

全域土地综合整治赋能乡村产业发展转型： 理论逻辑与实践路径

杨 浩，翟少轩，汪榆淇

【摘 要】全域土地综合整治可通过优化国土空间结构、改善乡村风貌和提升农村土地价值等途径，推动乡村空间主体功能的转变和主导产业的重塑。基于目标导向式分类方法，提炼出 4 种具有代表性的全域土地综合整治推动乡村产业发展转型的典型路径，即全域土地综合整治能够通过农业规模化经营、构建新型合作平台、加快发展乡村新业态及规范土地流转租赁行为等方式，实现本地区特色农业发展、乡村产业融合、集体经济壮大和农户增收。未来，应因地制宜持续推进乡村产业用地精准供给、挖掘新产业新业态发展潜能和推进社会服务体系建设，不断延长全域土地综合整治的产业链、价值链和生态链。

【关键词】全域土地综合整治；空间重构；产业转型；土地流转；精准供给

【文章编号】1006-0022(2025)08-0048-08 **【中图分类号】**TU984、F321.1、F327 **【文献标志码】**B

【引文格式】杨浩，翟少轩，汪榆淇. 全域土地综合整治赋能乡村产业发展转型：理论逻辑与实践路径 [J]. 规划师，2025(8)：48-55.

Rural Industrial Transformation Empowered by Comprehensive Land Consolidation: Theoretical Logic and Practical Pathways/YANG Hao, ZHAI Shaoxuan, WANG Yuqi

【Abstract】 Comprehensive land consolidation can expedite the transformation of the main functions of rural space and the restructuring of dominant industries. This is achieved by optimizing the territorial space structure, enhancing the rural landscape, and increasing the value of rural land. In light of the practical requirements for promoting the transformation of rural industrial development through comprehensive land consolidation, four typical pathways have been abstracted using a goal-oriented classification system: large-scale agricultural operations, the establishment of new cooperation platforms, the accelerated development of new rural business models, and the standardization of land transfer and leasing activities. Through these means, comprehensive land consolidation can contribute to the development of local characteristic agriculture, the integration of rural industries, the growth of the collective economy, and an increase in farmers' income. In the future, continuously promoting the precise supply of rural industrial land in accordance with local conditions, exploring the potential for the development of new industries and forms, and strengthening the construction of social service systems will extend the industrial chain, value chain, and ecological chain of comprehensive land consolidation.

【Keywords】 comprehensive land consolidation; space reconstruction; industrial transformation; land transfer; precise supply

0 引 言

高质量推进土地综合整治工作是贯彻习近平生态文明思想、促进乡村生产要素精准配置的有力抓手。作

为重构乡村空间形态的重要制度安排和平台，土地综合整治是实施国土空间规划、推进土地集约利用、落实空间用途管制要求及推动生态保护修复的主要手段^[1]。西方现代土地整治起源于中世纪的德国和俄罗斯，继

【基金项目】 广东省哲学社会科学规划项目 (GD25YYJ34)、佛山市社科规划项目 (2025-GJ197)、广东省农业科学院优秀博士人才引进项目 (R2023YJ-YB3007)、广东金融学会 2025 年度快速课题项目

【作者简介】 杨 浩，博士，广东省农业科学院农业经济与信息研究所助理研究员。chucaifengyun@163.com

翟少轩，博士，农业农村部华南都市农业重点实验室助理研究员。

汪榆淇，通信作者，博士，中共广东省委党校公共管理教研部校聘副教授。744565585@gq.com

而扩展至荷兰、法国、奥地利、日本、韩国等国家。尽管不同国家在不同历史时期对土地整治的称谓存在差异，但是在整治对象、目标效益和路径模式等方面具有相通之处^[2]。通过梳理美国、日本和荷兰等国家借助土地整治调整农业种植结构、扩大生产规模的经验可知，土地整治是推动农业规模化发展、生态农业发展和乡村产业融合的重要举措^[3]。同时，制定法律法规规范土地整治行为，是确保整治过程中社会、经济与生态环境有效协调的根本保障^[4]。我国的土地整治活动历史悠久且成效显著^[5]，现代土地整治活动则始于20世纪90年代。各地根据城乡建设用地增减挂钩、高标准基本农田建设、美丽乡村建设、休闲旅游发展等政策导向^[6-9]，积极探索土地要素的精准配置与集约高效利用模式，已构建起一套以土地整治规划管理制度、项目管理制度等为核心的乡村生产要素精准供给体系。随着土地整治的内涵拓展和模式创新，其内容已从原先的土地开发整理逐步向更具综合性、系统性的全域土地综合整治转变^[10]。

综上，在现阶段各界积极探索土地综合整治的高效运作模式之际，正确理解全域土地综合整治工作与乡村产业发展之间的内在逻辑和互动机制，因地制宜地探索全域土地综合整治赋能乡村产业发展转型的实践路径，对破解“人、地、钱”等难题具有重要意义。写好全域土地综合整治的“后半篇文章”，则是提升土地要素配置效率和乡村持续运营能力的重要保障。本文首先从理论视角剖析全域土地综合整治与乡村产业发展转型之间的内在逻辑，从多个维度解析两者形成正向互馈的现实必要性；其次，梳理各地典型案例，总结经验做法和普适性路径；最后，探讨全域土地综合整治赋能乡村产业发展转型的政策建议，

为产业用地精准供给与乡村产业发展转型的协同推进提供参考。

1 全域土地综合整治赋能乡村产业发展转型的内在逻辑

1.1 全域土地综合整治可赋能特色农业发展

实施全域土地综合整治，需对区域内的农用地、农村建设用地、复垦土地和未利用地等进行综合开发利用，全面推进高标准基本农田建设、耕地质量提升、“旱改水”、农田水利建设、生态环境整治等工程的实施。结合当地独特的自然资源禀赋，秉持山水林田湖草沙是生命共同体和“绿水青山就是金山银山”的理念，通过对农村土地特别是农用地进行结构化调整与整治，推动生态产业化和产业生态化，有效促进当地特色农业的发展。

1.2 全域土地综合整治可促进三产融合振兴

乡村产业振兴是乡村振兴的经济基础和主要抓手，乡村产业高质量发展需以健全现代农业产业体系为基础，促进三产融合。全域土地综合整治不仅有助于解决农业生产效率低、耕地碎片化、建设用地闲置浪费等问题，还有助于提高耕地规模化经营水平和低效闲置土地利用效率，推动社会资本、劳动力等生产要素下乡，为乡村旅游发展、乡村工业振兴等提供坚实保障和空间载体。

1.3 全域土地综合整治可壮大农村集体经济规模

壮大农村集体经济规模是推动地区产业振兴和缩小城乡收入差距的重要手段。首先，通过全域土地综合整治，可同步开展农村集体土地专项整治，清查、

核实农村集体土地及其他集体资产资源，实现集体利益最大化；其次，可积极探索农村新型集体经济的发展形式，如通过土地经营权入股，获取土地增值收益；最后，可发挥集体组织的农机装备优势，推进农业社会化服务体系建设，以提高集体的可持续经营性收入。

1.4 全域土地综合整治可联农带农促进共同富裕

全域土地综合整治需以人民为中心，尊重群众意愿，维护群众权益，用好村民议事决策机制，把握好土地经营权流转集中、规模经营的尺度。以全域土地综合整治为基本动力，协同推进富民产业发展、人居环境整治和农村生态环境保护等工作，着力构建“联得紧、带得稳、收益久”的长效机制。在全域土地综合整治实施过程中，需坚持“提升带动能力”与“强化带动效益”相结合的基本原则，因地制宜确定科学的带动方式和受益范围。此外，以全域土地综合整治项目为抓手，可有效构建“合作关系稳定、利益联结紧密、博弈主体责任一致、参与各方利益共享、项目运营风险可控”的联农带农机制。通过发挥全域土地综合整治的联农带农作用，使更多农民共享产业链增值收益，进而对乡村产业发展转型形成有效驱动和反馈，最终实现城乡居民的共同富裕。见图1。

2 土地综合整治与乡村产业发展转型正向互馈的现实必要性

2.1 顶层规划与指引相对滞后，乡村产业发展的用地指标保障不足

(1) 规划引领作用不强。近年来，乡村规划尚未完成全覆盖，导致部分地区的乡村发展和建设用地开发无据可依；一些地区的国土空间规划与专项规划缺

乏有效衔接,难以满足零星、分散的乡村产业用地需求;一些地区已编制实施的规划对未来发展需求缺乏统筹,导致产业项目在新规划编制阶段难以准确定位和落地上图,造成乡村产业与规划脱节。

(2) 新增建设用地指标城乡分配不均。传统层层分解的建设用地计划指标管理模式,以及过分追求地均 GDP 的发展导向,使得新增建设用地指标大多投向经济发达地区,县域和乡村的建设用地指标所剩无几。此外,新增建设用地指标落地也较为困难。例如,乡村文旅、产业配套、特殊经营等项目的落地布局,需依托农村资源和线性道路等形成一定规模的土地供给,但因永久基本农田、生态保护红线等的弹性不足,新增建设用地指标难以得到高效利用。

(3) 乡村用地审批流程不清晰是制约涉农企业持续投入的重要因素。许多地区的乡村产业建设用地指标供给不足,可用于乡村休闲产业发展的建设用地指标紧缺。社会资本是乡村开展种植(养殖)业规模化经营、乡村民宿建设等的重要

支撑,但由于当前各地土地政策在乡村经营性集体用地供给和宅基地流转等方面存在显著差异,加之不少地区存在用地审批难、审批慢等问题,乡村土地难以实现有效配置和规模化经营。尽管“点状供地”政策能解决部分问题,但是实践中普遍反映其申报手续烦琐、落地较难,部分企业可能因存在的审批不完善等风险,持续投入意愿不强。

2.2 乡村运营可持续性较差,急需形成土地综合整治与乡村产业的良性互促

(1) 职能部门横向协同治理效能不足,传统土地综合整治难以替代产业平台的功能。现阶段,土地综合整治多以分包项目分属政府各职能部门。在推进全域土地综合整治过程中,部分地区未充分考虑整治对象的系统性和整体性,导致整治工作整体谋划、系统实施方面的前期准备不足。此外,各职能部门承担的子项目多采用单独立项和独立验收标准,同一整治项目空间被不同部门的单

一整治目标分割,削弱了乡村国土空间的全域性、综合性、系统性等。因此,若直接将土地综合整治等同于乡村产业平台来推动资源集聚,往往难以实现预期目标,还会导致生产资源无效浪费。

(2) 整治项目的“造血”能力弱且资金平衡难,急需通过乡村产业发展转型来支撑。部分土地综合整治项目的实施多依赖于财政专项资金,前期投入大而融资渠道相对单一。地方又满足于建设用地指标交易带来的短期收益,但增减挂钩节余指标的收益回报周期长,且难以覆盖前期成本,整治项目常因资金周转不畅而烂尾。此外,有些整治项目在决策和实施过程中,市场主体和农民集体等的参与度较低,这在一定程度上影响了项目的可持续性。因此,在整治项目实施过程中,不仅需提前集聚一定规模的生产资料以发展主导产业,还需考虑产业带来的额外附加值和社会经济效益。未来,急需通过提升乡村产业转型升级带来的溢出收益,并以其反哺土地综合整治项目的前期亏空和运营成本,最终形成良性循环系统。

(3) 农业农村领域的金融服务和融资信贷服务较为滞后,创新全域土地综合整治投融资机制迫在眉睫。目前,农业农村领域的整治项目普遍面临融资渠道窄、成本高、回报周期长的问题,这直接制约了农业产业的结构转型。一是涉农贷款的放款周期与农时不匹配。经营主体向金融机构申请贷款时,审批周期较长、还款期限偏短,常常出现放款周期与农时不匹配的现象。二是新型多元的信贷服务供给不足。不仅授信覆盖面窄、额度低,信贷风险分担补偿机制也不健全,且金融产品单一。三是农业保险体系存在明显短板。一方面,农业保险投入和政府补贴相对不足、优质保险产品受众面窄、保险供需关系失衡等

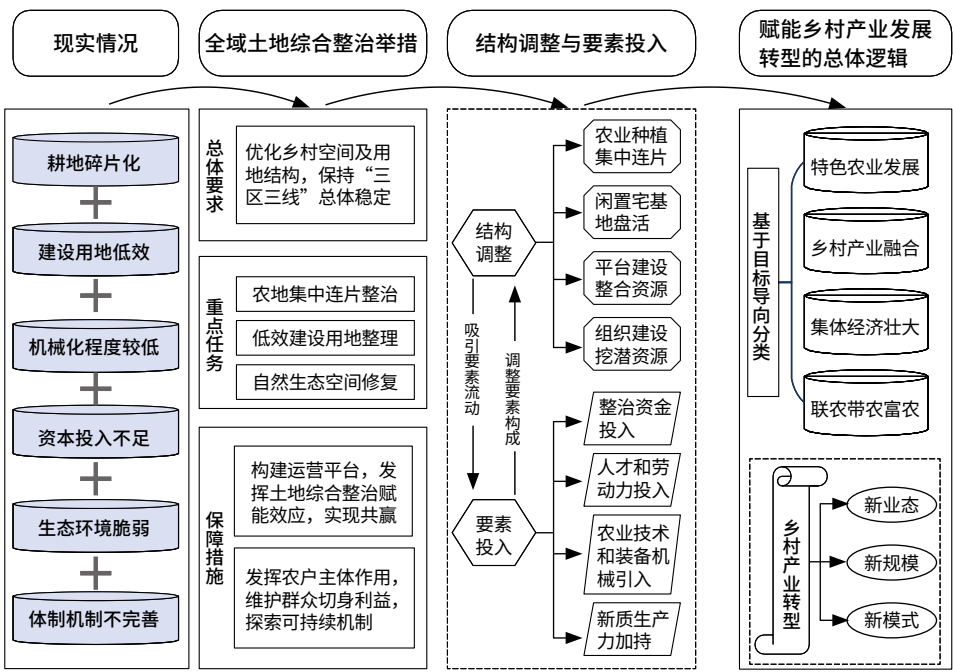


图1 全域土地综合整治赋能乡村产业发展转型的内在逻辑

问题突出;另一方面,农业保险品种单一、赔付门槛高、实际赔偿金额低,难以满足农业市场主体的客观需求。四是农业经营主体群体融资困难。受自身条件限制,新型经营主体在市場中的认可度低、信心不足,加之抵押贷款机制不完善,进一步提高了融资难度。综上,农业农村领域融资难、融资贵的现象依然存在。不过,随着全域土地综合整治的全面推进,往往能带来持续稳定的资金支持和融资服务供给,为乡村扩大投融资规模提供较为优质的保障平台。

2.3 用地弹性供给不足,亟待通过土地综合整治赋能乡村新业态、新产业同步发展

(1) 村庄规划预留的可调整建设空间不足,乡村优势资源难以转化为经济收益。部分典型山区县多山地陡坡,自身可直接利用的平地少且用地碎片化特征明显,用地“卡脖子”问题突出。受“三区三线”调控政策影响,不少地区土地流转困难,可用建设用地有限。此外,部分山区县和欠发达县对土地政策的理解与把握不够透彻,在村庄规划中预留的乡村产业发展和基础设施建设用地指标不足,使得部分拥有优势旅游资源的村庄在发展乡村休闲产业时受到严重限制。因此,通过全域土地综合整治拓展乡村新产业的用地空间成为地方发展的突破口。

(2) “点状供地”制度体系尚不完善,通过土地综合整治实现闲置用地资源捆绑供给的需求迫切。“点状供地”的探索符合土地保护与利用精细化的要求,为解决零星、分散的乡村产业用地需求提供了新思路,但在实践中仍面临诸多制约因素和现实阻碍。在规划层面,由于村庄规划的正式修编和调整流程较为复杂,“点状供地”难以嵌入现有规划

体系^[1],已编制实施的村庄规划也无法通过“点状供地”对乡村产业发展进行实际性引导和管控,导致部分村镇错失产业结构转型的潜在机会。在制度层面,目前缺乏针对“点状供地”的系统性制度安排和体系指导,地方实践缺乏有效依据,操作过程可能存在较大政策风险。在实施层面,现有环境下的“点状供地”项目普遍需开展环境评估、地质灾害评估、可行性评估等多项论证,且部分新业态项目因审批周期偏长而终止。正是由于零散用地的捆绑供给难度大,亟待通过土地综合整治提供用地保障。

(3) 设施农用地的申办、认定和整合存在困难,难以适应新时期乡村产业发展的需求。加快发展设施农业是推进农业农村现代化的重要支撑,对优化乡村产业结构、提升乡村产业链溢出价值具有重要意义。然而,从现实情况看,全国不少地区在设施农用地的申办、认定和整合方面存在困难,设施农用地的空间供需矛盾总体较为突出。具体原因如下:①在乡村实际生产经营中,产业形态和用地结构具有复合多样性,农用地、设施农用地、建设用地和生态用地等在同一空间中混合交叉与重叠,现有设施

农用地认定方式已难以适应当前乡村的变化节奏。②产业发展所需的仓储、物流、加工、养殖等配套用地,在落地建设中受到诸多空间限制。在永久基本农田划定区、饮用水水源保护区以及自然保护区的核心区和缓冲区等范围内,通过调换、整合方式认定设施农用地几乎没有可能。因此,在后续的全域土地综合整治试点建设中,适度扩大设施农用地的认定范围、比例和规模,将有助于推动乡村三产融合发展。见图2。

3 土地综合整治赋能乡村产业发展转型的广东实践

3.1 土地综合整治+规模经营+特色农业发展

3.1.1 市县层面以土地综合整治引进社会资本,发展特色农产品

一是通过精准帮扶,以闲置用地盘活推动特色优势产业链延伸。例如,阳江市抓住“千企帮千镇、万企兴万村”的契机,组织引导企业深入挖掘帮扶镇土地、环境、人力、产业、市场、文化等资源的多元价值,通过开展农产品精深加工,推动三产融合发展。二是推广

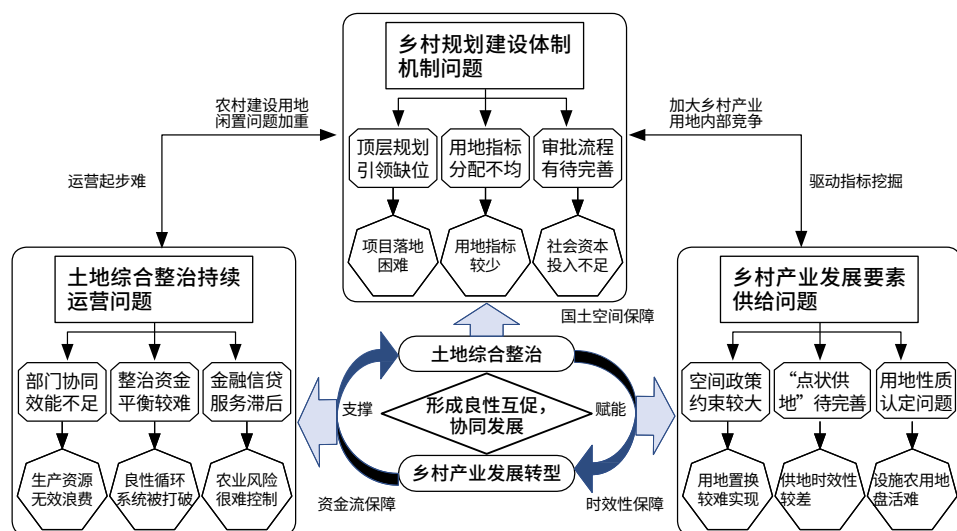


图2 以土地综合整治推动乡村产业发展转型的现实必要性

农用地生态种植模式，助力特色农产品发展。例如，潮州市借力“饶平单丛茶文化系统”被认定为中国重要农业文化遗产的契机，引导饶平县茶企在茶山推行“山顶戴帽”“坡穿袈裟”的生态种植模式，推动茶叶产业走上“市场茶、大众茶、拼配茶”的发展之路。三是集约利用零散养殖池塘，发挥渔业发展规模效应。例如，佛山市通过全域养殖池塘改造提升促进土地集约利用，着力引进水产龙头企业，探索“科技兴渔”新路径，推动水产养殖实现生产自动化、技术创新化和设施现代化。

3.1.2 镇村层面以土地流转推动村企协同合作，加速特色产业规模化经营

一是立足镇域农用地资源禀赋，助力实现特色化发展。例如，惠州市邀请企业作为参与实施主体，投资建设博罗县柏塘镇三产融合茶叶产业园项目。该项目以“万亩茶园”建设为基础，打造集茶叶加工中心、茶文化体验中心、产业推广中心、工业遗产改造利用中心于一体的“茶文旅综合体”，带动博罗县乃至惠州市的茶文化产业发展。二是以“企业+基地+农户”模式实现土地规模化经营。例如，梅州市兴宁市龙田镇与省重点农业龙头企业签订土地流转合同，开展沃柑种植，促进特色农产品开发，以连片规模经营获得的收益反哺村落道路硬化、水利“三面光”工程、路灯安装等基础设施建设。三是引进特色农业龙头企业，有效盘活土地资源收益。例如，云浮市云城区前锋镇引进农业龙头企业和医药公司共同出资建设岭南中药材种子种苗繁育基地，通过“药企+公司+村集体+农户”模式，大力发展订单式南药种植。四是集中连片流转碎片化土地，扩大当地特色农业产业规模。例如，肇庆市封开县渔涝镇吸引企业投资建设超千亩的水稻辣椒轮作基地。见图3。

3.2 土地综合整治+平台赋能+乡村产业融合

3.2.1 以村镇自有力量为主导构建运营平台，推动乡村产业融合发展

一是“以地为媒”聚乡贤，强化党组织引领产业振兴的核心作用。例如，韶关市武江区重阳镇大夫前村以打造小手工业强村为目标，以强镇富村公司为主导，积极盘活利用闲置宅基地、厂棚仓库等集体资源，有效探索“党组织+强镇富村公司+车间+农户”的产业发展模式，建成具有本地特色的乡村振兴车间。二是推动现代化种植基地建设，促进乡村产业规范化发展。例如，潮州市通过“公司+基地+农户”的发展模式，统一肥水管理、技术培训和病虫害防治，建立并完善原料栽培技术体系，促进种植基地规范化建设，同时通过优化种植结构，带动周边农户开展广式凉果标准化种植。三是以土地资源整合开发促进乡村新业态发展。例如，河源市源城区春沐源小镇项目通过撬动各类资金，加速村内道路、文化场地等基础设施的提档升级，成功打造和改造出数十个“四小园”和多个“美丽庭院”，间接带动周边村民发展农家乐、民宿、特产店等新业态。

3.2.2 以社会资本力量为主导搭建合作平台，加速资源整合及产业转型

一是坚持因地制宜整合资源，推动乡村休闲产业发展。例如，广州市某企业利用修复后的矿坑打造一系列特色旅游产品，形成集合高端温泉酒店、七星级房车营地和农趣园等多种业态的旅游度假区，助力乡村产业兴旺。二是通过镇级企业打包闲置土地，引入第三方企业改善村容村貌。例如，清远市清新区三坑镇三和村将空地与闲置农房等资源整合成“资源包”，以“整体打包流转”的方式交由镇级企业承租流转，再引入清远市某公司投资建设民宿，解决了古村落衰败的问题。三是通过“三块地”精细化整合，促进乡村产业融合。例如，清远市连山壮族瑶族自治县永和镇石坪村经济合作社从农户手中有偿征收土地资源，再统一交由专业运营公司采用“ECPO”（工程施工设计+采购+施工+维护）模式开发运营“三块地”，打造涵盖文化部落、民宿乡宿、壮瑶医药体验等的乡村旅游项目。四是围绕“农文旅”融合发展目标，盘活集体闲置土地资源。例如，河源市大坝镇水背村实施“龙头企业+基地+农户”的产业合作模式，形成以百香果种植基地为主导，融合特

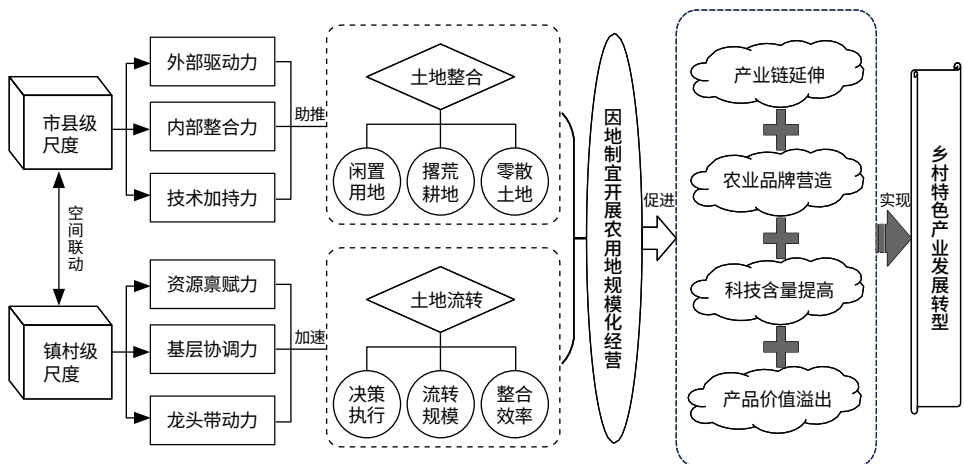


图3 土地综合整治加速规模经营助力乡村特色产业发展转型

色餐饮、休闲观光、亲子游乐等多元业态的格局。见图 4。

3.3 土地综合整治 + 价值溢出 + 集体经济壮大

3.3.1 城郊村镇发挥地理区位优势，因势利导推动产业转型

一是发挥城郊区位优势，发展高端投资项目壮大集体经济。例如，阳江市阳东区东城镇某村充分发挥临近市区、商业发达等优势，采用绿色发展思路，顺应新能源汽车发展趋势，利用大量留用地建设新能源汽车城项目，每年为村集体带来数百万元收入。二是推广整村土地改造模式，有效夯实村集体经济发展基础。例如，广州市某集团投入超亿元对从化区某村进行整村改造，改善该村整体居住环境，提升公共文化服务水平，夯实村集体经济发展基础。三是盘活村级留用地，实现高新产业与集体经济双赢。例如，江门市蓬江区棠下镇通过“资源变资本、资本变股本”的方式，探索“物业代建 + 返租”模式，促使某激光智能装备公司的上下游企业入驻并开发该村留用地。四是推进旧村更新与产业发展融合，壮大农村集体经济。例如，珠海市高新区以“以产兴城、以城带产、产城融合”为理念，启动东岸留诗山片区更新项目，由珠海某投资公司协同东岸社区集体经济组织开展建设，推动东岸留诗山片区向现代化村庄迭代升级。

3.3.2 中心村镇创新土地综合整治模式，多措并举壮大集体经济

一是以土地租赁、合资、合作等模式，探索多村共进发展路径。例如，韶关市南雄市雄州街道以“公司 + 基地 + 集体经济组织”的经营模式，探索多方持股形式，采用工厂化循环水养殖产业模式，养殖高附加值鱼类。二是探索和创新土地过渡性开发新路径。例如，肇庆市端

州区大龙社区探索过渡性开发模式，通过租赁农村集体组织自留地的方式，在不改变用地主体和规划条件的前提下引入项目。三是统筹推进闲置宅基地盘活工作，加速发展乡村休闲等新业态。例如，惠州市龙门县集成辖区内各村镇农家乐、精品民宿及农村创客中心等多种业态，盘活数百宗闲置宅基地和农房发展村集体经济。四是打破村域界限，盘活耕地资源，以专业生产经营主体带动村（居）抱团发展。例如，江门市恩平市良西镇 9 个村（居）投资成立农垦公司，通过整合周边撂荒地、盘活低效耕地等方式，全力打造数千亩水稻种植基地，村集体收益显著提升。

3.4 土地综合整治 + 流转租赁 + 联农带农增收创收

3.4.1 挖掘全域耕地规模化种植潜力，带动本地农户就业增收

一是强镇富村公司以“中间人”角色协调土地流转，带动农户增收。例如，韶关市乐昌市三溪镇在开展某村土地流转工作时，通过村委会或强镇富村公司与村民达成统筹流转、连片经营的“预流转”协议，提前收储撂荒耕地，再对连片“预流转”的规模化土地进行项目包装、规划和招商引资。二是以“龙头企业 + 农户”的土地流转模式，带动种植户增收。例如，揭阳市普宁市南溪镇

通过加速土地流转，促进水稻种植基地成片连片，积极建设省级现代农业产业园，农民增收效果显著。三是通过“土地流转 + 土地入股”等方式，多措并举联农带农。例如，梅州市蕉岭县蕉城镇以“产业村长”推进“产业园 + 公司 + 基地 + 社会化服务 + 农户”的农业生产模式为牵引，通过土地流转、土地入股等方式整合上千亩农田用于绿色有机种植，辐射带动 3 000 多户农户参与建设丝苗米产业园。四是推动“小块田变大块田”，带动村民增收。例如，梅州市梅县区畚江镇以太湖村为试点，通过清除原有的田坎和水沟，实现规模化经营与管理，提高了农田产出效益。

3.4.2 以土地综合整治带动乡村休闲产业发展，实现村集体、企业和农户共赢

一是盘活集体闲置公益性建设用地，创新农户就业模式。例如，清远市连山壮族瑶族自治县太保镇通过盘活原莲塘小学，将原教学点改造为生产场地，结合非遗传承和产业发展，采取“乡村振兴车间 + 公司 + 合作社 + 农户”的运营模式，邀请非遗传承人和彩扎技艺人不定期在生产车间授课，如此既能发展壮大村集体经济，又能实现村民在“家门口”就业。二是强化集体经济组织的治理能力，通过乡村旅游项目的整体运营增加村民收入。例如，珠海市斗门镇充分发挥村集体的统筹作用，探索共建共

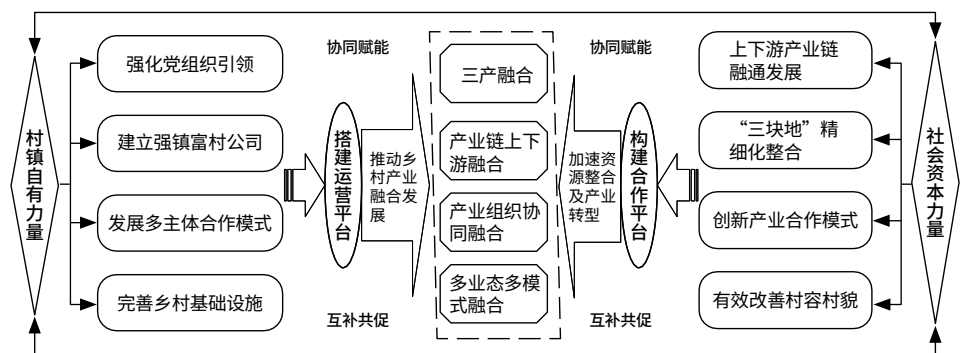


图 4 土地综合整治依托平台赋能推动乡村产业融合发展转型

享机制盘活闲置农房资源,激发乡村发展内生动力,打造斗门“印象小镇”乡村旅游新热点。三是推进全域土地综合整治,破解发展中的“人、地、钱”难题。例如,阳江市阳西县通过政府引导社会投资,高标准建设程村蚝、荔枝等省级现代农业产业园和南药、丝苗米、海水鱼苗等市级现代农业产业园,通过“合作社+基地+科研单位+农户”的产业模式,带动近20万农民增收。

4 全域土地综合整治赋能乡村产业发展转型的政策建议

4.1 系统式赋能:强化农村资源要素整合能力,扩大土地综合整治的赋能效应

一是以“土地综合整治+”提升乡村产业发展和乡村建设水平。以“土地综合整治+”为导向,构建全域土地综合整治与产业导入的联动机制,健全整治项目实施后的可持续运营机制,扩大社会经济效应,提升土地综合整治的效能。二是用好土地综合整治“结余指标”,支撑县域经济发展壮大。引导“结余指标”优先投入县域主导产业、重大项目和新型城镇化建设。三是以全域土地综合整治为抓手,健全城乡土地要素平等交换、双向流动机制。构建城乡统一的要素交易市场,让乡村土地资源在城乡间顺畅流动、等价交换^[12]。四是探索全域土地综合整治的高效运作模式,为城乡融合发展提供支撑。应选择切实可行的推进模式,激励和推动基层政府实施全域土地综合整治;结合当地特点,灵活运用激励与创新政策,形成农业开发型、指标交易型、空间重构型、产业驱动型等多种运作模式,延长土地综合整治的产业链、价值链和生态链,促进以土地综合整治为平台和纽带的全产业链发展。

4.2 绿色化赋能:强化乡村生态保护和修复,推进优质生态产品价值实现

在全域土地综合整治过程中,需严禁各乡镇以全域土地综合整治的名义侵占生态保护红线,应统筹推进重点地区生态修复,推动生态保护红线内零星耕地、永久基本农田、建设用地逐步退出并恢复为生态用地。开展山水林田湖草沙一体化保护和修复,协同推进生态修复、景观休闲、文化传承等项目建设。通过创新产业用地精准供给模式^[13],构建产业生态化与生态产业化协同发展的生态经济体系,进而将乡村优质的生态产品转化为真实的“金山银山”。

4.3 盘活式赋能:盘活村庄闲置低效不动产,发展农村新产业、新业态

借鉴相关县(市、区)经验,镇村可提前盘活闲置宅基地,引进企业因地制宜开展民宿建设、乡村旅游等生产经营活动。鼓励对工矿废弃地、农村闲置宅基地、低效利用地等存量建设用地进行复垦,因地制宜推动部分乡村地区发展新产业、新业态。在健全建设用地增减挂钩制度层面,应鼓励地方在符合村镇规划的前提下,将生态保护红线内的废弃建设用地恢复为生态用地,并获得等量新增建设用地指标。此外,根据村域实际情况,按建设用地复垦面积相应比例奖励新增建设用地计划指标,并由县级政府统筹使用,优先保障新农村建设和产业发展用地^[14],为整村“农文旅”产业融合发展提供土地要素支撑。

4.4 组织式赋能:发挥平台在产业发展中的支撑作用,健全社会化服务体系

政府和经营主体(企业、合作社)

是构建社会化服务体系的关键主体。例如,欠发达地区可借鉴云浮市等地的相关经验,由政府提供信用保证,推广“政银企村”模式,通过连片规模化流转土地供应引导社会资本下乡,进而联合村集体经济组织共同搭建合作平台,协力发展特色产业和主导产业,促进村集体经济和农户增收。同时,在推进全域土地综合整治过程中,应注重结合当地农耕文明元素和乡村民居特色等优势资源禀赋,满足乡村产业前期导入与提质升级的现实需要。

4.5 驱动式赋能:创新多主体收益分享机制,切实保障农户合法权益

现阶段区域间农民收入差距较大,主要体现在区域发展的不协调、不平衡。因此,可借鉴佛山市、茂名市等地经验,根据产业发展资源禀赋的差异,分类施策,为区域内的农户制定差异化扶持政策。例如,以村经济社为单位,统筹整合流转一定规模的土地,引导中等规模农户通过“三资平台”承租,实现“小田变大田”的规模化土地经营。针对专业技能较弱、市场资源欠缺的农户,可通过保障兜底或加大补贴力度等予以扶持;企业与合作社在政策引导下,为该类型农户发展第一、第二、第三产业提供社会化服务。在推进全域土地综合整治的同时,需尊重土地权属,充分听取和尊重群众意愿,切实维护群众合法权益,深化村民自治实践,激发乡村治理内生动力。

5 结束语

众所周知,通过全域土地综合整治可有效缓解粮食紧缺、耕地撂荒等现实问题,缩小城乡发展差距。在全面推进乡村振兴战略的关键时期,梳理全域土

地综合整治赋能乡村产业发展转型的应用场景,总结可推广、有成效的成熟经验,这对于推动土地整治从“单纯的工程型整治”到“系统治理型整治”的转变具有参考意义。同时,深度重构乡村空间形态与结构,加速乡村产业向新业态融合方向转型发展,也是推动中国式现代化发展的必然要求。在新时期,广东县域发展尤其注重产业融合联动与城乡均衡布局。因此,迫切需要进一步深化土地制度改革,以全域土地综合整治等为抓手,对乡村地区各类生产要素进行综合整治,助力县域产业转型和城乡融合发展。■

[参考文献]

- [1] 严金明,蔡大伟,夏方舟.以“千万工程”推进乡村全面振兴:发展理念、工作方法和推进机制[J].中国人民大学学报,2024(5):72-84.
- [2] 夏方舟,严金明.新型城镇化背景下土地综合整治转型研究[J].宁夏社会科学,2014(4):28-31.
- [3] 刘同山,钱龙.发达国家农地细碎化治理的经验与启示:以德国、法国、荷兰和日本为例[J].中州学刊,2023(7):

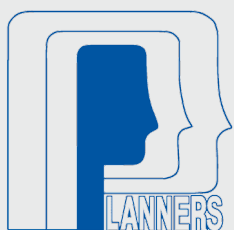
58-66.

- [4] 吴诗嫒,叶艳妹,林耀奔.德国、日本、中国台湾地区多功能土地整治的经验与启示[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(3):140-148,165-166.
- [5] 龙花楼,张英男,居爽爽.论土地整治与乡村振兴[J].地理学报,2018(10):1837-1849.
- [6] 姚艳,徐田田,张雅婷,等.农村居民点整治中的土地发展权运作体系:以宁波市余姚最良村村庄整治项目为例[J].中国农业资源与区划,2020(11):209-217.
- [7] 梁志会,张露,张俊飏.土地整治与化肥减量:来自中国高标准基本农田建设政策的准自然实验证据[J].中国农村经济,2021(4):123-144.
- [8] 王鹏,罗小龙,王佳.从互动失衡到结构重塑:乡村连片发展的转型思路与规划探索[J].规划师,2024(9):107-115.
- [9] 何硕研,夏薇,孙小宇,等.微观主体视角下土地综合整治对乡村舒适性的影响:基于武汉都市圈6个区县10个旅游村庄的实证[J].自然资源学报,2024(8):1906-1923.
- [10] 李理,黄利华.全域土地综合整治的理论逻辑、政策演进与优化路径[J].规划师,2025(1):86-94.
- [11] 臧昊,梁亚荣.乡村振兴背景下乡村旅游点状供地的实践困境及破解之道[J].

云南民族大学学报(哲学社会科学版),2021(4):63-73.

- [12] 何硕研,方相,杨钢桥.土地综合整治能促进乡村产业转型吗?:来自湖北省部分乡村的证据[J].中国土地科学,2022(4):107-117.
- [13] 王青,蔡凌雁,王玉莹,等.国土空间治理体系下产业用地精准供给新模式研究[J].规划师,2024(8):75-80.
- [14] 余建忠,董翊明,田园,等.基于自然资源整合的浙江省全域土地综合整治路径研究[J].规划师,2021(22):17-23.

[收稿日期]2025-04-05



“规划师论坛”栏目 2025 年每期主题

- 新质生产力发展与国土空间规划响应
- 智慧国土空间规划与 AI 赋能
- 国土空间规划体检评估与实施管理
- 美丽城市规划建设的理论与实践
- “大美自然”建设与生态保护修复
- 国土空间用途管制和规划许可
- 气候适应型城市规划与建设
- 新时期新型城镇化战略与行动计划
- 土地要素精准配置与集约高效利用
- 自然资源价值实现与治理
- 城乡融合发展与美丽乡村规划建设
- 规划机构发展与规划师培养