

Research on the Collaborative Promotion Path of Comprehensive Land Consolidation and Farmland Protection in the Context of Rural Revitalization

Baobin Qu

Lanshan District Natural Resources Development Service Center, Linyi, Shandong, 276000, China

Abstract

Against the backdrop of the comprehensive promotion of rural revitalization strategy, the scientific allocation and efficient utilization of land resources have become an important foundation for agricultural and rural modernization and food security. As a key measure to coordinate urban and rural development, optimize spatial patterns, and enhance land use efficiency, comprehensive land consolidation can help break the fragmentation and singularity drawbacks of traditional consolidation, promote intensive use of land resources, and improve the ecological environment. The protection of arable land is the bottom line for national food security and sustainable development. However, against the backdrop of increasing competition for urban and rural land use and ecological pressure, traditional remediation and administrative measures alone are no longer sufficient to address issues such as farmland loss and declining quality. This article reviews the theoretical and policy evolution of comprehensive land consolidation and farmland protection, analyzes practical obstacles, proposes collaborative paths such as spatial pattern optimization, mechanism innovation, interest linkage, and technological empowerment, and summarizes experience through case studies, aiming to provide reference for sustainable management of land resources in rural revitalization.

Keywords

rural revitalization; Comprehensive land consolidation across the entire region; Farmland protection; Collaborative promotion; spatial pattern

乡村振兴背景下全域土地综合整治与耕地保护协同推进路径研究

曲宝彬

临沂市兰山区自然资源开发服务中心，中国·山东 临沂 276000

摘要

在乡村振兴战略全面推进背景下，土地资源的科学配置与高效利用成为农业农村现代化和粮食安全的重要基础。全域土地综合整治作为统筹城乡发展、优化空间格局和提升土地利用效益的关键举措，有助于打破传统整治的碎片化与单一化弊端，推动土地资源集约利用和生态环境改善。耕地保护则是国家粮食安全与可持续发展的底线。然而，当前在城乡用地竞争和生态压力加大的背景下，单靠传统整治与行政手段已难以应对耕地流失和质量下降等问题。本文梳理了全域土地整治与耕地保护的理论与政策演进，分析现实障碍，提出空间格局优化、机制创新、利益联动、科技赋能等协同路径，并结合案例总结经验，旨在为乡村振兴中的土地资源可持续管理提供参考。

关键词

乡村振兴；全域土地综合整治；耕地保护；协同推进；空间格局

1 引言

实施乡村振兴战略，是新时代“三农”工作的总抓手，是实现农业农村现代化和促进城乡融合发展的关键路径。土地资源作为农业生产和农村发展的物质基础，其配置效率与生态安全水平直接影响乡村振兴战略目标的实现。近年来，

随着人口城镇化进程加快、产业结构调整和生态环境保护压力加大，农村地区土地利用粗放、耕地流失与质量下降、空间错配和生态退化等问题日益突出。为破解这些难题，国家提出推进全域土地综合整治，通过系统规划、空间重构和多目标协同，提升土地利用效率和农村生态环境，促进农业高质量发展和农村人居环境改善。同时，耕地保护作为国家粮食安全和生态屏障的核心战略始终被高度重视，其数量、质量和生态功能的提升已成为土地整治工作的重要目标和刚性约束。

【作者简介】曲宝彬（1975—），男，中国山东临沂人，本科，高级工程师，从事自然资源工程研究。

2 全域土地综合整治与耕地保护的理论基础与政策演进

2.1 全域土地综合整治的理论内涵与发展方向

全域土地综合整治，是指以行政区或流域为基本单元，针对耕地、建设用地、生态用地等多类型土地，采用系统规划、空间优化、资源整合与工程治理等多元手段，推动土地资源的整体优化配置和功能提升。与传统“项目化、碎片化”整治模式相比，全域土地整治更强调顶层设计、系统协同和多目标整合，其目标不仅包括耕地数量补充和质量提升，还涵盖村庄布局优化、生态空间修复、农村产业升级与人居环境改善。全域整治注重“量—质—生态—功能”协同优化，将农田整理、土地复垦、村庄整治、生态修复等工程一体化推进，实现从“单一项目改造”向“全要素、全流程、全空间治理”转型。理论上，这一模式有助于打破空间利用碎片化、资源配置低效和治理单一化等弊端，为农村空间形态重塑和土地要素高效流动提供制度与机制基础。

2.2 我国耕地保护政策演变及现实意义

耕地保护政策经历了由“数量管控”到“质量提升”再到“生态安全”并重的演变过程。早期以控制耕地总量、防止非农化占用为核心，推行“占补平衡”政策，确保耕地面积不减少。进入新世纪后，政策重心逐步转向耕地质量提升与高标准农田建设，通过土地整治、田块调整、设施升级等措施提升耕地产能和生态功能。近年来，随着国家粮食安全和生态文明战略深入推进，耕地保护进一步强调质量、数量和生态“三位一体”，实施耕地用途管制、永久基本农田划定、田长制管理等新举措，实现从“守住红线”到“提升质量”“优化功能”的多维升级。耕地保护不仅关乎粮食生产，更是维护农村社会稳定、促进农业可持续发展的重要保障，具有显著的社会、经济和生态意义。

2.3 全域土地整治与耕地保护的耦合机制与协同基础

全域土地整治与耕地保护在目标、内容与路径上高度耦合。一方面，土地整治通过地块整合、农田基础设施建设和生态修复，为耕地数量补充、质量提升和功能完善提供空间与条件。另一方面，耕地保护对土地整治设定红线与约束，防止“边整治边流失”的逆向行为，保障整治成果的持续性和有效性。两者协同推进有助于实现“增量与存量”并举、

“开发与保护”平衡、“空间与生态”兼顾。协同基础在于将耕地保护目标、指标和约束要求嵌入土地整治全过程，构建规划、设计、实施、监管和评估全链条的联动机制，推动多目标协同与多部门协作。

3 协同推进全域土地整治与耕地保护的现实障碍分析

3.1 空间规划体系的冲突与衔接障碍

现实中，不同空间规划体系之间存在目标冲突和制度壁垒。全域土地整治涉及耕地、建设用地、生态用地等多类

空间的重组，与国土空间规划、“三区三线”、永久基本农田和生态保护红线等政策的融合度不足。部分地区缺乏基于多规合一的顶层设计，导致项目间空间冲突、用途不清、边界模糊，影响整体布局效益。空间治理碎片化问题突出，难以有效统筹存量用地优化与增量空间扩展，导致耕地补充与保护难以同步推进。

3.2 多元利益主体的矛盾与参与积极性不足

土地整治与耕地保护工作涵盖政府、农村集体、农户、企业等多元主体，各方在资源分配、收益获取和权责划分等方面的利益诉求复杂，极易引发矛盾和分歧。在实际操作中，部分整治项目仍以政府主导为主，农户往往处于被动参与地位，项目收益分配机制不合理、利益激励措施滞后，影响了基层群众的积极性。此外，社会资本参与土地整治与耕地保护的动力不足，主要受限于产权分配不明晰、生态补偿机制不健全和投资回报不确定等因素。由于项目收益、产权归属和补偿机制等制度体系不完善，农户和农村集体对土地整治和耕地保护的主动性不高，难以形成多元主体共建共治、长效管护的良性格局。为此，亟须完善利益联动与分配机制，强化多元激励和保障，提升全社会参与积极性，推动协同治理模式的深入落地。

3.3 政策衔接与技术支撑体系建设滞后

当前，全域土地整治与耕地保护的政策体系仍存在一定的空白、重叠和衔接不畅等问题，缺乏全国统一的标准、科学的评价体系和有效的监管机制，导致政策实施过程中存在模糊地带和管理盲区。在项目立项、实施、验收等关键环节，操作性不强，政策落实面临较大实际障碍。同时，现代信息技术在土地管理中的应用普及度有限，遥感监测、GIS空间分析、数字化管理平台等技术尚未广泛应用于整治与保护的全过程，致使土地整治项目难以实现精细化管理，耕地保护动态监测能力不足。这不仅影响了管理决策的科学性，也制约了土地资源高效利用与耕地保护红线的刚性落实。因此，亟须完善政策顶层设计，健全技术支撑体系，推动管理方式向智能化、精准化转型。

4 协同推进全域土地整治与耕地保护的路径创新

4.1 统筹空间格局优化与高标准农田建设

协同推进的首要路径是优化空间布局，提升耕地数量、质量与生态效益的协同。应坚持“多规合一”原则，强化国土空间规划对土地整治的顶层统筹，科学划定耕地保护红线，严控非农建设占用。结合土地整治项目，实施耕地集中连片整理、地块整合与基础设施提升，推进高标准农田建设工程，实现灌排、田间道路、农田防护等配套设施的升级。通过空间格局优化，将零散耕地整合为连片优质农田，提高土地利用率和耕地质量。同时，应将生态修复纳入土地整治全过程，通过生态廊道、绿色基底、生态缓冲带等建设，增

强农业空间的生态功能和环境承载力，推动生产空间与生态空间协同发展。

4.2 创新政策机制，完善多元协同治理体系

有效的政策机制和治理体系是协同推进的制度保障。应健全土地整治与耕地保护衔接政策，完善生态补偿、利益分配和激励约束机制，强化财政支持、金融创新和技术服务保障。积极推广“田长制”、村集体经济合作社、农村土地股份合作社等新型治理模式，明确耕地保护责任和利益归属，调动农户与集体积极性。建立跨部门、跨区域的协调机制，打破行政壁垒，推动农业农村、自然资源、生态环境等多部门协同治理。加强村庄、农田与生态空间一体化管理，构建“政府引导、市场参与、农户受益、社会监督”的多元共治格局，实现土地整治项目与耕地保护目标的同步落实和协同提升。

4.3 科技赋能与数字化管理创新

现代信息技术为协同推进提供了强大支撑。应大力推动遥感监测、无人机测绘、地理信息系统（GIS）、大数据建模等信息技术在土地整治与耕地保护中的全流程应用，实现对土地利用变化、耕地质量提升、生态修复效果的动态监测和科学评估。建设数字化土地管理平台，实现项目规划、设计、施工、监管和绩效评估等全流程的信息共享和智能管理。利用数据分析和智能决策工具，及时发现空间利用冲突、耕地补充与流失动态，辅助科学制定优化方案。鼓励开展智慧农业、精准耕作等新技术应用，推动土地资源利用效率提升和耕地保护管理现代化。

5 典型案例分析与经验启示

5.1 浙江“全域土地整治+永久基本农田保护”一体化模式

浙江省在全域土地综合整治实践中，创新性提出“全域土地整治+永久基本农田保护”一体化推进模式，通过多规融合、农田连片整理、生态修复与产业发展协同，提升耕地数量、质量和生态功能。该模式以县域为单元，强化空间格局整体优化，推行耕地补充指标统筹配置、生态补偿与利益联动机制，实现空间重构与治理效益最大化。实践表明，该模式有效破解了空间碎片化、利益分散与项目割裂难题，形成可复制推广的经验。

5.2 江苏“田长制”与智慧农业平台结合

江苏省推广“田长制”责任管理，强化耕地保护责任落实到人，建立田块精细化、智能化管理新模式。通过智慧农业管理平台，集成遥感监测、地块动态监管、环境数据实时采集等技术，实现耕地利用动态监控、质量提升和资源高

效配置。政策与技术深度融合，推动耕地保护与土地整治协同效率显著提升。该经验表明，创新管理机制和数字化手段相结合，有助于强化责任落实与科学决策，为耕地保护提供可持续保障。

5.3 河南“项目整合+利益联动”机制创新

河南省在推进全域土地综合整治过程中，积极探索“项目整合+利益联动”创新机制，将土地整理、村庄整治、生态修复等多类型项目有机融合，形成协同推进的“项目组合拳”。通过完善收益分配体系和生态补偿政策，引导项目收益在村集体、农户、社会资本等多元主体间合理分配，激发各方参与的积极性。同时，注重社会资本引入和利益联动，提升市场化运作水平，推动资源高效整合与项目集成实施。这一机制创新，有效破解了以往项目各自为战、动力不足、成果分散等难题，实现了从“单一治理”向“多元共建共治共享”的转变。河南省的实践经验为全域土地整治与耕地保护协同推进提供了可复制、可推广的路径，对提升土地资源利用效率和农村生态环境具有重要参考价值。

6 结语

全域土地综合整治与耕地保护的协同推进，是新时代乡村振兴和国土资源可持续管理的核心内容。面对空间规划、利益协调、政策衔接与技术支撑等多重挑战，需以系统思维、创新机制和科技赋能为引领，持续推进空间格局优化、政策机制完善、多元治理和数字化管理的深度融合。实践表明，只有把耕地保护目标嵌入土地整治全过程，实现数量、质量和生态功能的同步提升，才能筑牢乡村振兴的土地基础。未来应进一步完善顶层设计，强化多规融合、部门协作与利益联动，提升治理效能和管理智能化水平，促进土地资源高效利用和生态安全稳定。通过制度创新与典型经验推广，不断推动土地整治与耕地保护的协同发展，为实现乡村振兴、粮食安全与生态文明建设作出更大贡献。

参考文献

- [1] 刘发雄.不同村庄类型的全域土地综合整治与保障措施研究[J].新型城镇化,2025,(08):65-68.
- [2] 吴妍.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[J].黑龙江国土资源,2025,23(08):91-96.
- [3] 杨培源.全域土地综合整治对耕地保护的实践与思考：以福建省泉州市为例[J].山西农经,2025,(13):123-125.
- [4] 姚双双,荀文会,程光大,等.市级耕地保护专项规划编制逻辑与内容体系研究——以沈阳市为例[J/OL].中国国土资源经济,1-15[2025-09-07].
- [5] 王圣萍.农业现代化背景下土地利用与耕地保护对策研究[J].新农民,2025,(22):34-36.