

# 构建国土综合整治政策体系的思考

◎ 刘新卫

DOI:10.13816/j.cnki.cn11-1351/f.2015.11.013

改革开放以来，我国相继开展了一系列专项国土整治工作，虽然在一些地方取得了不错的成效，但基本上仍然属于“种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田”，并未根本改变国土开发利用失序状况。在我国生态文明建设水平总体滞后于经济社会发展，而且资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化等导致的发展与人口资源环境矛盾越来越突出的背景下，推进国土综合整治日益成为破解生态文明建设瓶颈制约的重要手段。

## 国土综合整治的现实背景

国土空间开发格局总体欠佳。以往由于缺乏规划统筹，国土空间开发格局总体欠佳，区域经济社会总量与国土自然基础之间的失衡态势日趋严重。20世纪90年代末期以来，特别是进入新世纪后，随着区域发展总体战略和主体功能区战略相继实施，全国人口、产业空间集疏状况发生深刻变化，国土空间开发格局正在加速重构。国土综合整治则是促进区域城乡土地利用结构布局调整的重要手段，也是优化国土空间开发格局的重要抓手。

资源环境承载能力持续下降。长期以来，几乎不受约束的开发活动导致了国土生态的系统性破坏，支撑我国更大规模经济增长的资源环境空

间几近耗竭。与此同时，经济增长主要依靠过量资源投入特征依然明显，资源粗放利用普遍。以土地为例，目前全国人均耕地不到世界人均1/2，年均建设用地供应仅能满足50%~60%需求。但2000年~2010年间全国人均城镇工矿用地仍从130平方米上升到142平方米，人均农村建设用地居高不下，一些地方空心村、村内空闲地比重高达10%~15%。提升资源环境承载能力是保障经济社会可持续发展的必然选择，而在“开源”面临后备资源匮乏和环境底线制约时，亟须通过国土综合整治促进全过程节约管理和环境污染防治，降低资源消耗，减少环境负荷。

国土生态安全水平局部堪忧。环保部2014年公布的《2013中国环境状况公报》显示，全国环境质量状况虽有所改善，但生态环境保护形势依然严峻。根据农业部2014年发布的《全国耕地质量等级情况公报》，耕地退化面积占耕地总量40%以上。环保部和国土部2014年联合发布的《全国土壤污染状况调查公报》显示，全国土壤总的点位超标率为16.1%。另外，全国水土流失、荒漠化土地面积分别接近陆地国土面积的40%和30%，部分地区生物多样性、水源涵养能力及生态系统服务功能严重下降。面对严峻形势，国土综合整治亟须在尊重自然、顺应自然、保护自然的理念指导下，努力改善生态环境质量、增加生态产品供给。

城乡美好家园建设存在隐忧。随着工业化城镇化快速发展和新农村建设持续推进，农业生产空间和生态保护空间受到严重挤压。目前，京津冀、长三角、珠三角等区域开发强度均已接近或



超过 15%，广州、深圳、上海、北京、天津等开发强度已经超过或接近国外大都市地区的上限值 25%，一些城市甚至超过或接近 50%。另外，一些地方在建设新农村和推进城镇化时，未能充分考虑当地实际，城市建设奢靡崇洋，田园风光消失过快，传统文化内涵淹没在追求物质表象的庸俗潮流中。国土综合整治就是要扭转这种局面，要围绕“给自然留下更多修复空间，给农业留下更多良田，给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园”目标，服务于绿色城镇化发展和美丽乡村建设，提升城市品位，赋予新农村建设新内涵。

### 国土综合整治的任务内容

新时期推进国土综合整治需求迫切，亟须在科学界定国土综合整治内涵基础上，合理确定目标任务及其工作内容。

界定国土综合整治内涵。1981 年公布的《国务院批转国家建委关于开展国土整治工作报告的通知》指出，“国土整治包括考察、开发、利用、治理、保护这些相互关联的 5 个方面的工作”。《现代地理学辞典》将国土整治定义为“对国土资源的开发、利用、治理、保护以及为此目的而进行的国土规划、立法和管理。”不少专家学者也认为国土整治工作主要包括国土的开发、利用、治理和保护等基本环节，其中，开发利用是国土整治的中心环节，治理保护则是确保国土资源长期持续利用的必要步骤。经过 30 多年的实践发展和概念演化，特别是随着国土开发、利用和保护等方面或环节的定位日渐清晰，前述有关国土综合整治概念的界定明显过于宽泛。结合近些年学界对土地整治等相关概念的界定和社会各界对国土综合整治实践的期许，笔者认为宜将国土综合整治界定为“人类采取综合措施对低效利用、不合理利用国土进行综合性治理，对已经遭受破坏或潜在受到破坏的国土进行修复性治理，以提高国土利用效率和效益的地理建设活动。”

明晰国土综合整治任务和内容。国土综合整



治的总目标可以归结为构建和谐的人地关系系统，形成自然生态系统和人类社会系统协调有序的发展格局，推动走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。围绕上述目标，我国推进国土综合整治要着力承担的主要任务有：一是优化国土空间开发格局。促进形成人口产业布局均衡、陆海空间开发适度、城乡结构布局优化的国土空间开发格局，推动构筑区域经济优势互补、主体功能定位清晰、国土空间利用高效、人与自然和谐相处的区域发展格局。二是提升资源环境承载能力。开展山水林田路综合治理，加强低效利用国土资源再开发，推进环境污染综合治理，以资源利用方式转型、区域环境容量拓展提升资源环境承载能力。三是巩固国土生态安全屏障。适度增加生态用地，保护和扩大绿地、水域、湿地等生态空间，促进形成以大的水系、大片天然林、大面积湿地、海岸带和有重要保护价值的自然与历史文化遗产区域为基石的国土生态安全战略格局。四是建设宜业宜居的美好家园。促进构建平衡适宜的城乡建设空间体系，形成宏观布局科学、内部结构合理，自然景观得到保护、历史文化得到传承、特色风貌得到保持的美好家园。围绕既定目标任务，新时期国土综合整治内容主要包括以下方面：城乡土地综合整治、受损土地生态修复、地质环境治理恢复、江河流域综合整治及海



域环境综合治理。

### 国土综合整治的保障措施

新时期开展国土综合整治工作，须要加快建立有利于国土综合整治规范推进的体制机制和激励措施，积极构建政策体系，切实夯实相关工作基础，确保相关工作有序进行。

推动土地整治向国土综合整治转型跨越。近年来，土地整治的涵盖内容实现了从单纯的农用地整治转变为包括农用地、建设用地和未利用地在内的综合整治，整治方式也从零星分散开展转变为集中连片、整村整乡甚至整县推进，已经初步具备国土综合整治的基本特征和功能。接下来，还要加快推动土地整治工作向国土综合整治领域的延伸和拓展，不仅要通过治理改造来重塑遭受破坏的国土形态，而且要通过协调自然生态系统和经济社会系统关系来调和趋于失调的人地关系。

组织开展国土综合整治规划编制工作。作为实现政府宏观调控职能的重要手段，国土综合整治工作须在规划的统筹和引领下开展。国土综合整治规划编制过程中要加强与相关规划的协调衔接，综合考虑各种因素，合理确定目标任务，统筹安

排重大工程，特别是注意做好以下事项：提出优化配置国土资源的对策建议，促进实现经济发展方式根本转变和产业结构战略性调整；分析生态环境变化的空间格局和发展态势，提出生态文明建设的重点方向和实施措施；深入开展基础地质环境和国土开发安全评价、资源环境综合承载力评价，提出适合不同类型地区的国土综合整治模式和措施。

整合各方力量建立健全共同责任制度。国土综合整治着眼于整体改善某一区域的生产、生活和生态环境，涉及面广、系统性强，新时期推进这项工作应极力避免之前类似工作所面临的缺乏部门合作与区域协作而出现的效率低下问题。为此，要在国土综合整治规划统领下，围绕建设美丽国土的共同目标，明确相关部门职责，建立地区协作机制，尤其是在生态文明建设任务面前，最大程度地凝聚共识、共担责任，建立健全共同责任制度。另外，国土综合整治所需资金仅仅依靠政府无法完全满足，要倡导采取贷款、捐赠、社会融资等方式和渠道筹集资金，确保足够资金投入国土综合整治实践。

夯实基础促进国土综合整治持续发展。在理论研究上，要加强国土综合整治的概念内涵、目标任务、整治内容、战略方针，以及区域划分和政策体系等方面研究。在技术方法上，要加强国土综合整治调查评价、标准规范、模拟分析、决策支持、动态监测和实施监管等方面研究，制定符合生态与环境安全要求的区域国土综合整治技术规范。在法治建设上，要适应依法推进国土综合整治需要，加快研究起草国土综合整治法律法规，强化国土综合整治的法律地位。在监督管理上，要推动建立国土综合整治对生态系统影响的监测预警体系，建立完善的国土综合整治绩效考核机制。在宣传教育上，要加大国土综合整治宣传教育力度，增强公众参与意识，建立健全公众参与机制，提升政府在实施国土综合整治方面的科学决策水平。🚫

（作者供职于国土资源部土地整治中心）