

《土地开发整理规划编制规程》

前 言

土地开发整理规划是土地利用总体规划的专项规划。为规范土地开发整理规划（以下简称“规划”）的编制工作，提高规划的科学性以及更好地实施土地利用总体规划，根据《中华人民共和国土地管理法》等有关法律、法规、规章制定本标准。

省、自治区、直辖市土地行政主管部门可根据需要制定本标准的补充规定，报国土资源部备案。补充规定不得与本标准抵触。

本标准从 2000 年 10 月 1 日起实施。

本标准的附录 A、附录 B 都是标准的附录。

本标准起草单位：国土资源部土地整理中心。

本标准主要起草人：高向军、钱铭、贾中骥、郑凌志、严金明、巴特尔、胡长海、夏早发、范金梅。

本标准由国土资源部负责解释。

《土地开发整理规划编制规程》

目 录

[1 范围](#)

[2 引用标准](#)

[3 基本规定](#)

[4 准备工作](#)

[5 土地开发整理潜力分析](#)

[6 土地开发整理取得划定](#)

[7 土地开发整理的内容与要求](#)

[8 规划方案拟定与可行性分析](#)

[9 实施规划措施](#)

[10 规划成果](#)

[11 规划评审与修改](#)

[附录 A 土地开发整理规划附表](#)

[附录 B 土地开发整理规划图例](#)

[条文说明](#)

1 范围

1.1 本标准规定了土地开发整理规划编制的要求、内容、编织程序、成果的提交与评审等。

1.2 本标准适用于全国县级行政单位（县、区、市、旗，下同）土地开发整理规划的编制。地、市级和乡级行政单位的土地开发整理规划、城市郊区的土地开发整理规划和流域土地开发整理规划可以参照本标准编制。

1.3 本标准所称的土地开发整理包括土地开发、土地整理、土地复垦。

2 引用标准

下列标准所包含的条文，通过在本标准中引用而构成为本标准的条文。本标准出版时，所示版本均为有效。所有标准都会被修订，使用本标准的各方应探讨使用下列标准最新版本的可能性。

GB 50188—1993 村镇建设规划标准

GBJ 137—1990 城市用地分类与规划建设用地标准

3 基本规定

3.1 土地开发整理主要内容

3.1.1 进行土地开发整理潜力分析。

3.1.2 确定土地开发整理规划目标和任务。

3.1.3 在土地利用总体规划的基础上编制土地开发整理规划，划出各类土地开发整理区，并进一步确定重点土地开发整理区。

3.1.4 拟定实施规划的措施。

3.2 基本原则

编制土地开发整理规划应贯彻“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，贯彻耕地总量动态平衡的要求，并遵循下列原则：

a) 有利于集约利用土地，提高土地利用率和产出率；

b) 土地用途必须符合土地利用总体规划的规定；

c) 综合考虑土地开发整理的社会效益、经济效益和生态效益，坚持土地资源的可持续利用；

d) 因地制宜，切实可行；

e) 政府决策与公众参与相结合；

f) 土地开发整理规划期限应与县级土地利用总体规划期限相一致（一般为 10~15 年），在规划期限内，可根据需要做出分期土地开发整理的安排；

g) 土地开发整理规划应与相关的部门规划相协调。

4 准备工作

4.1 组织与技术准备

4.1.1 在县级人民政府规划领导小组领导下，县、乡镇成立土地开发整理专项规划组，负责专项规划的具体编制和指标分解下达工作。

4.1.2 制定工作计划。包括土地开发整理规划的指导思想、工作内容、人员配备、工作经费等。

4.1.3 制定技术方案。包括规划依据、规划内容与方法、技术路线、成果要求等。

4.2 资料收集整理

4.2.1 土地利用现状和规划资料包括：

- a) 县、乡（镇）土地利用总体规划；
- b) 上级下达的土地开发整理分解指标和要求；
- c) 各有关部门涉及的土地整理专项规划资料；
- d) 县、乡（镇）土地利用现状资料；
- e) 土地开发整理潜力调查资料；
- f) 土地评价资料。

4.2.2 基础资料包括当地的自然生态环境、人口和社会经济发展、农业普查资料。

5 土地开发整理潜力分析

5.1 待开发整理土地资源的清查与适宜性评价

查清各类可供开发整理的土地资源的类型、数量、质量和分布，绘制有关图件、量算面积，进行适宜性评价。

5.2 土地开发整理潜力

土地开发整理潜力包括农用地整理潜力、建设用地整理潜力、废弃地复垦潜力和未利用地的开发潜力。应把重点放在已利用土地资源潜力上，同时适当考虑待开发土地资源的开发潜力。

5.2.1 农用地整理潜力

包括平坟、填沟、零星宅基地和各类废弃闲散地的复垦、零星未利用土地开发等的潜力；完善田间道路、林网配套、沟渠（包括明渠改暗渠，喷灌）等的土地整理潜力；改造中低产田、园地、林地、草地和水面，建成现代化标准农田，提高土地利用率和产出率的潜力。

5.2.2 建设用地整理潜力

包括通过旧城镇、村改造，盘活土地存量，加强集约利用可以挖掘的潜力；通过零星分散的自然村向中心村和乡镇集中，分散的乡镇企业向工业小区集中而进行撤并改造的潜力。

5.2.3 废弃地复垦潜力

包括在矿产资源的开发、电力和建材等工业生产建设和交通、水利等基础设施建设过程中，由于对土地的直接挖掘，地表塌陷和废弃土石、灰渣、尾矿的堆积、压占等原因，造成的大量废弃地复垦利用潜力。

5.2.4 未利用土地资源开发潜力

包括大片荒地、滩涂、盐碱地和沙荒地等后备资源，根据目前的科技水平、经济实力和生态环境建设的要求，可以开发利用的潜力。

包括位于整理区的小片荒地和闲散地结合土地整理统一进行开发整理的潜力。

6 土地开发整理取得划定

6.1 土地开发整理区包括土地单项整理区、土地综合整理区、土地复垦区、土地开发区。

6.1.1 土地单项整理区是指农田整理区、园地整理区、林地整理区、牧草地整理区、村镇用地整理区、城镇用地整理区、工矿用地整理区、河湖水面整理区等单项内容为主的土地开发整理区。

6.1.2 土地综合整理趋势之包括农田、园地、林地、牧草地、村镇、城镇、工矿、水面等两种或两种以上内容的土地开发整理区。

6.1.3 土地复垦区是指废弃和闲散的土地，经复垦恢复到可利用状态的土地开发整理区。

6.1.4 土地开发区是指未利用土地经开垦达到可利用状态的土地开发整理区。

6.2 土地开发整理区的划区要求

6.2.1 土地开发整理区划定应根据土地开发整理的潜力分析，确定整理区类型、规模、位置、整理目标与整理时间等，并注重确定近期重点开发整理区。划区的最小面积可参照《县级土地利用总体规划编制规程》。

6.2.2 土地开发整理区界限要尽量结合自然地形，同时尽可能兼顾行政管理界限。

6.2.3 在较大的农用地整理区，应安排主次干路、主次干渠、主次干沟、主次林带、高压电线以及相应场站，并在开发整理规划图商标出。

6.2.4 有条件的地方，应尽量采取综合整理办法划定土地综合整理区，按照土地利用总体规划，对田、水、路、林、村进行综合整理，提高土地产出率。

6.2.5 土地开发整理区的划定要有利于集约利用土地，有利于提高土地质量，有利于土地适度规模经营。

6.2.6 土地开发整理区的划定要注重景观和生态保护，改善生产条件和生态环境，提高农村现代化水平。

7 土地开发整理的内容与要求

7.1 农用地整理

农用地整理主要指耕地整理、园地整理、林地整理、牧草地整理和养殖水面用地整理等。

7.1.1 内容

7.1.1.1 耕地整理指的是对农田进行的整理；园地整理主要指果园、桑园、橡胶园和其他经济园林用地的整理；林地整理包括防护林、用材林、经济林、薪炭林、特种林地的整理；牧草地整理包括牧地整理和割草地整理；养殖水面用地整理主要指人工水产养殖用地整理。

7.1.1.2 农用地整理包括农用地调整、农用地改造、地块规整、基础设施配套、零星农宅的迁并等。

7.1.2 要求

7.1.2.1 农用地整理要使土壤和地形适宜于作物的生长发育，适宜于田间机械作业、适宜于灌排工程布设、适宜预防风固沙。

7.1.2.2 农用地整理要尽量避免湿地开发，毁林毁草和围湖造地，对过度开垦、围垦土地要有计划有步骤还林、还草、还湖。

7.1.2.3 农用地整理要逐步将 25。以上的陡坡地退耕还林、还草，25。以下的坡耕地应因地制宜实现梯田化或退耕。

7.1.2.4 农用地整理要从实际出发，因地制宜讲求实效，充分应用生物、工程与农艺等方面的科学技术，工程的设计、施工和管理严格按国家有关标准执行。

7.1.2.5 农用地整理要与农业经营机制完善联系起来，逐步做到土地适度规模经营。

7.2 建设用地整理

建设用地整理主要是指村镇用地整理、城镇用地整理、独立工矿用地整理、交通和水利设施用地整理等。

7.2.1 内容

7.2.1.1 村镇用地整理包括农村居民点的归并调整改造，确定居民点的等级数量、用地规模、用地布局和调整时间。

7.2.1.2 城镇用地整理指城镇（包括旧区）建设用地的挖潜改造和调整利用，应根据城镇规划和城建部门的具体要求进行，用地标准要符合 GBJ 137。

7.2.1.3 独立工矿用地整理包括工矿用地的布局调整、用地范围的确定、用地边界的整合与发展用地的选择。

7.2.1.4 基础设施用地整理内容包括公路、铁路、河道、电网和农村道路、排灌干渠以及厂站、水坝、堤防的调整和土地复垦。

7.2.2 要求

7.2.2.1 建设用地整理要与土地利用总体规划、城镇和村镇体系规划以及其他有关专项规划相衔接。

7.2.2.2 建设用地整理要根据用地定额，充分利用土地并满足地上、地下工程管线铺设的要求。

7.2.2.3 建设用地整理要符合建设用地规律，依据整理地段的地形、地质、水文、风向等，做到布局合理，有利于生产，方便生活，美化环境。

7.2.2.4 建设用地整理要统筹规划，合理安排用地，保证良好的生态环境

条件，做到土地资源的可持续利用。

7.2.2.5 村镇用地整理要与城镇化发展水平相适应，因地制宜、循序渐进向中心村、镇归并集中。村镇用地整理应尽量结合现有基础较好村镇改建扩建，注意节约土地少占耕地，用地标准要符合 GB 50188。

7.2.2.6 独立工矿用地除必须现场作业的企业外，因逐步向工业区和工业园区集中。

7.2.2.7 交通、水利设施新建工程应尽可能和土地整理相结合，已做到土方量平衡、节约用地，少占或不占耕地。

7.3 废弃地复垦

7.3.1 废弃地复垦是指包括农用地中废弃地和工矿、交通、水利、城镇建设中因挖损、塌陷、压占形成的闲散地、荒地的复垦利用。

7.3.2 废弃地复垦的要求

7.3.2.1 废弃地复垦要因地制宜，以生态效益、社会效益和经济效益并重为原则，确定复垦的方式和规模，最大限度发挥综合效益。

7.3.2.2 废弃地复垦要结合国民经济和社会发展规划与土地利用总体规划确定整理的目标、方向、方法和进度。

7.4 未利用土地开发

7.4.1 未利用土地开发指通过一定的技术经济手段对尚未利用但具有利用潜力和开发价值土地的开发利用。

7.4.2 未利用土地开发的要求

7.4.2.1 未利用土地开发要统一规划，要特别注意保护生态环境，严禁在生态脆弱的地区进行盲目开发。

7.4.2.2 根据开发地区的地域特点和土地适宜性，以及土地利用总体规划确定土地的适度开发规模和土地的用途。

7.4.2.3 已规划为依据，经过充分论证，对水土资源好、潜力大、投资少、见效快的地区，应优先进行开发。

8 规划方案拟定与可行性分析

8.1 规划方案拟定

8.1.1 根据同级土地利用总体规划的土地开发整理指标和要求，进行调整落实，提出土地开发整理规划方案，必要时可提出两个以上方案供选择。

8.1.2 土地开发整理规划方案内容应包括土地开发整理区的类型、规模、分区布局、投入产出量和综合效益评估等。

8.2 可行性分析

8.2.1 经济效益分析

8.2.1.1 土地开发整理投入量

a) 土地开发整理规模：分类型列出宜农荒地开发、废弃地复垦、农地整理、农村居民点迁建、沟渠、林、路等各类整理土地面积。

b) 土地开发整理工程量：以土、石方量、投工量、工期等量化指标反映。

c) 土地开发整理资金预算：根据土地开发整理规模和工程量及有关定额标准，匡算土地开发整理所需资金、包括直接投资和投劳折资。

8.2.1.2 预期产出量

a) 土地开发整理净增加耕地面积通过公式（1）计算：

$$S\Delta = S2 - S1 \dots\dots\dots (1)$$

式中： S Δ 棗净增加耕地面积；

S2 棗开发整理后耕地面积；

S1 棗开发整理前耕地面积。

b)净增加耕地面积可创造的产值：选择适合耕种的作物，按当地同等耕地单位面积产量（n），预测净增加耕地可创造的产值（N1）。可用式（2）计算：

$$N1 = S\Delta \times n \times a \dots\dots\dots (2)$$

式中： a 棗农作物平均市场价格。

c)土地开发整理改造中低产田可增加的产出量（N Δ ）：可用公式（3）计算：

$$N\Delta = N1 - N0 \dots\dots\dots (3)$$

式中： N1 棗改造前耕地产值；

N0 棗改造后耕地产值。

d)土地开发整理后其他农用地产出量可参照耕地产出量计算方法。

8.2.1.3 投入产出对比：如是农用地的开发整理可以计算每百元投入的产出量，如是建设用地的开发整理可以计算土地开发整理前后土地价格的增加值，分析土地开发整理投入在经济上是否可行。

8.2.2 环境效益分析

8.2.2.1 定量评价：山区主要计算森林覆盖率（或植被覆盖率）和水土流

失治理面积。平原地区视需要计算农田防护林网密度、农田污染改善程度、防洪除涝改善程度等。

8.2.2.2 定性分析：根据上述指标以及土地开发整理可能产生的其他后果，分析土地开发整理对环境的综合影响。

8.2.3 社会效益分析

可根据当地实际采取合适的指标并结合定性分析进行。

9 实施规划措施

9.1 土地开发整理规划经批准后，应当予以公告，并纳入土地管理计划逐步实施。

9.2 在选定土地开发整理项目和编制项目规划设计时，要依据或符合当地的土地开发整理规划。

9.3 建立土地开发整理专项基金；对按土地开发整理规划进行土地开发整理有贡献的单位和个人予以表彰和奖励。

9.4 按土地开发整理规划开发整理后的土地，应及时进行权属调整和登记。

10 规划成果

土地开发整理规划成果包括规划文本、规划说明、规划图讲和规划附件。

10.1 规划文本的主要内容

10.1.1 前言。简述规划的目的、任务、主要依据和规划期限。

10.1.2 基本概况。简述开发整理地区的总人口、总面积、城市化程度，自然地理概况、土地利用简况等。

10.1.3 土地开发整理潜力分析。简述拟整理土地资源的类型、数量、位置、适应性及开发前景和存在的问题。

10.1.4 土地开发整理的目标和方针。简述远近期规划目标和开发利用的方针。

10.1.5 土地开发整理规划方案。

10.1.6 实施规划的措施。

10.1.7 附表、附图。文本后应附必要的简表和土地潜力分析、土地开发整理规划两张示意图。

10.2 规划说明

10.2.1 编制规划的简要过程。

10.2.2 规划编制原则和指导思想。

10.2.3 主要规划内容的说明。

10.2.4 规划的可行性分析和多方案比较。

10.2.5 规划的协调情况和不同意见的处理。

10.3 规划图件

包括土地开发整理规划图和土地潜力分析图。比例尺一般应与同级土地利用总体规划一致（1:2.5万~1:5万），特殊情况可适当变通。

10.3.1 土地开发整理规划图应以土地利用总体规划图作为底图，用重色绘制土地整理规划内容。包括：各类整理区界限（可用复区表示）；县、乡、村行政界线；村、镇、独立工矿及占地面积大的用地单位的规划用地范围；沟、路、林、渠等的规划走向和位置等。规划图图例见附录 B 中 B2。

10.3.2 土地潜力分析图应在土地利用现状图上加工绘制，主要内容有：待开发的未利用土地；各类废弃地和其他闲散土地；拟调整改造的农村居民点及城镇工矿用地；拟调整的沟、路、林、渠；县、乡、村行政界线等。潜力图图例见附录 B 中 B1。

10.4 规划附件

包括专题研究报告、基础资料及其他相关资料、工作报告等。

10.4.1 专题研究报告。调查研究和规划编制协调过程中形成收集的专题报告，包括未利用土地资源开发、废弃地复垦、村镇体系布局、基础设施布局等。

10.4.2 基础资料。规划编制过程中收集的各种资料和图件，有关的法规文件、规程、标准等。

10.4.3 工作报告。内容有：规划的组织领导、参加人员、编制方法、工作体会和存在的问题。

11 规划评审与修改

11.1 规划的评审和批准实施

为保证规划成果质量，由上级土地主管部门组织规划评审小组对规划成果进行评审。

规划评审标准应以同级土地利用总体规划和本标准规定为准，并要符合下列要求：

11.1.1 土地用途应符合土地利用总体规划确定的用途。

11.1.2 城、镇、村调整改造应符合国家规定的用地标准。

11.1.3 规划提出要解决的土地整理任务符合实际，规划目标切实可行。

11.1.4 土地开发潜力分析和可行性分析研究比较深入，重点项目明确，实施措施可行。

11.1.5 规划较好地做到了社会效益、经济效益和生态效益的统一。

11.1.6 土地开发整理区划分合理，要求明确，界线清楚，便于作为下一步土地开发整理项目规划设计的依据。

11.1.7 规划与其他部门的规划协调较好。

11.1.8 规划采取的基础资料翔实可靠。

11.1.9 规划文本、说明及专题研究内容符合要求、论述清楚。

11.1.10 规划图件内容全面，编绘方法正规，图面整洁清晰。

规划成果评审小组对被评审的规划成果应做出结论，符合本标准评审标准要求应评为合格。可报送有批准权的机关批准公布实施。对规划成果不合格或部分内容不合格的，评审小组应提出修改或补充的具体意见。

11.2 规划的修改

经批准的土地开发整理规划，在实施过程中因情况变化需要进行较大修改的，必须报原批准机关批准。

附 录 A

（标准的附录）

土地开发整理规划附表

A1 ××县土地开发整理潜力分析表见表 A1。

A2 ××县土地开发整理分类面积对比表见表 A2。

A3 ××县土地开发整理分区表见表 A3。

表 A1 ××县土地开发整理潜力分析

类 型	地 点	面 积 (公顷)	适 宜 性	整 理 时 限	备 注
耕地整理					
园地整理					
林地整理					
牧草地整理					
水面整理					
村镇用地整理					
城镇用地整理					
独立工矿用地整 理					
交通用地整理					
水利用地整理					
废弃地整理					
荒地开发					
滩涂围垦					
其他					
合计					

注：城镇包括：特大、大、中、小城市和建制镇，村镇包括集镇、中心村和基层村。

表 A2 ××县土地开发整理分类面积对比

土地分类	开发整理前面 积 (公顷)	开发整理后面 积 (公顷)	地类面积变 化 (公顷)	备注

农用地	小计				
	耕地				
	园地				
	林地				
	牧草地				
	水面				
建设用地	小计				
	城镇用地				
	村镇用地				
	独立工矿用地				
	交通用地				
	水利用地				
	其他用地				
未利用地	小计				
	草地				
	滩涂				
	裸地				

注：本表土地分类按土地利用总体规划的土地分类

表 A3 ××县土地开发整理分区

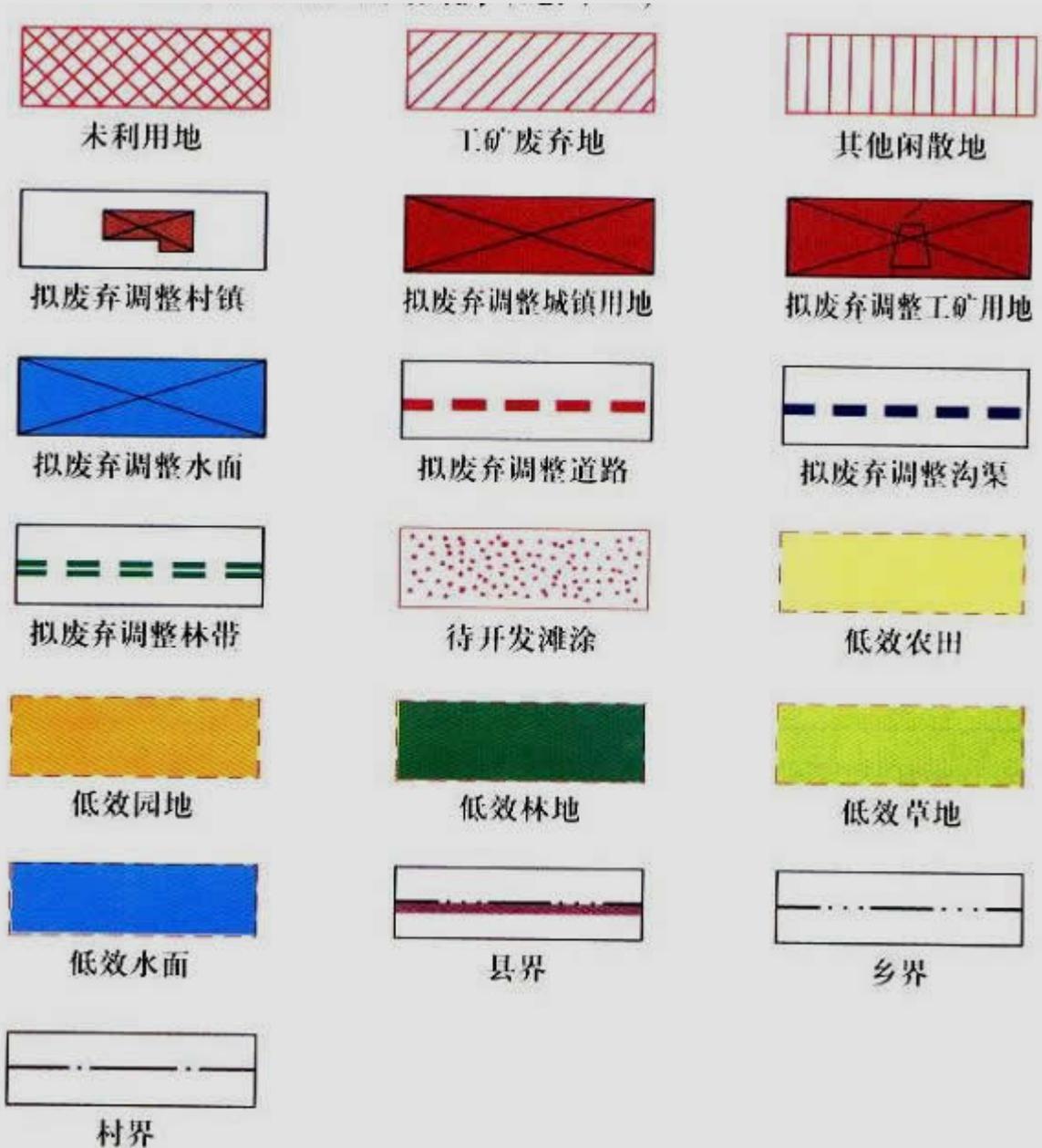
序号	分区名称	地点	面积 (公顷)	类型	用途	投资 (万元)	备注

注：土地开发整理分区一般按类型区统计，大型基础设施也可按项目统计

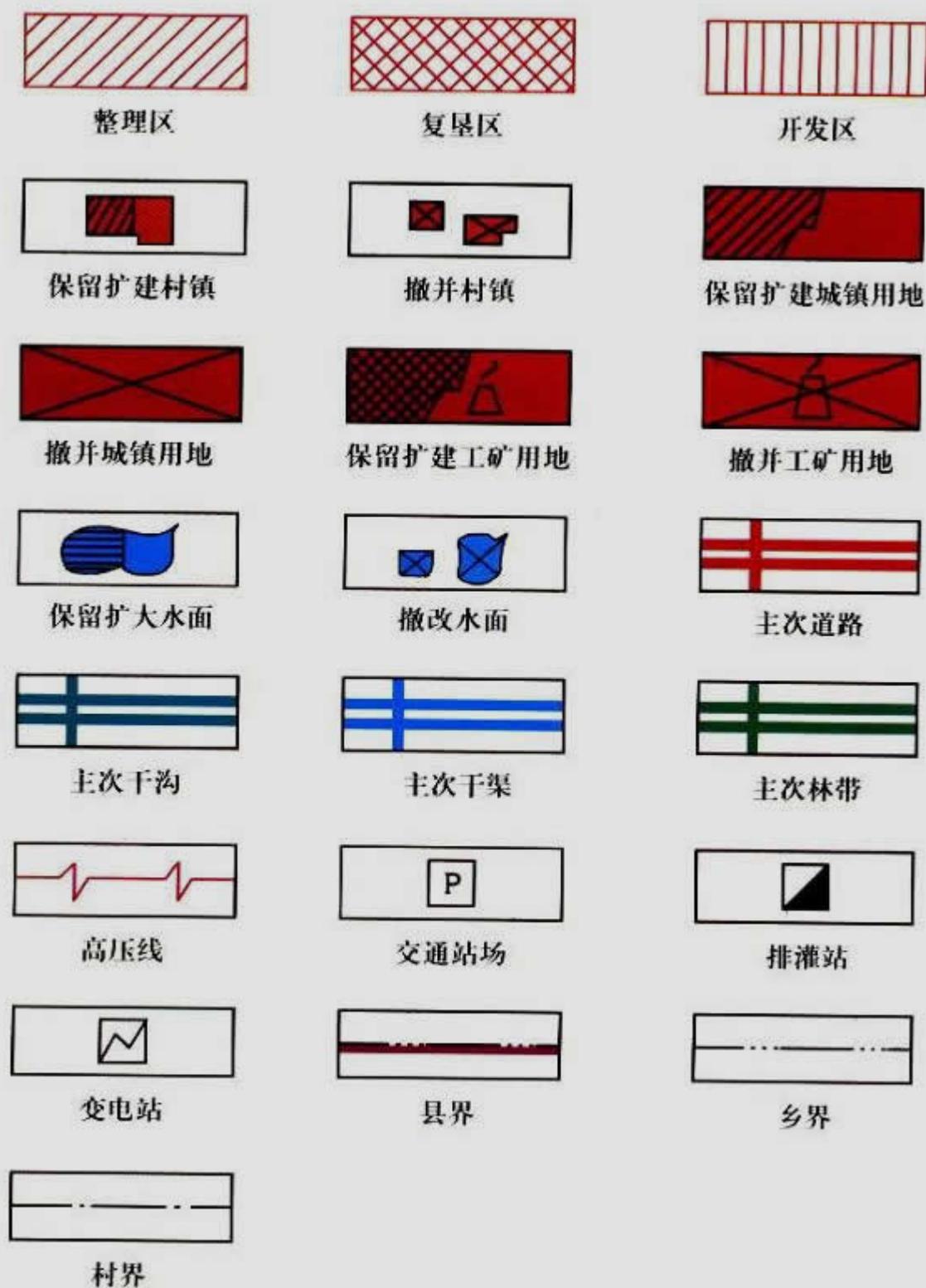
附录 B

(标准的附录)

土地开发整理规划图例



B1 土地潜力分析图图例



B2 土地开发整理规划图图例

《土地开发整理规划编制规程》

条文说明

目 录

- [1 范围](#)
- [2 引用标准](#)
- [3 基本规定](#)
- [4 准备工作](#)
- [5 土地开发整理潜力分析](#)
- [6 土地开发整理区的划定](#)
- [7 土地开发整理的内容和要求](#)
- [8 规划方案拟定与可行性分析](#)
- [9 实施规划措施](#)
- [10 规划成果](#)
- [11 规划评审与修改](#)

1 范围

1.1 本条明确了本标准涵盖的范围，土地开发、土地整理和土地复垦均适用于本标准。

本条规定了土地开发整理规划编制内容、编制程序、规划成果要求及成果的评审。

本条还明确了本标准主要适用于县级行政单位（县、区、县级市、旗）对行政辖区内全部土地的开发整理规划的编制。目前尚未出台全国、省、自治区、直辖市、地、市级和乡级行政单位的土地开发整理规划编制规程。一般而言，地、市级和乡级行政单位以及跨县、乡的流域土地开发整理规划可参照本标准编制。

2 引用标准

土地开发整理规划的编制中可能涉及到土地利用总体规划、村镇建设规划、土地分类、城市用地分类和城市规划等项内容及相关标准。限于篇幅，本标准只列出了相关标准的名称。

在编制土地开发整理规划中涉及到引用标准内容是，应遵守。

3 基本规定

3.1 土地开发整理规划主要内容

这里概括了土地开发整理规划编制中的主要程序内容

3.1.1 进行土地开发整理潜力分析

a)农用地潜力，主要是指地块破碎，不便于机械化作业；基础设施不完善，存在明显障碍因素，致使产出量低下。重点在耕地潜力分析。

b)建设用地潜力，主要是指地块破碎，基础设施不完善，利用不集约，使用率低。当前建设用地潜力分析的重点在农村居民点用地潜力。

c)废弃地潜力，主要是指曾经利用现在放弃利用的土地的潜力。

d)未利用地潜力，主要是指荒山、荒地、荒水、滩涂等尚未利用过土地的潜力。

根据各地实际情况，可将潜力分成 2~3 个级别。

3.1.2 确定土地开发整理规划目标和任务

在土地利用潜力分析基础上，依据土地利用总体规划和当地的发展水平和技术水平以及土地资源的需求状况，确定规划期间土地开发整理的目标和任务。

3.1.3 在土地利用总体规划的基础上编制土地开发整理规划，划出各类土地开发整理区，并进一步确定重点土地开发整理区。

该条的含义：一是指土地利用潜力的类型、潜力大小和分布状况，将类型相对一致，潜力较集中的区域划分出若干个土地开发整理区；二是所划定的土地开发整理区的土地规划用途应与当地土地利用总体规划所规定的用途一致；三是根据需求和可能，确定重点（优先）开发整理区。

土地开发整理分区是规划的重点和核心。

3.1.4 拟定实施规划的措施

实施措施包括行政措施、紧急措施和法律措施。

3.2 基本原则

这是指编制土地开发整理规划时应遵循的基本原则。

a) 有利于集约利用土地，提高土地利用率和产出率。

该条指明了编制土地开发整理规划的根本目的。

b) 土地用途必须符合土地利用总体规划的规定。

该条是指编制土地开发整理规划的原则，土地开发整理规划所确定的土地用途要符合土地利用总体规划规定的用途。

c) 综合考虑土地开发整理的社会效益、经济效益和生态效益，坚持土地资源的可持续利用。

在编制土地开发整理规划时，特别是安排土地开发时，一定要注意生态环境的保护，三个效益并重，要从全局和长远利益出发，通过土地开发整理，改善生态环境，做到土地资源的可持续利用。

d) 因地制宜，切实可行。

土地资源的潜力是无限的，要从实际出发，量力而行，不可贪大求洋。

e) 政府决策与公众参与相结合。

土地开发整理规划的编制是政府行为。在编制中，要充分听取各部门的意见，充分听取当地农民和居民的意见。没有广大群众的支持和参与，土地开发整理规划难以实施。

f) 土地开发整理规划期限应与县级土地利用总体规划期限相一致（一般为 10~15 年），在规划期限内，可根据需要做出分期土地开发整理的安排。

土地开发整理规划是土地利用总体规划的专项规划，规划期限应一致。在土地开发整理规划期限内，可根据当地国民经济和社会发展情况，对开发整理做出分期安排，如每 3 年或 5 年的安排，以便于操作。

g) 土地开发整理规划应与相关的部门规划相协调。

土地开发整理涉及到农业、交通、水利、林业、城镇等多个方面，在编制土地开发整理规划时，应认真了解相关规划，如不能一致时，应充分听取有关部门的意见，并做好协调工作，否则，土地开发整理规划难以实施。

4 准备工作

4.1 组织与技术准备

4.1.1 县级人民政府规划领导小组，系指县级土地利用总体规划领导小组。因为土地开发整理专项规划是土地利用总体规划体系的组成部分，并受其控制和制约。

4.1.2 制定工作计划。

有时又称工作方案。这是编制专项规划不可缺少的一项工作，其中包括指导思想、工作内容、人员配备、工作经费等。

指导思想系指现阶段的在一定区域内依据土地利用总体规划的要求，编制开发整理专项规划，通过土地开发整理规划，坚持在保护中开发，在开

发中保护的方针，是土地勿粗放经营到集约利用，提高土地的利用率和产出率，确保耕地总量动态平衡，改善生态环境，实现土地资源的可持续利用，促进社会和经济的可持续发展。

工作内容一般包括规划的目的、任务、范围、期限和工作步骤等。

人员配备。土地开发整理本质是属于经济科学，但又不同于一般经济体系，而是一门融社会性、技术性和法律性为一体的工程经济科学或称为边缘科学。故在编制专项规划人员配备上应由多学科组成，市、县国土局（国土房屋局）土地开发站或开发整理中心的技术人员及技术支持单位有关专家、顾问共同完成。

工作经费。一般应随土地利用总体规划统一安排专项经费。开发整理规划编制在后的可单独安排。

4.1.3 制定技术方案。

土地开发整理专项规划，主要依据《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，明确指出“各地要大力总结和推广土地整理的经验，按照土地利用总体规划的要求，通过对田、水、路、林、村进行综合整治，搞好土地建设，提高土地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产条件和环境。”还有新修订的《中华人民共和国土地管理法》也对土地整理作了相应的规定。

规划内容和方法。我国目前的土地开发整理可分为农地整理和非农地整理。归纳为以下几类，不同的类型规划内容也各不相同。

实行“三个集中”的土地开发整理。即通过迁村并点，逐步使农民住宅向中心村和小集镇集中；通过搬迁改造，使乡镇企业逐步向工业园区集中；通过归并零散地块，使农田逐步向规模经营集中。

综合整治的土地开发整理。结合农田基本建设，对田、水、路、林、村综合整治。

山区土地开发整理。以小流域统一规划，综合整治，提高农业综合生产能力，改善生态环境。

村庄土地开发整理。结合农民住宅建设，迁村并点，退宅还耕，通过实施村镇规划增加耕地面积。

闲置土地开发整理。通过挖掘城市存量潜力，解决城市建设用地，实施盘整闲置土地开发整理。

矿区土地开发整理。通过对工矿生产、建设形成的废弃土地，进行复垦整治，增加农用地或建设用地，改善生态环境。

灾区土地开发整理。结合灾后重建对水毁农田整理，兴修水利和移民建镇，对移民后旧宅基退宅还耕整理。

编制土地开发整理规划方法应遵循以下四点：

①自上而下，上下结合。按照上一级和本级土地利用总体规划及专项规划的要求，逐级完成指标分解、落实，同时做到上下协调一致。

②土地开发整理专项规划服从土地利用总体规划。专项规划是总体规划的一部分，一般是总体规划再先，专项规划在后，所以编制土地开发整理专项规划，必须以土地利用总体规划为依据。

③因地制宜。土地开发整理具有鲜明的地域性、不同的地区由于自然、经济条件不一样，开发整理的重点、内容和方法也不相同。比如丘陵山区、平原低洼地、盐碱土地地区、机耕地区、灌溉地区、旱作地区等开发整理的方法亦不尽相同。

④综合考虑社会、经济和生态效益。生态效益是社会与经济可持续发展的核心。要科学编制土地开发整理规划，其必要条件是建立土地开发整理的方法体系。

技术路线。技术路线指规划编制程序、技术方法与手段。

成果要求。土地开发整理专项规划成果，包括规划文本、规划说明、规划图件和规划附件。

4.2 资料收集整理

4.2.1 土地利用现状和规划资料

县、乡（镇）土地利用总体规划是编制土地开发整理规划的重要依据。

上级下达的土地开发整理分解指标和要求，是县乡土地开发整理规划需要落实的主要任务。

各有关部门涉及土地开发整理专项的规划资料，具有参考价值。

县、乡（镇）土地利用现状资料是编制开发整理规划的基础资料。

土地开发整理潜力调查资料为编制专项规划提供资源保证。

土地评价资料为土地开发整理提供科学依据。

4.2.2 基础资料。着重收集开发整理地区的自然条件和社会经济条件方面的资料。

5 土地开发整理潜力分析

5.1 待开发整理土地资源的清查与适宜性评价。摸清土地开发整理土地资源的类型、数量、质量和分布，为顺利地编制专项规划创造了有利条件。

5.2 土地开发整理潜力。我国目前的土地开发整理潜力，按性质可分为农地整理和非农地整理，按项目分包括农地整理潜力、建设用地整理潜力、废弃地复垦潜力和未利用地的开发潜力。由于我国后备土地资源匮乏，且难度又大，应把重点放在已利用的土地资源潜力上。

5.2.1 农用地整理潜力。从我国现阶段社会经济发展对土地的需求和土地潜力来看，土地开发整理主要依靠农地整理。一是通过平坟、填沟、整理

零星宅基地和废弃闲散地等增加耕地面积；二是通过完善田间道路、林网配套、沟渠改造（改暗渠、喷灌等）增加耕地面积；三是改造中低产农田、园地、林地、草地、和水面，建成现代化农业，提高土地利用率和产出率。

5.2.2 建设用地整理潜力。如通过规划期内采取下达“圈地令”，控制城市盲目外延，盘整闲置土地，挖掘城区存量潜力，解决城市用地；通过迁村并点，逐步使农民住宅向中心村和小集镇集中；通过搬迁改造，使乡镇企业逐步向工业园区集中。

5.2.3 废弃地复垦潜力。由于工矿等生产建设形成的废弃土地复垦整治潜力，能为增加农用地或建设用地，改善生态环境提供资源潜力。

5.2.4 未利用土地资源开发潜力。在不破坏生态环境的前提下，经过认真考察和科学论证，可逐步有重点地开垦荒地、滩涂、盐碱地和沙荒地。

6 土地开发整理区的划定

6.1 土地开发整理区是实施土地利用总体规划，落实土地用途管制，增加耕地面积，改善土地质量的重要手段。土地开发整理区，按类型可分为单项整理区、土地综合整理区、土地复垦区和土地开发区。

6.1.1 土地单项整理区。一般规模比较小，内容比较单一，比如农田、园地、林地、牧草地、村镇用地、城镇用地、工矿用地、河湖水面等。

6.1.2 土地综合开发整理区。一般规模比较大，区内涉及两个或两个以上的内容，故而比较复杂。

6.1.3 土地复垦区。一般指工矿或乡镇企业生产建设造成的废弃土地，闲置地、经过复垦恢复可利用状态的开发整理区。

6.1.4 未利用土地。主要指成片未利用过的荒地、滩涂、盐碱地和沙荒地等。

6.2 土地开发整理区的划定要求。

6.2.1 土地开发整理潜力大小与潜力类型是确定整理区类型、规模、位置、整理目标与整理时间的主要依据。《县级土地利用总体规划编制规程》所规定划区最小面积不小于 25 公顷。

6.2.2 划分各类土地开发整理区，尽可能不打破行政管辖界限，比如乡界、村界。这样可以避免权属纠纷。但也不尽然，必须注意理清和明确土地权属关系。

6.2.3 在规模较大的农用地区开发整理，涉及到田、水、路、林、村等，应属综合开发整理规划。

6.2.4 由于我国农村地区差异大，情况较复杂，应因地制宜地进行综合开发整理规划。

6.2.5 土地开发整理区的划定应与农业现代化结合起来，从而有利于集约利用土地，提高土地质量和土地适度规模经营。

6.2.6 农地开发整理不仅要考虑增加有效耕地面积，改善生产条件，而且还要注意景观和生态平衡。但目前的农地开发整理，过分追求高品位的设计，在田间大量铺设水泥混凝土路面和沟渠。过多使用水泥无疑是对生态平衡的戕害。旧城改造中，对历史文物和遗迹，对民族风格和地方特色比较悠久的建筑物，应注意保留，决不能使历史文化遗产在土地开发整理中毁于一旦。

7 土地开发整理的内容和要求

7.1 农用地整理

本条农用地整理是指广义的农用地整理，包括耕地整理、园地整理、林地整理、牧草地整理和养殖水面整理等，也包括大片农用地整理区内零星的农户、零星城镇和工矿用地、小型水利设施、田间路以及零星的废弃地。

7.1.1 农用地整理的内容。包括农用地面积、位置的变动、性质的置换、低效农用地的改造（应与农业部门结合进行）以及地块规整重划，水、电、

路等小型基础设施配套和零星农宅的迁出或合并。

7.1.2 农用地整理的要求。标准对农用地整理提出了五条要求

(7.1.2.1~7.1.2.5)。比较全面地反映了土地整理的目的和要求，总起来说：

①农用地整理要满足农业生产现代化的要求，有利于田间机械作业，有利于排灌工程和设施的配套，有利于田间防护林网的建设。

②农用地整理要适应改善生态环境的需要，避免湿地开发、毁林开荒、滥垦草地和围湖造田，同时要因地制宜地实现退耕还林、还草、还湖。

③农用地整理要因地制宜，讲究实效，要充分应用生物、工程、农艺等方面的先进科学技术，改良土壤，提高农用地的质量。

④农用地整理还要和农业经营制度的改革完善联系起来，逐步实现土地适度规模经营，促进农业现代化。

7.2 建设用地整理

建设用地整理包括全部建设用地，即村镇用地、城镇用地、独立工矿用地、交通和水利设施用地以及其他建设用地（宗教用地、军事用地、文物古迹等），建设用地整理除应符合本标准外，还应符合国家和各专业部门的有关规定。

7.2.1 建设用地整理的内容，标准列出了村镇用地整理、城镇用地整理、独立工矿用地整理和基础设施用地整理四大部分（7.2.1.1~7.2.1.4），其中：

7.2.1.1 村镇用地整理包括村镇的撤并、搬迁和就地改扩建，应按照土地利用总体规划、村镇体系规划和村镇建设规划进行。

7.2.1.2 城镇用地整理主要指城镇建成区内用地的挖潜利用、旧区改造、用途调整和零星闲散地的利用，应按照城镇总体规划和详细规划进行，城镇

用地的工业区应作为城镇的组成部分，不应作为独立工矿用地，独立的工业或高新技术开发区一般也可视为城镇对待。

7.2.1.3 独立工矿用地整理主要指就地开采、现场作业的工矿企业和相配套的小型居住区用地的布局调整、用地范围的确定和发展用地选择，一般不包括大规模废弃地复垦。

7.2.1.4 基础设施用地整理内容较多，包括公路、铁路、河道、电网、农村道路、排灌渠道的改线、裁弯取直、疏挖和厂站的配备、堤坝的调整，也包括少量废弃的路基、沟渠、取土坑等的复垦利用。

7.2.2 建设用地整理的要求，标准对建设用地整理提出了 7 项要求（7.2.2.1~7.2.2.7），其要点是：

① 建设用地整理必须符合土地利用总体规划、城镇建设规划、村镇建设规划和其他有关专项规划，上述各项规划不一致时，应由政府部门组织协调，对原规划有较大变动时，应报送原批准机关审批。

② 村镇建设用地整理要适应城镇化的发展和农村现代化的需要，过分分散的小村庄和乡镇企业要因地制宜逐步进行迁并改造，选择基础较好、规模较大、分布合理的村镇扩建改造，建设现代化新村，改善农民居住生活条件。新村各项用地指标应符合 GB 50188，并注意节约用地，少占耕地。

③ 城镇建设用地整理，特别是城镇建成区内部土地整理，牵涉到城镇性质、规模大小、地方特点、传统风貌等因素，要做到有利生产（工作）、方便生活、美化环境。应按照城镇总体规划和详细规划以及城建部门的具体要求进行。

④ 新建或整修交通、水利设施（如新修或展宽道路，疏挖河道、增建堤坝等）要尽可能和土地整理结合起来，填补低洼土地废弃河沟，以节省土地少占耕地。

7.3 废弃地复垦

7.3.1 废弃地复垦是指已利用土地目前废弃利用，采取措施使之恢复利用的活动，包括工矿企业在生产建设过程中挖损、塌陷、压占等造成破坏的土地，也包括因自然灾害或人为因素造成损毁、荒芜、闲置的农田和其他成片土地。

7.3.2 废弃地复垦的要求。标准对废弃地复垦提出了两项要求（7.3.2.1~7.3.2.2）：

①废弃地复垦要兼顾生态效益、社会效益和经济效益，不能单纯考虑经济效益，并要因地制宜，确定复垦方式，取得最大的综合效益。

②大面积的工矿废弃地复垦要列入国民经济和社会发展规划分期实施，按照《土地复垦规定》实行“谁破坏，谁复垦”的原则，由有关单位组织进行，也可纳入土地整理统一计划，分工负责，复垦后的土地利用要符合土地利用总体规划。

7.4 未利用土地开发

7.4.1 未利用土地开发是指对从未利用过但有利用潜力和开发价值的土地，采取技术经济手段进行开发利用，包括荒山、荒地、荒水和滩涂。

7.4.2 未利用土地开发的要求，标准对未利用土地的开发利用提出了不得 3 项要求（7.4.2.1~7.4.2.3）：

7.4.2.1 未利用土地开发要特别注意对生态环境的保护，要按照统一规划进行，严禁在生态脆弱的地区盲目进行开发，避免造成破坏植被、水土流失和土地沙化。

7.4.2.2 未利用土地开发要根据地域特点和土地的适宜性因地制宜进行适度开发，开发的规模和用途应符合土地利用总体规划。

7.4.2.3 未利用土地开发要有序进行，开发前要进行可行性论证，在不影响生态环境的前提下，优先开发资源好、潜力大、投资小、见效快的地区。

8 规划方案拟定与可行性分析

8.1 规划方案拟定

8.1.1 规划方案是整个规划工作的核心内容。其目的是根据土地开发整理的潜力与要求，科学、合理、有序地安排土地开发整理工作。在编制土地开发整理规划方案时应考虑以下两点：

①土地开发整理规划是土地利用总体规划的专项规划，应与土地利用总体规划相衔接，因此在编制土地开发整理规划方案时应参照土地利用总体规划确定的土地用途、土地开发整理指标等要求进行。

②提供审批实施的规划方案只能是一个。但为使规划方案内容更完善，时序更实际，也可以编制出几个土地开发整理规划方案，以供在规划编制过程中，进行比较和优选，最后确定推荐规划方案。

8.1.2 规划方案的目的是与任务决定了规划方案的内容应包括土地开发整理区的类型、规模、分区布局、设施配套投入产出量和综合效益评估等。土地开发整理区的类型分为农用地整理区、建设用地整理区、废弃地复垦区与未利用土地开发区；土地开发整理区的规模、分区布局是指进行土地开发整理的区域面积、空间分布等内容；投入产出量和综合效益评估是指对整个规划安排的预期效益评价，用以反映规划的效果。

8.2 可行性分析

8.2.1 经济效益分析

经济效益分析是衡量土地开发整理投资收益的重要指标。目前土地开发整理经济效益分析的内容是：土地开发整理的投入量与产出量分析，主要包括通过土地整理增加有效耕地面积、提高耕地质量、增加土地产出、改善农业生产条件，便于机械化耕作、水利灌溉和规模经营、节水节电、有效降低农业生产成本的经济效益。进行经济效益分析所采用的方法是静态分析方法，这种方法是目前各地在开展土地整理经济效益评价时普遍采用的一种评

价方法。

①经济效益分析主要考虑以下几方面：

土地开发整理投入量与土地开发整理的内容、措施、要求有关，不同的土地利用类型，要求其土地开发整理的投入量不同，应分别加以考虑。

土地开发整理投入量测算内容包括土地开发整理的规模、土地开发整理的工程量、土地开发整理资金预算，目的是为确定土地开发整理区、土地开发整理的时序安排提供依据。

土地开发整理规模时指开展土地开发整理区的土地总面积。土地开发整理工程量是指开展土地开发整理工作过程中，投入量和土石方量等。土地开发整理资金预算是指在确定了土地开发整理规模、土地开发整理工程量后，根据平均的市场价格和有关的定额标准对直接投资与投劳折资进行匡算。

②预期产出量

土地开发整理的预期产出量根据开发整理后的土地利用面积净增加所增加的产值和土地质量的提高而增加的产值进行测算。

土地开发整理的预期产出量测算的内容包括：土地开发整理净增加耕地面积、净增加耕地面积可创造的产值、改造中低产田可增加的产出量、其他农用地产出量等。

土地开发整理净增耕地面积是指整理区整理后的耕地面积减去整理前耕地面积的差值，净增加耕地面积取决于整理区土地利用状况，本条计算公式 S_{Δ} 可以是负值，即土地开发整理耕地面积净减少了，但其耕地的质量与配套基础设施提高了。净增加耕地面积可创造的产值取决于耕种的作物与耕种作物的市场价格。中低产田可增加的产出量取决于改造后耕地质量与配套设施提高的情况。其他农用地产出量计算比较复杂，为增加整理后产出量的可比性，可参照耕地产出量进行计算。

③投入产出对比

投入产出对比是评价土地开发整理经济效益的，不同的土地整理内容衡量其经济产出的指标也不同。

8.2.2 环境效益分析

环境效益分析是衡量土地可持续利用的重要指标，土地开发整理的社会效益分析内容是：评估土地开发整理实施后，通过疏浚河道、兴修水利、植树造林等增加森林覆盖率、治理水土流失面积、增强洪涝灾害抗御能力，优化生态结构、改善生态环境所取得的效益。本标准提出的环境效益分析采用定量分析与定性分析相结合的方法，其方法是目前各地在开展土地整理环境效益评价时，普遍采用的一种比较符合实际的评价方法。

环境效益分析主要考虑两个方面：

8.2.2.1 环境效益的定量分析是结合多年开展环境效益分析的经验，给出了适合我国国情的定量分析指标。

8.2.2.2 环境效益的定性分析是对土地开发整理后对环境的正反两方面的影响进行综合分析，这是环境效益分析中比较常用的一种评价方法。

8.2.3 社会效益分析

社会效益分析是衡量社会可持续发展的重要指标，土地开发整理的社会效益分析内容是：在农村通过改造旧村庄，归并农村居民点，节约基础设施建设，改变农村环境脏、乱、差的面貌，提高农民居住水平和生活质量的效益；在城市，通过对存量土地的消化利用，优化用地布局，提高城市现代化水平，加速存量土地资产的流动和重组，促进国企改革和国有经济战略性布局调整的效益。由于各地开展土地整理的内容不同，土地整理的社会效益所采取的指标也不同，标准提出各地应因地制宜采用定量分析与定性分析相结合的方法进行社会效益分析。

9 实施规划措施

实施规划是规划工作的重要环节，规划实施措施是保证规划制定的目标与决策能否得到贯彻落实的必要手段。

9.1 让群众了解归还的内容，自觉按规划的安排使用土地，是实施规划的第一步，因此实施规划首先要进行公告。

土地规划是土地管理计划的综合，是计划的依据；土地管理计划是实施土地规划的行政手段。对土地资源的开发、利用、整治和保护的统一安排和合理利用都需要借助土地规划和土地管理计划来实现。因此，土地开发整理规划的实施应纳入土地管理计划进行。

9.2 对土地开发整理工作实行项目管理是我国目前开展土地整理工作的一种行之有效的工作方式，土地开发整理项目的选择、设计、实施是落实土地开发整理规划的重要手段。

9.3 稳定、充足的土地开发整理资金投入和良好的资金运作机制是保证土地开发整理工作开展的关键因素，土地整理所需资金，应按照“谁受益、谁负担”的原则，由土地所有者和土地使用者共同承担。同时，土地整理要走社会化、产业化道路，要引入市场机制，就应鼓励对土地开发整理有贡献的单位和个人。

9.4 土地整理的过程也是土地产权调整的过程。对整理的土地进行权属调整和登记平衡不同主体之间利益关系的必要措施，也是促进社会安定、经济发展的重要措施，为下一步顺利开展土地开发整理工作奠定基础。

10 规划成果

土地开发整理规划的成果一般分为规划文本（主体）、规划说明、规划图件和规划附件四个部分，现分别将其主要内容和要求说明如下：

10.1 规划文本的主要内容

规划文本是规划的主件，文本内容经申报批准后，具有法律或法规效力，其主要内容一般包括以下七个部分。

10.1.1 前言。主要简述规划的目的、任务、依据和期限。其中，规划的目的和任务中应包含同级土地利用总体规划确定的土地开发整理指标的分解和落实，规划依据中应包含同级土地利用总体规划，规划期限一般也应与同级土地利用总体规划一致。

10.1.2 基本概况。简述开发整理地区的基本概况，这里所说的“开发整理地区”是指本规划的行政辖区的全部，即全县域、全市域、全区域等。

10.1.3 土地开发整理潜力分析。是编制土地开发整理规划的现状基础，文本中应按规格要求反映潜力分析情况。

10.1.4 土地开发整理的目标和方针。包括规划期限内的最终目标和分期目标。

10.1.5 土地开发整理规划方案。根据土地开发整理潜力分析和土地利用总体规划提出的开发整理指标进行编制，必要时可提出两个或两个以上的比较方案提供论证，但文本上只反映最终选定的方案和其简要的评估。

规划方案应把开发整理区的划分和开发整理的内容和要求作为重点。

10.1.6 实施规划的措施。标准在第9章中列出了4项实施规划的措施，供各地编制和实施规划参考。

10.1.7 附表、附图。文本后应附土地开发整理简表3张，它们是：

①土地开发整理潜力分析表，按开发整理潜力的类型分为14类，其中城镇用地包括特大、大、中、小城市和建制镇，村镇用地包括集镇、中心村和基层村，分散的城镇用地（含市政场、站、工业用地）计算在城镇用地中。

②土地开发整理前后分类面积对比表，按土地利用总体规划土地分类分为14类，城镇和村镇用地分类口径同①。

③土地开发整理分区表，一般按开发整理区的类型统计，有些大型基础设施按分区统计有困难的，可按项目进行统计。

为便于领导审查和有关单位使用，文本后应附由图件简化的示意小图 2 张：①土地潜力分析图图例；②土地开发整理规划图图例。

10.2 规划说明的主要内容

规划说明主要说明和解释文本的主要内容和规划编制情况，标准提出了 5 项可供参照的内容。

10.2.1 编制规划的简要过程，包括任务来源、组织准备、资料准备、技术路线、编制过程和规划成果等。

10.2.2 规划编制的原则和指导思想，应反映标准的基本原则（3.2）和当地的特点。

10.2.3 主要规划内容的说明，这是规划说明的主要内容，应对规划的内容进行有重点的、具体的说明。

10.2.4 规划的可行性分析和多方案比较，是对规划的全面评估和比较，也是规划说明的主要内容。

10.2.5 规划的协调情况和不同意见的处理，反映本规划和相关规划的关系，不同意见的协议情况，是本规划顺利实施的重要条件。

10.3 规划图件

规划图件包括土地开发整理规划图和土地潜力分析图，均为必备图件，和文本同属规划主件，并具有法律或法规效力。

10.3.1 为便于开发整理后的土地用途和土地利用总体规划保持一致，土地开发整理规划图应在土地利用总体规划图上加工绘制，各类整理区可采用复区形式用线条进行表示。（参照附录 B 中 B2）

10.3.2 土地潜力分析图应在土地利用总体规划图上加工绘制，各类土地潜力可采用线条进行表示，各类低效农用地和拟调整的建设用地（除基础设施外）等用增加符号表示。（参照附录 B 中 B1）

10.4 规划附件

包括规划中间成果、基础资料及其他有关材料，供专家评议和领导审查参考。

10.4.1 专题研究报告。属规划编制过程中的中间成果，可根据实际需要增减。

10.4.2 基础资料。规划编制过程中收集的各种现状资料和相关的规划有关的法规、规程、标准等，属规划编制的前期工作。

10.4.3 工作报告。反映规划编制过程的组织情况，存在问题经验教训的行政性文件。

11 规划评审与修改

11.1 规划的评审和批准实施

规划在批准实施前，需要进行评审，评审工作由上级土地主管部门组织有关领导和专家组成评审小组进行，评审时要以本标准和同级土地利用总体规划作为主要依据，并要着重考虑以下 10 项要求：

11.1.1 规划整理后的土地用途，应当符合土地利用总体规划的用途，总体规划未确定用途的，可根据土地适宜性和实际需求确定。

11.1.2 城、镇、村用地的调整改造，在符合城镇、村镇建设规划的前提下，其用地标准还应符合国家规定的用地标准，即前述的 GB 50188 和 GBJ 137。

11.1.3 任务符合实际主要是指符合土地利用总体规划要求，并在实际上有可能完成，分期和目标合适，能按期完成。

11.1.4 土地开发整理潜力分析是规划编制的现状基础，可行性分析是对规划的全面评估，应分别作为文本和说明中的主要内容。

11.1.5 土地开发整理规划应体现三个效益（社会、经济、生态）的统一，规划中必须有这三方面的内容。

11.1.6 土地开发整理区划定是土地开发整理规划的重点，也是下一步编制项目规划的依据，本条提出了划区的主要要求。

11.1.7 土地开发整理规划不仅要和同一层次的相关规划（如农业综合开发规划、小流域整治规划、城镇体系规划、村镇体系规划等）搞好协调，而且要和下一层次的相关规划（如水利工程规划、矿山复垦规划、城镇建设规划、村镇建设规划等）搞好衔接。

11.1.8 规划基础资料包括收集的和实际调查的自然资料、现状资料和规划资料。

11.1.9 本条是对文本、说明及专题研究的要求，包括文本编写是否规范，说明论述是否清楚，专题设置是否合理等。

11.1.10 本条提出对图件的要求，包括内容表示是否符合图例要求，是否以土地利用规划图和土地利用现状图分别作为底图，图面全部内容是否均有图例反映。

11.2 规划的修改

土地开发专项规划一经批准公布实施，在规划期内一般不得随意修改变动，在实施过程中，允许作出小的调整，如情况发生变化确需进行较大修改的，需报原批准机关批准。

a) 土地开发整理净增加耕地面积通过公式（1）计算：

$$S\Delta = S2 - S1 \dots\dots\dots (1)$$

式中： $S\Delta$ 棗净增加耕地面积；

S_2 棗开发整理后耕地面积；

S_1 棗开发整理前耕地面积。

b) 净增加耕地面积可创造的产值：选择适合耕种的作物，按当地同等耕地单位面积产量 (n)，预测净增加耕地可创造的产值 (N_1)。可用式 (2) 计算：

$$N_1 = S\Delta \times n \times a \dots\dots\dots (2)$$

式中： a 棗农作物平均市场价格。

c) 土地开发整理改造中低产田可增加的产出量 ($N\Delta$)：可用公式 (3) 计算：

$$N\Delta = N_1 - N_0 \dots\dots\dots (3)$$

式中： N_1 棗改造前耕地产值；

N_0 棗改造后耕地产值。

d) 土地开发整理后其他农用地产出量可参照耕地产出量计算方法。

8.2.1.3 投入产出对比：如是农用地的开发整理可以计算每百元投入的产出量，如是建设用地的开发整理可以计算土地开发整理前后土地价格的增加值，分析土地开发整理投入在经济上是否可行。

8.2.2 环境效益分析

8.2.2.1 定量评价：山区主要计算森林覆盖率（或植被覆盖率）和水土流失治理面积。平原地区视需要计算农田防护林网密度、农田污染改善程度、防洪除涝改善程度等。

8.2.2.2 定性分析：根据上述指标以及土地开发整理可能产生的其他后果，分析土地开发整理对环境的综合影响。

8.2.3 社会效益分析

可根据当地实际采取合适的指标并结合定性分析进行。

9 实施规划措施

9.1 土地开发整理规划经批准后，应当予以公告，并纳入土地管理计划逐步实施。

9.2 在选定土地开发整理项目和编制项目规划设计时，要依据或符合当地的土地开发整理规划。

9.3 建立土地开发整理专项基金；对按土地开发整理规划进行土地开发整理有贡献的单位和个人予以表彰和奖励。

9.4 按土地开发整理规划开发整理后的土地，应及时进行权属调整和登记。

10 规划成果

土地开发整理规划成果包括规划文本、规划说明、规划图讲和规划附件。

10.1 规划文本的主要内容

10.1.1 前言。简述规划的目的、任务、主要依据和规划期限。

10.1.2 基本概况。简述开发整理地区的总人口、总面积、城市化程度，自然地理概况、土地利用简况等。

10.1.3 土地开发整理潜力分析。简述拟整理土地资源的类型、数量、位置、适应性及开发前景和存在的问题。

10.1.4 土地开发整理的目标和方针。简述远近期规划目标和开发利用的方针。

10.1.5 土地开发整理规划方案。

10.1.6 实施规划的措施。

10.1.7 附表、附图。文本后应附必要的简表和土地潜力分析、土地开发整理规划两张示意图。

10.2 规划说明

10.2.1 编制规划的简要过程。

10.2.2 规划编制原则和指导思想。

10.2.3 主要规划内容的说明。

10.2.4 规划的可行性分析和多方案比较。

10.2.5 规划的协调情况和不同意见的处理。

10.3 规划图件

包括土地开发整理规划图和土地潜力分析图。比例尺一般应与同级土地利用总体规划一致（1:2.5万~1:5万），特殊情况可适当变通。

10.3.1 土地开发整理规划图应以土地利用总体规划图作为底图，用重色绘制土地整理规划内容。包括：各类整理区界限（可用复区表示）；县、乡、村行政界线；村、镇、独立工矿及占地面积大的用地单位的规划用地范围；沟、路、林、渠等的规划走向和位置等。规划图图例见附录 B 中 B2。

10.3.2 土地潜力分析图应在土地利用现状图上加工绘制，主要内容有：待开发的未利用土地；各类废弃地和其他闲散土地；拟调整改造的农村居民点及城镇工矿用地；拟调整的沟、路、林、渠；县、乡、村行政界线等。潜力图图例见附录 B 中 B1。

10.4 规划附件

包括专题研究报告、基础资料及其他相关资料、工作报告等。

10.4.1 专题研究报告。调查研究和规划编制协调过程中形成收集的专题报告，包括未利用土地资源开发、废弃地复垦、村镇体系布局、基础设施布局等。

10.4.2 基础资料。规划编制过程中收集的各种资料和图件，有关的法规文件、规程、标准等。

10.4.3 工作报告。内容有：规划的组织领导、参加人员、编制方法、工作体会和存在的问题。

11 规划评审与修改

11.1 规划的评审和批准实施

为保证规划成果质量，由上级土地主管部门组织规划评审小组对规划成果进行评审。

规划评审标准应以同级土地利用总体规划和本标准规定为准，并要符合下列要求：

11.1.1 土地用途应符合土地利用总体规划确定的用途。

11.1.2 城、镇、村调整改造应符合国家规定的用地标准。

11.1.3 规划提出要解决的土地整理任务符合实际，规划目标切实可行。

11.1.4 土地开发潜力分析和可行性分析研究比较深入，重点项目明确，实施措施可行。

11.1.5 规划较好地做到了社会效益、经济效益和生态效益的统一。

11.1.6 土地开发整理区划分合理，要求明确，界线清楚，便于作为下一步土地开发整理项目规划设计的依据。

11.1.7 规划与其他部门的规划协调较好。

11.1.8 规划采取的基础资料翔实可靠。

11.1.9 规划文本、说明及专题研究内容符合要求、论述清楚。

11.1.10 规划图件内容全面，编绘方法正规，图面整洁清晰。

规划成果评审小组对被评审的规划成果应做出结论，符合本标准评审标准要求应评为合格。可报送有批准权的机关批准公布实施。对规划成果不合格或部分内容不合格的，评审小组应提出修改或补充的具体意见。

11.2 规划的修改

经批准的土地开发整理规划，在实施过程中因情况变化需要进行较大修改的，必须报原批准机关批准。

附录 A

（标准的附录）

土地开发整理规划附表

A1 ××县土地开发整理潜力分析表见表 A1。

A2 ××县土地开发整理分类面积对比表见表 A2。

A3 ××县土地开发整理分区表见表 A3。

表 A1 ××县土地开发整理潜力分析

类 型	地点	面积 (公顷)	适宜性	整理时限	备注
耕地整理					
园地整理					
林地整理					
牧草地整理					
水面整理					
村镇用地整理					
城镇用地整理					
独立工矿用地整理					
交通用地整理					
水利用地整理					
废弃地整理					
荒地开发					
滩涂围垦					
其他					
合计					

注：城镇包括：特大、大、中、小城市和建制镇，村镇包括集镇、中心村和基层村。

表 A2 ××县土地开发整理分类面积对比

土地分类		开发整理前面积 (公顷)	开发整理后面积 (公顷)	地类面积变化 (公顷)	备注
农用地	小计				
	耕地				
	园地				
	林地				
	牧草地				
	水面				
建设用地	小计				
	城镇用地				
	村镇用地				
	独立工矿用地				
	交通过地				
	水利用地				
	其他用地				
未利用地	小计				
	草地				
	滩涂				
	裸地				
注：本表土地分类按土地利用总体规划的土地分类					

表 A3 ××县土地开发整理分区

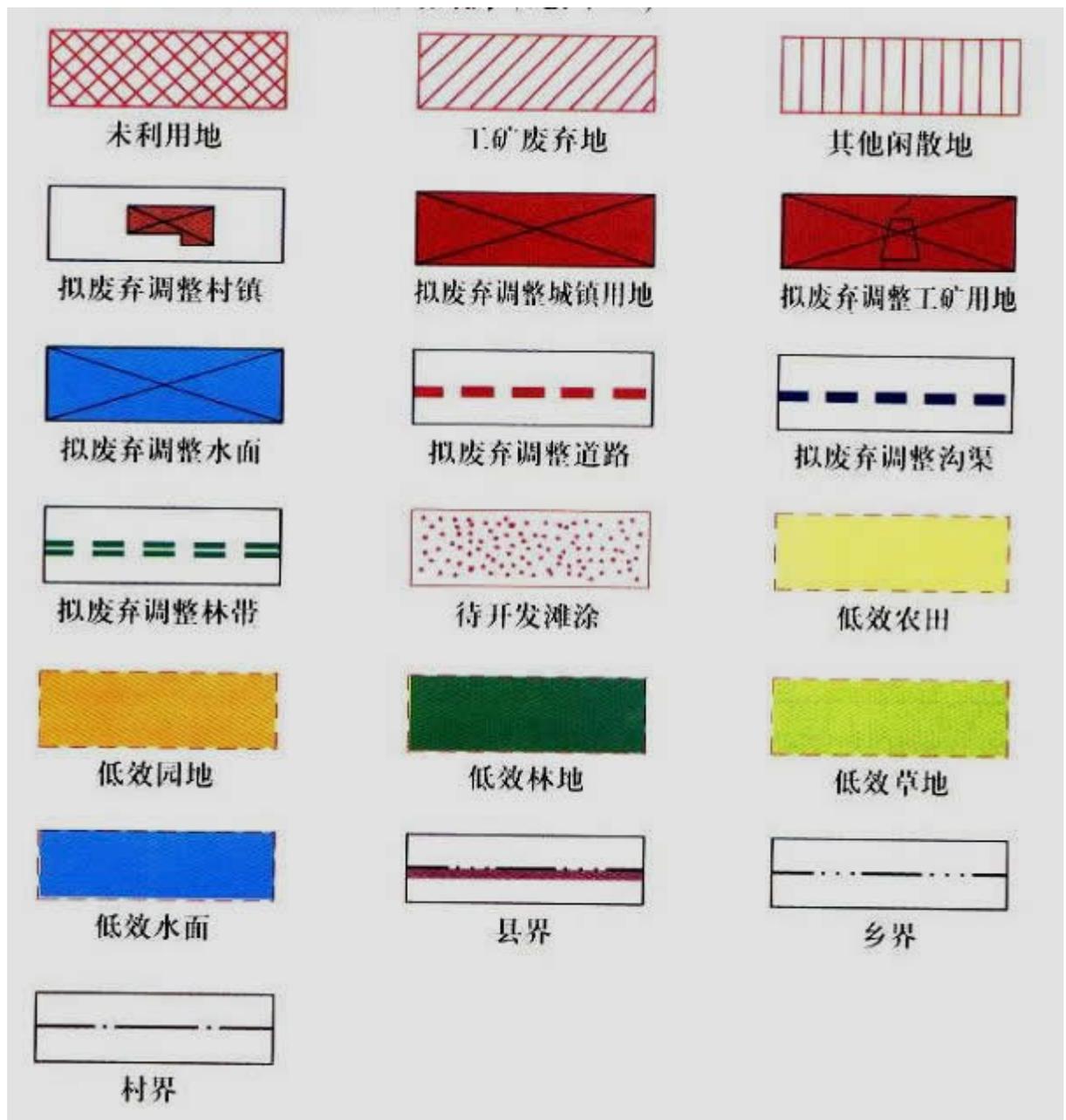
序号	分区名称	地点	面积	类型	用途	投资	备注
----	------	----	----	----	----	----	----

			(公顷)			(万元)	
注：土地开发整理分区一般按类型区统计，大型基础设施也可按项目统计							

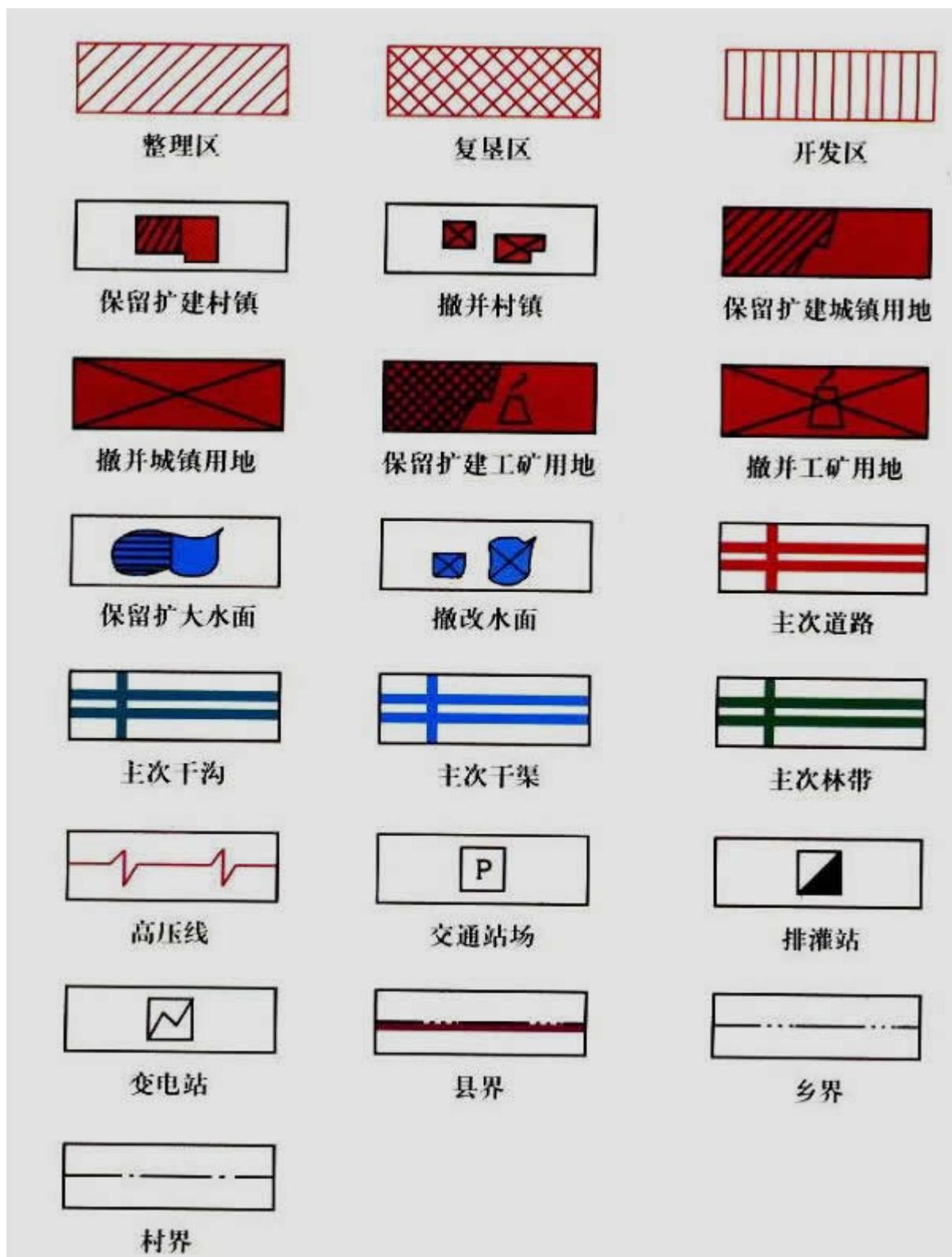
附录 B

(标准的附录)

土地开发整理规划图例



B1 土地潜力分析图图例



B2 土地开发整理规划图图例

《土地开发整理规划编制规程》

条文说明

目 录

- [1 范围](#)
- [2 引用标准](#)
- [3 基本规定](#)
- [4 准备工作](#)
- [5 土地开发整理潜力分析](#)
- [6 土地开发整理区的划定](#)
- [7 土地开发整理的内容和要求](#)
- [8 规划方案拟定与可行性分析](#)
- [9 实施规划措施](#)
- [10 规划成果](#)
- [11 规划评审与修改](#)

1 范围

1.1 本条明确了本标准涵盖的范围，土地开发、土地整理和土地复垦均适用于本标准。

本条规定了土地开发整理规划编制内容、编制程序、规划成果要求及成果的评审。

本条还明确了本标准主要适用于县级行政单位（县、区、县级市、旗）对行政辖区内全部土地的开发整理规划的编制。目前尚未出台全国、省、自治区、直辖市、地、市级和乡级行政单位的土地开发整理规划编制规程。一般而言，地、市级和乡级行政单位以及跨县、乡的流域土地开发整理规划可参照本标准编制。

2 引用标准

土地开发整理规划的编制中可能涉及到土地利用总体规划、村镇建设规划、土地分类、城市用地分类和城市规划等项内容及相关标准。限于篇幅，本标准只列出了相关标准的名称。

在编制土地开发整理规划中涉及到引用标准内容是，应遵守。

3 基本规定

3.1 土地开发整理规划主要内容

这里概括了土地开发整理规划编制中的主要程序内容

3.1.1 进行土地开发整理潜力分析

a)农用地潜力，主要是指地块破碎，不便于机械化作业；基础设施不完善，存在明显障碍因素，致使产出量低下。重点在耕地潜力分析。

b)建设用地潜力，主要是指地块破碎，基础设施不完善，利用不集约，使用率低。当前建设用地潜力分析的重点在农村居民点用地潜力。

c)废弃地潜力，主要是指曾经利用现在放弃利用的土地的潜力。

d)未利用地潜力，主要是指荒山、荒地、荒水、滩涂等尚未利用过土地的潜力。

根据各地实际情况，可将潜力分成2~3个级别。

3.1.2 确定土地开发整理规划目标和任务

在土地利用潜力分析基础上，依据土地利用总体规划和当地的经济水平和技术水平以及土地资源的需求状况，确定规划期间土地开发整理的目标和任务。

3.1.3 在土地利用总体规划的基础上编制土地开发整理规划，划出各类土地开发整理区，并进一步确定重点土地开发整理区。

该条的含义：一是指土地利用潜力的类型、潜力大小和分布状况，将类型相对一致，潜力较集中的区域划分出若干个土地开发整理区；二是所划定的土地开发整理区的土地规划用途应与当地土地利用总体规划所规定的用途一致；三是根据需求和可能，确定重点（优先）开发整理区。

土地开发整理分区是规划的重点和核心。

3.1.4 拟定实施规划的措施

实施措施包括行政措施、紧急措施和法律措施。

3.2 基本原则

这是指编制土地开发整理规划时应遵循的基本原则。

a) 有利于集约利用土地，提高土地利用率和产出率。

该条指明了编制土地开发整理规划的根本目的。

b) 土地用途必须符合土地利用总体规划的规定。

该条是指编制土地开发整理规划的原则，土地开发整理规划所确定的土地用途要符合土地利用总体规划规定的用途。

c) 综合考虑土地开发整理的社会效益、经济效益和生态效益，坚持土地资源的可持续利用。

在编制土地开发整理规划时，特别是安排土地开发时，一定要注意生态环境的保护，三个效益并重，要从全局和长远利益出发，通过土地开发整理，改善生态环境，做到土地资源的可持续利用。

d)因地制宜，切实可行。

土地资源的潜力是无限的，要从实际出发，量力而行，不可贪大求洋。

e)政府决策与公众参与相结合。

土地开发整理规划的编制是政府行为。在编制中，要充分听取各部门的意见，充分听取当地农民和居民的意见。没有广大群众的支持和参与，土地开发整理规划难以实施。

f)土地开发整理规划期限应与县级土地利用总体规划期限相一致（一般为10~15年），在规划期限内，可根据需要做出分期土地开发整理的安排。

土地开发整理规划是土地利用总体规划的专项规划，规划期限应一致。在土地开发整理规划期限内，可根据当地国民经济和社会发展情况，对开发整理做出分期安排，如每3年或5年的安排，以便于操作。

g)土地开发整理规划应与相关的部门规划相协调。

土地开发整理涉及到农业、交通、水利、林业、城镇等多个方面，在编制土地开发整理规划时，应认真了解相关规划，如不能一致时，应充分听取有关部门的意见，并做好协调工作，否则，土地开发整理规划难以实施。

4 准备工作

4.1 组织与技术准备

4.1.1 县级人民政府规划领导小组，系指县级土地利用总体规划领导小组。因为土地开发整理专项规划是土地利用总体规划体系的组成部分，并受其控制和制约。

4.1.2 制定工作计划。

有时又称工作方案。这是编制专项规划不可缺少的一项工作，其中包括指导思想、工作内容、人员配备、工作经费等。

指导思想系指现阶段的在一定区域内依据土地利用总体规划的要求，编制开发整理专项规划，通过土地开发整理规划，坚持在保护中开发，在开发中保护的方针，是土地勿粗放经营到集约利用，提高土地的利用率和产出率，确保耕地总量动态平衡，改善生态环境，实现土地资源的可持续利用，促进社会和经济的可持续发展。

工作内容一般包括规划的目的、任务、范围、期限和工作步骤等。

人员配备。土地开发整理本质是属于经济科学，但又不同于一般经济体系，而是一门融社会性、技术性和法律性为一体的工程经济科学或称为边缘科学。故在编制专项规划人员配备上应由多学科组成，市、县国土局（国土房屋局）土地开发站或开发整理中心的技术人员及技术支持单位有关专家、顾问共同完成。

工作经费。一般应随土地利用总体规划统一安排专项经费。开发整理规划编制在后的可单独安排。

4.1.3 制定技术方案。

土地开发整理专项规划，主要依据《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，明确指出“各地要大力总结和推广土地整理的经验，按照土地利用总体规划的要求，通过对田、水、路、林、村进行综合整治，搞好土地建设，提高土地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产条件和环境。”还有新修订的《中华人民共和国土地管理法》也对土地整理作了相应的规定。

规划内容和方法。我国目前的土地开发整理可分为农地整理和非农地整理。归纳为以下几类，不同的类型规划内容也各不相同。

实行“三个集中”的土地开发整理。即通过迁村并点，逐步使农民住宅向中心村和小集镇集中；通过搬迁改造，使乡镇企业逐步向工业园区集中；通过归并零散地块，使农田逐步向规模经营集中。

综合整治的土地开发整理。结合农田基本建设，对田、水、路、林、村综合整治。

山区土地开发整理。以小流域统一规划，综合整治，提高农业综合生产能力，改善生态环境。

村庄土地开发整理。结合农民住宅建设，迁村并点，退宅还耕，通过实施村镇规划增加耕地面积。

闲置土地开发整理。通过挖掘城市存量潜力，解决城市建设用地，实施盘整闲置土地开发整理。

矿区土地开发整理。通过对工矿生产、建设形成的废弃土地，进行复垦整治，增加农用地或建设用地，改善生态环境。

灾区土地开发整理。结合灾后重建对水毁农田整理，兴修水利和移民建镇，对移民后旧宅基退宅还耕整理。

编制土地开发整理规划方法应遵循以下四点：

①自上而下，上下结合。按照上一级和本级土地利用总体规划及专项规划的要求，逐级完成指标分解、落实，同时做到上下协调一致。

②土地开发整理专项规划服从土地利用总体规划。专项规划是总体规划的一部分，一般是总体规划再先，专项规划在后，所以编制土地开发整理专项规划，必须以土地利用总体规划为依据。

③因地制宜。土地开发整理具有鲜明的地域性、不同的地区由于自然、经济条件不一样，开发整理的重点、内容和方法也不相同。比

如丘陵山区、平原低洼地、盐碱土地地区、机耕地区、灌溉地区、旱作地区等开发整理的方法亦不尽相同。

④综合考虑社会、经济和生态效益。生态效益是社会与经济可持续发展的核心。要科学编制土地开发整理规划，其必要条件是建立土地开发整理的方法体系。

技术路线。技术路线指规划编制程序、技术方法与手段。

成果要求。土地开发整理专项规划成果，包括规划文本、规划说明、规划图件和规划附件。

4.2 资料收集整理

4.2.1 土地利用现状和规划资料

县、乡（镇）土地利用总体规划是编制土地开发整理规划的重要依据。

上级下达的土地开发整理分解指标和要求，是县乡土地开发整理规划需要落实的主要任务。

各有关部门涉及土地开发整理专项的规划资料，具有参考价值。

县、乡（镇）土地利用现状资料是编制开发整理规划的基础资料。

土地开发整理潜力调查资料为编制专项规划提供资源保证。

土地评价资料为土地开发整理提供科学依据。

4.2.2 基础资料。着重收集开发整理地区的自然条件和社会经济条件方面的资料。

5 土地开发整理潜力分析

5.1 待开发整理土地资源的清查与适宜性评价。摸清土地开发整理土地资源的类型、数量、质量和分布，为顺利地编制专项规划创造了有利条件。

5.2 土地开发整理潜力。我国目前的土地开发整理潜力，按性质可分为农地整理和非农地整理，按项目分包括农地整理潜力、建设用地整理潜力、废弃地复垦潜力和未利用地的开发潜力。由于我国后备土地资源匮乏，且难度又大，应把重点放在已利用的土地资源潜力上。

5.2.1 农用地整理潜力。从我国现阶段社会经济发展对土地的需求和土地的潜力来看，土地开发整理主要依靠农地整理。一是通过平坟、填沟、整理零星宅基地和废弃闲散地等增加耕地面积；二是通过完善田间道路、林网配套、沟渠改造（改暗渠、喷灌等）增加耕地面积；三是改造中低产农田、园地、林地、草地、和水面，建成现代化农业，提高土地利用率和产出率。

5.2.2 建设用地整理潜力。如通过规划期内采取下达“圈地令”，控制城市盲目外延，盘整闲置土地，挖掘城区存量潜力，解决城市用地；通过迁村并点，逐步使农民住宅向中心村和小集镇集中；通过搬迁改造，使乡镇企业逐步向工业园区集中。

5.2.3 废弃地复垦潜力。由于工矿等生产建设形成的废弃土地复垦整治潜力，能为增加农用地或建设用地，改善生态环境提供资源潜力。

5.2.4 未利用土地资源开发潜力。在不破坏生态环境的前提下，经过认真考察和科学论证，可逐步有重点地开垦荒地、滩涂、盐碱地和沙荒地。

6 土地开发整理区的划定

6.1 土地开发整理区是实施土地利用总体规划，落实土地用途管制，增加耕地面积，改善土地质量的重要手段。土地开发整理区，按类型可分为单项整理区、土地综合整理区、土地复垦区和土地开发区。

6.1.1 土地单项整理区。一般规模比较小，内容比较单一，比如农田、园地、林地、牧草地、村镇用地、城镇用地、工矿用地、河湖水面等。

6.1.2 土地综合开发整理区。一般规模比较大，区内涉及两个或两个以上的内容，故而比较复杂。

6.1.3 土地复垦区。一般指工矿或乡镇企业生产建设造成的废弃土地，闲置地、经过复垦恢复可利用状态的开发整理区。

6.1.4 未利用土地。主要指成片未利用过的荒地、滩涂、盐碱地和沙荒地等。

6.2 土地开发整理区的划定要求。

6.2.1 土地开发整理潜力大小与潜力类型是确定整理区类型、规模、位置、整理目标与整理时间的主要依据。《县级土地利用总体规划编制规程》所规定划区最小面积不小于 25 公顷。

6.2.2 划分各类土地开发整理区，尽可能不打破行政管辖界限，比如乡界、村界。这样可以避免权属纠纷。但也不尽然，必须注意理清和明确土地权属关系。

6.2.3 在规模较大的农用地区开发整理，涉及到田、水、路、林、村等，应属综合开发整理规划。

6.2.4 由于我国农村地区差异大，情况较复杂，应因地制宜地进行综合开发整理规划。

6.2.5 土地开发整理区的划定应与农业现代化结合起来，从而有利于集约利用土地，提高土地质量和土地适度规模经营。

6.2.6 农地开发整理不仅要考虑增加有效耕地面积，改善生产条件，而且还要注意景观和生态平衡。但目前的农地开发整理，过分追求高品位的设计，在田间大量铺设水泥混凝土路面和沟渠。过多使用水泥无疑是对生态平衡的戕害。旧城改造中，对历史文物和遗迹，对民族风格和地方特色比较悠久的建筑物，应注意保留，决不能使历史文化遗产在土地开发整理中毁于一旦。

7 土地开发整理的内容和要求

7.1 农用地整理

本条农用地整理是指广义的农用地整理，包括耕地整理、园地整理、林地整理、牧草地整理和养殖水面整理等，也包括大片农用地整理区内零星的农户、零星城镇和工矿用地、小型水利设施、田间路以及零星的废弃地。

7.1.1 农用地整理的内容。包括农用地面积、位置的变动、性质的置换、低效农用地的改造（应与农业部门结合进行）以及地块规整重划，水、电、路等小型基础设施配套和零星农宅的迁出或合并。

7.1.2 农用地整理的要求。标准对农用地整理提出了五条要求（7.1.2.1~7.1.2.5）。比较全面地反映了土地整理的目的和要求，总起来说：

①农用地整理要满足农业生产现代化的要求，有利于田间机械作业，有利于排灌工程和设施的配套，有利于田间防护林网的建设。

②农用地整理要适应改善生态环境的需要，避免湿地开发、毁林开荒、滥垦草地和围湖造田，同时要因地制宜地实现退耕还林、还草、还湖。

③农用地整理要因地制宜，讲究实效，要充分应用生物、工程、农艺等方面的先进科学技术，改良土壤，提高农用地的质量。

④农用地整理还要和农业经营制度的改革完善联系起来，逐步实现土地适度规模经营，促进农业现代化。

7.2 建设用地整理

建设用地整理包括全部建设用地，即村镇用地、城镇用地、独立工矿用地、交通和水利设施用地以及其他建设用地（宗教用地、军事用地、文物古迹等），建设用地整理除应符合本标准外，还应符合国家和各专业部门的有关规定。

7.2.1 建设用地整理的内容，标准列出了村镇用地整理、城镇用地整理、独立工矿用地整理和基础设施用地整理四大部分

（7.2.1.1~7.2.1.4），其中：

7.2.1.1 村镇用地整理包括村镇的撤并、搬迁和就地改扩建，应按照土地利用总体规划、村镇体系规划和村镇建设规划进行。

7.2.1.2 城镇用地整理主要指城镇建成区内用地的挖潜利用、旧区改造、用途调整和零星闲散地的利用，应按照城镇总体规划和详细规划进行，城镇用地的工业区应作为城镇的组成部分，不应作为独立工矿用地，独立的工业或高新技术开发区一般也可视为城镇对待。

7.2.1.3 独立工矿用地整理主要指就地开采、现场作业的工矿企业和相配套的小型居住区用地的布局调整、用地范围的确定和发展用地选择，一般不包括大规模废弃地复垦。

7.2.1.4 基础设施用地整理内容较多，包括公路、铁路、河道、电网、农村道路、排灌渠道的改线、裁弯取直、疏挖和厂站的配备、堤坝的调整，也包括少量废弃的路基、沟渠、取土坑等的复垦利用。

7.2.2 建设用地整理的要求，标准对建设用地整理提出了7项要求（7.2.2.1~7.2.2.7），其要点是：

①建设用地整理必须符合土地利用总体规划、城镇建设规划、村镇建设规划和其他有关专项规划，上述各项规划不一致时，应由政府部门组织协调，对原规划有较大变动时，应报送原批准机关审批。

②村镇建设用地整理要适应城镇化的发展和农村现代化的需要，过分分散的小村庄和乡镇企业要因地制宜逐步进行迁并改造，选择基础较好、规模较大、分布合理的村镇扩建改造，建设现代化新村，改善农民居住生活条件。新村各项用地指标应符合 GB 50188，并注意节约用地，少占耕地。

③城镇建设用地整理，特别是城镇建成区内部土地整理，牵涉到城镇性质、规模大小、地方特点、传统风貌等因素，要做到有利生产（工作）、方便生活、美化环境。应按照城镇总体规划和详细规划以及城建部门的具体要求进行。

④新建或整修交通、水利设施（如新修或展宽道路，疏挖河道、增建堤坝等）要尽可能和土地整理结合起来，填补低洼土地废弃河沟，以节省土地少占耕地。

7.3 废弃地复垦

7.3.1 废弃地复垦是指已利用土地目前废弃利用，采取措施使之恢复利用的活动，包括工矿企业在生产建设过程中挖损、塌陷、压占等造成破坏的土地，也包括因自然灾害或人为因素造成损毁、荒芜、闲置的农田和其他成片土地。

7.3.2 废弃地复垦的要求。标准对废弃地复垦提出了两项要求（7.3.2.1~7.3.2.2）：

①废弃地复垦要兼顾生态效益、社会效益和经济效益，不能单纯考虑经济效益，并要因地制宜，确定复垦方式，取得最大的综合效益。

②大面积的工矿废弃地复垦要列入国民经济和社会发展规划分期实施，按照《土地复垦规定》实行“谁破坏，谁复垦”的原则，由有关单位组织进行，也可纳入土地整理统一计划，分工负责，复垦后的土地利用要符合土地利用总体规划。

7.4 未利用土地开发

7.4.1 未利用土地开发是指对从未利用过但有利用潜力和开发价值的土地，采取技术经济手段进行开发利用，包括荒山、荒地、荒水和滩涂。

7.4.2 未利用土地开发的要求，标准对未利用土地的开发利用提出了不得 3 项要求（7.4.2.1~7.4.2.3）：

7.4.2.1 未利用土地开发要特别注意对生态环境的保护，要按照统一规划进行，严禁在生态脆弱的地区盲目进行开发，避免造成破坏植被、水土流失和土地沙化。

7.4.2.2 未利用土地开发要根据地域特点和土地的适宜性因地制宜进行适度开发，开发的规模和用途应符合土地利用总体规划。

7.4.2.3 未利用土地开发要有序进行，开发前要进行可行性论证，在不影响生态环境的前提下，优先开发资源好、潜力大、投资小、见效快的地区。

8 规划方案拟定与可行性分析

8.1 规划方案拟定

8.1.1 规划方案是整个规划工作的核心内容。其目的是根据土地开发整理的潜力与要求，科学、合理、有序地安排土地开发整理工作。在编制土地开发整理规划方案时应考虑以下两点：

①土地开发整理规划是土地利用总体规划的专项规划，应与土地利用总体规划相衔接，因此在编制土地开发整理规划方案时应参照土地利用总体规划确定的土地用途、土地开发整理指标等要求进行。

②提供审批实施的规划方案只能是一个。但为使规划方案内容更完善，时序更实际，也可以编制出几个土地开发整理规划方案，以供在规划编制过程中，进行比较和优选，最后确定推荐规划方案。

8.1.2 规划方案的目的是与任务决定了规划方案的内容应包括土地开发整理区的类型、规模、分区布局、设施配套投入产出量和综合效益评估等。土地开发整理区的类型分为农用地整理区、建设用地整理区、废弃地复垦区与未利用土地开发区；土地开发整理区的规模、分区布局是指进行土地开发整理的区域面积、空间分布等内容；投入产出量和综合效益评估是指对整个规划安排的预期效益评价，用以反映规划的效果。

8.2 可行性分析

8.2.1 经济效益分析

经济效益分析是衡量土地开发整理投资收益的重要指标。目前土地开发整理经济效益分析的内容是：土地开发整理的投入量与产出量分析，主要包括通过土地整理增加有效耕地面积、提高耕地质量、增加土地产出、改善农业生产条件，便于机械化耕作、水利灌溉和规模经营、节水节电、有效降低农业生产成本的经济效益。进行经济效益分析所采用的方法是静态分析方法，这种方法是目前各地在开展土地整理经济效益评价时普遍采用的一种评价方法。

①经济效益分析主要考虑以下几方面：

土地开发整理投入量与土地开发整理的内容、措施、要求有关，不同的土地利用类型，要求其土地开发整理的投入量不同，应分别加以考虑。

土地开发整理投入量测算内容包括土地开发整理的规模、土地开发整理的工程量、土地开发整理资金预算，目的是为确定土地开发整理区、土地开发整理的时序安排提供依据。

土地开发整理规模时指开展土地开发整理区的土地总面积。土地开发整理工程量是指开展土地开发整理工作过程中，投入量和土石方量等。土地开发整理资金预算是指在确定了土地开发整理规模、土地开发整理工程量后，根据平均的市场价格和有关的定额标准对直接投资与投劳折资进行匡算。

② 预期产出量

土地开发整理的预期产出量根据开发整理后的土地利用面积净增加所增加的产值和土地质量的提高而增加的产值进行测算。

土地开发整理的预期产出量测算的内容包括：土地开发整理净增加耕地面积、净增加耕地面积可创造的产值、改造中低产田可增加的产出量、其他农用地产出量等。

土地开发整理净增耕地面积是指整理区整理后的耕地面积减去整理前耕地面积的差值，净增加耕地面积取决于整理区土地利用状况，本条计算公式 $S\Delta$ 可以是负值，即土地开发整理耕地面积净减少了，但其耕地的质量与配套基础设施提高了。净增加耕地面积可创造的产值取决于耕种的作物与耕种作物的市场价格。中低产田可增加的产出量取决于改造后耕地质量与配套设施提高的情况。其他农用地产出量计算比较复杂，为增加整理后产出量的可比性，可参照耕地产出量进行计算。

③投入产出对比

投入产出对比是评价土地开发整理经济效益的，不同的土地整理内容衡量其经济产出的指标也不同。

8.2.2 环境效益分析

环境效益分析是衡量土地可持续利用的重要指标，土地开发整理的环境效益分析内容是：评估土地开发整理实施后，通过疏浚河道、兴修水利、植树造林等增加森林覆盖率、治理水土流失面积、增强洪涝灾害抗御能力，优化生态结构、改善生态环境所取得的效益。本标准提出的环境效益分析采用定量分析与定性分析相结合的方法，其方法是目前各地在开展土地整理环境效益评价时，普遍采用的一种比较符合实际的评价方法。

环境效益分析主要考虑两个方面：

8.2.2.1 环境效益的定量分析是结合多年开展环境效益分析的经验，给出了适合我国国情的定量分析指标。

8.2.2.2 环境效益的定性分析是对土地开发整理后对环境的正反两方面的影响进行综合分析，这是环境效益分析中比较常用的一种评价方法。

8.2.3 社会效益分析

社会效益分析是衡量社会可持续发展的重要指标，土地开发整理的社会效益分析内容是：在农村通过改造旧村庄，归并农村居民点，节约基础设施建设，改变农村环境脏、乱、差的面貌，提高农民居住水平和生活质量的效益；在城市，通过对存量土地的消化利用，优化用地布局，提高城市现代化水平，加速存量土地资产的流动和重组，促进国企改革和国有经济战略性布局调整的效益。由于各地开展土地整理的内容不同，土地整理的社会效益所采取的指标也不同，标准提

出各地应因地制宜采用定量分析与定性分析相结合的方法进行社会效益分析。

9 实施规划措施

实施规划是规划工作的重要环节，规划实施措施是保证规划制定的目标与决策能否得到贯彻落实的必要手段。

9.1 让群众了解归还的内容，自觉按规划的安排使用土地，是实施规划的第一步，因此实施规划首先要进行公告。

土地规划是土地管理计划的综合，是计划的依据；土地管理计划是实施土地规划的行政手段。对土地资源的开发、利用、整治和保护统筹安排和合理利用都需要借助土地规划和土地管理计划来实现。因此，土地开发整理规划的实施应纳入土地管理计划进行。

9.2 对土地开发整理工作实行项目管理是我国目前开展土地整理工作的一种行之有效的工作方式，土地开发整理项目的选择、设计、实施是落实土地开发整理规划的重要手段。

9.3 稳定、充足的土地开发整理资金投入和良好的资金运作机制是保证土地开发整理工作开展的关键因素，土地整理所需资金，应按照“谁受益、谁负担”的原则，由土地所有者和土地使用者共同承担。同时，土地整理要走社会化、产业化道路，要引入市场机制，就应鼓励对土地开发整理有贡献的单位和个人。

9.4 土地整理的过程也是土地产权调整的过程。对整理的土地进行权属调整和登记平衡不同主体之间利益关系的必要措施，也是促进社会安定、经济发展的重要措施，为下一步顺利开展土地开发整理工作奠定基础。

10 规划成果

土地开发整理规划的成果一般分为规划文本（主体）、规划说明、规划图件和规划附件四个部分，现分别将其主要内容和要求说明如下：

10.1 规划文本的主要内容

规划文本是规划的主件，文本内容经申报批准后，具有法律或法规效力，其主要内容一般包括以下七个部分。

10.1.1 前言。主要简述规划的目的、任务、依据和期限。其中，规划的目的和任务中应包含同级土地利用总体规划确定的土地开发整理指标的分解和落实，规划依据中应包含同级土地利用总体规划，规划期限一般也应与同级土地利用总体规划一致。

10.1.2 基本概况。简述开发整理地区的基本概况，这里所说的“开发整理地区”是指本规划的行政辖区的全部，即全县域、全市域、全区域等。

10.1.3 土地开发整理潜力分析。是编制土地开发整理规划的现状基础，文本中应按规格要求反映潜力分析情况。

10.1.4 土地开发整理的目标和方针。包括规划期限内的最终目标和分期目标。

10.1.5 土地开发整理规划方案。根据土地开发整理潜力分析和土地利用总体规划提出的开发整理指标进行编制，必要时可提出两个或两个以上的比较方案提供论证，但文本上只反映最终选定的方案和其简要的评估。

规划方案应把开发整理区的划分和开发整理的内容和要求作为重点。

10.1.6 实施规划的措施。标准在第9章中列出了4项实施规划的措施，供各地编制和实施规划参考。

10.1.7 附表、附图。文本后应附土地开发整理简表3张，它们是：

①土地开发整理潜力分析表，按开发整理潜力的类型分为14类，其中城镇用地包括特大、大、中、小城市和建制镇，村镇用地包括集镇、中心村和基层村，分散的城镇用地（含市政场、站、工业用地）计算在城镇用地中。

②土地开发整理前后分类面积对比表，按土地利用总体规划土地分类分为14类，城镇和村镇用地分类口径同①。

③土地开发整理分区表，一般按开发整理区的类型统计，有些大型基础设施按分区统计有困难的，可按项目进行统计。

为便于领导审查和有关单位使用，文本后应附由图件简化的示意小图2张：①土地潜力分析图图例；②土地开发整理规划图图例。

10.2 规划说明的主要内容

规划说明主要说明和解释文本的主要内容和规划编制情况，标准提出了5项可供参照的内容。

10.2.1 编制规划的简要过程，包括任务来源、组织准备、资料准备、技术路线、编制过程和规划成果等。

10.2.2 规划编制的原则和指导思想，应反映标准的基本原则（3.2）和当地的特点。

10.2.3 主要规划内容的说明，这是规划说明的主要内容，应对规划的内容进行有重点的、具体的说明。

10.2.4 规划的可行性分析和多方案比较，是对规划的全面评估和比较，也是规划说明的主要内容。

10.2.5 规划的协调情况和不同意见的处理，反映本规划和相关规划的关系，不同意见的协议情况，是本规划顺利实施的重要条件。

10.3 规划图件

规划图件包括土地开发整理规划图和土地潜力分析图，均为必备图件，和文本同属规划主件，并具有法律或法规效力。

10.3.1 为便于开发整理后的土地用途和土地利用总体规划保持一致，土地开发整理规划图应在土地利用总体规划图上加工绘制，各类整理区可采用复区形式用线条进行表示。（参照附录 B 中 B2）

10.3.2 土地潜力分析图应在土地利用总体规划图上加工绘制，各类土地潜力可采用线条进行表示，各类低效农用地和拟调整的建设用地（除基础设施外）等用增加符号表示。（参照附录 B 中 B1）

10.4 规划附件

包括规划中间成果、基础资料及其他有关材料，供专家评议和领导审查参考。

10.4.1 专题研究报告。属规划编制过程中的中间成果，可根据实际需要增减。

10.4.2 基础资料。规划编制过程中收集的各种现状资料和相关的规划有关的法规、规程、标准等，属规划编制的前期工作。

10.4.3 工作报告。反映规划编制过程的组织情况，存在问题经验教训的行政性文件。

11 规划评审与修改

11.1 规划的评审和批准实施

规划在批准实施前，需要进行评审，评审工作由上级土地主管部门组织有关领导和专家组成评审小组进行，评审时要以本标准和同级土地利用总体规划作为主要依据，并要着重考虑以下 10 项要求：

11.1.1 规划整理后的土地用途，应当符合土地利用总体规划的用途，总体规划未确定用途的，可根据土地适宜性和实际需求确定。

11.1.2 城、镇、村用地的调整改造，在符合城镇、村镇建设规划的前提下，其用地标准还应符合国家规定的用地标准，即前述的 GB 50188 和 GBJ 137。

11.1.3 任务符合实际主要是指符合土地利用总体规划要求，并在实际上有可能完成，分期和目标合适，能按期完成。

11.1.4 土地开发整理潜力分析是规划编制的现状基础，可行性分析是对规划的全面评估，应分别作为文本和说明中的主要内容。

11.1.5 土地开发整理规划应体现三个效益（社会、经济、生态）的统一，规划中必须有这三方面的内容。

11.1.6 土地开发整理区划定是土地开发整理规划的重点，也是下一步编制项目规划的依据，本条提出了划区的主要要求。

11.1.7 土地开发整理规划不仅要和同一层次的相关规划（如农业综合开发规划、小流域整治规划、城镇体系规划、村镇体系规划等）搞好协调，而且要和下一层次的相关规划（如水利工程规划、矿山复垦规划、城镇建设规划、村镇建设规划等）搞好衔接。

11.1.8 规划基础资料包括收集的和实际调查的自然资料、现状资料和规划资料。

11.1.9 本条是对文本、说明及专题研究的要求，包括文本编写是否规范，说明论述是否清楚，专题设置是否合理等。

11.1.10 本条提出对图件的要求，包括内容表示是否符合图例要求，是否以土地利用规划图和土地利用现状图分别作为底图，图面全部内容是否均有图例反映。

11.2 规划的修改

土地开发专项规划一经批准公布实施，在规划期内一般不得随意修改变动，在实施过程中，允许作出小的调整，如情况发生变化确需进行较大修改的，需报原批准机关批准。