

全国土地整治规划

(2011~2015 年)

二〇一二年三月

目 录

前 言

第一章 土地整治面临的形势.....	13
第一节 土地整治取得的成就.....	13
第二节 “十二五”时期面临的形势.....	16
第二章 指导思想和基本原则与目标任务.....	20
第一节 指导思想和基本原则.....	20
第二节 规划目标.....	22
第三节 主要任务.....	23
第三章 统筹推进土地整治.....	26
第一节 推进全域土地整治.....	26
第二节 统筹区域土地整治.....	27
第三节 完善统筹推进土地整治机制.....	30
第四章 大力推进农用地整治.....	31
第一节 大规模建设旱涝保收高标准基本农田.....	31
第二节 切实加强耕地质量建设.....	34
第三节 适度开发宜耕后备土地.....	36
第四节 积极推进其他农用地整治.....	39
第五章 规范推进农村建设用地整治.....	40
第一节 统筹规划乡村土地利用.....	40
第二节 稳妥推进村庄土地整治.....	41
第三节 严格规范城乡建设用地增减挂钩试点.....	43

第六章 有序开展城镇工矿建设用地整治.....	45
第一节 积极开展旧城镇改造.....	45
第二节 积极开展旧工矿改造.....	46
第三节 稳步推进“城中村”改造.....	47
第七章 加快土地复垦.....	48
第一节 积极推进生产建设活动损毁土地的复垦.....	48
第二节 及时复垦自然灾害损毁土地.....	51
第八章 土地整治资金与效益.....	53
第一节 资金供需.....	53
第二节 预期效益.....	54
第九章 切实保障规划实施.....	56
第一节 严格执行规划.....	56
第二节 加强规划实施的公众参与.....	57
第三节 健全规划实施管理制度.....	58
第四节 创新土地整治激励机制.....	59
第五节 加强基础和能力建设.....	

前 言

为了深入贯彻科学发展观，落实党中央、国务院关于积极稳妥推进土地整治的精神，促进耕地保护和节约集约用地，推进新农村建设和城乡统筹发展，依据《土地管理法》、《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《全国土地利用总体规划纲要（2006～2020 年）》，在编制实施《全国土地开发整理规划（2001～2010 年）》的基础上，制定《全国土地整治规划（2011～2015 年）》（以下简称《规划》）。

《规划》主要阐明国家土地整治战略，确定未来五年土地整治的指导思想和基本原则与目标任务，明确土地整治重点区域，统筹安排土地整治重大工程和示范建设，明确规划实施的保障措施，是指导全国土地整治工作的纲领性文件，是规范有序开展土地整治工作的基本依据，是各地大规模建设和保护旱涝保收高标准基本农田的基本依据。

《规划》以 2010 年为基期，2015 年为规划目标年。规划范围未包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省。

第一章 土地整治面临的形势

第一节 土地整治取得的成就

1997 年,《中共中央、国务院关于加强土地管理切实保护耕地的通知》(中发〔1997〕11 号)提出:“积极推进土地整理,搞好土地建设。”1999 年修订的《土地管理法》明确规定:“国家鼓励土地整理。”为了贯彻落实《土地管理法》规定和党中央、国务院要求,2001 年,国土资源部会同有关部门组织编制了《全国土地开发整理规划(2001~2010 年)》。10 年来,特别是“十一五”时期,各地各部门密切配合、积极推进,土地整治工作不断发展,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。

——促进了耕地保护和旱涝保收高标准基本农田建设,保障了国家粮食安全。2001 年以来,通过土地整治,新增耕地 276.1 万公顷(4142 万亩),超过同期建设占用和自然灾害损毁的耕地面积,保证了全国耕地面积基本稳定,对坚守 18 亿亩耕地红线发挥了重要作用。同时,建成高产稳产基本农田超过 1333.3 万公顷(2 亿亩),其中“十一五”时期 1066.7 万公顷(1.6 亿亩),新修建排灌沟渠 493 万公里,建成田间道路 460 万公里,经整理的耕地平均亩产提高 10%~20%,实现新增粮食产能 130 多亿斤,农田机械

化耕作水平、排灌能力和抵御自然灾害的能力显著提高，农业生产条件明显改善，促进了新增千亿斤粮食工程的实施，保障了粮食连年增产。

——优化了土地利用布局，促进了城乡统筹发展。通过开展农村建设用地整治，既增加了耕地面积，又优化了城乡用地结构和布局，拓展了城乡发展空间。利用节约出来的一部分农村建设用地，依法依规发展乡镇企业 and 非农产业，壮大了集体经济；通过实施城乡建设用地增减挂钩试点，并按有关规定将农村建设用地整治节余的建设用地指标在县域内调剂使用，获得的建设用地增减挂钩指标收益返还农村，有力地促进了新农村建设和城乡统筹发展。2006年以来，通过增减挂钩，实际复垦还耕面积9.9万公顷（148.1万亩），实际建新占用耕地面积7.6万公顷（113.7万亩），确保了耕地面积有增加，建设用地总量有减少、布局更合理。

——改善了农村生产生活条件，促进了农民增收、农业增效和农村发展。土地整治改善了农业生产条件，促进了农业规模化、产业化经营，降低了农业生产成本，增加了农民务农收入。“十一五”期间，通过土地整治，农民人均收入年均增加700余元，仅农民参加土地整治工程一项的劳务所得全国就合计超过了150亿元。通过村庄整治，改善了农村散、乱、差的面貌，农民居住条件、农村基础设施和公共服务设施大为改善，生活水平逐步提高。

——改善了土地生态环境，促进了生态文明建设。通过采取

工程、生物等整治措施，控制了土地沙化、盐碱化，减轻了水土流失，提高了土地生态涵养能力。通过工矿废弃地复垦，改善了矿山生态环境，“十一五”时期，全国复垦了 15% 的工矿废弃地。通过禁止生产使用实心粘土砖，关停粘土砖企业，并加强土地复垦，促进了土地节约集约利用。通过推进农民住宅向镇区和中心村集中、工业向园区集中、土地向适度规模经营集中，减少了生活污水和生活垃圾的排放，增强了工业废水、废气、废渣处理能力，提高了能源使用效率，保护并改善了生态环境。

——形成了良好的工作格局，奠定了土地整治持续发展的基础。探索完善土地整治组织方式，形成了“政府主导、国土搭台、部门联动、群众参与、整合资源、整体推进”的工作机制；加强土地整治规范和标准建设，先后颁布《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》等技术规范；部署开展农村土地所有权登记发证，并依托土地利用“一张图”工程建立了土地整治监管平台，全面加强耕地数量、质量、权属管理和动态监管；制定了一系列规章制度，完善土地整治专项资金使用管理；加强了队伍建设，截至 2010 年，31 个省（区、市）和新疆生产建设兵团成立县级以上土地整治机构 2060 个。土地整治工作基本形成了规划体系比较完善、资金使用比较规范、科技支撑有力、全面全程监管的工作格局，为持续深入推进土地整治奠定了坚实基础。

第二节 “十二五”时期面临的形势

土地是人类生存和发展的重要物质基础，土地问题始终是现代化进程中一个带有全局性、战略性、根本性的问题，加强和改进土地管理，对确保经济社会全面协调可持续发展具有十分重要的意义。党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出：“我国总体上已进入以工促农、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，进入着力破除城乡二元结构，形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。”“十二五”时期，是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，同时也是资源环境约束加剧的矛盾凸显期。我国人多地少的基本国情没有改变，随着工业化、城镇化和农业现代化同步加快推进，用地供求矛盾将更加突出，耕地保护和节约用地任务更加艰巨。在新形势下，必须将保护耕地、节约集约用地放到国家发展改革全局的重要战略地位，深刻把握工业化、城镇化、农业现代化同步加快推进对土地管理和利用的新要求。

——加快推进农业现代化，对耕地保护和土地整治提出了更高要求。2010年，我国人均耕地面积约0.1公顷（1.37亩），不到世界平均水平的40%。水土资源空间匹配性差，耕地质量总体不高，受生态环境制约，宜耕后备土地资源匮乏，补充耕地能力有限。耕地细碎化问题突出，全国现有耕地中，田坎、沟渠、田

间道路占了 13%；农业基础设施薄弱，有灌溉条件的耕地只占 45%，农田防护林网建设不成体系。根据全国农用地分等定级成果，优等地仅占全国耕地总面积的 2.7%，高等地占 30%，中、低等地占 67.3%。此外，一些地区土壤污染严重，主要城市周边、部分交通主干道以及江河沿岸耕地的重金属与有机污染物严重超标。目前，我国耕地的基础条件与建立规模化、集约化和机械化现代农业生产体系的要求存在差距。

——加快推进城镇化、工业化，对节约集约用地提出了更高要求。农村居民点散、乱、空现象比较普遍，土地浪费严重，实心粘土砖大量使用，全国农村居民点用地 1847.6 万公顷（2.77 亿亩），农村人口人均居民点用地为 259 平方米，超过现行人均 150 平方米的高限。城镇工矿建设用地“摊大饼”式蔓延扩张，低效和闲置问题仍然存在。土地利用效率低下，在一定程度上加剧了建设用地供需矛盾。

——保持经济社会平稳较快发展，土地供需矛盾日益加剧。我国地形气候条件复杂，土地资源利用限制条件多，集中连片分布的耕地后备资源 445.5 万公顷（6683 万亩），主要集中在生态环境脆弱的西部地区，随着人口持续增长和经济快速发展，土地需求刚性上升与供给刚性制约的矛盾日益加剧。我国土地生态环境退化趋势尚未根本扭转，全国土地沙化、盐碱化面积达 13500 万公顷（20.25 亿亩），水土流失面积达 35600 万公顷（53.4 亿亩）。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，受气候极端异常影

响，局地地质灾害呈易发高发态势，因自然灾害和生产建设活动损毁土地约 746.7 万公顷（1.12 亿亩），待复垦土地面积约 442.3 万公顷（6635 万亩）。土地资源禀赋条件相对较差，对可持续利用提出了更高要求。

——促进土地节约集约利用，全国土地整治具有一定潜力。据调查测算，全国补充耕地潜力约为 1050 万公顷（1.58 亿亩）。其中，农用地整理补充耕地约 420 万公顷（6300 万亩），产能提高潜力约为 9300 亿斤，主要分布在东北、西北和西南地区；土地开发补充耕地潜力约为 270 万公顷（4050 万亩），主要分布在耕地后备资源较多的西部地区；土地复垦补充耕地潜力约为 360 万公顷（5400 万亩），主要分布在山西、内蒙古等煤炭资源开发集中的省份。全国农村建设用地可整治规模约为 800 万公顷（1.2 亿亩），主要分布在东北和中部地区。全国城镇工矿建设用地可整治规模约为 50 万公顷（750 万亩），主要分布在东部地区。

土地整治是对低效利用、不合理利用和未利用的土地进行治理，对生产建设破坏和自然灾害损毁的土地进行恢复利用，以提高土地利用率的的活动，包括农用地整理、土地开发、土地复垦、建设用地整治等。在新形势下，土地整治不仅是落实最严格的土地管理制度、大力推进耕地保护和节约集约用地的重大举措，也是推动破除城乡二元结构、加快推进新农村建设和城乡统筹发展的重要途径。当前和今后一个时期，大力推进土地整治的条件已经具备。深入贯彻落实科学发展观，加快转变经济发展方式，同

步推进工业化、城镇化和农业现代化，加快建设资源节约型、环境友好型社会，既对开展土地整治提出了更高要求，也为其创造了有利条件。

尤为重要的是，党中央、国务院高度重视土地整治在保障国家粮食安全、统筹城乡发展、促进经济社会全面协调可持续发展中的重要作用。党的十七届三中全会通过的《决定》指出：“要大规模实施土地整治，搞好规划、统筹安排、连片推进。”十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》进一步强调：“严格保护耕地，加快农村土地整理复垦，大规模建设旱涝保收高标准农田。”近几年的中央一号文件均对开展土地整治提出了明确要求。土地整治已经上升为国家层面的战略部署，成为保发展、保红线、促转变、惠民生的重要抓手和基础平台。

第二章 指导思想和基本原则与目标任务

第一节 指导思想和基本原则

指导思想：坚持邓小平理论和“三个代表”重要思想，围绕深入贯彻落实科学发展观主题和加快转变经济发展方式主线，按照建设资源节约型和环境友好型社会的总体要求，以保障国家粮食安全为首要目标，以推进新农村建设和统筹城乡发展为根本要求，加快农村土地整理复垦，着力加强耕地质量建设，以基本农田整治为重点，在严格保护生态环境的前提下，建设旱涝保收高标准基本农田，积极开展城镇工矿建设用地整治，建立健全长效机制，全面提高土地整治工作水平，以资源可持续利用促进经济社会可持续发展。

土地整治要遵循以下基本原则：

——坚持促进“三农”发展。落实最严格的耕地保护制度，按照有利生产、方便生活、改善环境的要求，以基本农田整治为重点，立足提高高产稳产基本农田比重，加快改善农村生产生活条件；有条件的地区，与散乱、废弃、闲置、低效利用的农村建设用地整治相结合，整体设计，统筹推进田、水、路、林、村综合整治，促进农民增收、农业增效、农村发展。

——坚持统筹城乡发展。落实最严格的节约用地制度，按照建设资源节约型社会和推进社会主义新农村建设的要

进农村建设用地整治，积极开展城镇工矿建设用地整治，挖掘存量建设用地潜力，在保护生态环境的前提下，因地制宜利用低丘缓坡进行工业和城镇建设，优化城乡用地结构与布局，加强农村基础设施建设和公共服务，推进城乡基本公共服务均等化，促进城乡一体化发展。

——坚持维护农民合法权益。始终把维护农民和农村集体经济组织的主体地位放在首位，按照以人为本、依法推进的要求，保障农民的知情权、参与权和受益权，切实做到整治前农民自愿、整治中农民参与、整治后农民满意。

——坚持土地整治与生态保护相统一。按照巩固和提高农业基础地位的要求，加快农村土地整治。在严格保护生态环境的前提下，适度开发宜耕后备土地，禁止毁坏森林开垦耕地，禁止在25度以上陡坡开垦耕地，禁止将列入保护范围的自然湿地开垦为耕地。在积极补充耕地数量的同时，更加注重提高耕地质量和改善农业生态环境，充分发挥土地整治的经济、社会和生态效益。

——坚持因地制宜、量力而行。立足地方经济社会发展实际，顺应人民群众改善生产生活条件的期待，统筹安排、因地制宜，突出重点、循序渐进，合理调整村镇建设、产业发展、农田保护、生态涵养等用地布局，统筹农村生产生活基础设施、服务设施和公益事业建设用地，促进经济社会全面协调可持续发展。

第二节 规划目标

按照全面建设小康社会的总体要求，根据《国民经济和社会
发展第十二个五年规划纲要》和《全国土地利用总体规划纲要
（2006～2020 年）》，提出规划期土地整治主要目标：

——高标准基本农田建设成效显著。与有关规划衔接，建设旱涝保收高标准基本农田 2666.7 万公顷（4 亿亩），经整治的基本农田质量平均提高 1 个等级，粮食亩产增加 100 公斤以上，粮食安全保障能力明显增强。

——补充耕地任务全面落实。土地整治补充耕地 160 万公顷（2400 万亩），确保全国耕地保有量保持在 12120 万公顷（18.18 亿亩）。其中，农用地整治补充耕地 72 万公顷（1080 万亩），损毁土地复垦补充耕地 28.3 万公顷（425 万亩），宜耕未利用地开发补充耕地 59.7 万公顷（895 万亩）。

——农村建设用地整治规范有序推进。在严格规范管理的前提下，整治农村建设用地 30 万公顷（450 万亩），加强散乱、废弃、闲置和低效利用农村建设用地整治，农村建设用地格局得到优化，土地利用效率得到提高。

——城镇工矿建设用地整治取得重要进展。整治城镇工矿建设用地，重点加大旧城镇、旧工矿、“城中村”改造力度，促进单位国内生产总值建设用地降低 30%，降低经济增长对土地资源的过度消耗，土地节约集约利用水平显著提高。

——土地复垦明显加快。推进损毁土地复垦，生产建设活动新损毁土地全面复垦，自然灾害损毁土地及时复垦，历史遗留损毁土地复垦率达到 35%以上，促进土地合理利用和生态环境改善。

——土地整治保障体系更加完善。土地整治工作机制更加健全，制度规范更加完善，科技支撑更加有力，公众参与更加充分，监督管理更加有效，为土地整治持续推进提供有力保障。

专栏 1 “十二五”土地整治规划控制指标		单位：万公顷
指 标	2015 年	指标属性
旱涝保收高标准基本农田建设规模	2666.7（40000）	约束性
经整治的基本农田质量提高程度	1 个等级	预期性
补充耕地总量	160（2400）	约束性
农用地整治补充耕地	72（1080）	预期性
损毁土地复垦补充耕地	28.3（425）	预期性
宜耕未利用地开发补充耕地	59.7（895）	预期性
农村建设用地整治规模	30（450）	预期性

注：表中括号内的数据单位为万亩。

第三节 主要任务

——以大规模建设旱涝保收高标准基本农田为重点，大力推进农用地整治。加强农田基础设施建设，按照“田成方、树成行、路相通、渠相连、旱能灌、涝能排”的标准，大规模建设旱涝保收

高标准基本农田。科学划定基本农田集中区及整备区，有效引导耕地集中连片，优化耕地多功能布局。建立基本农田建设集中投入制度，加强 500 个高标准基本农田建设示范县建设，改造提高 116 个基本农田保护示范区，新建 5000 处万亩连片的旱涝保收高标准基本农田保护示范区。组织实施基本农田整治重大工程。适度开发宜耕后备土地，强化补充耕地的质量建设与管理，加强国家粮食战略后备区建设。合理引导农业结构调整，提高其他农用地利用效率。

——以改善农村生产生活条件为前提，稳妥推进农村建设用地整治。科学编制乡村土地利用总体规划，优化乡村土地利用。以“空心村”整治和乡（镇）企业用地整治为重点，尊重农民意愿，维护农民权益，稳妥推进农村建设用地整治，加强农村基础设施与公共服务设施配套建设。严格控制城乡建设用地增减挂钩试点的规模与范围，合理使用节余指标，确保增减挂钩所获土地增值收益及时全部返还农村，促进城乡一体化发展。

——以推进土地节约集约利用为出发点和落脚点，积极开展城镇工矿建设用地整治。鼓励有条件的地区开展旧城镇改造，加强配套设施与节地建设。积极开展旧工矿改造，优化工矿用地布局。有计划有步骤地推进“城中村”改造，加强土地权属管理，切实改善“城中村”人居环境。在保护和改善生态环境的前提下，充分利用荒山、荒坡进行城镇和工业建设。

——以合理利用土地和改善生态环境为目的，加快土地复垦。

加大历史遗留损毁土地的复垦力度，全面推进生产建设新损毁土地的复垦，及时复垦自然灾害损毁的土地，努力做到“快还旧账、不欠新账”。完善土地复垦质量控制标准，加强土地复垦监测监管，推进土地生态环境整治，不断提高生态环境质量。

——以制度建设为基础，切实保障规划实施。统筹区域土地整治，构建整体推进土地整治的工作模式。完善规划体系，充分发挥规划对土地整治的管控作用。加强规划实施的公众参与，切实维护人民群众合法权益。健全规划实施管理制度，加强规划实施监测监管和考核评价。探索市场化运作模式，创新土地整治激励机制。加强土地整治法制、科技和队伍建设，夯实规划实施基础。

第三章 统筹推进土地整治

突出“全域规划、精细设计、综合整治”，坚持田、水、路、林、村综合整治，统筹区域土地整治，完善土地整治统筹推进机制，发挥土地整治的整体效益。

第一节 推进全域土地整治

加强市、县土地整治的总体谋划。以耕地面积增加、耕地质量提高，建设用地总量减少、农村生产生活条件和生态环境明显改善为目标，统筹安排农用地整治、农村建设用地整治、城镇工矿用地整治、土地复垦和未利用地开发等各类活动。构建区域土地生态安全格局，强化生态核心区建设，保护和恢复自然山水格局，维护土地生态系统的整体性。统筹区域内水利、电力、交通等基础设施建设，促进区域土地利用协调。严格规范城乡建设用地增减挂钩，调整优化城乡用地结构和布局，推进城乡统一土地市场建设，促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间有序合理流动，推动城乡一体化发展。

专栏 2 以示范建设构筑全域整治新机制

采取政府主导、国土搭台、部门联动、公众自主参与的组织方式和统筹规划、整合资源、整体推进的工作模式，推进以田、水、路、林、村综合整治为内容的农村土地整治示范建设。发挥中央留成新增建设用地土地有偿使用费的示范、引导作用，按照“渠道不变、管理不乱、集中投入、各计成效”的原则，聚合各项涉农资金，切实提高资金的整体效益。

2008 年以来，中央支持开展了 10 个土地整治重大工程和 10 个省份开展农村土地整治示范建设，总投资 1090 亿元，整治规模达 410.5 万公顷（6157 万亩），补充耕地面积 70.3 万公顷（1054 万亩）。今后示范建设省份每 3 年一轮，每一轮安排 5~7 个省份。

第二节 统筹区域土地整治

落实区域发展总体战略，实施差别化土地整治。东部地区要积极开展城乡建设用地整治，着力提高土地资源利用效率，化解土地资源瓶颈制约，积极探索土地整治新机制。中部地区要加强田、水、路、林、村综合整治，稳步提高粮食综合生产能力，巩固提升全国重要粮食生产基地地位，保障科学发展用地需求。东北地区要大规模开展基本农田整治，切实保护好黑土地资源，建设稳固的国家粮食战略基地，加大资源枯竭地区土地复垦力度，积极开展旧工业区整治。西部地区要推广生态型土地整治模式，加强坡耕地整治，促进国土生态安全屏障建设。加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区土地整治扶持力度，加强生态退耕地区基本口粮田建设，强化生态保护和修复，发展特色农林牧

业，切实改善老少边穷地区生产生活条件。

适应主体功能区建设要求，加强土地整治管控。优化开发的城市化地区要积极开展城镇工矿用地整治，大规模开展基本农田整治，发挥农田的生态景观功能，改善区域生态环境。重点开发的城市化地区要大力推进田、水、路、林、村综合整治，保障农业和生态发展空间，促进人口集中、产业集聚、用地集约。农产品主产区要强化耕地保护，大规模建设旱涝保收高标准基本农田，推动农业的规模化、产业化、机械化，改善农村生产生活条件。重点生态功能区要以保护和修复生态环境为首要任务，积极开展坡耕地整治，实施土地生态环境整治示范工程，加强小流域综合治理，保护生物多样性。

专栏3 区域土地整治方向

——东北地区：以耕地尤其是基本农田整治为主要方向。增加有效耕地面积，大规模建设旱涝保收高标准基本农田，积极推行规模化、机械化粮食生产基地建设；加快工矿废弃地复垦，促进资源枯竭型城市转型。

——京津冀鲁区：以土地综合整治为主要方向。积极开展农村土地综合整治，规范推进城乡建设用地增减挂钩，稳步开展城镇工矿建设用地整治，优化城乡用地结构和布局；加强耕地质量建设，积极改造盐碱地和中低产田，提高耕地综合生产能力。

——晋豫区：以推进土地复垦和农村土地整治为主要方向。重点加强生产建设活动损毁土地复垦；大力推进农用地整治，大规模建设旱涝保收高标准基本农田，提高粮食综合生产能力；积极开展农村居民点整治；开展小流域综合治理和风沙综合防治。

——苏浙沪区：以城乡建设用地整治为主要方向。积极推进村镇建设用地整治，稳妥推进城镇工矿用地整治，充分挖掘城乡建设用地潜力，提高土地利用集约度；加强污染土地的治理，合理开发利用沿海滩涂和低丘缓坡土地。

——湘鄂皖赣区：以农用地整治为主要方向。积极开展农田整治，完善农田配套设施，大规模建设旱涝保收高标准基本农田；因地制宜开展农村居民点和零星闲散地综合整治，提高农村建设用地利用效益；积极开展小流域综合治理，防治水土流失。

——闽粤琼区：以建设用地整治为主要方向。积极开展旧城镇、旧村庄、旧工矿改造，稳妥推进农村建设用地整治，盘活存量建设用地，优化城乡用地结构和布局；加强珠江三角洲、福建沿海等地区污染土地的治理，合理开发利用低丘缓坡土地和沿海滩涂，建设海南热带现代农业基地。

——西南区：以土地生态修复和综合整治为主要方向。限制生态环境脆弱地区的土地开发，加强石漠化治理和生态修复；将农田整治与陡坡退耕还林政策有效结合，加大基本农田建设力度，加强山地丘陵区坡改梯；积极复垦生产建设 and 自然灾害损毁土地。

——青藏区：以土地生态环境综合整治为主要方向。在西藏“一江两河”和青海湟水流域，加强农田水利和防护林网建设，增强耕地抵御自然灾害的能力；结合农牧区危旧房改造，开展村庄整治；加强退化草场治理和草地改良。

——西北区：以水土综合整治为主要方向。加强平原、旱塬和绿洲的耕地和基本农田建设，提高水资源利用率，防治土地盐碱化；坚持以水定地，因地制宜开发宜耕后备土地资源；结合危旧房改造与生态移民，开展村庄整治。

第三节 完善统筹推进土地整治机制

加强规划统筹。与农业生产、城乡建设、区域发展、产业发展、农村文化教育、卫生防疫、农田水利建设、流域水资源综合开发、水土保持、生态建设、林地保护利用、海域利用等相关规划和发展要求相协调，统筹规划土地整治，合理安排土地整治的规模、布局、重点和时序，保障土地整治各项活动科学有序进行。

有效聚合资金。充分利用土地整治平台，以新增建设用地土地有偿使用费、用于农业土地开发的土地出让收入、耕地开垦费和土地复垦费等资金为主体，引导和聚合相关资金，保持渠道和用途不变，实行专账管理，统筹集中使用，切实提高各项资金使用效率，发挥资金综合效益。积极鼓励、支持和引导社会投资参与土地整治。加强对地方土地整治工作中投融资的管理，防范可能出现的财政、信贷风险。继续推动示范建设。

构建共同推进责任机制。以职责分工为基础，形成政府主导、国土搭台、部门联动、公众参与、共同推进的责任机制。各级政府要加强组织领导，切实发挥统筹规划、整合资金、整体推进的作用。充分尊重人民群众的主体地位，充分听取农村基层组织、农民和国有农场及农业职工的意见。引导和规范社会力量参与土地整治。

第四章 大力推进农用地整治

以整治促建设、以建设促保护，在严格保护生态环境的前提下，大力推进农用地整治，增加有效耕地面积，提高耕地质量等级，大规模建设旱涝保收高标准基本农田，促进耕地布局优化，改善农业生产条件，夯实农业现代化发展基础。

第一节 大规模建设旱涝保收高标准基本农田

大力建设旱涝保收高标准基本农田。按照《全国新增 1000 亿斤粮食生产能力规划（2009～2020 年）》和全国土地利用总体规划划定的基本农田保护区，继续实施 116 个基本农田保护示范区建设，重点加强 500 个高标准基本农田建设示范县建设，有序推进土地整治示范省建设，积极实施土地整治重大工程。规划期内，新建 5000 处万亩连片的旱涝保收高标准基本农田保护示范区，统一命名，统一永久性保护标识，统一集中监管。

加强基本农田集中区建设与管理。建设优质、集中连片、基地化的基本农田保护体系。依照耕地分等定级技术规范标准和补充耕地质量建设与管理规定，结合耕地质量等级监测结果，严格土地整治新增耕地质量的评价和验收，有针对性采取培肥地力、保护性耕作等措施，稳步提高耕地产能，经整治的耕地要划定为基本农田，实行永久保护。按照数量、质量和生态全面管护的要求，依据耕地等级实施差别化管护，重点保护水田等优质耕地。

专栏 4 旱涝保收高标准基本农田建设计划

旱涝保收高标准基本农田是通过土地整治建设形成的布局合理化、农田规模化、农艺科技化、生产机械化、经营信息化、环境生态化的基本农田。

按照建立基本农田建设集中投入制度要求，通过实施土地整治重大项目和示范建设的方式，“十二五”时期，全面实施旱涝保收高标准基本农田建设计划，重点支持现有 116 个基本农田保护示范区改造提高；加强 500 个高标准基本农田建设示范县建设；有序推进 10 个农用地整治重点区域；积极实施基本农田整治重大工程。

旱涝保收高标准基本农田建设要做到与现代农业发展、农田水利建设、新农村建设、农田生态景观优化相结合。

完善旱涝保收高标准基本农田管理制度，新建集中连片、设施配套、高产稳产、生态良好的旱涝保收高标准基本农田，统一命名，统一永久性保护标识，统一网格化监管。

优化基本农田多功能布局。与社会经济发展相协调，确定不同区位条件下基本农田适宜功能，明确土地整治方向，发挥耕地最优效益。生产条件较好的传统农区，要促进优质农田的集中连片，加强耕地质量建设，强化耕地生产功能，使之成为高产稳产高效优质农产品生产基地。城市近郊区，要加强基本菜地保护，强化农田景观、生态和休闲功能，发展现代都市农业和休闲农业。生态脆弱区，要以提升耕地生态功能为主，建成集水土保持、生态涵养、特色农产品生产于一体的生态型基本农田。

实施基本农田整治重大工程。按照耕地增加、用地节约、布局优化、要素集聚的要求，整体推进田、水、路、林、村综合整治，实施粮食主产区基本农田整治工程、西部生态建设地区农田整治工程，全面提高重大工程区域农田基础设施条件，提升土地集约利用水平。

专栏 5 基本农田整治重大工程

粮食主产区基本农田整治工程：以基本农田整治为主，涉及 13 个粮食主产省和山西、陕西、海南共 16 个省（区）875 个县（市、区）。通过工程实施，补充耕地面积 19.5 万公顷（292.5 万亩），整治后基本农田质量提高 1 个等级。

西部生态建设地区农田整治工程：以农田整治为主，涉及 9 个省（区、市）235 个县（市、区）。通过工程实施，补充耕地面积 8.3 万公顷（124.5 万亩）。

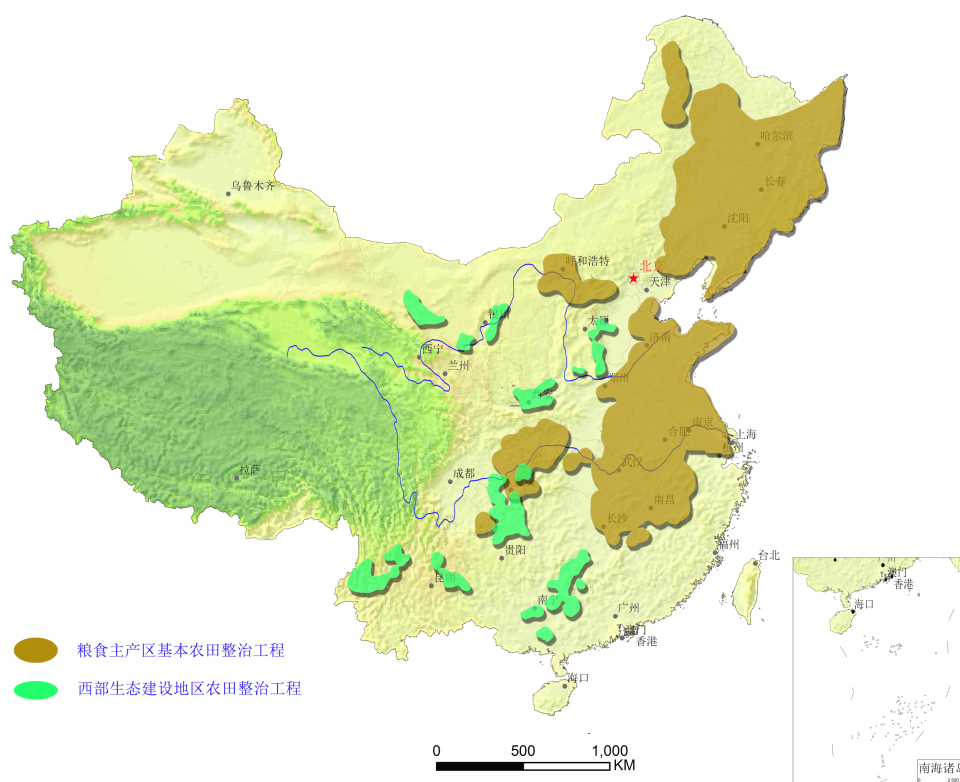


图 1 基本农田整治重大工程分布

第二节 切实加强耕地质量建设

大力加强农田基础设施建设。严格农田整治工程标准，加大

中、低质量等级耕地改造力度。推进土地平整工程，合理确定田块规模，规整田块，充分满足农业机械作业要求。完善田间道路系统，优化田间道、生产路布局，提高道路的荷载标准和通达度。加强农田灌溉与排水工程建设，提高耕地灌溉面积比例和渠系水利用系数，增强农田防洪排涝能力。“十二五”期间，通过农田整治，新修建排灌沟渠 1000 万公里，建成田间道路 920 万公里，农业灌溉用水有效利用系数提高到 0.53 以上。

加强农田防护与生态环境建设。因地制宜推进农田林网工程建设，完善农田防护林体系，稳步提高农田防护比例。加强小流域综合治理，积极开展坡改梯、堤岸防护、坡面防护、沟道治理和保护性耕作等水土保持工程建设，增强农田抵抗自然灾害的能力，保护农田生态环境安全。整治后，项目区农田防护达标面积比例达到 90% 以上，植被覆盖率达到 90% 以上，水土流失治理达标率达到 90%。

积极开展坡耕地整治。以梯田建设为重点，科学规划，合理布局，加强保土、蓄水、节水建设。加强与小型农田水利建设和农艺、农机措施的结合，搞好坡面水系、水利水保工程和田间道路工程的综合配套，构建有效的水土流失综合防治体系，发挥工程综合效益。以缺粮特困地区、水库移民安置区、人口较少民族地区、人多地少矛盾突出地区和贫困边远地区为重点，按照先易后难、循序渐进、治理水土流失与促进群众脱贫致富相结合的原则，优先选择坡度较缓，近村、近路、近水的地块实施坡改梯工程，促进农民增收和农村经济发展。

积极开展特色农产品原产地土地整治。坚持以市场为导向，加强特色资源的开发与保护，充分挖掘区域特色资源利用潜力，提高原产地农用地质量，扩大农产品生产规模，形成新的特色农产品生产能力。制定扶持政策，引导名特优农产品向适宜区集中。建设特色农产品生产示范区，加强农用地整治，着力改善生产条件，做大做强一批具有较强竞争力的特色农产品产业带（区），加快形成科学合理的特色农产品布局。

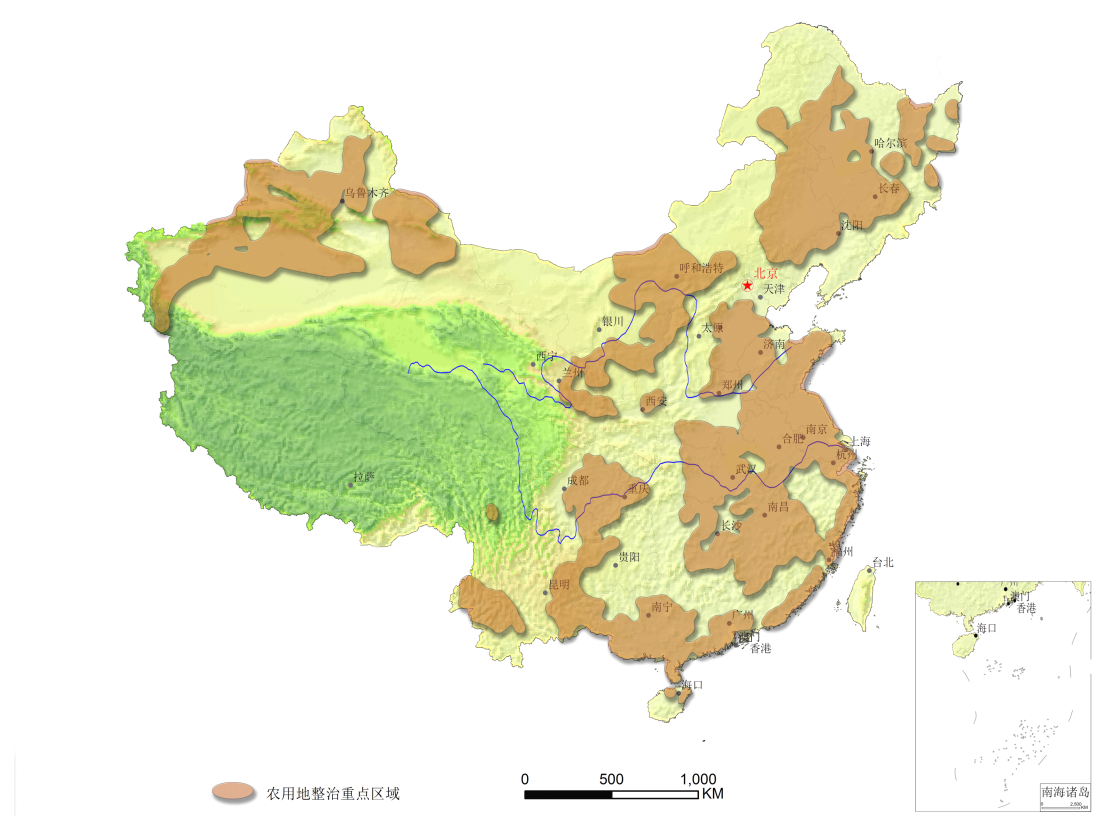


图2 农用地整治重点区域

专栏6 农用地整治重点区域

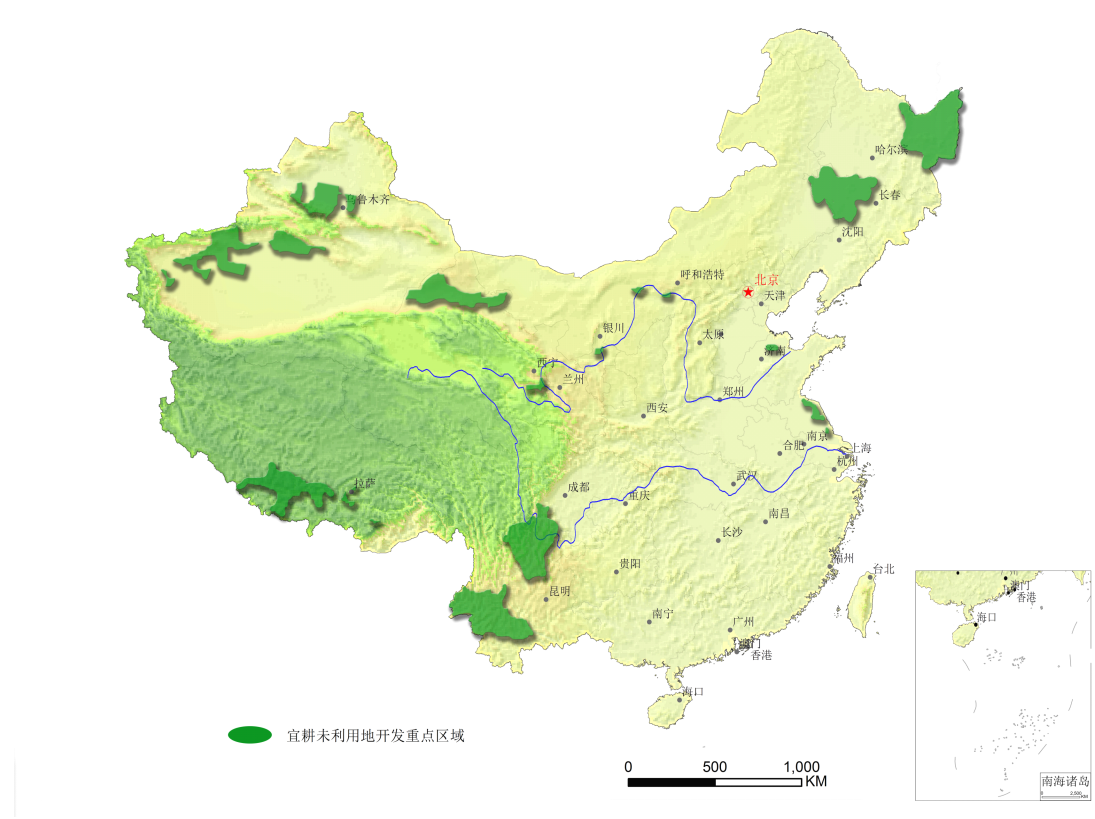
农用地整治重点区域共 10 个，包括：华北平原区、长江中下游平原区、东北平原区、华南丘陵平原区、浙闽丘陵平原区、云贵高原区、黄土高原区、四川盆地及秦巴山地区、内蒙古高原区、新疆天山山麓绿洲区（包括兵团部分团场），涉及 1618 个县（市、区）。规划期内，通过农用地整治补充耕地的潜力约 226.5 万公顷（3397.5 万亩）。经整治，耕地质量提高 1 个等级。

第三节 适度开发宜耕后备土地

科学合理开发宜耕后备土地。补充耕地以农用地整治和土地复垦为主，严格控制宜耕后备土地开垦。选定重点区域，科学论证、统筹安排，根据全国粮食供求状况，适时适度开发耕地后备资源，在保护和改善生态环境的前提下补充有效耕地面积，禁止毁林开垦。积极实施耕作层剥离工程，鼓励剥离建设占用耕地的耕作层，并在符合水土保持要求的前提下用于新开垦耕地的建设。

强化新增耕地的质量建设与管理。落实耕地占补平衡制度，实行耕地数量质量并重管理，依照耕地分等定级技术规范 and 标准，严格新增耕地质量验收，做到面积和产能双平衡。对补充耕地质量未达到被占用耕地质量的，按照等级折算增加补充耕地面积。加强新增耕地的后期管护，强化宜耕土层建设，严格客土土源质量标准，采取培肥地力、保护性耕作等措施，结合客土回填、表土剥离等活动，改良土壤性状，稳步提升新增耕地地力。加大农田水利、耕作道路、林网等基础设施建设，改善基本农田生产条件。进一步加强对新增耕地的监管，确保有效利用，防止抛荒。整治新增耕地，应及时确权、登记、颁证。

适时开展宜耕后备土地开发重大工程。对耕地后备资源丰富的地区，在做好土地适宜性评价和保护生态环境的前提下，按照集中连片、规模开发的要求和适度推进的原则，根据全国粮食供求状况，适时实施宜耕后备土地开发重大工程，补充耕地面积，加强质量建设，促进形成国家粮食战略后备产区。继续开展新疆伊犁河谷地土地开发工程和战略后备区集中补充耕地工程。



宜耕后备土地开发重点区域共 9 个，包括：东部沿海滩涂区、河套银川平原区、滇西南地区、川西南地区、吉林西部地区、三江平原区、新疆南北疆山麓绿洲区、甘肃河西走廊及中部沿黄灌区、青藏地区，共涉及 225 个县（市、区）。规划期内，通过土地开发补充耕地的潜力约 137 万公顷（2055 万亩）。

新疆伊犁河谷地土地开发工程：以开发宜农土地后备资源为主，涉及新疆伊犁河谷地的 10 个县（包括兵团部分团场）。通过工程实施，补充耕地面积约 21.8 万公顷（326.85 万亩）。

战略后备区集中补充耕地工程：以增加有效耕地面积为主，涉及 10 个省（区）80 个县（市、区）。通过工程实施，可增加有效耕地面积约 15.6 万公顷（233.85 万亩）。

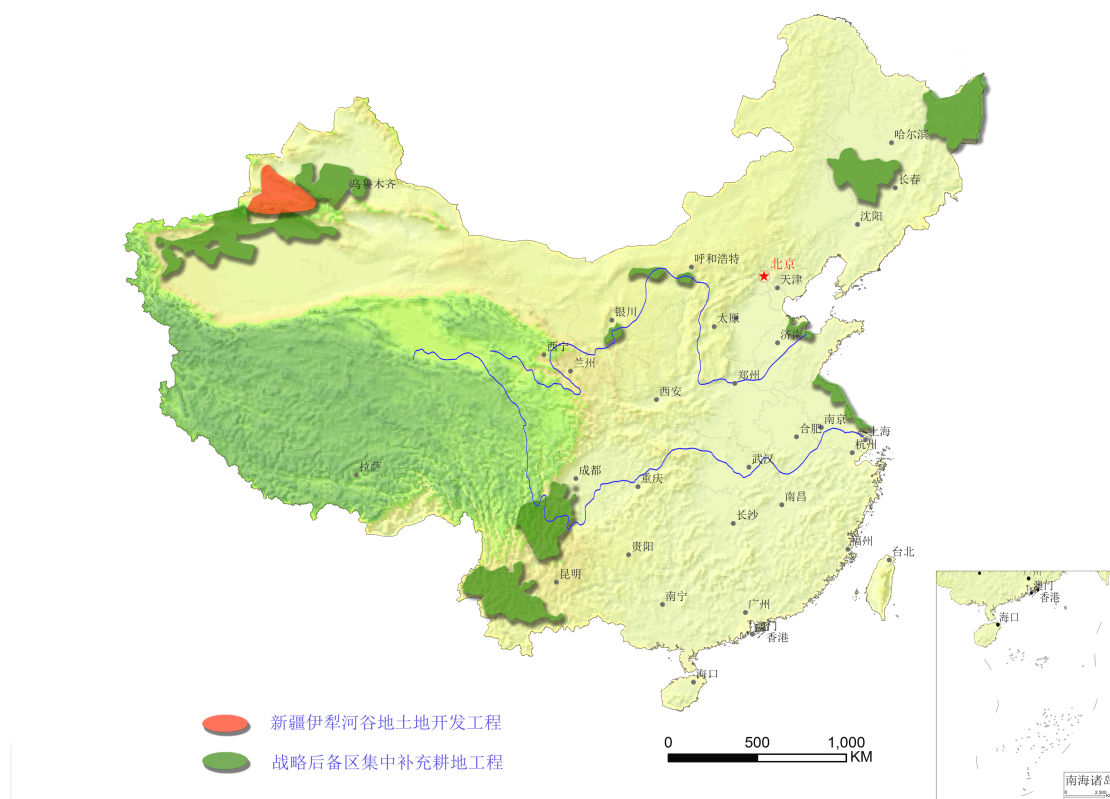


图 4 宜耕后备土地开发重大工程分布

第四节 积极推进其他农用地整治

合理引导农业结构调整。发挥土地整治对农业结构调整的引导作用，在稳定和增加耕地面积的基础上，根据当地经济作物和设施农业等发展目标，在严格保护生态环境的前提下，合理配置其他农用地，为优势农产品发展提供支撑。充分利用荒山、滩地等开展生态建设，发展特色品种、农产品加工和休闲农业，提高农用地利用效率和整体效益。推进养殖池塘综合整治，提高养殖池塘综合生产能力和抵御自然灾害能力。沿海地区，应根据土地利用实际，开展沿海高标准水产养殖农用地整治。

加强低效园、林地整治。积极开展中低产园地整治，完善配套基础设施，稳步提高园地单产和综合效益；根据农业产业布局，引导新建园地集中布局、集约发展。加强低效林地改造，积极开展受损林地恢复重建。

推进草地综合整治。积极开展退化草场治理，加强天然草原改良，培育、提高草场生产力。支持退化草场治理、退牧还草、草地生态系统恢复重建等工程的实施。

第五章 规范推进农村建设用地整治

坚持群众自愿、因地制宜、量力而行、依法推动的原则，积极稳妥推进村庄土地整治，优化居民点布局，完善农村基础设施，改善农村生产生活条件，提升农村公共服务水平，促进城乡一体化发展。

第一节 统筹规划乡村土地利用

因地制宜科学编制乡村土地利用总体规划。认真贯彻生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的社会主义新农村建设方针，以经济社会发展规划和土地利用总体规划为指导，与村镇建设规划充分衔接，科学编制乡村土地利用总体规划。乡村土地利用总体规划要坚持以人为本、尊重民意、因地制宜、节约用地、保护环境的原则，结合农村生产方式、风俗习惯、文化传统等特点，合理确定乡村的功能定位与发展方向，明确乡村土地利用总体格局，统筹安排各业各类用地，合理配置公共服务设施和基础设施，促进农村地区全面发展。

优化农村建设用地布局。以充分尊重农民意愿为前提，以改善农民生产生活条件为目标，以集约用地、改善环境为原则，调整优化农村居民点用地布局，逐步推行分散农村居民点的适度集

中归并，重点发展中心村，稳妥撤并自然村，适时拆除空心村，形成等级职能结构协调有序、空间布局合理的农村居民点体系。在规划城镇发展区，严格限制现有村庄旧房改建扩建，鼓励农民腾退宅基地，实施农村居民点社区化建设，加快城乡一体化进程。在农业生产区，按照有利生产、方便生活的原则，充分尊重农民意愿，规范有序开展迁村并点，按照规划推进中心村建设，吸引农民自愿适度集中居住。在生态保护区，创造条件推动农村居民点的整体外迁和适度归并。合理安排村庄、产业建设用地，为农民创业和就近就业提供良好外部环境，促进非农产业在中心村和小城镇发展。迁村并点涉及农村土地所有权关系、村民组织等变动的，要加强政策指导，做好过细的工作，确保农村经济社会稳定。

加强乡村景观特色保护。加强村庄整体风貌设计，注重村庄人文环境、建筑环境和艺术环境的统一规划，实现自然环境和人文环境的和谐。注重保留当地传统、有特色的农耕文化和民俗文化，保护自然人文景观及生态环境。注意避让和保护特色村庄，控制周边建筑类型、高度、风格和色彩，使之与旧址建筑相协调。

第二节 稳妥推进村庄土地整治

加强闲置和低效利用的农村建设用地整治。按照尊重农民意愿、充分考虑农民实际承受能力的要求，合理开发利用腾退宅基

地、村内废弃地和闲置地，促进中心村和小城镇建设，引导农民集中居住、产业集聚发展。严格划定农村居民点扩展边界，村内有空闲地或宅基地总面积已超出标准的，原则上不再增加宅基地规模。依法引导农村闲置宅基地在本集体经济组织成员之间合理流转，提高宅基地利用效率。村庄建设用地整治，要以“空心村”整治和“危旧房”改造为重点，全面提高农村建设用地利用效率。

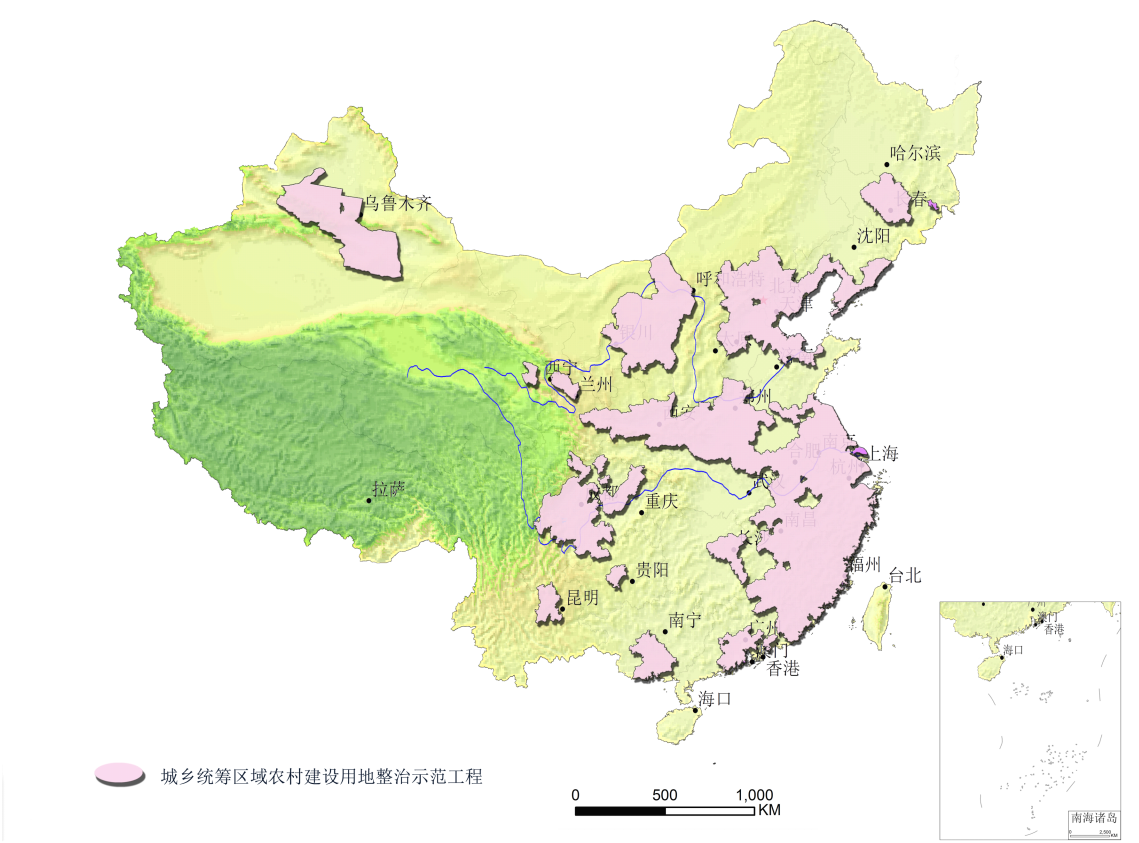


图 5 城乡统筹区域农村建设用地整治示范工程分布

专栏 8 城乡统筹区域农村建设用地整治示范工程

城乡统筹区域农村建设用地整治示范工程：主要围绕工业化、城镇化水平比较高的区域，开展农村建设用地整治，涉及 28 个省（区、市）549 个县（市、区）。通过工程实施，新增耕地约 6 万公顷（90 万亩），农村生产生活条件显著改善。

加强基础设施与公共服务设施配套建设。按照有利生产、方便生活和公共服务均等化的要求，合理进行村庄功能分区，完善农村道路、水电及生活垃圾、污水处理等基础设施，健全教育、医疗卫生、文化娱乐等公共服务设施，加强村庄内部绿化建设，着力改变农村脏、乱、差的状况，实现布局优化、村庄绿化、环境美化。

第三节 严格规范城乡建设用地增减挂钩试点

严格控制增减挂钩试点规模与范围。坚持局部试点、封闭运行、规范管理、结果可控的原则，依据土地整治规划，合理安排增减挂钩试点规模、布局和时序。对各试点地区增减挂钩指标的下达、使用和归还实行全程监管、严格考核，确保增减挂钩试点严格控制在增减挂钩指标规模内。试点所在省（区、市）要严格按照国家下达的增减挂钩指标，组织审批和实施试点项目，严禁突破增减挂钩指标规模设立项目区，严禁项目区跨县级行政区域设置和循环使用增减挂钩指标。

合理使用节余指标。依据土地利用总体规划，合理设置建新、拆旧项目区，统筹安排农民新居、城镇发展等建新和拆旧复垦等

活动，防止增减挂钩试点中重建新轻拆旧、重城镇轻农村的倾向。通过整治腾出的建设用地，首先要满足项目区内农民建房、基础设施建设、公共服务设施配套和非农产业发展、自然生态恢复用地需要，调剂为城镇工矿建设用地的，必须纳入增减挂钩试点管理。

确保增减挂钩所获土地增值收益全部返还农村。始终把维护农民权益放在首位，充分尊重农民意愿，维护农民和农村集体经济组织的主体地位，保障农民的知情权、参与权和收益权。制定收益返还管理办法，明确收益主体，规范收益用途，确保增减挂钩所获土地增值收益及时全部返还农村，用于支持农业农村发展和改善农民生产生活条件，切实做到农民自愿、自主、自治。

严格试点监督管理。增减挂钩试点必须符合土地利用总体规划和土地整治规划，纳入土地利用年度计划。各级国土资源管理部门要结合国土资源综合监管平台建设，实行全程监管。实行增减挂钩试点项目在线备案制度，及时向社会公示，自觉接受公众监督。加强对项目实施的检查、指导和考核。完善问题发现和查处机制，强化监督检查，及时纠正存在的问题，严肃查处违法违规行为。

第六章 有序开展城镇工矿建设用地整治

全面推进旧城镇、旧工矿以及“城中村”改造，拓展城镇发展

空间，促进土地节约集约利用，提升土地价值，改善人居环境，保障城镇化健康发展。

第一节 积极开展旧城镇改造

强化城镇改造的规划控制。依据节约集约用地和城镇建设规划要求，制定改造计划，科学划定城镇改造单元，明确城镇职能、用地布局、主导产业，做好城镇改造的时序安排，做到改造单元功能用途协调、建设集中连片、产业关联发展，避免由于规划控制不力而造成混乱。

鼓励有条件的地区开展旧城镇改造。积极开展城镇更新改造，重点做好基础设施落后、人居环境恶劣、畸零细碎或与城镇功能定位不符区域的更新改造，挖掘用地潜力。探索增减挂钩指标安排与中心城区用地效率提高的联动机制，加大财政、土地等政策的支持力度，形成城镇更新改造的促进机制。重点开展珠三角、长三角、环渤海及其他高度城市化地区的旧城镇改造。

强化配套设施与节地建设。加快旧城镇改造进程，疏导不适合在城镇内发展的产业，合理开展中心城区工业用地用途调整，推进旧城区转型更新。积极推行节地型更新改造，控制生产用地，保障生活用地，增加生态用地。鼓励开发地上地下空间，提高城镇综合承载能力，促进节约集约用地。完善市政公用设施和基础设施的配套，加强绿化和市容卫生建设，提升旧城镇居民的整体

生活质量，创造舒适宜人的城镇环境。

加强历史文化保护。注重保护历史文化街区，挖掘文化内涵，延续历史文脉。保护地方特色建筑，保持原有的景观特征，避免大规模拆旧建新对古城历史风貌造成不利影响。

第二节 积极开展旧工矿改造

充分挖掘现有工矿用地潜力。制定工业用地节约集约利用的激励政策，推广应用多层标准厂房，改善工矿区配套设施以及环境景观，盘活土地资产，提高工业用地经济密度，实现从粗放型向集约型转变。条件适宜地区，积极实施工矿用地功能置换，在调查评价和治理修复的基础上，结合周边环境将工矿用地改造为居住、商业、办公等用途。创新土地管理方式，在严格控制建设用地总量、切实保护耕地的前提下，通过复垦工矿废弃地并与新增建设用地挂钩，优化土地利用结构和布局，促进土地资源节约、合理和高效利用。加强工业用地使用监管，严格落实闲置土地处置办法，防止土地闲置、低效利用和不合理利用。

促进产业更新升级。制定合理的产业用地政策，积极发挥用地标准和价格手段的调控作用，淘汰效益低、占地多、污染高的落后产能。建立产业发展的协调推动机制，科学配置不同类型、规模的企业用地，实现产业整体协同发展，提升整体功能和综合效益。

引导工业集聚发展。积极引入社会资金，引导分散企业向工业园区和生产基地集中，促进集中布局、集约用地。

第三节 稳步推进“城中村”改造

有计划有步骤地推进“城中村”改造。严格执行土地利用总体规划和城市总体规划，加强新增建设用地审批和供应管理，遏制“城中村”现象的扩大。将“城中村”各项管理纳入城市的统一管理体系，推进规划区内土地市场和土地管理一体化，促进现有“城中村”的改造，提高土地集约利用水平。

加强“城中村”改造土地权属管理。尊重居民主体地位，严格按照民主程序确定改造模式和改造办法，依法依规确定土地权属，协调平衡各方利益，确保群众利益不受损。

切实改善“城中村”人居环境。加大“城中村”土地整治力度，完善“城中村”整治的配套政策，加强环境卫生建设，改善“城中村”居住环境。

第七章 加快土地复垦

全面推进生产建设活动损毁土地和自然灾害损毁土地的复垦，努力做到“快还旧账、不欠新账”，促进耕地保护和节约集约利用土地，改善生态环境，保障土地可持续利用。

第一节 积极推进生产建设活动损毁土地的复垦

加大历史遗留损毁土地的复垦力度。在调查评价损毁土地复垦潜力的基础上，综合考虑土地损毁前的特征和损毁类型、程度和复垦的可行性等因素，尊重自然规律，立足农业发展、生态改善，因地制宜恢复利用，统一规划，确定复垦的重点区域，合理安排复垦土地的利用方向、规模和时序，组织实施土地复垦重大工程。加大政府对土地复垦的资金投入，吸引社会投资进行复垦，鼓励土地权利人自行复垦。到 2015 年，历史遗留损毁土地复垦率达到 35%以上，损毁土地复垦补充耕地 28.3 万公顷（425 万亩）。

全面实现生产建设活动新损毁土地的复垦。按照“谁损毁、谁复垦”的原则，坚持土地复垦和生产建设相结合，编制土地复垦方案，在生产工艺、建设方案中落实土地复垦各项要求。确定的复垦任务纳入生产建设计划，土地复垦费用列入生产成本或者建设项目总投资。按照全国实心粘土砖产量控制在 3000 亿块标准砖（折合）以下，全国 50%以上县城要实现“禁实”目标，严格禁止毁田

烧砖。加强位于基本农田保护区内新损毁土地的复垦。加强生产建设用地节约集约利用管理，减少损毁面积，降低损毁程度。

完善土地复垦质量控制。开展土地复垦适宜性评价，按照因地制宜、经济可行、综合利用、农业优先、确保安全的原则，合理确定复垦土地的用途。注重生态环境保护，做到土地复垦与生态恢复、景观建设和经济社会可持续发展相结合，复垦后景观与当地自然环境相协调。支持土地复垦科学研究和技术创新，制定土地复垦技术标准，加强土地复垦先进技术的推广应用，全面提升土地复垦的水平。

严格土地复垦工作监管。建立国家、地方和企业三级土地复垦动态监测体系，对土地复垦情况进行监测、预报和预警。结合国土资源“一张图”工程，建设土地复垦监管平台，建立健全土地复垦日常监管制度，加大执法力度。

组织实施土地复垦重大工程。开展重点区域土地复垦，组织实施重点煤炭基地土地复垦工程、“7918”高速公路和“四纵四横”高铁沿线土地复垦工程、“南水北调”水利工程沿线土地整治工程。

专栏 9 生产建设活动损毁土地复垦重点区域和重大工程

土地复垦重点区域共 10 个，包括冀东煤炭钢铁基地、黑吉辽煤炭钢铁有色金属基地、冀南晋南豫北煤炭钢铁基地、晋陕蒙煤炭化工基地、苏鲁皖煤炭钢铁有色金属基地、豫中煤炭基地、鄂赣闽有色金属钢铁煤炭基地、湘粤有色金属建材基地、广西有色金属建材煤炭基地、川滇黔渝有色金属钢铁化工基地，涉及 474 个县（市、区）。规划期内，通过土地复垦补充耕地的潜力约 57 万公顷（855 万亩）。

重点煤炭基地土地复垦工程：以矿区土地复垦为主，涉及 12 个省（区）180 个县（市、区）。通过工程实施，补充耕地面积约 15 万公顷（225 万亩）。
“7918”高速公路和“四纵四横”高铁沿线土地复垦工程：在“7918”高速公路和“四纵四横”高铁沿线开展土地整治，涉及全国 31 个省（区、市）1404 个县（市、区）。通过工程实施，补充耕地面积约 0.5 万公顷（6.75 万亩）。
“南水北调”水利工程沿线土地整治工程：在“南水北调”工程中线和东线区域开展土地整治，涉及 8 个省（市）128 个县（市、区）。通过工程实施，可补充耕地面积 11.8 万公顷（177 万亩）。

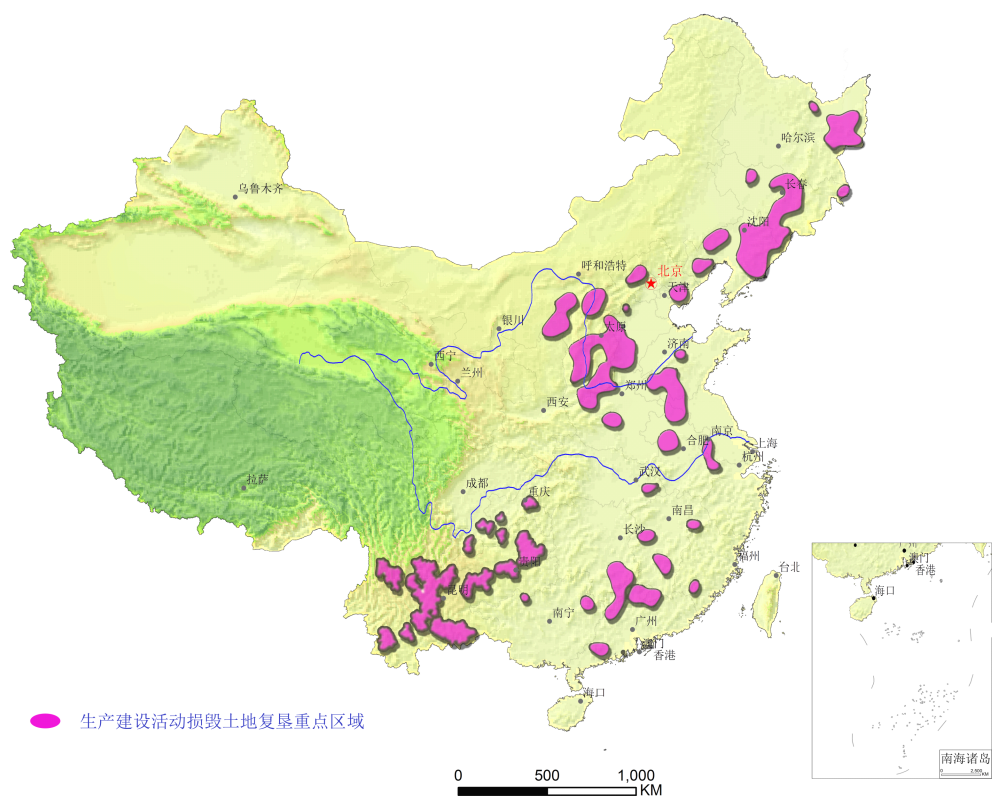


图 6 生产建设活动损毁土地复垦重点区域

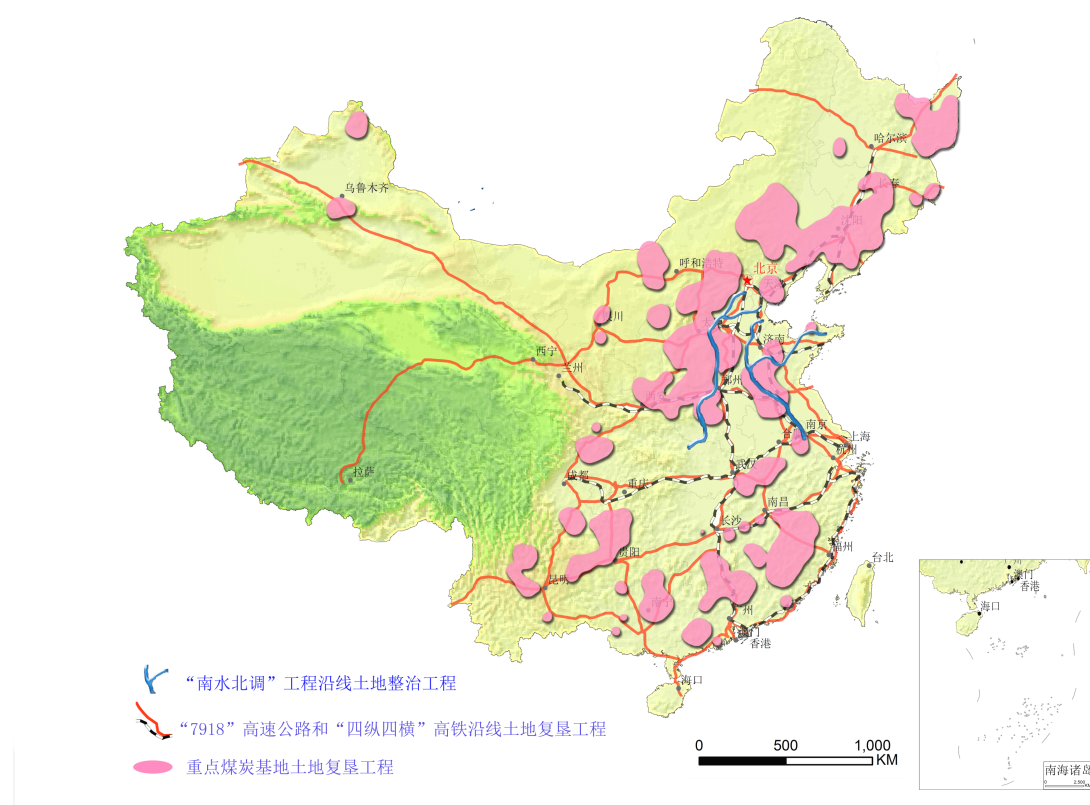


图 7 生产建设活动损毁土地复垦重大工程分布

第二节 及时复垦自然灾害损毁土地

加大灾毁土地复垦力度。根据自然灾害损毁土地的情况，有针对性地采取措施，及时复垦灾毁土地，减少因自然灾害损毁而流失的耕地数量。对灾毁程度较轻的土地，鼓励受灾农户和土地权利人自行复垦；对灾毁程度较重的土地，制定灾毁土地复垦规划，按项目进行复垦。充分尊重当地群众意愿，结合生态农业发展和生态环境建设，对地处偏远、地质环境较差的灾毁土地，因地制宜实施复垦。

加强山洪和地质灾害损毁土地的复垦。开展山洪和地质灾害

易发区调查评价，查清山洪、泥石流、滑坡、崩塌等灾害隐患点的基本情况，结合工程、生物等措施，复垦已损毁土地，加强山洪和地质灾害易发区生态环境建设，有效降低山洪和地质灾害的发生概率。重点对川滇南北构造带泥石流滑坡崩塌重点防治区、滇西横断山高山峡谷泥石流滑坡重点防治区、陇南陕南秦巴山地泥石流滑坡重点防治区因灾损毁的土地及时进行复垦。

推进土地生态环境整治示范工程建设。坚持保护优先、自然恢复为主，在加强退化土地生态环境建设和生态功能区保护的基础上，针对水土流失、土地沙化、土地盐碱化、土壤污染、土地生态服务功能衰退和生物多样性损失严重的区域，结合退耕还林、退牧还草，治理水土流失，推进土地生态环境综合整治，提高退化土地生态系统的自我修复能力，增强防灾减灾能力。

第八章 土地整治资金与效益

第一节 资金供需

旱涝保收高标准基本农田建设任务资金需求与供给。完成 2666.7 万公顷（4 亿亩）旱涝保收高标准基本农田建设任务，总投资约需 6000 亿元。根据现有法律政策规定，旱涝保收高标准基本农田建设资金主要是新增建设用地土地有偿使用费和用于农业土

地开发的土地出让收入。依据修订后的新增建设用地土地有偿使用费标准，规划期内预计可以征收约 4500 亿元；根据《国务院关于将部分土地出让金用于农业土地开发有关问题的通知》（国发〔2004〕8 号）和有关管理办法，土地出让平均纯收益中用于农业土地开发的比例不低于 15%，规划期内预计可征收 750 亿元，以上两项合计可征收 5250 亿元，资金缺口 750 亿元。通过聚合农业、水利、农发等相关部门资金投入土地整治，基本可达到资金供需平衡。

其他土地整治任务资金需求与供给。宜耕未利用地开发补充耕地资金主要来源于耕地开垦费；农村建设用地整治资金主要来源于城乡建设用地增减挂钩指标收益；通过制定相关政策，充分调动政府、集体、土地原使用权人及相关权利人的积极性，吸引社会各方广泛参与城镇工矿建设用地整治；依据《土地复垦条例》，生产建设活动损毁土地由土地复垦义务人负责复垦，由于历史原因无法确定土地复垦义务人的，由县级以上人民政府负责组织复垦，或者按照“谁投资，谁受益”的原则，吸引社会投资进行复垦。

第二节 预期效益

经济效益。通过土地整治，可增加耕地面积，提高耕地质量，到 2015 年增加有效耕地面积 160 万公顷（2400 万亩），耕地质量等级可提高 1 个等级，增加粮食产能 500 亿斤；可盘活城乡建设

用地约 30 万公顷（450 万亩），带动国内生产总值增加，促进单位国内生产总值建设用地降低 30%；可提高整治区农民收入，带动农村消费，有效拉动内需，规划期内农民人均年收入至少增加 400 元左右。

社会效益。通过土地整治，全面落实 2666.7 万公顷（4 亿亩）旱涝保收高标准基本农田建设任务；有效改善农业生产条件，提高农业规模化和产业化水平约 3.7 个百分点，促进农业现代化建设；优化土地利用结构布局，提高土地节约集约利用水平，同时将土地整治与新农村建设相结合，加强农村基础设施和公共服务设施建设，可有效改变农村村容村貌，促进城乡统筹发展。

生态效益。规划期末，35%以上的历史遗留损毁土地得到治理，100%的生产建设活动新损毁土地得到及时复垦，绿色矿山格局基本建立；集中连片改良盐碱化土地，有效减少土地荒漠化面积，降低土地退化风险，提高土地生态安全程度和生态效益；形成良好的防护林体系，改善农田小气候，提高林木覆盖率，增强洪涝灾害抗御能力；通过土地整治和生态建设，提高农田生物多样性；将基本农田等优质耕地大面积连片布局，优化空间格局，构建景观优美、人与自然和谐的宜居环境。

第九章 切实保障规划实施

第一节 严格执行规划

加强规划实施的组织领导。地方各级人民政府应建立土地整治工作领导小组机构，加强对土地整治工作的组织领导，统筹推进土地整治各项工作，保障规划的实施。建立政府主导、国土搭台、部门合作、公众参与的工作机制，落实土地整治共同责任。建立目标责任制，将土地整治目标任务完成情况作为考核评价地方政府土地管理工作绩效的重要内容。

健全土地整治规划体系。县级以上地方人民政府应按照下级规划服从上级规划的原则，组织编制和实施本区域土地整治规划，落实《规划》确定的各项目标和任务，形成全国、省、市、县四级土地整治规划体系。省级规划要提出规划期内省域范围内土地整治的目标任务，确定土地整治的重点区域和重大项目，落实示范建设任务，制定规划实施的政策措施。市级规划要提出规划期内市域范围内土地整治的目标任务，划定土地整治区域，确定土地整治重点项目，制定规划实施措施。县级规划要提出规划期内县域范围内土地整治的目标任务，确定土地整治项目、布局和时序安排，制定实施规划的措施。土地利用总体规划确定的城市建设用地区以外的乡（镇）、村，可结合实际组织编制乡（镇）、村土地整治规划，将土地整治任务落到项目和地块。县（市、区）可结合实际，以土地利用总体规划和土地整治规划为依据，组织编制土地复垦专项规划、耕地后备资源开发专项规划和城乡建设用地增减挂钩专项规划。土地整治规划要符合土地利用总体规划，并与主体功能区规划、城乡规划、产业规划、基础设施规划、水

利规划、林地保护规划、生态环境规划等做好协调衔接。

严格土地整治规划的实施。规划一经批准，必须严格执行。土地整治项目的立项审批必须依据土地整治规划，各类土地整治活动必须符合土地整治规划。加强规划监督检查，禁止随意修改规划，切实维护规划的权威性和严肃性。

第二节 加强规划实施的公众参与

改进规划工作方式。编制各级土地整治规划，要坚持政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策的工作方针，科学安排各项工作，切实提高规划决策水平。建立健全规划编制的专家咨询制度和部门协调机制，加强规划的论证和协调。

切实维护土地权益。加强土地权属管理，明晰土地权利，切实维护土地权利人合法权益。建立健全听证制度，在土地整治规划编制、土地整治项目设计与工程建设中要充分听取当地群众的意见，引导群众全程参与，接受社会公众的监督。

推行信息公开制度。建立完善的规划信息公示制度，将土地整治规划及其调整、项目实施、竣工验收等信息及时向社会公众公开，提高规划实施的透明度，实行土地整治“阳光操作”。加大土地整治宣传力度，提高全社会对规划的认识程度，增强群众对规划实施的支持和参与程度。

第三节 健全规划实施管理制度

加强土地整治计划管理。抓好规划目标任务的分工落实，编制和实施土地整治年度计划，加强计划执行情况的评估和考核，保障规划目标的落实。

严格土地整治资金管理。收足、用好、管住取自土地管理环节的各项资金，确保土地整治资金主渠道。建立政府主导、多元投入、有效整合的土地整治资金筹集、管理制度，采取预算不变、渠道不乱、用途不改的办法，捆绑投入，集中用于土地整治项目，充分发挥资金使用的综合效益。健全土地整治资金管理制度，确保资金按时到位、合理使用、有效监管。

建立健全土地整治工程项目实施监管体系。完善工作流程，建立健全土地整治听证制度，实施土地整治工程项目全过程监管。健全集中统一的土地整治备案制度。建立年度稽查、例行检查和重点督察三位一体的监管体系，将专项检查与经常性监督检查相结合，提高监管质量和效率。

完善重大工程实施和示范建设管理制度。建立中央与地方联合管理重大工程和示范建设机制，加强中央对重大工程和示范建设实施的监管力度。建立重大工程和示范建设实施评估监测制度，完善实施目标考核机制。加强重大工程和示范建设实施的技术保障。

第四节 创新土地整治激励机制

建立农田整治的经济激励机制。加大中央和地方财政的转移支付力度，构建区域补偿机制，完善新增建设用地土地有偿使用费因素法分配制度。加大对基本农田保护和补充耕地重点地区的支持力度，完善基本农田整治工程后续管护制度。探索建立耕地保护经济补偿机制，充分调动地方和农民保护耕地和建设旱涝保收高标准基本农田的积极性。

探索促进旧城镇、旧工矿、旧村庄改造的政策机制。在试点基础上，研究制定相关政策，鼓励挖掘存量建设用地潜力，鼓励各类企业在符合规划、不改变用途的前提下提高土地利用率，促进土地深度开发，促进经济发展方式转型。

探索土地复垦激励机制。按照“谁投资、谁受益”的原则，鼓励和引导社会资金参与土地复垦。依据《土地复垦条例》等有关规定，综合运用退还耕地占用税、补充耕地指标奖励、经济补贴等手段，调动土地复垦义务人、社会投资主体、土地权利人以及地方政府等参与土地复垦的积极性和主动性。

探索土地整治市场化机制。研究探索土地整治市场化资金运作模式，建立多元化的土地整治投融资渠道，形成以政府资金为主导，吸引社会资金投入的土地整治资金保障体系。制定社会资本投资土地整治项目的优惠政策，建立健全社会资本准入和退出机制，推进土地整治产业化。

第五节 加强基础和能力建设

积极推进土地整治立法工作。适应土地整治工作需要，积极推进土地整治相关法律法规的制定完善，进一步巩固土地整治的法制基础。

健全土地整治技术标准体系。制定省、市、县三级土地整治规划及土地复垦、土地开发、城乡建设用地增减挂钩专项规划编制规程，加快制定或修订规划成果质量规范，提高各级规划编制的科学性。

推进土地整治规划管理信息化建设。依托国土资源监管系统，建立土地整治规划数据库，建立并完善土地整治项目报备系统，实现土地整治项目全面全程信息化监督管理，提高监管质量和效率。

提升土地整治科技支撑能力。加强土地整治理论、方法和技术手段研究，组织实施一批土地整治重大科技专项，开展技术集成与应用示范攻关。建设国家土地整治科研实验基地，建立土地整治国际合作交流平台。

加强土地整治队伍建设。健全土地整治机构管理职能，充分发挥土地整治机构的研究咨询、政策建议、技术服务和实施监管作用。加强土地整治专业教育，健全土地整治从业人员上岗认证和机构资质认证制度，切实提高土地整治管理和技术人才的专业素质。

规范土地整治市场服务。建立项目建设资质准入制度，严格设计、施工、建设单位的资信管理，提高土地整治规划队伍的业务素质和执行能力。建立规划设计、造价咨询、招标代理、工程监理、工程施工等机构准入与退出机制，设立中介服务机构诚信档案，加强对中介服务机构从业人员的技术培训，促进各类中介机构提高技术服务质量。