

TUDI KAIFA ZHENGLI XIANGMU DIANXING DIAOCHA YU PINGJIA

土地开发整理项目典型 调查与评价

主 编 高向军

第
一
辑

中国大地出版社

土地开发整理项目典型 调查与评价

(第一辑)

主 编：高向军

中国大地出版社

· 北 京 ·

内 容 提 要

本书记叙了全国部分省市、地区在土地开发整理工作中的情况,系统地论述了各地区土地开发整理项目的政策和措施,以及在增强生产能力、提高劳动效率、改善农民生产生活条件等方面的成效,并介绍了其中的经验和不足。

本书适合土地开发整理研究的工作人员及管理人员阅读、参考。

图书在版编目 (CIP) 数据

土地开发整理项目典型调查与评价. 第1辑/高向军主编. —第1版.
—北京: 中国大地出版社, 2006.8
ISBN 7-80097-871-0

I. 土... II. 高... III. 土地资源—资源开发—项目管理—研究—中国
IV. F323. 211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 089571 号

责任编辑: 叶 丹 李 颖

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: 14.25

字 数: 400 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 7-80097-871-0/F·166

定 价: 98.00 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 鄯文聚 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 陈 原
薛永森 范金梅 杨华珂 张秋惠 杜延德

主 编：高向军

编写人员：鄯文聚 巴特尔 王 磊 张中帆 彭 群
高 永 梁 军 蒋一军 古志新 苏 强
陈 原 薛永森 范金梅 杨华珂 张秋惠
杜延德 王 兵 王黎明 于际茂 刘常华
王海军 周世烨 王国申 楼忠妙 顾来水
施振斌 黄益中 沈志勤 袁 启 潘 平
刘 瑞 李成平 钱晓钟 郑忠光 康华东
刘芳仁 陈新中 王志成 陈 刚 李小慧
江 东 苏少青 黄刘荣 冯菊明 贺 斐
王业侨 李 锋 王川山 王 鉴 甘 露
钟沛林 赵 涛 李文学 刘 弢 刘语旺
杨 坤 张希来 刘永鹏 李玉宽 丁建宽
马新民 卫 龙 林 涛 陈 美 徐 华

论土地整理与社会主义新农村建设*

(代序)

土地整理是建立以工促农、以城带乡的长效机制的组成部分,是以构建农业资源安全为基础的支“三农”、建“三农”的重要手段。

《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》提出,要“加强农田水利建设,改造中低产田,搞好土地整理”。土地整理在提高粮食综合生产能力、优化土地利用结构、促进生态环境保护和建设、推进农村物质文明和精神文明建设等方面发挥了重要作用。

一、土地整理与建设社会主义新农村的关系

首先,我们要清楚土地整理的概念。土地整理都涉及哪些内容呢?

它包括土地整理、土地复垦和土地开发。土地整理是指采用工程、生物等措施,对农村地区田、水、路、林、村进行综合整治,增加有效耕地面积,提高土地质量和利用率,改善生产、生活条件和生态环境的活动。土地复垦是指对在生产建设过程中,因挖损、塌陷、压占、污染破坏的土地和洪灾、滑坡崩塌、泥石流、风沙等自然灾害损毁的土地,采取整治措施,使其恢复到可供利用状态的活动。土地开发是指对滩涂、盐碱地、荒草地、裸土地等未利用的宜农土地进行开发利用的活动。根据整理对象的不同,土地整理既可以是农用地整理,又可以是建设用地整理。随着经济社会的不断发展,土地整理的内涵也在不断拓展,内容日渐丰富。

土地整理与建设社会主义新农村之间又有什么关联呢?

《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》明确提出,建设社会主义新农村的目标是“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。从建设社会主义新农村的20字方针看,新农村建设既包括生产、生活等硬建设,也包括乡风、民主等软建设。实现新农村硬建设目标的重点是搞好农村土地整理,以土地整理作为促进社会主义新农村建设的重要手段。当前我国土地整理是在农村土地整理的范畴内,对田、水、路、林、村的综合整治。多年的实践已经证明,通过对农田特别是基本农田整理,加强农田基础设施建设,可以有效改善农业生产条件,提高农田生产能力,降低农业生产成本;可以有效改善传统的农用地利用格局,扩大经营规模,促进农业增效和农民增收;通过改造旧村庄,归并农村居民点,可以有效改变农村面貌,提高农民居住水平 and 生活质量。土地整理是适应新时期建设高效农业、现代化农业的重要手段,是建设社会主义新农村的重要内容。

二、土地整理的基本思路

我们应该如何把握当前土地整理工作的方向呢?

* 此文发表于《中国国土资源报》(2006-02-06 理论导刊)

温家宝总理曾经指出：“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。”今后一段时间是拓展土地整理领域、丰富土地整理内涵的重要战略机遇期，需要进一步理清工作思路。

当前和今后一个时期内，搞好土地整理要以“三个代表”重要思想为指导，以科学发展观为统领，围绕国家经济社会发展的大局，立足保障国家粮食综合生产能力，大力开展基本农田整理。认真落实全国土地开发整理规划，积极实施重大工程，促进项目布局的相对集中。推进标准化、信息化，提高土地整理的科技含量。积极推进城乡建设用地整理，促进城镇化健康发展。进一步完善项目管理制度，改进项目管理方式，加强队伍建设，全面提高土地开发整理工作水平。

三、土地整理的重点任务

新时期土地整理的任务仍然十分繁重，工作千头万绪。当前应着力抓好以下几项重点任务：

（一）大力开展基本农田整理

基本农田是耕地的精华，基本农田保护在保障国家粮食安全、促进节约集约用地、推动农民农业增收、维护农村自然生态方面发挥着最核心、最积极、最有力的作用。为维护国家粮食安全，到2010年我国粮食生产能力要恢复到5亿吨以上，到2030年要达到6亿吨左右。作为粮食生产的物质基础，基本农田必须保持在较高水平上。但目前我国基本农田已不到16亿亩，许多地方的基本农田还存在基础设施老化、不配套、基本农田抗灾能力低的问题；高产稳产的标准粮田比例偏少，高产田仅占28%，中产田占40%，低产田占32%。基本农田保护的形势不容乐观。为全面落实国务院提出的基本农田保护“总量不减少，用途不改变，质量不降低”的总要求，全国基本农田保护工作会议提出了“以建设促保护”这一变被动保护为主动建设的全新工作思路，要设立基本农田保护示范区，基本农田整理将是加强基本农田基础设施建设、提高基本农田质量、改善基本农田生产条件的主要手段。

全国基本农田建设的基本思路、主要任务和政策制度已经明确，关键在于落实。要把基本农田整理作为今后一个时期土地整理的首要任务。一要进一步确定今后五年基本农田整理的重点实施区域。国土资源部虽然明确提出了基本农田整理的重点支持区域，但覆盖面比较广，短时期内不可能同时实施。应按照《全国土地开发整理规划》确定的基本农田整理重大工程和100个左右的基本农田保护示范区，作为重点投入区域。二要明确不同区域基本农田整理的方向，分类指导基本农田整理工作。东部地区要以建设高标准农田为主要任务，中部粮食主产区要以保护和提高基本农田的粮食综合生产能力为主要目的，西部生态脆弱地区要加大对平坝和缓坡耕地的整理力度，加大对坡改梯、淤坝地以及对出现沙化趋势耕地的建设和治理力度，加强基本口粮田建设。三要加快完善建立集中投入制度的保障措施。四要结合土地整理工程建设标准的试点工作，优先制定好基本农田整理项目的工程建设标准。五要结合农用地分等定级，积极推进土地评价工作，为基本农田标准化建设提供技术支撑。

（二）加快推进土地复垦

土地复垦的主要任务是对在生产建设过程中，因挖损、塌陷、压占、污染造成破坏的土地和洪灾、滑坡崩塌、泥石流、风沙等自然灾害损毁的土地，采取整治措施，从而达到恢复利用的目的。

《中华人民共和国土地管理法》和《土地复垦规定》颁布实施以来，土地复垦工作虽然取得了一定成效，但从总体上看一些地方的交通、水利、能源等建设项目和矿业开发、建材制造等生产项目破坏土地以及自然灾害损毁土地的复垦问题仍未得到根本解决。应尽快完善土地复垦管理工作的有关政策，加快推

进土地复垦工作。复垦后的土地应优先用于种植、林果、畜牧、渔业等农业生产;不适宜农业生产的,集体土地经过国家征收,可以作为旅游、工业等建设用地。

(三)稳步开展农村建设用地整理

开展农村建设用地整理是实现土地节约集约利用、改善农村人居环境、减少建设占用耕地、实现耕地保护目标的根本出路。搞好土地整理,必须开拓新领域,实现新突破,要积极稳妥地推进农村建设用地整理。各级政府要开展村庄治理的试点,要防治大拆大建,防治加重农民负担,扎实稳步地推进村庄治理。土地整理要将小型农田水利设施建设作为重要内容,建设标准农田。

中德合作的山东省青州市南张楼村“土地整理、村庄革新”项目就是农村建设用地整理的一个典范。该项目以“改善村民的环境条件、改善村民的劳动条件、改善村民的生活条件”为目的,引入德国土地整治规划、现代化农村建设的经验,结合当地实际情况,经过十余年的实施建设,取得了很大成绩。这种模式对于我国乡村建设、农业产业结构调整、农村剩余劳动力转移、实现小康和农村现代化,都具有积极的借鉴意义。

(四)尽快建立土地整理资金的集中投入制度

目前全国用于土地整理的专项费用主要有新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费、土地复垦费、土地出让金用于农业开发的部分,每年总额在 600 亿元左右。收好、管好、用好这些专项资金,是搞好土地整理的基础条件和重要保证。但目前这些资金的收缴和使用上存在收缴不力、多头管理、各自为政的问题,国家统一使用的只有新增建设用地土地有偿使用费 30% 上缴中央财政的部分,其余专项资金由地方政府掌握,一些地方的资金收缴往往不到位。这种局面导致各项资金的投入没有形成合力,规模和“品牌”效应不突出。当务之急是要尽快建立专项资金的集中投入制度,保证土地整理专项资金集中统一投放在《全国土地开发整理规划》确定的基本农田整理、重大工程实施等重点领域内。要研究制定建立集中投入制度的激励政策和管理制度;要进一步加强专项资金的收缴力度,把征收专项资金作为依法行政的重要任务,保证各专项资金按规定全额缴入国库或专户,并加强内部稽核,保证收缴管理的各项制度和规定落到实处。

(五)努力提高土地整理的科技含量

随着土地整理工作的深入开展,科技研究与应用的地位和作用越来越突出。目前,这方面工作还相对薄弱,应大力加强。重点是针对土地整理特点,落实科学发展观,积极开展可持续土地整理等相关基础理论、工程技术等方面的研究和应用;加强土地整理标准化建设,大力推进土地资源调查评价、规划设计、工程建设、预算定额、效益评价等标准的制定,形成技术、经济和管理标准化体系;积极开展土地整理信息化建设,实现管理的信息化、规范化。

(六)进一步完善土地整理项目管理制度

切实加强组织领导,把土地整理列入重要的议事日程,建立土地整理目标责任制度,加强考核力度;建立有效的法律保障,结合土地管理法的修订,尽快研究制定土地整理条例,从法律层面上指导土地整理工作的健康发展;健全和完善土地整理制度,根据客观情况的变化,对现行制度、政策、项目和资金等管理办法进行修改完善;切实加强项目管理,特别是项目实施管理和监督检查,积极推行专家论证、项目法人、招投标、监理、合同和公告等制度。

四、土地整理的关键点

(一) 重视土地整理全面协调发展

土地整理是以提高土地资源对可持续发展保障能力为根本目标。这种保障能力既体现在补充耕地数量上,也要体现在提高耕地质量和改善生态环境上,以及促进经济结构调整等诸多方面。因此,推进土地整理必须重视全面、协调发展。一是要正确处理数量与质量的关系。保证一定的数量,稳步提高耕地质量是有效保护耕地生产能力的两项基本要求。要扭转耕地占补平衡中只重数量平衡、忽视质量平衡、占优补劣的倾向。要进一步完善土地整理的质量标准,把补充耕地的质量作为耕地占补平衡考核内容,进行严格考核。二是要把改善生态环境放在突出位置。各地在编制规划、制定政策、确定项目等过程中,都要把是否有利于改善生态环境、有利于土地资源可持续利用作为土地整理的重要标准。要进一步严格控制宜农土地后备资源的开发,坚决杜绝毁林开荒、乱垦草场、围湖造田和破坏湿地等现象。三是要与经济结构调整相结合。要根据区域经济结构调整方向和土地资源适宜性,因地制宜确定整理后土地的用途。整理出的农用地在利用结构、布局和质量上要能够适应优化农业区域布局、发展现代农业、提高农产品竞争力和增加农民收入的要求,使土地整理成为推动农业结构调整的重要手段。

(二) 倡导节约型土地整理

人口众多、资源相对不足、环境承载能力较弱,是中国的基本国情,能源短缺是我国经济社会发展的“软肋”,淡水和耕地紧缺更是中华民族的心腹之患。我们应强化节约意识,积极开展节约型土地整理。重点做好以下几方面工作:

一是节水。在当前我国农业水资源供需极为紧张的前提下,我们应本着节约用水的原则,针对土地整理工作,大力倡导并积极开展节水措施研究。按照《国务院关于做好建设节约型社会近期重点工作的通知》要求,应继续推进农业节水灌溉,推广农业节水灌溉设备应用,大力推进大中型灌区节水改造,积极开展农业末级渠系节水改造试点。在丘陵、山区和干旱地区积极开展雨水积蓄利用,支持农村水窖建设,推广旱作农业技术,发展旱作节水农业,扩大节水作物品种和种植面积。要加强地下水资源管理,严格控制超采、滥采地下水。

二是节地。通过科学、合理布局,在能够实现土地整理建设目标的前提下,尽量减少沟、渠、路、林等各项工程占地面积,尽可能增加有效耕地面积。

三是节量。通过优化规划设计,尽量减少工程量和建筑材料用量,节约成本。有条件的地方,应积极开展新材料、新工艺的应用研究,减少原始材料的消耗。

四是保质。土地整理项目实施过程中要加强质量控制,保证工程质量,项目完成后要做好后期管护工作,延长工程使用寿命,发挥长远效益,不搞重复建设。

(三) 加强土地权属管理

我国现阶段农村土地整理作为提高农业竞争能力、增加农民收入、促进农业和农村发展的一项重要措施,其中的土地权属管理在我国土地整理工作中具有特殊的意义,是土地整理工作的难点之一。土地权属管理是指在农村土地整理过程中涉及到的土地所有权、土地使用权和他项权利调整、确认以及变更登记的行为。

整理前后土地的质量、数量发生变化,利益格局也随之变化,土地整理不仅要完成各项工程措施,还

应在尊重自然规律,尊重农民意愿和原有的产权的基础上,进行地籍调查、现状确认、权属变更、土地登记等地政工作,稳定农民家庭承包经营,这是土地整理工作的一个突出特点,也是土地整理区别于一般农田基本建设和小流域治理等工作的主要标志,直接关系到土地整理事业的成败。要严格按照有关要求和规定程序办事,涉及土地权属调整的,要在充分尊重农民意愿和原有产权的基础上,根据土地利用规划、乡村和农田建设的需要,依法、合理调整土地权属,及时办理变更土地登记,保证农户相对集中使用土地,降低生产经营成本,维护农民的合法权益,促进农民增收。有条件的地方应根据农用地分等定级成果,以土地价值作为制定土地权属调整方案的基础依据。

(四)重视地质环境工作

土地整理工作要与地质灾害防治工作相结合。一是在土地整理前期阶段,要高度重视并做好各项工程的地质环境条件调查研究工作,居民点、枢纽工程、骨干线性工程尤其要注意地质条件勘察工作,充分估计项目建设对地质环境的影响,及时提出下一步工作建议;二是根据项目区地质环境的基本情况,研究制定地质灾害隐患排除方案,采集技术可行、经济合理的地质灾害防治措施;三是由于技术经济条件限制,地质灾害的发生还具有很大的不可预见性,因此,应当注意在地质灾害发生后,及时安排土地整理项目,将土地整理和灾后重建结合进行,尽快帮助灾区人民恢复生产、重建家园。

土地整理工作要与地质环境工作相结合。一是要把地质环境工程技术的有关内容纳入项目准备、项目审查等项目前期阶段工作中,在项目建设前期实现与地质环境工作的结合;二是要加强对西北、西南、南方等山丘区、黄土区易发生地质灾害重点地区的项目管理,确保项目建设中地质环境工作的落实;三是要加强土地整理与地质环境工作相结合工作的调查研究,及时总结经验教训,积极推进土地复垦工作与地质环境工作的结合。

(五)搞好试点示范

实践证明,通过试点示范总结经验是一条很好的路子,可以帮助我们少走弯路。国土资源部在全国设立的首批20个土地整理示范区建设,对规范和引导全国土地整理工作,探索土地整理新机制方面发挥了重要作用,创造了各具特色的丰富经验,给了我们很多难得的启示。如何充分发挥土地整理在新农村建设中的作用,使土地整理真正成为新农村建设的基础保障,是一个值得认真思考、深入研究的问题。

今后要树起通过土地整理建设社会主义新农村的旗帜,继续安排土地整理示范区,搞好试点示范,及时总结经验,为制定新的政策积累素材,提供依据。一是认真落实基本农田保护示范区工作方案,切实组织好基本农田整理示范区建设;二是按照《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》关于城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的要求,切实做好挂钩试点工作,扎实推进农村建设用地整理;三是结合新形势,按照新要求,积极开展工矿废弃地整治试点。

五、土地整理的保障措施

建设社会主义新农村是搞好农村土地整理的重要目标。要实现这个目标,必须有一套完善的保障措施,保证土地整理工作顺利开展。

(一)加强规划引导

实践证明,只有充分发挥规划的宏观调控和指导作用,才能从根本上处理好当前与长远、局部与全局的关系,才能有力地促进土地整理健康、有序地发展。做好规划的实施,一要增强规划意识,各级国土资

源部门要加强规划的宣传,提高认识,用规划指导土地整理工作;二要加强规划管理,依据规划制定年度计划和实施方案,分解落实规划制定的目标和任务;三要增强规划的权威性,按照《土地开发整理规划管理若干意见》的有关规定,严格审查各类土地整理活动和“占补平衡”方案,对不符合规划要求的不予批准立项,没有编制规划的市、县不予安排项目;四要加强规划实施的监督检查,并将规划执行情况的检查作为国土资源执法监察的重要内容。

(二) 严格实施管理

要认真组织项目实施并加强监督检查。严格执行项目实施管理和竣工验收的有关规定,彻底改变“重项目申报、轻实施管理”的倾向;全面开展检查验收,对弄虚作假或不按进度和质量要求施工、违规违纪使用资金的项目要采取严厉的处罚措施,包括取消下一年度项目计划、追回财政资金、限制以后申报项目等,从严加强管理;对管理不力的单位要进行通报批评,追究责任。

(三) 加大宣传力度

土地整理事业的长远发展,要求宣传工作走在前面。土地整理成效,既是干出来的,也是说出来的。通过对土地整理的目标和意义、土地整理相关政策法规、土地整理典型经验等的大力宣传,赢得广泛支持,形成社会共识,增强土地整理的生命力。全面提高土地整理宣传工作水平,要深入研究,突出重点,拓展宣传工作深度;要注重策划,不断创新,增强宣传工作效果;要加强协调,多方互动,创建宣传工作新机制。

致各省土地整理中心主任的一封信

_____主任：

您好！

《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》提出要“搞好土地整理”，《第十届全国人民代表大会第四次会议通过国务院提出的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要（草案）》提出“开展农村土地整理，调整居民点布局，控制农村居民点占地，推进废弃土地复垦”。国土资源部在2006年关于支持社会主义新农村建设的通知（国土资发〔2006〕52号）中，强调“进一步部署土地整理工作，推进田、水、路、林、村的综合整治，努力提高耕地质量、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”。这些文件对我们的工作提出了新的要求，指明了土地整理的发展方向。

为了系统调查、评价和宣传各地土地开发整理工作的成效，总结土地开发整理项目的经验和不足，进一步提高项目建设、管理水平，我要求中心综合业务处组织开展土地开发整理项目典型调查和评价工作。请你们予以高度重视并给予大力支持，在工作中希望注意以下几点：

（一）亲自组织，精选典型。你们要深入实地、深入群众，以踏实、负责的态度，调查、分析土地开发整理项目成效。采用真实数据和生动案例，总结项目的经验和不足。

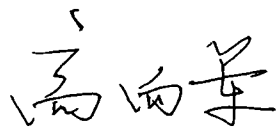
（二）突出重点，讲究方法。此次典型调查评价的重点是土地开发整理项目在增强生产能力、提高劳动效率、改善生产生活条件等方面的成效，可以联合有关专家共同研究完成。我中心将把具体工作要求以通知形式下发，并选择若干调查报告范例上传到 www.lcrc.org.cn 网站上以备查阅。

（三）语言鲜活、文风朴实。调查评价报告要以群众的语言、鲜活的实例和图片反映土地开发整理项目的成效。

工作中，有什么问题、要求和建议可以联系我中心综合业务处（010 - 66560702、66560826、66560823）。

我相信，在中央和国土资源部正确领导下，通过我们的共同努力，土地整理事业将在耕地保护、节约用地以及社会主义新农村建设中发挥重要作用。

谨祝工作愉快！



2006年4月6日

目 录

论土地整理与社会主义新农村建设（代序）

致各省土地整理中心主任的一封信

北京市门头沟区土地开发整理项目典型调查与评价报告

——土地开发整理创建了高效循环农业模式 (1)

北京市延庆县康庄镇土地开发整理项目典型调查与评价报告

——土地开发整理强化了土壤风蚀沙化防治 (7)

河北省永年县刘营乡土地整理项目典型调查与评价报告 (10)

内蒙古自治区鄂尔多斯市达拉特旗西柳沟土地整理项目典型调查与评价报告 (15)

辽宁省凤城市大梨树土地开发整理项目典型调查与评价报告 (20)

江苏省洪泽县岔河沿湖片土地整理项目典型调查与评价报告 (27)

江苏省无锡宜兴市茗岭镇土地开发整理项目典型调查与评价报告 (35)

浙江省磐安县尚湖镇下袁村土地开发整理项目典型调查与评价报告 (44)

安徽省肥西县山南镇小井庄土地整理复垦项目典型调查与评价报告

——包产到户发源地 土地整理开新花 (51)

安徽省淮南市山王镇孔集湾采煤塌陷区土地复垦项目典型调查与评价报告

——生态景观改善 生产休闲相融 (62)

福建省明溪县坪埠土地开发整理项目典型调查与评价报告 (73)

山东省潍坊市寒亭区南孙乡土地整理项目典型调查与评价报告 (80)

山东省枣庄市台儿庄区沿运河涝洼地整理项目典型调查与评价报告 (88)

河南省正阳县兰青乡土地整理项目典型调查与评价报告

——土地整理造就社会主义新农村 (93)

湖南省汉寿县围堤湖土地整理一期项目典型调查与评价报告 (100)

湖南省益阳市资阳区沙头镇中洲土地复垦项目典型调查与评价报告 (108)

广东省揭东县炮台镇土地整理项目典型调查与评价报告

——土地整理中的资源条件和效益分析 (114)

广西壮族自治区环江毛南族自治县安置扶贫土地开发项目典型调查与评价报告 (120)

海南省昌江县七叉镇道烈坡易地开垦耕地项目典型调查与评价报告	(124)
重庆市潼南县安兴乡曹家坝水毁地复垦项目典型调查与评价报告	
——为社会主义新农村建设奠基	(132)
四川省成都邛崃市卧龙镇杯金村土地整理项目典型调查与评价报告	(135)
贵州省江口县德旺乡岩腊坡土地开发项目典型调查与评价报告	(144)
云南省宾川县长坡岭土地开发项目典型调查与评价报告	(150)
云南省红河县勐龙乡土地开发补助项目典型调查与评价报告	(155)
陕西省宜川县英旺乡土地整理项目典型调查与评价报告	
——土地整理，加快新农村建设的有力举措	(161)
甘肃省靖远县唐庄土地开发项目典型调查与评价报告	(165)
新疆自治区和布克赛尔蒙古自治县土地开发项目典型调查与评价报告	(175)
新疆生产建设兵团农五师八十四团土地开发整理项目典型调查与评价报告	(181)
关于开展土地开发整理项目典型调查和评价工作的通知	(191)
附件 1：土地开发整理项目典型调查与评价报告参考提纲	(192)
附件 2：参考案例	(194)

北京市门头沟区土地开发整理项目典型 调查与评价报告

——土地开发整理创建了高效循环农业模式

1. 项目区概况

1.1 自然资源条件

北京市门头沟区山多坡陡、山高谷深,山地面积占全区土地总面积的 98.5%,平原仅占 1.5%。本项目区位于门头沟北部的中山和低山区,是口子沟的河滩地。口子沟北起河北省怀来县,在该县境内流程长 3.5km,进入项目区后大致呈西北—东南走向,流程长 4km。沟谷两侧为石灰岩山地,地形切割严重,坡度较陡;沟谷河滩地势平缓,海拔一般在 700~750m,平均坡度低于 5°。项目区范围东、南到雁翅镇大村、杨村的村界与城镇路的交汇处,西至城镇路去马套村土坝的最西端,北与河北省怀来县交界。项目区总面积 1613 亩,其中,未开发利用的滩涂有 1269 亩,占 78.6%。项目区气候属于暖温带半干旱大陆性季风气候类型,其年平均气温约为 9.5℃,无霜期约 185d,年平均降水量约 500mm,其光热资源较丰富,在种植方式上,主要是一年两熟间作套种,以种植小麦、玉米为主。近年来注重封山育林和人工造林,项目区周边坡面条件较好的宜林地大部分已造林,除一部分次生林外,大多为中幼林,植被长势良好,植被覆盖度在 70% 以上。项目区的农作物以小麦、玉米为主,并夹杂核桃、杏仁等果树。

项目区地表水主要来源于口子沟,其上游汇水面积 20.96km²,但由于流域面积小,近年来降水量少,地表水下渗严重,口子沟已基本断流。项目区的水源主要靠地下水供给,地下水以岩溶裂隙水为主,裂隙水为辅,埋深 150~200m 左右,其特点是流量大而稳定,属地下水富水区,水质良好,机井出水量 40~50m³/h。项目区可用水资源为地下水,以灰岩岩溶裂隙—溶洞水为主,埋深 200m 左右,单井昼夜出水量为 1000~1200m³,属于地下水富水区。

项目区内主要为洪积冲积形成的砾石地,属于粗骨性土,土层厚度只有 10~30cm,易漏水漏肥,土壤适宜性差,水土流失严重。近几年实施了部分闸滩垫地工程,种植部分扁杏、核桃。但由于经济条件有限,所建闸堰墙标准不高,又时有坍塌,而且垫地土层不够厚,水土肥严重流失。因此,果树树体较弱,产量不高。在项目区西北部和东部分别有两处次生黄土丘陵,土壤为钙质岩类山地淋溶褐土,土层较厚,土粒较细,一般为轻壤质,表层多生物活动,土壤比较疏松,呈团粒结构,土心或底土较紧实,可作为垫土的土源。

1.2 社会经济条件

项目区所涉及大村和杨村两个行政村,总人口 1077 人,种植业和养殖业是两村的经济支柱。由于人均耕地仅 0.75 亩,且 80% 是旱地和砂裸地,粮食产量长期偏低,粮食自给率不足 20%。耕地数量少、质量差是制约其农村经济发展的主要障碍,其社会经济状况如表 1 所示。

表 1 2000 年项目区各村社会经济基本情况

村名	总人口 人	耕地总面积 hm ²	人均耕地 hm ²	粮食总产量 吨	人均产粮 kg	人均年纯收入 元
大村	860	42.09	0.049	34	39.5	2647
杨村	217	11.00	0.051	21	96.7	2667

1.3 土地利用状况

根据北京市土地详查及土地利用变更调查数据,项目区土地利用结构如表 2 和图 1 所示。开发整理前项目区大部分土地为未开发利用的荒滩,底层为砂石,土层 0~30cm。河道的一级台地上有 19.44hm² 果园,土层稍厚,约 30~40cm,易种植耐旱的扁杏。由于土层薄,水分和肥力容易流失,所以果园产量低,遇到风吹容易倒伏。



图 1 项目区状况示意图

表 2 项目区土地利用状况

土地利用类型	面积
二级地类	hm ²
果园	19.44
公路	3.00
滩涂	84.57
水工建筑物	0.51
合 计	107.52

2. 项目概况

本项目为地方承担的国家投资土地开发重点项目,承担单位为北京市土地整理储备中心。建设地点范围 115°49'59"E—115°51'26"E, 40°7'7"N—40°8'33"N。建设主要包括土地平整工程、农田水利工程和道路工程。土地平整工程中滩涂垫地实施 1463 亩。规划客土新垫地面积 630 亩,壤质土层平均厚度 40cm 左右。砌石垒堰共计 120 条,合计总长 8.3 km。农田水利工程包括节水灌溉、机井工程、农田线路工程、蓄水工程和防洪工程。在项目区中部纵向铺设灌溉主管道一条,长 4.5 km,控制面积 1463 亩。项目区规划打井 4 眼,每个井控制一个 300~375 亩的灌区。农电线路从大村引入,沿排洪沟西侧自南向北架设,总长 4km。规划每眼井配套修建容积为 150 m³ 的蓄水池。在大镇路西侧地势较低处修建长度达 4 km 的主排洪沟,按 20 年一遇的防洪标准。在项目区修建 4 座档坝,总长 650m。在主排洪沟上修建一座农桥。在田块之间修建一条长度为 4 km 的田间路和长度为 4.8 km 的生产路。由于项目区的水土流失比较严重,所以应给予充分的重视,采取修筑梯田的方式整理土地,使得有效地防止了水土流失的发生。由于项目区内的降雨量较小,梯田内部没有规划排水设施,田块内依靠坡降自然排水,最后汇入主排洪沟。

该土地开发整理项目属于国家级重点项目,建设工期为两年(2002~2004)。其主要建设目标:①通过土地开发,净增耕地面积 78.06hm²,净增耕地面积达到项目区土地总面积的 72.6%。兴修排洪道 4km,为 20 年一遇防洪标准;打井 4 眼,修蓄水池 4 个,架设输电线路 5km,对项目区的土地进行平整后垫

土厚度平均达到 50cm 以上。同时完善喷灌、滴灌等节水设施,全面改善项目区的农业生产条件。②调整耕地种植结构,增加牧草、“纸皮”核桃等经济作物的种植面积,扩大舍养小尾寒羊的养殖规模。③通过土地使用权调整,使承包的土地尽量集中连片,促进土地的集约化经营,以利于土地的充分合理利用及农田水利设施的养护。

3. 项目实施影响调查与评价

3.1 新增耕地面积情况

项目区土地开发实施完成后,增加耕地 79.86hm²,其中净增有效耕地 78.06hm²(薄皮核桃-农作物或苗圃套种);改造中低产果园 19.44hm²,沟渠增加 2.7hm²,滩涂减少 84.57hm²,如表 3 所示。

表 3 开发整理后土地利用变化

单位:hm²

面积	耕地	园地	道路	水工建筑物	沟渠	未利用地
开发整理前	0.0	19.44	3.0	0.51	0.0	84.57
开发整理后	79.86	19.44	4.5	1.02	2.7	0.00
面积增减	79.86	0.0	1.5	0.51	2.7	-84.75

3.2 基础设施建设情况

铺设喷灌、滴管管道长约 10 km,其灌溉控制面积 1463 亩。打机井 4 眼,其出水量均在 30~50m³/h,每眼井配套建设了一个砖石结构泵房。在沟道最低处修建主排洪沟 4.5 km,两侧砌浆砌石挡墙。土地开发整理建设的主要工程设施如表 4 所示。

表 4 门头沟土地开发整理建设的主要工程设施状况

工程项目名称	单位	数量	备注
平整土地	×10 ⁴ m ³	39.6	
挖填土方	m ³	4670.0	
输水干管	m	4500.0	
排洪沟	m	8000.0	
挖土方	m ³	66000.0	
浆砌石	m ³	1059.0	
片石挡土堰	m ³	10000.0	
打井	眼	4.0	井深 190m
井房	m ²	64.0	4.0×4.0
蓄水池	座	4.0	V=150m ³
土方开挖	m ³	532.0	
浆砌石	m ³	432.0	
机电设备	套	4.0	
路面	m ²	25680.0	
农桥	m ²	48.0	1 座

3.3 提高生产能力情况

通过土地开发实现净增耕地 1171 亩,使土地利用率达到 100%,使项目区人均耕地面积由原来的 0.75 亩旱地提高约 2 亩的水浇地。壤质土层平均厚度由原来的 10~30cm 增加到 60cm 以上,使土地质量明显改善。加之配套完善水利设施,实现了农业生产的高产稳产,推广种植质优价高的经济作物,提高土地经济收益。土地开发完成后,根据市场需求进行种植结构调整。开发的土地用于栽植经济效益和生态环境效益较好的“纸皮”核桃,其 3 年后结果,6~7 年进入丰产期,到时每年每亩可获得纯收入 3000~5000 元,可以使项目区农民年均纯收入由 2000 年的约 2600 元提高到 8000 元以上。

国土资源部孙文盛部长和北京市领导 2005 年实地考察之后,对该土地开发整理项目给予了充分的肯定(见照片 1)。孙文盛部长还特别建议村干部应该组织群众在核桃林行间套种苗圃或者豆科牧草,以尽快发挥土地开发整理的经济效益。于是村民立即调查市场状况、种植销路较好的侧柏苗,2006 年已经初见成效,已有小侧柏苗出售,收入可观。当地村民和干部至今还念念不忘孙部长的教导,并称赞孙部长让他们更早的体会到土地开发整理工程和国家惠农政策的甜头。据初步估算到 2008 年,“纸皮”核桃进入生产期之后,项目区年农民仅种植核桃一项就可以获得纯收益 2500 元/年·人以上。



照片 1 国土资源部孙文盛部长和北京市领导实地视察土地开发整理项目

4. 项目区的农业经济特色

在国土资源部和北京市领导的正确领导下,北京市国土资源局及门头沟分局积极开拓创新,以土地开发整理项目区为试验平台,以生态农业为支撑,以社会、经济和生态环境效益协调统一为目标,构筑了京郊以循环-生态(鸡-肥-果)农业为特色的土地利用新模式,即在土地开发整理种植纸皮核桃并套种豆科饲料,利用土地开发整理项目区外围取客土留下的平台土地构建专业化养鸡场、绿化隔离带、(鸡粪)有机肥加工厂,如图 2 所示。