

土地综合整治与生态修复一体化推进的制度障碍与突破方向

张正黔

昆明麦普空间科技有限公司临沧分公司 云南 临沧 677000

摘要：推进土地综合整治与生态修复一体化是落实生态文明建设、优化国土空间格局的关键举措，其核心是实现二者全流程融合。当前一体化推进面临规划统筹失衡、产权权益保障不足、投融资渠道单一、监管协同不畅等制度障碍，制约治理效能发挥。本文基于“两山”理念与整体性治理理论，从规划统筹、产权保障、投融资创新、协同监管四个维度，提出针对性制度突破路径，为推动二者协同落地、实现生态与经济社会效益共赢提供理论与实践支撑。

关键词：土地综合整治；生态修复；一体化推进；制度障碍；突破方向

引言：新时代国土空间治理背景下，“山水林田湖草沙”生命共同体理念深入人心，土地综合整治与生态修复一体化推进成为破解“重整治轻修复”困境、推动绿色发展的必然选择。二者空间同域、效益互促，但传统分割实施模式与制度体系不完善，导致协同效能难以释放。基于此，本文系统剖析一体化推进中的制度障碍，探索科学可行的突破方向，对筑牢生态安全屏障、助推乡村振兴、实现国土空间高质量发展具有重要现实意义。

1 土地综合整治与生态修复一体化推进的核心内涵与理论基础

1.1 核心概念界定

(1) 土地综合整治：在新时代国土空间治理要求下，以县域为统筹单元，整合全域空间资源，系统开展农用地提质改造、建设用地集约利用与低效用地盘活，兼顾生产效能提升与空间布局优化，是集资源利用、空间优化与用途管控于一体的综合性空间治理活动。(2) 生态修复：以“山水林田湖草沙”生命共同体为核心遵循，聚焦区域生态系统受损症结，通过植被重建、水环境治理、土壤修复与生物多样性保护等措施，修复生态结构、恢复生态功能，增强生态系统稳定性与自我调节能力，是兼顾自然修复与人工辅助的系统性工程。(3) 一体化推进：明晰土地综合整治与生态修复“空间同域、客体同源、效益互促”的内在协同关系，打破二者分割实施的传统模式，实现规划编制同步衔接、项目实施协同推进、过程监管统一管控、收益分配统筹共享的全流程融合，推动治理效能最大化^[1]。

1.2 一体化推进的理论基础

(1) “两山”理念：作为一体化推进的根本战略指引，锚定“绿水青山就是金山银山”核心导向，构建“保

护优先、系统修复、综合治理”的实施范式，为整治与修复协同推进提供价值遵循与方向指引。(2) 整体性治理理论：针对传统治理中部门分割、区域壁垒等问题，以整体性思维整合多方主体与治理资源，推动跨部门、跨区域协同联动，破解碎片化治理困境，保障一体化工作高效落地。(3) 生态产品价值实现理论：为一体化推进注入市场化动力，通过盘活生态资源、转化生态价值，推动生态资本向经济资本有序转变，实现生态效益与经济效益协同转化，夯实长效推进基础。

1.3 一体化推进的现实必要性

(1) 落实生态文明建设的必然要求：破解传统模式“重整治轻修复”的实践短板，兼顾土地利用与生态保护，厚植区域绿色发展根基，契合生态文明建设总体部署。(2) 优化国土空间格局的重要路径：统筹生产、生活、生态三大空间布局，规范空间开发秩序，提升国土空间集约利用与系统治理效能，助力国土空间高质量发展。(3) 助推乡村振兴与城乡融合的重要支撑：激活农村土地要素潜能，改善农村生态环境与生产生活条件，缩小城乡发展差距，为乡村产业振兴与城乡融合发展提供坚实保障。

2 土地综合整治与生态修复一体化推进的制度障碍分析

2.1 规划统筹制度障碍

(1) 战略定位偏差：部分区域推进过程中，土地综合整治的经济产出导向仍占主导，生态修复被置于辅助性、附属性地位，未将“生态优先、绿色发展”理念贯穿规划编制、项目设计与落地实施全流程，导致整治与修复的战略优先级失衡。(2) 规划衔接不畅：土地整治专项规划与生态修复规划分属不同主管部门，在目标设

定、空间落位、时序安排上缺乏系统衔接,未形成全域统一的“一张图”管控体系,出现规划边界重叠、重点区域遗漏、实施节奏冲突等问题,制约一体化推进落地。

(3) 实施机制缺失:项目立项阶段未明确生态修复的硬性指标与量化要求,评审环节侧重整治工程的经济可行性,验收阶段缺乏生态功能恢复的专项考核标准,全流程中缺乏统筹协调的协同机制,导致规划与实施脱节。

2.2 产权与权益保障制度障碍

(1) 产权界定模糊:生态资源(如林地、湿地、流域生态系统)的产权主体、权属边界及权能范围界定不清晰,存在“主体虚位”问题,导致“谁保护、谁受益、谁补偿”的原则难以落实,制约生态修复主体的权责匹配。

(2) 生态补偿机制不完善:现有生态补偿标准多基于经验测算,与区域生态价值、修复成本脱节,跨区域、跨流域的横向补偿机制缺失,补偿资金主要依赖财政转移支付,来源渠道单一,难以覆盖长期修复投入。(3) 权益分配不均:一体化推进中,村集体与农户的土地收益、生态收益分配机制不健全,农户参与整治修复的直接收益与长期回报未得到充分保障,导致基层主体参与积极性不足,难以形成共建共治的合力^[2]。

2.3 投融资与价值转化制度障碍

(1) 投融资渠道单一:项目建设与运维资金过度依赖财政投入,社会资本因生态修复回报周期长、投资风险高、盈利模式不明确而参与意愿低迷,形成“财政独担”的资金困境,制约项目规模化推进。(2) 价值核算滞后:生态产品价值核算体系尚未健全,缺乏统一的生态资源量化标准与评估方法,生态资产难以实现精准估值、抵押与交易,无法为投融资提供价值支撑,阻碍资金与生态资源的有效对接。(3) 市场化机制欠缺:碳汇交易、生态权益流转、生态产品市场化运营等“造血”机制发展滞缓,生态资源的经济价值转化路径不畅,难以实现生态效益向经济效益、社会效益的长效转化,缺乏可持续的资金循环模式。

2.4 监管与协同治理制度障碍

(1) 部门协同不足:自然资源、生态环境、农业农村、林草等部门职能交叉重叠,各部门执行标准、监管口径不统一,存在多头管理、权责推诿问题,陷入“九龙治水”的治理困境,降低一体化推进效率。(2) 监管体系不完善:现有监管聚焦项目施工阶段,缺乏全周期动态监管机制,重实施、轻管护,对修复后的生态系统长期监测、维护与成效评估缺位,导致部分修复项目出现“重建设轻养护”问题,生态功能难以持续稳定。(3) 数字化赋能不足:各部门数据标准不统一、信息共享机

制缺失,形成“数据孤岛”,缺乏统一的数字化管理平台支撑,难以实现整治修复全过程的精细化管控与科学决策,制约监管效能与协同治理水平提升。

3 土地综合整治与生态修复一体化推进的制度突破方向

3.1 完善规划统筹制度,强化战略引领

(1) 确立生态优先定位:彻底扭转传统“重整治、轻修复”的导向,将生态修复全面纳入土地综合整治的核心目标体系,贯穿项目规划编制、方案设计、施工建设、后期管护全流程。在规划初期明确生态修复的量化指标,优先保障生态空间管控需求,避免以牺牲生态环境为代价换取短期经济收益,实现土地利用与生态保护的协同共进,让生态优先理念成为一体化推进的根本遵循。(2) 推动规划协同衔接:以国土空间规划为总纲领,打破部门规划壁垒,推动土地综合整治与生态修复专项规划深度融合,实现二者在目标设定、空间落位、时序安排上的全面统一。整合各类规划资源,梳理规划重叠与冲突区域,优化空间布局,构建全域统一、上下衔接的“一张图”管理模式,明确不同区域的整治重点与修复任务,确保规划的系统性、整体性与可操作性,为一体化推进提供科学的规划支撑^[3]。(3) 健全一体化实施机制:在项目立项阶段,将生态修复指标作为硬性门槛,明确生态修复的范围、标准与时限;评审环节增设生态专项评审,重点审核修复方案的科学性与可行性;验收阶段建立“生态功能+工程质量”双重验收标准,对生态修复成效进行专项评估,未达标的项目不予通过。同时,建立跨部门、跨区域的协同实施机制,明确各主体职责,加强沟通协调,确保规划落地见效。

3.2 健全产权与权益保障制度,激发内生动力

(1) 明晰生态资源产权:全面推进自然资源统一确权登记工作,针对“山水林田湖草沙”各类生态资源,明确产权主体、权属边界与权能范围,破解产权“虚位”“模糊”问题。完善生态资源产权流转制度,明确流转范围、程序与方式,保障产权主体的占有、使用、收益、处分等合法权益,为落实“谁保护、谁受益”原则奠定坚实的产权基础。(2) 优化生态补偿机制:结合区域生态价值、修复成本与经济发展水平,制定差异化的生态补偿标准,避免“一刀切”,确保补偿标准与生态贡献相匹配。建立跨区域、跨流域生态补偿基金,统筹协调上下游、左右岸的补偿关系,化解区域间生态保护与发展的矛盾。同时,拓宽补偿资金来源,鼓励社会资本参与生态补偿,形成“财政补助+社会投入+市场收益”的多元化补偿资金格局。(3) 完善权益分配机制:充分尊重

村集体与农户的主体地位,探索多元化的权益分配模式,如村集体生态资源入股分红、异地代保溢价分成、农户参与修复务工增收等,让基层主体切实分享一体化推进带来的生态收益与经济收益。健全农户权益保障机制,明确农户在土地流转、生态修复中的知情权、参与权与监督权,提升其参与一体化推进的积极性与主动性,激发基层内生动力^[4]。

3.3 创新投融资与价值转化制度,强化资金保障

(1) 构建多元化投融资体系:打破过度依赖财政投入的局面,积极引入生态修复专项基金、绿色债券、开发性金融贷款等资金渠道,丰富投融资工具。完善社会资本参与机制,明确社会资本的投资回报路径,建立风险分担与激励机制,通过税收减免、财政贴息、项目优先权等政策,降低社会资本投资风险,提升其参与一体化项目的意愿,形成“财政引导、社会参与、市场运作”的多元化投融资格局。(2) 完善生态产品价值核算:健全省、市、县三级生态产品价值核算标准体系,明确核算指标、方法与流程,细化不同类型生态资源的价值量化标准,实现生态产品价值的精准核算。推动核算结果与地方政府绩效考核、生态补偿、投融资审批等挂钩,将生态产品价值纳入经济社会发展评价体系,让生态资源的价值得到充分体现,为资金投入与价值转化提供科学依据。(3) 畅通价值转化路径:推广“两山银行”“生态资产托管”等模式,对碎片化的生态资源进行整合、提质、盘活,实现生态资产的规模化、集约化运营。完善碳汇交易、生态权益流转、生态产品市场化拍卖等机制,推动生态资源向生态产品、经济资产转化,拓宽生态价值实现渠道。鼓励发展生态旅游、林下经济等生态产业,实现生态效益、经济效益与社会效益的同步提升,构建可持续的价值转化模式。

3.4 构建协同监管制度,提升治理效能

(1) 健全跨部门协同机制:建立统一的跨部门协同治理平台,整合自然资源、生态环境、农业农村、林草等相关部门的职能,明确各部门在一体化推进中的职责分工,避免职能交叉与权责推诿。统一监管标准、执法口径与工作流程,加强部门间的信息共享、联合执法与

协同处置,打破“九龙治水”的治理困境,提升协同治理效率。(2) 完善全周期监管体系:建立“事前审批、事中监测、事后验收”的全周期动态监管机制,事前严格审核项目规划与修复方案,强化源头管控;事中运用现场核查、遥感监测等手段,对项目施工过程与生态修复进度进行实时监测,及时发现并整改问题;事后严格按照验收标准开展验收,强化后期管护责任,建立常态化管护机制,定期对修复后的生态系统进行监测评估,确保生态功能长期稳定^[5]。(3) 强化数字化赋能:统一各部门数据标准,打破“数据孤岛”,整合土地利用、生态修复、环境监测等各类数据资源,搭建一体化数字化信息管理平台。运用大数据、人工智能、遥感等技术,实现对一体化项目的精细化管控、智能化监测与科学化决策,提升监管的精准度与效率,为一体化推进提供高效的技术支撑,推动治理模式从“粗放式”向“精细化”转变。

结束语

土地综合整治与生态修复一体化推进是一项系统性工程,其制度完善是一个长期过程。破解现有制度障碍,需立足生态优先导向,强化规划引领、明晰产权权益、拓宽资金渠道、健全协同监管。唯有补齐制度短板,推动治理模式从碎片化向整体性转变,才能充分激活各类要素潜能,实现土地利用与生态保护协同共进,为美丽中国建设与乡村全面振兴注入持久动力,助力“绿水青山”向“金山银山”有效转化。

参考文献

- [1] 仪小梅,陈敏.全域土地综合整治项目生态修复效果评估体系初步构建[J].上海国土资源,2022,43(04):86-90.
- [2] 黎旭.新时期土地综合整治与生态修复研究[J].资源节约与环保,2022(11):13-16.
- [3] 吴兴明.生态文明理念下的国土综合整治与生态保护修复[J].商情,2023,(44):263-266.
- [4] 王威,贾文涛.生态文明理念下的国土综合整治与生态修复[J].中国土地,2023,(5):29-31.
- [5] 程功,吴左宾.县域国土综合整治与生态修复框架及实践[J].规划师,2023,36(17):35-40.