

简述国土空间规划背景下全域土地综合整治的路径研究

陈颖果

重庆市规划设计研究院 重庆 400000

摘要：随着城镇化和农业现代化的深入推进，乡村振兴面临着日益加剧的资源与环境挑战。土地不仅是农民生产与生活的基础空间，也是乡村经济、社会和生态发展不可或缺的关键资源，对于实现乡村全面振兴具有举足轻重的作用。全域土地综合整治作为一种规划管控与空间治理的有效手段，通过整合土地资源，旨在促进土地的高效利用、生态环境的持续改善以及国土空间结构的合理优化。这一过程不仅为乡村振兴战略提供了坚实的资源保障，也为国土空间规划的落地实施奠定了坚实的基础。本文基于作者的实践经验，深入分析并探讨了在国土空间规划框架下，全域土地综合整治的重要性及其实施路径。

关键词：国土空间规划；全域土地综合整治；实施路径

1 引言

从土地整理到土地整治，再到土地综合整治以及全域土地综合整治，土地整治的内涵和外延不断扩展，2017年十九大提出乡村振兴战略，明确提出了“实施农村土地综合整治重大行动”，在此背景下，土地综合整治迈入了新阶段，成为保障粮食安全、改善生态环境质量、促进乡村振兴的重要工具和抓手。此后，自然资源部等相关部门要求各地开展全域土地综合整治进行试点工作，并出台了试点实施要点、实施方案等，指导地方开展全域土地综合整治。其中指出国土空间规划是土地综合整治的基本依据，要求编制乡镇国土空间规划时，明确全域土地综合整治的目标任务、整治区域、主要内容、空间布局等。

2 全域土地综合整治的概念和意义

全域土地综合整治是一种基于国土空间规划，以“全域域、全要素、全周期、全链条”为理念的土地整治模式。通常以乡镇或跨乡镇为整治范围，涉及农用地、建设用地、生态保护修复以及历史文化保护等内容的系统性、综合性整治。其核心在于优化生产、生活、生态“三生”空间格局，推动城乡融合发展^[1]。全域土地综合整治需要以科学规划为前提，整体开展农用地、建设用地整理和乡村生态保护修复等内容，对闲置、利用低效、生态退化及环境破坏的区域实施国土空间综合治理。在推进国土空间规划的过程中，全域土地综合整治是实现土地资源优化配置、提升土地利用效率、促进可持续发展的关键举措，其意义主要体现在以下几个方面：

2.1 优化土地利用结构

全域土地综合整治作为推动土地资源合理配置与可持续发展的重要手段，在优化土地利用结构方面发挥着

关键作用。通过这一综合性举措，能够系统性地解决土地利用过程中存在的碎片化以及空间布局无序化等突出问题，进而构建起集约高效的生产空间、宜居适度的生活空间与山清水秀的生态空间，实现国土空间的科学布局与协调发展。

从农用地角度而言，全域土地综合整治致力于改善农业生产条件，通过诸如土地平整、农田水利设施建设等一系列措施，增加有效耕地面积，并显著提升耕地质量。这不仅为现代农业发展提供了坚实的物质基础，更有助于推动农业生产方式的转型升级，实现农业的规模化、集约化与现代化发展。

在建设用领域，全域土地综合整治聚焦于优化村庄用地布局，通过合理规划与整合，提升土地使用效益。同时，积极支持农村新产业新业态发展用地需求，为农村一二三产业融合发展创造有利条件。这一过程可以有效盘活存量村庄用地，实现土地资源的高效利用与可持续发展，为乡村振兴战略的实施提供了有力支撑。

2.2 保护生态环境

通过全域土地综合整治，可以更好的提升生态环境质量，保护和恢复乡村生态功能，提升生态系统的稳定性和抗干扰能力，提高防御自然灾害能力，保持乡村自然景观。通过落实生态保护红线、推进生态修复工程、加强土地生态功能区管理等措施，实现生态环境的恢复和改善。

通过全域土地综合整治，可以更好的提升生态环境质量、保护和恢复乡村生态功能，增强生态系统的稳定性与抗干扰能力，提升乡村地区防御自然灾害的能力，同时完好地保持乡村自然景观的原始风貌。首先，通过严格落实生态保护红线制度，确保具有重要生态功能的

区域得到优先保护。同时,积极推进生态修复工程,针对受损的生态系统进行系统性修复,如开展矿山生态修复、水体生态治理等工作,逐步恢复生态系统的结构与功能。此外,加强土地生态功能区管理,依据不同区域的生态功能定位,实施差异化的土地利用与保护策略,

实现生态环境的全面恢复与持续改善,为乡村地区的可持续发展营造良好的生态基础。

2.3 优化国土空间格局

全域土地综合整治在优化国土空间格局、提升土地资源集约利用水平方面具有重要意义。全域土地综合整治以强化耕地保护为核心要点,在严守耕地红线的基础上,允许对永久基本农田进行合理调整,有效实现耕地资源的高效保护与合理布局,为农业现代化、规模化发展筑牢根基。

与此同时,全域土地综合整治着力于盘活乡村存量建设用地,充分发挥建设用地指标流转的功能。经全域土地综合整治腾退的建设用地,首先满足居民安置、基础设施建设以及公共服务设施等用地需求,这是保障乡村居民基本生活权益、推动乡村社会发展的必要举措。在此基础上,腾退的建设用地积极向乡村一二三产业融合发展领域倾斜,为乡村产业振兴注入活力,成为实现乡村振兴战略目标的重要驱动力^[2]。

此外,在建设用地的利用与流转方面,全域土地综合整治严格遵循城乡建设用地增减挂钩政策。节余的建设用地指标流转范围从县域拓展至省域,这一举措打破了土地资源配置的地域限制,促进了土地资源在更大空间尺度上的科学配置与合理流动。通过上述一系列措施,全域土地综合整治实现了国土空间结构的优化,有效提升了土地利用效率,为城乡高质量发展奠定了坚实基础。

3 国土空间规划背景下全域土地综合整治的路径

3.1 强化国土空间规划的指导与衔接

国土空间规划为全域土地综合整治提供了战略指导和空间布局的基础,而全域土地综合整治则是实施国土空间规划的具体行动和手段。在国土空间规划编制中,通过对规划区域内的现状情况与整治潜力分析,明确全域土地综合整治要优化的总体目标与要求,并划定重点整治区域。针对农用地整理、建设用地整治、生态保护修复等三大方面,提出分项策略与手段。在农用地整理方面,注重提升耕地质量,优化农田布局,促进农业规模化、现代化发展;建设用地整治则聚焦于提高土地利用效率,优化城乡建设用地结构,推动新型城镇化建设;生态保护修复强调对生态系统的系统性保护与修

复,增强生态系统的稳定性与服务功能。通过全域土地综合整治,将国土空间规划中的战略目标、底线管控、功能布局、资源利用等方面的要求落实到具体的地块和项目中,实现规划的落地和实施。

3.2 制定规划方案

首先,进行全面的土地资源调查,包括农用地、建设用地与未利用地的使用现状、土地类型分布、土地质量等级等,以及土地利用中存在的主要问题和潜在的资源优势,同时,对区域内的生态环境状况进行深入分析,评估生态系统的服务功能、受损程度和恢复潜力,此外,还需要考察社会经济状况,如人口分布、经济发展水平、产业结构等,为整治规划提供决策依据。基于上述调查和评价结果,明确整治的目标和重点,整治目标应包括提高土地利用效率、促进产业升级、保护和修复生态环境、改善居民生活质量等。同时,细化国土空间规划中提出的整治的重点区域并确定关键项目,如生态保护和修复重点区域、农用地提质增效区域、城乡建设用地优化区域等。根据整治目标和重点,制定具体的综合整治方案,包括确定整治措施、实施步骤、时间安排和预期成效等,整治方案应综合考虑土地利用、生态保护、水资源管理、城乡建设等多个方面,确保方案的系统性和综合性,同时,方案中还应明确责任分工、资金投入、监督评估等实施保障措施。

规划方案需兼顾前瞻性和可操作性,确保整治工作既符合当前经济社会发展的实际需求,又能够适应未来发展的趋势和变化,前瞻性要求规划能够预见未来发展带来的挑战和机遇,为应对可能出现的问题提前做好准备,可操作性则强调规划方案要实际可行,具体措施明确、操作流程清晰、实施标准具体,确保整治工作能够顺利推进。规划方案应与地区的经济社会发展战略紧密结合,支持和促进可持续发展,在制定规划时,要充分考虑经济发展模式的转变、新兴产业的培育、社区发展和居民福祉提升等方面的需求,确保全域土地综合整治工作能够为经济社会发展提供有力支撑。

3.3 综合整治,分类施策

根据土地调查的结果,制定具体的整治方案,针对农用地、建设用地以及生态用地等不同类型的土地采取不同的整治措施。

农用地整理方面,需要根据土地的功能特点和农村发展需求,制定针对性的整治方案,推动农村土地资源的合理利用和农村经济的可持续发展。通过非耕地开发、恢复地类整治、土地整理、宅基地复垦等手段补充耕地数量,通过高标准农田建设、“旱改水”建设、永

久基本农田连片化建设等手段提高耕地质量。利用农村自然风光和人文资源,发展乡村旅游产业,促进农村经济多元化发展,增加农民收入。

建设用地方面,通过优化农村宅基地用地布局、腾退低效建设用地等方式优化农村建设用地布局,通过推进水利设施建设、优化电力设施布局、优化乡村道路等手段加强基础设施建设,通过预控农村产业用地等手段支撑一二三产业融合发展,提高土地利用效率,提升土地使用效益,实现土地的科学合理利用。

生态保护修复方面。针对生态环境脆弱的地区,需要加强生态保护和修复工作,保护和恢复土地生态系统功能,提升生态环境质量。统筹开展历史遗留矿山修复、农村水环境综合治理、森林质量提升等工作,提高自然灾害防御能力,保持乡村自然景观风貌。对受到破坏的生态系统进行修复和重建,包括水土保持工程、退耕还林还草工程、湿地恢复等,提升生态系统的稳定性和抗干扰能力。

3.4 强化政策支持,保障整治实施

全域土地综合整治正处于试点推广阶段,需构建全方位、多层次的保障政策,涵盖土地管理、资金支持、产业发展、生态保护等多个关键方面,以保障整治工作的顺利推进与目标达成。

土地管理政策方面,要简化和明晰土地产权流转制度,简化土地使用权转让程序,为整治项目提供便利的土地出让、租赁政策,确保土地在整治过程中能够顺畅流转,实现资源优化配置。另一方面,严格落实耕地保护政策,强化永久基本农田保护责任,对违规占用行为严肃查处;同时,积极推动耕地质量提升工程,给予相应的政策支持与资金保障。

产业发展政策方面。优化产业准入,放宽门槛,降低限制,设立产业发展引导基金,助力农村一二三产业融合发展,培育特色产业。在产业用地方面,新增建设用地指标向整治产业项目倾斜,并完善临时用地政策,简化审批流程,保障产业发展的合理用地需求。

生态修复方面,设立专项资金支持矿山、水体、土壤等生态修复项目。同时,构建生态补偿政策体系,不仅包括横向生态补偿机制,促进区域间生态保护与经济发展的平衡,还应探索多元化生态补偿方式,涵盖资金、产业扶持、技术援助等,提升生态保护主体的积极性。

财政投入上,设立专项且稳定的全域土地综合整治专项资金,加大对生态修复、农田水利设施建设、土地

污染治理等领域的投入力度^[3]。对于经过评估的全域土地综合整治项目提供资金补助或贴息贷款。金融创新方面,引导金融机构加大信贷支持,推出专项贷款,并创新金融产品与服务模式,如发行专项债券、开展土地经营权抵押贷款等,拓宽融资渠道。税收方面,对参与整治的企业和个人减免增值税、所得税,对重点领域项目实施优惠政策;通过这些政策的协同发力,保障全域土地综合整治顺利推进。

3.5 加强监管评估,确保整治成效

建立健全监管评估机制,对整治工作全程跟踪和评估,确保整治工作的质量和效果。各级政府土地管理部门需明确监管责任,建立起从项目启动、实施到完成的全过程监管体系,确保整治工作按照既定计划和标准执行。采用现代信息技术,如地理信息系统(GIS)、遥感技术等,实现对整治项目的实时监控和管理,及时发现问题并采取措施进行整改。根据土地整治的目标和要求,制定科学、合理的评估标准和指标体系,涵盖生态效益、经济效益、社会效益等多个方面。组织专家进行定期的项目评估,包括中期评估和项目完成后的效果评估,全面分析整治工作的成效,找出存在的问题和不足。将评估结果反馈给整治项目的执行单位和决策层,作为调整项目实施方案和改进行为的依据。根据评估结果调整相关政策和措施,以更好地支持土地整治工作的有效进行。

4 结语

国土空间规划是全域土地综合整治的基本依据,因此在编制国土空间规划中要提出全域土地综合整治的目标任务、重点潜力区域等内容。同时,全域土地综合整治是推动国土空间规划实施的重要路径,对于实现土地资源的高效利用、生态环境的改善和国土空间结构的优化具有重要意义,在推进全域土地综合整治的过程中,需要以国土空间规划的引领,确保整治活动有序推进,实现国土资源的合理利用和生态环境的有效保护,促进乡村振兴和区域协调发展。

参考文献

- [1]全域土地综合整治助推乡村振兴的机理与实施路径[J].许恒周.贵州社会科学,2021(05)
- [2]乡村振兴背景下全域土地综合整治转型发展及路径选择[J].伍黎芝.小城镇建设,2020(11)
- [3]全域土地综合整治的实践与思考[J].李红举,曲保德.中国土地,2020(06)