

# 探索全域土地综合整治实施模式及运作思路

林琪莎

广东国地规划科技股份有限公司

**[摘要]**近年来,随着工业化、城镇化和农业现代化的加速推进,自然资源和生态环境约束日益趋紧,乡村耕地碎片化、空间布局无序化、资源利用低效化等问题尤为突出,制约了经济社会可持续发展,以单一要素为对象的传统土地整治模式已经难以完全解决城乡发展过程中的综合性问题。为深入贯彻习近平生态文明思想以及习近平总书记关于浙江“千村示范、万村整治”的重要批示精神,国家在全国范围内积极推进全域土地综合整治。通过全域规划,优化“三生”空间格局,夯实乡村振兴基础;通过山、水、林、田、湖、草、沙等全要素整治,形成以全域项目区为范畴、以空间治理为手段、以产业发展为平台和纽带的乡村振兴格局,为实施乡村振兴战略提供后续动力。在此背景下,笔者通过调研分析、提炼总结,对全域土地综合整治实施模式及运作思路进行探索并提出自己的看法,仅供参考。

**[关键词]**全域土地综合整治; 实施模式; 运作思路

**【DOI】**10.12252/j.issn.2096-6261.2020.02.1221

## 前言

为深入贯彻习总书记生态文明思想以及习总书记关于浙江“千村示范、万村整治”的重要批示精神,国家先后出台《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》(自然资发〔2019〕194号)、《全域土地综合整治试点实施要点(试行)》(自然资生态修复函〔2020〕37号)和《自然资源部国土空间生态修复司关于印发全域土地综合整治试点实施方案编制大纲(试行)的函》等系列文件,在全国部署开展全域土地综合整治试点工作,明确全域土地综合整治的整治任务、支持政策、底线要求和负面清单。

## 1 全域土地综合整治的必要性

全域土地综合整治是贯彻生态文明建设思想、实施乡村振兴战略的重要手段,也是自然资源部履行统一国土空间用途管制和生态保护修复职责、实施国土空间规划的平台抓手。开展全域土地综合整治,既是新发展理念对国土整治工作提出的必然要求,也是新时代国土整治工作发展的根本趋势。以全域土地综合整治为基本载体,因地制宜、因村施策,分类开展整治,可以有效解决耕地分布碎片化、建设用地利用低效化、生态用地退化以及空间布局无序化等多重问题,实现集约高效生产空间、宜居适度生活空间、山清水秀生态空间的“三生”空间效能叠加。

## 2 全域土地综合整治实施模式

自全域土地综合整治国家试点开展以来,在全国各地出现了多种实施模式,大多为适应实地需求的“整治+”典型模式。为促进土地资源高效利用与生态保护的良性循环机制形成,保障未来可持续高质量发展,经笔者调研分析,按照“整治+”的开放发展理念,以问题为导向,与“三生”空间

重构路径相联系,进行全域土地综合整治实施模式的衍生思考。

### 2.1 “整治+城乡融合”模式

“整治+城乡融合”模式适用于存在发展空间不足,局部地区功能混杂,三生空间相互干扰、整体呈现空间布局无序化等现象的城镇区域,为更好实现治理单元内的土地腾挪,优化配置城镇空间资源、优化镇市空间和功能结构,在资金允许的前提下,应尽可能扩大项目实施区域。通过存量低效用地盘活增效,推进“三旧”改造和城乡建设用地增减挂钩等项目,腾挪集聚,优化空间布局,新增城乡发展空间;通过补充增加生态节点,打造各类绿地公园及田园综合体,将破碎零散的生态用地和耕地景观化,提升城镇生活质量;通过耕地集中连片整治,规整城镇外围农村农田,促进资源流动,引导乡村地区产业链条立体化,实现城乡融合发展。

### 2.2 “整治+农业主导”模式

“整治+农业主导”模式适用于农用地数量大、空间集中、农业资源丰富、农产品优势明显的乡村地区,以农业资源为发展基础,通过垦造水田、高标准农田建设、提质改造、高效节水灌溉等项目实施,形成农业规模化经营,打造农业现代化发展平台,依托高科技研发特色农产品生产及加工工艺,构建农产品生产、加工、设计与营销全产业链,在保留原始、生态的基础上,进行品质与品牌的双重提升,形成“高科技+高品质+高附加值”的农产品品牌,实现农业主导的效益最大化。

### 2.3 “整治+生态文旅”模式

“整治+生态文旅”模式适用于生态空间问题突出或生态底蕴厚实的地区,统筹流域水环境治理、矿山环境治理、景

观提升、散落村居撤并、历史文化古村落改造保护、生态环境修复等,增加文旅配套设施,通过自然景观与文化旅游结合、一二三产融合等措施,淡化产业之间的差异,寻找产业之间的结合点,扩展生态文旅产业链的长度和广度,深入挖掘生态功能的多样性,有效提升生态资源活力,实现产业高度融合的价值乘数效应及生态价值转换。

### 3 全域土地综合整治运作思路

在国家及地方政策合力推动下,结合项目当地经济社会发展状况和自然资源禀赋特点,以落实耕地保护、节约集约利用、生态保护、村庄风貌和历史文化保护为首要任务,进行全域规划、整体设计,运用综合整治措施进行建设。经笔者提炼总结,开展全域土地综合整治项目的运作思路及要点为:

#### 3.1 开展全域项目策划

通过基础信息收集调研,分析区域内空间及资源利用存在的问题,精准把握项目需求及发展痛点,在完成编制或优化乡镇国土空间规划和村庄规划的基础上,有针对性地筛选、设计区域内有效项目清单,编制全域土地综合整治实施方案,明确工作目标任务、各类子项目安排、资金概算、进度计划、效益及风险分析、保障措施等,将整治任务、指标和布局落地上图、具体到地块。

#### 3.2 创新投资融资模式

传统土地整治项目存在资金来源较为单一的问题,全域土地综合整治项目涉及的整治范围较大,项目类型较多、投资规模较大,需要在现有资金政策的基础上,探索创新多元化的投融资模式,分析并找出符合当地实际的资金筹集方式。目前可利用的资金来源主要包括财政资金、政策性银行、开发性金融、社会资金、村民资金等,在综合考虑项目实际需要的情况下,选择一种或多种资金进行投融资规划,整合各类资金,实现资金聚合效应和放大效应。

#### 3.3 拓宽企业参与方式

企业作为最活跃的参与主体,可以引导作为保障全域土地综合整治顺利开展的核心之一,除了资金投资主体,企业还能在全域土地综合整治项目中扮演工程建设、技术咨询、产业运营等不同角色。由于国土空间及自然资源的特殊性,通常由政府发挥主导作用,根据项目需求及建设内容、政府

财政实力、农村集体经济组织及农民意见,企业参与方式主要包括EPC(工程总承包)模式、BOT(建设、运营、移交)模式、BT(建设、移交)模式、DBFOT(设计、建设、融资、运营、移交)模式、TCS(技术咨询服务)模式等。

#### 3.4 保障项目实施运营

为加快推动全域土地综合整治项目开展,保障项目实施及运营,在政府层面上,发挥主导作用,运用信息化、智能化等高科技手段,构建全程全面的监管评估体系;在技术层面上,尽可能详细地编制工程建设方案、施工组织方案、产业运营方案等;在资金层面上,健全资金管理辦法,创新投融资机制,优化资金计划,梳理收益来源,包括耕地指标、建设用地指标等流转收入、工程施工利润、产业运营收入等;在公众层面上,加大舆论宣传,营造良好氛围,促进公众参与,实现政府治理、社会调节、企业服务、村民自治的良性互动。

#### 展望

当前,全域土地综合整治已上升为国家层面的战略部署,全面提高国土开发利用效率和质量,提升国土生态承载力,塑造高品质功能空间的目标,是推进生态文明建设的根本要求,是实施乡村振兴战略的关键之举。全域土地综合整治作为各类项目和各项资金的统筹实施平台,通过聚焦完成农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复和乡村历史文化保护四大任务,实现粮食安全、生态安全和城乡融合发展这三大核心目标诉求,推动国土空间利用最大化,促进自然资源资产价值转换。

#### 参考文献

- [1]周远波.全域土地综合整治若干问题思考[J].中国土地,2019(01):4-7.
- [2]余建忠,董翊明,田园,等.基于自然资源整合的浙江省全域土地综合整治路径研究[J].规划师,2019(22):17-23.
- [3]金晓斌,张晓琳,范业婷,周寅康.乡村发展要素视域下乡村发展类型与全域土地综合整治模式探析[J].现代城市研究,2019(03):2-10.
- [4]宋小青.韧性国土空间导向的全域土地综合整治理论与实践路径[J].现代城市研究,2019(03):11-16.