

乡村振兴战略视域下乡村发展类型与全域土地综合整治模式探析

刘世游

广东粤禾空间规划科技有限公司

摘要：在城市化发展战略下，我国整体社会经济发展水平已经实现了量的突破，但由此形成的城乡二元经济结构带来的社会问题日益突出。乡村振兴战略下，在农村地区实施全域土地综合整治被提上了日程。在现有农村发展基础上，结合乡村发展类型，分析农村地区实行全域土地综合整治的必要性，并就农村全域土地综合整治的问题，提出全域土地综合整治的对策。

关键词：乡村振兴战略视域；乡村发展类型；全域土地综合整治

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.03.013

前言：全域土地综合整治，作为促进农村发展的一项重要内容，已成为乡村振兴的一项重要抓手。然而，在土地资源的整合中，各类用地的适宜类型又存在着差异，从不同的视角出发，可以划分为多种类型，为了保证农村经济发展的合理性，要在对乡村发展类型进行全面考量的基础上，通过识别资源优势，因地制宜开展全域土地综合整治，为农村土地的合理利用和经济发展打下坚实的基础。在新的时代背景下，推动全域土地综合整治，有效改善农村人居环境和生态环境，促进农业农村的高质量发展，是全面推进乡村振兴的重要组成部分。在这个过程中，要全面把握乡村空间功能的复合性，在国土空间规划指导下，与时代发展特点相结合，合理确定乡村发展的类型，并积极通过全域土地综合整治，为乡村耕地碎片化、乡村风貌恶化、建设用地低效闲置、农业附加值不高、农村发展内生动力不足等问题提供系统而有效的对策。

一、乡村发展类型

从各个角度来看，农村发展的分类方法也各不相同。《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》中，依据农村特色发展现状、区位条件、资源条件等，按照“融入城镇”“集聚提升”“保护特色”和“迁移整合”的原则，将农村分为“城郊融合”“集聚提升”“特色保护”和“迁移整合”四类。以打造乡村特色产业链落地方式为依据，将乡村分为科技驱动型、文旅驱动型、康

养驱动型和艺术驱动型四类。以乡村内部相关主导因素间一致性和区域内相似性为依据，将乡村分为主导发展型、限制发展型、多种发展型和不宜发展型四类。并且，按照主导因素目标的纬度不同，可以将农村分为四类：产业导向型、农旅融合型、城乡协同型和特色提升型。而以土地的具体使用用途、乡村所处的位置、地质条件等为依据，将其划分为六种类型，即：产业带动型、生态农业型、高效农业型、休闲农牧型、城郊游憩型和文旅资源型。

二、实施全域土地综合整治必要性

首先，长期的以工业化、城市化为重点的发展模式使得我国城乡二元经济结构导致的社会矛盾日益严重，农村经济整体薄弱，基础设施和公共服务设施严重落后于城镇，农村人居环境不断恶化，农业生产模式大部分依然停留在传统低效的小农经济模式。其次，自《土地管理法》颁布实施后，我国土地整治便走上了快速发展的道路，但是过去的土地整治模式基本以单一要素、单一地块、单一目标为主的整治。过去的一系列专项整治项目，主要集中在高标准农田建设、建设用地增减挂钩等专项项目，综合整治类项目实践较少。最后，自十九大提出乡村振兴战略以来，国家对农业农村的政策支持日益加大，农村地区的发展势头日益强劲。在农村进行土地整治，可以增加农民的经济收入，使农民的生活质量得到明显的提高。采取全域综合整治的办法，对田水路林村进行全域全要素综合整治，优化乡村生产、生活、生态空间布局。通过综合整治对土地资源展开科学、高效的规划的同时，强化对土地资源的合理利用的引导，从而提高其综合效益。所以，全域土地综合整治越来越受到人们的关注。

三、乡村发展类型与全域土地综合整治模式关系分析

在经济水平不断提升的情况下，农村地区的资源环境问题变得日益严重。2022年中央一号文对当前农业农村发展可持续性进行了明确规定，要进一步加大对乡村地区耕地、基础设施、市场化建设以及生态保护力

度。从目前的发展形势来看，我国乡村地区还存在着环境恶化、经济贫困以及农村空心化等问题，因此，在乡村振兴战略下，对农村实施统一规划、统一设计和统一施工的全域土地综合整治已是刻不容缓。要准确把握农村发展的规律，掌握农村发展的阶段和类型，并对其进行差别化治理。

乡村振兴战略的核心目标是建立农村多元发展要素的耦合模式，然而在城镇化、市场化等大趋势的作用下，农村发展要素同样面临着转型与重组的需要，从而产生了农村差异化发展状况。从对农村发展方式的探索可以看出，外在发展因素如宏观环境和政策制度是农村发展转变的主要驱动力；而内生因素，如经济基础和自然资源，又是促进农村发展的主要因素。所以，在划分乡村发展类型时，不仅要关注乡村发展现状和发展历程，还要加强对人口、土地、产业等耦合因素的考虑，从而达到对乡村发展类型的精准划分，并对乡村发展需求的准确识别。总体而言，由于受到内外环境因素的作用，各区域乡村之间的耦合要素组合具有一定的差异性，从而产生了不同的乡村发展类型。

《乡村振兴战略规划（2018-2022）》中，将我国农村分为“融入城镇”“集聚提升”“保护特色”和“迁移整合”四大类，为推动农村经济社会发展提供了清晰的方向。需要指出的是，并非所有的村庄都能实现乡村振兴，如撤并搬迁类村庄等，就很难实现乡村振兴的目标。所以，在实践中，我们应该继续探索农村发展的内在演化规律和内外动力，为农村区域发展提供科学的指导。而就土地治理工作而言，过去的工作重点主要是对农用地的治理，在某种程度上，对建设用地和生态用地都有所忽略。2020年，国家自然资源部发布了《全域土地综合整治试点实施要点（试行）》，其中明确了区域划分、乡镇选择和工作内容，从而真正地实现了乡村发展与全域土地综合整治的衔接，为乡村振兴和生态文明建设提供了动力。

四、全域土地综合整治模式推进思路探索

长期以来，我国在土地整治上，往往将空间拓展、生态景观重塑和耕地面积作为主要的整治内容，在实际工作中仍停留在对土地资源的整治上，缺少对农村人地关系的思考，缺少对农村转型发展的思考。但是，在城乡经济建设步入新的发展阶段的同时，传统的土地治理发展模式，已经很难再满足现实的发展需要。为了提高农村地区的总体经济发展水平，应该从多个角度来考量，并将全域土地综合整治工作落实下去。

（一）明确乡村土地综合整治原则

在农村土地综合整治中，为了确保土地整治的科学性和合理性，并使其对农村经济增长产生更大的影响，必须在有关的整治原则指引下进行治疗。首先，要以“规划引领”为原则。将土地的全要素整合起来，在国土空间规划的指引下，对土地的空间秩序进行合理的梳理，对资源进行分析，并对用地的布局进行优化。其次，要以保障农村发展用地为原则。在土地综合整治过程中，要解决的是农村用地总体规模大而分散、使用效益不高的问题。要根据农村一二三产的发展布局，挖掘低效闲置建设用地的潜能，提高农村建设用地的利用率。第三，要注重农民权益的保障。在进行土地综合整治的过程中，将会牵扯到多个部门的协调调整，但是为了能够充分发挥农户的积极性，合理保障农民的利益，需要充分尊重农民在村庄中的主体地位，我们应该在任何时候都注重农户的利益保护。

（二）整合土地综合整治资金

资金是实现土地综合整治的基本保证，要满足整治工作的资金需求，应统筹各方资源，将各种资金筹集渠道进行全面整合，加强有关工作的实施，健全资金投入机制，改变以往多方投入建设资金分散的现状。同时，要扩大资金来源，充分调动社会资本参与土地综合整治项目，以获得更大的经济利益，以减少农村资金的风险。

（三）加快全域土地综合整治体系建立

在进行全域土地综合整治的过程中，为了确保各项工作的顺利进行，还应该构建出与之相适应的土地综合整治体系，为相关工作的展开提供基础。一方面，应该构建农村土地产业化发展的体制，按照体制对高标准农田进行科学、合理的整合，并将有偿使用的原则贯彻到实际当中，促进农村土地承包经营权的流转机制以及流转方式的实施，对土地的承包权和经营权进行充分的开放。另一方面，按照全域土地综合整治和行业规划的要求，集中开发连片高标准农田，从而实现农村土地资源与生产要素的优化配置。

（四）加强全域土地综合整治监管

为了提高农村土地整治的效果，确保各项整合工作可以真正的落到实处，有关部门还应该对各项工作的开展进行有效的监督和管理。而在具体的整治监管过程中，应该以保护农村的原始民俗风貌为前提，以各个区域的社会发展现状、经济和技术发展情况为依据，制定出一套科学合理的全域土地综合整治方案，并对违法承

包等不合理的现象进行处罚，从而保障农民的合法权益。

（五）坚持农民的主体地位

实施全域土地综合整治模式，应该清楚地意识到，不管是哪种农村发展，土地整治的最终受益人都是农民，所以，在实施全域土地综合整治过程中，应该始终坚持农民的主体地位，并在这个过程中，要注意的问题有：一是要充分发挥农民的自治能力，以成立合作社等方式，让农民积极参与到有关的管理和决策过程中，从而为全面落实该模式打下坚实的基础。二是在充分考虑农户现实需要的前提下，要与农户形成对等的、相互协作的、相互促进的、有组织的、有计划的、有步骤的、可操作的、可持续发展的合作模式。在推动全域土地综合整治的过程中，应该对农民的知情权、决策权进行充分的保护，对他们的利益表达和利益共享给予尊重，并正确处理项目与农民需求的关系。

（六）注入乡村振兴内核，突出全域土地综合整治重点

在新时代条件下，应该把乡村振兴的内容与全域土地综合整治相结合，应该改变过去进行土地整治时，只注重农田基础设施建设，而忽略土地权属调整的方式，在满足农村发展需要的前提下，对土地关系进行优化，根据农户的不同需要，提高资源的使用效率，并制订出一个合理的权属调整方案。在此基础上，提出了以区域开发为基础，根据区域开发的特点，制定区域开发规划，并确定区域开发规划的侧重点。

从乡村发展的内源性因素来看，可以将乡村发展分为特色基础、产业基础、生态基础以及区位基础4个维度，全面实施全域土地综合整治，突出有差别的整治重点。对于特殊的基本型，要利用全域的整体性来发展农村特殊的资源，构筑农村特殊的发展空间；根据不同的产业基地类型，要加强对产业基地的开发，为推动农村产业基地的发展提供基本保证；根据生态基础类型，可以加大对生态资源的利用力度，来发展农业和旅游业的融合，通过生态基础来强化乡村的生态建设，从而提高乡村旅游的发展水平。根据不同的地域基础类型，要凸显其区位优势，通过全域治理促进城乡协调，并在发展城镇互联的同时为乡村振兴创造条件。要实现乡村要素的耦合，实现乡村振兴，就必须从乡村发展的角度出发，按照乡村发展的特点，并针对不同的经济、资源和文化要素，提出差别化的空间布局。

（七）加深市场化程度、激活乡村发展内在动力

农村发展模式的形成，主要是由内部和外部因素所决定，同时，根据发展目的和因素的耦合状况，实施不同的发展模式。比如，在各要素水平较高、要素耦合状态较强的情况下，可以实施多种发展与主导发展模式，在相反的情况下，则为限制发展与不适宜发展模式。全域土地综合整治已成为实现农村发展目标的一种重要方式，尤其是在经济发达的农村，其实施将产生更为明显的“外溢”效应。为了更好地凸显出农村发展的经济、社会和生态效益，应该逐渐提高市场化的程度，利用市场化机制，加快发展要素的市场化配置速度，让其变成推动全域土地综合整治的一个重要动力。同时，要持续激发农村发展的内生动力，吸引更多的社会资金参与到农村的治理中来，从而加速推进乡村振兴。各相关部门还应该做好全局战略规划，利用社会资本力量来加强全要素监管力度，一方面，可以满足国家对于乡村振兴的发展要求。另一方面，也可以实现对原有组织管理的创新，在真正意义上，将全域土地综合整治与乡村发展联系起来，最大程度上为乡村振兴提供活力。

结论：

综上所述，全域土地综合整治是推进乡村振兴的重要举措，在实际开展相关工作过程中，应围绕乡村发展内在规律，以具体的乡村发展类型为基础采取差异化的全域土地综合整治策略，推动乡村全域土地综合整治、改善农村生态环境、促进农业农村的高质量发展。在促进农村经济发展的过程中，因为土地是最重要的资源，为了充分发挥其对经济的推动和促进作用，就需要对全域土地综合整治工作进行好，并在一段较长的时期里，持续地对该地区的资源和各种有利条件展开分析，对发展过程中的各种可利用条件进行充分的认识，从而明确应该建设的乡村类型，并在此基础上，从多个角度来进行考量，加速推进该地区的土地整治工作。

参考文献

- [1] 韩博，金晓斌，孙瑞，等. 新时期国土综合整治分类体系初探[J]. 中国土地科学. 2019, (8): 17-18.
- [2] 王云平，杨伟伟，魏梦君，等. 考虑农村建筑安全性的居民点整理潜力界定及估算方法研究[J]. 农业工程学报. 2019, (13): 131-132.
- [3] 单薇，金晓斌，孟宪素，等. 基于多源遥感数据的土地整治生态环境质量动态监测[J]. 农业工程学报. 2019, (1): 129-133.