

历史遗留和自然灾害损毁 土地调查与利用研究

国土资源部不动产登记中心 编
(国土资源部法律事务中心)



科学出版社

历史遗留和自然灾害损毁 土地调查与利用研究

国土资源部不动产登记中心
(国土资源部法律事务中心) 编

科学出版社
北京

内 容 简 介

本书针对损毁土地“家底不清、底数不明”的现状,研究了历史遗留和自然灾害损毁土地的内涵、分类和调查方法,编制了《全国历史遗留和自然灾害损毁土地调查规程》,并在四个省区进行了试点研究,同时,对历史遗留和自然灾害损毁土地的复垦适宜性评价、开发利用与动态监测监管、历史遗留废弃工矿用地复垦及退去机制方面进行了探讨,对我国历史遗留和自然灾害损毁土地复垦的理论研究和实践工作具有参考价值。

本书所包含内容涉及土地、采矿等专业知识,为国土资源管理部门、矿业企业相关管理人员、科研院所及广大高校师生提供参考。

图书在版编目(CIP)数据

历史遗留和自然灾害损毁土地调查与利用研究 / 国土资源部不动产登记中心(国土资源部法律事务中心)编. —北京:科学出版社,2016

ISBN 978-7-03-048787-2

I. ①历… II. ①国… III. ①土地资源-资源调查-研究报告-中国 ②土地利用调查-研究报告-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 131857 号

责任编辑:徐 倩 / 责任校对:李 影
责任印制:霍 兵 / 封面设计:无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

三河市骏志印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016 年 6 月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2016 年 6 月第一次印刷 印张:16

字数:323 000

定价:96.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

编 委 会

主 编：刘燕萍 张富刚 胡振琪

编写人员（以姓氏拼音为序）：

崔毅敏	付梅臣	付艳华	侯一洁	胡振琪	姜武汉
李 晶	刘金宗	刘燕萍	刘子上	龙精华	马俊科
孟浩灿	苗慧玲	荣 颖	王龙江	肖 攀	肖 武
谢 蓉	杨慧丽	杨耀淇	于丽娜	翟国徽	张富刚
周 玥	周书俊				

前 言

当前,我国仍处于工业化与城镇化快速发展阶段,可开垦后备耕地资源稀缺,人地关系日益紧张的基本国情将长期存在;与此同时,我国各类生产建设损毁土地面积不断扩大,损毁土地“家底不清、底数不明”。据相关部门粗略估计,截至2009年,我国历史遗留和自然灾害损毁土地约1.3亿亩(1亩 $\approx$ 666.7平方米),开发利用潜力巨大。科学摸清此类“旧账”并实施复垦利用,有助于提升补充耕地潜力,拓宽建设用地渠道,对实现耕地保护目标和促进资源利用方式转变具有重要意义。

2011年,我国颁布实施《土地复垦条例》(国务院令第592号),明确提出县级以上人民政府国土资源主管部门应当对历史遗留和自然灾害损毁土地(简称损毁土地)进行调查评价,在此基础上,编制土地复垦专项规划,投入资金或吸引社会投资进行复垦等。从法律层面上解决了历史遗留损毁土地复垦责任主体缺失的问题。近年来,虽然部分省区在历史遗留损毁土地调查、评价、监测监管和复垦利用政策实施等方面陆续开展了一些实践探索工作,但仍缺乏系统的理论、技术和实践经验支撑。

2011年以来,国土资源部不动产登记中心(原中国土地矿产法律事务中心)依托国土资源部“土地资源产权产籍调查与监测项目”,与中国矿业大学(北京)、中国地质大学(北京)等高校、科研院所开展合作,率先以辽宁、内蒙古、山东和四川四个省区开展典型调查,先后开展了“历史遗留损毁土地和自然灾害损毁土地产权产籍调查规程编制”、“历史遗留损毁土地和自然灾害损毁土地数据汇总分析”、“历史遗留损毁土地和自然灾害损毁土地复垦适宜性评价研究”、“历史遗留损毁土地和自然灾害损毁土地开发利用与监测监管模式研究”和“历史遗留废弃工矿用地复垦及退出机制研究”五个项目的持续攻关研究工作。在历史遗留损毁土地调查内容、调查技术方法、工作实施和成果验收,以及复垦适宜性评价、监测监管模式、复垦和退出机制研究等方面取得了较为丰硕的研究成果,对我国历史遗留和自然灾害损毁土地复垦的理论研究和实践工作具有参考价值。

值得说明的是,我国历史遗留损毁土地分布点多、面积广,且存在损毁时间

久远、资料难于获取等问题，调查工作难度大，以及受经费、时间等所限，研究成果难免存在不足。另外，四个典型调研地区根据调查规程等研究成果实施调查后上报的数据，也难免存在内容不全、有遗漏、统计有错误、位置有偏差等问题。万事开头难，项目研究工作是阶段性的，实践工作是动态和持续的，需要在今后的损毁土地管理实践中不断补充、修改、更新和日臻完善。

目 录

第 1 章 历史遗留和自然灾害损毁土地调查数据汇总分析	1
1.1 概述	1
1.2 典型调查省区历史遗留和自然灾害损毁土地概况	2
1.3 历史遗留损毁土地调查数据汇总与分析	3
1.4 自然灾害损毁土地基本情况	23
1.5 历史遗留和自然灾害损毁土地复垦潜力分析	32
参考文献	37
第 2 章 历史遗留和自然灾害损毁土地复垦土地适宜性评价	38
2.1 概述	38
2.2 历史遗留和自然灾害损毁土地损毁程度评价	38
2.3 历史遗留和自然灾害损毁土地复垦适宜性评价	41
2.4 典型调查地区土地损毁程度评价	57
2.5 土地适宜性评价案例	67
2.6 结论	81
参考文献	82
本章附录 土地适宜性评价指标体系说明	83
第 3 章 历史遗留和自然灾害损毁土地开发利用与动态监测监管	92
3.1 历史遗留与自然灾害损毁土地开发利用与监测监管现状及存在问题	93
3.2 历史遗留和自然灾害损毁土地开发利用与监管模式	101
3.3 历史遗留和自然灾害损毁土地开发利用与监测监管的政策建议	129
参考文献	136
本章附录 土地动态监测指标体系说明	137
第 4 章 历史遗留废弃工矿用地复垦及退去机制	140
4.1 工矿废弃地的现状研究	141
4.2 复垦、退出的内涵研究	145

4.3 当前工矿废弃地复垦实践及问题148

4.4 国外工矿废弃地退出机制157

4.5 中国历史遗留工矿废弃地复垦或退出的机制研究166

4.6 中国历史遗留工矿废弃地退出模式设计177

参考文献182

附录 1 全国历史遗留和自然灾害损毁土地调查规程184

1 范围184

2 引用标准184

3 术语与定义185

4 总则186

5 调查内容及深度要求189

6 调查方法与技术路线191

7 内业准备194

8 外业调查及要求196

9 调查上图198

10 数据库建设202

11 图件编制及要求203

12 调查报告的撰写205

13 数据变更调查与管理206

14 检查验收207

附录 2 《全国历史遗留和自然灾害损毁土地调查规程》编制说明220

1 规程编制原则220

2 规程内容及要点说明221

3 试点地区的综述报告240

4 与国内外同类标准的对比情况243

5 主要分歧意见的处理经过和依据244

6 其他应予说明的事项244

7 预期效果244

8 对实施本规程的建议245

9 主要参考资料246

第1章 历史遗留和自然灾害损毁 土地调查数据汇总分析

1.1 概述

当前,我国正处于工业化与城镇化的快速发展阶段,一方面,我国可开垦的后备资源日益稀缺,人地关系日益紧张,补充耕地缺乏来源;另一方面,土地粗放利用现象严重,生产建设活动损毁土地面积不断扩大,但复垦土地意识淡薄,历史遗留和自然灾害损毁土地“家底不清、权属不明”。据相关部门粗略估计,截至2009年,我国历史遗留和自然灾害损毁土地约为1.3亿亩,开发利用潜力巨大。

1988年国务院颁布了《土地复垦规定》,对土地复垦的含义、适用范围、原则、管理体制、土地复垦规划、建设项目土地复垦要求、复垦标准及复垦后土地的验收和交付使用等做了具体规定。2011年3月5日,国务院颁布实施《土地复垦条例》。《土地复垦条例》(第三条)明确规定,生产建设活动损毁的土地,按照“谁损毁、谁复垦”的原则,由生产建设单位或者个人(简称土地复垦义务人)负责复垦。但是,由于历史原因无法确定土地复垦义务人的生产建设活动损毁的土地(简称历史遗留损毁土地),由县级以上人民政府负责组织复垦;自然灾害损毁的土地,由县级以上人民政府负责组织复垦。《土地复垦条例》的颁布,为推动土地复垦工作的全面开展起到至关重要的作用,但是对历史遗留损毁土地调查的具体方法与操作规程并不明确,导致当前我国历史遗留和自然灾害损毁土地尚处于“家底不清”的状态,因此,摸清历史遗留和自然灾害损毁土地的时空分布,对挖掘废弃破坏土地资源的潜力,拓宽补充耕地来源和建设用地来源,盘活存量土地资源,促进资源利用方式转变,保护耕地具有重要意义。

在《全国历史遗留和自然灾害损毁土地调查规程》研究基础上,通过对山东、内蒙古、四川、辽宁试点省区开展的历史遗留和自然灾害损毁土地产权产籍调查数据进行汇总分析,包括损毁类型、时间、形式、所有权、使用权、直接成因、

土地利用状态、利用类型，以及损毁土地所在区域的地貌类型、损毁程度等，可以为复垦规划编制、复垦实施和复垦动态管理奠定基础。

1.2 典型调查省区历史遗留和自然灾害损毁土地概况

截至 2013 年 10 月 28 日上报数据，4 省区历史遗留和自然灾害损毁土地面积近 200 万亩。其中山东的损毁土地面积最大，占 79%，而内蒙古、辽宁和四川所占比例依次为 12%、6%及 3%（图 1.1）。在上报数据中，各省区历史遗留损毁土地数量皆高于自然灾害损毁土地（图 1.2）。

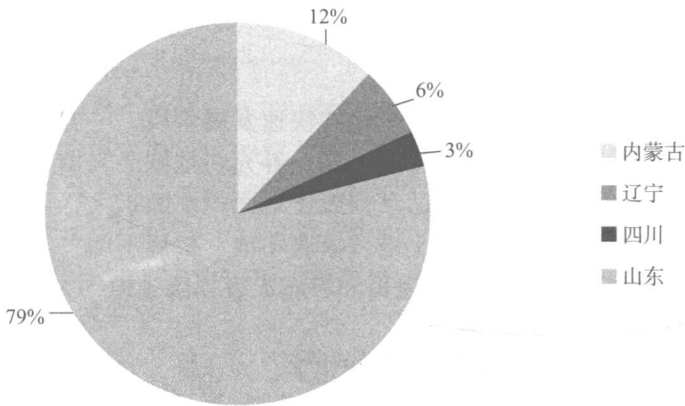


图 1.1 试点省区历史遗留和自然灾害损毁土地面积比例统计

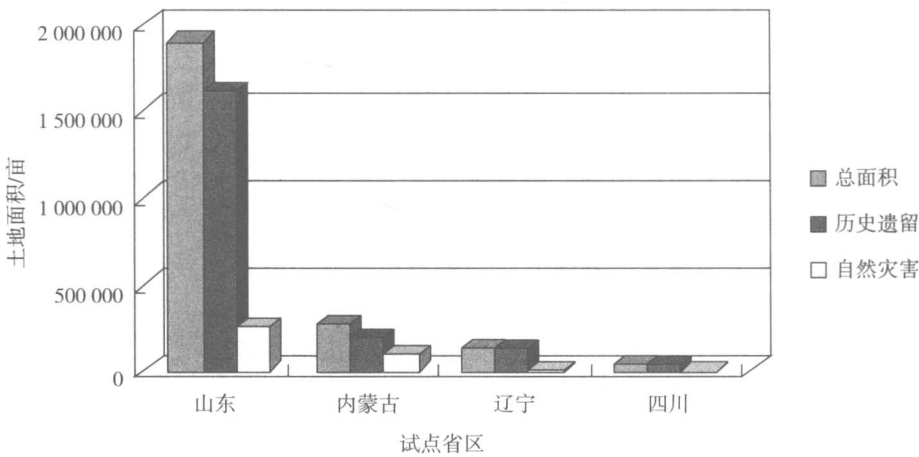


图 1.2 试点省区历史遗留和自然灾害损毁土地面积统计

1.2.1 历史遗留损毁土地

上报数据中,四省区历史遗留损毁土地共涉及 22 233 个土地单元,损毁时间集中在 2000 年以后;挖损、塌陷、压占和其他损毁土地的面积分别占总损毁面积的 53.25%、22.38%、11.02%和 13.35%;集体所有土地面积比例占 75.6%,国有土地面积比例仅占 24.4%;山东、内蒙古两省区的高原、平原、丘陵、山地及盆地损毁面积占损毁土地面积的 3.24%、74.19%、19.24%、3.28%和 0.05%;山东、内蒙古两省区的轻度、中度、重度的损毁土地面积分别占损毁土地总面积的 20.94%、55.70%和 23.36%。

1.2.2 自然灾害损毁土地

受上报数据所限,仅对山东和内蒙古两省区的自然灾害损毁土地有调查数据部分进行分析。山东和内蒙古自然灾害损毁土地共涉及 1 389 个土地单元;气象灾害损毁土地面积最大,占 94.81%,地质和海洋灾害损毁面积分别占 3.89%、1.30%;两省区自然灾害损毁土地集体所有比例较大,占 91.76%;山东洪涝灾害最多,占总损毁面积的 69.89%,其次是地面下沉占 9.85%,其他灾害所占比例较小;自然灾害损毁土地地貌类型中平原占 79.96%;内蒙古自然灾害损毁土地以重度为主占 60.76%,轻度、中度损毁面积分别占 27.38%和 11.86%。

1.3 历史遗留损毁土地调查数据汇总与分析

1.3.1 山东

1. 概况

上报数据中,山东历史遗留损毁土地共涉及 15 825 个土地单元,菏泽、德州、济宁三市历史遗留损毁土地面积较大,济南、东营两市无历史遗留损毁土地,见图 1.3。山东各地市历史遗留损毁土地面积及损毁单元个数分布情况见图 1.4 和图 1.5。

2. 损毁时间

经统计,在 1978 年以前、1979~1988 年、1989~2000 年、2000 年以后的四个阶段中,山东历史遗留损毁土地所占面积比例分别为 15%、9%、16%、60%,可见,上报数据中,大部分的土地损毁发生在 2000 年以后,见图 1.6 和图 1.7。

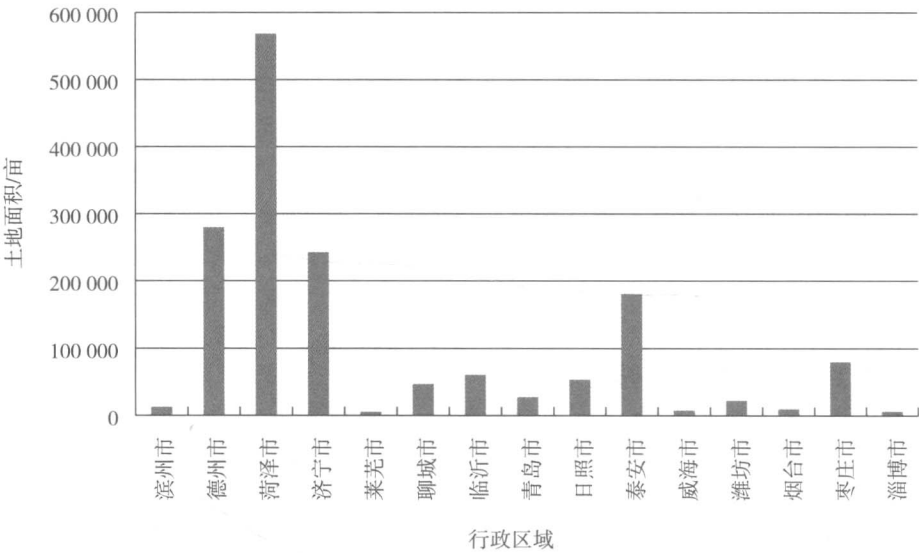


图 1.3 山东历史遗留损毁土地面积统计（市级）

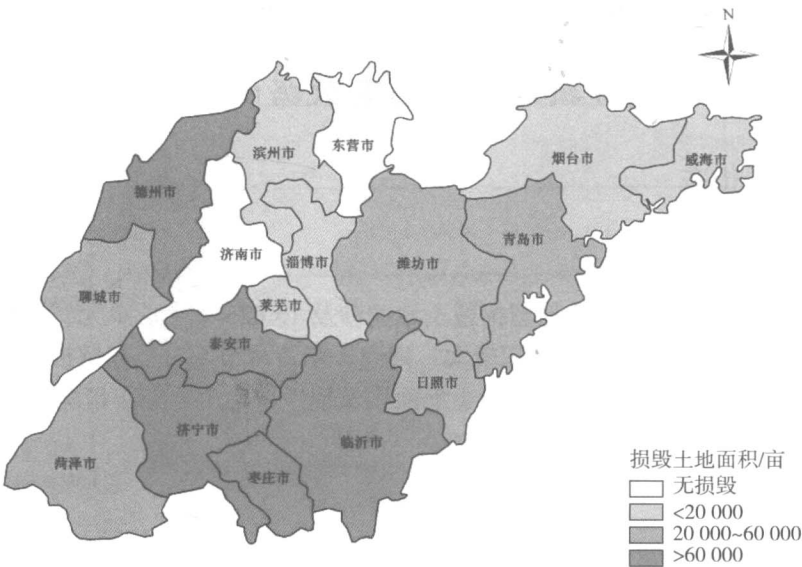


图 1.4 山东历史遗留损毁土地面积分布

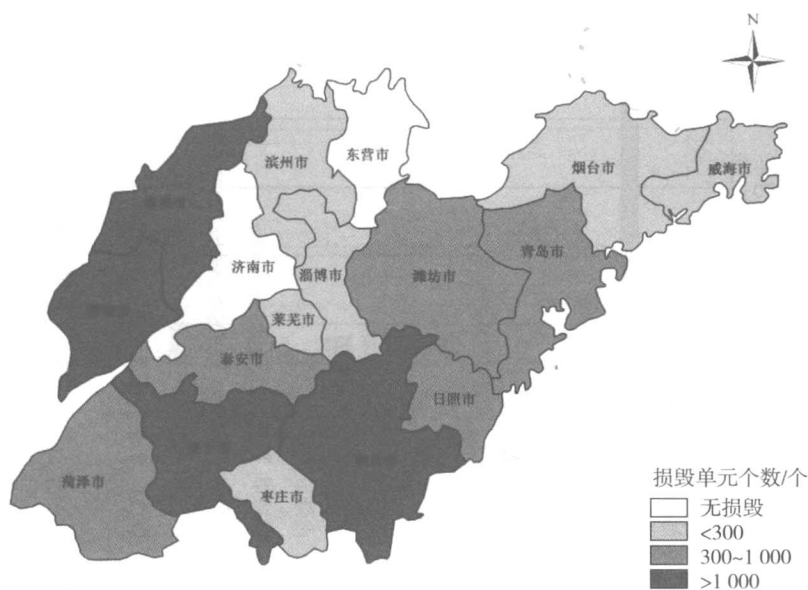


图 1.5 山东历史遗留损毁土地单元分布

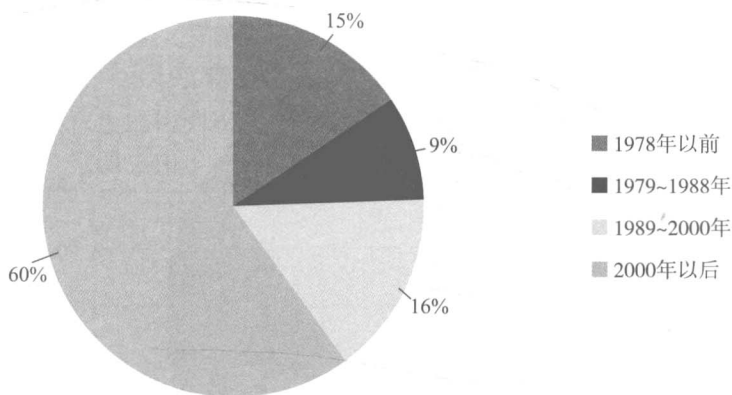


图 1.6 山东历史遗留损毁土地面积损毁时间比例图

3. 损毁形式

山东历史遗留损毁土地中,挖损、塌陷、压占及其他面积所占面积比例分别为 69.64%、22.51%、3.89%和 3.96%。挖损土地所占比例最大,尤其是在菏泽市和德州市,塌陷地的面积比例次之。济宁市等地区,塌陷所占比例较高,原因是该地区煤炭资源丰富,井工开采导致塌陷问题严重,见图 1.8 和图 1.9。

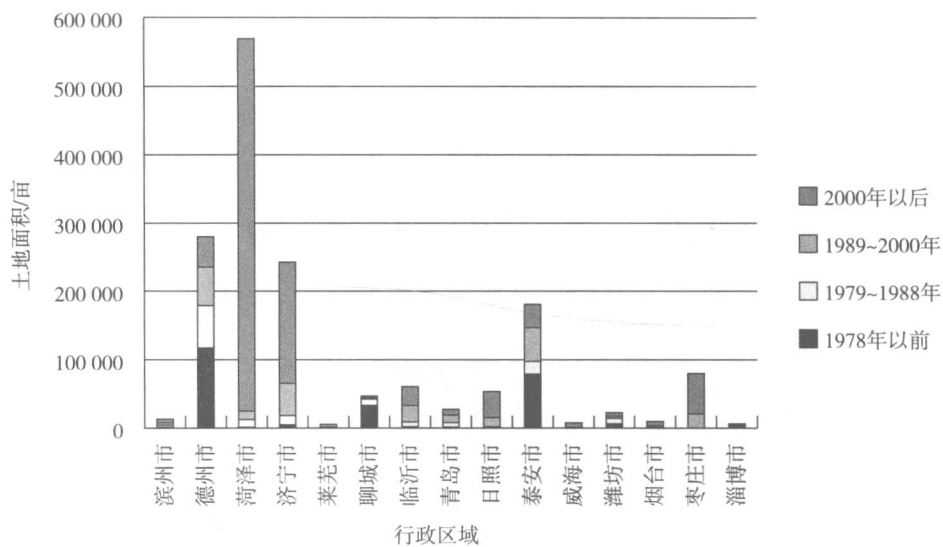


图 1.7 山东历史遗留损毁土地面积统计（损毁时间）

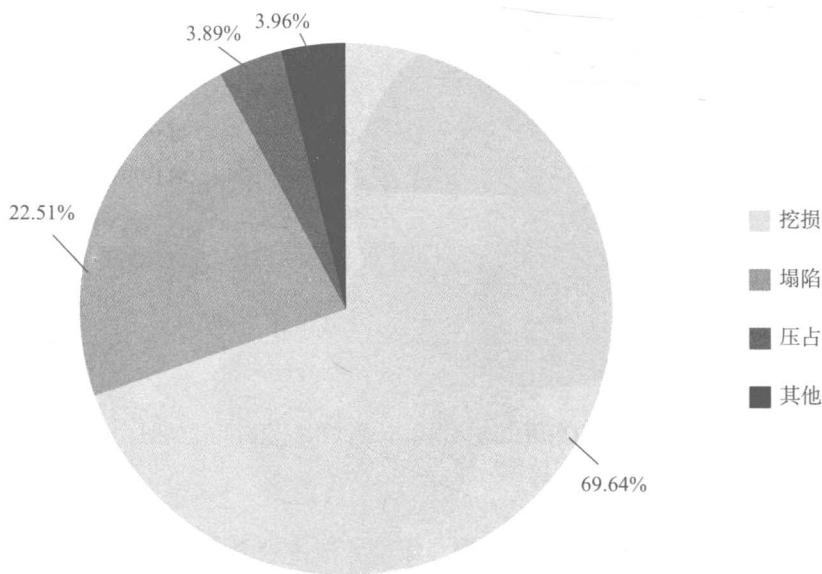


图 1.8 山东历史遗留损毁土地损毁形式比例图

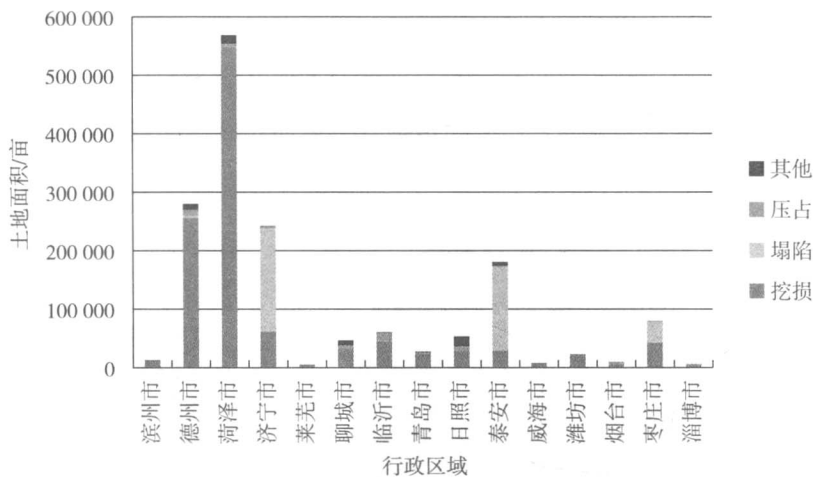


图 1.9 山东历史遗留损毁土地面积统计（损毁形式）

4. 权属状况

根据上报数据，从土地所有权来看，山东历史遗留损毁土地中，集体所有土地比例较大，占 90.81%。淄博市国有土地比例相对较高，占 40.43%以上。

从土地使用权来看，国有使用和无使用权人土地比例较小，集体使用比例较大，分别占 8.99%、20.45%和 70.56%。烟台市、日照市、临沂市、泰安市、滨州市 5 市集体使用权土地比例较大，枣庄市、莱芜市、聊城市 3 市无使用权人损毁土地面积较大，见图 1.10。

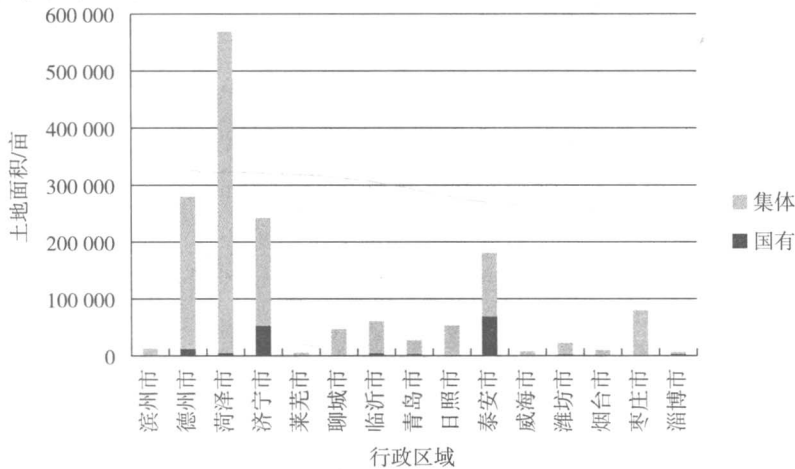


图 1.10 山东历史遗留损毁土地面积统计（权属状况）

5. 成因类型

经统计，山东工矿企业生产建设、交通及水利工程建设、农业生产建设、其他原因（或成因未知）造成的历史遗留损毁土地面积所占比例分别为 72.84%、3.97%、23.06%和 0.13%，见图 1.11 和图 1.12。

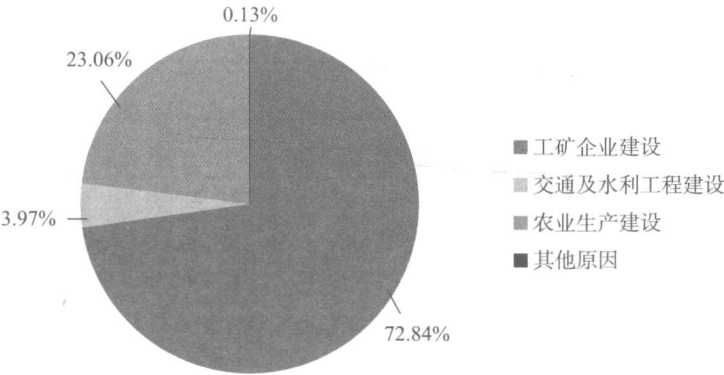


图 1.11 山东历史遗留损毁土地损毁成因比例图

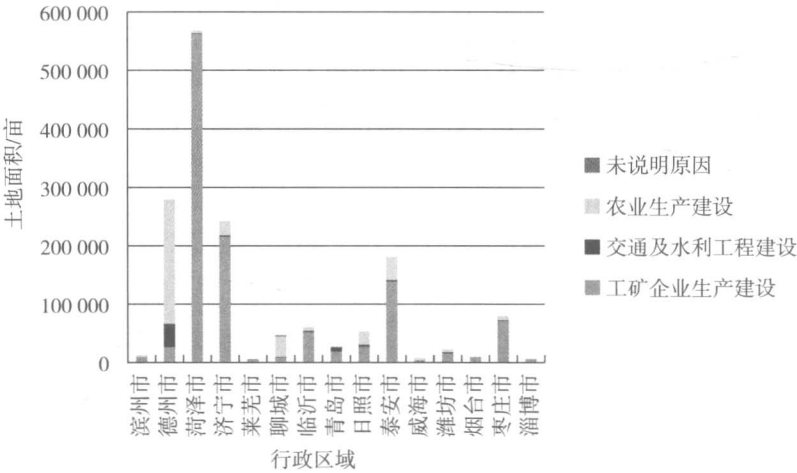


图 1.12 山东历史遗留损毁土地面积统计（成因类型）

工矿企业生产建设损毁最多的原因是山东煤炭、黄金等矿产较多；农业在山东占有重要地位，导致大量的农业生产建设损毁土地；黄河流经山东境内入海，历史上因为防洪固堤造成了大量沿黄涝洼地，其他基础工程建设，和取土挖损等也是土地损毁的原因。

6. 实际土地利用状态

山东历史遗留损毁土地中，完全未利用面积占历史遗留损毁土地总面积的 47.24%，限制性利用面积占 52.76%，见图 1.13。

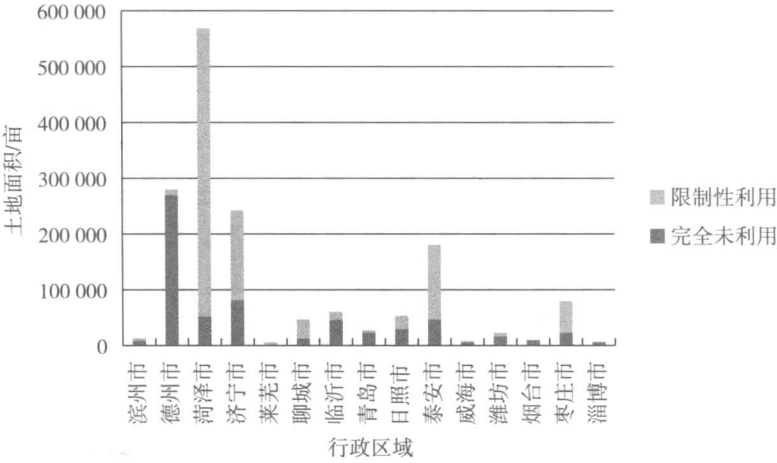


图 1.13 山东历史遗留损毁土地面积统计（实际土地利用状态）

7. 地貌类型

根据地貌类型统计，上报数据中，山东历史遗留损毁土地主要分布在平原地区，占 82.77%，高原、盆地、丘陵、山地等所占的比例分别为 0.01%、0.05%、14.15%和 3.02%，见图 1.14 和图 1.15。

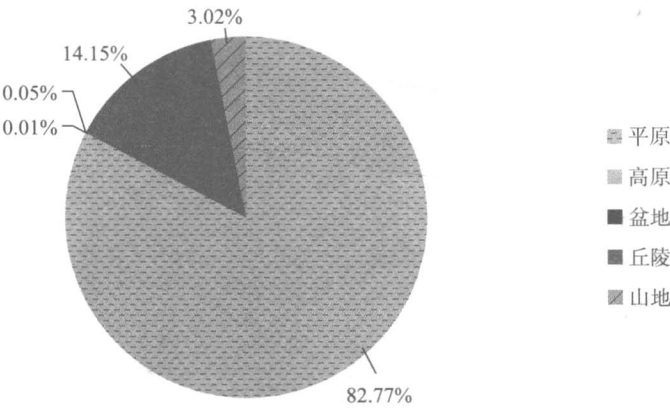


图 1.14 山东历史遗留损毁土地地貌类型比例图