

新时期国土综合整治分类体系初探

韩博¹, 金晓斌^{1,2,3}, 孙瑞¹, 李寒冰¹, 田玉福⁴, 赵庆利⁴, 周寅康^{1,2,3}

(1. 南京大学地理与海洋科学学院, 江苏南京 210023; 2. 自然资源部海岸带开发与保护重点实验室, 江苏南京 210023; 3. 江苏省土地开发整理技术工程中心, 江苏南京 210023; 4. 自然资源部国土整治中心, 北京 100035)

摘要: 研究目的: 按照“自上而下”思路, 借鉴人地关系思想, 构建国土综合整治内涵解析框架, 提出国土综合整治分类体系, 探讨分类体系的规划衔接与落实途径。研究方法: 文献分析法、理论分析法、对比分析法。研究结果: (1) 根据国土综合整治的多层次性, 提出了从内涵解析到广义国土综合整治分类到新时期国土综合整治分类的分类体系构建思路; (2) 按照“空间—系统—途径”逻辑, 依据尺度性、独立性、综合性、稳定性、开放性等原则提出了广义国土综合整治分类框架; (3) 通过梳理国土空间相关规划中国土综合整治的目标、类型与定位, 结合当前管理制度和国土空间规划定位, 构建了包括5个大类、11个亚类和23个小类的国土综合整治分类体系, 提出了不同类型的整治导向和参考指标, 分析了分类体系的落实途径。研究结论: 新时期国土综合整治分类体系构建应以内涵解析为基础, 以行业管理要求和国土空间规划体系定位为分类依据, 体现整治对象和目标的综合性、分类框架的系统性与动态性以及分类结果的可实践性。

关键词: 国土空间; 国土综合整治; 内涵解析; 分类体系
中图分类号: F301.23 **文献标志码:** A

文章编号: 1001-8158(2019)08-0079-10

1 引言

党的十九大指出, 中国已经进入新时代, 社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。与此同时, 中国国土空间与资源利用形势也发生了深刻变化^[1-3]。顺应新时代、解决新矛盾, 国土空间利用方式应当从粗放式向可持续集约、注重人地和谐的高品质发展方式转变^[4]。国土综合整治作为增强国土开发利用和资源环境承载力之间的匹配程度、提高国土开发利用效率和质量的重要手段^[5], 在当前经济转型期肩负着重要的时代使命。2015年5月, 中共中央、国务院印发《关于加快推进生态文明建设的意见》, 要求“加快推进国土综合整治”; 2018年国土资源工作会议提出要发挥国土综合整治在推进山水林田湖草系统治理中的重要平台作用; 同年自然资源部成立后正式将“负责国土空间综合整治、土地整理复垦、矿山地质环境恢复治理、海

洋生态、海域海岸线和海岛修复等工作”写入部门职能, 为国土综合整治工作开展奠定了制度基础; 2019年《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》发布, 标志着全国范围国土空间规划编制工作正式启动, 国土综合整治作为优化国土空间开发利用格局的重要抓手, 将在其中发挥重要作用。新的发展阶段、新的发展导向与发展路径、新的行政管理机构等标志着国土综合整治进入了从抽象概念逐步转向具体落地实施、从单一目标转向多元目标、从独立要素整治转向系统综合整治的新时期。一系列相关政策文件明确了新时期国土综合整治实现国土空间格局优化、功能提升、生态修复的目标, 提出了整体保护、系统修复、综合治理的要求, 但对国土综合整治的内涵、对象、实施途径等尚无界定, 导致国土综合整治全面开展之际面临分工不明、任务不清、路径不一等问题。因此, 构建符合当前新形势要求的、具有系统性综合性特征的、满足不同层级国土综合整治管理与实践需求的

收稿日期: 2019-04-29; 修稿日期: 2019-07-04

基金项目: 国家科技支撑计划项目(2015BAD06B02)。

第一作者: 韩博(1995-), 男, 河南新乡人, 博士研究生。主要研究方向为土地利用与规划。E-mail: mg1727028@smail.nju.edu.cn

通讯作者: 金晓斌(1974-), 男, 甘肃兰州人, 博士, 教授, 博士生导师。主要研究方向为土地利用与规划。E-mail: jinxb@nju.edu.cn

国土综合整治体系,成为当前亟待研究的命题。

目前学界对于“国土综合整治”的研究主要集中在概念^[6]与内涵解析^[7-8],以及特定整治类型的实施途径^[9]、行业管理^[10]、技术标准^[11]、整治工程^[12]等方面。也有学者从不同角度提出了国土综合整治分类建议或设想。例如夏方舟等系统梳理了国土综合整治近40年的概念演变,提出了以土地开发、复垦、建设用地及农用地整治为基本类型,以资源环境综合整治、海洋保护治理、精准扶贫整治为沿拓模式的国土综合整治类型构想^[7];封志明等从全国尺度提出了国土综合整治分区,按照自然、生态、社会、经济等方面的相对均质性将全国分为11个国土整治区及56个国土整治亚区^[13];刘新卫通过梳理新时期国土综合整治目标与任务,提出新时期国土综合整治应包括城乡土地综合整治、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^[14]。上述研究在分类思路、分类原则、分类方法等方面进行了有益探索,但未具体分析国土综合整治的途径与任务,对于国土综合整治在不同尺度如何有效衔接、在不同时期应如何定位未进行深入探讨。同时在当前自然资源统一管理 and 国土空间规划背景下,现有国土综合整治分类体系与管理体系统一性、整治要素的完整性、整治体系的系统性与综合性都还有待完善。

鉴于此,本文从国土综合整治内涵解析出发,按

照系统性、尺度性、动态性等原则提出广义国土综合整治分类框架,结合当前自然资源管理要求与国土空间规划体系定位,构建新时期国土综合整治分类体系,提出不同整治类型的特征、目标及指标约束,以期国土综合整治规划编制、促进国土综合整治工作开展提供参考。

2 国土综合整治分类总体思路

针对特定对象的分类研究一般有两种解析思路:一是“自下而上”的聚类法^[15],即识别分类对象包含的全部内容特征,将具有相同或相似特征的内容归为一类;二是“自上而下”的拆分法^[16-17],即将分类对象按照一定的分类原则与分类依据划分为不同类型,适用于分类对象所包含内容不明确的情况。由于国土综合整治内涵处于动态发展过程,且实践中各类整治活动难以穷尽,因此本文采用“自上而下”的分类法构建国土综合整治分类体系。

国土综合整治是一个多层次的概念,首先,国土综合整治是人类优化国土空间与资源利用的全部活动的抽象;其次,国土综合整治是一项现实活动,按照从宏观到微观的尺度逻辑可以分为国家层面的制度设计、行业层面的管理活动以及具体整治实施的途径措施,形成国土综合整治概念圈层结构(图1)。不同圈层的国土综合整治活动遵循一致的目标与问题

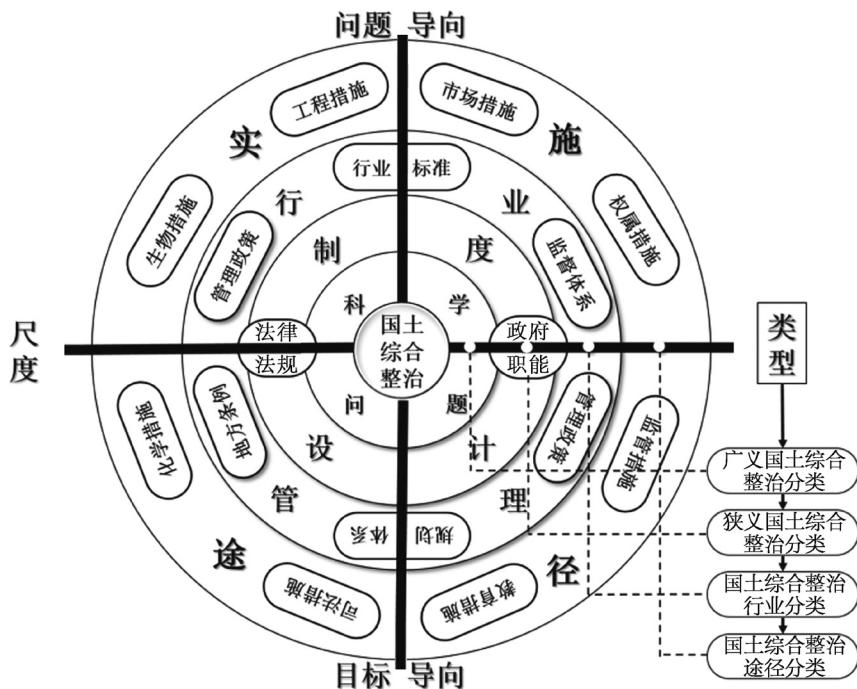


图1 国土综合整治概念圈层结构图

Fig.1 The circle structure of Integrated Territory Consolidation's concept

导向,但随着圈层外推,目标与问题从抽象到具体,从单一到多元。因此,本文拟按照圈层结构外推逐步进行国土综合整治分类体系构建,首先通过对国土综合整治科学内涵解析进行广义(理论)国土综合整治分类,其次结合国家新时期政策与制度背景,衔接国土空间规划定位与要求,对抽象的广义国土综合整治分类具体化,提出新时期国土综合整治分类,明确各类整治的定位、目标与途径,形成完整国土综合整治分类体系。

3 国土综合整治分类体系构建

3.1 国土综合整治内涵解析

国内国土综合整治概念出现于20世纪80年代,为促进国土空间与资源合理开发利用,吴传钧、陈传康、陆大道等一批科学家积极呼吁开展国土综合整治^[7];20世纪90年代开始随着城市化、工业化速度加快,耕地资源保护面临巨大压力,土地整治作为稳定耕地数量、提高耕地质量的重要手段而广泛开展^[18],成为该时期国土综合整治的主要形式;新时期国土空间与资源开发利用面临新的形势,生态环境破坏与自然资源不合理利用成为当前面临的主要问题,业界与学界都呼吁通过国土综合整治促进山水林田湖草系统修复,实现国土空间资源可持续利用^[19-20]。

综上所述,尽管在不同时代背景下,国土综合整治被赋予了不同的内涵和表现形式,但其核心内涵始终明确,即国土综合整治是优化国土空间与自然资源利用的过程。不同阶段国土空间资源开发利用能力和社会文化差异导致合理利用的标准不同,但通过国土综合整治实现当前生产力水平下最优利用状态的目标是一致的。因此,为进行广义国土综合整治分类,需首先解析国土空间与自然资源利用的过程,分析国土空间与自然资源利用优化的途径。借鉴人地关系思想,可以将国土空间与资源开发利用系统分为利用客体和利用主体^[21]。按照尺度划分可以将利用客体部分分为资源要素与资源系统,可将利用主体分为利用个体和利用群体。资源要素具有自然属性及与人类关联后的利用属性,按照一定等级、格局和组合构成资源系统。利用个体的权属与市场关系、生产能力等是影响资源要素的开发利用的关键因素。利用个体通过要素投入,实现资源要素的功能发挥,利用群体的管理系统通过规划约束利用个体、规划管制资源系统实现资源合理开发利用,并根据资源功能的

外部效应反馈优化调整管理。

资源开发利用的优化途径主要包括资源要素的改良、资源利用条件的改善、资源系统的空间格局优化等;在社会经济系统方面主要包括利用者行为引导及权属调整、利用能力的提升、资源开发利用管理体系的优化等。整治对象与优化途径的组合构成了广义国土综合整治分类的基础(图2)。

3.2 广义国土综合整治分类

3.2.1 广义国土综合整治分类原则

根据国土综合整治内涵解析框架及特征确定广义国土综合整治的分类原则如下:(1)尺度性。应在分类中区分不同尺度国土综合整治对象、目标、途径等的差异,不同尺度间整治类型应相互衔接。(2)独立性与综合性结合。体现国土综合整治的系统性、综合性,包括整治对象的综合、整治目标的综合、整治手段与措施的综合等,同时保持不同整治类型在某一特征上的相对独立。(3)稳定性与开放性结合。国土综合整治分类应适应不同时期、不同区域要求,以稳定的整治分类框架容纳不断变化的整治措施和手段。

3.2.2 广义国土综合整治分类框架

以国土综合整治内涵为基础,按照国土综合整治分类原则,可从空间—系统—途径三个层次进行国土综合整治分类。国土空间是国土综合整治的基本对象,其主要类型包括陆地空间与海洋空间,其中陆地空间按照人类活动强度的高低又可以划分为城镇空间(人口密度高,人类活动最剧烈)、工矿空间(人类直接开发利用国土空间资源的高强度活动空间)、乡村空间(以农业生产活动为主的低强度活动空间)和生态空间(人类活动较少的生态重要区与生态退化区)。提升国土空间与资源利用效率的途径包括改善资源本底条件、优化资源开发利用条件、引导利用者合理利用实现资源要素功能提升,以及通过各类资源开发利用活动的空间配置、国土空间用途管制等实现资源系统格局优化。通过整治对象与整治途径的组合,可以构建包括5个一级类、16个二级类、23个三级类的广义国土综合整治分类(图3)。

3.3 新时期国土综合整治分类

3.3.1 新时期国土综合整治规划衔接

不同时期的空间规划确定了国土综合整治的目标导向和功能定位。《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》提出了全国国土空间保护、开发、利用、修复的总体格局,国土综合整治作为解决国

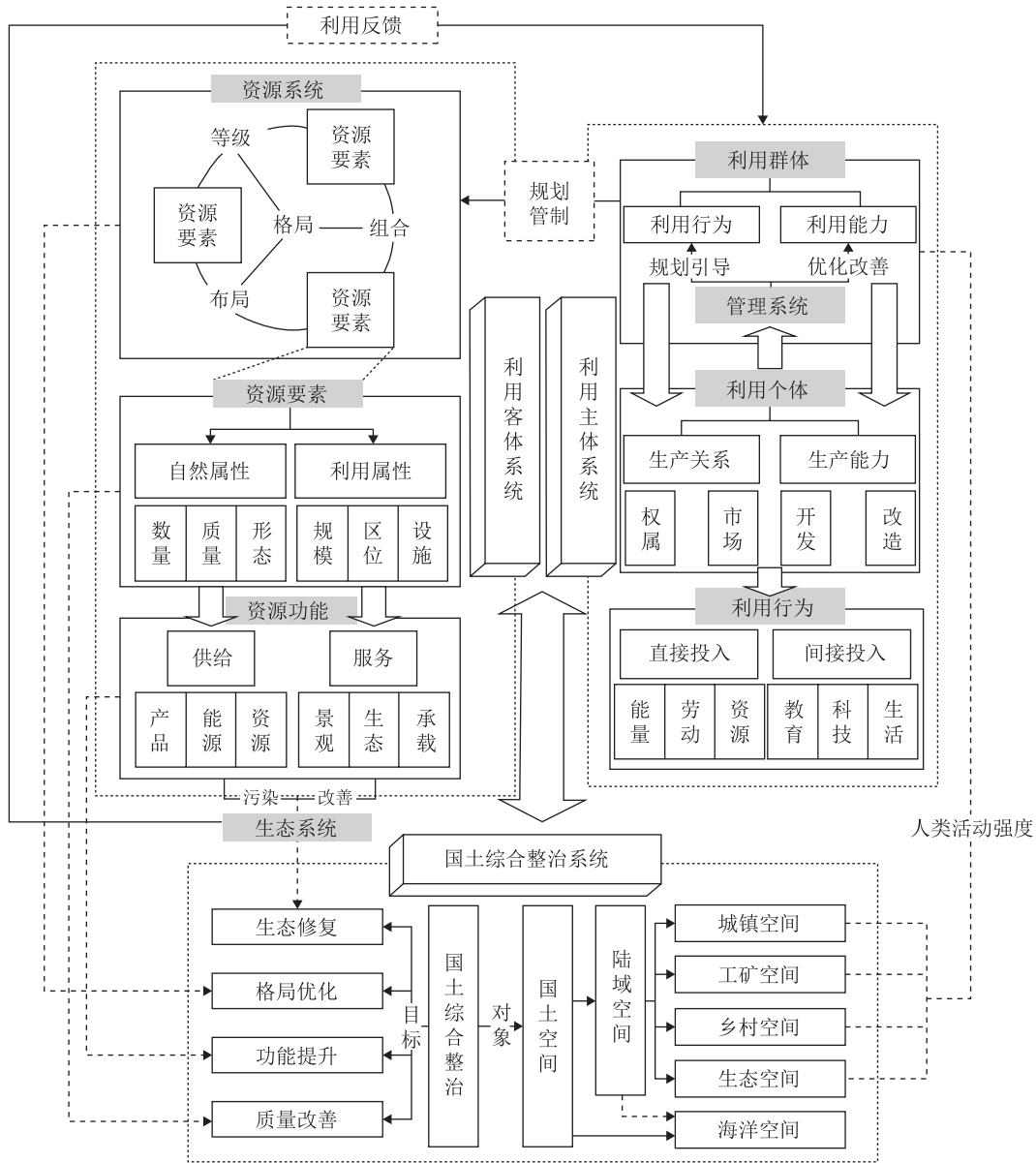


图2 国土综合整治内涵解析框架

Fig.2 The connotation analysis framework of Integrated Territory Consolidation

土空间利用问题的重要手段,是实现国土空间修复任务的主要抓手。但目前国家层面国土空间规划体系尚未建立,针对国土综合整治的目标、定位、要求尚未细化,因此本文通过梳理原有空间规划中国土综合整治(包括各类专项整治)的规划背景、整治定位、整治类型、整治目标、关键控制指标等要素及这些要素的关系,提出国土空间规划体系下国土综合整治定位。

现有国土空间相关规划包括土地利用规划、主体功能区规划、国土规划、生态保护与建设规划等(表1)。通过分析可知,空间规划中国土综合整治具有以下特征:在不同时期国土综合整治都是优化国土空间开发利用的重要途径;解决新时期的国土空间利用关

键问题是国土综合整治的重要任务;部门职责划分是国土综合整治的实施基础;构建有效的层级传导机制是国土综合整治顺利实施的重要保障。因此国土综合整治应在以下方面与国土空间规划进行衔接:(1)定位衔接。新时期国土综合整治与国土空间保护、开发、利用共同构成了国土空间规划格局,其中国土综合整治重点针对利用失序、功能退化的国土空间,通过资源改造、格局优化、功能提升等途径实现国土空间利用优化。(2)目标衔接。国土综合整治应以解决资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价明确的国土空间利用问题、实现空间发展蓝图为目标。(3)对象衔接。国土综合整治分类与国土空间规划中空间

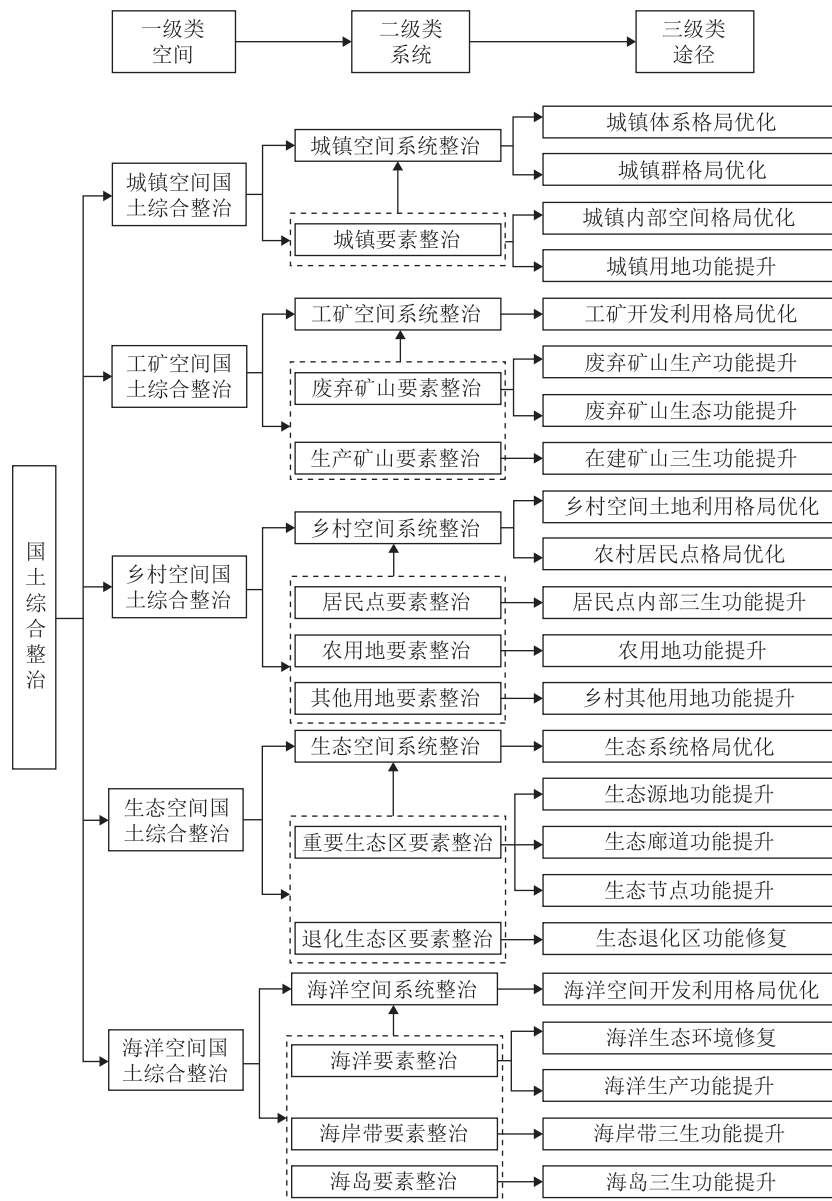


图3 广义国土综合整治分类框架

Fig.3 Generalized Integrated Territory Consolidation classification framework

类型划分(如生态空间、农业空间、城镇空间等)及空间边界划定(如“三线划定”)相衔接,但也应符合国土综合整治具体实施的要求。

3.3.2 新时期国土综合整治分类体系

通过上述分析,结合新时期国土空间与资源利用形势判断,本文将国土综合整治在国土空间规划体系中的作用定位为:针对当前国内资源环境承载压力增加、人地关系不匹配、生态环境恶化、能源资源面临挑战、自然灾害频发等重大问题,以山水林田湖草系统治理为理念,以实现生态修复、促进国土空间资源格局优化与功能提升为目标,确保宏观引领和微观落实相统一、目标一致性与区域差异性相结合,与国土空

间开发、保护、利用共同构成国土空间优化格局^[8]。因此,新时期国土综合整治分类体系,首先应依据广义国土综合整治分类框架确定实际整治类型划分,其次应根据规划要求明确不同整治类型的定位,最后需要提出可为层级间传导提供参考的控制指标。基于此构建国土综合整治分类体系,包括5个大类,11个亚类及23个小类,各类型的定位及控制性指标见表2。

3.3.3 新时期国土综合整治分类体系落实途径

按照国家、省/区域、市县的尺度分级可以确定不同层面整治分类的落实途径。由于不同尺度面对的国土空间与资源利用问题不同,对国土综合整治分类的目标与要求也不同。国家层面重点按照整治大类

表1 现有空间规划中国土综合整治定位梳理

Tab.1 The positions of Territory Consolidation classification in the existing spatial planning

规划名称	规划背景	基本定位	整治类型	整治目标	关键指标
全国土地利用总体规划纲要(1997—2010年)	人口增长、经济发展对土地资源的需求进一步加大,各类用地矛盾集中	土地开发、利用、整治、保护相结合,通过土地整理复垦保障耕地数量质量	土地整治、复垦和开发;土地退化防治	提高耕地质量,增加有效耕地面积,改善农业生产条件和生态环境	增加耕地面积;增加其他农用地面积;土地开发率
全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)	耕地数量质量快速下降;建设用地无序扩张;局部地区土地退化和破坏严重	通过土地整理复垦开发补充耕地数量;通过建设用地整理促进节约集约;通过国土综合整治改善土地生态环境	土地整理复垦开发;建设用地整理;国土综合整治	提升耕地数量质量,节约集约建设用地,协调土地利用与生态建设,统筹区域土地利用	耕地保有量;补充耕地面积;生态退耕面积
全国主体功能区规划	工业化城镇化快速推进、空间结构急剧变动,亟需提出科学有序国土空间开发导向	构建优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发的格局	空间开发利用格局优化	明晰空间开发格局,优化空间结构,提高空间利用效率,增强区域发展协调性,提升可持续发展能力	开发强度;城市空间面积;农村居民点面积;耕地保有量;林地保有量;森林覆盖率
全国生态保护与建设规划(2013—2020年)	工业化、信息化、城镇化、农业现代化加快发展时期,对自然生态系统形成了巨大压力,人口、经济、资源环境协调发展面临严峻挑战	以生态保护为前提,开展生态脆弱区整治、生态退化区修复	荒漠生态系统修复;草原生态系统治理;湿地与河湖生态系统恢复;农田生态系统改良;城市生态系统改善;海洋生态系统整治;水土流失防治;地下水超采治理与修复	提升森林草原生态功能,遏制自然湿地萎缩和河湖生态功能下降趋势;大幅提升近岸受损海域修复率,局部海域生态恶化趋势得到遏制	三化草原治理率;近岸受损海域修复率;水土流失治理率
全国国土规划纲要(2016—2030年)	资源约束加剧;生态环境压力加大;国土空间格局亟待优化;国土开发质量有待提升	国土集聚开发、分类保护与综合整治“三位一体”总体格局	城市化地区综合整治;农村土地综合整治;重点生态功能区综合整治;矿产资源开发集中区综合整治;海岸带和海岛综合整治	修复国土功能,增强国土开发利用与资源环境承载能力之间的匹配程度,提高国土开发利用的效率和质量	耕地保有量;高标准农田建设面积;新增治理水土流失面积

构建国土综合整治蓝图,在进行重点区域与重大工程选择时结合特定问题选择相应整治亚类与小类;省级/区域层面根据自身特征与国土空间规划选择区域性的整治大类与亚类,按照国家整治目标的总体要求制定不同类型的整治任务;市县层面需因地制宜选择与地方问题衔接的整治小类,完成整治任务,实现整治目标(图4)。

4 结论与讨论

(1)本文以国土综合整治概念的多层次性为基础,采用“自上而下”思路,按照内涵解析、广义国土综合整治分类、新时期国土综合整治分类的逻辑进行分类体系构建,形成完整分类体系;(2)借鉴人地关

系思想构建了国土综合整治内涵解析框架,按照“空间—系统—途径”逻辑,依据尺度性、独立性、综合性等原则提出了广义国土综合整治分类框架;(3)通过梳理相关规划中国土综合整治的背景、定位等,提出了国土空间规划体系下国土综合整治的定位,结合广义国土综合整治框架,将新时期国土综合整治划分为5个大类、11个亚类、23个小类,并提出了各整治类型的定位和控制指标,探讨了分类体系在不同尺度下的落实途径。

与以往分类相比,本文分类体系具有以下几个特点:(1)层次性。本文构建的分类体系涵盖国土综合整治的科学内涵层面、制度设计与行业管理层面、具体实施层面。(2)综合性。本文考虑了不同尺度下

表2 新时期国土综合整治分类体系

Tab.2 The classification system of Integrated Territory Consolidation in the new era

大类	亚类	小类	定位、目标与途径	参考指标
城镇空间 国土 综合 整治	城镇系统格局优化型整治	城镇全域土地利用格局优化	针对部分城市无序蔓延、功能单一化、城市空间格局和土地利用结构亟需优化的问题,通过规划引导、城市生态网络建设、地类调整、用途转换等措施实现城镇空间功能复合、用地高效、生态友好	“退二进三”面积、城市生态用地面积、城市农用地面积、交通用地沿线治理面积
		低效建设用地再开发	针对城市郊区、城中村建设用地利用效率低、生活品质差等问题,通过三旧改造、市场引导等手段,促进建设用地集约利用,盘活低效用地	低效建设用地再开发面积
	城镇空间功能提升型整治	城市景观与环境综合整治	针对城市生活环境恶化、景观单一化等问题,通过完善城镇污水、垃圾处理等环保基础设施建设以及城市特色景观风貌设计等促进城市生活与景观功能提升	人均公共卫生设施数、特色风貌建设面积比*
		城市地质灾害防治型整治	针对部分城市的地质灾害风险问题,实施城市地质安全防治工程,开展地面沉降、地面塌陷和地裂缝治理,修复城市地质环境	地质灾害治理点数量
		城市生态修复型整治	针对城市水污染、土壤污染加剧、城市湿地退化等问题,通过污染土地修复、城市湿地修复、城市生态廊道建设、城郊绿地防护带建设、城市绿心建设等,建设多功能复合的城市绿色空间	人均绿地公园面积、褐地整治面积、城市生态廊道修复比例、城市湿地修复面积
工矿空间 国土 综合 整治	废弃矿山用地功能提升型整治	工矿废弃地复垦利用	针对废弃工矿土地利用功能丧失、土地资源浪费等问题,通过土壤污染修复、工矿用地复垦实现基本农田再造,促进工矿废弃地生产功能恢复	工矿废弃地复垦面积
		工矿废弃地生态修复	针对废弃工矿造成土壤污染、地质灾害风险、水土流失风险等问题,通过工矿用地复绿、还湿等措施恢复工矿用地生态功能,增加生态源地面积	工矿废弃地复绿面积、工矿废弃地恢复湿地面积
综合 整治	生产中矿山功能提升型整治	绿色矿山建设	针对部分矿山废气、废料污染严重导致水、土、大气污染,同时存在地质灾害风险等问题,通过工矿生产排放控制、废气废料处理设施建设等促进集约高效、生态优良的绿色矿业发展示范区建设	绿色矿业示范区建设个数
乡村空间 国土 综合 整治	乡村系统格局优化型整治	居民点空间布局优化型整治	针对快速城镇化背景下农村低效建设用地增多、空心村增加等问题,采用拆村并点、土地复垦等措施,结合增减挂钩等政策,形成合理、有序、功能联系紧密的居民点体系	空心村治理面积、中心村建设个数、农村建设用地复垦面积
		农用地格局结构优化型整治	针对部分地区农用地结构失序、农业发展支撑性弱等问题,通过地类调整、农业结构调整等措施形成高效集约、生态友好、有助于激活乡村发展的农用地利用格局	粮经济作物面积比、设施农用地面积、特色农业面积、复种指数
	乡村空间功能提升型整治	农用地规模质量提升型整治	针对部分地区农用地质量低下、耕地破碎化严重、农业设施不完善等问题,通过地力提升、设施建设、权属调整等手段改善农用地生产能力,促进农用地高效集约利用	中低产田面积、高标准农田建设面积、耕地质量等别、耕地破碎度
		居民点景观与环境治理型整治	针对居民点环境恶劣、生活垃圾污染严重、特色乡村风貌缺失等问题,通过乡村风貌治理、公共卫生设施建设、特色景观设计等促进美丽宜居乡村建设,保存乡土风情	传统村落个数、居民点环境治理个数、人均公共卫生设施比例
		污染治理与生态修复协同性整治	针对耕地利用强度高、土壤污染、土壤退化、水质恶化、地下水超采严重等问题,通过土壤生态修复、节水灌溉设施建设、农业面源污染治理等措施促进乡村空间生态功能提升	盐碱化和酸化土地治理面积、污染土壤修复面积、黑土地退化治理面积*、节水灌溉面积*
生态空间 国土 综合 整治	生态空间系统格局优化型整治	生态网络建设	针对生态格局无序、生态连通性差、缺乏多层次生态建设等问题,通过生态格局规划、生态廊道修复与连通、生态屏障建设、关键生态节点建设等构建安全保障、韧性高的生态网络安全格局	关键生态节点建设个数、生态安全指数、生态廊道连通性指数、生态源地修复面积、生态廊道修复长度;
		生态重要区功能提升型整治	生态源地规模质量提升型整治	针对草原、林地、水源地等重要生态源地生态功能退化、布局破碎化、生物多样性下降等问题,通过优化生态空间土地利用结构,促进生态用地发挥规模效应,通过退化草原林地修复、河流湖泊治理等促进生态源地质量提升

(表1续)

大类	亚类	小类	定位、目标与途径	参考指标
生态 空间 国土 综合 整治		土地荒漠化整治	针对土地荒漠化问题,通过实施包括造林种草、合理调配生态用水、增加林草植被、建设水土保持设施、沙地固定设施等的荒漠化治理工程,促进荒漠化治理,提升荒漠化土地生态功能	沙化土地治理面积
	生态脆弱区	土地石漠化整治	针对土地石漠化问题,通过加强林草植被保护与建设和退耕还林,合理开发利用林草资源,加强坡改梯、坡面水系和雨水集蓄利用工程建设等	土地石漠化治理面积
	功能提升型	水土流失治理	针对水土流失问题,通过水土保持工程、坡改梯工程的建设,结合小流域综合治理促进水土流失治理	水土流失治理面积
	整治	地质灾害综合整治	针对部分地区滑坡、泥石流、地面沉降等地质灾害风险大的问题,通过实施山体边坡绿化工程、山洪沟治理等降低地质灾害风险	地质灾害治理面积
海洋 空间 国土 综合 整治	海洋要素格 局优化型整 治	海岸带开发利用 格局优化型整 治	针对海岸带利用强度高导致海岸带生态功能破坏、海水污染等问题,通过建设用地退出、限制滩涂开发、恢复生态用地等措施促进海岸带开发利用格局优化	海岸带工业用地面积、海岸带生态用地面积、海岸带农用地面积
	过度开发型海 岛整治	过度开发型海 岛整治	针对部分海岛开发强度大导致海岛生态环境破坏、海水污染加剧等问题,通过海岛开发管制、海岛生态用地恢复等促进海岛生态功能提升	海岛整治个数、海岛整治面积
	海洋空间功 能提升型整 治	特色海岛开发型 整治	针对部分具有重要开发潜力海岛,在保障海岛生态功能前提下进行适度开发,通过海岛开发利用规划、基础设施建设等促进海岛合理有序开发,提升国土利用效率	特色海岛开发个数
		海岸带生态修 复型整治	针对海岸带污染物排放严重,红树林、滨海湿地退化等问题,通过水污染治理、海岸带生态用地修复、退化湿地恢复等手段提升海洋生态灾害防范能力	整治修复海岸线公里数、海岸带重要生态用地面积、红树林修复面积*

注:“*”代表区域性指标。

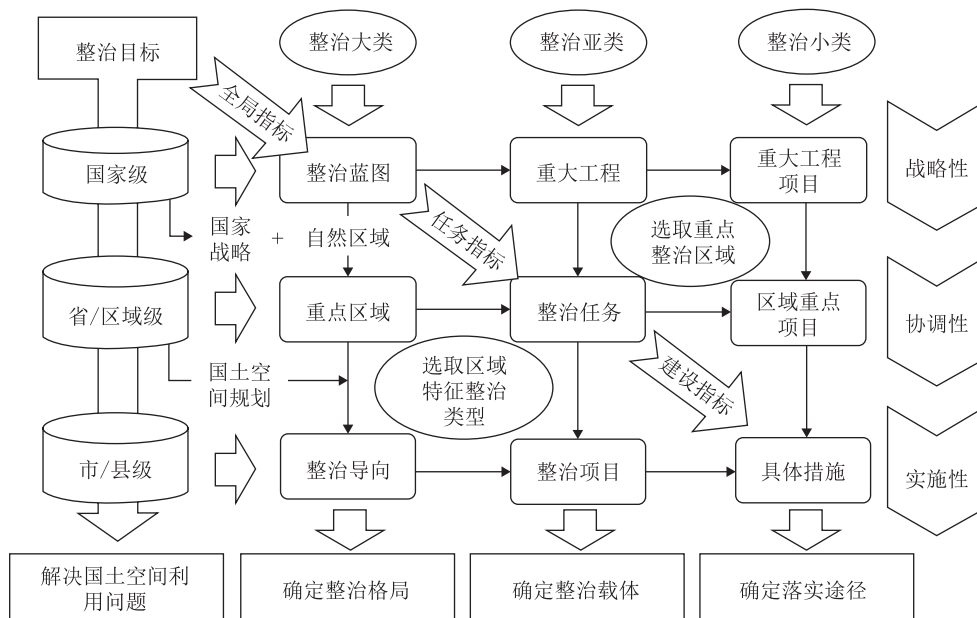


图4 国土综合整治分类体系落实途径

Fig.4 The implementation way of the classification system of Integrated Territory Consolidation

各类资源要素和资源系统,涵盖了全部陆地与海洋空间,实现要素综合;遵循目标与问题导向,衔接工程、管控、市场、权属等手段,实现措施综合。(3)动态性。根据形势发展可以通过调整整治小类、确定适用的控

制指标等完善整治分类,引导整治工作开展。(4)实践性。根据不同整治类型的问题、目标、途径与措施确定控制指标,并分析了分类体系的落实途径,为不同层级国土综合整治管理提供参考。

此外本文还存在一些方面有待深化:一是本文国土综合整治内涵解析框架是借鉴人地关系思想进行的简单抽象解析,实际上现实中国土综合整治涉及的要素、要素之间的关系更为复杂,因此今后应进一步加强国土综合整治内涵的理论分析;二是由于缺乏实证分析,目前该分类体系的实际应用效果还有待验证。

参考文献(References):

- [1] 龙花楼,张英男,屠爽爽.论土地整治与乡村振兴[J].地理学报,2018,73(10):1837-1849.
- [2] 郑宛琪,朱道林,汤怀志.中国土地整治战略重塑与创新[J].农业工程学报,2016,32(4):1-8.
- [3] 项晓敏,金晓斌,王温鑫,等.供给侧结构性改革视角下的土地整治制度创新初探[J].中国土地科学,2017,31(4):12-21.
- [4] 方创琳,王振波,刘海猛.美丽中国建设的理论基础与评估方案探索[J].地理学报,2019,74(4):1-14.
- [5] 白中科,周伟,王金满,等.试论国土空间整体保护、系统修复与综合治理[J].中国土地科学,2019,33(2):1-11.
- [6] 贾文涛.从土地整治向国土综合整治的转型发展[J].中国土地,2018(5):16-18.
- [7] 夏方舟,杨雨濛,严金明.中国国土综合整治近40年内涵研究综述:阶段演进与发展变化[J].中国土地科学,2018,32(5):78-85.
- [8] 严金明,张雨榴,马春光.新时期国土综合整治的内涵辨析与功能定位[J].土地经济研究,2017(1):14-24.
- [9] 李霞,邵景安,谢德体.“减压增效”理念下重庆国土整治实施战略研究[J].自然资源学报,2011,26(12):2025-2038.
- [10] 孔雪松,王静,金志丰,等.面向乡村振兴的农村土地整治转型与创新思考[J].中国土地科学,2019,33(5):95-102.
- [11] 孙彦伟,龙腾,顾守柏.国土综合整治背景下上海土地整治工程建设标准编制解析[J].农业工程学报,2018,34(11):261-267.
- [12] 韩博,金晓斌,沈春竹,等.基于景观生态评价与最小阻力模型的江南水乡土地整治规划[J].农业工程学报,2019,35(3):235-245.
- [13] 封志明,潘明麒,张晶.中国国土综合整治区划研究[J].自然资源学报,2006,21(1):45-54.
- [14] 刘新卫.构建国土综合整治政策体系的思考[J].中国土地,2015(11):43-45.
- [15] 王娜,王丰,徐文斌,等.海岛整治修复工程分类体系构建及全国格局分析[J].海洋通报,2017,36(6):682-688.
- [16] 方创琳,刘海猛,罗奎,等.中国人文地理综合区划[J].地理学报,2017,72(2):179-196.
- [17] 魏洪斌,罗明,鞠正山,等.重金属污染农用地风险分区与管控研究[J].中国农业资源与区划,2018,39(2):82-87.
- [18] JIN XIAOBIN, SHAO YANG, ZHANG ZHIHONG, et al. The evaluation of land consolidation policy in improving agricultural productivity in China[J]. Scientific Reports, 2017, 7(1): 2792.
- [19] 李华,龚健.生态文明背景下的土地整治思考[J].中国土地,2018,394(11):45-46.
- [20] 严金明,张杨,江平,等.论国土生态文明战略框架设计[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2013,34(6):25-31.
- [21] ELINOR OSTROM. A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems[J]. Science, 2009, 325(5939): 419-422.

Research on the Classification System of Integrated Territory Consolidation in the New Era

HAN Bo¹, JIN Xiaobin^{1,2,3}, SUN Rui¹, LI Hanbing¹, TIAN Yufu⁴, ZHAO Qingli⁴, ZHOU Yinkang^{1,2,3}

(1. School of Geographic and Oceanographic Sciences, Nanjing University, Nanjing 210023, China; 2. Key Laboratory of Coastal Zone Exploitation and Protection, Ministry of Natural Resources, Nanjing 210023, China; 3. Jiangsu Land Development and Consolidation Technology Engineering Center, Nanjing 210023, China; 4. Land Consolidation and Rehabilitation Center, Ministry of Natural Resources, Beijing 100035, China)

Abstract: The purpose of the paper is to discuss the classification problems of Integrated Territory Consolidation (ITC) in the new era. This research constructed a connotation analysis framework of ITC and proposed a classification system of ITC, following a top-down approach and the thought of human-land relationship. This paper discussed the relationship between territory space planning and the classification system and the way of classification system implementation. The methods of this paper include literature analysis, theoretical analysis and comparative analysis. The results showed that: 1)the paper puts forward the idea of constructing the classification system from the connotation analysis to the broad classification of ITC to the classification of ITC in the new era; 2)according to the “space-system-path” logic and classification principles including comprehensive scale, independence, comprehensiveness, stability and openness, the classification framework of ITC was proposed; 3)by combing the objectives, types and positioning of China’s ITC in the related territory space planning, combined with the requirements of the current natural resource management system and national territory space planning system, this paper constructed a comprehensive classification system of ITC including 5 major categories, 11 sub-categories and 23 sub-categories. and proposed the consolidation guidance and control indicators of different types of consolidation. In conclusion, the construction of ITC classification system in the new era should be based on the analysis of connotation. The industry management requirements and the positioning of the national spatial planning system are the important basis of classification. The construction of ITC classification system should reflect the comprehensiveness of the consolidation objectives, the systematic and dynamic classification framework, and the practical classification results.

Key words: territory space; Integrated Territory Consolidation; connotation analysis; classification system

(本文责编: 仲济香)