

新时期村庄规划下的全域土地综合整治思考

翁时杰

海南省农垦设计院有限公司

摘要：村庄规划下的全域土地综合整治是一项重要的乡村振兴战略，它旨在优化土地利用结构，提高土地资源的综合效益，促进城乡一体化发展。本文主要分析了村庄规划下全域土地综合整治的优势与基本特点，指出了全域土地综合整治工作的实施状况与发展形势，总结了基于村庄规划做好全域土地综合整治的基本路径。

关键词：村庄规划；全域土地综合整治；建设路径研究

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.06.013

前言：全域土地综合整治是一种以村庄规划为指导，以土地利用为核心，以村民参与为基础，以提高土地生产力和生态效益为目标的综合性土地管理模式。全域土地综合整治的主要内容包括：按照国土空间规划设定的目标和用途，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；加强村庄规划建设，优化村庄布局，改善村庄人居环境，提升村庄功能；实施乡村振兴巾帼行动、青年人才开发行动，激发农民参与乡村建设的积极性和主动性等。

一、村庄规划下的全域土地综合整治的优势

（一）增加村庄变革活力

全域土地综合整治可以通过调整土地结构，优化土地布局，改善土地条件，提高土地质量，增加土地收益，从而激发村民的变革意愿和动力，促进村庄内部的改革创新，增强村庄的活力和竞争力。可对农村土地资源进行统一管理、权属清晰和利益共享，保障农民的土地权益，增强农民的获得感和幸福感，促进农村社会和谐稳定^[1]。

（二）促进村庄振兴发展

全域土地综合整治可通过充分调查分析村庄的自然条件、人文特色、发展需求、存在问题等，制定符合实际的规划方案和实施措施，满足村庄在生产、生活、生态等方面的多元需求，提高村民的幸福感和归属感。政府可组织综合整治活动，加强村庄规划建设力度，提高农业生产效率和质量，增加农民收入，保障国家粮食安全，进一步改善农村生态环境，增强农村抵御自然灾害的能力，提升农村生态文明水平。还可促进农村公共服务和基础设施建设，缩小城乡差距，增强农民福祉，激活农村文化资源，传承和创新农村文化，提升农村文化自信。

（三）满足村庄实际需求

全域土地综合整治可以通过整合土地资源，提升土地功能，增加土地价值，拓展土地利用方式，促进农业产业化、多元化、现代化的发展，推动农村经济社会的转型升级，实现村庄的繁荣富裕。政府可对农村土地资源进行全面调查、评价和规划，确定各类土地的功能定位和利用方式，实现耕地、林地、草地、水域等各类土地的合理配置，提高土地利用效率和效益^[2]。

二、村庄规划下的全域土地综合整治的特点

（一）以政府为主导，以农民为主体

全域土地综合整治是一种以村庄规划为指导，以土地利用为核心，以提高土地生产力和生态效益为目标，以农民参与和利益共享为原则，以法制保障和政策激励为手段，对全域范围内的土地资源进行科学调配、合理布局、优化配置、统一管理的综合性工程。政府是全域土地综合整治的组织者和引导者，负责制定整治规划、政策和标准，协调各方利益，提供资金、技术和人力支持，监督整治过程和效果。农民是全域土地综合整治的参与者和受益者，享有土地使用权和收益分配权，参与整治方案的制定和实施，承担相应的义务和责任，共享整治成果。

（二）加强资源整合，全面推进建设

全域土地综合整治要充分利用现有的土地资源，优化土地结构和布局，提高土地利用效率和质量，保护生态环境，实现土地资源的可持续利用。全域土地综合整治以乡村振兴为目标，注重延续农耕文明，保护中华优秀传统文化，加强乡村文化建设，丰富农民的精神文化生活，提高乡村社会文明程度。全域土地综合整治以人民为中心，充分尊重农民的意愿和需求，保障农民的合法权益，促进农民的参与和共享，实现农民的增收和富裕，同步促进物质文明与乡村精神文明的发展，实现全面推进乡村共同体建设的发展目标^[3]。

三、村庄规划下的全域土地综合整治的形势

（一）土地整治差异性明显

村庄全域土地综合整治是重要的农村改革建设工程，旨在提高土地利用效率，促进乡村振兴。在土地综合整治中，需要考虑不同村庄土地特点、需求和发展潜力，实施差异化整治措施，以达到最佳的建设效果。村土地资源分布不均，主要土地类型有农用地、建设用地、未利用地等，这些差异决定了不同村庄在土地整治中应该采取不同利用方式和保护措施。不同地区土地管理制度也存在差异，主要管理制度有集体经营、家庭承包、联合经营等，政府在土地整治中应完善管理机制，制定配套制度规范。

针对以上差异性，在实施全域土地综合整治时，应采取以下解决措施：根据土地资源的差异性，制定不同类型村庄的土地整治规划和目标，如高效农业型、生态林业型、休闲旅游型、特色工业型等，并根据实际情况进行动态调整和优化。根据土地利用的差异性，实施了不同产业领域的土地整治项目，如农田水利工程、林业生态工程、旅游基础设施工程、工业园区建设工程等，并根据市场需求进行创新和升级。根据土地管理的差异性，建立了不同层级和形式的土地管理组织和平台，如村集体经济组织、家庭农场、农民合作社、土地流转中心等，并根据法律法规进行监督和指导。不同乡村土地整治存在着不同需求，需要因地制宜，分类指导，综合施策。例如山区和平原区的土地整治目标和措施就有很大的差别，山区要重点解决坡耕地的水土流失问题，平原区要重点提高耕地质量和产量^[4]。

（二）发展热带现代农业

热带现代农业，是指在热带地区，利用当地的气候、土壤、水资源等自然条件，采用先进的技术、设备、管理和服务，生产高效、优质、安全和环保的农产品，满足市场和消费者的需求，提高农业的经济、社会和生态效益。为发展热带现代农业，政府重新制定了村庄规划下全域土地综合整治计划，集中力量建设热带现代农业示范区，推广热带特色农业品种、技术和模式，打造多个盈利率较高的热带农业品牌和产品标准。通过建设热带现代农业产业园区，培育热带农业龙头企业和合作社，可促进热带农业产业链和价值链的形成；政府可根据农业企业要求，构建热带现代农业服务体系，提供热带农业科技、信息、金融、物流、培训等服务，提升热带农业的服务水平和能力。通过重点发展热带现代农业，热带农业生产效率和质量有所提升，热带农产品的供给能力和竞争力增强。近年来，海南省各县市热带农业生产基地建设工作步入正轨，特色农产品销售利润增多，间接增加了农户收入和福利，改善了农民的生活水平和质量，城乡差距和区域差距缩小。

（三）推进生态保护型土地整治

生态保护型土地整治是全域土地综合整治的重要内容之一，强调在土地整治过程中，不仅要注重土地的生产功能，还要注重土地的生态功能，保持土地资源的可持续利用。生态保护型土地整治主要包括：恢复和保护自然生态系统，如湿地、河流、森林等，增强生物多样性，维护生态平衡。建设和完善农田水利设施，提高灌溉和排水效率，节约水资源，防止水土流失。在农业生产基地中引入绿色发展理念和技术，推广节能减排、循环利用、低碳生产等模式，降低农业对环境的负面影响。海南省生态保护型土地整治取得了一定成果，提高了土地利用率和产出率，增加了农民收入，海南省农业结构更加优化，农业产业开始具备多元化特征，本地特产农业品牌更具知名度。同时，通过土地整治促进了城乡一体化和区域融合，缩小了城乡差距和区域差距，增

强了社会凝聚力和国家凝聚力。2022年，海南省制定了生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等三条控制线，划定了生态功能区、农业功能区、城镇功能区等六大功能区域，明确了各类土地的用途、规模和标准。同时，加强了土地利用监测和执法，严厉打击了违法占用耕地、破坏林地等行为，有效保护了土地资源。

（四）有效结合土地整合与扶贫结合

土地整合与扶贫的关系是双向的，土地整合可以为扶贫提供有利的条件。通过土地整合，可以改善农村基础设施，提高农业生产效率，增加农民收入，缩小城乡差距，促进社会公平。同时，土地整合也可以为扶贫对象提供更多的就业机会和培训服务，帮助农户提升自身素质和能力，实现脱贫致富。近年来，我国在土地整治与扶贫方面同步取得了显著建设成果，通过土地整治，改善了农村基础设施，提高了农民生产生活条件，增加了农民收入。例如通过建设农村公路、水利工程、电力网等，缩短了农村与城市的距离，提高了农产品的流通效率，降低了生产成本，增强了农民的市场竞争力。

（五）推进耕地提质改造

耕地提质改造是全域土地综合整治的重点内容之一，目的是提高耕地质量，保障国家粮食安全和农民收入。具体措施包括：实施土壤检测、施肥配方、改良、轮作等技术，提高土壤肥力和抗逆性；实施平整、灌溉、排水等工程，改善耕地物理条件；实施石漠化、盐碱化、沙化等治理，恢复耕地生态功能。

四、村庄规划下的全域土地综合整治的策略

（一）强化区域差异化引导

基于村庄规划的全域土地综合整治是海南省推进生态文明建设和乡村振兴的重要举措，也是实现土地节约集约利用和保护生态环境的有效途径。为了强化区域差异化引导，海南省在全域土地综合整治中，要坚持以下原则：根据不同区域的自然条件、资源禀赋、发展需求和生态功能，制定差异化的整治目标、任务和措施，避免一刀切、一哄而上。以规划为引领，结合国土空间规划、乡村振兴规划、村庄规划等，科学确定整治范围、重点和步骤，合理安排整治时序和进度。以问题为导向，重点解决耕地碎片化、空间布局无序化、生态质量退化、土地资源利用低效等突出问题，提升土地利用效率和生态服务功能。以群众为主体，充分发挥农民的主观能动性和参与意愿，尊重农民意愿和习惯，保障农民权益，实现土地整治与增收致富的有机结合。

（二）发挥综合整治功能

全域土地综合整治是一项重要国家战略，旨在优化土地资源配置，保护生态环境，促进经济社会协调发展。在海南省全域土地综合整治中，综合整治功能是指通过多部门、多层次、多手段的协同作用，实现土地利用的合理化、规范化、高效化和可持续化。综合整治功能主要包括：1. 规划引领功能。通过制定和实施全域土地利用总体规划、生态保护红线、永久基本农田等，明

确土地利用的目标、方向和措施，为土地综合整治提供科学依据和法律保障。2. 监管执法功能。通过加强土地监测监管、强化土地执法检查、严厉打击违法用地等，维护土地利用秩序，防止和纠正土地利用中的问题和风险。3. 治理修复功能。通过开展土地整备、土壤修复、矿山复垦等，改善土地质量，恢复土地功能，提高土地利用效率。4. 服务保障功能。通过建立健全土地信息系统、完善土地管理服务平台、提升土地管理服务水平等，提供便捷高效的土地管理服务，满足公众多元化需求。

（三）合理安排建设项目

在新时期村庄规划下的全域土地综合整治中，合理安排建设项目是一项重要的任务，建设项目应符合村庄的发展目标，满足村民的生产生活需求，保护和优化村庄的自然环境和文化特色，促进村庄的经济社会和生态文明建设。政府应坚持以人为本原则，尊重村民的意愿和诉求，充分听取他们的意见和建议，充分考虑他们的利益和需求，保障他们的参与和受益。建设活动应以法为准，遵守国家和地方的相关法律法规，符合国土空间规划中村庄规划的要求，合理划定建设用地范围和标准，严格控制建设用地数量和质量。应把握以效为先规则，注重建设项目的经济效益和社会效益，优先支持符合村庄发展方向的产业项目和公共服务项目，提高村庄的产业水平和公共服务水平，增加村民的收入和福利。必须保证建设项目具备节约性和适度性，避免过度开发和浪费资源，合理利用现有的基础设施和公共设施，提高建设项目的利用率和综合效益^[5]。

（四）高效整合涉农资金

在村庄规划下的全域土地综合整治中，必须高效整合涉农资金，提升资源利用效率。涉农资金包括中央财政、地方财政、金融机构、社会资本等多种来源，涵盖了农业生产、农村基础设施、农民收入等多个领域。政府应坚持问题导向，根据全域土地综合整治的目标和任务，分析涉农资金的需求和缺口，制定合理的投入计划和预算。坚持项目化管理，将涉农资金纳入全域土地综合整治的项目库，按照项目性质、规模、周期、效益等进行分类和优先排序，实行动态调整和监督评估。政府各部门应坚持协同配合，建立涉农资金的协调机制，加强部门间的沟通和协作，避免重复投入和资源浪费，形成政策合力和资金合力。基于市场化原则，积极探索涉农资金的多元化投入方式，如政府引导、社会参与、市场运作等，提高涉农资金的使用效率和效果。

（五）优化村庄三生空间

根据《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》，新时期村庄规划应统筹考虑整治任务、指标和布局要求，实现耕地质量提升、新增耕地面积增加、建设用地总量不增加、生态保护红线不突破的目标。为了优化村庄三生空间，即生态空间、生产空间、生活空间，应重点保护和恢复村庄的自然资源，如水

系、山脉、植被等，增强村庄的生态功能和美感，同时适应气候变化和灾害防御的需要。政府必须发展和优化村庄的农业生产模式，提高农业效益和品质，同时培育和引进乡镇企业和第三产业，拓展村庄的经济来源和就业机会。集中力量改善和提升村庄的基础设施，如道路、水电、通讯等，满足村民的基本需求和便利，同时保持和弘扬村庄的文化传统和风貌特色，增进村民的归属感和幸福感。

（六）促进村庄产业融合

村庄规划下的全域土地综合整治旨在优化土地利用结构，保护生态环境，提高土地资源的效益和价值。为了促进村庄产业融合，需根据村庄的自然条件，历史文化，产业特色和发展需求，制定科学合理的土地利用规划，划分功能区域，确定土地利用方式和强度。在保留传统村落风貌和文化遗产的基础上，改造提升村庄基础设施，完善公共服务设施，提高村庄的宜居性和吸引力。以农业为主导产业，发展特色农业，壮大农民合作社，推进农业产业化和现代化。同时，开发与农业相关的休闲旅游，文化创意，生态保护等产业，形成多元化的产业体系。加强村庄内部和外部的交流合作，建立有效的信息平台，提升村庄的知名度和影响力。利用互联网和电子商务等新技术手段，拓展市场渠道，引入网络销售企业与在线电商交易模式，增加收入来源。建立健全村庄治理机制，加强村民自治和参与，营造良好的社会氛围。注重培育村民的创新意识和创业能力，激发村庄的活力和潜力。

结论：新的发展时期，村庄规划与其紧密联系，村庄规划能够有效指导全域土地综合整治工作，全域土地综合整治是村庄规划建设的有力抓手。为提高全域土地综合整治的可行性，相关部门应深入探究村庄实况，系统构建科学的全域土地综合整治体系，进而实现村庄规划目标，推动村庄有序发展。

参考文献

- [1] 付朝华，曾亮，严钦强，于祥. 全域土地综合整治视角下的地质灾害易发区村庄规划策略研究——以河池市坪上村为例[J]. 规划师，2022，38（S1）：88-93.
- [2] 张国明，杨晓明. 实用性村庄规划在全域土地综合整治中的作用——以衢州市衢江区廿里镇赤柯山村村庄规划为例[J]. 浙江国土资源，2022（08）：21-23.
- [3] 刘珺. 基于国土空间规划体系的全域土地综合整治上海实践——以崇明区三星镇为例[J]. 上海国土资源，2021，42（04）：21-27.
- [4] 李勇，郝烁，叶昱含. 村庄规划与全域土地综合整治的关系研究——以天津市宝坻区牛家牌镇赵家湾村为例[J]. 中国房地产，2021（22）：36-40.
- [5] 闰海，张飞. 全域土地综合整治视角下国土空间规划应对策略研究——以江苏省建湖县高作镇为例[J]. 规划师，2021，37（07）：36-44.