

村庄规划视角下全域土地综合整治探讨

邓静¹ 周觉伟²

1. 绵阳市安州区自然资源局; 2. 四川红艺筑工程设计有限公司源筑分公司

摘要:在以往的土地综合整治工作中,由于缺少科学的规划指导,当地政府为了达到经济发展的目的,无序、超量、分散地对土地进行大规模的开发,造成了优质耕地被占用,用地布局不合理,土地利用效率低下,生态环境恶化等问题。从现状来看,目前我国的土地整理工作还比较分散,仅限于某一方面或某一部分的使用,并未形成大规模的集中化应用。因此,要针对我国当前全域土地综合整治要求,制定出一系列科学的国土空间发展规划方案。为此,本文从村庄规划的角度,探讨了在全域土地综合整治规划时应注意的问题、应采取的措施和应注意的问题,以期为全域土地综合整治规划的编制提供参考。

关键词:美丽乡村; 土地综合整治; 村庄空间; 优化

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.12.009

党的十九大报告指出,要按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系,加快农业农村现代化。各地区要认真落实“乡村振兴”,着眼于改善农村人居环境,提高农民收入,推动村庄规划工作实现“多方参与”,以“村级农用地”和“村级建设用地”为基础,从“村级集体”到“村级集体”,“村级集体建设用地”两个层面,为“美丽乡村”提既能满足集体发展需求,又能满足集体建设用地需求的“集体”土地综合整治方案。在土地综合治理结束后,充分利用本地现有的耕地补充指标以及新增的增减挂钩指标,筹措建设所需的经费。

在前期研究的基础上,通过对“美丽乡村”全域土地综合治理的初步探讨与总结,本文初步提出了新时期背景下“美丽乡村”全域土地综合治理的规划构想,通过村庄规划、村域农用地和村域建设用地三个层面的规划,通过土地综合整治,解决乡村建设中的空间和资金问题,并通过整体空间布局优化,使“三生”用地得到合理分配,通过产业引导、生态景观建设和基础设施建设,为推进我国农业农村现代化奠定基础。

一、全域土地综合整治

(一) 建设用地整治

通过问卷调查、实地走访等方式,对村庄的宅基地自愿退出意愿进行详细的调查,以优化城乡建设用地的结构和布局,达到节约集约使用的目的。根据年度土地利用变化调查资料,将农村建设用地按类别划分为:土地、公用事业、商业、基础设施、绿化、农村公路、交通等土地。其中,在宅基地上,对闲置房屋有充分的认识,并充分认识到农户的意愿;在商用土地上,通过对

厂房的详细调研,明确厂房的经营状况及用途,找出厂房内的低效率厂房;从基础设施和公共服务用地的角度出发,从本村的实际需求出发,进行集约化和节约化的评价;根据《新农村建设方案》,在村庄绿化、村庄道路等基础设施方面,对村庄绿化、道路等基础设施等方面进行了全方位的调整和优化。在此基础上,通过对农村土地类型进行分类和节约集约评价,将农村剩余耕地作为农村剩余耕地,建立农村剩余耕地资源库,并对农村剩余耕地进行分类。

(二) 农用地整治

在农村土地综合治理工作中,应按照“家底清白、分类推进、整体提高”的原则进行。要开展全域土地综合整治,首先要摸清家底,要对全域补充耕地潜力、田间配套设施情况、农业产业布局情况以及农用地利用中存在的问题等进行全面的梳理和摸底。在村庄现有废弃坑塘、沟渠、沟渠进行考察的基础上,分析该地区耕地资源的开发潜力,并对其进行综合分析。同时,对全村的农田水利设施和田间道路进行摸底,掌握全村的水源、灌排体系和田间道路系统。在了解了基本信息之后,按照从小到大的排序。通过对全村的水利设施和田间道路的调查,按照“查漏补缺”的原则,最大限度地利用已有的设施,同时,结合东南村的规模化经营和工业化发展,合理地布置农田设施,以最大程度地发挥其最大的作用。

二、村庄规划视角下全域土地综合整治的作用

(一) 定目标,助推国土空间治理能力现代化

以新时期生态文明思想为指导,以土地综合整治为核心,以“优化国土空间布局,提升国土利用的质量和效益”为核心,全面推动国土空间治理的现代化进程。具体来说,一是在整治的过程中,要把推动资源的有效利用作为一个总的目标,对山、河、林、田、湖、草进行统筹,持续提升各种资源的使用效率,巩固粮食安全,对人居环境进行改善,对生态系统进行保护和修复,提升资源环境的承载能力,提升土地空间的整体质量。二是以风景区整体规划为导向,加强对该地区的生态环境的保护和恢复,提升该地区的生态景观功能,提升该地区的土地空间品质。

(二) 划分区,优化国土空间综合整治新格局

以“三生空间重构”为导向,优化拓展国土空间结构与功能,科学分区,统筹谋划重大工程,构建“点线面”融合与“全域扩展”的新型“点线面”融合发展模式。以“农地生态用地高效连片保护”为主线,以“农地功能分区”为突破口,以“人为本”和“地为本”为核心,围绕“聚居”“生产规模”和“生态用地”,探

讨“人”和“地”间的“人地关系”，为实现“人地”的合理划分和“全域土地综合治理”的成功实施，提供科学的理论基础和实践指导。以功能分区为改造的基本空间单元，对改造区域进行优化，使其成为一种集约、高效的生产空间，营造一种宜人、宜居的生活空间，维持一种良好的生态环境，使其成为一种人与自然和谐共存的田园空间。

（三）建机制，强化规划实施落地与监管

一是加强对规划实施的管控与引导，建立健全“分区导向、分类导向、重点工程布局”三级传导机制。二是搭建多部门协作的基础性平台，建立健全“总体绩效考核，以示范工程引领”的考核体系，确保各项工作平稳有序地进行。

三、以全域全要素统筹推进村庄“三生空间”优化提升

（一）以山水林田湖草生态保护修复推进生态高质量发展

乡村规划依据“多规合一”，以乡村建设为主线，以乡村规划为指导思想，加强乡村生态空间红线控制，推动乡村生态空间的优化与升级，实现农业与生态空间的有机结合；严格落实乡镇国土空间规划，保护耕地与永久基本农田，统筹优化农用地与林地等生态用地，实现乡村空间的生态价值与生态功能；统筹治理与保护乡村山水林田等，实现乡村生态价值与功能的最大化。根据《村庄规划用地分类标准》（DB11/T 1454-2017），结合城镇地区规划用地类别，把农村非营建空间内的农林用地按3大类别划分为8种：一般农田，林地，农村道路，园地，草地，设施农业用地，永久基本农田，永久基本耕地和永久基本农田贮备区。

其中，永久基本耕地和永久基础农田是指直接用于农业生产的耕地，一般农田、林地、园地、草地是允许进行农业生产的耕地，设施农业用地是允许进行非农业生产的耕地，其他农用地是允许进行非农业生产的耕地。

（1）永久基本农田

永久基本农田是根据一定时期内的人口和社会经济发展对农产品的需要，以土地利用总体规划为依据，被认定为不得占用的耕地。永久基本农田要落实到每一亩地，并纳入数据库，对其进行严格的管理。除依法需要和经省级人民政府同意的以外，其他类型的耕地，一律不得占用。

（2）永久基本耕地

对“永久基本农田”与“生态红线”进行统筹实施，明确耕地与永久基本农田的保护与管控措施，划定永久基本农田整备区域。永久基本耕地的范围一经划定，不得为任何机构和个人所利用。对农村地区的永久基本农田，要根据现行政策做适当的调整，确保新增永久基本农田面积不少于5%。

（3）其他农用地

在规划过程中，要对农业生产的需要进行全面的考

虑，对用于农业生产的园地、草地及设施农用地等其他农业用地的规模和布局进行合理的界定，并对土地用途管制规则进行明确的规定，对其他农业用地向村庄建设用地的转化做出明确的限制。

（4）林地

在此基础上，结合我国实际情况制定我国区域内的林业发展规划，并在此基础上，进行平原地区实施绿化，要避免“非农化”，不得占用耕地和占用永久基本农田，不得占用已批准养护的林地。

（5）其他生态用地

对水源涵养、生物多样性、水土保持、防风固沙等具有特殊生态作用的地区，应明确其在空间上的分布与范围，并采取适当的保护措施；对于严重水土流失和土地沙漠化的地区，必须严格控制土地的使用和生态修复；在有限的开发中，生态用地应发挥其一般性的生态功能。

《暂行办法》对生态用地的类型、分类管理、规划编制、保护与修复、利用与监督等内容做了具体规定，在我国尚属首次，为我国生态用地管理提供了法律依据。

对生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线进行了详细的界定，并对这三条控制线的控制目标和控制措施进行了详细的阐述，从而为我国生态用地的管理提供了在国家层面上的政策基础。要严格执行《条例》中提出的“以地为本”的规定，在全国范围内划定“以地为主”，并在此基础上，构建“以地代地”的“用地限制”体系。

（6）对受污染耕地进行综合治理

以严格保护永久基本农田为前提，与各区农用地土壤污染状况详查成果相结合，将农村严重污染耕地纳入新一轮退耕还林还草范围，对退耕还林要严格控制在国家批准的规模范围之内，如果涉及对永久基本农田进行调整的，则要严格履行永久基本农田的调整报批手续。已完工的工程，应当在规定的时间内停工。基于上述研究结果，应当对典型重污染耕地的种植结构进行优化与调整，并提出相关的治理与修复措施，从而促进农村地区农业与生态空间的持续优化与提升。在村庄规划中，通过对非建设用地空间使用管制的优化，做好与各类土地复垦工作的衔接。确立乡村发展的生态底线，对乡村生态保护红线、永久基本农田以及保护区的补充耕地进行界定和实施。以此为依据，通过林地规模布局、生态用地保护、土壤污染防治等土地综合治理，全面推动生态空间的高质量发展。

（二）统筹全要素资源整治，促进村庄产业融合发展

农村区域工业融合对促进城乡互动、增加农民收入、发掘农村特色、改善生态环境等具有显著的优势。在这种情况下，“三农”融合发展对非营利用地的开发和利用提出新的要求。二是强化非建设区与乡村工业园之间的要素联系，实现乡村工业园用地的优化；“以

“红线”为统领，以“农”“林”“地”为重点，使村庄山，水，林，田等自然资源的生态价值得到最大限度地体现，从而带动乡村产业的发展”，促进了“农，园，地，田”的深度融合。通过多方面的努力，可以为农村产业融合开拓出更多的空间，将乡村振兴作为一个整体，将农村一二三产业融合创新发展作为一个核心，当前的相关政策机制强调以存量为主，增量为辅，并与全国范围内的农村建设用地整合相结合，为新时期的农村产业融合发展提供空间保障。按照《自然资源部关于开展全国土地综合整治试点工作的通知》（自然资发〔2019〕194号），之后，重点发展农业第一、二、三个产业，重点是移民安置，重点是农村的基础设施，还有社会保障。按照《国土资源部国家发展改革委关于进一步推进农业供给侧结构性改革保障农村工业融合发展用地的通知》（国土资规〔2017〕12号）的要求，在制定和执行土地利用总体规划时，要考虑到农业与工业的关系，把农业与工业相结合的要求放在第一位。要充分发挥现有农用地的优势，必须对现有农用地进行综合治理。在遵循国土空间规划、用途管制和合法取得的前提下，允许村集体将被有偿收回的闲置宅基地和废弃的集体公益建设用地，依法转化为集体经营性建设用地，并将其推向市场。要坚决查处违规建筑和“小产权房”，使空置的房屋得到有效地使用。乡村空置住宅的活化和改造，要按照乡村规划中所确定的规模和样式，按照乡村空置住宅的活化和改造。在符合条件和政策的前提下，按照“宜工则工、宜农则农、宜商则商”的原则，对拟整治的存量建设用地进行分类处置，发展出一系列融合型产业，包括休闲农业、乡村旅游、餐饮住宿、文化体验、创意办公、电子商务等。同时，对村落产业融合的准入清单进行明确，按照“一村一策”原则，打造与村落资源特点相适应的特色产业，发展出一系列与村落资源特点相适应的新产业新业态。

（三）建立全域“三分+三共”设施体系完善思路，提升宜居水平

针对目前我国农村土地资源紧缺的现状，结合对农村存量土地的整理，提出了“三点一线”的城市公共服务设施建设方案。通过对农村居民进行分级分类，建立多层级的农村居民生活圈，使农村居民的基本公共服务得到全面覆盖。在对现有基础上，对现有基础设施及新建基础设施进行分类引导，对近期基础设施进行加强。推动公共服务设施的共建与共享。通过建立村生活中心，来提升设施的使用功能和便利程度，将存量建设用地资源进行盘活，强化村与周围村镇中心设施的共建共享，从而提升公共服务设施的使用效率。在健全农村基础设施的同时，与农村全要素土地综合整治相结合，鼓励使用农村闲置土地和闲置宅基地等集体建设用地，用于农村公共服务设施的建设。

（四）外业调查要尽可能详细

全球土地综合完善专项规划在实施时，应充分考虑当地自然资源、产业发展和社会文化特点，在地方人民

政府的统筹下，正确处理各方利益主体之间的关系，确保规划的整体最优，促进区域发展。所以，在实地考察时，必须对“山水森林”“田径路”“村庄”等基本要素有一个全面的认识，以把握其自然禀赋。在进行外部调查之前，必须识别出在综合改造中有可能被利用的土地和地区，例如：水田复垦、连接城乡建设用地的增减、矿山恢复等，并针对不同类型的综合改造的特点，制定出有针对性的调查数据。对各种可能的用地进行现场考察，听取当地政府及社会各界的声音，将那些有争议的、与人民利益相抵触的用地剔除。同时，要注意当地特有的自然风光，乡村风情，乡土文化，现有的生态环境，产业布局，产业规划等。

（五）识别综合整治重点区域

对重点区域的“山水林田路”状况的了解，是开展土地综合整治的基本依据。在此基础上，结合国家、省和市三个层面的土地保护政策和措施，选取类型集中、面积大的地区进行区域综合治理。其次，将已确定的土地综合整治区域，与乡村规划，国土空间规划，高标准农田，建设用地，适宜耕地，矿山，地质灾害等区域相结合，使之与规划区域相协调。同时，对重点区域进行综合整治时，应广泛听取社会各界的意见。对于那些对区域发展、居民生活产生较大影响、居民对整治要求较高的区域，应把它们列为综合治理的重点区域，让规划更多地与居民的意愿相一致，从而推动区域村庄的发展，达到整治的可持续发展。

（六）建立良好的统筹协调机制

全球土地综合改良专项规划属于综合改良土地等领域的科学规划，它属于一个各个领域，它不仅是对区域发展进行协调，还是实现协调发展的一种有效途径，它的内容多种多样，涵盖了范围很广，还牵涉到了各部门的职责，还涉及了广大群众的重大利益。没有一个强有力的，统一的，协调的机构，计划的参与者就无法参与到计划的制定和执行中去，甚至无法完成计划。这就需要在地区人民政府的领导下，建立一个政府领导，部门协调，上下联系，社会参与的工作机制。要进一步明确专项规划的具体内容，才能保证专项规划的顺利实施，才能更好地发挥全域土地规划的作用。

结束语

全域土地综合整治专项规划应“以人为本”“以地为本”，以“要素布局”为基础，强化规划引导。通过对“山、林、田、湖”综合治理体系、推动“三生”体系的优化，丰富与完善全域土地综合整治规划体系，为实现未来的村庄土地资源规划总体目标提供支撑。

参考文献

- [1] 刘彦随，朱琳，李玉恒. 转型期农村土地整治的基础理论与模式探析[J]. 地理科学进展, 2012, 31(6): 777-782.
- [2] 龙花楼，张英男，屠爽爽. 论土地整治与乡村振兴[J]. 地理学报, 2018, 73(10): 1837-1849.