

# 全域土地综合整治规划探寻

赵维全 张莹 张娜

河北国土整治中心 河北石家庄 050031

**摘要：**现阶段，在城市化发展的过程中，对土地资源的开发利用越来越多，耕地面积也越来越减少，农村土地开发混乱、农村宅基地空心化的现象日益严重。为推动新时代美丽乡村建设，通过运用土地综合整治方式，能够极大地提升耕地质量，保护生态系统，促进土地的合理规划和发展。基于此，本文对全域土地综合整治规划进行了深入探索。

**关键词：**全域土地；综合整治；规划

## Exploration of comprehensive land improvement planning in the whole region

Weiquan Zhao, Ying Zhang, Na Zhang

Hebei land improvement center, Shijiazhuang 050031, Hebei Province

**Abstract:** at the present stage, in the process of urbanization development, more and more land resources are developed and utilized, and the area of arable land is also decreasing. The phenomenon of rural land development confusion and rural housing land hollowing out is becoming increasingly serious. In order to promote the construction of beautiful villages in the new era, the comprehensive land treatment can greatly improve the quality of arable land, protect the ecosystem, and promote the rational planning and development of land. Based on this, this paper makes an in-depth exploration on the overall land comprehensive renovation planning.

**Keywords:** global land; Comprehensive treatment; plan

### 引言：

在当前国土空间规划背景下，农村村庄规划必须结合村庄发展要求，科学合理进行土地综合整治，可以极大提升土地利用率，改善农民的生活条件，更好地推动农村经济实现可持续发展。有关部门要根据现有政策确定各地区土地综合整治工程目标，坚持农村土地综合整治优先原则，从根本上为土地综合整治提供科学保障。

#### 一、全域土地综合整治规划的意义

(一) 实施土地综合整治是实施生态保护的重要途径  
在新时代生态文明思想指导下实施土地综合整治实践，一方面可以改善土地利用和农村生产生活条件，另一方面可以有效促进生态环境保护。目前我国中西部地区正在实施的“前村示范、万村整治”项目中，土地综合整治也在陆续展开，新时代土地综合整治理念也在不断探索，以期更好地实现土地综合整治。

(二) 全域土地综合整治是推动美丽乡村建设的重要措施

构建“耕地集约毗邻、规模化的农业产业、优美的村庄环境、产业融合发展”的土地利用新格局，更好地促进新时代农村的现代化发展，实现乡村振兴以及生态文明建设。进行综合分析，在全域土地综合整治中，山、水、林、田、湖、草等要素综合协调，改善农村人口生活环境，构建美丽乡村。

(三) 全域土地综合整治是土地整治工作的重要探索  
在1998年，国家提出了对占用耕地实施补偿制度以来，土地整治工作也在不断进行发展，相关的政策法规、工程技术以及行业标准也在不断完善。新时期，对于不断紧张的土地与城乡发展中的冲突，简单地修改某些方面或区域，很难适应生态文明建设理念。因此，新时代土地整治工程要适应土地资源开发与社会发展之间的需求，需要在政策、理念、技术、资金等方面寻求新的土地修复模式。土地综合整治也是土地整治工程中的重要创新<sup>[1]</sup>。

#### 二、全域土地综合整治规划存在的问题

(一) 全域土地综合整治观念不强

尽管全域土地综合整治的概念提出已久，但从国家层面实际实施的项目相对较少，对全域土地综合整治的理解也不尽相同。有的土地在进行整治的过程中，只是针对农田以及建设用地，不能满足总体规划、总体设计和各要素的整体恢复要求，很难实现产业协调发展、构建宜居生态、文明乡村风俗传承和乡村共同繁荣的目标。

#### （二）扶持政策和行动不完善

通过多年的实践和积累，在对土地整治进行可行性研究、规划预算编制、招投标、施工管理、征地评估、新土地交易等全过程中，形成了较为成熟的管理方法和标准体系。然而，随着从土地整治向全域土地综合整治的过渡，现有系统已不再足够。例如，缺乏制度创新，没有办法在全区设立、管理和受理土地整理项目，没有市场化的运行机制，农村不活跃，闲置房屋多，土地利用率低，各地区土地加固工作没有建立完善，难以确保不同各地区土地整治工程有序有效推进。

#### （三）资金来源有限

在全域土地综合整治过程中，需要的资金量比较大，对于地方财政困难的地区，由于缺少固定的资金来源，导致土地整治工程不能很好进行推进。特别是，现阶段农村发展资金相对有限，资金来源过于单一，收入与资本性支出不能进行有效平衡。农业资金和其他部门不能够进行有效地整合，如农业、水利、自然资源、交通等部门，资金支持的不足，也造成了农村建设基础设施比较落后。

#### （四）部门之间缺乏协调

与传统的土地整治方式进行对比，全域土地综合整治方式在整治的范围、对象、方式、主题等方面进行了一定的扩展，需要非常多的部门积极参与。通过所在地党委以及政府的领导，事项各个部门的协调、共同管理。但由于资源部门是项目实施的重点，而财政、水利等部门参与不足，或不同的部门都有自己的项目要求以及验收标准，却没有做好对项目的协调管理，没有实现最大化收益<sup>[2]</sup>。

### 三、全域土地综合整治规划的有效措施

#### （一）合理进行规划引领全域土地综合整治

土地整治总体规划要与经济社会发展规划、空间规划和生态环境保护规划的成果有效衔接。当地政府按照国土资源空间总体规划要求，结合当地特点和农村实际，实行“能种、能建、能养、整改”。明确当地的发展趋势，做好区域的功能定位，更好地进行耕地保护，同时满足农村的住房、公共服务设施建设、二、三产业发展等用地需求。

#### （二）统筹提升全要素资源，促进村镇产业融合发展

新时期，村镇产业融合发展也呈现出了业态创新、产业边界融合、经营对象多样、功能内涵丰富等特点。

增加农民收入，发挥潜力村特色，改善生态环境。在此背景下，乡村产业与非建设空间的融合发展对土地的需求很高。村镇产业融合发展中的用地保障以及布局优化，区域建设用地与生态空间的改善之间是紧密相连的。做好与非建设空间的要素联合，在优化村产业融合发展中，对土地布局进行优化。有效地对农村农田、林地等生态用地进行综合整治工作，在对永久基本农田进行保护的基础上，严格执行红线要求，优化农村产业融合发展用地布局。发展目标需要以农业以及生态资源要素为前提，更好地促进产业融合发展。现阶段，在乡村振兴中，主要是以产业为目标，通过将一、二、三产业进行融合创新发展为依托，重视以存量为主、逐步互补结合整村建设用地整合。为新时代乡村产业的融合发展提供更多的土地保障。在《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》中提出了，对整改审批检查后腾出的建设用地，需要在确保示范村的安置用地、农村基础设施建设的基础上，实现一、二、三产业进行融合发展。根据国土资源部国家发展改革委关于深化农业供给侧结构性改革的意见，成功将农业融入农村农业发展，制定实施土地利用规划，将现代农业和农村工业融入农村综合发展、农村基础设施和积极推进国内资源建设，包括优先考虑公共决策服务空间、制定社区级使用指标、制定高达5%的使用指标、规划个体分布式农业设施的使用指标，认真对待农村闲置土地根据土地规划、权属安排和合法准入，村民可以自由选择将闲置的用地转为城市社区工作。对闲置农民和农民的开发是需要坚决制止的：闲置农舍的使用和改造，必须符合适用的制度和规范要求，以及城镇规划的建设 and 建设项目规模<sup>[3]</sup>。

#### （三）因地制宜探索各地土地综合恢复方式

综合分析当地土地利用的特点，尊重自然、差异以及实际，运用不同的整治模式。一是推进农村自然功能恢复和更新，以生态修复为重点，对农业旅游、乡村休闲、农业科普等可以代表地域特色的进行发展。二是以乡村振兴为中心，促进资源优化配置。积极谋求农村土地制度和村级治理体制改革，推进农村宅基地“三权分立”改革。为促进农村农房流转利用，各地将“三权分立”纳入土地综合整治，有的推出乡村度假、豪华民宿等项目，强化农村集体经济，增加农民收入。三是着力培育商业形态振兴乡村产业，“土地一体化+”探索旅游、现代农业等产业一体化发展模式。

#### （四）构建多元化、一体化的投资制度

做好对资金的整合，构建比较完善的资金使用管理机制。随着政府财政资金投入的增加，各部门需要对土地使用费、耕地占用费等各类涉农资金进行融合应用，做好土地综合整治工作，提高投资建设水平，从长远的

角度来看问题。同时,要不断拓宽资金渠道,多方引进资金。尤其是在当前的市场环境下,在政府的引导下,商业金融机构、政策性银行、社会资本将积极参与该项目。

#### (五) 加强控制和风险控制

各级自然资源部门要严格履行监管职责,让关键主体积极主动、可持续、可持续地进行管控。一是在试点阶段,编制了严格的项目报告,优化试点选址,如村庄规划、财政保障、民意等。二是建立全域土地综合整治规划管理系统,以实现土地和土壤管理的一体化,属于是远程控制系统,定期监控村庄计划的执行情况,以防止侵犯农民权利和破坏社会稳定的趋势。即深度验收评估、全球土地综合管理年度综合评估、新作物指标验收和交易管理严格规范。其目的是进行绩效监测和评估,全面了解全球金融资源的综合管理,评估经济、社会和环境影响,以快速评估建设的有效性<sup>[4]</sup>。

#### (六) 建立多部门联动机制,发挥协同作用

土地综合修复是一项全局性、长期性的工程,在进行实施的过程中,需要不同部门做好沟通工作,促进合作。各地区协调自然资源、农业、林业、财政等部门形成合力,组成专项项目组,根据现行政策法规和各地区实际情况,制定适合区域发展的综合创新规划。开展具体创新工作,形成政府引导、地方参与、公众监督的良好局面。通过定期座谈会,在全区尽快发现和解决各部门全面整治面临的困难和瓶颈,及时总结经验。

#### (七) 打造微观乡村集群综合体,对生态空间进行优化

自然空间是多层次、多维度的格局。宏观层面是上层规划和区域发展总体规划主要功能的指定,中层是“三重”空间和“三线”布局,通过“双评”进行评价,微观层面是农村利用和保护空间,具备一定的生态性,在国家国土空间规划体系的管理下,对满足微观乡村集群综合体进行构建。以保护优先、生态优先,实现乡村空间主体功能分区,实现空间利用与集聚效益的复合化。第一,实施总体规划的合理定位。土地整理总体规划主要是结合自然空间的具体资源条件,对不同规划做好管理。落实控制指标,深入了解上层规划中单个空间的整体布局,明确主体定位以及发展方向。第二,严格依据生态优先原则对空间格局进行优化。通过扩展生态空间、对农业空间总量进行调节、集约空间的方式,调整城市和村庄布局,优化生态和农业空间,实现人与自然和谐相处<sup>[5]</sup>。

#### (八) 完善扶持政策,有效监督

面对新的体制改革,各地区土地综合整治还必须与农村土地制度和农业体制改革相配合,在政策机制上将新农村政策与土地改革全面结合起来。村庄分配政

策和水土保持政策,营造共建共享的美好局面。同时,各地要简化试点工作所需程序,优化审批流程,通过开通网上办证窗口,降低项目人员跑路的可能性。此外,市、县两级部门要做好监督管理,落实主体责任,做好对项目实施过程的有效监督,及时解决存在的问题,推动乡村振兴的目标实现。

#### (九) 空间生态网络建立及局部净化目标分析

土地利用功能区划是与适应性评估和发展方向一起确定的,是由国家土地空间规划以及调控进行确定的微观尺度,需要做好相应的规划布局。不同的分区在空间上也是有所区别的,在功能上进行相互渗透,产生联系和差异。进行整体与局部、规划与规划,从宏观上构建网络连接,从局部角度寻找区域劣势,明确各区域的市政目标。第一,打造全域生态安全格局。按照生态保护的优先顺序,为整个生态功能区留出足够的土地空间,有效连接孤立的生态功能块,构建全球性的生态屏障。一是需要做好对生物多样性以及水资源保护工作,构建生态功能服务的生态区。二是利用河流、森林等带状地带对生态廊道进行建设,构建生态线带。最后,通过进行湿地以及绿地建设,在生态廊道中对生态节点进行建设,形成“点状面”全球生态安全屏障。第三,明确功能创新目标;每个主要功能板块都有自己的发展和运行规律。了解主体功能板块的发展历程,分析其自身特点和空间结构,识别和明确主体功能板块的限制因素类型、不足和风险,为科学修复和恢复空间生态奠定基础,实现相应的目标。

#### 四、结束语

综上所述,土地综合整治是对习近平生态文明思想进行落实的重要实践。在城乡发展以及转型过程中,村域是开展土地综合整治的重要地域空间。在国土空间规划体系建设实施框架下,结合城镇规划实践,重点加强区域土地整治总体规划。实现生态保护与修复促进生态高质量发展,促进村庄优化提升,共同推动全域土地综合整治行动有效实施。

#### 参考文献:

- [1]敖佳,张凤荣,李何超,等.川西平原全域土地综合整治前耕地变化及其效益评价[J].中国农业大学学报,2020,25(8):108-119.
- [2]丁庆龙,叶艳妹.乡村振兴背景下土地整治转型与全域土地综合整治路径探讨[J].国土资源情报,2020(4):48-56.
- [3]杨军,李晓庆,杨熙.全域土地综合整治规划思路与探索[J].国土资源情报,2021(04):31-36.
- [4]何振嘉.关于实施农村全域土地综合整治的思考[J].国土资源情报,2020(11):30-35.