

土地

资源管理案例

TUDI ZIYUAN
GUANLI ANLI

邹亚锋 邹亚琼◎编著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

国家自然科学基金资助青年项目：
基于多目标蚁群算法的农村居民点布局优化研究
(项目批准号：41301188)

土地资源 管理案例

TUDI ZIYUAN GUANLI ANLI

邹亚锋 邹亚琼◎编著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

土地资源管理案例/邹亚锋, 邹亚琼编著.

北京: 中国经济出版社, 2016. 1

ISBN 978 - 7 - 5136 - 4144 - 9

I. ①土… II. ①邹… ②邹… III. ①土地资源—资源管理—案例—中国 IV. ①F323. 211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 011743 号

责任编辑 方 雷 杨元丽

责任审读 贺 静

责任印制 马小宾

封面设计 华子图文设计公司

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京艾普海德印刷有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 16. 25

字 数 229 千字

版 次 2016 年 1 月第 1 版

印 次 2016 年 1 月第 1 次

定 价 45. 00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 88386794

前言

随着经济社会的快速发展，土地资源所处的地位变得越来越重要。土地的可持续利用观念已被大家普遍接受及认可，而如何科学合理地利用和管理土地资源，已被广大的专家、学者作为重点研究内容及对象之一，并形成了较为完善的科学体系。据不完全统计，截止 2015 年底，全国开设土地资源管理专业的院校已达到 85 所之多。作为一门实用性较强的学科，培养出的学生应既具备独立的学术思维又兼具实际动手的能力。但纵观现有课程体系，理论课程及教材较为丰富，但实际案例类的教材却相对滞后。如何让学生理论联系实际，如何让学生学以致用，是作者一直思考的问题，也是本书编写的初衷。随着作者在自身科研及工作中的积累，尤其是作者主持的国家自然科学基金青年项目在研究区调研时碰到的鲜活案例，促成了这本书的撰写。

全书紧紧围绕土地资源管理中的地籍管理、土地利用管理及土地综合管理等三大方面，并针对当前土地资源管理中的核心及热点问题，共编写了 15 个案例，内容依次涉及：山地改造、沟道造田、围湖造地、沙地治理、填海造陆、土地经营方式转变、土地征用、土地征收、棚户区改造、“城中村”改造、新农村建设、移民安置、“一张图”工程、“三规合一”以及城郊创意农业等。其中，案例 1、案例 2、案例 4、案例 7、案例 9、案例 11、案例

12、案例 13、案例 14、案例 15 由邹亚锋负责编写，案例 3、案例 5、案例 6、案例 8、案例 10 由邹亚琼负责编写。

本书是作者主持的国家自然科学基金青年项目（项目批准号：41301188）的部分成果。作者的多名同事刘银喜教授、曹淑芹教授、孙凯民教授，以及许多前辈、领导等对书稿提出了很多宝贵的建议，在此一并表示衷心的感谢！此外，也要感谢重庆大学公共管理学院学生王希、内蒙古大学公共管理学院学生陈宇奇、曹月林、董逊、刘冠男、李双超、齐永鹏、王亚丽、王智孝、武汉大学政治与公共管理学院学生高瑞等在案例素材搜集、整理等方面的辛劳付出！

在本书撰写过程中引用和参阅了国内外学者的相关研究成果及相关新闻报导，在此一并表示诚挚的感谢！

由于作者水平有限，且部分案例仅根据网上相关报导及结合电话采访获得的素材撰写而成，难免存在不妥及误差之处，敬请专家和读者批评指正！

目 录

- 001 案例1 汽车城里的“愚公移山”
- 015 案例2 消失的圪梁梁与道道沟
- 029 案例3 城市之“泪”
- 053 案例4 草原之殇
- 067 案例5 曹妃甸的昨天、今天与明天
- 085 案例6 鄂尔多斯土地经营的“出轨”风波
- 108 案例7 “廉价”的土地
- 128 案例8 城市化“大跃进”
- 142 案例9 百年北梁，涅槃重生
- 161 案例10 山城城中村和谐嬗变
- 179 案例11 土地流转与乡村治理
- 191 案例12 如何让移民落地生根
- 210 案例13 深圳“图”腾
- 222 案例14 “三规合一”划厦门
- 239 案例15 慕尼黑的“绿色腰带”

案例 1

汽车城里的“愚公移山”^①

[案例导入]

愚公移山的故事在中国家喻户晓，“子子孙孙无穷匮也，而山不加增”的古训在民间更是广为流传。当人类文明的步伐踏入今天这个信息化的时代，人类已经拥有了改变环境的能力。随着城市经济的快速发展，城市对空间及土地的需求也变得极其强烈，“填海造地”成了我国香港、澳门及众多沿海城市解决经济发展与土地供给矛盾的一项重要措施，这些城市也纷纷上演了“精卫填海”的土地再造之路。除了现代版的“精卫填海”，在中国的内陆也在上演着向山要地的“愚公移山”。而案例的主角除了在地理位置上具有极其重要的战略意义外，更有着“中国汽车之城”的美称，它就是位于中国中心地区的山城——湖北十堰。

[案例正文]

一、成也山城，败也山城

（一）靠山而建，依山而兴

十堰市位于湖北省西北部。在行政区划上，十堰下辖 2 区 5 县 1 市，总人口约 352 万人。但就十堰城区来说，人口约 54 万人，城区面积 1192

^①本案例由邹亚锋指导内蒙古大学公共管理学院学生陈宇奇、王智孝撰写。

平方公里。十堰全境地形以山地为主，“开门见山”是这座城市的一大特色，城区山地面积达342平方公里，占城区总面积的近30%，而十堰市区现规划区的90%也是山地。俗话说，“九山半水半分田”便是对山城十堰最精练的描述。除了层层环绕的高山之外，浩浩汉江自西向东横贯全境。百姓有戏言：“天上掉下一块石头，不是掉在山上，就是掉进河里。”形象生动地概括了当地的山河地形。

巍巍山城，自古以来就有着得天独厚的地理位置优势。十堰东接襄阳，南靠神农架，西邻陕渝，北连豫陕，是东西横贯、南北连通的交通要道，具有重要的战略意义。加上近些年国道、铁路、高速公路的完善与便通，为十堰发展创造了更加便利的条件。除此之外，这座位于中国中央山地秦巴山区汉水谷口的城市，素有“高峡出平湖”的称谓，凭借其独特的地理区位优势，南水北调中线的重点工程——丹江口水电站就在这里依山而建。



图1-1 十堰行政区划及地形图

新中国成立后，由于十堰地区山脉较多，符合当时特殊历史条件下对于工业布局隐蔽性的要求。1965年，十堰获批兴建中国第二汽车制造厂。按照“靠山、分散、隐蔽”的方针，十堰逐步形成“一沟建一厂”的格局。随着汽车工业的兴起发展，十堰城市建设也是蒸蒸日上。1969年12月，经国务院批准，湖北省政府成立十堰市，十堰发展拥有了更大的主动

性和灵活性。当时，十堰城区面积只有 19.7 平方公里，人口也只有 17 万余人。相对来讲，城区建设面积与城区人口之间的矛盾也并不突出，工业与城市发展空间相对较大。依傍工业，一座山城由此应运而生。

（二）人地矛盾，产业流失

改革开放之后，中国第二汽车制造厂迎来了新的发展机遇，十堰工业迅速崛起。1992 年，中国第二汽车制造厂为适应新形势发展的需求，不断优化自身结构，更名为东风汽车公司。随着政策推动和十堰自身发展的吸引力，到 1999 年，十堰已经是一座拥有 298 家工业企业的工业城市。另外，工业经济的推动，十堰城市化进程不断加快，城市人口也由原来的十几万人发展为近 40 万人。而受到地形环境的限制，城区面积并不能得到扩张。1999 年，十堰城区已经很难找到一块百亩连片的平地，土地成了十堰向前发展的最大阻碍，用地矛盾凸显。再加上城市原有的“一厂一沟”的布局严重束缚着工业发展和城市建设的需求，十堰招商引资受阻，经济发展内忧外患。2000—2004 年，100 多个招商引资项目因无地而不能落户十堰，有 300 多家企业因无地而不能扩张规模。2002 年，浙江万向集团意欲与十堰市通达公司联合重组，但苦于十堰没有一块 50 亩以上的连片平地，只能眼看着谈妥的项目被搁浅。

招商引资受到限制，而十堰自身的名牌——东风汽车公司也迫于发展开始向外转移。自 21 世纪以来，汽车制造行业压力加大，为了适应市场需求并开拓更广阔的市场，东风汽车公司不断进行产品结构的调整以及战略项目的转移。而十堰城区紧缺的平地资源也难以满足东风汽车公司发展的需要。因此，2003 年，东风汽车公司将“两个总部”由十堰转移到武汉，部分配套企业及关联企业也随之外迁。企业的外迁，导致地方税源流失，经济增长受阻，十堰也随之被戴上“废都”的帽子。

（三）旧城难改，问题激增

旧城改造和拆迁难度大，土地开发成本高，导致政府和企业开发利用得不偿失。例如，计划 2014 年底完工的十堰市茅箭区两幢高 178 米的地标建筑

项目的拆迁补偿费用高，建设成本高昂，开发商都不愿做这桩“赔本的买卖”。由此可见，城区的土地开发利用是一块烫手山芋，谁都不敢接。

随着经济的快速发展和社会文明程度的不断提高，农村劳动力逐渐开始转移到城市。21世纪之初，十堰市城区人口已达70多万人，而建成可利用土地面积仅为45万平方公里左右。紧缺的土地面积与过多的人口使得这一时期的十堰市城市拥挤、土地承载力下降，道路拥堵、基础设施布局散乱等问题日益凸显。

二、求地若渴，蠢蠢欲动

（一）初露端倪，书记上书

2003年，市区北京路的开建，吹响了十堰城市空间拓展的号角。北京路全长8.7公里，而这条道路的价值在于该路沿途提供的可供开发的3000亩土地。此后，东风大道、天津路相继修通，这两条干道又为十堰发展合计提供了5500亩土地。修路拓宽了城市发展的空间，随之而来的便是巨大的经济利益，重庆路、浙江路、甘肃路、上海路，每一条道路的修通，都意味着一片土地的迅速繁荣。十堰人民看到了十堰发展的出路，“向山要地”的决心逐步坚定。

2007年，十堰市市长陈天会抓住省政府领导到该地调研的时机，向领导提出建议：“能不能给5000亩的用地指标，平几个山头整点平地？”省政府鉴于十堰当时发展的现状，同意了十堰市的这一举措。随后，“向山要地”运动大规模开展起来。

（二）试点建设，前景规划

2007年8月，十堰市“低丘缓坡土地综合开发利用试点”在湖北省政府正式立项。同年11月6日，十堰工业新区“人造万亩平川”项目正式实施。在遵循《丹江口库区及上游地区经济社会发展规划》基本要求的基础上，十堰规划在鄂豫陕渝毗邻地区的商洛、安康、神农架、巫溪大约10万平方公里的范围之内，建成区域中心城市。同时，十堰调整原来的发展

战略，将“城区面积 100 平方公里，城区人口 100 万人，建成 100 万量级汽车城”变为“城区面积 150 平方公里，城区人口 200 万人，100 万辆以上汽车产能”的新型规划目标，战略实施期为 2007—2017 年的十年。而在 2007 年，十堰城区人口为 80 万人，城区面积为 80 平方公里。也就是说，十堰要在 10 年内实现人口和城区面积翻一番的目标。

为了实现这一目标，2007 年底，十堰市政府及相关规划部门当即提出“向山要地、东进西征北引、成就大城”的前景规划：东进茅箭，西部张湾建新城，城市北部市县对接。

2007 年，茅箭区东部新城的建设规划和城市设计方案终于得到论证通过。东部新城项目覆盖范围广，东至马家河东岸、南达武当路、西到北京路、北临十漫高速，建设面积达 38 平方公里。东部新城建设项目的目标是把该项目区打造成集居住、商业、金融、文化为一体的多功能城市区。同时，为了弥补工业化时期生产生活对环境的破坏，结合人与自然和谐共处的发展理念，东部新城在开发过程中避免将山地全部挖平的传统做法，而是将 50% 的小山体推平用于城市建设，而剩下 50% 的山体则作为生态景观。这样，十堰离生态新城和宜居城市的目标又进了一步。

在十堰西部，“万亩山地整理项目”在张湾生根发芽。顾名思义，此项目山地整理面积达 13000 亩，项目总投资约 10 亿元。到项目完工时，土地整理面积要达到 7 平方公里，这比一个普通县城的面积还要大。这样一个“万亩人造平原”的建成将为十堰招商引资、工业崛起创造有利条件，一座工业产值 500 亿元、人口 30 万人的现代化西部新城就此崛起。

在十堰北部的郧县，也同样开展着一项“向山要地”的运动。郧县位于大巴山以南，素有“鄂之屏障，豫之门户，陕之咽喉，蜀之外局”之称。山河相间的地理形态使得郧县的发展机遇与挑战并存。2007 年之后，郧县对全市“向山要地”和“市县一体”进行审时度势；对“长岭开发”和“山河密布”进行趋利避害，以打造十堰区域性中心城市为目标，开展了“一江二桥三镇”建设。

“向山要地”的前景规划工作已经完成，一场如火如荼的开山造地工

程即将在全市展开。站在山顶俯视十堰，一座现代化的新城仿佛已经映入眼帘，现代版“愚公移山”的故事即将拉开序幕。

三、“愚公移山”，劈山开地

（一）正式启动，初见成效

2007年8月，湖北省政府以会议纪要形式批准十堰城区西部山地整理项目实施，项目实施的主要执行单位是十堰市国土资源局。为了保证山地整理项目实施的科学性，国土资源局的主要职能是项目实施全过程的监督与指导。在项目实施之初，国土资源局采取了严格的管控措施。例如，严格按照“科学规划、集中开发、保护生态、规范利用、节约集约”的原则进行开发；必须在耕地少、林地少、拆迁少，无基本农田的区域进行开发；对开山形成的裸露山体，采取“客土喷播”方式进行绿化，减少水土流失；对需要保护的自然水体，尽量不破坏自然水流条件；由市人大常委会批准，挂牌保护永久山体等。

此次开发与以往零散的开发模式不同，此次开发采取的是规模化的“片状”开发，有利于将分散的平地连接起来，实现山地利用率的最大化，为城市整体规划布局和产业集群发展创造了条件。十堰的开山造地工程作为湖北省山地城市改造的试点工程，得到了湖北省政府的高度重视。开山造地工程正式实施后，湖北省国土资源厅厅长杜云生多次亲临十堰进行山地整理指导。2004—2010年的6年，整理用地达3.3万亩，工业园区建设面积约为1.79万亩，城市道路建设面积约为3190亩，房地产和商业开发用地面积为4665亩，新建拆迁农民安置小区用地面积约为1368亩，兴建城市公共服务设施面积约为5877亩。累累硕果，让十堰上上下下看到了希望，十堰的大城之梦将不再遥远。

十堰市“向山要地”的大动作也引来了媒体的关注。2010年11月，《中国国土资源报》对十堰市“向山要地”之路进行了全方位、多角度、宽视野的审视和解读，目的在于以此为鉴，对其他地方集约节约用地项目予以启示。此后，十堰模式更加深入人心，引起了更广泛的关注，十堰开

山造地的热情也日益高涨。

（二）多地开花，一区三园

2010年11月7日,《人民日报》一篇题为《石头山上崛起的汽车城》的文章,对十堰市张湾区山地整理所取得的显著成就进行了报道。文章评价:“一座现代化的汽车城在这里‘横空出世’,耕地却一分未减。山地整理,在全国尚无先例。”《经济日报》随后也作了相关报道。

2011年3月中国国土资源部部长王世元来十堰调研时称,十堰“向山要地”的山地整理模式开创了全国集约节约用地的新时代。土地平整为工业园区的规模建设提供了“温床”,2012年3月,十堰市政府决定实施“一区三园”机制,即以十堰经济开发区为核心,向东城经济开发区和西城经济开发区(含工业新区)扩展,实施统一规划、资源共享、相互协作的运行机制。

1. 东进看茅箭

茅箭东部新城项目实施后,整理山地建设用地面积近万亩。万亩平地为各大工业园区的发展提供了广阔的平台。以东风工业园为例,到2010年,在工业园区已开发的10平方公里的土地上,成功入驻了东风商用车、东风实业、东风客车、驰田专用车等整车生产企业7家,万向通达、正和车身、运意车桥等总成企业36家,累计入驻企业达170家,其中规模较大企业达85家,形成了以车身、车桥、车架、传动轴、消声器五大总成和同步器、齿轮等核心区零部件为主的汽车产业集群。仅2010年,东风工业园就实现生产总值100.5亿元,这是十堰第一个产值过百亿元的工业园区。东风产业成为十堰当之无愧的招牌产业。

在“十二五”期间,东风工业园立志成为十堰构建百万量级汽车城的先锋。茅箭区以集聚千亿级新型工业区为目标,加快推进东风工业园建设,规划建设7000亩工业新区和汽车文化主题公园,打造整车制造、零部件生产、汽车文化观光旅游三大中心。到2014年8月,东风汽车销售额已经达到386亿元。预计到2015年底,实现整车产销30万辆,总成和核心零部件产销突破100万辆份,工业产值达到1000亿元的新目标。

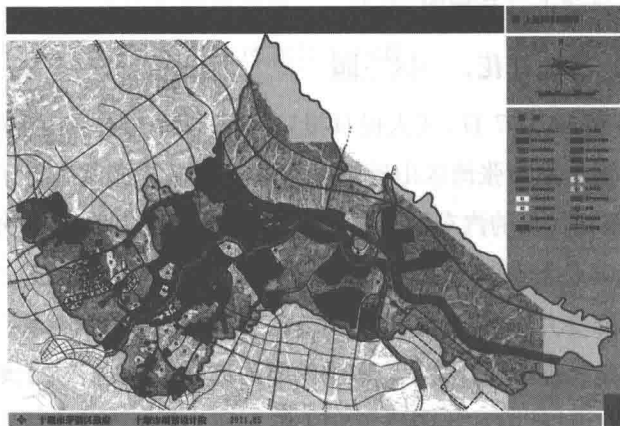


图 1-2 十堰东城经济开发区总体规划

资料来源：十堰市城乡规划局官网，<http://www.hbsygh.com/newscont.aspx?se-cid=13&infolid=1794>。

2. 西部张湾建新城

经过 3 年多的土地整理工作，投资总额上百亿元，投入机械上万台（套），最终造就了十堰最大的集中连片建设用地——张湾新城。其中，张湾新城工业新区是最主要的建设项目。工业新区规划面积 46 平方公里，核心区域 15 平方公里，每年创造不少于 1000 亿元的工业产值。西部张湾工业新区与前期已入驻的征梦自卸车、神宇商用车、永土纯电动垃圾车等 46 个项目共占地 6000 余亩。核心区区域主要有 A、B、C 三个功能分区（见表 1-1）。

表 1-1 张湾新城三大功能分区基本情况

单位：平方公里

功能区名称	A 区	B 区	C 区
功能区面积	6	5	4
工程进度	基本完成山地整理和基础设施建设，已经有 50 余家企业落地，初步实现“项目满园”	东风公司的新基地，已平整土地 4500 亩，东风装备工业园等已开工建设	即将开工
主要项目	东风神宇、东风征梦等东风公司扩能项目	东风新基地	生物产业园

为进一步促进产业升级，十堰市计划在张湾新城的东北部打造一个在投资规模、工业产值、产业布局方面都能与东风工业园媲美的新型工业园区。新城工业园占地 1000 余亩，工业园的主要发展方向是以 10 万辆三环、3 万辆安远专用改装车为项目核心，万通、方鼎汽配工业园等为支撑的整车集群项目，预计目标产值达 300 亿元。2007 年，厂房正式投入建设，截至目前，该工程已完成 70%。

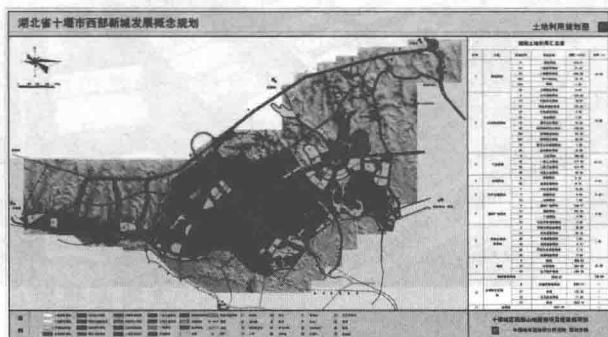


图 1-3 西部新城发展概念规划

资料来源：十堰市城乡规划局官网，<http://cache.baiducontent.com/c?m>。

3. 十堰经济工业园的崛起

2005 年底，十堰从国家开发银行贷款 3200 万元，引进投资 5 亿元，并将这些资金投入大规模的开山造地工程，主要目标是建成一个总建筑面积达 24 万平方米，可容纳 10 家中小企业入驻发展，可吸纳资金 12 亿元以上的温州工业园。温州工业园项目的投建，掀起了十堰“向山要地”的第一个高潮，开山造地面积达 340 亩。至 2009 年，开发区共开发整理土地近 3000 亩，共引进项目 119 个。2009—2010 年，新增开发整理土地 8000 亩，并形成东风龙门工业园、神鹰工业园、港澳台工业园三大片区。温州工业园全部建成后，开发区工业产值能够翻两番，可实现年产值 500 亿元。

四、十堰模式，节地标杆

在山地整理过程中，十堰市始终坚持以科学发展观为指导，立足于统

筹兼顾，着眼于可持续发展，以“科学规划、集中开发、高效利用、节约集约”为原则，努力提高山地整理水平和综合效益。



图 1-4 十堰温州工业园

资料来源：十堰晚报，<http://sywb.10yan.com/html/20090618/92430.html>。

（一）开发原则——规划优先、集中连片、模式创新

1. 规划优先

在十堰市山地开发项目实施之前，在市政府的领导下，十堰市规划部门集思广益，组织建委、国土、园林、林业、水利等相关部门对山地利用问题进行讨论，在遵循土地利用总体规划、城市建设总体规划、重点区域控制详规的基础上，编制了山地利用规划。年度整理计划在城市发展总体规划的指导下进行，而具体的年度山地整理工作又在年度计划内组织实施。十堰市规划设计院则承担了山地整理相关标准与技术规范的统一规划、设计与评估工作。

在具体操作过程中，政府要求纳入整理规划的山地必须坚持“三少一无、四个有利”的基本原则，“三少一无”即“占用耕地少、山体树木少、居民拆迁少、无基本农田”；“四个有利”则指“有利于土地的规模开发，有利于工程建设，有利于提高土地使用效率，有利于降低开发成本”。通过统

筹谋划和严格限制，山地整理工作既有章可循、系统科学，也符合成本效益的原则。

2. 实行集中连片开发

土地使用权分散的土地经营方式和“点状”整理的开发模式都不利于土地集群效应的发挥，低山丘陵区的生产价值难以实现，零星点碎的土地也不利于保护环境、节约成本和招商引资。为此，十堰市在山地整理过程中，通过实施“连片”开发、综合整治，以实现改造效益的最大化。如城区西部通过“万亩山地连片整理”，吸引了 20 多家企业入园，随着捷达路、凯迪拉克大街及建设大道的投入使用，这座现代化新兴工业园区在招商引资、拉动经济增长方面正发挥着不可替代的作用。此外，通过集中连片用地，城市布局得到优化，产业集群效应凸显。

3. 创新山地整理模式

在过去，山地整理是政府或个人的单方面行为，整理的土地分散不成规模，成本高而收益少。在市场经济环境下，政府职能转变，市场活力凸显，社会力量主动参与，土地的开发主体也应该结合社会各界力量共同参与。通过把政府主导与社会参与结合起来，坚持主体多元化，开发市场化、调动社会资源、引导市场力量共同参与山地整理，十堰市形成了政府主导开发、企业主导开发、村组主导开发和市场主体联合开发四种模式。

（二）增地模式——人造平原、工业梯田、改河增地

十堰市首创的“政府结合企业”增地模式，通过不断修改和完善，最终确定了以“人造梯田”模式为代表的三种增地模式。

表 1-2 增地模式及实施方法

模式	“人造平原”模式	“工业梯田”模式	“改河增地”模式
适用范围	高差相对较小的地域	高差较大地区	蜿蜒曲折的河流流域
具体方法	取山填谷，连片整理。	“坡改梯”，立体化	截弯取直、荒滩整理。
举例	—	普林工业园	万向工业园

2012 年 11 月 6 日，湖北省政府办公厅相关负责人带领省政府调研组