

国土空间规划背景下全域土地综合整治研究

杨公臣

云南牧诚科技有限公司

摘要：全域土地综合整治是在国土空间规划背景下，对地区土地资源进行整合、优化和提升的过程。本文首先介绍了全域土地综合整治的背景、概念、内涵和意义，指出其在提高土地利用效率、保护生态环境、推动经济社会可持续发展方面的重要作用。然后，探讨了国土空间规划与全域土地整治的关系，强调了国土空间规划对于引导全域土地整治的重要性。接下来，提出了全域土地综合整治的宏观策略和要点，最后，对新时期全域土地综合整治的发展提出了几点建议，为推动全域土地综合整治工作提供参考和借鉴。

关键词：全域土地综合整治；国土空间规划；策略；建议

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.05.045

随着城市化进程的加速和人口的不断膨胀，国土资源的合理利用和管理日益受到关注。全域土地综合整治作为一种整合、优化和提升区域国土资源的过程，已成为当前土地管理领域的重要话题。全域土地综合整治工作在国土空间规划背景下具有重要意义，其能够解决当前土地资源紧缺、利用不合理等问题，实现经济社会的可持续发展。通过全域土地综合整治，能够更好地利用有限的土地资源，实现资源的高效利用和空间的合理布局，促进城镇的高质量发展。

一、全域土地综合整治的概念

（一）全域土地综合整治的背景

当前，土地资源已日益稀缺且宝贵，土地利用方式已经发生了变化，由以前发展增量到盘活存量。首先，城市化进程的不断加速和人口的持续增长导致城市范围不断蔓延扩张，土地资源日益稀缺，城市规划难度增加，加大了土地资源市场的竞争，提升了管理难度。其次，区域资源环境承载力和土地利用方式的差异，导致不同区域土地资源的开发利用程度不同，一定程度上阻碍了城乡融合发展。最后，土地利用效率不高，城镇空间存在报废的高污染厂房和批而未建的闲置土地，这些设施对环境造成了严重污染，对国土资源造成了浪费，已经不能与当今城镇发展的新理念相适应，亟须在全域范围内进行优化和治理。因此，全域土地综合整治将在资源整合、环境保护和区域协调等方面发挥巨大的作用，并有望推动经济社会的可持续发展^[1]。

（二）全域土地综合整治的内涵

全域土地综合整治是一个系统性、综合性的工程。首先，全域土地综合整治需要对土地资源进行全方位、全周期、全过程的整治，包括土地规划、土地利用和土地环境保护等方面，以实现土地资源的充分综合利用，达到环境效益、经济效益和社会效益的最大化。其次，全域土地综合整治强调各类基础设施和公共服务设施的综合配置和空间布局，坚持节约集约、生态先行的原则，旨在实现土地资源的高效利用和生态环境的保护，并在综合考虑交通、水、电、气、信等基础设施建设方面进行优化和调整。再次，全域土地综合整治注重整体性和协调性，采取系统的工程进行规划和实施，确保各方面的协调一致。最后，建设过程中必须保障人民群众的合法权益，促进利益相关方的合作共赢，实现全域土地综合整治的根本目标。

（三）全域土地综合整治的意义

首先，全域土地综合整治可以优化区域土地利用结构，在适宜性评价的基础上，推动土地的开发利用，提高土地利用效率和经济效益，有效解决土地资源紧张和城镇建设用地指标紧缺的困境。其次，全域土地综合整治有助于提高城市品质和吸引力，改善人民生活条件和生活环境，推动城市经济朝着高效、绿色、可持续发展的方向发展。再次，全域土地综合整治可以促进城乡协调发展，增加城乡之间的经济联系和交流，提高地区经济发展的整体水平和竞争力。最后，全域土地综合整治有助于保护生态环境，建设绿色生态城镇，实现可持续发展的目标。通过综合考虑经济、社会、生态等多方面的需求，制定合理的规划和措施，避免过度开发土地、过度消耗资源和破坏生态环境，使全域土地资源的开发和利用与生态环境的保护相协调，实现可持续发展的目标^[2]。

二、国土空间规划与全域土地整治的联系

国土空间规划是国家对全域国土空间总体布局、开发利用保护和空间结构的规划，是保障国土空间安全和实现可持续发展的基础性、战略性规划。全域土地整治是国土空间规划中的重要内容，在国土空间规划背景下，更加提倡对土地资源进行全方位的综合整治，实现土地资源的高效利用和生态环境的保护。具体来说，国土空间规划提供了全局性、基础性和指导性原则，为全

域土地整治提供了总体框架，明确了国家对土地利用、生态保护、区域经济发展等方面的要求，为全域土地整治提供了政策和理论基础。国土空间规划与全域土地综合整治耦合关系如图1所示^[3]。通过国土空间规划，可以促进全国范围内各区域和各类土地资源之间的合理协调，保证经济、社会、生态等各方面发展的协调性和平衡性，为促进全域土地整治奠定良好的政策背景和法律基础。另一方面，全域土地整治也为国土空间规划的实施提供了重要的支持和保障，以具体的工程项目为载体，推进国土空间规划的实施，促进各种资源要素的有机整合与高效利用，保护生态环境，实现国土空间的可持续利用。

因此，全域土地整治作为国土空间规划的重要内容，两者相互依存、相互促进，是保障国土空间安全和实现可持续发展的重要手段。在实践中应依时代背景并借助国土空间规划的政策，开展全域土地整治专项规划的编制，在各类项目的实施中助力国土空间规划工作。

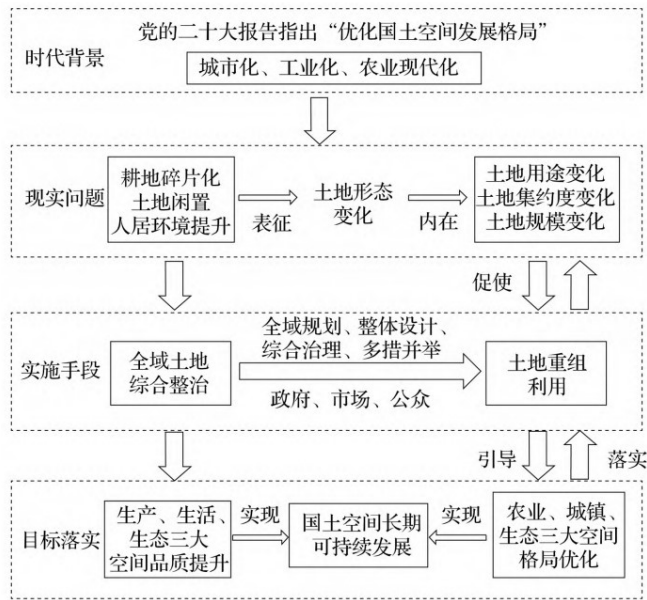


图1 国土空间规划与全域土地综合整治耦合关系

三、全域土地综合整治策略及要点

（一）统筹城乡发展

统筹城乡发展是全域土地综合整治的重要策略之一，其核心是促进城乡一体化发展，实现城乡融合和人民群众共同富裕。实施全域土地综合整治必须坚持城乡统筹发展的原则，通过加强乡村振兴和城市更新改造等方式，推动城乡经济社会的有机融合。重点关注农村土地整治，改善农村基础设施和种植条件，推动农村产业升级和乡村风貌提升。为此，需要坚持以下原则：首

先，注重城乡绿色发展。在城市和乡村全域土地整治工作中，注重生态环境保护 and 修复，加强土地、水资源、大气等生态环境保护，推动城乡绿色发展，提高城市和乡村的舒适度和宜居性。其次，注重城乡公共服务一体化。推进城乡公共基础设施和服务设施的建设，建立城乡一体化的公共服务体系，实现公共服务设施的共享，不再出现城市“一府两城，一城两制”和农村“望城市而叹息”的现象。第三，注重城乡文化传承和创新。加强城乡文化建设，促进城乡文化交流，提升城乡文化产品的品质，实现城乡文化同步振兴，促进城乡文化共同繁荣。

（二）强化国土空间用途管制

为了优化土地利用结构、促进经济社会协调发展和生态环境保护，强化国土空间用途管制是全域土地综合整治的重要策略之一。其主要目标是通过制定全域土地空间管制制度、确定土地利用功能区划、合理划定用地管控界线，实现城市用地、农业用地和生态用地的合理布局。

全域土地综合整治专项规划可以协调城市用地、农业用地和生态用地的的发展，合理确定国土空间开发强度，进一步明确各类功能区的用地范围和管制要求。其中，加强生态空间保护是重要内容，需要确定重要生态功能区和生态极脆弱敏感区，划定生态保护红线，保护重要的生态系统和生态环境。通过建立自然保护地、生态廊道和生态修复区等手段，保护生态系统的完整性和生物多样性。同时，实施严格的生态环境保护管控措施也至关重要。加强对生态用地的保护和管理，建立健全生态环境保护制度和政策。通过划定生态功能管制区，制定管控规则，以自然恢复为主，工程建设为辅，推动生态空间保护、生态环境修复和生态功能恢复，实现生态环境的改善和国土空间的可持续利用。

（三）促进土地集约利用

首先，通过合理调整土地权利关系，推广土地流转、土地整合和土地集约利用，将零散分散的土地整合起来，提高土地资源的利用效率。这样可以限制增量、盘活存量，有效遏制城市的无序扩张，减少土地浪费。其次，还应推进土地利用方式的转换，在不违背各类规划指标和用地条件的前提下，发掘土地与地上附着物的新功能，使土地焕发出新的活力。例如，将城市空闲地和废弃工业用地进行再利用，转化为新的发展空间，促进城市更新和产业升级。此外，加强土地资源的管理，防止过度开发和过度消耗，确保土地资源的可持续利用。通过促进土地的集约利用，不仅可以提高土地利用效率，降低土地开发成本，还可以有效节约土地资

源，推动经济的可持续发展^[4]。

（四）推动产城融合

推动产城融合是开展全域土地整治，促进土地资源与产业发展和有机衔接的重要举措。首先，鼓励城市功能转移和产业升级，根据资源禀赋，引导企业和产业向发展潜力更大的地区迁移。这样能够优化城市功能分区，平衡地区发展，缓解发达地区的用地压力，同时带动相对落后地区发展。其次，通过全域土地整治，保护城市蓝绿空间和乡村农业空间的同时，加强城和乡之间建设用地的合理流动，带动产业集聚与城市建设相互融合，建立紧密的产城联系。确保产业园区用地合理，防止工业污染对城市环境的影响。企业和人才向工业园区、科技园区聚集，将推动产城融合，实现土地资源、产业发展和城市建设的良性互动，提高城市人口和产业的集聚效应，促进城乡经济的可持续发展。

（五）注重生态环境保护

加强生态环境保护是全域土地综合整治的重要任务之一。应注重全域土地综合整治与生态环境保护的有机结合，推动环境污染治理和生态修复，提升生态空间的生态功能和生物多样性。首先，应该加强环境污染治理和修复。通过开展城乡环境综合整治，治理大气、水和固体废物污染，重建城市绿心、修复生态廊道，打造城乡环境的蓝绿空间。其次，要加强生态环境保护。对环境质量定期进行监测和评估，建立建设项目负面清单和准入制度，控制和减少一些项目的进入对城乡环境带来的污染。同时，对于生态空间内的土地综合整治，要注重生态恢复和保护，加强森林、草原、湿地等生态系统的保护和修复，保护生态空间的完整性。最后，要在全域土地综合整治中加强生态环境保护制度和政策建设。通过制定严格的法规和规章，加大对企业和个人违法行为的查处力度，提高全社会对生态环境的保护意识和重视程度。加强生态环境保护既能够有效保护和修复生态环境，又能够促进全域土地综合整治的顺利实施，实现土地资源的可持续利用和生态环境的稳定改善^[5]。

四、新时期全域土地综合整治发展的建议

新时期全域土地综合整治的发展需要在组织管理、规划编制、项目实施和项目保障等多方面做出全面的改进和完善。

首先，在组织管理上，需要建立健全的组织体系和管理机制。建议加强各级政府的组织领导，明确责任分工和协作机制，形成统一高效的工作格局。同时，要加强与相关部门的联动合作，形成多部门协同推进的工作合力。

其次，在规划编制上，需要完善规划编制和审批机制。建议制定统一的规划编制标准和技术指南，明确全域土地综合整治的目标和指标，对规划定期进行评估和评价，确保规划的科学性和可操作性。同时，要加强社会参与和民众意见的征集，形成公众共识，增加规划的可推广性和社会认可度。

第三，在项目实施上，需要加强项目管理和技术支持。建议建立严格的项目管理机制，加强资金、建设、运营等各个环节的监管和控制。同时，要加强技术支持，加大对新方法、新技术、新材料等方面的研发和应用，提高全域土地整治工作的效率和质量。

第四，在项目保障方面，需要加强政策保障和资金投入的保障。建议完善相关政策法规，明确土地综合整治的法律责任和问责机制。同时，要开拓拓宽资金来源的渠道，探索政府与企业合作的模式，提供充足的经费支持，保障该项工作的顺利进行。

最后，还需要加强宣传和培训工作，提高相关部门和专业人员的专业素质和技术技能。建议加强宣传宣传工作，增强社会公众参与。同时，要加强培训，提供专业知识和技能培训，提高工作人员的综合素质。

五、结语

综合来看，国土空间规划背景下的全域土地综合整治研究具有重要意义。从土地开发整理到土地整治，再到全域土地综合整治，土地整治所涉及的工作内容更加复杂，知识面也更加宽广，其产生的经济、社会、生态效益也更加的可观。通过构建全域国土综合整治体系、探索规划编制的策略和要点并提出新时期的发展建议，可以推动土地综合整治工作向着全域、全要素、全方位不断迈进。

参考文献

- [1] 魏帅. 国土空间规划背景下规划思路转变探讨——以晋城市沁水县郑庄镇全域土地综合整治为例[J]. 华北自然资源, 2023, (03): 137-139.
- [2] 魏绪超, 翟彤彤, 蒋卫国. 国土空间规划背景下的全域土地综合整治——以利津县为例[J]. 住宅与房地产, 2023, (Z1): 135-137.
- [3] 杨斐. 国土空间规划背景下全域土地综合整治探讨[J]. 智能城市, 2023, 9(06): 69-71.
- [4] 张玉明. 国土空间规划背景下全域土地综合整治探析[J]. 黑龙江粮食, 2022, (09): 64-66.
- [5] 刘传奇. 国土空间规划背景下村庄全域土地综合整治实践研究[D]. 长江大学, 2023.