

搞好土地整理 建设社会主义新农村

GAOHAO TUDI ZHENGLI
JIANSHE SHEHUI ZHUYI XINNONGCUN

主 编 高向军

中国大地出版社

搞好土地整理 建设社会主义新农村

主 编：高向军

中国大地出版社

· 北 京 ·

内 容 提 要

本书从土地整理与新农村建设的关系,缓解农村用地减少与城市用地增加的矛盾,补充耕地、拓展空间等十二个部分,分别论述了我国农村在土地整理过程中的政策和措施,以及实施整理后在增强生产能力,改善农民生产生活条件等方面取得的成效。

本书适合土地整理研究人员及农村土地管理人员参考、阅读。

图书在版编目(CIP)数据

搞好土地整理 建设社会主义新农村/高向军主编.
—北京:中国大地出版社,2006.8
ISBN 7-80097-872-9

I. 搞... II. 高... III. 农村—国土整治—研究—中国
IV. F323.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 089572 号

责任编辑:叶 丹 钟 远
出版发行:中国大地出版社
社址邮编:北京市海淀区学院路 31 号 100083
电 话:010—82329127(发行部) 010—82329008(编辑部)
传 真:010—82329024
印 刷:北京画中画印刷有限公司
开 本:889 mm × 1194 mm 1/16
印 张:21.75
字 数:600 千字
版 次:2006 年 8 月第 1 版
印 次:2006 年 8 月第 1 次印刷
印 数:1—1000 册
书 号:ISBN 7-80097-872-9/F·167
定 价:60.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

编辑委员会

主任委员：高向军

副主任委员：郑凌志 范树印 徐雪林 鄢文聚 罗 明

编 委：巴特尔 王 磊 张中帆 彭 群 高 永
梁 军 蒋一军 古志新 苏 强 章远钰
王莉莉 李 华 翟 刚

主 编：高向军

编写人员：（按汉语拼音排序）

陈新中	范金梅	付梅臣	胡振琪	黄继辉
黄贤金	贾文涛	姜广辉	李兆龙	路 婕
彭 群	苏 梅	苏 强	王 磊	王沿军
王秀茹	吴 群	吴克宁	徐保根	徐雪林
薛永森	叶海燕	叶艳妹	鄢文聚	章远钰
张占录	张凤荣	赵小敏	赵 烨	郑 杰
钟沛林				

前 言

国务院总理温家宝指出：“土地整理、土地资源集约利用，是实行最严格的土地管理制度的重要组成部分，各级国土资源管理部门要切实负起责任，加强管理和指导，推动这项工作健康有序地开展。”

土地整理是为了提高土地利用率、土地生产率、劳动生产率和改善环境而采取的一整套优化配置农村土地资源、合理组织土地利用、调整土地权属的综合措施，是对田、水、路、林、村的综合整治。这里所说的“田”，主要是耕地，其主体是基本农田；这里所说的“水”，既包括农田水利工程可以调控的灌溉、排水，也包括采取有效措施，可以利用的降水、地下水、土壤水；这里所说的“路”，主要指田间道路，也包括需要整体考虑的农村道路；这里所说的“林”，不仅指农田防护林，也包括其他农田防护工程；这里所说的“村”，是指纳入综合整治范围的自然村、行政村和建制镇。

实践证明，土地整理事业是确保国家粮食安全的重要保证，是促进农村经济发展的有效途径，是改善生态环境的重要举措，是全面建设小康社会的必然要求，是深受人民群众特别是广大农民欢迎的“民心工程”、“德政工程”，是一项利国利民的千秋伟业。

搞好土地整理与建设好社会主义新农村的传导机制可以这样概括：搞好土地整理，就能够实现农村土地资源的“三增”，即：增耕地、增产能、增价值，这是新农村建设的资源基础；加强了资源基础建设，就能够帮助实现农村的“三增”，即：粮食增产、农民增收、农业增效，这是解决“三农”问题的核心；加强了解决“三农”问题的核心竞争力，就能够帮助改善农业生产、农民生活、农村生态，这是建设生产发展、生活宽裕和村容整洁的社会主义新农村的出发点和归宿。因此，土地整理应该也必然是建立社会主义新农村长效机制的重要组成部分。

《中华人民共和国土地管理法》第41条规定：“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。地方各级人民政府应当采取措施，改造中、低产田，整治闲散地和废弃地。”在2005年10月公布的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中，提出了“建设社会主义新农村”的宏伟目标，将“搞好土地整理”作为推进现代农业建设，提高农业综合生产能力，发展高产、优质、高效、生态、安全农业，确保国家粮食安全的重要内容。2006年，土地整理工作又被列入中央一号文件的第一部分“统筹城乡经济社会发展，扎实推进社会主义新农村建设”之中，作为“加快建立以工促农、以城带乡的长效机制”的重要内容。文件规定：“依法严格收缴土地出让金和新增建设用地有偿使用费，土地出让金用于农业土地开发的部分和新增建设用地有偿使用费安排的土地开发

整理项目,都要将小型农田水利设施建设作为重要内容,建设标准农田。”搞好土地整理,就是依法行政;搞好土地整理,就是与党中央保持一致;搞好土地整理,就是维护好最广大人民群众的根本利益,就是全心全意为人民服务。

搞好新时期的土地整理,一要找准发力点:要大力开展基本农田整理,要加快推进土地复垦,要稳步推进农村集体建设用地整理;二要树牢新观点:要树立规划引导的观点、建设节地型社会的观点、科学发展的观点;三要夯实支撑点:要尊重农民意愿、加强土地权属管理,要提高土地整理的科技含量,要严格项目全面管理和全程管理;四要抓好新看点:要抓好土地整理的合力问题,要抓好可能出现的关系人民群众生命财产安全问题,要抓好示范、加大宣传问题。

为贯彻落实《中华人民共和国土地管理法》、《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》和《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,切实搞好土地整理,促进社会主义新农村建设,我们特邀请有关专家撰写了一批文章,就有关问题进行论述。同时,收集整理了有关报道,分十二个专题,汇编成册,供参考。由于时间仓促,汇编所存疏漏之处,诚望读者给予指正。

国土资源部土地整理中心

2006年7月

目 录

第一部分 深化——土地整理与新农村建设

论中国土地整理的总体方略	(1)
紧紧围绕新形势提出的新任务 开创土地开发整理工作新局面	
——王世元副部长在全国土地整理中心主任座谈会上的讲话	(6)
土地整理与社会主义新农村建设	(8)
土地整理重点保护基本农田	(13)
扎实推进社会主义新农村建设	(17)
搞好土地整理 创建新农村发展长效机制	(19)
加大农村土地整理力度 助推社会主义新农村建设	(20)

第二部分 供地——缓解农村用地减少与城市用地增加的矛盾

人地冲突：如何化干戈为玉帛	(23)
增地：三项整治 四种模式	
——来自河南省周口市的调查	(24)
复垦：表土剥离 耕地再生	
——来自吉林省的调查	(26)
节地：科学规划 综合整治	
——来自湖南省长沙市的调查	(28)
土地开发整理与推进农村城市化进程	(30)
优化配置土地资源 促进经济社会可持续发展	
——积极推进土地开发整理	(33)
提高土地集约利用水平的政策建议	(38)
农地与建设用地整理并举 积极参与新农村建设	
——江西省兴国县、高安市土地整理工作调研	(43)

第三部分 增地——补充耕地 拓展空间

土地整理：增加有效耕地	(47)
人多地少 向“整理”要土地	(48)
土地整理“以田生田” 再筑中国粮食安全“长城”	(50)
大力推行集约用地 江苏新增耕地 258 万亩	(51)
探索土地整理新机制 构建社会主义新农村	
——四川省郫县唐元镇长林村土地整理试点简介	(51)
节约集约用地 推进新农村建设	(55)
廊坊市村庄建设用地整理节约土地 400 多公顷	(58)

土地整理 枣阳市再生 3700 多亩耕地	(58)
龙岩市 5 年开发耕地 6 万余亩	(59)
同安新增耕地 9400 亩	(60)
重庆万州区 9 年填沟造地近 3000 亩	(62)
昌宁 10 年净增耕地 3.6 万亩	(63)
福建实施土地开发整理 连续 4 年实现耕地占补平衡	(63)
寸土必争 无愧子孙	
——河南省实现耕地“占补平衡”纪实	(64)
第四部分 增能——夯实农业基础 稳定提高产能	
土地整理后的效益分析	(66)
土地整理效益评价探析	(69)
土地整理项目后评价研究应用实例	
——浙江省慈溪市逍林镇樟新公路东畈土地整理项目	(72)
有土方有财 浙江做好做活“土地文章”	(77)
以高产农田整理为突破口加快推进新农村建设步伐	(79)
湖北襄阳土地整理带农民增产增收	(82)
惜土如金 协调共进	
——江山市政府为农民土地整理“埋单”	(82)
让荒地生金	(84)
第五部分 增值——建设美好家园	
金土地金钥匙	
——走进四川省千万亩土地整理工程	(85)
统筹推进“三个集中” 建设社会主义新农村	
——邛崃市卧龙镇杯金村实施土地整理推进城乡一体化	(88)
与城市文明接轨发展新社区 温岭规划建设新农村	(90)
土地整理造就社会主义新农村	
——河南省正阳县兰青乡土地整理项目纪实	(92)
放飞新农村的梦想	(95)
希望的田野	
——辽市省土地开发整理工作纪实	(96)
实施土地复垦 构筑农村经济发展平台	
——陕西省三原县土地复垦项目典型材料	(102)
推进新农村建设的一条有效途径	
——四川省井研县分全乡土地整理项目的调查与思考	(104)
突出因地制宜 强化科学管理 把土地整理项目建成新农村建设的基础性工程	(108)

创新土地整理工作机制 大力推进社会主义新农村建设	(110)
让农民的日子过得更好	
——金坛市土地整理促新农村建设记略	(117)
第六部分 新村——“空心村”治理	
开展农村居民点用地整理 促进社会主义新农村建设	
——河南省农民居民点整理与新农村建设简述	(119)
农村居民点利用现状与对策	
——以河北省为例	(122)
北京市村庄用地整理标准研究	
——以北京市顺义区为例	(127)
必须重视“城中村”土地整理	(134)
治理“空心村”解决“三大难”	
——长葛市后河镇娄庄村治理“空心村”纪实	(136)
改造“空心村” 建设新农村	(137)
免税之后看“三农”：零农税时代的“空心村”治理	(138)
解读河南“空心村”整治：新土地革命推进土地复垦	(140)
整治宅基地 建设新农村	(143)
第七部分 脱贫——全面小康	
依托土地整理 促进山区脱贫致富	(146)
浙江绍兴县土地整理出大效益	(148)
把实惠留给农民	
——延庆县土地开发整理纪实	(149)
土地开发整理是实现农村经济、社会、生态协调发展的战略措施	
——关于志丹县土地开发整理的调查	(150)
第八部分 和谐——农地权属调整	
试论我国农村土地开发整理中的权属管理	(157)
我国农村土地开发整理中的权属管理对策建议	
——来自浙江、江苏、山东三省的实地调查	(162)
如何制定土地开发整理(复垦)项目中的土地权属调整方案及应注意的问题	(166)
土地整理权属调整应注意做好四个方面的工作	(173)
第九部分 动向——领导讲话	
扎扎实实规划和推进社会主义新农村建设	(175)
使建设社会主义新农村成为民心工程	(176)
统筹城乡发展 加大对“三农”支持力度	(177)
坚持以发展农村经济为中心 全面推进社会主义新农村建设	(178)

关于当前农业和农村工作的几个问题	(179)
新农村建设具备相当条件	(181)
四大问题冲击耕地保护	(183)
省部级领导研讨新农村建设	(184)
我国 8 年来减少耕地 1.14 亿亩	(185)
站在经济社会发展的全局高度 进一步做好基本农田保护工作	(186)
提高国土资源对经济社会发展的保障能力	(187)
明确总体思路 and 主要任务 坚持最严格的保护制度	(191)
我国基本农田保护法规制度框架已初步形成	(193)
第十部分 观点——专家论坛	
扎实推进社会主义新农村建设	(194)
建设社会主义新农村	(197)
如何建设新农村	(199)
土地整理力推社会主义新农村建设	
——从平原地区土地整理中得到的几点启示	(204)
土地开发整理与建设社会主义新农村	(206)
新农村建设中土地整理的主要内容	(212)
适应社会主义新农村建设的土地整理管理模式探讨	
——以北京市为例	(216)
土地整理与农业生产发展	(227)
“放活”土地政策：新农村建设的现实选择	
——农村土地整理新论	(230)
社会主义新农村建设需要加强土地整理的法制化	(234)
对四川省实施“金土地工程”的几点思考	(236)
建设社会主义新农村对北京市土地开发的要求	(240)
搞好耕地整理 促进社会主义新农村建设	(244)
乡村土地整理中的景观协调研究	(248)
基于土地质量的基本农田保护区划定探讨	(251)
农村居民点整理与新农村建设	(254)
北京市顺义区农村居民点整理的社会经济推动力分析	(257)
农用地集约利用评价	
——以河北省为例	(264)
引入 BOT 项目融资方式 推进农居点整理及新农村建设	(269)
农用地分等在土地整理中的应用	(275)
矿区土地整理复垦与社会主义新农村建设	(277)

第十一部分 动态——地方声音

大力实施统筹城乡发展方略 加快浙江省全面建设小康社会进程	(281)
让农民真正从“千村示范,万村整治”工程中受惠	(286)
书记、省长点睛成都“新农村”	(286)
扎实有效推进社会主义新农村建设	(288)
新的挑战 新的机遇	
——全国国土资源厅局长座谈会系列述评	(289)
努力为省经济社会可持续发展作出新贡献	(291)
广西土地整理工程管理走向标准化	
——着手建立统一完善、体现不同区域特点的土地开发整理工程标准体系	(293)
积极实施土地整理	(294)
从“开荒造地”到“以地生地”	
——福建省探索建立土地管理制度保障粮食安全	(296)
成都高水平推进新农村建设	(299)
唤醒黑土地的生命力	(299)

第十二部分 借鉴——他山之石

韩国新村运动对建设社会主义新农村的启示	(302)
德国巴伐利亚州土地整理与村庄革新对我国的启示	(307)
南张楼村的巴伐利亚试验	(313)
德国土地整理借鉴	(319)
国外土地整理经验对新疆土地整理的启示	(322)
多渠道保护农地	(325)
发达国家的农地保护	(326)
德国农地整理中的权属管理及其对我们的启示	(330)

第一部分 深化——土地整理与新农村建设

论中国土地整理的总体方略

一、土地整理的概念和中国土地整理的类型

土地整理是人类利用自然和改造自然的措施,是社会经济发展到一定阶段解决土地利用问题的必然选择。土地整理的基本内涵是:在一定区域内,按照土地利用规划或城市规划确定的目标和用途,采取行政、经济、法律和工程手段,对土地利用状况进行调整改造、综合整治,提高土地利用率和产出率,改善生产、生活条件和生态环境的过程。

国外的土地整理起源于 16 世纪中叶的德国。大体经历了三个发展阶段:

第一阶段是 16 世纪中叶至 19 世纪末。因土地私有和继承的分割,使农地日渐细碎、零散,不利于农业的规模经营和管理。因此,有组织、有规划地归并地块、调整权属、改善农业生产条件成为这一阶段土地整理的主要形式。

第二阶段是 20 世纪初至 50 年代。随着工业化的迅猛发展,尤其是第二次世界大战后欧洲复兴计划的实施,土地整理主要围绕城市建设和大型基础设施建设进行,通过土地整理,一是实施战后新的城市规划,解决城市发展用地;二是为基础设施建设提供土地,同时消除工程建设给土地利用带来的不利影响。

第三阶段是 20 世纪 60 年代以后。由于地区发展不平衡和生态环境不断恶化,土地整理的重点转为以促进地区经济发展,缩小城乡差别,增加农民收入,保护和改善生态环境、居住环境为内容的综合土地整理。

我国是世界上开展土地整理最早的国家,可追溯到殷周时期的井田制。从那时起,我国劳动人民对土地的开发整理就从未间断过。解放后我国虽进行了几次大规模的农田基本建设和近年来的小流域治理、农业综合开发等方面的土地整理,但我国农村地区仍存在大量零星闲散废弃土地,田埂沟渠占地量大,村落零散;矿山损毁、塌陷和占压土地长期得不到治理。特别是随着人口的不断增加、耕地不断减少,人地矛盾日益加剧。通过对土地开发整理和复垦,对荒山、荒地、荒滩综合利用,对田、水、路、林、村综合整治,对工矿废弃地治理复垦,不仅能够有效地增加耕地面积,更重要的是能够改善土地资源的利用结构,提高集约化利用水平,促进可持续利用。

为解决土地利用问题,促进经济和社会可持续发展,各地不同程度地开展了以提高土地的利用率和产出率,改善生产、生活条件和生态环境为目的的现代意义上的土地整理,并已取得了初步成效。我国目前的土地整理分为农地整理和非农地整理。可粗略归纳为 7 种类型:一是以上海为代表的以实行“三个

集中”为主要内容的土地整理。即通过迁村并点,逐步使农民住宅向中心村和小集镇集中;通过搬迁改造,使乡镇企业逐步向工业园集中;通过归并零星地块,使农田逐步向规模经营集中。二是以江苏、浙江为代表的,结合农田基本建设,对田、水、路、林、村综合整治的土地整理。三是以山东五莲县以及西北一些省、市为代表的,以小流域统一规划,综合整治,提高农业综合生产能力,改善生态环境为主要内容的山区土地整理。四是以安徽、河北、山东、湖北等地为代表的结合农民住宅建设,迁村并点、退宅还耕,通过实施村镇规划增加耕地面积的村庄土地整理。五是以河北邢台等一批城市为代表的,通过采取下达“圈城令”控制城市外延,挖掘城市存量土地潜力,解决城市建设用地,实施城市土地整理和以北海、昆山为代表盘整闲置土地的闲置土地整理。六是以徐州、淮北、唐山为代表的,通过对工矿生产建设形成的废弃土地进行复垦整治,增加农用地或建设用地,改善生态环境的矿区土地整理。七是以湖南、湖北、江西等受灾地区为主的,结合灾后重建对水毁农田抢整、兴修水利和移民建镇对移民后旧宅基地退宅还耕进行的灾后土地整理。

二、我国当前开展土地整理的重要意义

(一)土地整理是贯彻新《中华人民共和国土地管理法》的关键措施

新修订的《中华人民共和国土地管理法》第41条明确规定:“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。地方各级人民政府应当采取措施,改造中、低产田,整治闲散地和废弃地。”该法第55条又明确规定:“自本法施行之日起,新增建设用地的土地有偿使用费,百分之三十上缴中央财政,百分之七十留给地方人民政府,都专项用于耕地开发。”我国“十五”规划第四篇第十四章第二节明确提出:“坚持保护耕地的基本国策……,加大城乡和工矿用地的整理复垦力度。”党的十五届三中全会《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》明确提出,“我国后备耕地资源不足,提高农业综合生产能力,应立足于现有耕地的保护和改造”,同时指出,“要以改造中低产田为重点,集中连片治理,力争平原地区大部分耕地实现旱涝保收、高产稳产,丘陵地区人均达到半亩以上高标准基本农田。”这既为土地整理工作指明了方向,也说明土地整理对促进我国经济社会发展的重要意义。

(二)土地整理是解决我国土地利用问题的必然选择

我国人口多、人均耕地少,耕地后备资源不足,土地利用面临的突出问题是:一方面人口不断增加,为确保粮食安全,解决十几亿人“吃饭”问题,现有耕地数量不能再减少,根据“十五”规划,2005年末,全国耕地保有量要达到1.28亿公顷(19.2亿亩);另一方面,我国正处于工业化中期,随着经济建设的发展及工业化、城市化的进程,还要占用部分土地,而宜耕后备土地资源的开发又受到数量少、质量差、开垦难度大和生态环境问题等因素的限制,潜力非常有限。

据测算,“十五”期间,因建设占用、生态退耕、农业结构调整以及灾毁等因素,全国平均每年将减少耕地53.3万公顷(800万亩)以上。按农业结构调整不破坏耕作层仍具有粮食生产能力,超规划退耕不作为耕地减少考核来测算,全国平均每年补充耕地要在40万公顷(600万亩)以上,补充耕地的任务只能靠土地开发整理和复垦来完成。

在我国,无论是城镇还是乡村,开展土地整理都有巨大的潜力。一是通过农地整理增加有效耕地面积。据土地整理的典型经验,不同类型地区,农地整理可增加耕地面积5%~10%,若按增加耕地5%推算,全国增加耕地约666.7万公顷(1亿亩)。二是通过非农地整理,有效挖掘存量土地潜力来提供城市建设用地,控制城市外延。我国城镇和农村居民点(不包括独立工矿用地)人均用地达153平方米,如通过旧城改造、盘活存量土地、治理空心村等整理措施,将人均用地逐步降到100平方米,就可以提供建设

用地 373.3 万公顷,相当于 1996~2010 年规划建设用地总量,可以满足一定时期的城镇建设用地需要。三是土地整理具有广泛的适用性。可整理的资源分布在全国各个地区、各个角落,而且类型多种多样。特别是对于耕地后备资源稀缺、人地矛盾突出的地区,既要为经济发展提供必要的建设用地,又要实现耕地总量动态平衡的目标,应主要依靠土地整理来实现。

(三) 土地整理是加入 WTO 后加强农业基础地位的“绿箱政策”措施

加入 WTO,我国经济面临着经济全球化的严峻考验,农产品贸易将会受到巨大冲击。一方面,中国加强农业地位的条件较差。一是中国人多地少,农业规模经营水平低,导致农业劳动生产率低、部分农产品已丧失比较优势。二是发展优质农产品的基础设施条件不足,部分农产品品质较低,品种更新换代速度缓慢,市场化水平不高。优质农产品不能满足国内外的需求。三是农业生产结构雷同,不能发挥农产品区域优势。另一方面,国际社会减少农业保护的呼声很高,应抓紧时间,积极拓展“绿色”保护空间,尽快使农业保护达到一个合理水平。土地整理是农业基础设施建设的重要内容,是国家投入的重点产业。通过土地整理加强对农业的支持完全符合“绿箱政策”的要求。因此,应该大力推进土地整理。

(四) 土地整理是促进农村经济发展的有效途径

土地整理通过对田、水、路、林、村的综合整治,提高了耕地质量,增加了有效耕地面积,改善了生产条件,提高了农业综合生产能力。同时,降低了农业生产成本,增加了农民收入。如苏南地区通过对农田连片整理,提高单产 15%,降低生产成本 20%。地处丘陵山区的山东莱芜市,采取“粮下川,房上山”的办法,已迁村并点 200 多个,腾出耕地 866.7 公顷,其中用于种粮 600 公顷,用于种菜种果 200 公顷,每年增加收入 2000 多万元。不仅如此,还可以扩大水泥、砖瓦、钢材等建筑材料的需求,拉动相关行业的发展。国家在土地整理方面投入 1 元钱,可以拉动相关行业增加数元的产值。同时,还可安置农村剩余劳动力。

(五) 实施土地利用总体规划、落实土地用途管制的重要手段

土地利用总体规划确定的目标要经过逐级分解最终落实到地块。而土地整理就需要对田、水、路、林、村的综合整治,通过迁村并点、退宅还耕、退耕还林(牧、湖)、复垦工矿废弃地、农地整治、旧城改造等工程措施,把土地利用总体规划确定的土地用途落实到地块上。土地整理的过程就是实施土地利用总体规划,落实土地用途管制的过程,不大力推进土地整理,土地利用总体规划就难以落实,修订后的《中华人民共和国土地管理法》规定的土地用途管制制度就难以实施。

三、我国土地整理的总体方略

(一) 指导思想

我国“十五”期间土地整理工作的指导思想是:认真贯彻执行中央有关方针,严格执行国家土地管理法律法规和耕地保护政策,以土地整理和复垦为重点,以示范项目与重点项目实施为导向,以耕地数量、质量、生态管护协调统一为目的,以加强制度化、规范化建设为保障,加大补充耕地力度,实现规划确定的全国耕地保有量目标,促进农业和农村经济的持续发展。

(二) 基本原则

1. 依据规划,科学、合理地进行土地开发整理

在土地利用总体规划的指导下,制定和执行土地开发整理专项规划,是搞好土地开发整理的前提。当前,一方面要进一步开展土地后备资源调查,特别是土地整理与复垦的潜力调查;另一方面要根据当地经济、社会发展水平,因地制宜地做好土地开发整理专项规划。

制定和实施规划,一要与基本农田建设相结合。要把土地整理项目优先安排在基本农田保护区,通过土地整理,使保护区内耕地面积不断增加,耕地质量不断提高。二要与生态环境建设相结合。土地开发整理要在保护和改善生态环境前提下进行。确实需要开发未利用土地的,必须充分论证,决不能盲目开发,造成新的生态破坏。这是制定规划,立项、确定项目的先决条件。三要与农业生产结构调整、地方经济转型相结合。土地开发整理必须适应地方经济发展,特别在一些资源型城市或地区,要将土地复垦与经济转型结合起来,既解决矿区废弃土地的恢复利用,又解决城市经济发展与人民生活、生活出路问题,促进当地经济发展和社会稳定。

2. 将土地整理复垦作为补充耕地的主要途径

我国宜耕后备资源主要分布在西北、东北少数省(区),经过近年几次大规模开发,目前可开发成耕地的后备资源已很少,加之生态环境保护和建设需要,未利用土地开发又受到诸多限制。而在长期的生产建设中形成的大量零星、闲散、废弃土地,这些土地具有农业耕作条件,整理复垦的潜力较大。

据全国土地利用现状调查,全国田坎面积达 1266.7 万公顷,沟渠 486.7 万公顷,田间道路 666.7 万公顷,分别超过土地集约水平中等国家的 1 倍、1.5 倍和 2 倍以上。据典型调查测算,通过对田、水、路、林、村综合整治,我国土地整理增加耕地潜力在 533.3 万公顷以上。截至 1996 年底,全国待复垦土地 400 万公顷,其中,露天采矿场、排土场、尾矿场及塌陷区破坏土地 100 万公顷,煤矸石、粉煤灰、尾矿砂、工业废渣等固体废弃物压占土地 80 万公顷,如果将这些废弃地进行复垦,将增加耕地 200 万公顷以上。

根据以上测算,今后我国耕地后备资源的潜力主要来自已利用、但利用率低的土地和因生产建设破坏需恢复利用的土地,补充耕地的主要途径是土地整理和复垦。近年来,我国通过土地整理复垦补充的耕地面积不断增加。2000 年新增耕地面积中,土地整理复垦增加的耕地面积占到 59%。

3. 耕地数量、质量和生态保护要协调统一

保障我国粮食安全主要是保护我国粮食生产能力,粮食生产能力又取决于耕地数量、质量与生态条件。国务院总理温家宝在 2000 年全国国土资源厅局长会上指出:“发达国家,管理保护土地资源已经跨过了数量管护、质量管护两个阶段,正在向生态环境管护的更高层次发展。而我国耕地数量的管护还处在初级阶段。”“十五”期间,我国耕地保护目标除实现一个确保(基本农田保护)、二个平衡(占补平衡、总量动态平衡)外,还要做到耕地数量、质量和生态的三方面管护。作为补充耕地的重要工作,土地开发整理就必须使补充的耕地做到数量、质量和生态协调统一。

国土资源部在强调耕地占补平衡与耕地总量动态平衡的同时,一直重视补充提高耕地的质量与生态保护问题,对土地开发整理工作提出了明确要求,但一些地方补充耕地存在重数量、轻质量、忽视生态的错误倾向,必须予以纠正。当前,各地重视完成“占补平衡”和“总量平衡”这个硬任务,但对质量问题重视不够,认为是个软指标,需要进行科学的分析研究和评价,很费劲。也有的地方因为耕地后备资源有限,为了完成“占补平衡”任务,实现“总量平衡”目标,开发了不该开发的土地,这个必须加以纠正。

4. 坚持适应市场经济规律,争取最大综合效益

在市场经济条件下,要建立适应市场经济规律的土地开发整理管理体制、机制及运作方式。特别是土地开发整理项目管理要按市场经济规则,实行公开、公平、公正的原则,通过招投标、工程监理和项目法人等制度规范管理行为,决不能因为项目管理与实施,造成新的政企不分,违背经济体制改革和政府职能转变要求。

开展土地开发整理从根本上说是促进农业和农村发展。当前,农业要围绕市场需求进行结构调整,特别要适应我国加入 WTO 后经济形势和有关政策的变化;要围绕增加农民收入,发展高效农业,使农业增效、农民增收;要围绕生态保护和建设,发展生态农业,改善农民生产和生活环境。土地开发整理要适应农业发展需要,紧紧围绕生态保护与建设、围绕增加农民收入、围绕市场需求展开。只有这样,土地开

发整理才能得到农民的欢迎与支持,才能充满活力,具有持续性。

四、开展土地整理,突出抓好几个关键环节

(一) 抓好规划

土地整理必须按规划实施。一是以土地利用总体规划为依据编制土地利用专项规划。在土地整理规划中,土地整理要与实施土地用途管制相结合,对不符合规划确定用途的土地,要通过开展土地整理进行调整。二是要处理好开发整理与生态环境保护的关系,注意保护和改善生态环境。三是围绕土地整理规划,综合考虑各种工程措施,做好工程设计,确保工程按设计实施。

(二) 完善政策

耕地“占补平衡”是强制性政策措施。《中华人民共和国土地管理法》规定,国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地的,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的数量和质量相当的耕地。乡镇和村的建设用地,主要通过村镇内部土地整理来解决,严格限制外延扩张。农业内部结构调整要充分利用荒山、荒坡、废沟塘、闲散地,不得破坏耕地生产能力。今后国家将对完不成补充耕地任务的地区停止农地转用审批。为调动地方政府和用地单位进行土地整理的积极性,国家制定了将新增加耕地面积数按60%的比例置换为建设用地指标的政策。各地也可结合当地实际相应制定强制性和鼓励性的具体政策措施。

在项目管理方面,国土资源部已经出台了《国家投资土地开发整理项目管理暂行办法》、《国家投资土地开发整理项目资金管理暂行办法》、《土地开发整理项目规划设计规范》、《土地开发整理项目验收规程》等有关管理办法和规定。

(三) 用好资金

按照“取之于地,用之于地”的原则,建立完善中央及地方各级政府土地整理专项资金保障体系。土地整理资金投入渠道包括:①按修订后的《中华人民共和国土地管理法》关于“新增建设用地的土地有偿使用费,都专项用于耕地开发”的规定,作为中央和地方土地整理专项资金,用于土地开发整理;②修订后的《中华人民共和国土地管理法》规定,用地单位没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求应缴纳的开垦费,没有条件复垦或者复垦不符合要求应缴纳的土地复垦费,以及占用基本农田缴纳的造地费和耕地占用税等费用都应用于土地开发整理补充耕地;③组织农民投资投劳,以及按照“谁整理,谁受益”的原则,吸引社会方方面面的投入。

必须严格按财政预算管理的有关要求,严格执行资金的使用和管理制度。要规范项目预算的编制和申报;要强化项目评估和预算审查,确保项目预算的真实、可靠和可行;要强化预算执行的管理和监督检查,追踪问效。要按照事前审查、事中监督、事后检查的要求,建立健全资金监督检查制度,定期不定期地开展项目资金专项检查,强化资金的管理监督,严禁资金被挤占挪用,切实把全部资金用于项目建设和管理;要建立健全项目承担单位资金内部稽核制度,并自觉接受财政、审计、纪检监察等部门的监督检查,确保资金使用效果。

(四) 科学组织

土地整理是政府行为。从编制规划、制定政策、筹集资金,到组织实施都要在各级政府的统一领导下进行。土地管理部门作为土地整理的行政主管部门要在政府的领导和有关部门的配合支持下,做好规划编制、资金使用管理、项目论证、监督检查和验收确权等工作。土地整理涉及的农、林、水、建设、财政等部门也应按照各自的职能,积极参与土地整理。在政府的统一领导下,集中各部门的优势,形成人力、物

力、财力的合力,综合运用法律、行政、经济、工程和科技手段,取得经济效益、社会效益、生态效益相统一的综合效益。

(五)明确权属

土地整理必须注意理清和明确土地权属关系,一是土地整理前要依据土地调查和土地登记资料,认真做好整理前权属状况的确认;二是对涉及土地权属调整的一定要依法确认调整后的权属,进行变更登记,防止引发土地纠纷;三是要注意保护农民利益,稳定土地承包经营权,对整理后确需对承包地进行适当调整的,要充分尊重原土地承包经营者的意愿。

(六)搞好示范

国土资源部选择不同类型的地区设立土地整理示范区和重点项目区,进行示范,总结经验,制定政策,推动工作。各地也要抓好不同层次、不同土地整理类型的示范区,既为推动本地区土地整理工作树立样板,也为全国土地整理工作提供经验。使用新增建设用地有偿使用费设立的国家投资重点项目和示范项目,一定要做出精品,起示范指导作用,要有技术含量,实现数量、质量、生态统一要求的目标。

土地整理是立足我国土地国情,实现土地集约利用的有效途径,是提高农业综合生产能力,促进农业、农村经济全面发展的重要手段,是贯彻实施《中华人民共和国土地管理法》的关键措施。只有积极推进土地整理,才能解决我国“吃饭”与“建设”的用地矛盾,做到在保证经济建设必需用地的同时,实现耕地总量动态平衡,实现土地资源的可持续利用和经济、社会的可持续发展。我们一定要充分认识在我国特殊国情下开展土地整理工作的重要意义,统筹规划、科学组织、明确政策、加大投入、典型示范、逐步推进,把我国的土地整理工作推向新阶段。

(国土资源部副部长 鹿心社)

紧紧围绕新形势提出的新任务 开创土地开发整理工作新局面

——王世元副部长在全国土地整理中心主任座谈会上的讲话

2006年4月20日上午,在以“土地整理与社会主义新农村建设”为主题的全国土地整理中心主任座谈会上,国土资源部副部长王世元在讲话中明确指出,土地整理要紧紧围绕经济和社会发展新形势提出的新任务,努力开创土地开发整理工作新局面。

王世元副部长强调,要认清新形势,进一步增强做好土地开发整理工作的责任感和使命感。党的十六届五中全会、《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》和我国“十一五”规划纲要,对建设社会主义新农村进行了全面部署。国土资源是经济社会发展的基础,与社会主义新农村建设密切相关。特别是土地整理工作,通过开展以田、水、路、林、村为主要内容的综合整治,对提高耕地质量、增加有效耕地面积、增强耕地排灌能力、改善农业生产条件和生态环境,都具有十分重要的作用,是社会