

基于空间主体功能导向的国土综合整治研究

王召

山西锦慧博源科技有限公司，中国·山西 太原 030000

摘要：本研究以空间主体功能区理论为指导，探索国土综合整治的新途径和新模式。通过分析我国空间主体功能区划的现状特征和国土整治面临的突出问题，构建了适应主体功能定位的差异化整治策略框架。研究采用案例分析和比较研究方法，选取典型区域开展实证研究，揭示了不同主体功能区国土整治的内在规律和实施路径。结果表明，基于空间主体功能导向的国土综合整治能有效提升国土空间适宜性和资源环境承载力，优化国土空间结构，提高土地资源利用效率，促进人地关系协调。研究可以为推进国土空间治理体系现代化和国土空间高质量发展提供理论支撑和实践参考。

关键词：空间主体功能；国土综合整治；整治策略

Research on comprehensive land consolidation based on spatial subject function orientation

Wang Zhao

Shanxi Jinhui Boyuan Technology Co., Ltd., China Shanxi Taiyuan 030000

Abstract: Guided by the theory of spatial functional zones, this study explores new approaches and models for comprehensive land consolidation. By analyzing the current characteristics of China's spatial functional zoning and the prominent problems faced by land consolidation, a differentiated consolidation strategy framework that adapts to the positioning of the main functions has been constructed. The study adopts case analysis and comparative research methods, selects typical areas for empirical research, and reveals the inherent laws and implementation paths of land consolidation in different functional areas. The results indicate that comprehensive land consolidation based on spatial subject function orientation can effectively enhance the suitability of land space and the carrying capacity of resources and environment, optimize the structure of land space, improve the efficiency of land resource utilization, and promote the coordination of human land relations. Research can provide theoretical support and practical reference for promoting the modernization of the national land space governance system and high-quality development of national land space.

Keywords: Spatial subject function; Comprehensive land consolidation; Rectification strategy

0 引言

国土综合整治是优化国土空间开发格局、提升国土空间质量和效率的重要手段。随着我国国土空间开发进入高质量发展阶段，传统的以增量扩张为主的国土整治模式已难以适应新发展理念的要求。空间主体功能区作为国家空间发展的战略性、基础性制度安排，为国土综合整治提供了科学的理论指导和政策框架。主体功能区战略强调根据区域资源环境承载能力、发展潜力和现状，确定区域主导功能，实施差异化的国土空间管控政策。将空间主体功能理念融入国土综合整治实践，对于构建国土空间开发保护新格局、促进人与自然和谐共生具有重要意义。

1 主体功能区划与国土整治的内在关联机制

空间主体功能区划和国土综合整治，这二者属于不同

的空间治理概念。不过，在理论基础以及实践目标方面，它们之间存在着紧密的内在关联。对于区域资源环境承载能力、发展潜力以及生态系统服务功能的识别工作，是主体功能区划所开展的，通过这样的识别来确定区域的主导功能定位，进而为国土空间开发保护给予战略指引。而国土综合整治，是借助工程、技术以及政策这些手段，去实现国土要素配置的优化，让国土空间品质得以改善，使土地利用效率得到提升。

从系统理论的视角来观察，为国土整治提供功能导向以及空间框架的，正是主体功能区划，不同的主体功能区，依据自身的资源禀赋以及环境容量，有着不一样的整治需求和整治重点。如优化开发区，由于存在高强度开发的历史，所以常常会面临诸如空间拥挤、生态退化以及功能混乱等一系列问题。在这种情况下，国土整治就需要着重于

存量的优化以及功能的提升；限制开发区则与之不同，它需要通过整治的方式去修复已经受损的生态，对不合理的土地利用结构做出调整^[1]。

从实施机制的层面来讲，为国土整治提供政策支撑以及资源保障的是主体功能区的差异化政策。主体功能区划所确立的财政转移支付、产业准入、土地管控等一系列政策，给国土整治项目的筛选、资金的分配以及技术路线的选择提供了框架依据。只有当整治活动和主体功能定位达成协同的时候，整治效果才能够持久稳定，从而避免出现“整治－破坏－再整治”这样的循环怪圈，最终达成国土空间格局战略性重塑的目标。

2 当前国土整治实践中的功能导向缺失问题

当前，国土整治实践中存在功能导向不足的突出问题，如整治活动与空间主体功能的脱节现象，国内多年来的国土整治工作，虽然取得了显著成效，但不同程度地存在着“千篇一律”的整治模式以及“重工程轻管理”的整治思路。最为典型的问题是整治标准和模式的同质化，无论是东部发达地区还是西部欠发达地区，无论是城市核心区还是生态保育区，往往采用近似的技术规范和建设标准，忽视了不同主体功能区对国土整治的差异化需求。例如，在农田整治中，过分强调“田成方、路成网、渠相通”的工程要素，却忽视了不同功能区农田生态系统的差异性需求，导致一些地区虽然完成了整治任务，却出现水土流失加剧、生物多样性减少等生态问题。

另一个突出问题是整治目标与区域发展定位不协调。一些限制性开发区为追求经济效益，将国土整治异化为扩大建设用地的手段；而一些重点开发区却过度强调生态修复，导致产业发展空间受限。此外，整治成效评价体系也缺乏功能导向，现行评价多集中于数量指标和工程质量，较少考量整治活动对区域主导功能的支撑程度。例如，对优化开发区的整治评价仍以新增耕地面积为主要指标，而非城市功能优化和生态环境改善；对限制开发区的评价则过分关注经济收益，而非生态系统服务功能提升，导致整治活动难以精准对接主体功能需求^[2]。

3 基于空间主体功能导向的国土综合整治策略构建

3.1 优化开发区：存量提质与功能提升的整治路径

优化开发区作为国土开发强度最高、经济最为发达的区域，面临着资源环境压力大、空间利用效率不高、功能布局不合理等问题。针对这类区域，国土综合整治应以“存量提质、功能提升”为核心导向，构建精细化的整治路

径。国土部门应强化都市圈内部空间重构与功能优化。如针对中心城区，整治重点应放在棕地再开发和低效用地再利用上，通过拆除更新、功能混合、立体开发等手段，提升土地利用效率。简而言之就是通过旧工业区的整治改造，提高土地利用强度，实现从传统制造向创新研发的功能转型。在城市近郊区，可通过生态廊道构建、违建整治和景观修复，打造城市绿色生态屏障。

同时，国土部门应注重存量建设用地的内部的功能重组与品质提升，打破行政区划限制，通过区域统筹整治，优化产业布局和公共服务配置，可以建立跨区域的国土整治协调机制，统一规划标准、统筹项目实施、共享整治成果。再就是在环保的大环境下，国土部门还应该将目光转向加强生态修复与城市更新的有机结合。过去，优化开发区虽然经济发达，但往往面临生态退化问题。所以，国土整治应注重水系连通、湿地恢复、绿地增加等生态工程与城市功能提升的协同推进。如上海黄浦江两岸的滨水空间整治，通过拆除老旧码头、恢复滨水生态、构建公共空间，既改善了生态环境，又提升了城市品质，增强了服务功能，就是一个很好的效仿典型。

3.2 重点开发区：集约高效与产城融合的整治模式

重点开发区作为承接产业转移和人口集聚的战略空间，正处于城镇化加速发展阶段，国土整治应以“集约高效、产城融合”为基本原则，构建支撑区域可持续发展的整治模式。首先，国土部门应以城镇开发边界为基础，构建集约紧凑的空间格局。以往，重点开发区往往存在“摊大饼”式扩张现象，所以整治需要对城镇空间进行战略性重构，国土部门可通过划定城镇开发边界，在边界内部开展高标准的土地整理，提高土地开发强度和容积率；在边界外围实施严格的生态管控和农田保护，有效抑制粗放扩张，实现集约发展。特别是针对开发区和产业园区的整治，应倡导“内涵式整治”，盘活闲置用地，完善配套设施，提高单位面积产出效益^[3]。

另外重点开发区往往面临城乡二元分割问题，国土部门应加强城乡统筹整治，促进城乡融合发展，可通过村庄整治与城镇建设的联动推进，形成梯度合理的城乡居民点体系。例如，可采用“土地整治＋特色小镇”的模式，通过农村土地综合整治释放建设空间，同时引导特色产业集聚发展，推动产业、文化、旅游、社区等功能有机融合。除此之外，国土部门还应强化产业与城市功能的协同整治，重点开发区的国土整治不能局限于物理空间改造，更应注重功能塑造，国土部门可通过产业园区整治与城市功能区

改造的统筹推进，构建产城融合的空间形态。

3.3 限制开发区：生态修复与适度开发的整治策略

限制开发区作为国家重要的农产品主产区或生态功能区，兼具生态保育和基本农产品供给的双重使命，针对这类区域，国土整治应坚持“保护优先、适度开发”的基本策略，构建生态优先的整治框架。传统整治常以行政区为单元，难以有效维护生态功能。而限制开发区整治应以流域、山系等自然地理单元为基础，划定整治单元。例如，在黄土高原地区实施的“小流域综合治理”，就是以沟壑流域为单元，统筹山、水、林、田、路、村的系统整治，取得了显著的生态效益和经济效益。实践表明，只有尊重自然规律，按照生态系统运行机制开展整治，才能实现生态功能的持续稳定发展。换言之，限制开发区并非禁止一切开发活动，而是要通过科学整治，协调生态保护、粮食生产和适度开发的关系。国土部门可采用复合型整治模式，如在水土流失严重区域，结合地形条件实施梯田建设、淤地坝修筑和生态林种植的复合工程，既控制了水土流失，又保障了农业生产，还促进了生态旅游发展。

但是，当下限制开发区的整治成效维护面临资金不足、动力不足的问题。国土部门应创新“整治+补偿”的机制，将国土整治与生态补偿、产业扶持政策有机结合。整治项目设计中还可引入碳汇计量和生态产品价值评估，为生态资源的市场化交易提供基础，使整治区域能够通过生态服务获得持续收益，从而实现整治成果的长效维护。

3.4 禁止开发区：严格保护与功能维育的整治方案

禁止开发区是国家生态安全的最后防线，包括自然保护区、重要水源地、文化自然遗产地等关键空间。针对这类区域，国土整治应最小干预、严格保护，构建以自然恢复为主、人工修复为辅的整治方案。尤其，当前许多禁止开发区在划定前已存在人类活动痕迹和生态破坏问题，国土部门可采用“整体规划、分区施策、分期实施”的策略，对核心区内的人工设施进行有序拆除，对受损生态系统实施修复。同时，禁止开发区整治需要精准把握生态系统状况和变化趋势，国土部门可充分利用遥感监测、无人机巡查、物联网感知等技术手段，构建“天空地”一体化监测网络，实现对整治区域的实时监控和精准管理。如九寨沟地震后的生态修复工作就充分运用了数字孪生技术，通过构建虚拟修复场景，模拟不同整治措施的生态效应，选择最优整治方案，既提高整治精度，又降低现场作业对生态系统的扰动^[4]。

4 空间主体功能导向的国土综合整治实施路径创新

4.1 完善多规协同的国土整治规划编制机制

在国土空间规划体系建立的背景下，国土整治规划如何与主体功能区规划、国土空间规划等有效衔接，成为实践创新的关键领域。多规协同的整治规划编制机制，应以主体功能区战略为统领，以国土空间规划为基础，构建自上而下与自下而上相结合的规划体系。

国家层面的整治规划应以主体功能区战略为指引，明确不同主体功能区的整治方向、重点和标准，形成国家整治战略格局；省级整治规划则应结合区域主体功能分区，细化整治目标和管控要求；市县级整治规划作为实施层面的核心，应根据国土空间规划确定的“三区三线”，落实具体的整治单元和项目布局。这种层级传导机制能够确保整治活动与国家空间战略的一致性。在此基础上，国土部门应建立整治规划与其他相关规划的协同机制，与“五级三类”国土空间规划体系紧密衔接，将整治作为落实国土空间规划强有力的抓手。

4.2 创新主体功能区差异化政策实施工具

主体功能区差异化的整治策略要真正落地，关键在于创新政策实施工具，使主体功能导向转化为可操作的政策措施和项目行动。传统的政策工具多以行政命令和财政补贴为主，缺乏针对性和灵活性，难以有效引导差异化整治。因此，国土部门应构建分区分类的整治标准体系，不同主体功能区应有不同的整治标准和技术规范，避免“一刀切”。例如，对优化开发区的城镇建设用地的整治，应强调功能复合和高强度开发，制定更高的容积率标准和更严格的生态底线要求；而对限制开发区的农田整治，则应更加注重生态安全和文化遗产，保留传统农业景观要素。并且，针对不同主体功能区，应设计有针对性的激励政策，形成差异化的整治推动力。例如，对优化开发区可采用“增减挂钩”等市场化工具，激励存量用地整治；对重点开发区可设立“整治激励基金”，对符合主体功能定位的整治项目给予资金倾斜；对限制开发区则可通过生态补偿、转移支付等方式，强化生态整治动力，为生态功能区的整治提供长效资金保障。

5 结束

综上所述，空间主体功能导向的国土综合整治是实现国土空间治理现代化的重要途径。未来，国土部门应进一步深化空间主体功能评价方法，完善不同主体功能区的综合整治标准体系，探索数字技术支持下的整治精细化管理

模式，结合自身主体功能定位，探索具有地域特色的整治模式，推动形成人与自然和谐共生的国土空间开发保护新格局。

参考文献：

[1] 周国贤. 国土综合整治与生态保护修复策略探讨[J]. 智能建筑与智慧城市 2024,(12):43-45.

[2] 刘启峰. 国土综合整治对区域生态修复效果的评估

研究[J]. 皮革制作与环保科技 ,2024,5(23):188-190.

[3] 韩彦明. 国土空间规划中综合整治与生态修复路径探析[J]. 城市建筑空间 ,2024,31(11):77-79.

[4] 金雷, 黄丽, 何韵. 全域土地综合整治与国土空间详细规划联动路径研究[J]. 中国资源综合利用 ,2024,42(10): 93-95.