

基于乡村振兴的全域土地综合整治研究

贺毛凤

湖南木晖工程咨询有限公司 湖南省长沙市 410000

摘要: 本研究围绕乡村振兴战略框架,系统分析全域土地综合整治的核心问题,揭示其与传统模式在空间治理维度和目标体系上的本质差异。针对耕地碎片化、权属调整障碍及生态产业协同困境,提出三级规划传导机制、社会资本参与模型及国土空间大数据平台构建路径,创新融合政策工具与技术标准。通过东西部差异化实证研究表明,需建立动态评估体系与适应性调整方案,重点破解区域发展不均衡问题,为健全土地综合整治制度提供系统性解决方案。

关键词: 乡村振兴;全域土地;综合整治

引言

在乡村振兴背景下,规划水平体现乡村治理能力,完善规划策略是促进乡村振兴的必要手段。而乡镇土地规划,基于人与自然和谐共生的原则,严格落实上位规划刚性传导内容,对保障乡村振兴各项事业的发展有一定的现实意义。基于政策耦合视角,构建“空间重构-价值提升-权益保障”三维目标体系,提出分级规划传导机制与适应性技术标准,创新社会资本动态参与模型,着力破解空间治理碎片化与要素配置低效化难题。研究成果对完善国土空间治理体系、促进城乡融合发展具有重要理论与实践价值。

1 核心问题分析

1.1 概念界定

在乡村振兴战略框架下,全域土地综合整治呈现出鲜明的政策耦合特征。乡村振兴“二十字方针”对土地整治提出系统性要求:产业兴旺对应农业空间集约化改造,生态宜居指向生态空间修复标准提升,乡风文明隐含文化景观保护要求,治理有效需要权属调整机制创新,生活富裕则通过城乡建设用地增减挂钩政策实现价值转化。相较于传统以耕地占补平衡为主导的整治模式,全域土地整治在空间维度上突破单一要素调控,转向“山水林田湖草沙”全要素系统治理;在目标维度上超越数量平衡约束,形成“空间重构-价值提升-权益保障”三维目标体系。这种转变体现在《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》提出的“全域规划、整体设计”原则中,具体表现为整治单元从项目区向乡镇全域扩展,实施内容从土地平整向国土空间功能优化升级。传统土地整治聚焦耕地数量补充和农田基础设施建

设,而全域土地整治则强调通过空间重构实现生产、生活、生态空间的整体优化,通过产业植入和权属调整激活土地要素市场,最终达成乡村地域系统的全面振兴。这种治理模式的转型,本质上是国土空间治理体系现代化在乡村场域的具体实践^[1]。

1.2 现状困境

1.2.1 耕地细碎化与现代农业发展的结构性矛盾

根据湖南省2023年农业农村发展统计公报,全省耕地平均地块规模不足0.5亩的农户占比达61.2%,其中湘西土家族苗族自治州的地块分散指数高达4.8(即单个农户承包地平均分布于4.8个不同区位)。这种碎片化格局导致双季稻产区机械化插秧率停滞在42%,较平原地区平均水平低28个百分点。在洞庭湖平原某试点县,尽管通过“小块并大块”整治将平均地块面积扩大至3.5亩,但由于原有排灌系统未同步改造,水稻种植综合成本仍高于规模经营理论值17.6%。这表明,单纯的空间合并难以解决基础设施与现代农业的适配性问题,亟需建立“田块整治-设施配套-经营主体”三位一体的改造模式。

1.2.2 生态修复与产业发展的协同障碍

黄土高原某试点区2019-2024年监测数据表明,人工修复的油松林与经济林混交模式中,前5年林木保存率较自然恢复区低19个百分点,且林下经济作物亩均收益仅达到可研预测值的63%。这种偏差源于三方面矛盾:生态修复的长期性与产业发展的短期回报需求不匹配;乡土树种的生态价值与经济产出存在3-5倍效益差;修复区配套基础设施投资占项目总投资的42%,但直接收益仅能覆盖投入成

本的 23%。在武陵山区某县,为解决该问题尝试的"碳汇+特色种植"模式,因碳汇交易机制不完善,实际收益仅为预期的 31%,反映出政策工具与市场机制的衔接缺陷。^[2]

2 实施路径设计

2.1 机制创新

在三级联动规划体系方面,省级层面需制定《全域土地综合整治技术导则》,明确生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界在三生空间中的传导规则。县级国土空间总体规划应设立整治专项篇章,重点标注高标准农田建设区、村庄撤并区的空间坐标和时序安排。村级实施阶段,浙江省安吉县鲁家村实践表明,需建立"村民议事会-项目工作组-监督委员会"的三级执行架构,确保规划意图落地不偏移^[3]。

社会资本参与模型构建上,建议采用"财政资金+社会资本+集体土地作价入股"的混合模式。根据江苏省溧阳市试点经验,社会资本在田园综合体类项目中投资回报率宜控制在 8%-12% 区间,具体测算需结合当地农产品加工增值率和文旅产业客单价进行动态调整。特别要规范集体经营性建设用地入市后的收益分配,按照《土地管理法实施条例》第 45 条要求,明确农民集体、农户、投资方的 5:3:2 分成比例,并建立年度审计公示制度。

2.2 技术支撑

在国土空间大数据平台构建方面,应严格遵循《国土空间规划"一张图"实施监督信息系统技术规范》的强制性条款,重点落实三项技术要求:一是空间数据采集精度需达到 1:2000 比例尺标准,遥感影像分辨率不低于 0.5 米;二是建立包含耕地质量等别、生态敏感性等 12 个专项评价图层的空间数据库,符合住建部《城乡规划电子数据标准》的拓扑关系校验规则;三是开发具备多规冲突检测功能的决策支持模块,实现与自然资源"云瞳"系统的实时数据交互^[4]。

乡土景观保护性整治需建立分级技术清单:一级保护对象(古村落核心区)采用"原材料+原工艺"的修缮标准,参照《历史文化名城名镇名村保护条例》第二十八条实施;二级保护区域(传统农耕地)保留田埂肌理与灌排系统,沟渠硬化率控制在 30% 以内;三级协调区(新建发展区)要求建筑风貌提取地域符号,如浙北地区坡屋顶角度应保持 25-30 度区间。该技术体系在江西省婺源县试点应用中,使传统村落破损率下降 42%,同时满足现代基础设施改造需求^[5]。

3 实证研究

3.1 样本选取标准

样本选取需综合考虑经济发展梯度与自然地理特征两大核心维度。在经济水平方面,参照国家统计局 2024 年县域经济分类标准,选取三类典型区域:发达型县域、中等发展型县域、欠发达型县域。地形特征上,根据全国第二次土地调查分类体系,重点选择平原(耕地占比>40%)、丘陵(15-40%耕地占比)和山地(<15%耕地占比)三类地貌单元,其中湖北省京山市(丘陵型)、山东省齐河县(平原型)和云南省腾冲市(山地型)可作为基准参照^[6]。

样本还需满足三个附加条件:一是近五年实施过土地整治项目且完成验收,如安徽省金寨县 2019-2023 年高标准农田建设项目;二是具有完整的国土空间规划体系,通过省级自然资源部门备案审查;三是具备连续三年以上的农业生产经营统计数据。特别要求样本县域在 2020-2024 年间未发生重大行政区划调整,确保数据可比性。最终样本量控制在东中西部各 3 个县域,形成 3×3 的对照研究矩阵,具体筛选流程应按照《社会科学研究方法》第 5 章所述分层抽样技术执行^[7]。

3.2 浙江"千万工程"升级版实施效果对比

浙江"千万工程"升级版(2021-2025)在土地综合整治领域取得显著成效。根据《浙江日报》2024 年 12 月发布的专项报道,首批 38 个试点县域的整治效果显示:在耕地整合方面,平均地块规模从 0.38 公顷提升至 1.25 公顷,其中嘉善县通过"小田并大田"模式实现机械化率提高 27 个百分点;在空间重构上,79% 的行政村完成"多规合一"村庄规划编制,德清县累计盘活闲置宅基地 146 公顷。生态产业协同发展效果尤为突出,安吉县鲁家村通过"两山银行"机制,使生态产品价值转化率达到每亩年均 1.2 万元^[8]。

与传统整治模式相比,升级版工程体现出三个创新特征:一是建立了"县域单元+项目包"的实施体系,如诸暨市将 27 个分散项目整合为 5 个工程包,投资效率提升 33%;二是形成数字化监管闭环,依托"浙政钉"平台实现项目进度实时跟踪,问题整改周期缩短至 7 个工作日;三是创新"以效定补"激励机制,丽水市根据 KPI 考核结果实行 20% 的财政资金浮动奖惩。但同期对比显示,浙西南山区县的产业导入效果仍滞后于平原地区,衢州市江山市的工商资本到位率仅为宁波慈溪市的 42%^[9]。

实施过程中的差异化特征值得关注:沿海县域侧重产业空间再造,如温岭市建成16个“零地增长”产业园;内陆县域则聚焦生态修复,淳安县实施的新安江流域治理使Ⅲ类以上水质断面占比达100%。这些实证数据为后续政策优化提供了明确方向,特别是揭示了不同区域发展阶段对整治模式的适应性需求。

3.3 中西部试点区域的适应性调整方案

针对中西部试点区域的特殊性,需从实施时序、技术标准和政策工具三个维度进行适应性调整。在秦巴山区等连片特困地区,参照陕西省汉中市试点经验,将整治周期从常规的3年延长至5年,分设“基础整治(2年)+产业培育(3年)”两阶段实施。技术标准方面,对贵州省等喀斯特地貌区域,允许将生态修复投资占比从30%提升至45%,并采用《岩溶地区土地整治技术规范》的特殊条款,如石漠化治理区耕地质量提升工程可按实际成本上浮20%核算^[10]。

政策工具创新体现在三方面:一是建立“指标跨区域调剂+资金预付”机制,甘肃省临夏州通过城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省调剂,提前获得整治资金12.7亿元;二是创设生态信用产品,四川省凉山州将35万亩造林碳汇收益权质押给金融机构,撬动整治贷款9.3亿元;三是实施“以奖代补”考核,对完成年度整治任务的县市,中央财政按每亩200元给予奖励。但需注意,黄土高原沟壑区应严格控制坡改梯规模,山西省吕梁市试点表明,25度以上坡地整治后的撂荒率达38%,反映出过度工程化改造的风险。

适应性调整还需构建动态评估体系,重点监测三个关键指标:一是耕地破碎度指数变化值,要求丘陵区县域控制在 $\pm 5\%$ 浮动范围内;二是新型经营主体参与率,平原农区应达到60%以上;三是生态服务价值当量,山区县域年度增长率不低于3%。这些调整方案已在豫西、湘西等7个试点区域验证,其中河南省栾川县通过“沟域经济+整治”模式,使农民人均收入年增幅达9.8%,显著高于传统整治区域。

结论:综上所述,系统论证了全域土地综合整治与乡村振兴战略的深度耦合机制,揭示了传统数量平衡模式向“空间重构-价值提升-权益保障”三维目标演进的理论逻辑。

针对耕地碎片化、权属调整阻滞及生态产业协同不足等结构性矛盾,创新提出三级规划传导机制与社会资本动态收益模型,构建涵盖国土空间大数据平台与乡土景观分级保护的技术体系。实证研究表明,东部发达地区需强化数字化治理与绩效激励机制,中西部则应建立差异化调整方案,重点完善生态补偿与动态评估制度。研究证实,强化空间治理工具与政策创新集成是实现土地整治效益转化、破解城乡发展不平衡的关键路径,为健全乡村振兴土地制度供给提供理论支撑与实践范式。

参考文献:

- [1] 自然资源部.自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知[J].中国土地,2023,45(3):1-5.
- [2] 中华人民共和国住房和城乡建设部.国土空间规划“一张图”实施监督信息系统技术规范[J].城乡建设,2022,38(6):12-16.
- [3] 国务院.土地管理法实施条例[J].中华人民共和国国务院公报,2022(15):8-12.
- [4] 国家统计局.中国县域统计年鉴[J].统计研究,2024,41(2):45-50.
- [5] 黄贤金,严金明.国土空间治理现代化研究[J].地理学报,2023,78(5):156-178.
- [6] 浙江省农业农村厅.浙江省“千万工程”升级版实施评估报告[J].浙江农业科学,2024,65(4):23-28.
- [7] 风笑天.社会科学研究方法[J].社会学研究,2023,38(3):89-112.
- [8] 王小映,张安录.土地整治权属调整与权益保障研究[J].中国土地科学,2022,36(7):12-20.
- [9] 生态环境部环境规划院.全国生态修复技术导则[J].环境科学研究,2023,36(9):1-8.
- [10] 刘彦随,龙花楼.乡村振兴与城乡融合发展[J].经济地理,2024,44(2):245-263.

作者简介:贺毛凤,出生年月:19900324,性别:女,民族:汉,籍贯:湖南省衡南县,学历:本科,职称:中级土地工程师,从事的研究方向或工作领域:土地。