

# 以国土空间品质提升为目标的村庄全域土地综合整治体系研究

## Study on Comprehensive Land Consolidation System in Villages with the Goal of Improving Territory Spatial Quality

季 节 杨新海 JI Jie, YANG Xinhai

**摘 要** 为加强生态文明建设,推进城乡高质量发展,解决资源承载趋紧、生态环境约束和粮食安全等问题,土地整治已逐渐向规划管控和空间治理转变。全域土地综合整治成为内涵功能变化新的特征,强调全要素的系统整治。基于对国土空间和全域土地综合整治的研究,以国土空间品质提升为目标,搭建村庄全域土地综合整治系统性框架,并从农用地整治、建设用地整治和生态保护修复3个方面分类推进,明确整治目标、内容、机制,以助推塑造集约高效的生产空间、宜居适度的生活空间和山清水秀的生态空间。

**Abstract** In order to strengthen ecological civilization construction, promote high-quality development in urban and rural areas, and cope with problems of limited resources, ecological environment constraints and food security, land remediation has gradually changed to planning control and spatial governance. Comprehensive land consolidation has become a new feature of land consolidation connotation and function change, emphasizing systematic improvement. Based on the research on land space and comprehensive land consolidation, this paper which aims to improve territory spatial quality, builds a systematic framework of comprehensive land consolidation in villages, and advances it from three aspects of agricultural land consolidation, construction land consolidation and ecological protection and restoration. It clarifies the objectives and contents of remediation, and promotes the creation of intensive and efficient production space, livable and moderate living space, and beautiful ecological space.

**关键词** 国土空间品质提升;村庄;全域土地综合整治

**Key words** improving territory spatial quality; village; comprehensive land consolidation

文章编号 1673-8985 (2022) 04-0089-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20220415

### 作者简介

#### 季 节

苏州科技大学建筑与城市规划学院

硕士研究生

#### 杨新海 (通信作者)

苏州科技大学建筑与城市规划学院

教授,硕士生导师

长三角人居环境碳中和发展研究院

院长, 442855069@qq.com

## 0 引言

国内外实践表明,土地整治能够实现村庄资源整合和土地集约利用等多种功能<sup>[1-5]</sup>,但传统单一要素的土地整治模式已经难以解决村庄出现的用地低效化、无序化等综合问题,由此,以全覆盖、全要素、全类型为特点的全域土地综合整治应运而生。2019年底,自然资源部印发《关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》,要求贯彻落实习近平总书记

对“千村示范、万村整治”工程的重要批示精神,按照乡村振兴战略规划开展全域整治。继而,以“田水路林村城”和“山水林田湖草”为内容的全域土地综合整治成为土地整治发展至今的引领概念。全域土地综合整治也逐渐成为落实国土空间规划、赋能乡村振兴的重要平台,整治工作主要有3方面内容:一是大力开展农用地整理;二是深入推进建设用地整理;三是整体实施生态保护修复。其主要内容

则不限于用地整治,而是综合考虑现代农业发展、一二三产融合,基础设施建设、公共服务设施提升、指标交易、土地流转、集体土地产权入股、异地搬迁、要素盘活、矿山修复、矿地复垦、山水林田湖草综合治理、流域生态治理、乡村风貌优化和文化遗产等内容;并且更强调关注生态环境与社会经济布局结合的积极效应,具备战略性、系统性和综合性的特点。

鉴于此,本文聚焦国土空间品质提升目标,明晰村庄空间与用地关系,构建村庄全域土地综合整治系统性思路,并从农用地、建设用地和生态用地保护修复3个方面构建整治框架,以期科学开展全域土地综合整治提供借鉴。

## 1 国土空间品质与村庄全域土地综合整治

### 1.1 国土空间品质内涵

国土空间是自然资源及建设活动的空间载体,更着重于各类国土要素在空间中的物质交换和能量流通,并在特定的空间尺度范围内体现出不同的空间异质性及其特定功能<sup>[6]</sup>,其包含国土要素和空间尺度两大特性。国土要素表征为基于人类活动影响的土地要素,如山水林田湖草、湿地、海洋等生态系统要素;而空间尺度则意为国土要素的空间边界及其空间关系,表征为各类空间边界关系所表现出的空间格局、景观结构等。因此,国土空间是由山水林田湖草等要素组分组成的有机整体,并且各要素组分及组分之间相互影响、相互关联,有其特定的能量流通和物质交换。同时,也是经济、社会、自然、生态活动演变演化的环境和场所,是一个复杂的地理社会空间,具有综合性特征,包括城镇空间、农业空间、生态空间和其他空间。

党的十九届五中全会中提出构建高质量发展的国土空间格局和支撑体系,使得提升国土空间品质成为各界高度重视的方向。品质既是指物品满足用户需要的标准,比如外观、构造、功能、可靠性、耐用性等,也可指人的行为和作风所显示的思想、品性、认识等,即外在表现和内在精神的统一体。而国土空间品质则是指一切自然、社会、经济、生态及政治等活动生

存与演变的场所和环境质量,是指吸引人来生活,在地方之间不可以移动运输的生产服务、公共服务、生态系统服务、社会经济服务等等的数量、多样性、质量和可及性的总和<sup>[7]</sup>,也内蕴着人在生产、生活、生态中的思想和认识。

由于不同的发展背景、经济政治体制,以及对自身优质资源的保护、利用和探索,各国对如何提升国土空间品质的研究略有不同。如日本的社区再造等计划以实现生活品质的提升为主;从美国、法国、德国的建设经验来看,往往更侧重强调自然景观、具有保护价值的空间,重点聚焦于国土空间与社会、环境的均衡、可持续发展。国内学者则认为应通过高质量发展、高品质生活的城镇空间,与乡村振兴相适应的乡村空间和山清水秀的生态空间3个方面塑造以人为本的高品质国土空间,指引国土空间未来的形态、利用的模式和发展的方向<sup>[8]</sup>。并且高品质国土空间应包括以人民为中心、绿色发展、创新发展等特征,可通过协调人地关系、完善人本服务、促进品质提升和民生改善、增强创新能力等途径释放城乡发展新动能。结合上述观点,本文认为提升国土空间品质应以生态文明建设为引领、以人民为中心、以空间为载体,让人民更好地分享国土空间权利,通过增强国土空间互补性,协调三区三线,加快形成农业空间、城镇空间和生态空间3大空间格局,塑造集约高效的生产空间、宜居适度的生活空间和山清水秀的生态空间<sup>[9]</sup>。

### 1.2 国土空间品质提升与全域土地综合整治的关系

从空间和土地的逻辑机制来看,国土空间随着经济社会发展将会在长期变化过程中发生趋势性转折,其形态、功能、格局、品质也将随之发生递进式改变,即国土空间形态改变会促进新的功能演化产生,继而重构空间发展格局,影响空间品质。而土地是人类建构国土空间的基座,国土空间是人、水、土、气、生物的综合体,是以土地为载体而呈现的空间概念。空间的形态、功能,以及结构的变迁、

品质的提升都必须经由土地关系、质量的改变才能实现。就村庄本身来看,在长久的历史演变中,工业化、城镇化和农业现代化助推了村庄发展转型和空间重构的升级,但现状的嬗变究其本质是由于各类行为主体,如村民个体、地方政府、企业群体等在社会经济发展中的生产性、生活性和生态性实践活动的驱动作用而引起的村庄土地用途、集约程度、属性和规模变化,是土地关系、土地质量在空间系统中再配置和再加工的结果。同时除了工商业发展、市场经济繁荣、交通改善外,土地商品化流转与地租化、资本化经营也是推动城乡存在状态、发展趋势产生空间变迁重构的重要张力。此时村庄土地的数量结构等关系变化及土地资本化经营,将为村庄城镇化提供工业、居住、服务设施等用地,使国土空间有了大批居民的迁入和资本、产业的集中,为村庄土地利用奠定了主客体物质载体,在一定程度上改变了村庄的空间形态与功能,使国土空间在城镇化引导的土地运动中被重构和塑造,进而影响品质的提升。因此,全域土地综合整治将是国土空间格局重构和品质提升的重要手段和途径,两者之间存在不可分割的内在逻辑及互动关系。同时,良好的土地整治可以正向推动优化国土空间格局并予以反馈,促进空间不断向高级状态演化。

在理论引导、实践支撑等多重因素的叠加效应下,全域土地综合整治被赋予新的内涵。它是地方主体对工业化、城镇化和农业现代化所产生的村庄土地问题的能动回应,是通过全域规划、整体设计、综合治理、多措并举等手段,依托政府力、市场力、公众力的驱动整合优化土地资源,通过用地数量、结构、形态、规模等土地关系的重组,以及质量、效益的提高来调整国土空间结构、优化国土空间组织、修复国土空间功能,改善国土空间布局,从而引导产业、资本、技术等流动要素集中于村庄,进而提升国土空间品质的实践活动。其目标是在以人为本的基础上,聚焦农业功能空间、城镇功能空间、生态功能空间,因地制宜调整用地,提高区域资源的利用效率,修复退化受损的山水

林田湖草生态系统<sup>[10]</sup>,建成农田连片高质、建设用地集约集聚、生态环境绿色美丽的国土新格局,以塑造集约高效的生产空间、宜居适度的生活空间和山清水秀的生态空间,为支撑村庄高质量发展提供高品质适配空间(见图1)。

## 2 村庄全域土地综合整治系统性思路

村庄全域土地综合整治的对象范畴是国土空间,是由山、水、林、田、湖、草等要素形成的有机整体。因此,全域土地综合整治应遵循系统观、生命观等理念,从单一的要素修复向山水林田湖草等全要素的全地域、全部门、全过程协同治理转变(见图2)。

自然地理的全地域和全流域是国土空间各要素的载体,统筹考虑生态系统、农业生产和城镇环境的空间结构完整性和整体性是系统完整地做好区域统筹治理的关键所在<sup>[11]</sup>。全地域指的是村庄全域土地综合整治的客体,即需要统筹考虑的待整治地域。运行于国土空间规划体系框架内的全域土地综合整治具有系统性、整体性和综合性的特征<sup>[12]</sup>,其整治的地域范围和尺度更大,并涵盖了功能区、区

域甚至全国等多个层级。因此,村庄全域土地综合整治在纵向上需引导土地整治进行城乡不同行政尺度的用地、设施、产业、资源等要素的统一安排,并从更高的层次上将城市与村庄作为一体的异质地区进行综合研究,强调城乡甚至更广的整体尺度体系上的功能定位,以解决城乡协调问题。而村庄全域土地综合整治在横向上则应聚焦3大功能空间即农业功能空间、城镇功能空间、生态功能空间的整治。其中,在农业功能空间,应突出耕地等功能,落实村庄基本农田线,保护自然山水,实施重点生态功能区退耕还林还湖还湿,恢复退化土地生态功能,提升村庄农业生产质量,促进村庄国土空间格局优化,助力生态宜居的乡村建设;在城镇功能空间,统筹城内城外,促进土地节约集约利用,改善农村人居环境,针对格局失序、效能低下、品质不高的城镇建设用进行调整和治理;在生态功能空间,落实生态保护红线,坚持自然恢复为主、人工修复为辅,实行基于自然的生态修复,统筹森林、河流、湖泊、湿地等自然生态系统各要素。

不同于传统土地整治仅局限于土地、生态抑或山、水、林、田、湖、草等单一维度要素,村庄全域土地综合整治是以山水林田湖草全要素为内容的综合性实践,也是在自然资源部统一管理和协调下,推动土地产权和自然资源产权权属更加清晰,融汇更多的市场力量和社会资本,显化并有效转化成果价值的活动<sup>[13]</sup>。其内容既包括对农用地、建设用地、生态用土地关系的调整,也包括对山水林田湖草、田水路林村城全要素的整体保护、系统修复和综合治理,强调通过优化全域物质流、信息流、经济流,使土地系统要素、空间系统要素、生态系统要素、社会经济系统要素处于一种高效、均衡的相互运动状态,从而突出优势激发活力。例如浙江杭州西湖区双浦镇全域土地综合整治充分挖掘当地特色自然资源,坚持“真保护、实恢复、强管理、优利用、快实施”的发展战略,以优化生产、生活、生态空间格局夯实乡村振兴基础;坚持全要素整治,以“山水林田湖草是生命共同体”理念激发乡村振兴活力;坚持全产业链发展,以创新“土地整治+”模式释放乡村振兴潜能。

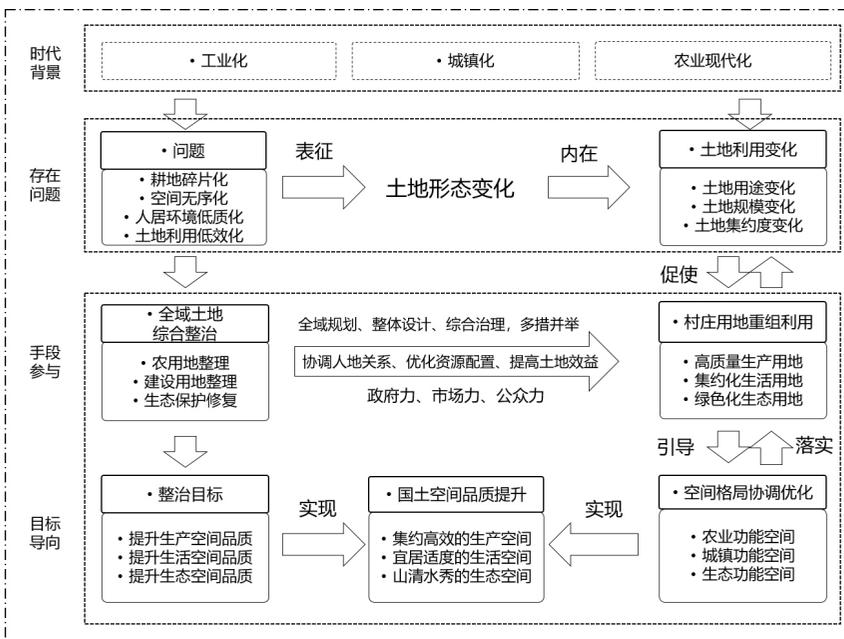


图1 国土空间品质提升与全域土地综合整治的关系

Fig.1 Relationship between the improvement of territory spatial quality and the comprehensive land consolidation

资料来源:笔者自绘。

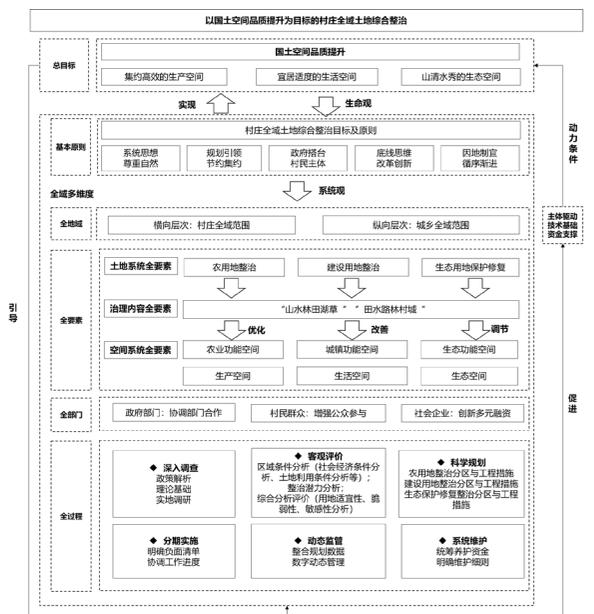


图2 以国土空间品质提升为目标的村庄全域土地综合整治系统性思路框架

Fig.2 A systematic framework for comprehensive land consolidation in villages with the goal of improving territory spatial quality

资料来源:笔者自绘。

在此运动过程中的村庄全域土地综合整治是个不断变化、动态发展的系统性工程,涉及增减挂钩、规划计划、耕地保护、指标流转等政策选择。为提高整治效率和实施效果,全域土地综合整治需构建以“政府为主导、部门协同、上下联动、公众参与”的全部门全过程协同治理的管理实施机制,切实保障村庄土地利用和空间重构的良性循环与可持续发展。全过程是指针对整治前、整治中、整治后的全周期整治过程,构建全面性、动态性的,以深入调查、客观评价、科学规划、分期实施、动态监管、系统维护为内容的实施机制。短期内改变生产、生活、生态空间系统结构的人为干扰活动和综合整治实践是村庄全域土地综合整治的本质特性。这一特征决定了精准辨识、分析村庄国土资源分布情况,以及深入剖析国土空间系统功能、结构特征、建设条件是开展村庄全域土地综合整治工作的重要前提和要求。在研判现状条件的基础上,村庄全域土地综合整治应基于空间规划体系的改革要求和趋势,结合村庄总体规划定位,科学规划全域土地综合整治方案,优化生态保护红线、永久基本农田保护红线、村镇开发边界及体系;确定农用地整治、建设用地整治、生态保护修复方案,确定整治单元目标、类型、数量、规模和布局,制定整治措施。整治中,村庄全域土地综合整治则需按计划分期分批实施,明确负面清单,强化对工程实施进度的管理。充分整合与全域土地综合整治相关的现状数据、规划数据、矢量数据、信息监测数据,进行信息化分析管理;利用国土空间基础信息平台等各类监管手段,设计“一张图”应用,对全域土地综合整治从申报、实施到验收进行全流程信息化管控和动态监管。整治后,村庄全域土地综合整治应探寻积极有效的系统维护体系,统筹安排资金、完善制度细则和清晰责权机制,可以政府为主导,以村级为辅助统筹建立管护资金库,并制定使用管理办法。或从占补平衡指标收益、新增耕地承包费用、财政划拨中提取一部分资金作为后期系统维护之用。

### 3 村庄全域土地综合整治

村庄全域土地综合整治在于通过农用地、建设用地、生态用地等各类用地的重组和利用,以及农业功能空间、城镇功能空间和生态功能空间的要素资源分配,实现国土空间品质的提升(见图3)。因此,本文基于品质提升目标,重点提出以全要素为系统特征的村庄全域土地综合整治内容体系。主要包括以下3个方面。

#### 3.1 农用地整治

与传统农用地整治以增加耕地数量为目标不同,村庄全域土地综合整治更注重全域农用地“数量、质量、生态”三位一体发展,主张通过用地整治保障粮食安全和供给、促进规模集约经营、提高农业生产效率和推动产业链高效发展,以提高经济品质、优化农业功能空间、塑造集约高效的生产空间。

##### (1) 以耕地保护保障国家粮食安全

“民以食为天”,耕地是粮食生产的重要基础,保护基本农田是耕地保护工作的重中之重,对维护社会稳定、促进经济社会全面、协调、可持续发展具有十分重要的意义。然而快速的城镇化发展加剧村庄耕地隐性抛荒问题,基本农田紧贴宅基地、建设用地侵占基本农田的情况普遍存在。且由于划定不实、违法占用和线状地物上图等原因,村庄基本农田图斑面积偏大,仅部分基本农田划在耕地上,其余划在园地、林地等其他农用地上,较难实现高质量保护。因此,农用地整治的关键应紧扣“藏粮于地”战略,严格落实上级规划下达的基本农田保护任务,合理运用基本农田及耕地占补平衡政策红利进行调整。对于已经划定的永久基本农田中存在的违法、违法占用、严重污染的用地进行清退整改,对于不符合要求的耕地或其他用地错划入永久基本农田的用地按照“总体稳定、布局优化、局部微调”的原则进行



图3 基于全要素的村庄全域土地综合整治框架

Fig.3 A framework of comprehensive land consolidation in villages based on total factors

资料来源:笔者自绘。

整改补划,并建立新增耕地监管和基本农田监测体系,以落实数量,刚性管控,保障国家粮食安全。

#### (2) 以规模经营形成农业生产合力

以农业经济为主的村庄发展时期,人们单体劳作,分散布局的劳动模式与生产资料配置难以吻合。同时,地域分异的自然性和分户到户的制度性又固化了地块的空间分散性,带来土地破碎的负外部效应,致使难以进行规模化经营,影响土地、资本、技术、劳动等要素投入,从而影响农地利用系统要素与外部环境之间的耦合协调关系及生产效率的提高。村庄全域土地综合整治应综合考虑地理环境背景和资源要素的流动和整合<sup>[14]</sup>,考虑村庄产业、用地发展方向和地类整体功能布局,归并零散农地、整理破碎田块和低效林草园地,调整地类结构,形成农业生产合力,提高生产效率。整治措施包括小田并大田、集零为整、多类优化等。整治中,应坚持村民主体地位,通过合理的权属调整来调整土地承包经营权,使同一权属主体的土地能够集中连片分布,并结合专业农业经营公司或者村集体经济组织自发提出的自下而上的运作方式,实现土地的集中管理及产业现代化转型。

#### (3) 聚焦质量提升多措并举

传统土地整治较为重视用地数量的增加,却往往忽略提高农用地质量等级。城镇发展及基础设施建设占用大量优质高产用地,补充用地的质量等级偏低,整体呈现下降趋势。因此,村庄全域土地综合整治中尤其要重视农地的质量提升问题。需以工程措施与生物农艺措施相结合,开展农田基础设施建设,如农田水利建设、土地平整与道路建设;中低产田改造与高标准农田建设,如坡耕地改造、土壤地力培育、旱地改水田等;以及农田后期管护、建立农田综合保护管理机制等。多措并举,改善农业生产条件和生态环境,实现由增加数量向数量、质量、生态综合提高的转变。例如杭州市西湖区双浦镇通过水田垦造行动,统筹推进高标准农田建设、旱地改水田等农田基础设施建设,在杭州市主城区实现垦造水田零的突破。通过生态型土地整治行动,从选址立项到设

计、实施、监管、后期管护贯穿生态环保和节能减排理念,采取生态环保的生态沟渠等工程技术措施,保持和维护农田生态系统平衡,保护生物多样性。

#### (4) 探索多功能复合型整治模式

农业是村庄的产业支撑,全域土地综合整治是保障农业生产可持续性、优化生产空间布局的重要手段。农用地兼具生产、生态和景观的复合功能,因此,在如今生产过剩、农产品价值不高、土地价值静态化的大环境下,村庄既要做好“护地”“营地”“养地”,也应把握供给侧改革机遇,探索多功能复合型的“用地”整治模式。可根据农地资源禀赋和区位条件,科学定位农地功能与资源支撑力之间的匹配程度<sup>[15]</sup>,组合各类农作物的生产功能,推动轮作休耕与间作套种等技术措施,发展农产品加工、销售、旅游等循环农业经济和综合经济,提升农用地系统的生态、景观、游憩、自然教育、农事体验等多重功能,促进一二三产融合,提高附加值。

### 3.2 建设用地整治

新时期全域土地综合整治不再是以挖掘建设用地指标潜力为导向,而是以村庄发展的实际需求为基础,以资源高效利用为重点,提升国土空间质量,提供高品质的适配空间支撑。是以提升社会品质为导向,以“探索内涵式发展模式、满足公共服务需求、提升生活环境水准”为目标,从而改善城镇功能空间,营造宜居适度的生活空间。

#### (1) 以用地减量腾挪空间,引导留用地指标落地

随着城镇化、工业化的推进,村庄用地扩张、日益发展的同时也衍生出较多无序、低效的增量用地。乡镇企业自发发展,过度开发导致的村庄土地被低效产业用地套牢的现象屡见不鲜。在此背景下,用地减量成为快速城镇化地区村庄发展转型的迫切需求。在村庄建设用地整治中,减量主要表现在农村住宅用地和工业用地上,减量的关键在于提升用地效益,过程应是动态的、循序渐进的。一是宅基地减量。坚持

自愿、公平原则,建议村庄居民点整村或整组推进适度撤并,引导居民点布局相对集中。近期主要以村民自愿为主,远期可考虑生态廊道、基础设施、零散布的宅基地减量。二是低效工业用地减量。城镇化发展过程中大量高能耗、高污染企业向村庄转移,落后的传统产业在村庄汇集。因此,村庄建设用地整治近期应对能耗大、有污染、效益差、违法闲置的工业用地进行减量。远期对搬迁难度大,经济效益和社会效益相对较好的企业进行减量化,促进工业向绿色化、高级化、生态化方向发展,并鼓励通过土地流向村级或镇级工业园区集中。三是对于村庄土地手续齐全但环保等方面不达标“散乱污”用地,因公路改道、截弯取直或水利设施升级而废弃的基础设施用地,以及空闲的碎片化建设用地进行减量化。可结合相关规划,综合考虑废弃程度和复垦的可行性,因地制宜进行减量复垦,解决用地低效的问题。

通过减量腾挪出来的建设用地和空间指标应首先用于保障村庄新增建设项目的落地,如村集体集中建房、农业产业园发展、设施建设等,以促进公共服务设施合理布局及生产资源优化配置;节余指标则以市场化方式公开交易,用于城乡范围内的建设,推动城镇资金和村庄土地要素的合理对流,通过政策“叠加”,将“人、地、产、资金”全面统筹。例如上海市以郊野单元规划为引领,以“土地整治+”为创新路径,“减量化”重构城乡建设用地格局。通过对项目规划范围内的低效建设用地实施减量复垦,淘汰低效、高能耗、高污染企业,推动农民集中居住,减少区域环境污染的同时优化建设用地布局、提高用地效率。减量后的土地主要用于补充耕地和增植林地,同步实现农业用地结构调整,从而推动区域整体用地布局结构调优。同时,上海拓宽城乡建设用地增减挂钩内涵,减量后产生的建设用地指标可在区县范围内适度流转。

#### (2) 以存量盘活置换空间,促进村庄配套服务完善

城镇的虹吸效应驱动村庄人口、资源外流,导致村庄闲置存量用地增加。在整治中

则可通过盘活存量用地,改变村庄生产、生活方式,为促进资源的重新配置和优化利用创造条件,以破解当前建设空间规模不足与村庄发展品质不高的难题。存量利用的手段是以用地和空间更新为主,实现发展模式的转型。可对闲置住宅用地、闲置工业用地等进行空间置换。一方面通过“点状供地”引导新产业新业态项目落地,例如整合部分相邻的闲置农户住宅,开发更新为小型的民宿集群;利用闲置工业用地退二进三、腾笼换鸟,结合田园生活、休闲农业、乡村旅游等产业融合模式,吸引“工商产业资本下乡”,强化产业辐射带动生产空间效能提升,增加村庄自我造血功能。另一方面,着力保障村民基础设施建设和公益事业用地,为村庄公服配套提供用地支撑和空间载体,如对于靠近村民集中区、村民活动密集的闲置用地,可合理更新为绿地广场、医疗卫生等功能。同时在产权方面,一是要积极探索农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”机制,适度放活宅基地发展权和农民房屋使用权,引导质量良好的闲置住宅与质量较差的住宅进行置换;引导村民自营、出租闲置住宅,利用农户+社会资本、农户+村集体或合作社等方式盘活,促进村民增收。二是要明晰土地产权,量化土地资产价值,实现土地的产权流动与重组,达到生产要素与土地资源的优化配置。

(3) 以提质换新优化空间,推动整体风貌协调合一

村庄是乡村地区经济社会发展和人口集聚的主要空间载体,建设用地及其承载建筑的提质换新是支撑村庄发展、优化空间环境的现实需求。其内容主要包括住宅用地农房改建项目、工业用地保障线落实、工业用地退二优二,以及其他建设用地提升。在整治的过程中,需针对翻建建筑,由政府介入,结合村民意愿,明确数量、规模、用地性质、设计方案、建设时序、测算资金。同时,要积极利用村规民约进行引导,广泛发动村民主动参与、努力推动村民共治共享,以留住村庄的“形”,为建筑“换新

颜”,提高广大农民的生活质量。

### 3.3 生态保护修复

新时期村庄全域土地综合整治强化生态文明建设,贯彻“山水林田湖草生命共同体”“青山绿水就是金山银山”等理念,倡导人与自然和谐共生下的健康生态系统。整治对象也不局限于土地,而是统筹考虑人与自然的区域生态系统的关联性,进行整村全域全要素整治。是以提升生态、文化品质为目标,以“强化生态安全格局、优化要素结构和功能、重视景观设计和风貌”为任务,调节生态功能空间,缔造山清水秀的生态空间的综合实践活动。

(1) 以严格用地管制守住国土底线

村庄生态保护修复是一项长期而复杂的系统工程,需要加强顶层设计,进行严格的用地管控和用途管理。整治对象包括生态保护红线区域及其他具有重要生态价值的区域,需明确其用地性质、规模、管制要求。对于具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸生态稳定等功能的生态功能重要用地,以及水土流失、土地沙化、石漠化、盐渍化等生态环境敏感脆弱用地,按禁止开发区的要求进行保护和管控,将侵占的建设用地有序清退,落实国土空间用途管制要求。对于生态保护红线内林地、耕地、草地等,应维护原有生境,打造规模相对集中连片的生态系统复合格局,结合产业生态化和农业绿色化综合发展。同时,应建立实施生态保护红线统一监管、监测评价、监督执法、督察问责机制,以守住村庄生态底线。

(2) 以生态系统修复优化山水功能

生态系统修复主要针对退化、崩溃、受损的自然生态系统进行自然恢复。整治时需根据现状调查、生态问题识别与诊断结果精准施策,实施山、水、林、田、村有机要素系统修复,以调整、优化、提高空间系统的整体功能<sup>[16]</sup>。一是山体生态修复,主要解决山体地质安全及景观破坏问题,可采用边坡加固、场地回填、复绿、造景、生态涵养林种植等修复措施,恢复山体生态质量。二是流域水环境治理,针对

河道沟塘淤积,水系不畅、水质恶化等问题进行水系规划、控源截污、清淤疏浚、污水净化等,以改善水质、修复岸线、生态复位。三是林地生态修复,采取低效、残次林地保育,荒山复植,防护林建设等措施,增加生物多样性保护。四是农田面源污染修复,具体措施包括节水灌溉、科学施肥、种养结合、组控修复等,同时加强对农田污染土壤的动态监控和生物治理。五是村庄人居环境整治,主要针对公共污染治理,整治路域环境、生活垃圾分类设施建设、垃圾无害化处理、农林废弃物资源化利用,以及农村道路的梳理养护,以补齐村庄基础设施和公共服务设施的短板,提升人居品质。例如杭州市西湖区双浦镇实施21个村的美丽乡村建设,以及周浦、袁浦小城镇环境综合整治,通过立面整治、庭院改造、道路提升、打造景观节点,自来水及燃气管道入户、污水管网接户、电力“上改下”等基础设施建设,彰显“一村一品、一村一景、一村一业、一村一韵”。

(3) 以生态景观重建塑造美丽国土

村庄生态保护修复既要注重保护,守住底线,也要重视恢复村庄的生物生境,重建生态格局。其内容主要包括两个方面:一是生态景观建设,包括生态廊道和生态网络构建、绿色基础设施建设、村旁路旁宅旁水旁绿化、原生植被和古树名木保护、公共绿地等的绿化美化、小微湿地和生态微景观建设等。二是历史文化保护,包括对传统村落、街巷空间的保护,对历史建筑、景观小品的延续、塑造和提升,以强化村庄特色,留住“乡愁”。例如上海市金山区漕泾镇水库村突出滨水特征,提升空间品质。水库村通过打造村域景观,如建设景观亭、木栈道、亲水平台、以石板桥连接居住点等,显现“小桥流水人家”的江南风韵。同时,村庄将村居河边田地、林地改造为滩渡口、码头,并通过添加标志性构筑物使得村庄、岛屿、河流融为一体<sup>[17]</sup>。

## 4 结语

在国土空间规划发展的背景下,开展全域

土地综合整治是落实国土空间规划的重要战略,是土地制度创新的重要探索,是推进生态文明建设的根本要求。通过全域土地综合整治实现国土空间品质提升是本文的出发点。全域土地综合整治的构建是涉及多维度、多层次、多领域的复杂系统,其宏观纵向的系统路径研究和微观横向的可操作性内容仍是未来一段时间内需要思考的重点。同时未来全域土地综合整治需要进一步涵盖用地、空间、资源要素,并以一系列的制度构建为基础,明确村庄整治的资金投入与经济来源,助力品质提升目标的实现。

## 参考文献 References

- [1] 李灿,张池,孙传译,等. 全域土地整治的“反规划”思路探讨[J]. 中国农业资源与区划, 2016, 37(8): 72-76, 157.  
LI Can, ZHANG Chi, SUN Chuazhun, et al. Exploration on macro-planning of land consolidation based "negative planning"[J]. Chinese Journal of Agricultural Resources and Regional Planning, 2016, 37(8): 72-76, 157.
- [2] 龙花楼. 论土地整治与乡村空间重构[J]. 地理学报, 2013, 68(8): 1019-1028.  
LONG Hualou. Land consolidation and rural spatial restructuring[J]. Acta Geographica Sinica, 2013, 68(8): 1019-1028.
- [3] 周建,张凤荣,王秀丽,等. 中国土地整治新增耕地时空变化及其分析[J]. 农业工程学报, 2014, 30(19): 282-289.  
ZHOU Jian, ZHANG Fengrong, WANG Xiuli, et al. Spatial-temporal change and analysis of land consolidation's newly increased cultivated land in China[J]. Transactions of the Chinese Society of Agricultural Engineering, 2014, 30(19): 282-289.
- [4] 郎宛琪,朱道林,汤怀志. 中国土地整治战略重塑与创新[J]. 农业工程学报, 2016, 32(4): 1-8.  
YUN Wanqi, ZHU Daolin, TANG Huaizhi. Reshaping and innovation of China land consolidation strategy[J]. Transactions of the Chinese Society of Agricultural Engineering, 2016, 32(4): 1-8.
- [5] 陈铁雄. 开展全域土地综合整治 助推乡村振兴 战略实施——关于浙江省农村开展全域土地综合整治的调研报告[N/OL]. 浙江日报, 2018-07-16[2021-04-16]. [http://js.zjol.com.cn/ycxw\\_zxtf/201807/t20180716\\_7787005.shtml](http://js.zjol.com.cn/ycxw_zxtf/201807/t20180716_7787005.shtml).  
CHEN Tiexiong. Carrying out comprehensive land remediation to promote the implementation of rural revitalization strategy: a report on the comprehensive land remediation in rural areas of Zhejiang Province[N/OL]. Zhejiang Daily, 2018-07-16[2021-04-16]. [http://js.zjol.com.cn/ycxw\\_zxtf/201807/t20180716\\_7787005.shtml](http://js.zjol.com.cn/ycxw_zxtf/201807/t20180716_7787005.shtml).
- [6] 陈美球,洪士林. 国土空间生态修复内涵剖析[J]. 中国土地, 2020(6): 23-25.  
CHEN Meiqiu, HONG Tulin. Analysis on the connotation of ecological restoration in territorial space[J]. China Land, 2020(6): 23-25.
- [7] 杨开忠. 以提升国土空间品质驱动高质量发展[J]. 中国国情国力, 2021(2): 1.  
YANG Kaizhong. To promote the quality of territorial space to drive high-quality development[J]. China National Conditions and Strength, 2021(2): 1.
- [8] 孙雪东. 塑造以人为本的高品质国土空间[J]. 中国土地, 2019(1): 21-25.  
SUN Xuedong. Shaping the high quality land space based on human[J]. China Land, 2019(1): 21-25.
- [9] 刘燕. 论“三生空间”的逻辑结构、制衡机制和发展原则[J]. 湖北社会科学, 2016(3): 5-9.  
LIU Yan. On the logical structure, check and balance mechanism and development principle of "Sansheng space"[J]. Hubei Social Sciences, 2016(3): 5-9.
- [10] 王威,贾文涛. 生态文明理念下的国土综合整治与生态保护修复[J]. 中国土地, 2019(5): 29-31.  
WANG Wei, JIA Wentao. Land comprehensive improvement and ecological protection and restoration under the concept of ecological civilization[J]. China Land, 2019(5): 29-31.
- [11] 杨军,李晓庆,杨熙. 全域土地综合整治规划思路与探索[J]. 国土资源情报, 2021(4): 31-36.  
YANG Jun, LI Xiaoping, YANG Xi. Thought and exploration of comprehensive land consolidation planning in the whole region[J]. Land and Resources Information, 2021(4): 31-36.
- [12] 乔陆印. 乡村振兴视域下农村土地整治的内涵重构与系统特征[J]. 农业工程学报, 2019, 35(22): 58-65.  
QIAO Luyin. Connotation reconstruction and system characteristics of rural land consolidation from perspective of rural revitalization[J]. Transactions of the Chinese Society of Agricultural Engineering, 2019, 35(22): 58-65.
- [13] 杨忍,刘芮彤. 农村全域土地综合整治与国土空间生态修复: 衔接与融合[J]. 现代城市研究, 2021(3): 23-32.  
YANG Ren, LIU Ruitong. Rural comprehensive land consolidation and territorial ecological restoration: cohesion and integration[J]. Modern Urban Research, 2021(3): 23-32.
- [14] 顾守柏,龙腾,刘静. 全域土地整治创新与实践——以上海市为例[J]. 中国土地, 2017(9): 52-55.  
GU Shoubai, LONG Teng, LIU Jing. Innovation and practice of land consolidation in the whole area: a case study of Shanghai[J]. China Land, 2017(9): 52-55.
- [15] 孔雪松,王静,金志丰,等. 面向乡村振兴的农村土地整治转型与创新思考[J]. 中国土地科学, 2019, 33(5): 95-102.  
KONG Xuesong, WANG Jing, JIN Zhifeng, et al. Transformation and innovation of rural land consolidation towards rural vitalization[J]. China Land Science, 2019, 33(5): 95-102.
- [16] 张建军,郭义强,饶永恒,等. 论国土空间生态修复的哲学思想[J]. 中国土地科学, 2020, 34(5): 27-32.  
ZHANG Jianjun, GUO Yiqiang, RAO Yongheng, et al. Philosophical thoughts of territorial ecological restoration[J]. China Land Science, 2020, 34(5): 27-32.
- [17] 夏菁. 上海: 全域整治重塑超大城市郊野国土空间[J]. 中国土地, 2021(6): 55-56.  
XIA Jing. Shanghai: reshape global regulation large city outskirts land space[J]. China Land, 2021(6): 55-56.