

全域土地综合整治实践与优化路径研究

——以安达市任民镇为例

吴妍

(安达市国土空间规划服务中心,黑龙江 绥化 151400)

摘要:安达市任民镇全域土地综合整治虽成效显著,但面临诸多挑战。部门协同不足,职责不清且缺乏沟通机制;整治规划因政策动态调整,科学性与适应性欠缺;技术标准频繁更新,如用地数据标准变更,导致项目审批与实施困难。为此,提出优化路径:引入前沿技术,提升基层技术人员管理水平;加强对上沟通,制定有针对性的整治政策;强化部门联动,提高整治效率;进行动态评价,提升整治的专业性和时效性。研究表明,任民镇土地整治工作需从优化技术管理、完善政策保障、强化部门协同和构建动态评价机制等方面改进。研究成果能够丰富技术管理与政策协同领域的理论体系,为类似研究提供方法论参考,同时助力国家或区域在技术创新、治理现代化等战略目标上的推进,增强系统性发展能力。

关键词:全域土地综合整治;任民镇;实践;优化路径

中图分类号:F301.2

文献标志码:A

文章编号:1672-2736(2025)08-0091-6

0 引言

在我国工业化和城市化快速推进的进程中,东北地区面临着独特的发展挑战。劳动力短缺、经济衰退等负面影响逐渐显现。人口流失导致农村空心化,造成土地资源浪费,阻碍农业规模化、机械化发展,不利于农村生产生活条件的改善。

全域土地综合整治以乡镇为基本实施单元,整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复,旨在优化空间格局,促进耕地保护和土地集约节约利用,为乡村振兴提供有力支撑^[1]。

安达市任民镇作为安达市政府的前身安达厅所在地,曾是安达地区经济最发达的镇,主要经济来源为农牧业。随着工业化的发展,农牧业在全市所占比重逐渐下降,任民镇经济发展逐步衰落,尤其近十年,人口流失严重,年均人口增长率为-4.88%,村屯常住居民大幅减少,土地闲置情况尤为突出,在安达地区极具代表性。研究任民镇的全域土地综合整治实践与优化路径,不仅

有助于解决土地利用困境,提高土地利用效率,改善农村居民的生活条件,而且对于安达市以及东北地区其他乡镇在乡村振兴战略下开展全域土地综合整治工作,具有重要的借鉴意义和实践参考价值,能为推动东北地区乡村可持续发展提供有益思路。

目前我国全域土地综合整治涉及多学科领域,多部门协同推进,但相关研究对不同部门之间的协调机制、政策冲突解决等问题探讨较少,难以有效指导项目落地实施。目前尚未形成系统、完善的理论框架。鉴于现有研究对全域土地综合整治效果评估的不全面性,本文将从技术、政策、管理和动态评价方面进行探讨,提出优化建议和措施,为实践提供理论支持。

1 任民镇全域土地综合整治现状分析

1.1 区域概况

任民镇是位于安达市东部的中心集镇,处于5个乡镇的核心交汇区,是产业项目核心区,可带动周边乡镇产业发展,3条国省干道交汇于镇

域内。任民镇下辖 11 个村,总人口 1.28 万人,全镇年财政总收入约 0.5 亿元,工农业总产值约 9.5 亿元,农村人均收入约 1.69 万元。全镇土地面积 21072.9hm²,其中耕地 8554hm²,林地 1271hm²,草地 9030hm²,建设用地 907hm²,水域 671hm²,未利用地 212hm²[2]。

任民镇有耕地 8861.38hm²,分布在镇域中间部分,建设用地 166hm²,分布在镇政府所在地,生态用地 996hm²,分布在镇域南侧和西北侧边缘。用地结构较为单一,产业结构较为单一,竞争力有待加强。旅游业发展还较为粗放,旅游服务体系尚未形成,且与周边区域产业发展同质化严重,未形成龙头产业和品牌化产业[2]。

任民镇存在耕地碎片化、质量退化问题,以及农村宅基地、学校、工厂等房屋闲置情况,土地集约利用率有待提高。任民镇有大量的天然牧草地,草原资源和湿地资源丰富,且有东湖省级自然保护区位于生态保护红线内,旅游资源丰富但其开发同时也受到了生态保护的制约。

1.2 土地综合整治现实做法

1.2.1 整治目标

通过撤并村屯、腾退建设用地指标,加强基础设施建设,改善人居环境。利用优质草原资源发展畜牧养殖,并通过土地整理和引入企业在腾退建设用地上建厂,发展农产品加工业,提升土地利用效率、促进产业融合[3]。

1.2.2 整治原则

任民镇结合自身实际,编制系统、全面的发展规划,坚持规划引领原则;采用生态化工程措施,注重生物多样性保护,修复生态系统,优先保护生态用地,加强生态监测与评估,实现土地利用与生态保护协调发展的生态优先原则;广泛征求群众意见的农民主体原则。

1.2.3 整治措施

任民镇已开展了农村宅基地改革和集体经营性建设用地入市等改革试点,同时建立了农村土地一体化、系统化、协同化改革模式,形成了一系列保护耕地、促进土地节约集约利用、有助于乡村振兴的土地改革制度成果,为开展此项工作

提供了良好的制度支撑,土地综合整治经验较为丰富[4]。

搭建了集体经营性建设用地入市交易平台,拓宽了宅基地腾退创收的路径。将拟撤并的自然屯腾退宅基地信息进行公布,面向社会招商引资。针对“一户多宅”和超面积现象,制定了宅基地有偿使用和内部流转办法,在保障户有所居的前提下,鼓励宅基地使用权人自愿有偿退出,腾退出的集体建设用地指标多途径利用;根据宅基地“三权分置”政策[5],为符合条件的农户核发宅基地使用权证,对于户在人不在的本村居民,发放宅基地资格权证书,保留其申请宅基地的资格。这不但解决了农民最关心、关注的问题,也可为顺利开展全域土地综合整治提供支撑。组建了专门的国有公司,确立了全域土地综合整治融资和实施主体。将全市国有未利用地、国有草原评估后作为资产注入国有公司,由公司集中开展综合整治以及作为主体进行银行贷款融资。与重点院校建立了合作关系,为开展全域土地综合整治提供技术支撑。与哈工大、八一农大等多所高校在城乡规划、农业生产、土地治理等方面开展了广泛的合作。

耕地后备资源丰富,耕地增量空间较大。整理村屯周边废弃地和零星荒草地,纳入耕地后备资源库,新增耕地开垦之后将与周边耕地接壤连片,加之逐步完备的农田水利配套设施,可以大幅提升粮食产能。

1.2.4 整治成效

整治以任民镇政府为中心,沿安林路向北,依托草原、湿地资源和产业发展要素,大力发展生态观光、民宿、农事体验等旅游产业,依托试点区优越的自然风光和乳业文化资源,构建重点区域景观农业整体框架,打造草原休闲农业品牌,培育优势产业集群。拓展产业功能;延伸产业链条,大力发展农产品初加工、精深加工和副产物综合利用,推进冷链物流设施建设;培育了一批集原料基地、加工转化、现代物流、社会服务、便捷营销为一体的特色农业集聚区和产业园,一二三产融合发展的格局初具雏形。

通过自筹、对上争取项目和融资的方式,投资 2.37 亿元,整理荒草地和对腾退宅基地进行复垦。村屯撤并腾退建设用地指标一部分用于建设农产品加工园区,一部分调整到中心村和镇政府所在地用于新建房屋。其中任民镇一心村一屯,通过引进鲜食玉米加工项目,村集体实现土地收入 265 万元,带动农民种植鲜食玉米 467hm²、增收 210 万元,解决 300 人就业。

整合各类项目资金,对整治区域实施生态环境修复,重点实施东湖湿地保护区修复、生态红线内湿地修复、黑土地保护、沿路绿化、矿山环境治理、草原植被修复、渠系及水域环境治理等项目。湿地生态功能逐步恢复,湿地碳汇功能逐步增强。土壤结构得到改善,地力大幅提高,粮食产量明显增加。提高了草原植被覆盖率、土壤肥力和生态系统的自我维持能力,修复水域周边草原和耕地得到保护。

1.3 土地综合整治存在的问题

1.3.1 技术问题

不同部门在耕地质量评估、生态修复工艺等土地整治技术应用上缺乏统一标准,导致整治效果难以横向对比。土地利用、生态环境、社会经济等多源数据分散在不同部门,存在格式不兼容、更新滞后问题,难以形成全域整治的精准数据支撑。高标准农田建设中土壤改良、盐碱地治理适用性有限,目前仍依赖传统手段。遥感监测、无人机巡检等技术在该地区覆盖率低,智慧化管理平台普及度不足。基层技术人员对 GIS 空间分析新技术掌握不足,第三方技术服务机构水平参差不齐,影响整治技术实施精度。缺乏实时监测土地整治效果的技术手段,难以及时调整技术方案。

1.3.2 政策问题

在全域土地综合整治实施初期,以“二调”成果作为规划编制与项目实施的基础依据。随着项目推进,政策不断更新,“三调”正式启用,根据文件规定,规划编制及项目审批应以“三调”成果作为基准^[6]。这一变更致使项目审批过程中,对现有建设用地的认定标准出现显著差

异。存在“三调”为建设用地,而“二调”为非建设用地的情况。按照现行规定,此类地块若需开发利用则需办理农用地转用手续。但在国家国土空间规划编制工作加速推进的背景下,黑龙江省尚未出台针对性政策来协调化解这一矛盾冲突,进而导致土地整治项目陷入推进困境,难以有效开展。

在项目推进过程中,国家关于国土空间规划编制相关政策体系尚处动态完善阶段,致使规划实施面临诸多挑战。一方面,受制于政策窗口期的紧迫性,整治规划往往需在短期内完成编制审批,但该阶段大量国土空间规划配套政策、技术标准尚未明确,诸如耕地“进出平衡”实施办法等关键制度仍在探索阶段,导致规划编制只能基于既有政策框架“摸着石头过河”,难以充分融入国家最新政策导向。另一方面,随着国土空间规划改革的深入推进,后续陆续出台的政策文件不断细化管控要求,如“三区三线”划定规则优化、集体经营性建设用地入市制度创新等^[7],这些制度迭代频繁突破规划编制时的政策边界,使得既成规划难以有效衔接新要求。例如,部分区域按原有规划开展的建设用地整治项目,因后续生态保护政策收紧,面临合规性争议;或是规划预留的产业用地空间,因土地用途管制新规出台而难以落地实施,最终导致规划实施陷入“编制—调整—再编制”的循环困境,严重削弱全域土地综合整治的系统性与实施效能。

1.3.3 管理问题

自然资源、农业农村、乡镇政府等部门在土地整治中都有相关职责,但存在部分职责界限模糊的情况,如耕地保护中对农田生态保护的职责划分。不同部门在土地整治项目规划、实施等环节缺乏常态化的沟通协调平台和机制。例如在涉及土地用途调整时,自然资源部门与农业农村部门之间可能因信息不畅,导致规划调整不及时或不合理。

1.3.4 动态评价问题

基于安达地区信息化发展滞后的现状,目前难以通过信息化手段进行远程监管,仍需依赖人

工现场检查,增加了监管成本和难度。没有建立起完善的实时动态监管平台,无法对土地整治项目的全过程进行实时监控,如对土地开发、农田建设、生态修复等环节的进度、质量和资金使用情况不能及时掌握。

2 任民镇全域土地综合整治优化路径

2.1 优化技术与管理

由自然资源部门牵头,联合农业、生态等领域专家,编制涵盖耕地保护、生态修复、数字化应用的技术标准。打通自然资源、农业农村等部门的数据壁垒,统一数据格式整合土地利用现状、土壤质量、生态监测等数据,形成实时更新的数据库。开发移动端 APP 供基层人员采集现场数据,通过 AI 算法自动预警技术应用偏差。

逐步引入 GIS 遥感影像和大数据等技术,为规划编制提供基础信息,提升规划精准度;对土地利用现状进行评估,精准识别问题区域,确定整治区域;对问题的严重程度进行量化分析,制定有针对性的生态修复规划;模拟不同规划方案实施后的效果,选择最优的规划方案。结合遥感影像等数据,对实施过程进行实时监测,及时掌握项目进展情况,确保项目按规划实施,提高规划的精准度和适应性。对基层技术人员进行定期培训 GIS、无人机操作等实操培训,同时引入专业第三方团队提供技术服务,提高技术管理水平,带动本地人才成长。

2.2 完善政策保障

强化与上级部门的沟通协调机制。在全域土地综合整治实施过程中,对发现的政策堵点、难点问题进行系统梳理,形成专题报告及时向上级部门反馈。针对因政策体系不完善导致的项目审批流程不畅、政策依据不足等问题,要主动与上级部门沟通协调,结合本地实际情况提出具体诉求与建议,积极申请试点政策支持。同时,争取上级部门能够结合基层实践经验,加快制定并出台全域土地综合整治试点期间的专项实施政策,有效打通政策落地的“最后一公里”,为项

目顺利推进提供坚实的政策保障,确保全域土地综合整治工作高效有序开展。

2.3 强化部门联动

明确自然资源、农业农村、生态环境和乡镇政府等相关部门在全域土地综合整治工作中的职责。制定详细的部门职责清单,明确各部门在项目规划、实施、监管等各个环节的具体工作内容和目标,避免职责交叉与推诿。

建立定期的联席会议制度,由主管市领导牵头,各相关部门参加,共同商讨全域土地综合整治中的重大问题、政策措施及项目推进情况,形成会议纪要,明确责任部门和时间节点,跟踪落实情况。对涉及多个部门的土地整治项目,实行联合审批,提高审批效率,加快项目落地实施。

完善土地权益分配与补偿机制。全面开展土地确权登记颁证工作,为权益分配与补偿提供准确依据。对于存在权属争议的土地,建立专门的调处机制,通过协商、调解、仲裁或诉讼等方式,及时解决争议,确保土地权益清晰。科学合理地制定土地征收、流转等补偿标准,确保补偿金额能够反映土地的真实价值^[8]。探索开展土地经营权入股、土地置换等补偿方式,让农民能够以多种形式分享土地增值收益。

2.4 构建动态评价体系

利用卫星遥感、无人机航拍等技术,对土地利用变化、项目实施进度等进行数据采集,实现整治区域动态信息的实时获取。整合国土调查数据、规划数据、项目施工数据等,搭建统一的数字化平台,通过大数据分析和人工智能算法,自动生成动态评价报告,缩短人工评估周期。制定标准化评价流程,明确各环节时间节点,实现评价工作的流程化、规范化。打通自然资源、农业、生态环境等部门的数据壁垒,确保信息及时互通,避免因数据传递延迟导致的评价滞后。培养兼具土地管理、信息技术、数据分析能力的复合型人才,同时与科研院所合作,引入前沿技术方法,提升动态评价的专业性和时效性。

3 结语

本文通过对任民镇全域土地综合整治现状、实施过程和存在问题进行分析研究发现,通过技术管理优化,可以解决技术应用效率低的问题;通过政策完善,可以弥补政策滞后性、执行标准不统一等漏洞,确保政策对技术发展的引导和支持更精准;通过部门协作机制的建立,可以打破部门壁垒,解决跨部门沟通不畅、权责模糊导致的决策低效问题,提升整体协同效率;通过动态评价机制的构建,可以改变静态评价的局限性,动态跟踪技术应用效果和政策实施成效,及时调整策略,避免实施偏差。

本研究可以为行业或政府部门提供可落地的解决方案,推动技术与管理、政策的深度融合,提升实际问题的解决效能。能够丰富技术管理与政策协同领域的理论体系,为类似研究提供方法论参考。同时助力国家或区域在技术创新、治理现代化等战略目标上的推进,增强系统性发展能力。

参考文献(References):

- [1] 自然资源部. 关于开展全域土地综合整治试点工作的通知[EB/OL]. (2019-12-27)[2025-06-23]. <https://www.waizi.org.cn/doc/74828.html>.
- [2] 黑龙江省城市规划勘测设计研究院. 绥政函 73 号—2025 安达市任民镇国土空间总体规划(2021-2035 年)[S]. 安达: 安达市任民镇人民政府, 2025.
- [3] 黑龙江省城市规划勘测设计研究院. 绥政函 186

号—2021 安达市任民镇全域土地综合整治实施方案[S]. 安达: 安达市任民镇人民政府, 2021.

- [4] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见[EB/OL]. (2015-01-01)[2025-06-23]. <https://baike.so.com/doc/24555415-25421566.html>.
- [5] 中共中央, 国务院. 关于实施乡村振兴战略的意见[EB/OL]. (2018-02-04)[2025-06-23]. <https://www.cre.org.cn/zl/xlwjz/13605.html>.
- [6] 自然资源部办公厅. 关于以“三调”成果为基础做好建设用地审查报批地类认定的通知[EB/OL]. (2022-03-09)[2025-06-23]. <https://m.163.com/dy/article/H2FGH0BF0532GL5H.html>.
- [7] 自然资源部办公厅. 关于辽宁等省启用“三区三线”划定成果作为报批建设项目用地用海依据的函[EB/OL]. (2022-11-01)[2025-06-23]. <https://m.163.com/dy/article/HLEJRE770514DRR7.html>.
- [8] 李沛权, 刘玉子. 古镇焕新再赋能——珠海市唐家湾镇全域土地综合整治实践[J]. 黑龙江国土资源, 2024, 22(11): 43-53.

作者简介:

第一作者/通讯作者: 吴妍, 1984 年生, 女, 黑龙江肇东人, 硕士, 安达市国土空间规划服务中心, 高级城市规划师, 主要研究方向为国土空间规划。Email: 411236736@qq.com

Research on the Practice and Optimization Path of Comprehensive Land Consolidation: Case Study of Renmin Town in Anda City

WU Yan

(Anda City Land and Space Planning Service Center, Suihua 151400, China)

Abstract: Although the comprehensive land consolidation in Renmin Town, Anda City has achieved remarkable results, it is faced with numerous challenges: insufficient inter-departmental coordination, unclear responsibilities, and a lack of communication mechanisms; the consolidation planning is short of science and adaptability due to dynamic policy adjustments; frequent updates of technical standards, such as, changes in land use data standards, lead to difficulties in project approval and implementation. In response, optimization paths are proposed: introducing cutting-edge technologies to enhance the management capabilities of grassroots technical personnel; strengthening communication with higher-level authorities to formulate targeted consolidation policies; reinforcing inter-departmental collaboration to improve consolidation efficiency; and conducting dynamic evaluation to enhance the professionalism and timeliness of consolidation. The study shows that the land consolidation work in Renmin Town needs improvement in optimizing technical management, perfecting policy support, strengthening inter-departmental coordination, and constructing a dynamic evaluation mechanism. The research results can enrich the theoretical system in technical management and policy coordination, provide methodological references for similar studies and meanwhile help promote national or regional strategic goals, such as technological innovation and governance modernization, so as to enhance the capacity for systematic development.

Key words: comprehensive land consolidation; Renmin Town; practice; optimization path