

国土春潮

张文根 主编
张澄国

吉林人民出版社

国土春潮

张文根 主编
张澄国

吉林人民出版社

(吉)新登字 01 号

国土春潮

主 编	张文根	封面设计	孙晓强
	张澄国	版式设计	阿 岚
责任编辑	于二辉	责任校对	潘家荣

出 版 者 吉林人民出版社
(长春市人民大街 124 号 邮编 130021)
发 行 者 吉林人民出版社
印 刷 者 江苏吴江震泽印刷厂

开 本	850 × 1168	1 / 32
印 张	7.938	
字 数	220 千字	
版 次	2000 年 5 月第 1 版	
印 次	2000 年 5 月第 1 次印刷	
印 数	1 - 3000 册	

标准书号 ISBN 7 - 206 - 03373 - 3 / G · 925
定 价 18.00 元

如图书有印装质量问题, 请与承印工厂联系

序

江 浩

斗转星移，世纪更迭，历经亿万年，大自然赐予我们吴中这片沧海桑田。

土地，万物之源，国脉所系，民生所依。

中国自古便以泱泱农业大国著称，尊土尚土亲土爱土是中华民族的传统。从远古女娲抟土造人的传说到神农创业、后稷教人稼穡，从先秦的“男乐其畴，女修其业”到周文王演八卦，尊土为五行之首，从唐朝的“地为天生，人为地显”到宋朝的“但留方寸地，留与子孙耕”……无不反映了先人们对土地的尊崇。

几千年前，苏州便开始生产水稻。我们的祖先，披荆斩棘，饱尝艰辛，给后人留下了一方鱼米之乡。“苏湖熟，天下足”，“……春暖花香，岁稔时康，真乃上有天堂，下有苏杭。”令多少吴地子民生出满怀豪情。平畴绿野间，还孕育了别具特色的吴文化。不仅仅“百谷草木丽于土”，吴门画风、园林韵况、诗词典章、文化巨子……追根溯源，哪一样的底蕴不来自这片土地？

今天,站在又一个新世纪的门槛前,重新审视我们脚下的土地,无疑十分必要。带给多少代苏州人荣耀与梦想的土地,在本世纪发生了深刻的变化。这本集子,是当代苏州人对土地问题进行理性思考的结晶,从中我们可以感受到作者们深情关注土地的目光。

古人说:“生于忧患,死于安逸”。一个没有忧患意识的民族不可能成为一个强大的民族。纵观人类发展史,可说就是一部土地开发利用史。要使苏州社会经济可持续发展,在土地利用上,必须要有文明和粗蛮的分野,多一点“远虑”,才能少一点“近忧”。

是为序。

2000年6月8日

目 录

序	江 浩
---------	-----

第一辑

从国务院批准苏州市土地利用总体规划谈起	— 江(1)
坚持开源节流,促进动态平衡 沈荣泉 钟金发 诸镇康(9)	
预防为主 防微杜渐 积极创建土地执法模范县(市) 吴栋林(16)	
强化基础建设 促进土地管理	杨丽娟(22)
吴县市沿太湖地区土地资源利用和保护状况、问题 及其对策	蒋 靖(27)
明确历史责任 保护土地资源	姚森铭(31)
浅谈依法行政必须遵循的基本原则	顾继宗(38)
进一步深化我市土地使用制度改革思考	吴维群(45)
房地产开发经营土地登记探讨	祝万青(51)
认真学习贯彻土地法 推进土地管理上新水平 赵正匡(58)	
苏州新区贯彻实施新《土地管理法》的实践与思考 周伟茛 石海吉(63)	
浅谈土地管理档案的特点及其管理	丁瑞芳(68)

土地信访工作之我见	钱耀良(72)
土地抵押价格的评估与管理	华纪忠 吴秋根(76)
浅谈苏州市土地利用从粗放至集约	钟 玄(83)
试述思想政治工作在土地监察中的地位与作用	张继福(91)
江滩开发喜与忧——对张家港市如何科学合理开发 长江江滩的思考	蔡克荣 陆江山(95)
实行动态管制 严格保护耕地 ——苏州市土地利用总体规划工作综述	高建春(99)
坚持防查并举 严格执法监察 ——苏州市市区土地执法监察几点做法	卢 荣(104)
一起土地权属争议案引起的思考	沈尧明(108)
一业多能 一举多得 ——关于土源服务公司的调查	姚森铭 高建春(112)
提高土地整理质量 促进社会经济持续发展	吴栋林 朱炳荣 王桂兰 陆江山(120)

第二辑

写在大地的诗篇	吕锦华(126)
为了地平线更加辽阔美丽 ——张家港市西张镇土地平整侧记	亚 新(130)
觉醒的土地	平燕曦(134)
母亲的呼唤	冯 立(138)
一道美丽的生命线 ——记叙苏州市国土管理局沧浪分局的几则小故事	燕华君(145)
盘活土地就是金	罗宁凡(150)

我当惜土如金	徐卓人(152)
这是绿叶对根的奉献	
——吴江市结合太浦河疏浚整治土地纪实	
.....	李荣君(156)
被开垦的处女地	
——来自芦福沙堤外江滩围垦工地的报告	
.....	张国灿(162)
他将未来拉到眼前	
——记张家港市土地管理局局长吴栋林	杨惠玲(168)
守土有责	
——记张家港市南沙镇国土管理所所长何政英	
.....	吕大安(173)
盘出一片新天地	
——记太仓市陆渡镇土地管理所所长陆永根	
.....	杨宛元(178)
魂归大地	丁震旦(183)
愚公智叟复田记	孙根泉(189)

第三辑

十万夫家供课税	范小青(194)
情土	谭亚新(198)
沃土史诗	陈 益(201)
泥土亲情	赵 践(206)
西泾的土地神	赵 践(210)
沃野上屹立永久保护牌(外二篇)	邱 载(214)
我歌唱生机蓬勃的土地	陆德健(217)
热土畅想曲	陆 泰(221)

亲近泥土	刘 放(224)
中国人的土地情结	杨佳颖 笠 民(227)
我眷恋这片土地	程彼德(233)
万世恩泽	陆德健(237)
黑土地的呼唤	阿 坤(239)
放心吧,好公	马雪芳(241)
我和泥土	何大明(244)
亲亲土地	郭启明(247)
家乡的那片土地	冯丁元(249)
土地的遐思	俞 前(251)

第一辑

从国务院批准苏州市土地利用总体规划谈起

— 江

2000年3月9日,经国务院批准,苏州市土地利用总体规划已由中华人民共和国国土资源部批复并正式下文实施。苏州市的土地利用总体规划主要精神有四点:

一、原则同意修订后的《苏州市土地利用总体规划(1997—2010年)》。

二、苏州市是国家历史文化名城和重要的风景旅游城市,是长江三角洲重要的中心城市之一,人多地少,农用地与非农建设用地矛盾十分突出。在土地利用上,必须坚持在保护中开发,在开发中保护的方针,采取有力措施,切实加强对土地资源的管理,严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护,进一步加大土地整理力度,加强生态环境建设。到2010年,全市耕地减少量不得超过13408.64公顷,其中建设占用耕地不得超过12555.31公顷,生态退耕和灾毁减少耕地控制在853.33公顷以内;土地整理、复垦和开发补充耕地量不得少于14167.14公顷;确保全市耕地保有量不低于309315.79公顷,其中基本农田保护面

积达到 250004.71 公顷, 占现有耕地面积的 81.02%; 中心城(包括中心区、苏州工业园区、苏州新区、吴县市区、浒墅关等五个分区)城市建设用地规模控制在 186.6 平方公里以内。

三、在《苏州市土地利用总体规划》的指导下, 尽快完成县、乡两级土地利用总体规划的修编工作, 并将《苏州市土地总体规划》确定的各项指标逐级分解落实, 确保县、乡两级规划的修编质量。在修编的土地利用总体规划批准前, 不得审批建设用地, 更不得未批先用土地。

四、切实做好《苏州市土地利用总体规划》实施工作。《苏州市土地利用总体规划》是苏州市土地利用和管理的依据, 具有法定效力。城乡建设、土地开发等各项土地利用活动都必须符合《苏州土地利用总体规划》的要求。制定土地利用年度计划, 审核城镇建设用地规模, 预审建设项目用地, 审批农用地转用和建设项目, 划定基本农田保护区, 编制和实施土地开发整理专项规划, 都必须依据《苏州市土地利用总体规划》。

下面就修编《苏州市土地利用总体规划》的过程并结合苏州市的土地利用总体规划工作实际, 谈以下四个方面问题。

第一, 关于苏州市土地利用总体规划的编制依据问题

苏州市土地利用总体规划是苏州市土地利用和管理的依据, 具有法定效力。所以我们编制苏州的土地规划一定要有其严格的依据和坚实的基础。我们编制的主要依据有:

1. 《中华人民共和国土地管理法》

2. 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》

3. 江苏省委、省政府《关于贯彻落实〈关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知〉的通知》

4. 江苏省政府《关于认真做好土地利用总体规划编制修订和实施工作的通知》

5. 国家土地管理局《关于认真做好土地利用总体规划编制、修订和实施工作的通知》

6. 中华人民共和国行业标准《县级土地利用总体规划编制规程》

7.《江苏省土地利用总体规划编制和修订工作实施方案》

8.《苏州市国民经济和社会发展“九五”计划暨基本现代化总体规划纲要》

9.《苏州市土地利用总体规划》(1991—2000 年)

第二,编制苏州市土地利用总体规划前期准备工作。

编制土地利用总体规划是一项比较复杂的系统工程,涉及到各行各业和各有关部门、单位,我们根据上级主管部门的指导思想和有关业务技术要求及规范,对市级土地利用总体规划的目的、任务、内容和方法进行了专题研究,整个修编的前期准备工作大致可分四个阶段。

1. 统一认识,建立组织,培训队伍

土地利用总体规划的编制和修订工作是关系到国民经济各部门长远发展的一件大事,市政府十分重视,成立了由分管市长为组长,各有关部门负责人参加的土地利用总体规划编制和修订工作领导小组。同时,我们还聘请了解放军测绘学院、省土地勘察规划院的有关专家参与规划的修编工作。

市规划修编领导小组办公室召集了各县(市、区)负责土地利用总体规划的编制和修订工作的技术人员,举办了短期培训,对各县(市、区)所需收集的资料提出了严格要求,列出了清单。同时,在编制规划过程中,针对存在的业务问题进行专项培训。全市共办各类培训班 5 期,近二百人次。

2. 收集资料,分析整理

充实的资料是编制和修订规划工作的必要条件,我们主要收集分析了土地利用现状调查、土壤普查、农业区划、市区城镇总体

规划、水利、航道整治规划、交通发展规划、蔬菜基地规划、基本农田保护规划；苏州土地资源情况；苏州城市建设年鉴、苏州市统计年鉴等资料。对有关资料进行了核实、梳理和综合、便于进行编制时可靠使用。

3. 有关部门的用地需求量预测

总体规划的重要任务是统一协调和安排国民经济各部门在规划期内用地的数量和布局，为此，首先要做好各部门用地的需求量预测工作。根据我市社会经济发展战略和省下达给我市的三项控制指标，在保证“一要吃饭、二要建设”的原则及确立耕地总量动态平衡略有增加目标的前提下，依据人口数量与发展规模，经济的发展趋势，区域性基础设施建设及农副产品的生产水平与消费水平，省及省以上重点建设工程等情况，对规划期内各项建设占用土地需求量进行预测。同时，还认真做好了与已划定的“两区”的衔接工作，并根据土地供给决定需求的原则作了适当的调整、补充和完善。

第三、认真编制规划

规划前期准备工作完成后，就要正式进行修编工作了，主要抓住三项工作，就是进行综合平衡；土地利用三项控制指标的分解；征求各有关部门意见、修改、论证等工作。

1. 进行综合平衡

我们根据土地资源，土地利用现状分析，用地需求量预测，在各个部门专项规划的基础上，研究各类用地的供求情况，遵循充分开发利用土地资源，保证国民经济发展需要，节约用地，保护耕地，创造良好的生态环境，合理配置土地资源，以土地供给决定土地需求的原则，进行综合平衡，比较和协调。采取复垦开发、存量建设用地挖潜，促使耕地总量动态平衡。

2. 土地利用三项控制指标的分解

在省下达给我市三项控制指标的基础上，根据我市土地利用

的历史和现状,在进行大量调查摸底的基础上,按照我市社会经济发展对规划期内土地利用变化的要求以及土地利用基本方向一致性原则,在建设用地指标的安排上,首先保证省及省以上重点建设项目用地,优先保证交通用地、城镇基础设施建设用地,尽可能地保证工业、外向型经济项目用地,对农村居民点用地进行严格控制,对一般工业项目等主要是采取挖掘内部潜力的方式解决用地需求。对补充耕地指标,通过农地整理、村庄整理、废弃地复垦、荒地开发等多种形式来实现。补充耕地量,通过大市范围来进行综合平衡,对苏州城区建设占用耕地的补充耕地指标,由六县市统筹分担。根据各市的实际潜力,在大量调查摸底的基础上,予以下达。一方面通过农地整理,改造中低产田,增加耕地面积和产出;一方面通过村庄整理,建立适当的中心村,撤并小村庄、填充空心村,增强集约化形式,增加耕地面积;再者通过废弃地复垦回收、荒地滩涂开发等增加耕地面积。通过上述措施,至规划年末,可净增耕地1万亩。

为确保规划期间建设用地不突破指标,耕地总量实现平衡有余,在安排近期规划时,做到“九五”期间建设占用耕地量不高于规划指标的30%,土地整理开发量不低于规划指标的30%。

3. 规划的修编、修改和论证

在规划分解指标下达后,在做好大量准备工作的基础上,即着手规划的修编工作。我们会同省国土局规划院的同志编写文本文件等文字材料,与解放军测绘学院的专家们一起共同完成图件的制作。

为了协调土地资源与部门用地需求以及各部门用地之间的矛盾,在修编总体利用规划过程中,我们多次召集各县(市、区)有关同志参加座谈会,对土地利用规划征求意见,并作了必要的修正。初稿完成后,即邀请省国土局及部分专家教授,再一次进行论证,修改和补充,在此基础上,将规划提交市规划修编领导小组讨论,

提出总体规划送审稿。1998 年底顺利通过省级评审,并得到比较好的评价,苏州土地利用总体规划完成的主要成果有:苏州市土地利用总体规划文本文件、规划说明书;苏州市基本农田保护区专项规划,苏州市土地整理复垦开发专项规划;苏州市土地利用总体规划编制和修订工作报告,技术报告,及规划图件(苏州市土地利用现状图、土地利用总体规划图、基本农田保护区规划图、土地整理复垦开发图等)。苏州市土地利用总体规划在省级评审结束后随即报国家审批。

第四,土地利用总体规划的实施

1. 规划实施的行政手段

(1)加强领导。把土地利用规划纳入苏州的地方国民经济和社会发展规划之中,逐级落实到乡镇。同时要建立领导责任制,定期向上级汇报规划的执行情况。

(2)公告规划。将规划目标、规划范围、规划期限等等内容向社会公告,让全社会来监督规划的实施。

(3)加强土地利用年度计划管理,即对计划年度农用地转用计划指标、耕地保用量计划指标和土地开发整理计划指标等等的具体安排,这是实施土地利用总体规划的重要措施,是农用地转用的审批、建设立项审查、用地审批和土地开发、土地整理审批的重要依据。

(4)加强土地用途管制。通过土地利用总体规划来定土地利用区,根据土地的具体使用条件,来要求土地所用者和使用者严格按照国家确定的用途来利用土地。这是为保证苏州的土地资源的合理利用和经济、社会及环境协调可持续发展的重要保证。

2. 规划实施的经济手段

(1)认真落实耕地占补平衡任务。这关系到苏州的土地资源的可持续利用,也关系到建设项目能否顺利报批。任何非农建设经批准占用耕地,都要按照“占多少,补多少”的原则,由占用耕地

的单位负责开垦与所占用耕地数量与质量相当的耕地,没有条件开垦或者新开垦的耕地不符合有关规定要求的,应缴纳耕地开垦费,专门用于开垦新的垦地。比如,根据建设需要,苏州 2000 年新增耕地数为 18000 亩,目前已经落实到我们的 2000 年复垦复耕项目库中。

(2)因故破坏土地的,用地单位或者个人应当按规定负责复垦,没有条件复垦或者复垦不合有关要求的,还要缴纳土地复垦费,专项用于土地复垦。

(3)完善土地开发整理专项资金制度。主要有苏州市区土地出让金和其它有偿使用收入(20%),省返回苏州的农重金(100%),耕地占用税留成部分(50%)等。

3. 规划实施的技术手段

(1)用计算机把修编规划的有关土地资料、数据、数字化后的图件等贮存起来,存入硬盘或制成光盘,作为规划实施的基础信息。

(2)与苏州大学、市农业局合作,研究建立土地整理质量标准体系,用以进一步指导土地复垦复耕工作。

(3)加强土地利用动态监测,此项工作已在常熟进行试点。

(4)融 GIS 技术与 GPS 技术于规划实施工作中,探索技术管理与行政管理相结合的新路子。

(5)建立土地利用总体规划信息系统,便于向政府和有关部门提供规划信息服务。

此外,在把好耕地占补平衡台帐,新增耕地验收,用好上年度结余新增耕地指标,乡镇土地利用规划调整等等问题上,也都要依照国务院批准的苏州市土地利用总体规划的有关精神来开展各项工作。土地行政主管部门特别要对苏州市土地利用总体规划实施的具体工作加强指导、监督和检查。坚持从苏州的实际情况出发,进一步贯彻落实十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本

国策;按照对土地实行严格的用途管制要求,把保护耕地、严格控制非农建设用地作为重点,统筹安排各业用地,努力实现土地利用方式的根本转变,促进土地资源集约利用和优化配置,为保障苏州的社会经济的持续发展服务。

(作者为苏州市国土管理局副局长)