

以全域国土综合整治促进高质量发展的措施建议

方胜磊¹ 叶方霞²

1.武汉联众拓普土地利用科技有限公司 湖北武汉 430066

2.湖北省规划设计研究总院有限责任公司 湖北武汉 430066

摘要: 2023年中央一号文件提出“以乡镇为单元推进全域土地综合整治”，是连续第四年在中央一号文件中强调全域土地综合整治工作。全域国土综合整治作为实施国土空间规划、实现乡村振兴、促进高质量发展的重要手段，在陆续的试点探索中，不断创新整治模式和制度供给，对于重塑国土空间强保护、高效集约、绿色发展格局，促进自然资源高质量发展等发挥了重要作用。

关键词: 全域国土综合整治；高质量发展；措施

Measures and suggestions for promoting high-quality development through comprehensive consolidation of the whole territory

Shenglei Fang¹ Fangxia Ye²

1. Wuhan Lianzhong Topu Land Use Technology Co., LTD., Wuhan 430066, China

2. Hubei Institute of Planning, Design and Research Co., LTD., Wuhan 430066, China

Abstract: In 2023, the No. 1 central document proposed that "towns and villages as a unit to promote the comprehensive improvement of land in the whole area", which is the fourth consecutive year in the No. 1 central document emphasized the comprehensive improvement of land in the whole area. As an important means to implement territorial space planning, realize rural revitalization and promote high-quality development, the comprehensive consolidation of the whole territory has played an important role in reconstructing the pattern of strong protection, efficient and intensive, green development of the territorial space and promoting the high-quality development of natural resources by constantly innovating the consolidation mode and institutional supply in the series of pilot exploration.

Keywords: Overall land consolidation; High quality development; Measure

一、全域国土综合整治的内涵与目标

2015年，《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》提出，积极实施主体功能区战略，编制实施全国国土规划纲要，加快推进国土综合整治。2017年，国务院印发《全国国土规划纲要（2016—2030年）》，提出开展“四区一带”国土综合整治。2019年，自然资源部部署实施全域土地综合整治试点，探索建立新时期国土整治制度体系，助力乡村振兴。2021年、2022年、2023年中央一号文件均要求加快全域土地综合整治试点。国务院办公厅印发的《要素市场化配置综合改革试点总体方案》《乡村建设行动实施方案》对全域土地综合整治也提出了具体要求。

全域国土综合整治，是在现代国土空间治理的引领下，运用现代化的理念和手段，在特定区域内为充分挖掘自然资源利用潜力、优化空间格局布局、保护和恢复自然生态格局、促进乡村全面振兴而开展的全域全要素设计、一

体化实施的治理活动。在传统土地整治的基础上，全域国土综合整治在内涵与外延上都有更新和扩展。他是针对同一空间上，乡村耕地碎片化、空间布局无序化、土地资源利用低效化、生态质量退化等多维度问题并存，单一要素、单一手段的土地整治模式已经难以完全解决综合问题的情况下，提出的需要在国土空间规划的引领下，进行全域规划、整体设计，用综合性手段进行整治。这不仅有利于统筹农用地、低效建设用地和生态保护修复，促进耕地保护和土地节约集约利用，还能解决一二三产融合发展用地问题，改善农村生态环境，助推乡村振兴。因此，全域国土综合整治是现代国土空间治理体系的重要组成部分，是现代国土空间治理体系在乡村地区的具体实现，核心是以落实国土空间规划的规划管控为纲要而开展的一切优化和治理活动。

二、全域国土综合整治的发展与实践

经过多年的土地整治实践，我国建立了较为完善的组织体系、规划体系、技术体系和标准体系。特别是在工作组织方面，设立了国家、省、市、县各级土地整治机构，建立了以项目实施为主线的项目管理、项目质量、耕地质量、项目验收、资金管理、权属管理、图册保管、土地调查登记、监测评价等业务体系，并建立了配套的工程体系和标准体系。

多项自然资源管理制度设计赋予了国土整治多种职能，如，土地利用规划与调整、年度土地利用计划编制、耕地保护与补充耕地、永久基本农田调整、土地要素配置、建设用地审批与节约集约用地评价等工作环节，明确要提供土地整治方案（含补充耕地方案），为部署实施全域土地综合整治试点奠定了基础。

全域土地综合整治试点启动以来，浙江、湖北、广东、河南、海南、四川、上海等省级政府印发专门文件，部署开展省级试点，其中浙江、广东、河南等省提出探索以市域、县域为单元开展全域土地综合整治试点。面对经济发展下行压力，广东、浙江、江西、陕西等多个省份将全域土地综合整治作为自然资源部门的重要支持政策。通过试点项目的实施，初步构建了“规划管控—项目实施—土地要素配置—资金筹措—城乡发展”的国土空间治理新模式，加快了国土空间规划实施和用途管制制度落地，提升了国土空间治理水平和效率。

总体上看，各地全域土地综合整治的主要做法可归纳为四方面。一是合并规划编制。强调村庄规划的法定地位，要求整合各类乡村建设规划，编制实用性村庄规划，科学划定保护区和整治区，将整治任务、指标和布局要求落实到具体地块。二是编制统一的实施方案。严格永久基本农田调整、建设用地布局优化与规划审批等，统筹整合各类建设项目，统一组织实施，同步推动村庄规划实施、土地指标交易。三是明确项目实施流程。省级部门审核实施方案和永久基本农田调整方案，开展年度绩效评价和工程验收；县级或镇级政府组织实施，并制定工程实施计划。四是加大政策支持力度。融合自然资源管理政策中有关土地整治要求，给予实施方案一次性评审、土地指标跨区域交易、新增建设用地指标奖励、农村产业发展用地审批等政策支持，明确各级政府职责。

三、全域国土综合整治的多维度功能

土地整理是在自然资源管理、国土空间规划和使用控制制度下确立的建设活动，也是实施国土空间规划、协调乡村建设、维护农民利益的政策工具，是协调乡村建设的重要平台和保护农民利益的重要环节。此外，通过土地整理产生的土地指标(包括耕地和建设用地)可以在不同地区之间进行交易和使用，实现了土地要素的市场化配置功能，客观反映了国家治理和自然资源管理的现实要求。

随着国土整治工程体系内容的延拓，各地将农业空间中的乡村建设项目进行统一规划、统一设计、统一验收评估，提高了乡村建设效率，降低了管理成本。而全域土地综合整治持续引起地方政府高度关注的内生动力在于，在紧密对接国土空间用途管制制度的前提下，以项目实施快速实现生产、生活、生态空间的布局优化，推动了农业农村发展。

新常态下，我国经济转型升级面临着动力转换、方式转变和结构调整的繁重压力，乡村不仅为我国经济转型提供了广阔腹地，还有望成为新的发展空间与增长点。通过国土整治，重塑新型城乡关系（包括国土空间和土地权属）将成为重要发展方向。

国土整治的核心是全面落实国土空间规划和用途管制制度，充分对接经济社会发展需求，科学布局各类建设项目；同时，通过科学组织项目实施，调整土地利用结构，提升土地质量和利用效率；此外，采用货币化分配方式，将土地指标和收益在城乡之间、区域之间、行政区之间流转交易，在更大的国土空间范围内实现发展与保护的协同，缓解区域和城乡发展不平衡、不充分的矛盾。

认识国土整治功能，需要从三个维度分析。一是从实施国土空间规划的角度，国土整治具有优化土地利用结构、落实用途管制、重构土地价值等功能；二是从服务自然资源管理的角度，国土整治具有保护耕地、节约集约利用土地、建设用地管理、生态修复等功能；三是从服务国家发展的角度，国土整治能紧密衔接粮食安全、脱贫攻坚、生态文明建设、乡村振兴、区域协调发展等国家战略，具备快速协调和配置土地、资金、人力等要素的功能。

四、构建新型全域国土综合整治体系的建议

中国特色社会主义进入了新时代，我国经济发展也进入了新时代。推动高质量发展，既是保持经济持续健康发展的必然要求，也是适应我国社会主要矛盾变化和全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的必然要求，

更是遵循经济规律发展的必然要求。近年来，全域国土综合整治在全国多个试点地区取得突出成效，正有力推动区域土地整治改革与保护利用形成新格局，促进高质量发展。然而在推进过程中，试点地区普遍存在着部门协同不够、政策配套不足、投入资金筹措难、工作进展缓慢等亟待解决的问题。因此，建议加快构建新型全域国土综合整治体系：

1、提升国土整治的法律地位。建议在《民法典》《土地管理法》《国土空间规划法》等法律制定或修订中明确国土整治内容，研究起草制定《国土整治条例》，在法律层面明确通过国土整治实施国土空间规划、优化土地利用结构布局、统筹乡村地区建设项目、保护农民土地权益等内容。

2、重塑国土整治规划体系，充分发挥全域土地综合整治落实空间规划的平台作用。各地国土空间规划是实施全域土地综合整治的规划依据，全域土地综合整治是国土空间规划实施的平台和手段。当前需围绕空间布局优化、耕地保护、土地节约集约利用、生态保护修复等规划目标，加快推进试点工作，积极探索通过全域土地综合整治实现国土空间规划蓝图落地的有效路径。目前，各地全域土地综合整治试点范围已不限于村庄区域，需要在更大空间范围内优化调整土地利用布局。借鉴原土地整治规划体系，建议在国家或省级层面，研究编制经济区或省级国土综合整治规划，明确国土整治目标任务和重点区域；在县、乡层面，编制单元或实施区域国土整治规划，同时衔接村庄规划，将整治目标任务落实到地块，落实功能空间用途管制。

3、完善工作机制，切实做到整体协同推进。山水林田湖草是一个生命共同体，既要全面认识各个自然要素，又要系统看待非自然要素，必须以系统观和生命观为指导，将全域土地综合整治对象扩展到国土空间全要素，按照“整体保护、系统修复、区域统筹、全域综合”总体要求，全面认识生态系统的属性，遵循其规律，注重全要素协同协作，才能避免顾此失彼、厚此薄彼的不利影响，实现人与自然和谐共生。整治工作也应以系统性思维推进，以政府为主体，充分整合、调动各部门、各系统积极性，建立统一的工作机制，实现纵向各级贯通、横向协调配合、内部统一推动，统筹整合力量，协同整体推进。按照“策规设投融资建管运”全生命周期一体化管理的思维，建立健全

全流程统一的管理制度，做到统一调查、统一规划、统一整治、统一验收、统一登记，变“九龙治水”为“统一作战”。

4、制定土地整理项目管理制度，与用地管理制度充分衔接。建议发挥国土整治综合职能，建立以项目为载体的“三生”（生产、生活、生态）空间布局优化、永久基本农田调整、补充耕地指标认定、建设用地指标交易、生态保护修复等国土整治制度体系，明确新时期国土整治的指导思想、原则、目标、任务和项目类型及准入条件；明确土地指标来源、生产、验收、交易等技术规则，规范土地指标生产活动；明确国土整治调整永久基本农田、优化建设用地布局、参与生态修复需满足的条件；建立国土整治统筹乡村建设项目、多部门协同联动的工作机制，提升项目审批、实施、验收、勘界等效率。

5、强化政策支持，尽快构建起面向全国的整治政策体系。政策措施是做好全域土地综合整治的重要支撑，须不断充实完善“政策包”“工具箱”。完善法律法规，将全域土地综合整治纳入正在制定的耕地保护法和国土空间开发保护法。研究出台全域土地综合整治涉及“三区三线”和林地调整的规则，促使“耕地下山、林地上山”“小田变大田”。作为土地管理制度改革的切入点，探索农村集体经营性建设用地入市、节余指标跨区域流转、耕地进出平衡、存量建设用地盘活等。加大多元化投入保障，设立区域国土综合整治中央专项资金，统筹使用各相关部门涉农整治资金，同时引入开发性金融机构、政策性银行、社会资本等，建立资源变资产、资产变资本的新型市场机制。

6、制定技术规范标准，培养专业队伍。尽快建立健全全域国土综合整治的规划、设计、施工、验收等各阶段的技术规范、标准体系，加强规范性工程技术支撑，防范技术风险。加强基础研究，全面总结各地试点经验，出台具有强操作指导性的技术规范文件。加强行业技术培训，充实整治队伍力量，培养项目管理队伍、技术服务队伍，形成懂业务、善整治的专业队伍。

五、结束语

全域国土综合整治是一个资源高度集聚、政策高度集成的平台，充分运用整治平台，用足用好各项政策，以系统性思维，统筹谋划山水林田湖草沙各类要素配置与整治，达到综合的效果，通过推动国土空间治理能力现代化来

促进高质量发展。本文基于全域国土综合整治的内涵、目的及功能分析,剖析目前的试点工作存在的不足,以实现高质量发展为目的,从规划体系、法律地位、政策制度、队伍建设等方面提出对策建议,以期为推动全域国土综合整治工作体系更加完善提供思路参考。

参考文献:

[1]贾文涛.从土地整治向国土综合整治的转型发展[J].中国土地, 2018(5):16-18.

[2]吴次芳, 费罗成, 叶艳妹.土地整治发展的理论视野、理性范式和战略路径[J].经济地理, 2011, 31(10):1718-1722.

[3]严金明, 夏方舟, 等.国土综合整治研究[M].北京:中国人民大学出版社, 2021.

[4]肖武, 侯丽, 岳文泽.全域土地综合整治的内涵、困局与对策[J].中国土地, 2022(7):12-15.

[5]龙花楼, 陈坤秋.基于土地系统科学的土地利用转型与城乡融合发展[J].地理学报, 2021, 76(2):295-309.