

# 广东全域土地综合整治探索实践取得良好成效

——省政协围绕“扎实推进全域土地综合整治，健全城乡融合发展体制机制”进行专题议政

政协委员

议事厅 219

文/图 薛江华 郑茵茵

6月18日上午，政协第十三届广东省委员会常务委员会第十二次会议在广州开幕，围绕“扎实推进全域土地综合整治，健全城乡融合发展体制机制”开展协商议政。“今年是‘百千万工程’实现‘三年初见成效’目标的重要节点，要在围绕全域土地综合整治开展常委会会议专题议政等重点工作基础上，把年度各项调研协商工作都与助推‘百千万工程’结合起来开展，做实调查研究、谋深建言质量。”按照年初政协党委的部署，省政协助力“百千万工程”各项工作有序推进，省政协用一个个实际行动彰显了政协担当，展现了政协作为。



政协第十三届广东省委员会常务委员会第十二次会议

## 试点地区土地

### 1 节约集约利用水平明显提高

在该会议上，省政协专题调研组作调研情况报告。

2019年国家部署全域土地综合整治试点工作，广东经过试点探索、扩面提质、深入推进，共批准151个实施方案，涉及21个市86个县（市、区），完成农用地整治33.85万亩、建设用地整理7.21万亩、生态保护修复88.62万亩。报告认为，在省委、省政府高度重视和正确领导下，省、市、县、镇四级合力推动，广东全域土地综合整治探索实践取得良好成效，政策体系不断完善，支撑保障逐步健全，工作指引愈发明晰，试点地区土地节约集约利用水平明显提高。

记者了解到，这份沉甸甸的调研报告的背后，是调研组深入广泛调研、多方听取意见后进一步深化细化、最终精心打磨而成。

调研组深入112个调研点开展实地调研，涉及11个市、18个县（市、区），邀请省直有关部门和相关研究机构参与专项调研，联合相关

市县政协开展协同调研，广州、肇庆、梅州等市政协围绕同一主题开展调研并提交了调研报告。调研组深入土地整治项目点、施工现

场、田间地头、乡镇农村、产业园区和企业了解真实情况，充分听取县、镇、村干部群众以及有关职能部门的意见建议，精选典型试点地区收集书面材料，尽量减轻基层负担。

调研组与省城乡规划设计研究院、省农科院经济与信息研究所、南方社会发展智库等有关专家和研究人员，召开多场专题座谈会，通过深聊座谈，群策群力、集思广益，推进了调查研究进一步深化细化，并将相关研究成果吸纳到调研报告中。

调研组根据实地调研反映出的重点问题，反复与省自然资源厅等相关部门、省城乡规划设计研究院等研究机构和相关市、县研讨，对比剖析案例，分析研究数据，征求意见建议，进一步细化、深化调研。

### 构建珠三角与粤东西北差异化整治模式

这次专题调研恰逢其时，真正抓住了推动“百千万工程”落地见效的“牛鼻子”。省政协常委邓毛颖认为，产业是发展的根基，不仅是夯实全省“百千万工程”的战略支撑，更是推动城乡融合发展的长久之策。围绕全域土地综合整治赋能高质量产业发展，他提出了几点建议。

首先是强县兴镇，构建珠三角与粤东西北差异化整治模式。他建议以国土空间规划为引领，综合考虑珠三角、粤东西北地区的资源禀赋与整治需求，通过“县域统筹+乡镇落地”的方式，形成差异化的整治模式。粤东西北地区以“强县”推动城乡融合为导向，提升县城在城乡融合中的枢纽功能，加强县镇村城乡体系融合度。珠三角地区拥有117个全国“千强镇”，可以通过“强镇”赋权推动产城融合为导向，以“中心镇+村镇工业区整治”带动周

边产业升级。

他还建议以耕地集中整治区为抓手，推动补充耕地集中连片，探索实施“耕园转换”与“耕林置换”，为补充耕地提供空间保障。建议探索对耕地实行“平战结合”管理，“平时按市场需求种植，‘战’时（粮食供给较为紧张时）可快速转换为优质粮田。同时，探索完善集体土地和国有土地置换实施机制，推动统一规划、规整置换，提高土地利用的科学性、可实施性。

他还建议推动自然资源资产组合供应，探索“农林承包权+自然资源使用权+农文旅运营权”等多种资产组合方式，带动“美丽经济”。他说，可以探索“飞地合作”指标联动机制，以粤东西北（“飞出地”）土地整治产生的拆旧复垦、增减挂钩指标，作价入股在珠三角（“飞入地”）建设“合作产业园”，通过股份分红、GDP分统、税收分成等方式合

作共建。此外，还可以设置“土地银行”，探索对留用地、村庄零散未建设用地等的使用权“以地入股”集中入库、“零存整取”，用于保障好重大产业项目用地，解决“项目等地”问题。

最后就是政策创新，构建多元实施保障机制。邓毛颖建议推动全域土地综合整治、低效用地再开发、集体经营性建设用地入市、村镇工业聚集区改造等政策协同，允许整治地区根据产业导入需求灵活应用政策组合，形成政策合力。

“对广东而言，‘百县千镇万村’背后是上亿老百姓的福祉。”邓毛颖表示，要充分调动农民参与的积极性，让村民从袖手旁观地“看”到摩拳擦掌地“干”。他进而提出了促进乡村优质资产资源量化入股，将“村民”变“股民”，探索“小田并大田”，发展规模经营，推动“良田粮用”等建议。

### 把农文旅融合到全域土地整治中去

省政协常委赵红指出，全域土地整治城乡融合发展是一个比较综合的话题，它既要解决历史遗留的问题，又要谋划未来发展，是一个综合、系统的大工程。她希望在这个全域土地整治的过程中，能更多地重视农文旅的融合。

她提出了两个角度的建议，首先是在统筹规划和优化空间布局方面，要注重农文旅的角度。其次要注重多规合一，也就是要有“多规合一”的考虑（指将国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等多个规划融合到一个区域上），在国土空间规划、乡村振兴规划，以及文旅产业的规划做一个系统的考量。尤其是在功能分区上，哪些是农业种植区，哪些是文旅体验区，哪些是生态保护区，哪些是产业发展区，要从规划

顶层设计的时候着重考虑。此外，要注重差异化的定位。她说，很多地方其实是存在地域特色和差异的，要结合各地的资源，看主打是农耕文化，还是有非遗的资源，或是有风光秀丽的自然景区。“从整体的设计上融合文旅的时候，要注重这种差异化的定位，避免同质化竞争。”

赵红还建议要注重基础设施的联动，在进行土地综合整治的过程当中，要考虑到完善交通基础设施网络规划布局，比如乡村的旅游公路、公共服务、游客服务中心建设等，都要纳入一盘棋的考量。

此外，她注意到报告里提到的一些生态修复案例，她建议可以将生态修复和文旅融合方面多点进行融合，以此发挥出更大的效益。比如矿山修复、水域整治就可以和文旅进行融合发展。

## 着力整治低效产业用地

### 2 盘活闲置村庄建设用地和农房

调研报告指出，广东全域土地综合整治政策体系不断完善，支撑保障逐步健全，工作指引愈发明晰，工作方向日益明确；试点地区土地利用集约节约明显提高，探索出一些可复制可推广的经验做法，为全省深入推进全域土地综合整治奠定了良好基础。

在此之上，调研报告也提出了一些好的意见和建议。

突出整治低效产业用地，为打造产业发展大平台提供土地储备。首先，要打造“县城—县域副中心—中心镇”联动的产业平台，推动产业集聚发展。其次，要实施珠三角村级工业园区整合提升工程，并实施粤东、粤西、粤北县域工业园区整合提升工程。要增强土地要素对优势地区高质量发展保障能力。

突出整治盘活闲置村庄建设用地和农房，为推进以县城为重要载体新型城镇化提供用地保障。构建以县城为枢纽、中心镇为主要节点的新型城镇化建设体系；以城中村改造为重点，持续推进城市更新；以整治“空心村”为突破口，推进中心村新社区建设。



分组讨论现场

### 巧用民法典中的居住权制度解决“空心村”问题

“如何在现有土地管理制度下，解决‘空心村’问题，盘活利用农村宅基地，实现城乡共同发展，是助力‘百千万工程’的一个抓手。”在18日的常委会分组讨论时，省政协常委毕亚林发言说，他来自遥远的内蒙古，因此希望在省内找一个乡村的休憩民居，打造一个向往的田园生活，为乡愁找一个出口。

他指出，在实施乡村振兴政策背景下，大量的民间资本进入农村进行投资建设，也有一部分城市居民向往山清水秀的田园生活，想到农村定居找回“乡愁”。但根据现有的土地管理制度，农村土地均属集体所有，只能在本村村民之间转让，不得对外转让，即便签订了

长期的租赁合同，在所有权不确定的情况下，其拆建、改建均存在一定的政策风险，在一定程度上制约了乡村的发展。

如何才能更好地盘活这些乡村资源？毕亚林建议，可以巧用民法典中的居住权制度。2021年1月1日起实施的民法典，首次确立了“居住权”制度，指有权按照合同约定，对他人的住宅享有占有、使用，以满足生活居住需要的一种用益物权。他建议在农村宅基地房屋上设置居住权，并做好登记工作，既能让投资者无后顾之忧，又能保证居住权到期后房屋的所有权仍归属于农民，不失为解决宅基地房屋空置问题的一个有效途径。

### 改造过去、建设现在、为未来“留白”

省政协委员岳学军参加了前往广州市增城区和广东茂名的两次全程调研，这两次调研都给她留下了深刻的印象。

调研茂名市信宜市玉都新区搬迁安置做法，让她印象深刻。她建议，要贯彻落实“省级整体部署、县域统筹谋划”的要求，遵循“上下结合，以下为主”的原则，立足全县整体、长远发展的高度谋划土地整治，将全域土地综合整治的内涵由农村土地拓展到城乡用地，由第一产业用地拓展到第二、三产业用地，由单一地块、单一项目的整治拓展到全县功能分区的集聚、产业分区的集聚、城乡建设的集聚，这是全域整体的空间

布局优化，是改造过去、建设现在、为未来“留白”。

再就是着眼“综合”，夯实高质量推进新型工业化、新型城镇化、农业农村现代化的基础，要明确“整”的目的，要在规划土地、经营土地中统筹破解镇村高质量发展“地从哪里来、钱从哪里筹、产业往哪里聚”的核心问题，要以土地整治带动全域全要素整理，为当地的长远发展提供坚实的要素支撑，优化生产、生活、生态空间布局，实现可持续发展。要综合运用相关的政策工具，要综合考虑村民、集体经济、金融机构等各方主体的利益，细化利益平衡机制，充分调动各方积极性，形成共同推进的合力。



省政协调研组在惠州博罗调研

## 深入破解耕地碎片化难题

### 3 深化土地管理制度改革

调研报告建议，突出破解耕地碎片化难题，为筑牢耕地保护红线、确保粮食安全和促进农业产业化提供保障。报告建议，要大力整治耕地碎片化，引导农用地经营权流转，推进农业适度规模经营。同时，用好用足政策，调整优化永久基本农田布局。

深化土地管理制度改革，强化政策供给。加强与国土空间规划有效衔接，发

挥规划引领作用；推进城乡“人地房钱”集成式改革；完善“指标池”管理机制；深化流程再造，简化手续，降低成本。深化投融资体制改革，构建“政银企债基”一体化联动机制。调研报告建议，壮大承贷主体，完善政府融资担保体系；放大国债、专项债投资效应；建立省级指标交易储备库；消除政策障碍，构建多元化投入机制。