

第四篇

国土管理包括城乡土地管理、农业区划、国土规划和整治,这三方面的工作紧密相连。

土地管理最早是地籍和赋税管理,在清朝以前的土地管理,只停留在收取赋税,以税代管的单一管理形式。民国时期改为土地税,分地价税和土地增值税。中华人民共和国建立后,才实行了地籍、地政、地用的全面管理,但从1949年到1986年,四川省的土地管理主要是实行多头、分散的管理

体制,和无偿、无限期,不能流动的使用制度。这种管理体制,管用不分,缺乏监督约束机制,存在严重弊端。1986年以后,党中央、国务院和省委、省政府对土地管理采取了重大改革措施,成立了城乡土地统一管理机构,制定和颁布了一系列有关土地管理的重要法律法规和政策性文件,强化了四川省的土地管理。

第一章 土地制度

第一节 土地占有形态

一、国家土地所有

指国家直接掌管的土地,是由中央到地方各级政府所占有的土地,属国家所有,称为国有土地。这种国有土地形态有:①屯田。屯田制起源于汉代,汉文帝时,晁错向文帝建议采取屯田戍边,寓兵于农,亦耕亦战的方针。实行屯田制对安定边境起了重要作用,以后历代统治者均沿袭此制。四川的军屯最早建于顺治五年(1648年),四川巡抚李国英奏办屯政,赴陕西采买籽种,陆续运川转发保宁、顺庆、龙安、潼川等府,州、县兵民就地开垦耕种,奉旨发布银五万两^①。顺治十年(1653年),川陕总督孟乔芳组织两千兵丁在四川广元、昭化屯田,屯兵月响

由官府支拨,牛具、种子等开支亦令统一支付,但屯种所获除屯兵所需口粮外,全部上缴,每年可纳屯息粮万余石^②,清代四川较大的军屯还是在平定大小金以后。乾隆四十一年(1776年)3月,军机大臣议复驻大小金川地区清兵“就地屯田”,“授地耕种”^③。四十三年,成都将军明亮,总督文绶奏请设立五屯。这五屯是懋公屯、章谷屯、崇化屯、绥靖屯、抚边屯。此外还有民屯、商屯等。②官公田。在清代屯田、垦田、官庄、没入田、职分田、官府掌管的荒地,以及山川林泽等总称“官公田”。“官庄”是清代一种土地占有形式,官庄田地一直交由兵丁任种纳税。乾隆十年(1745年)批准四川巡抚纪

① 嘉庆《四川通志》,卷八十七。

② 《清代钞档》,顺治十六年四川巡抚高明 扬帖。

③ 《高宗纯皇帝实录》,卷一十四。

山议奏,说重庆镇总兵邱策普所请将重庆镇标唐田“悉为变价”,一样将官庄全部卖掉。辛亥革命后,“官公田”包括族地等迅速民田化,官荒和牧场地大规模地丈放和开垦补科,甚至被地方官府公开拍卖,使国有土地私有化。在四川“公共田地”被官卖、私卖、提卖殆尽,使三分之一的土地完全加入自由买卖之商品化过程。民国时期,除机场、铁路、军事用地仍为国家所有外,大部分公有土地被军阀,官僚所瓜分,被其私卖掉。

建国后的国有土地根据中华人民共和国宪法,和《四川省土地管理实施办法》规定:城市土地和农村非集体组织所有的土地属国家所有。国有土地包括:①国家划拨给机关、团体、企事业单位和军队使用的建设土地;②城市土地;③国家建设征用的土地;④国家拨给机关、企事业单位、军队从事农业副业生产使用的土地;⑤经批准拨给农业集体组织和个人使用的国有宜林荒山、荒地或草原、水面;⑥国家建设征用而未用的机关、事业单位、军队农业副业生产基地停办后交给农业集体经济组织使用的土地;⑦外商、中外合资、合营企业使用的土地;⑧尚未拨给具体单位使用的国有大片荒山、荒地、草原、水面等土地。国有土地由县级以上地方人民政府登记造册,核发证书,确认使用权。

二、私人占有土地

(一)地主土地所有制

地主土地所有制是我国土地关系中的主体形式。晚清和民国时期,土地逐步集中于地主和寺庙地主手中。一是四川寺庙利用宗教迷信活动的特殊地位掠夺集中土地。寺庙土地来源有三:①绅捐。信奉佛道的地主绅士向寺庙捐纳土地以供开支;②官捐。③民捐。这类土地捐赠前一般都是招佃耕种,捐给寺庙后,佃农亦随土地归寺庙。寺庙的耕地占全省耕地总面积的三分之一左右。二是大部分土地集中在军阀、官僚之手。军阀、官僚凭借权势,肆意抢掠,积聚大量财产、购买和侵占农民的土地,导致土地的迅速集中。据1936年四川省政府资料记载:四川各阶层户数及土地占有情况:地主占总户数7%,占有耕地77.6%;自耕农占13%,占耕地8.1%;半自耕农占10%,占耕地9.7%;在土地肥沃、水利发达之区域,地主集中耕地现象尤为显著。如成都县90%以上的土地掌握在占人口1.1%的大地主手中。

(二)自耕农所有制

自耕农土地所有制从秦汉时期已产生并得到初步发展。魏晋南北朝时期,四川的自耕农土地所有制才得到发展,并一直处在不稳定的发展之中。四川自耕农得到较大的发展是在清朝初年,湖广等省区大规模向四川移民。

这些来自湖广等省的移民,大部分获得了每户永准为业的30亩(土地面积单位为公顷,1公顷折合15亩,以后按此折算)水田或50亩旱田,以及相应的牛具、口粮、种籽。他们获得了土地所有权,“各自耕种,安分为业”^①。清初,国家对四川在征收自耕农田赋上给予了特别照顾,他们向国家缴纳的田赋,一般只占生产出产品的百分之十左右。从顺治到嘉庆年间,四川耕地面积扩大,出现了三个飞跃性的变化:第一个飞跃是康熙十年(1671年),四川耕地由顺治十七年(1660年)的11883顷50亩增加到康熙十年(1671年)的14810顷30亩,净增2916顷80亩;第二个飞跃是康熙二十九年(1690年),耕地增加到21445顷68亩,比康熙十年(1671年)净增6634顷32亩;第三次飞跃是雍正六年(1728年),耕地面积由雍正二年(1724年)的204456顷陡增至431221顷5亩,净增216865顷5亩。清末和民国时期,军阀、官僚热衷于掠夺土地,南京国民政府的“土地法”虽有扶持自耕农的条文,却收效甚微,因而自耕农逐年减少,佃农逐年增多,无地化的趋势加速。

(三)农民的土地所有

1951~1952年,四川依据《土地改革法》进行了土地改革。土改中没收

了地主、官僚、资本家的土地,征收了祠堂、庙宇、寺院、教堂、社团及富农、小土地出租者的土地。其中少部分归国有外,绝大部分分给无地和少地的农民所有,实现了耕者有其田。1952年,全省有3603万农民无偿地获得了4803万亩土地和大量生产资料,人民政府给他们颁发了土地证书,使他们免除了每年向地主交纳约35亿公斤粮食的苛重地租。1957年至1958年,甘孜、阿坝藏族自治州和凉山彝族自治州的民主改革也相继完成。至此,四川延续了几千年的封建土地制度彻底被废除,实现了农民土地所有制。

(四)少数民族的土地关系

四川是一个多民族的省份。历史上在土地关系上形成以下几种所有制形态。一是藏族领主土地所有制,这在甘孜、阿坝两州最为明显。民国时期,这里的土地属于官府、贵族、寺院三大领主,包括山水草木以及非耕地在内,一切都属于三大领主所有。农奴一般称为“差巴”,从领主那里领得一块“份地”,要向领主与官府承担苛重的无偿差役。“堆穹”(小户)取得耕食地,终日繁重劳动,不得温饱。“朗生”,即奴隶,是最低下的等级,不占有任何生产资料,可以买卖或赠送、陪嫁和任意处罚,没有自己的家室。二是凉山彝族奴隶主占有制。彝族奴隶主是生产资料

^① 《圣祖仁皇帝实录》,卷271。

(主要是土地)的占有者,也是奴隶的占有者。奴隶主一般将其土地划分为两部分,即自营地(也叫“节伙耕作地”)和“耕食地”。“节伙耕作地”即奴隶主利用奴隶的劳役直接经营的那一部分土地,约占其总土地数的70%以上,是其剥削收入的主要部分。“耕食地”是供给奴隶维持生活用的。有的奴隶主将其荒地山林出租招佃,待开发改良土质后,又借故收回。

三、社会主义公有制

土地改革后,四川地区大体经历了由农业生产互助组,初级农业生产合作社,高级农业生产合作社三个发展阶段。互助组时,土地归农民所有,其占有权、使用权、收益权、处分权一致,均属农民个人,农民间只是换工互助。在初级社中,实行土地入股,统一经营。土地两权分离,农民拥有所有权,合作社行使使用权,收入分配比例,一般土地分红占40%~45%,劳动报酬占55%~60%。租入公田和副业的纯收入,全部按劳分配。1956年起,初级社分批转为高级社,按照《高级农业生产合作社示范章程》的规定,“土地和耕畜,大型农具等主要生产资料转为合作社集体所有”,同时抽出5%以下的耕地分配给社员种植蔬菜,社员原有的坟地和房屋地基仍属个人。土地所有权和95%以上面积的使用权均属高级农业生产合作社,社员

只有5%以下耕地的使用权。到1957年,全省除少数民族地区外,基本上完成了对土地和农业生产资料私有制改造。土地改革和互助合作运动极大地激发了农民的劳动热情,极大地提高了土地利用率和生产率,1957年,耕地面积比1949年扩大了1048万亩。

1958年9月7日至11日,中共四川省委在重庆举行第11次全委扩大会议,对全省建立农村人民公社进行了部署。很快将全省原有的17.7万多个农业生产合作社,于国庆节前全部转为5178个人民公社,一般为一乡一社,少数一区一社,个别一县一社,一切财产归公社所有,参加公社的农户达农村总户数的99.68%。1962年前后,四川开始贯彻落实中共中央《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》和《农村人民公社工作条例(修正草案)》(简称六十条),以生产队为基本核算单位,土地主要归生产队所有和使用,少部分归大队和公社所有和经营。农业生产连续4年都有较快的回升。1965年,全省粮食总产量达到2055.5万吨,比1961年增长91.3%,撂荒耕地垦复了近150万亩。“文化大革命”期间,土地所有制虽然基本未再变动,并在1975年和1978年新颁布的《中华人民共和国宪法》中得到肯定。通过“农业学大寨”运动,四川兴修了一些大型水利工程,改造了不少低产田土,但由于生产队实行统

一经营,社员集中劳动方式,生产率仍然没有大幅度提高。加上“三线建设”,耕地面积年年有所减少,全省 1976 年

比 1964 年净减 527 万亩,年均 44 万亩之多。

第二节 私有土地的继承和转移

一、私有地产的继承

唐《唐户令》有“子承父份”、“寡妻承夫份”的规定,这一制度一直延续到清代。清《大清律例》对地产的继承,更有十分具体而繁琐的条文。民国时期基本沿袭下来。四川私人地产继承有以下特点:第一,实行多子均分制,分散地权;第二,以农为主,宗地为业,有了地产可以自种,可以出租,也可以典卖,比其他财产更实在,更可贵;第三,强调子承父份,避免宗族地产外流。

二、民田的典当与买卖

土地所有权的转移、让渡,从周朝开始就有。历代官公田的封赐、配授、世袭、赠送、丈放、招垦、侵夺、抄没等等,而大量存在的是民间的典当买卖。晚清、民国时期,四川土地兼并加剧,盛行民田的典当和买卖。四川地产典当,买卖的形式较多,有绝卖、活卖、典当、抵押、加找、回赎等等,按一般惯例,都要办理严格规定的契约手续。

“绝卖”,为地产原主(卖主)将土地卖掉,放弃赎回权的一种卖契,即一

次性交割。

“活卖”,为卖主保留赎回权的一种契约。活卖的地价要比绝卖的低。

“典当”,(俗称活典)为原业主(出典主)交出地产为所得代价的担保品的一种契约。典当价一般相当于地价的 50%~60%。

“抵押”,则不同。抵押土地的债务人,只以地产作为借款的担保,并不交出土地,但要对借款付息,债权人并不收用土地,只是债务人不能照约偿还借款本息时,债权人有权索取担保的地产。

“加找”,是活卖或典当的原业主无力回赎时,卖主向买主收受地价差额的一种契约,将地产完全割让对方。

“回赎”,按活卖或典当契约上规定期限进行回赎。在规定期限以前,未得买主、典主的同意不能回赎。规定期限满时,也不得拒绝原主回赎。1915 年,北京政府曾专门颁发清理不动产典当办法,规定活卖的回赎期以 20 年为限,典当以不过 10 年为限,届时不赎,则听凭买主或典主过户投税。到 20 世纪 30~40 年代,新买主往往不

愿回赎,而愿绝卖一次性交割,“回赎”制度趋向没落。

土地买卖典当活动,必须办理契约手续。契约没有统一的格式,但内容,专用名词是比较一致的。

三、农村的租佃关系

民国时期,农村广泛存在着租佃经营,主要是以地主所有制为基础的封建性地租剥削,而只存在极少量的采用资本主义农业经营的租佃关系。四川的封建租佃制由来早、形态杂、租额重。第一,佃农比重大,经营规模小。据民国时期川西平原调查,佃农、半佃农占农户总数的70%。佃农普遍存在着贫苦农民租佃五亩以下的小块土地,进行手工业生产的小农经营形式;第二,租佃形式多样而落后。据民国时

期川西平原的调查统计,实物地租占78.8%(其中分成租占28.1%,定额租占50.7%),货币地租占21.2%,并存在劳役地租。第三,租佃期短,或者无定期。四川的地主租地一般期限短,大部分是口头租约,地主可以随时收回土地。第四,地租量重,剥削率高,民国时期占统治形式的实物地租的租率一般占亩产量的50%,在川西平原有的高达70%以上。第五,押租,预租盛行,附加租名目繁多。在四川实行押租,预租的县超过了90%,押租金额高低不一,有的低于年地租量,有的相等,有的高出五、六倍。在租佃契约上写上“当付押租大洋若干元”,“如若欠租,听凭将押金洋扣除,起田另租”。还有预租和附加租。

第三节 土地使用制度改革

中国土地使用权的主体比较广泛,机关、学校、企事业单位、社会团体,军队,企业集体经济组织和公民个人,以及外资企业都可以依照法律的规定取得国有土地或集体土地的使用权。土地使用权受法律保护,不受任何单位和个人的非法干涉,但要承担一定义务。

1980年,广汉县金鱼公社试行家庭联产承包责任制,把土地使用权固

定给农民,一定50年不变,并可进行转包,实行土地所有权和土地使用权分离。1981年,四川全省推广金鱼公社经验,推行了家庭联产承包责任制。

中华人民共和国成立后,城镇土地实行资源管理,采用无偿、无限期、无流动的划拨制度。70年代末,开始酝酿土地使用制度改革,1980年,国务院发出了《关于中外合营企业建设用地的暂行规定》,明确了中外合营企

业使用土地都应计收土地使用费。1987年,国家首先在深圳特区进行土地使用制度改革的试点。1988年9月27日,国务院发布《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》。1988年,省国土局开始着手准备在四川推行土地使用制度改革。1989年3月25日,四川省人民政府发布了《四川省城镇

土地使用税实施办法》,四川省土地使用制度改革开始由“无偿”向“有偿”使用的转变。1990年6月,四川省人民政府《关于开展城镇国有土地使用权出让和转让试点的通知》,决定在重庆、成都、广汉三市率先开展城镇国有土地使用权出让和转让的试点,四川省土地使用制度改革由此拉开序幕。

第二章 地籍工作

夏朝,就已产生了地籍和地籍管理制度。

明朝洪武四年(1371年),开始了全国性大规模土地清查。编制各级总图册——鱼鳞图册。

鱼鳞图册作为地籍登记簿册,不论是其项目、内容,还是记载方式,在当时的技术水平下,都是相当完备的。

到了近代,土地登记始发展为“地籍管理”。地籍管理,包括土地调查、登记发证、定级估价、土地统计等方面。旨在建立完善的土地登记制度,以有利于征收税费,处理地权纠纷。1930年,国民政府制定并颁布了土地法及有关配套法规。1946年进行了土地法修订,在全国和各省相继进行了地籍测量、土地登记和颁发土地权状的试点,初步建立了土地登记簿和地籍图等地籍档案。1941年,重庆首次举办土地总登记,次年即首次开办转移变

更登记。已具有一定的施政理论为导向,已有较为完备的法令、办事细则,但此次土地登记未取得预期结果,地籍管理新政亦未深入人心。

1952年基本完成土地改革,并结合分地,进行了土地清丈、划界、定桩、登记和颁发土地所有证等工作,1956年基本完成了高级农业合作化后,建立了土地公有制。1982年,分别在全国农、牧区及城市郊区9个不同类型的县,开展了利用大比例尺图进行土地利用现状详查的试点,并同时开展了土地登记、统计和评价试点,为建立完备的地籍管理制度打下了基础。各地有计划地、分期分批地开展了土地利用现状调查、土地登记发证、城镇土地测绘、土地统计、土地分等定价等地籍管理工作,为加强我省土地管理奠定了坚实基础。

地籍划分为税收地籍、产权地籍

和多用途地籍。税收地籍,是以征税对象为单元丈量其地块面积,以其土地质量和产量评定土地等级,最后按其土地等级和面积确定征税标准和数额。税收地籍,是地籍管理的初级形式。产权地籍,是继税收地籍后土地权属变更和转移日益频繁而出现的。它是国家为保护土地权属,适应土地权属变更、转移而实行的以法律登记为核心的工作体系的总称。因此,产权地籍又称法律地籍。经法律登记,各项产权的内容受法律保护,其产权证明具有法律效力。多用途地籍,是税收地籍和产权地籍的进一步发展,是地籍管理的高级形式。我国社会主义地籍管理制度,主要包括五个部分的工作:一是要在城镇国有土地使用权登记申报基础上,进行地籍调查和登记,建立城镇土地初始登记;二是在土地详查基

础上,对农村集体土地所有权和国营农、林、牧、渔场为主的国有土地使用权进行土地登记,建立城镇和村庄外部的初始地籍;三是在村庄内部经过地籍调查,进行农民宅基地、乡镇企业用地为主的集体土地建设用地的注册登记,建立村庄内部的初始地籍。四是在建立初始地籍的过程中,对城乡土地评定等级和估价工作;五是在初始地籍建立后,根据土地权属和主要用途的变化情况,随即进行变更申请、变更调查和变更登记,定期进行土地统计的调查和年报工作,建立日常地籍管理制度。总之,土地的调查、登记、定级和统计等工作组成的地籍管理是土地管理的核心和基础,而土地调查(地籍调查、土地利用现状调查)又是地籍管理的基础。

第一节 土地调查

一、土地调查内容和进程

土地调查是地籍管理的重要内容之一,是以查清土地的数量、质量、分布、用途和地权状况而进行的调查。土地调查可以分为土地利用现状调查、地籍调查和土地条件调查等。土地利用现状调查分为土地概查和土地详查。1986年,全省已结束土地概查,土

地详查1995年结束。地籍调查又分为城镇地籍调查和农村地籍调查,核心是土地的权属调查和地籍测量,包括权属、位置、类别、级别、等级和面积等的调查。土地条件调查主要是对土地的土壤、植被、地貌、气象、水文和地质以及对土地的投入产出、收益、交通、位置等土地的自然和社会经济条件的调查。

在60年代,由省农业厅组织了第一次土壤普查,1979年至1991年又第二次开展土壤普查;二是1981年至1985年,开展了土地利用现状概查;三是从1984年起,直至目前仍在开展的土地利用现状详查。前两次土地资源调查都由农业部门为主、有关部门协助配合组织实施的。第三次调查的前期工作主要由农业部门牵头组织实施的,1987年,省和各级国土部门成立,便接管此项工作的组织实施。

四川省土地资源详查和概查,始于80年代初期。1981年,省农业区划委员会委托西南师范大学地理系与蓬溪县农业区划办公室合作,在蓬溪县进行土地详查试点。1982年初,四川省农业区划委员会土地资源专业组成立,由省农牧厅牵头,负责组织协调全省土地详查工作。同年,结合土壤普查,在全省开展土地概查。1982年6月,蓬溪县试点基本结束。1983年,在总结蓬溪县试点经验的基础上,进一步在全省平坝、丘陵和山区扩大试点,开展了龙泉驿区、新津县、原乐山市(现市中区、沙湾区、五通桥区)、青川县、郫县、荣县等地的土地详查。以后,又分期分批安排了一部分县(市、区)开展工作。

1984年12月,省政府批转了省农业区划委员会《关于进一步开展土地资源的调查报告》,确定这项工作由省农业区划委员会领导,具体工作仍

由省农业厅牵头,并对有关政策、测绘工作、工作计划和经费来源、专业队建设等作了明确规定。1986年12月,省国土局统一全面管理土地的工作,调整了土地资源调查专业组。在国土局内设办公室,制定计划,组织省级有关部门落实项目,督促实施。同时,由有关厅局、大专院校的专家、教授组成“土地利用详查技术指导组”,负责技术指导、培训人员、咨询、验收等。

二、土地详查

(一)建立领导班子,作好组织上的保证

土地详查以县为单位进行,建立由县人民政府一位分管县长为组长、县国土局长为副组长、有农、林、水、交通、城建、民政等部门负责人参加的“土地详查领导小组”,对全县土地详查工作实行统一领导、部署和检查工作,解决有关重大问题。下设办公室,一般设在国土局,抽调国土局的干部参加,负责土地详查工作的实施与检查。

1987年6月,省农业区划委员会土地资源专业组的牵头单位由省农业厅改为省国土局,并在省国土局设立“四川省土地资源调查办公室”,作为专业组办事机构,负责日常工作,挂靠在省国土局。其主要工作是:①协调与财政、测绘、农业、畜牧、林业、水利、民政等部门的关系,制定有关政策和技术措施;②制定土地详查的经费计划

和工作计划,组织实施,并督促检查;

③组织省土地利用现状调查技术指导组,负责编写《四川省土地利用现状调查技术规范》和《四川省土地利用现状调查技术手册》,并开展技术培训。到1989年底,共计培训2000多人。巡回各地检查指导技术、成果检查验收等活动;④拨出经费,为重点地区添置设备,还为各地统一代购基本的专业仪器设备,为基层解决技术困难;⑤组织或委托有关单位开展科技研究,推广新技术,以加快我省土地详查步伐,提高成果质量。1987年2月,省国土局成立了“四川省土地利用现状详查技术指导组”,主要职责是:①总结各地开展土地详查的技术经验,交流信息;②结合我省实际,探讨贯彻执行全国技术规程的实施细则;③协助省主管部门和各地解决技术难题,研究新问题,提出合理化建议;④参加土地详查成果的检查验收;⑤配合主管部门了解或协调边界线的拼接;⑥编写我省土地详查技术培训教材,协助各地搞好技术培训工作;⑦参加审查、鉴定土地详查成果。

1992年,省国土局向省政府建议并经省政府同意,实行从省到县上下政府间、国土局间实行目标责任管理制度,把土地详查工作纳入各级政府的议事日程,大大加快了土地详查工作的进度。

(二)每年安排开展计划,一直到

县

从1982年蓬溪县试点开始,每年安排开展县的计划,全省220个县(市、区),到1993年已全部安排完毕。

(三)实施土地详查工作过程

1. 准备工作:收集资料,准备表簿、仪器、工具,制定技术细则,编写《设计书》,培训技术力量,成立领导班子和办事机构,开展试点,取得经验后再全面铺开。

2. 外业调绘:地类、线状地物、境界、权属界及名称调绘,填写《外业调绘手簿》、《土地权属界线认可书》、《有争议土地权属界线原由书》,净耕地系数样方布置、测量。

3. 航片转绘:将调绘要素转绘到工作底图上。用卫星遥感或正射影像图(片)调绘的,则要清绘到工作底图上。

4. 面积量算:按《规程》要求量算图斑面积,计算净耕地面积,按权属单位和行政区划分类分别为汇总统计。

5. 编制成果图:对转绘后的工作底图进行清绘、整饰,按《规程》要求编制成《土地利用现状图》、《权属界线图》及《结合图表》。

6. 编写调查报告:调查区自然、经济、社会概况,调查工作情况(人员组织、工作计划、经费使用、资料利用、技术路线、工作经验及存在问题)、调查成果及质量,土地利用建议等。

7. 检查验收;成果质量鉴定、工

作评定,经省、市(地、州)国土局联合检查,合格后发给合格证书。

8. 资料归档:资料整理,归类建档,保管与使用。

为了保证详查质量,结合本省实际,省国土局编印了《土地利用详查专辑》、《调查技术规范》、《技术手册》和《成果验收方法标准》等。

(四)落实组织配套经费

土地详查专项经费由中央、省、市、县地方财政共同负担。从1984年起,列入农业自然资源调查经费专项开支。中央和省下拨土地详查专项经费,属一次性补助,由省土地详查主管部门根据各详查开展县幅员及耕地面积情况提出补助经费分配方案,经省财政部门会审后下拨到各详查开展县。所在市(地、州)、县的地方财政再据情给予配套经费。

(五)进度

1987年,省国土局把详查工作列入议事的日程,工作进入正轨。1991年,土地详查纳入省、地、县三级目标管理责任制,进度加快,1992年完成验收县38个。

三、土地调查成果

已验收的50个县幅员面积为11.11万平方公里,县数和幅员面积分别占全省总县市区数217个(1991年)和56.80万平方公里的23.04%和19.56%。详查总耕地面积为3788.4万亩,比各县上报面积的总和2649.42万亩增加1138.98万亩,增幅达42.99%。分地貌类型看,平坝区增幅较小,山区较大,丘陵区及高原区居中。

从垦殖系数来看,以详查面积和统计面积计算的垦殖系数有较大的差别。

50个县详查总面积比概查总面积减少60.29万亩,变率为-1.6%,两者十分接近。分地貌地区看,平坝区比概查增加5.96%,丘陵区减少3.54%,山区和高原分别增加13.92%和9.16%。分县看,变率在-10%~+10%以内的占29个县,变率在10%以上不超过40%的占18个县,变率超过40%的只有3个县。

第二节 土地登记

中国土地登记制度历史悠久,从商朝、周朝开始即有土地丈量、土地登记、以田亩数量征收赋税之举。

1930年6月,国民政府颁布了《土地法》,在第二篇土地登记中,对土地登记通则、登记簿册、登记程序、登

记费,土地权利书状等均作了明确规定。确立了对城乡土地实行依法登记的地籍管理制度。1935年5月8日,经国民政府公布《土地施行法》,1946年4月29日,《土地法》经修改并公布施行。通过土地立法,确立了土地登记的法律地位,明确规定:土地权力包括所有权、地上权、永佃权、地役权、典权、抵押权都要向地政机关登记才有效力。

建国以来,随着人口的逐年增长和各项社会经济事业的发展,人地矛盾日趋尖锐。弄清土地权属关系、利用现状,强化土地资源及资产管理已刻不容缓。

1986年3月,中共中央、国务院发出了《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》。6月,全国人民代表大会常委会审议通过了《中华人民共和国土地管理法》。国家土地管理局制定了《城镇村庄地籍调查规程》和《全国土地登记规则》,并下达各省、自治区、直辖市及计划单列市的土地管理部门试行。四川省国土局按照国家土地管理局先试点再逐步展开的要求,于1988年元月起,在自贡市自流井区开展了城镇土地登记发证试点,在取得经验的基础上,同年6月在自贡市召开了全省土地登记工作会议,对此项工作进行了全面安排部署。之后,全省的土地登记工作即在各市、地、州逐步展开,并取得了阶段性的工作成果。

一、土地登记的工作步骤

按照工作的难易和适应开征城镇国有土地使用税(费)的需要,此次登记在地域安排上第一步先开展城市、建制镇、独立工矿区;第二步结合土地资源详查,开展农村土地申报登记。在城镇国有土地申报登记发证步骤上从四川是农业大省、财政穷家底薄、地籍测绘手段落后、技术力量不足等实际情况出发,第一步先搞图解勘丈发证;第二步采用解析法进行更新,建立起正规地籍。

二、土地登记的工作方法

依照国家《土地登记规划》第四条规定,土地登记以县级行政区为单位进行。各市、地、州、县均成立了以政府分管领导或秘书长为组长,国土部门负责人为副组长,城建、农林、交通、房管、民政、公安、司法等部门负责人参加的土地登记发证领导小组,在国土部门设置了土地登记发证办公室,具体负责土地登记工作的组织和实施。

三、抓宣传发动和业务培训

各地在以政府或行署名义发文或召开专门会议部署土地登记发证工作的同时,狠抓了宣传舆论。利用广播、电视、宣传车、大幅标语、咨询等多种手段和形式大造舆论,做到家喻户晓,人人皆知。仅重庆市即召开各种层次

的宣传动员会 270 多次,建立街道、区、乡(镇)责任区宣传点 150 余个,张贴政府《通告》1 万多份,书挂横幅标语 5 万多条,出动宣传车 16 台 1000 余次,有效地促进了申报登记发证工作的进行。

培训业务骨干是保证登记成果质量和提高工作效率的关键。省国土局先后在自贡和成都举办了二期地籍调查培训班,参培人员共 90 人次。各市、地、州在工作铺开前也普遍举办了业务骨干培训班,锻炼了队伍,提高了参与人员的基本技能。

四、抓文件资料及物质准备

各市、县在开展申报工作开始,都安排人员对地籍资料、各部门涉及土地登记、发证的档案文件、资料,各地政府审批、征用、划拨土地的正式文件等进行收集整理。省国土局统一印制了土地登记的各种卡、簿、证、表。为统一规范,全省在权属的政策调查中确定两种所有权、两种使用权的政策界线。省国土局在印发《国家土地管理局关于确定土地权属若干问题的通知》的同时,还结合四川省的实际,印发了《确定土地权属关系若干政策的暂行规定》的通知。使一些历史遗留的土地纠纷有了政策依据,大部分得到了解决。

五、因地制宜地开展地籍测量

地籍测量的目的是测量每宗地的地界、位置、形状、面积、土地的权属范围和利用状况,为建立完整的地籍图册提供基础资料。地籍测量内容包括平面控制测量、地籍碎部测量、面积计算、地籍图的绘制、成果检查验收等。《城镇地籍调查规程》里规定了三种不同的地籍测量方法,即解析法、部分解析法和图解勘丈法。在地籍测量方法上采用先易后难、两步到位的方法,即先用图解勘丈法建立初始地籍,逐步用解析法进行更新、建立正规地籍。

六、土地登记分年进展情况

1987 年自贡市自流井区开展试点。由区人民政府发《通告》,办理申请。同时,制订《土地权属调查细则》、《验收规定》、《关于土地登记发证中确定使用权及违法占地若干问题》等规章。然后进行登记调查,编写教材,培训干部,印刷表、册、簿、卡、图纸,召开用户座谈会等,摸索经验,1987 年结束,向省政府报送了《关于开展城镇国有土地使用权登记工作和扩大土地登记发证的试点报告》。

初始登记的程序:①通告;②申请;③填写《土地申请登记书》,审核填写《土地登记审批表》;④公告;⑤复查申请;⑥批准登记。

1988 年,全省分期、分批开展土地登记发证。6 月,在自贡市召开全省土地登记发证工作会议,自贡市介绍

经验与作法。当年批准了重庆市、成都市东城区、广汉市、内江市中区、乐山市中区、江油市、泸州市中区、广元市中区、射洪、攀枝花仁和区、巴中县、开县等 20 县、市(区)开展土地登记发证工作。

1989 年 6 月,除攀枝花市外,基本上完成 20 个市、地、州 200 余个县的国有土地的申报登记工作。省国土局印发了《关于土地申报登记发证工作有关问题的补充通知》,对地籍调查、核发证书以及农村土地登记发证工作的任务和要求、步骤作了明确的规定和安排。重庆、成都、自贡、乐山、内江、绵阳、遂宁、广元、德阳等市对达到“权属合法、界址清楚、面积准确”三条标准的,已颁发首批《国有土地使用证》4.9 万余册;简阳、武胜等县已首批颁发《集体建设用地使用证》24.7 万余册。

1990 年初,全省基本结束了国有土地的申报登记,共申报国有土地 68.57 万宗,面积 2260 平方公里。在总结经验,查缺补漏的同时,省国土局下发了《关于统一土地登记发证中部分表卡格式的通知》,使全省土地登记工作更加统一和规范化。在此基础上,全省转入了对土地权属、面积、位置、使用性质等的权属调查、地籍测量和复核发证工作。全省城镇土地完成权属调查 40.2 万宗,面积 465 平方公里;地籍测量 228 平方公里,宗地勘丈

41 万宗,面积 210 平方公里。共颁发了《国有土地使用证》18 万本。同时,还进行了农村集体建设用地(宅基地、乡镇企业用地等)的申报登记试点工作,共完成宗地勘丈 159.4 万宗,颁发《集体建设用地使用证》58 万本。通过土地登记发证、查清和解决了历史上和近期发生的土地权属纠纷 34800 件,为使初始登记发证后,把土地的权属和用途发生变化纳入法制管理轨道,省国土局制定了土地变更登记办法,下发了《关于进行土地变更登记工作的通知》。此外,为加强地籍测量和土地勘测工作的统一管理,省国土局制定和颁布了《土地勘测许可证暂行办法》,全省有 83 个国土部门下属的事业单位提出申请,56 单位经审查合格,颁发了《土地勘测许可证》。

通过开展土地初始登记工作,查清了调查区范围内的土地权属关系和土地利用现状,形成了图、表、文等一大批成果资料,结束了解放以来,四川省无全面系统的城镇国有土地地籍资料可查的历史,初步建立了以县级行政区为单位的初始地籍档案资料,为维护土地的社会主义公有制,保护土地使用者的合法权益,开征土地有关税(费),强化土地资源、资产管理提供了合法、准确的基础资料和科学数据。

根据国家土地管理局和四川省国土局有关成果验收标准及评奖办法,经各市、地、州推荐逐级上报评审,从

1989年以来,共有10项城镇地籍和农村地籍调查成果获国家土地管理局奖励:有11项城镇调查成果获省国土局奖励。其中:获国家土地管理局城镇地籍成果二等奖的有蒲江县;获国家土地管理局城镇地籍成果三等奖的有:自贡市自流井区、松潘、彭县等。获省国土局城镇地籍优秀成果一等奖的有:蒲江县、双流县;获二等奖的有:重庆市江北区、彭县、新都、松潘县;获三等奖的有:龙泉驿区、温江县、都江堰

市、新津县、平武县等。

在土地初始登记之后,土地所有权、使用权发生变更或改变批准的主要用途,都要依法申请办理土地变更登记手续、更换证书。

省国土局在1990年制定下发了《关于进行土地变更登记工作的通知》,对变更土地的类型、主要程序、交纳规费等作出明确规定,使全省土地变更登记工作初步纳入日常地籍管理轨道。

第三节 土地估价

一、土地估价的目、内容

土地估价的目的是为了保证国家土地所有权在经济上的实现以及利用经济杠杆强化土地资产管理;是为了促进土地使用制度改革,有偿出让、转让国有土地使用权,加强对土地市场的管理,促进正常交易;是为全面、科学、合理地使用城镇土地提供依据。

中国目前土地估价的地价体系包括基准地价和宗地地价。基准地价是对城镇各级土地或均质地域及其商业、住宅、工业等土地利用类型评估的土地使用权单位面积平均价格。基准地价评估以城镇整体为单位进行。宗地地价是城镇内某一宗地土地使用权的评估价格。宗地地价按评估目的可

分为标定地价、出让底价和交易底价等。

土地估价的内容包括:作为土地所有者的国家,在土地使用权拍卖、招标、协议出让中底价评估;作为土地使用者的单位和个人,在土地使用权转让中,计算土地价格的评估;市场交易价格的评估;土地使用权出租时租赁价格的评估;企业清产核资中,土地资产价值的评估;企业的合资、合作、合营、兼并中,为确定利益分配进行的土地资产价值的评估;土地现时用途价值的评估;以土地作为抵押向银行贷款时,土地价值的评估;以保险为目的的土地价值的评估;政府征收土地使用税费、土地增值费等时,土地价值的评估;法院处理地产纠纷时的土地价

值评估;政府有关部门调控和指导土地市场运作,公布地产有关价格指数的评估等。

中国现阶段常用的基本估价方法有市场比较法、收益还原法、剩余法和成本逼近法,常用的应用估价方法是路线价法。

从1989年起,四川省根据国家土地管理局的安排部署,按照《城镇土地定级规程》和《城镇土地估价规程》,积极认真地开展了土地估价工作。

二、农用土地分等定级

1989年10月,国家土地管理局正式决定将郫县列为全国六个农用土地分等定级试点县之一。省国土局组织成都市和郫县国土局、省国土勘测研究所组成试点工作组和课题研究组,拟定工作方法、步骤及技术路线。下达了《四川省郫县农用土地分等定级试点工作方案》和《四川省郫县农用

土地分等定级试点技术方案》。12月举办了郫县农用土地分等定级培训班,各乡乡长、老农代表、土管员、农技员、农经员等400多人参加了培训。

调查收集资料阶段历时4个月。调查全县21个乡,布置样点1162个,收集评价数据11万多个,划出评价单元2608个,勾绘单元工作底图40幅。调查结束后,邀请有关专家、教授研究了改进方案,为完成下一阶段的任务打下了良好基础。

三、城镇土地估价

1989年初,国家土地管理局、省国土局委托重庆市国土局组织沙坪坝区国土局和北京师范大学等单位,在沙坪坝辖区范围内,进行城镇国有土地的评价试点。试点任务于当年完成,其评价成果经省国土局报请国家土地管理局鉴定,获得通过后,已开始应用于生产。

第四节 土地统计

一、土地统计的内容

土地统计工作是对土地的数量、质量、分布、权属、利用状况及其变化规律进行全面、系统的收集、整理、分析研究,揭示土地的自然规律和经济现象,为国家制定合理的土地利用计

划和党的有关政策提供科学、完整的数据资料及丰富的图件资料。

土地统计分初始统计和变更统计(也称日常土地统计)。目前,我国大规模开展的全面、系统的土地利用现状调查的结束应作为初始统计的起点,土地利用现状调查的成果作为初始统

计的依据。为保持土地数据的连续性和现势性,要在初始统计的基础上进行定期的变更调查,也就是要进行土地变更统计或经常土地统计。

统计最初是从人口和土地的计量开始的。随着社会的不断发展,在国家权力日趋强化之后,逐步演变成为一种管理国家和社会经济发展的手段,形成了广泛范围的人口、物产、税源等社会经济统计。土地作为不动产、生产资料及税源也就纳入了社会经济统计的范围。从建国以来,我国就有了土地统计。但因土地管理部门分散,统计指标体系不完善,涵义混淆,统计口径不统一,重统、漏统的现象较普遍。1986年6月颁布的《中华人民共和国土地管理法》规定,“国家建立土地调查统计制度。县级以上人民政府土地管理部门会同有关部门进行土地调查统计”。1987年,国家土地管理局与国家统计局共同制定并下发了《全国土地统计报表制度》,于1987年起执行。《土地统计报表制度》,是县及县以上土地管理部门按照统一规定的指标涵义、统计报表格式和报送程序,逐级审核、汇总,最后由省级土地管理部门将汇总资料按年向国家土地管理局报送土地统计资料的一项重要制度。《土地统计报表制度》的内容有:实施土地统计办法,统一土地统计指标解释,统一土地统计报表格式(国土年综1~5表)和填表说明。

二、四川省土地统计工作开展情况

1987年3月,四川省首次土地统计工作会议召开,会审了1986年全省土地统计年报,当时由于各级国土机构正在筹建中,多数地区未报出土地统计年报。会上,讨论研究了建立健全四川省土地统计机构和充实土地统计人员的措施,部署了1987年的土地统计工作。1987年上半年,省国土局向国管局汇总上报了1986年17个市、地、州较完整的土地统计数字。1987年10月,省国土局在内江召开全省土地统计工作及培训会议,学习土地统计基本知识、《全国土地统计报表制度》和讨论完善四川省土地统计报表制度的措施。会后,结合四川实际,为满足全省土地管理工作的需要,并经省统计局同意,在执行国家土地统计报表制度过程中,增加了部分指标:如在国土年综I表水田指标项中,增设了“冬水田”和“望天田”,公路指标项中增设了“国道”、“省道”和“县道”等指标;可开垦荒地指标项中,增设了“宜农”、“宜林”和“宜牧”等指标;在国土年综II表“水利工程”指标项中,增设了“水电站”指标;在国土年综III表“国家建设”、“集体建设”和农村个人建房项中,分别增设了非耕地指标;在国土年综III表增设了在三项建设园地、人工草场、鱼塘附注指标等。

1988年2月,省国土局在蒲江县召开全省1987年土地统计年报会审汇编会,完成了省级汇总。5月,为进一步完善四川省土地统计制度,省国土局制定了两种土地统计台帐表式下发各地,要求在部分条件较好的县试行。10月,在温江县召开了全省土地统计业务培训会,较系统地讲解了土地统计的基础知识、统计报表制度、土地统计分析基本方法。11月,省国土局制定并下发了《四川省土地统计评比试行办法》。评比内容包括土地统计报表、原始记录和台帐、组织领导、临时性工作任务等五个部分。同月,省国土局下发了《关于一九八八年土地统计年报和一九八九年土地统计工作安排意见的通知》。为全面了解我省土地管理机构的建立和发展情况,从1988年年报起,建立了“县以上国土机构、人员配备情况”,“县以上所属事业单位人员配备情况”和“区、乡(镇)土地管理人员配备情况等统计年报制度”,下发了《关于上报县以上国土机构人员及区、乡土地管理员配备情况的通知》。12月,省国土局下发了《三项建设用地统计季报》和《土地开发统计半年报》表。

1989年2月,省国土局在西昌市召开“四川省1988年土地统计年报会审汇编会议”,审查汇总了1988年土地统计和机构人员统计年报。并对各市、地、州的统计工作进行了考核评

比。根据国家土地管理局《关于认真贯彻国家统计局等部门〈关于开展统计法规执行情况大检查〉的通知》和四川省统计局等部门统一部署,结合四川实际,于4月中旬提出了贯彻意见。要求各级采取自查、互查和上级抽查相结合的办法,认真开展大检查。5月,省国土局组织了三个工作组,赴川东、川南、川北的9个市、地及20多个县,结合土地管理工作检查对各地执行统计法律法规情况进行了抽查。检查结果,全省情况是好的,未发现虚报、伪造、篡改、拒报等现象,但报表较多较乱,统计指标口径、范围不一,迟报、漏报的现象在部分地区仍然存在,少数统计人员业务素质差,造成数字差错的情况还时有发生。9月,省国土局下发了《关于做好1989年土地统计年报和总结准备工作的通知》。12月,针对年报工作中的问题,又下发了《关于土地统计和国土机构人员统计年报有关问题的通知》。

1990年2月,在成都市会审汇编了1989年土地统计和机构人员统计年报,首次使用微机审查核实、汇编土地统计年报。5月,在成都召开了全省土地统计总结评比会议,总结评比了1989年土地统计工作,交流统计工作经验,评出土地统计优胜单位16个,统计报表优胜个人18人。乐山市、万县地区、南充地区国土局获土地统计优胜单位一等奖。10月,省国土局下

发了《关于开展土地统计台帐检查的通知》，要求各地在11月至12月期间，利用统计年报工作会前会后时间或结合年报工作会议期间，开展一次台帐大检查。通过这次检查，使省、地、县了解了基层土地统计基础工作现状，对如何部署下一步的工作做到胸中有数。11月，四川省国土局、四川省

统计局联合转发了国家土地管理局、国家统计局《关于认真做好1990年土地统计年报工作的通知》，同月，省国土局转发了国家土地管理局《关于对1990年土地统计年报工作有关问题的通知》，并结合我省具体情况，提出了贯彻意见。

第五节 日常地籍管理

一、日常地籍管理的内容、要求

日常地籍管理是土地管理部门在建立土地初始登记基础上所开展的一项经常性的地籍管理工作。其主要内容是：城镇土地变更登记、农村土地变更登记、年度土地统计和地籍信息系统。

按照变更土地的内容和性质，变更登记主要分为：土地权属变更登记、他项权利变更登记、更名登记、更址登记、改变土地用途登记、更正登记、注销登记等。变更事宜一经办理之后，即具土地法律的效力，其土地权利受到法律保护。

变更土地登记的程序是：①变更土地登记申请；②变更地籍调查；③变更调查资料审核；④变更土地的注册登记；⑤换发或更改土地证书及他项权利证明书。属土地权属变更的，由土

地权属变更的当事各方共同申请变更土地登记；他项权利设立、变更、消失的，由他项权利和他项权利义务人共同申请变更土地登记。属土地所有权、使用权注销，或者改变土地主要用途，或者土地所有者、使用者、他项权利更名、更址者，由土地所有者、使用者、他项权利者共同申请变更土地登记。

日常地籍管理还涉及较多的是地籍档案经常性的管理。地籍档案是相当浩繁的地籍资料，用传统的方法已越来越满足不了这一管理工作的需要，迫切需要运用现代化的技术手段，即运用电子计算机，逐步建立地籍信息系统来适应这种管理。我省大多数地方还未开展这项工作，仅有个别地方进行了这方面的试点，其应用效果都是很好的。

二、城镇土地变更登记

1989年开展城镇土地初始登记之后,各地即陆续开展了土地变更登记工作。1990年6月,省国土局根据国家土地管理局的有关要求和各地工作实际,下发了《关于土地变更登记工作的通知》,明确规定:

(一)变更土地登记的范围

(1)依法征用或划拨土地引起土地所有权、使用权发生变更的;依法有偿出让、转让土地使用权的;

(2)城乡任何单位和个人新建、扩建、改建房屋等地上建筑物引起土地使用权、土地面积或土地主要用途发生变更的;买卖、继承、赠与、交换、分割地上建筑物或其他附着物引起土地使用权转移的;

(3)依法增减、交换、调整土地,或分割、合并宗地的;因机构调整、企业兼并引起土地权属变更的;

(4)改变土地主要用途和使用期限的;

(5)改变与土地所有权、使用权有关的截水、排水、通行、通风、采光等他项权利及其他限制条件的;

(6)其他引起土地所有权、使用权发生变更或改变土地主要用途、使用期限、他项权利的,都要办理变更土地登记。

(二)变更土地登记程序

变更土地登记由原承办所涉土地

初始登记的县级以上国土管理部门负责办理。变更土地登记的主要程序是:

(1)土地变更者向国土部门提出变更土地登记申请。内容包括:一是申请者据实填写《变更土地登记申请书》;二是申请者及时提交原有土地证明书;三是必须具备以下有关证明材料,即:①征用、划拨土地批文及图件资料;②新建、扩建、改建地上建筑物审批文件;③地上建筑物或附着物的权属证明文件及其他附件;④与土地权属变更有关的各种协议、合同、遗嘱、赠与书等证明材料;⑤其他有关证明文件、材料、图件。

(2)国土部门对变更土地进行实地审查。一是国土部门收到申请书后及时派员到现场进行变更地籍调查;二是严格按照国家土地管理局颁布的《城镇地籍调查规程》的有关规定,对变更土地申请者各方身份、申请理由、变更内容、交验证明材料等进一步验证核实,看其是否具有法律性和符合有关规定;三是对涉及有权属界线变更的,还必须做以下工作:①由双方指界人在权属界线变更界线和变更界址点有关调查表上签字盖章;②委托测绘部门或测绘单位进行宗地勘丈,绘制宗地地图,编定宗地号;③修测宗地图;④计算或量算变更土地面积。四是调查人员将调查结果及初审意见填入《变更土地登记审批表》,报县级以上国土部门审核。

(3)由国土部门最终审核,并报请政府批准。县级以上国土部门对《变更土地登记申请书》、申请者交验的各项证明材料及变更地籍调查各项成果进行最终审核,并在《变更登记审批表》上签注审核意见,如需更换土地证书的,报县级以上人民政府批准。

(4)更新土地登记卡和土地证明书。凡土地所有者、土地使用者或土地权属界线发生变更的,均应填写新的土地登记卡并换发土地证明书。原土地证明书由县级以上国土部门负责收回,并回原土地登记卡一并注销,归档备案。

凡未改变土地所有者、土地使用者、土地权属界线的,应在原土地登记卡和土地证明书的“变更记事”栏内填注有关变更事宜,加盖填注机关公章,退还原有土地使用证。

(5)申请办理土地变更登记,应按有关规定交纳各种规费和工本费。

通知下发后,各地即按此通知要

求,相继开展了土地变更登记工作。

三、农村土地变更登记管理

1989年,南充等地首先开展了农村宅基地的发证工作,随着初始登记的开展,各地也相继开展了变更土地登记工作。需要进行变更登记的范围主要是:房屋买卖、出租、改建、扩建等引起的土地使用权发生变化的变更登记。

四、建立地籍信息系统

地籍信息系统的建立主要是各地依据财力、人力的情况而定。目前,这项工作还处在起步阶段。1990年,国家土地局与联想集团研制的《县(市)级地籍信息系统》通过鉴定,我省重庆等地相继引进该系统,运用电子计算机和微机,对城镇国有土地的地籍管理作了探索。由于该系统还存在一些不足,因此,在我省其他市、县、区仅有个别单位开展了这项工作。

第三章 土地规划开发与保护

土地规划和开发保护是土地管理的重要内容,是实现国家宏观调控的

重要手段,是土地使用制度改革,建立和完善房地产市场的基础工作。

第一节 土地规划

土地利用总体规划是对土地资源开发、利用和治理、保护,在时间和空间上所作的总体安排。四川省的土地利用总体规划编制工作始于 50 年代末。1958 年,省农业厅成立了土地利用规划处,并在江津、西充等县进行土地利用总体规划试点,同时在西充县召开了土地利用总体规划工作现场会。1981 年,省农业区划委员会和农业厅将眉山县作为县级土地利用总体规划试点。在省农业区划办和省自然资源研究所等科研单位的组织及帮助下,完成了眉山县土地利用总体规划。1987 年,四川省土地利用总体规划编

制工作全面形成。

一、开展省级土地利用总体规划试点

1987 年 12 月,国家土地管理局将四川省列为全国开展省级土地利用总体规划试点省之一(另有广东、黑龙江、辽宁)。1988 年 4 月,成立了规划领导小组,省农牧厅、林业厅、水电厅、畜牧局、乡镇企业局、交通厅、建委、电力局、铁道部第二勘测院、成都军区土地管理局、省社科院、省自然资源研究所、省国土规划勘测研究所、四川省农业大学等 14 个单位的近 100 名科技

人员参加了规划编制工作。经过两年努力,圆满完成了试点任务,形成了《四川省土地利用总体规划(送审稿)》、《四川省土地利用总体规划(草案)》、《四川省土地利用总体规划编制工作总结报告》、《四川省土地利用总体规划研究技术总结报告》、《四川省土地利用适宜性评价研究》、《四川省未利用土地资源开发利用研究》、《四川省土地环境与质量保护研究》、《四川省土地生产能力和人口承载力研究》、《四川省土地利用状况与结构布局研究》、《四川省土地资源的国民经济部门配置综合平衡研究》、《四川省土地管理与政策法规研究》、《四川省种植业用地规划》、《四川省林业用地规划》、《四川省畜牧业用地规划》、《四川省水利及地方电力用地规划》、《四川省电网用地规划》、《四川省铁路用地规划》、《四川省公路及水运交通用地规划》、《四川省工矿用地规划》、《四川省城镇及乡村用地规划》、《四川省乡镇企业用地规划》、《四川省军用土地开发利用战略》、《四川省土地利用现状图(1:50万)》、《四川省土地利用总体规划图(1:100)》等24项主要成果。《规划》以1987年为基期年,以2000年为规划目标年,并展望至2020年。在深入细致地分析了四川省土地资源特点、利用现状和存在的主要问题的基础上,提出了全省规划期内的土地利用方针、原则、目标、任务和对

策措施。到2000年,全省耕地面积保持在9163万亩(统计数)左右,人均占有粮食400公斤;非农业建设占用耕地156万亩,新开发耕地260万亩,实现新增耕地与非农业建设占用耕地持平有余。同时,根据四川省2000年产业发展格局和区域发展战略,提出了农业(种植业)、能源、水利、交通、原材料工业、城镇建设等各产业部门用地的优先次序,划分了成都平原区、盆地丘陵区、盆周山区、川西南山地区和川西高山峡谷、高原区等五大土地利用地域区,并分别提出了各区域土地利用方向、原则和管理措施,还将有关宏观调控指标全部分解到上述产业部门和各地域区,以及全省21个地市州,为加强四川省土地利用宏观控制和计划管理提供了科学依据。1990年12月,《规划》通过了省政府组织的审议和技术鉴定。1992年11月,经国务院正式批准实施。

二、编制地县级土地利用总体规划

1988年以来,成都、重庆两市全面开展了市、县级土地利用总体规划编制工作,先后完成了成都、南充2个市地和30多个县的规划,成都、南充的规划已分别经省政府批准实施。省级土地利用总体规划提出的一些重大调控指标已写入省委、省政府《关于进一步加强土地管理的通知》,并纳入年

度建设用地和开发复垦计划；成都市规划提出的“实现农用地持平，力争耕地基本持平”的土地利用战略，以及保护成都平原耕地和在东部龙泉驿区建立工业区等都得到较好贯彻落实；南充地区规划所阐明的许多观点已被地委、行署采纳，一些重大调控指标列入“八五”计划和十年规划，部分研究成果被有关部门采用。

1988年以来，四川省土地利用总体规划编制工作逐步深化，进行了有益探索。一是从类型看，既有山、丘、坝，又有大中小城市编制模式；二是从工作体系看，既有自上而下逐级控制，又有自下而上互相反馈，还有市、县或县、乡同步规划模式；三是从技术方法

看，既有传统方法，又有现代方法或传统方法和现代方法相结合的模式。如成、渝两市根据大城市的特点，都采取市、县或县、乡两级规划同步，总体规划和专项规划结合，保护和开发并重的作法，既加快了工作进程，又提高了规划质量；南充地区把系统工程原理、数学模型和电子计算机等现代方法和手段引入土地利用总体规划，应用6项现代规划方法，使规划的科学性、实用性大大增强。有6个项目获奖，其中南充地区土地利用总体规划获国家土地管理局科技进步二等奖；江北区、南岸区、九龙坡区、西昌市的土地利用总体规划分别获国家土地管理局土地利用优秀成果一、二、三等奖。

第二节 土地开发

四川省土地开发历史悠久。新中国成立后，各级政府有组织、有计划地进行土地开发复垦工作，耕地面积大幅度增加。1987年，省政府批转了省国土局《关于加强我省土地资源开发利用的报告》，明确指出：各级国土部门要把土地开发利用作为一项重要职责抓紧抓好，抓出成效。同时决定，省开征耕地占用税留成部分，一半用于国土部门搞广度开发，一半用于农业部门搞深度开发。省国土局作了相应安排部署：一是于1987年召开了全省

土地开发工作会议，提出了坚持“节流”与“开源”并重的方针和实现新增耕地与非农业建设占用耕地持平，逐步稳定现有耕地面积的战略目标；二是在省国土局内成立土地开发组，具体负责土地开发实施工作；三是进行待开发土地资源调查与评价。据调查，全省尚未开发利用的土地近7800万亩，可供开发的近5750万亩，其中成片荒地3158万亩，闲散地2527万亩，工矿废弃地65万亩。在待开发土地中，近期可开发成耕地690万亩，林牧

草地 4359 万亩,渔业用地 200 万亩,建设用地 36 万亩;四是制定了《四川省土地开发项目可行性研究试行办法》,举办两期有 250 人参加的培训班,储备土地开发项目 700 余个;五是颁布实施了《四川省开垦耕地暂行办法》;六是將土地开发纳入国民经济和社会发展计划,列为各级政府土地管理目标责任制。

1988 年至 1992 年,全省新开发土地资源 177.36 万亩,其中耕地 72 万亩,园地 94.3 万亩,渔业用地 5.72 万亩,建设用地 3.74 万亩,同期,非农业建设占用耕地 55.2 万亩,新增耕地为占用耕地的 130%,连续五年实现新增耕地与非农业建设占用耕地持平有余。新增耕地若按亩产 250 公斤计算,每年可生产粮食 2.7 亿公斤。全省共扶持开发项目 197 个,投资 920 万元,地县配套资金 2087 万元,群众投劳折资 2378 万元,共计 5230 万元。累计开发土地 27.98 万亩,其中耕地 21.44 万亩,园地 6.4 万亩,渔业用地和建设用地 0.12 万亩。已建设的开发项目初步创收 5383.95 万元,生产粮食 4290 万公斤,水果 1710 万公斤,茶叶 90.15 万公斤,鲜鱼 12.08 万公斤,并提供了大量的油料、蔬菜、烟叶和药材等农副产品。

在此期间,四川省的土地开发复垦有几个显著特点:一是由分散、零星、自发性向集中、成片、计划性的开

发转变;二是由盲目开发向科学开发的转变;三是由单项开发向综合开发的转变。许多地方创造了行之有效的开发模式。

一是实行规模开发和零星复垦相结合,突出规模开发。凉山州宜农荒地较为丰富。1988~1992 年,以西昌、宁南、会东、会理、喜德为重点,开发成片耕地 6 万亩,增产粮食 9381 吨,甘蔗 12.6 万吨,烟叶 746 吨,创收 775 万元。广汉、富顺等市县针对废弃砖瓦窑量大面广,实行“谁破坏,谁复垦、谁受益”,有计划地组织复垦,仅广汉市就复垦砖瓦窑废弃地 2000 余亩。

二是土地开发和大江大河综合治理相结合。德阳、遂宁、武胜等地在资源调查的基础上,分别编制了《德阳市 10 万亩河滩地综合开发规划》、《遂宁“四江”流域综合治理规划》和《嘉陵江武胜段岸滩资源开发规划》,并通过省府组织的鉴定,上报国务院,得到国家有关部门和省委、省府的重视和支持。

三是实行建设占地和造地、移民安置相结合。青川宝珠寺电站、射洪螺丝池电航工程、彭县红石桥电站、宣汉江口电站、蓬安马回电站、三台文峰电航工程等都采用了电站建设占地和就地造地相结合的办法,就近安置移民。射洪县螺丝池电航工程计划占用耕地 1507 亩,而当地农民人均耕地仅有 0.4 亩,人地矛盾十分尖锐。他们采用拓宽河床、扩大泄洪面、筑堤护岸,将

淹没的土地垫高填低(填高3米)、表土覆盖、排灌配套的工程措施,在库区沿梓江涪江两岸复垦水毁耕地、整治河滩造地2120亩,节约征地费568万元,减少“农转非”2800人,少安置“土地工”1400人,比建设实际占地多出613亩。

四是农用土地开发和建设用地开发相结合。成都市为缓解工业、城市用地矛盾,分别在龙泉驿区的龙泉山、双流县的牧马山、新都县的木兰山,规划工业区,充分利用非耕地和劣质地开发建设用地,用于发展工业和城镇建设。乐山市沙湾区计划开发河滩地1200亩,已开发100多亩。区委、区政府带头把办公楼建在开发好的河滩上,20多个工业建设用地单位先后同区国土局联系,使新开发的河滩地及时得到合理利用。既保护了1200亩耕地不被占用,又减少了因占用耕地“农转非”和剩余劳动力安置,减轻了社会压力,还为政府增加一大笔财政收入。

五是土地开发和扶贫开发相结合。达县地区共开发土地26.7万亩,其中新开耕地2.7万亩,加快了全区脱贫致富的步伐。在脱贫的基础上,不少贫困户已开始致富。据对8个贫困县统计,在越过温饱线的贫困户中有

2.3万户共9.6万人,是进行土地开发,发展商品生产致富的。

六是土地开发和农田基本建设相结合。许多地区将土地开发纳入农田基本建设轨道,与山、水、田、林、路同步实施。南充地区在开发“馒头山”中,采用山顶林、山腰果、山下粮、四旁栽桑的综合开发,并配设拦山堰、排水沟、沉沙凼、蓄水池等,实行山水田林路综合治理,使水不乱流,泥不下山,取得了良好的综合效益。

七是实行农户建房占地与土地开发挂钩。巴中、潼南等县普遍实行农民建房占地必须“占一还一、占一改五”等措施,取得好的效果。

八是实行国家重点扶持和集体个人集资投劳相结合。成都市金堂县实行县、区乡、村组、个人四级投入,共投入资金64万多元,开发土地2403亩。多模式开发有效地促进了全省土地开发复垦工作。

1988~1992年,全省共举办土地开发复垦图片展览2次,得到各级领导和社会各界的好评。成都、南充、达县、凉山州、雅安、广元、德阳等7个地州市和金堂、西昌等12个县市区分别被国家土地管理局评为全国土地开发复垦先进单位。

第三节 土地保护

“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。1987年，省国土局提出了先平原，后丘陵，再山区的保护思路。

开展成都平原耕地保护试点。成都平原是全国粮、油、猪商品生产基地，也是四川经济发达，城镇人口最密集的区域，在全省农业和国民经济中占有举足轻重的地位。1987年，省委、省人大、省政府的有关领导都分别批示要求加强对成都平原的耕地保护工作，省政府作出决定，先行在成都平原（成都、德阳及所辖23县市区）进行试点。省国土局成立了以焦成斌为组长，甘书龙、黄义元为副组长的成都平原耕地保护工作领导小组，提出了实行规划和法规衔接，开发与保护并重，总体规划和专项规划同步，区域划片和试点运行结合的模式和方法指导成都平原耕地保护工作。一是在调查研究的基础上，省国土局于1987年12月提出了《关于加强成都平原耕地保护的意見》，省政府于1988年1月批转下发，明确要采取强有力措施保护成都平原耕地；二是编制耕地保护规划。1988年至1991年底，先后完成了《成都平原耕地保护总体规划》和成都、德

阳两市及所辖23个县（市、区）的耕地保护规划，并在郫县进行试点。省政府于1989年底在郫县召开了成都平原耕地保护现场会，副省长刘昌杰和省级有关部门负责同志出席会议并作了重要讲话，有力地推动了这项工作的开展；三是制发了《成都平原耕地保护区耕地保护条例》，并于1991年5月经省人大审议通过颁布实施，以法律形式进一步明确了成都平原耕地保护区的范围、等级，以及用地审批权限和经济补偿措施等。四是按照《条例》要求，调整了规划方案，将保护指标层层分解到乡、村、组、户和田间地块，实行建档造册，责任到人，指标到田，制定乡规民约，发布公告等具体措施，把耕地保护落到实处；五是加强宣传工作，制定了《成都平原耕地保护宣传提纲》，省政府于1991年12月底召开了实施《成都平原耕地保护区耕地保护条例》新闻发布会。

抓好全省基本农田保护工作。1992年5月，国务院批转了国家农业部、国家土地管理局《关于开展基本农田保护工作的意見》。四川省基本农田保护工作步伐开始加快。省国土局作了认真研究和部署，制定了具体的工作方案。各级国土部门加强领导，把基

本农田保护列入土地管理目标责任制,达县地区召开全区基本农田保护工作会议,专题研究部署,并在宣汉、开江、南江三县进行试点;德阳的中江县制订了基本农田保护暂行办法在全县付诸实施;涪陵地区制定了全区基本农田保护的技术方案,全区划定基本农田保护区 20 万亩。该区的南川县

把基本农田保护作为考核干部政绩的重要内容,列为目标管理,层层签订责任书。1992 年,全县在 27 个乡镇、62 个村(组)开展了基本农田保护工作。黔江地区把划定基本农田保护区作为贫困山区解决温饱的重要工作来抓,1992 年,全区划定基本农田保护区 30 万亩。

第四章 建设用地

清代,四川进行规模较大的建筑是从康熙四年(1665年),四川巡抚衙门由重庆迁成都后开始。四川巡抚张德地和成都知府等会同成都、华阳知县共同捐资,重修破烂不堪的成都城墙。乾隆四十八年(1783年),四川总督福安康又获奏准进行彻底重修,三年竣工。

1930年6月30日,国民政府颁布《土地法》,对土地征收作了专编规定。

抗日战争时期,重庆作为陪都,通过征用和协商购买各项建设用地40108亩,其中中央和省驻重庆各单位2146.7亩,中央各军事单位5391.7亩,兵工企业27746.2亩,迁川工厂2757.1亩,市属各单位和市政工程用地2066.5亩。

1953年7月,西南行政委员会规定《征用民地原则》。尽管建设征用了

土地,农民垦荒积极。

1958年“大跃进”,基建规模空前膨胀,乱占滥用土地,土地浪费极为严重。1958年至1962年初,全省基建占耕地305.5万亩,其中荒芜耕地36.5万亩。1962年4月10日,国务院转发《内务部关于北京、天津两市国家建设征用土地使用情况的报告》,四川省建设用地管理失控状况得以基本控制。

“文革”期间,建设用地再次失控,乱占滥用土地十分严重。1977年11月28日,四川省革委颁发了《关于加强国家建设征用土地工作的补充规定》。1982年8月11日,四川省第五届人民代表大会常务委员会第十六次会议通过《四川省土地管理暂行条例》,使全省建设用地管理工作有所改善。

1985年9月9日,四川省政府强化了土地管理,重申审核城镇规划,重

点建设项目的占地规模,依法审批交通和其他建设征拨用地,对乱占滥用地进行检查处理,使土地占用得到了控制。

1987年,四川省国土局负责全省城乡建设用地全方位统一管理。1987年7月2日,四川省第六届人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过

《四川省土地管理实施办法》,从而建设用地管理有法可依,有章可循,建设用地实现了“四个转变”,即由多头批地、分散管理到集中一支笔批地,统一管理;由单一的行政管理到行政、法律、经济的综合管理;由只管用地到用地、开发并重;由只管资源到资源、资产并重的新的管理轨道。

第一节 用地计划

实行计划管理,严格各项建设用地宏观调控,是强化建设用地管理的重要措施。《四川省土地管理实施办法》明确规定:“各类非农业建设用地实行计划指标控制,省土地管理部门按国家规定编制计划控制指标,报省人民政府批准。年度计划指标不得突破,允许延后使用。”四川省计划经济委员会、四川省国土局1987年11月转发了国家计划委员会、国家土地管理局制定的《建设用地计划管理暂行办法》。省国土局根据各地执行情况和存在的问题,又于1988年6月28日,下发了《关于贯彻执行土地计划指标控制管理和依法审批土地的几点说明》,要求各市、地、州、县贯彻执行,把建设用地控制纳入了计划管理轨道。

一、计划制定根据

主要根据各地历年建设用地情

况,结合各地建设用地规划,以及近期经济发展水平,自下而上,通过一些典型调查,再由上而下,这样上下往返制定出年度用地计划。报经国家批准,将全年各类建设用地计划指标,由省国土局同省计委联合下到各市、地、州,各地又根据自己的实际再分解到县乡贯彻执行。国家、省的重点建设项目,省国土局留适量的计划指标,保证项目顺利进行。1992年起,省、市、地、州、县将用地计划指标列入地方政府的一级目标管理。

二、计划指标管理

1987年,国家下达我省的三项建设(国家建设、集体建设、农民建房)占用耕地计划17.5万亩,未下非耕地计划。全年全省审批44.94万件,实际占用耕地14.6万亩,占计划的83%,非耕地4.9万亩。1988年,下达占用耕

地计划 17.5 万亩、非耕地 9 万亩。审批 45.18 万件,实用耕地 11.3 万亩,非耕地 5.8 万亩,分别占计划的 64.5%和 64.4%。1989 年,下达计划占用耕地 10 万亩、非耕地 10 万亩,审批 30.06 万件,实用耕地 9.4 万亩,非耕地 4.9 万亩,分别占计划的 94%和 49%。1990 年下达计划占用耕地 9 万亩、非耕地 9 万亩,审批 52 万件,实用耕地 9.4 万亩,非耕地 6.2 万亩,分别占计划的 104%和 68%。1991 年下达计划耕地 10 万亩、非耕地 8 万亩,审批 54.6 万件,实用耕地 10.6 万亩、非耕地 5.2 万亩,分别占计划的 106%和 65%。

实行计划管理的 5 年中,各地执

行情况是好的,各项建设用地得到较好的控制。5 年合计占用耕地 55.3 万亩,平均每年占用耕地 11.06 万亩。同未实行计划管理的前几年比较:1984 年三项建设占耕地 54.7 万亩,1985 年占耕地 41.4 万亩,1986 年占耕地面积 20.7 万亩,3 年合计占耕地 116.8 万亩,平均每年占耕地 38.9 万亩,下降了 71.6%。

1992 年,在加快经济发展和建设开发区中,全省建设用地突破国家计划控制数,其中国家建设用地比上年增长 1.38 倍,集体建设用地增加 40%。细分之,城市建设用地增加 2.74 倍,建制镇用地增加 2.52 倍,工矿建设用地增加 2.04 倍。

第二节 土地审批

自 1953 年 12 月 5 日,中央人民政府政务院公布《关于国家建设征用土地办法》,建设用地审批制度就成为建设用地管理的重要手段。凡征用土地,均按审批权限,经审批后方能用地。当时规定:全国性的建设事业用地,经中央人民政府国家计划委员会核实,由中央人民政府政务院批准;地方性建设事业,用地在 5000 亩以上或迁移居民 300 户以上者,由大区行政委员会批准;用地不足 5000 亩而在 1000 亩以上者或迁移居民不足 300

户而在 50 户以上者,由省(市)人民政府批准;用地不足 1000 亩或迁移居民不足 50 户者,由县人民政府批准;被征土地补偿,由当地人民政府会同用地单位、农民协会及土地原所有人共同商定。公平合理给以补偿,一般土地以近 3 年至 5 年产量的总值为标准,特殊土地得酌情变通处理。并做好被用地农民的安置工作,不得使其流离失所。私营经济企业和私营文教事业用地,得向省(市)以上人民政府提出申请,获得批准后,当地人民政府代办

征用。

对未经批准而占用的土地或占用较原批准多的部分土地,要征收租金;对不经申请批准擅自占用土地及严重浪费土地、损害群众利益的建设单位,要追究责任,并作适当处理。各建设单位对已征用的土地,超过实际需要,应将多余部分交当地人民政府处理。

1958年建设用地失控,直到1962年4月10日,国务院转发《内务部关于北京、天津两市国家建设征用土地使用情况的报告》后,四川省基本建设审批权收归省人民委员会掌握,建设用地管理失控状况才得到基本制止。

“文革”时期,建设用地管理处于混乱状态。1977年11月28日,四川省革命委员会颁发了《关于加强国家建设用地征用土地工作的补充规定》的通知,1982年8月11日,省人大常委会通过《四川省土地管理暂行条例》,对建设用地审批权限作了调整,审批程序作了较详细的规定;凡建设用地,征(拨)用耕地3亩以下(包括3亩),林地、草地10亩以下(包括10亩),其他土地20亩以下(包括20亩),由所在地的县级人民政府审查批准;耕地、园地3亩以上,林地、草地10亩以上,其他土地20亩以上,由所在地的县级人民政府审查,经省辖市、自治州人民政府或地区行政公署复核后,报省人民政府批准。耕地、园地1000亩以上,其他土地1万亩以上,

必须报国务院批准。临时抢险的紧急用地可先行使用,再补办用地手续。还规定征地后人平耕地不足4分(蔬菜队人平耕地不足3分)的生产队,报经省人民政府批准,可按生产队征地前耕地面积与劳动力比例,安排与征地相适应数量的符合招工条件的农民当工人;生产队的土地被征完,将原有的农业人口转为非农业人口,撤销原生产队建制。上述规定,一定程度上加强了征用土地的管理,但未能得完全贯彻落实。

1986年8月25日,国家颁布了《中华人民共和国土地管理法》,四川省制定了《四川省土地管理实施办法》,对建设用地审批作了明确的规定。①县人民政府批准耕地3亩以下(含3亩),其他土地10亩以下(含10亩)。②省辖市、自治州人民政府和地区行政公署(受省人民政府委托,下同)批准耕地3亩至10亩,其他土地10亩至30亩。重庆、成都市人民政府批准耕地3亩以上至20亩,其他土地10亩以上至60亩。③超过第二项权限的,耕地1000亩以下,其他土地2000亩以下,由省人民政府批准。耕地与非耕地之和超过其他土地审批限额的,报上级人民政府批准。一个建设项目,必须按照总体设计,不得化整为零,不得先征待用。同时还严格规定,被征地村、组农民必须给予妥善安置。从此,我省的建设用地审批步入法制

管理。

为了使建设用地审批管理统一、规范、科学,四川省国土局于1987年下发了《四川省国家建设征(拨)用地审批程序的执行意见》。规定了征(拨)用地的必备文件;核定用地面积、用地范围;要求情况清楚,数据准确。1988年11月15日,四川省国土局

《关于加强乡(镇)村建设用地管理的意见》,对农村建设用地(包括农业建设和非农业建设)申报审批程序,审批文件作了较详细的规定,并作到定点、划地、验收三到场。同年,四川省国土局颁发了《关于建设用地审批程序的补充规定》,进一步明确了各类建设用地的审批程序,加强了建设用地管理。

第三节 管理措施

一、综合管理

为了更好地为经济建设服务,建设用地管理制度在实践中不断探索,不断改革,不断完善。从50年代到1985年,建设用地管理主要是行政手段管理,审批权限时收时放。1986年,国家颁布了《土地管理法》,四川省制定了实施办法,从而建设用地步入法制化管理。为了十分珍惜和合理利用土地,制止荒芜土地,1986年7月11日,四川省人民政府发布了《关于收缴土地荒芜费的规定》,依法批准的各类建设用地,半年未破土动工,建设单位必须缴纳土地荒芜费。菜地每亩300~500元,耕地每亩200~300元,其他土地每亩100~200元。一年以上两年以内加倍收取。超过两年,收回土地使用权。

为了保护耕地,1987年4月1

日,国务院发布了《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》,1987年8月14日,四川省人民政府发布了《四川省耕地占用税实施办法》。1987年9月16日,四川省财政厅发布了《四川省财政厅关于耕地占用税征收管理问题的通知》,后又制定了具体贯彻意见,建设占用耕地,每平方米平均税额为:成都、德阳6元,重庆5.7元,自贡、攀枝花5.5元,内江、乐山5元,遂宁、南充4.7元,泸州、绵阳4元,广元、宜宾、达县、雅安3.5元,万县、涪陵3.3元,阿坝、甘孜、凉山3元。

为了合理利用城镇土地,提高土地使用效益,1988年9月27日,国务院颁布了《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》。1989年3月27日,四川省人民政府发布了《四川省城镇土地使用税实施办法》。土地使用税每平方米年税额如下:大城市最高一

级 5 元,最低一级 5 角;中等城市、小城市、县城和建制镇最高一级分别为 4 元、3 元、2 元、1 元,最低一级分别为 4 角、3 角、2 角、1 角。成都平原自然条件优越,是全国著名的粮油基地,在我省农业中有极重要的地位,近些年被毁的情况相当严重。1988 年 1 月 29 日,四川省人民政府批转了四川省国土局《关于保护成都平原耕地的意见》,发到各地执行,凡征用平原耕地的企事业单位一律按各项税费的高额缴纳。

为了制止乱占地、多占地、占好地建房现象,四川省物价局、国土局、财政厅联合发出《关于农村宅基地超标准占地收取土地损失费的通知》。对建房超标准占地,超出面积每年收取损失费,耕地每平方米,1.5~5 元,非耕地 0.5~3 元,直到退出超占土地为止。1988 年 6 月 27 日,四川省国土局下发了《关于加强烧制砖瓦、挖砂、采石等用地管理的规定》,凡是占用耕地从事砖瓦、采石、挖砂的单位和个人,分不同地区每平方米交纳 1~8 元耕地补偿费。这样建设用地管理就由单一的行政管理逐步发展到法律、行政、经济的综合管理。耕地得到了较好保护。

二、全程管理

在对建设项目征地材料严格审查的基础上,1987 年 8 月 5 日,四川省

国土局、计划经济委员会、建设委员会联合发出《关于加强建设用地审查工作的通知》,1991 年,四川省人民政府又下发《关于加强建设用地审批管理工作的通知》,要求对建设项目用地实行全程管理。国土资源部门在项目用地审批前,项目选址定点、可行性论证、初步设计审查等都要参加,要到现场踏勘;项目建设中,要到施工现场检查用地情况;工程竣工要参加验收,核发“土地使用证”。全省各级国土部门全面实施了这项工作,达到了全程管理的目标。于 1987 年至 1991 年 5 年间,省国土局参与项目前期审查,有 1 百余项,节省土地 1 万余亩,节省征地费用 1 亿多元。五年来,全省各级国土部门参与各地工程项目前期审查 1 万 1 千余次,核减土地面积 1.75 万亩,节省投资 3 亿多元。建设用地管理从单纯材料把关到实地踏勘以及参与竣工检查验收的全程管理,做到依法用地,合理用地,节约用地。

三、统征服务

1984 年,主管土地的国家计委、建设部、农牧渔业部已提出土地统征问题,但各地没有认真实行。1987 年,在乐山、内江、南充、广汉等地开展了统一征地试点。由国土部门积极做好建设单位的协调工作。受征地单位的委托,实行统征费用包干,代建设单位征地,与农业集体经济组织签订征地

协议,办好有关征地手续。实行“五统一”,即统一规划、统一征用、统一开发、统一出让、统一管理。避免了建设单位直接与农业集体经济组织接触,私下协商多购地或讨价还价的扯皮事件发生,还可以缩短征地时间,节约用地,统筹安排,提高土地效益。试点取得了明显效果,在全省普遍推开,为了简化审批手续,提高工作效率,缩短征地时间,1992年,四川省国土局下发《关于改革土地征(拨)方式促进经济建设发展的意见》的规定,将原来报批的征地文件所需的14个简化到7个。

即征地请示、基本建设计划、初步设计批文、规划许可证、征地协议、图纸和劳动主管部门的意见。这就大大减少办事环节,提高了效率。三是开展土地预征。对省以上重点建设项目和经国务院或省政府批准的高新技术、工业、外商等各类开发区用地可实行预征。由省国土局批准即可先行对部分土地进行使用,手续较简,能保证急需用地。以利有关部门及早进行项目设计、基础设施和农民安置补偿前期准备工作,保证项目顺利建成。

第五章 土地法规与监察

第一节 土地法规及建设

1924年《中国国民党第一次全国代表大会宣言》提出“农民之缺乏土地，沦为佃户者，国家给以土地，资其耕作”，以实现孙中山提出的“耕者有其田”和“平均地权”。1926年10月，国民党中央和各省、区联席会议通过政纲，确定实行“减轻佃农田租百分之二十五”，但均未执行。1928年7月，国民政府公布《土地征收法》。1930年6月，国民政府制定《中华民国土地法》，该法第五条规定“本法之实施另定之”。修订后1946年才正式公布施行。分五篇25章247条，内容有地权、地政、土地权属变更登记、土地使用、地价地税和土地增值税、征收程序等，是一部较详尽的土地法典。

1927年4月，中国共产党五次代表大会《关于土地问题决议书》规定“无代价地没收地主土地，交农民耕种”。1927年八七会议确定了土地革

命的方针。1931年11月，中华工农兵苏维埃第一次代表大会通过了《中华苏维埃共和国土地法》，废除封建土地所有制，按人口平均分配给雇农、贫农。1933年10月，中华苏维埃共和国中央政府作出了对因变更阶级成分而应变更土地财产处置的规定。

川陕省根据中央规定，于1934年12月30日颁发了《川陕省平分土地须知》。主要内容有：地主富农反对平分土地的办法；我们过去在平分土地中的工作缺点；今后平分土地的方法；怎样平分土地；平分土地应执行的任务；农村阶级的划分法。

1950年6月28日，中央人民政府颁发了《中华人民共和国土地改革法》，规定了土地改革的基本任务、性质、路线、政策界限和土地所有权。1950年11月10日，政务院颁发了《城市郊区土地改革条例》，规定郊区

没收征收的土地归国家所有；分配给无地少地农民耕种使用，国家建设需要收回农民耕种的国有土地，或征用私人所有的土地时，应给予适当安置和公平合理的补偿，或以相等国有土地调换之。1951年2月17日，西南军政委员会第24次会议批准了《重庆市郊区土地改革实施办法》，1951年3月10日，第27次会议批准《川北区土地改革实施办法》，1951年3月17日，第28次会议批准《川东区土地改革实施办法》，1951年4月26日，第32次会议批准《川南区对实施土地改革法若干具体问题处理办法》，1951年5月26日，川西行政公署颁发了《实施土地改革补充办法》，10月1日，川西行政公署颁布了《川西区土地改革中城镇房屋没收征收分配及管理暂行办法》。到1952年底，四川全省基本完成土地改革。

1956年3月17日，第一届全人民代表大会第33次常委会通过了《农业生产合作社示范章程》，同年6月30日，第一届全国人民代表大会第三次会议通过并颁布了《高级农业生产合作社示范章程》，规定土地的农民个体所有制转变为社会主义劳动群众集体所有。

1953年7月，西南行政委员会规定《征用民地原则》。1969年，四川省革委《关于国家基本建设征用土地暂行办法》，规定凡征地5亩以下，由县

革委会审批；凡征耕地10亩、非耕地50亩，搬迁居民5户以下的，由市、地、州革委会审批；凡超过以上数量的，由省革委审批。1971年6月，四川省革委发出《关于国家基本建设征用土地中几个问题的通知》。1977年11月，四川省革委颁发《关于加强国家建设征用土地工作的补充规定的通知》。1981年，《四川省人民政府关于各类建设用地管理暂行规定》，规定了审批权限。1982年，省人大常委会颁发《四川省土地管理暂行条例》，对申请征用、拨用作了规定。

1986年3月31日，中共中央、国务院下发了《关于加强土地管理制止乱占耕地的通知》，6月25日，第六届全国人民代表大会常委会十六次会议通过了《中华人民共和国土地管理法》，规定了我国土地所有制性质和土地所有权、使用权；土地的利用和保护；国家建设用地审批程序和审批权限；乡（镇）村建设用地管理；法律责任；各级人民政府建立土地管理部门主管行政区域内的城乡土地的统一管理工作。

根据《中华人民共和国土地管理法》的规定，1987年7月2日，四川省第六届人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过了《四川省土地管理实施办法》，对非农业建设用地作了更严格的规定，规定市、地、州、县和成都、重庆较大城市的土地审批权限，对

补偿安置和各种土地违法行为的处罚规定了具体标准,更便于操作和实施。

根据1986年12月29日全国人大常委会修改后的《土地管理法》,1989年11月15日,四川省人大常委会《关于修改〈四川省土地管理实施办法〉的决定》对实施办法某些条款进行了修正补充和完善,增加了划定基本农田保护区的规定;乡镇企业和城镇居民,回乡落户干部、工人修建住宅用地要按国家建设用地进行补偿的规定;毁损耕地要负责复垦的规定;对侵权越权审批土地的主要责任人要给予行政处分的规定;当事人对行政处罚不服的可以向上一级土地管理部门申请复议的规定。

1988年,省政府转发省国土局《关于保护成都平原耕地的意见》。提出六条措施:建立耕地保护区;制定土地利用计划;强化土地管理;应用经济手段,限制非农业用地;坚决禁止在耕地上毁田烧砖瓦;产业结构调整中要稳定粮油面积,不能毁田养鱼、毁粮种果。

1988年12月7日,四川省人大常委会通过并颁布了《四川省长江水源涵养保护条例》。条例分总则、植被保护、土壤保护、水源保护、综合管理、奖励与处罚、附则等七章三十九条。条例得到国家计委和全国许多专家好评,认为四川办了一件“功在当代,利在千秋”的好事,是四川对全国人民的

一个贡献。

1990年5月28日,四川省人大常委会通过并颁布了《四川省成都平原耕地保护区耕地保护条例》。

为了配合《中华人民共和国土地管理法》的贯彻及实施,四川又制定了配套法规及规范性文件。

1982年,四川省政府下发《四川省人民政府关于加强菜地管理有关问题的通知》。

1983年1月,《四川省人民政府关于处理征地遗留问题的复函》。

1984年12月,《四川省人民政府批准农业区划委员会关于进一步开展土地资源调查工作的意见的通知》。

1986年7月11日,四川省政府下发了《关于收缴土地荒芜费的规定》。

1986年9月27日,四川省人民政府下发了《关于处理1983年以来各类建设占地中若干问题的规定》。

1987年,四川省政府下发《关于各类建设用地管理的暂行规定》。

1987年,四川省国土局下发《四川省国土局关于加强烧制砖瓦、挖沙、采石等用地管理的规定》。

1988年,四川省国土局下发《四川省国土局贯彻执行土地计划指标控制管理和依法审批土地的几点说明》。

1989年,四川省国土局印发《确定土地权属关系若干政策的暂行规定的通知》。

1989年,四川省国土局、监察厅转发国家土地管理局、监察部《关于严肃查处行政领导干部严重违反〈土地管理法〉行为的通知》的通知。

1990年,四川省国土局下发《关

于土地管理行政处罚复议暂行办法》。

1991年,四川省物价局、省国土局、省财政厅下发《关于四川省国土部门行政事业性收费的规定》。

第二节 土地使用制度改革规章、政策

根据《中华人民共和国耕地占用税暂行规定》,1987年8月14日,四川省人民政府发布了《四川省耕地占用税实施办法》,对各市地州规定了不同的收税标准;

为合理利用城镇土地调节土地级差收入,提高土地使用效益,为贯彻《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》,1989年3月27日,四川省人民政府颁发了《四川省城镇土地使用税实施办法》;

1990年3月25日,四川省人民政府办公厅下发了《贯彻国务院关于加强农村宅基地管理工作的通知》,其中对逐步实行农村宅基地有偿使用制度作了规定。

根据《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,1990年,四川省人民政府下发了《关于开展城镇国有土地使用权出让和转让试点的通知》,决定先在成都、重庆和广汉开展城镇国有土地使用权出让和转让的试点。

为作好我省企业产权转让工作,1990年8月22日,四川省人民政府颁发了《关于推进企业产权转让中若干政策问题的补充规定》,对土地使用权的转移,规定必须到县以上土地管理部门办理过户登记手续,换发《土地使用证》。

为了防止国有土地资产流失,促进土地使用制度改革,加强地价评估管理,1990年,四川省国土局、四川省国有资产管理局下发了《关于地价评估管理若干问题的通知》;同年,四川省国土局、四川省地价评估委员会制定了《四川省地价评审试行办法》。

经省政府同意,省物价局、省国土局、省财政厅制定了《四川省外商投资企业场地使用费收缴暂行办法》,对大、中、小城市的场地使用规定了不同的收费标准。

1991年11月26日,四川省政府对省国土局清理国有土地隐形市场试点的请示,作出了《四川省人民政府关于开展清理国有土地隐形市场试点的

批复》，同意在乐山、绵阳、广元、自贡市开展清理国有土地隐形市场的试点；

1992年，根据国家有关法律规定，省政府发出了《关于明确省建委、省测绘局与省国土局有关职能分工的通知》，明确规定省国土局主管全省土地统一管理工作，统一管理土地资源和土地资产、城乡地籍、地政和地价评估工作，负责土地政策、法规、规章的制订和贯彻，统一审核征用、划拨建设用地，调解土地权属纠纷、查处违法占地等。省建委主管全省城乡建设统一管理工作。省测绘局负责全省地籍测绘的归口管理，与省国土局及有关部门共同制定全省地籍测绘计划。

1992年7月13日，经省人民政府同意，四川省物价局、四川省国土局、四川省财政厅印发了《四川省转让、出租、抵押国有土地使用权（划拨部分）补交抵交出让金暂行办法的通

知》，印发乐山、绵阳、广元、自贡四个清理土地隐形市场的市以及开展国有土地使用权出让和转让试点的成都、重庆、广汉试行。

为加强土地管理，保护土地所有者、使用者合法权益，推行土地使用制度改革，四川省国土局、四川省物价局制订了《四川省地价评估暂行办法》。

四川省国土局、省体改委印发了《国家土地管理局、国家体改委关于股份制试点企业土地资产管理暂行规定》的通知。

1992年9月28日，省人民政府第88次常务会讨论通过了《四川省城镇国有土地使用权出让和转让实施办法》，对土地使用权出让、转让、出租、抵押、终止，以及对划拨土地使用权的转让、出租、抵押及其罚则作出了具体规定。至此，全省由点到面，全面普开了土地有偿使用制度的改革。

第三节 执法监察

一、机构、网络

1988年11月，省编委批准省国土局增设土地监察处。主要职责是：负责全省土地管理法律、法规执行情况的监督和检查；查处重大土地违法案件，对土地使用权的出让、转让、出租、

抵押终止进行监督检查；调解土地权属争议，负责土地行政案件的复议和应诉及土地管理的来信来访。从1988年起，全省21个市（地、州）国土局有19个成立了土地监察科（处），约60%的县（市、区）国土局成立了土地监察股或执法监察队，65%的乡（镇）和村

(街)建立了国土管理所(站、办)和土地管理监察小组,一些地区还建立了国土局驻大、中型企业土地监察室,初步形成了省—市(地、州)—县(市、区)—乡(镇)—村(街)五级土地监察网络,全省有近千名专职土地监察人员、数万名兼职土地监察人员和信息员。

二、业务培训和制度建设

(一)业务培训

全省国土管理系统采取分级、分期、分批的形式培训土地监察人员,省国土局负责市(地、州)及部分县(市、区)监察处(科)人员和分管土地监察工作的局长(副局长)的培训,于1989年7月和1991年12月举办了培训班两期,培训人员360余人次;各市(地、州)国土局负责县(市、区)监察股(科)人员和分管土地监察工作的局长(副局长)的培训,举办培训班约150期,受训人员6000余人次,各县(市、区)国土局负责乡(镇)国土所人员和专兼职土地管理人员的培训,办班2350次,受训人员50000余人次。培训主要内容:学习土地管理法律、法规和《行政诉讼法》、《行政复议条例》,剖析典型案例,以案说法及法庭应诉等。

(二)制度建设

1988年,为了规范办案程序,省国土局制订和颁发了《四川省关于查处违反土地管理法律、法规办案程序

的暂行规定》。1989年,省国土局与省纪委、省监察厅、省建委联合下发了《关于城镇干部个人建住宅加强管理的通告》,又与省公、检、法、司等7个部门联合下发了《关于加强土地监察工作的通知》。1990年,为贯彻实施国务院《行政复议条例》,制订了《四川省国土管理行政处罚复议办法》,各地也制订了相应的规章、制度和办法。1991年,省局还制订了《四川省土地监察统计工作评比办法》和《四川省土地管理信访工作目标管理责任制考评办法》(试行),1989年,为满足土地监察人员的业务培训,省国土局还编印发放了8000余册《土地监察手册》,汇集了32个典型案例和32个常用的法律、法规。

(三)土地行政执法和行政诉讼研讨会

1991年8月,省国土局和省高级人民法院在西昌市联合召开了土地行政执法和行政诉讼研讨会,研究了当前土地行政执法和行政诉讼中亟待解决的问题,统一了认识,联合发了《全省土地行政执法和土地行政诉讼研讨会纪要》,对土地行政处罚及其诉讼和土地行政处理及其诉讼的概念定性、表现形式、适用法律、注意事项作了具体的阐述和规定。

(四)土地执法监察联系点

省国土局在全省确定9个监察机构健全、人员素质高、土地监察工作成

绩突出的县(市、区)国土局作为土地监察工作联系点。有乐至、中江、石柱、安县、南川、綦江、阆中市、五通桥区、西昌市。联系点由省局土地监察处负责经常性的检查、督促和指导,成为探索解决土地执法监察工作新情况、新问题的前哨阵地和地区土地执法监察的“龙头”。

(五)信访工作

土地管理信访工作是土地管理工作的重要组成部分,据不完全统计,1987年起,全省各级国土管理部门共受理来信来访36万件(人)次,其中省国土局1.4万件(人)次,约占全省总信访量的3.7%,其中反映个人、单位、集体违法占地的约占60%,反映土地权属纠纷问题的约占18%,反映历史遗留问题如补偿、安置、农转非等不落实的约占16%,反映基层政府和国土工作人员不依法办事的约占2%,询问土地管理法律、法规和有关政策的约占2%。根据“分级负责,归

口办理”的原则,98.5%的来信分别转办、交办各级国土局,省国土局直接办理、催办、督办的约占1.5%。

全省各级国土管理部门先后建立了来信来访登记、转办、交办、催办、协办、重大问题立案,回报、统计、考评、信息摘报等各种制度,并配备了与土地管理信访工作相适应的专兼职人员,有40多个单位和近百名信访工作人员先后受到当地政府和有关部门的表彰和奖励,妥善解决了许多重大历史遗留问题,仅省国土局直接处理的就有:重庆市巴县省储备局储备仓库遗留问题,遂宁川中石油矿区征地补偿问题,乐山竹根机械厂非法占地问题,江油市金轮镇侵占农转非指标问题,南部县城建局乱批土地问题,广安县铁矿征地安置问题,绵阳长虹机器厂与城郊乡高水一社征地纠纷问题等,为各级政府排忧解难,保护了国家、集体、个人的合法权益。

第四节 违法违纪清查

一、非农业建设用地清查

1986年3月,为贯彻落实《中共中央、国务院关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》,省委、省政府在乐至县召开会议,部署全省范围内1982

~1986年非农业建设用地清查工作,各地成立了由书记或市(州)长、专员挂帅的清理领导小组,组成了由土地办、建委、农业等部门参加的清查队伍。全省共清理非农业建设用地152万亩,年均38万亩,其中违法占地

100多万件,面积76.9万亩,占年非农业建设用地面积的50.6%。95%的违法案件进行了处理。基本刹住了乱占耕地、滥用土地的歪风,为开展经常性土地监察工作打下了良好的基础。

二、土地违法案件的查处

(1)从1987年起,全省共发生土地违法案件57.8万余件,占地5.66万亩,已处理了56.1万件、5.32万亩,分别占清理总数的97%和94%。通过大力查处,土地违法案件逐年大幅度下降。

(2)人大监督。针对土地管理中存在的多头管理和违法占地情况严重等问题,1988年9月,四川省人大常委会作出了《关于依法强化土地管理的决议》,强调继续抓好土地管理法律、法规的宣传,进一步加强领导,坚决依法统一管理土地,坚决纠正越权批地,制止各种违法占地,认真查处违法占地行为。

1991年1月,由全国人大财经委副主任张根生等10人组成的全国人大《土地管理法》视察组,对我省成都、乐山、德阳及所属都江堰、郫县等7县(区)的土地管理工作进行视察,视察组对乐山市五通桥区在村(街)一级建立土地监察小组,把违法占地制止在萌芽状态,作好超前防范工作的经验给予了肯定。

三、清理党、政干部“三违”建私房

1989~1990年,为贯彻中纪委的通知,成立了由省纪委、省监察厅、省国土局、省建委组成的清查领导小组,对党政干部违法、违纪、违章建私房进行专项清理,全省共清理出1983年以来干部占地建私房38039件,占地5778.1亩,其中违法占地建私房27764件,占地2715.7亩,分别占干部建房总数的73%和47%,已处理26042件,面积2443.3亩,分别占违法总数的93.8%和89.6%,583人受到党纪、政纪处分,11人被追究刑事责任,收到了很好的社会效果。

四、清理越权批地

1989年贯彻国务院关于清理部分地方政府越权批地的通知,共清理1987年以来全省各类建设审批用地123万件,面积50余万亩,其中部分地方政府越权批地20830件,占地1.223万亩,分别占建设审批数的1.69%和2.36%,已处理14229件,面积5555.8亩,分别占越权批地总数的68.7%和46.5%。

五、清理整顿土地隐形市场

1991年7月,省委、省府对加强行政划拨土地使用权的管理作出了明确规定,重庆、成都、乐山、绵阳、广元等大多市(地、州)、县(区)进行了土地隐形市场的摸底调查,11月,省府批

准了乐山、绵阳、广元、自贡市开展清理国有土地隐形市场试点。1992年10月,《四川省城镇国有土地使用权出让和转让实施办法》发布后,土地使用制

度改革试点进一步扩大到全省8个市的80余个县(区)。通过清理,已为政府收取国有土地流失资金约1亿元。

第六章 国土规划与整治

第一节 国土资源考察

四川国土资源考察从 19 世纪后半叶已有所启动,但成效甚微,及至本世纪 50 年代初到 80 年代初才开始大规模的综合考察;尤其是 80 年代后,国家又进行较为详细的综合考察。

一、晚清、民国初略考察

(一)外国科学家的考察和探险

19 世纪后半叶和 20 世纪初,一些外国传教士和科学家到四川省考察和探险,主要有:

1882 年,德国地理学家李希霍芬(Baron Vwn Richthwfen)考察过四川盆地的地貌。

1889~1890 年,英国自然科学家普拉特(A. Epratt)领队到西康东部西昌、盐源,贡嘎山一带探险,采集动植物标本。

1898~1900 年,德国人劳策(Ryder)调查西康地质地形并绘制了地

图。

1918~1919 年,英国人科尔斯(Coales)在西康北部测量地形,绘制地图。

1923~1928 年,美国植物学家洛克(F. Rock)三次率领探险队进入康定、九龙、贡嘎山一带探险,采集植物标本,著《贡嘎探险记》。

1929~1930 年,美国生物学家凯雷一罗瑟福(Kelley-Rooseveit)率领探险队在川南、西康东部雅安、贡嘎山一带探险,采集动植物标本。

(二)中国科学家的研究考察

1929 年,南京中国科学社生物研究所方文培等到乐山、峨眉等川西一带进行动植物调查,这是中国科学家首次研究四川丰富的生物资源。

1930 年,国立中山大学地质、生物两系合组考察团,由瑞士地质学教授哈安姆(A. Heim)领队,赴西康考

察,成员有李承三等。同年,国民政府农矿部地质调查所派中国学者赴川康一带调查地质矿产,其中谭锡畴、李春昱在西康东部调查,著有《西康东部矿产志略》;赵亚曾、黄汲清到川南一带考察。同年翁文灏一行4人从三峡至重庆乘轮船沿江考察,记述了沿江地质、地形、矿产、物产、名胜。

1934~1945年,资源委员会的中央地质调查所、中央研究院地质研究所和中国西部科学院地质研究所的地质学家黄汲清、谭锡畴、李春昱、谢家荣、常隆庆、边兆祥等在四川省和西康东部从事地质矿产调查研究,主要考察了川南的盐卤、天然气资源,雷波、马边的磷矿资源。特别是对西昌、会理、盐边的铁矿及有色金属作了大量调查,引起四川省建设厅的重视。中央地质调查所的土壤研究室侯学煜等对四川省的植被进行了调查。余皓、李庆逵、侯光炯、刘海蓬等研究了四川土壤的分布,四川盆地的紫色土。

1942~1945年,北碚的中国地理研究所李承三、郭全智、周立三、周廷儒、林超、高泳源、孙承烈、楼桐茂、钟功甫、杨克毅、谢觉民等曾进行嘉陵江流域、大巴山区、川东平行岭谷和三峡区域的多学科考察。1941年,李旭旦、任美镠等考察了川西北的绵阳地区。1943年,王成敬考察了川东南涪陵地区。

1946年,资源委员会下属几个研

究所组织了川西北水力区域考察队,参加考察的有施雅风、杨利普、黄秉成、毛汉礼等。

1938~1949年间,中央研究院生物研究所、中央大学生物系等单位的植物学家、林学家胡先骕、钱宗澍、方文培、郑万钧、俞德浚、曲仲湘、朱惠芳等和动物学家张明俊、刘承钊、张孝威、伍献文、施白南等,率领学生在川东南的重庆、万县、金佛山,川西的峨眉山、青城山,西康东部的雅安、康定、贡嘎山、西昌、大凉山一带进行动植物考察、森林调查和采集标本。他们对四川动植物资源研究贡献良多,发现并记述了许多新物种,如珍稀植物水杉、银杉、珙桐等。

二、建国后的大规模综合考察

50年代,国家在制定12年科学发展规划时,提出了全国性综合考察的任务,组织者主要是中国科学院综考会。

(一)贡嘎山登山考察

1957年6月13日,全国总工会组织的登山队成功地登上四川省的贡嘎山主峰(海拔7556米),队长为史占春。中科院派出崔之久、马文璞、丁行友3名青年科学工作者参加科学考察,他们登上海拔6900米的高山营地,开展现代冰川、冰川地貌、雪崩和短期气象观测等多方面研究。这次考察是我国登山运动和科学考察的首次

结合。

(二)南水北调川西滇北考察

1959~1961年,中科院综考会组织“南水北调”综合考察队到四川,考察引水路线及川西、滇北地区资源综合利用。队长郭敬辉。负责人有谷德振、李善邦、罗来兴等,参加考察的114个单位,地学、生物学、农林牧、水利水电及交通等各种专业人员达800多人次。西昌、凉山、雅安、温江、甘孜、阿坝等专州都属考察范围。考察取得了丰硕成果:踏勘了长江干流上游通天河及支流雅砻江、大渡河引水到黄河上游的几条路线;1965~1985年总结并出版的科学专著有《川西滇北地区农业地理》、《川西滇北地区的森林》、《川西滇北地区水文地理》等6部。这对后来的资源考察和川西经济开发有重要参考价值。如林业组查清了本区拥有13亿立方米森林资源,占全国森林总积蓄量的20%。

(三)西南地区综合考察

1963~1966年,中科院综考会又组织了“西南地区综合考察队”,参加单位50个,专业人员达900人次,下设5个分队。其中四川分队、川滇接壤分队对四川全境进行了多学科的野外考察,初步总结出文字报告和图件,为全川自然资源开发利用与生产合理布局提供依据。十年动乱,资料大量散失,未能整理出版。

(四)贡嘎山地区考察

1979~1980年,中科院成都地理所组织了贡嘎山地区考察,考察地质、地貌、冰川、气候、水资源、生物资源、自然地理等,参加的有钟祥浩、陈富斌等27人,编著《贡嘎山地理考察》一书,提出把贡嘎山列为自然保护区,开发登山旅游资源的建议。

(五)雪宝顶考察

1982年8月,四川省登山协会与四川省地理学会共同组织对岷山山脉主峰雪宝顶的登山科学考察,领队为地理所的王明业,共11人。雪宝顶海拔5588米,位于松潘县境,周围有5000米以上的山峰七八座。考察队对毗邻的松潘县黄龙寺、南坪县九寨沟的自然环境进行了考察,提出了开放雪宝顶及周围山峰为国内外登山活动场所和建设九寨沟、黄龙寺自然风景区的建议。

(六)二滩电站坝址考察

1980年4月到1983年3月,中科院能源委员会、成都分院组织院内外20余单位,360余名科技人员对雅砻江下游大型水电站坝址进行了考察,提交了《雅砻江二滩水力开发可行性若干问题综合研究报告》。1983年3月,国家计委、中科院联合召开评议会,认为二滩水电站坝址地质条件良好,开发是可行的。此项成果获中科院重大科技成果一等奖。

(七)横断山脉考察

1981~1984年,综考会组织了对整个横断山脉的科学考察,负责人为孙鸿烈、李文华,参加单位30多个,1000多人,在川西卧龙自然保护区、阿坝州四姑娘山(海拔6250米)等地开展了山地环境半定位研究。考察队还为地方经济建设提供了科研成果。如沼泽组查清若尔盖是全国最大的优质泥炭矿产地,总储量70亿立方米。考察成果已汇编成《青藏高原研究·横断山考察专集》。

三、近期的国土综合考察

(一)金沙江下游考察

1984年5月24日至6月12日,国家计委国土局会同交通、水电、化工、地矿等五个部委组织“开发金沙江下游资源调查组”,在国家计委国土局陈鹤局长率领下,对金沙江下游进行了实地考察。考察后,国家计委向国务院写了报告,国务院同意开展金沙江下游地区国土规划,四川、云南两省先搞出本省境内规划,然后由国家计委主持,两省共同编写综合开发报告。

(二)四省五方开展西南国土综合考察

1985年4月,在重庆召开的西南四省五方第二次经济技术协作会上,提出开展四省五方国土资源综合考察和发展战略研究,向国务院写了报告。国务院同意由中科院综考会牵头开展

该项工作。1986年8月,中科院综考会、北京地理所、贵阳地球化学研究所、昆明分院、成都分院、南京分院等单位从总体研究、重点区域研究、专题研究等方面,在昆明召开论证会,确定23个课题,其中有“川、滇、黔接壤地区资源开发和生产布局”、“川西北资源考察和开发治理研究”、“重庆及西南地区主要中心城市的发展和区域经济研究”等。1988年4月,综考会赴四川省考察后,向省人民政府汇报工作。1990年全部工作结束,陆续提交了各项研究成果。

(三)“三江”综合考察

1988年下半年,四川省人民政府部署“三江”考察。1989年4月17日至5月25日,由林华任团长,罗西北、马麟、辛文任副团长,邀请全国水电、水利、能源、生态和国土经济学会以及四川有关专家学者和有关部门领导干部80余人,对金沙江、雅砻江、大渡河流域进行了大规模考察,途经乐山、宜宾、攀枝花、凉山、甘孜、阿坝、都江堰、德阳、南充等九地市州,和云南的部分县,行程5000多公里。“三江”地区水能资源总量和平均量都在世界上遥遥领先。“三江”地区总面积35万平方公里,人口1882万,水能可装机7135万千瓦,年发电4060亿千瓦时,平均每平方公里发电量116万千瓦时,人均年发电量2.2万千瓦时,是全国的5.9倍,世界的16倍。考察每个规划

坝址,附近城镇建设、交通道路、物质供应、环境条件等都与内地差别不大,特别是各个电站建设条件之优,综合效益之好,都出乎意料。

考察结束后,林华等向江泽民总书记和李鹏总理写了报告,四川省政府在北京举行了新闻发布会,还汇编了《水能兴邦》文集。

(四)南水北调西线工程雅砻江调水考察

南水北调是中国国土开发整治的一项重大战略决策。西线选线方案比较的超前期工作,国家计委列入“七五”计划。1988年4月,黄委会派专家来川洽谈,确定由四川省国土局牵头开展“南水北调西线工程雅砻江调水方案对四川经济、社会、环境影响研究”。1989年7月15日至8月2日,黄委会组织国家计委、水利部、地矿部、国家地震局、中科院兰州冰川所、四川省国土局、青海省计委有关领导、

专家和工作人员14人,经甘孜州,青海省的玉树、果洛、海南自治州,翻越二郎山、折多山、巴颜喀拉山、日月山,经过大渡河、通天河和雅砻江部分河段,考察了西线调水地区的自然地理和社会经济状况,选择了宜牛、温坡、长须、仁青岭4个坝址,最后在西宁进行总结,由黄委会和水利部向国家计委作了考察纪要汇报。1989年8月18日,省国土局决定成立课题组,由省社科院能源所、省国土研究所、省国土经济学研究会、能源部成都勘测设计院、省政府经济研究中心分别承担有关专项课题,确定将研究工作重点放在长期方案调水45亿立方米,影响期按2030年进行研究。1990年11月,国家计委、水利部在北京召开南水北调西线雅砻江调水影响和效益评议会。与会专家学者充分肯定各个分析报告,认为可作为下阶段的工作基础,基本满足规划研究阶段的要求。

第二节 国土资源著述

一、国土资源评价著述

1930年,中央大学张其昀对该校四川同学会作了题为《关于四川问题之几张地图》的演讲,是最早评价四川国土资源的文章。

五六十年代在资源评价方面研究

较少。到了80年代,四川国土资源的评价研究日趋活跃,部分编著出版了一批综合性、区域性的国土资源专著。如1979年,四川人民出版社出版,中科院成都地理所傅授宁、李辑光等10人编著的《四川农业地理》,上篇含自然条件的农业评价、农业生产沿革、布

局和发展方向;下篇为全省农业布局。1982年,西南师范学院地理系杨宗干主编的《四川地理》,上篇为自然地理,下篇为经济地理。1985年,四川科学技术出版社出版的西南师范学院地理系刘清泉、四川省社科院高宇天主编的《四川经济地理》,论述了四川自然资源、人口、农业、工业、能源、交通、城市,分析其历史和现状,提出如何调整国民经济各部门结构,发扬优势及发展战略,可为全省国土整治研究的参考。

在国土资源评价上,论文较多,其中具有代表性的有:1981年《四川地理》4期,刘清泉的《生态系统与农业生产——浅析四川农业结构》。1982年《四川地理》4期,傅授宁的《试论四川的农业优势》。1983年,郑霖在四川国土整治讨论会上发表的《四川国土资源及其评价》。1985年《国土经济》创刊号胡焕庸的《试论四川省国土经济的发展前景》,丁锡祉的《把四川盆地列入国家重点开发地区的建议》。1985年,四川省国土经济学会成立大会文集,杨宗干的《试论四川国土整治中的几个问题》。

二、国土资源汇编

(一)四川省国土资源汇编

1984年下半年,国家计委要求各省、市、自治区编写当地的国土资源汇编。四川省计经委国土处委托成都地

理所和成都生物所进行编纂,主编冯永钦于1985年2月提出初稿进行审查,6月印刷出版,上报国家计委。全书分五篇16章50节,约60万字,比较全面系统地介绍了全省国土资源,可作为各地区和省级有关部门编制中长期国民经济计划和社会、科学发展规划的基础资料。

1985年省计经委下达了编纂各地、市、州国土资源汇编的任务。到1992年6月,除南充地区正在编写外,各地、市、州国土资源汇编都已完成。

(二)四川省国土资源评价及分区研究

1986年,国家计委和省计经委下达了开展《四川省国土资源评价及分区研究》课题,由四川省自然资源研究所承担,主研人员邓修善、王建国等。1988年12月完成研究任务,提交了四川省国土资源评价及分区研究报告,1989年8月,由四川科学技术出版社出版。该报告评价了四川省国土资源,探索了国土资源综合分区的原则和方法,将全省划分为各具特色的八个国土区,即成都国土区、重庆国土区、川南国土区、川中国土区、川东国土区、川北国土区、川西南国土区、川西北国土区。分章评述了各区的资源优势、特点、问题和开发利用的方向及途径,提出了全省国土整治的设想,并罗列了分区分县的国土资源数据。这

个分区研究成果被省政府采纳,并获得1992年省科技进步二等奖。

(三)四川省国土资源数据库

1985年,省政府批转《省计经委关于国土规划工作的报告的通知》,提出筹建全省的国土资源数据库。从1986年起,四川省经济信息中心和国土处共同努力,于1989年12月完成研制任务。这是一个对四川省的资源、环境、灾害、人口、社会经济信息进行综合管理的计算机系统,由数据库、图形库、模型方法库组成,共2238个指标,近30兆字节。数据库分14个子系统,包括矿产、能源、水资源、森林、生物、气候、旅游、人口、土地、环境、地质灾害、气象灾害、社会经济条件、国土条件等。图形库由40多幅基础图形、700多幅图件组成,包括:四川省行政区图、四川省综合自然分区图、四川省土地利用现状图、四川省交通图、四川省人口密度图、四川省旅游图、四川省水资源利用图、四川省主要矿产分布图、四川主要河流分布图,并可在分析过程中,生成各种地理图形、统计图1000余幅。模型方法库可完成对数据的深加工,为国土规划、计划、资源合理开发利用、生产力合理布局、产业结构调整提供有力的信息支持。包括城市系统综合平衡模型、能源需求预测

模型、矿产资源技术经济评价模型、农业资源合理利用结构优化模型、宏观经济区域比较分析模型、人口模型等六大类。该系统1988年试运行,1989年6月,邀请国家计委、国家经济信息中心、广东、安徽、黑龙江、陕西、甘肃、新疆、南京市等省计委国土处、经济信息中心和省内专家进行了鉴定验收。

(四)四川省国土资源地图集

1985年,省计经委“关于组织编绘《四川省国土资源地图集》有关事宜的通知”,部署成立编辑委员会,提出总体设计方案和建立编辑组。1986年4月,委托中科院成都地理所承担图集编制任务。国家计委国土局经过哈尔滨座谈和北京讨论,于1987年2月印发了《省区国土资源地图集编制大纲》,为各地提出了规范性意见,并先后在长沙、太原开会审定设计和图例、图样,四川提供的6幅样图获得好评。对总体设计和图集内容前后进行了六次修订。1988年列为省级软科学研究课题。1989年初,图集基本编制完成,2月22日,省科委主持召开了评审会,认为“图集设计新颖,内容丰富,主线突出,质量优良,较全面地反映了四川省国土资源的现状和特点,达到了国内同类图集的先进水平”,1991年出版。

第三节 区域规划

一、早期区域规划

1943年,中央大学陈尔寿发表《重庆都市地理》,论述重庆市的生产布局、结构后,提出改进交通状况(如两江铁桥、城郊公路建设、电车的敷设)振兴轻重工业,使之成为生产城市,大西南之建设中心等建议。

1947年,西北大学沈汝生、孙敏贤发表《成都市地理之研究》。阐述成都市的环境与发展、构造与轮廓、人口与机能以及区域构成,认为成都具有中国古都市之形态与风格。

1954年,四川省进行了初略的区域规划,将全省划分为三个经济区:以重工业为主的重庆川东片区;以电子、机械、轻工业为主的成都川西片区;以盐化工为主的自贡川南片区。

60年代中期开始,四川是“三线”建设的重点。工业区的布局依托成渝两市,沿铁路干线和长江干流逐步展开,绵阳、德阳、江油、内江、永川、隆昌、自贡、宜宾等城市得以扩展,泸州、涪陵、万县市建立新的工业区。1964年,国务院确定由13个部委及四川联合组成攀枝花钢铁基地规划和成昆铁路选线工作组,1965年,成立渡口特区和建设指挥部,调集5万多名职工

建设攀钢,经过20年,在不毛之地的荒山上建成以钢铁工业为主的新兴工业城市攀枝花市。

二、近期区域规划

1983年5月,全省国土整治学术讨论会向省政府建议,全省有以下三类四个地区应优先进行国土规划:①生产基础好,技术力量强,在全省居于经济中心地区且比较发达的重庆地区和成都地区;②能源和矿藏资源极为丰富,开发条件好,对全省经济的长远发展具有关键意义的攀西地区;③农产品十分丰富,增产潜力大,但水土流失严重,生态问题较多的粮经作物主产区——川中丘陵区。建议以攀西地区作为国土规划试点。

(一)金沙江下游(四川部分)国土规划

1984年夏,国家计委国土局陈鹤局长在金沙江下游实地考察后,向国务院写了报告。国务院同意开展金沙江下游地区国土规划。四川省计经委6月底召开金沙江下游国土开发整治工作会议,研究课题设置。7月下达《关于金沙江下游国土开发规划的通知》,组织有关部门开展工作。

金沙江下游地区规划范围包括云

南、四川的昭通、凉山、宜宾、乐山四个地、市、州的 18 个县市,面积 32200 平方公里,人口 590 万。四川省规划区面积 14429 平方公里,人口 314 万。本区磷矿资源与川南硫铁矿配套生产磷铵高效复合化肥,将在国内占有重要位置。金沙江下游的能源开发,为实现“西电东送”战略有重大价值。金沙江下游的水土保持对长江流域的生态保护有重要作用。1985 年 3 月初,组成一级课题组,主研王克诚、陈国阶等。经过 5 个多月的努力,完成规划报告。1986 年获四川省科技进步三等奖。

1986 年,与云南省部分合编成《金沙江下游国土规划》,上报国务院。国家计委受国务院委托,批准这个规划,成为国家正式批准的第一个国土规划实施项目。规划中提出的马边磷矿、24 万吨磷铵工程、新市镇港建设等重大国土开发项目已纳入国家或省计划。这些工程上马,标志着川南能源、化工基地建设已经起步。

(二)攀西国土规划

1984 年 1 月,四川省计经委向国家计委和省人民政府提出开展攀西国土规划试点的报告。2 月召开了“攀西地区规划试点课题设置和规划范围论证会”,4 月 10 日,国家计委同意开展此项规划。5 月 10 日,省人民政府发文部署开展攀西国土规划,成立以蒋民宽省长为组长的领导小组,设立以丁锡祉教授为组长的顾问组。10 月,

领导小组调整课题设置,设一个总课题,5 个二级课题和 33 个三级课题。年底,省计经委经研究所提出《攀西近期规划纲要》的送审稿。1985 年 7 月,领导小组办公室召开工作会议,讨论攀西钢铁二基地问题。1986 年,委托地矿部成都水文中心摄制《攀西国土开发》录像片,形象地介绍攀西国土规划。1986 年 12 月,由四川省自然资源研究所王建国、刘自培分别任主编、副主编,完成《四川省攀西地区国土开发总体规划》,获得省科技进步三等奖。

攀西地区包括凉山自治州和攀枝花市,面积 6.67 万平方公里,人口 419.2 万。规划提出攀西地区以“专业化生产与综合发展相结合”的经济发展模式,对攀西经济发展具有重要的指导意义。规划中的攀西钢铁二基地,有色金属三矿一厂、钒钛综合利用、二滩电站、大桥水库、成昆铁路电气化、金沙江航道整治以及其他一系列重大的国土开发整治项目,逐步得到实施,对促进我国生产力合理布局,繁荣大西南经济,改善长江上游生态环境有重大意义。

1986 年 12 月 15 日,攀西国土规划通过省级评审。1988 年 3 月,省政府召开攀西及川南地区国土规划汇报会,向国务院 13 个部委的领导和专家汇报。1991 年底,省政府成立攀西、川南开发办公室,负责两个地区开发中的统筹规划、政策研究和组织协调工

作。攀西、川南作为四川省 90 年代实施“两点”(依托成都、重庆两市)、“两线”(加快发展江油至峨眉、成都至重庆沿铁路两线)、“两翼”(开发攀西川南、川东三峡)发展战略的一翼。并于 1992 年 10 月 8 日作出《决定》,把攀西作为资源综合开发区,制定了优惠政策。不少对我省经济发展有带动作用的建设项目陆续得到实施,如二滩水电站,装机 330 万千瓦,正在施工建设,全部建成后,对四川电力供应紧张状况将得到一定的缓解。成昆铁路电气化工程已列入“八五”计划,目前正在加紧做施工的前期准备工作。大桥水库,蓄水 4.8 亿立方米,具有灌溉、防洪、发电等综合效益,这座大型水库,对凉山州安宁河谷经济发展至关重要,已开工建设。有色金属的“三矿一厂”也有着落。会理锌矿日采选 1000 吨锌矿早已建成投产;拉拉铜矿、会东铅锌矿采取滚雪球的办法,逐步形成规模;有色综合冶炼厂,国务院三线办意见,还是集中建。黄桷树火电厂,装机 120 万千瓦,先建第一台机组 40 万千瓦已于 1992 年施工。规划的最终规模 48 万吨的宜宾磷铵总厂,被化工部确定为全国磷铵基地进行建设。

(三)四川省经济区划

1984 年上半年,省计经委委托成都地理所开展《四川省经济区划研究》,1985 年 6 月编写出《四川省经济

区划要点》,11 月,国土处组织召开第一次论证会。1986 年 2 月,向各市、地、州和省级有关部门征求意见,在此基础上,编写了《四川省经济区划》;1987 年 12 月省国土局组织评审验收。

《四川省经济区划》由傅授宁、黄炳康主编,根据社会劳动地域分工原则,将全省划分为 5 个一级经济区,14 个二级经济区,用以指导区域经济发展和制定生产力布局规划。5 个一级区是:川东区、川西区、川南区、川西南区和川西北区,四川省开展区域国土规划,即按此分区进行。

《四川经济区划》提出后,在使用中感觉不甚完善,根据进行规划中的反映,于 1991 年 12 月 28 日,由省政协副主席辛文同志主持,有关部门负责人和专家开会,将全省划分为 8 个区以便分类指导经济的发展,即:川西、川西北、攀西、川南、重庆、川东南、川东北和川中。并写入 1992 年四川省七届人大五次会议政府工作报告,得到通过。

(四)四川省国土规划纲要

1984 年 12 月,国家计委部署各省市开展国土规划工作,1985 年 5 月,省计经委召开了“四川省国土规划战略讨论会”,补充修订了《四川省国土规划》要点,对四川在全国的地位和作用进行了分析,对四川省国土规划的目标、原则、任务、发展战略和重点

项目进行了论述。结合全省社会经济发展的实际,突出国土资源优势,并力求与当前国民经济发展计划相衔接。充分依托成渝两市,逐步发展中小城市,开发攀西和川南,进一步加强农业,重视能源、交通、原材料和轻工业,调整三线企业,积极发展第三产业和乡镇企业,搞好大江大河的综合治理,协调好自然生态环境的良性循环,注意控制人口增长,发展教育事业,提高人口素质,充分估计到科学技术的发展趋势以及相应的政策措施等。

1985年6月,四川省人民政府部署了全省的国土规划工作。指出“全省国土规划主要是根据我省国土资源情况,按客观的经济规律和自然规律,充分发挥各自的优势,制订出以2000年为期限的发展目标和重点。在发展生产的同时,提出环境、生态、气候、地壳内外应力影响、城乡协调、生产力布局、人口配置等总体部署和设想,为研究开发利用国土资源,搞好宏观经济决策提供比较科学的依据。”

《四川省国土规划纲要》包括总报告和专题研究规划两部分。总报告根据全国生产力总体布局的要求,全面分析了四川的资源特点、国土背景与建设条件,勾画出全省经济社会发展目标、重点开发区、基础产业与基础设施建设,以及本世纪末下世纪初国土开发与整治的蓝图,提出了以沿铁路和长江为主轴线和岷江、嘉陵江、沱江

与公路干线为二级轴线展开的生产力布局框架,其大批建设项目,基本上被《四川省国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划纲要》所采纳。专题规划有:①四川省国土资源综合评价(获四川省软科学研究三等奖),②四川省综合农业发展规划,③四川省主要河流综合治理规划,④四川省生产力布局研究报告,⑤四川省能源发展与布局规划,⑥四川省综合交通、运输发展规划,⑦四川省原材料工业布局与发展规划,⑧四川省食品工业布局与发展规划,⑨四川省人口与人才规划,⑩四川省城镇发展和城镇格局规划,⑪四川省生态环境综合治理规划,⑫四川省旅游发展与自然保护区规划。

经过两年多的调查、研究和反复论证,1989年2月,省人民政府邀请国家有关部委和省内专家评审通过。12月将《四川省国土规划纲要》编进《四川奔向2000》为国土卷。考虑到国土规划纲要内容已相当丰富,并有12个专题规划作为支撑,而且已提供各部门使用,1991年3月,经国家计委国土司同意待将来滚动修改时再编规划,下半年便将《四川奔向2000》中的《四川省国土规划纲要》和12个专题报告印成一本,并附有关规划的图件,上报国家计委。

(五)川南国土规划

四川省人民政府1986年下达开展川南国土规划的通知,成立领导小

组,蒲海清任组长。川南地区包括自贡市、泸州市、宜宾地区和乐山市的两个县,共24个县市区,面积3.5万平方公里,人口1172.96万。本区位于川、滇、黔接壤地带,是攀西—六盘水地区的组成部分,长江汇集金沙江、岷江、沱江流经本区,地理位置十分重要。蕴藏丰富的硫、磷、盐卤、煤、天然气资源,化学工业、能源工业和以名酒、竹器、造纸为特点的食品工业、轻工业有一定基础和巨大的开发潜力。

经过两年工作,围绕开发优势资源,整治国土环境,提出了生产力总体布局的三点两线四环和八区的方案。“三点”即以自贡、泸州、宜宾三个中心城市作为生产力布局展开的基础和依托。“两线”即沿长江沿岸和内昆铁路沿线形成工业走廊。“四环”即农业结构布局,一环是城镇工矿区、郊区农业层圈,主要满足城镇人口需要的农副产品和菜、禽、蛋产品;二环以浅丘平坝为主,适宜建设商品粮、猪、经济作物、蚕桑水果基地;三环以深丘低山为主,农林牧结合的多种经营;四环以中高山为主的边远层圈,以林为主,林牧结合。“八区”从劳动地域分工合理出发,划分为8个开发整治区:①自贡中东部浅丘区;②自贡西部丘陵低山区;③泸州北部浅丘区;④泸州东部丘陵低山区;⑤泸州南部山地区;⑥宜宾沿江浅丘区;⑦宜宾南部低山、低中山区;⑧川南西部高山峡谷区。相应提出

了各区不同的经济发展方向。

规划提出的复建内昆铁路,兴建隆遵线、筠连支线、宜西线等铁路和长江干流航道整治、川云中路改造,以及开发溪落渡电站、向家坝电站、筠连煤矿、黄桷庄电厂、川南1号新电厂、川南2号新电厂等一系列交通、能源项目,对增加运输通道和增加能源供应,改善投资环境有重大作用。规划提出的宜宾磷铵基地以及盐化工、天然气化工、煤化工、精细化工等项目对增强西南经济实力具有重大意义。

规划总课题组长是林凌,副组长是刘清泉、高宇天。1987年11月,省计经委、省国土局邀请有关专家进行评审验收。省人民政府成立攀西、川南开发办公室,统筹规划的实施。

(六)川西北国土规划

1986年8月,在昆明召开五省六方经济协调会议上,专门就西南国土资源与考察发展战略研究课题进行了分解,将川西北地区考察下达给中科院成都生物所。四川省国土局应省民族事务委员会的要求,把川西北国土规划与资源考察结合进行,一步到位,避免工作重复并节约经费,因此,于1987年4月7日向省政府写了专题报告。1987年5月,省政府同意开展川西北地区国土综合开发规划,成立领导小组,蒲海清任组长,焦成斌、康镜明任副组长。在省国土局组织协调下,由成都生物所牵头,动员41个单

位,110 余名专家、研究人员参加规划工作,历时两年,完成了规划。主研人员是刘照光、赵佐成、陈国阶、黄福宁等。川西北地区包括甘孜、阿坝两个自治州,面积 23.6 万平方公里,人口 155 万,位于长江上游,是几条重要支流的发源地,地理位置特殊,对整个长江流域的资源开发、水源涵养和生态保护有重要意义。本规划研究的重点是:川西北经济发展要建立在自然生态良性循环的基础上,充分利用当地的森林、草地、水源、矿产、野生药材、旅游等优势资源,发展民族经济和促进社会进步繁荣。1990 年 4 月 20 日,省国土局邀请有关专家和领导对“川西北国土规划”进行评审。

(七)川东国土规划

川东,系指四川省经济区划确定的范围,包括长江上游、嘉陵江中下游、乌江下游的重庆、遂宁、南充、达县、涪陵、万县、黔江 7 个市、地及内江市的乐至县,幅员面积 13.7 万平方公里,由川中丘陵、川东平行岭谷、盆周山区构成,处于全国 19 个重点综合开发区的重庆至宜昌长江沿岸和乌江干流沿岸地区的交汇地带,区位独特,资源丰富,已成为四川省经济实力最强的一级经济区。特别是三峡库区属于国家在 90 年代实施长江三角洲及其沿江地区发展战略的重要组成部分。

为配合国家沿长江开放开发的需要,抓住三峡工程上马的有利时机,充

分发挥资源优势,调整产业结构,加快库区建设,搞好开发性移民。四川省国土局、省计委于 1989 年 11 月 8 日联合向四川省政府写《关于开展川东地区国土综合开发规划》的报告,经省政府批准,成立了以副省长马麟同志为首的领导小组,具体工作由重庆市计委牵头,有关地区积极配合。1992 年初完成总体规划报告,在报告中提出:积极进行长防、长保和长江柑桔带三大工程,改善库区生态环境,提高农业生产技术水平,稳定粮食与经济作物的增长,进一步发展农副产品深加工。努力开发具有条件好,市场前景广阔的资源,发展化工、电力、建材、有色金属、纺织、皮革等工业。库区山羊皮驰名全国,应大力发展,逐步形成库区特色的支柱产业。加快现有公路改造和港口、码头建设,充分利用长江黄金水道集散物资。结合移民搬迁,加快城镇化进程,搞好旅游资源的规划与开发,促进库区经济社会的发展,逐步形成以重庆市为中心的资源转换型,全方位、开放型经济发展格局。为库区生产力布局、产业结构调整、开发建设项目、移民安置等提供了重要科学依据。

(八)乌江干流沿岸地区国土规划

乌江干流沿岸地区是《全国国土总体规划纲要》所列 19 个重点开发区之一。国家计委 1988 年 9 月向贵州省计委、四川省计经委、四川省国土局下达规划任务。目的是充分发挥本地能

源、矿产资源优势,逐步建成以电力、煤炭、铅、磷、铁合金为主的南方地区重要能源和原材料工业基地,使之对调整我国能源和原材料工业结构和布局,振兴贵州和川东经济起重要作用。

1988年10月~1989年4月,组织队伍,收集资料。由贵州、四川两省派人组成规划综合组,领导小组由贵州计委副主任邓传英、四川省国土局副局长甘书龙任正副组长。四川由省国土局、涪陵地区、黔江地区和西南师大地理系组成乌江流域沿岸(四川部分)国土规划协调领导小组,经过实地考察,征求有关地市县的意見,开会讨论,提交了《乌江干流四川地区国土规划报告》,1989年11月18日在成都通过评审。该报告获四川省1990年科技进步三等奖。四川部分是乌江沿岸重点开发区,也是三峡库区的一部分,适应重庆市和川东经济的发展,规划把区内建设成以水电为主的能源基地原材料(汞、锰、铝、建材)和化肥基地。

1989年11月,两省派人赴京参加编写报告。12月到1990年5月,综合各方面的意见,修改成送审稿,5月在贵阳召开规划领导小组评议会,修改定稿,由四川、贵州两省人民政府共同上报国务院。国务院批准了这个报告。该规划明确了区域发展战略。勾画出区域生产力总体布局框架,突出了能源和原材料工业基地建设,对农业、交通运输和环境保护作出了相应

安排,提出了一些实施规划的政策和措施。规划提出的涪陵铝厂、彭水电站等项目已纳入国家和省的“八五”计划。

(九)中德合作编制邛崃县国土规划

1987年,经四川省对外支协联系,省国外智力引进领导小组办公室论证批准,省国土局组织有关专家与联邦德国艾伯特基金会合作编制邛崃县国土(区域)规划。

1988年10月,两国专家开始工作,共同提出工作计划,1989年4月,组织两国专家对邛崃县进行了第一次系统考察,完成基础数据收集、问题分析、目标选择和项目考察等工作,在成都就考察结果和规划初步方向与有关部门进行了座谈,在此基础上编写中期报告。

1990年4月,德方专家再次来川工作,就中期报告提出关于资源开发、环境保护、建设项目和建设资金筹措等问题征求地方政府、项目主管部门意见,并进行补充考察。11月,中方专家收到德方专家关于邛崃县国土(区域)规划的最终建议报告,并进行了分析。针对变化了的情况,进行了从项目为主的调研,在此基础上编制出关于邛崃县国土(区域)开发的最终报告。

邛崃县国土规划的特点:①以该县经济社会发展中存在的问题分析入手,把解决存在问题作为发挥优势的

前提,列为规划的首要目标;②背景分析,从县内各区生产水平、产业重点和群众生活水平差异及其形成原因为重点,由此反映各区生产不平衡和各自的问题,有利于克服规划的小而全和区域发展目标的含混;③通过规划编

制和实施,培养当地民众的国土意识,强调民众对自己生存、生活区域内自然、社会、经济状况的全面认识,促进民众对规划实施的主动参与,有利于规划实施。

第四节 国土整治

国土整治是一项系统工程,需要多学科多部门的配合协调,需要巨大的人力、物力、财力。限于条件,国土部门仅开展一些试点和研究。

一、安岳县国土整治试点

1988年,省国土局决定开展安岳县国土整治试点,探索川中丘陵区国土开发整治的路子。安岳县是川中丘陵区人口密集的大县之一,面积2689.11平方公里,人口141.4万(1987年),每平方公里达525.9人,1987年,工农业总产值6.27亿元,人多地少,耕地后备资源贫乏,水土流失严重,农业生态失去平衡,制约了国民经济发展,在广大川中丘陵区有代表性。

1989年1月,省国土局邀请省内有关专家对安岳县提出的《国土综合整治资源再开发纲要》进行了论证。7月对《安岳县城南乡国土整治开发工程规划报告》、《周礼镇水土流失综合

治理规划报告》、《书房坝水库流域综合整治开发规划报告》三个重点工程进行论证。随后报内江市人民政府批准实施。

根据规划部署,通过3年实践,坚持以生物工程为主,调整林种结构,改善生态环境,因地制宜进行山水林田路综合治理,重点地区按照“山顶马桑戴帽,山腰桉柏混交,山脚果桑配套,道路杨树成行,溪岸绿树成荫”的规划,发展薪炭林4729.5亩,用材林4374亩,经济林11660.8亩,防护林490.5亩,水源涵养林1630.1亩,林木覆盖率由8.36%提高到15.2%,昔日荒坡裸露岩基上形成和增厚了土壤。成片改造中低产田4174亩,兴建石渠16834米,开挖土渠36170米,兴建电灌站六处,水田能排能灌,能水能旱。改造瘠薄坡土2075亩,兴建沉沙凼蓄水池容积25670立方米,粪池窖30400立方米。冬水田以石板护埂砌凼,鱼沟鱼凼和深沟高厢结合,亩产稻谷

550 公斤, 成鱼 100 公斤, 产值突破 1000 元。城南乡竹林村新发展沼气池 50 口, 以之为纽带发展种养结合的生态农业。同时狠抓横坡耕作和规范化栽培, 推广新技术, 大搞综合开发, 3 年来, 重点区粮食总产量增产 11%, 农业总产值增长 62.7%, 比全县同期高 3.1 和 14.4 个百分点。农民人均增产粮食 48.8 公斤, 增加纯收入 81.6 元。

二、全省地质灾害防治勘察

1991 年, 省国土局与有关地方政府和省计经委、省地矿局协商后, 于 4 月向国家计委国土司上报《关于 1991 年四川省部分重点地段灾害防治勘察项目报告》, 以后又报送了绵竹和松潘县两个项目。国家计委批准四川华莹市、汉源、攀西、绵竹、重庆市、松潘县六个项目, 共补助经费 190 万元。7 月召开四川省 1991 年度部分重点地质灾害勘察工作会议, 明确了地质设计编制、工程部署原则, 主要技术手段、经费预算、预期成果、项目管理、质量监控等要求。1992 年 4 月, 国家计委在四川江油市召开全国地质灾害防治前期勘察工作会议, 新安排了江油市窦团山危岩滑坡灾害勘察项目。加上续作项目, 国家计委 1992 年再补助 152 万元。

三、全省自然灾害调查及减灾对

策研究

1991 年 9 月, 省国土局约请成都山地所牵头, 组织开展“四川省自然灾害调查及减灾综合对策研究”, 重点对全省干旱、洪涝、崩塌、滑坡、泥石流、地震六项自然灾害进行调查研究, 要求全面准确反映四川这六种自然灾害的分布情况、发生特点、危害程度, 提出相应的全省自然灾害区划, 危险度分析和综合治理对策。

四、长江上游资源开发和生态保护区规划

1989 年 7 月, 九三学社中央主席周培源给江泽民总书记写信, 建议建立长江上游生态保护和资源开发区, 来促进长江大流域经济的全面振兴。提出以生物资源的综合利用和生态环境治理为中心, 大力发展立体生态农业; 以水能资源开发为突破口, 实行先上游后下游, 先支流后干流, 先易后难, 开发与治理并重的方针; 强化优势矿产资源开发, 大力发展基础产业。江总书记批示后, 10 月国家计委报送“关于建立长江上游生态保护和资源开发区问题研究报告”, 国务院原则同意。1990 年 6 月, 国务院三线办召开云、贵、川三省及重庆市领导成员及计委、国土局(处)负责同志参加的规划工作会议。四川进行“岷江干流及大渡河下游干流沿岸地区资源开发及生态保护规划”。规划区包括阿坝、成都、乐

山、雅安、宜宾五个市地州的 20 个县市区,面积 3.66 万平方公里,人口 692.95 万。区内自然资源优势突出,生态环境破坏严重,经济社会发展不平衡。1991 年 3 月,省国土局发出实地考察的通知,4 月,国家计委原副主任吕克白等和云、贵、陕三省,国务院三线办及省内有关厅局参加课题组的

同志考察了松潘、汶川、雅安、石棉、金口河、峨边、乐山等地。考察后,规划编写组对收集的资源进行认真的整理分析和研究,提出了编写大纲,反复修改论证,分工编写。1992 年 6 月完成《规划》总报告初稿,提交顾问组审阅修改。

第七章 农业资源调查与农业区划

30年代,中国地理学家开始陆续开展对全国和少数省份农业分区的论述。1934年,胡焕庸在对《江苏省的农业区域》研究基础上,对全国作了农业区域的划分,将四川划为“西南高地区”。与此同时,中国地理研究所编制了一本四川经济地图集及说明书。1936年,任乃强发表了《四川省的自然区划与天产配布》,按地貌与农、牧、矿产品等资源分布状况进行了分类,将四川划分为盆内,盆弦、盆外三大部分,盆内又划分为成都平原,川北丘陵区,川东褶地带,川南微褶地带4个区。1945年中国地理研究所侯学焘发表《四川省农业区域》一书,根据自然环境,人口密度,作物主次,城市矿区与农产供需因素,将四川划分为10个

区。此外,金陵大学美籍教授卜凯(JIBGCK)与中国学者一起,对中国22个省,168个地区,1676个田场,38256个农家,采取抽样调查方法,偏重农业经济发展,进行了分析研究,出版了《中国土地利用》一书和图表一册,将全国划分为两大农业地带和8个农业区,将四川列为“四川稻区”。

建国以来,农业区划工作一直受到中共中央国务院的重视和支持,并作为一项发展农业的基础工作,有计划、有组织的在全国普遍开展。同时列入全国科学技术规划,作为长期的重大项目,加以深入研究。因此,自上而下,自下而上,参加农业区划的人员之多,专业之广,也是其他各国所罕有的。

第一节 农业资源调查

1979年,四川省第一次农业资源调查和农业区划工作会议,制定了农业资源调查技术要点,共提出39个研究课题,分别由64个科研单位、大专院校和业务厅局承担。从1979年起,各地各部门广泛深入地开展了农业资源普查工作,初步摸清了土地、水、气候与生物资源的数量、质量、分布规律,及利用上的潜力与问题。普查结果表明:我省属于资源约束型的资源大省,资源的总量大,人均拥有量小,资源功能的利害并存,资源利用的潜力与问题并存,必须十分注意合理利用与资源保护工作。

一、土地资源

(一)土地利用现状调查

以县为单位进行,由县政府领导。四川省从1980年开始,采用航测地形图实地勾绘或选择若干有代表性的点实地丈量等方法,对耕地资源进行调查。林业进行了“五五”清查和林业二类调查,牧业开展了草原和草山草坡调查。通过不断深化和数据的综合平衡,1987年,全省土地资源的利用现状是:全省总幅员面积为56.5075万平方公里,折合为85500万亩,居全国第5位,其中耕地面积13200.59万

亩,占15.5%;园地692.4万亩,占0.8%;林地28960.4万亩,占34%;牧草地27364.5万亩,占32.2%;居民点及工矿用地2004.2万亩,占2.4%;交通用地889.1万亩,占1.05%;水域2532万亩,占2.97%;未利用地9412.5万亩,占11.1%。并印制了1:50万土地利用现状图。

(二)土壤普查

四川省在第一次土壤普查的基础上,又开展了第二次土壤普查。全省土壤共分23个土类,52个亚类。四川东部主要分布为紫色土、水稻土和贫壤土;西部主要有褐色土、棕色土、灰化土、草甸土、寒漠土等。东部盆地以紫色土为主,分布范围达106个县,面积约16万平方公里,占全省面积28%,故四川盆地有“红色盆地”之称。同时,对耕地土壤的有机质含量、养分、酸碱度以及土层厚度等,进行了调查。

(三)地貌类型和耕地坡度调查

1985年,省农业区划委员会下达,由中科院地理研究所牵头,组织全省200多个县区划办300多人实地调查基础上,编制地貌图和地貌区划,在1:5万的地貌图上进行量算。全省按地貌类型有平原、丘陵、山地、高原4大类。其中平原占2.5%,丘陵占

18.7%，山地占 49.8%，高原占 29%。坡耕地主要反映在坡土类。全省地面坡度在 10 度以上的耕地，共 1430 万亩，其中 25 度以上的坡地面积有 600 万亩。主要分布在山区和丘陵地区。

(四)“四低”、“四荒”资源调查

1990 年，根据全国的统一部署，省举办了培训班，全面开展了“四低”、“四荒”调查，即中低产田土、低产园地、低产林地、低产水面和荒山、荒坡、荒地、荒滩的调查。这项工作由省农业区划办牵头，有关部门协同进行调查。全省中低产田土面积为 6775.9 万亩，占总耕地面积的 71.1%，其中田 2961.6 万亩，占田总面积的 61.3%，土 3814.3 万亩，占土总面积的 82.7%，全省荒山荒地面积 6911 万亩，荒滩面积 228 万亩，合理改造利用，潜力较大。

二、水资源

(一)河川流量

水资源调查，由水电厅承担，从 1980 年到 1987 年完成了调查任务。调查结果是：多年平均总量为 3057 亿立方米，人均 3128 立方米，高于全国人均水平 16%，但省内径流量的时空分布不平衡。在时程分配上，60%~70% 的水量集中在 6~9 月，且多以雨洪出现。在空间分布上，约有 75% 的水量集中在山区和高原区，主要缺水地区为四川盆地，特别是盆中丘陵缺水严

重。

(二)地下水资源

据估算，盆地和安宁河谷、盐源盆地的地下水年可开采量为 66.35~76.35 亿立方米，利用率很低。

(三)水能资源

总理论蕴藏量为 1.5 亿千瓦，约占全国蕴藏量的 22%。可开发量为 0.92 亿千瓦。大量分布于西部地区——岷江及其以西，共 0.79 亿千瓦，占全省总量的 86%，东部地区——岷江以东不包括岷江，则相对较少，可开发量为 0.13 亿千瓦，占全省总量的 14%。

三、气候资源

省气象局组织全省市、地、县气象局历时 10 年开展了气象资源调查，初步掌握气候的时空分布规律。

(一)热量

东部多于西部，盆周低于盆底。盆地年平均气温 16~18.5℃。盆地、川西南山地日均温全年稳定在 0℃以上，积温 5500~7500℃，全年都是生长季节。川西北高原长冬无夏，气候寒冷，日均温 $\geq 0^\circ\text{C}$ 持续期 180~240 天，积温 1000~3000℃。川西高山峡谷地区河谷地带日均温 $\geq 0^\circ\text{C}$ 持续期最多可达 300 天，积温可达 3000~4500℃。垂直方向冷热变化较大。

(二)日照

东部少，西部多。盆地年日照时数

仅 1000~1600 小时,年总幅射量 334~397 千焦/平方厘米,为全国光照最少的区域。川西高山高原区、川西南山地较高,年日照时数为 1800~2600 小时,年总幅射量为 502~627 千焦/平方厘米。

(三)降水

全省大部分地区降水量在 600~1200 毫米之间。盆地降水量一般为 800~1200 毫米。盆地年降水量 80% 集中于 5~10 月。川西高山高原、川西南山地夏半年降水量占年降水量的 90%。冬半年雨水稀少,气候特别干燥。旱、雨季非常分明。

四、生物资源

中科院成都生物研究所,充分利用各方面的科技工作者多年调查的成果,在全省市、地、州、县普查基础上进行汇总,我省生物资源的情况是:

(一)植物资源

据调查和不完全统计,全省维管束植物有 232 科,1621 属,9254 种,约占全国植物种类的三分之一。其中裸子植物居全国第一位,被子植物居全国第二位。为四川所特有的植物物种约有 460 余种。在植物资源中,森林资源、草地资源,占有十分重要的地位。全省有林地面积 1.02 亿亩,占全省土地总面积的 12.03%;森林总蓄积量为 10.49 亿立方米,人均 11 立方米。森林分布不平衡,西部高于东部,盆周山地

多于丘陵平原。全省牧草地有 2.7 亿多亩,居全国的第六位。天然草地主要集中在川西峡谷和川西北高原,盆地和边远山地的草山草坡,则较为分散。全省还有 76 种珍贵植物,属国家重点保护。

(二)动物资源

动物资源十分丰富,居全国第二位。仅脊椎动物即有 1100 余种,占全国总种数的 24%。有 59 种珍贵动物属国家重点保护。

在动植物资源调查的基础上,编辑出版了《四川经济动植物资源开发》一书。全书共汇集了各类经济动植物资源 8000 余种,对动植物资源开发,栽培技术,养殖技术,加工技术等作了全面介绍。

五、社会经济技术资源

1983 年省第四次农业区划工作会议上决定开展农村社会经济技术资源调查。由省农业区划办公室和省社科院农村经济研究所等有关部门配合进行,历时 8 年,基本掌握了全省社会经济技术资源的情况。

(一)人口与劳力

1990 年,全省总人口 1.08 亿人,占全国总人口 9.4%;农村人口 9438 万人,占总人口 87.3%。农村劳动力 4890.8 万人。富余劳力约占三分之一以上,文化技术素质较低。由于人口多,人均农业资源相对不足,特别是耕

地资源人均只有 0.88 亩。人多地少，是四川最基本的省情。

(二)水利与农机

全省水利工程，1990 年共有 743454 处，有效水量 219.1 亿立方米，有效灌溉面积 4208.9 万亩，占耕地总面积的 44.5%。保证灌溉面积 3301.2 万亩，占耕地总面积的 34.9%，由于小型工程多，骨干工程少，地区差异大，除成都平原和少数丘陵县外，广大丘陵和山区，水利条件很差，还没有从根本上得到改善。全省农业机械总动力 1990 年为 126 亿瓦特。主要用于加工和机耕、机播，机收面积只有 941.8 万亩。大部分农活仍靠人力畜力完成。

(三)能源与交通

1990 年，全省中小水电站装机容量达 210 万千瓦，乡镇及其他集体煤矿实际年生产能力 3363.7 万吨，农村沼气池年产沼气约 4 亿立方米。总的趋势是生物质燃料如秸秆、薪炭等比重下降，煤电上升，支农的电力和柴油紧张。1990 年，全省各县和 96% 的乡及 67% 的村建成公路，山区公路有了改善。但仍有 45.7% 的等外路，还有 363 个乡和近 40% 的村不通公路，制约着农村经济的发展。

(四)科技与推广

全省有农业高校 5 所，农业中专

29 所，科研力量雄厚。省、地、县三级均有科研和推广机构。农业技术服务体系初步建立。县级农技推广中心发展到 131 个，乡、村站 6300 个，科技示范户达 18 万户，不脱产的村农技员达 3.6 万人。开展不同的产前、产中、产后服务。科技的推广还不能适应农业市场经济发展的需要。

在调查收集社会经济技术资源的过程中，还着重进行了人才资源的调查，农村劳动力转移的研究和土地生产潜力与人口承载量的研究，后两项均编印成书。

六、农村资源经济信息动态监测

在农业资源调查的基础上，为了掌握动态变化，提供信息，根据全国统一部署，四川省 1986 年开始，先后选择有代表性的邛崃、南江、大邑、米易、荣昌、丰都、青白江、蒲江、龙泉驿、郫县等 10 个县区，作为农村资源经济信息的监测网点，采集、分析、整理并提供各种资源经济信息。在此基础上，又逐步过渡到以单公里网布点方法，进行农村资源信息动态监测试点，并开始正式运转，及时掌握信息，为农业决策与管理，提供信息支持。

第二节 农业区划

1953年,农业部组织中国科学院和部分省市的农业科研单位参加,包括多学科的自然科学和经济学专家,共同研讨开展全国农业区划工作,并制定出简明的农业区划方案。四川省派代表参加了全国农业区划的研究。此后在省农业厅副厅长赵孟明主持下,组织地学、农学的专家进行了资源综合考察,拟定了四川农业区划的初步意见。1956年,四川省农科院编印了《四川省农业经济区划图》,1957年,省科委、省农业厅又组织有关科研单位和高校专家,在内江县等地进行了县级和专区级的农业区划试点。赵孟明组织专家撰写了《科学总结农业生产经验》、《论四川复种轮作制度》,分别在《红旗》杂志和《四川日报》发表,推动农业区划工作。1958年“大跃进”和人民公社化,又遇到三年自然灾害,农业经济陷入困境,农业区划的调查研究就基本处于停顿状态。1961年,中央实行“调整、巩固、充实、提高”的方针,农村经济较快恢复。1963年,中共中央、国务院召开了全国农业科学技术工作会议,把农业自然资源调查和农业区划,列为10年全国农业科学技术发展规划的第一项重点项目。在省科委的领导下,地学与农学界科

技人员密切合作,开展了我省第二次农业区划工作,大兴调查研究之风。中科院成都地理研究所,在对我省农业广泛调查基础上,编写出版了《四川农业地理》。1964年初,农业部召开会议,研究确定利用“一五”时期农业区划成果,进行生产的合理配置,将全国划分为松辽平原、川西平原等8大片,作为全国主攻重点样板。四川省结合农业分区,进行选建若干样板,合理调整生产布局。1964年5月,国家科委副主任范长江在江苏省无锡召开全国农业区划工作经验交流会,四川省派代表出席了会议,讨论并交流了工作情况和总结了经验。会上还讨论了农业部选建的八大样板如何结合的问题,会后《人民日报》发表了题为《用严格的科学态度领导农业生产》的社论。周恩来总理也明确肯定农业区划工作搞得对。从此,四川省有关部门及部分地区开展了农业区划工作。在开展范围和取得的成果上都比50年代有较大发展。“文化大革命”期间,农业区划工作停止。

1978年,全国科技大会把农业自然资源调查和农业区划列为第一项攻关项目。

1979年4月,省委召集省农办、

省科委、科分院、省农科院等 20 多个单位的负责同志,研究区划工作的部署,明确区划的指导思想和工作方法。并确定广汉、盐源为县级农业区划试点。同年 9 月,在乐山召开了全省第一次农业区划工作会议,明确提出“农业区划要为发展农业生产、调整结构、制定规划服务”,制定并通过了《四川省农业区划研究技术要点》。

为取得农业区划的经验,一方面开展了广汉、盐源两县的试点,另一方面,认真总结大邑县的经验。大邑县在县委书记陈庆福的率领下,调查了平坝、丘陵、山区的资源,总结了农业发展的经验教训,分析了山区的优势和潜力,提出了因地制宜发展生产的主张,依靠自己的力量,进行了粗线条的区划,并努力加以实践。

在试点和总结经验的基础上,肯定了大邑的经验,又肯定了广汉、盐源试点,全省提出了“从实际出发,由粗到细,粗细结合,逐步深入”的指导思想。这一指导思想和大邑县的区划工作经验,在 1980 年全国第二次农业区划工作会议上,得到了万里副总理和全国农业区划委员会的充分肯定,《人民日报》作了宣传报导。

从 1979 年到 1981 年,四川主要搞粗线条的区划,就是在收集、整理历史资料,分析研究现状,总结历史经验,进行重点调查的基础上,初步了解资源,初步揭示农业地域差异规律,初

步论证不同区域的发展途径和关键措施。这种粗线条的区划,在当时对重点解决农业上的“瞎指挥”、“一刀切”的问题,对促进农业的恢复与发展,起到了积极作用。1982 年到 1985 年,重点是查清资源、摸清家底,找准优势,扬长避短,进一步搞好细线条的区划。为合理调整农业结构与作物布局,制定农业发展规划和商品生产基地建设提供科学依据,促进农村商品经济的发展。经过近七年的努力,全省完成了农业区划的阶段性的任务,并取得了阶段性成果。

(1)全省参加此项工作的领导、科技骨干和专业队伍共 3 万人,先后提交的文字报告共约 2 亿多字,还积累了大量的资料和数据。

(2)省有关机构先后编制了综合自然区划、地貌区划、气候区划、农业土壤区划、水文区划、水文地质区划、植被区划。还编制了综合农业区划、种植业区划、林业区划、畜牧业区划、渔业区划、乡镇企业区划、水利化区划、水土保持区划、农业机械化区划。同时还编制了化肥、绿肥、棉花、甘蔗、柑桔、蚕桑、茶叶、烤烟等专题区划。各市、地、州和县(区)也大体类似编制了上列区划。编辑出版了《四川省农业资源与区划》上下集,《四川省农业资源区划数据》第一二集。是一本综合性、基础性的工具书。

(3)1979~1989 年,全省农业区

划成果共获各项奖励 2386 项。其中：部省级 895 项；地区级 688 项，县级 803 项。1986 年，在全省第五次农业区划工作会议上，对 93 个优秀成果（其中有 17 项获全国奖）给予了奖励，78 个先进集体，136 个先进个人给予了表扬。

（4）区划成果起到了很好的作用：一是为领导因地制宜、合理布局、扬长避短、发挥优势，提供了科学依据；为合理利用和保护资源提供了依据；二是总结了农业生产发展的经验教训，认识了地域分异规律，科学地划分了农业区，为因地制宜、发挥优势提出了科学建议；三是为合理调整农业结构和作物布局，制定农业规划提供了依据，促进了农业的全面发展。

从 1986 年开始，农业区划工作在完成阶段性任务后，重点转入农业区域开发规划，为农业综合开发服务。

（1）开展县级综合发展规划。1986～1988 年，先后进行并完成了 40 多个不同区域的县级综合发展规划。规划以农业为主，总结不同区域农业发展的经验，探索不同区域农业发展的路子，推动不同区域县级经济的发展。

（2）进行攀西地区农业综合开发规划。攀西地区是农业资源得天独厚具有巨大潜力的地区。1989 年，组织省级有关单位和凉山自治州、攀枝花市有关部门和科研单位，编制攀西地区农业综合开发规划。1990 年 9 月，

在北京召开了审议会。国家有关部委的领导，科研单位的专家参加了会议，会议由何康主持。并形成了审议会议纪要。对规划给予了充分肯定，并建议列入国家“八五”重点开发地区。得到了国家有关部门的采纳，促进了大桥水库的兴建和农业开发基金领导小组对攀西农业综合开发的立项。

（3）1986 年，全国农业区划办公室在松潘召开了贫困地区区划工作会，会后考察了大巴山贫困地区，提出了编制扶贫开发规划的任务。按照全国区划办和国务院扶贫领导小组办公室的部署，进行了秦巴山区和武陵山区（四川部分）农村经济开发规划，并反复论证了扶贫开发项目，特别是短、平、快项目。其规划成果，受到国家的好评，也为扶贫开发提供了科学依据。

（4）1991 年农业部部长何康在省政府副秘书长孟俊修、刘忠彬的陪同下，两次考察了阿坝、甘孜州后，提出开展青藏高原东部的农业综合开发规划研究。由四川牵头，甘肃、云南配合，阿坝、甘孜、迪庆、甘南四州参加，开展了青藏高原东部民族地区农业资源综合开发与保护研究。这项研究在 1991 年 10 月得到了国家有关部门领导的肯定。

（5）集中主要精力，搞好农业区域开发总体规划。1990 年，全省开展了省、地、县三级农业区域开发规划，为农业综合开发提供科学依据。省成立

了规划领导小组,副省长刘昌杰任组长。举办了有省地县参加的规划培训班,明确了指导思想、原则和内容。省的规划,在全国经济交流会议作了介绍,有些重点开发地区和开发的重大项目,为全国规划所采纳。受到了全国区划委员会的肯定。地、县两级规划已经基本完成。

(6)进行农业开发试验示范和持续农业的研究。1992年,根据资源调查—区划—规划—样板—实施的科学

程序,在总体规划的基础上,全省根据不同区域的特点,建立了13个农业开发试验示范区。探索资源开发、资源保护、资源增值、资源优化组合的路子,探索高产、优质、高效农业的发展。同时,根据全国的要求,在邛崃、乐至两县进行了持续农业的研究,探索高产、高效、低耗、农林牧渔、乡镇企业全面发展,一、二、三产业配套,生态良性循环,三大效益统一的发展模式。

第三节 专题调查

1980~1990年,在研究农业区划过程中,围绕农业发展中的重要问题,开展专题调查研究,其中在全省有影响的有以下几个方面。

一、棉花专题调查

1980年,省农业区划委员会组织作物学会、棉花、气象、地质、农经等研究部门,针对当时棉花产量低、品质差、成本高的问题,进行了棉花生产现状与布局的调查,向省政府提出了《关于棉花区划布局的调查研究报告》,提出棉花重点集中适宜区,调整次适宜区,取消不适宜区的建议,经省政府同意,1981年将分散种植棉花的县加以调整,由40多个县调整为20个县,面积由300万亩左右,调整到200多万

亩。通过两年实践,棉花单产和质量显著提高,总产持平,被调整的棉田,种植粮食和经济作物,取得显著的经济效益。

二、川东南水稻专题调查

鉴于川东南6个地区的稻田面积和产量,均占全省的50%左右,但增产幅度较小,为了挖掘增产潜力,1981年,省农业区划委员会组织有关单位的专家共31人进行综合调查,向省政府报送《关于发挥川东南水稻优势途径的报告》。提出在布局上要着眼以水稻为主,前后的作物安排,要有利于水稻生产,重视扬长避短,趋利避害等。省政府领导作了批示,并批转各地。

三、冬水田利用专题调查

冬水田是农业生产中的一个重要问题。如何利用,看法不一。为了给领导决策提供科学依据,1982年在省农科院王楚云的主持下,组织了冬水田利用的调查研究,并提出了调查报告。对无水源、缺水、有水的地方,分别提出了利用和改造的意见。并大力提倡综合利用,提高效益。此项调查,省政府转发各地。

四、甘蔗布局专题调查

针对全省甘蔗种植分散(达147个县)、单产低,而宜蔗地区的面积小,形不成商品优势的问题,1982年,组织专家和实际工作者进行调查,提出了《关于甘蔗发展区划及基地研究的报告》,选出了47个宜蔗县和13个次宜蔗县。1984年组织实施,宜蔗面积上升了88%,单产3.06吨,比1981年提高24.8%。1983~1984年,在凉山自治州进行调查,在分析凉山部分

县甘蔗产量高,品质优,有很大发展潜力的基础上,提出了《关于在凉山自治州建立蔗糖基地》的建议,得到省政府领导的肯定,并要求有关部门按此计划安排。

五、柑桔布局专题调查

柑桔是全省一大优势。为了发展柑桔生产,提高产品质量,合理布局是一个重要环节。1983年,省农业区划委员会委托中科院成都土壤研究所张先婉教授会同有关部门组织了柑桔生产调查,提出了柑桔不同类型的四个分区。即长江河谷及其支流甜橙区;长江支流宽皮柑桔、甜橙主产区;盆地西北宽皮柑桔栽培区;金沙江干热河谷甜橙主产区。为发展柑桔生产提供了合理的布局。

此外,还对非耕地的开发利用、川中旱片水利建设研究、大小春作物布局、化肥合理使用、农村产业结构调整、城市付食品基地建设等进行了专题调查,取得了较好的成效。

第四节 生态农业试验示范

生态农业兴起的动因。一是农村实行联产承包责任制,农民有了生产经营自主权,面向市场,对庭院、自留地、自留山、责任田、责任山进行综合经营,种、养结合,开拓致富之路,涌现

出多种多样的典型。二是农业区划普及推广了生态经济的科学知识,在应用区划成果中普遍进行试验示范。巴中县区划办试验总结了一户的经验,被省委政研室收编进《蜀乡状元谱》。

大足县农业区划后,在西南农大叶谦吉教授指导下,选南北山地区进行生态农业试验示范。以农业为基础,森林为主体,鲜果为重点,旅游为特色,规划“山顶松柏戴帽,山间果树缠腰,河岸绿树成带,田坎林果站哨,稻田推广鱼函,农村翠竹环抱”。实施三年,林木覆盖率由 6.8% 上升到 12.3%,400 口枯井重新冒出泉水,人均收入增加 64.4%。江津县乡乡搞农业区划,生态经济知识普及度大,较早配备乡农技推广员,每年大搞技术培训,全县有生态户 1 万多户,这些户年人均增加收入 100 多元,带动作用很大。县的发展战略“按两个规律办事,调整产业结构,建设生态农业,实现经济、社会、生态效益统一。”“挖掘资源潜力,稳定一个基础(粮食),发展三根支柱(柑桔、生猪、乡镇企业),拓展庭院经济,建设规模商品基地。”1987 年全县国民收入 7.65 亿元,比 1980 年增长 1.64 倍,工农业协调发展,后劲足。1985 年,省委组织力量研究农村发展战略,安排了农业生态系统的研究。1986 年 11 月,米易立体农业会议,更推动了各地庭院经济、立体农业、生态农业的发展。

在此基础上,省农业区划办于

1988 年 3 月 28 日至 30 日,在江津县召开了生态农业经验交流会。会后编印了《四川省生态农业经验选编》,印发了《四川省生态农业经验交流会纪要》。纪要总结归纳了组织推广的经验。主要有:①加强领导,科学决策,统筹协调。江津、眉山、绵竹、乐至、米易、大足、攀枝花市仁和区都成立了生态农业领导小组,县区长任组长。②把总体规划商品基地建设和抓基础——生态户、生态村结合起来,点面结合。③抓技术培训,开发智力,提高劳动者素质。眉山县两年培训 2518 人,2718 户生态户人均年产粮 843 公斤,超过农村人均产量 43%,人均收入 1366 元,高 1.6 倍。④逐步形成领导—科技人员—农村能人、生态示范户—群众的网络,使科技和经济结合,和群众结合,形成新的生产力。万县市九池乡形成这种网络,1987 年比 1983 年总产值增长 2.47 倍,人均纯收入增长 3 倍,年均增加 76.3 元,全乡已涌现万元户 29 户。⑤科技有偿服务和供销经营商业化。⑥自力更生和低息、贴息贷款。

生态农业试验示范面向市场,力求结构合理,功能高,效益好,给高产、高质、高效农业奠定了基础。

第五节 县级系统工程应用试点

1987年初,省委、省政府决定开展县级社会、经济、生态系统工程应用试点,由省长蒋民宽任领导小组组长,谢世杰、李吉泰为成员。省府副秘书长、区划委员会副主任孟俊修为办公室主任,办公室设在省国土局。同年3月,召开县级系统工程应用试点工作会,确定绵竹、大邑、通江、米易、乐至、合川、江津七县试点。会前在米易立体农业会议上开办了系统工程知识讲座,对市县领导进行概念开发;开办了师资培训班,为试点县提供了一批素质较好的教学人员和技术骨干。完成一个县的系统设计,需时1年至20个月,最终目标是让总体设计在实施运行中,真正变成现实的生产力,实现预期的经济、社会和生态效益。系统分析立足于整体分析,注重综合协调效应,用其进行总体设计,能使决策者做到立足于中长期利益去考虑和调整近期行为,是一种帮助县级决策实现科学化的好方法。试点强调县级决策层是规划主体的思想,强调三个侧重点:在思想开发和总体规划的关系上,侧重思想开发,促进县级宏观决策意识的觉醒;在规划过程和规划成果的关系上,侧重规划过程,以保证总体设计的质量;在规划设计和规划实施的关

系上,侧重规划实施,以验证总体设计的科学性。“重总体规划,更重决策素质的提高”的指导思想,是四川省开展系统工程应用试点的主要特色,受到全国农业系统工程学会的肯定。各县抽调领导干部和业务骨干423名参加总体设计,其中县级干部19名,具有高中级职称的316名,通过系统设计的参与,基本学会常用数学模式的79名,学会微机操作的18名;大多数人员都熟悉总体设计的主要结论,基本接受了系统设计的方法。总体规划的核心是科学拟定发展战略。绵竹县提出:“以生态农业奠基,名优食品开路,轻化建材接力”;大邑提出“立足农业,食品导向,能源先行”;通江提出“小字起步,配套加工,内联外引,滚动前进”,米易提出资源转化型和城郊服务型结合;江津提出“综合开发,协调发展,相互促进,累进增长”的城郊开发模式;合川提出“服务城市,优化农村,协同进化,推挽前进”的发展模式。乐至在试点中,把经济发展放在社会经济生态系统内去分析,发现人口和资源的关系是系统发展和演化的主要矛盾,人口的严重超载,打破了系统的和谐,破坏了系统的正常运转。三年试点,乐至县工农业稳步增长,财政收入

增长 48.4%，人口自然增长率稳定在 10%，少生 1.6 万人。绵竹县试点前（1985 年）的社会经济发展综合指数为 100，1988 年达到 152.38，反映总

体功能提高，总体效益变好。试点历时 3 年结束。受试点影响，有近 20 个县应用系统工程制定了总体发展规划。

第八章 科技与宣传

第一节 科技培训与科研组织

一、科技培训

1987年初,为了提高国土系统干部的业务素质,开展了多层次的业务培训。一是省、市、地、州、县国土局长培训班。1987年3月,在成都举办了第一期有省、市、地、州和部分县国土局长100多人参加的培训班。学习文件,请专家和有关领导讲课。以后局长培训班逐步形成制度,一年一次,从1989年至1992年共举办了4期,培训局长380人次。二是与大专院校配合,举办专业证书大专班。农业区划与社科院农经所、西师大等配合从1988年至1992年举办了5期专业证书培训班,培训300余人次;国土规划在西师大、川师大从1988年以来共举办了四期专业证书培训班,有100余名学员获得大专文凭,在川大还举办了土地管理专业证书大专班。三是短期业

务培训。地籍工作,结合业务的开展从1988年以来,进行了3期以上较为全面、系统的业务培训,同时结合土地详查工作的开展每年开展一批,培训一批;法规与土地执法监察从1989年以来,也举办了三期较为大型的培训班,培训土地监察干部600余人;土地利用管理则采取以会代训的办法,对省、地、县土地利用管理干部进行普遍的轮训。四是对乡、镇土地管理人员岗位教育电视培训班,据不完全统计,从1991年至1992年,全省58个县(市、区),有1750名土管员参加学习。

二、科研组织

1987年初,省农业区划委员会成立了有社科院农经所、成都地理所、省自然资源研究所、川农大等大专院校、科研单位的专家组成的农业区划科学技术顾问组和项目评估组;1987年2

月,成立了以西农大土地学专家叶公强教授为组长的四川省土地利用现状调查技术指导组。1987年12月,经省政府同意,国家科委批准建立了四川省国土勘察规划研究所;1990年省国土局设立了科教处主管全省国土系统科教工作;1992年设立了国土局学会办公室。从1987年至1992年,陆续成立了国土经济学研究会,农业区划研究会,土地学会等3个一级学会,全面开展了国土综合管理的科研工作。

为了调动科技人员的积极性,国土局在工作中认真贯彻了科技奖励政策。一是国土、农业区划、地籍通过全

国业务系统进行奖励。如农业区划几年来共获全国农业区划委员会一等奖5项;二等奖9项,三等奖40项。二是重大科技成果,申报省科委参评全省科技进步奖,从1987年以来,国土系统获省科技进步奖、星火奖、优秀成果奖约50余项。三是国土局科技进步,从1989年以来,报国家土地管理局评奖的共获一等奖3个,二等奖7个,三等奖10个;省政府一等奖1项,二等奖3项,三等奖1项;1992年,省国土局对市、地、州和各业务处室实行了责任目标管理,进行了达标奖。

第二节 学术活动

省国土局成立后,与社科院农经所、工经所、省农科院、成都地理所、成都生物所、省自然资源研究所等科研单位和川大、西师大、西农大、川师大、西南财经大学、科技大等大专院校,密切配合,围绕国土规划,农业区划的理论方法,城乡土地管理的基础理论,科学体系的建立,土地立法,资源配置,产业结构调整,区域经济,地籍管理,地价评估,地产市场等重大问题,开展了一系列的学术研讨活动,取得了一批研究成果。其中较为突出的有:1987年以省政府名义邀请国务院有关部门和科研单位在成都对攀西、川南国土

开发进行了研讨;1987年6月,省国土局与省农科院遥感中心配合,在若尔盖利用遥感技术进行了土地详查方法改革的试点研究;1988年,国土研究所与南充国土局配合,进行了《四川盆地耕地系数测算方法研究》,为准确掌握我省耕地面积,提供了依据;1989年,国土局和省科委联合在简阳召开了系统工程的理论、原理,在区域规划中的应用方法研讨会,会后论文由省科委编印成书出版;同年国土局参加省政府邀请的国务院有关部门和专家进行“三江”(金沙江,雅砻江,大渡河)综合考察。1989年,省国土局与联邦

德国艾伯特基金会合作,在邛崃进行了县级国土规划的试点研究。1990年,全国农业区划学会在成都召开了以粮食为主题的全国学术讨论会,四川省农业区划研究会同时召开,并发表了四川粮食状况与对策的论文。1991年6月,全省地籍管理研讨会在成都召开,8月,省国土局和省农工

委、农牧厅、社科院联合在铜梁召开了我省土地危机与对策研讨会。1992年11月,全国城镇地籍调查技术指导组西南组在马尔康开展第一次技术方法研讨活动,国家土地管理局地籍司和云、贵、川三省及成都、昆明市派代表参加。

第三节 宣传活动

围绕“土地日”和“国土宣传月”(1990年以前每年10月为国土宣传月,1990年后改为6月),在全省城乡采取多种形式进行国情、国策和土地法规的宣传教育。利用电台、电视台、有线广播、报刊杂志,深入宣传土地国策和我省的基本省情,严格依法用地的先进典型,违法占地的典型案件,编印了30多种宣传材料送到各地。仅《全国土教育》一书就在全省发行13万册。结合当前形势,每年确定一个主题,请党政领导,举行报告会、研

讨会等形式。还组织了全省乡以上党政干部和土地管理干部法规知识考试,参加人数达20万人次;摄制电视故事片、宣传片10多集,在国内外引起强烈反响,给予好评。广大干部群众土地省情意识和危机感,土地管理执法意识不断增强,依法用地、节约用地和保护耕地受到全社会重视。土地的公有观念和国有资产观念也在增强,推动了土地使用制度的改革和地产市场的发育和建立。

第九章 管理机构

第一节 省级管理机构

1922年,国民政府设立了土地局,聘请外国土地专家当顾问。1936年,四川省地政委员会成立,由省主席兼任委员长,民政厅长嵇祖佑任常务委员。1938年,正式成立四川省地政局,由民政厅长嵇祖佑任局长。地政局职责范围,主要是制定土地的政策、规章,土地行政,征收地租、地税,土地登记,测量、制图,评定地价等。1946年,国民政府行政院设置了地政部,下设地籍、地权、地价和总务等司局。

1950年至1952年初,西南军政委员会土改工作委员会,领导原西康省、川西、川东、川南、川北行署,开展土改工作。川西、川东、川南、川北行署及西康省分别成立了地政局或民政局地政科(处)来管理土地行政等工作。

1952年9月至1962年底,全省土地管理工作由省民政厅代管,民政厅由民政处(1956年前为民政科)3~

5人专管。各市、地、州、县由民政局相应的科(股)确定人员专管或兼管,地区一般2~3人,县一般1~2人。

专管或兼管部门的具体职责是:

(1)办理国家建设用地的征、拨手续。

(2)负责被征地农民的搬迁、安置工作。

(3)土地资料的整理、保管等。

(4)调解、处理土地纠纷等。

其中,1958年初至1962年底,国家建设用地的征、拨工作,交由建设部门承办,民政部门不再办理国家建设用地的征、拨手续,只负责被征地农民的安置工作和土地纠纷调解处理工作。

1958~1986年,全省土地管理工作主要由省建设部门(建设厅、基本建设委员会或城乡建设环境保护厅等)代管,先后由省建设厅城市建设处

(1958~1961)2~4人专管和省建委设计规划处4~10人专管。

专管或兼管部门的职责是:

- (1)办理国家建设用地的征、拨手续;
- (2)开展城市规划等工作;
- (3)管理建设、征拨用地资料;
- (4)处理有关用地权属纠纷。

其中,1961~1965年,由省计划委员会(省建委与省计委合并)设计规划处代管;1966~1969年,由省基本建设委员会设计规划处代管;1969~1976年由四川省革命委员会生产组代管;1976~1983年由四川省基本建设委员会设计规划处代管;(1981~1983年,由规划处代管);1983~1985年,由省城乡建设环境保护厅规划处代管;(其中,1984年成立四川省人民政府国家建设土地征用办公室,同规划处一套人马两块牌子)1985~1986年,由四川省建设委员会规划处代管。

1986年11月,四川省人民政府报经国务院批准,下发了《关于成立四川省国土局的通知》,在四川省土地管理局、省农业区划办和省计委国土处和省建委规划处、移民办的基础上,成立城乡土地管理、国土规划与整治、农业区划“三位一体”的综合管理机构——四川省国土局,撤销四川省土地管理局,于1987年1月1日挂牌办公。

省国土局是省政府的直属行政机

构,正厅级,其机构由行政机构、事业、企业单位和挂靠的临时机构组成,具体是:

(1)行政机构。经省编委批准的行政机构为八处一室。即:政策法规处、土地监察处、行政监察审计处、国土整治处、区域规划处(与农业区划办公室一套人马两块牌子)、土地利用管理处、移民办公室(四川省三峡工程移民办公室二块牌子一套人马)、地籍管理处、人事科教处、办公室。

此外,根据土地使用制度改革工作的需要,1992年增设土地使用制度改革办公室(即:地改办),因省机构审批冻结,该办设立后还未报省编委审批。

其中,1979年5月,四川省革命委员会发出通知,建立“四川省自然资源调查和农业区划委员会”,由省革委会副主任杨汝岱任主任委员,省革委会副主任刘海泉、农业组组长卫广平、副组长李维嘉,中科院成都分院副院长廖伯康等五人为副主任委员,李维嘉兼任秘书长,丁锡祉等著名专家任委员,委员会下设办公室,设在省农业组(后为省农办)。1983年,四川省农业区划委员会办公室,随着农办合并到计经委。1984年,农业区划办公室与省计经委国土处合并,仍保留四川省农业区划委员会办公室的牌子。1986年划到省国土局,与省国土局农业区域规划处一套人马两块牌子。

1983年,四川省计划经济委员会设立国土处,1986年底划到省国土局,成为四川省国土局国土整治处。1986年底,四川省三峡工程移民办公室,四川省大型水电工程移民办公室,由建委划归省国土局,成为四川省国土局移民办公室(对外保留两块牌子)。1992年从省国土局划出去,建立四川省人民政府三峡工程移民办公室,四川省人民政府大型水电工程移民办公室,成为省人民政府的直属机构。行政机关编制。经省编委核定省国土局机关编制77人,实有在编人数89人。另占用事业、企业单位编制3人,使用临时工作人员15人。

(2)临时机构及其他非行政性机构。挂靠省国土局临时机构,四川省土地资源调查办公室;非行政性机构两个,即:中共四川省国土局机关党委、学会办公室。

(3)事业、企业单位。省国土局直属事业单位有两个,即:四川省国土勘测规划研究所,四川省土地有偿使用地价事务所。直属企业一个:四川省土地开发总公司(1993年与国土局行政脱钩)。

事业单位编制。省编委核定国土勘测规划研究所、地价事务所编制共70人,其中研究所60人,地价事务所10人,实有在编人数共62人,其中研究所55人,地价事务所7人。

企业单位编制。省经委核定土地

开发总公司编制40人,实有在编人数5人。

四川省国土局是主管全省国土整治、城乡土地管理和农业区划的职能部门,也是土地管理的执法监督部门。其主要职责是:

(1)贯彻、执行国家关于国土整治和土地管理的方针、政策和法律、法规;

(2)负责组织全省国土资源考察、规划和开发整治;

(3)负责农业资源调查和农业区划工作;

(4)主管全省土地的调查、统计和登记、发证工作;

(5)组织编制土地利用总体规划和年度计划,检查、监督各地、各部门土地利用情况,并做好协调工作;

(6)主管全省土地征用、划拨工作,承办由省政府审批的征、拨用地工作,组织和监督有关部门、单位作好被征地群众的生产、生活安置工作;

(7)负责全省土地使用制度改革,建立和发展规范化的地产市场。

(8)会同有关部门查处重大土地违法案件,调解、仲裁重大土地纠纷;

(9)按有关规定收缴、管理、安排使用征拨土地的费用;

(10)负责全省国土整治和土地管理方面的宣传、教育、科技、外事等工作。

第二节 基层管理机构

1985年前,四川省基层没有专门的土地管理机构,只在有关局委设立科室,确定人员专(兼)职管理土地。1987年后,根据四川省人民政府《关于成立四川省国土局的通知》精神,各市、州政府,地区行署,相继成立了市、地、州国土局。市、地、州国土局是市、州政府,地区行署领导的政府职能部门。全省已建市、地、州国土局23个,其中单设的21个,与计划等部门合设的2个。每个局编制人数为25~80人,全省市、地、州国土局共有干部职工710人。内设机构一般为:土地监察科(处),土地利用管理科(处),国土整治科(处)、区域规划科(处)、地籍管理科(处),办公室等。

各市、地、州国土局的主要职责是:

(1)宣传贯彻执行国家、省关于国土整治和土地管理的方针、政策和法律、法规;

(2)负责组织本地区国土资源考察、规划、开发整治和农业资源调查、农业区划工作;

(3)主管本地区土地调查、统计和登记发证工作,编制土地利用总体规划和年度计划,检查监督各部门、各单位土地利用情况,做好协调工作;

(4)按照法定权限、程序承办政府(行署)依法审批的征、拨用地手续,组织监督有关部门、单位作好被征地群众的生产生活安置工作;

(5)负责本地区土地使用制度改革,建立和发展规范化的地产市场;

(6)会同有关部门查处重大土地违法案件,调解、仲裁重大土地纠纷;

(7)按有关规定收缴、管理和安排使用征拨土地的费用。

省、地、县、乡四级土地管理网络和城乡土地管理体制逐步形成。在1987年后,相继建立和完善了省、市(地、州)、县(市、区)、乡(镇)、国土管理机构。全省217个县(市、区)中,215个成立了国土局,共有国土管理人员5000余人。县(市、区)国土局一般10~30人,内设机构一般有:土地监察股(科),国土整治区域股(科)、土地利用管理股(科)、地籍管理股(科)、办公室。

县(市、区)国土局主要职责是:

(1)宣传、贯彻执行国家、省、市(地、州)关于国土整治、土地管理的方针政策和法律法规;

(2)负责县(市、区)国土资源考察、规划、开发整治和农业资源调查、农业区划工作;

(3)主管县(市、区)土地的调查、统计和登记发证工作,编制土地利用总体规划和年度计划,检查监督各单位土地利用情况,做好协调工作;

(4)承办土地征拨手续,会同有关部门做好被征地群众的生产、生活安置工作;

(5)负责县(市、区)土地使用制度改革和地产市场的管理;

(6)会同有关部门查处土地违法案件,调解、仲裁土地纠纷;

(7)按有关规定收缴、管理、上交、安排使用征拨土地的费用。

全省大部分县的乡镇,都设立了国土管理所或办公室,配备了专职或兼职国土管理干部,一般每个乡镇1~5人。其主要职责是负责宣传、贯彻执行《土地法》和有关土地管理的政策和法规,农村建设用地管理,违法违纪案件的查处,在县(市、区)国土部门领导下开展其他工作。

全省23个市、地、州国土局都设

置了土地监察处(科),有6个成立了土地监察执法队;165个县、市、区成立了土地执法队;全省市、地、州、县共建立了145个人民法院国土执行室。全省少数县(市、区)的村一级还设有土地管理执法监察小组,最少的1人,多的2~3人,一般由村干部兼职,在县(市、区)、乡镇国土部门的领导下开展工作。土地监察机构和执法手段日益完善,全省土地管理逐步走上规范化、法制化的轨道。

为了适应社会主义市场经济需要,推动地产业的发展,加强土地资产的管理,全省建立了21个地价评估事务机构,地价评估体系基本形成;成都、重庆、乐山、绵阳、自贡、广汉、雅安、宜宾、内江等市地,分别建立了地产交易所或地产交易中心,建立了市场管理制度,逐步形成了地价评估,登记、收费、发证等一条龙服务体系,开始向规范化发展。