

全域土地综合整治的理论逻辑、政策演进与优化路径

李 理，黄利华

【摘要】从制度变迁的视角出发，探究我国全域土地综合整治的理论逻辑与政策演进，重点分析全域土地综合整治政策在制度僵滞期、制度演变期和制度断裂期等历史性变迁过程中，如何影响土地管制权、土地发展权和土地财产权3类土地权利的调控。在此基础上，进一步分析当前全域土地综合整治面临的困境，预测未来制度变迁的潜在驱动因素，提出新时期全域土地综合整治的优化路径，包括在土地管制权方面应整合要素与系统，优化规划空间赋权，推进要素权益重构；在土地发展权方面应统筹供给与需求，创新土地流通机制，促进区域联动发展；在土地财产权方面应协调效率与公平，释放土地资产价值，带动整治综合效应，以期对未来全域土地综合整治的制度设计提供有益参考。

【关键词】制度变迁理论；全域土地综合整治；理论逻辑；政策演进；优化路径

【文章编号】1006-0022(2025)01-0086-09 **【中图分类号】**TU981、F301.2 **【文献标志码】**A

【引文格式】李理，黄利华. 全域土地综合整治的理论逻辑、政策演进与优化路径[J]. 规划师, 2025(1): 86-94.

Theoretical Logic, Policy Evolution, and Optimization Path of Entire Region Comprehensive Land Consolidation/LI Li, HUANG Lihua

[Abstract] The theoretical logic and policy evolution of China's comprehensive land consolidation are explored from the perspective of institutional change, with a focus on analyzing how policies affect the regulation of three types of land rights: land control rights, land development rights, and land property rights during historical changes such as institutional stagnation, institutional evolution, and institutional rupture. On this basis, further analysis is conducted on the current difficulties and issues in the comprehensive land consolidation of the entire region, as well as the potential driving factors for future institutional changes. An optimization path for the comprehensive land consolidation of the entire region in the new era is proposed, including the integration of elements and systems in land control rights, optimization of spatial planning empowerment, and promotion of element rights reconstruction; In terms of land development rights, it is necessary to realize coordination of supply and demand, innovation of land circulation mechanisms, and regional linkage development; In terms of land property rights, efficiency and fairness should be coordinated, and the value of land assets should be released to drive the comprehensive effect of land consolidation.

[Keywords] institutional change theory; comprehensive land consolidation of the entire region; theoretical logic; policy evolution; optimization path

0 引言

土地整治作为土地管理政策的重要工具，持续发挥着调配空间要素结构、提高土地利用效率、改善城乡人居环境等方面的作用。全域土地综合整治是当前国家基于全域全要素空间治理需求提出的一种新型土地整治模式，相较于单纯的土地整治，其内涵更为丰富、目标更为多元、实施路径更具创新性，并已成为学界研究的热点。

现有研究主要从认识论、方法论和实践论三大维度展开：认识论侧重于研究全域土地综合整治的内涵缘起^[1]、价值导向^[2]、关键问题^[3]、主要关系^[4]等；方法论重点聚焦全域土地综合整治的策略和实施路径，包括与国土空间规划的衔接^[5]、整治模式的多样化探索^[6]、整治项目实施机制^[7]等；实践论则结合不同地区的资源禀赋和发展阶段差异，总结提炼全域土地综合整治的实践经验和创新做法^[8-9]。

【基金项目】广东省基础与应用基础研究基金项目(2022A1515110332)、广东省哲学社会科学规划2022年度青年项目(GD22YGL05)

【作者简介】李 理，硕士，高级工程师，珠海市规划设计研究院建筑分院副院长、高新分院院长。447960941@qq.com

黄利华，通信作者，博士，工程师，佛山大学建筑与规划学院讲师。LihuaHuang@fosu.edu.cn

从学理与法理层面审视,全域土地综合整治作为一项以土地空间为调控核心的政策制度,兼具空间优化配置与制度创新设计的双重特性。在空间维度,已有学者从空间生产视角出发,探讨全域土地综合整治政策背后的空间运行逻辑。在制度维度,尽管已有学者从时间视角研究全域土地综合整治的制度演进历程,但多是对政策和实践的直接梳理,缺少从学理和法理层面对政策演进内在制度逻辑的深入认识。由于驱动土地需求变化的经济社会发展具有周期性特征^[10],调控土地空间的全域土地综合整治在政策变化上也展现出周期性的演进与转折,呈现出典型的制度变迁特点。基于此,本文从制度变迁视角切入,探究我国全域土地综合整治的理论逻辑与政策演进,并进一步分析当前全域土地综合整治面临的困境,预测未来制度变迁的潜在驱动因素,据此提出新时期全域土地综合整治的优化路径。

1 制度变迁视角下全域土地综合整治的理论逻辑

1.1 制度变迁理论的特征解析

制度变迁理论源自新制度主义政治学,由美国学者诺斯首次提出。诺斯认为,制度是一类公共产品,由个人或组织生产出来。鉴于人的有限理性和资源的稀缺性,制度的供给同样是有限且稀缺的。随着外界环境的变化或人们自身理性水平的提升,人们会不断提出对新制度的需求,以实现预期增加的收益。当制度的供给与需求达到基本平衡时,制度保持稳定;当现行制度无法满足人们的需求时,便会出现制度变迁。制度变迁的成本与收益之比,是决定制度变迁是否推进的关键因素。只有当预期收益超过预期成本时,行为主体才会采取

行动,推动并最终实现制度的变迁。

在诺斯的理论模型中,制度变迁具有不同的阶段特征和模式类型。在阶段特征上,制度变迁可划分为制度僵滞、制度演变和制度断裂3个阶段。在制度僵滞阶段,新制度形成后往往会经历一段路径依赖期,此时制度环境和社会经济相对稳定,利益主体结构保持均衡,缺乏推动制度创新和变革的动力。在制度演变阶段,随着社会经济的变革,原有制度供给逐渐难以满足各类利益主体的新需求,导致制度进入非均衡状态,不同主体间开始产生冲突和博弈,此时往往通过自下而上的社会性实验,形成关键节点性的历史大事件,推动制度创新,打破原有的路径依赖。在制度断裂阶段,随着越来越多的社会实验推动制度创新,其影响力逐渐增强,原有制度逐步被新制度所取代并趋于稳定,此时正式完成了旧制度向新制度的转化。在模式类型上,林毅夫根据驱动力的差异,将制度变迁分为强制性制度变迁和诱致性制度变迁两种类型。强制性制度变迁是由国家或政府自上而下通过行政和法定手段推动的,通常旨在实现国家或社会整体利益的最大化。诱致性制度变迁是由基层群体自下而上基于自身趋利的动机,自发开展的制度创新和尝试,并诱导权力机关形成法定化的制度规范。强制性制度变迁与诱致性制度变迁往往相互交织,共同体现了政府和市场、中央与地方的关系互动^[10]。

在国内,制度变迁理论最初被学者用于剖析国家宏观制度设计的演进趋势及影响机制,并预测未来的制度创新方向。近年来,该理论的应用范围已扩展至规划和土地管理领域,涵盖了创新型产业用地管理、城中村改造、乡村治理等多个方面。总体来看,从制度变迁理论的角度出发,深入剖析制度演进背后

的社会变革趋势,并开展应对制度革新挑战的规划和土地管理机制探索,这一理论分析思路与我国的制度基础和社会发展实际相契合,可为全域土地综合整治这一政策制度提供创新的研究视角。

1.2 制度变迁视角下全域土地综合整治的理论分析框架

制度是对行为进行约束的规范集合。全域土地综合整治政策是对各类土地资源进行配置和约束的一项空间制度,其核心在于调控土地权利。从当前的研究来看,全域土地综合整治调控的土地权利包括3类:一是土地管制权,在空间上调配着不同用地的用途,避免产生功能性冲突。这一权利在要素层面涵盖山水林田湖草沙等全域自然资源要素,在空间层面覆盖生态、农业、城镇3类连续的地表实体空间,在权属层面涉及国有用地与集体用地之间的转换管控。二是土地发展权,主要调配建设用地等发展指标以及耕地等保护指标,引导权益在区域之间、城乡之间有序流动,具体形式包括城乡建设用地增减挂钩、增存挂钩、耕地占补平衡等。三是土地财产权,核心是激活全域土地的价值,引导资源向资产转化,包括集体用地盘活、生态资产价值实现、高附加值产业导入等措施。

因此,本文以制度变迁理论为分析框架,梳理全域土地综合整治的宏观政策与地方实践,在解析全域土地综合整治政策演进历程的基础上,分析全域土地综合整治制度变迁的具体阶段特征和模式类型,探究我国全域土地综合整治政策的变革逻辑与动力机制,重点分析制度在历史性变迁过程中如何影响土地管制权、土地发展权和土地财产权这3类土地权利的调控,以期对未来全域土地综合整治的制度设计提供有益启示(图1)。

2 全域土地综合整治的政策演进

我国现代意义上的土地整治始于改革开放后，随着经济社会环境的动态变化，土地整治的内涵、内容、范围以及政策调控逻辑均处于动态演进中。本文将1997年正式提出的“土地整理”这一概念作为起点，综合考虑土地整治背后的宏观背景变迁、概念内涵的逐步深化、标志性的政策转折点以及不同时期的政策导向差异，将土地整治政策的发展历程划分为制度僵滞期、制度演变期和制度断裂期3个阶段，并对制度变迁过程中的政策特征进行剖析（图2）。

2.1 制度僵滞期：初期以耕地保护为主的土地整治政策的路径依赖

全域土地综合整治的概念最早源自土地整理，主要是应对20世纪90年代开始，逐步进入快车道的城镇化和工业化带来的建设用地大量侵占耕地，导致耕地资源和粮食安全遭受风险的问题（1990—1999年，我国耕地年均减少10万km²以上）。为了保护耕地，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》发布，首次提出“推进土地整理”的要求。1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》正式明确“土地整理”的法定地位，提出“国家鼓励土地整理”。2001年我国关于土地开发整理和复垦的第一个专项规划——《全国土地开发整理规划（2001—2010年）》发布，提出综合运用土地开发、复垦和整理3种手段推进土地开发整理，重点补充耕地和挖掘增产潜力，土地整理开始正式成为国家有组织、有规范的政策制度。

从土地权利调控来看，这一时期政策制度的核心是调控土地管制权，对土地发展权和土地财产权的意识相对薄弱。

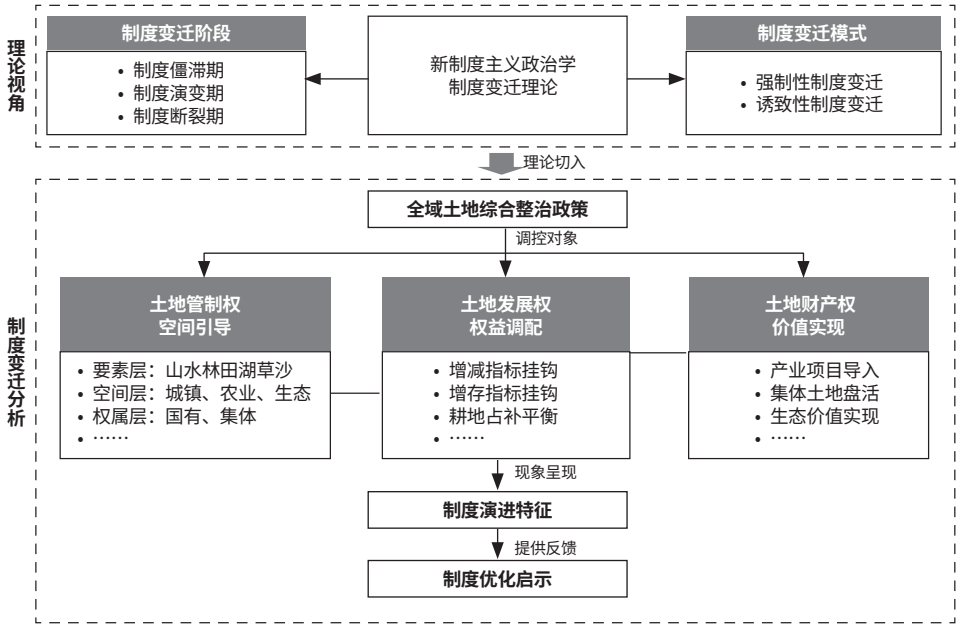


图1 制度变迁视角下全域土地综合整治的理论分析框架

制度变迁阶段	制度僵滞期	制度演变期		制度断裂期
		关键节点 1	关键节点 2	
政策主要特征	初期以耕地保护为主的土地整治政策的路径依赖	诱致性变迁驱动下的地方整治实践创新		强制性变迁驱动下转向全域全要素空间治理
调控对象类型	土地管制权 核心是调控土地管制权，对土地发展权和土地财产权的意识相对薄弱	土地发展权 以城乡建设用地增减挂钩为核心释放土地发展权	土地财产权 以各类土地资源资产的制度创新激活土地财产权	“三权”共融 实现土地管制权、土地发展权、土地财产权调控的共融
典型政策事件	《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》（1997年） 《中华人民共和国土地管理法》（1998年修订） 《全国土地开发整理规划（2001—2010年）》（2001年）	浙江省率先试行建设用地复垦周转指标（2001年） 《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（2004年） 《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》（2008年） 《关于开展工矿废弃地复垦利用试点工作的通知》（2012年）	广东省探索“三旧”改造政策（2010年） 佛山市探索“三券”制度（2017年） 浙江省、江西省、贵州省、青海省、福建省、海南省6个省开展了生态产品价值实现机制的试点工作（2017年）	2018年国务院推行了机构改革方案，自然资源部正式挂牌（2018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》（2019年） 《自然资源部关于学习运用“千万工程”经验深入推进全域土地综合整治工作的意见》（2024年）
	1998年	2004年	2012年	2018年

图2 制度变迁视角下全域土地综合整治的政策演进特征

这一时期重点通过耕地用途的严格控制，避免建设用地的非法占用，并出台相关政策法规，对土地整理开发范围、开发权限、整理方式进行了强制性限定。这一时期土地整治的主要动力来自国家层

面的宏观要求，其首要目标是补充耕地，因此地方以落实国家要求为主，土地发展权和土地财产权的盘活路径面临桎梏，导致缺少“以地谋财”的现实需求和动力，难以刺激地方突破现有制度环境，

从而处于路径依赖状态。

2.2 制度演变期：诱致性变迁驱动下的地方整治实践创新

进入 21 世纪后，经济进一步高速增长，带来了大规模基建和土地开发的需求。对于地方而言，单一的耕地整治成本较高，且缺乏收益刺激，在“占地—用地”和“财权—事权”的双重矛盾制约下，持续开展农用地整治的积极性不足，开始转向经济效益较高的建设用地整治^[11]。这一时期全域土地综合整治在地方逐利的导向下，步入了诱致性制度变迁的实践创新阶段，且历经了两个关键节点，而土地发展权和土地财产权是此阶段政策调控的重点。

2.2.1 关键节点一：以城乡建设用地增减挂钩为核心释放土地发展权

浙江省等省份率先在土地整治工作中统筹考虑保护和发展的关系。2001 年，浙江省从探索农村建设用地置换起步，试行建设用地复垦周转指标，采取“预拨时入账、使用时核销、归还时结算”的封闭账册管理模式，实现了复垦与建新指标的分离管理。随后，其他省份也陆续开展了实践。在地方实践的推动下，2004 年国家层面提出鼓励农村建设用地整理，实施城乡建设用地增减挂钩。2008 年《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》发布，正式推动地方开展相关试点工作。

从增减挂钩政策的演进历程来看，其早期主要是通过统筹耕地和建设用地的布局，实现县域内的发展与保护平衡。此后，为了进一步提升土地发展权的流动性与灵活性，增减挂钩政策逐渐从地区试点范围扩展至全国范围，创新了节余指标的有偿使用、合理补偿与跨区域流动机制。在增减挂钩政策的启示下，土地发展权的释放开始从农用地拓展至

城镇工矿用地。2012 年，《关于开展工矿废弃地复垦利用试点工作的通知》发布，明确将工矿废弃地与采矿新增建设用地挂钩，进一步拓宽了资源保护与建设发展的协调路径。

增减挂钩等政策是在保护资源、保障发展的两难选择中应运而生的。从实施效果来看，这些政策通过土地发展权的合理流动，实现了资源优势与资金优势的互补，有利于缩小城乡之间、经济发达地与资源保护地之间的发展差距，对于推动区域平衡发展发挥了较为积极的作用。

2.2.2 关键节点二：以各类土地资源资产的制度创新激活土地财产权

随着城镇化进程的加速，土地开发从城市进一步向外围乡村地区蔓延，尤其是在村镇经济十分发达的地区，其整体经济发展水平和土地开发强度接近于城市化地区。然而，这些地区大部分的建设用地处在产权模糊不清、布局零散、经济产出低效的状态，急需进一步整治和盘活各类资源，实现提质增效。2010 年前后，广东省在全国率先开展“三旧”改造工作，在盘活存量土地资源方面发挥了积极作用。在此基础上，珠三角地区采取了一系列创新措施，如允许国有土地与集体土地相互置换、土地指标腾挪流转、闲置国有土地盘活等，有效推动零散低效建设用地的集聚整合，集中引入高价值产业项目，提升土地利用效率，其中佛山市的“三券”制度便是典型代表。同时，通过放活宅基地使用权、允许集体经营性建设用地入市等集体用地制度创新，进一步激发了集体用地的经济价值。从本质上看，此阶段制度变迁的关键是通过地方对土地管制的适度放宽，激活了土地财产权。

自党的十八大提出“提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生

态环境需要”以来，地方开始探索将土地财产权的放活从建设用地拓展至各类生态资源。2017 年以来，浙江省、江西省、贵州省等 6 个省份先后开展生态产品价值实现机制的试点工作。在具体实践中，通过有效整治生态资源，推行生态项目和经营项目的组合供应，成为促进生态产品价值实现的有效手段^[12]。

2.3 制度断裂期：强制性变迁驱动下转向全域全要素空间治理

经过一系列由地方创新实践引致的变迁，土地整治政策逐渐展现出新的特征。在整治的空间类型上，政策焦点已从最初的耕地保护扩展到涵盖建设用地及生态用地的全资源全要素类型；在政策调控的土地权利方面，调控手段也从单一的土地管制权逐步拓展，旨在引导土地发展权的释放和土地财产权的激活。随着大量社会实验的不断推进，制度创新的影响力逐步增强。在经历了以地方创新实践为主导的制度演变期后，国家层面开始整合地方经验，通过强制性变迁的方式实现旧制度向新制度的转化。

具体而言，2018 年国务院推行机构改革方案，自然资源部正式挂牌，按照中央有关要求行使“两统一”的职责，实现了对全域全要素的统筹管理，并承担国土空间综合整治、土地整理复垦、矿山地质环境恢复治理、海洋生态修复等管理工作。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》发布，在全国范围内正式启动全域土地综合整治试点工作，提出整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复，优化“三生”空间格局，助推乡村全面振兴。由此，全域土地综合整治概念正式形成，并在全国推进政策实施。

从土地权利调控来看，这一阶段全域土地综合整治政策的运行，实现了土

地管制权、土地发展权和土地财产权3种权利调控的共融。在土地管制权方面,进一步响应生态文明的要求,落实耕地、生态资源的管控保护,要求新增耕地面积不少于原有耕地面积的5%,且生态保护红线不得突破。同时,还强调了建设用地集约节约的管控。在土地发展权方面,推行城乡建设用地增减与增存的同步挂钩、节余指标在镇域内与省域内的同步流转,以土地发展权流转实现区域平衡发展。在土地财产权方面,对于整治后腾退的建设用地,在确保满足村民安置和基础设施建设等用地需求的前提下,重点用于农村一、二、三产的融合发展,激活集体土地等资产的经济效益。同时,鼓励在生态整治修复中积极拓展产业链和价值链,以生态产品激活自然资产价值。

3 全域土地综合整治当前面临的困境

3.1 土地管制权的统筹作用有待加强

土地管制权的调控导向一直处于动态演变之中,最初是突出耕地的强制性保护,强调底线思维的用途管制,此后则是突出建设用地和耕地的集中整治,旨在腾出更多建设规模并新增耕地面积,强调工程思维的规模整治。总体而言,全域土地综合整治在空间布局上的统筹引领作用尚显不足,“就用途论用途”与“就规模论规模”的思维容易导致生态和农业资源在整合后难以与城市功能实现有效融合。以广东省为例,由于面临较大的耕地保护压力,过去的整治工作容易忽视空间功能上的统筹考虑,导致农用地整治出现零散破碎的问题,形成“插花田”“线状田”“城边田”,无法与城市整体功能协调而最终被荒废。

3.2 土地发展权的流动机制尚未完善

城乡建设用地增减挂钩长期以来一直是土地整治的重要支撑手段,有效平衡了发达地区与欠发达地区的土地发展需求。然而,随着近年来经济面临下行压力,地方财政支出趋于谨慎,先前增减挂钩指标交易的供需关系迎来转变。以广东省为例,目前经济欠发达的粤东西北地区可复垦的土地规模占全省的比例接近九成,而经济发达的珠三角地区对增减挂钩节余指标的实际需求却呈下降趋势,原有以指标直接交易的土地发展权流动模式面临瓶颈。此外,指标导向的整治模式不利于空间布局的统筹优化,导致后续产业导入难,难以为经济发展提供实质性的动力。因此,急需摆脱传统指标交易的路径依赖,探索新的土地发展权流动机制。

3.3 土地财产权的综合效应亟须激活

从全域土地综合整治的目标导向来看,土地财产权的内涵进一步丰富,已经逐渐从单纯追求经济效益步入追求经济、社会和生态效益相结合的综合目标阶段。然而,目前地方实践仍存在一定的制度瓶颈。首先,在经济效应方面,虽然延伸产业链和价值链是整治的核心议题之一,但是整治项目的产业导入和持续运营机制仍显薄弱,资金来源和运营主体相对单一,导致一、二、三产融合度不高,项目自我造血能力弱,更多的还是依赖政府财政支持。其次,在社会效益方面,全域土地综合整治在关注“人”的方面仅局限于宅基地拆旧与腾挪安置,对于村民如何共享城市发展权益,实现更高质量的新型城镇化缺少足够考虑。最后,在生态效益方面,虽然目前部分地区已开展生态产品组合供应

的实践,但是相关制度尚未成熟,通过经营性生态资产开发带动生态价值转化的机制创新仍有待研究。

4 新时期全域土地综合整治的优化路径

随着新时期对土地资源和空间产生的新需求,全域土地综合整治政策应避免陷入制度僵滞的路径依赖,积极迎接新一轮的制度变迁周期。从当前制度变迁的驱动因素看,在强制性变迁动力方面,党的二十届三中全会在进一步全面深化改革的总体要求中,提出要完善城乡融合发展体制机制,重点提出健全推进新型城镇化体制机制、深化土地制度改革、健全生态产品价值实现机制等内容,为全域土地综合整治在构建新型城乡关系导向下的制度改革提供了明确的方向。在诱致性变迁动力方面,不同地区在发展阶段、空间特征、产业体系和人口结构等维度存在异质性,如广东省、浙江省等土地整治先行地区,其产业发展和人口结构的特殊需求将进一步驱动地方开展制度改革的实践创新^[2]。

基于此,本文结合以上两种变迁动力的演变导向,聚焦土地管制权、土地发展权和土地财产权3类土地权利的调控,提出全域土地综合整治未来的优化方向和路径(图3)。

4.1 土地管制权:整合要素与系统,优化规划空间赋权,推进要素权益重构

摆脱以往针对单项土地要素“就用途论用途”和“就规模论规模”的整治思维,以系统思维整合各类要素,确保整治后的要素能顺利融入地区的整体功能发展。为此,重点以县、镇、村三级国土空间规划作为全域土地综合整治方

案的统筹引领，通过合理的规划空间赋权推动要素权益重构，统筹引导不同土地要素的空间转换、用途管制、权益分配，做好土地经济、社会、生态的“综合账”。

4.1.1 县镇层级国土空间规划重点整合空间布局，统筹划定不同类型土地要素的整治分区

针对当前普遍存在的农用地、生态用地与建设用地相互交织、零散碎片化的问题，县镇层级国土空间规划应明确功能结构、优化空间布局、引导实施时序，强化对全域土地综合整治项目在规模、布局、时序等方面的指引。为了提升整治工作的积极性和经济性，建议以建设用地需求为核心切入点，以高附加值项目导入为前提，统筹农用地、生态用地与建设用地的整治和腾挪，划定针对性的整治分区。

具体而言，应以县（区）镇全域为范围，优先满足重点产业、园区的用地需求，研判全域范围内建设用地的规模缺口和整治规模潜力，统筹划定建设用地规模输入区和整治规模输出区的具体范围。在此基础上，以满足建设用地规模缺口为目标，分析全域耕地和生态用地的整治后备潜力，落实国土空间规划对于耕地等用地的用途管制要求及指标，综合划定耕地、生态用地集中整治区，推动各类农业和生态资源实现科学合理的整合与归并。

4.1.2 乡村层级国土空间规划重点整合资产权益，统筹资产配置和权益分配，提升整治效益

村庄规划是推进土地整治落地的实施性规划。目前，县镇层级国土空间规划已全面覆盖村庄土地，可以满足传统村庄规划的管理要求。然而，当前许多村庄尤其是经济发达地区的村庄存在城乡交融、权属交织的空间特征，村庄规划的编制和管理模式亟须调整与重构。

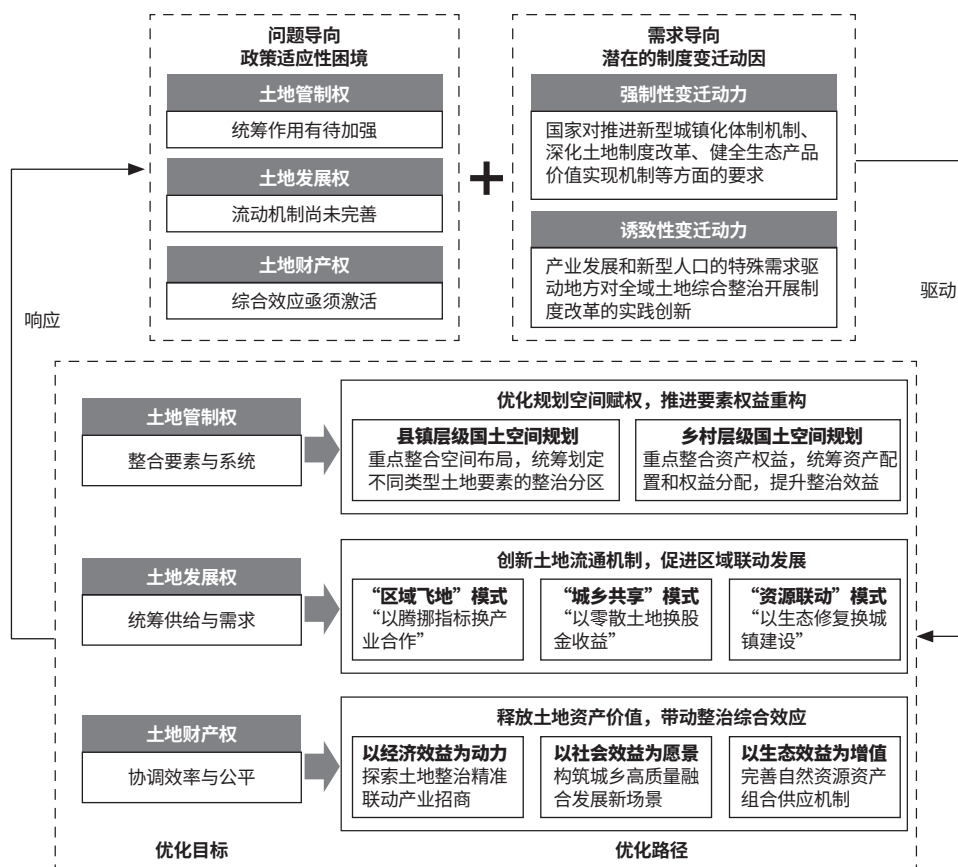


图3 制度变迁视角下全域土地综合整治的优化路径框架

因此，面向全域土地综合整治的需求，村庄规划应跳出以往侧重于增量扩展和建设管控的模式，在新时期土地资源与资产权益关系重构的背景下，重点统筹资源资产配置和权益分配，以提升整治的效益。

首先，各地应加快构建全域地理要素一体化系统，以系统为依据盘查村庄各类土地和资源资产底数，确定村庄内的土地产权关系。其次，在村庄规划中精准划分各类整治空间，确定规模指标来源、腾挪置换范围和整治方法路径等，通过空间组合重构、权属归并，将现存零散、交织的土地资产进行置换与整合，并结合规划重新划分为空间有序、集中连片的用地，确保土地产权范围与规划用途紧密衔接，优化不同土地要素之间的空间和功能关系。在此基础上，提出资源

资产配置建议方案，并开展成本与收益的综合测算，以提高整治的可实施性。

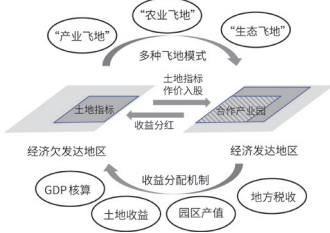
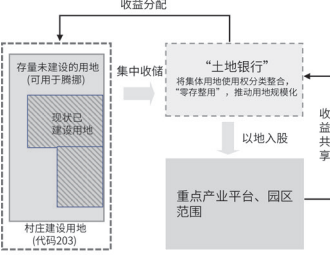
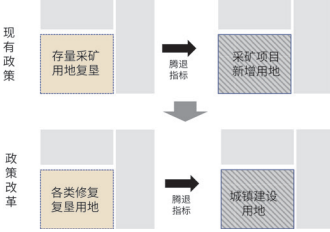
4.2 土地发展权：统筹供给与需求，创新土地流通机制，促进区域联动发展

随着土地供需关系的转变，传统单一的增减挂钩结余指标交易、存量与新增采矿用地内部流转等土地发展权流转模式急需重构。为有效统筹土地资源的供给与需求，需进一步打破土地资源要素流动的障碍，探索模式的改革和创新（表1）。

4.2.1 “以腾挪指标换产业合作”的“区域飞地”模式

在市场需求减弱的情况下，经济欠发达地区整治复垦获得的耕地和建设用地指标通过单一跨区域交易的方式难以

表 1 土地发展权流动的主要创新模式

主要创新模式	主要创新要点	示意图
“区域飞地”模式	“以腾挪指标换产业合作”：通过飞地模式共建“合作产业园”，经济欠发达地区以土地指标作价入股，获得“飞地票”作为凭证，从一次性的指标交易收入转变为长期性的分红收益保障	
“城乡共享”模式	“以零散土地换股金收益”：将村庄存量未建设用地使用权以“入股”的形式流转至“土地银行”，实现集中收储，并纳入城镇新建的重点产业平台和园区进行集中使用，土地增值及产业收益以“股金”分配方式与集体所有权人共享	
“资源联动”模式	“以生态修复换城镇建设”：推动采矿用地及其他各类资源的复垦修复与城镇新增建设用地实现联动，通过增存用地的跨资源联动，为城市打造连片优质的产业发展空间	

消化。因此，应从供给端开展创新，借鉴浙江省、广东省等地区的“飞地合作”经验，进一步拓宽“产业飞地”“农业飞地”“生态飞地”等多元化飞地合作模式。通过飞地模式共建“合作产业园”，经济欠发达地区以土地指标作价入股，获得“飞地票”作为凭证，从一次性的指标交易收入转变为长期性的分红收益保障。与此同时，要完善“区域飞地”模式的体制机制建设，建立健全“飞入地区”和“飞出地区”在 GDP 核算、土地收益、园区产值、地方税收等各项经济指标方面的分配机制，并完善跨行政区域政绩考核、人才引入、用地供应等方面的配套政策制定。

4.2.2 “以零散土地换股金收益”的“城乡共享”模式

由于土地调查制度的特殊性，乡村范围的现状已建设用地及其周边相互交

织的园地、林地等非建设用地均被识别为村庄建设用地。针对村庄建设用地内部分存量未建设的用地，依据国家最新政策，可通过就地利用或异地腾挪的方式在镇域范围内进行统筹使用。在当前农村建设用地过剩、城镇建设用地需求趋紧的背景下，建议创新村庄存量未建设用地的腾挪方式，以满足城镇产业需求为前提，在不改变集体土地所有权的基础上，将土地使用权以“入股”的形式流转至“土地银行”，实现集中收储，并纳入城镇新建的重点产业平台和园区进行集中使用，土地增值及产业收益以“股金”分配方式与集体所有权人共享，实现村庄零散土地盘活，促进土地收益在城乡间的公平分配与共享。

4.2.3 “以生态修复换城镇建设”的“资源联动”模式

当前，国家为了鼓励地方开展废弃

矿山的生态修复工作，允许将复垦修复后的采矿用地建设指标返还，但返还指标仅限于满足新的采矿项目用地需求，不能用于其他建设类型。对于许多城市而言，随着产业结构和经济发展模式的转型，对采矿用地的需求大幅减少，这种仅限于采矿用地内部的增存联动模式难以激发地方开展矿山生态修复的积极性。因此，建议结合城市重点产业项目的用地需求，推动采矿用地及其他各类资源的复垦修复与城镇新增建设用地实现联动，通过增存用地的跨资源联动，为城市打造连片优质的产业发展空间，这不仅能激发地方开展生态修复的积极性，还能提升存量土地资源的盘活效益。

4.3 土地财产权：协调效率与公平，释放土地资产价值，带动整治综合效应

在提升经济效率的土地整治过程中，往往伴随着规模集聚、用途归并、权属置换等现象，由此可能引发农民发展权益受损、生态系统服务能力退化等不公平问题。因此，作为城乡空间治理的重要工具，全域土地综合整治应兼顾经济效率与公平正义，在释放土地资产价值的同时发挥整治的综合效应（图 4）。

4.3.1 以经济效益为动力，探索土地整治精准联动产业招商

追求土地的经济效益是地方推进土地整治工作的主要动力。针对当前面临的“整治难生财”“项目晒太阳”等困境，核心在于实现整治工作与产业导入、招商运营的精准对接。建议借鉴浙江省、广东省等地区在工业用地管理上推行的“标准地”和“预招商+定制化”制度改革，并将这些成功经验扩展到全域土地综合整治的范畴。

将一、二、三产融合，以及乡村文旅等新兴产业的预招商和需求定制化作

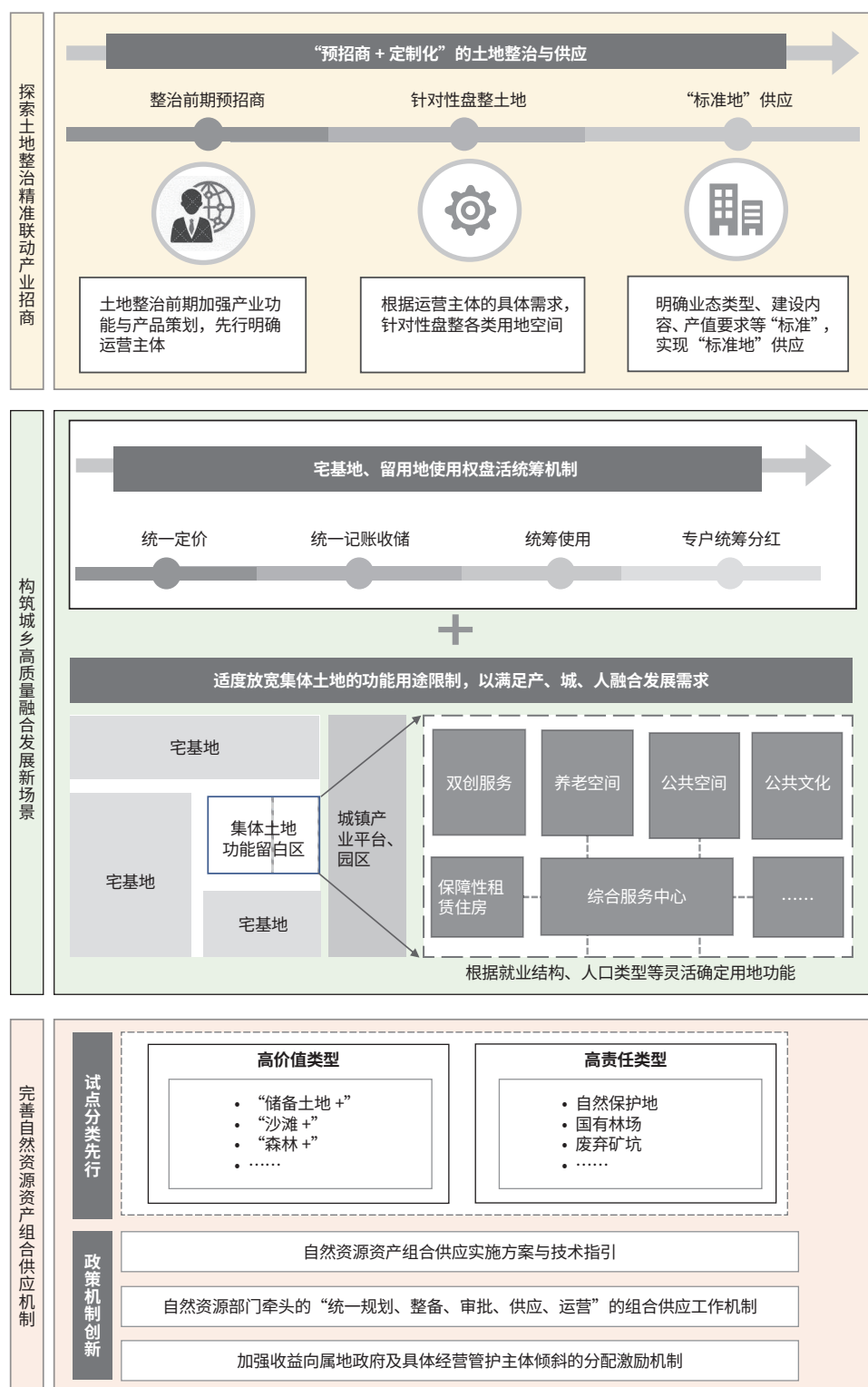


图 4 土地财产权激活的主要创新路径

为引领全域土地综合整治的核心导向。具体来说，在整治工作开始前，应先行进行产业策划和功能谋划，根据策划确定的“整治 +”新兴产业类型，提前启动

招商流程，确定产业运营主体，并结合运营主体和产业功能的实际需求，有的放矢地整治土地空间。同时，整治后的土地应根据附带产业类型、准入项目、

运营标准、产值税收等“标准”，创新“标准地”供应方式，通过以需定供实现全域土地综合整治全链条联动。

4.3.2 以社会效益为愿景，构筑城乡高质量融合发展新场景

全域土地综合整治后的空间服务对象广泛，既包括了原有的村民集体，也涵盖了外来人群尤其是因产业项目而引入的新兴就业人口。因此，整治后的土地需兼具促进村民集体“自我造血”和满足外来人口使用需求的功能，以实现社会效益的最大化。

一方面，结合农村“三块地”改革，进一步激活土地资源，推动城乡共同富裕。关键在于确保村民能够共享土地财产权释放所带来的发展权益。以宅基地和集体经营性建设用地（特别是留用地）为重点，在保持所有权不变、资格权得到有效保障的基础上，进一步探索使用权的放活形式，建立全流程的保障机制。在定价环节，先行确定宅基地和留用地的权益兑换标准，作为后期收益分配的基础；在统储环节，将土地统一收储，以“权证代替实物”的形式，实行土地使用权共有登记模式，核发共有使用权证，注明各主体的权益占比；在利用环节，由政府或村集体经济组织统筹收储的土地，与市场主体进行合作开发或统一入股产业项目，并允许土地作为抵押物进行融资；在分配环节，建立土地收益与分红的管理专户，按照共有使用权证注明的权益比例进行收益分配。

另一方面，适度放宽集体土地的功能用途限制，以满足产、城、人融合发展需求。广东省、浙江省等经济发达省份存在大量城乡融合地区，这些地区整治后往往成为多元就业人群和产业创新人才的集中地。因此，建议对完成空间整合后的宅基地、留用地、集体经营性建设用地等放宽用途限制，允许在重点

产业平台和园区周边等人口相对集中区域划定一定范围的功能留白区，并将其作为重要的管控边界，同时功能留白区可根据人口类型、就业结构等灵活确定用地功能。例如，面向产业创新型人群需求，可在功能留白区内设置共享办公、田园总部、创意小镇等新型服务功能，打造产、城、人融合的创新生活圈。

4.3.3 以生态效益为增值，完善自然资源资产组合供应机制

为进一步提升全域土地综合整治的成效，可从制度建设入手，加快推广自然资源资产组合供应模式，并拓宽生态产品价值的实现路径^[12]。

一方面，以试点分类先行提高实施成效。依据各地资源禀赋，结合项目开发实际需求，以资产保值增值、政府降本增效、财政开源节流为导向，优先在全域土地综合整治中推进矿、海、林等市场需求大、开发潜力高的资产组合供应试点，探索“沙滩+”“森林+”等开发模式，促进自然资源资产高效配置。针对自然保护地、国有林场、废弃矿坑等政府生态管护修复责任重、财政压力大的自然资源，探索附带生态修复、管护运营责任的资产组合供应形式，以缓解财政压力。

另一方面，以政策机制建设破解实施障碍。首先，建议各地尽快出台自然资源资产组合供应实施方案，围绕关键环节制定技术指引，为地方组织实施提供政策依据和技术支撑，重点做好摸清底数、规划指引、收储整备、评估定价、规范供应、运营监管等环节的工作。其次，建立由自然资源部门牵头的“统一规划、整备、审批、供应、运营”的组合供应工作机制，破解多部门联动难的困境，推动跨层级、跨资源的整合与高效供应。最后，优化收益分配机制，将当前市场化程度较低、盈利能力较弱的

国有农用地、滨海沙滩、废弃矿坑等资源收益，更多地分配给属地政府及具体经营管护主体，以此激发基层自然资源保护与利用的积极性。

5 结束语

从学理与法理的本质层面出发，全域土地综合整治是以土地空间为调控对象的政策制度，核心机制在于对土地管制权、土地发展权及土地财产权3类土地权利的调控。本文从制度变迁视角切入，探究我国全域土地综合整治的理论逻辑与政策演进，将全域土地综合整治政策的制度变迁分为制度僵滞期、制度演变期和制度断裂期3个阶段。在此基础上，进一步分析当前全域土地综合整治面临的困境，预测未来制度变迁的潜在驱动因素，提出新时期全域土地综合整治的优化路径。

制度变迁理论认为，任何政策制度在稳定后的一段时间内可能会形成依赖并自我强化，从而在新的需求背景下进入低效率模式，必须借助新的变迁力量驱动路径突破。因此，应定期根据城乡互动模式的转型和经济发展驱动带来的土地需求变化，对政策进行适应性评估，并顺应制度僵滞—制度演变—制度断裂的合理变迁路径，适时运用诱致性变迁和强制性变迁的手段，对政策进行完善和优化，避免陷入原有制度的路径依赖困境。■

[参考文献]

- [1] 吴家龙，李红举，苏少青，等. 全域土地综合整治的理论基础与制度创新[J]. 小城镇建设，2023(11): 55-60.
- [2] 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.
- [3] 杨崇曜，张骁. 基于自然的全域土地综

合整治思考[J]. 中国土地，2020(8): 10-13.

- [4] 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.
- [5] 石鑫，张洪元，苏梦园，等. 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(5): 12-20, 113.
- [6] 罗秀丽，金晓斌，刘笑杰，等. 共生理论视角下全域土地综合整治助推城市边缘区城乡融合机制与模式[J]. 自然资源学报，2024(5): 1053-1067.
- [7] 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.
- [8] 代秀龙，赵家敏. 流域生态单元视角下全域土地综合整治路径：以广东省佛冈县汤塘镇省级试点为例[J]. 规划师，2024(1): 83-90.
- [9] 杜金莹，邱杰华，何冬华. 城乡等值化理念下全域土地综合整治促进乡村振兴的路径：以广州市从化区为例[J]. 规划师，2023(5): 34-39.
- [10] 陈江畅，张京祥. 我国创新产业用地政策的转型与变革：基于制度变迁理论[J]. 地域研究与开发，2022(2): 167-173.
- [11] 林元城，杨忍，葛语思. 农村土地综合整治助力乡村振兴的内在逻辑与传导机制[J]. 规划师，2023(5): 12-18.
- [12] 霍子文，周玉，周岱霖，等. 实施型全民所有自然资源资产保护与使用规划的思考[J]. 中国国土资源经济，2023(8): 50-57.

[收稿日期] 2024-11-11