

引用格式:董祚继, 韦艳莹, 任聪慧, 等. 面向乡村振兴的全域土地综合整治创新: 公共价值创造与实现[J]. 资源科学, 2022, 44(7): 1305-1315. [Dong Z J, Wei Y Y, Ren C H, et al. Comprehensive land improvement innovation for rural revitalization: Public value creation and realization[J]. Resources Science, 2022, 44(7): 1305-1315.] DOI: 10.18402/resci.2022.07.01

面向乡村振兴的全域土地综合整治创新 ——公共价值创造与实现

董祚继¹, 韦艳莹¹, 任聪慧², 王赛红²

(1. 中国科学院大学经济与管理学院, 北京 100190;

2. 山西大地自然资源绿色发展研究院有限公司, 北京 100096)

摘要: 全域土地综合整治近年来迅速发展, 已成为推动乡村振兴战略实施的重要工具, 但作为一项崭新而重大的土地制度供给, 从理论到实践都有很大的探索空间。本文根据公共价值创造理论, 认为由政府推动的乡村振兴成果具有公共产品属性, 乡村振兴的过程就是公共价值创造和实现的过程。全域土地综合整治作为乡村振兴的重要手段, 本质上就是通过土地制度创新促进乡村振兴中公共价值的创造和实现。为此, 本文首先总结了中外土地整治实践经验, 分析了全域土地综合整治的公共价值取向, 以此为基础, 深入探讨了全域土地综合整治的公共价值创造和实现问题, 其中公共价值的创造需要推进理念创新、方法创新和科技创新, 公共价值的实现需要推进产权创新、组织创新和监管创新。

关键词: 乡村振兴; 全域土地综合整治; 价值创造; 价值实现; 综合创新

DOI: 10.18402/resci.2022.07.01

1 引言

全面实施乡村振兴战略, 是新时期的一项重大国策^[1]。乡村振兴着眼从全局上、根本上解决“三农”问题, 不是某一方面的“单兵突进”, 而是在经济、社会、文化、政治、生态等领域全方位、高水平的系统振兴; 不是一般意义上的乡村建设, 而是基于乡村现代化目标要求的提质升级^[2]。乡村振兴不仅表现于居住环境和公共服务等物质层面的提升, 更体现于充满活力的产业、独特的文化、有序的治理体系等深层次的复兴^[3]。在此背景下, 仅仅围绕乡村振兴面临的资本、土地、人才等要素保障问题进行讨论已然不够, 有必要直面一些深层次的理论和实践课题。比如, 全面实施乡村振兴已经超越了脱贫攻坚, 其发展愿景和政策取向究竟是什么? 又如, 乡村振兴不仅需要做好要素需求的保障, 更需要通过要素供给侧结构性改革激发乡村发展动力,

那么要素供给侧结构性改革如何推进?

上述问题首先涉及到乡村振兴中的政府职能, 在深化社会主义市场经济体制改革和坚持农业农村优先发展的时代要求下, 传统的“强政府、弱市场”或“强市场、弱政府”或“政治-行政”二分法等政府职能理论显然都无法就此提供答案, 一些学者开始借助公共价值管理理论^[4-6]。公共价值管理理论认为, 政府或公共管理者的终极目的是创造公共价值^[7-9]; 公共价值即社会公众效用, 是以公民偏好为导向、通过政治协商达成的结果^[7]。乡村振兴本质上就是公共价值的生产及创造, 这里的公共价值既包括基于公众认同的共识性公共价值, 如公平、正义、信任、参与、责任、发展、效率等, 也包括由参与者共同参与创造的共享性公共价值, 如合作项目的经济收益, 共同建设的公共基础设施、良好治理环境等, 从乡村振兴战略“产业兴旺、生态宜居、乡风

收稿日期: 2022-03-14; 修订日期: 2022-05-14

作者简介: 董祚继, 男, 湖北咸宁人, 研究员, 博士生导师, 研究方向为国土空间规划与土地资源管理。E-mail: dongzuoji@126.com

通讯作者: 王赛红, 女, 河南许昌人, 研究员, 研究方向为自然资源管理。E-mail: wangsaihong@163.com

文明、治理有效、生活富裕”的总要求,到各项目标任务、政策举措等,无不蕴含了上述公共价值属性^[6]。公共价值管理理论将公共价值创造贯穿于公共价值治理的始终,并提出公共价值的创造途径包括价值识别、支持与合法性、运作能力3个方面,在中国语境下,价值识别是指确立组织的目标和使命;支持与合法性是指公共价值实现的授权环境,包括政治支持和其他利益相关者的认同;运作能力是指达成目标的能力或资源可得性^[7]。考虑到公共价值管理理论引入中国过程中,先后出现了“公共价值识别”“公共价值创造”“公共价值生产”“公共价值实现”等诸多概念^[9],其内涵不尽一致,为便于理解,本文统一使用公共价值取向、公共价值创造和公共价值实现3个术语。公共价值取向是指公共价值的识别结果;乡村振兴的各类主体价值诉求不尽相同,相比而言,政府更加关注政治诉求,集体更加关注社会诉求,社会资本更加关注经济诉求,因此,识别乡村振兴的公共价值亦即确立乡村振兴的公共价值取向,是创造和实现乡村振兴公共价值的前提。公共价值创造是指以公共价值取向为指导,以公共服务、公共物品等为载体,广泛动员资源和全面提升能力并投入公共治理的过程;乡村振兴的最终目的是为乡村提供尽可能多的公共服务和公共物品,因此,公共价值创造是乡村公共价值管理的核心任务。价值实现是通过可操作的制度和程序,保障公共价值创造有序推进,推动公共价值目标的如期达成;乡村振兴目标的实现依赖一系列体制、机制的创新,因此公共价值实现是乡村公共价值管理的基础保障。概言之,从价值学角度看,乡村振兴就是在整合不同主体价值诉求、确立公共价值取向的基础上,充分运用资源能力,完善协同治理机制,形成合力以创造和实现乡村振兴公共价值的过程。

乡村是一个可以大有作为的广阔天地,同时发展不平衡不充分问题也最为突出,实施乡村振兴战略必须推进要素供给侧结构性改革,强化制度性供给^[10]。乡村振兴中公共价值的创造和实现,根本出路就在于创新,包括理论创新基础上的制度、科技、管理等综合创新。这也要求作为农村基础性制度的土地制度加快创新。在此背景下,农村全域土地综合整治作为农村土地利用制度的重大创新应运而生。肇始于2003年的浙江省“千村示范、万村整治”探索已取得显著成效,不仅有效提升了耕地保

护和节约集约用地水平,也有力推动了乡村产业发展人居环境改善,为全面实施乡村振兴战略构筑了重要平台,“成为中国农村土地制度创新的又一成功范例”^[11],并于2018年获得联合国最高环境荣誉“地球卫士奖”^[12]。此后在国家政策层面开始大力支持全域土地综合整治工作。“十四五”规划提出“实施乡村建设行动”,要求“规范开展全域土地综合整治”。2019年12月,自然资源部部署在全国开展300个以上全域土地综合整治试点,助推乡村全面振兴。2022年中央一号文件对开展乡村全域土地综合整治试点进一步作出部署。从地方自发探索到国家政策推动,全域土地综合整治的显著特点是:以系统理念为统领,强调整治范围“全覆盖”、整治对象“全要素”、整治主体“全参与”、整治过程“全周期”,全面服务乡村振兴。但对于全域土地综合整治与乡村振兴的关系,特别是全域土地综合整治如何支持和促进乡村振兴公共价值确立、创造和实现的问题,目前尚缺乏相关研究,这正是本文研究的目的。

全域土地综合整治以乡村振兴为目标导向,从公共价值创造和实现的视角看,就是通过土地制度创新促进乡村振兴中公共价值的创造和实现。由此出发,需要厘清作为乡村振兴重要工具的全域土地综合整治的公共价值取向,这既是乡村振兴公共价值创造和实现的前提,也是全域土地综合整治有效推进的前提。当前全域土地综合整治尚处于试点初期阶段,作为一项崭新而重大的土地制度供给,从理论到实践都有很大的探索空间。本文在总结中外实践的基础上,全面分析全域土地综合整治的公共价值取向,进而探讨全域土地综合整治的公共价值创造和公共价值实现问题,以期为全域土地综合整治有效服务乡村振兴提供理论和实践支持。

2 全域土地综合整治的演化态势和公共价值取向

2.1 全域土地综合整治的缘起与演变

中国土地整治历史悠久,起源于西周时期的“井田制”可以说是古代土地整治的雏形。封建皇朝每一次更迭,都伴随着土地重新分配和大规模土地整治活动。新中国成立初期,国家通过平均分配和无偿调拨调整土地权属关系,短时间内促进了农业发展,但紧随其后实行的“一大二公”挫伤了农民

2022年7月

积极性,土地生产力遭到重大破坏。人民公社时期,大规模开展了农田基本建设,主要任务是平整地块和兴修水利。中国现代意义的土地整治起步于20世纪80年代后期,先后经历了初始探索、数量挖潜、数质并重和综合发展等阶段^[13],整治内容逐步扩大到包括农用地整治、农村建设用地整治、城镇建设用地整治和工矿用地复垦等方面^[14-19]。但总体而言,在2018年自然资源部成立之前,中国土地整治是以保护耕地和节约集约利用建设用地为基本目的,以单一要素整治为主要形式,以单体项目实施,系统性、综合性、整体性不足^[3,14,15]。

发达国家在土地整治方面进行了诸多探索,典型的如日本“造村运动”、韩国“新村运动”、德国“村庄更新”、荷兰“土地整理”、瑞士“乡村建设”、法国“领土整治”、美国“小镇建设”、加拿大“农村协作计划”等^[11,16],其共同之处是将土地整治作为公共政策,强化政府引导、村民自治、市场驱动,注重传统文化、乡村风貌和生态环境保护。在乡村功能塑造上,发达国家总体趋势是由农业型乡村向多功能型乡村演化,将乡村产业发展、乡村文明传承、乡村生态保护、乡村生活服务有机统一,土地整治在其中发挥了基础和核心作用,成为谋求乡村区域结构升级、功能优化的基本工具^[17]。

以2019年12月自然资源部部署在全国开展全域土地综合整治试点为标志,中国土地整治进入新的发展阶段。对于全域土地综合整治这个全新命题,学界对其概念内涵、理论基础、规划设计、效益评价、技术模式、发展逻辑等进行了初步研究,尤其是在整治的系统性、综合性方面做了全新诠释^[14,15]。综合而言,与以往的土地整治相比,在整治范围上,全域土地综合整治的实施单元已从孤立、分散的单一类型项目,转变为以乡镇或者部分村庄为基本单位,强调以区域视角整体推动乡镇或者村庄的全域规划、全域设计、全域整治,实现整治“全覆盖”;在整治对象上,全域土地综合整治已由增加耕地或节余建设用地指标的土地要素考量,转变为区域内山水林田湖草全要素治理,整体推进资源优化配置、生态功能修复和传统文化保护,实现整治“全要素”;在整治主体上,全域土地综合整治的参与单位已由专业的土地整治机构,发展到在政府主导下,专业整治实体、各类中介结构、集体经济组织和村民广泛参与的组织机制,实现整治“全参与”;在整

治过程上,全域土地综合整治针对整治前、整治中和整治后进行全面制度安排,构建覆盖全面、动态有序的调查、评价、规划、实施、监控、反馈和优化的管理机制,实现整治“全周期”;在整治目标上,全域土地综合整治不仅立足保护和恢复耕地、提升土地集约利用水平,保障粮食安全和土地可持续利用,也着眼优化土地配置和赋能国土空间,促进农村人居环境改善、乡村历史文化保护、乡村生态环境修复,实现整治“多功能”;在整治模式上,全域土地综合整治由以往造地改土的同质化整治,转变为针对不同对象、不同需求的差别化整治,特别是强调延长土地整治的产业链和价值链,因地制宜导入新兴产业和优势业态,实现整治“多样化”;在整治措施上,全域土地综合整治由以往注重工程措施,转变为农艺、生物、工程多措并举,自然修复与人工修复相结合,实现整治“可持续”。目前全域土地综合整治已呈现整体性、综合性、长期性、动态性、地域性等特征。

2.2 全域土地综合整治的公共价值取向

公共价值管理理论以公众的集体偏好作为公共价值,将公众对公共服务和公共物品的主观满意度作为基本衡量标准。现行乡村振兴的主要政策来自于《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》^[10]和《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》^[18]。这两份文件在起草出台过程中,既总结了中外大量实践经验,又广泛听取了广大农民、基层干部和专家学者的意见,集中反映了各方面的共识特别是农民群众的诉求,在宏观层面上反映了广大农民的“集体偏好”。其核心价值就体现在乡村振兴战略“20字”总要求上,其中,“产业兴旺”“生活富裕”主要体现经济价值,是乡村振兴的物质基础和主要标志;“生态宜居”“乡风文明”主要体现社会价值,是乡村振兴的群众基础和基本路径;“治理有效”主要体现政治价值,是乡村振兴的制度基础和根本保证。全域土地综合整治作为面向乡村振兴的国土空间治理工具,要沿着“20字”总要求的方向发展^[19],充分体现乡村振兴的公共价值,其公共价值取向可以归纳为以下方面。

(1)以产业发展为统领。乡村振兴就应当包括推进产业发展、资源开发、文化传承、环境治理和制度创新等一系列重要课题^[20],但核心是以产业发展

为载体的乡村经济重构^[15]。加快产业发展、实现“产业兴旺”,是全域土地综合整治的首要任务。近年来一些地方结合全域土地综合整治,倡导“土地整治+”模式,着力导入相关产业,相比过去“就整治而整治”而言无疑是一大进步,但仍然存在不足。全域土地综合整治是在乡村振兴背景下产生的,是围绕落实乡村振兴的目标任务、解决乡村振兴中产业发展的用地需求展开的,具有鲜明的时代性和目的性,也即“产业发展是目的、土地整治是手段”,产业发展催生和驱动土地整治变革,土地整治变革保障和促进产业发展。在具体实践中,应当是产业谋划在先,确定适宜当地发展的产业类型、基本业态及其用地条件;整治规划跟进,创造有利产业发展的良好用地条件。可以把这一模式概括为“产业+土地整治”。

(2)以共享发展为动力。乡村振兴是推动现代化成果共享,保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感^[20],这也是乡村振兴的根本要求。全域土地综合整治在推动产业发展的同时,要把共享发展作为核心价值追求,以农民致富特别是实现共同富裕作为重要指标。农民是乡村振兴的最大主体,在发挥市场配置资源决定性作用和更好发挥政府作用的同时,要尊重群众首创精神,充分调动广大农民群众的主动性和创造性。在产业选择上,注重农村一二三产业融合发展,推动农业产业延伸,给农民创造更多就地就业渠道;在整治组织上,扩大农民的知情权、参与权、监督权,凡农民群众力所能及的事项尽量安排其承担,千方百计增加农民收入;在整治模式上,坚持资源共享、能力互补、风险均摊,将农用地整理与推动农地流转相结合、农村分散闲置建设用地整治与发展民宿康养文旅产业相结合,以规模化效应解决农户不易办到、政府不能包办的事情,确保农民成为土地整治的受益主体;在产业经营上,采取农民入股、建立合作社、引入互联网平台或其他合作经济模式,建立互利共赢的利益联结机制,让农民长期分享产业发展成果,推动实现共同富裕。

(3)以绿色发展为先导。全域土地综合整治要求“整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复,优化生产、生活、生态空间格局”,这既是新时代土地整治落实乡村振兴坚持保护优先、绿色发展的应有之义,也使践行“两山”理论有了重要

抓手^[21]。推进全域土地综合整治要把严格保护乡村生态环境、统筹山水林田湖草系统修复作为中心任务。在产业导入上,坚持绿色、低碳、循环经济发展,因地制宜发展粮经饲统筹、种养加一体、农牧渔结合的现代农业,有序发展文旅康养休闲等乡村特色优势资源产业,严防将城市淘汰的高污染、高排放、高耗能产业转移到乡村;在工程实施上,坚持自然修复为主、人工修复为辅,尽量保留山、水、林、田、湖等原生环境,统筹田水路林村综合治理、工矿废弃地复垦利用和闲置低效用地再开发,重塑天蓝地绿水清的美丽乡村,推动乡村生态振兴。

(4)以文化弘扬为基础。弘扬先进文化、培育文明乡风,是乡村振兴的基础工程。传承发展乡村优秀传统文化,借鉴吸收城市现代文明及外来优秀文化成果,需要加强乡村公共文化服务体系建设,筑牢乡村文化发展的物质载体。全域土地综合整治要结合乡村规划和建设更新改造,加强文物古迹、传统村落、传统建筑、农业遗迹、灌溉工程遗产等保护,维护乡村原有建筑风貌和村落格局,展示地域特色农耕文化,挖掘乡村特色文化符号,盘活地方和民族特色文化资源,重塑诗意闲适的人文环境和田绿草青的居住环境,推动文化与农业、旅游及其他产业深度融合。倡导自然清新、美观大方、简约明快、健康舒适之风,严禁大拆大建和过度造景,不随意砍树、填占水域,谨慎建设仿古、仿城和仿洋建筑,保留乡村肌理,延续乡村文脉,促进文明乡村建设。

(5)以治理创新为保障。创新治理机制、保障“治理有效”,是乡村振兴的治本之策。实施乡村振兴战略要求建立健全现代乡村社会治理体制,打造共建共治共享的现代社会治理格局。全域土地综合整治作为面向乡村振兴的土地治理创新,改革土地治理体制和治理方式、形成协同共治的土地治理格局尤为重要。政府作为全域土地综合整治的主导者、组织者、推动者和支持者,应做好制度供给,加强规划统筹、政策协调、资本导入和实施监管,创造有利于发挥农民主动性和吸引社会资本参与的社会环境。集体作为土地所有权人、村民作为全域土地综合整治的重要行动者及直接受益者,应积极探索集体经济的实现形式和运行机制,发挥村民自治基础性作用,创造条件让农民更多分享增值收益。社会资本作为全域土地综合整治的外源参与

2022年7月

者和经营资金的主要提供者,应落实产权保护和要素市场化配置改革要求,推动健全要素集聚激励机制,增强可持续发展能力。通过三大主体资源组合和能力整合,切实提升全域土地综合整治的规模、质量和效率,在乡村振兴中创造和实现更大公共价值。

3 全域土地综合整治的公共价值创造

全域土地综合整治不同于以往以保障用地需求为主要目的的农用地和建设用地整理,其实质是围绕乡村振兴,创新土地供给制度,以新的供给创造新的需求,是供给侧结构性改革在乡村振兴特别是全域土地综合整治的具体体现。全域土地综合整治作为土地供给侧结构性改革的重要实践是一项全新命题,需要全方位推进理念创新、方法创新和科技创新。

3.1 理念创新

(1)树立积极规划理念。针对以开发性规划为主的积极规划(positive planning)普遍实施不佳,自20世纪70年代以后,以保护性或控制性规划为主的消极规划(negative planning)抬头,并逐步成为主流,但这一观念未必全面^[22]。消极规划的思想渊源是西方自由资本主义的政府职能观念。长期以来,西方主流经济学理论将政府职能限定在市场失灵领域,对政府干预持强烈的反对态度,认为“做得最少的政府是最好的政府”。而按照公共价值创造理论,政府不仅是市场失灵的补充者,更是公共价值的创造者^[7]。全域土地综合整治既是一种新的土地政策工具,也是一种新的国土空间规划模式。与一个时期以来以用途管制为核心、以空间保护为主要手段的空间规划不同,全域土地综合整治是政府通过对全域土地的系统性、综合性治理来促进乡村振兴,即通过对国土空间的主动干预来实现空间治理目标;从规划模式上看,前者属于消极规划,后者属于积极规划。全域土地综合整治是积极规划理念的具体实践,在推进中国国土空间治理体系和治理能力现代化中具有重要现实意义。

(2)树立系统整治理念。与传统的单要素土地整治相比,全域土地综合整治把区域国土空间视为一个有机整体,遵从国土空间的系统性特征,顺应空间要素间的内在关联规律,对山水林田湖草村等全要素进行综合整治,实现乡村空间形态、产业发

展、生态环境、人居环境、基础设施、乡风文明、乡村治理的系统性重塑;系统思维是全域土地综合整治之魂^[23]。过去的土地整治范围是单宗或几个地块,内容单一。全域土地综合整治在实施范围上,要从比较分散、单一类型的土地整治项目,到以乡镇为基本实施单元,实行整村整镇全域规划、整体设计、综合整治;在整治对象上,要把山水林田湖草作为相互依存、有机联系的生命整体,实施全要素综合整治;在目标任务上,要更加注重优化国土空间格局、改善生态环境质量、提升国土空间品质、增强国土空间功能;在方法路径上,要强调系统性、整体性、协同性,坚持整体保护、系统修复、源头治理。进一步说,全域土地综合整治不仅表现为建设工程的系统性,也表现为制度的系统性,要与人口迁移、用地产权调整、基层组织重组、乡村熟人社会重构、资源管理制度创新等相应配套制度一道进行系统性建设。

(3)树立综合治理理念。全域土地综合整治具有“全域性”“综合性”“公共性”^[15],应当在政府管理、村民自治、社会监管的基础上走向综合治理。综合治理理念具体体现在4个方面:①多目标统筹,将“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”全面落实到全域土地综合整治的目标任务中,统筹处理保护与开发、增量与存量、全局与局部、当前与长远等关系,切实提升经济、社会、生态综合效益;②多主体协同,以乡村振兴的公共价值最大化统筹协调政府、集体和村民、社会资本的价值诉求,推动协同治理,形成整治合力;③多功能整合,立足区域自然地理环境和社会经济条件,统筹规划生产、生活、生态空间,优化国土空间格局,重塑和提升国土空间整体功能;④多手段联用,综合运用经济、社会、政治、文化、法制、科技等手段,全面提升全域土地综合治理水平。

(4)树立土地经营理念。20世纪80年代开始的中国快速城市化是经营城市、经营土地的结果,经营城市本质上是以市场化方式代替财政安排方式提供城市公共产品和公共服务的管理模式;经营城市又主要通过经营土地来运作,经营土地本质上是通过市场化运作,实现土地资本的循环利用和增值过程。乡村振兴应当借鉴城市化的成功经验,树立经营乡村、经营土地理念。经营乡村与经营城市从

土地资本增值的角度看具有内在一致性,核心都是经营土地。全域土地综合整治的过程究其实质是乡村土地经营的过程,即以乡镇政府为主导的多元经营主体,根据乡村振兴和建设发展的要求,对可经营的土地资源进行资本化市场运作,以实现土地资源资本在容量、结构、秩序和功能上的最优化,从而实现乡村建设发展投入产出的良性循环和乡村功能的不断提升,促进乡村全面振兴目标的实现。

3.2 方法创新

(1)整治过程从重规划转为重策划。规划作为政府的一项法定职责,强调合法性、规范性,需要遵循一套法定的程序;策划作为政府或企业的一项创新性工作,强调创造性思维和系统性谋划,主要面向经营性项目^[24]。全域土地综合整治需要遵循国土空间总体规划和整治专项规划,但其工作内容已经远远超出规划范畴,是一个综合性策划和实施过程,包括区域定位、空间优化、空间设计、工程施工、产业导入、要素保障、资金筹措、风险管控、宣传动员、运维管理等多环节、多举措;空间规划是其中的一个重要环节。在实际工作中,全域土地综合整治是按照工程项目的方式进行管理,项目策划作为项目起点和顶层设计尤为重要。

(2)资源配置从重行政转为重市场。全域土地综合整治涉及政府、集体、村民、企业等多个主体,诉求多样、投入巨大。政府的角色是提供制度供给,由于政府无法承担巨大的资金投入,只能借助市场化手段。土地经营和综合治理理念的引入,在不增加政府公共投入的情况下,使乡村振兴中公共价值的生产和创造成为可能。改革农村土地制度,推进市场化配置土地,成为全域土地综合整治的重要保障。

(3)整治空间从重增量转为重存量。全域土地综合整治的对象主要是存量用地,即已经开发利用的土地,包括存量农用地和存量建设用地。存量用地整治的主要任务是功能调整、布局优化、挖潜改造、提质增效、配套完善,其中不仅要解决土地科学规划、合理利用问题,还需要解决土地权属处理、土地用途调整及其利益补偿等问题。全域土地综合整治在政策上严格控制新增农用地和建设用地开发,把着力点放到存量用地整治上,必须创新组织方式和工作方法,尤其是要加强规划协商和扩大村民参与。

(4)整治目标从重数量转为重质量。农用地整理要统筹推进高标准农田建设、宜耕未利用地开发、水土适宜沟谷土地综合整治等,建设用地整理要整体推进城乡建设用地增减挂钩、移民搬迁村庄土地复垦、闲置凋敝宅基地整治盘活利用、历史遗留工矿废弃地复垦、采煤沉陷区治理等,乡村生态保护修复要全面实施“山水工程”、人居环境治理工程、自然保护地建设工程等。这些举措旨在完善国土空间功能、提升国土空间品质、改善乡村生态环境。当前整治实践中存在的重数量、轻质量倾向仍然十分明显,要从方案设计、工程实施到成果验收各环节加大质量监管力度,避免走规模扩张、外延粗放式开发的老路,使全域土地综合整治成为提高乡村发展质量、助推乡村全面振兴的重要平台和抓手。

3.3 科技创新

全域土地综合整治需要综合运用工程措施、生物措施和管理措施,科技创新发挥着核心和关键的作用。要聚焦重要环节,综合借鉴地学、农学、生态学、环境学、景观学等最新研究成果,充分运用空间规划、三维测量、节地造地、节水保水、生态修复、环境治理、生物育种、智慧农业、大数据等先进技术和装备,提升全域土地综合整治科技水平。

(1)空间重塑。全域土地综合整治是对国土空间的功能再造和品质提升,要在保护自然生态、维护乡村风貌、尊重自然肌理的前提下,以微改造为主,科学营造、优化和共享国土空间。营造空间要坚持增量开发与存量开发并举、空间保护与空间修复并重、地上开发与地下开发兼顾。优化空间要着力夯实生产用地,合理增加生活用地,努力扩大生态用地。共享空间要在推动区域、城乡一体化发展的同时,着力推动空间功能混合、立体开发、复合利用。提倡运用实景三维测量方法,辅助微地形调查、规划设计和施工。

(2)景观再造。基于自然的解决方案(NbS)已成为生态系统保护修复的共识,而在景观尺度上运用NbS理念和方法进行规划、设计和管理更是生态系统保护修复的重要方向^[25]。要按照景观生态学原理,尽量保留山、水、林、田、路、房等乡村气息浓郁的原有自然生态环境,科学利用自然植被、坡地、湿地、湖汊等,充分利用风、降水、潮流、地表径流、土壤、植被、飞行动物、陆地生物和人等景观元素,合

2022年7月

理设计基质-斑块-廊道模式的景观空间结构,维护生物多样性,全面增强景观的生产功能、生态功能、伦理和美学功能、承载和调节功能等。

(3)农田重构。农田重构是全域土地综合整治的核心环节,要运用生态系统食物链和食物网原理因地制宜重塑生态农业模式,主要包括:①立体种养模式。将处于不同生态位的生物类群进行合理搭配,使系统能充分利用太阳能、水分和营养元素。如农作物间作套作轮作模式、林粮林药立体种植模式、庭院立体种植模式、立体种养结合模式等。②物质循环利用模式。按照能量流动和物质循环规律设计农业生态系统,使系统中的各种废弃物在生产过程中得到多次和循环利用。如作物-食用菌循环模式、林木-食用菌循环模式、猪-蚯蚓-鸡循环模式、禽-鱼-作物循环模式、种-养-加-沼气循环利用模式等。③生物相克避害模式。利用物种之间相互竞争、相互制约以及食物链关系,人为调节生物种群,增加有害生物的天敌种群,以降低害虫、害鸟、杂草、病菌的危害。土壤重构在农田重构中处于基础地位,应当遵循土壤形成规律,采取先进适用技术有针对性地治水改土。以纳米纤维膜为例,其具有透气保水功效,能够有效阻隔盐碱,优化植物生长的土壤环境,提高植物适应性,对于盐碱地整治利用具有很好的应用效果。

(4)环境治理。针对造成土地贫瘠化、盐碱化、沙漠化和水土流失的主要生态因子进行调控,因地制宜开展植树造林、改良土壤、农田基本建设等。农村人居环境治理是全域土地综合整治的重要任务,应当采用先进成熟、绿色低碳且适宜乡村地区地域分散特点的新科技。如近期试验成功的低温磁化热解炉,该装置运用磁化裂解和热解原理,不需要使用燃料,可以就地、无差别处理所有有机物垃圾,无烟尘、无异味、无噪音污染,垃圾处理后减容至1/400~1/500,大幅减少转运中的二次污染和碳排放,真正实现垃圾处理源头化、无害化、减量化和资源化。

(5)适应性管理。开发基于生态保护修复机制与过程的模拟模型,以及相应的防治技术;构建和集成综合的监控系统,对生态和社会过程进行动态监测,综合运用不同领域的知识和多源数据来评估、核实和分析各种收益与损失。在此基础上,将生态系统物质转化与能量转换状况与预期目标进

行比较和评价,并根据评价结果对NbS实践进行反馈和调整优化,实现适应性监控管理^[25]。

4 全域土地综合整治的公共价值实现

近年来,各地结合试点,在全域土地综合整治的运作模式、政策机制等方面进行了全链式创新^[26,27],积累了重要经验。但作为一项重大实践,全域土地综合整治创新的系统性仍存在不足,一些重要的制度和机制创新设想未能有效落地。面向乡村振兴的公共价值实现,应全面深化全域土地综合整治的制度和机制创新,其中最关键的是产权创新、组织创新和监管创新。

4.1 产权创新

全域土地综合整治的经济价值实现归纳起来,有政府购买、横向补偿、产业转化、产权交易等多种路径,政府购买和横向补偿直接、简便,但会增加政府和相关地区资金压力,对评估方法的科学性也有很高要求;产业转化可以有效克服上述方法的不足,但对产业培育要求较高;产权交易是市场经济下的有效方法,但对产权界定和限额确定要求较高。近年来各地积极进行多方面探索,特别是在产权制度创新上取得了重要进展^[28]。

(1)创新产业用地政策。将综合整治腾退的建设用地优先用于保障整治区域内农民宅基地、农产品加工用地、农村基础设施和公益事业建设用地等需要;节余的建设用地,可采取入股、联营等方式,用于乡村新产业新业态和返乡入乡创新创业,重点支持乡村休闲旅游养老等产业,促进农村三产融合发展。规范推进集体经营性建设用地入市,对城中村、城边村、村集体企业、农垦企业等可连片开发的集体经营性建设用地,可依法依规就地入市或调整布局后入市;对依法自愿有偿收回的闲置宅基地、乡村废弃学校用地及其他集体公益性建设用地,可通过村庄规划调整用途,整治后作为集体经营性建设用地入市。创新土地供应方式,实行工业用地弹性供应,允许乡镇混合供地,促进不同产业用地类型合理转换。

(2)改进增减挂钩政策。全面推进闲置、低效和废弃建设用地整理,完善城乡建设用地增减挂钩政策,促进乡村振兴和城乡融合发展。全域土地综合整治节余的建设用地指标,依次在乡村、市县和省域范围内流转使用,鼓励采取公开挂牌竞价或者

网上竞价的方式进行指标交易。对于拆旧区复垦与建新区耕地占补平衡,可实行分离管理,在保证建设用地不增加、耕地不减少前提下允许拆旧区因地制宜复垦为林地、草地等生态用地。与巩固拓展脱贫攻坚成果相适应,继续实行城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂政策,在此基础上探索建立全国性的建设用地指标跨区域交易机制,作为促进区域协调发展和乡村振兴的重要政策工具。

(3)完善多元化投入机制。发挥财政资金引导作用,统筹各类土地收益、各类涉农资金、各类生态保护修复和环境治理等资金,加大对全域土地综合整治的投入。支持政策性、开发性金融机构通过市场化方式开展融资模式创新,撬动社会资本参与全域土地综合整治。鼓励社会资本投资全域土地综合整治,产生的土地指标收益和经营性收入可按约定作为收益来源,生态保护修复达到一定规模的可在整治区域内安排一定面积的土地从事产业开发。简化行政审批,在符合规划的前提下,可将全域土地综合整治方案纳入土地出让(出租)方案,通过公开竞争方式确定同一实施主体和土地使用权人,并分别签订全域土地综合整治协议与土地出让(出租)合同。

(4)促进矿地协同。全域土地综合整治涉及历史遗留废弃矿山生态修复的,坚持“谁修复、谁受益”原则,运用据实核定用地现状、实行差别化土地供应、鼓励盘活矿山存量建设用地、合理利用废弃矿山土石料等激励政策,推行市场化运作,吸引社会资本投入。在依法设立矿权和严格监管前提下,探索历史遗留废弃矿山生态修复与剩余矿产资源开采利用相结合,破解历史遗留废弃矿山生态修复面临的资金困境和监管困局。

4.2 组织创新

(1)实行计划指标和资金奖励。在建立国土空间生态修复专项资金基础上建立资金奖补机制,每年开展全域土地综合整治绩效考评,对综合整治成效显著、工作突出的地方,给予差异性资金奖励。全域土地综合整治项目整体验收后,可按建设用地复垦面积的一定比例奖励新增建设用地计划指标。

(2)优先调剂使用补充耕地指标。以区域土地综合整治为补充耕地主要途径,通过土地综合整治产生的新增耕地指标优先在省域内调剂使用,所得收益扣除成本和投资应得收益外主要用于土地综

合整治、生态修复、生态移民以及扶贫搬迁等。依据新增耕地调查认定技术规范核实认定新增耕地数量,评定新增耕地质量等别,核算新增耕地产能。

(3)构建利益共享机制。在整治工程实施阶段,扩大农民参与,对平整土地、植树造林、田间设施建设等技术要求不高的工程,鼓励由当地村集体经济组织农民施工,并创新监理模式,支持农民自建自管。在后续产业导入阶段,推进资源变资产、资金变股金、村民变股东改革,对集体土地和农民参与综合整治形成的资产等折算成集体股权,构建村民权益长效保障机制。

4.3 监管创新

(1)建立绩效管理体系。完善绩效管理制度,加快建立事前、事中、事后全过程、全方位绩效管理体系。做好事前绩效评估,科学合理设定绩效目标;加强绩效运行监控,预防和及时纠正偏差;健全绩效激励约束机制,促进绩效评价结果同预算调整、风险管控有机结合。

(2)加强关键环节监管。抓住补充耕地指标和增减挂钩指标这两个全域整治改革创新的“牛鼻子”,加强指标产生、核定、储备、交易、收益调节全流程监管,既保证社会资本参与整治取得合理收益,又确保集体和农民土地权益不受损,奠定全域整治可持续发展的坚实基础。

5 结论与讨论

5.1 结论

本文运用公共价值创造理论,提出由政府推动的乡村振兴过程就是公共价值创造和实现的过程,而全域土地综合整治作为乡村振兴的重要手段,本质上就是通过土地制度创新促进乡村振兴中公共价值的创造和实现。为此,本文从公共价值识别、公共价值创造和公共价值实现3个方面进行了深入研究,并得出以下结论:

(1)基于乡村振兴的公共价值取向,全域土地综合整治应把促进产业发展、共享发展、绿色发展、文化弘扬、治理创新作为基本公共价值。促进产业发展是全域土地综合整治的首要任务,应在“土地整治+产业发展”模式的基础上,进一步突出产业发展的优先地位,构建“产业发展+土地整治”模式。共享发展是全域土地综合整治的核心价值追求,应把农民致富特别是实现共同富裕作为绩效评价和

2022年7月

考核的重要指标。保护和改善乡村生态环境是全域土地综合整治的重要任务,产业导入和土地治理等都要以此为前提。培育文明乡风作为乡村振兴的基础工程,要落实到全域土地综合整治的全过程。全域土地综合整治应积极改革土地治理体制和治理方式,推动形成协同共治的土地治理格局。

(2)围绕公共价值的创造,全域土地综合整治需要推进理念创新、方法创新和科技创新。与以往以保障用地需求为主要目的的农用地和建设用地的整理不同,全域土地综合整治究其实质,是创新土地供给制度,支持和促进乡村振兴,为此,必须全方位推进理念、方法和科技创新,最大程度释放农村土地资源和资产潜能。

(3)围绕公共价值的实现,全域土地综合整治需要推进产权创新、组织创新和监管创新。全域土地综合整治周期长、投入大,可通过赋予整治主体一定时期的土地租赁权和经营权、跨区域土地指标交易收益权、剩余矿产资源开发权等,激发社会资本参与的积极性;通过年度用地计划指标奖励、补充耕地指标优先跨区域调剂、构建利益共享机制等,引导各地区加大整治工作力度;同时,应建立绩效管理体系,加强关键环节监管,保障全域整治工作科学有序推进。

上述研究为构建全域土地综合整治的理论体系提供了新的视角,也为全域土地综合整治有效服务乡村振兴提供了可行方法。

5.2 讨论

全域土地综合整治已成为乡村振兴的重要工具,但其理论逻辑和实践逻辑有待进一步深入研究。

(1)公共价值管理理论应用于乡村振兴以及全域土地综合整治具有积极意义,但公共价值管理理论所称的“公共价值”取决于公众对所提供公共产品的认同和满意度,因而公共价值的识别极为重要。本文以国家政策作为确立乡村振兴公共价值取向的主要依据,虽然有一定的政治共识和实践基础,但面对不同地区的乡村振兴和全域土地综合整治实际,如何具体识别“公共价值”,在理论上和方法上仍有很大的探索空间。

(2)全域土地综合整治涉及到理念、科技、管理等多方面创新,其中规划理念的创新尤其重要。与“三线”划定等“保护规划”不同,全域土地综合整治

规划属于“积极规划”,“积极规划”的优点是政府主动干预、积极作为,这对于乡村振兴来说十分必要,但也存在缺点,即可能出现干预失当、“乱作为”。如何防止主观意志、片面规划,防止将城市规划观念和做法简单移植到乡村,切实提高规划的科学性、实用性和“乡土性”,需要在规划理论、方法和制度上全面深入研究。

(3)乡村土地粗放、低效利用很大程度上源于乡村土地市场的缺失,城乡土地制度“二元结构”是根本症结所在,因此,将经营城市、经营土地的观念引入乡村,树立经营乡村、经营土地的理念极为必要。在一定意义上说,农村土地制度改革的成功最终取决于乡村土地经营的理念是否深入人心,乡村土地经营是否成为乡村土地治理的普遍形态,有关乡村土地经营的研究则亟待加强研究。

(4)土地产权制度创新是全域土地综合整治制度创新的关键,理论界对此已基本形成共识,但实践明显滞后。未来应当鼓励改革试点加大土地产权制度探索创新力度,推动改革共识尽早、全面落地。

参考文献(References):

- [1] 中华人民共和国国家发展和改革委员会. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[EB/OL]. (2021-03-23)[2022-03-24]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm. [National Development and Reform Commission, PRC. The outline of the 14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development of the People's Republic of China and the Long-term Goals for 2035[EB/OL]. (2021-03-23)[2022-03-24]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm.]
- [2] 杨章文. 十九大以来国内乡村振兴战略研究: 文献回顾与未来展望[J]. 当代经济管理, 2020, 42(7): 9-16. [Yang Z W. Research on the strategy of rural revitalization since the 19th CPC national congress: Literature review and future prospects[J]. Contemporary Economic Management, 2020, 42(7): 9-16.]
- [3] 王晓瑞, 徐翠兰, 施振斌, 等. 国土空间综合整治助推乡村振兴的路径思考[J]. 国土资源情报, 2019, (7): 8-13. [Wang X R, Xu C L, Shi Z B, et al. Thoughts on the path of promoting rural revitalization by land consolidation[J]. Land and Resources Information, 2019, (7): 8-13.]
- [4] 罗自刚. 国外乡村振兴: 价值取向与策略选择: 我国实施乡村振兴战略的一个借鉴[J]. 农业科学研究, 2018, 39(4): 74-84. [Luo Z G. Rejuvenation of foreign country: Value trend and strategy choice: A reference for implementing the strategy of rural revital-

- ization in China[J]. *Journal of Agricultural Sciences*, 2018, 39(4): 74–84.]
- [5] 于水, 杨杨. 乡村振兴语境下的“城归”: 情景、解释、隐忧与价值实现[J]. *农业经济与管理*, 2020, (6): 15–24. [Yu S, Yang Y. “Urban return” in context of rural revitalization: Scenarios, explanations, anxiety and value realization[J]. *Agricultural Economics and Management*, 2020, (6): 15–24.]
- [6] 刘雪梅. 乡村振兴中的公共价值实现[J]. *行政管理改革*, 2021, (8): 39–47. [Liu X M. The realization of public values through rural revitalization[J]. *Administrative Reform*, 2021, (8): 39–47.]
- [7] 徐国冲, 翟文康. 公共价值是如何被创造出来的? 兼评《创造公共价值: 政府战略管理》与 Recognizing Public Value[J]. *公共行政评论*, 2017, 10(4): 179–188. [Xu G C, Zhai W K. How is public value created? I came to a point where I thought “Creating Public Value: Government Strategic Management” [J]. *Journal of Public Administration*, 2017, 10(4): 179–188.]
- [8] 吴春梅, 翟军亮. 公共价值管理理论中的政府职能创新与启示[J]. *行政论坛*, 2014, 21(1): 13–17. [Wu C M, Zhai J L. Innovation and enlightenment of government function in public value management theory[J]. *Administrative Tribune*, 2014, 21(1): 13–17.]
- [9] 刘璿. 公共价值实现的治理逻辑: 以陕西省子长县医改为例[D]. 甘肃: 兰州大学, 2018. [Liu Y. Governance Logic of Realizing Public Value: Taking the Health Care System Reform of Zichang County as an Example[D]. Gansu: Lanzhou University, 2018.]
- [10] 新华社. 中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2018, (5): 4–16. [Xinhua News Agency. Opinions of the CPC Central Committee and The State Council on implementing the rural revitalization Strategy[J]. *Gazette of the State Council of the People’s Republic of China*, 2018, (5): 4–16.]
- [11] 董祚继. 探索一条符合中国实际的乡村振兴之路: 浙江省农村全域土地综合整治的实践与前瞻[J]. *浙江国土资源*, 2018, (10): 7–12. [Dong Z J. Exploring a road of rural revitalization in accordance with the reality of China: Practice and prospect of Comprehensive rural land consolidation in Zhejiang Province[J]. *Zhejiang Land and Resources*, 2018, (10): 7–12.]
- [12] 董祚继. 新时代国土空间规划的十大关系[J]. *资源科学*, 2019, 41(9): 1589–1599. [Dong Z J. Ten relations of territorial planning in the new era[J]. *Resources Science*, 2019, 41(9): 1589–1599.]
- [13] 陆红生. 土地管理学总论[M]. 北京: 中国农业出版社, 2015. [Lu H S. General Land Management[M]. Beijing: China Agriculture Press, 2015.]
- [14] 汤瑜, 于水. 全域土地综合整治: 线性轨迹、逻辑框架与实践反思[J]. 中共宁波市委党校学报, 2021, 43(6): 109–116. [Tang Y, Yu S. Comprehensive land improvement in the whole region: Linear path, logical framework and practical reflection[J]. *Journal of the Party School of CPC Ningbo Municipal Committee*, 2021, 43(6): 109–116.]
- [15] 范业婷, 金晓斌, 张晓琳, 等. 乡村重构视角下全域土地综合整治的机制解析与案例研究[J]. *中国土地科学*, 2021, 35(4): 109–118. [Fan Y T, Jin X B, Zhang X L, et al. Mechanism analysis and case study of comprehensive land consolidation from the perspective of rural reconstruction[J]. *China Land Science*, 2021, 35(4): 109–118.]
- [16] 李国平. 均衡紧凑网络型国土空间规划: 日本的实践及其启示[J]. *资源科学*, 2019, 41(9): 1610–1618. [Li G P. Balanced, compact and networked national land spatial planning: Japan’s practice and implications[J]. *Resources Science*, 2019, 41(9): 1610–1618.]
- [17] 耿佩, 陈雯, 杨瑾, 等. 乡村生态创新技术地方植入的障碍与路径: 以陈庄自然农法技术为例[J]. *资源科学*, 2020, 42(7): 1298–1310. [Geng P, Chen W, Yang J, et al. Obstacles and paths for local implantation of rural ecological innovation technologies: A case of implementing natural agricultural technology in Chen-zhuang Village[J]. *Resources Science*, 2020, 42(7): 1298–1310.]
- [18] 吴培豪, 赵梦涵. 同构与权变: 乡村振兴政策工具选择的层级表征及其逻辑: 基于《乡村振兴战略规划(2018–2022年)》的文本分析[J]. *安徽行政学院学报*, 2022, (2): 46–55. [Wu P H, Zhao M H. Isomorphism and contingency are the hierarchical representation and logic of the choice of rural revitalization policy tools: Text analysis based on the strategic plan for rural revitalization(2018–2022)[J]. *Journal of Anhui Academy of Governance*, 2022, (2): 46–55.]
- [19] 丁庆龙, 叶艳妹. 乡村振兴背景下土地整治转型与全域土地综合整治路径探讨[J]. *国土资源情报*, 2020, (4): 48–56. [Ding Q L, Ye Y M. Study on the transformation of land consolidation and the path of comprehensive land consolidation covering the whole county jurisdiction under the rural vitalization[J]. *Natural Resources Information*, 2020, (4): 48–56.]
- [20] 韩家彬, 张书凤, 刘淑云, 等. 土地确权、土地投资与农户土地规模经营: 基于不完全契约视角的研究[J]. *资源科学*, 2018, 40(10): 2015–2028. [Han J B, Zhang S F, Liu S Y, et al. Land entitlement, land investment and farmer land scale management from an incomplete contract perspective[J]. *Resources Science*, 2018, 40(10): 2015–2028.]
- [21] 李义杰. “两山”理念的公共价值治理内涵与地方治理现代化[J]. *创新*, 2021, 15(4): 89–96. [Li Y J. Connotation of public value governance in the green development concept and modernization and local governance[J]. *Innovation*, 2021, 15(4): 89–96.]
- [22] 梁鹤年. 简明土地利用规划[M]. 北京: 地质出版社, 2003. [Liang H N. Concise Land Use Planning[M]. Beijing: Geological Publishing House, 2003.]
- [23] 韩政. 以全域视野和系统思维推动规划编制: 对广西国土空间规划编制工作的思考[J]. *南方国土资源*, 2019, (12): 20–24. [Han Z. Promoting the compilation of planning with global vision

2022年7月

- and systematic thinking: Thinking on the compilation of Guangxi territorial space planning[J]. *Southern Land and Resources*, 2019, (12): 20–24.]
- [24] 陈放, 蒋泓峰. 特色小镇大系统解决方案[M]. 北京: 中国城市出版社, 2017. [Chen F, Jiang H F. Featured Small Town Large System Solution[M]. Beijing: China City Press, 2017.]
- [25] 罗明, 应凌霄, 周妍. 基于自然解决方案的全球标准之准则透析与启示[J]. *中国土地*, 2020, (4): 9–13. [Luo M, Ying L X, Zhou Y. Guidelines and implications for global standards based on natural solutions[J]. *China Land*, 2020, (4): 9–13.]
- [26] 沈俊. 嘉兴市全域土地综合整治与生态修复探索与实践[J]. *浙江国土资源*, 2020, (3): 36–39. [Shen J. Exploration and practice of comprehensive land consolidation and ecological restoration in Jiaxing City[J]. *Zhejiang Land and Resources*, 2020, (3): 36–39.]
- [27] 陈凯. 全域土地综合整治的现实困境及政策思考: 以广东省为例[J]. *中国国土资源经济*, 2021, 34(10): 44–49. [Chen K. The realistic dilemma and policy thinking of comprehensive land consolidation in the whole region: Taking Guangdong Province as an example[J]. *Natural Resource Economics of China*, 2021, 34(10): 44–49.]
- [28] 谢臻, 张凤荣, 陈松林, 等. 中国乡村振兴要素识别与发展类型诊断: 基于99个美丽乡村示范村的信息挖掘分析[J]. *资源科学*, 2019, 41(6): 1048–1058. [Xie Z, Zhang F R, Chen S L, et al. Development types of rural revitalization based on the identification of development elements in China[J]. *Resources Science*, 2019, 41(6): 1048–1058.]

Comprehensive land improvement innovation for rural revitalization: Public value creation and realization

DONG Zuoji¹, WEI Yanying¹, REN Conghui², WANG Saihong²

(1. School of Economics and Management, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China;

2. Shanxi Land Natural Resources Green Development Research Institute Co., Ltd, Beijing 100096, China)

Abstract: Region-wide comprehensive land improvement has expanded greatly in recent years and has become a critical tool for promoting the implementation of the rural revitalization strategy. However, as a brand-new and substantial systematic land institution provision, it presents a big room for exploration both in theory and in practice. From the perspective of public value creation, this article argued that the achievements of the government-promoted rural revitalization have the attributes of public goods, and the rural revitalization is a process of creating and realizing public values. As an important means of rural revitalization, region-wide comprehensive land improvement is essential for promoting the creation and realization of public values in rural revitalization through land institution innovation. Therefore, this article first summarized the practical experiences of land regulation in China and internationally, and analyzed the public value orientation of region-wide comprehensive land improvement. On this basis, this article further discussed the creation of public value and the realization of region-wide comprehensive land improvement. Of all the related issues, the creation of public value calls for conceptual innovation, methodological innovation, and science-technological innovation; and the realization of public value needs to realize property rights innovation, organizational innovation, and regulatory innovation.

Key words: rural revitalization; comprehensive land improvement; value creation; value realization; comprehensive innovation