

全域土地综合整治与国土空间生态修复

董传德

浙江财大空间规划科技有限公司

摘要：我国社会发展速度持续加快，人们更加关注全域土地综合整治问题。全域土地综合整治与国土空间生态修复之间存在密切关联，通过二者协同合作，可有效解决耕地碎片化、国土空间布局无序等问题，同时还可对生态环境提供保护。因此，本文就全域土地综合整治与国土空间生态修复相关问题进行探讨，希望提高全域土地综合整治水平，提升国土空间规划科学性，增强生态修复效果，为人民群众创设更加优质、安全、健康的生活环境。

关键词：全域土地；综合整治；国土空间；生态修复

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.15.031

引言

土地资源属于人类社会赖以生存的关键资源之一，同时也作为社会生产基础资源。一直以来，我国属于农业大国，国家十分重视土地分配、国土资源整治问题，并将其视作促进我国发展进步的有效手段。由此可见，对全域土地综合整治与国土空间生态修复进行讨论具有现实意义，只有二者实现互相融合、互相促进，才可获得协同发展。

一、全域土地综合整治内涵

全域土地综合整治作为我国土地整治发展的延伸，结合乡村振兴、生态文明建设、国土空间规划等战略思想，开始呈现出新发展时期的特点与工作形态。从内涵角度来说，全域土地综合整治会将科学规划为基础，以乡镇作为基础实施单元，对农用地整理、建设用地整理、生态保护修复等工作进行统一开展与规划，确保闲置、利用效率低、生态退化^[1]、环境受到破坏的区域得到综合性国土空间治理。全域土地综合整治工作开展过程中，需要重点考虑的内容包含土地空间布局优化、生态环境与系统功能修复，确保我国国土空间生态建设、规划等相应工作更具完整性、系统性，促进我国国土空间、土地资源得到可持续发展。

二、全域土地综合整治与国土空间生态修复的联系与衔接思路

（一）区域范围联系与衔接

全域土地综合整治工作开展过程中，应保障全区域、全要素共同实施，拓展整治覆盖范围，因此需要相应部门对整治区域进行合理划分，才可充分体现出全域土地综合整治科学性。从国土空间生态修复角度来说，需要对区域内生态特点、农业发展、产业特色等内容进行详尽梳理、深度分析，精准辨别地域特色，对东全域土地综合整治潜力区域获得持续发展。因此，全域土地综合整治应与国土空间规划、生态修复进行紧密衔接，

才可充分发挥整治价值。

（二）空间任务联系与衔接

全域土地综合整治主要内容包含整理农用地、建设用地、生态修复与保护。结合实际情况来看，我国不同区域发展现状、发展诉求之间存在较大差异，因而必须对全域土地综合整治关键任务进行细化、量化分析与管理。国土空间生态修复工作开展过程中，主要内容包含综合评估、有序推导、空间研判等，还需对不同国土空间进行准确识别，保障各发展功能区域得到差异化划分，进而提高空间特色识别效果。通过将全域土地综合整治与国土空间生态修复功能、特点进行衔接匹配，可掌握全域土地综合整治未来发展方向与工作重心，从根本上提高全域土地综合整治效益。

（三）指标目标联系与衔接

国土空间生态修复实施过程中，会构建多重指标，灵活调控用地结构布局，并对各类用地边界实施严格管控，达到对全域土地综合整治进行指导、约束的处理效果。因此全域土地综合整治需要将国土空间规划、生态修复作为核心目标，结合农业生产结构优化、生态用地建设、拓展产业发展空间等措施，实现全域土地综合整治与国土空间用途管制、生态修复协同发展。

（四）项目建设统一衔接

从全域土地综合整治角度来说，制定工作方案过程中，应将核心内容置于国土空间生态修复、近期重点建设项目整合方面，打造农地提升、生态保护与修复、城乡公共基础设施建设、农民人居环境改善、产业发展等建设项目数据库，进而对资金成本、来源与项目可执行性进行深入分析。与此同时，还会开展农田、水域、公路道路、林业、村庄、产业等工程建设，贯彻落实全域土地综合整治项目建设要求，促进全域土地综合整治与国土空间生态修复形成统一体系^[2]。

（五）策略措施融合衔接

国土空间生态修复需要将生态、农业、建设三方面内容作为适应性评价基础，保障工作全局统筹规划效果，使指导策略更具前瞻性、科学性。在该过程中，通过开展空间适宜性分析，不仅可对区域生态、农业适应性、项目建设适宜性等方面进行精准评估，还可对土壤质量、水土流失情况、区位条件等进行准确判断，保障全域土地综合整治效果的同时，对其进行正确引导，使各项工作措施更具针对性、实效性。

三、全域土地综合整治与国土空间生态修复融合实践路径探索

（一）基于国土空间生态安全视角积极开展全域土地综合整治

国土空间中主要包含生态、经济社会系统，属于复合型系统，然而生态系统机制为稳定型机制，经济社会系统则是增长型机制，这也是国土空间系统面临的基础矛盾。因此开展全域土地综合整治过程中，应注重国土空间生态系统特有的限制性、约束性特征，避免基础矛盾激化，降低国土空间脆弱性。通过实施全域土地综合整治即，可形成国土空间生态安全格局，进而提高国土空间生态修复效果与发展韧性。

1. 保存、完善国土空间生态梯度

国土空间环境梯度与其支持的群落梯度综合体系可被称之为生态梯度，梯度内包含不同共生群落，群落与环境均会呈现出循序渐进特点。因此，也会通过生态梯度构成物种传播、群落演化、信息传递等生态模式，属于国土空间生态系统基础功能。由此可见，国土空间格局主要表现为生态梯度，也会对国土空间生态安全产生直接影响。

近几年来，国土空间违规开发事件频频发生，如开山采矿、城建无序扩张等，使国土生态梯度逐渐退化。为保障全域土地综合整治效果，应将国土空间生态共生作为基础原理，对国土空间生态梯度进行构建与完善。第一，应积极开展山地、丘陵、岗地等生态内容修复治理工作，将原本地貌单元作为基础做好保留。第二，做好海河湖库治理、生态岸线修复工作，使流域类型的生态梯度得到完整保留。第三，拓展交通轴线周边河流、河渠轴线建设规模，促进绿道沿路网线路、水系向城乡方向进行持续延伸，构成衔接城乡区域地域系统的生态梯度连接带。第四，增加乡村建设区域绿地系统数量，遵循公园社区理念，依据乔灌草有机融合基础，在居住区域、产业功能区域内构建微生态单元梯度^[3]。

2. 健全国土空间生态网络

国土空间生态系统建设流程十分复杂，因此开展全域土地综合整治过程中，应基于景观角度规范生态建设过程，这也是生态网络理念的表现形式。从20世纪90年代开始，景观生态学家、地理学家开始更加关注景观破碎化、物种栖息地破碎化等问题，这种情况也会对我国生物多样性产生不良影响。因此，全域土地综合整治需要结合生态网络理念、定量分析方法，才可提高生态保护效果，实现国土空间科学规划。例如为加快物种与栖息地恢复速度，欧盟在自然保护地内构建生态网络，采用生态廊道、绿色基础设施等方式，拓展生态网络覆盖范围，囊括当地城乡地域系统，取得良好效果。可以看出，为保障国土空间生态安全与修复效果，需构建生态网络。

2019年，我国基本实现划定保护红线、自然保护地体系构建目标。从实际情况来看，我国生态系统依然存在自然保护地退化等问题，同时也未能明确生态廊道范围，还需继续做好生态网络建设。为解决上述问题，应遵循国土空间转型、多功能治理与物种共生原则，真正实现全域土地综合整治，加快国土空间生态网络建设速度。第一，融合地质灾害防治、水土流失防治、湿地保

护等相关工作内容，促进青山绿水建设得到大幅提升。第二，将原有自然保护地分类分级作为基础，结合国土空间生态系统等级秩序、层次，精准识别生态源汇、关键节点区域，使生态保护形成多元化建设中心。第三，利用生态梯度作为引导，发挥生态源汇关系价值，融合运动休闲、防洪海绵、生态防护等多种功能，打造多元化生态廊道共生体系。第四，构建“核心-节点-廊道”体系布局，推动斑块式布局转换成自然保护地体系，实现国土空间生态网络优化发展。

3. 制定科学修复战略

为加深全域土地综合整治与国土空间生态修复融合紧密性，应将国土空间生态修复视作必须做好实施的空间战略，并制定统一规划、统一安排^[4]。因此，应秉持山水湖海动植物生命统一理念，实现人与自然有机结合，科学划分国土空间生态修复区域，结合任务引导，保障全域土地综合整治与相应工程落地效果。例如开展区域规划工作过程中，应将生态梯度、流域、生态修复与发展需求作为基础，将其划分成生态屏障、生态保育等多个区域。从任务指引角度来看，应将全域旅游、构建现代化产业体系、推动城乡统筹发展等方面作为引领内容，制定明确全域土地综合整治目标，遵循因地制宜原则，保障整治与生态修复任务完成效果。对于工程建设与落地方面来说，相关部门应做好合作、沟通，做到协同管理。

（二）做好田园综合体整治修复工程引领示范

田园综合体属于农业、产业园区综合整治共生体，主要特征为多功能性、集约性，还可进一步提高我国乡村劳动生产率，实现农民增收。因此，通过积极开展田园综合体整治修复工程建设，不仅可提升全域土地综合整治水平，还可加快国土空间生态修复速度，促进我国城乡伙同共同发展。一直以来，我国农业整体依然呈现出小农经济特点，产业业态较为单一，生产模式落后，资源利用率、绿色发展水平较低。因此，必须将多功能、共生原则作为基础指引，打造多元化国土空间，结合全域土地综合整治，促进田园综合体获得高水平建设与长远发展，推动城乡国土空间生态修复达到示范引领处理效果。

1. 提高农田整治工程连续性、集中个性

结合目前实际情况来看，我国全域土地综合整治与国土空间生态修复中存在优质耕地流失速度加快、农田基础地力消耗增加德国问题，且绿色生产方式较为单一，因此必须尽快开展可持续性集约化农田整治工程建设，才可保障全域土地综合整治与国土空间生态恢复实施效果。第一，加大永久基础农田红线管理力度，科学划分永久基础农田储备区域，提高高标准基础农田建设、乡村建设用地等工作水平，保障耕地资源供给获得可持续发展。第二，加大农业环境污染整治、农田生态修复力度，结合有机农田认证、生态农田推广等措施，促进耕地生产力获得提升，实现生态系统修复与可持续发展。第三，融合农业机械化、耕地流转与农田整治工

作，尊重当地农民群众意愿，对其进行正确思想指引，继而提高耕地集约化、规模化经营水平，并为耕地经营、现代化院区建设提供充足劳动力补给。

2. 积极采用现代化技术

为解决农村产业分散落后、缺乏足够发展用地等问题，应积极开展现代化产业园区整治建设。第一，加大乡村旅游推广探索力度，促进农产品、加工物流等方面内容获得多元化持续发展。遵循一区域、一园区原则，积极开展全域土地综合整治，做好顶层设计，保障田园综合体在全域土地综合整治区域落地效果。第二，融合整理农村建设用地、城乡建设用地增减等工作，充分满足园区用地需求，同时还可吸纳更多社会资本加入田园综合体建设整治工作中。

3. 做好修复保护工程建设

为提高田园综合体修复保护工程建设水平，贯彻落实国土空间生态修复战略目标，应在生态网络中加入田园综合体建设内容，形成专项发展规划，做好田园综合体类型、等级划分，加快田园综合体生态梯度修复与修补速度，保障全域土地综合整治效果。与此同时，还应遵循污染治理、节能减排、绿色低碳等工作原则，提高田园综合体环境治理与修复开展效果。

（三）加大全域土地综合整治供给侧优化力度

相比于传统土地整治模式来说，全域土地综合整治具有更高定位，内容复杂，任务重大，因此会对投资规模与管理方式提出更高要求^[5]。因此，为实现国土空间生态修复目标，提高全域土地综合整治水平，应不断优化全域土地综合整治供给。

1. 构建模块型供给侧

模块型供给侧属于传统土地整治模式的延伸，实际开展相应工作过程中，需要依据区域国土空间规划整体部署内容，使不同类型的整治工程依据实施对象与内容进行重新组合，构成新型全域土地综合整治模块，如永久基础农田储备、高标准基础农田建设等模块。之后，依据规划与工作标准，逐渐安排落实全域土地综合整治项目与区域。模块型供给侧的优化方式，可使全域土地综合整治内容、任务更加清晰，但具有明显条块分割特征，无法充分满足全域土地综合整治战略需求。

2. 层级型

层级型供给侧构建过程中，需要依据全域土地综合整治项目级别，对供给结构进行精准划分。通常来说，全域土地综合整治项目可被划分成国家、省、市三个级别，划分界别过程中，重点考虑因素为社会经济，如项目紧迫性、重要性，通过这种方式，可保障项目管理与示范应用效果，确保争取到足够的上级投资。层级型供给侧优势为实时效率高，财政风险低，但无法与全域土地综合整治模式与相应技术手段达成统一，同时还会造成项目实施结果千篇一律，毫无新意。

3. 职能型

职能型供给侧模式会突破传统土地整治类型、级别等方面约束，会将国土空间生态修复、未来发展作为方

向，结合全域土地综合整治存在的实际问题，构成更加科学的国土空间生态安全战略格局指导方案，遵循全域土地综合整治工作原则，提高修复、整治效果，形成全域土地综合整治职能体系，并对原本职能体系形成优化、升级，保障规划与各项工作贯彻落实效果。在该过程中，职能型供给侧核心内容为全域土地综合整治职能体系优化重构，相关部门应做好以下工作：第一，应设置明确职能体系重构优化方向。在该过程中，应对山水、林田、湖海、动植物生命统一发展要素进行重构优化，构成更具针对性、实效性的全域土地综合整治职能。例如，部分区域由于采矿、农业开垦发生山体破坏，应将职能体系整合成山林修复、地质灾害防治；部分区域被划分成永久基础农田传统种植区域，可将该区域的全域土地综合整治职能体系整合为农田生态修复、高标准基础农田建设。对于空心化村庄区域来说，可将全域土地综合整治职能体系整合成乡村社区整治、人居环境修复。第二，打造田园综合体优化路线。首先应制定明确田园综合体发展目标，掌握自然地理基础、区域优势^[6]、城乡建设之间的关系，构成田园综合体分类职能体系。如城郊绿色休闲娱乐型的全域土地综合整治职能体系、城市绿芯型全域土地综合整治职能体系等。第三，对国土空间生态梯度进行持续优化。应沿区域地貌型生态梯度、流域生态梯度等连接带，构建适应两类发展路径的全域土地综合整治职能体系，实现科学、灵活布局，提高全域土地综合整治与国土空间生态修复协同实施效果。

结语

为做好全域土地综合整治与国土空间生态修复，应基于生态文明建设美丽中国，贯彻落实乡村振兴战略需求，遵循转型、多功能、共生原则，积极开展田园综合体整治修复工程、全域土地综合整治供给侧优化等相关工作，才可加快生态修复速度，提高整治水平。

参考文献

- [1] 高雪媛. 乡村全域土地综合整治与生态修复功能分区研究与实践[J]. 环境生态学, 2023, 5(02): 65-69.
- [2] 季节, 杨新海. 以国土空间品质提升为目标的村庄全域土地综合整治体系研究[J]. 上海城市规划, 2022(04): 89-95.
- [3] 曹小曙. 全域土地综合整治与国土空间生态修复[J]. 中学地理教学参考, 2022(14): 1+33+2.
- [4] 毛杨欢. 基于浙江经验的乡镇级国土空间整治方法体系研究[D]. 浙江大学, 2022.
- [5] 杨忍, 刘芮彤. 农村全域土地综合整治与国土空间生态修复: 衔接与融合[J]. 现代城市研究, 2021(03): 23-32.
- [6] 宋小青. 韧性国土空间导向的全域土地综合整治理论与实践路径[J]. 现代城市研究, 2021(03): 11-16.