

在中原经济区建设的整个过程中，必须要走一条不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价，以新型城镇化为引领的“三化”协调科学发展之路

Zhongyuan Jingji qu
Chengzhenhua zhong de
Tudi Wenti Yanjiu

中原经济区

城镇化中的土地问题研究

黄建水 黄 鹏◎著

 中国农业出版社

2012 年河南省政府决策研究重点招标课题研究成果

中原经济区城镇化中的 土地问题研究

黄建水 黄 鹏 著

中 国 农 业 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

中原经济区城镇化中的土地问题研究 / 黄建水, 黄鹏著. —北京: 中国农业出版社, 2013. 10

ISBN 978-7-109-18442-8

I. ①中… II. ①黄…②黄… III. ①城市化-关系-土地问题-研究-河南省 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 239213 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8.625

字数: 200 千字

定价: 35.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

2011年10月7日，国务院正式发布了《关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》，中原经济区建设正式从国家层面付诸实施。该《意见》明确了中原经济区建设的指导思想、基本原则、战略定位、发展目标、空间布局、具体措施等。它是指导河南省加快建设中原经济区的纲领性文件。怎样才能使中原经济区发展得更快更好？发展关键靠什么？最大的难点是什么？是土地资源的合理利用。

土地是民生之本、发展之基、财富之源，不仅为人类的生存提供了最基本的物质资料，更为人类文明的发展提供了广阔的空间。珍惜土地，就是珍惜我们的“生命线”。对土地要严格管理，科学利用，合理利用，永续使用；对耕地要千方百计爱护，坚定不移保护。在中原经济区建设的整个过程中，必须要走一条不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价，以新型城镇化为引领的“三化”协调科学发展之路。坚持“两保一高原则”，即：严格保护耕地，有效保障工业化、城镇化健康发展用地需求，实现土地高效利用。“土地哪里来？”这已成为中原经济区建设中一个避不开、绕不过、等不起、拖不得

的重大命题。研究解决中原经济区建设中的土地问题，有利于贯彻落实国务院《关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》；研究解决中原经济区建设中的土地问题，特别是建设用地问题，既有利于促进“三化”即工业化、城镇化和农业现代化协调发展示范区建设，又有利于中原经济区的耕地保护及国家粮食生产安全；研究解决中原经济区建设中的土地问题，特别是农村土地流转问题，有利于促进农村土地集约化生产和农业现代化。

目 录

前言

第一章 中原经济区建设中土地问题研究概论	1
第一节 中原经济区的概念及其战略地位	1
第二节 中原经济区建设中的土地问题	9
第二章 土地集约经营,“三化”协调发展的中鹤模式 ——河南浚县王庄镇调研报告	29
第一节 王庄镇的由来和方位	29
第二节 农业现代化建设中的王庄镇农业高产示范区	30
第三节 新型工业化建设中的王庄工业园区	37
第四节 城镇化建设中的中鹤新城	41
第五节 农业现代化建设中的鹤飞农机服务专业 合作社	45
第六节 解决“三化”协调发展难题的基本经验 及其建设模式	49
第三章 河南农村土地承包经营权流转立法研究	55
第一节 河南农村土地承包经营权流转立法的必要性	

和可行性	56
第二节 现行农村土地承包经营权流转制度的立法 现状及不足	61
第三节 河南农村土地承包经营权流转立法的应有 内容	65
第四章 河南省新型农村社区建设中土地问题研究	79
第一节 建设新型农村社区的土地意义	79
第二节 河南省新型农村社区建设的现状和特点	82
第三节 河南省新型农村社区建设的试点经验	89
第四节 河南省新型农村社区建设中存在的土地问题	95
第五节 推进河南省新型农村社区建设可持续发展的 建议	100
第六节 河南省新型农村社区建设的事例	106
第五章 中原经济区建设“人地挂钩”新政策的实施	112
第一节 “人地挂钩”政策的概念	112
第二节 河南省“人地挂钩”政策实施的现状	121
第三节 河南省“人地挂钩”政策实施注意的问题	127
第六章 发展农民专业合作社，推动农村土地流转	132
第一节 发展新型农业生产经营组织	132
第二节 我国农民专业合作社发展概况	135
第三节 河南省土地流转和农民专业合作社发展现状	137
第四节 河南省农民专业合作社发展中存在的问题	139
第五节 发展农民专业合作社和推进农地流转的措施	141

第七章 鲁山县农村土地流转与规模经营调查	145
第一节 鲁山县农村土地承包经营权流转的现状与特点	145
第二节 鲁山县对土地流转采取的主要措施和成效	147
第三节 鲁山县土地流转与规模经营存在的问题及其建议	150
第八章 河南省光山县土地流转及“土地银行”调研报告	154
第一节 河南省光山县农村土地流转的现状特点	154
第二节 河南省光山县农村土地流转的做法和成效	157
第三节 光山县的“土地银行”及“江湾模式”	164
附录一 国务院关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见	172
附录二 中原经济区建设纲要（试行）	198
附录三 国土资源部与河南省人民政府共同推进土地管理制度改革促进中原经济区建设合作协议	247
附录四 农村土地承包经营权流转管理办法	253
附录五 河南省农村土地承包经营权流转（农村土地流转）规则	261
后记	266

第一章 中原经济区建设中 土地问题研究概论

第一节 中原经济区的概念 及其战略地位

一、中原经济区的概念

中原经济区原名为中原地区经济技术协调会，成立于1985年9月，是当时的邯郸市长白录堂和新乡市市长刘仲轩倡议并协商兄弟地、市同意，在平等自愿基础上成立的，是我国成立最早的区域经济合作组织之一，历经20年风雨，现经济区包括山西、山东、河南、河北四省接壤区13个地（县级）市组成，包括山西省的长治市、晋城市，河北省的邢台市、邯郸市，山东省的临清市、菏泽市、聊城市，河南省的安阳市、济源市、焦作市、新乡市、鹤壁市、濮阳市。这一区域总面积97 843平方千米，2009年末区域总人口5 667.3万人，GDP总量达11 417.1亿元。

2010年初，时任河南省委书记卢展工提出了大中原经济区的概念，大中原经济区应当以河南省为主体，包含山西、山东、湖北、安徽、河北省部分地区的综合性经济区。2010年7月，河南省常委会议决议，决定将建设中原经济区作为争取上升到国家战略层面的方案，第一次正式提出了中原经济区的

概念。2011 年“中原经济区”被列入《全国主体功能区规划》，第十一届全国人民代表大会第四次会议上，“中原经济区”正式上升为国家战略。2011 年 3 月 17 日公布的《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》明确提出重点推进中原经济区等区域发展。

2010 年 12 月 21 日,《国务院关于印发全国主体功能区规划的通知》(国发〔2010〕46 号)指出,《全国主体功能区规划》是指导中国科学开发国土空间的行动纲领和远景蓝图,是国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划。《全国主体功能区规划》明确提出,中原经济区作为国家层面重点开发区域,位于中国“两横三纵”城市化战略格局中陆桥通道横轴和京哈京广通道纵轴的交汇处,包括河南省以郑州为中心的中原城市群部分地区,该区域的功能定位是:全国重要的高新技术产业、先进制造业和现代服务业基地,能源原材料基地、综合交通枢纽和物流中心,区域性的科技创新中心,中部地区人口和经济密集区,支撑全国经济又好又快发展的新的经济增长板块。因此,有学者认为,中原经济区应当是由豫鄂皖晋鲁冀 6 省 31 市组成的经济区域,具体包括河南省全境的 18 个省辖市,其中有郑州市、洛阳市、开封市、商丘市、焦作市、三门峡市、济源市、安阳市、濮阳市、鹤壁市、新乡市、平顶山市、许昌市、漯河市、周口市、驻马店市、南阳市、信阳市;周边的湖北省的 2 个辖市包括:十堰、襄阳市;安徽省的 4 个辖市包括:淮北、宿州、亳州、阜阳;山西省的 3 个辖市包括:晋城、运城、长治;山东省的 2 个辖市包括:菏泽、聊城。河北省的 2 个辖市包括的邯郸、邢台;共 31 个省辖市,土地面积 29 万平方千米,区域内 1.7 亿人口,占全国人口总

量的12%。全区2亿亩*耕地，占全国的1/10以上。

2011年9月28日,《国务院关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》明确了中原经济区的概念,中原经济区是以全国主体功能区规划明确的重点开发区域为基础、中原城市群为支撑、涵盖河南全省、延及周边地区的经济区域。值得注意的是,中原经济区是以河南为主体,但不仅仅是河南,是中国的中原经济区,因为《指导意见》上表述的很明确,它是涵盖河南全省,延及周边地区的区域,是一个超越河南省区域的范围(图1-1)。所以,希望人们不要把中原经济区和河南等同起来,河南是主体,至于跟周边地区的对接问题,正在积极推进,原来这个计划是在规划当中来进行相互之间的协商,保留各方的意愿,既考虑到发展的实际需要,又要尊重各个地方的自主选择,所以它的准确边界没有明确。

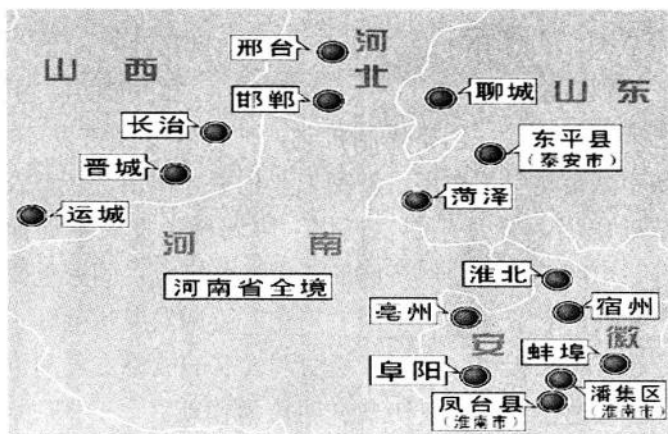


图1-1 中原经济区示意图(新华社记者冯琦编制)

* 1亩=1/15公顷,下同。——编者注

2012年12月4日,国家发改委正式发布了《中原经济区规划(2012—2020年)》,这是继国家出台《指导意见》后,推进中原经济区建设的又一重大举措。河南省委省政府近年来探索提出的“两不三新”发展路子也上升为中原经济区规划指导思想的重要内容,即探索不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价的新型城镇化、工业化和农业现代化协调发展的路子。中原经济区是以全国主体功能区规划明确的重点开发区域为基础、中原城市群为支撑、涵盖河南全省、延及周边地区的经济区域,地理位置重要,粮食优势突出,市场潜力巨大,文化底蕴深厚,在全国改革发展大局中具有重要战略地位。《规划》明确了中原经济区的具体范围,包括河南省全境,河北省邢台市、邯郸市,山西省长治市、晋城市、运城市,安徽省宿州市、淮北市、阜阳市、亳州市、蚌埠市和淮南市凤台县、潘集区,山东省聊城市、菏泽市和泰安市东平县,区域面积28.9万平方千米,2011年末总人口1.79亿,地区生产总值4.2万亿元,分别占全国的3%、13.3%和9%。规划提出,中原经济区必须大胆探索,创新体制机制,加快转变经济发展方式,强化新型城镇化引领作用、新型工业化主导作用、新型农业现代化基础作用,努力开创“三化”协调科学发展新局面。同时,进一步明确了中原经济区的五大战略定位:国家重要的粮食生产和现代农业基地、全国“三化”协调发展示范区、全国重要的经济增长板块、全国区域协调发展的战略支点和重要的现代综合交通枢纽、华夏历史文明传承创新区。《中原经济区规划(2012—2020年)》提出了到2020年的发展目标:①收入倍增:到2020年,人均地区生产总值达到6万元,比2011年增长一倍以上;到2020年,城镇居民人均可支配收入达到

38 000 元,农村居民人均纯收入达到 16 000 元,均比 2011 年实现倍增,并有所超出。②粮食增产:中原经济区的耕地保有量为 1 423 万公顷,到 2020 年保持不变,确保耕地不减少,粮食综合生产能力稳步提升,到 2020 年达到 1.08 亿吨。③城镇化率提高:城镇化率到 2020 年达到 56%,城镇人口大于农村人口;服务业增加值显著提高,战略性新兴产业增加值占 GDP 比重达 15%。

二、中原经济区的战略地位

中原经济区作为国家层面重点开发区域,位于全国“两横三纵”城市化战略格局中陆桥通道和京哈、京广通道纵轴的交会处,包括河南省以郑州为中心的中原城市群部分地区,是沿海地区发展的重要支撑,是中部崛起的重要基地。是继“长三角”、“珠三角”、“京津冀”三大经济区之后,由豫皖晋鲁冀 5 省 30 市组成的经济区域。中原经济区将成为是全国“三化”协调发展的实验区,国家重要的粮食生产和现代农业基地,全国重要的能源原材料工业和先进制造业基地,全国重要的综合性交通枢纽,华夏历史文明重要传承创新区。①

第一,国家重要的粮食生产和现代农业基地。集中力量建设粮食生产核心区,巩固提升在保障国家粮食安全中的重要地位;大力发展畜牧业生产,建设全国重要的畜产品生产和加工基地;加快转变农业发展方式,发展高产、优质、高效、生态、安全农业,培育现代农业产业体系,不断提高农业专业

① 《国务院关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》,国发〔2011〕32 号,2011-09-28。

化、规模化、标准化、集约化水平，建成全国农业现代化先行区。把发展粮食生产放在突出位置，打造全国粮食生产核心区，不断提高农业技术装备水平，建立粮食和农业稳定增产长效机制，走具有中原特点的农业现代化道路，夯实“三化”协调发展的基础。加快实施河南省粮食生产核心区建设规划，稳定播种面积，着力提高单产，挖掘秋粮增产潜力，建成全国重要的高产稳产商品粮生产基地，到 2020 年粮食生产能力稳定达到 6 500 万吨。支持黄淮海平原、南阳盆地、豫北豫西山前平原优质专用小麦、专用玉米、优质大豆、优质水稻产业带建设，大幅提高吨粮田比重。优先安排并重点支持重大控制性水利工程、低洼易涝地治理、病险水库（水闸）除险加固和大中型灌区建设，加大大型灌排泵站更新改造力度，增强抗御水旱灾害能力。在保护地下水的前提下，在井灌区因地制宜实施“机井通电”和“以电代油”工程。推进以农田水利设施为基础的田间工程建设，发展高效节水灌溉。加快中低产田改造，建设旱涝保收高标准农田。实施粮食丰产科技工程，提升粮食生产核心区建设的科技支撑能力。支持发展现代种业，建设全国小麦、玉米育种创新基地。加大水利基础设施建设、中低产田改造、高标准基本农田建设、土地整理和复垦开发项目中央补助力度，逐步取消粮食主产县县级配套。

第二，全国“三化”协调发展实验区。即全国工业化、城镇化和农业现代化协调发展示范区。在加快新型工业化、城镇化进程中同步推进农业现代化，探索建立工农城乡利益协调机制、土地节约集约利用机制和农村人口有序转移机制，加快形成城乡经济社会发展一体化新格局，为全国同类地区发展起到典型示范作用。为保障国家粮食核心区建设，积极推进“三

化”即新型城镇化、新型工业化和农业现代化，河南省应大胆探索，先行先试，真正走出一条不以牺牲农业和粮食为代价，“三化”协调推进、科学发展的新路子。其中，粮食核心区建设是基础，是保障国家粮食安全的长远利益，务必要拿出得力措施，确保粮食稳定增产。同时，全面推进现代农业发展，提高发展效益。新型城镇化是切入点，对于扩大内需、改善民生具有重要作用。要紧紧抓住全区城镇化率达到 37% 左右处于城镇化快速扩张期的历史机遇，以农村户籍改革为抓手，以资源节约和城乡和谐发展为核心，以提升中原城市群整体发展实力为依托，以加快建设郑汴都市区为突破口，建设和完善新型城镇体系，促进新型城镇化快速推进，健康发展。新型工业化是区域发展的持久动力，要集中精力推动工业化进程，做大做强骨干工业企业，全面推进中小工业企业发展，在特色产业集群上下工夫，在民营经济和民营资本上寻求新突破。“三化”推进的难点在统筹协调，压力在“三农”，潜力在城镇化，动力在工业化，支撑点在转变经济发展方式，而“三化”协调发展实验区的成功经验对全国具有典型意义。

第三，全国重要的经济增长板块。提升中原城市群整体竞争力，建设先进制造业和现代服务业基地，打造内陆开放高地、人力资源高地，成为与长江中游地区南北呼应、带动中部地区崛起的核心地带之一，引领中西部地区经济发展的重要引擎，支撑全国发展的重要区域。中原经济区也是全国重要的能源原材料工业和先进制造业基地。继续发挥该区煤炭、电力、电源、石油、化工、钢铁、有色金属、大型装备制造、汽车、超硬材料等产业已形成的工业优势，充分利用中西部地区投资持续升温、开发建设条件日臻成熟的良好趋势，依托中心城镇

和产业集聚区，进一步优化创新资源配置，引进更多优秀人才，激发青壮年人才的创新热情，让创新活力竞相涌流，扎实推动自主创新体系建设，在扩大高新技术产业发展规模的同时，提升优势工业产品创新水平和竞争能力，巩固和提高其全国能源原材料工业和先进制造业基地的地位。

第四，全国重要的综合性交通枢纽。即全国区域协调发展的战略支点和重要的现代综合交通枢纽。充分发挥承东启西、连南贯北的区位优势，加速生产要素集聚，强化东部地区产业转移、西部地区资源输出和南北区域交流合作的战略通道功能；加快现代综合交通体系建设，促进现代物流业发展，形成全国重要的现代综合交通枢纽和物流中心。发挥地理位置居中的独特优势，进一步完善郑州亚洲最大铁路编组站的基础设施，提高调度能力，为全国铁路货运高效运转贡献力量。加快以郑州为中心，连南贯北的客运专线建设步伐，强化郑州高铁十字架的特殊地位。进一步改善郑州公路运输港的基础条件，提高郑州全国重要物流中心的地位。充分利用郑州航空港业绩增长迅速的机遇，加快开辟国际航线步伐，完善周边配套机场基础设施，强化航空港功能，为区域中高端生产要素配置创造条件。

第五，华夏历史文明传承创新区。传承弘扬中原文化，充分保护和科学利用全球华人根亲文化资源；培育具有中原风貌、中国特色、时代特征和国际影响力的文化品牌，提升文化软实力，增强中华民族凝聚力，打造文化创新发展区。大力推动文化繁荣，深化文化体制改革，发展壮大文化产业，打造一批地域特色明显、展现中原风貌、具有国际影响的文化品牌，突出根文化、姓氏文化、汉字文化等中原文化的传承弘扬，建

设全球华人寻根拜祖圣地，提高中原文化影响力，增强中华民族凝聚力，成为传承弘扬中华优秀传统文化重要区域，在促进祖国统一和中华民族伟大复兴中发挥更大作用。

建设中原经济区对加快实现中原崛起，进而促进区域协调发展，支撑全国经济社会发展大局具有十分重要的意义。一是有利于国家区域经济社会布局的进一步完善。当前，东部沿海经济布局已经基本完善，建设中原经济区，能够率先在中部形成重要的经济区，成为全国区域经济社会布局中的重要组成部分。二是有利于国家统筹协调梯次推进发展重大战略的实施。在国家发展大局中，建设中原经济区，能够发挥承东启西、连南贯北的“腹地效应”，形成东中西互动、优势互补、相互促进、共同发展的区域发展新格局。三是有利于国家在中部地区形成新的经济增长板块。建设中原经济区能够发挥区域综合优势，在中部崛起中发挥引领带动作用，与沿长江中游经济带形成南北呼应，共同支撑中部崛起战略目标的实现。四是有利于河南在全国发展大局中明晰发展定位、发挥自身优势。五是有利于河南坚持走出一条不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价的“三化”协调科学发展的路子。六是有利于遵循经济发展的规律特别是区域经济发展的规律，更好地贯彻落实科学发展观，加快经济发展方式的转变。

第二节 中原经济区建设 中的土地问题

一、中原经济区土地资源的基本特点

土地是地球陆地表面由地貌、土壤、岩石、水文、气候和