

## 国外土地整理经验对我国的启示——以德国、荷兰为例

朱鹏飞<sup>1,2</sup>, 华 瑾<sup>1,2\*</sup>

(1. 广西师范学院, 广西南宁 530001; 2. 北部湾环境演变与资源利用省部共建教育部重点实验室, 广西南宁 530001)

**摘要** 分析了国外土地整理的发展以及土地法律制度的建设情况, 总结德国、荷兰土地整理经验, 结合我国国情, 对我国土地整理提出以下建议: 土地整理要结合现阶段我国的实际情况, 通过土地整理促进农业绿色发展及农村产业融合, 夯实现代农业, 推动精准扶贫。

**关键词** 土地整理; 国外经验; 启示

**中图分类号** F301.2 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)07-0176-03

### Enlightenment of Foreign Land Consolidation Experience to China—Taking Germany and Holland as Examples

ZHU Peng-fei<sup>1,2</sup>, HUA Cui<sup>1,2\*</sup> (1. Guangxi Teachers Education University, Nanning, Guangxi 530001; 2. Key Laboratory of Beibu Gulf Environment Change and Resources Utilization, Nanning, Guangxi 530001)

**Abstract** The development of land consolidation in foreign countries and the construction of the legal system of the land were analyzed. The land consolidation experiences of Germany and Holland were summarized, combined with the situation of Chinese national conditions, the following suggestions of Chinese land consolidation were put forward: The land consolidation should be combined with the actual situation of China, promote the development of modern agriculture, promote the green development of agriculture, the integration of rural industry, and promote the precision of poverty alleviation through land consolidation.

**Key words** Land consolidation; Foreign experience; Enlightenment

土地整理是指对低效利用、不合理利用、未利用以及生产建设活动和自然灾害损毁的土地进行整理, 提高土地利用效率的活动。2016年中央一号文件《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》明确指出要有序大力推进农村土地整理。在全国范围内开展土地整理将是“十三五”期间国家农村土地改革的重要组成部分, 将在促进农村土地利用结构改革、盘活农村大量闲置土地、重置农村空间景观、打造新型生态农村方面起到极为重要的作用。通过土地整理, 将散乱的农地连成大片, 将农村因劳动力外出务工而撂荒的大量闲置农田耕地重新利用。以土地整理为农村土地改革的契机, 推进农村土地利用的升级转型。根据国情, 不同区域的发展状况的不同, 发展现状的差异, 对农田规模经营来进行分等定级。通过规模经营挖掘“小块并大块”的整体效益。通过土地整理为最终实现促进“三农”的发展, 完成2020年顺利实现农村贫困人口全面精准脱贫, 贫困县集体如期“摘帽”的任务提供有力的保障。

## 1 国内外土地整理现状

**1.1 国内土地整理现状** 我国沿海地区发展迅速, 人地矛盾突出。浙江省于2003年开始对全省范围内的行政村进行全面整理。该省整理的类型主要有整村异地搬迁型、本行政村内部整理重划型、中心村聚拢型、城镇安置型等土地整理类型。通过大力开展土地整理工作, 截至2015年底浙江省已经连续20年实现耕地占补平衡。2008年以来, 浙江开展了“百万”造地保障工程、农村土地综合整治、高标准基本农田建设等一系列工作。2009—2014年, 浙江省共整理土地面积56.867万hm<sup>2</sup>, 新增耕地面积8.067万hm<sup>2</sup>。上海市土地整理通过宅基地置换的方式将村民向集镇集中, 缩小宅基地

使用面积, 农田集中经营管理, 以此增加土地供应量。广西龙州县开创了土地整理龙州模式。从2006年开始, 龙州县通过“结对并地, 小块并大块”的方式进行土地整理, 将散乱、小块的土地合并成大块的土地, 再根据农户原有面积抽签分配土地。这极大地方便了农田管理和机械化耕作, 有利于促进增产增收, 调动农民生产积极性。随后又开创了“并户联营”经营模式, 农户间合并土地交由农民专业合作社经营管理, 而具体经营管理农地的是专业种植户, 农户根据出地的比例出资、收益。创新性地设立了农业龙头公司模式, 农户将土地流转给农业龙头公司, 国家在水源建设, 基础道路方面给予公司补贴支持, 公司进行规模种植, 机械化种植管理<sup>[1]</sup>。

**1.2 国外土地整理现状** 国外土地整理首先起源于欧洲, 德国是欧洲国家中较早进行土地整理的国家, 然而不同国家和地区对土地整理的称呼也不同。其中, 俄罗斯、德国、荷兰等国称之为土地整理, 澳大利亚称其为土地复垦整理, 日本则称其为土地整理或整备, 或称其为耕地整理<sup>[2]</sup>。

德国的土地整理大致可以分为3个阶段: 在生产力比较落后的中世纪到20世纪初, 以土地“小块并大块”为主, 合并规整零散小块的土地, 提高土地的集体效益; 在经济高速发展的20世纪30年代, 土地整理以储备土地为主, 把因为推进基础设施建设而凌乱分布的土地重新调整规划; 20世纪70年代, 这一时期欧洲经济发达, 社会繁荣昌盛, 治安稳定, 人们渴望回归自然的心理极其强烈, 此时的土地整理以保护自然环境和景观生态格局为主题。德国土地整理取得成功, 得益于有关土地整理方面的法律法规、土地整理机构的完善、土地整理过程中的权属管理、公众的高度参与等<sup>[3]</sup>。

日本土地整理以耕地整理为主, 其特点主要包括有法可依、完善耕地整理程序、共同监督、完善监督机制4个方面。耕地整理的实施内容主要包括耕地整理实施的立项、置换土

**作者简介** 朱鹏飞(1990—), 男, 广西桂林人, 硕士研究生, 研究方向: 土地资源管理与规划。\*通讯作者, 副研究员, 硕士生导师, 从事资源环境遥感、土地资源管理与规划研究。

**收稿日期** 2016-11-23

地、施工、竣工验收、地租分配、登记及土地整理后续管理几部分。

在全世界范围内,荷兰属于较早开展土地整理的国家。20 世纪初,荷兰开始开展较低层次的土地整理,主要是将散乱的土地合并重新调整规划,便于农业机械化生产和规模种植,促进农业的发展。荷兰于 1924 年颁布第一部《土地整理法》,旨在将土地集中管理,便于农业机械化生产,提升农业生产水平。1938 年出台第二部《土地整理法》,目的与第一部一致,变化的是土地整理的手续得到了简化。20 世纪 40 年代开始,荷兰土地整理向更为深层次的土地利用发展。特别是 1954 年颁布的《土地整理法》具有极大的转折意义,最明显的改变是引进了乡村景观规划。风景园林师相对于过去土木建筑工程师,对乡村景观的布局设计重塑了荷兰乡村景观生态美学,全面挖掘了乡村美学潜力<sup>[4]</sup>。

**1.3 国外土地整理与我国的联系** 相比于欧洲较早进行土地整理的国家,我国当前土地整理尚属于初级阶段。目前我国的土地整理更关注的是合并散乱的地块、垦荒造地、乡村布局调整、宅基地置换等,更多的是为了配合城镇扩建,利用增减挂钩实现耕地占补平衡。而土地整理较早的国家已经有了完善的土地整理法,规范了土地整理的目的、设计、施工,确保了土地整理涉及者的利益,明确了土地整理管理机构的权力范围等。为了促进我国土地整理更加全方位的发展,可以深度分析总结较早实施土地整理国家的经验。

## 2 典型国家土地整理分析

### 2.1 德国土地整理经验

**2.1.1 德国土地整理的目标。**16 世纪中期到 20 世纪初,以提高生产条件为主,“小块并大块”为这一时期土地整理的主题。20 世纪 30—60 年代,该阶段的历史任务是进行土地储备,便于推进基础设施建设,并将大量因基础设施建设造成地块散乱的土地重新规划整理。20 世纪 70 年代至今,德国土地整理更加注重生态景观的布局设计,既要促进现代化农业的发展,也要保护乡村生态面貌和空间布局。

**2.1.2 德国土地整理的机构建设。**德国土地整理的政府机构称为土地整理局,而土地整理是由从事农业的工人代表、公共利益代表、土地所有者共同参与下进行的一种经济活动。土地整理局的职责主要是进行土地整理方面的立法工作,制定土地整理相关的操作细则,在有关的法律框架内对土地整理过程进行全程监督,并承担相应的法律责任。土地整理最高权力机构是州一级,在地方区域和基层也均设立土地整理机构,地区和基层土地整理机构只需要负责本区域内的工作,禁止干涉其他地区的土地整理工作。德国土地整理工作的具体执行单位为参加者联合会,该会是由土地整理区域内的土地所有人和土地整理期间的合法建屋权人共同组成。参加者联合会是一种社会法人团体,该组织民主选出的理事会作为其权利代表人。参加者联合会的具体执行工作受土地整理局的指导和监督<sup>[5]</sup>。

**2.1.3 德国土地整理法律制度。**德国的首部土地整理法于

1953 年颁布,并在此基础上于 1976 年和 1982 年进行了 2 次修改完善,德国联邦土地整理法明确规定了土地整理权力机构设置及职能、组织结构、具体执行单位、整理的目的、整理的任务与方法、竣工验收、权属调整登记等。土地整理法庭在州最高行政法院内均有设立,其职能负责审议、处理土地整理诉讼案件。为了便于处理争议,在州一级土地整理局内部还设立了独立的仲裁机构,负责解决土地整理过程中的有关争议。德国联邦土地整理法和各州在此基础上制订的实施细则与条例作为土地整理的法律根据。德国土地整理取得的巨大成功与其严明、细化、完善的法律法规,法庭设置,仲裁机构密不可分。这一系列的法律法规、法律机构为土地整理过程中的争议、权属关系、各方执行的权力范围、应享有的权益做出明确的判定。

#### 2.1.4 德国土地整理的特点。

(1)土地权属关系的管理。在土地整理项目立项前,首先明晰项目区的各土地所有者与土地的权属关系,调整方案必须权衡参加者联合会各方的利益,且要通过表决、公示等复杂的程序。

(2)土地整理过程中进行土地估价。德国的国家土地并不是通过对土地分等定级确定一定范围内土地的基准地价,而是建立起地块间的相对价值关系。首先是土地整理局建立一个土地价值参考体系,相当于我国的地价基准体系。再根据土地的质量、用途、坡度、植被覆盖等对土地进行分等定级。为了便于每个土地等间的价值交换,需对每个土地等级都确定一个相对价值系数。土地的估价结果要具体落到土地估价图上,即在各个图斑上有各自等级的土地估值。

(3)公众广泛参与到土地整理过程中。首先,德国公众参与土地整理的组织形式、参加的规模、可以行使的权力都有明确的法律条文保护。其次,土地整理每一个项目的立项、估价结果、整理方案、权属调整都会公示,接受公众的监督和质询。

(4)德国土地整理既要兼顾促进农业的发展,更要考虑景观的空间布局、当地人文、社会习俗、自然生态间的平衡关系。

(5)“3S”(GIS、RS、GPS)技术在土地整理过程中的广泛应用。硬件设施、软件配备、技术标准的有机结合为高效的土地整理提供了科学保障。

(6)土地整理费用出资情况。土地整理费用多数由政府出,部分由参加者联合会分担。政府对道路规划建设、给水设施建设等公共设施出资 80% 左右,对生态建设部分则是承担全部费用。

### 2.2 荷兰土地整理经验

**2.2.1 荷兰完善的土地整理法及其相关法。**荷兰于 1924 年颁布首部《土地整理法》以来,伴随着土地整理的目的由单一的促进农业生产发展逐渐演变为更深层次、复杂的综合土地整理,荷兰《土地整理法》也不断地修订。在修订过程中,为了顺应时代的需要,丰富土地综合整理的内容,推出了《自然和景观保护法》《乡村发展的布局安排》法案等多部法律。

有了完善的法律作为土地整理的保证,荷兰进行土地整理过程更加顺畅,规划也更加科学,整理的结果更受公众认同。

**2.2.2 风景园林设计师参与到土地整理过程中。**荷兰参与土地整理的风景园林设计师不仅是做乡村的景观布局、绿化设计等传统业务,也参与到基础设施的路线设计布局、区域种植规划、生态网络设计、当地历史纹理的延续中<sup>[6]</sup>。土木建筑工程师对基础设施的路线选址考虑更多的是快捷便利、实用、成本预算,而风景园林设计师更善于考虑基础设施与沿途风景的融合、协调、线性的衬托。对于生态网络的规划,风景园林设计师会关注当地自然的发展进程,参考景观生态学的设计,兼顾农业发展、户外休闲、生态自然保护区等的利用布局。

### 3 探索符合我国国情的土地整理道路

#### 3.1 德国土地整理对我国土地整理的启示

**3.1.1 土地整理法律法规方面。**为了加快土地整理的法治化进程,我国需要一部完善的全国性的土地整理法——《国家土地整理法》。各省、区、直辖市、特别行政区在《国家土地整理法》的基础上出台符合本省、区、直辖市、特别行政区情况的土地整理管理办法和具体的操作细则。

**3.1.2 土地整理机构的设置。**我国在国土资源部,省(区、直辖市)市县均设有土地整理中心,各地区名称不一,但是核心工作都是土地整理。我国的土地整理机构设置完善,但是比起德国的土地整理法庭、仲裁机构、监督机构还是有很大差距。土地整理已是大势所趋,是“十三五”期间农村土地改革的重要组成成分,是解决空心村遗留土地、农民进城务工丢荒土地、改变农村生态格局、鼓励农民留守家乡建设生态农村的大好政策。

在土地整理机构设置方面建议如下:第一,在省一级高级人民法院设置土地整理审判法庭,负责审判土地整理涉及到的争议,包括审理各个土地整理机构的权利执行范围、权属关系、调整方案等。在市一级土地整理中心设置独立的土地整理直接仲裁庭,负责直接仲裁县级土地整理过程中发生的争议。第二,设立土地整理监察机构。省一级设立土地整理巡视处,负责不定期地到各个市进行土地整理巡视工作。市一级设立土地整理巡视常驻机构,负责到各个县去巡视土地整理的工作。第三,县一级作为土地整理的具体实施单位。具体实施单位应该不仅包括政府土地整理中心的代表,更应该有土地所有权代表人、土地使用权代表人,还应该包括农林、水利、交通、环保、财政各方代表。

**3.1.3 土地整理过程中的权属管理。**必须界定清楚土地权属人各方的产权关系,禁止权属不清的情况出现。在土地整理调整前,首先要将国有土地、集体所有土地分别进行产权登记。解决好土地所有权争议、土地使用权争议、土地他项权利争议。本着“充分尊重历史,从当前实际出发,保护当下实际占有使用的情况”原则解决各类争议。土地整理调整方案要及时公示,接受群众,特别是土地权属人的质询<sup>[7]</sup>。

**3.1.4 土地整理过程中的技术及大数据支持。**利用“3S”技术,充分整合 GPS、RS、GIS 三大软件的强大功能,构造一个

能够融合这三大技术的工作空间,能够实现对各类空间信息的监控、管理、预判以及处理更新。通过部门间的数据共享获取村庄常住人口,闲置宅基地、空地,村庄建设用地范围。通过遥感影像可以预判农用地耕种情况、丢荒数据、土地植被覆盖率、坡度、土地利用类型等情况。大数据可以为土地整理提供海量的基础信息,加工处理后的大数据可预判整理的范围,为施工方案的设计提供数据支持等。

**3.1.5 以土地整理促农村土地利用结构改革。**通过土地整理重新划分土地利用类型,既要建设不同标准农田促进农业现代化发展,实现增产增收的经济目标,也要考虑水、路、林的线性布局和区域规划,以及休闲娱乐与生态景观的空间布局。低碳、绿色、生态发展已经成为未来发展的趋势。在土地整理过程中,人性化的设计、对生态系统平衡的保护、绿水青山的坚守、空间景观的布局应该成为土地整理前着重考虑的核心课题。

**3.1.6 让群众广泛参与到土地整理中。**我国很多农民群众都不理解什么是土地整理,为什么要进行土地整理,土地整理有什么用,整理过程对自己利益的影响如何,这一系列的问题必须向农民群众解释清楚。在进行土地整理前,县、乡、镇、村每一级都要开会普及介绍土地整理所涉及的各方面问题。唯有在广泛的群众参与和监督下,土地整理过程中所涉及到的问题才能得到有效的解决。

**3.1.7 争取金融机构和公司的支持。**我国土地整理过程中的项目资金主要来源于政府,这对政府的财政压力很大,而政府的资金投入对土地整理所需资金又很有限,当前阻碍我国土地整理事业发展的主要障碍是缺乏土地整理资金以及全社会各方的参与度偏低。在土地整理实施过程中,可以争取金融机构和公司的支持。央行可要求每家银行每年要对从事土地整理工作的公司低息放贷一定的资金,对于完成指标的银行,可以下调该银行的存款准备金,以此推动各大银行对土地整理的支持。

#### 3.2 荷兰土地管理经验对我国的启示

**3.2.1 在土地整理过程中重视风景园林设计师的广泛参与。**我国在道路桥梁、通水设施建设、土木设计施工等基础设施建设方面有很完备且富有经验的队伍,但缺乏土地整理整体布局的把握。而我国风景园林设计师则更多地活跃在房地产行业、公园规划、城市园林设计中。我国需要挖掘风景园林设计师的灵感,让他们广泛地参与到土地整理中,让风景园林设计师参与到田水路林村的设计布局、土地利用类型的分布设计、生态景观的空间布局中去。

**3.2.2 在土地整理过程中延续历史文化肌理。**我国历史文化深厚,56个民族各有特色,各个片区间文化习俗、历史沉淀差异巨大。2016年国家公布了首批127个特色小镇,国家区域文化特色传承已迫在眉睫。在土地整理过程中,应该看到当下的存在是历史选择的结果,充分顺应自然历史的演变,尊重区域特色文化,规划既要注重当下的实际也要研究过去的演变。

费能力不足,交通不发达等因素,制约老挝蔬菜产业的发展。老挝地租便宜,劳动力成本低,冬春季土地闲置符合蔬菜轮作换茬的栽培制度,是发展蔬菜产业的优势条件。

通过试验示范,已筛选出适应老挝北部山区气候环境的白菜、辣椒、茄子、番茄、无筋豆、豇豆等蔬菜品种。辣椒、茄子、无筋豆等蔬菜品种在试验示范的基础上,已开始小规模的推广示范,取得了较好示范效果。老挝北部山区发展反季节蔬菜条件成熟,受当地市场需求限制,规模化种植蔬菜销售能力有限,利用和中国毗邻的地理优势,冬季种植反季节蔬菜出口中国,解决中国春节前后蔬菜价格高昂问题。

近年来,部分中国公司和种植户开始进入老挝北部山区种植蔬菜,雨季主要利用简易大棚种植叶菜类、茄果类、丝瓜、苦瓜、豇豆等蔬菜供应当地市场,外来的先进技术和资金促进老挝北部山区蔬菜产业的发展,丰富了当地居民的“菜篮子”改善了居民的饮食结构。把蔬菜作为中国政府支持周边国家“替代种植”的经济作物,可以减少中国周边国家罂粟种植面积,促进当地蔬菜产业的发展。加快老挝蔬菜产业发

(上接第178页)

**3.2.3 以土地整理促城乡协调发展。**以开展土地整理为契机,重塑农村景观生态布局,推进农村环境治理,打造生态宜居美丽新农村。根据“留住绿水青山,建设生态新农村”原则,加大农村基础设施建设力度,以城市反哺农村,实现基建联动互补,共享发展成果。要维护土地整理项目中进城落户农民宅基地使用权、地役权、土地承包经营权、土地抵押权等,支持引导其依法自愿有偿转让上述权益。

**3.2.4 以土地整理促进精准扶贫。**全国贫困县、贫困村要在2020年前全体实现“贫困摘帽”,以农村土地综合整理为抓手,全力推进全国596个国家贫困县土地整理工程,特别是山区贫困县的土地整理工程。通过土地整理进行差异化精准扶贫,发展当地特色产业,提高农产品数量产出,提升农产品质量。根据“集中连片、整村整乡推进”土地整理的原

则,需要进一步做好以下工作:①加强中老政府间的协调与沟通,减少通关手续,降低蔬菜运输过程中通关时间,保证蔬菜的品质和减低蔬菜损耗;②支持中国农业龙头企业走出战略,修建冷库仓储和构建流通渠道,完善蔬菜基地水利设施;③加大科技扶持力度,加快老挝蔬菜科技推广力度、科技示范等工作,加强当地农民的培训,建立一支蔬菜推广示范队伍,储备一批适应当地气候环境、品质优良的蔬菜品种及配套的栽培技术。

#### 参考文献

- [1] 史蒙.老挝农业发展战略研究[D].杨凌:西北农林科技大学,2014:19-25.
- [2] 高源婕.云南企业面向老挝农业投资市场的调查报告[D].昆明:云南财经大学,2014:25-31.
- [3] 刘志强,张江周,李宝深.老挝香蕉种植农业气候资源分析[J].热带农业科学,2016,36(7):82-86.
- [4] 吕荣华,夏秀忠,刘开强,等.老挝农业生产概况[J].广西农业科学,2010,41(12):1358-1360.
- [5] 孔什.老挝北部九省与中国云南农业合作研究[D].昆明:云南大学,2016:21-32.
- [6] 方芸.老挝农业发展现状及前景[J].东南亚,2005(1):39-43.

则,将土地利用总体规划、城乡建设规划和村级发展规划多规联动互补,明确土地整理的范围。

#### 参考文献

- [1] 胡甜,鞠正山,周伟.我国土地整治研究现状及发展趋势[J].国土资源科技管理,2014(4):22-28.
- [2] 曲福田.典型国家和地区土地整理的经验及启示[J].资源与人居环境,2007(20):12-17.
- [3] 田玉福.德国土地整治经验及其对我国土地整治发展的启示[J].国土资源科技管理,2014,31(1):110-114.
- [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,2004,17(9):25-27.
- [5] 贾文涛,张中帆.德国土地整理借鉴[J].资源·产业,2005,7(2):77-79.
- [6] 张晋石.荷兰土地整理与乡村景观规划[J].中国园林,2006,22(5):66-71.
- [7] 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):75-78.

## 科技论文写作规范——缩略语

采用国际上惯用的缩略语。如名词术语 DNA(脱氧核糖核酸)、RNA(核糖核酸)、ATP(三磷酸腺苷)、ABA(脱落酸)、ADP(二磷酸腺苷)、CK(对照)、CV(变异系数)、CMS(细胞质雄性不育性)、IAA(吲哚乙酸)、LD(致死剂量)、NAR(净同化率)、PMC(花粉母细胞)、LAI(叶面积指数)、LSD(最小显著差)、RGR(相对增长率),单位名缩略语 IRRI(国际水稻研究所)、FAO(联合国粮农组织)等。对于文中有些需要临时写成缩写的词(如表及图中由于篇幅关系以及文中经常出现的词而写起来又很长时),则可取各主要词首字母写成缩写,但需在第一次出现处写出全称,表及图中则用注解形式在下方注明,以便读者理解。