

# 农用地土地整治的现状与发展

卢楠<sup>1,2,3,4,5\*</sup>, 魏样<sup>1,2,3,4,5</sup>, 曹晓晖<sup>1,3,4,5</sup>

<sup>1</sup>陕西省土地工程建设集团有限责任公司, 陕西 西安

<sup>2</sup>陕西地建 - 西安交大土地工程与人居环境技术创新中心, 陕西 西安

<sup>3</sup>自然资源部退化及未利用土地整治工程重点实验室, 陕西 西安

<sup>4</sup>陕西省土地整治工程技术研究中心, 陕西 西安

<sup>5</sup>陕西地建土地工程技术研究院有限责任公司, 陕西 西安

收稿日期: 2021年8月18日; 录用日期: 2021年10月14日; 发布日期: 2021年10月21日

## 摘要

农用地土地整治可有效增加耕地面积、提高耕地质量、改善农业生产条件和生态环境。本文通过系统梳理几个国外农用地土地整治实践经验和国内土地整治工作现状, 为我国土地整治工程产业化发展提供借鉴。进一步加强农业基础设施建设和生态环境建设, 保护和提高农业综合生产能力, 并对我国占近2/3全国耕地面积的中低产田进行改造, 建设高标准农田是当前的重要任务。

## 关键词

农用地, 土地整治, 中低产田, 高标准农田

# The Status Quo and Development of Agricultural Land Consolidation

Nan Lu<sup>1,2,3,4,5\*</sup>, Yang Wei<sup>1,2,3,4,5</sup>, Xiaohui Cao<sup>1,3,4,5</sup>

<sup>1</sup>Shaanxi Land Engineering Construction Group Co., Ltd., Xi'an Shaanxi

<sup>2</sup>Shaanxi Land Engineering Construction Group Co., Ltd. and Xi'an Jiaotong University, Technology Innovation Center for Land Engineering and Human Settlements, Xi'an Shaanxi

<sup>3</sup>Key Laboratory of Degraded and Unused Land Consolidation Engineering, The Ministry of Natural Resources, Xi'an Shaanxi

<sup>4</sup>Shaanxi Land Consolidation Engineering Technology Research Center, Xi'an Shaanxi

<sup>5</sup>Institute of Land Engineering and Technology, Shaanxi Land Engineering Construction Group Co., Ltd., Xi'an Shaanxi

Received: Aug. 18<sup>th</sup>, 2021; accepted: Oct. 14<sup>th</sup>, 2021; published: Oct. 21<sup>st</sup>, 2021

\*通讯作者。

## Abstract

Land consolidation for agricultural land can effectively increase the area of arable land, improve the quality of arable land, and improve agricultural production conditions and the ecological environment. This paper systematically sorts out the practical experience of several foreign agricultural land remediation and the status quo of domestic land remediation work to provide a reference for the industrial development of land remediation projects in China, further strengthen the construction of agricultural infrastructure and ecological environment, protect and improve the comprehensive agricultural production capacity, and transform the low- and medium-yield fields that account for nearly two-thirds of the country's arable land. The construction of high-standard farmland is an important task at present.

## Keywords

Agricultural Land, Land Consolidation, Middle and Low Yield Fields, High Standard Farmland

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

土地整治是一种优化土地利用的系统工程手段,开展农用地土地整治的根本目的在于克服和减轻土地利用中的结构性障碍,降低农林经济的生产费用和劳动消耗的同时,协调农业利益与自然保护和景观保持的要求,改善乡村的生存条件和景观环境[1]。农用地土地整治在改善土地条件、居住环境、生态景观等方面具有显著优势,可有效实现经济效益、社会效益、生态效益三者的统一[2]。不同历史时期,不同国家面临的土地问题有所不同,使得土地整治的目标和侧重点也存在差异。伴随着全球工业化进程,城市数量和规模不断扩大,耕地资源不断被侵占,耕地资源保护形势愈发严峻。如何协调经济社会发展,保障耕地数量和质量,成为各国政府面临的重要问题。

国外的土地整治产业发展较为成熟,围绕土地整治开展的研究多集中于促进区域农业发展、效益评价、改善环境景观和分析案例经验等方面。本文拟通过系统梳理几个典型国家的土地整治实践经验和国内土地整治工作现状,为我国土地整治工程产业化发展提供借鉴。

## 2. 国外土地整治发展进程

制定和完善土地整治相关法律,保障从土地整治规划编制、申报、立项、设计、实施、管理、验收的整个过程都有法可依,是国外开展土地整治工程的重要特征。德国开展土地整治历史悠久,早在1886年,巴伐利亚国王签署了第一部关于土地整治法律。为了改善农业生产能力,1918年德国颁布了农地整治法,对分散田块进行了合并。为了满足公共建设事业的发展需求,1953年颁布了《土地整治法》,对土地进行整治和规划,各州政府也颁布了与《土地整治法》相配套的法律、法规和行政管理条例。至70年代,进一步明确了土地整治的内容,城镇改造、重建景观等目标也逐步被纳入发展。90年代以后,通过调整田块、改造村庄和建设基础设施,规划自然资源和人文景观等方式,进一步改善农业生产条件。另外,《空间规划法》、《环境相容性评估法》、《德国东部地区农业调整法案》等法律中也出现土地

整治相关内容。各种法律、法规和行政管理条例等不但明确了土地整治的目的、任务、方法、程序，还对参与土地整治者的相关权利和义务、土地的权属调整、土地整治费用、成果验收等进行了规定。

1924年，荷兰颁布实施了第一部管理土地整治活动的法案，1954年，《土地整治条例》正式颁布，政府将土地整治作为农业结构调整和扩大农用地面积的一种有效手段进行推广。1985年，为了适应“农村地区综合发展”，《农村地区土地开发法》颁布实施，提出了需根据土地整治项目区特点设计实施土地整治工程这一要求。

1899年，日本制定了《耕地整治法》，并于次年开始实施；1909年形成基本法律框架。二战后，日本政府把土地整治作为实现农业农村发展的重要手段，《土地改良法》以扩大土地改良和完善实施程序为重点；《土地地区划整治法》和《土地地区划整治实施细则》在土地整治规划编制、申报、立项、设计等土地整治环节，建立了严格的法律程序。土地整治目的从农业基础设施整治、农村整治和农地保护三方面内容出发，兴建水田排灌设施和开垦农田实现增地、增粮，扩大农地经营规模和调整农业生产结构，实行农业机械化，调整土地权属和开展村庄整治，逐渐转为农村基础设施建设和改善生活环境，缩小城乡差距。

总体而言，随着社会发展的推进，农用地土地整治的内容和目标从简单的田块合并发展到农业基础设施完善，进而促进农村发展，但提升耕地生产能力是其核心目标。不断调整和完善的土地整治相关法律，为农用地土地整治工程的实施提供了重要保障，不断丰富农用地土地整治行业内涵。

### 3. 国内土地整治发展进程

1997年，在《中共中央、国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》(中发[1997] 11号)中首次提出了土地整治的概念[3]。1999年颁布实施的《中华人民共和国土地管理法》中才正式确立土地整治是一种以调整土地状态、保护耕地为主要特征的国土整治措施。2006年，为确保粮食安全，十届全国人大四次会议上通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中明确提出要保障18亿亩耕地红线的要求[4]，实现了土地整治由自发、无序、无稳定投入到有组织、有规范、有比较稳定投入的转变。开展农用地土地整治和进行高标准农田建设，是保障国家粮食安全的两条主要途径。《农用地质量分等规程》、《农用地定级规程》的颁布实施，推动我国农用地分等定级工作全面展开，也为土地整治新增耕地的质量评定奠定了基础。

农用地土地整治为增加耕地面积，改善耕地质量提供了可靠路径，是解决耕地保护与经济发展的有效手段。国家和各级地方政府对实施农用地的土地整治项目寄予厚望，大力支持，拨付充足资金，取得了显著成效。统计公报数据(见表1)表明，截止2017年底，全国耕地面积为20.23亿亩，土地整治有效保证了耕地红线，对维持耕地总量动态平衡发挥了极其重要的作用。

农用地土地整治工程主要包括土地平整工程、农田水利工程、田间道路工程、水土保持及生态防护林工程[5]。但在农用地土地整治项目实施中，为满足占补平衡的要求，存在单纯追求增加耕地数量，占多补少、占近补远、占优补劣、占水田补旱地的现象，也存在部分土地整治项目“重个体、轻整体；重建设、轻管护；重实施、轻后效”等现象，降低了土地整治对耕地质量的提升效率；部分项目仅仅对土地进行平整，整治手段单一，甚至由于缺乏土地整治前期调查、规划设计，采用不合理的施工方法，破坏耕作层熟土，导致耕地质量下降的问题。

建设高标准农田，是巩固和提高粮食生产能力、保障国家粮食安全的关键举措。为加快发展现代农业，确保国家粮食安全和重要农产品有效供给，进一步提高农业水土资源利用效率，提升农业科技应用和农业机械化水平，促进农业持续增产稳产，中央1号文件连续多年强调加快推进高标准农田建设。为实现全国高标准农田建设的技术标准统一，2014年国家标准委批准发布了由国土部和农业部牵头制订的

《高标准农田建设通则》(GB/T 30600-2014)国家标准。《全国高标准农田建设总体规划》提出了到 2020 年,建成旱涝保收的高标准农田 8 亿亩,亩均粮食综合生产能力提高 100 公斤以上的主要目标[6]。2021 年中央一号文件《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》提出,2021 年我国要建成 1 亿亩旱涝保收、高产稳产高标准农田的目标。

**Table 1.** National land consolidation from 2011 to 2017

**表 1.** 2011~2017 年全国土地整治情况

序号	年份	项目(万个)	中央下达资金 (亿元)	验收土地整治(万 hm <sup>2</sup> )			
				项目总规模	新增农用地面积	新增耕地面积	耕地面积
1	2011	1.08	457.1	73.79	23.91	23.37	13523.86
2	2012	2.05	691.19	250.41	54.45	45.56	13515.84
3	2013	2.05	444.64	240.10	38.84	34.63	13516.34
4	2014	1.48	245.90	301.15	-	25.56	13505.73
5	2015	0.95	212.8	161.23	-	15.68	13499.78
6	2016	1.3406	618.75	333.73	-	17.58	13492.09
7	2017	1.64	754.92	162.63	-	22.73	13486.32

## 4. 总结

我国中低产田仍占全国耕地面积的近 2/3,改造中低产田、建设高标准农田的任务仍十分艰巨,压力十分巨大。对比分析了国内外农用地土地整治领域发展方向和侧重点,以期为我国农用地土地整治研究和工作开展提供思路,也明确了开展农用地土地整治,改造中低产田,仍是当前一段时期内的重点工作。可为进一步加强农业基础设施建设和生态环境建设,保护和提高农业综合生产能力,特别是粮食主产区的农业综合生产能力,保证国家粮食安全和提高农业综合效益奠定坚实基础。亟待借鉴高标准农田建设的田、土、水、路、林、电、技、管 8 个方面,推进中低产田的改造与质量提升,进一步推动实现“藏粮于地”国家战略的落地。

## 基金项目

陕西地建 - 西安交大土地工程与人居环境技术创新中心开放基金项目(2021WHZ0094); 陕西省土地整治重点实验室开放基金项目(2019-JC04)。

## 参考文献

- [1] 杨丙军. 农村土地整理制度创新的经济分析[D]: [博士学位论文]. 成都: 四川大学, 2011.
- [2] 胡振琪. 土地整理概论[M]. 北京: 中国农业出版社, 2007.
- [3] 梁邦利, 姚勇. 新形势下浙江省耕地占补平衡政策展望[J]. 浙江国土资源, 2018(2): 34-37.
- [4] 颜玉华. 我国耕地与粮食安全[J]. 决策与信息, 2011(5): 38-41.
- [5] 郎渊. 土地整理中的农田水利工程——灌排渠系工程[J]. 北京农业, 2014, 33(602): 262.
- [6] 新华. 国务院提出到 2020 年建成 8 亿亩高标准农田[J]. 农村. 农业. 农民(A 版), 2013(11): 6.