



农村经济发展与经营管理丛书

NONG CUN JING JI FA ZHAN YU JING YING GUAN LI CONG SHU

主编：崔富春

NONG CUN TU DI ZHENG LI



农村土地整理


李卫祥 编著

农村经济发展与经营管理丛书

主编 崔富春

农村土地整理

李卫祥 编著

 中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地整理/李卫祥编著. —北京: 中国社会科学出版社, 2008. 4
(农村经济发展与经营管理丛书/崔富春 主编)

ISBN 978-7-5087-2161-3

I. 农… II. 李… 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 (2008) 第 036145 号

丛 书 名: 农村经济发展与经营管理丛书

主 编: 崔富春

书 名: 农村土地整理

编 著 者: 李卫祥

责任编辑: 王紫千

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电传: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 全国各地新华书店

印刷装订: 北京市后沙峪印刷厂

开 本: 140mm×203mm 1/32

印 张: 6.5

字 数: 112 千字

版 次: 2008 年 4 月第 1 版

印 次: 2008 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 13.50 元

建设社会主义新农村书屋

总顾问：回良玉

编辑指导委员会

主任：李学举

副主任：翟卫华 柳斌杰 胡占凡 窦玉沛

委员：詹成付 吴尚之 涂更新 王英利

李宗达 米有录 王爱平

农村经济发展与经营管理图书编辑委员会

主任：王石奇 晋保平

副主任：李宗达 蔡昉 崔富春 翟胜明

委员：赵睿 赵一红 左义河 宗颖生 弓永华

农村经济发展与经营管理丛书

主任：崔富春

副主任：左义河 宗颖生 弓永华

成员：(按姓氏笔画为序)

王金胜 孙泰森 邢国明 李生才

李生泉 李宏全 李国柱 杨鹏

郭晋平 郭玉明 郝利平 武星亮

蔺良鼎 薛孝恩

目 录

第一章 绪论

- 第一节 国内外土地整理概述 /1
- 第二节 农村土地整理的涵义 /12
- 第三节 新时期开展农村土地整理的意义 /19

第二章 农村土地整理的运作程序

- 第一节 农村土地整理的基础理论 /25
- 第二节 农村土地整理的原则和目标 /29
- 第三节 农村土地整理的模式 /33
- 第四节 农村土地整理的运作程序 /37

第三章 农村土地整理潜力分析

- 第一节 农村土地整理潜力的涵义 /40
- 第二节 农村土地整理潜力来源分析 /42
- 第三节 农村土地整理潜力评价 /46

第四章 农村土地整理规划

- 第一节 农村土地整理规划的涵义 /54
- 第二节 农村土地整理规划编制程序 /58
- 第三节 农村土地整理专项规划 /61
- 第四节 农村土地整理项目规划 /64

第五章 农村土地整理工程设计

- 第一节 农村土地整理工程设计的概念和特征 /70
- 第二节 农村土地整理工程设计的原则和方法 /72
- 第三节 农村土地整理工程设计的基本内容 /75

第六章 农村土地整理权属管理

- 第一节 农村土地整理权属管理的涵义 /118
- 第二节 农村土地整理权属调整的类型和方式 /124
- 第三节 农村土地整理权属管理的程序 /129

附 录

- 附录 1. 中华人民共和国土地管理法 /137
- 附录 2. 中华人民共和国土地管理法实施条例 /157
- 附录 3. 中华人民共和国农村土地承包法 /170

附录 4. 土地权属争议调查处理办法 /181

附录 5. 土地开发整理若干意见 /187

参考文献 /195

后 记 /198

第一章 绪论

第一节 国内外土地整理概述

一、国外土地整理概述

土地整理作为改善土地利用条件的重要实践活动，在世界上有悠久的历史。根据有关文献资料记载，“土地整理”一词最早出现在德国、俄罗斯等欧洲国家。

在土地整理的起源和发展中，在不同国家或不同的发展阶段，土地整理内容随自然、社会和经济发展的变化，不断进行调整和完善，逐步形成了各自相对完整的体系。德国、俄罗斯、荷兰、法国、加拿大等国将调整土地利用结构和土地关系，实现土地利用规划目标的过程称为土地整理；日本称为土地整治和整備；韩国称为土地调整。虽然名称各不相同，但土地整理的主要内容基本相同，其中以德国、俄罗斯、荷兰的土地整理最具代表性。

1. 德国的土地整理

德国的土地整理是变换分散农地地块的所有权和空间分布，以组成新的整合（或数量尽可能少）地块，这些地块与原先的地块价值相同或接近，通过土地整理，任何土地拥有者都不会成为损失者。德国的土地整理分为城市土地整理和农村土地整理。德国的土地整理最早源于1250年，当时在巴伐利亚州进行了以地块合并为主要内

容的土地整理实践。1886年，巴伐利亚州王国首次在法律上提出了“土地整理”的概念，并建立起土地管理的专门机构。第二次世界大战以后，联邦德国的乡村土地整理在改善农林生产条件、合理开发和利用土地资源、保护乡村自然景观和生态环境、促进乡村基础设施建设等方面都发挥了重要的作用。1953年，德国颁布了第一部《土地整理法》。但德国的乡村土地整理也走过弯路，那就是对农业生态环境产生的负面影响，生态环境遭到破坏以及生物栖息地的破碎和单一化威胁着许多物种的生存。为了改变这种状况，20世纪70年代，德国乡村土地整理的内容又增加了景观和环境保护，以期通过土地整理追求经济、社会和环境效益的统一和协调。德国土地整理的任务是农村地产的重新调整，其目的在于改善农业和林业的生产条件与劳动条件，促进农村和人口密集地区的发展和自然平衡的保护。土地整理的具体措施包括田块调整、公路建设、村庄更新、土壤保护、水利经济、景观保护。总之，德国的土地整理研究内容主要包括促进农业、村庄更新、耕作区的保护、满足大型设施对土地的需求、自然与景观保护及建立生态系统、农村发展等。

2. 俄罗斯的土地整理

俄罗斯的土地整理是指用以组织土地这一生产资料的一整套的国家措施，其目的在于扩大再生产。

俄罗斯于18世纪中叶就开展了土地整理工作，从1765年开始花费了20年时间完成全俄土地资源调查与划界。1779年在莫斯科建立了世界上第一所土地整理学校，即现今俄罗斯国立莫斯科土地整理工程大学的前身。俄罗斯土地整理历来把调整土地关系和界定土地占有与使用作为主要目的。俄罗斯土地整理具有明显的技术延续性，发展至今已经成为非常完整和系统的土地整理体系。俄罗斯土

地整理的主要任务是调整土地关系，组织土地利用和管理土地资源。20世纪90年代俄罗斯开始重视发展现代土地整理规划、景观生态的涉及理论与方法、土地权属管理等方面的研究。土地整理的内涵发展为合理组织土地利用及保护土地，为创造良好的生态环境和改善自然景观而采取的一系列措施体系。俄罗斯土地整理研究解决的生态、经济和社会问题包括：建立和完善土地占有和土地使用制度；实施土地占有、土地使用、土地租赁和经营的各种形式和措施；确定土地税赋和地租、征地补偿费；确定城市、城镇和农村居民点的用地界线；论证各项水利工程的自然保护设施的建设和相应的投资计划；为合理利用土地创造良好的空间条件；制定自然景观的保护和改善，土地复垦，低产土地改良，防治水土流失、盐渍化和沼泽化，防治土地污染等各项技术措施体系；制定土地调整、田块整理、田间沟渠和保田林带、轮作田区和轮牧田区、田间道路等设计方案并加以实施。

3. 荷兰的土地整理

荷兰认为“土地整理是依据规划目标，高效率地通过土地所有权和土地用途的变更程序实现规划目的的行为。它关系到土地规划、评估、税收、土地的获取、土地的占有和使用以及土地登记和地籍管理等各个方面，土地所有权和用途的交换与变更是这一领域的中心环节”。20世纪50~80年代，荷兰的土地整理以农业为中心目标，着重改善农业生产条件，如1975年土地景观修复仅作为项目筛选的一个因素，1999年政府将耕地恢复为自然景观、自然区域作为土地整理的一个重要内容，土地景观的恢复和重建越来越受到重视。土地整理的生态建设目标，在国内的土地整理项目中也得到了很好的体现。

在土地整理立法方面，1954年荷兰颁布了《荷兰土地整理条例》，主要目的也是基于农业。但是随后的几十年里，由于人口增长、城市化和环境保护意识的日益增强，加之休闲、娱乐、自然景观保护和基础设施建设等不断占用农业用地，又颁布了于1985年10月实施生效的新的《荷兰土地整理条例》。与旧的土地整理条例相比，新的土地整理条例主要是全面保障了农村地区的各种利益；阐述了土地整理和自然规划的关系；给予了省级政府决定土地整理项目实施的权力，使土地整理项目实施的权力不再局限于土地所有者和使用者手里；在安排户外休闲娱乐用地、自然保护区用地和科学研究用地方面，提供了更大的可能性；同时还界定了更多的土地整理类型，主要有非农土地整理、农业土地整理、土地调整和协议土地整理等四种类型。

4. 澳大利亚的矿山土地复垦整治

澳大利亚土地整理研究的重点是因矿产资源开采引起的土地复垦整治问题。其研究具有以下特点：

(1) 重视多学科联合攻关。为了推进土地复垦科学研究，澳大利亚联邦科学与工业研究组与昆士兰大学土地复垦中心、柯延技术大学马尔桥研究中心以及澳大利亚矿山联合会共同组织成立了澳大利亚矿山复垦研究中心，吸收了采矿、冶金、地质、水文、土木、化学、生态、生物、农业、规划、管理等方面的专业技术人才，深入开展土地复垦战略、土地复垦技术标准等综合研究。

(2) 重视土地复垦整治的实验研究。澳大利亚有一些从事土地复垦整治研究的实验室，其中包括若干个国家级实验室。这些实验室设备先进、齐全，在土地复垦整治的计算机模拟方面取得了不少处于世界领先水平的科研成果。

(3) 重视科研与工程施工紧密结合。在澳大利亚，围绕科研与工程实施出现了许多兼营或专营的土地复垦整治工程公司。

(4) 重视土地生态系统重建研究。例如，研究和工程技术人员通过研究区域水资源体系，地表水和地下水运行规律，揭示控制地貌恢复层和生态系统重建后的有效性与稳定性。

二、国内土地整理概述

1. 中国大陆的土地整理

(1) 我国古代的土地整理雏形

我国的土地整理可以追溯到公元前 1066 年西周时期的井田制度。《周礼遂人》记载：“凡治野，夫间有遂，遂上有径，十夫有沟，沟上有畛……川上有路，以达于畿。”这段话就清楚地说明了当地田块、渠系和道路的布置形式，表明当时的人们已开始了以规整田块、兴建渠道和建设道路为主要内容的土地整理。古代奴隶社会的井田制、秦汉的屯田制、西晋的占田制、北魏隋唐的均田制等，也都可以认为是土地整理的雏形。

(2) 民国时期的土地整理

我国完整意义上的土地整理开始于民国时期。国民党政府制定的土地政策带有强烈的实用主义色彩。在国民党统治区，一些地方也进行改良，颁布了《土地整理章程》、《变更地籍整理章程》和《县行政区域整理办法大纲》等文件。1933 年到 1934 年，江苏开展了地籍管理，丈量土地，并把淮河涸土地整理后，租给农民耕种，取得一定成效。1934 年前后南京也掀起一次整理地籍的舆论高潮。1934 年 1 月国民党四届四中全会上，陈果夫提出《推行本党土地政策纲领案》，刘峙等人提出《为实行土地政策以消灭乱源巩固政权

案》，中央民众指导委员会提出《迅速实行土地法并救济难民案》。会后，成立了以陈果夫为主任委员的土地委员会。

(3) 新中国的土地整理

我国现代意义的土地整理实践起步较晚，土地整理真正作为土地开发、利用、整治和保护的重要手段得以实施还是在建国初期。

建国初期，土地整理主要通过一平二调，以变更权属关系为主要内容；20世纪50年代，我国土地整理借鉴前苏联的做法，主要内容转向了土地利用规划，土地整理的内涵在当时被理解成土地利用规划；60年代由于受自然灾害和“文革”影响，土地整理基本处于停滞状态；70年代，随着全国农业学大寨运动的开展，土地整理转向了以农田基本建设为主要内容，通过平整土地，合并地块，兴建新村，整理沟渠和道路来组织土地利用；80年代，土地整理以推行农村联产承包责任制和兴办乡镇企业为主线，土地利用方式与用地结构均发生了巨大变化；90年代，随着城乡经济发展迅猛，人多地少的矛盾愈加突出，耕地保护的任务也越来越重。在耕地锐减的严峻形势下，为了有效保护基本农田，稳定耕地面积，确保粮食安全，国家先后提出了实现耕地总量动态平衡的总体目标和“占一补一”的基本方针，并提出必须采取世界上最严格的措施来管理土地，必须长期坚持“十分珍惜和合理利用土地，切实保护耕地”的基本国策，土地整理成为增加有效耕地面积，提高耕地质量的重要途径。

进入本世纪，在实现全国耕地总量的动态平衡的形势下，土地整理工作得到了广泛深入的开展，从中央到地方建立了土地整理的专门机构，全国初步形成了比较完整的土地整理执行体系。通过征收新增建设用地有偿使用费的方式，建立土地整理专项资金。通过制定土地整理的政策法规和技术规程体系，规范土地整理工作程序。

使土地整理走上有章可依的制度化道路。通过设立国家土地整理示范区，启动试点项目，摸索总结土地整理的经验。积极与联合国计划开发署、欧盟、全球环境基金会等国际组织以及荷兰、英国、美国、台湾等国家和地区建立长期的交流与合作关系，借鉴国外土地整理的方法和经验。全国的土地整理初步形成了农用土地整理、村庄土地整理、城镇土地整理、工矿废弃地整理以及综合土地整理等一系列模式，取得了明显的经济效益、社会效益和生态效益。

2. 台湾地区的土地整理

我国台湾地区把土地整理称之为土地重划，指改进土地利用环境和增大土地利用效能的一项重要措施，主要内容包括调整地块的形状、大小、高低以及分布状况，改善其水利、交通等基础设施和划定各区土地的利用方式和范围。具体操作分为市地重划和农地重划，并分别于1979年和1980年颁布了《市地重划实施方法》和《农地重划条例》。

市地重划的功能是使都市土地使用与都市计划实施密切配合，以加速都市建设发展；消除土地畸零不整现象，提高土地利用价值；减少公共设施用地取得的困难，将公共设施预留土地化为大众负担；道路、沟渠、市场、公园、广场等与社会生活直接相关的公共建设可提前开辟；以地区财力完成地区建设，减轻居民负担；利用抵费地兴建居民住宅等。

农地重划的功能是使农户田块集合成片，便于集中管理，减少田块之间往返所费时间和劳力；使农场房屋集中，减少田界用地，压缩非耕种土地，增加生产面积；对农场道路作系统调整，以便利交通、加速周转产品；修筑合理的排水灌溉系统，做到田块排灌畅通；规定农场的最小面积，以防止再度分裂；调整田块的大小与形

状，以利于田间机械作业；实施各项土地改良措施，以提高土地产出率；进行土地分配与地价分割等。

三、国内外土地整理比较及我国土地整理发展趋势

对欧洲国家开展的土地整理工作进行归纳，可分为四种类型：第一种是基础设施建设型，主要是通过投资促进农业基础设施的改善；第二种是多种目标型，通过土地整理达到生态改善，农村生活质量提高和农业生产效率提高等目标；第三种是农业生产型，通过土地整理促进农业用地的经营规模；第四种是特殊作物型，通过土地整理为某些特殊品种的农作物提供生产平台。

我国目前土地整理发展的主要目标是提高农业生产效率，为农业生产服务，相当于欧洲土地整理发展的第二阶段。从土地整理的类型来看，我国目前开展的土地整理大都属于基础设施建设型，主要通过整理完善和提高农田水利、交通等基础设施，达到增加耕地的目的。

借鉴国外土地整理的工作经验，我国的土地整理工作应当向多目标、多类型的土地整理工作转轨，向土地整理产业化方向和目标发展，要从单一追求耕地数量型转变为数量与质量并重，兼顾追求生态效益的综合目标型。同时土地整理项目要通过“点的示范”达到“面的推广”，努力实现从“以项目为目的”到“以项目为手段”的转型。完善土地整理的法律法规和实施机构，在土地整理中还要注重考虑生态因素，进行适当的景观设计。具体而言，主要有以下几个方面：

1. 建立健全土地整理法律政策

土地整理涉及到国家、土地所有权人、土地使用者乃至社会公

众的切身利益。这些利益仅靠政策、行政法规进行调整是不够的，必须有整套完备的法规政策体系来调整利益相关者的利益。特别是在法治社会中，更要求土地整理全过程必须按法律程序进行。通过相应法律法规体系的建设，使土地整理过程更科学合理，有法可依，有据可循。在法律监督下，规范土地整理作业流程和实施要点，从土地整理区选定，到土地整理项目申报、实施及实施后的监督管理都有章可循，有案可查。另外，土地整理面广量大，涉及到的部门、行业较多，所以国家或地方政府所制定的法律法规和政策应不仅包括土地整理的原则、规划编制、主管部门、工作程序、成果认定与配置以及资金筹措等内容，还应包括有利于协调不同部门、行业间共同合作的内容，也应包括尊重农民意愿，体现农村经济发展政策的内容，这样不仅有利于土地整理事业的健康发展，也对当前“三农”问题的解决具有重要意义。

2. 重视土地整理的权属调整

土地整理实际上也是土地权属调整的过程，如何很好地解决这一问题，是调动各方面积极性，使土地整理工作顺利开展的关键之一。土地整理中权属调整的顺利进行，对促进我国农地整理事业的健康发展，保持农村社会稳定，维护广大农民的合法权益具有重要意义。而拥有完整的、无缺陷的、明晰的产权是实现资源配置的前提条件，只有这样，产权主体才能在未来收益和现时代价之间综合权衡。因此，要充分实现产权明晰，避免产权共有，使土地整理区域内原有产权者权益得到保障。我国应从扩大土地规模经营、提高农业规模效益和竞争力的战略高度，从维护农民合法土地经营权的角度来认识土地整理中权属调整的重要性并进行权属调整。另外还应明晰土地整理收益分配关系。坚持“谁投资，谁收益”的土

地整理激励机制。

3. 拓宽土地整理融资渠道

土地整理是一项涉及面广、工作量大的系统工程，需要大量的资金投入，这是开展土地整理的_{关键}。国外土地整理成功的经验表明：实施土地整理是调整土地利用结构和土地关系的政府措施，必须建立以政府投入为主体的资金体系，才能使土地整理按照符合长远和全局利益的要求实施。只有稳定土地整理资金投入渠道才能建立坚实的物质保障。德国的土地整理费用一般由政府资助80%，自然保护和景观保护部分全部由政府资助。俄罗斯土地整理的经费主要来源于联邦政府，联邦主体预算及订户。然而，受历史和现实各种社会、自然因素影响，很多地区经济发展水平还较低，经济发展仍较落后。资金缺乏是进行土地整理的最大障碍和关键制约因素，因此我国开展土地整理首先要解决资金来源。国外在土地管理中推行的土地储备制度、土地征用制度、土地银行制度乃至土地资本的运营、土地税收等都对我们建立土地整理基金有启示和借鉴作用。我国的土地整理应以政府投入为先导，同时兼顾其他筹资渠道，包括开发、信贷等专项资金，建立资金保障机制。集体经济组织和个人主要是投工投劳，在不增加农民负担的前提下，有条件的地方应当投入适量的资金，即建立以国家和地方投资为主，鼓励农户积极参与的投资模式，以形成国家、集体和农户三方为主体的投资体系，加快我国土地整理产业化建设步伐，共同做好土地整理。

4. 重视土地整理中的生态环境保护

土地整理是对土地资源及其利用方式的再组织和再优化过程，是一项复杂的系统工程，其整理过程改变了地表生态系统，必然对生态环境造成影响，例如土地利用方式的改变、景观格局的变化、