

---

# 高质量推进土地综合整治的 实践与思考——以浙江省为例<sup>1</sup>

何佑勇 沈志勤 程佳

**【提示】**本文通过分析浙江省近年来土地综合整治的实践探索和经验，总结了不同类型村庄的整治模式，分析了工作中存在的问题，从统筹谋划、高效推进、落实政策方面提出了高质量推进土地综合整治的建议。

开展土地综合整治是实施乡村振兴战略、促进节约集约用地、推进农村有机更新、实现农业农村现代化的重要切入点和重大平台。浙江省在“千村示范、万村整治”工程基础上，基于国土空间治理、土地要素优配、美丽乡村建设等要求，探索推进乡村土地综合整治，为乡村振兴夯实了基础、注入了活力、释放了潜能，但在推进过程中，也存在一些值得关注的问题，须不断完善政策措施加以解决。

## 分类推进土地综合整治的实践

浙江省自 2018 年起按照“分类推进乡村发展”的要求，针对不同类型村庄采取差别化的整治策略和措施，探索打造了各具特色的土地综合整治模式。

**城郊融合类村庄：**开展低效用地整治、郊野公园建设。对城镇近郊区的村庄，结合城镇化和村庄自身发展需要，以治理“低、散、乱”为突破口，加快低效用地盘活利用，推进城乡产业融合发展，在城市周边保留稀缺的农耕文脉。如：温岭市横峰街道统筹推进 19 个村庄近 10 平方千米的土地综合整治，通过实施土地整治、农房集聚、产业园区配建、基础设施完善等工程，推进土地资源节约集约利用、传统产业转型升级、改善人居环境、解决城市内涝、提升社会治理，快速驱动产城融合、产业升级、环境提升；杭州市滨江区长河街道利用土地整治形成的 400 亩生态农田打造城市生态公园，还原自然风光，构建多样生态景观，让彩色田园系住了滨江原住民对农耕文化的乡愁。

**集聚提升类村庄：**开展村庄改造提升、发展现代农业。对现有中心村和继续保留的一般村庄，结合村庄资源禀赋，加大“一户多宅”、违法建筑整治，推进农房大集聚，并顺应现代农业发展方向，提升耕地质量，加强农地流转，发展“精致、高效、生态、集约”的现代农业。如：湖州市南浔区旧馆镇通过拆旧立新、集散整团、补短配强，盘活农村宅基地，推进农村低效用地再开发，整治后户均宅基地面积下降 40%，并按照“未来社区”理念建设现代化新型乡村社区，使“村子聚起来、耕地连起来、产业引进来、农民富起来”；建德市葛塘村利用土地整治获取的奖励资金，联动推进村庄环境和美丽乡村建设，将原来破败、混杂的落后村建成清洁整齐的精品村。

**特色保护类村庄：**开展特色保护修复、发展乡村旅游。对自然历史文化特色资源丰富的村庄，在保护村庄完整性、延续性的同时，通过生态修复美化环境，合理兼顾特色资源开发利用，发展乡村旅游等特色产业。如：松阳县象溪镇以农村危旧房改造为起点，统筹推进土地综合整治、美丽乡村建设、拯救老屋、拆违控违、治水“剿劣”等行动，充分挖掘历史文化资源，将基础薄弱、房屋破旧的象溪一村打造成风景优美、人文和谐的田园乡村，使山水与乡村融为一体、自然与文化相得益彰，被评为国家级 3A 景区；嘉善县大云镇结合全域旅游和美丽乡村建设，发挥省级旅游度假区及 3 个 4A 级景区集群优势，通过土地综合整治做大旅游公共资产，打造全域旅游示范区。

---

<sup>1</sup>作者均供职于浙江省国土整治中心

搬迁拆并类村庄：实施生态移民搬迁。对山区旧村庄实施整体或集中连片搬迁，对废弃宅基地进行复林、复耕，在县城中心区域或中心镇建设若干个集聚区，实现土地集约、生态复绿、存量盘活。如：丽水市、台州市等地结合高山移民、地质灾害“除险安居”等，实施“大搬快聚富民安居”“百村万户”生态移民等工程，并在确保林地不减少的前提下开展生态退村、生态退耕，新增耕地优先安排给安置区村民，保证生产资料与村民同步下山，保障搬迁村民有房住、有地种。

## 存在的问题和面临的困难

存在盲目申报的倾向。在项目的选择和方案谋划上，往往出现两种极端：一是简单“拼盘”，有的地方只是将近期计划实施的土地开发、整理、复垦项目进行打包、叠加，而生态修复、美丽乡村建设等内容融入较少，与全域全要素整治的初衷相悖，出现片面追求土地指标的情况；二是过度“包装”，个别地方为追求大而全，项目区只有几个村却安排了近百个子项目，把各种不成熟的生态环境整治类、基础设施类、新产业新业态类子项目包装起来，实际无法实施，影响整个项目的整体进度和验收。



何佑勇 供图

参与各方职责有待进一步理顺。部分地方政府、部门、镇村和村民各方的职责还不太明晰，从而导致在上下联动、左右协调、内外协同上合力不足。同时，项目申报时各部门合力申报，批准后又各自为战，造成项目进展缓慢，也难以做到统一规划、统一设计、统一实施，综合效益大打折扣。许多综合性的项目因缺乏政策合力支持，无法顺利完成。

资金来源比较单一、资金测算不够合理。当前整治资金主要源于政府财政资金，社会资本参与程度较低、来源较为单一。

同时，地方的资金统筹力度不够，涉农资金整合比例较低，没能形成集中力量办大事的合力。有的地方在资金测算时，只注重能够获得多少指标收益，而没有将提升村庄品质、改善居住环境等列入投资成本，在收益分配时也未能从农民长远生计角度出发，只考虑通过安置可以增加农民财产性收入，忽略部分低收入农民增加负债的情况。

政策衔接和落地存在困难。一是永久基本农田调整审批难。土地综合整治实施涉及永久基本农田调整，调整方案要纳入村庄规划，整治区域完成整治任务并验收后，再更新完善永久基本农田数据库。但在实际操作中，部分安置用地要先行占用永久基本农田，而此时项目没有验收，永久基本农田数据库也无法调整，地方审批部门忌惮永久基本农田占用的刚性约束和法定责任，虽然有经批准的永久基本农田调整方案和村庄规划，但仍不敢批复农民安置用地占用永久基本农田，陷入进退两难的境地。二是城乡建设用地增减挂钩节余指标跨县使用时，难以做到拆旧区、建新区一一对应，且无法在相关报备系统中进行信息备案，只能通过挂账形式来处理。

## 高质量推进全域土地综合整治的相关建议

要强化问题、目标和效果的导向作用，避免盲目推进。一是坚持问题导向，以解决耕地碎片化、布局无序化、资源利用低效化、生态退化为出发点，在解决问题的过程中完善工作、把准方向、提升质量。二是坚持目标导向，对整治、修复和保护的目标定位要清晰，通过高起点全域规划、高标准全域设计、高效率全域整治，全面助推乡村振兴和生态文明建设。三是坚持效果导向，优先选择节约集约用地水平高、群众意愿强烈、资源禀赋好的区域开展土地综合整治，优化国土空间布局，化解土地利用难题，确保做一片成一片。

要统筹兼顾，全面、科学安排各项整治活动。一是指标和生态兼顾。打破部门壁垒，改变以往单一生态修复方式，解决生态系统修复碎片化问题，建立“区域联动、部门协同”的工作机制，提高生态系统修复效率。二是数量和质量兼顾。须严守耕地和永久基本农田红线，突出耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。开展集中连片永久基本农田建设，推进零星地块整片和空间置换腾挪，提高耕地质量和连片度，提升各类土地资源的生态服务能力。三是放权与监管兼顾。加强工作统筹和政策整合，将审批权限下放、审批程序和报批材料简化，将工程推进由“碎片化”转变为“一体化”。同时，构建项目准入机制、实施管理机制，充分利用“天空地”一体化监管手段，对项目进行全过程监管。四是保护农民权益和成本核算兼顾。突出农民主体地位，切实保障农民权益，让农民有获得感，分享土地综合整治的红利。同时，做好成本核算，整治区域通过整治产生的指标和其他产品应做到资金基本平衡。五是工程实施和后续经营兼顾。在抓好工程建设质量的同时，也要做好后期管护，统筹产业发展，谋划农业农村的长远发展。如：推进适度规模化经营，实现绿色高效的农业现代化；推进农村闲置存量建设用地的盘活利用，对新产业新业态用地实行点状供地，保障农村一、二、三产业融合用地需求。

推进永久基本农田调整、节余指标调剂、市场化参与等政策落地。一是落实村庄规划法定地位。尽快落实上位法支撑，强化其刚性约束，使其成为批准全域土地综合整治、永久基本农田调整的法定依据。二是规范永久基本农田调整。涉及永久基本农田调整的，按照优质耕地先行划为永久基本农田、拟整治形成的新增耕地划为永久基本农田储备区的要求，编制永久基本农田调整方案，根据实际情况分期分批安排实施和调整，经省级自然资源、农业农村部门同意后，纳入村庄规划，并调整更新永久基本农田数据库，确保永久基本农田面积不减少、布局更优化、质量有提升、生态有改善。三是优化城乡建设用地增减挂钩政策。探索建立城乡建设用地增减挂钩指标式管理模式，将其分解为规划空间指标、新增建设用地指标、补充耕地指标、粮食生产能力指标等，并建立指标库，允许节余指标在全省范围内调剂使用，在指标库中进行划转，不再要求拆旧区、建新区一一对应。四是探索市场化参与机制。积极探索市场化多元化方式，通过指标收购、生态保护补偿、配套产业用地等方式激发社会资本动力，推动社会资本参与土地综合整治。五是落实行业支持政策。积极争取水、电、气、网等涉及民生行业的支持，落实价格优惠政策，降低农民安置配套建设成本，共同支持土地综合整治工作。