

全域土地综合整治潜力分析与空间布局优化思路探讨

刘先尧

广东家泰土地规划信息咨询有限公司

DOI:10.12238/gmsm.v4i2.1025

[摘要] 全域土地综合整治是在现有农村土地综合整治及自然资源禀赋条件的基础上,对所在区域生态、农业、建设空间进行全域优化布局,指导实施整治区域全域土地综合整治与生态修复工程,对“田水路林村”等进行全要素综合整治,对高标准农田进行连片提质建设,对农村人居环境进行修复治理,对矿山土地综合修复利用,对村民小组拆旧复垦搬迁,对美丽乡村和产业融合发展用地进行集约精准配置,以创新模式引导产业转型升级释放乡村振兴潜能,逐步构建农田集中连片、建设用地集中集聚、空间形态高效节约、生态环境优美的土地利用新格局。

[关键词] 土地整治; 空间布局; 农业

中图分类号: D922.3 **文献标识码:** A

引言

党的十九大报告指出,要着力解决突出环境问题,强化土壤污染管控和修复,加强农业面源污染防治,开展农村人居环境整治行动,同时树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,统筹山水林田湖草系统治理,形成绿色发展方式和生活方式,为人民创造良好的生产生活环境。2018年6月党中央、国务院发布的《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,到2020年开展300个土地综合整治示范镇建设。国务院印发的《全国国土规划纲要(2016—2030年)》和国土资源部、国家发展改革委联合印发的《全国土地整治规划(2016—2020年)》分别就实施农村土地综合整治作出了具体部署。

1 整治意义

1.1 通过开展全域土地综合整治,推进国土空间规划深化落地

十八届三中全会提出“实现国家治理体系和治理能力现代化”的改革目标。其中,“建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系”构成了国家治理体系的重要组成部分。国土空间规划强调对所有国土空间和全要素自然资源的用途管制和生态保护修复,通

过整体保护、系统修复、综合治理,实现优化国土空间格局、提高资源利用效率、改善生态环境质量、提升国土空间品质。全域土地综合整治是在国土空间规划引领下,在特定区域内整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态修复,对闲置低效、生态退化和环境破坏的区域实施全域全要素设计、一体化实施的行为。因此,全域土地综合整治工作是国土空间规划有效和高效实施的重要抓手和关键环节,是空间治理能力现代化的体现。

1.2 通过开展全域土地综合整治,打造城乡融合发展样板

党的十九大提出实施乡村振兴战略,是从党和国家事业的全局出发,针对“三农”这个关系国计民生的根本性问题作出的重大决策。土地不仅以其生产支持功能和空间承载功能支撑着农村一二三产业的发展,也以其生态调节功能和文化遗产功能影响着农村生活品质的提升,更以其自然增值和资本增值决定着农民家庭财产的增长,在乡村振兴中承担着举足轻重的作用。但是,现实中农业供给质量有待提高,农业综合生产能力和市场竞争能力不足,农村基础设施欠账较多、农村生态环境问题突出,城乡融合与乡村振兴任重道远。全域土地综

合整治工作将通过治理农村土地碎片化、无序化、低效化等问题,为增强农业生产能力、实施质量兴农战略奠定物质基础,为拓展“三农”发展空间、构建农村一二三产业融合发展体系打造基础平台,为传承提升优秀农耕文化、建设幸福美丽新家园注入生机活力。

1.3 通过开展全域土地综合整治,探索生态价值转化路径

党的十九大把坚持人与自然和谐共生作为坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,强调建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计,必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,统筹山水林田湖草系统治理。但是,一方面,目前全域土地综合整治的覆盖面还不够广,内容方法还有待完善,特别是需要根据“山水林田湖草”生命共同体的要求进行深化;另一方面,全域土地综合整治工作与生态地区绿色发展道路结合有限,绿水青山蕴含的生态产品价值如何转化为金山银山,生态地区如何实现高质量跨越式发展有待探索。全域土地综合整治工作一方面将为统筹山水林田湖草治理从理念到行动搭建工程载体;另一方面,将通过促进生态价值转化和自然资本增值,探索出一条以绿色发展推动乡村振兴的有效路径,使乡村振兴与生态文明建设

在战略目标和路径上取得统一。

2 整治目标

全域土地综合整治的着力点为田、水、林、村、产,通过整治项目的实施,达到田成方、河相连、林成行、业兴旺、居变美的全域整治目标。

2.1 田成方

立足新增耕地、提质改造任务,优化土地空间、提升耕地质量,充分发挥农田的生产、生态、景观及游憩功能,为发展生态农旅奠定坚实基础。一是对退化、污染、低效的土地,采取提升土地质量、控制并降低污染程度、提高土地资源利用率等关键技术,使土地朝着绿色、生态、高效方向发展;二是通过拆旧复垦、农用地整理、河道整治,促进耕地集聚,使土地呈现“田成方”的美丽图景,便于耕作又提升效能。

2.2 河相连

实施河道整治工程。一是实施水系连通,提升防洪、排涝、灌溉、供水、生态等水系基本功能;二是实施水质治理,全面提高水质达标率;三是恢复河湖自然面貌,挖掘水文化资源,弘扬特色水文化,营造良好的沿河、沿湖人文环境和健康宜居环境。

2.3 林成行

通过农田防护林种植、河道沿岸绿化、道路沿线绿化等项目,推进造林工程,改善生态环境,提高生态质量。一是种植农田防护林,以降低风速、涵养水源、改善农田生态小气候;二是实施河道岸线绿化、道路沿线绿化项目,在保护生态的同时,打造“村在绿中、绿在景中”的美丽乡村建设目标。

2.4 业兴旺

结合当地的资源本底和发展条件,实施相应的产业升级,助力特色产业发展,打造多样的产业载体。

2.5 居变美

面向“满足人民对美好生活的向往”的目标,优化村庄环境,建设美好人居。一是重组村落布局,挖掘村庄用地潜力,建设结构有序、功能齐全、绿色生态的宜居村落,提高农村居民的生活质量。二是聚焦民生保障和公共服务领

域补短板,让群众共享发展成果。三是开展景观优化和村居改造,打造具有当地特色的乡村风貌,提升地区风貌的整体性和识别度。

3 整治潜力分析思路

3.1 整治潜力影响因素

3.1.1 自然地理因素

主要包括地貌类型、地形坡度、土地类型、土层厚度、海拔高度等。农用地特别是耕地中闲散地的比重越高,其土地整理的潜力越大;农村建设用地是否适宜整理,首先受所处自然地理环境的影响,如零散低效的农村建设用地虽应改造归并,但受地方风俗及就近耕作等影响,整理难度较大。

3.1.2 基础设施配套程度

主要包括道路通达度、水利设施配套程度、农业集约化水平等,基础设施建设水平是对农业投资的结果和体现,是直接影响地区农业集约化、产业化、现代化的主要因素。

3.1.3 生态适宜程度

它主要反映了固结区土地利用的生态因素的适宜性和程度,是土地利用适宜性的基础。生态适宜性水平也体现了实施农地整理过程中生态环境的优缺点。对于生态适应性好的地区,反映出其土地利用方式较为合理,适合实施农地整理,其整合潜力也更大。

3.1.4 整治意愿

在确定农村建设用地整理的对象时,农民的意愿起到关键作用,也是能否开展整理的关键,对潜力起到较大的影响。

3.2 整治潜力评价方法

3.2.1 农用地现状调查与整治潜力测算方法

主要以最新土地利用变更调查数据、土地利用总体规划、耕地质量等别更新评价成果、已开展土地整理项目等为基础,以镇级行政区为评价单元,分析农用地整理各项潜力,并以此为依据进行潜力分级。

(1) 宜耕后备土地资源开发潜力测算。基本数据:最新的土地利用变化调查数据,DEM数据,土地总体规划,监管详细规划,生态保护红线等数据。

计算方法:在GIS工具的支持下,从整治区规划基期的土地利用变化调查矢量数据中,提取内陆滩涂,废弃园林,文物和未利用土地等地标,叠加DEM数据进行计算。从DEM数据中根据当地的地理环境,根据坡度数据,生态保护红线,生态公益林的数据,选择限制施工区域,低于适当海拔的限制施工区域和25度以下的斜坡。控制详细计划和一般土地利用计划。除生态保护红线和法律法规禁止农业发展的其他地区以外的禁止建设的区域,获取储备资源潜力数据,使用储备资源潜力数据与最新的遥感影像数据相结合,制成调查底图,并结合实地调查和评估,以确定适合的农业后备潜力范围。

(2) 垦造水田潜力测算。基本数据:

最新土地利用变化调查数据,DEM数据,土地总体规划数据,生态保护红线等数据。

计算方法:在GIS工具的支持下,从该地区土地利用变化调查的最新矢量数据中提取旱地和可调整土地,叠加耕地质量等级评价结果,农用地定级结果数据和新增的旱地土地整治项目用地,DEM数据,根据DEM数据计算出的坡度数据和土地利用总体规划的建设用地控制区,选择适宜海拔以下,25度以下坡度以下的禁区和禁区,取消生态保护红线地区和法律法律法规禁止农业发展的其他地区,应获得初步的潜在数据。从总体土地利用规划数据中提取水源地图,以100米为缓冲区,叠加初步潜力数据,然后以100米缓冲区中的潜力数据作为干旱至水潜力区。使用最新的遥感图像数据制作一张调查底图,其中包含旱地转化为水的潜在区域,并结合实地调查和评估,以确定旱地转化为水田的潜在范围。

(3) 耕地质量提升潜力。基本数据:

最新土地利用变更调查数据、DEM数据、土地利用总体规划、生态保护红线等数据。

测算方法:在GIS工具支持下,从最新土地利用变更调查矢量数据中提取耕地图斑,叠加农用地分等定级数据,剔除已开展土地整治项目范围,叠加DEM数据和由DEM数据计算出来的坡度数据、生态保

护红线及土地利用总体规划的建设用地管制区数据,剔除不合适耕地质量提升的图斑,得到耕地质量提升潜力数据,用高标准农田数据套合最新遥感影像数据制作调查底图,重点从灌溉条件和排水条件作为调查因子,开展外业调查,确定可以高标准农田建设范围。

3.2.2 建设用地现状调查与整治潜力测算方法

基础数据:最新土地利用变更调查数据、土地利用总体规划数据、控制性详细规划、生态保护红线等数据。

测算方法:是从最新土地利用变更调查数据中提取出农村居民点,从最新土地利用总体规划数据库中提取禁止建设区和限制建设区,将其叠加得到限制、禁止建设区可复垦农居点潜力层,叠加生态保护红线,再剔除村庄布点规划、城镇规划等建设范围,最后扣除已开展复垦项目,最后以行政村为单位融合相邻村庄用地和部分城镇用地,即得到农村居民点用地复垦潜力。

4 空间布局优化思路

根据全域土地综合整治潜力,对涉及的农村建设用地拆旧复垦、宜耕后备资源开发、高标准农田建设等整治区域进行布局优化,引导建设用地等国土空间适度调整。通过空间布局的调整腾挪,结合土地承包经营权调整,推动田、水、路、林、村综合整治,改善农村生产、生活条件和生态环境,促进农业适度规模经营,优化农村建设用地布局结构,保护和恢复乡村生态功能,维护生物多样性,

提高防御自然灾害能力。

4.1 耕地和永久基本农田优化调整

4.1.1 耕地优化调整

结合最新土地利用变更调查数据、耕地质量等别更新评价成果、永久基本农田划定,遵循耕地保护优先、数量质量并重的原则,按照布局基本稳定、数量有增加、质量不降低、生态有改善、布局更加集中连片的要求,对整治区域现有耕地、永久基本农田空间布局作适当调整。

4.1.2 永久基本农田优化调整

将整治区域内高标准农田建设、垦造水田、乡村生态修复等项目的实施,有利于提高耕地连片度。在此基础上进行永久基本农田布局优化调整,同时划定永久基本农田储备区,能够确保永久基本农田保护面积数量不减少,质量有提高,能够确保调整后永久基本农田布局有优化,更加集中连片,有利于改善和优化农田生态系统。结合土地流转和农业适度规模经营,更有利于永久基本农田保护责任到人,确保后续种植粮食作物管控措施到位。

4.2 建设用地优化调整

将整治区域项目建设纳入全面推进乡村振兴总体安排,并与加快发展乡村产业、加强乡村生态文明建设、实施乡村建设行动、推动城乡融合发展等工作紧密结合起来,以保障乡村宜居用地及产业用地需求为前提,统筹城乡建设用地建新与拆旧复垦,调整优化建设用地结构和空间格局。

5 结论和建议

本文就全域土地综合整治潜力分析与空间布局优化思路方面进行了初步探索。随着国民经济社会的发展,加强全域土地综合整治路径研究,不断发展创新土地整治的理论、开展全域土地综合整治的实践,是实现乡村地区融合发展和全面复兴必然选择。

为进一步提高全域土地综合整治的科学性和可实施性,结合全域土地综合整治任务目标,本文提出了全域土地综合整治路径建设的建议。第一,要按照山水林田湖草系统治理的理念,对乡村全要素进行综合整治。要超越耕地占补平衡、垦造水田的思维局限。第二,要实现耕地数量、质量和生态“三位一体”保护的最低目标。第三,全域土地综合整治要与生态修复、人居环境改造、空间优化和促进三产融合发展同步进行。第四,树立共享共建土地综合整治成果。通过深化土地制度改革和社会治理手段创新,实现政府、企业和农民等利益相关者多方参与并受益。

[参考文献]

- [1]纪碧华,钱爱国,杨凯,等.论全域土地综合整治的水土保持理念和生态文明价值[J].中国水土保持,2021(3):21-23+9.
- [2]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(04):48-56.
- [3]奥丽.乡村振兴背景下全域土地综合整治路径探讨[J].华北自然资源,2021(02):117-118.