

全域土地综合整治对乡村振兴的影响研究

严婧婧

宁波市规划设计研究院有限公司

摘要:近年来,随着经济水平和对生态环境保护要求的不断提高,土地整治模式也发生着巨大变化,单纯地以“增加耕地面积、提升耕地产能”为目标的土地整治思路已难以适应当前时代的要求。在乡村振兴战略和城镇化进程不断推动下,农村土地利用矛盾激烈,由于农民对农村土地整治政策了解不全面、部分土地使用者对水利配套设施和田间道路设施管护力度不够以及农业从业人员数量不断减少等一系列问题,出现了一定程度耕地撂荒和弃荒等消极管理现象,为土地整治工作的有序推进带来了较大阻碍。党的十九大报告提出了“人与自然和谐共生”“绿水青山就是金山银山”等绿色发展新理念,要求在土地整治中注重生态修复理念,单一的土地整治或土地开发已不能满足现代社会发展需求。农村土地整治必须考虑融入生态学、环境学和美学理论,提高农村土地的全面社会经济价值,为农村土地增添景观功能和生态功能。

关键词: 全域土地综合整治; 乡村振兴; 影响

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.05.003

引言

乡村振兴是中国近年来提出的重要发展战略。由于中国经济发展的转型和重大矛盾的转变,特色农业的发展、农业生产链的建立、美丽乡村的建设、村民生活质量和生活水平的提高,成为提高经济发展质量和实现这些愿望的重要步骤包括农村地区的综合土地管理、促进合理利用农业资源和发展集约农业以及提高经济和环境效益。

一、全域土地综合整治的内涵

从我国土地整治工作的发展历程来看,土地整治的内涵和模式不断丰富和深化,这由不同经济社会发展阶段所决定。全域土地综合整治是社会发展的需要不断完善的结果,是一种全新的土地整治模式,是对土地综合整治的延续、突破和创新。总体来看,全域土地综合整治内涵主要包括空间、内容、部门3方面。空间是指统筹考虑全域空间,统筹协调各类土地整治活动,从整体上优化国土空间结构和布局,提高土地利用整体效率,改善区域生态环境,开展山水林田湖生命共同体的综合整治。整治内容的全面性体现在对区域内自然、经济、社会、生态各系统组成要素、各类资源要素的综合开发和利用。部门是指从传统的土地整治工程向国土空间综合治理转变,土地整治内容扩展到基础设施建设、生态环境、产业发展、社会秩序等不同领域,涵盖农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复等诸多内容,参

与主体和受益主体向多部门化发展。

二、全域土地综合整治与乡村振兴的关系

全域土地综合整治是对乡村生态农业建设空间进行全域优化布局,对“山、水、林、田、湖、草”全要素全区域进行综合整治,相对于传统土地整治,实施范围规模更大、考虑因素更加全面、手段更加全面综合、效果更加完善,最主要包含了区域内高标准农田进行连片提质建设、盘活乡村存量建设用地、促进新农村建设和相关产业融合发展并对乡村生态和人居环境进行统一治理修复的综合性工程。全域土地综合整治通过优化国土空间规划布局、合理调整永久基本农田以及保障农村产业融合发展用地等措施,整合优化区域内土地利用结构。同时,通过建立多元化投入机制、实行用地计划指标和资金奖补以及构建农民权益保障和利益共享机制,拓宽资金投入渠道并大力发掘全域土地综合整治利益增长点,尤其是允许建设用地指标和补充耕地指标省内调剂使用,由此产生的建设用地利用节余指标可有效缓解全域土地综合整治工作巨大的资金压力。其主要做法:一是以乡镇或行政村为实施单元,开展全域规划、全域设计、全域整治;二是以全域土地综合整治为平台,统筹各类建设项目,实施“土地整治+”模式,实现土地整治效益的最大化;三是明确项目申报和工作要求,规范项目申报工作;四是出台专门的土地政策,支持全域土地综合整治工程实施。随着我国耕地后备资源数量的严重不足以及耕地保护制度的不断完善,全域土地综合整治顺应了新时代促进耕地保护、优化土地集约节约利用、推动经济发展和城镇化建设以及助推乡村振兴的需要,同时也是贯彻生态文明思想、推进新型城镇化进程和实施乡村振兴的重要手段。

三、全域土地综合整治存在的问题分析

(一) 忽视生态修护

该区域自然生态环境的脆弱性以及迅速变化的经济和社会状况所造成的生态破坏,是新时代的清理工作的核心,必须纳入一种科学和系统的办法,以恢复受到破坏的生态环境,并最终恢复生态环境。根据各部提出的综合环境和经济发展战略目标,目前仍存在差距,一些工作人员不了解有关政策,不了解环境恢复工作,最终影响到他们的工作效率。

(二) 缺少对空间数据的统筹性管理

在进行全域土地综合整治实践中一定要对项目的具体选址实施空间分析,但是现阶段土地综合整治空间数据还控制在第三方机构当中,本身缺少空间数据载体,从而造成审批人员往往采取的是人工审核方式,并且要

多次实施人工验证，准确性无法确保，需要加快全域土地综合整治一张图的建设，获取统一性数据底板。

（三）农业逐渐边缘化，农村土地资源浪费严重

工业化和城市化的迅速发展减少了初级部门在经济发展中的份额，农业在工业链中处于越来越不利的地位。农业日益边缘化使农民对农业发展前景越来越不乐观，转向第二和第三生产部门，而农村人口外流导致许多农田被遗弃，农业资源被浪费。农业边缘化的原因很多，包括农业生产强度低，农业生产过程中缺乏科学标准体系，这增加了农业生产成本，阻碍了农民工作，加快了农村人口外流，导致农业用地被遗弃。

（四）各部门缺少深入协作

全域土地综合整治工作涉及多方面内容，想要获得良好效果就要加强水利、环保、自然资源多方面协作。但现阶段全域土地综合整治管理信息化不足，不同部门之间缺少有效协同和衔接，从而造成项目实施周期较长、审批效能较低，各部门缺少深入协作，一定程度上限制了全域土地综合整治发展。

（五）土地整治针对性弱，未能优化区域空间布局

到目前为止，综合土地管理尚未达到成熟阶段，特别是在土地使用的准确划分和农业资源一体化方面。在土地恢复过程中无法采用先进的科学和技术进行区域空间的合理规划，大多数区域继续采用传统的规划方法，导致资源利用效率低下，并在一定程度上阻碍了规划的发展与此同时，在综合土地管理框架内，土地管理措施过于盲目，不能因地区而异，造成资源浪费。

四、乡村振兴背景下土地整治发展的相关建议

（一）整合完善和创新政策激励机制

全域土地综合整治是实施扩大内需战略、形成国内大循环、助力乡村振兴的新路径，同时也是整合完善和创新土地管理的新政策。要不断健全完善补充耕地指标、建设用地节余指标交易渠道和收益管理办法，充分发挥市场在资源配置中的基础作用，有效建立集体建设用地使用权和国有土地使用权“两项指标”交易为一体的城乡土地市场。全域土地综合整治政策明确提出在不破坏其生态系统服务功能的前提下，农村永久基本农田范围可同部分分散耕地、林地和园地等农用地进行资源置换，有利于形成规划区域统一、建设内容整合的乡村发展新格局。鼓励和支持土地整治与生态修复相结合的绿色产品投资与开发，支持生态功能区建设。同时，借鉴城市土地利用和制度改革的成功经验，优化乡村土地管理和利用模式，可探索性地鼓励民间和社会资本投入，推动美丽乡村建设，不断加大对具有风格独特的乡村景观格局和历史文化价值丰富的村落和建筑的保护，寻求新的利益增长点。

（二）进行精准定位，突出当地特色

全域土地综合整治需要建立在科学合理规划基础上，利用综合性整治（包括内涵综合、目标综合、手段综合、效益综合等）措施推动不同类型土地综合性利用

（包括农用地整治、建设用地整治、乡村生态保护修复等）。从现阶段来看，很多乡村地区土地分布较为混乱，土地利用效率较低，土地资源存在严重浪费的情况，缺少集中性、统一性、科学合理的规划。为了充分发挥土地综合整治效果，需要遵照先规划后建设的基本原则，综合性考量土地利用、产业发展、生态环境保护、历史文化沿革等多方面因素，制定出精准的土地规划。在进行土地整治规划编制过程中，为了确保其科学性以及合理性，需要进行充分细致的走访调查，获取大量数据。在进行规划过程中一定要充分体现出当地特色，重点注重可持续发展，严格坚守底线思维，真正确保基本农田得到保护。要进行统筹性布局，明确急需发展的生态整治修复、农田治理、生态环境治理、历史文化保护等内容，确定出治理主体和实施方式。

（三）增强农民自主意识，发挥其主体作用

坚持以人民为中心是广大农民作为乡村振兴主体地位所决定的，也是全域土地综合整治顺利推进的内在要求。农民作为全域土地综合整治和乡村振兴战略的最终受益者，要充分发挥其主体作用。首先，积极引导，让农民群众充分了解并参与到整治项目中，保障农民的“四权”。重视宣传工作，做通、做好、做深、做透农民的思想工作，让农民群众切实感受到土地整治带来的成果和收益，将其对家乡美好生活的期待转化为参与的动力，从而对整治工作产生积极推动作用。为农民参与全域土地整治提供有效渠道，加快形成共建共治的治理新格局，真正实现乡村振兴。其次，高度重视农民群众的实际需求和利益表达。定时发布公告，邀请村民代表参加相关会议，积极听取农民群众的意见，充分考虑他们的利益诉求。重视典型示范镇的引领作用，调动整治项目区农民的积极性，使其既能看到差距和不足，又能看到美好的发展前景。

（四）整治与乡村建设融合

农村建设工作是当前农村发展的全面部署，科学全面建设工作可以促进农村经济发展、资源的有效利用和保护，从全面发展的角度看新时期经济发展的形势、快速增长的总体模式，以及应把新时期的规划工作纳入村庄建设工作，以期全面部署这些工作，重点是整合当地空间环境的特点，改善不利于农村发展的地形条件，整合特色第一，必须在美丽的村庄继续开展工作，规划进程不应与战略计划相冲突，以确保规划的有效性，促进农村经济发展，工作关系始终跟上美丽村庄建设的步伐，传达了以下目标 从整个农业产业的经济角度分析劳动战略，最后完成人民、村庄和农业产业结构的调整。第二，重点应放在集群规划上，这种规划应适用于最落后的、不集中的农村地区，并应通过全面实施卫生工作来改善这部分农村人口的生活条件最后，文化融合、村庄建设和规划不能脱离人类文化的渗透、农村土地系统的系统融合，包括人类和文化活动、科学和发展经济的融合，以及促进人类文化层面的多种活动的融

合。

（五）建立全过程的监管体系，加大项目监护力度

地方政府应从根本上提升整治工作的有效性，加大对项目的监管和监护力度。首先，在项目实施各环节加强政府监管，积极运用遥感监测、国土空间基础信息平台“一张图”以及农村土地整治监测监管系统等信息手段，整合相关的土地，利用现状数据、国土空间规划数据、社会经济类数据等，建立健全综合监测监管平台，实现整治项目涵盖立项、审批、实施、验收、工程管护全流程监控。其次，对项目实施的具体流程、资金流向、权责分工等事项做到公开透明，确保阳光操作，接受社会和媒体监督。再次，根据地方经济及社会发展需求，对全域土地综合整治制定相应的治理标准，综合分析评价土地质量、用地规模及节约集约利用水平，明确监管及考核内容。最后，因地制宜，分析总结试点整治项目的管护经验、存在问题、适应情况及困难点，建立涵盖资金筹措、人员配置、信息化监管等长效机制，提升土地整治工程质量。

（六）污损土地修复

人均可耕地数量低于世界平均水平，优质可耕地数量逐年减少，该国的粮食安全受到越来越多的开垦和放弃可耕地的严重威胁。此外，该国的土地资源受到严重污染，其大部分土地受到盐碱化、重金属和其他有毒物质的污染，导致土地资源没有得到利用或利用不足，受污染土地的恢复工作尚未取得重大进展。2016年启动的《国家防治土壤污染行动计划》为恢复受污染土地提供了强有力的指导，但可以看出，恢复受必要的物理或化学措施污染的土地有助于最大限度地提高土地综合生产的效率，提高土地使用的质量和效率。今后，受污染土地的恢复重点是土地的物理、化学和生物重建，在不破坏原土地结构的情况下恢复土地也是一种更绿色和更环保的恢复方法。

（七）大力推进城乡融合发展

加快推进国土综合整治是建设生态文明、落实主体功能区战略、统筹城乡发展的有效手段，也是优化国土空间规划布局、整合建设用地指标合理利用和保障农村产业融合发展用地需求的重要路径。现有模式下的农村土地综合整治主要以乡镇或行政村为基本实施主体，但其实施主体并不突出，需要探索多功能多尺度空间的土地综合整治模式。全域土地综合整治的重点在于乡村，而通过全域土地综合整治，会促进新型城镇化和城乡融合发展进程，因而，要大力推进城乡融合发展。城乡融合是乡村振兴和新型城镇化的共同路径，也是唯一路径，城乡融合包括“三生空间”融合、“三产”融合、“农业、文创和旅游”融合以及“技术、人才和资金”融合，要将重点放在整体生态功能完备、具备成为城市“后花园”优势以及向城市转型条件的乡村，加强城镇和乡村间的纽带作用，在保留乡村风貌的同时对乡村以城市治理水平进行统筹规划。

（八）构建科学合理的实施办法和实施标准

需要科学的应用方法和标准，以促进综合土地管理的最佳发展。全球综合土地管理的特点是信息丰富、覆盖面广、一体化程度高、复杂性高，因此需要对其实施采取系统的办法。首先，必须组织和规范综合土地管理的步骤和进程，以便能够监测整个进程。第二，土地管理必须符合适应当地条件的原则，以确保土地管理切实有效，切实提高农村农业发展的质量。第三，有必要为整个土地管理进程制定具体的技术标准，并对不同类型土地的分配和整合进行准确的监测，以确保农村土地资源得到充分利用，减少资源浪费。

结束语

全域土地综合整治与乡村生活、生产、生态“三生空间”的改善密切相关，对于土地利用结构和布局优化以及土地利用和土地生产各项活动统筹安排具有显著的影响，同时也是推进新农村建设、解决和改善农村居民居住条件的重要抓手和基本承载。乡村振兴背景下开展全域土地综合整治工作是实现农村节约集约用地的重要途径，也是促进脱贫攻坚、推动新型城镇化进程和实现社会主义现代化的重要举措，在未来土地工程行业的发展中将继续起到十分重要的作用。

参考文献

- [1]方相.土地综合整治对农村产业转型的影响研究[D].华中农业大学,2019.
- [2]倪卫婷.乡镇全域土地综合整治规划编制研究[D].浙江大学,2019.
- [3]农发行浙江省分行课题组,樊荣.探索支持全域土地综合整治新路径[J].农业发展与金融,2018(12):30-33.
- [4]陈伟军.以全域土地综合整治为抓手助力乡村振兴战略的绍兴探索与思考[J].浙江国土资源,2018(11)
- [5]汪莹.乡村振兴须下好土地“先手棋”[N].嘉兴日报,2018
- [6].为乡村振兴发挥土地最大效能[J].浙江国土资源,2018(10):1.
- [7].以全域土地综合整治为抓手助推乡村振兴战略实施[J].浙江国土资源,2018(10)
- [8].实施全域土地综合整治助推乡村振兴和美丽乡村建设[J].浙江国土资源,2018(10)
- [9]顾亦来,严伟.全域土地综合整治点亮乡村振兴梦[N].嘉兴日报,2018-07
- [10]陈铁雄.开展全域土地综合整治助推乡村振兴战略实施[N].浙江日报,2018

作者简介:

严婧婧,1986.5,浙江宁波人,大学本科,城市规划,城市发展,乡村振兴,景观规划方向。