

土地整理与城市化研究文集



王松林 主编



中国科学技术出版社

F299.275.5-53

1044

土地整理与城市化研究文集

王松林 主编

中国科学技术出版社

·北 京·

图书在版编目(CIP)数据

土地整理与城市化研究文集/王松林主编. 北京:中国科学技术出版社,2003.8

ISBN 7-5046-3484-0

I. 土... II. 王... III. 城市建设-土地利用-研究-浙江省-文集 IV. F299.275.5-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 061016 号

中国科学技术出版社出版

北京市海淀区中关村南大街 16 号 邮政编码:100081

电话:62179148 62173865

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京大地印刷厂印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:19.125 字数:520 千字

2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月第 1 次印刷

印数:1-2000 册 定价:29 元

《土地整理与城市化研究文集》

编辑委员会

主 编 王松林

副主编 高裕昌 沈谋达 王人潮

委 员 (以姓氏笔画为序)

马裕祥	王人潮	王松林	沈谋达
吴迅锋	陈月明	金郑沛	姚先国
俞岩高	高裕昌	高海明	曹乾松
黄益中	盛乐山	盛元虎	章扬兴

责任编辑 陆宝英 高秀英 孙国瑞

封面设计 瀚 海

责任印制 安利平

城市化的理性召唤

——《土地整理与城市化研究文集》序

2003年新年伊始,浙江省土地学会、宁波市土地学会、浙江省土地整理中心在宁波联合举办了以“土地整理与城市化”为主题的学术研讨会。未能出席这次会议,是我的一桩憾事。但这次会议的成果——眼前一本厚厚的论文稿,使我先睹为快,大长见识,也算是遗憾之余的一种补偿了。

这次研讨会的论文集出版,很有意义。一是说明了浙江省土地管理工作所具有的蓬勃生命力。实践乃理论之母。这几年浙江省的土地利用与管理,伴随着全省现代化发展的快速成长,一直走在全国的前列。先行的实践与创造,强力地召唤着科学的理论,也给理论的翱翔插上了强劲的翅膀,这是浙江省土地理论科学繁荣的基本原因。生活逼人思索,而思索又推动实践。城市化带动着土地整理,土地整理的实践创新带动了土地整理的理论创新,这是这次研讨会成果丰硕的基本条件。二是说明了浙江省土地学会(包括宁波市土地学会以及浙江各地的土地学会)所具有的旺盛生命力。实践是理论的丰厚土壤,但如果没有栽培,理论的幼苗也不会茁壮成长。浙江省的大小土地学会,对土地利用与管理理论的发展,就起了栽培的作用。可贵的是,在这些学会的组织者的会员中,既有科研单位、院校热心于土地事业的专家、学者,更有专门从事土地管理的行政人员。后者既忙于实际工作,又孜孜于理论探索。然而,恰恰由于他们植根于实际工作一线,又勤于思考,因而不仅出理论成果,而且更易于把理论转化为实践。他们对土地理论的探索,绝不仅仅出于对理论的偏好,更是实际工作的需

要。对于他们来说,一如远航者,理论是把握航向的舵,也是鼓动船帆的长风,须臾不可缺少。土地学会的作用是把专家、学者、实际工作者的理论研究力量组合起来。这本书说明了浙江省土地学会所起的作用之大。可以相信,这次研讨会对城市化时代城市土地整理活动的理论性总结,必将对浙江省乃至整个中国新兴的土地整理事业,产生深刻而久远的影响。

当今世界正在迅速走向城市化,而城市化是一个极为复杂的运动过程。从某种意义上说,城市土地整理既是城市化的产物,又是城市化的助动力,城市化与城市土地整理如影随形。城市是一个窄小而巨大的综合体,城市化不是简单的人口集聚,而是社会、经济、生态诸要素在一个相对狭小的地理空间里的合理结构和组合,土地利用布局调整在其中无疑具有基础性、关键性的作用。这种调整,就是土地整理,也称之为土地重划,是城市土地利用结构更新的进步的过程,是城市土地利用的再规划,因而是城市化、城市现代化中不可缺少的内容和手段。这样看,城市土地整理就决不仅仅是一种工程措施,不是简单地拆拆建建、挪挪搬搬。(在市场经济的新条件下,城市土地整理同城市土地经营诸多行为密切相关,它不仅要实现土地资源的优化配置、集约利用,提高城市的核心竞争力和现代化水平,获取现代理念上的城市社会、生态效益,而且要实现土地资产的优化配置、合理运营,增加国有土地的含金量,获取国有资产的综合经济效益。)

国有土地资产是国有资产的主体,据估计有 25 万亿元之多。实际上,这不是一个常量。土地资产在交易中是一个变量,可以大,也可以小;可以增值,也可以贬值;可以通过市场竞价高出底价,也可以经由协议出让三文不值两文地丢掉一大块。这几年,随着经济的发展,土地的资产量也在增加,加上经营性国有土地走向市场供应,有了招标投标挂牌新制度,国有土地资产收益更是大幅度地增长。因此,我们现有的国有土地资产量就决不止原先估计

的 25 万亿元(假设原有的这个估计是贴谱的)。经营城市土地,政府是主导(当然还有企业和其他社会力量的作用)。政府的责任是以市场为基础,加上行政的手段,依法运营城市土地,在合理利用土地的前提下,实现国有土地资产的优化运作和增值。而城市土地整理,实际上是实现城市土地运营的重要手段之一,是其中的一个重要环节。城市土地整理,事关城市规划,事关土地供应、土地收购储备,事关国有企业改制、旧城改造、“城中村”改造,其中学问真是大得很!

城市土地经营兴起才几年,应当承认,我们对这件新事物的认识刚刚起步,今后的路还很长。正因如此,我们更要重视对城市土地经营包括规划、储备、整理、供应等新事物的研究,更要重视土地学会对这些领域探讨和研究的作用和贡献。

祝浙江省的同仁们在土地科学研究中取得更大的成就!

中国土地学会理事长 邹玉川

前 言

2003年1月13日至14日,浙江省土地学会、宁波市土地学会、浙江省土地整理中心在宁波联合举办了“土地整理与城市化”学术研讨会。中国土地学会常务理事、副秘书长、国土资源部土地整理中心副主任、党委副书记、高级工程师徐雪林同志,中国土地学会名誉理事、中国城市经济学会副会长、中国社会科学院研究员杨重光同志,中国土地学会理事、上海市土地学会副会长、上海交通大学管理学院教授、博士生导师顾海英同志,辽宁省土地学会副秘书长、辽宁省土地整理中心高级工程师李英旭同志,专程来浙莅会指导,作了很好的讲话。出席本次研讨会的人员,除了论文作者,还有浙江省土地学会和宁波市土地学会理事长、副理事长、秘书长、副秘书长,学会办公室和各工作委员会、专业委员会主任、副主任,浙江省国土资源厅和宁波市国土资源局有关的厅长、局长、处长、主任,各市土地学会秘书长和学会办公室主任,浙江省土地整理中心和各市土地开发整理中心主任、副主任或负责人,以及有关业务人员,共计与会人员近200人。会议东道主、宁波市国土资源局局长高裕昌同志致开幕词,中国土地学会理事、浙江省科协常委、浙江省土地学会理事长、浙江大学东南土地管理学院董事长、浙江省国土资源厅厅长王松林同志和宁波市科协副主席王文玲同志作了重要讲话,中国土地学会理事、浙江省土地学会常务理事、副秘书长、浙江省土地估价师协会副理事长、浙江省土地整理中心主任、高级工程师黄益中同志和中国土地学会理事、浙江省土地学会常务理事、副秘书长、浙江省土地估价师协会副理事长、浙江省土地勘测规划院院长、教授级高级工程师盛乐山同志作了重要发言,上海财经大学公共经济与管理学院副教授、管理学博士、经济学博士后王克强同志,浙江大学东南土地管理学院副教授沈兵明

同志,宁波大学副教授李国安同志,金华市环境保护局局长胡新民同志,湖州市土地学会副秘书长兼办公室主任周学群同志,奉化市国土资源局局长汪德同志等 22 位论文作者作了交流发言,还有 84 篇论文进行书面交流。中国土地学会理事、浙江省土地学会常务理事、宁波市土地学会理事长沈谋达同志,浙江省土地学会副理事长、浙江省农业遥感与信息技术重点研究实验室主任、浙江大学教授、博士生导师王人潮同志,浙江省土地学会副理事长、浙江省土地估价师协会理事长金郑沛同志,浙江省土地学会副理事长兼秘书长俞岩高同志,分别主持了会议,并由王人潮教授对会议作了总结。

此次学术研讨会,从征集论文到会议正式召开,进行了 10 个月的准备工作。会前,杭州、宁波、绍兴、金华、丽水等市土地学会,先后召开了相应的学术研讨会,并对上报的论文进行评审筛选,选出质量较好的论文送交此次研讨会,使此次研讨会具有广泛的群众基础和必要的质量保证。此次研讨会共收到各地报来的 111 位作者的 84 篇论文。其中,省外专家学者的论文 3 篇,省级有关单位和浙江大学、宁波大学的专家学者的论文 7 篇,11 个省辖市的国土资源局和土地学会以及 25 个县(市、区)国土资源局的土地科技工作者和土地管理工作者的论文 74 篇。在 111 位论文作者中,有工程师、农艺师、经济师以上中高级技术职称的 38 人,有市、县(市、区)国土资源局局长、副局长 22 人,这从一个侧面反映了我省国土资源系统领导对土地科技学术研究的重视以及这些论文的科技含量。这些论文,内容相当丰富,有研究农地整理的,有研究市地整理的;有研究土地整理与标准农田建设、小城镇建设、城市化建设的,有研究土地整理与农村宅基地整治、农村居民点拆并、市区和开发区“城中村”改造的;有研究土地整理项目管理、指标管理、资金管理、实施管理、后续管理、质量管理、使用管理、权属管理等管理问题的,有研究土地整理现实状况、效益体现、前景展望、法

律法规、政策措施、市场规律、运行机制、融资方式等机制问题的;有研究土地整理经济效益、社会效益、生态环境、可持续发展的,有研究土地整理工程招标投标、信息系统建设、系统评价体系、保值增值途径的;有研究土地整理专项规划、工程实施、质量控制、配套措施的,有研究山区、海岛、矿区土地整理开发以及人口梯度转移的;总之,论文涉及土地整理的方方面面,对有关人员有一定的参考价值。

土地整理自古有之,但在我国大陆明确提出土地整理这一概念,开展理论研究、制定政策措施、编制规程规范、进行规划设计、组织工程实践,却是近几年的事。1998年8月29日修订通过,1999年1月1日起施行的《土地管理法》明确规定:“国家鼓励土地整理。县、乡(镇)人民政府应当组织农村集体经济组织,按照土地利用总体规划,对田、水、路、林、村综合整治,提高耕地质量,增加有效耕地面积,改善农业生产条件和生态环境。”1998年12月24日通过,1999年1月1日起施行的《土地管理法实施条例》规定:“地方各级人民政府应当采取措施,按照土地利用总体规划推进土地整理。”“县、乡(镇)人民政府应当按照土地利用总体规划,组织农村集体经济组织制定土地整理方案,并组织实施。”1998年10月28日,国土资源部发出《关于进一步加强土地开发整理管理工作的通知》,要求土地开发整理要以保护生态环境为前提,以土地整理为重点,必须依据土地利用总体规划、土地开发整理规划和设计,采取有力措施,切实加强管理,结合改善生态环境和灾后重建,将土地开发整理工作提高到一个新水平。1998年6月16日和1998年6月24日,浙江省人民政府办公厅和原浙江省土地管理局分别发出《关于鼓励开展农村土地整理有关问题的通知》和《关于切实加强农村土地整理项目管理的通知》,就农村土地整理的重要性、紧迫性、基本内涵、政策措施、范围内容、项目管理、指标管理、实施步骤、竣工验收、领导责任等方面作了明确的规定。并

于1998年下半年,在全省选择了100个农村土地整理试点单位,建立了14个土地整理示范区,在浙江全省有组织、有计划、有步骤地开展了土地整理。截至2002年年底,全省累计土地整理面积899.33万亩^①,提前两年完成了省政府确定的建设1000万亩标准农田的任务。通过土地整理全省累计新增耕地107.07万亩,核发土地整理折抵指标77.24万亩,县际间有偿调剂折抵指标25.75万亩,涉及资金39.74亿元。经过5年的实践和探索,浙江省的土地整理和标准农田建设取得了显著的成效,产生了较大的影响。温家宝同志当年考察浙江省时,曾充分肯定浙江省的土地整理和标准农田建设,他说:“浙江结合土地整理进行基本农田的标准化建设,确实是一条好经验。一是经过土地整理增加耕地面积;二是解决了基本农田建设的大部分资金来源;三是建成了标准化的基本农田;一举三得。”浙江省委、省政府于1998年提出“不失时机地加快城市化进程”,5年来,城市化进程明显加快,产生了显著的综合效应。在推进城市化进程中,不可避免地要占用一些耕地。面对人多地少,可开发耕地后备资源不足的基本省情,全省各级政府和国土资源部门正确处理推进城市化与保护耕地的关系,采取各种有效措施,既积极地推进城市化,又认真地保护好耕地,实现浙江省经济社会可持续发展。土地整理和城市化是密切相关,互为因果的。土地整理是城市化的必然要求,土地整理为推进城市化提供合理的必需的建设用地。此次研讨会,可以说是近5年来土地整理实践和探索的群众性的经验总结和理论探讨。

学术研讨会不同于一般的工作会议,不要求贯彻一个观点、一种意见,专家、学者、论文作者,可以建言立论,献计献策,各抒己见,畅所欲言,可以通过研讨交流,求同存异,达成共识。此次研讨会,在许多方面是有共识的,比如说,关于土地整理的概念和内涵,

^① 注:1亩=1/15公顷(出版者注)。

关于土地整理的地域和范围,关于土地整理的作用和影响,关于土地整理的目标和任务,关于土地整理的规划设计和实施步骤,关于土地整理的资金筹集管理和工程招标投标,关于土地整理的项目管理和后续管理,关于土地整理的政府决策和群众参考,关于土地整理的法律、法规 and 政策措施,关于土地整理的信息系统建设和市场运作机制,关于土地整理和标准农田建设,关于土地整理和城市化建设等问题,是达成共识的,这就是学术研讨会的成果。

诚然,还有许多问题是要继续研究和探讨的,一次研讨会不可能总结5年的全部实践,更不可能解决所有问题。比如说,土地整理要以保护生态环境为前提,做到经济效益、社会效益、生态效益的统一。以保护生态环境为前提,有的地方就要退耕还林、退耕还草、退耕还河、退耕还湖,土地整理改善了生态环境,不一定增加耕地面积,甚至会减少耕地面积,更谈不上折抵指标,再说,效益有一个眼前效益和长远效益、局部效益和整体效益的问题,如何评价经济效益、社会效益、生态效益三者统一。省委、省政府适时地提出建设生态省,打造绿色浙江省的目标任务,经省政府同意,省国土资源厅已将600万亩土地整理任务,其中500万亩标准农田建设任务分解到各市,争取在“十五”期间再建500万亩标准农田,使农田逐步向规模经营集中。土地整理如何与建设生态省结合起来,促进生态环境的改善和保护。又比如,随着城市化建设的推进,城市规模的扩大,城市数量的增加,城市结构的改变,城市环境的改善,对土地利用提出了新的要求,大量农村人口将因土地被征用而失去土地转为城市人口。据统计资料,1999~2001年,浙江省因土地被征用而失去土地的农民已达105万余人。如何解决失去土地农民的生活,保障他们的生存和发展,不仅是一个经济问题,而且是一个社会问题;若处理不当,将影响社会安定;因此,亦是土地整理和城市化的社会效益问题。此次研讨会基本没有涉及,个别论文点到了,但没有展开讨论。再比如,在土地整理中,使用混疑

土材料,道路修成混凝土路面,水渠修成“三面光”的混凝土渠道,这从交通、水利部门的角度来看,是可取的;但从生态学的角度来看,可能会影响生物的多样性和生态平衡;在标准农田建设中,道路、水渠等构筑物,究竟是采用混凝土材料好,还是采用泥土材料好,是修筑“三面光”混凝土渠道好,还是修筑水草丛生的泥土水渠好,需要综合研究,全面分析,目前还难以达成共识,只能存异。这也是学术研讨的正常现象。

实践,认识,再实践,再认识,循环往复,以至无穷,这是人类认识事物的客观规律,也是理论研究的客观规律。充满生机的土地整理实践,为土地科技学术研究提供了丰富的材料;广泛深入的土地科技学术研究,为土地整理工作提供了理论依据。理论以实践为基础,实践以理论作指导;理论要依据实践来研究,实践要按照理论来开展;理论与实践相结合,实践与理论相促进,相辅相成,共同发展,实践无尽头,理论无止境。让我们通过学术研讨活动,促进土地管理工作和土地科技事业的发展!

我们编辑出版这本《土地整理与城市化研究文集》,目的在于把此次研讨会的论文介绍给国土资源系统的同行们,供土地科技工作者和土地管理工作者在土地整理的工作实践和理论研究中参考,推动土地整理工作实践和理论进一步发展,为推进浙江省的城市化进程和经济社会的可持续发展做出新贡献。由于编辑时间仓促,加上水平有限,不妥之处在所难免,恳请读者和专家批评指正。

编者

2003年6月

目 录

城市化的理性召唤	
——《土地整理与城市化研究文集》序·····	邹玉川(1)
前言·····	编者(4)
深入开展学术研讨 积极推进土地整理	
——在“土地整理与城市化”学术研讨会上的讲话 ·····	
·····	王松林(1)
城市发展与土地整理 ·····	杨重光(17)
上海市城镇化过程中引入市场机制促进农村宅基地整理	
——兼论现行农村宅基地运行机制的不足 ·····	顾海英等(25)
土地开发整理项目工程施工招标投标及评标方法初探 ·····	
·····	李英旭(37)
基于 Internet/Web 技术的土地开发整理管理信息系统开发初探 ···	
·····	黄益中(44)
浙江省土地开发整理信息系统建设总体构思 ·····	盛乐山等(56)
综合利用 3S 技术辅助开展土地开发整理规划的研究 ·····	
·····	薛长生等(65)
关于浙江省成功实施标准农田建设的调查 ·····	赵哲远等(74)
浙江省城市化进程中的“城中村”改造方略 ·····	徐建春等(84)
论土地整理与生态环境 ·····	沈兵明等(91)
杭州市城市化发展的空间约束与对策 ·····	蔡兵备(97)
杭州市土地整理现状分析和启示·····	董欣(109)
合理开发整理土地 推进城市化进程·····	李天方(121)
土地整理项目管理模式初探·····	周剑鸿(129)
土地整理工程使用管理制度初探·····	喻玉明(139)
农地整理中的土地质量控制及管理政策探讨·····	徐巨星(150)

整出高质稳产耕地 保证我国经济持续发展·····	徐巨星(156)
土地整理与小城镇建设·····	江爱成(169)
浅析土地整理成效及深化发展途径·····	高裕昌(176)
土地开发整理成效、问题及对策·····	吴迅锋(181)
土地整理后的效益分析·····	李国安等(187)
城市化进程中土地整理效益最大化问题探讨·····	陈武斌等(192)
遥感信息技术在土地整理中的应用·····	毛叶嵘等(197)
土地开发整理运作机制及发展浅谈·····	黄学舜等(201)
浅析土地开发整理与推进农村城市化进程·····	汪德等(207)
人口梯度转移与土地整理·····	毛岳良等(213)
农村居民点整理对策与措施探讨·····	孙其伟(221)
谈谈旧村改造中农村建房用地“一户一宅”的构想·····	胡银昌(226)
关于旧村改造的思考·····	朱铭源(231)
温州市土地整理和标准农田建设调查·····	陈如坚等(243)
如何挖掘现有农村建设用地的利用潜力	
——农村宅基地整理结合迁村并点工作政策研究·····	
·····	陈如坚等(249)
对苍南县农村土地整理的调查与思考·····	黄孝维(254)
土地整理实行市场化运作的思考·····	屠帆(260)
农村宅基地整治的调查与思考·····	孙训华(271)
土地整理中的管理与评估运作方式研究·····	宋鸿良(277)
论土地整理在农村现代化建设中的作用及方法·····	宋鸿良(288)
湖州市近五年土地整理工作的调研报告·····	杨连昉等(295)
农村村庄复垦整理中的矛盾与对策·····	周学群(304)
建造标准厂房	
——实现土地补偿费保值增值的有效途径·····	陈志庆等(311)
强化城中村改造 推进城市化进程	
——绍兴市经济开发区改造“城中村”的探索·····	
·····	黄百灿等(316)

浅谈土地开发整理中的权属管理·····	沈小弟(320)
浅析土地整理和农村现代化的关系·····	姚冬而等(323)
运用市场机制 全面推进土地开发整理	

——绍兴市运用市场机制开展土地开发整理复垦工作

试点总结报告·····	孟志军等(330)
绍兴市实施土地整理和土地置换的潜力分析·····	罗宗德(345)
土地整理是促进农村经济发展的重要举措·····	冯正荣(353)
开展农村宅基地整治的实践意义及运行机制初探 ·····	

····· 沈华祥等(357)

农村宅基地整理的实践与思考·····	胡新民(364)
--------------------	----------

浅谈新时期推进土地开发整理工作面临的问题及应对措施 ·····	
---------------------------------	--

····· 杜安才(370)

土地开发整理应有全局观和时代观·····	叶成良(376)
----------------------	----------

强化实施矿区土地复垦整理的思考·····	楼溪潮(382)
----------------------	----------

突出六个重点 建好标准农田·····	蒋金红(387)
--------------------	----------

土地开发整理与城市化建设·····	叶增饭(391)
-------------------	----------

土地整理推动城市化进程·····	蒋跃明(400)
------------------	----------

小城镇建设应把握的几个土地政策问题·····	卢健(406)
------------------------	---------

浅析土地整理中的项目管理和资金管理·····	朱宝琦(412)
------------------------	----------

实践“三个代表”管好国土资源·····	金士高等(419)
---------------------	-----------

义乌市城市化发展与土地整理实践之思考·····	龚义等(423)
-------------------------	----------

必须重视“城中村”土地整理·····	徐熙庆(429)
--------------------	----------

土地开发整理与小城镇建设·····	徐建明(434)
-------------------	----------

浅析农村建设用地整理·····	徐睿胤等(438)
-----------------	-----------

浅谈土地整理对推进城乡一体化进程的作用·····	雷玉林(445)
--------------------------	----------

对当前土地开发整理工作的几点思考·····	楼海英(450)
-----------------------	----------

古村落用地布局保护及其用地策略	
-----------------	--

——以江山市廿八都古村落为例····· 陈新国等(457)

试论实现农村现代化与实施农村土地整理的关系	王振华等(465)
城市化进程中的集约用地.....	周建芬(471)
舟山矿山生态环境治理与营造建设用地问题初探	张锡祥等(476)
舟山市宅基地整理的潜力分析和措施.....	何沈方等(481)
略谈岱山县土地整理的融资问题.....	汤巍(485)
立足海岛实际 开展土地整理.....	黄伯义(489)
农村土地整理项目管理的几点认识.....	金芳标等(493)
城市化、土地整理、矿产资源开发.....	马凤钟等(497)
试论土地开发整理的市场化.....	朱美平(502)
浅议土地整理与土地生态保护.....	孙炜等(507)
土地整理可持续发展评价体系研究.....	魏兴等(514)
浅谈开展农村宅基地整理工作的问题与对策.....	谢大武(527)
对土地开发整理工作中存在问题的思考.....	谢大武(534)
试论当前的土地整理工作.....	胡萃利(540)
土地整理工作中的法律思考.....	汤俊平(546)
浅议山区土地资源开发.....	季建忠(549)
土地开发整理与土地可持续利用关系初探.....	刘荣华等(556)
土地整理的实践与思考.....	徐晓林等(560)
遂昌县山区农村土地整理暨标准农田建设现状及模式初探	王彩方等(568)
土地整理技术效果和经济效果的关系.....	罗亨耀(574)
对农村土地整理问题的思考.....	刘开全(579)
关于对浙南山区土地开发整理的观察与思考.....	吴长江(583)
后记.....	编者(590)