

面向“十五五” 广东全域土地综合整治如何再出实效？

广东以全域土地综合整治为抓手，推动要素创新性配置

文/董鹏程 周可图/受访者供图

自“百县千镇万村高质量发展工程”(以下简称“百千万工程”)实施以来,广东将全域土地综合整治作为关键抓手,统筹推进农用地整治、建设用地整理、生态保护修复等工作,推动要素创新性配置,城乡融合发展取得明显实效,逐步形成具有鲜明辨识度的“广东经验”。

2025年9月,国务院批复同意《粤港澳大湾区内地九市要素市场化配置综合改革试点实施方案》,方案从五个维度提出“提高土地要素配置效率”。10月,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出,“协同推进县域国土空间治理,稳步开展全域土地综合整治。”11月,习近平总书记在广东视察时强调:“要完善区域协调发展、城乡融合发展体制机制,逐步补齐城乡区域发展差距仍然较大这个短板。”

在国家战略叠加、改革进入深水区的节点,广东全域土地综合整治做对了什么?站在新的历史起点,广东又将如何继续发力,在制度创新、要素配置和空间治理方面走在前列?羊城晚报记者通过梳理广东三年来的实践经验,共话广东全域土地综合整治的过去、当下与未来,探寻自然资源要素创新配置的“广东路径”。



中山市黄圃镇系统推进建设用地整合



广州市黄埔区迳下村焕然一新



佛山三水南山镇耕地连片集中整治项目取得扎实进展

适应城乡融合发展的空间资源配置模式有效建立

三年来,广东推动单一乡村整治向系统性、集成式全域土地综合整治跃升,适应城乡融合发展的空间资源配置模式有效建立,城乡收入差距稳步收窄,粤东粤西粤北45个县经济增速快于全省平均水平,县域经济这一广东高质量发展的突出短板正在加快转变成潜力板。

农用地整治是推动乡村产业兴旺和城乡融合发展的关键切口。面对耕地碎片化、撂荒地数量增加、农业空间承载力不足等现实问题,广东通过全域土地综合整治,推动耕地集中连片、设施完善和质量提升。

在韶关市曲江镇,当地组建镇村三级全域土地综合整治工作专班,计划完成农用地整治24780亩,预计新增耕地9307亩,耕地集中连片度提升约15%。更重要的是,当地还依托农用地整治形成的集中连片土地,引入现代农业,现已签约5个项目,计划总投资9.2亿元。韶关曲江镇的实践展现了广东在农用地整治上的典型路径:以土地为切口,连片整治,精准导入现代产业,推动农用地实现质的改

变,为后续城乡融合奠定基础。

与农用地整治相辅相成,建设用地整理是广东盘活空间资源、保障产业落地的重要支撑。面对用地需求大、发展空间紧、低效用地多等现实,广东以建设用地整理倒逼空间优化,以盘活存量空间促进产业升级。

中山市黄圃镇的探索极具代表性。面对工业用地碎片化难题,该镇综合运用“挂账收储、村企合作、企业自改”三类模式,系统推进建设用地整理,三年来累计整理低效土地超3000亩,推动82个“工改”项目动工、50个项目投产,既保障了工业利益,又激发了市场活力。黄圃经验表明,破解存量工业用地困局,关键在于构建政府、市场、村集体与企业多方共赢的改造生态。

生态修复是广东贯彻绿色发展理念的重要路径,也是全域土地综合整治的重要维度。广东统筹推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,推动绿色成为土地整治最鲜明的底色。

以佛山市三水区为例,当地通过

市场化机制,将废弃矿坑修复转化为特色文旅景点,促进当地从传统资源依赖型发展转向文旅新经济。三水区还创新实施水域经营权交易,激活沉睡的水域资源,撬动政策性金融贷款2.2亿元,开发龙舟基地、水上乐园,农耕研学等多元业态,将生态优势转化为经济优势,形成了生态保护与经济发展良性互动。

农用地整治提升了“产能”,建设用地整理提升了“效率”,生态修复提升了“品质”,三者共同构成广东全域土地综合整治的完整链条。广东经验表明,全域整治不仅是土地的治理,更是空间的重构,是支撑高质量发展的综合工程。这不仅是“量”的提升,更是“质”的飞跃。

更重要的是,在推进全域土地综合整治中,广东的国土空间开发保护格局更加科学。据统计,全省耕地总量连续4年净增加,省对口帮扶的57个县(市)2024年单位地区生产总值建设用地上使用面积相比2020年下降13.39%,土地资源承载能力和配置效率全面提高。

政策创新推动自然资源要素创新配置

回看广东三年来的探索可以发现,广东之所以能走出独具辨识度的全域土地综合整治路径,根本在于其敢闯敢试、系统集成的政策创新能力。在推动全域土地综合整治过程中,广东深刻认识到,自然资源不单有使用价值,更蕴含可挖掘的市场价值。三年来,广东不断健全完善国土空间规划实施机制,在生态价值转化机制上积极探索,构建起重大项目保障机制,形成一套具有引领示范意义的制度创新成果。

规划是国土空间治理的“总蓝图”。广东巩固深化“多规合一”,健全完善国土空间规划实施机制,加快构建“一张图、一套数、一本账、一个平台”自然资源管理体系,强化国土空间规划对各专项规划的指导约束机制,尤其是做好全域土地综合整治实施方案与详细规划的衔接,推动全域土地综合整治有序推进。

广州市黄埔区的探索是体现规划“指挥棒”作用的典型样本。当地创新构建“国土空间总体规划—全域土地综合整治实施方案—片区整治方案—实用性村庄规划—年度实施计划”五级实施体系,修编迳下村等重点片区规划,引

导村民自主“拆旧建新”,建设282栋新农宅,整合2100亩连片产业空间,打造颠覆性技术创新产业园。明确的规划实施机制,促使黄埔区的空间治理从“规划挂墙”真正迈向“规划落地”。

生态产品价值实现是践行“绿水青山就是金山银山”理念的关键路径。广东以全域土地综合整治统筹矿山、流域、城乡等保护修复,创新生态产品价值转化机制,注重生态产业持续运营。其中碳汇交易是实现生态价值从“纸上权益”向“市场价值”转化的关键路径。

2025年11月,珠海市金湾区在全国率先探索“中葡”碳汇组合交易模式,突破地域与市场壁垒,将本土金滩椰柳碳汇与经国际认证的葡语国家碳汇打包,依托澳门国际碳排放权交易所与广州碳排放权交易中心的协同机制,实现跨境交易落地。此举不仅是技术路径的创新,更是制度型开放的尝试,为全域土地综合整治中形成的生态增量价值找到了国际化、市场化的变现路径。同月,江门市启动全国首次红树林保护碳汇公众认购,首批红树林保护碳汇以336元/吨价格公开发售,现场购

量达477吨,认购所得资金将用于红树林抚育、修复与科普教育。广东通过机制创新,让生态资源变成可衡量、可交易的生态产品,实现了从“生态守护”到“价值输出”的跨越。

全域土地综合整治的一大重要任务就是推动产业落地。在江门市蓬江区,当地将工业园低效集体土地与周边零散国有土地整体改造,修复滨水绿廊,预计村集体年租金收入增加约2160万元。在中山市小榄镇,当地打造千亩农田恢复集聚示范区和现代水产养殖区,推动“农文旅”融合,同时拆除低效工业用地6300亩,建成高标准厂房,拓展了产业空间。如今,广东已形成“以定整+以产定地”的重大项目保障机制,将保障产业项目作为空间治理核心目标,推动土地资源配置从“被动供给”转向“主动匹配”。

广东的诸多政策创新,正推动自然资源要素从静态管理对象转向具有生产属性的市场资源。无论是规划实施的体系化、生态价值实现的市场化,还是资源配置的精细化,都为广东构建现代化自然资源要素配置体系奠定了坚实基础。

发挥市场在要素配置中的主导作用

广东省自然资源厅已与国开行、农发行签署合作协议,全域土地综合整治项目获超3000亿元授信额度、应贷尽贷、最长30年贷款期限等支持,农发行创新设立“全域土地综合整治贷款”产品,目前两行已达成贷款意向3237亿元、发放贷款700亿元。

同时,广东尊重和发挥基层首创精神,鼓励各地整合资产资源,增强县域国企综合实力和融资能力。在佛山三水,当地做强区镇国企投融资平台,撬动政策性金融和社会投资,形成“政府引导+国企实施+金融赋能+产业导入”全链条融资模式,构建“债贷投补”完整资金拼盘。其中,作为佛山市经济体量最小的南山镇,率先成立区、镇国企合资公司,作为全域土地综合整治项目实施主体以及融资主体,依托区镇国企信用,成为国开行全市首宗支持案例,获批授信3.89亿元,有效拓宽资金来源渠道,解决了整治工作的资金瓶颈。

如今,广东正逐渐将单一的财政拨款变为灵活的投资行为。2025年9月,省自然资源厅、省财政厅联合印发《广东省省级财政资金“补改投”支持全域土地综合整治实施方案》(以下简称《方案》)。《方案》强调,“补改投”资金以资本金形式注入,用于支持项目公司落实自筹资金。资金可由市、县直接注资至项目公司,或通过相关国有企业间接注入。直接注资的可委托同级自然资源主管部门管理,通过国有企业注资的则由该企业负责资金管理,确保资金使用规范、高效和安全。这种创新的财政支持方式,不仅可以通过市场化运作方式提

高资金使用效率,还能够吸引更多社会资本投入,发挥财政资金的杠杆作用。

成熟的要素市场离不开制度化平台。记者了解到,广东近期将推动建设区域性股权交易机构,为资源资产化、权益化、资本化提供统一平台,实现要素价格发现、交易流转、公开透明,使要素能进入更广阔的市场。可以预见的是,这一平台的建设不仅将提升资源流转效率,更标志着广东自然资源配置将迈入系统化、制度化新阶段。

全域土地综合整治是国土空间治理的重要平台,政策集成度高,融合推进高质量发展和高水平保护,可以一体化解决经济、社会、生态、文化等发展中的空间问题。回望三年,广东在全域土地综合整治方面取得了阶段性重大成果:耕地质量提升,建设空间盘活,生态系统修复贯通,适应城乡融合发展的空间资源配置模式有效建立。更重要的是,通过健全国土空间规划实施机制、创新全国土地综合整治实施方案等制度创新,广东正在把土地这一静态资源转化为发展动能。

面向“十五五”,广东将把全域土地综合整治持续向深处推进,以资金机制创新为核心,以制度平台建设为抓手,以协同治理为保障,不断完善自然资源要素配置体系,让资源要素在更大范围内流动,在更高层次上配置,在更成熟体系中运行。作为改革开放的排头兵、先行地、实验区,广东始终秉持“敢闯敢试、敢为人先”的改革基因,坚持“和自己比”,在自然资源要素配置上走出了一条可复制、可推广、可持续的现代化道路。