七、结　语

安徽省省属国有企业和省级行政事业单位国有土地资产专项清查工作，是国土调查与监测技术在省级自然资源资产管理领域的创新性实践。通过构建包含多源数据融合、实物量清查、使用权核实、价值量核算及质量管控的一体化技术体系，全面掌握了省级国有土地资产的基本状况，建立起标准化的数据基础，为存量土地盘活、国有企业改革和资产核算奠定了坚实基础。针对清查过程中显现的空间数据缺失、权属核查困难、成果转化不充分等技术问题，应持续优化调查监测技术的应用，健全跨部门协同机制，推动清查成果从“摸清家底”向“精细管理、高效盘活”转变。本次实践证明，依托国土调查与监测核心技术开展国有土地资产专项清查，是提升自然资源治理能力的有效方式。未来需进一步加强技术赋能，完善长效管理机制，充分发掘国有土地资产价值，为地方经济社会高质量发展提供有力的资源支撑。□

参考文献：

[1]自然资源部.全民所有自然资源资产清查技术指南（试行）[Z].2025.

[2]自然资源部.国土调查数据库标准（TD/T1057—2020）[S].2020.

[3]今日国土编辑部.国土调查监测与自然资源资产管理融合发展路径探析[J].今日国土，2024(05):45—48.

[4]安徽省自然资源厅.安徽省全民所有自然资源资产管理信息系统建设方案[Z].2024.

[5]安徽省自然资源厅.安徽省全民所有自然资源资产清查实施方案[Z].2024.

作者单位：马俊祥，高级工程师，安徽省化工地质勘查总院

深入推进全域土地综合整治背景下坚持规划先行体制机制研究探讨

邓启岭

摘　要：全域土地综合整治是深入学习运用“千万工程”经验，适应新时期耕地保护维护粮食安全的新要求，是落实最严格的耕地保护制度和节约集约制度的具体举措。是立足乡村振兴战略实施，创新农村土地管理新机制的调控器。通过统筹实施农村建设用地复垦、零星分散低效用地整合、高标准农田建设、农村生态环境保护修复整治和土地权属调整等，全面提升土地资源整体环境质量，全面优化农村生产、生活、生态用地空间布局。全域土地综合整治工作涉及范围广、影响因素多、实施周期长，必须依靠科学合理的前期规划进行统筹引导。本文以“规划先行”的理念为核心，探讨规划在全域土地综合整治中的基础性作用与实践价值，分析当前整治工作中存在的统筹不足、约束较弱、衔接不畅等现实问题，并从体系构建、路径优化、制度完善、技术支撑等方面提出改进策略。研究表明，坚持以规划统领全域土地综合整治全过程，能够有效提升资源利用效率、规避实施风险、保障工程长效运行，推动乡村振兴高质量发展。

关键词：全域土地综合整治；规划引领；空间治理；耕地保护；生态修复；乡村振兴

一、引　言

1.研究背景

当前，我国面临新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴的新形势，城镇化与工业化发展进入结构调整与质量提升的新阶段，土地资源供需矛盾日益凸显，耕地保护压力持续加大。部分地区出现土地利用碎片化、空间布局不合理、生态功能弱化、农村建设用地闲置等问题，直接影响全域可持续发展能力。在此背景下，对标国家“十五五”规划纲要关于严守三条控制线、实施永久基本农田优进劣出、提升耕地质量的刚性部署，全面落实2026年中央一号文件“严守耕地红线、统筹农用地布局、严格占补平衡、整治非农化非粮化”要求，以改革创新为根本动力，守牢国家粮食安全底线，提升乡村产业发展水平、乡村建设水平、乡村治理

水平，努力把农业建成现代化大产业、使农村基本具备现代生活条件、让农民生活更加富裕美好，为推进中国式现代化提供基础支撑。统筹优化乡村国土空间布局，协同推进县域国土空间治理，在耕地数量不减少、质量有提高、生态有改善前提下，稳步开展全域土地综合整治，提高土地节约集约利用水平，分类保障乡村发展用地。

加强耕地保护和质量提升。全域土地综合整治作为一项系统性国土治理体系，逐步从单一土地整理向全域综合整治转型，成为破解土地利用难题、提升空间治理能力的关键抓手。国家层面多次强调，全域土地综合整治工作必须坚持底线思维，以规划为依据有序推进。但在实际操作中，部分地区仍然存在重项目落地、轻整体规划，重工程建设、轻后期管护，重当前政绩，轻长期效益的问题，导致整治项目缺乏统筹、布局分散、功能单一，难以实现经济、社会与生态效益的统一。究其原因，主要是规划先行的理念未能真正贯穿项目全过程，规划的引领、管控与约束作用未能充分发挥。因此，深入研究规划在全域土地综合整治中的实施逻辑，构建科学完善的规划引领机制，具有重要的现实必要性。

2.研究意义

从理论层面看，本文立足于国土空间规划体系改革要求，重新梳理规划与全域土地整治之间的内在关系，丰富土地资源管理与空间治理的研究内容，为全域土地综合整治理论体系完善提供新的思考视角。从实践层面看，研究成果能够为地方开展全域土地综合整治提供可操作的思路与方法，帮助基层在项目谋划、方案编制、工程实施与后期管护中减少盲目性，提升整治工作的规范化、科学化水平，同时为守住耕地保护红线、保障粮食安全、改善人居环境、加快产业发展、助力乡村振兴等提供有力土地供给要素保障。

3.研究内容与方法

本文围绕规划先行在全域土地综合整治中的应用展开系统分析，主要内容包括：界定全域土地综合整治与规划先行基本内涵；阐释规划先行对全域土地综合整治的重要指导作用；梳理当前全域土地综合整治规划层面存在的问题及其成因；提出强化规划统筹的实施路径与保障措施；最后对未来发展趋势进行总结与展望。在研究方法上，本文以文献研究为基础，结合系统分析与逻辑归纳方法，对全域土地综合整治的运行机制与规划约束逻辑进行整体解析，同时结合实践经验总结问题与对策，确保研究结论具备现实针对性与应用价值。

二、相关概念与理论基础

1.核心概念界定

(1)全域土地综合整治。全域土地综合整治是在特定空间范围内，依据全域发展目标与资源条件，对山水林田湖草沙和村庄等建设用地一体化整治和修复，聚焦进行整体布局、结构优化与功能提升的活动。其核心目的在于提高土地利用效率、增加有效耕地面积、提升耕地质量、改善生态环境、完善基础设施，并为产业发展、乡村建设与生态保护提供空间保障，实现耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，是一项集经济性、社会性、生态性于一体的综合性工作。

(2)规划先行。规划先行是指在全域土地综合整治项目启动实施前，通过系统调研、科学分析与整体设计，明确整治目标、空间结构、工程内容、实施步骤与效益要求，以规划作为项目推进的基本依据。其核心内涵体现为先谋划后建设、先统筹后实施、先定位后落地，确保整治工作在统一框架下有序开展，避免无序建设与资源浪费。

(3)国土空间规划体系。国土空间规划是我国空间发展的基础性蓝图，通过总体规划、详细规划与相关专项规划相互协同，实现对全域国土空间的统一管控。规划体系重点体现在具有全局性、战略性、前瞻性，是根据主导功能将国土划分为城镇空间、农业空间、生态空间，对应统筹划定生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界三条控制线(统称“三区三线”)。国土空间规划是实施全域土地综合整治上位规划的依据与刚性约束，是全域土地综合整治必须遵循的法定框架。

2.理论基础

(1)可持续发展理论。土地资源的有限性与需求增长性之间的矛盾，决定了土地利用必须坚持可持续导向。规划先行通过对土地开发、利用、保护与修复进行长期统筹，实现代际公平与资源永续利用。以“提速、提效、提质”为导向，推行“以用定治”模式和多元投入机制，实现资源高效配置和可持续管理，破解土地资源利用短视行为，为整治工作提供价值遵循。

(2)系统治理理论。全域土地综合整治涉及自然、经济、社会等多个领域，只有通过整体规划与协同推进，才能避免局部优化带来的整体失衡，实现土地利用结构、功能与效益的全面升级，助力乡村振兴战略实施。为严守耕地保护红线，严格耕地“占补平衡”管理提供有力支撑。是落实最严格的耕地保护制度和节约集约制度的具体举措，是创新农村土地管理的新机制。

(3)空间管制理论。空间管制强

调通过边界划定、用途管控与结构优化实现空间资源合理配置。规划先行正是通过空间管制手段，明确土地整治的范围、强度与方向，确保各类空间有序发展。通过统筹实施农村建设用地复垦、宜耕土地开发整理、高标准农田建设等土地整治和农村生态环境保护修复整治，全面提升土地资源整体环境质量，全面优化农村生产、生活、生态用地空间布局。

（4）公共利益理论。全域土地综合整治具有显著公共属性，关系粮食安全、生态安全与群众切身利益。科学规划能够平衡多方利益诉求，保障公共利益优先实现，促进要素资源的合理配置，协同完备基础设施建设，创建低碳宜居宜业和美乡村家园，构建“高精美”产业经济结构，提升项目的公平性与可接受度。

三、规划先行在全域土地综合整治中的核心作用

1. 为全域土地综合整治提供明确方向与目标定位

规划的首要作用是从全域整体出发，确定土地综合整治的总体定位、发展目标与重点任务，通过与上位规划、专项规划、详细规划的衔接，避免项目盲目上马。通过对土地利用现状、资源禀赋、生态条件与发展需求进行综合评估，规划能够明确整治重点、主要内容与预期成效，使整治工作从零散实施转向系统推进，从被动应对转向主动谋划。

2. 实现全域空间统筹与结构布局优化

全域土地综合整治不是单一地块的调整，而是以县域为统筹单元，乡镇为实施单元，由县政府依据国土空间规划明确的土地整治任务、目标和空间安排等，合理划分实施单元，实现全域空间的重构。规划先行能够统筹生产、生活、生态空间布局，推动农田集中连片、村庄集约布局、生态空间完整连通，解决耕地碎片化、布局零星、利用粗放和配套设施不完善等问题，规范耕地和永久基本农田调整。促进国土空间结构更加合理高效，加快推动“四个空间”优化布局，保障农村现代化发展需要和推动耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。

3.强化耕地保护与粮食安全保障

耕地保护是全域土地综合整治的核心任务之一。规划通过对永久基本农田、耕地后备资源、高标准农田建设、闲置“空心村”村庄、碎片化未利用地整治等进行整体安排，能够有效增加耕地面积、提升耕地质量、促进连片经营，从空间布局上遏制耕地无序占用，为粮食安全提供坚实支撑。

4. 提升土地资源节约集约利用水平

在建设用地紧张的背景下，盘活存量土地成为重要方向。规划通过对闲置宅基地、废弃工矿地、低效建设用地进行梳理与统筹，推动拆旧复垦、低效用地再开发与存量资源盘活，提高土地利用强度与产出效率，实现土地资源精细化管理和合理配置。

5.推动生态保护修复与绿色发展

新时期全域土地综合整治更加突出生态优先理念。规划将生态修复目标纳入整体布局，统筹推进山水林田湖草沙系统治理，合理设置生态廊道、水土保持、湿地保护、自然保护地等工程，加快推进低效无效污水处理，加快消除农村黑臭水体，优化农村生态环境，实现土地利用与生态保护协同共进。

6.保障项目规范实施与风险防控

全域土地综合整治项目投资大、涉及主体多、利益关系复杂。规划通过明确实施路径、技术标准、建设时序与监管要求，为项目审批、工程建设、资金使用、竣工验收、后期管护等提供路径依据，有效降低政策风险、实施风险与社会风险，保障项目依法合规有序推进。

7.支撑乡村振兴与城乡融合发展

土地是乡村发展的核心资源。规划将全域土地综合整治与产业发展、人居环境改善、基础设施建设相结合，为乡村产业落地、农民生活条件提升提供空间保障，促进城乡要素双向流动。结合国有资产或农村集体资产监管体系，加强低效闲置资产盘活利用，助力城乡基础设施与公共服务均等化。

四、当前全域土地综合整治规划层面存在的问题

一是规划意识不足，重实施轻统筹现象普遍

部分地区对规划的重要性认识不足，将全域土地综合整治简单等同于工程建设，缺乏整体谋划与顶层设计，往往先上项目后调整规划，项目建成后与区域定位、产业需求、交通路网布局不匹配，导致整治工作目标不清、布局零散、功能单一，造价超出预算等难以形成综合效益。

二是规划体系不完善，多规衔接不到位

部分整治规划与国土空间规划、村庄规划、产业规划、生态保护规划、农田建设规划、乡村振兴规划等在目标定位、空间布局、指标管控、实施时序上缺乏有效对接，存在标准不一、数据冲突、内容脱节等问题，导致整治工作缺乏统一引领，部分专项规划滞后，与上位规划传导不畅，规划刚性约束不强，“多规合一”形同虚设。项目实施过程中出现用地布局矛盾、建设内容冲突等频繁调整，影

响效率与质量，效益严重打折，难以形成一张“蓝图管全域、一套规划管到底”的管控格局。

三是规划科学性与实用性不足

一些规划编制过程缺乏充分调研与公众参与，基础数据不扎实，内容照搬模板，与地方实际情况不符。规划缺乏长期视角，重短期工程、轻后期管护，难以适应全域长期发展需求，群众反响较大。诸如忽视地理高程设计建设水渠，造成引水灌溉、排水困难；项目工程后期管护不到位，不能发挥应有作用等问题。

四是规划刚性约束不强，执行力度较弱

部分整治规划与国土空间规划衔接不够，规划用途、空间布局、管控边界不能与实施项目有效传导。在实际推进中，部分地区存在规划调整随意、突破管控边界、变更建设内容等现象，规划权威性不足。规划执行监督考核机制不健全，刚性约束缺乏制度保障与技术支撑，责任落实不到位，整改闭环不彻底，对违规行为缺乏有效约束，导致规划流于形式，整治成果稳定性、合规性难以持续保障。

五是公众参与程度低，民意体现不足

全域土地综合整治直接关系农村集体经济组织与农民利益，但部分规划编制过程封闭运行，群众意见未能充分吸纳，导致项目与实际需求脱节，实施过程中易产生矛盾，影响项目推进。诸如，前期编制方案缺乏调查研究，与上位规划、专项规划等衔接不到位，群众参与度不高，盲目上马等，实施后切实损害群众利益，造成群众不断越级上访。

六是专业支撑薄弱，人才与技术不足

基层规划编制力量薄弱，专业人才匮乏，区域之间失衡严重，特别是中西部地区更为明显。基层不仅缺乏数字技术人员，部门之间数据互通也不通畅，索要周期长，造成部分规划成果深度不够、操作性不强，数字信息化技术应用不足，动态监测与精细化管理能力有待提升。

五、以规划先行引领推进全域土地综合整治的实施路径

1.构建上下衔接、层级清晰的规划体系

以国土空间总体规划为统领，编制全域土地综合整治专项规划，明确整治总体格局；以详细规划与实施方案为落地载体，细化工程布局、技术路线与实施安排，形成“总—专—详 + 方案”有机衔接的规划体系。实施方案批准后将整治区域逐级统一纳入国土空间规划“一张图”系统，框定规划底图。

2.推进多规融合，实现全域统筹

统一数据底板与空间底图，整合土地利用、城乡建设、生态保护、产业发展、基础设施等规划内容。涉及修改规划的，应经法定程序批准，其中涉及“三区三线”优化或调整的，还应在实施方案批准后将整治区域逐级纳入全国国土空间规划“一张图”系统，框定规划底图，并在相关子项目验收后按程序更新全国国土空间规划“一张图”数据，方可作为规划管理，用地审批和执法督察的依据。消除规划冲突，实现全域空间“一张图”管理，确保土地整治与各类规划同向发力。

3.坚守底线约束，突出保护优先

严格落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界管控要求，在确保“三区三线”总体稳定的基础上，将耕地保护与生态安全放在优先位置，确保耕地数量不减少、质量有提升、生态有改善，科学划定整治全域与禁止全域。因地制宜开展建设用地整理、生态修复、农用地集中连片整治等，确保整治工作不碰红线、不越底线。

4.坚持因地制宜，实行分类指导

根据平原、丘陵、山区、城镇近郊、生态敏感区等不同全域特点，制定差异化整治策略，不搞“一刀切”，突出地方特色与实际需求。例如：注重挖潜当地农耕文明元素和乡村民居特色，留住乡愁乡韵；对于具有文化底蕴内涵的村镇，要将历史文化保护纳入保护修复范围，有特色提升规划的针对性与可操作性。

5.强化公众参与，充分保障群众权益

建立政府、村集体、村民、技术单位共同参与的规划编制机制，拓宽意见表达渠道，充分尊重农民意愿，将民生改善、权益保障贯穿规划全过程。不搞“简单化、一刀切”，不得强迫农民“上楼”，要站稳人民立场，切实维护群众利益，充分做好社会稳定性评估和风险监测防控，增强项目认可度与可行性。

6.完善实施机制，实现全流程监管

建立从规划编制、审批、实施、监测到评估、管护的闭环管理模式，运用信息化数字监管平台作用开展动态监管，发挥“土地整治 +”和“一张图”监管平台作用，实现“一图可视、一键核查、全程留痕、自动预警、闭环管理”的长效运营监管模式，强化规划执行力度，确保一张蓝图干到底。

六、强化规划先行的保障机制

一是强化组织保障 完善工作机制

建立政府主导、部门协同、上下联动、公众参与的工作机制，明确自

然资源、农业农村、财政、生态环境等部门职责，形成统筹有力、分工协作的工作格局。健全县级统筹、乡镇实施、村级落实三级责任主体责任，建立全过程监管机制并明确各部门监管责任，为规划实施提供组织支撑。

二是强化制度闭环管理 健全监管机制

完善全域土地综合整治规划管理相关制度与技术规范，明确规划编制、审批、修改、监管流程，强化规划刚性约束，健全责任追究机制，提升规划法治化水平。以规划为先导，完善制度闭环管理，做到事前有规范、事中有管控、事后有复盘，确保工作推进有章可循、有据可依。全面强化监管体系建设，完善常态化监管机制，切实提升治理效果和规范化管理水平。

三是整合多元投入 强化资金支持

加大财政投入力度，整合各类专项资金，创新投融资模式，引导社会资本参与，为规划编制、项目实施与后期管护提供稳定资金支持。大力推广典型“案例”，系统梳理不同区域、不同资源禀赋下推动全域土地综合整治多元投入实施路径。如安徽省淮北市杜集区朔里镇葛塘村全域土地综合整治项目采用“政府＋银行＋社会＋指标交易”多元投入模式入选自然资源部典型案例。

四是倡导科技赋能 压实技术保障

加强信息化平台建设，推动大数据、遥感监测、地理信息等现代技术手段在规划编制与监管中的应用，充分发挥“土地整治＋”“国土调查云”等平台监管作用，提升整治精准度与管理智能化水平。强化人才培养与技术支撑，鼓励提升基层规划管理能力，推动土地整治工作提质增效、规范有序开展。

五是织密监督体系 提升综合效益

构建政府监督、社会监督、群众监督相结合的监督体系，积极推动发挥基层组织“前哨”堡垒作用，鼓励群众全过程参与。推进信息公开，接受社会监督，以监督促落实、以考核提效能。坚持“山水人田和谐共生理念”，深入推进“农用地整治＋建设用地整理＋生态修复＋文旅保护＋产业导入”“五位一体”体系，推动生态、文化、效益协同转化。

六是用活政策支持 解除制约瓶颈

准确把握政策精髓，把政策红利转化为基层发展实效，实现耕地美、环境美、产业兴、治理强、百姓富。同时精准解决历史遗留问题，解除因国土空间规划制约地方基层政府、群众实际存在的困难。如：坚持“总体稳定微调优化”的原则，对布局零星破碎散乱和配套设施不完善不便耕作的地块进行调整，调整规模原则上不得超过所涉乡镇永久基本农田划定面积5%，充分发挥此政策红利，通过优化调整化解农民建房难、永久基本农田核实处置难等历史遗留问题，极大地为基层政府解困松绑。

七、结　语

总之，全域土地综合整治是一项系统性、长期性、综合性的国土空间治理工作，其高质量推进离不开科学规划的引领与支撑。坚持规划先行，不仅是提升整治效率与效益的现实需要，也是守住耕地红线、保障生态安全、促进乡村发展的必然要求。当前我国全域土地综合整治工作在规划统筹、体系衔接、刚性执行、公众参与等方面仍存在短板，需要从体系构建、路径优化、制度完善、技术提升等方面综合发力。实践表明，只有把规划放在全域土地综合整治的首要位置，以规划定方向、以规划统全局、以规划强约束，才能真正实现土地资源高效利用、空间结构持续优化、生态环境稳步改善、城乡发展更加协调。因此，在全域土地综合整治全过程中，必须始终坚持规划先行、谋定后动，确保整治工作科学、有序、长效推进。

未来，随着国土空间治理体系不断完善，全域土地综合整治将更加注重数字化、绿色化、系统化发展，规划的科学性与精准性将进一步提升。在数字技术支撑下，动态监测、智能评估、精准管控将成为规划实施的重要手段。同时，规划将更加突出民生导向与生态导向，更加注重多方参与与利益共享，推动全域土地综合整治向更高质量、更可持续的方向迈进，为我国生态文明建设与乡村全面振兴提供更强有力的空间保障。□

参考文献：

[1]丁易.刘乐.朱书材.邓文婧。全域土地综合整治产业导入路径与机制探索[J]中国土地，2025:(10)54-57.

[2]吴家龙，苏梦园，苏少青，等，全域土地综合整治资金筹措路径探析：基于资源要素的视角[J]，中国国土资源经济，2022(8):69-75.

[3]岳文泽，钟鹏宇，万鹏翔。面向城乡融合的全域土地综合整治再出发[J]。中国土地，2024(10):28-32.

[4]岳文泽，侯丽，何佑勇，等。以全域土地综合整治助力“千万工程”迭代升级[J]。中国土地，2023(8):10-13.

[5]柯小兵，张郗，陈旭飞，以全域土地综合整治助力广东“百千万工程”[J]，中国土地，2024(8):42-45.

作者单位：安徽省亳州市蒙城县土地开发整理中心