国土空间规划体系下全域土地综合整治实践研究

——以惠东县白花镇试点为例

连　翔

摘　要：惠东县白花镇现状耕地碎片化、村庄布局分散混乱、生态功能退化、产业融合化程度低，严重影响到当地农业生产效率和发展。为了解决这一问题，本文以惠东县白花镇全域土地综合整治试点为研究对象，立足国土空间规划“三区三线”刚性约束与“多规合一”管控要求，在分析试点区域存在问题的基础上，从“耕地集中连片，国土空间优化、生态功能提升、产业融合提质增效”等多元视角展开全域土地综合整治，旨在提升白花镇土地利用效率、促进耕地保护、产业融合发展，为白花镇高质量发展提供理论支持和实践指导。

关键词：国土空间规划；全域土地综合整治；实施方案；白花镇；试点研究

一、引　言

国土空间规划体系的建立，标志着我国土地利用管理从“分散管控”向“全域统筹”的转型。全域土地综合整治作为落实国土空间规划目标的核心抓手，是优化国土空间布局、落实耕地保护责任、推动乡村振兴的重要手段。自然资源部明确要求以国土空间规划为依据，以乡镇为基本实施单元，深入推进全域土地综合整治，促进城乡要素双向流动与空间布局优化[1]。为此，在国土空间规划引领下，对白花镇实施区域土地综合整治，对推动城乡融合发展，实现高质量发展具有重要的现实意义。

二、试点区域基本概况

白花镇位于惠东县西南部，是惠东县连接深圳、惠阳的重要枢纽，距离香港约 90 公里，距离深圳中心区约 70 公里，可通过广汕铁路、厦深铁路、广惠高速、深汕高速等与粤港澳核心城市群实现 1 小时经济圈联系，共享区域红利。全镇总面积 203.61km2，下辖 26 个行政村与 2 个社区，拥有电子信息、智能制造、商贸物流、乡村旅游等产业，是惠东县重要的工业发展片区。该试点区内属亚热带季风气候，雨量充沛，台风影响明显，易发洪涝灾害；镇域地形以丘陵、平原相间为主，地势由西南向东北倾斜，南部多低山矮岭，北部地势相对平坦；区内水系发达，水资源丰富，是惠东县重要的农业生产基地。试点区域涉及白花镇联进村、石陂村、坦塘村、高埠村与集联村共 5 个村，整治区域土地总面积为 749.7651 公顷，其中农用地总面积 2202.9172 公顷，建设用地 431.5477 公顷，未利用地 115.3002 公顷。随着工业发展和农村居民点建设，白花镇用地出现了诸多问题，亟须对其展开全域土地综合整治。

三、白花镇土地资源现状问题

1.耕地碎片化严重

整治区域耕地总面积为 654.1655 公顷，共计 890 个图斑，其中图斑面积≥15 亩的有 174 个，5—15 亩的有 153 个，<5 亩的有 563 个，平均图斑面积 0.1506 公顷。受地形条件与历史权属划分影响，耕地呈现小块分散、条块分割现象，整体

分布较为零散、碎片化严重[2]，难以形成大规模集中连片的耕作区域，导致农业规模效应较弱，机械化耕作难度大，且部分耕地内夹杂着大量低效未利用地，杂林杂草丛生，未利用地比例小，后备耕地资源匮乏，严重影响到实际耕种面积和耕地的高效利用。

2.土地集约水平低

整治区域受历史建设与规划缺位影响，区域内建设用地缺乏统一规划，村庄建房沿路乱建、选址随意，布局分散混乱，部分居民点多依托原有自然村无序向外扩张，人均用地超标，大量农民进城工作定居，原有的房屋和宅基地因无人居住而闲置，“空心村”现象突出。加上，城镇建设区零散分布，工业用地布局分散，未能形成规模化生产和集约化生活空间[3]。

3.生态功能局部退化

受建设用地无序扩张，河段岸线硬化、植被覆盖度率低影响，试点区内水土流失、土壤肥力下降、水源涵养能力减弱。加上农村生活污水、畜禽养殖废水、工业废水等未经处理直接排放，白花河流域水体污染恶化、水生生物死亡，水生态系统被破坏，河道淤积、排洪能力下降，导致洪涝灾害风险增加。

4.产业融合化程度低

整治区域内农业仍以传统种植为主，附加值低，与文旅、加工产业衔接不紧密；工业以配套制造为主，产业链条短，与农业、服务业的融合度低；加上，现有空间布局与城乡建设、产业发展需求不匹配，一二三产业融合协同程度较低，未能形成“农业 + 文旅”的复合型业态，缺乏龙头产业支撑，导致产业发展缺乏方向性和动力，难以形成合力推动试点区域经济高质量发展。

指标	整治前数值	整治后数值	变化量	比例
农用地整理面积（公顷）	2202.9172		整理 307.6519	新增 20.34%。
新增耕地面积（公顷）	654.1655		新增 133.0314	
5 亩以下耕地图斑数量（个）	563	468	减少 95 个	减少 4.73%
平均图斑面积（公顷）	0.1506	0.2089	提升 0.0583	提升 38.69%
拟调入永久基本农田面积（公顷）	——	68.4346	——	——
净新增永久基本农田面积（公顷）	——	28.1427	——	——

表 1 白花镇耕地集中连片整治成果表

四、白花镇全域土地综合整治策略

针对白花镇整治区域内存在的问题，本文以国土空间规划为引领，以“农业为基、三产融合”发展为导向，采取相应的整治策略：

1.耕地集中连片整治

（1）地块物理整合。为了提高试点区耕地利用效率，根据无人机航测与耕地质量等级调查数据，量化试点区的耕地碎片化程度，将平原区单块耕地面积小于 5 亩、丘陵区小于 3 亩的区域划定为耕地集中连片整治区，按照“宜并则并、宜整则整”原则，对整治区内零散、闲置、撂荒的耕地进行统一规划。通过“垦造水田、拆旧复垦、土地平整”等方式，拆除田块间多余田埂、废弃沟渠，将现有零散、形状不规则的小块耕地归并成 20—50 亩的标准化田块，以形成集中连片的耕地片区 [4]。整治后，区内 5 亩以下耕地图斑减少 95 个，减少比例为 4.73%，平均图斑面积 0.2089 公顷，耕地集中连片度提升 38.69%。

（2）配套设施建设。为了实现机械化耕作条件，根据试点区内耕地连片布局及现有水利设施情况，在优化后的永久基本农田区域配置灌溉、排水、田间道路等基础设施，通过铺设地下灌溉管网、排水沟渠和排水管网，拓宽和硬化狭窄的田间道路，以打造连片、高效、易于机械化作业的高标准农田。

（3）耕地提质改造。本次对整治区内肥力较高的优质耕地，采取秸秆还田、绿肥种植等生态培肥措施，维持耕地质量等级；对土壤肥力低的农田，通过土壤深耕松土、测土配方施肥等技术手段，改善土壤结构，提升耕地生产力。同时，为了确保整治后耕地质量不降低、产能有提升，优先选择位于现有永久基本农田周边的优质耕地进行补划，以落实永久基本农田“先补后调”政策，实现耕地提质增量。整治后，区内通农用地整理面积 307.6519 公顷，其中，新增耕地面积 133.0314 公顷，新增耕地面积比例 20.34%，拟调入永久基本农田面积 68.4346 公顷，净新增永久基本农田面积 28.1427 公顷（如表 1 所示）。整治后耕地数量有增加、质量有提升、布局更连片。

2.土地集约提效整治

（1）村庄布局优化与盘活。针对整治区村庄内沿路建房乱象，实施“拆违控乱、退线归整”整治行动。对沿路违法违规搭建的房屋、围墙、临时棚屋进行依法拆除，对符合规划但布局散乱的住宅，通过宅基地互换、房屋置换等方式，引导农户向规划集中居住点搬迁；划定道路建筑

退让红线，明确主干道两侧不少于20米、次干道不少于10米的退让距离，退让土地用于建设生态绿带或公共停车场，以杜绝新增沿路散乱建房行为，重构“道路－绿带－村庄”的有序空间格局。

（2）低效用地腾退再利用。对整治区内闲置废弃宅基地、超标宅基地、一户多宅地块实施差异化整治。闲置宅基地方面，推行自愿有偿退出机制，退出后的宅基地可调整为村集体公共服务用地；超标宅基地方面，采取“有偿使用＋限期整改”模式，引导农户退还超标部分，由村集体统一规划建设停车场、村民活动广场等公共设施；而一户多宅的闲置房屋，鼓励村集体通过租赁、入股等方式盘活，改造为乡村民宿、农产品展销点、村集体经济工坊，实现宅基地的集约高效利用。

（3）建设用地空间重构。对分布在各村的小型加工企业、作坊式企业进行全面梳理，不符合产业导向、污染严重的低效工业企业，实行“关停淘汰＋土地腾退”，腾退土地优先用于发展现代农业配套产业园，而具有发展潜力但布局分散的企业，鼓励迁入规划建设的白花镇农产品加工产业园，实现统一环保治理、统一基础设施共享、统一产业链配套。同时，建立工业用地集约利用评价机制，对入驻产业园的项目进行严格审核，对亩均税收、能耗、排污等指标不达标的企业，实行限期整改或土地收回，以提升工业用地单位面积产出效益，提高土地投资强度与亩均产值，实现村集体“造血”增收。

整治后，低效建设用地整理腾退面积2.2305公顷，亩均税收增加1.2万元，农村人均建设用地减少0.002公顷，村庄建设用地面积减少比例0.01%，能有效推动土地集约化利用、提升土地使用效率，促进产业用地集中集聚，实现产业用地空间布局优化。

3.生态功能修复整治

（1）水土流失综合治理。为了解决试点区内生态功能退化问题，本次对丘陵地带的水土流失区域采取“坡改梯＋植树造林”综合整治模式，对坡度5°—15°的耕地实施坡改梯工程，修建水平梯田，建设截水沟、排水沟、蓄水池等水土保持设施，拦截坡面径流，减少雨水冲刷造成的土壤流失；对坡度大于15°的坡耕地，实施退耕还林政策，种植马尾松与林果等固土保水树种与草本植物，并在流域上游水源地划定封禁保护区，禁止陡坡开荒、过度放牧等行为，从源头防控水土流失。整治后，水土流失整治面积18.7882公顷，区内水土流失得到控制，林草覆盖度提高，水源涵养能力增强，防洪防涝能力提升。

（2）生态修复综合治理。按照山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理的要求，对白花河流域实施“控源截污—清淤疏浚—生态护岸—生物修复”修复方案：一是控源截污：在整治区建设集中式污水处理站，铺设污水收集管网，并在农村居民点推广种养结合循环模式，引导养殖户将畜禽粪便转化为有机肥，从源头减少污染物排放，实现工业废水、养殖废水、生活污水全收集、全处理。二是河道清淤：对白花河整治段进行河道清淤疏浚作业，清理淤泥、建筑垃圾及阻水障碍物，拓宽行洪断面，提升河道排洪能力，降低洪涝灾害发生率。三是生态护岸方面：拆除硬化堤岸，改建生态护岸与人工湿地，构建“岸绿、水清、景美”的复合型生态岸线，为水生生物提供栖息繁衍环境。四是生物修复：向河道投放鲢鱼、鳙鱼等净水鱼类，在浅滩区域种植芦苇、菖蒲、荷花等水生植物，构建水生生物群落，并利用水生植物、微生物群落净化水体，修复河流生态系统，提升流域水环境质量[5]。

整治后，白花河全线河道综合整治长度14公里，实现了生态修复与水环境质量提升的双重治理目标。

3.产业融合发展整治

（1）夯实三产融合基底。以整治区农业基础资源为核心纽带，重点发展优质水稻、特色果蔬、富硒作物等高效益农产品，建立从良种繁育、标准化种植到绿色防控的全流程生产体系，依托坦塘村、高埠村山地资源，建设规模化种养示范基地，为农产品加工和文旅体验提供稳定的原料供给。

（2）延伸农产品加工链条。以坦塘村、高埠村低效工业用地腾退整治为契机，规划建设农产品精深加工产业园，聚焦预制菜、果蔬冻干制品、特色调味品等精深加工项目，推动初级农产品向高附加值加工制品转化。同时，引进龙头加工企业与配套服务企业，为农产品加工提供包装、冷链物流设备、生产机械等配套服务，形成“农产品种养—精深加工—配套制造”的产业闭环。

（3）深挖农文旅融合潜力。以整治区田园风光、乡土民俗为核心资源，打造“农业＋文旅”的农业文旅融合业态。一是开发田园观光、农事体验、果蔬采摘等基础文旅项目，建设亲子农场、研学基地、农耕文化体验馆，吸引周边城市居民短途游；二是依托传统村落建筑，挖掘白花镇本土文化资源，改造民俗民宿集群，推出“民宿＋非遗”的特色体验套餐；三是策划田园丰收节等特色文

旅活动，将加工产品展销融入文旅场景，实现“农产品变旅游商品”的价值转化；串联种养基地、加工产业园、文旅景区，打造“白花田园风情”精品旅游线路，推动“农业生产”与“旅游消费”双向赋能。

五、结　语

通过以国土空间规划为统筹，围绕试点区耕地碎片化、土地利用粗放、生态功能退化、产业融合度低等问题，对整治区展开耕地集中连片整治、建设用地集约提效、生态功能系统修复、产业融合发展等全域土地综合整治，能够在牢牢守住耕地红线、优化国土空间布局、提升土地利用效率、改善生态环境质量的同时，深化“种养—加工—文旅”等一二三产业融合模式，打破产业融合发展壁垒，推动白花镇的高质量发展，实现了经济发展与民生改善的双赢。□

参考文献：

[1]张涛.曾柳絮.全域土地综合整治试点路径探索——以浏阳市永安镇为例[J].国土资源导刊,2021(03):33-37.

[2]宁月娥.国土空间规划体系下全域土地综合整治实施路径及评估方法[J].今日国土,2025(09):34-37.

[3]孙恽播。张宇.笪鑫磊.全域土地综合整治试点路径的襄阳探索[J].中国土地,2022(06):43-45.

[4]李沛权.刘玉子.古镇焕新再赋能——珠海市唐家湾镇全域土地综合整治实践[J].黑龙江国土资源,2024(11):43-53.

[5]程倩欢.新时代土地综合整治与生态修复方法研究[J].中国资源综合利用,2025(11):125-127.

作者单位：广东省惠东县土地开发整理中心

国土空间规划中历史文化资源保护的刚性约束与弹性引导

毕宝栋

摘　要：本文聚焦国土空间规划中历史文化资源保护的刚性约束与弹性引导议题，明确历史文化资源保护在规划中的“底线”定位，及其对文化价值的支撑作用。剖析当前存在的三大核心问题：协同机制缺失使文化保护在规划编制中处于被动适配状态，部门权责模糊与信息壁垒拉低协同效率，动态适配能力薄弱难以响应资源变化与政策调整。从健全刚性－弹性协同机制、提升跨部门协同效能、优化动态适配能力三个方向，提出界定保护要素、搭建数字平台、厘清权责等具体策略，目标是实现历史文化资源保护与国土空间规划“生态、经济、文化”等多维目标的统一。

关键词：国土空间规划；历史文化资源保护；刚性约束与弹性引导

一、引　言

当前国土空间规划从“分散管理”向“系统整合”转型，“文化强国”战略对空间治理提出深层文化要求，历史文化资源保护衔接规划改革目标与文化战略，是关键载体，重要性愈发凸显。实践中，历史文化资源保护常遇生态、发展类刚性约束协同不足、部门协作低效、动态响应滞后等问题，文化资源在空间规划中易被忽视或破坏。本文结合实际案例，系统分析历史文化资源保护刚性约束与弹性引导的现存问题，探索针对性破解策略，为国土空间规划中文化资源的有效保护与合理利用提供参考。

二、历史文化资源保护在国土空间规划中的定位与意义

国土空间规划正从多部门“各自为政”向“多规合一”“一张图”系统整合转型。保护传承历史文化遗