

# 国土整治存在问题与对策研究

王继勇

四川省土地发展集团有限责任公司

DOI: 10.12238/jpm.v6i11.8494

**[摘要]** 本文旨在深入探讨我国国土整治过程中存在的主要问题及其成因，并提出相应的对策建议。文章分析了当前国土整治在耕地保护、生态修复、监管机制等方面面临的挑战，结合全域土地综合整治的实践经验，提出了完善国土整治的政策框架和实施路径。研究表明，通过创新整治模式、健全制度体系、强化技术支撑，能够有效提升国土空间治理效能，实现生产、生活、生态空间的优化布局。

**[关键词]** 国土整治；全域土地综合整治；耕地保护；生态修复；空间治理

## Research on Issues and Countermeasures in Land Reclamation

Wang Jiyong

Sichuan Land Development Group Co., Ltd.

**[Abstract]** This paper aims to thoroughly explore the main issues and their causes in China's land consolidation process and propose corresponding countermeasures. It analyzes the challenges currently faced in land consolidation, including farmland protection, ecological restoration, and regulatory mechanisms. Drawing on practical experience in comprehensive land consolidation, the paper proposes a policy framework and implementation pathways to improve land consolidation. The study demonstrates that by innovating consolidation models, improving institutional systems, and strengthening technical support, the efficiency of territorial space governance can be effectively enhanced, achieving an optimized layout of production, living, and ecological spaces.

**[Key words]** Land consolidation; comprehensive land consolidation; farmland protection; ecological restoration; spatial governance

### 1.引言

国土整治是指以国土空间规划为依据，在一定区域范围内，统筹推进农用地整治、建设用地整理和生态保护修复，优化生产、生活、生态空间布局，提升国土空间功能和价值的系统性工程。作为一项重要的空间治理活动，国土整治是破解乡村与城市发展空间矛盾的关键路径，更是优化国土空间布局、提升空间治理效能的核心工具。随着我国经济社会的快速发展，国土空间开发格局面临深刻调整，国土整治工作的重要性日益凸显。近年来，尽管我国在国土整治领域取得了显著成效，但部分地方仍存在违法占地破坏耕地、非法采矿、毁林毁草破坏生态，甚至整改弄虚作假等违法违规典型问题。这些问题的存在，不仅严重冲击耕地红线和生态安全底线，也反映出当前国土整治工作在理念、制度、实施和监管等方面的深层次矛盾。

因此，系统分析国土整治存在的问题，探索有效的解决路径，对守牢耕地和生态保护红线、促进区域协调发展、推动乡村振兴战略实施具有重要的现实意义。

本文基于最新政策动态和实地调研资料，通过案例分析、政策解读和比较研究等方法，全面梳理当前国土整治面临的主要问题，深入剖析问题产生的根源，并结合各地实践经验，提出系统性的解决方案，以期为我国国土整治工作的创新完善提供理论参考和实践借鉴。

### 2.国土整治存在的主要问题

#### 2.1 修复方式单一，农民的参与程度低

从当前国土整治的实践来看，现有项目多集中于功能导向单一的类别，例如宜农未利用地的垦殖、废弃园地与林地的整理，以及农村建设用地的复垦等。这些工程往往将耕地规模的

扩张作为核心甚至唯一目标，导致在实际工作中普遍出现“重量轻质”的倾向，即过度关注耕地数量的增加，而忽视其质量的系统性提升。

在此背景下，传统单一类型的土地整治项目已难以应对乡村发展中所面临的多维度复杂问题。尽管此类项目在扩大耕地面积、提升地力及改善村容村貌方面能够发挥一定作用，但由于未能有效整合乡村特色资源，难以推动乡村产业的系统发展，因而对改善农村生产条件与促进经济提升的作用较为有限。在实施机制方面，农民作为主体的参与机制尚未真正建立。

### 2.2 工程管理薄弱，后期管理效果差

在对各类治理项目的管理流程进行审视后可以发现，承担项目规划设计、施工建设、工程监理、成本咨询以及质量评估等工作的各类市场主体，其专业能力与服务水平参差不齐，存在显著差异。项目建设过程中暴露出的问题较为突出，例如质量保障体系构建不完整，过程管控手段不够严密等。当前，我国在农用地土壤环境状况及其质量评估方面的工作，在一定程度上陷入了“为检测而检测、为评价而评价”的形式化循环。此外，全过程工程监理机制在具体执行中未能全面落实，部分工程仍存在随意开挖山体、盲目填埋水塘、以及不顾实际条件推进复垦等行为。尤其在一些将工程建设和管护权限下放至乡镇层级的地区，由于监管不到位、跟踪督导缺位、部门协同不畅等因素，导致施工过程中的诸多问题长期得不到纠正，甚至出现“管理空转”和责任虚化的情况。



图1 弃耕地撂荒，垦而不用

### 2.3 融资渠道单一，激励政策措施欠缺

从当前各类治理项目的资金筹措方式来看，其实施周期普遍偏长，且所需资金规模较大。受新冠疫情冲击与宏观经济环境变化的影响，单纯依靠政府财政拨款已难以完全满足项目推进的全部资金需求。按照现行机制，项目验收后地方政府通常依据实际复垦面积及节余建设用地指标来拨付奖励与补贴资金。然而，前期涉及的拆迁补偿、土地复垦及安置房建设等多项支出，往往需要由乡镇或村集体先行垫付，导致基层面临较大的资金压力。

在吸引社会资本参与方面，目前主要依赖地方政府所属的国有平台公司或引入的大型国有企业对土地整治项目进行直接投资，待项目验收后，再由政府按约定回购所形成的土地指标。这种社会资本参与方式较为单一，未能充分发挥政府财政

资金与开发性金融工具的引导与杠杆作用，致使民间投资主体的积极性不高、参与程度有限。

## 3 国土整治问题的深层原因

### 3.1 发展理念存在偏差，政绩观扭曲

国土整治问题的产生，首先与发展理念的偏差和政绩观的扭曲密切相关。在一些地区，尤其是经济发展相对滞后的地区，地方政府往往重经济轻生态、重开发轻保护、重速度轻程序，将短期经济增长置于可持续发展和生态环境保护之上。这种“以牺牲长远利益换取短期政绩”的扭曲观念仍未根除，导致在国土空间开发中盲目追求经济效益，忽视生态保护和耕地安全。

特别是在当前新型城镇化和旅游业发展热潮中，部分地方政府为了吸引投资、增加财政收入，不惜违法征地、默许非法开采，为违法违规项目开辟“绿色通道”。

### 3.2 制度机制不完善，监管问责不到位

制度机制的不完善是国土整治问题频发的重要原因。一方面，自然资源资产产权制度不健全，资源有偿使用制度和生态补偿机制尚未完全建立，导致资源开发利用的负外部性不能得到有效内部化。另一方面，监督考核机制不完善，尤其是对地方政府履行耕地保护和生态保护职责的考核不够严格，问责不到位，使得违法违规行为成本过低，难以形成有效震慑。

在监管层面，部门职责交叉、权责不清，导致监管空白和监管重叠并存。特别是在基层，监管力量薄弱，专业能力不足，难以应对日益复杂的国土整治活动。同时，信息不对称使得上级部门难以及时发现和纠正下级的违法违规行为，而公众参与和监督渠道不畅，也削弱了社会监督的作用。

### 3.3 技术支撑不足，公众参与不够

国土整治是一项技术性很强的工作，需要专业的调查评估、规划设计和实施管理。然而，当前国土整治的技术支撑不足，尤其是在基层地区，缺乏专业人才和技术支持，导致整治工作科学性不强、精细化程度不高。例如，在一些地区，由于调查评估不充分，导致整治方案脱离实际，难以实施；由于监测监管技术手段落后，难以及时发现和制止违法行为。

同时，国土整治中的公众参与机制不健全，农民和企业等利益相关方的诉求得不到充分表达和尊重，导致整治工作阻力重重，实施效果大打折扣。和顺县在推进全域土地综合整治过程中，特别强调“多方参与编制实施方案，充分征求村民意见”，这正好反映了常规参与机制的不足。

## 4 全域土地综合整治的实践与创新路径

### 4.1 规划引领，科学统筹实施

面对传统国土整治的局限，我国正在探索以全域土地综合整治为抓手的创新路径。全域土地综合整治以优化国土空间布局、“一盘棋”推动实施为核心，通过编制专项规划和实施方案，将整治目标、整治任务和空间安排等纳入国土空间规划统筹落实。

在规划实施中，各地积极探索在保持“三区三线”和空间布局总体稳定的前提下，结合国土空间规划对土地开发利用方式、耕地及永久基本农田布局、城镇开发边界等进行局部微调与统筹优化。

#### 4.2 农用地整治与耕地保护

农用地整治是全域土地综合整治的核心内容，其重点是保障耕地安全、提升农用地质量。各地通过开展耕林园空间置换、高标准农田建设、农田生态保育等农用地集中连片整治、质量提升、生态化改造，全面提升耕地保护水平。

#### 4.3 生态保护修复与空间优化

生态保护修复是全域土地综合整治的重要组成部分，其重点是提升自然生态系统多样性、稳定性和持续性，建设美丽乡村。各地通过统筹推进环境综合整治、国土绿化、矿山生态修复等生态保护修复项目，实施农村山水林田湖草沙一体化保护

和系统治理。在生态保护修复中，各地特别注重自然人文资源传承与价值转化。

#### 4.4 政策集成与机制创新

全域土地综合整治的成功实践，离不开政策集成和机制创新的支持。各地在推进全域土地综合整治中，注重集成自然资源政策工具，释放综合整治效益。

在组织机制方面，各地积极探索跨部门协同的工作机制。和顺县形成了“县委县政府统筹领导、自然资源部门牵头落实、各部门协同配合、乡镇具体实施、全社会共同参与”的工作机制，有效破解了全域土地综合整治工作中的统筹协调难、政策使用难、资金筹措难等难题。在资金保障方面，福建省提出“拓展资金来源渠道，强化工作投入保障”，积极构建“财政引导、金融支持、社会参与”的多元投入格局。这些机制创新，为全域土地综合整治提供了有力保障。

表1 全域土地综合整治的创新举措与实施效果

创新领域	典型举措	实施效果
规划编制	“三区三线”局部优化、跨乡镇整治	优化空间布局、提高系统性
农用地整治	“小田变大田”、林耕置换	提高耕地质量、促进集中连片
生态修复	一体化保护、人文资源价值转化	提升生态功能、促进文旅融合
政策集成	指标统筹管理、多元投入	释放政策红利、增强资金保障

### 5 完善国土整治的对策建议

#### 5.1 转变发展理念，牢固树立生态文明思想

解决国土整治存在的问题，首先要转变发展理念，牢固树立生态文明思想。各级政府和相关部门要深入学习领会习近平生态文明思想，正确处理经济发展与生态保护的关系，坚持绿水青山就是金山银山的理念，将生态优先、绿色发展贯穿于国土整治的全过程。要彻底扭转“以牺牲长远利益换取短期政绩”的扭曲观念，建立体现生态文明要求的考核评价体系，将耕地保护、生态修复等指标纳入党政领导干部政绩考核，实行重大生态破坏和环境污染事故“一票否决”。

特别是要强化法治意识，严守耕地和生态保护红线。各级地方政府要带头遵法守法用法，严格依照法定权限和程序行使权力、履行职责，杜绝以“发展经济”“改善民生”为名突破法治红线的行为。

#### 5.2 健全制度体系，强化监管问责

健全的制度体系是有效开展国土整治的根本保障。要完善国土空间规划体系，强化规划的权威性和约束力，严格实施国土空间用途管制。健全“三区三线”管控机制，确保生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界落地落实。完善自然资源资产产权制度、有偿使用制度和生态补偿机制，让资源使用者付出应有代价，使生态保护者得到合理补偿。

#### 5.3 强化技术支撑，鼓励公众参与

技术支撑是提高国土整治科学性和精准性的重要基础。要

加强国土整治的基础研究和技术创新，研发适用于不同区域、不同类型的整治技术模式。建立健全国土整治技术标准体系，制定和完善调查评价、规划设计、工程施工、监测评估等技术标准规范。

### 6 结论

国土整治是优化国土空间格局、促进生态文明建设、推动高质量发展的重要抓手。当前，我国国土整治仍面临耕地资源破坏严重、生态保护意识淡薄、监管执法不力、规划体系不完善等问题，这些问题的根源在于发展理念存在偏差、制度机制不完善、技术支撑不足。全域土地综合整治作为国土空间治理的系统性方法，通过规划引领、农用地整治、生态保护修复、政策集成和机制创新，为破解国土整治难题提供了有效路径。深入推进国土整治，必须坚持以习近平生态文明思想为指导，牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，转变发展观念，创新整治模式。要健全法制体系，强化监管问责，确保国土整治在法治轨道上运行。要加强技术支撑，鼓励公众参与，提高国土整治的科学性和民主性。

#### [参考文献]

- [1]于耀. 国土空间规划下农村土地综合整治中的环境保护问题与对策[J]. 中国资源综合利用, 2025, 43(05): 214-216.
- [2]杜海粟. 泰安市国土整治与生态修复面临的问题及对策[J]. 农业科技创新, 2025, (02): 70-71.