# 面向乡村振兴精细化治理的国土空间综合整治规划研究

国土空间综合整治是实施乡村振兴战略的重要组成部分，然而“以地为主”的项目式整治模式对国土空间格局整体优化作用不足。当前，我国进入高质量发展全面推进乡村振兴新时期，要求实现跨区域统筹、多途径实施、多措施保障，亟须以国土空间综合整治驱动乡村生态优化、经济发展与功能提升。基于此，文章剖析了现有国土空间整治相关规划的特征与问题，构建耦合三层尺度、“三生”空间与“三规”技术的乡村国土空间精细化整治规划框架，建立“规划—设计—工程”有效衔接的规划策略与路径，面向实施提出完善组织协调、制度管理、资金运营等保障措施，以期为乡村振兴实施路径的探索提供借鉴。

0　引言

党的二十大报告擘画了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图，指出“全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村”，实施乡村振兴仍然是重中之重。当前，乡村发展存在内生动力不足、资源利用低效、生态环境不断恶化等多重问题，为更好地实现乡村建设，每一项任务落地都需以国土空间整治作为重要支撑。我国自浙江实施“千村示范、万村整治”工程以来，便持续大规模进行土地整治，并在各地实践中将土地整治与乡村振兴目标融合，形成了以多元化“土地整治+”为手段的乡村振兴路径。按照乡村振兴战略规划部署要求，2019年自然资源部组织开展全域土地综合整治工作，2023年中央一号文件进一步明确提出加强村庄规划、推动土地全域综合整治，盘活存量建设用地，优先保障乡村生活、生产用地需求。由此可见，国土空间综合整治已上升为实施乡村振兴的国家战略工程。但目前国土空间综合整治的落实以采取试点和开展项目等方式为主，对于国土空间格局整体优化作用不足，乡村发展低效率、低品质、生态环境退化问题仍然突出，乡村振兴现代化建设挑战严峻。基于此，面向新时期全面推进乡村振兴战略要求，科学总结国土空间综合整治的趋势与问题，提出以国土空间规划引领国土空间综合整治，建立“规划—设计—工程”有效衔接的整治策略与路径，以期为乡村振兴实施路径的探索提供借鉴。

1 乡村振兴背景下国土空间综合整治的趋势与问题

1.1 国土空间综合整治的新要求

(1)契合乡村振兴时序，跨区域统筹整治任务，优化国土空间格局。我国提出分“三步走”实现乡村振兴，土地整治作为政策工具与实施平台，在乡村振兴解决“有没有”的“第一步”中发挥了重要作用，并以“短平快”的方式实现了提升耕地质量、补齐设施短板、优化人居环境等目标。但发展不平衡、不充分及城乡差距不断拉大的现实困境仍然存在，部分局部、短期建设成效难以匹配乡村振兴在2035年和2050年应取得的成果，难以满足“好不好”和“优不优”的高质量发展需求。为解决发展不平衡、不充分的问题，我国提出以县域统筹城乡、将县城作为重要载体的新型城镇化方式推动乡村振兴，把乡村振兴的要素统筹从村域、镇域进一步扩大到县域。浙江探索了跨乡镇的土地综合整治①；上海通过划分“郊野单元”实施乡村全域管控；四川跨乡镇划定片区单元，构建“乡村格局”②，跨区域落实耕地占补平衡、建设用地增减挂钩、涉农资金整合、部门协同共治等整治措施以推动乡村建设。以上地区的乡村建设皆取得了显著成效。由此，国土空间从“点域整治”转向“区域统筹”，从“末端治理”转向“过程管控”，从“单一问题整治”转向“山水林田湖草沙全系统治理”，推动土地整治系统工程转变为国土空间保护开发、格局优化的综合性政策工具。见表1。

(2)锚定乡村振兴目标，多途径实施综合整治，以空间赋能挖潜多元价值。乡村振兴覆盖了粮食安全、生态保护、文化复兴、城乡融合与共同富裕等顶层国家战略目标。国土空间综合整治与乡村振兴目标高度契合，二者都聚焦构建耦合人、地、产发展要素格局。生态文明建设不断深化探索“两山”转化与“山水林田湖草沙系统治理”，生态价值、文化价值成为国土空间综合整治进入生态化转型新阶段的重要价值导向，乡村振兴应同时统筹产业、物质、人文与生态，从“以地为本”的单要素调控、单一目标整治转化为区域“人—地—产”多要素协调的土地综合整治模式(表2)。通过格局优化、空间管控与设计赋能，不断丰富整治的手段与措施，如“综合整治+互联网”和“+数字化”等，挖潜乡村空间多元价值与功能，从而推动乡村社会、经济、文化、生态、绿色等综合效益提升与全面振兴发展。

(3)面向乡村振兴目标，多措施保障整治项目实施成效，提升现代治理能力。在遵循国土空间底线思维和保护优先原则的前提下，乡村建设受到了极大的限制。国土空间综合整治通过落实两个“5%”的耕地增长目标，为国土空间规划实施提供了政策平台③。多措施保障整治项目实施成效、促进多元目标达成成为近年来的趋势，当前形成了以规划为引领、以政府为主导、以项目为抓手，遵循“谁整治、谁获益”的原则促进多主体参与、多渠道联通、跨部门协作的整治模式，不断激发国土空间综合整治内生动力。面向乡村振兴目标，需要建立多主体合作平台、完善法制建设平衡多元利益、多渠道整合资金以提升乡村现代化治理能力，促进国土综合整治由问题导向转向目标引领。

1.2 我国现有国土空间综合整治相关规划的模式特征与问题

在国土空间机构改革之前，土地整治主要依据土地利用规划、整治专项规划来落实任务、指标与项目；在机构改革之后，国土保护与开发并重，国土空间综合整治开始以国土空间规划为依据落实空间格局优化目标。“三类”规划引导模式在实施过程中各有侧重。(1)土地整治规划尺度单一，重耕地保护与项目安排，轻整体统筹与体系关系。“土规”引导型模式主要通过传导落实耕地保护任务，动态平衡耕地总量，以行政和项目作为规划尺度与实施单元。行政尺度注重指标挖潜与任务安排，在镇域层面自上而下分配整治指标、布局整治任务，在村域层面落实整治项目，实施宜农未利用地开发、田园沟滩治理和土地复垦，拓展发展空间、提升土地价值。项目尺度则侧重于采用工程技术以保障规划落地。在乡村振兴背景下，专项项目呈现出多样化、综合化发展趋势，包含细碎农田整理、高标准农田建设、低效用地整治、居民点拆旧建新、水土保持、流域治理、受损国土生态修复等，呈现为以问题为导向的整治逻辑，在空间管制过程中涉及多个部门，各部门依据自身事权与所属学科开展规划管控和实施工作，管控内容多存在冲突、交叉与重叠问题。并且，各专项项目具有明确的目标与任务，但项目之间缺少空间上的一体统筹、时间上的近远部署，导致在项目尺度难以解决系统性问题，全域整治没有发挥出综合性、长远性综合效益，出现“有新房没新村、有新村没新貌”的建设问题。(2)推动整治项目实施落地，重刚性措施与施工工艺，轻空间设计与柔性治理。“专项”引导型模式的土地整治多针对单一要素，注重工程措施与技术体系，在项目实施中主要存在以下问题：一是项目单一、类型多样，各项目独立推进、缺乏统筹，村民参与性不足，难以形成项目整治长效机制。二是各类专项技术性较强，增加了多项目一体设计、联合实施的难度，因此在空间管控中一般通过明确空间用途来划清各类整治项目的界限与权责，强调功能联系，忽视要素复合。例如：农田道路建设主要关注交通功能，忽略了两侧景观环境改善；高标准农田建设未能与村庄布局优化相结合。三是整治项目多为标准化工程，属于刚性整治，破坏了乡村与自然的柔性关系，缺少基于传统营建智慧的生态化柔性措施。例如：“硬质铺装+地下管网+园林绿化”的空间环境采用了整体设计、一次性实施的刚性整治方式，与乡村基层治理脱节，不仅建设成本高，易损坏、难维护，还会导致乡村空间异化，使原生景观受到冲击而失去原有特色。空间复合利用与乡村景观塑造需要以乡村设计和营建技术作为重要支撑，这是乡村国土空间开展精细化治理的重要引导。(3)村庄规划覆盖全域要素，重总体格局与管控分区，轻用途转化与落地实施。“国空”主导型模式主要以村庄规划为依据，村庄规划是国土空间规划落地实施的“最后一公里”。针对乡村振兴建设需求，各地进行了村庄规划实践探索，形成了多尺度、全域全要素规划布局的国土空间微观统筹经验。由于村庄规划具有覆盖“三生”空间的区域特征，在编制中沿用总体规划思维，通过“多规合一”统筹全域，重总体格局与管控分区，无法明确每一块土地的地类。在详细规划层面主要侧重于建设用地，示范工程呈现出“绅士化”“符号化”特征，对于林、田、路、渠、沟等农业生产空间要素缺少系统性设计与管控，在土地整治中缺少规划依据，导致“一刀切”管控和私搭乱建、占用耕地的现象出现，限制了现代农业发展。我国在高质量发展中全面推进乡村振兴，不断深化探索人与自然和谐共生的绿色发展模式，并对以生态保护修复为核心的国土空间综合整治提出了更高要求：不仅需要整体推进现代农业设施体系完善、农田生态系统修复、公共服务高质量供给、人居环境品质提升等一系列整治任务，还需要具有区域整体性、系统性的统一蓝图，打破行业局限，进行多领域统筹，以国土空间综合整治驱动乡村生态变化、经济发展与功能提升。

2 面向乡村振兴精细化治理的国土空间综合整治分析框架

面对日益复杂的乡村建设问题与日趋多元的乡村振兴目标，单一目标、单一项目整治模式已经不再适用于新时期国土空间综合整治，国土空间综合整治的理念与方法应实现精细化转型(图1)。精细化治理是需求导向、精准供给、注重细节和追求卓越的治理模式，需要精细化整治作为支撑与保障。

(1)需求导向，改变了传统以问题导向为主的土地整治模式，以乡村振兴各阶段目标为引领，形成乡村振兴需求导向与国土空间综合整治问题导向相结合的整治模式。首先，基于乡村社会经济高度耦合、“三生”空间交错、多元主体共治共管等特征，面向长远需求新增建设空间；其次，结合实际保留现状建设，避免大拆大建；最后，适度调整现状以适应近期需求，进而明确“整与不整”“先整后整”的关系问题，实现从现状到远期的小规模、可持续、渐进式整治与更新。(2)精准供给，多层次、多尺度统筹供给，精准把握乡村产业“集中—分散”、空间“增长—收缩”、“人—地—产”匹配及“人口—公共服务”供需等时空关系，落位建设内容、空间需求与整治任务，将乡村振兴价值观与国土空间综合整治技术、政策相结合，构建区域谋划、村域管控、分类整治的多尺度联动规划框架，将格局优化、空间管控与项目清单相结合，引导国土空间精细化整治，实现集约高效、宜居适度、山清水秀的美丽国土愿景。(3)注重细节，衔接好“总体—局部”“功能—布局”“系统—要素”的一体关系，注重挖掘乡村地域文化与传统营建智慧，设计赋能提升空间多元价值与乡村空间特色。系统梳理村镇规划、乡村设计、乡土营建、工程措施等内涵，通过功能优化、结构重组、要素整合等方式，制定“规划—设计—工程”高效衔接的全系统优化整治策略，助推乡村振兴提质增效。(4)追求卓越，发挥国土空间综合整治平台的作用，高质量实施乡村振兴。将土地管理政策嵌入国土空间规划体系，调动多元主体参与共建共治；通过制度激活要素流动，优化“目标—规划—整治”的协同关系；发挥规划引领作用，统筹各类整治工程，通过工程实施促进乡村格局优化、功能转型；整合各类涉农资金，提升环境品质、打造精品节点，推动工程式整治转向“点—线—面”结合的全域全过程整治。

3 促进乡村振兴精细化治理的国土空间综合整治策略

3.1 构建耦合“三层尺度+三大空间+‘三规’技术”的整治规划框架

将国土空间综合整治纳入国土空间规划多个层级体系中，面向乡村振兴多个阶段、多元目标与精细化整治任务，建立贯穿“区域—村域—项目”3个空间层次，复合生产、生活、生态三大空间要素，整合土地利用规划、城乡规划、土地综合整治规划“三规”技术，衔接“规划—设计—工程”的国土空间综合整治规划框架。见图2。

区域尺度对应县、镇级国土空间总体规划，在县域整合集中连片的农业生产空间、划定综合整治单元，确保生态和农业空间格局连续、系统完整；在镇域整合公共服务资源，构建乡村社区生活圈，顺应城乡人口流动规律，高效配置生产、生活设施，提升乡村公共服务供给水平。村域尺度对应国土空间详细规划，选择具有集聚发展条件、能够建设乡村社区公共服务中心的行政村重点编制村庄规划，提出国土空间综合整治策略，结合乡村“三生”空间高度复合的特征，统筹林、田、路、渠、宅、场等各类要素，采用刚弹结合的方式精细化规划三类空间。项目尺度对应国土空间专项规划，具体指导整治工程落地实施，结合阶段目标与乡村设计，形成综合乡村传统空间营建智慧中的低技术、生态化与景观化技艺的柔性整治措施，弱化人工与自然边界，凸显乡村本底特征。

3.2 提出衔接“控制引导+一体设计+综合措施”的整治规划路径

(1)以系统整合为基础，控制引导“三生”空间要素，培育持续发展本底。在乡村人口流失、空间收缩与农业现代化的大背景下，乡村存在点状集聚与连片发展的特征，需要规划宏观协调、微观统筹“三生”要素，通过完善系统整合资源，形成对全域空间格局、体系、指标的控制与引导，促进乡村国土空间“要素—结构—功能”全体系转型。在镇域优化格局，“三位一体”推进耕地资源保护，“以地定产、以产定人”划分“人—地—产”耦合的乡村社区单元；对行政、教育、养老、医疗、文化、农技服务等公共服务设施进行具体安排。在村域完善体系，依据产业分区、田块规模完善田、路、渠、林空间，增强耕地生产能力，促进农业提质增效；补全乡村服务体系，带动宜居宜业建设集约转型；修复农田生态系统，提升生态服务功能。见图3。

统筹“新增、保留、调整”与近远期发展建设的平衡关系，建立“增减结合+刚弹结合”的指标分配方法，形成“集聚增长+减量控制”“指标刚性+空间弹性”“保护刚性+发展弹性”的全域空间规划策略。保留现状建设，规划新公共服务中心与新民居组团，新旧并置，采用“一次规划、分步实施”，不进行大拆大建；发挥土地整治政策工具作用，适度调整土地用途，优化空间功能与结构。因地制宜探索“拆旧移新、改旧换新、拆旧建新”的多元化整治方式。(2)复合“三生”空间要素，一体化设计林、田、路、渠、沟、村，兼顾保护发展需求。针对乡村生活空间，提出基于雨洪自平衡技术组织居住空间。雨洪自平衡调控是我国乡村一项古老而实用的重要技术，如村落中的涝池和宅院“屋面—院落—水窖(太平杠)—暗渠”雨水集蓄用排等系统，可用于调蓄雨洪，在乡村人居环境中发挥着重要作用。建议维持宅基地政策，将农田、林地引入居住组团，实现“一户一宅、一院一田”，居、院、田一体。引入雨水“集蓄用”旱涝自平衡体系，以水为脉，复合“三生”空间要素，组织“宅院—邻里—组团—群落”多层次空间，形成乡村韧性安全格局(图4)。在组团中心设置低洼生态林地，种植高大乔木，林下散养鸡、鸭、羊等牲畜，布置活动场地供儿童嬉戏、居民游憩。设计新式乡村公共建筑，打造高品质公共中心，引导各类要素集聚与乡村空间转型(图5)。

针对农田生产空间，按照“田成方、路相通、渠相连、林成网、沟成景”的整治标准，完善田、路、渠、林、沟一体化空间规划与设计，提高土地生产能力、恢复生态功能、塑造农田景观。依据机械化作业空间需求划分不同类型的农作物种植田块与耕作单元；注重各类作物集中连片形成的农田景观层次，完善农产品流通交通网络；针对农业用水量占县域总用水量一半以上的水资源使用特征，改变大水漫灌的粗放灌溉方式，集成“集雨+滴灌”技术，改善农田灌排条件，实现旱涝保收、提高生产能力；完善农田林网防护体系，恢复农田生态功能；注重荒沟、边坡的复合开发与利用。(3)传承传统生态智慧，低成本、低技术运维乡村，刚柔结合塑造特色。当前，乡村振兴既要面向高质量建设，又要兼顾低成本运维，重塑乡村不可或缺的独特价值。传统乡村积累了丰富的生态实践智慧，存在从“技术—实践—智慧”到“新的技术—新的实践—新的智慧”的发展关系，这一关系蕴含着人与环境的动态平衡。只有结合现代营建技术，转译生态智慧并形成乡村基层易实施、低成本、易维护的柔性整治措施，才能使乡村实现长久和可持续的发展。尊重乡村自然地脉与生态特质，充分发挥柔性整治措施的效用，营造乡村场所及景观(图6)。柔性整治措施主要包括：①生态理水，即适应当地气候，利用地形，构建雨水集蓄用生态化设施体系，建设生态化景观涝池、生态化植草沟，调节雨洪，保障乡村韧性安全。②针对空废宅院，渐进式腾退建设用地，复垦为耕地；通过退房还林还草补偿老村绿色开敞空间，积少成多、逐步连片复垦。③荒沟、边坡生态化整治，针对沟底平坡、沟边缓坡及陡坡区域，实施平坡机械化连续耕作、缓坡绿化种植、陡坡绿化防护，将废弃砖、瓦、木、石等建筑材料用于陡坡、步道、广场等铺装，形成乡土特色景观。

3.3 细化完善“组织协调+制度管理+资金运营”的整治保障措施

(1)组织协调保障：构建多层级、多主体、开放式协商平台。立足综合整治工作需求，制定统筹与协商、开放与共赢、责权清晰的多层级组织协调保障措施。在乡镇层级，组建综合整治工作专班，适度突破行政村边界统筹发展资源，因地制宜制定多类型综合整治项目的差异化管理政策。在村集体层级，搭建多元主体参与的协商平台，明确综合整治项目中的权责关系、利益分配机制等；在宅院空间整治、农用地规模化整治等工作中保障村民的自主选择权、知情权等，培养契约缔结意识；积极引入新型农业经营主体参与项目前期筹划、中期实施和后期管理，避免建管脱离，防止整治耕地及设施农用地等撂荒闲置。与高校建立校地合作平台，推广“百校联百县兴千村”模式，充分发挥智库和专家的决策咨询与技术支撑作用，助力实现乡村振兴高质量综合整治模式。(2)制度管理保障：形成多环节、规范式、有序化的法规体系。遵循国土空间规划体系，构建完善的综合整治规划体系，强化综合整治的规划编制、实施审批、建后评估的多环节管理。在规划编制环节，根据项目遴选原则，按需有序地编制规划，并明确与总体规划、详细规划的技术衔接内容。在乡村地区的项目实施审批环节，面向乡村地区整治项目综合性、复合性、产业导入等新发展需求，采用乡村综合整治项目用地许可、乡村综合整治实施工程许可的规划实施管理制度，以实现“一张蓝图”的有效协同管理。在建后评估环节，充分考量生态、经济、社会的多方效益和项目实施的动态性、持续性等因素，建立针对多类型项目的差异化评估体系，完善“评估—反馈—优化”的整治工作管理机制。此外，根据国土空间综合整治的系统性特征，只有依托土地、财政等各类政策的集成性保障，才能在真正意义上实现要素的有序流动、降低空间交易成本，进而促进资源的高效配置。因此，应积极探索乡村非建设类要素的空间合理置换、乡村建设用地复垦类型的适宜性，以及城乡用地指标的转换统筹等。(3)资金运营保障：采取多渠道、统筹式、引导化实施策略。基于整治需求量大面广的现实情况，应统筹政府多部门专项资金，吸引社会资本投入，引导农户和村集体参与，探索多渠道资金投入的收益分配机制，保障综合整治项目的资金运营。整合农用地整理、建设用地整治、生态环境保护修复等多项资金，搭建整合平台，适度投入到具有示范带动效应的重点项目建设中。注重政府资金投入的触媒作用，推动公益性较强、收益较低的生态环境治理项目和收益较高的相关产业相融合，吸引社会资本参与持续性的维护运行。积极鼓励村集体组织、农民合作社、家庭农场、专业大户等农业生产者以多种形式的资金、资产、资本投入方式参与，共同推进耕地保护及高标准农田建设、土地整理复垦等项目的实施。

4 结束语

促进乡村全面振兴、推动城乡融合新格局、保护和修复生态是乡村国土空间综合整治的重要任务。目前，我国正处在乡村社会经济转型期和生态文明建设初期，国土空间综合整治的内涵与目标不断丰富，伴随国土空间规划“一张图”改革不断深化，以及国土空间精细化治理需求，国土空间综合整治应从理念与方法上不断探索创新，使国土空间保护与开发新格局得以不断优化，促进国土空间用途转型。通过梳理新时期乡村振兴背景下国土空间综合整治的时代要求，提出将国土空间综合整治纳入国土空间规划体系，构建“规划—设计—工程”一体化整治规划框架，发挥规划“一张图”引领与综合整治“一体化”实施的作用。通过规划整合资源、全域管控、设计赋能，以及组织协调、制度管理与资金运营保障整治项目高质量落地，从而构建国土空间规划与综合整治的互馈机制，为宜居宜业和美丽乡村建设提供实施平台，助力乡村“创造新空间、释放新动能”，推动乡村全面振兴，实现中国式现代化。

国土人2023-7-17