

# 粤西北山区上一轮土地整治规划实施效果评价研究

涂学仕<sup>1</sup>, 代金君<sup>2</sup>, 周波<sup>2</sup>, 戴军<sup>2\*</sup>

(1. 广东省国土资源测绘院, 广东广州 510500; 2. 华南农业大学资源环境学院, 农业部华南耕地保育重点实验室, 国土资源部建设用地再开发重点实验室, 广东省土地利用与整治重点实验室, 广东广州 510642)

**摘要** [目的]研究粤西北山区上一轮土地整治的实施效果。[方法]以连州市作为研究区域, 针对连州市上一轮的土地整治相关规划的实施情况及实施效果进行研究。[结果]“十一五”期间, 连州市土地整治工作在数量上圆满完成了相关各项规划的具体要求, 耕地数量得到保护, 农民的生产生活条件也有不同程度的提高。但是, 上一轮土地整治规划在实施过程中也表现出规划滞后、目标单一、进度缓慢以及各规划之间衔接不够等不足。[结论]从连州市上一轮规划实施的情况来看, 亟需一套系统的、综合的土地整治规划来指导新时期的土地综合整治工作。

**关键词** 粤西北山区; 土地整治规划; 实施效果

**中图分类号** S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)36-14099-05

**Study of the Implementation Effect of the Last Round Land Rearrangement Planning in the Mountains of Northwestern Guangdong**  
**TU Xue-shi et al** (Guangdong Provincial Land and Resources Institute of Surveying and Mapping, Guangzhou, Guangdong 510500)

**Abstract** [Objective] In order to study the effect of the implementation of a land rearrangement in the mountains of northwestern Guangdong. [Method] With Lianzhou as the study area, the implementation effect of land rearrangement planning of Lianzhou was studied. [Result] The results showed that, in the "Eleventh Five - Years" period, the land rearrangement work has successfully completed the specific requirements of the relevant planning. The farmers' production and living conditions had improved to varying degrees, and the cultivated land had protected, too. However, the implementation process of the last round land rearrangement planning exhibit a number of shortcomings, such as, planning lag, the goal of a single, slow progress, lack of convergence, and so on. [Conclusion] Therefore, from the implementation effect of the last round land rearrangement planning of Lianzhou, we need a systematic, comprehensive land rearrangement planning to guide the comprehensive land management work in the new era.

**Key words** Mountain area of northwestern Guangdong; Land rearrangement planning; Implementation effect

现代意义的土地整治在中国已经进行了 20 多年<sup>[1]</sup>, 土地整治的范畴、目标、内涵和方式等都发生了深刻变化, 也取得了一系列的效果<sup>[2-5]</sup>。在全国土地整治的大背景下, “十一五”期间粤西北山区乃至全省都进行了大量的土地整治相关工作, 主要包括土地开发整理补充耕地、城乡建设用地增减挂钩试点、工矿废弃地复垦, 以及“三旧改造”的相关工作<sup>[6-8]</sup>。每项工作都有独立的实施规划, 这些规划的实施效果究竟如何, 新时期的土地整治已经发展成为全方位的综合整治, 那么是否需要将各方面的土地整治规划融合为一体的综合整治规划<sup>[9-14]</sup>。为解决这一问题, 笔者以地处粤西北山区的连州市为例, 对其“十一五”期间的各项土地整治相关规划的实施效果进行研究, 希望通过对各项实施效果的研究, 总结出其优缺点, 以期为土地综合整治规划的制定提供参考。

## 1 研究地概况

连州市位于广东省西北部, 五岭南麓, 北江支流连江上游, 东经 112°7' ~ 112°47', 北纬 24°37' ~ 25°12', 属于典型的粤西北山区, 是亚热带气候区, 常年平均气温 19.4 °C, 年总积温 6 200 °C, 年降雨量 1 570 mm。连州市辖 12 个乡镇, 总人口 52.7 万人, 总面积 2 667 km<sup>2</sup>, 人口密度为 189 人/km<sup>2</sup>, 人均土地 0.527 hm<sup>2</sup>, 人均耕地为 0.072 2 hm<sup>2</sup>。2010 年, 全市实现生产总值 106.9 亿元, 人均生产总值 2.36 万元, 社会固

定资产投资 49.79 亿元, 消费品零售总额 38.51 亿元。连州交通便利, 城区距离清远市区 139 km, 距离广州市市区 242 km, 全市公路通车里程 1 393.8 km, 是粤、湘、桂三省(区)结合部的商贸、文化、医疗、教育和旅游中心。根据连州市 2010 年土地利用现状变更表统计, 全市土地总面积为 266 754.50 hm<sup>2</sup>, 农业用地 233 773.73 hm<sup>2</sup>, 建设用地 9 188.42 hm<sup>2</sup>, 未利用土地 23 792.35 hm<sup>2</sup>, 土地利用率为 91.08%。土地利用情况以农业用地为主, 占已利用土地的 96.22%。在农用地中又以林地为主, 有 183 126.67 hm<sup>2</sup>, 占农业用地的 78.34%。耕地有 38 772.48 hm<sup>2</sup>, 仅占农业用地的 16.59%, 其中水田 24 609.53 hm<sup>2</sup>、水浇地 112.37 hm<sup>2</sup>、旱地 14 050.58 hm<sup>2</sup>, 主要分布在东陂河、星子河和三江河两岸的冲积盆地和丘陵地带; 耕地后备资源较匮乏, 且大部分未利用的土地难以利用。主要土壤类别为水稻土、红壤旱地土和黄壤土。土壤质地大部分属于壤土, 耕层较深厚, 通透性好, 适合粮食作物, 也适合发展林业及各种经济作物。土壤有机质含量较丰富, 多数土壤偏酸性。

## 2 数据来源与统计方法

试验对连州市上一轮土地整治规划实施效果的研究主要依据的数据来源有《连州市土地利用总体规划(1997 ~ 2010 年)》、《连州市土地利用总体规划大纲(2006 ~ 2020 年)》、《连州市土地开发整理补充耕地专项规划(2008 ~ 2020 年)》、《连州市城乡建设用地增减挂钩试点保安项目区实施规划(2010 ~ 2012 年)》、《连州市城乡建设用地增减挂钩试点九陂项目区实施规划(2010 ~ 2012 年)》、《2010 年连州市政府工作报告》、《连州市统计年鉴(2010)》以及相关项目的数据库、报表和验收函。数据的统计采用 ArcGIS

**基金项目** 国土资源部公益性行业科研专项经费项目(201011006)。  
**作者简介** 涂学仕(1982 - ), 男, 广东阳山人, 工程师, 从事国土规划、土地利用研究。\* 通讯作者, 教授, 博士生导师, 从事国土规划、土地利用研究。

**收稿日期** 2013-11-01

和 Excel 等软件进行。

### 3 结果与分析

**3.1 与上一轮土地整治工作的相关规划的衔接** 涉及到“十一五”期间土地整治的规划有《连州市土地利用总体规划(1997~2010年)》,以及《连州市土地利用总体规划大纲(2006~2020年)》、《连州市土地开发整理补充耕地专项规划(2008~2020年)》、《连州市城乡建设用地增减相挂钩试点保安项目区实施规划(2010~2012年)》、《连州市城乡建设用地增减相挂钩试点九陂项目区实施规划(2010~2012年)》。其中后面3个专项规划都是在《连州市土地利用总体规划大纲(2006~2020年)》的基础上编制的,都与之有较好地衔接。研究主要针对上述规划中涉及到2010年以前的土地开发整理项目及其实际完成情况进行总体评价。

在《连州市土地利用总体规划(1997~2010年)》中确定:“在规划期内,一方面要加强了对因建设、生产挖损、塌陷、压占和自然灾害破坏土地的复垦,以及农村控制旧宅基地的整理工作。另一方面要根据实际情况,在经济条件较好的农村,推行农场或股份制的农田经营方式,重新整理田块,扩大耕地面积,搞好农田基本建设,实行机械化和现代化作业。各镇(乡)的土地整理应有侧重点;农村居民点应结合村庄规划,重点整理‘空心村’和村边闲置土地;要做好退宅还耕或退宅种果、还林;在农业结构调整中,已老化或即将淘汰的果园,应有计划地进行退园还耕;对旧村、旧厂迁址、工厂废弃地应复垦为耕地或林地;对已废弃的砖瓦窑可通过整理复垦为耕地;受自然灾害影响严重的地区,要及时组织灾毁土地复垦、复耕。”2001年《连州市土地利用总体规划(1997~2010年)》正式批准实施,土地整治相关工作系统有序地开展起来。

在《连州市土地利用总体规划大纲(2006~2020年)》中,规划期限为2006~2020年,2010年为近期目标年,2020年为规划目标年。其中,连州市城乡建设用地增减试点工作项目区共2个,涉及到全市12个镇(乡)和龙坪林场,拆旧和新建规划项目总规模为295 hm<sup>2</sup>,其中建新地块总规模147 hm<sup>2</sup>,拆旧地块总面积148 hm<sup>2</sup>。规划开发复垦耕地41 hm<sup>2</sup>,其他农用地107 hm<sup>2</sup>。规划新区地块共占用耕地38 hm<sup>2</sup>,其他农用地99 hm<sup>2</sup>。规划拆旧开垦整理周期为3年,每年按镇(乡)为单位分别实施,并按年制定指标归还计划确保落实指标归还进度。土地开发整理项目计划在新一轮土地利用规划修编期限内(2006~2020年)补充新增耕地共15 467 hm<sup>2</sup>,其中规划利用园地、山坡地开发整理增加耕地面积9 867 hm<sup>2</sup>(利用园地开发增加耕地面积1 533 hm<sup>2</sup>;利用山坡地进行开发增加耕地8 333 hm<sup>2</sup>);规划利用未利用地补充耕地5 600 hm<sup>2</sup>,以便有充足的储备耕地,为城市建设和发展服务。规划近期内,补充耕地3 200 hm<sup>2</sup>。

在《连州市土地开发整理补充耕地专项规划(2008~2020)》,中明确了土地开发整理的目标:计划在新一轮土地利用规划修编期限内补充新增耕地共12 066.67 hm<sup>2</sup>,其中规划利用园地开发增加耕地面积733.33 hm<sup>2</sup>;规划利用山坡地进行开发增加耕地7 600 hm<sup>2</sup>;规划利用“三旧”改造建

设用地补充耕地200 hm<sup>2</sup>;规划利用未利用地补充耕地3 533.33 hm<sup>2</sup>,以便有充足的储备耕地,为城市建设和经济社会发展服务。规划分为近期和远期,2010年为近期目标年,也是该次评价的主要时间段,规划中2010年前的具体目标任务如表1所示。

表1 连州市土地开发整理补充耕地2008~2010年目标 hm<sup>2</sup>

序号	乡镇	任务总数	2008年	2009年	2010年
1	大路边镇	1 316.53	0	133.33	333.33
2	星子镇	1 566.07	0	66.67	200
3	龙坪镇	2 385.67	200.00	266.67	466.67
4	西江镇	2 131.27	226.67	333.33	533.33
5	九陂镇	474.07	0	66.67	0
6	连州镇	820.60	0	0	66.67
7	东陂镇	551.27	33.33	20.00	0
8	西岸镇	782.67	40.00	80.00	0
9	保安镇	984.47	0	66.67	0
10	瑶安乡	88.00	0	0	0
11	丰阳镇	961.73	33.33	33.33	0
12	三水乡	5.60	0	0	0
合计		12 067.93	533.33	1 066.67	1 600.00

在《连州市城乡建设用地增减相挂钩试点保安项目区实施规划(2010~2012年)》、《连州市城乡建设用地增减相挂钩试点九陂项目区实施规划(2010~2012年)》这2个项目区专项规划中,都进一步明确了《连州市土地利用总体规划大纲(2006~2020年)》中关于城乡建设用地增减相挂钩的相关规划目标。保安项目区实施规划目标期内项目区复垦规模为115.69 hm<sup>2</sup>,九陂项目区实施规划目标期内项目区复垦规模为36.16 hm<sup>2</sup>。现状为无人居住的空心村,废弃工矿用地及其他建设用地。通过工程措施,对项目区内地势较为平坦、水源及土壤条件较好的区域复垦为耕地,以旱地为主,复垦后种植花生、蔬菜、水果等作物;对地形相对较为复杂,复垦难度加大的区域进行复绿,种植经济林。2个项目区的规划年都是2010~2012年,对规划目标没有明确每一年度分别的任务。

### 3.2 上一轮土地整治规划的实施情况评价

**3.2.1 农用地整治实施情况** 2006~2010年间,连州市多渠道筹集资金4 909多万元,大力组织实施了基本农田保护示范区建设、议案农田水利基本建设、基本农田整治、农业综合开发土地治理和中央财政新增农资综合补贴资金集中用于粮食基础能力建设等现代标准农田建设项目2 506.67 hm<sup>2</sup>,合计受益面积2 993.33 hm<sup>2</sup>。完成基本农田整治项目7宗,筹集资金485万,整治面积323.33 hm<sup>2</sup>。粮食基础能力建设项目4宗,筹集资金280万,整治面积160 hm<sup>2</sup>。农业综合开发项目4宗,筹集资金1 724万,整治面积986.67 hm<sup>2</sup>。省级议案项目19宗,筹集资金864万,整治面积573.33 hm<sup>2</sup>。县级基本农田保护示范区项目一宗,筹集资金1 532万,整治面积466.67 hm<sup>2</sup>。其中筹集资金156万,含自筹资金24万,整治小陂头12座,受益面积481.67 hm<sup>2</sup>(表2)。通过项目实施,使项目区农田得到有效灌溉,进一步改善了农业生产条

件,提高农业综合生产能力。其次,为改善灌区有效灌溉面积逐年缩小,灌溉效益下降等问题。按照上级主管部门的部署和要求,切实抓好治理水土流失工作。2006 年完成治理面积 1.0 km<sup>2</sup>,修建谷坊 8 座,沟洫 8 km,合计治理面积 42 hm<sup>2</sup>。2007 年完成 2006 年度省下治理任务 4 km<sup>2</sup>,完成谷坊治理土石方 46 560 m<sup>3</sup>,治理 95.33 hm<sup>2</sup>,共投入 97 万元。共种植布朗、水晶梨、香脆秋桃等苗木 22 700 株,共治理面积

38 hm<sup>2</sup>。2008 年重点抓好朝天水小流域的拦砂坝工程建设,完成拦砂坝工程 3 座,完成自我修复(封禁治理)3.5 km<sup>2</sup>。2009 年修建挡土墙 800 m、排水沟 300 m,护坡 6 处 300 m,种植水保林 88 200 株,撒播种子 60 kg。5 年来,对深入各类开发建设项目监督检查 371 人次,审批项目 89 宗,征收水土保持补偿费 74.98 万元;投入治理资金 132.3 万元。这为促进我市农田灌区治理起到了重要作用。

表 2 2006~2010 年连州市土地整理情况

年度	项目类型	所在镇	资金//万元	整治农田面积//hm <sup>2</sup>	农田受益面积//hm <sup>2</sup>	备注	
2006	省级议案项目	连州镇	76	63.33	63.33	农田整治	
		西岸镇	88	73.33	73.33	农田整治	
		丰阳镇	15	-	36.67	小陂头	
		西岸镇	15	-	21.00	小陂头	
2007	省级议案项目	保安镇	80	66.67	66.67	农田整治	
		龙坪镇	64	53.33	53.33	农田整治	
	基本农田整治	东陂镇	80	53.33	53.33	基本农田整治	
		保安镇	75	50.00	50.00	基本农田整治	
2008	省级议案项目	丰阳镇	440	246.67	246.67	土地治理	
		西岸镇	96	80.00	80.00	农田整治	
		大路边	56	46.67	46.67	农田整治	
		星子镇	15	-	30.00	小陂头	
2009	省级议案项目	东陂镇	15	-	43.33	小陂头	
		西岸镇	70	46.67	46.67	基本农田整治	
		保安镇	336	186.67	186.67	土地治理	
		连州镇	80	66.67	66.67	农田整治	
2010	省级议案项目	西岸镇	15	-	23.33	小陂头	
		保安镇	15	-	84.00	小陂头	
		自筹资金	丰阳镇	8	-	46.67	小陂头
		西岸镇	8	-	23.33	小陂头	
		星子镇	8	-	33.33	小陂头	
		基本农田整治	丰阳镇	70	46.67	46.67	基本农田整治
			大路边	70	46.67	46.67	基本农田整治
		示范区	连州市	1 532	466.67	466.67	本农田保护示范区
		农业综合开发	丰阳镇	396	233.33	233.33	土地治理
		粮食基础能力建设项目	龙坪镇	70	40.00	40.00	农田水利建设
丰阳镇	70		40.00	40.00	农田水利建设		
2010	省级议案项目	保安镇	52	43.33	43.33	农田整治	
		保安镇	44	36.67	36.67	农田整治	
		保安镇	14	-	53.33	小陂头	
		连州镇	14	-	26.67	小陂头	
基本农田整治	星子镇	14	-	60.00	小陂头		
	星子镇	96	43.33	43.33	农田整治		
	龙坪镇	60	40.00	40.00	基本农田整治		
	星子镇	60	40.00	40.00	基本农田整治		
粮食基础能力建设项目	龙坪镇	70	40.00	40.00	农田水利建设		
	保安镇	70	40.00	40.00	农田水利建设		
农业综合开发	龙坪镇	552	320.00	320.00	土地治理		
合计			4 909	2 510.00	2 991.67	-	

根据《广东省土地开发整理补充耕地项目管理暂行办法》和广东省四厅(局)《关于做好利用园地、山坡地补充耕地有关工作的通知》精神以及省市的工作部署,为全面实现连州市耕地占补平衡和总量动态平衡,保障社会经济发展建设用地需要,连州市 2006~2010 年共计完成土地开发项目 110 宗,建设面积 4 249.76 hm<sup>2</sup>,新增耕地面积 3 689.39 hm<sup>2</sup>。具体

项目情况见表 3。

**3.2.2 建设用地整治实施情况。**为深入贯彻落实省政府《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》(粤府[2009]78 号)文件精神,将“三旧”改造工作作为一项民心工程,真抓实干,确保我市旧城镇、旧厂房、旧村庄(以下简称“三旧”)改造工作规范有序推进,连州市出台《印发连州市

表3 2006~2010年连州市土地开发项目汇总表  $\text{hm}^2$ 

年度	项目数	所在镇	整治规模	新增面积		
2006	10	西江镇	311.91	146.55		
2007	2	大路边	139.12	97.44		
2008	23	保安镇	21.38	19.44		
		大路边	7.44	6.76		
		丰阳镇	51.43	46.75		
		连州镇	22.35	20.32		
		龙坪镇	55.38	50.34		
		西岸镇	11.30	10.27		
		西江镇	169.47	154.06		
		星子镇	3.39	3.08		
		2009	30	大路边	14.74	13.32
东陂镇	50.52			50.22		
连州镇	5.40			5.40		
龙坪镇	225.60			217.37		
西岸镇	48.54			46.90		
西江镇	469.47			454.94		
星子镇	415.43			383.33		
2010	45			保安镇	27.26	22.32
				大路边	1 173.53	1 033.14
		九陂镇	4.08	4.08		
		龙坪镇	578.62	526.36		
		西岸镇	19.24	16.86		
		西江镇	235.21	189.61		
		星子镇	188.96	170.54		
合计	110	连州市	4 249.76	3 689.39		

推进“三旧”改造促进节约集约用地的实施意见》(连府<sup>[2010]</sup>28号)、《连州市推进“三旧”改造促进节约集约用地实施意见配套政策的补充意见》并成立连州“三旧”改造工作领导小组办公室,以确保我市“三旧”改造工作有序进行。制定出台了《连州市“三旧”改造专项规划(2010~2015)》,通过高标准的科学规划设计,完善规划体系,整合城市资源,有效指导我市的“三旧”改造工作。“三旧”改造项目2011年正式启动,所以截止到2010年底,并未有改造项目实施。

**3.2.3 土地复垦实施情况。**根据《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》(国土资发[2008]138号)相关要求和省、市相关文件规定,按照《连州市城乡建设用地增减挂钩试点保安项目区实施规划(2010~2012年)》、《连州市城乡建设用地增减挂钩试点九陂项目区实施规划(2010~2012年)》的要求,统筹实施区内居民点归并、基础设施配套、农田综合整治和产业布局优化调整。2个项目区的规划都是2011年才具体实施,因此截止到2010年并未有复垦项目实施。

**3.2.4 规划目标与实施情况对比分析。**根据《连州市土地利用总体规划(1997~2010年)》确定:为了补充建设占用及灾毁退耕减少的耕地,实现耕地总量动态平衡,要通过土地整理、复垦与开发,增加耕地及其他农业用地的有效使用面积。到2010年,全市新增耕地470.00  $\text{hm}^2$ ,其中,土地整理新增耕地270.00  $\text{hm}^2$ ,土地开发增加耕地200.00  $\text{hm}^2$ 。实际

上,1997~2010年,连州市通过土地开发整理共补充耕地面积3 689.39  $\text{hm}^2$ ,远远超过了规划目标。在《连州市土地利用总体规划大纲(2006~2020年)》以及《连州市城乡建设用地增减挂钩试点保安项目区实施规划(2010~2012年)》和《连州市城乡建设用地增减挂钩试点九陂项目区实施规划(2010~2012年)》中,总体目标年限尚未截止,故无法对其完成情况进行评价分析。在《连州市土地利用总体规划大纲(2006~2020年)》与《连州市土地开发整理补充耕地专项规划(2008~2020)》中,对2010年之前要完成的补充耕地目标都是3 200  $\text{hm}^2$ ,实际完成3 689.39  $\text{hm}^2$ 。因此,圆满完成了规划期的目标任务。

**3.3 上一轮土地整治规划实施的经验与成效** 为贯彻落实“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策,连州市根据自身土地利用特点,积极开展以农田水利基本建设工程、粮食能力建设、农田整治和利用低效园地山坡地开发补充耕地为主要内容的农用地综合整治,实现了建设占用耕地占补平衡,使土地利用效率明显提高,土地生态环境得到明显改善,同时使土地资源尤其是耕地资源对经济社会可持续发展的保障能力进一步增强。

**3.3.1 耕地得到有效保护。**土地整治的实施为实现耕地占补平衡目标作出了重要贡献,不仅实现了连州市建设占用耕地占补平衡,也为省内其他市县建设占用耕地实现占补平衡提供了大量的盈余指标;据统计,2006~2010年间,连州市通过利用低效园地山坡地开发补充的盈余耕地3 689.39  $\text{hm}^2$ 。而且,通过农用地整治,促进了农田集中、提高了农业基础设施配套水平,提高了耕地质量,增强了耕地粮食生产能力。

**3.3.2 改善了农民生产生活条件。**土地整治项目实施过程中可以促进当地建材、运输等行业的发展,增加当地就业的机会。土地整治后,农业生产条件明显改善,提高了土地利用率和产能,为种植高效经济作物和发展规模农业创造了条件;土地整理降低了农业生产成本,增加了人均耕地,促进了农民增收。而且土地整治项目建设的水利工程改善了灌排条件,增强了农作物的抗逆能力。规划实施后,2010年全市实现农业总产值27.04亿元,比2005年(11.05亿元)增长了15.99亿元,增幅达到144.71%。2010年农民人均纯收入5 733元,比2005年的3618元增2 115元,增幅达到58.46%。

**3.3.3 促进了地区生态平衡和环境保护。**土地整治将农田水利配套设施建设、土地平整及田间建设紧密地结合在一起,建立起系统完善的农田排灌系统,提高了水资源的利用率和灌溉、防洪能力;改善了高低不平、弯弯曲曲的农村路况,建成了便于机械化作业和人行管理的道路网;降低了地表坡度,加之建立了防护林网系统,提高了林木覆盖率,有效地减少了水土流失,真正建立起“田成方、路成框、渠成网、林成行、村集中”的现代高效生态农业片区,明显地改善了地区的整体生态环境,促进了地区内生态平衡。

**3.3.4 土地整理工作整体推进。**上一轮规划实施期间,我国的土地整治工作由单纯的土地整理、未利用地开发和土地复垦等农用地的整治逐步发展成为“田、水、路、林、村、城

(镇)”的土地综合整治。尤其是2008年以来,是土地整治的综合发展阶段,土地整治目标的多元化、内涵和效益的综合性特点越来越鲜明,社会认知度越来越高,发展前景更为广阔。在总结土地整治理论与实践经验基础上,国土资源部提出把土地整治与城乡建设用地增减挂钩有机结合,搭建城乡统筹发展平台。土地整治开始从单纯农地整治向农地整治与建设用地整治相结合的综合整治转变,成为建设社会主义新农村、统筹城乡发展重要抓手。连州市的土地整治工作也顺应着这一发展趋势,积极开展了各类型的土地整治工作和规划工作。“三旧”改造和城乡建设用地增减挂钩项目也将在本轮规划期内积极开展。

**3.4 上一轮土地整治主要存在的问题** 连州市正处于经济社会的“黄金发展期”和“矛盾凸显期”,遇到保发展和保耕地、促进2个增收等问题,随着土地整治实施的全面深入开展,土地整治实施也出现了一些亟待解决的问题,主要表现在以下5个方面:

**3.4.1 规划工作落后于实施工作。**土地开发整理规划是土地利用总体规划的重要组成部分,是规范土地开发整理行为,促进土地资源可持续利用,增加有效耕地面积,提高土地质量,提高土地集约利用程度,实施土地利用总体规划的重要手段。《连州市土地利用总体规划大纲(2006~2020年)》是2006年开始的规划,《连州市土地开发整理补充耕地专项规划(2008~2020)》却滞后了2年,《连州市城乡建设用地增减挂钩试点保安项目区实施规划(2010~2012年)》和《连州市城乡建设用地增减挂钩试点九陂项目区实施规划(2010~2012年)》2个城乡建设用地增减挂钩项目区的实施规划到10年才提出。具体规划不到位,影响了目标实施的进度。

**3.4.2 规划缺乏协调性和科学性。**连州市实施的土地整治项目涉及农业部门、水利部门、财政部门和国土部门。由于部门之间协调不到位,而农业部门、水利部门、财政部门土地利用信息数据的缺乏,导致这些部门划定农田整治、小农田水利议案和粮食能力建设等项目的范围还停留在图片格式的地形图或现状图上,为精确地确定其实施范围提高了很大难度。

**3.4.3 土地整治目标相对单一。**连州市土地整治范围偏窄,长期以来片面追求新增耕地面积,忽视提高土地生产能力和改善生态环境等突出问题,加上政府对土地整治的功能认识不够全面,只看重补充耕地数量和盘出建设用地指标,存在“重开发、轻整理”,“重数量、轻质量”,“重指标、轻效果”,“重眼前、轻长远”等不合理现象。同时,由于过去只重视耕地数量的保护,对规划实施也只重视土地开发,而农村建设用地整理、城镇工矿建设用地整治、土地复垦、土地生态环境改善等实施难度相对较大的整治工作尚未普遍展开。

**3.4.4 土地整治实施项目进度缓慢。**部分土地整治实施项

目存在工程进度滞后于规划工期要求,导致项目未按时竣工验收;项目安排时间不合理,影响了实施进度;避让农忙季节,加大了施工难度;规划设计与实际脱节,延缓工程进度;物价上涨影响了工程进度。由于项目预算编制的时间与项目实施的时间间隔较长,实施时的人、材、机价格与预算编制时发生较大变化,影响了工程进度。

**3.4.5 土地整治公众参与程度有待提高。**土地整治在开展过程中对农民的宣传不够到位,导致很多农民对土地整治工作不够理解,有的甚至产生抵触情绪。当地农民对当地的土地现状最为熟悉,在建设期间缺少农民参与直接影响土地整治工作推进效率;工程结束后,农民对管护工程的自觉性不高,工程后期管护流于形式,沟渠堵塞、设施毁损等情况时有发生。这种行为造成了国有资产、集体资产的流失,降低了土地整治项目效益。

## 4 结论

综上所述,“十一五”期间,连州市土地整治工作在数量上圆满完成了相关各项规划的具体要求,耕地数量得到保护,农民的生产生活条件也有不同程度的提高。但是,随着土地整治工作的全面深入,也表现出了一些问题,主要包括相关规划滞后、目标单一、进度缓慢以及各规划之间的衔接不够等。因此,从连州市上一轮规划实施的情况来看,亟需一套系统的、综合的土地整治规划来指导新时期的土地综合整治工作。

## 参考文献

- [1] 严金明, 夏方舟, 李强. 中国土地综合整治战略顶层设计[J]. 农业工程学报, 2012(14): 1-9.
- [2] 叶剑平, 宋家宁, 毕宇珠. 土地整治模式创新及其权益分配优化研究[J]. 中国土地科学, 2012(9): 48-53.
- [3] 张正峰, 王琦, 谷晓坤. 秀山自治县土地整治生态系统服务价值响应研究[J]. 中国土地科学, 2012(7): 50-55.
- [4] 黄辉玲, 张中帆, 杨剑, 等. 宁夏土地整治成效分析指标的构建研究[J]. 东北农业大学学报: 社会科学版, 2012(6): 14-16.
- [5] 李伟. 浅析土地整治与可持续发展——以江苏省睢宁县魏集镇徐庄项目为例[J]. 中国土地, 2012(7): 44-46.
- [6] 胡业翠, 郑新奇, 徐劲原, 等. 中国土地整治新增耕地面积的区域差异[J]. 农业工程学报, 2012(2): 1-6.
- [7] 郭刚, 薛思学, 杨凤海, 等. 宁夏回族自治区土地整治项目绩效评价[J]. 中国农学通报, 2011(29): 241-245.
- [8] 鄢文聚, 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): 1-6.
- [9] 高向军, 彭爱华, 彭志宏, 等. 农村土地综合整治存在的问题及对策[J]. 中国土地科学, 2011(3): 4-8.
- [10] MONKKONEN P. Urban land-use regulations and housing markets in developing countries: Evidence from Indonesia on the importance of enforcement[J]. Land Use Policy, 2013, 34: 255-264.
- [11] 叶剑平, 毕宇珠. 德国城乡协调发展及其对中国的借鉴: 以巴伐利亚州为例[J]. 中国土地科学, 2010(5): 76-81.
- [12] YAKOB H, YUSOF F, HAMDAN H. Land use Regulations Towards a Sustainable Urban Housing, Klang Valley Conurbation [J]. Procedia-Social and Behavioral Sciences, 2012, 68: 578-589.
- [13] GROU C A, JAEGER W K, PLANTINGA A J. Land-use regulations and property values in Portland, Oregon: A regression discontinuity design approach[J]. Regional Science and Urban Economics, 2011, 41(2): 98-107.
- [14] 鄢文聚. 鸟瞰日本土地整治[J]. 中国土地, 2011(3): 55-57.