

土地开发整理规划 理论方法与实践



主编：吴承伦 袁 涛



中国大地出版社

土地开发整理规划 理论方法与实践

主 编 吴承伦 袁 涛

副主编 李德林 贾 玫 张大军
程 辉 谭 刚

中国大地出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

土地开发整理规划理论方法与实践/吴承伦, 袁涛主编. —北京: 中国大地出版社, 2003. 7

ISBN 7-80097-577-0

I. 土… II. ①吴…②袁… III. 土地资源 - 资源开发 - 土地规划 - 研究 - 中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 061088 号

责任编辑: 张海风

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区大柳树路 19 号 100081

电 话: 010—62172932 (发行部)

传 真: 010—62183493

印 刷: 北京神剑印刷厂印刷

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 8.375

字 数: 202 千字

版 次: 2003 年 8 月第 1 版

印 次: 2003 年 8 月第 1 次印刷

印 数: 1—1200 册

书 号: ISBN 7 - 80097 - 577 - 0/K·117

定 价: 30.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书, 如发现印装质量问题, 本社发行部负责调换)

《土地开发整理规划理论方法与实践》

编 委 会

主 编 吴承伦 袁 涛

副主编 李德林 贾 玫 张大军
程 辉 谭 刚

编 者 傅 华 郝纪杰 刘彦彤
张旭天 韩宇光 台培青
张颜利 孙显平 霍启俊
张生富 尹维杰 相晓春
董 军



理 论 篇

第一章 土地开发整理规划的内涵·····	(3)
一、土地开发整理规划的内涵·····	(3)
二、土地开发整理规划的作用和目的·····	(5)
三、土地开发整理规划的内容和程序·····	(7)
四、土地开发整理规划的原则·····	(10)
第二章 国外和中国台湾的土地开发整理规划·····	(12)
一、德国的土地整理规划·····	(12)
二、俄罗斯的土地整理规划·····	(20)
三、澳大利亚矿山土地复垦整治设计·····	(22)
四、中国台湾的土地整理规划与设计·····	(29)
第三章 土地开发整理规划的基本理论·····	(37)
一、土地可持续利用理论·····	(37)
二、人地共生理论·····	(43)
三、土地经济供给理论·····	(45)

方 法 篇

第四章 土地开发整理规划专题编制方法·····	(55)
一、土地开发整理规划专题及内容的确定·····	(55)
二、土地开发整理规划专题研究方法·····	(57)



第五章 土地开发整理规划总体研究方法	(80)
一、土地开发整理规划总体研究的内容	(80)
二、土地开发整理规划总体方案的研究方法	(86)

实 践 篇

——以吉林省土地开发整理规划为例

第六章 吉林省土地开发整理规划总体研究	(93)
一、规划目的和任务	(93)
二、土地开发整理的背景和条件	(95)
三、土地开发整理潜力	(100)
四、规划编制的原则和指导思想	(105)
五、土地开发整理规划的目标	(106)
六、规划方案及可行性分析	(108)
七、确定重点区域、重点工程和重点项目	(110)
八、投资估算与筹资分析	(115)
九、预期效益评价	(120)
十、实施规划的政策与措施	(121)
第七章 吉林省耕地整理研究 (专题研究一)	(124)
一、耕地利用现状分析	(124)
二、耕地整理潜力调查与评价	(130)
三、耕地整理重点区域的划定、重点工程的确定	(138)
四、耕地整理重点项目的选定	(142)
五、投资估算和预期效益评价	(143)
六、实施耕地整理的政策和措施建议	(146)
第八章 吉林省农村居民点整理研究 (专题研究二)	



.....	(150)
一、吉林省农村居民点概况	(150)
二、吉林省农村居民点用地中存在的主要问题	(153)
三、农村居民点整理的有利条件和限制因素分析	(157)
四、吉林省农村居民点整理潜力分析与测算	(158)
五、吉林省农村居民点整理前景预测	(164)
六、农村居民点整理的重点区域、重点工程和重点 项目	(169)
七、农村居民点整理投资估算与效益分析	(171)
八、农村居民点整理的政策和措施研究	(175)
第九章 吉林省土地复垦规划研究 (专题研究三)	(179)
一、吉林省土地复垦概况	(179)
二、废弃土地适宜性评价及土地复垦潜力测算	(185)
三、土地复垦潜力分级	(190)
四、土地复垦规划的方针、目标	(196)
五、土地复垦重点区域、重点工程和重点项目	(201)
六、土地复垦投资估算和效益评价	(210)
七、土地复垦规划实施的措施	(222)
第十章 吉林省土地开发研究 (专题研究四)	(226)
一、吉林省未利用地资源现状	(227)
二、未利用地评价	(233)
三、未利用地开发潜力分析	(240)
四、土地开发重点区域	(245)
五、确立土地开发重点工程和重点项目	(248)
六、土地开发投资估算和效益分析	(251)
七、保障土地开发实施的政策和措施	(255)
参考文献	(258)
后记	(259)





理论篇

第一章

土地开发整理规划的内涵

生存与发展是人类从历史走向未来的永恒主题。土地资源是人类赖以生存和发展的基础，而土地资源供给的有限性与土地资源需求的无限性这一特殊矛盾制约着人类的生存与发展。土地资源的可持续利用是当今人类面临的重大课题，它是解决土地资源供给的有限性与土地资源需求的无限性这一矛盾的有利手段及保障人类生存和发展的前提条件。土地开发整理是土地资源可持续利用的重要措施，为科学合理地进行土地开发整理工作，土地开发整理规划应运而生。

一、土地开发整理规划的内涵

（一）土地开发整理的内涵

土地开发整理是指按照土地利用总体规划的要求，运用工程建设措施，通过对田、水、路、林、村实行综合整治、开发，对配置不当、利用不合理，以及分散、闲置、未被充分利用的农村居民点用地实施深度开发的行为，其实质是合理组织土地利用。广义的土地开发整理包括土地整理、土地复垦和土地开发。

1. 土地整理

土地整理是指采用工程、生物等措施，对田、水、路、





土地开发整理规划理论方法与实践

林、村进行综合整治，增加有效耕地面积，提高土地质量和利用效率，改善生产、生活条件和生态环境的活动，包括农用地整理和建设用地整理。

(1) 农用地整理主要指耕地整理、园地整理、林地整理、牧草地整理和养殖水面用地整理等。农用地整理要从实际出发，因地制宜讲求实效，充分应用生物、工程与农艺等方面的科学技术，并与农业经营机制改革联系起来，逐步做到土地适度规模经营。现阶段我国的农用地整理主要是耕地整理。

(2) 建设用地整理主要指村镇用地整理、城镇用地整理、独立工矿用地整理、交通和水利设施用地整理等。建设用地整理要与土地利用总体规划、城镇和村镇体系规划以及其他有关专项规划相衔接，并要符合建设用地规律，依据整理地段的地形、地质、水文、风向等，做到布局合理，有利于生产，方便生活，美化环境。其中村镇用地整理要与城镇化发展水平相适应，因地制宜、循序渐进向中心村、镇归并集中，尽量结合现有基础较好的村镇改扩建，并节约土地少占耕地。现阶段我国的建设用地整理主要是村镇用地尤其是农村居民点用地整理。

2. 土地复垦

土地复垦是指采用工程、生物等措施，对在生产建设过程中因挖损、塌陷、压占造成破坏、废弃的土地和自然灾害造成破坏、废弃的土地进行整治，使其恢复到可利用状态的活动。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。



3. 土地开发

土地开发是指在保护和改善生态环境、防止水土流失和土地荒漠化的前提下,采用工程、生物等措施,对未利用土地资源进行开发利用与经营的活动。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。

(二) 土地开发整理规划的内涵

土地开发整理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. 土地开发整理规划与土地利用总体规划的关系

土地开发整理规划是土地利用总体规划的深化和补充;是对其原则、方针、目标的分解与落实;从有利于规划的全面实施出发,也将对规划的内容作适当调整与完善。

2. 土地开发整理规划的体系

土地开发整理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、县级四级土地开发整理规划。

二、土地开发整理规划的作用和目的

(一) 土地开发整理规划的作用

土地开发整理规划是土地开发整理工作的主要依据,其主要作用如下:





土地开发整理规划理论方法与实践

- (1) 统筹安排土地后备资源潜力的合理开发利用；
- (2) 有效引导区域土地开发整理的规模和结构；
- (3) 合理安排土地开发整理国家投资总量和结构；
- (4) 保障土地利用总体规划目标的全面实现；
- (5) 建立土地开发整理项目库的前提和依据；
- (6) 土地开发整理项目立项的科学依据；
- (7) 审查耕地占补平衡方案是否落实，确保用途管制全面实现。

(二) 土地开发整理规划的目的

土地开发整理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，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，土地开发整理规划有以下 5 个方面的目的：

(1) 增加耕地面积，提高土地利用率。即在挖掘现有土地利用潜力的前提下，通过土地开发整理的多种方法和手段来增加有效耕地面积，以弥补建设对耕地的占用，促进耕地总量动态平衡目标的实现。这一目标也是现阶段土地开发整理规划的主要目标。

(2) 调整土地关系，使土地关系适应土地生产力提高的要求。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重配，使人们更有序和更理性地对土地进行开发、利用和保护。

(3) 扩大综合生产能力，提高土地产出率。即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。现阶段就是以提高土地产出率为基础的土地生产能力。



(4) 提高全社会的现代化水平。土地开发整理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,反过来其又可以为现代化建设提供广阔的土地资源空间。我国的实践可以证明,土地整理将为现代化建设创造条件,是现代化建设必不可少的内容。

(5) 实现土地资源的景观功能。从可持续发展的角度来看,土地开发整理规划不仅仅从经济效益上考虑,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。

三、土地开发整理规划的内容与程序

土地开发整理规划是土地利用总体规划的深化和补充,是土地利用总体规划的重要组成部分。各级土地开发整理规划的内容各有侧重:国家级土地开发整理规划的重点是制定全国土地开发整理的方针和政策,提出土地开发整理的重点区域和重大工程;省、地级土地开发整理规划的重点是提出本行政区域内土地开发整理的重点区域、重点工程和重点项目,提出本行政区域内补充耕地区域平衡的原则、方向和途径,确定土地开发整理的投资方向;县级土地开发整理规划的重点是划分土地开发整理区,明确土地整理、复垦和开发项目的位置、范围、规模,作为确立土地整理、复垦和开发项目的依据。各级土地开发整理规划的主要内容如下。

(一) 土地开发整理规划的内容

1. 省级和地级土地开发整理规划的内容

- (1) 分析土地开发整理的背景与条件;
- (2) 调查评价并测算土地开发整理的潜力;
- (3) 确定土地开发整理规划目标和任务;



土地开发整理规划理论方法与实践

- (4) 提出土地开发整理的总体安排;
- (5) 划定土地开发整理的重点区域、安排重点工程、提出重点项目;
- (6) 制定土地开发整理补充耕地的区域平衡方案;
- (7) 估算土地开发整理的投资, 评价预期综合效益;
- (8) 制定实施规划的政策措施。

2. 县级土地开发整理规划的内容

- (1) 分析土地开发整理的背景与条件;
- (2) 调查测算土地整理、复垦、开发的潜力;
- (3) 制定土地开发整理规划的目标和任务;
- (4) 提出土地开发整理的总体安排;
- (5) 划定土地开发整理区, 确定各区土地开发整理的方向和重点;
- (6) 确定土地开发整理项目的位置、范围和规模;
- (7) 估算土地开发整理的投资, 评价预期效益;
- (8) 制定实施规划的保障措施。

(二) 土地开发整理规划的程序

1. 土地开发整理规划的工作程序

(1) 准备工作: 根据需要成立规划编制领导小组和课题组, 落实编制经费, 协调与相关部门的关系, 组织制定规划编制大纲, 开展法律、政策和专业技术培训等。

(2) 调查分析: 在充分利用土地利用现状调查、土地变更调查和耕地后备资源调查等现有资料, 进行必要的核实与调查的基础上, 对土地开发整理现状、潜力、投入和效益等进行全面分析与评价, 明确存在的问题。

(3) 拟定规划方案: 根据经济和社会发展及保护生态环境需要、土地利用总体规划要求和土地资源状况, 提出规划目标和任



务,并结合资金投入和有关政策,综合平衡区域布局、工程和项目安排、相关规划指标分解等,拟定两个以上供选方案,经可行性论证和评价后,提出一个科学合理、切实可行、综合效益较好的方案为规划推荐方案。规划供选方案一般包括下列内容:

1) 土地整理、复垦、开发补充耕地和其他农用地的数量和布局;

2) 规划指标分解和补充耕地的区域平衡方案;

3) 土地开发整理分区和项目的安排;

4) 预期投资和效益分析;

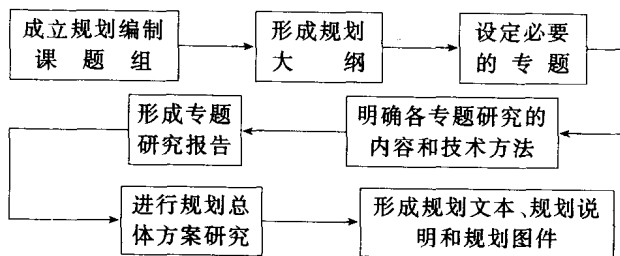
5) 配套政策等。

(4) 协调论证:通过规划协调会、论证会等方式,主要就规划目标、开发整理分区、项目安排、实施政策的措施等进行协调论证,县级规划还要征求公众意见。

(5) 规划评审和报批:为保证土地开发整理规划成果质量,上一级土地行政主管部门应对规划成果组织评审,通过有关专家参加的规划评审会,进一步修改完善规划,提高规划编制的科学性和实施的可操作性。根据规划评审意见修改和完善后,按照有关规定上报审批。

2. 土地开发整理规划的编制程序

各级土地开发整理规划应按照以下程序进行编制:





四、土地开发整理规划的原则

土地开发整理规划应在保护和改善生态环境的前提下,认真贯彻“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策,坚持以内涵挖潜为重点,立足于提高土地利用效率,增加农用地及有效耕地面积,以实现经济效益、社会效益、生态效益的统一。

编制土地开发整理规划应遵循如下原则。

(一) 依据相关法律法规、政策和土地利用总体规划

土地开发整理规划的编制要以国家、地方的相关法律法规、政策为依据,在其指导和规范下进行。

土地开发整理规划是土地利用总体规划的专项规划,是土地利用总体规划的一部分,因此,土地开发整理规划的编制要以土地利用总体规划为依据,其所确定的土地用途要符合土地利用总体规划规定的用途。

(二) 以土地利用现状调查以及国土资源大调查相关成果为基础

土地开发整理规划应采用土地利用现状变更调查资料和刚刚完成的国土资源大调查相关成果,以提高规划的科学性和可操作性。

(三) 上下结合,并与相关规划相协调

上一级土地开发整理规划要以下一级规划为基础,下一级规划要以上一级规划为指导,逐级完成指标分解、落实,在土地开发整理类型、方向、规模、速度等方面都要做到上下协调一致。

