

土地整理与储备系列教材 / 丛书主编 郝建新

土地整治规划

TUDI ZHENGZHI GUIHUA

刘双良 主编



 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

TUDI ZHENGZHI GUIHUA

刘双良 主编



 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

内 容 提 要

土地整治规划是重要的土地利用专项规划,是科学指导土地整治工作的重要依据。本书以土地主管部门和专业实践领域的土地整治规划工作为本底,吸收借鉴了前人的相关理论成果,并关注了近年来国土、农业等部门有关土地整治规划的新动向,较为全面地阐述了土地整治规划的基本理论与方法技术,具体内容包括:土地整治规划概述、土地整治规划的理论基础、典型国家和地区的土地整治规划、土地开发规划、土地整理规划、土地复垦规划、土地治理规划、土地整治规划预评估。

图书在版编目(CIP)数据

土地整治规划/刘双良主编. —天津:天津大学出版社,
2011.7

ISBN 978-7-5618-4045-0

I. ①土… II. ①刘… III. ①土地整理②土地规划
IV. ①F301.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 145229 号

出版发行 天津大学出版社
出 版 人 杨欢
地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)
电 话 邮购部:022-27402742
网 址 www.tjun.com
印 刷 廊坊市长虹印刷有限公司
经 销 全国各地新华书店
开 本 169mm × 239mm
印 张 10.75
字 数 269 千
版 次 2011 年 8 月第 1 版
印 次 2011 年 8 月第 1 次
印 数 1 - 2 500
定 价 25.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换
版权所有 侵权必究

前 言

土地整治是盘活存量土地、强化集约用地、适时补充耕地和提升土地产能的重要手段。国家实行土地整治制度,对低效利用、不合理利用和未利用的土地进行治理,对生产建设破坏和自然灾害损毁的土地进行恢复利用,提高土地利用率和产出率。现阶段将土地整治与农村发展,特别是与新农村建设相结合,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。

土地整治规划是在土地利用总体规划的指导和控制下,对规划区内未利用、暂时不能利用或已利用但利用不充分的土地,确定实施开发、利用、改造的方向、规模、空间布局和时间顺序。它是对规划区域内的土地整理、土地复垦和土地开发等土地利用活动的总体部署和统筹安排,是一项重要的土地利用专项规划,是科学指导土地整治工作的重要依据。目前,《全国土地整治规划(2011—2020年)》确立了“稳量、提质、增效”的主要目标,除了有效补充耕地数量外,将更加突出提高耕地质量,提高土地效率和改善生态环境,积极促进耕地保护从以数量管护为主,转向数量、质量、生态管护相统一,更突出土地生态景观建设和政策制度创新。

作为土地资源管理专业本科教育的一门专业课程,本教材以土地主管部门和专业实践领域的土地整治规划工作为本底,吸收借鉴了前人的相关理论成果,并关注了近年来国土、农业等部门有关土地整治规划的新动向,较为全面地阐述了土地整治规划的基本理论与方法技术。全书共分8章:第1章土地整治规划概述,第2章土地整治规划的理论基础,第3章典型国家和地区的土地整治规划,第4章土地开发规划,第5章土地整理规划,第6章土地复垦规划,第7章土地治理规划,第8章土地整治规划预评估。

本教材的主要编写人员是几位来自教学、科研单位和行政管理部门的青年同志,他们分别是刘双良(天津商业大学公共管理学院)、汤怀志(国土资源部土地整理中心)、姜志法(福建省国土资源厅)。各章节的具体编写分工如下:第1、3、4、5、6、7章由刘双良编写;第2章由姜志法编写;第8章由汤怀志编写;全书由刘双良统筹定稿。

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以及其他相关专业本科、大专和专业证书教育的教材和参考书,也可供有关专业理论和实际工作者参阅以及干部培训之用。

在编写过程中本书吸收和借鉴了前人大量的既有成果,虽我们力求做到都能一

一附列于各章末的主要参考文献中,但恐也难免有所疏漏,在此敬请各位先学海涵与谅解;同时,对本教材编写提供意见和建议的土地资源管理领域的专家以及兄弟院校的同仁一并表示真诚的感谢,并恳切希望大家继续给予支持和帮助。由于编写人员的水平有限,书中错漏或不妥之处在所难免,我们热诚地期望同行、专家、学者和广大读者批评、指正。

编者

2011年7月

目 录

第1章 土地整治规划概述	(1)
1.1 土地整治规划的内涵与体系	(1)
1.1.1 土地整治的内涵	(1)
1.1.2 土地整治规划的含义	(4)
1.1.3 土地整治规划的特点	(4)
1.1.4 土地整治规划的体系	(5)
1.2 土地整治规划的目的和作用	(5)
1.2.1 土地整治规划的目的	(5)
1.2.2 土地整治规划的作用	(6)
1.3 土地整治规划的基本内容	(7)
1.3.1 土地整治规划的一般构成	(7)
1.3.2 各级土地整治规划的主要内容	(12)
1.4 土地整治规划的原则和程序	(12)
1.4.1 土地整治规划的指导思想	(12)
1.4.2 土地整治规划的总体目标	(13)
1.4.3 土地整治规划的原则	(13)
1.4.4 土地整治规划的程序	(14)
1.4.5 土地整治规划的成果	(17)
1.4.6 土地整治规划的实施与管理	(20)
思考题	(20)
参考文献	(21)
第2章 土地整治规划的理论基础	(22)
2.1 方法论基础	(22)
2.1.1 未来学	(22)
2.1.2 系统工程理论	(23)
2.1.3 控制论	(25)
2.2 经济学理论	(27)
2.2.1 土地供给理论	(27)
2.2.2 成本—收益理论	(28)
2.3 土地生态学理论	(32)
2.3.1 土地生态学概念	(32)

2.3.2	土地整治对生态环境的影响	(32)
2.3.3	生态学对土地整治的指导意义	(33)
2.4	人地协调发展理论	(34)
2.4.1	可持续发展理论	(34)
2.4.2	人地协调理论	(37)
2.4.3	土地伦理学	(39)
	思考题	(41)
	参考文献	(41)
第3章	典型国家和地区的土地整治规划	(43)
3.1	俄罗斯的土地整治规划	(43)
3.1.1	土地整治规划的内容	(43)
3.1.2	土地整治规划的编制	(43)
3.1.3	俄罗斯现阶段土地整治规划的基本目标	(44)
3.2	德国的土地整治规划	(45)
3.2.1	法律依据	(45)
3.2.2	规划机构	(45)
3.2.3	规划的目的和要求	(45)
3.2.4	土地整治规划的内容	(45)
3.2.5	土地整治规划的步骤	(46)
3.2.6	土地整治规划有关自然景观的保护	(47)
3.3	澳大利亚的矿山土地复垦整治设计	(49)
3.3.1	矿山运行设计	(50)
3.3.2	土地复垦整治原则	(50)
3.3.3	常规土地复垦整治技术规程	(51)
3.3.4	特别类型土地复垦整治技术规程	(53)
3.4	中国台湾的土地整治规划与设计	(54)
3.4.1	农地重划规划作业程序	(54)
3.4.2	农地重划区划定和设计	(55)
3.4.3	市地重划规划作业程序	(56)
	思考题	(57)
	参考文献	(58)
第4章	土地开发规划	(59)
4.1	土地开发与土地开发规划	(59)
4.1.1	土地开发的含义与特点	(59)
4.1.2	土地开发的必要性与可能性	(60)
4.1.3	土地开发的类型	(62)

4.1.4	土地开发的形式	(62)
4.1.5	土地开发的规律	(63)
4.1.6	土地开发的原则	(63)
4.1.7	土地开发的任务	(64)
4.1.8	土地开发规划	(65)
4.2	土地开发规划的任务、依据和原则	(66)
4.2.1	土地开发规划的任务	(66)
4.2.2	土地开发规划的依据	(67)
4.2.3	土地开发规划的原则	(67)
4.3	土地开发规划的类型与内容	(67)
4.3.1	土地开发规划的类型	(67)
4.3.2	土地开发规划的内容	(68)
4.4	待开发土地资源调查与评价	(69)
4.4.1	我国待开发土地资源的现状特征	(69)
4.4.2	待开发土地资源的调查	(70)
4.4.3	待开发土地资源评价	(71)
4.5	土地开发规划的编制	(73)
4.5.1	土地开发规划编制的原则	(73)
4.5.2	土地开发规划编制的步骤	(74)
4.5.3	土地开发规划方案的编制	(75)
	思考题	(79)
	参考文献	(79)
第5章	土地整理规划	(80)
5.1	土地整理的内涵、范畴与模式	(80)
5.1.1	土地整理的内涵	(80)
5.1.2	土地整理的范畴	(82)
5.1.3	土地整理的任务	(83)
5.1.4	土地整理的原则	(84)
5.1.5	土地整理的模式	(85)
5.2	土地整理规划的体系与内容	(87)
5.2.1	土地整理规划的体系	(88)
5.2.2	土地整理规划的基本内容	(89)
5.3	土地整理规划的依据、原则与程序	(90)
5.3.1	土地整理规划的依据	(90)
5.3.2	土地整理规划的原则	(90)
5.3.3	土地整理规划的程序	(91)

5.3.4	土地整理规划的关键和要点	(93)
5.4	土地整理项目规划	(95)
5.4.1	耕地整理项目规划	(95)
5.4.2	园地整理项目规划	(96)
5.4.3	林地整理项目规划	(96)
5.4.4	牧草地整理项目规划	(97)
5.4.5	村镇用地整理项目规划	(97)
5.4.6	建设用地整理项目规划	(98)
	思考题	(98)
	参考文献	(99)
第6章	土地复垦规划	(100)
6.1	土地复垦概述	(100)
6.1.1	土地复垦的概念	(100)
6.1.2	土地复垦的意义	(101)
6.1.3	土地复垦的特点	(101)
6.1.4	土地复垦的类型	(103)
6.1.5	土地复垦的原则	(104)
6.1.6	土地复垦的模式	(105)
6.1.7	土地复垦的技术	(107)
6.2	土地复垦规划的依据和原则	(108)
6.2.1	土地复垦规划的类型	(108)
6.2.2	土地复垦规划的依据	(108)
6.2.3	土地复垦规划的指导思想	(109)
6.2.4	土地复垦规划的原则	(109)
6.3	土地复垦规划的程序与方法	(109)
6.3.1	土地复垦规划的程序	(109)
6.3.2	土地复垦规划的方法	(110)
6.4	土地复垦规划的内容与实施管理	(112)
6.4.1	土地复垦规划的内容	(112)
6.4.2	土地复垦规划的实施与管理	(114)
6.5	采矿土地复垦规划	(115)
6.5.1	采矿土地复垦的概念	(115)
6.5.2	采矿土地复垦规划设计	(116)
	思考题	(119)
	参考文献	(119)

第7章 土地治理规划	(121)
7.1 土地治理的内涵与类型	(121)
7.1.1 土地治理的概念	(121)
7.1.2 土地治理的类型	(121)
7.2 土地治理规划的内容、原则与程序	(129)
7.2.1 土地治理规划的内容	(129)
7.2.2 土地治理规划的原则	(130)
7.2.3 土地治理规划的程序	(131)
7.3 中低产田治理规划	(132)
7.3.1 中低产田治理的意义	(132)
7.3.2 中低产田治理规划的内容	(132)
7.4 水土流失地治理规划	(133)
7.4.1 水土流失地现状调查	(133)
7.4.2 水土保持生物措施规划	(134)
7.4.3 水土保持工程措施规划	(136)
7.5 风沙地治理规划	(138)
7.5.1 风沙地生物措施规划	(138)
7.5.2 工程措施及其配置	(140)
思考题	(140)
参考文献	(140)
第8章 土地整治规划预评估	(142)
8.1 土地整治规划预评估概述	(142)
8.1.1 土地整治规划预评估的含义	(142)
8.1.2 土地整治规划预评估的意义	(142)
8.1.3 土地整治规划预评估的特点	(143)
8.1.4 土地整治规划预评估的内容	(143)
8.1.5 土地整治规划预评估的主要方法	(144)
8.1.6 土地整治规划预评估的程序	(144)
8.2 土地整治规划的经济效益预评估	(145)
8.2.1 经济效益预评估	(145)
8.2.2 经济效益预评估指标体系	(146)
8.3 土地整治规划的社会效益预评估	(153)
8.3.1 社会效益预评估	(153)
8.3.2 社会效益预评估的步骤与方法	(154)
8.3.3 社会效益预评估指标体系	(156)
8.4 土地整治规划的生态效益预评估	(158)

8.4.1	生态效益预评估	(158)
8.4.2	生态效益预评估指标体系	(158)
思考题	(159)
参考文献	(160)

第 1 章 土地整治规划概述

土地是人类社会发展的重要自然经济综合体,具有重要的承载功能、生产功能、财富功能、生态功能等价值功能。高速发展的社会经济使得人类对土地资源的需求越来越大,人地关系也前所未有地紧张,土地资源的可持续利用成为当今人类社会面临的一项重大课题。土地整治规划是重要的土地利用专项规划,对实施土地利用总体规划,落实土地用途管制,促进土地的节约集约利用,实现耕地总量动态平衡,贯彻“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策,保证社会经济的可持续发展具有重要意义。

1.1 土地整治规划的内涵与体系

土地作为自然经济资源,已经被人们开发利用,成为从事生产和生活的场所,亦可称为人类现实生存空间。而在一定条件下,尚未利用或未充分利用的土地,则称为人类潜在生存空间。人类的历史亦是一部争夺潜在生存空间和扩大现实生存空间的斗争史。自古以来,人们就深知土地的职能与价值,不断对土地进行开发建设,不断扩大生存空间,使人类不断地繁衍生息下来。人类这个生存空间的扩充,究其实质就是通过土地整治来实现的。正是通过土地整治,土地才成为人类的基本自然经济资源。

1.1.1 土地整治的内涵

土地整治^①是农业中最基本的建设项目,系属农业工程内容。国家实行土地整治,对低效利用、不合理利用和未利用的土地进行治理,对生产建设破坏和自然灾害损毁的土地进行恢复利用,提高土地利用率和产出率。

狭义的土地整治,又叫土地治理,是指通过采取生物、工程技术等综合措施,改变土地的生态环境,以建立新的有利于人类生产活动的生态系统平衡,提高土地利用

^① 土地整治、土地整理与土地开发整理三者都不是新名词,且都是规范性专业术语。以往,土地整理与土地开发整理在学术界、国土资源行政主管部门和土地实务活动中的使用频度要远远高于土地整治;而土地整治多被视为对水土流失地、风沙地等进行治理的特定称谓,土地整治等同于土地治理。但近年来,在国土资源行政主管部门和专业实践领域出现了土地整治与广义的土地整理、土地开发整理等同使用和统筹整合的新趋势。本书认为从土地整理、土地开发整理到土地整治的称谓变换,不是简单的语义措辞之变,在本质上它深刻反映了人类土地利用思维方式的变革,即由传统的单角度利用,转向既要提高节约集约利用水平,又要加强土地综合治理的多维度利用。

和产出率,使土地资源能永续利用。狭义的土地整治侧重于采取有针对性的措施对土地退化现象进行消除与预防。即防和治两个方面,防是指消除可能造成未退化土地发生退化和使已退化土地继续发生退化的各种动力因素;治是指对已退化土地进行建设性改造。对未退化土地而言,土地整治的目的是要维持土地已有的良好性状并使其具有持续的利用能力;对已退化的土地而言,土地整治的目的是要消除其不良性状,恢复土地良好的生产条件,从而提高土地的利用能力。

广义的土地整治是指为保障土地资源的可持续利用,促进经济和社会的可持续发展,根据土地生态系统平衡的原理,结合土地利用现状,按照土地利用总体规划、城市规划、土地整治专项规划所确定的目标和用途,采用行政、经济、法律、生物、工程技术等直接或间接的手段和措施;对低效利用、不合理利用和未利用的土地进行科学开发利用、建设调整、改良改造和综合治理;对生产建设破坏和自然灾害损毁的土地进行恢复利用,提高土地节约集约利用率和产出率,改善生产、生活条件和生态环境的活动过程。简言之,土地整治就是要对那些受生态环境、技术条件、社会经济等因素制约和影响的,土地利用率低、质量差、产出不高的土地,采用生物、工程技术等综合措施进行科学开发利用、建设调整、改良改造和综合治理。

土地整治是农业基本建设的重要内容之一。科学地对土地进行整治,有利于合理开发和利用土地资源,提高土地生产力,保持生态平衡,防止水土流失以及土壤沙化和碱化。实施土地整治的根本目的在于提高土地利用率和产出率,实现经济、社会、环境三大效率良性循环。在科学发展与可持续利用的历史新时期,我国所讲的土地整治主要是广义的土地整治,它是对土地进行考察、规划、开发、利用、改良、治理、保护等各项措施的总称,主要包括土地开发、土地整理、土地复垦和土地治理。

1.1.1.1 土地开发(Land Development)

从广义上来讲,土地开发是指人类通过采取工程措施、生物措施和技术措施等,使各种未利用土地资源,如荒山、荒地、荒滩、荒水等,投入经营与使用;或使土地利用由一种利用状态改变为另一种状态的活动,如将农地开发为城市建设用地。从狭义的角度理解,土地开发主要是对未利用土地的开发利用,要实现耕地总量动态平衡,未利用土地开发是补充耕地的一种有效途径。未利用土地的开发要统一规划,特别要注意保护生态环境,严禁在生态脆弱的地区进行盲目开发,同时根据开发区域的地域特点和土地适宜性以及土地利用总体规划,确定土地的适度开发规模和土地用途。

土地开发实际上是为合理而有效地利用土地创造必要条件而进行的经济、技术的投入过程。通过土地开发活动,可以有效地扩大土地利用范围,使原来不适合某种用途的土地变为适合该用途的土地;同时,通过土地开发活动,可以有效地改善土地利用条件,提高土地利用效率。

1.1.1.2 土地整理(Land Consolidation)

广义的土地整理是指在一定区域内,按照土地利用规划或城市规划所确定的目

标和用途,采取行政、经济、法律和工程技术手段,对土地利用状况进行综合整治、调整改造,以提高土地利用率和产出率,改善生产、生活条件和生态环境的过程,既包括对现有已利用土地的整理,以提高其利用的集约程度,也包括对未利用土地的开发和对废弃地的复垦,以增加耕地总量。实质是调整土地关系和合理组织土地利用。土地整理的范围广泛,从地域表现形态角度可分为农地整理和市地整理两方面的内容。现阶段我国狭义的土地整理主要指的是农地整理,包括农用地整理和农村建设用地整理。

1.1.1.3 土地复垦(Land Reclamation)

我国1988年11月8日国务院第19号令发布的《土地复垦规定》中的第二、三条明确了土地复垦的含义和范畴。《规定》第二条指出:土地复垦是指对生产建设过程中,因挖损、塌陷、压占等造成破坏的土地,采取整治措施,使其恢复到可利用状态的活动。凡从事开采矿产资源、烧制砖瓦、燃煤发电等生产建设活动造成土地破坏和废弃的都属土地复垦范畴。由于采矿业是破坏土地最严重的行业,因此,狭义地讲“土地复垦”是专指对工矿业用地的再生利用和生态系统的恢复。

土地复垦要因地制宜,以生态效益、社会效益和经济效益并重为原则,确定复垦的方式和规模,最大限度发挥综合效益。同时要结合国民经济和社会发展规划与土地利用总体规划确定复垦的目标、方向、方法和进度。

1.1.1.4 土地治理(Land Improvement)

土地治理是指通过采取生物、工程技术等综合措施,改变土地的生态环境,以建立新的有利于人类生产活动的生态系统平衡,提高土地利用率和产出率,使土地资源能永续利用的活动。其目的就是要对已利用或未利用的土地进行治理改造,调整土地生态机制,提高土地生产潜力,使其更好地得到利用。

土地治理通过两个途径来进行:一是从自然条件着手,人为改造土地条件,使地形、土壤、水、植被、热量等自然因素处于较好的组合状况;二是从人类活动自身着手,采取有利于保护土地的开发利用技术和方法。

土地整治是人类在土地利用中不断建设、不断调整、不断治理土地的过程。世界上许多国家都在积极推进这一项经济、社会建设的基础性工作。土地整治也是实施土地利用规划的重要手段,土地整治的内涵和外延都十分丰富,不同的国家、不同历史时期,对土地整治都有不同的要求。我国现阶段的土地整治包含了以往进行的土地开发、土地整理、土地复垦、土地治理,但又不等同于这四个方面的简单叠加,其内涵更加丰富,层次更高;不是简单地对某一地块采取单项的物理措施,而是按照经济社会发展的要求,在尊重自然规律、尊重原有产权和农民意愿、尊重市场经济规律的前提下,按照土地利用总体规划重新安排河山,建设美丽家园的一个综合性的事业。现在所从事的土地整治是经济社会发展到一定阶段,对土地利用在深度、广度和空间上配置方式提出的新的要求,是建立在社会主义市场经济基础上的,是经济体制和经

经济增长方式转变的客观要求,是落实土地基本国策,实现土地资源永续利用的必然选择。土地整治能够逐步发展、长期坚持,也在于此。因为它是顺应经济社会发展需要,尊重农民意愿和市场规律、自然规律的。长期坚持开展土地整治必将对我国经济社会发展起到重要的作用。

1.1.2 土地整治规划的含义

土地整治规划是指在规划区内,在土地利用总体规划的指导和控制下,对规划区内未利用、暂时不能利用或已利用但利用不充分的土地,确定实施开发、利用、改造的方向、规模、空间布局和时间顺序。土地整治规划是对一定区域内的土地整理、土地复垦和土地开发等土地利用活动的总体部署和统筹安排,是一项重要的土地利用专项规划。

1.1.3 土地整治规划的特点

土地整治规划是在土地利用总体规划的指导下,通过对一定区域内自然、社会、经济条件的综合分析和土地整治潜力的调查评价,制定土地整治目标,划分土地整治区域,明确土地整治重点,落实土地整治项目,指导土地整治活动所作的总体安排。它具有以下特点。

1.1.3.1 土地整治规划属于土地利用专项规划

土地整治规划是为充分挖掘土地利用潜力,提高土地利用效率,改善土地生态环境,促进土地资源可持续利用而采取的开发、利用、整治与保护相结合的综合措施。它与土地利用总体规划的区别是,土地利用总体规划的对象是一定区域内的全部土地资源,而土地整治规划的对象主要是利用效率不高和暂时没有开发的未利用地与废弃地。目前,土地整治规划的主要目的是增加有效耕地面积,实现耕地总量动态平衡,确保国家粮食安全和社会稳定。因此,从规划的对象、解决问题的性质来看,土地整治规划属于土地利用规划体系中的专项规划。

1.1.3.2 土地整治规划是土地利用总体规划的深化与完善

土地整治规划虽然属于专项规划,具有一定的独立性,但它是以土地利用总体规划为指导的,是实现土地利用总体规划目标的重要手段。首先,土地整治规划将对土地利用总体规划确定的土地整治内容进行深化、补充和完善;其次,土地整治规划通过确定土地整治项目的位置、范围、类型、规模、建设时序等,使土地利用总体规划制定的土地开发、土地整理和土地复垦目标得到具体落实。可以说,土地整治规划是土地利用总体规划的延伸,是总体规划的深化、细化。

1.1.3.3 土地整治规划的手段灵活但弹性较小

我国地域广阔,土地利用的自然、社会、经济条件差异较大,土地整治规划的对象、目标和重点也会有所差异,因而必须采取灵活的手段,才能更切合实际地搞好规

划。如西北、华北地区干旱缺水,土地开发必须“以水定地”,与生态环境建设紧密结合。东部沿海经济发达地区,重点应以整理基本农田、建设高标准农田为主。煤炭能源基地,应该以复垦废弃工矿地、重建生态系统为主。西南岩溶地区则应以坡改梯和水土保持为主。

尽管不同区域可以采取灵活多样的土地整理措施,但是土地整治规划本身的弹性是较小的。首先,土地整治规划的主要目标和内容是由土地利用总体规划制定的,必须与总体规划相衔接;其次,在土地整治区的划分、项目的选定和建设占用耕地指标任务的安排上,还受到农业、水利、交通、电力、城镇、林业、水土保持等相关部门规划的制约,必须与这些规划相协调。

1.1.4 土地整治规划的体系

土地整治规划体系与土地利用总体规划相对应,分为五级:国家级、省级、地级、县级和乡级。其中国家级、省级和地级为调控层面,县级和乡级为操作层面。目前我国重点编制国家级、省级、地级、县级四级土地整治规划。

1.2 土地整治规划的目的和作用

土地整治是土地利用总体规划的重要内容,是完善、落实土地利用总体规划的重要措施和手段。它不仅能增加有效耕地面积,缓解人地矛盾,以实现耕地总量动态平衡的目标,而且可以提高耕地质量,改善生活、生产条件和生态环境,促进土地集约化利用,推进农业和农村现代化建设。

1.2.1 土地整治规划的目的

土地整治规划的根本目的是形成合理、高效、集约的土地利用结构,提高土地利用效率,适应社会经济发展对土地的需求。在这一根本目标的框架内,根据不同的发展时期,可分解出多层次的目的。从现阶段社会经济发展对土地需求层面来看,土地整治规划有以下五个方面的目的。

1.2.1.1 有计划地实现耕地总量动态平衡

我国人口多,人均耕地少,耕地后备资源不足,土地利用面临着突出问题,补充耕地的任务主要靠土地整治和复垦来完成。科学预测耕地供求状况,充分协调经济建设与生态环境,合理划分土地整治区域,安排土地整治活动的空间和时间序列,通过综合整治措施使我国各类零星废弃和利用率低的土地得到更集约利用,体现了新时期深化土地管理的特点,是实现耕地总量动态平衡的重要措施。

1.2.1.2 提高综合生产能力、土地产出率与全社会的现代化水平

通过对土地利用方式、强度的调整,改善土地生产、生态条件,保持和提高土地再

生产的能力,以持续获得人们生产和生活所需要的产品。土地整治规划是按照现代化的生产要求进行的一种资源再配置过程,反过来又可以为现代化建设提供广阔的土地资源空间。现阶段就是以提高土地产出率为基础提高土地的生产能力。我国的实践可以证明,土地整治将为现代化建设创造条件,是现代化建设必不可少的内容。

1.2.1.3 协调土地整治活动与国家各项建设活动的关系

土地整治活动涉及经济、社会、生态等各个方面,通过编制土地整治规划,充分与国家地方的经济发展规划,农业、林业、水利、交通、环保等部门规划相衔接,避免土地整治的盲目性。按照社会生产力发展的要求,对土地利用中产生的人与地及人与人的关系予以调整和适度组织优化再配置,使人们更有序和更理性地对土地进行开发、利用和保护。在土地整治中把短期利益与长远利益、部门利益与国家利益统一起来,实现土地整治经济效益、社会效益、生态效益的统一。

1.2.1.4 为制定项目投资计划、组织项目实施提供依据

目前,各地土地整治存在争项目、争资金的现象,带有很大的短期性和盲目性,缺乏对当地经济、社会、生态的综合考虑,造成部分土地整治活动不经济和引起生态恶化等问题,需要国家对土地整治活动进行指导和规范,编制耕地开发整治投资计划,进行有效的组织和管理。编制土地整治规划有助于国家宏观政策的贯彻落实,明确土地整治的方向和重点,便于组织土地整治活动,有利于引导和规范地方土地整治工作,促进土地整治的有序、健康发展。

1.2.1.5 实现土地资源的景观功能

从可持续发展的角度来看,编制土地整治规划不仅要从经济效益上考虑,还要从社会、生态效益上考虑。景观功能是物质文明和精神文明的必要要求,其社会和生态效益明显。

1.2.2 土地整治规划的作用

1.2.2.1 土地整治规划是实现土地利用总体规划的重要措施

土地利用总体规划属于宏观控制性规划,它制定的土地整治内容必须通过专项规划进行深化、细化和完善,它制定的土地整治目标必须通过专项规划逐步分解落实。当前土地利用总体规划实施中存在着宏观控制与微观落实相脱节的问题,因此迫切需要编制全国范围的、分层次的土地整治规划,来逐级落实土地利用总体规划确定的土地整治任务和目标。

1.2.2.2 增加耕地面积,提高土地利用效率

由于我国人口多,人均耕地少,耕地后备资源不足,土地利用所面临的突出问题有两方面。一方面,人口不断增加,为确保粮食安全,解决十几亿人的“吃饭”问题,现有耕地数量不能再减少。目前,随着人类对农业生物量需求的不断和迅速增加,除