

基于县域开展土地综合整治的路径研究

兰春^{1,2}

1. 安徽省国土空间规划研究院（安徽省土地开发复垦整理中心）
2. 自然资源部江淮耕地资源保护与生态修复重点实验室

摘要：土地综合整治是一个涉及面较为宽泛的系统工程，随着近年来各地试点实施以来，形成从“同质化”向具有地方特色的土地综合整治模式转变，而当前土地综合整治机制的研究还是薄弱环节，有待加强。本文从全面落实国土空间规划和村庄规划出发，开展长三角一体化协同发展的全域土地综合整治，基于县（区）域范围内全域土地综合整治试点路径研究，探索建立政府主导、部门协同、上下联动、公众参与的工作机制，搭建土地综合整治的全过程路径机制，为开展县域内全域土地综合整治提供理论基础。

关键词：土地综合整治；实施方案；程序；产业发展

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.16.015

引言

以生态文明思想为指导，统筹山水林田湖草沙系统治理，实施好生态保护修复工程，加大生态系统保护力度，提升生态系统稳定性和可持续性是国家重大战略部署。按照“山水林田湖草”生命共同体思想，加强全域土地综合整治与生态修复项目相互融合，并将相关指标在国土空间规划中充分体现，是目前生态修复工作的一项重要工作^[1]。以县域作为单元统筹实施土地综合整治，成为推进现代化建设、乡村振兴和城乡融合的集成平台和重要抓手^[2]。县域为单位统筹开展全域土地综合整治以解决农村耕地碎片化、空间布局无序化、土地资源利用低效化、生态系统质量退化等问题为导向，严格保护耕地特别是永久基本农田，转变粗放土地利用方式，盘活乡村存量建设用地，持续改善生态宜居环境，优化生产、生活、生态空间，促进农业农村现代化发展，提高土地资源要素的社会、经济、生态综合效益^[3]。

一、县域开展全域的优势

（一）县域为底奠定基础

永久基本农田调整补划以县域为单元，国土空间规划以县级确定建设用地规模结构和布局，保障农村产业融合发展的建设用地需求，生态修复规划以县域为单元开展，以上都需围绕县域协调各方诉求，利于县级规划部门根据各乡镇的资源禀赋及其发展方向，灵活调控各乡镇的约束性指标，做好全域土地综合整治的用地保障。

（二）县域实施利于统筹

县域建立了多部门联动工作机制，更贴近基层的优势，技术服务和工作指导监督更能起到承接的作用。全域土地综合整治，着力于建成农田集中连片、建设用地集中集聚、生态环境优美的国土空间新格局，离不开大量的资金投入做保障。各类涉农财政资金大多是到县级，乡镇没有调配使用资金的权限，以县域为实施单元，有利资金的统筹整合和向全域整治项目倾斜，有条件的地区还可以设置配套资金。

二、主要任务

（一）落实县、乡镇国土空间规划

经依法批准的县、乡级国土空间规划和村庄规划是开展全域土地综合整治的依据，试点涉及永久基本农田、林业用地、村镇建设、村镇交通、农田水利等基础设施优化布局的，需落实国土空间规划目标、重要建设项目、生态环境管控、自然景观和文化遗产保护、农村人居环境改善^[4]。

（二）编制土地综合整治试点方案

县、乡人民政府注重规划在引领发展、指导建设、配置资源等方面的基础作用，立足于当地自然资源禀赋和社会经济条件，充分体现地方特点、文化特色，落实上级国土空间规划中确定的全域土地综合整治的目标任务、整治区域、项目安排、空间布局等，因地制宜地统筹农村一二三产业发展和生态空间布局，编制高标准、高质量的全域土地综合整治试点方案。

（三）组织实施项目工程

县级人民政府组织依据国土空间规划、村庄规划，结合整治目标，深入开展现状调查和可行性分析，编制分区整治具体方案，整合自然资源、农业、交通、水利等部门的工程项目，明确项目安排、资金估算、投资来源、组织管理、工程实施时序和保障措施等。

三、前期准备

县域开展全域土地整治试点（称“县域试点”）前期准备工作的重心应放在市级，虽然实施的主体是县域，但回归试点的本质，是以空间治理撬动经济社会发展质量变革、效率变革、动力变革，探索一条实现城乡融合高质量发展的典范路径，是经济发展模式、空间利用方式和社会治理手段的重大变革^[5]，试点意义是建立一套可复制可推广的综合整治体制机制。

四、项目立项

市级应成立全域土地综合整治领导小组，综合评估所辖县（市、区）现状及发展需求，提出县域试点名

单，由县级编写试点实施方案材料报请省级全域土地综合整治领导小组组织专家审议，下达同意县域试点的批准文件后组织开展实施。

五、试点实施审批程序

（一）拟定全域土地综合整治试点方案

县级人民政府组织相关部门深入调研、摸清家底，分析资源潜力，在衔接好国土空间规划、生态修复专项规划等规划的基础上，确定整治区域、建立项目储备库、制定项目年度计划；编制分区整治具体方案；并将分区整治方案中确定的工程项目清单及计划进行公示。经涉及的村民代表或村民会议讨论同意后，开展社会稳定风险评估。报市级人民政府审核，其中涉及永久基本农田调整的，需先行编制永久基本农田优化调整方案，按现行规定逐级上报省自然资源厅会同省农业农村厅审核同意并备案。

（二）合规性审查备案

县级人民政府应将编制的全域土地综合整治试点实施方案，县、乡级国土空间规划编制成果（报批稿）和批准的村庄规划，以及永久基本农田调整方案及省级有关部门批复等，上报市级人民政府审查同意后，呈报省联席会议办公室备案。省联席会议办公室会同联席会议成员单位按各自职责共同审核县级人民政府申报备案材料，审核通过的报请省政府同意列为全域土地综合整治试点并报部备案同意后，由试点单位按要求填报录入全域土地综合整治试点信息系统。

（三）组织实施

试点实施方案备案通过后，县级人民政府组织实施。市级人民政府负责组织有关主管部门对试点实施方案落实情况进行指导，具体负责成果验收。项目实施过程中，因政策调整、国家重点工程建设、不可抗力等因素影响确需对试点实施方案进行调整的，提交调整事实与理由，报经市人民政府审查同意后，报省联席会议办公室备案。

（四）验收评估

整治项目完成后，县级人民政府组织财务审计及项目工程初验、市级人民政府组织财务审计及项目工程验收，并将财务审核报告、工程验收报告及相关部门意见等按自然资源部统一要求，上传至全域土地综合整治信息系统备案。及时更新土地变更登记等相关数据应报相应管理系统备案。省联席会议办公室具体负责统筹协调、组织推进、评估督导，每年对上一年度全域土地综合整治试点情况进行综合评定，宣传推广具有示范的试点经验做法。

六、重点工程实施

1) 农用地整理。针对农田布局不优、部分地区耕地破碎化等问题，建设高标准农田，实施田、水、路、林综合治理，改造和完善农业配套基础设施，增加耕地数量、提高耕地质量，改善农田生态^[6]。

2) 建设用地整理。针对部分农村低效用地等问题，以搬迁撤并类村庄为重点加强“空心村”整治，开展农村宅基地、工矿废弃地以及其他低效闲置建设用地整理，优化农村建设用地布局结构，提升农村建设用地使用效益和集约化水平。

3) 乡村生态保护修复。针对部分农村生态环境受损问题，实施农村人居环境整治、污染土壤修复、农村垃圾与水环境治理等生态修复工程，加强古树名木保护，推进乡村国土绿化，提高防御自然灾害能力^[7]，保持乡村自然景观。

4) 废弃矿山生态保护修复。针对废弃矿山损毁耕地、破坏山体植被等问题，实施地质灾害隐患治理、矿山损毁土地植被恢复、破损生态单元修复等，重建生态系统^[8]，合理开展修复后的生态化利用。

5) 促进乡村一二三产业发展。开展绿色农产品品牌建设，结合长三角一体化绿色农产品生产加工基地的部署要求，围绕粮油、畜禽、水产、果蔬、茶叶、中药材等优势特色产业，开展“一县一业（特）”全产业链创建；建立长三角绿色农产品生产类、加工类、供应类示范基地；大力发展面向沪苏浙地区的农副产品和农产品加工品。持续推进升级改造农村基础设施，绿化、美化人居环境，统筹城乡规划发展，深入挖掘属地资源，打造特色乡村生态旅游产业等，建设生态宜居美丽乡村。

七、验收及管护要求

土地综合整治应当分年度实施并开展阶段验收；整治任务全面完成，开展整治项目整体验收。阶段验收和整体验收时，均应实测新增耕地和永久基本农田面积，并按相关规定严格把关，确保质量不降低。不得仅靠“图上作业”或以系数测算新增耕地和永久基本农田面积^[9]。

阶段验收未完成“进出平衡”和补划永久基本农田任务、未达到质量要求的，应进行整改；待整改完成后，再推进下一阶段工作。项目完成验收并经审核同意更新全国国土空间规划“一张图”数据后，方可作为规划管理和用地审批依据。永久基本农田调整完成后，要及时向社会公告，加强后期管护和政策宣传，接受社会监督。

在土地综合整治实施期间，严格实行“一年一考核”，确保试点所在县（区、市）每年度耕地总量不减少、质量不降低，守住国土空间总体规划确定的耕地和永久基本农田保护目标任务。

八、保障措施

（一）压实责任分工，做好组织保障

坚持站在全局和战略的高度想问题、办事情，统一思想、统一意志、统一行动，明确发展改革、财政、自然资源、农业农村、生态环境、水利、文化和旅游、住房城乡建设、林业等主管部门职责，明确任务分工，切

实发挥联席会议机制作用；并将试点工作开展情况纳入市、县领导班子年度考核内容，进一步压紧压实市、县政府主体责任。

（二）强化审批统筹，做好制度保障

系统梳理县域试点项目实施涉及的政府部门审批事项与审批流程，按照放管服改革的要求，进一步优化项目审批流程，大幅度精简项目审批事项，能并联审批的实行并联审批，能归并审批或办证办公场所的实行一起办公，能实行备案的采取备案方式，同时加强“一站式”“专人式”等政策服务指导，大幅度提高项目审批效率，缩短实施投资周期，形成良好的土地综合整治营商环境。

（三）拓宽资金渠道，做好资金保障

探索涉农资金统筹整合、财政配套资金、奖励资金以及引进社会资本的方式，打通多元化的资金筹措渠道，发挥资金综合效益，全力保障全域土地综合整治工作的资金需求。

（四）尊重和充分发挥农民主体作用

加强制度建设、政策激励、引导教育，把发动群众、组织群众、服务群众贯穿于土地综合整治全过程，充分尊重农民意愿，引导农村群众依法公平合理参与土地权属调整，保护群众利益，促进现代化农业发展。积极探索农民参与整治的方式（劳力、土地入股等）、整治获得收益的分配方案、权属调整的合理性、农民可持续手续收入的实现路径等，切实保障农民权益，增加农民收入，调动农民参与整治的积极性。

（五）构建监测平台，严格过程监管

构建以“土地整治+创新+物联网”为支撑体系，主要利用通信技术，分别从创新空间和优化时间双重视角下，构建一套利于土地整治工程实施的科学技术平台，进而使土地工程工作实现可视化、高效化、数字化、模拟化^[10]。推动“土地整治+遥感”技术，获取土地整治的基本要素，将处理的信息进行分级计算与整体预测，尝试土地整治立项、实施、监督全流程的监管，确保实施进度和效果。

（六）强化实施督促考核

加强实施考核监督、激励奖励和约束机制，实施方案确定的约束性指标及重大工程、重大项目、重大政策和重要改革任务，要明确责任主体和进度要求，确保质量和效果。建立实施督察复核机制，逐级建立工作推进台账，定期汇总通报工作进展。将土地综合整治实施成效纳入党委和政府及有关部门年度绩效考评内容，考核结果作为领导干部年度考核、选拔任用的重要依据，确保各项目标任务按照时间节点和计划要求落实。建立科学、客观反映县域试点实施进展的指标和统计体系，适时开展中期评估和总结评估^[11]。

结论

本文从县域试点的前期准备、项目立项、工程设计审批、项目实施、项目验收、项目管护及保障措施的全过程出发，构建了县域试点的管理机制，保障土地综合整治项目的高效审批与实施效率。土地综合整治机制研究不是终点，而是助推乡村振兴上新台阶的起点，还要进一步在技术标准、政策支持等谋划全域土地综合整治与生态修复项目融合机制，释放土地综合整治的最大效益。

参考文献

- [1] 赵婧, 统筹山水林田湖草一体化保护修复——两部委就《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021~2035年)》相关问题答记者问. 资源导刊, 2020.
 - [2] 赖雪梅, 陈天华, 周明中, 以县域为实施单元的全域土地综合整治探索[J]. 中国土地, 2023(1): 48-50.
 - [3] 张磊, 魏特, 王建华. 全域土地综合整治的实施困境与对策[J]. 中文科技期刊数据库(全文版)自然科学, 2023(2): 0021-0024.
 - [4] 罗明, 于振荣, 应凌霄. 从生态系统监控视角看土地综合整治[J]. 中国土地, 2020(2): 4-8.
 - [5] 陈坤秋, 龙华楼, 土地整治与乡村发展转型: 互惠机理与区域调控[J]. 中国土地科学, 2020, 34(6): 1-9.
 - [6] 王子凌, 县域土地综合整治潜力与整治分区研究[D]. 中国地质大学, 2014.
 - [7] 安文雨, 涂婧林, 侯东瑞, 朱春阳, 国土空间生态修复与乡村振兴: 共现与融合[J]. 华中农业大学学报, 2022(3): 1-10.
 - [8] 沙金龙, 许飞, 张文新, 构建我国废弃矿山生态修复公众参与机制研究[J]. 中国矿业, 2022(3): 49-53.
 - [9] 自然资源部办公厅关于严守底线规范开展全域土地综合整治试点工作有关要求的通知. http://gi.mnr.gov.cn/202304/t20230425_2784182.html
 - [10] 鲍海君, 徐保根, 生态导向的土地整治区空间优化与规划设计模式——以嘉兴市七星镇为例[J]. 经济地理, 2009, 29(11): 1903-1906.
 - [11] 邓经川, 杨庆媛, 藏波等, 县域农村土地土地整理社会效益评价研究——以重庆市云阳县为例[J]. 西南农业大学学报(社会科学版), 2013, 11(4): 1-6.
- 作者简介: 兰春(1986.03-), 女, 硕士, 土地规划工程师, 研究方向国土空间生态修复。
- 基金项目: 安徽省自然资源科技项目: “长江三角洲区域一体化发展背景下国土空间规划监督实施关键技术研究项目”(2022-K-3)