为主体的乡村，优先安排粮食生产所需土地资源，同时预留适量土地用于农产品加工、仓储等配套产业发展；探讨城乡交错带中的乡村，依托区位优势合理配置乡村旅游、休闲康养等产业用地，加速城乡产业融合的步伐；关注生态保护型乡村的范畴，对土地开发规模实施严格管控，优先保障生态修复及居民生活环境改善用地。

六、结　论

空间规划与乡村振兴目标的结合实施，核心在于实现土地资源高效协同利用，此乃突破乡村发展制约、增强国土空间治理水平的核心要务，二者协同的本质是依托协同治理、空间生产等理论，平衡刚性管控与弹性发展、资源配置与多元目标、生态保护与开发利用的关系。通过规划刚性底线与弹性空间结合、差异化配置与高效流转并举、生态保护与价值转化统筹、权益明晰与利益共享兼顾，才能实现土地资源“管控－利用－增值”良性循环，这一理论逻辑对两大战略的结合给予学术支撑，为推动乡村产业、生态与居民生活环境的协同发展提供操作指南，为乡村全面进步提供有力支撑。□

参考文献：

[1]王小青.乡村振兴背景下农业经济管理的优化策略[J].现代农村科技,2025,(09):139-141.

[2]崔玉仙.乡村振兴战略下村集体经济壮大的策略研究[J].山西农经,2025,(14):57-59.

[3]常方.乡村振兴战略下城乡融合发展策略分析——以河南省南阳市唐河县为例 [J]. 新农民,2025,(21):1-3.

[4]孙学华.村庄规划在乡村振兴战略中的作用与实践[J].黑龙江科学,2025,16(13):156-158.

作者单位：辽宁省法库县不动产登记中心

基于乡村振兴的全域土地综合整治策略探析

孙世芳

摘　要：全域土地综合整治作为国土空间治理体系的重要组成，是破解乡村“人—地—产”失衡矛盾、保障乡村振兴战略落地的重要政策工具。其本质是通过空间腾挪与要素重组，实现耕地保护、生态修复与产业发展的多元目标协同。本文系统梳理全国全域土地综合整治的政策演进与实施现状，结合山西寿阳、浙江宁波等典型试点实践，深入剖析当前规划协同不足、资金保障脆弱、利益协调不畅等突出问题，从规划引领、资金创新、机制完善、科技赋能四个维度提出优化策略，为深化农村土地制度改革、推进宜居宜业和美乡村建设提供理论支撑与实践参考。

关键词：乡村振兴；空间治理；土地产权；要素配置

一、引　言

乡村振兴战略的深入推进，核心在于实现乡村生产、生活、生态“三生空间”的协同优化，而土地作为乡村发展的核心要素，其利用效率与空间布局直接决定乡村振兴的质量与成效[1]。党的二十届三中全会明确提出，要通过深化土地制度改革、完善城乡融合发展体制机制，为乡村全面振兴注入动力，全域土地综合整治正是落实这一决策部署的重大举措[2]。与传统碎片化土地整治不同，全域土地综合整治以国土空间规划为引领，在乡镇级单元内统筹推进农用地整理、建设用地盘活、生态保护修复等全要素整治，通过政策集成使用实现空间资源的优化配置，成为破解乡村空间布局无序化、耕地碎片化、土地利用低效化等难题的“金钥匙”。

二、乡村振兴背景下全域土地综合整治的实施现状

1.政策体系逐步完善，试点模式多元创新

国家层面已构建起“顶层设计+试点探索”的政策推进体系。2024年印发的《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》,进一步明确全域土地整治的定位使命与实践路径,标志着这项工作从试点阶段迈向全面推广阶段。地方层面积极响应,结合区域实际探索形成多元实施模式:山西寿阳首创“政府主导+社会资本参与+金融机构支持”模式,通过引入专业企业实施项目、争取政策性银行专项贷款,破解资金瓶颈;浙江宁波探索跨乡镇尺度整治模式,打破行政边界限制,实现更大范围的空间优化与资源整合;福建泉州则构建“整治+产业”融合模式,将土地整治与特色农业、乡村文旅等产业发展深度绑定[3]。

2.整治成效多维彰显,空间价值持续释放

在耕地保护层面,通过田块归并、旱改水、高标准农田建设等措施,实现耕地数量稳定与质量提升的双重目标。山西寿阳松塔镇试点通过农用地集中连片整治,累计新增耕地1496.8亩,耕地质量提升率超90%,构建起“田成方、路相通、水相连”的规模化种植格局;浙江宁波某试点通过耕地生态化改造,不仅提升了耕地产能,还改善了农田生态系统功能。在空间优化层面,各地通过盘活闲置建设用地、处置批而未供土地,有效提升土地节约集约利用水平。截至2024年7月,全国试点累计完成综合整治规模约370万亩,盘活闲置低效土地超百万亩,为乡村基础设施建设和产业发展腾出宝贵空间。在生态提升与民生改善层面,通过矿山修复、流域治理、村庄环境整治等工程,乡村生态环境持续优化,人居条件显著改善。山西寿阳松塔镇同步推进24处生态修复工程与基础设施升级,实现“土地提效、生态提质、民生提优”的协同效应;浙江多地通过整治打造美丽乡村示范村,留住乡韵乡愁的同时,提升了农民生活幸福感[4]。

3.资金渠道不断拓宽,参与主体日趋多元

传统单一财政投入模式逐步被打破,各地探索形成“财政引导+社会参与+金融支持+收益反哺”的多元资金体系。社会资本层面通过公开招投标、合作开发等模式参与项目实施,发挥专业技术与运营优势;金融机构层面则通过专项贷款、融资担保等方式提供资金支持。山西寿阳松塔镇项目成功争取山西省农业发展银行全省首笔全域土地综合整治贷款,实现金融支持“零突破”;湖北通城通过“项目预期收益+政府信用”增信模式,获批4亿元专项贷款,成为湖北省首个获大额贷款的全域整治项目;浙江宁波部分试点则将整治后土地出让收益、集体经营性建设用地入市收益按比例反哺整治项目,形成资金循环机制[5]。

三、全域土地综合整治推进中的突出问题

1.资金保障机制脆弱,可持续性面临挑战

资金短缺仍是制约全域土地综合整治推进的核心瓶颈。全域土地综合整治具有投入大、周期长、回报慢的特点,单纯依赖财政资金难以满足需求,而社会资本与金融资本参与积极性受多重因素制约。一是收益回报机制不清晰,农村土地、房屋等资产要素交易受限较多,耕地占补平衡指标、建设用地节余指标交易收益往往低于预期,导致社会资本“望而却步”。二是风险管控难度大,乡村产业发展受市场波动、自然条件等影响较大,项目收益不确定性较高,金融机构贷款积极性不足[6]。三是资金统筹能力不足,各类涉农资金分散在不同部门,条线下达的资金难以实现统筹集中投入,资金使用效率偏低。山西寿阳松塔镇项目虽通过多元模式缓解了初期资金压力,但后期生态管护、产业运营等仍需持续投入,资金长效保障机制尚未完全建立。

2.利益协调机制不畅,主体参与度不足

全域土地综合整治涉及政府、企业、村集体、农户等多方主体,利益诉求复杂,协调难度较大。一是部门协同不足,自然资源、农业农村、水利、生态环境等部门存在“条块分割”现象,权责划分不清晰,导致重复施工、资源浪费等问题。二是权属治理难题突出,部分乡村存在相邻集体土地边界模糊、承包地流转不规范等问题,权属纠纷成为制约整治推进的重要障碍,江苏某试点通过数字化确权才使权属查询效率提升70%。三是农户参与机制不完善,部分项目方案设计未充分征求村民意见,存在“政府主导、群众被动接受”现象;同时,农民利益保障与共享机制不健全,部分地区仅给予一次性经济补偿,未让农民充分享受土地增值收益与产业发展红利,影响其参与整治的积极性。

3.产业融合赋能不足,土地增值潜力未充分释放

部分地区全域土地综合整治仍停留在“重整治、轻运营”的层面,整治后土地利用效率不高,产业融合赋能不足。一是产业定位同质化严重,许多试点未能结合区域资源禀

赋发展特色产业，整治后土地仍以传统农业种植为主，附加值较低。二是产业融合深度不够，未能有效延伸农业产业链、提升价值链，“农业+文旅”“农业+康养”等新业态发展滞后，土地增值潜力未充分释放。三是新型经营主体培育不足，整治后规模化土地缺乏专业经营主体承接，导致土地规模化效益难以发挥。对比浙江宁波某试点与山西寿阳松塔镇项目可见，前者通过“整治+特色农业+文旅”融合模式，实现土地亩均收益提升3倍以上，而后者因产业导入滞后，整治后土地收益仍以农业种植为主，增值空间有限。

四、乡村振兴导向下全域土地综合整治优化策略

1.强化规划引领，构建“多规合一”协同体系

以国土空间规划为总纲，推进全域土地综合整治规划与乡村产业规划、生态保护规划、基础设施规划深度融合，实现“一张蓝图干到底”。一是坚持规划编制的系统性与科学性，引入“双评价”制度，结合资源环境承载能力与乡村发展需求，合理确定整治目标与任务，避免单纯追求量化指标的倾向。二是建立规划动态调整机制，预留合理调整空间与快速调整通道，应对突发情况对规划实施的影响，提升规划适配性。三是完善跨区域、跨部门协同机制，借鉴浙江宁波跨乡镇试点经验，建立市级统筹、县级实施、乡镇协同的工作体系，统一规划标准与技术规范，明确各部门权责清单，避免“条块分割”。四是强化规划公众参与，将村民意见纳入规划编制全流程，通过公示、听证、座谈等方式广泛征求群众意见，确保规划符合乡村实际与群众期待。

2.创新资金机制，提升资金可持续保障能力

构建多元化、可持续的资金保障体系，破解资金短缺难题。一是强化财政资金引导作用，整合涉农资金、耕地保护专项资金、生态修复资金等，集中投入全域土地综合整治重点项目；积极争取国家和省级专项债券支持，扩大债券发行规模与覆盖范围。二是激发社会资本参与活力，通过特许经营、PPP、股权合作等模式引入专业企业参与项目实施，明确企业收益回报路径，如允许企业参与整治后土地经营、产业开发等；建立社会资本风险分担机制，通过政府补贴、保险保障等方式降低企业投资风险。三是加大金融支持力度，鼓励政策性银行、商业银行推出针对性金融产品，扩大专项贷款规模，延长贷款期限；探索“土地指标抵押融资”“项目预期收益质押融资”等创新模式，拓宽融资渠道。四是完善收益反哺机制，将整治后土地出让收益、集体经营性建设用地入市收益、土地指标交易收益按一定比例反哺整治项目，形成“整治—增值—再整治”的资金循环。

3.完善利益协调机制，提升多元主体参与效能

以利益共享为核心，构建权责清晰、协同高效的利益协调机制。一是推进土地权属数字化确权登记，建立区块链权属管理系统，厘清土地所有权、承包权、经营权边界，实现权属查询与纠纷调解高效化，为整治工作奠定产权基础。二是建立多方利益共享机制，采用“政府拿公共收益+企业按股分红+农户保底租金+就业分红”的分配模式，保障村集体与农户长期收益；鼓励农户以土地经营权入股参与整治项目，使农民从“旁观者”转变为“参与者”“受益者”。三是强化部门协同联动，建立自然资源、农业农村、水利、生态环境等部门联席会议制度，定期协调解决项目推进中的难点问题，避免重复施工与资源浪费。四是提升农户参与能力，加强政策宣传与技能培训，提高农民对全域土地综合整治政策的认知度与参与积极性；借鉴山西寿阳松塔镇经验，建立“调研—公示—反馈—验收”全流程村民参与机制，在项目建设中优先提供本地就业岗位，在验收环节邀请村民代表参与评估。

4.深化产业融合，释放土地增值潜力

以产业融合为导向，推动整治后土地高效利用，实现土地价值最大化。一是立足资源禀赋精准定位产业，结合乡村特色资源，发展特色种植、养殖、农产品加工等优势产业，避免产业同质化；重点培育“农业+文旅”“农业+康养”“农业+电商”等新业态，延伸农业产业链，提升价值链。二是培育壮大新型经营主体，通过政策扶持、招商引资等方式，引入农业龙头企业、家庭农场、农民合作社等专业经营主体，承接整治后规模化土地，提升土地规模化经营效益；鼓励大学生、返乡创业青年等参与乡村产业发展，注入新鲜活力。三是完善产业配套设施，同步推进整治区域基础设施建设，完善道路、水利、电力、通信等配套设施，为产业发展提供保障；搭建农产品流通、技术服务、金融支持等平台，优化产业发展环境。借鉴浙江宁波试点经验，通过“整治+产业园区”模式，打造乡村产业集聚平台，吸引上下游企业入驻，形成产业集群效应。

5.强化科技赋能，构建智慧监

管与长效管护体系

以科技为支撑，提升全域土地综合整治的精细化管理水平与长效运营能力。一是构建智慧监管平台，整合国土变更调查、无人机巡查、卫星遥感、省级共享线索等数据资源，升级国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，实现对整治项目全过程动态监测，及时发现并解决违规用地、工程质量不达标等问题。二是建立项目后期管护长效机制，明确管护主体、管护责任与资金来源，将管护成效与村集体收益、经营主体补贴挂钩；鼓励村集体、农户、经营主体参与后期管护，形成多方协同管护格局。三是推进整治技术创新，推广应用高标准农田建设、生态修复、土壤改良等先进技术，提升整治工程质量；利用大数据、物联网等技术对农用地质量、生态修复效果、产业运营状况等进行动态监测评估，为后续整治工作优化提供数据支撑。

五、结　语

全域土地综合整治不是简单的土地整理工程，而是推动乡村“人—地—产”关系重构的深刻变革，是促进城乡要素双向流动、实现城乡融合发展的重要抓手。随着政策体系的不断完善、实践经验的持续积累、创新模式的广泛推广，全域土地综合整治必将充分释放其综合效能，为保障国家粮食安全、改善乡村生态环境、提升农民生活品质、实现乡村全面振兴提供坚实支撑，助力宜居宜业和美乡村建设目标落地见效。□

参考文献：

[1]王晓莉,赵茜宇,刘昊.多主体共治视角下全域土地综合整治行动者网络建构与互动机制研究[J].中国土地科学,2025(04):117-127.

[2]高泽宇.乡村振兴背景下全域土地综合整治的挑战及对策[J].农业产业化,2025(11):89-92.

[3]韩博,金晓斌,顾铮鸣,等.乡村振兴目标下的国土整治研究进展及关键问题[J].自然资源学报,2021,36(12):307-330.

[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,2022,36(11):1-12.

[5]李艳,李少帅.关于全域土地综合整治智能化技术体系建设的思考[J].中国土地,2025(12):26-29.

[6]刘敏,张安明,李娟.乡村振兴导向下全域土地综合整治资金多元筹措机制研究[J].农村经济,2024(03):89-97.

作者单位：山东省临沂市罗庄区自然资源局

乡村临时用地审批管理的合规性优化路径分析

姜鹏飞

摘　要：基于乡村建设活动进行时临时用地使用需求增长的实际情形，对现有的审批管理制度进行了框架性的梳理和分析。主要阐述了法律界定、流程机制与监管职责的制度根本，在识别用途延展、规划脱节、尺度不一等执行相关问题的基础上，构建起包含用途分类监管、规划嵌入机制和全过程追溯控制的合规性优化方案。研究结果说明，嵌入式管理跟信息化联动可提升审批与空间治理的一致性以及执行效率。

关键词：乡村建设；临时用地；合规性管理；村庄规划；用地审批流程

一、引　言

乡村建设用地使用类型呈现多样化，临时用地是其中的重要组成，其审批管理的规范与否，直接关乎村庄规划实施的协调性与土地资源配置的合理性。现阶段制度执行进程中，出现审批程序与空间规划不匹配、用途监管机制有缺陷等现象，亟需对制度设计与技术路径做系统的完善工作，进而围绕审批行为跟村庄规划体系的良好融合，有利于提高乡村土地治理的精准度与合规程度。

二、乡村临时用地审批管理的制度基础