



# 县级土地整治规划编制思路探讨

——以诸城市土地整治规划编制为例

孟艳丽<sup>1</sup>,毛美桥<sup>1</sup>,许庆福<sup>1</sup>,曹玉健<sup>2</sup>,夏孟<sup>1</sup>,丁喜莲<sup>1</sup>,乔庆伟<sup>1</sup>

(1. 山东省地质科学实验研究院, 山东 济南 250013; 2. 诸城市国土资源局, 山东 诸城 262600)

**摘要:**诸城市是国土资源部确定的土地整治规划编制6个试点县之一。结合诸城市土地整治规划编制,探讨县级土地整治规划的编制思路。首先准确定位土地整治规划的目标,进行前期研究,总结上轮规划情况,分析土地现状,开展专题研究,然后合理确定规划的目标,因地制宜地进行土地整治分区,最后规范确定土地整治重点项目。

**关键词:**土地整治;规划;编制;诸城市

**中图分类号:**F301.2

**文献标识码:**C

党的十七届三中全会《决议》指出:“我国已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻,进入着力破解城乡二元结构,形成城乡经济社会一体化新格局的重要时期”。作为这一战略部署的重要内容和实施手段,《决议》指出,要“大规模实施土地整治,搞好规划、统筹安排、连片推进”。为统筹安排、科学指导土地整治活动,必须编制土地整治规划。结合诸城市土地整治规划编制试点,探讨县级土地整治规划编制思路。

## 1 土地整治规划目标定位

2002年各地围绕补充耕地数量编制了土地开发整理规划,目标相对单一,不能满足规范和引导土地整治工作开展的需求。为规范城乡建设用地增加挂钩试点,切实做好农村土地整治工作,国务院下发了《关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》(国发[2010]47号),明确提出:今后一个时期土地整治应以促进农业现代化和统筹城乡发展为导向,以增加高产、稳产基本农田和改善农村生产生活条件为目标,以切实维护农民权益为出发点和落脚点。新一轮土地整治规划要坚持这一基本指导原则,以深入贯彻落实科学发展观,围绕科学发展的主题和加快转变经济发

展方式的主线,按照建设资源节约型和环境友好型社会的总体要求,全域规划、全域设计、全域整治,增强土地资源对经济社会全面协调可持续发展的支撑能力<sup>[1]</sup>。按照这一要求,诸城市的土地整治规划要以科学发展观为统领,以促进农业现代化和城乡一体发展为目的,以优化城乡用地结构、增加有效耕地面积、提高耕地质量和改善农村生产生活条件为重点,整体推进田、水、路、林、村综合整治,有序开展城镇工矿整治,有效改善土地生态环境,全面提升城乡一体化发展水平,促进全市经济社会转型跨越发展。

## 2 规划编制前期研究

### 2.1 上轮规划及相关工作总结

国土资源部《关于开展土地整治规划编制工作的通知》(国土资发[2010]162号)要求:全面总结、客观评价上一轮开发整理规划实施和城乡用地挂钩试点工作情况,认真研究成功做法、经验和存在的问题。2001年以来,诸城市积极开展土地整理,规范推进城乡建设用地增减挂钩试点,在保护耕地和节约集约用地、促进农村社区建设和城乡一体化发展等方面发挥了重要作用,土地整治取得了显著成效。

(1)积极开展农田整治,促进了现代农业发展。积极推进农田整治,耕地得到有效保护,实现了“田成方、路成网、树成行”,农田机械化耕作水平、排灌

\* 收稿日期:2011-10-31;修订日期:2012-01-11;编辑:王秀元

作者简介:孟艳丽(1980—),女,山东单县人,工程师,主要从事土地规划及相关工作;E-mail:mengli0902@163.com。

能力和抵御自然灾害的能力显著提高。结合现代农业产业园区建设,助推农业产业结构调整,促进了农田向规模经营集中,提高了土地的利用率和产出率。

(2)努力改善农村生产生活条件,促进了农业增效、农民增收和农村发展。通过以田、水、路、林、村综合整治,改善了农村生产、生活条件,增加了农民收入,促进了农村经济发展。

(3)规范推进城镇改造和农村社区建设,促进了城乡一体化发展。积极推进中心城区改造,工业企业退城进园率达到 90%以上;镇(街)驻地改造升级进入实施阶段。积极推进农民聚合区建设,实现了农民就地城镇化。

(4)有效改善生态环境,促进了生态文明建设。通过土地整治,增加了林地面积,减少了水土流失。通过推进农民聚合区建设,改善了农民生活环境,促进了农村生态文明建设。

## 2.2 土地利用现状分析

土地整治规划是土地利用总体规划的实施性规划,为使土地整治规划更具有针对性和可操作性,必须从土地整治的角度,全面分析土地利用现状,准确把握土地利用中存在的问题。问题的界定一般分为发现问题、评价问题和选择问题 3 个阶段<sup>[2]</sup>。诸城市土地利用主要存在以下问题:

(1)农业生产条件有待改善。全市低质量农田面积约占耕地面积的 33%,主要分布在低山丘陵区,耕地细碎化问题突出,田坎、沟渠、田间道路所占比重较大,农业基础设施相对薄弱,抵御自然灾害能力较差。

(2)城乡建设用地粗放利用现象依然存在。城乡居民点用地均超过国家规定标准,中心城区有近 1/3 的用地需要升级改造,近 20%工矿用地低效利用。

(3)部分建设用地布局不尽合理。一些农村居民点布局零散,规模过小,农民生产生活条件较差。部分工矿用地沿道路两侧带状分布,集聚程度较低。农村墓地零星分布,缺乏统一规划,集中布局引导不足。

## 2.3 专题研究开展

国土资源部《关于开展土地整治规划编制工作的通知》(国土资发[2010]162号)要求:围绕中央对土地整治工作提出的新要求和规划目标,结合地方实际,开展土地整治任务、土地整治与城乡统筹发展、土地整治与农业发展、土地整治与生态环境保护、土地整治权属管理、土地整治重点工程安排、城

乡建设用地增减挂钩的土地收入使用、实施土地整治规划政策措施等重大问题研究。上述要求主要是针对省级土地整治规划编制提出的要求,(地)市级规划可参照确定,县级规划应根据当地实际,按照规划中需要解决的主要问题来确定。根据诸城市实际情况,开展了土地整治规划编制环境分析、土地整治潜力分析、农村居民点空间布局与优化研究、土地整治环境影响分析和规划实施保障措施等专题研究。

## 3 规划战略和目标

### 3.1 土地整治规划战略

土地整治规划战略是土地整治的基本导向,是实现规划目标的基本途径和政策方向。县级土地整治规划应遵循区域经济社会发展方向,落实县级土地利用总体规划及上一级土地整治规划的任务及指引。根据诸城市经济社会发展目标、土地整治潜力评价结果、土地利用存在的主要问题等,明确土地整治的战略:

(1)建设高产稳产农田,促进现代农业发展。以提高高产稳产农田比重为目标,大力开展土地平整、田间道路、农田防护和农田水利建设,不断提高耕地产能;不断提高农业经营组织化、规模化程度,促进农业现代化发展。

(2)优化城乡用地布局,促进城乡一体化发展。积极开展城镇建设用地整治,提升土地配置效率,改善人居环境;完善农村基础设施和公共服务设施建设,不断改善农村生产生活条件。建设功能完善、管理规范的新型农村社区,逐步实现农民居住聚集化、农民就地城镇化。

(3)强化生态保护与景观建设,促进生态环境改善。加强土地生态修复,建设高标准农田,促进生态农业发展;强化生态人居环境建设,建设规划布局合理、基础设施配套齐全、生态和谐、居住条件舒适的绿色社区;维持和提升城乡景观特征,提高生态服务功能和景观价值。

### 3.2 土地整治规划目标

土地整治目标是为保障经济社会可持续发展对土地资源的需求,通过土地整治所要达到的特定目的。问题和目标分别是土地整治规划行为的出发点和落脚点,解决问题既是规划的起点,也是规划的主要目标。根据诸城市土地利用战略和土地利用问题

的诊断,提出规划目标:

(1)有效补充耕地数量,不断提高耕地质量。大力开展农田整治,积极推进工矿废弃地复垦,适度开发宜耕未利用地,有效补充耕地数量;加强低质量农田改造,稳步提高产出水平。

(2)有序开展城镇建设用地整治,优化城镇发展环境。有序开展中心城区老旧小区及“城中村”改造,提高土地利用效率,提升土地价值,改善人居环境,促进现代化区域性中心城区建设;加快镇(街道)驻地土地整治,稳妥推进镇中村改造,促进城镇载体功能提升。

(3)规范推进农村建设用地整治,促进新型农村社区发展。按照小城镇建设标准,建设功能完善、生态环保、和谐文明的新型农村社区,逐步实现农民居住聚集化、基础设施现代化、农民就地城镇化。

(4)强化生态保护与建设,改善土地生态环境。加强工矿废弃地整治,完善农田林网体系建设,不断提高生态环境质量。

### 3.3 土地整治规划指标

土地整治规划指标是规划目标量化,具有描述、导向、评价和调控的功能<sup>[3]</sup>。在上轮土地开发整理规划中,可以量化的指标只有补充耕地规模。新一轮规划参照土地利用总体规划指标体系,确定土地整治规划的指标。从类别上,可分为总量指标和效益指标。总量指标包括:农用地整治规模、工矿废弃地复垦规模、宜耕未利用地开发规模、城镇建设用地整治规模和农村建设用地整治规模。为落实国务院关于“大力推进以高产稳产基本农田建设为重点的农田整治”的要求,在农用地整治规模中单独列出基本农田整治规模。效益指标包括补充耕地数量、耕地质量提高程度、农村建设用地整治腾退规模、工矿废弃地整治率和林木覆盖率。其中,补充耕地数量分为农用地整理补充耕地数量、工矿废弃地复垦补充耕地数量和宜耕未利用地开发补充耕地数量。从属性上,可分为约束性指标和预期性指标。约束性指标是必须实现的规划指标,如基本农田整治规模、补充耕地数量等。预期性指标是规划期望达到的指标,如农用地整治规模、工矿废弃地复垦规模、宜耕未利用地开发规模、城镇建设用地整治规模、农村建设用地整治规模、耕地质量提高程度、农村建设用地整治腾退规模、工矿废弃地整治率和林木覆盖率等。

## 4 土地整治分区

由于规划区域内的自然和社会经济条件客观上存在着区域性差异,土地利用的方式和结构受自然和社会经济条件的影响,也具有区域差异性<sup>[4]</sup>。为指导土地整治的合理组织和科学管理,需要进行土地整治分区,以明确不同区域的整治方向和重点。在上轮土地开发整理规划中,分区类型包括土地整理区、土地复垦区、土地开发区和土地开发整理综合区。该分区方法,仅仅适用于补充耕地的要求。目前,土地整治的范围和内涵正在发生深刻变化,在整治的目的上,已由单纯的补充耕地向建设性保护耕地与推进新农村建设和城乡统筹发展相结合转变。从政策导向上,土地整治应促进农业现代化和统筹城乡发展。因此,土地整治分区的类型应适应新的要求,采取新的分区方法。

### 4.1 土地整治综合分区

为加强土地整治的区域控制,突出“全域规划、全域设计、全域整治”,通过整治分区,统筹区域土地整治。土地整治分区可采取土地整治综合分区和土地整治功能分区2种分区方法。土地整治分区原则:①体现区域发展战略和规划的要求。国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要等相衔接,符合其空间战略布局的思路和要求。②体现社会经济特点相对一致性。不同地区的自然和经济社会条件差异,对土地利用的方式产生不同程度地影响。分区应体现区内经济社会条件的一致性和不同区之间的差异性,以便确定不同区域整治方向和重点。③保持村庄界线的完整性。分区打破镇(街道)级行政区划界线,但不将村一级的界线范围做进一步拆分。根据上述分区原则,将诸城市划分为4个土地整治综合区,即:中部平原高新产业土地整治区、东北部平原传统农业土地整治区、西北部丘陵特色农业土地整治区和东南部低山生态经济土地整治区。

### 4.2 土地整治功能分区

在土地整治综合分区的基础上,依据区域城乡空间发展态势、重要生态用地布局及土地整治程度等,进行土地整治功能分区,共分为:优化整治区、重点整治区、适度整治区和限制整治区4类功能区。优化整治区是指耕地质量较好、土地集约利用水平较高、基础设施相对完善的区域,主要包括土地利用

总体规划确定的城镇允许建设区和有条件建设区,以及近年来已经整治过的区域。重点整治区是指土地整治潜力较大、农业基础设施相对薄弱、生产生活条件较差的区域,主要包括高标准基本农田建设,低质量农田改造,耕地后备资源开发和农村建设用地整治。适度整治区是指具有一定生态和历史文化价值,生态环境相对脆弱的区域,主要包括大面积林地及历史文化遗迹集中分布区域。限制整治区是指除优化整治区、重点整治区、适度整治区以外的区域。

## 5 土地整治重点项目

土地整治项目的确定是土地整治规划编制的关键环节之一,关系到规划目标的能否实现和项目的顺利实施。土地整治重点项目的确定应遵循以下原则:整治潜力大,分布相对集中,基础条件较好;预期经济效益、生态效益、社会效益明显;地方和公众积极性高,具有较强的示范带头作用;对规划目标的实现具有重要支撑作用。

在上轮土地开发整理规划中,项目类型分为:农用地整理项目、居民点整理项目、土地复垦项目和土地开发项目。该种分类方法,同样是围绕补充耕地,不能满足新农村建设和城乡统筹发展的要求。近年来,诸城市推动城乡一体化发展,构筑起以中心城区—城区副中心—小城镇—农村社区为框架的新型城镇化体系,建立了“多村—社区”的“诸城模式”。为适应诸城市新型农村社区建设的要求,在土地整治项目的确定上,充分考虑了农村社区的整体推进,同时也考虑了与目前正在实施项目类型的衔接。土

地整治项目分为 5 个类型:①综合整治项目。以社区为基本单元,全区域(社区)推进,实施田、水、路、林、村综合整治。②农村建设用地整理项目。在综合整治项目以外,进行农村居民点拆旧安置,以及路边店、分散的农村墓地等整治。③农用地整理项目。在综合整治项目以外,进行以耕地整理为主的农用地整理。④未利用地开发项目。在综合整治项目以外,进行以未利用地开发为主的土地整治。⑤废弃土地复垦项目。在综合整治项目以外,进行以废弃工矿复垦为主的土地整治。

## 6 结语

按照国土资源部的要求,土地整治规划试点要深入探索新形势下县级土地整治规划的基本思路,研究土地整治与促进统筹城乡发展、解决“三农”问题、加强生态建设和环境保护等关系。该文仅就县级土地整治规划中的一些技术问题进行分析探讨。在实际规划编制过程中,就土地整治规划与农业产业化发展、新型农村社区建设、历史文化名村保护、生态人居环境建设、地质遗迹保护等方面的结合,进行了探索,以期实现与相关规划的衔接,并突出地方特色。

## 参考文献:

- [1] 郭图文. 土地整治首重科学规划——国务院 47 号文件解读之五[N]. 中国国土资源报, 2011-05-04(3).
- [2] 董祚继, 吴运娟. 中国土地利用规划——理论、方法与实现[M]. 北京: 中国大地出版社, 2008.
- [3] 张令声. 国民经济规划学[M]. 北京: 经济科学出版社, 2008.
- [4] 王万茂. 土地利用规划学[M]. 北京: 科学出版社, 2008.

## Study on Making County Land Reclamation Plan

——Setting Plan Compilation of Land Reclamation in Zhucheng City as an Example

MENG Yanli<sup>1</sup>, MAO Meiqiao<sup>2</sup>, XU Qingfu<sup>1</sup>, CAO Yujian<sup>2</sup>, XIA Meng<sup>1</sup>, DING Xilian<sup>1</sup>, QIAO Qingwei<sup>1</sup>  
(1. Shandong Institute and Laboratory of Geological Sciences, Shandong Jinan 250013, China; 2. Zhucheng Bureau of Land and Resources, Shandong Zhucheng 262600, China)

**Abstract:** Zhucheng city is one of the six pilot counties of making land remediation plan which are determined by the Department of Land and Resources. Combining with land remediation planning in Zhucheng city, the idea for making county-level land remediation plan has been studied. First, the objectives of the land remediation planning should be accurately positioned, preliminary studies be carried out, the last round of the planning be analyzed, present condition of land be analyzed, and thematic studies be carried out. Then, reasonable goals of the plan should be reasonably determined, land remediation partition be carried out according to local conditions. Finally, key projects of land remediation can be determined.

**Key words:** Land reclamation; planning; preparation; Zhucheng city