

中华人民共和国地方志丛书

陕西省志

陕西省地方志编纂委员会 编



第八卷

土地志

陕西出版集团
陕西人民出版社



陕西省志

陕西省地方志编纂委员会 编

第八卷

土地志

陕西出版集团
陕西人民出版社

中华人民共和国地方志丛书

陕西省志

陕西省地方志编纂委员会 编

第八卷

土地志

陕西出版集团
陕西人民出版社

陕西省地方志编纂委员会

- | | | |
|-----|-----|---------------|
| 主任 | 袁纯清 | 省长 |
| 副主任 | 赵正永 | 常务副省长 |
| | 郑小明 | 副省长 |
| | 孟建国 | 省政府副秘书长 |
| | 刘培仓 | 省地方志办公室主任 |
| 委员 | 薛耀瑄 | 省委副秘书长 |
| | 桂维民 | 省人大常委会秘书长 |
| | 姚毅 | 省政协秘书长 |
| | 任贤良 | 省委宣传部副部长 |
| | 王国权 | 省军区副参谋长 |
| | 鬲向前 | 省人力资源和社会保障厅厅长 |
| | 刘小燕 | 省财政厅厅长 |
| | 董旭阳 | 省新闻出版局局长 |
| | 王莉霞 | 省统计局局长 |
| | 王建明 | 省档案局局长 |
| | 焦博武 | 省地方志办公室纪检组长 |
| | 史天社 | 省地方志办公室副主任 |
| | 武复兴 | 省图书馆名誉馆长 |
| | 霍松林 | 陕西师范大学教授 |

《陕西省志·土地志》编纂委员会

主任	王登记				
副主任	马明银	燕崇楼	李国栋	梁枫	喻建宏
委员	刘万祥	吕崇德	卢勇	赵德寿	孟建新
	陈兴海	李明彬	张忠强		

《陕西省志·土地志》编纂办公室

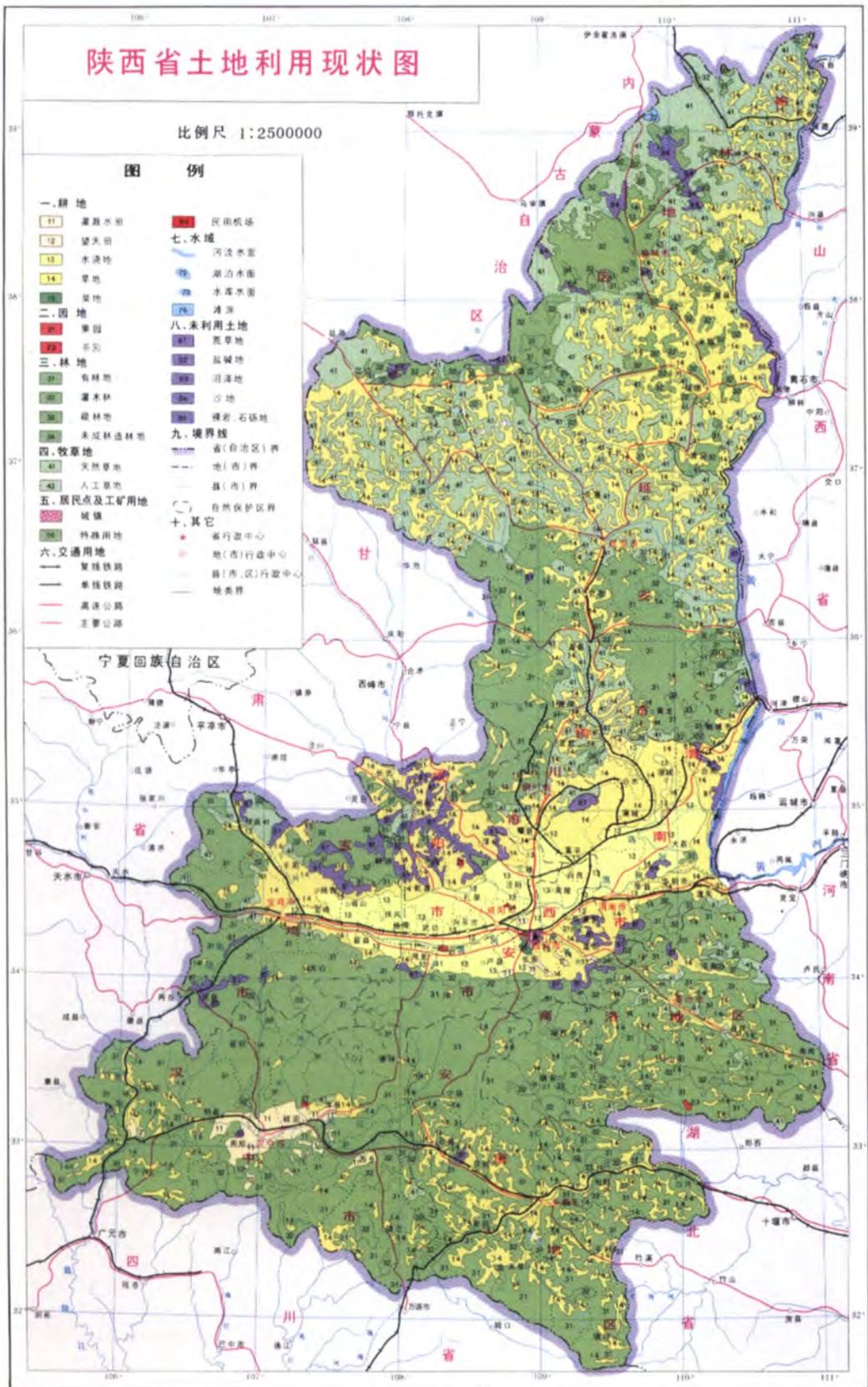
办公室主任	刘万祥	
办公室副主任	张忠强	王宝成

《陕西省志·土地志》编纂人员

主 编	杨海娟	张启凡			
副主编	包纪详	刘胤汉	李 阳		
参编人员	李铁山	史珠明	王兴盛	冯小龙	许 玲
	雷 敏	何艳芬	李 钢	崔 鹏	刘晓琼
	吴文恒	樊 涛	王旭红	马 莉	李 妮
	毕志涛	房鹏飞	邢海红	吕 萍	戴俊杰
	童 恋	姜宁宁	赵思敏	张卫卫	李雪敏
	吴 斐	张文婷	张 帆		

审定单位

初 审 《陕西省志·土地志》编纂委员会
终 审 陕西省地方志编纂委员会



陕西省土地利用现状图 (1996年)



陕北长城沿线风沙区（沙地）



陕北黄土高原丘陵沟壑区（梯田）



渭北旱塬区



关中平原区



陕南秦巴山区



汉中盆地



1994年6月25日 省土地局局长张宗良（左二）、副市长张富春（左四）、市土地局局长卫志钧（左三）、市人大城建委主任张凤厚（右二）、市司法局长刘志汉（左一）等同志在雁塔区宣传点



1996年6月 榆林市土地管理法规电视知识竞赛



1994年6月25日 西安市雁塔区“土地日”宣传咨询现场



1995年9月6日 陕西省“如意杯”保护土地知识竞赛



1996年9月27日 保护耕地宣传车



1996年9月27日 省局领导张积和（左一）、谭道发（左三）、马明银（左五）等在街头宣传耕地保护政策



1996年6月25日 西安市第九个全国土地日宣传活动



1996年保护耕地活动宣传



1996年9月27日 保护耕地宣传活动



1999年6月25日“土地日”全省少儿书法大赛



《秦之声》土地管理戏曲晚会



1999年3月24日 宝鸡市渭滨区土地利用现状图



1999年4月14日 宝鸡市渭滨区地籍调查简介



2000年咸阳市淳化县旧村庄土地复垦项目（复垦前）



2000年咸阳市淳化县旧村庄复垦项目（复垦中）



2000年咸阳市淳化县旧村庄土地复垦项目（复垦后）

序

《陕西省志·土地志》经过三年多的努力，终于编纂完成。这是陕西第一部土地史志，是全省土地管理领域的一件大事。为此我充满喜悦，欣然提笔作序。

土地是宝贵的不可再生的资源，是国家和社会最大的资产。土地支撑着各行各业，涉及千家万户。地安则安，地乱则乱。回顾历史，一次次战争和革命，无不是围绕土地、围绕土地制度、围绕土地利益展开的。陕西土地资源特别是耕地资源稀缺，当前又处在工业化、城镇化快速发展时期，土地供需矛盾十分突出。研读土地史志，以史为鉴，对我们正确认识陕西土地省情和历史，推进土地集约节约利用，切实保护耕地，走建设占地少、利用效率高的路子有重要的实际意义。

《陕西省志·土地志》实事求是地记述了陕西土地制度、土地管理的发展过程，融思想性、资料性、科学性为一体，文字表述朴实无华，简洁准确。行文通俗流畅，寓褒贬于记述之中，明规律于兴衰之内。记事的时间跨度，上溯到公元前7000多年前的原始氏族社会，下延至公元2000年，突出了陕西是中华文明重要发祥地的地域特点和时代特点，不仅为陕西的社会科学和自然科学研究提供了大量基础资料，具有资政和辅治功用，而且有利于使国内外读者进一步认识陕西、了解陕西，从而参与陕西的建设和发展，还有利于激励广大群众热爱家乡、建设家乡，为振兴陕西而努力。

力。因此，它也是一部国情省情教育和爱国主义的参考教材。

“盛世修志”。《陕西省志·土地志》是陕西经济全面振兴时期的产物，是包括西北大学等单位一大批专家、学者和离退休干部在内的土地管理工作者共同努力的结晶。我向他们表示深切的感谢。陕西土地管理工作必将以此为鉴，在新的历程上，沿着具有中国特色社会主义道路阔步前进，取得更大的成绩。

王登元

2009年8月于西安

凡 例

一、本志以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，用历史唯物主义观点，记述陕西省土地管理的历史和现状。上限追溯到新石器时代西安半坡时期，下限截至2000年。重点记述中华人民共和国成立后，特别是改革开放以来陕西省土地管理的发展历程。

二、体例：由述、图、表、录组成，以志为主，辅以表、图及照片。除大事记采编年体兼及纪事本末体外，各篇均述而不论，寓观点于记述之中。篇目结构分篇、章、节三个层次，层层相辖。

三、文字记述：除引用古籍原著用文言文之外，正文一律用语体文记述。字体除必要时使用繁体字外，统一用国家公布的简化字体。

四、历史朝代、名称、管制、地名等均沿用传统称谓。

五、本志计量单位，历史部分照原始资料实录；中华人民共和国成立以后按国务院《中华人民共和国法定计量单位》标志单位，唯土地面积按现行习惯以亩为单位，必要时换算为公顷、平方米或平方公里。数字按国家语言文字工作委员会等七部门《关于出版物上数字用法试行规定》规范书写。

六、资料来源：主要选自历代正史、地方志、档案、图书、报刊、专著、调查资料、统计数据、网络等。

七、本志由概述、大事记及专业篇组成，共9篇、23章、62节。概述、附录不列入篇序，不分章节。

目 录

概 述	1
第一篇 土地资源	1
第一章 地理位置及自然条件	3
第一节 地理位置	3
第二节 自然条件	3
第二章 土地资源状况	39
第一节 土地利用现状	39
第二节 土地类型	50
第二篇 土地制度与赋税	55
第一章 土地制度	57
第一节 原始社会土地制度	57
第二节 奴隶社会土地制度	59
第三节 奴隶社会向封建社会过渡时期土地制度	61
第四节 封建社会土地制度	64
第五节 民国时期土地制度	86
第六节 陕甘宁边区土地政策	98
第七节 中华人民共和国土地制度	108
第二章 土地赋税	117
第一节 奴隶社会土地赋税	117
第二节 奴隶社会向封建社会过渡时期土地赋税	117
第三节 封建社会土地赋税	118

第四节	民国时期土地赋税·····	131
第五节	陕甘宁边区土地赋税·····	136
第六节	中华人民共和国土地赋税·····	141
第三篇	土地利用与规划·····	163
第一章	土地利用总体规划·····	165
第一节	第一轮规划·····	165
第二节	第二轮规划·····	166
第二章	土地利用计划·····	178
第一节	体系建立·····	178
第二节	计划管理·····	179
第三章	建设用地管理·····	187
第一节	国家建设用地管理·····	187
第二节	乡(镇)村建设用地管理·····	199
第三节	其他建设用地管理·····	204
第四章	土地评价·····	207
第一节	城镇土地价格评估·····	207
第二节	耕地质量评等定级·····	210
第五章	土地市场·····	214
第一节	土地市场立法·····	214
第二节	土地市场发育·····	214
第三节	中介管理·····	217
第四篇	地籍·····	223
第一章	土地利用现状调查·····	225
第一节	调查背景·····	225
第二节	调查实施·····	226
第三节	调查技术规程·····	233
第四节	调查成果·····	244
第二章	城镇地籍调查·····	251
第一节	调查背景·····	251

第二节 调查程序	252
第三节 调查内容	254
第三章 土地登记	258
第一节 初始登记	258
第二节 变更登记	264
第四章 西部大开发土地资源调查与评价	266
第一节 背景	266
第二节 坡耕地调查	267
第三节 耕地后备资源调查	276
第五章 土地统计	285
第一节 土地调查统计	285
第二节 土地综合统计	289
第六章 土地档案	297
第一节 档案管理	297
第二节 档案利用	299
第五篇 土地开发与保护	301
第一章 耕地保护	303
第一节 耕地总量变化	303
第二节 基本农田保护	310
第二章 土地复垦开发整理	315
第一节 待开发土地资源调查	315
第二节 土地复垦开发整理的实践	316
第六篇 土地立法与监察	319
第一章 土地立法	321
第一节 《土地管理法》出台以前	321
第二节 《土地管理法》出台以后	322
第二章 土地监察与权属纠纷调处	336
第一节 土地监察	336
第二节 土地权属纠纷调处	342

第七篇 科技宣传教育	363
第一章 科 技	365
第一节 科技发展	365
第二节 土地科技奖励	366
第三节 科技人员奖励	369
第二章 宣传教育	371
第一节 宣 传	371
第二节 教 育	373
第八篇 机构与队伍	379
第一章 土地管理机构	381
第一节 行政机构	381
第二节 事业单位	383
第三节 社团组织	383
第二章 土地管理队伍	386
第一节 从业人员	386
第二节 先进单位和个人	393
第九篇 大事记	395
附 录	433
附录一 陕西省实施《中华人民共和国土地管理法》办法	435
附录二 陕西省实施《土地复垦规定》办法	445
附录三 陕西省经济技术开发区土地管理规定	449
附录四 陕西省国有土地使用权出让和转让管理办法	452
附录五 陕西省人民政府关于深化土地使用制度改革加强 土地管理的决定	459
附录六 陕西省实施《村庄和集镇规划建设管理条例》办法	464
附录七 关于印发《陕西省国有企业土地资产管理暂定》的通知	470
附录八 陕西省《关于加强耕地占补平衡工作的通知》	474
附录九 关于印发《陕西省新增建设用地上地有偿使用费 投资土地开发整理项目管理（试行）办法》的通知	476
编后记	484

概 述

陕西省位于中国中部偏东，是个内陆省区，横跨黄河、长江两大流域，大部分属于黄河流域。周围与八个省区市接壤。东面是山西省和河南省，东南面是湖北省，南面是重庆市和四川省，西面是甘肃省和宁夏回族自治区，北面是内蒙古自治区。

根据《2000年陕西省土地利用现状数据集》，陕西省土地总面积为205 794.6平方公里（折合30 869.2万亩），占全国土地总面积的2.1%。其中耕地为7 200.7万亩，占陕西省土地总面积的23.33%；园地为855.7万亩，占陕西省土地总面积的2.87%；林地为14 439.3万亩，占陕西省土地总面积的46.77%；牧草地为4 767.9万亩，占陕西省土地总面积的15.45%；居民点及工矿用地为1 027.7万亩，占陕西省土地总面积的3.33%；交通用地为217.7万亩，占陕西省土地总面积的0.71%；水域为605.4万亩，占陕西省土地总面积的1.96%；未利用土地为1 724.8万亩，占陕西省土地总面积的5.59%。

陕西省土地类型，在地域分布上因不同属性土地类型的集聚组合，形成明显的不同地域的土地类型构成，即陕北长城沿线风沙滩地区、陕北黄土丘陵高原区、关中平川塬地区、陕南秦巴山地区和汉江沿岸平坝丘陵区。陕北长城沿线风沙滩地区的主要土地类型是湖盆地、各种沙地、滩地、复沙黄土丘陵地；在陕北黄土高原地区，主要组成分布的土地类型是黄土塬地、黄土梁地、黄土峁地、川地、塬地、黄土丘陵地、土石丘陵地、沟谷地、黄土低山地、土石低山地；在关中地区主要组成分布的土地类型是河漫滩地、河流阶地、黄土台塬地；在陕南秦巴山地区，主要组成

分布的土地类型是低山疏林地、中山“杂木林”地、中高山针叶林地、沟谷地、亚高山灌木林地、亚高山苔原地、亚高山裸露基岩地；在汉江沿岸平坝丘陵地区，主要组成分布的土地类型是河漫滩地、河流阶地、土石丘陵地。

二

在距今8000多年前，关中和汉中地区及黄河中游其他地区，出现了早期的农业氏族公社，他们沿河或者在近水源的阶地平野或山脚下，聚族而居。在7000~6000年前，半坡人开垦土地，种植作物。大约在5000年前，渭河流域中部出现了炎帝部落，关中盆地与北部黄土高原交界的西部，出现了黄帝部落。

黄帝时代即“划野分州”、“建制万国”，开始出现井田制。原始社会末期的黄帝、尧、舜时代已经有了土地分配的记录。《淮南子》说：黄帝之治，“不侵畔，鱼不争限”。《史书》记：“舜砂历山，历山之人皆让畔。”《韩非子》载：“历山之农者侵畔，舜往耕焉。暮年，圳亩正。”

据《尚书·禹贡篇》记载，公元前2000多年前的夏禹时期，我国的疆域分为九州，关中属雍州，并按土壤颜色、水分、质地把土地分为三等九级，即上上、上中、上下、中上、中中、中下、下上、下中、下下，其中“雍州厥土为黄壤。厥田为上上，厥赋中下”。

奴隶社会建立的土地所有制是奴隶主国家土地所有制。夏、商、周三代国王是奴隶主国家的最高统治者，也是全国土地的最高所有者。《诗经·小雅·北山》中说：“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣。”国家实行分封制，以农村公社为单位，将不同数目的村社连同居于其内的村社成员，分封赏赐给各级奴隶主贵族。

西周时期注意到了土地分类利用。《周礼》记载“以土会之法，辨五地之物生”。夏商周在井田制的基础上采取三种不同的赋税制度，贡、助、彻。据《通典》记载：“夏之贡，殷之助，周之籍，皆十而取一，盖因地而税。”

鲁宣公十五年（前594），推行初税亩，鲁国国君向卿大夫、士和公社

农民，实行“履亩而税”，即一律按土地面积而不按“公田”、“私田”来“征收”实物地租。

商鞅变法提出“废井田，开阡陌”的口号，从此井田制崩溃。秦国把国家经营土地分为三类：一是国家直接经营管理的农田，二为苑囿、牧场、草地，三是山林、川泽等。

战国时期，大部分土地实行授田制，将国有土地分配给各阶层，地主通过国家赐田等途径，成为大土地占有者。农民通过授田，占有和使用一定数量的土地，成为小土地占有者。

秦代屯田的方式有两种：一为军队屯田，一为移民垦殖。陕西的屯垦始于秦。秦始皇三十二年（前215）蒙恬率兵30万击胡人，屯兵于上郡（今榆林县境内），开垦荒地，种植粮食，以解决兵食之需，开创了陕西军垦之先河，促进了陕北地区的开拓发展。当时在河套南部和陕北设有上郡和河西郡，共50余县，仅上郡（陕北）就有60多万人。

西汉时期国有土地称为“公田”。汉代开始大规模实行屯田戍边政策。在西汉时期，就有土地买卖。国有土地出现了两种经营形式：一是“假民公田”，二是“屯田制”。

秦汉两代陕西黄土高原土地利用方式由以林牧利用方式转变为以林牧为主、林牧农兼有的土地利用形式。农耕垦殖仅限于川道河谷低平条件优越的地方，其他山陵丘岭沟壑仍为林草覆盖，关中及陕西北部黄土高原一带农业已有相当发展。

秦代开始有人口税，汉代的土地税制分为田赋、人口税、徭役三大税种。

曹操于建安元年（196）开始推广屯田制。屯田制分为民屯和军屯。曹魏后期，屯田制逐渐瓦解。孙吴也实行屯田制，实行统兵将领、屯田农官、郡县长官三位一体制度，以及士兵、屯田劳动者与私人三位一体制度。三国时期诸葛亮北伐曹魏，在陕南褒城、勉县、汉中等地屯兵5000人，垦荒种地，囤积军粮。

北魏政权太和九年（485）正式颁布了均田制法令。《魏书·食货志》载：均田制下分配给百姓的土地有露田、桑田、麻田、居室田等。

继北魏之后，北齐、北周、隋、唐继续实行均田制。

唐武德七年（624）三月二十九日颁布均田令。与魏齐周隋不同之处

在于，唐均田令中不再有妇女受田规定，同时，妇女也无需负担赋税；取消了奴婢、牛受田的规定。唐代对于土地买卖有严格规定。此外，唐开元二十三年（735）九月，颁布《禁买卖口分永业田诏》。唐建中元年（780）改行两税法，标志着均田制的结束。唐代的屯田，分为屯田和营田两种。唐代的土地赋税，前期实行“租庸调”法，后期改行“两税法”。

北宋时期出现“括田增租”，即国家把民田变为官田，来扩大官田，再增加官租。宋神宗时（1068~1085），王安石倡“方田法”，至崇宁五年（1106）罢方田。宋高宗绍兴十二年（1142）开始推行“经界法”，于绍兴二十年（1150）停止。宋末宝祐至咸淳年间，为清理地籍，又施行“推排法”。

元代将土地分为官田和民田两种。民田征税，官田收租。元初在渭南、临潼、泾阳、周至、凤翔、延安等地屯田4 775顷。忽必烈在陕期间，推行“汉法治陕”，扩大在凤翔的屯田规模，在绥德等地开辟了新的屯田区。

明朝朱元璋用了20多年的时间进行了大规模的土地丈量和人口普查，前后两次亲自督率，“沿坵屡亩逐一经量”，按照田地坵，要求业主登记，定税、编制图册；把全国各个地区被分割成零碎小块的土地，都按地权所有将其四至、形状、土质等级等详细记载，形成了《鱼鳞图册》。

（因簿册中田土如鱼鳞，故称《鱼鳞图册》）。《鱼鳞图册》又分《鱼鳞总图》和《鱼鳞清册》，是通过土地核查和地籍整理后编造的土地登记簿册，凡遇有土地之争讼，即以此册为据。明代还有鱼鳞为经、黄册为纬之说，即明代以《鱼鳞图册》和《黄册》为土地制度和赋税徭役制度的基本册籍。《鱼鳞图册》以田为主，而户从之；《黄册》以户为主，而田从之。

万历八年（1580），明廷正式颁布了《清丈条例》，下令进行继洪武清丈之后的第二次全国性清丈。内阁首辅张居正经济改革的一个主要内容就是清丈田粮，均平赋役，推行一条鞭法。万历十一年（1583），历时两年多的全国范围的“万历清丈”始告结束。

明代土地所有制形式同样有官田与民田之分。明代立军卫法，制定军队屯垦制度。明宪宗时，西安有四个卫所，屯军2.4万人，屯田2万余顷。明神宗万历十五年（1587），陕西行都司开垦土地16.8万余顷。万历二十

年（1592）延绥镇屯田4.8万顷。陕北地区屯田占陕西省屯田的25%。当时不仅军队屯田，也允许农民开垦荒地种粮食，称做民屯。此外还有商屯。明末清初，陕南秦巴山区出现了大规模的移民垦荒。康熙年间，陕西招抚外省农民开荒种地。

清代的土地制度，同明代一样，仍分官田和民田两种。在官田中有官庄田、赐田、屯田、学田、祭田等；民田可分为地主所有土地和农民所有土地。据《清朝会典》记载，清朝陕西的民田、学田面积为25 797 024亩，屯田面积为3 993 244亩，退滩田867亩，更名地800 195亩，养廉田77 886亩，盐田697 862亩，四府番地40 817亩。清初鼓励开垦荒地，曾下令“地方官招徕流民，不论原籍别籍，编入保甲，开垦无主荒地，给予印信执照，永准为业”。不少无地农民获得了土地。自同治四年（1865）设营田局起到光绪六年（1880）夏季止，一共开垦荒地3 400顷零40余亩，即用了12年时间开垦了34万亩荒地。

民国的土地政策。中华民国成立后，民国元年（1912）8月25日国民党北京成立大会上所通过的《国民党党纲》第四条明确地提出，要采用孙中山民生主义政策，即通过平均地权，实现耕者有其田的土地政策。

民国三年（1914），北洋政府成立经界局。民国十一年（1922）颁发《不动产登记条例》。民国十三年（1924）年11月，孙中山在北上前夕签署减租命令，提出了“二五减租”。孙中山在广东组织大元帅府时，订有《土地登记暂行条例》及《土地登记实施细则》。国民政府于民国十七年（1928）11月，将土地划分区段，逐村逐亩实地丈量。民国十八年（1929）政府发布全国性土地测量令，对全国耕地和农业地进行调整。民国十八年（1929）陕西连续三年大旱，关中地区的死亡人口和离乡人口就占到灾前人口总数的50%左右。人口的减少导致了土地荒芜以及大量的兼并，从而影响到土地的产权结构。民国十九年（1930）6月30日国民政府公布了《土地法》，《土地法》中规定了两种土地所有制形式：公有土地和私有土地，并对土地所有及利用进行限制，规定了一系列土地所有权以外的他物权，包括：地上权、永佃权、地役权、抵押权和典权等。民国二十二年（1933）南京政府行政院成立农村复兴委员会，专门倡导“乡村建设运动”，对农产市场、土地租佃和农村金融等问题进行调查研究的，出版了江苏、浙江、河南、陕西等省的农村调查报告。民国二十三年

(1934) 民国政府发布《办理土地陈报纲要》。行政院于民国二十四年(1935) 4月5日公布《土地法施行法》，民国二十五年(1936) 2月，国民政府公布《各省市地政施程序大纲》、《土地法》和《土地法施行法》。民国二十七年(1938) 3月，国民党临时全国代表大会制定《战时土地政策决议案》。民国二十九年(1940) 7月，五届七中全会提出“设立土地银行决议案”。民国三十年(1941) 12月，五届九中全会提出“土地政策战时实施纲要”和“设置政署案”。

民国的土地教育。民国十七年(1928)，民国政府派肖铮等前往德国、日本等国学习土地管理。民国二十一年(1932)，提出“集中土地专家筹划推行土地政策办法”，在南京成立了“地政研究班”，后改名为“地政学院”。民国二十二年(1933)，在南京成立了《中国地政学会》，并创办地政月刊。民国二十八年(1939)，地政学院停办，改为“地政专修班”，培养4期共380多名学生。

1934年7月以后延安建立了陕北革命根据地，成立了苏维埃政府，在苏维埃政府设土地部。1935年春提出了“打土豪，分田地”的口号，开始了土地改革。1937年7月，党的洛川会议决定，把减租减息作为党在抗战时期解决农民土地问题的基本政策。1937年9月成立了陕甘宁边区政府，下设土地部，负责土地改革及土地保护、利用工作；各县设土地问题委员会，县长兼任土地委员会主任。陕甘宁边区政府于1939年在全边区范围内开展大生产运动，实行生产自救。1940年实行“二五减租”。边区政府土地问题委员会于1942年3月公布了《地权条例草案》，确定了土地私有制度，决定对一些地方土地重新丈量登记，并发土地所有权证，确定土地之私有。1942年12月9日边区政府公布了《陕甘宁边区土地租佃条例草案》，通过调整租佃关系，发展边区农业生产。1946年5月4日，中共中央发出了《关于清算减租及土地问题的指示》，1947年9月13日，中共中央制定了《中国土地法大纲》（简称《大纲》）。

1948年10月，宜川、洛川、黄龙、黄陵相继解放，建立了人民政权，并根据《中国土地法大纲》进行土地改革，没收了地主、富农的土地，分配给无地或少地的贫雇农，改变了封建土地所有制。当年冬季进行了土地登记评产工作，评定产量、按户登记、分地定产。将土地分为三等九级，确定当年产量，农民按土地等级交纳公粮。

三

中华人民共和国成立以后，进行土地改革，关中41县、139.5万户，在土改中得到土地、财物的有70万户、647.1万人，平均每人分得土地：中农0.2亩，贫农0.6亩，雇农1.6亩。

1950年6月30日颁布的《中华人民共和国土地改革法》规定下列土地收归国有：“大森林、大水利工程、大荒地、大荒山、大盐田和矿山及湖、沼、河、港等。”1954年《宪法》规定：“矿藏、水流、由法律规定为国有的森林、荒地和其他资源，都属于全民所有。”1982年《宪法》进一步规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”

1950年7月颁布的《陕西省新区1950年夏季借征公粮实施办法》规定，凡有夏收之农户，均应负担夏季借征公粮，秋季计征后多退少补。1951年5月，贯彻依率计征，农业税征收任务只分配到县，全年一次计征。

1951年9月，制定并公布《查田定产工作计划》，先在渭南、咸阳、岐山县和长安县韦曲区试点，到1952年春，先后有17个县、8个区完成；1952年冬又完成关中、陕南和榆林地区的46个县的查田定产。据关中32个县、8个区和南郑、商洛专区试点县的资料，土地面积增加420万亩，占查田定产前土地面积的16.4%；产量增加2 233万斤，占查田定产前产量的6.4%。为合理征税奠定了基础。

互助组、初级社、高级社的相继成立，逐步建立了“三级所有，队为基础”的农村集体土地制度。

1978年中共十一届三中全会以后，农村推行家庭联产承包责任制。到1980年，陕西省实行联产计酬责任制的生产队占70%~80%左右，其中联产到组的生产队占陕西省生产队的50%以上，联产到劳为主要形式的大田生产责任制生产队达到25%左右。

1982年8月，中共陕西省委发出《关于当前川原灌区农业生产责任制几个问题的通知》，指出“在川原灌区，大多数群众要求包干到户的生产队，应当支持”，“要搞统一经营、统一管理下的包干到户”。到1983年

底，陕西省农村16.3万个基本核算单位，实行各种形式的联产计酬责任制的占核算单位总数的99.9%，其中，实行家庭联产承包责任制的占99.4%。

1986年6月25日颁布的《中华人民共和国土地管理法》规定：“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。”1994年6月陕西省人大常委会审议并颁布了《陕西省国有土地使用权出让和转让办法》（以下简称《办法》）。该《办法》规定，“本省行政区域内的国有土地使用权依照本《办法》实行出让、转让、出租、抵押制度”。公民、法人、其他组织和外商、外资企业，均可依照本《办法》取得城镇国有土地使用权，其合法权益受法律保护。该《办法》还规定了不同用途土地的出让年限以及出让的拍卖、招标方式和执行程序等。在1995年11月出台的《陕西省城市房地产市场管理条例》进一步明确规定“进行房地产开发、转让、抵押、出租，必须依法取得或变更土地使用权，缴纳土地使用权出让金或其他土地收益”。

从1992年开始，一级市场以出让的方式向市场供应土地，并逐年增加。1992年共出让土地50宗，拍卖土地3宗，出让土地面积29公顷，出让收入1700万元。1993年以后，以出让方式供应的土地面积逐年大幅度增加，1993年为841宗，出让土地面积353公顷，出让收入12441万元。到了2000年，出让土地1540宗，其中协议1334宗，招标34宗，拍卖193宗，出让土地面积3393.7公顷，出让收入达到了51075.6万元，是1992年的30多倍。二级市场流转土地面积23公顷，流转收益705万元。其中，转让土地面积10公顷，转让金616万元；出租土地13公顷，出租金额78万元；抵押土地1000平方米，抵押金额11万元。1995年以后，二级市场更加活跃。到2000年，二级市场流转土地15875块，面积11090公顷，流转收益432690万元。其中，转让土地面积468公顷，转让金31678万元；出租土地556公顷，出租金额403万元。抵押土地10066公顷，抵押金额400608万元。

从1991年开始，在陕西省范围内进行了大规模的市场清查。为加强对土地估价人员和土地评估中介机构的管理，保证土地估价成果的公正性、权威性和科学性，1993年国家土地管理局制定并发布了《土地估价师资格考试暂行办法》和《土地估价机构管理暂行规定》。1994年中国国家计委、国家土地管理局又制定下发了土地价格评估收费标准。陕西省成立了土地估价师协会，多次参加或组织土地估价师考试。

1982年2月13日，国务院发布《村镇建房用地管理条例》（以下简称《条例》），这是新中国成立以来第一部规范村镇建设用地行为的法规。陕西省也制定了《陕西省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》，规定了农村村民每户只能有一处宅基地，城市郊区每户不超过二分，川地、园地每户不超过三分，山地、丘陵每户不超过四分。为了规范各类经济技术开发区的用地行为，1994年1月10日，陕西省人大通过了《陕西省经济技术开发区土地管理规定》，规范了经济技术开发区和高新技术产业开发区内的土地管理。2000年9月1日，陕西省人民政府办公厅发出《陕西省人民政府关于重点建设项目实行统一征地问题的通知》，对统一征地的范围、安置、补偿和造地、征地程序等作了规定。

四

陕西省先后编制两轮土地利用总体规划。第一轮从1989年开始，于1995年12月完成但并未经依法审批和付诸实施。第二轮从1997年7月开始到1998年12月底完成，1999年8月经国务院《关于陕西省土地利用总体规划的批复》批准实施，规划期限为1997~2010年。国土资源部于1999年对西安市土地利用总体规划进行了批复。2000年，陕西省人民政府先后批复了杨凌、榆林地区及所辖各县（市）、汉中市及所辖各县（市）、安康地区及所辖各县（市）、渭南市及所辖各县（市）、咸阳市及所辖各县（市）、延安市及所辖各县（市）、铜川市及所辖各县（市）、商洛地区及所辖各县（市）、西安市十区县、宝鸡市及所辖各县（市）的土地利用总体规划。从此，各项土地利用纳入规划。

1986年3月，中共中央、国务院《关于加强土地管理，制止乱占耕地的通知》要求：“今后必须严格按照用地规划、用地计划和用地标准审批土地。”1987年，国家计委和国家土地管理局下达了“1987年非农业建设占用耕地计划”，规定了国家建设、集体建设、农民个人建房（简称“三项建设”）占用耕地控制指标。1988年开始，国家确定将非农业建设占用耕地计划纳入国家计划序列。1989年又在建设用地计划基础上增加“土地开发计划”。1991年增设“城镇国有土地出让计划”。1993年设立“开发区建设用地和土地使用权出让计划”。从此初步建立了以非农业建设用地、

农业建设用地、土地使用出让用地和土地开发用地为主要内容的土地利用计划体系，各项建设占用耕地指标为指令性的，不得突破。1999年新《土地管理法》实施后，各地编制1999年土地利用年度计划时，将农用地转为建设用地，开垦未利用土地，进行土地整理和改善生态环境退耕还林、还牧、还湖等列入年度计划，并要求计划要落实占用耕地补偿制度。从此建立以耕地平衡表、农用地转用计划、生态退耕计划、土地开发整体计划和耕地占补挂钩计划为主要内容的新的土地利用计划体系。1997年、1998年由于中央先后下令冻结非农业建设占用耕地两年，这期间国家没有下达年度土地利用计划。

1987年陕西省计委、土地管理局根据国家计划，编制了陕西省第一个非农业建设占用耕地计划，从此逐年编制年度土地利用计划。

五

陕西省的土地利用现状调查始于1985年，经过县级调查，地（市）级汇总和省级汇总，直到1998年国土资源部验收，历时13年。陕西省先后参加土地利用现状调查的各级人员54 200多人，其中专业技术人员12 600人，耗资2 230多万元。这次调查以专业技术人员为主，严格按照全国统一制定的《土地利用现状调查技术规程》进行。采用航空遥感技术，应用大比例尺航片，对107个市（区、县）的2 963个乡（镇、办事处）、32 336个行政村及农、林、牧、渔场，独立工矿区企事业单位等38 689个权属单位，逐村逐地类图斑进行了全野外实地调绘。这次调查共使用航空相片39 681张，调绘上图图斑8 653 259个，填写记载手簿11万余本，签订土地边界协议书102 134份，争议缘由书1 000多份，经过航片转绘、面积量算、数据汇总、图件编制和文字报告的编写等程序完成。在完成县级调查基础上，以地、市为单位按照全国《土地利用现状调查地（市）级汇总技术规程》的规定，进行了地（市）级汇总，最后再按全国《土地利用现状调查省级汇总技术规程》，完成了全省的汇总任务。

通过数万人十几年的辛勤努力，陕西省分县查清了土地总面积、利用类型面积、分布和土地权属状况，形成了4 000多万个土地资源调查原始数据。调查成果为地籍管理、建立健全土地登记和土地统计制度，为编制

土地利用总体规划，科学、合理利用土地，提供准确的数据；为土地利用动态监测提供了本底数据；为编制农业区划和国民经济规划、计划提供依据。

从1991年4月开始，陕西省开展了城镇地籍调查工作，到2000年，城镇地籍调查完成面积已达到应开展的60%。城镇地籍调查成果包括的内容有六大部分：一是权属调查资料；二是地籍测量资料，包括平面控制和西部测量，控制点、界址点观测资料和计算资料；三是面积汇总资料，包括宗地（以街坊为单位）面积汇总表、城镇土地分类面积汇总表；四是地籍原图，包括铅笔原图、清绘原图和接合图；五是总结报告，包括工作报告和技术报告；六是调查技术设计书和验收报告及资料等。其中，西安、汉中、宝鸡、商洛、延安、榆林六地（市）已建立地籍管理信息中心。

从1988年10月13日起，陕西省开展国有土地使用权申报工作，陕西省城镇国有土地使用权申报工作历时一年多，于1990年全部完成。

1989年底，国家土地管理局发布了《土地登记规则》，陕西省多次举办培训班，并组织土地登记工作人员参加国家土地局的土地登记资格证考试。

在搞好土地统计与登记的基础上，陕西省加强土地使用权的年检工作，截至2000年，陕西省土地证书年检完成了176 640宗，面积119 224.9万平方米，占应检数的82%；累计发放国有土地使用证23万宗，集体土地使用证305万宗。

从2000年开始，为满足西部大开发生态环境建设和国土资源规划、管理、保护、利用的需要，开展了陕西省西部大开发坡耕地调查评价工作。

六

1988年宪法修正案以根本大法的形式确立“土地使用权可以依照法律的规定转让”。1990年，国务院发布的《城镇国有土地使用权有偿出让和转让暂行条例》，是我国土地使用制度的重大改革。从此，我国土地使用权从无偿、无限期、不流动开始向有偿、有期限、可以流转的方向发展。为适应这一形势的变化，陕西省土地局地籍地政处率先在省内组织人员培训，编写了《地价评估与管理》教材，组织人员参加从1994年开始的

国家估价师考试，截至2000年全省共有国家注册土地估价师300余名，土地估价机构40余家。

1989年西安市土地管理局按照国家土地管理局的要求对全市城镇土地进行了等级划分。1994年又在1989年划分土地等级的基础上，进行了地价更新，并第一次向社会公布了基准地价，2000年8月对地价进行了第二次更新并公布实施。截至1998年，全省10个地（市）及其大多数县城都有了基准地价。

从1992年开始，陕西省政府决定在全省范围内开展“详查土地、核实地力、以亩计征、调整税负、合理负担”的工作。这项工作由土地部门牵头，财政、粮食、物价和农业部门参加，从1992年启动，到1998年完成，历时7年。

耕地质量评等定级定产工作在国内尚无先例，国家也没有技术规范。1993年，在学习国内外理论以及省内试点的基础上，陕西省土地局制定了《陕西省耕地质量评等定级技术规程》，编写并出版了《耕地质量评价理论与实践》一书，指导各县的工作。耕地评等定级采用多因素综合评价法，依据影响耕地质量的气候、地貌、土壤、农田基本建设情况和社会经济条件5大因素、13个参评因子、64个量化指标，对旱地与水田各制定了全省统一的评价因素因子体系，把旱地划分为9等18级、水田划分为5等10级，等级质量在省内可比。在此基础上，通过对1982~1991年10年间粮食平均产量的调查，对一年一熟、一年两熟和两年三熟地块的粮食产量分析，制定了全省各等级耕地亩常年产量标准。编制了1:10000耕地质量等级分布图。

1996年土地利用现状调查结束后，陕西省土地局以此数据为基础，从1997年开始编制《陕西省土地利用现状数据集》，每年编辑一册，到2000年，共4册，为土地管理工作提供了基础数据。《陕西省土地利用现状数据集》内容包括陕西省、各地（市）、县年末辖区面积及土地利用现状一、二级分类，土地利用现状当年变更情况，年内耕地占补平衡情况，年内耕地减少去向构成，年内耕地增加来源构成，年内建设用地审批及实际占地情况，年内各项建设占用耕地情况，年内各项非农建设占用耕地情况，年内各项农业建设占用耕地情况，年内开发耕地情况，年内复垦耕地情况，年内生态退耕情况，年内耕地改园、挖塘情况，年内灾毁耕地情况等内容。

七

1990年，陕西省开始对划定耕地保护区进行试点，1995年5月省政府办公厅下发了《陕西省建立基本农田保护区工作方案》，1996年1月，陕西省基本农田保护区划定工作全面铺开，1997年10月完成了《陕西省基本农田保护区规划》。1999年新《土地管理法》规定“国家实行基本农田保护制度”。国务院于当年12月修订并重新发布《基本农田保护条例》，要求“省、自治区、直辖市划定的基本农田应当占本行政区域内耕地总面积的80%以上”。2000年6月，陕西省开展了全省基本农田保护区调整划定工作，全省共划定基本农田6 169万亩，保护率80%。

1988年10月，国务院发布了《土地复垦规定》。1988年陕西省复垦耕地5 133公顷，1989年为5 400公顷，1990~1996年通过开荒、围垦和废弃地等共增加耕地107 443公顷。

1994年，对全省的土地待开发土地资源进行了详细的调查。1997年，国家第一次明确了占用耕地要补偿，要通过土地开发整理项目补充耕地。1997~2000年，陕西省共增加耕地28 473.93公顷，其中，整理土地12 263.02公顷，占陕西省增加耕地总面积的43.07%；复垦土地4517.9公顷，占15.87%；开发土地5 460.67公顷，占19.18%；农业结构调整及其他6 274.33公顷，占22.04%。

八

1987年，陕西省土地局设置了监察检查处。每年对土地违法案件进行查处，并将查处结果纳入土地统计年报当中。

从陕西省土地局成立至2000年，共获得国家科技成果奖3项，国家优秀成果奖16项，其中一等奖7项，二等奖4项，三等奖5项；陕西省优秀成果奖22项，其中一等奖9项，二等奖7项，三等奖6项。先后有22个单位获得国家级先进单位，42人获得土地详查、土地利用现状调查、土地复垦等方面的全国先进个人。

陕西省土地管理机构和人员不断壮大。陕西省各级土地管理机构建立后，为提高在职人员的文化、专业素质，陕西省采取多种形式，组织培

训。在努力提高土地管理人员文化、科学、法律素质的同时，各级土地管理部门从1986年《中华人民共和国土地管理法》颁布起，坚持开展各种形式的宣传活动。1991年国务院确定6月25日为“全国土地日”后，各级土地管理部门紧紧围绕经济建设这个中心，以深化改革、保护耕地为重点，结合土地管理业务，每年一个主题，开展全方位、多层次、多渠道土地法制宣传教育工作。

截至2000年，陕西省人民政府先后出台涉及土地管理的政府规章近20个，土地管理的规范性文件50多个。

第一篇

土地资源

第一章 地理位置及自然条件

第一节 地理位置

陕西省位于中国中部偏东，是个内陆省区，横跨黄河、长江两大流域，周围与八个省市（区）接壤。东面是山西省和河南省，东南面是湖北省，南面是重庆市和四川省，西面是甘肃省和宁夏回族自治区，北面是内蒙古自治区。

陕西省的疆域轮廓，在地势图上好似一个面朝西方跪着的秦俑。疆域四个极点为：西边是宁强县的青木川镇，东边是府谷县皇甫东的黄河主流线，南边是镇坪县的瓦子坪，北边是府谷县的古城。

从陕西省疆域四个极点来看，位于东经 $105^{\circ} 29'$ ~ $111^{\circ} 15'$ 与北纬 $31^{\circ} 42'$ ~ $39^{\circ} 35'$ 之间。南北直线距离大约870千米，东西宽约200千米到500千米，跨度近6个经度和近8个纬度。

第二节 自然条件

一、地质^[1]

（一）地质构造单元

按照地质构造单元的划分，陕西省从北到南涉及三个一级大地构造单元：中朝准地台、秦岭褶皱带和扬子准地台的部分范围。

1. 中朝准地台

中朝准地台界于阴山构造带与秦岭褶皱带之间，占有中国北方广大地区。陕西省属于中朝准地台构造单元的是秦岭以北的关中地区和陕北地

[1] 陕西省土地管理局：《陕西土地资源》，第1版，第35~37页，陕西人民出版社，2000。

区。

中朝准地台的次一级构造单元，在陕西省的有鄂尔多斯地台和渭河地堑。陕北黄土高原就处在鄂尔多斯地台东南部；渭河地堑也称关中地堑，关中平原就处在这个构造单元上，北以“渭北”山地的南侧断层与鄂尔多斯地台相接，南以秦岭北麓大断层与秦岭褶皱带相连。

2. 秦岭褶皱带

秦岭褶皱带介于中朝准地台和扬子准地台之间，是由多期构造旋迴形成的一组褶皱带组成。陕西秦岭占据着秦岭褶皱带的西部东段。秦岭褶皱带分为三个次一级构造单元：北秦岭加里东褶皱带、中秦岭海西褶皱带和南秦岭印支褶皱带。

北秦岭加里东褶皱带，为秦岭主脊东西向延伸部分所在，是秦岭地区构造最为剧烈、岩浆活动最为发育、变质作用和混合岩化作用最为显著的地段。经过多个褶皱期不同走向、不同形式变形的构造叠加，形成一系列近东西向复向斜与复背斜构成的紧密线状挤压带，断裂、褶皱十分发育。

中秦岭海西褶皱带，以太白山南一八里坪断裂为界，与北秦岭加里东褶皱带为邻，岩浆活动与构造变动颇为强烈，海西构造期回返，褶皱较宽缓并有断层发育。

南秦岭印支褶皱带，位于秦岭地槽褶皱带的中心部位，是秦岭褶皱带中地槽活动延续时间最长、回返结束最晚的构造单元，具有多期和横向迁移显著的特点，岩浆活动与变质作用都具有多期性。

3. 扬子准地台

扬子准地台主体位于川、渝、鄂三省市，陕西省南部属于该地台的一部分，是它的次一级构造单位——大巴山过渡带，略呈向北凸出的弧形，西、北、东三面与秦岭褶皱带相邻。大巴山过渡带可分出宁强褶断带、汉南台隆和镇巴褶断带三个三级构造单元。

宁强褶断带，位于陕西省西南，由一系列紧密排列走向北东东—南西西的褶皱群组成，断层发育。东部为汉南台隆，台凸和断凹并存，台凸属复背斜构造，断凹为新生代断陷盆地。再向东为镇巴褶断带，镇巴以西发育有南北醒目的“梳状”褶皱群，由大小15个平行的褶皱组成；镇巴以南，为梳状背斜与屈状的向斜组成隔槽式褶皱；镇巴以东为一系列南北向线状褶皱。

（二）地层组成

1. 鄂尔多斯地台的地层

鄂尔多斯地台基底由前震旦系的变质岩构成，岩层很厚，由震旦系及其以后不同时代的岩系组成，无岩浆侵入。该层中二迭系以前的岩系主要为海相沉积，二迭系及其以后的岩系为陆相沉积。寒武系、奥陶系分布范围广泛，以粉砂岩、磷块岩、白云岩、灰岩泥岩、页岩为主。石炭二迭系：为一套海陆交互相和陆相含煤碎屑岩沉积，在陕北高原分布广泛。中生界：主要见于陕北黄土高原沟谷中。三迭系、侏罗系：以碎屑沉积岩为主，有煤层和含油气层。新生界始新统至上新统：主要为碎屑岩和疏松碎屑岩，更新统和全新统为深厚的黄土堆积和沙漠。

渭河地堑中的宝鸡、陇县一带，下层主要是中生界白垩系岩层，宝鸡以东主要为太古界、元古界的岩系。盖层为第三系红层、第四系黄土和河流洪积冲积物。

2. 秦岭褶皱带的地层

在北秦岭加里东褶皱带，最古老的岩层是前震旦系和震旦系变质岩，上覆巨厚的古生界沉积岩，岩浆活动频繁，有不同时期的花岗岩。中秦岭海西褶皱带，最古老的岩层是早古生界的变质岩系，上覆晚古生界的沉积岩系，岩浆活动微弱，花岗岩出现得极少。南秦岭印支褶皱带，最古老的岩层是震旦系和寒武系的变质岩层，上覆志留系的沉积岩，有花岗岩分布。侏罗系，以山间断陷盆地堆积为主，由陆相含煤碎屑岩组成。白垩系、第三系：岩性与侏罗系相似，但红层增多。第四系：主要为山间盆地的粘土、砂、砾石堆积。

3. 大巴山过渡地带的地层

在凸起地区，基岩外露，主要是前震旦系的变质岩和古生界的岩系，在凹陷地区基岩已被覆盖。中生界：以碳酸盐岩夹少量石膏沉积和碎屑岩沉积为主，夹薄煤层及菱铁矿。第三系：仅零星出露，为小型拗陷盆地型陆相碎屑堆积。第四系：在山间盆地及河谷两岸发育，为冲洪积层，冲积层多构成一级阶地及河漫滩，洪积层主要分布于河谷阶地后缘。

（三）地史演化

1. 鄂尔多斯地台位于吕梁山西侧深大断裂以西

地壳厚42~44千米，走向呈北北东—南南西方向。由于受燕山运动影

响，沉积盖层呈舒缓的向斜，构造简单。喜马拉雅山运动期间，新构造运动表现为大面积整体升降运动，幅度小，具有和缓的挠曲性质。陕北是相对隆起区，发育分割成破碎的黄土丘陵，从黄土下伏基岩亦呈丘陵状来看，这里第四纪以来一直处于缓慢上升之中。陕北隆起区的南部，洛河中游地段是沉降地带，其南界是北北西走向的子午岭与北北东走向的黄龙山，是早期发育堆积的黄土盆地，后期上升被切割成黄土高原。白于山以北自第四纪时覆盖了厚层的风成黄土，形成黄土高原。地台区新构造运动的特点是面积垂直升降运动，以上升为主，从而加剧了流水的侵蚀与切割，沟壑纵横，河谷深切，致使黄土高原支离破碎，残塬与丘陵沟壑相互交织。

2. 秦岭为地槽的加里东褶皱带，经印支运动全面回返

燕山运动发生是经断裂活动为主的差别上升。纬向展布北高南低、西高东低的山地格局及其内侧的断陷盆地基本形成。经早第三纪构造相对稳定和漫长的剥蚀准平原化阶段，在喜马拉雅山运动A幕发生强烈的掀升，上新世以来至第四纪时期，山地承袭前期断裂继续上升，平均上升总幅度1 500~3 000米，根据夷平面与渭河沉积厚度推算，目前年上升速度达3~7毫米，秦岭平均海拔2 000米，最高峰太白山高达3 767米，高出渭河平原3 100余米，保存着早期的剥夷面，由主脊向南、北两侧分布着3 000米、2 600~2 800米、1 500~1 800米和1 100~900米的山地剥蚀面。山地总体结构北高南低，逐级降至汉江谷地转化为低山丘陵，北陡南缓组成不对称山地，反映出新生代构造具有断块掀升特点。在构造活动不均衡作用的控制下，山地内侧形成许多第三纪红色盆地，填充了一两千米至数百米厚的砾岩和红色粘土沉积。除洛南盆地第四纪继续沉陷外，多数盆地转化为河谷盆地，红层出露，遭受侵蚀切割形成盆地四周的红岩丘陵台地。表明红色断陷盆地发展到第四纪阶段具有随山体总体上抬升的性质。

3. 处于汉江南岸的大巴山过渡地带，是新生代中度上升的褶皱断块山地

燕山运动时隆起，喜山运动时继续上升。但上升幅度中等，上新世以来上升总幅度在1 000~1 500米，大部山地高度小于1 500米，大巴山最高峰化龙山高2 917米，保存的早期的残存夷平面，高山相邻谷地约1 000~1 200米。其特征：一是受西北—东南—和北东—南西向构造断裂制约，形成指

状延布的山地；二是在褶皱的基础上，沿断裂带发生间歇性断块抬升，形成具有数级剥蚀面的、以中山为主体的地貌。

4. 关中盆地为一断块式复式的地塬

秦岭北侧有断层崖保存，又有温泉（东、西汤峪和临潼温泉等）呈线形分布，重力等值线有明显的阶梯，历史上地震强烈而又频繁，都证明秦岭北侧有大型断层。“北山”南侧也有深大断裂长期的继承性活动。地塬中新生代堆积物巨厚，可达数千米，其上为黄土、次成黄土和流水冲积物的覆盖。关中平原的轮廓呈向北东张开的喇叭形，沉降中心偏居平原南部，第三纪沉积厚达3 500~6 000米，第四纪河湖相堆积厚达数百米至1 200米，年平均沉降速率3~15毫米。

近期形变测量表明，盆地的东北部和西北部上升，西南部下沉，1972~1976年南北形变差值达26~61毫米。

平原两侧黄土台塬是在梯级断层控制下，由第三纪、第四纪河湖相及黄土组成的相对抬升的台地。在构造上为断块或断阶所制约，受隐伏构造和边缘活动的东西、北东东和北西三个断裂的共同作用，渭河地塬谷地内侧还有一系列分异活动的地垒、地塬构造单元，形成平原中的骊山断块山地和户县、洼地。大地水准测量资料表明，渭河平原在继续下沉，两侧的台地相对抬升，振幅达13~23毫米，活动断层交互镶嵌。

二、地貌

（一）山脉

陕西省属于中国宏观地貌格局中的第二级地貌阶梯。由于地质构造、岩石组成、新构造运动和外营力等诸方面的差异，影响各地地貌的差异也较大。就山川大势来看，秦岭东西横亘在南部偏北，是黄河流域与长江流域的分水岭；秦岭以北是关中平原，渭河东西横贯；分布在陕西省内的其他山岭，自北而南有：白于山在榆林和延安市交界的长城以南，是无定河与洛河的分水岭，主峰海拔1 805米。梁山分布在延安市，走向西北—东南，在甘泉以北称崂山，主峰海拔1 413米，是洛河与延河的分水岭；向东南延伸为黄龙山，主峰海拔1 743米，是黄河与洛河的分水岭。

子午岭位于陕甘交界，当地称为桥山，主峰海拔1 845米，走向近南—北，是洛河与泾河的分水岭。子午岭至焦坪附近分为两支：一支向东南为

宜君梁，海拔1 400米以上；一支向西南，最高是石门山，海拔1 855米。

黄龙山与桥山的南面，有一系列自西南向东北断续延展的低山丘陵，如崛山、老龙山、嵯峨山、药王山、尧山等，突起在黄土台塬之上，海拔一般不超过1 500米。因位于渭河以北通称为“北山”。

关山是六盘山的南延部分，分布在陇县的东南，主峰海拔2 241米，它的地质条件与秦岭是一个整体，因为受渭河的切割，形成宝鸡峡，才把关山和秦岭从地形上分开。

秦岭以南的大巴山，绵亘在川陕边界，以汉江谷地和秦岭作为分界。大巴山以任河分为东西两段，西段称米仓山，主峰光秃山，海拔2 466米，东段称大巴山，主峰是化龙山海拔2 917米。

（二）地貌类型

就地貌结构轮廓来看，陕西省大致可以分成三个大的地貌单元：即黄土地貌发育的陕北高原，相对下沉的关中平原和新构造活跃的秦巴山地，南、北高，中间低。在三大地貌区的基础上将陕西省划分为九个地貌亚区，即长城沿线风沙滩地亚区、陕北黄土丘陵沟壑亚区、陕北黄土高原沟壑亚区、陕北土石低山地亚区、关中黄土台塬亚区、渭河川地亚区、秦岭—陇山中高山地亚区、汉江沿岸平坝丘陵地亚区和巴山山地亚区。

1. 陕北黄土高原区

陕北黄土高原区位于北山以北，续分为四个地貌亚区：长城沿线风沙滩地亚区、陕北黄土丘陵沟壑亚区、陕北黄土高原沟壑亚区和陕北土石低山地亚区。

（1）长城沿线风沙滩地亚区

长城沿线风沙滩地亚区主要分布于长城以北，少数部分在长城以南。大致在白于山北麓—芦河—无定河—鱼河堡—榆神公路—窟野河连线以北以西。

地貌上的特点是风蚀和流沙的堆积作用盛行，造成绵延不断的沙丘，沙丘中间或低洼地方常分布有大小不等的湖盆滩地。流经沙区的河流沿岸有宽窄不等的阶地。东南部为外流区，包括窟野河、秃尾河、无定河及其支流榆溪河、芦河等，属于黄河水系；沿岸都有两级阶地和河滩地，当地称“川地”，是沙区农业精华所在。西部和西北部为内流区，分布着许多滩地和湖泊。

本区沙地占总面积的80%左右，其中流沙、半固定沙丘和固定沙丘在沙地面积中各占1/3。流动沙丘以定边、靖边北部的小毛乌素沙带和榆林、神木的西部与北部最为密集，流动沙丘的形状有新月形沙丘、新月形沙丘链、长条沙垄和沙堆，流沙密集的内部，形成格子状或蜂窝状沙丘交错排列。其中，新月形沙丘最为常见。

滩地主要分布在长城以北，分属于外流区和内流区，多半为沙地所包围的小型湖盆滩地，周围的沙丘多已固定或半固定。滩地面积大小不一，从0.04~100平方千米不等。如神木县的石板太、大保当，榆阳区的马合、巴拉素、园大滩，定边县的彭滩、砖井、郝滩以及靖边县的杨桥畔、海则滩等，面积均在50平方千米以上，夏季水草丰盛，为农牧重要基地，是点缀在沙丘中的绿洲，湖泊众多，大小不等，星罗棋布，水面在3亩以上者就有100多个。就水质而言，湖泊可以分为盐湖（如荀池、花马池、红碱池等）、碱湖、淡水湖（如刀兔海子等）三类，境内碱湖少见。大多数海水水质较好，其矿化度在1克/升以下，深度较大者可发展渔业生产。定边西北盐场堡一带，由于受第三纪含石膏地层和残积古盐层的影响，湖水含盐量都很重，水的矿化度高达20~420克/升，大大小小共11个盐池，为陕西省产盐基地，重要的盐池有荀池和花马池等。

（2）陕北黄土丘陵沟壑亚区

陕北黄土丘陵沟壑亚区大致在甘泉与汾川河连线以北的地区。长期以来，在中生代地层及新生代晚第三纪的红土层所构成的古地形上，广泛覆盖了一层较厚的风成黄土，形成海拔1 000~1 300米的黄土高原，经长期流水侵蚀和其他营力作用，发育成丘陵（梁、峁）沟壑等特有的黄土地貌，发育在黄土丘陵区的较大河流沿岸有河流阶地，即所谓的“川地”。黄土层厚度在100米以内，北部黄土颗粒较粗，属砂黄土，愈向南面则颗粒愈细。

黄土塬经过长期的流水侵蚀、切割和破坏，原来的高原面已形成千沟万壑与几种不同类型的沟涧地。沟涧地有两种地貌类型，即黄土梁和黄土峁。目前，这里主要是梁状丘陵和峁状丘陵，并伴以沟壑。

梁是长条形的黄土丘陵，有延长达数十千米者。在平面图上虽成长条形，但梁顶宽度不大，呈明显的穹性。

峁是穹起的黄土丘陵，峁顶面积不大，由中心向四周倾斜，整个峁的

外形很像馒头，两岭之间有地势特别凹下的、窄而深的分水鞍，其两侧为凹形斜坡，当地称为塬或“峁峁”。

梁峁分布区，千沟万壑，切割深度一般在100~150米，少数超过200米。以绥德韭园为例，沟道密度每平方千米为5.43千米，地面裂度为42.66%。20世纪末，黄土梁峁区的坡面绝大部分都已耕种，坡耕地是水土流失严重的原因之一。

(3) 陕北黄土高原沟壑亚区

陕北黄土高原沟壑亚区分布于黄龙山—桥山和北山以北。该区黄土层很厚，一般都在100米左右，洛川一带最厚，达190米，黄土颗粒粘细。根据地质时代，黄土层可分为新黄土和老黄土。

黄土高原经过长期的侵蚀、切割和破碎，原来的高原已经形成千沟万壑与几种不同的沟涧地，目前黄土高原上主要是黄土塬，并常与梁和沟壑相伴出现。

塬就是残存的黄土高原面，地形平坦，坡度一般在 5° 以下，适于机耕，为陕北主要农作物区。目前残存的黄土塬已经不多，如洛河中游东侧的洛川塬和交道塬，是比较完整的面积较大的塬。其他像富县、黄陵、宜川等地还有许多小塬和残塬。塬区相伴出现的，常有黄土平顶梁，梁顶宽度大小不等，多数可达400~500米，横剖面略呈穹起形，坡度多在 1° ~ 5° ，沿分水线的纵向坡度不过 13° 。由于梁顶宽平，梁坡又短，故被称为破碎塬，也是重要的农作区。黄土塬周围沟壑密布，下切深度一般为75~150米，且不断延伸，溯源侵蚀，因而地下水埋藏较深。较大的河流，如洛河、仕望河等，两岸都有断续的川地，包括一、二级阶地和河漫滩，平坦而肥沃，潜水埋藏仅有数米，灌溉便利，是主要的农业基地。

(4) 陕北土石低山地亚区

陕北土石低山地亚区包括子午岭、崂山、黄龙山、桥山、北山和沿河西岸狭长地带的土石山等。陕北土石低山的基础，一部分是中生代的砂页岩，一部分是古生代的灰岩等。在基岩的上部都普遍的覆盖着厚薄不等的黄土层，一般是在北部和中部的山地，黄土层覆盖较厚，砂页岩裸露的较少，就是通常所说的黄土低山，广布在陕北的广大地区。在陕北黄土高原的南部边缘，分布着一组近北东东向的石灰岩山地，即通常所说的“北山”。北山基岩裸露，黄土覆盖的面积小，属于石质山地性质。

陕北土石低山亚区在分布上比较零散，脉络延伸紊乱，镶嵌在黄土高原上，相对高度200~400米，呈丘陵状态，大部分生长梢林和草灌，成为黄土海中的“绿岛”。

2. 关中盆地区

关中盆地区界于秦岭与陕北黄土高原之间，为一个三面环山向东敞开的河谷盆地，地势西高东低，海拔一般在325~900米。东西长度300多千米，南北宽度不等，在西安以东最宽处达100千米左右，西至宝鸡逐渐闭合为峡谷。渭河横贯盆地中造成两岸宽广的阶地平原。“八百里秦川”主要指渭河冲积平原的平川部分，为重要的粮棉产区。

关中盆地区续分为两个地貌亚区，关中黄土台塬亚区和渭河川地亚区。

(1) 关中黄土台塬亚区

关中黄土台塬亚区分布在秦岭、北山与渭河川地之间，突出在第二级阶地之上，成为沿河两岸呈阶梯级式分布的黄土高阶地平原。关中黄土台塬在表面上虽与陕北的黄土塬相似，但在结构上确有很大的不同，属于被掩埋的河流阶地，称为台塬，以区别于陕北的黄土塬。

关中黄土台塬分布面积广大，约占盆地总面积的2/5左右。渭河两岸一般可见三至四级台塬，渭河下游一般有三级，西段直达宝鸡附近常见四级，最低一级的黄土台塬相当于渭河第三级阶地。台塬的结构基本上属于基座阶地类型，各级台塬上部均覆盖有时代不同的黄土堆积。

黄土台塬的后缘，即北山南麓和秦岭北麓，还有一群现代的与古老的山前洪积扇，是由不同时期的洪水面流、线状流或辐射状流重叠和内叠而成，具有多元结构的特点。在山前洪积扇的尾间，是地下水的富集或溢出地带。如西起凤翔，向东经横水、岐山、益店、青化一条线上，潜水丰富而埋藏较浅，正是属于北山山前洪积扇的尾间地带。

以梁为主的黄土丘陵分布于临潼骊山周围，渭南阳郭至蓝田许家庙之间，以及眉县石头河以西至宝鸡峡一带，多为狭长的黄土梁与浑圆状的黄土丘陵。

(2) 渭河川地亚区

渭河川地亚区介于渭河南北黄土台塬与山麓洪积扇带之间，由河漫滩和两级阶地组成。低阶地共两级，在渭河河漫滩两侧平行排列，局部地方

还有断续的曲流阶地，渭河的支流两岸也有相应的阶地。一般说来，渭河北岸阶地比较完整而宽大；南岸除西安附近阶地完整而宽阔以外，其他地段阶地地面狭小，而且大都残缺不全。渭河下游一、二级阶地及三门峡库区的不少地段，出现了沼泽化和盐渍化，如引泾灌溉以来，潜水位逐年上升，造成局部地区盐渍化，对农业生产危害较大。

地处黄、洛、渭三角地带的沙苑，面积约250平方千米，冲积层随风吹扬，就地起沙，形成绵延起伏的沙丘与沙滩，高度一般数米，最高者10余米，沙苑地下水丰富，潜水位浅，有利于发展农业。

3. 秦巴山地区

秦巴山地区包括陇山（关山）、秦岭和大巴山地。主要是一系列东—西向的平行山岭，中间夹着一些山间盆地。山体复杂，区域辽阔，气候暖湿，生物资源和矿产资源丰富，是陕西省主要的林特产品生产地。秦巴山地区地貌类型多，有高山、中山、低山和丘陵，还有河谷盆地。根据地貌组合的情况，秦巴山地区续分为三个地貌亚区：秦岭—关山亚区、汉江沿岸平坝丘陵亚区和大巴山地亚区。

（1）秦岭—关山亚区

秦岭—关山亚区包括秦岭和宝鸡西北的关山山地。秦岭中段分布在陕西省内，横亘于渭河与汉江谷地之间，东西长400~500千米，南北宽120~180千米，是由数条平行山岭和界于其间的河谷、山间盆地等组成的复杂山体。秦岭主峰——太白山，以太白岩基为基础，包括东西太白峰及其间的跑马梁，海拔3767米，雄姿巍峨，云雾缭绕，是中国中部主要的高山之一，其南面和西面有兴隆岭、鳌山、财神梁、父子岭等，海拔均在3 000~3 500米，和太白山紧紧相连，构成陕西秦岭的最高部分。

太白山以西的西段秦岭，分为三支，北支为秦岭，也称南岐山或大散岭；中支为凤岭，在凤岭和南岐山，之间是凤—徽构造盆地，有黄土堆积，水土流失比较强烈，南支为紫柏山，在留坝的西北称柴关岭。这些山岭海拔均在1 500米以上，而以紫柏山最高，海拔2 610米。位于太白山以东的秦岭中段称终南山，主要山岭有四方台、首阳山、静谷埡、终南山和东光头山等，海拔在2 500~3 000米。由秦岭梁向东南延伸的平河梁，主峰是广东山，海拔为2 675米。在洵河和社川河流域，有近东西向延伸的古道岭、海棠山和羊山，山势缓而破碎，海拔在1 500米左右。骊山是秦岭中段

北麓外延的断块山，主峰仁宗庙，海拔1 302米。秦岭的东段呈手指状，向东南展开，从北向南依次是：太华山、蟒岭、流岭、鹞岭和新开岭，海拔均在1 500~2 500米，南洛河、丹江及其支流银花河分布其间，构成岭谷相间格局。

关山是个石质山地，海拔在2 000米以上，有香山盆地，是关山农业比较集中的地方。

秦岭在地质构造上是一个北仰南俯的巨大断块山，致使北坡翘起而十分险峻。如华山海拔不过2 000米左右，但突起在渭河平原以南，显得壁立千仞，挺拔俊秀。从秦岭北坡山麓到主分水脊，宽不足40千米，断崖如壁，峡谷深切，多瀑布、急流、险滩。这种深切峡谷，历史上称为“峪”，秦岭北坡共有72峪，自古为南北横越秦岭的交通孔道。秦岭南坡较缓，坡长在100~120千米，河流源远流长，河流受坚硬、软弱岩层与地质构造的控制，宽谷与峡谷交替出现，并分布有山间断陷盆地。盆地中河谷两侧，常见中生代、新生代和红色岩系丘陵，故又称红盆地。这些宽谷和山间盆地，在山区称“坝子”，如洛南盆地，商一丹盆地、山阳盆地、商南盆地、太白盆地、凤州盆地、香泉盆地等。盆地内有河谷阶地平原，水源充足，是山区的农业中心。

(2) 汉江沿岸平坝丘陵亚区

汉江沿岸平坝丘陵亚区界于秦岭和大巴山之间，西起广坪，东至旬阳，长约360千米，南北宽10~60千米，大致以1 000米等高线与山区分界，汉江横贯中部，形成汉中、安康为中心的河谷盆地，是陕南农业生产的精华地带。西端由烈金坝至阳平关、广坪一带，是嘉陵江流域，主要为低山，丘陵；烈金坝至武侯镇属汉江上游段，谷宽2 000米，局部河川坝子与小峡谷交错相间；武侯镇至龙亭铺附近为汉中盆地，长约116千米，宽度一般5~20千米，汉中附近宽25~30千米，汉江横贯盆地中央，构成冲积平原，两岸有四级阶地。因现代汉江偏向南侧，故一般北岸阶地较宽大。

汉江由龙亭铺大龙河口至渭门河段为峡谷段，全长53千米，其间由大龙河口至环珠庙长23千米称为小峡；环珠庙至渭门长30千米，称为大峡或黄金峡。峡中枯水期江面宽仅50米，两岸为花岗岩和辉长岩崖壁，高出河床300~400米，谷坡 50° ~ 70° ，江中多险滩、急流。

石泉、马池、汉阴、恒口、安康五个小盆地，合称安康盆地，是仅次

于汉中盆地的农业中心地带。盆地东西长约100千米，南北宽度不等，石泉附近宽约3千米，汉阴宽约5千米，安康宽约8千米，各个盆地面积都较小，主要部分在月河流域，以汉阴、恒口为中心，又称为月河盆地，月河盆地两岸有阶地平原，与安康城郊汉江两岸阶地衔接。月河谷地原为汉江流域所流经的河谷，后因第三纪末和第四纪初，凤凰山南侧发生断裂沉降，以致汉江在石泉以下折向南流，介于大巴山与凤凰山之间，形成一个很不自然的大湾弓，至吉河口以下进入安康盆地，于是月河便成为汉江的支流。安康盆地和汉中盆地相似，也是由四级阶地组成，一、二级为低阶地，三、四级为高阶地。高阶地由红色亚粘土构成，相对高度大，由于受溪沟侵蚀，阶面起伏大，基本上已成丘陵状态，这是和汉中盆地不同的地方。

(3) 大巴山地亚区

广义的大巴山是指川渝陕交界的所有山地，走向西北—东南，为汉江水系和嘉陵江水系的分水岭。本区属于大巴山的北坡，东西长300千米。大巴山分为东西两段：任河以西为米仓山，峰顶海拔在2 000~2 500米；任河以东为大巴山，峰顶海拔在2 500~3 000米。平利、白河、旬阳三角地带，山势低缓，为低于1 500米的低山丘陵，汉阴以南，汉江与月河之间为凤凰山地，主峰海拔2 128米。

大巴山虽不如秦岭高峻，但由于褶皱、抬升、断裂作用十分强烈与密集，加上坚硬的砂质灰岩、石英岩和花岗岩分布广泛，因此，陡崖峭壁，山势峥嵘并不减于秦岭，但海拔一般低于秦岭。大巴山山势较和缓，多浑圆状或梁状山丘。石灰岩分布的地区，多有熔岩地貌，如溶沟、溶槽、碟形洼地、落水洞、溶洞、地下暗河等普遍发育。

较大的河流受坚硬、软弱岩层与地质构造的控制，往往形成小峡谷宽谷坝子交错相间。坝子为山区农业精华所在，如宁强东南的关口坝、西乡西南的大河坝、镇巴的渔渡坝、任何上游的平利盆地等。

三、气候

(一) 气候要素

1. 日照与太阳辐射

日照与太阳辐射是光能资源的重要指标。陕西省年辐射总量平均88~144千卡/平方厘米，生理辐射总量年平均46~70千卡/平方厘米，日照总时

数年平均达1 350~2 926小时，日照率31%~67%。

(1) 季节变化

一年当中，光能资源以夏季最为丰富，太阳辐射总量达33~49千卡/平方厘米，日照时数达500~830小时；春季其次，太阳辐射总量为25~41千卡/平方厘米，日照时数为356~775小时；秋季第三，太阳辐射总量为16~30千卡/平方厘米，日照时数为257~684小时；冬季最少，太阳辐射总量为14~24千卡/平方厘米，日照时数仅228~634小时。

(2) 区域差异

光能资源区域差异明显，总体上呈北多南少之势，部分地区还显现出东多西少的情况。

陕北地区太阳辐射最强，日照最丰富。太阳辐射总量年平均达119~144千卡/平方厘米，生理辐射平均达60~70千卡/平方厘米左右；日照时数平均达2 100~2 926小时，大部分地区大于2 400小时，偏北地区大于2 700小时以上。长城沿线一带是陕西省的高值区，太阳辐射总量年平均达140~144千卡/平方厘米，日照时数达2 800小时以上；全区太阳辐射最少的地方是子午岭，一般不足125千卡/平方厘米，日照时数少于2 400小时。

关中地区光能资源总量居中，太阳辐射总量年平均为109~130千卡/平方厘米，生理辐射年平均为55~66千卡/平方厘米，日照时数年平均为2 000~2 500小时。由东北向西南逐渐减少。合阳、澄城一带是相对高值区，太阳辐射总量年平均大130千卡/平方厘米，日照时数平均达2 400小时以上；宝鸡、陇县一带则是区内低值区，太阳辐射总量年平均约109千卡/平方厘米，日照时数年平均不足2 200小时。

陕南地区是陕西省光能资源总量的低值区，太阳辐射总量年平均仅88~120千卡/平方厘米，生理辐射年平均46~60千卡/平方厘米，日照时数年平均仅1 350~2 100小时，东北部的商洛一带相对最高，太阳辐射总量年平均大120千卡/平方厘米左右，日照时数年平均可超过2 000小时；大巴山区太阳辐射总量平均不足100千卡/平方厘米，日照时数年平均在1 600小时以下。

2. 气温

陕西省从北到南年平均气温介于6~16℃，多年平均值为11.6℃，≥10℃的活动积温介于2 800~5 000℃，气温的时空变化较大。

(1) 季节变化

陕西省以冬季气温最低，月平均气温以1月为最低， 0°C 等温线位于秦岭南坡。长城沿线和秦岭高山区为两个低值区，月平均气温低于 -10°C 。陕南汉江谷地为一个高值区，月平均气温为 2°C 。夏季陕西省气温最高，7月为最热，南北之间气温差别不大，除秦岭高山区外，月平均气温均在 20°C 以上。春季气温上升快，4月气温都在 10°C 以上。秋季降温慢，暖凉时间较长，10月气温大都在 10°C 左右。

(2) 区域差异

陕西省日平均气温 $\geq 0^{\circ}\text{C}$ ， $\geq 10^{\circ}\text{C}$ 的持续日数和积温值由北向南增多，并随地形高低不同也有变化，呈高地低而低地高的趋势。气温年较差在 $22\sim 35^{\circ}\text{C}$ ，呈现出南部年较差小而北部年较差大的格局。

陕北地区年平均气温为 $6\sim 11^{\circ}\text{C}$ ，黄河沿岸平均气温为 $9\sim 11^{\circ}\text{C}$ ；气温年较差为 $27\sim 35^{\circ}\text{C}$ ，极端最高气温为 $36\sim 40^{\circ}\text{C}$ ，极端最低气温为 $-22\sim -33^{\circ}\text{C}$ 。日平均气温 $\geq 0^{\circ}\text{C}$ 的日数为 $240\sim 270$ 天，积温为 $3\ 440\sim 4\ 000^{\circ}\text{C}$ 左右，黄河沿岸地区可达 $4\ 000^{\circ}\text{C}$ 以上，大部分地区只能满足农作物两年三熟的需要。日平均气温 $\geq 10^{\circ}\text{C}$ 的日数为 $150\sim 180$ 天，积温在东部地区可达 $3\ 500\sim 4\ 000^{\circ}\text{C}$ ，西部长城沿线的大部分地区仅为 $2\ 800\sim 3\ 000^{\circ}\text{C}$ 。

关中地区年平均气温为 $9\sim 14^{\circ}\text{C}$ ，以平原一带为高，可达 12°C 以上。气温年较差为 $25\sim 29^{\circ}\text{C}$ ，极端最高气温为 $38\sim 44^{\circ}\text{C}$ ，极端最低气温为 $-15\sim -20^{\circ}\text{C}$ 。日平均气温 $\geq 0^{\circ}\text{C}$ 的日数为 $260\sim 315$ 天，平原地带均在300天以上，积温在关中北部为 $3\ 600\sim 4\ 500^{\circ}\text{C}$ ，平原地带可达 $4\ 500\sim 5\ 000^{\circ}\text{C}$ 之间，能满足农作物小麦—玉米一年两熟的需要。日平均气温 $\geq 10^{\circ}\text{C}$ 的日数为 $200\sim 210$ 天，积温在平原地区可达到 $4\ 100\sim 4\ 500^{\circ}\text{C}$ 。

陕南地区年平均气温为 $10\sim 16^{\circ}\text{C}$ ，以汉江谷地为最高，通常可达到 14°C 以上。气温年较差为 $21\sim 25^{\circ}\text{C}$ ，极端最高气温为 $36\sim 43^{\circ}\text{C}$ ，极端最低气温为 $-8\sim -14^{\circ}\text{C}$ 。日平均气温 $\geq 0^{\circ}\text{C}$ 的日数为 $285\sim 362$ 天，汉江谷地多于350天，积温亦以河谷区为最高，可达 $5\ 000\sim 5\ 760^{\circ}\text{C}$ ，两侧山地略低，但亦在 4150°C 以上，河谷地带大部分地区可满足农作物稻麦一年两熟的需要。日平均气温 $\geq 10^{\circ}\text{C}$ 的日数在汉江谷地可达 $200\sim 230$ 天，积温可达 $4\ 500\sim 5\ 000^{\circ}\text{C}$ 。

3. 降水

陕西省从北到南年降水量在 $330\sim 1\ 250$ 毫米之间，多年平均降水量为

653毫米。各地年降水相对变率8%~25%，降水量不够稳定，而且时空变化较大。

(1) 季节变化

陕西省降水年内分布不均，夏季（6~8月）为多雨季节，占各地年降水量的50%以上，达170~530毫米。秋季（9~11月）和春季（3~5月）为过渡季节，秋季降水量居第二位，占年降水量的25%左右，为85~431毫米。春季降水量居第三位，占年降水量的15%左右，为50~290毫米。冬季（12~2月）为少雨季节，降水量最少，占各地年降水量不足5%，仅5~42毫米。

(2) 区域差异

年降水量由南向北减少，并在此基础上东西也有一定的差异。从南北分异来看，年平均降水1000毫米等雨量线从陕南汉水谷地以南的大巴山北麓通过，大巴山是陕西省降水量最多的地方，年降水超过1000毫米，镇巴高过1258.3毫米。800毫米等雨量线横亘于秦岭北坡。400毫米等雨量线在陕西西北部基本与古长城遗迹的延伸相符，定边一带的降水量为陕西省最少，只有323.6毫米。就东西差异来看，在陕南、关中及陕北南部地区有从东向西增加的趋势。陕南秦岭东段的商县至商南一带，年平均降水不足700毫米，向西到秦岭中、西段逐渐增加到800~900毫米。关中东部及陕北南部的偏东地区，年降水量介于500~600毫米之间，向西逐渐增加为600~700毫米。而在陕北北部，年降水量则显著呈东部大于西部的局面，东部的吴堡县年降水量503.6毫米，西部同纬度的定边县仅323.6毫米。

年降水量受地形影响明显，山地多于河谷与平原。省内几个多雨中心区均位于山地，如大巴山山地（>1000毫米）、秦岭山地（>900毫米）、子午岭（>600毫米）。

年降水变率由南向北增加，山地小于平原、河谷。陕南地区年降水变率为9%~15%，山地为8%~12%，谷地为10%~15%。关中地区年降水量变率为11%~20%。秦岭山地为11%~14%，平原区为14%~20%。陕北地区年降水变率为13%~25%，南部为13%~20%，北部为15%~25%。将年降水变率资料与年降水量资料叠加分析，可以看出：南部、山地等降水充沛的地区降水变率小，降水的稳定性好；北部、谷地等降水量偏少的地区降水变率大，降水的稳定性差。

4. 风

陕西省受季风环流影响，冬季盛行不同方向和性质的季风。冬季在蒙古高压影响下多寒冷的偏北风和西北风，夏季为热低压控制，多湿热的偏南风 and 东南风；春、秋两季二者交替出现，仍以偏北风为主。

(1) 风速的时间变化

风速的季节变化，一般表现为春季风速最大，此时陕西省受冷暖气团交替影响明显，形成较大的气压梯度，风大且持续时间长。榆林、延安一带平均春季风速可达1.9~4米/秒，铜川、渭南一带介于2.6~3.7米/秒，关中平原超过2.2米/秒，汉中盆地在1.5米/秒以上，陕西省大部分地区夏、秋、冬三季的风速一般较小，风速最小的季节大多在秋季，此时天气系统稳定，秋高气爽，风和日丽。陕西省各地风速的日变化亦较为明显，一般规律为晚上和早上风速最小，白天的风速较大。

(2) 风速的区域变化

从风速的水平分布来看，陕西省南北有一定差异。陕北风速较大，年平均风速可达2.2~3.3米/秒，且陕北北部明显大于陕北南部。关中平原年平均风速在2米/秒左右，而汉中盆地的年平均风速仅不足1米/秒。年平均风速的东西部小差异在陕北地区不明显，在关中和陕南地区较为明显，关中东部和陕南东部的年平均风速，一般大于西部地区。

从风速的垂直分异来看，盆地、谷地的风速较小，若地形较为闭塞则更小；而高地、山地的风速较大，若地形开阔则更大。陕北3.3米/秒的年平均风速出现在海拔较高的宜君。关中西部地形较为闭塞的宝鸡、陇县、凤县等地年平均风速在1.8米/秒以下，而地形相对开阔的眉县、岐山、凤翔一带年平均风速在2米/秒以上。汉中市年平均风速在1~2.5米/秒之间，而1米/秒的年平均风速出现在汉中盆地。高海拔的山地年平均风速一般较大，终南山为3.2米/秒，华山为4.3米/秒。

5. 气候灾害

(1) 干旱

陕西省大部分地区的干燥度偏高，降水量较少而且降水变率大，以主要的农作物区为甚。根据陕西省历年3~12月中干旱月份出现的频率，可将陕西省划分为四个突出的干旱区：一是陕北北部重干旱区，以长城沿线及其以北地区为典型代表，干旱月出现频率大于39%，定边一带甚至达到58%

以上，最长连续无降水日数超过100天；二是陕北中部重干旱区，包括榆林地区东南部和延安市的北部、中部，干旱月出现频率在30%~37%之间，最少连续无降水日数80~100天；三是关中重干旱区，干旱月频率在35%~39%，最长连续无降水日数50~60天；四是汉江、丹江谷地干旱区，干旱月出现的频率在20%左右，最长连续无降水日数40~50天。干旱的主要类型有春旱、春夏旱、夏秋连旱及秋旱等，以春旱和春夏连旱分布最广、发生频率最高。从区域分布来看，陕北北部以春旱、春夏连旱和秋旱为主，尤以3~6月间的干旱为重，频率超过50%；关中与陕北南部的夏旱非常突出，6月份的干旱频率高达60%以上；陕南的干旱具有多发和断续的特点，3月、6月、8月和11月均有旱象出现，但干旱频率在30%以下。

(2) 雨涝

雨涝是陕西省多发性突出的第二大灾害，虽然多为局部性且连续时间较短，但危害严重。雨涝是由暴雨、大雨和连阴雨造成。以24小时降水量 ≥ 30 毫米作为连阴雨的标准。陕西的暴雨多集中于6~8月，大雨集中于6~9月，连阴雨主要分布在5~10月，尤以9~10月间关中、陕南的“华西秋雨”最为常见。在土质疏松、沟壑密布、植被稀少的陕北地区和地势平坦的河流沿岸，封闭低洼的山间谷地，雨涝灾害往往较重。从区域分布来看，陕北、关中夏涝严重，陕北南部夏涝多于陕北北部，关中东部多于关中西部，陕南地区则以秋涝为主。从陕西省范围来看，夏涝问题较为突出，出现频率在10%以上，绝大部分地区介于15%~27%之间。

(3) 冰雹

陕西省是全国多冰雹地区之一，年平均冰雹出现日数介于0.1~3.3天之间，降冰雹时常伴有狂风暴雨，破坏严重。冰雹的移动路线主要决定于大气环流形势。当5500米高空低压移出河套后，陕西处于槽后，如果低层水汽稳定充足、温度高，则气旋性弯曲的西北气流迅速向东南移动，形成“雹打一条线”，呈宽约15千米，长约100千米的西北—东南向带状分布。从空间分布上来看，冰雹次数北多南少，陕北最多，关中次之，陕南较为少见，并表现出山地、高原多于平原、盆地的特点。年平均冰雹日数较多的地方有：神木、府谷一带，子洲、子长、延川、延长一带，关中北部“北山”一带，陇县一带，秦岭山地等。从时间分异上来看，冰雹多发生于春、夏、秋三季（3~11月），以4~8月频率最高。其中，4~6月份多发

于陕南，5~7月份常见于关中，6~8月份主要分布在陕北及秦岭山地。

(4) 大风

陕西省也是个多大风的地方。大风的空间分布有两条明显的规律，一是由于秦岭横亘于陕西中部的屏障作用，从整体上大风呈南少北多之规律，陕北北部是陕西省大风日数较多的地方，年平均20天以上，如绥德50.6天、横山34.6天、宜君20.7天；二是由于风速与海拔高度有关，山地、高原是大风多发区，如秦岭中高山大风日数年平均20天以上，华山站测得的陕西省大风日数极值是129.6天。大风的风向各地不同，陕北和关中多见西北风，陕南则受地形影响，风向的构成比较复杂，有西北风、西南风和东南风。省内大风主要发生于春季，以四月为主，尤以陕北地区最为典型，约占年大风如数的50%。

(5) 霜冻

陕西省是个霜冻较多的省份。霜冻在陕西省的分布是随纬度的增加而延长。陕西省霜冻终日年际变化大，初日早晚相差一个月，终日早晚相差在40天以上，最长霜期为130~260天，最短霜期为85~210天。从区域分布来看，陕北平均霜期最长，初霜日最早为9月下旬，终霜日在5月上旬，平均霜期约为200~220天；关中盆地和汉江谷地的平均霜期较短，分别为160天和120天。就霜冻对农作物的危害而言，主要有秋霜冻和春霜冻两大类型。陕西省冬半年低层气流基本上受蒙古高压控制，强大的冷空气如果秋季过早或春季过晚侵入省境，则造成大面积的迅速降温过程，对农作物的危害严重。陕北北部由于初霜冻来得早，秋霜冻危害最大；关中地区因终霜日的缘故，春霜冻危害最大；陕北南部介于二者之间，秋、春霜冻均有；陕南少霜冻危害。由于春季冷暖气团交汇，强冷空气活动频繁，加之关中和陕北南部面积广大，又是重要的农耕区，所以春霜冻对陕西农业的危害程度最重，危害频率最高，且川道重于塬面，川谷重于山坡，凹地重于平地。

(二) 气候分区

依据气候要素在南、北、中部的显著差异，特别是水、热条件的不同及其组合对比关系的比配，将陕西省从北到南划分为五个气候区。

1. 长城沿线温带半干旱气候区

本区分布于长城沿线以北，呈东北西南向带状延伸。区内年平均气温

$\leq 8^{\circ}\text{C}$, $\geq 10^{\circ}\text{C}$ 积温 $\leq 3\ 100^{\circ}\text{C}$, 最冷月平均气温 $\leq -8^{\circ}\text{C}$, 极端最低气温 $\leq -28^{\circ}\text{C}$ 。年平均降水 ≤ 400 毫米, 年干燥度 > 2 , 是陕西省平均气温最低, 降水总量最少的区域。但光照充足, 光能资源丰富。

2. 陕北高原暖温带半干旱气候区

本区以陕北黄土高原为主体。年平均气温介于 $8\sim 11^{\circ}\text{C}$ 之间, $\geq 10^{\circ}\text{C}$ 积温 $3\ 100\sim 3\ 500^{\circ}\text{C}$, 最冷月平均气温 $-4\sim -8^{\circ}\text{C}$, 极端最低气温 $-22\sim 28^{\circ}\text{C}$ 。年平均降水 $400\sim 550$ 毫米, 年干燥度 $1.5\sim 2$ 。属中国暖温带大陆季风气候的一部分, 有温度低、降水少的明显特点。

3. 关中平原暖温带半湿润气候区

本区以关中平原为主体, 南界秦岭。年平均气温 $11\sim 13^{\circ}\text{C}$, $\geq 10^{\circ}\text{C}$ 积温 $3\ 500\sim 4\ 500^{\circ}\text{C}$, 最冷月平均气温 $-1\sim -4^{\circ}\text{C}$, 极端最低气温 $-12\sim 22^{\circ}\text{C}$ 。年平均降水 $550\sim 750$ 毫米, 年干燥度 $1\sim 1.5$ 。水热条件较好, 气候温和稍湿润, 是陕西主要的高产农作区。

4. 秦岭山地暖温带湿润气候区

本区占据秦岭山地的主体。南界基本与年平均气温 14°C 线、1月均温 0°C 线、 $\geq 10^{\circ}\text{C}$ 积温 $4\ 500^{\circ}\text{C}$ 线、年降水 $800\sim 900$ 毫米线一致。由于秦岭是个高山地, 受地势高起引起的温度递减率影响, 区内气候垂直分异明显: 高山区年平均气温 6.9°C , 年平均降水 834 毫米, $\geq 10^{\circ}\text{C}$ 积温 $2\ 177^{\circ}\text{C}$, 冷湿特点突出; 中低山区年平均气温 12.1°C , 年平均降水 813 毫米, $\geq 10^{\circ}\text{C}$ 积温 3741°C , 气候温和多雨。

5. 陕南北亚热带湿润气候区

本区在陕西省的最南部。年平均气温 $14\sim 16^{\circ}\text{C}$, $\geq 10^{\circ}\text{C}$ 积温 $4\ 250\sim 5\ 000^{\circ}\text{C}$ 以上, 最冷月平均气温 $1\sim 3^{\circ}\text{C}$, 极端最低气温 $-8\sim -12^{\circ}\text{C}$ 。年平均降水量 > 800 毫米, 年干燥度 < 1 , 是陕西最温暖湿润的地方, 尤以大巴山地为甚, 年平均降水量 $1\ 000\sim 1\ 200$ 毫米, 年干燥度 ≤ 0.5 。大巴山地势较高, 气候垂直变化较明显。

四、水文

陕西省从整体来看, 水资源较少。秦岭以南水资源条件较好, 秦岭以北的广大地区, 干旱少雨, 水资源条件较差。陕西省年平均降水量为 653 毫米, 而陕北地区年降水量仅为 300 毫米左右。陕西省水资源总量为 4421.1 亿

立方米，人均1437立方米，耕地亩均水资源784立方米，分别为全国平均水平的51.4%和42%。秦岭和大巴山地水资源丰富，关中地区水资源短缺，陕北地区水资源严重缺乏。

（一）地表水

1. 水系网络结构

陕西省水系，分内流区和外流区，外流区分属于黄河和长江两大流域。

内流河水系分布在陕北神木、榆阳、靖边、定边等县区北部的风沙滩地区。由于降水少，水源短缺、河流短小而稀少，属于季节性河流，流向自南而北，或注入湖泊，或消失于沙滩中。内流河水系的特点是：河少湖多，湖小，水浅质差，大多为咸苦水。湖周围是平坦的沙滩，面积在16平方千米以上，水深4~12米的较大湖泊有红碱淖、公布井池、苟池、莲花池等。

外流区的黄河及其支流，河床比降较大，水流急，洪、枯流量悬殊，洪水暴涨暴落，河流沙量大。长江的支流，汉江和嘉陵江水量丰富，洪水时间长，洪、枯流量相对变化小，含沙量也相对较小，水质良好。河流比降大，河窄水深，水流急，多峡谷瀑布，水利资源丰富。

秦岭以南是陕西省降水量和经流量较丰富的地区，因而也是陕西省河流网密度最大的区域，一般都在0.5千米/平方千米以上；秦岭以北降水量和经流量都明显减少，因而河流网密度也低，一般不超过0.3千米/平方千米。陕西省地表径流的分布趋势和降水量分布趋势基本一致，南部大于北部，陕南地区属于足水—多水带；秦岭以北地区属于少水—贫水带。

2. 径流量的分布

陕西省年平均径流量为420亿立方米，其中，长江流域的年平均径流量为313亿立方米。占陕西省径流量的74.5%，人均和亩均占有地表水资源量分别为4 044立方米和2 810立方米，均高于全国平均水平；黄河流域年平均径流量为107亿立方米，占陕西省总径流量的25.5%，人均和亩均占有地表水资源量分别为520立方米和232立方米，相当于全国平均水平的19.2%和17.5%，可见，黄河流域的水资源是相当缺乏的。

黄河水系的入境水量年平均为47.4亿立方米，长江水系入境水量年平均为71.6亿立方米。陕西省总入境水量年平均为119亿立方米；陕西省河流

入境水量，年平均为516亿立方米，其中黄河水系出境水量年平均为141亿立方米，长江水系为375亿立方米。陕西省的过境水量指黄河干流水量，按干流龙门站计算，多年平均实测过境水量为330亿立方米，按潼关站计算为419亿立方米。

陕西省的径流分布与降水分布规律大体一致，具有南部多、北部少，山地多、平原谷地少的特点。自南而北，径流深随纬度增高与降水同步减少而递减，由1 168毫米减少到16毫米，南北相差达70多倍。陕西省多年平均径流深度为212.5毫米，这条等值线大体通过渭河以南秦岭北麓附近，此线以南，水量丰沛，此线以北，水量短缺。由于地形的影响，在山地形成径流量高区，平原谷地形成径流量地区。冷水河、濂水河上游，是陕西省最高降水量中心，年降水量可达1 400毫米以上，成为陕西省最高径流区，年径流深达1 168毫米；其次，米仓山、大巴山年径流深为600~800毫米；秦岭的太白山、终南山在600毫米以上；千河上游为200毫米；窟野河下游、黄龙山和彬县长武等地在100毫米以上。陕北内流区是陕西省内最低径流区，年径流深仅为16毫米；关中平原、汉中盆地属于低径流区。此外，陕南、关中的年径流，还有西部多、东部少的特点。

由于各年季风的强弱、来去的迟早和停留时间长短等的不同，逐年降水量与径流量亦各年不相同，出现多水年与少水年之分，径流的年际和年内变化较大。最丰年的水量是平水年水量的1.35~2.57倍，最枯年水量仅是平水年水量的30%~70%。绝大部分河流7~10月为汛期，集中了年径流量的50%~60%，有的达到70%，而11月至次年2月的枯水期，仅是年径流量的10%~18%，且时有断流现象。

陕西省河流洪、枯水量相差悬殊。而且，由于河流大多流经黄土地区，水土流失严重，河流含沙量大。各河含沙量以丰水期特大，枯水期较小，含沙量的年内分配比径流更为集中。

3. 水质

陕西省河流的离子总量（矿化度）都在100毫克/升以上，河流矿化度平均值为409毫克/升，总硬度平均值为10.2德国度（即102毫克/升），其矿化度、总硬度的变化总趋势是由北向南递减。陕西省河水的化学类型绝大多数属于碳酸盐类，由北向南为钠组向钙组过渡。离子径流量的大小，不仅与矿化度成正比，而且与流量的大小也成正比。

在定边长城以北，内流区及红柳河、芦河流域，河流的离子总量高达1 000毫克/升以上，为氯化物型水，总硬度 >25.2 德国度，为极硬化。此外，渭北富平、蒲城、大荔的局部地方，也出现了离子总量 $>1 000$ 毫克/升的氯化物型水，总硬度为 $16.8\sim 25.2$ 德国度，属硬水。在洛河、泾河中下游离子总量为 $500\sim 700$ 毫克升，上游离子总量为 $700\sim 1 000$ 毫克升，属重碳酸盐钠组，总硬度为中等硬水。泾河亭口以上总硬度则 >25.2 德国度，同时还有硫酸盐类型水出现。渭河以北千河、漆水河、窟野河、秃尾河、仕望河及黄龙山地区，离子总量为 $300\sim 500$ 毫克/升，属于重碳酸盐钠组，总硬度为软水和中等硬水。渭河以南诸河及秦岭以南的嘉陵江、汉江、丹江等河流的离子总量 <300 毫克升，属于重碳酸盐钙组水，总硬度为 $4.2\sim 8.4$ 德国度，属软水。

陕西省河流的年平均PH值在 $7.1\sim 8.5$ 之间，大都为弱碱性。PH值由北向南递减，陕北及渭北各河流PH值在 $7.9\sim 8.5$ 之间，渭河以南的汉江、丹江等河流PH值在 $7.6\sim 8.9$ 之间。

陕西省地表水源已经受到不同程度的污染，尤其是渭河的宝鸡段、渭河支流及石川河的水污染相当严重，其污染的主要原因是由于造纸等工业废水的任意排放和农药的过量使用造成。

（二）地下水分布

陕西省地下水资源量为195.09亿立方米，占陕西省水资源量的37%。地下水的水质较好，矿化度小于2克升的淡水分布面积占陕西省土地面积的98%。

1. 潜水

陕西省关中断陷盆地水系发育、降水和地表水为地下水提供了较充沛的补给水源。第四系松散堆积物厚度大，分布广，含水性好，成为地下水良好的储存场所，因此蕴藏着较丰富的地下水资源，形成上部潜水、下部承压水双层含水结构特点。秦巴山区，由于地质和地貌条件的差异，地下水分布很不平衡，主要在汉中、安康、西乡、商州和洛南等几个中小盆地内，堆积有深厚的第四系松散岩层，渗水、储水条件好，具有较丰富的地下水。其次是在岩溶发育的石灰岩山区。陕北黄土高原的地下水，主要分布在较大河谷川道地带。陕北沙丘滩地区为风积、冲积、湖积中细砂、粉细砂亚砂土孔隙潜水。

关中盆地潜水埋藏较浅，只有几米或几十米，有的地方潜水面出露地表，成为沼泽或沼泽化地区。含水层厚度10~100米，单井出水量最大达3 000吨/日；最小为60吨/日。陕南山地区的盆地，潜水水位埋深5~50米，含水层厚度为8~30米，单井出水量为100~800吨/日；陕北黄土高原，原区地下水分布规律为，由原中心向周边，含水层厚度逐渐减小，水位埋深逐渐加大，富水性亦渐次减弱。含水层厚度一般为30~75米，地下埋深为45~80米，原面洼地，单井出水量一般为20~100吨/日。陕北沙丘滩地，含水层厚度一般为30~100米，单井出水量一般为50~300吨/日，少数可达1 000吨/日。

2. 承压水

陕西省的关中、陕北、陕南三地区，其潜水的下部都有承压水分布。关中盆地承压水厚度大，含水层顶板埋深50~100余米不等。承压水头一般为10~50米，有的可高出地表3~5米，大者高出地表17米，其富水性由河谷向两侧减少，由极强变为极弱，单井涌水量由1 000~2 000吨/日到小于100吨/日。陕南山地，在冲积层之下有承压水分布，高河漫滩及一级阶地的下部，承压水头埋深一般为5~20米，含水层厚为50~100米，单井涌水量在400~800吨/日。在二级及其以上高阶地下部，承压水位由数米至数十米，单井涌水量在100~600吨/日。在陕北黄土高原有承压水分布，承压水头埋深十余米至数百米，有的自流溢出地表，各地出水量不一，单井涌水量在100~300吨/日，最大的可达1 900吨/日；陕北长城沿线一带，深层地下水大都为承压水，多数都可自流，含水岩层为砂岩和沙砾岩，埋深约45~100米以下，自喷流量约在2~12立方米/时。

3. 泉水

地下水在地下由高的地方向低的地方渗流，在一定条件下（如含水层被沟、谷切断）就会流出地表，形成泉水。一般泉水在平原地区出露较少，山区较多，陕西省山区和沟壑地带都有许多泉水出露，泉水流量每小时在3立方米以上的，陕西省计有百余处。巴山秦岭东部地区，岩溶发育，富水性好，由极强至中等，泉水流量多大于50吨/时，少数在断裂附近或岩溶发育地段，流量可达1 000吨/时以上。在渭北尧山、岐山、将军山等北山地带，泉水流量为5~50吨/时，大者可达1 440吨/时。

五、土壤

(一) 土壤分布格局

1. 水平分布格局

陕西省土壤的水平分布表现出明显的南北分异特点，陕北黄土高原以黑垆土为主，关中盆地常见褐土、土和陕南则以黄褐土和棕壤为主。

陕北黄土高原，大致在延安—延川连线以北的广大地区，除长城沿线风沙区外，主要分布的地带性土壤为轻黑垆土及黑垆土。耕种土壤以黄绵土为主，谷地常发育有锈黑垆土。陕北高原南部，以洛川、彬县为中心的北洛河中游及泾河中游的广大地区，分布的地带性土壤为粘黑垆土和灰褐色森林土。粘黑垆土分布面积最广，以东部地区和北洛河流域最为典型，灰褐色森林土主要分布于有稍林的山地地区。

关中平原北至北山南坡，南至秦岭北坡，为褐土和土分布区。褐土为典型的地带性土壤，土是本地区主要的农业土壤。在比较温暖干旱的条件下，以西安以东渭河南北的黄土台塬上为典型代表，发育着地带性土壤碳酸盐褐土，经长期人为耕种熟化作用的农业土壤为垆土，是土分布较广的一种类型，有黑垆土、红垆土之分；在关中平原西部的高阶地上及广大的渭北台塬上，地带性土壤为典型褐土，农业土壤为油土，是土中最为肥沃的一类，有黑油土、红油土等类型；在秦岭北坡，残存于黄土洪积扇之上的地带性土壤为淋溶褐土，农业土壤为立茬土。

秦岭山地分布着山地棕壤，北接关中平原，南以秦岭南海拔800~1 000米堤山丘陵为界。最南部的大巴山分布着山地灰化棕壤。秦巴山地之间的汉江谷地，是地带性土壤黄褐土的集中分布区。黄褐土作为亚热带红、黄壤向暖温带褐土的过渡土类，愈向北则黄壤化的特点愈弱，表现为由强黄化、强板结黄褐土，依次变为普通黄褐土和弱黄化、轻板结黄褐土的过渡。

2. 垂直分布格局

陕西省土壤的垂直分布规律在山地地区表现得十分明显。以秦岭为例，北坡属于暖温带褐土和山地棕壤谱式，土壤的垂直地带谱自下而上是：土—褐土—山地棕壤—灰化棕壤—灰化土—森林草甸土—亚高山草甸土—原始土壤。秦岭南坡则属于从亚热带过渡到暖温带的黄褐土、山地棕

壤谱式，土壤的垂直地带谱自下而上是：冲积土—水稻土—山地黄褐土—山地棕壤—山地灰化棕壤—山地生草灰化土—原始土壤。北亚热带的大巴山北坡，土壤垂直地带谱可简单概括为：冲积土—水稻土—山地黄褐土—山地黄棕壤—山地棕壤。

3. 地域性分布格局

陕西省由于区域性的地形、成土母质、水分等特殊条件，各地区形成了一些在特定地域分布的隐域性土壤，如：长城沿线广泛分布的风沙土及大荔沙苑、大河流两岸形成的沙土，与其特定的成土母质相关；主要分布在定边及关中各灌区低洼地的盐碱土和沼泽土，与当地地下水位及气候条件相关；分布于江河沿岸河滩地的草甸土与长期生态环境相关；水稻土在陕南最多，陕北、关中亦有零星分布，为谷地、盆地、川地经长期种植水稻熟化而成。

上述水平地带性、垂直地带性和地域性分布格局，在一定的地方往往相互叠加，相互影响，形成各地颇具特色的土壤类型组合结构模式。

（二）主要土壤类型

陕西省土壤类型有以下18个类型：栗钙土、黑垆土、褐土、土、黄褐土、黄棕壤、棕壤、暗棕壤、山地草甸土、风沙土、黄绵土、红土、紫色土、新积土、水稻土、潮土、沼泽土和盐土。

1. 栗钙土

栗钙土是陕北榆林地区西部半干旱草原植被下发育形成的一种地带性土壤。由于分布区的气候干燥，淋溶作用较弱，土壤钙化过程明显，具有盐酸泡沫反应，表层向下常可见到钙质结核。植物体死亡后好氧分解较盛，有机质的矿化程度远大于腐殖质的积累，土壤结构发育较差。

2. 黑垆土

黑垆土是中温带半干旱草原和暖温带森林草原条件下形成的地带性土壤。黑垆土土层深厚，一般可见到熟化堆积层、垆土层和母质层，土壤有机质虽含量不高，但土层和供肥熟化层深厚，矿质养分丰富，土质疏松，结构良好，透水保墒能力强，全磷、全氮含量不高。

黑垆土广泛分布于黄土残塬、黄土丘陵顶部、河源地带以及堰、涧、掌和风蚀残丘上，是黄土母质上发育并经长期耕作影响下形成的古老耕种土壤。

3. 褐土

褐土是在暖温带半湿润气候条件和中生落叶阔叶林植被环境下形成的地带性土壤。褐土腐殖质层较薄，一般不足20厘米，含量亦不高，土色暗灰褐，团粒结构，多孔隙。粘化层质地粘重，土色棕褐、多棱块状结构。钙积层为石灰质分解淋溶淀积而成，多菌丝状和结核状，强石灰反应。母质层一般多为黄土。

4. 垆土

垆土是在自然褐土的基础上经过长期耕种熟化而成的古老的耕作土壤。垆土的形成熟化过程。主要是施肥耕作造成的。其覆盖层最具特色，是人工耕种熟化过程中逐渐分异而成的，厚度差异很大，薄者约10~20厘米，厚者可达100厘米以上，以30~60厘米厚的最为常见。在阶地或台塬上的广阔、地势平坦处覆盖层较厚，各种缓坡处厚度中等，塬边或阶地边缘一般较薄。

垆土熟化程度高，土质疏松，耕性良好。保水保肥能力强，土壤肥力较高，属生产力较高的耕作土壤。

5. 黄褐土

黄褐土是北亚热带湿润气候下的地带性土壤，地带性植被为含常绿阔叶树种的落叶阔叶林。

黄褐土一般以黄褐—棕色为主，性状受成土母质影响很大。分布于秦岭南坡坡麓、丘陵地红棕色粘土母质上的黄褐土土层深厚，塑性和粘着性强，耕性不良，易板结；分布于河流一、二级阶地，丘陵坡麓和山地冲积坡积母质上的黄褐土，土层深厚疏松，粒块结构，耕性好；分布于花岗岩丘陵区的黄褐土，土层薄，粒块结构，酸性或弱酸性，沙质中壤或重壤；形成于泥质岩上的黄褐土，土层厚，质地粘重，多为重壤，块状结构、密实；形成与石灰岩上的黄褐土，土层薄，质地粘重，呈暗红—红褐色，耕性差，保肥性亦差。

6. 黄棕壤

黄棕壤处于黄壤、黄褐土向棕壤的过渡区，亦为北亚热带湿润气候下的地带性土壤，主要成土过程与黄褐土相同。

黄棕壤主要分布在秦岭南坡浅山和巴山山区，色黄且均，质细而粘。由于山坡陡及植被破坏等因素，土壤侵蚀严重、土薄石多，不宜耕作，土

壤肥力不高。剖面上可见到薄而不连续的枯枝落叶层和厚度15~20厘米的腐殖质层，有机质因高温而快速分解，含量一般不高。

7. 棕壤

棕壤是暖温带气候条件下的地带性土壤，分布于秦巴山地的垂直地带谱上，对应的植被类型为混有针叶林的落叶阔叶林，成土母质以各种岩石风化坡积物为主。

受降水与气温的影响，棕壤在秦岭南坡的分布高度为海拔1 500~2 200米，在巴山北坡分布于海拔2 000米以上的中山地区。典型的棕壤多分布于山区的分水岭、平缓坡地、坡脚等地形部位，弱酸性至中性，土壤发生层色调比较一致，以褐色或浅褐色为主，心土层较粘重，棱块状结构，表层有暗褐色的腐殖质层，上下层过渡不明显。

8. 暗棕壤

暗棕壤分布于年平均气温不足4℃，年降水量在1 000~1 300毫米的山地，冬季土壤冻结时间长达3~4个月，对应植被类型是针阔叶混交林，成土母质为各类岩石的风化坡积物。

典型的暗棕壤一般有厚5~15厘米的枯枝落叶层和6~25厘米的腐殖质层，有机质含量较高，最高可近20%，有较高的自然肥力。

9. 山地草甸土

山地草甸土零星分布于海拔2 000米以上中高山的平缓或低洼地区，面积甚小。由于山区雨量充沛、土壤在低温多雨过湿润状态下发育，草甸植物茂密，使土壤上层有机质含量丰富。

山地草甸土以棕色或浅棕色为主，质地中壤，棱块状结构，目前多数地区尚无种植业和森林等，土壤处于自然发育过程中。

10. 风沙土

风沙土包括流动风沙土、半固定风沙土、固定风沙土和耕种风沙土等，是风沙滩地沙性成土母质上发育的一种地域性土壤。

流动风沙土上植被稀疏，土壤剖面发育不明显，无结构，流动性大；半固定风沙土上约有20%的植被覆盖，地形较缓，沙面变紧，地表开始结皮；固顶风沙土上植被覆盖度一般大于30%，地表结皮增厚，土壤有微团块结构，且有较多根系，剖面分化明显；耕种风沙土受人为长期耕种农作的影响，一般地形平缓，有一定灌溉条件，受耕作及农作物生长的改造作

用明显。

11. 黄绵土

黄绵土是陕北地区分布最广的耕种土壤，属黄土母质上形成的幼年土壤，疏松、绵软，色浅发黄，为岩成土或原色土。黄绵土剖面一般由耕作层，心土层和底土层构成。耕作层疏松绵软，透水透气，有团粒结构，耕性好。

12. 红土

红土也是黄土成土母质上发育的黄土性幼年土，零星分布于黄土丘陵坡度较陡的梁、峁、沟缘附近及沟谷坡地上。一般土质粘重，透水能力差，易干旱，易于发生水土流失和土滑。

13. 紫色土

紫色土是紫红色砂岩、页岩的风化坡积物上发育的非地带性土壤。紫色土中有机质积累很少，呈暗紫—紫棕色，中性反应，粒状结构，中壤—重壤，孔隙多，湿时有一定塑性，属较为贫瘠的土壤。

14. 新积土

新积土发育时间最短，是分布于河流两岸冲积、淤积物上的幼年性土壤。新积土频繁冲淤，多粉砂、砂和砾石，有机质含量低，肥力低，漏水漏肥，利用上多属广种薄收。

15. 水稻土

水稻土是经过淹水和水耕熟化后形成的非地带性农业土壤。

常见的水稻土有：水旱轮作不长时间的淹育性水稻土；冲积、坡积物上发育的潜育性水稻土；排水不良低洼地上的潜育性水稻土；排水或地下水位降低后的脱潜性水稻土以及低山丘陵坡地梯田上的漂洗性水稻土等。

16. 潮土

潮土是河流草甸土经耕种熟化后形成的一种农业土壤，受地下水影响强烈，土壤底部长期浸水，铁、锰还原，形成青灰色的潜育层。土壤中有有机质含量不多，养分状况较差，肥力水平低。但耕性好，适耕期长。

17. 沼泽土

沼泽土是受地表水和地下水浸润的一种非地带性土壤，主要分布于地形低洼处，有陆地沼泽化、湖沼滞水沼泽化等方式，常见的有草甸沼泽土、腐殖质沼泽土、盐化沼泽土、泥炭沼泽土、脱沼沼泽土等。

18. 盐土

盐土是在蒸发量远大于降水量，地下水位高，地下水矿化质大，土壤母质含盐量高及各种不合理灌溉等条件下，使盐分向地表积累逐渐形成的。主要分布于陕北定边一带的低平耕地、湖沼地和大河流沿岸的下湿滩地及一些灌区的低洼地上。

六、植被

(一) 植被分布格局

1. 水平分布格局

陕北长城沿线为干草原区，属蒙新干草原荒漠区域温带鄂尔多斯东部干草原，植被以臭柏、沙柳、沙蒿、沙竹、沙米、沙棘等群系为主。向南到陕北黄土丘陵沟壑区，分布着地带性的温带森林草原，是森林向草原的过渡带，主要群系为针茅、冷蒿、铁杆蒿、芨蒿、黄背草、酸枣等，东西部有一定差异，东部为森林草原，植被以草原为主，农作物以糜谷为主，一年一熟；西部为草原，植被以冷蒿、百里香变多，农作物以糜谷、荞麦、豆类为主，一年一熟。在黄土高原南部，分布着地带性的暖温带夏绿阔叶林，阳坡以旱生植被占优，阴坡以中生植被为主，森林主要集中分布于黄龙山、子午岭及关山，农作物以小麦、玉米、油菜、糜谷为主，一般两年三熟。

关中平原为栽培植被区，由于长期人类活动影响天然植被已不存在，多见栽培的落叶阔叶树种和农业植物群落。主要栽培树种有：杨树、柳树、臭椿、白榆、中国槐、泡桐、楸树、侧柏、柿树、枣树、刺槐、苹果、梨、核桃、枣、石榴及其他落叶果树；草本植物只是零星分布于沟坡、崖坡、滩地；农作物以小麦、棉花、玉米、油菜、大豆为主，一年两熟或两年三熟。

陕南秦岭、大巴山为含有常绿阔叶林的落叶阔叶林区，森林植被茂密，树种繁杂，林草灌混生。农作物主要分布在汉江谷地，以水稻、小麦、油菜、玉米、蚕豆、杂粮为主，一年两熟或两年三熟。

2. 垂直分布格局

随着海拔高度的增加，生态环境有规律的递变，形成了植被的垂直分布规律。以秦岭主峰太白山为例，自山麓到山顶可分为五个植被带。北坡

海拔600~1 000米为浅山干旱落叶阔叶林和侧柏林带；海拔1 000~2 500米为华山松林、栎树及落叶阔叶混交林带，林下灌木草本以杜鹃属植物为主；海拔2 500~3 500米为亚高山针叶林带，下段为法氏冷杉及陕西冷杉林，上段为红杉林；海拔3 500以上为高山灌丛及高山草甸带。南坡海拔600~1 000米为栎林带，下段为常绿阔叶的麻栎林，上段是栓皮栎林，且马尾松林广泛分布；海拔750~1 300米为浅山落叶阔叶林带—栓皮栎林带，林下主要是黄栌、马桑、胡枝子、盐肤木等；海拔1 300~2 300米为中山针阔叶林混交林带，下段以华山松、锐齿槲栎和辽东栎为主的松栎林带，上段为华山松、红桦占优势的松桦林；海拔2 300~2 500米为中高山桦木林带，红桦、牛皮桦占优，光皮桦次之；海拔2 600米以上为亚高山针叶林带，下段主要为四川冷杉、陕西冷杉等，上段为落叶松林。

大巴山地的植被垂直地带结构较为简单。海拔1 000米以下为含木继木的马尾松和含狗脊的杉木林；海拔1 000~2 000米处华山松林占优势，混生有少量铁杉类及水青岗等；海拔2 000米以上零星分布有法氏冷杉林和垂枝云杉林，林下有松花竹和多种杜鹃灌丛。

（二）主要植被类型

1. 寒温性针叶林

包括以太白红杉林为代表的落叶松林和云杉冷杉林。太白红杉林分布在海拔3 000~3 400米之间，常为纯林，林下灌木有高山绣线菊、密枝杜鹃、魏氏金腊梅等。冷杉林分布在海拔2 600~3 000米，建群种为陕西冷杉和岷江冷杉，乔木层常见有牛皮桦、太白红杉侵入，灌木层主要有金背杜鹃、箭竹、忍冬等。巴山冷杉林分布于海拔2 500~3 000米之间，乔木层建群种为巴山冷杉，林下灌木常见有箭竹、柏氏杜鹃、高山绣线菊等。

2. 温性针叶林

包括以油松林、白皮松林、巴山松林为代表的温性松林和侧柏林。油松林分布于海拔1 400~2 000米，为天然次生或人工营造而成，多为纯林，灌木优势种为多花胡枝子。白皮松林分布于海拔800~1 400米，林下幼苗生长很好，多为纯林，偶伴有栓皮栎、油松等，林下常见灌木有胡枝子、野蔷薇、黄栌、卫矛、桦叶荚蒾、绣线菊等。白皮松林在西乡堰口午子山最为典型，常成单优种群落。巴山松林除偶见小块纯林外，常有少量落叶阔叶树和其他针叶树种混生。侧柏林在低山山地分布较多，林内极少伴生其

他乔木树种，灌木以虎榛子、多花胡枝子、狼牙刺为主。

3. 温性针阔混交林

以油松针栎类阔混交林最为常见。混生树种主要为栓皮栎、锐齿栎、槲栎、山杨等。林下灌木种类较多，常见有胡枝子、美丽胡枝子、胡颓子、箭竹等。草本植物常见的有黄背草、白羊草、苔草等。

4. 暖性针叶林

包括以马尾松林、华山松林为代表的暖性松林和杉木林。马尾松林常为纯林，林下灌木有马桑、胡枝子、荆条、勃氏蔷薇、盐肤木、红果子、山荆子、多花胡枝子、算盘子、卫矛、七里香及灌木状的黄檀、藤本的藤黄檀、葛藤等。华山松林分布于海拔1 200~2 500米，常以大面积纯林出现，林下灌木茂密，主要有马桑、火棘、盐肤木、栓翅卫矛、山合欢、铺地栒子、绣线菊、榛子、莢莲、胡颓子、短柄抱等。杉木林多为人工栽培，在秦岭南坡和大巴山、米仓山北坡的低山丘陵常有分布，时有麻栎、化香、马尾松伴生，灌木层主要有竹叶椒、火棘、山胡椒等，草本层以白茅、白羊草为主。

5. 暖性针阔混交林

以华山松山杨针阔混交林最为典型。常与山杨、油松、铁杉、栓皮栎、三桠乌药、漆树、槭树等混生。

6. 落叶阔叶林

主要包括以栓皮栎林、辽东栎林、锐齿栎林、麻栎林、槲栎林为代表的落叶栎林，以白桦林、红桦林、牛皮桦林为代表的桦林和杨林、刺槐林等。栓皮栎除锐齿栎、槲栎、抱树、板栗偶与伴生外，多为纯林，林下灌木稀疏，以美丽胡枝子、多花胡枝子、华西忍冬等较多。锐齿栎分布于海拔1 100~1 900米之间，秦岭两侧的林限南坡高于北坡，群落结构复杂茂密，常见种类多达150种以上。辽东栎林分布于海拔1 800~2 200米，较少纯林，多伴生有山杨、华山松、油松、白桦、杜梨等，林下灌木以箭竹、照山白、胡枝子、虎榛子等为主。麻栎林分布于海拔700~1 000米之间，多为次生幼林，林下灌木为黄檀、黄栌、马桑等。槲栎林分布于海拔800~1 300米，常与其他栎林混交，林下灌木种类多，优势种不明显。白桦林在子午岭、分水梁、五里墩、黄龙山、崂山、白于山海拔1 000~1 500米之间广泛分布，是其他森林砍伐破坏后的次生植被类型，林下灌木的主要优势种为

柔毛绣线菊、虎榛子、二色胡枝子、多花栒子、胡颓子等。红桦林群落结构乔灌草三层清晰，乔木层以红桦和牛皮桦为共建种，伴有千金榆、鹅耳枥、山杨、桦榿、冬瓜杨、白桦、华山松等，灌木层的优势种为箭竹、松花竹、苦竹、拐棍竹等竹类及六道木、陕甘花楸、杭子梢等。牛皮桦林多为纯林或混生少量的红桦、冷杉、陕甘花楸等，林下灌木稀疏，以川滇绣线菊、箭竹、金背杜鹃等为主。山杨林适应性极广，在省内丘陵山地海拔1 100~1 200米间都有分布，纯林较少，常有柳、红桦、卜氏杨、华山松、油松、漆、榿、锐齿枥等伴生。刺槐林在关中陕北广泛分布，多属次生栽培植被。

7. 常绿落叶阔叶混交林

以麻栎、尖叶栎林和栓皮栎、岩栎林最为典型。麻栎、尖叶栎林分布于秦岭半坡及大巴山海拔600~1 000米的丘陵、低山区，以麻栎占优势，混交有栓皮栎、槲栎、短柄枹、白栎及茅栗，灌木层以马桑、胡枝子、尖叶黄栌及荆条等为主。栓皮栎、岩栎林分布在海拔750~1 800米的丘陵和低、中山地，以栓皮栎为优势种，半生有槲栎、锐齿枥、化香、黄连木等以及岩栎、檀子栎及女贞等，灌木层种类丰富，以胡枝子、马桑、绣线菊、灰栒子、卫矛、米面翁、山胡椒、榛、光叶黄栌等最为常见。

8. 常绿阔叶林

包括石栎林、青冈栎林、檀子栎林等。石栎林分布于米仓山主脊海拔1 400~1 700米之间，多发育于沟谷地带。乔木层可分为三层，一层以包石栎占优势，伴生青冈，二三层以短柱岭、青冈、猫刺为主，灌木层为箬叶竹和箭竹最为常见。青冈栎林分布于其宁南坡海拔500~900米及大巴山北坡海拔600~1 000米间，可分为两个亚层，第一亚层以青冈栎占优势，伴生有曼青冈、匙叶栎、巴东栎、尖叶栎等；第二亚层以檀子栎、岩栎、丝栎、柞木等为主。檀子栎林分布于秦岭南坡海拔600~800米的山坡，小块零散分布。除此之外，还常可见到樟、桢楠、黑壳楠、青冈等的杂木林。

9. 常绿灌丛

以臭柏灌丛最为典型，常绿灌木、匍匐生长、密集成片，为沙区沙生植被种类较多、结构复杂的一个群系。建群种为臭柏，伴生有白草、柴胡、硬质早熟禾、冷蒿、寸草、麻黄、隐子草、狗尾草、地锦等。

10. 落叶阔叶灌丛

省内落叶阔叶灌丛的种类特别多。高寒落叶灌丛有：杯腺柳灌丛、

金露梅灌丛。温性落叶阔叶灌丛有：以黄蔷薇灌丛、峨嵋蔷薇灌丛、陕甘花楸灌丛、山杏灌丛、山桃灌丛、秦岭小蘗灌丛、榛灌丛、虎榛子灌丛、美丽胡枝子灌丛、铁扫帚灌丛、短梗胡枝子灌丛、黄栌灌丛、胡颓子灌丛、黄花儿灌丛、皂柳灌丛、狼牙刺灌丛、柠条灌丛等为主的山地中生落叶阔叶灌丛；以沙棘灌丛为代表的河谷落叶阔叶灌丛；以油蒿半灌丛、籽蒿半灌丛、沙柳灌丛、沙棘—沙柳灌丛为主的沙地灌丛及半灌丛；以白刺灌丛、盐爪爪灌丛为代表的盐生灌丛等。另外还有以落叶栎类、茅栗萌生灌丛和马桑灌丛等低山丘陵落叶阔叶灌丛构成的暖性落叶阔叶灌丛。

11. 灌草丛

可分为温性灌草丛和暖性灌草丛两个类型。温性灌草丛包括荆条、酸枣、黄背草灌丛和荆条、酸枣、白羊草灌丛。暖性灌草丛包括白茅、黄背草、金茅为主的禾草灌丛和芒蔗茅、大油茅、胡枝子、二色胡枝子、多花木兰、马尾松、漆青冈、稀树冬青、苔草等灌丛。

12. 草原

可分为草甸草原和典型草原两个大类。草甸草原指丛生禾草草原，包括白羊草草原和白草草原。典型草原包括长芒草原、针茅草原、冰草草原等丛生禾草草原和百里香草原、冷蒿草原、铁杆蒿草原、甘草草原、芨蒿草原、荒漠草原等半灌木及小半灌木草原。

13. 草甸

可分为典型草甸、高寒草甸、盘生草甸三个类型。典型草甸包括以假苇拂子茅草甸为代表的根茎禾草草甸和以寸草、苔草草甸为代表的苔草草甸。高寒草甸包括禾草草甸和杂类草草甸。盘生草甸包括以芨芨草草甸为代表的丛生禾草盐生草甸，以含有耐盐植物的芦苇草甸为代表的根茎禾草草甸，以苦豆子草甸为代表的杂类草盐生草甸和一年生盐生植物群落。

14. 沼泽、沼泽性植被和水生植被

沼泽和沼泽性植被包括香蒲沼泽和芦苇沼泽。香蒲沼泽分布在长年积水的低湿滩地边缘和沙丘间积水洼地、水库边缘，建群种为狭叶香蒲、小香蒲和蒙古香蒲。芦苇沼泽分布在常年积水的海子浅滩、沟渠两岸、积水洼地和积水丘间地，为单优种群落。水生植被包括眼子菜、狐叶藻、金鱼藻、水毛茛、轮藻等。

15. 竹林

包括刚竹、慈竹、箭竹、箬竹、方竹、华桔竹、木竹等27个种或变种，常以纯林出现，有栽培竹林和天然竹林两大类。

16. 栽培植被

陕北北部以一年一熟的耐旱耐寒的农作物和经济植物为主。陕北南部及关中地区以一年两熟或两年三熟的农作物及落叶果树、杨、柳、榆、槐、椿、防护林等栽培植被为主。陕南汉江流域广布着水旱一年两熟的农作物和常绿落叶果树、经济林。

七、矿产和水资源

(一) 矿产

1. 可燃有机矿产资源类

主要分布在陕北地区，以煤炭为主，在全国占重要地位，石油、天然气的勘探开发已初具规模，油页岩储量丰富，为待开发利用资源。陕西含煤面积占陕西省总面积1/4左右，远景储量3 000多亿吨，探明地质储量2 000多亿吨。陕西省可分出5个大的储煤区：一是陕北石炭二迭系储煤区，分布于府谷、吴堡的黄河沿岸，远景储量500~700亿吨；二是陕北侏罗系储煤区，东起府谷、神木、西到定边、吴旗，远景储量2 000亿吨，著名的神府煤田即位于此区；三是陕北和渭北侏罗系储煤区，分布于富县、甘泉、延安、子长、延长等地，远景储量44亿吨；四是陕北和渭北侏罗系储煤区，分布于延安以南，洛河以西，以黄陵、彬县、长武的储量最大，远景储量150亿吨；五是渭北石炭二迭系储煤区，主要分布于渭北山地，西起铜川，东至韩城，远景储量270亿吨，秦巴山地也有含煤层系分布，但面积小，地区分散，储量不大。

陕西石油资源颇为丰富，含油面积700平方千米，探明地质储量4.5亿吨，按含油层的地层属性，陕西省可划分出三个油田区：一是侏罗系油田，主要分布在西北部的定边、吴旗两地；二是二迭系延长统上部油田，主要分布在陕北西部；三是二迭系延长统中下部油田，包括延长油田、安塞油田等，是陕北面积最大的主要含油层，勘探工作还在进一步开展。油页岩主要分布于渭北和陕北中生界陆相地层中，地质储量6.4吨。

陕西天然气资源，主要分布在陕北，气田有直罗型、镇川堡型和中央

隆起型等。已在横山和靖边之间探明含气面积1 200余平方千米，储量1 000亿立方米。

2. 金属矿产资源

黑色金属主要有铁、锰、钒、钛等，主要分布在小秦岭和秦巴山地区。黑色金属分布零星，储量品味较低。铁矿在省内40余处，散布陕南各地，地质储量6.5亿吨以上，其中储量较大者有柞水大西沟菱矿、略阳鱼洞子沉积变质铁矿、杨家坝磁铁矿、煎茶岭磁铁矿、洋县毕矾沟钒钛铁矿、紫阳铁佛桃园钛磁铁矿和洛南木龙沟磁铁矿。锰矿主要集中在汉中、安康地区，属沉积型菱锰矿与褐锰矿，探明储量2 000万吨以上，以汉中天台山锰矿规模最大，储量是20万吨左右。宁强县黎家营锰矿是国内著名的中型低磷氧化锰矿，勉县舒坪、商南松树沟和宁强县冯家山等处亦有一定分布，但储量有限。钛矿资源分布在汉中市、安康地区、西安市等，有钒钛磁铁矿、钛铁矿和金红石等类型，储量丰富，矿石储量达400余万吨。钒矿主要分布于安康、城固、洋县、佛坪、山阳等地。

有色金属资源品种多，储量丰富。主要有镍、钴、铜、钨、铅、锌、汞、铋、铼等，以及金银等贵金属。钼矿主要分布在华县金堆城、桃园、洛南黄龙铺等地，储量100余万吨；商县、山阳县、宁陕县也有矿点。铅锌矿广泛分布于秦岭南坡，储量较大者有凤县的三岔铝铜山、柞水县的银洞子、华县的华阳川、略阳县的陈家坝等地，铅储量近百万吨，锌储量50余万吨。汞铋矿集中分布于旬阳县，在丹凤县的蔡凹、商县的高岭沟、山阳县的西坡岭，折合矿石储量汞矿7 000吨以上，铋矿5 000吨以上。铜矿主要集中于金堆城矿区与柞水县的大西沟矿区；丹凤县、宁强县、户县、周至县等地亦有铜磁铁矿、黄铜矿分布，铜矿储量50余万吨。镍矿资源主要分布于略阳、商州等地，储量不大。

贵金属矿产在省内以黄金为主，储量丰富，原生金矿主要分布于小秦岭地区，以潼关县的含金石英脉为主；沙金分布广泛，在安康地区附近的月河河床，略阳县以下嘉陵江河床和宁强境内的几条河流的沙砾层均有分布。银矿以柞水县的银子洞银矿规模最大，其他均为伴生矿。

3. 非金属矿产资源类

非金属矿产资源按照用途可分为冶金辅助材料、化工原料、建筑材料和其他四个大类。

冶金辅助材料类主要有熔剂用石灰岩、白云岩、耐火粘土、萤石、铸型用石英砂等。陕西省石灰岩层系最多，厚度大，已探明的熔剂用石灰岩，主要集中分布于汉中市，白云岩主要分布于汉中、安康、商洛、宝鸡、西安等市，探明储量以汉中市最为丰富，达23亿吨左右。耐火粘土多分布在渭北和陕北高原上，层面多，远景储量丰富。萤石矿集中分布于商县、洛南县一带，以商县玉石坡萤石矿为省内最大。铸型用石英砂主要集中于汉中市，探明储量亿吨以上，汉中市天台上的远景储量可达数百亿吨。

化工原料矿产在省内主要有磷、硫、钾、重晶石、电石用石灰岩、蒸发盐类等。磷矿探明储量5亿吨以上，主要有沉积成因和岩浆成因两大类。硫矿在省内属黄铁矿或其他金属硫化物的伴生矿。钾长石以洛南县储量最为丰富，西乡县至镇巴县之间中生界地层中的含钾泥质岩，远景储量亦颇丰富。重晶石矿，主要集中于秦巴山地，以安康地区为优。

建筑材料矿产类型很多，省内储量较丰富的有水泥灰岩，玻璃用石英岩、石棉、石膏等，制砖用粘土和建筑用石碴的来源十分丰富。水泥灰岩，除延安外，陕西省各地均有分布，陕北以府谷较丰富，渭北山地南缘和秦巴山地广大地区储量可观。玻璃用石英岩，主要有石英脉、石英岩、石英砂岩等多种类型。石棉产地集中于宁强和略阳，石膏主要集中于西乡、镇巴一带三迭系滨海泻湖相沉积中。建筑用石质材料以花岗岩和大理石为主，广泛分布于秦巴山地。

其他非金属矿产省内有石墨、滑石、云母、宝石和玉石，亦主要分布于秦巴山地。

（二）水资源

陕西省年平均水资源总量为734亿立方米。其中地表径流量占63%，地下水占37%。地表年平均径流量的420亿立方米，长江流域为313亿立方米，占陕西省地表年平均径流量的74.5%，人均和亩均占有地表水资源量均高于全国平均水平；黄河流域年平均径流量的107亿立方米，占陕西省地表径流量的25.5%，人均和亩均占有地表水资源，分别仅相当于全国平均水平的19.2%和17.5%，关中和陕北的黄河流域水资源是相当贫乏的。

第二章 土地资源状况

第一节 土地利用现状

一、土地总面积

长期以来，陕西省土地面积一直没有一个准确的数字，以前出版的地图上曾注明是195 800平方千米；1971年省民政厅组织有关人员进行了量算，面积为205 583平方千米；1981年省测绘局量算为205 883平方千米；1980~1984年陕西省县级农业资源调查和农业区划，各县量算后陕西省汇总为205 712.92平方千米；全国农业区划委员会利用卫星相片量算为205 810平方千米；1985年1月22日省测绘局请示省政府批准，在国家未公布各省面积以前，陕西省仍以1971年所量标的面积为准；从1985到1992年陕西省土地利用现状调查后，陕西省汇总面积为205 790.47平方千米；2000年以后，陕西省面积调整为205 794.6平方千米（折合308 69.2万亩），占全国土地总面积的2.1%。陕西省各市（区）的土地面积及占省土地总面积的比例见表1-2-1。

二、土地利用结构

（一）1996年陕西省土地利用结构

在陕西省土地总面积中，按照全国土地利用现状分类，一级类中，耕地为8 638.67万亩，占陕西省土地总面积的27.99%；园地为278.33万亩，占陕西省土地总面积的0.90%；林地为13 782.45万亩，占陕西省土地总面积的44.65%；牧草地为4 668.06万亩，占陕西省土地总面积的15.12%；居民点及工矿用地为911.71万亩，占陕西省土地总面积的2.95%；交通用地为183.23万亩，占陕西省土地总面积的0.59%；水域为581.90万亩，占陕

西省土地总面积的1.89%；未利用土地为1 824.21万亩，占陕西省土地总面积的5.91%。

耕地，以旱地为主。旱地面积为6 808.78万亩，占耕地面积的78.8%；水浇地为1 478.21万亩，占耕地面积的17.11%；浇灌水田为284.53万亩，占耕地面积的3.29%。

陕西省及地（市）土地面积

表1-2-1

(2000)

单位：平方千米

省、地（市）名称	省、地（市）土地面积	占陕西省总面积的比重（%）
陕西省	205794.60	100.00
西安市	10108.02	4.91
咸阳市	10196.35	4.95
宝鸡市	18143.01	8.82
铜川市	3889.59	1.89
渭南市	13046.04	6.34
汉中市	27101.39	13.17
安康地区	23529.24	11.43
商洛地区	19586.37	9.52
榆林地区	43070.03	20.93
延安市	37030.45	17.99
杨凌示范区	94.11	0.05

资料来源：2000年《陕西省土地利用现状数据集》

林地，以有林地为主。面积为7 968.94万亩，占林地面积的70.88%；灌木林面积为3 339.63万亩，占林地面积的24.23%。

牧草地，以天然草地为主。天然草地面积为45 538.20万亩，占牧草地面积的97.55%。

园地以果园为主。果园面积为214.55万亩，占园地面积的77.09%，茶园面积为254 509.2亩，占园地面积的9.14%。

居民点及工矿用地中，城镇面积为67万亩，占居民点及工矿用地面积的7.35%；农村居民点面积最大，面积为733.96万亩，占居民点及工矿用地面积的80.51%；工矿用地面积为59.82万亩，占居民点及工矿用地面积的6.23%。

交通过地中，公路面积为45.24万亩，占交通过地面积的24.69%；农村道路面积最大，为125.09万亩，占交通过地面积的68.27%。

水域，以河流面积最大，面积为281.53万亩，占水域面积的48.38%；滩涂面积为107.56万亩，占水域面积的18.49%；水库面积为46.15万亩，占水域面积的7.93%。

在未利用土地中，以荒草地面积最大，面积为1 139.97万亩，占未利用土地面积的62.49%；其次是沙地，面积为255.30万亩，占未利用土地面积的13.99%。

1993~2000年陕西省各类土地利用面积如表1-2-2所示。

陕西省土地利用现状分类面积统计表

表1-2-2

(1993~2000)

单位：万亩

年份	辖区面积	耕地	园地	林地	牧草地	居民点及 工矿用地	交通 用地	水域	未利用 土地
1993	30954.66	8276.44	440.35	14002.66	4619.20	974.69	194.06	586.93	1860.64
1994	30759.54	8198.66	579.56	13811.51	4669.40	984.42	186.44	584.15	1785.41
1995	30912.02	8005.66	645.86	14099.61	4502.23	1109.20	190.64	586.02	1768.29
1996	30868.57	7710.72	718.80	14098.36	4769.47	1013.92	203.56	598.05	1755.68
1997	30868.57	7692.69	726.69	14104.39	4767.97	1018.27	206.90	577.65	1753.79
1998	30868.57	7651.23	736.73	14128.87	4763.76	1022.59	211.23	606.01	1748.15
1999	30868.57	7566.07	750.85	14210.96	4771.61	1024.36	215.62	605.53	1723.57
2000	30869.19	7200.67	885.74	14439.35	4767.89	1027.67	217.70	605.36	1724.83

注：1993~1995年数据来自《陕西省土地统计年报》，1996~2000年数据来自各年《陕西省土地利用现状数据集》。

(二) 2000年陕西省土地利用结构

根据2000年土地利用现状变更调查数据,陕西省土地总面积为30 869.2万亩。其中耕地为7 200.7万亩,占陕西省土地总面积的23.33%;园地为855.7万亩,占陕西省土地总面积的2.87%;林地为14 439.3万亩,占陕西省土地总面积的46.77%;牧草地为4 767.9万亩,占陕西省土地总面积的15.45%;居民点及工矿用地为1 027.7万亩,占陕西省土地总面积的3.33%;交通用地为217.7万亩,占陕西省土地总面积的0.71%;水域为605.4万亩,占陕西省土地总面积的1.96%;未利用土地1 724.8万亩,占陕西省土地总面积的5.59%。陕西省及各市(区)一级类用地面积如表1-2-3所示。

陕西省及各市土地利用现状分类面积统计表

表1-2-3

(2000)

单位:万亩

省、地 (市)名称	辖区 面积	耕地	园地	林地	牧草地	居民点及 工矿用地	交通用地	水域	未利用 土地
陕西省	30869.19	7200.67	885.74	14439.35	4767.89	1027.67	217.70	605.36	1724.83
西安市	1516.20	507.86	39.81	626.04	19.77	139.67	21.17	48.45	113.44
铜川市	1529.45	141.84	25.42	258.13	102.36	28.98	7.43	4.66	14.61
宝鸡市	2721.45	600.65	66.95	1439.98	153.97	122.00	25.33	56.15	256.43
咸阳市	583.44	611.71	177.89	268.31	33.49	153.60	27.46	39.36	217.62
渭南市	1956.91	960.49	107.36	284.34	86.78	169.35	38.86	104.49	205.24
汉中市	4065.21	595.07	34.21	2936.08	84.14	85.96	20.43	97.17	212.14
安康地区	3529.39	695.28	55.93	2450.40	100.46	37.25	12.53	59.99	117.54
商洛地区	2937.96	374.69	13.32	2092.71	195.56	46.79	10.59	48.86	155.44
延安市	6460.50	997.73	259.79	2441.04	1634.34	81.94	24.02	45.41	70.28
榆林地区	5554.57	1707.29	104.66	1641.94	2357.02	158.52	29.35	100.06	361.68
杨凌示范区	14.12	8.05	0.41	0.39	0.00	3.60	0.51	0.76	0.40

1. 耕地

耕地中,以旱地为主,面积为5 537.87万亩,占76.91%;水浇地为1 330.17万亩,占18.47%;灌溉水田270.89万亩,占3.76%;望天田35.49

万亩，占0.49%；菜地26.25万亩，占0.36%（见表1-2-4）。

陕西省及各地（市）耕地二级分类面积统计表

表1-2-4

(2000)

单位：万亩

省、地 (市) 名称	耕地 总面积	其 中				
		灌溉水田	望天田	水浇地	旱地	菜地
陕西省	7200.67	270.89	35.49	1330.17	5537.87	26.25
西安市	507.86	16.01	0.08	311.60	172.90	7.26
铜川市	141.84	0.13	0.00	8.80	131.82	1.10
宝鸡市	600.65	3.97	0.00	186.79	407.32	2.57
咸阳市	611.71	1.07	0.00	295.75	310.93	3.96
渭南市	960.49	0.63	0.03	370.64	584.97	4.22
汉中市	595.07	174.73	28.00	1.30	388.17	2.88
安康地区	695.28	59.56	7.36	0.05	627.00	1.30
商洛地区	374.69	4.85	0.02	13.19	356.08	0.56
延安市	997.73	2.47	0.00	9.80	983.85	1.61
榆林地区	1707.29	7.47	0.00	124.83	1574.25	0.74
杨凌示范区	8.0	0.00	0.00	7.42	0.57	0.06

从耕地的分布看，以榆林地区耕地面积最大，为1 707.29万亩，占陕西省耕地总面积的23.71%；其次为延安市，面积997.73万亩，占陕西省耕地总面积的13.86%。其他市耕地面积详见表1-2-4，占陕西省耕地的比例依次为：渭南市占13.33%，安康地区占9.66%，咸阳市占8.5%，宝鸡市占8.34%，汉中市占8.26%，西安市占7.05%，商洛地区占5.2%，铜川市占1.97%，杨凌示范区占0.11%。

耕地中，灌溉水田和望天田主要分布在汉中市，水浇地主要分布在关中地区的渭南市、西安市、咸阳市和宝鸡市，另外面积较大的还有陕北的榆林地区。旱地面积最大的是榆林地区和延安市，依次是延安市、安康地

区、渭南市、宝鸡市、汉中市、咸阳市、西安市、铜川市和杨凌示范区。菜地面积最大的是西安市，其次是渭南市和咸阳市（参见表1-2-4）。

2. 园地

陕西省园地面积885.74万亩，占陕西省土地面积的2.86%。各地市都有园地分布，其中延安市面积最大，为259.79万亩，占陕西省园地面积的29.33%。咸阳市次之，面积177.89万亩，占陕西省园地面积的20.08%。杨凌示范区园地面积最小，为0.41万亩，仅占陕西省园地面积的0.05%。陕西省及各地（市）园地面积（详见表1-2-5）。

陕西省园地分类面积统计表

表1-2-5

(2000)

单位：万亩

省、地 (市)名称	园地总面积	其 中			
		果 园	桑 园	茶 园	其他园地
陕西省	885.74	775.10	36.11	29.82	44.71
西安市	39.81	35.66	0.16	0.00	3.99
铜川市	25.42	14.81	0.00	0.00	0.61
宝鸡市	66.95	62.76	2.72	0.00	1.47
咸阳市	177.89	176.92	0.05	0.00	0.92
渭南市	107.36	104.65	1.89	0.00	0.81
汉中市	34.21	13.98	2.97	11.24	6.02
安康地区	55.93	5.76	23.87	16.52	9.79
商洛地区	13.32	3.45	0.40	2.07	7.40
延安市	259.79	249.47	2.27	0.00	8.05
榆林地区	104.66	97.24	1.77	0.00	5.64
杨凌示范区	0.41	0.39	0.00	0.00	0.02

3. 林地

陕西省林地面积14 439.35万亩，占陕西省土地总面积的46.78%。汉中市面积最大，为2 936.08万亩，占陕西省林地面积的20.33%。安康地区次

之，面积2 450.40万亩，占陕西省林地面积的16.97%。各地（市）林地面积详见表1-2-6。

陕西省林地分类面积统计表

表1-2-6

(2000)

单位：万亩

省、地 (市)名称	林地 总面积	其 中					
		有林地	灌木林	疏林地	未成林 造林地	迹地	苗圃
陕西省	14439.35	9924.94	3517.93	485.95	502.20	2.63	5.70
西安市	626.04	462.03	147.05	11.52	4.60	0.13	0.70
铜川市	258.13	147.68	79.06	12.52	18.80	0.04	0.03
宝鸡市	1439.98	1125.14	195.10	54.80	62.60	1.60	0.74
咸阳市	268.31	217.40	9.56	14.78	25.73	0.18	0.66
渭南市	284.34	199.90	56.33	23.20	4.25	0.00	0.66
汉中市	2936.08	2326.82	488.80	47.21	72.88	0.24	0.12
安康地区	2450.40	1747.27	604.65	59.37	38.95	0.04	0.12
商洛地区	2092.71	1541.24	386.44	98.21	66.39	0.24	0.19
延安市	2441.04	1741.06	444.07	112.09	141.86	0.16	1.79
榆林地区	1641.94	416.37	1106.87	51.94	66.13	0.00	0.63
杨凌示范区	0.39	0.02	0.00	0.31	0.00	0.00	0.06

4. 牧草地

陕西省牧草地面积4 767.89万亩，占陕西省土地总面积的15.45%。各地市都有牧草地分布，其中榆林地区面积最大，为2 357.02万亩，占陕西省牧草地面积的49.44%。延安市次之，面积1 634.34万亩，占陕西省牧草地面积的34.28%。各地（市）牧草地面积详见表1-2-7。

5. 居民点与工矿用地

陕西省居民点与工矿用地面积1 027.67万亩，占陕西省土地总面积的3.33%。居民点与工矿用地占陕西省该地类面积的比重，从高到低依次

是：渭南市占16.48%，榆林地区占15.42%，咸阳市占14.95%，西安市占13.59%，宝鸡市占11.87%，汉中市占8.36%，延安市占7.97%，商洛地区占4.55%，安康地区占3.62%，铜川市占2.82%，杨凌示范区占0.35%（详见表1-2-8）。

陕西省牧草地分类面积统计表

表1-2-7

(2000)

单位：万亩

省、地 (市) 名称	牧草地总面积	其 中		
		天然草地	改良草地	人工草地
陕西省	4767.89	4551.53	3.08	213.27
西安市	19.77	19.65	0.09	0.02
铜川市	102.36	102.15	0.02	0.18
宝鸡市	153.97	151.43	1.18	1.36
咸阳市	33.49	27.85	0.11	5.54
渭南市	86.78	86.40	0.00	0.38
汉中市	84.14	82.22	1.37	0.55
安康地区	100.46	100.46	0.00	0.00
商洛地区	195.56	195.45	0.00	0.10
延安市	1634.34	1575.77	0.32	58.26
榆林地区	2357.02	2210.15	0.00	146.87
杨凌示范区	0.00	0.00	0.00	0.00

6. 交通用地

陕西省交通用地面积217.70万亩，占陕西省土地面积的0.71%。各地(市)交通用地面积详见表1-2-9。交通用地占陕西省该地类面积的比重从高到低依次是：渭南市占17.85%，榆林地区占13.48%，咸阳市占12.61%，宝鸡市占11.64%，延安市占11.04%，西安市占9.73%，汉中市占9.39%，安康地区占5.76%，商洛地区占4.86%，铜川市占3.42%，杨凌示范区占0.23%。

陕西省居民点与工矿用地分类面积统计表

表1-2-8

(2000)

单位: 万亩

省、地 (市) 名称	居民点与工矿用地 总面积	其 中					
		城市	建制镇	农村居 民点	独立工 矿用地	盐田	特殊用地
陕西省	1027.67	47.38	52.23	790.77	80.35	1.99	54.94
西安市	139.67	25.41	6.87	83.12	18.89	0.00	5.39
铜川市	28.98	1.66	1.17	20.58	4.80	0.00	0.78
宝鸡市	122.00	3.43	3.56	81.54	9.92	0.00	23.55
咸阳市	153.60	5.03	10.65	119.59	10.99	0.00	7.35
渭南市	169.35	3.62	8.46	134.08	15.22	0.00	7.98
汉中市	85.96	2.15	5.24	68.21	7.09	0.00	3.28
安康地区	37.25	1.15	2.85	30.74	1.74	0.00	0.78
商洛地区	46.79	0.69	2.51	41.43	1.84	0.00	0.33
延安市	81.94	2.04	5.21	68.48	4.15	0.00	2.06
榆林地区	158.52	1.11	5.66	141.07	5.38	1.99	3.32
杨凌示范区	3.60	1.10	0.06	1.96	0.35	0.00	0.13

陕西省交通用地分类面积统计表

表1-2-9

(2000)

单位: 万亩

省、地 (市) 名称	交通用地 总面积	其 中				
		铁路	公路	农村道路	民用机场	港口、码头
陕西省	217.70	16.27	61.12	138.88	1.42	0.00
西安市	21.17	1.67	6.44	13.07	0.00	0.00
铜川市	7.43	0.61	1.82	5.00	0.00	0.00
宝鸡市	25.33	1.94	6.05	17.33	0.01	0.00
咸阳市	27.46	0.90	5.80	19.98	0.78	0.00
渭南市	38.86	3.78	5.44	29.31	0.33	0.00
汉中市	20.43	1.68	7.11	11.64	0.00	0.00

续 表

省、地 (市)名称	交通用地 总面积	其 中				
		铁路	公路	农村道路	民用机场	港口、码头
安康地区	12.53	1.11	7.37	3.95	0.11	0.00
商洛地区	10.59	0.37	5.03	5.18	0.00	0.00
延安市	24.02	1.18	5.77	16.99	0.08	0.00
榆林地区	29.35	2.98	10.11	16.15	0.11	0.00
杨凌示范区	0.51	0.05	0.18	0.28	0.00	0.00

7. 水域

陕西省水域面积605.36万亩，占陕西省土地面积的19.61%。各地(市)水域面积详见表1-2-10。各地市水域面积占陕西省水域面积的比重，依次是：渭南市17.26%，榆林地区16.53%，汉中市16.05%，安康地区9.91%，宝鸡市9.27%，商洛地区8.07%，咸阳市6.5%，铜川市0.77%，杨凌示范区0.13%。

陕西省水域用地分类面积统计表

表1-2-10

(2000)

单位：万亩

省、地 (市)名称	水域 总面积	其 中								
		河流 面积	湖泊 面积	水库 面积	坑塘 面积	苇地	滩涂	沟渠	水工 建筑	冰川及永 久积雪
陕西省	605.36	283.40	9.62	48.38	25.12	9.99	119.99	98.64	102.11	0.00
西安市	48.45	21.19	0.07	1.64	3.62	1.18	10.22	8.44	2.09	0.00
铜川市	4.66	2.87	0.00	0.77	0.31	0.17	0.06	0.44	0.04	0.00
宝鸡市	56.15	18.69	0.00	5.00	2.34	1.10	21.21	6.58	1.22	0.00
咸阳市	39.36	12.63	0.00	2.44	2.13	1.76	8.22	11.79	0.41	0.00
渭南市	104.49	49.23	0.00	2.24	5.22	3.17	23.15	19.52	1.95	0.00
汉中市	97.17	46.58	0.00	9.20	6.28	1.54	8.72	22.88	1.98	0.00
安康地区	59.99	31.40	0.00	12.75	1.14	0.03	3.64	10.85	0.18	0.00
商洛地区	48.86	30.81	0.00	1.13	0.46	0.50	7.03	8.06	0.88	0.00

续表

省、地 (市)名称	水域 总面积	其 中								
		河流 面积	湖泊 面积	水库 面积	坑塘 面积	苇地	滩涂	沟渠	水工 建筑	冰川及永 久积雪
延安市	45.41	34.51	0.00	3.31	1.01	0.25	5.01	0.72	0.60	0.00
榆林地区	100.06	35.12	9.55	9.90	2.59	0.31	32.74	9.02	0.83	0.00
杨凌示范区	0.76	0.38	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.33	0.03	0.00

8. 未利用土地

陕西省未利用土地面积1724.83万亩，占陕西省土地面积的5.59%。各地(市)未利用土地面积详见表1-2-11。未利用土地主要分布在榆林地区、宝鸡市、咸阳市、汉中市、渭南市和商洛地区。其他地(市)面积很小。

陕西省未利用土地用地分类面积统计表

表1-2-11

(2000)

单位：万亩

省、地 (市)名称	未利用土 地总面积	其 中							
		荒草地	盐碱地	沼泽地	沙地	裸土地	裸岩石 砾岩	田坎	其他
陕西省	1724.83	1111.63	45.00	0.89	182.92	39.02	149.08	192.41	3.88
西安市	113.44	98.31	0.11	0.05	0.44	2.08	6.50	4.93	1.02
铜川市	14.61	11.35	0.00	0.06	0.00	0.71	1.17	1.31	0.01
宝鸡市	256.43	228.52	0.01	0.25	0.29	0.55	2.89	22.90	1.03
咸阳市	217.62	197.30	0.20	0.14	0.17	0.80	1.48	16.82	0.71
渭南市	205.24	154.17	13.52	0.12	9.66	0.39	11.33	15.07	0.98
汉中市	212.14	136.89	0.00	0.00	0.76	0.06	21.30	53.13	0.00
安康地区	117.54	94.98	0.00	0.00	0.00	0.25	6.62	15.69	0.00
商洛地区	155.44	117.56	0.00	0.01	0.03	0.96	19.14	17.73	0.01
延安市	70.28	51.19	0.50	0.01	0.38	0.82	9.94	7.39	0.05
榆林地区	361.68	21.11	30.65	0.26	171.20	32.40	68.69	37.36	0.01
杨凌示范区	0.40	0.24	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10	0.06

第二节 土地类型

陕西省土地类型按照一级土地类型来看,有沟谷地、川地、漫滩地、河流阶地、沙地、滩地、塬地、黄土塬地、黄土梁地、黄土峁地、黄土台地、黄土丘陵地、黄土低山地、土石丘陵地、土石低山地、低山疏林地、中山杂木林地、中高山针叶林地、亚高山灌丛地、亚高山苔原地、裸露基岩地、沼泽地、盐碱地、水域地等20多个类型。按照二级类型继续细分,类型就更多,见表1-2-12。

陕西省土地类型分类表

表1-2-12

一级土地	二级土地
沟谷地	干沟地、间歇性流水沟谷地、常年流水溪沟地
川地	漫滩性川地、淤土川地
河漫滩地	低河漫滩地、高河漫滩地
河流阶地	低河流阶地、河流高阶地
沙地	流动沙丘地、半流动沙丘地、半固定沙地、固定草灌沙地
滩地	干滩地、下湿滩地
塬地	坡塬地、塬地
黄土塬地	黑垆土黄土塬地、破碎黄土塬地、黄土残塬地
黄土梁地	黄土宽平梁地、黄土窄斜梁地、黄土梁峁地
黄土峁地	黄土梁地、黄土连续梁地、黄土孤立梁地
黄土台塬地	黄土低台塬地、黄土高台塬地
黄土丘陵地	覆沙黄土丘陵地、草灌黄土丘陵地
黄土低山地	林灌黄土低山地、荒坡草灌黄土低山地
土石丘陵地	疏林土石丘陵地、荒坡草灌土石丘陵地
土石低山“梢林地”	“梢林”土石低山地、荒坡草灌土石低山地
低山疏林地	低山侧柏疏林地、低山刺槐疏林地
中山“杂木林”地	以松栎林为主的“杂木林”地、无主次的“杂木林”地

续表

一级土地	二级土地
中高山针叶林地	中高山云杉针叶林地、中高山冷杉针叶林地
亚高山灌木林地	亚高山杜鹃灌木林地、亚高山灌木林地
亚高山苔原地	亚高山苔藓地、亚高山地衣地
亚高山裸露基岩地	亚高山冰川遗迹槽谷地、亚高山乱石滩地、亚高山冰川湖
沼泽地	生长芦苇沼泽地、寸草沼泽地
盐碱地	寸草不生的碱地、次生重盐渍地、轻盐渍地
湖库水域地	人工水库水域地、淡水湖水域地、盐水湖水域地、盐碱池水域地

陕西省土地类型，在地域分布上因不同属性土地类型的集聚组合，形成不同的地域土地类型，即陕北长城沿线风沙滩地区、陕北黄土丘陵高原区、关中平川塬地区、陕南秦巴山地区和汉江沿岸平坝丘陵区。

陕北长城沿线风沙滩地区的主要土地类型是湖盆地、各种沙地、滩地、复沙黄土丘陵地；在陕北黄土高原地区，主要组成分布的土地类型是黄土塬地、黄土梁地、黄土峁地、川地、塬地、黄土丘陵地、土石丘陵地、沟谷地、黄土低山地、土石低山地；在关中地区主要组成分布的土地类型是河漫滩地、河流阶地、黄土台塬地；在陕南秦巴山地区，主要组成分布的土地类型是低山疏林地、中山“杂木林”地、中高山针叶林地、沟谷地、亚高山灌木林地、亚高山苔原地、亚高山裸露基岩地；在汉江沿岸平坝丘陵地区，主要组成分布的土地类型是河漫滩地、河流阶地、土石丘陵地。

陕北长城沿线风沙滩地区土地类型的空间结构主要有两种：一种是地域组合状结构，在平坦开阔的高原上，广布着性质近似的各种沙地土地类型，在沙原和风的影响下，各种沙地土地类型在水平方向上沿着一定的方向更替，土地类型内部的物流和能流方向表现为水平移动。一种是同心圆状结构，是以不同的水域土地类型为中心，各种滩地土地类型和各种沙地土地类型依次围绕分布在周围的组合形式，土地类型内部的物流与能流在水平方向上呈现向心与背心两种相反的方向移动。

陕北黄土丘陵高原区土地类型的空间结构主要有三种：第一种是条带

树枝状结构，以沟谷地和“川地”各类土地类型组成，它们沿着负地形——河流的干支流，分布着一组性质近似的土地类型，并受河流干支流延伸所组合成的条带树枝状所控制。各种土地类型内部物流与能流方向由沟间地指向沟谷地，各类沟谷地和“川地”成为条带树枝状结构格局物流与能流的通道，从上游向下游迁移。第一种是地域组合状结构，分别由各种黄土塬地土地类型和黄土梁地土地类型组合而成，或者是由黄土梁地土地类型和黄土峁地土地类型组成，也有由黄土残塬土地类型、黄土窄斜梁土地类型和黄土峁地土地类型组合而成，地域组合状结构主要受流水侵蚀和黄土地貌发育程度决定，土地类型内部的物质与能量方向由沟间地指向沟谷地，地域组合状结构物流与能流的方向分别有黄土塬地土地类型、黄土梁地土地类型、黄土峁地土地类型。第二种是重复交替状结构，分别由黄土塬地土地类型或黄土梁地土地类型、黄土峁地土地类型，受到各种沟谷地和“川地”土地类型分隔以后，在水平方向上出现的重复交替现象，物流能流交换除了各土地类型之间的流向之外，主要是从正地形上各种黄土塬地土地类型、各种黄土梁地土地类型和各种黄土峁地土地类型向各种沟谷地土地类型和各种“川地”土地类型移动。

关中地区土地类型的空间结构主要有两种。一种是对称阶梯呈条带状结构，是以河床为对称轴，沿河谷的横断面土地类型由河漫滩地各种土地类型向两侧河流阶地各种土地类型和黄土台塬各种土地类型依次抬升分布的组合形成，而不同台阶上的各种土地类型呈条带状平行于河床对称轴东—西向延伸。各种土地类型的物流和能流从高向低呈垂直方向移动，最后归入到对称轴的河床。另一种是镶嵌组合结构，是在以河漫滩各种土地类型和河流低阶地各种土地类型为主的基础上，受地下水位和盐渍化的影响，形成盐渍化河漫滩地土地类型和盐渍化河流低阶地土地类型。因为盐渍化河漫滩土地类型和盐渍化河流低阶地土地类型是局部出现的土地类型，散布在面积较大的河漫滩各种土地类型和河流阶地各种土地类型中，呈现出镶嵌组合结构格局。

秦巴山地区土地类型的空间结构主要有两种：一种是成层圈带状结构，受山地垂直自然带分布规律的影响，在不同的带层内有不同的土地类型组成，即低山带层是低山疏林地的各种土地类型，中山带层是中山“杂木林”地的各种土地类型，中高山带层是中高山针叶林地的各种土地类

型，亚高山带层是亚高山灌木林地的各种土地类型和亚高山苔原地与亚高山裸露基岩地的各种土地类型，从而构成各种性质近似的土地类型出现在不同垂直自然带层上并共同组成的成圈层带状结构。各种土地类型内部物流与能流由上层带向下层带转移。另一种是条带树枝状结构，以沟谷地各种土地类型组成，它们沿着负地形——河流干支流，分布着一组性质相似的土地类型，并受河流干支流延伸组合成条带树枝状结构。各种土地类型内部物流与能流由沟间地指向沟谷地，再由河流上游向河流下游转移。

汉江沿岸平坝丘陵区土地类型的空间结构主要是对称阶梯状结构，也是以河床为对称轴，沿河谷的横断面土地类型由河漫滩潜育水稻田土地类型，依次向两侧的河流阶地潜育性水稻田土地类型、丘陵岗台地土地类型抬升分布的组合形式。各种土地类型内部的物流与能流从高向低呈垂直方向移动，最后归入到对称轴的河床。

第二篇

土地制度与赋税

第一章 土地制度

第一节 原始社会土地制度

在距今8000多年前后，关中和汉中地区及黄河中游其他地区出现了早期的农业氏族公社，他们沿河或者在近水源的阶地平野或山脚下，聚族而居。在7 000~6 000年前，半坡人开垦土地，种植作物，他们主要分散在以渭水河谷为中心的关中、陕北大河流的阶地和泉边原野，在这些地方建立了许多聚落，总计有数百处。距今6 000~5 000年，氏族部落文化达到繁荣阶段，宝鸡的福林堡等聚落都是这一时期农耕文化的遗存^[1]。大约在5 000年前，在渭河流域中部出现了炎帝部落，在关中盆地与北部黄土高原交界的西部，出现了黄帝部落。

一、井田制萌芽

汉武梁祠石室黄帝画像旁题字说：“黄帝多所改作，造兵，井田，垂衣裳，立宫宅。”《玉海》卷一百四十二卷《黄帝丘井法》中记载：“黄帝始立丘井之法，井分四道，八家处之，其形井字，间方九焉。”《通典》卷三《食货三·乡党》中就井田状况是这样记载的：“昔黄帝始经土设井，以塞争端。立步制亩，以防不足。使八家为井，井开四道而分八宅，凿井于中。”对井田制的优越性罗列了十点之多：“一则不泄地气，二则无费一家，三则同风俗，四则齐巧拙，五则通财货，六则存亡更守，七则出入相同，八则嫁娶相媒，九则无有相货，十则疾病相救。是以情性可得而亲，生产可得而均。”^[2]“故井一为邻，邻三为朋，朋三为里，里五为邑，邑十为都，都十为师，师十为州，夫始之于井则地著，计之于州则

[1] 石兴邦等：《陕西省通史·原始社会卷》，第1版，第92、122、207页，陕西师范大学出版社，1998。

[2] 岳琛等：《中国土地制度史》，第1版，第14页，中国国际广播出版社，1990。

数详。迄乎夏、殷，不易其制。”^[1]

二、土地为整个部落公有

在原始氏族部落，狩猎场、牧场、耕地、荒地都是部落的公共财产，由氏族公社占有、使用。氏族公社把土地分给氏族团体内各个家庭公社，逐渐形成了家庭占有形式，从而出现了原始公社土地公有制的多层次占有、支配和使用的土地关系。《说文解字》卷一上注文曰：“周礼，二十五家为社。”即二十五家组成农村公社，也要立社祭社神。

三、土地分配

黄帝、尧、舜时代已经有了土地分配的记录。《淮南鸿烈解》卷六《览冥训》说：黄帝之治，“不侵畔，鱼者不争隈”。“侵畔”是指土地分配不均。“不侵畔”指在农村公社首领的主持下，合理分配土地、划分疆界。《史书》卷一《五帝本纪》记：“舜耕历山，历山之人皆让畔。”《韩非子》卷十五载：“历山之农者侵畔，舜往耕焉。期年，畊亩正。”即舜带头耕于历山，在农村公社成员中公平分配土地，划分田界，纠正了使用土地中的“侵畔”行为。做到“畊亩正”，合理地确定农田地界，并以小水沟（圳）为划界标志。

农村公社的一部分土地作为“共有地”，由其成员共同耕作；另一部分分配给公社成员耕作，叫做“份地”，后来衍化成“公田”和“私田”。《孟子·滕文公上》卷五载：“方里而井，井九百亩，其中为公田，八家皆私百亩，同养公田。公事毕，然后敢治私事。”这说明先共耕后私耕的情况。“公田”上的收获品作为公社公共所有，用于战争、祭祀、备荒救济之需要。“私田”上的收获品归公社成员家庭所有，以满足个体家庭需要。

[1] 聂国青：《中国土地问题之史的发展》，第1版，第4页，上海华通书局，1920。

第二节 奴隶社会土地制度

一、奴隶主国家所有制

奴隶社会的土地所有制是奴隶主国家土地所有制。夏、商、周三代国王是奴隶主国家的最高统治者，也是全国土地的最高所有者。这时，土地国有和王有是合二而一的。《诗经·小雅·北山》中说：“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣。”^[1]

国家实行分封制，以农村公社为单位，将不同数目的村社连同居于其内的村社成员，分封赏赐给各级奴隶主贵族。奴隶主享有包括依靠战争掠夺来的众多奴隶和大片土地，他们按照各自在掠夺战争中的功劳大小来“划野分州”，瓜分疆土，占有奴隶。《国语·周语》记载周襄王说：“昔我先王之有天下也，规方千里，以为甸服，以供上帝山川百神之祀，以备百姓兆民之用，以待不庭不虞之患。其余以均分公侯伯子男，使各有宁宇，以顺及天地，无逢其灾害。”周王直接拥有的土地，叫做“王畿”。周天子对所辖王畿实行直接统治，王畿之外的广大地区分封给众多诸侯国，王畿之内分封卿大夫，封土曰采邑。分封时连同附属该地的农民一起授予。各诸侯和卿大夫对所封授土地实际所有权长期占有，子孙世袭，如《礼记·礼运》所记：“天子有田以处其子孙，诸侯有国以处其子孙，大夫有采邑以处其子孙”，形成以血缘为核心的世袭制。奴隶主还将公社名称登记在国家的图籍上，加强对农村公社的控制。《吕氏春秋》卷十五《慎大览第三》载：武王胜殷，“诸大夫赏以书社”，说的是周武王灭商以后曾把登记在图籍上的农村公社赏赐给诸大夫和军功者。

二、井田制

《左传》卷九庄公二十八年说：“凡邑有宗庙先君主之曰都，无曰邑”，即都与邑的区别，在于有无宗庙神主，有曰都，无为邑。《周礼》卷十一《小司徒》中有“九夫为井，四井为邑，四邑为丘，四丘为甸，四甸为县，四县为都”，邑就是农村公社。

[1]王效文，陈傅钢：《中国土地问题》，第1版，第42页，商务印书馆，1937。

“公田”的经营方式，称为“助”。《孟子》卷五上《滕文公上》曰：“殷人七十而助。”宋朝金履祥说：“《夏小正》曰：‘初服于公田’，由此观之，虽夏亦助也。”“助”是农村公社成员在“公田”上集体劳动，即助耕公田。《礼记》卷十二《王制》记：“助者，借民之力，以治公田，又使收敛焉。”《诗经·周颂·载芟》卷八中的：“千耦其耘”，即描述公社农民在“公田”上进行大规模耕作的场面。《春秋穀梁传注疏》卷十二宣公十五年“籍，借也，借民力治公田。”

“私田”的前身是原始社会末期农村公社分配给农民独立耕种的“份田”。《周礼·地官》卷十五《遂人》载：“以岁时稽其人民而授之田野”，说的是奴隶社会农村公社土地分配制度。“岁时”指定期，“稽其人民”，就是调查户口，在调查户口基础上，“授之田野”，就是分配土地。《荀子》卷七《王霸篇》载“传曰：农分田而耕。”是指井田制平均分配土地。《周礼·地官》卷十《大司徒》载：“不易之地家百亩，一易之地家二百亩，再易之地家三百亩。”《周礼·地官》卷十五《遂人》载：“辨其野之土，上地，中地，下地，以颁田里。上地夫一廛，田百亩，莱五十亩；余夫亦如之。中地夫一廛，田百亩，莱百亩；余夫亦如之。下地夫一廛，田百亩，莱二百亩；余夫亦如之。”《周礼》记载这两种土地分配办法，都与当时的耕作制度——休耕制相联系的。奴隶社会土地分配日趋制度化，定期轮换和重新分配土地的时间间隔逐渐延长。《大戴礼记·夏小正》卷二载：“正月……农率均田。”如《公羊传》卷十六宣公十五年何休所注：“圣人制井田之法而口分之。一夫一妇受田百亩……故三年一换主，易居，财均力平。”即当时定期轮换和重新分配土地的时间间隔为三年。

农村公社不仅给公社农民分配耕地，而且还分给农民宅地，供其营建住房。《孟子》卷一上《梁惠王上》记载：“五亩之宅，树之以桑，五十者可以衣帛矣。”《荀子》卷十九《大略》说：“五亩宅，百亩田，务其业而勿夺其时，所以富之也。”足以证明西周时期就有分给公社农民田、宅之说。前面引《周礼》所载“夫一廛”的“廛”就是指分给公社每户农民一处宅地。宅地上可以建房，开园圃，种瓜菜。此外，山林、陂泽、牧地也可为公社农民共同使用，但其所有权属于国王或享有权属于奴隶主贵族。

三、土地分类

西周时期注意到了土地分类利用。《周礼传》卷二上《地官上》记载：“以土会之法，辨五地之物生：一曰山林，其动物宜毛物，其植物宜皂物，其民毛而方。二曰川泽，其动物宜鳞物，其植物宜膏物，其民黑而津。三曰丘陵，其动物宜羽物，其植物宜核物，其民专而长。四曰坟衍，其动物宜介物，其植物宜荚物，其民皙而瘠。五曰原隰，其动物宜羸物，其植物宜丛物，其民丰肉而庠。因此五物者民之常。”

第三节 奴隶社会向封建社会过渡时期土地制度

一、井田制的崩溃

春秋时期，中国进入铁器时代，铁制工具的使用，提高了生产力，加上春秋末期商业以及货币的出现，打破了农村公社的孤立性、封闭性，使公社成员独立经营成了可能。公社成员要求改变助耕公田的形式，要求对私田长期占有。公社成员“不肯尽力于公田”，公田一片荒凉。于是奴隶主事先不让公社成员知道公田和私田的划分，到了收获季节，再确定其中的一块为公田，将其收获物据为己有，这就是“彻”。《孟子》卷五《滕文公上》里说：“耕百亩者，彻取十亩以为赋。”

公元前685年，齐桓公、管仲实行“相地而衰征”，《国语》卷六《齐语》曰：“相，视也。衰，差也，视地之美恶及所生出，以差征赋之轻重也。”即不分“公田”与“私田”，一律按土地质量好坏“征收”有差别的实物地租。管仲说：“相地而衰征，则民不移。”反向说明齐国由于“民移”，即公社农民和奴隶逃亡，使助耕公田的劳役地租无法得到保证。公元前594年，鲁国实行“初税亩”，鲁国国君向卿大夫、士和公社农民，实行“履亩而税”，即一律按土地面积而不按“公田”、“私田”来“征收”实物地租。公元前389年商鞅变法，提出“废井田，开阡陌”的口号，从此井田制崩溃。

二、国家土地所有制的确立

（一）国家直接经营土地

秦国商鞅变法后，秦国把国家经营土地分为三类：一是国家直接经营的农田，二为苑囿、牧场、草地，三是山林、川泽等。

秦国直接经营的农田，由中央的治粟内史统辖，负责监督土地政策的实施和管理土地的收益分配。内史下设置多级田官，具体管理国田的生产，秦简称“田典”、“都官”、“大啬夫”、“大田”、“部佐”、“县啬夫”、“牛长”等，形成一个管理系统。国田由官奴婢耕作。其收获产品入国库公仓，不入王室，由国家统一掌握。苑囿、牧场、山林、川泽也由国家统一开发使用。

（二）授田制

战国时期，大部分土地实行授田制，将国有土地分配给各阶层，农民通过授田，占有和使用一定数量的土地；地主通过国家赐田等途径，成为大土地占有者。

1. 授田的原则——按户口，开阡陌，定数量，制辕田，盗徙封

根据商鞅的主张，按照“上有通名，下有田宅”原则，凡是名列户籍的人都有权接受国家授予的田宅，并把实授的土地登记在户籍上，因军功得爵加赐的土地同样登记入户籍。国家根据户籍上登记的人口、土地及其他资产的数量，“征收”地租和赋役，以保证国家赋税收入。

开阡陌是改变亩制、扩大面积的措施。所谓“阡陌”，指“井田”中间灌溉的水渠以及与之相应的纵横道路，纵者称“阡”，横者称“陌”。“封疆”就是奴隶主贵族受封井田的界限。“开阡陌封疆”就是把标志土地国有的阡陌封疆去掉，废除奴隶制土地国有制，实行土地私有制。《孙子·吴问篇》载，春秋末期，晋国废除了“步百为亩”的周制，范氏、中行氏以160步为亩，智氏以180步为亩，韩氏、魏氏以200步为亩，赵氏以240步为亩。秦商鞅变法的“开阡陌”是将“百步为亩”改为“二百四十步为亩”。其结果必然以新田界代替旧田界，扩大农户耕种的土地面积。

授田数量，大体上是一户授田一百亩。魏国“一夫五口，治田百亩”。秦国“商鞅佐秦，以一夫力余，地利不尽，于是改制二百四十步为亩，百亩给一夫”。《汉书》卷二十八下《地理志》载：“孝公用商

君，制辕田。”古书上“辕”与“爰”通用。《汉书·地理志》孟康注：“爰，自在其田，不复易居也。”张晏注：“周制三年一易，以同美恶，商鞅始割裂田地，开立阡陌，令民各有常制。”表示商鞅建立的辕田制，废弃了“三年一换土易居”的村社定期（三年）重新分配土地的制度，变成了授田制下的土地长期占有制度。

农民所授之田受到国家法律的保护，叫做“盗徙封”。秦简《法律问答》中的《盗徙封·赎耐》律文说：“如何为封？封即田阡陌顷畔封也。且非是而盗徙之，赎耐。何重也？是不重。”是说偷者私自移动田界，而判以耐刑（剃鬓发，二年以下徒刑），但可以用财物赎罪。

2. 授田对象

（1）一般农民。《商君书》卷一《垦令》载：“庸民无所于食，是必农，……则草必垦。”即对于无田或少田农户，授垦一定数量的荒草田，以维持生计。对已有田者，也可配给荒草田。对外来者同样授给土地。

（2）徙民授田。即移民授田，迁移农民到另一个地方授给田宅。

（3）军功爵赐田。《礼书纲目》卷五十一《军礼》曰：“克敌者，上大夫受县，下大夫受郡，士田十万，庶人工商遂。”获得土地者是立有军功的人而不再是世袭贵族。庶人指公社农民和从事手工业、商业等生产活动的劳动者，有军功的也可以赏赐给土地。战国时期，军功赐田成为一项制度。秦商鞅变法，实行军功爵制和军功赐田制。军功爵制是根据爵位级别的不同，赐给不同数量的田宅、奴隶及穿戴不同的衣服。军功赐田制是在一般授田的基础上，因军功而加赐土地。《商君书》卷五《境内》载有：“能得甲首一者，赏爵一级，益田一顷，益宅九亩。”“益”就是在原有田宅基础上再增加赏赐。

（4）官吏授予禄田。官吏除俸禄外，国家还授予一定量土地。禄田不能世袭，失官或身死后要归还国家。

（5）被释放的奴婢和罪人等，同样分给田宅，令其耕垦并成为编户。

授田制下有国家佃农，对国家授予的土地拥有占有权、使用权，而没有处置权。国家佃农从事个体独立生产经营，要给国家上交实物地租和赋税，负担徭役。

（三）土地垦殖

商鞅变法后，实行耕战政策，奖励农耕和重农抑商等政策，颁布《垦令》、《徕民令》，规定外来开荒之民，三世不服战役，免税十年，允许田宅私有等等，以此吸引大量移民来秦垦荒种地，扩大耕地面积，加上改革生产工具，推广牛耕，提高生产效率，所以当时关中地区农业得到迅速发展。秦孝公十二年（前350）秦国都由栎阳迁到咸阳。商鞅在咸阳进行第二次改革，“废井田，开阡陌”，实行土地私有制，为秦统一六国奠定了经济基础。由于人口不断增加，在关中已设立了41个县，还出现了万户以上的大城市，如咸阳、栎城、雍城等。

第四节 封建社会土地制度

一、秦汉时期土地制度

（一）土地私有制的建立

战国末期，授田制遭到破坏。秦王朝统一六国后，无法掌握各阶层土地占有的情况。秦始皇三十一年（前216）公布“今黔首自实田”的法令，要求地主和有田农民据实自报自己所有土地亩数，按照规定缴纳赋税，即可取得土地所有权，其所有权得到国家法律的承认与保障。土地私有制确立起来，私有土地又分为地主私有和小土地所有两种形式。

西汉时期国有土地称为“公田”。其来源途径为接收前朝代的公田；大动乱之后的“户绝田”；国家组织民力开垦的土地；用强制手段没收来的土地。西汉政权将大量“公田”赏赐给贵族、官僚。《汉书·外戚传上》记载，汉武帝赐给同母异父姐“钱千万、奴婢三百、公田百顷、甲第（最上等府第）”。据史料记载，“赐民公田”有两种情况，一种是将国有公田赐予被政府迁徙之民。《汉书》卷一下《高帝纪下》：“十一月徙齐楚大族昭氏、屈氏、景氏、怀氏、田氏五姓关中，以利田宅。”即赐予田宅。另一种情况是分给一般贫民以土地。《汉书》卷十二《平帝纪》：元始二年（2），“罢安定呼池苑，以为安民县，起官寺市里，募徙贫民，县次给食至徙所，赐田宅什器，假与犁、牛、种、食”。

除了赏赐给贵族官僚土地以外，还将土地分配给少地或无地的平民和

被迁徙之民，称之为“赋民公田”和“赐民公田”。

（二）屯田制度

秦建立初期，为解决军需、增强军事力量需要而实行屯田。秦代屯田的方式有两种：一为军队屯田；一为移民垦殖。秦始皇在平定六国、建立统一的中央集权制封建帝国以后，曾迁徙天下富豪12万户到咸阳和巴蜀等地，这些移民开发垦殖巴下（今山东诸城县东南），免除其12年徭役，这就是民屯。公元前214年，蒙恬率大军30万击走匈奴，收复河南地（今河套及甘肃黄河以南），移徙罪人及贫民前往屯田垦殖，实行半农半牧，以充实边防。又征发犯罪逃亡的人、赘婿及小商贩、兵士50万人戍边，都具有军屯或民屯性质。此外，对于开发东南闽粤、西南云贵、西北甘肃、东北辽沈等地，亦有军屯和民屯情形。^[1]

西汉武帝元狩四年（前119），卫青、霍去病大破匈奴后，《汉书》卷九十四上《匈奴传》“汉渡河自朔方以西至令居，往往通渠置田官，吏卒五六万人”。东汉初年，光武帝刘秀在中原地区建立了多个屯田基地，还采取戍边政策，不断移民去陕北开垦荒地，带去了牛耕和代田法等先进的农业生产技术，促进了陕北地区的开拓发展。

政府在屯田区内，设屯田官进行管理，劳动力主要是士兵及其家属及一些罪犯。《汉书》卷六十九《赵充国辛庆忌传》曰“田事出，赋人二十亩”，即每个屯田卒应耕种二十亩地。收获物全部上缴，生产资料由国家供给。此外，秦汉时期国家还占有大量奴婢，他们在官府役使下，一部分从事国有土地的农业生产，称做“隶臣田者”，另一部分用去养马。

（三）土地买卖

在西汉时期，允许土地买卖，买卖双方要订立文字契约，履行“报官过户”手续。现存汉代契约有数十品种，其中“孙成买地卷”写道：“建宁四年（171）九月戊午朔二十八日乙酉，左馭厩官大奴孙成从雒阳（今洛阳的历史名称）男子张伯始卖所名有广德亭部罗佰田一町，贾钱万五千，钱即日结。田东北张少卿，南北许仲异，西尽大道，北比张伯始，根生土著毛物，皆属孙成，田中若有尸死，男即当为奴，女即当为婢。皆当为孙成趋走给便。田东、西、南、北，以大石为界。时旁人樊永、张义、孙龙、异姓、樊元祖皆知券约。沽酒各半。”对买主而言，新置田产可以得

[1] 中华农业文明网 (<http://www.icac.edu.cn>)

到法律保护，同时要承担新置地产转移来的赋税；对卖方而言，报官后可以把田赋、徭役转移到对方名下。^[1]

（四）土地经营

西汉时期国有土地有采用“假民公田”的方式经营。“假民公田”，“假”即租赁，就是国家把国有土地出租给农民，“征收”实物地租，在边疆、内地都曾实行过。《汉书》卷八《宣帝纪》记载西汉宣帝地节元年（前69）：“三月，假郡国贫民田。”《后汉书》卷五《孝帝纪》载东汉安帝永初元年（107），“以广成游猎地及被灾郡国公田假与贫民”。还有一种“公田转假”，即一些大地主承租国有土地，再转租给农民，大地主用农民交的地租的一部分上缴国家，而剩余部分归自己所有，称为二地主。

地主也将其土地租给佃农，由佃农独立经营。称为“假田制”，《汉书》卷九十九《王莽纪》记载：“豪民侵凌，分田劫假。”颜师古注：“分田谓，贫者无田，而取富人之田耕种，共分其收也。假，亦谓贫人赁富人之田也。”

二、魏晋南北朝土地制度

（一）三国时期的屯田制

1. 曹魏屯田制

曹操于建安元年（196）开始推广屯田制。屯田制分为民屯和军屯。

民屯的直接生产者为民屯民，称做“典农部民”或“屯田客”。屯田劳动力的来源，主要是被俘获的黄巾农民起义军及其家属、募集贫苦农民或失去土地的流民以及强制迁徙被新征服地区的人民。屯田民在准军事编制下，被束缚在屯田的土地上，受到屯田官员的监督和管理，不能自由迁徙。国家把耕地分给屯田民，由各户独立经营。民屯先后实行“计牛输谷”和“分田之术”的办法。“计牛输谷”即按屯田民使用耕牛的头数收取一定的地租，属定额租制。“分田之术”即国家每年以实际收获量，按一定比例收取实物地租。地租随产量的提高而增加。据《晋书》卷一百七《慕容皇光载记》载：“持官牛者官得六分，百姓得四分，私牛而官田者，与官中分。”可见屯田民以十之五六交给官府。

军屯制，完全实行军事编制。《三国会要·职官》载：“度支中郎

[1] 陈直：《两汉经济史料论丛》，陕西人民出版社，1958。

将、度支校尉、度支都尉，魏黄初中置，掌诸军屯田。”度支中郎将、度支校尉相当于郡守，度支都尉相当于县令，都是管理军屯的长官。军屯的生产者有两种人：一种是边防士兵，耕战结合，“且耕且守”；另一种是“士家”屯田，又称“兵户”。曹魏时有“士家制度”，士兵及其家属称为“士家”，士家子弟世代当兵，户籍上属兵籍，与民籍相区别。平时屯田，战时应征入伍，特点是“出战入耕”。实行集中管理与分散经营相结合，以“士家”户为生产单位。其剥削形式与民屯相同。边防士兵军屯，实行集中管理与集中经营，属军事徭役性剥削形式，士兵所需生活和生产资料由国家供给，产品全部上交。

曹魏时，关中是魏与蜀对峙的战略要地，魏政府为了解决此地驻军的粮饷问题进行屯田，《晋书》卷三十七《宋室列传》“关中……谷帛不足，遣冀州农丁五千屯于上邽，秋冬习战阵，春夏修田桑，由是关中军国有余，待贼有备矣”。在长安一带也设有大量的屯田，以供军用。

曹魏政权在关中也采取措施来恢复经济，如招回流亡人口，分给无主荒地，并贷以犁、牛。当时回归的许多农民，“无以自业”，《晋书》卷二十六《食货志》曰：“盐，国之大宝”，“置使者监卖，以其值益市犁、牛，若有归民，以供给之”。“流人果还，关中丰实”。原来留居关中的农民，因受战祸之害，“民人多不专于农殖，裴到官，乃令属县整阡陌，树桑果。是时民多无车牛，裴又课民以闲月取车材，使转相教匠作车；又课民无牛者，令畜猪、狗，卖以买牛……一二年中，家家有丁车大牛。”总之，曹魏在关中的大力屯田及奖励农民垦田、兴修水利，稳定农业生产。

2. 孙吴屯田制

东汉、三国时期，江南大片土地尚未开发，北方战乱，中原农民南迁，使孙吴屯田成为可能。孙吴屯田与曹魏屯田不同。孙吴屯田是建立在世袭地主大土地所有制基础上的，具有军事性质。是世族大地主与战时经济体制相结合的经营形式，表现在两个方面：一是实行统兵将领、屯田农官、郡县长官三位一体制度；二是实行士兵、屯田劳动者与私人三位一体制度。

3. 蜀汉屯田制

这时蜀国也在陕西进行军屯，诸葛亮带兵至“武功五丈原，与司马宣

王对峙于渭南。亮每患粮不继，使己志不申，是以分兵屯田，为久驻之基，耕者杂于渭滨居民之间，而百姓安堵，军无私焉”。蜀汉为了长期供应前线的军粮，又在汉中地区置有屯田，由督农管理，如吕人为汉中太守，“兼领督农，供继军粮”。^[1]

（二）两晋的占田和课田

晋武帝司马炎太康元年（280）下令实行“占田”和“课田”制度，内容有二。

1. 对王公、贵族、官僚、世族地主等，规定他们占有土地的面积、佃客户数、荫庇免役的亲属与奴仆人数

（1）对王公、官吏占田数额，按品位高低规定了不同的限额。一品官占田50顷，二品45顷，三品40顷，四品35顷，五品30顷，六品25顷，七品20顷，八品15顷，九品10顷。

（2）规定各级官吏应有食客及佃客数目。根据官位的大小规定衣食客，六品以上3人，七、八品2人，九品及库犍、迹禽、前驱、由基、强弩、司马等1人。对其应有的佃客规定为：一、二品者无过50户，三品10户，四品7户，五品5户，六品3户，七品2户，八、九品1户。

2. 对一般农民规定他们占有土地的面积、课田面积、课田租额与征课户调的数额

据《晋书》卷二十六《食货志》记载：“男女年十六已上至六十为正丁；十五已下至十三、六十一已上至六十五为次丁；十二已下、六十六已上为老小，不事。”按照上述年龄标准，规定的占田数额是：“男一人占田七十亩，女子三十亩。其外，丁男课田五十亩，丁女二十亩，次丁男半之，女则不课。”

（三）北朝的均田制

北魏太和九年（485）正式颁布了均田制法令。《魏书·食货志》载：均田制下分配给百姓的土地有露田、桑田、麻田、居室田等。据《魏书》卷一百一十《食货志》记载，均田制的土地分配标准有以下几种。

（1）授露田规定：“诸男夫十五以上，受露田四十亩，妇人二十亩，奴婢依良。丁牛一头受田三十亩，限四牛……”即凡年满15岁的男子，受露田40亩；年满15岁的女人，受露田20亩；奴婢也可受同样的露田，不受

[1] 田培栋：《陕西通史·经济卷》，第1版，第91页，陕西师范大学出版社，1997。

人数的限制，有多少奴婢，受多少露田；农民有牛1头，也可分得30亩土地，但以4头牛为限。这个土地分配数额，是指不易田（即每年都可耕种的田），如因土质较差，需要休耕的，可以加倍受田。露田只能种植作物，不得另作他用。

（2）授桑田规定：“诸初受田者，男夫一人给田二十亩，课蒔余，种桑五十树，枣五株，榆三根”，“诸桑田不在还受之限，但通入倍田分”。桑田是已经种植或允许种植桑、榆、枣等果木的土地。男子初受田时可领种桑田20亩；奴婢也可领得同样面积的桑田。桑田上必须种桑树50株、枣树5株、榆树3株，限3年内种毕，否则，未种的土地即由国家收回。在规定的株数外，多种者不加限制。如果当地不适于种桑，那么，只给男子桑田1亩，种上几株枣、榆之类即可。

（3）授麻田规定：“诸麻布之土，男夫及课，别给麻田十亩，妇人五亩，奴婢依良。皆从还受之法。”“非桑之土，夫给一亩……”即在宜麻的地方，男子可领种麻田10亩，女子5亩，奴婢也可领种同样面积的麻田。

（4）授给居室田规定：“诸民有新居者，三口给地一亩，以为居室，奴婢五口给一亩。男女十五以上，因其地分，口课种菜五分亩之一。”即每户有3人的，给宅地1亩，奴婢每5人给1亩，以为居室之用。宅地周围的土地，可作为园圃，种植桑、榆以及果树等。宅地归私人所有。

（5）还田和继承、买卖土地之规定，“诸民年及课则受田，老免及身没则还田。奴婢、牛随有无以还受”，“诸桑田皆为世业，身终不还，恒从见口，有盈者无受无还，不足者受种如法”。按规定，露田和麻田，在受田者“老免及身没”后，要归还国家，而桑树田“不在还受之限”，后代可继承，可以买卖，但“诸桑田皆为世业……盈者得卖其盈，不足者得买所不足，不得卖其分，亦不得买过所足”。

（6）授给地方官吏职分田规定：“诸宰民之官，各随地给公田，刺史十五顷，太守十顷，治中别驾各八顷，县令、郡丞六顷。更代相付。卖者，坐如律。”《通典·田制下》卷二《食货二》载：“职分公田，不问贵贱，一人一顷，以供刍秣……始以永赐，得听买卖。”

其后，北齐、北周也都沿袭均田制度。北齐的均田令，《河清三年令》规定：“其方百里外及州人，一夫受露田八十亩，妇四十亩”，《隋

书》卷二十四《食货》载：“又每丁给永业二十亩，为桑田其中种桑五十根，榆三根，枣五根，不在还授之限。非此田者，悉入还受之分。土不宜桑者，给麻田，如桑田法。”“奴婢依良者”，亦可授田。“奴婢受田者，亲王止三百人；嗣王止二百人；第二品嗣王已下及庶王止一百五十人；正三品已上及皇，止一百人；七品已上限八十八；八品已下至庶人，限止六十人。奴婢限外不给田者，皆不输。”北周的规定是：“司均掌田里之政令。凡人口十已上宅五亩；口九已上宅四亩，口五以下宅三亩。有室者，田百四十亩，丁者田百亩。”

三、隋唐土地制度

（一）隋代的土地制度

隋代继续推行均田制，《隋书》卷二《高祖纪下》载：隋文帝在开皇十年（590）下诏说：“凡是军人，可悉属州县，垦田籍账，一与民同。”《隋书》卷二十四《食货》载：开皇十二年（592）又“发使四出，均天下之田”。隋炀帝在大业五年（609）“诏天下均田”。具体内容为，男女3岁以下为黄，10岁以下为小，17岁以下为中，18岁以上为丁，丁受田、纳课、服役；60为老，免役。据《隋书·食货志》记载：“其丁男，中男，永业、露田，皆遵后齐之制。”按北齐均田制，普通农民一夫受露田80亩，一妇受田40亩，奴婢受田与良人同。丁牛一头受田60亩，以4牛为限。又每丁给永业田20亩，为桑田，种桑50棵，榆3棵，枣5棵。土不宜桑者，给麻田种麻。桑麻田不需还受，露田则要按规定还受。其田宅，率3口给1亩，奴婢则5口给1亩。

隋制自诸王以下至于都督，皆给“永业田”，多者至100顷，少者30顷。京官给“职分田”，一品者给田5顷，每品以50亩为差，至五品则为田3顷，其下每品以50亩为差，至九品为1顷。外官亦各有职分田，又给“公廩田”。

隋代主要实行军屯，开皇三年（583），因突厥屡次入塞侵扰，转输劳敝，遂令朔州总管赵仲卿在“长城以北，大兴屯田，以实塞下”。又吐谷浑寇边，于是在河西令“百姓立堡，营田积谷”。隋炀帝时大力提倡军屯，在玉门关和柳城（今辽宁朝阳县）以外，都实行军屯，屯田区域包括西北、北部及东北一带，形成北部中国边塞地区弧形的屯田带。

（二）唐代的土地制度

1. 均田制

唐武德七年（624）三月二十九日颁布均田令，对授田标准作了规定。据《唐六典》卷三《尚书户部》记载，对于年龄界定为：“凡男女始生为黄，四岁为小，十六为中，二十有一为丁，六十为老。”对于田地的面积单位规定为：“凡天下之田，五尺为步，二百有四十步为亩；百亩为顷，度其肥瘠宽狭，以居其人。”对于授田标准和原则规定为：“凡给田之制有差，丁男、中男以一顷；老男笃疾废疾以四十亩；寡妻妾以三十亩，若为户者，则减丁之半”，“凡田分为二等：一曰永业，一曰口分。丁之田，二为永业，八为口分”，“凡道士给田三十亩，女冠二十亩，僧尼亦如之”，“凡官户受田，减百姓口分之半”，“凡天下百姓给园宅地者，良口三人以上给一亩，三口加一亩；贱口五人给一亩，五口加一亩；其口分、永业不与焉”，凡给口分田，皆从便近。居城之人，本县无田者，则隔县给受。凡应收授之田，皆起十月，毕十二月。凡授田先课后不课，先贫后富，先无后少。凡州县界内所部受田悉足者为宽乡，不足者为狭乡”。

另外，还对不同职位品级的官吏，授永业田的标准，作了具体规定。王公官吏的受田，名目繁多，数量亦大，大约有以下三种。

（1）永业田：凡有爵位、勋位和官职的人，都受永业田。据《唐六典》卷三《尚书户部》记载：“凡官人受永业田，亲王100顷，职事官正一品60顷，郡王及职事官从一品50顷，国公若职事官二品40顷，郡公若职事官从二品35顷，县公若职事官正三品25顷，职事官从三品20顷，侯若职事官正四品14顷，伯若职事官从四品11顷，子若职事官正五品8顷，男若职事官从五品5顷……”

（2）职分田：即职田，作为京内外职事官的俸禄，按其官职授给田地。这种田地仍属公田，不归私人所有，官员离职时，要移交后任。据《册府元龟》卷五百五《邦计部俸禄》记载，官吏的职分田，京官一品12顷，二品10顷，三品9顷，四品7顷，五品6顷，六品4顷，七品3顷又50亩，八品2顷又50亩，九品2顷，皆百里以内之地。外官，诸州都督、都护、亲王府官二品12顷，三品10顷，四品8顷，五品7顷，六品5顷，七品4顷，八品3顷，九品2顷又50亩等。

(3) 公廩田：系用做京内外各官署外公费用而设置的。据《玉海》卷一百七十七《食货·唐公廩田》记载，京官各司公廩田的数量是：司农寺26顷，殿中省25顷，少府监22顷，太常寺20顷，京兆府、河南省各17顷，太府寺16顷，吏部、户部各15顷，兵部、内侍省各14顷，中书省、将作监各13顷，刑部、大理寺各12顷，尚书都省、门下省、太子左春坊各11顷，工部10顷，光禄寺、太仆寺、秘书省各9顷。《唐六典》卷三《尚书户部阮》记载：外官各寺、大都督府40顷，中都督府35顷，下都督护府、上州各30顷，中州20顷，宫总监、下州各15顷，上县10顷，中县8顷，中下县6顷。

据《通典》卷二《田制》记载，大唐开元二十五年（737）令，颁布田制补充规定，“诸永业田，皆传子孙，不在收受之限，即子孙犯除名者，所承之地，亦不追”，“诸庶人有身死家贫无以代葬者，听卖永业田，即流移者亦如之；乐迁就宽乡者，并听卖口分田。诸买地者，不得过本制，虽居狭乡，亦听依宽乡制。其卖者，不得更请。凡卖买皆须经所部官司申牒，年终彼此除附。若无文牒，辄卖买，财没不追，地还本主”。

与魏齐周隋不同，唐均田令中不再有妇女受田的规定，同时，妇女也无须负担赋税；取消了奴婢、牛受田的规定。

唐代均田制在关中地区推行是极不彻底的，农民占地根本不到百亩。在这一地区贵族和品官授田数字很大，如亲王可授田百顷，职事正一品60顷，不仅数量大，而且这部分人还要求授田于京畿膏腴之地。另外，还有皇室亲贵、外戚宦官、官僚富商，通过非法手段兼并土地，有的“田园遍于近甸膏腴”，有的“畿甸上田，果园池沼”，“参半其间”。再加上大量职分田、赐田、勋田等，因而关中土地集中的程度高于其他各地，而农民的占地就大为减少。

2. 土地卖买的规定

唐代对于土地卖买一向有严格规定。唐开元二十三年（735）九月，颁布《禁卖买口分永业田诏》。诏曰“天下百姓口分永业田，频有处分，不许买卖典贴”。唐天宝十一年（752）十一月颁布《禁官夺百姓永业田诏》。诏曰“其王公百室勋荫等家，应置庄田不得逾于式令，仍更从宽典，务使私通”，“如辄有违犯，无官者决杖四十，有官者录奏取处分”。（《册府元龟·邦计部·田制》卷四百九十五）。据《唐律疏议》卷十三《户婚》记载，唐代对于违反田制法令的行为，如对于负责“授人

田，课农桑”的里正等官吏失职者、占田过限者、盗耕种公私田者、妄认公私田者、盗耕人墓田者、部内田畴荒芜者、不修堤防及修而失时者等，都有严格的处罚规定。

唐朝在陕西推行均田制，始于贞观元年（627）到三年（629），关中不断发生自然灾害，唐太宗继续推行均田制和轻徭薄赋政策，尽量不加重农民的赋役负担。^[1]

3. 屯田

唐代的屯田，分为屯田和营田两种，仍以军屯为主。屯田范围遍及边疆各地区，东起辽东，西至陇右，西南及松州，在边境地区数千里内到处有屯田。有内地各处，京城附近、淮河南北、江浙等地，亦多有所在。屯田垦殖的规模远远超过前代。

唐代的屯田，有严密的管理机构和管理办法。负责管理屯田的机构；中央有工部屯田郎中，有司农寺，道有营田使，州县有营田务。工部屯田郎中“掌天下屯田之政令”；“凡天下诸军管屯，总九百九十有二。大者五十顷，小者二十顷。凡当屯之中，地有良薄，岁在丰检，各定为三等。凡屯皆有屯官，屯副”。（《旧唐书》卷四十三《职官二》）

贞观初，张俭任朔州刺史，“广营屯田，岁致谷十万斛，边粮益饶”。调露二年（680），黑齿常之为河源军经略大使，“远置烽戍七十余所，度开营田五千余顷，岁收百余万石”。武后天授初（690），娄师德为左金吾将军，检校丰州都督，“率士屯田，积谷数百万，兵以饶给，无转穰和余之费”。贞元五年（789），杜佑为淮南节度使，“决雷陂以广灌溉，斥海濒弃地为田，积米至五十万斛，列营三十区，士马整饬，四邻畏之”。据天宝八年（749）统计，全国屯田收获谷物共1 913 690石。

唐初关中荒地很多，朝廷奖励军民垦荒。据《玉海》卷一百三十八《兵制》载：“国初，太原从义之师，愿留宿卫为心膂不归者六万，于渭北白渠之下七县，绝户膏腴之地，分给义士家为永业，于县置太原田，以居其父兄子弟。”这是授田“元从禁军”，以便从事垦荒。大量奖励有实力的地主与农民垦荒，如武德年间（618~626）任土门县（即今富平县的一部分）令李大亮，在县内，“劝垦田”。贞观中，岐川（今凤翔县）刺史王仁表卒，子方翼，与母“居不虚业，数年辟田数十顷，修饰馆宇，遂

[1] 郭琦等：《陕西通史·隋唐卷》，第1版，第66页，陕西师范大学出版社，1997。

为富室”。唐政府在关中推行垦田政策，使许多荒田辟为良田。^[1]

四、宋朝的土地制度

（一）括田增租

宋时出现括田增租制，国家设法把民田变为官田，来扩大官田，再增加官租，这叫“括田增租”。一般取于民者之赋税，有时三十税一，至多不过十分之一。而官税有时十取五，甚至十取八，官租出于官田，官田越多，税收越大。所以宋时括取民田为官田之法被广泛推行。“如甲有田而无契，当夺为官田。有甲契而无乙契，亦夺为官田。有乙契而无丙契，仍夺为官田。乙丙契全有，则最后予夺之权，取决于特定之乐尺。有赢，则又夺为官田。”宋钦宗时诏：“添立租课，划佃一次，如佃人愿从添数亦仍给佃。”高宗时诏：“令见佃人添租三分，不愿意者勒令离业，召人佃。”^[2]据北宋元丰年间（1078~1085）统计，全国垦田461 655 557亩，其中官田为6 339 296亩，占1.37%（国有山林、川泽、苑囿、宫院、陂池、牧地等除外）。这些官田的用途有七。（1）赐田：赏赐给皇族、勋戚、功臣、官吏等，以换取他们的忠诚和支持。（2）职田：即按官职品级给其用做俸禄的田地。据《宋史》卷一百七十二《职官十二》记载：“州县长吏给十之五，自余差给。其两京大藩府四十顷，次藩镇三十五顷，防御、团练州三十顷，中上刺史州二十顷，下州及军、监十五顷，边防小州、上县十顷，中县八顷，下县七顷，转运使、副使十顷，兵马都监、砦押、砦主、厘务官、录事参军、判司等，比通判、幕职之数而均给之。”（3）学田：即用做各地书院学舍办学经费开支的田地。（4）皇室直接占有的田地。（5）屯田和营田。（6）仓田：即官府没入田地所收租谷的储存场地。（7）牧地及其他。

范仲淹在陕期间，进行了一系列的改革，“新政”包括“十事”，这其中包括屯田储粮的政策。这一制度是以种世衡在清涧兴营田的经验为基础，被范仲淹所推广，在陕北筑城护耕，据《宋史》卷一百三十四《范仲淹传》记载：“大兴营田，且听民得互市，以通有无。”范仲淹身后在陕西从边地到内郡都得到大力发展的、以授田制维持各种乡兵组织的制度，

[1] 田培栋：《陕西通史·经济卷》，第1版，第107~108页，陕西师范大学出版社，1997。

[2] 聂国青：《中国土地问题之史的发展》，第1版，第58~59页，上海华通书局，1930。

实际上是一种大规模的屯田、军屯活动。当时的关中大儒吕大忠说：“汉之屯田，唐之府兵，善法也。弓箭手近于屯田，义勇近于府兵，择用一焉，兵屯可省。”（《宋史》卷三百四十《吕大忠传》）因而乡兵的普及实际上也就是屯田制的普及。^[1]

北宋前期，陕西边郡已有招募“弓箭手”开垦沿边荒田的做法，北宋中期后继续推行。熙宁变法时，又对开垦荒田的弓箭手实行“借助法”，由官府支助本钱，供弓箭手购置牛具、种粮、农具、屋舍，助其开耕，待其耕种有成之后再加利息二分偿还。熙宁五年（1072），陕西宣抚使主管机宜文字赵再次建议扩大沿边营田，他说：“今陕西虽有旷土而未尝耕垦，朝廷屯戍不可撤，而远方有输纳之勤。愿以闲田募民耕种，以纾西顾之忧。”（《宋会要辑稿》第一百三十一册《食货二三四》）这里所谓募“民”，其实就是招募弓箭手。官府除了通过租税的方式向弓箭手征课粮食之外，还在陕西对弓箭手实行和籴之法，“以钱、茶、银、绢帛籴于弓箭手”。陕西内郡的关中地区，则推行王安石的农田水利法，运用国家的力量组织人民兴建若干大型工程。^[2]

（二）授田和限田

北宋统一全国后，很多土地弃耕撂荒，宋太宗根据太常博士陈靖的建议，实行授田。据《宋史》卷一百七十三《食货志》记载：“逃民复业及浮客请佃者，委农官勘验，以授田土，……其田制为三品：以膏腴而无水旱之患者为上品；虽沃壤而有水旱之患，墉瘠而无水旱之患者为中品；既墉瘠复溃于水旱者为下品。上田，人授百亩；中田，百五十亩；下田，二百亩。五年后收其租，亦只计百亩，十收其三。一家有三丁者，请加授田如丁数并五丁者从三丁之制，七丁者给五丁，十丁给七丁，至二十、三十丁者，以十丁为限，若宽乡田多，即委农官裁度以赋之。”这就是所谓“计丁授田”。当时的宰相吕端以所立田制多改旧法，又大费资用，难于期成，因寝其事。也就是说，并未实行。

宋仁宗时曾下诏限田：公卿以下不得过30顷，衙前将吏应服役者，不得过15顷，而且限于一州之内，否则，以违律论。但任事者终以限田不便，不久即废止。《宋史》卷一百七十三《食货上》记载，宋徽宗政和中

[1][2] 秦晖：《陕西通史·宋元卷》，第1版，第146、114、115页，陕西师范大学出版社，1997。

(1111~1118)又定限田之制：“品官限田，一品百顷，以差降杀，至九品为十亩；限外之数，并同编户差科”。政和七年(1117)又诏：“内外官，观舍置田，在京不得过五十顷，在外不得过三十顷，不免科差、徭役、支移。”

(三) 方田均税法

北宋神宗时(1068~1085)，王安石倡方田法，于公元1071年开始推行。所谓方田法，就是清丈，清其契籍，丈其顷亩，使隐昌者无所施技，而有税无田者，可以豁免牵累。其作用在于以田之肥瘠，定税之上下，使赋税负担合理，所以又称为“方田均税法”。据《宋史》卷二百二十七《王安石传》记载：“方田之法，以东西南北各千步，当四十顷，一顷六十六亩，一百六十步为一方，岁以九月令、佐分地计量，验地土肥瘠，定其色号，分为五等，均定税数。”又据《宋史》卷一百七十四《食货志》记载：“随陂原平泽，而定其地，因赤淤黑垆，而辨其色。方量毕，以地及色参定肥瘠而分五等，以定税则。至明年三月毕，揭以示民，一季无讼，即书户帐，连庄帐付之，以为地符。”

实施方田法的具体做法为：以东西南北各千步(约4166.5亩)为一方田，每年九月开始丈量土地，同时，调查地块的地形和土壤的颜色，据此评定土地质量，再按肥力高低，将土地分为五等，作为确定赋税的依据。第二年三月清丈工作结束以后，将结果公布于众，在三个月内没有异议，则发给土地证。并在方田的四角，立土为峰、四周植树为界。在土地清理的基础上，进行土地登记，建立方帐、庄帐、甲帖、户帖。凡分家、分产、土地的典当、买卖、割移、发地契都以方田为准。

方田法提出之后，时行时废，神宗行方田法，哲宗废方田(1086)，徽宗又复方田(1104)，至宗宁五年(1106)又罢方田。

(四) 农田水利法

熙宁二年(1069)十一月制置三司条例司颁布《农田水利利害条约》，陕西军民对此积极响应，尤其在关中内郡，这一时期兴修了许多水利工程。如熙宁五年(1072)，提举陕西常平沈披修复了京兆府武功县的古老水利设施六门堰。同年，另一位提举陕西常平杨蟠议修郑白渠，朝廷遣都水丞周良孺来陕测量。熙宁七年(1074)，知耀州阎充国募流民修治漆水堤。同年又因都水监丞王孝先的建议，在同州朝邑县界畎黄河，淤安

昌等处的盐碱地等。当时还有些民间人士倡修水利而得到朝廷授官奖赏，如金州西城县（今安康地区境内）民葛德修筑长乐堰，引水灌田，被授予本州司士参军。^[1]

（五）经界法

经界法，绍兴十二年（1142），李椿年上书高宗，要求推行经界法，重建农田经界。所谓经界法，即逐块丈量土地，计算其面积，确定其质量，如实载入“砧基簿”，同时，还要绘制地籍图，注明四至、权源。各县的砧基簿一式三份，一份留县、一份送漕、一份送州。据《玉海》卷一七六《田制》记载：“令官民户各据画图子，当以本户诸乡管田产数，且从实自行置造砧基簿，一面画田形坵段，详说亩步四至，元典卖或系祖产。”砧基簿造成后，要经过地方政府官员的检查与核对，“集田主及佃客逐丘计亩角押房，保正长于图四至押字，查结罪状申措置所，以俟差官按图核实”。砧基簿是土地产权的法律凭证，以后的土地交易与产权转移以此为依据。《宋会要辑稿·食货六》记载：“以凭照对画到图子，审实天下，给付人户，永为照应。目前所有田产虽有契书，而不上今来砧基簿者，并拘入官，今后遇有将产典卖，两家各卖砧基簿及契书赴县，对行批鉴。如不将两家簿对行批鉴，虽有契砧于照，并不理为交易。”经界法于绍兴十二年（1142）六月在全国推行，到十七年（1147）才完成二浙40县的经界整理，经界法推行到绍兴二十年（1150）就停止了。

（六）推排法

宋末宝祐至咸淳年间，为清理地籍，又施行推排法。宋代推排一词，原指州县每隔三年依民户家产的增减而升降其户等，但宋末的推排，则为简易的经界法，依据原有的图籍，核对土地的面积、所有者和赋税，加以厘正，原图籍散失者，才重新丈量，所以推排法又称经界推排法。宝祐五年（1257），贾似道请行推排法于诸路，其施行的情形，见《宋史》卷一七三《食货志·农田》载。咸淳元年（1265）监察御史赵顺孙言：“今之所谓推排，非昔之所谓自实也。推排者，委之乡都，则径捷而易行；自实者，责之于人户，则散漫而难集。嘉定以来之经界，时至近也，官有正籍，乡都有副籍，彪列分，莫不具在，为乡都者，不过按成牒而更业主之姓名。若夫绍兴之经界，其时则远矣，其籍之存者寡矣，因其鳞差栴比而

[1] 秦晖：《陕西通史·宋元卷》，第1版，第171页，陕西师范大学出版社，1997。

求焉，由一而至百，由百而至千，由千而至万，稽其亩步，订其主佃，亦莫如乡都之便也。”

五、元朝的土地制度

（一）田制

元代将土地分为官田和民田两种。民田征税，官田收租。官田是承袭金、南宋所有的官田以及籍没两朝的皇室、贵戚、达官、显宦等私人地产而来。官田的利用大体上有以下三种。一是赐田，二是作为官俸补充的职田，三是供作军粮的屯田，有大量官田用于屯田垦殖。屯田又有军屯、民屯之别。

民田，就是私人所有的土地。民田绝大部分为地主和蒙古贵族所占有，贫民百姓占有的土地甚少，而且常有被兼并之虞。

（二）限田

赵天麟在上《续文献通考》卷一《田赋一》中，提出了“限田”的建议：“方今之务，莫如复井田，尚恐骤然骚动天下，宜限田以渐复之。凡宗室王公之家，限几百顷；巨族官民之家，限几十顷，……凡限田之外，蔽欺田亩者，坐以重罪。凡限外之田，有佃户者，就令佃户为主。凡未尝垦辟者，令无田之民，占而辟之，第一年全免租税，第二年减半，第三年依例科征。……凡以后有卖田者买田也不可过限。私田既定，乃定公田。”据《续通考》记载：元代公田之制，定为九等。一品20顷，二品16顷，三品15顷，四品12顷，以下俱以2顷为差，至九品则2顷。此是按官阶之大小而限田之多少。

（三）屯田

忽必烈在陕期间，推行“汉法治陕”，任命廉希宪为宣抚使，“教民耕植”，扩大在凤翔的屯田规模，在绥德等地开辟了新的屯田区。至元十一年（1274）设立陕西河渠营田使司，至元二十四年（1287）又设立屯田总管府，以后又设置了“管理甘陕等处屯田户达鲁花赤”官职。到至元末年（1264~1294），屯田已遍布关中，仅长安四周就达48屯之多。其中渭南16屯，屯田1 222顷有余，屯户811户；临潼9屯，屯田1 020顷有余，屯户786户；泾阳9屯，屯田1 021顷，屯户696户；周至9屯，屯田943顷，屯户771户。与以后的明屯田不同，元代陕西屯田并不与军制紧密联系，屯户主

要也不是军户，而是“安西王府所管编民”、“安西王府协济户”，及部分“南征新军不能自贍者”，屯田的目的主要也不是解决军需，而是为“岁可得谷，给王府之需”。^[1]

六、明清土地制度

（一）明代土地制度

1. 《鱼鳞图册》和一条鞭法

明朝初期，令民自实田，汇为图籍。朱元璋为了严格掌握全国土地的占用和利用状况，用了20多年的时间进行了大规模的土地丈量和人口普查，前后两次亲自督率，“沿坵屡亩逐一经量”，按照田地坵，要求业主登记，定税、编制图册。把全国各个地区分割成零碎小块的土地，都按地权所有把它的四至、形状、土质等级等详细记载，形成了鱼鳞图册。万历八年（1580），明廷正式颁布了《清丈条例》，下令进行继洪武清丈之后的第二次全国性清丈。内阁首辅张居正经济改革的一个主要内容就是清丈田粮，均平赋役，推行一条鞭法。万历十一年（1583），历时两年多的全国范围的“万历清丈”始告结束。

明代对履亩清丈、经理田土、核实田亩、登录版籍一直甚为重视。多次对全国土地进行清丈调查，仅嘉靖、隆庆年间各地有史料记载的就有32次之多，形成了一系列土地清丈制度和法律，如洪武元年（1386）的《大明律》、嘉靖年间的《丈田方略十款》。清丈之后都要绘制鱼鳞图册，册内详细记载各块土地的面积、地形、地界、土质和业主姓名，编制一式四份，分存户部、有政司、府、县。因簿册中田土如鱼鳞，故称“鱼鳞图册”。《鱼鳞图册》又分《鱼鳞总图》和《鱼鳞清册》，是通过土地核查和地籍整理后编造的土地登记和地籍整理后编造的土地登记簿册，凡遇有土地之争讼，即以此册为据。明代还有鱼鳞为经、黄册为纬之说，即明代以《鱼鳞图册》和《黄册》为土地制度和赋税徭役制度的基本册籍。《鱼鳞图册》以田为主，而户从之；《黄册》以户为主，而田从之。

2. 官田与民田

明代土地所有制形式同样有官田与民田之分。官田属封建国家所有；民田属地主和自耕农所有。明万历六年（1578）7.84亿亩耕地中，民田

[1] 秦晖：《陕西通史·宋元卷》，第1版，第328页，陕西师范大学出版社，1997。

有7亿亩，官田0.84亿亩，官田占耕地总面积的11%。清代顺治十八年（1661），5.5亿亩耕地中，官田占4.6%。嘉庆十七年（1812）耕地7.889亿亩中，官田占11%。明清时国有土地（官田）较前代有很大减少，以至最后消失。

（1）官田

据《明史》卷七十七《食货志》记载：明代初年“官田，皆宋元时入官田地。厥后有还官田，没官田，断入官田，学田，皇庄……诸王、公主、勋戚、大臣、内监、寺观赐乞庄田，百官职田，边臣养廉田，军、民、商屯田，通谓之官田”。官田的利用，大体上有以下几种。

一是赏赐给王公、贵族、勋戚、功臣等的赐田，此项赐田，一经赏赐私人就成为私田。

二是分配给百官的职田和边臣的养廉田，为补给官员俸禄之用，此种田地官不能私有，仍属官田性质。

三是屯田，明代的屯田有军屯、民屯和商屯之分。

军屯为解决边军粮饷所设之屯田，开始由边塞卫所的军户经营，以后推广到内地。洪武二十五年（1392）制屯田则例，规定边军三分守城，七分屯种；内地二分守城，八分屯种。每一军户受田一份（50亩），由政府供给耕牛、种子、农具。三年后交纳租税，每亩一斗。洪武二十六年（1393），全国军队总额约180万有余，按每军户受田50亩计，则军屯面积当在9 000万亩以上，约占全国总耕地面积的十分之一以上（当时全国总耕地面积约8 577 000顷）。

民屯，是为安置流离失所的农民而设置，官府指定土地，令失业农民迁居该处耕种屯田。洪武三年（1370）招诱流民和失去土地的农民，到北方近城荒地屯垦，每人给土地15亩，蔬菜地2亩，免租3年，有余力垦种者，则不限顷亩。

商屯，是为满足边军粮饷所采取的一种补充手段。当时，官府曾要求盐商代运一部分军粮到边塞，由于道路遥远，运费昂贵，于是盐商便设法在边塞地区募民垦荒屯种，把商屯生产的粮食交给卫所官仓，换取盐引（领盐凭证）。

明宪宗时，西安有四个卫所，屯军2.4万人，屯田两万余顷。总管九边屯田佥都御史庞尚鹏就当时陕西屯田状况曰“一望黄沙弥漫无际，寸草

不生。猝遇大风，即有一二可耕之地，曾不终朝，尽为沙碛，疆界茫然”载《明经世文编》卷三五九，第五册。垦荒达到盛期，沙化现象已相当严重。明神宗万历十五年（1587），陕西行都司开垦了16.8万余顷。万历二十年（1592）延绥镇屯田4.8万顷，陕北地区屯田占陕西省屯田的25%。

四是皇室和官府直接经营的官田，即皇庄、官庄。

五是用来饲牧军马官马的牧地、草场、牧场以及园林、池沼、围场、苑囿、陵地等。

六是学田及其他。

据明弘治十五年（1502）清查天下田亩时的统计，全国共有田地4 228 058顷。其中官田为598 456顷，占14.15%。

（2）民田

在民田中，有地主土地所有和农民土地所有两种。一是地主土地所有，即大中小地主阶级所有的土地。包括王公、贵族、勋戚、达官、显宦、地主、富贾、大贾、寺观僧道等占有的大量肥沃的土地。二是农民土地所有，即自耕农和半自耕农所拥有的小块土地。

3. 明代陕西土地制度

（1）明代陕北的军屯制度

明代的陕北，由于延绥镇是“九边”之一，因而土地制度以军屯为主。延绥镇下辖四卫，除过庆阳卫位于甘肃境内外，其余的榆林、绥德、延安三卫均位于陕北境内。三卫军屯田达到48 161顷又83亩。而嘉靖以前，延安府所管辖的三州16县的官民田才37 531顷，比军屯田少了10 559顷又83亩。同时，军屯田大部分都是肥沃的土地。但从宣德后，屯田制度逐渐被破坏，军屯田被王府、公、侯、伯、镇守太监、镇守都督等各级官吏以及地方上的豪族掠夺，据为己有。明末爆发于陕北的农民起义，起义军所打击的对象中，以三卫军官首当其冲。经过起义军的沉重打击，军屯大地主大部分被消灭掉，奴客得到解放。到了清朝雍正九年（1730），卫所被并于州县，军户变成民户，军屯土地也被民化，此时由明在陕北形成的军屯大地主势力才大为消减。^[1]

（2）明代陕北土地所有权的多样化

明代，陕北土地的所有权除了军屯以外，还存在地主与农民对土地的

[1] 田培栋：《陕西通史·经济卷》，第1版，第201~203页，陕西师范大学出版社，1997。

所有权属。其中，地主阶层主要有两种形式：一部分为“素封”地主，另外一个主要组成部分是通过科举考试取得官位后，然后再利用政治特权，积累大量资金而后大面积收购土地，从而变成官僚地主。这两种形式，又以第二种占大多数。除此而外，大部分土地仍为农民所有。大致上自耕农占全部人口的70%~80%，半自耕农约占总人口的15%左右。

尽管农民拥有一定量的土地，但陕北土地贫瘠，产量极低，农民辛勤耕作一年，仅够糊口，如洛川县“地广人稀，虽极贫之家，亦有土地数十百亩”。但因土地贫瘠，“农无余积”。又如《秦疆治略》记载，肤施县“土俗以三亩为埽，每埽所收，丰年不过五斗”。安塞县耕地“鲜膏腴之野，又无水利之饶，以故人多贫窘”。正是由于自然条件的影响，陕北农民总是处于贫困之中，生活十分窘迫。一旦遇上荒年即迁徙流亡。尤其是那些地处北边的安边、靖边、怀远、榆林、神木等县。^[1]

（3）明代关中土地的所有制

明代，关中地区的土地占有以官田和民田为主，其中又以民田占大多数。比如，明朝关中民田数量为169 706顷，官田数量约为10 000顷，也就是说官田仅为民田的1/17。到了清康熙八年（1669），由于“更名田”令的颁布，关中地区又有大约8 000余顷的明朝藩王庄田划归农民所有，因而使官田所占比例更少。

明代时期，西安为朱元璋次子秦王朱棣的封地，他成为明代关中最大的地主。自就藩西安200年来，其及其子孙占有关中土地8 992顷、山坡山场483处、山坡竹坡5处、竹园3处、栗园2处，还占有广大的草场养牛15万头。但对于一般的地主而言，他们一般占有土地都是数百亩。所以说，明清时期，关中土地的占有形式仍以农民占有为主，一般农户每户占有几十亩贫瘠的土地是很普遍的。原因在于大量肥沃的土地、水田和靠近城镇的优等田皆为地主占有。^[2]

（4）明代关中土地的经营方式

明代，关中地区地主土地的经营方式与北方其他各省基本相同，主要是雇人耕种和出租两种形式。由于关中地主占有的土地数量，多者五六百亩，少者一两百亩。在经营方式方面，少数人出租土地，大多数自己经

[1][2]田培栋：《陕西通史·经济卷》，第1版，第203~205，235~236页，陕西师范大学出版社，1997。

营，利用童奴和雇工耕作。

（二）清代土地制度

1. 官田和民田

清代的土地制度，同明代一样，仍分官田和民田两种。

（1）官田

官田有官庄田、赐田、屯田、学田、祭田等。

①官庄田：清代的官庄田分别为皇帝、贵族、旗人所有。分为皇室庄田、宗室庄田和八旗庄田。

皇室庄田是清朝皇帝占有的土地，简称皇庄，直属内务府。

宗室庄田是清朝皇帝赏赐给王公、贵族的土地。

八旗庄田是分给旗籍兵丁，即满洲八旗、蒙古八旗和汉军八旗成员的庄田，作为八旗兵丁在职时的衣食之资。八旗庄田是不纳税的土地。

②屯田：清代的屯田分军屯和民屯两种。

军屯：清初各地驻军均实行屯田。顺治二年（1645）首先在顺天府实行“计兵受田法”，每个官兵给可耕田10亩，给牛具、种子。

民屯：顺治六年（1649），令各省兼募流民，编甲给照，垦荒为业。顺治十年（1653）规定四川荒地听民开垦。康熙七年（1668），御史肖震请屯田黔蜀，下部议行，于是直隶、陕西、粤、闽、蜀、湘、鄂、鲁、晋、豫等省荒地，乃听令募民垦殖。募民屯垦，一般由国家供给耕牛、农具、种子、口粮以及房舍住处等，凡新垦地，初定三年后起科，后改为六年后起科，即按照熟地比例缴纳田赋。至于垦田亩数与国家所贷牛具等生产费用偿付办法，各省规定不尽相同。

③学田：即专用于办学经费开支的田地，如中央直属的国子监，以及各省府州县设置的书院等，均拨给一定数量的学田，以其租佃所得，供办学费用。据乾隆十八年（1753）统计，全国共计有学田11 586顷。

④祭田：就是作为祭祀古圣先贤庙、墓、祠堂之用的田地，凡京师坛、遗官地及天下社稷、山川、历坛、文庙、祠墓、寺观等祭田，均包括在内。

（2）民田

清代的民田可分为地主所有土地和农民所有土地。地主所有土地包括大中小地主所有的土地。

据《清朝会典》记载，清朝陕西的民田、学田面积为25 797 024亩，屯

田面积为3 993 244亩，退滩田867亩，更名地800 195亩，养廉田77 886亩，盐田697 862亩，四府藩地40 817亩。

2. 天朝田亩制度

太平天国的《天朝田亩制度》，其主要内容是：（1）废除私有制，实行上帝所有制，实际上是实行天王或太平天国的国有制；（2）以家为单位，按照人口多少，不分男女，重新分配土地，将土地按产量高低，分为九等，好坏搭配，受田者只有使用权而无所有权，不得买卖转让；（3）除分给每家田地外，还规定每家栽桑养蚕或饲养家禽的数额，每家五母鸡二母彘；（4）农家自己不能生产制造的生产工具、器皿、房屋等，凡陶冶木石等工艺，由伍长及伍卒于农隙时制作；（5）建立守土乡官制，以家为基础，二十五家为“一两”；（6）以“两”为基层组织单位，管理一切社会生活事项。

3. 陕西土地开垦

康熙九年（1670），清廷令各直省废除明藩王田产，免其易价，给予原种之人，改为民户，另为更名地，永为世业。明朝诸王藩产，主要分布在陕甘等八个省区，共计十七八万顷土地。明秦王、瑞王、郑王三王分别封于陕西的西安、凤翔、汉中等地。明末战乱，藩府册籍散失，豪势衙蠹侵吞，清初经地方清查起科的秦王、瑞王的藩田产共8 001顷多。藩田改为更名田，原种藩田者变成自耕农，免其变价和重租。康熙三十四年（1695）下令卫所屯田除漕运之地仍然隶卫外，其余改隶州县，变为民屯性质。陕西屯卫田改隶后，屯田分布的州县有西安府、同州府、乾州、凤翔府、汉中府、兴安府、延安府和榆林府。屯卫田改隶州县后，招民垦种，与民地一样向国家缴纳赋税。^[1]

乾隆五年（1740），清政府以“陕西边陲山多田少，凡山头地角，听民试种，并准永免升科”。乾隆六年（1741），清政府批准了陕西巡抚张楷奏请开垦陕西荒地办法。据《续修陕西省通志稿》卷二十六《田赋》记载：“无主荒地由官招垦，有主自认无力开垦者，酌定价值招垦，给照为业。如三年不垦地，又不清价，追照存案另招。所垦之地，照各地方土宜，以三四五亩折征一亩不等，限十年起科。”乾隆十六年（1751），勘丈督抚两标马厂未经承粮及开垦地，督标379顷，抚标25顷，招民垦种。陕

[1] 秦晖等：《陕西通史·明清卷》，第1版，第213~214页，陕西师范大学出版社，1997。

西地方政府还采取缩小牧马地、扩大屯垦的方法。乾隆四十年（1775），驻防西安八旗兵先后移驻新疆等处，留四旗马厂地480顷牧放，其余480顷交地方官，招民垦种。乾隆四十二年（1777），以提标五营马匹集中牧放于中左两营厂地，其前后两营厂地170余顷，令招民认垦，试种取租。这些措施，扩大了屯垦面积。

4. 陕西回捻起义军田产的处理政策

同治二年（1863）十月，陕西回民起义军撤入甘肃境内后，前署陕西巡抚张集馨即派人分赴西安、同州两府清查判决各产。陕西回民土地，石泉县知县陆堃稟称“叛产约计不下数百万亩”。张集馨奏折中称他派员清查统计，“西、同两府及邠、乾两州属叛产约在万顷以上”（《平定陕甘新疆回匪方略》卷五十七记载）。这个统计不包括凤翔府等地在内，如果加上这些地区，约在2万顷以上。对于这些土地的处理，陕西巡抚刘蓉认为陕西军务正在紧张进行，应当采取一种变通的办法。因而奏请先实行营田，待军务结束，再拟定章程处理。同治四年（1865），刘蓉在西安、同州、凤翔、延安、乾州等府州县，开始清查“叛产”、“绝产”，兴办营田，以资军食。同年，又在西安设立营田总局，专门办理营田事宜。各州厅、县设立分局，以专责成，并拟定营田章程12条，其主要内容如下。

（1）定地亩。将叛产（回民田产）、绝产（无主汉民田产）进行清查丈量，划分段落，每25亩为一段，用木签编列字号，每五段掘一小沟，十段掘一大沟，均用土作梗。

（2）招佃垦。无论土著客民，报明姓氏籍贯，土著取其亲族保结，客民取其同乡铺商保结，“查无诡托情弊，准其一体给予执照，按地段次序授田”，一夫授田25亩。

（3）定限制。叛产一律没收为官田，绝产以三年为期限，三年内原主归来，确有契约，准领回原业，如原主逾期不归，田产照例没收归官。

（4）定租粮。田分水旱两种，各三等，并规定各类田每年应纳租粮具体数额。次年起科，征收租粮。六年后，“合计所输之租，上则补足三石，中则补两石，下则补足一石五斗，准其作为己业，换给地契，永远管业”。

营田从同治四年（1865）开始，到同治五年（1866）一年多时间，已查出叛产、绝产共计30万亩，其中已招垦者18万亩，至光绪六年（1880），共垦荒田4 100顷。光绪十年（1884），陕西巡抚边宝泉奏准撤

销营田局，改为营田所，归辖于善后局，凡招垦催收折租等事，一律归地方官员办理。^[1]

第五节 民国时期土地制度

一、民国初期

（一）平均地权

1905年10月孙中山在《民报》发刊词中明确提出了“三民主义”，其中的民生主义主要是指中国革命成功以后要平均地权。平均地权办法就是定地价。他认为“现有之地价，仍属原主所有，其革命后，社会改良进步之增价则归于国家，为国民所共享”^[2]。民国元年（1912）8月25日国民党北京成立大会上所通过的《国民党党纲》，其第4条明确提出，要采用孙中山的民生主义政策，即通过平均地权，实现耕者有其田的土地政策。后因袁世凯篡夺政权、军阀混战，该政策一直不能具体实施。民国八年（1919）10月《国民党规约》中再一次把中国土地问题作为民生主义基本政策的出发点，对三民主义重新解释，并写进国民党的总纲。

民国十三年（1924）1月20日在广州召开国民党一大，会上重新解释了三民主义，其中民生主义被解释为“一曰平均地权、二曰节制资本”。提出了通过土地法、土地使用法、土地征收法、土地价税法等使地权不为“少数人所操纵”，以解决农民的土地问题的一套政策构想。民国十三年（1926）8月17日，孙中山在广东省高等师范学校讲授《民生主义》第三讲中第一次正式提出了“耕者有其田”的口号，而且在此后的一系列演讲中多次阐述了这一基本思想，但这套以平均地权为核心的土地政策未能实施。

（二）二五减租

所谓二五减租，就是在原来缴纳田租的50%中减少25%。民国十三年（1924）11月，孙中山在北上前夕签署减租命令，即首次提出了二五减租。民国十五年（1926）10月15日~10月18日，国民党中央和各省市代表联席会议在广州召开，会上通过了《关于本党最近政纲决议案》。在这个

[1] 秦晖等：《陕西通史·明清卷》，第1版，第356~358页，陕西师范大学出版社，1997。

[2] 《中国同盟会革命方略》，《孙中山全集》第1卷，第297页，中华书局，1986。

决议案中，“关于农民者二十二条”就包括：（1）减轻佃农田租25%；（2）统一土地税则废除苛例；（3）遇饥荒时，免付田租，并禁止先期收租；（4）改良水利；（5）保护森林，并限期令各省童山、荒山造成森林；（6）改良乡村教育；（7）设立省县农民银行，以年利5%借贷予农民；（8）省公有土地，由省政府拨归农民银行作基金；（9）荒地属省政府，应依定章，以分配与贫苦农民；（10）禁止重利盘剥，最高利率，年利率不得超过20%；（11）政府应帮助组织及发展垦殖事业；（12）政府应帮助农民组织各种农民合作社；（13）政府应设法救济荒灾，及防止荒灾之发生；（14）不得预征钱粮；（15）政府应组织特种委员会，由农民协会代表参加，以考察农民对抗不正当租税及其他不满意事；（16）禁止租契及抵押契约等不平等条件；（17）乡村成年人民公举一委员会，处理乡村自治事宜；（18）农民有设立农民协会之自由；（19）农民协会有保障农民之权力；（20）农民协会有组织农民自卫军之自由；（21）禁止对农民武装袭击；（22）禁止包佃制。^[1]

民国十六年（1927）大革命时期和南京国民政府初期，“二五减租”曾在湖南、湖北、江苏、浙江等省区不同程度地实行过，但该政策在推行中也遇到许多实际的困难，最后不了了之。

（三）土地测量和登记

孙中山在广东组织大元帅府时，广东省政府曾设土地厅，订有《土地登记暂行条例》及《土地登记实施细则》。民国三年（1914），北洋政府成立“经界局”，民国十一年（1922）颁发《不动产登记条例》，民国十六年（1927）倡导土地测量和登记。

二、国民政府统治时期

（一）土地立法^[2]

民国十九年（1930）6月30日国民政府公布了《中华民国土地法》（以下简称《土地法》），共分总则、土地登记、土地使用、土地税及土地征收等5编，共397条，对于土地所有权的确定和保障、私人或团体所有土地面积的限制、土地使用的统制、开垦荒地的奖励、国家因国防的安全或公

[1] 全德群：《中国国民党土地政策研究（1950~1949）》，第1版，第156~157页，海洋出版社。

[2] 郭卫辑校：《中华民国土地法》，上海法学编译社，1931。

共利益的需要对于私有土地的征收，以及地籍测量、土地登记和征收地价的程序等，都有详密的规定。

继《土地法》之后，行政院于民国二十四年（1935）4月5日公布《土地法施行法》，共91条，多为关于《土地法》各编施行政程序的规定，分为总则、土地登记、土地使用、土地税和土地征收共5编，“其要旨约有三点：（1）就《土地法》所未明定之事项，应为规定者加以规定；（2）各地方在《土地法》施行前已经举办之土地行政事项，于《土地法》施行后有改正之必要，须于施行法中有适当规定为之救济者；（3）关于《土地法》条文有为补充规定之必要者”。

民国二十五年（1936）2月，国民政府公布《各省市地政施行政程序大纲》，《土地法》、《土地法施行法》同时施行。该大纲共8章，33条，具体包括：（1）总则；（2）地政机关设立程序；（3）土地测量施行政程序；（4）土地登记施行政程序；（5）土地使用施行政程序；（6）土地税施行政程序；（7）土地征收施行政程序；（8）附则。

除了上面的几部法外，《中华民国民法》物权篇中关于不动产的规定也是涉及土地问题的重要法律内容，其他的还有《中华民国森林法》等。

《中华民国法规大全》、《农业法规汇编》、《财政经济·农业》、《立法院公报》等资料，大致有32项关于土地问题的立法。这些法律、法规，构成了南京政府土地立法的主题。

《土地法》及《民法》等法律文件中关于土地方面的主要内容有五。

（1）关于土地所有制。《土地法》中规定了两种土地所有制形式：公有土地和私有土地。《土地法》第7条规定：“中华民国领域内之土地，属于中华民国国民全体，其经人民依法取得所有权者，为私有土地”；第171条规定：“以自身耕作为目的之约定支付出租使用他人之农地者，为耕地租用。”

（2）对土地所有及利用的限制。首先，对拥有土地数量的限制。《土地法》第14条规定：“地方政府对于私有土地得斟酌下列情形分别限制个人或团体所有土地面积之最高额，但应经中央地政机关之核定：①地方需要；②土地种类；③土地性质。”其次，对土地权行使上的限制。《土地法》第16条规定：“国民政府对于私有土地所有权之移转设定负担或租赁认为有妨害国家政策者得制止之。”另外，还有相邻权的规定，《民法》第774条规定：“注意防免邻地之损害”，第775条规定：“由高地自然流

至之水低地所有人不得妨阻”，第790条规定：“土地所有人得禁止他人侵入其地内，但有下列情形之一者不在此限：①他人有通行权；②依地方习惯任他人入其围障之田地、牧场、山林，刈取杂草、采取枯枝枯干或采集野生物或放牧牲畜者。”再次，对可为私有土地的范围的限制。《土地法》第7条规定：“中华民国领域内之土地，属于中华民国国民全体，其经人民依法取得所有权者为私有土地，但附着于土地之矿不因取得土地所有权而受影响。”第8条规定了对以下土地不得私有：“可通运之水道、天然形成之湖泽而为公共需用者、公共交通道路、矿泉地、瀑布地、公共需用之天然水源地、名胜古迹、其他法令禁止私有之土地。”最后，对地租的限制。《土地法》第177条规定：“地租，不得超过耕地正产物收获总额375%，约定地租超过375%者，应减为375%。不及375%，依其约定。出租人不得预收地租，并不得收取押租。”第173、179、184条等还规定，地主出卖耕地或将收回自耕之耕地再出租时，原承租人依同样条件有优先承买、承租之权；承租人只能按期交付一部分地租时，出租人不得拒绝收受。此即三七五减租。

(3) 土地使用。《土地法》第141条阐明了土地使用的概念：“土地使用谓施以劳力资本为土地之利用。”并对如何利用土地，作了规定。首先，把全国土地按其用途划分为不同种类。《土地法》第142条规定“土地得就国家经济政策地方需要情形及其所能供使用之性质编为各种使用地”，并且规定：“凡编为某种使用地之土地不得供其他用途之使用，但经地政机关核准得暂为他种使用者不在此限。”同时还规定“市地为市行政区域内之土地，于其使用得分为限制使用区及自由使用区”，并把农地划分为耕地和荒地。对耕地，规定租用的方法以促进其使用，对荒地则鼓励对其开发。其次，限定了土地可分割的最小面积。《土地法》第147条规定：“地政机关关于其管辖区内之土地得以其性质及使用之种类为最小面积单位之规定，前项规定最小面积单位之地段不得再为分割。”第三，重划土地。《土地法》第18条规定：“因一定区域内之土地其分段面积不合经济使用者，得由主管地政机关就该区域内土地之全部重新划分，并将重划地段分配于原土地所有权人。”第四，限制“不在地主”。不在地主是指长期不在乡村耕作或监督耕作而居住在其他地方的地主。对不在地主的土地，《土地法》第175条规定，“本法施行后同一承租人继续耕作十年以上

之耕地，其出租人为不在地主时，承租人得依法请求征收其耕地”；第331条规定“不在地主之土地除改良物外，得由主管地政机关按期应纳地价税率递年增高之”。

(4) 规定了一系列土地所有权以外的他物权，主要体现在《民法》中，包括：地上权，即“以在他人土地上有建筑物或其他工作物或竹木为目的而使用其土地之权”；永佃权，即“支付佃租永久在他人土地上为耕作或牧畜之权”；地役权，即“称地役权者为以他人土地供自己土地便宜使用之权”；抵押权，即“为对于债务人或第三人不移转占有而供担保之不动产得就其卖得价金受清偿之权”；典权，“谓支付典价占有他人之不动产而为使用及收益之权”。另外还规定了承租人的优先购买权和优先承租权。

促进荒地开发。土地法律法规规定荒地分为国有荒地和私人荒地。

对于私人荒地的开垦，责令其所有人各自开垦，并规定了奖惩办法。《土地法》第208条规定：“编为农地之私有荒地应由主管地政机关限令其所有权人于一定期间内开垦或耕作，逾期而不为开垦或耕作者，得由许用土地人依法呈请征收之。”《督垦原则》规定，“对于私有荒地之开垦应酌予保护及奖励，按其所垦之种类分别免税”。

而对于公有荒地，规定比较详细。首先，垦殖负责机关。《土地法》第189条规定：“垦荒区内之地段由地方政府负责招垦。”其次，承垦人。承垦人“以自为耕作之中华民国人民为限”，土地承垦人分为农户和农业合作社两种。《国有荒地承垦条例》规定“凡承领国有荒地开垦者无论其为个人为法人均认为承垦权者”。再次，承垦限量。《土地法》第193条规定：“承垦地之单位面积额以其收获足供十口之农户生活或其可能自耕之限度为准。”第194条规定：“承垦人为农业合作社时其面积总额以每一社员承垦一个单位计算。”这和限田制是一致的。第四，承垦结果。《土地法》第196条规定：“承垦人自垦竣之日起无偿取得其土地耕作权。”此实质上即永佃权，且缴纳地租租率较低。第198条规定：“已取得耕作权之土地应缴纳地租，其租额以不超过该土地正产物收获总额为限。”也就是说，垦荒完毕即获得土地之永佃权，并且地租率要比常率低许多。最后，垦殖奖惩。《清理荒地暂行办法》第10条规定：“各省市清理荒地统限于民国二十五年（1936）底完成。”《督垦原则》第二项“各省市自督垦单行章则公布后五年内应督同各县局设法将全省可垦荒地全部开垦或招

垦”，“逾期未垦者得酌予处罚”，“私人尽力垦务成绩卓著者，得由该管县局依照实业部奖励实业规程转请褒奖”。规定了对垦殖土地的时间要求及奖惩措施。

(5) 土地管理也是土地立法的重要内容，主要规定了以下几个方面的内容。

1. 土地管理机关

《土地法》第2条规定了负责土地管理的机关：“本法除法律另有规定者外由地政机关执行之。”《土地法》规定地政机关分中央和地方两级。同时又规定：“市县地政机关所在地应设土地裁判所，直辖于中央土地裁判所。”于是在地方，有两个处理土地问题的机构。地政机关主管土地行政，土地裁判所调解、仲裁土地纠纷。

2. 土地登记

规定了必须进行登记的事项，《土地法》第33条规定：“下列土地权利之取得、设定、移转、变更、消灭应依本法登记，包括所有权、地上权、永佃权、地役权、典权、抵押权；第36条比较详尽地规定了登记的方法和程序，包括登记簿册、地图的制作、样式、填写、保存以及第一次登记程序、所有权登记程序、所有权以外的登记程序、注销程序等。

3. 土地税收

《土地法》227条规定：“土地除依法令免税者外，依本法之规定征税。”土地税分为地价税和土地增值税两种。地价税是按照土地所有者的申报或政府估定的地价所征的税。增值税是对因土地改良或地价上升而产生的增值所收之税。最后，土地征收。按孙中山的土地理论，照价征税、照价收买是其中心环节。但《土地法》没有关于土地收买的规定，只有关于土地征收的规定。《土地法》第335条规定：“国家因公共事业之需要，得依本法之规定征收私有土地。”还规定了土地征收的程序、补偿和迁移等事项。土地收买是为了实现耕者有其田，而土地征收则是为了满足公共事业的需要。

(二) 土地陈报

国民政府于民国十七年（1928）11月，将土地划分区段，逐村逐亩实地丈量，民国十八年（1929）政府发布全国性大地测量之令，发起了全国耕地和农业的调整。到民国二十一年（1932）整理田赋初见成效。民国

二十三年（1934）年政府发布《办理土地陈报纲要》。

陕西省政府规定由民政厅会同财政厅办理陕西省土地陈报，各县设立土地陈报办事处，对辖区内所有公私田、地山、荡等土地，除路、桥梁、河流、城墙外，均须照章办理土地陈报。其程序，由县政府责成推收所或里书根据粮册，造具乡镇粮户编查清册交县陈报处。土地陈报分保长陈报和业户陈报。保长陈报以地为经，先将本乡镇区域划清界限，测绘乡镇略图，分段编号，再分绘各段略图，详注位置、地形、亩数。联保陈报处会同查丈队、各保长、甲长将段内每一块地绘入段图，并查丈亩数，各地块面积之和与全段亩数核符后，依次编列地块号，写明业主姓名及其号数，翔实填报，即为保长陈报草册。业户陈报以户为经，各业户接到土地陈报单后，照单内所列事项据实填报，并持各块地证明文件（契纸、分家书单、户折、粮串等），到联保陈报处呈验，经核验后给予陈报单收据，凭以领取土地管业执照。联保陈报处将业户陈报单按保甲门牌号数订成草册，与粮户编查清册逐户逐证核对，如粮地相符，即在粮户编查清册内，加盖对讫戳记；如不符应查清纠正，以免业户隐漏或保长弊混。土地陈报期满后，根据保长和业户陈报分别编造清册，连同各项图册一并送县核办，县核查无误后，编造全县田赋征册，作为底征粮册。以后如有户口、土地、课则变动，随时登记，给业户颁发土地管业执照，确定产权。县陈报处将全县田赋征册编齐后，依土地肥瘦情况和地价并参照原有课则，按田、地、山、荡划分等级拟定新课则，废止原有杂色名目，以银元为本位，按亩计算征赋。

民国二十六年（1937）3月，试办咸阳、兴平、醴泉等四县土地陈报。同时又以编查方法办理泾阳、三原、高陵、临潼、渭南、华县土地陈报。同年9月，成立陕西省初级行政人员训练所，招考清丈班学生60名，施以专业技术，以推行地政。据统计，已办理土地陈报县的承粮面积，由陈报前的2 245 177亩，增加为24 690 914亩，增溢21 425 899亩；赋额由陈报前的84.3万余元增加为270.3万余元，上升2.2倍。

民国三十年（1941）8月1日陕西省田赋管理处成立，土地陈报由田赋管理处接管。届时，92县中已办理土地陈报的有30个县，截至民国三十一年（1942）底，各县土地陈报工作先后完成。陕西省征粮共计73县及西安市，其中：按陈报征粮的有58县；按土地测量征粮的有2县；按旧规额征粮的有13县

和1市。田赋总额由原来4 105 474.8元增加到7 155 022.4元，上升74.28%。

（三）关中旱灾后的土地利用

民国十八年（1929）陕西连续三年大旱，关中地区的死亡人口和离乡人口就占到灾前人口总数的50%左右。人口的减少导致土地荒芜以及大量的兼并土地，从而影响到土地的产权结构。

1. 人口的锐减，直接导致了耕地的荒弃

“据调查所得，陕省灾前荒地只有150余万醴亩。灾后荒地激增至330万亩，计增两倍有半……醴泉、武功、扶风等县灾后荒地面积，亦一度占农地总面积的80%以上。”据天津《大公报》和西安《民意日报》在民国二十年（1931）所作的调查：陕西19县每县被弃不耕之田地，平均占总耕地面积的70%。渭河两岸素为灌溉便利、物产丰富之区，但自民国十六年（1927）年灾荒之后，直至民国二十二年（1933），尚有16万亩无人耕种之荒地。“自凤翔至兴平为极荒凉之地带……两旁赤地遍野……沿途所经村镇，人烟均极稀少，房屋坍塌不堪；兴平至西安……房屋坍塌者，尚未建筑。”“武功……东望四五十里，全无人烟，农田尽成荒土。”灾后刚结束的民国二十一年（1932），“在有名的关中产麦之区……种麦的田不过十之一二”，同时另有人认为“麦田平均不过占全耕地面积的百分之三四。而被灾最重之乾县、武功等处，几乎全荒”。

灾后关中各县荒地占耕地总面积的比例

表2-1-1

县名	比例 (%)						
武功	80	大荔	75	咸阳	30	韩城	65
岐山	50	陇县	100	白水	50	临潼	40
三原	40	扶风	80	澄城	70	蓝田	100
兴平	50	周至	95	礼泉	90	乾县	80

资料来源：邓云特：《中国救荒史》，商务印书馆1937年版，第194页。

2. 土地典当盛行，地价下跌，土地向富人集中

灾后陕西“30亩以下之贫农，暨50亩上下之中农，无不赖借贷与典当

以度日”^[1]。有家当典卖完之后，土地自然也不能幸免。典卖土地的过程很简单：“第一，农民向地主借钱以土地为抵押；第二，农民若到期不还，而且常是到期没有能力还，抵押地改为典地，以所得典价来还债；第三，典期終了时，农民若无钱赎地，而且常是没有赎地的能力，典地就卖给地主，所得卖价除还典价外或可略有剩余。”此种以土地为典押之赁贷形式，在灾区最为流行，其结果只能是大量的土地从农民的手中转移到大地主、大商人的手里。由于关中地区本地历来缺少大地主，而当地的许多中小地主在这次灾荒中也要靠出卖田产过活，因此，最终能从大灾中获取土地的主要是外来的大地主和投机商。

从表2-1-2中可以看出，渭南、凤翔两县在民国十七年（1928）灾荒刚开始时，就有农民典押土地，不过都是贫农和中农，典押的土地比例也不高。到了灾后的民国二十二年（1933），这一比例大大提高了，渭南甚至超过了15%，而且，一部分富农迫于生计，也开始将土地典押出去。

由于农民竞相出卖或典押土地，市场上地价狂跌。民国十七至十八年（1928~1929），高陵县“每亩地价二三元，尚无受主”。^[2]“民国十八年（1929）渭河北岸如泾阳、三原、富平、耀县、蒲城等地方，旱田一亩值五角，至多七八角。西安附近和户县、周至的水浇田也不过十余元。”^[3]“兴平……田价每亩二三元，尚无买主，武功则田价每亩仅五角。”^[4]这时陕西“每亩数十元或数百元之田地，有跌至十余元者，有跌至三五元者，甚至有减低至每银一元可买田数亩者（《河南民报》1931年2月6日）”。甚至“百亩良田，只能换来二三（天）的粮食”。民国十九年（1930）后，灾情在表面上有了一定缓和，地价开始慢慢回升，“但所涨有限，旱田每亩普通值三四元，水田每亩自四十元至五十元”。民国二十一年（1932）耀县的旱地每亩仅值2元至12元，水地价格稍高些，但“为数不过数十顷而已”。泾阳县在民国初年旱地每亩约值9元，井地每亩约值13元。到20年代初，各自涨到11元和16元左右。这次灾荒发生后，每亩只值1元至3元。民国二十一年（1932）因建筑泾惠渠关系，地价稍贵，约每亩6元至10元，但远未达到灾荒前夕甚至民国初年的地价水平（见表2-1-3）。

[1] 邓云特：《中国救荒史》，第1版，第194页，商务印书馆，1937。

[2] 白附蓝：《高陵县经济调查》，《陕行江刊》5卷3~4期合刊，1941年4月。

[3] 陈翰笙：《崩溃中的关中小农经济》，《申报月刊》1卷6号，1932年10月。

[4] 康天国：《西北最近十年来史料》，第94页，1934。

陕西渭南、凤翔8代表村押出田数比较

表2-1-2 (1928~1933)

村户类别	押出田数占有所有田数的比例 (%)				押出田数占押出总数的比例 (%)			
	1928		1933		1928		1933	
	渭南	凤翔	渭南	凤翔	渭南	凤翔	渭南	凤翔
地主	—	—	—	—	—	—	—	—
富农	—	—	6137	—	—	—	6188	—
中农	7.92	0.52	9.52	8.37	62.55	11.22	24.87	41.15
贫农	6.13	1.78	26.13	4.67	37.45	88.78	68.25	58.85
其他	—	—	—	—	—	—	—	—
全体	5.26	1.15	15.24	5.18	100.00	100.00	100.00	100.00

资料来源：行政院农村复兴委员会：《陕西农村调查》，商务印书馆，第12、50页，1934。

关中地区6县82村的土地价格

表2-1-3 (1928~1932)

调查地点	调查村(个)	各村庄每亩平均地价(元)			地价指数增减(%)		
		1928年	灾荒期间	1932年	1928年	灾荒期间	1932年
关中东部	211	12.8	5.0	16.2	100	39.1	126.6
三原	59	14.0	4.0	21.6	100	30.0	154.3
蒲城	98	6.4	1.7	6.1	100	26.6	95.3
华阴	54	23.8	14.8	28.9	100	62.2	121.4
关中西部	171	19.4	6.4	17.6	100	33.0	90.7
户县	41	30.3	13.2	27.1	100	43.6	89.4
武功	68	2217	318	2015	100	1617	9013
凤翔	62	1017	314	1011	100	3118	9414
关中全部	382	1613	517	1710	100	3510	10413

资料来源：蒋杰：《关中农村人口问题》，国立西北农林专科学校，第13~15页，1938。

“灾荒前后的地权，往往转移甚剧。”灾荒刚开始时，只要是尚有余力的农户，包括富农、中农甚至极少数境况稍好的贫农，这些以土地为生者，都会出于本能多多少少买些田产，但数量不会很多，而这些田产的原主人，当然是那些受灾最惨重、条件恶化得最快的大多数贫农。随着灾情的加深，不要说一般的农民，连富农和小地主都要靠出卖田产来维持基本生活，“在这时期，能买进田产的大多数是经营高利贷的那些军人、官僚、商人和贩务人员。田权已很快集中到他们中间，有数百亩的很多，甚至拥田产有过一万亩的……关中灾后转移的田产十分之七集中在武人手里；十分之三集中在文人和商人等手里。”^[1]在灾荒最严重的时候，灾情较重的咸阳、泾阳、三原、高陵、临潼五县，“灾民出售的农地各占该县农地总面积的20%”^[2]。在地价如此跌落的情况下，“自耕农和半自耕农必须加卖两三倍甚至四五倍的土地，才能清偿租税和债款，而少数有财力买地的地主富户，花同样的价款获得了两三倍甚至四五倍的土地。这样一来，地权无疑会加速向大地主大商人阶层集中”^[3]。埃德加·斯诺也引述日内瓦调查人员的报告，证实了这种情况的存在：“在民国十九年（1930）的大饥荒时，20英亩的土地只能买够三天吃的食物。该省（陕西）的富人阶级利用这个机会购进大批地产，自耕农数目锐减。”^[4]

（四）土地教育、宣传

民国十七年（1928），国民政府派肖铮等前往德国、日本等国学习土地管理。民国二十一年（1932），提出“集中土地专家筹划推行土地政策办法”，在南京成立了“地政研究班”，后改名为“地政学院”，所开课程有高等数学、农业经济、土地经济、土地金融、地价、地税、土地制度、土地政策、土地法规、土地测量、土地登记、田赋、民法等30多门，教师多在国外留过学。十余年中，共培养9期370多人，学院选择浙江平湖县为地政试验县。县长、科长、各区长均由地政学院教师担任。在一年内完成地籍测量、土地登记。颁发土地权状、规定地价等业务，并采用了航空摄像等办法进行农地测量。抗日战争前，地政学院先迁武汉，后转湖南芷江，迁重庆，学院的学生，多数成为各级地政管理的骨干，当时全国

[1] 陈翰笙：《崩溃中的关中小农经济》，《申报月刊》1卷6号，1932年10月。

[2] 吴文晖：《中国土地问题及其对策》第134页，商务印书馆，1937。

[3] 刘克祥：《1927~1937年的地价变动与土地买卖——30年代土地问题研究之一》，《中国经济史研究》2000年第1期。

[4]（美）埃德加·斯诺：《西行漫记》，董乐山译，第191页，三联出版社，1979。

30多个省中有28个省市地政局长由地政学院的师生担任。民国二十八年（1939），地政学院停办，改为“地政专修班”，共培养4期380多名学生。

中华民国还在南京举办“专区调查员培训班”，培训土地调研员100余人在四川郫县开办土地陈报指导人员训练所，培训千余人；在福建龙宫、重庆北培等地设立“地政试验室”。

民国二十二年（1933），在南京成立《中国地政学会》，并创办地政月刊。

民国二十二年（1933），南京政府行政院成立农村复兴委员会，专门倡导“乡村建设运动”，对农产市场、土地租佃和农村金融等问题进行调查研究，出版了江苏、浙江、河南、陕西等省的农村调查报告。

（五）抗战时期及以后的土地制度

民国二十七年（1938）3月，国民党临时全国代表大会制定《战时土地政策决议案》，提出了战时土地政策之目的，拟定战时土地政策大纲九点，并规定非常时期的土地分配“应逐步改进，不能操之过急，积渐施行、稳健推进”。1940年7月，五届七中全会提出“设立土地银行决议案”。民国三十年（1941）4月，五届八中全会提出“为实现本党土地政策，应从速举办地价申报决议案”。民国三十年（1941）12月，五届九中全会提出“土地政策战时实施纲要”和“设置地政署案”。

抗战时期陕西省已耕地面积约246.1万公顷，仅占全省土地面积的八分之一，可耕地面积的潜力很大。省府当局为推进垦荒事业和安置难民，首先开办了黄龙山垦区，自民国二十八年（1939）8月至民国三十二年（1943）6月，先后安置垦民2万余人，垦荒6600多公顷，垦费48余万元。此外，山垦区自民国二十九年（1940）夏起接收垦民，至民国三十年（1941）1月底实到垦民1000余人，但因垦费无着，由省库临时借垫之款还不足维持垦民给养，后虽陆续领到垦款12万余元，由于第二批垦民到来，不敷之数尚巨，据官方统计至抗战胜利，该垦区共垦荒3 933公顷。渭滩、宽滩、太白山、扶眉等垦区共安置垦民6.5万余人，垦荒8 820公顷。武功、洛川、镇坪、南郑各县自垦荒地866公顷，至民国三十年（1941）底已垦荒213公顷，垦区内还修筑了全长约20余千米的水渠4道，引渭水分段灌溉，当年种稻133公顷，收获大米2 400石左右。

抗战以后的土地政策逐渐转向“扶植自耕农、实现耕者有其田”的最终目标上来。事实上，在抗战胜利前夕的国民党六大就已经提出了“土地政策纲领”、“农民政策纲领”、“土地资金化方案”和“战时授田案”等一系列方案来调整土地政策。民国三十四年（1945）10月，地政署修订《扶植自耕农实施办法草案》。民国三十五年（1946）4月，国民政府修正《土地法》，规定“私有农地所有权之转移，承受人以承受后能自耕者为限；省或院辖市政府得限制每一自耕农之耕地负担最高额”等。民国三十五年（1946）10月公布《国民政府绥靖区土地处理办法》。民国三十六年（1947）3月，六届三中全会通过“农民运动实施纲领”，在承认和检讨农民运动的失败的基础上，要求制定新的实施纲要，改进土地制度，如“迅办地籍整理及土地估价、发行土地债券、倡办合作农场、清理荒地、保障佃权”等。民国三十七年（1948），国民政府中国地政学会又拟定《农地改革法草案》。

第六节 陕甘宁边区土地政策

一、抗战时期土地政策

（一）土地改革运动

1934年11月，陕甘边区工农苏维埃政府参照中央苏区《中华苏维埃共和国土地法》的精神，制定了《土地决议案》，制定和实施了一系列土地政策和法令，1935年春提出了“打土豪，分田地”的口号，并先后在已经解放的延川、延长、子长、安塞、吴旗等县开始了土地改革运动。土地改革中坚持了党制定的土地革命路线：“依靠贫农雇农，联合中农，限制富农，保护中小工商业，消灭地主阶级和封建半封建的土地所有制。”具体做法是：“苏维埃政府设立土改委员会，由县长任主任，县上组成工作组，分赴全县各乡进行土地改革。工作步骤是：一是宣传政策，发动群众，建立农民协会；二是查实土地面积，划分阶级成分；三是废除债务，烧毁地租文约，没收、征收地主、富农土地及生产资料；四是巩固和建立农村基层组织，选举乡政府。”在宣传政策、查实土地的同时，划分农村的阶级成分。当时划分阶级成分的标准和依据，主要看维持生产的方式，

计算剥削量，确定地主、富农。地主是自己不劳动，靠剥削所得来生活和发展家业；富农是自己劳动和剥削相兼（剥削量占总收入的25%以上）；中农是自食其力；贫农是缺少牲畜或有少量土地，但不够耕种，有时需要出卖劳动力揽工打短；雇农既无牲畜又无土地，全靠给地主揽工维持生活。土改中，确定贫农的土地不变，不足部分补足；中农多余的土地，动员自动退出；富农、地主的土地全部没收后按一般农户平均分地。分地时，将土地按路程远近、土质好坏、耕作易难，分成三类九等二十七级，然后按户以人口平均分配土地，并给地、富分配劣地和远地，给烈军属留的公地由村里按劳代耕。分配土地工作由区、乡土地委员会负责办理。于1935年冬搞完，并按户以苏维埃政府的名义发了《土地证》，确定了土地权属，变封建剥削的土地所有制为农民个体的土地所有制。当时延川县最多的一人可分得土地15亩左右。北部人少地多的吴旗、志丹县最多的一人可分得土地20亩左右。经过土地改革，变封建地主垄断的土地为农民所有，广大农民在土改中获得了土地，不少农民第一次在自己的土地上生产，这是土地制度的一大转变。

1936年春，根据中华苏维埃共和国人民委员会第一号训令的精神，在土改过的解放区进行清查土地运动，目的是检查土地分配的是否完全正确合理，延川、安塞、志丹等县把查田的重点放在落后的乡村及搞土改较晚的地方，防止地主、富农冒充中农、贫农分占土地，纠正某些地方分配土地不充公的现象，彻底在经济上、政治上消灭地主阶级，没收其一切土地，使土地改革的成果完全落在贫农手中。同时在查田运动中，加强和充实了各级土地和土改委员会的工作力量。通过查田，进一步打击了封建残余势力，保护了贫雇农在土改中获得的利益，激发了农民群众参加革命和生产的热情。

延安各县的土改运动，是有领导、分期分批进行的，每一期一般经历发动群众、划分阶级成分没收、平分土地、复查总结等阶段。

据《边区民政》第五章载，经过土地改革的老区，为延安、延川、延长、固临、临镇、甘泉、安塞、志丹等县及富县的大升号区，绝大部分土地土改时实行了分配，封建土地所有制基本消灭。土改前，延安一带70%的土地，集中在占全农村人口不满10%的人手中，而占全农村人口75%以上的农民平均每户得不到10亩土地。土地改革后，至1938年占人口80%~

85%的贫农和中农，占有80%以上的土地。

（二）减租减息

1937年7月，党的洛川会议决定，把减租减息作为党在抗战时期解决农民土地问题的基本政策。具体为：已经进行过土改的地方，确保农民的既得利益，禁止地主、富农反攻倒算；没有进行土地改革的地区，停止没收地主、富农的土地分配给贫雇农，以减租减息来解决地主阶级与农民的关系，延安除富县外，均已进行土改，故只在富县实行减租减息政策。

1940年12月，毛泽东在为中共中央写的《论政策》中指出：“现在的政策，一方面，应该规定地主实行减租减息，方能发动基本农民群众的抗日积极性，但也不要减得太多。地租，一般以实行二五减租为原则……利息，不要减到超过社会经济借贷关系所许可的程度。另一方面，要规定农民交租交息，土地所有权和财产所有权仍属于地主。”1942年1月，中共中央《关于抗日根据地土地政策的决定》（以下简称《决定》）中指出：

“抗战以来，中国共产党在各抗日根据地实行的土地政策，是抗日民族统一战线的政策，也就是一方面减租减息，一方面交租交息的土地政策。^[1]”

《决定》并对减租减息的各项具体政策、措施都作了明确的规定。减租减息和交租交息的具体办法是按照《决定》的规定，“一切尚未实行减租的地区，其租额以减租低原租额25%（二五减租）为原则，即照抗战前租额减低25%”。地租一律于产物收获后交纳，不得提前预收；因天灾人祸土地歉收或绝收时，即停付或减付地租；多年欠租，应予以免交。“减息，是对于抗战前成立的借贷关系，为适应债务人的要求，并为团结债权人一致抗日起见，而实行的一个必要的政策，应以一分半为计息标准。如付息超过原本一倍者，停利还本；超过原来二倍者，本利停付。”

边区政府于1942年12月颁布的《土地租佃条例草案》，规定在1943年边区各地减租实施中，凡在边区各地有租佃关系者，都应依照这个条例所规定的减租额收租或交租，土地出租人不得多收或法外增租。条例规定：减租率一般不得低于25%；减租后新议的地租不得高于当地减租后的租额；承租人应按减租后的标准按时交租；出租人不得任意收回租地。在减租减息政策的实施中，边区政府针对一些地主采取借故扯佃、诱骗威胁农民、造假账假约、明减暗不减等抵制减租的行为，一方面指示各地政府发

[1] 陈延焯：《抗日根据地经济史》，第137~143页，社会科学文献出版社，2007。

动和组织农民群众，同地主进行清算退租，一方面颁布减租保佃的法令，保障农民佃权，使减租减息政策得到了普遍的实施。^[1]

（三）农民所有制和地主土地所有制的并存

抗日战争时期，陕甘宁边区实际上存在着两种不同土地制度的地区，一类是抗日民族统一战线建立之前中国共产党所建立的苏区，这类地区经过了土地革命，广大农民分得了土地，土地制度是农民土地所有制。另一类是抗日民族统一战线建立时或之后新归属边区的区，还没有进行土地革命，仍是地主土地所有制。这两类地区在边区的面积和人口大约各占一半。对于经过土地革命的地区，党的政策是保护农民分得的土地，颁发土地权证，承认地权，组织农民发展生产；对于没有经过土地革命的地区，则承认地主土地所有制，实行减租减息和交租交息的土地政策。

为了从法律上确定实际存在的两种土地所有制，1937年9月24日，边区政府颁布的《陕甘宁边区土地所有权证条例》规定：土地所有权证为土地所有权唯一凭证，凡土地所有者必须向当地县政府领取土地所有权证。颁发土地所有权证是承认农民对分得土地拥有权的重大措施之一，从法律上保护农民所分得的土地。1938年6月15日，边区政府颁布的关于土地问题的法令中明确规定：凡在1936年底实现国内和平以前，属边区所辖之区域，也就是在苏区内，其地主被没收之土地、房屋、森林、农具和牲畜等所有权属被分配者所有，坚决反对地主借中国共产党停止土地革命之机，向农民索要土地、房屋等物。同时还规定：凡属边区管辖未进行土地革命之地域，其地主土地、房屋、森林、农具和牲畜等不得没收和分配。1939年4月颁布的《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》中指出：“确定私人财产所有权，保护边区人民由土地改革所得之利益。”根据这个纲领的原则，陕甘宁边区政府又制定了许多有利于团结抗战的决议和条例，保障边区人民的私有财产及依法使用自由权，在土地分配的地区，保证取得土地的农民之私有土地制，在土地未分配的区域，保护地主土地所有权及债主的债权。

1943年9月，边区政府为了确定土地所有权，实行农业统一累进税，制定公布了《陕甘宁边区土地登记试行办法》，规定了登记的程序和办法，对农民和地主的土地、房屋等依既成事实进行登记，重申已没收的土地不得再还原，分配的房屋不得再翻案，取消的债务不得再索取。这次土地登

[1] 《陕甘宁革命根据地史料选辑》第1辑，甘肃人民出版社，1981。

记由边区政府财、民二厅配合户籍进行登记，具体由各县乡办理为保障边区人民的土地所有权，边区政府通过发布法令条例、土地登记、颁发所有证等一系列措施，加以保护边区存在的两种土所有制。

（四）开荒屯田

土改后，延安地区的广大劳动农民手中分到了土地，这就造成了小农经济发展的广阔前景，当时的苏维埃政府为了帮助发展边区的生产，有力地支援前方革命战争，根据江西的经验，普遍在延安、延长、延川、志丹、子长等县组织了“劳动互助组”、“耕牛合作社”、“代耕队”、“变工队”，但形式只限在本族亲戚和邻居之间。1944年3月4日，延安县区、乡召开支书会议，总结支部领导变工经验，号召团结群众中的积极分子，组织起来后注意解决困难，把变工队坚持下去。

1944年3月17日延安裴庄乡劳动群众84%的劳动力参加变工队，开荒1 833亩，对原耕地耕细作，粮食丰收。延安县川口区总动员，突击开荒1万余亩。

1944年3月19日，槐树庄驻军三天内开荒1 000亩。延安中区八乡由于大力开展生产变工队，加之移民的增加，耕地面积逐年增多，据1941~1942年的统计，增加了4 600亩（增加114%）。

陕甘宁边区，1940年开荒698 989亩，1943年增长到97 622 415亩，“三年间军民垦地达两百万亩以上”。

二、解放战争时期土地制度

抗战胜利初期，中国共产党的土地政策仍然沿用抗战时期减租减息的土地政策。

（一）《五四指示》及《关于减租和查租的指示》

1946年国内形势发生了比较大的变化，抗战时期实行的减租减息的土地政策已不应当时形势发展的要求，必须在减租减息的基础上，分阶段有步骤地解决农民的土地问题，废除封建土地所有制，逐步实现耕者有其田的土地制度。1946年5月4日，中共中央发出了《关于土地问题的指示》（即《五四指示》）^[1]。《五四指示》一方面要求“在反奸、清算、减

[1] 中央档案馆：《解放战争时期土地改革文件选编》，第5~6页，中共中央党校出版社，1981。

租、减息、退租、退息等斗争中，从地主手中获得土地，实现‘耕者有其田’”；另一方面要求“一般不变动富农的土地”，“对中小地主的生活应给予相当照顾，对待中小地主的态度应与对待大地主、豪绅、恶霸的态度有所区别，应多采取调解仲裁方式解决他们与农民的纠纷”。

《五四指示》提出了解决土地问题的四种方式：（甲）没收和分配大汉奸土地；（乙）减租之后，地主自愿出卖土地，佃农以优先权买得此种土地；（丙）由于在减租后保障了农民的佃权，地主仍自愿给农民七成或八成土地，求得抽回二成土地自耕；（丁）在清算租息、清算霸占、清算负担及其他无理剥削中，地主出卖土地给农民来清偿负欠。

根据《五四指示》精神，7月16日，边区政府颁布了《关于减租和查租的指示》，对《五四指示》在边区的贯彻落实作了具体部署。指出：“在减租较为彻底的绥德和关中一带，应以复查和保佃为主；在减租尚不彻底不普遍的陇东庆（阳）、合（水）、镇（原）一带，应以减租、退租、勾欠、换约、保佃为主；在安边作切实依照租佃条例进行退租、勾欠、换约、保佃，达到彻底减租外，同时应根据其具体情况适当照顾各阶层利益，非法倒动的土地，仍应退还农民耕种，假典假卖，抬高租额，骗取陈租等行为，应受到法律的制裁并补偿农民的损失，消灭明减暗不减现象，揭露造谣撞骗、愚弄农民的手段。贯彻减租政策并研究妥善办法，逐渐达到‘耕者有其田’”。^[1]

根据两个指示的政策精神，边区派出三个工作组分赴绥德、陇东、安边等地帮助工作，使各地展开了比较彻底的减租和查租。如陇东的庆阳、合水、镇原三县2 245户佃农分得土地55 984亩（其中买地45 404亩，当地9242亩，赎地263亩，收回被霸占土地1 075亩），粮食512 202石，牛54头，驴64头，羊247只，法币305 566元，窑洞583孔；勾欠粮食219石，牛6头，羊60只，白洋20元，法币11 850。^[2]安边收回了被天主教堂强占长360里、宽72里的大块土地，估计13 000农民每人可分得土地35亩。绥德、三边等地的开明绅士自动献地给政府并要求分配给无地或少地的农民，分别献出土地8 600余垧（合25 800 余亩）、11 300 余垧（合33 900余亩）^[3]。

这次查租、清算，部分地触动了封建土地所有制，农民从地主手中获

[1] 《陕甘宁边区政府文件选编》第10辑，第186页，档案出版社，1991。

[2] 中共庆阳地委党史办：《陇东的土地革命运动》，第218页，1992。

[3] 林伯渠：《边区政府工作报告》，1946年10月29日，《解放日报》，1946年11月13、14日。

得了一部分土地，如陇东合水县的31%，庆阳县的47.12%，镇原50%的地主的土地转移到农民手中。随着查租和清算运动的深入，减租和收回土地等问题基本上得到了解决。但是地主仍然占有相当数量的土地，农民中无地耕种或耕地不足者亦不在少数。根据《五四指示》精神，不能没收地主土地分配给农民，只能是地主“自愿出卖土地”来解决土地问题。

（二）《陕甘宁边区征购地主土地条例草案》^[1]

1946年12月13日颁布的《陕甘宁边区征购地主土地条例草案》，分7章28条，包括了以下四个方面的内容。

第一，关于征购土地范围的规定。对于不同的地主，条例规定了不同的政策内容，“一般地主，留给其家中每人平均地数，应多于当地中农每人平均地数之50%”；对于“在抗日战争及自卫战争中，著有功绩之地主，留给其家中每人平均地数，应多于当地中农每人平均地数之一倍”；对于土地在边区而家居住在边区外的地主，应给予同样土地，其土地“在地主未回边区居住之前，由当地政府代为经营。地主回来后，即交还其自行经营”；地主献地后，所留土地超过规定“应留地数者，其超过部分仍应征购之”，“不足应留地数者，由县政府呈请边区政府，酌予补发部分公债”。对于地主典出的土地，条例规定“应在征购之列”。如果地主“原典地价超出于征购地价者，地主不退出多收之地价”；如果地主“原典价低于征购地价者，应将不足的部分补给公债”。对于地主的荒山，如果“地权无确实凭据者，除给地主留足够耕种之土地外，其余收回公有”；如果有确实凭据者，除按本条例规定留给地主土地外，“其每人平均土地在百亩以内者，应根据土地质量及地主实际生活需要，由县政府酌发公债征购之。超过百亩以外之部分，无代价收归公有”。对于地主的房屋、窑洞，条例规定“地主居住本院以外多余之房屋窑洞（包括碾磨在内），及地基崖势，皆得以土地公债征购之；佃户居住地主之房屋窑洞，如系佃户亲自建筑者，即归佃户所有，不再给价”。对于其他土地，条例也作了相应的规定，一是地主自力耕种的土地、富农的土地和一切非地主成分但因无劳动力而出租的土地不得征购；二是宗教团体及庙院所占有的土地，以当地人民公意决定征购或不征购；三是族田（或称社地、祠堂地、坟会地）由乡政府协同乡农会商同族人公意决定征购或不征购。

[1] 《陕甘宁边区政府文件选编》第11辑，第107页，档案出版社，1991。

第二，关于地价评定的规定。条例规定“地价由当地乡政府协同乡农会及地主具体评价定之”。其评定标准，应按各地地价与土地质量之不同，但最高不得超过该地平均两年收获量之总和，最低不得低于该地平均一年收获量。地价“以细粮与公斗计算”，采取超额递减办法，地主每人平均所得地价在5石以下给价100%，5至10石给价80%，11至15石给价60%，16至20石给价40%，21至25石给价20%，26至30石给价10%，超过30石以上者，其超过部分不再给价。房屋、窑洞的征购价“不得超过当地现价的三分之二。佃户居住地主之房屋窑洞，如系佃户亲自建筑者，即归佃户所有，不再给价”。

第三，关于土地承购的规定。对于从地主手中征购的土地的分配问题，条例规定“按征购原价之半数，分配给无地或地少之农民承购。地价分为10年付清”。而家境贫穷没有能力支付地价的贫雇农及佃农，“经县政府呈请边区政府批准后可予免付”。土地承购时以现有耕地为基础进行调剂，使每人拥有土地的数量与质量大体平均。条例明确规定原耕地上的贫苦佃农及雇农、家境贫苦的革命死难者遗族、现役军人的直系家属及复员退伍军人有承购土地的优先权。移难民和当地居民一样对待。对于工人、小工业者、小商人“须按当地土地情形和家庭生活需要，由乡政府和农会斟酌规定其承购土地之数量”。

第四，关于土地公债清偿的规定。对于土地公债清偿办法及有关问题，规定：“土地公债基金，为边区农业税及承购者之缴价”；“土地公债之票面，以细粮计算”；“土地公债分10年还清，年息5%，清偿期为每年秋末”；“每年到期土地公债之本息，可以抵交农业税，但只限于本县范围”；“土地公债，可以转让抵押，但不得在市面流通”。边区银行作为土地公债清偿的经理机关。

1947年2月，根据各地征购地主土地的经验，个别条款“妨碍占人口大多数之无地少地农民得到土地，经1月间专员县长会议讨论，决定予以修改”。修改内容包括：一是扩大了征购范围，取消了“地主自力耕种之土地不得征收”和“土地上之树木及果园，属于佃户栽种者归佃户，属于地主栽种者归地主”。二是提出了按人口分配土地的原则，将原条例中“土地之承购，应以现耕地为基础，进行合理之调剂”改为“征购土地之分配应按人口分配给无地及少地之贫苦人民”。其核心是“取消原定以现耕为

基础的承购原则，征购土地应按人口分给无地少地者”。

《条例》颁布后，中央西北局和边区政府组织了三个工作团分别赴绥德、庆阳、米脂进行征购试点。各团在试点地区都取得了较大的成绩和经验，其中西北局组织部长马文瑞率团在陇东分区庆阳县王家原乡取得的成就最为显著，共征购地主土地1900余亩，以每亩一年至一年半之收获量作价，分别由68户无地及22户少地农民承购，人均原地5至6亩。按规定给地主人均留地9亩，超过当地中农的50%，使97%的土地为农民所有。王家原试点工作取得了丰富的工作经验，为边区征购土地工作树立了典型。经过征购地主土地，到《中国土地法大纲》颁布时，边区的土地问题基本上解决了，实现了耕者有其田。如1948年2月毛泽东所说：“陕甘宁约一百万至一百二十万人口的老区，土地大体上早已平分，即是大体上早已实现了土地法，在这里不是再来一次平分，而是调剂土地填平补齐。”4月，西北局书记习仲勋在《关于土地改革整党的总结报告》中也指出，在边区的“基本区包括老区半老区的大部分，约130万人口，其中经过土地革命地区，封建早经消灭，经过减租征购，去春及今春土改地区，封建也基本消灭了”。

（三）《中国土地法大纲》^[1]

1947年9月召开了全国土地会议，会上通过了《中国土地法大纲》，并于10月10日由中共中央公布施行。全文16条，其主要内容为以下八个方面。

（1）“废除封建性及半封建性剥削的土地制度，实行耕者有其田的土地制度”，“废除一切地主的土地所有权”。第三条“废除一切祠堂、庙宇、寺院、学校、机关及团体的土地所有权”，“废除一切乡村中在土地制度改革以前的债务”。

（2）除“大森林、大水利工程、大矿山、大牧场、大荒地及湖沼等，归政府管理”外，“乡村中一切地主的土地及公地，由乡村农会接收，连同乡村中其他一切土地，按乡村全部人口，不分男女老幼，统一平均分配，在土地数量上抽多补少，质量上抽肥补瘦，使全乡村人民均获得同等的土地，并归各人所有”。

（3）在分配方法上，实行“以乡或等于乡的行政村为单位，但区或

[1] 《人民日报》，1947年12月28日。

县农会得在各乡或等于乡的各行政村之间，作某些必要的调剂。在地广人稀地区，为便于耕种起见，得以乡以下的较小单位分配土地”，“只有一口或两口人的贫苦农民，得由乡村农民大会酌量分给等于两口或三口人的土地”，“一般的乡村工人、自由职业者及其家庭，分给与农民同样的土地，但其职业足以经常维持生活费用之全部或大部者，不分土地，或分给部分土地，由乡村农民大会及其委员会酌量处理”，“家居乡村的一切人民解放军、民主政府及人民团体的人员，其本人及其家庭，分给与农民同样的土地及财产”，“地主及其家庭，分给与农民同样的土地及财产”，“家居乡村的国民党军队官兵、国民党政府官员、国民党党员及敌方其他人员，其家庭分给与农民同样的土地及财产”，“汉奸、卖国贼及内战罪犯，其本人不得分给土地及财产。其家庭在乡村、未参与犯罪行为，并愿自己耕种者，分给与农民同样的土地及财产”。数量上抽多补少，质量上抽肥补瘦，使全乡村人民均获得同等的土地，并归各人所有。

(4) “分配给人民的土地，由政府发给土地所有证，并承认其自由经营、买卖及在特定条件下出租的权利。土地制度改革以前的土地契约及债约，一律缴销。”

(5) 乡村农会接收地主的牲畜、农具、房屋、粮食及其他财产，并征收富农上述财产的多余部分，分给缺乏这些财产的农民及其他贫民，并分给地主同样的一份，使全乡村人民均获得适当的生产及生活资料。

(6) 保护工商业者的财产及其合法的营业不受侵犯。

(7) 土地改革之合法执行机关为“乡村农民大会”及其选出的“委员会”和区、县、省等级“农民代表大会”及其选出的“委员会”。

(8) 为保证土地改革的实施和人民的民主权利，政府应组织人民法庭，审判及处分一切违抗或破坏本法的罪犯；保障农民及其代表有权利在各种会议上批评、弹劾、撤换、选举政府及农民团体中的一切干部，使土地改革中的一切措施符合绝大多数人民的利益及意志。此外，这一文件还对土地、财产及分配中的若干特殊问题，规定了具体处理办法。

1948年10月宜川、洛川、黄龙、黄陵相继解放，建立了人民政权，并根据《土地法大纲》进行土地革命，没收了地主、富农的土地，分配给无地或少地的贫雇农，改变了封建土地所有制。当年冬季进行了“土登评产”工作，即土地登记、评定产量、按户登记、分地定产。将土地分为三

等九级，确定当年产量，农民按土地等级交纳公粮。

第七节 中华人民共和国土地制度

一、集体土地制度

中华人民共和国实行土地的社会主义土地公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有权。

（一）农民的土地所有制

中华人民共和国成立后，1950年6月30日，中央政府公布了《中华人民共和国土地改革法》。第一条总则规定：“废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制，借以解放农村生产力，发展农业生产，为新中国的工业化开辟道路”。

1950年7月30日，中共陕西省第一届代表会议在西安召开，省委书记马明芳在会上作了关于陕西省土地改革的报告，8月13~22日会议审议通过在新解放区开展土地改革的决议。同年10月，分别在不同地区选点试办，有领导、有计划、有秩序地开展了土地改革运动。为了坚决而稳妥地实行土地改革，1950年11月，陕西省成立了土地改革委员会，马明芳任主任。这次土改中陕西省新解放区有780万无地、少地的贫苦农民，共分得土地1 080万亩，平均每人1.4亩，分得农具562万件，牲畜8万头，房屋88万间，粮食1.1亿斤。关中41县、139.5万户，在土改中得到土地、财物的有70万户、647.1万人，平均每人分得土地：中农0.2亩，贫农0.6亩，雇农1.6亩。陕北榆林专区长城内外的八个半区、56个乡，在土改中，被没收征收土地财产的799户，其中土地43.1万亩，房屋3 441间，耕畜468头，粮食1 114石，农具1 371件，树木4 065棵，家具1 858件，分配给无地少地的1.2万户、5.4万人，平均每人8亩；废除封建债务，其中细粮392.8石，银元171万枚。陕南29县、1市、2 215乡、492万人口的地区进行土改。据其中1 242个乡的统计，土改中共有50.8万户、226.2万人，分得土地191.4万亩，其中雇农有42%的人口分得了土地。土改后，贫雇农人均占有耕地1.2亩，为当地人均占有土地的84%，中农比土改前增加土地45%。分得房屋37.6万间，庄基、场面1.5万亩，耕畜3.7万头，农具117.8万件，粮食30.1万担，

棉花40.9万斤，家具9.4万件。废除封建债务：粮食25.7万担，银元18.1万枚。总计取得财物等经济利益的农民占总人口的76%。形成了农民个人土地所有制和国家土地所有制并存的局面。

为了提高抵御自然灾害的能力，避免灾害使正常生产陷于破产的危险，引导农民走合作化道路。经过互助组、初级社、高级社，逐步建立了“三级所有、队为基础”的农村集体土地制度。

1. 互助组

农业互助组，开始一般先由几户农民组成季节性临时互助组，“忙了干活，闲了散”，季节性很强。逐渐发展成常年互助组，其成员比较稳定，全年主要农活都在一起劳动，也有些分工。当时陕西有名的几个农业互助组有：长安县王莽村蒲忠智互助组、兴平县张明亮互助组、大荔县马廷海互助组、褒城县张寨何英互助组、安康县陈家沟屈良和互助组。1951年，一些临时互助组转为农副结合的长年互助组，年底陕西省各类互助组发展到151万个，其中常年互助组有13万个，参加互助组的农户占总农户的21%。1952年农业互助组有了进一步发展。陕北和关中地区有些地方，开始试办半社会主义性质的初级农业生产合作社。

2. 初级农业合作社

在初级农业生产合作社（简称“初级社”）里土地入股，按股分红，统一经营。土地使用权归农业合作社集体，农民劳动已经集体化，由农业社统一安排劳动力。初级农业生产合作社由参加的社员，将自有的土地按其数量、质量入股，大牲畜、农具等生产资料折价，由社统一经营和使用。年终收益按股、劳比例分配。初级社实行民主管理，包括财务管理、劳动管理。社员在统一安排下进行劳动，实行“死分死记”或“活分活记”的劳动工日制度。劳动报酬部分一般高于股份分红部分（红即报酬），按“劳七股三”或“劳六股四”进行分配。在发展生产的基础上，集体除了生产费用开支以外，还留有一定比例的积累（公积金、公益金），在农闲季节开展一些小型农田基本建设。

陕北老区米脂县孙亢渠农业生产合作社，是陕西省成立最早的农业生产合作社（1948年成立）。中华人民共和国成立后，1950年成立了米脂县杜家石沟农业生产合作社。关中最早于1952年3月在三原成立的新庄村徐学孝农业生产合作社。眉县横渠成立了吕芳亭领导的太白集体农庄。到1952

年底，陕西省已办起120个初级农业生产合作社。1953年，陕西省初级农业生产合作社达到408个。1954年底，陕西省已经建成农业生产合作社3 048个，参加农户6.5万多户，入社农户占总农户2.2%^[1]。

3. 高级农业合作社

1955年，中央公布了《高级农业合作社章程》（1955年11月9日全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过），第二章土地第十七条规定：“社员的土地必须交给农业生产合作社统一使用，因为农业生产合作社组成的基本条件，就是把社员分散经营的土地联合起来，加以合理地和有计划地经营”，“社员所有的藕池、鱼塘、苇地等特殊土地，如果面积比较大，不宜于个人经营，经过本人同意，也可以由合作社统一经营”。同年，还公布了《高级农业生产合作社示范章程》（1956年6月30日第一届全国人民代表大会第三次会议通过，以下简称《示范章程》），第三章土地和其他主要生产资料规定：“入社的农民必须把私有的土地和耕畜、大型农具等主要生产资料转为合作社集体所有”，“社员土地上附属的私有的塘、井等水利设施，随着土地转为合作社集体所有”。第三章第十四条规定“社员的土地转为合作社集体所有、取消土地报酬以后……对于完全丧失劳动力，历来靠土地收入维持生活的社员，应用该项公益金维持他们的生活，在必要的时候，也可以暂时给予适当的土地报酬”。

高级农业生产合作社的建立，标志着农民个人的土地私有所有制转变为集体所有制。

（二）人民公社土地制度

1958年4月中央发出《关于把小型的农业合作社适当合并为大社的意见》。这个文件下发后，7月27日西安市雁塔区山门口乡，首先将12个农业生产合作社2 472户合并为一个“东风人民公社”。同年8月6日和9日毛泽东在河南、山东两省农村视察后，发出“人民公社好”的号召。8月15日陕西省委发出《关于合并农业生产合作社的批示（草案）》，决定将3.2万个农业生产合作社合并为1万个大社。8月25日，陕西省委根据中央政治局扩大会议（即北戴河会议）即将公布的《关于在农村建立人民公社问题的决议》，召开了地、县领导干部电话会议，要求各县普遍试办建

[1] 赵炳章等：《陕西通史·中华人民共和国卷》，第1版，第57页，陕西师范大学出版社，1997。

立农、林、牧、副、渔全面发展和工、农、商、学、兵互相结合的人民公社。要求陕西省平均每社2 000户左右，关中及其他人口稠密地区，每社可达到3.4千到5.6千户，一乡一社的可逐步向政社合一发展。在高级社尚未稳定的情况下，用了不到一个月时间，8月下旬至9月上旬，实现了陕西省人民公社化，将3.2万个农业生产合作社合并成1 673个人民公社（相当于19个高级社合并成一个人民公社）。参加公社的农户323万户，占总农户的99.2%，平均每社1 932户。其中，5 000至1万户的105个，1万户以上的27个。1958年12月，陕西省人民公社总数又由1 673个合并调整为696个，平均每社4 577户。与此相应的调整了陕西省行政区划，将原有的101个市、县合并为52个，使原来的高陵、醴泉、华阴、华县、潼关等县由县变成公社建制，一个县就是一个公社，有的还成立县联社^[1]。

1958年10月，陕西省共办起公社食堂15万多个，幼儿园、托儿所11万多个。占陕西省公社总数60%以上的741个公社实行“吃饭不要钱”。

1959年1月，中共陕西省委成立整社工作团，由省委第一书记张德生任团长，陕西省抽调干部1.1万人，分赴各地开展整社工作，解决了一些突出问题。2月以后，根据中央两次郑州会议关于改变人民公社基本核算单位指示精神，先后对人民公社体制进行了两次较大调整，随之土地使用制度也发生了变化。

第一次调整是实行人民公社三级核算的分级管理制度。1959年3月中共陕西省委召开了陕西省六级干部会议，传达郑州会议精神，并制订了陕西省《关于人民公社管理体制和若干政策规定》。实行在公社统一领导下，以生产队（即原来的高级农业社）为基础，三级核算（公社、管理区、生产队）、各计盈亏的分级管理制度，并以生产队为基本核算和分配单位。生产队除按规定向公社上交一定的公益金外，其余全部收入归生产队所有。从4月下旬到5月底，各县进一步解决权力下放，清理平调的钱物，算账、退赔。5月15日，中共陕西省委又发出《关于分配私人自留地以利发展猪鸡鹅鸭问题的规定》，规定社员每养一头猪留给二三分饲料地。各地普遍实行了包产工作。到1960年4月，陕西省实行“三包”的生产队有2.3万个，占生产队总数的96.5%。所谓“三包”就是以生产队为单位包工、包

[1] 赵炳章等：《陕西通史·中华人民共和国卷》，第1版，第102页，陕西师范大学出版社，1997。

产、包投资，按照生产队土地面积多少，合理地确定其产量，再计算出需要多少工日和投资，进行承包。

第二次调整是确立以生产队为基本核算单位的公社新体制。到1961年3月，陕西省共建立人民公社657个，平均每社5 068户；有管理区3 340个，平均每个管理区997户，有生产队（原高级社）2.3万个，平均每队144户；有生产小队11.8万个，平均每队28户。在此基础上，对社、队规模进行了调整。公社一般是1社分为3社，每社平均1 600户左右（关中每社平均2 500户左右，陕南1 500户左右，陕北1 000户左右），大体上相当于过去的大乡；生产大队保持原来高级社的规模，基本不动，个别调整，每队平均120户左右；生产队一般不动，个别调整，每队平均27户左右。同年10月，中共陕西省委召开全委（扩大）会议，讨论贯彻《农村人民公社工作条例修正草案》（即六十条）等问题。会议赞同农村人民公社基本核算单位应该下放到生产队。从10月下旬开始，采取以点带面，全面铺开的办法，进行基本核算单位下放工作。到1962年底，陕西省人民公社基本稳定在2500个左右，以生产队为基本核算单位的有15.5万个，以生产大队为基本核算单位的有534个。这种“三级所有，队为基础”制度，当时宣布，至少30年不变。

（三）家庭联产承包责任制

1978年中共中央十一届三中全会后，农村开始实行各种形式的联产承包责任制，到1980年，陕西省实行联产计酬责任制的生产队占70%~80%左右^[1]，其中联产到组的生产队占陕西省生产队的50%以上。联产到劳为主要形式的大田生产责任制，生产队达到25%左右。

1982年1月1日，中共中央批转《全国农村工作会议纪要》，纪要指出全国建立的不同形式的农业生产责任制，包括小段包工定额计酬，专业承包联产计酬，联产到劳，包产到户、到组，包干到户、到组等，都是社会主义集体经济的生产责任制。

关中地区、汉中平原地区一度推行统一经营，联产到劳责任制。实行“三不变”（集体所有制不变，基本核算单位不变，生产队统一分配不变）、“四统一”（统一计划，统一投资，统一调配劳力、畜力和大型

[1] 赵炳章等：《陕西通史·中华人民共和国卷》，第1版，第227页，陕西师范大学出版社，1997。

农具，统一管理使用水利设施）、“五定一奖”（定劳力、定任务、定产量、定投资、定工分，超产奖励，减产赔罚），到1982年上半年，陕西省实行这种责任制的生产队约占生产队总数的50%。

1982年8月，中共陕西省委发出《关于当前川原灌区农业生产责任制几个问题的通知》，指出“在川原灌区，大多数群众要求包干到户的生产队，应当支持”，“要搞统一经营、统一管理下的包干到户”。到1983年底，陕西省农村16.3万个基本核算单位，实行各种形式的联产计酬责任制的占核算单位总数99.7%^[1]，其中，实行家庭联产承包责任制的占99.2%^[2]。

1984年中共陕西省委农工部发出《关于稳定和完善土地承包几个问题的通知》，鼓励农民进行开发性承包，承包期可延长至20年或更长一些时间，承包范围内的土地所有权不变，归个人的林、草权可以继承。

1995年3月28日国务院转发了农业部《关于稳定和完善土地承包关系的意见》（以下简称《意见》），规定把土地承包期再延长30年。

2000年1月25日，陕西省人民政府办公厅《印发关于农村土地“延包”工作完成后加强承包管理工作几个具体问题意见的通知》（简称《通知》）。《通知》中转发了对土地承包经营权、“机动地”、承包土地的“小调整”、土地使用权流转、土地承包纠纷处理、土地撂荒的税费负担等七个具体问题的若干意见。

二、国有土地制度

（一）农村国有土地

《中华人民共和国土地改革法》规定下列土地收归国有：“大森林、大水利工程、大荒地、大荒山、大盐田和矿山及湖、沼、河、港等”；“使用机器耕种或有其他进步设备的农田、苗圃农事试验场及有技术性的大竹园、大果园、大茶山、大桐山、大桑田、大牧场等”；“沙田、湖田之属于地主所有或公共团体所有者”；“铁路、公路、河道两旁的护路、护堤土地及飞机场、海港、要塞等占用的土地……”以及已划定线路并指定日期开辟的铁路、公路、河道及飞机场等保留的土地；“作为一县或数县范围内的农事试验场或国营示范农场之用”的土地。这样，就在农

[1][2] 赵炳章等：《陕西通史·中华人民共和国卷》，第1版，第228页，陕西师范大学出版社，1997

村中，除建立农民个人私有土地所有制以外，还明确地建立了国家土地所有制。还规定了国有土地使用条款，即国家所有的土地，由私人经营的，经营人不得以之出租、出卖或荒废。原经营人如不需要该项土地时，必须交还国家。明确规定了国有土地的经营权，对土地只有使用权，没有处分权。

《国家征用土地办法》（1953）强调已征用的土地所有权属于国家（第14条）。

1954年《宪法》规定：“矿藏、水流、由法律规定为国有的森林、荒地和其他资源，都属于全民所有。”1982年《宪法》进一步规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”

1986年6月25日公布的《中华人民共和国土地管理法》规定：“国有土地可以由单位或个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产……承包方和发包方应当订立承包合同，约定双方的权利和义务。土地承包经营的期限由承包合同约定。承包经营土地的单位和个人，有保护和按照承包合同约定的用途利用土地的义务。”

1998年公布的《中华人民共和国土地管理法》第8条规定：“农村和城市郊区的土地，除法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有。”1998年12月24日国务院第十二次常务会议通过并发布的《中华人民共和国土地管理法实施条例》第2条规定，属于国家所有的土地包括：“农村和城市郊区中已经依法没收”、“征收、征购为国有的土地”；国家依法“征用”的土地；“依法不属于集体所有的林地、草地、荒地、滩涂及其他土地；农村集体经济组织全部成员转为城镇居民的，原属于其成员集体所有的土地；国家因组织移民、自然灾害等原因，农民成建制地集体迁移后不再属于迁移农民集体所有的土地”。

（二）城市国有土地

建国初期，国家没有马上宣布城市土地国有化，而是分别采用接管、没收、赎买、“征收”等办法，陕西省城市土地属国家所有经历了几十年漫长的历史过程，逐步进行国有化的。

1950年11月10日，政务院通过了《城市郊区土地改革条例》，没收地

主在城市郊区的土地，“征收”祠堂、庙宇、寺院、教堂、学校和团体在城市郊区的农业土地和荒地。并规定，“城市郊区所没收和‘征收’得来的农业土地，一律归国家所有”。又根据《共同纲领》“人民政府接管了国民党政府在城市中所有土地，接收了官僚资本和反革命分子在城市中的土地，没收了外国侨民在城市中的房地产，没收了封建地主在城市中的农业土地和原由农民居住或适合农民居住的地主的房地产。这些土地成为城市的公地，属国家所有，由此建立了城市部分土地的国有制”。

1956年1月18日中共中央批转中央书记处第二办公室《关于目前城市私有房产基本情况及进行社会主义改造的意见》中指出：“一切私人占有的城市空地、街基等地产，经适当办法，一律收归国有。”陕西省西安市在1979年6月10日发布的《关于加强房地产管理的通告》第6条规定：“城市土地一律属于国家，从1980年起不再‘征收’地产税。”1982年五届人大《宪法》第十条规定：“城市土地属于国家所有。”以根本大法的形式明确了城市土地的国家所有权。1990年5月19日，国务院令第55号《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》进一步明确了“城镇国有土地是指市、县城、建制镇、工矿区范围内属于全民所有的土地”。

（三）国有土地使用制度改革

1982年开始，国家在深圳、广州、抚顺等城市进行征收城市土地使用费试点。1988年国务院发布了《城镇土地使用税暂行条例》，规定了具体征收办法。根据商业、工业、住宅等不同用途和大、中、小城市与建制镇，采取不同的收费标准，收费从每平方米0.2~1元不等。

1987年11月国务院批准了国家土地管理局等部门的报告，确定深圳、上海、天津、广州、厦门、福州进行国有土地使用权有偿出让试点。按照“两权分离”原则，国家在保留土地所有权前提下，通过拍卖、招标、协议等方式将土地使用权以一定价格、年期及用途出让给使用者，出让以后允许受让人转让、出租、抵押。

1988年4月全国人大修改了《宪法》，删除了土地不得出租的规定。《土地管理法》也明确规定“国家依法实行国有土地有偿使用制度”。

1990年5月国务院颁布了《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》和《外商投资成片开发经营土地暂行管理办法》等。

1990年5月19日国务院发布的《中华人民共和国城镇国有土地使用权出

《土地管理法实施条例》（简称《条例》）第2条规定：“国家按照所有权与使用权分离的原则，实行城镇国有土地使用权出让、转让制度……”第3条还规定：“中华人民共和国境内外的公司、企业、其他组织和个人，除法律另有规定者外，均可依照本条例的规定取得土地使用权，进行土地开发、利用、经营。”土地使用者还可以在“使用年限内将其使用权转让、出租、抵押或者用于其他经济活动，合法权益受国家法律保护”。

1994年6月省人大常委会审议并颁布了《陕西省国有土地使用权出让和转让办法》（以下称《办法》）。该《办法》规定，“本省行政区域内的国有土地使用权依照本办法实行出让、转让、出租、抵押制度”。公民、法人、其他组织和外商、外资企业，均可依照本《办法》取得城镇土地使用权，其合法权益受法律保护。《办法》还要求土地使用权出让方案应包括出让地块的面积、位置、界址、用途、出让年限、建房规划要求、出让底价、出让方式等内容；规定了不同用途的出让年限以及出让的拍卖、招标方式和执行程序等。在1995年11月出台的《陕西省城市房地产市场管理条例》进一步明确规定“进行房地产开发、转让、抵押、出租，必须依法取得或变更土地使用权，缴纳土地使用权出让金或其他土地收益”。

第二章 土地赋税

第一节 奴隶社会土地赋税

大禹治水之后，分国土为九州，土地因土质优劣、肥沃程度分为九等，以此来确定课税税额。所收取赋税税率大多为十取其一（即为收获量的十分之一）。《孟子》卷五《滕文公上》记载：“夏后氏五十而贡，殷人七十而助，周人百亩而彻，其实皆什一也。”夏商西周在井田制的基础上采取三种不同的赋税制度，贡、助、彻。^[1]

“贡”是实物地租，税率为“什一”，即在收获量中抽取十分之一，以几年收获量平均数的十分之一作为标准量。《说文》卷六《貝部》：“贡，献功也。”农村公社每年冬季祭祀神祇时奉献五谷布帛之属，称为贡。按照习惯，这种献纳物是在村社公有的地上生产出来的。后来，村社公有地被贵族篡夺，成为他们的自营地，村社农民在公有地上的公积劳动就变成为贵族无偿服役，这就是殷代和西周的“助”。自营地（公田）和农民的份地（私田）在空间上分开，实质是劳役地租。西周末年以后，由于农民怠工逃亡，贵族自营地生产日益衰落，周王畿和诸侯国相继取消了公田力役制，改为征收农民份地产量十分之一的实物，这就是“彻”，实质是实物地租。但它仍然是建立在一夫授田百亩的井田制基础上的。在劳役地租转变为实物地租后，又出现过“校数岁之中以为常”的定额租，也称“贡”，不同于夏代原始的贡法。

第二节 奴隶社会向封建社会过渡时期土地赋税

春秋战国时期，各诸侯国先后进行了赋税制度改革。鲁宣公十五年

[1] 中华农业文明网 (<http://www.icac.edu.cn>)

(前594)推行初税亩。据《春秋公羊传》卷十六《宣公十五年》解释：“初者何？始也。税亩者何？履亩而税也”。初税亩，就是开始按亩征税，这一时期不论公田私田，一律按亩征税。其税率为收获量的十分之一，也就是所谓“什一之税”。在鲁国进行赋税制度改革之后，各诸侯国都先后进行了赋税改革。楚国在公元前548年采取“书土田”，量入修赋；郑国于公元前538年采取“作丘赋”；秦国于公元前408年采取“初租禾”。

第三节 封建社会土地赋税

一、秦汉土地赋税

(一) 秦的土地赋税

据《通典》卷四《食货四·赋税上》记载：“夏之贡，殷之助，周之彻，皆十而取一，盖因地而税。秦则不然，舍地而税人，故地数未盈其税必备。”即按地亩征税改为按人口征税。《汉书》卷二十四上《食货志第四》载：“至于始皇，遂并天下，内兴功作，外攘夷狄，收泰半之赋发闾左之戍。”“泰半”即大半，指三分取二，“赋”指口赋即人口税，“戍”指徭役。田租具有租税合一的性质。董仲舒讲秦代“田租口赋，盐铁之利，二十倍于古”，力役“三十倍于古”。征收田租，“舍地而税人”，不论占田够不够定额，土地是否开垦利用，都要按每户征收规定的赋税额数。人口税“泰半之赋”。秦全国人口约2 000万，各种力役征发达300万人，占总人口15%。

(二) 汉的土地赋税

汉代的土地税制分为田赋、人口税、徭役三大税种。这一税制结构基本形式，一直延续到唐代。田赋的课征对象是土地收获物，均以实物交纳。

1. 田税

汉高祖在汉初采取了“轻徭薄赋”的政策。《汉书》卷二十四《食货志第四》中说：“汉兴，接秦之敝，诸侯并起，民失作业，而大饥馑，凡米石五千，人相食，死者过半。高祖乃令民得卖子就食蜀汉，天下既定。

民亡盖臧自天下不能具醇駟，而将相或乘牛车，上于是约法省禁轻田租，十五而税一。”到汉文帝、汉景帝田赋进一步减轻。汉文帝实行入粟于边，受爵免罪的措施，富人以向政府交纳粮食的办法获取爵位。汉文帝前元十二年（前168）“乃下诏赐民十二年租税之半。明年遂除民之租税”。“租税之半”是将原“什五而税一”减其半，即三十而税一。汉文帝前元十三年（前167）又下令免天下租税，长达十二年之久。东汉时，刘秀曾经实行过“什一之税”，但不久又恢复“三十税一”的旧制。纵观两汉赋税制度，除恒帝、灵帝曾加亩税十钱以外，一般通行“十五税一”或“三十税一”的实物地租。

2. 人口税

汉代的人口税包括口赋、算赋和献费。口赋指小孩税，年纪七岁到十四岁，不分男女每人每年出赋二十钱。汉武帝改为三岁出口赋钱，二十钱改为二十三钱。汉元帝时又将三岁改为七岁交口税。算赋是成年人的入口税，民十五岁以上，不分男女，每人每年出算赋一百二十钱，叫做一算。商贾与奴婢算赋加倍。孝宣帝甘露二年（前52），减民算三十钱。孝成帝建始二年（前31）减天下赋算钱四十，实收八十钱。但收一百二十钱情况较多。除口赋算赋外，各郡、国还征收献费，据《汉书》卷一下《高帝纪第一下》记载，汉高帝十一年（前196）二月，“令诸侯、通侯常以十月朝献，及郡各以其口数率，人岁六十三钱，以给献费”。献费名义上是诸侯王、通侯及地方官吏献给皇帝的，最无定数，后来刘邦规定按照所辖地区人数，平均每人每年出六十三钱贡献皇帝，于是成为人口税的一种。汉代所封的王侯，在其封邑内对民户征收户赋。户赋按户计征，每户二百钱，所征收入由王、侯占有，不直接列入国家财政收入。

3. 徭役

汉代兵役、徭役，应该服役而未服役的人，则要向政府交纳代役钱，称为更赋。徭役有两种，均可出钱代役。一种叫卒更，或称居役，是在本地为地方官府服役，每人每年一个月，轮值者如欲雇人代役，出钱2 000（一月雇值），谓之“践更”。另一种叫戍边，又称外徭或徭戍，名义上每人每年三日，实际上三日无法往返，服役者一般要住下，一岁一轮换，不服役的向政府缴300钱，算是由官府交给代役者的，谓之“过更”。^[1]

[1] 岳琛等：《中国土地制度史》，第1版，第88页，中国国际广播出版社，1990。

二、魏晋南北朝土地赋税

（一）曹魏时期的土地赋税

据《三国志·魏志·武帝记》记载，曹魏的赋税制度是：“其收田租亩四升，户出绢二匹、绵二斤而已，他不得擅兴发。郡国守相，明检察之，无令强民有所隐藏，而弱民兼赋也。”曹魏的土地税每亩计算，亩收四升。户口税是按户出绢二匹、绵二斤，为实物地租。

（二）西晋的土地赋税

西晋实行课田制、租调制。课田制的规定，据《晋书》卷二十六《志》第十六《食货志》所载：“丁男课田五十亩，丁女二十亩，次丁男半之，（次丁）女则不课。”西晋的租调制，分为田租、户调两个税种。田租制的规定，据《初学记》卷二十七《宝器部》引《晋故事》所载：“凡民丁课田，夫五十亩，收租四斛。”户调制的规定，据《晋书》卷二十六《志》第十七《食货》所载：“又制户调之式：丁男之户，岁输绢三匹，绵三斤；女及次丁男为户者，半输。”

（三）东晋的土地赋税

东晋前期实行度田收租制，后期改为征收口税，据《晋书》卷二十六《志》第十六《食货》记载，东晋“咸和五年（330），成帝始度百姓田，取十分之一，率亩税米三升。……哀帝即位，乃减田租，亩收二升”，“度田收租制以土地为课税对象，对士族豪门不利，因而未行得通，后改征口税，按人口多少课税”。孝武太元二年（377），“除度田收租之制，王公以下，口税三斛，唯蠲在役之身”。咸和八年（383）又增税“米口五石”征收口税。

（四）南朝的土地赋税

南朝采取按丁征收租调、徭役的办法。据《隋书》卷十四《志》第十九《食货》记载：“其课，丁男调布绢各二丈，丝三两，绵八两，禄绢八尺，禄绵三两二分，租米五石，禄米二石。丁女并半之”，“其男丁每岁役不过二十日。又率十八人出一运丁役之”。

（五）北朝的土地赋税

北魏在均田制的基础上改订了租调制度，实行新的租调制。据《魏书》卷一百一十《志》第十五《食货》六记载：“其民调，一夫一妇，帛

一匹、粟二石。民年十五以上未娶者，四人出一夫一妇之调。奴任耕、婢任绩者，八口当未娶者四。耕牛二十头当奴婢八。其麻布之乡，一夫一妇布一匹，下至牛，以此为降。”

北齐的赋税制度，大致与北魏相同。在河清三年（564）重新颁行均田制后，实行租调法。据《隋书》卷二十四《志》第十九《食货》记载：“率人一床，调绢一疋、绵八两。凡十斤绵中，折一斤作丝。垦租二石，义租五斗。奴婢各准良人之半。牛调二尺，垦租一斗，义租五升。”这里所说的“一床”，即以一夫一妇两口为一征收单位，仍是人口税为主。

北周的赋税制度，据《隋书》卷二十四《志》第十九《食货》记载：“凡人自十八以至六十有四，与轻癯者，皆赋之。其赋之法：有室者，岁不过绢一疋、绵八两、粟五斛，丁者半之。其非桑土，有室者，布一疋、麻十斤，丁者又半之。丰年则全赋，中年半之，下年三之，皆以时征焉若艰凶扎，则不征其赋。”

三、隋唐土地赋税

（一）隋代的土地赋税

隋代田赋极为简单，多半仿效周齐制度。隋代于开皇二年（582）颁布租调令，规定一夫一妇为“一床”，作为课税单位。据《隋书》卷二十四《志》第十九《食货》记载：“丁男一床，租粟三石，桑土调以绢、纁，麻土以布绢。纁以疋，加绵三两。布以端，加麻三斤。单丁及仆隶各半之。未受地者皆不课。有品爵及孝子顺孙义夫节妇，并免课役。”开皇三年（583）正月又规定：“减调绢一疋为二丈。”《隋书》卷二《帝纪》第二《高祖》下记载：“丁年五十，免役收庸。”

（二）唐代的土地赋税

唐代的土地赋税前期实行租庸调法，后期实行两税法。

1. 租庸调法

唐高祖武德七年（624）颁布新均田令，同时颁布《租庸调法》，规定受田丁男应缴纳的田租、调赋和应服的徭役，据《新唐书》卷五十二《食货志》第四十二记载“有田则有租，有家则有调，有身则有庸”。“租庸调”制是以丁（即人口）为本，岁满十月则授男丁田一顷，即永业田二十亩，口分为八十亩。凡授田者，丁岁（即年）纳粟二石，稻三斗，称做

租。丁随所出，岁纳绢二匹，绫二丈，布加五分之一，绵二两，纳布者麻三斤；非蚕乡者则纳银十四两，叫做调。用人之力（劳役），每年20天。不服役者，日纳绢三尺，叫做庸。据《唐六典》卷三《尚书户部》载：“课户每丁租粟二石。其调随乡土所产绫绢絁各二丈，布加五分之一，输绫绢絁者绵三两，输布者麻三斤，皆书印焉。凡丁岁役二旬，无事则收其庸，每日三尺。有事而加役者，旬有五日免其调，三旬则租调俱免。”

开元以后（713~741），租庸调法“陷于败坏”。据《新唐书》卷五十八《志》第四十二《食货志》记载：“开元以后，天下户籍，久不更迭，丁口转死，田亩卖易，贫富升降不实，乃盗起兵兴，财用益绌，而租庸调税法，乃陷于败坏。”

2. 两税法

唐德宗任用杨炎为相，实行税制改革，废止租庸调制，杨炎于德宗建中元年（780）建议实行两税法，为德宗所采纳。据《旧唐书》卷一百一十八《杨炎传》载“凡有役之费，一钱之敛，先度其数赋予人，量出以制入。户无主客，以见居为簿；人无丁中，以贫富为差。不足处而行商者，在所郡县税三十之一，度所与居者均，使无饶利……”具体办法：赋分夏秋两季交纳，夏不过六月，秋不过十一月。夏纳以钱，秋纳以粮。所有税役皆以确定的数量来征收，量出为入。户不分主户和客户。《旧唐书》卷一百八十八《列传》第六十八《杨炎传》记载“以见居为簿。人无丁中，以贫富为差”。不居处而行商者，于所在州县税负三十取一，人人平等。这时，租庸杂徭减少，而丁额仍然保留。至于田亩税率，以大历十四年（779）垦田数为准，如被遣官吏不按规定征赋，或者该减免的鳏寡而不济者，甚或有敢加敛者，以枉法论处。

两税法的课税项目分地税和户税。地税按田亩纳米、麦，最初规定每亩九升五合。户税按贫富分等级高低确定税额，将居民分为九等户，税户每三年核查一次，按户等纳钱。税额以货币计算，征收时，折成实物，“多配绫绢”交纳。

3. 唐代关中的赋税

唐代关中人民的赋役负担大大超过了全国各地。贞观十八年（644）太宗巡幸临潼灵口村，发现每丁授田30亩，仅达均田规定数的三分之一。按唐朝实行租庸调制，每丁负担租2石、庸2旬、调2匹，这是种田百亩的负担

数字，而关中农民每丁占田30亩，若要负担这样的赋役额，无形之中负担就增加两倍多。^[1]

唐代杂税名目众多，就关中地区而言，主要有职分田地租、和籴及和市等。唐朝均田令规定：凡是国家的大小官吏都可分到数量不等的职分田。这些田都分布在“去京城百里内”的京畿地区，让百姓佃种交地租，职田“租价无过六斗，地不毛者亩给二斗”（《新唐书》卷五十五《食货志》第四十五）。此外，地租还加运输费，“其脚价五十里外，每斛各征二文，一百里外，不得过三文”（《册府元龟》卷五五六《邦计部》《俸禄》第二）。“安史之乱”后，职分田地租更增，穆宗长庆三年（823），同州一带的正税每亩“只税粟九升五合，草四分”，而“诸色职田每亩税粟三斗，草三束，脚钱一百二十文”。“比量正税，近于四倍加征”（《册府元龟》卷四百九十五《邦田部》《田制》）。^[2]

唐代和籴最早施行于贞观时期，关中地区始终是和籴的重点地区，天宝八年（749），全国和籴粟米为113.953万石，而关内道就承担50.9347万石，占全国的近一半。安史之乱后，关中和籴数字不断增加，德宗贞元初年，京西军粮“百余万斛”，“皆籴于关中”，唐文宗太和四年（830），在关内七州府及凤翔府“和籴一百万石”。和市大约在开元年间于关中实行，长安盛行“配户和市之法，百姓苦之”。^[3]

安史之乱后，关中地区的杂税名目更多，有青苗钱、间架除陌钱、均摊逃等。德宗贞元二十年（804），关中大旱，粮食歉收，到处是饥民。按唐朝规定：“凡水旱虫霜为灾，十分损四以上免租，损六以上免调，损七以上课役俱免。”但京兆尹李实“为政猛暴，方务聚敛进奉，以固恩顾。百姓所诉，一不介意”，照旧征收赋税。“人穷无告，乃彻屋瓦木，卖麦苗以供赋敛”。^[4]

四、宋朝土地赋税

（一）田赋

自唐实行两税法后，历经五代到两宋，田赋都是在夏秋两季缴纳。宋代，实行以两税为主的多种税收。包括两税（公田之赋），即官庄、屯田、营田等赋；民田之赋，即百姓所有田之赋；城郭之赋，即宅税、地

[1][2][3][4] 田培栋：《陕西通史·经济卷》，第1版，第137~138、140、141、142页，陕西师范大学出版社，1997。

税之赋；丁口之赋，即百姓岁输之身丁钱米；杂变之赋，牛革蚕盐之类，征税的期间，亦照两税法；夏税以正月一日起，秋税以四月一日起，限四十五日完成毕。

1. 公田之赋

即对官庄、屯田、营田、学田等田所征之租。官田本身无人交纳秋夏二税，往往又把二税加到佃农头上，即所谓“重复取税”。

2. 民田之赋

田赋的征收，一般以田亩为标准，田亩通常按土质、色泽分为若干等，按等定率，夏秋两次交纳。夏税以钱计，秋税以米计，故夏税秋税，又称夏税秋米或夏税秋苗。宋初曾均定田租，只作中下两等，中田一亩夏税钱四文四分，秋米八升，下田一亩夏税钱三文三分，秋米七升四合。神宗熙宁五年（1072）重新修订方田法，规定按陂原平泽，赤淤黑垆及肥瘠程度分五等定税则，后又以土质差别太大，规定不拘五等，以至达到数百种，税额不可考。

3. 城郭之赋

即对都市居民所课之宅税、地税。

4. 身丁之赋

北宋的身丁税规定，男子20岁为丁，60岁为老。凡是20岁至60岁的男丁，都要交纳身丁税，交钱或交绢，与两税同时交纳。

5. 杂变之赋

即对各地土特产品所征之税。

（二）支移、折变

据《宋史》卷一百七十四《志》第一百二十七《食货上二》记载，宋朝田赋的输纳，实行“支移”、“折变”之法。“其输有常处。而以有余补不足，则移此输彼，移近输远，谓之‘支移’。”

支移之法始于唐，宋朝为节省官府运粮之费，亦令民户自备运输工具和一切费用，将田赋运到指定仓库。运输距离，依民户户等高低而定：户籍在第一、第二等者，支移三百里；三等、四等者，支移二百里；五等者，支移一百里。不愿支移者可纳钱，称“道里脚价”，亦分三等，支移不得超过三百里。

宋代夏税虽以钱计，但征收时，往往转折实物缴纳，称为“折变”。折

变名目繁多，或以钱折绵，或以钱折麦，或折绢之后再折麦，反复折纳。

（三）田赋附加

宋朝田赋除正税以外，还有各项附加税，主要有头子钱、农器税、牛革税、蚕盐税、鞋钱、进际税等。头子钱初行于川陕，后推行于河北、淮浙、江湖、广福诸路。头子钱本来是一种手续费，供征税官吏支用，也用于弥补仓耗，后来变为随田赋征收的额外征课。头子钱各地税率不一，而且不断提高。开宝六年（973）令川陕人户两税以上，输纳钱帛，每贯收七文，每匹收十文；丝绵一两，茶一斤，杵草一束，各一文。至徽宗政和时，每贯增为二十三文，南宋高宗时，增为四十三文，孝宗乾道元年（1165），又加十文。宋朝不仅在田赋征收时，加头子钱，而且凡与政府发生的收支行为，均征头子钱。农器税沿袭后唐制度。宋初，令百姓铸造农具时，须随夏税田亩纳农器税，大中祥符三年（1010）始罢。牛革筋角税始于五代，宋亦附于田亩沿纳，或折钱，或输本色，至南宋不废。

五、元代土地赋税

元代田赋，在江南和北方实行两套税制。北方多异族，务农业者少，农民抽丁税和地税，以丁税为主；江南则全属农民，故收地税。

（一）丁税、地税

丁税、地税制度始于太宗。丁税按丁男征收，地税按田亩征收。据《元史》卷九十三《志》第四十二《食货一》记载：太宗八年（1236），“乃定科征之法，令诸路验民户成丁之数，每丁岁科粟一石，驱丁五升，新户丁驱各半之，老幼不与。其间有耕种者，或验其牛具之数，或验其土地之等征焉。丁税少而地税多者纳地税，地税少而丁税多者纳丁税。工匠僧道验地，官吏商贾验丁”。其地税，“上田亩税三升半，中田三升，下田二升，水田五升”。世祖中统五年（1264）规定，僧、道、地里可温、答失蛮、儒人凡种田者，白地（即旱田）亩输税三升，水田亩输税五升。至元三年（1266）规定，远离家乡到外地种田的民户其丁税在登记户口之郡验丁而课地税，于种田之所，验田而取。逃亡在河南路的散漫之户，依现居民户纳税。至此，丁税、地税之制便确立起来了。世祖至元十七年（1280），对这个规定又加调整，规定“全科户丁税，每丁粟三石，驱丁粟一石，地税每亩粟三升。减半科户丁税，每丁粟一石。新收缴参户，第

一年五斗，第二年七斗五升，第三年一石二斗五升，第四年一石五斗，第五年一石七斗五升，第六年入丁税。（即每丁三石）。协济户丁税，每丁粟一石，地税每亩粟三升”。于是丁税、地税之制渐臻完备。

（二）夏税、秋税

江南税法照南宋旧制，征夏、秋两税。秋税纳粮，夏税纳木棉、布帛和丝棉等物。《元史》卷九十三《志》第四十二《食货一》说：“元之取民，大率以唐为法。其取于内郡者曰丁税，曰地税，此仿唐租庸调也。取于江南者曰秋税，曰夏税，此仿唐之两税也。”成宗元贞二年（1296），始定江南夏税之制。当时规定：“于是秋税止命输租，夏税则输以木棉布绢丝绵等物。其所输之数，视粮以为差。粮一石或输钞三贯、二贯、一贯，或一贯五百文、一贯七百文。”征收的办法是，根据土地肥瘠的程度，人口的多寡，取其平均数而征，折输的物品，按时价高低折算。后来又有提高，例如至大二年（1209）曾令江南民岁收粮满五万石以上者，每石输粮二升于官。所输之粮一半入京师，以养御士，一半留本地，以备荒年。

元制官田只课秋税，不征夏税。但官田租额很高，如大德十年（1302）太和岭屯田，“人给地五十亩，岁输粮三十石”（《元史》卷二十一本纪二十一《成宗四》）。相当于每亩征租六斗。

（三）经理法

《元史》卷第九十三《志》第四十二《食货一》中说：“经界废而有经理。鲁之履亩，汉之覈田，皆其制也。夫民之强者，田多而税少；弱者产去而税存。非经理固无以去其害。然经理之制，苟有不善，则其害又将有所甚焉者矣。”有元谓之经理者，在宋曰经界，在金曰通检推排。元代采行“经理法”，但是并未达到预期目的。延祐二年（1315），仁宗遂下诏废止经理法。

六、明清土地赋税

（一）明代土地赋税

明初的田赋，分夏税和秋粮，其额数列于《黄册》存于户部。征纳期限，夏税无过八月，秋粮无过明年二月。夏税以麦为主，秋粮以米为主。但均得以银钞钱绢代纳。例如，米一石，折银一两、钱千文、钞十贯。麦

的折算比米减十分之二。凡以米麦交纳者，称为“本色”，而以其他实物折纳者，称为“折色”。征收的税率，一般通则，官田亩税五三合五勺；民田减二升，即三升三合五勺；重租四八升五合五勺；芦地五合三勺，划塌地三合一勺等等。

1. 鱼鳞图册

朱元璋于洪武四年（1371）下令设立户口田帖，登记全国人民占有的土地，并下令严禁诡寄田亩，但收效微。洪武二十二年（1389），再度派员到各地查核田亩。按“以粮定区”原则，以税粮万石为一编造单位，称区。区设粮长，协同丈量每丘方圆四至，绘图汇编成册，因状如鱼鳞，故名“鱼鳞图册”。据《广治平略》记载：“履亩丈量，图其田之方圆、曲直、宽狭，书其主名，及田之四至，编汇为册，谓之鱼鳞图册。”鱼鳞图册的内容包括：每块田地的形状图、编号、田主姓名及面积、四至标志或其他的编号、田的等则、业主据都图，以及佃户姓名等。此外还有土田纳税等级、数量，土地买卖、分家等引起的土地变化等。按图可以稽荒熟，以及业主姓名等，便于防止隐瞒诡寄。由于明初在全国范围内系统绘制鱼鳞图册，据洪武二十六年（1393）统计，全国经过登记田土为880.4623万顷零68亩。这是明代政府直接控制耕地数额最多的一次。^[1]鱼鳞图册是土地清册，它是征收赋税的依据。

与鱼鳞图册相辅而行的还有黄册，即户口登记簿。据《明史》卷七十七《志》第五十三《食货一》所载：“黄册，以一百十户为一里，推丁粮多者十户为长，余百户为十甲，甲凡十人。岁役里长一人，甲首一人，董一里一甲之事，先后以丁粮多寡为序，凡十年一周。”《黄册》对户口统计比较完善，以户为主，详具旧管、新收、开除、实际数目，为四柱式。

鱼鳞图册以田为母，以人户为子，用于稽查田亩编号四至等；《黄册》以人户为母，以田为子，用于定徭役、征赋税。两者互相印证，“相须而不可无”，同为国家征收赋役、管理土地民户的依据。

2. 一条鞭法

万历六年（1578），明政府根据张居正的建议，下令清丈全国的土地，包括勋戚的庄田和军屯在内。经过三年的努力，共清丈出土地7 013 976

[1] 中华农业文明网 (<http://www.icac.edu.cn>)

顷，比弘治时税田多出300万顷，“于是豪猾不得欺隐，里甲免赔累，而小民无虚粮”（《明史》卷七十七《志》第五十三《食货一》）。

万历九年（1581）通令全国实行“一条鞭法”。据《明史》卷七十八《志》第五十四《食货二》记载，一条鞭法的主要内容是：“总括一州县之赋役，量地计丁，丁粮毕输于官，一岁之役，官为敛募。力差，则计其工食之费，量为增减；银差，则计其交纳之费，加以增耗。凡额办、派办、京库岁需与存留、供亿诸费，以及土贡方物，悉并为一条，皆计亩征银，折办于官，故谓之一条鞭。”即：（1）把赋、役、方物、土贡等一切项归之一总，除繁趋简；（2）把各种役项合并，并以雇役代之，解除农民力役之苦；（3）把户丁的负担部分地归于地亩征收，从而减轻农民丁银负担；（4）赋役概“以银征收”；（5）在赋役征收上，取消了三等九则的规定；（6）徭役由按里平摊改为州县统筹等。

（二）清代土地赋税

1. 田赋和丁役

清代前期的赋税制度，沿袭明代的旧制，以田赋和丁役为国家的主要赋税方式。田赋是土地所有者，每年按亩数向国家缴纳一定的税额。丁役是年满16岁到60岁的男子（壮丁），每人每年为国家负担一定日期的无偿徭役。国家对田赋和丁役，除了征收部分粮食（漕粮）之外，其余征收货币。这叫“折征”和“丁役银”。

顺治十一年（1654）颁布的《赋役全书》，详列了田赋和丁银的缴纳规定和办法。

（1）田赋。根据《清朝通典》卷一《食货志》记载，田分上中下三则，按等级税率征收。“征收办法，有本征者，有折征者，有本折各半者。本征曰漕，漕有正粮（米），有杂粮（麦、豆、荞、麻等）。折征者，如定以银，继则银钱兼纳。”

（2）丁役。各省多寡不等，据《清朝文献通考》卷十九《户口考》记载：“率沿明之旧。”“有三等九则者，有一条鞭者，有丁随地派者，有丁随丁派者”（《清朝通典》卷一《食货志》《典部》）。

2. 摊丁入亩

雍正元年（1723），将丁银随地征收，每亩地赋一两，摊入丁银二钱二，以后逐渐推行各省。于是，地丁二赋合而为一，此后历乾、嘉、

咸、同，以至于宣统等帝，均无变更，称之为“摊丁入亩”。雍正五年（1727），陕西巡抚岳钟琪实行摊丁入亩，规定每田赋银1两均摊丁银1.53钱（遇闰加0.04钱）。清代陕西省民田面积维持在2 800万亩左右，其中雍正、乾隆、同治三代维持在2 500万亩以上，顺治年间最多达到3 700万亩左右，光绪次之，也在3 000万亩以上（表2-2-1）。^[1]

清代陕西省耕地面积概数表

表2-2-1

单位：万亩

年代	顺治十八年	康熙二十四年	雍正二年	乾隆十八年	同治十一年	光绪十三年	平均
田亩数	3732.8	2911.5	2584.4	2523.7	2584.0	3059.1	2899.3

据《续修陕西通志》记载，雍正四年（1726），西、同、凤、汉、延、榆六府与兴、商、邠、乾、富、绥六州，年额征丁银175 052两，平均每顷0.68两。乾隆六年（1747）陕西民田257 970顷，额征地丁银1 550 572两，平均每顷6两。实际情况是，除了地丁银外，又增加了本色粮30 709石，草6 510束。光绪六年（1880）陕西省缴纳田赋的面积有305 964顷，共输银162万余两，平均每顷6两。屯卫田39 932顷44亩，征地丁银64 147两，平均每顷1.6两，本色粮129 133石，平均每顷3.2石，草9 581束。可以看出，清中期以后，从乾隆帝开始农民赋税负担逐渐加重。

光绪三十三年（1907），西安府民田共103 432顷59亩，额征地丁银591 846两，平均每顷5.7两。屯卫田19 042顷56亩，额征地丁银21 613两，平均每顷1.14两，本色粮78 848石7斗，平均每顷4.14石。更名田7 127顷9亩，山坡陡地248顷，额征地丁银8 042两，本色粮35 451石8斗。西安府共有赋田129 601顷，共征地丁银621 501两，共征粮114 299石，平均每顷耕地负担地丁银4.8两，本色粮0.88石。

清代赋税除按耕地面积计算外，还与民田质量有关。据资料记载，各州县先将其民田按质量好坏划分成若干等，计算出各等的土地面积，然后确定各土地等的赋税标准，再以各等面积乘以各等赋税标准，最后推算出该州县的地丁银总额。各州县土地等划分方法不尽相同，土地等别多少也

[1] 刘世仁：《中国田赋问题》，第1版，第52~82页，文海出版社，民国六十九年（1980）。

不一样，例如，长安县和咸宁县民地都划分为体、国、经、野四等；蓝田县民田划分为天、时、地、利、人、和六等；富平县民地划分为金、银、铜、铁、锡五等；白水县民地划分为上、中、下、下下四等；商州民地分为金、银、铜、铁、租、镬、耕六等；泾阳县民地分为上水、中水、下水、平川、平原、滩、坡七等。

3. 陕西其他赋税

雍乾时期，陕西的赋税除了田赋正税之外，还征收一种附加税名曰“耗羨”。“耗羨”又分“火耗”和“耗米”。所谓的“火耗”是指地方政府官员借口农民缴纳的田税在上缴府库时，需要铸成银锭，而在铸炼的过程中存在着耗损，因而需加征“火耗”。同样的在缴纳税米谷入仓时，存在“鼠耗”和“雀耗”，因而需加征“耗米”。尽管在清初，中央政府禁止在田赋正税外加征耗羨，但各省地方州府依然违禁加征。康熙三十六年（1698），陕西“火耗有每两加至二三钱不等者”，“西安等府距省甚近，收耗尚轻，若沿边所在地方，火耗不免加重”。陕北地区的州府县官吏的火耗银多至四五钱，这就意味着火耗已接近于田赋正税的50%。除了耗羨而外，在乾隆四十年（1775），在陕西又开始加征“平余”。同年，为了修缮金胜寺，每两加征三分，乾隆四十六年（1781），为修葺西安城墙，又加征一钱一分。^[1]

除了对民田征收田赋正税和耗羨、平余等名目繁多的附加税外，陕西还有屯卫田和更名田的征派。清初，规定更名田、屯田只向国家纳税，但赋税额度高于民田。乾隆元年（1736），川陕总督查郎阿奏报清廷，要求裁减屯更丁银。屯更田除田赋正额外，还有附加税征派。陕西屯更田附加税名目繁多，纳本色者，有样粮、土粮、余粮等名目；纳折色者，有牌价、片价等陋规。有的地方农民佃种屯更田，既征本色又征折色。^[2]

[1][2] 秦晖等：《陕西通史·明清卷》第1版，第224~225、225~226页，陕西师范大学出版社，1997。

第四节 民国时期土地赋税

一、民国时期的土地赋税

(一) 田赋^[1]

民国初年北京政府改变财政体制，将清代地丁改为田赋，于民国二年（1913）订立《国家地方税法草案》，将田赋正税归中央，附加税归地方，并规定附加税不得超过正税的30%。民国十六年（1927）财政部公布《划分国家收入、地方收入暂行标准草案》规定，田赋列为地方税收，成为省财政的主要来源。不久各省将田赋附加税归中央，此项附加税与正税合并。民国十六年（1927）大革命失败后，国民党政府制定“国地收支标准案”，田赋完全划归地方。民国二十年（1931）又规定“办理预算收支分类标准”，除省征田赋外，县也可以征课田赋附加。民国三十年（1941）4月国民政府决定，该年下半年起将各省田赋收归中央管辖，并实行田赋征实（物）。征实税率：民国三十年（1941）下半年按该年田赋正附税额，每元折征稻谷2斗或小麦1.5斗。民国三十一年（1942）改为全年按征实前正附税额折征稻谷4斗或小麦2.8斗。民国三十二年（1943）又实行棉田征棉，按原正附税额每元折征皮棉5斤。同时实行军粮征购。民国三十三年（1944）国民政府将征购一律改为征借。

抗日战争胜利以后，国民政府宣布在恢复区和大后方免征田赋一年，据国民政府公布的田赋数额，民国三十四年（1945）为5 900万担，民国三十五年（1946）增加到10 756.7万担，几乎增加了一倍。

1. 赋额与赋率

民国初，陕西省田赋分为地丁、租课、屯卫粮租三种，银、粮、草同征，地丁包括民赋田、屯卫田、更名田所征的赋额，征收率与清末相符。民赋田每亩征粮1勺至1.016斗，每石折粮1.059两至2.773两；屯卫田每亩征银2厘至9.8分，粮1.5升至2斗；更名田每亩征银6.9厘至7.51分，粮4.35升至1.4斗。租课有地租、学租、杂租等，纳入财政收入的仅是退滩地，房壕地的租佃收入，数量很少，年征4 160元。屯卫粮租每亩定价3至5两，交农

[1] 谢伯华等：《陕西省志·财政志》，第1版，第127~134，陕西人民出版社，1990。

民耕种，产权归农户，称做民田。以上共计每年应征地丁银1 623 310两、粮19 7827石，草1 632束。随地丁加征耗羨、平余、差徭钱的规定，民国以来仍继续沿用。西安、同州、凤翔等地负担最重。民国四年（1915）陕西巡抚吕调元因筹办庚子赔款，决定地丁附加二成为中央专款附税，每年征收45万余元。还规定每地丁正银1两加收票费钱100文为经征费，以津贴官吏办公，每年征收12万余元。同年本色粮改折征银，规定每仓石米折银5.6两，小麦、粟米每石折银4.2两，莞豆每石折银3.2两，米豆杂粮每石折银2.8两，陕西省改征折色银两缴纳的67县，每年折征银694 700余两。由于以上加征、改折，使人民负担更重，据民国五年（1916）田赋预算册载：田赋正项收入3 467 089元（包括地丁2 420 813元，折征1 042 116元，租课4 160元），随地丁附征收入达2 326 878元，其中：赔款606 012元，地丁附加二成483 104元，平余592 731元，耗羨356 999元，经征费1 120 776元，留支差徭167 256元。正附税总计5 793 967元，附征为总收入的40%，为正项田赋的67%。民国六年（1917）取消遇闰年加征田赋的旧规。民国二十一年（1932）整理田赋，地丁银、粮、租课折征银元统称田赋。耗羨、平余、差徭，悉以取消；留支差徭并入田赋附加，但不得超过正税。中央规定，每银1两折银元1.5元。陕西省因过去随同地丁附加项目繁多，规定每地丁正银1两，改征银元2.7元，本色粮折征及租课，因过去科则较重，仍按每银1合1.5元计算。抗日战争时期，为保证战时粮食需要，民国三十年（1941）田赋收归中央改征实物，按民国二十九年（1940）田赋正、附税总额计算，以每元改征稻谷2市斗为标准，小麦、包谷、粟谷，按小麦0.75市斗、包谷1.2市斗、粟谷1.5市斗折合稻谷一市算交纳。民国三十一年（1942）民国政府创办随赋征购，每元征赋粮小麦2.5市斗，随赋粮代购军粮小麦1.5市斗，合计每元征购小麦4市斗或稻谷5.6斗、包谷6.5市斗、粟谷8.2市斗。县级公粮由各县酌定比率随赋粮代征，最高以赋粮三成爲限。民国三十四年（1945）秋，战争结束，民国政府通知后方各省35年免赋一年，嗣后又改为民国三十五年（1946）、民国三十六年（1947）两年各免一半，并同意陕西将过去并杂入正的附加部分减半征收。民国三十七年（1948）又规定征一借一，每赋银1元征实和征借各2.3市斗，其中征实部分的30%按规定为中央级收入。

田赋开征日期，每年分上忙下忙，上忙自1月1日起至6月30日止，征

收田赋总额的七成；下忙自7月1日起至12月底止，征收下余三成。民国二十五年（1936）上忙开征日期改由2月1日开始。民国二十七年（1938）抗战军兴需款急迫，各县不分忙限统一于10月底以前扫数征清，逾期即滞纳金处分。民国二十九年（1940）7月恢复上下两忙，每期各征全年总数的50%。上期从3月1日起开征，7月底截止，下期从8月1日起接征，12月底截止。均需按期征收，业户不得过限延纳；逾限者按规定处以滞纳金。民国十六年（1927）以前，过期一个月加罚一成，过期2至3个月的，加罚二成至三成。民国二十五年（1936）规定逾限后第一个月加收罚金，第二个月加收6%，第三个月加收10%，滞纳金总额以不超过10%为度。民国二十六年（1937）对逾征收期限尚未完纳者按以下三项分别处分：第一，加滞纳金；第二，传追；第三，拍卖欠税田产抵偿。滞纳金依正赋计算，县地方附加不得加罚。

（二）田赋附加

田赋附加，名目杂乱，因事因税立名者约百余种。如代征、编征、统征等，均是正赋以外的浮收。民国二年（1913）冬规定，地方附加不得超过30%。民国四年（1915）规定地丁附加二成。同年秋征普加二成，民国五年（1916）应征48.3万余元，同时每地丁一两加收票费100文（经征费），年征12万余元。当年陕西省各项附加收入达2 326 878元，占总收入的40%，为正赋的67.11%。附加二成于民国九年（1920）取消。民国十六年（1927）田赋划为地方税后，附加之风日炽。驻汉中北洋军阀吴新田，就地筹款，搞“四倍加征”，使汉中各县田赋负担上升三倍。民国十九年（1930）底，省令取消后又摊派租石捐、烟亩捐等。“后经杨主任（虎城）亲临巡视，洞察民隐，意见此项捐款，急应停征”，遂于民国二十三年（1934）1月1日起，租石捐、烟亩捐停征。民国二十六年（1937），陕西省71个县中，田赋附加达到正赋100%者有38县，50%以上者有19县，其余各县不及50%。除极少数县外，均为预算收入中最多项目。长安、咸阳、三原、兴平、凤翔、宝鸡、渭南等27县及洛南、商县，柞水县田赋附加超过全年经常收入总额的50%，而临潼、华阴、扶风、韩城、眉县、白水、澄城、邠县已超过70%以上。民国二十八年（1939），地方预算中，各县田赋附加不到正赋100%的仅有蒲城（55%），醴泉、泾阳（65%），富平（70%），乾县（80%），三原（85%），渭南、长安（88%）八个

县。其余各县均已超过正赋。中部黄陵、宜川两县已达500%~700%。同时各县当年“不敷义捐”和“战时用款”还均随赋代征，田赋附加均已达到正赋的300%左右。由民国三十年（1941）起，田赋改征实物，后来又随赋代购军粮改征购为征借。虽名义不同，但均以田赋基数为准，或按粮银摊派，或按亩起捐。

（三）田赋征实

陕西省暂以稻谷、小麦、粟谷、包谷四种为限，以上年田赋正附税款总额，每元折征稻谷2市斗；出产小麦、包谷、粟谷的县，按下列公式计算，即稻谷1市斗等于小麦0.75市斗、包谷1.2市斗、粟谷1.5市斗。开征期限：征收稻谷及包谷的县，每年9月1日开征，10月底扫数；征收小麦的县，每年7月1日开征，8月底扫数；征收粟谷的县，每年11月1日开征，12月底扫数。由县田赋管理处及各经征分处经办；经收事务由县粮政机关办理。验收以市评为计算标准，稻谷以10市斤10两为1市斗（每市斤16两以下同），小麦以14.5市斤为1市斗，粟谷以12.5市斤为1市斗，包谷以14市斤为一市斗。征收赋粮应备征收串票四联，即第一联征收田赋通知单，第二联验收单，第三联收据，第四联存根。县田赋管理处于开征前一个月，将串票通知单散发业户。开征时即派管册管串人员，携带应征赋粮册串；经收机关派验收过秤员，所派管册人员专司核对注册；管串人员专司掣串登账。

民国三十一年（1942），创办随赋征购，即军粮随赋粮代购，所购粮类与赋粮相同。当年赋粮征实260万市石，军粮征购200万市石（商业户总购40万市石）。征收小麦的县，8月1日起开征；征收稻谷、包谷的县，9月16日起开征；徙收粟谷县，11月1日起开征，均限三个月征齐。赋、军粮征购比率，按应征田赋正附赋额每元折征赋粮小麦2.5斗、小麦1.5斗，共合每元征购4市斗，军粮为赋粮之六成；征收稻谷县份，每元征赋粮3.5市斗，购军粮稻谷2.1市斗；征收包谷的县，每元征赋粮包谷4.2市斗，购军粮包谷市斗上征收粟谷县，每元征赋粮粟谷5.3市斗，购军粮2.9市斗。到民国三十二年（1943）4月，共征收赋粮小麦2 193 739石，军粮小麦1 310 892石，征购合计3 504 631石，占征购总数的83.44%（不包括商业户总购粮40万石）。

民国三十二年（1943），改征购为征借。分配陕西征实300万市石，征

储140万市石。实际完成赋粮2 906 834石，征借粮1 224 819石，合计完成分配数440万石的93.90%。民国三十三年（1944）完成征实2 446 085市石，征借1 225 757石，大户累进征借202 061石，共计完成3 873 908市石，占分配数的87.44%。

民国三十四年（1945），财政部陕西田赋管理处改为陕西田赋粮食管理处。国民政府决定民国三十五年（1946）、三十六年（1947）田赋各免一半，并批准陕西将附加减去一半。两年内，征实征借各120万市石。民国三十七年（1948），陕西田赋征实征借比率，每田赋一元，各按小麦2.3市斗配征，计应配征实征借小麦各为1 907 330市石，除灾歉等减免外，实征小麦1 581 646.76市石，征借小麦1 535 483.14市石，省县级公粮共计配征565 827石余，省县各得一半。

（四）灾歉减免

各地如遇灾害，国民政府要求地方政府：①除旱灾、虫灾外，随时履勘，不得逾十日；风、雹、水灾，履勘不得逾三日，报灾日期，夏灾限立秋前一日，秋灾限立冬前一日。②勘报灾歉时，将灾户原纳正赋作十分计算，受灾十分者，蠲正赋十分之七；受灾七分者，蠲正赋十分之六；受灾八分者，蠲正赋十分之四；受灾七分者，蠲正赋十分之二；受灾六分、五分者，蠲正赋十分之一。③确定缓征等级，受灾八至十分者，分三年代征；受灾五至七分者，分作两年代征。以民国二十四年（1935）为例，7月，陕西省勘报灾歉蠲免田赋单行办法规定，各县遇有水旱、风雹、虫伤及其他灾伤，报请蠲免田赋，受灾一分者，蠲正赋十分之一，依次递推。附加随正赋一并蠲免。受灾十分及水冲沙压不能耕种的地亩，将灾户正附税全数蠲免。民国二十一年（1932）以前，陕西因连年灾荒，陈欠累累，民国二十一年（1932）至民国二十四年（1935）陕西省欠赋达489万元，曾令蠲免，后因西安事变未执行。民国二十八年（1939）8月，将民国二十一年（1932）至民国二十四年（1935）旧欠悉数豁免。民国三十四年（1945）10月，改为产量未达二成者，准免全赋；收获二成以上未达三成者，减免田赋十分之八；收获三成以上未达四成者，减免十分之七；收获四成以上未达五成者，减免十分之六；五成以上未达六成者，减免十分之五；收获在中稔六成以上者，不予减免。

二、地价税和土地增值税

国民政府统治时期将地价税、土地增值税同田赋一起划入土地税范围。孙中山先生提出核定地价，政府按地价征税。随着地价的上涨，还要征收地价增值税。城市土地价值比农村土地值高，随着社会的进步和人口的集中，还会出现自然增值的趋势，因此在城市开征地价税和地价增值税比农村更为迫切。国民党政府民国十九年（1930）颁布的土地法中规定：市改良地地价税为10%~20%；市未改良地地价税为15%~30%；市荒地地价税30%~100%；乡改良地地价税10%；乡未改良地地价税12%~15%；乡荒地地价税11%~100%。实行地价税和土地增值税的首要条件是整理土地和核定地价。很多省市因土地未整理，地价也无从核定，因此，此种税只在少数城市开征，全国多数地区未开办。当时开办地价税的地区有上海、青岛、杭州、广州和广东省。

第五节 陕甘宁边区土地赋税

陕甘宁边区征收农业税，从1937年至1949年经历了十三年。其形式有：救国公粮、农业统一累进税、比例税制和新解放区农业税政策等。

一、救国公粮

1937年8月1日，边区党委下发《关于征收粮的决定》规定：每人每年所收各种粮食合计不满300斤者免征，300斤以上至450斤者征收1%，451斤以上每增收300斤者增征1%，1 051斤至1 500斤者征收4%，1 501斤以上者征收50%。每人所收各种粮食不满350斤者免征，351斤以上至500斤以下者征收1%，501斤以上每增收150斤增征1%，1 101斤至1 300斤征收6%，1 300斤以上征收7%。

1939年，边区政府颁发《关于征收救国公粮的决定》要求征收50 000石救国公粮。征收原则：在统一累进税的原则下，粮多者多出，粮少者少出，较少或有特殊情形者免出。征收办法：以每年秋收后人均实际收获量为征收计算标准，以户为单位交纳，将全家人口应交数量合并计算。例

如，延安县每人全年所收各种粮食不满350斤者免收，351斤至400斤征收1%，401斤至500斤征5%，501斤以上每增收100斤加收1%至2 500斤征收25%为止。志丹县350斤以上征收5%，400斤以上征收6%，450斤以上征收7%，500斤以上征收10%，550斤以上至800斤每增收50斤增征1%，850斤以上征收18%，900斤以上征收21%，950斤以上征收25%，1 000斤以上征收30%。

1940年征收救国公粮90 000石。由各县、区征收救国公粮委员会负责征收。对因灾减产逐级转报县政府免交。虽然颁发了征收条例，制定了征收标准，但仍有各自为政或未按条例执行，实行劝募性的摊派，偏重在极少数的富有者中、中农以上阶层，“抓大头”、“瞅目标”的现象，相当普遍。

1941年11月，征收救国公粮条例和征收公草办法中要求：按累进税率征收救国公粮。凡边区从事农业及副业或出租土地获取租粟的，均有负担救国公粮的义务，征收公粮总数20万石。征收比额：米麦70%，杂粮30%。征收范围：凡人在边区、资产收入在边区以外的，按人所在地交纳；凡资产收入在边区、人在边区以外的，按资产所在地交纳；一家分居两地以每一地区之收获为标准分别征收，不论农业产物或其他收益金，均得折合细粮交纳。起征额每人150斤（绥、米等地区酌情降低），人均所得细粮150斤者征公粮5%，每增加细粮30斤增征1%，每人平均细粮900斤者征收率为30%；贫寒抗属及抗日残废军人（包括父母妻子）的起征额提高至210斤，不足此数者免征；鳏、寡、孤独和患有残疾无依靠而失去劳动能力的贫弱者，其收获量不超过180斤者免征；因遭灾疫匪患而损失财物或牲畜者，酌情减征或免征；移居边区之难民、移民，依据边区政府优待难民、贫民之决定，给予减征或免征。征收公草办法规定：本年度征收公草2 600万斤，以谷草为标准，缺乏谷草的地区按折收标准征收部分糜草、麦草或野草。为完成公粮公草征收任务，对运盐、植棉和畜牧业所得的收入，经乡参议会讨论，将其收入适当减轻后（植棉者按棉价折半，运盐和养羊所得收入减30%计算）计征。大多采取民主摊派和按累进税率征收相结合的办法。

1942年颁布了《陕甘宁边区1942年征收救国公粮条例》，其要点有五。①按照各县经济力量、收获丰歉、政治环境、供给数量和上年负担结合分配征收任务。同时整顿各县地方粮征收办法，决定随公粮征收附加

粮12 000石。②调整征收率。起征额由上年150斤（小米5斗）提高到180斤，起征率为6%。180斤以上，每增加30斤，累进率提高1%，最高30%为止。③改变杂粮折合率。规定：生产杂粮多需要马料少的地区，可提高折合率；反之杂粮出产较少，但公用牲口较多，发生马料供应困难的地区，则降低折合率。对不宜做马料的杂粮区，规定不同的折合率，由各县发放调剂食用。④实行优惠政策。凡抗日军人（父、母、妻、子）和退伍残废军人及直系亲属，每人收获量在7斗（210斤）以内者免征；移居边区之难民、贫民，按照边区政府优待难民、移民决定减征或免征。⑤草征收办法。过去公草普遍随粮征收，造成供需失调和浪费，改为在群众交草方便的地区征草；在其他地区一律折收代金。

二、试行农业统一累进税制

1943年1月，边区成立农业统一累进税筹备委员会，在财政厅设研究组，制订农业统一累进税试行条例，在安塞、富县试点推广。其具体规定有三。①按人民之资产与收入合并征收，为适应战时需要，以现款、粮、草三种形式征收。②征收范围分为资产与收入两种。征税资产包括耕种土地、私营商业或公私合营商业之投资、存款及金银、珠宝等。免征资产包括工业投资、合作社股金、房屋、用具、存粮、牲畜等，各级政府或团体之基金与存款，区县公产和经政府特许免税的资产。征税收入包括土地、林木、牧畜、畜力劳动和收入，私营或公私合营、临时经营收入及房租、存款、存粮、出放利息收入等。免征收入包括抗属受补助和抚恤收入，机关团体存款收入，区、县公产收入，单独立户之工商营、公私合营、临时经营已完纳税款收入和经政府特许免税收入。土地部分以资产与收入合并计算。其他部分资产与收入分算。③计征办法。计算单位为“标准亩”、“富力”；以平均年产量定“标准亩”；以“标准亩”和其他资产与收入多少定“富力”；按富力多少分等，按等定分和累进率；按分和累进率计征。统一累进税分数两年改变一次，免税点两年规定一次，均由边区政府命令颁行。

1944年，边区政府财政厅修正试行草案规定如下。①征收范围。凡已耕或可耕之土地，均须征收土地财产税。征税的收入包括土地耕种所得之农产品，农副业收入，地租、房租及畜租之所得，运输业、畜牧业、森

林、药材收入，未纳商业税之临时经营事业收入。免税收入包括农村雇佣长短工所得工资与工票，教职员米贴，贫苦抗、工直系亲属及因失去劳力退职退伍人员收入，孤、独、老、幼、残废无所依靠，仅能维持生活之收入，移民、难民在免征期内各种农产品收入，部队、学校，机关、团体之收入，其他经政府特许免税的收入。②计税标准：土地财产税以常年产量为计税标准。自耕土地及出租土地依法减租者，以常年产量的15%作为消耗后计算，佃耕地应减除地租。农业收益税，以副业、运输业纯利的80%，畜牧业以市价60%折粮计税，租额收入，森林、药材收入和临时经营事业收入均以市价折粮计税。③起征点和累进率。绥德分区每人平均以5斗起征，起征率为3%；延属、三边分区等均以6斗起征，起征点为4%；关中分区均以8斗起征，起征率为6%。各地农户每人平均不足以上规定者免征。

修正条例还将农业收益与土地财产两税合为一种农业税制。农业统一累进税按常年产量征收，超过部分不计征，不足部分不免税，使负担固定，但农业统一累进税办法复杂，推行困难，直到1946年仅在原试行的延安、庆阳、赤水、绥德四县及靖边县部分区乡进行，其他各县仍以公粮形式征收。

三、比例税制

1947年颁发《陕甘宁边区农业税条例》，废除征税制法，实行以土地常年产量及主要副业收入，按比例税制计征。征税范围：土地常量，地租、房租、畜租、贷款利息等收入，牧畜业繁殖及皮毛扣除免征点后的收入（15只、羊毛20斤为免征点），长脚户之纯收益减半后的收入，果园按所占土地面积评定于一般作物常年产量之收入。免税范围：超过常年产量部分，试验性农作物（有色棉花、糖萝卜等）在试验期之收入，农村中长、短雇工的工资收入，移民、难民在三年内的各种农业收入。机关、团体自给生产的农业收入和经政府特评之各种免税收入。对得到土地但尚未完全翻身的农民，依据不同情况于应税收入中减免15%的计征额。比例免征点为：绥德、延属、三边分区每人3斗；关中等每人4斗。农业税于各户总收入中扣除免征点后，一律按23%~25%的税率征收。

四、新解放区农业税政策

1949年6月，边区颁发《新区公粮暂行办法》规定：凡土地之收入（包括地租收入及产物）一律征收收益税，地主、富农的土地并征收土地税，统称公粮。二者分别计算，合并累进征收。公粮在一般地区以不超过总收入的15%为原则，产量特丰地区（每亩产两市石以上）以不超过20%为原则。征收标准：土地收益税以土地实收益计算，地主、富农出租土地，以其租额的1/2计算，雇人耕种，以其实产量的1/10计算，公粮以户为征收单位，以全家实有人口计算，1人者以2人计算，革命烈士、军人及家庭贫苦之工作人员，均计算为家庭实有人口，在本人家中计算人口外，并得在雇主家中计算。产麦区每人平均不足14市斗，产米平均不足8市斗大米（或小米）者免征。

1949年7月，颁发的《陕甘宁边区（老区）农业税暂行条例》规定如下。①凡有农业收入的土地，不论公私经营，均以户为单位，扣除免征点后，按一定比例征收，无农业地及农家副业收入，不征农业税。由土地所有人交纳，但典当土地由承典人交纳，土地由主佃双方负担。经政府特许免税和减税的土地，免征或减征农业税。②收取标准：农业税以土地常年产量为征收标准，产米地区一律折米计算，产麦地区一律折麦计算。农业税免征点，产米区每人米（大米或小米）6市斗，产麦区每人麦子9市斗。税率由专署按照当地人口、土地、产量等情况，在20%的范围内规定各县的征收税率，报边区政府批准。对机关、部队、学校、工厂及群众经营的土地，按当地农民平均占有土地量，扣除免征点后计征。陕甘宁边区时期历年农业税如表2-2-2所示。

陕甘宁边区历年耕地面积、产量、农业税征收数额表

表2-2-2

年度	耕地面积 (亩)	总收获量 (石)	农业税征收数(石)		实征占收获 量(%)
			任务数	实征数	
1937	8626006	1116381	10000	14197	1.27
1938	9894483	1211192	10000	15955	1.32
1939	10076000	1754285	50000	52251	2.98

续表

年度	耕地面积 (亩)	总收获量 (石)	农业税征收数(石)		实征占收获 量(%)
			任务数	实征数	
1940	11742082	1526471	90000	97354	6.38
1941	121321169	1455860	200000	201617	13.85
1942	12413582	1486683	160000	165369	11.14
1943	13387213	1812215	180000	184123	10.16
1944	13387213	1817221	160000	160000	8.83
1945	14256144	1600000	124000	124000	7.75
1946	15139794	1830000	163000	—	8.90
1947	11500000	900000	246000	—	27.33
1948	—	—	330700	323300	—
1949	23905954	2869802	438767	—	15.29

第六节 中华人民共和国土地赋税

一、农业税

1950年7月,《陕西省新区1950年夏季借征公粮实施办法》规定,凡有夏收之农户,均应负担夏季借征公粮,秋季计征后多退少补。借征数在夏收较少的贫瘠区,不低于夏季农业正产物总收入12%;夏收较多的富庶区不超过15%。同年10月,根据政务院《新解放区农业税暂行条例》,颁发《陕西省新解放区农业税暂行条例施行细则》(以下简称《细则》),主要在关中、陕南地区、延安专区南四县,榆林专区的新解放区实施。《细则》重点规定有七。①凡是有农业收入的土地,不论属公属私或代管性质,其收入所得人,都是农业税的纳税人。②农业税课税对象,是土地收入。副业收入不课征。下列土地收入免征农业税,如荒地、以试验为目的之农场、林场、牧场、苗圃;学校、孤儿院、养老院、医院的自耕土地,已向国家交纳生产任务的机关部队和铁路局所有的铁路两旁的土地,及经特准免税的土地等。对垦种的生荒地三年以内、垦种的熟荒地一年以

内、轮歇地在轮歇的年份、耕地种植林木在无收入的年份，均在规定的期限内免征。③农业收入以土地常年应产量为计算标准，以市斤为单位。对于同等土地，因勤劳耕作，善于经营或种植经济作物，其收获量超过常年应产量者，仍照常年应产量计算，不多计；因怠于耕作，其收获量不及常年应产量者，亦照常年应产量计算，不少计。常年应产量按主粮计算。关中及陕北延安专区南四县（洛川、宜川、黄陵、宜君）为小麦；陕南盆地为稻谷，山区为包谷；陕北（榆林新区）为小米。其他粮食均按主粮标准折合计算。④农业税实行全额累进税制，以户为单位，按农业人口每人平均农业收入累进计征。人均农业收入不超过150市斤主粮者免税。如人多地少或产量过低、负担面不及90%的地区，起征点可递降到120市斤。已降到120市斤，负担面仍不足90%的，不再降低。⑤学校、孤儿院、养老院、医院、国营农场和祠堂、会社、寺庙、教会、喇嘛庙、清真寺等的耕地，按照自耕、雇工或出租的不同情况，分别规定计征税率。⑥农业税以总收入为计征标准：自耕地和雇工经营土地的收入为总收入，100斤按100斤计。出租地收入为纯收入，100按120斤计；但对于应照顾对象出租的少量土地，仍按100斤计。佃耕地收入为缴租后的收入，低于总收入，100斤按80斤计。陕北老解放区农业税，仍按1949年7月《陕甘宁边区农业税暂行条例》执行。为适当减轻农民负担，将陕北老区农业税征收由20%~23%的税率，降为18%~20%。

1951年5月，贯彻依率计征，农业税征收任务只分配到县，全年一次计征。夏秋两次入仓。关中产麦地区夏季计征，全年应交税额，按夏秋田面积比例征收，争取多交夏粮。陕南、陕北以秋季为主，实行夏季预交，由专署根据多收多交、少收少交、无收不交原则，因地制宜，拟定办法报省。当年，关中地区农村已进行了土改。同年7月，颁发《陕西省新解放区土地改革地区农业税暂行条例施行细则》，细则规定：①仍实行全额累进税制，缩小累进差额。税级由40级改为27级，税率由原3%~42%改为4%~30%。②对于只有一口人或两口人的贫苦农民，分得多于一口人或两口人的土地，在计算农业税时，一口人按两口人、两口人按三口人计算，给予照顾。③出租地和佃耕地的农业税，按谁种谁收谁负担的原则，由业佃双方按各自收入分别依率计征；事先有协议者，按协议计征。

陕北老解放区及半老区土地常年产量已经评定。新解放区的农业税计

税人口、土地及常年应产量，采用自报公议，经乡审议后张榜公布，作为征税依据。据统计1950年陕西省农业人口为1 327万人，耕地面积5 326万亩，计税产量531 562.3万斤，农业实产量折主粮数714 464.5万斤，计税产量为农业实产量的74.3%。

1951年9月，制订并公布《查田定产工作计划》。先在渭南、咸阳、岐山县和长安县韦曲区试点，到1952年春，先后有17个县、8个区完成；1952年冬又完成关中、陕南和榆林地区的46个县的查田定产。剩下安康地区的安康、镇坪、白河、平利、旬阳五县未进行。在渭南县试点时，财政部和西北区所属大部分省、市均派有工作组，渭南专区所属13个县的县委书记、县长、区乡长共2 000余人，平均每个乡20人，加上不脱产的丈量人员，近万人。自上而下掌握地等、产量，以区为单位评议，提出轮廓意见；再自下而上评定土地等级，分乡、区、县逐级联评；然后确定初步定产方案，交县查田定产委员会，县政府、县人代会讨论通过，按乡公布。据关中32个县、8个区和南郑、商洛专区试点县的资料，土地面积增加420万亩，占查田定产前土地面积的16.4%；产量增加2 233万斤，占查田定产前产量的6.4%。为合理征税奠定了基础。

1952年，陕南进行了土地改革。7月，公布了《陕西省1952年晚解放区土地改革地区农业税暂行条例施行细则》规定。①对经济作物，农林特产收入适当加征。鉴于经济作物种植面积已扩大到一定程度，为保证必要的粮食面积，规定对关中种植的棉花，由上年按同等土地常产应产量计征，改为加10%计征。果园、苇地、竹林等，由上年依其实收益按一般批发价格的四至七成折合主粮，改为五成；有收益的林木，由上年按当年实收益三成折合主粮，改为四成；以耕地经营的苗圃，由上年按耕地种植主要农作物常年产量的三成计算，改为四成；茶、桐籽、漆、木耳、五倍子、药材等，依照实收入，在计征时，按当地一般批发价格的四成折合主粮，合并于农业收入内计征。不再单独计算起征点。②为支持农业合作化，经县以上批准成立并经过整顿的农业生产合作社，凡社员投入合作社的土地收入，负担额减征10%。③税率修改为26个税级，即5%~30%。

1953年开始实行稳定的税收政策，负担率为13.3%，直到1957年连续稳定了5年。

农业合作化初级社时期，实行土地“入股分红”制度，社员可以按入

社的土地股份取得一定数量的土地报酬，所以农业税仍然由社员负担。1953年初，按照“种多少田地，应产多少粮食，依率计征，依法减免，增产不增税”的负担政策，稳定在1952年实际征收水平上，不再增加。同年《陕西省1953年农业税若干问题的决定》规定如下。①经济作物、农林特产等计税。陕西棉田以同等土地种植主粮的常年应产量计征，取消上年加一成计征的规定。②对参加农业生产合作社的农户，因社员大社土地参加分红，仍沿用以户征收。按各户自有土地（包括未入社土地）的常年应产量分别计征。合作社公共购买或承租的土地，关中按农业收入的13%计征；陕南、陕北按10%计征，由社负担。取消上年对社员在负担额内减征10%的规定。高级农业生产合作社，社员入社土地不参与分红，一直延续到90年代初农村实行家庭联产承包责任制时止。按全部土地的常年应产量，以农业人口的平均收入依率计征，由生产合作社交纳。③国营农场、林场、牧场，苗圃等以试验为目的的土地，经省政府批准，免征农业税。属于繁殖、推广、示范等性质的，按农业总收入的13%计征；出租的按所收租额的25%计征。属于经营的农场，按农业总收入的13%计征。

1954年6月，颁发的《陕西省关中、陕南地区农业税暂行条例施行细则》中，对如下内容作了调整（与1952年规定和1953年规定比较）。①对以企业经营上缴利润的国营农场（如扶风、草滩、大荔农场）的土地；国家征用农民带有青苗的土地；不宜耕种的陡坡地和连年种植牧草、柠条等，经县以上政府批准，均免征农业税。对新整修的滩地，按所花费用大小，由乡经民主评议，报县以上政府批准免税一至三年。临时场面地，按同等土地常年应产量的五成计征。②在农业收入的计算中增加林特产收入内容。③集体农庄，在计征税额内减征5%；庄员的自留地按其常年产量，照农庄税率计征，由庄员交纳。④租佃土地的农业税定为业主负担，先将出租土地全部常年应产量合并于全家农业收入内查出税率，再按其所收租额和全家农业收入合并以查出的税率计征；确属丧失劳力的贫苦农户和缺乏劳力的烈军家属，其出租土地按实收租额与全年农业收入合并查率计征。佃户自耕土地以常年应产量查率计征；但佃耕地以常年应产量扣过交租后部分，关中、陕南之平川地区按7%计征，山区按5%计征。业主不收租的土地，按自耕地对待。

老解放区的农业税：①以试验为目的国营农场及以企业经营有上缴利

润的免征，其他则按照农场耕地的全部常年应产量，不再扣除免征点，按9%的税率计征；②完全按劳分红的农业生产合作社，以社为单位，依照全社土地的常年应产量，按社员家庭农业人口扣除免征点后，以当地的比例税率计征，并在应征税额内减征5%，对按劳力、土地比例分红的，以户为单位计征，由户交纳，其社内公共承租土地（互助组同）的计征办法，与完全按劳分红的农业生产合作社一样，按5%税率计征；③开垦荒地、轮歇、苜蓿地的免税，有收益的林木，按当年实收益三成折合主粮，合并于农业收入内计征。

1958年6月公布了《中华人民共和国农业税条例》（简称《条例》），同年9月出台了《陕西省农业税征收实施办法》出台。《条例》规定如下。

（1）农业税实行不计人口、无免征额的比例税制。（2）从事农业生产、有农业收入的单位和个人、都是农业税的纳税人。（3）课税对象包括：①粮食作物和薯类作物收入（包括轮种的苜蓿等）；②棉花、麻类、烟叶、油料、糖料、蓝靛和其他经济作物的收入；③园艺作物的收入（果园、菜园、瓜园、花圃等）；④林木特产收入（茶、桑、漆、竹、苇、桐籽等）；⑤经规定或批准征收农业税的其他收入。（4）农业收入计算标准：①粮食收入，按照粮食作物的常年应产量计征，各种粮食作物，一律折合为当地的主要粮食，以市斤为单位计算，关中以小麦、陕南以大米或小麦、陕北以小米或小麦为主粮；②薯类作物，按照同等土地种植粮食作物的常年产量计征；③棉花、麻类、蓝靛、烟叶、蔬菜、藕、瓜类、油料、糖料作物，及以耕地培植的果园、花圃的收入，均参照种植粮食作物的常年产量计征；④对林木特产收入，即以耕地培植的茶园、桑园、竹林、菜地、漆、漆籽、桐籽等，按照种植粮食作物的常年产量计征。非耕地的果树及林木特产收入，按照全年实收入的四成计征，但在荒山、荒地内零星采集的不计征……（5）税率：实行地区差别比例税率。陕西的平均税率为常年产量的14%。根据市、县不同经济情况，大部分市、县在7%~15%之间，个别最高为20%，最低为5%；市、县境内最高不超过25%，最低不低于4%。（6）个体农民除与所在地农业生产合作社同一税率计算外，视其不同经济情况，可适当加征。但加征后的税额以不超过个体农民常年产量的30%为限。（7）纳税人从下列土地所得农业收入，在规定年限内免征农业税：①移民开垦的荒地，从有收入之年起，免征农业税三到五年；在山地上新垦殖的桑园、茶园、果园和其他经济林木，免征农业税三到五年，

其免税年限，由乡（镇）提出意见，报市、县批准；②农业科学研究机关、农业学校和农场用做农业试验或教学实践的土地；零星种植农作物的宅旁隙地，均免征农业税；③市、县批准退耕还林还牧的土地，免征农业税。

1961年3月，省财政厅将陕西省农业税计征数调减为8.5亿斤主粮。同年7月，省财政厅根据农业税实际负担率全国平均不超过10%和稳定三年不变的精神，第二次又调减了农业税负担。陕西省农业税计征数调整后，比上年下降35.6%。据92个市、县统计，调整前为98 242 946斤，调整后为637 420 899斤，减少336 822 027斤，下降35.2%，其中，社员自留地减税65 924 297斤；基建占地、水土流失土地等减税37 546 408斤；减少原负担偏重的税额233 330 342斤。省选择蒲城、渭南、富平、乾县、澄城等五个代表平川产粮区，泾阳、三原、大荔等三个代表经济作物区，宁强、柞水、延安、横山等四个代表山区，其负担调整是：经济作物区每人平均农业实收入（系正常年景农业实收入）主粮1 200斤，调整前实负担率为12.22%，调整后为7.56%，负担降低38.1%；平川区每人平均实收入主粮834斤，调整前实负担率为12.53%，调整后为6.99%，负担降低44.2%；山区每人平均农业实收入为393斤，调整前负担率为5.71%，调整后为4.59%，负担降低19.54%。

1971年2月，陕西省革委会《关于调整农业税的通知》，要求县总额不变，进行必要的调整。省财政厅于1972年4月转陕西省执行中央《关于继续实行粮食征购任务一定五年不变的通知》的政策。

1979年6月《关于农业税实行起征点办法》规定对每人平均口粮和收入在起征点以下的生产队，免征农业税。①农业税起征点。以农村人民公社基本核算单位计算，按每人平均粮食或分配收入确定，粮食标准：杂粮队340斤，半杂粮半稻谷队400斤，稻谷队450斤；分配收入标准：每人平均60元。每人的粮食和分配收入没有达到起征点的，免征农业税。由国家供应口粮的经济作物区，城镇蔬菜队，每人平均收入达不到60元的，免征农业税；达到60元以上的，照征农业税。②粮食在起征点以上的征收农业税；其分配收入在起征点以下的生产队，因交纳农业税后，使每人平均口粮降到起征点以下的，给予减征照顾。

1980年12月进一步落实农业税减免政策，凡减免农业税的生产队及其

税额经批准后，一定四年不变（1979~1982）。并对免征队的历年尾欠全部豁免；据统计，实行农业税起征点办法后，陕西省免征、减征农业税的生产队43 972个，占生产队总数的31%免征，减征税额为主粮13 759万斤（包括农业税地方附加在内，以下同），较实行起征点办法前的征收任务数下降18.2%。榆林地区受减免农业税的生产队占总队数的56.2%，减免税额占37.2%；商洛地区减免农业税的生产队占39.7%，减免税额占29.9%；安康地区减免农业税的生产队占33.2%，减免税额占26.2%，其他地区减免税额所占比例：渭南地区为18.9%，咸阳地区为17.9%，其余均在10%以下。

1981年10月，对新扩大的自留地、饲料地，农业税制订了征收办法。新扩大的自留地、饲料地的农业税，由生产队分配给耕种这部分土地的社员负担。负担税额，按新扩大的自留地、饲料地的常产占全队所有常产的比例，分摊全队农业税的相应部分，由生产队负责向国家交纳，然后在收益分配时扣回。实行联产承包责任制以后，社员新扩大的自留地、饲料地与承包地的农业税一起计算到户，生产队收集交纳，或户交队结。

1984年11月，省政府公布了《陕西省农林特产收入征收农业税暂行规定》，其规定有三。①从事农林特产品生产，取得农林特产收入的农村合作经营组织、农户和机关、部队、学校、人民团体、国营农林牧场等企业事业单位和个人，都是农林特产农业税的纳税人。②课税的品目及税率分：
a. 园艺收入。其中：水果，包括苹果、红果、核红子、桃、杏、梨、葡萄、柑、橘、梅李、柿子、石榴、大枣等，税率除苹果为5%，其余均为6%；茶，税率为6%；苗木、花卉，税率为7%；中药材（不包括动物药品），税率为5%。
b. 林木收入。其中：原木、桑蚕茧、柞蚕茧、生漆，税率为5%；黑木耳、白木耳、棕片、竹、芦苇、板栗、毛栗、花椒、木本油料，税率为6%。
c. 水产收入。淡水鱼，税率为6%。未列征的其他农林特产收入，均参照粮食、经济作物的常年产量与农业税合并计征。③原木、桑蚕茧、柞蚕茧、生漆和中药材，按实际销售收入计算，其余品目一律采取评定产量，按当地中等收购牌价计算，一定三年不变，增产不增税。产量以最近四年的实际产量为基础，参照承包产量，求出年平均产量，扣除10%的自食自用部分，即为计税常产。以计税土地栽培农林特产比照粮田征收农业税的，改按《农林特产收入征收农业税暂行规定》征税。

1985年，农业税征收实物为主改为折征代金，征收的是实物与现金，纳税计量单位发生了变化。各地主粮按“倒三七”比例收购价（30%按原统购价，70%按原超购价）计算。分地区计税价格为：西安、铜川、宝鸡、咸阳、渭南、商洛地区的主粮价格每市斤为二角二分四厘一；汉中、安康地区为二角二分九厘五；延安地区为二角二分二厘九；榆林地区为二角二分二厘八。农业税折征代金后，改变过去由县级统管为县、乡两级管理，由乡政府负责组织，乡财政具体办理。按当地农业收获季节，规定交税期限，逾期不交的，其欠交税款按日加收1%滞纳金；农林特产农业税，按实际销售收入征收的，由有关收购部门随购代征税款，视税源大小，付给收购部门不超过所收税款5%的手续费；实行评产征收的，计征入库由财政部门直接办理，由乡政府负责落实到纳税人，根据农产品的收获季节，规定交纳时间，组织征收。

陕西省农业税负担情况表

表2-2-3

单位：万斤

年度	农业实产	常年产量	计征税额	减免税额	应征税额	实征税额
1950	714464.50	531562.30	68551.80	8032.00	60519.80	75641.30
1955	891283.10	636535.10	91396.70	4582.50	86814.20	94921.50
1960	774415.00	699894.40	64908.20	3914.10	89713.00	99084.10
1965	1260497.10	667814.70	68133.90	6754.00	61845.20	68120.70
1970	1098825.20	658854.50	67679.20	6375.00	61304.20	69869.20
1975	1470744.70	654508.40	67142.80	5958.70	61184.10	68986.10
1680	1449355.40	659782.90	67127.30	26255.30	40872.00	45562.50
1985	1903800.00	663069.80	66753.00	10016.80	56736.50	64653.70

注：①农业实产量，系按统计部门粮食，经济作物产量（未包括蔬菜）资料，折合主粮数。

②1979~1982年减免数中含实行起征点办法减税1979年为11 050.4万斤，1980年为11 026万斤，1981年为11 926.1万斤，1982年为11 909万斤。

③1985年减免数中含贫困地区减免4 807.9万斤。

二、土地税费

（一）耕地占用税

1987年4月1日国务院颁布《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》（简称《条例》）。《条例》规定税额分为四个档次，最高的是：人均耕地在1亩以下（含1亩）的地区，每平方米为2~10元；最低的是：人均耕地在3亩以上的地区，每平方米为1~5元。农村居民建住宅占用耕地减半征收。人均耕地越少，税额越高，旨在控制对耕地的占用。《条例》还规定，耕地占用税由财政机关负责征收。土地管理部门在批准单位和个人对耕地的占用后，应及时通知所在地同级财政机关。获准征用或者占用耕地的单位和个人，应当持县级以上土地管理部门的批准文件向财政部门申报纳税。土地管理部门凭纳税收据或者征用批准文件划拨用地。

1987年7月24日陕西省公布《陕西省人民政府关于贯彻〈耕地占用税暂行条例〉的补充规定》（简称《实施办法》）。规定占用林地、打粮场地和人工种植的草地、改良草地与耕地视同。税额以县（市、区）为单位计算，税额规定如下：人均耕地在1亩以下（含1亩）的每平方米为4.5元；人均耕地在1至2亩（含2亩）的地区，每平方米4.5元；人均耕地在2至3亩（含3亩）的地区，每平方米为3.5元；人均耕地在3亩以上的，每平方米2.5元。占用菜地、园地、鱼塘、水田、水浇地或县（市、区）政府所在地的城郊区、镇的耕地，在上述各档次税额的基础上加征30%。

减税免税。除国务院规定外，陕西省《实施办法》补充规定下列经批准征用的耕地，免征耕地占用税：由群众筹资、出工和国家补助修筑的县以下公路用地，以及改造原有的旧公路，水利工程用地，劳改、劳教场所、殡葬场、火葬场用地，中外合资经营企业、中外合作企业和外商独资企业的用地。但用耕地作为中方合投资者投资股本的，应由中方照章纳税。

因遭受洪水、地震、滑坡等自然灾害的城乡居民以及生产、生活有困难的贫困户新建住宅纳税确有困难的，由纳税人提出申请经村民委员会签署意见，所在乡（镇）人民政府审核，报县人民政府批准后，可给予减税或免税照顾。

（二）开发建设基金

1988年6月18日陕西省人民政府发布《陕西省新菜地和农田水利开发建

《开发建设基金管理办法》（简称《开发建设基金》）规定，全民所有制单位和非本村的集体单位及个人进行建设征用每亩专业菜地，缴纳新菜地开发建设基金的标准为：西安市郊区7 000~10 000元；宝鸡市、咸阳市、铜川市郊区5 000~7 000元；其他各县（市、区）城郊区和工矿区3 000~5 000元。本村集体和农民个人占用专业菜田办企业的，按上述标准的70%计收。本村农民个人建房占用专业菜田，按上述标准减半计收。

《开发建设基金》规定开发建设基金实行分级管理：西安、宝鸡、咸阳、铜川四市近郊区的，区留40%，上交市50%，上交省10%；在基本没有建设新菜地条件的市区，区留15%，上交市75%，上交省10%；其他县、市和工矿区的，县、市留70%，上交地区（市）20%，上交省10%。新菜地开发建设基金由各级财政部门会同土地管理、农牧、商业部门管理使用。

《开发建设基金》就开发建设基金使用范围作了规定：（1）新菜地建设的勘测规划、技术培训、科学实验；（2）建新菜地必须的开沟、修渠、埋管、打井、修路等基础工程建设、设备购置以及田间土地平整、加工与土壤改良、地力培肥；（3）蔬菜大棚、温室育苗设施建设；（4）老菜地改造、挖潜的基础设施及设备购置；（5）蔬菜批发市场建设。

1997年7月2日，西安市人民政府公布的《西安市新菜地开发建设基金管理使用办法》（简称《办法》）规定，凡在本市行政区域内经批准征用蔬菜基地的单位，必须按规定向市土地管理部门缴纳新菜地开发建设基金（简称“开发基金”），开发基金的征收标准为每亩二万元。《办法》关于基金管理办法，规定开发基金由市与区、县按比例分成。市与新城、莲湖、碑林区分成比例为6：4；市与雁塔、灞桥、未央、阎良区及市辖县分成比例为4：6。开发基金实行分级管理。开发基金实行有偿使用和无偿使用相结合，以有偿使用为主，用于蔬菜基地建设和改造。并对有偿使用和无偿使用的范围作了划分。

《开发建设基金》规定，非农业建设用地单位或个人征（占）用的耕地，是水地（水田）的交纳农田水利开发建设基金；是专业菜田的交纳新菜地开发建设基金，不再交纳农田水利开发建设基金（标准同前述）。征（占）用每亩水地交纳水利开发基金的标准为：全民所有制单位和非本村的集体单位及个人进行建设的收1 200元，本村集体、农民个人办企业的

收800元，本村农民个人建房的收600元。征（占）用每亩水田交纳水利开发基金标准为：全民所有制单位和个人非本村的集体单位及个人进行建设的收1 400元，本村集体、农民个人办企业的收1 000元，本村农民建房的收700元。

收缴的水利开发建设基金，县留60%，上交地、市20%，上交省20%。由各级财政部门会同土地管理、水利部门管理使用。水利开发建设基金全部用于农田水利建设，包括进行水利建设规划、勘测、设计和技术培训；对现有水利设施更新、改造，提高灌溉效益；兴建新的水利设施，扩大灌溉面积；兴修直接保护水地（水田）的防洪工程，提高保证程度。

使用开发建设基金，实行有偿借款和无偿拨款相结合的办法。建设周期长、直接经济效益小的项目，可以无偿拨款；建设周期短、直接经济效益显著，实行有偿借款。水利开发建设基金的可有偿部分以占到奖金总额20%为宜。有偿借款期限3~5年。逾期不还的，从超过之月起，按月收取5%的奖金占用费。使用开发建设基金，以效益定项目，按项目管理，实行项目管理责任制。开发建设基金必须先收后用，专项使用；年终如有节余，可结转下年度使用。切实加强管理，不准挪用，不准转移用途，不准用作非生产性支出。

1997年12月25日，陕西省人民政府印发《陕西省水利建设基金筹集和使用管理实施细则》（简称《细则》）。第二章征收范围和标准中规定：从各级收取的行政性基金中提取3%。应提取的政府性基金项目包括：养路费、公路建设基金、车辆通行费、公路运输管理费、地方交通及公安部门的驾驶员培训费、地方分成的电力建设基金、市场管理费、个体工商业管理费、征地管理费、市场设施配套费。《细则》规定：对本省行政区域内各级行政事业单位、机关团体未纳入财政专户管理的预算外资金，一律按其收入的5%征收。本省行政区域内各级党政机关、事业单位、社会团体、各类企业的在职职工，其月均工资薪金实际收入360~500元的（含500元）的，每人每月缴纳10元水利基金；501~800元（含800元）的每人每月缴纳20元；801~1 000元（含1 000元）每人每月缴纳50元；1 000元以上的每人每月缴纳100元；外籍人员每人每月缴纳100元。

《细则》规定，凡国家、集体、个人进行非农建设征占用耕地的按规定缴纳水利基金：全民所有制单位、农村非本村的集体单位和个人进行建

设征占用专业菜地的，其缴纳标准为：西安市郊区每亩7 000~10 000元；宝鸡、咸阳、铜川、渭南、汉中、延安市等郊区每亩5 000~7 000元；其他各县（市、区）城郊区和工矿区每亩3 000~5 000元；本村集体和农民个人占用专为菜地办企业，按上述标准的70%计征；本村农民个人建房占用专业菜地的按上述标准减半计征。

征（占）用水浇地的缴纳标准：全民所有制单位、非本村集体单位和个人进行建设的，每亩征收2 000元；本村集体及农民个人办企业的，每亩征收1 200元；本村农民建房的每亩征收600元。

征（占）用水田的缴纳标准：全民所有制单位、非本村集体单位和个人进行建设的，每亩征收2 500元；本村集体及农民个人办企业的，每亩征收1 500元；本村农民建房的每亩征收700元。

征（占）用旱地的缴纳标准：全民所有制单位、非本村集体单位和个人进行建设的，每亩征收1 000元；本村集体及农民个人建房的，每亩征收500元。

各级各类企业征收水利基金标准：采掘业、制造业、城市供水、电力、蒸汽、热水、煤气和建筑业等生产性企业及交通运输业、按销售额或营业额的1%征收；邮电通讯、商业、饮食业……为生产和生活服务的行业，按销售额或营业额的2%征收；私营企业和个体工商户，按实际销售额或营业额的2%征收；金融、保险业，按其营业额的2%征收。

《细则》还对水利基金的返还办法、用途以及减免范围都作了明确规定。

（三）土地使用税

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》。1989年7月25日陕西省人民政府发布《陕西省〈中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例〉实施办法》规定，本省城镇土地使用税每平方米年税额为：西安市0.5~5元；宝鸡市、咸阳市、铜川市0.4~3元；汉中、渭南、韩城、延安、榆林、商州、安康地区0.3~2元；县城、建制镇、工矿区0.2~1元。在这些税额幅度内，根据当地市政设施情况、经济繁荣程度、地理位置等条件，将本地区土地再适当划分为若干等级，并规定各个等级每平方米年税额标准，报告省税务局批准后执行。经济落后地区的县城、建制镇土地使用税可适当降低，但降低额不得超过《条例》第4条规定

的最低税额的30%。

2000年11月22日，陕西省审计厅发布了《关于加强陕西省土地税费征收管理的意见》，意见要求：各级财政部门要严格按照《预算法》的规定，将征收的土地出让金、耕地占用税全部纳入预算，单独列收列支，不得用于平衡财政预算或挪作他用；耕地占用税应主要用于支农和土地开发方面，不得随意改变资金用途。要积极支持、配合土地管理部门的工作，按规定返还土地出让业务费、土地登记费、代征手续费等。各地市、县欠缴省级的土地收入要尽快足额上缴。无故拖欠不缴的，由省财政通过在年终与地市结算时予以扣回。

（四）土地登记费

土地登记费是指对国有土地使用权、集体土地所有权和使用权的单位和个人进行权属调查、登记工作中收取的一种费用。

1990年7月21日国家土地管理局、国家测绘局、国家物价局、财政部联合发布的《关于土地登记收费及其管理办法》（简称《办法》）规定：凡国有土地使用者、集体土地所有者、集体建设用地使用者，均按本办法交纳土地登记费。

《办法》规定了收费项目和标准：党政机关、团体土地使用面积在2 000平方米（含2 000平方米）以下每宗地收200元，每超过500平方米以内加收25元，最高不超过700元；企业土地使用面积在1 000平方米（含1 000平方米）以下每宗地收100元；超过500平方米以内加收40元，最高不超过4万元；全额预算管理事业单位用地执行党政机关、团体收费标准差额预算管理事业单位土地使用面积在5 000平方米（含5 000平方米）以下每宗地收300元，每超过500平方米加收25元，最高不超过10 000元；自收自支预算管理事业单位用地执行企业收费标准。城镇居民住房用地面积在100平方米（含100平方米）以下每宗收费13元，每超过50平方米以内加收5元，最高不超过30元；农村居民生活用地面积在200平方米（含200平方米）以下，每宗地收5元，200平方米以上每宗地收10元；学校，福利院，敬老院，孤儿院，免税残疾人企业，无收入的教堂、寺庙、监狱等用地，免收地籍测绘、土地权属调查费。《办法》规定，土地注册发证交费：个人每证5元，单位每证10元。“三资”企业和其他用国家特制证书的每证20元。

《办法》对土地登记费使用与管理规定：用于地籍测绘和土地权属调

查各50%。其中，用于权属调查（包括注册、登记、发证）部分的94%，留给县（市）土地管理部门使用；3%上交省土地管理部门；3%上交国家土地管理部门。上交部分主要用于省级和全国性的业务指导、人员培训、建立档案信息等为下级服务的费用。

（五）土地复垦费

土地复垦费，是指对在生产、建设过程中，因挖损、塌陷、压占等造成破坏的土地，应当进行复垦而没有条件进行复垦或者复垦不符合要求的单位和个人应缴纳的一种费用。

1986年公布的《土地管理法》规定：“采矿、取土后能够恢复的土地，用地单位和个人应当负责复垦。”1988年10月21日国务院令19号发布《土地复垦规定》。规定“谁破坏，谁复垦”的原则。对不履行或者不按照要求履行复垦义务的企业和个人。由土地管理部根据情节处以每亩每年200~1 000元的罚款。

在生产建设过程中破坏的土地，可以由企业和个人自行复垦，也可以由其他有条件的单位和个人承包复垦。承包复垦土地，应当以合同形式确定承、发包双方的权利和义务。土地复垦费用，应当根据土地破坏程度、复垦标准和复垦工程量合理确定。

根据国务院发布的《土地复垦规定》精神，1991年12月28日陕西省人民政府制定并公布《陕西省实施〈土地复垦规定〉办法》规定，破坏土地的单位和个人自行复垦的，必须提出复垦计划方案，报经当地土地管理部门审查，批准后方可实施。

承包给其他单位和个人进行复垦的，面积在2万平方米以上（含2万平方米）的，须在县级以上土地管理部门主持下，签订承包协议。面积在2万平方米以下的，在乡（镇）人民政府主持下，签订承包协议，明确承包、发包双方的权利和义务。

《土地复垦规定》实施前破坏的土地，无法确定责任或者责任单位的，在所有权不变的情况下，由当地县级土地管理部门依照“谁复垦，谁受益”的原则组织实施复垦，并依法确定使用权，颁发土地使用证。复垦后的土地实行有偿使用。

土地复垦保证金的数额，由县级以上土地管理部门根据复垦土地的面积、工程量、复垦标准要求确定，每平方米最高不得超过1.5万元。土地复

垦任务完成以后，由土地管理部门返还土地复垦保证金本金和利息。建设单位不履行复垦义务，或复垦达不到验收标准的，土地管理部门可以区别情况使用部分或全部土地复垦保证金组织复垦。

集体和个人承包复垦后的土地用于农林牧渔业生产的，依照国家有关规定减免农业税；承包期内土地使用权可以依法继承或转让。复垦后用于生产建设的国有土地，纳税确有困难的，其土地使用税依照国家及本省有关规定向税务部门申请减免。复垦后的集体所有土地，用于非农业生产建设的，优先审批。并且对复垦后的土地提出基本要求。

（六）土地管理费

土地管理费，是指为满足土地管理业务工作需要，依照有关行政规章和物价部门核定的标准收取的一种费用。收费项目有：①土地征迁管理费；②非农建设征拨未利用土地管理费；③农牧民新建房用地管理费；④农用土地开发管理费；⑤临时用地管理费；⑥采挖用地管理费；⑦农副业基地管理费。

1993年9月2日，西安市人民政府公布了《西安市国有土地使用权有偿使用收入征收管理及财务管理实施细则》中规定，留给土地、房地产管理部门的土地出让业务费，严格按财政部规定的范围使用：①为开展土地有偿使用工作所支付的调查研究费、办公用品费；②对有偿使用的土地地域内的勘探设计费；③对土地价格进行评估所需费用；④对开展土地有偿使用工作所支付的广告宣传费、咨询费；⑤土地出让、转让给外商过程中的外方中介人佣金；⑥土地在进行出让（拍卖、招标等）、转让时所付出的场地租金；⑦进行土地有偿使用工作的业务人员培训费；⑧查处未补办出让手续而擅自转让、出租、抵押原属行政划拨土地使用权的单位和个人所发生的开支。

（七）土地增值税

1995年1月27日财政部颁布《中华人民共和国土地增值税暂行条例》（简称《条例》），规定土地增值税实行四级超率累进税率，以土地增值额和扣除项目金额的比例确定税率，共设四等税率：最低税率为30%，最高税率为60%，具体税率规定为：增值额未超过扣除项目金额50%的部分，税率为30%；增值额超过扣除项目金额50%、未超过扣除项目金额100%的部分，税率为40%；增值额超过扣除项目金额100%、未超过扣除项目金额

200%的部分，税率为50%；增值额超过扣除项目金额200%的部分，税率为60%。

计算增值额的扣除项目为：①取得土地使用权所支付的金额；②开发土地的成本、费用；③新建房及配套设施的成本、费用，或者旧房及建筑物的评估价格；④与转让房地产有关的税金；⑤财政部规定的其他扣除项目。规定的纳税人应当自转让房地产合同签订之日起七日内向房地产所在地主管税务机关办理纳税申报，并在税务机关核定的期限内缴纳土地增值税。土地管理部门、房地产管理部门应当向税务机关提供有关资料，并协助税务机关依法征收土地增值税。

1995年1月27日财政部下发《中华人民共和国土地增值税暂行条例实施细则》（简称《细则》），对《条例》规定的内容作了进一步的细化和具体界定，尤其对计算增值额的扣除项目作了详细规定。陕西省在执行《条例》和《细则》过程中，没有再制定有关“补充规定”。

（八）土地闲置费

土地闲置费（或称土地荒芜费），是指经办理审批手续后，用地单位或个人对土地闲置一年未动工建设的、应缴纳的一种费用。

1999年4月28日国土资源部发布《闲置土地处理办法》规定具有下列情形之一的可以认定为闲置土地：①国有土地有偿使用合同或者建设用地批准书未规定动工开发建设日期，自国有土地有偿使用合同生效或者土地行政主管部门建设用地批准书颁发之日起满一年未动工开发建设的；②已动工开发建设，但开发建设的面积占应动工开发建设总面积不足1/3，或者已投资额占总投资额不足25%且未经批准中止开发建设连续满一年的；③法律、行政法规规定的其他情形。市、县人民政府土地行政主管部门对其认定的闲置土地，应当通知土地使用者，拟定该宗闲置土地处置方案。处置方案经原批准用地的人民政府批准后，由市、县土地行政主管部门组织实施。

《闲置土地处理办法》规定，已经办理审批手续的非农建设占用耕地，一年内不用而又可以耕种并收获的，应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人恢复耕种，也可以由用地单位组织耕种；一年以上未动工建设的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳闲置费；连续两年未动工使用的，经原批准机关批准，由县级以上人民政府无偿收回土地使用者的土地

使用权；该幅土地原为农民集体所有的，应当交由原农村集体经济组织恢复耕种。在城市规划区范围内，以出让等有偿使用方式取得土地使用权进行房地产开发的闲置土地，超过出让合同约定的动工开发日期满一年未动工开发的，可以征收相当于土地出让金20%以下的土地闲置费；满两年未动工开发时，可以无偿收回土地使用权；但是，因不可抗力或者政府、政府有关部门的行为或者动工开发必须的前期工作造成动工开发迟延的除外。

建设用地能使用闲置土地的，必须使用闲置土地，不得批准占用农用地。对闲置土地利用未达到规定标准的地区，应当核减其下一年度农用地转用计划指标。并且规定了土地行政主管部门对依法收回的国有闲置土地和集体所有的闲置土地的利用方式。

为进一步加大耕地保护力度，制止乱占滥用耕地，严格耕地保护制度，贯彻“占补平衡”政策。陕西省土地闲置费征收对象为：凡已办理审批手续的非农业建设占用耕地的单位，一年内未利用土地；凡已办理审批手续的非农业建设占用耕地的单位，一年内未利用土地而又可以耕种并收获的，应当由原耕种集体或个人恢复耕种，也可由用地单位组织耕种；一年以上未动工建设的各类建设用地，应按规定缴纳土地闲置费。土地闲置费征收标准，按该耕地前三年平均年产值的两倍征收；以出让等有偿使用方式取得土地使用权的，土地闲置费按相当于土地使用权出让金15%的比例征收。

土地闲置费属财政性资金，由各级国土资源部门负责征收并全额纳入财政预算，实行“收支两条线”管理。执收单位应到同级价格部门办理《收费许可证》，并实行明码标价，亮证收费，收费使用省财政统一印制的行政性收费专用票据。

（九）新增建设用地有偿使用费

新增建设用地土地有偿使用费，是指农用地、未利用地经批准转为建设用地后，国家在新增建设用地中应取得的平均土地纯收益。

1998年新修订的《土地管理法》规定，以出让等有偿使用方式取得国有土地使用权的建设单位，按照国务院规定的标准和办法，缴纳土地使用权出让金等土地有偿使用费和其他费用以后，方可使用土地。自本法实施之日起，新增建设用地的土地有偿使用费，30%上缴中央财政，70%留给

有关地方人民政府，专用于耕地开发。

1999年8月4日，财政部、国土资源部联合下发的《新增建设用地土地有偿使用费管理办法》（财综字[1999]117号）对全国市县（市）划分了等别，按等别制定了征收标准，全国共分15个等级，最高每平方米70元；最低每平方米5元，如表2-2-4所示。

新增建设用地土地有偿使用费征收标准

表2-2-4 (1999) 单位：元/平方米

等别	一	二	三	四	五	六	七	八	九	十	十一	十二	十三	十四	十五
标准	70	60	50	40	32	28	24	21	17	14	12	10	8	7	5

2000年8月5日陕西省人民政府办公厅公布了《关于新增建设用地土地有偿使用费征收管理和使用有关问题的意见》（简称《意见》），《意见》规定：在土地利用总体规划确定的城市（含建制镇）建设用地范围内，分批次由农用地转用的新增建设用地；在城市建设用地范围外，单独选址按《土地管理法》的规定应实行土地有偿使用的建设项目新增建设用地，均应缴纳土地有偿使用费。有偿使用费缴费额，按国家确定的标准计算。土地有偿使用费由申报用地的市、县政府缴纳，市、县政府财政行政主管部门负责缴款。土地有偿使用费为预算基金收入，其中30%上缴中央金库，70%上缴省财政。

根据以上两个文件，陕西省新增建设用地土地有偿使用费征收等别标准见表2-2-5所示。

（十）耕地开垦费

耕地开垦费（或称造地费），是指对非农业建设经批准占用耕地的单位和个人，按照“占多少，补多少”的原则收取的一种费用。

1994年7月4日，国务院颁发的《基本农田保护条例》规定，非农建设经批准占用基本农田保护区耕地的，没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，必须按照省、自治区、直辖市的规定缴纳占用基本农田保护区耕地的造地费。1998年8月29日，新修订的《中华人民共和国土地管理法》规定，国家实行耕地占用补偿制度。非农建设经批准占用耕地的，按“占多少，补多少”的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占耕地的数量和质

量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。

陕西省新增建设用地土地有偿使用费征收等别标准

表2-2-5 (1999) 单位：元/平方米

等级	定额标准	市、县
五等	32	西安市
七等	24	宝鸡市、咸阳市
九等	17	铜川市、汉中市
十等	14	渭南市
十一等	12	延安市、安康地区、韩城市
十二等	10	榆林地区、商州市、兴平市、华阴市、潼关县、三原县、华县、黄陵县、洛川县、留坝县、南郑县
十三等	8	户县、高陵县、长安县、周至县、蓝田县、白水县、富平县、大荔县、志丹县、甘泉县、富县、安塞县、宜川县、黄龙县、吴起县、子长县、延长县、佛坪县、略阳县、子洲县、吴堡县、神木县、清涧县、绥德县、米脂县、佳县、府谷县、靖边县、横山县、柞水县、商南县、洛南县、丹凤县、镇安县、山阳县、宁陕县、平利县
十四等	7	太白县、凤县、眉县、岐山县、宝鸡县、凤翔县、扶风县、醴泉县、泾阳县、长武县、武功县、澄城县、合阳县、延川县、勉县、城固县、洋县、西乡县、定边县、汉阴县、石泉县、镇坪县、旬阳县、白河县、紫阳县、岚皋县
十五等	5	其他县（陇县、千阳县、麟游县、彬县、永寿县、旬邑县、乾县、淳化县、耀县、宜君县、蒲城县、宁强县、镇巴县）

注：①表内定额标准为平均土地纯收益。中央分成部分=定额标准×30%，地方分成部分=定额标准×70%，省级分成部分=定额标准×70%。

②对成片转用土地，以批准面积为基数，按上述标准征收。

③对在城市用地规模之外单独选址的项目，应依法实行有偿使用的，根据土地所在地的等级，按相应标准征收。

④城市仅指城市市区，市辖县、市在分等中单列。

2000年12月7日陕西省国土资源厅、陕西省财政厅联合制订并公布了《关于耕地开发费收缴和使用管理有关问题的通知》（简称《通知》）。《通知》规定，在土地利用总体规划确定的城市（含村庄、集镇）建设用

地范围内，为实施规划占用耕地的；在城市建设用地范围外的建设项目经批准占用耕地的，建设单位又没有条件开垦或开垦的耕地不符合要求的，应缴纳耕地开垦费。占用耕地的建设单位在缴纳耕地开垦费时，应填写《委托开垦耕地协议》，并委托土地行政主管部门组织开垦数量和质量相当的耕地。耕地开垦费的缴纳标准见表2-2-6。

耕地开垦费由各级土地行政主管部门收取，并实行专户储存，专项用于开垦新的耕地。国家及省上确定的重点工程、跨市（地）的线性工程、耕地后备资源匮乏地区以及虽有耕地后备资源，但连续两年不能实现耕地占补平衡任务的地区，其耕地开垦费由省国土资源厅收取。耕地开垦费专用收款票据由省财政厅监制。各市（地）财政部门从省财政厅购领，各级土地行政主管部门从同级财政部门领取。

耕地开垦费的使用，耕地开垦费的使用实行耕地开垦项目管理和预决算制度，即耕地开垦费按耕地开垦项目和工程进度拨款，耕地开垦项目施工单位按现行会计制度向项目管理单位报送定期会计报表。各级土地行政主管部门要按照补充耕地计划和经批准的耕地开垦项目，编制耕地开垦方案和资金使用计划，经同级人民政府批准后，对耕地开垦项目进行公开招标，并报上级土地行政主管部门备案。对耕地开垦项目的前期论证、招投标、检查验收等工作发生的支出，可在项目经费中列支。

陕西省耕地开垦费缴纳标准

表2-2-6

(2000)

单位：元/平方米

建设项目类型	旱坡地	梯田、旱平地	水田、水浇地、菜地
1. 农村居民点、公共设施及公益事业用地	3	4	5
2. 基础设施、国防、军事、党政机关、科教文化、经济适用住房、储备粮库及各类生活设施用地	5~8	6~9	7~10
3. 电力、邮电、通讯设施用地	7~11	8~12	9~13
4. 工矿企业用地	10~14	12~16	14~18
5. 金融、商贸用地	12~16	14~18	16~20
6. 旅游、餐饮业、房地产开发、休闲、娱乐业用地	19~21	20~23	22~25

耕地开垦费的监督检查，任何单位和个人不得以任何理由减免、挤占、挪用耕地开垦费。对挪用耕地开垦费的行为，由上级土地行政主管部门责令限期改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员追究行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。耕地开垦费的收缴和使用情况，各地（市）土地行政主管部门在按季汇总上报省国土资源厅的同时报同级财政部门，省国土资源厅将不定期对地（市）、县进行检查。

第三篇

土地利用与规划

第一章 土地利用总体规划

第一节 第一轮规划

陕西先后编制两轮土地利用总体规划。第一轮从1989年开始，于1995年12月完成但未经依法审批和付诸实施。第二轮从1997年7月开始到1998年12月底完成，1999年8月经国务院《关于陕西省土地利用总体规划的批复》批准实施，规划期限为1997~2010年。

陕西省土地利用总体规划工作是从1990年初开始的，为贯彻国办发[1987]82号文件精神，1989年5月陕西省政府办公厅批转了《省土地管理局关于在全省开展土地利用总体规划编制工作的报告》（陕政办发[1989]126号文件），对陕西省土地利用总体规划工作作了部署。1990年6月，陕西省土地规划处组织部分地县人员，赴四川、黑龙江、辽宁、山东等地考察学习土地利用总体规划编制工作。通过考察，学习了编制土地利用总体规划的方法和经验。同年陕西省成立了土地利用总体规划领导小组，领导小组下设办公室，设在陕西省土地管理局。该领导小组是省人民政府负责编制各级土地利用总体规划的临时领导机构，1991年陕西省政府办公厅转发《省土地利用总体规划领导小组第一次会议纪要》，对全省的土地利用总体规划工作作了统一部署和全面安排，要求“八五”末全面完成各级土地利用总体规划的编制工作。根据国家土地管理局和陕西省土地利用总体规划领导小组的部署和要求，省和部分地（市）、县开展了土地利用总体规划的编制工作。

陕西省省级规划从1991年开始，由陕西省土地利用总体规划办公室主持，陕西省土地管理局先后组织了陕西省农业厅、省建设厅等18个厅局及各地（市）有关科研院校的专家和专业技术人员参加并开展了行业用地研究和综合专题研究，在此基础上又采用动态仿真技术，通过模拟运算，

提出了全省土地利用总体规划方案，截至1994年，经过三年的努力完成了《陕西省土地利用总体规划》（送审稿初稿）的编制，随后，国家土地局、陕西省土地管理局提出了修改意见。

1993年2月15日国务院批准执行《全国土地利用总体规划纲要》，1994年陕西省土地管理局规划处发出了关于印发《省级土地利用总体规划编制规程（试行）》（〔1994〕国土〔规〕字第68号）文件的通知。1994年6月17日，陕地规发〔1994〕3号文件《关于撤销陕西省土地利用总体规划技术顾问组的通知》下达后，陕西省土地利用总体规划领导小组撤销，陕西省土地利用总体规划办公室及顾问小组也随之撤销，之后，陕西省土地利用规划工作由陕西省土地管理局承担。

为了推动县级土地利用规划工作，陕西省土地管理局先后在黄陵、渭南组织召开了全省县级规划现场会和全省地市级规划现场会，省政府还于1992年9月8日专门召开了全省土地利用总体规划工作电话会议，要求各县土地利用规划编制工作于“十五”期末全部完成。

第二节 第二轮规划

一、组织与实施

陕西省第二轮土地利用总体规划（1997~2010）编制工作，是根据中共中央中发〔1997〕11号文件、国家土地管理局〔1997〕国土〔规〕字第100号、国土资源部国土资发〔1998〕142号、陕西省人民政府办公厅（陕政办发〔1997〕66号）文件精神，依据陕西省国民经济和社会发展目标，以1996年土地利用现状变更调查数据成果为基础，在深入分析全省土地利用现状、耕地保护形势、后备土地资源开发和土地整理潜力，并合理预测土地利用供需形势的基础上，依据国土资源部颁发的《县级土地利用总体规划技术规程》和省土地管理局制定的《全省土地利用总体规划技术要点》的要求进行修订，从1997年7月开始编写，随后依据陕土规发〔1997〕33号文件，加快了全省土地利用总体规划编制工作，历时一年半，于1998年12月底完成，1999年8月《关于陕西省土地利用总体规划的批复》经国务院批准实施。陕西省人民政府办公厅于2000年1月3日就关于实施《陕西省土地利用

总体规划（1997~2010年）》的有关问题作了通知（陕政办发[2000]1号文件），要求加大执法力度，保障《陕西省土地利用总体规划（1997~2010年）》的顺利实施，并要求各市、县、乡尽快完成土地利用总体规划的修订和上报审批工作。

1996年3月15日，陕西省土地管理局下发了关于编制乡级土地利用总体规划的通知（陕土规发[1996]28号）文件。除西安市土地利用总体规划是1999年11月经国务院批准实施外，其余9市和104个县级规划于2000年年初经省政府批准实施。随之，乡级规划也经各市人民政府批准实施。

这次修订工作大体经历了四个阶段：一是准备阶段，二是调查研究阶段，三是编制规划方案阶段，四是审查报批阶段。

（一）准备阶段

1. 成立规划领导机构

根据陕政办发[1997]66号文件要求，陕西省政府成立了省土地利用总体规划领导小组，领导小组的职能由省土地委员会承担，领导小组下设规划办公室，同时组织6名专业技术人员组成规划技术组，具体负责省级规划的修订工作。

2. 制定详细的工作计划和方案

根据省级规划修订工作的任务和内容要求，制定了《陕西省土地利用总体规划修订工作方案》和省级规划修订方案，明确了规划指导思想、工作内容、任务、方法步骤等。

3. 广泛收集有关资料

收集了陕西省土地利用现状调查资料和变更资料，全省历年国民经济统计资料、历年土地统计资料，各地（市）待开发复垦土地资源调查资料，陕西省国民经济与社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要、各行业用地规划、上一轮陕西省土地利用总体规划以及国土规划、农业区划等资料。

4. 落实规划工作经费

根据省级规划修订工作需要，与省财政厅协商，落实了规划工作经费40万元。

（二）调查研究阶段

规划人员在广泛收集各方面资料的基础上，通过分析整理有关资料和

数据，特别是通过历年全省土地利用计划执行情况、耕地面积变化情况、非农业建设占用耕地情况以及历年土地资源的开发复垦情况等，研究了全省土地利用历史变化规律和土地利用结构的变化趋势。另外，农业、林业、水利、城市建设、交通、工业、矿产等用地部门，根据本行业未来用地需求情况，分别提出了本部门、本行业用地规划预测。在此基础上，组织编制了《陕西省土地资源开发复垦项目》、《陕西省基本农田保护区规划》两个专项规划和《陕西省实现耕地总量动态平衡潜力及其对策》综合专题，为修订土地利用总体规划提供了充分依据。

（三）编制规划方案阶段

编制规划方案阶段主要包括规划方案的形成、规划文本和说明的编写以及规划图件的编绘等工作。

规划领导小组根据国家对省级规划任务的要求和实现全省耕地总量动态平衡的需要，在深入分析全省土地利用计划执行情况、土地开发复垦和非农业建设用地情况的基础上，提出了全省耕地总量动态平衡指标。同时，省规划办与有关大专院校进行协作，共同研究制定全省土地利用规划方案。经过规划办与有关领导、专家反复酝酿，多次讨论，并征求各用地部门和各地（市）意见，对规划有关指标作了修订调整，最后确定了全省土地利用结构调整方案。

规划文本的形成，首先是确定了规划文本编写提纲。根据规划提纲确定的内容，在充分掌握各方面资料的基础上，于10月下旬开始编写规划文本，并于11月中旬形成了规划初稿。先后经过规划编制技术组讨论修改、主管领导初步审查、征求专家意见等程序，于1998年12月初形成正式讨论稿，提交省土地管理局局务会议审查，按照局务会议确定的修改思路，对规划文本作了进一步修改完善，并召集省计划委员会、省农业厅、省林业厅、省建设厅、省交通厅、省农业发展办公室等部门的领导和技术人员就规划方案、主要指标进行了反复协调论证，最终形成了陕西省土地利用总体规划文本·说明。

规划成果图的编绘是在上轮土地利用规划成果图的基础上，根据省级规划修订任务和内容的要求，提出了编图设计方案，经过反复审议修改，编绘了陕西省土地利用现状图和陕西省土地利用总体规划图。

（四）审查报批阶段

规划文件、图件形成后，首先报陕西省土地委员会审查。省土地委员会于1998年4月15日召开会议专题研究规划文件，同意对有关数据进一步核实后报省政府审议。省政府于1998年6月22日召开常务会议，审议并通过了本规划方案，决定正式上报国务院审查批准。

二、规划的内容及成果

（一）省级规划内容及成果

1. 内容

省级规划总结了第一轮规划实施经验和问题，深入分析陕西省自然条件、社会经济条件及土地资源利用现状特征，调整土地利用方针与目标，并根据全国和全省“九五”计划和2010年远景目标要求，本着优先安排农业用地、严格控制各类建设用地的精神，制定全省土地利用结构调整方案（见表3-1-1）和陕西省规划期间建设用地增加控制指标（见表3-1-2），并根据各地（市）土地资源现状和发展趋势，分解下达了各地（市）土地利用主要控制指标（见表3-1-3）。根据各地（市）土地利用特点、自然条件和社会经济条件及国民经济与社会发展对土地利用的需求，在土地利用总体方案和分区规划的控制下，以各地（市）土地整理、开发复垦、非农业建设用地历史变化和各类用地发展变化趋势为依据制定了全省基本农田保护目标，并向各地（市）分解下达保护指标并制定13个设市城市人口发展用地规模控制指标，落实国家和省级重点建设项目布局。（见表3-1-4）

按照土地利用用途管制的要求，划分土地利用分区，制定区域土地利用用途管制的相关政策措施，在土地利用分区方面，结合分析土地利用方向和途径的相对一致性和差异性，将全省划分为陕南秦巴山地用地区、关中平原用地区、陕北黄土高原用地区3个土地利用区和10个土地利用亚区。（见表3-1-5）

制定土地开发复垦整理的方向和目标，并分解到各地（市）并且制定了实施规划的措施。（见表3-1-6）

2. 成果

省级规划成果主要是规划文件和规划图件两部分。

规划文件包括陕西省土地利用总体规划文本·说明。

陕西省土地利用结构调整方案表

表3-1-1

单位：千公顷

时段 地类	1996年现状	2000年规划	1996~2000 年增减面积	2010年规划	2000~2010 年增减面积	1996~2010 年增减面积
土地总面积	20579.47	20579.47	—	20579.47	—	—
一、农用地	18442.34	18576.67	134.33	18610.40	33.73	168.06
1.耕地	5140.47	4940.47	-200.00	4751.13	-189.34	-389.34
2.园地	479.20	480.00	0.80	480.00	—	0.80
3.林地	9398.93	9664.86	265.93	9833.33	168.47	434.40
4.牧草地	3179.67	3243.34	63.67	3295.27	51.93	115.60
5.水面	244.07	248.00	3.93	250.67	2.67	6.60
二、建设用地	883.99	940.19	56.20	982.60	42.41	98.61
1.居民点及 工矿用地	675.93	719.33	43.40	747.53	28.20	71.60
①城镇	55.60	92.33	36.73	117.70	25.37	62.10
②村庄用地	531.47	529.74	-1.73	527.10	-2.64	-4.37
③独立工矿	52.53	58.66	6.13	62.80	4.14	10.27
④特殊用地	36.33	38.60	2.27	3.93	1.33	3.60
2.交通用地	135.73	145.53	9.80	159.40	13.87	23.67
①铁路	8.94	11.80	2.86	16.00	4.20	7.06
②公路	34.93	40.87	5.94	49.00	8.13	14.07
③农村道路	90.93	91.93	1.00	93.40	1.47	2.47
④民用机场	0.93	0.93	—	1.00	0.07	0.07
3.水利设施用地	72.33	75.33	3.00	75.67	0.34	3.34
三、未利用土地	1253.14	1062.61	-190.53	986.47	-76.14	-266.67

陕西省规划期间建设用地增加控制指标

表3-1-2

(1997~2010)

单位：千公顷

建设用地分类	合计	耕地	非耕地
一、居民点及工矿用地	125.60	44.80	80.80
1. 城镇	101.74	35.47	66.27
2. 农村居民点	3.33	2.0	1.33
3. 独立工矿	14.93	5.33	9.60
4. 特殊用地	5.60	2.0	3.60
二、交通用地	29.67	10.20	19.47
1. 铁路	7.07	3.20	3.87
2. 公路	20.07	5.07	15.0
3. 农村道路	2.47	1.87	0.6
4. 民用机场	0.06	0.06	0
三、水利设施用地	3.33	1.0	2.33
总计	158.60	56.0	102.60

陕西省耕地动态平衡指标分解表

表3-1-3

(1997~2010)

单位：千公顷

区域	规划期间补充耕地			规划期间减少耕地			规划期间净增耕地
	增加合计	其中：整理复垦	土地开发	减少合计	其中：非农建设占用	生态退耕及灾毁	
全省	140.00	60.00	80.00	529.34	56.00	473.34	-389.34
西安市	10.00	6.33	3.67	18.20	9.00	9.20	-8.20
铜川市	4.66	3.33	1.33	6.33	3.00	3.33	-1.67
宝鸡市	15.00	9.00	6.00	40.67	7.34	33.33	-25.67
咸阳市	14.80	8.87	5.93	14.80	7.33	7.47	0
渭南市	13.33	7.33	6.00	19.33	6.00	13.33	-6.00
汉中市	12.00	4.00	8.00	57.34	4.00	53.34	-45.34

续 表

区域	规划期间补充耕地			规划期间减少耕地			规划期间净增耕地
	增加合计	其中：整理复垦	土地开发	减少合计	其中：非农建设占用	生态退耕及灾毁	
安康地区	10.67	4.00	6.67	103.33	3.33	100.00	-92.66
商洛地区	8.67	2.67	6.00	56.67	3.33	53.34	-48.00
延安市	10.67	6.67	4.00	104.67	4.67	100.00	-94.00
榆林地区	40.00	7.67	32.33	107.67	7.67	100.00	-67.67
杨凌示范区	0.20	0.13	0.07	0.33	0.33	—	-0.13

陕西省基本农田保护区规划表

表3-1-4

(1997~2010)

单位：千公顷

区域	耕地面积	基本农田保护面积	基本农田保护率(%)
全省	5140.47	4112.67	80.0
西安市	344.53	300.0	87.1
铜川市	97.67	93.33	95.6
宝鸡市	407.00	353.33	86.8
咸阳市	413.40	404.67	97.9
渭南市	645.20	613.33	95.1
汉中市	422.20	366.67	86.8
安康地区	510.00	366.67	71.9
商洛地区	276.73	233.33	84.3
延安市	848.93	546.66	64.4
榆林地区	1169.01	829.34	70.9
杨凌示范区	5.8	5.34	92.0

陕西省土地利用分区现状与规划表

表3-1-5

单位：千公顷

区域	年份	土地总面积	农用地	建设用地	未利用土地
陕西省	1996	20579.47	18442.34	883.99	1253.14
	2010	20579.47	18610.4	982.6	986.47
陕南秦巴山地区	1996	7021.73	6515.2	167.6	338.93
	2010	7021.73	6552.6	185.66	283.47
关中平原区	1996	5547.67	4437.47	518.66	591.54
	2010	5547.67	4493.2	561.47	493
陕北黄土高原区	1996	8010.07	7489.67	197.73	322.67
	2010	8010.07	7564.6	235.47	210

陕西省土地整理与开发复垦规划表

表3-1-6

(1997~2010)

单位：千公顷

项目 省、地(市)	规划整理开发复垦土地资源				土地整理、开发、复垦用途						
	小计	开发	整理	复垦	耕地	园地	林地	牧草地	居民点及 工矿用地	交通 用地	其他
全省	326.67	266.67	20	40	140	23.4	83.47	39.6	34.14	2.13	3.93
西安市	19.6	13.33	2.47	3.8	10	0.4	6.6	—	2.4	0.2	—
铜川市	5.4	2	1.2	2.2	4.66	0.07	0.6	—	0.07	—	—
宝鸡市	36	27	2.93	6.07	15	4.2	10	3.33	3.27	0.2	—
咸阳市	33.93	25.07	2.47	6.39	14.8	3.6	9.33	2.67	3.33	0.2	—
渭南市	32.8	25.6	2.27	4.93	13.33	0.33	12	4	2.94	0.2	—
汉中市	31.6	27.67	1.33	2.6	12	2.4	8.67	5.34	1.73	0.13	1.33
安康地区	24	20	1.6	2.4	10.67	1.93	6.67	2.66	0.27	0.13	1.67
商洛地区	26.2	23.47	1.13	1.6	8.67	3.8	8	3.33	2.2	0.2	—
延安市	32	25.26	2.07	4.67	10.67	3.67	12	3.33	1.07	0.33	0.93
榆林地区	84.94	77.2	2.47	5.27	40	3	9.6	14.94	16.86	0.54	—
杨凌示范区	0.2	0.07	0.06	0.07	0.2	—	—	—	—	—	—

规划图件包括土地利用现状图（1：50万）、土地利用总体规划图（1：50万）、土地利用分区图及基本农田保护分布图四种。

（二）地（市）级规划内容及成果

1. 内容

陕西省各地（市）级规划的内容一般包括：总结第一轮规划实施情况，分析辖区土地利用现状，指出土地利用的特点及存在的主要问题；按照保护耕地，严格控制非农业建设用地的指导思想，制定土地利用方针和目标，并且根据省级规划的要求，结合当地国民经济与社会发展计划目标，调整土地利用结构，分解下达各类用地指标、基本农田保护指标、各级城镇建设用地规模控制指标等；落实国家和省上重点建设项目用地布局；划分土地利用区，提出实施土地用途管制的措施；分析土地资源开发利用潜力，制定土地开发、复垦、整理指标和途径，并分解下达，最后拟定规划实施的政策和措施。

2. 成果

（1）文本·说明。包括以下三个方面内容：①修订（编制）规划的简要过程；②修订（编制）规划的指导思想、原则和任务；③若干具体问题的说明（包括上一轮规划的实施情况、主要经验教训、规划基础数据来源、重要规划指标和用地规模及布局调整依据、供选方案的可行性和效益评价、实施规划的条件及其他应该说明的事项）。

（2）规划图件。包括土地利用现状图（反映规划期土地利用现状）、土地利用总体规划图（反映规划期用地类型、土地利用分区、城市规模等级等。比例尺为1：10万～1：50万，一般为1：20万）、基本农田保护区分布图（反映基本农田保护区分布情况及建设预留地布局。比例尺为1：10万～1：50万，一般为1：20万）。

（三）县级规划的内容及成果

1. 内容

根据上级规划的要求，结合本县（区）国民经济与社会发展计划和土地资源特点，落实上级规划下达的各项土地利用指标；确定土地利用结构调整和布局方案，并将各项指标分解下达各乡镇，同时在上级规划关于土地用途分区原则指导下，会同农业、计划、城建、乡镇企业等部门划分土地用途区，重新划定城镇、村镇建设用地区、独立工矿区、乡镇企业园

区、基本农田保护区及国家和省上确定的重点建设项目用地区域，并确定各区用地规则，制定可行的用途管制措施，为农地和非农地实行专用许可提供依据；分析土地资源开发利用潜力，确定耕地后备资源开发、复垦及土地整理目标，并将指标分解到乡镇，并且编制县城所在地城乡结合部土地利用规划，界定建制镇发展范围。

2. 成果

(1) 规划文件。具体内容参照地（市）级规划文件要求。

(2) 规划图件。包括土地利用现状图（比例尺为1:2.5万~1:10万，一般为1:5万）、土地利用总体规划图（比例尺为1:2.5万~1:10万，一般为1:5万）、县城所在地城镇的城乡结合部土地利用详细规划图（比例尺为1:1万）及基本农田保护区分布图。

(四) 乡级规划的内容与成果

1. 内容

乡级规划属土地利用详细规划，是审批建设用地、实施土地用途管制的重要依据。乡级规划的主要任务是按照县级规划确定的土地用途管制等要求，将各类用地指标、规模、布局等分解到各村，并对应落实到具体地块和规划图上。具体内容包括：分解落实县级规划确定的各类用地指标，制作分解表，确定境内各集镇、农村居民点用地控制指标和布局，编制基本农田保护区、村镇用地区、乡镇企业园用地区、重点建设项目用地区、土地整理及土地复垦开发规划以及其他各类用地的规模和布局的乡级土地利用总体规划图（比例尺为1:1万）并且把分解下达到各村的各类用地指标，落实到图纸上。

2. 成果

乡级土地利用总体规划的成果为“两图”、“四表”。两图即土地利用现状图和土地利用总体规划图。四表即乡级土地利用总体规划表，各村土地利用指标分解表，各村镇居民点用地控制指标表，各村土地整理、土地复垦开发任务分配表。

三、规划的审批

根据国务院批准的《省级土地利用总体规划审查办法》和国土资源部关于加快各级土地利用总体规划审查报批工作的通知要求，为了规范陕西

省地、县级土地利用总体规划审查报批管理工作，提高规划审批工作的质量和效率，陕西省土地管理局草拟了《地、县级土地利用总体规划审查报批办法》，并于1999年6月15日向陕西省人民政府作了关于报送《地、县级土地利用总体规划审查报批办法》的请示。该办法中指出，陕西省土地管理局负责具体组织规划审查工作，经省政府有关部门研究提出审查意见后，报省人民政府审批。有关部门包括：省计划委员会、省经济贸易委员会、省农业厅、省林业厅、省水利厅、省建设厅、省交通厅等。审查批准程序有三。①申报。地（市）级规划由设区的市人民政府、地区行政公署审查同意后集中上报省政府，抄报省土地局。地（市）级规划上报材料包括设区的市人民政府、地区行政公署请示、规划文本及说明（有专题报告的同时报上专题报告）各30份，规划图件2份。县级规划上报材料包括规划文本、说明（有专题报告的同时报上专题报告）和设区的市人民政府、地区行政公署审查意见各30份，规划图件3份。②审查。地（市）级规划审查，在省土地管理局收到省政府交办的文件后，将地（市）级规划资料分送省政府有关部门征求意见，有关部门自收到审查规划征求意见之日起5日内，应将意见书面反馈省土地管理局规划处，逾期按无意见处理；有关部门对规划有较大意见分歧时，省土地管理局应组织有关各方进行协调。县级规划审查工作由省土地管理局办理。在规划审查过程中，省土地管理局在综合各方面意见的基础上，对规划进行全面、公正、客观的评价，并提出同意批准、原则批准、不予批准的意见。③批复。省土地管理局将综合审查意见和有关附件一并报省政府审批。凡属原则批准，但须进一步修改、补充、完善的规划，市、县（区）人民政府、地区行政公署在公布规划前应认真组织修改，并将修改后的规划报省土地管理局备案。凡属不予批准的规划，省政府可将规划退回报市、县（区）人民政府、地区行署，请其按要求修改完善后，另行上报。规划审查批复的时间一般不超过两个月。乡（镇）级土地利用总体规划的审查报批工作由地区行政公署、市人民政府参照该办法执行。

国土资源部于1999年对西安市土地利用总体规划进行了批复。2000年，陕西省人民政府对杨凌示范区、榆林地区及所辖各县（市）、汉中市及所辖各县（市）、安康地区及所辖各县（市）、渭南市及所辖各县（市）、咸阳市及所辖各县（市）、延安市及所辖各县（市）、铜川市及

所辖各县（市）、商洛地区及所辖各县（市）、西安市十区县、宝鸡市及所辖各县（市）的土地利用总体规划都进行了批复。

随着土地规划编制、审批工作的结束，2000年，陕西省国土资源厅下发了《关于评选土地利用规划优秀成果奖的通知》（陕土规发[2000]67号）文件，要求在各地（市）县级土地管理部门逐级推荐的基础上，评选土地利用规划优秀成果。

第二章 土地利用计划

第一节 体系建立

1986年3月，中共中央、国务院《关于加强土地管理，制止乱占耕地的通知》要求：“今后必须严格按照用地规划、用地计划和用地标准审批土地。”1987年，国家计委和国家土地管理局即下达了“1987年非农业建设占用耕地计划”，规定了国家建设、集体建设、农民个人建房（简称“三项建设”）占用耕地控制指标。1988年国家将非农业建设占用耕地计划纳入国家计划序列。1989年又在建设用地计划基础上增加“土地开发计划”。1991年增设“城镇国有土地出让计划”。1993年设立“开发区建设用地和土地使用权出让计划”。从此初步建立了以非农业建设用地、农业建设用地、土地使用出让用地和土地开发用地为主要内容的土地利用计划体系，各项建设占用耕地指标为指令性的，不得突破。

1999年新《土地管理法》实施后，因原计划体系已不适应耕地总量动态平衡和实行土地用途管理制度的要求，国土资源部决定，各地编制1999年土地利用年度计划时，要依照土地利用总体规划确定的规划目标和布局安排，将农用地转为建设用地、开垦未利用土地、进行土地整理和改善生态环境退耕还林、还牧、还湖等列入年度计划，并要求计划要落实占用耕地补偿制度。从此建立以耕地平衡表、农用地转用计划、生态退耕计划、土地开发整理计划和耕地占补挂钩计划为主要内容的新的土地利用计划体系。

1997年、1998年由于中央先后下令冻结非农业建设占用耕地两年，这期间国家没有下达年度土地利用计划，只在1998年初下达国家批准的重点建设、城镇中低收入家庭住房和安居工程等项目利用计划。

第二节 计划管理

根据《土地管理法》和《土地利用年度计划管理办法》的规定，陕西省土地利用年度计划主要是依据国民经济和社会发展规划、国家产业政策、各级土地利用总体规划、土地利用历史变化规律和未来土地利用的发展变化趋势等因素编制的。

土地利用年度计划的编制程序严格按照《土地利用年度计划管理办法》的要求进行。一般先由县级土地行政主管部门会同有关部门，按照部里和省上的统一要求，根据本县土地利用总体规划、国民经济和社会发展规划及土地利用的实际情况，提出下一年度的土地利用年度计划建议，经县级人民政府审查同意后，报市级土地行政主管部门，市土地行政主管部门会同有关部门综合平衡后，编制市级土地利用年度计划，报省国土资源厅。省厅在各地（市）和省级有关部门提出的土地利用年度计划建议的基础上，经综合平衡，编制全省土地利用年度计划建议，报国土资源部批准实施。

土地利用计划的编制采用自上而下、上下结合的方式。县级以上各级土地管理部门提出每年用地计划，经同级计划部门综合平衡后层层上报上级计划部门和土地管理部门，最后由国家土地管理局汇总，国家计委综合平衡后，将经批准的计划再层层分解下达至县级人民政府执行。1987年陕西省计委、土地管理局根据国家计划，编制了陕西省第一个非农业建设占用耕地计划，从此逐年编制年度土地利用计划。

新《土地管理法》实施之前，按照国家计委和国家土地局颁布的《建设用地区划管理办法》规定，国家先下达给陕西省土地利用计划指标，陕西省的土地利用计划首先层层分解到地（市），地（市）再分解到县（区）。《土地管理法》实施后，按照新的《土地利用年度计划管理办法》规定，结合陕西省的实际情况，土地利用计划下达调整为将计划指标分解下达到地（市），不下达到县（区），而且省上留有一部分机动指标，这样既有利于加强对土地利用计划执行情况的监管，又能保证国家一些不可预见的重点建设项目的落实。

“七五”期间，陕西省国民经济发展速度很快，非农建设用地急剧增

加。在此期间，全省非农业建设用地36 300公顷，年均7 250公顷。其中耕地32 060公顷，年均占用6 412公顷。全省开发整理土地面积20 470公顷，其中耕地16 200公顷，平均每年开发复垦土地4 094公顷，耕地3 240公顷。

1988~1990年陕西省土地利用计划及其执行情况，详见表3-2-1。“八五”期间，各项非农业建设占用土地29 885公顷，年均5 997公顷。其中占用耕地25 733公顷，年均占用5 146公顷。全省开发整理土地49 600公顷，其中耕地31 500公顷，平均每年开发整理土地9 920公顷，每年开发整理耕地6 300公顷。“九五”期间，按照中央11号文件的精神和新《土地管理法》的规定，全省土地管理工作以切实保护耕地为核心，深化土地使用制度改革，严格控制建设用地总量，积极开发整理土地资源，促进了经济建设的快速发展。五年间，全省各项建设占用土地29 998公顷，每年平均6 000公顷，其中占用耕地26 099公顷，每年平均5 220公顷。全省开发整理土地28 500公顷，每年平均开发整理土地5 700公顷，其中开发整理耕地27 460公顷，每年增加耕地5 492公顷。

陕西省土地利用计划及其执行情况

表3-2-1

(1988~1990)

单位：万亩

	一、非农建设用地面积				二、土地开发计划
	合计	其中：1. 国家建设用地面积	2. 乡（镇）村集体建设用地	3. 农村个人建房	
1988年计划	14	—	1.78	—	—
耕地	10.95	4.6	—	—	—
1988年实际	7.7911	2.4848	1.52	—	9.5
耕地	5.2542	1.9894	1.0615	4.2453	8.2
1989年计划	9	3.4	0.801	2.4638	—
耕地	7	2.8	0.9	4.7	—
1989年实际	5.82	1.44	0.7	3.5	9.22
耕地	3.98	1.07	1.27	3.11	7.63
1990年计划	9	3.4	1.02	1.89	10
耕地	7	3.8	0.9	4.7	8.5
1990年实际	5.5692	1.5501	0.7	3.5	11.5756
耕地	3.896	1.2868	1.0205	2.9986	8.4318

陕西省1991~1996年土地利用计划及其执行情况，见表3-2-2。1997~1998年由于中央先后下令冻结非农业建设占用耕地两年，这期间国家没有下达年度土地利用计划。1999年土地利用计划及其执行情况，见表3-2-3~表3-2-6。2000年土地利用计划及其执行情况，见表3-2-7和表3-2-8。

陕西省土地利用计划及其执行情况

表3-2-2

(1991~1996)

单位：万亩

	一、非农建设用地面积							
	合计	其中：1. 国家建设用地计划			2. 乡(镇)村集体建设	3. 农村个人建房用地计划		
		小计	其中：开发区建设新征用计划	土地使用权出让新征用计划				
1991年计划	9	3.4	—	—	0.9	4.7	7	10
耕地	7	2.8	—	—	0.7	3.5	5	8
1991年实际	6.2959	1.8188	—	—	2.1872	2.2899	2.0859	10.1108
耕地	4.3176	1.3818	—	—	1.4637	1.4721	1.9886	9.5783
1992年计划	8.2	3.4	—	—	0.8	0.4	2	10
耕地	6.4	2.8	—	—	0.6	0.3	1.5	8
1992年实际	4680	1713	933	23	1587	1380	1113	9.8
耕地	3767	1400	800	20	1400	967	813	7.5
1993年计划	9.3	4.2	—	—	1.5	3.6	2	10
耕地	6.9	3.3	—	—	1	2.6	1.5	8
1993年实际	4546	2202	134	34	1205	1139	1200	6800
耕地	4101	2101	134	34	1000	1000	1080	5333
1994年计划	5200	2267	334	467	533	2400	1300	6600
耕地	4000	1867	267	400	400	1733	1000	5300
1994年实际	3834	1389	—	634	1171	1274	1200	6667
耕地	2834	1062	—	394	1038	734	900	5333
1995年计划	4667	2400	400	676	800	1467	1334	6600
耕地	3600	1933	300	543	667	1000	1067	5600
1995年实际	2220	—	—	1648	655	9500	15500	99000
耕地	2080	—	—	1367	567	6350	120500	84000

续 表

	一、非农建设用地面积							
	合计	其中：1. 国家建设用地计划			2. 乡(镇)村集体建设	3. 农村个人建房用地计划		
		小计	其中：开发区建设新征用计划	土地使用权出让新征用计划				
1996年计划	4670	2500	—	700	850	1320	1300	6670
耕地	3400	1900	—	580	630	870	1000	5670
1996年实际	11.59	4.99	—	0.9	1.55	5.05	2.36	10.03
耕地	9.48	3.71	—	0.6	1.15	4.62	1.53	5.23

陕西省土地利用计划主要指标

表3-2-3

(1999)

单位：公顷、%

序号	项目	指标	比例
1	农用地转为建设用地	4400	100
	其中：耕地转为建设用地	3520	80
2	生态退耕	42134	
3	灾毁耕地(预测数)	7000	
4	开发整理增加耕地	10000	100
	其中：开发增加耕地	5000	50
	整理增加耕地	5000	50
5	耕地净增减	不含生态退耕	+6480
		含生态退耕	-35654

陕西省农用地转为建设用地计划

表3-2-4

(1999)

单位：公顷

序号	省、市(区)名	合计		国务院批准转用		省政府批准转用		授权地、市批准转用	
		小计	其中耕地	小计	其中耕地	小计	其中耕地	小计	其中耕地
0	全省	4400	3520	2190	1250	1810	1570	400	200
1	西安市	500	400	360	300	90	75	50	25
2	宝鸡市	370	300	180	140	135	130	55	30

续表

序号	省、市 (区)名	合计		国务院批准转用		省政府批准转用		授权地、市批准转用	
		小计	其中 耕地	小计	其中 耕地	小计	其中 耕地	小计	其中 耕地
3	咸阳市	400	333	160	130	175	173	65	30
4	渭南市	200	160	70	60	80	75	50	25
5	铜川市	300	266	100	80	180	175	20	8
6	延安市	360	300	180	140	145	140	35	20
7	榆林地区	360	300	180	140	145	140	35	20
8	汉中市	300	233	100	80	160	135	40	18
9	安康地区	220	186	70	50	125	122	25	14
10	商洛地区	160	133	90	80	45	43	25	10
11	杨凌示范区	40	33	—	—	40	33	—	—
12	开发区	500	466	300	280	200	186	—	—
13	其他	690	410	400	270	290	140	—	—

陕西省建设用地计划表

3-2-5

(1999)

单位：公顷

序号	省、市(区)名	合计	退耕还林	退耕还牧	退耕还湖
0	全省总计	42134	26580	15420	134
1	西安市	467	400	67	—
2	宝鸡市	5667	5667	—	—
3	咸阳市	467	433	34	—
4	渭南市	133	100	33	—
5	铜川市	67	47	20	—
6	延安市	11333	6667	4666	—
7	榆林地区	10000	4600	5333	67
8	汉中市	2667	2000	600	67
9	安康地区	6667	4667	2000	—
10	商洛地区	4666	2000	2666	—

陕西省开发整理（复垦）增加耕地计划

表3-2-6

(1999)

单位：公顷

序号	省、市（区）名	合计	开发增加耕地	整理增加耕地
0	全省	10000	5000	5000
1	西安市	550	100	450
2	宝鸡市	800	200	600
3	咸阳市	1000	100	900
4	渭南市	800	200	600
5	铜川市	183	50	133
6	延安市	1050	500	550
7	榆林地区	3450	2850	600
8	汉中市	1000	500	500
9	安康地区	800	400	400
10	商洛地区	367	100	267

陕西省建设用地计划表

表3-2-7

(1999)

单位：公顷

省、市 (区)名	建设用地计划		农用地转为建设用地计划								存量 (闲置) 土地利用 计划
			总计	其中 耕地	国务院批准转用		省政府批准转用				
	合计	其中 耕地			合计	其中 耕地	其中：授权地 市批准转用				
							小计	其中 耕地			
甲	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
全省总计	7600	6000	6880	6000	3640	3200	3240	2800	800	666	720
西安市	860	610	660	610	460	450	200	160	100	80	200
宝鸡市	540	380	440	380	220	200	220	180	700	80	100
咸阳市	540	380	440	380	210	200	230	180	700	80	100

续表

省、市 (区)名	建设用地计划		农用地转为建设用地计划								存量 (闲置) 土地利用 计划
			总计	其中 耕地	国务院批准转用		省政府批准转用				
	合计	其中 耕地			合计	其中 耕地	其中：授权地 市批准转用				
							小计	其中 耕地			
渭南市	410	300	350	300	180	160	170	140	90	70	60
铜川市	265	230	250	230	110	100	140	130	34	30	15
延安市	410	280	350	280	170	140	180	140	80	70	60
榆林市	490	380	440	380	180	160	260	220	80	70	50
汉中市	410	260	350	260	170	140	180	120	80	70	60
商洛市	320	200	290	200	140	100	150	700	60	50	30
杨凌示范区	95	90	90	90	40	40	50	50	6	6	5
省控指标	2900	2660	2900	2660	1600	1390	1300	1270			

陕西省土地开发整理增加耕地计划表

表3-2-8

(2000)

单位：公顷

省、市 (区)名	土地开发整理增加耕地计划				
	合计	开发增加耕地	整理增加耕地(含复垦)		
			合计	整理	复垦
甲	1	2	3	4	5
全省总计	7000	3500	3500	2000	1500
西安市	700	300	400	240	160
宝鸡市	720	280	440	260	180
咸阳市	720	280	440	230	210
渭南市	640	260	380	200	180
铜川市	280	80	200	100	100

续 表

省、市 (区)名	土地开发整理增加耕地计划				
	合计	开发增加耕地	整理增加耕地(含复垦)		
			合计	整理	复垦
延安市	600	230	370	190	180
榆林市	1770	1410	360	200	160
汉中市	580	240	340	200	140
安康市	500	220	280	180	100
商洛市	480	200	280	190	90
杨凌示范区	10	—	10	10	—

第三章 建设用地管理

第一节 国家建设用地管理

一、土地征收制度沿革

民国十七年（1928），国民政府工商部颁布了《土地征收法》，具体规定了征用土地原则、申请手续、地价评议和批准权限等，是民国第一部有关土地征用方面的法规。民国十九年（1930），国民政府颁布了《土地法》。民国二十四年（1935），又颁布了《土地法施行办法》，以上两法对土地征用都作了专章规定，从民国二十五年（1936）3月1日起施行。根据《土地法》规定，对私有土地收为公用，有征收和征用之别。征收指国家因公共事业需要征用土地时，由需用单位依照《土地法》之规定，向主管官署申请征收人民的私有土地，补偿其地价，核准机关为行政院和省政府。征用指战时军事上的紧急需要，由军政长官签发征用书，交付省行政长官转场所属当地官署，或送县长、区长、乡长。征用人民的私有土地不转移所有权，仅供暂时军事之用，事后返还。如有毁坏，即予赔偿。无论征收或征用，均含有强制性质，但政府对于所征收的土地，依照市价公平补偿。对于私人建房用地，或使用自有土地，或向他人购买，均不需办理审批手续。私人建房，只求生产生活方便，不讲究节约耕地。房屋建成后，须向政府有关部门缴纳契税后方可领取营业执照。私人之间，还可进行房地产交易。

新中国成立初期，在土地法规、规章中，最早提到土地征用的是上海市人民政府在1949年12月12日公布的《处理无主土地暂行办法》。1950年11月12日，政务院制定颁布了《城市郊区改革条例》，该条例第14条规定：“国家为市政建设及其他需要征用私人所有的农业土地时，须以适当

代价，或以相等之国有土地调换之。耕种该项土地的农民应给以适当的安置，并对其在该项土地上的生产投资（如凿井、植树等）及其他损失，予以公平合理的补偿。”

1953年，中国实施第一个五年计划，正式启动156项国家重点项目的建设。为了保证建设用地的需求，中央人民政府政务院于1953年12月5日公布了《国家建设征用土地办法》（以下简称《办法》）。随后，又颁布了《关于执行国家建设征用土地办法中的几个问题的综合答复》，使该《办法》得以完善。该《办法》是中华人民共和国第一部比较完整的土地征用法律制度。

1954年9月20日，第一届全国人民代表大会第一次会议通过了中华人民共和国第一部《宪法》，其中规定，国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或收归国有，为《办法》的实施提供了法律依据。

1957年10月18日，国务院全体会议第58次会议对《办法》进行了修订。1958年1月6日全国人大常委会第90次会议正式批准公布实施修订的《国家建设征用土地办法》。

1978年，中共十一届三中全会召开，中国的经济建设和发展逐渐复苏，城市发展以及各项基础设施建设的步伐不断加快，使得对建设用地需求呈现大幅度增长趋势，征地的数量也随之大幅度增加，人地矛盾突出，造成征地的难度逐渐加大；其次，农村家庭联产承包责任制的普遍实行，土地所有权和土地使用权相互分离。

1981年11月21日，陕西省政府颁布了《陕西省国家建设征用土地和农村建设用地管理试行办法》。办法强调各级人民政府要加强对建设用地的管理，一切建设用地都必须按规定的审批权限报批。并对征用和调拨土地的审批权限也作了具体规定，征用或调拨土地，由用地单位向所在县（市、区，以下同）民政部门（城市为城建部门，以下同）申请，并附送有关文件和总平面布置图。征用、调拨、收回征地而未用交给农民使用的土地，十亩以下的（含十亩），由县人民政府审核，行署（市人民政府）批准，报审民政局备案；十亩以上的，由省人民政府批准，征用蔬菜专业队的菜地（包括社队占用），一律报省人民政府批准。城乡建设，必须要贯彻节约用地的原则，全面规划，合理布局，尽量利用荒地、空地、劣

地，充分挖掘已经占用土地的潜力。城镇建设，要服从城镇规划，结合改造旧城区，适当提高建筑层数。任何单位和个人不能侵占城市和工矿区的菜地，必须占用时，要“先补后占”，占多少补多少，而集中成片的老菜地，应该划为保护区，不能占用。

1982年，国务院颁布了《国家建设征用土地条例》，第一次写进了节约土地是中国的国策，明确了各级土地管理部门是征地工作的主管机关，确立了土地管理部门的地位和作用。

1985年1月12日，陕西省人大常委会颁布了《陕西省国家建设征用土地和村镇建设房用地管理办法》，该办法规定，国家建设征用土地，必须按照《国家建设征用土地条例》第7条规定的程序，由县（市、区）人民政府统一组织办理征地手续，调拨国有土地、收回农民长期耕种的征地而未用土地，也按照这个程序办理。对统一征地的具体办法，省人民政府作了具体的规定。办法强调，合理利用土地，是所有用地单位和个人必须遵守的原则，城市建设要同改造旧城区结合起来，村镇建设应充分利用原有宅基地和空闲地，一切建设单位都要珍惜每寸土地。办法规定：“国家建设征用耕地三亩（不含菜地）、其他土地十亩以下，由县（市、区）人民政府批准”，“征用菜地五亩、耕地十亩、其他土地二十亩以下的，由地区行政公署（市人民政府）批准”，“征用耕地、园地一千亩以上，其他土地一万亩以上，由省人民政府审查，报国务院批准”。对有关征地补偿、安置的规定也进一步完善。

根据中国人多耕地少、后备资源不足的国情，还对土地审批权适当上收，规定“国家建设征用耕地一千亩以上，其他土地两千亩以上，由国务院批准”，“征用耕地三亩以下，其他土地十亩以下的，由县级人民政府批准”。同时，为控制新增建设用地，加强保护耕地，还采取了一些经济措施，如占用耕地要缴纳耕地占用税；占用菜地要缴纳新菜地开发建设基金等。《土地管理法》针对各种违法行为，分别作出处罚的规定，解决了过去无法可依和违法难究的问题。

1987年9月29日陕西省人民政府会议通过了《陕西省土地管理实施办法》，该办法指出国家建设和乡（镇）村建设用地，实行计划管理。县人民政府提出年度用地控制指标，计划部门综合平衡，逐级上报，经省人民政府审核，列入全省国民经济和社会发展规划。国家建设用地，由县以上

人民政府土地管理部门统一组织征用和划拨。而乡（镇）村企业、公共设施、公益事业建设需要使用土地的，必须经过乡（镇）人民政府审核后，向县人民政府土地管理部门提出用地申请。办法对奖罚情况也作了详细规定。

1990年，城镇国有土地使用制度实行改革，所有权和使用权分离。5月19日，国务院颁布了《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》，自此国家开始实行城镇国有土地使用权出让、转让制度。条例规定取得土地使用权的土地使用者，其使用权在使用年限内可以转让、出租、抵押或者用于其他经济活动，并且对土地使用权的出让、转让、出租、抵押、终止及划拨都作了具体规定。土地使用权的出让可以采取协议、招标、拍卖三种方式，最高年限为：居住用地70年；工业用地50年；教育、科技、文化、卫生、体育用地50年；商业、旅游、娱乐用地40年；综合或者其他用地50年。而土地使用者通过转让方式取得的土地使用权，其使用年限为土地使用权出让合同规定的使用年限减去原土地使用者已使用年限后的剩余年限。

1990年8月24日，陕西省第七届人大常委会第十六次会议通过了《陕西省土地管理实施办法》修正案；1994年1月10日，陕西省第八届人大常委会第七次会议通过了《陕西省国有土地使用权出让和转让办法》，在国务院《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》规定的基础上，增加了协议、招标、拍卖出让的具体程序，对陕西省国有土地使用权的转让、出租、抵押等其他内容都作了详细规定。

2000年9月1日，陕西省人民政府办公厅向陕西省各市、县（区）人民政府，各地区行政公署，陕西省人民政府各工作部门、各直属机构发出了《陕西省人民政府关于重点建设项目实行统一征地问题的通知》（陕政发[2000]39号）。该通知指出实行统一征地的工作，由各级政府土地行政主管部门组织实施。凡国家和省上确定的重点建设项目，要在土地利用总体规划确定的城市建设用地地区内选址建设的，由省国土资源厅负责组织地（市）、县土地行政主管部门实施统一征地。国家和省上确定的重点建设项目，需要在土地利用总体规划确定的建设用地外单独选址及跨地区建设的项目，由省国土资源厅直接实施统一征地，各地（市）、县予以配合支持。

国家和省上确定的重点建设项目一经批准，建设用地单位应及时将项目建设用地的数量质量、四至范围、土地权属关系等有关资料报送被征地所在地的县级政府，并提出用地申请，同时抄送省国土资源厅和有关地（市）土地行政主管部门。省国土资源厅应及时组织地（市）、县土地行政主管部门调查摸底，确定征地补偿标准，拟定征用土地方案和征地补偿方案，及时办理农用地转用征用的报批工作。对于急需开工用地的建设项目，省国土资源厅收到地（市）、县土地行政主管部门用地报批文件后，根据项目建设用地的实际需要，按法定程序及时上报省政府审批，或由省政府转报国务院审批。

二、建设用地审查报批管理

（一）新中国成立初期和农业合作化时期

1. 征（拨）程序

中华人民共和国成立后，50年代初土地征（拨）程序较为简单，即国家建设需要占用私人所有的农业土地时，由政府负责收买或征购，并给予产权人适当补偿，或以相等国有土地调换之，然后划拨给用地单位无偿使用。

1953年，《国家建设征用土地办法》颁布后，陕西省根据《办法》规定实施征（拨）工作，程序为：用地单位本着节约用地原则，编写《征用土地计划书》，计划书中应详细说明用地的属境、位置（附图说明）和数量，用地所涉及的户数和人口数，地上的附着物和农作物，以及对土地被征用者的补偿安置计划，并征求所在地（市）、县人民委员会的意见；然后将征用土地计划书连同所在地（市）、县人民委员会意见书，报请其业务系统的上级领导机关审批；最后依据其上级领导机关批准文件，转请市、县人民委员会核准公布征用。属市、县批准权限的，报省备案；省以上批准权限的，由市、县提出意见书，用地单位直接向省报请。征用土地被批准后，实施补偿兑现，并将该项土地划拨给用地单位无偿使用。

1955年11月6日，中央人民政府内务部《关于国家建设征用土地办法中几个问题的第二次综合答复》规定，国家机关、企业、学校因建设需要申请征用的土地中如涉及国家其他机关、企业、学校已使用的土地及地主房屋时，申请单位应事先同原使用单位取得协议并把该协议作为征用土地计

划书附件，同时提交审批的机关。

1958年1月6日，全国人大常委会批准公布实施新修订的《国家建设征用土地办法》，新《办法》对征地程序和内容作了部分调整，其具体规定是，征用土地，首先由批准本项初步设计的机关，本着节约用地的原则，负责批准用地的数量，然后由用地单位根据用地数量向所在地的市或县人民委员会提出征用土地申请书（注明属境、位置、用途和拟批准的用途、用地数量、动迁户数以及施工时间等），并附下列材料：①对被用土地者的补偿安置计划，以及对使用国有、公有土地单位的协商意见；②建筑工程初步设计的批准文件（附平面布置图）；③属于地（市）级批准征（拨）的，由土地所在地的县市人民委员会提出的意见书；属县级批准征（拨）的，由人民公社提出意见书。征（拨）土地被批准后，实施补偿兑现，并将该项土地划拨给用地单位无偿使用。

2. 审批权限

1953年以前，除铁路、公路、机场等大中型建设项目使用土地经省以上人民政府批准外，其余的建设用地均由当地人民政府批准。

1954~1957年期间，执行1953年12月5日中央人民政府政务院首次颁布的《国家建设征用土地办法》规定的审批权限：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定，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，由大行政区行政委员会批准；用地不足5 000亩而在1 000亩以上者或者迁移居民不足300户而在50户以上者，由省（市）人民政府批准；用地不足1 000亩或迁移居民不足15户者，由县人民政府批准。国防建设工程，无论大小经中央人民政府人民革命军事委员会、大军区或省军区核定，移送政务院或地方人民政府批准。

1958年1月6日，国务院公布的《国家建设用地办法》对原来的审批权限作了修订，规定征用土地须由有权批准本项建设工程初步设计的机关负责批准用地的数量，由用地单位向所在地的省级人民委员会申请核拨。凡征用土地3 000亩以上（包括3 000亩在内）和迁移居民300户以上（包括300户在内），须经省人民委员会批准核拨；征用土地3 000亩以下、300亩以上和迁移居民300户以下、30户以上的，须经市人民委员会批准，并报省备案；征用土地在300亩以下和迁移居民30户以下的，可以向土地所在地的县

（或市区）人民委员会申请核拨，报市备案。

1962年，国务院规定将国家建设征用土地的审批权集中收归省级人民委员会掌握。这种高度集中审批的办法一直使用到1964年7月，国务院下发了《关于国家建设征用土地审批权限适当下放的通知》，该通知规定，征用土地十亩以下和迁移居民五户以下的（不包括水利、水电工程移民）可分别城市和农村、城市的近郊和远郊以及土地好坏等情况，将审批权适当下放，至于在这一规定权限内具体下放几亩、几户，下放到乡、州还是县、市，请各省、自治区、直辖市自行确定后报内务部备案。

（二）改革开放以后的审查报批

1990年国务院颁布了《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》后，城镇建设用地所有权和使用权分离，自此国家开始实行城镇国有土地使用权出让、转让、出租、抵押制度。

改革开放后建设用地的审查报批在各个时期都各不相同。1981年11月21日陕西省政府颁布了《陕西省国家建设征用土地和农村建设用地管理试行办法》。该办法指出对国家建设占用集体所有的土地时，要办理征地手续；占用国有土地时，办理调拨手续。征用或调拨土地，由用地单位向所在县（市、区，以下同）民政部门（城市为城建部门，以下同）申请，并附送有关文件和总平面布置图。征用、调拨、收回征地而未用交给农民使用的土地，十亩以下的（含十亩），由县人民政府审核，行署（市人民政府）批准，报审民政局备案；十亩以上的，由省人民政府批准，征用蔬菜专业队的菜地（包括社队占用），一律报省人民政府批准。高压输电线、通讯线杆基和埋设测量标志需要征地、架线、埋设测量标志、进行地质勘探等临时用地，由当地县人民政府批准。建设用地内的青苗不允许铲毁，如果确实需要铲毁，应当按用地审批权限报批。国有农场、林场、牧场、渔场进行基本建设需要占用耕地的，要经主管部门审核，按审核批准权限报批。国家单位征用长期不进行基建的土地，超过两年的，县以上人民政府可以调拨给其他建设单位使用，或者暂借给生产队耕种，借给生产队耕种的，国家需要收回时，不再付给补偿费和安置费。

1982年国务院颁布了《国家建设征用土地条例》，对土地征（拨）程序作了具体规定。①申请选址。用地单位持经批准的项目设计计划任务书或上级主管机关的有关证明文件，向拟征地所在地的县、市土地管理机关

申请，经县、市人民政府审查同意后，进行选址。在城市规划区范围内的选址，还应当取得城市规划管理部门的同意。②协商征地数量和补偿、安置方案。建设地址选定后，由所在地的县、市土地管理机关组织用地单位、被征地单位以及有关单位，商定预计征用的土地面积和补偿、安置方案，签订初步协议。③核定用地面积。建设项目的初步设计经批准后，用地单位持有关批准文件和总平面布置图或建设用地图，向所在地的县、市土地管理机关正式申报建设用地面积，按本条例规定的权限经县、市以上人民政府审批核定后，在土地管理机关的主持下，由用地单位与被征地单位签订协议。④划拨土地。征地申请经批准后，由所在地的县、市土地管理机关根据计划建设进度一次或分期划拨土地，并督促被征地单位按时移交土地。

国家建设用地的呈报审批，要求报件齐备，主要包括以下内容：土地管理部门的审查意见和建设用地审批表；建设用地单位的用地申请报告；建设项目批准文件；项目初设批准文件或文字说明；资金来源证明；地理位置图和平面布置图；补偿、安置协议书；建设项目在城镇规划区内的，要有城建规划部门的《选址意见书》和《规划用地许可证》；对环境有影响的项目，要有环保部门的“环评”批准文件；有土地复垦任务的项目，需附土地复垦方案；征占草场、林地的项目，要有畜牧、林业部门的意见书；由自治区和国务院审批的大中型项目用地，需要具备资质的咨询机构编制的咨询报告。

1985年1月12日，陕西省人大常委会颁布了《陕西省国家建设征用土地和村镇建设房用地管理办法》，该办法规定征用国家用地的审批权限为：①征用耕地三亩（不含菜地）、其他土地十亩以下，由县（市、区）人民政府批准；②征用菜地五亩、耕地十亩、其他土地二十亩以下的，由地区行政公署（市人民政府）批准；③征用西安市城区和郊区土地，由市人民政府审查，报省人民政府批准；④征用土地面积超过以上审批限额的，由省人民政府批准；⑤征用耕地、园地一千亩以上，其他土地一万亩以上，由省人民政府审查，报国务院批准。

1989年《国务院关于出让国有土地使用权批准权限的通知》针对各地在出让国有土地使用权批准权限上出现的混乱现象，指出政府对有偿出让国有土地使用权的批准权限，应与行政划拨国有土地使用权的批准权限相

同，按照《中华人民共和国土地管理法》中关于国家建设用地审批权限的规定，出让国有土地使用权的批准权限为：耕地一千亩以上、其他土地两千亩以上的，由国务院批准；耕地三亩以下、其他土地十亩以下的，由县级人民政府批准；省辖市、自治州人民政府的批准权限，由省、自治区人民代表大会常务委员会决定。

1999年1月1日，新修订的《土地管理法》开始实施。新《土地管理法》以耕地保护为核心，以土地利用总体规划为“龙头”，实行严格的用途管制制度，对农用地转用、土地征用实行严格的审查报批程序。国土资源部为加强土地管理，规范建设用地审查报批工作，根据新《土地管理法》及其“实施条例”，于1999年3月2日第3号令颁布《建设用地审查报批管理办法》，并于2000年7月17日下发了《关于报国务院批准的建设用地审查报批工作有关问题的通知》。国土资源部制定的行业规章和规范性文件，对城镇土地利用总体规划确定的建设用地范围之外（以下简称“圈外”）单独选址项目建设用地的审查报批程序；对城镇土地利用总体规划确定的建设用地范围之内（以下简称“圈内”）分批次申请用地报批程序；对“圈内”具体建设项目用地报批程序等，都作了具体详细规定。新《土地管理法》，变限额审批为用途管制，规定“建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续”、“省、自治区、直辖市人民政府批准的道路、管线工程和大型基础设施建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，由国务院批准”、“在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规划范围内，为实施该规划将农用地转为建设用地的，按土地利用年度计划分批次由原批准土地利用总体规划的机关批准。在已批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地可由市、县人民政府批准”。上两项规定以外的建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准。

陕西省从2000年开始着手制定本省的建设项目用地预审管理办法，首先在分析全省的建设项目立项和建设用地审批工作，参照其他省、市管理办法的基础上，拟订了陕西省《建设项目用地预审管理办法》（征求意见稿），将征求意见稿提交到省级有关部门和厅内有关处室广泛征求意见，七易其稿，形成了讨论稿，拟提交厅务会议研究审议通过。

在国家和陕西省《建设项目用地预审管理办法》出台前，陕西省采取

受理预申报件和制定预审办法同步进行的办法开展全省建设项目用地预审工作。在国家的《办法》出台后，陕西省各级土地行政主管部门都按照《办法》的规定，在建设项目可行性研究阶段，根据土地利用总体规划、土地利用年度计划、土地供应政策等对建设项目中有关土地利用方面的内容进行审查。对于符合土地利用总体规划、国家产业政策、土地供应政策和建设用地标准的建设项目，通过用地预审；对于不符合条件的建设项目，不予通过用地预审，土地管理部门不办理项目用地审批手续。对于国家和省上确定的能源、交通、水利、矿山、军事设施等未纳入土地利用总体规划的重点建设工程项目，但符合立项条件的，通过用地预审，同时提出规划修改意见。陕西省1990~2000年建设用地审批情况，见表3-3-1。

陕西省建设用地审批情况一览表

表3-3-1

(1990~2000)

单位：公顷

年 份	合 计		国务院批准		省级政府批准	
	建设用地	其中：耕地	建设用地	其中：耕地	建设用地	其中：耕地
1990	1616.9	1101.5	108.2	97.5	1508.7	1004.0
1991	3495	2811	121	113	955	837
1992	3197	2644	—	—	1081	922
1993	2933	1960	—	—	658	537
1994	3814	2359	407	387	574	444
1995	6294	2598	—	—	338	245
1996	2358	1177	—	—	599	418
1999	1616.9	1101.5	108.2	97.5	1508.7	1004.0
2000	3495	2811	121	113	955	837

注：1997年、1998年国家连续两年冻结建设用地，故无数字。

二、划拨用地

中华人民共和国成立后，在计划经济体制下的建设用地，由于一直沿用行政划拨供地制度，故土地使用权长期处于无偿、无期、无流动的状态。20世纪80年代，随着改革开放，经济体制改革的需要，1988年12月29

日，第七届全国人大常委会第五次会议决定修改《土地管理法》，新增加“国家依法实行国有土地有偿使用制度”条款。从此，拉开了土地使用制度改革序幕，对划拨土地使用权的审批也进行了初步限制。

1990年以前中国建设用地征用都是由用地单位申请并在规定权限内经县、市以上人民政府审批核定后，由所在地的县、市土地管理机关根据计划建设进度一次或分期划拨土地。1990年国务院颁布了《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》后，城镇建设用地所有权和使用权分离，自此国家开始实行城镇国有土地使用权出让、转让、出租、抵押制度。为了贯彻实施《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》，加强对划拨土地使用权的管理，国家土地管理局制定了《划拨土地使用权管理暂行办法》并于1992年3月8日发布实施。该办法规定，土地使用者需要转让、出租、抵押土地使用权的，必须持国有土地使用证以及地上建筑、其他附着物产权证明等合法证件，向所在地（市）、县人民政府土地管理部门提出书面申请。市、县人民政府土地管理部门应当在接到转让、出租、抵押土地使用权书面申请书之日起十五日内给予回复。市、县人民政府土地管理部门与申请人经过协商后，签订土地使用权出让合同。土地使用权转让、出租、抵押行为的双方当事人应当依照有关法律、法规和土地使用权出让合同的规定，签订土地使用权转让、租赁、抵押合同。土地使用者应当在土地使用权出让合同签订后六十日内，向所在地（市）、县人民政府交付土地使用权出让金，到市、县人民政府土地管理部门办理土地使用权出让登记手续。双方当事人应当在办理土地使用权出让登记手续后十五日内，到所在地（市）、县人民政府土地管理部门办理土地使用权转让、出租、抵押登记手续。

为贯彻执行《划拨土地使用权管理暂行办法》，加强对划拨土地使用权的管理，国家土地管理局又作了关于划拨土地使用权补办出让手续及办理土地登记程序的通知，详细程序有五。

(1) 申请。土地使用者持有关证件，向土地所在地（市）、县土地管理部门提出划拨土地使用权补办出让手续及办理土地登记申请，填写《划拨土地使用权补办出让手续及办理土地登记申请审批表》（简称《申请审批表》）。申请补办划拨土地使用权出让手续应具备以下条件：①土地使用者为公司、企业、其他经济组织和个人；②领有国有土地使用证；③具

有合法的地上建筑物、其他附着物产权证明；④经济组织外的其他组织需要补办出让手续，须经过其上级主管部门批准。

申请补办出让手续应报送的主要材料有：①土地使用者的《申请审批表》，经济组织外的其他组织，须附其上级主管部门的批准文件；②《国有土地使用证》；③土地建筑物、其他附着物的合法产权证明；④对于已经发生划拨土地使用权转让、出租、抵押行为而补办出让手续的，还须提交所在地（市）、县土地管理部门的处理意见和土地使用权转让、租赁、抵押合同；⑤补办出让手续后需要改变土地用途的，须附城市规划部门的审查意见。

《申请审批表》的内容及使用方法。《申请审批表》是以划拨土地使用权补办出让手续申请、审查和办理土地登记申请、审核为一体的形式。其内容包括：土地使用者申请、补办出让手续审查及办理土地登记审核三部分。土地使用者申请的内容由土地使用者填写，这部分内容不仅是土地使用者补办土地使用权出让手续的申请，也是补办出让手续申请审查同意后，土地使用者办理土地登记的申请。土地登记申请既可是单一的出让登记申请，也可是登记与转让、出租或抵押登记的双重申请。出让登记申请成立的条件是土地使用者缴纳全部出让金；出让登记与转让、出租或抵押登记双重申请成立是在土地使用者缴纳出让金前已签订转让、租赁或抵押合同，并且土地使用权受让人、承租人或抵押权人在土地使用者缴纳全部出让金的同时向市、县土地管理部门提出转让、出租或抵押登记申请。补办出让手续审查和办理登记审核的内容由土地管理部门在程序第二阶段和第五阶段的土地登记中填写。

(2) 审查。市、县土地管理部门对土地使用者的申请进行审查，在《申请审批表》上签署审核意见并在十五日内以书面形式函告土地使用者。

(3) 签订土地使用权出让合同。市、县土地管理部门审查同意补办出让手续后，与土地使用者签订土地使用权出让合同。

(4) 缴纳土地使用权出让金。在土地使用权出让合同签订后六十日内或在土地使用权出让合同约定付款期限内，土地使用者向土地所在地（市）、县土地管理部门缴纳土地使用权出让金。

(5) 办理土地登记。土地使用者缴纳全部出让金后，土地管理部门直

接办理土地使用权出让登记。使用者在缴纳出让金并已签订土地使用权转让、租赁、抵押合同的，土地管理部门可同时办理土地使用权出让登记与土地使用权转让、出租或抵押登记。

1994年7月5日颁布的《中华人民共和国城市房地产管理法》明确规定，下列建设用地的土地使用权，确属必须的，可以由县级以上人民政府依法批准划拨：第一，国家机关用地和军事用地；第二，城市基础设施用地和公益事业用地；第三，国家重点扶持的能源、交通、水利等项目用地；第四，法律、行政法规规定的其他用地。1999年1月1日起施行的新《土地管理法》，重申了上述规定。为了便于操作，随后，国土资源部颁发了详细的《划拨用地目录》。为促进国有经济布局战略调整，有效制止盲目、低水平重复建设浪费土地资源，国土资源部和国家经贸委根据法律规定及国家产业政策，联合制定《限制供地项目目录》和《禁止供地项目目录》，并于1999年10月14日发布实施。按照《限制供地项目目录》限制提供建设用地的范围是：对须在全国范围内统筹规划布点的，涉及国防安全和国家利益的，生产能力过剩需总量控制的，大量损毁土地资源或以土壤为生产原料的，需要低于国家规定地价出让、出租土地的，按照法律法规规定限制的其他项目，由省、自治区、直辖市土地行政主管部门采取有效措施，对其供地进行严格的监督管理和指导。凡列入《禁止供地项目目录》的建设项目，在禁止期限内，土地行政主管部门不得受理其建设项目用地报件，各级人民政府不得批准提供建设用地。对未经国土资源部许可或不符合省、自治区、直辖市土地行政主管部门有关规定向限制供地项目提供建设用地的，国土资源部可责成地方政府收回用地批准文件。

第二节 乡（镇）村建设用地管理

一、《土地管理法》实施以前的管理办法

（一）1982年以前的管理

1981年，随着农村经济形势的好转，出现了农村建房热。国务院针对农村建房和兴办社队企业乱占滥用耕地的严重现象，发出了《关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》，要求各级政府必须予以高度重视，立即采

取有效措施予以制止。《通知》提出了五条措施，其主要内容有五。第一，要向农村广大干部、群众进行广泛深入的宣传教育，反复说明在中国节约用地是一项具有战略意义的措施。要教育农村干部、社员正确处理个人和集体的关系、眼前利益和长远利益的关系，顾全大局，维护集体利益，保护耕地，节约用地，决不允许任何个人和单位乱占滥用耕地。第二，农村建房用地，必须统一规划，合理布局，节约用地。农村社队要因地制宜，搞好建房规划，充分利用山坡、荒地和闲置宅基地，尽量不占耕地。有的社队受自然条件限制，确实需要动用耕地建房时，要经过批准。具体审批办法，由各地政府按实际情况制定。第三，必须重申，农村社队的土地都归集体所有，分配给社员的宅基地、自留地（自留山）和承包的耕地，社员只有使用权，不准在承包地和自留地上建房、葬坟、开矿、烧砖瓦等。第四，要逐步改革农房建筑材料，减少打坯、烧砖、取土用地。第五，各级政府对农民建房和社队企业占地情况，要进行一次清查。对于任意侵占耕地建房，不经批准强行占地以及建房占地过多的，要严肃处理。对社队企业占而不用的土地，要责令退出。

（二）实施《村镇建房用地管理条例》期间的管理

1982年2月13日，国务院发布《村镇建房用地管理条例》（以下简称《条例》），这是中华人民共和国成立以来第一部规范村镇建设用地行为的法规。《条例》共有五章25条，对村镇建房用地的原则、对象、规划、标准、审批、奖惩等作出了规定。

1. 用地原则

村镇建房必须统一规划、节约用地，凡能利用荒地的，不得占用耕地；凡能利用坡地、薄地的，不得占用平地、好地、园地；凡能就地改造的，应充分利用原有的宅基地和村镇空闲地。

2. 适用对象

在村镇内，个人建房和社队企业、事业单位建设用地，都应按照本条例规定，办理申请、审查、批准的手续。

3. 统一规划

村镇建房，应在村镇规划的统一指导下，有计划地进行。村镇规划，应按照因地制宜、节约用地、有利生产、方便生活、合乎卫生、绿化环境的要求，合理安排社员的宅基地和公共建筑、生产建筑、公用设施、场

院、道路、绿化等用地。

村庄规划由生产大队制定，集镇规划由公社制定，经社员代表大会或社员大会讨论通过后，分别报公社管理委员会或县级人民政府批准。

4. 用地标准

村镇个人建房用地，由省级人民政府根据山区、丘陵、平原、牧区、城郊、集镇等不同情况，分别规定用地限额。县级人民政府根据省级人民政府规定的用地限额，结合当地的人均耕地、家庭副业、民族习俗、计划生育等情况，规定宅基地面积标准。

农村社队企业建设用地，必须严格控制。由省级社队企业主管部门根据不同行业和生产规模，分别规定用地限额，报省级人民政府批准后实行。

5. 审批制度

农村社员，回乡落户的离休、退休、退职职工和军人，回乡定居的华侨，建房需要宅基地的，应向所在生产大队申请，经社员大会讨论通过，生产大队审核同意，报乡社管理委员会批准；确实需要占用耕地、园地的，必须报经县级人民政府批准。出卖、出租房屋的，不得再申请宅基地。

农村社队企业、事业单位申请建设用地，经社员代表大会通过后，报县级以上人民政府批准。省、地、县三级的具体审批权限，由省级人民政府作出规定。

社队企业、事业单位申请建设用地，必须送交县级以上业务主管机关批准的建设项目文件和建设项目占地平面图。占用本集体以外的土地，应附土地补偿协议书。有污染的建设项目，还须送交治理方案。

6. 奖惩规定

建设新村和改造旧村腾出耕地用于农业生产的，免征农业税3~7年。

未经批准擅自占用集体土地建房或进行建设的，限期将土地退回集体，并处以罚款。造成经济损失的，责令赔偿。

建房或建设用地超出批准数量的，批准后占而不用的，限期将土地退回集体。

出卖或出租建房用地的，限期将土地退回集体，没收全部所得款项，并处以罚款。

二、《土地管理法》实施以后的管理办法

1987年9月29日，陕西省人民政府通过了《陕西省土地管理实施办法》，指出，乡（镇）村企业、公共设施、公益事业建设需要使用土地的，必须持县以上人民政府批准的设计任务书和占地平面图、协议书、乡（镇）人民政府的审核意见，向县人民政府土地管理部门提出用地申请；农村承包经营户、个体工商户及个人合伙需要生产经营场地的，必须持县以上业务主管部门批准经营的文件及用地申请书，同被用地单位签订的协议书，经所在地乡（镇）人民政府审核，向县人民政府土地管理部门提出用地申请。

这两项的审批权限规定，征用耕地三亩（不含菜地）、其他土地十亩以下，由县（市、区）人民政府批准；征用菜地五亩、耕地十亩、其他土地二十亩以下的，由地区行政公署（市人民政府）批准；征用西安市城区和郊区土地，由市人民政府审查，报省人民政府批准；征用土地面积超过以上审批限额的，由省人民政府批准；征用耕地、园地一千亩以上，其他土地一万亩以上，由省人民政府审查，报国务院批准。

乡（镇）企业、事业单位建设用地补偿费标准为：乡（镇）企业单位占用耕地，每亩按年产值的三至四倍补偿；占用经济效益高的耕地，按该地年产值的四至五倍补偿；乡（镇）村公共设施、公益事业建设占用耕地，按该地年产值的二至三倍补偿；被占用土地上有青苗和附着物的，应向被占用土地单位支付青苗补偿费和附着物补偿费。村民、回乡落户的离休、退休、退职干部和工人、复员退伍军人，回乡定居的华侨修建住宅使用原有的宅基地、村内空闲地和其他土地的，经村民委员会审查，由乡（镇）人民政府审核，报县人民政府批准。

1999年1月1日，新修订的《土地管理法》开始实施。新《土地管理法》实行严格的用途管制制度，对乡（镇）村建设用地管理也作了严格规定。

（一）农村集体建设用地范围

新《土地管理法》第四十三条规定，任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡

(镇)村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。

(二) 农村集体建设用地使用原则

乡镇企业、乡(镇)村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡(镇)村建设,应当按照村庄和集镇规划,合理布局,综合开发,配套建设;建设用地,应当符合乡(镇)土地利用总体规划和土地利用年度计划。

(三) 农村集体建设用地审批

农村集体经济组织使用乡(镇)土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的,应当持有关批准文件,向县级以上地方人民政府土地行政主管部门提出申请,按照省、自治区、直辖市规定的批准权限,由县级以上地方人民政府批准。

乡(镇)村公共设施、公益事业建设,需要使用土地的,经乡(镇)人民政府审核,向县级以上地方人民政府土地行政主管部门提出申请,按照省、自治区、直辖市规定的批准权限,由县级以上地方人民政府批准。

(四) 农村村民宅基地标准

农村村民一户只能拥有一处宅基地,其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。农村村民建住宅,应当符合乡(镇)土地利用总体规划,并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地。农村村民住宅用地,经乡(镇)人民政府审核,由县级人民政府批准。

《陕西省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第三十三条规定,农村村民每户只能有一处宅基地,城市郊区每户不超过二分,川地、原地每户不超过三分,山地、丘陵每户不超过四分。

(五) 农村集体建设土地使用权的收回

1. 土地使用权收回的范围

- (1) 为乡(镇)村公共设施和公益事业建设,需要使用土地的;
- (2) 不按照批准的用途使用土地的;
- (3) 因撤销、迁移等原因而停止使用土地的。

2. 收回土地使用权的审批程序

由农村集体经济组织提出申请,并拟定收回方案,报原批准用地的人民政府批准,即可实施收回。

3. 收回补偿

仅对为乡（镇）村公共设施和公益事业建设需要收回土地使用权的，给予土地使用权人适当补偿。

第三节 其他建设用地管理

一、重点建设项目用地管理

2000年9月1日，陕西省人民政府办公厅向陕西省各市、县（区）人民政府，各地区行政公署，陕西省人民政府各工作部门、各直属机构发出了《陕西省人民政府关于重点建设项目实行统一征地问题的通知》（陕政发[2000]39号）。

（一）陕西省统一征地的范围

重点建设项目统一征地工作，由各级政府土地行政主管部门组织实施。凡国家和省上确定的重点建设项目，需要在土地利用总体规划确定的城市建设用地区内选址建设，由省国土资源厅负责组织地市、县土地行政主管部门实施统一征地。国家和省上确定的重点建设项目，需要在土地利用总体规划确定的建设用地区外单独选址建设，由省国土资源厅负责统一征地，各地（市）、县予以配合支持。

（二）统一征地的安置、补偿和造地

省国土资源厅和地（市）、县级政府实施统一征地，要严格按照国家土地管理法律、法规规定的补偿标准，确定征地补偿费用和安置办法。在确定征用土地补偿、安置费用时，要严格区分公益性用地和经营性用地的性质。对于能源、交通、水利、教育、科技、通信、城市基础设施等，法律规定以划拨用地方式供地的国家投资建设项目，其征地补偿、安置补助费可以按《土地管理法》规定补偿标准的下限执行。

省国土资源厅和地（市）、县土地行政主管部门在征地调查、补偿登记和实施工作中，要确保征用土地权属明晰、地类面积准确、附着物状况清楚。既要防止克扣、压低补偿费，损害农民利益，也要防止被征地的村组漫天要价、谎报地类、扩大面积或借征地之名“搭车收费”。依法维护用地单位、被征地村组群众的合法权益。各级政府要严格监管征地补偿、

拆迁补偿和安置补助等费用，专款专用，不得以任何理由截留、挪用。

国家和省上确定的重点建设项目、跨地（市）的线型工程的占补平衡，由省国土资源厅负责安排组织实施，造地费由省国土资源厅收取。

（三）征地程序

国家和省上确定的重点建设项目一经批准，建设用地单位应及时将项目建设用地的数量质量、四至范围、土地权属关系等有关资料报送被征地所在地的县级政府，并提出用地申请，同时抄送省国土资源厅和有关地（市）土地行政主管部门。省国土资源厅应及时组织地（市）、县土地行政主管部门调查摸底，确定征地补偿标准，拟定征用土地方案和征地补偿方案，及时办理农用地转用征用的批报工作。对于急需开工用地的建设项目，省国土资源厅收到地（市）、县土地行政主管部门用地报批文件后，根据项目建设用地的实际需要，按法定程序及时上报省政府审批，或由省政府转报国务院审批。

承担统一征地工作的各级土地行政主管部门，要增强工作透明度，对征用土地方案、征地补偿安置方案要以布告、公告等形式或通过新闻媒体公之于众，接受群众监督。

二、开发区用地

1994年1月10日，为了规范各类经济技术开发区的用地行为，陕西省人大通过公布了《陕西省经济技术开发区土地管理规定》，该规定适用于在陕西省设立的经济技术开发区和高新技术产业开发区（以下称开发区）内的土地管理。

该规定指出开发区管理委员会代表本级人民政府负责开发区内国有土地使用权的出让，按照节约用地的原则，对开发区的土地实行统一规划、统一征用、统一开发、统一出让、统一管理。开发区土地管理部门或者本级人民政府土地管理部门依法对土地使用权的出让、转让、出租、抵押、终止进行检查监督。

开发区土地使用权的出让，采取协议、招标、拍卖的方式进行。出让土地使用权，由土地管理部门（以下简称出让方）与土地使用者签订土地使用权出让合同。土地使用权出让合同应当载明出让土地的用途、年限、出让金数额、双方的权利义务和违约责任。土地使用者自出让合同签订之

日起10日内向出让方交付不少于出让金总额5%~10%的定金，自出让合同签订之日起60日内交付全部土地使用权出让金。逾期未支付出让金的，出让方有权解除合同，请求赔偿损失。同样，出让方未按合同提供土地使用权的，应退回定金，土地使用者也有权解除合同，请求赔偿损失。

土地使用者应自出让合同生效之日起六个月内开发建设。如不能按期开发建设的，应提前向开发区管理委员会申请批准延期；未经批准延期又不建设的，由土地管理部门收回土地使用权，注销土地使用证。转让、出租或者抵押土地使用权需交清全部出让金。转让土地使用权的，投入占总投资（不包括地价）20%以上的建设资金方可进行。土地使用权转让，原出让合同和有关登记文件中所规定的权利和义务随之转移，土地使用权出租或者抵押期间，原出让合同和有关登记文件中所规定的土地使用者的权利和义务，由出租人或者抵押人负责履行。土地使用权转让、抵押或者出租须签订转让合同、抵押合同或者出租合同。但是土地使用权转让合同、抵押合同和租赁合同，不得违反出让合同。通过转让取得土地使用权的年限，为原出让合同规定的使用年限减去已使用年限后的剩余年限。土地使用权抵押合同或出租合同存续期间，土地使用权不得再次抵押或出租。因出让、转让土地使用权或处分抵押物获得土地使用权的，需到土地管理部门办理土地使用权的过户登记，领取或者更换土地使用证。

土地使用者需改变土地使用用途的，须征得出让方同意，经土地管理部门和城市规划部门批准，重新签订土地使用权出让合同，调整土地使用权出让金，并到土地管理部门办理登记。

土地使用者转让土地使用权发生增值的，转让人应缴纳土地增值。

出让合同期满，开发区管理委员会就要无偿收回土地使用权及地上建筑物、附着物，同时注销土地使用证。而出让合同期满，土地使用者需要延长土地使用年限的，应在出让期满六个月前向开发区管理委员会提出申请，经批准后，续签土地使用权出让合同并重新支付出让金。

该规定对外商投资企业的规定，适用于外国企业在开发区的常驻代表机构和香港、澳门、台湾的投资者或者华侨在开发区投资举办的企业、常驻代表机构。

第四章 土地评价

第一节 城镇土地价格评估

一、城镇土地分等

城镇土地分等是根据国家土地管理局1989年颁布的《城镇土地分等定级规程（试行）》进行的，土地分等主要采取因素定级法。1989年西安市土地管理局按照国家土地管理局地籍司[1989]国土[籍定]字第19号文件《关于上报城镇土地分等定级工作情况的的通知》的要求，西安市税务部门根据税收的需要，对全市城镇土地进行了等级划分。主要依据交通便利程度、商业繁荣程度和据城镇中心的远近，对城市三区（新城、碑林区、莲湖区）和城郊三区（未央区、雁塔区、灞桥区）的土地划分为八个级别，市属六个县（户县、长安县、周至县、临潼县、高陵县、蓝田县）及地处远郊的阎良区，由各县、区税务部门依据西安市税务局划分土地定级的原则，对本县区的城镇土地自行划分等级。

1995年财政部、国家土地管理局、国家国有资产管理局对中国36个主要城市进行了分等，陕西省只涉及西安市，为三等。国土资源部于1999年发布的《关于印发〈新增建设用地土地有偿使用费收缴使用管理办法〉的通知》（财综字[1999]117号）文件对土地等别作了划分，陕西省部分如表3-4-1所示。

二、城镇土地定级与基准地价评估

1988年宪法修正案以根本大法的形式确立了“土地使用权可以依照法律的规定转让”。1990年，国务院发布的《城镇国有土地使用权有偿出让和转让暂行条例》，是中国土地使用制度的重大改革。从此，中国的土地

使用权从无偿、无限期、不流动开始向有偿、有期限、可以流转的方向发展。为适应这一形势的变化，陕西省土地局地籍地政处张启凡、王蓓、王文、丁志健等同志开始研究土地价格方面的问题，并率先在省内组织人员培训。先后共办6期，约600人系统学习马克思的地租地价理论和地价评估方法，通过考试，发给陕西省土地估价师资格证书，帮助他们持证上岗，开展土地价格评估工作。这些人员的工作，为当时开展的“清产核资”中的土地价格评估和土地资产处置发挥了重要作用，也为1994年以后每两年一次的国家土地估价师考试做好人力资源准备，这些人中的大部分都考取了国家土地估价师。1997年，经过充分的准备并报省民政厅批准，成立了陕西省土地估价师协会。估价师协会组织土地估价师参加继续再教育知识培训，完成国家规定的培训任务，规范估价机构的市场行为，提供高质量的估价报告。为帮助更多的人考取国家土地估价师资格，张启凡、刘瑜、王蓓等编写并出版了《地价评估与管理》一书（30余万字，张启凡主编，西安地图出版社，1998），为估价师学习提供了参考。到2000年，全省共有土地估价师300余名、土地估价机构30余家。

新增建设用地土地有偿使用费征收等别标准（陕西部分）

表3-4-1

等别	117号文件市、县名单
五等	西安市
七等	宝鸡市、咸阳市
八等	西安市临潼区、西安市阎良区
九等	铜川市、汉中市
十等	渭南市
十一等	延安市、安康地区、韩城市
十二等	榆林市、商州市、兴平市、华阴市、潼关县、三原县、华县、黄陵县、洛川县、留坝县、南郑县
十三等	户县、高陵县、长安县、周至县、蓝田县、白水县、富平县、大荔县、志丹县、甘泉县、富县、安塞县、宜川县、黄龙县、吴旗县、子长县、延长县、佛坪县、略阳县、子洲县、吴堡县、神木县、清涧县、绥德县、米脂县、佳县、府谷县、靖边县、横山县、柞水县、商南县、洛南县、镇安县、山阳县、宁陕县、平利县

续 表

等别	117号文件市、县名单
十四等	太白县、凤县、眉县、岐山县、宝鸡县、凤翔县、扶风县、礼泉县、泾阳县、长武县、武功县、澄城县、合阳县、延川县、勉县、城固县、洋县、西乡县、定边县、汉阴县、石泉县、镇坪县、旬阳县、白河县、岚皋县、紫阳县、
十五等	镇巴县、宁强县、蒲城县、乾县、宜君县、耀州区、旬邑县、淳化县、永寿县、彬县、麟游县、千阳县、陇县

1994年西安市在1989年划分土地等级的基础上，进行了地价更新，并第一次向社会公布了基准地价。其将全市国有土地分为九个级别，商业、居住、工业、科教文卫体育及其他用地五种用途，其中市中心一级地区的商业用地地价最高，达3 600~4 425元/平方米，九级山区的科教文卫体育用地地价最低，为16~25元/平方米。

到1998年，全省10个地（市）所在地及其大多数县城都有了基准地价或区片地价，地价水平在省内西安市最高。

1997~1999年西安市土地管理局又对全市国有土地定级和基准地价进行修订，修订后的基准地价经省政府批准，于2000年8月向社会公布实施。在这次修订中，将全市国有土地调整为12个级别，基准地价水平整体下调41%，其中商业、居住、工业、科教文卫和综合用地分别下调29%、40%、54%、48%和34%，最高价一级商业用地为每平方米3 300元，最低价十二级工业用地为每平方米22元。西安市公布的基准地价如表3-4-2所示。

西安市市区国有土地基准地价表

表3-4-2

(2000)

单位：元/平方米（万元/亩）

土地级别	商业、旅游娱乐用地	居住用地	工业用地	科学、教育、文化、卫生、体育用地	综合用地
1	3300 (220)	2610 (174)	1950 (130)	2265 (151)	2955 (197)
2	2535 (169)	2070 (138)	1560 (104)	1755 (117)	2310 (154)
3	1965 (131)	1620 (108)	1230 (82)	1350 (90)	1800 (120)

续 表

土地级别	商业、旅游 娱乐用地	居住用地	工业用地	科学、教育、 文化、卫生、 体育用地	综合用地
4	1470 (98)	1215 (81)	870 (58)	1020 (68)	1335 (89)
5	900 (60)	765 (51)	555 (37)	660 (44)	840 (56)
6	570 (38)	495 (33)	375 (25)	420 (28)	540 (36)
7	435 (29)	390 (26)	300 (20)	330 (22)	405 (27)
8	330 (22)	300 (20)	240 (16)	270 (18)	315 (21)
9	270 (18)	240 (16)	210 (14)	225 (15)	255 (17)
10	158 (10.5)	147 (9.8)	135 (9)	142 (9.5)	150 (10)
11	45 (3)	40 (2.7)	36 (2.4)	39 (2.6)	44 (2.9)
12	28 (1.9)	26 (1.7)	22 (1.5)	24 (1.6)	27 (1.8)

注：①商业用地含高档写字楼用地，居住用地含公寓和别墅用地，工业用地含仓储用地；

②交通用地基准地价参照工业用地基准地价，市政用地、公共建筑用地基准地价参照科教文卫体用地基准地价；

③十一、十二级基准地价不含土地开发费用。

第二节 耕地质量评等定级

一、组织实施

国家土地管理局虽然在1989年就内部下发了《农用土地分等定级规程〈征求意见稿〉》及《农用土地分等定级方案的总体设想》，但是一直没有下发规程。1992年，陕西省政府（省政府1982年8号文）决定，从1993年开始，在全省范围内开展“详查土地、核实地力、以亩计征、调整税负、合理负担”的工作。这项工作由土地部门牵头，财政、粮食、物价和农业

部门参加。此项工作从1992年启动，到1998年完成。

耕地质量评等定级定产工作在国内尚无先例，国家也没有技术规范。根据省政府的安排部署，在长安、眉县、大荔、勉县、横山等五个县进行试点。在各试点县政府和土地、财政等有关部门的大力支持下，到1993年上半年试点任务基本完成。总结试点经验，由张启凡、王文、包纪祥等编写了《耕地质量评价理论与实践》一书（张启凡主编，32万字，正式出版），供各县开展工作学习应用。制定了《陕西省耕地质量评等定级技术规程》和实施方案，并将试点结果和规程及其实施方案报省政府。陕西省政府办公厅1993年以陕政办发[1993]58号下发了《关于全面开展耕地质量评等定级定产工作的意见的通知》。通知要求由省财政厅、省土地管理局、省农业厅、省统计局抽调人员组成省耕地质量评等定级办公室，包括张启凡、王文、王蓓、王智才、刘惠荣等，办理日常工作，办公室聘请专家，黄自立、刘胤汉、叶树华、包纪祥、李生秀、侯相辅等组成技术组，加强指导，严格把关。办公室分三批安排各县开展工作，县级人民政府要由主管县长牵头，有关部门负责同志参加组成领导小组，抓好落实。各县的工作情况要在当年11月底以前书面报省耕地质量评等定级定产领导小组办公室备查。到1998年全省安排的县（区、市），都完成了任务，并通过省上验收。

这次耕地质量评等定级定产工作依据影响耕地质量的气候、地貌、土壤、农田基本建设情况和社会经济条件5大因素，13个参评因子，64个量化指标，把旱地划分为9等18级、水田划分为5等10级，等级质量在省内可比。在此基础上，通过对1982~1991年10年间粮食平均产量的调查，对一年一熟、一年两熟和两年三熟的地块的粮食产量分析，制定了全省各等级耕地亩常年产量标准。

截至1996年，已完成耕地质量评等定级的县区如下：

西安市的新城区、碑林区、莲湖区、灞桥区、未央区、雁塔区、阎良区、长安县、临潼区、蓝田县、周至县、户县、高陵县；

宝鸡市的渭滨区、金台区、凤翔县、岐山县、眉县、太白县、扶风县、陇县、陈仓区、千阳县、麟游县、凤县；

咸阳市的秦都区、渭城区、兴平市、礼泉县、彬县、永寿县、三原县、泾阳县、乾县、长武县、旬邑县、淳化县、武功县；

铜川市的耀州区、王益区、印台区、宜君县；

杨陵区；

渭南市的华县、潼关县、大荔县、蒲城县、澄城县、白水县、富平县、韩城市、华阴市、合阳县、临渭区；

汉中的汉台区、南郑县、城固县、洋县、西乡县、勉县、宁强县、略阳县、镇巴县、留坝县、佛坪县；

商洛地区的商州区、商南县、洛南县、山阳县、镇安县、柞水县、丹凤县；

延安市的宝塔区、安塞县、甘泉县、富县、洛川县、吴起县、延长县、延川县、子长县、志丹县、宜川县、黄龙县、黄陵县；

榆林地区的榆阳区、神木县、府谷县、横山县、定边县。

未完成耕地质量评等定级的县区如下：

安康地区的汉阴县、石泉县、宁陕县、紫阳县、岚皋县、平利县、镇坪县、旬阳县、白河县、汉滨区；

榆林地区的靖边县、绥德县、米脂县、佳县、吴堡县、清涧县、子洲县。

二、技术路线

采用多因素综合评价法。

1. 评价单元：地块

地块的划分依据《陕西省耕地质量评等定级技术规程》（1993）。

2. 参评因素因子

陕西省采用统一的指标体系以及权重进行分等定级，地类分为旱地和水田。

旱地的评价体系包括5大评价因素，15个评价项目，89个评价指标（实质为一级因子的分级）。

五大因素是气候、地貌、土壤、农田设施和社会经济条件。气候因素指积温、降水量等；地貌因素指海拔高度、坡度、侵蚀等；土壤因素指土层厚度、质地、有机质含量、盐碱或湿害、污染等；农田设施条件指灌水状况、保水程度等；社会经济条件指位置、交通状况和区位等。

水田有四大评价因素（没有地貌），7个评价项目，28个评价指标。

四大因素是气候、土壤、农田设施和社会经济条件，因为水田一般都是平地，所以没有地貌因素。

相应的，将旱地分为9等18级，水田分为5等10级。每一个等里分两级。

工作的范围：陕西省所有的县市，都开展了此项工作，从1992年在5个县市试点，1993年全面铺开，1996年全部结束；最后验收的县占90%以上。

三、主要成果

1. 县级成果：已经完成的90个县（区）的成果包括三项

（1）图件

1：1万耕地质量等级分布图（纸制图、聚酯薄膜图）。此图是以1：1万分幅土地利用现状图为基础工作底图编绘的。这些图件绝大多数都在县一级土地管理部门保存。如西安市临潼区共有54幅、长安县有63幅。

（2）中间成果

分乡镇的《耕评定级调查等级表》，它是与1：1万的耕地质量等级分布图的分等单元一一对应的，每一个分等单元分等定级的要素属性都可以在此表中查出来。

（3）文字成果

《耕地质量评等定级定产技术报告》和《耕地质量评等定级定产工作报告》。

2. 省市级成果

由于受经费等诸多因素的限制，只有咸阳市等个别市进行了市级汇总，全省并没有汇总最终成果。

第五章 土地市场

第一节 土地市场立法

1980年以后，国家以收取土地使用税的形式开始土地有偿使用，但土地配置尚未引入市场机制。1987年深圳率先出让土地突破以后，四届全国人大修改《中华人民共和国宪法》，加上了“土地使用权可以依照法律的规定转让”条款。1990年国务院发布《城市国有土地使用权出让和转让暂行条例》和《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》，为中国土地市场的建立提供了法律依据。

1990年国务院发布《城市国有土地使用权出让和转让暂行条例》后，土地市场开始有法可依。1992年国家土地管理局又发布了《划拨土地使用权管理暂行办法》、《划拨土地使用权补办出让手续及办理土地登记程序的通知》，对几十年来国有企业、国家机关、学校、团体等单位通过无偿划拨取得的土地使用权进入市场加以规范。1994年国家土地管理局、国家体改委发布《股份有限公司土地使用权管理暂行规定》，1996年国家土地管理局、国家经贸委发布《国有大中型企业利用外资进行技术改造、划拨土地使用权处置管理试行办法》，1994年《城市房地产管理法》颁布，标志着土地市场发展进入一个新时期。

第二节 土地市场发育

一、一级市场的发育

一级市场主要以划拨和出让的方式供地。1992年，陕西省共划拨土地17 515宗，划拨土地面积1 602公顷。1993年以后，划拨土地使用权面积整

体呈下降趋势，1994年为2 733宗，划拨面积为570公顷，到2000年又大幅上升，共划拨土地4 301宗，划拨面积为13 600.07公顷，是1992年的8倍。

除划拨土地外，1992年共出让土地50宗、拍卖土地3宗，出让土地面积29公顷，出让收入1 700万元。1993年以后，以出让方式供应的土地面积逐年大度增加，1993年为841宗，出让面积353公顷，出让收入12 441万元，到了2000年，出让土地宗数1 540宗，其中协议1 334宗、招标34宗、拍卖193宗，出让面积3 393.7公顷，出让收入达到了51 075.6万元，是1992年的30多倍。

陕西省一级土地市场供地情况表

表3-5-1 (1992~2000) 单位：宗、公顷、万元

年份	划拨土地面积		土地出让数				出让面积	土地有偿 出让收入
	地块	面积	合计	协议	招标	拍卖		
	宗	公顷	宗	宗	宗	宗	公顷	万元
1992	17515	1602	53	50	—	3	29	1700.0
1993	2086	1201	841	822	—	19	353	12441.0
1994	2733	570	2204	2038	—	166	634	23496.0
1995	1559	1621	3888	3840	4	44	705	38868.0
1996	4129	617	1654	1603	—	51	602	31042.0
1997	5007	1043	1482	1368	—	114	468	36022.0
1998	125	584	2119	2077	12	19	1285	89787.2
1999	—	—	2406	1890	5	511	1589.2	106035.5
2000	4301	13600	1540	1334	13	193	3393.7	51075.6
合计	2733	570	16187	15022	34	1120	9058.9	390467.3

资料来源：1992~2000年陕西省土地统计年报。

二、转让市场的发展

一级市场逐渐实行有偿使用后，二、三级市场（转让市场）也逐渐发展起来。1992年，二级市场流转土地面积23公顷，流转收益705万元；其

中，转让土地面积10公顷，转让金616万元；出租土地13公顷，出租金额78万元；抵押土地0.1万平方米，抵押金额11万元。1995年以后，二级市场越来越活跃。到2000年，二级市场流转土地地块15 875，面积11 090公顷，流转收益432 690万元；其中，转让土地面积468公顷，转让金31 678万元；出租土地556公顷，出租金额403万元；抵押土地10 066公顷，抵押金额400 608万元。（参见表3-5-2）

土地二级市场交易情况表

表3-5-2

(1992~2000)

单位：宗、公顷、万元

年份	合计			转让			出租			抵押		
	地块	面积	总金额	地块	面积	转让金	地块	面积	出租金	地块	面积	抵押金
	宗	公顷	万元	宗	公顷	万元	宗	公顷	万元	宗	公顷	万元
1992	274	23	705	35	10	616	236	13	78	3	0.1	11
1993	980	463	674	576	460	468	403	3	196	1	—	10
1994	505	30	968	375	26	522	128	3	83	2	1	363
1995	3289	279	35685	764	58	2582	1894	30	61	631	191	33042
1996	4952	546	49882	1150	80	2909	3174	52	501	628	414	46472
1997	4227	758	29506	817	70	1692	2621	19	266	789	669	27548
1998	23	237	23	10	2	20	—	—	—	13	235	3
2000	15875	11090	432690	2767	468	31678	10055	556	403	3053	10066	400608

资料来源：1992~2000年陕西省土地统计年报。

三、隐形市场的清理

改革开放以后，由于经济的持续发展、产业结构的调整、城镇二、三产业用地需求迅速增加，一些企事业单位和国家机关的划拨土地地下交易的隐形市场应运而生并迅速蔓延开来。隐形市场主要包括：一是划拨土地使用权直接转让、出租、抵押；二是房屋连同土地一起出售、交换；三是以地易房、以地易物、以土地折价为条件联建、联营；四是房屋、仓库、货棚、柜台、摊位连同土地使用权一起出租；五是房地一并抵押贷款等。

1992年5月4日，陕西省人民政府在全省范围内开展了一次土地隐形市场清理整顿。本次清理整顿的重点是使用划拨土地的单位或个人：①买卖、出租土地使用权；②买卖房屋或其他附着物连同买卖土地使用权；③出租房屋连同出租土地使用权；④以地易房，以地易物；⑤以土地使用权为资本进行联建联营；⑥以土地使用权抵押债务。清理整顿的时间和范围：1987年1月1日《中华人民共和国土地管理法》颁布实施以来，划拨土地使用权的转让、出租、抵押行为，都要依据法律规定进行清理。1989年以前，在非农业建设用地清查过程中已作处理的，一般不再清理。

清理整顿工作以市、县为单位进行。各市、县政府在清理整顿开始前组织力量对本地区划拨土地使用权的转让、出租情况进行全面调查，摸清本地土地市场状况，土地资产流失、流向情况，在此基础上制订清理整顿的实施方案。先行试点，取得经验，全面推广。省政府在宝鸡市为全省清理整顿工作试点，然后在各地（市）都确定1~2个条件比较成熟的县、市为本地（市）的试点单位。调查结果如下：买卖房屋连同买卖土地使用权，将地价打入房价截取级差地租，这种类型占调查总数的40%；非法买卖土地使用权，直接截取级差地租，这种直接买卖或转手倒卖国有土地的占调查总数的5%；出租房屋连同出租土地使用权（把级差地租加入房屋租金之中），此种类型在土地隐形市场中尤为活跃，占调查总数的45%；单纯出租土地使用权，其特点是直接将城镇公共场所，征用拆迁的空余地、河滩地出租坐收地租，此类占调查总数的4%；把土地使用权当做交换物，间接获取国家资财，占调查总数的4%；以土地使用权抵押债务，在陕西省实际上是单位或个人用无偿划拨国有土地抵债，此类型占调查总数的2%；单位撤销、迁址、企业兼并，土地使用权非法转移也比较严重，如一些三线建设单位、地矿部门、部队，撤销、迁址后未依法向当地政府交回土地使用权，擅自转让出租，致使国有资产大量流失。根据调查和测算，从1987年1月至1991年12月，陕西省国有土地收益的流失约3.3亿元。在清理整顿土地隐形市场的基础上，陕西省开始建立土地市场依法运行的市场机制。

第三节 中介管理

为加强对土地估价人员和土地评估中介机构的管理，保证土地估价成

果的公正性、权威性和科学性，1993年国家土地管理局制定并发布了《土地估价师资格考试暂行办法》和《土地估价机构管理暂行规定》。1994年中国国家计委、国家土地管理局又制定下发了土地价格评估收费标准。

一、土地估价人员管理

土地估价人员的管理包括对从业人员的培训，土地估价师资格考试、认证以及实行土地估价师注册登记制度。

1996年，陕西省已有国家土地估价师304人、土地评估中介机构69家，经过准备并报省民政厅批准，成立了陕西省土地估价师协会。中国土地估价师协会派员参加了成立大会，副省长潘连生出席会议并讲话，省人大副主任唐绩初发来书面讲话。会议选举张启凡为第一届协会理事长，叶树华、刘瑜、胡建设为副理事长，胡建设、王蓓为秘书长。

土地估价人员培训主要由陕西省土地行政主管部门组织。培训内容有：土地管理知识和法律法规、土地估价理论与方法以及土地管理相关经济理论与方法。

根据《土地估价师资格考试暂行办法》规定，“土地估价师资格认证实行全国统一考试。只有按本办法通过全国统一考试，并获得土地估价师资格证书的人员，才具有独立从事土地估价工作的资格”。国家土地管理局从1992年开始连续三年举行全国统一考试，1994年后每两年举行一次。国土资源部在2000年4月对截至1998年所有获得土地估价师资格的人员统一进行了一次换证考试，重新按考试结果换发新土地估价师证书，同年11月又举行了一次资格考试。

土地估价师资格实行注册登记制度。凡获得土地估价师资格的人员只能在一个土地估价机构注册从业，从事土地估价工作，并在陕西省土地行政主管部门登记在册，每年应按规定向土地管理机构提供自己的估价成果供备案审查，凡脱离土地估价工作三年以上或其他原因已不具备土地估价师资格的，不能重新注册登记，其土地估价师资格自行失效。

二、土地估价机构管理

《土地估价机构管理暂行规定》规定，土地估价机构实行分级制，实行土地估价机构资格认证制度和资格注册登记制度。

国家对土地估价机构资格分A、B两级。A级可在全国范围内从事土地评估工作；B级可在机构所在地县级行政区域内进行土地评估工作。

土地估价机构的资格认证，依照国家和自治区规定的资格条件，A级机构由国家土地管理局批准；B级及以下机构由省、自治区、直辖市土地（国土）管理部门批准。经批准的土地估价机构要在相应一级土地管理部门领取土地估价资格证书，持证承揽估价业务。

1993年，陕西省土地管理局为适应土地估价的需要，加强土地估价机构管理，根据国家土地管理局制定的《土地估价机构管理暂行规定》并结合实际制定了《陕西省土地估价机构（B级）管理暂行规定》，要求B级土地估价机构，只能在估价机构所在地的县级行政区域内从事土地估价工作，其资格由省土地管理局批准。

土地估价机构在申请B级土地估价资格证书时，必须具有土地估价专业人员，其中取得土地估价师资格的人数不能少于三人，并且不少于总人数的25%，有土地估价师资格和具有自己主持的土地估价实力的高、中级专业技术职称的人员不少于50%。申请B级土地估价资格证书的机构还需从事土地估价工作两年以上，若不具备该条件但是经土地管理局审查后，的确有土地估价能力的，可发给临时估价机构资格证书，临时估价机构资格证书的有效期不超过两年。具备以上条件的机构欲从事土地估价工作时，经市、县土地管理部门签署意见后，应向省土地管理局申请土地估价资格，申请需要提交的材料有：①土地估价机构资格认证申请表；②企事业单位证明材料；③土地估价机构专业技术人员职称证明材料和专职、外聘兼职人员情况；④土地估价机构组织章程；⑤土地估价实例；⑥申请土地估价资格的报告书。

土地估价机构资格实行注册登记制，有效期三年，有效期满前，土地估价机构要按规定到发证机构申请重新登记，重新登记时，土地估价机构要提供三年的工作报告、人员状况和五个典型估价实例等材料，经省土地管理局审查合格后，办理注册登记。凡连续两年无估价实例，不按国家有关法规进行土地估价或其他条件已不具备从事土地估价工作的机构，取消其土地估价资格，收回土地估价机构资格证书。

1995年国家土地管理局文件《关于土地价格评估机构备案管理有关问题的通知》中指出：符合下列条件的机构应在规定期限内到国家土地管理

局或省级土地管理部门办理备案手续：①已依法进行工商注册登记，领取中介服务营业执照；②工商登记核准的主营范围内允许从事土地价格评估；③估价机构现有专业人员条件和注册资金数额满足通知要求，其中机构中有7名以上土地估价师和50万元以上注册资金，在全国范围内从事土地估价工作的向国家土地管理局申请备案。

1999年，根据经国土资源部公告（1999年第1号）在全国从业的土地评估机构资质评审结果及国家地价管理的有关规定和土地估价行业规范管理的要求，国土资源部对A级、准A级和准予备案的土地评估机构开展评估业务的范围进行重申。

（1）A级土地评估机构可在全国范围内独立从事基准地价及各类宗地地价评估，具体业务范围为：①基准地价评估；②出让或国家收回土地的评估；③转让、出租、抵押、作价入股土地的评估；④上市及非上市股份有限公司或有限责任公司涉及的土地评估；⑤企业兼并、破产、清产核资涉及的土地评估；⑥司法仲裁中涉及的土地评估；⑦征收土地税费涉及的土地评估；⑧其他依照法律、法规需要进行的土地评估；⑨地价咨询。

（2）准A级土地评估机构可在全国范围内独立从事基准地价及估价额在1亿元以内的宗地地价评估，可与A级机构合作从事上市公司及司法仲裁涉及的和估价额超过1亿元的宗地价格评估，具体业务范围为：①基准地价评估；②出让或国家收回土地的评估；③转让、出租、抵押、作价入股土地的评估；④非上市股份有限公司或有限责任公司涉及的土地评估；⑤企业兼并、破产、清产核资涉及的土地评估；⑥征收土地税费涉及的土地评估；⑦地价咨询。

（3）未确定资质级别，但已准予在国土资源部备案的土地评估机构，可在全国范围内独立从事估价额在5 000万元以内的宗地价格评估，可与A级机构合作从事基准地价、上市公司、司法仲裁涉及宗地估价和估价额超过5 000万元的宗地价格评估，具体业务范围为：①出让或国家收回土地的评估；②转让、出租、抵押、作价入股土地的评估；③非上市股份有限公司或有限责任公司涉及的土地评估；④企业兼并、破产、清产核资涉及的土地评估；⑤征收土地税费涉及的土地评估；⑥地价咨询。

国土资源部改革土地估价机构管理制度，鉴于相当一部分土地估价机构系各级土地管理部门的直属事业机构的现实，于1999年9月发出了《关于

土地评估机构与政府主管部门脱钩的通知》，要求土地估价机构与政府主管部门脱钩、非中介服务机构业务范围重整，明确规定从事土地评估中介服务机构应在人员、财务、职能、名称四个方面于2000年9月底必须与主管部门彻底脱钩。土地估价机构要真正成为参与市场竞争、独立核算、自负盈亏、自我发展、自我约束、享有民事权利、独立承担民事责任的法人实体。而土地评估事业单位则只承担政府公益性、职能性和社会服务性评估任务。陕西省土地管理局2000年4月12日转发了该通知。

三、国有企业改制中土地资产的流动与管理

土地是国家的重要资源和资产，也是重要的生产资料，随着经济体制改革的深入发展，土地使用制度逐步由划拨供应转变为有偿供应的资产化管理方式。陕西省根据国家体改委等部门《关于印发〈股份制企业试点办法〉的通知》（体改生[1992]30号）的要求，对实行股份制试点企业（以下简称股份制企业）的土地资产管理作了以下规定。

第一，改组或新设股份制企业时，涉及的国有土地使用权必须作价入股。土地使用权的价格由县级以上人民政府土地管理部门组织评估，并报县级以上人民政府审核批准后，作为核定的土地资产金额。

第二，改组成新设的股份制企业，凭负责审批、组建股份制企业主管部门（股份制企业试点期间为国家及省级体改部门，下同）批准文件，向当地人民政府土地管理部门申请土地登记或变更土地登记。股东单位在改组或新设股份制企业之前，已经领取国有土地使用证的由土地管理部门对用地情况进行复核，用地情况发生变化的进行变更登记，更换或更改国有土地使用证；尚未领取国有土地使用证的，由土地管理部门进行地籍调查，核实权属、界址、面积和用途，经审核注册登记，颁发国有土地使用证。

第三，通过出让方式取得国有土地使用权的土地资产与股东单位其他资产一并入股。土地使用权由改组或新设后的股份制企业持有。

（1）土地资产入股期限为土地使用权出让年期减去原股东单位以出让方式获取土地使用权后已使用的年期；

（2）在土地使用权出让期限内，持有土地使用权的股份制企业须承担土地使用权出让合同和土地登记文件所载明的权利和义务；

(3) 在土地使用权出让期内，持有土地使用权的股份制企业应依法缴纳土地税费；

(4) 土地使用权出让期届满。股份制企业须到土地管理部门依法办理土地使用权注销登记手续，土地使用权由国家依法收回。股份制企业如需续期使用土地，应重新向原土地管理部门申请办理出让手续，支付土地使用权出让金，并办理土地登记手续。

第四，以划拨方式取得国有土地使用权的企业在补办土地使用权出让手续、补交出让金、进行土地登记后，土地使用权由股份制企业所持有，其他要求按此《规定》第三条办理。

第五，使用集体所有土地的股份制企业，必须持负责审批组建股份制企业主管部门批准文件，向县级以上人民政府土地管理部门提出申请，经县级以上人民政府批准，按国家建设征用土地的规定由国家征用，依法出让给股份制企业，或由国家作为土地资产入股，原集体土地所有者可用获得的征地补偿、安置费向该股份制企业投资入股。

第六，土地登记、估价所需经费按国家有关规定执行。

第四篇

地 籍

第一章 土地利用现状调查

第一节 调查背景

1983年11月，全国土地资源调查工作会议后，农牧渔业部、国家计委、林业部、城乡建设环境保护部、国家统计局等五个部门联合上报国务院《关于进一步开展土地资源调查工作的报告》，1984年5月，国务院以国发[1984]70号文件批转了这个报告，并指出：“准确的人口和土地数据资料，是编制国民经济计划，制定有关政策的重要依据。目前我国人口已查清，而土地家底还不清楚。为此，国务院决定进一步开展土地资源调查工作，请各地区、各有关部门按照报告的部署和要求，加强对土地资源调查工作的领导，认真做好这一工作。”

1984年国务院下发了《关于开展土地利用现状调查的通知》，全国农业区划委员会发布了《土地利用现状调查技术规程》之后，1984年6月30日，陕西省农牧厅、计委、林业厅、水利水保厅、建设厅、统计局六部门上报了《关于进一步开展土地资源调查工作的意见》。报告从加强组织领导、做好土地资源详查的准备工作及解决土地资源调查经费等三个方面提出了陕西省土地资源调查工作的工作部署建议。1984年9月22日，陕西省人民政府办公厅以陕政办[1984]152号文件转发了省农牧厅、省计委等部门《关于进一步开展土地资源调查工作的意见》，指出“为了贯彻执行国务院文件精神，在以往土壤普查和土地资源概查工作的基础上，进一步搞好土地资源详查工作，以便获得准确的土地数据，为陕西省编制国民经济计划和发展计划和制定有关政策提供依据，提出工作部署建议”。

陕西省人民政府部署土地详查工作的文件下达后，陕西省地方各级人民政府都分别对本地区、本系统的土地详查工作进行了部署，至此，土地详查工作在陕西省全面展开。

第二节 调查实施

一、准备阶段

为了贯彻国务院通知精神，实施技术规程，陕西省人民政府于1985年成立了土地利用现状调查办公室（简称“详查办”）、办公室设在省土地局资源处（1990年后称地籍地政处）。由张弘、杨康宁、法向东、张启凡、朱全会组成。办公室聘请黄自立、刘胤汉、张奠坤、叶树华、李相真、张友顺、秦关民、巨仁、包纪祥、赵志强、李厚地、宁明扬等人为省技术指导组成员。

详查办于1985年1月9日召开第一次会议，并以陕地办发[1985]001号文件下发了《关于陕西省开展土地资源调查工作安排意见的报告》，对陕西省土地资源调查工作进度作了初步安排，并对需要解决的具体问题提出了处理意见。计划1985年，省、地试点，共9个县，其中省上1个，任务是：培养技术骨干，统一方法要求。1986年、1987年两年内每年开展26个县，1988年开展25个县，1989年开展20个县，力争到1990年全部完成陕西省106个县（区）的土地资源调查工作，为陕西省编制国民经济发展规划提供依据。并计划由办公室题名聘请有关专家和科技人员共20名组成土地资源调查技术指导组负责技术指导。会议决定编写《陕西省土地资源调查技术实施细则》和《陕西省土地资源调查技术培训教材》。

陕西省土地资源调查办公室于1985年1月26~28日在西安召开了陕西省土地资源调查技术指导组第一次会议，参加这次会议的有省土地资源调查技术指导组成员和省土地资源调查办公室工作人员共20人，办公室主任张弘主持了会议。确立陕西省农业科学院土肥所副研究员黄自立为技术指导组组长，西北大学地理系副教授张奠坤和西北农学院农化系讲师冯立孝为副组长，成员有巨仁、郭兆元、宁明扬、包纪祥、李相真、赵志强、赵国瑞、秦关民、张友顺、宋桂琴、石正福等。会议学习了国发[1984]70号文件、陕政办发[1984]152号文件，研究讨论了全国《土地利用现状调查技术规程》，联系陕西省实际工作并结合实际情况，会议上明确了以下六个问题。第一，关于土地利用现状分类系统问题。全国土地利用现状采用两级分类，统一编

码排列，其中一级分为八类，二级分为46类。在此基础上，根据市地形、地貌及其经济价值将耕地、园地、牧草地等分为三级。地县可根据当地实际确定四级分类的依据范围标准进行续分。第二，关于调查图件选用原则问题。会议确定充分利用陕西省现有测绘资料，从各地实际情况出发，采用航片、地形图相结合的办法进行外业调绘。第三，关于土地坡度分级问题。在全国《规程》确定的分级标准中陕西省增加 $25^{\circ} \sim 35^{\circ}$ 、大于 35° 两级，调查成果中再增加土地坡度分级图及说明书，并单列出耕地坡度分级及面积量算统计。第四，关于面积量算方法的选择问题。为确保量算精度，确定陕西省土地面积量算拟采用求积仪法和方格法相结合的方法。第五，关于土地利用现状图编制中的有关问题。对于地貌显示要求是：平原区适当注记高程点，并加注地貌符号；丘陵山区选用能够显示基本地貌特征的同比例尺地形图上的变距等高差；黄土丘陵沟壑区也可加注沟缘线。图廓线上应标明千米网、经纬度。制定陕西省统一的三级分类图式符号。第六，关于陕南调查标准问题。陕西省大体以秦岭主脊为界，主脊以南的县按南方标准执行。确定了《陕西省土地利用现状调查规程》、《陕西省土地资源调查技术培训教材》编写的指导思想、内容安排、人员分工及完成时间。并选出黄自立任省土地资源调查技术指导组组长，张奠坤、冯立孝任副组长，确定张启凡为技术指导组秘书。陕西省土地资源调查技术指导组的组成是：组长黄自立，副组长张奠坤、冯立孝，成员郭兆元、宁明扬、李相真、赵志强、赵国瑞、秦关民、张友顺。会后，“详查办”组织技术指导组结合陕西省省情，编写《陕西省土地利用现状调查技术规程》，省规程在全国土地利用现状分类8个一级类、46个二级类的基础上，又续分了35个三级类。同时，由张奠坤、张启凡、李相真、张友顺、朱全会等编写了《土地资源调查》（内部发行）一书，作为培训教材。

1985年3月10日，以陕地办发[1985]005号文件确定了在渭南市蒲城县进行陕西省土地资源调查和评价试点。整个试点工作分两个阶段。第一阶段从1985年7月开始，到9月底结束。经过课堂讲授（一个月左右）、野外实习（一月半）和总结，进行系统技术培训，并完成8~10个乡的调查工作。第二阶段从1985年10月开始到全面完成试点任务。试点培训结束后，各地（市）在10月开展各自的试点。此次会议对蒲城试点工作有关问题从组织领导、准备工作、参加试点培训人员条件和名额分配问题作了安排。

省土地资源调查办公室、技术指导组15人，各地（市）共105人，其中测量制图人员12人。

1985年5月29日至6月1日在户县召开了地（市）土地资源调查办公室主任会议。省区划办主任兼土地资源调查办公室副主任张大全、省土地局副局长杨康宁参加了会议并讲话。1987年3月25日，为了加强对陕西省土地资源调查工作的领导，由省区划办副主任王根耀和省土地管理局副局长杨康宁兼任省土地资源调查办公室副主任，因工作调动免去张大全副主任职务。

二、省、地试点阶段

1985年7月16日，在蒲城召开了土地资源调查技术培训会议，强调了土地对详查工作的部署和成果的要求。土地详查要以县为单位，详查成果要达到以下四个要求：一是查实大队（村）和农、林、牧、渔场生产队等基层单位的土地面积，建立土地统计制度；二是满足社队和国营农林牧渔场制定土地利用规划，因地制宜组织农林牧副渔生产，实现科学种田、科学养殖的要求；三是满足制定国民经济计划、农业区划、规划的要求；四是满足以大队（村）和农林牧渔场为单位进行土地登记，建立土地档案，全面管理土地要求。

1985年7月16日，在蒲城召开了土地资源调查技术培训会议，会议用了五天时间充分交流了试点工作经验，讨论修订了陕西省详查验收工作细则。研究统一了各地提出的有关技术问题，提出了对省规程有关条文的修改意见。省农牧厅副厅长杨子文和渭南市行署副专员李天文在此次会议上发表讲话。最后省土地利用管理局副局长杨康宁同志作了题为“总结经验，精心指导，把陕西省土地详查工作推向一个新阶段”的总结讲话。

参加这次试点的100多人（每地（市）十余人），通过系统学习，利用航空相片（相片比例尺1：12000~1：18000）全野外调绘、室内转绘、内业成果整理，基本上掌握了土地详查技术，完成了蒲城县平路庙、椿树林等四个乡、镇的土地详查任务。试点培训了一大批详查技术人员，据统计目前陕西省已培训885人，其中可以独立工作的技术骨干307人，占培训人数的34.7%。

试点不仅给各地（市）培训了技术队伍，也为进一步充实和修改省规程及培训教材提供了依据，还为指导各县开展土地详查积累了经验。为了满足

土地详查县级技术人员缺乏的急需，省详查办委托西北大学以陕西省为主、面向西北举办了四期土地资源调查培训班（第一期一年，其他几期每期四个月）共培训2 550人，为以县为单位全面开展土地详查提供了技术保障。

1985年12月4日，根据省土地局要求，陕西省农业勘察设计院作出了1986~1990年五年的土地资源详查工作计划。

到1996年底，10个试点县（市）基本完成了试点任务。

三、全面铺开阶段

从1987年开始，调查工作全面铺开。

（一）重要会议

1987年8月28日至9月2日，陕西省土地资源详查办公室在户县召开了陕西省土地资源详查试点工作汇报研讨会。参加这次会议的由各地（市）及其试点县土地详查办负责人，省土地资源调查技术指导组成员，还有扶风、兴平、黄龙、潼关、渭滨等县详查办的负责人共62人，省土地局局长、省土地资源调查办公室主任张弘出席会议并讲话。会上传达了全国地籍管理工作会议精神，听取了各地（市）及试点县土地详查工作汇报，介绍了平利、兴平、耀县、榆林四县的典型经验，讨论了土地详查中的有关问题。

1988年6月26日至29日，省土地资源调查办公室在户县召开了地（市）详办负责人及省技术指导组会议，省资源调查办公室副主任杨康宁出席了会议并作了总结讲话，要求转变观念，切实加强土地管理部门对详查工作的领导；引进竞争机制，全面推行承包办法；研究改进调查技术，解除技术束缚；开展评奖活动，推动详查工作。

（二）全国土地利用现状调查指导组活动

1988年8月29日至9月8日全国土地利用现状调查指导组西北组在宁夏回族自治区组织活动。参加这次活动的有：西北组成员9人，特邀代表12人，国家土地局规划院1人。此次活动经过技术指导组充分讨论研究，就以下技术问题取得了一致的看法和意见。

1. 关于土地分类中三、四级类的缩减问题

从各省（区）开展调查以来的情况看，有些专业部门的专家普遍要求分类越细越好。但几年来的实践证明，在目前经费不足，调查时间有限的情况下是实行不通的。

2. 对图件陈旧、图片不配套或图件残缺不全的情况，应区别情况，从实际出发，采取积极措施予以解决

技术组认为，对新航片、旧地形图的配合使用问题，其重点是要研究解决好转绘方法。不同比例尺的图件，可以取长补短，结合使用。

3. 关于田坎系数的扣除方法问题

这次活动大家一致认为，田坎调绘是影响调查进度的重要因素，采取系数扣除的方法势在必行。但是，采取系数扣除的方法应限制在丘陵山区田坎密集的梯田或坡地范围；应根据不同地貌、坡度、田坎密集程度和田坎宽度比值的不同情况，确定扣除系数，分类进行扣除。

4. 关于县级土地利用现状调查报告的编写提纲问题

大家讨论认为，编写报告提纲是必要的，这也是提高调查成果质量的重要手段之一，有利于各级搜集有关资料时提供思路。会上就提纲的内容和要求等进行了充分讨论，提出了修正补充意见。此文件将作为西北组的一个技术文件，随本纪要上报国家土地管理局和全国土地资源调查办公室，供西北各省（区）编写土地利用现状调查报告时参考。

此外，指导组还就土地利用现状调查工作中存在的境界调绘、图件短缺、经费严重不足、进度不平衡等问题，并提出了政策建议。

（三）关键技术问题的处理

技术组对调查中存在的技术问题进行了讨论，形成了指导意见。

1. 关于省农、林、牧场，驻陕部队土地资源调查的有关问题

1988年，陕西省各地土地资源调查工作已全面展开，为了确保工作的圆满完成、防止遗漏单位，对陕西省农林牧场等企事业及驻陕部队的土地资源调查有关问题规定如下：

（1）各级农林牧场的调查。根据国发（1984）70号文件中“国营农、林牧、渔场（包括部队、侨务、司法等部门所属各场）的土地资源调查也应在当地政府领导下，统一部署，分头办理，按期完成”的精神，陕西省上述企事业单位（除部队外）的土地资源调查工作也应分别由所在地统一组织实施，不再单独进行。跨越两个以上县的单位，以县界为准划分调查范围，分别纳入所在县的调查计划内，以县为单位完成调查任务。有关调查领导人员的组成、调查人员的抽调、经费等问题由双方共同协商确定，以确保各县调查任务的按期完成。

(2) 驻地部队的调查。军用土地的调查工作是全国土地资源调查的一部分，中国人民解放军总参、总政、总后三总部已于1988年2月6日印发了《全军军用土地详查试点会议纪要》，作了安排和部署，各部队将陆续进行试点，开展工作。请各地（市）、县能给予足够的重视，密切配合和热情支持。要主动和当地驻军取得联系，向他们宣传省上有关土地管理法规和政策；介绍国家和省上调查技术规程；妥善解决好军队和地方的土地权属的争议问题；接收驻军提交的有关调查成果资料（军用土地地籍权属界限图、土地面积数量等）以便进行汇总，最后发放土地使用证书。

2. 田埂占地系数调查的问题

开展土地详查以来，各地普遍要求尽快研究解决在山、丘地区的外业调绘中，田埂占地扣除问题。这是直接影响调绘质量和进度的大事。为此，省上决定，此项工作由地（市）详查办组织，各地（市）应根据实际情况，在开展的县中，选择2~3个县（区）进行调查研究，分析实际可行性。调查研究结束后，由地（市）组织整理技术材料。1988年5月17日，陕西办发[1988]005号文件对关于进行田埂占地系数调查发了通知。

调查要求和方法如下。

(1) 田埂占地系数调查研究范围，要选在田埂较密集、地貌较复杂和调绘难度较大的地区。川、原平地一般不得列入研究范围。

(2) 按省《规程》要求，秦岭以南 ≥ 1 米，秦岭以北 ≥ 2 米田埂为调查范围，少于以上标准的田埂，不得列入调查研究范围。

(3) 应按《规程》耕地坡度分级档次，选择不同地段进行。

(4) 田埂占地系数可同时按以下两种方法进行调查。一是实地丈量调查。首先量测调查范围的总面积（可在已转绘的图上量，也可实际丈量）；其次，实地丈量田埂的长度、宽度（不均匀宽度可取平均宽度）

计算出田埂面积；最后用公式（ $\frac{\text{田埂面积}}{\text{调查面积}} = \text{田埂占地系数}$ ）计算出田埂占地

系数。二是成数抽样法：即沿田埂走向的垂直方向，从上到下布设几条断面，逐条丈量耕地及田埂宽度，作出记录，计算出田埂的总宽度和耕地总

宽度（内含田埂总宽度），用公式（ $\frac{\text{田埂面积}}{\text{调查面积}} = \text{田埂占地系数}$ ）计算出田埂占

地系数。两种方法比较，求出两种方法调查的变化幅度。

到1992年底，分级分批完成了全省县级调查任务，到1993年底，陕西省107个县（区、市）的土地详查工作结束，并全部通过省上验收。

四、汇总验收

陕西省土地详查从试点开始，就建立了比较完善的质量检查制度，并先后制定了县级调查和地（市）级汇总《验收办法》，并由省土地详查办公室组织技术指导组专家，依照国家《规程》、省补充规定及技术指导组的历次会议决定，适时进行检查验收，并评出质量等级。

对县级成果的检查验收，至少进行两次，一是外业成果完成时，经检查认为合格后才能进入内业，外业不符合要求的需返工或补测后又经过验收合格才能进入内业；二是内业成果完成后，进行图件、数据和接边、文字三大部分验收。最后综合外业、内业抽样验收后的评分，总体评价该成果的质量等级。地（市）级土地详查成果汇总验收则相同于内业验收。

土地利用现状调查地市级汇总（以下简称汇总），是在全面完成辖区内县级土地利用现状（以下简称土地详查）的基础上必须进行的一项工作，是省级和全国土地详查汇总的前提。它的任务是，在全面审查县级土地详查成果的基础上，经过分析、综合，按照科学方法汇总全地市辖区内各类土地面积、分布、综合，利用状况，并总结土地利用的经验和存在的问题，对土地利用现状应采取的措施。为制定国民经济计划和有关政策，编制土地利用规划、区域土地开发战略、农业综合区划，合理利用和科学管理土地等工作提供依据和资料。

从1993年起，对107个县（区、市）的土地详查成果进行汇总，对县级调查成果，由张启凡、叶树华任主编，二十几个同志进行编审，并由省科技出版社以“县级土地利用调查丛书”的形式分单册正式出版。

在完成县级调查的基础上，各地（市）按照全国及省《土地利用现状调查地（市）级汇总技术规程》的要求，在全面审查核检县级接边及调查原始数据的基础上，经过分析、综合、科学的汇总出辖区总面积、各类土地面积、权属面积、飞入地分类面积、境界争议地分类面积等数据资料。

陕西省于1995年开始，按照全国《土地利用现状调查省级汇总技术规程》的要求，对省级成果进行汇总，汇总办公室主任谭道发，副主任法向

东，工作人员有朱全会、邢欣荣、鲁凡、韩琪、赵志强、田武汉。对各地（市）汇总的100多万个数据的科学性、准确性、相关性等全面进行了审检，同时与甘肃、宁夏、内蒙古、山西、河南、湖北、四川七省（区）进行了省级境界线及控制面积的接边核对和完善工作，并在国家土地管理局参与下，对甘肃、内蒙古、山西、河南四省（区）的境界争议地段进行了技术处理，以技术处理的工作界线重新量测或划分了争议地各方汇总的控制面积和相应的地类面积。对于此次由技术处理引起的控制面积和地类面积的变化，省上又自上而下追溯修正、完善。在此基础上采用国家土地管理局统一开发的土地详查省级数据汇总软件，在486微机上建立了陕西省土地资源数据库，形成了陕西省土地总面积及相应的土地利用现状一、二、三级分类面积，土地权属面积、国有土地按部门分类面积、耕地坡度分级面积、境界争议地分类面积等数据。汇总工作于1997年上半年全部完成，1998年通过国家验收。

本次调查，通过数万人十几年的辛勤努力，分县查清了土地总面积、利用类型面积、分布和土地权属状况，形成了4 000多万个土地资源调查原始数据。调查成果为地籍管理、建立健全土地登记和土地统计制度，为编制土地利用总体规划、科学、合理利用土地，提供准确的数据；为土地利用动态监测提供本底数据；为编制农业区划和国民经济规划、计划提供依据。调查共投入经费1 785.6万元，其中中央拨款711.7万元，占39.86%；地方配套282.3万元，占15.81%；地县配套791.6万元，占44.33%。参与土地详查工作的人数达到15 536人。

第三节 调查技术规程

一、陕西省土地利用现状调查依据

陕西省土地详查的主要技术依据包括：全国农业区划委员会1984年8月颁发的《土地利用现状调查技术规程》和陕西省1986年下发的《陕西省土地利用现状调查技术规程》；国家土地管理局《确定土地所有权和使用权的若干规定》；国家关于地（市）级汇总和省级汇总的《技术规程》和省上的补充规定以及省制定的《陕西省土地资源调查质量检查验收细则》。

1985年5月在全国《土地利用现状调查技术规程》的基础上，陕西省土地资源调查办公室组织编写了《陕西省土地利用现状调查技术规程》，根据全国的补充规定精神和三年来土地详查的实际情况，对规程作了补充和完善。参加规程制定及补充规定编写、审定工作的有（以姓氏笔画位序）巨仁、冯立孝、宁明扬、叶树华、朱全会、杨康宁、邢欣荣、李相真、李厚地、张友顺、张启凡、张奠坤、法向东、赵志强、赵国瑞、秦关民、黄自立等同志。

二、土地利用现状调查的任务和目的

土地利用现状调查（以下简称“调查”）的任务是：分县查清陕西省各种土地利用分类面积、分布和利用现状。其目的是为制定国民经济计划和有关政策，提供比较准确的土地数据资料，为进行农业区划、规划提供依据，为因地制宜地指导农业生产，科学管理土地等工作服务。

三、土地资源详查内容及方法

（一）土地详查的内容

土地资源详查工作的内容是：①量算行政辖区内土地总面积及各类土地面积；②查清土地利用现状分类及分布；③总结土地利用经验、教训，提出合理利用意见，其目的是全面查清全县土地的类型、数量、质量、分布、利用现状，并作出科学评价，为编制国民经济计划，制定有关政策提供依据。整个土地资源详查工作要满足四项要求：一是查实行政村和农、林、牧、渔场、工矿、企业、事业等单位的土地面积，建立土地统计制度；二是满足乡、村和农、林、牧、渔场土地利用规划，因地制宜组织生产，实现科学种田、科学养殖的要求；三是满足制定国民经济计划和城乡建设规划发展的要求；四是满足以村或农林牧渔场为单位进行土地登记，建立土地档案，全面管理土地的要求。

（二）土地资源详查的方法

开展土地资源详查，就是利用现代基础技术资料，采取测绘专业技术手段，全野外调绘和内业转绘相结合而开展的一项技术工作，主要方法是利用航摄照片在野外对照实地进行调绘，并将调绘的各类图斑转绘到地形图上，然后利用地形图量算面积并同各权属单位对照，颁发土地

证，为了保证整个土地资源详查工作质量，省上颁发了《陕西省土地利用现状调查技术规程》，要求规定外业调绘运用1：1万航摄照片，调绘精度要求一般地物最大位移小于0.3毫米，新增地物、丘陵地区最大位移小于0.8毫米；1：10000地形图最小上图面积：耕地0.9亩，居民地0.6亩，林地2.25亩，凡小于上述面积者，例如耕地0.1亩以上，均需丈量造册登记；线状地物包括河流、乡、村的道路、林带、铁路、渠道、田坎等，当宽度大于1米时，应予调绘，若小于1米时，要丈量登记，再进行转绘，面积量算、统计等工作中，都应符合严格的精度标准要求。同时还要逐级绘制县、乡（镇）、村三级《土地利用现状图》、《耕地坡度图》、《边界接合图》等，综合整理图、表、册、簿，经过专业技术系列工作可看清县、乡、村三级的土地资源利用现状，为经济发展提供精度较高的资料依据。

四、土地利用分类

全国土地利用现状采用两级分类，其中一级分8类，二级分46类。在此基础上，陕西省对耕地、园地、牧草地等进行三级分类，陕西省三级分45类。其主要依据是地形、地貌及经济价值。地、县也可根据实际需要进行四级分类，但不要打乱本技术规程一、二、三级的编码顺序及其代表的地类，并要求按照以下的分类系统、含义进行调绘，量算、统计各类土地面积和综合评价。

陕地办发[1985]11号文件发布了关于土地资源调查中的一些技术问题的通知。通知省土地资源调查技术指导组就土地资源调查存在的有关技术问题进行了讨论，要求各地、市土地资源调查办公室在培训试点中执行省规程中改动的一部分。省土地资源调查技术指导组对陕西省土地利用现状调查规程中土地利用现状分类、现状图例部分改动。1986年11月5日陕地办发[1986]09号文件发布了关于印发《陕西省土地资源调查质量检查验收细则（试行）》和《陕西省土地资源调查技术规程修改意见及说明》的通知。并将《陕西省土地资源调查质量检查验收细则（试行）》与《陕西省土地资源调查技术规程修改意见及说明》随文发给各地（市）、县土地资源调查办公室。1986年11月20日在经过两次的修改之后，最终形成了《陕西省土地利用现状分类及含义》。具体分类的名称及其含义见表4-1-1。

陕西省土地利用现状分类及含义

表4-1-1

一级类别		二级类别		三级类别		含义	
编号	名称	编号	名称	编号	名称		
1	耕地					种植农作物的土地,包括新开荒地,休闲地,轮歇地、草田轮作地,种植农作物为主间有零星果树、桑树或其他树木的土地,耕种三年以上的河湖滩地、沼泽地;以及田间(秦岭南<1米,秦岭北<2米)的沟、渠、路、地埂。	
		11	灌溉水田				地形较平坦($<6^{\circ}$)有水源保证和灌溉设施,在一般年景能正常灌溉,用以种植水稻、莲藕、席草等水生作物的土地,包括灌溉的水旱轮作地。
				111	滩水田		指易受洪水威胁的河、湖滩上的水田。
				112	川水田		指地面开阔度大于25米的平原水田。
				113	沟水田		指地面开阔度小于25米的沟谷水田。
				114	梯台水田		指在 $>6^{\circ}$ 的坡地上人工修筑的梯式水田。
		12	望天田				无灌溉工程设施,主要依靠天然降雨,用以种植水稻、莲藕、席草等水生作物的耕地,包括无灌溉设施的水旱轮作地。
				121	平原望天田		指地势低、平、宽、阔的平原望天田。
				122	梯田望天田		指在 $>6^{\circ}$ 的坡地上修筑的梯式望天田。
		13	水浇地				指有水源和灌溉设施,在一般年景能正常灌溉,但种植非水生作物的耕地。不包括没有灌溉设施、仅靠引洪淤灌的耕地。
				131	滩水地		河、湖滩上的水浇地。
			水浇地	132	川水地		指地面开阔度大于250米的平原水浇地。
				133	沟水地		指地面开阔度小于250米的沟谷水浇地。
				134	梯水地		指人工修筑的梯式水浇地。
		135	原水地		指黄土塬原(台原)面水浇地。		

续 表

一级类别		二级类别		三级类别		含义
编号	名称	编号	名称	编号	名称	
1	耕地	14	旱地			无灌溉设施, 靠天然水生长作物的耕地。包括没有固定灌溉设施, 仅靠引洪淤灌的耕地和撂荒未满三年的轮歇地。
				141	滩旱地	指河、湖滩上易受洪水威胁的旱地。
				142	川旱地	指地面开阔度大于250米的沟、谷旱地。
				143	沟旱地	指开阔度小于250米的沟、谷旱地。
				144	梯旱地	指在 $>6^{\circ}$ 的坡地上人工修筑的梯台旱地。
				145	旱原地	黄土原面上(坡度小于 6°)的旱地。
				146	坡地	地面坡度大于 6° 的耕地。
				147	轮歇地	指限制因素多且强, 而不能连续种植的次宜农地(如坡度 $>35^{\circ}$ 、土层 <30 厘米、土质过沙、或过粘等因素的影响)。
		15	菜地			种植蔬菜为主的耕地, 包括温室、塑料大棚用地, 不包括以粮为主的粮菜套种、混种及粮食作物收后而抢种一料蔬菜的耕地。
2	园地					种植以采集果、叶、根、茎为主的木本和草本作物, 覆盖度 $>50\%$ 或每亩柱数大于合理柱数的70%以上的土地。包括果树苗圃等园地。
		21	果园			种植果树为主的土地。
				211	苹果园	种植果树为主的园地。
				212	柑橘园	种植柑橘树为主的园地。
				213	枣园	种植枣树为主的园地。
				214	桃园	种植桃树为主的园地。
				215	杏园	种植杏树为主的园地。
				216	柿园	种植柿树为主的园地。
				217	梨园	种植梨树为主的园地。
				218	李园	种植李树为主的园地。
219	葡萄园	种植葡萄树为主的园地。				

续表

一级类别		二级类别		三级类别		含义		
编号	名称	编号	名称	编号	名称			
2	园地	22	桑树			种植桑树为主的园地。		
		23	茶园			种植茶树为主的园地。		
		25	其他园地	251	药园		种植各种药材所用的土地。	
				252	其他		上述园地以外的园地,如花园、黄花等所用的土地。	
3	林地					生长乔木、灌木、竹类等林木的土地。不包括铁路、公路、河流、沟渠旁的护路、护岸林以及机关、学校、厂矿、军队和群众绿化的四旁数。		
		31	有林地			树木郁闭度>30%的天然、人工林。		
				311	针叶林		松、柏、冷杉和杉木等针叶树占70%以上的林地。	
				312	阔叶林		阔叶树占70%以上的林地。	
		31	有林地	313	针阔叶混交林		针、阔叶林对半混生的林地。	
				314	竹林		成片生长竹类的林地。	
				315	经济林		生长漆树、板栗、棕榈、油桐、核桃、乌柏、油茶等工业原料,木本粮油、纤维、香料等树的林地。	
		32	灌木地				覆盖度大于40%的灌木林地。	
		33	疏林地					树木郁闭度在10%~30%之间的林地。
				331	针叶树疏林地			以阔叶树为主的林地。
				332	阔叶树疏林地			以阔叶树为主的疏林地。
		34	未成林造林地				造林后不满3~5年或飞播后不满5~7年,成活率达合理造林株数41%、尚未郁闭但有成林希望的新造林地。	
		35	迹地				森林采伐、火烧后,五年内未更新的土地。	
36	苗圃				固定的林木育苗地。			
4	牧草地					生长草本植物为主,用于畜牧业的土地,未经改良,用于放牧或割草的草地。包括以牧为主的疏林、灌木林。		

续表

一级类别		二级类别		三级类别		含义		
编号	名称	编号	名称	编号	名称			
		41	天然草地			以天然草本植物为主, 未经改良, 用于放牧或割草的草地。包括以牧为主的疏林、灌木地。		
				411	草甸地	以草甸植被为主、覆盖度>30%天然草地。		
				412	草丛草地	以草本植物为主, 灌木覆盖度大于树木郁闭度的草地。		
				413	疏林草地	树木郁闭度在<10%, 草本植被覆盖度大于树木郁闭度的草地。		
				414	灌木草地	灌木覆盖度小于40%, 以放牧或割草为主的灌木地。		
				415	沼泽草地	生长喜湿性植物的牧草地。		
		42	改良草地			采用灌溉、排水、施肥、松耙、补植等措施进行改良的草地。		
43	人工草地			人工种植的牧草地, 包括人工培植用于牧业的灌木地。				
5	居民点及工矿用地					指城乡居民点以及居民点以外的工矿、国防、名胜古迹等企业事业单位用地, 包括其内部交通、绿化用地。		
		51	城镇			市镇建制的居民点, 不包括市、镇范围内用于农、牧、渔业生产用地。		
		52	农村居民点			镇以下居民点用地, 包括桩基乡村企业、畜圈、打谷场及内部交通绿化用地。		
		53	工矿用地			居民点以外独立的各种工矿企业、采石场、砖瓦窑、仓库及其他企事业单位的建设用地, 不包括附属于工矿事业单位的农副业生产基地。		
		54	盐田(场)			生产食盐的场地及其附属建筑用地。		
		55	特殊用地					指居民点以外的国防、名胜古迹、风景旅游、墓地、陵园等用地。
				551	国防用地			指军队营房、仓库、机场、靶场、通讯设备等占用的土地, 包括营地内的交通、绿化用地。
552	名胜古迹及旅游地					指具有重要历史、艺术、科学价值的古文化遗址、古建筑、石窟寺及风景秀丽而著名的旅游区占用的土地。		
553	科教文化用地			指独立于居民点以外的科研、学校、博物馆、气象、水文、广播、电视转播站(台)和具有革命传统教育意义的革命遗址、革命纪念建筑物用地。				

续表

一级类别		二级类别		三级类别		含义		
编号	名称	编号	名称	编号	名称			
5	居民点及工矿用地	55	特殊用地	554	陵墓地	指帝王陵、陪葬墓、历代名人墓及无名冢的土地,也包括陵园地。		
				555	油田	采石油、天然气占用的土地,包括油田及其附属设施用地。		
6						居民点以外的各种道路及其附属设施和民用机场用地,包括护路林。		
				61	铁路			铁道线路及战场用地,包括路堤、路堑、道沟、取土坑及护路林。
				62	公路			指国家和地方公路,包括路堤、路堑、道沟和护路林。
				63	农村道路			指秦岭以南农村 ≥ 1 米,秦岭以北 ≥ 2 米的道路。
				64	民用机场			民用机场及其附属设施用地。
				65	港口码头			专供客、货运船舶停靠的场所,包括海运、河运及其附属建筑物,不包括常水位以下部分。
7	水域					指陆地水域和水利设施用地,不包括滞洪区和垦殖三年以上的滩地、海涂中的耕地、林地、居民地、道路等。		
				71	河流水面			天然形成或人工开挖河流常水位岸线以下的面积。
				72	湖泊水面			天然形成的给水区常水位岸线以下的面积。
				73	水库水面			人工修建总库容 ≥ 10 万立方米,正常蓄水位岸线以下的面积。
				74	坑塘水面			天然形成或人工开挖蓄水量 < 10 万立方米常水位岸线以下的蓄水面积。
				75	苇地			生长芦苇的土地,包括滩涂上的苇地。
				76	滩涂			包括河流、湖泊常水位至洪水水位之间的滩地;时令湖、河洪水位以下的滩地;水库、坑塘常蓄水位与最大洪水水位间的面积。常水位线一般按地形图,不另行调绘。
				77	沟渠			人工修建,用于排灌的沟渠,包括渠槽、渠堤、取土坑、护堤林(南方宽 ≥ 1 米,北方宽 ≥ 2 米的沟渠)。
				78	水工建筑物			人工修建,用于除害兴利的闸、坝、路堤林、水电厂房、扬水站等常水位岸线以上的建筑物。

续表

一级类别		二级类别		三级类别		含义
编号	名称	编号	名称	编号	名称	
7	水域	79	冰川及永久积雪			表层被冰雪常年覆盖的土地。
8	未利用土地					目前还未利用的土地，包括难利用的土地。
		81	荒草地			树木郁闭度<10%，表层为土质，生长杂草，不包括盐碱地、沼泽地和裸土地。
		82	盐碱地			表层烟碱聚集，只生长天然耐碱植物的土地。
		83	沼泽地			经常积水或渍水，一般生长湿生植物的土地。
		84	沙地			表层为沙覆盖，基本无植被的土地，包括沙漠，不包括水系中的沙滩。
		85	裸土地			表层为土质，基本无植被覆盖的土地。
		86	裸岩石砾地			表层为岩石或石砾，其覆盖面积>50%的土地。
		87	田坎			主要指耕地中南方宽≥1米，北方宽≥2米的地坎或堤坝。
		88	其他			指其他未利用土地，包括高寒荒漠、苔原等。

(一) 耕地坡度分级

利用地形图资料与耕地图斑分布，量算统计不同坡度分级中的耕地面积（详见表4-1-2）。

耕地坡度分级

表4-1-2

坡度分级	地面倾角	坡度值	备注
平地	<2°	>0.035°	坡度及坡度值上含下不含
梯田或坡地	<2°	>0.035°	
梯田或坡地	2° ~6°	0.036° ~0.105°	
梯田或坡地	6° ~15°	0.105° ~0.268°	
梯田或坡地	15° ~25°	0.268° ~0.466°	

（二）外业调绘

1. 调绘要求

陕西省土地利用现状调查过程中的调绘底图是根据各县的特点、图件条件和技术条件，选择符合比例尺要求的近期影像平面图、航摄相片或新测制的地形图。调绘的界线和地物位置准确，各种注记正确无误，图面清晰易读，线划符号符合规程图式。相邻调绘面积不得有漏调和重叠，航片调绘面积线一般应选择在航向重叠和旁向重叠的中部，平原地区航片重叠度达60%以上时，一般可隔片调绘。调绘的明显地物界线在图上位移应不大于0.3毫米，困难地区或不明显地物界线的位移应不大于1毫米。

陕西省以秦岭主脊线为界，主脊线以北按北方标准调绘，主脊线以南按南方标准调绘。地形图上最小图斑面积：耕地、园地、水域为6平方毫米，林地、草地为15平方毫米，居民地为4平方毫米，相应于航片上最小调绘图斑的面积，应根据航片的平均比例尺进行折算。

2. 调绘内容

在进行外业调绘前，首先要进行内业准备。即在熟悉调查区图件资料的基础上，做航片接片图，准备航高、焦距等数据，预求航片平均比例尺，进行室内预算，确定作业的工作路线与方法。

（1）境界与土地权属界的调绘。境界指各级行政区划界线。土地权属界包括村（大队）、农、林、牧、渔场界，居民地外的厂矿、机关团体、部队、学校等企事业单位的土地所有权界和使用权界。

（2）调绘地类界。地类界是用于区分耕地、园地、林地、牧草地等各种土地利用类型界线的符号。界线的确定，要按本规程第二章第9条的《土地利用现状分类含义表》进行。

（3）调绘地物。包括：城镇、农村居民点、独立工矿、铁路、公路、机场、码头、水库、湖泊、坑塘、固定沟渠、水工建筑等。

（4）小于最小调绘图斑的地类面积要丈量登记。

3. 调绘方法

（1）调绘境界和土地使用界（包括插花地和飞地）应在乡、村有关干部和群众的配合下进行。无论是同期调查，还是不同期调查均应由相邻单位共同签署确认。若以线状地物为界，应明确线状地物的归属关系，作出

注记。边界有争议时，按双方协商一致的界线进行调绘。若双方意见不一致，由上级主管部门作出技术处理，其界线只供量算面积使用。

(2) 地类界的调绘首先要确定土地利用类型，然后再注意其分布范围。用航片调绘时，主要根据各种土地利用类型的影像特征，进行认真判读，确定其分布范围，再根据地类界线与地物的相互关系，在航片上勾绘出界线来，用地形图调绘时，首先确定出地类界的各个特征点，再采用补测地物的方法将其特征点标绘在地图上，最后用实线将特征点依次连接起来。

(3) 地类界应闭合。若地类界与地面线状地物或行政界线重合时可省略不绘。在每一闭合的地类界线内，应按图例标出地类符号或地类代号。

(4) 线状地物调绘

I. 线状地物包括河流、铁路、固定的沟、渠、路等。当其宽度北方大于等于2米，南方大于等于1米时，应调绘并实地丈量宽度，精度到0.1米。

II. 宽度变化较大的线状地物，应分段丈量。

III. 共识河流不需外业调绘，可直接在地形图上量算。

IV. 线状地物按本规程图式表示。

(5) 补测地物

I. 实际地物有变化时应进行补测，当使用航摄相片时，还应转绘到地形图上。也可直接补测到地形图上。

II. 补测地物点对四周明显地物点位置中的误差，平地、丘陵地不得超过图上0.8毫米，山地不得超过1.2毫米。

III. 一般采用单张航摄相片测图或平板仪测图的方法补测。根据仪器和技术条件等因素，也可采用截距法、距离交会法、直角或极坐标法等，但必须满足上述精度要求。

IV. 依比例尺上图的地物，测定地物的边线；不依比例尺（或半依比例尺）上图的地物，测定地物的中心点（线）位置。

(三) 土地资源质量检查验收

1985年7月16日，在蒲城召开了土地资源调查技术培训会议，会议用了五天时间充分交流了试点工作经验，讨论修订了陕西省详查验收工作细则。研究统一了各地提出的有关技术问题，提出了对省规程有关条文的修改意见，草拟了《陕西省土地资源调查质量检查验收细则》（试行）。

第四节 调查成果

陕西省的土地利用调查开始于1985年，经过县级调查、地（市）级汇总和省级汇总，直到1998年国土资源部验收，历时13年。陕西省先后参加土地利用现状调查的各级人员共达54 200多人，其中专业技术人员12 600人，耗资2 230多万元。这次调查是以专业技术人员为主，严格按照全国统一指定的《土地利用现状调查技术规程》进行。采用航空遥感技术，应用大比例尺航片，对107个县（市、区）的2 963个乡（镇、办事处）、32 336个行政村及农、林、牧、渔场，独立工矿区企事业单位等38 689个权属单位，逐村逐地类图斑进行了全野外实地调绘。这次调查共使用航空相片39 681张，调绘上图图斑8 653 259个，填写记载手簿11万余本，签订土地边界协议书102 134份，争议缘由书1 000多份，经过航片转绘、面积量算、数据汇总、图件编制和文字报告的编写等程序完成。在完成县级调查基础上，以地（市）为单位按照全国《土地利用现状调查地（市）级汇总技术规程》的规定，进行了地（市）级汇总，最后再按全国《土地利用现状调查省级汇总技术规程》，完成了全省的汇总任务。1998年由陕西省人民出版社出版了《陕西土地资源》一书，为这次汇总的一个主要成果。

《陕西土地资源》一书由谭道发、叶树华担任主编，副主编有法向东、宁明扬、李天顺，编委有包纪祥、刘胤汉、邢欣荣、曹明明、韩琪，撰稿人有叶树华、宁明扬、包纪祥、刘胤汉、刘万青、朱全会、李天顺、法向东、赵志强、曹明明。全书共分10章，包括陕西省的概况、土地环境、土地利用开发简史、土地利用现状、土地权属、土地利用适应性评价、土地生产潜力与人口承载力、土地资源综述和土地利用分区。

土地调查结果表明，陕西省土地总面积20.57万平方千米，折合30 868.58万亩，占全国土地总面积2.14%；其中西安市土地总面积1.01平方千米，占陕西省土地总面积的4.91%；铜川市土地总面积0.39平方千米，占陕西省土地总面积的1.89%；宝鸡市土地总面积1.81平方千米，占陕西省土地总面积的8.82%；咸阳市土地总面积1.03平方千米，占陕西省土地总面积的5%；渭南市土地总面积1.3平方千米，占陕西省土地总面积的6.34%；汉中地区土地总面积2.71平方千米，占陕西省土地总面积的13.17%；安

康地区土地总面积2.35平方千米，占陕西省土地总面积的11.43%；商洛地区土地总面积1.96平方千米，占陕西省土地总面积的11.43%；延安地区土地总面积3.7平方千米，占陕西省土地总面积的17.99%；榆林地区土地总面积4.31平方千米，占陕西省土地总面积的20.93%。（见表4-1-3）

陕西省地（市）土地总面积表

表4-1-3

(1996)

省、地（市）名称	占陕西省总面积		占陕西省的比例
	万亩	万平方千米	%
西安市	1516.20	1.01	4.91
铜川市	583.44	0.39	1.89
宝鸡市	2721.45	1.81	8.82
咸阳市	1543.47	1.03	5.00
渭南市	1956.29	1.30	6.34
汉中地区	4065.21	2.71	13.17
安康地区	3529.39	2.35	11.43
商洛地区	2937.96	1.96	9.52
延安地区	5554.57	3.70	17.99
榆林地区	6460.50	4.31	20.93
陕西省	30868.57	20.57	占全国总面积2.14%

按土地利用类型分，陕西省耕地面积为7 710.72万亩，占陕西土地总面积的24.98%；园地718.80万亩，占陕西土地总面积的2.33%；林地14 098.36万亩，占陕西土地总面积的45.67%；牧草地4 769.47万亩，占陕西土地总面积的15.45%；居民点及独立工矿用地1 013.92万亩，占陕西土地总面积的3.28%；交通用地203.56万亩，占陕西土地总面积的0.66%；水域598.05万亩，占陕西土地总面积的1.94%；未利用土地1 755.68万亩，占陕西土地总面积的5.69%。陕西省10个地（市）的一级类土地面积见表4-1-4。

陕西省各地市土地利用一级分类面积

表4-1-4

(1996)

单位: 万亩

行政辖区名称	辖区面积	1. 耕地	2. 园地	3. 林地	4. 牧草地	5. 居民点及工矿用地	6. 交通用地	7. 水域	8. 未利用土地
陕西省	30868.57	7710.72	718.80	14098.36	4769.47	1013.92	203.56	598.05	1755.68
西安市	1516.20	516.78	37.86	625.55	19.90	134.17	19.34	48.52	114.07
铜川市	583.44	146.55	22.90	255.37	103.15	29.21	4.71	4.67	14.88
宝鸡市	2721.45	610.52	67.44	1432.47	152.43	120.80	24.92	56.18	256.69
咸阳市	1543.57	628.80	173.12	257.70	33.46	157.47	27.02	40.33	225.66
渭南地区	1956.29	967.83	107.00	280.80	85.21	168.49	37.41	102.37	207.17
汉中地区	4065.21	633.29	30.94	2909.32	78.26	85.15	18.81	95.89	213.58
安康地区	3529.39	764.99	43.72	2400.75	90.60	36.62	10.55	59.51	122.63
商洛地区	2937.96	414.99	12.31	2060.63	194.39	45.81	9.70	44.52	155.61
延安地区	5554.57	1273.44	138.11	2263.74	1656.89	80.49	22.82	45.45	73.63
榆林地区	6460.50	1753.52	85.40	1612.03	2355.17	155.74	26.27	100.61	371.77

按权属分, 陕西省土地面积中, 国有土地面积为5 150.80万亩, 占16.69%; 集体所有土地25 441.31万亩, 占82.42%; 未定产权土地276.47万亩, 占0.89%。

省级界权争议总面积95.51万亩, 涉及甘肃省、河南省、山西省、内蒙古自治区。其中耕地、园地、林地、牧草地、居民点及工矿用地、交通用地、水域和未利用土地, 按利用现状分为8个一级类, 44个二级类。根据陕西省统计局年度统计资料中仅有耕地面积的系统统计资料的实际情况, 这里只能就耕地面积进行比较。经土地详查, 陕西省土地面积与统计局面积存在差异, 具体如表4-1-5。

陕西省土地详查与统计面积对比表

表4-1-5

(1996)

单位: 万亩

行政辖区 名称	辖区面积				耕地面积			
	详查面积	统计面积	增减 (+ / -)		详查面 积	统计面积	增减 (+ / -)	
			面积	%			面积	%
陕西省	30868.57	30816.27	52.29	0.17	8638.67	5308.82	3329.84	62.7
西安市	1516.20	1497.45	18.75	1.25	564.72	496.94	67.78	13.6
铜川市	583.44	582.30	1.14	0.2	183.67	119.11	64.55	54.2
宝鸡市	2721.45	2740.21	-18.76	-0.68	713.84	573.07	140.77	24.6
咸阳市	1543.57	1531.95	11.62	0.76	796.38	725.58	70.80	9.8
渭南地区	1956.29	1913.71	42.58	2.22	1065.90	952.87	140.03	15.1
汉中地区	4065.21	4086.90	-21.69	-0.53	681.26	397.47	283.79	71.4
安康地区	3529.39	3511.10	18.29	0.52	806.48	407.88	398.59	97.7
商洛地区	2937.96	2893.80	44.16	1.52	463.27	221.49	241.78	109.2
延安地区	5554.57	5557.30	-2.74	-0.05	1457.09	487.90	969.19	198.6
榆林地区	6460.50	6501.55	-41.05	-0.63	1906.06	953.51	952.55	99.9

陕西耕地按坡度分, 小于等于 2° 的平地为2 526.85万亩, $2^{\circ} \sim 6^{\circ}$ (含 6°)的耕地840.95万亩; $6^{\circ} \sim 16^{\circ}$ (含 16°)的耕地1 547.17万亩, $15^{\circ} \sim 25^{\circ}$ (含 25°)的耕地1 547.17万亩, 大于 25° 的陡坡地1 999.34万亩。土地调查查清陕西省耕地坡度各坡级的面积详见表4-1-6。

陕西省各地市人均土地面积、人口密度见表4-1-7。陕西省各地市变更土地利用现状见表4-1-8。

陕西省耕地坡度分级面积表

表4-1-6

(1996)

单位: 万亩

行政 辖区 名称	耕地总 面积	平地		坡地及梯田										
		<2°	2° ~6°		6° ~15°			15° ~25°			>25°			
			面积	合计	坡地	梯田	合计	坡地	梯田	合计	坡地	梯田	合计	坡地
陕西省	8638.67	2536.85	840.95	0.0	840.95	1547.17	1188.45	358.72	1714.36	1446.99	267.38	1999.32	1856.75	142.57
西安市	564.72	427.82	33.86	0.0	33.86	58.53	46.09	12.44	25.61	23.96	1.66	18.90	18.49	0.42
铜川市	183.67	26.32	49.90	0.0	49.90	75.19	61.80	13.38	25.42	21.90	3.52	6.84	5.89	0.95
宝鸡市	713.84	274.47	67.61	0.0	67.61	135.33	105.96	29.37	118.90	107.76	11.13	117.54	112.60	4.93
咸阳市	796.38	497.54	150.35	0.0	150.35	86.42	31.75	54.67	47.55	33.64	13.91	14.53	8.94	5.58
渭南市	1065.90	113.85	126.36	0.0	126.36	100.91	17.69	83.22	41.60	13.61	27.99	29.62	12.87	16.75
汉中地区	681.26	113.85	76.33	0.0	76.33	106.03	43.77	62.27	128.33	109.79	18.54	256.71	247.58	9.13
安康地区	806.48	10.67	27.12	0.0	27.12	51.07	35.56	15.50	204.72	107.29	34.43	512.90	478.58	34.32
商洛地区	463.27	28.91	50.37	0.0	50.37	45.78	29.76	16.02	107.61	95.43	12.18	230.60	217.02	13.58
延安地区	1457.09	128.58	141.71	0.0	141.71	236.23	210.71	25.52	527.36	503.21	24.14	432.31	411.60	11.61
榆林地区	1906.06	261.28	117.34	0.0	117.34	651.68	605.34	46.34	487.27	367.41	119.87	388.49	343.18	45.31

陕西省人均用地面积表

表4-1-7

(1996)

行政辖区 名称	总人口	辖区面积		人口密度	农业人口	农业劳动力	人均土地
	人	平方千米	万亩	人/平方千米	人	人	亩/人
陕西省	32023137.0	205790.5	30868.57	155.6	26003614	10731612	9.64
西安市	5954129	10108.0	1516.20	589.1	3759088	1725126	2.55
铜川市	750313	3889.6	583.44	192.9	415905	141111	7.78
宝鸡市	3217030	18143.0	2721.45	177.3	2621960	1008680	8.46
咸阳市	4200534	10290.5	1543.57	408.2	3422929	1583125	3.68
渭南市	4673596	13041.9	1956.29	358.4	4126473	1809073	4.19
汉中地区	3562732	27101.4	4065.21	131.5	3042527	1207616	11.41
安康地区	2825899	23529.2	3529.39	120.1	2500639	983578	12.49
商洛地区	2311052	19586.4	2937.96	118.0	2153982	833801	12.71
延安地区	1753309	37030.5	5554.57	47.3	1452924	493518	31.68
榆林地区	2774543	43070.0	6460.50	64.4	2507187	945984	23.28

陕西省各地市变更土地利用现状

表4-1-8

(1996)

单位: 万亩

行政辖区 名称	辖区面积	1. 耕地	2. 园地	3. 林地	4. 牧草地	5. 居民点及 工矿用地	6. 交通 用地	7. 水域	8. 未利 用土地
陕西省	30868.57	7710.72	718.80	14098.36	4769.47	1013.92	203.56	598.05	1755.68
西安市	1516.20	516.78	37.86	625.55	19.90	134.17	19.34	48.52	114.07
铜川市	583.44	146.55	22.90	255.37	103.15	29.21	4.71	4.67	14.88
宝鸡市	2721.45	610.52	67.44	1432.47	152.43	120.80	24.92	56.18	256.69
咸阳市	1543.57	628.80	173.12	257.70	33.46	157.47	27.02	40.33	225.66
渭南地区	1956.29	967.83	107.00	280.80	85.21	168.49	37.41	102.37	207.17
汉中地区	4065.21	633.29	30.94	2909.32	78.26	85.15	18.81	95.89	213.58
安康地区	3529.39	764.99	43.72	2400.75	90.60	36.62	10.55	59.51	122.63
商洛地区	2937.96	414.99	12.31	2060.63	194.39	45.81	9.70	44.52	155.61
延安地区	5554.57	1273.44	138.11	2263.74	1656.89	80.49	22.82	45.45	73.63
榆林地区	6460.50	1753.52	85.40	1612.03	2355.17	155.74	26.27	100.61	371.77

土地利用现状调查成果内容如下。

(1) 土地资源数据：乡、县、地、省土地总面积汇总表2 766套，乡、县、地、省土地利用现状一、二、三级分类面积汇总表各2 772套（份），村、乡、县、地、省土地利用一级分类权属性质面积汇总表47 214套，地（市）、省国有土地按部门一级分类面积汇总表11套，乡、县、地、省耕地坡度分级面积统计表2 772套，地（市）、省土地详查面积与统计局面积对比表11套（份），地（市）、省级土地利用现状调查数据汇编11册，省级土地汇总数据软盘一套。

(2) 土地资源图件：1：1万（1：2.5万）标准分幅图土地利用现状图及权属界线图各9 707幅，1：10万标准分幅土地利用现状薄膜图及着色图各6幅，1：25万标准分幅土地利用现状图及着色图各58幅，1：50万标准分幅土地利用现状薄膜图及着色图各10幅，1：1万（1：2.5万）耕地坡度分级图3 217幅，乡（镇）土地利用现状挂图2 999幅，1：5万（1：10万）县（市、区）土地利用现状挂图107幅，1：25万地（市）土地利用现状挂图、土地利用分区图、土地利用结构图各10幅，1：50万省土地利用现状挂图1幅，1：100万省土地利用分区图、土地利用结构图各1幅，地（市）、省面积接合图表14幅。

(3) 土地资源文字报告：乡（镇）土地利用现状调查说明书2 676份，县、地、省土地利用现状调查工作报告118份，地（市）、省土地利用现状调查技术报告11本，县、地、省《土地资源》专著118册，约1 400万字。其中，《陕西土地资源》一书为陕西省汇总成果。

这次调查，弄清了陕西省土地利用现状、耕地坡度、土地权属等基础数据，并对陕西省的土地适应性、土地生产潜力与人口承载力进行了评价研究，对土地利用进行了分区，提出了土地资源开发与保护的总体战略。

第二章 城镇地籍调查

第一节 调查背景

土地利用现状调查只是把城镇、居民点及独立工矿的用地范围圈出，量算了总面积，范围内各宗地的情况并不清楚。为此，1988年底，国家土地管理局决定在全国开展城镇国有土地使用权申报工作。城镇国有土地申报的开展显示城镇内部，特别是老城区各个宗地之间的权属、界址、面积关系非常复杂，迫切需要精确的调查和测量，才能搞清楚各宗地的权属、面积、利用等基本情况，满足土地管理的需要。因此，西安市土地管理局开始在柏树林街道办事处进行地籍调查试点。对0.7平方千米的街区采用全解析法进行测量。柏树林的试点引起了国家土地管理局的极大关注和支持，1990年11月，国家土地管理局在西安召开全国地籍工作会。推广西安用全解析法进行城镇地籍调查的成功经验。会后，城镇地籍调查工作在全国其他省就这样推开了。柏树林的试点花了70 000多元，由于缺乏专项资金保障，试点结束后，地籍调查工作因此中断。而其他地（市）由于受机构、人员、经费和技术手段等原因的影响，城镇地籍工作举步维艰。

1991年4月陕西省土地管理局，陕地籍发[1991]02号文件发布了《关于开展城镇地籍调查的有关问题的通知》。通知要求城镇地籍调查要制定规划，有计划地分步骤开展。陕西省的地籍调查工作由县级土地管理部门组织实施。省、地土地管理部门负责技术审定、检查指导和质量监督。地籍调查工作除某些地籍测量技术难度较大的工作，可采用招标承包办法，双方签订合同，由承包方写出技术设计书，报省、地土地管理局审核，批准后方可实施外，其他的工作如权属调查不得外包。城镇地籍调查执行国家土地管理局颁布的《城镇地籍调查规程》和省局有关规定。贯彻执行省土地管理局陕地籍发[1991]01号文件精神，加强对土地勘测的统一管理和确

保成果质量。要求开展试点的县、市，各地（市）土地管理局要加强对试点工作的领导。加强经费管理，必需专款专用。

1991~1992年陕西省土地管理局在兴平、咸阳市渭城区进一步进行试点，并召开地籍调查工作现场会，但是，各地（市）的地籍调查工作劲头不大。1992年3月5日至9日国家土地管理局在南京召开了全国城镇地籍技术指导组成立会议，会议期间，技术指导组成员对有关普遍性技术问题及指导组的任务、活动方式与制度进行了研究。1992年8月18日陕地籍发[1992]11号文件转发了国家土地管理局《关于印发全国城镇地籍技术指导组成立会议纪要的通知》。

1996年以后，省局地籍地政处张启凡、邢欣荣、丁志健、杨向晨等先后在宝鸡市渭滨区、汉中市汉台区、延安市志丹县再次进行地籍调查试点。1998年在宝鸡市召开了陕西省地籍工作会议。会议通过各试点经验的介绍，渭滨区地籍调查现场的参观和地籍调查信息系统的演示，鼓舞了各地（市）开展地籍调查的决心和信心。会后，各地（市）的地籍调查工作迅速展开。

到2000年，城镇地籍调查完成面积已达到应开展的60%。城镇地籍调查成果包括的内容有六大部分：一是权属调查资料；二是地籍测量资料，包括平面控制测量、细部测量，控制点、界址点观测资料和计算资料；三是面积汇总资料，包括宗地（以街坊为单位）面积汇总表、城镇土地分类面积汇总表；四是地籍原图，包括铅笔原图、清绘原图和接合图；五是总结报告，包括工作报告和技术报告；六是调查技术设计书和验收报告及资料等。其中，西安、汉中、宝鸡、商洛、延安、榆林六地（市）已建成地籍管理信息中心。

第二节 调查程序

地籍调查是一项综合性的系统工程，必须在充分准备、周密计划的基础上进行。地籍调查实施可分为四个阶段。

一、准备工作

准备工作包括组织准备，收集资料，确定调查范围，地籍调查技术设

计, 表册、仪器、工具准备, 人员培训六个阶段。

1. 组织准备

开展地籍调查的市、县成立以主管市(县)长为首的地籍调查、土地登记领导小组。领导小组负责人领导地籍调查、登记工作, 研究处理地籍调查、土地登记中的重大问题, 特别是研究、确定、仲裁土地权属问题。在土地管理机构中设立专门办公室, 负责组织实施。

2. 收集资料

收集的主要资料有: 经过初审的土地申报材料, 现有地籍资料; 控制点资料, 已有的大比例尺地形图、航摄资料; 土地利用现状调查、非农业建设用地清查资料; 房屋普查及工业普查中有关的土地的资料; 其他有关资料。

3. 确定调查范围

1:2000~1:10000(个别地区1:50000)比例尺地形图上预先标绘调查范围, 其范围应以图上有的实地地物为界, 整个调查范围的标绘要与土地利用现状调查的范围相互衔接, 不重不漏。

4. 地籍调查技术设计

技术人员根据已有资料和实地踏勘的情况进行地籍调查项目技术设计。主要包括: 调查地区的地理位置和用地特点; 地籍调查工作程序及组织实施方案; 地籍控制网点的布设和施测方法, 以及与城镇平面控制总体布局的关系, 坐标系统的选择; 地籍图的规格、比例尺和分幅方法的选定; 地籍勘丈方法的选用; 地籍调查成果的质量标准、精度要求和依据的确定。

5. 表册、仪器、工具准备

包括所需表格及簿册(如地籍调查表、野外测量手簿等)的准备。所需仪器和用品取决于所采用的地籍测量方法, 若有新拍摄的大比例尺航片或新测的大比例尺地形图, 地籍测量任务又比较简单的, 可以准备使用较简单的工具(如钢尺或皮尺、卡规、比例尺等)。在无图或图已较陈旧的情况下, 要准备采用精度较高的地籍测量方法(如解析法), 则需准备高精度经纬仪以至光电测距仪等。

6. 人员培训

地籍调查人员必须熟悉有关地籍的政策法规和技术规程, 明确调查任

务，掌握调查方法和操作要领，确保调查工作质量。

二、外业调查、测量

外业调查是根据土地登记申请人（法人、自然人）的申请和对申请材料初审的结果而进行的权属调查，及对土地的位置、界址、用途等进行实地核定、调查、测量。外业调查结果的记录，须经土地登记申请人的认定。

根据调查依法认定的权属界址和使用现状，必须按《城镇地籍调查规程》要求，进行实地的测量，确定各地籍要素的空间位置。

三、内业工作

在外业工作基础上，进行室内工作，包括：面积量算，绘制地籍图和宗地图，填补地籍调查表，编写技术报告和工作报告，整理地籍档案资料等。

四、成果的检查验收、归档

经检查验收合格后的地籍调查资料，都及时归档保存，以供利用。

第三节 调查内容

根据国家土地管理局1989年9月6日颁布的行业标准《城镇地籍调查规程》规定，城镇地籍调查的工作程序包括调查准备、权属调查、地籍勘丈和总结报告等四个阶段，其核心工作是权属调查和地籍勘丈。

一、土地权属调查

（一）权属调查

权属调查是对土地权属单位的土地权属来源及其权利所及的位置、界址、数量和用途等基本情况的调查。在城镇、权属调查是针对土地使用者的申请，对土地使用者、宗地位置、界址、用途等情况进行实地核定、调查和记录的过程。调查成果经土地使用者认定，可为地籍测量、权属审核和登记发证，提供具有法律效力的文书凭据。界址调查是权属调查的关键，权属调查是地籍调查的核心。

（二）土地权属调查内容

权属调查的主要内容包括宗地位置、界线、权属状况和使用状况等的调查。

1. 宗地位置

指所在区、街道、门牌号及四至。

2. 界线

指界址点（即拐点或转角点）及其间的连接直线，即界址线（或权属界线）。

3. 权属状况

主要指权属性质和权属来源。城市市区的土地属于国家国有，单位（包括全民所有制单位和集体所有制单位）和个人只有使用权。村庄和城市郊区的土地，除法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有。集体单位和个人只有土地使用权。

4. 使用状况

指土地用途、土地等级、地价和公用情况。

（三）权属调查单元

权属调查的基本单元是宗地，即被权属界址线封闭的地块，宗地的划分应以方便土地管理为原则。将具有独立使用权的一地块划为一宗地，但在实际工作中，经常遇到以下几种情况。

（1）几个使用者共同使用一块地，并且相互之间界线难以划清，应按共同宗地处理。

（2）对大型工矿、企业、机关、学校用地内的经济上独立核算单位（有自己的法人代表或已具有申请法人代表的资格）用地，应独立划宗，并确定使用界线和面积。

（3）对只有一个法人代表的特大宗地，如宗地内用途明显不同，并且不同用途的面积较大，利用类别界线明显（有线状地物），可划分为若干宗地。

（4）对大型工矿、企业、机关、学校等特大宗地，如被公用道路、河流分割，应划分为若干宗地。

（四）城镇土地分类

在土地用途调查过程中，《城镇地籍调查技术规程》规定的土地分类体

系为10个一级类，24个二级类。其内容为：

(1) 商业金融业用地。指商业服务业、旅游业、金融保险业等用地。其中分商业服务业、旅游业、金融保险业三个二级类。

(2) 工业仓储用地。指独立设置的工厂、车间、手工业作坊、建筑安装的生产场地、排渣（灰）场地等用地，以及国家、省（自治区、直辖市）及各地方钢的储备、中转、外贸等各种仓库、油库、材料堆场及其附属设备等用地。

(3) 市政用地。指市政公用设施、园林绿化用地。其中分市政公用设施、绿化两个二级地类。

(4) 公共建筑用地。指文化、体育、娱乐、机关、科研、设计、教育、医卫等用地。其中分文体娱、机关宣传、科研设计、教育、医卫等五个二级地类。

(5) 住宅用地。指居住的各类房屋用地。

(6) 交通用地。指铁路、民用机场、港口码头及其他交通用地。其中分铁路、机场、码头和其他交通用地等四个二级地类。

(7) 特殊用地。指军事设施、涉外、宗教、监狱等用地。其中分军事设施、涉外、宗教、监狱等四个二级地类。

(8) 水域用地。指河流、湖泊、水库、坑塘、沟渠、防洪堤防等用地。

(9) 农用地。指水田、菜地、旱地、园地等用地。其中分水田、菜地、旱地、园地四个二级地类。

(10) 其他用地。指各种未利用地、空闲地等其他用地。

土地权属调查采用划区调查的方法。首先，在调查工作图上以行政界线或自然界线划分调查区。用已有地籍图或比例尺地形图复制作为调查工作图；无上述图件的地区，按街坊或小区现状绘制宗地关系位置图，作为调查工作图。其次是要对调查区预编地籍号。地籍编号以行政区为单位，按街道、宗两级编号，较大的城市可按街道、街坊、宗三级编号。第三步则是进行现场调查核实。按调查工作计划，分区分片公告通知或邮送通知单，通知土地使用者按时到达现场，核实各宗地的土地使用者、地籍号和实际用途等。

二、地籍测量

地籍系统的建立，以测量为基本技术手段，所以地籍测量是服务与地籍管理的一种专业测量。地籍测量也是为了满足地籍调查中对确定宗地的权属界线、位置、形状、数量等地籍要素的水平投影的需要而进行的测量和面积计算工作。

地籍测量成果是土地登记的依据，经登记后具有法律效力。地籍测量的图件资料是地籍图，它的主要要素是宗地的权属界线。地籍测量必须以权属调查为先导，只有在权属调查的基础上，才能进行地籍测量。

根据陕地籍发[1991]02号文件，关于开展城镇地籍调查有关问题的通知，城镇地籍测量，各地应视实际情况，选用《城镇地籍调查规程》规定的三种方法，即解析法、部分解析法和图解法。对于集镇和村庄目前尚无条件的按《城镇地籍调查规程》要求进行时，可采用自由坐标简易控制法；对于边远山区零散居民点，可实测有相关距离和位置控制宗地图。同时要求各地不得与未获得《土地勘测许可证》的单位签订承担土地勘测合同，不得实施勘测工作。

地籍测量的主要内容为：①土地权属界址点及其他地籍要素平面位置的测量；②基本地籍图绘制；③面积量算。

第三章 土地登记

第一节 初始登记

1986年《土地管理法》颁布后，国家决定在土地利用现状调查和城镇地籍调查的基础上，开展全面的初始土地登记。1998年新《土地管理法》第十一条规定，农民集体所有的土地，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认所有权。农民集体所有的土地依法用于非农业建设的，由县人民政府登记造册，核发证书，确认建设用地使用权。单位和个人依法使用的国有土地，由县级以上人民政府登记造册，核发证书、确认使用权。

1987年10月4日，国家土地管理局，[1987]国土[籍]字第111号文件，发布了关于加强地籍管理工作的通知。通过土地利用现状调查、城镇地籍调查和非农业建设用地清查处理，许多地方已经具备了土地登记发证条件，于是1987年11月10日国家土地管理局[1987]国土[籍]字第130号文件又发布了关于开展土地登记发证试点工作通知。经国务院批准，决定先进行试点，总结经验后再逐步展开。

根据《中华人民共和国土地管理法》关于“全民所有制单位、集体所有制单位和个人依法实用的国有土地，由县级以上人民政府登记造册，合法证书，确认使用权”的规定，国家土地管理局下发了《关于扩大土地登记发证试点和开展城镇国有土地使用权申报工作的通知》[1988]国土（籍）字第67号，要求在扩大土地登记发证试点的同时，在全城镇普遍开展土地使用权申报工作。为了贯彻落实通知精神，掌握城镇国有土地情况，以适应土地使用制度的改革，为国家开征国有土地使用税提供依据。陕西省土地管理局于1988年9月16日向省人民政府提交了关于在陕西省开展城镇国有土地使用权申报工作的报告，与此同时陕西省人民政府办公厅以陕政办发[1988]175号文件转发了此报告。报告规定，凡在陕西省城市、县

城、建制镇的建成区以及在其他地方使用国有土地的机关、团体、全民和集体企事业单位、外商投资企业（含合资）。

1988年10月13日，陕西省土地管理局，陕地资发[1988]077号文件向各地（市）、县土地管理局发布了关于在陕西省开展国有土地使用权申报工作的通知，并随文发布了“陕西省城镇国有土地使用权申报工作的规定”。陕西省的城镇国有土地使用权申报工作由张启凡、王文负责组织实施。以会代训，动员、部署了陕西省的城镇国有土地使用权申报工作，并安排在西安市的莲湖区、渭南市的富平、咸阳市的兴平、延安市的志丹等县、区进行试点，在试点县、区大张旗鼓地宣传申报工作的意义，选择工作力度大、基础条件好、申报资料全、四邻无争议、权属合法、面积准确的若干宗地，作为突破口，举行由所在地政府的五大班子领导参加的土地申报登记发证会，向审查合格的一批宗地的使用权人颁发国有土地使用证，并在电视、广播等媒体上宣传，极大地提高了土地申报登记的重大意义和权威性，也有力地推动了面上的土地申报工作迅速展开。1989年5月11~14日陕西省土地管理局在长安县召开了城镇国有土地使用权申报工作汇报会。各地（市）及富平县、雁塔区土地管理局主管申报工作的局长和干部参加了此次会议。省土地管理局局长殷世杰、副局长张弘出席会议，并发表讲话。

根据国家土地管理局的部署和陕西省政府办公厅陕政办发[1988]175号文件的安排，陕西省城市、县城、建制镇以及其外独立的工矿企事业单位使用国有土地的土地使用权申报工作从1988年10月展开，到1989年8月基本结束。陕西省在此次开展城镇国有土地使用权申报工作中，省土地管理局首先制定出《陕西省城镇国有土地使用权申报工作的规定》具体明确了这次开展申报工作的目的、要求、组织领导、工作程序、方法步骤，印发了统一表式，同时还印发了《陕西省国有土地使用权申报登记中有关问题的规定》和《关于国有土地权属确定的意见（试行）》等文件，使各级土地管理部门在申报工作中有章可循。根据省里部署，各地（市）、县先后都成立了由主管领导为组长，由土地、财政、税务、城建、房产、司法等部门的负责同志为成员的申报工作领导小组。主要负责研究解决申报中重大问题，下设办公室办理日常工作。渭南市的副专员张宗良、延安市的专员遆靠山、副专员姚代民，安康市的副专员王寿森等都亲自抓这项工作，参

加了所在地区的土地申报工作会议，并就土地申报、土地统管等问题作了重要讲话。各县、区有70%以上的县（市）、区，召开过三次以上的县长办公会。专门讨论研究申报工作的方案、人员抽调、经费落实、土地权属确定、土地纠纷处理等问题。土地申报工作在全省范围内迅速铺开，为了保证质量，统一技术和政策标准，各地（市）、县先后举办培训班366期，有9 725人经过培训，基本上达到了懂权属确认、会填表格、会土地测量、熟悉申报工作内容，成为推动此次申报工作顺利开展和质量把关的骨干力量。

在宣传动员方面，省局将《关于开展城镇国有土地使用权申报工作的通告》在《陕西日报》连续刊登，接着又在陕西电视台播放。这种宣传形式是陕西省土地管理局成立以来第一次，引起了社会各方面的极大关注和反响。各地（市）、县也利用各自可以利用的条件，向社会发通告，利用有线广播搞宣传周，出动宣传车，利用地方报纸刊登各地（市）、县的通告，搞专题问答。据不完全统计，在这次申报工作中，全省出动宣传车117车次、书写标语11 845条、挂横幅1 400多条幅、专题广播89次、办黑板报680期、答记者问15次、电视音像宣传353次，宣传范围非常广。一些用地单位主动确定专人负责办理申报工作，如驻安塞县的长庆石油开发公司、黄陵县车村煤矿负责同志以及业务人员多次到县申报办公室联系申报工作；榆林的用地大户一八五钻井队，主动找土地局申报使用的土地；新疆、青海、山东、上海等地在西安市的74个单位，接到莲湖区土地局的申报通知单及宣传材料后，也即时办理了用地申报手续。

省政府文件下发后，渭南地区首先成立了以行署副专员张宗良为组长、地区土地管理局长为副组长、有关部门负责同志为成员的领导小组，并召开了各县、市主管县、市长参加的土地申报工作会议。专门研究部署全地区的申报工作，主管专员发表讲话，并要求各县、市都要成立领导小组，抽调人员组成申报办公室，办理申报工作。西安市市长办公会议决定，城镇国有土地使用权申报工作由市土地局负责实施。市房地局向市土地局提供有关资料。当全省各地的申报工作基本展开以后，又及时推广了富平县申报工作三结合的经验（即土地申报工作与处理历史遗留问题（或土地清查），与建立初始地籍档案相结合，与建立健全土地管理规章制度相结合）和西安市“按街划片包干，以组分工定人，明确任务职责，按时

保质保量完成”的岗位责任制的经验。在工作后期，又召开了申报工作研讨会，研究有关权属确定、资料汇总等问题，同时又推广了西安市组织验收班子，逐县、区检查验收的经验。为了便于交流情况，省土地管理局不定期编印了《城镇国有土地使用权申报工作快报》。通过《快报》及时传递信息，交流经验，推广工作。

申报工作开展后，省局多次派人去各地（市）、县督促检查，了解情况，指导工作。省土地管理局局长殷世杰先后去汉中、安康、宝鸡、渭南等五个地（市）、检查工作，和地（市）、领导一起研究部署工作，解决申报中的重大问题，并参加了富平县的申报工作现场会、高陵县的发证试点会、西安市的申报工作表彰会。各地（市）、县对申报工作都抓得很紧，志丹、延川县的常务县长在县上召开的三级干部会上动员、安排申报工作；黄龙县县长专门召开驻黄龙的各单位及政府所属各部门负责人研究会议，部署申报工作；安康市行署副专员王寿森具体指导申报工作，亲自审定并联系在《安康日报》发表“答记者问”；西安市的副市长、市人大副主任都先后多次听取申报工作汇报，并作了重要指导。陕西省在长安县召开了全省的申报工作汇报会。

1989年1月5日陕西省土地管理局、陕西省税务局陕地资发[1989]3号文件发布了关于转发国家土地管理局《关于提供土地使用权属资料问题的通知》（[1988]国土[籍]字第189号文件）的通知。

1989年6月16日陕西省土地管理局陕地资发[1989]年54号文件，发布了关于印发《陕西省国有土地使用权申报登记中有关问题的规定》和《关于国有土地权属确定意见（试行）》的通知。申报结果如表4-3-1和4-3-2所示。

陕西省城镇国有土地申报面积汇总表（一）

表4-3-1

(1989)

省、地(市) 名称	合计			城市			建制镇			独立工矿		
	单位数	宗地数	面积	单位数	宗地数	面积	单位数	宗地数	面积	单位数	宗地数	面积
	个	宗	万m ²	个	宗	万m ²	个	宗	万m ²	个	宗	万m ²
陕西省	186554	209350	1084939.4	82308	91883	92968.7	95400	103549	288351.2	11000	16417	733575.9
西安市	50601	56140	148671.6	46990	50678	13994.1	3688	5389	133798.4	3	73	879.1
铜川市	8172	9447	52036.0	5081	5624	1126.1	2999	3356	11896.8	92	256	39013.1
宝鸡市	11929	14357	231209.4	9251	10815	34619.5	2578	3331	109423.6	98	211	87166.1
咸阳市	10208	11879	143633.6	3123	3477	2728.7	5073	5837	9370.6	2012	2565	131534.3
渭南地区	16407	20413	66739.4	2798	4465	3218.2	12913	13697	10359.5	696	2251	53161.7
汉中地区	18420	21336	389459.9	8968	10199	1537.0	4625	5037	1166.2	4829	6100	386756.7
安康地区	13288	14805	3089.2	3572	3968	1135.8	9245	10184	1799.1	45	219	154.2
商洛地区	3354	4088	1856.2	765	889	346.8	2510	2998	1277.7	2660	3353	32404.4
延安地区	11048	12720	18609.2	932	1204	12361.3	9997	10712	4794.1	119	804	1452.8
榆林地区	43047	44165	29634.9	830	564	21901.2	41772	43008	4464.7	446	585	1053.5

注：①本表统计数字填写实际申报数；②城市包括县市级；③独立工矿栏目内含已申报的城镇内的集体土地及农村中的国有和集体土地汇总数。

陕西省城镇国有土地申报面积汇总表（二）

表4-3-2

(1989)

单位：公顷

地(市)名称	合计	商业服务业用地	工业用地	仓储用地	交通用地	市政公用设施及绿化用地	公共建筑用地	住宅用地	特殊用地	水域用地	其他用地
西安市	148671.6	739.1	4653.6	823.1	1803.6	2733.9	42665.5	1638.5	3143.4	2876.2	84289.5
铜川市	52036.0	225.7	2004.2	811.7	561.7	331.1	304.5	439.2	66.3	627.1	46664.4
宝鸡市	231209.4	17805.7	1144.2	67.6	4648.1	12587.9	112.2	432.2	76749.7	9067.4	108588.5
咸阳市	12099.3	459.4	1588.6	401.4	1062.2	351.0	1196.6	725.6	1558.6	1714.2	3041.6
渭南地区	66739.4	1535.4	4873.4	325.7	4464.6	1531.7	1291	471.6	2863.5	20111.2	29271.4
汉中地区	373596.7	395.8	2418.9	160.1	3895.6	124.4	1394.7	388.6	537.7	23088.4	341164.9
安康地区	3089.2	110.7	272.6	72.4	1419.2	68.9	253.8	257.8	43.4	326.0	2641.1
商洛地区	34029.1	211.8	440.4	105.3	1225.9	83.0	1126.0	92.8	30.7	1112.1	29590.7
延安地区	18609.2	446.5	561.9	103.3	3879	966.0	1140.4	1084.4	4457.1	1078.6	4892.0
榆林地区	30544.2	1207.6	1830.1	181.6	1712	2216.0	1128.7	9926.5	1257	157.4	10927
全省合计	970624.1	23137.7	19785.4	3052.2	24671.9	21650.0	50933.4	15456.4	90707.4	60158.6	661071.1

说明：以宗地的主要用途确定该宗地的地类进行地类面积统计。

第二节 变更登记

土地详查和地籍调查获得的是进行调查的某个时点的有关土地的数量、质量、和权属等状况。但是，随着时间的推移，土地的状况在不断地发生变化。为了掌握其变化情况、始终保持地籍资料的现势性，就必须对初始地籍资料进行修订和更新，这就是日常地籍。

为了掌握日常地籍的工作内容、程序和方法，陕西省土地局地籍处承担了国家土地管理局的日常地籍试点任务。试点（全国4个点）选在兴平进行。在国家土地局的指导下，经过一年的努力，圆满完成任务。试点所提交的成果得到国家土地局的充分肯定，被评为日常地籍优秀成果一等奖。获奖的有张启凡、王文、刘建民、贾喜谦、蔡子昭等。同时，兴平市试点所建立的土地台账，被直接送到财政部，成为全国开展日常地籍工作立项的依据。

陕西省从1997年开始，每年编制《陕西省土地利用现状数据集》，到2000年，共编制4本，为土地管理工作提供了最基础的数据。《陕西省土地利用现状数据集》内容包括省、地、县年末土地利用现状一、二级分类及辖区面积，陕西省土地利用现状当年变更情况，陕西省及各地（市）年内耕地占补平衡情况，陕西省及各地（市）年内耕地减少去向构成，陕西省及各地（市）年内耕地增加来源构成，陕西省及各地（市）年内建设用地审批及实际占地情况，陕西省及各地（市）年内各项建设占用耕地情况，陕西省及各地（市）年内各项非农建设占用耕地情况，陕西省及各地（市）年内各项农业建设占用耕地情况，陕西省及各地（市）年内开发耕地情况，陕西省及各地（市）年内复垦耕地情况，陕西省及各地（市）年内生态退耕情况，陕西省及各地（市）年内耕地改园、挖塘情况，陕西省及各地（市）年内灾毁耕地情况等内容。

截至2000年，陕西省土地证书年检完成了176 640宗，面积119 224.9万平方米，占应检数的82%；累计发放国有土地使用证23万宗、集体土地使用证305万宗。

陕西省土地利用变更数据

表4-3-3

(1997~2000)

单位：公顷

年份	合计	1. 耕地	2. 园地	3. 林地	4. 牧草地	5. 居民点及 工矿用地	6. 交通 用地	7. 水域	8. 未利用 土地
1997	20579047	5128609	484457	9402929	3178648	678846	137936	398433	1169191
1998	20579047	5100822	491156	9419247	3175842	681726	140818	404006	1165431
1999	20579047	5044048	500564	9473973	3181074	682908	143748	403688	1149045
2000	20579460	4800445	590490	9626233	3178590	685110	145131	403571	1149889

第四章 西部大开发土地资源调查与评价

第一节 背景

陕西省按照《2000年国土资源大调查项目计划》，根据国土资发[2000]156号文件精神，为满足西部大开发生态环境建设和国土资源规划、管理、保护、利用的需要，开展完成了陕西省西部大开发坡耕地调查评价工作。该项工作从2000年6月开始，计划到2001年3月完成。

本项目作为西部大开发的基础项目，得到了中共陕西省省委、省政府的高度重视，陕西省委、省政府为此专门成立了由主管省长挂帅的陕西省西部大开发坡耕地调查评价领导小组及办公室，办公室设在省国土资源厅，由主管厅长任办公室主任，地籍处处长任办公室副主任，全面负责协调陕西省的调查工作。各地（市）、县（区）也都成立了相应的机构，为调查任务的顺利进行提供了组织保障。在省国土资源厅统一指挥部署下，由上而下逐级分解任务，并以县（市、区）为基本单位组织实施。调查结果分权属、分流域由下而上按村、乡（镇）、县（市、区）、地（市）汇总陕西省坡耕地数量分布、权属利用状况等基本信息。

2000年6月，陕西省国土资源厅下达关于《西部大开发土地资源调查评价报告编写提纲》及《坡耕地调查评价报告编写提纲》；2000年7月，成立以国土资源厅为核心的坡耕地调查工作领导小组及办公室；2000年8月初，陕西省国土资源厅在临潼举办“土地资源调查技术培训班”；2000年8月中旬，编写《陕西省坡耕地调查评价实施方案》；2000年8月底，各地（市）成立坡耕地调查专业队；2000年8月底至9月初，各市地人员进行技术与调查评价试点；2000年9月底至12月，全面展开了室内资料整理、野外调查、核查及汇总工作；年底，形成了初步成果。其内容包括两个部分，一是坡耕地调查，二是耕地后备资源调查。

第二节 坡耕地调查

一、调查内容

(一) 坡耕地利用现状调查

陕西省坡耕地利用现状调查只查 15° ~ 25° 和 25° 以上的坡耕地,并分别分为坡地与梯田两种类型填报。调查内容主要有三个方面,一是查清目前坡耕地的数量质量、分布、权属状况;二是查清自土地详查结束到2000年年末期间坡耕地变化情况;三是准确掌握目前坡耕地退耕还林的状况。

(二) 坡耕地自然条件调查

与坡耕地有关的自然条件很多,如坡度、降水、植被、坡面土壤结构、坡面形态、现有的水土保持措施、坡耕地上作物及产量等因素。在本次坡耕地调查中,由于考虑到退耕还林还草,保持、重建生态环境的需要,重点调查的是坡耕地的坡度、水分状况、土层厚度、土壤侵蚀等情况,为坡耕地评价提供基础依据。

(三) 坡耕地的社会经济条件调查

主要是了解、掌握辖区内人口分布、人均耕地、人均坡耕地、人均基本农田、粮食满足情况,并深入实际,对当地的民族、宗教、传统习惯等进行客观细致的调查研究,具体分析评价区域内生态退耕的可能性,为生态退耕工作的实施提出切实可行的政策性建议。

二、调查依据

(一) 政策依据

坡耕地是否能够退耕还林、还草,这是一个关系到能否实现生态重建的问题,在这一问题上,国家非常重视。自20世纪80年代起,中国就十分重视发展生态农业,1985年国务院召开全国第二次全国环境保护工作会议,就号召发展生态农业并发布了《国务院关于环境保护工作的决定》,明确提出“各级环境部门要会同其他部门积极推广生态农业”。1985年,国务院环保委员会发布《关于发展生态农业、加强农业生产环境保护工作

的意见》，进一步要求各地大力发展生态农业，1991年《中华人民共和国国民经济与社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》提出：“要继续搞好环境治理示范工程与生态农业试点。”1992年党和中央又将“推广生态农业与植树造林”作为中国环境发展的十大对策之一提出。作为中国可持续发展指导策略的《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》的出台也说明我国将自己的环保与生态建设提到了全球的高度。在1997年8月5日关于陕北水土保持与生态农业的批示中，江泽民总书记提出大抓植树造林、绿化荒漠、再造一个山川秀美的陕西、再造一个山川秀美的西北地区的号召。1999年6月17日，在西安召开的西北五省区国企改革与发展座谈会中，江总书记又一次提出：“改善生态环境，是西部地区开发建设必须首先研究与解决的一个重大课题。”1999年8月5~9日，朱镕基总理在陕西视察时提出“退耕还林（草），封山绿化，个体承包，以粮代账”的十六字方针。陕西省是西部开发的桥头堡，加之坡耕的数量众多，生态建设的任务十分繁重，为此十分有必要查清陕西省坡耕地的各种情况，为以后制定政策奠定基础。

（二）技术依据

本次进行坡耕地调查依据下列技术规程：

- （1）《土地利用现状调查技术规程》（即《详查规程》）；
- （2）《日常地籍管理办法（农村部分）》（即年度土地变更的有关技术规定）；
- （3）《西部大开发土地资源调查评价技术规定》；
- （4）《陕西省西部大开发土地资源调查评价技术细则》。

此外在调查评价的过程中，各地区根据已有的资料及实际情况，根据调查中出现的一些技术问题，作出了一些补充规定。具体内容有以下两方面。①制定坡耕地宜耕、不宜耕指标。在反复学习《规程》和有关文件的基础上制定出《坡耕地适宜性评价指标》（见表4-4-1），采用定性定量相结合方法，对坡耕地进行宜耕和不宜耕评价；②针对土地利用现状调查（土地详查）资料存在的一些遗留问题作以下技术处理：对在现状分幅图上无法找到的图斑，当做1999年前已退耕图斑处理，其他类按图上主要非耕地地类填表；对于图上未变更的图斑，经实地调查，确认是否变更，若仍为耕地，按坡耕地对待，进行适宜性评价；若已变更，则当做1999年前已退

耕图斑处理；对于坡耕地分级有误，在适宜性评价时尽量考虑实际情况予以评定；对于图斑不闭合、不接边，制图时参考图斑面积、地面坡度、地形部位等予以补绘。面积量算有明显错误的，遵循总面积不变的原则，予以适当的调整。

三、技术路线

本次调查的技术路线以土地详查及土地变更调查资料为基础，参考土壤普查、农业普查、人口普查等统计资料。以村为行政单位，首先进行内业填表；其次，外业重点核查详查坡耕地变化图斑，并对所填表格予以更正；第三，进行内业评价，并由下向上，逐级汇报；第四，根据坡耕地分布状况编绘分幅坡耕地评价图；形成西部大开发坡耕地调查评价报告。其技术流程如下图4-4-1所示。

坡耕地适宜性评价指标表

表4-4-1

评价因素		评价指标	分值评定	地类	
				宜耕	不宜耕
主导因素	地面坡度	<25°	5		
	工程设施	水平梯田	5		
		坡式梯田	2		
温度条件	温度和积温条件能满足作物成长	5			
相关因素 专家评判	土层厚度	>50厘米	1	分值>15	分值<15
	坡地所处地貌类型	黄土台塬 低山丘陵	1		
	交通条件	通公路 通架子车	1 0.5		
	离居民点	<150米	0.5		
	坡地面积	集中连片或面积>20亩	0.5		
	土壤质地	石砾含量<15%	1		
	地下水位	>1米	0.5		

四、调查方法

陕西省坡耕地调查主要涉及《坡耕地调查表》、《坡耕地调查汇总表》、《坡耕地相关人口、经济状况调查表》、《流域坡耕地调查统计表》。首先，以原详查资料的基础，填写《坡耕地调查表》，对相关人口、经济状况充分利用各地统计局资料。其次，以乡村为行政单位进行外业核查，结合2000年土地利用现状变更调查，定点对详查后坡耕地变更的图斑进行核查，认定坡耕地图斑面积的坡级，对不同坡耕地的权属、坡级、地类类型进行实地调查，加权平均。第三，将外业调查核实的表格转入内业，进行数据整理与适宜性评价，并逐级汇总，汇总时注意西部大开发成果与各年耕地变更数据的逻辑关系一致性；同时利用计算机汇总，将坡耕地调查中的数据按村、乡（镇）、县（区、市）、市、省逐级输入计算机直接汇总。

五、调查步骤

第一步 表格填写

填写表格，以《土地利用现状图》为工作底图，以《各类土地面积统计表册》即统计台账为基础数据，以耕地坡度图为参考，逐图斑、逐村、逐幅进行认真核对、标描、填表。具体做法是：①在统计台账里查取大于 15° 坡耕地图斑号和所在图符号；②在土地利用现状图上找出相应的图斑，并利用坡耕地坡耕图核查坡度等级，确定无误后，用红色铅笔在分幅图上标出图斑范围，标定坡度等级；③根据事先认定的《坡耕地适宜性评价指标》对该图斑进行宜耕性的评价，并将结果用铅笔标注在相应图斑内，获得《分幅坡耕地分布评价草图》；④将图斑号、图幅号、图斑面积、评价结果填写到《坡耕地调查表》相应栏目中。

第二步 野外核查

（一）核查内容

陕西省土地详查于80年代中期完成，土地变更调查于90年代中期完成。其后，由于各地年度变更登记程度不一，加之近年来农村产业结构调整力度较大，坡耕地变化较明显。为了及时全面反映坡耕地的实际情况，在本次坡耕地调查评价中，野外核查的重点任务是对变更调查后新的变更

情况的核实。

(1) 调查土地详查后至2000年度退耕的图斑及面积，调查退耕后土地利用状况；

(2) 调查、核实现有坡耕地适宜性（宜耕，不宜耕）评价结果是否反映实地情况；

(3) 调查收集坡耕地单产；

(4) 调查与收集坡耕地相关人口、经济社会、自然条件等方面的情况与资料。

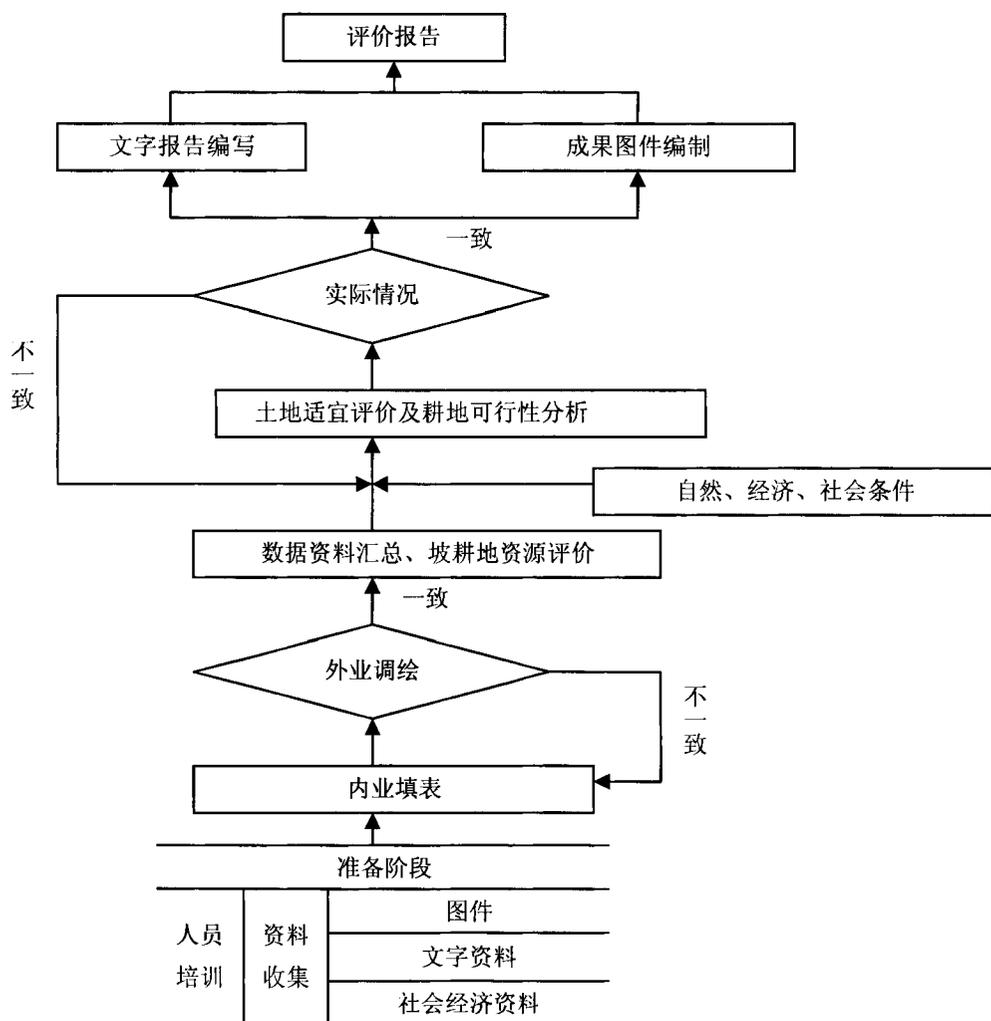


图4-4-1 坡耕地调查流程图

（二）核查程序与步骤

外业核查从程序上可分为核查准备与外业核查两个部分：

1. 外业核查前的准备工作

外业核查的基本任务是以土地利用现状调查成果资料为基础，按《土地利用现状调查技术规程》规定的精度要求，采用全野外调绘的方式，逐图斑核对坡耕地的退耕变化情况，并调查出各行政村的社会经济情况，以满足坡耕地调查成果的需要。由于土地资源现状尤其是耕地已发生了很大变化，原有详查资料已失去现势性，土地详查中的耕地坡度资料不全，不能直接查阅坡度的图斑资料；近几年的土地变更调查未及时进行图斑变更，造成图、数不一致等。这给坡耕地野外核查带来了很大困难。因此，在野外核查前必须对现有详查成果资料进行整理，以满足坡耕地调查需要。

（1）制作坡耕地调查工作底图。其方法是：以原土地详查土地利用现状图为工作底图，以经纬网、方里网及内图廓线为控制，将耕地中的坡耕地图斑转绘到等比例尺空白图上，同时透绘公路、境界线和土地权属界线、居民点等地理要素，标出各图斑的图斑编号，并根据土地详查时的坡度量算工作底图按 15° 以下、 $15^{\circ} \sim 25^{\circ}$ 、 25° 以上三个坡度级别标出图斑坡度分级界线。

（2）整理耕地坡度量算资料

整理资料的第一步首先是根据图幅号、村名注记、图斑号查出各图斑面积，然后用方格纸分坡度进行图斑量算，符合量算精度要求的进行平差，确定出各坡耕地图斑的不同坡度级面积，填入《坡耕地量算表》。全部坡耕地图斑坡度资料量算整理完毕后，进行乡、村两级汇总，以乡为单位装订成册，作为野外核查时查阅的面积依据。

2. 外业核查

（1）外业核查的方法

外业核查工作，以分幅坡耕地调查工作底图为本图件，以《国土资源调查野外记录表》为记载表格，借助工作底图上的等高线、地名注记、线状地物、行政界线等内容，在村组干部的配合下，找到坡耕地图斑所对应的位置，进行实地调查和记载。

（2）外业核查的基本内容

① 整块退耕的，在图上注记退耕后的地类，在野外调查记录表上逐项

登记变更后的面积、图斑编号、坡度分级、变更前后的地类名称，画好草图。

② 部分退耕的，在工作底图上实际调绘出仍在耕种的图斑界线，注记退耕后的地类，同时在记载表的草图位置勾绘出图斑分割界线，注记分级图斑号，将变化情况填入相应栏目。

③ 仍在耕种的图斑有坡地或梯田的，在图上勾出梯田的实际图斑界线，在草图位置作好注记，确定出面积和坡度级。

④ 通过调查询问，在表上记载出每个图斑的平均土层厚度、土壤质地、作物平均单产、承载人口等内容。

（3）外业核查的面积处理

① 外业核查中整块图斑退耕的，以该图斑的分级图斑面积进行分类统计。

② 发生部分退耕的，用方格纸量算出各自分割的图斑面积，属同一坡度级的直接进行分类记载；分割界线跨线两个坡级的，以分割的图斑面积为控制，进一步量算出各坡度级面积，分类记载统计。

（4）外业核查的精度要求

① 外业调绘的界线和地类位置要准确，明显地物界线在图上的位移不大于0.3毫米，不明显地物界线的位移量不大于1毫米。

② 境界线和土地权属线发生变化的进行实地调绘，补测上图。

③ 变更前的图斑面积必须和变更后的图斑面积相吻合。面积平差精度应符合《规程》规定的面积量算误差要求。

（三）数据汇总成果

1. 数据资料汇总

经过野外核查，重新填写《坡耕地调查表》后，即可进行数据资料汇总工作。数据汇总工作的内容是：填写《坡耕地调查汇总表》与《流域坡耕地调查统计表》。

在汇总的过程中采取逐级汇总的方式，即村→乡（镇）→县（区）→地（市）级→省级的过程，在填写汇总表的过程中，先由村汇总到乡（镇）、县（区）、市级，填报面积单位为亩，取小数点后一位，产量单位为斤，单位取整数。填报时分别按国家、集体不同的权属性质进行汇总。

2. 成果图件编制

坡耕地调查评价成果图件包括《坡耕地分布评价分幅图》与《坡耕地分布评价图》两种。

(1) 坡耕地分布评价分幅图的编绘

《坡耕地分布评价分幅图》的编绘，采用数字化后的《土地利用现状分幅图》为工作底图。这种图件，内容丰富，境界线、土地权属界线、水系、道路、居民点、等高线、图廓线、经纬线、公里网短线及其注记、经纬度注记等均能满足编绘《坡耕地分布评价分幅图》的需要。

编绘的主要内容：

① 境界线和土地权属线：即省、地、县、乡、村等；同行政区域的权属界线；

② 水系：包括河流、水工建筑及较大的灌溉沟渠等；

③ 重要道路：包括境内重要的国道、省道及县道等主要交通路线；

④ 主要居民点：包括与坡耕地分布密切相关的主要居民点及标志明显的独立工矿；

⑤ 坡耕地的评价图斑及符号：根据技术规程的要求在评价图上详细勾绘评价范围内不同坡度及地类的图斑及符号；

⑥ 图廓线：在评价工作底图上，根据坡耕地评价专业图件的要求，分别标绘出经纬网短线、经纬度注记和方里网线及公里数注记、图名、图号、比例尺、编绘时间、单位等；

⑦ 坡耕地分布评价图图例。

编图过程：本次编图过程，采用计算机成图技术，委托专业编图单位完成，基本过程如下。a. 原图数字化。将基本地形图和经着墨整饰的工作底图通过扫描进入计算机，然后进行跟踪描绘。b. 纠正图纸误差。先按《高斯投影图幅理论面积表》上各图幅理论尺寸进行图廓尺寸误差纠正，对局部变形大的以方里网为控制进行局部纠正。c. 将地貌部分与专题要素部分进行叠合，进一步纠正变形误差。d. 按预定要求设置图层，并按《规程》规定图式符号设置线型、线宽、线长和颜色、注记符号、图斑号及其注记。

(2) 坡耕地分布评价图的编绘

坡耕地分布评价图，在分幅坡耕地分布评价图的基础上缩绘而成，其编绘基本要求与分幅坡耕地分布评价图的要求一致。

该编绘委托专业绘图单位采用计算机成图技术编绘完成。

六、调查成果

本次调查涉及全省11个地（市）的98个县（市、区），近6 000幅土地利用现状分幅图及耕作坡度分级图。通过调查明确了全省坡耕地和耕地后备资源的面积、利用状况和分布规律。

全省利用标准分幅耕地坡度分级图和土地变更图共编制分幅坡耕地调查评价图6 000余幅，编制县级坡耕地分布评价图98幅，编制区域耕地后备资源调查评价图130余幅。在图件编制中，我省根据坡耕地及耕地后备资源调查情况标绘图斑，并将符号相同的图斑进行合并，所有地（市）和部分县（区）采用计算机成图，部分县（区）采用手工绘制着色整饰分幅土地资源分布评价图。在此基础上，经综合取舍编制县（市、区）坡耕地和耕地后备资源分布评价图，而后编制地（市）、省后备资源分布评价图。省后备资源分布评价图采用扫描矢量化，微机自动成图。

截至2000年年末，全省 15° 以上坡耕地的现状面积为29 247 017.8亩（原详查面积为37 136 878.3亩，占同期耕地总面积的42.99%），占同期耕地总面积的40.62%。土地详查至2000年期间共退耕7 818 772.7亩，占详查至2000年期间耕地总减少面积（14 37 001.9亩）的54%。

1. 15° ~ 25° 坡耕地

2000年年末现状：面积为13 993 035亩（原土地详查面积为17 143 636.1亩），占 15° 以上坡耕地总面积的47.8%。单产情况：坡地的平均单产82.2公斤（不宜耕坡地的平均单产为52.05公斤，面积占同级坡地面积的37.52%；宜耕坡地的平均单产为100公斤，面积占同级坡地面积的62.48%）；梯田平均单产为105公斤。

2. 25° 以上坡耕地

2000年年末的现状：面积15 253 982.8亩（原土地详查19 993 242.2亩，占同期耕地总面积的23.14%），占同期耕地总面积的21.19%，占 15° 以上坡耕地总面积的52.2%。单产情况：坡地的平均单产为60.5公斤，梯田的平均单产为86.1公斤，其中宜耕梯田的平均单产为117公斤，面积占同级梯田面积的62.98%；不宜耕梯田的平均单产为33.5公斤，面积占同级梯田面积的37.02%。

3. 15° 以上坡耕地坡级构成:

15° ~25° 坡耕地面积为13 993 035亩; 25° 以上坡耕地面积为15 253 982.8亩。

4. 退耕情况

15° 以上坡耕地: 土地详查至2000年期间共退耕7 818 772.7亩, 占详查至2000年期间耕地总减少面积(14 370 001.9亩)的54%。

15° ~25° 坡耕地: 详查至2000年期间共退耕3 139 369.9亩。

25° 以上坡耕地: 详查至2000年期间共退耕4 679 402.8亩。

5. 地域分布

陕西省15° 以上坡耕地面积为29 247 017.8亩。其中西安市405 909.3亩, 铜川市285 541.4亩, 宝鸡市2 021 520.5亩, 咸阳市524 146.1亩, 杨凌示范区346.2亩, 渭南市554 331.4亩, 汉中市3 046 351.5亩, 安康市6 091 024.1亩, 商洛市2 558 771.0亩, 延安市5 836 772.1亩, 榆林市7 922 304.2亩。

6. 流域分布

长江流域15° 以上坡耕地现状面积为11 633 105.2亩(15° ~25° 坡耕地面积3 814 563.4亩, 占全省的27.2%; 25° 以上7 818 541.8亩, 占全省的50.9%), 占全省的39.8%, 其中坡地的粮食单产在90.5公斤到165.5公斤之间; 梯田的粮食单产在112公斤到219公斤之间。

黄河流域15° 以上坡耕地现状面积为17 613 912.3亩(15° ~25° 的坡耕地面积10 178 462.2亩, 占全省的72.7%; 25° 以上7 435 450.1亩, 占全省的48.7%), 占全省的60.2%, 其中坡地的粮食单产在28公斤到64.5公斤之间; 梯田的粮食单产在29.5公斤到72.5公斤之间。

第三节 耕地后备资源调查

一、调查内容

在本次调查中, 调查主要的内容有两部分, 一是可开垦土地调查, 二是可复垦土地的调查。

(一) 可开垦土地调查

在对可开垦土地调查中调查对象是集中或有一定年級的连片宜耕荒

地，主要包括可开垦荒草地、滩涂、苇地、盐碱地、裸土地、沼泽地等的数量、质量状况，并进行适宜评价，分析开发的潜力。

(1) 荒草地，主要是指分布在秦岭中高山地区的林间草地，陕北低中山区中交通不便与耕作不便的荒山荒坡。其中一部分阻碍因素较少，可垦性较大的，只要能科学规划，合理投入，改变其限制利用的因素，完全能开发成为耕地。

(2) 盐碱地：盐碱地一般连片分布，给开发利用提供了较好的条件，只要统一规划，采用工程及生物措施，综合治理，本着先易后难的原则，部分盐碱地就可开发为耕地。

(3) 裸土地主要是陕北北部地区沙区小出露的土质梁岗，沙区与丘陵区相接的风蚀残丘与残墩残丘。这些裸土地的主要限制因素多为降水不足。只要能够较好地解决用水的困难，其中很大部分能被改良为耕地。

(4) 滩涂：滩涂是各种荒地中自然条件最好的部分，只要能够合理规划，能够开发成质量很好的耕地。

(5) 苇地：一般是河、湖沿岸经常积水、渍水的地区，地势低洼。这里有一部分可以改造成为质量优良的耕地，但是苇地是一种湿地生态系统，其维护、保留对于维持当地的生态环境有重要作用，在改良时须作出评价。

(6) 沼泽地：主要是经常积水或渍水，一般生长湿地植物，通过排水措施可以开垦为耕地滩地。

(二) 可复垦土地调查

可复垦土地的调查指的是对有一定面积的废弃压占破坏地、塌陷地、自然灾害损毁地等各种待复垦土地的数量、分布、现状和潜力进行调查和适宜性评价。凡是在生产建设过程中因挖损、塌陷、压占等造成破坏而废弃的土地，均属复垦范围。大体包括以下几种情况：

(1) 因采矿、挖沙、取土等对地表的直接挖损等活动，破坏了原来地形地貌的土地；

(2) 因地下开采等引起的地表沉陷地；

(3) 因采矿、冶炼、发电等工矿企业生产排放的废弃物堆积、压占而废弃的土地，如排土场、尾矿场、储灰场、钢厂灰渣场、城市垃圾场等；

- (4) 工业排污造成对土壤污染;
- (5) 废弃的水利工程、因改线等原因废弃的各种道路(包括铁路、公路)路基、建筑搬迁等毁坏而遗弃的土地;
- (6) 其他荒芜废弃地。

二、技术路线与方法

(一) 依据

进行此次耕地后备资源调查,主要是依据下列技术规程:《土地利用现状调查技术规程》(即《土地详查规程》),《日常地籍管理办法》(农村部分)(即年度土地变更的有关技术规程),《西部大开发土地资源调查评价技术规定》,陕西省《西部大开发土地资源调查评价实施细则》。在调查评价的过程中,各地区根据已有的资料及实际情况,结合调查中发现的问题,作了一些补充的规定。①制定了土地后备资源的分类表,对耕地后备资源采用二级分类,其中一级分两类,二级分九类。对适合于各类的后备资源作了具体的规定(表4-4-2)。②根据自然坡度、土层厚度、土壤质地、地下水位、沙丘起伏程度、温度条件、养分等指标,建立了可开垦耕地后备资源评价指标表(表4-4-3)。③针对土地利用现状调查(土地详查)资料中存在的一些遗留问题作以下技术处理:第一,对在现状分幅图上无法找到的图斑,当做已变更为耕地图斑处理,其他按耕地处理;第二,对于图上未变更的图斑,经实地调查,确认是否变更,若仍为荒地或待垦地,按土地后备资源对待,进行适宜性评价,若已变更,则作已利用图斑处理;第三,对于后备资源分类有误,在适宜性评价时,考虑实际情况予以评定;第四,对于图斑不闭合、不接边,制图时参考图斑面积、土地种类、地形部位予以补绘。面积量算有明显错误者,遵循总面积不变的原则,予以适合调整。

(二) 技术路线

本次调查的技术路线以土地详查及土地变更调查资料为基础,参考土壤普查、农业普查、人口普查等统计资料。以村为行政单位采取内业填表,外业重点核查详查中后备资源变化图斑,再进入内业进行后备资源评价,并且逐级汇总。通过自然、经济、社会环境等因素进行适宜性评价,分析后备资源改良为耕地的可行性、技术措施等,然后通过计算机逐级汇

总，根据耕地后备资源分布状况编绘耕地后备资源分布评价图，最后形成土地后备资源调查评价报告。其技术流程如图4-4-2。

耕地后备资源分类表

表4-4-2

一级类	二级类	含义
可开垦地 I		集中连片面积大于3 000亩的未利用土地，包括未利用荒草地、盐碱地、沼泽地、苇地、滩涂及其他可开垦为耕地的土地。
	可开垦荒地 I 1	树木郁闭度<10%，表层为土质，生长杂草、不作为放牧利用可以开垦为耕地的土地。
	可开垦盐碱地 I 2	目前未利用但经过改良可以开垦为耕地的土地。
	可开垦沼泽地 I 3	经常积水或渍水，一般生长湿地植物，通过排水措施可以开垦为耕地的土地。
	可开垦苇地 I 4	生长芦苇的土地，包括滩涂上的苇地，指目前未利用可以开垦为耕地的苇地。
	可开垦滩涂 I 5	包括河流、湖泊、水库常水位以上到洪水位之间不影响，行蓄洪河开垦为耕地的滩地其他可开垦的土地。
	未利用土地 I 6	以沙地、撂荒地（指撂荒三年以上的耕地）为主的其他开垦的未利用土地。
可复垦土地 II		集中连片面积大于1 000亩的未利用土地，包括未利用荒草地、盐碱地、沼泽地、苇地、滩涂及其他可开垦为耕地的土地。
	废弃压、占破坏地 II 1	主要指露天采矿、打井、挖沙、采石、淘金、烧制砖瓦、修建道路、工矿城镇建设等工程完毕后留下的废弃地及压占中可复垦为耕地的部分。
	塌陷地 II 2	指开采地下矿产资源和地下工程建设挖空后，由于地表下沉造成破坏的土地中可复垦为耕地的部分。
	自然灾害损毁地 II 3	指因地震、暴雨、山洪、泥石流、塌方、风暴、干旱等自然灾害而损毁的土地中可复垦为耕地的部分。

可开垦耕地后备资源评价指标表（宜耕）

表4-4-3

自然坡度	<25°
底层厚度	>50厘米
土壤质地	石砾含量<15%
地下水位	>1米
沙丘起伏程度	沙土包厚度<2米，密度<40%
温度条件	温度和积温条件能满足作物生长要求
水利条件	旱作：年降水量（P）>400毫米；灌溉：水源保证程度良好

（三）调查方法

陕西省耕地后备资源调查，首先以原详查资料为基础，填写《耕地后备资源调查表》；其次以村为单位进行外业核查，结合土地利用变更情况调查，重点对详查后耕地后备资源变更的图斑进行核查，认定耕地后备资源的面积与种类，对不同后备资源的权属、种类进行确定；第三，整理外业调查核实资料，进行适宜性评价，并逐级汇总。汇总时有两种方式：一是表格填报汇总，按照村、乡、县、市、省依次逐级汇总，汇总时注意西部大开发成果与各年耕地后备资源变更数据的逻辑关系与一致性；二是利用计算汇总，将耕地后备资源调查中的数据按村、乡、县为单位输入微机，利用国土资源部西部大开发土地资源调查评价软件汇总。

三、调查步骤

（一）室内预判

对于可作为耕地后备资源的荒草地、滩涂、苇地、沼泽地、裸土地等逐块在工作底图上确定其位置，按照指标进行适宜性评价，如符合评价指标开发后不会破坏生态环境，则可作为待查的耕地后备资源。其具体做法是：

- （1）在统计台账中查取各类耕地后备资源的图斑号与所在图幅号；
- （2）在土地利用现状图上找出相应的图斑，确定无误后，用红色在分幅图上标出图斑的范围来，用铅笔标出土地类型；
- （3）根据事先拟定的《耕地后备资源适宜性评价指标》对该图版进行评价将结果用铅笔标注在相应图斑内，获得《耕地后备资源分布评价稿图》；
- （4）上述工作完成后，将土地后备资源有关资料填写到《耕地后备资

源调查表》相应栏目中，确定为待查的耕地后备资源。

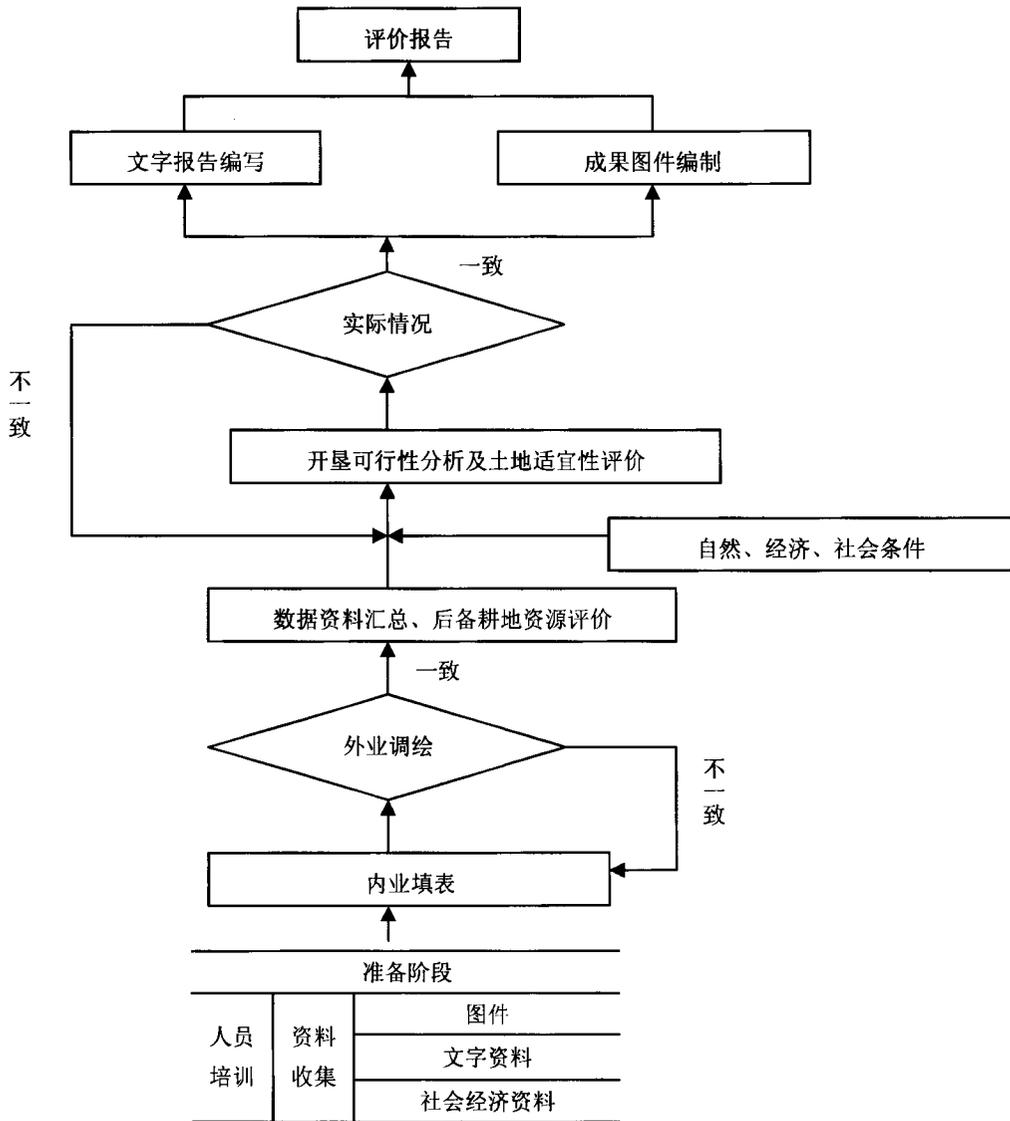


图4-4-2 土地后备资源调查技术流程图

(二) 外业地类调绘

1. 外业调绘的任务

土地详查后土地利用发生变化，变更调查又未进行变更的必须进行野外地类调绘。具体讲，外业地类调绘主要任务有以下几点：

- (1) 调查详查后1999年未利用地图斑及面积；
- (2) 调查、核实现有耕地后备资源适宜性（宜耕、不宜耕）室内评价

结果是否真实反映实地情况；

(3) 调查详查后出现的荒地及待复垦地图斑面积及适宜性情况。

2. 外业调绘的程序及内容

外业地类调绘从程序上可分为以下两部分。

(1) 外业核查前的准备工作

外业核查的基本任务是以土地利用现状调查成果资料为基础，按《土地利用现状调查技术规程》规定的精度要求，采用野外调绘的方式逐图斑核对耕地后备资源变化情况，以满足耕地后备资源调查的需要。近几年的土地变更调查未及时进行图斑变更，造成图、数不一致。这给耕地后备资源野外核查带来了很大困难。因此，在野外核查前必须对现有详查成果资料进行整理，以满足耕地后备资源调查需要。

① 制作耕地后备资源调查工作底图。其方法是：以原土地详查土地利用现状图作为工作底图，以经纬网、方里网及内图廓线为控制，将耕地后备资源图斑转绘到等比例空白地形图上，同时透绘公路、境界线和土地权属界线、居民点等地理要素，标出各图斑的图斑编号。

② 整理耕地后备资源种类资料。整理资料的第一步首先是根据图幅号、村名注记、图斑号查出各图斑面积，然后用方格纸分种类进行图斑量算，符合量算精度要求的进行平差，确定出各后备资源图斑的不同面积，全部耕地后备资源图斑量算整理完毕后，进行乡、村两级汇总，以乡为单位装订成册，作为野外核查时查阅的面积依据。

(2) 外业地类调查的基本内容

① 整块开垦耕种的作为后备资源，在图上注记，在野外调查记录表上逐项填写变更后的面积、图斑编号、坡度分类名称，画好草图。

② 图斑部分作为后备资源的，在工作底图上实际调绘出后备资源的图斑界线，注记其地类，同时在记载表的草图位置勾绘出图斑的分割界线，注记分级图斑号，将变化情况填入相应栏中。

③ 通过调查询问，在表上记载出每一个图斑的平均土层厚度、土壤质地等内容。

(3) 外业地类调绘精度要求

① 外业调绘的界线和地类位置要准确，明显地物界线在图上的位移不大于0.3毫米，不明显地物界线的位移不大于0.1毫米。

② 境界线和土地权属线发生变化的进行实地调绘，补测上图。

（三）面积量算

（1）对于土地详查和变更调查后，土地利用性质未发生变化或整块图斑发生变更的以该图斑的土地详查或变更调查图斑面积为准。

（2）对于部分发生变更，用方格纸量算出各自分割的图斑面积，符合精度要求，以土地详查图斑面积为控制进行平差，最后逐图斑对面积进行汇总。

（四）数据资料汇总

经过野外地类调绘及面积量算后，填写《耕地后备资源调查表》，即可进行数据资料汇总工作。工作的内容是填写《耕地后备资源调查汇总表》。在资料汇总的过程中，采取逐级汇总方式，即村→乡（镇）→县（区）→地（市）级→省级的过程，在填写汇总表的过程中，先由村汇总到乡（镇）、县（区）、市级，填报面积单位为亩，取小数点后一位。填报时以行政单位分别按国家、集体不同的权属性质进行汇总。

（五）成果图件编绘

耕地后备资源调查评价成果图件为《耕地后备资源分布评价图》。《耕地后备资源分布评价图》的编制，采用数字化后的《土地利用现状分幅图》为工作底图。这种图件内容丰富，境界线、土地权属界线、水系、道路、居民点、等高线、图廓线、经纬线、公里网短线及其注记、经纬度注记等均能满足编制《耕地后备资源分布评价分幅图》的需要。

1. 编绘的主要内容

（1）境界线和土地权属线。

（2）水系：包括河流、湖泊、沟渠和水下建筑等。

（3）重要道路：包括境内重要的国道、省道、县道、县乡之间与乡之间等的主要交通路线。

（4）主要居民点：包括与坡耕地分布密切相关的主要居民点及标志明显的独立工矿。

（5）耕地后备资源的评价图斑及符号：根据技术规程的要求在评价图上详细勾绘评价范围内不同地类的图斑及符号。

（6）图廓线：在评价工作底图的基础图上，根据专业图件的要求分别标绘出经纬网短线及经纬度注记和以方里网线及公里数注记图名、图号、

比例尺、编绘时间、单位等。

(7) 耕地后备资源分布评价图图例。

2. 编图过程

本次编图过程，采用计算机成图技术，委托专业编图单位完成，基本过程如下。

(1) 原图数字化：将土地利用详查图扫描进入计算机，然后进行跟踪描绘。

(2) 纠正图纸误差：先按《高斯投影图幅理论面积表》上各图幅理论尺寸进行图廓尺寸误差纠正，对局部变形大的以方里网为控制进行局部纠正。

(3) 将地貌部分与专题要素部分进行叠合，进一步纠正变形误差。

(4) 按预定要求设置图层，并按《规程》规定的图式符号设置线型、线宽、线长和颜色及各种注记。

(5) 将全部图件编绘校审无误后，用彩色绘图仪打印出图。

四、调查结果

陕西省耕地后备资源总面积为903 657.3亩，其中可开垦荒草地379 654.5亩，可开垦盐碱地37 985.3亩，可开垦沼泽地4 160.4亩，可开垦苇地3 915.9亩，可开垦滩涂99 054.7亩，可开垦其他未利用土地204 337.2亩，可复垦废弃压占地135 731.9亩，可复垦塌陷地26 665.5亩，可复垦自然灾害损毁地12 151.9亩。

第五章 土地统计

第一节 土地调查统计

一、土地统计发展

中华人民共和国成立以后，由于土地分散管理，土地调查统计工作是分别由多部门实施的。1984年，国务院部署全国土地利用现状调查工作后，全国农业区划委员会发布了《土地利用现状调查技术规程》，统一了土地分类体系和指标解释，为建立统一的土地调查统计体系奠定技术基础。

1987年7月国家土地管理局和国家统计局联合制定的土地统计报表制度规定，为了保证耕地统计数字不断、不乱，国家统计局与农牧渔业部联合制定的《耕地面积》，仍按原规定继续在全国范围内执行，将全国大部分县完成土地利用现状详查工作后，再作统一规定。这一规定明确了我国土地调查统计数据，在全国土地详查完成前实行双轨制，其含义有二，一是土地管理部门在土地详查没有全部结束之前，已完成详查者以土地详查为基数，未完成详查者以土地概查数为基数依据历年变化组织填写年报；二是政府系统的土地类型统计（即统计局系统统计数）和土地系统土地类型统计（即土地管理局土地调查统计数）两轨并行，对外公开引用的以统计局数据为准，制定政策、编制计划、立法决策以土地管理局土地调查为准。

表4-5-1列出了1990~1995年陕西省土地详查统计数据与陕西省统计年鉴数据对照表。

陕西省土地调查统计与统计局年报耕地面积对照表

表4-5-1

(1990~1995)

单位: 万亩

年份	1990	1991	1992	1993	1994	1995
统计年鉴数据	2655.4	4171.0	5454.5	7986.0	8198.7	8005.7
调查数据	5299.5	5281.7	5231.5	5187.8	5131.5	5090.2

1996年8月至10月, 根据国务院的部署, 陕西省土地管理局把土地详查取得的原始数据成果, 变更到1996年10月31日同一时点, 并依据该成果编制了1996年土地调查统计年报表, (见表4-5-2)。

陕西省土地变更成果及年度统计数据

表4-5-2

(1990~1995)

单位: 万亩

地类	土地详查原始数据	1996年10月31日 (即1996年土地调查统计年报表)
耕地	2655.4	7710.7
园地	87.3	718.8
林地	2910.9	14098.4
牧草地	1419.1	4769.5
居民点、工矿用地	313.7	1013.9
交通用地	71.3	67.2
水域	179.7	601.8
未利用土地	476.2	1755.7
省土地总面积	8113.69	30868.57

从1997年开始陕西省土地调查统计根据每年土地变更总表编制土地调查统计年报, 并初步实现全省土地调查统计计算机网络系统, 进行半年预报, 年终远程报表汇总。

二、土地调查统计指标

1987年国家土地管理局和国家统计局共同下发的统计年报表有“土地利用现状分类面积”（国土年综1表）、“耕地面积变化情况”（国土年综2表）、“各类建设用地当年增加面积”（国土年综3表）、“城镇建设用地当年增加面积”（国土年综4表）、考虑土地详查尚在进行而设置的“土地利用现状地类（概查）面积”（国土年综5表），年报表数据一直统计到县（市）一级。年报使用的土地分类系采用1994年进行土地详查时制定的土地分类体系。

1996年以后，由于土地调查统计全部采用土地详查数据，所以在年报表中取消“土地利用现状地类（概查）面积”（国土年综5表）。继续填报国土年综1表、2表、3表、4表、6表。但1996年开始在土地分类体系中把“镇（51）”一栏分为“城市（51A）”和“建制镇（51B）”。

三、土地调查统计分析

（一）1991~1996年土地利用变化

1991~1996年5年中，陕西省耕地共减少450.6万亩；林地增加了2 098.4万亩；牧草地减少451.6万亩；居民点、工矿用地增加了100.9万亩；交通用地减少49.2万亩；水利设施用地增加了13.1万亩；未利用地减少946.1万亩。1991~1996年省土地利用变化情况见表4-5-3。

陕西省土地利用变化表

表4-5-3 (1991~1996) 单位：万亩

地类	1991年	1996年	期间总增（减）量	年平均增（减）量
耕地	8161.3	7710.7	-450.6	-90.1
园地	330.8	718.8	388.0	77.6
林地	12000.0	14098.4	2098.4	419.7
牧草地	5225.6	4769.5	-451.6	-91.2
居民点、工矿用地	913.0	1013.9	100.9	20.2
交通用地	252.8	203.6	-49.2	9.8
水利设施用地	584.9	598.0	13.1	2.6
未利用地	2701.8	1755.7	-946.1	-189.2

注：资料来源于：1991年、1996年《陕西省土地统计年报》

1992~1996年实际土地开发、复垦累计增加83.4万亩，其中开发、复垦荒地、废弃地74.1万亩，占88.8%；土地开发累计增加53.5万亩，占64.1%。在实际土地开发、复垦中，开发、复垦耕地49.3万亩，其中开发耕地27.2万亩，占32.6%；开发园地、林地分别为8.2万亩、11.8万亩，分别占9.8%、14.1%。

(二) “九五”期间土地利用变化

1996~2000年，“九五”期间陕西省土地共减少510万亩，年平均减少127.5万亩；园地增加166.9万亩；林地增加340.9万亩；居民点、工矿用地增加了13.8万亩；交通用地增加了14.1万亩；水利设施用地增加了7.4万亩；未利用地减少了30.9万亩。陕西省“九五”期间土地利用变化情况见表4-5-4。

2000年，陕西省整理、开发、复垦土地增加面积12.7万亩，其中增加土地开发面积5.4万亩；增加土地整理面积3万亩；增加土地复垦面积4.3万亩。陕西省土地整理、开发、复垦总共增加农用地面积12.1万亩，占95.3%。

陕西省“九五”期间土地利用变化情况表

地类	1996年	2000年	“九五”期间总增(减)量	“九五”期间年平均增(减)量
耕地	7710.7	7200.7	-510	-127.5
园地	718.8	885.7	166.9	41.7
林地	14098.4	14439.3	340.9	85.2
牧草地	4769.5	4767.9	-1.6	-0.4
居民点、工矿用地	1013.9	1027.7	13.8	3.5
交通用地	203.6	217.7	14.1	3.5
水利设施用地	598.0	605.4	7.4	1.8
未利用地	1755.7	1724.8	-30.9	-7.7

第二节 土地综合统计

一、土地统计发展

陕西省的土地统计工作始于1988年，由陕西省土地管理局综合处负责，卢勇实施。1990年移交地籍地政处，由王文实施。土地统计的内容由开始的以土地详查数据为主，向变更调查、建设用地、执法监察、人员编制、机构设置、经费管理等土地管理的全方位发展。经过几年的实践，形成了一套行之有效的工作方法。具体做法是，按照国家统计局和国家土地管理局下发的土地统计年报报表制度，每年以省局的名义，由地籍、财务共同坚持开好两个会（年报布置会、年报汇总会），部署一个年度土地变更调查任务。以会代训，既贯彻国家的新精神，又学习新的报表填写方法。年报以县为单位经过土地变更调查，按规定采集准确的统计数据，以县为单位统计，以地（市）为单位汇总，然后按规定时间进行全省汇总。在省级汇总会上，加之各地（市）通过自我复查、交叉互审，省局相关处室终审，完成年报统计汇总任务。同时开展评比活动，表彰先进，树立典型，提高统计质量。由于领导重视，主要领导张宗良、谭道发连续几年坚持参加统计工作会议，各地（市）土地局领导的重视、统计人员的努力，陕西省的统计工作受到国家土地管理局的好评，王文被评为优秀统计员，张启凡被评为土地统计优秀负责人。

1996年为适应土地市场发展的需要，国家土地管理局制定了新的一套年报和半年报报表，并在1996年、1997年两年按旧表，新表同时填报，以保证土地综合统计制度的连续性。1996年，陕西省土地局安排鲁凡参与土地统计工作。年报统计数据在国家汇总入库后，及时编印《陕西省土地统计年报表》，以后每年一本。从1997年开始，以1996年的土地利用变更数据为基础，每年编写《陕西省土地利用现状数据集》，提供省级相关部门和全省土地管理系统使用，为宣传、了解土地省情发挥了积极作用。

二、土地综合统计指标体系

（一）1991年土地综合统计指标体系

根据国家土地管理局（1991）国土（计）字149号下达的统计指标体

系，共有九套表，如表4-5-5所示。

1991年土地综合统计报表目录

表4-5-5

表号	表名	报告期别
国土年鉴01表	国有土地使用权出让情况	年报
国土年综7表	违法占地分类	年报
国土年综8表	违法占地处理情况	年报
国土年综9表	土地管理机构 and 人数	年报
国土年综10表	主要仪器设备拥有量	年报
国土年综11表	汽车拥有量	年报
国土年综12表	预算内资金投入	年报
国土定综01表	审批建设用地情况	半年报
国土定综02表	用地计划执行情况	半年报

(二) 1992年土地综合统计指标体系

根据国家土地管理局[1992]国土(计)第114号文件通知，从1992年起实行新的土地统计指标体系，统一了土地调查统计和土地综合统计的表号。如表4-5-6所示。

1992年制定的土地统计报表目录

表4-5-6

表号	表名	报告期别	统计类别
国土年综1表	土地利用现状分类面积	年报	土地调查统计
国土年综2表	耕地面积变化情况	年报	土地调查统计
国土年综3表	各类建设用地当年增加面积	年报	土地调查统计
国土年综4表	城镇建设用地当年增加面积	年报	统计类别
国土年综5表	土地利用现状分类(概查)面积	年报	土地调查统计

续 表

表 号	表 名	报告期别	统计类别
国土年综6表	国有土地使用权有偿出让	年报	土地综合统计
国土年综7表	获得土地使用权方式	年报	土地综合统计
国土年综8表	土地违法案件检查处理情况	年报	土地综合统计
国土年综9表	土地管理机构和人数	年报	土地综合统计
国土年综10表	资金来源情况	年报	土地综合统计
国土年综11表	汽车拥有量	年报	土地综合统计
国土年综12表	主要仪器设备拥有量	年报	土地综合统计
国土年综13表	土地开发、复垦情况	年报	土地综合统计
国土定综01表	审批用地和计划执行情况	半年报	土地综合统计
国土定综02表	国有土地使用权有偿出让基本情况	半年报	土地综合统计

1992年制定的土地统计报表目录

表4-5-7

表 号	表 名	报告期别	统计类别
国土年综01表	土地资源利用变化情况	年报	摘自国土年综1表
国土年综02表	城镇建成区土地利用变化情况	年报	
国土年综03表	各类建设用地情况	年报	
国土年综04表	土地开发复垦情况	年报	
国土年综05表	城镇国有土地出让地价情况	年报	
国土年综06表	国有土地使用权转让、出租、抵押情况	年报	
国土年综07表	房地产及农业旅游等项目开发情况	年报	
国土年综08表	土地案件及查处情况	年报	
国土年综09表	土地机构及人员情况	年报	
国土定综01表	各类建设用地情况	年报	
国土定综02表	土地开发、复垦情况	年报	

(三) 1996年土地综合统计试行新报表制度, 为保持统计连续性, 当年除按新报表填报外, 仍按1992年表加报一份。新报表目录见表4-5-7。

(四) 1997年正式按新报表实施土地综合统计, 但取消了“城镇国有土地出让地价情况”表(国土年综05表)和“房地产及农业、旅游等项目开发情况”(国土年综07表); 1998年土地综合统计又恢复1992年报表目录, 但只报其中5个项目, 即“国有土地使用权有偿出让情况”(国土年综06表)、“获得国有土地使用权方式”(国土年综07表)、“土地管理机构 and 人数”(国土年综09表)和“各类建设用地情况”、“审批用地、计划执行情况”(国土定综01表、02表)。

(五) 1999年国土资源部发出了《关于下达国土资源综合统计报表制度的通知》, 年报统计范围包括了土地资源、矿产资源、海洋资源, 国土资源调查、勘查、开发利用、行政管理、科学研究和国土测绘共计28项表报格式。涉及土地管理方面有12类表, 见表4-5-8。其中“土地利用现状”、“耕地增减变动情况”(国土资综03表、04表), 仍属土地调查统计, 其余10类报表属土地综合统计范围。

国土资源综合统计报表目录(土地部分)

表4-5-8

表号	表名	报告期别	统计类别
国土资综01表	国土资源管理机构、人员及经费情况	年报	有01附表
国土资综03表	土地利用状况	年报	属土地调查统计
国土资综04表	耕地增减变动情况	年报	属土地调查统计
国土资综05表	审批用地情况(一)	年报、半年报	
国土资综05附表	审批用地情况(二)	年报、半年报	
国土资综06表	土地整理、开发、复垦	年报	
国土资综07表	土地供应及收益情况	年报	
国土资综08表	土地使用权流转	年报	
国土资综09表	土地违法案件查处情况	年报	
国土资综21表	行政复议情况	年报	

续 表

表 号	表 名	报告期别	统计类别
国土资综22表	科学研究机构、人员及情况	年报	
国土资综23表	科学研究机构经费收支情况	年报	
国土资综24表	国土资源管理干部培训	年报	

三、土地综合统计分析

(一) “八五”期间土地综合统计分析

“八五”期间陕西省土地管理机构在逐步发展壮大，人员数量和素质在逐步提高，行政执法力度在逐步加大，经济实力在逐步加强，土地有偿使用在逐步推开并有所突破。

“八五”期间陕西省土地综合统计主要指标表

表4-5-9

项目		1991	1992	1993	1994	1995	总计
土地 有偿 使用	土地出让地块(宗)		53	841	2204	3888	6986
	出让面积(万平方米)		29	353	634	705	1721
	土地有偿收入(万元)		1700	12441	23496	38868	76505
	其中:出让金(万元)		372	7870	19331	43722	71295
土地 执法	违法用地案件(件)		10853	14468	13955	26862	66138
	已处理案件(件)		10461	14037	13444	25212	63154
	结案率(%)		96.4	97.0	96.3	93.9	95.5
机构 人员	管理机构(个)	936	954	830	1033	837	4590
	年末在编人数	4620	5101	4792	5908	5865	26286
资金	年预算内拨款(万元)	965.5	1065	1075	1396	3030	7531.5
	年预算外拨款(万元)		1948	3156	3075	4302	12481

“八五”期间，陕西省土地管理工作经费年预算内拨款累计达7 531.5万元；年预算外拨款12 481万元。

1992~1995年，陕西省土地出让地块累计达6 986宗，出让面积达1 721公顷，土地有偿收入76 505万元，其中出让金达71 295万元，占93.2%。

1992~1995年，陕西省违法用地案件累计达66 138件，其中，已处理案件63 154件，占95.5%；但仍遗留案件2 984件，占4.5%。

“八五”期间，陕西省非农业建设占用土地五年合计达到1.5万平方米（22.5万亩），其中，占用耕地面积1.1万平方米（16.5万亩），占72.2%。见表4-5-10。

陕西省“八五”期间批准建设用地占用土地和耕地情况表

表4-5-10

单位：公顷（%）

年份	建设占用土地总面积	其中：占用耕地面积	占用耕地占建设占用土地总面积百分比（%）
1991	1616.9	1101.5	68.1
1992	3495	2811	80.4
1993	3197	2644	82.7
1994	2933	1960	66.8
1995	3814	2359	61.9
合计	15055.9	10875.5	72.2

（二）“九五”期间土地综合统计分析

“九五”期间，陕西省非农业建设占用土地达到2.9万平方米（43.3万亩），但由于贯彻中央11号文件，切实保护耕地，严格控制城市建设占用耕地，五年来陕西省审批建设占用耕地只有1.6万平方米（24.5万亩），仅占五年建设占用土地总面积的56.6%，年平均占用耕地4.9万亩。陕西省审批建设占用耕地占建设占用土地总面积的比例从“八五”期间的72.7%下降到“九五”期间的56.6%。“九五”期间建设占地情况见表4-5-11。

陕西省“九五”期间批准建设用地占用土地和耕地情况表

表4-5-11

单位：亩

年份	建设占用土地总面积	其中：占用耕地面积	占用耕地占建设占用土地总面积百分比（%）
1996	94410	38970	41.3
1997	35370	17655	49.9
1998	146437.5	94494	64.5
1999	105301.1	59360.0	56.4
2000	51740.9	34681.2	67.0
合计	433259.5	245160.2	56.6

“九五”期间，陕西省土地出让地块达到9 021宗，比1992~1995年的6 986宗增长1.3倍；出让面积达到7 337.9万平方米，比1992~1995年的1 721万平方米增长4.3倍；土地出让总收入达313 962.3万元，比1992~1995年总收入76 505万元增长4.1倍。但是，陕西省土地出让仍然以协议出让为主，“九五”期间，协议出让地块总数8 272宗，占总出让地块数的89.9%，省通过招标、拍卖出让的地块达到918宗，但也只占总出让总地块数的10.1%。“九五”期间省土地出让情况见表4-5-12。“九五”期间陕西省土地违法案件见表4-5-13。

“九五”期间省土地出让情况

表4-5-12

年份	土地出让数（宗）				出让面积		土地有偿出让收入（万元）
	合计	协议	招标	拍卖	万平方米	亩	
1996	1654	1603		51	602	9030	31042
1997	1482	1368		114	468	7020	36022
1998	2119	2077	12	19	1285	19275	
1999	2406	1890	5	511	1589.2	13838	106035.5
2000	1540	1334	13	193	3393.7	50905	51075.6
合计	9021	8272	30	888	7337.9	100068	

“九五”期间省土地执法情况

表4-5-13

单位：件

项目 \ 年份	1996	1997	1999	2000
违法用地案件立案	42962	26726	9741	10423
已处理案件	42776	24884	9389	9861

第六章 土地档案

第一节 档案管理

一、土地管理机构设置

1985年5月20日，陕西省人民政府土地利用管理局成立，归属陕西省人民政府领导，7月，省政府决定省政府土地利用管理局升格为二级局（副厅级）。

陕西省人民政府土地利用管理局成立以后，对文件、资料进行详细的整理。

随着国家土地管理局、省土地管理局于1986年和1987年先后成立，省土地管理档案工作开始正规化、规范化。1988年11月，国家土地管理局印发了《土地管理档案工作暂行规定》，1992年4月，印发《县级土地管理档案分类方案（试行）》、《土地管理档案案卷构成一般要求》；1994年发布实施《中国档案分类法土地管理档案分类表》，为建立全国统一的土地管理档案分类，建立土地管理档案信息系统，开发利用档案信息资源打下了基础。

1987年，自省土地管理局成立后，设立了局档案室，按行政机关档案的立卷类目，开展全局及局属单位的土地档案管理工作。省土地信息中心成立后，首先从档案工作开始，从建立县级综合档案室抓起。随后，省土地管理局集中抓县级土地管理档案升级达标工作，这项工作受到各级土地管理部门领导的重视。

1987~1996年，省土地管理局机关档案工作有了较快发展，随着土地档案管理的进一步规范和土地档案数量的增加。

1997年以后，省土地管理系统加快了土地档案升级达标工作步伐，一

方面是由于土地管理工作实践使各级土地管理部门领导提高了对加强土地档案管理的认识，另一方面省土地管理局把推动档案升级达标工作列入了地、县土地管理局领导目标管理责任制的项目之一进行考核，各地、县土地管理部门把土地管理档案升级达标当成了一件大事来抓。从1997年至2000年前后，各县、市土地管理综合档案室纷纷升级达标。省土地管理局机关档案室从1997年开始采用国家土地管理局《土地管理档案分类方案》进行分类归档。

二、管理制度

根据《保密法》、《档案法》和国家土地管理局、省保密局和省档案局的要求，省各级土地管理局综合档案室都先后订立了一系列土地档案管理制度。1992年以来，在全省土地档案室达标升级过程中，省土地信息中心统一规范了土地档案管理制度，并将管理制度当做档案达标升级考核项目之一，这些管理制度主要有：

- (1) 档案工作领导目标管理责任制和主要领导岗位责任制；
- (2) 档案工作目标管理责任制和综合档案室职责；
- (3) 文、秘工作岗位责任制和保密工作人员职责；
- (4) 专职档案员岗位职责和兼职档案员岗位职责；
- (5) 档案管理实施办法和各类档案管理办法（按三大类或八大类）；
- (6) 各类档案归档制度和档案移交、接收制度；
- (7) 档案收集、整理制度和档案鉴定、销毁制度；
- (8) 档案保管制度，档案保密制度，档案统计制度，档案库房管理制度，档案借阅、利用制度；
- (9) 档案原始记录管理制度、图纸管理办法和图书资料管理办法；
- (10) 档案质量管理方法和档案管理奖罚制度。

三、地籍档案

土地详查和土地申报登记工作的相继完成，使土地管理部门获得了大量的地籍档案资料。为了妥善地保管并充分发挥这些资料的作用，档案管理就成为刚刚成立不久的土地管理部门的大事。国家土地管理局和国家档案局于1988年下发了土地档案分类及管理办法，及时指导基层土地档案管

理工作。地籍处张启凡、王文先后在潼关、扶风、富平等县抓点，请当地档案局帮助土地部门搞好档案管理工作，并召开会议推广他们的经验。从1999年，潼关、富平等县的土地档案室被省档案局评为一级档案管理机构。

在各县的土地档案中，地籍档案要占90%以上。面对海量数据的地籍档案资料，从1994年起，张启凡、王文、丁志健等先后在宝鸡市金台区、延安市志丹县、汉中市土地局等地抓点，研究运用计算机管理地籍资料的途径和方法。委托陕西财经学院举办计算机应用培训班，为基层培训计算机操作人员。将金台区用计算机管理土地登记的情况，在全省土地局长会议上介绍并进行计算机演示，在汉中市土地局建立了局域网，建成了地籍信息系统，实现了信息共享。1999年和2000年在汉中、志丹分别召开了全省土地信息工作会议，推广他们的经验。但是，由于受经费、机构设置及其认识上的影响，地籍信息系统的建设进展缓慢。

1999年，国家安排100个县进行1:10000土地利用数据库建设试点，陕西省扶风、商南、灞桥被列其中。截至2000年底，西安、汉中、宝鸡、商洛、延安、榆林六市（地）已经建成地籍管理信息中心。

第二节 档案利用

在土地管理工作中，日常地籍管理的土地登记和变更登记的基础就是土地详查、城镇地籍调查形成的图形资料、数据资料和权属资料。在城镇或农村每宗土地的利用性质变动一次，就需要调用该宗地的地籍档案一次，从而形成该宗土地新的土地利用档案资料，而原有的历史档案仍要保存。由于土地利用的多变性，所以每一宗地随着历史的推移，将存留着土地利用的系列档案。这种情况在集体土地的征用、国有土地的划拨和城镇土地的征地拆迁，农用地开发中频繁地发生，从而也导致土地管理档案的频繁使用。

各类土地利用档案又是编制各类规划和计划的基础。20世纪80年代末和90年代末的省土地利用总体规划（包括省级规划、地市级规划、县市级规划和乡、镇级规划），其规划基准年的土地利用现状，无一例外都要按国务院要求，使用土地详查形成的档案资料。1990年以来，各级基本农田

保护区的规划、城镇规划、农业普查、水利规划和水土保持规划等普查和规划都多次使用土地利用档案资料。

随着20世纪土地使用制度改革的逐步深入，城镇土地出让、转让、出租、抵押等土地市场活动越来越活跃。土地资产的评估、处置都在大量利用土地档案。各级土地档案部门都以文件或原始资料为相关部门提供准确的档案依据，确保土地市场的公开、公正、公平。

第五篇

土地开发与保护

第一章 耕地保护

第一节 耕地总量变化

一、1949年以前耕地变化分析

根据《中国历代户口、田地、田赋统计》载，明太祖洪武二十六年（1393），陕西布政使司所辖地区，包括陕西省及甘肃嘉峪关以东和宁夏回族自治区与内蒙古自治区伊克昭盟的大部分，共有耕地3 152.5万亩。到明万历六年（1578），耕地减为2 929.2万亩。清代废除布政使司，建立省制。清康熙五年（1666），确定了陕西省建制。清康熙二十四年（1685），陕西省耕地面积为2 911.5万亩，按照当时全省人口平均每人占有耕地13亩。清雍正二年（1724），陕西省耕地为3 065.5万亩，人均占有耕地14.2亩，清同治十二年（1873），陕西省耕地面积减至2 584万亩。到清光绪十九年（1893），陕西省耕地达到3 607万亩，人均占有耕地4.3亩。民国二年（1913），陕西省耕地为3 170.1万亩，人均占有耕地3.6亩。民国三年（1914）减至2 922.8万亩，人均占有耕地3.4亩。到民国二十五年（1936）陕西省耕地为3 478.4万亩，人均占有耕地3.5亩。民国三十二年（1943）陕西省耕地增加到4 562.7万亩，人均占有耕地4.6亩。民国三十八年（1949），新中国成立前夕，陕西省耕地面积为6 577万亩，人均占有耕地5亩（详见表5-1-1）。

二、1949年以后的耕地变化分析

中华人民共和国成立后，陕西省在1950~1952年的三年经济恢复时期，对耕地进行了统计核实。1952年底陕西省耕地面积为6 805万亩。土地改革以后经过插田定产，到1953年耕地为6 831.9万亩，占全省土地总面积

的22.15%，人均占有耕地4.2亩。其中农业人口人均占有耕地4.9亩。陕北地区为1 719.0万亩，占全省耕地的25.2%，人均占有耕地9亩；关中地区为3 551.3万亩，占全省耕地的51.9%，人均占有耕地4.9亩；陕南地区为1 562.6万亩，占全省耕地的22.9%，人均占有耕地3.3亩。

1953年以后，陕西省各项建设事业迅速发展，每年基本建设占用了部分耕地，使耕地面积逐年减少，到1957年，陕西省耕地面积为6 652.7万亩，比1953年减少了179.2万亩，平均每年减少44.8万亩。

1958年，在“大跃进”期间，农田水利、工业等建设事业的发展，过多地征用耕地，有些征而未用，土地荒废。到1962年，陕西省耕地减少到6 255.9万亩，比1957年减少了396.8万亩。5年内，平均每年减少79.4万亩。其中1958~1960年共减少533万亩，平均每年减少184.4万亩。

1963~1965年，经过3年调整，陕西省基本建设规模缩小，有的基建“下马”，耕地征用量减少。1970年，全省耕地面积为6 123.6万亩，比1962年减少132.3万亩。1975年，全省耕地为5 859.4万亩，比1970年减少了264.2万亩。至1980年，全省耕地为5 723.5万亩，比1975年减少了135.9万亩。

从1980年到1996年，陕西省耕地面积从5 723.5万亩减少到5 038.47万亩，净减少了685.03万亩，人均耕地面积从2.4亩减少到1.8亩。（详见表5-1-2）

陕西省1949年以前耕地变化情况表

表5-1-1 (1661~1946) 单位：万亩、万人、亩/人

年代	耕地面积	人口	人均耕地
顺治十八年（1661）	3732.9	—	—
康熙二十四年（1685）	2911.5	224.2	13
雍正二年（1724）	3065.5	216.5	14.2
乾隆三十一年（1766）	2996.5	—	—
嘉庆十七年（1812）	3067.8	—	—
同治十二年（1873）	2584	—	—
光绪六年（1880）	3059.6	—	—

续表

年代	耕地面积	人口	人均耕地
光绪十三年(1887)	3059.3	840.4	3.6
光绪十九年(1893)	3607	843.1	4.3
民国二年(1913)	3170.1	887.9	4.6
民国三年(1914)	2922.3	—	3.4
民国二十一年(1932)	3349.6	975.2	3.4
民国二十二年(1933)	3340	861	3.9
民国二十三年(1934)	3088.3	—	—
民国二十五年(1936)	3478.4	1003.4	3.5
民国三十一年(1942)	3498.3	1003.5	3.5
民国三十二年(1943)	4562.7	998.6	4.6
民国三十五年(1946)	4562.7	—	—

陕西省耕地变化情况表

表5-1-2

(1949~1995)

单位:万亩、亩/人

年份	年末实有耕地面积	其中		每一乡村人口占有耕地	其中
		水田	水浇地		水田、水浇地
1949	6577.00	165.0	188.0	5.7	0.30
1950	6577.30	189.7	246.1	5.1	0.34
1951	6760.20	196.1	279.0	4.9	0.35
1952	6805.00	208.4	317.1	4.9	0.38
1953	6831.90	215.2	334.6	4.9	0.39
1954	6828.70	215.6	345.3	4.8	0.39
1955	6780.80	218.1	373.0	4.6	0.40
1956	6673.40	237.8	456.7	4.4	0.46
1957	6652.70	247.5	539.0	4.3	0.51
1958	6360.10	281.4	586.8	4.0	0.55

续表

年份	年末实有耕地面积	其中		每一乡村人口占有耕地	其中
		水田	水浇地		水田、水浇地
1959	6116.70	277.0	647.8	3.9	0.59
1960	6099.60	267.2	675.3	3.9	0.60
1961	6155.50	249.8	654.5	3.7	0.54
1962	6255.90	244.6	585.7	3.6	0.47
1963	6273.80	245.3	602.1	3.5	0.47
1964	6396.80	249.7	653.6	3.5	0.49
1965	6495.70	256.2	687.0	3.5	0.51
1966	6422.60	261.2	770.6	3.4	0.54
1967	6307.90	259.0	775.9	3.3	0.53
1968	6222.40	262.5	770.1	3.2	0.52
1969	6269.00	260.9	839.6	3.1	0.55
1970	6123.60	261.2	993.4	2.9	0.60
1971	6024.50	265.0	1182.2	2.8	0.68
1972	5974.90	270.3	1225.6	2.7	0.69
1973	5918.70	270.4	1311.4	2.7	0.71
1974	5888.60	273.1	1417.4	2.6	0.74
1975	5859.40	269.1	1499.6	2.5	0.77
1976	5809.60	263.0	1492.3	2.5	0.75
1977	5797.90	257.9	1603.0	2.5	0.79
1978	5780.40	255.1	1571.9	2.4	0.77
1979	5758.30	254.4	1607.3	2.4	0.78
1980	5723.50	254.9	1643.7	2.4	0.80
1981	5683.20	253.6	1642.1	2.4	0.78
1982	5663.00	252.5	1638.6	2.3	0.78
1983	5637.70	251.2	1628.4	2.3	0.77

续 表

年 份	年末实有 耕地面积	其 中		每一乡村人口 占有耕地	其 中
		水 田	水 浇 地		水田、水浇地
1984	5529.30	248.5	1544.7	2.3	0.73
1985	5440.60	249.2	1505.0	2.2	0.72
1986	5385.41	250.9	1501.7	2.2	0.70
1987	5366.02	248.7	1492.3	1.5	0.69
1988	5323.61	249.9	1494.9	2.1	0.68
1989	5311.61	253.2	1488.5	2.0	0.67
1990	5299.50	257.2	1497.3	2.0	0.66
1991	5281.70	259.8	1509.2	1.9	0.60
1992	5231.51	262.3	1514.3	1.9	0.60
1993	5187.80	267.3	1525.5	1.9	0.60
1994	5131.50	264.5	1515.0	1.8	0.60
1995	5090.16	264.1	1493.4	1.8	0.60
1996	5038.47	260.31	1494.56	1.8	0.04

注：资料来源于1949~1996年《陕西省统计年鉴》。

1996年土地利用现状调查结束后，陕西省从1997年开始编制《陕西省土地利用现状数据集》，对每年土地利用情况的变更进行统计，1997年也开始实施《土地利用总体规划（1997~2010年）》。根据变更资料，陕西省的耕地由1997年的5 128 609公顷减少到2000年的4 800 445公顷，共减少了328 164公顷，平均每年减少82 041公顷。人均耕地由1997年的2.15亩，减少到了2000年的1.98亩。（详见表5-1-3）

1997~2000年陕西省耕地面积变化情况

表5-1-3

单位：公顷

年份	年初耕地面积	耕地增加面积	耕地净减少面积	年末耕地面积
1997	5140480	8293	11871	5128609

续表

年份	年初耕地面积	耕地增加面积	耕地净减少面积	年末耕地面积
1998	5128609	4908	27787	5100822
1999	5100822	9291	56773	5044049
2000	5044049	10055	243604	4800445

根据历年陕西省统计年鉴的数据分析,陕西省耕地面积是逐年减少的,其中,延安市的耕地面积变化最大,由1997年的848 633公顷减少到2000年的665 153公顷,共减少了183 480公顷,占陕西省耕地减少总面积的55.91%;安康地区和榆林地区的耕地面积变化也比较大,从1997年到2000年分别减少了45 231公顷和28 722公顷,分别占陕西省耕地减少总面积的13.78%和8.7%。耕地面积变化最小的是杨陵区,从1998年到2000年共减少了67公顷,占陕西省耕地减少总面积的0.02%。陕西省各地市耕地面积变化从大到小依次是延安市、安康地区、榆林地区、商洛地区、汉中市、咸阳市、宝鸡市、西安市、铜川市、渭南市和杨陵区,分别占陕西省耕地减少总面积的55.91%、13.78%、8.7%、7.79%、7.31%、3.48%、1.58%、1.12%、0.69%、0.30%、0.02%。(详见表5-1-4)

从1997年到2000年陕西省各地市占陕西省总面积的比重变化不大,变化比重超过1个单位的只有延安市,其1997年比2000年多2.69个百分点。另外榆林地区2000年比1997年多0.95个百分点,仅次于延安市。变化最小的是汉中市和铜川市,二者的比重变化均为0.06个百分点(详见表5-1-5)。

陕西省各地市耕地变化情况分析表

表5-1-4

(1997~2000)

单位:公顷

省、地(市)名	1997	1998	1999	2000
陕西	5128609	5100822	5044048	4800445
西安	342248	341531	341032	338571
咸阳	419213	413565	413579	407806
宝鸡	405619	404706	404764	400433

续表

省、地(市)名	1997	1998	1999	2000
铜川	97710	97613	97766	94562
渭南	643218	642328	642876	640327
汉中	420717	415701	407645	396717
安康	508753	506842	491341	463522
商洛	275383	263452	259609	249794
榆林	1167114	1162226	1159686	1138392
延安	848633	847423	820340	665153
杨凌	0	5435	5368	5368

各地市占陕西省耕地面积的比重分析表

表5-1-5

单位：%

省、地(市)名	1997	1998	1999	2000
陕西	100	100	100	100
西安	6.67	6.70	6.76	7.05
咸阳	8.17	8.11	8.20	8.50
宝鸡	7.91	7.93	8.02	8.34
铜川	1.91	1.91	1.94	1.97
渭南	12.54	12.59	12.75	13.34
汉中	8.20	8.15	8.08	8.26
安康	9.92	9.94	9.74	9.66
商洛	5.37	5.16	5.15	5.20
榆林	22.76	22.79	22.99	23.71
延安	16.55	16.61	16.26	13.86
杨凌	0	0.11	0.11	0.11

第二节 基本农田保护

一、耕地保护政策

《国家建设征用土地条例》（1982）第3条规定：“节约土地是中国的国策，一切建设工程，都必须遵循经济合理的原则，提高土地利用率。凡有荒地可以利用的，不得占用耕地；凡有劣地可以使用的，不得占用良田，尤其不得占用菜地、园地、精养鱼塘等经济效益高的土地。各地区，特别是大城市近郊和人口密集地区，都应当按照土地利用规划，对各项建设用地严格加以控制。在城市规划范围内建设，必须符合城市规划要求，并同改造旧城区结合起来，以减少新占土地。”

国务院1982年2月13日颁布的《村镇建房用地管理条例》第6条规定：“村镇建房，应当在村镇规划的统一指导下，有计划地进行。为了适应建房的需要，规划可以先粗后细，首先解决合理布局，控制用地的问題，然后进行详细的规划。”《陕西省村镇规划与建设安排意见》提出“村镇规划的重点，应当放在节约土地上。要以改造旧村镇为主。严禁随意选新址、大拆大建，造成浪费和多占地”，提出就村镇改造规划“要充分利用旧址，通过合理规划，达到节约土地，建成新村镇的目的”，还对建房占用耕地，砖瓦厂用地，乡、村企事业建设用地申请和审批办法，以及用地标准作了严格规定。

陕西省土地管理局按照国家土地管理局要求，提出各地（市）、县都要搞土地利用总体规划，乡镇搞土地利用规划。制定了陕西省土地利用总体规划，对陕西省全部土地资源的利用提出了指导性意见。

《国家建设征用土地条例》第6条规定：“各项工程用地必须符合国家有关土地管理、环境保护、水土保持等法规要求，防止土地沙化、水土流失、水源枯竭、泥石流、盐碱化、洪涝灾害和环境污染。”

为了认真贯彻国务院关于抑制一些行业和地区固定资产投资过快增长的要求，促进国民经济平稳运行，遏制一些地方违规占用土地，充分发挥土地供应的调控作用，陕西省就进一步从严土地管理有关事项通知如下。

不得违反土地利用总体规划和年度用地计划，必须严格执行土地利用

总体规划和年度计划，控制建设用地规模。各地不得突破年度计划批准用地，也不得擅自修改土地利用总体规划批准用地。对擅自突破土地利用年度计划的，要加量扣减下一年度的农用地转用计划指示。符合法律规定和产业政策，确需修改规划的，要依照规定听证和论证，并按法律程序和权限报批。任何单位和个人不得改变和占用基本农田，坚决制止通过修改土地利用总体规划等方式规避占用基本农田报批的违法行为。国土资源部和省级国土资源管理部门要定期运用土地利用遥感监测等手段，对各地规划、计划执行情况进行监督检查，并予以通报。

新农村建设必须符合规划，不得以置换、挂钩等为名大拆大建，将腾退土地全部用于非农村建设，建新拆旧，能够复耕的土地必须复耕。城镇建设用地增加和农村建设用地减少挂钩试点，必须经国土资源部批准，有计划的稳步推行。未经批准进行试点擅自增加使用的建设用地，要追究责任，并扣减用地指标。

陕西省1983年颁布的《村镇建房用地管理条例》第3条规定：中国人多地少，珍惜和合理利用每一寸土地是基本国策，需核对村镇建房必须统一规划，节约用地，凡能利用荒地的，不占用耕地；凡能利用坡地、薄地的，不占用平地、好地、园地；凡是就地改造的，应充分利用原有宅基地和村镇空闲地。

二、耕地保护的实践

1989年，陕西省土地局草拟了《关于建立关中平原、汉中盆地耕地保护区的意见》，并在咸阳秦都区开展试点，试点完成后，省上召开了基本农田保护座谈会，交流经验，安排全省的保护工作。截至1995年1月，完成基本农田保护规划的有黄陵、大荔、兴平、扶风、华阴、秦都等6个县（区），开展划定工作的还有商洛地区丹江流域的部分乡镇、志丹县洛河流域的部分乡镇、合阳县路井镇、西乡县等。全省约9个地市、20个县（区）的160个乡镇开展了基本农田保护工作，保护耕地约200多万亩，占全省应保护面积的5%。

1990年，陕西省土地管理局以陕地规发[1990]120号文件发布了关于召开划定耕地保护区座谈会的通知。会议于1990年10月20日在咸阳市秦都区召开，为期三天。商洛地区商州市共建44个保护区、保护片51个、保护块

22个、保护农田7 418亩，占用耕地面积85.2%。座谈会还对在杨乡划定基本农田保护区试点工作进行了总结。制定了商洛地区商州市大荆镇基本农田保护区管理办法，该办法于1989年12月22日通过。

建立基本农田保护区是1991年中共十三届八中全会《关于进一步加强农业和农村工作的决定》中正式提出的，1992年国务院批准了开展该项工作的请示。1994年国务院正式颁布了《基本农田保护条例》，将该项工作纳入法制轨道。《条例》规定，县级以上各级人民政府土地、农业部门要根据上一级政府的基本农田保护规划“编制本行政区域内的基本农田保护规划”。同年，国家土地管理局又规定“基本农田保护规划应以土地利用总体规划为依据”，“县级基本农田保护规划是县级土地利用总体规划的重要组成部分，要将保护指标分解落实到乡镇，确保保护片块布局。乡级基本农田保护区规划，要落实县级基本农田保护区规划，将指标分解到村，落实到地块，定界和立标志”。

1995年5月，省政府办公厅以[1995]77号文件下发了《陕西省建立基本农田保护区工作方案》，根据《基本农田保护条例》的规定要求，陕西省政府责成陕西省土地管理局会同陕西省农业厅起草了《陕西省实施〈基本农田保护条例〉细则》；陕西省土地管理局、陕西省农业厅着手起草了《陕西省划定基本农田保护区技术规程》并决定由省财政拿出27万元用于省级基本农田保护区规划的编制及全省耕地保护技术指导等工作。

1996年1月，陕西省基本农田保护区划定工作全面铺开。到10月为止，陕西省全部结束了保护区划定工作。

1997年，制定了《陕西省占用基本农田保护区耕地造地费征收和使用管理办法》，该《办法》规定应缴纳造地费的单位按照下列标准缴纳造地费：①占用一级基本农田保护区耕地的，每亩造地费标准为征地时确定的土地补偿费和安置补助费总额的80%~100%；②占用二级基本农田保护区耕地的，每亩造地费标准为征地时确定的土地补偿费和安置补助费总额的60%~80%；占用基本农田保护区内菜地，已按国家有关规定缴纳新菜地开发建设基金的，免缴造地费；以国家投资为主兴建的能源、交通、水利、国防军工等大中型建设项目占用基本农田保护区内耕地的，经国务院批准可以免缴造地费；以省上投资为主兴建的电力、交通、水利等重点建设项目占用基本农田保护区内耕地的，经省人民政府批准，可以减免造地费，其他项目一律不

得减免造地费。

基本农田保护区耕地造地费由县级土地管理部门统一征收，县级土地管理部门征收的造地费，按照省10%、市（地）20%、县（市、区）70%的比例，按季度，在每季度末10日内分别上缴省、市（地）土地管理部门。各级土地管理部门收到造地费后，如数上缴同级财政专户，实行收支两条线管理，专款专用。财政部门可在土地管理部门专户下相应设立“基本农田造地费”科目。使用过程中，同级财政、物价、审计部门有权进行检查、监督和审计。

1997年10月完成了《陕西省基本农田保护区规划》。基本农田保护方案采用的是1996年变更数据。上报的全省基本农田保护率为80%。

1999年新《土地管理法》规定“国家实行基本农田保护制度”。国务院于当年12月修订并重新发布《基本农田保护条例》，要求“省、自治区、直辖市划定的基本农田应当占本行政区域内耕地总面积的80%以上”。

2000年6月，根据国土资源部《关于认真贯彻执行〈基本农田保护条例〉进一步做好基本农田保护工作的通知》（国土资发[1999]122号）精神，陕西省开展了全省基本农田保护区调整划定工作。为确保这次基本农田保护区调整划定工作的顺利实施，省上下发了《关于认真贯彻执行〈基本农田保护条例〉进一步做好基本农田保护工作的通知》、《关于抓紧进行全省基本农田保护区调整划定工作的通知》等文件，制定了《陕西省基本农田保护区调整划定工作验收方案》。市（地）、县（市、区）政府均成立了以政府分管领导人任组长，土地、农业、财政、建设、水利、计划等部门参加的领导小组，组织领导基本农田保护区调整划定工作，协调处理调整划定中的各种问题，为基本农田保护区调整划定工作提供了可靠的组织保证。为了保证基本农田保护区调整划定工作资金，全省各级政府和土地行政部门共筹集资金996.85万元，基本保证了调整划定工作对经费的要求。

为规范全省基本农田调整划定工作技术规程和实施方法，推动全省调整划定工作的顺利完成，省国土资源厅于2000年12月初在高陵县召开了基本农田调整划定工作经验交流现场会，传达了国土资源部郑州基本农田调整划定工作座谈会精神，交流了高陵县基本农田调整划定工作的经验。全

省各市（地）于12月底前都分别召开了基本农田调整划定现场会议，贯彻部省两级基本农田调整划定工作会议精神。各县级土地部门均采取以会代训和举办专业培训班等形式培训技术骨干，共举办培训班119期，培训人员4 835人次，有力地保证了调整划定工作的顺利进行。

为确保基本农田保护区调整划定工作科学、规范的进行，在1996年调整划定的基础上，依照土地利用总体规划和土地变更情况，将任务逐级分解，对照土地统计台账和耕地评等定级图，认真核实每个保护块面积，在工作图上标出地块和编号，逐块填写登记表，由图斑面积汇总保护块、保护片面积，形成基本农田保护面积汇总表，并在保护图上做到规格、内容、编号、标准四统一，以成果资料和成果图建立基本农田保护区调整划定工作档案。在调整划定中基本做到了三集中：“集中领导、集中时间、集中人员”；四结合：“各作业组自查与市（县）技术组抽查相结合，图上核查与实地核对相结合，外业调绘与室内量算相结合，调整建设预留地与补划地块相结合”；五落实：“面积落实、位置落实、质量落实、保护标志落实、保护措施落实”。西安市在调整划定中，市、县（区）共筹集资金386.7万元，把市级图表资料全部制成软件由市上统一保存，为下一步微机联网和实施信息化管理打下了坚实的基础。

这次基本农田保护区调整划定工作实施过程中，全省以县级人民政府为单位均制定了基本农田保护责任制度、基本农田保护区用途管制制度，基本农田质量保护制度、基本农田环境保护制度、基本农田保护监督检查制度，并将制度印发到基层土管所和村委会，基本做到了县、乡、村地块有保护标志牌（碑），村委会制度上墙。据统计，全省共建立标志牌12 651块。同时还建立了县、乡、村三级行政主管责任制，将保护任务落实到人，县、乡、村三级签订了基本农田保护责任书。西安、商洛、渭南等市还把基本农田保护作为领导干部任期目标列入年度考核的重要内容，将保护任务落到了实处。

基本农田保护率全省为80%，关中地区都在80%以上，陕北略低，陕南也在70%以上。

第二章 土地复垦开发整理

第一节 待开发土地资源调查

1987年,国家土地管理局发布《关于抓紧清查待开发土地资源的通知》([1987]国土[规]字第140号文件),部署了待开发土地资源的调查工作。1988年3月,土地局与国家经济贸易委员会联合以[1988]国土[规]字第35号文件开展土地复垦资源调查。四月中旬,在郑州召开“全国待开发土地资源调查方法研讨会”上,明确了调查内容、方法、进度。根据国家土地管理局发布的《关于抓紧清查待开发土地资源的通知》([1987]国土[规]字第140号文件)和《关于尽快汇总上报土地复垦资源调查结果的通知》([1988]国土[规]字第27号),陕西省在1988年6月14日上报了《待开发土地资源调查工作方案》。目的是为了进一步摸清待开发土地资源的数量、质量、归属和分布,为编制土地开发规划提供服务。确定了调查的典型县。典型县是榆林县、延安市、澄城县、扶风县、兴平市、洛南县、富平县、城固县和西安市的城区共十个市(县),这些县基本代表陕西省各点。同时,确定了调查内容为荒地、闲散地和废弃地。根据典型县调查数据,测算陕西省待开发土地资源面积,对各市(县)、区上报数作一比较,初步确定陕西省待开发土地资源情况,提出待开发土地资源的数量、分布、开发利用潜力、开发方式和经济效益评价。6月至8月典型县调查结束,9月份推广到全省,年底写出报告。

1988年,国家土地管理局和国家经贸委发布《关于请组织调查土地复垦资源的通知》([1988]国土[规]字第35号),要求各地对土地后备资源进行调查,并报局规划司。1988年9月,陕西省土地局会同省经贸委转发了国家土地管理局和国家经贸委《关于请组织调查土地复垦资源的通知》(陕地综发[1988]028号),要求各地进行调查并报结果。同时,向陕西省

各地市报送了《待开发土地资源调查的函》（陕地综发[1988]040号）。

1994年6月18日，陕地规函[1994]01号，《关于待开发土地资源调查表的通知》，国家土地管理局目前正在编制全国待开发土地资源开发利用规划，要求各地对待开发土地资源数据进行核实上报。鉴于1989年的数据不全，陕西省土地管理局决定对全省待开发土地资源进行全面调查汇总。对于陕西省待开发土地资源，根据国家规划司[1994]国土[规]字第3号文件精神，1994年10月11日，陕西省上报了陕西省待开发土地资源调查表。

陕西省待开发土地资源合计为1 473.69万亩，其中大片荒地为1 187.8万亩，滩涂水面为44.21万亩，闲散荒地为235.79万亩，工矿废弃地为5.89万亩。

待开发土地资源中，西安市为101.19万亩，占陕西省的6.87%；铜川市为254.15万亩，占17.25%；宝鸡市201.32万亩，占13.66%；咸阳市188.58万亩，占12.8%；渭南市13.21万亩，占0.90%；汉中市142.48万亩，占9.67%；安康地区为95.76万亩，占6.5%；商洛地区106.26万亩，占7.21%；延安市316.6万亩，占21.48%；榆林地区54.14万亩，占3.67%。

第二节 土地复垦开发整理的实践

1988年10月，国务院以第19号令的形式发布了《土地复垦规定》。作为指导全国的土地复垦工作，合理利用土地，改善生态环境的指导性文件。1989年，陕西省土地局发布关于转发《关于贯彻落实〈土地复垦规定的通知〉的通知》（陕地综发[1989]004号），要求各地抓紧时间上报，并召开全省土地复垦调查研讨会。同时，陕西省土地局发布的陕地综发[1989]第90号文件，提出了关于召开全省编制1990年用地垦复计划的要求。1989年，陕西省土地局发布关于转发财务部《关于国有企业土地复垦有关财务费用的通知》的通知（陕地综发[1989]36号）和关于转发典型县《争取垦复资金，促进工作开展》的通知（陕地综发[1989]53号）。计划年初复垦1 000亩，实际完成1460亩，申请了10万元复垦补助。同时，从1988年开始，耀县开始有计划地对废弃宅基地进行有计划的复垦，一年还田300亩，其中210亩当年就种上了油菜、小麦等。计划1989年安排复垦700亩。

1990年10月8日至19日，陕西省土地管理局在渭南市、宝鸡市、铜川市的六个县召开了陕西省土地复垦流动现场会。参加会议的有陕西省十个

地、市的主管土地复垦工作的局长和扶风、耀县、永寿、澄城、榆林地区，洛川、西乡、商南等市、县主管局长及省计委的同志，共28人。省局局长殷世杰自始至终参加会议，并作了重要讲话，副局长谭道发参加会议也作了重要讲话。会议交流了各地、市在土地复垦工作中的主要经验；现场参观了岐山、扶风、耀县、富平、澄城、大荔六县的废弃旧村庄、工矿废弃地、废砖瓦窑等21个点的复垦现场；讨论修改了《陕西省土地复垦实施办法》（讨论稿）及“八五”期间复垦重点。会议在渭南地区结束，殷世杰作了总结讲话。

1991年11月24日，谭道发在全省土地复垦流动现场会上讲话。会议先后看了商洛、安康、汉中三地区的12个县市20多个点的土地开发复垦现场，传达了全国土地利用工作会议精神，安排下一步工作。系统学习了陕南三地区土地开发复垦利用的方面的经验。1988~1990年全省有40%的县（市）和三分之一地（市）实现了占补平衡。

1992年8月21日，国家土地局发布[92]国土[规]字第87号文件，表彰全国土地开发复垦地（市）级先进单位的通知。陕西省获奖的单位有西安土地管理局、渭南地区土地管理局和咸阳土地管理局，都获三等奖。陕西省获奖的先进单位有陕西安康金矿、陕西安康恒口金矿、陕西安康五里联营金矿、陕西宁强县黄金公司大安金矿和陕西省黄金公司。

1995年2月24日，陕西省土地管理局发布陕土地发[95]第3号文件，关于认真检查总结土地开发复垦工作，抓紧落实年度复垦项目的通知。

1997年中央发了11号文件，第一次明确了占用耕地要补偿，要通过土地开发整理的项目挂钩，大力推动土地开发整理，加强土地建设。1998年土地管理法修改当中，这一政策目标以法律的形式固定下来，同时，又开辟了专门的土地开发整理资金渠道，新增有偿使用费、耕地开垦费，还有土地复垦费。同时，法律上又明确了补充土地的资金渠道。因此，1998年全国的土地开发整理工作开端良好，经过十年的努力，实现了从自发无序、无稳定投入，到有组织、有规范、有比较稳定投入的转变。

1990~1996年通过开荒、围垦和废弃地等共增加耕地107 443公顷。

陕西省年内增加的耕地中主要来源有开荒、围垦和废弃地利用。1990年陕西省增加耕地面积为23 061公顷，1996年陕西省新增耕地面积为3 514公顷，是1990年的15%。从表5-2-1可以看出，陕西省1990~1996年间开荒

面积总量与所占增加耕地面积总量的比例都是逐年减少的, 1990年开荒面积为12 827公顷, 占增加耕地总面积的56%, 1996年增加耕地面积为3 514公顷, 其中开荒面积为777公顷, 占增加耕地总面积的22%。增加耕地中围垦面积所占比例一直最小, 1992年最大也仅占到9.02%。1990年陕西省废弃地利用面积为4 728公顷, 占增加耕地面积的20.5%, 到1996年, 面积下降为931公顷, 但所占当年增加耕地面积的比例却上升到了26.5%。(见表5-2-1)

从1997年到2000年, 陕西省共增加耕地28 473.93公顷, 其中, 整理土地12 263.02公顷, 占陕西省增加耕地总面积的43.07%; 复垦土地4 517.9公顷, 占陕西省增加耕地总面积的15.87%; 开发土地5 460.67公顷, 占陕西省增加耕地总面积的19.18%; 农业结构调整及其他6 274.33公顷, 占陕西省增加耕地总面积的22.04%。(见表5-2-2)

陕西省1990~1996年增加耕地面积来源

表5-2-1

单位: 公顷

年份	开荒		围垦		废弃地利用	其他	合计
	小计	其中: 国营	小计	其中: 国营			
1990	12827	186	1045	0	4728	4461	23061
1991	10934	155	484	256	5902	4319	21639
1992	9407	90	1799	1630	4804	3887	19897
1993	6340	51	860	219	4416	2313	13930
1994	5146	51	1127	906	4901	3592	14766
1995	4664	12	540	189	3705	1727	10636
1996	777	45	159	64	931	1647	3514

注: 资料来源于陕西省土地利用统计年报(1990~1996)。

陕西省1997~2000年土地开发、整理、复垦情况

表5-2-2

单位: 公顷

年度	合计	整理	复垦	开发	农业结构调整及其他
1997	8293.00	6030.00	1270.00	970.00	23.00
1998	4886.02	3026.02	1060.00	800.00	22.00
1999	9270.91		1623.90	1844.67	5822.33
2000	6024.00	3207.00	564.00	1846.00	407.00

资料来源: 陕西省土地利用现状数据集(1997~2000)。

第六篇

土地立法与监察

第一章 土地立法

第一节 《土地管理法》出台以前

1950年6月，中共第七届中央委员会第三次会议提出了国民经济恢复时期的基本任务，其中一项就是进行土地改革。1950年6月28日中央人民政府颁布了《中华人民共和国土地改革法》，共6章40条。

1950年11月6日和11月21日，中央人民政府又公布了《土地改革对华侨土地财产处理办法》和《城市郊区土地改革条例》两部法规。1953年6月25日，陕西省人民政府颁布了《陕西省建设使用土地暂行办法》。1954年9月5日，陕西省人民政府制定《陕西省国家建设征用土地实施办法》。1956年9月6日，陕西省人民委员会发出《关于国家建设用地审批程序及其有关问题的通知》。1957年4月8日，陕西省人民委员会发出《关于防止纠正国家建设中浪费土地和任意毁庄稼的指示》。

1956年6月30日，第一届全国人民代表大会第三次会议通过，1956年6月30日中华人民共和国主席公布《中华人民共和国高级农业生产合作社示范章程》，共11章64条。第13条规定，“入社的农民必须把私有的土地和耕畜、大型农具等主要生产资料转为合作社集体所有”，“社员土地上附属的私有的塘、井等水利建设，随着土地转为合作社集体所有”。第16条规定“农业生产合作社应该抽出一定数量的土地分配给社员种植蔬菜。分配给每户社员的这种土地的数量，按照每户社员人口的多少决定，每人使用的这种土地，一般的不能超过当地每人平均土地数的5%”，“社员原有的坟地和房屋地基不必入社。社员新修房屋需用的地基和无坟地的社员需用的坟地，由合作社统筹解决，在必要的时候，合作社可以申请乡人民委员会协助解决”。

1962年9月27日，中共八届十中全会通过了《农村人民公社工作条例修

正草案》（即21条）。明确规定，“生产队范围内的土地，都归生产队所有。生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租和买卖”。

1980年7月26日国务院发布了《中外合营企业建设用地的暂行规定》。1981年11月3日陕西省第五届人民代表大会常务委员会第十一次会议批准的《陕西省国家建设征用土地和农村建设用地管理试行办法》。针对经济快速发展过程中，出现的大量占用土地和乱占乱用耕地问题，国务院又分别于1982年2月13日和5月4日制定颁布了《村镇建房用地管理条例》和《国家建设征用土地条例》。1982年12月，第五届全国人大第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》第10条规定，“城市的土地属于国家所有”。1984年12月29日陕西省人大常委会颁布了《陕西省国家建设征用土地和村镇建房用地管理办法》。第2条指出，“一切土地属于国家所有和集体所有。征用的土地，所有权属于国家，用地单位只有使用权”；第4条规定，“城市建设，必须按照批准的规划方案执行。村镇建房，必须统一规划，合理布局，提高建筑层数”。第6条明确了，“村民对宅基地、自留地、自留山、饲料地和承包集体的土地，只有使用权，没有所有权”。同时对于征地的审批权限以及征用土地的补偿标准作了规定。该办法施行后，1981年颁布的《陕西省国家建设征用土地和农村建设用地管理试行办法》同时废止。

第二节 《土地管理法》出台以后

一、陕西省土地管理法规的制定与修订

1986年6月25日第六届全国人大常委会第十六次会议审议通过了《中华人民共和国土地管理法》（简称《土地管理法》）。改变了过去土地分散多头管理的旧体制，确立了全国土地、城乡地政统一管理的新体制。同时，从中国实际情况出发，建立了土地所有权、使用权法律制度，土地利用和保护法律制度，国家建设用地法律制度，乡（镇）村建设用地法律制度。特别是针对改革开放后在经济快速发展过程中出现的乱占滥用土地、大量占用耕地的突出问题，对土地的合理利用和耕地保护作了较详细具体

的规定。

1987年9月29日陕西省第六届人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过的《陕西省土地管理实施办法》，该办法对土地所有权、土地利用和保护、国家建设用地的征用、审批权限以及补偿、乡（镇）村建设用地的审批与补偿等都作了明确的规定。关于征用土地的审批权限，第19条规定，“①征用耕地3亩以下（含本数，下同），其他土地10亩以下，由县人民政府批准。②征用菜地5亩以下，耕地3亩以上10亩以下，其他土地10亩以上20亩以下，由市人民政府或地区行政公署批准。③征用西安市城区、郊区的菜地10亩以下，耕地30亩以下，其他土地50亩以下，由西安市人民政府批准。④征用土地面积超过本条二、三项，不足五项规定数额的，由省人民政府批准。⑤征用耕地1 000亩以上，其他土地2 000亩以上的，由省人民政府审查，报国务院批准。建设用地范围内的青苗铲除和单位、群众搬迁，按照征地审批权限一并报批。”该办法施行后，1984年12月29日颁布的《陕西省国家建设征用土地和村镇建房用地管理办法》同时废止。

随着改革的深化和经济形势发展变化，《中华人民共和国土地管理法》曾有两次重大修订活动。第一次是在1988年4月，《中华人民共和国宪法》，删除了“土地不得出租”的规定，增加了“土地使用权可以依照法律的规定转让”的内容。同年12月，全国人大第七届五次会议对《土地管理法》作了相应修改，在总则中增加两条新规定：一是国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让；二是国家依法实行国有土地有偿使用制度。从此，为社会主义土地市场的建立和发展，提供了强有力的法律保障。

相应的，《陕西省土地管理实施办法》也作了修正。1990年陕西第七次人民代表大会常务委员会第十六次会议通过了《陕西省土地管理实施办法修正案》（第一次修正）。1992年12月4日，陕西第七次人民代表大会常务委员会第三十次会议通过了《陕西省土地管理实施办法第19条修正案》（第二次修正）。对第19条征用土地的审批权限修订如下：①征用耕地3亩以下（含本数，下同），其他土地10亩以下，由县级人民政府批准。②征用菜地10亩以下，耕地3亩以上30亩以下，其他土地10亩以上50亩以下，由省辖市人民政府或地区行政公署批准。③征用西安市城区、郊区的菜地20亩以下，耕地3亩以上50亩以下，其他土地10亩以上100亩以下，由西安市

人民政府批准。西安市城区、郊区人民政府征用土地的审批权限，按照本条第一项的规定执行。④征用土地面积超过本条二、三项，不足五项规定数额的，由省人民政府批准。⑤征用耕地1 000亩以上，其他土地2 000亩以上的，由省人民政府审查，报国务院批准。建设用地范围内的青苗铲除和单位、群众搬迁，按照征地审批权限一并报批。

1989年1月1日国土资源部颁布实施《土地复垦规定》，1991年12月28日陕西省人民政府（陕政发第203号）发布了“陕西省实施《土地复垦规定》办法”，规定“下列土地凡能够复垦的，应当采取积极的整治措施，加以恢复利用：①因挖土、挖沙、采石、采矿等对地表直接挖损而破坏的土地；②因地下采掘矿产资源等引起地表塌陷而破坏的土地；③采矿、冶炼、发电等工矿企业排放废弃物的排土场、尾矿场、矸石堆、灰渣场，以及城镇垃圾场等占压的土地；④废弃的水利工程和铁路、公路路基，废弃的宅基地、公益事业用地、乡镇企业停办、迁移后的废弃土地；⑤工业排放的污染物造成土壤严重污染不能耕种的土地；⑥因生产建设造成土地严重沙化、盐渍化、水土流失的土地；⑦其他生产建设过程中造成破坏的土地。”第4条规定，“各级人民政府土地管理部门负责本行政区域内土地复垦的统一管理和监督检查”。第5条规定土地复垦实行“谁破坏，谁复垦”的原则。

1990年5月19日，国务院以第55号令的形式发布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，第一次明确指出，“国家按照所有权与使用权分离的原则，实行城镇国有土地使用权出让、转让制度”。1994年6月27日陕西省第八届人民代表大会常务委员会第七次会议通过并公布实施了《陕西省国有土地使用权出让和转让办法》，规定“县级以上人民政府对土地使用权的出让实行统一规划、统一出让、统一管理”，“土地使用权出让、转让、出租、抵押、终止及有关的地上建筑物、其他附着物的登记，由市、县土地管理，房产管理部门按照职责分工和本办法规定分别办理”，“县级以上人民政府土地管理部门依法对土地使用权的转让、出租、抵押、终止进行监督检查”。并对划拨土地使用权的转让、出租、抵押作出了明确规定。1998年10月23日陕西省第九届人民代表大会常务委员会第五次会议决定对《陕西省国有土地使用权出让和转让办法》进行修改，对18条、20条、21条、23条、27条、28条、30条、32条、36条等进行

了修正，并重新颁布实施。

国家对《土地管理法》第二次修订是在1998年。随着社会主义市场经济的不断发展，原《土地管理法》所确立的土地管理法制、体制、机制已不能完全适应新形势的需要，需作全面调整和改变。修订草案先后经过全民讨论，国务院两次常务会议讨论，全国人大常委会三次审议通过，新《土地管理法》于1998年8月29日经第九届全国人大常委会第四次会议批准颁布，于1999年1月1日起施行。修订的主要内容有：将保护耕地作为一项基本国策，第一次被写入国家法律；土地用途管制作为国家的一项新制度，第一次被写入国家法律，变分级限额审批制为用途管制制，实现了土地管理方式的重大改变；明确规定国务院是国有土地的产权代表，进一步加强了国有土地资产管理；原则规定，“县级以上地方人民政府土地行政主管部门的设置及其职责由国务院确定”，为土地管理体制进一步改革留下了法律空间；正式肯定“村民小组”的法律地位，放宽了单位和个人依法使用国有土地和集体土地的限制；明确农民的耕作权利，第一次把“土地承包经营期限为30年”的政策上升为法律，并规定了调整土地承包的程序，从根本上调动农民保护耕地的自觉性；强化国家管理土地的职能，提高了土地利用总体规划的地位，并确定为土地用途管制的依据；规定对耕地予以特殊保护，严格限制农地转为建设用地，实行占用耕地补偿制度和基本农田保护制度；加强各级人民政府的责任，并赋予省级人民政府“确保本行政区域内耕地总量不减少”的法定义务；收征地审批权，改革征地补偿办法，提高了征地补偿标准；强化土地管理部门监督检查的职责，规定了必要的法律手段；充实和完善了《土地管理法》的法律责任，明确赋予县级以上人民政府土地行政主管部门对违反土地管理法律、法规的行为进行监督检查，加大了对土地违法行为的处罚力度。

1999年11月30日，陕西省第九届人民代表大会常务委员会第十二次会议通过了《陕西省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》，于2000年1月1日起施行。1987年9月29日陕西省第六届人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过的《陕西省土地管理实施办法》同时废止。该办法对土地的所有权和使用权登记、土地利用总体规划、耕地保护、建设用地以及土地的监督检查等方面都作了规定。

关于土地的所有权和使用权登记，第5条规定，“省土地行政主管部门

统一负责全省的土地管理和监督工作；设区的市（地）、市（县）土地行政主管部门负责本行政区域内的土地管理和监督工作。土地行政主管部门的派出机构，受派出机关委托，履行土地管理和监督职责。经国务院、省人民政府批准设立的示范区、开发区，其管理委员会根据派出它的人民政府的授权，负责示范区、开发区内的土地管理工作”。第4条规定，“农民集体所有的土地，由土地所有者向土地所在地的设区的市、县土地行政主管部门或者其派出机构提出土地登记申请，由设区的市、县人民政府登记造册，核发《集体土地所有证》，确认所有权”。第5条规定，“单位和个人依法使用的国有土地，由土地使用者向土地所在地的设区的市、县土地行政主管部门或者其派出机构提出土地登记申请，由设区的市、县人民政府登记造册，核发《国有土地使用证》，确认使用权。其中，省级国家机关使用的国有土地的具体登记办法，由省人民政府规定”。

关于土地利用规划，第13条规定，“土地利用总体规划实行分级审批制度。西安市土地利用总体规划，经省人民政府审查同意后，报国务院批准；其他设区的市（地区）土地利用总体规划，报省人民政府批准。市（县）土地利用总体规划，经设区的市（地区）人民政府审查同意后，报省人民政府批准。乡（镇）土地利用总体规划逐级报经设区的市（地区）人民政府批准，并向省土地行政主管部门备案。各级人民政府编制的土地利用总体规划经批准后，应当予以公告”。第14条规定，“土地利用总体规划是本行政区域土地利用和管理的依据。制定土地利用年度计划、审核城市和村庄、集镇建设用地规模、预审建设项目用地、审批农用地转用和建设项目用地、划定基本农田保护区、编制土地开发整理和退耕还林还草专项规划，必须符合土地利用总体规划”。第15条规定，“土地利用总体规划中确定的建设用地总量和农用地转用指标、耕地保有量指标以及土地开发整理指标，实行年度计划控制。土地利用年度计划由各级人民政府组织编制，按照本办法第13条规定，逐级报有批准权的人民政府批准后实施”。

关于耕地保护，第17条规定，“各级土地利用总体规划和土地利用年度计划确定的耕地保有量，应当列入本级人民政府行政首长任期目标，并由上一级人民政府监督考核”。第18条规定，“各级人民政府应当按照土地利用总体规划和国家有关规定划定基本农田保护区。列入退耕还林还草

规划的耕地，不得划入基本农田保护区，已经划入的，应当进行调整”。第19条规定，“非农业建设经依法批准占用耕地的，必须按照占多少、垦多少的原则，由占用者按照土地利用总体规划的要求，开垦与所占耕地数量和质量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当向占用耕地所在地的设区的市、县土地行政主管部门缴纳耕地开垦费，由收缴耕地开垦费的土地行政主管部门负责组织开垦数量和质量相当的耕地。耕地开垦后备资源匮乏的设区的市、县，由上级土地行政主管部门收缴耕地开垦费，并组织开垦。耕地开垦费应当专户储存，用于开垦新的耕地，不得减免或者挪作他用”。第23条规定，“禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。建设占用的耕地自批准之日起，一年内不用又可以耕种的，建设单位应当组织耕种；一年以上未动工建设的，由县级以上土地行政主管部门按照每平方米十元至二十元的标准收取土地闲置费用于耕地开垦；连续两年未使用的，经原批准机关批准，由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权”。

关于建设用地，第26条规定，“建设项目进行可行性研究或者编制项目建议书时，建设单位应当向建设项目批准机关的同级土地行政主管部门提出建设用地预申请。土地行政主管部门应当依据土地利用总体规划、土地利用年度计划指标和国家土地供应政策，对建设用地的有关事项进行审查，向建设用地单位出具建设项目用地预审报告”。第27条规定，“建设项目的可行性研究报告或者项目建议书批准后，建设单位持有关部门的批准文件向土地所在地的设区的市、县土地行政主管部门提出用地申请，受理申请的土地行政主管部门应当依照法定程序和权限审查报批”。第32条规定，“乡镇企业使用本集体经济组织农民集体所有的土地或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设使用农民集体所有的土地的，须经村民会议同意，乡（镇）人民政府审核，向设区的市土地行政主管部门派出机构、县（市）土地行政主管部门申请，按照本办法第31条规定的权限审批；涉及农用地转用的，应当先依法办理转用审批手续。乡镇企业的不同行业和经营规模用地标准、乡（镇）村公共设施和公益事业用地标准，由省土地行政主管部门会同有关部门制定”。第33条规定，“农村村民每户只能有一处宅基地，城市郊区每户不超过一百三十三平方米（二分），川地、原地每户不超过二百平方米（三分）；山地、丘陵地每户不超过二百六十七平

方米（四分）”。

关于监督检查，第40条规定，“县级以上土地行政主管部门设立土地监察机构，配备土地监察人员，对本行政区域内遵守和执行土地管理法律、法规的情况进行监督检查”。

二、土地管理的相关法律的颁布

1994年7月5日第八届全国人大常委会第八次会议审议通过了《中华人民共和国城市房地产管理法》（简称“城市房地产管理法”）。该法是一部在城市和城市规划区内调整房地产开发用地、规范房地产市场，理顺地产和房产管理体制，规范政府和房地产权利人行为的重要法律，是继《土地管理法》后的又一部重要的土地管理法律。

三、颁布的一系列涉及土地管理的法律、法规、规范性文件

（一）陕西省人大常委会颁布的地方法规

1986~2000年共颁布30个涉及土地管理的地方法规（见表6-1-1）。

（二）陕西省人民政府颁布的政府规章

1987~2000年共颁布21个涉及土地管理的政府规章（见表6-1-2）。

（三）陕西省厅、局颁布的规范性文件

1986~2000年颁布的规范性文件（见表6-1-3）。

陕西省人大常委会颁布的涉及土地管理的地方法规统计表

表6-1-1

地方法规名称	通过日期
1. 陕西省河道堤防工程管理规定	1984年9月1日陕西省第六届人民代表大会常务委员会第八次会议通过
2. 陕西省国家建设征用土地和村镇建房用地管理办法	1984年12月29日陕西省第六届人民代表大会常务委员会第十次会议通过
3. 西安市城市规划管理办法	1987年3月21日西安市第九届人民代表大会第三十三次会议通过

续 表

地方法规名称	通过日期
4. 陕西省土地管理实施办法修正案	1990年8月24日陕西省第七届人民代表大会常务委员会第十六次会议通过
5. 陕西省森林管理条例	1991年5月17日陕西省第七届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过
6. 陕西省实施《中华人民共和国城市规划法》办法	1991年7月27日陕西省第七届人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过
7. 陕西省实施《中华人民共和国渔业法》办法	1992年5月16日陕西省第七届人民代表大会常务委员会第二十七次会议通过
8. 陕西省实施《中华人民共和国环境保护法》办法	1992年7月25日陕西省第七届人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过
9. 陕西省农村集体经济承包合同管理条例	1992年9月26日陕西省第七届人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过
10. 陕西省土地管理实施办法第十九条修正案	1992年12月4日陕西省第七届人民代表大会常务委员会第三十次会议通过
11. 陕西省城市房屋拆迁管理办法	1993年3月6日陕西省第七届人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过
12. 西安市人民代表大会常务委员会关于修正《西安市城市建设规划管理办法》的决定	1993年6月25日西安市第十一届人民代表大会常务委员会第七次会议通过；1993年9月4日陕西省第八届人民代表大会常务委员会第二次会议批准
13. 陕西省经济技术开发区土地管理规定	1994年1月10日陕西省第八届人民代表大会常务委员会第四次会议通过
14. 陕西省实施《中华人民共和国水土保持法》办法	1994年1月10日陕西省第八届人民代表大会常务委员会第四次会议通过
15. 陕西省国有土地使用权出让和转让办法	1994年6月27日陕西省第八届人民代表大会常务委员会第七次会议通过
16. 陕西省城市房地产市场管理条例	1995年11月3日陕西省第八届人民代表大会常务委员会第十五次会议通过

续 表

地方法规名称	通过日期
17. 陕西省实施《中华人民共和国草原法》办法	1994年11月5日陕西省第八届人民代表大会常务委员会第九次会议通过
18. 西安市蔬菜基地管理条例	1995年6月15日西安市第十一届人民代表大会常务委员会第二十次会议通过, 1995年8月13日陕西省第八届人民代表大会常务委员会第十四次会议批准
19. 陕西省测绘管理条例	1995年12月29日陕西省第八届人民代表大会常务委员会第十六次会议通过
20. 西安市村镇规划建设管理条例	1996年4月26日西安市第十一届人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过, 1996年12月26日陕西省第八届人民代表大会常务委员会第二十四次会议批准
21. 西安市征用土地条例	1996年12月28日西安市第十一届人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过, 1997年4月3日陕西省第八届人民代表大会常务委员会第二十六次会议批准
22. 陕西省农村集体五荒资源治理开发管理条例	1999年4月1日经陕西省第九届人民代表大会常务委员会第八次会议通过
23. 陕西省矿产资源管理条例	1999年11月30日经陕西省第九届人民代表大会常务委员会第十二次会议通过
24. 陕西省实施《中华人民共和国土地管理法》办法	1999年11月30日经陕西省第九届人民代表大会常务委员会第十二次会议通过
25. 陕西省森林管理条例	2000年12月2日经陕西省第九届人民代表大会常务委员会第十九次会议修订通过
26. 陕西省河道管理条例	2000年12月2日经陕西省第九届人民代表大会常务委员会第十九次会议修订通过

陕西省人民政府颁布的涉及土地管理的政府规章

表6-1-2

政府规章名称	颁布日期	颁布机关
1. 陕西省人民政府办公厅转发省农牧厅、省计委等部门《关于进一步开展土地资源调查工作的意见》的通知	1984. 9. 26	陕西省人民政府陕政办发[1984]152号
2. 陕西省基本建设项目地址选择暂行管理办法	1987. 12. 30	陕西省人民政府
3. 陕西省自然保护区管理暂行办法	1988. 9. 8	陕西省人民政府
4. 陕西省《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》实施办法	1989. 7. 25	陕西省人民政府
5. 陕西省国有林场经营管理办法	1989. 8. 19	陕西省人民政府
6. 陕西省开发建设神府榆地区水土保持实施办法	1990. 4. 6	陕西省人民政府
7. 陕西省实施《土地复垦规定》办法	1991. 12. 28	陕西省人民政府陕政发第203号
8. 陕西省地质资料汇交管理规定	1992. 1. 7	陕西省人民政府陕政发第2号
9. 陕西省人民政府办公厅转发省土地管理局、省财政厅关于全面开展耕地质量评等定级定产工作的意见的通知	1993. 6	陕西省人民政府陕政发[1993]58号
10. 陕西省征用占用林地及补偿费征收管理办法	1994. 9. 8	陕西省人民政府令第4号
11. 村庄和集镇规划建设管理条例办法	1995. 12. 26	陕西省人民政府
12. 陕西省省级行政执法机关部门执法责任制暂行规定	1996. 6. 1	陕西省人民政府令第35号
13. 陕西省人造景点管理办法	1997. 11. 6	陕西省人民政府令第45号
14. 陕西省淤地坝建设管理办法	1997. 12. 15	陕西省人民政府令第46号
15. 陕西省土地矿产资源行政执法稽查暂行办法	1999. 4. 30	陕西省人民政府陕政发[1999]19号
16. 陕西省防御与减轻滑坡灾害管理办法	2000. 6. 15	陕西省人民政府令第57号
17. 陕西省殡葬管理办法	2000. 10. 9	陕西省人民政府令第60号

陕西省土地管理局等厅局颁布的规范性文件

表6-1-3

规范性文件名称	颁布日期	颁布机关
1. 关于认真做好土地权属争议处理工作的通知	1992. 9. 26	陕西省人民政府办公厅陕政办发98号
2. 关于印发陕西省耕地质量评等定级、定产《实施方案》、《技术规程》的通知	1993. 9. 13	陕西省土地管理局、陕西省财政厅、陕地籍发23号
3. 关于印发《陕西省土地估价机构(B级)管理暂行规定》的通知	1993. 9. 30	陕西省土地管理局、陕地籍发26号
4. 陕西省房地产开发资质管理办法	1994. 6. 17	陕建房发[1994]265号
5. 关于认真贯彻实施《基本农田保护条例》的通知	1994. 11. 23	陕政办发[1995]125号
6. 关于印发陕西省建立基本农田保护区工作方案的通知	1995. 5. 18	陕政办发[1995]77号
7. 关于深化土地使用制度改革加强土地管理的决定	1995. 11. 21	陕西省人民政府 陕政发93号
8. 关于印发《陕西省划定基本农田保护区技术规程》的通知	1995. 11. 29	陕西省土地管理局、陕西省农业厅、陕地规发19号
9. 关于规范股份有限公司土地使用权管理行为的通知	1997. 4. 7	陕西省土地管理局、陕土籍发46号
10. 关于提取征地管理费有关问题的通知	1997. 7. 10	陕西省土地管理局、陕土用发84号
11. 陕西省放开搞活国有小企业土地资产管理的实施办法	1998. 2. 11	陕土资发[1998]12号
12. 关于在陕西省各级行政执法机关全面实行部门执法责任制的通知	1998. 3. 26	陕西省人民政府办公厅陕政办发22号
13. 关于对土地价格评估机构资质进行审查确认的通知	1998. 5. 19	陕西省土地管理局、陕西省物价局、陕土籍发39号
14. 关于切实加强非农业建设项目用地管理工作的通知	1998. 8. 11	陕西省人民政府陕政发[1998]39号
15. 关于调整陕西省基本农田保护区面积指标的通知	1998. 9. 14	陕西省人民政府办公厅陕政办发64号
16. 关于加快经济适用住房建设的决定	1998. 9. 28	陕政发49号
17. 印发《关于对党政机关工作人员和党政机关任命的其他人员违反土地管理法律法规的行为给予党纪政纪处分的暂行规定》的通知	1998. 9. 30	中共陕西省纪律检查委员会、陕西省监察厅、陕西省土地管理局、陕纪发21号

续 表

规范性文件名称	颁布日期	颁布机关
18. 关于认真贯彻国务院《基本农田保护条例》进一步搞好基本农田保护工作的通知	1999. 6. 24	陕西省土地管理局、陕西省农业厅、陕土规发67号
19. 关于印发《陕西省土地证书管理办法》的通知	1999. 7. 13	陕西省土地管理局、陕土籍发72号
20. 关于认真贯彻国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地通知的通知	1999. 7. 19	陕西省人民政府陕政发41号
21. 关于省土地管理局《地(市)、县级土地利用总体规划审查报批办法的批复》	1999. 7. 19	陕西省人民政府陕政函141号
22. 党政机关工作人员违反土地法规行为党政处分的暂行规定	1999. 7. 30	
23. 关于全面推进依法行政的决定	1999. 9. 14	陕西省人民政府陕政发56号
24. 关于重大科技产业化项目建设用地有关出让金安排问题的通知	1999. 12. 23	陕土用发[1999]149号
25. 关于实施《陕西省土地利用总体规划(1997~2010年)》有关问题的通知	2000. 1. 3	陕西省人民政府办公厅陕政办发1号
26. 印发关于农村“延包”工作完成后加强承包管理工作几个具体问题意见的通知	2000. 1. 25	陕西省人民政府办公厅陕政办发7号
27. 关于榆林地区及所辖各县(市)土地利用总体规划的批复	2000. 3. 10	陕政函[2000]48号
28. 关于汉中市及所辖县(区)土地利用总体规划的批复	2000. 3. 11	陕政函[2000]49号
29. 关于杨凌土地利用总体规划的批复	2000. 3. 11	陕政函[2000]47号
30. 陕西省国有企业土地资产管理暂行规定	2000. 3. 29	陕土市发[2000]35号
31. 关于恢复征收征占用林地、林木四项费用有关问题的通知	2000. 4. 8	陕西省人民政府陕政发15号
32. 转发国土资源部《关于土地评估机构与政府主管部门脱钩的通知》	2000. 4. 12	陕西省土地管理局、陕土籍发38号

续 表

规范性文件名称	颁布日期	颁布机关
33. 关于安康地区及所辖县(市)土地利用总体规划的批复	2000. 4. 20	陕政函[2000]95号
34. 关于渭南市及所辖县(市、区)土地利用总体规划的批复	2000. 4. 20	陕政函[2000]96号
35. 关于咸阳市及所辖县(市、区)土地利用总体规划的批复	2000. 4. 20	陕政函[2000]97号
36. 关于延安市及所辖县(区)土地利用总体规划的批复	2000. 4. 20	陕政函[2000]98号
37. 关于铜川市及所辖县(区)土地利用总体规划的批复	2000. 4. 20	陕政函[2000]99号
38. 关于商洛地区及所辖县(市)土地利用总体规划的批复	2000. 4. 20	陕政函[2000]100号
39. 关于城市建设用地规划区内农用地转用分批次报批有关问题的通知	2000. 7. 18	陕西省国土资源厅陕国土资发02号
40. 关于新增建设用地土地有偿使用费征收管理和使用有关问题意见	2000. 7. 21	陕西省财政厅、陕西省国土资源厅
41. 关于进一步完善行政执法责任制意见	2000. 7. 26	陕西省人民政府法制办公室
42. 转发省财政厅等部门关于新增建设用地土地有偿使用费征收管理和使用有关问题意见的通知	2000. 8. 5	陕西省人民政府办公厅陕政办发81号
43. 转发省政府法制办公室关于进一步完善行政执法责任制意见的通知	2000. 8. 10	陕西省人民政府办公厅陕政办发84号
44. 关于西安市十区县土地利用总体规划的批复	2000. 8. 10	陕政函[2000]159号
45. 关于宝鸡市及所辖县(区)土地利用总体规划的批复	2000. 8. 10	陕政函[2000]160号
46. 关于印发陕西省国土资源厅职能配置内设机构和人员编制规定的通知	2000. 8. 28	陕西省人民政府办公厅陕政办发101号
47. 关于抓紧进行陕西省基本农田保护区调整划定工作的通知	2000. 8. 29	陕政土资发[2000]40号
48. 关于重点建设项目实行统一征地问题的通知	2000. 8. 31	陕政办发39号

续表

规范性文件名称	颁布日期	颁布机关
49. 关于加强耕地占补平衡工作的通知	2000. 9. 25	陕西省人民政府陕政发44号
50. 关于转发《陕西省人民政府办公厅转发省财政厅等部门关于新增建设用地有偿使用费征收管理和使用有关问题意见的通知》的通知	2000. 9. 30	陕西省财政厅、陕西省国土资源厅、陕财规003号
51. 关于加强陕西省土地税费征收管理意见	2000. 11. 22	省审计厅
52. 关于耕地开垦收缴和使用管理有关问题的通知	2000. 12. 7	陕西省国土资源厅、陕西省财政厅、陕国土资发14号
53. 关于印发《陕西省基本农田保护区调整划定工作验收方案》的通知	2000. 12. 12	陕西省国土资源厅、陕西省农业厅、陕国土资发90号
54. 关于印发《陕西省新增建设用地土地有偿使用费投资土地开发整理项目管理(试行)办法》的通知	2000. 12. 12	陕西省国土资源厅陕国土资发85号
55. 批转省审计厅关于加强陕西省土地税费征收管理意见的通知	2000. 12. 14	陕西省人民政府陕政发60号
56. 关于印发《陕西省征地管理费收缴管理使用办法》的通知	2000. 12. 19	陕西省财政厅、陕西省国土资源厅、陕财规022号
57. 关于进一步加强企业改革中土地资产管理的通知	2000. 12. 22	陕西省国土资源厅陕国土资发104号
58. 关于土地估价管理有关问题的通知	2000. 12. 29	陕西省人民政府办公厅陕国土资发111号

第二章 土地监察与权属纠纷调处

第一节 土地监察

一、土地违法案件查处办法

1987年11月12日，陕西省土地局设置了监察检查处。1989年形成了《陕西省土地行政案件查处工作程序试行办法》（讨论稿），同年9月19日国家土地管理局发布了《土地违法案件处理暂行办法》，1995年12月18日国家土地管理局令第3号发布了《土地违法案件查处办法》，并于1996年3月1日起施行，同时废止1989年9月19日发布的《土地违法案件处理暂行办法》。

《土地违法案件查处办法》中规定土地违法案件由土地所在地土地管理部门管辖。县级以上地方人民政府土地管理部门管辖本行政区域内发生的土地违法案件，已实行土地监察集中统一管理体制的，由市人民政府土地管理部门管辖所辖区内的土地违法案件，政府非法批地的土地违法案件，由上级人民政府土地管理部门管辖。国家土地管理局管辖下列案件：①国务院交办的省级人民政府非法批地的案件或者其他案件；②在全国范围内有重大影响的案件；③法律、法规规定由其管辖的案件。土地管理部门对上级交办、其他部门移送和群众举报的土地违法案件，应当受理。承办人在案件处理完毕后，应当填写《土地违法案件结案报告》，经土地管理部门主管领导批准后结案，在案件结案后，应当将办案过程中形成的文书、图件、照片等，编目装订，立卷归档。

二、土地违法案件查处情况

1987年，对全省2 382个乡镇的非农业建设用地进行清查，共查出非法

占地案件34.22万件，违法占地15.8万亩（耕地10.27万亩）。对23.85万件进行处理，收回土地2.66万亩，拆除违章建筑物49.5万平方米，罚款868万元，处理有关责任者659名，依法惩处违法分子21人。自此以后，监督处对全省建设用地进行监察。

1992年以后，每年对土地违法案件检察进行处理、通报，并将调查数据纳入统计年报。其中，1994年在全省范围内开展了检查纠正乱占滥用耕地和撂荒问题的活动，并与省计委、建设厅联合对房地产开发有关情况进行了一次全面的调查。

1997年，国家对建设用地进行冻结，陕西省成立了建设用地清查领导小组。1999年，国土资源部执法检查组在陕西省对土地执法监察工作进行了检查指导和调研。1999年，陕西省土地管理局成立了陕西省清理非法转让炒卖土地使用权工作领导小组，在全省开展此项工作，于2000年1月完成。

表6-2-1到6-2-8是1992~2000年每年土地违法案件检察处理情况。土地违法案件相对立案较多的年份是1995年和1996年，1999年以后明显减少。

1992~1997年陕西省土地违法案件检察处理情况如以下表格。

1992年土地违法案件检察处理情况

表6-2-1

	检察立案累计			案件处理结果累计			遗留案件累计		
	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地	总件数 (件)	总面 (公顷)	耕地	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地
总计	80495	2058	1013	78275	1967	971	2220	91	42
全民所有制	1639	394	136	1407	386	133	232	8	3
集体所有制	8612	563	319	8469	517	298	143	45	21
其中：农村	5620	266	151	5504	254	141	79	12	10
个人	69800	1083	552	67964	1054	536	1836	29	16
其中：农民	53788	853	460	52087	827	458	1701	26	2
其他	444	18	6	435	10	4	9	8	2

1993年土地违法案件检察处理情况

表6-2-2

	检察立案累计			案件处理结果累计			遗留案件累计		
	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地
总计	91528	2875	1385	89333	2697	1310	2215	179	72
全民所有制	2106	637	196	2006	611	177	100	27	22
集体所有制	10584	776	486	10290	716	454	314	60	26
其中：农村	4904	218	188	4817	305	197	83	13	10
个人	77833	1308	684	76098	1261	664	1735	47	20
其中：农民	64620	1025	569	63078	1095	553	1537	30	16
其他	1005	154	19	939	109	15	66	45	4

1994年土地违法案件检察处理情况

表6-2-3

	检察立案累计			案件处理结果累计			遗留案件累计		
	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地
总计	103933	3648	1948	101228	3430	1864	2705	218	84
全民所有制	2420	743	359	2260	660	343	160	83	16
集体所有制	10923	1172	713	10766	1115	676	157	57	37
其中：农村	7461	603	389	7420	582	370	41	21	19
个人	89478	1563	846	87139	1502	818	2339	61	28
其中：农民	68986	935	578	68119	892	577	867	43	1
其他	1112	170	30	1063	153	27	49	17	3

1995年陕西省土地违法案件情况

表6-2-4

	检察立案累计			案件处理结果累计			遗留案件累计		
	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地
总计	91528	2875	1385	89333	2697	1310	2215	179	72
全民所有制	2106	637	196	2006	611	177	100	27	22
集体所有制	10584	776	486	10290	716	454	314	60	26

续表

	检察立案累计			案件处理结果累计			遗留案件累计		
	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地
其中：农村	4904	218	188	4817	305	197	83	13	10
个人	77833	1308	684	76098	1261	664	1735	47	20
其中：农民	64620	1025	569	63078	1095	553	1537	30	16
其他	1005	154	19	939	109	15	66	45	4

1996年陕西省土地违法案件情况

表6-2-5

	检察立案累计			案件处理结果累计			遗留案件累计		
	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地
总计	180106	14303	7903	178531	14155	7844	1575	148	59
全民所有制	4227	4296	2676	4031	4255	2666	196	41	10
集体所有制	17072	5046	2444	16899	4986	2416	173	80	23
其中：农村	11514	1687	1066	11473	1661	1048	41	26	18
个人	154823	4486	2652	153640	4443	2632	1183	43	20
其中：农民	129793	2220	948	129065	2203	944	728	17	4
其他	3984	475	131	3961	471	130	23	4	1

1997年陕西省土地违法案件情况

表6-2-6

	检察立案累计			案件处理结果累计			遗留案件累计		
	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地
总计	172161	12469	5026	168019	11678	4804	4142	791	222
全民所有制	5026	2724	698	4814	2654	663	212	70	35
集体所有制	23646	5414	2143	22045	4791	2019	1601	623	124

续表

	检察立案累计			案件处理结果累计			遗留案件累计		
	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地	总件数 (件)	总面积 (公顷)	耕地
其中：农村	16534	2440	1671	16298	2279	1564	236	161	107
个人	140758	4031	2103	138453	3939	2043	2305	92	60
其中：农民	104249	2675	1403	102457	2626	1372	1792	49	31
其他	2731	300	82	2707	294	79	24	6	3

1999年土地违法案件查处情况统计表

表6-2-7

单位：件、公顷

		件数	面积	耕地	
一、上年未结案件		513	256.95	237.09	
二、本年发现违法		10008	826.74	421.64	
三、历年隐漏		3894	292.94	215.93	
四、本年立案	4.1小计	9741	805.86	419.54	
	4.2隐漏案件立案	3768	291.22	214.96	
	4.3本年发生案件立案	买卖或非法转让	1343	152.31	30.94
		破坏耕地	166	25.02	25.02
		未经批准占地	3133	242.81	136.32
		非法批地	68	6	3.26
		低价出让土地	5	0.44	0.18
		其他	1258	88.06	8.86
合计	5973	514.64	204.58		
五、本年结案	5.1小计	9902	1023.76	640.34	
	5.2处理上年未结案	499	250.85	236.44	

续表

		件数	面积	耕地	
	5.3处理隐漏案	3642	280.96	209.45	
	5.4处理本年发生案件	买卖或非法转让	1309	145.88	30.61
		破坏耕地	161	21.99	21.99
		未经批准占地	3028	233.66	129.67
		非法批地	67	5.7	3.16
		低价出让土地	5	0.44	0.18
		其他	1191	84.28	8.84
		合计	5761	491.95	194.45
六、本年未结案件		352	39.05	16.29	

2000年土地违法案件查处情况统计表

表6-2-8

单位：件、公顷

		件数	面积	耕地	
一、上年未结案件		283	305.62	289.18	
二、本年发现违法	2.1小计	11481	682.16	379.01	
	2.2历年隐漏	4632	223.28	149.06	
	2.3本年发生	6849	458.88	229.95	
三、本年立案	3.1小计	10423	668.32	374.96	
	3.2历年隐漏案件		3740	211.92	147.05
	3.3本年发生案件	买卖或非法转让	942	94.78	33.95
		破坏耕地	144	47.39	40.05
		未经批准占地	4782	279.49	146.21
		非法批地	90	8.49	1.98
		低价出让土地			
其他		725	26.25	5.72	
合计	6683	456.4	227.91		

续 表

		件数	面积	耕地	
四、本年结案	4.1小计	9861	680.01	441.78	
	4.2处理上年未结案	214	169.51	157.88	
	4.3处理隐漏案	3340	202.16	144.66	
	4.4处理本年发生案件	买卖或非法转让	921	59.21	27.37
		破坏耕地	132	30.56	25.22
		未经批准占地	4508	187.91	79.38
		非法批地	74	8.04	1.95
		低价出让土地			
其他		672	22.62	5.32	
合计	6307	308.34	139.24		
五、本年未结案件		845	293.93	222.36	

注：土地统计年报中缺少1998年的资料。

第二节 土地权属纠纷调处

一、办法

根据《土地管理法》第16条规定：土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决，协商不成的，由人民政府处理；单位之间的争议，由县级以上人民政府处理；个人之间、个人与单位之间的争议，由乡级人民政府或者县级以上人民政府处理；当事人对有关人民政府的处理决定不服的，可以自接到处理决定通知之日起三十日内，向人民法院起诉。在土地所有权和使用权争议解决前，任何一方不得改变土地利用现状。

1992年12月18日国家土地管理局令第4号发布了《土地权属争议处理暂行办法》，并于1996年2月1日起施行。该办法规定土地权属争议，由当事人协商解决；协商不成的，由当事人向土地管理部门申请处理，土地管理部门应当先进行调解；调解无效的，由人民政府作出处理决定。土地权属争议由县级以上人民政府或者乡级人民政府处理。县级以上人民政府土地

管理部门负责办理土地权属争议调处的具体工作。

土地管理部门接到当事人的处理申请后，应当在十五日内决定是否受理，决定受理的，应当在决定受理之日起十日内将申请书副本发送对方当事人，对方当事人应当在接到申请书副本之日起三十日内提交答辩书和有关证据，逾期不提交答辩书的，不影响案件的处理。决定不受理的，应当在决定不受理之日起十日内书面通知申请人，并说明理由。当事人对不予受理的决定不服的，可以依照《行政复议条例》或者《中华人民共和国行政诉讼法》申请行政复议或者提起行政诉讼。土地管理部门决定受理后，应当及时指定承办人员，承办人员与案件处理有利害关系的，应当申请回避，当事人认为承办人员与案件处理有利害关系的，有权请求该承办人员回避，承办人员是否回避，由受理案件的土地管理部门决定，承办人员在办案过程中，可以向有关单位和个人调查取证。被调查的单位和个人有义务协助进行调查取证，并如实提供有关证明或者材料。

在办案过程中，土地管理部门认为有必要对有争议的土地进行实地调查的，在实地调查时，应当通知当事人及有关人员到现场。必要时，可以邀请有关部门派人协助调查，调解未达成协议的，或者调解书送达前一方或者双方反悔的，土地管理部门应当及时提出处理意见，报人民政府作出处理的决定。土地管理部门对受理的土地权属争议案件，应当在查清事实、分清责任的基础上先行调解，调解应当符合自愿、合法的原则，调解达成协议的，应当制作调解书。

对在处理土地权属争议工作中作出显著成绩的单位和个人，由人民政府或者土地管理部门给予奖励，在处理土地权属争议过程中，国家机关工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，由其所在单位或者其上级主管部门给予行政处分；给当事人造成损失的，应当依法承担赔偿责任。

二、典型案例^[1]

案例一

华阴三十二基地、华阴农场双方都为长17.5公里、宽4公里的一宗国

[1]张启凡：《土地权属管理及法律适用》，第165页，西安地图出版社，1997。

有土地主张使用权，申请颁发国有土地使用证。从国有土地使用权申报开始，一直争执不下，官司打到国务院、总后勤部，国务院曾派一个小组来陕西调处。调处后，两家又继续向陕西省政府申请主张土地使用权，省政府批转给省土地局办理。

根据省局领导的批示，由张启凡、李江宽和农业厅政治处的人员一起开始调查，经过与三十二基地、省农垦公司、华阴农场多次反复的调研，现场实际核查，争议得到解决。

双方争议的这一宗土地属于国务院批准由农建师于50年代初治理开发范围内的土地。1956年，因国防建设的需要，经周恩来总理批准，在此范围内划出约400平方公里的土地（包括山西永济县的一部分）给三十二基地进行军事试验，“文化大革命”中试验基地范围缩减为现在的规模。几十年来，军队试验、农民种地，相安无事。但是，从未给双方发过土地证。因此，调查组认为，这种局面应予维持。同时应由政府予以明确：这宗土地属于国家所有，双方各自拥有一定的受限制的土地使用权，军队的武器试验应该避开收种的农忙季节，并于试验前一个月公告于民，试验期间非工作人员禁止入内；农场拥有受限制的耕作权，农场的农工可以种地，但不得种植高秆作物，更不得建造固定设施。双方都不发给土地使用证。

省政府批准了这个意见。争议的双方也愿意接受这样的调处，一个争执多年的土地权属问题得到解决。

案例二

1999年7月27日晚，大荔县朝邑镇村村民使驻地部队营地断水、断电、断路。事发突然，消息惊动总后勤部。省委、省政府责成省土地局牵头，省军区、省民政厅派员参加前去解决问题。

张启凡、李江宽根据领导的批示于28日前去大荔朝邑事发现场调处。同去现场的有省军区、省民政厅、渭南军分区司令员、渭南市政府秘书长、土地局、民政局的领导及大荔县有关方面的领导若干人。经现场查看，召开座谈会，查阅有关文件，于当天下午5时前由当地村民拆除障碍、恢复供水、供电。一场突发的事态得以平息，得到省政府、省军区的好评。

为了妥善处理大量的历史遗留的土地权属问题，1999年在胜利饭店召开陕西省土地权属研讨会。由各地提供典型案例，与会人员共同分析、研

究调处办法，统一认识、达成共识。会议约定，每年召开一次，并将典型案例编辑成册印发各地参阅。

案例三 国有土地使用权之间的权属纠纷

原告：西安缝纫机厂、西安柴油机厂

被告：庆安宇航设备公司（原一一三厂、一一四厂）

案由：西安缝纫机厂、西安柴油机厂（以下简称西缝厂、西柴厂）起诉西安宇航设备公司使用24街坊9.84亩土地一案。

1. 莲湖区人民法院经济审判庭于1985年11月14日审理终结

经查：1955年9月7日经西安市人民委员会以西安市人民委员会[55]会城综字第1226号文件批准西安一一三厂、一一四厂征用西郊24街坊全部土地，用以建设工人住宅区，并办理了全部征用手续，1957年3月1日，西安市房地产管理局也发了土地使用证。1958年6月16日，西安市人民委员会又以西安市人民委员会[58]会城综字第0482号文将24街坊9.84亩土地批给西安市地方工业新厂筹建处，但至今未办理任何征用和调拨手续，该土地一直由一一四厂使用，从未发生过任何异议。1983年西安市房地产管理局在土地普查登记时，未作深入调查核实，却以市房地字[83]36号文将24街坊9.84亩土地使用权确定给西柴厂、西缝厂两厂，由于一一四厂有意见才未将土地使用证签发。双方为此引起土地使用权纠纷，原告起诉到莲湖区人民法院要求依法处理。

经查：西郊24街坊9.84亩土地在1955年已被一一三厂、一一四厂征用，使用至今。20余年来从未发生争执。1983年土地普查时，由于有关部门的工作失误，引起矛盾。现从市人委[58]会城综字第0549号文件和附的原始坐标方位图来看，已对市人委[58]会城综字第0482号文的征地范围作了调整，不包括24街坊9.84亩土地。从1969年市城建局测量队，对西郊各厂区占用土地范围所测量绘制的成果图看，24街坊9.84亩土地也为一一三厂、一一四厂福利区所使用，而0482号批文，既没有和原征地单位进行协商，也没有向被告单位（一一三厂、一一四厂）发过土地的调拨通知，缺少具体的办理手续。因此，莲湖区人民法院民事判决书认为：“一一四厂征地手续齐全、合法，且已使用至今依法应予以保护，而西柴厂、西缝厂两厂提出的争议，是没有道理的。根据市人委[55]会城综字第1226号和[58]号文

精神，判决如下：①西安柴油机厂、西安缝纫机厂之诉驳回；②诉讼费300元，由西柴厂、西缝厂两厂负担。

2. 西安市中级人民法院审判情况

西柴厂、西缝厂不服莲湖区人民法院判决，上诉到西安市中院。

市中院查明：

1955年9月7日西安市人民委员会以[55]城建[密]字第1226号文件批准庆安公司征用西郊24街坊全部土地，用以建设工厂住宅，并办理了征用手续。1957年3月1日，西安市地产管理局审发了土地使用证（原件遗失，有审发原始档案资料可证）。1958年6月16日，西安市人民委员会又以[58]会城综字第0482号文将24街坊北部9.84亩土地划拨给西安市地方工业新厂筹建处（西缝厂、西柴厂系筹建处变更后之一部分）。但该筹建处及西缝厂、西柴厂至今未按该文要求办理任何使用手续，未管未用。下发[58]会城综字第0482号文时，既未与原已征用地单位协商，也未将文抄送原已征用地单位。1958年7月3日，西安市人民委员会以[58]会城综字第0549号文和所附原始方位图，对西安市地方工业新厂筹建处用地范围作了调整、变更、核定，有增有减，从该文附图所示已不包括24街坊的9.84亩土地。从历史事实来看，西缝厂、西柴厂所占用土地范围位置均与市人委、西安市人民委员会[58]会城综字第0549文相吻合。1959年前后，庆安公司在该9.84亩土地上建造职工食堂六幢使用至今。据1969年西安市城建局测量队对西郊各厂用地范围测量绘制的成果图所示，该块土地仍归庆安公司福利区所使用，西缝厂和西柴厂亦未提出异议。1983年西安市房地产管理局在土地普查登记时，未作深入调查，却以市人委会[58]绘城综字0482号文为据，下发市房地字[83]第36号文件，将该块土地使用权确定给西缝厂和西柴厂，由于庆安公司当即提出异议，才未能签发土地使用证。据此，原审人民法院认为，庆安公司征地手续齐全、合法，且已使用至今，依法应予保护，遂判决西缝厂、西柴厂之诉驳回。宣判后，西缝厂和西柴厂不服，经字第020号民事判决，向西安市中级院提起上诉。

中院认为：西安市西郊24街坊的全部土地，在1955年已被庆安公司（包括一一三厂、一一四厂）建厂时征用，并办理了征用手续，取得了合法使用权，且已实际使用至今，依法应予保护。1958年，西安市人民委员会下发[58]会城综字第0482号文，将24街坊北端的9.84亩土地批给西安市地

方工业新厂筹建处。但是，在下达该文前，未征求原征用单位意见，事后也未将该文抄送原征用单位知晓，同时亦未相应变更原颁发给庆安公司的土地使用证。因此，市人委[58]会城综字第0482号文并未取得合法效力。之后，市人委下发的[58]会城综字第0549号文和市城建局对西郊各厂用地范围测量绘制的成果图亦未肯定市人委[58]会城综字第0482号文的效力。事隔20年后，西缝厂、西柴厂以未发挥效力的市人委[58]会城综字第0482号文为依据要求将24街坊北端的9.84亩土地归自己使用，理由不能成立。故原审人民法院判决，认定事实清楚，判处正确，根据《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》第151条第1款第1项之规定，判决如下：①驳回上诉，维持原判；②本案上诉诉讼费300元，由西缝厂、西柴厂各承担150元。

3. 西安市中级人民法院再审

24街坊9.84亩土地纠纷一案，经[85]经民上字第156号民事判决书判决后，因西柴厂、西缝厂不服，再次申请，经院长提交审判委员会讨论决定，对此案另行组成合议庭进行再审。“经再审认为：原第一、二审判判决驳回西柴、西缝两厂的诉讼请求适用法律不当，应予纠正。依照《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》第151条第3款之规定，裁定如下（[1987]经民再字第5号）：①撤销西安市莲湖区人民法院[84]莲法经字第020号民事判决书；②撤销西安市中级人民法院[85]经民上字第156号民事判决书；③发回西安市莲湖区人民法院重审。

4. 莲湖区人民法院重审情况

据西安市中院[87]经民再字第5号裁定书，莲湖区人民法院另行组成合议庭，重新进行了公开审理。

查明：西郊24街坊9.84亩土地，在1955年经西安市人民委员会[55]会城建[密]字第1226号文件批准，被一一三、一一四厂征用，1958年2月“大跃进”时，西安市成立了地方工业新厂筹建处，同年6月16日市人委以[58]会城综字第0482号文件《关于核定水利机械厂、有色金属冶炼厂等福利区用地的函》批准征用农业社土地20.474亩和24街坊9.84亩征而未用空地，要求地方工业筹建处抓紧办理征用手续和补办申请用地手续，至今都未办理，同年7月3日市人委又以会城综字第0549号文件《改核工业搪瓷等五个厂区用地的函》去掉了24街坊9.84亩用地，而24街坊9.84亩土地从1955~1983年一直由庆安公司使用，任何企业和单位从未提出过异议；1959年西安市地方工业

新厂筹建工作结束至今，没有任何机关单位批准手续将24街坊9.84亩土地移交给西柴厂、西缝厂两厂，而且西柴厂、西缝厂两厂也是经过多次演变。

市莲湖区人民法院认为：西郊24街坊9.84亩土地，1958年人委0482号文件虽批给原西安市地方工业新厂筹建使用，但时隔不长，就又下达0549号文件去掉了24街坊9.84亩土地；原西安市地方工业新厂筹建处，在1959年结束时，没有任何机关单位文件规定或批准将24街坊土地移交给西柴厂、西缝厂，况且西柴厂、西缝厂也是原地方工业其中几个厂多次演变而成，都不具备主体资格；西郊24街坊土地从1955~1983年一直是庆安公司使用，在这20余年间，西柴厂、西缝厂也从来没有向有关部门提出过土地归属问题。根据以上几点西柴厂、西缝厂对24街坊土地使用归属问题之诉，理由不能成立。根据《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》第122条第1款之规定，裁定如下：①驳回西安柴油机厂，中国标准缝纫机公司西安缝纫机厂起诉；②原告予交一审诉讼费300元，由西柴厂、西缝厂两厂负担。

5. 西安市中院审理情况

上诉人西柴厂、西缝厂因土地使用权纠纷一案，不服西安市莲湖区人民法院裁定提起上诉。市中院依法组成合议庭审理了本案，上诉人西柴厂、西缝厂诉庆安公司侵占其在本市西郊24街坊9.84亩土地，要求法院将该土地判归西柴、西缝两厂使用。市中院审理查明：西柴厂、西缝厂现并未取得该9.84亩土地的合法使用权，不具备向法院提起诉讼的权利。故原审法院裁定驳回西柴厂、西缝厂起诉并无不当。根据《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》第152条之规定，裁定如下：①驳回上诉，维持原裁定；②一、二审案件受理费600元由西柴厂、西缝厂负担。

6. 陕西省高级人民法院行政判决

此案在审理期间，1989年4月24日，西安市土地局为庆安主航公司核发了西安市西郊24街坊北段9.84亩国有土地的使用证。1990年11月23日西安市房地产管理局给西柴厂、西缝厂核发了上述同一块国有土地的使用证。庆安公司以西安市房地局发证侵权为由向西安市中院提起行政诉讼。西安市中院以[1991]行初字第11号行政判决，撤销西安市房地局为西柴厂、西缝厂核发的国有土地使用证。西安市房地局和西柴厂、西缝厂不服，提起上诉。省高院[1992]陕高法行上字第1号行政判决以西安市土地局、房地局均核发土地使用证，行政职权不明确，该案土地权属争议应由西安市人民

政府自理为由，撤销西安市中院[1991]行初字第11号行政判决，驳回原告诉讼请求。一、二审案件受理费各80元，由庆安公司承担。

庆安公司提出申诉，认为省高院[1992]陕高法行上字第1号行政判决，回避了该案土地权属争议已由人民法院民事终审解决的客观事实，未对被诉具体行政行为是否合法进行审查，将已由市土地局受委托以政府名义发证确权的土地作为权属争议案件推给市政府再做处理，违反了法定程序。请求撤销西安市房地局为西柴厂、西缝厂核发的国有土地使用证和[1992]陕高法行上字第1号行政判决。

经审理查明：1983年12月16日，西安市房地局作出市房地字[83]36号《关于处理西郊24街坊土地纠纷的通知》。认定在西郊24街坊北部的9.84亩土地内，发生了一处用地两家征用的问题。决定给西柴厂、西缝厂两厂发国有土地使用证，庆安机器厂（现庆安公司）接此通知后立即退出该地。庆安公司未执行该通知，西柴厂、西缝厂遂以庆安公司侵犯其土地使用权为由向西安市莲湖区人民法院（以下简称莲湖区法院）提起民事诉讼。莲湖区法院：于1985年11月14日作出[84]莲法经字第20号民事判决。认定一一四厂（现庆安公司）征用24街坊9.84亩土地手续齐全、合法，立于保护，西柴厂、西缝厂提出争议无理，判决驳回西柴厂、西缝厂的起诉。西柴厂、西缝厂两厂提起上诉，西安市中院于1986年12月22日以[85]经民上字第156号民事判决驳回上诉，维持原判。1986年12月29日，西安市房地局为庆安公司核发了[86]市地政莲字第1116号国有土地使用证。1987年7月10日，西安市中院作出[87]经民申字第001号民事裁定，对该案提起再审。1989年4月28日，西安市土地局为庆安公司换发了盖有西安市人民政府印章的西莲国用[89]字第0106号国有土地使用证。1989年10月6日，西安市中院作出[1987]年经民再字第5号民事裁定，以原审判决适用法律不当为由，撤销一、二审民事判决，发回莲湖区法院重审。1990年1月9日，莲湖区法院作出[89]莲法经重审第012号民事裁定，以西柴厂、西缝厂两厂提出24街坊9.84亩土地使用权属的理由不能成立为由，驳回西柴厂、西缝厂的起诉。西柴厂、西缝厂提起上诉，西安市中院于1990年8月29日作出[90]经字第49号民事裁定，认为西柴厂、西缝厂并未取得9.84亩土地的合法使用权，不具备向法院提起诉讼的权利，裁定驳回上诉，维持原裁定。1990年4月19日，西安市房地局作出市房地字[90]11号通知，决定收回其核发给庆安公司的

[86]市地政莲字1116号国有土地使用证。同年11月23日，西安市房地局为西柴厂、西缝厂两厂分别颁发了市地政莲字[90]第226号、227号国有土地使用证。1990年12月7日，庆安公司就西安市房地局为西柴厂、西缝厂颁发国有土地使用证的行为申请复议，西安市房地局于1991年1月5日便函通知庆安公司，就申请复议一事要求其报送新的材料。同年6月6日，西安市房地局又便函通知庆安公司该局将派员与其商谈。1991年6月23日，庆安公司以西安市房地局违法发证侵权为由向西安市中院提起行政诉讼。

上述事实，有西安市房地局、庆安公司、西柴厂和西缝厂提举和西安市中院、省高院收集的证据在案为凭。这些证据已经过当事人的质证和市中院审查。

省高院认为：《中华人民共和国土地管理法》第9条第2款明确规定，全民所有制单位，集体所有制单位和个人依法使用的国有土地，由县级以上地方人民政府登记造册，核发证书，确认使用权。西安市房地局为西柴厂、西缝厂两厂核发国有土地使用证的行为，超出了法定的行政管理权限，西安市中院[1991]行初字第11号行政判决撤销其为西柴厂、西缝厂两厂核发的国有土地使用证是正确的。省高院[1992]陕高法行上字第1号行政判决，未对被诉的西安市房地局的发证行为是否合法作出判决，违反了法定程序，将盖有西安市人民政府印章的国有土地使用证视为西安市土地管理局的行为进行审查，超出了本案的审查范围。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第63条第1款和《中华人民共和国土地管理法》第9条第2款的规定，判决如下：①撤销西安市中院[1992]陕高法行上字第1号行政判决；②维持西安市中院[1991]行初字第11号行政判决；③二审案件受理费各80元，均由西安市房地产管理局承担，本判决为终审判决。

案例分析：

此案是因有关部门在土地普查时的工作失误引起的纠纷。民事审判历经5年5审，另外还经历了一次行政复议和三次行政审判，才算最终解决了纠纷。

(1) 24街坊9.84亩土地使用权的归属对某一地块享有土地使用权的标志是持有该地块的合法的土地使用证。1955年西安原一一三厂、一一四厂经西安人民委员会以[55]会城综字第1226号文批准，征用西郊24街坊人武装土地9.84亩。随后于1957年3月1日领取了土地使用证，取得了土地使用

权，该土地一直由一一四厂使用，一一四厂后来改为庆安宇航设备公司，这块土地的使用权人便是庆安宇航设备公司。

(2) 西安市人民委员会[58]会城综字0482号文的效力。原告西缝厂、西柴厂以西安市人民委员会[58]会城综字0482号文为依据，主张对24街坊9.84亩土地有使用权。法院对此不予支持是正确的。但法院认为，“在下达该文前，未征求原征用单位意见，事后也未将该文抄送原征用单位知晓，同时亦未相应变更原颁发给庆安公司的土地使用证。因此，市人委[58]会城综字第0482号文未取得合法效力”。这种说法并不正确。人民政府的文件一经发布便产生效力。发文前没有征求意见，没有抄送原征用单位，只是手续欠妥，因此没有效力，没有法律根据。未变更原颁发给庆安公司的土地使用证，是没有按文件执行，没有执行文件不能说明文件没有产生效力。在本案中，0482号文件不能作为定案依据，并不是因为此文件没有产生效力，而因为：第一，此文件的内容已被后来的0549号文件改变了。两文件内容相抵触，应以后面的文件为准；第二，土地使用权的取得以领取土地使用证为标志，而不是以政府文件为标志。

(3) 西缝厂、西柴厂的诉讼和中院判决驳回上诉是正确的。后来的区法院重审以西缝厂和西柴厂“都不具备主体资格”裁定驳回起诉和中院以西柴厂、西缝厂两厂“不具备向法院提起诉讼的权利”驳回上诉理由都是错误的。[58]会城综字第0482号文件将24街坊9.84亩土地划给当时的地方工业新厂筹建处，西缝厂、西柴厂系筹建处变更后之一部分，他们以0482号文为依据提起诉讼，对9.84亩土地主张土地使用权，根据民事诉讼法及相当司法解释，他们有诉讼主体资格。至于0482号文件已被后来的0549号文件改变，西缝厂和西柴厂没有土地使用证等其他证据，只是他们的主张没有得到证据支持，诉讼理由不能成立。不能由此否定他们的诉讼主体资格。至于诉讼权，只要当事人认为权利受到侵犯，就可以依法向法院提起诉讼。其诉讼能否得到法院的支持是另一回事。

(4) 房地局发证行为是越权、侵权行为。根据法律规定，土地使用证应由人民政府颁发，一般由人民政府委托土地管理局填发，使用证上盖人民政府印章。西安市房地局不具备颁发土地使用证的资格，因此，为西柴厂、西缝厂两厂颁发土地使用证的行为是一种超越职权的行政行为。对24街坊9.84亩土地，庆安宇航设备公司有合法的土地使用证，权属本来是清

楚的。只因在土地普查时有关部门工作失误引起了纠纷。当法院终审判决后，权属争议便已解决。房地局在权属明确的情况下，给西柴厂、西缝厂两厂颁发土地使用证，是对庆安宇航设备公司合法权利的侵犯。法院判决撤销房地局给西柴厂、西缝厂两厂核发的土地使用证是正确的。

案例四 国有土地使用权与集体土地所有权之间的权属纠纷

原告：周至县哑柏镇仰天村九组、十组

被告：周至县人民政府

案由：原告仰天村九组、十组起诉周至县人民政府颁发给哑柏镇供销商业公司的周国用[94]第00057号国有土地使用证侵犯其集体土地所有权。

周至县人民政府给第三人颁发的周国用[94]字第00057号国有土地使用证，土地面积16 724.8平方米，使用四至为：东至哑兴村八组村民何孝东界墙中心，西至哑柏粮店界墙中心，南至哑柏粮站等界墙中心，北到西宝公路南沿。原告得知后认为被告给第三人颁发该土地使用证程序不合法，侵犯了原告集体所有土地长120米、宽10.5米。请求撤销该土地使用证，赔偿其造成的经济损失。

经审理查明，第三人周至县哑柏供销工业总公司，原为哑柏供销商业公司，根据周至县人民政府1993年3月4日公告及1993年5月6日周至县人民政府国有土地使用权申报通知单。于1993年6月2日向周至县土地管理局申报办理土地登记。土地局对土地登记申请书，地籍资料进行审核后，认为符合《土地登记规则》要求。遂于1994年12月1日在县内有关地点和哑柏镇政府公告栏张贴了“关于土地登记申请审核情况公告”。1994年12月10日土地管理局填写了周国用[94]字第00057号国有土地使用证。在公告规定的12月15日前未见有关公民或组织提出异议，土地局确认达到权属合法，界址清楚，面积准确。审核无误后，经负责人批准，在该土地使用证书上加盖了周至县人民政府土地登记专用章，1994年12月31日将该使用证送达第三人。1995年7月12日，诉称该土地使用证的四至及土地面积内，有原告集体土地126平方米，在何孝东家西山墙中心延西120米，西宝公路南沿向南10.5米。这块地1984年以来一直存在争议纠纷。张贴的“关于土地登记申请审核情况公告”他们没见到。公告期限未滿，1994年12月10日就给第三人颁发土地使用证，违反法定程序。审理中，原告陈述，他们争执的这

块土地是原棉绒厂北围墙外西宝公路南沿长120米、宽10.5米的地，1950年土地分户清册登记在原告村民名下，原告集体一直耕用。1983年政策开放后，原告组村民在该地摆摊做生意。第三人拆了围墙非法占用，被告将该地确定为国有，划给第三人使用，并颁发土地使用证侵犯了原告的合法权益。请求依法撤销该土地使用证。

周至县法院认为，被告周至县人民政府给第三人颁发的周国用[94]字第00057号国有土地使用证，未违反国家土地管理局土地登记规则的有关规定，程序合法，适用法律、法规正确。原告举证该使用证侵犯其集体所有土地长120米、宽10.5米没有证据能够证明原棉绒厂北围墙外西宝公路南有其土地，也无法律依据。不存在给原告造成经济损失。故依据《中华人民共和国行政诉讼法》第54条第1项之规定，以[95]周行初字第8号判决如下：① 维持被告周至县人民政府给第三人颁发的周国用[94]字第00057号国有土地使用证；② 驳回原告请求赔偿之诉；③ 本案受理费2 785元，由原告仰天村九、十组承担。

法院判决是正确的，理由如下：

① 原告仰天村九组、十组声称被告颁发给哑柏镇供销商业公司的国有土地使用证其土地范围内有他们集体的土地126平方米。这126平方米土地，1950年土地分户清册登记在他们村的村民名下，他们一直耕用，但没有证据能够证明。法院不能支持其主张。尽管行政案件的举证责任在被告方，但被告认为此块土地属于国有，被告在发证前张贴了“关于土地登记申请审核情况公告”，在规定的期限内未见有公民个人或单位提出异议。被告确认该土地界址清楚，核对面积后发证，程序合法。被告的举证已能证明自己的发证行为合法。原告认为被告的行为侵犯了自己的土地的所有权，就应举出证据证明自己对此块土地拥有合法的所有权。原告举不出证据，法院便不能支持他们的主张。

② 原告说被告张贴的公告他们没有见到，此说法不能作为被告的行为程序不合法的理由。被告按规定张贴了公告，便履行了法定手续。对公众来说，无论是否看到公告，都推定为看到了。至于公告规定期满日是12月15日，而被告填发土地使用证的日期是12月10日的问题，只能说被告填发土地使用证有点过急。因被告实际上发给第三人土地使用证的日期是12月31日，所以，被告的发证行为在程序上并不违法。

案例五 村民个人宅基地使用权与单位国有土地使用权之间的纠纷

原告：胡XX，男，汉族，周至县哑柏镇哑兴村村民

被告：周至县土地管理局

第三人：周至县机械厂

案由：原告不服被告周至县土地管理局1994年12月12日周土监字[1994]第1号土地侵权行政处理决定，向法院提起诉讼。

1. 周至县法院审理情况

周土监字[1994]第1号土地侵权行为处理决定称1972年哑柏镇拓宽镇政府门前街道（北大街），将哑兴村第十七生产队及第八生产队村民胡XX在内的12户村民安置拆迁。1972年5月7日第三人周至县机械厂（原为哑柏厂）一次性支付哑兴大队拆迁安置费2 125.26元，将12户村民原有宅基地上的建筑物全部安排拆除，土地除街道拓宽占用外，其余全部划给周至县机械厂，周至县革命委员会生产组于1972年6月5日会议研究。“同意哑柏拓宽街道，哑兴村搬迁群众占地五亩”，机械厂将搬迁安置费付给哑兴村，村造册分发给各搬迁户，并及时给搬迁村民划拨了新宅基地，给了木材指标，房拆后，机械厂在临街建起十间两层职工宿舍楼，土地所有权已合法转移为国家所有。哑柏街道拓宽拆迁安置的12户村民中，11户如期落实了宅基地，建了新居，只有胡XX一户嫌新宅基地偏远不愿去，没落实。1989年胡XX依据县、城镇房屋产权登记发证办公室周普办字[89]11号、[89]21号通知，要求机械厂限期与之协商兑现，退还产权，强行搬进机械厂职工宿舍居住，1989年11月18日胡XX又私自在机械厂院内砌墙围地，1990年10月12日县政府办公室根据县政府第一次常务会议，下发了周政办[90]114号文件，认为周至县机械厂1972年一次性将12户村民的搬迁费付清，胡XX在拆除原房后大队给划定了新宅基本人未要，属个人责任。责令胡XX限期拆除在机械厂院内所砌围墙，搬出机械厂，归还所占厂房。但胡XX不但不搬，还继续在侵占的场地搞建筑。被告县土地管理局认为周至县机械厂1972年将拆迁补偿已付给搬迁户，搬迁户已经把原址旧房拆除，土地如期交付机械厂使用，该土地所有权随之已合法转移。胡XX在1972年拆迁后嫌新划宅基远

不愿去，是搬迁后住宅用地不能落实的主要原因，责任不在机械厂。现场勘查，胡XX强行占用机械厂国有土地0.357亩，职工宿舍楼房一层两间，行为违反了《中华人民共和国土地管理法》第2条、第11条的规定，依据《中华人民共和国土地管理法》第53条规定，作出处理决定：①责令胡XX立即停止侵权行为，拆除在所侵占土地上的新建的全部建筑物，退还所侵占的全部土地和房屋；②赔偿县机械厂经济损失74 194元。

原告不服该处理决定，1995年2月8日诉讼县法院，诉称1972年机械厂强行拆除了他的住房，没合法拆除手续，当时他没有得到任何补偿，也没有给他划拨宅基地进行安置，是机械厂强占他的房产及宅基地使用权，给他造成23年的损失，而不是他侵占了机械厂所使用的土地，并未给机械厂造成经济损失，认为处理决定事实不清，证据不足，适用法律错误，请求撤销被告周至县土地管理局处理决定。

经审理查明，1972年哑镇政府（原哑柏公社）拓宽政府前北街道路，原路西哑兴村12户村民房屋拆迁，拆迁后的宅基地除街道拓宽占用外，剩余宅基给周至县机械厂（原为哑柏机械厂）使用。同年5月4日机械厂按胡XX等12户登记造册，丈量各户宅基支付搬迁损失费，现存领损失费明细表有第十七生产队负责人胡春轩、卫东兴、何华贵签名。哑兴大队革命委员会加盖公章证明发给。同年6月5日革命会生产组会议“哑柏修正街道，哑兴迁15户社员，需占庄基地五亩，同意给五亩”。机械厂派人强行拆除了胡XX两间房屋，宅基宽19尺、长8.75丈。胡XX称其是八队社员，没有领到补偿和木材指标，坚决不搬迁，与机械厂发生争执，未得到解决。胡XX无处住，搬住到哑柏镇政府院内，哑兴村干部给胡XX划庄基，胡XX嫌远，故胡XX家庄基没有划定。1989年5月28日、11月12日周至县城镇房屋产权登记发证办公室下发了周普办字[89]11号，周普办字[89]21号关于处理胡XX房地一事的通知，通知限期要求机械厂与胡XX协商兑现、退还产权。胡XX搬住在拆迁宅基上建的职工宿舍楼一层两间房里，（该宿舍楼机械厂现已拆除不存在），同年11月间在房后砌了宽7米、长24米的院墙，面积0.26亩。1990年10月12日，县政府办公室下发了周政办发字[90]114号文件“周至县人民政府办公室关于解决胡XX与哑柏机械厂房产权属问题的通知”，通知要求胡XX必须立即停止侵权行为，指出房产发证办公室[89]11号、[89]21号文件，内容与主要事实不符，草率定论，责令城建局就此问题追清责任，令胡XX

限期拆除所砌围墙，搬出机械厂，如限期不搬出，公安、司法机关强制执行。上述情况，原告胡XX及第三人周至县机械厂均不定期地分别向有关部门反映。1993年胡XX在砌的院墙内建三间平房，同年8月20日周至县机械厂申请县土地管理局处理。同年12月20日县土地管理局作出周土监字[1993]6号土地侵权行为处理决定，胡XX不服，提起诉讼，周至县法院在审理期间，县土地管理局自行撤销了周土监字[1993]6号土地侵权行为处理决定。1994年12月12日作出周土监字[1994]第1号土地侵权行为处理决定书。

县法院认为，第三人周至县机械厂已给拆迁户支付出了搬迁损失费，胡XX没有得到妥善安置，与本人嫌宅基地远、村里未划定有关。胡XX自己应积极另行申请宅基地，不应强占周至县机械厂职工宿舍，在原宅基地建房，给企业造成损失。被告周土监字[1994]第1号土地侵权行为处理决定，程序合法，适用法律正确，根据《中华人民共和国行政诉讼法》第54条之规定，判决如下（[1995]周法行初字第1号）：①维持周至县土地管理局周土监字[1994]第1号土地侵权行为处理决定；②本案诉讼费100元，由原告胡XX承担。

2. 西安市中级人民法院审理情况

上诉人胡XX因诉周至县土地局土地侵权行为处理决定一案，不服周至县人民法院[1995]周法行初字第1号行政判决，向市中院提起上诉。

原审法院认为，第三人周至县机械厂已给拆迁户付了搬迁损失费，胡XX没有得到妥善安置，与本人嫌所划宅基地离村远而未落实，胡XX自己应积极申请宅基地，不应强占周至县机械厂职工宿舍，在机械厂院内建房，给企业造成损失。周至县土地局周土监字[1994]第1号土地侵权行为处理决定，程序合法，适用法律正确，遂判决：维持周至县土地管理局周土监字[1994]第1号土地侵权行为处理决定，案件受理费100元由胡XX承担。宣判后，胡XX不服，以土地局处理决定适用法律错误、原判事实不清、证据不足提起上诉，要求撤销原审判决和周至县土地局的处理决定。被上诉人周至县土地局和第三人辩称：该局的处理决定是合法的，原审地院判决认定事实清楚，适用法律正确，应予维持。

经审理查明：1972年哑柏镇政府拓宽政府门前北街道路，原路西哑兴村12户村民房屋需拆迁，拆迁后的宅基地除街道拓宽占用外，其余由周至县机械厂使用。同年5月4日机械厂胡XX等12户登记造册，丈量各户宅基地，一次性支付哑兴村拆迁损失费2 125.26元，由哑兴村负责分发到各拆迁户。

同年6月5日周至县革命委员会生产组会议研究，“哑柏修正街道，哑兴迁12户社员，需占宅基地五亩，同意给五亩”。需安置12户村民中，11户均如期落实了宅基地，建了新居，只有胡XX一户嫌新宅基地偏远不愿去而未落实，后机械厂派人强行拆除了胡家两间房屋。胡XX家无处住，搬住到哑柏镇政府院内。1989年5月28日、11月12日周至县城镇房屋产权登记发证办公室下发了周普办字[1989]11号、周普办字[1989]21号关于处理胡XX房地一事的通知，要求机械厂限期与胡XX协商兑现退还房屋产权。胡XX以此为理由搬住到机械厂职工宿舍一楼两间房内。同年11月胡XX不顾机械厂干部职工劝阻，在机械厂院内职工宿舍楼以西砌起宽7米、长24米的院墙，面积为0.26亩。1990年11月12日，县政府办公室下发了周政发字[1990]第114号文件，“周至县人民政府办公室关于解决胡XX与哑柏机械厂房产权属问题的通知”，要求胡XX必须立即停止侵权行为，并指出县房产发证办公室[1989]11号、21号文件内容与主要事实不符，草率定论，责令城建局就此问题追清责任，令胡XX限期拆除所砌围墙，搬出机械厂，限期不搬出，公安、司法机关强制执行。1993年胡XX在他所砌的院墙内建起三间平房，同年8月21日周至县机械厂申请县土地管理局处理，同年12月20日县土地局作出周土监字[93]第6号土地侵权行为处理决定，胡XX不服向法院起诉，在一审法院审理期间，县土地局自行撤销了第6号处理决定。1994年12月12日作出周土监字[1994]第1号土地侵权行为处理决定。

另查，1991年胡XX的二儿子申请宅基，经周至县土地局审批，给胡XX家在哑兴村八组村南批了一院宅基地（长6丈、宽2丈，宅基地使用证上家庭人口，包括胡XX夫妻在内）。

上述事实，有1972年6月5日周至县革命委员会的会议记录，县工交局的批复，以及大量的证人证言和法院庭审笔录佐证。

市中院认为，哑柏镇北街拓宽需征地安置拆迁户，是经过1972年当时履行政府职能的县革命委员会会议研究决定，另有县革委会工交局的批复，哑柏公社干部组织动员拆迁，因此征地合法。胡XX家是12户拆迁户之一，其余11户均服从征迁安置，在新批的宅基上建房居住。胡XX嫌新宅基地远不愿搬迁。在县机械厂使用北街拓宽后剩余土地前，胡XX的宅基地已被合法征用，故胡XX称县机械厂强占了他的宅基地的理由不能成立。县机械厂用地合法，胡XX在其宅基问题已落实的情况下，没有任何用地和建房审批手

续，强行在县机械厂院内占地砌墙建房，是严重的违法侵权行为。周至县土地局出的周土监字[1994]第1号土地侵权行为处理决定第一项是正确的，但无拆除期限欠妥，应予变更。决定第二项胡XX赔偿县机械厂经济损失问题，证据不足，不予支持。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第61条第2项之规定，判决如下（[1995]西行终字第30号）：①胡XX立即停止侵权行为，拆除在所侵占土地上私建的全部建筑物；在两个月内退还所侵占的全部土地和房屋；②撤销周至县土地管理局周土监字[1994]第1号土地侵权行为处理决定的第二项；③案件受理费100元由上诉人胡XX承担，此判决为终审判决。

案例分析：

本案是原告胡XX不服周至县土地管理局对土地侵权纠纷的处理决定，提起诉讼的行政案件。

① 哑柏镇为拓宽政府门前街道，征用了哑兴村土地。此行为是经过当时履行县政府职能的周至县革命委员会研究决定的。被征用的土地除街道占用外，部分划给县机械厂使用，机械厂支付了拆迁安置费。自县革命委员会决定“哑柏修正街道，哑兴迁12户社员，需占庄基地五亩，同意给五亩”时起，12户村民原有宅基地便合法转为国家所有。机械厂支付了拆迁安置费，人民武装部划给部分土地，机械厂便合法享有该部分土地的使用权。

② 如果说胡XX1989年强行搬进机械厂职工宿舍居住有周普办字[89]11号、[89]21号关于要求机械厂限期退还产权的通知为依据的话，胡XX在没有取得土地使用权的情况下在机械厂内砌围墙显然就是一种违反土地管理法的行为。同时，在他人享有土地使用权的土地上围墙，也是一种侵权行为。在周至县政府下发[90]114号文件责令胡XX限期拆除在机械厂内所砌围墙、搬出机械厂、归还所占厂房的情况下，胡XX还继续在侵占的场地搞建筑、可谓情节比较严重。县土地局作出责令胡XX立即停止侵权行为、拆除违法建筑，退还非侵占的土地的决定是正确的。

③ 如果胡XX的行为并未给机械厂造成损失，则不存在赔偿的问题。鉴于胡XX侵占土地时间较长，且在县政府下文责令拆除所砌围墙退还土地的情况下，还强行继续在侵占的土地上搞建筑，违法情节比较严重。根据土地管理法的规定，应给予胡XX罚款处罚。

④ 12户村民的住房被拆迁，村里收到搬迁安置费后，造册分发了各搬迁户，并及时给各搬迁村民划拨了新宅基地，还给了木材指标。其中11户如期落实了新宅基地，建了新居。胡XX一户嫌新宅基地偏远不愿去，没落实。对此，机械厂没有任何责任。胡XX当时应积极与村里商量，另外申请宅基地。问题没解决，胡XX有责任。即使胡XX当时另外申请过宅基地，村里没解决，那也是胡与村里的问题，与机械厂没有关系。

案例六 城市居民与单位之间关于国有土地使用权的纠纷

原告：西安碑林区居民李某某

被告：西安市某某厂

争议土地：西安市北巷0号院1 550平方米

案情：1953年李某某之夫佟某某（已故）购买西安市北巷0号院内土地2.325亩，折合1 550平方米，1957年3月在西安市房地局领取了地证字3488号《土地房屋所有证》。1963年10月1日佟某某与西安市蔬菜公司雁塔商店，签订了土地租赁合同，后雁塔商店更名为西安市制剂厂，土地租金一直交至1979年底。1979年1月西安市革命委员会房地管理局给佟某某换发了房地产所有证。1980年西安市城市土地国有化之后，西安市制剂厂改向房地局交纳租金。1981年4月西安市地籍登记，李某某向当时主管部门西安市房地局申请该2.325亩土地使用权，未获准。1988年10月城镇国有土地使用申报登记时，李某某向碑林区土地局申请，仍未批准。1991年西安市制剂厂并入西安市第四厂。嗣后李某某和西安市第四厂为土地使用权发生争议，1992年4月房地局给第四厂颁发了城市土地租用证。李某某不服，认为市房地局发证侵权为由，曾提起行政诉讼。

经一、二审判后，李某某仍不服，申诉到陕西省高级人民法院。经省高院[94]行再字第1号行政判决，撤销了一、二审行政判决，撤销了西安市房地局颁发的房地（碑租）字[92]第145号《城市土地租用证》。1995年5月李某某又向碑林区土地局申请，要求依法确认其对0号院2.325亩土地的使用权。碑林区人民政府于同年5月31日作出碑政地权字[95]第01号处理决定，李某某不服，提起行政诉讼。

处理过程如下。

1. 李某某认为西安市房地产管理局发证侵权，遂向西安市碑林区人民

法院提起行政诉讼，并列西安市第四厂为第三人

西安市碑林区人民法院审理认为，被告给第三人颁发土地租用证，违背其市革房字[79]181号、[79]339号文件规定，遂于1993年8月27日作出[1993]碑行初字第008号行政判决，撤销西安市房地产管理局房地（碑租）字[92]第145号《城市土地租用证》。

2. [1993]碑行初字第008号行政判决后，原审被告和第三人不服上诉，西安市中级人民法院于1994年2月7日作出[1994]西行字第20号行政判决，驳回上诉，维持原判，并发生法律效力

西安市第四厂向西安市中级人民法院申请再审，西安市中级人民法院于1994年6月30日作出[1994]西告申行监字第5号行政裁定，认为原判适用法律不当，依法进行再审，并于1994年8月1日作出[1994]西告申行再字第001号行政判决：一、撤销市中院[1994]西行终字第20号行政判决和西安市碑林区人民法院[1993]碑行初字第008号行政判决；二、维持西安市房地产管理局房地（碑租）字[92]第145号《城市土地使用证》。

3. 李某某不服[1994]西告申行再字第001号行政判决，向陕西省高级人民法院申请再审，省高院于1994年12月12日作出[1994]行监字第7号行政裁定，决定依法组成合议庭提审此案

省高院认为，土地管理法实施后，城乡地政职能统一由土地行政机关行使。西安市房地产管理局颁发城市土地租用证，行使城市地政职能，没有法律依据，同时违背国务院关于土地职举分工规定。因此，西安市房地产管理局颁发房地（碑租）字[92]第145号《城市土地租用证》，属于非法批准占用土地，依法不予支持。西安市中级人民法院[1994]西告申行再字第001号行政判决和西安市碑林区人民法院[1993]碑行初字第008号行政判决，均认定部分事实不清，适用法律不当，应予改判。李某某诉西安市房地产管理局发证越权理由成立，依照《中华人民共和国土地管理法》第5条、第42条，《中华人民共和国行政诉讼法》第61条（二）、（三）项及有关的规定，改判如下：①撤销西安市中级人民法院[1994]西告申行再字第001号行政判决；②撤销西安市碑林区人民法院[1993]碑行初字第008号行政判决；③撤销西安市房地产管理局颁发房地（碑租）字[92]第145号《城市土地租用证》；④二审案件诉讼费各100元，由西安市房地产管理局负担。

4. 碑林区人民政府土地权属行政处理决定碑政地权字[1995]第01号

1995年5月5日, 李某某向碑林区政府申请0号院内1 550平方米土地使用权。区政府经查后作出决定, 政府认为: 李某某在城市土地国有化后, 未办理土地租用和使用手续, 未向国家交纳土地租金, 实际也一直未使用该地, 其所持1957年3月西安市房地局颁发的地证字3488号《土地房屋所有证》和1979年1月西安市革命委员会房产管理局颁发的《房地产所有证》, 从1980年城市土地国有化后已经作废, 已不具有该宗土地的所有权和使用权。

根据《中华人民共和国土地管理法》第13条, 国家土地管理局《确定国有土地所有权和使用权的若干规定》第28条和西安市1979年6月10号《关于加强房地产管理的通告》第6条第1款之规定: 对申请人李某某不予确定本市0号院内1 550平方米的国有土地使用权。

5. 碑林区人民法院行政判决

李某某不服碑林区人民政府碑政地权字[1995]第01号土地权属处理决定, 向区人民法院提起诉讼。法院受理后, 依法组成合议庭, 公开开庭审理此案。

区人民法院认为, 被告作碑政地权字[1995]第01号处理决定是根据《中华人民共和国土地管理法》、国家土地管理局关于《确定土地所有权和使用权的若干规定》的规定, 对原告要求确定土地使用权之决定, 事实清楚, 程序合法, 适用法律、法规正确, 依法予以维持。据此, 依照《中华人民共和国行政诉讼法》第54条第1款之规定, 以[1995]碑行初字第20号判决如下: ①维持碑林区人民政府[1995]第01号土地权属行政处理决定; ②诉讼费200元由李某某负担。

6. 西安市中级人民法院行政判决

李某某因土地确权一案, 不服碑林区人民法院[1995]碑行初字第20号行政判决, 向市中级人民法院提起上诉。市法院受理了此案, 依法组成合议庭, 公开开庭审理了此案。市中院认为, 1980年以前, 李某某虽持有市革委会房地管理局颁发的房地产所有证, 但自1963年10月以后, 该地2.325亩长期由他人(单位)使用。土地国有化之后, 李某某已不再享有土地的所有权。1981年地籍登记, 1988年城镇国有土地使用权登记及嗣后李某某的多次申请, 均未获准。在土地使用权争议的情况下, 碑林区政府依据《土地管理法》第13条及国家土地局关于确权的若干规定, 所做的处理决定是正

确的，应予支持。上诉人的上诉理由不能成立，应予驳回。一审法院认定事实清楚，判处正确，应予维持。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第61条第一项之规定，判决如下：①驳回诉讼，维持原判；②案件诉讼费100元由上诉人承担。

第七篇

科技宣传教育

第一章 科技

第一节 科技发展

土地局成立以前，土地科技是含在农业科技中的，50年代，陕西省主要是建立科技实验站，包括陕西省农业试验总站、西北农业科学研究所、中国科学院西北农业生物研究所（中科院西北水土保持研究所前身）及各地、县农业技术推广站。1950年2月，陕西省人民政府农林厅成立后，全省农业试验研究工作统归农业厅领导，并着手整顿、改建原有的几个试验农场。1953年2月，陕西省农业试验总场与原斗口农事试验场合并，仍名陕西省农业试验总场。1955年2月改称陕西省农业综合试验站。1958年在西北农科所基础上组建中国农业科学院陕西分院（简称省农科分院，省农科院前身）。1959年，全省农业科研单位共有科技人员1 244人，农业技术推广专业技术人员2 555人。农业科技工作开始纳入国家计划，省农林局、省农科分院、西北农学院建立协作制度，有组织、有计划地开展农业科技试验和推广工作，贯彻农业科技工作为农业生产服务的方针，实行“科学下乡”、“技术下乡”。

“文化大革命”期间，陕西土地科技科研事业受到严重的摧残，许多专家、学者被打成“反动学术权威”或“牛鬼蛇神”，整个科研工作基本停顿。1973年7月，经陕西省革委会批准，将中国农业科学院陕西分院改为陕西省农林科学院，同时挂陕西省农业技术推广总站牌子，承担农业科研、推广双重任务。到1975年底，地、市农业科研机构相继恢复，统称地（市）区农业科学研究所。1976年，省属农业科研单位职工由1965年的974人，增至1 391人，其中科研人员由557人增至794人。

1978年中共十一届三中全会后，陕西农业科技工作走向恢复、发展、提高阶段。1981年5月，陕西省农业委员会在临潼召开全省农业科技推广工

作会议。根据全省的实际情况，对农业科技推广体系进行改革。到1985年底，全省已建立起地（市）农业科技推广站10个。市（县）农业科技推广站103个，区农业科技推广站214个，乡（镇）农业科技推广站1531个，农业科技示范户12.7万个，国家农业技术干部共3 690名。

省各级土地管理部门成立后，在国家土地管理局的统一部署下，陕西省开展了土地详查、土地登记、地籍调查、土地利用总体规划、基本农田保护区规划、土地资产评估等各项业务工作，在实践中培养了大量的技术人员。省、市、县各级土地科技人员不断地开拓进取，进行科技创新，推广科技成果。陕西省在耕地评等定级工作中采用多因素综合评价法，在大比例尺地形图上划分单元格，把陕西省的耕地评为9等18级，在全国尚属首次。西安市土地局与清华大学合作建立的西安市地籍管理系统在全国处于领先地位。

第二节 土地科技奖励

一、科技成果奖

1988年9月，国家土地管理局制定《全国土地调查科技成果奖励办法》，并于1989年评选出全国城乡地籍工作科技成果奖。

1989年7月14日，国家土地管理局发布《关于颁发1988年城乡地籍工作科技成果奖的通知》（[1989]国土[籍]字079号文件），陕西省兴平县、延安市获土地利用现状调查三等奖；西安市获城镇地籍调查三等奖。

陕西省获国家部级科技成果奖项目

表7-1-1

序号	获奖项目	奖励等级	获奖单位	获奖日期
1	城镇地籍调查	三等奖	西安市	1988
2	土地利用现状调查	三等奖	兴平县、延安市	1989. 7. 14
3	城镇地籍调查	三等奖	西安市	1989. 7. 14

二、优秀成果奖

1989年国家土地管理局开始设立优秀成果奖。1993年3月20日,国家土地管理局发布《关于国家土地管理局一九九二年度土地调查优秀成果奖评审结果的通报》([1993]国土[籍]字第38号),评出一等奖78个、二等奖119个、三等奖134个。陕西省获得一等奖4个、二等奖3个、三等奖2个。

1992年8月21日,国土局发[规]字第87号文件表彰全国土地开发复垦地(市)级先进单位的通报。其中陕西省有西安市土地管理局、渭南地区土地管理局、咸阳市土地管理局。先进单位有陕西安康金矿、陕西安康横口金矿、陕西安康五里联营金矿、陕西宁强县黄金公司大安金矿、陕西省黄金公司。

1995年5月10日,国家土地管理局发布《关于国家土地管理局1994年度土地调查优秀成果奖评审结果的通报》(国土局发[1995]国土[籍]字57号),一等奖63个、二等奖101个、三等奖147个。陕西省两个县获得土地详查一等奖。

1996年11月8日,陕土籍发[1996]国土[籍]字193号《国家土地管理局关于1995年度土地调查优秀成果奖评审结果的通知》,评出一等奖65个、二等奖101个、三等奖150个。陕西省咸阳市土地估价所获定级估价二等奖,参与者有范少言等。陕西扶风县土地局获日常地籍一等奖,参与者有张义堂等。(见表7-1-2)

1993年度陕西省获全国土地利用优秀成果奖项目4项。(见表7-1-3)

陕西省获国家部级优秀成果奖项目

表7-1-2

序号	获奖项目	获奖单位	主要完成人员	奖励等级	获奖日期
1	土地资源调查成果	西安市雁塔区土地管理局	王新利 蒋德林 邢宏利 柴全奎 魏志 陈艺农 赵毅敏 朱岐定 王来福 张晓奇 龙士骥	一等奖	1993. 3. 20
2	土地利用现状调查	陕西省西安市阎良区土地管理局	王祥 乔彦英 王儒仕 李新喜 乔天申 赵毅敏 朱岐安 朱德友 张胜利 杨建亮 黄强 朱平安 周江南 醋生平	一等奖	1993. 3. 20

续 表

序号	获奖项目	获奖单位	主要完成人员	奖励等级	获奖日期
3	土地资源 调查研究	陕西省西安市商 南县土地管理局	汪祥来 胡世旺 武留柱 陈拴奇 聂长兴 闵福哲 袁永义 章荣超 王德祥 姚善勤 张友顺 王全会 郑国强 李 军 张智广	一等奖	1993. 3. 20
4	日常地籍	陕西省西安市兴 平县土地管理局	蔡子昭 刘健民 李克兴 张启凡 贾喜谦 玫显锋 陈元龙 南久全 王玉璋 李治鹏 边建华 王 文	一等奖	1993. 3. 20
5	吴起县土 地利用现 状调查	陕西省吴起县土 地局	吴光满 袁启宜 王 鹏 樊同才 刘子建 程元洲 康元积 刘生涛 朱荣才 王建东 袁占银 李延军 贺占玉 乔伟旗 王玉山	二等奖	1993. 3. 20
6	略阳县土 地资源调 查科技成 果	陕西省略阳县土 地局	王崇立 袁代隆 陈 泽 齐平彦 高明远 孙蔚让 宁志安 梁永璋 任建刚 杨晓如 李承志 宋桂珍 肖体仁 侯启春 张俊龙	二等奖	1993. 3. 20
7	土地详查 地(市) 级汇总成 果	陕西省渭南地区 土地局	石正福 张润田 党温孝 张诸田 朱秀琴 顾汝健 蔡振中 抑宏勋 魏 军 张晓华 冯更祥 王建军 谢海燕	二等奖	1993. 3. 20
8	杨陵区土 地资源调 查	陕西省咸阳市杨 陵区土地局	薛 倬 何永辉 张俊毅 郝 冰 康义平 宋化情 黄克州 代荣民 陈振华 盛战海	三等奖	1993. 3. 20
9	宝鸡市渭 滨区土地 资源调查	陕西省宝鸡市渭 滨区土地局	王治勤 康自立 刘新安 石增德 王银芳 路宝成 朱海明 雷 睿 朱晓玉 刘星杰 崔光前 张友顺 李 强	三等奖	1993. 3. 20
10	土地详查	陕西周至县土地 管理局	杨晓波 朱岐安 杜煜洲 樊 镁 朱俊文 张团仁 刘 锐 赵 晗 田文昕 任聪林 王护锋 王明乐 朱 璇 陈艺农 赵毅敏	一等奖	1995. 5. 10
11	土地详查	陕西绥德县土地 管理局	王成文 薛茂前 李向荣 王先锋 王治禄 李天真 赵德福 田玉珍 贺海锋 刘炳宏 延套福 吴国军 李宏世 王晓华 薛 敏	一等奖	1995. 5. 10
12	定级估价	陕西省咸阳市土 地估价所	范少言 宇学文 卢同福 申雅落 尹小康 刘新江 刘战宏 陈振华 张小军 朱领辉 曹 武 胡晓立 王密慧 张 峰	二等奖	1996. 11. 8
13	日常地籍	陕西扶风县土地 局	张义堂 王同川 楚生玉 王义军 李均安 梁文宽 苏晓军 张雨春 魏建林 醋义祥 韩权明	一等奖	1996. 11. 8

1993年度陕西省获全国土地利用优秀成果奖获奖项目

表7-1-3

序号	获奖项目	主要完成单位	获奖等级	主要完成人员			
1	渭南地区土地利用总体规划	陕西省渭南地区土地管理局	一等奖	蔡振中 石正福 王建军	张润田 薛建军 冯更详	马荣昌 党温孝	张绪田 柳宏勋
2	大荔县土地利用总体规划	陕西省大荔县土地管理局	三等奖	史大荔 王平义	麻碧文 杜勇军	夏季庄 王福民	冯纪双
3	扶风县土地利用总体规划	陕西省扶风县土地管理局、陕西省农业工程勘察设计院	三等奖	张义堂 肖秀花 吕宗浩	王同川 李忠 韩权明	唐亚平 李武贤	醋生玉 马清儒
4	兴平县土地利用总体规划	陕西省兴平县土地管理局	三等奖	贾喜谦 李克兴 杨前	戴荣民 陈元龙	刘健民 张志林	王征兵 赵敏娟

第三节 科技人员奖励

一、土地详查先进个人

1995年12月，国家土地管理局决定授予178个单位“全国土地详查先进集体”称号，授予757名科技人员“全国土地详查先进个人”称号。其中，陕西省受表彰的先进集体8个，受表彰的科技工作者12名。（见表7-1-4）

1995年全国土地详查先进个人

表7-1-4

姓名	所在单位	姓名	所在单位
赵毅敏	西安市土地管理局	阎明	金台区土地管理局
王忠国	铜川市土地管理局	马清儒	扶风县土地管理局
穆日显	耀县土地管理局	杨述河	横山县土地管理局
臧嵌崎	耀县土地管理局	王秀栋	横山县土地管理局
张发玉	宜君县土地管理局	朱广元	宝鸡市土地管理局
杨会明	宜君县土地管理局	焦民梯	金台区土地管理局

二、全国土地利用现状调查先进集体和个人

陕国土籍发[1996]15号文件转发了《国家土地管理局关于表彰全国土地详查先进集体和先进个人的决定》。

先进集体有渭南市土地管理局、西安市雁塔区土地管理局、扶风县土地管理局、略阳县土地详查办公室志、丹凤县土地详查办公室和神木县土地管理局。

1996年全国土地利用现状调查先进个人

表7-1-5

姓 名	所在单位	姓 名	所在单位
蒋德林	西安市雁塔区土地管理局	戴荣民	咸阳市土地管理局
王 祥	西安市阎良区土地管理局	贾喜谦	兴平市土地管理局
靳振华	临潼县土地管理局	宋惠民	乾县土地管理局
王忠国	铜川市规划设计院	陈德琦	泾阳县土地管理局
贾惠生	宜君县土地勘测规划队	张润田	渭南市土地管理局
李武贤	宝鸡市土地管理局	汤武英	潼关县土地管理局
闫 明	宝鸡市金台区土地管理局	侯孝生	澄城县土地管理局
孙树喜	太白县国土建设环保局	陈 泽	略阳县土地管理局
程立友	佛坪县土地监察所	高银生	宁强县土地管理局
王春元	安康地区土地资源调查监测站	曾泉峰	石泉县土地管理局
谢祖成	宁陕县土地管理局	章荣超	商洛地区土地管理局
郭立新	商州市土地管理局	程家房	山阳县土地管理局
贺汉武	延安地区土地管理局	刘春生	黄龙县土地建设局
成拴雄	黄陵县土地管理局	王治录	榆林地区土地管理局
王成文	绥德县土地管理局	王海林	神木县土地管理局

第二章 宣传教育

第一节 宣 传

一、全民国土观念教育

1986年，中共中央、国务院采取了加强土地管理的三大战略决策：一是中发[1986]7号文件发布了《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》；二是全国人大常委会通过了《中华人民共和国土地管理法》；三是国务院成立了统一管理全国土地、城乡地政的国家土地管理局。之后，各级土地管理部门相继成立。各地普遍把宣传以上三项重大决策作为开创土地管理工作局面的头等大事。

在宣传内容上，结合依法开展各项土地管理工作，如保护耕地、推进地改等，深入开展了以国情、国策、国法为主要内容的全民国土观念教育。在宣传方式上，坚持深入持久，突出“五抓”，宣传教育领导抓、重点内容反复抓、薄弱环节突出抓、配合中心工作及时抓、运用多种形式灵活抓。各级土地管理部门在各级政府统一领导下，充分发挥了宣传、司法、文教、新闻等部门的作用，运用报纸、广播、电视以及组织专业文艺队和学生参加宣传活动等形式，使《土地管理法》的宣传收到了良好的社会效果。

通过《土地管理法》的宣传及全民国土观念教育，使土地的国情、国策、国法观念及土地资产、土地市场观念逐步深入人心，为土地管理事业创造了良好的社会舆论环境，促进了土地管理工作的长足发展。

二、全国土地日宣传

1991年5月24日，国务院第83次常务会议确定每年6月25日为“全国土地日”。在土地日前夕，江泽民题词“保护耕地是事关社会主义建设全局

的大事”；李鹏题词“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”，副总理田纪云就第一个全国土地日发表了电视讲话。

①1991年6月25日，是第一个全国土地日，宣传主题是：“土地与国情”。

②1992年6月25日，是第二个全国土地日，宣传主题是：“土地与改革”。重点围绕城镇国有土地使用制度改革在经济体制改革中的地位与作用展开宣传。

③1993年6月25日，是第三个全国土地日，宣传主题是：“土地与经济”。重点宣传在市场经济条件下，土地不仅是宝贵的自然资源，同时又是国家重要的资产，资源是生存之本，资产是发展之源。

④1994年6月25日，是第四个全国土地日，宣传主题是：“土地与市场”。宣传的重点是解放思想，开拓创新，努力建设具有中国特色的社会主义土地市场。1994年5月15日，为了推动第四个全国土地日宣传活动，陕西省人民政府在西安召开“土地与市场”座谈会。省委副书记刘荣惠、省政协主席周雅光、省人大副主任牟玲生、副省长王双锡、省土地管理局局长张宗良等领导及专家、学者共30多人参加了会议，并就“土地与市场”问题各抒己见。

⑤1995年6月25日，是第五个全国土地日，宣传主题是：“土地与法制”。

⑥1996年6月25日，是第六个全国土地日，宣传主题是：“土地与发展——保护我们的生命线”。正值《土地管理法》颁布十周年纪念日，全国土地管理系统围绕着实现耕地总量动态平衡这一土地管理新的战略目标，以“土地与发展——保护我们的生命线”为主题，展开了广泛的宣传。江泽民题字“守得方寸地、留与子孙耕”；李鹏在土地日发表了“保护耕地，就是保护我们的生命线”的专题电视讲话。中央电视台举办了《土地·生命》大型专题文艺晚会，邮电部发行中国首套《珍惜土地》邮票。

⑦1997年6月25日，是第七个全国土地日，宣传主题是：“土地与国家——爱护我们的家园”。重点宣传“三个必须”，即中国土地管理特别是耕地保护措施必须是十分严格的；必须认真贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策；必须采取治本之策，扭转人增地减

的失衡趋势。

⑧1998年6月25日，是第八个全国土地日，宣传主题是：“土地与未来——集约用地，造福后代”。

⑨1999年6月25日，是第九个全国土地日，宣传主题是：“依法行政，合理用地”。陕西省人大副主任李天文、省政协副主席孙天义、纪鸿尚、副省长张伟、省政府副秘书长贾湘及西安市有关领导和省、市土地部门领导上街宣传新土地管理法并看望宣传人员。

⑩2000年6月25日，是第十个全国土地日，宣传主题是：“保护耕地——为了美好的明天”。重点是大力宣传中央关于保护耕地的大政方针，宣传全省耕地保护的新形势、新措施、新经验和先进典型。

在每一年的全国土地日，全省土地管理系统都进行各种宣传活动，领导干部上街宣传土地政策，引发土地管理政策传单，有的地方组织宣传车，有的组织形式多样的文艺宣传活动，包括文艺演出、儿童绘画等活动。

三、《陕西土地》杂志

1992年6月10日，陕西省土地管理局主办的内部期刊《陕西土地》正式出版发行。《陕西土地》杂志是陕西省土地管理局和陕西土地学会联合主办的行业性刊物。其宗旨是宣传党和国家以及本省有关土地的政策方针，普及土地管理与土地科学知识，探讨土地管理的理论方法，交流土地管理工作经验，是各级领导和广大土地管理工作人员学习参考的必备读物。对有关专业的大中专院校、社会经济研究、自然科学研究和党政机关政策研究等部门的人员都有参考价值。2000年，国土资源厅成立后，《陕西土地》更名为《陕西国土资源》。

第二节 教育

一、高等院校专业教育

（一）西北农林科技大学

西北农林科技大学是教育部直属的一所综合性全国重点大学，1999年9

月11日，由共处陕西杨凌的原西北农业大学、西北林学院、中国科学院水利部水土保持研究所、水利部西北水利科学研究所、陕西省农业科学院、陕西省林业科学院、陕西省中国科学院西北植物研究所等7个教学、科研单位合并组建的。由教育部与农业部、水利部、国家林业局、中国科学院和陕西省共建。也是全国设有研究生院的56所高校之一。

该校与土地相关的四年制本科专业包括：资源环境科学、水土保持与荒漠化防治以及地理信息系统；相关硕士、博士培养的方向有：水土保持与荒漠化防治、土地资源与空间信息技术等。

直接招收土地管理专业的是经济管理学院，土地管理本科是从1988年开始招生的，是陕西省第一家招收土地管理专业的院校，从1988年到1991年，每年招收学生30人左右，从1992年开始至2000年，每年招收两个班，60人左右。有土地资源管理专业专职教师12人，其中教授1名，副教授6名，讲师3名，助教2名。获得博士学位的有6名，其余为硕士或在读博士。截至2000年，已为国家培养了600多名毕业生。

（二）西北大学

西北大学创建于1902年，是国家“211”重点大学。该校和土地管理密切的系为城市与资源学系，设有5个本科专业、7个硕士点和两个博士点。1937年设置地理系，下设自然地理专业，1985年增设经济地理专业，1992年顺应学科发展与国民经济、社会发展对人才的需求，将原地理系更名为城市与资源学系，其资源环境与城乡规划管理专业、地理信息系统专业以及以前的自然地理与经济地理专业都为土地管理培养了大量的技术人才。多年来，累计培养人才4 000余人。

（三）长安大学

长安大学由原西安公路交通大学、西安工程学院、西北建筑工程学院于2000年4月18日合并组建而成，为教育部直属院校。长安大学设有地球科学与资源学院，开设土地资源管理本科专业，从2000年开始招生，每年招生本科生30人。其他相关的专业还有资源环境与城乡规划管理、地理信息系统、测量学等专业，也为土地管理输送了人才。

（四）陕西师范大学

陕西师范大学是教育部直属师范大学，是国家培养高等院校、中等学校师资和教育管理干部的重要基地。学校与土地相关的专业设有：旅游与

环境学院的自然地理学、人文地理学、地图学与地理信息系统等几个专业，多年来累计培养人才3 000余人。

二、成人专业教育

新中国成立后，陕西农业部门为适应经济建设的需要，多次举办在职农业干部和新招农业干部培训班，培养了一批农业技术和管理人才。

1950年12月，陕西省人民政府农林厅从关中和陕南、陕北各县，通过考试招收具有初中文化程度的农村青年171人，在西安举办陕西省农业技术干部培训班和农林干部训练班。从1953~1956年，采取省和专区分别开办训练班、农业学校，附设训练班、依托外地代培等方式，共培训农业干部3 276人，其中农技干部1 696人，畜牧干部562人。

60年代初，西北农学院受陕西省委托，举办了三期县级农业领导干部培训班，培训100人；三期农业劳动模范进修班，培训90人。

1978年全国科学大会后，陕西省进行省、地两级农业干部的业务技术培训工作，除陕西省农业干部学校外，又在陕西省农林学校、陕西省农林科学院和榆林、延安、铜川、宝鸡、西安、咸阳、汉中、安康、商洛等10个地（市），设立农业干部培训班12处，分设农干、农经、专业班，每期4个月，截至1984年10月，共培训干部3 716人，其中乡以上领导干部2 454人、农业技术干部1 262人。

1979年6月，陕西省革命委员会农业局在泾阳县三渠乡三徐村建立陕西省农业干部学校，主要培训县、社级领导干部。至1985年，共12期，共轮训干部1 353人。

1990年2月15日，省土地管理局委托西北农业大学举办的第一期土地管理《专业证书》班在西北农业大学开学。主要为西安、安康铁路分局系统培养铁路用地管理专业人才。学制两年（半脱产）。共办了两期，培训了近百名土地管理人员。

三、短期培训

（一）土地管理岗位培训

国家土地管理局从1987年开始，每年举办10~15次培训班，主要培训对象为局、处级领导和业务骨干，1991年以前为第一轮岗位培训，1991年

以后为第二轮岗位培训。

在国家土地管理局举办的各种类型培训班中，影响较大的是1991年开始举办的地（市）级市长土地使用制度改革研讨班。该研讨班聘请国内城镇土地使用制度改革方面的领导和专家以及沿海土地有偿使用开展较好的城市领导讲课，并结合考察和研讨，对开拓地（市）领导改革思路、推进本地区使用制度改革有着重大作用。该研讨班从第三期起由国家土地管理局和国家体制改革委员会联合举办，从第五期起，由中共中央组织部、国家土地管理局和国家体改委联合举办。此外，为了提高地级市以上土地管理部门领导干部的政治修养和土地管理业务素质，国家土地管理局从1990年起举办市级以上土地管理局局长进修班。

（二）公务员培训

1993年10月，《国家公务员条例》开始实施后，当年12月底，国家土地管理局、人事部发出《关于适应建立公务员培训制度需要推进土地管理人员培训的通知》，要求各级土地管理部门“精心准备，科学衔接，适时入轨，争取用三年时间，有计划地将正在进行的土地管理岗位培训与公务员培训衔接”。培训内容包括：建设有中国特色的社会主义理论，国家有关方针政策，法律知识、经济知识、行政管理知识，行为规范以及土地管理业务技术知识。

（三）其他短期培训

1987年9月29日，在全省城乡开展了大规模的宣传贯彻《土地管理法》活动。共投入工作人员29.7万，举办各类培训班1.3万期，受培训68.15万人。

1988年，省土地局举办两期土地详查技术骨干培训班，受训101人。在12个县开展土地详查工作，其中横山、宝鸡外业工作接近完成。1988年9月12日，省土地管理局举办的第一期土地管理干部培训班开学，全省部分地（市）、县的土地管理局局长和干部约50人，以半个月的时间系统地学习《土地管理法》。

1989年4月，成立陕西省土地管理干部培训中心。1989年5月15日，省第二期地（市）、县土地管理局局长培训班。查阅有关培训人员的数目，时间、地点等。1989年12月，陕西省首届监察干部培训班在西安市举行，共50多人参加了学习。

1990年9月12~26日，全省第二期土地监察干部培训班在西安举办。来自

全省9个地（市）、53个县（区）的土地监察业务骨干近60人参加了培训。1990年10月11~13日，省土地管理局在咸阳市举办了全省国家建设用地管理工作培训班。各地（市）、县（区）主管建设用地的100多人员参加了培训。

1991年1月21日，省级土地利用总体规划培训班开学。参加培训的有省级各有关部门、各地（市）土地局和部分县土地局从事规划工作的业务骨干48人，为期10天。1991年5月9日，全省第三期土地管理局长培训班开学，对全省的近百名干部进行了培训。1991年7月9日，省土地局举办的全省第一期土地登记培训班在西安开学。来自全省10个地（市）和部分县的54名地籍管理业务骨干，全面系统地学习了土地登记的法律程序和具体要求，并进行了现场操作实习。1991年7月22日，由陕西日报第二期新闻学习班代培的陕西省土地系统通讯员结业。

1994年9月12~22日，省土地管理局协助省人大常委会在眉县举办“县级人大主任培训班”。参加培训的130多名各级人大领导把学习基本法同学习土地管理法相结合，收到了良好的效果。1994年10月11~15日，省土地管理局与省工商局联合举办陕西省第一期房地产开发公司经理土地、政策法规培训班。

1996年6月7日，陕西省教委同意成立陕西土地管理培训学校（陕教成发[96]24），主要任务是举办地籍地政管理、土地估价、土地规划、土地统计、土地监察、土地市场管理、房地产企业管理等培训班。到2000年，培训4 000余人次。

1999年6月27日、7月3日，全省分两批对土地管理系统8 038名干部职工进行了土地管理系统基本知识考试。

第八篇

机构与队伍

第一章 土地管理机构

第一节 行政机构

1950年9月19日，陕西省人民政府公布《陕西省人民政府组织条例》（草案），规定省民政厅掌管地政等社会行政事务。9月20日，陕西省土地改革委员会成立，于10月下旬开始在关中等新区41个县市、25个乡实行土地改革。至1952年7月11日，陕西省人民政府副主席韩兆鄂宣布，在陕西全省范围内基本完成了土地改革。

1953年8月18日，陕西省人民政府国家基本建设征用土地管理委员会成立，下设办公室（设在民政厅），负责办理全省征用土地日常工作。

1955年11月2日，陕西省国家建设征用土地管理委员会撤销，土地征用工作直接由省民政厅办理。

1972年省革命委员会决定将国家建设征用土地管理工作交给省建委办理。1973年又交回省民政厅（局）管理。

1982年9月4日，陕西省人民政府决定从当年10月1日起，各级民政部门承办的国家征用土地和农村建设用地管理工作移交农业部门管理。

1982年11月1日，根据陕西省人民政府的决定，陕西省农业局成立了土地管理办公室。

1983年9月8日，为加强土地征用和建设用地管理工作，中共陕西省委批准成立陕西省农牧厅土地利用管理局（县处级）。局内设秘书科、管理科。1985年5月20日，陕西省农牧厅土地利用管理局改为陕西省人民政府土地利用管理局。同年7月，省政府决定省土地利用管理局为二级局（副厅级）。1986年2月18日，省编委通知省土地利用管理局编制从10名增加到20名。1986年4月28日，省编委办公室批复，同意省土地利用管理局内设办公室、土地管理处、土地资源利用处三个处室。

1987年10月30日，陕西省人民政府根据《中华人民共和国土地管理法》和中共中央、国务院《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》的要求，决定成立陕西省土地管理局，列入省政府工作部门序列，负责全省土地和城乡地政的统一管理工作。原省土地利用管理局撤销。同年11月12日，陕西省编制委员会同意陕西省土地管理局内设办公室、综合计划处、建设用地处、地籍规划处、监督检查处五个行政处室。行政编制40名。

1993年5月25日，陕西省人民政府省长白清才在省级机构改革动员大会上宣布：陕西省土地管理局由政府工作部门改为省政府直属机构，隶属关系改变后的省土地管理局规格不变。1993年6月23日，陕西省人民政府在关于省人民政府机构设置的通知中进一步明确：陕西省土地管理局为省政府直属机构。1994年10月5日，陕西省人民政府办公厅下发了《关于印发省土地管理局“三定”方案的通知》，确定陕西省土地管理局是负责全省土地、城乡地政统一管理的职能部门和执法部门。局内设办公室、财务审计处、政策法规与监督监察处、划拨用地管理处、土地市场管理处、地籍地政管理处、土地利用规划处等七个行政处室。行政编制60名。

陕政办字[1994]9号文件《陕西省人民政府办公厅转发省土地管理局关于原西安西关机场划归省属单位留用土地开发建设实施意见的请示的通知》明确：组建省属单位西关机场新区建设办公室，属省土地局下设单位，为县（处）级行政管理机构，负责协调办理新区土地划拨、计划立项、规划建设、环境保障和新房交付使用等工作。1994年11月9日，陕西省机构编制委员会办公室《关于“省属单位西关机场新区办公室”人员编制的通知》规定：经省人民政府1994年第十一次常务会议研究同意，“机场办”暂配工作人员编制5名。1998年6月25日陕西省人事厅以陕人任函字066号文明确，机场办列入实施国家公务员制度范围。

1995年至2000年，因接受军转干部和预备公务员，省编办先后为省土地管理局增加行政编制7名；因成立省土地矿产行政执法稽查队，从省土地管理局划出行政编制2名。

1996年12月25日，陕西省土地管理局对设立陕西省土地管理局西安、安康铁路土地管理分局作了批复，经陕西省土地管理局报陕西省机构编制委员会办公室批准，同意设立陕西省土地管理局西安铁路土地管理分局和陕西省土地管理局安康铁路土地管理分局。西安、安康铁路土地管理分局

为陕西省土地管理局的派出机构，受陕西省土地管理局和郑州铁路局西安、安康铁路分局的双重领导，业务由陕西省土地管理局领导，铁路土地管理分局与铁路分局内设处室级别相同，所需编制、经费、设备等均由铁路部门负责。其主要领导成员任免应征得陕西省土地管理局的同意。

在省上成立土地局的同时，全省各个市、县都成立了土地管理局，到2000年底，全省所有市、县都设有土地管理局，机构115家。全省60多个县、市按地域设立了土地管理所；确认土地估价机构82个。

第二节 事业单位

一、陕西省统一征地办公室

1987年11月12日，陕西省编制委员会在《关于省土地管理局内部机构和人员编制的通知》中明确：同意成立陕西省统一征地办公室，为省土地管理局下属县（处）级事业单位，事业编制12名。主要负责铁路、公路、大中型厂矿企业和重点工程的统一征地、拆迁安置工作。

二、陕西省土地管理干部培训中心

1989年4月，陕西省编制委员会在《关于同意成立培训中心的批复》中明确：同意成立陕西省土地管理干部培训中心，为省土地管理局下属县（处）级事业单位，事业编制8名。1997年陕西省编制委员会办公室在《给培训中心增加编制的批复》中明确：同意给陕西省土地管理干部培训中心增加编制8名，增编后人员编制共计16名。培训中心主管全省土地系统干部的业务培训工作。

第三节 社团组织

一、陕西省土地学会

陕西省土地学会最初成立于1983年12月，是陕西省农学会下属的二级学会，当时的工作条件十分简陋，没有专门的办公室、办事机构，没有专

职的秘书长、工作人员和基本的经济供给，学会会员125人。土地学会第一届理事会于1983年召开，选举了理事长、副理事长，理事长由省农科院研究员黄自力兼任，副理事长有刘胤汉、张弘、杜纯恭等。

1991年全省社团组织清理整顿重新登记，经省科协、省民政厅审查后，批准我会升格为一级学会，并成为省科协的正式成员，学会会员发展到202人，挂靠到陕西省土地管理局。

1992年9月23日，陕西省土地学会第二届会员大会在西安召开。会议审议并通过了省土地学会第一届理事会组成人员。殷世杰为名誉理事长，张弘为理事长，王幼民、归文娟、冯立孝、叶树华、江泽宽、张宗良、刘胤汉、李如山、杨康宁为副理事长，杨康宁兼任学会秘书长。

1993年4月12~14日，陕西省土地学会地籍研究会成立暨学术交流会在扶风法门寺举行。张启凡当选为研究会主任委员。

1993年8月5日，省土地学会副理事长兼秘书长杨康宁代表省土地学会邀请陕西省土地界部分专家、学者同回陕西省省亲的台湾土地改革协会副理事长、国立政治大学教授财团法人、潘氏图书馆董事长张维一先生进行座谈，就土地问题进行广泛的学术交流。

2000年省级机构改革，成立陕西省国土资源厅，陕西省土地学会划归省国土资源厅。

二、陕西省土地估价师协会

陕西省于1996年初成立了陕西省土地估价师协会筹备小组。1996年12月18日，陕西省民政厅正式批准成立“陕西省土地估价师协会”，到1997年9月22日协会正式成立。协会的会员代表大会是协会的最高权力机构，每四年召开一次。在会员代表大会闭会期间，理事会是本会的领导机构。

“陕西省土地估价师协会”设在省土地管理局，秘书处设在省局地籍地政处，在协会理事会、常务理事会和理事长的领导下，按照协会章程规定的职责负责办理协会的日常事务。

陕西省土地估价师协会名誉理事张宗良，名誉副理事长谭道发、刘忠前，理事长张启凡，副理事长叶树华、刘瑜、胡建设，秘书长胡建设，副秘书长王蓓。

省土地管理局在国家土地管理局的统一安排下，从1992年开始土地估

价师培训、考核、考试、资格审查及认定工作。截至2000年底，陕西省已有300多人通过国家土地局组织的全国统一考试并取得土地估价师资格。另外，经省土地局组织培训、考试并资审合格，具备上岗资格的土地估价人员590人。这些同志在各级土地管理部门的组织领导下，组建了40余个土地估价机构。

第二章 土地管理队伍

第一节 从业人员

陕西省土地管理队伍，主要由陕西省土地行政主管部门及其直属的单位人员以及各地（市）土地管理机构的人员组成。

新中国成立以后，土地管理工作曾先后由民政、建设、农业部门兼管，机构不健全，管理人员不专不足。中共十一届三中全会以后，在各级党委、政府的关心和领导下，逐步建立健全了土地管理机构，土地管理队伍不断得到加强和壮大。

一、土地管理办公室

1982年11月1日，陕西省农业局成立了土地管理办公室，由省农业局办公室副主任张弘为负责人，杨康宁、吴长海、王淑芳为办公室工作人员。

二、陕西省农牧厅土地利用管理局

1983年9月8日，中共陕西省委批准成立了陕西省农牧厅土地利用管理局（县处级），张弘任局长、杨康宁任副局长，吴长海、武世烈、严鸿运、杨小红、法向东、张启凡、朱全会、王淑芳为工作人员。

三、陕西省人民政府土地利用管理局（二级局）

1985年7月，省政府决定省土地利用管理局为二级局后，同年12月13日中共陕西省委组织部任命张弘为省政府土地利用管理局局长（副厅级），杨康宁为副局长（正处级）。局内设办公室工作人员有韩琪（负责人）、王淑芳、王治、李江宽、罗逵、李云霞；土地管理处工作人员有吴长海（负责人）、武世烈、严鸿运、杨小红；土地资源处工作人员有法向东

(负责人)、张启凡、朱全会、邢欣荣。

四、陕西省土地管理局

1987年10月30日，省政府决定成立陕西省土地管理局（一级局）后，1988年7月11日中共陕西省委组织部调殷世杰任陕西省土地管理局局长；7月16日省政府任命张弘为陕西省土地管理局副局长。（见表8-2-1）

2000年末，全省土地管理从业人员6 657人，其中行政编制3 079人；其中陕西省土地局96人，其中行政编制84人。从学历结构看，研究生及其以上学历9人，大学及大专2 623人，高中及中专3 517人，其他512人。除了土地管理机构从业人员外，事业机构从业人员1 045个。

1987年11月陕西省土地管理人员名单

表8-2-1

处（室）	处长（主任）	副处长（副主任）	工作人员
办公室	冯广甫	韩 琪	王淑芳、李云霞
综合计划处	高怀亮		王 治、李西爱
建设用地处	吴长海		武世烈、严鸿运、杨小红、毛明宽
地籍规划处	杨康宁		法向东、张启凡、朱全会、邢欣荣、王文
监督监察处	谭道发		赵杨、张志中、孙新文

1991年7月陕西省土地管理局局级干部名录

表8-2-2

姓 名	性 别	籍 贯	职 务	
			行政职务	党内职务
殷世杰	男	陕西杨凌	局 长	党组书记
张 弘	男	西安市	副局长	党组成员
谭道发	男	陕西蓝田	副局长	党组成员
冯广甫	男	陕西蓝田	副局级调研员	

1991年7月陕西省土地管理局处级干部名录

表8-2-3

姓名	性别	籍贯	处室	职务
肖景辉	男	陕西户县	办公室	副主任
赵德寿	男	甘肃武都	办公室	党总支副书记
吴长海	男	河南洛阳	建设用地处	副处长
武世烈	男	陕西商县	建设用地处	副处级调研员
法向东	男	河南荥阳	地籍地政处	副处长
张启凡	男	陕西凤翔	地籍地政处	副处长
杨康宁	男	陕西户县	规划处	处长
李占奎	男	陕西周至	监察处	处长
严鸿远	男	陕西乾县	监察处	副处级调研员
孔升厚	男	陕西清涧	监察处	副处待遇
高怀亮	男	陕西横山	综合处	处长
韩琪	男	广西容县	综合处	副处长
王青海	男	陕西渭南	培训中心	副主任

陕西省土地管理局机关、事业单位队伍构成表（1991~1998）

表8-2-4

年份	机构	年初实有人数		年末实有人数								文化程度					
		合计	在编人数	合计	其中								合计	其中			
					在编人数				在编人数					大学及大学以上	大专	高中及中专	其他
					小计	其中		小计	其中								
						行政编制	事业编制		兼职	借用	招聘返聘临时等						
1991	936	3815		4620	3499	1681	1818									2774	
1992	951	4180	3207	5101	3573	1840	1733	1555	644	64	820	5101	255	620	2855	1371	
1993	830	4467	3330	4792	3632	1586	2018	1160	373	120	589	4792	266	694	2741	1091	
1994	1033	5737	3970	5908	4064	1883	2181	1844	595	165	1084	5908	297	796	3712	1103	
1995	837	5445	4079	5865	4484	2051	2433	1381	409	157	833	5865	346	907	3500	1112	
1996	757	5871	4878	6306	5534	2075	3459	772	254	121	391	6306	348	1326	3705	927	
1997	1045	6072	5299	7072	6216	2345	3871	856	222	86	470	7072	406	1511	4079	1076	
1998	1305	7212	6329	8008	7009	2562	4437	999	149	162	612	8009	489	1876	4672	972	

资料来源：1991~1998年陕西省土地统计年报

1995年4月陕西省土地管理局局级干部名录

表8-2-5

姓名	性别	籍贯	职务	
			行政职务	党内职务
张宗良	男	陕西岐山	局长	党组书记
谭道发	男	陕西蓝田	副局长	党组成员
马明银	男	陕西紫阳	副局长	党组成员
张积和	男	陕西泾阳	纪检组长	党组成员

1999年4月陕西省土地管理局局级干部名录

表8-2-6

姓名	性别	籍贯	职务	
			行政职务	党内职务
谭道发	男	陕西蓝田	局长	党组书记
马明银	男	陕西紫阳	副局长	党组成员
孟建国	男	陕西岐山	副局长	党组成员
王兴盛	男	陕西大荔	纪检组长	党组成员
常清学	男	陕西蒲城	助理巡视员	

1999年4月陕西省土地管理局处级干部名录

表8-2-7

姓名	性别	籍贯	处室	职务
王兴盛	男	陕西大荔	办公室	主任
喻建宏	男	陕西安康	办公室	副主任
张希来	男	陕西周至	办公室	副主任
李占奎	男	陕西周至	办公室	调研员
常清学	男	陕西蒲城	财务审计处	处长
曹建仓	男	河南偃师	财务审计处	副处长

续表

姓名	性别	籍贯	处室	职务
肖景辉	男	陕西户县	政策法规与监督检查处	副处长
赵杨	男	山西平定	政策法规与监督检查处	副处长
孔升厚	男	陕西清涧	政策法规与监督检查处	调研员
王治	男	陕西安康	政策法规与监督检查处	助理调研员
吴长海	男	河南洛阳	划拨用地管理处	处长
武世烈	男	陕西商县	划拨用地管理处	调研员
杨康宁	男	陕西户县	土地市场管理处	处长
张启凡	男	陕西凤翔	地籍地政管理处	处长
法向东	男	河南荥阳	地籍地政管理处	调研员
邢欣荣	男	陕西户县	地籍地政管理处	助理调研员
赵德寿	男	甘肃武都	土地利用规划处	处长
陈兴海	男	陕西白水	土地利用规划处	副处长
魏安	男	陕西子长	西关机场新区建设办公室	副主任
王景文	男	陕西大荔	西关机场新区建设办公室	助理调研员
李文泉	男	山西河津	省统一征地办公室	主任
毛明宽	男	陕西紫阳	省统一征地办公室	副主任
王青海	男	陕西渭南	省统一征地办公室	调研员
高怀亮	男	陕西横山	干部培训中心	主任

1999年9月陕西省土地管理局处级干部名录

表8-2-8

姓名	性别	籍贯	处室	职务
史珠明	男	陕西华县	办公室	副主任
黄晋安	男	山西临猗	办公室	副主任
姚宝光	男	陕西户县	财务审计处	助理调研员

续 表

姓名	性别	籍贯	处室	职务
赵明	男	陕西渭南	政策法规与监督监察处	处长
赵杨	男	山西平定	政策法规与监督监察处	副处长
肖景辉	男	陕西户县	政策法规与监督监察处	副处长
孔升厚	男	陕西清涧	政策法规与监督监察处	调研员
申保国	男	山西运城	政策法规与监督监察处	助理调研员
喻建宏	男	陕西安康	划拨用地管理处	副处长
吴长海	男	河南洛阳	划拨用地管理处	调研员
吕崇德	男	陕西乾县	划拨用地管理处	助理调研员
卢勇	男	陕西凤县	土地市场管理处	副处长
杨康宁	男	陕西户县	土地市场管理处	调研员
杨世荣	男	陕西合阳	土地市场管理处	助理调研员
张启凡	男	陕西凤翔	地籍地政管理处	处长
陈兴海	男	陕西白水	地籍地政管理处	副处长
法向东	男	河南荥阳	地籍地政管理处	调研员
王文	女	陕西渭南	地籍地政管理处	助理调研员
朱全会	男	陕西周至	地籍地政管理处	助理调研员
赵德寿	男	甘肃武都	土地利用规划处	处长
张希来	男	陕西周至	土地利用规划处	副处长
李云霞	女	陕西淳化	土地利用规划处	助理调研员
王景文	男	陕西大荔	机关党委	专职副书记
李明彬	男	陕西澄城	监察室	副主任
羊晓红	女	四川三台	监察室	副处监察员
曹建仓	男	河南偃师	西关机场新区建设办公室	主任

续 表

姓名	性别	籍贯	处室	职务
韩霁昌	男	陕西富平	西关机场新区建设办公室	副主任
李文泉	男	山西河津	省统一征地办公室	主任
毛明宽	男	陕西紫阳	省统一征地办公室	副主任
孟建新	男	安徽临泉	省统一征地办公室	副主任
刘一平	男	陕西合阳	干部培训中心	副主任
高怀亮	男	陕西横山	干部培训中心	调研员

第二节 先进单位和个人

国家土地管理局表彰的单项工作先进单位名录

表8-2-9

表彰项目	受表彰单位	表彰时间
全国土地监督检查先进单位	西安市土地管理局监察综合处	1988
全国土地监督检查先进单位	渭南地区土地管理局	1988
全国土地监督检查先进单位	秦都区土地管理局	1988
全国土地监督检查先进单位	商南县土地管理局	1988
全国土地管理先进县	陕西省洛川县人民政府	1988
全国土地管理先进县	陕西省咸阳市渭城区人民政府	1988
全国土地管理先进单位	陕西省西安市土地管理局	1988
全国土地管理先进单位	陕西省渭南地区土地管理局	1988
全国土地管理先进单位	陕西省西乡县土地管理局	1988
全国土地管理先进单位	陕西省商州市土地管理局	1988
全国土地管理信访工作先进单位	陕西省洛川县土地管理局	1993
全国土地管理信访工作先进单位	陕西省商南县土地管理局	1993

国家土地管理局表彰的单项工作先进个人名录

表8-2-10

表彰项目	姓名	所在单位	表彰时间
全国土地管理先进工作者	张玉娥	陕西省长安县土地管理局	1988
全国土地管理先进工作者	康建文	陕西省佳县土地管理局	1988
全国土地管理先进工作者	曹夫伍	陕西省平利县土地管理局	1988
全国土地管理先进工作者	王同川	陕西省扶风县土地管理局	1988
全国土地管理先进工作者	何金宽	陕西省铜川市土地勘察规划队	1988
全国土地管理先进工作者	吴云	陕西省咸阳市杨陵区土地管理办公室	1988
全国土地管理信访工作先进个人	张天恩	西安市土地管理局	1993
全国土地评查先进个人	赵志强	陕西省农业勘察院	1997. 11
全国土地评查先进个人	法向东	陕西省土地局	1997. 11
全国土地评查先进个人	朱全会	陕西省土地局	1997. 11

第九篇

大事记

史 前

约80万年前～约5000年前

陕西土地利用起源于距今约80万年前的蓝田人时代。当时的先民已能制造和使用简单粗糙的石器，从事采集和渔猎生产，顽强地生活、生产于关中腹地。

新石器时代初期的渭河流域，先民开始使用石镞、石耜、石刀、磨盘、纺轮等工具，过着以原始农业为主的定居生活。从考古发掘的距今约6000年前的新石器中期仰韶文化遗址（西安半坡、临潼姜寨、宝鸡北首岭、渭南史家村等）中，可发现先民依赖土地从事锄耕农业及渔猎活动的痕迹。

公元前23世纪～公元前21世纪

后稷教民稼穡。后稷姓姬名弃，有郃氏女姜原生。“弃为儿时，屹如巨人之志。其游戏，好种树麻、菽，麻、菽美。及为成人，遂好耕农，相地之宜，宜谷者稼穡焉，民皆法则之。帝尧闻之，举弃为农师，天下得其利，有功。”至帝舜时，封弃于郃（今武功县境），号曰后稷。（《史记·周本纪》）

夏

公元前21世纪～公元前16世纪

禹平水土定九州。陕西中部属雍州（今关中），“其土地黄壤、田上上、赋中下”。“陕西南部属梁州，其土青骊，田下上、赋下中三错。”（《史记·夏本纪》）。

商

公元前16世纪～公元前11世纪

公刘率族人从有邠迁于豳（今旬邑、彬县），按河川流向规划农田，“度其隰原，彻田为粮”，自漆、沮度渭，伐木取材。

古公亶父复修公刘之业。为避戎狄侵扰，率众离，度漆、沮，逾梁山，迁居于岐山南坡下的周原，修田造地，开发农业，至渭河之滨。

西周

公元前11世纪～前771年

武王克商，定都镐京（今长安区西北），关中成为王畿之地。

成王行籍田之礼。“率时农夫，播厥白谷。骏发尔私，终三里。”（《诗经·周颂·噫嘻》）开始大规模的集体劳动，开垦农田。

春秋战国

周平王元年（前770）

周室东迁，赐秦襄公以丰、岐（今长安、岐山县等地）之地。关中王畿之地遂为秦国所有。

秦穆公三十七年（前623）

秦穆公纳余由之计，伐西戎，得今甘肃西部至黄河的广大地区，秦国声威乃远扬西域。

秦简公七年（前408）

秦颁布《初租禾》，开始按地亩征收租税。

秦孝公三年（前359）

孝公用商鞅。实行变法，颁《垦草令》，诱三晋之人，“作夫百万”，专力垦殖，扩大耕地，关中农业得到开发。

秦孝公十七年（前350）

商鞅二次变法，制辕田，废井田，开阡陌；任其所耕，不限多少；土

地私有，准许买卖。

秦惠文王（前337～前324）

秦伐楚，去汉水上游地600余亩，置汉中郡，治设西城（今安康市），辖今汉中、安康两地。从此陕西大部分地区为秦所有。

秦

秦始皇三十一年（前216）

令黔首（平民）申报实有土地，受统一法律保护。

秦始皇三十二年（前215）

蒙恬率兵30万率击胡人，屯兵于上郡（今榆林市鱼河堡），垦荒种粮。

西 汉

汉景帝二年（前155）

朝廷立政养马，在西河鸿门（今神木县西南）建天葑苑，设苑监，畜养军马数万匹。

汉武帝元狩二年（前121）

武帝纳董仲舒谏，诏令关中广种冬麦。

汉宣帝地节三年（前67）

九月，壬辰（十九）地震。诏郡国除以公田借给贫农耕种外，并赐帛、鳏、寡、孤、独、年高者。

汉元帝初元元年（前48）

正月，以三辅（今关中地区）、太常、郡国公田及可省的苑地给农民耕种，贫财不满千的并贷给种子、口粮。

汉成帝（前32～前7）

汜胜之任议郎，作区田，“督三辅种麦，而关中遂穰”。

汉成帝绥和二年（前7）

六月，纳大臣师丹、孔光、何武等奏议，诏限民名田。诸侯王、列侯、公主名田各有限额；关内侯，吏民名田毋过30顷，奴婢毋过30人。3年

为期，犯者没收入官。由于近戚权贵反对，未行。

新始建元年（9）

四月，以天下王田为王田，奴婢为私属，都不得买卖。一家男口不足8人而田超过1井（900亩）者，要分给九族、邻里、乡党。无田者可以按定制受田。

东 汉

汉献帝建安四年（199）

关中膏腴之地，遭荒乱，百姓流于荆州者10万余家。曹操用河东卫觐言，兴盐业，以盐业收入，补给关中流民，恢复农业生产。“流人遂还，关中丰实”。

三 国

魏明帝青龙元年（223）

开成国渠，自陈仓（今宝鸡市东）至槐里（今宝鸡县境）筑临晋陂，引洛溉田3 000余顷。

东 晋

晋简文帝咸安元年，前秦建元七年（371）

苻坚“以关中水旱不时，议依郑白渠故事，发其王侯以下及豪望富室僮隶三万人，开泾水上源，凿山起堤，通渠引渎，以溉冈鹵之田，及春而成，百姓赖其利”（《晋书·苻坚记》）。

隋

隋文帝开皇三年（583）

朝廷以京师仓廩尚虚，为水旱之备，自长安至洛阳间，造仓储粮。在

华州置广通仓。关中饥，命司农丞王稟发广仓之粟300余石，以拯饥民。

隋文帝开皇四年（584）

宇文恺率水工凿渠，引渭水，自大兴城东（今西安市北）至潼关，300余里，名曰广通渠，漕运通利，关内赖之。

隋文帝开皇十二年（592）

十二月，因京辅、河东、河北地少人多，遣使四出均田，狭乡每丁20亩，老幼更少。

隋炀帝大业五年（609）

令郡县均田。

唐

唐高祖武德二年（619）

二月，将荒地、无主田、公田分配给无地或少地的农民耕种。

唐高祖武德七年（624）

四月，颁行新令，定均田，租庸调法。16岁为中，20岁为丁，60岁为老。计口授田，丁、中给田一顷，其中十之二为世业，十之八为口分。

同州冯翊郡韩城县，治中云德臣自龙门引河溉田6 000余顷。

唐德宗建中元年（780）

正月，纳同平章事杨炎建议，改租庸调为两税法。即按旧征户税数，照丁、产定户等，分夏、秋两次征税；租、庸、调折合钱价并入以上两税征收。

唐文中大和七年（833）

于银州（今米脂县）设监牧，养马7 000匹，河道近侧“皆放牧之地，沙漠草甚丰”。

宋

宋太宗淳化五年（994）

太宗以夏州（今靖边县境）深在沙漠，诏毁其城，移民20万于绥州（今绥德县）及银州，从此统万城变为废墟。

宋仁宗康定二年（1041）

诏令陕西营田务设立。陕西四路总管及转运使兼管营田。

宋神宗元丰六年（1083）

吕惠卿上《营田疏》言葭芦、米脂良田一二万顷，宜尽垦辟，以瞻民用。

吕惠卿雇五县耕牛。发将兵外护，耕新辟葭芦、吴堡间号称木瓜原的膏腴地，得500余顷，麟州、丰州地730顷，弓箭手与民之无力及异时两不耕地又960顷。

金

金哀宗正大元年（1224）

陕西设大司农，掌农桑、水利、救荒等事。

元

元世祖至元十一年（1274）

泾水两岸数千顷牧地，分民屯种，官给田具牛种，岁获粟麦10万石。

元世祖至元二十四年（1287）

陕西泾、彬、乾及安西属县闲田立屯总管府，置官属，秩三品。

元世祖至元二十六年（1289）

朝廷赐陕西屯田总官府农器、种子。

元世祖至元三十一年（1294）

凤翔等地屯田，改为民屯。

明

明太祖洪武四年（1371）

诏陕西等地屯田，三年免税。三年后，每亩收租一半。

明太祖洪武十三年（1380）

命陕西卫军以三分之二屯田。

特诏陕西布政司：“民间田土。许尽力开垦，有司毋得起科。”规定“遇荒就垦，垦到为业，永为已有”。

清**清世祖顺治十八年（1661）**

陕西计有耕地3 237.9万亩。

清圣祖康熙三十六年（1697）

清廷准许汉人越长城垦种，垦殖开禁。

清文宗咸丰十年（1860）

陕西征收鸦片税，使种植鸦片（罌粟）合法化，从此全省普遍种植。

清穆宗同治四年（1865）

陕西巡抚刘蓉，设立陕西营田总局，掌管垦殖事宜。

清穆宗同治六年（1867）

陕西巡抚奏准户部，将回民“叛产”数百万亩及绝产（无主荒地）划分段落，勘测立号，按地段次序，授民耕种。

清穆宗同治八年（1869）

陕西巡抚刘典，在三原设招垦局，安抚难民，开垦荒地。

清德宗光绪十年（1884）

撤销营田局，设营田所，归入善后局。凡招募开垦催收折租等事，概归地方官承办，更定新章。

清德宗光绪二十四年（1898）

陕西设农工商矿总局，司管农工商事宜。

清德宗光绪三十二年（1906）

陕西布政使司按照中央民政部主管业务，管理含土地在内的15项事务。

清宣统三年（1911）

10月10日辛亥革命、武昌起义后，10月22日陕西光复，成立秦陇复汉军军政府，设八部。其中民政部掌管包括土地行政事务在内的民政事务。

中华民国

民国元年（1912）

1月，将省属八部改成司。

民国七年（1918）

陕西省省长公署设内务厅，后改称政务厅，掌管民政事务。

民国十一年（1922）

陕西军务帮办吴新田盘踞陕南，强迫农民大种鸦片。从此兴安（今安康）、汉中两府及商洛共25个县，鸦片侵占了大片良田。据民国十二年（1923）

《东方杂志》记载，当时“陕西已成中国种植罂粟最多的省份之一”。

民国十六年（1927）

7月29日，陕西省民政厅成立。掌理土地行政事项等14项民政事项。

民国十八年（1929）

陕西大旱，88县成灾，受灾人口650余万人，占全省总人口的69.1%。旱灾持续三年，死亡人口250余万人，占全省总人口的26.6%。外出逃荒40余万人，荒芜土地200余万亩。其中陇县、榆林、蓝田、永寿、紫阳县耕地全部荒芜。

民国十九年（1930）

李仪祉主持兴建的陕西第一个现代化大型渠道泾惠渠动工。民国二十一年（1932）5月竣工放水，灌溉农田50万亩。

民国二十年（1931）

2月18日，陕西省政府颁布《陕西省民政厅组织规程》。规定民政厅第二科执掌县市行政官吏之任免、考绩及禁烟、卫生、救济、土地行政事项。

民国二十一年（1932）

8月，陇海铁路局主办陕西实业考察团，组织专家安汉、李仪祉等40余人，除考察工矿业外，还考察了关中、陕南、陕北大部分县的农业、林业、牧业、水利等情况，编辑了《陕西实业考察》一书。

民国二十三年（1934）

国民政府行政院令颁各省、市举办地政工作。

民国二十四年（1935）

3月1日，陕西省民政厅增设第五科，主管全省地政事宜。及至民国二十五年（1936）全科编制20人，分设两股。

民国二十六年（1937）

9月6日，陕甘宁边区政府在延安成立。10月边区政府民政厅成立。

10月，陕甘宁边区政府颁布《征收救国公粮条例》，其中规定救国公粮的征收实行累进制，并分为五个级次。

民国二十七年（1938）

1月15日，陕甘宁边区政府公布了《关于边区房屋、土地、农具、牲畜和债务纠纷问题的处理决定》。

4月1日，陕甘宁边区政府公布《陕甘宁边区土地所有权证条例》。

民国二十八年（1939）

4月4日，陕甘宁边区政府公布《陕甘宁边区土地条例》。

4月5日，陕甘宁边区政府公布的《陕甘宁边区政府组织条例》中规定民政厅掌理事务为包括土地行政事项在内的11项民政事务。

民国二十九年（1940）

春，陕甘宁边区政府在延安创办光华农场，王荫圃任场长。

民国三十年（1941）

春，陕甘宁边区党政机关、学校、部队开展大生产运动。八路军359旅响应毛泽东、朱德“屯田政策”的号召，把主力开进南泥湾，开展生产运动，创办了南泥湾农场。

民国三十一年（1942）

2月，陕甘宁边区政府颁布《移民垦殖优待办法》，划定延安、甘泉、华池、志丹、靖边、鄜县、曲子等七县为移民垦区，设立移民站，鼓励移民垦殖，在垦区内三年不征救国公粮。

3月，陕西省地政局成立，民政厅第五科裁减，其业务由地政局掌理。地政局设二室三科，直隶省政府。

民国三十二年（1943）

3月，陕甘宁边区政府颁布《陕甘宁边区优待移民垦荒条例》。

9月，陕甘宁边区政府公布《陕甘宁边区土地登记试行办法》。

民国三十三年（1944）

9月6日，陕甘宁边区政府发布《陕甘宁边区颁发土地、房窑证办法》，宣布自即日起施行，1943年9月颁发《陕甘宁边区土地登记试行办法》应即作废。

12月，陕甘宁边区第二届参议会第二次大会通过《陕甘宁边区地权条例》。

民国三十八年（1949）

2月，陕甘宁边区政府决定设农业厅，霍子乐任厅长。

4月9日，陕甘宁边区政府颁发了《陕甘宁边区政府暂行组织规程》。规定边区政府民政厅掌管的主要业务为“有关土地改革、减租减息及土地清丈登记、确定产权、调解产权、调节土地、房屋、债务纠纷、租赁关系”等18项。

5月15日，陕西省民政厅随省政府撤离西安迁至汉中。陕西省地政局机构紧缩，隶属民政厅领导。

6月14日，陕甘宁边区政府民政厅随边区政府迁至西安办公。

中华人民共和国

1950年

2月11日，陕西省人民政府农林厅成立，主管全省农、林、畜牧、水利、气象、合作社等业务。同年3月17日，中央人民政府政务院任命谢怀德为厅长、苏资琛为副厅长。

3月1日，陕西省人民政府发布《关于新区土地政策中的几个问题的布告》。

8月，陕西省土地改革委员会成立，马明方任主任，在新解放区开展土地改革。

9月19日，陕西省人民政府公布《陕西省人民政府组织条例》（草案），规定省民政厅掌管地政等11项社会行政事务。

9月20日，陕西省土地改革委员会成立。10月下旬在关中等新区41个县市、252个乡实行土地改革。

10月10日，陕西省人民政府发出减租《布告》，规定地主、富农、祠堂、庙宇、寺院、教堂等在农村出租土地，按原定租额实行“二五”减租。

1951年

10月13日，陕西省人民政府委员会第二届二次会议决定，本年冬在关中地区和陕北部分地区进行查田定产。

1952年

7月11日，陕西省人民政府副主席韩兆鄂宣布，在陕西全省范围内基本完成了土地改革。

1953年

4月2日，中央人民政府政务院批准《陕西、山西两省解决黄河滩问题的协议》。

6月25日，陕西省人民政府颁布《陕西省建设使用土地暂行办法》。

8月18日，成立陕西省人民政府国家基本建设征用土地管理委员会。管理委员会下设办公室（设在省民政厅）办理全省征用土地日常工作。

12月，中共陕西省委（中国共产党陕西省委员会）决定，在全省范围内，由中共各级党组织向农民进行国家在过渡时期的总路线、总任务的宣传教育，引导农民走农业合作化道路。

1954年

9月5日，陕西省人民政府制定《陕西省国家建设征用土地实施办法》。

11月15日，中共陕西省委召开全省第三次农业互助合作工作会议。

12月，中共陕西省委决定，在全省范围内，由中共各级党组织向农民进行国家在过渡时期的总路线、总任务的宣传教育，引导农民走农业合作化道路。

1955年

11月2日，陕西省国家建设征用土地管理委员会撤销，土地征用工作由省民政厅办理。

11月15日，各地群众性建设运动全面展开，全省已建成农业生产合作社6.1万个，入社农户占总农户数目的60%。

1956年

1月1日，中共陕西省委决定：春耕以前在全省范围内有条件的地区试

办360个高级农业生产合作社。

1月21日，全省建成农业生产合作社7.6万个，入社农户占总农户74.3%，基本实现了半社会主义性质的农业合作化。

9月6日，陕西省人民委员会发出《关于国家建设用地审批程序及其有关问题的通知》。

1957年

4月8日，陕西省人民委员会发出《关于防止纠正国家建设中浪费土地和任意铲毁庄稼的指示》。

12月，全省参加农业合作社的农户占总农户的95.9%。其中参加农业高级社的农户占总数的87.4%，基本上完成了对农业的社会主义改造。

1958年

3月4日，陕西省人民委员会发出《关于山区建设全面规划工作指示》，要求有山区的专、县、区、乡、社全面完成山区规划工作。

5月9日，陕西省人民委员会发出《关于禁止铲毁即将成熟庄稼的命令》。

7月27日，陕西省第一个人民公社——西安市雁塔区东风人民公社成立。

9月20日，中共陕西省委发出《关于人民公社若干问题的指示》。全省从8月中旬到9月中旬，已建成1 673个人民公社，入社农户共323.3万户，占全省总农户的99.2%，实现了全省人民公社化。

12月24日，陕西省人民委员会批转省农林厅《关于开展全省群众性土壤普查鉴定工作的意见》。1959年2月在全省开展土壤普查，并成立陕西省土壤普查鉴定利用规划委员会。

1959年

2月13日，陕西省人民委员会发出《关于国家建设征用土地的几项规定的通知》。

1960年

1960年，陕西省完成了荒地资源普查工作。查明全省共有荒地1 978万亩，其中宜农、宜牧、宜林荒地分别为338万亩、684万亩和960万亩。

1961年

3月28日，中共陕西省委召开工作会议，制订《关于执行〈农村人民公

社工作条例（草案）》的若干问题的补充规定（草稿）》和《陕西省农村人民公社调整方案》。

4月4日，中共陕西省委制订出《关于调整人民公社规模方案》，将全省人民公社由657个调整为2 040个，缩小社、队规模。

11月29日，中共陕西省委试办以生产队为基本核算单位，大多数人民公社恢复“三级”（公社、大队、生产队）所有，队为基础形式。

1962年

3月26日，陕西省人民委员会发出《关于将国家建设征用土地审批权限统一收归省人民委员会的通知》。

5月22~25日，陕西省与甘肃省在甘肃宁县召开了子午岭境界划分会议。两省人民委员会发出《关于陕西与甘肃在子午岭之间境界划分的协议书》。

6月24日，陕西省人民委员会向国务院专题报告：新中国成立以来国家建设在陕西共征用土地575 010亩（不含三门峡库区占地68万亩和社办企业占地），其中85%左右在关中地区。被征用的土地一般使用合理，但有些地区和单位存在着多征少用、早征迟用和征而不用现象。

11月23日，中共陕西省委作出今冬明春整顿农村人民公社的安排意见，决定集中进行一次以社会主义教育为中心的整顿、巩固人民公社的工作。

1963年

6月18日，省人民委员会发出《关于迅速查处征而未用土地的通知》。夏播前，各地已将一部分征而未用土地退还给生产队耕种。

12月23日，陕西省农业厅发出《关于今冬明春开展改良土壤工作的通知》，决定对全省各种不良土地逐步进行改良。

1964年

7月20日，根据国务院《关于建设征用土地审批权限适当下放的通知》精神，省人民委员会将征地1亩以下，迁移群众5户以下和临时租用土地20亩以下的审批权限，下放给西安市和各专署审批。

7月29日，中共陕西省委农村社会主义教育运动指挥部成立，决定全面开展农村社会主义教育运动。

1965年

7月10日，中共陕西省委、陕西省人民委员会决定成立陕西省农业生产建设师，用军垦形式，安置城市青年和复员专业军人，开垦荒地，建设农场。

1967年

5月23日，陕西省支“左”统一指挥部成立陕西省抓革命、促生产第一线指挥部，下设农林办公室。

1970年

5月，陕西省革命委员会民政局成立，把征用土地工作又统管起来。

1971年

1月，兰州军区批准，将三门峡库区河滩地划给兰州军区陆军第四十七集团军13万亩。

1972年

陕西省革命委员会决定将国家建设征用土地管理工作交给省建委办理。1973年又交回民政局管理。

1973年

6月，陕西省革命委员会批转省建委、省民政局《〈关于严格控制基本建设用地问题的报告〉的通知》。

1979年

9月，陕西省革命委员会与农业部为执行中国政府和联合国开发计划署签订的《黄土高原土地资源合理利用项目》，决定在米脂县建立陕西省黄土高原综合治理试验站，1986年更名为陕西省黄土高原治理研究所。

1980年

4月7日，中共陕西省委发布《关于目前农村工作的若干问题》，提出积极推行农业生产责任制，稳定生产队的集体所有制。

6月22日，中共陕西省委决定在全省推行农业生产联产承包责任制，允许包产到户。

9月17日，联合国开发计划署关于《西北黄土高原土地资源利用》项目组组长阿伦斯等赴延安县、米脂县考察。

1981年

11月12日，陕西省人民政府制订了《陕西省国家建设征用土地和农村建设用地管理试行办法》。

1982年

7月5日，中共陕西省委、陕西人民政府在西安召开全省农业区划和村

镇建设工作会议，14日结束。会议确定1983年全省基本搞完县级区划。

9月4日，陕西省人民政府决定从10月1日起，各级民政部门承办的国家征用和农村建设用地管理工作移交农业部门。

10月4日，中国政府和联合国粮农组织、世界粮食计划署就陕西省米脂县黄土高原土地利用项目提供援助达成基本协定。

11月1日，陕西省农业局成立土地管理办公室。

1983年

2月22日，中共陕西省常委扩大会议决定，农业战线普遍推行联产承包责任制。

3月12日，澄城、合阳、白水、富平等县的三门峡库区移民230余人，到朝邑农场抢种土地，5月14日返回安置地。

3月27日，渭南、蒲城、白水等县的三门峡库区移民500多人，分往4个作业站，抢种土地8 100余亩，9月29日返回。

9月8日，中共陕西省委批准成立陕西省农牧厅土地利用管理局（县处级）。

12月27日，陕西省土地学会在西安成立。

1984年

3月11日，榆林地区放宽政策，把639万亩荒山、荒坡、荒沟、荒沙作为自留山划给44万户农民种草种树，并宣布谁造谁有，长期不变，允许继承。

8月5日，澄城、合阳、白水、蒲城、富平、大荔等县的三门峡库区移民到朝邑、华阴农场抢种土地，人数由25人增至945人，长期不返。到1985年春移民始大量返回。

1985年

5月1日，三门峡库区农场1 000多名农工集体到中共陕西省委、陕西省人民政府领导机关上访。5日，中共陕西省委、陕西省政府有关领导接见了农工代表和部分国有农场的干部，传达了中央领导的指示。至12日，库区已有3 000多名移民陆续返回原安置地区。

5月8日，中共中央办公厅印发《关于陕西省三门峡库区移民安置问题的会议纪要》，决定从国有农场和部队农场划出30万亩或更多一点的土地，安置最困难地区的移民返库。

5月20日，陕西省农牧厅土地利用管理局改为陕西省人民政府土地利用

管理局，归属陕西省人民政府领导。

7月，省政府决定省土地利用管理局升格为二级局（副厅级）。

11月23日，陕西省人民政府紧急通知各地，要求立即采取措施，刹住乱占滥用耕地的歪风。

12月13日，中共陕西省委组织部任命张弘为省政府土地利用管理局局长（副厅级）、杨康宁为副局长（正处级）。

1986年

2月18日，陕西省编制委员会通知省土地利用管理局编制从10名增加到20名。

2月21日，国务院第10次常委会议决定成立国家土地管理局，为国务院直属机构，负责全国土地、城乡地政统一管理工作。

3月21日，中共中央、国务院发出《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》，要求县以上地方各人民政府都要根据统一管理土地的原则，建立健全土地管理机构。

4月下旬，根据省委、省政府的安排，在全省范围内开展对乱占滥用土地大检查活动。

4月28日，省编制委员会办公室批复，同意省政府土地利用管理局内设办公室、土地管理处、土地资源利用处。

6月25日，第六届全国人大常委会第十六次会议审议通过《中华人民共和国土地管理法》。

1987年

1月1日，《中华人民共和国土地管理法》正式施行。

2月26日，省政府办公厅转发省土地利用管理局《关于国家、集体基本建设用地及农民宅基地实行指标控制的试行办法》。

4月1~10日，国家土地管理局局长王先进一行四人来陕西省检查指导工作。中共陕西省委书记白纪年、副省长徐山林会见王先进一行。

4月10日，陕西省编制委员会印发《关于建立健全地、市、县土地管理机构的通知》。

5月，省政府土地利用管理局、省计委联合召开全省土地计划管理工作会议。

9月29日，在全省城乡开展了大规模的宣传贯彻《土地管理法》活动。

共投入工作人员29.7万，举办各类培训班1.3万期，受培训68.15万人，接受宣传教育1800万人，占全省城乡成年人总数的82.6%。

10月30日，省政府决定成立陕西省土地管理局，为省政府工作部门，具体负责全省的土地管理工作。原省政府土地利用管理局撤销。

11月12日，省编委同意省土地局内部机构设办公室、综合计划处、建设用地处、地籍规划处、监督检查处。同意成立陕西省统一征地办公室，为省土地管理局所属县（处）级事业单位。

1988年

1月27日，由省土地管理局主持录制的以宣传贯彻《土地管理法》为主题的四集电视连续剧《痛苦的抉择》首映式及发行会议在西安举行。

4月20~25日，全国宣传《土地管理法》座谈会在西安召开。国家土地管理局宣教司司长曾悟先及各省、市、自治区、省会城市和计划单列市土地管理部门负责宣传工作的69位代表参加了会议。

7月11日，省委组织部调殷世杰任陕西省土地管理局局长。7月16日，省政府任命张弘为省土地管理局副局长。

7月18~21日，全省土地监察工作会议在渭南市召开。

8月18日，省人大常委会主任李溪溥到省土地管理局视察工作。

9月12日，省土地管理局举办的第一期土地管理干部培训班开学，全省部分地（市）、县的土地管理局局长和干部约50人，以半个月的时间系统地学习《土地管理法》。

10月10日，省土地管理局公布《陕西省城镇国有土地使用权申报工作的规定》，在全省城乡进行国有土地使用权申报。

1989年

3月10~13日，加拿大航测专家布莱霍特博士在国家土地管理局外事办公室工作人员的陪同下来陕考察了解土地管理情况，探讨建设现代化土地信息系统并争取国际援助的可行性等问题。

4月，省编制委员会正式批复同意成立陕西省土地管理干部培训中心。

4月11~14日，全省土地监察试点工作座谈会在咸阳市秦都区召开，讨论修改《陕西省土地行政案件查处工作程序试行办法（讨论稿）》。

4月19日，陕西省政府省长办公会议听取省土地管理局局长殷世杰《关于陕西省耕地面积锐减及对策的调查报告》以及需要协调解决的几个工作

问题的汇报。

5月15日，省第二期地、市、县土地管理局局长培训班开学。省人大常委会副主任余明、省政府特邀顾问林季周、省土地管理局局长殷世杰出席开学典礼。

5月15~18日，以美国土地管理局副局长罗兰·罗比森为团长，包括局长助理迪安·斯蒂泊尼克等一行七人的土地管理考察团来陕西省考察访问。

7月21日，省土地学会理事会在西安止园饭店举行，会议讨论了全国土地学会章程，推荐了全国土地学会理事候选人名单。

8月，陕西省西安市、兴平县、延安市获国家土地管理局地籍工作科技成果奖。

8月4~8日，国家土地管理局财务工作座谈会在西安召开。全国18个省、市、自治区和部分大、中城市土地管理局计财处长和财务主管出席了会议。

9月，新疆维吾尔自治区土地管理局土地管理专业培训班一行25人来陕西省实习考察。

10月中旬，全国土地利用现状调查技术指导组西北组在陕西省进行考察。

10月22日，中共陕西省委、陕西省人民政府作出决定，决定在全省开展“土地警钟日”和“土地管理法宣传月活动”。

12月4日，陕西省首届土地监察干部培训班在西安举办。来自全省地（市）、县的50名土地监察干部系统地学习了宪法、民法、民事诉讼法、行政法、行政诉讼法、土地管理法以及土地监察专业等课程。

12月17日，在陕的全国人大代表农林组一行9人，到省土地管理局视察工作。副省长王双锡也参加了这次活动。

12月28日，陕西省国家建设征地座谈会在宝鸡市召开，会上讨论了国家土地管理局《关于征地费实行包干使用暂行办法》和陕西省《关于“农转非”问题的通知》、《陕西省国家建设用地审批程序的规定》。

1990年

1月，陕西省洛川县、西安市土地管理局，张玉娥（长安县土地管理局局长）等2个县、4个单位、6名个人受到国家土地管理局的表彰。

2月15日，省土地管理局委托西北农林大学举办的第一期土地管理《专业证书》培训在西北农林大学开学。主要为西安、安康铁路分局系统培养铁路用地管理专业人才，学制两年（半脱产）。

3月6日，全省地（市）土地监察科长会议在西安召开。

4月6日，陕西省人民政府办公厅转发省普法办《关于1990年全省普法宣传教育工作的意见》中公布：省政府已将每年的11月定为“土地管理法宣传月”，11月1日定为“土地警钟日”。

4月10~14日，《土地管理法》、《陕西省土地管理实施办法》颁布和陕西省各级土地管理机构组建以来的第一次全省土地管理工作会议在西安召开。省人大常委会副主任余明、副省长王双锡、省委秘书长何金铭出席了会议。会议传达了全国土地管理局会议精神，部署了1990年的工作，表彰了土地管理工作中涌现出来的9个先进县（市）、9个先进单位、28名先进工作者和10个土地监察先进单位及其他60多名先进个人。

5月26~30日，西北五省（区）土地管理问题研讨会在西安召开，五省（区）和计划单列市，省会城市土地管理部门的领导、专家20余人出席了会议。

7月20~27日，全国建设用地前期管理工作研讨会在西安召开。国家土地管理局建设用地司、27个省、市、自治区和15个计划单列市土地管理局以及陕西省各地（市）用地科长，主管局长出席了会议。

7月25日，全省村镇建设规划座谈会在西安召开，会议强调村镇建设要以规划为依据，以节约土地为重点，以发展农村经济、改善群众生活为目的。

7月28日，全省城镇地籍调查工作在咸阳市渭城区开始试点。

8月22~23日，省土地局召开全省宣传工作会议，研究部署1990年“土地警钟日”、“土地管理法宣传月”活动。

9月，省人民政府任命谭道发为省土地管理局副局长。

9月12~26日，全省第二期土地监察干部培训班在西安举办。来自全省9个地（市）、53个县（市）的土地监察业务骨干近60人参加了培训。

9月18日，全省农村宅基地有偿使用试点经验交流会议在富平县召开。

10月，省委组织部任命殷世杰为省土地管理局党组书记，张弘、谭道发为党组成员。

10月11~13日，省土地管理局在咸阳举办了全省国家建设用地管理工

作培训班。各地、市、县（区）主管建设用地的100多位人员参加了培训。

10月19日，为期10天的全省土地复垦流动现场会结束。此次会议在宝鸡、铜川、渭南三个地（市）的六个县（扶风、岐山、耀县、富平、澄城、大荔）接力进行。

10月31日，陕西省人民政府在西安召开“土地警钟日”、“土地管理法宣传月”新闻发布会。省政府办公厅副主任黄广文主持了会议，副省长王双锡到会讲话。

12月5日，省人大检查组赴关中、陕北、陕南各地市检查《土地管理法》实施情况。

12月14~16日，省土地局召开1990年“土地警钟日”、“土地管理法宣传月”活动总结会议。

1991年

1月10日，陕西省土地利用总体规划领导小组第一次会议在西安举行，领导小组组长、副省长王双锡主持了会议。

1月21日，省级土地利用总体规划培训班开学。参加培训的有省级各有关部门、各地（市）土地局和部分县土地局从事规划工作的业务骨干48人，为期10天。

3月3日，省政府农口系统工作会议和地（市）土地局长会议在西安召开。

4月22日，全省农村宅基地有偿使用试点工作研讨会在汉中召开。会议总结了一年来全省开展农村宅基地有偿使用试点经验，研究解决试点工作中出现的问题。

5月9日，全省第三期土地管理局长培训班开学。

5月24日，国务院第83次常务会议讨论了加强土地保护工作的问题，决定每年6月25日为“全国土地日”。

5月28日，全省土地利用总体规划协调会议在西安举行。

6月25日，陕西省城乡各地广泛开展纪念《中华人民共和国土地管理法》颁布五周年暨第一个“全国土地日”活动。

7月，省人民政府任命冯广甫为省土地管理局副局级调研员。

7月9日，省土地局举办的全省第一期土地登记培训班在西安开学。来自全省10个地、市和部分县土地管理的54名地籍管理业务骨干，全面系统

地学习了土地登记的法律程序和具体要求，并进行了现场操作实习。

7月19~21日，全省地（市）级详查汇总研讨会在西安召开。会议讨论了《陕西省地（市）级详查汇总技术规程》（讨论稿）。

7月5~17日，全省各级土地管理机构成立以来第一次地、市土地管理局办公室主任会议在西安召开。会议回顾总结了全省各级土地管理部门办公室的工作，研究讨论了新形势下如何进一步提高办公室工作的水平与效率、开创全省土地管理工作的新局面等问题。

7月22日，由陕西日报第二期新闻学习班代培的陕西省土地系统通讯员结业。

8月16日，全省土地管理局，省文化厅联合组织的陕西省“公主杯”保护土地文艺作品大赛评奖结果揭晓。共有85个作品获优秀作品奖，5个地、市文化局、土地局获组织奖。

10月9日，由省土地管理局主办的陕西省“如意杯”保护土地知识竞赛在西安市长兴饭店举行。咸阳市、铜川市、商洛地区代表队分别获得金、银、铜牌。

11月8日，全省地县土地利用总体规划工作现场会召开，标志着陕西省地、县级土地利用总体规划工作全面开始。

11月24日，全省第二次土地开发复垦流动现场会经过在商洛、安康、汉中三地区、12个县、20多个点上的接力进行，宣告结束。

1992年

1月，省委组织部任命张宗良为省土地管理局副局长，党组成员。

2月15日，陕西省土地管理局发布《陕西省乡（镇）村非农业建设用地审批程序暂行规定》。

3月6~8日，地市土地管理局长会议在西安召开。会议专题研究安排1992年耕地占用税、新菜地和农田水利建设基金代征工作。

5月21日，全省土地管理档案工作会议在潼关召开。

6月10日，陕西省土地管理局主办的内部期刊《陕西土地》正式出版发行。

6月15日，陕西省人民政府召开耕地占用税、新菜地和农田水利建设基金代征工作电话会议，进一步安排部署“一水两金”代征工作。

是月，省土地管理局就纠正本行业不正之风提出八条措施。

8月中旬，陕西省土地开发科技服务总公司经省政府批准正式开业，高怀亮为法人代表，任总经理。

9月8日，陕西省人民政府召开全省土地利用总体规划工作电话会议，部署全省土地利用总体规划工作。

9月23日，陕西省土地学会第二届会员大会在西安召开。会议审议并通过了省土地学会第一届理事会组成人员。殷世杰为名誉理事长，张弘为理事长，王幼民、归文娟、冯立孝、叶树华、江泽宽、张宗良、刘胤汉、李如山、杨康宁为副理事长，杨康宁兼任学会秘书长。

9月26日，陕西省人民政府办公厅发出《关于认真做好土地权属争议处理工作的通知》。

10月12~16日，陕西省第一次地籍工作会议在咸阳召开。

10月20日，陕西省人民政府办公厅转发《省土地管理局关于划定经济开发区及土地使用问题的报告》。

12月4日，陕西省第七届人大常委会公布《陕西省土地管理实施办法第十九条修正案》。

12月12日，始建于1986年的“西安—铜川”一级公路全线贯通。六年间沿线征地近万亩，各级土地管理部门为陕西省公路交通建设事业，作出了自己的贡献。

1993年

1月16日，陕西省人民政府办公厅发出《关于认真检查纠正乱占滥用耕地和土地撂荒问题的通知》。

2月1~4月30日，根据省政府的决定，在全省范围内全面开展认真检查纠正乱占滥用耕地和撂荒（其中着重检查1991年以来乱占滥用和撂荒的耕地）问题的活动。

3月8日，省计委、建设厅、土地管理局联合转发《国家计委、建设部、土地局关于对房地产开发有关情况进行一次全面调查的通知》。

4月12~14日，陕西省土地学会地籍研究会成立暨学术交流会在扶风法门寺举行，张启凡当选为研究会主任委员。

5月25日，省政府省长白清才在省级机关机构改革动员大会上宣布：陕西省土地管理局由政府工作部门改为省政府直属机构。隶属关系改变后的省土地管理局其规格不变。

5月29日，全省地（市）级土地利用总体规划现场会议在渭南结束。

6月4日，西安市首次在香港拍卖国有土地1 030平方米使用权。经过激烈竞争，以285万美元被香港东望投资有限公司西安东屹房地产发展有限公司买走。

7月14日，陕西省人民政府办公厅转发省土地管理局、省财政厅《关于全面开展耕地质量评等定级定产工作意见》。

7月30日，中共陕西省委任命张宗良任省土地管理局党组书记。免去殷世杰省土地管理局党组书记职务。

8月5日，省土地学会副理事长兼秘书长杨康宁代表省土地学会邀请陕西省土地界部分专家、学者同回陕西省省亲的台湾土地改革协会副理事长、国立政治大学教授财团法人、潘氏图书馆董事长张维一进行座谈，就土地问题进行广泛的学术交流。

8月10日，陕西省人民政府任命张宗良任省土地管理局局长，免去殷世杰省土地管理局局长、张弘副局长职务。

8月29日，陕西省人民政府批转《省土地局关于加快陕西省国有土地使用制度改革意见的报告》。

9月5日，1993年全国土地估价师资格考试陕西考场在西安顺利结束，全省各地、市、县（区）土地管理及相关专业的159人应考。

9月25日，中共陕西省委常委、陕西省副省长徐山林在听取省土地管理局局长张宗良汇报工作时提出：“土地管理部门要积极改革，实现思想上台阶、工作上台阶、效益上台阶。”

9月10～13日，全国17城市土地局长联席会第四次会议在西安召开。北京、天津、上海、哈尔滨、长春、沈阳、大连、青岛、西安、重庆、成都、武汉、南京、宁波、厦门、广州、深圳等市的土地（国土）局长、办公室主任出席了会议。

10月25～27日，陕西省人民政府在西安隆重举行全省土地使用制度改革工作会议。省政协主席周雅光，省人大副主任牟玲生，副省长王双锡，国家土地管理局副局长刘文甲，省纪检委副书记石学友，省人大财经委主任郝景帆，省政府副秘书长黄广文、韩宝来，省财政厅厅长赵德全，省建设厅厅长高峰，省土地局局长张宗良，省法制局局长韩银祥等和各地（市）、县（区）主管土地管理工作的专员、市长、县长、区长、土地管

理局长共250余人参加了会议。会议以贯彻中共（93）6号文件和邹家华副总理在全国土地管理厅局长会议上的讲话精神为中心，分析陕西省土地使用制度改革和土地管理的形势，研究制定加强宏观调控、依法管理土地，促进地产市场健康的发展。

10月6日，西北五省区土地管理档案协作组会议在潼关召开。陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆五省（区）土地局和部分重点县（市）土地局负责同志40多人参加了会议。

11月19日，全省土地管理系统治理乱收费工作汇报会在咸阳召开。省土地管理局决定在全省范围内就土地管理乱收费问题开展一次“百千万户调查活动”。

11月13日，全国铁路土地管理工作会议在西安结束，来自全国各铁路局、铁路分局的65位土地办主任（处长）参加了会议。

12月中旬，国家土地管理局局长邹玉川在省土地管理局副局长谭道发的陪同下，到榆林地区土地管理局检查指导工作。

12月，省委组织部任命张积和任省土地管理局纪检组组长，局党组成员。

1994年

1月10日，陕西省第八届人大常委会第四次会议通过《陕西省经济技术开发区土地管理规定》。

3月，省农业发展办公室、省农业厅、省土地管理局联合发文，4月份在全省范围内开展一次农村土地问题调查活动。

4月23日，中国土地报社董事会二届一次会议在西安召开。国家土地管理局副局长刘文甲、宣教司副司长周乃平、陕西省政府副秘书长黄广文、中国土地报社社长李有璋、副社长陈顺增以及来自全国各省、市、自治区土地管理局的董事单位130人参加了会议。

5月15日，为了推动第四个全国土地日宣传活动，陕西省人民政府在西安召开“土地与市场”座谈会。中共陕西省委副书记刘荣惠、省政协主席周雅光、省人大常委会副主任牟玲生、副省长王双锡、省土地管理局局长张宗良等领导及专家、学者共30多人参加了会议，并就“土地与市场”问题各抒己见。

5月18日，陕西省组成以省土地管理局局长张宗良为团长的13人代表

团，赴北京参加中国地产市场新闻发布会暨首届全国地产展示会。

5月27日，陕西省第八届七次人大常委会通过《陕西省国有土地使用权出让和转让办法》。

7月21日，全省地市土地管理局局长会议在西安召开。会上省土地管理局和各地、市土地管理局签订了《陕西省土地出让金收缴目标责任书》；与会代表讨论了《陕西省国有土地出让、转让办法》、《关于乡镇企业用地制度改革的试点意见》、《清理划拨土地使用权自发交易市场若干问题的处理意见》、《农村集体荒地使用权拍卖暂行办法》等规定性文件。

8月，省人民政府任命马明银为省土地管理局副局长、党组成员。

8月24日，临渭高速公路工程建设指挥部成立大会暨指挥部第一次会议召开。

9月12~22日，省土地管理局协助省人大常委会在眉县举办“县级人大主任培训班”。

10月10日，陕西省人民政府办公厅印发了《陕西省土地管理局“三定”方案》，确定了省土地管理局是负责全省土地、城乡地籍地政统一管理的职能部门和执法部门。局内设机构由原来的6个增加到7个，增加了土地市场管理处，人员编制由40名增加到60名。

10月11~15日，省土地管理局与省工商局联合举办陕西省第一期房地产开发公司经理土地、政策法规培训班。

10月24日，临渭高速公路征地拆迁工作按照省政府的规定时限提前完成。50天内共完成征地近3 200亩，拆迁490户农民，居民住房和37个企、事业等单位各类建筑物11万多平方米，创陕西省国家重点建设工程征地拆迁史的纪录。

11月15~17日，省土地管理局召开地、市土地管理局办公室主任会议，传达全国土地管理办公室主任会议的精神，表彰了陕西省获得全国土地管理系统政务信息和档案、统计工作先进的集体和个人。

11月19日晚，中央电视台“焦点访谈”节目报道了神木县西沙开发中未批先占违法占地一事后，省长白清才随即作了重要指示。在省土地局领导的督促下，当地地、县领导及时作出了相应处理。一是暂缓对西沙规划区内土地的开发；二是原定的5 300亩林草地征地协议作废，依法重新办理

其他项目用地手续；三是在全县开展一次非法占地大检查。

11月29~30日，省土地管理局在山阳县召开了“陕西省土地使用制度改革山阳现场会”，总结推广山阳县深化土地使用制度改革，以地聚财生财，促进小城镇建设的经验。

12月20~21日，全省首次土地估价工作座谈会在临潼召开。全省10个地（市）、8个县级市土地管理局主管局长、地籍科长50多人参加会议。

1995年

2月7日，陕西省土地管理局印发了《关于转发省政府1995年第一次常务会议纪要有关土地管理问题决定事项的通知》（陕地局发[95]1号）。

2月16日，陕西省土地管理局印发了《关于做好全省土地使用制度改革宣传工作的通知》（陕地局发[95]4号）。

3月8日，陕西省土地管理局转发了国家土地管理局《土地史志编纂暂行办法》的通知（陕地办发[95]5号）。

3月10日，陕西省土地管理局印发了关于渭南经济开发区有关土地审批权限问题的报告（陕地局发[95]6号）。

3月20日，陕西省土地管理局办公室印发了关于全省土地管理系统开展档案管理升级评比活动的通知（陕地办发[95]7号）。

6月16日，陕西省人民政府印发了关于土地利用总体规划编制工作的会议纪要。

6月27日，陕西省土地管理局转发了国家土地管理局《关于确定基本农田保护区面积基数请示的批复》。

12月7日，陕西省土地管理局、农业厅印发了《陕西省划定基本农田保护区工作方案》的报告（陕地规发[95]19号）。

12月17日，陕西省土地管理局印发了《关于认真贯彻落实省政府深化土地使用制度改革加强土地管理的决定的通知》（陕地办发[95]37号）。

12月20~21日，陕西省召开了全省耕地保护工作会议。陕西省副省长王双锡、陕西省土地管理局局长张宗良、副局长谭道发、副厅长强文祥在会议上作了讲话。会议上学习了国务院副总理姜春云、国家土地管理局局长邹玉川在全国耕地保护会议上的讲话，各地区及部分市、县（志丹县、商州市、大荔县、眉县、澄城县、兴平市）就保护耕地工作进行了汇报和经验交流。

1996年

3月9日，陕西省人民政府办公厅召开了全省地市土地管理局长会议，陕西省副省长王寿森在会上作了重要讲话。

3月26日，陕西省土地管理局下发了陕西省土地管理“九五”计划和2010年远景目标纲要（陕土办发[96]37号）。

4月4日，陕西省省政府第30号令公布实施《陕西省实施〈基本农田保护条例〉》细则。

4月30日，省政府复函同意设立咸阳化工工业区（陕政函[96]98号）。

6月7日，陕西省教委同意成立陕西土地管理培训学校（陕教成发[96]24）。培训学校的主要任务是：举办地籍地政管理、土地估价、土地规划、土地统计、土地监察、土地市场管理、房地产企业管理等培训班。预定每年办8期培训，每期100人，4个班。

6月10日，陕西省办公厅、省政府办公厅印发《关于在全省开展清理纠正违法规定购房、建房、租房、装修住房问题的实施意见和解决办法》的通知（陕办发[96]7号）。

7月5日，陕西省土地管理局同意马明银等同志赴澳大利亚考察（陕地办发[96]79号）。

7月22~24日，召开了全省土地监察信访工作会议。谭道发在会议上作了重要讲话。宝鸡市、咸阳市、西安市、礼泉县代表在会上作了发言。

7月25日，国家土地管理局印发了国务院副总理邹家华、国家土地管理局局长邹玉川在全国管理厅局长会议上讲话的通知（国土[土]字[96]135号）。

7月26日，陕西省人民政府办公厅对全省土地利用总体规划编制和基本农田保护区规定工作进展情况进行了通报（陕政办发[96]75号）。

9月3日，省政府印发了关于加快宝鸡高新技术产业开发区建设的若干规定（陕政字[96]49号）。

12月6日，陕西省档案局、陕西省土地管理局授予扶风县土地管理局省一级先进单位荣誉称号（陕档联发[96]3号）。

12月24日，陕西省省委办公厅、省政府办公厅对纠正下放土地审批权作了批复（陕办字[96]80号）。

12月25日，陕西省土地管理局对设立陕西省土地管理局西安、安康铁

路土地管理分局作了批复，经陕西省土地管理局报陕西省机构编制委员会办公室批准，同意设立陕西省土地管理局西安铁路土地管理分局和陕西省土地管理局安康铁路土地管理分局。

1997年

2月24日，在召开的全国土地利用研讨班上，国家土地局局长邹玉川、副局长刘文甲在会议上作了重要讲话（国土局[1997]10号）。

3月，陕西省土地管理局印发了决定在全省开展实现耕地总量动态平衡潜力调研的补充通知。

4月16日，国家土地局印发了关于认真贯彻中共中央国务院《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》的通知（国土[办]字第58号）。

4月23日，在召开的全国土地管理厅局长会议上，国务院副总理邹家华、国家土地管理局局长邹玉川在会议上作了讲话（国土（办）字第61号）。

4月24日，国家土地局下发了认真贯彻中发[1997]11号文件精神，全面开展非农业建设用地清查工作的通知（国土[办]字第60号）。

5月5日，国家土地局印发了《国家土地局关于冻结非农业建设项目占用耕地的通告》的通知（国土[法][1997]第67号）。

5月6日，国家土地局办公室印发了关于展开冻结建设占用耕地和清查建设用地工作座谈会的预备通知（国土[办秘][1997]13号）。

5月12日，陕西省政府党组转报了全国土地管理厅局长会议精神和贯彻中央11号文件意见的报告（陕政党发[1997]3号）。

5月14日，国家土地局办公室印发了关于展开冻结建设占用耕地和全面清查建设用地工作座谈会的补充通知（国土[办秘][1997]15号）。

5月20日，国家土地局、国家计委印发了《冻结非农业建设项目占用耕地规定》（国土[办]字[1997]6号）。

5月26日，陕西省政府印发了关于全面开展非农业建设用地清查工作的通知（陕政发[1997]22号）。

5月28日，在举行的全省学习贯彻中央11号文件电话会议上，蔡竹林、潘连生作了重要讲话。

6月12日，聘任陆栋等为省特邀土地监察专员（陕政函[1997]132号）。

6月12日，国家土地局印发了关于局长邹玉川、副局长杨朝仕在全国冻结建设占用耕地和全面检查建设用地工作座谈会上讲话的通知（国土局[1997]54号）。

6月20日，陕西省清查领导小组召开第一次会议，潘连生要求加快清查进展抓住清查重点。

6月25日，在西安召开的全省土地管理耕地保护工作会议上，省长程安东、副省长潘连生作了重要讲话。省长程安东要求要认真贯彻中共改革之策，正确处理耕地保护与发展经济的关系，促进陕西社会经济的可持续发展。副省长潘连生要求要坚决贯彻落实中央改革之策，努力实现陕西省耕地总量动态平衡。

7月6日，国家土地局检查组对陕西省贯彻落实中央11号文件的做法给予充分的肯定。

7月8日，陕西省土地管理局，国家土地管理局副局长刘文甲对陕西实现耕地总量动态平衡和实行土地用途管制提出12条意见。

7月9日，国家土地管理局检查组来陕西省督查冻结清查工作。

7月9日，陕西省土地管理局采取具体措施认真贯彻落实陕西省耕地保护工作会议精神。

7月24日，全省土地清查统计工作会议在西安召开，非农业建设用地清查领导小组副组长、省土地局局长张宗良、清查领导小组办公室主任、省土地局副局长马明银在会议结束时作了重要讲话。

8月5日，全省土地管理耕地保护工作会议在西安召开，安启元、程安东、潘连生、刘文甲作了重要讲话。

9月，全省土地复垦流动现场会在西安召开，谭道发在会上作了重要讲话，并印发了李元、刘文甲在土地整理研究会上的讲话。西安市、铜川市、宝鸡市、咸阳市、渭南市各地区就土地复垦工作进行了汇报。淳化县、神木县、扶风县、澄城县、礼泉县、铜川市郊区、安康、西乡县、宝塔区、略阳县、灞桥区、丹凤县等县局进行了经验交流。

10月7号，陕西省副省长潘连生强调指出要切实做好案件处理和验收工作（国土[办秘][1997]52号）。

10月，陕西省土地管理局局长张宗良在举办的全省土地利用规划研讨班上做了重要讲话。

10月29日，国家土地清查联合检查组在陕西进行检查，对陕西开展非农业建设用地清查工作给予充分肯定，对下一步土地违法案件处理和土地管理耕地保护工作提出四条建议。

11月10日，陕西省对清查非农业建设用地违法问题处理作出具体规定。

12月21日，国家土地局报道了全国土地管理厅局长会议发言材料（国土局[1997]85号）。

12月30日，国家土地局印发了李元等在全国土地监察工作会议上的讲话（土局[1997]86号）。

1998年

2月4日，陕西省土地局印发了关于贯彻省政府119号纪要的报告（陕土发[98]10号）。

2月11日，陕西省土地局印发了关于《陕西省放开搞活国有小企业土地资产管理的实施办法》的通知（陕土发[98]12号）。

2月16日，国土资源部18号文件印发了邹家华等领导在全国土地局长会上的讲话。

2月23日，陕西省土地管理局对省非农业用地清查先进单位给予了表彰（陕西省土地局15号文件）。

2月23日，国土资源部10号文件印发了《土地监察发展纲要》通知。

2月24日，在召开的陕西省地市土地局长会议工作报告会上，陕西省副省长潘连生在地市局长会议上发表讲话。

2月，在召开的全省土地利用总体规划的征订工作电话会议上，省长助理刘玉蒲发表讲话。

3月16日，陕西省土地管理局印发了关于组建陕西省土地监察局的请示（陕土办发[1998]22号）。

4月9日，陕西省委办公厅22号文件转发了中央关于冻结非农业占地的通知。

4月16日，陕西省土地管理局32号文件印发了关于《陕西土地》专辑组稿通知。

4月16日，国土资源部2号文件印发了张全景、周永康部长的会议讲话。

4月，召开了省土地委员会第一次全体委员会会议，潘连生副省长在会上发表讲话。

5月14日，德国教授斯特利尔应邀来省局讲授德国土地利用规划。省局机关、西安市局机关干部参加并听取讲座。

5月27日，陕西省土地管理局印发了关于积极合理有效利用外资的决定（征求意见稿）（陕土市函字[98]13号）。

6月3日，陕西省土地管理局印发了关于对《陕西省企业产权交易管理暂行办法》修改意见（陕土市函字[98]15号）。

7月17日，陕西省土地管理局下发了关于抓紧修改开发区土地管理座谈会汇报材料的函（陕土市函字[98]23号）。

7月27日，陕西省土地管理局印发了关于对《杨凌农业高新技术产业示范区管理条例》的修改意见（陕土市函字[98]27号）。

7月27日，陕西省土地管理局印发了关于对《陕西省人民政府关于进一步加快小城镇建设的通知》（陕土市函字[98]29号）。

7月30日，陕西省土地局等印发了关于土地管理费收缴问题通知（陕土发[98]220号）。

8月10日，陕西省土地局等印发了加强契税征收工作有关问题的通知（陕土发[98]17号）。

9月30日，陕西省委办公厅27号文件印发了关于延长土地承包期有关问题通知。

10月10日，在召开的培训班报刊发行会议上，马明银、王兴盛作了讲话。

10月15日，国土资源部152号文件印发了贯彻《土地法》电视电话会议通知。

10月15日，国土资源部155号文件印发了周永康部长在全国土地会议讲话。

11月，国土资源部[98]12号文件下发了关于《陕西省土地利用总体规划》（1997~2010）预审意见的函。对《陕西省土地利用总体规划》（1997~2010）进行了预审。

1999年

1月1日，新《土地管理法》正式实施。

1月25日，省土地管理局印发了1999年工作要点，要求全省土地管理系统认真组织开展“新法实施年”活动，并提出了六个方面的工作任务。

2月4日，省政府召开全省土地管理电视电话会议，安排部署1999年土地管理工作。副省长贾治邦到会作了重要讲话。省土地局谭道发局长作工作报告。

2月13日，国土资源部副部长李元来陕慰问国土系统干部职工，并到省土地局检查工作。

2月上旬，省土地局决定将咸阳市（礼泉、三原、淳化）三县和榆林地区（榆林市）确定为全省首批土地开发整理示范区，并申报国家“552”工程。

3月中旬，省土地局综合办公楼顺利落成，正式使用。

3月17日，中央召开人口资源环境工作座谈会。国家主席江泽民、国务院总理朱镕基作重要讲话。提出对国土资源保护和管理必须严而又严，在保护中开发，在开发中保护的总体要求。

3月下旬，省长程安东在珠海快讯《广东国土管理将实行公告制度》信息上作了重要批示，要求省土地管理局研究陕西省土地管理政务公开的措施办法。

3月23～26日，省土地局局长谭道发就新法实施问题到宝鸡市、咸阳市进行调查研究。提出在陕西省落实土地用途管制制度、耕地占补平衡措施、加快土地管理基础业务建设的新思路。

4月13～14日，省土地局在宝鸡召开全省城镇地籍调查现场交流会，推广了渭滨区的典型做法，交流了西安市、兴平市、志丹县等地的经验，提出了城镇地籍调查的任务要求。

4月16日，省土地局印发《陕西土地管理局政务信息工作暂行规定》，促进了土地管理系统信息工作制度化、规范化建设。

4月21日，省委省政府召开全省人口资源环境工作座谈会。中共陕西省委书记李建国、省长程安东作重要讲话，艾丕善、贾治邦、范肖梅等出席。

4月19～21日，省土地局在西安召开全省地市土地管理局长座谈会，贯彻落实中、省人口资源环境座谈会精神，研究解决新《土地管理法》实施具体办法。

4月28日，省政府下发《关于当前建设项目用地审批有关问题的通知》，就陕西省土地管理实施办法出台前建设用地审批问题作了政策规定。

4月29日~30日，中日土地法学与管理研讨会在西安举行。中外专家、学者80余人参加研讨会，提交论文22篇。

5月中旬，省土地局局长谭道发在安康地区、汉中市检查土地管理工作，并就贯彻落实中、省人口资源环境座谈会精神和新法实施问题，同所到地方党政领导、土地部门进行座谈，了解情况，研究措施。

5月18日，渭南市首次拍卖国有土地使用权取得成功。位于市朝阳大街中西部的两宗综合用地8 489平方米和7 876平方米，出让价分别出让378万元和293万元。

5月23~27日，省土地局在榆林地区召开全省建设用地管理工作座谈会，主题是研究讨论新法实施建设用地审查报批的操作问题，并对来自地（市）、县土地部门分管领导和业务骨干进行培训。

5月28~29日，省土地局在西安召开全省土地监察信访工作会议，总结经验、表彰先进，研究部署新时期土地监信访工作。

6月8日，省土地局下发通知，印发了《陕西省建设用地审查报批管理试行办法》，陕西省体现新法基本原则和用途管制的新的建设用地操作办法正式运行出台。

6月11日，《陕西1999年土地证书年检工作实施方案》经省政府办公厅下发通知转发各地市执行。

6月18日，位于富平县国有农场的卤泊滩造田工程正式开工。省政法委书记孙安华、省土地局局长谭道发等领导出席了开工仪式。

6月25日，以“依法行政、合理利用”为主题的第九个土地日活动在全省展开。省人大常委会副主任李天文，省政协副主席孙天义、纪鸿尚，副省长张伟，省政府副秘书长贾湘及西安市有关领导和省、市土地部门领导上街宣传新土地管理法并看望宣传人员。

6月27日、7月3日，全省分两批对土地管理系统8 038名干部职工进行了土地管理系统基本知识考试。

7月19日，《地（市）、县土地利用总体规划审查报批办法》经省政府批准印发实施。

7月19日，省政府下发《关于认真贯彻国务院办公厅关于加强土地转让

管理严禁炒卖土地的通知》，并于7月24日由省政府办公厅转发了《陕西省清理非法转让炒卖土地使用权工作实施方案》。清理非法转让炒卖土地使用权工作在全省展开。

7月29日~8月12日，国土资源部执法检查组在陕西省对土地执法监察工作进行了为期24天的检查指导和调研。

8月26日，省政府召开清理非法转让炒卖土地使用权工作电视电话会。贾治邦、谭道发表重要讲话，对各级政府贯彻落实中办、省政府通知精神提出明确要求。

8月中旬，陕西省土地利用总体规划经国务院批准正式实施。

8月下旬，省土地局制定下发了《全省土地管理机关实行政务公开、窗口办文制度试行办法》，正式推动各级土地管理部门加快政务公开步伐。省局出台了建设用地审批、土地利用总体规划审批和土地估价确认三个会审办法，率先实行窗口办文制度。

9月11~13日，国土资源部副部长孙文盛视察陕西省土地、地矿工作。先后检查了扶风县土地管理基础工作，听取了省地矿厅、省土地局的工作汇报。肯定了成绩，对新时期的工作提出了任务要求。

9月30日，《陕西日报》、《民声报》等省内主要报刊刊登了《陕西省实施〈土地管理法〉办法（草案修改意见稿）》，省人大常委会要求在全社会进行讨论，并组织征求对《实施办法》的修订意见。

11月30日，《陕西省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》经省第九届人大常委会第十二次会议通过并公布，自2000年1月1日起施行。

12月下旬和2000年元月上旬，省土地局领导带队分五个工作组对全省10个地市及部分县市区土地管理工作进行检查考核。

2000年

7月7日，中共陕西省委任命张德新为陕西省国土资源厅党组书记，马明银为陕西省国土资源厅副书记，谢龙长、燕崇楼为陕西省国土资源厅党组成员。

7月11日，经陕西省第九届人大常委会第16次会议审议通过，任命张德新为陕西省国土资源厅厅长。

7月12日，陕西省人民政府任命马明银、谢龙长、燕崇楼为陕西省国土资源厅副厅长，常清学为陕西省国土资源厅助理巡视员。

7月13日，省委副书记常务副省长贾治邦在原地矿部、土地局处级干部会议上，宣布新组成的省国土资源厅领导班子成员，新的国土资源厅正式成立。厅机关工作地址设在劳动南路64号。

7月15日，国务院副总理温家宝就紫阳山体滑坡灾害造成重大人员伤亡作出重要批示，要求中共陕西省委、省政府做好救灾和善后工作。

8月1日，国土资源厅党组鉴于紫阳县山体崩塌、滑坡、泥石流等灾害严重，决定拨给紫阳县矿管局、土地局救灾款各10万元，并要求迅即拨付到县，专款专用。

9月15日，省国土资源厅副厅长马明银代表省国土资源厅，与铁道部工程管理局局长施德良在西安南京铁路陕西段建设征地拆迁实施协议上签字，标志着西南铁路征地拆迁环境保障工作正式付诸实施。

9月19~25日，国土资源部基础设施与保护耕地平衡课题调研组在陕西省进行调研活动。调研组分别与省级有关部门和省厅有关处室进行座谈讨论，还先后在西安、延安等市进行了实地考察。

10月24日、12月10日，省政府分别就宝兰铁路二线、襄渝铁路扩能及西南铁路陕西段征地拆迁及建设环境保障动员召开会议。张德新主持会议，省政府副秘书长贾湘在讲话中对搞好铁路征地拆迁及环境保障工作提出明确要求。马明银就具体工作开展作动员讲话，动员会为铁路征地拆迁工作的全面开工创造了良好的建设环境。

11月30日，陕西省国土资源厅党组任命了9个事业单位的正、副主任24个，一般职位54名。

12月4~5日，省国土资源厅在高陵县召开了全省基本农田保护区划定工作现场会，会议传达了国土资源部关于调整划定基本农田保护区会议精神，对下一步工作作了部署。

12月，省厅对1987年以来原省地质矿产厅、原省矿产资源委员会、原省矿产储量委员会和原省土地管理局发布的有关国土资源管理的规范性文件进行了全面清除，废止了41个规范性文件。为全省国土资源管理实现依法行政创造了良好的条件。

附 录

附录一 陕西省实施《中华人民共和国土地管理法》办法

(1999年11月30日陕西省第九届人民代表大会常务委员会第十二次会议通过, 1999年11月30日陕西省第九届人民代表大会常务委员会公告第17号公布, 自2000年1月1日起施行。)

第一章 总 则

第一条 为实施《中华人民共和国土地管理法》, 结合本省实际, 制定本办法。

第二条 在本省行政区域内保护、开发、利用和管理土地的单位和个人, 必须遵守本办法。

第三条 省土地行政主管部门统一负责全省的土地管理和监督工作; 设区的市(地)、县(市)土地行政主管部门负责本行政区域内的土地管理和监督工作。

土地行政主管部门的派出机构, 受派出机关委托, 履行土地管理和监督职责。

经国务院、省人民政府批准设立的示范区、开发区, 其管理委员会根据派出它的人民政府的授权, 负责示范区、开发区内的土地管理工作。

第二章 土地的所有权和使用权登记

第四条 农民集体所有的土地, 由土地所有者向土地所在地的设区的市、县(市)土地行政主管部门或者其派出机构提出土地登记申请, 由设区的市、县(市)人民政府登记造册, 核发《集体土地所有证》, 确认所有权。

农民集体所有的土地依法用于非农业建设的, 由土地使用者向土地所在地的设区的市、县(市)土地行政主管部门或者其派出机构提出土地登记申请, 由设区的市、县(市)人民政府登记造册, 核发《集体土地使用证》, 确认建设用地使用权。

第五条 单位和个人依法使用的国有土地，由土地使用者向土地所在地的设区的市、县（市）土地行政主管部门或者其派出机构提出土地登记申请，由设区的市、县（市）人民政府登记造册，核发《国有土地使用证》，确认使用权。其中，省级国家机关使用的国有土地的具体登记办法，由省人民政府规定。

第六条 依法改变土地的所有权、使用权或者土地用途的，应当自批准之日起三十日内向原土地登记机关申请办理变更登记。

依法抵押土地使用权的，抵押人和抵押权人应当持抵押合同，向原土地登记机关申请办理土地使用权抵押登记。

土地的所有者、使用者变更名称、住址的，应当自变更之日起三十日内向原土地登记机关申请办理变更登记。

第七条 依照本办法开垦的耕地，原土地所有权不变，土地使用权按照耕地开垦合同的约定取得。改变土地使用权或者土地用途的，应当依法办理变更登记。

第八条 土地的所有权、使用权争议，由当事人协商解决；协商达不成协议的，由当事人向有土地登记权的人民政府申请处理；农村宅基地使用权争议，当事人可以向村民委员会申请调解，也可以向土地所在地的乡（镇）人民政府申请处理。

跨行政区域的土地的所有权、使用权争议，由土地所在地的共同上一级人民政府处理。

土地权属争议解决前，任何一方不得改变土地利用现状，不得破坏地上附着物。

第九条 当事人对人民政府的土地权属争议处理决定不服的，可以自接到处理决定通知之日起三十日内向人民法院起诉。

当事人认为行政机关的具体行政行为侵犯其已经依法取得的土地所有权或者土地使用权的，应当先向作出该具体行政行为机关的上一级行政机关申请复议；对行政复议决定不服的，可以依法向人民法院起诉。

第十条 林地、草原的所有权、使用权，水面、滩涂的养殖使用权，农民的土地承包经营权，分别依照《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》、《中华人民共和国渔业法》和《陕西省农村集体经济承包合同管理条例》的有关规定办理。

第三章 土地利用总体规划

第十一条 各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划，国土整治、退耕还林还草和资源环境保护的要求，土地供给能力以及各项建设对土地的需求，编制土地利用总体规划。

第十二条 城市总体规划、村庄和集镇规划，应当与土地利用总体规划相衔接，超过土地利用总体规划确定的用地规模的，应当进行修订。

第十三条 土地利用总体规划实行分级审批制度。

西安市土地利用总体规划，经省人民政府审查同意后，报国务院批准；其他设区的市（地区）土地利用总体规划，报省人民政府批准。

县（市）土地利用总体规划，经设区的市（地区）人民政府审查同意后，报省人民政府批准。

乡（镇）土地利用总体规划逐级报经设区的市（地区）人民政府批准，并向省土地行政主管部门备案。

各级人民政府编制的土地利用总体规划经批准后，应当予以公告。

第十四条 土地利用总体规划是本行政区域土地利用和管理的依据。制定土地利用年度计划、审核城市和村庄、集镇建设用地规模、预审建设项目用地、审批农用地转用和建设项目用地、划定基本农田保护区、编制土地开发整理和退耕还林还草专项规划，必须符合土地利用总体规划。

第十五条 土地利用总体规划中确定的建设用地总量和农用地转用指标、耕地保有量指标以及土地开发整理指标，实行年度计划控制。

土地利用年度计划由各级人民政府组织编制，按照本办法第十三条规定，逐级报有批准权的人民政府批准后实施。

第十六条 各级土地行政主管部门应当建立土地管理信息系统，对土地利用状况进行动态监测。

无密级的土地资料应当作为公共信息，向社会提供查询服务。

第四章 耕地保护

第十七条 各级土地利用总体规划和土地利用年度计划确定的耕地保

有量，应当列入本级人民政府行政首长任期目标，并由上一级人民政府监督考核。

第十八条 各级人民政府应当按照土地利用总体规划和国家有关规定划定基本农田保护区。列入退耕还林还草规划的耕地，不得划入基本农田保护区，已经划入的，应当进行调整。

按照土地利用年度计划，退耕还林还草减少的耕地面积，不计入本级人民政府当年耕地保有量指标，已经退耕还林还草的，不再征收农业税。

第十九条 非农业建设经依法批准占用耕地的，必须按照占多少、垦多少的原则，由占用者按照土地利用总体规划的要求，开垦与所占耕地数量和质量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当向占用耕地所在地的设区的市、县（市）土地行政主管部门缴纳耕地开垦费，由收缴耕地开垦费的土地行政主管部门负责组织开垦数量和质量相当的耕地。耕地开垦后备资源匮乏的设区的市、县（市），由上级土地行政主管部门收缴耕地开垦费，并组织开垦。

耕地开垦费应当专户储存，用于开垦新的耕地，不得减免或者挪作他用。

耕地开垦管理办法及耕地开垦费收缴标准由省人民政府规定。

第二十条 鼓励单位和个人在土地利用总体规划确定的开垦区内开垦未利用地，用于农业生产。依法取得的未利用地的使用权受法律保护，在合同约定的使用期限内，可以依法转让、出租和继承，但不得改变原土地用途。

第二十一条 县（市）、乡（镇）人民政府应当组织农村集体经济组织制订土地整理方案，对田、水、路、林、村综合整治，增加耕地面积，提高耕地质量。

土地整理所增加的耕地，按照谁整理、谁受益的原则，依照土地整理合同约定取得土地使用权。

第二十二条 利用新开垦的耕地和土地整理新增加的耕地，从事农业生产的，按照国家有关规定，从有收入之年起免征农业税三年。

土地整理新增加的耕地经县级以上土地行政主管部门会同农业行政主管部门验收合格后，其面积的百分之六十可以用作折抵土地整理单位建设占用耕地的补偿指标，也可以将补偿指标有偿转让给其他需要履行占补平

衡义务的单位。

第二十三条 禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。建设占用的耕地自批准之日起，一年内不用又可以耕种的，建设单位应当组织耕种；一年以上未动工建设的，由县级以上土地行政主管部门按照每平方米十元至二十元的标准收取土地闲置费用于耕地开垦；连续两年未使用的，经原批准机关批准，由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权。该幅土地为国有土地的，作为本级人民政府的土地储备，在未确定为新的建设项目用地前，应当组织耕种；该幅土地为农民集体所有的，不予确认建设用地使用权，交由原农村集体经济组织恢复耕种。

以出让方式取得国有土地使用权的闲置土地，依照《陕西省国有土地使用权出让和转让办法》的规定办理。

第二十四条 在土地利用总体规划确定的开垦区内，一次性开发未确定土地使用权的国有荒山、荒地、荒滩从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的，按照下列权限审批：

（一）五十公顷（七百五十亩）以下的，由县（市）人民政府批准，报设区的市（地区）土地行政主管部门备案；

（二）五十公顷以上二百公顷（三千亩）以下的，由设区的市（地区）人民政府批准，报省土地行政主管部门备案；

（三）二百公顷以上六百公顷（九千亩）以下的，报省人民政府批准；

（四）六百公顷以上的，由省人民政府报国务院批准。

第二十五条 因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏的，用地单位或者个人应当按照国家规定复垦；没有条件复垦或者复垦不符合要求的，按照每平方米五元至二十元的标准向设区的市、县（市）土地行政主管部门缴纳土地复垦费，专项用于土地复垦。

单位或者个人造成土地破坏使他人受到损失的，应当承担赔偿责任。

第五章 建设用地

第二十六条 建设项目进行可行性研究或者编制项目建议书时，建设单位应当向建设项目批准机关的同级土地行政主管部门提出建设用地预审

请。土地行政主管部门应当依据土地利用总体规划、土地利用年度计划指标和国家土地供应政策，对建设用地的有关事项进行审查，向建设用地单位出具建设项目用地预审报告。

第二十七条 建设项目的可行性研究报告或者项目建议书批准后，建设单位持有关部门的批准文件向土地所在地的设区的市、县（市）土地行政主管部门提出用地申请，受理申请的土地行政主管部门应当依照法定程序和权限审查报批。

土地行政主管部门应当公告建设用地的审批程序、标准、依据和审批结果。

第二十八条 设区的市、县（市）土地行政主管部门报批建设用地应当编制建设用地项目呈报说明书，并按照下列规定拟订方案：

- （一）使用国有建设用地或者国有未利用地的，拟订供地方案；
- （二）使用国有农用地的，拟订农用地转用方案、补充耕地方案、供地方案；
- （三）征用农民集体所有的建设用地或者未利用地的，拟订征用土地方案、供地方案；
- （四）征用农民集体所有的农用地的，拟订农用地转用方案、补充耕地方案、征用土地方案、供地方案；
- （五）兴办乡镇企业、农村村民住宅建设使用本集体经济组织农民集体所有的土地，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设使用农民集体所有的土地的，拟订供地方案，其中占用农用地的还应当拟订农用地转用方案、补充耕地方案。

跨设区的市（地）的铁路、公路、水利和其他国家重点建设项目，由省人民政府组织统一征地。

第二十九条 征用耕地的土地补偿费、安置补助费，按照《中华人民共和国土地管理法》第四十七条规定的标准补偿。征用其他土地的土地补偿费、安置补助费和征用土地上附着物、青苗补偿费，按下列标准补偿：

- （一）农用地土地补偿费为被征用土地所在县（市、区）中等耕地前三年平均年产值的四至六倍，其他土地的土地补偿费为被征用土地所在县（市、区）中等耕地前三年平均年产值的一至四倍；
- （二）已利用的其他土地的安置补助费按照所在县（市、区）中等耕

地安置补助费的百分之三十至百分之六十计付；

(三) 青苗补偿费按被毁青苗的耕地前三年平均年产值的百分之四十至百分之九十补偿，房屋和其他地上附着物，根据用途、结构、使用年限等因素确定类别、等级和补偿单价，由设区的市（地区）人民政府规定具体计价标准。

依照前款规定支付土地补偿费和安置补助费，尚不能使需要安置的农村村民保持原有生活水平的，经省人民政府批准，可以增加安置补助费，但土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的三十倍。

第三十条 农民集体所有的土地被依法征用后，县（市、区）、乡（镇）人民政府应当核减农业税、农业特产税和相关费用。

第三十一条 在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内，建设项目需要使用国有未利用地的，应当依据总体设计一次申请办理，并按照下列权限审批：

(一) 县（市）人民政府审批一公顷（十五亩）以下；

(二) 西安市人民政府审批十二公顷（一百八十亩）以下，其他设区的市（地）人民政府审批八公顷（一百二十亩）以下；

(三) 超过设区的市（地）审批权限的，由省人民政府审批。

在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇规划建设用地范围外，建设项目需要使用国有未利用地的，应当先由原编制机关修改土地利用总体规划，报原批准机关审批。

法律、行政法规另有规定的，从其规定。

第三十二条 乡镇企业使用本集体经济组织农民集体所有的土地或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设使用农民集体所有的土地的，须经村民会议同意，乡（镇）人民政府审核，向设区的市土地行政主管部门派出机构、县（市）土地行政主管部门申请，按照本办法第三十一条规定的权限审批；涉及农用地转用的，应当先依法办理转用审批手续。

乡镇企业的不同行业和经营规模用地标准、乡（镇）村公共设施和公益事业用地标准，由省土地行政主管部门会同有关部门制定。

第三十三条 农村村民每户只能有一处宅基地，城市郊区每户不超过一百三十三平方米（二分），川地、原地每户不超过二百平方米（三

分)，山地、丘陵地每户不超过二百六十七平方米（四分）。

农村村民住宅建设使用本集体经济组织农民集体所有的土地，按下列规定办理：

（一）在土地利用总体规划确定的村庄和集镇建设用地范围内申请用地的，宅基地使用方案须经村民会议同意，乡（镇）人民政府审核，报设区的市、县（市）人民政府审批，涉及农用地转用的，应当先依法办理转用审批手续；

（二）宅基地使用方案经设区的市、县（市）人民政府批准后，由设区的市、县（市）土地行政主管部门或者其派出机构向该村村民公布并监督实施；

（三）经批准使用宅基地的农村村民应当依法申请办理集体建设用地使用权登记；

（四）农村村民住宅易地建新拆旧的，新住宅建成后，必须在设区的市、县（市）人民政府规定的期限内拆除原住宅，将原宅基地交还土地所有者。

第三十四条 已建成的不符合土地利用总体规划确定的土地用途的建筑物、构筑物，禁止批准重建、扩建。

第三十五条 建设项目施工和地质勘察需要临时使用土地的，由使用者持有关部门批准文件，向设区的市、县（市）土地行政主管部门或者其派出机构申请，土地行政主管部门按下列权限审批：

（一）使用土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围以外耕地的，由省土地行政主管部门审批；

（二）使用土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围以内耕地的，由设区的市（地）土地行政主管部门审批；

（三）使用其他土地的，由设区的市、县（市）土地行政主管部门审批。

第三十六条 有下列情形之一的，设区的市、县（市）土地行政主管部门应当报经有批准权的人民政府批准，无偿收回国有土地使用权：

（一）土地有偿使用合同约定的使用期限届满，土地使用者未申请续期或者申请续期未获批准的；

（二）因单位撤销、迁移停止使用原划拨土地的；

(三) 公路、铁路、机场、矿场经核准报废停止使用原划拨土地的;

(四) 依法取得国有土地使用权后, 闲置、荒芜国有土地超过法定期限的;

(五) 土地使用权人死亡且无合法继承人的。

因公共利益或者实施城市规划进行旧城改造收回国有土地使用权, 应当给予补偿:

(一) 原土地使用权以划拨方式取得的, 可以调换土地使用权或者作价补偿;

(二) 原土地使用权以有偿方式取得的, 依照土地有偿使用合同的约定补偿。

农村集体经济组织收回集体土地使用权的, 依照《中华人民共和国土地管理法》第六十五条规定办理。

第六章 监督检查

第三十七条 县级以上人民政府应当向本级人民代表大会常务委员会、乡(镇)人民政府应当向本级人民代表大会报告下列事项:

(一) 土地利用总体规划和年度计划执行情况;

(二) 基本农田和其他耕地保护情况;

(三) 退耕还林还草规划执行情况;

(四) 耕地开垦、土地复垦情况和耕地开垦费、土地复垦费收缴使用情况。

第三十八条 县级以上土地行政主管部门对违法占用土地进行建设的, 应当发出停工通知, 责令停止施工; 对继续违法建设的, 可以就地封存建筑材料, 予以制止。

第三十九条 土地行政主管部门应当依法收回而不收回的国有土地使用权, 上级土地行政主管部门应当责令限期纠正; 逾期不纠正的, 报经同级人民政府批准, 可以直接收回, 作为本级人民政府的土地储备。

土地行政主管部门应当依法收缴而不收缴的耕地开垦费或者自耕地开垦费收缴之日起超过六个月未组织耕地开垦的, 上级土地行政主管部门应当直接收缴或者上收耕地开垦费, 并组织开垦。

第四十条 县级以上土地行政主管部门设立土地监察机构，配备土地监察人员，对本行政区域内遵守和执行土地管理法律、法规的情况进行监督检查。

土地执法人员应当持证上岗。省土地行政主管部门对全省土地执法人员统一考核。

土地行政主管部门及其土地监察机构应当建立举报制度，设立举报点，公布举报电话，受理对违反土地管理法律、法规行为的检举和控告，并将处理结果告知举报人。

第四十一条 土地行政主管部门及其监察机构在履行监督检查职责时，有关单位和个人应当予以协助。

第七章 法律责任

第四十二条 违反本办法规定，不办理土地登记的，由县级以上土地行政主管部门责令限期办理；逾期不办理的，对个人每幅地处以一百元以上一千元以下罚款，对单位每幅地处以三千元以上三万元以下罚款。

第四十三条 违反本办法规定，拒不交纳耕地开垦费、土地闲置费、土地复垦费的，由县级以上土地行政主管部门责令限期缴纳；逾期不缴纳的，申请人民法院强制执行。

第四十四条 违反本办法规定，挪用耕地开垦费、土地闲置费、土地复垦费的，由上级土地行政主管部门责令限期改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十五条 违反本办法规定，建成新住宅后在规定期限内拒不拆除旧房交还原宅基地的，由设区的市土地行政主管部门或者其派出机构、县（市）土地行政主管部门责令拆除旧房，限期交还原宅基地。

第四十六条 违反本办法规定，批准重建、扩建已建成的不符合土地利用总体规划确定的土地用途的建筑物、构筑物的，其批准文件无效；对当事人造成损失的，批准单位应当依法承担赔偿责任。

第四十七条 违反本办法规定的其他行为，土地管理法律、行政法规已有行政处罚规定的，从其规定。

第四十八条 依照本办法实施的行政处罚，按照《中华人民共和国行政处罚法》规定的程序执行。

依照本办法第四十二条规定对单位罚款二万元以上，对个人罚款六百元以上的，当事人有权要求听证。

对拒不执行土地行政主管部门依法作出的行政决定的，土地行政主管部门可以强制执行或者申请人民法院强制执行。

第四十九条 国家机关及其工作人员在土地管理工作中，索贿受贿、玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八章 附 则

第五十条 本办法自2000年1月1日起施行。1987年9月29日陕西省第六届人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过的《陕西省土地管理实施办法》同时废止。

附录二 陕西省实施《土地复垦规定》办法

（1991年12月28日陕西省人民政府陕政发第203号发布）

第一条 根据《中华人民共和国土地管理法》和《土地复垦规定》的规定，结合我省实际情况，制定本办法。

第二条 凡在我省行政区域内的全民所有制企事业、集体所有制企业、“三资”企业、军办企业单位和个人（以下简称单位和个人），因从事生产建设活动，对土地造成破坏的，必须执行《土地复垦规定》和本办法。

第三条 下列土地凡能够复垦的，应当采取积极的整治措施，加以恢复利用：

- （一）因挖土、挖沙、采石、采矿等对地表直接挖损而破坏的土地；
- （二）因地下采掘矿产资源等引起地表塌陷而破坏的土地；
- （三）采矿、冶炼、发电等工矿企业排放废弃物的排土场、尾矿场、矸石堆、灰渣场，以及城镇垃圾场等占压的土地；

(四) 废弃的水利工程和铁路、公路路基，废弃的宅基地、公益事业用地，乡镇企业停办、迁移后的废弃土地；

(五) 工业排放的污染物造成土壤严重污染不能耕种的土地；

(六) 因生产建设造成土地严重沙化、盐渍化、水土流失的土地；

(七) 其他生产建设过程中造成破坏的土地。

第四条 各级人民政府土地管理部门负责本行政区域内土地复垦的统一管理和监督检查。具体职责是：

(一) 宣传贯彻国家有关土地复垦的法律、法规和政策，组织实施《土地复垦规定》和本办法；

(二) 对本行政区域内被破坏土地的数量、种类、分布状况，进行调查、登记；

(三) 会同有关部门编制土地复垦规划和年度计划，报同级计划管理部门综合平衡后监督执行；

(四) 对有复垦任务的建设项目所作复垦设计和复垦计划进行审查并监督执行；

(五) 会同有关行业管理部门制定土地复垦标准，并对复垦后的土地组织检查验收；

(六) 确认需要认定的复垦土地权属，做好地籍管理工作；

(七) 编报土地复垦资金筹集计划，负责土地复垦保证金的管理和使用；

(八) 表彰土地复垦工作先进集体和个人，对不履行复垦义务的单位和个人进行处罚。

第五条 土地复垦实行“谁破坏，谁复垦”的原则。生产建设过程中造成破坏的土地，可以由破坏土地的单位和个人自行组织复垦，也可以委托被破坏土地的一方进行复垦，或者由土地管理部门组织有条件的单位和个人承包复垦。破坏土地的单位和个人自行复垦的，必须提出复垦计划方案，报经当地土地管理部门审查，批准后方可实施。承包给其他单位和个人进行复垦，面积在二万平方米以上（含二万平方米）的，须在县级以上土地管理部门主持下，签订承包协议。面积在二万平方米以下的，以乡（镇）人民政府主持下，签订承包协议，明确承包、发包双方的权利和义务。

第六条 《土地复垦规定》实施前破坏的土地，无法确定责任或者责

任单位的，在所有权不变的情况下，由当地县级土地管理部门依照“谁复垦，谁使用，谁受益”的原则组织实施复垦，并依法确定使用权，颁发土地使用证。

第七条 采取群众集资，利用政府建立的农业发展基金、土地复垦基金等方式筹集资金，组织复垦国有废弃土地的，由县级以上土地管理部门提出筹资计划，经同级人民政府批准后实施。复垦后的土地实行有偿使用。

第八条 有复垦任务的生产建设单位，除国家铁路、公路建设项目外，在申请批准划拨建设用地时，必须按照复垦任务，向县级或县级以上土地管理部门缴纳土地复垦保证金。土地复垦保证金的数额，由县级以上土地管理部门根据复垦土地的面积、工程量、复垦标准要求确定，每平方米最高不得超过1.5元。土地复垦任务完成后，由土地管理部门返还土地复垦保证金本金和利息。建设单位不履行复垦义务，或复垦达不到验收标准的，土地管理部门可以区别情况使用部分或全部土地复垦保证金组织复垦。土地复垦保证金，应专户储存，任何单位和个人不得挪用。土地复垦保证金使用管理办法，由省土地管理部门会同省财政部门另行制定，报省人民政府批准后施行。

第九条 单位和个人对被其破坏的其他单位使用的国有土地或者国家不征用的集体所有土地，除负责土地复垦外，还应向遭受损失的单位支付土地损失补偿费。土地损失补偿费的补偿标准，依照《土地复垦规定》第十四条规定办理。破坏土地上的地面附物，按破坏时的实际价值补偿。

第十条 复垦后的土地需要确定使用权的，必须经县级以上土地管理部门审核，报同级人民政府批准，颁发土地使用证，取得土地使用权，否则视为非法占用。复垦后的土地使用权需要变更或者出让、转让的，必须按照国家有关法律规定向县级以上土地管理部门申请，并办理土地使用权变更登记手续，由县级以上人民政府更换土地证书。

第十一条 集体和个人承包复垦后的土地用于农、林、牧、渔业生产的，依照国家有关规定减免农业税；承包期内土地使用权可以依法继承或转让。复垦后用于生产建设的国有土地，纳税确有困难的，其土地使用税依照国家及本省有关规定向税务部门申请减免。复垦后的集体所有土地，用于非农业生产建设的，优先审批。

第十二条 验收复垦后土地的基本要求：

(一) 农业用地：地表要平整，并要覆盖30~40公分土层，做到上虚下实，便于耕作，利于作物生长；

(二) 林业用地：按照地形，因地制宜，修成台田、反坡梯田等，以利于植树造林；

(三) 其他用地：恢复地面平整，达到地基坚实、无废弃杂物，无裂缝，无塌陷；

(四) 复垦后的土地，不得对周围的生态环境造成威胁和破坏，不得造成水土流失和环境污染。

具体标准由各地、市土地管理部门依据上述基本要求，结合当地实际情况，会同有关行业管理部门制定。

第十三条 以土地作为联营条件，有复垦任务的，必须在联营协议中规定土地复垦的条款，明确联营各方应承担的复垦义务。

第十四条 对不履行或不按照规定要求履行土地复垦义务的单位和个人，由土地管理部门责令限期改正；逾期不改正的，土地管理部门可以依照《土地复垦规定》第二十条规定予以处罚，并可视情节，对直接责任者由其所在单位或者上级机关给予行政处分。农村个人拒不复垦被其破坏的土地的，由乡（镇）人民政府依照《土地复垦规定》第二十条的规定作出处罚决定，并收回土地使用权。

第十五条 当事人对土地管理部门或乡（镇）人民政府处罚决定不服的，可以在接到处罚决定通知书之日起十五日内，向作出处罚决定机关的上一级机关申请复议；对复议决定不服的，可以在接到复议决定通知书之日起十五日内，向人民法院起诉。当事人也可以在收到处罚决定通知书之日起十五日内，直接向人民法院起诉。期满不申请复议也不向人民法院起诉又不履行处罚决定的，由作出处罚决定的机关申请人民法院强制执行。

第十六条 负责土地复垦管理工作的国家工作人员玩忽职守，收受贿赂，贪污、挪用土地复垦专项资金和物资的，由其所在单位或者上级主管机关给予行政处分；情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第十七条 本办法由省土地管理局负责解释。

第十八条 本办法自发布之日起施行。

附录三 陕西省经济技术开发区土地管理规定

(1994年1月10日陕西省第八届人民代表大会常务委员会第四次会议通过,1994年1月10日陕西省第八届人民代表大会常务委员会公告第6号公布,根据2002年3月28日陕西省第九届人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过的《关于修改〈陕西省经济技术开发区土地管理规定〉的决定》修正,2002年3月28日陕西省第九届人民代表大会常务委员会公告第52号公布。)

第一条 为规范开发区土地管理、保障开发区健康发展,根据《中华人民共和国土地管理法》及有关法律、法规,制定本规定。

第二条 经国务院或者省人民政府批准,在本省设立的经济技术开发区、高新技术产业开发区、农业高新技术产业示范区和科技工业园(以下简称开发区)内的土地管理,适用本规定。

第三条 开发区管理委员会根据派出它的人民政府的授权,在符合市、县土地利用总体规划的前提下,按照节约用地的原则,对开发区内的土地实行统一规划、统一征用、统一出让、统一管理,并接受派出它的人民政府的土地行政主管部门和上级土地行政主管部门的监督检查。

第四条 开发区管理委员会根据派出它的人民政府的授权,负责开发区内土地使用权的出让,具体组织建设项目供地。

开发区管理委员会根据派出它的人民政府的授权,依法对开发区内的土地使用权的转让、出租、抵押和参股实施管理。

第五条 使用开发区内的土地必须遵守国家和本省的法律、法规,服从开发区建设总体规划,按照批准的用途使用,不得撂荒、闲置或擅自改变土地用途。

第六条 在土地利用总体规划建设范围内,为实施开发区建设总体规划占用土地的,按照下列规定办理:

(一) 开发区管理委员会按照土地利用年度计划制定农用地转用方案、补充耕地方案、征用土地方案,分批次经有关土地行政主管部门审核后转报省级以上人民政府;

(二) 各有关土地行政主管部门的审核期限不得超过二十五个工作日;

(三) 经批准占用开发区内耕地进行非农建设的, 应当依法组织开垦耕地或者缴纳耕地开垦费。

第七条 土地使用者依法取得的土地使用权, 在使用年限内可以依法转让、出租、参股或者抵押。土地使用权出让、转让、出租、参股或者抵押, 地上建筑物和其他附着物随之出让、转让、出租、参股或者抵押, 但不包括地下资源、埋藏物和市政公用设施。

第八条 开发区土地使用权的出让, 采取拍卖、招标、协议的方式进行。

第九条 出让土地使用权, 由土地管理部门(以下简称出让方)与土地使用者签订土地使用权出让合同。土地使用权出让合同应当载明出让土地的用途、年限、出让金数额、双方的权利和义务及违约责任。

第十条 土地使用者应自出让合同签订之日起十日内向出让方交付不少于出让金总额5%~10%的定金, 自出让合同签订之日起六十日内交付全部土地使用权出让金。支付出让金的, 出让方有权解除合同, 定金不予退还, 并可请求赔偿损失。

出让方未按合同提供土地使用权的, 应退回定金, 土地使用者有权解除合同, 请求赔偿损失。

第十一条 土地使用者必须按照批准的土地用途, 在土地使用合同约定或者划拨批准文件规定动工期限内开发建设; 由于自身原因逾期六个月不能开发建设的, 开发区管理委员会应当通知建设单位拟定闲置土地处置方案。

土地闲置超过一年的, 依照《陕西省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》的有关规定处理。

第十二条 转让、出租或者抵押土地使用权需交清全部出让金。转让土地使用权的, 投入占总投资(不包括地价)20%以上的建设资金方可进行。

第十三条 土地使用权转让, 原出让合同和有关登记文件中所规定的权利和义务随之转移。

土地使用权出租或者抵押期间, 原出让合同和有关登记文件中所规定的土地使用者的权利或义务, 由出租人或者抵押人负责履行。

第十四条 土地使用权转让、抵押或者出租须签订转让合同、抵押合

同或者出租合同。

土地使用权转让合同、抵押合同和租赁合同，不得违反出让合同。

第十五条 通过转让取得的土地使用权的年限，为原出让合同规定的使用年限减去已使用年限后的剩余年限。

抵押年限和租赁年限不得超过原出让合同或者转让合同规定的土地使用年限减去已使用年限后的剩余年限。

第十六条 土地使用权抵押合同或出租合同存续期间，土地使用权不得再次抵押或出租。

第十七条 土地使用权抵押人到期未能履行债务或在抵押合同期间解散破产的，抵押权人有权依照国家法律、法规和抵押合同处分抵押物。

第十八条 因出让、转让土地使用权或处分抵押物获得土地使用权的，应到土地管理部门办理土地使用权的过户登记，领取或者更换土地使用证。

第十九条 土地使用者需改变土地使用用途的，须征得出让方同意，经土地管理部门和城市规划部门批准，重新签订土地使用权出让合同，调整土地使用权出让金，到土地管理部门办理登记。

第二十条 土地使用者转让土地使用权发生增值的，转让人应缴纳土地增值税。

第二十一条 出让合同期满，开发区管理委员会无偿收回土地使用权及地上建筑物、附着物，注销土地使用证。

第二十二条 出让合同期满，土地使用者需要延长土地使用年限的，应在出让期满六个月前向开发区管理委员会提出申请，经批准后，续签土地使用权出让合同并重新支付出让金。

第二十三条 国家级开发区管理委员会受派出它的人民政府委托，承办开发区内的土地权属登记和发证工作。

第二十四条 开发区内的土地纠纷，由核发土地使用权证的人民政府依据有关法律、法规的规定处理。

第二十五条 开发区管理委员会和有关行政主管部门的工作人员，在土地管理工作中违反国家有关法律、法规和本规定，滥用职权、玩忽职守，侵害当事人合法权益的，应当依法给予行政处分；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。

第二十六条 本规定对外商投资企业的规定，适用于外国企业在开发区的常驻代表机构和香港、澳门、台湾的投资者或者华侨在开发区投资举办的企业、常驻代表机构。

第二十七条 本规定自公布之日起施行。

附录四 陕西省国有土地使用权出让和转让管理办法

(1994年6月27日陕西省第八届人民代表大会常务委员会第七次会议通过，1994年6月27日陕西省第八届人民代表大会常务委员会公告第14号公布，根据1998年10月23日陕西省第九届人民代表大会常务委员会第五次会议《关于修改〈陕西省国有土地使用权出让和转让的办法〉的决定》修改。)

第一章 总 则

第一条 为了加强国有土地资产管理，维护土地市场秩序，促进经济建设和社会发展，根据《中华人民共和国土地管理法》、《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》的规定，结合本省实际，制定本办法。

第二条 本省行政区域内的国有土地使用权（以下简称土地使用权），依照本办法实行出让、转让、出租、抵押制度。但地下资源、埋藏物和市政公用设施除外。农业、林业、水利系统的国有土地使用权出让用于非农业建设项目的，必须遵守相关的法律、法规。

第三条 公民、法人、其他组织和外商、外资企业，均可依照国家法律、法规和本办法取得土地使用权，其合法权益受法律保护。土地使用者开发、利用、经营土地的活动，必须遵守国家法律、法规，符合土地利用总体规划和城市规划，不得损害社会公共利益。

第四条 县级以上人民政府对土地使用权的出让实行统一规划、统一出让、统一管理。

第五条 土地使用权出让、转让、出租、抵押、终止及有关的地上建筑物、其他附着物的登记，由市、县土地管理、房产管理部门按照职责分

工和本办法规定分别办理。县级以上人民政府土地管理部门依法对土地使用权的转让、出租、抵押、终止进行监督检查。

第六条 土地使用权的出让、转让、出租、抵押均应签订书面合同。出让合同由市、县人民政府土地管理部门（以下简称出让方）与土地使用权受让方签订；转让、出租、抵押合同由当事人双方签订。

第二章 土地使用权出让

第七条 土地使用权的出让应编制年度计划，并纳入当年建设用地计划控制指标，经同级人民政府审核，报省人民政府批准。

第八条 土地使用权出让方案，由市、县土地管理部门根据土地使用权出让计划，会同城市规划、建设、房产管理等部门拟定，依照法律法规规定的审批权限，报经县级以上人民政府批准后，由所在市、县土地管理部门实施。土地使用权出让方案应包括出让地块的面积、位置、界址、用途、出让年限、建设规划要求、出让底价、出让方式等内容。

第九条 土地使用权出让最高年限按照下列用途确定：

- （一）普通标准住宅用地70年；
- （二）工业用地50年；
- （三）教育、科技、文化、卫生、体育用地50年；
- （四）商业、旅游、娱乐和别墅用地40年；
- （五）综合用地或者其他用地50年。

第十条 政府出让土地的底价，按照基准地价、市场行情、地块用途、土地收益、地块的区位、地块的大小形状、国家和本省制定的产业政策、土地使用年限和其他因素评估。出让底价在出让前不得公开。土地使用权出让的基准地价，由市、县土地管理部门按不同的土地级别和用途，会同有关部门评估和测算，经同级人民政府审核，报上一级人民政府批准后公布。地价评估办法由省人民政府另行制定。基准地价可根据当地社会经济的发展和市场变化情况定期修订。

第十一条 土地使用权出让，可依据不同情况，分别采取拍卖、招标的方式进行，也可以采用协议的方式进行。商业、金融、娱乐、旅游、服务、房地产开发等经营性的用地，应当采取拍卖、招标的方式出让。采用

协议方式出让的，除国家另有规定的外，出让价格不得低于出让底价。

第十二条 拍卖出让土地使用权程序：

（一）出让方发布土地使用权拍卖公告；

（二）竞买者在公开拍卖日五日之前，持身份证件，授权委托书和其他法定文件到指定地点报名登记并交付保证金，领取竞买牌号；

（三）出让方按公告规定的时间、地点，组织公开拍卖，以应价高者为取得该宗土地使用权的受让方，并现场签订出让合同，交付不低于出让金总额5%的定金；

（四）受让方从土地使用权出让合同签订之日起六十日内，交付全部出让金，办理土地使用权登记手续，领取《国有土地使用证》。受让方在签订拍卖出让合同时，不能当即交付定金的，视为违约，保证金不予退还，并应赔偿拍卖活动支出的全部费用和该宗土地三个月以内再行拍卖所得出让金低于前次拍卖的差额部分。竞买者最高应价低于拍卖底价的，拍卖主持人有权中止拍卖。

第十三条 招标出让土地使用权程序：

（一）出让方发布土地使用权招标出让公告或通告书；

（二）投标者在规定时限内，持身份证件、授权委托书和其他法定文件到出让方领取招标文件、交付投标保证金；

（三）投标者按照招标文件的规定制作标书，在规定的时限内密封投入指定的标箱或者送达指定的地点；

（四）出让方会同有关部门及聘请的专家和专业人员组成评标小组，根据招标文件规定，主持开标、验标、评标和决标工作，确定中标者，签发决标书；

（五）受让方接到中标通知书十五日内，持决标书与出让方签订土地使用权出让合同，六十日内按合同约定交付出让金，办理土地使用权登记手续，领取《国有土地使用证》。受让方在规定的时限内不签订出让合同的，视为放弃中标权，所交付投标保证金不予退还。评估小组认为所有设计方案不符合要求或全部标价低于出让底价的，有权废标。

第十四条 协议出让土地使用权程序：

（一）用地人持申请用地报告和建设项目批准文件、建设用地规划许可证以及资信证明，向出让方提出申请；

(二) 出让方在接到申请之日起十五日内就协商事项书面通知申请人, 并提供拟出让地块的有关资料;

(三) 经协商达成协议, 出让方与受让方签订土地使用权出让合同, 受让方交付不低于出让金总额5%的定金, 六十日内按合同约定支付全部出让金, 办理土地使用权登记手续, 领取《国有土地使用证》。

第十五条 出让成交后, 保证金和定金可抵充出让金。竞买未成或未中标者所交保证金, 出让方应在决标或拍卖之日后七日内原数退还。

第十六条 受让方因故不能按期交付出让金的, 经出让方同意可以延期交付。但延长期不得超过三个月。延长期内受让方按同期中国人民银行的贷款利率向出让方支付利息。

第十七条 出让合同的一方不按合同约定交付出让金或提供土地使用权的, 另一方有权解除合同, 并有权请求违约赔偿。

第十八条 出让合同签订后, 受让方必须按合同约定的时限、条件和用途开发利用土地。受让方在出让期内, 需要改变出让合同约定的土地用途的, 应当经土地管理部门和城市规划部门审查同意, 并报原批准用地的人民政府批准后, 依照本办法规定重新签订土地使用权出让合同, 调整土地使用权出让金并办理登记手续。受让方超过出让合同约定的动工开发日期满一年未动工开发的, 县级以上土地管理部门可以征收相当于土地使用权出让金总额20%以下的土地闲置费; 连续两年未动工开发的, 依法无偿收回其土地使用权。

第十九条 土地使用权出让合同约定的使用年限届满, 土地使用者需要继续使用土地的, 应当至迟于届满前一年申请续期, 经批准后重新签订出让合同, 交付出让金, 并办理登记手续。不再申请续期或续期申请未获批准的, 出让期届满时其土地使用权终止并由国家无偿收回。根据国家利益和社会公共利益的需要, 土地使用权可以依照法律程序提前收回, 但应根据土地使用者使用土地的实际年限和开发土地的实际情况给予相应的补偿。

第三章 土地使用权转让、出租、抵押

第二十条 通过出让取得的土地使用权具备下列(一)、(二)、(三)、(四)项条件的可以转让(包括出售、交换、赠与); 具备下列

(一)、(二)、(三)项条件的可以出租、抵押。

(一) 持有县级以上人民政府颁发的《国有土地使用证》，有地上建筑物、其他附着物的，还应有相应的权属证书；

(二) 已按出让合同约定的条件和期限完成了开发建设项目总投资额（不包括出让金）或建筑总面积的20%以上；属成片开发经营的土地，形成了建设用地必备的基础设施和其他条件；

(三) 符合法律法规的规定和土地使用权出让合同的约定；

(四) 享受减免地价的用地，经土地管理部门批准，并补足了出让金。

第二十一条 土地使用权转让、出租、抵押时，其地上建筑物和其他附着物所有权随之转让、出租、抵押；地上建筑物和其他附着物所有权转让、出租、抵押时，其使用范围内的土地使用权随之转让、出租、抵押。地上建筑物和其他附着物作为动产转让、出租、抵押的除外。土地使用权转让时，土地使用权出让合同和登记文件中所载明的权利、义务也随之转移。土地使用权出租、抵押后，出租人或抵押人必须继续履行土地使用权出让合同约定的义务。土地使用权抵押时，必须先经有法定评估资格的地价评估机构评估地价，并报县级以上土地管理部门确认后，方可签订抵押合同。土地使用权抵押金额不得超过评估地价的65%。依照本办法第十二条、第十三条规定程序取得的土地使用权除外。享受减免地价的，抵押金额不得超过已交出让金总数。同一宗土地使用权不得重复抵押。

第二十二条 土地使用权转让、出租年限，不得超过土地使用权出让合同约定的使用年限内的剩余年限；土地使用权抵押年限，必须少于土地使用权出让合同约定的使用年限内的剩余年限。

第二十三条 土地使用权转让、出租、抵押时，应按下列规定办理登记手续：

(一) 土地使用权转让时，双方应在签订转让合同之日起二十日内，持原出让合同、转让合同、《国有土地使用证》、缴纳土地增值税凭证，向当地市、县土地管理部门申请办理变更登记，更换《国有土地使用证》；

(二) 出租土地使用权的，出租人、承租人双方应当租赁合同签订之

日起二十日内到土地所在地的市、县土地管理部门办理出租登记。出租期满或者解除租赁关系，出租人、承租人双方应当在二十日内到原登记机关办理注销出租登记；

（三）土地使用权抵押，应在签订抵押合同之日起二十日内，由抵押人和抵押权人双方，持《国有土地使用证》、土地使用权出让合同、担保合同或载有抵押条款的经济合同、土地使用权抵押申请书，向所在地的市、县土地管理部门办理抵押登记。地上建筑物、其他附着物所有权随同转让、出租、抵押的，还必须向房产管理部门申请办理权属变更登记。

第二十四条 土地使用权转让价格明显低于市场价格的，市、县人民政府有优先购买权；转让土地使用权增值的，转让方应按照规定缴纳土地增值税。

第二十五条 土地使用权转让、出租后，需要改变土地使用权出让合同约定的土地用途的，依照本办法第十八条的规定办理。

第二十六条 抵押人到期未能清偿债务或者在抵押期间宣告解散、破产的，抵押权人有权依照国家法律、法规的规定和抵押合同的约定处分抵押财产，并依照规定办理过户登记。抵押权因债务清偿或其他原因而灭失的，抵押双方从抵押权终止之日起二十日内到原登记机关办理注销抵押登记。

第四章 划拨土地使用权的转让、出租、抵押

第二十七条 土地使用权划拨，是指经县级以上人民政府依法批准，在土地使用者缴纳补偿、安置等征地费用后将该宗国有土地交付其使用，或者将国有土地使用权无偿交付给土地使用者使用的行为。通过此种方式取得的国有土地使用权，即为划拨土地使用权。

第二十八条 符合下列条件的，经县级以上土地管理部门审查同意，报同级人民政府批准，其划拨土地使用权可以转让、出租、抵押：

- （一）土地使用者为公司、企业、其他经济组织和个人；
- （二）领有国有土地使用证；
- （三）具有合法的地上建筑物、其他附着物产权证明；
- （四）依照本办法第三十条规定补办了出让手续；

(五)符合法律、法规规定的其他条件;未按前款规定办理审批手续的,划拨土地使用权不得转让、出租、抵押。

第二十九条 下列行为属于划拨土地使用权转让:

- (一)出售、交换、赠与划拨土地使用权的;
- (二)以划拨土地使用权入股、投资或合作开发房地产的;
- (三)企业因被兼并土地使用权发生转移的;
- (四)转让地上建筑物、其他附着物连同转让划拨土地使用权的;
- (五)以其他方式转让划拨土地使用权的。

第三十条 划拨土地使用权转让、出租、抵押时,必须办理出让手续,由受让方、划拨土地使用权出租方、抵押方与市、县人民政府土地管理部门签订土地使用权出让合同,补交出让金后,依照本办法第三章规定办理。法律、行政法规另有规定的从其规定。

第三十一条 划拨土地使用权补交出让金,应当区别土地的不同用途,按宗地当地评估地价的一定比例收取,最低不得低于评估地价的40%。

第五章 法律责任

第三十二条 违反本办法规定,擅自转让、出租、抵押划拨土地使用权的,由县级以上土地管理部门没收非法所得。并可处以非法所得50%以下的罚款。

第三十三条 违反本办法规定,擅自改变土地用途的,由县级以上土地管理部门责令限期补办批准手续,重新签订出让合同,并可处以土地使用权价款5%以上10%以下的罚款;在规定期限内拒不补办批准手续或经审查不允许改变土地用途的,无偿收回土地使用权,没收在土地上的投资。

第三十四条 违反本办法规定转让、出租、抵押土地使用权的,其转让、出租、抵押行为无效,由县级以上土地管理部门没收非法所得,并可处非法所得50%以下的罚款。

第三十五条 违反本办法规定转让、出租、抵押土地使用权或地上建筑物、其他附着物不履行登记手续的,分别由县级以上土地管理部门、房产管理部门责令限期补办登记手续,并可处以土地使用权价款或房屋价款1%以上5%以下的罚款。

第三十六条 违反本办法规定，非法转让、倒卖土地使用权，非法批准占用土地或者非法低价出让国有土地使用权情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任，对未构成犯罪的负有直接责任的国家工作人员，依法给予行政处分。

第三十七条 当事人对行政处罚决定不服的，可以在接到处罚决定通知书之日起十五日内，向作出处罚决定机关的上一级机关申请复议；对复议决定不服的，可以在接到复议决定通知书之日起十五日内向人民法院起诉，也可以直接向人民法院起诉。逾期不申请复议、不起诉又不履行行政处罚决定的，由作出处罚决定的机关申请人民法院强制执行。

第三十八条 土地、房产管理部门工作人员在土地使用权、房屋所有权出让、转让、出租、抵押活动中，贪污受贿、徇私舞弊、敲诈勒索、挪用、截留出让金的，由所在单位或上级机关按有关规定追究行政责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六章 附 则

第三十九条 依照本办法规定应收取的土地使用权出让金，统一由市、县人民政府土地管理部门收缴，全部上交财政，主要用于城市建设和土地开发。

第四十条 本办法施行中的具体应用问题，由省人民政府负责解释。

第四十一条 本办法自公布之日起施行。

附录五 陕西省人民政府关于深化土地使用 制度改革加强土地管理的决定

(陕政发[1995]93号 一九九五年十一月二十一日)

土地是国家和社会最大的资产和宝贵的资源，合理开发利用和有效保护土地是关系全局的大事。为了进一步深化土地使用制度改革，充分发挥土地资产效益，促进土地资源的合理配置，特作如下决定：

一、深化土地使用制度改革是经济发展的迫切需要

在计划经济体制下，人们把土地仅仅看作是一种资源，没有认识到它

还是一种资产，只认识到它的使用价值，否认了它的交换价值，使土地使用处在无偿、无限期、无流动的状态，不仅造成国有资产的严重流失，而且直接影响并削弱了国家利用土地调控市场经济运作的重要手段。经验一再表明，搞活土地使用制度，不仅能为国家聚集巨额财富，而且可以为市场体系的建立和市场机制的发育形成产生巨大的推动作用。我们必须清醒认识土地使用制度改革在整个经济体制改革中的重要地位，坚持把这一改革认真扎实地进行下去。

土地使用制度改革的指导思想是：认真贯彻落实党的十四届三中、四中和五中全会精神，坚持“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策，坚持土地、城乡地政统一管理，坚持土地资源与资产管理并重，坚持建立土地市场、加强宏观调控，坚持“节流”与“开源”并举的原则，通过改革无偿、无限期、无流动的土地使用制度，建立有偿、有限期、有流动的新的土地使用制度，达到科学合理配置土地资源，显化土地资产效益，充分体现土地这一要素的作用，增强国家运用土地供应宏观调控国民经济的能力，促进社会主义市场经济体制的尽快建立和完善，为经济发展服务。

土地使用制度改革的目标是要建立公开、公正、公平、规范有序，与社会主义市场经济体制相适应的土地市场体系。具体内容是：第一，建立有效的资源配置体系，在国家宏观调控下，通过市场优化配置土地资源；第二，建立正常的价格体系，确立土地使用权价格的市场形成机制；第三，建立健全的法律体系，使市场行为规范有序；第四，建立合理的收益分配体系，体现明晰的产权关系和利用租、税、费有效进行调节；第五，建立完善的中介服务体系，促进土地市场的发展。

二、认真贯彻土地基本国策

人口多、人均耕地少、耕地后备资源不足是我国的基本国情、省情。贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策不仅是深化土地使用制度改革的需要，也是促进我省经济发展的基本保障。要教育干部群众进一步增强土地国策观念和土地忧患意识，坚决克服短期行为和急功近利思想，坚持“一要吃饭，二是建设”的方针，坚持土地资源与资产管理并重、耕地保护与开发并重，正确处理发展经济与保护耕地的关系，切实做到珍惜土地，保护耕地。抓紧编制土地利用总体规划。在今后

两年内全面完成地、县、乡三级土地利用总体规划编制任务。做好建设用地年度计划管理，使建设用地、土地出让和土地开发与市场需要相衔接。在制定年度用地计划时，要把小城镇和开发区建设、乡镇企业用地、房地产开发用地纳入计划全盘，严格按计划供应土地。认真贯彻国务院发布的《基本农田保护条例》，务必在明年内完成全省基本农田保护区划定工作。充分挖掘潜力，采取切实有效的措施，保证完成每年10万亩土地复垦开发任务。严格控制城市建设规模，控制各类建房占地。不准搞土地预征。各类开发区都要依法用地。对已批准划入开发区范围的耕地，开工前应交农民继续耕种，不得荒废闲置。为了保证土地基本国策的有效贯彻，必须坚持依法管理土地，强化执法手段，加强城乡土地监察。要不定期地开展土地执法检查，重点解决有法不依、执法不严、违法不究的问题。一要对用地审批情况进行检查，坚决制止下放用地审批权、越权批地、未批先用、批少占多等违法行为。二要清理开发区和房地产业用地，对长期占而不用造成土地撂荒及无资金、项目占用土地两年以上未进行开发的，依法收回土地使用权。三要继续清理整顿划拨土地使用权自发交易市场，把划拨土地使用权的转让、出租、抵押纳入依法运行的轨道。四要对城乡结合部、公路两旁乱占滥用土地的依法进行清理。今年的土地执法大检查工作已经展开，各地要加强领导，组织有关部门积极配合，全力抓好实施工作。通过检查，集中查处一批土地违法案件，建立依法用地、节约用地、合理用地的良好秩序。

三、进一步扩大土地有偿使用范围

今后凡新增建设用地，除国家机关、军事及城市基础设施、公益事业用地、国家重点扶持的能源、交通、水利等项目和法律规定可以批准划拨使用土地的以外，其他用地一律通过出让方式提供。同时，要加大拍卖、招标的比例，尽量减少协议出让。对商业、旅游、娱乐、豪华住宅建设用地，凡有竞价受让的，必须采取拍卖、招标出让方式。对以划拨方式提供的土地使用权，也要进行评估、登记，显化土地资产总量。

要将原行政划拨土地使用权纳入有偿使用轨道。凡是转让、出租、抵押划拨土地使用权或改变用途的，都应按法律规定办理有关手续，补交出让金或租金。旧城改造中使用划拨土地使用权，用于房地产开发的，要明确界定土地权属，评估地价，通过出让方式提供给开发者。经营性企业或

单位使用划拨土地的，虽未转让、出租、抵押土地使用权，也要采取征收土地使用税或“三资”企业场地使用费的办法，收取国家应得的地租，并逐步提高标准，使各类用途的经营性用地负担大体平衡，鼓励其走出让轨道。要严格土地税费的征收工作，实现国有土地资产保值增值。

要加强企业产权制度改革中土地资产的管理。企业改制或产权变动涉及划拨土地使用权的，要依法进行产权界定、土地登记和地价评估，并区分不同情况，采取不同方式处置和显化企业土地资产。对破产的国有企业，政府可将原划拨的土地使用权收回出让，所得收入优先用于分流安置职工。

四、加强宏观调控，规范土地市场

坚持实行土地和城乡地籍、地政集中统一管理，坚持政府“一支笔”审批和土地管理部门一家办理的制度，把土地管理和土地使用制度改革纳入经济宏观决策之中。要由政府从土地供应总量、供应渠道、出让价格、土地用途和权属登记等方面对土地一级市场进行垄断。积极推行建设用地统一规划、统一征用、统一开发、统一出让、统一管理的“五统一”管理模式。坚持用地和管地分开的原则，做到由土地管理部门代表政府管理。目前仍然由用地部门管地的地方要立即予以纠正。要建立健全完善的土地市场体系，通过法律的、行政的、经济的手段，加强对土地市场的调控和管理。一要严格土地使用权出让合同管理，未按合同约定的用途和条件开发、使用的，不得转让、出租、抵押。二要健全土地登记制度。出让、转让、出租、抵押土地使用权时，当事人必须依法办理登记手续。未经登记的，其土地权属不受法律保护。土地管理部门要通过土地登记，对土地交易行为依法进行审核、监督，防止违法交易，确保土地税费的收取。三要建立基准地价标定、地价评估、公布制度和房地产成交价格申报制度。各级政府要尽快组织完成城镇国有土地基准地价评估和宗地标定地价修正系数的制定工作，并经同级人民政府确认，报上一级人民政府批准后，由市、县人民政府公布。要加强对出让、转让、出租、抵押土地使用权的地价评估和管理。当前特别要注意规范土地使用权出让行为，纠正出让地价过低、出让年限过长的问题。四要加强土地市场中介服务组织的建设。土地估价、咨询、经纪等中介服务组织，一经建立就要依据市场规则，建立自律机制，接受政府有关部门的管理和监督。土地估价机构，必须取得资

格认证，才能承担土地估价业务。土地估价结果，要报土地管理部门确认。

五、加强对集体土地的管理

管理农村集体土地，要围绕保护耕地、稳定耕地面积、实现小康目标，充分体现集体土地使用权和所有权分离的原则进行。一要严格控制农业内部的非农用地。对村民宅基地和乡镇企业用地要按照节约和合理用地、保护耕地的原则，从计划、审批、使用等环节上严格把关，从严管理，积极引导非农业用地相对集中，连片发展，加快农村城市化进程。严禁超标准占用宅基地。对未批先占、批少占多、不按规划乱占滥建等违法行为要依法查处。二要加强农业内部产业结构调整用地的管理。根据各地经济和自然条件，要在稳定粮食播种面积，保证人民群众“米袋子”、“菜篮子”用地的前提下，科学合理确定种植业内部结构和各类经济作物的用地。不准占用粮田栽果树、挖鱼塘，坚决防止和纠正片面追求经济效益大量挤占粮田的行为。三要促进集体土地使用权在保证农业用地和集体土地所有权不变的前提下合理流动。允许农户在承包期内将土地使用权依法转让、出租、抵押给个人、集体或其他经济组织，鼓励用土地使用权入股经营。四要加强集体非农用地流转的管理。集体土地未经征用不得进入市场，不得进行房地产开发。城市规划区内集体土地使用权转让、出租、联营入股用于非农业建设的要依法征为国有；城市规划区外的集体土地使用权，转让给本集体经济组织以外的单位和个人用于非农业建设的，土地也要依法征为国有；城市规划区外集体土地联营、入股用于非农业建设的，必须报经县级以上人民政府批准，可不改变集体土地所有权。农村集体经济组织以集体土地使用权作价入股的，集体土地股份不得转让。因企业兼并、破产导致土地使用权转移到本集体经济组织以外单位和个人的，必须办理土地使用权变更手续，将土地所有权转为国有。五要有计划地组织拍卖集体荒地使用权。要加强规划，明晰产权，实行合同管理，保证拍卖的荒地用于农业经济开发，促进小流域治理。拍卖集体荒地要明确权利、义务，做到科学利用土地，保持生态平衡，不能借拍卖之名，变相乱占滥用土地，造成农村土地管理失控。

六、加强土地管理机构 and 队伍建设

各级政府要十分关心和支持土地管理部门的工作，理顺关系，明确职

能，健全机构，充实人员，不断加强其机构和队伍建设，保持土地管理工作的连续性和稳定性，以适应改革开放和经济发展的需要。

从贯彻土地基本国策，加强土地和城乡地籍、地政统一管理，深化土地使用制度改革的实际需要出发，地区一级机构改革时未保留土地管理局的，应设立土地管理局。县土地管理局已撤并的，可改设为政府的土地管理办公室。机构改革方案尚未批准，或虽已决定撤并土地管理机构，但尚未宣布实施的县，都要保留土地管理局。乡一级应按地域划分，设置由县土地管理局派出的土地管理所，与乡政府脱钩。城市的区，可设市土地管理局的直属分局。要坚持用地与管地分开的原则，把城市的房地局改为房管局。

各级人民政府和土地管理部门要抓住机遇，勇于探索，积极推进土地使用制度改革，切实加强土地资源管理，为建立社会主义市场经济体制作出贡献。

附录六 陕西省实施《村庄和集镇规划建设管理条例》办法

（陕西省人民政府令第27号 一九九五年十二月二十六日）

第一章 总 则

第一条 为了加强村庄、集镇的规划建设管理，改善村庄和集镇的生产、生活环境，促进农村经济和社会发展，根据国务院颁发的《村庄和集镇规划建设管理条例》（以下简称《条例》），结合本省实际，制定本办法。

第二条 本省境内的村庄和集镇，都应当制定和实施规划。制定和实施村庄、集镇规划，及在村庄、集镇规划区内进行建设的单位和个人，都必须遵守《条例》和本办法。

第三条 村庄和集镇建设逐步实行综合开发、配套建设和以组织村（居）民集资统建的形式进行。

第四条 省人民政府建设行政主管部门主管全省的村庄、集镇规划建设管理工作。市、县（区）人民政府和地区行政公署建设行政主管部门主管本辖区内的村庄、集镇规划建设管理工作。乡级人民政府负责本乡

(镇)行政区域的村庄、集镇规划建设管理工作。

第五条 建设行政主管部门在村庄、集镇规划建设管理工作中的主要职责是：

- (一) 贯彻执行国家和省有关村庄和集镇建设的法律、法规、规章，组织查处违法行为；
- (二) 指导、推动村庄和集镇规划的制定与实施；
- (三) 负责村庄、集镇建设项目选址定点审批工作，核发建设项目选址意见书；
- (四) 负责村庄、集镇建设用地的规划管理，核发建设项目建设许可证；
- (五) 负责村庄、集镇建设勘测设计、建筑施工和房屋产权产籍的管理。省政府建设行政主管部门负责组织编制村庄、集镇建设的中长期发展规划、年度计划及统计工作，并对村庄、集镇规划设计单位专项工程设计资质进行审定；
- (六) 负责建立健全村庄、集镇规划与建设的档案管理制度。

第六条 乡级人民政府在村庄、集镇规划建设管理方面的主要职责是：

- (一) 按所辖范围检查、督促村庄和集镇规划建设管理工作，依法处理违章建筑；
- (二) 具体组织所辖村庄和集镇规划的编制、审核、报批和实施；
- (三) 办理乡镇建设单位和个人在本辖区进行建设的申请、审查工作；
- (四) 负责本辖区乡镇及个人进行建设开工的定点放线和施工质量监督工作。

第二章 村庄和集镇规划的编制

第七条 村庄和集镇规划布局 and 空间安排要因地制宜、灵活多样，突出地方特色和民族特点。

第八条 编制村庄、集镇规划，一般分为村庄、集镇总体规划和村庄、集镇建设规划两个阶段进行。总体规划期限一般为10年。建设规划期限应与总体规划期限相同，近期建设规划应为5年。

第九条 编制村庄、集镇规划，应当具备勘测、地质、自然资源、历史、现状及有关的社会经济等基础资料。有关部门应当提供规划资料。村庄、集镇规划的内容、深度和要求、质量标准和定额指标应符合有关技术规定。

第三章 村庄和集镇建设规划的实施

第十条 在村庄、集镇规划区内新建、改建、扩建住宅、公共建筑、生产建筑、基础设施，必须符合村庄、集镇规划。

第十一条 村庄、集镇规划区内各项建设用地，必须依法办理用地，手续不得以建设规划代替用地审批手续。

第十二条 农村村民在村庄、集镇规划区内修建住宅，按照下列程序办理审批手续：

（一）向村集体经济组织或村民委员会提出建房申请，经村民会议讨论通过后，向乡级人民政府提出选址定点申请；

（二）使用原有宅基地、村内空闲地和其他非耕地的，由乡级人民政府发给选址意见书并划拨用地。使用耕地的，由县级人民政府建设行政主管部门委托乡（镇）人民政府，发给选址意见书；申请人持选址意见书向县级人民政府土地管理部门提出申请，依法办理建设用地审批手续；乡（镇）人民政府也可到县土地管理部门统一办理；

（三）开工前，须持选址意见书和建设用地批准文件，向乡级人民政府提出开工申请。由乡级人民政府对设计、施工条件进行审核后，发给建设许可证，并在现场定点放线后，方可开工。

第十三条 单位和个人兴建乡（镇）村企业，按照下列程序办理审批手续：

（一）持县级以上地方人民政府批准的设计任务书或其他批准文件，向县级人民政府建设行政主管部门申请选址定点。经审查批准，发给选址意见书；

（二）建设单位或个人持选址意见书，向县级人民政府土地管理部门提出申请，依法办理建设用地审批手续；

（三）建设单位或者个人持选址意见书和用地批准文件，经土地管理

部门划拨土地后，向县级以上人民政府建设行政主管部门提出开工申请，经批准发给建设许可证后，方可开工。

第十四条 乡（镇）村公共设施、公益事业的建设，按下列程序办理审批手续：

（一）建设单位提出申请，经乡级人民政府审核后，报县级人民政府建设行政主管部门审批，发给选址意见书；

（二）建设单位持选址意见书向县级人民政府土地管理部门提出申请，依法办理建设用地审批手续；

（三）建设单位持选址意见书和用地批准文件，经土地管理部门划拨土地，向县级以上人民政府建设行政主管部门提出开工申请，经审查批准发给建设许可证，由乡级人民政府按照批准的地址和范围在现场定点放线后，方可开工。

第十五条 选址意见书和建设许可证的内容，不得擅自变更，严禁买卖和转让。确需变更的，必须经过核发单位审查同意，并办理变更手续。建设单位或个人在取得选址意见书后，一年内未办完用地手续，或取得建设许可证一年内未开工，又未办理延期手续的，选址意见书和建设许可证自行失效。

第十六条 建设行政主管部门、乡人民政府从收到建设单位或个人申请办理选址意见书和建设许可证之日起20日内必须给予批复。

第十七条 村庄、集镇规划区内的临时建设和临时用地，不得影响村庄、集镇规划的实施。严禁在临时使用的土地上建设永久性建筑物、构筑物和其他设施。临时建设须经乡级人民政府审查批准，发给临时建设许可证。临时用地，须经乡级人民政府审查同意，发给临时选址意见书，并向批准建设用地部门申请临时用地。

第四章 村庄和集镇建设的设计、施工管理

第十八条 在村庄、集镇规划区内，凡建筑跨度、跨径超过9米，高度超过6米、建筑面积超过500平方米的乡（镇）村企业、乡（镇）村公共设施和公益事业的建筑工程，以及二层（含二层）以上的住宅，必须由取得相应的设计、施工资质证书的设计、施工单位进行设计、施工。也可以选

用县级以上建设行政主管部门推行的通用设计图。

第十九条 村庄、集镇规划区内建筑工程施工单位，必须具有相应施工资质等级证书，到工程所在地的乡级人民政府办理审查登记手续，并按照规定的经营范围承担施工任务，接受施工质量的监督、检查。在村庄、集镇规划区内从事建筑施工的个体工匠，除承担房屋修缮外，必须持县级以上人民政府建设行政主管部门核发的资质证书，方可从事本办法第十八条规定标准以下的建筑施工任务。

第二十条 建设工程竣工后，施工单位或个人应及时拆除各种临时工棚，清理平整施工现场。

第五章 公共设施管理

第二十一条 在村庄、集镇规划区范围内进行建设的单位，应当缴纳村庄、集镇基础设施配套费，用于村庄、集镇配套设施建设。收费标准和办法由省建设行政主管部门会同省级有关部门制定，报省人民政府批准。

第二十二条 建设行政主管部门、乡人民政府应当加强对村庄、集镇的公共设施管理，任何单位和个人不得破坏公共设施。

第二十三条 村庄和集镇建设必须符合环境保护的要求。村庄应当搞好路旁、水旁、宅旁、公共建筑物旁的绿化，集镇应当达到规划要求的绿化标准。

第六章 奖励与处罚

第二十四条 凡执行《条例》和本办法成绩显著，同违法行为斗争表现突出的单位和个人，由各级人民政府或者建设行政主管部门给予表彰、奖励。

第二十五条 在村庄、集镇规划区内，未按规划审批程序批准或违反规划的规定进行建设，造成村、镇地下管网受损、阻碍道路交通、改变规划功能的，由县级人民政府建设行政主管部门责令停止建设，赔偿损失。限期拆除或没收违法建筑物、构筑物和其他设施。影响村庄、集镇规划，尚可采取改正措施的，责令限期改正，逾期不改正者，可按建筑面积每平

方米处处以5~10元的罚款。农村居民未经批准或违反规划规定建住宅的，乡级人民政府可以依照前款规定处罚。

第二十六条 村庄、集镇规划区内进行建筑工程设计、施工的单位或个人，有下列行为之一的，由县级人民政府建设行政主管部门责令其停止设计或施工，限期改正，并可处以2 000元以上5 000元以下的罚款。

(一) 未取得设计资质证书，或超出设计资质证书规定的规模和业务范围，承担设计任务的。

(二) 未取得施工资质等级证书或未按规定的经营范围，承担施工任务的。

(三) 不按有关技术规定施工或使用不符合工程质量要求的建筑材料和建筑构件的。

(四) 未按设计图纸施工或擅自修改设计图纸的。

(五) 擅自出卖、转让设计、施工资质证书的，除罚款外并由原发证机关吊销其资质证书。

第二十七条 建设单位或个人有下列行为之一的，由乡级人民政府责令其停止施工，并处以500元以上1 000元以下的罚款；造成损失的，责令予以赔偿：

(一) 损坏村庄、集镇的房屋、公共设施的；

(二) 工程竣工后，逾期不清理施工现场的；

(三) 乱堆粪便、垃圾、柴草，破坏村容镇貌和环境卫生的。

第二十八条 擅自在村庄、集镇规划区内的街道、广场、市场和车站等场所修建临时建筑物、构筑物和其他设施的，由乡级人民政府责令限期拆除，逾期不拆除者，可强行拆除，并可处以1 000元以上2 000元以下的罚款。

第二十九条 建设行政主管部门及乡人民政府执行处罚时应出示《陕西省收缴罚没财物许可证》，并出具省财政厅统一印制的罚没财物收据。罚没财物一律上缴财政，不得截留。

第三十条 村庄、集镇规划建设管理人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊、收受贿赂的，由所在单位或上级主管部门给予行政处分；给当事人造成经济损失的，依法赔偿、构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十一条 凡违反《条例》和本办法，构成违反治安管理行为的，

由公安机关依照《治安管理处罚条例》的规定处罚；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。

第七章 附 则

第三十二条 未设镇建制的国有农场场部、国有林场场部及其基层居民点的规划建设管理，分别由国有农场、国有林场主管部门负责，参照本办法执行。

第三十三条 县以上国家建设项目征用集体所有的土地进行建设的，按照国家和省有关法律、法规执行。

第三十四条 本办法由省建设行政主管部门负责解释。

第三十五条 本办法自发布之日起施行。

附录七 关于印发《陕西省国有企业土地资产管理暂定》的通知

（2000年3月29日 陕西省土地管理局、陕西省财政厅发35号）

各地、市、县（区）土地管理局、财政局：

现将《陕西省国有企业土地资产管理暂行规定》印发你们，请结合本地实际贯彻执行。执行中遇到新的问题，请及时报告。

陕西省国有企业土地资产管理暂行规定

第一条 为了认真贯彻《中共陕西省委关于贯彻〈中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定〉的实施意见》精神，扶持国有企业走出困境，加速现代企业制度建立，促进国有经济布局战略调整和国有企业战略性改组，根据《土地管理法》有关法律法规，结合我省实际制定本规定。

第二条 凡在我省行政区域内的国有企业（以下简称企业），按照经济布局战略调整的要求，进行改革、改制、改组、改造，引起国有划拨土地使用权转移和改变土地用途的，必须遵守本规定。

第三条 企业在改革、改制、改组、改造中对土地资产管理必须坚持明晰产权、显化资产、区分类型、合理处置、规范管理、促进发展的原则。

第四条 企业可自主选择土地资产处置方式，鼓励以货币、资本、股本等多种形态综合实现土地资产价值。处置的方式有：出让、租赁、作价出资（入股）、授权经营、保留划拨土地使用权。

第五条 企业土地资产按照原企业隶属关系实行分级管理。中央和省属企业、改建或组建股份制企业、在省工商行政管理局注册登记的有限责任公司和集团公司，其土地估价结果经县或市人民政府土地管理部门初审后，报省土地行政主管部门确认。土地资产处置方案，由企业拟定，直接报省土地行政主管部门审批。市（地区）、县（市）属企业，其地价评估结果和土地资产处置方案分别由市（地区）、县（市）土地管理部门确认审批。

第六条 处置的土地资产必须做到：权属明确，四至无争议，无他项权利设定，并依法进行登记领有《国有土地使用证》。尚未登记的，企业应向土地所在地的土地管理部门申请土地权属审核，取得土地管理部门出具的土地权属证明。

第七条 处置的土地资产必须经过具有土地评估资质的评估机构评估。要根据改革的目的，选择评估机构的等级。上市股份公司或需要上报国土资源部确认地价的企业，必须选择具有A级土地估价资格的评估机构，其他的应选择具有A级或B级土地估价资格的评估机构。

第八条 县级以上人民政府土地管理部门依法按下列程序对企业土地资产进行处置和实施管理：

- （一）办理地价评估结果确认手续；
- （二）审批企业拟定的土地资产处置方案；
- （三）根据处置方案批复办理土地使用权变更登记手续；
- （四）建立国有企业改革土地资产处置情况及相关资料档案管理制度，作好统计汇总并按年度报省级人民政府土地管理部门。

第九条 企业持《国有土地使用证》原件或由发放《国有土地使用证》的土地行政主管部门出具的权属证明和《国有土地使用证》复印件，并附《土地估价报告》及有关资料，按本规定第五条的权限办理土地估价结果确认，同时办理土地资产处置方案审批。

土地资产处置方案一般包括以下内容：

- （一）企业基本情况；
- （二）企业改制、改组、改造的形式和内容；

(三) 对土地资产处置方式及有关问题的处理意见。

第十条 凡经省人民政府批准设立的国有控股公司和集团公司，以及涉及国民经济命脉和重要基础产业领域的企业改革时，经批准可将原划拨土地经评估后按国家出资方式进行处置，直接转为国有资本金。经省人民政府授权经营国有资产的国有独资公司和企业集团，由省土地行政主管部门，发给国有土地使用权经营管理授权书。被授权企业可将原划拨土地资产或国家以土地作价出资方式注入企业的国家资本金转作企业法人资产向其直属企业、控股企业、参股企业以作价出资（入股）或租赁等方式配置土地，企业应持土地使用权经营管理授权书和有关文件，按规定办理变更土地登记手续。

第十一条 对于自然垄断的行业，提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业，其原划拨土地资产根据企业改革和发展需要，可采用授权经营和国家作价出资（入股）方式处置。

第十二条 对承担国家计划内重点技术改造项目或引进省政府确定的重大科技产业项目进行技术改造的企业，原划拨土地可继续使用，也可按作价出资（入股）方式进行处置。涉及国家安全和对国家长期发展具有战略意义的高新技术开发领域，企业改革中，其原划拨土地使用权经土地行政主管部门批准，可继续以划拨方式使用。

第十三条 对于一般竞争性行业的改制，原划拨土地资产应以出让、租赁方式进行处置，土地出让金以评估确认地价为基数按优惠60%的比例缴纳，土地年租金按当地实际和土地分等定级情况在每平方米0.5~10元范围内确定。其中非国有资本购买、兼并、参股国有企业时，可将企业原划拨土地评估作价后同其他资产一并转为国有股，对资不抵债的企业改制可分割出与企业净负债额相当的原划拨土地转为出让土地，参与企业整体拍卖和兼并，剩余原划拨土地，购买方或兼并方有优先受让权和承租权。

第十四条 国有企业目前使用的划拨土地，在改革前，凡没有改变用途的可继续以划拨方式使用。改革后的企业用地符合《划拨供地项目目录》的，经土地行政主管部门批准，可仍以划拨方式使用。国有和集体企业兼并国有企业涉及的划拨土地，经土地行政主管部门批准，可在五年内维持划拨使用。

第十五条 企业经土地行政主管部门批准，可将其原使用多余的国有

划拨土地转让或交由土地行政主管部门优先安排出让、租赁，交易后土地纯收益可用于企业增资减债和结构调整。在城市规划内的国有企业，凡符合城市规划要求的，经土地行政主管部门批准，允许在其原使用土地范围内自行提高土地利用效率，土地纯收益也可用于增资减债和结构调整。

第十六条 对实行债转股的企业，原划拨土地经土地行政主管部门批准，可以继续保留划拨使用权，或采取作价出资（入股）方式处置。

第十七条 国有企业破产时，其原使用的划拨土地可由市、县人民政府组织出让，变现资金优先用于职工安置。破产企业将土地使用权进行抵押的，抵押权实现时，土地使用权折价或拍卖、变卖所得，其价款超过债权数额的部分也应首先用于安置企业职工。

第十八条 鼓励国有企业合理利用外资“嫁接改造”。国有企业与外资进行合资、合作时，凡以出让、出租、国家作价出资或入股方式取得土地使用权的，不再另行缴纳场地使用费；符合《划拨供地目录》的，经土地行政主管部门批准，仍以划拨方式使用。

第十九条 凡尚未进行初始土地登记的，允许在权属调查完成后先行改制，再根据土地使用权处置方案批复办理变更登记。对于国有企业土地权属有纠纷，而且一时难以解决的，可将无争议土地剥离出来先行确认。土地登记要严格执行国家规定的收费标准，切实减轻企业负担。

第二十条 改建或新设的公司，凭公司审批机关的批准文件、土地使用权变更登记申请，土地使用权处置方案批准文件及其他有关文件，按国家有关法律规定和《土地登记规则》的要求，向县级以上人民政府土地管理部门申请变更登记。

县级以上人民政府土地管理部门根据以上文件，并对用地情况进行复核后，办理变更登记，更换国有土地使用证。

第二十一条 企业改革，未经土地行政主管部门批准，擅自交易或处置的，按《城市房地产管理法》等有关法律、法规和规定进行处理；进行非法低价出让国有土地资产的，按最高人民检察院《关于人民检察院直接受理立案侦查案件立案标准的规定》（高检发释字[1999]2号）进行处理。

第二十二条 本规定未涉及的有关政策，可参照国土资源部《关于加强土地资产管理促进国有企业改革和发展的若干意见》、原国家土地管理局《国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定》和《陕西省放开搞活

国有小企业中土地资产管理的实施办法》的有关规定执行。

附录八 陕西省《关于加强耕地占补平衡工作的通知》

(2000年9月25日 陕西省人民政府陕政发44号)

各市、县(区)人民政府,各地区行政公署,省人民政府各工作部门、各直属机构:

《中华人民共和国土地管理法》实施以来,我省各级政府及有关部门在保护耕地、合理利用土地和实施耕地占补平衡等方面做了大量的工作,取得了一定的成效,但也存在一些问题。主要是一些地方的领导同志对耕地占补平衡工作重要性的认识不足,落实工作抓得不实;针对全省耕地后备资源主要分布在渭北和陕北地区、与建设占用耕地集中于关中地区矛盾突出的问题缺乏相应的占补平衡措施;各地收取耕地开垦费标准不一,随意性比较大。为了落实好土地管理法关于耕地占补平衡工作的有关规定,根据我省实际,省政府决定我省耕地占补平衡工作按照统一管理,分级负责,合理布局,总量平衡的原则,切实抓好此项工作。现就有关问题通知如下:

一、从实施西部大开发战略、促进全省经济和社会可持续发展的高度,认识实现耕地占补平衡的重要意义

土地是不可再生的资源和资产,是人们赖以生存和社会进步、经济发展最基本物质条件。切实保护耕地,实现耕地占补平衡是事关全省经济建设大局和子孙后代生存发展的重大问题,也是法律赋予各级政府的重要责任和建设用地单位的义务。各级政府必须坚持从保护耕地、合理利用土地、推动全省经济社会可持续发展和实施西部大开发战略的大局出发,正确处理吃饭和建设的关系,既要为实施西部大开发战略提供良好的用地环境,又要依法管理土地,确保耕地占补平衡。

二、统一标准,规范管理,认真做好耕地占补平衡费用的收缴、管理及使用工作

(一)凡建设用地单位或个人,没有能力或不具备条件开垦耕地的,必须按规定标准,缴纳耕地开垦费;建设单位或企业,能承担补充耕地开垦责任的,在补充耕地开垦前,应按规定缴纳补充耕地保证金。

(二)耕地开垦费和补充耕地保证金由各级土地行政主管部门收取。

国家及省上确定的重点工程、跨市（地）的线型工程、耕地后备资源匮乏地区以及虽有耕地后备资源，但连续两年不能实现耕地占补平衡任务的地区，其耕地开垦费由省国土资源厅收取，并按开垦项目分解下拨。

（三）耕地开垦费实行专户储存，专项用于开垦新的耕地。各级土地行政主管部门要按照补充耕地计划和经批准的耕地开垦项目，编制耕地开垦方案和资金使用计划，由同级人民政府或上一级人民政府批准后，按耕地开垦项目拨付耕地开垦资金。任何单位和个人，不得减免、挤占、挪用耕地开垦费。耕地开垦费票据由省国土资源厅统一印制、省财政厅监制。各级财政、审计、纪检监察部门，要加强对耕地开垦费及补充耕地保证金的审计监督检查工作，严格按照标准收取，确保专款专用。

三、实行耕地开垦项目管理制度，确保全省耕地占补平衡

（一）耕地开垦项目实行分级审批备案制度。20公顷以下（不含本数，下同）的项目，由县级政府土地行政主管部门审批，报地市土地行政主管部门备案；20公顷以上（含本数，下同）、50公顷以下的项目，由地市土地行政主管部门审批，报省国土资源厅备案；50公顷以上的项目，由省国土资源厅审批。耕地开垦项目实行验收确认制度。验收标准及确认办法由省国土资源厅另行制定。凡未经立项审批的耕地开垦项目，不得作为建设用地审批的耕地补充指标，开垦的耕地不计入占补平衡指标。

（二）建立新开垦耕地项目储备制度。各级人民政府应积极筹措资金，按照耕地开垦计划和批准的耕地开垦项目，组织实施耕地开垦工作，储备一定数量的耕地，待建设项目占用耕地时，可将储备的耕地补偿指标转让给建设用地单位。

（三）耕地开垦项目实行公开招标。具备造地资质的单位，在公平、公正、公开的原则下竞争耕地开垦项目。20公顷以下的项目，由县级土地行政主管部门组织公开招标；20公顷以上、50公顷以下的项目，由地市土地行政主管部门组织公开招标；50公顷以上的项目由省国土资源厅组织实施公开招标。整个招标过程接受社会各界的监督，有关行政监督部门依法对招标投标活动实施监督，依法查处招标投标活动中的违法行为。

省国土资源厅负责对全省耕地占补平衡工作情况进行监督检查。对未按法律法规规定落实耕地占补平衡任务的地市要予以通报，并责令限期补充。除省上负责调整占补平衡计划外，凡当年没有实现占补平衡或在规

的时间内没有完成补充耕地任务的，扣减下年度的农用地转用计划指标，暂停对该地市的农用地转用审批。

四、耕地开垦费缴纳标准

单位：元/平方米

建设项目类型	旱坡地	梯田、旱平地	水田、水浇地、菜地
1. 农村居民点、公共设施及公益事业用地	3	4	5
2. 基础设施、国防、军事、党政机关、科教文化、经济适用住房、储备粮库	5~8	6~9	7~10
3. 电力、邮电、通讯设施用地	7~11	8~12	9~13
4. 工矿企业用地	10~14	12~16	14~18
5. 金融、商贸用地	12~16	14~18	16~20
6. 旅游、餐饮业、房地产开发、休闲、娱乐业	19~21	20~23	22~25

附录九 关于印发《陕西省新增建设用地土地有偿使用费投资土地开发整理项目管理（试行）办法》的通知

（2000年12月12日 陕西省国土资源厅陕国土资发85号）

各地、市土地管理局，杨凌示范区土地局：

根据国土资源部《国家投资土地开发整理项目管理暂行办法》的要求，现将我省制定的《陕西省新增建设用地土地有偿使用费投资土地开发整理项目管理（试行）办法》印发给你们，请遵照执行。

陕西省新增建设用地土地有偿使用费投资 土地开发整理项目管理 （试行）办法

第一章 总 则

第一条 为加强新增建设用地土地有偿使用费省级部分投资土地开发整理项目的管理，切实做好耕地开发工作，根据《中华人民共和国土地管理法》、《陕西省实施〈土地管理法〉办法》和国土资源部、财政部关于

《新增建设用地土地有偿使用费收缴使用管理办法》、陕西省人民政府办公厅《转发省财政厅等部门关于新增建设用地土地有偿使用费征收管理和使用有关问题意见的通知》以及国土资源部《国家投资土地开发整理项目管理暂行办法》、陕西省人民政府《关于加强耕地占补平衡工作的通知》等法律法规和规定，特制定本办法。

第二条 本办法所称新增建设用地土地有偿使用费省级部分投资土地开发整理项目（以下简称“项目”）是指经省级使用新增建设用地土地有偿使用费上缴省级金库部分安排的土地开发整理项目。项目包括重点项目、示范项目和补助项目。

重点项目是指以增加耕地面积为主要目的，集中资金成规模进行耕地开发的土地开发整理项目。

示范项目是指在耕地开发中，为完成有关土地开发整理管理与技术等方面的改革、创新任务，具有示范作用的土地开发整理项目。

补助项目是指省上对特定地区耕地开发给予适当资金补助的土地开发整理项目。

第三条 项目的审查确定和组织实施应当遵循下列原则：

- （一）保护和改善生态环境，促进土地资源可持续利用；
- （二）增加有效耕地面积，促进实现耕地总量动态平衡与农业可持续发展；
- （三）依据土地利用总体规划（土地开发整理专项规划），符合土地利用年度计划；
- （四）以土地整理和土地复垦为主，适度开发未利用土地；
- （五）采用先进科学技术，达到经济、社会和生态效益的统一；
- （六）因地制宜，先易后难，调动社会各方面的积极性。

第四条 省国土资源厅负责项目的审查确定、年度项目计划与预算的编制、项目实施监督检查及项目终验等管理工作；地、市、县国土资源行政主管部门负责组织项目申报、审核、实施、初验及成果管理等工作。

第二章 项目申报

第五条 省国土资源厅对项目建设实行一年一定制度。新建设项目实行年度申报与审定，续建项目实行年度核定。

第六条 各地市国土资源行政主管部门根据本地区耕地后备资源状况、土地利用总体规划、新增建设用地土地有偿使用费收入预算负责组织项目申报。

项目申报的单位为县（市、区）国土资源行政主管部门申报的项目须经地（市）国土资源行政主管部门审核同意后，报省国土资源厅。项目申报实行一年两报，每年申报时间分别为第二、四季度。

省国土资源厅每年第四季度从各地市上报的项目中挑选符合国家投资土地开发整理要求的项目，报国土资源部申请国家投资的土地开发整理项目。申报项目原则上以重点项目为主，示范项目与补助项目为辅。对于土地违法严重，造成耕地大量减少的地区，不予安排重点项目和示范项目。

第七条 项目申报条件应当符合下列要求

（一）重点项目申报条件

1. 基础条件：项目所在区位具有土地开发整理复垦所必需的路、水、电等配套基础设施；或已经拟定相关的道路、水利、电力工程、村庄改造等建设方案，有关措施与资金已经落实，拟同步规划、同步实施；或上述几项建设正在实施。

2. 项目规模：

土地开发：面积在30公顷以上（450亩），项目相对集中连片，单片面积不小于10公顷（150亩）。

土地整理：面积在50公顷以上（750亩），项目相对集中连片，单片面积不小于20公顷（300亩）。

土地复垦：面积在30公顷以上（450亩），项目相对集小连片，单片面积不小于8公顷（120亩）。

3. 项目净增耕地面积比例：土地开发净增耕地面积不低于项目规划设计面积的80%，土地复垦净增耕地面积小低于项目规划设计面积的70%；土地整理净增耕地面积不低于项目规划设计面积的60%。

4. 资金配套：省国土资源厅根据批准的项目预算安排投资。省级资金与地方资金原则上按8：2比例配套。

（二）示范项目申报条件

1. 基础条件：项目所在区位具有土地开发整理复垦所必需的路、水、电等配套基础设施；或已经拟定相关的道路、水利、电力工程、村庄改造

等建设方案，有关措施与资金已经落实，拟同步规划，同步实施；或上述几项建设正在实施，项目具有代表性。

2. 管理工作：项目所在地国土资源行政主管部门在土地开发整理复垦有关政策配套、管理机制与手段、应用先进科学技术等方面工作比较突出。

3. 项目规模：按照重点项目规模确定。

4. 资金配套：省国土资源厅根据批准的项目预算安排投资。项目投资按省、地方9：1比例配套。

（三）补助项目申报条件

1. 项目所在地区：革命老区、贫困地区、受灾地区。通过项目建设，能增加耕地面积，改善农业生产条件，发展当地经济。

2. 项目规模：项目相对集中连片，面积在30公顷（450亩）以上。

3. 资金配套：省国土资源厅根据项目建设需要给予适当资金补助。其余资金由地方财政自行解决。

第八条 项目申报要求

（一）规划建设期：重点项目、示范项目规划建设期不超过3年，补助项目规划建设期一般为1年。

（二）资金使用管理：按照陕西省财政厅和陕西省国土资源厅《关于新增建设用地土地有偿使用费征收管理和使用有关问题的意见》的规定执行。

（三）投资额度：依据当地土地开发整理复垦建设实际情况进行投资测算，但项目投资标准不得超过规定的预算标准。

（四）项目评估论证：重点项目与示范项目由省国土资源厅或委托地市级国土资源行政主管部门对项目可行性组织评估论证。补助项目需经县级国土资源行政主管部门评估论证。

第九条 项目申报材料

（一）地市级国土资源行政主管部门申请报告；

（二）项目可行性研究报告；

（三）当地农业、林业、水利、环保等有关部门会审意见；

（四）地市级国土资源行政主管部门出具的项目符合土地利用总体规划（土地开发整理专项规划）的审核意见；

（五）项目区标准分幅土地利用现状图、规册图；

（六）项目权属证明材料；

(七) 其他有关资料(如有关影像资料等)。

第十条 省国土资源厅根据年度项目计划与预算,每年对续建项目进行核定。地市国土资源行政主管部门负责组织上报核定续建项目所需材料,上报材料时间为每年4月。核定续建项目的上报材料包括:

- (一) 年度项目计划与预算实施情况;
- (二) 续建年度计划任务;
- (三) 配套资金承诺意见。

第三章 项目审查和年度项目计划与预算下达

第十一条 省国土资源厅对申报项目进行审查,符合规定要求的纳入省级土地开发整理项目库(备选库);并通知有关地市国土资源行政主管部门组织项目申报单位,按规定要求编制项目规划设计、年度项目计划和预算,逐级上报。

地市国土资源行政主管部门对项目规划设计、年度项目计划和预算进行审核,将审核同意的项目排列优先顺序,报省国土资源厅。每年上报时间不迟于4月底、10月底。

第十二条 省国土资源厅对上报的项目规划设计、年度项目计划和预算进行审查,符合有关规定的,纳入省级土地开发整理项目库(初审库)。

第十三条 省国土资源厅根据国家宏观经济政策、土地利用年度计划、新增建设用地土地有偿使用费收入预算、项目入库(初审库)情况、项目计划任务完成情况等,组织编制省级年度项目计划与预算,并通过厅长办公会议确定。

省级年度项目计划与预算中的项目是在各地市国土资源行政主管部门推荐意见的基础上,从省级土地开发整理项目库(初审库)中筛选。

对于续建项目,在项目承担单位按时保质完成上一年度项目计划任务与预算,且上报材料符合要求的前提下,按原批准的项目建设规模与期限,纳入年度项目计划和预算。

第十四条 省国土资源厅将省级年度项目预算报送省财政厅,经同意后,由省财政厅和省国土资源厅共同下达年度项目计划与预算。

下达执行的省级年度项目计划与预算中的项目纳入省国土资源厅土地开发整理项目库（预算库）并予以公告。

第四章 项目实施管理

第十五条 项目申报单位根据批准下达的年度项目计划与预算，在当地人民政府的统一领导下，组织项目实施。

批准下达的年度项目计划与预算和申报的年度项目计划与预算不一致的，项目申报单位应按批准的年度项目计划与预算执行，并将实施方案逐级上报省国土资源厅备案。

第十六条 项目实施应实行公告、工程招投标、项目法人、工程监理等管理制度，由项目申报单位组织进行公开招投标，省国土资源厅进行监督。凡具备土地开发整理项目资质的单位，在公平、公开的原则下竞争。

项目实施应采取合同管理方式，由项目申报单位与项目承担单位签订实施合同，并按照合同规定严格管理。

第十七条 各级国土资源行政主管部门应当加强对项目实施的指导和监督检查，发现问题，及时解决。地市国土资源行政主管部门应当每半年向省国土资源厅报告项目实施情况。

第十八条 年度项目计划与预算一经下达，原则上不得修改。因特殊原因调整的，须报省国土资源厅批准。

第十九条 项目实施前应明确土地权属关系，项目实施过程中一般不作权属调整；项目竣工验收时，应按照可行性研究报告中土地权属调整方案及时进行土地权属调整、变更调查和登记发证等工作。

第五章 项目验收及成果管理

第二十条 年末或项目竣工后，地市县国土资源行政主管部门应根据批准下达的项目计划与预算，按照国土资源部《土地开发整理项目验收规程》及有关规定，及时组织项目的年度验收或竣工验收。项目承担单位应按规定做好项目的结算或决算工作。

项目验收内容主要包括：项目规划设计执行情况、项目计划任务完成情况、工程建设质量、资金配套与使用情况、土地使用管理与工程管护措施、土地权属管理、档案资料管理等。

第二十一条 项目验收采取自下而上方式进行。

(一) 自查。项目计划任务完成后，县（市、区）国土资源行政主管部门组织开展自查；自查完成后，向地市国土资源行政主管部门提出验收申请，并将自查情况和有关材料一并上报。

(二) 初验。地市国土资源行政主管部门在接到验收申请后，及时组织验收组，对自查成果进行初验。在地市范围内，所有项目初验后，将所有项目的建设情况与初验情况进行汇总，报省国土资源厅。

(三) 终验。省国土资源厅根据地市国土资源行政主管部门初验情况，组织进行项目终验。其中，补助项目委托地市国土资源行政主管部门进行终验。

省国土资源厅根据项目验收情况对年度项目计划与预算完成情况予以总结和公布。

第二十二条 省国土资源厅在组织进行项目终验后确认年度项目任务完成的，作为该项目下一年度续建的依据；确认项目规划设计任务全部完成并通过竣工验收的，颁发项目合格证书。对验收不合格的项目，责令限期整改；规定期限内不纠正的，停止安排下一年度项目计划并取消项目所在县（市、区）申报项目资格。发现有截留、挪用和挤占项目资金等违纪、违规行为的，按有关规定严肃查处。

第二十三条 项目竣工验收合格后，新增耕地纳入省级补充耕地储备库。

第二十四条 项目竣工验收合格后新增耕地要严格加以保护，并不断提高质量，符合条件的，划入基本农田保护区。新增耕地与其他农用地应及时加以利用，未确定土地使用权的，可通过承包、租赁、拍卖等方式确定土地使用权。

第二十五条 项目申报单位应做好项目成果有关档案管理工作，从项目申报到验收通过的有关文件和资料，要收集整理，立卷归档，妥善保管。

第六章 附 则

第二十六条 各级政府或国土资源行政主管部门收取的土地闲置费、土地复垦费、土地出让金、耕地占用税等投资于土地开发整理项目的，可参照本办法执行。

第二十七条 省国土资源厅在新增建设用地土地有偿使用费省级部分中提取5%用于全省耕地保护和提高耕地质量工作。

第二十八条 项目申报单位可以从项目总预算中提取2%的费用、用于项目管理的工作经费。

第二十九条 本办法由省国土资源厅负责解释。

第三十条 本办法自颁布之日起施行。

编后记

《陕西省志·土地志》（以下简称《土地志》）经过多年的努力，终成于今。她的问世，得到陕西省地方志办公室、陕西省国土资源厅以及相关部门的关心和支持，凝结了修志人员的心血和汗水。

1995年，陕西省土地局组织人力着手编制《陕西省志·土地志》，完成了土地志的大纲和大事记（史前~1994年12月31日），后由于机构改革等原因，土地志的编写未能继续。

2006年初，陕西省地方志办公室下发文件，要求尽快完成《陕西省志·土地志》的编撰任务，《土地志》的编撰再次被提上议事日程。为此，陕西省国土资源厅成立了《陕西省志·土地志》领导小组和办公室，并拨付专门经费。2006年5月，《陕西省志·土地志》办公室组织西北大学、陕西省国土资源厅、陕西师范大学、西北农林科技大学等单位的专家组成编撰小组，负责《陕西省志·土地志》的编写。

编撰小组成立后，先后收集了兄弟省份的土地志、陕西省各市区县的地方志以及相关的历史资料，结合陕西省的实际，重新编写了大纲。大纲编写后，编撰办公室先后两次召开会议，征求省厅各个处室以及退休老干部的意见，并在此基础上对大纲进行了修改完善，提交省志办，省志办的专家对大纲提出了建设性的意见。

2006年6月起，编撰小组先后在陕西省国土资源厅档案室、陕西省省志办档案室、陕西省图书馆、西北大学、西北农林科技大学以及陕西师范大学图书馆、西安市、延安市档案室等多个单位查阅资料半年多，期间走访了国土资源厅的多名退休老干部，以及国土资源厅在职的资深干部，了解陕西土地管理的历史。2006年11月，编撰小组主要成员参加了陕西省省志办举办的志书修编培训班并取得了结业证，保证了土地志编写的规范化。

2007年6月，土地志初稿问世，陕西省地方志办公室省志处吴玉莲等同志对稿件进行了审阅，并提出了宝贵意见，编撰小组根据意见对初稿进行了为期半年的修改完善，并上报陕西省国土资源厅。陕西省国土资源厅在主管领导的主持下，组织有关专家及相关处室对书稿进行了初步审查，并上报陕西省地方志办公室进行初审。2008年1月3日，陕西省地方志办公室组织有关专家召开初审会议，吴玉莲、折艳玲、王莹等作了评审发言并给出了书面意见。会后，编撰小组对初审意见进行认真研究，再次对资料进行补充、完善和核实。在编撰小组的辛勤努力下，2008年11月，《陕西省志·土地志》的终审稿终于完成。2008年11月28日，陕西省地方志办公室组织有关专家在西安召开《陕西省志·土地志》的终审会议。会议由陕西省地方志书办公室主任刘培仓主持，陕西省国土资源厅厅长王登记为志书写序，副厅长燕崇楼到会并发表讲话。审稿人刘胤汉、吴玉莲、张世民、折艳玲作了评审发言并给出了书面意见。参加会议的还有陕西省地方志办公室副主任董健桥、史天社，纪检组长焦博武，出版发行处处长康二明，省志处王莹、肖成钢，《陕西省志·土地志》编撰办公室室主任刘万祥，副主任张忠强、王宝成，陕西省土地资产利用中心李宁红，主编杨海娟、张启凡以及编撰小组的其他成员。

终审会后，编撰小组再次对稿件进行修改，陕西省地方志办公室省志处的吴玉莲、折艳玲以及出版发行处副处长王斌等同志多次就出版前的有关事宜进行指导。

在志书的编写过程中，陕西省地方志办公室给予了大力支持和帮助，特别是陕西省地方志办公室刘培仓主任三次到国土资源厅指导检查工作，有力地促进了志书编写的顺利完成。省志处原处长郭承富在土地志编写早期给予了大力支持，吴玉莲副处长、折艳玲科长以及王莹多次对稿件进行审阅，提出了许多宝贵意见，省志办特邀专家张世民以及陕西师范大学刘胤汉教授在终审中对志书的修改提出了宝贵意见，他们的辛勤劳动使得志书质量得以提高，他们一丝不苟的精神，给编撰组成员留下了深刻印象，在此对他们表示衷心的感谢。

感谢陕西省国土资源厅领导对《土地志》的重视，尤其是办公室刘万祥主任，为《土地志》的组织、编撰付出了艰辛的劳动。感谢陕西省国土资源厅各处室以及退休老干部为志书的编写提供了很多建设性的建议。

感谢陕西省国土资源资产利用研究中心张忠强主任、王宝成副主任以及李宁红同志，他们在编纂志书的组织协调、查阅资料等方面提供了诸多方便。

感谢陕西师范大学刘胤汉教授、西北农林科技大学包纪祥教授和及陕西省国土资源厅高级工程师张启凡（原地籍地政处处长），他们在提纲的讨论到资料的整理和编撰过程中，付出了大量艰辛的劳动。

同时，对在修志过程中为查阅资料提供方便的各个单位表示深深的感谢。尤其感谢陕西省国土资源厅信息中心的席梦刚主任以及资料室高小银同志，土地志的编写所需很大一部分材料来自于那里，持续数月的大量资料查阅以及两年多来零星的资料查阅，给她们的日常工作带来了很大不便。他们耐心、细致的态度，给我们留下深刻的印象，他们大力的协助，为志书的顺利完成奠定了基础。

感谢为志书提供珍贵历史照片的汤鹏超同志以及陕西省土地整理中心冯小龙科长。感谢西北大学城市与资源学系的研究生们为资料的查阅、志书的编排等付出的艰辛努力。

在《陕西省志·土地志》问世之际，我们谨向所有关心、支持、参与编撰工作的各级领导、各界人士及各有关单位表示衷心的感谢！

由于水平有限，时间仓促，错误和遗漏在所难免，敬请读者批评指正。

《陕西省志·土地志》编撰委员会

2009年9月16日

图书在版编目 (CIP) 数据

陕西省志. 土地志/陕西省地方志编纂委员会编.
—西安: 陕西人民出版社, 2010
ISBN 978-7-224-09315-5

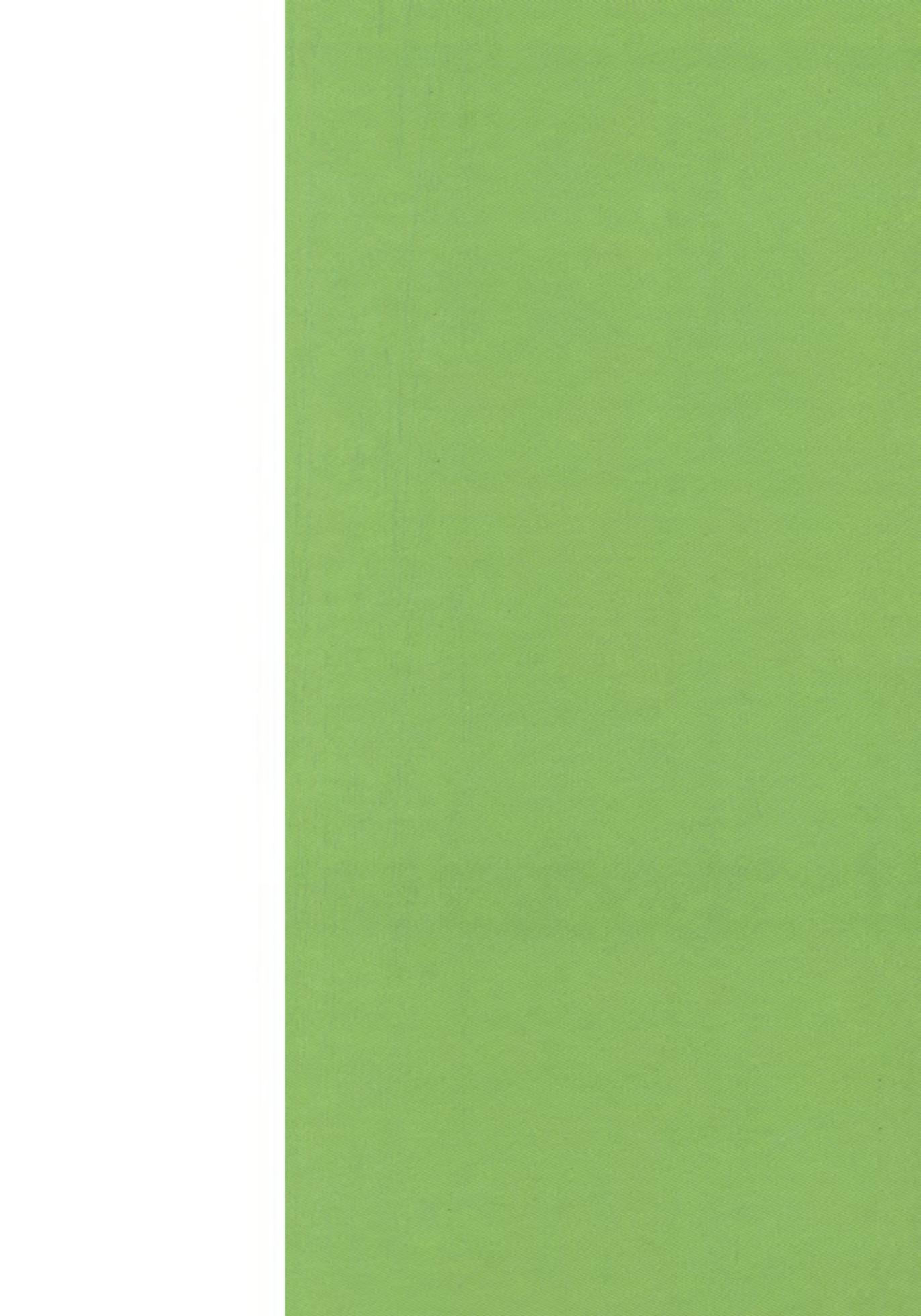
I. ①陕… II. ①陕… III. ①陕西省-地方志②土地
管理-概况-陕西省 IV. ①K294.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2010) 第034246号

陕西省志·土地志

编 者	陕西省地方志编纂委员会 编
出版发行	陕西出版集团 陕西人民出版社(西安北大街147号 邮编: 710003)

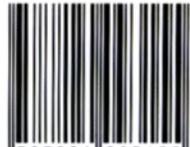
印 刷	西安煤航信息产业有限公司
开 本	787mm×1092mm 16开 31.875印张 11插页
字 数	550千字
印 次	2010年3月第1版 2010年3月第1次印刷
书 号	ISBN 978-7-224-09315-5
定 价	70.00元



责任编辑 王亚嘉
整体设计 周国宁



ISBN 978-7-224-09315-5



9 787224 093155 >

定价：70.00元