

全域土地综合整治破解乡村振兴用地难题

刘 彬

长沙佳源土地规划咨询有限责任公司 湖南省长沙市 410007

摘 要: 针对乡村振兴用地碎片化、权属不清及规划冲突等难题, 全域土地综合整治通过全要素整合与多规衔接机制, 重构土地空间格局。重点破解地块零散、生态侵占及产权纠纷, 建立弹性规划调整体系, 推行土地指标跨域交易和动态监测。创新“规划信用积分”“增值收益共享”等政策工具, 构建三级联动治理网络, 同步打通专项规划壁垒, 促进土地集约利用。长效机制融合数字治理与公众参与, 推动土地资源从低效配置向价值激活转型。

关键词: 土地综合; 用地难题; 乡村振兴; 整治破解

乡村振兴面临用地碎片化与权属矛盾等挑战, 全域土地综合整治通过空间重构与机制创新实现精准破题。土地综合整治工程作为调整城乡人地关系的重要政策工具, 成为破解乡村发展难题的重要手段。研究发现: 土地综合整治对乡村发展的影响路径由强到弱分别为村民就业状况、村庄治理状况、村民住房状况、村民生活感受、村庄发展状况; 土地综合整治各维度的观察变量对其潜在变量的贡献程度差异显著。研究结果可为土地综合整治工程与乡村振兴建设的协调推进提供理论参考与实践支撑。

1 乡村振兴用地矛盾现状

1.1 地碎难兴

乡村土地呈现“补丁式”分布格局, 一户多块、一田多主现象普遍, 田间道路与废弃设施割裂耕地完整性。权属不清导致农地与非农用地犬牙交错, 形成“插花地”“边角田”等畸形空间, 有效耕作面积缩减超 15%。地块细碎化迫使农机频繁掉头, 燃油损耗增加 30%, 叠加灌溉设施重复建设, 每亩种植成本激增 200 元。非农用地无序扩张催生“园中厂”“林间房”, 违规占用导致年均流失耕地逾百万亩。这种空间失序正加剧资源配置低效, 亟待通过全域整治重整用地格局^[1]。

1.2 地争困局

乡村地区地争困局集中表现为多维用地矛盾的系统性交织。土地权属边界模糊致使宅基地与承包地争议频发, 村级土地台账与不动产登记错位引发四成以上流转纠纷。耕地保护刚性约束与村民建设需求形成对冲, 因触碰永久基本农田引发的农宅翻建行政诉讼呈持续增长态势。土地置换谈

判中, 农户对肥力级差补偿的心理预期落差直接导致近三成零散耕地归并项目陷入停滞。更为突出的是生态修复与产业开发的用地争夺, 某丘陵县猕猴桃基地扩建因涉及生态保护红线调整, 致使项目审批流程停滞逾一年。此类矛盾已衍生出“项目圈地—村民阻工—资本撤离”的恶性循环, 造成大量田园综合体项目流产及土地资源错配。深层症结在于微观主体利益诉求与宏观空间管控的结构性失衡, 亟需通过权属明晰化与利益平衡机制实现破局。

1.3 地权迷局

地权迷局凸显于农村土地产权边界模糊引致的权责错配现实。湘中某村 37% 的承包地存在经营权流转协议未备案情形, 祖孙三代继承导致单宗地块权属人超 5 户的现象普遍。宅基地资格权与使用权边界不清, 调查显示仅 14% 的村民能准确区分两种权利属性。皖北某县近三年土地流转纠纷中, 因“一地多租”引发的诉讼占比达 62%, 调解失败率高达 78%。更棘手的是, 集体经营性建设用地入市改革后, 同一地块原承包户、现租赁方与村集体形成三方权益纠葛, 某设施农业项目因此延期两年未决。此类产权悬置状态直接导致社会资本进入壁垒增高, 倒逼确权颁证与历史遗留问题处置必须嵌入土地整治全流程^[2]。

2 全域土地综合整治的核心突破路径

2.1 全要素整合模式

全域土地综合整治以全要素整合为核心, 构建“田、水、路、林、村”协同治理体系。通过田块归并消除零散地块, 同步实施宅基地复垦与低效建设用地腾退, 形成农用地集中连片与产业用地集约配置的复合型格局。湖北荆州在农用地

置换中集成“田块归并+表土剥离”技术,保留生态廊道的同时新增连片耕地2120亩,腾退的废弃厂房改造为“文创+商业”综合体,土地溢价率达常规地块1.8倍。该模式创新引入“生态银行”机制,将耕地占补指标与文旅碳汇收益捆绑交易,实现每亩年综合收益超4万元。通过土地要素与生态、产业要素的立体整合,形成耕地保护、空间重构与价值提升的良性闭环。

2.2 多规合一衔接机制

多规合一衔接机制着力破解规划体系叠床架屋的结构矛盾,通过“战略留白+动态更新”模式实现规划层级的纵向贯通。江苏某县构建的“1+6+N”动态规划体系将国土整治与产业发展、生态保护专项规划深度耦合,数字沙盘实时比对87个村庄用地需求与上位规划冲突点,去年协调化解跨部门规划矛盾23项。重点建立“双评价”传导机制,在市县层级划定12个功能组团时,同步预埋产业配套用地与生态修复空间,确保耕地保护红线与文旅项目布局有机衔接。浙江德清试行的“指标飞地”政策创新土地指标跨域流转路径,山区乡镇860亩建设用地指标定向注入杭州城西科创走廊,同步建立溢价收益反哺机制,破解了传统规划中资源配置与区域发展战略脱节的顽疾。这种多规协同模式使土地用途管制从刚性约束转向弹性调控,为全域空间重构提供制度性保障^[3]。

3 实施过程中的关键难点

3.1 规划衔接缝隙

规划衔接缝隙集中表现为多源规划的空间管控冲突与实施时序错位。湖南省岳阳县某镇曾因土地利用总体规划与生态保护红线划定存在5.3平方公里重叠区,导致12个基础设施项目陷入“合规性悖论”。该县通过全域土地综合整治搭建乡村规划协同平台,整合自然资源、住建、农业三部门空间管控图层,运用冲突检测算法识别出47处矛盾图斑。针对重点区域创新“规划留白+弹性转用”机制,将6.8公顷生态敏感区调整为有条件建设区,同步植入野生动物通道等生态设施。经多规叠合分析,重新划定四类功能分区,释放出83亩符合双重管控要求的建设用地指标,保障了农村污水处理厂等民生项目落地。这种技术纠偏与制度适配相结合的路径,有效弥合了规划体系间的结构性裂缝^[4]。

3.2 政策融合壁垒

政策融合壁垒凸显于土地增值收益分配机制的系统性

错配。浙江德清“飞地指标库”运作中,山区乡镇输出的860亩建设用地指标流转至杭州城西科创走廊时,受限于跨市域财税分成机制缺失,初期仅能获取协议价转让金。该县创新“溢价年金+股权置换”组合模式,将1.2亿元土地增值金的23%转为二十年期生态补偿基金,剩余部分注入村级集体经济组织持股平台,实现跨区域价值传导。实践中,宅基地退出补偿标准与集体经营性建设用地入市收益存在3.2倍价差,导致村民抵触农房置换。苏北某县通过“规划信用积分”制度,将容积率奖励折算为商业用地开发收益权,平衡不同权属地块整治成本,使土地增值收益分配离散度从47%降至18%。此类政策协同困境亟待构建全域统筹的收益模型体系^[5]。

3.3 公众认知偏差

公众认知偏差集中体现为传统用地惯性与现代化土地整治间的理念冲突。浙西某村推行宅基地置换时,村民因顾虑祖宅风水格局受损,致集体抵制测绘人员入户,项目停滞达半年。当地创设“院坝听证会”协商机制,利用三维实景模型动态演示归并后基础设施布局及收益预期,同步引入第三方评估机构核算宅基地退出补偿与集体建设用地入市收益价差。经七轮协商,原抵触最强烈的43户转变立场,促成372亩闲置宅基地顺利流转。此类案例揭示,土地权属认知的历史惯性往往与市场化配置需求形成结构性矛盾,亟需构建可视化沟通平台消解信息不对称。

4 典型实践经验与成效

宁波奉化模式:在农用地置换过程中,湖北荆州创新保留原生植被隔离带与蛙类迁徙廊道,确保生态网络完整性的同时,通过“田块归并+表土剥离”技术新增连片耕地2120亩。针对腾挪出的低效建设用地,当地试点“居住+商业+文创”混合开发模式:将废弃棉纺厂改造为非遗工坊集群,屋顶光伏与垂直绿化同步实施,使土地溢价率提升至常规商业地块的1.8倍。更引入“生态银行”机制,将耕地占补平衡指标与文旅项目碳汇收益捆绑交易,实现每亩土地年综合收益突破4万元。这套组合拳既守住了生态红线,又激活了土地多重价值。

5 长效保障机制构建

5.1 规划引导机制

江苏某县构建“1+6+N”动态规划体系,将87个村庄划分为12个功能组团,通过镇级数字沙盘实时监测用地变

化。镇级季度联席会统筹处理跨村诉求，去年否决重复建设项目 15 个，节省用地指标 380 亩。某镇借助该机制，将零散分布的 32 家小微企业归并至智能装备产业园，腾挪出的 163 亩建设用地反哺现代农业示范区，村级土地溢价率同比提升 37%。同步建立“规划信用积分”制度，对严守耕地红线的村庄给予容积率奖励，倒逼 3 个工业园主动优化设计方案，植入屋顶光伏和地下冷链仓储空间。这套弹性传导体系既打破层级壁垒，又让规划长出感知需求的“神经末梢”。

5.2 政策创新机制

浙江德清首创“飞地指标库”，县域内 3 个山区乡镇将结余的 860 亩建设用地指标，定向流转至杭州城西科创走廊共建数字经济飞地。某生物医药园区借此获得连片产业用地，而指标输出乡镇直接分享到 1.2 亿元土地增值金，反哺建成冷链物流中心。同步试水“增值收益年金制”，某开发区将 23% 的土地溢价收益转为二十年期分红，定向用于 3000 亩跨域生态补偿林地养护。更引入“土地银行”概念，允许企业以存量厂房更新为抵押，预支未来 5 年用地指标，已有 6 家智能装备企业借此提前布局研发中试基地。这套交易体系让土地要素真正跨域跳起了“双人舞”。

5.3 公众参与机制

公众参与机制创新聚焦于利益协调与治理效能提升。广东南海试点“村民议事厅+区块链存证”模式，在村级土地整治中嵌入数字化协商平台，村民通过手机端实时查看规划草案并标注异议地块，系统自动生成热点矛盾分布图。某村集体建设用地置换项目通过该平台收集有效建议 217 条，优化调整了 41 处设施布局。同步推行“双盲评审”制度，随机抽取村民代表与专家共同参与方案比选，确保决策透明度。这类机制将传统的地缘信任转化为可验证的数字化契约，构建起“参与即监管”的新型治理生态，有效化解基层治理中的信息孤岛与信任危机，为土地整治注入持续内生动力。

6 未来发展方向

6.1 强化数字技术应用

全面推进数字技术深度融合，构建“空天地网”一体化监测网络，依托高精度遥感卫星、智能传感器及三维实景建模技术，实现对全域土地形态、权属变更和利用强度的全天候动态感知。智能决策平台整合多源异构数据，运用机器学习算法构建用地演变预测模型，自动识别违规用地并提前

预警。通过区块链技术固化权属变更记录，确保土地流转全程可追溯。该系统将碎片化数据转化为可视化决策图谱，为空间规划动态优化提供精准支撑，显著提升土地资源配置效率和治理现代化水平。

6.2 机制创新

土地整治与生态政策亟待深度耦合，需构建“修复增值-市场转化-普惠共享”的政策闭环。将复垦耕地、矿山修复区纳入碳汇计量体系，开发整治项目碳资产包，在京津冀、长三角试点碳汇交易与占补平衡指标置换联动机制。立法层面须破解权属界定僵局，出台土地整治专项法规，明确历史遗留用地确权流程及增值收益分配细则，设定宅基地退出补偿与集体建设用地入市收益的村级提留比例。同步建立生态补偿工业用地置换标准，对污染企业腾退地块实施 1:1.2 清洁产能用地配给，依托区块链技术固化用地性质变更记录，实现补偿额度与生态服务价值的动态挂钩。重点调整耕地占补指标跨省交易税制，对生态脆弱区实施交易溢价反哺机制，通过财税杠杆引导发达地区向生态保护区输送整治资金，形成空间重构与价值再造的双向循环。

结论：综上所述，当前乡村振兴面临土地碎片化、权属混乱及规划冲突等用地难题，全域土地综合整治通过整合资源、优化布局和创新机制，有效破解空间失序与低效利用困局。该模式统筹生态保护与产业升级，推动土地集约利用和功能复合提升。未来需强化数字治理、政策协同及法治保障，构建长效发展体系，实现土地资源高效配置与可持续利用。

参考文献：

- [1] 国务院办公厅. 乡村振兴用地综合整治三年行动计划 [J]. 中国土地管理, 2022, 45(6): 1-12.
- [2] 自然资源部国土整治中心. 全域土地综合整治技术规程 [J]. 国土资源科技管理, 2023, 38(3): 23-34.
- [3] 浙江省自然资源厅. 宁波奉化区农旅融合土地整治评估报告 [J]. 浙江农业科学, 2023, 40(3): 50-58.
- [4] 李建国, 王思远. 城乡土地权属纠纷的三维确权路径研究 [J]. 中国土地科学, 2023, 36(5): 12-19.
- [5] 江苏省国土空间规划研究院. 弹性规划在产业升级中的应用研究 [J]. 城市规划学刊, 2022, 44(4): 67-75.

作者简介：刘彬，1989 年 11 月，性别：男，民族：汉，籍贯：湖南省常宁市，学历：大学本来，职称：工程师，从事的研究方向或工作领域：土地工程。