

全域土地综合整治助推乡村振兴的机理与实施路径

许恒周¹

(天津大学, 天津 300072)

【摘要】: 乡村振兴战略旨在从根本上解决“三农”问题, 实现农业农村现代化, 其实现的关键在于路径的选择。土地要素作为农民生产生活的空间载体, 对乡村经济、社会和生态的发展具有重要作用, 这也成为乡村振兴战略能否顺利推进的重要突破口。在乡村振兴背景下, 开展全域土地综合整治成为实现可持续发展和城乡一体化的有力抓手。本文以全域土地综合整治和乡村振兴的内涵为切入点, 从历史演进的视角系统梳理全域土地综合整治的演变历程, 揭示其演进过程中的关键影响因素, 进而明晰全域土地综合整治助推乡村振兴的内在机理, 并借助国内代表性实践案例加以佐证, 厘清全域土地综合整治助推乡村振兴的互馈关系, 探索出全域土地综合整治助推乡村振兴的实施路径, 以期为全面实施乡村振兴战略提供参考。

【关键词】: 全域土地综合整治 乡村振兴 实施路径

【中图分类号】: F323 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1002-6924(2021)5-0144-09

一、引言

自乡村振兴战略实施以来, 我国农业生产能力不断增强, 人居环境显著改善, 农民收入持续攀升, 乡村建设在各方面均取得重大进展。但随着工业化、城镇化和农业现代化的快速推进, 乡村振兴发展过程中资源和环境约束日益严重的问题不断凸显, 即一方面乡村发展所需的人口和资金等多项要素流入城市, 另一方面乡村耕地碎片化、空间布局无序化、资源利用低效化和生态质量退化等问题制约了乡村自身发展。^[1]土地作为农民生产生活的空间载体, 是乡村经济、社会和生态发展所依赖的重要资源, 成为乡村全面振兴的重要突破口。开展全域土地综合整治是通过规划管控和空间治理, 将土地资源进行统筹整合, 实现优化土地利用结构、提高土地利用效率和改善农村生态环境等多重功能。其不仅能够有效缓解乡村建设面临的资源和环境约束, 而且是与乡村振兴目标相契合, 推进乡村振兴战略顺利实施的重要平台和抓手。

全域土地综合整治的概念是在地方实践的基础上和中国经济社会转型的背景下被提出的。浙江“千村示范、万村整治”工程以优化乡村生产、生活、生态“三生”空间格局为重点, 以提高农民生活质量为核心, 取得了显著成效, 并于2018年获得联合国“地球卫士奖”。习近平总书记对此项工程做出了重要批示。以此为契机, 国家在政策层面开始大力支持全域土地综合整治试点工作。2019年, 自然资源部《关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》明确了全域土地综合整治的核心内容和主要目标。“十四五”规划将“规范开展全域土地综合整治”作为实施乡村建设行动的一项重要内容。基于以上背景, 本文首先全面界定全域土地综合整治和乡村振兴的内涵, 以明确研究对象;以历史演进的视角梳理全域土地综合整治的演变历程, 系统了解

作者简介: 许恒周, 天津大学管理与经济学部教授, 博士生导师, 主要研究方向: 土地经济政策与城乡发展。

基金项目: 国家社会科学基金项目“农户生计多样化视角下农地确权政策实施效果评估及优化路径研究”(17BJY090);天津市教委社会科学重大项目“京津冀协同下农村土地‘三权分置’与资本化实现路径研究”(2017JWZD03)

全域土地综合整治的全过程;探究全域土地综合整治助推乡村振兴的内在机理,明确相互间影响发展的关键动力,并借助实践案例加以佐证;最后探索出科学有效的全域土地综合整治助推乡村振兴的实施路径,深化当前全域土地综合整治与乡村振兴的有机衔接,以期为全域土地综合整治助推乡村振兴战略提供经验借鉴和科学指导。

二、全域土地综合整治与乡村振兴的内涵

(一)全域土地综合整治的内涵

自1986年我国大规模推行土地整治以来,在经济、社会和政治等多因素的驱动下,中国农村土地整治的概念和内涵得到不断延伸。全域土地综合整治是由传统意义上的土地整治概念演变而来的,其概念的提出是伴随中国经济社会发展过程中土地供需矛盾、城乡二元结构现象严重、生态系统质量退化、农村政权弱化等特征和要求的变化。^[2]在转型期的中国,全域土地综合整治已然成为保障粮食安全、改善生态环境质量、促成乡村振兴的重要工具和抓手。鉴于此,于水和汤瑜将全域土地综合整治定义为通过工程技术措施和土地管理手段综合整治“山水林田湖草路村厂宅”等要素,以实现区域内土地利用空间优化和城乡总体发展的目标。^[3]何振嘉认为全域土地综合整治是一种同时包含对耕地保护和土地集约节约利用的综合性土地整治模式,其目的是构建全域土地资源保护利用的新局面和助推乡村振兴的生态文明格局的形成。^[4]可见,其全域性和综合性主要体现在整治内容、整治目标与职能、整治的实现过程等方面。

从土地整治所涵盖的内容来看,全域土地综合整治涉及生产、生活和生态“三大空间”范围,包括农用地整治、建设用地整治、乡村生态保护修复和历史文化保护等多项内容。与传统意义上的土地整治相比,全域土地综合整治不再将土地整治局限在农用地整治和侧重单个工程设计上。其将农村土地作为整治过程中的直接作用对象,同时,将人口、产业、设施和生态环境等作为间接对象,^[5]即对多空间、多要素进行综合性、系统性的整治。同时,也逐渐认识到了其与城乡规划、生态规划等全域规划的统筹协调的重要作用,成为推进乡村生产、生活和生态空间重构的重要途径。^[6]

从土地整治的目标与职能来看,早期的土地整治和土地综合整治更侧重提高耕地面积、耕地质量和控制建设用地数量,^[7]而较少关注促进城乡融合发展、整合农村各类资源等目标。近年来,在乡村振兴战略和城乡融合发展的新形势下,土地整治被赋予了更深层次的内涵和多元化的目标。在原有目标和职能的基础上,全域土地综合整治通过整合多领域资源,不仅在增加农民收入、扩大居民消费和拉动国民经济方面有着显著的效果,^[8]还在建设生态农田、修复受损土地、改善人居环境、实现乡村振兴等方面具有重要的作用,^[9]将全方位推进乡村产业、生态、文化、政治、生活等方面建设作为重要目标。

从土地整治的实现过程来看,全域土地综合整治认识到了多元主体共治的重要性,从传统的土地整治过多关注规划设计的指标完成情况,向满足多主体需求、实现政民共治的方向演变。在土地整治的过程中,政府引导下的群众自治,能够有效保障综合整治的可实施性。^[10]另外,全域土地综合整治的实现过程中,强调与村镇或所在区域规划相衔接。其开展前提是明确当地经济社会发展状况、自然生态条件、基层组织能力等基本情况和产业规划、环境规划等内容,据此进行全域性、整体性的规划和设计。

基于上述分析,本文认为全域土地综合整治是一种基于国土空间规划,以农用地整治、农村建设用地整治、生态环境整治为主要内容,将山水林田湖草等全要素作为作用对象,以保护耕地、集约节约用地、改善生态环境为核心目标的土地整治模式,是推动乡村振兴和实现城乡融合发展的重要手段和必然途径。

(二)乡村振兴的内涵与外延

“三农”问题始终是党和国家关注的重点领域。在我国乡村建设的历史进程中,虽然学者对乡村问题的本质、解决方案、发展路径等相关研究成果丰硕,但是党的十八大以来,我国城乡发展不平衡、农村发展不充分等问题依然突出,成为了促进城

乡协调发展、实现社会主义现代化目标的重要阻碍。为顺应我国转型时期经济社会发展的要求，习近平总书记在党的十九大首次提出了实施乡村振兴战略。在横向上回应了通过各要素关系的重构激活乡村振兴的内在活力，在纵向上明确了乡村振兴战略的“时间表”。^[11]这不仅为我国乡村建设作了总体布局，还为未来相当长一段时间内城乡融合发展指明了方向。

习近平总书记将乡村振兴战略的总要求概括为“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”，强调乡村全面振兴，即产业振兴、生态振兴、文化振兴、组织振兴和人才振兴。其中，产业振兴是前提，生态振兴是条件，文化振兴是核心，组织振兴是保障，人才振兴是关键，彼此之间相辅相成、相互联系，共同构成乡村振兴的具体体现和核心内容。^[12]产业兴旺是经济建设的基础，核心在于农村一二三产业的培育与融合，促进农村经济转型，提升农业创新力和竞争力；生态宜居是可持续发展理念的具体落实，是生态文明建设的主要任务，注重居住环境友好、资源持续利用，以及生态保护和修复；乡风文明是文化建设的具体体现，聚焦点在于弘扬社会主义核心价值观、传承中华优秀传统文化、改善乡村精神风貌等内容；治理有效是政治建设的重要保障，旨在健全自治、法治、德治相结合的乡村社会治理体系；生活富裕是社会建设的根本，是实现农民家庭收入水平持续提升、城乡收入差距缩小的必然要求。^{[13][14]}

纵向比较乡村振兴战略与新农村建设政策，有助于深层次理解乡村振兴战略的内涵。首先，乡村振兴强调的是乡村，而新农村建设强调的是加强农村建设，前者在空间意义上扩展了政策实施对象。相对于农村，乡村意味着更分散的地理位置，乡村内居住的不仅是农民，还包含除农民以外的多职业类型的人，这决定了乡村文化、人民需求的多元性。其次，新农村建设的总体要求是“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。相较于此，乡村振兴战略不再只重视“增产增量”，而是强调通过产业融合发展，提高产业创新力和竞争力，将要求提高到“增质”和构建完善的产业体系；重视对乡村生态的保护修复、自然环境的保护；不仅强调乡村思想道德建设，更加重视对优秀文化的保护和发展；将农民作为治理主体，强调多元治理，要求构建“三治”相结合的乡村治理体系以及治理现代化；强调农民物质生活和精神生活共同富裕。^[15]

三、历史演进视角下的全域土地综合整治演变历程

不同社会发展阶段对土地整治的诉求存在差异，这决定了土地整治所具备的时代特征。新中国成立至今，我国土地整治经历了从单一的土地整理到强调综合性的土地整治，到当前的全域土地综合整治阶段。

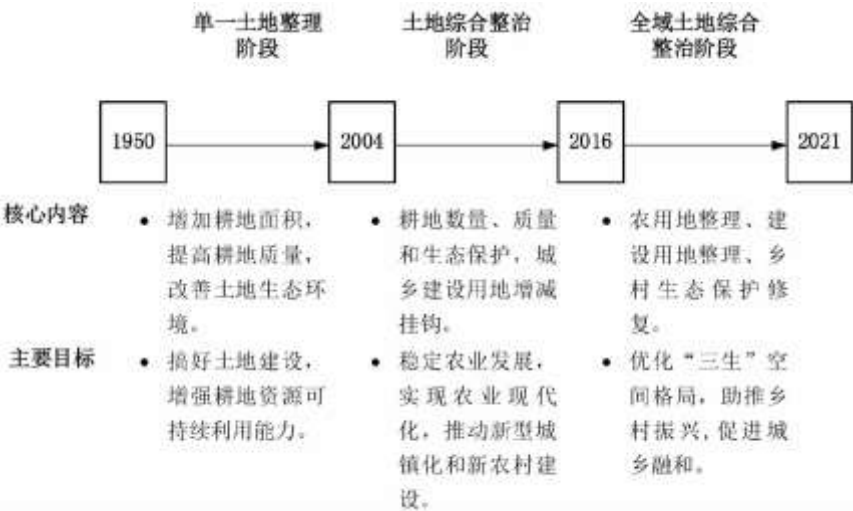


图 1 历史演进视角下全域土地综合整治演变历程

(一) 单一土地整理阶段 (1950—2004 年)

新中国成立后，对土地整理进行了一系列的综合探索，重点关注农用地的整理，将增加耕地面积、完善水利设施等作为主要目标。^[16]而现代意义上的土地整治起步于 20 世纪 80 年代后期，从最初将土地整治对象限定在农用地，旨在增加耕地数量，逐渐发展到耕地数量与质量并重的阶段。1986 年中共中央、国务院《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》将保护耕地作为我国长期坚持的一项基本国策。1997 年中共中央、国务院《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》首次从政策层面提出“积极推进土地整理，搞好土地建设”，并且提出了对包括田、水、路、林、村在内的要素进行综合整治，以提高耕地质量，增加耕地面积。1999 年 1 月 1 日起施行的《中华人民共和国土地管理法》首次在法律层面明确规定“国家鼓励土地整理”。此后，我国土地整治在全国范围内逐步推进。2003 年在全国范围内编制的《全国土地开发整理规划(2001—2010)》明确了土地整理、土地复垦和土地开发三项土地整治内容，旨在提高耕地数量和质量，改善土地生态环境，增强耕地资源可持续利用能力。我国土地整治在整治内容、目标、内涵等方面都得到了进一步扩展。

这一时期的土地整治从初始发育阶段，注重耕地数量和保障国家粮食安全，逐渐发展到耕地数量与耕地质量并重的全面推进土地整治阶段。虽然土地整治主要关注耕地领域，但是其内容逐渐完善，为今后的土地综合整治奠定了基础。

(二)土地综合整治阶段(2005—2016 年)

伴随我国工业化、城镇化的快速发展，建设用地供需矛盾突出，乡村耕地碎片化、空间布局无序化、土地资源利用低效化、生态质量退化等综合性问题没有明显改观。^[17]土地整治范围开始由农用地向建设用地延伸，在实践中探索土地的综合整治。2008 年发布的《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020 年)》明确了统筹安排农用地、加强国土综合整治等主要任务。2010 年发布的《国土资源部关于开展土地整治规划编制工作的通知》，以农用地整治为重点，同时要求明确城乡建设用地增减挂钩布局安排，以及改善农村人居环境和生态环境。2015 年中共中央、国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》明确提出“加快推进国土综合整治”。2016 年中央一号文件明确指出“大力实施农村土地整治”，并强调推进耕地数量、质量、生态保护，完善耕地占补平衡制度，严格控制建设用地总量和强度等，以保持农业稳定发展、实现农业现代化、推动新型城镇化与新农村建设互促共进。随后，《全国土地整治规划(2016—2020 年)》提出未来五年国家的土地整治部署，将加快推进高标准农田建设、提升耕地数量质量保护、有序开展城乡建设用地增减挂钩、加大土地生态整治力度等作为规划的主要目标。可见，在中央的高度重视下，我国土地综合整治逐步成为促进经济社会转型的重要战略性手段。

这一时期，在新农村建设目标的指引下，土地整治处于全面推进的综合整治阶段。将土地整治的范围扩展到农用地、建设用地等方面，其目标不仅包括保障国家粮食安全、保障建设用地，还包括保护和修复生态环境，促进新型城镇化、农业现代化和新农村建设。

(三)全域土地综合整治阶段(2017 年至今)

基于我国基本国情和经济发展变化，2017 年习近平总书记在党的十九大提出了实施乡村振兴战略，明确了乡村振兴战略的目标任务。在此背景下，我国土地综合整治也迈入了一个新阶段。2018 年发布的《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》指出“大规模推进农村土地整治”，为土地整治助推乡村振兴提供了政策依据。同年，原国土资源部提案建议国家全面实施土地综合整治，助推乡村振兴。按照《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》的相关要求，2019 年自然资源部发布的《关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》提出开展全域土地综合整治试点工作，以乡镇为基本实施单元，整体推进农用地、建设用地整理和乡村生态保护修复，优化“三生”空间格局，助力乡村全面振兴。2021 年中央一号文件再次强调开展乡村全域土地综合整治试点，以加快县域内城乡融合发展。

这一时期，土地整治成为实施乡村振兴战略的重要工具。从土地综合整治概念延伸到全域土地综合整治概念，强调土地整治的全域性和综合性。土地整治要与一定区域内的整体规划相协调，从优化生产、生活和生态“三生”空间格局和实现城乡融合发展两个方面，对全域土地综合整治做出了新定位和新要求。

四、全域土地综合整治助推乡村振兴的内在机理

党的十九大提出实施乡村振兴战略，并对“三农”工作做出重大决策部署。当前发展所面临的最大的不平衡是城乡发展不平衡、最大不充分是农村发展不充分，因此，推进乡村振兴战略，最艰巨的任务在农村。而土地作为农村最重要的生产要素，推动“三农”工作，实现乡村振兴必然离不开全域土地综合整治的参与和支持。与此同时，乡村振兴战略的实现是一个乡村实现动态发展的积累过程，乡村发展过程中的转型需求和阶段共同决定了全域土地综合整治的效果，源源不断地驱动土地全域综合整治的步伐。因此，全域土地综合整治与乡村振兴之间是互馈互促的关系，如图 2 所示。

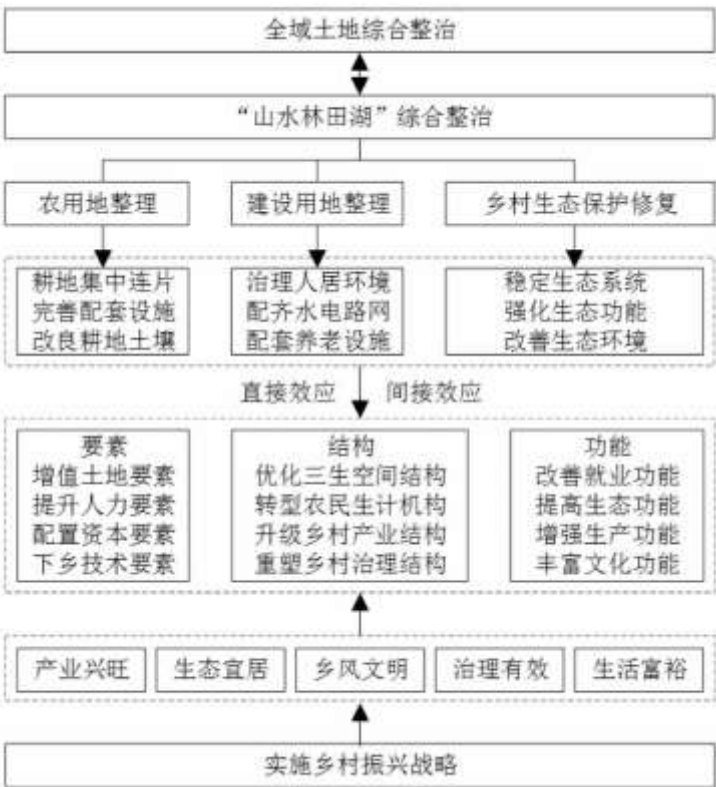


图 2 全域土地综合整治与乡村振兴的反馈机制

(一)全域土地综合整治助推乡村振兴的机制

为助推乡村振兴战略的发展，新时代的全域土地综合整治是对“山水林田湖草”实现全面综合的整治，是从单一的土地整治走向农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复的综合整治，即实现乡村的“资源-环境-生态”三位一体的综合整治。在农用地整理方面，集中连片管理耕地，完善配套农用设施，改良耕地土壤，做到增地优地节地活地；在建设用地整理方面，治理人居环境，配齐水电路网，配套相应的文体卫养老设施，做到生产、生活、水平全面提升；在乡村生态保护修复方面，稳定生态系统，强化生态功能，改善生态环境，做到乡村宜居生活；真正实现“要素-结构-功能”的全面转型。

全域土地综合整治是以土地作为核心要素，带动乡村人口、资本和技术等多维价值的提升，^[18]借助乡村人口流动推广配套基础设施，释放乡村劳动力价值，增强乡村发展韧性。全域土地综合整治中土地要素的集中连片化管理破解了土地碎片化的难题，为土地规模化与新型化经营创设条件，加快促进资本下乡的步伐。与此同时，新型经营主体将先进技术和服

全面提升农业现代化水平，延长农业生产经营链，实现多元化乡村新业态，助推乡村振兴战略的进程。全域土地综合整治是对乡村生产、生活和生态“三生”空间结构的优化，^[19]为乡村产业发展奠基，全面改善乡村生产、生活条件，深入推进农地确权工作和宅基地制度改革工作，加快城镇化进程。作为乡村发展中坚力量的中生代农民逐渐向非农产业发展，培育和发展新型农业与乡村产业有机融合，提升乡村发展水平。随着乡村实施全域土地综合整治，乡村的就业吸引、生态保护、生产增值和文化多样等功能均显著增强。^[20]多样化产业的发展带动农业由高产向高质发展，安全、优质、绿色和特色成为农产品发展和追求的新方向，改变传统意义上的人地、居业和城乡关系。

在新型城乡关系建立的过程中，全域土地综合整治就是通过“要素流动-结构调整-功能转化”的路径实现人地关系再协调。通过人口流动和技术下乡有效促进生产要素间的流动，带动配套设置和多样产业的结构调整，提升要素价值，拓展发展潜力和空间，^[6]丰富乡村转型后功能的多元化，增加抵御突发事件的能力。与此同时，在城乡联合的基础上，为城市资本找到更好的流向，增加新的增长点，促进城乡融合发展。

（二）乡村振兴驱动全域土地综合整治的机制

乡村振兴战略的20字方针囊括了其实现的五大目标，具体包括“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”。产业兴旺离不开产业用地的配置、生态宜居和治理有效离不开生态用地的建设、乡风文明和生活富裕离不开农业用地的规划，这恰与全域土地综合整治中建设用地整理、农用地整理和乡村生态保护修复三方面一一对应，表明乡村振兴战略从本质上可以驱动全域土地综合整治的步伐。当前，乡村转型的过程中却出现了人减地增、耕地撂荒、环境污染和资源利用低效等问题亟需解决，而乡村振兴作为国家大力提倡的战略，成为全域土地综合整治的驱动力、支撑力和最终目标。正是乡村转型过程中问题的出现为全域土地综合整治创造现实需求。乡村振兴战略吸引了大量人才和资本流向乡村，为整治过程的顺利开展创设了条件。^[21]近年来，耕地保护政策、沿海地区的退耕工程和“千村示范，万村整治”工程均是全域土地整治的源动力，加速了土地整治的进程。随着城乡一体化的推进，逐步转变传统的乡村发展格局，打破当前治理秩序，逐步走向现代化转型新农村。^[22]因此，在土地整治由单一整治走向综合整治，由局部整治走向全域整治，在新时代乡村振兴战略的驱动下达到土地整治拓深扩面和提质增效的目的。

五、全域土地综合整治助推乡村振兴的案例实践探索

自党的十九大以来，乡村振兴战略稳步推进。在中央农村工作会议上再次强调“全面整治农村人居环境、稳定耕地面积、清理整改‘大棚房’、发展乡村产业、深化宅基地制度改革、科学推进移风易俗和完善乡村治理体系”等内容。全域土地整治已经成为解决“三农”问题，实现乡村振兴的重要举措。2018年以来，作为“两山”理念发源地的浙江省积极推进“千村示范，万村整治”工程和开展试点建设工作，乡村振兴战略实施效果一直处于领头羊的位置。分类建设美丽乡村，通过“新理念、新思路、新办法”真正做到“因材施教”，打造具有地方特色的全域土地综合整治新模式。

（一）“城乡一体”发展模式——规划高效用地，建设郊野公园

该模式应用于城镇近郊区，结合乡村自身发展需求，整治以“低、散、乱”为特征的低效用地，加快促进城乡产业融合，保留城市周边稀缺的耕地。浙江温岭市横峰街道通过农房集中规划、产业园区集中构建、基础设施配套完善等手段推进全域土地综合整治工作，实现产业转型、环境宜居的新农村，缩小城乡差距，扩大辐射带动作用，加快城乡融合一体化进程。

（二）“现代农业”引领模式——提升乡村改造，推广现代农业

该模式应用于现有中心乡村和继续保留的普通乡村，整合现有农地资源，加快土地要素流转，推进农房集聚，实现“一户多宅”，推到农地占用所建违法建筑，发展保质保量的绿色农业。湖州市南浔区旧馆镇拆旧立新、集中规划管理，盘活宅基地，

推进宅基地制度改革，实现村民齐聚、耕地连片、产业聚堆，将之前落后村庄建造成干净整洁的精品村。浙江省湖州市吴兴区八里店镇实行“农业规模化、工业园区化、社区聚集化”三化并行，发展极具特色的高效化的生态都市农业。

(三) “乡村旅游”带动模式——保护特色资源，助力乡村旅游

该模式应用于历史文化底蕴和资源丰富的乡村，延续乡村现有底蕴，借助新时代生态理念修复环境，开发利用特色资源，发展乡村特色旅游产业。浙江省松阳县象溪镇施行拯救危房、拆违控违、护水治水等举措，改善以往“穷山恶水”的印象，打造具有人文情怀、环境优美的田园风光，获评国家级 3A 景区。

(四) “合村聚类”规划模式——维护生态环境，规划乡村布局

该模式应用于山区较为陈旧的乡村，响应国家宅基地制度改革的号召，集约利用、盘活和修复土地，建设村民集聚区，进行废弃宅基地的复林和复耕工作。浙江省的台州市和丽水市实施“百村万户”的大型生态移民工程，在保证耕地和林地所有量的前提下高山移民，保证村民生活质量和幸福感，躲避地质灾害，做到生产要素与村民同步移动，全面实现生态退村和退耕。

(五) “农田整治”保护模式——展现农田景观，提升耕地质量

该模式应用于存在大规模农田的乡村，为严守耕地红线，提升粮食安全保障能力，展现规模化农田的经济、社会和生态价值。“农田整治”保护模式在生态改善的前提下，优化乡村全域土地综合整治与生态修复工程项目区永久基本农田布局，进一步强化永久基本农田数量、质量、生态“三位一体”保护。浙江省衢州市衢江区富里片区开展万亩水田垦造，提升耕地质量，打造“水田垦造、土地流转、产粮基地、现代农业、建设样板区、综合改革试验区”的综合项目。

(六) “产业生态”融合模式——统筹多元产业，促进要素多元流动

该模式应用于一二三产业势均力敌的乡村，为了发展生态农业与产业融合新模式，着力构建农业与二三产业交叉融合的现代产业体系，加快形成城乡一体化的农村发展新格局，为建设“两富+两美”的现代化浙江贡献力量。浙江省德清县东衡村致力于“多规合一”、统筹多元产业和生态耕地发展，节地建设矿地村庄，复垦水田，促进城乡要素流动，打造农业观光园，实现互利共赢。

此外，本文通过现有资料的收集和整理，将当前国内其他地区具有代表性的实践案例进行梳理，具体如表 1 所示。

表 1 全域土地综合整治的实践模式总结

类型	案例区	组织实施	主要目标
“小组微生”集聚型	成都市	遵循值聚则聚、宜散则散”的宗旨，打造组团式布局，微型田园风光，生态建设	考虑乡村能力辐射半径，建立多要素、多目标、多方位的生态田园村
“郊野公园”整合型	上海市	聚焦生态、优化空间、尊重自然、游憩需求的规划理念,整合乡村现有资源要素	打造兼具“生态农业”和“生态旅游”的新业态乡村，获得良好的经济社会收益
“现代农业”引领型	重庆市潼南区太安镇蛇形村	发展“生态+有机”农业，兼顾乡村旅游产业，打造具有生态农业、休闲旅游和田园风光功能的田园综合体	建设农旅结合的高标准农田建设示范村

	湖北省公安县 天露湖	对土壤进行“有机化”改造，发展生态农田	建设有机农业产业园（有机水稻、有机蔬菜、有机茶园等）
“产业生态”融合型	江苏省徐州市 贾汪区潘安湖	建设“基本农田再改造、采煤塌陷地修复复垦、湿地景观维护”三位一体综合整治新模式	推动“山水林田湖草”综合利用，打造绿水青山，建成“中国最美乡村湿地”
	陕西省黄土旱塬区千阳县	开展生态县、生态镇、生态村三级联创，开展耕地占补平衡项目、建设用地增减挂钩项目以及高标准农田建设项目	实现“产业强健、百姓富有、山水秀丽”的幸福千阳
“文化旅游”带动型	广东省江门市 新会区大鳌镇	以“乡村旅游”为契机，打造以山水村庄为主体、疍家风情为特色的旅游新村	建设集“水上观光游览+疍家风情+休闲度假”功能为一体的水乡目的地

从各地的实践经验可以看出，乡村振兴战略的总体目标体现在全域土地综合整治的方方面面，全域土地综合整治也在助力乡村振兴战略的实现。通过“土地整治+”的创新实施模式，对“山水林田湖草”实现综合治理，充分挖掘现有资源，延续乡风传承，优化农村土地格局，发展特色产业，建设生态宜居美丽新乡村。增强村集体及村民的自主管理能力，引入整治项目，提升基层脱贫攻坚的战斗力和凝聚力，拓宽农民致富渠道，早日实现精准脱贫。

六、以全域土地综合整治助推乡村振兴的实施路径

鉴于中央有指示、基层有渴望、现实有需求，展开全域土地综合整治工作助推乡村振兴。面对乡村振兴具有长期性和艰巨性的特点，土地作为乡村最大和最核心的要素，如何有效开展全域土地综合整治工作成为助力乡村振兴战略实施亟需解决的问题。通过全域土地综合整治与乡村振兴内在机理的梳理发现，做好全域土地综合整治就应该科学考量当前政府的财政实力、集体的管理能力、要素的流转能力和产业的潜在能力，唤醒沉睡的资产，全面拓展全域土地综合整治新渠道，不断增强乡村振兴的内生动力。具体实施路径如图3所示。

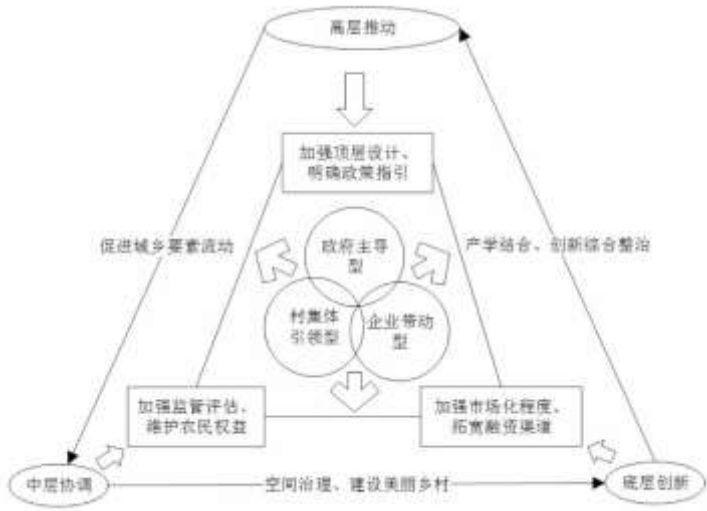


图3 全域土地综合整治助推乡村振兴的实施路径

(一)以加强顶层设计、明确政策指引为主的政府主导型模式

全域土地综合整治作为实现乡村振兴战略的有力武器,要发挥其作用,关键在于政府的主导。明确建立上级主导、下级协调、公众参与的科学的机制体制和各项任务的实施主体,扭转当前某部门“单独作战”的困境,高效推进土地整治工作的实施,保证项目获得较好的经济、社会和生态效益。政府主导型模式既能实现规范化管理,又能为地方提高技术保障。具体实施过程中主要举措有两个:一是尽快编制与全域土地综合整治相关的导向性文件,涉及产业兴旺、生态宜居、耕地保护、空间优化和权益保障等方面,提出全域土地综合整治的内涵、范围、条件和方法,有理有序地开展全域土地综合整治工作。二是尽快研制验收和评价标准,明确验收和评价依据、具体内容、具备条件、实施办法、进展程序等具体规定,真正做到有据可依,科学规范全域土地综合整治的验收和评价工作。此外,政府主导型主要通过公共财政投入和向银行融资两种方式获得资金支持。其中,在公共财政投入上,可以采取“三库”联动的方式获得,即财政部门的“资金库”、自然资源部门的“土地储备库”和发改部门的“项目库”联动;在向银行融资方面,可以通过交易收益期权抵押的方式从银行获得融资。与此同时,政府主导型模式主要通过空间置换得到建设用地指标,进而推动城乡要素流转。因此,全域土地综合整治项目的实施过程中政府应以问题为导向,成立专业的土地开发公司或委托成熟机构(如土地储备中心等),开发与经营增减挂钩节余和补充耕地指标等业务,^[23]切实解决耕地碎片化、土地利用低效和缺乏相关配套设施等问题,从整体协调各方利益,实现生态、生产和生活空间的重塑。

(二)以加强监管评估、维护农民权益为主的村集体引领型模式

村集体引领型模式就是要充分发挥村集体组织和农民的主体地位,严格执行监管职责,做到事前调研、事中监管、事后审查,保证农民“四权”到位(即知情权、参与权、表达权和收益权),自身利益不受侵犯,充分享受全域土地综合整治的成果和收益。加强节余指标的有偿使用制度,提升其价值,明确有限使用范围,确保收益返乡到户,坚决防止违建伪造项目,禁止在农村圈地建造别墅或私人会馆损害农民权益,保障农民权益,促进农村农业发展,彻底改善农民的生活条件。同时,建立健全动态“监测-评估-维护-再监测”机制,增强风险防控能力,实施全域土地综合整治全过程的精细化管理。具体要做到以下五点:(1)从村集体规划能力、资金运转强度和群众内心意愿等三方面综合考量申报项目,严把试点建设工作,选择最具优势的试点乡镇;(2)建立健全全域土地综合整治的监管和评价系统,在申报、实施、评价和验收等环节均实行信息化控制;(3)通过遥感技术定期定点监测乡村土地的具体规划和落实情况,严防影响社会稳定和危害农民权益的事情发生;(4)对全域土地综合整治设定季度、年度和综合评估验收,规范验收标准和交易管理;(5)综合评估全域土地综合整治的经济、社会和生态效益,全面掌握运行过程中产生的整体效益和建设成效。

(三)以加强市场化程度、拓宽投融资渠道为主的企业带动型模式

市场化机制作为节约土地的内在动力,因此国家要促进全域土地综合整治、高效利用土地,必须加快推进土地要素的市场化配置。企业作为带动资本要素流动的主干力量,成为实现全域土地综合整治过程中不可缺少的力量。^[24]企业带动型模式就是要企业带头配合调整市场准入标准,破除准入壁垒,共创良好的资本要素投资环境,吸引更多的社会资本进入全域土地公共治理领域,建立具有细致政策和指导文件的长效机制,确保投资者自身的各项权益不受侵犯。^[25]

全域土地综合整治是对“山水林田湖草”的综合整治,具有治理面较广、周期较长、资金投入量较大和周期性较长的特点,仅仅依赖政府的财政补助远远不能满足该项目的要求,资金问题成为了全域土地综合整治过程中最主要的问题。企业作为掌握资本要素且具有趋利性质的社会经济组织,可能会担心盈利问题而不将资本投入到全域土地综合整治的项目当中,因此如何吸引企业手中的资本要素流入该领域成为解决问题的关键。为此,应积极拓展投融资渠道,调整各地新增建设用地指标的有偿使用费、复垦费、转让费和收益,以新增耕地指标的交易和建设用地指标置换的收益作为担保,以地方政府的身份发行专项债券,努力解决投资少和融资难的问题,加快全域土地综合整治助推乡村振兴的步伐。此外,还可以充分利用国家政策性银行、开发性金融机构和流动的社会资本等创建多元化资本流动机制加大对全域土地综合整治的支持,解决限制全域土地综合整治的源头问题。

参考文献:

- [1]胡一婧. 关于开展乡村全域土地综合整治与生态修复助力乡村振兴的思考[J]. 浙江国土资源, 2020(12):40-42.
- [2]邹伟, 胡莉, 林庶民, 等. 农村土地综合整治的内在驱动力分析[J]. 农业工程学报, 2013(8):224-231.
- [3]于水, 汤瑜. 全域土地综合整治:实践轨迹、执行困境与纾解路径——基于苏北 S 县的个案分析[J]. 农业经济与管理, 2020(3):42-52.
- [4]何振嘉. 关于实施农村全域土地综合整治的思考[J]. 国土资源情报, 2020(11):30-35.
- [5]乔陆印, 刘彦随. 新时期中国农村土地综合整治逻辑体系框架[J]. 人文地理, 2016(3):67-73+160.
- [6]龙花楼. 论土地整治与乡村空间重构[J]. 地理学报, 2013(8):1019-1028.
- [7]樊阆. 中国土地整理事业发展的回顾与展望[J]. 农业工程学报, 2006(10):246-251.
- [8]管棚, 金晓斌, 周月书, 等. 农村土地整治项目对国民经济影响的定量分析——以长沙县福临镇土地整治项目为例[J]. 中国土地科学, 2013(2):39-45.
- [9]焦思颖. 实施全域整治赋能乡村振兴——《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》解读[J]. 资源导刊, 2020(2):12-13.
- [10]曾文清, 张斌. 乡村振兴背景下全域土地综合整治策略转型及实施路径[J]. 湖北农业科学, 2021(4):69-73.
- [11]杨章文. 十九大以来国内乡村振兴战略研究:文献回顾与未来展望[J]. 当代经济管理, 2020(7):9-16.
- [12]孙馨月, 陈艳珍. 论脱贫攻坚与乡村振兴的衔接逻辑[J]. 经济问题, 2020(9):12-17.
- [13]姜松, 喻卓. 农业价值链金融支持乡村振兴路径研究[J]. 农业经济与管理, 2019(3):19-32.
- [14]李志龙. 乡村振兴-乡村旅游系统耦合机制与协调发展研究——以湖南凤凰县为例[J]. 地理研究, 2019(3):643-654.
- [15]李长学. “乡村振兴”的本质内涵与逻辑成因[J]. 社会科学家, 2018(5):36-41.
- [16]周燕妮. 乡村振兴背景下都市近郊区全域土地综合整治模式初探[J]. 小城镇建设, 2020(11):28-33.
- [17]伍黎芝. 乡村振兴背景下全域土地综合整治转型发展及路径选择[J]. 小城镇建设, 2020(11):10-15.
- [18]陈坤秋, 龙花楼, 马历, 等. 农村土地制度改革与乡村振兴[J]. 地理科学进展, 2019(9):1424-1434.
- [19]李欣, 殷如梦, 方斌, 等. 基于“三生”功能的江苏省国土空间特征及分区调控[J]. 长江流域资源与环境, 2019(8):1833-1846.

[20]Li Y H, Wu W H, Liu Y S. Land consolidation for rural sustainability in China: practical reflections and policy implications[J]. Land Use Policy, 2018(5):137-141.

[21]Wang Y, Li X, Xin L, et al. Farmland marginalization and its drivers in mountainous areas of China[J]. Science of The Total Environment, 2019(6):132-135.

[22]刘守英, 王一鸽. 从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角[J]. 管理世界, 2018(10):128-146.

[23]王庆宾. 从实证研究看耕地占补平衡实现途径[J]. 中国土地, 2015(12):16-19.

[24]吕婧. 引导社会资本参与国土空间生态保护修复的实施路径[J]. 中国土地, 2020(10):35-37.

[25]张益丰, 刘东. 谁能成为现代化农业建设的中坚力量——论适度规模化农业生产与保障机制的实施[J]. 中央财经大学学报, 2012(11):56-62+67.