

改革开放以来我国国土整治历程回顾与新构想

王威¹, 胡业翠^{1,2}

(1. 中国地质大学(北京)土地科学技术学院, 北京 100083;
2. 自然资源部土地整治重点实验室, 北京 100035)

摘要: 改革开放40多年, 国土整治随着资源、生态环境领域政治意愿和体制的变迁而变化, 经历兴起、搁浅、整合的过程。在梳理改革开放40余年国土整治领域重要政策文件基础上, 总结了国土整治历程中的发展经验、主要问题以及新趋势, 并提出了新时代国土整治新构想。新时代国土整治目标将牢牢结合生态文明战略, 以期实现空间、资源、生态环境优化, 打造以人为本高品质国土空间。新时代国土整治是通过“承载力”“适宜性”评价机制, 结合综合研判、归因分析划分“国土整治”功能分区开展重大工程, 多措并举处置国土开发利用过程中“负外部性”问题, 修复国土功能, 以实现空间结构优化调整、资源高效利用、生态保护修复、灾害污染治理, 以期提升国土空间承载力、适宜性、美丽度、安全性, 提升国土可持续发展能力的综合治理活动。

关键词: 改革开放; 国土整治; 发展历程; 新趋势; 新构想

改革开放波澜壮阔40余年, 中国经济社会发生了巨大变化, 社会主义建设取得了历史性成就。另一方面, 经济社会的迅速发展也带来了国土空间失序、资源利用低效、生态空间脆弱萎缩等诸多问题。40多年来, 原计划农业、林业、水利部门广泛开展的国土整治与各专项国土整治活动在生态环境保护、粮食安全、脱贫致富诸多方面发挥积极作用, 但国土整治仍存在缺乏统一规划管理、部门各行其是、全局性推进缺失的问题。

国土资源供给与“三生空间”需求不平衡^[1], 国土空间品质与人们美好生活需求不匹配等国土空间的严峻形势, 要求持续推进生态文明体制改革以弥补治理短板, 国土整治作为重要部分备受重视。2015年《关于加快推进生态文明建设的意见》明确“加快推进国土综合整治”。2017年《全国国土规划纲要(2016-2030年)》将“综合整治”作为“三位一体”总体格局的重要部分, 要求“实施综合整治重大工程”。此后, 国务院机构改革确立自然资源部、生态环境部, 统一行使全民所有自然资源所有者角色, 统筹“山水林田湖草”整体保护、系统修复、综合治理、整合分散的环境保护职责。2019年自然资源部国土整治中心成立。上述一系列重要政策和改革举措都在推动并聚焦国土整治, 为其开展带来契机。

国土整治的主要目标、主要内容取决于国家经济、政治与其发展水平^[2], 国土整治的定义解释不一而足。改革开放初期, 国土整治是国土资源乃至整个国土环境抑或是区

收稿日期: 2019-06-01; 修订日期: 2019-11-02

基金项目: 《全国国土空间规划纲要(2020-2035)》重点课题

作者简介: 王威(1995-), 男, 山东莘县人, 硕士, 研究方向为国土空间规划和土地可持续利用。

E-mail: wwwill03@163.com

通讯作者: 胡业翠(1978-), 女, 山东淄博人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向为国土空间规划和土地利用生态响应。E-mail: huyec@163.com

域、地域层面的考察、开发、利用、治理、保护这些相互关联的工作^[2-4]。40余年改革开放历程,时代国情发生了巨大变化,国土整治经历了什么历程,新时代的国土整治内涵和侧重点有何调整,新时代的国土整治存在什么问题又面临何种趋势,新时代的国土整治应如何构建是必须明确的重要问题。

1 改革开放以来我国国土整治历程回顾

改革开放实现了经济、社会多方面体制机制变革,发达国家花费上百年走过的城镇化、工业化道路,中国短时间内基本完成,但高速发展中的国土开发利用带来国土空间资源生态的诸多问题。此期间国土整治的发展,随国家机构变革、政策调整而呈现出诸多变化,但总体来看,国土整治已从考察、开发、利用、治理、保护五个方面相互关联的国土“整”治转变成为处置国土“开发”“利用”带来的国土环境“负外部性”问题,并对国土空间生态环境开展“治理”“保护”的国土“整治”。

1.1 改革开放初期:全盘统筹、规划布局(1981-1997年)

1.1.1 1981-1983年国土整治统筹国土资源管理

党的工作重点在十一届三中全会后,转移到社会主义现代化建设上来,强调充分利用国土资源发展国民经济^[5]。“国土整治”是对我国领土领海领空全域内的一切资源包括人口劳动力资源和自然资源的整治开发保护,目的是正确处理经济发展与人口、资源、生态之间的关系^[6]。国土整治性质是计划经济理念影响下国土资源管理工作的抓手,是生产力布局的平台,是宏观资源战略布局。

1981年中央书记处首次提出“国土整治”并作为一项长远性和全局性任务。同年国家建委《关于开展国土整治工作的报告》明确,“国土整治包括对国土资源乃至整个国土环境进行考察、开发、利用、治理、保护这些相互关联的五个方面的工作”。1983年,组织、协调部门、地区国土整治工作,组织编制有关规划,研究政策法规条例等国土整治职能由国家计划委员会主导。国民经济与社会发展“六五”计划首次将“国土开发与整治”单列一章,国土开发与整治内容包括国土立法、重点地区国土考察、加强国土保护和治理、搞好测绘工作等内容,确定编制部分地区国土开发整治规划。此时期,社会各界主要关注经济区划^[7]、环境保护^[8],矿产、水、林草、滩涂等资源的利用,以及解决沙漠化^[9]、水土流失^[10]等国土生态破坏问题。

1.1.2 1984-1990年国土开发整治依国土规划布局

随着国土整治理念认知逐渐深入,各界认识到国土规划是国土工作的龙头,是优化资源配置、进行生产力布局的理论依据与技术手段^[11]。此时期,“开发”作为“国土整治”五位一体的重要内容凸显出来,形成“国土开发整治”概念,对国土“保护”和“治理”两部分的认知更加细化,但是“重开发利用,轻治理保护”的问题突显,开发利用与保护治理不够平衡^[12]。

1984年《全国国土总体规划纲要》编制办法明确“国土开发整治”的方案是“国土规划”,“国土规划”以解决国土资源综合开发布局、环境综合整治为目的。1988年4月,新的国家计委三定方案在保留原有国土整治职能的基础上,成立国土综合开发规划司以组织研究全国和重点地区综合开发整治的方向、目标和重大问题,组织编制全国和区域的国土开发整治规划。

国民经济“七五”计划与“六五”计划相比较, 国土整治“五位一体”内容中的“保护”与“治理”部分更加细化。这一时期在国民经济计划关照下, 水土保持、大江大河综合治理、防护林建设、土地沙漠化防治等活动相继开展。但是总体而言, 国土开发整治仍存在资源开发、生产力布局不够合理以及国土生态环境遭到破坏等问题^[13]。

1.1.3 1991-1997年市场经济下国土开发整治搁浅

此段时期是改革开放深化的关键阶段, 市场经济热潮袭来, 经济体制迎来大变革, 重“地区经济发展战略”轻“资源开发利用布局”导致国土开发整治工作半途夭折。1991年国家计划委员会进行机构调整, 国土开发整治工作改由国土规划和地区经济司主导, “八五”计划里“国土开发整治和环境保护”章节明确国土开发整治规划编制要“合理确定重点经济开发区、各经济区的主体功能和生产力布局”, 国土规划开始转向以区域发展战略和发展规划为重点^[14]。1996年“国土开发整治”概念不再出现在“九五”计划中, 只是在报告“可持续发展战略”部分提到国土资源的保护和开发以及生态环境的保护。1997年党的十五大明确建立社会主义市场经济体制, 让市场在国家宏观调控下对资源的配置起基础性作用, “国土开发整治”这种计划思维影响下的国土资源考察、开发、利用、保护、治理的大统筹综合战略, 一定程度上不再适应社会主义市场经济的要求, 国土整治侧重点开始转向助力于可持续发展理念的国土“保护”和“治理”。

1.2 市场经济初确立: 整治割裂、统筹难调(1998-2017年)

国土整治“五位一体”搁浅后, 作为“国土整治”实施方案的“国土规划”职能伴随机构改革从国家计划委员会转到国土资源部, 2001年“国土整治”再次出现在政策文件中, 原国土资源部制定了国土资源“十五”计划纲要, 纲要提出国土综合整治的主要预期目标是: 逐步开展国土整治, 促进陆地、海洋生态建设和环境保护。但是全国统一的国土综合整治工作一直在探索阶段, 统一部署和管理尚未形成^[15]。此外, 国土资源部的职能不能涵盖国土综合整治的目标, 水利、林业等各部门开展分属部门领域的专项国土整治活动, 本文将国土整治归纳为早期国土综合整治、生态保护建设、灾害污染治理三方面, 以回顾此时期分散的专项国土整治。

1.2.1 早期国土综合整治

国土整治“五位一体”搁浅后, 我国资源管理领域发生变革, 原地质矿产部、国家海洋局、国家土地管理局和国家测绘局组成了原国土资源部。1998年, 国家机构改革“三定方案”明确“国土资源部是主管土地、矿产资源等自然资源的规划、管理、保护与合理利用的国土资源部门”。

国土整治在国土资源部以“国土综合整治”形式出现。国土资源“十五”“十一五”“十二五”“十三五”四个规划启动并推进了国土综合整治和国土规划, 其中国土资源“十一五”规划纲要, 提出开展国土综合整治试点, 有差别地制定国土综合整治政策的构想, 国土资源“十三五”规划纲要则提出“四区一带”国土综合整治格局。但是, 多轮规划提出的“国土综合整治”一直在探索部署, 全国性统一国土综合整治并未开展, 但分属国土资源部门的专项国土整治却取得积极进展, 其主要包括土地整治、矿山环境治理、海岸带海域治理三部分内容。

(1) 以耕地保护、统筹城乡发展为主要目标的土地整治

为应对工业和房地产业发展带来耕地损失的外部性问题, 1997年, 中共中央、国务院明确“实行占用耕地与开发、复垦挂钩”, 此后土地整理积极推进, 以保护耕地总量,

维护粮食安全。随后,国家于1998年1月组建“国土资源部土地整理中心”,负责全国土地开发整理项目计划编制与实施监督。在《全国土地开发整理规划(2001-2010年)》《全国土地整治规划(2011-2015年)》《全国土地整治规划(2016-2020年)》指导下,国家积极部署开发整理重大工程补充耕地。

2008年十七届三中全会提出:“大规模实施土地整治,搞好规划、统筹安排、连片推进”,土地整治也迎来综合发展阶段。此时期,城市低效用地再开发、城乡建设用地增减挂钩、农村建设用地整理、工矿废弃地复垦利用、低丘缓坡荒滩等未利用地开发利用、土地生态整治等进一步丰富了传统土地整理概念内涵,土地整理抬升到土地综合整治的新高度,并逐渐成为新农村建设、城乡统筹、乡村振兴,精准扶贫等目标战略的抓手,土地整治实施模式多样化、内容综合性等特点越来越鲜明。

(2) 以实现矿产开发与环境保护协调为主要目标的矿山治理

在矿山环境治理方面,我国积极探索矿山生态环境恢复治理新机制,明确开展矿山分类治理,推动矿山环境保护和土地复垦履约保证金制度。原国土资源部在《矿山环境保护条例》《全国矿山地质环境保护与治理规划(2009-2015年)》的指导约束下,在多轮矿产资源规划确立的重点治理区之上开展了重点治理,实施了重大工程。此过程中,国家行业标准、技术规程相继推出,矿山治理取得明显成效。

(3) 以提升海域资源环境品质为目标的海岸带海域治理

在海岸带海域治理方面,2010年国家推出《全国海洋功能区划(2011-2020年)》确立了海域海岸带整治修复目标。2011年国家海洋局发布《关于开展海域海岛海岸带整治修复保护工作的若干意见》,对规划、计划、资金投入、项目配套工程提出明确要求,各省市制定了诸多海岸带海岛整治修复规划,海域海岸带整治修复走上正轨,“蓝色海湾”“南红北柳”“生态岛礁”等多类型整治修复工程相继开展。随海陆统筹战略开展,海洋生态红线逐渐与陆地生态红线对接,海洋整治修复进入新阶段。

1.2.2 生态保护与建设

国土整治搁浅后,生态保护建设活动一直有国家的统筹规划和系统化布局。在原国家计划委员会、国家发展与改革委员会的推动下,生态保护建设在林业、环保、农业、水利等部门的配合下具体开展实施,小流域治理、天然林保护工程、退耕还林还草、京津风沙源治理、生态屏障建设等生态工程均属于生态保护与建设内容,生态修复则是生态保护建设的重要内容,是生态保护建设的深化和发展,也是思路的重大战略调整^[6]。

“九五”“十五”期间生态保护建设格局在酝酿构想之中。1998年国家计委组织编制《全国生态环境建设规划(1998-2050年)》,提出“通过重点工程的建设,把这些关系全局发展的重点地区的基本农田、优质草地、水源涵养林和防风固沙林建设起来,形成带网片结合、纵横交错、相互联结、结构合理的林草植被体系和水土流失防治体系”。其“生态分区+主要方向+重要工程”模式与“部际联席会议”制度在我国《全国水土保持规划(2015-2030年)》《岩溶地区石漠化综合治理规划大纲(2006-2015年)》等规划中显现,诸多生态建设治理工程延续至今。2000年国务院颁布了《全国生态环境保护纲要》,明确开展全国生态功能区划工作,“十五”期间全国生态功能区划工作陆续开展,此时期全国重点生态功能区建设构想开始形成。

“十一五”期间国家生态保护理念发生转变,生态保护建设格局开始形成。国民经济“十一五”规划将“保护修复自然生态”单列一章,提出“生态保护和建设的重点要从事

后治理向事前保护转变,从人工建设为主向自然恢复为主转变”,并且提出“建立生态功能区促进自然生态恢复”的重要论断。“十一五”期间构思多年的《全国生态功能区划》《国家重点生态功能区规划纲要》和《全国生态脆弱区保护规划纲要》相继颁布,“三区推进”的生态保护战略构想形成。

“十二五”“十三五”期间生态保护建设格局构想进一步完善细化,“保护优先”和“自然修复为主”成为重要原则。国民经济与社会发展“十二五”规划提出,构建“以生态安全屏障为骨架,其他国家重点生态功能区为重要支撑,以点状分布的国家禁止开发区域为重要组成构建生态安全战略格局”。“十二五”期间,《全国生态保护与建设(2013-2020年)》提出构建“两屏三带一区多点”为骨架的国家生态安全屏障以及针对森林、荒漠、草原、农田、城市、湿地与河湖、海洋七大生态系统开展的十二项建设任务,《推进生态文明建设规划纲要(2013-2020年)》也要求着力构建十种重大生态修复工程体系。国民经济“十三五”规划则将“加快改善生态环境”单列一篇,将四大生态文明战略举措融入其中,并提出了八种山水林田湖生态工程,以期推进自然生态系统保护与修复。

1.2.3 环境污染与灾害治理

我国环境污染区域协调联动的格局逐渐形成,生态环境系统性统筹趋势明显,灾害治理注重点地区重点突破、系统防治,这些特征或变化让区域层面系统地、有重点地开展污染灾害防治成为可能。

(1) 生态环境区域性空间统筹和重点攻坚成为污染治理的新特点

国家“九五”“十五”规划期间,国家污染治理主攻方向仍是工业污染控制和重点区域的重点工程,区域环境系统治理只是理念性倡议。国民经济与社会发展“九五”计划着重关注工业和城市污染,提出“三河”“三湖”“两区”环境治理工程。“十五”期间,又陆续启动长江上游、三峡库区、黄河中游和松花江流域水污染综合治理工程以及南水北调(东线)治污工程、北京碧海蓝天工程等十项重点工程。

“十一五”时期区域性环境综合治理的雏形显现。“十一五”期间,主体功能区开始构想实施,重点生态功能区启动,《环境保护“十一五”规划》中明确,实施区域发展总体战略是保护生态环境基础性、长远性根本措施,要对接主体功能区分类指导,逐步实行环境分类管理。

“十二五”期间区域协调有重点开展的环境综合治理格局逐渐细化。国民经济与社会发展“十二五”规划提出“以解决饮用水不安全和空气、土壤污染等损害群众健康的突出环境问题为重点,加强综合治理”。“十二五”期间,大气、水、土壤污染防治行动计划相继推出,打好大气、水、土壤污染防治三大战役政策引领布局正式形成。长三角、珠三角、京津冀等重点区域的大气污染联防联控机制建立起来。《重点流域水污染防治规划(2011-2015年)》也创新机制,以“流域+控制区+控制单元”构建流域污染综合治理体系。土壤污染防治行动计划也确定“开展污染治理与修复,改善区域土壤环境质量”的硬任务。此外,全国四十个城市的环境总体规划编制工作正式启动。总之,“十二五”时期区域性的环境综合治理开始形成。

“十三五”期间强化生态空间管控、区域绿色协调发展,成为环境治理强化源头防控,夯实绿色发展基础的重要内容。2016年11月,国务院印发《“十三五”生态环境保护规划》,首次将生态和环境统筹,“坚持空间管控、分类防治”“坚持质量核心、系统施

治”的原则首次确立,“规划”要求在主体功能区基础上制定落实“三线一单”的技术规范,强化“多规合一”的生态环境支持。省域、区域、城市群生态环境保护空间规划的研究也从2018年开始启动。上述一系列政策,推动区域性空间统筹、生态环境绿色协调的实现。

(2) 以系统布局、重点区域重点防治为特点的灾害防治

我国灾害治理活动主要集中在原国土资源部地质部门和水利部分别牵头的地质灾害、洪涝灾害防治。

我国地质灾害防治系统性体系逐渐形成。我国依据2003年推出的《地质灾害防治条例》和2011年推出的《国务院关于加强地质灾害防治工作的决定》,先后制定了全国地质灾害防治“十一五”“十二五”“十三五”三轮规划,对崩塌、滑坡、泥石流、地面塌陷、地裂缝、地面沉降等与地质作用有关的灾害开展治理。此期间,国家区分地质灾害易发区、地质灾害重点防治区,开展一系列1:50000地质灾害详细调查、布置地质灾害预警监测网络、搬迁防治重大工程。

我国洪涝灾害治理取得积极成果。20世纪90年代洪涝灾害频发,国家开展了黄河、淮河、珠江七大流域流域的大江大河治理,并制定流域整治规划。此后,《全国山洪灾害防治规划》《全国山洪灾害防治项目实施方案(2013-2015年)》相继推出,编制重点地区洪水风险图,对山洪进行详查,并着重开展中小流域、山洪沟等治理。《全国中小河流治理和中小水库除险加固、山洪地质灾害防治、易灾地区生态环境综合治理总体规划(2011-2015年)》出台,《全国中小河流治理项目和资金管理办法》《江河湖库水系综合整治资金使用管理暂行办法》相继颁布,助力我国水系疏浚、水库加固等山洪灾害防治工作。

1.3 生态文明新时代:生态优先、综合整治(2017年至今)

十八大以后,生态文明理念不断丰富发展,此期间生态优先、绿色发展的生态文明思想逐渐渗入到土地整治、生态建设修复、灾害污染治理各项活动中。2015年《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》要求“树立山水林田湖草是一个生命共同体理念,进行整体保护、系统修复、综合治理”“编制实施全国国土规划纲要,加快推进国土综合整治”。

国土综合整治内容基本明确。2017年《全国国土规划纲要(2016-2020年)》明确“四区一带”国土综合整治格局,其内容基本涵盖了早期的国土综合整治、生态保护建设、环境污染灾害防治内容。纲要要求“分区域加快推进国土综合整治”“实施综合整治重大工程”,以修复国土功能,增强国土开发利用和资源环境承载能力的匹配程度。2018年原土地整治中心立足未来发展,颁布《土地整治术语》明确了“国土综合整治”的内涵:国土综合整治针对国土空间开发利用中产生的问题,遵循“山水林田湖草生命共同体”理念,综合采取工程、技术、生物等多种措施,修复国土空间功能,提升国土空间质量,促进国土空间有序开发活动,是统筹山水林田湖草系统治理、建设美丽生态国土的总平台^[7]。上述格局要求和内涵确定对国土综合整治开展极具指导意义。

国土整治的顶层构架有逐渐形成的趋势。2018年3月自然资源部成立,新成立的自然资源部统一行使全民所有自然资源所有者角色,统一行使国土空间用途管制和生态保护修复职责,改变了“种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田”而相互掣肘、顾此失彼、无法形成合力的局面,让国土空间生态修复尤其是“山水林田湖草”生

命共同体的整体保护、系统修复、综合治理成为可能。三定方案也明确, 国土空间生态修复司牵头组织编制国土空间生态修复规划, 实施有关生态修复重大工程, 负责国土空间综合整治、土地整理复垦等工作。2019年初, 原“自然资源部土地整治中心”更名为“自然资源部国土整治中心”, 预期将为我国国土整治事业提供主要支撑。2019年5月, 中共中央国务院发布《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》将全国国土空间规划定位为“全国国土空间保护、开发、利用、修复的政策和总纲”, 以“五类三级”构架明确开展专项性规划。至此国土整治的国家机构统筹和规划体系指导的前景变得清晰起来。

机构和政策经上述一系列变革调整, 让国土整治实质性统筹推动、统一谋划布局成为可能, 以生态优先、综合整治为特点的国土整治跃然纸上。

2 改革开放以来我国国土整治发展的经验、问题与趋势

2.1 改革开放以来我国国土整治的发展经验

(1) 国土整治与国家经济发展方式、自然资源管理和生态环境治理的政治意愿密切

结合国土整治历程演进是我国形势政策不断调整下经济发展方式的冰山一角, 是国土资源利用、生态环境保护治理理念转变的体现。在计划经济主导的时代, 国土整治是一项长远性的战略布局, 是国土资源考察、开发、利用、保护、治理的战略综合。市场经济确立后, “工业文明”快速蓬勃发展带来空间、资源、生态诸多遗留的“外部性”问题。一系列问题与挑战要求国家步入高质量发展的生态文明新时代, 将“山水林田湖草生命共同体”的“整体保护、系统修复、综合治理”生态环境治理理念注入国土整治, 以期优化国土空间结构, 开展生态保护修复, 打造高品质国土空间。

(2) 实事求是地坚持自我完善与发展, 推动国土整治机制的革新

40多年的探索实践, 结合时代背景, 实事求是地坚持自我完善和发展的理念始终伴随国土整治整个历程。国土整治无论是繁荣兴起或是搁浅分散, 抑或是作为单项专门性的“国土整治”活动, 其格局的系统性、统筹性在发展中不断完善, 这些进展是国家管理体制和国家治理能力自我完善和发展的体现。十九大后, 自然资源与生态环境领域改革更进一步, 自然资源部、生态环境部成立, 统一行使国土空间用途管制与生态保护修复, 统一行使生态和城乡各类污染排放监管与行政执法职责等系列体制改革定位, 为新时代国土整治发展带来光明前景。

(3) 始终将以人为本、以人民为中心的夙愿融入国土整治

改革开放40余年, 人们日益增长的物质文化需求, 需要经济的高速发展实现, 但快速发展也带来粮食安全、生态安全一系列危害人民利益的“外部性问题”。不论在改革开放任何时期, 都始终将生态环境保护、灾害污染治理作为重要国策, 投入大量财政预算资金, 支持国家的土地整治、江河治理、水土保持一系列关乎人民命运的国土整治事业。进入社会主义新时代, 为满足人们日益增长的美好生活需要, 满足人们对清新空气、清洁水源等生态产品、空间均衡和美丽国土的向往, 国家推进一系列生态文明体制改革, 布局顶层设计以期建设美丽中国, 这些都反映了以人为本、以人民为中心的理想和夙愿。

(4) 统筹协调、突出重点始终为国土整治各项活动作思路指引

改革开放40多年来, 无论是改革开放初期整体布局的国土开发整治, 还是早期国土

综合整治、生态保护建设、灾害污染治理,都始终努力以统筹协调突出重点为理念,在划分的重大问题突出区、重要战略区域,因地制宜地开展一系列重大工程,将部门牵头、部门协调作为重要机制保障政策,将各类专项国土整治规划与国家主体功能区、生态功能区等空间性区划相适应、相衔接、相统筹。

(5) 始终坚持摸着石头过河和治理思维与方式方法的创新

国土整治的过程是不断实践探索的过程,无论挫折失败或是成就,整个历程中始终坚持摸着石头过河,坚持创新。一系列适应国情的举措,在体制领域如自然资源体制改革,微观领域如“耕地占补平衡”“增减挂钩”“生态功能区划”“生态环境部级联席”“大气联防联控体系”“流域+控制区+控制单元”相继推出。“土地整理”试点、“城乡建设用地增减挂钩”试点、“国土江河综合整治”试点、“山水林田湖草生态修复工程”试点等诸多创新实践,都直接助力并推动我国国土整治事业的发展。

2.2 改革开放以来我国国土整治的主要问题

回顾整个历程,我国国土整治事业艰辛曲折,各方面理念、探索也取得积极进展,但是国土整治仍然存在如下矛盾或问题:

(1) 新时代背景下国土整治内涵、外延、目标、定位不够明确还需界定

改革开放40多年来,时代、国情、政策背景发生巨大的变化,国土整治的外延内涵不断调整,生态文明新时代国土整治与生态修复的内涵、外延、目标、定位如何界定与区别,是国土整治业务开展的首要问题。

回顾国土整治的历程不难发现,“国土整治”“国土开发整治”“国土综合整治”“国土江河综合整治”“国土空间综合整治”“国土空间生态修复”一系列的名词在规划文本、三定方案中层出不穷,国土整治与相关名词难以界清,亟待梳理明确关系。此外,“整治”和“修复”的关系还不够明确。例如,在国民经济与社会发展“十三五”规划中,将国土综合整治放置于山水林田湖草生态工程之中,自然资源部三定方案中也将国土空间整治放置于国土空间生态修复司之下,难以体现国土综合整治对于空间、资源、生态的高度概括性。

(2) 国土整治的高度涵盖性和国土整治事权分割之间存在矛盾

20世纪,国土整治由国家基本建设委员会与国家计划委员会组织、协调部门和地区国土整治工作,组织编制有关规划,水土保持、大江大河治理、绿化国土等工作分散在原水利部、原农牧渔业部等部门。国土整治“五位一体”搁浅后,我国自然资源管理领域呈现条块分割、部门冲突等体制问题,原国土资源部下属的土地、矿产、海洋部门以及水利部、原林业局、原环保部等部门,分别开展国土整治活动,山水林田湖草治理各自为政、整治重叠的状况突显。

当前自然资源部统一行使自然资源所有者角色,但国土整治事权确仍然割裂,如何统筹成为重要问题。例如,自然资源部成立后,国土空间生态修复司职责明确。但是,地质灾害的预防和治理工作,监督管理地下水过量开采及引发的地面沉降等地质问题由地质勘查司承担;水利部仍然负责水土保持工作,组织指导地下水超采区综合治理,指导河湖生态保护与修复以及河湖水系连通工作;生态环境部负责环境污染防治的监督管理,组织指导城乡生态环境综合整治工作,监督指导农业面源污染治理工作。在生态文明新时代,在美丽中国建设背景下,如何合理划分事权界定整治界线、统筹分散的国土整治项目,以实现综合整治,仍是摆在面前的难题。

(3) 国土整治实质统筹衔接机制缺失、总体规划缺位

国土整治实质性的纲领性目标、统筹性规划和协调整合机制缺位。从改革开放以来国土整治的发展历程上看,一系列国土整治活动的区域性、系统性整治修复趋势明显,但是实质性统筹推进机制仍然缺失。

其突出症结是国土整治规划缺位已久。国土规划曾作为国土整治的实施方案,并没有在全国铺展开来。社会主义市场经济确立后,部门分割下问题导向型、要素导向型专门类型的规划众多,有些规划涉及的范围部门很广,开展的整治工程也更多样,如全国土地整治规划、水土保持规划、石漠化综合治理规划等,但是其仅是专项性国土整治规划。在深化改革时期,新时代国土整治探索阶段,如何制定一个综合性的、既适应新时代特征和目标又全盘统筹的国土整治规划,以期作为国土整治实施开展方案,有待进一步考量。

(4) 国土整治缺乏整体统筹且持久有效的法律与制度保障

40多年来,国土整治伴随时代的变迁而变化,政策导向与时代导向特征烙印在国土整治之中。机构调整、政策机制改变、生态环境认知理念的变化导致国土整治经历兴起、搁浅和整合。缺乏统筹兼顾且持久有效的法律与制度保障,是国土整治内容频繁变动的重要症结。虽然相关部门对国土整治很重视,开展各项国土整治工作,自然资源领域的水法、森林法、草原法、环境保护法、水土保持法、土地复垦条例等相继推出,但是具有整体统筹特征且效力持久的国土整治法律仍存在缺憾,也就导致国土整治问题导向与临时性措施层出不穷。因此,新时代国土整治亟需长效性法律制度,以保障国土整治的合理地位与长久运行。

2.3 我国国土整治的新趋势

国土综合整治是国土整治的崭新阶段,是国土整治发展的必然趋势^[15],新时代国土整治理念的创新性、政策手段的系统性、措施效果的综合性方面都将得到提升。

(1) 从理念战略上看,生态文明理念作为新时代国土整治的主导理念并贯穿始终

党的十八大将生态文明独立成篇,从优化国土空间开发格局、全面促进资源节约、加大自然生态系统和环境保护力度、加强生态文明制度建设四个方面阐述生态文明建设战略任务。空间、资源、生态环境、制度四方面的高度涵盖性和综合性,为国土整治在目标内容推动生态文明、美丽国土建设方面提供指引和启发。

新时代国土整治战略计划的制定,将牢牢结合十九大报告描绘的新时代我国生态文明建设的宏伟蓝图和实现美丽中国的战略路径。“到2035年,生态环境根本好转,美丽中国目标基本实现”,为国土整治规划的计划制定提供了时间规划和引领。新时代国土整治的原则,应与“尊重自然、顺应自然、保护自然”理念、与“山水林田湖生命共同体整体保护、系统修复、综合治理”理念、“空间均衡”理念、“保护优先、自然恢复为主”理念牢牢结合。

(2) 从内容定位上看,国土整治作为开发利用过程的“负外部性”治理定位更贴合

回顾改革开放40余年的历程不难发现,国土整治的“考察、开发、利用、保护、治理”五位一体框架在时代转型中搁浅,如今国土整治更关注消除或减弱开发利用中的限制因素,解决国土空间失衡、资源利用效率不高、生态环境破坏的“治理”活动^[15]。归纳《国土资源计划“十五”纲要》和《国土规划纲要(2016-2030年)》关于国土综合整治的目标内容不难发现,无论是城市化地区的低效建设用地再开发、城市环境综合治理

中滑坡、地裂、塌陷等地质灾害治理,还是农村地区的高标准基本农田建设和田水路林村综合治理与重要生态功能区水土保持、水源涵养、防风固沙等内容,国土综合整治对于区域范围内开发利用造成的国土空间、资源、生态环境的“负外部性”治理与灾害问题处置意味彰显,并直接助力于国土承载力和适宜性的提升。

(3) 从战略衔接上看,国土整治与国土空间规划及主体功能区战略对接趋势明显

从政策方面观察,当前主体功能区规划已经上升为国家战略,主体功能区划将深刻影响未来国土空间规划以及专项规划。国民经济“十三五”规划明确要求“加快建设主体功能区”“建立国家空间规划体系,以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划”,推进“多规合一”,且将主体功能区定位为国土空间开发保护的基础制度。《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》也要求,加强生态环境分区管治,保护生态屏障,构建生态廊道和生态网络,推进生态系统保护和修复。

不仅是政策要求,国土空间规划和主体功能区编制的内在机理,即“资源环境承载力评价”与“国土空间适宜性评价”^[18],可以为区域国土整治定位和布局提供依据,进而实现空间结构优化、资源高效利用、生态保护修复、灾害污染治理等目标,助力于国土空间承载力和适宜性提升^[19]。而且,土地整治、矿山治理等专项国土整治活动与主体功能区对接,进行区域性布局的趋势早已显现。因而,借鉴两规划内在机理,对接主体功能区 and 国土空间规划进行“国土整治”功能区划,进而开展国土整治工作,已然是一条光明之路。

(4) 从格局任务上看,国土整治“类型分区+主要方向+重要工程”战略蓝图趋势明显

在学术领域,20世纪80年代,老一辈专家学者对具有自然—经济属性的国土整治区划进行过探讨,进入21世纪以来,中国国土综合整治区划图则构建了国土整治区、国土整治亚区组成的中国国土资源综合整治区划系统^[20]。生态系统生产力区划、中国生态资产区划和保持县域边界完整性的生态区划方案等诸多生态区划研究相继出现在学术文献中^[21,22]。

近年来,生态功能区划、生态保护红线、环境功能区划、水生态环境分区、环境网格化管理、“三线一单”的制定等一系列空间性区划或规则相继探索或颁布实施。以《全国主体功能区规划》《全国生态功能区划》和《全国生态脆弱区保护规划纲要》为指导的“类型分区+主要方向+重要工程”的任务模式,多次出现在《全国生态保护与建设规划(2013-2020年)》《全国地质灾害防治“十三五”规划》《全国水土保持规划(2015-2030年)》和《全国土地整治规划(2016-2020年)》中。

综上所述,国土整治“类型分区+主要方向+重要工程”战略蓝图趋势明显。

(5) 从支撑保障上看,大部制改革职能的重构给予国土整治更多支持

机构改革保障了国土整治大部分内容的有效实施和监督。新成立的自然资源部统一行使全民所有自然资源所有者角色,统一行使国土空间用途管制和生态保护修复职责。大部分国土整治内容改由国土空间生态修复司统一负责。

对于重要的生态保护修复而言,自然资源部统一行使国土空间用途管制和生态保护修复职责,这两项职责统筹既限制了国土空间的破坏性开发、确保国土空间生态系统免受破坏,又让“自然恢复为主”的方针有效施行,让自然资源“山水林田湖草”的整体保护、系统修复、综合治理,在时间层面的持久监管、空间层面上的统筹治理成为可

能。而生态环境部整合分散的生态环境保护职责, 指导协调和监督生态保护修复工作, 监督重要生态环境建设和生态破坏恢复, 监督对生态环境有影响的自然资源开发利用活动。两部门联手实现了生态修复的规划实施与指导监督的分离, 既减少整治修复带来的压力, 又保证了整治修复工作的开展, 有效地保障了国土整治的成效。

(6) 从投资投入运作上看, 国土整治资金投入来源渠道与运作机制将更多元化

国土整治高度的公共性, 使得一直以来国土整治资金来源以财政资金投入为主体。早期山水林田湖草生态保护修复工程由重点生态保护修复治理资金支撑; 土地整治的财政资金通过公共预算安排, 专项用于高标准基本农田建设、土地整治重大工程和灾毁耕地复垦等土地整治; 水土保持工作资金则由中央下达的水利发展资金支持; 海域海岛海岸整治经费主要从各级政府征收的海域使用金和无居民海岛使用金中安排, 列入财政支出预算; 我国的中小河治理则由江河湖库水系综合整治资金、中小河流域中央专项资金预算支持; 土壤污染防治方面, 专门设立中央土壤污染防治专项资金和省级土壤污染防治基金。

如今多个中央政策文件中探讨多渠道的资金筹集模式与多元运作模式。《生态文明体制改革总体方案》明确“建立绿色金融体系”, 推广绿色信贷, 鼓励银行和企业发行绿色债券, 支持设立各类绿色发展基金, 实行建立生态补偿机制。如今, 政府主导、政策扶持、社会参与、市场化运作、多元投资的运作机制, 生态补偿机制, 以奖代补、以工代赈等方式引导农村集体和农民投工投劳等诸多创新, 已成为生态保护建设和灾害污染治理的新趋势。

3 新时代国土综合整治的新构想

在生态文明理念不断充实与体制改革向前推进的背景下, 结合新时代新理念新转变, 对未来国土综合整治内容体系与框架提出以下建议和构想(图1)。

国土综合整治的战略目标应牢牢结合生态文明建设, 以空间结构调整优化国土空间功能、以资源高效利用提升国土空间质量、以灾害污染治理保障国土空间安全、以生态系统保护修复打造美丽国土、以整治修复制度体系建设筑牢美丽国土根基, 五方面相互联结相互补充, 以期提升国土空间的适宜度、美丽度和安全性, 拓宽国土空间功能和承载力^[19], 打造以人为本的高品质国土空间, 提升国土可持续发展能力。

国土综合整治的主要任务应紧紧围绕国土综合整治战略目标, 对接应用性与内在机理更完善的“双评价”机制^[23], 划区域、有重点地铺展。应秉持生态优先原则, 通过生态空间适度规模划定、生态要素结构优化、绿色基础设施网络构建, 实现各类空间要素生态综合效应最大化^[24], 以优化空间结构功能; 对存在规模零散、布局混乱、要素失衡、低效闲置等不宜不适或低效闲置问题的耕作农田、村庄屋宅、城市景观等进行再开发、复垦、整理, 进而实现空间格局调整优化、资源利用效率提升; 应通过差别化措施, 基于全地域、全要素和全周期^[25], 保护重要、脆弱生态系统发挥自然恢复力^[26], 修复、恢复乃至重建严重受损、退化、崩溃自然生态系统, 实现生态系统保护修复^[27,28]; 应注重灾害污染空间识别、联防联控体系构建、灾害污染事后处置, 以实现地质、洪涝灾害防治和大气、土壤、水重点污染治理; 应围绕规划实施保障、多元资金投入运作、全流程监督监管、统筹协调组织管理、生态价值补偿、资源资产提升考评六个方面, 构建

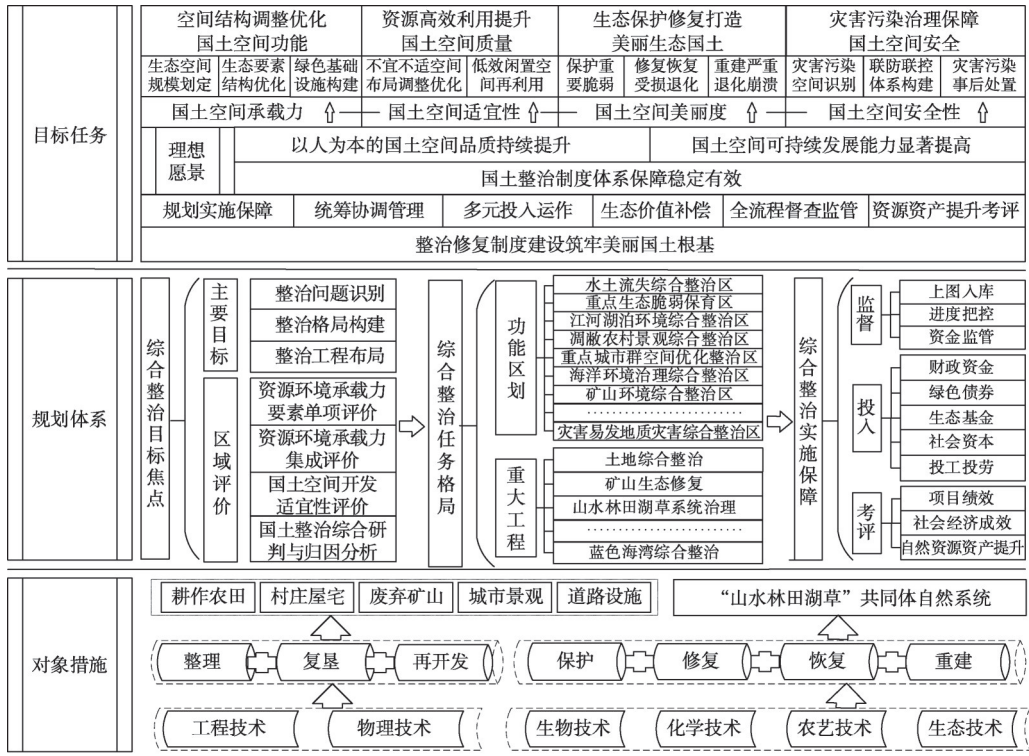


图1 国土综合整治内容架构

Fig. 1 Content framework of territory integrated consolidation

整治修复制度体系^[19]。

国土综合整治的规划体系应牢牢对接主体功能区 and 国土空间规划，并将其定位为国土空间规划的专项规划。在进一步提升“双评价”机制规范性和应用性的基础上，确定“国土整治”功能区^[23]，开展国土整治重大工程，修复国土功能。具体的逻辑应是对接现在、未来的主体功能区划和国土空间规划成果，结合重要生态环境功能区、生态脆弱区、生态问题突出区、重大战略支撑区，展开“宏观—中观—微观”空间尺度构成的“双评价”^[29]。以整治问题识别、整治格局构建、整治工程布局为目标，通过综合性双评价定“国土整治”功能区，通过土地、地质、大气、生态、环境等单项评价定整治功能区方向，在国土整治功能区范围内，通过归因分析明确定国土整治任务目标^[30]，进而在国土空间规划专项规划指导下开展综合整治重大工程，修复国土功能。在“国土整治”功能区域确定“主要任务+次要任务”指导下的“主体工程+次要工程”的项目体系。此外，还应将多元资金投入、全流程监督、关注自然资源提升的考评融入项目实施全过程，并体现资金支持的广泛性，体现监督监管保障的完备性。

4 结论

国土整治历程演进是我国形势政策不断调整下经济发展方式的冰山一角，是国土资源利用、生态环境保护治理理念转变的体现。回顾我国国土整治的发展历程，改革开放初期，在计划思维的影响下，国家全盘统筹国土资源，以国土规划为龙头布局“国土开

发整治”战略,“五位一体”的国土资源“考察、开发、利用、保护、治理”是早期国土整治的基本形式。此后市场经济初步确立,市场在资源配置中起基础性作用,大规模“国土开发整治”搁浅。但是,“工业文明”的快速发展带来了国土空间失衡、资源过度利用、生态破坏、灾害污染频发等诸多“负外部性”问题,市场机制难以处置。此时期,国家努力开展“土地整治”“退耕还林还草”“荒漠石漠化治理”“海域海湾修复”“地质灾害防治”“自然保护区建设”等专项国土整治活动,并逐渐成为服务于粮食安全、城乡统筹、生态文明、精准扶贫、土地节约集约利用等重大战略的抓手。

进入社会主义生态文明新时代,高质量发展、绿色发展、存量资源利用成为新时期的新要求。自然资源部成立统一行使全民所有自然资源所有者角色,明确了国土空间生态修复司职责,自然资源部国土整治中心成立,让专项的国土整治事业重新统筹,让自然资源“山水林田湖草”的整体保护、系统修复、综合治理成为可能。如今的国土整治目标牢牢结合生态文明战略,以实现空间、资源、生态环境优化,打造高品质国土空间,助推美丽中国建设。如今的国土整治对于开发利用中“负外部性”治理、问题处置意味更明显,国土整治与主体功能区、国土空间规划对接,结合“双评价”机制进而划分整治功能分区开展重大工程的趋势明显。

总体而言,新时代的国土整治是基于资源环境承载力评价与国土空间开发适宜性评价综合研判、归因分析确定整治功能区范围、任务、项目,综合运用工程、生物、农艺多种措施,通过再开发、整理、复垦、保护、修复、恢复、重建等多种形式解决国土空间、资源、生态环境问题,修复国土功能,最终实现空间结构优化调整、资源高效利用、生态保护修复、灾害污染治理,直接提升国土空间适宜性、承载力、美丽度、安全性的综合治理活动。

新时代的国土整治将成为处理我国快速发展带来的空间、资源、生态环境等问题的抓手,成为防范未来国土空间风险的举措,成为打造以人为本高品质国土空间的重要手段,成为提升国土空间承载力、适宜性、美丽度、安全性以提升国土可持续发展能力的重要平台。

参考文献(References):

- [1] 樊杰. 新时代“人地关系地域系统”研究刍议: 兼议吴传钧先生的小事、大业. 经济地理, 2018, 38(4): 2-8. [FAN J. The brief discussion of "territorial system of human-environment interaction" in the new era with memories of academician Wu Chuanjun. Economic Geography, 2018, 38(4): 2-8.]
- [2] 陆大道. 关于国土(整治)规划的类型及基本职能. 经济地理, 1984, 4(1): 3-9. [LU D D. The types and basic functions of territory (remediation) planning. Economic Geography, 1984, 4(1): 3-9.]
- [3] 吴传钧. 我国国土整治的目标、措施、原则和任务. 中国国土整治战略问题探讨. 北京: 科学出版社, 1983: 33-42. [WU C J. The Objectives, Measures, Principles and Tasks of China's National Rectification. Discussion on China's Territory Consolidation Strategy. Beijing: Science Press, 1983: 33-42.]
- [4] 陈传康. 国土整治的区域性战略分析. 河南师大学报: 自然科学版, 1984, (1): 17-29. [CHEN C K. Regional strategy analysis of territory consolidation. Journal of Henan Normal University: Natural Science Edition, 1984, (1): 17-29.]
- [5] 杨树珍. 国土整治与经济区划. 地理学报, 1983, 38(2): 105-112. [YANG S Z. Land consolidation and economic division. Acta Geographica Sinica, 1983, 38(2): 105-112.]
- [6] 会议秘书处. 关于我国国土整治战略问题的讨论意见. 中国国土整治战略问题探讨. 北京: 科学出版社, 1983: 1-2. [Conference Secretariat. Discussion on the Issue of China's National Land Consolidation Strategy. Discussion on China's Territory Consolidation Strategy. Beijing: Science Press, 1983: 1-2.]
- [7] 程潞. 关于国土整治的若干问题. 经济地理, 1982, 2(4): 247-251. [CHENG L. Some questions about the territory con-

- solidation. *Economic Geography*, 1982, 2(4): 247-251.]
- [8] 郭方. 关于国土整治与环境保护的战略问题. *水土保持通报*, 1982, (5): 77-78. [GUO F. Strategic issues concerning territory consolidation and environmental protection. *Bulletin of Soil and Water Conservation*, 1982, (5): 77-78.]
- [9] 朱震达, 刘恕, 杨有林. 试论中国北方农牧交错地区沙漠化土地整治的可能性和现实性. *地理科学*, 1984, 4(3): 197-206. [ZHU Z D, LIU S, YANG Y L. Discussion on the possibility and reality of desertification land rehabilitation in the ecotone between agriculture and animal husbandry in Northern China. *Scientia Geographica Sinica*, 1984, 4(3): 197-206.]
- [10] 吕克白. 水土保持是国土整治工作中一项战略性的任务. *水土保持通报*, 1982, (5): 14-17, 13. [LYU K B. Soil and water conservation is a strategic task in the territory consolidation work. *Bulletin of Soil and Water Conservation*, 1982, (5): 14-17, 13.]
- [11] 吕克白. 国土规划文稿. 北京: 中国计划出版社, 1990: 13-14. [LYU K B. Draft of Territorial Planning. Beijing: China Planning Press, 1990: 13-14.]
- [12] 卢天梁, 张军. 大城市地域国土开发整治政策探讨. *地理学与国土研究*, 1991, 7(3): 16-19. [LU T L, ZHANG J. Discussion on the policy of land development and renovation in metropolitan areas. *Geography and Territorial Research*, 1991, 7(3): 16-19.]
- [13] 方磊. 协调好经济发展与人口、资源、环境的关系, 是国土开发整治工作的一项根本任务. *中国人口·资源与环境*, 1991, 1(1): 13-16. [FANG L. Coordinating the relationship between economic development and population, resources and environment is a fundamental task in the development and consolidation of territory. *China Population, Resources and Environment*, 1991, 1(1): 13-16.]
- [14] 胡序威. 中国区域规划的演变与展望. *地理学报*, 2006, 61(6): 585-592. [HU X W. Evolution and prospect of China's regional planning. *Acta Geographica Sinica*, 2006, 61(6): 585-592.]
- [15] 邓玲, 郝庆. 国土综合整治及其机制研究. *科学*, 2016, 68(3): 40-44. [DENG L, HAO Q. Research on territory comprehensive consolidation and its mechanism. *Science*, 2016, 68(3): 40-44.]
- [16] 焦居仁. 生态修复的要点与思考. *中国水土保持*, 2003, (2): 5-6. [JIAO J R. Points and thoughts on ecological restoration. *Soil and Water Conservation in China*, 2003, (2): 5-6.]
- [17] 贾文涛. 从土地整治向国土综合整治的转型发展. *中国土地*, 2018, (5): 16-18. [JIA W T. Transformation from land consolidation to integrated territory consolidation. *China Land*, 2018, (5): 16-18.]
- [18] 封志明, 李鹏. 承载力概念的源起与发展: 基于资源环境视角的讨论. *自然资源学报*, 2018, 33(9): 1475-1489. [FENG Z M, LI P. The genesis and evolution of the concept of carrying capacity: A view of natural resources and environment. *Journal of Natural Resources*, 2018, 33(9): 1475-1489.]
- [19] 王威, 贾文涛. 生态文明理念下的国土综合整治与生态保护修复. *中国土地*, 2019, (5): 29-31. [WANG W, JIA W T. Integrated territory consolidation and ecological protection and restoration under the concept of ecological civilization. *China Land*, 2019, (5): 29-31.]
- [20] 封志明, 潘明麒, 张晶. 中国国土综合整治区划研究. *自然资源学报*, 2006, 21(1): 45-54. [FENG Z M, PAN M L, ZHANG J. Study on zoning of China's integrated land consolidation. *Journal of Natural Resources*, 2006, 21(1): 45-54.]
- [21] 谢高地, 张昌顺, 张林波, 等. 保持县域边界完整性的中国生态区划方案. *自然资源学报*, 2012, 27(1): 154-162. [XIE G D, ZHANG S C, ZHANG L B, et al. China's country-scale ecological regionalization. *Journal of Natural Resources*, 2012, 27(1): 154-162.]
- [22] 孙然好, 李卓, 陈利顶. 中国生态区划研究进展: 从格局、功能到服务. *生态学报*, 2018, 38(15): 5271-5278. [SUN R H, LI Z, CHEN L D. Review of ecological regionalization and classification in China: Ecological patterns, functions, and ecosystem services. *Acta Ecologica Sinica*, 2018, 38(15): 5271-5278.]
- [23] 郝庆, 邓玲, 封志明. 国土空间规划中的承载力反思: 概念、理论与实践. *自然资源学报*, 2019, 34(10): 2073-2086. [HAO Q, DENG L, FENG Z M. Carrying capacity reconsidered in spatial planning: Concepts, methods and applications. *Journal of Natural Resources*, 2019, 34(10): 2073-2086.]
- [24] 高世昌. 国土空间生态修复的理论与方法. *中国土地*, 2018, (12): 40-43. [GAO S C. Theory and method of ecological restoration of land space. *China Land*, 2018, (12): 40-43.]
- [25] 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. *中国土地科学*, 2018, 32(5): 78-85. [XIA F Z, YANG Y M, YAN J M. The connotation research review on integrated territory consolidation of China in recent four decades: Staged evolution and developmental transformation. *China Land Science*, 2018, 32(5): 78-85.]
- [26] 张绍良, 杨永均, 侯湖平, 等. 基于恢复力理论的“土地整治+生态”框架模型. *中国土地科学*, 2018, 32(10): 83-89.

- [ZHANG S L, YANG Y J, HOU H P, et al. Framework model for "Land Consolidation+Ecology" based on resilience theory. *China Land Science*, 2018, 32(10): 83-89.]
- [27] 白中科, 周伟, 王金满, 等. 再论矿区生态系统恢复重建. *中国土地科学*, 2018, 32(11): 1-9. [BAI Z K, ZHOU W, WANG J M, et al. Rethink on ecosystem restoration and rehabilitation of mining areas. *China Land Science*, 2018, 32(11): 1-9.]
- [28] 何长高. 关于水土保持生态修复工程中几个问题的思考. *中国水土保持科学*, 2004, 2(3): 99-102. [HE C G. Approach to problems about natural eco-restoration project of soil and water conservation. *Science of Soil and Water Conservation*, 2004, 2(3): 99-102.]
- [29] 郝庆, 封志明, 赵丹丹, 等. 自然资源治理的若干新问题与研究新趋势. *经济地理*, 2019, 39(6): 1-6. [HAO Q, FENG Z M, ZHAO D D, et al. Some new problems and research trends in natural resource governance. *Economic Geography*, 2019, 39(6): 1-6.]
- [30] 郝庆, 孟旭光, 刘天科. *国土综合整治研究*. 北京: 科学出版社, 2018: 81-85. [HAO Q, MENG X G, LIU T K. *Research on Territory Comprehensive Consolidation*. Beijing: Science Press, 2018: 81-85.]

The new conception and review of territory consolidation based on the past years of reform and opening-up

WANG Wei¹, HU Ye-cui^{1,2}

(1. School of Land Science and Technology, China University of Geosciences, Beijing 100083, China; 2. Key Laboratory of Land Consolidation and Rehabilitation, Ministry of Natural Resources, Beijing 100035, China)

Abstract: In the past 40 years of reform and opening-up, territory consolidation has changed with the political will and institutional changes in the fields of resources and ecological environment, and has undergone a process of rise, collapse and integration. On the basis of the important policies in the field of territory consolidation in the past 40 years of reform and opening-up, this paper summarizes the development experience, the main problems and the new trend of territory consolidation in the new era, and then puts forward a new conception of territory consolidation. The goal of territory consolidation of the new era will be firmly integrated with the ecological civilization strategy to optimize territory space, resources and ecology and to create a people-oriented and high-quality territory space. Territory consolidation in the new era will depend on carrying capacity and suitability evaluation mechanism, combining comprehensive research and attribution analysis to divide "territory consolidation" functional zones and carry out major projects. Territory consolidation will deal with "negative externalities" in the process of territory space development and utilization to restore land functions by various measures, so as to optimize territory space, improve resource utilization efficiency, protect important ecosystem, restore damaged ecosystem, prevent disaster and control pollution. It will enhance carrying capacity, suitability, beauty, security and the sustainability of territory space.

Keywords: reform and opening-up; territory consolidation; development course; new trend; new conception