

国土空间规划背景下全域土地综合整治的协同治理机制研究

郭步升

山西星亿土地规划设计有限公司 山西 太原 030027

摘要: 本文旨在探讨在国土空间规划引领下,如何构建并优化全域土地综合整治的协同治理机制。文章首先剖析了国土空间规划与全域整治的内在逻辑关联,继而揭示当前全域整治实践中存在的多主体协同不足、多规冲突、权责不清、利益协调困难等治理困境。在此基础上,本文从制度协同、主体协同、空间协同、技术协同四个维度,系统构建了“四维一体”的协同治理框架,并进一步提出强化顶层设计与法治保障、创新多元主体参与模式、深化“多规合一”成果应用、构建智慧化协同平台等具体路径。研究表明,有效的协同治理是实现全域整治“全地域覆盖、全要素统筹、全周期管理”目标的关键,也是推动国土空间治理体系和治理能力现代化的核心环节。

关键词: 国土空间规划; 全域土地综合整治; 协同治理; 多规合一

引言

新发展阶段,我国社会主要矛盾在空间维度上表现为城乡区域发展失衡等问题。为破解矛盾,国务院作出重大部署,建立国土空间规划体系并监督实施、推进全域土地综合整治是关键举措。2019年相关意见印发,我国空间规划走向“多规合一”,确立“五级三类四体系”骨架;同期自然资源部启动全域土地综合整治试点,将其作为优化格局、促进乡村振兴的重要抓手。二者目标高度契合,都为构建可持续国土空间格局。然而,全域整治实践暴露诸多治理难题,如部门壁垒致规划冲突、利益博弈引发群众抵触、缺乏标准致实施碎片化等。其根源在于全域整治的系统性思维与传统线性管理模式存在矛盾。所以,在国土空间规划新语境下,深入研究全域土地综合整治协同治理机制,既是理论需求,也是实践突破口,本文将就此展开系统性探讨。

1 国土空间规划与全域土地综合整治的内在逻辑关联

要理解协同治理的必要性,首先需厘清国土空间规划与全域土地综合整治之间的深层关系。二者并非简单的上下位或包含关系,而是互为支撑、相互赋能的战略耦合体。

1.1 国土空间规划为全域整治提供战略引领与刚性约束

国土空间规划作为国家意志在空间上的体现,核心功能是通过划定“三区三线”,明确国土空间保护、开发、利用、修复的总体格局与底线要求,为全域整治提供根本遵循。在方向引领上,全域整治在国土空间规划战略指引下,从过去以增加指标为主的工程性活动,转变为

优化“三生”空间格局、提升国土空间品质的综合性行动,整治项目需避让生态保护红线,优先在乡村开展并与村庄规划衔接^[1]。刚性约束方面,规划划定的控制线是不可逾越的“高压线”,全域整治各项活动都要在规划框架内进行,确保符合国家空间和生态安全要求。平台整合上,“多规合一”的“一张图”为全域整治提供基础底图和数据平台,解决了规划冲突、标准不一问题,为项目实施监管奠定基础。

1.2 全域土地综合整治是国土空间规划落地实施的关键路径

若将国土空间规划比作描绘的理想空间蓝图,全域整治便是把蓝图变为现实的关键工具箱与施工队。它是空间重构的实践载体,规划提出的优化国土空间格局目标,需借助全域整治的土地平整、生态修复等工程和生物措施作用于物理空间,实现“山水林田湖草沙”一体化保护与城乡融合发展,是最直接有效的手段。它也是“规划—实施—反馈”闭环的关键环节,作为规划执行者,实施中积累的经验、发现的问题能反向反馈,推动规划迭代优化,形成良性循环。此外,全域整治综合性强,可有效集成多领域政策,是检验国土空间用途管制等新制度、新机制可行性的理想试验田。

2 全域土地综合整治面临的协同治理困境

尽管协同治理的理念已被广泛认同,但在具体实践中,由于体制机制、认知差异、利益格局等多重因素制约,全域整治的协同效应尚未充分发挥,主要面临以下困境:

2.1 多主体协同不足,形成“孤岛效应”

全域整治涉及自然资源、农业农村、生态环境、水利、交通、文旅等多个政府部门,以及村集体、村民、企业、社会组织等多元利益相关方。现实中,各部门往往基于自身职能和考核目标行事,缺乏有效的沟通协调平台和共同行动意愿。例如,自然资源部门关注耕地占补平衡和建设用地指标,农业农村部门聚焦产业发展和农民增收,生态环境部门则强调生态修复成效。这种“铁路警察,各管一段”的局面,导致整治项目难以形成合力,甚至出现政策冲突和资源浪费,形成了信息和行动上的“孤岛”。

2.2 “多规合一”成果应用不深,规划协同存在断层

虽然国土空间规划实现了形式上的“多规合一”,但在向基层传导和具体项目落地层面,仍存在“最后一公里”问题。一方面,部分地区的村庄规划编制滞后或质量不高,未能有效承接上位规划意图,无法为全域整治提供精细化的指导;另一方面,一些地方在实施整治时,仍习惯性地沿用旧有的土地利用总体规划或城乡规划思维,未能充分运用国土空间规划“一张图”的权威性和约束力,导致整治方案与区域整体空间战略脱节。

2.3 权责利关系不清,利益协调难度大

全域整治触及深层次的土地权属调整和利益再分配。例如,土地归并和流转可能改变原有农户的地块位置和面积,建设用地复垦涉及原使用权人的补偿,生态修复项目可能限制部分区域的开发权利。如果缺乏清晰的产权界定、公平合理的利益分配机制和有效的纠纷调解渠道,极易引发群众不满和抵触情绪,使项目陷入停滞^[2]。政府、村集体、农民、投资方之间的权责边界模糊,也增加了合作的不确定性和交易成本。

2.4 技术标准与管理体系统一,协同效率低下

不同部门在数据标准、技术规范、审批流程、验收标准等方面存在差异。例如,生态修复项目的监测评估标准与土地整治项目的验收标准可能不一致,导致项目既要满足A部门的要求,又要迎合B部门的标准,程序繁琐,效率低下。此外,缺乏一个统一的信息共享和业务协同平台,使得各部门的数据无法互通,决策依据碎片化,难以形成科学、高效的协同决策。

3 国土空间规划背景下全域整治协同治理机制的构建框架

针对上述困境,亟需构建一个系统化、多层次的协同治理机制。本文提出“四维一体”的协同治理框架,即制度协同、主体协同、空间协同和技术协同,四者相互支撑,共同构成全域整治协同治理的有机整体。

3.1 制度协同:筑牢协同治理的规则基石

制度是协同得以发生的前提和保障。必须从顶层设计入手,构建统一、稳定、可预期的制度环境。^①强化法治保障:加快推动《国土空间开发保护法》等相关法律法规的立法进程,明确全域土地综合整治的法律地位、基本原则、各方权责及法律责任。通过法治手段固化“多规合一”成果,确保整治活动在法治轨道上运行。^②健全政策集成机制:建立由自然资源部门牵头,多部门参与的全域整治政策协调小组,定期会商,打通土地、资金、产业、金融、人才等政策壁垒,形成“政策包”,实现“多个渠道引水、一个龙头放水”。^③完善考核激励机制:改革政绩考核体系,将全域整治的协同成效、生态效益、社会效益等纳入地方政府和相关部门的考核指标,引导其从追求单一经济指标转向追求综合效益,激发协同内生动力。

3.2 主体协同:激活多元共治的内生动力

打破政府单一主导模式,构建政府、市场、社会、公众多元主体平等对话、协商共治的格局。^①明确政府主导角色:市县级政府应承担起统筹协调责任,成立高规格的全域整治工作领导小组,负责顶层设计、资源整合和重大决策。自然资源部门作为牵头单位,要做好技术指导和监督管理。^②激发村集体和村民主体性:坚持“村民的事村民议、村民的事村民定”,通过村民代表大会、乡贤理事会等形式,保障村民在项目选址、方案设计、利益分配等环节的知情权、参与权、表达权和监督权。探索“以工代赈”、土地入股、合作社经营等模式,让村民成为整治的参与者和受益者^[3]。^③引入市场化和社会化力量:鼓励社会资本通过PPP、EOD(生态环境导向的开发)等模式参与全域整治,特别是产业导入和后期运营环节。同时,积极发挥规划设计院、高校、NGO等专业机构和第三方组织的作用,提供智力支持和技术服务,弥补政府能力的不足。

3.3 空间协同:实现“多规合一”成果的深度应用

将国土空间规划的宏观战略意图,精准传导至全域整治的微观实施层面。^①强化村庄规划的桥梁作用:高质量编制“能用、管用、好用”的实用性村庄规划,将其作为全域整治的法定依据和行动指南。村庄规划要细化落实上位规划的“三区三线”,明确整治的重点区域、项目布局、建设时序和风貌管控要求。^②推行“单元化”整治模式:打破行政村界线,以自然地理单元、流域单元或功能片区为基本单元,统筹谋划整治项目。这种模式更符合生态系统的完整性和经济活动的关联性,有利于实现规模效应和系统治理。^③建立规划动态维护机制:在严格守住底线的前提下,允许根据全域整治的实际进

展和需求,对村庄规划进行动态微调和优化,增强规划的适应性和生命力。

3.4 技术协同:打造智慧赋能的协同平台

利用现代信息技术,为协同治理提供强大的工具支撑。①构建统一的“数字孪生”平台:依托国土空间基础信息平台,整合遥感影像、三维实景、土地利用、人口经济、生态环境等多源数据,构建全域整治区域的“数字孪生”模型。所有参与方均可在同一平台上查看、分析、模拟和决策,实现“一张图”管到底。②开发协同业务应用系统:在统一平台上,开发项目申报、在线会审、进度跟踪、资金监管、绩效评估等模块,实现跨部门业务的线上协同办理,大幅提高行政效率^[4]。③运用大数据与AI辅助决策:利用大数据分析和人工智能技术,对整治潜力、生态风险、社会影响等进行智能评估和预测,为方案比选和科学决策提供量化依据。

4 优化协同治理机制的具体路径

基于上述框架,可从以下几个方面着手,推动协同治理机制的落地见效:

4.1 强化顶层设计,完善法规政策体系

国家层面应尽快出台《全域土地综合整治条例》,明确其在国土空间规划体系中的定位、基本原则、实施程序和各方权责。省级层面要制定实施细则和技术指南,市级层面要编制专项规划,形成上下贯通、衔接有序的政策法规体系。同时,设立专项资金,并整合涉农资金,为协同治理提供财力保障。

4.2 创新多元主体参与模式,构建利益共同体

推广“共谋、共建、共管、共评、共享”的“五共”理念。在项目前期,通过听证会、问卷调查等方式广泛征集民意;在实施阶段,鼓励村民投工投劳,参与工程建设;在后期管护阶段,建立由村集体主导的长效管护机制。积极探索“土地整治+”模式,如“土地整治+现代农业”、“土地整治+乡村旅游”,通过产业链延伸,让各方共享发展红利,形成稳固的利益共同体。

4.3 深化“多规合一”成果应用,实现规划精准落地

将国土空间规划“一张图”作为全域整治项目立项、审批、实施、验收的唯一依据。建立规划师下乡驻村制度,为基层提供持续的技术帮扶。利用信息化手段,实

现村庄规划与整治项目的在线联动审批,确保每一个整治地块都符合规划用途管制要求。

4.4 构建智慧化协同平台,提升治理效能

由省级自然资源部门牵头,建设覆盖省、市、县、乡四级的全域土地综合整治智慧管理平台。该平台应与国土空间规划“一张图”实施监督信息系统无缝对接,实现数据同源、业务协同。通过移动端APP,让村民也能随时了解项目进展、反馈意见建议,打通协同治理的“神经末梢”。

5 结语

国土空间规划的全面实施,为全域土地综合整治注入了新的时代内涵和发展动能。面对全域整治固有的复杂性和系统性,传统的、分割式的治理模式已难以为继。构建并优化以制度协同为基石、主体协同为核心、空间协同为纽带、技术协同为支撑的“四维一体”协同治理机制,是破解当前治理困境、释放全域整治综合效益的必由之路。这一机制的构建,不仅是技术层面的流程再造,更是一场深刻的治理理念和治理方式的变革。它要求我们超越部门本位主义,树立系统观念和整体思维;要求我们尊重基层首创精神,激发社会内生动力;更要求我们善用科技赋能,推动治理能力的现代化。唯有如此,才能真正将全域土地综合整治打造成为优化国土空间格局、推动乡村振兴、建设美丽中国的强大引擎,最终实现人与自然和谐共生的现代化宏伟目标。

参考文献

- [1]樊欣.全域土地综合整治与国土空间详细规划联动路径研究[J].城市建设,2026,(02):72-74.
- [2]张婷婷.国土空间规划体系下的全域土地综合整治逻辑重构与实施机制[C]//《中国招标》期刊有限公司.新质生产力驱动第二产业发展与招标采购创新论坛——绿色智造·采购革新专题.广东国地规划设计有限公司深圳分公司,2025:1183-1187.
- [3]刘燕玲.全域土地综合整治与国土空间规划的衔接机制及实施路径[J].今日国土,2025,(10):43-46.
- [4]宁月娥.国土空间规划体系下全域土地综合整治实施路径及评估方法[J].今日国土,2025,(09):34-37.