

国内外土地整理借鉴

国内外土地 整理借鉴

国家土地管理局规划司

中国土地勘测规划院情报所 编

中国大地出版社



序

国家土地管理局局长 邹玉川

积极推行土地整理,是党中央、国务院根据我国人口与土地国情,立足土地资源可持续利用和经济社会可持续发展,为切实加强土地管理,保护耕地而提出的一项战略措施。

长期以来,我国土地存在大量粗放利用的现象。在广大农村地区,土地利用缺乏规划和统筹合理安排,同时,闲散废弃土地大量存在,整治利用的潜力很大。据苏南地区典型经验,开展土地整理产生的直接经济效益是耕地增加5~10%,产量增加20%左右,直接生产成本降低20%。从全国情况看,土地整理也是增加耕地面积的一个重要途径。在土地整理搞得好的地方,土地利用结构进一步优化,土地利用分区进一步明显,耕地数量增加、质量提高,农业生产条件和农业生态环境得到改善,整个土地利用率和产出率大大提高,农村面貌大为改观,农村社会经济的可持续发展增强了后劲。

落实中央提出实行“两个根本性转变”的方针,关键是实行土地利用方式和管理方式的转变,在土地资源配置上,

就是统筹规划,合理配置,集约利用土地资源。不仅城市土地要做到集约利用,而且农村地区也要不断提高土地利用率和产出率,加强土地建设,增加有效面积,确保农业生产和各项建设事业持续发展的需要。因此,积极开展土地整理,既是我国经济社会可持续发展的战略需要,也是我国土地管理适应“两个根本性转变”的战略需要。

目前,不少地方土地整理工作陆续开展起来,全国已有400多个县(市)土地整理形成了一定规模。从各地实践看,要做好土地整理工作,在大政方针上关键要把握好三个方面:一是,土地整理要在当地党政的统一领导下,根据当地社会经济条件和土地利用状况,因地制宜,逐步推进。本着先易后难、重点突破的原则,结合农田、水利、林业、康居工程等建设,积极稳妥推进,防止脱离实际。二是,土地整理要按照土地利用规划的指导和要求进行。土地整理的潜力首先来源于土地利用的合理规划,一方面,各地在编制土地利用总体规划时,要将土地整理作为一项长期任务加以落实,另一方面,在规划分步实施时,要将具体区域的土地整理规划设计与村镇规划、基本农田保护规划保持衔接。三是,开展土地整理要有利于稳定和完善农村社会经济政策,有利于巩固和完善家庭联产承包责任制,要在不违背党的农村政策、不增加农民负担的前提下,充分发挥农民群众自身的积极性、创造性。

本书编纂的是全国一些地方土地整理的典型做法和经验,同时也介绍了世界上一些国家或地区土地整理的做法和法规制度情况。本书的特点是,从实际工作需要出发,力求在土地整理的具体操作上,如规划管理、技术规范、资金

投入、组织领导等方面提供典型经验,增强实用性。我相信,本书的出版将会为各地开展土地整理工作提供十分有益的借鉴,为从事土地整理的理论研究者提供有益的参考。

一九九七年十一月二十一日

目 录

国内部分

坚持三个集中 实现土地整理高起点高效益

- 奉贤县人民政府(3)
- 创建八位一体土地整理模式 霍邱县土地管理局(12)
- 土地整理与农村现代化建设 张家港市国土管理局(18)
- 推行改村造田 激活一方经济 襄阳县土地管理局(26)
- 低山丘陵地区的土地整理 五莲县土地管理局(33)
- 土地整理增耕地 创效益 出财富 阜阳市土地管理局(38)
- 搞好城郊土地整理 提高土地利用效益

- 常德市人民政府(51)
- 加快土地整理 建设高标准农田 江阴市国土管理局(56)
- 有益的尝试 成功的探索 湟中县人民政府(64)
- 突出整理重点 强化规划管理 谷城县土地管理局(69)
- 以退宅还耕为突破口 推进农村土地整理

- 六安地区地委行署(76)
- 推进土地整理 实现可持续发展 苏州市人民政府(84)
- 土地整理与现代农业园区建设 湖州市人民政府(92)
- 土地整理与山丘地区经济发展 莱芜市土地管理局(97)
- 依靠土地整理 促进集约用地 石家庄市郊区土地管理局(108)
- 土地整理与小康村建设 阳城县土地管理局(113)
- 闽东地区的土地整理 福安市人民政府(118)
- 立足山区实际 搞好土地整理 苍溪县人民政府(124)
- 嘉峪关市村庄土地整理 甘肃省土地管理局规划处(129)
- 推进土地整理 发展城乡经济 丰润县人民政府(133)
- 信阳地区农地整理的做法 信阳地区土地管理局(141)

改造旧村挖潜力 节约耕地建新村·····	玉溪市人民政府(148)
村庄并迁 节地挖潜·····	博白县土地管理局(155)
粤西山区土地整理·····	茂名市国土管理局(159)
推进土地整理 保持耕地平衡·····	南通市国土规划局(165)
整理农村土地 规范管理宅基·····	宁乡县人民政府(170)
土地整理的途径与效应·····	阳泉市土地管理局(174)
撂荒土地的整理复耕·····	平定县土地管理局(180)
迁村并点 复垦还田·····	丰城市土地管理局(186)
探索土地整理途径·····	泽州县土地管理局(190)
郫县土地整理规划(摘要)·····	郫县人民政府(195)
金矿尾矿库的复垦整治·····	招远市人民政府(202)
采煤塌陷地的复垦整治·····	平朔煤炭工业公司(207)
中德合作进行南张楼村土地整理村庄革新 ·····	青州市规划国土管理局(215)
城郊农村土地整理·····	上海市房屋土地管理局(222)
积极推进农村居民点用地整理·····	河北省土地管理局(228)
土地整理实践·····	浙江省土地管理局(236)
探索土地整理途径·····	山西省土地管理局(246)
关于推进土地整理的思考·····	湖南省国土测绘管理局(257)
土地整理的初步研究与思考 ·····	国家土地管理局土地利用规划司(266)
土地整理综述·····	国家土地管理局土地利用规划司(277)

国外(地区)部分

德国土地整理概况·····	中国土地勘测规划院情报所(291)
德国巴伐利亚州土地整理程序与自动化建设 ·····	山西农业大学(308)
俄罗斯土地整理简介·····	中国土地勘测规划院情报所(316)

日本耕地整理法概述·····	中国土地勘测规划院情报所(328)
澳大利亚土地复垦整治	
·····	国家土地管理局赴澳土地复垦考察团(343)
哈萨克斯坦土地整理现状、问题及发展前景	
·····	中国土地勘测规划院情报所(355)
埃及土地综合整治·····	中国土地勘测规划院情报所(366)
印度土地综合整治与保护·····	中国土地勘测规划院情报所(371)
匈牙利土地综合整治·····	中国土地勘测规划院情报所(378)
台湾农地市地重划与区段征收	
·····	中国土地勘测规划院情报所(380)

附 录

统一思想 明确任务 精心组织 确保中央加强土地宏观	
管理的决策落到实处·····	国家土地管理局局长 邹玉川(399)
落实中央精神 推进土地整理工作	
·····	国家土地管理局副局长 李 元(410)
积极推进土地整理 实现耕地总量动态平衡	
·····	国家土地管理局副局长 刘文甲(416)

国内部分

坚持三个集中 实现土地整理高起点高效益

奉贤县人民政府

上海市奉贤县地处长江三角洲东缘,是长江泥砂和杭州湾潮汐冲刷而成的冲积平原,境内地势高低悬殊,高的超过吴淞水准基点 5 米以上,低的不足 3 米,且河网密布,水域面积占总面积的 23.67%。六七十年代奉贤人民开展过一次土地大平整的运动,但限于当时的经济、技术条件,依靠人扛肩挑,平整的面积不大,效益也不明显,然而对整理土地可以增加耕地、提高农田质量,奉贤人民还是深有体会的。因此,1995 年市委、市政府提出“三个集中”即零散村庄向中心村和小城镇集中,乡镇企业向工业园区集中,耕地向集中连片整理集中后,奉贤人民积极响应,在“三个集中”的原则下,各镇村自发地、大规模地开展了农田整理工作,并创建高起点、高标准、高水平的“高优高”农业示范区。截止 1997 年上半年,全县已有 10 多个镇不同规模地开展了土地整理,完成整理土地近万亩,基本达到“当年整理,当年耕种”的要求,此外,其它镇也已开展土地整理规划和论证,一个大规模的整理基本农田的浪潮正在奉贤县境内掀起。

(一)高起点整理土地,加快集约化进程

目前,我县土地整理大致分为三个层次:第一,由市、县领导共同

参与的起点较高的农业示范区。共有两块,一块是金汇镇现代农业园区(见附图一、二),占地 1753 亩,工程预算 2477 万元(包括明沟暗渠、河路配套、农业机械和部分喷灌费用),平均每亩整理费用 1.41 万元,整理后预计可增耕地 335.7 亩,增幅 32.72%;另一块是西渡示范区,占地 713 亩,工程总投资 935 万元(包括农业机械 85 万元和温室育苗设备 100 万元),平均每亩 1.31 万元(净整理费每亩 1.05 万元),预计整理后可增加耕地 95.85 亩,增幅 18.41%。第二,由各镇组织整理。胡桥、柘林、新寺、青村等四个镇整理面积共 11857 亩,预计整理后可增加耕地 1654.35 亩,增幅 21.12%。第三,由各村自发组织进行初步整理。目前,已有 5 个镇的村开展土地整理,一般每块面积在二百亩左右,其起点、规模相对较低,资金投入也比较少,一般均未达到整理的目标要求,待其条件成熟后,再纳入整理规划和年度整理计划。

在开展土地整理过程中,我们的具体作法是:

1. 开展前期调查,摸清“家底”实情,使规划切实可行

一是,树立科学态度对全县土地资源进行现状调查。奉贤县解放初期有耕地 51.26 万亩,1996 年有耕地 53.28 万亩(不包括三个市属农场 4.7 万亩)。如果把三个市属农场耕地计算在内,1996 年比解放初期增加耕地 6.72 万亩。其主要原因是 31.6 公里海岸线滩涂围垦增加土地 18 余万亩,但这种外延增加土地的方式已难以为继。

二是,开展了村镇建设土地利用潜力调查。主要对农民宅基地、农用仓库场地、农副业畜牧棚舍场地以及基本农田的土地潜力进行分析和测算。

三是,对近 5 年土地资金投入体系及运用机制调查。据全县 21 个农业镇调查表明,5 年来我县用于农业基本设施投入的资金共达 4.37 亿元,平均每年每亩耕地投入 144 元。但由于没有统一的规划,收效甚微。以水利经费投入为例,相当一部分排灌设施今年投入明年就因土地用途改变而报废。为此我们提出了基本农田整理必须与水利经费、农业发展基金、土地复垦资金等支农资金投入有机结合的思

路。

2. 制定基本农田整理的技术规范、操作程序,建立运行机制

主要内容有:

(1)成立“基本农田整治领导小组”,由县领导挂帅,县计委、财政局、建设局、房地局、农业局、水利局等领导参加,县房地局负责全县基本农田整理工作。各镇也相应成立领导小组或基本农田整理指挥部。

(2)颁发了《奉贤县基本农田整治、管理暂行办法》,其要点主要是基本农田整理的目的和重要性;整理应达到的规范标准;组织和具体分工;计划的申报和审批以及竣工验收和增加耕地的认定等。

(3)选择西渡、金汇两镇作为一级示范区,规划整理总面积分别为713亩和1753亩(第一期已完成361亩和696亩);胡桥、柘桥等7个镇作为二级示范区,面积共10710亩。还有青村、齐贤、洪庙等4个镇6个村自筹资金开展整理,面积共有4025亩。

(4)明确职能部门的分工。基本农田整理是土地利用总体规划的重要组成部分,县、镇土地管理部门负责整理规划、年度计划的编审和增加耕地面积的勘丈核实;农业部门负责整理区的耕作技术指导;水利部门负责水系安排和排灌设施建设。

(5)改革土地管理体制和方式,将原属地籍科主管的土地利用规划工作,调整由土地管理科负责。这样就使单纯宏观调控的土地利用总体规划,变成既有宏观调控作用,又能发挥微观用地控制作用,从而增强了规划的指导力度,真正做到不符合规划的用地,“计委不列项,规划(所)不选址,房地(局)不批地”。

(6)制订《基本农田整理验收办法》,凡列入年度计划,并按计划完成整理的田块,各镇先进行自验,合格后报县房地局会同农业、水利等部门验收,并核实耕地增加面积,签发认定书,然后报市房地局核定。

(7)为确保地籍图的现势性和各类用地面积的正确,我们还规定了整理工作完成后必须根据地籍管理的有关规定及时进行地籍图的

变更和丘界调整、丘面积变更等工作。

3. 按照现代农业和生态农业模式,进行土地整理硬件建设和引入现代农业管理机制

西渡 713 亩一级农田示范区,是通过实施两田(口粮田、承包田)分离,把区内农户的承包集中起来按照建设“三高粮田”的要求启动的。通过土地平整和设施建设,使整个示范区形成四个特色产业区域,即农业区、养殖区、果树花卉区、蔬菜区;同时在硬件建设上达到“农田成方,绿化成行,排灌畅通,路渠配套,库场规范,统一竖牌”的六条标准。全部工程完成后就能实现农林牧副渔综合经营,向多功能特色农业发展。通过土地资源的规模化、集约化经营,健全现代管理机制,加上科技兴农等措施,使一级农田示范区成为粮食高产稳产的基地,向农业规模化、集约化和都市化现代农业的目标前进。

金汇一级农田示范区的目标要求是,按规划形成“纵横有序、大小一致,设施齐全,农田成方,库房、机库、路、沟绿化配套,以良种种植为主,蔬菜、花卉、养殖并举”的多功能示范区,实行土地股份化,种植多元化,经营市场化,管理企业化的农业发展机制。措施是以增加耕地、保护耕地为基础,以硬件投资建设为重点,以新农艺、新技术为关键,以现代经营管理机制为突破口,从而达到提高劳动生产率和土地产出率的最终目的。

4. 认真执行有关政策,合理解决农民的切身利益

基本农田整理涉及农民的切身利益,为此我们强调必须处理好以下几个问题:

(1)农民住宅的拆迁,有两种解决方式:一种是按拆迁法规定实行农民进城购房,由房产估价所对老住宅估价,按常住人口人均配给商品房 24 平方米,以基价的三分之一计价,双方作价。另一种是按每平方米建筑面积 280 元给予补偿,在中心村安排土地给予建房;如不再建房,每户再给 5000 元的购房优惠。

(2)实行两田分离后,口粮田按每人 0.5 亩标准在整理区以外给予补足;如已无耕地补给,则由整理区经营者补给每人每年粮食 500

斤(其中 350 斤为无偿补给)。承包田归集体经营后,一种是每年给予固定补偿(1997 年暂定每亩 300 元),由村民委员会按各户劳力、人口和原承包田面积实行分配;另一种是按土地入股分红,分红额度占当年每亩土地纯收入的四分之一左右。

(3)对纯农户的切身利益和保障措施是:

①由镇、村通过协调,在户与户之间进行调剂,让出一部分土地给纯农户耕种。

②将纯农户劳动力组成劳动队,优先安排在整理区从事临时季节工,保证他们的收入不低于原承包土地的产出。

③整理区在搞分级承包中优先考虑纯农户。

④帮助他们在少量耕地上调整农业结构,生产季节蔬菜,进入流通市场,增加产出,提高收入。

(4)整理土地时毁掉农民的树木、竹园、青苗等,按照有关规定,经和农民协商后一次性给予补偿。

(5)农民原有的自留地由村民委员会在整理区外予以补足。

(二)土地整理坚持的原则

土地整理是一项政策性较强的工作,涉及到国家、集体和个人三者的切身利益,因此,开展土地整理时,我们坚持了以下几项原则:

1. 规划先行,计划有序

结合我县土地利用总体规划的修编,高起点、超前性制定土地整理规划,是搞好土地整理的先决条件。在规划基础上,根据土地现状条件、经济实力等,提出土地整理年度计划,经县有关职能部门审核、县人民政府批准后实施。我县打算把现有 60%的耕地全部规划好,用 10~15 年的时间来完成,切实发挥规划、计划指导实施的作用。

2. 群众自愿,统一补贴

列入整理计划的土地,要打破农民承包的田界,有的还要打破队

界、村界甚至镇界。因此,必须加强宣传教育,合理安排好农民的生产、生活、居住等实际困难,解除他们的后顾之忧,引导他们走向“三个集中”,使“三个集中”成为农民的自觉要求和行动。整理土地时间,一般安排在每年秋收以后第二个春播之前,由各镇上报整理计划给县房地局,计划须分三个部分:耕地现状(图、表和文字说明)、整理规划(图、表和文字说明)和整理项目经营来源、如何落实等。房地局收到整理计划后,会同有关部门进行踏田查看,审核计划,经县领导批准后,在今冬明春实施。1996年冬至1997年春,我县已整理了土地8000亩,增加耕地1600亩,土地调换后可取得收益1600万元,下一个冬春,计划整理16000亩,每亩补贴1000元。

3. 充分挖潜,增加耕地

据对六个镇整理的14323亩土地实际测量计算,全部整理完成后,除普遍提高耕地质量外,可增加耕地3198亩,其中农民宅基地还耕664亩,填平小河小浜2358亩,还耕其他非农用地176亩。扣除拓宽道路用地489亩,增加林果用地623亩,可净增耕地2086亩,占原有耕地的22.32%。从全县讲,这一增加耕地的比例是较高的。经测算,全县增加幅度约在10~15%之间。我县现有耕地53万亩,如以60%耕地需整理计算,可增加耕地4万余亩。以10~15年时间来完成整理,每年可增加耕地3000亩左右,按照我县非农建设用地每年2500亩左右(不包括新筑公路等大型基础设施用地)计算,在同时期内,基本能做到耕地总量动态平衡。

4. 分步实施,统一验收

依据“三集中”规划,土地整理要结合各镇地理环境 and 经济条件,既要积极,又要稳妥地实施。根据经济基础和客观条件,搞一项完善一项,坚持标准,狠抓落实,不断完善。工程完成后,先由镇组织自查自验,报县房地局,再由房地局牵头,组织领导小组成员进行逐块踏田验收工程的面积、质量。根据测绘部门实测的数据,确认增加耕地的调换指标。

5. 科技示范,规模适度

发展农业规模经营是我县“九五”期间的一项重要措施,也是农村城市化发展的客观要求。随着大批农民进城落户,农村劳动力逐年减少以及工业和第三产业的发展,必须要用科技示范和规模化经营来提高粮食产量,才能保证口粮和国家定购任务的完成。目前,我县农业规模经营虽然发展较快,但也出现外来民工承包经营导致产量不高的现象。今后要逐步推行以镇农业公司和农机服务站为主来承包经营土地的做法。实行所有权和经营权相分离,农民以土地使用权参股,组建股份使用制性质的农场,这样可充分发挥农业科技、农机服务的作用,有利于土地成片耕种的产量的提高。整理土地应按经济实力,从简开始逐步完善。平整土地往年都在搞,但都是零星、小规模。从当前发展形势来看,要加快“三个集中”步伐,整理土地起点一定要高,要有一定的面积、规模,要有规模化的生产格局,要有高、优、高园艺化、现代化的农业雏型。

(三)落实配套政策,保证整理再显成果

为了加快实现土地整理规划和“三个集中”的宏伟目标,这不仅需要今后几届政府长期不懈的努力,而且还要有配套政策来支持,以确保这个目标如期实现。具体做法如下:

1. 明确一个政策,即土地调换政策

通过土地整理、农宅迁并、仓库副业棚等拆除,确实增加耕地的,在符合土地利用规划、计划的前提下,可试行耕地置换政策。国家免收土地使用税、垦复基金和粮油差价,这项资金,由县级财政专户储存,与部分农发基金,水利专项资金捆在一起,用于弥补土地整理与建立中心村的资金不足。

2. 改革一项制度,即户籍制度

目前农村一户多地、多宅的情况相当普遍,人常住在集镇,而户

口在农村,不仅对户籍管理、社会治安等带来许多问题,而且对农民的生产、生活和子女读书就业等也带来不少困难和不便。从社会经济发展趋向看,这种户居分离和人田分离的状况必须纠正。建议在户籍制度改革中,应建立居住在哪里、户口报在哪里的制度。常住镇上的人,应放弃自留田、口粮田,以利于农田向种田大户和能手集中,或建立农业示范区和农场,适应规模化、机械化耕作,发展农业,提高产量。

3. 编制一个规划,即中心村规划

要拆除农村老宅基地房,必须建立“中心村”,引导农民逐步向集镇和中心村集中。今后农民分散建房,一律不选址、不批准。鼓励农民向集镇或中心村购房。如拆除旧房使宅基地还耕的,给予购房价格上的优惠,但优惠面积最多不得超过现居住房面积。为了抑制一户多宅,对空关房不肯拆除和超面积占地建房的,应运用经济手段来制约,恢复征收农村宅基地使用费,或采取行政手段进行拆除。

4. 加大一个力度,即执法力度

按照《土地管理法》规定,村级土地属集体所有,外地、外乡人不得在集体所有的土地上建房、购房。外乡人已购房的,一是拆除旧房,土地归还集体;二是不愿拆除的,按当时购房价格由村集体购回;三是动员购买集镇商品房,拆除农村旧房;四是经再三动员,反复做工作,仍坚持不拆除的,应采取行政手段依法强行拆除;五是今后农村旧房一律不得出售给外乡、外地人。