全国土地开发整理规划(全文)

（2001--2010 年）

国土资源部

二〇〇三年三月

目 录

一、土地开发整理的基本状况与面临的形势 *

二、土地开发整理目标与基本方针 *

三、土地开发整理重点区域 *

四、土地开发整理重大工程 *

五、投资测算与筹资分析 *

六、规划实施的保障措施 *

七、附 件 *

全国土地开发整理规划

土地资源是经济社会可持续发展的重要基础。为贯彻 “十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，实施可持续发展战略，落实《全国土地利用总体规划纲要》（以下简称《纲要》），实现保护耕地的目标，依据《土地管理法》及国家有关土地开发整理的方针、政策，制定《全国土地开发整理规划》（以下简称《规划》）。

《规划》的主要任务是：围绕全面建设小康社会的奋斗目标，按照搞好国土资源综合整治、提高粮食综合生产能力、保护生态环境的总体要求，依据《纲要》，明确全国土地开发整理目标、任务和基本方针，确定重点区域，安排重大工程，制定实施规划的保障措施。编制《规划》的原则是：以提高土地资源尤其是耕地资源可持续利用能力为根本出发点，坚持“在保护中开发，在开发中保护”，实现土地开发整理与生态建设相结合，改善生态环境；坚持内涵挖潜，突出土地整理和复垦，推进土地利用方式由粗放向集约转变；坚持耕地占补平衡，补充耕地数量，提高耕地质量。

《规划》包含土地整理、土地复垦和土地开发三项内容。土地整理是指采用工程、生物等措施，对田、水、路、林、村进行综合整治，增加有效耕地面积，提高土地质量和利用效率，改善生产、生活条件和生态环境的活动；土地复垦是指采用工程、生物等措施，对在生产建设过程中因挖损、塌陷、压占造成破坏、废弃的土地和自然灾害造成破坏、废弃的土地

进行整治，恢复利用的活动；土地开发是指在保护和改善生态环境、防止水土流失和土地荒漠化的前提下，采用工程、生物等措施，将未利用土地资源开发利用的活动。

《规划》以2000年为基期，规划期至2010年。《规划》的范围未包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省。

一、土地开发整理的基本状况与面临的形势

（一）基本状况

土地开发整理是补充耕地、实现耕地占补平衡，改善生产条件和生态环境，提高土地生产能力的重要途径。为积极稳妥地推进土地开发整理工作，国家加强了土地开发整理的宏观调控，制定并实施了土地整理新增耕地指标折抵等配套政策；逐步建立了土地开发整理项目管理制度，有效组织实施了国家投资土地开发整理项目；初步形成了土地开发整理的投入机制，探索推进了土地开发整理产业化；开展了资源调查评价和技术标准体系建设工作，建立了专门机构和专业队伍。通过积极探索和实践，全国土地开发整理工作取得了明显成效：

——补充了耕地数量，基本实现了“占补平衡”。1997—2000年，通过土地开发整理，全国累计补充耕地84.93万公顷（1274万亩），平均每年21.23万公顷（318万亩）。其中整理复垦补充耕地28.27万公顷（424万亩），开发补充耕地56.67万公顷（850万亩）。2000年全国基本实现了建设占用与补充耕地平衡。

——提高了耕地质量，增强了耕地生产能力。结合基本农田建设，通过广泛实施以田、水、路、林、村综合整治为主要内容的土地整理，完善农田基础设施，改善生产条件，稳步提高了土地质量，增强了粮食综合生产能力。

——优化了利用结构，促进了土地集约利用。通过大力推广以“农田向规模经营集中、农村居民点向中心村和小城镇集中、工业向园区集中”为重点的土地整理，不断优化土地利用结构，土地的集约化程度和利用效益明显提高。

——改善了生态环境，取得了经济社会效益。通过土地开发整理和复垦，促进了生态环境建设和重点矿区生态环境恢复治理，生态环境得到逐步改善；降低了农业生产成本，增加了农民收入，促进了资源枯竭型城市经济转型，经济效益明显；扩大了就业空间，改善了农村居住环境，推动了农村精神文明建设，有力地维护了社会稳定。

目前，我国有组织的土地开发整理工作还处于起步阶段，一些地方还存在着“重开发、轻整理和复垦”、“重数量、轻质量和生态”的问题；土地利用规划对土地开发整理活动的宏观调控和引导作用尚未得到充分发挥；缺少土地开发整理专项法规，规范化管理还不够到位；资金投入不足，促进土地开发整理的利益分配机制尚未形成，土地开发整理的社会化产业化有待进一步推进。

（二）土地开发整理潜力

据调查测算，全国土地开发整理补充耕地的总潜力为1340万公顷（20100万亩）。其中：

1．土地整理潜力：全国土地整理补充耕地潜力约 600 万公顷（9000 万亩），占补充耕地总潜力的 45%。

我国现有农田中普遍存在着田块分割细碎、田坎过多、道路沟渠不整、农田基础设施不完善、零星未利用地和废弃地多的现象；农村居民点用地利用率低，北方农村居民点 “空心村”多，南方农村居民点布局零散。这种土地利用状况难以适应全面建设小康社会的需要。通过合理规划，整治道路沟渠，平整归并零散地块，充分利用零星土地，可以增加有效耕地面积约 313.33 万公顷（4700 万亩）。通过对现有农村居民点逐步实施迁村并点、治理“空心村”、退宅还田等整理措施，可以增加有效耕地约 286.67 万公顷（4300 万亩）。

2．宜农土地后备资源开发潜力：全国有宜农土地后备资源 4424 万公顷（66360 万亩），其中宜耕土地后备资源约 988 万公顷（14820 万亩）。可开发补充耕地约 586.67 万公顷（8800 万亩），占补充耕地总潜力的 44%。

宜耕土地后备资源 60%以上分布在西北部地区，水资源相对短缺，生态环境比较脆弱，开发利用制约因素多。

3．土地复垦潜力：全国因工矿生产建设挖损、塌陷和压占废弃的土地约 400 万公顷（6000 万亩），复垦可补充耕地的潜力约 153.33 万公顷（2300 万亩），占补充耕地总潜力的 11%，其中集中连片的约 40.67 万公顷（610 万亩）。

工矿废弃地集中分布在大型矿山和资源型城市周边，主要是几十年来开发建设中形成的历史旧帐 。

（三）推进土地开发整理的有利条件和不利因素

今后 10 年，全面推进土地开发整理工作具备了许多有利条件，也存在一些不利因素。

有利条件：党中央、国务院高度重视土地开发整理工作，提出“加强耕地特别是基本农田保护，积极推进土地整理和复垦”，明确了土地开发整理的方向和基本方针。实施可持续发展战略，保护和建设生态环境，对转变土地开发整理的观念和方式，走内涵挖潜、集约利用的道路将产生巨大的推动作用。加入世界贸易组织后，对农业基础设施建设和农业结构调整的迫切需求，为土地开发整理提供了广阔的发展空间。依法征收的新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费等专项资金，为全面实施土地开发整理提供了有力的支撑。国家投资土地开发整理项目的实施，各地在实践中创造和积累的丰富经验，对整体推动全国工作具有重要的示范指导作用。各级国土资源管理部门逐步健全专门机构和专业队伍，为全面开展土地开发整理工作提供了组织和技术保障。

不利因素：人口持续增长，国民经济快速发展对耕地的需求增加，补充耕地的压力进一步加大；土地粗放利用的观念在短期内还难以完全扭转，引导土地开发整理向内涵挖潜、集约利用转变还需要做出艰苦的努力；易开发整理的土地后备资源逐步减少，补充耕地的成本提高，难度逐步加大；优质耕地集中地区占用耕地量大，后备资源集中地区水、热条件差，补充优质耕地、保持和提高粮食综合生产能力的任务更加繁重。

二、土地开发整理目标与基本方针

（一）目标

依据《纲要》的总体要求，适应国民经济快速发展和生态环境建设的需要，按照占补平衡的基本原则，在充分考虑补充耕地的资源潜力、投入和区域协调的前提下，通过大力推进土地开发整理，补充耕地数量和质量不低于同期建设占用、灾害损毁和农业结构调整损失的耕地，林地、牧草地等其他农用地得到有效增加，土地利用效率明显提高，土地生态环境得到改善，土地资源尤其是耕地资源可持续利用能力进一步增强。具体目标是：

到 2010 年，全国土地开发整理补充耕地 274 万公顷（4110 万亩），平均每年补充耕地 27.4 万公顷（411 万亩）。其中：

——土地整理全面展开。到 2010 年，通过农田和农村居民点整理补充耕地 165.87 万公顷（2488 万亩），平均每年 16.59 万公顷（248.8 万亩）。

——新增工矿废弃地得到全面复垦，历史欠账逐步消化。到 2010 年，通过消化历史欠帐复垦工矿废弃地补充耕地 35.05 万公顷（526 万亩），平均每年 3.51 万公顷（52.6 万亩）。

——在保护和改善生态环境的前提下，宜耕土地后备资源得到适度开发。到 2010 年，通过开发宜耕土地后备资源补充耕地 73.04 万公顷（1096 万亩），平均每年 7.3 万公顷（109.6 万亩）。

（二）基本方针

为了实现上述目标，必须贯彻以下基本方针：

1．坚持耕地占补平衡。始终把增加有效耕地面积、提高粮食综合生产能力和改善生态环境作为土地开发整理的重要任务，确保建设占用耕地占补平衡，在不计生态退耕的情况下，基本实现耕地总量动态平衡。

2．坚持集约挖潜，突出土地整理和复垦。充分挖掘已利用土地和废弃土地的潜力，大力开展“田、水、路、林、村”综合整理和对工矿生产建设中塌陷、挖损、压占废弃土地的复垦，全面提高土地的利用率和产出率。

3．坚持数量、质量和生态并重。在增加有效耕地面积的同时注重耕地质量的提高。正确处理土地开发整理与生态环境保护和建设的关系。土地开发要做好调查评价、论证，充分考虑水资源条件和灌溉条件，在确保不破坏并有利于改善生态环境的前提下进行，禁止毁林开荒、陡坡开垦、乱垦草场和破坏天然湿地。

4．坚持土地整理与基本农田建设相结合。要优先开展基本农田整理，完善基础设施，以建设促保护；按照现代农业发展要求，全面提升基本农田尤其是粮食主产区基本农田的生产能力。

（三）区域土地开发整理方向

按照《纲要》确定的土地利用分区，针对区域土地利用问题，结合资源潜力状况，明确各区域土地开发整理方向。

——东南沿海区：包括上海市、江苏省、浙江省、福建省、广东省、海南省。区内人均耕地少，建设占用耕地数量较大，土地后备资源相对匮乏。本区要以农田整理、农村居民点整理和土地复垦为重点。突出内涵挖潜、集约利用，以增加有效耕地、提高土地质量为目标。结合基本农田建设、小城镇建设和农业结构调整，大力推进农田向规模经营集中、农村居民点向中心村和小城镇集中、工业向园区集中。在保护海洋生态环境的前提下，适度开发利用沿海滩涂资源。

——环渤海区：包括北京市、天津市、河北省、山东省、辽宁省。区内人均耕地低于全国平均水平，土地后备资源相对不足，土地利用比较粗放，“空心村”量大面广，工矿废弃地多。本区要以提高土地集约利用为目标，重点实施“田、水、路、林、村”综合整理，加大对重点工矿区和砖瓦窑厂的塌陷、挖损和压占等废弃土地的复垦力度，因地制宜适度开发宜耕土地后备资源。

——东北区：包括黑龙江省、吉林省和内蒙古自治区东部的呼伦贝尔盟、兴安盟、通辽市和赤峰市。区内农用地资源丰富，利用粗放，水土流失比较严重。本区重点是结合粮食主产区建设，加大农田尤其是基本农田整理力度，改善生产条件，增加有效耕地面积，提高耕地质量；归并农村居民点、治理“空心村”，提高土地利用率；加快重点矿区土地复垦，逐步恢复矿区生态环境。在保护好森林、草地、天然湿地的前提下，适度开发宜耕土地后备资源。

——中部区：包括河南省、湖北省、湖南省、安徽省、江西省。区内土地利用程度较高，人均耕地少，宜农土地后备资源不足。本区重点是结合退田还湖、平垸行洪和移民建镇，加快农田和农村居民点整理。以建设促保护，通过土地整理建设适应现代农业发展要求的高标准基本农田。加强重点矿区土地复垦，逐步恢复矿区生态环境。

——西南区：包括四川省、贵州省、云南省、重庆市、广西壮族自治区。区内山地多，人均耕地少，宜农土地后备资源不足，水土流失比较严重。本区重点是结合退耕还林、治理水土流失，加大基本农田建设力度，对平坝区实施“田、水、路、林、村”综合整理，对具备修建水平梯田条件的缓坡耕地进行“坡改梯”改造。改善生态环境，提高土地质量，增加有效耕地面积。结合国家重点水利建设项目的实施，做好移民安置中的土地开发整理工作。

——黄土高原区：包括山西省、陕西省、宁夏回族自治区和甘肃省陇东南 9 个地市州。区内土地利用比较粗放，坡耕地多，生态环境脆弱，水资源缺乏，水土流失和土地荒漠化严重，工矿废弃地数量大。本区重点是结合退耕还林和小流域治理，兴建水平梯田和淤坝地，改善生态环境。对基本农田实施综合整理，提高耕地的质量和集约化利用程度，增加有效耕地面积。加快以山西煤炭基地为重点的工矿废弃地的复垦。结合水利建设和水资源的综合利用，因地制宜适度开发宜农土地后备资源。

——西北区：包括新疆维吾尔自治区、内蒙古自治区中西部和甘肃省陇西 5 个地市。区内宜农土地后备资源丰富，土地利用粗放，生态环境脆弱，水资源总量不足，风蚀沙化等土地退化问题严重。本区以绿洲农田整理为重点，努力增加防护林体系完善、节水设施配套的基本农田面积。坚持“以水定地”，结合水利设施建设，在保持水土平衡，完善生态环境保护措施的条件下，因地制宜适度开发宜耕土地后备资源，提高耕地质量。

——青藏高原区：包括青海省、西藏自治区。区内人口稀少，土地利用粗放，自然条件恶劣，土地资源开发利用限制因素多、难度大。本区重点是农田综合整理，加强农田水利和防护林网设施建设，增强耕地抵御自然灾害的能力。

三、土地开发整理重点区域

在调查评价的基础上，结合区域土地开发整理方向和生态环境建设要求，将土地开发整理潜力较大、分布集中的区域，确定为土地开发整理的重点区域。全国土地开发整理重点区域补充耕地的总潜力约 778.67 万公顷（11680 万亩）。

（一）土地整理重点区域

全国确定 10 个土地整理重点区域，涉及 1180 个县市区，土地整理补充耕地的总潜力约 500 万公顷（7500 万亩）。

重点区域包括：华北平原区，东北平原区，长江中下游平原区，浙闽丘陵平原区，华南丘陵平原区，四川盆地及秦巴山地区，云贵高原区，黄土高原区，内蒙古高原区，新疆天山山麓绿洲区。

（二）土地复垦重点区域

全国确定 11 个土地复垦重点区域和 27 个土地复垦重点县市区，涉及 325 个县市区，土地复垦补充耕地的总潜力约 45.33 万公顷（680 万亩）。

重点区域包括：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，湘粤化工煤炭基地，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。

（三）土地开发重点区域

全国确定 6 个土地开发重点区域，涉及 115 个县市区，土地开发补充耕地的总潜力约 233.33 万公顷（3500 万亩）。

重点区域包括：东部沿海滩涂区，河套银川平原区，滇中地区，甘肃疏勒河流域和沿黄灌区，新疆伊犁河谷地-南北疆山麓绿洲区，川西南地区。

四、土地开发整理重大工程

为保障《规划》总目标的实现，解决土地利用中的重大问题，在规划期内依托土地开发整理重点区域，重点组织实施七项重大工程。通过实施重大工程，补充耕地不少于 97.33 万公顷（1460 万亩），占规划总目标的 36%。

（一）东中部粮食主产区基本农田整理工程

该工程以基本农田整理为主。主要实施区域包括东北平原区（三江平原、松嫩平原、辽河平原），华北平原区（冀中南平原、河北太行山山麓平原、山东黄淮平原及胶东丘陵区、豫北黄淮海平原），长江中下游平原区（江西鄱阳湖平原，湖北江汉平原，湖南洞庭湖平原，安徽淮河平原及皖中南山圩地区、苏沪地区、江苏黄淮海平原、杭嘉湖平原、浙江萧绍宁地区），涉及 461 个县市区。

工程主要任务和措施：按照“农田向规模经营集中、农村居民点向中心村和小城镇集中、工业向园区集中”的要求，结合基本农田建设、退田还湖、平垸行洪、移民建镇和水利设施建设等，大力实施“田、水、路、林、村”综合整理，完善农田基础设施，增强防洪、排涝等抵御自然灾害的能力，全面提高农田质量和土地集约利用水平。通过实施该工程，增加有效耕地面积约 88 万公顷（1320 万亩）。

（二）重点煤炭基地土地复垦工程

该工程以重点煤炭基地工矿废弃地复垦为主。主要实施区域包括徐（州）兖（州）煤炭基地、晋陕蒙煤炭化工基地、黑吉辽煤炭化工基地、冀东煤炭钢铁基地、豫中煤炭化工基地，涉及 79 个县市区。

工程主要任务和措施：结合矿山生态环境的恢复治理，通过采取工程、生物等措施，对采煤塌陷、挖损和矸石、粉煤灰等压占土地进行复垦，实现生态环境改善，促进资源枯竭型城市经济转型，增加就业空间。通过实施该工程，补充耕地约 4.67 万公顷（70 万亩）。

（三）三峡库区移民安置土地开发整理工程

该工程以三峡库区移民安置的土地整理和开发为主。主要实施区域涉及湖北省、重庆市的 20 个县区 。

工程主要任务和措施：配合三峡水利工程建设，通过土地平整、坡耕地改造等土地整理措施提高现有耕地（园地）质量，增加高产稳产田面积；在后备资源调查和适宜性评价基础上，合理开发利用宜农土地后备资源，妥善安置库区移民，解决移民安置的生产和生活用地问题，为库区长远的经济发展和移民生活水平的提高创造条件。通过实施该工程，建成高产稳产耕地（园地）不少于 1.47 万公顷（22 万亩），开发补充耕地（园地）不少于 0.67 万公顷（10 万亩）。

（四）西部生态建设地区农田整治工程

该工程结合西部生态建设，以农田综合整理为主。主要实施区域包括广西桂中南地区、

四川川中地区、重庆渝中南丘陵地区、贵州黔中地区、云南滇中地区和滇西南中低山地区、陕西关中渭北地区、山西汾河谷地地区、宁夏银川平原地区和山西雁北地区，涉及 343 个县市区。

工程主要任务和措施：围绕小流域治理和生态退耕，完善平坝区农田基础设施，提高粮食综合生产能力；采取改土与治水相结合、治坡与治沟相结合、工程与生物相结合的措施，实施山、水、田、林、路的综合整治，修筑水平梯田，增加耕地的蓄水、保土、保肥和抵御自然灾害的能力，改善生态环境。通过实施该工程，使农田灌溉保证率在以旱作为主地区达到 50%以上，在以水稻为主地区达到 70%以上。

（五）新疆伊犁河谷地土地开发工程

该工程以开发宜农土地后备资源为主。主要实施区域包括新疆伊犁河谷地的 7 个县。

工程主要任务和措施：在保护和改善生态环境、保持水土平衡、防治土地荒漠化的前提下，结合水利工程建设和水资源的综合开发利用，按照“以水定地”的原则，通过农田防护林网和配套设施建设、改进灌溉方式、推广采用先进节水技术等措施，对分布集中、具备开发条件的宜耕土地后备资源进行适度开发，补充耕地面积，提高新增耕地质量。通过实施该工程，增加耕地面积约 4 万公顷（60 万亩）。

（六）“五纵七横”公路沿线土地复垦整理工程

该工程主要围绕“五纵七横”公路交通干线建设，在沿线地区开展土地复垦和整理。

工程主要任务和措施：重点解决因交通干线建设引发的沿线耕地挖损、压占、分割，农田水利设施破坏，拆迁安置等土地利用问题。通过“田、水、路、林、村”综合整理，对建设过程中造成的废弃地及时复垦，恢复利用；对沿线农田进行整理，归并零散地块，恢复并完善农田水利配套设施，改善生产条件，提高耕地质量。

（七）“南水北调”水利工程沿线土地整理工程

该工程主要围绕“南水北调”中线和东线建设进行土地整理。主要实施区域包括沿线市县。

工程主要任务和措施：结合水利项目建设，解决因输水主干线和水利枢纽工程建设引发的耕地挖损、压占、分割等土地利用问题。利用中、东线供水区域内水资源条件的改善，对输水沿线地区的农田进行整理，归并零散地块，完善节水和灌溉设施，补充耕地面积，提高耕地质量。

五、投资测算与筹资分析

（一）投资测算

按照各省（区、市）分类型土地开发整理平均投入成本测算，实现补充耕地 274 万公顷

（4110 万亩）的规划目标，共需要投入约 3330 亿元，其中土地整理需要投入 2610 亿元，占总投入的 78%；土地复垦需要投入 430 亿元，占总投入的 13%；土地开发需要投入 290 亿元，占总投入的 9%。

不同地区、不同类型土地开发整理补充耕地的投入成本差异较大。全国土地开发整理补充耕地平均成本约 121500 元/公顷（8100 元/亩），其中土地整理约 157500 元/公顷（10500 元/亩），土地复垦约 122700 元/公顷（8180 元/亩），土地开发约 39750 元/公顷（2650 元/亩）。

（二）筹资分析

土地开发整理的资金投入渠道主要有：

1．占用耕地的建设单位履行补充耕地义务对土地开发整理的投入或缴纳的开垦费。按照“占一补一”的要求，建设单位应对建设占用耕地进行补充，根据《纲要》确定的占地规模和各省（区、市）开垦费标准测算，到 2010 年可投入资金约 1540 亿元。

2．新增建设用地土地有偿使用费。《土地管理法》规定，新增建设用地土地有偿使用费专项用于耕地开发。依据现行《新增建设用地土地有偿使用费征收标准》，预计到 2010 年可以累计征收约 700 亿元。

3．其他投入。包括中央、地方对矿山生态环境恢复治理和土地复垦的投入；农业综合开发对土地治理的投入；按照“谁投入，谁受益”的原则，吸引的社会投入和其他资金等。

综合上述分析，在严格执行“占补平衡”制度，稳定新增建设用地土地有偿使用费、开垦费的资金渠道，加大土地复垦投入，建立合理的利益分配机制，进一步拓宽投入渠道，吸引更多的社会资金的情况下，能基本满足实现规划目标的投入需求。

六、规划实施的保障措施

为保障《规划》的实施，必须进一步提高认识，强化规划管理，完善配套法规政策，加大制度创新力度，保障投入，建立完善土地开发整理的经济运行机制。

（一）加强宣传，提高全社会对土地开发整理重要性的认识

深入开展土地基本国情和国策教育，加强土地开发整理法规和政策宣传，提高全社会对土地开发整理在全面建设小康社会，实施可持续发展战略，保护和建设生态环境中重要作用的认识。树立依法、按规划进行土地开发整理的观念，增强公众参与和监督意识。

（二）健全规划体系，强化土地开发整理的规划管理

各地应在本级土地利用总体规划和上级土地开发整理规划的指导下，编制、完善土地开发整理规划。严格依据土地利用总体规划和土地开发整理规划进行项目规划设计，形成总体规划、专项规划、规划设计相衔接的规划体系，切实发挥规划对土地开发整理活动的宏观控

制和引导作用。

加强规划管理，严格执行规划评审和备案、规划公告、规划审查、规划实施监督和评价制度。

土地开发整理活动必须符合规划。土地开发整理项目的立项、规划设计、项目实施和检查验收，必须以土地利用总体规划和土地开发整理规划为依据。要严格依据规划审批土地后备资源开发，审查农用地转用中的补充耕地方案。新的土地开发重大工程应进行环境影响评价，切实保护好生态环境。

（三）稳定和拓宽投入渠道，探索完善土地开发整理经济运行机制

按照“谁占用、谁补充，谁破坏、谁复垦”的原则，严格新增建设用地土地有偿使用费和耕地开垦费的收缴使用管理，做到收缴到位，专款专用；加大国家对矿山生态环境恢复治理和土地复垦投入的力度。努力提高资金使用效率，降低成本，优先保障土地开发整理重大工程的投入。

建立多种投资渠道。按照“谁投入、谁受益”的原则，完善适应市场经济要求的利益分配机制，吸引社会更多资金投入土地开发整理，推进土地开发整理的产业化。

（四）完善配套法规，加强对土地开发整理的监督和指导

健全土地开发整理法律法规，制定《土地整理条例》，修订《土地复垦规定》；健全完善权属管理法规和土地置换、土地整理新增耕地指标折抵等配套政策。逐步形成适应市场经济体制要求的专项法律法规体系。

加大监督和指导力度。各级土地行政主管部门应将土地开发整理纳入土地执法巡查的范围，严格禁止违反规划的土地开发整理活动。按照国家有关标准和规范，加强对土地开发整理实施过程的监督指导，强化工程质量、资金使用等的监管，确保土地开发整理活动规范、有序地开展。

加强土地开发整理权属管理，按照依法、自愿、公平的原则调整土地权属，防止发生新的土地权属争议。开发整理前，要明确土地权属和土地利用现状；开发整理后，要及时进行土地变更调查和土地变更登记。

（五）完善制度，规范土地开发整理项目管理

加强和完善土地开发整理年度计划管理，落实建设占用耕地计划、土地开发整理补充耕地计划和土地开发整理项目计划挂钩制度。严格按照规划编报项目计划，合理引导国家投资土地开发整理项目的实施。国家投资项目原则上安排在《规划》确定的重点区域内，并优先保障重大工程的实施。开发整理新增耕地要依法实行承包经营并纳入基本农田进行保护。

探索建立省域内土地开发整理补充耕地的易地平衡制度，加强对易地补充耕地的调控和引导。跨省域耕地易地补充的土地开发整理项目必须由国家按《规划》统一组织实施。逐步

建立易地补充耕地的储备制度。

完善土地开发整理项目管理制度，各级国土资源部门要切实加强和规范项目管理。积极推行项目立项审查会审制，进一步完善项目法人制，全面实行项目招投标制，严格执行项目监理制。形成土地开发整理按规划确定项目，按项目进行管理，按设计组织施工，按进度安排资金，按效益考核验收的项目管理规范体系。

（六）加强基础建设，提高土地开发整理的整体水平

充分运用现代科技手段，加强土地开发整理的资源调查、评价和监测；开展土地开发整理领域的基础研究，完善土地开发整理标准体系；加快土地开发整理规划管理的信息系统建设，实现管理的计算机化和网络化；加强土地开发整理实用技术的开发和推广，增加土地开发整理的科技含量。

广泛开展国际交流与合作，学习借鉴国外的先进技术和经验。健全专门机构，加强人才培养，全面提高土地开发整理专业队伍的整体素质。