有条件的地方应当统一规划、统一开发,充分利用公共设施,尽量利用废弃地、荒山、荒坡、滩涂等,不占或少占用现有耕地。要严格控制宅基地面积和数量。

5. 加强建设用地审批管理。这是节约用地、保护耕地的关键环节。各级政府、各行各业的建设用地都必须严格按照法律规定的程序和批准权限审批。具体地说,就是对列入国家计划的建设项目用地,凡符合规划和建设用地控制指标的,要简化手续,加快审批;对未列入国家计划的建设项目用地要从严审查,不符合规划和土地利用计划的,不予批准。这要由行政一把手或主管负责同志把关。土地审批应由土地管理部门提出审查意见,主管领导同志要尊重土地管理部门的意见。有的地方土地管理部门对土地审批问题提出的不同意见不被重视,甚至有的领导同志就说,是你大还是我大。这就是说究竟是权大还是法大?像这样的问题,就是藐视《土地管理法》。有了《土地管理法》,就要坚决地、严格地执行,依法办事,谁也没有权利违反。现在执法不严的问题不是个别现象,要认真解决。

这里需要强调,地方各级人民政府不得越权审批土地,不能化整为零变相审批土地,更不得将土地审批权层层下放。凡有上述违法行为的,要坚决予以纠正。否则,一经发现,要严肃查处。

6. 坚持“节流”与“开源”并重的方针。在保护现有耕地的同时,要加大土地开发、复垦的力度,实行占用耕地与开发复垦相结合。要有计划地搞好农业用地后备资源的开发。有关部门统计,我国尚有宜农荒地 5 亿亩,牧草地 39 亿亩,林地 29.4 亿亩,内陆水面 5.39 亿亩,沿海滩涂 3000 万亩,还有几百万平方公里的海域。我们要利用传统的和现代的科技手段,把一切可以利用的土地、水面资源有计划地尽可能地合理利用起来。要走“大农业”的路子,因地制宜,宜耕则耕,宜牧则牧,宜林则林,宜渔则渔。对后备资源的开发,要兼顾当前利益和长远利益,兼顾经济效益、社会效益和生态环境效益,切实避免盲目开垦、围湖造地、毁林造田、破坏生态环境。开发复垦要坚持“谁占用谁补偿,谁破坏谁复垦”和“谁开发复垦谁受益”的原则,多渠道筹集资金,加大土地开发、复垦的力度。各省(区、市)政府要负责本辖区占用耕地与开发、复垦面积的平衡,确保耕地面积的基本稳定,逐步增加稳产高产农田面积。在国家统一规划指导下,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进行开垦荒地、农业综合开发等方面的合作。要重视保护林地和草地,充分发挥林业的生态屏障作用,继续开发宜林荒山、荒滩,抓好重点林业生态工程建设。切实抓好山区、沙区和草地的开发治理,保护生态,防止沙化。后备土地资源的开发要有计划、有步骤地进行,不能急功近利,要想得长远一点,沿海省份要合理开发利用海洋资源。海洋是个丰富的资源宝库,开发潜力极大。利用滩涂养殖,一般来讲,1 亩滩涂养殖是 10 亩农田的产值。如果在深水里进行多层次养殖,1 亩相当于 40~50 亩农田的收入。现在海产品价值很高,海水养殖,捕捞大有文章可做。我国有几百万平方公里的海域,把它利用起来,所创造的价值是不可估量的。

7. 切实加大土地管理的执法力度,强化土地执法监督。现在,我们国家保护耕地基本上做到了有法可依,但为什么乱占、滥用耕地的问题迟迟解决不了? 一个很重要的原因就是执法力度不够,执法不严,一些违法行为没有得到应有的惩罚。要有效地加强对耕地保护,必须狠抓执法,真正做到有法必依,执法必严,违法必究,全面强化土地执法力度。对违法行为,要像查处经济案件一样,一查到底,严肃处理,谁犯法就处理谁,有的要公开曝光。

为了尽快解决当前保护耕地工作中的突出问题,今年下半年,各省(区、市)政府要对辖区内的各类建设用地的情况,进行一次全面、认真的检查。重点检查和纠正违法批地、闲置和撂荒的问题。对在建的各类开发区要全面进行检查、清理,凡是开发区搞得过多、规划面积过大的,要坚决撤并、核减。已划入开发区的耕