

建设社会主义新农村，土地整理大有可为 PDF转换可能丢失  
图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/451/2021\\_2022\\_\\_E5\\_BB\\_BA\\_E8\\_AE\\_BE\\_E7\\_A4\\_BE\\_E4\\_c61\\_451301.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/451/2021_2022__E5_BB_BA_E8_AE_BE_E7_A4_BE_E4_c61_451301.htm) 自中发〔1997〕11号文件提出“积极推进土地整理，搞好土地建设”以来，已整整十个年头，“土地整理”越来越多地出现在文头报端，受到各级政府的高度重视和农民群众的普遍欢迎。人们不禁要问：十年来的土地整理，究竟给广大农村带来了怎样的变化？对经济社会的发展产生了怎样的影响？对于守住18亿亩耕地红线又有着怎样的意义？

一、土地整理的基本概念和内涵

在不同的文件、不同的文章中经常出现几个不同的概念，如土地整理、土地开发整理、土地开发、土地复垦、基本农田建设与保护、耕地开发、重大工程等。那么，这些概念之间是什么关系呢？这是必须要明确的问题。“土地开发整理”是约定俗成、被广泛接受的一个概念，包括土地整理、土地复垦、土地开发。土地整理是对田、水、路、林、村的综合整治，通过工程和生物措施，改变地块零散、插花状况，改良土地，提高土地利用率和生产率，改善生态环境；土地复垦是将生产建设过程中因挖损、塌陷、压占、污染破坏的土地和自然灾害损毁的土地恢复到可供利用状态的活动；土地开发则是将滩涂、盐碱地、荒草地、裸土地等宜农未利用土地进行开发利用的活动。而“土地整理”这个概念本身也有广义和狭义之分，广义的“土地整理”等同于“土地开发整理”。《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31号）规定：“新增建设用地土地有偿使用费专项用于基本农田建设和保护、土地整理、耕地开发。”基本农

田建设也就是基本农田整理，耕地开发则是补充耕地的概念，可以理解为对宜农未利用地的开发和对废弃地的复垦。因此，这里提出的基本农田建设、土地整理、耕地开发也都属于土地开发整理的范畴。而土地开发整理重大工程则是一个区域性的概念，最终也要落实到项目上。这样，概念明确了，内涵清楚了，认识统一了，事就好办了。

## 二、在我国开展土地整理的必要性

当前我国农村土地利用中存在两个关键性的瓶颈问题，制约了农村的进一步可持续发展。一是我国农村中小型基础设施投入严重不足。按照现行的财政体制和投资体制，中央政府投资主要负责大中型基础设施项目，很难直接覆盖到广大乡村，省级政府投资也主要用于同中央投资配套，搞大中型项目，农村中小型基础设施项目建设的职责主要在基层的县（市）和乡镇政府。很多县、乡政府基本上是吃饭财政，连国家投资项目的配套资金都难以真正落实，对农村中小型基础设施的投入几乎没有。农村中小型基础设施的建设，实际上主要是依靠农民自己集资和投劳。实行农村税费改革、取消“两工”（劳动积累工和义务工）后，农村中小型基础设施投入又大幅减少，农村中小型基础设施建设则显得更加薄弱。二是农村土地利用形态破碎、零乱，成为发展现代农业、建设新农村的重要制约因素。我国农业区土地形态体现为破碎、零乱的特点。根据有关资料，我国耕地田块平均面积为1.3亩，户均6.1个田块，田块破碎程度远远高于土地集约利用中等水平国家。田块过于破碎，就会不可避免地导致田坎、沟渠、道路占地面积大，农业耕作效率降低，生产成本提高，单位面积产值减少，农田景观破碎、类型单一，土地权属纠纷增多等。此外，我国农村居民点用地

布局混乱、分散无序、粗放利用现象严重，土地利用效率低下。土地整理则是在不加重农民负担的情况下，由国家直接投资建设农村中小型基础设施、改善土地利用形态、增加耕地面积、提高耕地质量、改善农业生产条件和生态环境、优化农田景观的重要途径，可以为发展现代农业打造一个高质量的基础平台。温家宝总理指出：“开展土地整理不仅可以增加耕地，补充建设用地，保持耕地占补平衡，而且可以改善生产条件、城乡建设布局和生态环境，促进可持续发展。”

由此可见，在我国大力开展土地整理不仅意义重大，而且任重道远。

### 三、我国土地整理的基本特征

各国土地整理在内容和目标上都有相通的地方，但因基本国情不同而又各有侧重。我国土地整理具有以下几个基本特征：

一是依规依法。土地整理活动必须符合土地利用总体规划和土地开发整理规划、土地利用年度计划，符合《土地管理法》及相关法律法规的规定。

二是按项目管理。《土地开发整理若干意见》规定：“政府投资、用地单位和个人履行耕地占补平衡或土地复垦义务，以及社会投资从事土地开发整理活动，都应按项目进行项目管理，逐步建立多元投资、分类管理、市场运作、社会监督的土地开发整理项目管理机制。”实践证明，土地整理是一项目标明确、内容复杂的社会经济活动，实行项目管理有利于对资金、任务、实施、成果和效益等的监督、考核和评价。

三是内容综合、目标多元。从历史发展的角度看，早期的土地整理致力于改善农林生产经营条件，提高农业产量。此后转向既重视农业利益，又重视自然环境保护和景观保持。土地整理的内容不断丰富，目标呈多元化发展趋势。

四是尊重农民意愿维护农民权益。权属调整的基本原则是不

影响农民土地承包经营权，保证农民承包土地面积不减少，质量不降低，有利于农业生产经营，维护农村集体和农民切身利益。项目区农民拥有土地整理项目全程知情权、参与权、决策权，决不允许因土地整理增加农民负担。五是资金“取之于土用之于土”。新增建设用地土地有偿使用费、土地出让金用于农业土地开发部分、耕地开垦费、土地复垦费和耕地占用税是当前土地整理的主要资金渠道，这些资金来自于实施城市和工业理性发展占用土地之收益，用于建立土地资源补偿机制。土地整理资金来源和使用方向如下图所示。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)