

全域土地综合整治理论研究与制度创新

张腾耀

海天地信规划设计（山东）有限公司

摘要：全域土地综合整治作为土地资源管理领域的重要议题，直接关系到经济社会可持续发展的大局。在城市化进程、土地资源利用效率和生态环境保护等方面，面临诸多严峻挑战。为应对这些挑战，本文旨在深入研究全域土地综合整治的理论体系，提出可行的制度创新方案，促进土地资源的合理配置和可持续利用。其对于加强土地管理体制改革的、推动城市可持续发展、维护生态安全具有积极的现实意义。

关键词：全域土地；综合整治；理论研究；制度创新

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.05.044

前言

全域土地综合整治的背景可溯源于我国经济高速发展和城市化加速推进的过程，城市扩张导致土地资源过度开发，传统的土地管理体制面临诸多矛盾和不足。同时，环境污染、生态恶化等问题也日益突出，迫切需要一种综合性的土地管理理论和相应的制度创新来解决这些问题。

一、全域土地综合整治

（一）全域土地综合整治的定义与背景

全域土地综合整治是一种综合性的土地资源管理理念和实践，旨在通过对整个土地系统的科学规划、精细治理和高效利用，以实现土地资源的可持续利用、城乡一体化发展和生态环境的改善。随着城市化进程的推进，城市对土地资源的需求迅速增加，导致土地压力显著增加，土地过度开发、不合理利用问题凸显。传统的土地管理方式往往忽视了对生态环境的影响，导致了土地生态系统的破坏、水土流失、生态平衡失调等问题。城乡发展不平衡导致资源配置不均、区域发展不协调等问题，需要通过综合整治来促进城乡一体化发展。传统的土地管理法规滞后于社会经济发展的需要，需要建立更为科学、灵活的土地管理制度。全域土地综合整治旨在通过整合各类资源、优化土地利用结构、提升土地质量，实现土地的高效利用、可持续发展，同时促进城乡协调发展和生态环境的改善。

（二）全域土地综合整治的核心概念

全域土地综合整治的核心概念涉及多个方面，包括整治、综合、全域等关键要素。整治是指对土地系统进行系统性、有计划的改进、修复和管理，以提高土地的质量、效益和可持续性，整治旨在解决土地面临的各种问题，包括土地质量下降、土地利用不合理、生态环境破坏等，通过科学手段对土地进行治理。综合强调多因

素的协同作用，即通过对土地资源、经济、社会、生态等多个方面进行综合考虑和管理，这种综合性的管理方式有助于避免单一因素的过度强调，促使各个方面的利益在整治过程中得到平衡和协调。全域意味着整个地域范围内的所有土地都纳入考虑范围，包括城市、农村、山地、湿地等各类土地，全域土地综合整治超越了传统的局部治理，强调对整个地域范围内土地系统的全面管理和规划。可持续发展是全域土地综合整治的终极目标之一，通过合理利用土地资源、改善土地生态环境、促进社会经济的协调发展，实现对土地资源的可持续利用，以满足当前需求而不损害未来世代的需求。科学规划是全域土地综合整治的方法之一，通过科学手段包括地理信息系统（GIS）、遥感技术等，对土地资源进行精确测量和评估，为制定合理的土地利用规划提供科学依据。

制度创新强调在全域土地综合整治中，需要对土地管理体制和政策进行改革和创新，包括法律法规的完善、土地权属关系的明晰、激励机制的建立等方面，以适应土地资源管理的新需求。这些核心概念共同构成了全域土地综合整治的理论框架，强调了对土地系统进行全过程、全要素、全局域的整体管理，通过这些概念的指导，可以更好地实现土地资源的可持续利用和社会经济的协调发展。

（三）全域土地综合整治的意义和重要性

全域土地综合整治通过科学规划和精细治理，能够优化土地利用结构，提高土地资源的利用效率避免过度开发和浪费，确保土地资源的合理配置。通过全域土地综合整治，能够实现城乡空间的合理布局 and 协调发展，缩小城乡差距促进城乡一体化，提升农村地区的基础设施和公共服务水平。全域土地综合整治注重生态环境的保护与恢复，通过合理的土地利用规划和生态修复措施，可以减轻土地生态系统的压力，提高生态系统的稳定性和服务功能。通过整合土地资源避免不同部门、不同地区之间的恶性竞争，确保土地的可持续利用，降低土地的环境和社会风险。综合整治包括对土地质量的提升，通过土地改良、污染治理等手段改善土地的肥力和质量，保障农业生产的可持续发展。全域土地综合整治有助于实现经济、社会和环境的协调发展，合理的土地利用布局和规划将为各产业提供更好的生产环境，推动经济的可持续增长。全域土地综合整治需要在土地管理体制上进行改革和创新，以适应新的土地管理要求，提高土地资源的管理效能加强法治保障。

二、全域土地综合整治理论研究

（一）现有土地问题分析

在全域土地综合整治的问题识别阶段，对现有土地问题进行深入分析是至关重要的。污染源、不合理的农业生产方式、化肥农药滥用等导致土壤污染和肥力下降，降低了农田的产出对农业可持续发展构成威胁，会导致粮食安全和农业生态系统的不稳定。城市扩张快速、土地开发过度等导致土地利用结构失衡产业分布不均，城市化进程中的不合理土地利用增加了土地浪费，影响了土地的经济效益和社会效益。过度开发、未经规划的土地利用方式导致生态系统丧失平衡，生态系统服务功能下降，水土流失、生物多样性丧失、气候变化加剧等问题威胁到生态环境的可持续性，对社会经济产生负面影响。城市资源吸引力强导致农村人口外流，城乡基础设施和公共服务水平不均，农村地区面临基础设施滞后、教育医疗资源匮乏等问题，城市资源消耗加剧形成城乡二元结构。土地权属不清晰、划界不明确导致土地使用冲突，阻碍了土地资源的合理配置，阻碍了土地流转、开发利用，影响了土地的高效利用和可持续发展。在全域土地综合整治中，需要深入研究这些问题的根本原因，明确问题的空间分布和相互关系，为制定相应的综合整治方案提供科学的依据。

（二）需要解决的关键问题

在全域土地综合整治中，解决现有问题的关键是明确并有效应对相关挑战。在土地整治方面需要确定优先治理的目标和方向，如何改善农田质量、调整城市用地结构、加强生态环境保护等，针对不同地区和类型的土地问题，研究提出具体的整治方案，包括科学合理的土地利用规划、土地质量提升措施等。城乡发展不平衡是一个突出问题，需要进行城乡一体化规划促进城乡协调发展，开展城乡一体化规划的研究，探讨如何制定科学合理的城乡发展规划，推动农村经济社会水平的提升。生态环境的破坏是当前土地问题的一个关键方面，需要进行生态修复与保护，研究制定生态修复方案明确针对性的生态环境保护措施，保护和恢复关键生态系统，提高土地的生态服务功能。不合理的土地管理体制是土地问题的深层次原因之一，需要进行改革，研究提出土地管理体制创新的方案，包括土地产权关系的明晰、土地利用权的灵活调整等，以建立更为灵活和科学的土地管理机制。全域土地综合整治需要广泛的社会参与和协同治理，研究社会参与与合作机制，明确政府、企业和公众在综合整治中的角色，建立有效的合作机制，以提高整治的可持续性和社会参与度。这些关键问题的解决将为全域土地综合整治提供战略方向和操作指导，推动土地资源的可持续利用和社会经济的协调发展。

（三）全域土地综合整治的理论基础

全域土地综合整治是基于多学科交叉融合的理论基

础，旨在实现土地资源的可持续利用、城乡一体化发展和生态环境的改善。全域土地综合整治借鉴土地系统理论，将土地视为一个动态复杂的系统，强调了土地在空间和时间上的相互作用与影响，理论基础有助于更全面、系统地认知土地资源，从而为制定综合整治方案提供整体性的视角。全域土地综合整治以可持续发展理论为指导原则，追求经济、社会 and 环境的协调发展，这一理论基础使综合整治不仅关注短期效益，更注重土地资源的长期稳定利用，以满足当前需求而不损害后代利益。基于城乡一体化理论，全域土地综合整治旨在促进城乡间的协调发展，强调城乡相互关系和互惠互利，这一理论基础有助于整合城市与农村资源，推动城乡共同繁荣。引入生态学原理，全域土地综合整治注重土地生态系统的平衡和恢复，通过生态修复和保护，理论基础强调土地整治需要顾及自然生态系统，提高土地的生态可持续性维护生态环境的稳定。融入经济学原理，全域土地综合整治考虑土地资源的经济价值和效益，追求在经济发展的同时实现土地的高效利用，确保整治过程的经济可行性。综合这些理论基础，全域土地综合整治在实践中注重协同合作，整合各方面资源和因素，从而构建一个多层次、多元化的理论体系，为解决现有土地问题提供了更全面、科学的指导。

三、制度创新策略

（一）土地权属明晰与流转机制

引入先进的数字化技术，建立全面的土地权属登记制度，通过卫星遥感、地理信息系统等技术手段实现土地权属的准确、细致登记，确保登记数据的时效性和准确性。在农村地区建立土地权属登记服务站点，提供便捷的登记服务，通过培训工作人员向农民普及土地登记的重要性，并协助农民完成土地权属登记手续。建立土地权属信息的集中管理平台，整合各级土地管理部门的数据资源，确保土地权属信息在全域范围内的互联互通，提高管理效率。设立定期更新机制，对土地权属信息进行定期检查和更新，通过不断更新数据，确保土地权属信息的准确性和时效性。

建设土地流转市场，提供流转信息发布、交易撮合、法律服务等功能，通过市场化手段推动土地流转确保流转交易的公平、公正。制定市场导向的土地流转政策，明确流转的条件和程序，优化流转手续简化审批程序，降低流转的交易成本。制定土地流转价格指导参考土地质量、位置等因素确保土地流转价格合理，建立价格信息公示系统，提高流转价格的透明度。完善土地流转契约制度明确流转双方的权利和义务，通过契约规范流转行为，保障双方的合法权益。加强对农民的培训 and 政策宣传，提高农民对土地流转市场的认知和参与度，通过培训，使农民更好地了解流转市场的运作机制和政策规定。

（二）土地管理与环保政策整合

建立全面的生态价值评估体系，包括土地生态服务功能、生物多样性、水土保持等方面，通过科学的评估量化土地的生态价值，为生态补偿提供参考依据。制定生态补偿的标准和机制，确保补偿金额与土地生态价值相符，设立生态补偿基金用于奖励生态环境保护先进单位和个人，激发农民和企业参与生态修复的积极性。支持发展与生态修复相适应的生态产业如生态旅游、生态农业等，通过培育新兴产业，实现农民由传统农业向生态产业的转变，为生态补偿提供可持续的支持。建立生态环境监测和考核体系，定期对生态修复效果进行评估，将评估结果作为生态补偿的依据，推动各方更加积极地参与生态环境保护。

制定全面的可持续土地利用评估指标体系包括经济、社会和环境等多个方面，通过科学的评估全面了解土地利用对可持续发展目标的影响。将可持续土地利用评估结果纳入土地利用规划和整治方案的制定过程，确保土地整治方案符合可持续发展原则，最大限度地减少对生态环境的负面影响。利用先进的科技手段如遥感技术、大数据分析等，提高评估的科学性和准确性，推动科技在土地利用评估中的广泛应用，为科学制定整治方案提供支持。引入公众参与机制，让社会各界参与可持续土地利用的评估，通过透明的评估过程，提高公众对土地整治方案的信任度增强社会共识。整合土地管理与环保政策的机制，将土地整治与生态环境保护深度融合，实现经济效益和生态效益的协同发展。

（三）城乡一体化规划与土地利用管理

建立全面城乡一体化规划，确保城乡土地利用结构的合理性和协调性，规划应明确城市和农村的功能定位，推动城乡资源要素的优化配置。根据城乡一体化规划积极推进土地利用结构的调整，合理规划城市扩张方向优化农村用地结构，促使城乡土地利用更加协调和高效。

制定差异化的城乡建设用地政策，支持城市更新和农村土地集约利用，通过政策引导促进城乡用地的均衡发展。建立灵活的城乡用地转换机制，支持合理的城市扩张和农村土地集约利用，确保城乡土地转换过程中的公平、公正。

利用遥感技术和卫星监测手段，实现对土地利用情况的实时监测，通过高分辨率影像精准掌握土地利用的变化，为规划和管理提供科学数据支持。运用大数据分析深入挖掘城乡土地利用的趋势，通过分析人口流动、经济发展等数据，为未来土地利用规划提供科学依据，实现合理的土地配置。建立全面的土地信息管理系统集成各类土地数据，通过信息系统实现对土地利用情况的全面监管，提高土地管理的效率和精度。推动智慧城市

建设，通过人工智能、物联网等技术手段提升城乡土地利用管理的智能化水平，实现对城市和农村土地利用的智能监控和调控。

（四）城乡一体化规划与科技支撑方案

制定全面城乡一体化规划明确城市和农村的功能定位，合理规划土地利用结构，规划要充分考虑城乡发展的协同性，促进资源要素的优化配置确保城乡共同发展。城市总体规划和农村规划要协同开展，确保规划在城乡之间有机衔接，通过统筹规划推动城乡用地结构的优化和土地资源的高效利用。规划中要明确城市的辐射带动作用，通过城市的发展带动附近农村的经济增长，支持建设城市辐射带动的农业示范区，推动农业现代化和农村经济发展。引入大数据技术，对土地管理数据进行全面采集和分析，通过大数据分析更好地了解土地利用情况，把握土地资源的动态变化。建设智能土地管理信息系统，整合土地利用、地籍、权属等数据，系统应具备智能分析和决策功能，提高土地管理的科技水平。运用人工智能技术，对土地管理中的决策进行辅助，通过人工智能算法提高土地利用规划的科学性和准确性。推动土地管理部门的移动化办公，通过移动应用和云服务，实现信息随时随地的查询和管理，提高工作效率，缩短决策反应时间。

四、结论

综上所述，全域土地综合整治是推动城乡一体化发展的关键举措，涉及土地质量提升、城乡用地结构调整、生态环境保护等多方面内容。全域土地综合整治需要在理论研究、制度创新和科技支撑方面形成协同作用，以实现土地资源的高效利用、城乡协同发展和生态环境的可持续保护。

参考文献

- [1] 孙婧雯, 陆玉麒. 城乡融合导向的全域土地综合整治机制与优化路径[J]. 自然资源学报, 2023, 38(09): 2201-2216.
- [2] 景灵旺. 全域土地综合整治视角下村庄规划编制探索[J]. 山西建筑, 2023, 49(17): 59-62+76.
- [3] 王荟仲. 乡村振兴背景下全域土地综合整治实践研究[J]. 山西建筑, 2023, 49(11): 39-41+45.
- [4] 李文龙, 金志丰, 欧维新, 郭杰. 全域土地综合整治路径探讨[J]. 资源节约与环保, 2022, (11): 21-24.
- [5] 赵宇廷. 土地综合整治研究现状分析及推进建议[J]. 内蒙古科技与经济, 2022, (17): 14-15+19.
- [6] 王维锦, 李彬, 喻军, 卢宇蓉, 王军. 全域土地综合整治存在的问题及对策[J]. 现代农业科技, 2022, (14): 212-214+218.