

土地整理的理论与实践

主 编 杨继瑞

副 主 编 杨明洪

主撰人员 杨继瑞 任 啸 杜 伟
杨相和 韩 冰 杨明洪

四川大学出版社

2002年·成都

责任编辑:孙 英
责任校对:刘 红
封面设计:邹小工
责任印制:李 平

图书在版编目(CIP)数据

土地整理的理论与实践 / 杨继瑞主编. — 成都:四川
大学出版社, 2002. 11

ISBN 7-5614-2469-8

I. 土... II. 杨... III. 国土整治-研究-中国
IV. F323.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 095060 号

书名 土地整理的理论与实践

作者 杨继瑞 主编
出版 四川大学出版社
地址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)
印刷 四川五洲彩印有限责任公司
发行 四川大学出版社
开本 850mm×1168mm 1/32
印张 9.75
字数 240 千字
版次 2002 年 12 月第 1 版
印次 2002 年 12 月第 1 次印刷
印数 0 001~1 000 册
定价 22.00 元

版权所有◆侵权必究

◆读者邮购本书,请与本社发行科
联系。电话:85408408/85401670/
85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回印刷厂调换。

◆网址:www.scupress.com.cn

前 言

生存与发展是任何一个民族从历史走向未来的永恒主题。而人类的生存和发展又离不开脚下的大地，离不开提供衣食之源的耕地。由于我国人口众多，多年来人口每年以1 400万左右的速度递增，而现有耕地以及后备资源相对不足，多年来每年耕地以惊人的速度递减，因而人地矛盾正在变得日益突出。我国的发展以及在20世纪90年代提出的经济社会可持续发展目标由此面临着严峻的挑战。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。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通过了修订后的《土地管理法》，对耕地保护作了详细规定，同时将“土地整理”第一次写进了《土地管理法》。《土地管理法》第四十一条规定：“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。”与此同时，国土资源部相继批准了贵州遵义、河南巩义和四川遂宁等20个国家级土地整理示范区，土地整理的实践工作也在全国广泛开展起来。

据有关专家估算，通过土地整理，我国耕地增加近0.2亿公顷：一是开展城市土地整理，充分挖掘现有建设用地潜力，可少占耕地；二是调整村镇居民点用地，退宅还田，可以增加耕地；

三是开展复垦可以有效增加土地利用面积；四是开展农地整理可以增加耕地面积，提高土地生产力。由此可见，开展土地整理具有十分重要的现实意义。

目前，我国土地整理水平仍处于初级阶段。一是大多数地区土地整理的目标主要是扩大耕地数量，补偿因非农建设占用的耕地，尚未全面进入主要以提高农地生产质量为主要目的阶段，农地产出水平短期内不会有质的转变。二是对土地整理重视不够。我国目前的土地整理的作业模式主要是迁村并点，填沟塘，开发治理宜农荒地和废弃地，而对城市土地整理还未得到足够的重视，非农用地利用方式粗放，利用效率极低，结果导致非农建设用地规模越来越大和挤压农地，使农业用地向质劣、偏远地区转移，农地质量趋劣。三是土地整理的投资主体不健全，规划不到位。目前我国土地整理的组织模式的主要特征是：以村镇一级为组织实施单位，部分地区市、县政府程度不同地参与指导；投资主体主要是村镇组织和农民；许多地区土地整理规划仅有村镇规划，缺乏全地区社会经济发展战略统一规划指导和控制。与此同时，上述情况因经济社会发展水平不同出现较大的差异。其一般规律可以概括为：从经济欠发达到经济发达、从垦殖率高到垦殖率低、从农业收入占主导地位到工副业收入占主导地位，其土地整理水平由低至高演变，即整理方法由单一向综合发展，整理重点由单纯外延扩大耕地面积向农业内部整理、提高农地质量转变。

我国是世界上开展土地整理最早的国家，其历史可以追溯到殷周时期的井田制。从那时起，我国劳动人民对土地的开发整理就从未间断过，积累了丰富的经验。但是，土地整理的理论研究滞后于土地整理实践的发展，给土地整理工作带来了一定的困难。如何总结我国几千年的土地整理经验，借鉴国外先进的土地管理办法和技术标准，促进我国土地整理工作健康有序地发展，

已成为我国实现社会经济可持续发展的重要课题。为了推动我国土地整理的广泛开展，1999年，我们成立了“土地整理理论与实践”课题组，对土地整理的有关问题开展了深入系统的研究，出了不少有价值的科研成果，本书就是这一专项科研课题的重要成果之一。

在本书中，我们着重探讨了土地整理的基本理论问题、土地整理的理论现实依据、土地整理的规划、土地整理的作业程序、土地整理的拆迁与安置补偿问题、土地整理的评价、土地整理前后的地籍管理、土地整理的现有模式等重大问题。此外，我们对国外及我国台湾地区的土地整理进行了介绍和分析，并指出其借鉴意义。

由于土地整理在我国大陆才刚刚兴起，许多理论正处于不断完善之中，所以，我们编写本书时，参考了前人的一些著作。我们在相应的地方注明了出处，不过，也可能有遗漏的地方。无论哪种情况，我们都感谢前人所做的工作。

正如与我国土地整理的实践一样，对我国土地整理有关的理论研究也处于初级阶段，对土地整理的理论与实践的系统研究尚不多见，加上我们的研究水平有限，作者以本书作为抛砖引玉，以期推动我国土地整理的研究向纵深发展。

作 者

2002年7月1日于四川大学

第一章 土地整理理论基点

土地整理是人类利用自然和改造自然的措施，是社会经济发展到一定时期在土地利用问题上的必然选择。土地整理存在许多理论问题，如土地整理的范畴、土地整理的分类、土地整理的主要内容、土地整理的原则以及土地整理的其他相关问题，需要我们作深入探讨。本章就上述问题作一简单的分析。

第一节 土地整理范畴

一、土地整理的产生

在西方，据有关文献资料记载，“土地整理”一词最早问世于法国、德国和俄国等欧洲国家。在德国巴伐利亚第一块土地合并的书面文件约追溯到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实施程序。德国于1953年颁布了第一部土地整理法。法国土地整理（Amenagement d'esterre）始于1705年，于1919年颁布了土地调整法。俄国于17世纪就开展了土地整理工作，从1765年开始花费了20年时间完成了全俄土地资源的调查和规划，在莫斯科建立了世界上至今第一所土地整理学校，即现今俄罗斯国立莫斯科土地整理工程大学，培养了大量的土地整理人才。

在中国，土地整理历史更为悠久。殷周时期的井田制及后来的秦汉屯田制、西晋占田制、北魏隋唐均田制，主要是围绕实行土地制度而进行的地界划分，权属确定，并逐渐附之以沟渠水道及阡陌道路的建设，砂地盐碱地区的治理以及地块修整等等，这对当时历史条件下土地的有效管理和合理经营起到积极作用。新中国成立以后，不同时期土地整理的内容侧重点也不同。1950年国家颁布了《中华人民共和国土地改革法》，实行了人民公社化，土地收归集体，土地整理通过“一平二调”，以变更权属关系为重点；70年代全国农业学大寨，土地整理以平整土地，合并地块，整理沟渠和道路为主，重点是农田基本建设；80年代推行农村家庭联产承包责任制，土地整理以改变土地利用结构和利用结构方式为主；进入90年代，社会主义市场经济的发展，人地矛盾的日益加剧，对土地利用提出更高层次的要求，土地整理的内容在广度及深度上都有所发展。

二、土地整理在国内外的不同称谓

土地整理，英文为 Land arrangement 或 Land Consolidation，日文为“土地の整える”。由于世界各国及地区的国情不同，因而对土地整理有不同的称谓。

表 1 - 1 土地整理的不同称谓

日本	韩国	匈牙利	埃及	印度	中国台湾省	德国、瑞士、 法国、俄国、 加拿大、朝鲜
土地整治 土地整備 耕地整理	土地调整 措施	土地调整	土地开垦	土地治理 土地改良	土地重划	土地整理

在我国，新中国成立之初，“土地整理”来源于俄语“
”，我国政府曾于20世纪50年代初向前苏联派

遣多名留学生专攻“土地整理”。大约在50年代末，“土地整理”渐渐为“土地规划”所取代，学术界也淡忘了“土地整理”。此后，使用频繁和相对稳定的有土地开发、土地复垦、土地治理、土壤改良、农田保护等既相互联系又相互区别的称谓。

近几年，随着土地整理工作的开展，其称谓的规范问题迫切需要解决。就世界范围而言，不少西方发达国家和一些发展中国家较为普遍地采用“土地整理”的称谓。事实上，采用“土地整理”的称谓，既能涵盖土地开发、土地复垦、土地治理、土壤改良、土地保护、土地整治等概念所不能涵盖的部分内容，又能集聚各自的合理部分而更具生命力。我国1986年全国人大通过的《中华人民共和国土地管理法》明确规定：国家鼓励土地整理。这才在我国大陆统一了“土地整理”这一合理、科学的称谓。

不过，我国台湾省至今仍沿用“土地重划”这一称谓。

三、我国学术界对土地整理概念的不同观点

从国内目前对土地整理概念的研究与概括看，大致有以下五种观点，它们基本上浓缩了海峡两岸学者的主要看法，从一个侧面反映了土地整理概念的研究水平。

（一）大陆学者的研究与评价

马克伟认为，所谓“土地整理”包括两方面的内容：一是调整土地权属单位间的不利于生产管理的土地；二是调整土地关系和组织土地利用。一般认为这种观点概括得较为全面，但涉及面太广，土地整理泛化的特点比较突出。

董祚继认为，所谓“土地整理”，就是根据社会经济发展的需要对土地利用及土地权属关系重新调整、理顺，以充分合理利

用土地。一般认为这种观点太窄，目标不具体，缺乏指导性。

严金明等认为，所谓“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，即合理组织土地利用，理顺土地关系的一种活动。一般认为这种观点笼统、抽象、不全面、不具体，缺乏概括性。

(二) 台湾学者的研究与评价

王文甲认为，所谓“土地重划”是指以土块狭小或地权零乱之地区，将原有地界、道路、沟渠、堤塘等废除，再以理想之要求，依据地势、地类等天然条件，以土地所有权人相互交换为原则，另行划分，重予分配的过程。一般认为这种观点比较狭窄，仅局限于农地整理，偏重于具体操作过程。

殷章甫认为，所谓“土地重划”包括“农地重划”和“市地重划”。“农地重划”是指为高度发挥土地生产潜力，提高劳动生产率及单位面积产量的综合性土地改良措施。“市地重划”是指根据都市发展趋势，将都市计划区域内或都市边缘地区中杂乱不规则的地形地界和畸零细碎不合经济使用的土地，划定范围，依据有关法令，运用科学方法加以重新整理、交换分合，并配合公共设施改善道路、公路、广场、河流等，使每块土地成为大小适宜、形状整齐、具备一定规格的地界，然后分配给原有土地所有人，藉此促进都市土地更经济合理地使用，进而形成井然有序的都市，而土地重划的经费则由土地所有者共同负担。一般认为这种观点太冗长，没能勾勒出其主要经脉，且容易与土地利用规划产生混淆。

董祚继．试论土地整理的内涵及当前任务．中国土地报，1997 - 03 - 08

土地整理．北京：经济管理出版社，1998

王文甲．土地政策．台北：台湾三民书局股份有限公司，1979

殷章甫．中国之土地改革．台北：台湾中央文物供应社，1984

综合以上观点可以看出，它们基本上反映了土地整理的内涵和外延，阐述了其主要内容，只是缺乏概括性。科学、准确、严谨的土地整理概念尚待进一步的认识。

四、土地整理概念的科学界定

如何给“土地整理”下一个合乎规律的概念，一是要求能客观地反映土地整理实践，二是要求能准确概括土地整理的内涵与外延。

根据这两条要求所作的科学界定是：土地整理是指在一定的地域范围内，根据社会经济发展的需要，按照土地利用规划或城市规划确定的目标和用途，采取行政、经济、法律和工程技术手段，对土地利用方式、土地利用结构和土地利用关系进行调整改造、综合整治，以提高土地利用率和改善生产、生活条件和生态环境的过程。

这个概念包括以下几个要点：

第一，土地整理的对象是农村和城市的土地利用方式、土地利用结构和土地利用关系。

第二，土地整理的目的是提高土地利用率，改善生产、生活环境和生态环境，以适应社会经济发展的需要。

第三，土地整理的前提是必须遵从土地利用规划或城市规划确定的目标和用途。

第四，土地整理的手段有行政手段、经济手段、法律手段和工程技术手段。

五、土地整理与相关概念的辨析

(一)“土地整理”与“土地利用”

“土地利用”是人类通过与土地结合获得物质产品和服务的经济活动过程，这一过程是人类与土地进行的物质、能量和价

值、信息的交流及转换过程。土地利用的基本内容包括：土地资源的调查、分类、统计，土地利用现状分析，土地利用规划，土地开发，土地保护等。

“土地利用”与“土地整理”的联系：二者的最终目的相同。土地利用不仅包括对原有土地的开发和新土地的开发，还包括土地保护。因此，土地利用是一个综合性行为，其最终目的在于更有效地利用土地，实现土地的可持续利用。土地整理通过对原有不合理的土地利用进行重新规划、调整和分配，使原来的土地得到更好地利用。二者最终目的实现的评价标准是相同的。无论是土地利用或土地整理，它们的最终目的的实现程度都必须对其效益进行全面评价，包括经济效益评价、生态效益评价和社会效益评价。实现目标的手段相同。无论是土地利用或土地整理，在实施之前必须制定相应的土地利用规划，以确定土地利用方向、利用结构和改良措施，然后再按规划具体实施。

“土地利用”与“土地整理”的区别在于二者的层次不同。土地利用属于宏观层面上的概念，包含的内容非常广泛，土地调查、土地分类、土地利用规划、土地开发、土地整治、土地保护等都属于土地利用的手段。相对而言，土地整理属于微观层面上的概念，是土地利用系统中的子系统，但它又是土地利用具体的方法之一。

(二) “土地整理”与“土地利用”

“土地利用”是指对过去土地利用经验的系统总结，并用于指导今后土地利用规划的实践。具体地说，是各级人民政府依据国民经济和社会发展规划，依据国土整治和资源环境保护的要求，依据土地供给能力以及各项建设对土地的需求，对城乡土地进行合理配置和布局。它既包括对未利用土地的开发利用设想，也包括对已利用土地的合理调整及挖掘土地潜力的措施。

“土地整理”和“土地利用”的联系在于：二者的目的相

同，都是为了实现区域的可持续发展，对原有的不合理的土地配置和布局进行调整，使土地发挥更大的效用。二者是相互影响的关系。土地整理必须依照土地规划的意图进行，土地规划对土地整理起着决定性的作用；反之，土地整理使得土地利用状况得以较大的改变，又将对今后的土地规划，尤其是其中涉及的已利用土地的合理调整起到较大的影响作用。

“土地整理”和“土地规划”的区别在于：二者的地位不同。土地规划是土地整理的前提，是一个纲要性的蓝图，用以指导土地整理怎样进行。土地整理不能违背土地规划的要求，必须按照土地规划制定详细、具体的土地整理计划，所以，土地整理是土地规划的重要内容，是完善、落实土地规划的重要措施和手段。二者涵盖的范围不同。土地规划所要涵盖的区域范围更大，层次更高，其内容包括土地利用的各方面，如土地整理区域之间的衔接，各个不同整理区域目标的协调，都无法依靠土地整理本身解决，这些问题都要通过土地规划来宏观协调。土地整理是土地规划中某一部分区域的具体落实，相对而言，其涵盖的区域范围小，是土地规划体系中的基层，是详细的实施性的规划措施。

（三）“土地整理”与“土地开发”

“土地开发”有广义和狭义之分。广义上的“土地开发”是泛指把尚未利用的土地经过清理、整理、整治，使之可投入利用，也包括把通常无法利用的土地加以改造后投入利用，还包括将农业用地，经过平整和基础建设后转为非农业的建设用地。狭义上的“土地开发”即土地开垦，是指把适于耕作的荒地经过开垦变为农地种植农作物。

“土地整治”与“土地开发”的联系：二者都必须按照土地利用总体规划来进行。二者有部分内容相同。如土地开发中的旧城区土地开发，主要是指对建成区的更新与改造，这与土地

整理中的城镇建设用地整理内容相似。另外，土地开发与土地整理都包括对原来不能耕作的土地进行复垦来增加耕地面积的内容。二者都有变不能利用的土地为可利用土地的作用。土地开发包括把无法利用的土地加以改造，然后投入使用。土地整理的内容之一是将零星不规则的、不能利用的土地归并为可利用的土地。二者都有提高土地利用率和产出率的作用。土地开发可通过土地清理整治、基础设施建设、土地再开发等措施提高土地利用率和产出率，提高土地的综合效益。土地整理也可通过土地的综合整治（包括平整土地、改良土壤、道路沟渠等综合建设，复垦废弃土地，调整土地关系）来改善土地利用结构等条件，提高土地利用率和产出率。

“土地开发”与“土地整理”的区别：二者对土地的利用方式有外延和内涵之分。相比而言，土地开发注重以土地的外延利用增加土地利用面积，即通过对未开发土地和无法利用的土地进行清理、整治、改造变为可利用土地；增加非农业的建设用地也是通过对农业用地的改造而来。土地整理主要是通过内涵挖潜力的方式增加土地有效利用面积，它强调对土地利用方式、强度的转变以及权属状况重新调整，以充分、合理、有效地利用土地。因此，土地整理是在几乎不改变土地总面积的前提下，尤其是不以牺牲农业用地的方式来增加土地有效利用面积。二者实施后的权属状况后果不同。土地开发实施后不会引起土地权属状况的变化，而土地整理实施后因为原土地使用权人要负担公共设施用地及抵费地，同时还要调整原使用权人之间的生产和生活关系，因此土地整理实施后果将会导致原有土地权属发生部分或全部转变。

（四）“土地整理”与“旧城改造”

“旧城改造”主要是对建成区某些区段的建筑和各项配套设施进行拆迁改造或重新建设，具有改变或扩大原有建筑地段的使

用性质和功能的特点。通过旧城改造，一方面可以改变以往旧城区人口过密、交通紧张、房屋陈旧、设施落后、环境质量恶劣的弊病，另一方面也可以调整城市的用地，节约土地资源，提高土地效益，增强城市活力。

“旧城改造”与“土地整理”的联系：旧城改造与城镇建设用地整理都必须严格按照城市规划的要求进行。二者的目的——一样。旧城改造和城镇建设用地整理都是为了改善旧城区的投资环境和生活环境，提高城市的综合效益，提高土地的利用率，从而更好地发挥城市的经济功能。旧城改造和城镇建设用地整理的方法类似。旧城改造和城镇建设用地整理的主要内容都指拆迁改造，包括房屋、道路、管落网等市政公用配套设施的改造与新建，对以前的用地结构进行调整和重新安排。二者都会涉及土地权属状况的改变。旧城改造涉及企业、单位和居民的搬迁，会造成部分土地权属的变更。城镇建设用地整理因为原土地使用权人要负担公共设施和抵费地，因此也会造成部分土地权属的变更。二者的实施都会使城市土地价值增大。经过旧城改造和城镇建设用地整理，由于公共设施完备、土地排列井然，因此，改造整理后的土地价值比原来的土地价值更大。

“旧城改造”与“土地整理”的区别：二者之间的内容不完全相同。国内有些人认为旧城改造属于城镇建设用地整理的内容，实际上二者内容并不完全相同。旧城改造不包括城市用地结构的调整，而是包括拆迁改造和房屋的重新建设。土地整理是针对用地状况、结构进行调整，并进行必要的公共设施、道路等的建设，但不涉及建筑物的重新建设。二者费用负担的方法不一样。旧城改造所需的费用主要由城市政府或拆迁单位负担，而不由被拆迁人负担。整理所需的公共设施，由使用权人按受益程度按比例分摊；实施整理所需的费用，也由整理后保留一部分土地出售，以其所得金额来抵充（抵费地）。二者实施后，分配给

原土地使用权人的土地面积和位置不同。旧城改造后，如果一些原土地使用权人需回迁，分配给他们的土地位置和面积几乎不变。而土地整理后，土地是按比例在原土地使用权人之间进行分配，分配后的土地位置和原来的土地位置会产生差异，并且由于原土地使用权人需负担部分公共设施用地和抵费地，所以整理后分配给原土地使用权人的土地面积比整理前的土地面积小。

（五）“土地整理”与“土地整治”

“土地整治”是指通过对地形、地势不好的土地进行平整、改造，使原来不能利用或利用率不高的土地得到较好的利用；或者通过对土质不好的土地，经过土壤质量的改良，使土地的产出率提高。

“土地整理”与“土地整治”的联系：二者的最终目的一样，都是使原来土地的利用率和产出率更高。二者实施的方法有部分相同。土地整理的方法之一就是土地整治。二者实施后都会使土地价值增大。经过土地整治，土地的物理和化学性质得到改良，地价较之整治前会有所提高。同样，土地整理实施后，公共设施完备，土地排列井然有序，地价随之上涨。

“土地整理”与“土地整治”的区别：二者的侧重点不一样。土地整治侧重对土地本身的物理和化学性质的改变，使土地能更有效地用作建设或耕作。土地整理侧重于对用地结构进行调整，并相应调整土地使用权人的生产、生活关系，使用地布局更为合理，从而提高土地的利用率。二者实施后的权属状况后果不同。土地整治实施后不会引起土地权属状况变动。土地整理实施后引起土地权属状况发生部分或完全的变动。二者实施后，原土地使用权人所得的土地面积和位置不同。土地整治实施后，原土地使用权人的土地面积和位置都不会发生改变；土地整理实施后，分配给原土地使用权人的土地位置会有部分或全部的改变，分配的土地面积比整理前的土地面积小。

(六) “土地整理”与“土地复垦”

“土地整理”与“土地复垦”都是土地利用的具体形式，但它们之间是有区别的。土地复垦是指在生产过程中，对因挖损、塌陷、压占等造成破坏而废弃的土地，采取整治措施，使其恢复到可供利用状态的活动。可见，二者在内涵上不同，只是在外延上有一些关系。

“土地整理”与“土地复垦”的主要区别有二：一是目的不同。前者站在保证整个社会经济可持续发展的高度，追求土地资源的可持续利用，而后者则着眼于土地资源利用中某一个效益目标的实现。二是侧重点不同。前者侧重于解决土地利用整体效益的提高，不仅包括对土地资源利用提高的科学技术研究，而且还包括土地利用关系的调整等；后者则侧重于解决土地资源利用的科学技术问题，如土地平整、土壤肥力恢复、水土流失整治、矿山复垦、生物工程复垦等。

第二节 土地整理的类型

土地整理的内容十分广泛，要深入把握，必须进行必要的类型划分，以便按照不同类型土地整理的要求和内容进行操作，以达到理想的土地整治和利用效果。

土地整理的类型划分是根据不同的土地整理目的进行的。所采用的分类标准不同，可以划分为不同的类型。

一、根据土地利用规划的层次划分

土地整理按土地利用规划的层次不同，一般可以划分为国家级土地整理，省（市）级土地整理，县、乡镇级土地整理。

国家级土地整理：根据我国幅员辽阔、区域经济特征突出的

实际，应将全国的土地划分为不同的区域，分别制定出不同的土地整理目标等政策。该级土地整理侧重于宏观控制，即对各区域的土地整理提出指导性意见，依靠政策引导各区域土地整理工作的开展。该级土地整理涉及面广，需投入的资金较多，适用于分区控制模式。

省（市）级土地整理：在国家土地整理政策引导下，结合本省（市）经济社会发展和环境保护的需要，制定出本地区土地整理的近、远期目标与相应的指标并逐级落实。该级的土地整理一般采用分区与指标相结合的模式，在土地利用具体规划中不仅在用地规划中划出了具体的土地整理区，而且还有一定的时间和进度要求，使土地整理目标易于掌握并分解落实，增强了土地整理的可操作性。

县、乡镇级土地整理：主要是按上级要求，按土地自然因素的相似性和差异性划分为不同的整理单元，根据单元内土地条件和土地利用方向的要求进行具体的综合规划设计，从组织领导、落实资金、工程技术到用工和承包等进行具体安排。它是土地整理最基层的规划管理形式，要求十分细致而严密。

二、按土地整理的地域划分

土地整理按其地域划分，一般可分为农村土地整理（或称农地整理）和城市土地整理（或称市地整理）。

农村土地整理：指在农村范围内，采取各种措施，对田、水、路、林、村等综合整治，提高耕地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产与农民生活条件，改善农村生态环境的措施。广义的农村土地整理，包括耕地整理、园地整理、林土整理、牧草地整理和养殖水面整理等，也包括大片农用地整理区内零星的农户用地、零散城镇和工矿用地、小型水利设施、田间路以及零星的废弃地。它是我国目前土地整理的重点。