

浅谈海南省集聚提升类村庄的全域土地综合整治

文 / 单昊辰 海南省国土空间规划设计院有限公司

摘要: 本文以海南省集聚提升类村庄为研究对象,探讨了全域土地综合整治的理论基础、具体模式和实施路径。首先,明确了全域土地综合整治的概念与内涵,并分析了其与村庄规划的关系。其次,针对海南省的实际情况,提出了农业用地整理、存量建设用地整理、生态修复与保护、历史文化遗址保护、乡村风貌提升具体整治模式。最后,从完善土地政策与法律法规、创新土地整治融资机制、加强部门协作与监管、提高农民参与度和意愿、培育专业化土地整治队伍等方面提出了政策建议。

关键词: 海南省; 集聚提升类村庄; 全域土地综合整治

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.04.006

引言

海南省作为我国重要的热带岛屿省份,其乡村振兴战略的实施具有重要意义。集聚提升类村庄作为乡村振兴的重点对象,其全域土地综合整治是提升村庄发展水平、改善人居环境、促进经济社会可持续发展的关键举措^[1]。近年来,海南省在全域土地综合整治方面进行了积极探索,取得了一定成效,但仍面临诸多挑战。本文旨在系统相关理论,结合海南省的实际情况,探讨集聚提升类村庄全域土地综合整治的具体模式和实施路径,并提出相应的政策建议。

一、全域土地综合整治的理论基础

(一) 全域土地综合整治的概念与内涵

全域土地综合整治是指在一定区域内,依据土地利用总体规划和社会经济发展需求,综合运用工程技术、生态修复、政策调控等多种手段,对土地资源进行全方位、多层次、立体化的整治和优化^[2]。其核心目标是通过改善土地质量、提升土地利用效率、保护生态环境,最终实现区域经济社会的可持续发展。全域土地综合整治的内涵极为丰富,涵盖了土地利用结构调整、土地权属关系优化、生态环境修复、基础设施建设等多个方面。具体而言,它不仅包括对耕地、林地、草地等不同类型土地的整治,还涉及对废弃地、污染地的修复和再利用。此外,全域土地综合整治还强调土地资源的综合管理,注重土地整治与社会、经济、生态等多方面的协调发展。从实施层面来看,全域土地综合整治强调“全域”和“综合”两大关键词。“全域”意味着整治范围不再局限于某一特定地块,而是扩展到整个区域,强调区域内的统筹规划和整体推进;“综合”则强调整治手段的多样性,要求综合运用工程技术、政策调控、生态修复等多种手段,实现土地资源的全方位优化。

(二) 全域土地综合整治与村庄规划的关系

全域土地综合整治与村庄规划之间存在着密切的内在联系,二者在目标、时空和内容上表现出高度的一致性和协同性。

1. 目标一致性: 全域土地综合整治和村庄规划都旨

在提升村庄的整体发展水平,改善村民的生活环境,促进乡村经济的可持续发展。全域土地综合整治通过优化土地利用结构、提升土地质量,为村庄规划的实施提供了坚实的基础;而村庄规划则通过科学合理的空间布局和功能分区,为全域土地综合整治提供了明确的方向和目标。二者相互支撑,共同推动乡村振兴战略的落实。

2. 时空协同性: 全域土地综合整治和村庄规划在时间和空间上具有高度的协同性。在时间维度上,全域土地综合整治往往需要较长的周期,而村庄规划则是一个动态调整的过程,二者在时间上相互衔接,确保土地整治和村庄建设的有序推进。在空间维度上,全域土地综合整治强调区域内的统筹规划,而村庄规划则关注村庄内部的空间布局二者在空间上相互呼应,形成了从宏观到微观的完整规划体系^[3]。

3. 内容互补性: 全域土地综合整治和村庄规划在具体内容上具有很强的互补性。全域土地综合整治侧重于土地资源的优化配置和生态环境的修复,为村庄规划提供了良好的土地基础和生态环境保障;而村庄规划则侧重于村庄内部的功能布局和基础设施建设,为全域土地综合整治提供了具体的应用场景和实践载体。二者在内容上的互补,使得土地整治和村庄建设能够有机结合,形成合力,推动乡村的全面振兴。

二、海南省集聚提升类村庄全域土地综合整治的模式与路径

集聚提升类村庄作为乡村振兴战略中的重要组成部分,其全域土地综合整治的模式与路径具有独特的特点和实施要求^[4]。通过科学合理的划分标准和类型界定,结合总体思路的明确,可以为海南省集聚提升类村庄的土地整治工作提供系统化的指导。

(一) 海南省集聚提升类村庄的划分标准与类型

集聚提升类村庄的划分标准主要基于村庄的自然条件、社会经济状况、产业发展潜力以及人口集聚程度等多个维度。具体而言,其划分标准包括以下几个方面:

1. 自然条件: 考虑村庄的地形地貌、气候特征、水资源状况等自然条件,判断其是否具备集聚提升的基础

条件。

2. 社会经济状况：评估村庄的经济总量、产业结构、人均收入等社会经济指标，分析其经济发展水平和潜力。

3. 产业发展潜力：考察村庄的产业基础、资源禀赋、市场前景等，评估其产业发展的潜力和方向。

4. 人口集聚程度：分析村庄的人口规模、人口密度、人口流动情况等，判断其人口集聚的基础和趋势。

基于上述标准，集聚提升类村庄可以划分为以下四种类型：

1. 产业主导型：以某一主导产业为核心，依托产业集聚带动村庄整体提升，如特色农业型、乡村旅游型等。

2. 人口集聚型：人口规模较大、人口密度较高的村庄，通过优化资源配置和基础设施建设，提升村庄的综合承载能力。

3. 生态宜居型：具有良好生态环境和资源禀赋的村庄，通过生态保护和环境整治，打造宜居宜业的美丽乡村^[5]。

4. 综合发展型：在产业、人口、生态等多方面具备一定基础和发展潜力的村庄，通过综合施策，实现全面提升。

（二）海南省集聚提升类村庄全域土地综合整治的总体思路

整治的总体思路应以“统筹规划、分类施策、综合整治、持续提升”为基本原则，具体包括以下几个方面：

1. 统筹规划，全局优化：在全域范围内统筹规划土地资源，打破行政区划和土地权属界限，实现土地利用结构和布局的优化。通过编制科学合理的土地整治规划，明确整治目标、范围和重点，确保各项整治措施有序推进。

2. 分类施策，精准实施：根据海南省集聚提升类村庄的不同类型和发展特点，制定差异化的整治策略和措施。对于产业主导型村庄，重点优化产业用地布局，提升产业集聚效应；对于人口集聚型村庄，优先保障居住用地和公共服务设施用地，提升村庄承载能力；对于生态宜居型村庄，注重生态保护和环境整治，打造宜居环境；对于综合发展型村庄，统筹考虑产业、人口、生态等多方面需求，实施综合整治。

3. 综合整治，系统推进：综合运用工程技术、生态修复、政策调控等多种手段，系统推进土地整治工作。具体包括土地平整、农田水利建设、生态修复、废弃地再利用、基础设施建设等多个方面，确保土地整治的全面性和系统性。

4. 持续提升，动态管理：建立健全土地整治的长效机制，实施动态管理和持续提升。通过定期评估整治效

果，及时调整和完善整治方案，确保土地整治工作的持续性和有效性。同时，注重当地村民参与和利益共享，激发村庄内生动力，推动村庄可持续发展。

（三）海南省集聚提升类村庄全域土地综合整治的具体模式

海南省作为我国重要的热带岛屿省份，其综合整治具有独特的地域特色。结合海南省的自然条件、资源禀赋和发展需求，本文列举出以下模式可供参考。

1. 农业用地整理：海南省的农业用地整理模式侧重于提升土地质量和利用效率，适应热带农业发展的特殊需求。通过土地平整和土壤改良，优化农田水利设施，提升耕地质量，确保粮食安全和热带特色农业的发展。其次是要推广高效节水灌溉技术，提高水资源利用效率，适应海南干旱季节较长的情况，并结合现代农业发展需求，推进高标准农田建设，促进农业规模化、集约化经营，提升农业综合生产能力。

2. 存量建设用地整理：针对海南省存量建设用地利用率不高的现状，存量建设用地整理模式强调盘活存量、优化布局。首先，通过拆除废弃建筑、整合零散地块，提高土地利用集约度，释放存量建设用地潜力^[6]。其次，优化村庄内部用地结构，合理布局居住、产业、公共服务等功能区，提升村庄空间利用效率，探索实施土地置换和流转机制，促进土地资源的高效配置，支持乡村产业发展和基础设施建设。

3. 生态修复与保护：海南省拥有丰富的生态资源，生态修复与保护模式注重生态系统的整体性和可持续性。针对退化土地和受损生态系统，应实施生态修复工程，恢复植被、改善土壤，提升生态功能，同时切实加强自然保护区、生态敏感区的保护，防止生态破坏和环境污染。此外，推广生态农业和绿色生产方式，减少农业面源污染，保护生物多样性，构建人与自然和谐共生的乡村生态环境。

4. 历史文化遗址保护：即对村庄内的历史建筑、文化遗址进行全面普查和评估，制定科学保护规划，确保历史文化遗产的原真性和完整性。并通过修缮和维护，提升历史文化遗址的保护水平，防止自然和人为破坏。在此基础上，探索历史文化遗址的合理利用途径，发展文化旅游、文创产业，促进文化遗产保护与乡村振兴的有机结合。

5. 乡村风貌提升：旨在打造具有海南特色的美丽乡村，提升村庄的整体形象和人居环境。当地应结合海南的自然景观和人文特色，进行村庄风貌设计突出热带岛屿风情和地方文化特色，切实推进村庄环境整治，治理垃圾污水，提升村庄卫生状况，营造干净整洁的居住环境。此外，加强村庄绿化美化，种植乡土树种和花卉，打造生态宜居的乡村景观，提升村民的生活品质和幸福感^[7]。

三、海南省集聚提升类村庄全域土地综合整治的政策建议

(一) 完善土地政策与法律法规

完善土地政策与法律法规是保障全域土地综合整治顺利实施的基础。政府应着力完善现行的土地管理法律法规,明确全域土地综合整治的法律地位、实施程序和责任主体,确保整治工作有法可依、有章可循。其次,制定针对集聚提升类村庄的土地整治专项政策,明确土地整治的目标、范围、标准和政策措施,提供具体的操作指南。此外,完善土地权属管理制度,明确土地整治过程中权属变更、利益分配等方面的规定,保障农民的土地权益,减少纠纷和矛盾。在政策层面,还应加强土地整治与相关政策的衔接,如与乡村振兴战略、生态文明建设、城乡规划等政策的协调,形成政策合力^[8]。通过政策引导和激励,鼓励地方政府和社会资本参与土地整治,形成多元化的投入机制。同时,建立健全土地整治的绩效考核和评估机制,定期对整治效果进行评估,确保政策落实到位。

(二) 创新土地整治融资机制

资金保障是全域土地综合整治的关键环节,创新融资机制可以有效解决资金瓶颈问题。政府应加大公共财政投入,将全域土地综合整治纳入政府财政预算,设立专项资金,保障基础性、公益性整治项目的资金需求。此外,要探索多元化的融资渠道,鼓励金融机构开发适合土地整治的金融产品,如土地整治贷款、绿色债券等,吸引社会资本参与。也可以借鉴国内外成功经验,探索建立土地整治基金,通过政府引导、社会资本参与的方式,形成稳定的资金来源。基金可以用于支持重点整治项目、技术创新和人才培养等方面,提升土地整治的综合效益。

(三) 加强部门协作与监管

全域土地综合整治涉及多个部门和领域,加强部门协作与监管是确保整治工作有序推进的重要保障。政府部门应建立健全跨部门协调机制,成立由政府主导、相关部门参与的土地整治领导小组,统筹协调各部门的工作,形成工作合力,切实加强土地整治项目的全过程监管,从项目立项、规划编制、实施过程到效果评估,建立严格的监管制度。通过信息化手段,建立土地整治项目管理平台,应用“一张图”平台切实加强相关监管工作,实现项目信息的实时共享和动态监控,提高监管效率。

(四) 提高农民参与度和意愿

农民是土地整治的直接受益者和参与者,提高农民的参与度和意愿是确保整治工作顺利实施的重要前提。政府应加强宣传教育,通过多种形式向农民普及土地整治的意义、政策和措施,增强农民的认同感和参与意识。具体操作中,可以通过村民大会、座谈会等形式,广泛征求农民的意见,吸纳农民的合理建议,确保整治

方案符合农民的实际需求^[9]。同时,探索建立农民利益补偿机制,对因土地整治而利益受损的农民给予合理补偿,保障农民的合法权益。

(五) 培育专业化土地整治队伍

应切实加强土地整治专业人才的培养,支持高校和科研机构设立土地整治相关专业和课程,培养具备土地管理、工程技术、生态保护等多方面知识的专业人才。其次,加强在职人员的培训,通过举办培训班、研讨会等形式,提升现有土地整治队伍的专业素质和业务能力。在人才引进方面,应制定优惠政策,吸引高层次、复合型土地整治人才到基层工作,充实基层土地整治队伍。同时鼓励土地整治机构与高校、科研机构合作,建立产学研一体化的人才培养模式,提升土地整治的科技创新能力。

结语

全域土地综合整治是推进集聚提升类村庄高质量发展的重要手段,通过系统化的土地整治措施,有望实现村庄的全面振兴。值得一提的是,全域土地综合整治是一项复杂的系统工程,需要多方协同、政策支持和制度保障,只有通过多方共同努力,相关工作才能取得更大成效,为乡村振兴战略的全面落实奠定基础。

参考文献

- [1]董鹏达,董欣,朱菁,芮旸,任历.全域土地综合整治视域下的乡村空间重构路径——以汉中市谢村镇26个村庄为例[J].南方建筑,2024(4):42-53.
- [2]石鑫,张洪元,苏梦园,罗思华,李红举,曹宇.全域土地综合整治规划与村庄规划的现实问题与协同优化[J].中国土地科学,2024,38(5):12-20+113.
- [3]张海波.村庄规划与全域土地综合整治联动路径探索[J].农村经济与科技,2024,35(3):41-44.
- [4]韦武俊.村庄规划与全域土地综合整治的可持续性策略分析[J].中文科技期刊数据库(文摘版)社会科学,2024(4):0072-0075.
- [5]郭艳.社会稳定性风险约束下某镇全域土地综合整治试点项目风险评估及措施研究[J].经济师,2024(2):27-28.
- [6]金晓斌,应苏辰.全域土地综合整治生态化转型的路径思考[J].中国土地,2024(4):13-17.
- [7]梁小薇,廖曼华,袁奇峰.土地发展权视角下全域土地综合整治工具探索——以佛山市南海区“三券”为例[J].城市观察,2024(2):19-28+159,160.
- [8]冯靖仪,代欣召,鄢金明,王建军.珠三角产业型地区全域土地综合整治路径探讨——以佛山市狮山镇为例[J].中国国土资源经济,2024,37(8):80-89.
- [9]陈丹阳,周岱霖,霍子文,范颖.空间生产视角下珠三角地区全域土地综合整治响应策略研究[J].南方建筑,2024(8):107-115.