

# 国土整治

## 热点问题研究

本书是作者长期从事基层土地利用管理工作的经验总结，从高效农业发展、农村社区建设、农村土地整治等相关问题入手，在农村发展理念、农地整治、农村建设用地整治、农村土地规划等方面进行了深入的剖析，相信本书会对有志于从事农村土地开发经营的相关人士有较好的参考价值。

◎ 刘锋 吕广明 李尧 著



中国水利水电出版社  
www.waterpub.com.cn

# 国土整治

## 热点问题研究

© 刘锋 吕广明 李尧 著



中国水利水电出版社  
www.waterpub.com.cn

## 内 容 提 要

本书是作者长期从事基层国土整治工作的经验总结,从土地整理、耕地保护以及与农村经济社会发展密切相关的土地利用经营管理的政策、规范等方面对国土整治工作中遇到的热点问题进行了剖析。

本书可供土地、房地产、农业、水利等相关行业决策者、管理人员、科技工作者使用;同时亦可作为科研机构以及高等院校师生的重要参考书。

## 图书在版编目(CIP)数据

国土整治热点问题研究 / 刘锋, 吕广明, 李尧著

· 一 北京: 中国水利水电出版社, 2012.2

ISBN 978-7-5084-9490-6

I. ①国… II. ①刘… ②吕… ③李… III. ①国土整治—研究—中国 IV. ①F323.24

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第027418号

|      |                                                                                                                                                                                                                   |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 书 名  | 国土整治热点问题研究                                                                                                                                                                                                        |
| 作 者  | 刘锋 吕广明 李尧 著                                                                                                                                                                                                       |
| 出版发行 | 中国水利水电出版社<br>(北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038)<br>网址: <a href="http://www.waterpub.com.cn">www.waterpub.com.cn</a><br>E-mail: <a href="mailto:sales@waterpub.com.cn">sales@waterpub.com.cn</a><br>电话: (010) 68367658 (发行部) |
| 经 售  | 北京科水图书销售中心(零售)<br>电话: (010) 88383994、63202643、68545874<br>全国各地新华书店和相关出版物销售网点                                                                                                                                      |
| 排 版  | 中国水利水电出版社微机排版中心                                                                                                                                                                                                   |
| 印 刷  | 三河市鑫金马印装有限公司                                                                                                                                                                                                      |
| 规 格  | 170mm×240mm 16开本 13.25印张 238千字                                                                                                                                                                                    |
| 版 次  | 2012年2月第1版 2012年2月第1次印刷                                                                                                                                                                                           |
| 印 数  | 0001—2000册                                                                                                                                                                                                        |
| 定 价  | 28.00元                                                                                                                                                                                                            |

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究

# 前言

本书不仅是作者参与国土整治、耕地保护及农村发展诸项工作的历史回顾，也是在实践中应对国土整治、耕地保护等技术层的工作，以及在贯彻农村、城镇发展各项方针、政策方面所积累起来的包括经验教训在内的一些深刻体会。

作为平凡的土地实际工作者中的一员，本书作者固然缺乏深厚的土地理论造诣，但是在各自工作实践中逐渐明白了实践是检验真理的唯一标准这个道理。所以，在回顾改革开放 30 多年历程，特别是认真总结这段实践带给我们的经验和教训时，不能不因此深感自身责任之所在，故此愿意静下心来结合自己从事的工作，认真检讨其所成功与不足之处，并且本着取其精华去其糟粕、实事求是的态度，从践行所谓科学发展的要求出发，力争在理念及经验总结的层面面对现实之中的土地利用实践问题，并且按照既定的思维方式，历史地展望和构思未来农村的发展。

作者以个人的真诚和直率，在相关文章的撰写之中，能够以质朴的毫不隐晦的态度直面土地整理中的一些问题，并力求探究其本质和真相，特别是在土地价值及其利益取向的理论与实践层面，力图结合民众不可或缺的根本利益，畅谈个人的观点，以此力求解析、探索现实中客观存在的，不利和谐社会构建的实际问题，并且提出与之相应的解决途径和办法，以期找到切合实际的答案。这样的基本态度和处理方式在有关章节中或许有益于开始接触土地管理工作的新来者，使他们对土地管理工作有一个较为客观真实切合实际的认识。希望本书能够从科学发展观角度出发，在认识土地问题、解决土地问题层面起到一个抛砖引玉的作用，与读者互勉。

本书从国土整治、耕地保护以及与农村经济社会发展密切相关的土地利用经营管理的政策、方针等几个方面进行了阐述，由于作者个人水平所限，难免出现不妥甚至错误之处，还望读者多多见谅！

作者

2011年10月

# 目 录

## 序 前言

### 农村国土整治与经济社会发展

#### 农村“城市”化还是农村社区和农业生产的“现代”化 …………… 刘 锋 (3)

- 一、正视客观存在的城市与农村是区别两者物质形态和经济差别的关键所在 / 4
- 二、农村现代化与农村城市化的不同提法事关农村经济社会能否持续健康发展，来不得半点含糊 / 6
- 三、城乡协调发展（统筹发展）的重要性不容置疑 / 9
- 四、满足小康社会对土地的总体需求，实事求是地发展小城镇，进一步推进农村现代化建设，是初级阶段具有特色的土地利用发展战略，才能从根本上有利于农村的发展及农业生产的振兴和农民的富裕 / 12

#### 关于目前社会主义新农村建设发展若干问题的基本认识 …………… 刘 锋 (14)

- 一、关于社会主义新农村的时代特征及其发展前景的基本认识 / 15
- 二、关于社会主义新农村土地利用内涵及其外延扩展必要性的初步理解 / 16
- 三、社会主义市场经济条件下农村建设发展必须面对的一些思想观念问题 / 22
- 四、社会主义新农村建设需要客观实际的土地管理理念 / 25
- 五、加快建立有利于“调整”城乡经济结构体制、机制的途径是适应社会主义新农村建设发展的当务之急 / 29

**从当前经济社会发展面临的“三农”土地问题看农村土地**

**制度建设的重要性** ..... 刘 锋 (33)

- 一、“三农”问题与土地的关系 / 34
- 二、有关集体土地所有制的浅析 / 37
- 三、深化实践集体土地所有制应有的理念是解放思想的重要前提 / 39
- 四、创新集体土地公有制的实践形式是土地制度改革的重中之重 / 41
- 五、贯彻实施集体经济组织成员对集体土地阶段性拥有是历史发展的应有选择 / 43

**在实践中建立有利于调整城乡经济结构管理体制**

**及其做法的初步认识** ..... 刘 锋 (46)

- 一、对现实中理论界提出的所谓城乡“二元”结构的理解和辨析将有助于提高我们对社会主义新农村建设发展的认识，以便我们能够站在认识论和方法论的高度理性地应对农村发展中出现的问题 / 46
- 二、目前理论界的所谓城乡“二元”结构之说虽然容易与现实中人们通常理解的“缩小城乡差别、工农差别”的提法相混淆，但是其文字所要表达的意思显然是告诉我们在和谐社会的构建中，应该通过城乡的改革大幅度地缩小城乡之间的差别，才能有的放矢地做好社会主义新农村的建设发展工作 / 47
- 三、如何理解构建和谐社会这一既定目标在“抚平”当前城乡因结构性差异而形成的巨大鸿沟中所具有的主观能动作用，是我们认识城乡客观存在并致力于缩小这种“差别”的重要思想基础 / 49
- 四、正视农村的实际，加快建立有利于“调整”城乡经济结构的体制、机制，将根本上有利于社会主义新农村的建设发展，从而使我们的社会和谐，为此我们必须在当前的行政管理中按照这一大政方针予以坚决贯彻实施 / 50

## 高度重视土地整理在城乡统筹发展中的能动作用是促进农村地区

经济社会发展当务之急 ..... 吕广明 李 尧 (56)

一、土地整理的概念及内涵 / 56

二、北京市目前土地整理事业发展状况及存在的问题 / 57

三、目前农村经济发展现状及展望 / 58

四、国内城乡统筹试点地区土地整理工作的有关情况 / 60

五、重视土地整理在城乡统筹中的能动作用，理性对待土地整理的深入发展 / 62

韩国新农村建设运动对我们的启示 ..... 刘 锋 (63)

一、韩国国情的简单情况 / 63

二、韩国新农村运动的由来 / 64

三、韩国新农村运动的指导思想和经验 / 64

四、韩国新农村运动对我们的启发 / 67

## 国土整治技术规范及政策取向

土地整理理念及其政策取向 ..... 李 尧 (73)

一、土地整理概述 / 73

二、不同类型不同地区土地整理的比较 / 75

三、我国现行土地整理政策分析 / 78

四、土地整理政策的评析 / 80

五、市场经济条件下农村土地整理政策及其实施应有的架构 / 81

从成都市国土整治的具体实践看土地整理事业的发展方向 ..... 李 尧 (84)

一、成都市国土整治的基本发展历程 / 84

二、成都市国土整治的基本做法 / 86

三、成都市国土整治的基本经验 / 90

四、成都市国土整治实践的启示 / 93



## 关于积极推进土地整理确保北京市耕地总量动态

平衡的思考 ..... 刘 锋 (96)

耕地占补机制及其制度创新的若干肤浅认识 ..... 刘 锋 (100)

## 以废弃土地的复垦及其综合利用应对北京市城镇发展

的耕地占用 ..... 刘 锋 (113)

- 一、实践证明城镇建设的发展在土地利用上不仅造就了昔日的辉煌而且也确实相应地遗留了难以恢复的破坏,这就是我们今天面临的现实,也是进一步解决其相应问题的根本 / 113
- 二、应对城镇建设发展形成的废弃土地的复垦,应从事物发展的本源着手,正确认识事物发展的“内涵”,巧妙利用废弃土地客观存在的发展的“空间”,在其利用上做文章,只有这样才能从问题的根本着手,找到其解决的相应办法 / 115
- 三、分析废弃土地复垦“问题”的本质,找准相应的突破口是搞好复垦及其综合利用的关键,也是应对城镇建设发展节省利用空间巧用土地资源的一项必然选择 / 116
- 四、积极努力地创造地下设施建设综合利用废弃土地的前提条件,是完成土地复垦的重要基础,无疑有助于开拓城市土地整理的内涵 / 117
- 五、从适应城镇经济社会可持续发展出发,建立城近郊区各种生产废弃土地复垦及综合利用的机制,是目前情况下合理利用每寸土地、切实保护耕地的必然选择 / 118

## 城乡统筹发展中如何做好大兴区土地整理的政策

建议 ..... 李 尧 吕广明 (120)

- 一、大兴区经济发展概述 / 120
- 二、大兴区土地利用概述 / 124
- 三、本区经济社会发展对土地利用的需求 / 128
- 四、土地整理在城乡统筹中应发挥的重要作用 / 131

## 国土整治实践研究

### 北京市大兴区国土局是如何做好本区土地开发整理工作的…… 吕广明 (141)

- 一、认真贯彻党的富民政策是从事土地开发整理的重要基础 / 142
- 二、争取各级领导的重视和支持,是顺利进行土地开发整理工作的重要前提 / 143
- 三、深刻领会到处理好涉及的土地权属调整及其利益分配关系,是积极稳妥开展土地开发整理工作的保证 / 144
- 四、规范操作是核心 / 144
- 五、在科学发展观指导下,进一步搞好土地开发整理及其后续经营的根本 / 145

### 北京市大兴区土地整理的发展历程及成效介绍…… 吕广明 李 尧 (147)

- 一、大兴区土地整理工作的发展历程 / 147
- 二、大兴区的主要做法 / 150
- 三、今后土地开发整理的设想 / 151

### 山区土地综合整治是山区经济发展的必由之路…… 刘 锋 (152)

- 一、山区土地自然资源特点及其适宜性分析 / 152
- 二、山区土地利用类型及特点 / 156
- 三、山区土地的经营概况及存在的问题 / 159
- 四、理顺土地管理关系,健全土地管理制度,大力开展土地开发整理,适应山区经济建设发展的需要 / 162

## 耕地保护的实施与政策规范

### 土地利用总体规划的耕地布局调整及其贯彻实施应有的政策新意… 刘 锋 (171)

- 一、农用地在土地资源利用配置方面面临的若干问题 / 172
- 二、市场经济条件下保护农用地应有的思路 / 183

关于北京市基本农田保护区划定问题的若干思考 ..... 刘 锋 (196)

一、农田保护对象的认定问题 / 196

二、不同农田保护区（不同农田保护对象）保护期限的提法问题 / 197

三、基本农田耕地质量与数量关系问题 / 198

# 农村国土整治与 经济社会发展



## 农村“城市”化还是农村社区和 农业生产的“现代”化<sup>\*</sup>

刘 锋

目前农村“城市”化的提法几乎是报刊上有关农村发展的热门话题，已经把它上升到作为衡量农村社会进步的一项重要标志的高度，大有非此不能改变原来贫穷落后面貌，只有城市化才是农村最佳选择的味道。那么媒体标榜的这种别出心裁的提法是否实事求是？应该有一个客观的分析和评价。从农村发展的历史来看，一个不争的事实是，农村的每一点发展进步均离不开科学技术在农业生产和生态环境建设方面的直接作用。确切地说，没有科学技术支撑的系列“现代”化行为，农村仍将停留在贫困和愚昧之中。因为科学技术是第一生产力，这个真理不仅从方式、方法上，而且从经营理念上揭示了农村的发展必须依托自身的定位和资源特点及其经营优势才能“兑现”。也就是说，在市场经济条件下，其游戏规则决定了农村的存在和发展与其主体的农业生产的兴旺发达有密不可分的关系。只有农村的经济搞上去了，才能维系农村的生存和发展；才能在市场经济的运作中体现农村的既定价值。因此，在这个事关农村发展的大是大非面前，必须在农村“城市”化与农村“现代”化的命题之中找到一个应有的答案，因为这是一项事关农村能否在正确的思想指导下，通过现代化的手段完成应有的科学技术革命，走上一条可持续发展轨道的战略抉择。这里仅就北京市一些情况和多年来工作的感受，以及当前“三农”问题涉及的，广大农村地区要发展、农业生产要振兴、农民要富裕的重要话题谈谈笔者个人的一些基本看法。

---

<sup>\*</sup> 本文是2006年作者针对城市辖区内农村发展问题所撰写的，旨在解析其科学发展内涵。作者提出了若干不同于当前主流观点的个人看法，可作为研究农村发展时参考。

## 一、正视客观存在的城市与农村是区别两者物质形态和经济差别的关键所在

城市与农村是事物发展的对立统一，是土地利用不可否认或缺的历史客观产物，要符合市场经济游戏规则对其存在、发展的界定，切不可“现象”取代“本质”，以“局部”否定“整体”。

“城市”与“农村”是长期以来历史发展的“产物”，具有相对的独立性与稳定性，不仅其资源类型和利用配置上不尽相同，而且存在经济发展上的重大差距，目前来讲这是一个不争的事实。但是应该看到，随着经济社会的发展，物质文明的不断进步，两者间有越来越密切的关系和强烈的互补性。决定了城市的“完善”离不开农村的配合；农村的“发展”也离不开城市的支援。这种关系揭示了在“区域”的经济发展中，城市不仅可以而且应该依托自身的经济发展优势带动农村、辐射农村，使农村在与城市相互依存频繁互动的基础上得到相应的发展和进步。但是不要误以为城市就此可以“化”掉农村，“取代”农村。城市支援农村的态势并不意味着农村历史的结束，其运作形式也不能冠以农村“城市”化的概念。虽然目前北京市根据需求和可能，确实在城乡结合部的一些具备经济基础和条件的集镇，把它们作为当地经济的增长点，逐步进行了所谓小城镇的建设，但是这是一个伴随经济发展产生的城市建设过程，并不意味着城市可以从总体上按照自己的“模式”来改造和改变广大的农村，使其所谓“城市”化。同理，广大农村根据自身的功能定位和资源利用方式的需要，也不可能按照“城市”的既定标准和面貌来塑造自己。双方只能在资源的不同利用上凭借各自的优势，在既定的经济联系和交往中达到相互促进共同发展的目的。从这个意义来讲，十分必要站在这样的高度，唯物辩证地看待有关城市郊区的农村发展“问题”，千万不能把当前政府主导的小城镇建设与所谓农村城市化混淆起来，否则很容易引起人们思想上和认知上的极度混乱。

事实上，任何发达国家和地区在农村的发展上都没有“城市”化的提法，并且把它作为衡量地区经济社会发展的一个既定“标志”来加以使用。“农村”和“城市”两者只不过是区域社会分工的不同表现形式，况且随着经济社会的发展，它们之间的差别也正在逐步缩小。事实上，农村农民的居住条件和生活质量也正在逐步不断提高，从生态环境的质量来衡量甚至大大超过了“城市”。发达国家的农村的目前状况如何尚不清楚，这里仅就笔者对我国台湾地区农村及其社区的两次接触（一次是2000年，一次是2002年）来看，台湾地区在农

村社区建设及其农业生产发展上非常务实。那里务农的同胞经营的是高技术条件下的农业生产，其产品质量在亚洲和全世界都是顶呱呱的，特别是在亚热带水果的培育上成绩非常突出。再看看那里的农村“社区”，不仅“农舍”构造新颖，外观朴实，而且内部装修一应俱全，十分舒适，确实有别于传统的市井小镇和茅屋寒舍，具有十分强烈的现代化气息。总之，其优美的农村景观和发达的农业科技及现代化的物质文明勾画出一幅美丽富足的画卷，吸引着城市居民举家来农村欢度周末，然后满载无公害的绿色产品而归。据那里的“农民”讲，仅这种购销形式就决定了他们生产的农副产品有着很好的销路，用不着再到城里去找市场。这些着实让我们感到城市郊区的“农村”应该就是这个样子，即：用自己的农业产品和景观产业，与固然“繁华”但显得缺乏“生气”的城市有这样一种必然的经济往来和相互补充的内容，特别是这种吸引城市居民到农村定点消费所形成的经济关系，在“城市”与“农村”的互动上意义十分重大。或许因为有了这样一层关系，我们注意到台湾地区并没有刻意用“城市”化的说法来标榜农村的“进步”。这点从其行政辖区的称谓上能够大致反映出来，譬如，台湾地区的两大城市台北和高雄，分别有称谓上相应的台北县和高雄县，当局并没有把它们合并起来，像北京一样作为特大城市来处理，而是保留了市、县之间的区别。笔者以为保留这种实际上是经济地位的差别，对地区之间的经济发展没有什么不利之处，反倒有可能有利于它们之间的这种交往。譬如：高雄市作为台湾地区南部临海的最大城市，除海运业发达外，还有台湾地区最大的钢铁和造船企业。虽然其在经济发展上可圈可点，但城市生态环境较差，不是民众社区生活的首选之处；而邻近的高雄县作为一个农业相对发达的地区，恰巧在生态环境上弥补了高雄市的不足，故许多在高雄市上班的人以高雄县为家。

其实台湾地区不把这种市、县混同起来作为特大城市对待，可能有其经济发展和管理上的独到之处。十分明显，市场经济条件下这种做法似乎，第一，有利于市、县依托各自资源上的既定优势达到共同发展的目的；第二，有利于按照价值规律实现各主体间应有的经济交流；第三，共同的发展愿望能够客观整合资源类型及开发利用程度上所遇到的问题，以形成一种经济上的调节手段，达到共同发展共同富裕的目的。或许正因为如此，台湾地区的经济发展地区和欠发展地区，以及“城市”与“农村”在业已建立起来的这种关系的“协进”下，彼此之间的实际差距正在大踏步地缩短。所以这种立足于市场经济的调节，而不是通过行政干预的机制，不会把所谓的农村城市化作为一副促进滞后地区发展的灵丹妙药，而是让它们按照各自面貌和资源特点及其优势，在经



济社会的进程中协调发展。

为此，台湾地区在如何发展农村地区的做法上经历了数年的探索，终于制定了一个名为“富丽农村”的建设计划，并且按照这个计划有条不紊地推行农村生产和居住社区的现代化建设。目前这一计划正在台湾地区农村各地顺利实施，并且取得了很好的成绩。如：该计划向农村推荐的26种不同规格、档次的农舍设计和相应的经济扶植，就充分考虑了农村居民的不同经济状况和实施条件。不仅如此，农舍的景观布局也非常讲究，能够非常自然地融入“社区”的生态环境之中，这种周到的考虑在农村形成了一种应有的选择机制，能够使客观存在的不同需求得到普遍的满足，因此能够为广大农村居民所欢迎、接受，从而有利于农村土地资源的集约利用。

从这一计划的初衷和取得的客观效果来看，此举进一步奠定和提高了农村在经济社会发展中的地位。表明在科学技术不断进步的时代，农村作为社会存在的客体能够充分运用自身的资源优势，通过现代化的农业生产及其农村社区的建设，超越时间和空间的限制，缩短与“城市”之间的差距，大踏步地迎头赶上，实现城、乡之间的经济互补，发挥农村在整个经济社会发展中应有的作用，从而维系台湾地区经济社会的均衡发展和社会的进步。显然这一思路对农村发展无疑有着十分重要的借鉴作用。

## 二、农村现代化与农村城市化的不同提法事关农村经济社会能否持续健康发展，来不得半点含糊

农村社区及其农业生产的现代化是农村资源利用最佳效益的集中体现，不能盲目效仿城市把“城市”化作为既定的发展模式，贻误其应有的发展。

如前所述，市场经济条件下城市郊区农村的发展进步，不应离开农村自身的定位和农业生产实际及其资源特点，把希望寄托在所谓“城市”化上。但是2003年2月22日，《北京晚报》上披露了一条消息，称北京发生重大历史性变化——“农村”消失，改称“京郊”。笔者认为这条消息无非表明北京市的农村在当前全面实施小康社会建设的过程中没有存在的价值和必要了。但是要在北京市1.68万平方公里的版图范围内郑重其事地宣布“农村”的消失，岂能如此简单地改变农村的称谓为“郊区”就能轻而易举地办到？从人们具有的常识来看，“农村”与“郊区”分属两个决然不同的概念，在现实中不能把“农村”与“郊区”等同起来。大家也非常清楚地知道，“郊区”在城市中纯粹是一个地理位置上的相对概念，除了能够用“距离”来加以衡量区别外，不能