

城乡融合视角下的全域土地综合整治模式优化

龚 华, 全 德, 张楚婧, 潘向向

【摘要】基于对全域土地综合整治的政策发展脉络和各地实践案例的解析, 归纳出两种模式: 一是以农用地整理和生态修复为主的 1.0 模式, 主要面向农业农村空间, 通过工程措施, 推动耕地集中连片、乡村环境提升。二是以耕地整理和城乡建设用地调整与腾挪为主的 2.0 模式, 主要面向城乡存量空间, 通过“化零为整”, 在实现农用地集中连片的基础上, 构建利益平衡机制, 推动建设用地提质增效。结合新时期城乡融合发展和建设用地增存并举的趋势, 提出全域土地综合整治 3.0 模式, 即“空间优化+产权调整+利益统筹”的新模式, 将空间规划方案、土地权属调整方案、利益测算与平衡方案同步纳入全域土地综合整治方案, 统筹安排各类整治用地, 统一开展土地征收、集体建设用地入市、宅基地改革等土地制度集成创新, 多途径达成各利益主体诉求, 形成有助于城乡融合、共同富裕的土地利用新机制。

【关键词】全域土地综合整治; 模式优化; 利益统筹

【文章编号】1006-0022(2023)12-0038-08 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】龚华, 全德, 张楚婧, 等. 城乡融合视角下的全域土地综合整治模式优化 [J]. 规划师, 2023(12): 38-44, 52.

Optimization of Comprehensive Land Consolidation Model under the Context of Urban-Rural Integration/ GONG Hua, TONG De, ZHANG Chujing, PAN Xiangxiang

【Abstract】 The analysis of the policy and pilot cases shows that there are two typical modes of comprehensive land consolidation: Firstly, the model of agricultural land consolidation and ecological restoration mainly focuses on rural non-construction space, and promotes agricultural development and rural revitalization through engineering measures. Secondly, the model of arable land consolidation and urban-rural construction land adjustment and relocation is mainly oriented towards the improvement of the quality and efficiency of urban and rural stock space and the construction of interest balance mechanism on the basis of spatial optimization, aiming at promoting the efficient integration and high-quality development of urban and rural space. In conclusion, combined with the new trend of urban-rural integrated development and coordinating the incremental and existing construction land simultaneously, the 3.0 version of comprehensive land consolidation is proposed: building a new model of "spatial optimization + property right reconstruction + interest coordination", which integrates spatial planning scheme, land ownership adjustment scheme, interest calculation and balance scheme into the comprehensive land consolidation scheme, arranges the quantity and layout of all kinds of land consolidation as a whole, and carries out integrated land system innovations, such as land expropriation, rural collective construction land entering the market, and homestead reform. It helps to meet the demands of various interest subjects in multiple ways, and form a new land use mechanism of urban-rural integration and common prosperity.

【Keywords】 comprehensive land consolidation; model optimization; interest coordination

0 引言

全域土地综合整治是在新的发展战略下, 对原有以土地复垦、开发、修复为主的土地整治的继承、发展和创新。开展全域土地综合整治, 目标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^[1]。

从现有文献来看, 全域土地综合整治相关研究主要聚焦于国内外土地整治实践经验, 以及国内实施背景与历程^[2-3]、执行困境^[4]、规划模式^[5]、整治路径^[6-9]、整治效益^[10-11]、激励机制与运作模式^[12]等, 并开始关

【基金项目】 国家自然科学基金项目 (41971205)、北京大学未来城市实验室 (深圳) 铁汉科研开放课题基金项目 (202106)

【作者简介】 龚 华, 博士, 高级规划师, 深圳市北京大学规划设计研究中心副主任, 北京大学未来城市实验室 (深圳) 研究员。

全 德, 通信作者, 博士, 北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院副教授、博士生导师, 北京大学深圳研究生院超大城市空间治理现代化研究中心主任, 北京大学未来城市实验室 (深圳) 执行主任。

张楚婧, 硕士, 现任职于广州市城市更新土地整备保障中心。

潘向向, 北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院博士研究生。

注和补充相关理论研究^[13]，以系统理解全域土地综合整治、促进理论研究对整治实践的指导作用。部分学者基于村庄类型，提出土地整治+融合发展、土地整治+现代农业、土地整治+乡村旅游等差异化的全域土地综合整治模式^[6]，也有学者根据运作方式、整治对象和重点的不同对整治模式进行划分。部分研究将全域土地综合整治运作模式分为农业开发型、指标交易型、空间重构型、产业驱动型，并提出相应的激励机制^[12]。全域土地综合整治在各地实践中呈现出向减量发展^[14]、生态导向转型^[15]。同时，越来越多的学者转向战略导向和战略支撑研究，探讨全域土地综合整治对乡村重构的助推机理^[1, 10]、乡村振兴的空间路径和产业振兴的发展路径^[16-17]，分析全域土地综合整治与国土空间规划、乡村振兴规划的关系和融合问题^[18-20]。总体而言，全域土地综合整治研究仍呈现碎片化特征，单一的实践案例探讨缺乏针对全域土地综合整治的政策和模式演进分析，还需进一步提炼各类模式的目标、特征、实施路径工具和政策制度保障等。

本文系统梳理全域土地综合整治的制度沿革，并结合对地方实践案例的解析，归纳出两种典型模式，进而面向新时期城乡融合发展及建设用地增存并举的新趋势，基于农村土地制度改革集成创新思路，提出全域土地综合整治的3.0模式。

1 制度沿革与内涵解析

1.1 制度沿革

我国的土地整治工作经历了从20世纪80年代以保护耕地为主的土地复垦，到21世纪初以有序开发为导向的土地开发整理，再到近年开始探索“山水林田湖草生命共同体”理念下的全域土地综合整治新模式。

我国现代意义的土地整治工作正式起步于20世纪80年代，最开始以土地复垦为主，主要是为了应对工业化和城镇化逐渐步入正轨之后出现的建设占用耕地数量快速增加、耕地面积持续减少的现实问题。伴随地方实践的探索深入，土地整治工作逐步从自发、无序、无稳定投入向制度化、规范化和投入稳定化转变。1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》首次提出“国家鼓励土地整理”，赋予了“土地整理”法律定位，土地整理从而成为土地利用计划管理的重要内容。这一时期，土地整治工作以土地开发整理项目为引领实施^[21]。

2004年发布的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》提出“鼓励农村建设用地整理，城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”。此后，以增减挂钩政策为引擎的农村建设用地整理逐渐成为土地整治的重要组成部分。2008年，党的十七届三中全会报告中首次提出“土地整治”的概念。这一时期，农田整治仍然是工作重心，但建设用地和未利用地的整理利用也成为国家支持的重点，土地整治逐步面向全域，其内涵和外延不断深化拓展，目标和手段更加综合。

2012年颁布的《全国土地整治规划(2011—2015年)》首次明确提出“全域土地整治”的概念，引导地方结合各自区域特点，在全域范围内统筹安排农用地整治、农村建设用地整治、城镇工矿用地整治、土地复垦和未利用地开发等各类活动。这一时期，国家相继在各地开展城乡建设用地增减挂钩试点、城镇低效用地再开发试点、低丘缓坡荒滩等未利用地开发利用试点、工矿废弃地复垦利用试点等工作，助推各地丰富土地整治实践。同时，原国土资源部也大力提倡“土地整治+”理念，即将土地整治与现代农业、精准扶贫、生态治理、村民自建等要素联动，服务于更加多样化

的目标。

在“全域土地整治”“土地整治+”的基础上，国家进一步提出“国土综合整治”“农村土地综合整治”等概念，开始探索“山水林田湖草生命共同体”理念下的新型整治模式。2017年发布的《全国国土规划纲要(2016—2030年)》首次提出“分区域加快推进国土综合整治”。2018年，中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》，提出加快国土综合整治，实施农村土地综合整治重大行动。在农村土地综合整治实践中，浙江省于2018年率先提出了“全域土地综合整治”的概念，后升级成为国家层面部署开展的重点工作。2019年发布的《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》明确提出在全国范围内部署开展全域土地综合整治试点工作。

早期“头痛医头、脚痛医脚”式的问题导向型土地整治，对国土空间的整体性、系统性及内在规律的考虑不足，忽视了土地整治的社会功能和生态服务价值，也忽视了土地利用、人口发展和产业升级之间的联动效应。通过各地的实践，土地整治的内涵和外延不断拓展与转型，全域土地综合整治正是在这一过程中形成的。

1.2 内涵解析

根据《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》，全域土地综合整治是指以乡镇为基本实施单元，以乡镇全部或部分村庄为整治区域，整体开展农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复等，对闲置、利用低效、生态退化及环境破坏的区域实施国土空间综合治理的活动。

全域土地综合整治从整治目标来看，不再局限于补充耕地数量、治理低效用地，而是拓展到改善人居环境、实现乡村振兴、推动城乡融合发展等方面。从

整治对象来看, 涵盖生产空间、生活空间和生态空间3大空间, 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名城保护、一二三产业融合发展等特色整治项目, 并以县域为单元, 大范围推行全域土地综合整治试点。

杭州市全域土地综合整治的成功之处在于将土地整治与空间优化、土地流转、村庄整治、生态修复、产业兴旺等工作相结合, 实现“1+N”综合效应。具体而言, “土地整治+空间优化”是指坚持建设用地“总量锁定、增减挂钩、流量弹性”, 腾挪发展空间, 实现生态空间重塑、生产空间重构、生活空间重建; “土地整治+土地流转”是指对整治后的区域进行统筹谋划, 推进规模经营, 尤其是强调农田高质量流转, 实现农村产业振兴、农民长效增收; “土地整治+村庄整治”是指大力提升农村人居环境, 开展违章建筑清理拆除行动, 消除“脏乱差”, 完善公共配套, 有序推进居住集聚; “土地整治+生态修复”是指打造山水林田湖草生命共同体, 将

生态修复3项主要任务之上, 增加低效工业用地整治、废弃矿山治理修复、历史文化名城保护、一二三产业融合发展等特色整治项目, 并以县域为单元, 大范围推行全域土地综合整治试点。

生态修复3项主要任务之上, 增加低效工业用地整治、废弃矿山治理修复、历史文化名城保护、一二三产业融合发展等特色整治项目, 并以县域为单元, 大范围推行全域土地综合整治试点。

田园清洁、矿山复绿、治水剿劣等生态修复工作纳入全域整治工作, 加强农田生态建设和耕地修复; “土地整治+产业兴旺”是指通过规模化土地整治流转, 将农用地流转、农居集聚、耕地保护3项措施有机结合, 打造现代农业产业园区, 鼓励农村一二三产业融合发展。

2.1.2 模式内涵与特征

在全域土地综合整治1.0模式中, 整治目标由以往单纯的增地、增产向多功能转型, 整治形式由单一的农用地整理向农田整治、村庄整治和生态修复等综合整治转型^[23], 整治区域由独立的土地整治项目范围拓展到整村、整镇乃至县市域, 强调区域的整体联动。

这一模式在耕地占补平衡的基础上, 通过土地流转、城乡建设用地增减挂钩、宅基地改革等增强制度保障, 初步形成了包含农用地综合整治、建设用地整治、生态整治修复等3个方面内容的土地综合整治体系(图1)。一是通过耕地拆违复垦、垦造耕地、高标准农田建设、永

2 全域土地综合整治模式

全域土地综合整治的兴起, 突出体现了在新时期全域全要素空间治理框架下, 土地整治工作在整治目标、整治对象、整治区域、整治方式及配套政策等方面的全方位拓展。同时, 全域土地综合整治也在不同地方“土地整治+”的实践基础上, 演变出不同的模式。

2.1 全域土地综合整治1.0: 面向农业农村的综合整治

2.1.1 典型案例: 浙江省杭州市

作为民营经济强省, 浙江省较早面临资源环境承载力不足、生境质量下降、土地利用细碎化、发展用地不足等问题, 持续紧张的人地矛盾迫使浙江省不断地在农村地区开展各种土地整治试点工作, 继而在全国率先形成了以杭州市为典型代表的全域土地综合整治1.0模式。

2017年, 杭州市双浦镇率先开展全域土地综合整治, 主要面向农村地区, 对建设空间无序化、耕地碎片化、土地利用低效化、生态环境不断恶化等多维度问题, 系统开展农田整治、村庄建设整治和生态修复3项主要任务。2021年, 浙江省在总结推广实践经验的基础上, 提出实施“3+X”全域土地综合整治模式, 即在农田整治、村庄建设整治和

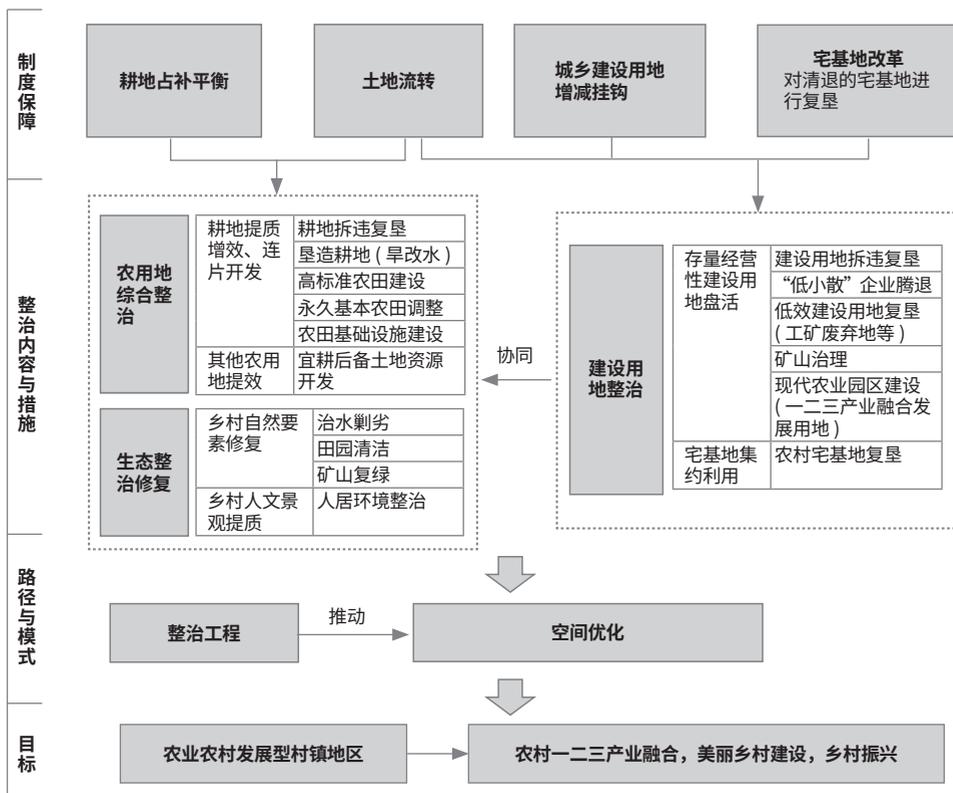


图1 全域土地综合整治1.0模式示意图

久基本农田调整、农田基础设施建设、宜耕后备土地资源开发等，配套耕地占补平衡、土地流转等政策制度，实现耕地的提质增效、连片开发，促进农业规模化、生态化。二是通过建设用地拆违复垦、“低小散”企业腾退、低效建设用地复垦、矿山治理、现代农业园区建设、农村宅基地复垦等，引入城乡建设用地增减挂钩、宅基地改革等制度保障，推动存量经营性建设用地盘活、宅基地集约利用，保障农村一二三产业空间。三是通过治水剿劣、田园清洁、矿山复绿、人居环境整治等，促进乡村自然要素修复和人文景观提质。

这一模式以土地整治工程为主，注重对工程项目的设计、管理和绩效考核^[8]。例如，2021年杭州市在全市“千村精品、万村景区”工程、人居环境提升工程、“一村万数”工程等基础上，立项开展省级全域土地综合整治试点。

不可否认，以工程项目推进土地整治，在优化土地功能空间格局、提高土地集约节约利用水平、促进城乡经济融合发展等方面发挥了重要作用，但仍然存在整体条块分割和项目机械组合等问题，忽视了土地产权属性及其社会治理属性，不利于乡村振兴发展^[24]。

2.2 全域土地综合整治 2.0：面向存量优化的综合整治

2.2.1 典型案例：广东省佛山市南海区

随着全国试点工作的展开，地方实践经验不断丰富，各地也开始结合自身的经济社会发展实际问题与需要，制定特色化整治内容和措施，尤其是在村镇经济十分发达的地区，其整体经济发展水平、土地开发强度接近于城市化地区，存在工业园布局散乱、用地粗放、产能低、耕地保护压力大、环境脏乱差等问题，且大部分用地处在产权模糊不清的“半城市化”状态。在这种情况下，以

广东省佛山市为代表，探索出了一种面向城乡存量用地优化的全域土地综合整治模式。

佛山市南海区以县域为单元开展全域土地综合整治，在推进村级工业园区改造、盘活低效产业用地的同时，推动农业空间集聚提升和生态用地保护。南海区全域土地综合整治试点工作主要包括 4 个方面的内容(图 2)：一是开展农用地整治，通过耕地拆违复垦、水田垦造等保护优质耕地资源；二是开展低效用地减量化工作，划定建设用地腾退区域，实施低效闲置建设用地腾退复垦、高污染高耗能产业园区复垦复绿、边角地整治及拆旧复绿；三是盘活存量建设用地，连片改造村级工业园(“工改工”“工改居”“工改商”“工改商住”)，实现用地集中分布，同时保障一二三产业融合发展用地；四是推进受损生态空间的修复治理，提升村级工业园的环境品质，开展岸线、湿地、水系修复与整治。

2.2.2 模式内涵与特征

全域土地综合整治 2.0 模式以集体建

设用地的提质增效为首要目标，以实现建设用地、产业空间的集聚整合、统一归置和连片开发利用为工作重点。同时，通过土地腾挪、指标流转的方式，统筹解决耕地零散分布难以连片保护和利用、工业发展导致环境污染严重等难题，推动农业空间和生态空间的集约节约、高品质发展，从而实现存量建设空间优化、产业转型升级、发展绿色生态化等多重目标。

在制度保障上，全域土地综合整治 2.0 模式综合采用了耕地占补平衡、政府连片统租—打包流转、集体建设用地入市、片区混合开发与联动改造(“三旧”改造)、土地腾挪等方式，强调在土地整治过程中重新组织土地利用和调整土地权属关系^[25]。同时，统筹规划不同用地类型，统一进行土地整理和腾挪整合，实现全域土地要素的空间优化配置。土地重新腾挪划定通过地籍调查、现状确认、权属变更、土地登记等工作流程，确保规划边界与产权边界相一致，合理调整土地权属，使土地权属更加明晰，促进了

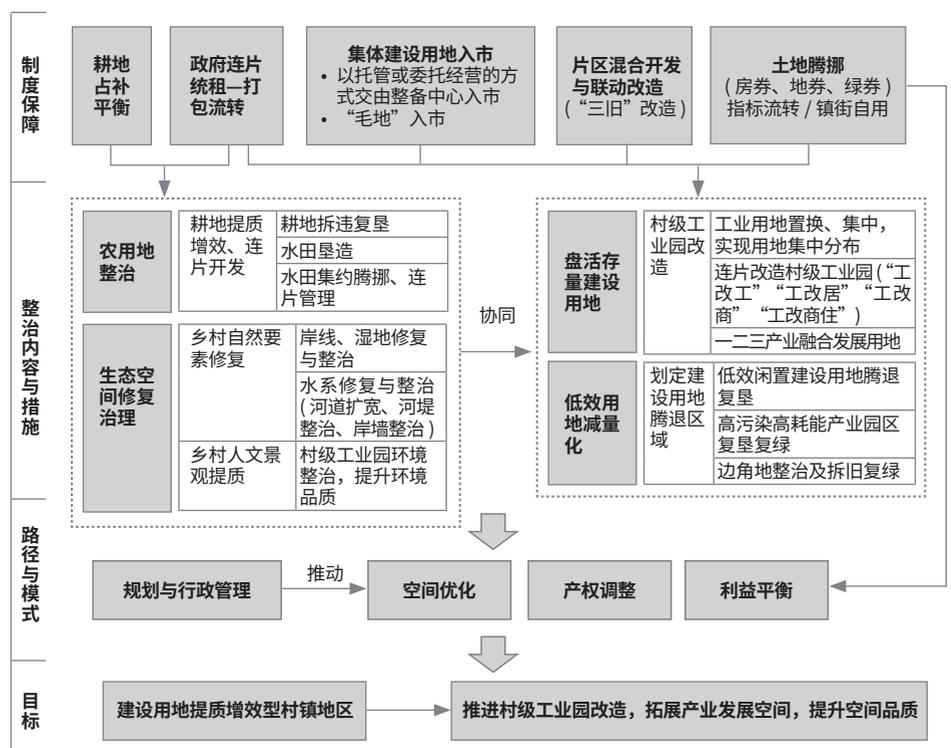


图 2 全域土地综合整治 2.0 模式示意图

公共产品的优化配置和土地资源的持续利用。

在全域土地综合整治工作中，南海区基于多年土地改革的丰富经验，形成了具有针对性的集体土地整备、片区混合开发、多模式联动改造、“毛地”入市等政策工具包，能够灵活调整土地权属，推动土地腾挪。通过将土地利用和土地权属调整相结合，打破原来的空间和利益格局，更好地推动了全域土地综合整治实施和国土空间格局优化。

3 全域土地综合整治模式创新与优化路径

上述两种模式分别体现了农业农村主导地区、城镇化工业化主导地区的全域土地综合整治特征与实施路径。当前，仍有不少地区正处于城乡融合发展的新阶段，急需在国土空间规划全域全要素管控下，探索新的全域土地综合整治模式，进而实现新发展理念下城镇、农村、生态空间的调整优化以及土地利用效益的综合平衡。

3.1 发展趋势分析

用地增存并举、城乡共存地区的城乡地域系统互动更为密切，是城乡融合发展的重要地带。在摒弃传统用地模式的导向下，该类型地区急需通过健全城乡融合发展体制机制，加快实现城乡要素的自由流通与等值交换，合理解决乡村空间价值与权能失衡、用途空间错配与滞后，以及国有土地与集体土地、农业空间和生态空间与建设空间交织无序等问题。因此，全域土地综合整治应把握城乡融合发展新趋势，宏观上对接国土空间规划的安排，结合人口与土地要素的流转机制、城乡产业结构再升级与再迁移态势、城乡技术流动与资本流通方式、城乡功能互补结构与能效传递等^[23]，统筹城乡土地类型和增存并进的开发方

式。见图3。

面向用地增存并举、城乡共存地区，需要对全域土地综合整治的路径与模式开展更多的探索。首先，凸显“全域”特征。以往的地类整治只是简单叠加，项目间的整体性、系统性和协同性不足，当前需按照国土空间规划全域全要素管控要求，在整治区域内统筹不同类型土地的转换和用途管制，实现多生产要素的组合效益最大化。其次，统筹考虑土地权属。在土地价值“水涨船高”、土地征收困难重重的形势下，需要结合土地供应需求、资金配套、收益分配、社会意愿等，平衡国有土地征收和集体土地入市，合理解决留用地、未建宅基地、代征土地、历史遗留违法用地及违法建筑等存在的问题。再次，联动社会多主体参与。传

统的以工程管理和行政管理为主的工作路径未能考虑多元主体的参与渠道及利益分享机制的建立，村民及村集体的参与度和认可度低。因此，如何协调城镇化建设要求和村民利益诉求，实现政府、企业、村集体、村民的多方共赢是重中之重^[26]。最后，鼓励引入社会资本。针对整治项目投资大、周期长等特点，引入社会资本可减轻整治资金压力与规避风险，有利于建立“城乡统一的建设用地市场”。

由此可见，在以空间优化和产权调整为核心的全域土地综合整治模式基础上，需要进一步创新利益统筹制度，探索构建城乡利益共享的土地增值收益分配机制：一是突破城乡二元土地结构约束，制订统筹空间、项目、主体和资金

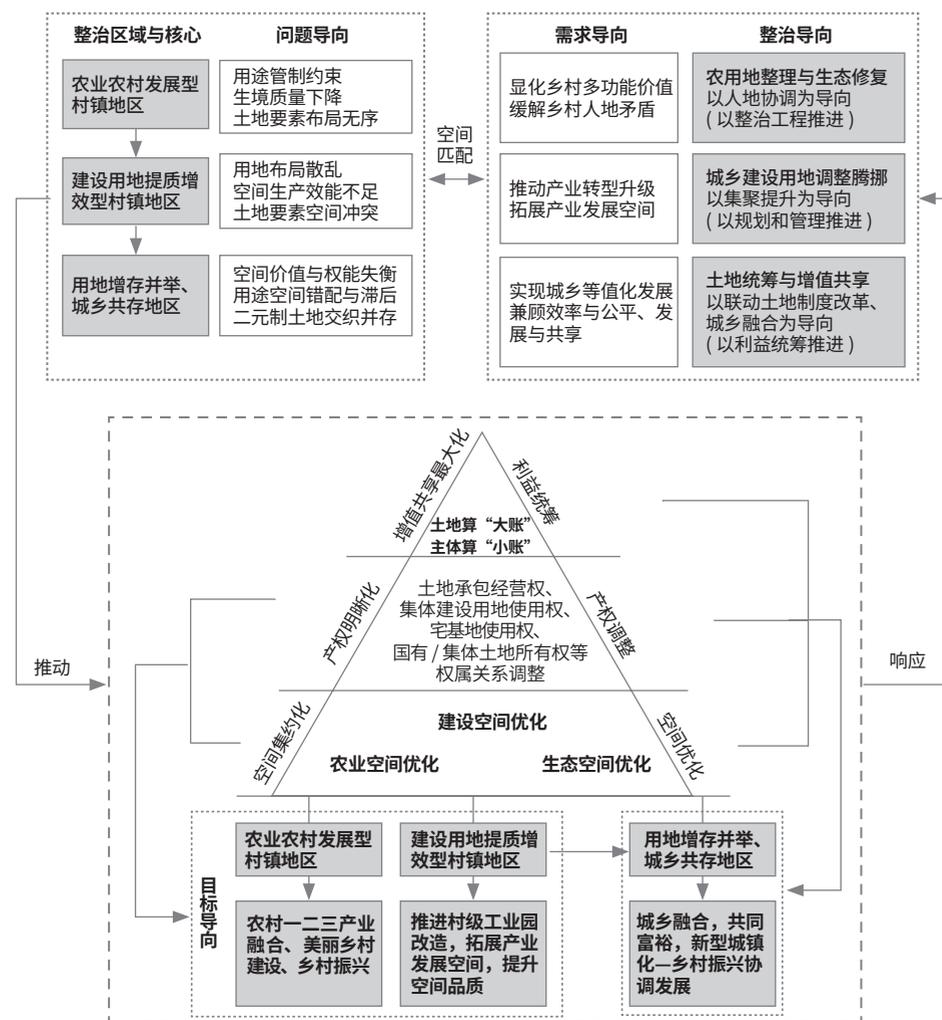


图3 全域土地综合整治模式演进示意图

的实施方案，提升全域土地综合整治的整体性和协同性；二是在公共利益共享的基础上，将土地增值收益进行二次分配，形成多方共赢和共同富裕的局面；三是推进农村“三块地”改革，新修订的《中华人民共和国土地管理法》为进一步推动农村土地要素市场化，实现土地“同地、同权、同价”提供了基础性支撑，这对土地发展权的实现具有现实意义。

3.2 全域土地综合整治 3.0：面向城乡融合和增存并举

全域土地综合整治 3.0 模式的关键是构建“空间优化+产权调整+利益统筹”的新机制(图 4)。一是以城乡融合发展地区建设空间和非建设空间统一规划、统筹治理为主要内容，按照城乡融合发展目标系统安排各类整治用地的数量和布局；二是以建立统一的土地要素市场为核心，推动农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点等制度改革；三是以多元主体利益统筹为手段，通过显化空间权益，算好各类用地的“生态账、经济账、社会账”，充分发挥土地权益人的主观能动性，多途径满足各主体利益诉求，实现政府、村集体、社会主体的利益共享。

全域土地综合整治 3.0 模式的核心在于利益统筹，通过约定空间边界，以国土空间用途管治为依据，以发展权界定和土地收益统一分配为抓手，推动全域土地综合整治和土地制度改革政策落地。利益统筹模式改变了传统的补偿思路，从对拥有合法产权的现有土地权益进行等面积或等价值置换与利益分配的补偿，向评估土地发展权益、实现土地增值收益共享转变。

在具体的操作层面，将“规划赋权”和“权属转换”进行叠加，在国土空间规划和全域土地综合整治实施方案的约束下，统筹安排不同类型土地的转换、用途管制，算好土地经济、社会、生态

的“整体账”。同时，通过综合施策、土地重划组合，将现状碎片化、不规则的土地进行归置、整合置换，并依据规划重新划分为形状规整、成片分布的土地，促使产权边界和规划边界高度统一，优化各地类之间的空间关系，共同计算成本和效益，实现整体利益的提升。在实施区域的行政村或片区范围内，则按照不同整治单元的目标导向，采取“空间规划+实施方案”(村庄尺度按控制性详细规划深度要求)的利益统筹模式，逐村逐片区地分解耕地保护、生态环境保护等空间用途管制要求与指标。基于农村土地产权交易平台建设，落实国土

空间规划和全域土地综合整治实施方案的目标与任务。在这一过程中要保障城乡公共利益，完善城乡功能、改善人居环境，保障整治范围内公共服务设施、基础设施、道路交通设施以及产业发展用地的空间。此外，响应发展需求和市场机制，通过“规划赋权”，有序引导和提升片区的整体发展权益，增强开发动力，通过总体上“做大”可分配利益，实现土地集约节约利用、产权明晰化及价值大幅提升。

在利益统筹方面，以公共利益为切入点，引入市场机制，将土地“权益化”为货币和物业，灵活调配空间资源，将

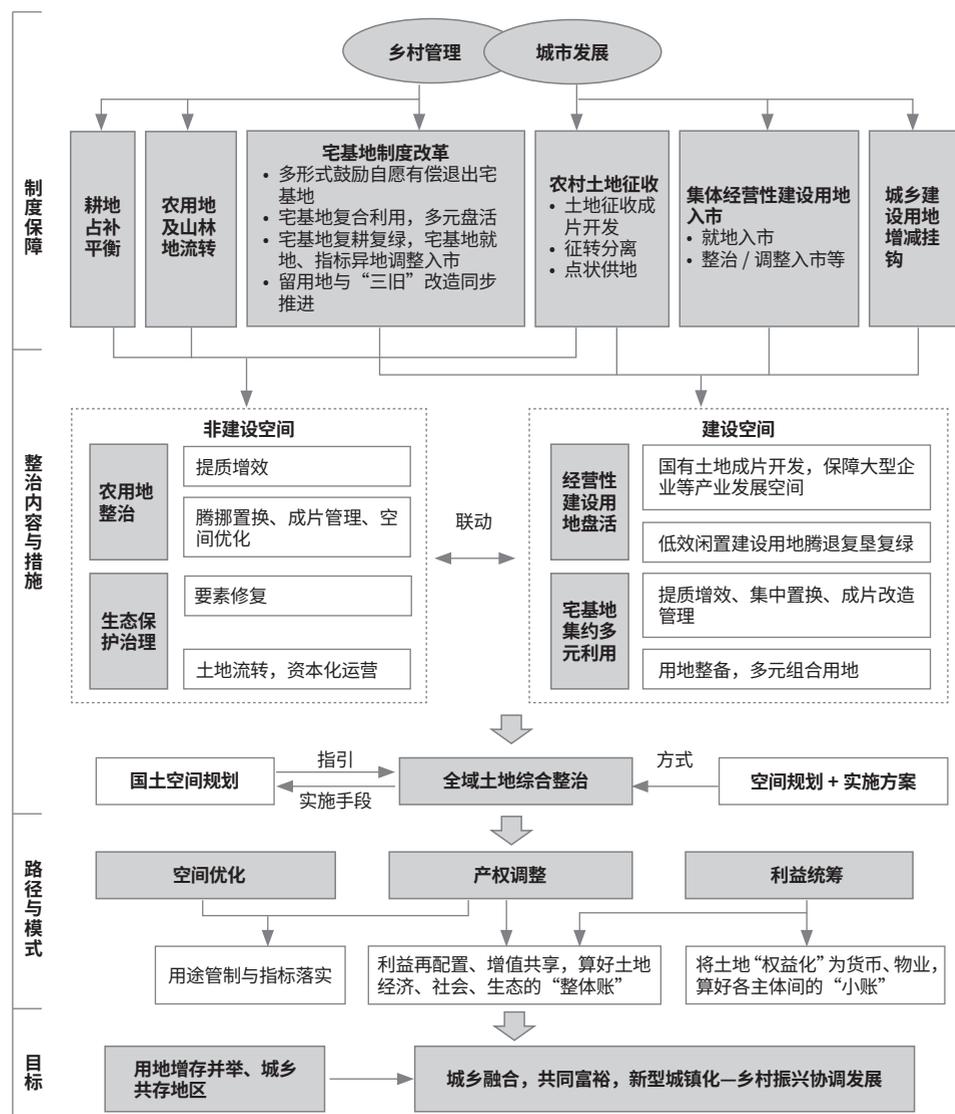


图 4 全域土地综合整治 3.0 模式示意图

用地指标、容积率奖励作为实现空间目标的重要手段,推动村庄、片区内部空间资源整合、异地利益的协调以及与周边环境的有效衔接^[26-27],从而实现成片土地释放、市政公共基础设施用地及经营性用地有效供给、重点产业项目平稳落地。

在政策制度保障方面,全域土地综合整治与农村土地产权制度、土地承包经营权流转制度、耕地占补平衡制度、农用地及山林地流转制度,以及农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革等多项土地管理制度联动推进,不断完善农村土地所有权、用益物权、担保物权等产权制度,推动土地出让、出租、作价出资(入股)和自由转让等,实现土地资源的优化配置,也为农村土地制度改革提供可落地的操作模式。

全域土地综合整治3.0模式重在统筹城乡融合发展地区的建设空间与非建设空间,通过建设用地增存并举、集体经营性建设用地显化、宅基地集约多元利用、农用地整治、生态保护治理等多种途径和措施,一是实现建设用地集约连片,拓展现代产业及城镇空间,提升土地开发权益;二是实现农用地集约提质,打造现代农业产业园,促进农用地及山林地资本化运营;三是突出绿色生态,推进空间精细修复,营造都市田园景观。实施全域土地综合整治3.0模式,目的在于综合实现土地整治的生态、社会和经济效益,从本质上回应土地整治的内涵——“对人地关系的再调适”^[28],推动新型城镇化与乡村振兴协调发展。

4 结束语

从土地整理到全域土地综合整治,我国土地整治的内涵与政策不断演进,这个历程是我国经济社会发展的缩影,反映了土地制度改革的动向,也是解决一定阶段内社会发展和土地利用问题的

必然选择。全域土地综合整治的发展不断深化,从助力农业农村发展、乡村振兴,到推动村级工业园改造、大城市减量发展,再到推进新型城镇化和城乡融合发展;实施对象更为综合,从农用地拓展至建设用地及未利用地,再到山水林田湖草沙全要素;实施范围更加广阔,从乡村逐步延伸至城郊地区、城市地区;实施单元从单个项目转变为村镇乃至县域和市域;实施模式和措施更为多样,针对不同区域、不同对象采取差异化的整治方式。

当前,以城市为中心的旧体制与城乡融合的新目标之间存在冲突,“土地发动机”的旧模式与高质量发展的新愿景之间存在冲突,国家土地管理的刚性约束与地方的动态发展需求之间存在冲突。走城乡融合发展道路,统筹城市发展和乡村振兴,是破解发展难题的必由之路,是实现城乡居民共同富裕、共享土地增值收益的应有之义。因此在新的时代背景下,本文提出全域土地综合整治3.0模式,由问题导向、目标导向转为过程导向,动态把握城乡融合发展态势,基于土地价值和发展权进行利益统筹。在公共利益共享的基础上,从现有基于产权的利益划分向赋予土地发展权益、实现增值收益共享转变。在具体操作层面,在国土空间规划管控要求下制定全域土地综合整治实施方案,统筹安排不同类型土地的转换、用途管制,算好土地经济、社会、生态的“整体账”;以行政村或片区为范围,开展利益统筹的“空间规划+实施方案”编制,通过土地重划落实规划功能分区,明晰土地发展权益,落实土地整治任务;通过将土地“权益化”为货币和物业,引入市场主体,灵活调配空间资源,平衡村集体、村民、政府、市场之间的利益关系。在政策制度层面,通过农村土地制度改革集成,保障全域土地综合整治3.0模式落地。■

[参考文献]

- [1] 许恒周. 全域土地综合整治助推乡村振兴的机理与实施路径[J]. 贵州社会科学, 2021(5): 144-152.
- [2] 陈鹏, 田璐. 历史演进视角下全域土地综合整治的实施探讨[J]. 小城镇建设, 2020(11): 5-9, 55.
- [3] 夏方舟. 全域土地综合整治: 发展背景、系统内涵与趋势展望[J]. 浙江国土资源, 2018(10): 23-25.
- [4] 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.
- [5] 李和平, 靳泓, 吴鹏, 等. 西南地区全域土地综合整治规划模式研究: 以贵州省西江镇全域土地综合整治试点为例[J]. 小城镇建设, 2020(11): 64-71, 84.
- [6] 刘恬, 胡伟艳, 杜晓华, 等. 基于村庄类型的全域土地综合整治研究[J]. 中国土地科学, 2021(5): 100-108.
- [7] 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, 2021(22): 17-23.
- [8] 张伟, 彭晓燕. 挑战与回应: 城乡融合视域下的浙江省土地综合整治再审视[J]. 江苏农业科学, 2021(6): 232-237.
- [9] 丁庆龙, 叶艳妹. 乡村振兴背景下土地整治转型与全域土地综合整治路径探讨[J]. 国土资源情报, 2020(4): 48-56.
- [10] 范业婷, 金晓斌, 张晓琳, 等. 乡村重构视角下全域土地综合整治的机制解析与案例研究[J]. 中国土地科学, 2021(4): 109-118.
- [11] LI Y R, LI Y, FAN P C, et al. Impacts of land consolidation on rural human-environment system in typical watershed of the Loess Plateau and implications for rural development policy[J]. Land Use Policy, 2019(1): 339-350.
- [12] 林倩, 李红强. 全域土地综合整治的激励机制和运作模式: 以浙江省为例[J]. 中国土地, 2021(11): 29-31.
- [13] 金晓斌, 罗秀丽, 周寅康. 试论全域土地综合整治的基本逻辑、关键问题和主要关系[J]. 中国土地科学, 2022(11): 1-12.
- [14] 王纯, 戴林琳, 刘俊学. 全域土地综合整治的“减量化”路径研 [下转第52页]

以及国务院规定应当划为永久基本农田的其他耕地。

- ⑤“强位”指绿色产业在国民经济与社会发展中具有特殊的重要性，“弱势”指绿色产业生产技术水平不高、生产效率较低、盈利能力较差，处于天然的弱势地位。

【参考文献】

- [1] 谷晓坤, 吴沅箐, 代兵. 国土空间规划体系下大城市产业空间规划: 技术框架与适应性治理 [J]. 经济地理, 2021(4): 233-240.
- [2] 张尚武, 刘振宇, 王昱菲. “三区三线”统筹划定与国土空间布局优化: 难点与方法思考 [J]. 城市规划学刊, 2022(2): 12-19.
- [3] 王凤娟, 魏晓, 苏昌贵, 等. 我国国土空间规划分区研究热点及展望 [J]. 经济地理, 2022(2): 84-92.
- [4] 王遥, 潘冬阳, 张笑. 绿色金融对中国经济发展的贡献研究 [J]. 经济社会体制比较, 2016(6): 33-42.
- [5] 汪红驹, 丁少斌. 金融结构优化与绿色全要素生产率增长: 基于高技术产业发展的门槛效应分析 [J]. 改革, 2023(9): 67-84.
- [6] 王维强. 我国区域金融政策问题研究 [J]. 财经研究, 2005(2): 110-119.
- [7] 石全虎. 县域金融支持县域经济发展的理论思考 [J]. 经济社会体制比较, 2009(2): 60-64.
- [8] 朱建华, 洪必纲. 县域经济发展规划中的金融支持研究 [J]. 经济地理, 2010(4): 634-639.
- [9] 陆大道. 区域发展与空间结构 [M]. 北京: 科学出版社, 1995.
- [10] 樊杰. 我国主体功能区划的科学基础 [J]. 地理学报, 2007(4): 339-350.
- [11] FAN J, LI P X. The scientific foundation of major function oriented zoning in China [J]. Journal of Geographical Sciences, 2009(19): 515-531.
- [12] 赵广英, 李晨. 生态文明体制下“三区三线”管控体系建构 [J]. 规划师, 2020(9): 77-83.
- [13] BETTMAN A. Constitutionality of zoning [J]. Harvard Law Review, 1923(7): 834-859.
- [14] 颜丽杰. 《城乡规划法》之后的控制性详细规划: 从科学技术与公共政策的分化谈控制性详细规划的困惑与出路 [J]. 城市规划, 2008(11): 46-50.
- [15] 自然资源部办公厅. 市级国土空间总体规划编制指南(试行) [Z]. 2020.
- [16] 王金南, 王志凯, 刘桂环, 等. 生态产品第四产业理论与发展框架研究 [J]. 中国环境管理, 2021(4): 5-13.
- [17] 胡荣才, 张文琼. 开展绿色信贷会影响商业银行盈利水平吗? [J]. 金融监管研究, 2016(7): 92-110.
- [18] 陶茜. 绿色信贷对银行绩效的影响机制探讨 [J]. 宏观经济管理, 2016(5): 47-50.
- [19] 白钦先, 王伟. 科学认识政策性金融制度 [J]. 财贸经济, 2010(8): 5-12.
- [15] 刘永强, 戴琳, 龙花楼, 等. 乡村振兴背景下土地整治模式与生态导向转型: 以浙江省为例 [J]. 中国土地科学, 2021(11): 71-79.
- [16] 卢丹梅, 李易燃, 赵建华. 全域土地综合整治视角下的乡村高质量发展空间路径研究: 以云浮市镇安镇西安村为例 [J]. 城市发展研究, 2021(11): 3-9.
- [17] 朱菁, 马思琪, 洪尉凯, 等. 全域土地综合整治导向下村庄产业振兴发展路径探析: 以甘肃省显胜乡蒲河村为例 [J]. 西北大学学报(自然科学版), 2022(4): 602-616.
- [18] 闫海, 张飞. 全域土地综合整治视角下国土空间规划应对策略研究: 以江苏省建湖县高作镇为例 [J]. 规划师, 2021(7): 36-44.
- [19] 刘珺. 基于国土空间规划体系的全域土地综合整治上海实践: 以崇明区三星镇为例 [J]. 上海国土资源, 2021(4): 21-27.
- [20] 刘珺, 张彬. 全域土地综合整治与国土空间规划的融合问题: 以上海市崇明区三星镇为例 [J]. 中国土地, 2022(1): 30-31.
- [21] 国土资源部土地整治中心. 土地整治蓝皮书: 中国土地整治发展研究报告(No.1) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014.
- [22] 吴家龙, 苏少青, 李晓澄, 等. 广东省全域土地综合整治探索与思考 [J]. 农业与技术, 2021(18): 98-103.
- [23] 陈坤秋, 龙花楼. 土地整治与乡村发展转型: 互馈机理与区域调控 [J]. 中国土地科学, 2020(6): 1-9.
- [24] 刘新卫, 赵崔莉. 农村土地整治的工程化及其成因 [J]. 中国农村经济, 2017(7): 15-28.
- [25] 刘新卫, 赵崔莉. 乡村振兴视域中的农村土地整治 [M]. 北京: 知识产权出版社, 2019.
- [26] 张宇, 欧名豪, 蔡玉军. 整村统筹: 解决城中村土地利用和发展问题的一个探索 [J]. 城市规划, 2015(2): 93-98, 105.
- [27] 刘荷蕾, 陈小祥, 岳隼, 等. 深圳城市更新与土地整备的联动: 案例实践与政策反思 [J]. 规划师, 2020(9): 84-90.
- [28] 冯广京. 我国农地整理模式初步研究 [J]. 中国土地, 1997(6): 14-20.

[收稿日期] 2023-10-14

[收稿日期] 2023-09-20