

空间规划中的土地利用管理

——全域土地综合整治的挑战与对策

卢封昌

广西国地卓越规划科技有限公司

摘要：随着生态文明建设和乡村振兴战略的全面推进，“时空综合化、目标多元化、要素多样化、政策系统化”的全域土地综合整治受到了社会的普遍重视。然而，当前在具体实施过程中仍然存在一些挑战，因此，本文将从多方面探讨这一领域的发展趋势，并给出可行的解决方案，以促进该领域的有序发展。

关键词：全域土地综合整治；问题；对策

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.18.040

一、全域土地综合治理综述

（一）全域土地综合整治内涵

所谓的全域土地综合整治，指的是通过制度设计、法律规定、技术以及宏观微观经济干预等方式，根据地区国土空间规划以及土地整治的战略意图，从整体上优化农业生产与农村生活的空间，包括田地、水体、道路等等，以满足不同用地类型的需求，维护土地资源利用效率与合理性^[1]。比如为了提升农田质量，而采取连片提质建设、集中盘活存量建设用地、集约精准保障美丽乡村建设、产业开发与融合发展等手段，对农村环境实现整体修复，保障耕地面积与质量，为农村农业提供更大更优质的发展空间与更稳定的生态条件，推动集体经济发展同时，也提高土地利用效率，以促进地区社会经济的可持续发展。当前，全域土地综合整治以乡镇为基本实施单元，根据国土空间规划目标和用途，采取有效措施，对闲置、低效利用、生态退化的土地进行全面整治，包括整理、复垦、开发和建设，并对各类土地进行合理增减，协调未利用地和建设用地，以恢复生态环境。

（二）全域土地综合整治的社会意义

在新的时代背景下，实施全域土地综合整治对于促进农村农业的快速发展和一二三产业的融合发展至关重要，由此也给农村用地需求带来了改变。

随着新时代的到来，为了更好地支持农业农村的发展，提高土地利用效率，由此提出了全域土地综合整治的建议，以及更加有效的用地保障机制。特别是在乡村振兴战略的推动下，农业农村的发展势头更加迅猛，因此，须加强农村土地管理，增强用地保障能力，以满足未来农业农村的发展需求。通过实施区域土地综合整治，可以为社会发展带来重大意义^[2]。首先，全域土地综合整治可以有效保障粮食安全、优化农业生产条件，也因此能大大改善农民的生活质量，还可以通过调整农

业结构，提升农业生产力，让农民获得更大的经济效益，从而彻底解决农民的贫困问题，为他们提供更多的就业机会。

其次，全域土地综合整治能够推动现代化农业发展，通过加强对全域土地的综合整治，可以改变传统的耕作方式，扩大农业的生产规模，同时营造出多元的生态环境，从而加快农业的发展步伐

再次，通过全面深入的土地综合整治，可以提高土地利用效率，有助于推进生态文明发展，改善农村生态环境，从而真正落实生态保护的理念，为构建美丽中国做出贡献。

最后，为了打造一个美丽的乡村，需要全面考虑山、水、林、田等各种因素，并且优化农村人居环境，建立集约化的生产条件，而全域土地综合整治能够改善农村土地利用格局，促进现代农业和农村的发展，实现乡村振兴。

二、全域土地综合整治的理念阐释

全域土地综合整治的目的在于解决乡村耕地的分散、空间布局的混乱、土地资源的高效利用、生态环境的恶化等诸多问题，实现全域的规划、统筹安排、协调配合，采取综合性的措施，实现田园林村的完善，促进山水林田湖草的生态恢复，有效整理农业用地、建设用地，并重塑乡村的生态环境，最终达到优化生产、生活、生态空间格局的效果^[3]。优化土地资源配是是实现可持续发展的重要目标，它能够在很大程度上提升工作效率。

为了保护“全空间”中的自然环境、促进社会经济的可持续发展，需要对其中的有限的土地进行全面的管，包括优化其利用结构、调整其空间布局，使“全要素”的管理更加高效，并建立“全动态”的监督机制，促使土地资源的充分合理利用。

“全空间”致力于深入探究全球性的空间需求，并结合不同的土地利用模式，建立起不同层次的主体对空间的影响，从而实现全球土地的有效管理和保护。在推进全域土地综合整治上，可采取多层次的策略，结合当前的环境状况，制定出多样化的土地整治方案，并且给予各级政府充分的指导和支持。

“全部门”旨在为全域土地综合整治提供一个完善的框架，从政府机构、农村集体经济组织、农民到企业，每一方都有责任发挥自身作用，共同促进这一系统的发展。然而，由于该项目涉及土地、劳动力、资本、

技术、数据等诸多因素，单一的管理部门无法有效推进这一项目的实施。因此，建议将全域土地综合整治纳入党委和政府的工作计划，并结合各部门的资源，共同努力推动项目的实施。

“全要素”涵盖了一个地区的自然、经济、社会和生态系统，从农田、水道、森林、村庄到山水林田湖草，再到劳动力、资本、技术、数据，以及植物、动物、光照、热量、水分、大气等多种要素，都被详细描述在“全要素”中。通过实施全域土地综合整治，能够有效地改善能量、物质和信息的流动，使得自然、社会、经济系统及其各个组成部分的运行更加有序、平衡，从而推动实现可持续发展的协同发展。

“全周期”致力于构建一个完善的、可操作的、具有时效性的、包括调研、评估、规划、执行、监督、反馈和管理的全过程管理体系，以期达到对全域土地的综合整治。然而，这个进程并非易事，必须经历长期的演进，才能取得最终的成功，促进区域土地利用的长远可持续发展。

三、全域土地综合整治中土地利用管理需要面对的挑战

（一）土地规划不合理

土地的规划利用是一个复杂的过程，它既可以推动经济发展，也可能阻碍其发展。如果规划不当，就会导致土地资源的浪费，从而影响社会的发展，甚至可能引发严重的后果。因此，合理的规划利用土地，是实现可持续发展的关键。随着城乡二元化发展的加剧，城乡统筹发展的监督机制受到了限制，许多规划缺乏全面性，甚至有些规划无法得到有效实施，这种情况严重影响了城乡之间的协调发展，也阻碍了经济社会的可持续发展。在推进城乡统筹发展过程中，一些城乡结合地区的土地遭到了非法的占用和滥用，而一些农村集体土地也没有经过任何审批就被直接开发和建设，甚至还出现了一些违法的建筑；此外，一些土地的流转也没有遵循正确的流转方式，导致了农民的利益遭到了极大的损害。由于缺乏有效的土地规划和审批，使得土地利用变得极其混乱，生态环境受到严重破坏，无法充分发挥其经济价值，从而严重影响到土地资源的可持续利用。

（二）土地利用管理制度不健全

随着城乡一体化的深入推进，使得当前的土地利用管理制度面临诸多挑战，例如，法律法规的不完善、土地的所有权不明确、土地使用模式的不清晰，以及城乡融合发展带来的垂直管理机构的不足，逐步滋生了占用农田等土地使用不当的行为，严重侵犯了农民的合法权益，并且影响到了土地的长期可持续发展。根据土地管理法相关规定，无论是城市郊区还是农村，土地均属全国人民共有，特定集体具有使用权。尽管已经采取了一系列措施来改善土地的状况，但由于缺细致的法律法条作为指导，一些土地落到个人的使用决策权利仍然不

明确，特别是那些被视为农民集体财产的土地，个人在这些土地上的财产权益并没有足够细致的保护条例，都需要交由村委决定。集体所有土地的使用权确实有法可依，但相关法条的概念化强、细节不足，使得在实践中集体土地经济给一些农民带来收益同时，也会在一定程度上违背部分群众的利益与意愿。

（三）农村整体发展水平不高

社会经济的发展，以及城乡之间的壁垒被打破，更多农民选择离开家乡进城务工。一些年龄较大的则选择留守家中，由于体力有限无法承担更多的农业劳动，使得大量农田被闲置，土地没有得到有效利用起来。我国虽然拥有较大的耕地面积，但因为缺乏有效的规划及合理土地利用方式，加上不当的种植模式和落后的农村基础设施，导致农业的转型升级遭遇了严重的障碍，农民收入水平没有得到显著提高。此外，城乡发展差距也日益拉大，这也是影响农业发展的一个重要因素。然而，许多农民的经营方式过于粗放，导致土地利用效率低下，农业生产效率也相应降低，这在一定程度上阻碍了农村经济的发展。

（四）土地征收补偿机制不完善

作为农业大国，中国的农用地历来被视为最重要的生产资料，在社会经济高度发达的今日尤甚。但是，由于土地征收并非市场行为，很难让农民获得足够的经济回报。另外，目前的征地补偿机制并不完善，很多情况下都需要一次性支付。这使得许多农民在面临征地时，难以获得必要的经济保障。许多农民的土地被强制征收后，并不具备其他的谋生技能，这也导致农民群众因失地而致贫问题加剧。

（五）人才队伍与技术体系队伍建设不足

良好的人才队伍、完整且迭代科学的技术体系，是实现全域土地综合整治目标的关键。但目前情况来说，由于我国在这方面的发展落后，这些措施的落实仍然远远落后于实际的应用。此外，全域土地综合整治是一项跨越多个行业、跨越不同学科的复杂项目，其中包括规划、立项、执行、监督、审核和数据录入，这些都需要具备丰富的专业技能的复合型人才的支持。然而，当前的从业者大部分都只具备土地、农业、水利、地理、测绘、土壤等单一领域的技能，无法胜任这些项目的实际工作。随着社会发展的进步，由于各地区的文化、经济、政策和技术水平的差异，以及高层次人才教育体系的欠缺，使得土地整治工程领域的专业人才短缺，从而导致了这一领域的发展缓慢。随着全域土地综合整治的不断深入，从单一技术到多目标综合技术的转变，人们对于环保型新材料、新工艺的需求日益增长。但目前还没有研发出更具环保性能的新材料、新工艺等先进技术，仍然无法完全满足当前土地整治的发展需求。

四、运用全域土地综合整治强化土地利用管理的对策

（一）合理规划土地利用

土地利用规划对于维护土地的可持续性、实现土地的有效利用、促进社会经济的发展至关重要。因此，自然资源管理部门应该加强对土地发展建设的规划，根据各种土地的特点，科学划分功能区，优化土地结构，综合运用建设、农业、城镇等多种方式，同时，还要注意环境的影响，以期达到最佳的土地利用效果。通过科学的规划和实施实现最优的土地利用效益，有效整合各个功能区域的土地资源，实现城乡和谐共荣。将一些土地用于农业建设和城乡生态环境的规划，从而有助于改善农业农村的发展状况。同时，还需要采取科学的方法来管理和合理使用这些土地，以提升它们的生态价值。特别是对于规模较大的农村集体土地，需要严格控制使用的建设用地数量，避免由于管理不善而导致的大量闲置。

（二）完善和补充配套政策，健全相应制度

国家层面要大力开展基础研究，并制定相关的技术标准、评估验收等指导性文件，同时，要指导各地区按照“多规融合”的理念，制定出符合实际情况的全域土地综合整治专项规划，以确保实施过程的顺利进行；地方政府应该担负起领导责任，努力促进各部门制定有效的相关政策，以便更好地推进全域土地综合整治。自然资源部门也应该主动参与制度建设，充分利用其专业知识，并借鉴过去的成功案例，尽快研究并制定适合本地区的全域土地综合整治管理体系和执行措施。

为了解决当前城乡统筹发展中存在的土地利用管理制度不完善的问题，各相关单位应根据本地实际情况，制定出切实可行的土地管理政策，明确土地产权、承包、经营者的义务，完善所有权的分配，以保证政策的科学性和可操作性。在土地使用和管理方面，必须明确土地所有人和转让条件，并严格遵守补偿机制，避免滥用和浪费。如果无法解决问题，可以通过法律途径来解决。另外，对于经营性的土地，必须明确各方的职责，并在农村闲置房屋和其他土地的流通过程中，建立合理的流通机制。

（三）维护群众利益

采取多种措施来支持农民开发和利用土地，促进农村经济发展。例如，引进先进的技术和成果，发展观光农业和休闲农业，这不仅能提高土地的利用率，保护环境，还能增加农民的收入。另外，还应清楚界定村庄和组织的集体土地所有权，保障农民的基本利益。在确定村庄集体土地的所有权主体之后，还应进一步明确村民对集体土地产权的有效控制，以便更好地配置土地，确保农民的基本权益得到充分保障。在进行农村集体土地流转或征用时，应遵循市场公平交易原则，并将收益按照性质分配给村集体，如果因土地性质变化或用途改变而导致收益增加，应按照平均分配原则，并根据比例进行调整。

（四）加强人才培养，巩固技术保障

人才是社会发展的第一动力，因此，必须积极投入资源，开展全面的培训与再教育，使得现有的人才不仅可以熟练掌握专业技术，而且可以迅速构建起自身的理论体系。为了实现这一目标，可以开展精准的业务技术培训，不断增强从业者的专业素养，提升其专业技能水平。此外，还应通过分析典型案例，拓宽从业人员的视野，增强他们的实践操作能力，并且利用最新的政策、技术来帮助他们更好地了解行业发展的最新动态，以满足市场的需求。推动国土综合整治，应该加大对后备人才的培养力度，不断完善高校土地整治相关专业，培养具有综合性技能的人才，并鼓励各高校根据地域特点，建立起产学研一体化的办学模式，并充分做好研究成果转化应用，为土地整治工作提供扎实的人才与技术力量。尤其是要关注科研人员以及工程技术人才的培育，让整体的产业发展、研究成果的前沿性与转化效率获得足够的人才支持，最终实现良好的全域土地综合整治成果。

（五）改革土地征收制度

通过制定合理的土地征收政策，不仅可以提高土地利用效率，还能保护农民的合法权益。为此，土地管理部门应当制定相关法规和政策，严格区分城市规划建设中的用地类型，并明确公益性建设用地的名录，以确保经营性用地不被征用。政府应该积极推动农村集体经营性建设用地的开发和经营，同时，要探索创新的征地模式，建立完善的城乡统一的建设用地市场，确保农村集体经营性建设用地的公正、有效地流转，摒弃复杂的征收手续，加强对征收机制的监督，以及持续优化和提升征收服务水平。当然，在此过程中也要为失地农民提供足够的“降落伞”救济机制，帮助他们获得新的谋生技能与生产资料保障。

结语

当前，我国全域土地综合整治正处于一个充满机会的关键时刻，但是，由于存在许多挑战，需要积极应对，及时提出可行的解决方案，制定有效的政策，采取切实可行的措施，不断探索、改进，确保这一进程的顺利进行。总的来说，全域土地综合整治工作艰巨而漫长，必须全社会携手合作，才能尽快达成“全域土地综合整治”的宏伟愿景。

参考文献

- [1] 肖武, 郭既望, 张丽佳等. 全域土地综合整治与生态修复的市场化机制、模式与路径[J]. 中国农业大学学报, 2023, 28(08): 203-217.
- [2] 匡兵, 王丽英, 卢新海. 国家全域土地综合整治试点区的空间分布特征及其影响因素[J]. 华中师范大学学报(自然科学版), 2023, 57(04): 599-606.
- [3] 董云. 全域土地综合整治发展现状与实践对策[J]. 农业与技术, 2023, 43(06): 178-180.