

国土空间规划体系下国土综合整治的实施策略

花鹏

行唐县自然资源和规划局, 河北 石家庄 050600

摘要: 国土空间规划体系作为国家空间发展的指南, 为国土综合整治提供了战略框架、空间管控边界以及统筹各类空间要素的依据, 对国土综合整治具有重要指导作用。本文在国土空间规划体系背景下, 深入探讨了国土综合整治的实施策略。首先分析了国土空间规划体系对国土综合整治的指导作用, 明确了国土综合整治在国土空间规划中的重要地位。接着从规划引领、项目实施、生态修复、公众参与等方面提出了具体的实施策略, 旨在推动国土综合整治工作的科学、有序开展, 实现国土空间的高效利用和可持续发展。

关键词: 国土空间规划体系; 国土综合整治; 实施策略

DOI: 10.63887/fns.2025.1.3.8

引言

国土空间规划体系是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图, 是各类开发保护建设活动的基本依据。国土综合整治作为优化国土空间布局、提升国土空间品质的重要手段, 在国土空间规划体系中具有重要地位。在国土空间规划体系下, 科学制定国土综合整治的实施策略, 对于实现国土空间的合理开发、有效保护和高质量发展具有重要意义。

1 国土空间规划体系对国土综合整治的指导作用

1.1 提供战略框架

生态保护红线是保障国家生态安全的底线和生命线。在国土综合整治中, 生态保护红线明确了禁止开发建设的区域, 整治工作需严格遵循, 避免对生态系统造成破坏。例如, 不得在红线内进行大规模的工业开发或城市建设, 而应着重开展生态修复与保护项目, 如植树造林、湿地恢复等, 以维护生态系统的完整性和稳定性。

国土空间规划体系明确了国家、省、市、县、乡五级国土空间规划的编制要求, 为国土综合整治提供了战略框架。全国国土空间规划对全国国土空间作出全局安排, 是全国国土空间保护、开发、利用、修复的政策和总纲; 省级国土空间规划落实全国国土空间

规划, 指导市县国土空间规划编制; 市县和乡镇国土空间规划则对本行政区域开发保护作出具体安排。国土综合整治需要在这个战略框架下, 结合各级规划的要求, 制定具体的整治目标和任务。

1.2 划定空间管控边界

国土空间规划体系划定了生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界, 为国土综合整治提供了明确的边界约束。国土综合整治必须严格遵守这些管控边界, 在生态保护红线内, 重点开展生态修复和保护工作, 禁止不符合生态保护要求的开发建设活动; 在永久基本农田保护区内, 加强耕地保护和提升, 确保耕地数量不减少、质量有提高; 在城镇开发边界内, 合理布局城镇建设用地, 提高土地利用效率^[1]。

永久基本农田是保障国家粮食安全的重要基础。国土综合整治必须确保永久基本农田数量不减少、质量有提高。在整治过程中, 严禁随意占用基本农田进行非农建设, 要通过土地整理、土壤改良等措施, 提升农田的生产能力, 保障粮食的稳定供应。

城镇开发边界则限定了城镇建设的扩张范围。在边界内, 可合理布局城镇建设用地, 推进城市更新和低效用地再开发, 提高土地利用效率; 在边界外, 则要严格控制城镇建设行为, 防止无序蔓延。

1.3 统筹各类空间要素

国土空间规划体系强调统筹山水林田湖草沙等各类空间要素,实现全要素、全周期、全过程的整治。国土综合整治需要综合考虑生态、农业、城镇等功能空间的需求,采取综合措施对各类空间进行整治。例如,在农业空间,开展高标准农田建设、土地整理等工作,提高农业生产效率;在生态空间,加强生态修复和保护,提升生态系统功能;在城镇空间,推进城市更新和低效用地再开发,改善城市人居环境^[2]。

2 国土综合整治的实施策略

在实施策略方面,规划引领是关键。需编制国土综合整治专项规划,加强其与国土空间规划的衔接,并运用先进技术提高规划编制水平,确保整治工作科学有序推进。项目实施上,要统筹各类项目,形成整治合力,避免成为“项目拼盘”;强化项目管理,从立项、审批到实施、验收各环节严格把控,确保项目质量;同时创新项目运作模式,吸引社会资本参与,降低项目风险。生态修复策略聚焦于开展生态系统保护和修复重大行动,推进山水林田湖草沙系统修复,加强生态修复技术创新与应用,以提升生态系统功能。公众参与策略则强调完善公众参与制度,明确参与范围、方式和程序;加强宣传教育,提高公众对国土综合整治的认识;鼓励公众监督,建立监督机制,保障公众的知情权、参与权和监督权。

2.1 规划引领策略

2.1.1 编制国土综合整治专项规划

国土综合整治专项规划是“国家 - 省 - 市 - 县 - 乡”和“总 - 专 - 详”构成的“五级三类”国土空间规划体系中的重要组成部分。它是衔接落实市(县)国土空间规划的实施性规划,是开展国土空间综合整治的依据。在编制国土综合整治专项规划时,要充分考虑国土空间规划确定的重点生态修复区域和重大工程,结合区域生态特征、农业发展、产业特色、规模潜力等,科学识别整治潜力区域,明确整治目标和任务。

规划编制需紧密结合国土空间规划体系,以区域发展战略为导向。前期要开展全面深入的调研,摸清土地利用现状、生态环境质量、产业发展需求等基础

情况,精准识别整治潜力区域。规划过程中,要科学设定目标,涵盖生态修复、耕地保护、土地节约集约利用等多方面。合理划分整治分区,针对不同区域特点制定差异化整治策略。例如,在生态脆弱区重点开展生态修复工程,在农业区推进高标准农田建设^[3]。

2.1.2 加强规划与整治项目的衔接

国土综合整治项目是落实国土综合整治规划的具体载体。在项目实施前,要确保项目与国土综合整治规划相衔接,使项目符合规划的要求和目标。例如,在项目选址时,要充分考虑国土空间规划划定的空间管控边界和各类功能区的布局,避免项目与规划产生冲突。同时,要根据规划确定的任务和重点,合理安排项目的建设内容和规模。要注重规划的协调性,与交通、水利等相关规划做好衔接。规划成果要具有可操作性,明确项目布局、实施时序和资金预算。此外,建立规划动态调整机制,根据实际情况变化及时优化规划内容,确保国土综合整治专项规划能切实指导实践,实现国土空间的高效利用和高质量发展^[4]。

2.1.3 运用先进技术提高规划编制水平

运用遥感(RS)、地理信息系统(GIS)和全球定位系统(GPS)构成的“3S”技术,对国土空间资源进行全面、精准的监测与评估。通过遥感影像获取土地利用现状、土壤质量、生态环境等信息,借助GIS进行空间分析与规划,利用GPS实现精准定位与测量。同时,运用城市设计、乡村营造、大数据等手段,改进规划方法,提高规划编制的科学性和合理性。

2.2 项目实施策略

2.2.1 统筹各类项目,形成整治合力

全域土地综合整治方案落实离不开各类项目之间的融通配合。需要系统论证子项目的功能定位,全面评估各子项目整体联动性,在完成单节点任务基础上,努力做到“串珠成链”,避免成为“项目拼盘”。例如,在整治项目中,可以统筹交通、水利、农业等子项目,实现资源的共享和优化配置。同时,要加强项目之间的协调和配合,确保项目在实施过程中相互衔接、相互促进。

2.2.2 强化项目管理,确保项目质量

建立健全项目管理制度,加强对项目的立项、审

批、实施和验收等环节的管理。在项目立项阶段，要严格审查项目的可行性研究报告和初步设计，确保项目符合国土综合整治规划和相关政策要求。在项目实施阶段，要加强对项目进度、质量和安全的监督，确保项目按时、按质、按量完成。在项目验收阶段，要严格按照验收标准进行验收，对不符合验收标准的项目，要责令限期整改。

2.2.3 创新项目运作模式

探索多元化的项目运作模式，如政府与社会资本合作（PPP）模式、特许经营模式等，吸引社会资本参与国土综合整治项目。通过引入社会资本，不仅可以解决项目资金短缺的问题，还可以提高项目的运营效率和管理水平。同时，要建立健全项目风险分担机制，明确政府和社会资本的权利和义务，降低项目风险。

2.3 生态修复策略

2.3.1 开展生态系统保护和修复重大行动

针对生态系统功能整体不强、生态廊道不连通、生态屏障脆弱等问题，结合各区域的生态系统特征和国家重大战略要求，提出生态保护和修复重大行动重点。例如，加强自然保护区建设，构筑各级各类自然保护区，形成自然生态空间网络化保护格局；推进矿山综合治理，对矿区矿产资源开发利用造成的地质环境破坏和土地损毁等问题进行综合整治，恢复和提升矿区生态功能；加强水土保持工作，减少水土流失，保护土壤资源。

2.3.2 推进山水林田湖草沙系统修复

遵循山水林田湖草是生命共同体的自然规律，强化系统治理、综合治理。在生态修复过程中，不仅要同时治理相关要素，还要跨地域、跨领域治理。例如，在水环境治理方面，要加强联防联控，统筹上下游、左右岸的水资源保护和水污染防治。同时，要注重生态修复与国土综合整治其他任务的协同推进，实现生态、农业、城镇等功能空间的协调发展。

2.3.3 加强生态修复技术创新和应用

加大对生态修复技术创新的投入，鼓励科研机构和企业开展生态修复技术研发。例如，研发适用于不同生态系统类型的生态修复技术，如湿地修复技术、森林修复技术、草原修复技术等。同时，要加强生态

修复技术的应用和推广，将先进的生态修复技术应用到实际的生态修复项目中，提高生态修复的效果和质量。

2.4 公众参与策略

2.4.1 完善公众参与制度

建立健全公众参与国土综合整治的制度，明确公众参与的范围、方式和程序。在国土综合整治规划编制、项目实施等环节，要广泛征求公众的意见和建议，保障公众的知情权、参与权和监督权。例如，通过召开听证会、座谈会、问卷调查等形式，收集公众对国土综合整治的意见和建议，并将公众的意见和建议纳入到规划和项目的决策中。

2.4.2 加强公众宣传教育

通过多种渠道，如电视、报纸、网络、宣传栏等，加强对国土综合整治的宣传教育，提高公众对国土综合整治的认识和理解。宣传国土综合整治的重要意义、目标和任务，让公众了解国土综合整治与自身利益的关系，增强公众参与国土综合整治的积极性和主动性。

2.4.3 鼓励公众监督

建立公众监督机制，鼓励公众对国土综合整治项目的实施情况进行监督。公众可以通过举报电话、举报邮箱等方式，对项目实施过程中存在的违规行为进行举报。相关部门要及时受理公众的举报，并对举报情况进行调查处理，将处理结果及时反馈给公众^[5]。

3 保障措施

为保障实施策略的有效落实，还需采取一系列保障措施。政策上，制定和完善相关政策，加强系统性与协同性；资金上，加大投入并拓宽融资渠道；人才上，加强培养与引进，提高从业人员素质。通过这些策略与保障措施的综合实施，能够推动国土综合整治工作高效开展，实现国土空间的高效利用与可持续发展，为乡村振兴和国家现代化建设提供有力支撑。

3.1 政策保障

制定和完善国土综合整治相关政策，明确整治目标、任务、责任和保障措施。加强政策的系统性和协同性，确保各项政策之间相互衔接、相互配合。例如，出台国土综合整治的财政补贴政策、税收优惠政策等，

鼓励社会资本参与国土综合整治项目。同时，要加强对政策执行情况的监督检查，确保政策落实到位^[6-7]。

3.2 资金保障

加大对国土综合整治的资金投入，将国土综合整治资金纳入财政预算，并逐年增加投入规模。拓宽融资渠道，吸引银行贷款、社会资本等参与国土综合整治。例如，设立国土综合整治专项资金，用于补助整治项目的规划设计、工程建设等费用；探索发行国土综合整治专项债券，筹集项目建设资金。

3.3 人才保障

加强国土综合整治人才培养，提高从业人员的专业素质和业务能力。建立人才培养机制，通过开展培训、学术交流等活动，为从业人员提供学习和交流的平台。

同时，要引进一批高素质的专业人才，充实国土综合整治工作队伍。

4 结论

在国土空间规划体系下，国土综合整治是一项系统而复杂的工程。通过规划引领、项目实施、生态修复、公众参与等策略的实施，以及政策、资金、人才等方面的保障，可以推动国土综合整治工作的科学、有序开展。国土综合整治的有效实施，将有助于优化国土空间布局，提升国土空间品质，实现国土空间的高效利用和可持续发展，为乡村振兴战略的实施和国家的现代化建设提供有力支撑。在未来的工作中，还需要不断探索和创新国土综合整治的实施策略，以适应经济社会发展的新要求和新挑战。

参考文献

- [1]刘小红. 全域土地综合整治促进城乡融合的机理与路径[J]. 中国国土资源经济, 2023 (10): 67-70.
- [2]吴剑平. 国土空间规划体系下村庄规划与全域土地综合整治刍议[J]. 智能建筑与智慧城市, 2023 (09): 48-50.
- [3]孙婧雯, 陆玉麒. 城乡融合导向的全域土地综合整治机制与优化路径[J]. 自然资源学报, 2024 (09): 201-206.
- [4]杨斐. 国土空间规划背景下全域土地综合整治探讨[J]. 智能城市, 2022 (06): 69-71.
- [5]季节. 以国土空间品质提升为目标的苏州村庄全域土地综合整治及其规划响应研究[D]. 苏州科技大学, 2022.
- [6]张玉明. 国土空间规划背景下全域土地综合整治探析[J]. 黑龙江粮食, 2021 (09): 64-66.
- [7]魏帅. 国土空间规划背景下规划思路转变探讨——以晋城市沁水县郑庄镇全域土地综合整治为例[J]. 华北自然资源, 2025 (03): 137-139.