原载《中国国土资源经济》2025年5期59--68页

高质量发展视域下的土地综合整治策略研究

——基于广东省地域异质性的实证分析

刘娜[1,2]，胡珍珍[1,2]，苏少青[3]，吴家龙[4]，李霞[1,2]

（1.广东国地规划科技股份有限公司，广州 510650；2.自然资源部碳中和与国土空间优化重点实验室，广东 广州 510650；3.广东省土地开发整治中心，广州 510635；4.广州市林业和园林科学研究院，广东 广州 510405）

摘要：文章以广东省为研究对象，基于“数量-效率-格局-品质”评价体系，全面梳理了农用地、建设用地、生态用地的开发、保护、利用现状及其空间分布特征，通过对广东省各地区国土空间利用指标参数的主成分分析，识别出存在的耕地碎片化、空间布局无序化、土地资源利用低效化、生态质量退化等多方面的国土空间利用问题。基于问题分析，提出差异化的整治重点方向和策略：珠三角地区以产业优化升级为重点，粤东地区注重人地协调，粤西地区以农业现代化为主导，粤北地区则坚持生态优先。

关键词：高质量发展；土地综合整治；百千万工程；差异化；案例；策略；广东省

中图分类号：F301.2；F062.1　**文献标识码**：A　**文章编号**：1672-6995（2023）01-0000-00

DOI：10.19676/j.cnki.1672-6995.001041

Research on Comprehensive Land Consolidation Strategy from the Perspective of High-quality Development

—Empirical Analysis Based on Regional Heterogeneity in Guangdong Province

LIU Na[1,2], HU Zhenzhen[1,2], SU Shaoqing[3], WU Jialong[4], Li Xia[1,2]

(1. Guangdong Guodi Planning Science Technology Co., LTD, Guangzhou 510650, China; 2. Key Laboratory of Carbon Neutrality and Territorial Space Optimization, Ministry of Natural Resources of People's Republic of China, Guangzhou 510650, China; 3. Guangdong Land Development and Improvement Center, Guangzhou 510635, China; 4. Guangzhou Institute of Forestry and Landscape Architecture, Guangzhou 510405, China)

Abstract: Taking Guangdong Province as the research object, and based on the "quantity–efficiency–pattern–quality" evaluation system, the paper comprehensively sorted out the current situation of the development, protection, and utilization of agricultural land, construction land, and ecological land as well as their spatial distribution characteristics. Through the principal component analysis of territorial space utilization index parameters in various regions of Guangdong province, the problems of territorial space utilization in many aspects are recognized, such as fragmentation of cultivated land, disordered spatial layout, low efficiency of land resource

收稿日期：2023-11-22；**修回日期**：2024-03-21

基金项目：广东省自然资源厅科技项目“乡村振兴战略下全域土地综合整治评价技术及应用研究”（GDZRZYKJ2022007）；广东省自然资源生态修复专项“广东省全域土地综合整治技术规范研究”（GDTDZZ2022105）

作者简介：刘娜（1982—），女，山东省淄博市人，广东国地规划科技股份有限公司国土高级工程师，管理学硕士，主要从事国土整治与生态修复方面的工作和研究。

通讯作者：胡珍珍（1994—），女，江西省南昌市人，广东国地规划科技股份有限公司国土工程师，管理学硕士，主要从事国土整治与生态修复方面的工作和研究。E-mail：zhen2hu@163.com。

utilization, and degradation of ecological quality. Based on the problem analysis, the key directions and strategies of differentiated rectification are put forward: the Pearl River Delta region focuses on industrial optimization and upgrading; the eastern Guangdong region pays attention to human-land coordination; the western Guangdong region is dominated by agricultural modernization; the northern Guangdong region insists on ecological priority.
Keywords: high-quality development; comprehensive land consolidation; Hundred Counties, Thousand Towns and Ten Thousand Villages Quality Development Project; differentiation; case; strategy; Guangdong province

0 引言

随着我国工业化、城镇化和农业现代化的快速推进，乡村振兴发展受资源和环境约束问题日益凸显，主要表现为乡村耕地分布碎片化、建设用地利用低效化、生态用地退化、空间布局无序化等多重问题并存[1]。土地综合整治源于浙江经验，是以科学规划为前提，以乡镇为基本实施单元，统筹开展农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复等，对闲置、利用低效、生态退化及环境破坏的区域实施国土空间综合治理的活动[2]。土地综合整治是自然资源部门统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责、助力乡村振兴的有力抓手，是服务耕地保护和节约集约用地、保障粮食安全的重要举措，是对新型城镇化、乡村振兴战略和生态文明建设需求的积极响应[3-4]。继浙江省之后，各地的土地综合整治实践如上海郊野公园、成都小组微生、武汉田园综合体、广东新会沙仔岛、广东清远土地权属调整等[5-9]，均不同程度地呼应了土地综合整治的内涵和特点[10-11]。

广东省是我国改革开放先行地和产业集聚地，经济总量已连续32年位居全国第一。然而，人多地少和持续高强度的国土开发活动导致了土地破碎化、土地利用率低、耕地保护形势严峻、生态系统退化、乡村人居环境质量差、农村产业水平低、区域发展不均衡等问题，这些长期存在的难点和痛点[12]，已成为广东省全面实现乡村振兴和高质量发展的限制性因素之一。2023年，广东省委、省政府提出实施“高质量发展”重大战略部署，全面推进“百县千镇万村高质量发展工程”（以下简称“百千万工程”）。该工程基于经济社会发展规律，把握城乡融合发展的正确方向，通盘考虑先发地区与后发地区的互促共进，科学把握县镇村各自的功能定位，统筹县的优势、镇的特点、村的资源，旨在解决城乡区域发展不平衡不充分问题，促进城乡区域协调发展。在此背景下，土地综合整治工作被赋予了新的使命和要求。“百千万工程”明确提出，要立足各地发展基础和资源禀赋，明确发展定位，针对不同地区、不同类型县镇村制定实施差别化政策，引导走特色发展、错位发展之路，推动各尽所能、各展所长。受地形地貌、区域资源禀赋、社会经济水平等差异影响，广东省区域间差异较大，亟需基于广东省地域异质性特征分类施策，为各地高质量发展提供精细化路径。鉴于此，本文从梳理广东省农用地、建设用地、生态用地的开发、保护、利用现状及空间分布特征入手，研究和识别不同区域的核心问题，借鉴学习省内各地区土地综合整治试点典型案例，提出具有针对性的整治思路和方向，探索具有广东特色、响应广东发展、差异化的土地综合整治模

式，以期为实现腾空间、增耕地、优生态、强活力目标，助推城乡区域协调高质量发展提供借鉴。

1 高质量发展与土地综合整治的内在联系

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，而“百千万工程”是广东省践行高质量发展的重要部署。在城市高速发展过程中，农村劳动力、资金、农产品等经济发展要素也在向城市转移，导致农村经济缺乏活力，自然资源和生态环境问题日益凸显，耕地碎片化、空间布局无序化、土地资源利用低效化、生态质量退化等多维度问题并存，制约了区域高质量发展。以往单一要素、单一手段的土地整治模式已经难以完全解决综合问题[13]，亟需在国土空间规划的引领下，寻求综合性、系统性的整治手段。土地综合整治作为一项面向全空间、全地类、全要素的综合性整治活动，以资源合理开发、利用、治理及保护为目标导向，以统筹规划、整合资源、整体推进为工作原则，通过农用地整理、建设用地整理和生态保护修复系列工程措施，塑造人地关系相协调的高品质国土空间格局[14-18]。实践证明，土地综合整治可有效激发乡村振兴内生动力，扩宽城乡发展空间，促进自然资源要素高效流通和实现价值转化，对落实镇村优先发展战略，全面助推乡村振兴具有重要意义[19-21]。

依托土地综合整治的平台抓手作用，因地制宜、分类施策，统筹推进农用地整理、建设用地整理和生态保护修复等综合整治与生态修复策略，逐步提升空间要素质量，提高空间要素利用效率，激活空间要素内生动力，全面强化空间要素保障对高质量发展的服务支撑作用。有效推动农业、城镇、产业、生态空间结构布局优化，逐步构建“农业空间集中连片”“城镇空间宜居适度”“产业空间集约高效”“生态空间山清水秀”的高质量发展空间格局，进而推动现代农业发展、城乡融合发展、新产业新业态发展和生态绿色可持续发展。“百千万工程”聚焦于城乡区域发展不协调、不充分这一发展难题，通过统筹县镇村差异化的资源优势，走特色发展、错位发展之路，逐步壮大县域经济，加强乡镇建设，建设宜居宜业和美乡村，奋力推动县镇村发展全面提速提质，全面推进新型城镇化建设、城乡区域协调发展和乡村振兴战略实施。土地综合整治是推进“百千万工程”的重要平台抓手，两者同时与高质量发展存在密切联系（图1），即土地综合整治支撑“百千万工程”实施，同时为高质量发展提供空间要素保障，推动人地协调发展；“百千万工程”指导土地综合整治工作开展，同时为高质量发展提供社会经济要素保障，推进城乡统筹发展；土地综合整治与“百千万工程”共同助推区域高质量发展。

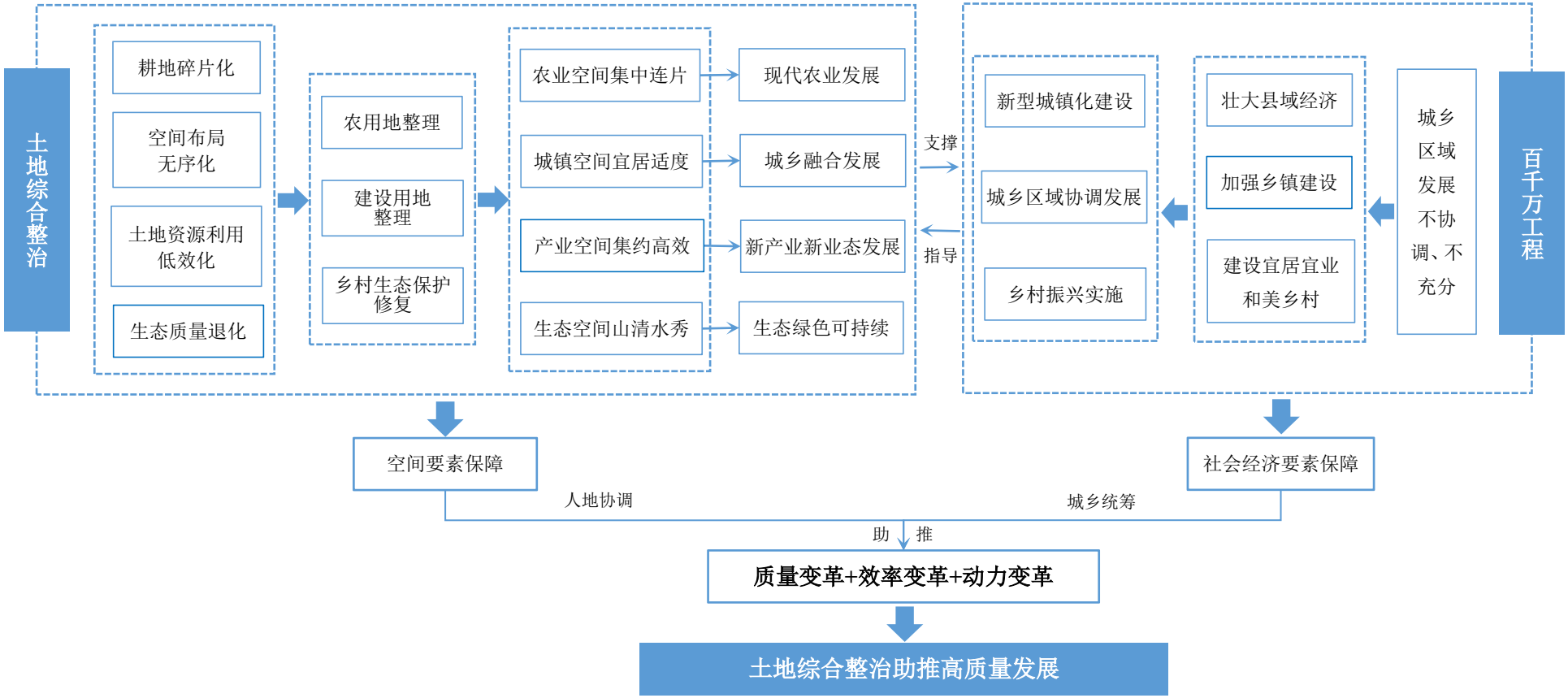

图 1 土地综合整治与高质量发展内在联系

2 广东省现状及问题分析

2.1 广东省区域概况

广东省是中国的南大门，位于南岭以南、南海之滨，区域总体自然资源禀赋较好，地貌类型复杂多样。广东省是改革开放先行地和产业集聚地，经济总量已连续32年位居全国第一，但在经济迅猛发展的同时，受地形地貌、区域资源禀赋、社会经济水平等差异影响，区域间发展不平衡问题愈加突出。依据广东省发展战略格局，全省21个地市划分为四大区域，分别为珠三角、粤东、粤西、粤北地区，其中珠三角地区发展成就斐然，但是其外围地区发展较为滞后，粤东、粤西、粤北存在大量欠发达的地区[22]。

珠三角地区包含广州市、深圳市、珠海市、佛山市、惠州市、东莞市、中山市、江门市和肇庆市9个地市，该区域城镇发展相对饱和，人口和经济要素高度聚集，内部联系紧密，但外围乡村地区发展不充分，产业发展模式较落后，区位优势未得到很好利用，城乡发展差距较大。在推进高质量发展过程中，需要重点关注城乡发展不均衡问题，丰富城乡要素流通渠道和促进产业转型升级。粤东地区包含汕头市、汕尾市、揭阳市和潮州市4个地市，该区域处于城镇化发展的中段，城镇村争地现象较为普遍，面临土地紧缺、格局失序和密集生产生活带来的环境问题，乡村生活品质不高、乡村风貌有待改善提升。在推进高质量发展过程中，须重点关注生态环境超负荷问题，提升城、镇、村人居生活环境品质。粤西地区包含湛江市、茂名市和阳江市3个地市，该区域承担较大的耕地保护压力，乡村地区耕地碎片化和国土空间利用粗放等问题较为突出，一二三产业的融合发展乏力，同时面临由于高强度农业发展带来的面源污染问题。在推进高质量发展过程中，需要重点关注农业面源污染及农业生产动力不足问题，充分发挥农业资源优势，促进多产融合发展。粤北地区包含韶关市、梅州市、清远市、河源市和云浮市5个地市，该区域作为广东省重要的生态安全屏障，城镇化水平相对较低，农业农村现代化发展较为滞后，自然资源禀赋利用不充分，一二三产业融合发展缺乏有效的动力机制，需要加强生态环境保护修复，进一步改善提升乡村风貌。在推进高质量发展过程中，需要重点关注城镇发展与生态保护矛盾问题，充分发挥自然资源禀赋优势，促进生态产品价值转化，实现发展与生态相融合。

综合来看，广东省国土空间开发利用格局日渐明晰，珠三角、粤东、粤西、粤北地区的社会经济发展水平参差不齐，各区域推进高质量发展面临的问题也各不相同，单单依靠一种土地综合整治模式难以解决全省差异化的发展问题，必须因地制宜、分类施策，探索实施差异化的土地综合整治模式，高效助推区域高质量发展。

2.2 广东省国土空间利用现状

根据土地综合整治以农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复为重点的政策要求，本文基于“数量-效率-格局-品质”的国土空间利用现状特征评价体系，选取耕地面积、建设用地面积、生态用地面积、耕地亩产量、建设用地单位面积产值、生态游憩地、农业景观聚集度指数、生活景观聚集度指数、工矿景观聚集度指数、生态景观聚集度指数、整体景观

蔓延度指数、平均耕地质量等别、人居公园绿地面积、生态环境指数等14项指标（表1），全面梳理广东省农用地、建设用地、生态用地的开发、保护、利用现状及空间分布情况，识别现存土地利用问题及生态问题，以期更好地制定符合广东省情的解决方案。其中农用地、建设用地、生态用地的地类分类参考了《第三次全国国土调查技术规程》，数据源主要参考2020年土地利用变更调查数据、《2019年广东省农村统计年鉴》和《广东省2018年各县（区）生态环境状况指数》。

表1 广东省各地区国土空间利用情况

地区	地市	耕地面积/km^2	建设用地面积/km^2	生态用地面积/km^2	耕地亩产量/（$kg·亩^{-1}$）	建设用地单位面积产值/（万元·km^2）	生态游憩地占比/%	农业景观聚集度指数（AI）	生活景观聚集度指数（AI）	工矿景观聚集度指数（AI）	生态景观聚集度指数（AI）	整体景观蔓延度指数（CONTAG）	平均耕地质量等别（等级）	人均公园绿地面积/（km^2·百万人$^{-1}$）	生态环境质量指数（EI）
珠三角地区	广州市	563.02	1715.72	3774.03	329.49	13.19	27.14	50.57	52.20	29.80	73.27	24.38	6	2.86	61.92
	深圳市	31.19	953.08	888.14	258.90	25.39	29.97	37.00	67.09	38.58	73.41	23.97	5	5.37	69.10
	珠海市	68.66	393.80	1171.82	366.97	7.27	5.37	39.62	51.63	40.68	78.57	37.19	8	7.97	71.30
	佛山市	229.98	1373.26	1978.80	344.20	7.13	16.08	29.55	51.10	42.96	70.07	19.16	6	4.64	61.86
	惠州市	966.40	1110.95	8229.23	342.16	3.53	7.62	47.05	35.77	33.22	84.96	45.89	6	2.40	81.16
	东莞市	105.97	1198.24	866.17	322.32	6.89	32.31	36.92	53.39	40.49	61.27	9.50	6	2.39	60.20
	中山市	85.21	612.30	895.45	329.28	5.83	6.96	36.96	50.59	38.08	70.54	17.62	7	3.13	63.10
	江门市	1187.98	915.86	6816.35	336.71	2.95	9.90	45.35	33.10	36.11	82.70	43.88	7	2.66	77.49
	肇庆市	1170.93	813.88	12242.82	386.68	2.28	12.89	34.11	26.25	37.11	87.99	58.69	5	2.11	82.80
粤东地区	汕头市	299.51	585.02	1114.88	439.57	4.11	12.96	52.31	53.82	29.02	75.90	24.12	4	1.47	68.30
	汕尾市	796.62	354.43	3350.34	324.10	2.22	8.01	55.42	32.23	29.02	82.99	46.2	6	1.07	80.23
	揭阳市	653.93	729.17	3158.96	406.30	2.73	8.36	49.58	40.91	25.88	77.56	33.54	6	1.39	73.56
	潮州市	204.95	382.87	1962.38	423.40	2.59	5.73	51.66	38.25	32.06	79.00	35.38	5	0.80	76.13
粤西地区	湛江市	4306.23	1426.90	6062.22	339.07	1.73	5.38	64.32	28.19	33.33	64.05	32.31	6	1.31	67.59
	茂名市	1778.78	1110.27	6435.08	389.21	2.34	15.40	55.53	24.53	31.27	73.22	35.69	4	0.69	78.00
	阳江市	1142.15	483.46	5641.44	342.01	2.34	18.06	49.77	27.64	33.93	81.77	47.46	6	1.69	83.15
粤北地区	韶关市	1789.17	746.54	15347.15	397.95	1.59	12.94	41.65	22.70	31.93	89.76	62.20	6	1.70	85.92
	梅州市	1226.55	862.41	12985.78	394.16	1.06	7.44	30.70	25.55	23.17	87.23	58.36	5	1.25	83.4
	清远市	1944.45	858.28	15511.90	307.26	1.55	9.09	39.81	24.79	28.05	88.07	58.92	7	2.74	84.98
	河源市	1157.00	656.77	13413.69	396.24	1.37	13.47	29.43	22.90	28.18	89.88	64.74	6	1.52	82.97
	云浮市	811.50	501.32	5766.84	412.60	1.39	11.45	39.79	23.81	32.33	82.55	48.94	6	1.08	82.66

注：建设用地格局分析选取“生活景观聚集度指数”和“工矿景观聚集度指数”；生态用地格局分析选取“生态景观聚集度指数”和“整体景观蔓延度指数”。

2.2.1 农用地现状分析

广东省耕地资源分布不均、空间碎片化现象严重，制约现代农业发展。广东省农用地面积为34452 km^2，其中耕地占比60%，可见耕地是全省农用地的主体类型，从加强耕地保护、落实粮食安全视角出发，本文重点分析耕地现状情况。广东全省耕地面积为20520km^2，其中珠三角地区耕地面积为4409 km^2，占比21.5%；粤东地区耕地面积为1955 km^2，占比9.5%；粤西地区耕地面积为7227 km^2，占比35%；粤北地区耕地面积为6929 km^2，占比34%（表1）。对比分析发现，广东省耕地资源在区域间具有明显的特征差异：珠三角地区耕地面积较小，布局相对分散，区域平均产量不高（335.19kg/亩），高度城镇化背景下，区域产业结构发生变化，农业在该区域不再占据主导地位，耕地的粮食保障功能较弱；粤东地区耕地面积最小，但空间分布相对集聚，区域平均产量最高（398.34kg/亩），以精耕细作为主要特点，由于耕地面积基数较小，难以承担全省的粮食保障压力；粤西地区耕地面积最大且空间分布相对集聚，是省内优等地集中分布地，但区域平均产量水平一般（356.77kg/亩）且存在一定程度农业面源污染问题，有较大改善提升空间；粤北地区耕地面积较大，区域平均产量较高（381.64kg/亩），但由于地形地貌限制，耕地集聚程度不高，导致了区域内的耕地质量等别出现两极分化现象。对于广东省而言，为应对持续增长的人口压力和不断扩张的城市建设，打造集中连片的高质量农田，进一步提升农业现代化、机械化、产业化程度是农用地整理的核心。

2.2.2 建设用地现状分析

广东省建设用地布局无序化、利用低效化现象明显，制约了区域高质量发展。全省现有建设用地面积为17785 km^2，其中珠三角地区建设用地面积为9087 km^2，占比51%；粤东地区建设用地面积为2051 km^2，占比12%；粤西地区建设用地面积为3020 km^2，占比17%；粤北地区建设用地面积为3625 km^2，占比20%。对比分析发现，广东省建设用地在区域上具有明显的特征差异：珠三角作为典型的高度城镇化地区，建设用地面积较大、布局相对集中、单位面积产值相对较高，结合实际情况来看，由于城市可拓展空间有限，且城市更新速度未及社会经济发展速度，城市在高速发展过程中出现了失序现象，留下了如城中村、村级工业园等历史遗留产物，新、旧建设空间相互挤占，部分地区产、居空间未能分离；粤东地区与珠三角地区特征类似，但工矿企业分布相对零散，且建设用地无论是用于第二、第三产业还是用于生态品质提升，利用效率都远不及珠三角地区，量大、分散且低效的工矿企业极易增加当地的生态环境负荷；粤西地区、粤北山区土地开发强度均较低，村庄量大面广，但结合实际情况来看，由于早期农村建设缺乏规划意识，在农村人口外流的情况下，农村居民点用地不减反增，其中粤北地区还受地形地貌限制，土地难以开发利用，新增的农村居民点分布非常零散。为充分保障城镇发展建设的用地需求，存量挖潜，发挥规模效益，进一步优化建设用地布局和提升利用效率是建设用地整理的核心。

2.2.3 生态用地现状分析

广东省生态资源禀赋优良，但生态质量退化问题依然突出。全省生态用地面积共127613 km^2（不含东沙岛），其中珠三角地区生态用地面积为36863 km^2，占比29%；粤东地区生态用地面积为9587 km^2，占比7.5%；粤西地区生态用地面积为18139 km^2，占比14%；粤北地区生态用地面积为63025 km^2，占比49.5%。对比分析发现，广东省生态用地在区域上具有明显的特征差异：珠三角地区主要由于社会、经济发展过程中人口增长过快，但污水处理、垃圾处理等基础设施配套不足，产业增长过快但经营方式粗放等，导致生态环境负荷增加；粤东地区因为国土空间利用布局混乱，空间资源紧缺和割裂现象明显，加之农民生态保护意识仍旧淡薄，导致村庄环境欠佳，区域生态环境负荷较重；粤西地区的生态问题主要表现为农业化学化与粗放式经营导致的土地、水域生态压力，农药、化肥的过量使用给农村的水环境、土壤环境带来生态压力，在强降水和粗放式灌溉的影响下，农业面源污染进一步扩大和加剧；粤北地区受地形地貌影响，水土流失现象普遍，加之历史原因及认识和技术局限，导致矿山开发带来矿山地质环境破坏、植被消失与生态毁坏、占用与破坏土地资源、水体和土壤重金属污染、地质灾害隐患等系列生态环境问题，需引起重视。缓解生态保护与城镇发展矛盾，加快受损生态环境治理，落实重点生态用地区域管护，促进生态产品价值转化是生态保护修复的核心。

2.2.4 全省各地区国土空间利用指标的主成分分析

主成分分析是一种运用广泛的多元统计分析方法，通过将多个变量以线性变换的方式选出关键变量。本文基于广东省各地区国土空间利用情况，借助该方法找准区域核心指标，明确区域优势资源。珠三角、粤东、粤西、粤北地区国土空间利用指标主成分分析结果（图2）显示：第1主成分（PC1）累计方差贡献率为44.4%，第2主成分（PC2）累计方差贡献率为16.5%，第1、第2主成分累计方差贡献率达到60.9%，可以反映不同土壤铝形态和各酸化指标的大部分信息，且受第1、第2主成分的综合影响，不同处理样点空间分布差异极显著（P＜0.01）。PC1和PC2 的空间载荷图（图2中a部分）表明：PC1主要与生态用地面积、生态环境质量指数、整体景观蔓延度指数、生态景观聚集度指数、人均公园绿地面积、工矿景观聚集度指数、建设用地单位面积产值、生活景观聚集度指数、生态游憩地占比指标参数密切相关。受PC1上述指标参数的影响，珠三角、粤北、粤东、粤西空间分布差异极显著（P=0.001），珠三角地区显著向人均公园绿地面积、工矿景观聚集度指数、建设用地单位面积产值、生活景观聚集度指数、生态游憩地占比升高的方向偏移，而粤北地区则显著偏向生态用地面积、生态环境质量指数、整体景观蔓延度指数、生态景观聚集度指数升高的方向（图2中b部分），表明粤北地区的生态环境质量比珠三角地区更高，而珠三角地区则具有更高的经济产值，生产生活空间更加聚集。PC2主要与平均耕地质量等别、耕地面积、建设用地面积、农业景观聚集度指数等参数密切相关（图2中a部分），受PC2上述指标参数的影响，粤东和粤西地区显著向耕地面积、建设用地面积和农业景观聚集度指数升高的方向偏

移，表明粤东和粤西地区具有更多的耕地面积、较低的耕地质量等别。整体而言，粤西地区的农业景观聚集度更高，而粤东地区兼具较高的农业和经济产值。

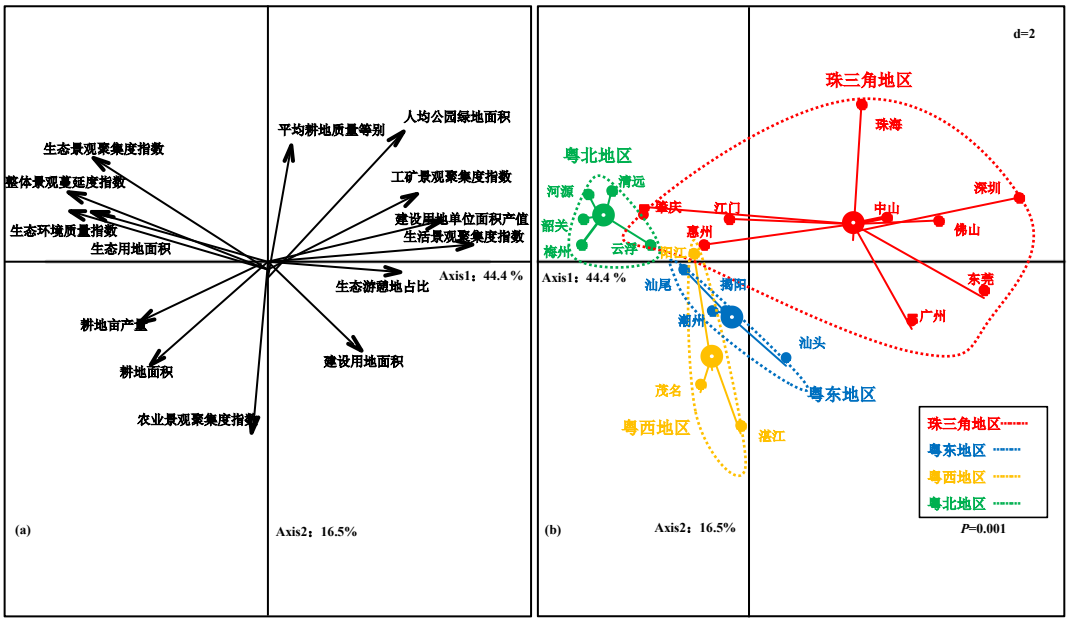

图 2 广东省珠三角、粤东、粤西、粤北地区国土空间利用指标主成分分析

综上，基于“数量-效率-格局-品质”评价体系下的广东省国土空间利用现状分析发现，广东省普遍存在耕地碎片化、空间布局无序化、土地资源利用低效化、生态质量退化等多维度问题，受地形地貌、自然资源禀赋、社会经济发展水平等要素不均衡的影响，在珠三角、粤东、粤西、粤北地区不同区域内亟需重点解决的问题会有所不同，问题表现形式也会存在较大差异性。

3 典型整治案例解析

基于广东省国土空间利用现状及问题分析结果，可见全省地域异质性明显，亟需重点解决的问题及发展诉求存在较大差异，遵循“区域全覆盖、发展有差异、模式可推广”原则，从国家及省级土地综合整治试点中，在珠三角、粤东、粤西、粤北地区分别选取代表性的试点作为典型整治案例解析（表 2），可为各地区高质量发展提供土地综合整治解决方案。

3.1 珠三角地区——佛山市南海区

佛山市南海区经济产值高、发展迅速，但产业发展空间破碎、土地节约集约程度低等系列现实困境较为严峻，耕地保护形势不容乐观，生态环境质量退化，诸多问题共同制约区域高质量发展。首先，南海区以低效建设用地整理为重点，推进存量减量化和连片土地整备，通过规划好、整理好、统筹好、利用好土地资源，落实产业供地保障，实现区域产业转型升级。其次，统筹考虑耕地保护与城镇产业发展的关系，合理划定耕地集中整治区，并推进耕地连片整治，落实耕地保护的同时，保障城镇产业发展的用地需求。最后，坚持问题导向，布局实施流域水环境治理、碧道建设等生态修复工程项目，改善提升区域生态环境质量。通

过开展“全盘考虑、重点突出”的土地综合整治，南海区农业、城镇、产业和生态空间格局得到全面优化，产业发展持续注入新动能，为区域高质量发展奠定良好基础。

3.2 粤东地区——汕尾市陂洋镇

汕尾市陂洋镇农业和产业发展具备良好基础，但空间布局混乱、土地利用低效和人居环境质量不高等现状问题较为突出，共同制约区域高质量发展。首先，陂洋镇基于镇域资源禀赋，合理划分农业生产、村庄建设、生态保护和村庄风貌提升四类功能区，明确差异化的重点整治内容，逐步缓解产业发展、人居生活、生态保护三者相互争地的矛盾，同时提升各类土地集约利用效率。其次，以生态保护修复、人居环境改善提升为重点整治内容，统筹推进流域生态修复、公共服务配套建设、乡村风貌提升整治等工作，全面提升城、镇、村人居生活品质，助力生态宜居美丽城乡建设，激活内生动力，促进一二三产业融合发展。

3.3 粤西地区——茂名市杨梅镇

茂名市杨梅镇农业资源优势明显，但农田基础设施薄弱，农业产业结构单一，生产生活污染问题相对突出，这些问题共同制约区域高质量发展。首先，杨梅镇以农用地整理为重点，统筹推进补充耕地、垦造水田和农田水利设施建设工作，引进现代化农业种养技术，实现耕地数量有增加、质量有提升、布局更连片，发展“农业+”产业模式，强化农产品附加值，促进一二三产业融合发展。其次，开展河道整治生态修复，解决流域水环境污染问题，保障农业灌溉水源安全，同时提升河道生态价值，充分挖掘水系的生态、游憩、历史人文及景观价值，与周边产业联动，助推乡村振兴。

3.4 粤北地区——韶关市桂头镇

韶关市桂头镇生态资源禀赋优良，但存在生态环境质量下降、耕地利用效率低和一二三产业发展不均衡等问题，制约区域高质量发展。首先，桂头镇以生态保护修复为重点，开展矿山地质环境恢复治理、流域水环境治理、湿地公园建设等工作，辅以景观设计，筑牢生态安全屏障的同时全面提升观赏价值，促进生态产品价值转化。其次，统筹推进农用地整理工作，强化农田景观功能，联动历史古村落文化，结合过山瑶特色发展休闲观光农业和都市田园综合体。最后，依托韶关机场、过山瑶族水镇、乳桂经济走廊等特色项目，加强镇域各产业功能区互动，逐步打造完善的文旅产业链，协调经济发展、耕地保护、生态保护三者的关系，促进一二三产业融合发展，助推乡村振兴。

表2 广东省不同区域典型案例发展情况汇总

区域	目标	问题	指导思想	解决措施
珠三角地区：佛山市南海区	建设城乡融合发展示范、打造湾区高质量发展高品质生活典范	产业空间破碎；土地节约集约程度低；耕地保护形势严峻；生态系统质量退化	以产业优化升级为关键，兼顾耕地保护和生态保护，推进区域协调联动发展	以建设用地整理为重点，兼顾实施农用地整理和生态保护修复，谋划产业布局和引入，推动产业转型升级，促进城乡融合发展
粤东地区：汕尾市陂洋镇	优化用地布局，促进产业升级，提升镇域生态效益，建设美丽乡村	空间布局混乱；土地利用低效；人居生活质量不高	以人地协调为导向，腾挪置换用地空间，协调城镇发展与生态保护	逐步推进三生空间分离，以生态保护修复、人居环境改善为重点，全面提升城镇村人居生活品质
粤西地区：茂名市杨梅镇	打造乡村振兴先行示范点，推动城乡区域协调发展	农田基础设施薄弱；农业产业结构单一；污染相对突出	以发展农业现代化为杠杆，激活发展内生动力，推进一二三产业融合发展	以农用地整理为重点，统筹流域水环境治理，保障水资源安全，发展“农业+”产业模式
粤北地区：韶关市桂头镇	现代农业、特色旅游及空港产业协调发展，推进乡村振兴	生态环境质量下降；耕地利用效率低；一二三产业发展不均衡	坚持生态优先，促进生态产品价值转化，发展“生态+”多功能产业	以生态保护修复为重点，兼顾实施农用地整理，联动区域文旅资源，发展生态旅游业

4 整治方向与策略

以土地综合整治为平台抓手，持续强化空间要素的服务支撑作用，促进自然资源在区域间流通和实现价值转化，深入谋划产业布局，加快促进城乡区域协调发展，助推县、镇、村高质量发展。基于“数量-效率-格局-品质”的国土空间利用现状分析可知，广东省珠三角等四个地区的土地利用、生态保护核心问题均呈现出明显的差异性，单一化的土地整治模式显然无法解决广东省当前面临的发展难题。应重点参考不同区域的典型案例，响应国土空间规划和乡村规划等目标要求，遵循目标导向和问题导向，分类确定不同区域土地综合整治主导方向，实现分区分类指引，统筹发展与保护，试点先行，分区域有重点、分类别有特色地探索创新差异化的土地综合整治模式，因地制宜、多模式组合推进，打造示范带动乡镇，助推“百千万工程”高质量建设。

4.1 珠三角地区整治方向——产业优化升级

高度城镇化的珠三角地区，经济发展水平高，所面临的土地利用问题主要为：城市治理承压明显、发展空间不足，局部地区厂城混杂；三生空间相互干扰，整体呈现空间布局无序化；景观整体破碎化程度高，可供城市居民利用的生态产品供给压力大。针对该类整治区的本底特征，可推进“整治+城乡融合”模式和“整治+产业升级”模式。在整治过程中应坚持以促进城乡融合发展和产业转型升级改造为导向，以建设用地整理为重点，注重谋划集约、高效的城镇和产业空间布局，统筹实施农村建设用地拆旧复垦、城乡建设用地增减挂钩系列工程项目，盘活存量低效用地，挖掘增量，落实城镇产业发展的用地需求保障；同时立足区域优势产业资源，带动模式低端、效能落后的产业转型升级改造；并加强区域基础设施配套建设，增设生态节点，提升城镇生活品质。通过开展差异化的土地综合整治，促使高度城镇化地区空间资源要素利用更加高效合理，经济效益辐射范围更广，更好地带动周边区域协同发展。

4.2 粤东地区整治方向——人地协调

作为城镇化发展中段地区，粤东地区具备一定产业基础，面临的主要问题是土地利用布局混乱、产业用地分散而低效、空间资源紧缺和割裂现象较为严重，同时还存在较重的生态环境负荷问题，由于在城镇发展过程中生态保护意识不强，导致城镇村人居环境欠佳。针对

该类整治区的本底特征，可推进“整治+生态治理”模式。在整治过程中应以逐步实现人地协调为导向，重视人居环境整治和生态环境修复治理，减轻区域生态环境负荷，改善提升区域生态环境品质；同时注重通过腾挪空间用地，促进生产、生活、生态空间三区分离，逐步推进产业转型升级和空间布局的再优化，综合提升城镇村的人居环境品质，构建发展有序、景观优美、人与自然和谐共生的美丽宜居城乡。通过开展差异化的土地综合整治，促使城镇化发展中段地区三生空间布局更加科学合理、人居生活品质更优，进一步激发区域发展内生动力，构建城镇建设与生态保护相协调的高质量发展格局。

4.3 粤西地区整治方向——农业现代化

粤西地区作为农产品主产区，耕地保护任务重，面临的主要问题是农用地利用效率及产能不高、农业空间品质一般，同时存在较为明显的农业面源污染。针对该类整治区的本底特征，可推进“整治+现代农业”模式。在整治过程中应坚持以发展现代农业为导向，以农用地整理为重点，通过开展补充耕地、垦造水田和恢复耕地系列工程项目，促进耕地集中连片；同时完善农田基础设施，改善农业生产条件，提高农业机械使用率，提升耕地质量和产能，引入农业规模化经营模式，发展田园综合体或田园康养旅游等产业项目；此外，通过农业技术提升，减少化肥、农药、农膜的使用，减轻区域水体和土壤的生态负荷，实现土地的可持续利用与发展。通过开展差异化的土地综合整治，促使农产品主产区的农业资源优势发挥得更加充分，耕地多功能价值转化更加高效，创新“农业+”发展模式，推进一二三产业融合发展。

4.4 粤北地区整治方向——生态优先

粤北地区作为生态功能重要区，森林资源丰富，面临的主要问题是自然资源效益未得到充分发挥、历史遗留矿山待治理、水质状况待提升，同时农林发展矛盾相对明显。针对该类整治区的本底特征，可推进“整治+生态文旅”模式。在整治过程中应立足优越的生态本底条件，以发展生态文旅产业为导向，以农用地整理和生态保护修复为重点，处理好耕地保护与生态保护的关系，统筹实施补充和恢复耕地、矿山生态修复治理、流域水环境治理、森林提质改造系列工程项目，守住耕地保护红线，筑牢生态安全屏障；此外，灵活运用点状供地等相关政策，解决山地丘陵区用地难的问题，建立完善的配套基础设施，鼓励发展生态文旅，促进多产业融合发展。通过开展差异化的土地综合整治，促使生态功能重要区的自然资源效益发挥更加充分，生态产品价值转化渠道更加丰富，激活内生发展动力，实现耕地保护、生态保护、经济发展相协调的高质量发展。

5 结语

土地综合整治可有效促进生态文明建设、城乡融合和乡村振兴战略的实现[17]，为全面推进高质量发展提供平台抓手。高质量发展内涵丰富、目标多元，且整治试点由乡镇尺度逐步扩大至市县尺度，因此，还需在实践探索的基础上加强土地综合整治相关理论研究，开展不同资源禀赋条件下土地综合整治的规划设计和模式路径研究；加强政策服务支撑，探索以

问题和目标为导向的土地综合整治配套政策体系研究，全面强化理论研究对整治实践的指引作用。

参考文献

[1]许恒周.全域土地综合整治助推乡村振兴的机理与实施路径[J].贵州社会科学,2021(5):144-152.

[2]洪曙光,郑爱玲.全域土地综合整治的实践与思考:以安徽省无为市为例[J].中国土地,2020(11):40-41.

[3]李红举,吴家龙,苏少青.国土整治服务自然资源高质量发展的若干思考与建议[J].中国土地,2022(11):24-27.

[4]吴家龙,苏梦园,苏少青,等.“双碳”目标下全域土地综合整治路径探究[J].中国国土资源经济,2021,34(12):77-83.

[5]刘智敏,刘伟,夏菁.大都市郊野空间生态修复实践与思考:以上海市郊野公园土地综合整治为例[J].中国土地,2019(9):29-32.

[6]黄晓兰.以“小组微生”模式促进新农村建设:成都市的探索与实践[J].中国土地,2017(1):43-45.

[7]朱雷洲,黄亚平.华中地区田园综合体类型划分及空间组织模式研究[J].小城镇建设,2021,39(3):57-66.

[8]苏梦园,吴家龙.土地综合整治对生态系统服务价值的影响:以广东江门沙仔岛为例[J].热带地理,2021,41(1):159-166.

[9]宁晓峰,臧俊梅,许进龙,等.农地权属调整与乡村治理:基于清远叶屋村的个案分析[J].土地经济研究,2017(2):137-149.

[10]吴家龙,苏少青,宁晓锋,等.国土空间生态修复实践与思考:以广东省为例[J].土壤通报,2020,51(4):807-815.

[11]魏帅.浅析农村土地综合整治工程对区域生态环境的影响[J].华北自然资源,2022(6):145-147.

[12]吴家龙,苏少青,杨远光,等.全域土地综合整治调查评估指标体系构建:以广东省为例[J].中国国土资源经济,2022,35(2):77-82,89.

[13]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.

[14]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.

[15]韩博,金晓斌,顾铮鸣,等.乡村振兴目标下的国土整治研究进展及关键问题[J].自然资源学报,2021,36(12):3007-3030.

[16]李寒冰,金晓斌,韩博,等.“双碳”目标下全域土地综合整治的学理研究与实践路径[J].地理研究,2022,41(12):3164-3182.

[17]金晓斌,罗秀丽,周寅康.试论全域土地综合整治的基本逻辑、关键问题和主要关系[J].中国土地科学,2022,36(11):1-12.

[18]刘恬,胡伟艳,杜晓华,等.基于村庄类型的全域土地综合整治研究[J].中国土地科学,2021,35(5):100-108.

[19]孙婧雯,刘彦随,戈大专,等.平原农区土地综合整治与乡村转型发展协同机制[J].地理学报,2022,77(8):1971-1986.
[20]刘彦随.科学推进中国农村土地整治战略[J].中国土地科学,2011,25(4):3-8.
[21]金晓斌,丁宁,张志宏,等.中国土地整治资金在省际间分配及土地整治效果[J].农业工程学报,2012,28(16):1-9.
[22]刘亚晶.基于人地关系的广东省区域协调发展研究[D].武汉:华中师范大学,2020.