

全域土地综合整治问题研究

梁梦云

安吉县自然资源和规划局 浙江 湖州 313300

摘要：全域土地综合整治对盘活土地资源、推动乡村振兴意义重大，它对田、水等全要素整治，以实现土地高效利用与生态改善。本文围绕该工作展开研究，点明需坚持客体范围全域性等三大原则，剖析了当前规划与实际脱节、资金不足、农民参与度低、整治效果难以长效维持等问题。进而提出从强化规划统筹、创新资金机制、提升农民参与及权益保障，以及健全长效管护机制等方面优化路径，为全域土地综合整治的有效推进提供理论支撑。

关键词：全域土地；综合整治；问题研究

引言：经济社会持续发展的当下，合理利用土地资源变得愈发关键。全域土地综合整治作为优化土地利用的重要手段，在乡村振兴与城乡融合中发挥着重要作用。然而，这项工作推进过程中遭遇规划脱离实际、资金匮乏、农民参与度低等难题。深入剖析这些问题，并探索有效解决策略，既能打破当前困境，推动全域土地综合整治顺利开展，也有助于达成土地资源可持续利用，契合社会长远发展需求。

1 全域土地综合整治应坚持的原则

1.1 坚持客体范围全域性

全域土地综合整治需将区域内所有土地类型纳入视野，突破以往局部整治的局限。不仅要关注耕地、林地、园地等农用地，通过平整土地、改良土壤提升其质量，确保粮食安全；还要重视城乡建设用地，优化布局，挖掘存量土地潜力，缓解用地矛盾。与此同时，湿地、荒地等未利用地同样不能忽视，对其进行科学合理的开发利用，能够保护生态环境，为区域可持续发展创造条件。依据地形与周边水源分布，科学规划水田灌溉系统，保证灌溉的稳定性，提升耕地整体质量与规模效益，将各类土地作为一个有机整体，统筹规划，实现土地资源的最大化利用。

1.2 坚持整治工作系统性

全域土地综合整治并非单项工作，而是一项复杂的系统工程，需全方位协同推进。在空间上，要打破城乡、区域壁垒，推动城乡土地要素自由流动，促进城乡一体化发展；在内容上，将土地整治与生态修复、基础设施建设、产业发展紧密结合。比如在乡村开展土地整治时，同步完善灌溉、交通等基础设施，引入特色农业产业，改善农村生产生活条件。在此过程中，强化农业局和资源规划局的联审与互动机制，将全域土地中的连片耕地划定为后备永久基本农田储备区，并与农业部门

的高标准农田建设规划相互套合，实现多规合一，提升整治工作的系统性与协同性。

1.3 坚持工作链条全周期性

全域土地综合整治贯穿规划、实施、监管、评估等多个环节，需关注每个阶段的工作成效，形成完整的闭环管理。规划阶段，充分开展调研，结合区域实际和发展需求，制定科学合理的整治方案；实施阶段，严格按照规划有序推进，确保各项整治措施落实到位；监管阶段，建立动态监测机制，及时发现并解决问题；评估阶段，对整治效果进行全面评价，总结经验教训^[1]。

2 全域土地综合整治问题研究

2.1 规划与实际衔接不畅

在全域土地综合整治中，规划与实际衔接难题频现。部分地区在制定整治规划时，欠缺深入实地调研，对区域内土地实际状况、地形地貌特征、群众现实需求掌握不精准。例如某些山区规划大规模集中式农田建设，却未充分考量山区地形复杂、地块分散等实际，导致规划难以落地。同时，不同部门规划间缺乏有效协调，自然资源部门土地利用规划与农业农村部门产业发展规划在用地布局、建设时序等方面存在冲突，使整治工作推进受阻，无法高效实现预期目标。

2.2 资金投入不足与结构不合理

资金是全域土地综合整治顺利开展的关键要素，当前却面临投入不足与结构不合理困境。一方面，整治工作涉及面广、项目众多，所需资金量大，仅依靠政府财政拨款难以满足需求，社会资本因投资回报周期长、风险高，参与积极性低。另一方面，资金分配结构失衡，大量资金集中投向易出政绩的基础设施建设项目，对生态修复、土地质量提升等长期效益项目投入较少。像部分乡村土地整治中，道路修建资金充足，而土壤改良资金匮乏，影响整治工作的全面性与长远成效。

2.3 农民参与度不高

农民作为土地的直接使用者，在全域土地综合整治中参与度不高。宣传不到位使农民对整治政策、目的及意义了解有限，心存疑虑。部分地区在整治过程中，未充分尊重农民意愿，决策缺乏农民参与渠道，土地流转、项目安排等与农民期望不符。比如在村庄改造规划时，未充分征求农民对住房布局、公共设施建设的意见，导致农民对整治工作配合度低，甚至产生抵触情绪，阻碍整治工作顺利推进。

2.4 整治效果的长效性难以保障

全域土地综合整治的长效管护困难重重。管护责任主体不明，部门推诿，后续管理缺失；管护资金来源不稳定，过度依赖财政临时拨款；监督考核机制不完善，难以对土地利用和设施维护有效监督。此外，村集体在后期管护中作用未充分发挥，连片种植监管执法缺位，致使土地利用效率低下，撂荒现象频发，整治成果逐渐退化^[2]。

3 全域土地综合整治的路径优化策略

3.1 强化规划引领与统筹协调

3.1.1 科学编制整治规划

科学编制全域土地综合整治规划，扎实的前期调研必不可少。组建专业调研团队，运用测绘工具，实地勘查各区域地形地貌，借助卫星影像解译，明确土地权属和利用现状。与此同时，运用线上问卷、线下座谈等方式，收集群众对土地整治的看法与诉求。规划过程中，自然资源、农业农村、生态环境等部门要凝聚共识，打破信息孤岛，整合土地利用、产业发展与生态保护等规划，保障各类规划在目标和空间布局上相互衔接。尤其要将连片打造千亩方耕地纳入规划重点，依据地形和水源条件，合理规划水田灌溉系统，确保耕地质量和灌溉保障。此外，邀请高校学者、行业专家组成评审组，对规划草案进行全面评估，及时发现并纠正规划中存在的问题，提高规划的科学性与实操性，为全域土地综合整治筑牢规划根基。

3.1.2 建立动态规划调整机制

鉴于全域土地综合整治的长期性与复杂性，建立动态规划调整机制十分必要。搭建智能化监测平台，借助大数据、物联网技术，实时收集土地利用和项目信息。一旦政策发生重大变化，或遭遇重大自然灾害，迅速启动规划调整程序。调整过程中，组织多部门联合研讨，广泛征求各方意见，确保调整方案契合区域发展实际，保障群众合法权益。严格执行审批流程，明确各部门审批职责与时限，防止随意调整规划。借助动态规划

调整机制，让整治规划与实际发展紧密贴合，推动全域土地综合整治顺利实施。

3.2 创新资金投入与管理机制

3.2.1 拓宽资金筹集渠道

面对全域土地综合整治的庞大资金需求，需要充分调动各方资源，搭建多元化的资金募集网络。一方面，积极组织土地整治相关的公益众筹活动，向关注土地资源保护与合理利用的企业、团体和个人发出邀请，以捐赠、冠名等方式，吸引社会闲散资金投入。另一方面，与金融机构深度合作，争取更多的项目贷款，并推动发行土地整治产业基金，通过专业的基金运作，吸纳社会资本。与此同时，还可以建立区域内的土地整治互助基金，引导有土地整治需求的各方主体出资，实现资金的统筹利用。

3.2.2 优化资金分配结构

科学分配资金是提升全域土地综合整治效益的关键。在规划资金使用上，依据项目的重要程度与紧迫性，对资金进行合理配置。优先保证耕地提质改造项目的资金投入，通过平整土地、改良土壤等举措，提高耕地质量，保障粮食生产安全。加大对生态修复项目的支持力度，对因过度开发造成破坏的区域进行生态修复，如矿山复绿、河道清淤，恢复生态系统的平衡。预留充足资金用于农村产业发展，打造特色农业产业园区，发展农产品加工业，推进农村一二三产业融合发展。

3.2.3 加强资金监管

为确保资金安全、高效使用，需要建立严格的资金监管体系。运用先进的数字化技术搭建资金监管平台，通过大数据分析，实时跟踪资金流向，对每一笔资金的使用进行全方位、全过程监控。设立专门的资金管理团队，明确各成员在资金审批、支付、核算等环节的职责，实行岗位分离制度，形成相互制约的管理机制。定期组织专业的财务人员对资金 usage 情况进行内部审计，同时邀请第三方审计机构进行独立审计，及时发现并纠正资金使用过程中的问题。对违规操作行为建立责任追究制度，一旦发现违规行为，严肃处理相关责任人，保障全域土地综合整治资金的合理使用。

3.3 提高农民参与度与权益保障

3.3.1 加强宣传教育

为了让农民全面了解全域土地综合整治，需打造多维度的宣传教育体系。利用村广播每日定时播报整治相关知识，制作生动有趣的宣传海报张贴在村里显眼位置。邀请在整治过程中受益的农民，在村里举办经验分享会，用他们的亲身经历，讲述土地整治带来的生活改

善。另外,借助短视频平台,拍摄土地整治主题系列短视频,展示整治前后的变化对比。在农闲时节,组织村民集中观看与土地整治相关的电影、纪录片,并安排专人讲解,让农民更直观地了解整治工作的意义和价值。

3.3.2 完善农民参与机制

构建一套系统的农民参与机制,能够有效提升农民在全域土地综合整治中的参与度。在项目规划阶段,成立农民咨询小组,定期召开座谈会,让农民充分表达对土地整治的想法和建议。在项目实施过程中,设置农民监督岗位,鼓励农民参与项目进度和质量监督。为农民提供技能培训,让有意愿的农民能够直接参与到土地平整、基础设施建设等项目环节中,既增加他们的收入,又提升其参与感。搭建线上线下意见反馈平台,及时处理农民提出的问题和意见,并对合理建议的提出者给予一定奖励,激发农民持续参与整治工作的积极性,让农民真正成为全域土地综合整治的参与者和推动者。

3.3.3 保障农民合法权益

在全域土地综合整治过程中,要始终将保障农民合法权益放在首位。在土地流转环节,引入第三方评估机构,对土地价值进行客观公正评估,确保农民获得合理补偿。在制定搬迁安置方案时,充分考虑农民的生活习惯和实际需求,提供多种安置选择,如集中安置、分散安置或货币补偿等,让农民自主选择最适合自己的方式。为失地农民提供就业指导和创业帮扶,联系周边企业为农民提供就业岗位,组织技能培训,帮助农民提升就业能力。建立农民权益纠纷调解中心,由村里威望高、办事公正的村民组成调解小组,及时处理农民在整治过程中遇到的权益纠纷,确保农民的合法权益不受侵害。

3.4 建立健全长效管护机制

3.4.1 明确管护责任主体

清晰界定管护责任主体,是构建长效管护机制的重要前提。可根据土地类型与整治项目属性,分类确定责任主体。对于农田,由种植户联合成立农田管护小组,负责日常灌溉设施、田间道路的维护;对于农村集体经营性建设用地,由村集体经济组织承担管护责任,确保土地合理利用、相关设施完好。在生态修复区域,邀请环保志愿者团队与当地村民组建生态管护队,定期巡查山林、湿地等生态系统。充分发挥村集体在后期管护中的主导作用,明确其管护职责与权限,避免出现责任推诿现象,确保全域土地综合整治成果能得到持续有效的

维护。

3.4.2 设立管护专项资金

设立管护专项资金,为全域土地综合整治成果的长效管护提供稳定的资金支持。一方面,发起社会募捐,呼吁关心土地资源保护的企业、个人出资助力,拓宽资金来源。另一方面,探索从土地整治项目的收益中,按一定比例提取资金,充实管护专项基金。对于因土地整治增值的经营性项目,如乡村旅游景区、特色农业产业园区,可从中抽取部分利润作为管护资金。此外,通过与金融机构合作,争取低息贷款用于管护工作。从前期奖补资金中扣除部分作为管护资金,确保管护工作有稳定的资金保障。

3.4.3 加强监督考核

构建全面的监督考核体系,是保障长效管护机制有效运行的关键。成立由村民代表、专业技术人员组成的监督考核小组,定期对管护责任主体的工作进行检查评估。制定详细的考核指标,涵盖土地利用情况、设施完好率、生态环境质量等方面。比如,规定农田灌溉设施的完好率需达到90%以上,生态修复区域的植被覆盖率要持续提升。考核过程中,采取实地查看、问卷调查等方式,广泛收集各方意见。对管护工作成效突出的责任主体,给予荣誉表彰和物质奖励;对履职不力的,督促其限期整改,若整改不到位,则重新确定管护责任主体。对于出现破坏连片种植、土地撂荒等问题的行为,及时依靠执法力量介入,确保整治成果得到有效保护^[3]。

结束语

综上所述,本文深入探究全域土地综合整治,剖析了整治工作在规划、资金、农民参与等环节的难题,并提出应对策略。由于各地实际情况不同,需因地制宜落实相关策略。未来,我们要持续关注整治中的新问题,借助技术创新与机制优化,推动全域土地综合整治持续开展,不仅要助力乡村振兴,守护好土地资源,更要筑牢经济社会可持续发展的土地根基。

参考文献

- [1]周远波.全域土地综合整治若干问题思考[J].中国土地,2020(1):147-148
- [2]李红举,曲保德.全域土地综合整治的实践与思考[J].中国土地,2020(6):137-139.
- [3]刘扬,吕佳.村庄规划视角下全域土地综合整治探讨[J].小城镇建设,2021,39(1).135-136