

乡村振兴背景下国土空间全域综合整治的思考与实践

——以广西上林县赵坐村全域土地综合整治试点为例

罗倩

湖南省建筑设计院集团股份有限公司

摘要：全域土地综合整治作为推进乡村振兴战略的重要途径，通过将一定区域内的农用地、农村低效建设用地、生态修复进行有效统筹，在有效配置区域内自然资源、提升土地集约利用、解决产业发展等方面起着重要的作用。本次研究回顾了乡村振兴政策的提出以及在乡村振兴大背景下全域土地综合整治的发展历程和各级政府以全域土地综合整治行动助推乡村振兴的举措。并通过对全国土地综合整治先行村赵坐村案例的研究，提出了主要策略、路径选择及经验的总结。

关键词：乡村振兴；全域土地综合整治；乡村产业用地；农村建设用地

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.05.046

引言

全域土地综合整治是基于国土空间规划的前提，以乡镇为实施单元，以农用地、乡村建设用地整理和乡村空间生态修复为内容，同时推进田、水、林、路、村多维度综合整治，对闲置、利用低效、生态退化及环境破坏的区域实施国土空间综合治理的活动。随着我国城镇化、农业现代化进程的快速推进，乡村空间内耕地碎片化分布、空间布局不合理、自然资源利用低效和乡村生态环境破坏等问题日渐凸显。通过开展全域土地综合整治，统筹农用地、农村低效建设用地和乡村生态修复，可有效配置自然资源，提升土地集约利用水平，解决产业发展用地需求，助力乡村振兴。

一、乡村振兴政策背景

十九大报告提出把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，实施乡村振兴战略，以“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”为总体要求，推进农业农村现代化发展，恢复乡村生机与活力。^[1]同年，2018年中央一号文件发布，明确全面实施乡村振兴战略的总纲领。同年印发《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》，明确乡村振兴战略阶段性目标任务，指导各部门乡村振兴工作的有序推进。2020年发布《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》，提出进一步巩固拓展脱贫攻坚成果，全面推进乡村产业、人才、文化、生态、组织全方位振兴，实现脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接^[2]。2021年中央一号文件《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》提出迫切需要补齐农业农村短板、推动城乡协调发展，稳住农业基本盘，加快推进农业现代化。同年《中华人民共和国乡村振兴促进法》

《“乡村振兴 法治同行”活动方案》等法律法规及落地方案逐一通过，为乡村振兴工作任务落地有法可依提供了有力保障。2023年中央一号文件《关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》中，从守底线、促振兴、强保障三个方面对2023年乡村振兴重点工作进行安排，建设现代化农业强国。

二、乡村振兴背景下的全域土地综合整治

（一）全域土地综合整治发展历程

我国自20世纪80年代后期开启了现代意义上的土地整理工作，通过多年努力，对增加有效耕地面积，缓解城乡用地矛盾、提升土地质量起着积极的作用。^[1]为全面贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，进一步优化国土开发格局，国家于2017年发布《全国土地整治规划（2016-2020年）》《全国国土规划纲要（2016-2030年）》，就实施农村土地综合整治做出具体安排。2019年，自然资源部为贯彻习近平总书记对浙江“千村示范、万村整治”工程做出的重要批示精神，结合《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》对加快国土综合整治，实施农村土地综合整治重大行动的要求，在全国范围内组织开展全域土地综合整治试点。试点要求在耕地质量提升，耕地面积新增指标不少于原耕地面积的5%，建设用地总量不增加，不突破生态红线的原则下，以乡镇作为实施单元，通过编制村庄规划将具体整治方案划落实到地块。以达到生产、生活、生态，“三生”空间格局优化的新局面。为高效推进全域土地综合整治试点工作，2020年，制定了《全域土地综合整治的实施要点》，对试点乡镇的选择、区域划定、任务指标认定、监测监管和验收评估做了明确的规定。《第十四个五年规划和2035年远景目标》提出通过规范开展全域土地综合整治，统筹土地利用、产业、居民点、生态环境和历史文化等要素，推进乡村建设行动。

（二）全域土地综合整治助力乡村振兴

乡村振兴是以实现农业农村现代化发展为目的，将城乡人口、自然资源、产业发展等要素进行整合，实现农业农村现代化发展。土地作为从事社会活动的重要载体，土地利用效率的高低将直接影响农业活动生产效率，从而影响到农业从业者的收入和就业方向，进而对乡村产业结构和乡村人口流向产生重要影响^[3]。土地综合整治的核心是构建人口、土地、产业等多要素有机整合，在推进乡村振兴战略过程起着引导城乡人口流动、产业结构调整、城乡融合发展的基础性作用。现代土地综合整治的目标也从初始的单纯提高农用地生产力，转

变到助力区域协调发展。通过在整治过程中对农用地进行有机整理，可有效增加高标准农田面积，以便引入机械化规模生产，改善农业生产条件，实现农业提质增效。通过对农村建设用地的统筹，可在一定程度上提升乡村居民点聚集度，将极大提高农村基础设施水平，改善农民居住条件，缩短城乡生活空间差异。同时对区域内闲置宅基地及集体建设用地进行清理，盘活建设用地指标优先用于乡村产业发展，进一步推动乡村振兴。

各级政府积极研究全域土地综合整治助推乡村振兴相关支持政策，2019年自然资源部在全国范围内推动全域土地综合整治试点，旨在对乡村“三生”空间进行整体规划及布局，整合乡村空间内的水、林、路、田等基础要素，提升乡村自身发展动力^[2]。2020年广西自然资源部门发布《关于开展全域土地综合整治助推乡村振兴的意见》，提出顺应节约集约、高效利用自然资源要素的要求，适应农业现代化发展需要，通过“多规合一”的村庄规划将农用地及建设用地整治、乡村空间生态保护及修复，提升乡村风貌等全域土地综合整治的主要内容进行落实^[2]。同年，南宁市自然资源部门印发《开展全域土地综合整治助推乡村振兴实施方案》，以期通过全域土地综合整治，合理配置农村自然资源要素，保障城乡融合发展和农村产业融合发展用地，促进乡村产业兴旺。2022年3月通过《广西壮族自治区乡村振兴促进条例》，提出乡村振兴的前提是推进农业基础设施建设，推动土地整理和高标准农田建设，推进农用地安全高效利用。2023年发布的中央一号文件《关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》中提出将全域土地综合整治作为盘活农村土地资源，保障乡村基础设施、公共服务空间、产业用地指标的重要手段，结合土地整治、高标准农田建设等项目的推进逐步解决土地细碎化问题，并出台乡村振兴用地政策指南，指导全域土地综合整治助力乡村振兴。

三、广西上林县赵坐村全域土地综合整治试点案例

（一）项目由来

为贯彻落实中央关于在全国范围内推动全域土地综合整治试点的文件精神，助推广西乡村振兴和生态文明建设，加快构建广西山水林田湖草一体化生态保护修复新格局。广西自然资源厅积极部署国土综合整治与生态保护修复相结合，且有良好示范性的项目储备。上林县白圩镇因此契机列入国家级全域土地综合整治试点名单。为探索适合上林县发展的全域土地综合整治模式，优先选取村域内自然资源禀赋优越，汇集了“山、水、林、田、村、湖、湿”全要素的赵坐村，先行先试开展生态型土地综合整治试点项目，着重打造可复制可推广的典型样板工程，以点带面，全面探索和推广全域土地综合整治新模式，实现农业生产、村庄建设、产业发展和生态保护修复多目标融合，建成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的美丽乡村。

（二）试点区概况

试点区赵坐村位于广西上林县白圩镇东北部，清水河北岸，距离上林县约28公里，至南宁市约120公里，是上林县的“东大门”。赵坐村下辖6个自然村，2022年赵坐村户籍人口2469人，居民人均收入为6300元，低于全镇平均水平。村域地形属低山丘陵地貌类型，区域土壤耕作层厚度约20-30cm，pH值5.1-7.1，有机质含量为15.2-33.8g/kg，土壤保水保肥能力相对较强。所处区域年平均气温21℃，年平均降水量1496.5毫米，雨水充沛，适宜农作物生长。

（三）产业发展现状

赵坐村所处乡镇—白圩镇，是广西优质米生产基地和水产养殖业基地，素有桂中“鱼米之乡”的称号。近年来，政府引导农民发展优质、高效、特色农业，现已形成优质米、糖蔗和畜牧水产三大支柱产业。赵坐村传统支柱产业是以水稻种植为主的农业，但受制于优质土地零星分布，而未能形成较好的农业生产效益。近年来，赵坐村利用区位优势，另辟蹊径开启打造乡村旅游目的地模式，现已形成了以上林振林（粤桂）生态产业园—渔火人家庄园为主，以垂钓园、渔火云居客栈、山水鱼庄餐厅和洞灵山登山步道等网红景点为辅的，以南宁后花园为乡村微度假目的地。

（四）土地利用现状

赵坐村村域总面积为950.03公顷，其中，耕地面积184.64公顷、其他农用地194.61公顷、乡村建设用地面积27.96公顷、区域交通用地面积3.74公顷、区域公共设施用地面积0.22公顷、其他独立建设用地面积0.09公顷、生态公益林面积492.77公顷、陆地水域面积26.67公顷、自然保留地面积19.33公顷。村域内农用地占大，但存在分散不集中，高标准农田规模小等问题，难以形成农业规模化效应。同时乡村建设用地零星分布，存在闲置村庄建设用地情况，不利于建设用地高效利用，无法满足产业建设用地需求。

（五）赵坐村全域土地综合整治项目情况简介

赵坐村针对当地耕地碎片、空间布局无序、土地资源利用低效、生态质量退化等综合性问题，通过全域规划、整体设计、综合治理、多措并举，用“内涵、目标、手段、效益”全综合整治手段，开展农用地、建设用地、生态环境整治的土地综合整治。试点区共实施生态型土地综合整治面积93.34公顷，涉及34个地块，包含耕地提质改造（旱改水）、宜农非耕地垦造水田两项内容，其中耕地提质改造（旱改水）规模为85.99公顷（含三调中种植属性为工程恢复和即可恢复的园地、乔木林地和养殖坑塘）；低效园地、林地及养殖坑塘、草地等宜农非耕地垦造水田规模为7.36公顷。通过项目实施，预计新增水田面积77.54公顷（其中：①通过耕地提质改造（旱改水），产出水田指标面积71.41公顷；②通过宜农非耕地垦造水田，产出水田指标面积6.13公顷），新增水田率83.07%。新增耕地面积6.13公顷，新增耕地率6.56%。项目实施采取以政府主导、社会资

本合作参与的市场运作模式，引入社会资本合作开发建设、管理项目。以总承包的形式由市场主体作为项目承建单位，经验收合格后对新增水田指标采取协议或挂牌、拍卖方式出让。同时作为全域土地综合整治先行区的赵坐村因其优越的交通区位、平坦丰富的土地资源和充足的灌溉水源以及光照条件，具有发展稻虾综合种养的独特优势，通过此次项目实施发稻虾种养结合农业观光旅游业，既有利于区域土地的合理开发利用，又有利于该区域的经济发展。

（六）试点村全域土地综合整治主要策略

1. 加强顶层设计和政策供给，规范全域土地综合整治

赵坐村作为全域土地综合整治试点之一，按照试点方案要求，将全域土地综合整治的目标任务、布局及主要内容在赵坐村实用性村庄规划中逐一落实，并以此为依据编制具体实施方案。同时，将完成土地综合整治的项目在自然资源系统中进行信息备案，进行“一张图”管理，通过法定规划有序引导土地综合整治工作^[4]。同时南宁市自然资源部门为进一步规范市域内土地综合整治工作，出台了试点实施管理办法等文件，对试点考核、验收、监督等工作内容和时间点做了详细要求。从顶层设计角度，全面规范全域土地综合整治工作。

2. 搭建增减挂钩交易平台，优化土地资源配置

健全城乡统一的建设用地市场，搭建城乡土地增减挂钩交易平台，以保证县域耕地平衡、城乡建设用地规模不突破为原则，完善盘活农村存量建设用地，在保障农民居住、农村基础设施建设、公共设施用地的前提下，重点支持农村产业融合发展^[5]。将整治验收后新增建设用地指标进入城乡建设用地增减挂钩交易平台，在县域内进行统筹，以满足县域内农业农村发展的用地需求。赵坐村通过全域土地综合整治，鼓励对现有乡村建设用地进行多维度利用，保障乡村建设用地、产业融合用地需求，发展农产品产地加工、电商平台、休闲体验等业态^[6]。经统计节余的建设用地指标优先在县域范围内流动，促进城乡融合发展。

3. 探索“土地整治+”模式，优化产业发展格局

积极探索土地整治与乡村建设互动模式，通过全域土地综合整治及高标准农田建设，对试点区域内田间沟渠、路网、电路等基础设施进行配套完善，提升耕地集中连片水平，有利于实现农村土地适度规模化流转。在村域范围内推行“土地整治+特色农业”，实现农业现代化、规模化经营，提升土地要素利用效率。结合赵坐村特色资源禀赋，依托整治后的连片耕地资源，科学、合理安排产业类型，引进企业主体发展规模化农业生产，打造稻虾产业、养殖泉水小龙虾、发展农旅，加速推进试点区内产业经济结构的调整与升级。通过土地综合整治，提升村庄和田间景观，将全域景观的概念融入整合试点工作，以“土地整治+乡村旅游”模式推进区域三产深度融合，在农业生产的基础上发展村域景观、

发展乡村旅游。助推实现乡村产业融合的高质量发展。

4. 创新多元化投融资模式，强化资金保障

统筹和规范多元化资金投入，鼓励开发性、政策性金融机构通过市场化方式开展融资模式创新，为全域土地综合整治工程提供长期信贷支持^[4]。将整治区域内集体经营性建设用地出让、租赁或作价出资（入股）所得土地增值收益调节金用于项目所在村的基础设施、公共服务配套等建设，强化资金保障。

5. 注重生态保护修复与土地整治同步

赵坐村全域土地综合整治属于生态型土地综合整治试点类型，因此在全域土地综合整治方案设计时，融入生态保护修复的理念结合生态景观设计，科学合理的采取生态工程技术对赵坐村的山水林田湖草进行系统综合治理，优化农业生产体系和产业体系，提高土地产出率、劳动生产率，保护农业农村生态环境，将赵坐村打造成绿色生态可持续的农旅产业乡村样板。通过采用土地生态景观提升和生态保护修复的设计理念规划布局生态工程。

四、结语

本次研究认为，在试点区内开展土地综合整治工作，结合耕地提质改造、宜农非耕地整治，探索试点区乡村生产、生活和生态空间重构的模式与途径，探讨乡村空间重构的土地整治类型及助推机制，推进试点区城乡一体化发展，促进集约高效的生产空间、宜居适度的生活空间和山清水秀的生态空间的优化重构，推动地方社会经济稳健发展。同时，通过平整归并零碎地块、完善农田水利设施、提高耕地质量，依托整治后集中连片的耕地资源，推动农业机械化、规模化经营，推进土地资源尤其是耕地资源的高效利用，可逐步形成农田集中连片、建设用地集中集聚、空间形态高效集约的新格局。

参考文献

- [1] 伍黎芝. 乡村振兴背景下全域土地综合整治转型发展及路径选择[J]. 小城镇建设, 2020, 38(11): 6.
- [2] 万婷, 张森. 基于乡村振兴战略的土地整治综述及发展趋势研究[J]. 中国农业资源与区划, 2018, 39(5): 6.
- [3] 陈艳林, 田玉福, 李晨, 等. 全域土地综合整治试点建设现状与思考[J]. 中国土地.
- [4] 刘世军. 乡村振兴战略下的土地综合整治路径[J]. 中国土地, 2020(2): 2.
- [5] 何亚龙. 国土空间规划下全域土地综合整治与生态修复——以陇西县农业空间为例[J]. 小城镇建设, 2022(008): 040.
- [6] 吴家龙, 苏梦园, 苏少青, 邓婷, 张孟豪. 全域土地综合整治资金筹措路径探析——基于资源要素的视角[J]. 中国国土资源经济, 2022, 35(8): 69-75.

作者简介：罗倩（1987年6月），女，湖南邵阳，硕士研究生，工程师，主要从事城乡规划工作。