

广东土地整治 理论与实践

GUANGDONG TUDI ZHENGZHI
LILUN YU SHIJIAN

林和明 李永涛 等 编著

 中国农业出版社

广东土地整治理论与实践

林和明 李永涛 等 编著

中国农业出版社

在版编目 (CIP) 数据

广东土地整治理论与实践/林和明等编著. —北京
: 中国农业出版社, 2013. 6
ISBN 978-7-109-18027-7

I. ①广… II. ①林… III. ①土地整理-研究-广东省②耕作土壤-质量管理-研究-广东省 IV.
①F321.1②S159.265

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 137564 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 姚 佳

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 6 月第 1 版 2013 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 17.25

字数: 360 千字

定价: 30.00 元

(凡本

社发行部调换)

内 容 简 介

本书以广东省国土资源主管部门、科学研究和技术推广应用部门的土地整治和耕地质量建设工作为基础,在吸收借鉴大量相关理论成果,关注近年来广东省国土、农业和水利等部门有关土地整治新动向的前提下,重点介绍和分析了广东省土地整治的理论基础、整理概况、潜力测算、效益评估等土地整治过程中遇到的问题及对策。全书分为四个部分,共八个章节。第一部分介绍了土地整治的内涵、指导思想、战略目标与保障措施,土地整治规划原则、相关理论、效果评价和存在的问题与原因等;第二部分介绍了广东省农用地、土地复垦和建设用地的整治概况;第三部分分析了土地整治潜力调查评价、测算、资金筹措和效益评估;第四部分主要介绍了国内外土地整治发展过程及我国土地整治的发展趋势。

本书既可作为土地资源管理、资源环境与城乡规划管理专业及其他相关专业本科、研究生和专业证书教育的教材和参考书,也可为当前土地整治、耕地质量建设和高标准基本农田建设工作提供理论、技术和政策方面的支持。

编 委 会

主 编： 林和明 李永涛

副主编： 刘小锋

编 委： 贾爱萍 蔺 中 孙迎韬 白 婧

宁晓锋 刘庆清 戴文举 李建华

前言

FOREWORD

土地特别是耕地资源,是人类生存和发展的基本条件,是经济社会发展的基础,是农业的根本。土地整治和耕地质量建设是盘活存量土地、强化集约用地、适时补充耕地和提升土地产能的重要手段。将土地整治与农村发展相结合,以土地整理、复垦、开发和城乡建设用地增减挂钩为平台,推动田、水、路、林、村综合整治,改善农村生产、生活条件和生态环境,是保障发展、保护耕地、统筹城乡土地配置的重大战略。

广东省作为我国经济发展、工业化和城市化程度最高的地区,工业、城镇等非农建设用地的扩张势在必行,区域人口的机械集聚和自然增长的势头在短期内仍无法遏制。工业化、城市化持续快速发展,资源环境制约尤其是土地资源制约问题十分严重。广东省建设用地增量,而《全国土地利用规划纲要》下达给广东省的年均建设用地增量指标远远不够,建设用地增量规模存在较大缺口。根据历年广东省土地利用更新调查数据显示,广东省年均用地量大,建设用地供需矛盾突出。因此,必须采取得力补救措施,有效抑制广东省人地矛盾进一步尖锐和恶化的趋势,实现经济社会可持续发展。

广东省耕地资源稀缺,2010年人均耕地面积约为0.40亩^①,约为全国人均耕地面积的1/4,远低于联合国粮农组织划定的0.80亩的警戒线,且广东省耕地普遍存在总量递减、低产田面积大、抗灾能力弱、农田生态环境恶化等问题。《广东省土地利用总体规划(1997—2010年)》确定,至2010年广东省基本农田保护面积不少于284.67万公顷。为实现基本农田保护目标,广东省出台《广东省基本农田保护区条例》、《印发广东省非农业建设依法占用基本农田跨地级以上市补划办法的通知》(粤府办〔2007〕68号)等文件,并于2008年颁布《广东省土地利用

① 亩为非法定计量单位,1亩=1/15公顷。——编者注

总体规划条例》，在国内率先以人大立法的形式加强土地利用总体规划管理，切实保护耕地和基本农田，下发了关于农田整治的一系列文件，进一步推动了基本农田整治工作，并取得较好成效。期间，广东省还先后建立了3个国家级基本农田保护示范区、6个省级基本农田保护示范区，以及各市、县级基本农田保护示范区。

开展土地整治，增加耕地面积和提高耕地质量，拓展建设用地增长空间，是为广东省经济快速发展提供有效土地保障的必然选择。开展广东省土地整治重点工程布局规划研究，对于缓解土地资源和广东省国民经济和社会可持续发展的“瓶颈”制约具有重要意义。

本书由广东省土地储备局林和明高级工程师和华南农业大学李永涛教授负责全书的总体设计、组织、审校和定稿工作。本书的编写得到了广东省国土资源厅和广东省土地开发储备局的领导和专家的指导和技术支持，并得到了华南农业大学资源环境学院全体同仁的鼎力相助，特此致谢。本书的编写是在广东省国土资源厅科技专项（GDGTKJ2012003）项目支持下完成。

本书在编写过程中吸收和借鉴了前人大量的已有研究成果，虽力求做到一一附列于参考文献中，但难免有所疏漏，在此敬请各位先学海涵；对为本文编写提供意见和建议的土地资源管理领域的专家表示真诚的感谢，恳切大家继续给予支持和帮助。由于编著人员水平有限，书中错漏或不妥在所难免，我们热诚地期望同行、专家、学者和广大读者批评、指正。

编 者

2013年5月

目 录

CONTENTS

前言

绪论 1

一、土地整治的内涵 1

二、土地整治研究背景 2

三、土地整治的意义 3

四、广东省土地整治的必要性 5

第一章 土地整治的指导思想、战略目标与实施保障措施 9

第一节 指导思想和战略方针 9

一、指导思想 9

二、战略方针 9

第二节 战略目标和阶段性目标 13

一、战略目标 13

二、阶段性目标 15

第三节 战略重点与战略布局 19

一、战略重点 19

二、战略布局 22

第四节 战略措施和保障机制 28

一、战略措施 28

二、保障机制 31

第二章 土地整治规划及保障措施 35

第一节 土地整治规划的内涵、内容 35

一、概念 35

二、内容 35

第二节 土地整治规划的原则 37

一、规划先行原则 37

二、因地制宜,科学实用原则	38
三、经济、生态、社会效益相统一的原则	38
四、决策民主、统一协调原则	38
第三节 土地整治规划的目的、意义	39
第四节 土地整治规划实施保障措施	39
一、保障体系的组成	40
二、保障措施的类型	42
第五节 土地整治规划实施的相关理论	44
一、经济学理论	44
二、制度学理论	44
三、可持续发展理论	44
四、以人为本理论	45
五、生态平衡理论	45
第六节 现行土地整治规划实施保障措施的效果评价	45
一、现行土地整治规划实施的保障措施	45
二、土地整治保障措施实施取得的成效	52
第七节 现行土地整治规划实施保障措施存在的问题 与原因	54
第三章 农用地整治	57
第一节 农用地整治简介	57
一、内涵	57
二、广东省农用地整治概况	57
三、潜力测算	58
四、耕地整治概况	62
第二节 广东省易地开发补充耕地	67
一、实施背景	67
二、实施成效	67
三、问题与展望	70
第三节 广东省利用园地山坡地补充耕地开发	72
一、实施背景	72
二、基本原则	72

三、潜力测算	73
四、开发概况	77
五、经验总结	78
第四节 广东省基本农田整治	78
一、内涵	78
二、实施概况	79
三、方向和目标	81
四、重点区域	87
五、经验总结	93
第四章 土地复垦	95
第一节 土地复垦简介	95
一、概念	95
二、措施	95
三、广东省土地复垦实施概况	99
第二节 广东省生产性建设项目用地复垦	101
一、相关概念	101
二、潜力测算	101
三、复垦概况	105
四、政策和措施	109
第三节 广东省灾毁地复垦	111
一、概念	111
二、潜力测算	111
三、实施概况	114
四、政策和措施	116
第四节 问题展望	118
第五章 建设用地整治	120
第一节 建设用地整治简介	120
一、相关概念	120
二、广东省建设用地潜力分析	120
三、广东省城乡建设用地概况	125

四、广东省建设用地模式分析	128
第二节 广东省“三旧”改造分析	133
一、概念	133
二、动力机制	133
三、潜力测算	135
四、改造概况	138
五、模式分析	145
六、问题分析	147
七、广东省古村落保护与建设	150
第三节 广东省建设用地整治案例	156
一、“城乡建设用地增减挂钩”项目	156
二、“三旧”改造项目	156
第六章 土地整治潜力调查评价与测算	161
第一节 背景、目标和任务	161
第二节 理论基础和方法	162
一、理论基础	162
二、研究方法和技术路线	165
第三节 农用地整治潜力测算与分析	165
一、影响因素	166
二、耕地整治潜力测算与分析	168
三、低效园地山坡地开发潜力测算与分析	171
第四节 建设用地整治潜力测算与分析	174
一、建设用地整治潜力的内涵	174
二、农村建设用地整治潜力分析的影响因素	174
三、农村建设用地整治潜力测算与分析	175
四、“三旧”改造潜力测算与分析	180
第五节 未利用地整治潜力测算与分析	183
一、未利用地整治潜力的内涵	183
二、未利用地整治潜力分析的影响因素	183
三、未利用地整治潜力测算与分析	184
第六节 土地复垦潜力测算与分析	188

一、土地复垦潜力的内涵	188
二、土地复垦潜力分析的影响因素	189
三、自然灾害土地复垦潜力测算与分析	189
四、生产建设活动损毁土地复垦潜力测算与分析	191
五、历史遗留用地复垦潜力测算与分析	194
六、水土流失整治潜力测算与分析	198
第七章 土地整治资金筹措与效益评估	205
第一节 研究背景、目的、内容、理论基础	205
一、研究背景与意义	205
二、研究目的	205
三、研究内容	205
四、理论基础	206
第二节 土地整治资金筹措与效益评价的思路 与方法	207
一、土地整治资金筹措与效益评价的原则	207
二、土地整治资金筹措与效益评价的思路与技术路线	208
三、研究方法	209
第三节 土地整治投资估算	210
一、单位面积投资标准测算	210
二、总投资规模估算	220
三、重点工程投资估算	221
第四节 土地整治资金筹措	222
一、土地整治筹资渠道分析	222
二、土地整治资金供需平衡分析	223
三、土地整治的市场机制分析	225
第五节 土地整治效益评价	228
一、土地整治经济效益评价	228
二、土地整治社会效益评价	231
三、土地整治生态环境效益评价	235
四、评价结论	237

第八章 国内外土地整治概况与发展	239
第一节 国内外土地整治概况	239
一、国外土地整治概况	239
二、国内土地整治概况	246
第二节 我国大陆土地整治的发展趋势	258
一、内容从土地开发为主向综合整治转变	258
二、目标从增加耕地数量向数量、质量和生态管护转变	259
三、功能从服务经济发展向服务区域经济社会发展转变	260
四、周期从局部的短期向整体有计划的长期转变	260
五、监督管理从项目向区域转变	261
六、科技研究与应用在土地整治中的地位和作用越来越突出	261
参考文献	263

绪 论

一、土地整治的内涵

土地整治是指在一定区域内,按照土地利用总体规划、土地整治专项规划确定的目标和用途与布局,有效整合各类农资金,共同投入项目区集中使用,并通过采取行政、经济、法律和工程技术措施,对田、水、路、林、村、房进行综合整治,以增加有效耕地面积,提高耕地质量及土地节约集约利用程度,为新农村建设和城乡统筹发展搭建平台。土地整治涉及土地开发、土地整理、土地复垦、建设用地置换、基本农田建设、村镇规划等内容。整合有效资源和资金投入,充分体现了综合性和系统性。通过对这些符合条件的区域进行统筹规划,实现综合整治的目标。

广东省是人地矛盾十分突出的一个经济大省,特别是随着广东省工业化、城市化的高速发展,使人口不断增加,经济建设用地需求越来越大,这种矛盾也越来越尖锐。而近年来的实践证明,通过土地整治,能优化土地资源配置,增加耕地面积,提高土地利用效率,能有效地改善农业生产条件,提高农业生产效率,促进农村生产发展,还能改变农村面貌,实现村容整洁,促进农村和谐发展。因此,现阶段能解决土地利用问题,缓解人地矛盾,推进社会主义新农村发展的重要途径就是大力开展土地整治。与上一轮土地利用规划相比较,新一轮土地利用规划中土地整治的领域在不断拓宽,内涵在不断扩大。土地整治从农地整治拓展到农村土地综合整治,既有农地整治,又有农村集体建设用地整治;再拓展到城市国有土地的市地整治;将来,地质环境灾害治理问题也要纳入土地整治中,可以说,土地整治已经具有了国土整治的意义。

同时,土地整治的内涵、功能也在不断深化。以前的农村土地整治中,把田、水、路、林的整治和村庄整治割裂开来、对立起来,现在则是对田、水、路、林、村的综合整治,全域整体推进。过去,土地整治的最直接作用是增地、增粮,现在,我们更看重它更深层次的内涵,土地整治是在土地利用结构上挖掘潜力,是优化土地利用空间格局、提高土地利用整体效率的有利工具。事实证明,一些无效或者低效利用的土地,如果将其重新摆设布局,即便数量上没有增加,效率可能也会大幅度提高。这是提高资源保障能力的一个重要源泉。

二、土地整治研究背景

耕地作为土地的精华,是人类赖以生存和发展最重要的物质基础。中国作为一个发展中国家,目前以占世界不到7%的土地养育着占世界22%的人口。21世纪谁来养活中国,一度成为人们议论的焦点,同时全球出现了食物安全危机。针对我国人多地少,人均土地资源相对匮乏的国情,中央把建立严格的土地管理制度作为基本国策长期坚持。耕地占补平衡作为耕地保护工作的重要内容,是贯彻落实基本国策的重要措施,是保持和提高农业综合生产能力的有效手段,是各级国土资源部门的重要职责。随着广东省经济的快速发展和人口的迅猛增加,各项建设用地以及生态退耕等占用了大量的耕地,导致了广东省耕地面积大幅度减少。同时,耕地基础地力下降,水土流失严重,农田生态环境恶化,占优补劣普遍存在等现象,也使得广东省耕地保护形势非常严峻。据2011年国家统计局公布的第六次全国人口普查数据,广东省为全国第一人口大省,规划期内广东经济社会的快速发展将使得建设占用大量耕地的情况不可避免,怎样通过大力补充耕地与制订广东省区域调剂与平衡,实现广东省耕地占补平衡成为一个迫切解决的课题。

国土资源部和农业部联合检查结果显示,我国基本农田面积已不足1.059亿公顷,与《全国土地利用总体规划纲要》(1996—2010)所确定的到2010年的1.085亿公顷基本农田保护指标对比,基本农田比规划指标大幅减少,同时,基本农田质量有所下降,相当数量的基本农田基础设施条件较差。全国中高产田仅占28%,中产田占40%,低产田占32%。《广东省土地利用总体规划(1997—2010年)》确定,至2010年广东省基本农田保护面积不少于284.67万公顷。为实现基本农田保护目标,广东省出台《广东省基本农田保护区条例》、《印发广东省非农业建设依法占用基本农田跨地级以上市补划办法的通知》(粤府办〔2007〕68号)等文件,并于2008年颁布《广东省土地利用总体规划条例》,在国内率先以人大立法的形式加强土地利用总体规划管理,切实保护耕地和基本农田,下发了关于农田整治的一系列文件,进一步推动了基本农田整治工作,并取得较好成效。期间,广东省还先后建立了3个国家级基本农田保护示范区、6个省级基本农田保护示范区,以及各市、县级基本农田保护示范区。2011年4月15日,国家资源部副部长王世元在“农村土地整治万里行”宣传活动启动仪式上说,“十二五”规划纲要要求加快农村土地整理复垦,大规模建设旱涝保收高标准农田,积极稳妥推进农村土地整治。按照全国土地整治规划,2015年我国

将建成 4 亿亩高标准基本农田, 2020 年力争全国建成 8 亿亩高标准基本农田, 为国家粮食安全奠定坚实基础。

三、土地整治的意义

纵观国内外土地整治的发展及党和政府对土地整治的要求, 土地整治从简单的未利用地开发、废弃和破坏土地的复垦到低效利用、不合理利用土地的整治, 从农用地的整治到农村建设用地的整治, 再到城镇建设用地的整治的发展, 是土地整治内涵不断充实和内容日渐丰富的过程, 是对土地整治认识的不断深化和对其功能不断拓展的过程, 是土地整治为国民经济与社会发展服务领域不断完善、服务效益不断提升的过程。当代的土地整治已经涵盖对土地资源进行开发、利用、治理和保护的各种行为或活动, 发展成为了国土整治的核心, 成为协调人口、经济发展与土地资源、生态环境的关系, 达到促进国民经济发展、提高土地质量和利用效率、提高人民物质与文化生活水平、改善生态环境和一个国家或地区实现一定时期国民经济发展目标的重大战略措施, 彰显了其重要的战略意义。

(一) 实践科学发展观和可持续发展战略的重大举措

科学发展观是坚持以人为本, 全面、协调、可持续的发展观, 其理论精髓就是努力实现人与人之间关系的协调和努力把握人与自然之间关系的平衡, 根本方法是统筹兼顾, 可持续发展战略是其具体体现。可持续发展核心内容之一就是节约利用资源, 保护环境, 协调人地关系。土地整治一方面通过开发未利用地, 提高土地利用率, 获取土地效益; 另一方面通过改造低效利用的土地, 提高土地产出能力, 获取财富。因而土地整治是在土地资源不可能增加的条件之下能够兼获上述两种土地利用效益, 使土地资源发挥最大效益的根本措施。科学合理的土地整治不仅能缓解当代人经济发展对土地资源的需求问题, 而且不会对后代人利用土地造成威胁, 还能使土地质量进一步提高, 为后代人利用土地创造更好的条件。

(二) 保护耕地、实现粮食安全战略的必然选择

生存与发展是人类最基本的目标, 吃饭问题是人类生存最基本的问题, 一要吃饭, 二要发展, 吃饭是为了发展, 发展是为了吃更好的饭。吃饭与发展本不矛盾, 但在人多地少的事实面前, 如何处理保护耕地和增加建设用地之间的关系, 却成了两难问题, 尽管我国用不到世界 7% 的耕地养育了占世界将近 22% 的人口, 但不能说明人多地少、人均耕地少, 耕地总体质量差, 耕地后备资源不足而制约农业发展和社会经济发展的的问题已经解决, 影响粮食安全的因

素已不存在。在未来 10 年,还将面临人口继续增长、耕地可能进一步减少的问题,粮食问题面临双重压力,增加粮食产量一要靠土地整治确保耕地占补平衡;二要靠土地整治提高耕地质量、大幅度的改造中低产田,提高其生产能力;三要靠加强农田基本建设、改善粮食生产条件、提高耕地生产力;四要靠科学技术特别是生物技术的发展。可见,在保障粮食安全方面,土地整治肩负着重要的历史使命。

(三) 推进农业现代化、建设社会主义新农村的有效途径

农业是国民经济的基础产业,农村是国土的主体,没有农业和农村的现代化,就不可能有国家的现代化。大力开展土地整治,有利于为农业和农村的发展奠定坚实的根基,从多方面加快新农村建设步伐。一是土地整治立足于田、水、路、林、村综合整治,使农田基础设施全面改善,生产成本降低,耕地产出率提高,达到了既稳定粮食生产又增加农业收入的目的。二是高标准农田的建设和水利、道路等基础设施条件的改善,有助于农业生产摆脱自然条件的不利影响,农业结构调整步伐进一步加快,多种经营和特色农业发展空间拓宽,将推动解决目前农业品种单一、附加值低的现状,促进农业产业化发展。三是土地开发整理为农业的规模化、集约化发展创造了条件,加快了农业现代化建设步伐,有利于先进生产管理技术的推广应用。

(四) 实施城乡统筹战略、支撑未来城镇化发展的基础平台

城市的发展和扩大必然要占用一定的土地,而社会的进步又必将推动城市的发展。未来 10~20 年,是城镇化发展的重要时期,城镇人口增加使得在就业、居住、基础设施和工业化等各方面必然增加对城镇建设用地的需求。因此,如何处理好城市发展与耕地保护的关系就显得尤为重要。一方面,必须较快地促进城市发展,以适应国家经济社会发展的需要;另一方面,需要切实保护耕地,在城市建设中尽可能的少占耕地。因此,解决这一矛盾的唯一方法就是进行土地整治,实现城乡建设用地统筹。我国农村地区粗放的用地模式与城镇地区土地资源紧张的局面长期共存,经济建设不是缺乏土地,而是缺乏将农村土地与城镇土地统筹安排,集约利用的途径。实践证明,土地综合整治可以从根本上解决农民生存环境改变、生活质量提高、城乡统筹发展等问题,使广大农民真正实现“安居、乐业、有保障”,还可以节约、集约、高效利用土地,在不新占耕地和保障农民权益的前提下,为农村城镇化发展腾出新的空间,将有限的建设用地转移到优势的部门、优势的产业、优势的城镇,形成规模经济,提高建设用地效益。随着城镇化的发展,使城镇人口增加和农村人口减少与城镇建设用地增加和农村建设用地减少相协调,实现城乡建设用地的“开发(投入)—利用(产出)—再开发(再投入)—再利用(再产出)”的良性循