

# 浙江省土地整治战略目标与分区探讨

徐忠国

(浙江省土地勘测规划院, 浙江 杭州 310007)

**【摘要】**浙江省土地整治战略目标为增加耕地面积, 提高耕地质量, 构建生态安全屏障, 改善农村生产生活条件与人居环境和景观, 促进形成合理、集约、生态、美观的土地利用格局。浙江土地整治类型可划分为农村土地综合整治、低丘缓坡综合开发和沿海滩涂综合开发等 3 个领域。根据地形地貌、气象水文、土壤类型等土地利用条件, 将全省划分为浙北水网平原区、浙西山地丘陵区、浙中丘陵盆地区、浙西南山地区和浙东南沿海岛屿丘陵港湾平原区等 5 个土地整治分区, 并分类提出土地整治方向和工程措施。

**【关键词】**土地整治; 目标; 分区; 浙江

**【中图分类号】**F 301. 2

**【文献标志码】**A

**【文章编号】**0528-9017( 2014) 06-0805-03

土地整治是指对低效利用、不合理利用、未利用及被生产建设破坏、自然灾害损毁的土地进行整治, 提高土地利用率的<sup>①②</sup>活动。土地整治是近几年提出的新概念、新名词, 实际上它是在土地开发整理概念的基础上进行的扩展和延伸。按工程类型, 它包括了土地整理、土地复垦、土地开发; 按分布范围, 它包括农村土地整治和城市土地整治。因此, 土地整治的概念, 在外延上, 比土地开发整理更宽泛; 在内涵上, 更加注重土地的数量、质量与景观生态三位一体的综合治理<sup>③④</sup>。2010 年, 国土资源部下发《关于开展土地整治规划编制工作的通知》, 对全国的土地整治规划编制工作进行了部署。2013 年 8 月, 历时 3 年编制的《浙江省土地整治规划( 2011 — 2015 年)》( 以下简称《规划》) 获得浙江省政府批准, 并报国土资源部备案。《规划》本着严格保护耕地, 节约集约用地, 保障土地资源可持续利用的原则, 全面分析土地整治面临的形势, 阐明全省土地整治战略, 确定未来 5 年土地整治的指导原则和目标任务, 分区、分类指导全省土地整治活动, 明确土地整治重点区域, 统筹安排土地整治重点项目和示范建设, 是指导全省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重要手段, 是建设和保护旱涝保收高标准基本农田的重要依据。

## 1 形势背景

“十二五”时期, 是浙江省全面建设小康社会的关键时期, 是深化改革、加快转变经济发展方式的攻坚时期, 同时也是资源环境硬约束加剧的凸显期。浙江省还将处在工业化和城市化快速发展阶段, 经济社会发展方式完全转型还需要一定的时间。当前浙江省积极推进浙江海洋经济发展示范区、浙江舟山群岛新区、义乌市国际贸易综合改革试验区、温州市金融综合改革试验区建设, 大力发展海洋经济、推进山海协作, 重点发展 3 大都市圈、3 大产业带, 加快培育和发展战略性新兴产业、建设 14 个产业集聚区和 2 个科技城等一系列国家级和省级发展战略; 这些发展战略的实施对用地提出了强烈的需求, 土地供需矛盾将进一步突出, 耕地保护和节约集约用地任务更加艰巨。浙江省土地后备资源严重不足, 唯有进一步加大土地整治力度, 创新土地整治新模式和新途径, 进一步挖掘土地整治潜力, 特别是着力挖掘农村存量建设用地, 合理开发利用低丘缓坡地和沿海滩涂资源, 推进城乡建设用地空间置换, 优化城乡用地结构, 引导建设用地上山下海, 发展坡地村镇、台地产业、临港工业和海洋经济, 各项建设尽量少占或不占耕地, 才能实现“保护耕地、保障发展和保护生态环境”的综合目标, 才能增强土地资源对经

收稿日期: 2014-02-11

作者简介: 徐忠国( 1977 — ), 高级工程师, 从事土地利用规划研究工作。E-mail: mailxzg@ 163. com.

济社会全面协调可持续发展的支撑能力。

## 2 指导思想

全面落实科学发展观和“创业富民、创新强省”战略，认真贯彻“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策和“在保护中开发，在开发中保护”的方针，以《浙江省土地利用总体规划（2006—2020年）》和有关法律、法规、规章为依据，以推进新农村建设和统筹城乡发展为根本要求，科学制定土地整治的目标任务，统筹安排土地整治活动，积极开展高标准基本农田建设和保护，合理开发低丘缓坡和沿海滩涂后备资源，规范推进农村建设用地整治，加快土地复垦，采取有力措施保障农民合法权益，实现“增加有效耕地面积、提高耕地质量、优化城乡用地结构、改善生态环境”的目标，促进耕地得到更好保护、建设用地更为节约集约利用，促进农民增收、农业增效和农村发展，不断增强土地资源对经济社会全面协调可持续发展的支撑能力。

## 3 建设目标

以示范工程和重点项目实施为平台，聚合资金，统筹规划、逐步推进，通过综合整治，实现增加耕地面积，提高耕地质量，构建生态安全屏障，改善农村生产生活条件，改善城乡特别是农村地区的人居环境和景观，改善农业综合生产效益，促进农业现代化发展，促进形成合理、集约、生态、美观的土地利用格局。

### 3.1 大规模建设高标准基本农田，提高耕地质量等级

2011—2015年，建设和保护集中连片的高产稳产基本农田，改造提高3个国家级基本农田保护示范区、8个省级基本农田保护示范区、139个乡镇基本农田保护示范区，建设和保护100万hm<sup>2</sup>标准农田，推进标准农田质量提升，建设70万hm<sup>2</sup>高标准基本农田。推进18个国家级和18个省级高标准基本农田示范县建设，建成一批集中连片旱涝保收的基本农田“万亩方、千亩方”保护示范点。通过中低产田改造和“移土培肥”工程，将中低产田质量提高0.5~1个农用地利用等级，生产能力提高750~1500kg/hm<sup>2</sup>。

### 3.2 多途径增加耕地面积，稳定粮食综合生产能力

2011—2015年，通过土地整治增加有效耕地面积5.33万hm<sup>2</sup>，努力实现耕地占补平衡。其中，农村土地综合整治补充耕地0.63万hm<sup>2</sup>；合理开发低丘缓坡补充耕地3.00万hm<sup>2</sup>；合理开发沿海滩涂补充耕地1.03万hm<sup>2</sup>；争取国家和省以上重点项目、舟山群岛新区重点项目国家统筹补充耕地0.67万hm<sup>2</sup>。确保完成耕地保护任务，稳定和浙江省的粮食综合生产能力。

### 3.3 多渠道拓展发展空间，保障城乡发展用地

到2015年，完成农村建设用地整理2.67万hm<sup>2</sup>；在不破坏生态环境的前提下，优先开发沿海滩涂和低丘缓坡等后备资源，分别提供新增建设用地2.07万hm<sup>2</sup>和2.34万hm<sup>2</sup>；积极引导城乡建设向地上、地下发展，拓展用地新空间。

### 3.4 构建国土生态安全屏障，改善土地生态环境

到2015年，确保浙江省森林覆盖率在60%以上。保护和重点建设自然保护区、风景名胜区、森林公园、重点生态公益林、饮用水源保护区、湿地等为主体的国土生态安全屏障，形成覆盖全省国土面积近30%的永久性生态保护区；全面复垦新增工矿废弃地，全省复垦0.33万hm<sup>2</sup>废弃闲置工矿用地；大力推进山地丘陵地区国土综合整治，推进陡坡耕地的退耕还林还草，

治理水土流失面积 6.67 万 hm<sup>2</sup>。

## 4 分区、分类

根据地形地貌、气象水文、土壤类型等土地利用条件，将浙江省划分为 5 个土地整治分区。

### 4.1 浙北水网平原区

主体特征。浙北水网平原区位于浙江省东北部，属于水网平原和滨海平原，包括杭州市区、湖州市区、长兴县、德清县、嘉兴市区、嘉善县、海盐县、海宁市、平湖市、桐乡市、宁波市区、余姚市、慈溪市、绍兴市区、绍兴县、上虞市，区域面积 19 617 km<sup>2</sup>。地貌类型以平原为主，地势低平，河网纵横密布，湖荡众多，少量分布有丘陵岗地和波状、倾斜平原。土壤类型以水稻土和潮土为主，土层深厚。

土地整治方向。以开展农村土地综合整治项目为主，提高耕地质量，建设高标准基本农田。农用地整治：完善水利设施，控制地下水位，提高排涝标准；植树造林，加强农田防护；建设基本农田示范区和现代农业示范区。农村建设用地整治：以城乡建设用地增减挂钩试点为平台，推进农村居民点整理，促进人口向中心村集中，改善农村居住环境和基础设施条件。

### 4.2 浙西山地丘陵区

主体特征。浙西山地丘陵区处于浙江省的西北部，包括桐庐县、临安市、淳安县、建德市、富阳市、安吉县、开化县，区域面积 17 622 km<sup>2</sup>。地貌以低山丘陵为主，地势较为高峻，地形切割较深，起伏变化较大，并有不少丘陵盆地、河谷小平原错落分布。土壤类型以红壤、黄壤、潴育型水稻土为主。

土地整治方向。以开展低丘缓坡开发项目为主。宜农地块开发：田块以条田形式为主，根据需要修筑梯田（地），搞好水土保持工程；以山塘水库、塘堰（坝）或河流等为水源，提高蓄水能力。宜建地块开发：采用台地式土地开发模式，将用地平整为相对有一定高差、大小不一的用地单位，形成面积较大、高低不等的立体台地，加强对现有水系、水库等水利设施的保护，做好防洪排涝工程建设，防止水土流失。宜林地块建设：加强对生态公益林、森林公园等生态敏感、脆弱区域的保育，增加林地面积。

### 4.3 浙中丘陵盆地

主体特征。浙中丘陵盆地位于钱塘江、曹娥江上游，是浙江省最大的丘陵、盆地集中分布区。包括金华市区、浦江县、兰溪市、义乌市、东阳市、永康市、衢州市区、常山县、龙游县、江山市、武义县、磐安县、嵊州市、新昌县、诸暨市、天台县，区域面积 24 305 km<sup>2</sup>。境内山间盆地分布广泛，山丘坡地面积大。盆地气候特征明显，水资源相对不足，夏秋季少雨，丘陵山区伏秋干旱较为严重，是省内干旱集中区。土壤类型以水稻土、红壤、紫色土为主。

土地整治方向。以开展低丘缓坡开发项目为主。宜农地块开发：应采取有力措施，控制水土流失，严禁陡坡垦殖；加强农田水利建设，建设蓄水工程，保障排灌畅通；增施有机肥，合理配施化肥；进一步重视环境保护工作。宜建地块开发：采用缓坡式土地利用开发模式，尽可能少破坏原始地形，少占用耕地。宜林地块建设：根据区域特色农产品优势，推进优质园地整治，发展林果经济；加强对生态公益林、森林公园等生态敏感、脆弱区域的保育，增加林地面积。

### 4.4 浙西南山地区

主体特征。浙西南山地区位于浙江省西南部，包括泰顺县、永嘉县、文成县、丽水市区、庆元县、遂昌县、松阳县、云和县、龙泉市、青田县、缙云县、景宁县、仙居县，区域面积 25 019 km<sup>2</sup>。境内山岭起伏，山峰林立，是省内山地面积最大的区域，地貌类型复杂多样。冬冷夏秋干燥。土壤类型以红壤、黄壤为主。

整治方向。以开展低丘缓坡开发项目为主，做好生态保护和水土保持工作。宜农地块开发：搞好农田水利建设，挖掘山塘、水库等水利工程配套潜力，提高蓄水能力；引导 25° 以上的坡地逐步退耕，25° 以下的坡耕地按照等高线修筑隔坡梯田或水平梯田。宜建地块开发：采用台地式土地开发模式，将用地平整为相对有一定高差、大小不一的用地单位，形成面积较大、高低不等的立体台地，加强对现有水系、水库等水利设施的保护，做好防洪排涝工程建设，加强水土保持。宜林地块建设：加强对生态公益林、森林公园等生态敏感、脆弱区域的保育，增加林地面积；严格控制对陡坡地的砍伐，有针对性地发展林果业和山区特色林业。

#### 4.5 浙东南沿海岛屿丘陵港湾平原区

主体特征。浙东南沿海岛屿丘陵港湾平原区位于浙江省东部沿海，东面濒海，西面背山。包括温州市区、平阳县、苍南县、瑞安市、乐清市、洞头县、台州市区、三门县、临海市、温岭市、玉环县、象山县、宁海县、奉化市、舟山市区、岱山县、嵊泗县，区域面积 18 963 km<sup>2</sup>。地貌以平原为主，平原、港湾、丘陵交错，海涂资源丰富，其中舟山群岛以丘陵为主，地貌特点是丘陵岛屿和海域相间分布，岛屿型滩涂面积广阔。土壤类型多样，以水稻土、红壤、盐土、灰潮土为主。

整治方向。以开展沿海滩涂开发项目为主。宜农地块开发：广辟水源，兴修水利，加强农田基础设施建设；洗盐排碱、排灌脱盐；实施生物土壤改良，提高土壤肥力；加强防风护田；加强海岛蓄水工程建设等。宜建地块开发：采用围填海或吹填围堤方式成片开发，加强防台、防潮、防洪水利工程建设，做好环境保护工作，严格控制重污染企业进入。宜渔地块开发：贝类或海藻类可直接利用滩涂进行养殖，鱼类或虾类以经整治或改造后建成的潮差式、半封闭式或封闭式的鱼港或鱼塘进行养殖。

## 5 重点区域

土地整治重点区域是指在土地整治潜力调查、分析和评价的基础上，为统筹安排省域内各类后备资源的开发利用，引导土地整治方向和结构，实现土地整治长远目标所划定的区域。

### 5.1 杭嘉湖平原农村土地综合整治区域

包括嘉善县、平湖市、海宁市、海盐县、桐乡市、南湖区、秀洲区、余杭区、富阳市、吴兴区、南浔区、德清县等。土地整治方向为农村居民点整理及农用地整理。

### 5.2 金衢盆地低丘缓坡开发区域

包括金东区、义乌市、武义县、永康市、东阳市、柯城区、衢江区、江山市、龙游县等。土地整治方向为低丘缓坡土地开发。

### 5.3 钱塘江南岸滩涂开发区域

包括绍兴县、上虞市、余姚市、慈溪市、北仑区、鄞州区等。土地整治方向为沿海、沿江滩涂土地开发。

### 5.4 温台沿海滩涂开发区域包括龙湾区、平阳县、路桥区、温岭市、玉环县等。土地整治方向为沿海滩涂土地开发。

---

**参考文献:**

- ① TD/T 1035—2012 县级土地整治规划编制规程 [S].
- ② 赵明. 土地整治规划研究 [J]. 科技视界, 2012 ( 8 ) :55 — 57.
- ③ 赵刚钦. 农村土地综合整治规划内容体系初探 [J]. 科技资讯, 2012 ( 6 ) : 138.
- ④ 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, 28 ( 14 ) : 1 — 9.