

# 土地整理

经济管理出版社

严金明  
钟金发  
池国仁  
编著

## 序 言

在我国沉睡了几十年的土地整理,近年来又被人们提到了议事日程。建国初期,“土地整理”来源于俄语“Землеустройство”一词,我国政府曾于五十年代初向苏联派遣多名留学生专攻土地整理专业。当时,由于筹建黑龙江省国营友谊农场和培养土地整理专门人才之故,我国教育界和学术界开始引用“土地整理”这一专业术语。大约在五十年代末,“土地整理”渐渐为“土地规划”所替代,学术界也淡忘了“土地整理”。

在我国历史上,土地整理可以追溯到古代奴隶社会的井田制。据古文献记载,“井”为比亩还大的面积单位,是一定数目方块田的总称,从形象上看九块面积相等的方田构成一井。公元前1066年我国古代西周时期的井田制度,就是把土地由国君分配给各级贵族占有,分块交给奴隶耕种。该制度把土地划分成九方的井字形,中间一块田为公田,四周八块田为私田。公田由奴隶共同耕种,收获归公;私田分配给奴隶耕。井田作为俸禄多寡的标准,也是考查奴隶勤惰的标准。以后,我国历史上又出现过秦汉屯田制,西晋占田制,北魏隋唐的均田制等,但使土地整理成为真正的一门学科和一项技术工作还是建国以来形成的。1950年6月中央人民政府正式颁布了《中华人民共和国土地改革法》,在全国范围内分期分批地开展了土地改革运动,废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制。土地改革的最重要任务就是没收地主的土地、耕畜、农具、房屋等,统一、公平、合理地分配给无地少地的贫苦农民所有。五十年代初在全国不同类型地区开展农业生产合作社土地整理试点工作,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,改善了土地利用环境条件。1958年全国在土壤普查基础上进一步开展人民公社土地整理工作,平整土地,合并田块,兴建新村,整理沟渠和道路,组织土地利用,提高农作物的单产和总产。改革开放以后,全国人大五届四次会议提出了“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策。1982年全国在开展县级土地利用总体规划试点基础上,编制了全国、省、市、县级土地利用总体规划。近年来各地划定了基本农田保护区并进行了后备土地资源开发利用、废弃土地复垦、迁村并点,在土地整理和土地利用管理方面做了大量的工作,取得了丰硕成果,这为实现耕地总量动态平衡提供了可行的经验和途径。1998年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议修订通过的《中华人民共和国土地管理法》又将土地整理作了明确规定(第四章耕地保护第四十一条):“国家鼓励土地整理。县、乡(镇)人民政府应当组织农村集体经济组织,按照土地利用总体规划,对田、水、路、林、村综合整治,提高耕地质量,增加有效耕地面积,改善农业生产条件和生态环境。”这是我国立法史上第一次把土地整理纳入法律之中,并作为保护耕地的主要措施之一,由此可见土地整理之重要性。

近年来,一些专家和学者在我国土地管理的新形势下深入开展了土地整理的理论和实践研究工作。呈现在大家面前的《土地整理》一书的作者就是“土地整理理论和实践研究”课题的主持人和主要完成人,该课题成果得到不少专家、学者的肯定和赞扬,获国家土地管理局1997~1998年度土地科学技术进步二等奖,这是土地科学研究方面第一个有关土地整理内容的科技进步奖。现在《土地整理》一书在吸收了该课题研究成果和国内外土地整理研究成果的基础上,又进一步系统地研究了土地整理内涵、土地整理的宏观背景、土地整理的运作、土地整理的设计、土地整理的实践和模式。其总体思路清晰,研究方法科学合理,技术资料齐全完

整,政策建议可行,是一项开拓创新、特色鲜明,具有广泛推广应用前景的研究成果。同时,这也是第一本从学科的角度全面系统地研究土地整理并以“土地整理”为名的教材。我认为,这本书的出版定能对我国土地整理理论和实践的研究有所裨益,且能够较好地满足当前土地整理工作有关人员学习的急需。因此,我非常乐意把这本书推荐给广大读者。

目前,对土地整理问题的研究成果还不多见。作为从五十年代始专攻土地整理学科的一名土地问题的理论工作者,我愿更多的人士对土地整理问题给予关心,愿更多的土地整理的研究成果不断涌现。我坚信,深入开展土地整理问题的研究对推动我国社会、经济的发展具有极其重要的意义。

中国土地学会常务理事、学术委员会副主任

博士生导师： 教授

1998年9月

## 前 言

众所周知,我国人口多,人均耕地少,耕地后备资源十分有限。我国人均耕地只有 1.76 亩,不及世界人均耕地 3.75 亩的 47%,现有耕地后备资源可开垦成耕地的仅有 1.22 亿亩,如果全部开垦成耕地,人均耕地增加尚不足 0.1 亩。目前,由于持续的人口增长和不断的耕地减少,我国人地矛盾正变得越来越突出。面对“21 世纪谁来养活中国”的发问,我们只有一个回答:靠中国的地养中国人,实现耕地总量动态平衡。要达到这样的目标,必须开展土地整理。

然而,对土地整理的研究在我国尚处于起步阶段,尤其对土地整理的系统研究还不多见。本书从土地整理的内涵和我国土地整理的宏观背景出发,对土地整理的运作、土地整理(农地整理)的设计作了初步探讨,对土地整理的实践和模式作了剖析和概括,同时以点带面提出了一些值得进一步探讨的问题和政策建议,最后,比较详细地介绍了俄国、德国和我国台湾地区的土地整理。由于我们对土地整理的研究和实践不够,水平有限,缺点和错误难免。作者以期通过抛砖引玉,推动土地整理的研究向纵深发展。

在本书的编著过程中,曾参阅了大量的相关文献资料,引用了其中的部分内容,在此向有关作者致谢并向关心本书编著出版的专家和学者表示谢意。

编 者

1998 年 9 月

# 目 录

<b>第一章 绪 论</b> .....	1
<b>第一节 土地整理的内涵</b> .....	1
一、世界上几种有代表性的土地整理内涵 .....	2
二、我国的土地整理内涵 .....	5
<b>第二节 土地整理的实质和特性</b> .....	8
一、土地整理的实质 .....	8
二、土地整理的特性.....	10
<b>第三节 土地整理的内容、任务和原则</b> .....	12
一、土地整理的内容.....	12
二、土地整理(主要是农地整理)的任务.....	17
三、土地整理的基本原则.....	18
<b>第四节 土地整理的效益</b> .....	21
<b>第五节 土地整理的相关问题</b> .....	23
一、土地整理与耕地总量动态平衡.....	23
二、土地整理与农村城镇化.....	24
三、土地整理与经济增长方式的转变.....	24
四、土地整理与家庭联产承包制的完善.....	25
五、土地整理与土地权属管理.....	25
六、土地整理与土地利用规划.....	26
七、土地整理与景观和生态保护.....	26
<b>第二章 土地整理的宏观背景</b> .....	28
<b>第一节 土地、人口和粮食</b> .....	28
一、问题提出.....	28
二、二十一世纪中国粮食问题剖析.....	32

三、开展土地整理的意义·····	37
第二节 我国耕地资源的现状和特点·····	39
一、我国耕地资源总量·····	39
二、我国耕地资源特点·····	40
三、近年来我国耕地减少的情况和特点·····	43
第三节 我国耕地资源供需平衡分析·····	49
<b>第三章 土地整理的运作</b> ·····	<b>54</b>
第一节 土地整理运作的理论依据·····	54
一、土地经济供给理论·····	54
二、可持续利用理论·····	55
三、人地协调理论·····	57
四、景观生态学理论·····	58
第二节 土地整理运作的范畴和程序·····	58
一、土地整理运作的范畴·····	58
二、土地整理运作的程序·····	60
第三节 土地整理运作的关键和要点·····	62
一、土地整理运作·····	62
二、土地整理运作的要点·····	66
第四节 土地整理运作的战略思考·····	67
一、土地整理与生态保护·····	67
二、土地整理与证券化·····	72
<b>第四章 土地整理(农地整理)的设计</b> ·····	<b>77</b>
第一节 农地整理概说·····	77
一、农地生态系统的特点·····	77
二、农地整理规划设计任务和内容·····	79
第二节 田块设计·····	80
一、田块方向(田块长边方向、田块方位)·····	80
二、田块的边长(长宽度)和形状·····	83

三、田块设计与地形·····	90
四、田块规划与土壤的关系·····	91
五、田块规划设计与现有居民点、沟渠、道路和 林带的关系·····	93
六、田块设计的地区特点·····	95
<b>第三节 田间灌排渠道设计</b> ·····	98
一、平原地区·····	98
二、丘陵地区·····	101
三、不同灌溉方式下田间渠道设计的特点·····	102
<b>第四节 护田林带设计</b> ·····	106
一、林带结构的选定·····	107
二、林带的方向·····	108
三、林带的间距·····	109
四、林带的宽度·····	110
<b>第五节 田间道路设计和综合设计</b> ·····	112
一、设计要求·····	112
二、道路类型及其设计·····	113
三、路、沟、林、渠、田结合设计形式·····	113
<b>第六节 设计方案择优</b> ·····	116
一、评价指标·····	116
二、评价方法·····	116
<b>第五章 我国土地整理的实践和模式</b> ·····	118
<b>第一节 我国土地整理实践</b> ·····	118
一、土地整理的形式·····	118
二、土地整理的成效·····	120
<b>第二节 我国土地整理模式</b> ·····	124
一、研究方法与调查分类·····	124
二、各类农地整理水平概述·····	130



三、各类农地整理的基本模式分析 .....	131
第三节 我国土地整理的评价和建议 .....	137
一、我国土地整理的总体评价 .....	137
二、我国土地整理的政策建议 .....	139
<b>第六章 苏南土地整理的实践和模式</b>	
——以吴江市为例 .....	141
第一节 吴江市土地整理实践 .....	141
一、土地整理的动因 .....	142
二、土地整理的运作形式 .....	144
三、土地整理(农田整理)设计规程 .....	147
四、土地整理后的效益分析 .....	150
五、土地整理的规范化管理 .....	152
第二节 吴江市土地整理模式 .....	154
一、农田土地整理模式——以吴江市平八农业 示范区为例 .....	154
二、荒滩地土地整理模式——以吴江市塘孟漾 荒滩地综合整理为例 .....	160
三、工程压废地的土地整理模式 .....	164
<b>第七章 世界上若干有代表性的土地整理</b> .....	173
第一节 前苏联的土地整理 .....	173
第二节 德国的土地整理 .....	192
一、农村的土地整理 .....	192
二、建设用地的土地整理 .....	209
第三节 台湾的土地整理 .....	214
一、农地重划 .....	214
二、市地重划 .....	224
<b>主要参考文献</b> .....	236

# 第一章 绪 论

## 第一节 土地整理的内涵

不同的历史时期和不同的地区,人类对土地利用的方式及对土地的需求是不相同的。随着土地环境与土地供需状况的变化,为了满足人们日益增长的物质、文化生活的需要和促进经济、社会向前发展,土地整理应运而生。

土地整理(Land re-adjustment, or Land re-arrangement)是人类文明用地的产物。为此,要了解土地整理的内涵,必须从历史的角度来正确理解。

根据有关文献资料的记载,“土地整理”一词在国外最早问世于德国、法国和俄国等欧洲国家。在德国巴伐利亚州第一块土地合并的文件可追溯 1250 年。“土地整理”(Ordnung von Grund)的概念首次出现在 1886 年巴伐利亚王国的法律中,根据这项法律设立了土地整理专门机构和规定了其实施程序。1953 年,联邦德国在以前有关土地整理法律规定的基础上,制订颁布了第一部《土地整理法》。法国的土地整理(Amenagement des terre)始于 1705 年,于 1919 年颁布了土地调整法。俄国的土地整理(Землеустройство)于十七世纪就已经开展,从 1765 年始花费了 20 年时间完成全俄土地资源调查与划界(Генеральное межевание),于 1779 年在莫斯科建立了世界上第一所土地管理学校,即现今俄罗斯国立莫斯科土地管理工程大学的前身。世界许多国家和地区借鉴引用先进的土地整理经验,根据自身的情况和特点,开展了土地整理的实践

活动,并把土地整理做为实现土地利用长远战略目标、促进土地合理利用、调整土地利用结构和土地关系的重要手段。

土地整理是土地利用实践活动的过程之一。在土地整理的起源和发展中,国外和我国台湾地区土地整理的内容随着自然、社会 and 经济发展要求的变化,不断调整和完善,并形成了完整的体系。德国、法国、俄国、加拿大、前苏联等国,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实施过程,称为土地整理;日本称为土地整治或整备;韩国称为土地调整;台湾地区称为土地重划。虽然名称不同,但土地整理的主要内容基本相同,其中德国、俄国和我国台湾地区的土地整理具有代表性。

### 一、世界上几种有代表性的土地整理内涵

德国的土地整理意指人们按照规划要求对土地进行调整和理顺。在19世纪及以前时期,德国土地整理主要内容是针对农地分散、零碎,实施集中,以改善农业生产经营条件。20世纪30年代,结合基础设施和公共事业开展土地整理。到70年代,德国土地整理的内容又增加了景观和环境保护,通过土地整理追求经济、社会、环境效益的统一和协调。土地整理不仅要制定设计,而且要保证其实施且产生效益;不仅涉及到土地利用,而且要重新调整地产。因此,只要对土地所有者有利,土地整理机关认为必要,就可以布置土地整理工作。在土地整理过程中,地产的重新调整不是按照面积大小而是依据地产价格进行的。土地价格主要由土地收获量和所处位置等项因素决定。土地整理的重要作用在于地产增值。为了筹划新公路和街道以及公共设施所需建筑用地,土地整理区所有地块均应承担土地折扣(大约为7%),最后分摊到每个地产主。土地整理设计不仅涉及地产者的利益,而且还涉及到国家和其他私人的利益,在实施过程中,要与公民、乡级政府、农业局、自然保护管理处、水利局、测量局、森林局、公路局、文物管理

局、航运局等单位进行长时间的协商,以取得上述单位和私人的谅解和支持。

俄罗斯的土地整理意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。对于俄国的土地整理,王万茂教授作过系统研究,这里主要引用他的研究成果作一阐述。从沙皇俄国到十月革命以后苏联时期直到今天俄罗斯,这几个历史时期的土地整理具有明显的技术延续性,以致发展至今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。俄罗斯土地整理应解决的生态、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及征地补偿费;确定城市、城镇和农村居民点的用地界线;论证各项水利工程和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、田间沟渠和护田林带、轮作田区和轮牧田区、田间道路等设计方案并加以实施。为了完成上述各项任务 and 解决各种问题,土地整理包含下列各项技术措施和方法:土地资源利用与保护的预测;为农民家庭、土地租赁者、农业合作社和公民个人从事私人副业、园艺和蔬菜生产以及修建别墅提供专项用地;开展旨在建立和调整土地占有和土地使用方式,消除土地利用界线缺点的区域性土地整理;实地勘界和界定各类土地使用界线包括自然景观保护区、城镇和农村居民点、特殊用地区等;开展企业内(包括国营农场和集体农庄内部)、农业生产合作社、农民家庭和从事农业生产的其他企业内的土地整理;制定土地利用与保护设计和实施计划以及对其监督等。

俄国土地整理历来把调整土地关系和界定土地占有与使用放

在首位。历代历届政府均视土地整理为摧毁旧的土地制度和建立新的土地制度的重要手段。列宁曾在《地主的土地整理》一文指出：为了保持政权，就必须按照我们的意图把旧农村改造成资产阶级的农村。这就是“土地整理问题”的根源和实质（《列宁全集》第19卷，第87页，人民出版社1959年版）。关于沙皇大臣斯托雷平于1906年11月颁布的土地法令允许农民退出当时的公社而另立独立庄园时，列宁一针见血地指出：“土地整理只对强者有利，对贫民则是一种致命的伤害，土地整理是一辆战车，强者坐在上面，失败者压在轮下，毋庸置疑，所有这一切都是绝对真理”（《土地整理和农村贫农》·《列宁全集》第19卷，第376页，人民出版社1959年版）。土地关系包含两层涵义，一是人和物之间的意志关系，二是人和物之间的物质关系。意志关系表现为土地的占有关系，如某块地归谁所有，归谁使用；物质关系则表现为这种土地占有关系的物质的数量，如丈量土地面积，确定土地使用界线，在用地单位之间、国民经济各部门之间分配和再分配土地。

根据俄罗斯土地基本法的规定，为了满足农民从事家庭园艺和蔬菜生产以及副业生产和建房的需要，允许为农民个人划定额定面积之内的土地，其所有权属于农民私有，定额之内为无偿，超过额定面积的部分实行有偿制度。近年来，国家土地整理机关专门为农民私有土地进行土地整理，与此同时，国营农场和集体农庄土地使用形式仍然存在。甚至于有关土地法令规定为城市居民在农村兴建私人别墅无偿划拨0.06公顷/户土地。这些土地均属于土地利用集约经营水平低，位置较为边远和形状不规整，但需经统一的土地整理，按其设计具体施工兴建的土地。

关于组织土地利用方面的土地整理工作重点在于尽可能多地保证直接的生产用地和建筑用地面积，将间接的生产用地和建筑用地面积控制于最小限度内，运用相关学科的最新成果致力于提高土地产出率建筑密度和容积率，降低占地率。具体来讲，经过土

地整理使土地集中连片,外形规整,田块大小、方向、长宽度和外形均能满足农业现代生产技术要求;道路和沟渠的密度适宜,占地较少,方便使用,田间作业的空行率低,与居民点保持最短距离;居民点体系布局利于未来远景发展,实行农村城市化和城市乡村化,各类建筑物位置合理和占地适中,便于使用,利于保护环境。

我国台湾地区把土地整理称作重划或者更为确切地说把土地整理中有关土地利用技术改进称作土地重划。台湾土地重划(Land Replotting)系指改进土地利用环境与增大土地利用效能的一项重要措施,其主要内容包括调整地块的高低、大小和形状以及分布状况,改善交通、水利和其他环境条件,划定各区土地和各种利用方式的土地范围。具体操作分为市地重划和农地重划,分别于1979年和1980年颁布《市地重划实施办法》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;利用抵费地以供兴建居民住宅等。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;土地分配与地价分割等。

## 二、我国的土地整理内涵

我国的土地整理可以追溯到公元前1066年的西周时期的井田制度,这可以说是我国古代早期的土地整理。到两千五百年前

土地整理的重要性进一步为人们所认识,并从当时地广人稀及立国强国的战略目标出发,提出了较为先进的土地整理的用地比例。据史籍《商君书》“徠民篇”记载:地方百里者,山陵处什一,藪泽处什一,溪谷流水处什一,都邑蹊道处什一,恶田处什二,良田处什四,以此食作夫五万,其山陵、藪泽、溪谷可以给其材,都邑道足以处其民,先王制土分民之律也。”这段话的大意是:方圆百里(约为现今的1190平方公里)的地方,如果想安排移民,就要先整理土地。用地布局与结构是:山林、水草沼泽、河流水域、城市及道路各占十分之一,质量较差的低产田占十分之二,优质高产的良田占十分之四,这样就可安排5万劳动力。除耕地种庄稼以外,加上山、林、草、水的自然产出,足以安排5万户居民(25~30万人)。这是先辈通过土地整理安排国计民生的范例。

由此可见,中国土地整理已有悠久的历史,称得上是土地整理的发源地。只是后来产业结构发生急剧变化时,对土地整理的研究未及时跟上,因而减缓了推行的步伐。

我国现代的土地整理在不同时期也有不同的发展轨迹。建国初期,斗倒地主分田给贫下中农,以实现耕者有其田为主要目的;50年代后期人民公社化,土地收归集体,为体现“一大二公”的思想,土地整理则通过“一平二调”,以变更权属关系为主要内容;60年代受自然灾害和“文革”影响,土地整理处于停滞状态;70年代重视农业,全国农业学大寨,土地整理转向以大搞农田基本建设为主,以平整土地、合并田块、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及兴办乡镇企业为主线,土地利用方式与用地结构均发生巨大变化;90年代,国民经济迅猛发展,耕地锐减,土地整理开始转到以编制土地利用总体规划来大力挖掘土地利用潜力,增加耕地面积,提高耕地质量的主方向,同时通过土地整理来改善生产、生活条件和环境。

另外,近些年来,随着工业化、城镇化和现代化的发展,建设用

地的整理随之展开,如开发区规划中土地的“三通一平”、“五通一平”和“七通一平”,都市更新中的旧城改造,交通、水利建设中的高速公路两旁用地、河流两旁荒废整理地都属于建设用地整理。

从世界各国和地区土地整理的内容、目的,考察土地整理的涵义,既有共同之处,又有不同内容。共同之处,一是在一定区域社会经济发展到特定阶段,对土地利用提出新要求时,根据有关社会发展规划、计划和土地利用规划,调整土地关系,使土地利用方式和结构适应社会经济发展的需要。二是,不照搬模式,根据当地自然、历史、社会和经济情况,确定土地整理的内容和目标,并且随着社会经济发展进程,对土地利用不断提出更高的要求,土地整理的措施则不断调整、充实、完善。

纵观土地整理工作的历史,其初衷基本上都是整理农地,解决农业生产中的土地利用问题,改善农业用地生产条件,提高农用土地的利用率和产出率。当社会经济发展到一定阶段时,对土地资源的利用逐渐从单一的管理向综合开发利用转化,其土地整理的内涵也在不断增加,在整个社会以及经济领域中所起的作用也日益提高。比如说土地整理最具代表性的德国,19世纪以前的土地整理是针对农地分散、零碎等问题实行集中的政策。20世纪初期,侧重于服务于基础设施和公共建设实施土地整理。到了70年代又增加了景观生态和环境保护,以实现经济、社会、环境的协调发展。

借鉴其他国家的先进经验,结合我国实际,展望21世纪,我国的土地整理从广义上看应该是在一定的地域区间内,按照土地利用总体规划和土地利用计划的要求,采用一定的措施和手段,调整土地利用关系,改善土地利用结构,科学规划,合理布局,综合开发利用,提高土地资源的利用率和产出率,增加可利用土地数量,确保经济、社会、环境三大效率良性循环的措施。广义的土地整理包括了土地的复垦和开发,它既可以是农地整理,也可以是市地整



理,而我国目前所讲的土地整理大都是狭义的农地整理。

立足以上的分析,可以给土地整理下一个简洁的定义,即土地整理是人们为了一定目的,依据规划对土地进行调整、安排和整治的活动,即合理组织土地利用,理顺土地关系的一种活动。

## 第二节 土地整理的实质和特性

### 一、土地整理的实质

土地整理的实质是合理组织土地利用。合理组织土地利用决不能离开生产力和生产关系的任何一方,土地整理的产生和发展是与生产力和生产关系的发展变化紧密联系在一起,其中任何一方发生变化,都会引起土地整理的重大更新。基于这点,土地整理所研究的具体内容,并不是一成不变的。在不同社会生产方式下,甚至于在同一方式下,生产力和生产关系发展的不同历史阶段,土地整理的内容、原则和方法也不尽一样。在土地私有制的社会里,土地整理是掌握在统治阶级手中的一项强有力的武器,它所研究的重点在于变革旧的土地政策,以建立符合统治阶级利益的新的土地政策。为此,进行了大量地籍测量和地籍簿的编制工作,根据统治阶级利益的要求来分配土地,调整各阶级各集团之间的土地关系。在土地公有制的社会里,也有调整土地关系的问题。换句话说,土地整理的重点则是合理组织土地利用。在不同发展阶段,应该根据国民经济发展的客观规律和在生产上存在的突出问题,确定以某个或某几个项目为其重点,但是,无论在什么样的情况下,合理组织土地利用始终如一地是土地整理所研究的特定对象。1978年以来,随着农村土地承包制的实施,我国农业土地生产力和土地关系发生了新的变革。这就需要土地整理适应这一变革,在新的形势下,从某个特定的研究领域,探索合理组织土地