

东北城市规划建设丛书

哈尔滨土地规划与管理

朱涌泉 著



辽宁大学出版社

东北城市规划建设丛书编委会

顾问: 刘诗峻 于德明 朱京海

主编: 汤士安

编委: 王凤山 王永成 王明历 王凤翔 邓爱平
石道武 玄加才 李国才 李锦生 孙思贤
许升莲 汤士安 杜 磊 周成贵 杨照远
陈万玉 张宏吉 张中贵 陆家玺 姜美波
姜国祥 俞滨洋 徐国辉 高光华 唐宝庭
唐泽文 梁玉林

序

钟学志

摆在读者案头的这部文集,是哈尔滨市土地管理局局长、市土地学会理事长朱涌泉同志的一部关于土地管理、城市规划的个人论文辑粹。涌泉同志在繁忙的工作之余,还能挤时间研究专业理论,潜心耕耘,努力探索,堪称是一名学者型领导干部。这部文集是作者多年从事土地管理工作的经验积累,是理论研究的升华,是脑力、体力、智力的结晶。文集的出版是我市乃至我省土地管理论坛上的一桩喜事,必将产生广泛的影响。

土地是宝贵的自然资源,是我们人类的生命线。“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”,是我国的基本国策。在我国人口多,耕地少,后备资源不足,人均耕地还不到1.3亩。我们要在占世界耕地总面积7%的土地上,却要养活世界22%的人口,真是一个奇迹。然而,近些年来,一些城市和地区超规模发展,各级、各类开发区相继涌现,耕地以每年一千万亩左右的速度锐减,致使大量耕地被侵占,从而使人地矛盾日益突出。如果照此下去,人口与耕地逆向发展,吃饭都成了大问题,稳定与发展从何而论?因此,保护耕地日益显示出其重要性和迫切性。本着“一要吃饭,二要建设”的指导思想,保持耕地总量的动态平衡,已成为事关民族生存、国家发展、社会稳定的大事。

如何有效地培育和完善土地市场,加强宏观调控和规范管理,是我国土地使用制度改革的现实重点课题,也是建设社会主义市场经济体系的重要环节。由于土地的承载力是有限的,又是

生物圈的构成要素之一,所以土地的开发与利用必须讲究科学性、合理性和持续性。通过理论与实践的研究,为科学的土地管理和规划工作提供重要的依据,以适应从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡的需要。

面对如此众多的理论和实际问题,作者以长期从事土地管理及城市规划工作的领导实践和所积累的丰富经验为基础,进行深入的探索 and 理论概括,撰写了大量的有应用价值的论文,实为难能可贵。

古人云:“业精于勤,荒于嬉;行成于思,毁于随”。“文如其人”,“文见其风”。从文章的字里行间中,我们可以领会到文集的主要特点:

一、作者能坚持马克思主义和邓小平建设有中国特色社会主义理论,站在土地管理领域的前沿,以理论的勇气,冷静的头脑,科学的态度和历史责任感,遵照客观规律,进行科学研究和探索,提出了一些颇有见地的观点,说明作者不愧为土地管理和规划工作的优秀领导和专家,反映了作者扎实的理论学术功底,文集亦有较高的学术价值。

二、文集汇集的文章从理论与实践的结合上回答了当前土地管理与规划工作的各种问题,对现实乃至今后的工作是一部具有咨询答疑价值的文集,具有较强的针对性和指导价值。

三、文集汇集了作者自1988年至1997年间在报刊发表、在学术会议上交流的文章,内容丰富、范围广泛,其中不仅包括耕地保护、土地规划、土地经济、土地利用方面的论文,还有土地使用制度改革、城市规划及国家有关法规、政策、行政管理等方面的文章,对于研究这方面工作的实际工作者及科研人员,具有一定的参阅和借鉴价值。

四、文章论据充分、阐述精辟、佐证有力、语言简炼、结构严谨,反映了作者刻苦钻研,精益求精的精神和严谨的治学态度,是中青年土地、规划工作者学习的榜样。

涌泉同志授命于我，为其作序，这是一种信任，深感荣幸，当然对我也是一次很好的学习机会。拜读文稿，进一步增加了我对作者的了解和钦佩。我愿借此机会把自己的粗浅体会和心得转赠给各位读者和朋友。党中央要求党政领导干部要成为“会治党治国的政治家”。政治家意味着什么？意味着有很高的理论素养，意味着理论上的成熟。诚然，做为一个部门、一条战线的领导者，都能象作者那样把功夫下在一边学习、一边工作、一边研究上，成为一名既有丰富工作经验，又有较高的理论素养、理论思维的科研型的领导者，这才是适应时代要求的人才，才是江泽民同志要求的讲政治、讲学习、讲正气、高素质的领导干部。我们的党有这样一批人才，我们的事业就大有希望。让我们刻苦钻研，不懈努力吧！

1996年12月20日夜

目 录

一、土地方面

序	钟学志
1、充分利用房前屋后土地发展庭院经济	1
2、哈尔滨市郊区耕地调查与思考	9
3、关于城市土地使用制度改革理论与实践思考	18
4、一次成功的尝试——记哈尔滨首次拍卖土地	32
5、贯彻土地基本国策,切实做好耕地保护工作	35
6、哈尔滨市市区土地资源利用现状及管理意见和建议	40
7、国有土地有偿使用及有关问题的探讨	66
8、盘活土地资产,促进企业改革	79
9、关于农村集体土地市场管理的思考	89

二、规划方面

10、关于对新春乡污染严重菜田的治理与 调整用地规划的意见	97
11、关于哈尔滨市菜田保护区规划的建设的意见	102
12、赴新加坡学习考察汇报提纲	108
13、关于哈尔滨城市总体规划修编及其意见	121
14、松北新区开发总体框架构想	132
15、松北新区开发概况及建议	141

16、大中城市土地利用总体规划编制应 注意的几个问题	150
-------------------------------------	-----

三、管理方面

17、加强团结,搞好规划土地管理工作.....	157
18、宣传《土地管理法》,落实土地国策.....	165
19、改革审批制度,推行四大举措施.....	167
20、适应市场经济,强化土地管理.....	175
21、以建设东北亚经贸城为目标,全力推进 规划土地管理工作	179
22、实施土地两个工程,搞好土地管理工作.....	182
23、要想保障“米袋子”、“菜篮子”,必须落实 保护耕地的基本国策	184
24、搞好土地管理,处理好十个关系.....	184
附:土地,我爱你.....	209
赞美你,土地.....	212
后记.....	214
编后记	汤士安 216

一、土地方面

充分利用房前屋后土地 发展庭院经济

党的改革开放搞活经济的政策，象春风一样唤醒了渴望致富的农民。多种形式的庭院经济如雨后春笋蓬勃兴起，把沉睡多年的房前屋后这小块沃土变成了发展商品生产的聚宝盆。我国的农村产业结构是一个多元化、多层次为主体的网络经济，随着农村商品经济的发展，庭院经济将以一种特殊的产业跻身于城乡经济网络之中，并在发展农村商品生产过程中显示出强大的生命力。

一、关于庭院经济概念

什么是庭院经济或庭院生产？严格的说是以庭院的空间、场所为生产基地，（包括房前屋后、棚厦等）进行的一种高效益、集约化的家庭经营式生产。主要靠家庭成员从事劳动，进行种植业、养殖业和农业产品加工、贮藏等方面的商品性生产。对于加工业而言，笔者认为，庭院生产的加工业应限于农村产品的初加工或小型深加工，而不能把家庭工业、运输业、铆焊、机械维修业以及理发、缝纫、收旧物、开饭馆等服务行业都说成是庭院经济。如果无限制的扩大庭院经济范围，就会同乡镇企业、第三产业等同，混淆在一起，导致产业概念的混乱。我们认为：从整个社会经济体系来看，第一产业就是农业如种植业、养殖业和种植、养殖

业产品的小型手工业生产；第二产业是工业生产；第三产业是商业服务业。所以庭院经济只能属于一产业的范畴。

二、庭院经济的特点及其作用

庭院经济具有占地少、投资小、经营灵活、商品率高、效益显著等特点，在某种意义上讲是小生产，大商品的经济产业。这是其它农村经济无法比拟的，所以它具有强大的生命力。

1、占地少、效益高

庭院经济素有“院小作用大，本少利润高”之美称。因此，应充分利用庭院土地的生产潜力。房前屋后的土地多者不过千米，少者只有几十米。虽然面积小、土地零散，但被闲置的土地一经充分利用，就能创造出令人震惊的效益。如哈尔滨市1986年庭院经济生产面积为三万六千亩，仅占耕地面积的千分之六，但是收入占种植业总收入的百分之六点七。也就是说庭院经济单位面积创造的产值比露地高出十倍以上，是低投入、高产出、规模小、效益高的经济。阿城市有百分之三十五的农民利用庭院搞商品生产，已利用面积为9100亩，占总耕地面积的千分之四点九。庭院经济总产值为2198万元，占全市种植业总产值8370万元的百分之二十六点三，也就是说不到千分之五的土地，产值确是四分之一。动力区朝阳乡庭院经济产值450万元，占全乡总收入2070万元的百分之二十一点七。动力区黎明乡1986年全乡总收入2153万元，其中庭院经济收入达585万元，占总收入的百分之二十七点三，仅庭院经济收入超2000元的就有158户。道里区群力乡，乡镇企业发达，人多地少，人均一亩，但种菜、栽花、繁殖苗木的温室24000平方米，占全乡耕地面积的千分之三点六，庭院经济产值400万元，超过蔬菜生产总产值的百分之三十，占全乡农业总产值的百分之三十点六，平均每平方米庭院面积产值达47元。动力区黎明乡荣进村农民刘广，在自家建温室72平方米，每平方米收入39元，是露地生产收入的几十倍。因

此群众说：“科学、勤劳两件宝、房前屋后土地要利用好”。“要快致富，发展庭院经济是条路”。发展庭院经济，是合理地充分利用每寸土地的典范。

2、投资少、见效快

由于庭院经济的生产规模比较小，因此投资不大。如建日光温室，每平方米投资 40 元左右，当年施工、当年投产、当年见效。如动力区朝阳乡富民村农民兰庆久，建了 100 平方米的温室，生产两茬蒜苗，纯收入 3100 百元，每平方米收入 31 元，当年基本收回全部投资。从投入和产出来看种植业每年可生产三至四茬菜；养殖业的周期也很短，养肉鸡六十天就可出栏，养貉子投资 1000 元，当年可获利 2000 元，一年就能见回头钱。

3、经营灵活、管理方便

庭院经济不但经营规模小，经营项目多，而且有很大的灵活性和适应性。只要眼睛盯住市场信息转，生产项目根据市场需求变，做到按市场需求调整生产内容，补缺抢快、堵淡避旺、利大大干、利小小干、无利转产，即稳妥又保险。如动力区朝阳乡平顺村有 120 户农民，随着季节的变化和市场的需要搞庭院生产，他们春夏季卖凉粉、秋季冬季卖切糕，打开了销路，产品不但复盖大半个哈尔滨市，而且还运到毗邻市县及伊春、通河等地。呼兰县利民镇东闻家村，在发展庭院经济生产中及时捕捉和分析市场信息，做出市场发展动态预测、确定和调整发展方向。从 1983 年以来，在生产品种，上市时间和近、中、远期的产量、销售上进行了两次较大的庭院生产调整，使全村农民走上了富裕路，1986 年全村人均收入 1047 元，其中庭院收入 894 元，占人均收入的百分之八十五。

庭院是人们居住的场所，也是人们从事生产活动最近的地方，发展庭院经济生产完全可以利用一早一晚和工余饭后时间来进行操作，给经营管理带来了较大的方便。

4、发展庭院经济、推动了文明村建设

庭院经济的发展,不但创造了物质财富,而且也推动了精神文明建设,不但对农村脱贫致富改变了面貌,而且改善了环境,美化了生活,提高了劳动者的思想素质。许多农户利用闲置的房前屋后种植了花草苗木,盖起了成排的温室大棚,使过去简陋、破烂不堪的乱杂院,变成了初具规模的小花园。农民搞庭院生产致富后,盖了砖房,修了院墙,村里铺了路,改变了村屯的环境,加速了文明村屯的建设步伐。

庭院经济的发展开拓了新的生产领域,为农村闲散劳力提供了用武之地。如阿城市玉泉镇,有 2400 农户,12000 口人,人均一亩八分地。实行联产承包之后,多数劳力没活干,镇党委因势利导,组织了剩余劳力搞庭院生产,种细菜,栽果树,种药材,搞加工。1986 年就有 3500 多名劳力搞庭院生产,男女老少都有了活干,在生产过程中农民的商品意识也不断得到提高。动力区朝阳乡富民村,经过两年努力建起了一批跑市场、搞销售的队伍。一位妇女深有感触的说:“过去闲的没事干,女的串门传瞎话,男的打仗把钱要。现在搞起了庭院经济生产,天天忙得团团转,但可真的来钱。哪还有闲心去要钱”。目前,村里打仗、串门的少了,要钱的没了,学技术的多了,由于庭院经济的发展,促进了人的思想面貌大改观。

三、庭院经济的发展趋势

以商品生产为特征的庭院经济正在蓬勃兴起,农民利用庭院搞种植业、养殖业,加工业生产,使庭院出现了比承包地高得多的商品率和经济效益。展望未来,前景广阔。目前庭院经济的发展趋势是:

一是庭院经济生产的规模将由小到大,由单户生产向群体化生产方向发展,形成相当规模的集中连片的专业性较强的生产村屯。并由目前的近、中郊逐渐向中、远郊发展。如动力区朝阳乡富民村的百栋温室生产已初具规模;黎明乡邓家村的韭菜

屯；呼兰县利民镇东闻家村以繁殖花卉苗木为主的专业村屯等。

二是庭院经济生产的项目及水平由少到多、由低向高、由粗向精、由平面生产向立体化生产、由大路货向好、少、新方向发展。商品重点是提前延后，堵市场的淡季和短缺。如道里区群力乡的庭院生产，主要是抓住了生产早、鲜、嫩蔬菜和适宜的上市期。全乡有 178 栋温室、其中用于蔬菜生产的有 139 栋，去年冬季在市场蒜苗紧缺的情况下，共生产蒜苗 52 万斤，多数在新年、春节期间投入市场，收入达 60 多万元。除生产蔬菜外，他们还增加了内容，利用三十九栋温室搞花卉生产，做到品种齐全，销路广阔，发展速度快。

目前庭院经济生产不但做到了多项目而且做到了多层次，有的地下种平贝、食用菌，地上种黄瓜，葡萄架下栽蘑菇，有的在大棚内既种菜又养鸡，充分有效地利用地力空间，大搞立体化生产。

三是庭院经济生产的经营方式将由单一生产型的产、加、销向多方位、多功能的联合联销经营型方向延伸。如动力区黎明乡红星村发展庭院绿豆芽生产，做到了生产、加工、销售一条龙。1986 年全村有 220 户从事绿豆芽生产、自产、自销到批发零售。上市量达 37000 斤，道里区群力乡友谊村有 42 户农妇从事朝鲜民族风味的咸菜生产，有萝卜丝、明太鱼、川辣椒、糖蒜、桔梗，小根蒜、辣白菜等十多个品种。年加工咸菜 12 万多斤。除在本市五个区和车站各市场有销售外，还远销到北京、大连、大庆等市，年产 12 万元，纯收入近五万元；阿城市平山镇太平山村以杜镇南、刘准启等十户农民自愿互利，建立黑豆果生产联合体，促进了实用经济的发展。

总的来讲庭院经济生产的发展方向，就是要实现高技术、高效益、多形式、多门类，由传统的自给经济向集约化的商品经济发展。

四、对如何发展庭院经济的几点意见

庭院经济是发展农村商品经济的一个重要组成部分，发展庭院经济是服务城市、富裕农民、繁荣城乡经济的一条有效措施。庭院经济生命力很强，潜力很大，是振兴农业，调整产业结构不可忽视的一个方面。各级领导必须引起足够的重视，把发展庭院经济纳入工程、摆上位置。

1、提高认识，积极扶持庭院经济的发展

要结合农村各项经济政策的落实，通过广泛的宣传，使广大干部和农民认识到庭院经济是生产面积小、商品率高、效益大的致富好门路，是安排剩余劳动力的重要途径，是农村商品生产中的基地之一，是两个剩余转移的场所。我们对庭院经济这个新兴产业的发展，在政策上要给予支持，从资金、物资上给予扶持，千方百计解决农民在发展种植、养殖、加工业所需的种子、苗木、钢材、木材、薄膜、设备等一系列的物资和资金。

2、提供新技术、培养示范户

为了使农民把自己的小庭院充分利用起来搞商品经济，我们必须把高效益的新技术通过办学习班、技术讲座、发放科技资料等形式传授给农民，并树立典型户，层层培养，宣传推广他们的先进经验，使广大农户学有目标、赶有方向，把庭院经济生产搞好搞活。要鼓励和总结富户帮贫户，一个技术能人带动一群人，一户带一村、一村带全乡的好做法。如阿城市平山镇从1983年就总结推广了平山村西小街屯农民耿玉珍利用庭院四分地栽种黑豆果由穷变富的经验。四年多来在她的带动下，全镇出现了黑豆果专业屯十一个，专业村二个。目前全镇有百分之四十的农户栽种黑豆果，成为县的黑豆生产基地。动力区朝阳乡平顺村农民杨维礼，有一套做凉粉的手艺，1983年他开始搞起凉粉加工生产，每年可以加工上万斤淀粉，年收入平均在万元以上，仅用三年时间家里由穷变富，买了彩电，盖了新房。他的技术在全村

推广后,已有 230 多户从事凉粉生产,1986 年仅凉粉生产这一项收入就达 50 多万元,占全村总收入的百分之二十七点四,目前已成为有名的“凉粉屯”。

3、提供市场信息,搞好经营服务

庭院经济生产的发展与产前、产中、产后的服务是息息相关的,我们必须从实际出发,在充分利用现有的设备条件和资源条件的情况下,掌握信息,瞄准市场,大搞短、平、快的项目,要把生产经营活动与社会性服务结合在一起,不失时机地抓住每个环节,对庭院经济的生产技术,产品销售市场信息等方面,开展多样化的服务,提供信息,交流技术、组织培训、解决物资、销售产品、使庭院经济专业化、商品化生产同社会化服务有机的结合起来。如道里区群力乡金山堡村,掌握了当前人们精神生活需求不断提高和城市环境美化对花卉需求量增加的信息,采取集中连片的搞花卉、五色草的庭院生产,做到了掌握信息灵,经营服务活,生产花色齐全,生产量大,销路广,发展快。盆花年销售量近 30 万盆,五色草 100 万株,年收入最低在 20 万元以上,已成为哈尔滨市花卉生产基地之一。

4、加强规划指导,搞好技术协作

庭院经济是涉及到千家万户的生产经营,而且庭院经济项目繁多,各地自然条件,经济基础,生产水平,技术队伍和面临市场环境差别很大。因此,要根据不同类型的村屯合理规划,分类指导。如在交通方便,运输条件好的城郊、镇郊村屯以及与城市毗邻的粮田区,发展禽蛋和生产鲜嫩蔬菜瓜果,食用菌,花卉等项目,以及豆芽、豆腐、咸菜等品种;山区可以利用自然优势发展葡萄、黑豆果、草莓等果树生产;远郊或平原区可发展耐运输的肉鸡及其加工品、苗木等等。总之,我们必须搞好规划,统筹安排,从实际出发,因地制宜,做到扬长避短,发挥优势,宜种则种、宜养则养、宜加工则加工,不搞清一色、一刀切,避免盲目性,提高可靠性。

搞好庭院经济生产必须加强各方面的协作,做到综合利用,协调生产。

一是搞好科研生产的协作,庭院生产的项目与科研配合,用科研指导生产,生产为科研做好示范推广,扩大范围,增加内容,促进庭院经济的发展。

二是搞好技术交流协作。庭院经济是一项门路广,技术精,产值高,效益大的生产体系,必须通过办训练班,发放技术资料,召开典型户现场会等形式,进行技术交流活动,使各项新技术得到普及推广,做到富帮贫,能人带全村。

三是搞好种植业、养殖业、加工业的协作,要把发展庭院棚室的蔬菜生产与庭院的养禽、养猪生产和豆制品加工业生产协调起来,做到互利互助,促进良性循环。加工业的下脚料可以发展养殖业,如做豆腐渣可以喂猪,榨油后的豆饼可以喂鸡。鸡多、猪多、肥就多,肥多养地可促进菜多,进而发展棚室生产。这样,在整个庭院生产中就出现了良性循环,促进了生态平衡。

随着农村改革的不断深入,产业结构的调整,商品生产的发展,广大农民逐步走向流通领域,庭院经济必将迅速发展。

1988年1月18日

哈尔滨市郊区耕地调查与思考

哈尔滨市郊区的耕地近些年减少幅度很大,随着人口的增加,人均耕地逐年下降,而且耕地的后备资源不足,这是大城市的一个共性。不但耕地数量在减少,而且耕地质量也在滑坡,这些问题不但直接影响郊区的蔬菜生产和供应,而且关系到城乡经济发展,人民生活和城市等问题。因此应采取有效的办法,遏制耕地锐减和质量下降,保持耕地面积稳定,提高土地的生产力。

一、郊区耕地的基本情况

哈尔滨市郊区共有 22 个乡(镇),总土地面积 223.8 万亩,耕地 128.3 万亩、占郊区总土地面积 57.3%。在耕地中菜地 47.3 万亩、占 36.8%;旱地 67.5 万亩,占 52.4%;水田 10.9 万亩,占 8.5%;国营农林牧渔场等耕地面积 15.8 万亩,占 12.3%。郊区耕地主要是以集体经营为主,生产方式主要是旱地和菜地,其次是水田。

郊区各乡(镇)受着地理位置、交通及市区经济辐射的影响,使距离城区远近不同的耕地类型存在明显差异,呈三环带状分布。近郊土地总面积 6.1 万亩,占郊区总土地面积 3.2%。耕地 3.3 万亩,其中菜地 2.8 万亩,占近郊耕地面积的 84.4%;旱地 0.9 万亩,占 13.6%。中郊土地总面积 75.2 万亩,占郊区总土地面积 33.8%。耕地 42.0 万亩,其中菜地 21.9 万亩,占耕地面积

51.8%；旱地 11.8 万亩，占 27.9%；水田 7.2 万亩，占 17.9%；水浇地 1.05 万亩，占 2.5%。远郊土地总面积 110.1 万亩，占郊区总土地面积 37%。耕地面积 67.8 万亩。其中菜地 15.9 万亩，占耕地面积 23.7%；旱地 44.3 万亩，占 66.7%；水田 5.7 万亩，占 2.5%；水浇地 1.4 万亩，占 2.2%。

从近、中、远郊耕地区位特征上看，位于城乡结合部的近郊菜地占耕地比重很大；中郊介于中间，菜地和粮田各占一半；而远郊由于离市区远，菜地比重较少而旱地比重较大。

1、土地生产率高

由于地势平坦，交通方便，自然条件比较好，哈尔滨市郊区的土地开发较早，而且土地利用率也很高。郊区土地垦殖率平均为 57.3%，高于黑龙江省平均水平 2.7 倍，郊区耕地的生产率也比较高，复种指数达 1.7—2.3。

2、保护地生产设施多

郊区现有温室 2215 栋，面积 28.8 万平方米，其中取暖室 24.3 万平方米；日照温室 5.5 万平方米；塑料覆盖面积 3.8 万亩，其中大棚面积 0.42 万亩，小棚面积 0.35 万亩，地膜面积 3.07 万亩；温床扇 9.64 万个，温床面积 53.8 万平方米，夏菜育苗面积达 14.2 万平方米。

3、土壤肥力比较高

由于种植品种、栽培形式和耕作方式等不同，而且使各区位土壤肥力有很大区别。据对近、中、远郊耕地肥力调查结果表明：近郊耕地肥力，耕层有机质 4.00% 以上、全氮 0.20%、全磷 0.15%、全钾 2.7%、速效磷 40—80ppm，速效钾 250ppm。一般土壤疏松，畦平如镜，梗直如线，能灌能排，肥足养全。中郊耕地肥力，耕层有机质 3.0% 左右，全氮含量 0.15%、全磷 0.1%、全钾 2.2%、速效磷 20—40ppm、速效钾 200ppm。一般中郊耕地肥力和生产水平，比近郊耕地水平低，垄作（一部分畦田）耕层疏松，排灌条件尚好，养分较充足。远郊耕地肥力，耕地有机质 2.