



西南地区

杨庆媛 周宝同 著
涂建军 田永中 周滔

土地整理的 目标及模式

XINAN DIQU TUDI ZHENGLI DE
MUBIAO JI MOSHI



商務印書館

西南地区土地整理的 目标及模式

杨庆媛 周宝同 著
涂建军 田永中 周滔

商 务 印 书 馆

2006 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

西南地区土地整理的目标及模式/杨庆媛等著. —北京:商务印书馆, 2006

ISBN 7-100-04437-5

I. 西… II. 杨… III. 土地整理—研究—西南地区 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 038666 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

西南地区土地整理的目标及模式

杨庆媛 周宝同

涂建军 田永中 周滔 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 7-100-04437-5/K·844

2006年4月第1版

开本 880 × 1230 1/32

2006年4月北京第1次印刷

印张 12

定价: 23.00 元



作者简介

杨庆媛，云南腾冲人。管理学博士，中国人民大学土地管理系博士后，西南师范大学资源环境科学学院教授。主要从事人文地理、国土资源管理、区域经济的教学和研究工作。人文地理和土地资源管理方向硕士生导师，国家注册土地估价师，重庆市房屋与土地管理学会副会长，重庆市地理学会秘书长。近年来，先后作为主持人或核心主研人员承担国家自然科学基金、国家社科基金、国土资源部重点项目、重庆市重大项目8项；主持横向科研项目7项；在国内核心期刊上发表学术论文30余篇，出版专著和合著5部，获省部级奖6项。

前 言

当前我国土地资源的利用与保护面临着三大主要矛盾：一是十分稀缺的耕地资源与人口增长对农产品需求增长之间的矛盾；二是城镇化水平提高和城镇经济发展导致的城镇建设用地需求量增加与发展农业生产、调整农业生产结构之间的矛盾；三是经济发展和生态环境建设之间的用地矛盾。开展土地整理是解决上述矛盾的客观要求，也是实现土地资源可持续利用的必然选择。因而，土地整理将成为我国当前和今后相当长的时期内土地利用和土地管理的核心内容之一。土地整理不仅是土地管理者和从事土地资源理论研究人员共同关心的议题，同时又由于它是一项涉及经济、社会、生态和工程技术等多方面的系统工程而受到社会的普遍关注。目前，全国各地都在按照国土资源部的统一部署开展土地整理规划的编制工作，不少地方已经或正在进行土地整理的实践。在我国，始于 20 世纪末期的现代意义上的土地整理历时短暂，许多理论问题和实践问题都有待探索和研究。本书的目的就是致力于特定区域土地整理目标和模式的构建，使其成为关于土地整理众多问题探索和研究的一个组成部分。

本书以土地资源可持续利用和区域社会经济可持续发展为出发点，以解决西南地区土地利用中存在的主要问题为立足点，采用理论探讨与实证分析相结合的方法，研究西南地区土地整理的目标和模式，以期西南地区土地整理实践提供有益的借鉴和参考。全书的基本思路是：首先，在系统总结国内外土地

2 西南地区土地整理的目标及模式

整理研究成果、分析国内外土地整理发展趋势的基础上,根据西南地区土地整理的实践背景,结合土地利用特点、社会经济发展水平和生态环境建设的区域分工,建立土地整理的目标体系及其区域配置;从功能、地域、土地整理对象等不同角度提出了土地整理模式体系以及在地域上的模式组合。其次,以重庆市三峡库区部分区县、川西平原的四川德阳市和四川盆周山区的四川省宜宾市、云贵高原的贵州省毕节地区和云南省楚雄州等地为研究例证,对西南地区区域内部不同地貌类型区的土地整理的目标、模式及其效益进行了实证分析。最后提出促进西南地区土地整理不断发展的对策建议。

土地整理作为一门科学有其发生、发展、完善的客观规律,土地整理作为实施土地利用规划的一个重要组成部分将经历不断完善、不断成熟的过程。我们认为全书的写作是对土地整理科学规律进行总结,对土地整理实践模式进行探讨的一项重要工作。因此,我们期望使用本书的读者能够从中比较系统地了解土地整理的内涵和特征、国内外土地整理的发展趋势、土地整理的目标体系和模式体系及其它们在特定区域的配置方案;作者更期望本书能够为土地管理及其相关的行政管理工作者提供有益的参考。

本书是国土资源部科技计划项目“西南地区土地整理的目标及模式研究”的成果,是在项目组成员分工合作的基础上完成的,是集体智慧的结晶。全书的整体构思和统稿工作主要由杨庆媛完成,第一、七章由杨庆媛和周宝同共同完成;第二、三、四章由杨庆媛执笔;第五章由周宝同执笔;第六章由杨庆媛、周滔、田永中共同完成;涂建军撰写了第九、十章;第八、十一章由周滔、杨庆媛、涂建军、田永中共同完成;田永中负责书中数据处理、图件绘制工作。

由于作者水平有限,疏漏之处在所难免,希望读者在使用本书的过程中多提宝贵意见,以便我们的研究更加深入,成果日臻完善,为我国土地整理学科走向成熟做出应有的贡献。

作 者

2004 年 6 月

目 录

序.....	1
第一章 绪论	4
第一节 研究的背景及意义	4
一、宏观政策背景	4
二、社会经济背景	10
三、区域土地利用背景	12
四、土地整理事业的发展	14
五、项目研究的意义	16
第二节 对土地整理的再认识	18
一、土地整理的特征	18
二、土地整理的含义	20
第三节 研究对象、内容及方法	21
一、研究区域及研究对象	21
二、研究思路及内容框架	23
三、研究方法	27
第二章 国内外土地整理研究进展及发展趋势	28
第一节 国外土地整理研究进展	28
一、对土地整理内涵的基本认识	29
二、国外土地整理研究的主要领域	34
三、国外土地整理目标、内容及模式研究进展	39
四、国外土地整理的启示与借鉴	46

2 西南地区土地整理的目标及模式

第二节 国内土地整理研究现状	48
一、关于土地整理内涵的研究	49
二、关于土地整理意义和作用的基本认识	52
三、关于土地整理内容的研究	55
四、关于土地整理目标的研究	57
五、关于土地整理模式的研究	58
六、关于土地整理影响的研究	60
第三节 国内外土地整理的发展趋势	61
一、国外土地整理的发展趋势	61
二、国内土地整理的发展趋势	65
第三章 西南地区土地整理的历史考证	70
第一节 西南地区土地利用变化的历史考证	70
一、西南地区耕地面积变化	71
二、西南地区森林覆盖变化	76
三、西南地区耕地变化与林地变化的关系	81
第二节 西南地区土地开发整理的历史考证	82
一、早期西南地区的土地开发整理简况	83
二、现代西南地区的土地整理进程	85
第三节 西南地区土地整理与生态环境变化关系的历史考证	93
一、土地利用与生态环境演化的基本关系浅析	93
二、西南地区土地整理与生态环境演变的内在机制	103
第四章 西南地区土地整理的目标研究	111
第一节 土地整理的目标体系	111
一、土地整理的根本目标	112
二、土地整理的目标层次	113
三、土地整理的目标体系	116

第二节 西南地区土地整理的区域目标定位	118
一、西南地区土地整理区域目标定位的宏观依据	119
二、西南地区土地整理区域目标定位的约束因素	121
三、西南地区土地整理的区域目标	125
第三节 西南丘陵山地区土地整理与区域生态安全问题	
研究	127
一、土地整理与生态安全的基本关系阐释	127
二、生态安全是西南丘陵山地区土地整理的首要目标	128
第四节 西南地区土地整理目标的分区配置	133
一、西南地区土地整理分区的原则	133
二、西南地区土地整理目标的分区配置	135
三、西南地区土地整理的重点区域	140
第五章 西南地区土地整理模式优化配置研究	143
第一节 土地整理模式优化配置的基本理论问题	143
一、几个相关概念	143
二、土地整理的系统及功能	145
三、土地整理的模式选择原则	149
第二节 西南地区土地整理的类型模式	151
一、土地整理模式的一般分类	151
二、以提高土地生产力为中心功能的土地整理模式	153
三、以维护和改善生态环境质量为中心功能的土地整理模式	
.....	156
四、以经济增效为中心功能的土地整理模式	159
第三节 西南地区土地整理模式的分区配置	162
一、西南丘陵、山区土地整理模式配置	162
二、西南地区平坝、河谷区土地整理模式优化配置	170
三、西南喀斯特地区土地整理模式配置	173

4 西南地区土地整理的目标及模式

第六章 西南丘陵山地区农村居民点土地整理模式	176
第一节 西南丘陵山地区农村居民点土地利用特点	177
一、劳动力产业转移和空间迁移特点	177
二、西南丘陵山地区农村居民点基本空间格局	179
三、居民点分布及土地利用特点	180
四、区域内居民点分布随地貌变化差异明显	185
第二节 西南丘陵山地区农村居民点土地整理的 PRS 机理分析	187
一、农村居民点土地整理的 PRS 理论模型	187
二、西南丘陵山地区农村居民点土地整理的驱动力	188
三、西南丘陵山地区农村居民点土地整理的难点	192
四、西南丘陵山地区农村居民点土地整理的“驱动力—状态— 响应”应用模型	195
第三节 西南丘陵山地区农村居民点土地整理模式探讨	197
一、居民点土地整理模式创新的法律基础和政策依据	197
二、居民点土地整理模式探讨	198
三、丘陵、山区农村居民点土地整理模式运作的配套政策	201
第四节 西南丘陵山地区农村居民点土地整理实施效果 分析	202
一、居民点土地整理实施效果的系统动力学模型	202
二、实证分析——重庆市渝北区悦来镇新春村新村建设的运作 及绩效	203
第七章 西南地区小流域土地整理的目标及模式研究	207
第一节 小流域土地生态系统的特点	207
一、小流域的概念	207
二、小流域土地生态系统的特点	208

第二节 山区小流域土地整理的目标及内容	210
一、山区小流域土地整理的目标	210
二、山区小流域土地整理的宏观内容	211
三、小流域土地整理模式的微观措施设计	213
第三节 小流域土地整理模式与农村可持续发展的实证分析	215
一、小流域土地整理与农村可持续发展的初步成效	215
二、云南省牟定县小流域土地整理与农村可持续发展的实证分析	218
第四节 河滩地整理模式及效益的实证分析	225
一、河滩地整理的条件分析	226
二、西南地区河滩地整理的目标和内容	229
三、重庆市黔江区黔江河流域河滩地整理案例	232
第八章 西南喀斯特地区土地整理优化模式	236
第一节 西南喀斯特地区 PREE 复合系统特点及其演化机制	236
一、西南喀斯特地区 PREE 复合系统的基本特点	237
二、西南喀斯特地区 PREE 复合系统的演化机制	245
三、西南喀斯特地区土地利用特点	249
第二节 西南喀斯特地区土地整理的模式优化配置	252
一、西南喀斯特地区土地整理的目标	252
二、西南喀斯特地区土地整理模式的功能导向型优化配置	255
三、西南喀斯特地区土地整理模式的区域优化配置	261
第三节 案例分析:贵州省毕节喀斯特地区坡改梯模式及效益	264
一、毕节地区坡耕地整理的背景及实施概况	264
二、毕节石漠化地区坡改梯主要措施与经验	265

6 西南地区土地整理的目标及模式

三、毕节地区坡改梯的成效	267
四、存在的主要问题与启示	268
第九章 西南地区土地整理产业化运作模式	271
第一节 土地整理产业化的基本认识	272
一、土地整理产业化的概念	272
二、土地整理产业化的内涵	273
第二节 农地整理产业化的模式构架	275
一、土地整理产业化的产业系统	275
二、土地整理产业化运作的基本原则	278
三、农地整理产业化的运行机制	280
第三节 西南地区土地整理产业化运作模式体系	281
一、西南地区土地整理产业化运作模式	282
二、企业参与的融资模式	288
三、新增土地的交易模式	292
第四节 推进西南地区农地整理产业化的思考	293
一、强化政府对土地整理的宏观管理	294
二、建立高效运转的农地整理产业化组织框架	294
三、改革现有农地制度,明晰土地产权	296
四、土地整理产业化与农业产业化结合,促进农业产业结构 调整	296
五、进一步完善相关配套政策和措施,推动土地整理产业规 范化	297
第十章 土地整理权属调整研究	300
第一节 土地整理与土地产权调整的关系分析	300
一、土地产权调整是土地整理的重要组成部分	300
二、土地整理为土地产权调整提供了有利条件	303
第二节 土地产权调整的对象和原则	304

一、土地产权调整的对象	304
二、土地产权调整的原则	306
第三节 土地整理权属调整的程序和方法	308
一、土地整理权属调整的基本程序	308
二、土地权属界定	312
三、土地权属调整的形式	314
四、土地产权分配的计算方法	317
第四节 土地整理中的产权调整模式	318
一、农户自由流转型土地产权调整模式	319
二、行政主导型土地产权调整模式	320
三、市场机制主导型土地产权调整模式	320
第五节 土地权属调整中存在的问题及对策	322
一、土地整理权属调整中存在的问题	322
二、完善土地整理中土地产权调整的对策建议	324
第十一章 土地整理的管理模式及实现途径	327
第一节 土地整理产业发展的制约因素分析	328
一、土地整理的社会环境制约因素	328
二、土地整理的管理制约	332
三、土地整理的理论建设和科学研究不足	336
四、土地整理的资金制约	337
第二节 土地整理的管理模式框架	337
一、土地整理的管理功效	337
二、土地整理的管理模式框架	339
第三节 土地整理产业发展的法规与制度建设	340
一、法律法规建设创新设想	340
二、创新土地产权制度,完善农地产权流转市场	342
三、建立完善的收益分配机制	343

8 西南地区土地整理的目标及模式

第四节 土地整理的资金筹措	344
一、土地整理投资渠道现状	344
二、政府主导的投资和筹资是西南地区未来土地整理资金的 主要来源	345
三、建立健全多元化的土地整理投融资新机制	346
第五节 土地整理的管理及科学研究	348
一、土地整理管理的保障措施	348
二、农地整理项目管理制度建设	351
三、土地整理的科学研究	353
主要参考文献.....	356
后记.....	367

序

人多地少是我国的基本国情,耕地资源在我国农业乃至整个社会经济发展中具有重要的基础作用。目前,我国人均耕地仅为世界平均水平的 32%,且耕地总体质量差,耕地后备资源有限。随着我国人口的不断增长、城镇化进程加快和国民经济的快速发展,非农用地需求量日益增大,人地矛盾将更加尖锐。因此,为确保我们的生命线,解决经济发展与粮食安全的矛盾,必须不断改善土地利用条件,走集约利用土地的道路。土地整理作为改善土地利用条件的重要手段,在有效缓解人地矛盾、促进土地集约利用等方面将发挥越来越大的作用,而土地整理作为一个产业也将展现出巨大的发展潜力。

我国土地整理的历史可以追溯到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,都可以认为是原始意义上的土地整理,但使土地整理成为一门真正的学科和一项技术工作还是建国以后。20 世纪 50 年代初在全国不同类型的农耕地区开展了农业生产合作社土地整理试点工作,涵盖了调整用地单位之间、水旱地之间的插花、飞地,使其集中管理;合理安排农、林、牧用地,扩大种植面积;调整渠道系统,兴建道路网,改善土地利用环境条件的主要内容。1958 年在全国土壤普查基础上进一步开展人民公社土地整理工作,实施了平整土地,合并田块,兴建新村,整理沟渠和道路等基本内容。虽然中国古代朴素的土地整理理念的产生已有数千年的历史,但近代土地整理的系统研究

2 西南地区土地整理的目标及模式

和实际运用却滞后于国外,现代的土地整理在 20 世纪 90 年代后期才被正式提出和运作。

1996 年以来,我国现代土地整理的概念、内涵以及土地整理模式、内容得到广泛研究;1999 年后,土地整理实践总结和分析评价工作陆续开展,土地整理的理论研究也进入到一个更高的层次。全国人大五届四次会议提出了保护土地的基本国策,新《土地管理法》在第 41 条中明确提出“国家鼓励土地整理”,为落实这一基本国策,全国各地广泛开展了以划定基本农田保护区以及后备土地资源开发利用、废弃土地复垦、迁村并组等为基本内容的土地整理活动,为实施耕地总量动态平衡战略提供了可行的经验和途径。“九五”期间,通过土地开发整理复垦,全国累计增加耕地 $199 \times 10^4 \text{ hm}^2$, 平均每年增加 $39.8 \times 10^4 \text{ hm}^2$ 。2000 年启动第一批国家级土地整理项目,在较长的时间内国家每年将投资数十亿元用于建立土地整理示范区,土地整理已经引起了全社会的普遍关注。2001 年,全国耕地保护工作会议提出,全国耕地保有量到 2005 年不少于 $1.28 \times 10^8 \text{ hm}^2$ 。“十五”期间,通过土地整理、复垦和开发,补充耕地不少于 $130 \times 10^4 \text{ hm}^2$ 。如今,全国范围内的土地整理工作方兴未艾、生机勃勃,已经很少有人会对土地整理这一新兴事业的意义存有质疑,亟待解决的问题是如何根据区域差异和农耕条件对土地整理工作进行科学定位、合理布置和有效管理。

土地整理是一种区域性很强的土地资源开发、利用及管理活动,在某种程度上,土地整理具有区域资源开发的性质。西南地区土地资源的突出特点是山地多,平原少,土地质量差,耕地面积有限,耕地后备资源匮乏;其次,西南地区多喀斯特山区,山地生态系统和喀斯特生态系统均是典型的脆弱生态系统,两种系统的脆弱性叠加在一起,加之过度垦殖、过度放牧、乱砍滥伐等影响,使西南地区具有脆弱生态环境的典型特征。长期以来形成的人口压力、