利”，只有用好用活土地制度，才能释放土地资源价值。白马村的实践紧扣“集体经营性建设用地入市”“宅基地制度改革”两大核心，一方面通过存量集体建设用地认定，盘活闲置土地，另一方面通过集体建设用地自主开发，突破“只能出租或出让”的模式，实现集体持有所有权，资本享有经营权，农户分享收益权，既符合政策要求，又创新了土地利用方式。五是推动政策系统集成是有效路径。集体建设用地盘活涉及土地、产权、户籍和社保等多个领域，只有推动各项改革协同发力、系统集成，才能消除制度堵点，最大化释放改革红利。白马村的试点并非孤立的土地盘活，而是与明确资产归属、农户权益保障和风险兜底协同推进。未来，随着农村土地制度改革的不断深化，“白马模式”有望在更大范围推广，推动乡村产业从“缺地少钱”向“有地有业、有钱有盼”转变，为全面推进乡村振兴奠定坚实基础。□

参考文献：

[1]姚树荣，周毓君.乡村城镇化的市场驱动模式与实现路径——以成都市福洪镇为例 [J]. 农村经济，2018,(05):81-86.

[2]熊文武.建立健全集体经济发展的体制机制[J].今日国土,2022,No.216(05):31-33+30.

[3]王荣宇，谭荣.集体经营性建设用地入市促进乡村二三产业发展的原型分析及其启示[J].自然资源学报,2023,38(07):1743-1755.

作者简介：洪运，副研究员，四川省社会科学院公共管理研究所；陈磊，成都市郫都区人民政府团结街道办事处、党建工作办公室（新时代文明实践所）主任；姚树荣，教授，四川大学经济学院；钟丽霞，副教授，四川大学商学院。

农村全域土地综合整治与国土空间生态修复面临的问题及举措

肖文清　刘晓清　郝广威

摘　要：农村全域土地综合整治与国土空间生态修复对农村发展意义重大，但当前在具体工作中面临着规划政策衔接不畅、资金融资机制缺陷、生态修复与耕地保护矛盾、社会参与及权益保障不足等问题。为了更有效地推进该项工作，要采取针对性举措，优化规划政策协同、拓宽资金融资渠道、协调生态修复与耕地保护、完善社会参与权益保障。基于此，本文在介绍这两项工作的基础上分析了其意义，并提出了面临的问题及针对性举措，以期为农村建设发展作出贡献。

关键词：农村全域；土地综合整治；国土空间；生态修复

一、引　言

随着我国乡村振兴战略的深入推进，农村全域土地综合整治与国土空间生态修复已成为推动农村高质量发展的重要途径。目前，农村土地利用碎片化、生态功能退化等问题日益凸显，不但影响了农业可持续发展，也对生态环境造成了更大压力。尽管各地已开展相关实践，但在规划政策、资金筹措、生态与耕地、社会参与度等方面均存在问题，制约了工作实施成效。因此，需要针对具体的问题探寻有效的解决方案，使各项工作均能顺利推进，发挥出更大效能。

二、农村全域土地综合整治与国土空间生态修复的概述

农村全域土地综合整治是以科学规划为前提，对农村土地实行全域规划、整体设计、综合整治，其中包含了农用地整理、建设用地整治、

乡村生态修复等多个方面。这项工作的目的是优化农村土地利用结构，提高土地利用效率，改善农村生产、生活、生态空间。国土空间生态修复主要是对受损的国土空间进行生态恢复重建，针对生态系统退化和受损问题，采用生态学原理及工程技术手段修复，提高生态系统稳定性和服务能力[1]。二者具有相互关联的关系，土地整治能为生态修复提供空间载体和实施基础，生态修复则是土地整治的主要目标和内容。二者协同推进，促进农村土地资源高效利用和生态环境良性发展，助力乡村振兴战略。

三、农村全域土地综合整治与国土空间生态修复的意义

农村全域土地综合整治能优化土地利用结构，将零散的土地连成片，便于机械化作业和规模化经营，提高农业生产效率。国土空间生态修复能改善土壤质量，修复水利设施，为农业可持续发展提供支持。在生态保护方面，二者能修复受损的生态系统，治理水土流失及恢复湿地功能，改善生物多样性，增强生态系统的服务功能，有利于维护区域生态平衡，营造宜居的生态环境。在乡村建设中，合理的整治与修复能盘活农村闲置土地，为乡村产业发展提供空间，促进一、二、三产业融合。同时改善农村人居环境，完善基础设施，提升乡村风貌，推动城乡一体化发展。此外还有助于落实国家重大战略，为乡村振兴及生态文明建设提供支持，因此具有重要的意义。

四、农村全域土地综合整治与国土空间生态修复的问题

（一）规划政策衔接不畅

不同层级规划间的目标和空间布局上有一定的冲突，上级规划宏观战略导向与下级规划具体落地安排难以精准对接，因此土地综合整治与生态修复项目在空间选址上可能出现矛盾，部分项目不符合上层规划，只能调整或搁置。部门规划缺乏协同，自然资源、农业农村、生态环境等部门各自为政，规划标准及实施时序不统一，资源分散与重复投入现象明显。政策融合深度也不够，土地整治政策侧重土地利用效率，生态修复政策关注生态系统功能，二者在资金支持和项目审批等方面衔接不紧密，难以形成政策合力。在指标交易机制上也不完善，增减挂钩指标和生态价值指标等交易规则模糊，市场监管缺失，因此指标交易不活跃、价格不合理。

（二）资金融资机制缺陷

财政拨款是整治修复工作中最主要的资金来源，但过度依赖会使资金稳定性减弱，受财政预算波动影响过大，难以支撑项目长期持续推进。社会资本进入面临阻碍，缺乏明确且有吸引力的激励政策，投资回报预期不明朗，项目风险评估和分担机制也不完善，所以社会资本参与热情和积极性不高，导致资金来源渠道狭窄[2]。基层在融资执行方面困难较多，缺乏专业的金融知识，难以准确把握融资政策和市场动态，融资手段有限、创新不足。基层财政比较紧张，对项目资金的配套能力较弱，在争取上级资金支持时又面临激烈竞争，很难获得充足的资金。因此，部分项目由于资金不能足额到位而停滞或缩水，严重影响了整治与修复工作的整体质量。

（三）生态修复与耕地保护矛盾

生态修复技术上的瓶颈比较明显，当前适用于农村地区复杂生态环境的修复技术不够成熟，一些工程由于技术限制无法达到预期的生态功能恢复效果。例如修复受损湿地时，缺乏有效的水生植物种植和生态水位调控技术。耕地保护方面矛盾也比较突出，生态修复有时会占用部分耕地，而耕地保护红线严格，二者在空间布局上协调难度大，部分生态修复规划由于涉及耕地调整，所以无法顺利实施。此外，生态空间管控也面临缺陷，对农村生态空间边界划定不够精准，管控措施也缺乏针对性及可操作性。在实际执行中，有的生态空间可能被随意侵占或改变用途。另外，生态空间和耕地空间的过渡区域管理混乱，也不利于生态和耕地保护。

（四）社会参与及权益保障不足

在土地综合整治与生态修复项目推进过程中，农民权益保障存在诸多短板。农民对土地流转、补偿标准等关键事项的知情权和参与权经常被忽视，补偿方式单一、标准偏低，难以充分覆盖农民土地变化产生的损失，后续生产生活保障措施也落实不到位。同时，公众参与机制也不健全，缺少有效的信息公开和沟通渠道，普通民众难以了解项目规划和实施细节，更无法表达自身诉求，因此公众对项目的认同感和支持度不高。另外，也有一些历史遗留问题，如早期土地利用不规范、权属界定不清晰等。不同利益主体之间矛盾突出，缺乏明确的解决依据和协调机制，所以项目推进受阻，甚至可能带来社会不稳定因素，不利于工作开展。

五、农村全域土地综合整治与国土空间生态修复的举措

（一）优化规划政策协同

在规划政策协同方面，要建立全域规划体系，打破部门与层级壁垒，以国土空间规划为引领，整合农业、生态、建设等多领域的规划。详细开展资源环境承载力评价及国土空间开发适宜性评价，科学划定生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界，明确不同区域功能定位。搭建政策集成平台，将分散在各部门的生态、土地、财政等政策梳理整合，形成政策数据库，集中管理和动态更新。加强政策间的衔接配套，形成政策合力，提高政策实施的协同性及有效性[3]。此外，应激活指标交易市场，完善增减挂钩、生态价值等指标的交易规则与流程。同时建立公开透明的交易平台，引入市场竞争机制，提高指标流通效率和价值，以此引导社会资本参与土地综合整治和生态修复工作，实现资源的最优配置。

（二）拓宽资金融资渠道

在资金融资方面，可创新资金平衡模式，探索土地整治与产业开发的复合模式，将土地综合整治与特色农业、乡村旅游等产业结合，利用产业收益反哺整治修复资金。例如，利用整治后的土地发展现代农业园区，吸引企业投资，以产业增值部分弥补前期投入。同时建立跨区域资金平衡机制，允许在更大范围内调配资金，实现资源优势配置。还可开发绿色金融产品，推出适合农村生态项目的金融产品。对参与生态修复的企业给予低息贷款或延长还款期限的优惠，降低融资成本。支持生态产业发展基金，吸引社会资本投入，为项目提供长期稳定的资金支持。此外，应加强基层能力建设，开展基金金融知识培训，提高基层干部及项目人员的融资能力，构建基层融资服务平台，为项目提供一站式融资服务。

（三）协调生态修复与耕地保护

针对生态修复和耕地保护之间的矛盾，可实施生态修复分级管控策略，按照生态系统敏感区及重要性划分不同的生态修复等级，明确各等级的修复目标及管控要求。生态脆弱区限制开发活动，以自然恢复为主，辅以必要的生态工程。生态一般区在保障生态功能的前提下，适度开展土地综合整治，使生态与耕地协同发展。还要利用土壤改良、灌溉、排水设施建设等工程提高耕地生产能力，大力推广生态种植模式，构建耕地生态廊道，提高耕地生态服务价值。为保障实施效果，应建立长效管护机制，明确耕地和生态修复区的管护主体责任，制定详细的管护标准与考核办法。运用现代信息技术动态监测，实时掌握耕地质量及生态状况。专门设立管护资金，为工作开展提供经费支持，保证工作的持续性。

（四）完善社会参与及权益保障

有关部门要积极构建利益共享机制，在项目规划阶段就要考虑好各方的利益诉求，制定公平合理的利益分配方案。例如，对参与土地流转的农民给予土地租金补偿，同时利用项目收益分红、提供就业岗位等方式让农民共享发展成果。建立企业和村集体合作共赢模式，企业投入资金和技术，村集体以土地等资源入股，共同开发经营[4]。要注意拓宽公众参与渠道，搭建线上线下结合的参与平台，线上利用政务网站、社交媒体等发布信息，线下组织村民大会、听证会等，让公众直接参与。配套设立公众监督小组，全程监督项目实施。此外，还要精准施策解决历史遗留问题，成立专门的工作小组，全面梳理土地权属不清及违规占用等问题，依据相关法律法规及政策，运用协商、仲裁、司法等途径解决问题。

六、结　论

农村全域土地综合整治与国土空间生态修复对于农村发展的意义非常深远，但是在实际工作中面临诸多方面的问题，比如规划政策、资金筹措、生态与耕地关系、社会参与等。对此，要实行针对性的解决方法，通过优化规划政策协同、拓宽融资渠道、协调生态修复与耕地保护、完善社会参与及权益保障等举措，有效解决现存的问题，推动农村土地资源高效利用和生态环境的良性发展，助力乡村振兴战略实施，为农村建设发展注入强劲动力。□

参考文献：

[1]张君，丛喜静.生态文明理念下的全域土地综合整治与生态修复——以胶州市里岔镇为例[J].农业灾害研究，2024，14(5)：281-283.

[2]仪小梅，陈敏，顾文怡.全域土地综合整治项目生态修复效果评估体系初步构建 [J]. 上海国土资源，2022，43(4)：86-90.

[3]申振，张中华.农村全域土地综合整治与国土空间生态修复面临的问题及路径 [J]. 农村科学实验，2025，13(2)：67-69.

[4]肖武，郭既望，张丽佳，等.全域土地综合整治与生态修复的市场化机制，模式与路径[J].中国农业大学学报，2023，28(8)：203-217.

作者单位：湖北卡利达咨询有限公司