



# 国外土地整治管理的经验与借鉴

乔庆伟,许庆福,王增如

(山东省地质科学实验研究院,山东 济南 250013)

**摘要:**采用文献参阅法,分析了开展土地整治较早的德国、荷兰和日本等国家土地整治管理的基本情况和经验,并由此得出对我国土地整治的启示:建立完善的法律法规保障体系、进一步完善行政保障措施、拓宽土地整治资金渠道、规范土地整治权属管理、加强信息技术应用、强化土地生态环境保护和注重提升乡村生态景观。

**关键词:**土地整治;管理;借鉴;国外

**中图分类号:**F301.2

**文献标识码:**C

土地整治是对低效、空闲和不合理利用的土地进行治理,提高土地利用率和产出率的活动,是各类土地整理、复垦、开发以及城乡建设用地增减挂钩等活动的统称<sup>[1]</sup>。近10年来,我国土地整治工作得到不断发展,在保护耕地和节约用地、促进新农村建设和城乡统筹发展等方面发挥了重要作用,取得了显著成效。2010年12月27日,国务院《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)对土地整治工作提出明确要求:土地整治要以促进农业现代化和城乡统筹发展为导向,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。这标志着土地整治已成为国家层面的战略部署,同时也对土地整治工作提出了更高的要求。面对土地整治的新形势、新任务,必须进一步加强对土地整治工作的管理,从法律、行政、经济、社会、技术等层面不断完善。一些国家在土地整治管理方面取得了较好的经验,可以结合我国国情吸纳与借鉴。

## 1 国内土地整治管理状况

国家和许多地方从实际需要出发,建立了一系列有关土地整治的管理制度。概括起来,主要是采取了法律、行政、经济、社会和技术等方面的管理措施。

(1)法律法规方面。在法律及其配套法规层面

上,《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”。“地方各级人民政府应当采取措施,改造中、低产田,整治闲散地和废弃地”。《土地管理法实施条例》第十八条规定:“县、乡(镇)人民政府应当按照土地利用总体规划,组织农村集体经济组织制定土地整理方案,并组织实施”。“地方各级人民政府应当采取措施,按照土地利用总体规划推进土地整理”。一些地方也根据当地实际进行地方立法,如《河北省土地开发整理管理办法》(2002)、《湖南省土地开发整理条例》(2006)等。其中《湖南省土地开发整理条例》相关规定比较全面,立法层次较高。客观地说,虽然相关规定,对于搞好土地整治工作提供了有力的法律保障,但我国土地整治法律规范尚不健全,没有形成完善的体系。

(2)行政管理方面。根据《土地管理法》和其他相关法律法规,国土资源部和地方针对土地整理项目制定了相关的管理办法或规定,在土地开发整理中发挥了重要作用。在国家层面上,有《国家投资土地开发整理项目管理暂行办法》(2000年),《国家投资土地开发整理项目竣工验收暂行办法》(2000年),《土地开发整理规划管理若干意见》(2002年),《关于做好土地开发整理权属管理工作的意见》

\* 收稿日期:2012-03-20;修订日期:2012-07-04;编辑:王秀元

作者简介:乔庆伟(1978—),女,山东泰安人,工程师,主要从事土地资源研究工作;E-mail:waitqqw@126.com。

(2003 年)等。在地方层面上,如《贵州省土地开发整理管理规定》(2006)、《山东省人民政府关于加强全省土地开发整理工作的意见》(2007)、《河北省土地开发整理项目管理实施细则》(2007)、《天津市土地开发整理管理规定》(2008)、《湖南省土地开发整理权属管理暂行办法》(2005),为顺利推进开发整理项目的实施,发挥了重要作用。

(3)经济措施方面。在土地整治项目的资金来源上,2004 年修订的《土地管理法》第五十五条规定:新增建设用地土地有偿使用费,其中 30% 上交中央财政,70% 留给有关地方人民政府,专项用于耕地开发。《关于调整新增建设用地土地有偿使用费政策的通知》(财综[2006]48 号)规定:新批准新增建设用地的土地有偿使用费征收标准在原有基础上提高 1 倍。在项目资金管理上,国土资源部出台了《土地开发整理项目资金管理暂行办法》(2000)、《土地开发整理项目预算定额标准》等,此后进行了逐步完善。地方也根据国家要求,制定了相关的管理办法,如《湖南省土地开发整理项目资金管理暂行办法》等。

(4)公众参与方面<sup>[2]</sup>。目前,针对在土地整治中的公众参与尚没有明确法律规定。我国部分地区,在这方面做了一些工作。如《湖南省土地开发整理条例》第十四条规定:实施土地开发整理项目应当实行公告等管理制度。第十五条规定:项目实施应当在项目所在地进行公告。第十八条规定:工程施工结束后,土地开发整理机构应当组织项目所在地乡镇人民政府以及农业、水利等方面的专业技术人员与村民代表,根据项目设计要求,对项目工程进行验收。

(5)技术规范方面。在国家层面上,国土资源部制定了《土地开发整理规划编制规程》《土地开发整理项目规划设计规范》《土地开发整理工程建设标准》《土地开发整理项目验收规程》《土地开发整理项目预算定额标准》《土地开发整理项目工程监理规范》《土地开发整理项目工程质量评定规程》《土地开发整理权属管理操作规程》《土地开发整理项目数据库标准》《土地开发整理规划数据库标准》等。地方也根据实际情况,制定了技术措施,如:贵州省制定了《贵州省土地开发整理项目验收办法(试行)》(2005);湖北省制定了《湖北省土地开发整理项目竣工验收管理暂行办法》、《湖北省土地开发整理项目

管理信息系统建设工作方案》等。

## 2 部分国家土地整治管理经验

因国情而异,不同国家土地整治规划也存在多种模式。但各国(地区)在采取法律、行政、经济、社会和技术等手段方面形成了一些相同或相似的做法。

(1)完善的法律保障体系。德国、法国、荷兰和俄罗斯等欧洲国家在世界范围内较早开展土地整治的实践活动,在制定土地整治法律的前提下,制定与之配套使用的相关法规、行政管理条例等。德国是世界上最早开展土地整治的国家之一,也是土地整治活动最广泛、成效最好的国家之一。1918 年德国颁布了农地整理法,1937 年制定了土地整理法,1953 年联邦德国颁布了第一部完整的《土地整理法》。为适应土地整理发展的新情况,分别于 1976 年和 1982 年两次修订《土地整理法》,从法律上保证了土地整理内容的完备与程序的规范<sup>[3]</sup>。

荷兰也是世界上开展土地整治较早的国家之一。1924 年,荷兰通过了管理土地整理活动的第一部法案,1954 年颁布了《土地整理条例》。1985 年新的《土地整理条例》为土地整理的各项具体工作提供了比较完善的法律和制度框架。俄罗斯的土地整治工作开始于 17 世纪。为保障土地整治工作的顺利进行,政府制定了大量法律法规,如 1993 年颁布的《俄罗斯土地基本法》,2001 年俄罗斯联邦《土地整理法》丰富了土地整理法律制度的内容。日本近代意义上的土地整治活动开展得比较早。1899 年制定了《耕地整理法》,并于 1909 年进行了全面修改,形成基本的土地改良法律框架。1949 年制定了《土地改良法》,以后进行多次修改<sup>[4]</sup>。

(2)规范的组织运行体系。为保障土地整治规划编制、审批、实施全程的有效运行,许多国家建立了土地整治规划管理体制。如日本在土整治规划编制、申报、立项、设计、实施、管理和验收等方面,都建立了严格的法律程序<sup>[5]</sup>。从程序上看,其做法与我国现行的土地整治项目运作程序类似,但我国尚没有上升到法律层面。

(3)有效的管理监督机制。土地整治监督机制的建立,减少了地方政府和部门在土地整治项目实施中的部门利益及个人的营私舞弊行为。在土地整治项目建设过程中,日本将项目规模、建设内容、投

资总额、资金构成以及建设过程公之于众;在资金使用和管理方面,国家投资直达建设单位,由相关部门监督资金的使用<sup>[4]</sup>。

(4)全面的公众参与制度。土地整治中公众参与的目的在于保护相关主体的利益。德国十分重视土地整治过程中的公众参与,做了明确的规定,做到全过程广泛参与,并在法律上得到保障。荷兰从法律上明确了“土地整理委员会”的公众参与形式,还明确规定“土地整理项目必须获得当地大多数人支持”。

(5)规范的权属调整。德国、法国、日本、韩国都十分重视土地整治权属管理,并将土地权属管理放在了土地整治工作的首位。土地整治立项阶段的权属调查、土地权利人确定和征求意见,整治实施中的权属调整、新增土地分配、地价评估、纠纷处理,整治后的权属登记等,均通过立法形势给予明确规定。在德国,《土地整理法》在土地整治立项、土地整治过程中的权属调整和土地从新分配及土地权属登记等方面,均作了较为详细的规定。

(6)多元化的融资渠道<sup>[6]</sup>。由于土地整治的地位、作用以及自身的经济特征所具有的特殊性,因而土地整理融资具有相当的复杂性和特殊性。在荷兰,政府每年用于土地整理项目的资金全部划拨给土地开垦整理局统一管理使用,资金总额占全部土地整理项目投资的70%。在荷兰,农村出现了农民合作金融制度——“农民合作银行”。在德国,对于接近市镇或经济价值较高的待整理土地,多半实施招标制的土地整理方式,与企业或地产商合作,实施产业化整理;而偏僻或土地价值不高的乡村土地,州政府要与土地所有者通力合作,取得他们的支持,将整理成本降到最低。日本的《土地改良法》规定,国土整治所需资金由国家、地方和农户共同筹措。但实际上,近20年来,日本站在扶持农业的角度,承担了大部分国土整治资金,由地方政府和农户出资的份额越来越小。法国采取补贴或减免税收等措施吸引社会企业参与土地整治规划项目的实施。

(7)科学规范的整治技术。土地整治的技术手段是土地整治成功的基础。其主要包括信息采集技术、环境评价技术、地产评估技术以及景观再造与保护技术。国外土地整理中的各项技术已经比较科学、规范,而且适应了土地整理内容与目标的要求。

(8)信息技术的广泛应用<sup>[7]</sup>。德国十分重视信

息技术在土地整治中的应用,土地整治取得的成果在许多领域得到应用,并在软件开发、技术标准的制定等方面均有较好的发展。在软件开发方面,建立了土地整治信息管理系统,实现了信息化管理,并在不同部门之间进行资源共享。

(9)注重生态保护与景观建设。国外的土地整治已从过去的地块合并、基础设施建设等较简单的土地整治发展到现代土地整治,增加了生态环境保护 and 景观建设的内容。在德国,特别重视土地整治对景观和生态的保护,强调土地整治要与整治区的自然生态环境相适应,防止对景观的持久改变和破坏<sup>[8]</sup>。在荷兰,《土地整理条例》明确要求采取必要的措施保护土地景观。

### 3 我国土地整治管理建议

#### 3.1 建立完善的法律法规保障体系

对比具有土地整治成功经验的国家和地区立法现状,可以发现都是以法律或者统一法规的形式出现。而我国在法律方面涉及较少,仅做了一些原则性规定,不具有可操作性。应结合《土地管理法》的修改,制定《土地整治条例》,以法律的形式规定土地整治规划、立项、实施、资金管理、土地权益保护和法律责任等。

#### 3.2 进一步完善行政保障措施

(1)建立联动高效工作机制。坚持地方政府主导,国土资源部门搭建平台,相关部门各司其职协调联动的工作机制,加强配合,联动推进,形成合力。

(2)明确各级行政主体的职责。政府负责组织领导行政区域内的土地整治领导工作。国土资源行政部门按照政府的要求编制土地整治规划以及土地整治项目的运作。财政、农业、林业、水利、环境保护等部门,依照有关法律、法规和政府职能部门的分工,履行各自的职责。乡镇级政府主要是参与土地整治项目的实施,创造项目实施环境,协调处理施工过程中的矛盾,做好土地权属及利益关系的调整。

(3)建立规划实施检查督导制度。把整治工作纳入各级政府工作目标责任内容,对项目规划、资金筹措与使用、拆迁补偿、工程建设、群众安置等环节加强督促检查和考核评价,对土地整治工作实行全过程监督。

(4)建立和完善公众参与制度。健全公众参与

的机制,做到公众的全程参与和有效参与,要建立健全土地整治的投诉机制,广泛依靠公众监督。加强公众参与组织建设,建立由人大、政协等参加的土地整治公众参与的非常设机构,以及由独立于行政组织之外、关心土地整治事业的公众组成的团体,对土地进行整治。

### 3.3 拓宽土地整治资金渠道

土地整治是一项涉及面广、工作量大的系统工程,需要大量的资金投入,是开展土地整治的关键。国外土地整理成功的经验表明,实施土地整理是调整土地利用结构和土地关系的政府措施,必须建立以政府投入为主体的资金保障体系,才能使土地整理按照符合长远和全局利益的要求实施。坚持以国土资源部门土地整治专项资金投入为主,农业、水利、交通等部门的涉农资金为辅,将各类农业开发资金一并纳入专项资金账户统一安排使用。同时鼓励企业参与土地整治工作,采取村企联合的方式,拓宽资金渠道。同时,还应积极筹措其他渠道资金,包括信贷等资金。

### 3.4 规范土地整治权属管理

权属管理体现在土地整治各个环节中,要加强土地整治权属管理,并贯穿于土地整治的始终<sup>[9]</sup>。认真开展土地整治前的权属调查,确保权属清晰;依法进行土地权属调整,切实维护农民合法权益;及时开展土地确权 and 争议调处,维护社会稳定;规范开展整治后的变更调查和登记工作。在村庄整合改建社区,涉及占用国有土地的,依法向产权人颁发国有土地使用证;涉及占用集体土地的,依法向产权人颁发集体土地使用证。权属调整中,坚持“三个不变”,即社区居民的原集体经济组织成员身份不变,原集体经济组织的债权债务不变,土地承包经营关系不变。应从土地规模经营、提高农业规模效益和竞争力的战略高度,从维护农民合法土地经营权的角度来认识土地整理中权属调整的重要性并进行权属调整<sup>[10]</sup>。

### 3.5 加强信息技术的应用

建立土地整治规划数据库,在本次规划的基础上,建立土地后备资源数据库和土地整治项目库,以便于对项目的立项、实施进行管理。

运用动态监测技术,监督规划的实施。遥感动态监测技术为实时监督土地整治的实施情况提供了

先进的技术手段,可以随时了解规划区范围内土地整治的行为和项目进展情况,保证规划的顺利实施。

### 3.6 强化土地生态环境保护

土地整治是对土地资源及其利用方式的再组织和再优化过程,不可避免地改变了地表生态系统,必然对生态环境造成影响<sup>[11]</sup>。由于土地整治项目需要借助一系列生物工程措施对水、田、路、林、村进行综合整治,不可避免地会对项目区及其背景区域的水资源环境、土壤、植被等环境要素产生直接、间接、有利或有害的影响。因此,土地整治应遵循生态优先原则,整治的重点转向以土地为核心的生态保护,到达提高农地永久持续生产能力、优化农地生态结构、保护生物的多样性及生态平衡的目标<sup>[12]</sup>。

### 3.7 注重提升乡村生态景观

要维系和改善乡村生态景观的美学和文化价值,提升农村综合发展能力。农用地整治要加强土地生态修复,积极推进沟、路、林、渠生态景观技术应用,建设高标准、高自然价值农田,提高土地综合生产能力<sup>[13]</sup>。重视村庄整治中的历史和文化遗产,保护、修复和强化乡村景观风貌和特征,对平原区、丘陵区、城乡结合部的村庄整合与改造,要采取不同的空间布局和景观设计,体现乡村特色和区域化差异,挖掘乡村生态景观的美学和文化价值,促进乡村休闲旅游经济发展。

## 参考文献:

- [1] 郎文聚. 土地整治规划概论[M]. 北京:地质出版社,2011.
- [2] 贾文涛,张中帆. 德国土地整理借鉴[J]. 资源·产业,2005,(4):77-79.
- [3] 杜源泉,杜静. 土地整理公众参与机制研究[J]. 山东国土资源,2008,24(5):43-46.
- [4] 廖蓉,杜官印. 荷兰土地整理对我国土地整理发展的启示[J]. 中国国土资源经济,2004,(9):25-27.
- [5] 袁中友,杜继丰,王枫. 日本土地整治经验及其对中国的启示[J]. 国土资源情报,2012,(3):15-19.
- [6] 郑琦. 国外土地整理融资对我国的启示与借鉴[J]. 中国外资,2008,(10):31.
- [7] 谢德体. 国外土地整理实践及启示[J]. 国土资源,2007,(9):32.
- [8] 邹礼卿. 土地综合整治的德国路径[J]. 国土资源导刊,2010,(4):24-27.
- [9] 李凌晨,陈海文. 浅析土地整理的产业化发展[J]. 山东国土资源,2007,23(5):24.
- [10] 伍黎芝. 德国农地整理中的权属管理及启示[J]. 农业经济问

题, 2005, (4): 75.

69.

[11] 孙一铭, 陈丽. 土地整理的生物多样性影响与生态化设计[J]. 山东国土资源, 2008, 24(8): 114 - 115.

[13] 郑文聚, 宇振荣. 中国农村土地整治生态景观建设策略[J]. 农业工程学报, 2011, (4): 1.

[12] 郑文聚, 杨红. 农村土地整治新思考[J]. 中国土地, 2010, (2):

## Experiences and References of Land Remediation Management in Foreign Countries

QIAO Qingwei, XU Qingfu, WANG Zengru

(Shandong Institute and Laboratory of Geological Sciences, Shandong Jinan 250013, China)

**Abstract:** By using literature reference method, basic information and experiences of land remediation in Germany, the Netherlands, Japan and other countries which carried out land remediation management earlier have been analyzed. It gives us some revelation in land remediation as follows: a sound security system of laws and regulations should be set up, administrative safeguards to broaden land remediation funding channels should be improved in further, land remediation ownership management should be standardized, application of information technology should be strengthened, ecological environment protection should be strengthened, and rural ecological landscape should be promoted as well.

**Key words:** Land remediation; management; references; foreign countries