

中国社会科学院创新工程学术出版项目

B

土地整治蓝皮书

BLUE BOOK OF LAND CONSOLIDATION AND REHABILITATION

中国土地整治发展 研究报告

No.5

国土资源部土地整治中心 / 编著

RESEARCH REPORT ON LAND CONSOLIDATION
AND REHABILITATION OF CHINA No.5



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2018
版

 中国社会科学院创新工程学术出版项目

土地整治蓝皮书



BLUE BOOK OF
LAND CONSOLIDATION AND REHABILITATION

中国土地整治发展研究报告

No.5

RESEARCH REPORT ON LAND CONSOLIDATION AND
REHABILITATION OF CHINA No.5

国土资源部土地整治中心 / 编著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国土地整治发展研究报告·No.5 / 国土资源部土地整治中心编著. --北京: 社会科学文献出版社, 2018.12

(土地整治蓝皮书)

ISBN 978-7-5201-3988-5

I. ①中… II. ①国… III. ①土地整理-研究报告-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第274288号

土地整治蓝皮书

中国土地整治发展研究报告 No. 5

编 著 / 国土资源部土地整治中心

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 邓泳红 陈 颖

责任编辑 / 桂 芳

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社(010)59367127

地址: 北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367083

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 21.75 字 数: 327千字

版 次 / 2018年12月第1版 2018年12月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-3988-5

定 价 / 98.00元

皮书序列号 / PSN B-2014-401-1/1

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

▲ 版权所有 翻印必究

土地整治蓝皮书编委会

主 任 范树印

副 主 任 封小平 鄢文聚 罗 明 赵苛然 贾文涛

成 员 (按姓氏笔画排序)

王 军 王 敬 王长江 田玉福 刘新卫

杨 红 杨 剑 沈 飞 张 燕 张中帆

张亚龙 陈 原 周 旭 孟宪素 高世昌

陶晓龙 曹海欣 章远钰 梁 军 翟 刚

执行编委 杨 剑 张 燕

英文编辑 李宇彤 肖 文

主要编撰者简介

国土资源部土地整治中心是原国土资源部承担土地整治工作的直属单位。承担和参与的工作主要包括：土地整治战略研究和政策咨询；土地整治潜力调查评价；土地整治规划编制和规划实施评估；土地整治重大工程实施和示范建设督导指导与评估；土地整治和高标准农田建设监测评价；耕地质量与耕地产能监测评价；土地整治综合成效评估与宣传；土地整治技术标准修订和宣贯；土地整治舆情监测与行业服务；耕地保护责任目标考核，耕地占补平衡监测分析，高标准农田建设考核，节约集约用地考核评价；土地复垦跟踪监测；建设用地整理、土地储备及土地市场相关工作；土地整治基础理论方法和实证研究；土地科技创新；土地整治国际合作与交流。

摘 要

《中国土地整治发展研究报告（No.5）》是由国土资源部土地整治中心土地整治蓝皮书课题组组织编写，全面反映2017年中国土地整治发展实践、综合成效、探索创新的年度性研究报告。在此感谢提供宝贵素材的全国31个省（区、市）和新疆生产建设兵团土地整治机构，感谢始终关注支持蓝皮书研创与发展的专家学者和行业同人。

全书由总报告、进展成效篇、战略研究篇、制度方法篇、科技创新篇、地方特色篇、海外借鉴篇等栏目组成。

总报告包括两部分内容，第一部分从九个方面对2017年中国土地整治发展实践进行了总结评述，第二部从五个方面对2018年及今后一个时期土地整治发展方向和战略布局进行了分析预测。报告认为，近年来，党中央、国务院陆续出台一系列耕地保护和土地整治重大政策文件，推动土地整治事业不断改革创新，加速提档升级。围绕供给侧结构性改革，各级国土资源管理部门和土地整治机构积极应对、主动作为，不断夯实事业发展基础，土地整治“1+N”综合效应进一步显化。随着国家机构改革的深入推进和社会主要矛盾的转化，土地整治迈入高质量发展阶段，将以更好地服务于供给侧结构性改革为目标，进一步巩固基础平台作用，推进区域差别化整治，加强国土综合整治，强化监管优化服务，更加有力地助推乡村振兴、区域协调发展、精准扶贫精准脱贫和生态文明建设等国家战略实施。

21篇专题文章由土地整治蓝皮书课题组、相关领域专家学者和奋斗在一线的土地整治工作者共同完成，汇聚调查评价、理论研究、科技创新、实践探索的最新成果，聚焦年度行业热点和社会话题，探析土地整治未来发展路径。

附录包括土地整治领域2017年度大事记、相关著作列表、省部级以上



科技奖励列表和截至 2017 年底已发布的国家和行业标准列表，以及在 2017 年 12 月 16 日土地科技创新研讨会上形成并宣读的《关于加强土地科技创新的院士专家建议》，供读者参考。

关键词：土地综合整治 土地科技创新 生态修复 乡村振兴 脱贫攻坚

目 录



I 总报告

- B.1 2017年土地整治发展评述**…………… 蓝皮书总报告编写组 / 001
- 一 深化土地综合整治理论创新与实践探索 …………… / 002
 - 二 推进完善高标准农田建设工作体系 …………… / 004
 - 三 提升土地整治信息化监测监管能力 …………… / 006
 - 四 大力助推脱贫攻坚 …………… / 009
 - 五 积极促进绿色发展和绿色生活 …………… / 011
 - 六 土地整治投融资机制创新取得新进展 …………… / 016
 - 七 土地整治行业发展迎来新机遇 …………… / 020
 - 八 土地整治科技创新迈出新步伐 …………… / 023
 - 九 土地整治频频亮相宣传主阵地 …………… / 028
- B.2 土地整治发展形势分析与展望**…………… 蓝皮书总报告编写组 / 032
- 一 推动土地整治高质量发展，更好地服务于供给侧结构性改革 …………… / 032
 - 二 巩固土地整治的平台作用，助推乡村振兴战略实施 …… / 035
 - 三 实施差别化土地整治，促进区域协调发展 …………… / 038



- 四 加强国土综合整治, 推进美丽国土建设 / 040
- 五 强化监管优化服务, 为土地整治改革创新提供保障 / 044

II 进展成效篇

- B. 3** 土地整治重大工程进展与成效 土地整治重大工程课题组 / 050
- B. 4** 建设用地整理实践与发展 雷逢春 张 峥 杨 红 / 057
- B. 5** 土地复垦实践与发展 土地复垦课题组 / 066
- B. 6** 土地整治示范建设综合成效评估
..... 周 同 桑玲玲 饶 静 张 雷 / 083

III 战略研究篇

- B. 7** 以国土综合整治助推乡村振兴 严金明 张东昇 夏方舟 / 096
- B. 8** 土地整治促进乡村振兴的机理: 自然资本增值 徐祥临 / 111
- B. 9** 依托土地整治 助推乡村振兴 龙花楼 / 120
- B. 10** 城市承载力对城市更新的影响研究
..... 贾克敬 吝含伟 祁 帆 / 126

IV 制度方法篇

- B. 11** 新形势下耕地占补平衡全程监管体系探讨
..... 王 健 王建强 陈 正 / 134
- B. 12** 土地整治助推乡村振兴的案例研究
..... 李红举 张 燕 李少帅 / 148
- B. 13** 新增耕地调查认定技术与2012~2016年全国新增耕地特征分析
..... 陈 正 杨建宇 张 超 / 157

V 科技创新篇

- B.14** 土地工程技术创新方向与举措
..... 郎文聚 高世昌 王 敬 李红举 / 168
- B.15** 农用地重金属污染风险评价与整治模式研究
..... 罗 明 魏洪斌 鞠正山 / 175
- B.16** 新时代土地科技创新管理制度的思考 杜亚敏 / 185

VI 地方特色篇

- B.17** 浙江省以全域土地综合整治助推乡村振兴的实践与探索
..... 严庆良 沈志勤 章岳峰 何佑勇 / 194
- B.18** 土地综合整治助推江苏乡村振兴的思考与实践
..... 王晓瑞 施振斌 徐翠兰 / 204
- B.19** 分类施策 精准发力 强化资源环境保护
——徐州市土地综合整治助推“三转移一改革”工作纪实
..... 李 钢 喻成林 / 216
- B.20** 土地整治助推乡村振兴
——贵州省播州区苟坝村土地整治综合成效调研
..... 张 迅 徐中春 任海利 陈思丹 / 227
- B.21** 耕作层土壤剥离利用效益及模式分析
——以广西柳南高速公路改扩建工程为例
..... 《耕作层土壤剥离利用跟踪调查评价》课题组 / 236

VII 海外借鉴篇

- B.22** 德国土地整理和村庄革新促进乡村振兴的经验
..... 迈克尔·克劳斯 翻译：张文珺 / 250



B. 23 欧美国土生态建设技术创新综述

..... 宇振荣 李朋瑶 李学东 / 270

VIII 附录

B. 24 2017年土地整治大事记 / 282

B. 25 土地整治相关资料一览 / 301

B. 26 关于加强土地科技创新的院士专家建议 / 306

Abstract / 310

Contents / 312

皮书数据库阅读使用指南

总 报 告



General Reports

B. 1

2017年土地整治发展评述

蓝皮书总报告编写组*

摘 要：近年来，党中央、国务院出台一系列耕地保护和土地整治政策文件，推动土地整治事业不断改革创新，加速提档升级。围绕供给侧结构性改革，各级国土资源管理部门主动作为，充分发挥土地整治“1+N”综合效应，为落实藏粮于地、统筹城乡发展、助力脱贫攻坚、促进生态文明建设等提供了重要支撑。本文立足2017年中国土地整治发展实践和探索创新，从土地综合整治理论创新与实践探索、高标准农田建设工作体系、信息化监测监管能力、助推脱贫攻坚、促进绿色发

* 编写组成员：贾文涛、杨剑、杨红、张燕、周同、桑玲玲、赵庆利、汤怀志、郭义强、杨磊、章远钰、陈原、王敬、杜亚敏、马啸、李华、王莉莉、王艳松、魏洪斌、李红举、张秋惠。报告统稿：杨剑、张燕。杨剑：管理学硕士，国土资源部土地整治中心研究员，主要研究方向为土地资源管理政策与土地整治资金预算管理。张燕：管理学硕士，国土资源部土地整治中心高级工程师，主要研究方向为土地资源管理政策、土地整治实施监管与绩效评价。



展和绿色生活、投融资机制创新、行业发展与学科建设、土地科技创新、土地整治宣传九个方面，逐一盘点与评述。

关键词： 土地综合整治 “土地整治+”理念 脱贫攻坚 土地科技创新 土地学科建设

一 深化土地综合整治理论创新与实践探索

党的十九大报告提出坚持农业农村优先发展，实施乡村振兴战略。2017年底召开的中央农村工作会议明确了实施乡村振兴战略的目标任务。面对新时代新要求，2017年以来，原国土资源部曹卫星副部长在调研及全国耕地保护工作会议讲话中多次指出土地整治要以走好乡村振兴“先手棋”为目标，立足多目标多功能定位，找准“土地整治+”实施路径，从注重耕地“提质增量”为主，实现向土地综合整治的提档升级，搭建起效率高、质量优的土地利用平台，发挥土地政策在要素市场化配置、聚合社会资本、吸引产业落地、促进生态治理等方面的作用，实施全域统筹和综合整治，做到与现代农业、脱贫攻坚、生态建设和城乡融合发展等的有机结合，彰显土地整治“1+N”的综合效应。

原国土资源部部长姜大明在2018年全国国土资源工作会议上指出，实施乡村振兴战略，用好土地是基础，增加投入是关键。土地综合整治作为国土资源部门工作的一大特色和亮点，在统筹落实乡村振兴“人、地、钱”关系，解决农村发展不平衡不充分问题上发挥着重要的桥梁和纽带作用。当前，广大农村地区特别是城乡结合区域，普遍存在农村建设用地散乱粗放、耕地等农用地碎片无序、历史遗留工矿废弃地大量存在、生态环境亟待修复等问题，严重制约了农业农村发展。通过实施土地综合整治，将市场运作与政府扶持、政策引导有机结合，激活主体、激活要素、激活市场，既能为城市发展提供要素保障，又能为乡村振兴注入活力，是新时期推动绿色、集约、



高效利用土地，统筹农村生产、生活和生态空间，促进城乡融合发展的必然选择，可为推进乡村振兴战略、实现农业农村现代化提供有力的资源保障。

2017年以来，国土资源部门按照党中央、国务院的决策部署，坚持最严格耕地保护制度和最严格节约集约用地制度，实施藏粮于地和节约优先战略，建立健全协调推进机制，设立土地整治工作专项，大力推进土地整治和高标准农田建设工作。各地在党委政府的统一领导下，积极践行“土地整治+”理念，不断创新模式和机制，探索开展区域性土地综合整治，将农用地整理、建设用地整治、历史遗留矿山废弃地复垦等有机结合起来，涌现出一批可总结、立得住、叫得响的典型经验做法，在改善群众生产生活条件、落实藏粮于地战略、助推扶贫攻坚、促进生态文明建设、实现城乡融合发展等方面发挥了积极作用，为原国土资源部开展相关制度设计和政策研究，在更大范围整体推进土地综合整治示范区建设创造了良好条件。

浙江省杭州市西湖区针对农村地区存在的耕地保护碎片化、村庄用地无序化、农村发展低小散等问题，将土地综合整治作为乡村振兴的主平台，积极整合各方力量，推动规划创新、管理创新、机制创新，打通阻碍城乡各类要素有序流动的壁垒，形成多方集聚的“土地整治+”生态圈。在具体实施中，他们建立土地综合整治多规融合、资金筹集、利益分配的运作机制，按照“总量严格控制、布局相对稳定、局部规范调整”要求，在建设用地总量不增加，耕地特别是永久基本农田数量不减少、质量不降低、生态有改善的前提下，通过开展“土地整治+都市现代农业”“土地整治+美丽乡村建设”“土地整治+城乡融合发展”“土地整治+生态空间修复”“土地整治+高标准农田建设”等综合整治，腾挪出发展空间，垦造出高标准农田，整治出美丽环境，做到资源与资本有效对接，实现农村地区生态空间重塑、生产空间重构、生活空间重建。

江苏省南通市从破解土地增量供给空间与城乡融合发展用地需求矛盾出发，坚持“三个聚焦”，即聚焦粮食安全、聚焦富民增收、聚焦生态建设，以土地综合整治为平台做“乘法”，集成高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩、新增耕地指标调剂使用机制等政策应用，通过开展土地综合整治推



进土地供给侧结构性调整,实现整治目标“同质同化”向“差别整治”的转变,优化结构、腾挪空间,建设兼具历史风貌、地域特色、文化记忆的美丽乡村,较好地解决了乡村建设用地和耕地保护碎片化问题,使优质耕地集中连片,使农业农村各项发展合理用地,使农村人居环境美丽和谐,最大限度放大土地政策红利,发挥了土地综合整治在助推乡村振兴中的作用。

上海市松江区,积极探索纯农地区乡村发展之路,以土地综合整治为平台,统筹整合各类涉农资金,以集建区外低效建设用地减量化、优化城乡土地利用为目标,以土地利用规划为“底盘”,统筹协调交通、农业、土地整治、生态环境、社会经济发展等相关规划关系,优化生产、生活、生态用地空间布局,在市郊关键生态节点建设一批具有一定规模、拥有良好田园风光和自然生态景观,可以展现传统农耕文化、供都市休闲游憩,能够实现一二三产融合发展的“郊野单元”,做到守护生态之美、传承人文之心,让农业成为有奔头的产业,让农民成为有吸引力的职业,让农村成为安居乐业的美丽家园。

实践证明,“土地整治+”理念具有强大生命力,土地综合整治将在今后相当长一个时期里,成为破解三农发展难题、助推城乡融合发展的重要平台,成为解决农业农村发展资金不足的有效手段,必将在推动乡村振兴伟大进程中有更大担当、发挥更大作用。

二 推进完善高标准农田建设工作体系

“十二五”以来,大规模推进高标准农田建设是党中央、国务院立足国家粮食安全和社会长治久安作出的重要战略部署。2017年2月17日,国家发展改革委、财政部、原国土资源部、水利部、原农业部、中国人民银行、国家标准委等七部门联合印发《关于扎实推进高标准农田建设的意见》(发改农经〔2017〕331号),提出“统一建设标准、统一上图入库、统一监管考核”要求,并将“健全机制,强化监管”作为基本原则,要求实现高标准农田建设全过程监管,督促各地及时将建成的高标准农田上图入库。在党中央、国务院的统一部署下,原国土资源部会同有关部门按照“以规划定

任务，以任务定资金”原则，协同推进高标准农田建设，初步形成了以高标准农田建设规划和土地整治规划为指引、以政策文件为支撑、以技术标准为依据，统一开展实施建设和监管考核的工作局面。

整合规划引领高标准农田建设。《全国高标准农田建设总体规划》和各级土地整治规划明确了高标准农田建设任务，提出到2020年建成早涝保收的高标准农田8亿亩，亩均粮食综合产能提高100公斤以上。《全国土地整治规划（2016~2020年）》确定了“十三五”高标准农田建设总体目标和重点布局，将再建4亿~6亿亩的建设任务分解到各省（区、市），进一步要求将建成的高标准农田统一上图入库，实行统一监管考核。省级高标准农田建设任务要通过市县土地整治规划进一步分解落实，县级土地整治规划要把高标准农田建设任务落到项目、地块和图上，全面掌握高标准农田建设情况。

统一标准建设高标准农田。2014年5月，首部高标准农田建设国家标准《高标准农田建设通则》（GB/T 30600-2014）发布实施。2016年10月，国家标准委发布实施了《高标准农田建设评价规范》（GB/T 33130-2016），明确了高标准农田建设评价的范围和时点，规定了评价原则、方法、对象、内容、程序和成果，建立了评价指标体系和权重分值计算规则，从建设任务完成情况、建设质量、建设成效、建设管理和社会影响五个方面对高标准农田建成后产生的经济、社会、生态和资源环境等效益进行评价，为各级各类高标准农田建设评价工作提供了标准支撑，同时为耕地保护责任目标考核、粮食安全省长责任制考核提供了重要技术依据。

统一高标准农田建设监管体系。近年来，土地整治监测监管不断强化，形成土地整治和高标准农田建设在线报备、动态监测、评估考核、督导指导等多措并举的监测监管工作格局。一是推进高标准农田建设统一上图入库。《关于扎实推进高标准农田建设的意见》（发改农经〔2017〕331号）把“健全机制，强化监管”作为一项基本原则，要求实现高标准农田建设全过程监管，督促各地及时将建成的高标准农田上图入库。《关于切实做好高标准农田建设统一上图入库的通知》（国土资发〔2017〕115号）要求依托国土资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，利用农村土地整治监测监管



等有关部门的管理系统，集合建成高标准农田建设全国“一张图”，实现有据可查、全程监控、精准管理、资源共享，为动态掌握高标准农田建设基本情况和成效提供基础支撑。2017年11月，原国土资源部在北京召开有发改、财政、农业、水利、国土等省级部门同志参加的高标准农田建设统一上图入库培训会，进一步明确工作要求，统一技术流程，为不断强化上图入库夯实工作基础。二是统一开展高标准农田建设考核。2015年国务院办公厅印发《粮食安全省长责任制考核办法》，将高标准农田建设情况作为粮食安全省长责任制考核的重要内容。按照国务院有关要求，2017年，原国土资源部、国家发展改革委、财政部、水利部、原农业部五部门共同开展了2016年度高标准农田建设考核工作，形成《关于2016年度高标准农田建设考核情况的报告》报国务院，同时向各省通报考核情况。此外，五部委联合印发《2017年度高标准农田建设考核工作方案》（国土资厅发〔2017〕38号），部署启动了2017年度高标准农田建设考核工作。三是加大高标准农田建设日常监测监管力度。为确保能够及时发现高标准农田建设中存在的问题，近年来更加注重推广应用先进信息技术手段，进一步提升高标准农田监测监管能力。2017年，原国土资源部协同审计部门首次对高标准农田建设上图入库数据进行全面核查，在督促地方不断提高上图入库比例的同时，重点对“十二五”时期建成的高标准农田存在的非耕地地类情况进行抽查，并下发《关于做好高标准农田建设上图入库数据核实的通知》（国土资厅函〔2017〕1575号），要求各地依托国土资源遥感监测“一张图”和农村土地整治监测监管系统，对已建成的高标准农田存在非耕地、陡坡耕地的情况进行核实整改，切实做到“底数清、情况明”。

三 提升土地整治信息化监测监管能力

《中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4号）指出，高标准农田建设情况要统一纳入国土资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，实行在线监管，统一评估考核，扩大全天候遥