

新时代全域土地综合整治的措施分析

许文莉

山东省巨野县自然资源和规划局

摘要:为进一步提升全域土地综合整治效果,积极推动相关试点工作的开展,首先应深刻认识到全域土地综合整治内涵,立足新时期下,积极探索全域土地综合整治措施的实施方法,最后提出了一些推动全域土地综合整治措施实施的建议,希望能够为开展全域土地综合整治工作提供一定的参考。

关键词:新时期;全域;土地综合整治;措施

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.07.008

前言:在新时期下,伴随着乡村振兴战略的实施,全域土地综合整治措施实施愈发重要。通过进行全域土地综合整治,能够从整体的视角出发,实现对土地资源的科学合理规划,有效解决土地低效利用问题,更好地彰显土地资源利用价值,带动区域经济实现更好地发展。因此必须要提高对全域土地综合整治的重视程度,积极响应国家号召,在城市、乡镇等区域开展试点工作,积极探索全域土地综合整治措施方法,从而更好地发挥整治作用,改善农村低效土地利用现状,打造良好的自然乡村风貌,实现土地资源利用与自然生态环境和谐共生发展,最终能够顺利实现乡村振兴目标,缩小城乡之间的差距,成功营造一个和谐美好的社会发展环境。

一、全域土地综合整治内涵

2017年,党的十九大首次提出乡村振兴战略,提出务必把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,开展实施乡村振兴战略。2018年9月,中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》,《规划》明确提出:“加快国土综合整治,实施农村全域整治重大行动,推进农用地和低效建设用地整理以及历史遗留损毁土地复垦。”。2019年12月,自然资源部印发《关于开展全域土地综合整治试点工作的通知(自然资源发【2019】194号)》,全域土地综合整治开始在全国各地开展试点工作,如今已经取得了良好的成效,助力了乡村振兴发展。所谓全域土地综合整治,是在一定区域内,按照国土空间规划确定的目标和用途,以土地整理、复垦、开发和城乡建设用地增减挂钩为平台,推动田、水、路、林、村综合整治,推进城乡一体化进程的一项系统工程。从而,实现土地资源的综合高效利用,有效促进农村土地空间布局得到进一步优化,解决生态

退化、环境破坏、农业生产效率低下等问题,促进人与自然和谐发展,推动城乡资源要素双向流动。

全域土地综合整治的实施,需要通过国土空间规划加强引导,然后层层落实到村庄规划,为土地整治实施落实提供良好的助力。比如在国土空间规划的指导下,在市县层面,一方面需要做好指标管控工作^[1]。另一方面,还应结合实际,完成空间合理分区。而在乡镇层面,则积极落实上位规划要求,并结合乡镇土地资源空间布局,划分出具体的土地整治范围,结合不同土地类型,制定针对性的整治策略。最后,落实到村庄规划层面,则需要结合具体的土地整治目标任务,明确不同土地资源规划的用途,合理进行工程规模布局,细化整治建设内容,更好地实现全域土地整治目标。

总而言之,全域土地综合整治成功覆盖了土地资源所有要素,整治过程具有全局性、全周期性、全部门性等特点,不仅整治目标更加多样,而且综合了各种土地整治对象,不同地域的整治模式也有一定差异性,比如“土地整治+现代农业”“土地整治+生态环境治理”“土地整治+乡村旅游”等,最终目的是强化对耕地资源的保护,提升土地资源利用率,促进人与自然生态环境和谐发展,推动乡村历史文化保护传承,打造生态宜居乡村自然风貌,助力乡村产业全面发展,实现乡村全面振兴。

二、全域土地综合整治措施

2020年12月,山东省自然资源厅下发了《关于全域土地综合整治示范镇建设的通知》,要求全省启动建设示范镇。巨野县选取了乡镇政府对全域整治有强烈愿望,经济基础好且后备资源潜力相对充足的田桥镇,申报实施全域土地综合整治项目。措施的实施是一项专业复杂的过程,针对该区域的全域土地综合整治措施实施,主要包括以下几点关键点。

(一) 加强全域统筹,落实郊野单元村庄规划

(1) 加强全域自然资源要素调查,构建全域统筹模型。通过立足该乡镇全域,推动自然资源要素调查工作的开展,然后在GIS平台的帮助下,搭建乡镇全域模型,更好地梳理把握该区域内的土地资源、产业分布、人员现状、村容村貌等,并从中寻找具有特色的农村作为发展重点村,以此为中心,建立完善的乡村发展圈。

(2) 围绕重点发展村域,加强产业空间指标落

实。结合乡镇实际产业发展情况，加强适合该地区产业发展路径的研究，并积极落实建设用地指标、耕地指标等，加强对国土空间用途管理，为后续土地整治措施实施提供法治依据。

(3) 加强生态保护，落实生态整治措施。在传统土地整治工作模式下，工作对象以单个工程项目为主，一定程度上限制了整治效果提升^[2]。在全域土地综合整治模式下，针对生态整治工作开展，将全域统筹规划与重点治理项目结合在一起，打造全域自然生态系统，进一步强化生态整治的效果。

(4) 丰富空间规划层次，明确空间整治区域。在全域土地综合整治的过程中，针对空间规划工作的开展，还应注重提升其实施可行性，在整治区域内，落实各种关键整治要素，比如生态治理要素、耕地建设要素、产业发展要素等。比如在本乡镇全域土地综合整治试点中，通过在土地空间模型的帮助下，采用“综合评估+层次选择”方式，确定了在产业发展、生态建设等方面潜力最大的区域，将其作为土地整治重点对象，并在上述区域中实施“自然风光田园”规划。

(二) 以乡村振兴为目标，加强“自然风光田园”规划设计

一方面，在本乡镇全域土地综合整治试点中，结合当地的乡野风光特色，加强了郊野规划，开展了以“自然风光田园”规划设计方式，涵盖了“宜居、乡民、乡风、乐业、田园、林(草)地、景观、溪水”等风貌设计要素。在这一过程中，需要结合实际，选择具有代表性的风貌组团，作为区域整治的单元，同时这些单元还具有一定的可复制性，可以更好地呈现郊野风貌的特征。二是在不改变整治区域内天然风貌的基础上，再做进一步的风貌优化设计，让农田连成片，整体更加广袤。林水生态系统日益完善，小村小路四通八达，营造出一个良好的自然田园风光^[3]。三是加强农业产业合理规划，做好农村生活规划引导，针对一些重点区域内容，比如乡镇社区、乡村公共服务设施、农业基础设施等，重点落实设计工作，打造别具一格的乡村历史文化建设风貌，营造一个良好的乡村人文氛围，助力乡村更好地实现产业振兴、文化振兴、经济振兴。

另一方面，在实际实施全域土地综合整治措施的过程中，还应注重发挥整治项目平台的功能价值，推动相应的整治措施得到切实有效落实。比如在本乡镇全域土地综合整治试点中，结合整治需求实际，制定了可行性较强的整治实施方案，并结合实地调查自然资源要素信息，建立了全域土地综合整治项目库，围绕乡村自然生态保护、土地资源利用、经济产业建设发展、历史文

化风貌建设等内容，制定了针对性整治项目，并注重加强不同项目之间的紧密衔接配合，完成了新增耕地的计算，进一步强化规模管控，合理安排项目实施顺序，落实各种保障措施，推动全域土地综合整治措施得到切实有效的落实。

(三) 加强全域土地综合整治创新，进一步提升整治效果

(1) 以生态修复为重点，带动乡村有机更新。按照“宜建则建、宜耕则耕、宜林则林、宜景则景”的原则开展农业观光、乡村休闲、农业科普等多种形式的区域特色。针对全域土地综合整治工作的开展，还应提高对区域自然生态环境修复的重视，有效改善农村区域的自然生态环境，成功打造绿水青山。通过在区域内建立生态排灌工程项目，田间道路两侧种植防护林等生态农林工程项目，万福河沿岸实施岸坡防护工程及景观生态工程，从而建立一个更加良好完善的农村自然生态系统。(2) 以土地盘活为重点，带动资源配置优化。积极探索具有地域特点的农村土地制度、村级治理机制改革，推进农村宅基地“三权分置改革”。“三权分置”融入全域土地综合整治，推进农村宅基地流转、利用，并引进乡村度假、高端民宿等项目，使村集体经济壮大，农民增收致富。

(四) 加强整治成果检验，及时调整方向与策略

针对全域土地综合整治工作的开展，由于涉及领域范围较广，工作开展内容较多，在具体落实过程中，难免会出现一些决策失误问题。一旦问题发生，不能选择逃避，而是积极面对，加强整治成果检验，分析问题背后的原因，找出问题解决方法，及时调整整治工作重点与决策方向，避免再次犯错。同时，在开展全域整治过程中，必须要以广大农民利益为重，禁止为了整治成果，牺牲广大农民利益。这显然与全域土地综合整治目标背道而驰。全域综合整治的主要目的是为广大农民谋福利、谋发展，提升土地资源的利用率，尽可能提升土地产能与效益价值，并适实现自然生态的长久可持续保护。因此在开展全域综合整治的过程中，必须要一步一个脚印，脚踏实地，不断“回头看”，审视相关策略实施过程，确保其能够达到预期效果。如果相关整治措施的实施没有达到预期的效果，需要认真分析背后的原因，并结合当下土地综合整治显著，及时做好政治方向的调整，采用针对性较强的整治策略，从而确保相应整治策略的实施始终符合当前实际，促使整治成果效用价值得到充分发挥，提升土地资源利用率，发挥土地资源的综合价值，最终带动社会生产经营实现和谐稳定可持续发展。

三、推动全域土地综合整治措施实施的建议

(一) 完善法律法规，保障整治措施开展有法可依

全域土地综合整治工作是一项较为系统复杂的工作，涉及诸多产业发展变动，涉及诸多政府部门，同时也牵扯到诸多主体利益，因此为推动全域土地综合整治措施顺利实施，必须要加强法律制度的完善。完善的法律法规体系是顺利开展土地整治工作的前提和保障。在实际进行法律法规完善的过程中，需要注重明确全域土地综合整治的法律地位，围绕在整治工作开展中常见的一些纠纷问题，必须要出台明确的法律法规，为纠纷问题解决提供指导，促使土地整治工作有法可依，有效保障作为弱势群体的农民的合法权益。

(二) 强化组织领导力度，全面落实土地综合整治任务

全域土地综合整治措施的实施，除了要具有完善的法律法规作保障，还应具有较大的组织领导执行力^[5]。基于此，必须要进一步强化对全域土地综合整治工作开展的组织领导力度，在这一过程中，可以由自然资源部门牵头，积极联合其他相关部门，共同组建全域土地综合整治工作领导小组，彼此共同协作，对土地综合整治各项措施落实提供良好的指导与监督。在此基础上，还应注重落实目标责任制，明确不同部门负责的任务与责任，并将其细化到个人，同时还应对整治任务完成情况进行考核。最终以考核结果为依据，落实奖惩措施，从而有效推动全域土地综合整治任务全面落实。

(三) 丰富融资渠道，为整治工作开展提供充足资金支持

立足全域，加强土地综合整治工作开展，每天需要面临非常繁重的工作任务内容。比如在日常工作开展过程中，除了要做好建设用地规划、农田水利建设等工作，还应加强对农村自然生态环境修复，改造危房、老房等。上述工作的实施离不开大量资金的支持。当前由于资金不足，已经成为制约全域土地综合整治工作顺利开展的一大问题。因此为保障整治措施的实施，必须要丰富融资渠道，除了依赖于政府拨款，还应积极鼓励金融和社会资本进入土地整治工程过程中来，建立起一套政府、金融、社会相结合的投融资模式，从而更好地推动全域土地综合整治措施落实。

(四) 引导公众参与，维护广大农民合法权益

在全域土地综合整治措施实施的过程中，广大农民不仅是直接参与者，同时也是受益者。但在诸多整治主体中，农民处于劣势地位，因此如何保障他们的合法权益，将直接体现全域土地综合整治措施的实施效果高低。因此为推动相应整治措施的落实，一方面，必须要

积极鼓励引导农民参与进来，提出一些更加接地气的意见。另一方面，还应注重加强对农民的合法权益维护。为实现上述目标，政府必须要加强宣传力度，让广大农民对全域土地综合整治的目标、作用、价值、意义等有一个深刻全面的认识，使其积极主动参与，贡献属于自己的力量。除此之外，还可以通过召开村民大会，引导农民群众参与决策、积极发表建议，同时整个整治工作开展的过程中，必须要接受群众的监督。最后，在进行土地整治后期管护时，还应结合实际，构建由农民自主参与管理的机制，从而让广大农民切实享受到整治成功效益。

(五) 提升后期管护的重视，实现全面、全周期整治

首先应认识到，针对全域土地综合整治，本身是一个动态全面的过程。在传统土地整治工作开展模式下，通过非常注重前期整治措施的实施，忽略了对整治后期管护，从而导致土地整治效果难以维持，随着时间的推移，甚至会重新恢复原状。因此为保障全域土地综合整治措施顺利实施，还应提高对后期全域土地综合整治管护的重视。一方面，从整治预算出发，注意预留部分资金，从而为后期土地整治项目管护提供资金支持，确保后期整治管护措施得到有效落实。另一方面，还应结合实际需要，构建土地整治项目后期管护有偿责任机制，激发广大农民参与后期管护的积极性，从而能够立足整个周期，推动全域土地综合整治措施顺利实施。

总结：总而言之，在新时期下，对全域土地综合整治措施的实施提出了更高要求。因此必须深刻认识到全域土地综合整治的内涵，同时结合实际案例，积极探索全域土地综合整治措施，最后还应提出一些保障相应的措施实施的策略，从而促使全域土地综合整治发挥出应有的作用价值，更好地助力乡村振兴发展。

参考文献

- [1]于水, 汤瑜. 全域土地综合整治: 实践轨迹, 执行困境与疏解路径——基于苏北S县的个案分析[J]. 农业经济与管理, 2020(3): 11-12.
- [2]陈绍. 浅论全域土地综合整治视角下村庄空间优化对策[J]. 市场周刊·理论版, 2019(2): 34-35.
- [3]蔡静. 浅议新时期的全域土地综合整治与生态修复[J]. 房地产导刊, 2019(11): 89-90.
- [4]刘先尧. 全域土地综合整治潜力分析与空间布局优化思路探讨[J]. 地矿测绘, 2021, (2): 126-128.
- [5]陈赞. 乡村振兴背景下的全域土地综合整治优化发展分析[J]. 山西农经, 2021(21): 22-23.