

“百县千镇万村高质量发展工程”技术指引之四

# 全域土地综合整治指引

广州市规划和自然资源局（广州市海洋局）

# 目录

## 01 总体要求

- 1-1 基本概念
- 1-2 政策利好
- 1-3 整治思路
- 1-4 整治任务
- 1-5 实施方案编制流程

## 02 农用地整理

- 2-1 农用地整理模式与主要内容
- 2-2 特色整治路径
- 2-3 垦造水田项目实施流程

## 03 建设用地整理

- 3-1 建设用地整理模式与主要内容
- 3-2 特色整治路径
- 3-3 建设用地拆旧复垦流程

## 04 乡村生态保护修复

- 4-1 乡村生态保护修复模式与主要内容
- 4-2 特色生态系统修复路径

## 05 其他相关要求

- 5-1 严守底线规范开展
- 5-2 与村庄规划的衔接要求
- 5-3 需要避免的情形
- 5-4 全域土地综合整治相关文件

“浙江“千村示范、万村整治”工程起步早、方向准、成效好，不仅对全国有示范作用，在国际上也得到认可。要深入总结经验，指导督促各地朝着既定目标持续发力，久久为功，不断谱写美丽中国建设的新篇章。”

——2018年，习近平总书记对浙江“千村示范、万村整治”工程获得联合国环境规划署“地球卫士奖”作出的重要批示

“推进以乡镇为单元的全域土地综合整治。积极盘活存量集体建设用地，优先保障农民居住、乡村基础设施、公共服务空间和产业用地需求……总结地方“小田并大田”等经验，探索在农民自愿前提下，结合农田建设、土地整治逐步解决细碎化问题。”

——中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见

“推进点状供地，强化农村一二三产业融合发展用地支持……开展城乡土地综合整治，推进城乡建设用地增减挂钩，满足县镇扩容提质空间需求。”

——中共广东省委关于实施“百县千镇万村高质量发展工程”促进城乡区域协调发展的决定





从化区团星村

# 01

## 总体要求



## 基本概念

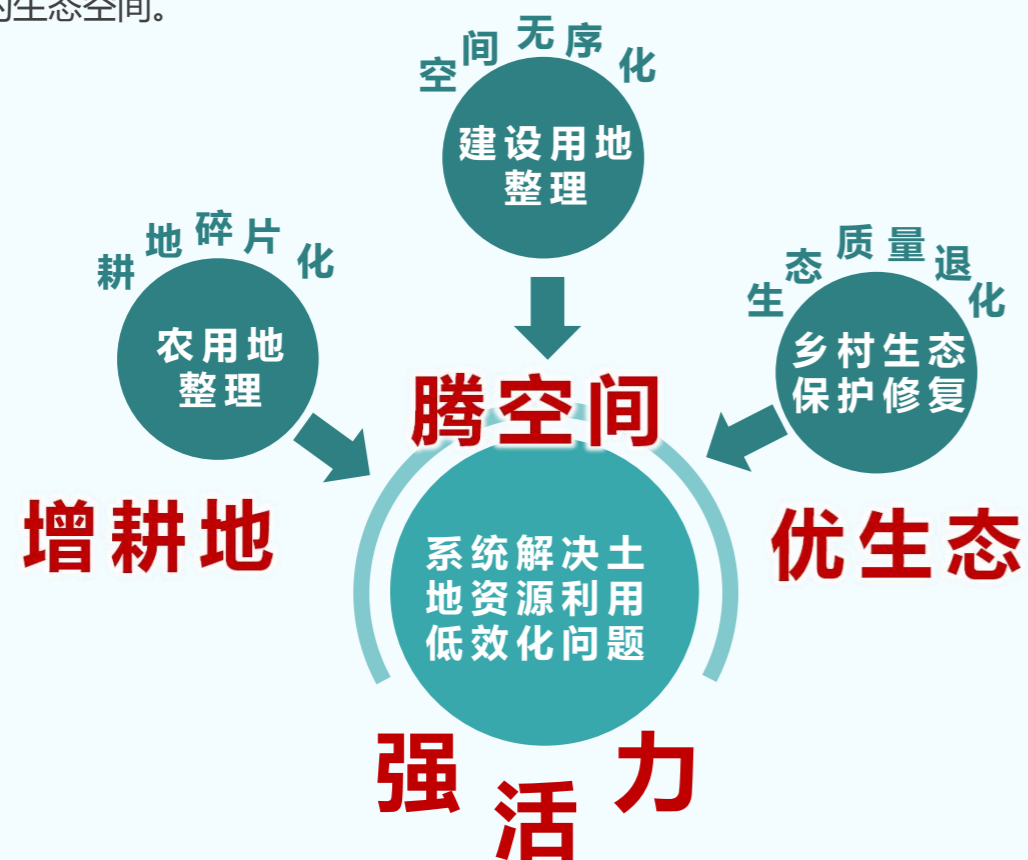
- ◆ 全域土地综合整治是在一定区域内，以“全地域、全要素、全周期、全链条”为理念和方法，坚持“内涵综合、目标综合、手段综合、效益综合”，以国土空间规划为引领，整体推进农用地整理、建设用地整理、生态保护修复和历史文化保护，优化“三生”空间格局，强化要素保障，支撑城乡高质量发展和区域协调发展。

## 主要任务

- ◆ 全域整治活动旨在基于合理的科学规划，以乡镇为基本实施单元，通过整体推进农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复、乡村历史文化保护等一系列整治工程，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整治。

## 主要目标

- ◆ 按照山水林田湖草系统治理的理念，通过全域规划、整体设计、综合治理，优化生产生活生态空间，着力解决耕地碎片化、空间布局无序化、资源利用低效化、生态质量退化等问题，努力打造集约高效的生产空间、宜居适度的生活空间、山清水秀的生态空间。



## 农民收入可增加

- ◆ 整治腾挪出的建设用地，将首先保障安置乡镇农民、建设农村基础设施、增加公益事业用地的需求，重点用于农村一二三产业融合发展，节余部分可按规定在省域内流转使用。鼓励属地政府及村集体通过流转土地增减挂钩、拆旧复垦、垦造水田等指标获得收益。



## 空间布局可优化

- ◆ 因耕地零星分散、不适宜集中耕作等情形，不适宜继续作为永久基本农田的地块，或因农村道路、农田水利设施及相关公共基础设施建设需要，确实无法避让永久基本农田的，可申请调整项目区内永久基本农田布局，并在整治范围内开展补足，优化农业产业配套服务与发展空间。



## 整治资金可支持

- ◆ 试点地区可获得一定引导资金和奖补资金。国家、省、市鼓励按照渠道不乱、用途不变的原则，用好农田垦造与高标准建设、农村拆旧复垦、农村公路建设、农村人居环境建设与危房改造等各类土地整治和农村建设项目资金支持工作。符合条件的项目可申报地方政府债券，鼓励开发性、政策性金融机构在业务范围内为试点工作提供中长期信贷支持。



## 规划审批可先行

- ◆ 支持试点地区乡镇国土空间规划先编、先报、先批、先用。省国土空间规划获批后，试点内地级以上市人民政府可按规定批准乡镇国土空间规划。试点涉及的村庄规划，原则上纳入省村庄规划优化提升试点。



## 1-3 整治思想

以推动城乡区域协调发展为目标，聚焦全域土地综合整治，全力助推“百县千镇万村高质量发展工程”实施

### 全流域一体化

以水系为脉络，推动流域上下游协同一体化，统筹山水林田湖草资源要素，探索岭南农耕和现代农业的整治路径、流域协同和生态价值实现的修复路径、城乡融合高质量发展的整治路径，促进城乡要素流动。

### 全区域一盘棋

通过“市-区-镇（街）-村”四级联动，统筹协调一体化整治，确保资金、资源、人才等政策支持，科学评估从化区全域土地整治潜力，充分考虑城镇村庄规模结构和功能布局，实现整治项目成熟一批推进一批。

### 全要素一本账

通过相关配套政策设计，对全域全要素整治绩效实施激励，根据整治前后“增田、增绿、治水、节地”等实施效果，探索全要素的整治激励路径。

## 1-2 整治任务

面向农用地集中连片、建设用地高效集聚、生态用地功能提升等整治目标，结合不同片区整治提升需求，系统开展四类整治任务

### 农用地整理

#### ◆ 完善基础配套，耕地集中提质改造

建设农田配套基础设施，修复低效用地与被污染的土壤，增加耕地数量，将农田集中连片进行改良提升。整治区内建设占用耕地的，将耕作层土壤进行剥离利用。

### 建设用地整理

#### ◆ 盘活低效用地，为乡村振兴腾挪发展空间

根据乡村发展需求，有序整治、利用、盘活各类闲置低效建设用地，提高节约集约用地水平，腾出建设用地空间，为乡村振兴提供承载空间。

### 乡村生态保护修复

#### ◆ 强化乡村生态治理，彰显特色生态价值

围绕山水林田湖草实施生态保护修复工程。治理水环境，保护修复湿地，增强水土保持能力，加强生物多样性保护，建设动物迁徙廊道和生态栖息地。

### 乡村历史文化保护

#### ◆ 加强历史文化保护，留住美丽乡愁

严格保护传统乡村风貌和历史文脉。保护具有历史文化价值的建筑，保护古树名木及其他历史环境要素。

## 1-5 实施方案编制流程

### 编制主体

县（市、区）人民政府为实施方案的编制主体，负责统筹协调国土空间规划与实施方案、永久基本农田调整方案等的编制工作。

### 基本原则

保护优先，绿色发展；组织有力，指导到位；规划引领，重点突出；实施有序，严守底线；尊重民意，保障权益。

### 总体目标

根据乡镇国土空间规划和村庄规划确定的功能和布局，通过科学腾挪空间、推动布局优化，实现生产空间集约高效，生活空间宜居适度，生态空间山清水秀的总体目标。

### 实施期限

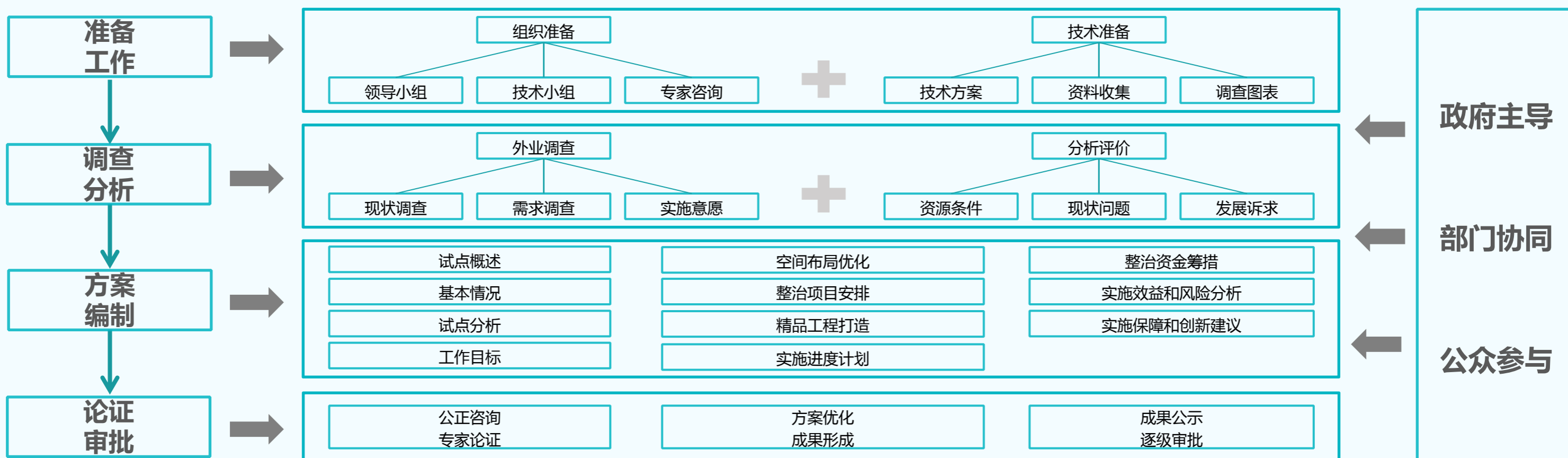
根据实际情况确定试点实施起止年限，一般不超过三年。

### 实施范围

试点以乡镇为基本实施单元，划定整治区域可以是乡镇全部或部分村庄，不得跨试点范围划定整治区域和组织项目实施。

### 编制程序

按照“政府主导、部门协同、公众参与”的总体要求编制全域土地综合整治实施方案。主要包括准备工作、调查分析、方案编制、论证审批等阶段，具体编制流程如下图所示。







从化区高平村

# 02

## 农用地整理



## 2-1 农用地整理模式与内容

### 整治模式

农用地整理是指以农用地为对象，通过实施土地平整、灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态环境保护等工程，提高土地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产条件和生态环境的活动。



### 整治内容

- ◆ 以农田整理、农业观光、都市田园等方式，打通“农田农村整治—农业产品生产—农业产品消费”的通道。
- ◆ 统筹推进低效园地补充耕地、垦造水田、高标准农田建设等农用地整理项目，整治零散耕地，形成连片、高质量的现代化万亩良田，推进机械化、规模化现代农业建设。增强农田生态系统服务和功能。确保整治区域内耕地质量有提升。
- ◆ 打造农业地理品牌，开展奶牛养殖、生物基因、蛋鸡养殖等现代农业，服务大湾区一系列“菜篮子”工程；打造万亩锦田综合体，同时推动多产业链条综合发展，拓宽村民收入，推动现代都市农业发展。





## 2-2 特色整治路径



开展农地整理，拓展村民收入，助力乡村振兴



发展智慧农业，促进一二三产有机融合，完善现代农业产业体系



开展河流整治，保障农业灌溉安全、提升农业灌溉效率



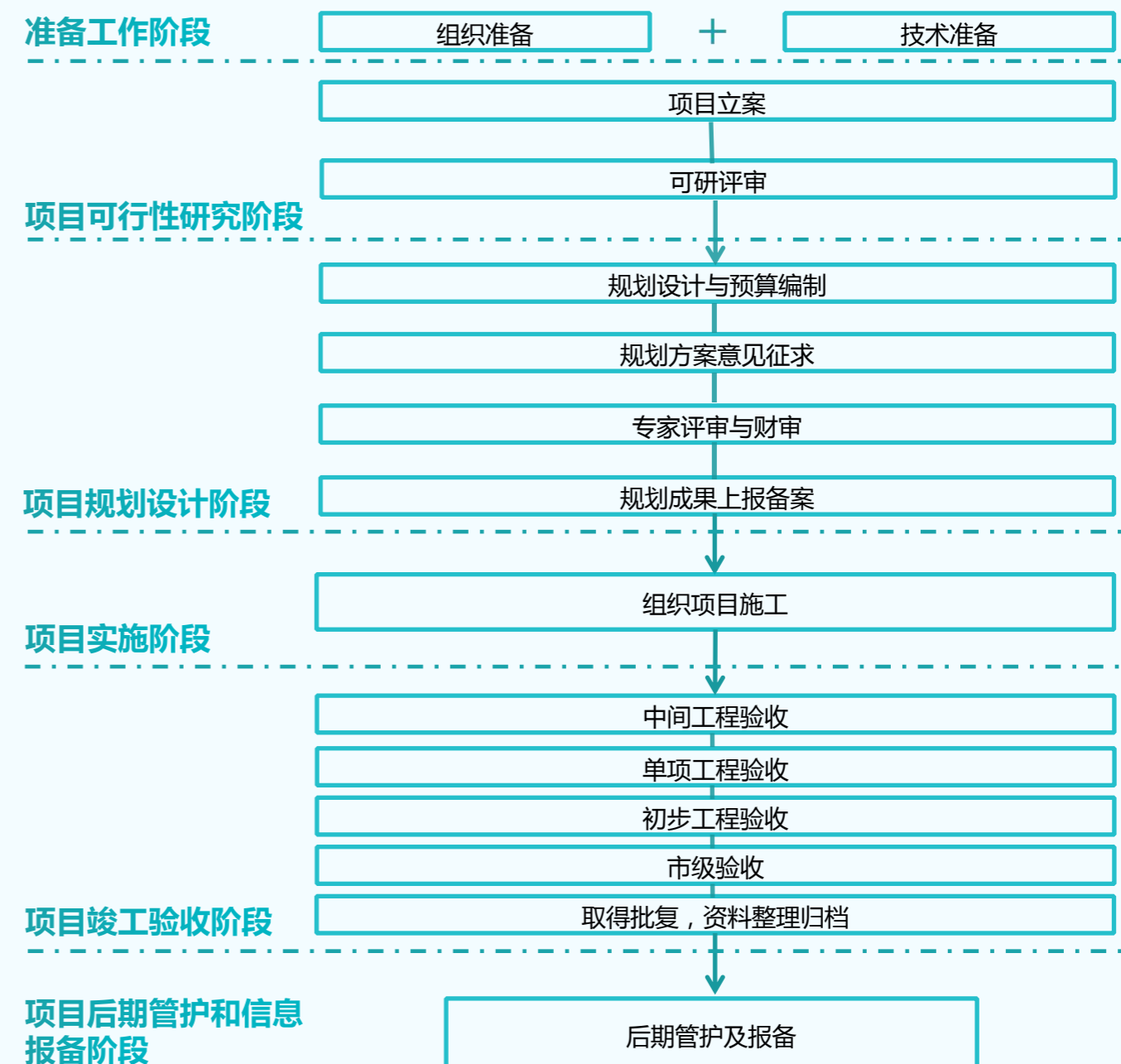
开展碧道建设，提升流域环境景观品质，促进乡村旅游发展



提升风貌品质，建设美丽乡村，展现乡村特色田园风貌

## 2-3 垦造水田项目实施流程

作为农用地整理的重要内容，垦造水田工作可有力支撑耕地补充与质量提升，项目实施流程如下：



了解垦造水田项目详细流程请扫二维码







增城区石滩镇

# 03

## 建设用地整理



## 3-1 建设用地整理模式与内容

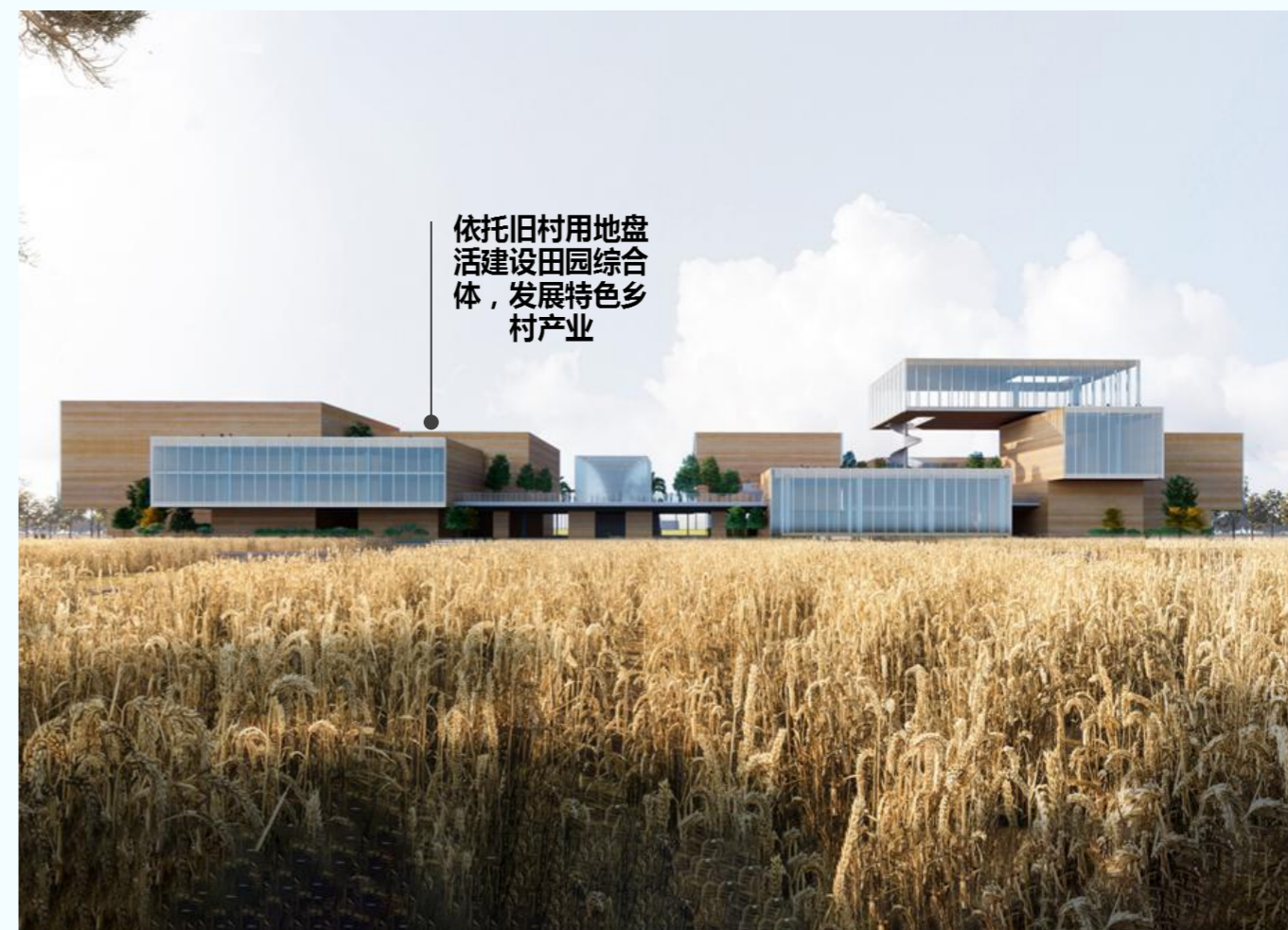
### 整治模式

以提高土地节约集约利用水平为目的，采取一定措施，对利用率不高的村庄用地、城镇用地、独立工矿用地、交通和水利设施用地等建设用地进行整治的活动，主要包括农村建设用地整理和城镇工矿建设用地整理。



### 整治内容

- ◆ 学习借鉴“金包银”建设模式，将工业园区发展与农村留用地开发相结合，引导历史留用地指标集中落地，探索留用地兑现的多种路径，利用留用地为工业区提供配套服务，同时经营性物业为农民带来额外收入，改善农村环境。
- ◆ 对现状低效厂房进行盘活，引入现代产业。
- ◆ 探索区域建设用地指标腾挪机制，在满足本地建设用地指标使用的前提下，将远郊空心村和地质灾害隐患点搬迁腾挪的节余指标优先用于重点平台和产业地区，推动高质量发展。







推动留用地指标落地，促进乡村产业连片高效发展，保障农民合法权益



统筹农房建设、特色农业产业、公共服务、基础设施等各类建设用地需要



释放乡村闲置低效建设用地，为重点平台和产业发展提供用地保障



盘活现状低效村级产业用地，增资扩产腾笼换鸟

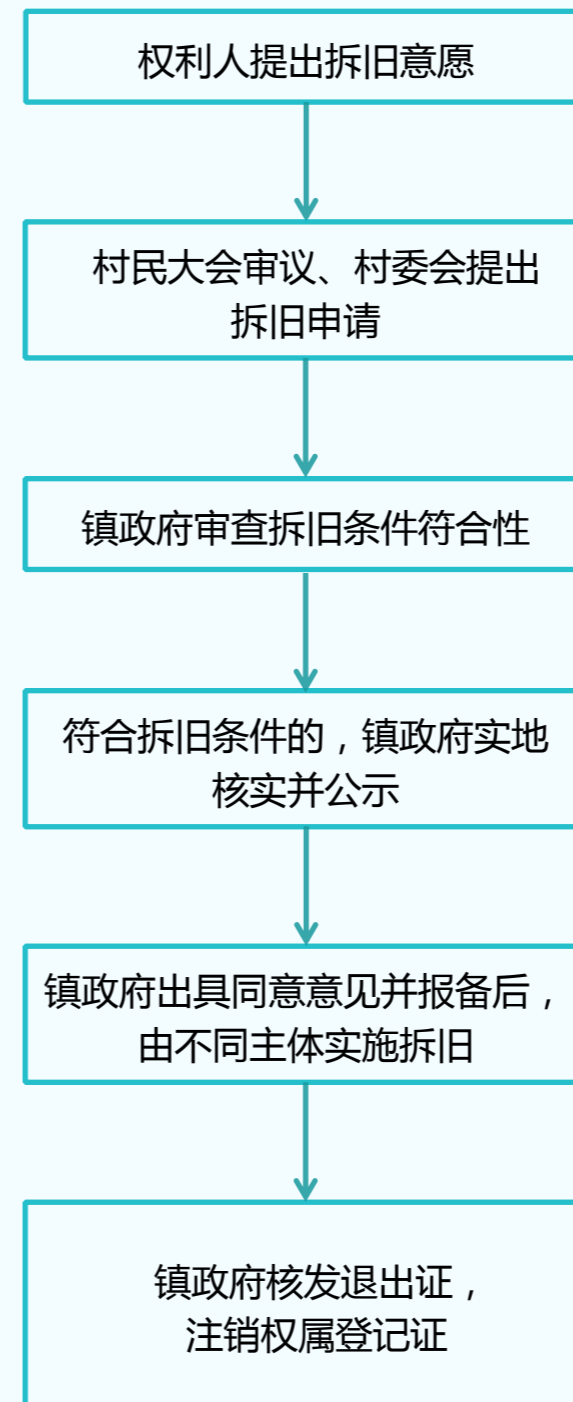


开展矿山整治修复，加强地质灾害防治，提升土地价值

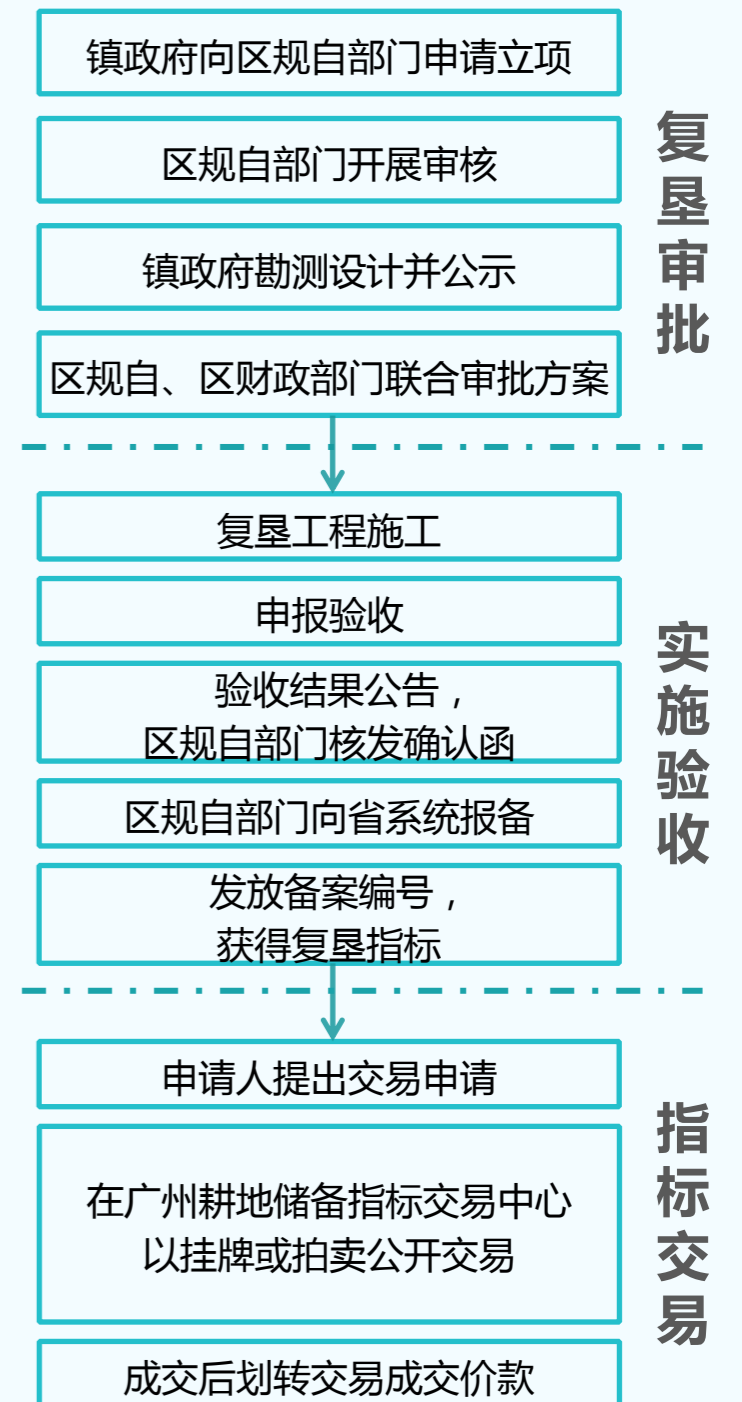


保护与活化利用历史文化遗产，留住乡愁，发展特色文化旅游

拆旧流程



复垦流程



了解拆旧复垦详细工作流程请扫二维码







从化区鸭洞河

# 04

## 乡村生态保护修复

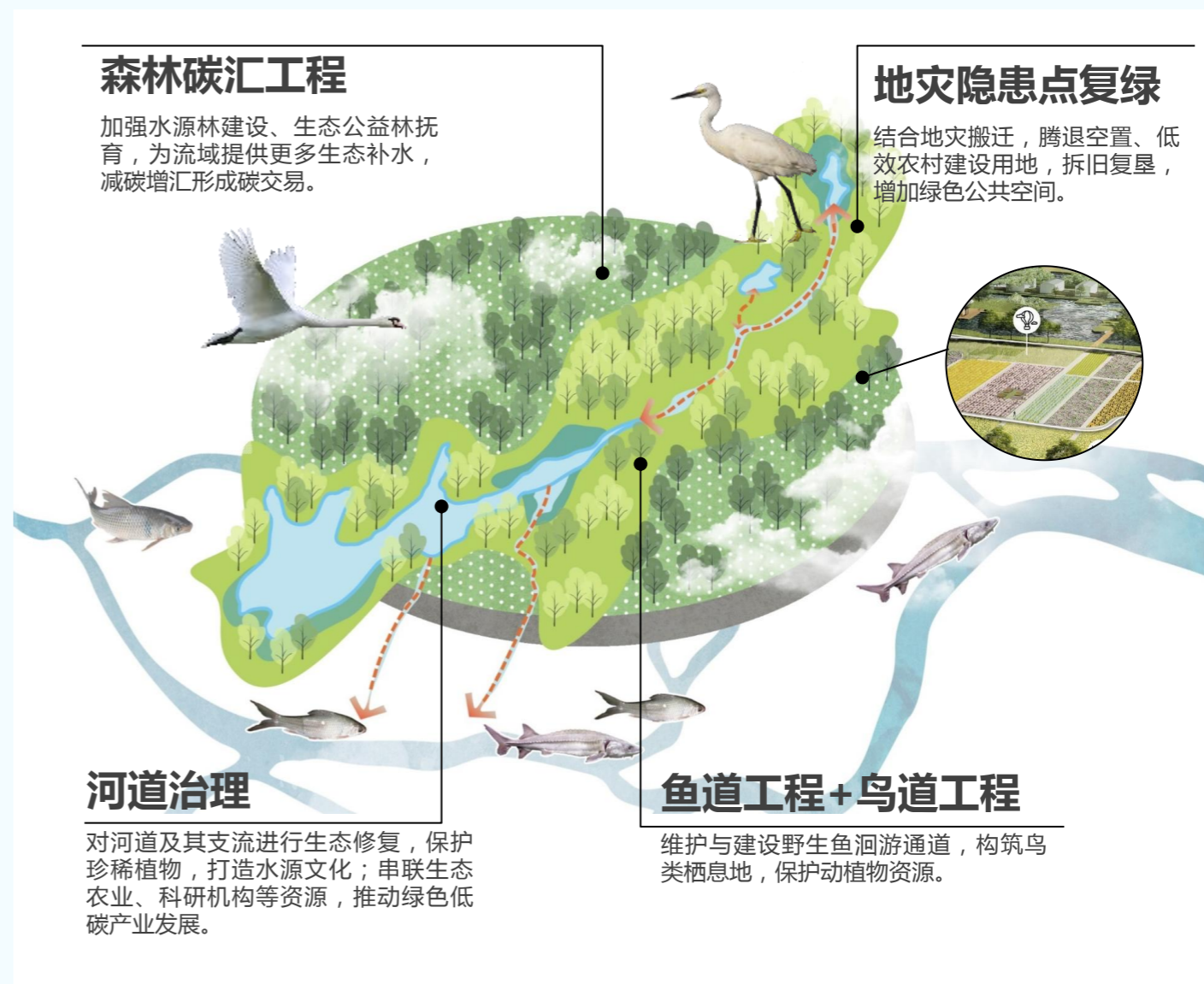


### 修复模式

按照山水林田湖草是一个生命共同体的理念，对生态系统严重受损退化、生态功能失调和生态产品供给能力下降的区域，采取综合整治措施，对修复对象进行生态恢复、生态整治、生态重建和生态康复的活动。

### 修复内容

- ◆ 加强流域生态保护修复和河湖湿地治理保护，开展沿海地区海岸线保护修复和海湾整治行动。结合河道整治、水源林抚育、碳汇林工程、林相修复等项目，提升河流上游水土保持能力和森林系统水源涵养能力，推动水土流失防治，保护水源地生态环境。结合鱼道、鸟道、碧道的建设，定期开展森林资源、野生动植物资源摸底调查，维护生物多样性。
- ◆ 探索完善生态补偿制度，推动跨行政区域的流域治理，完善生态安全网络，提升自然灾害防御能力。打通“生态保护修复—生态产品开发—生态价值转化”的完整链条，探索生态产品价值实现机制。构建高附加值的生态产业链，发展生态观光、自然康养，形成特色生态产品。



山林生态系统提质与修复



农田生态系统提升与修复



流域水环境共育与修复



海洋生态系统保护与修复



生物多样性保护与恢复



城乡生态系统改善与修复

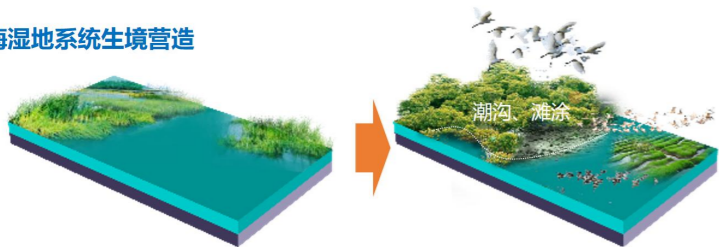


广州市乡村地区山水林田湖海生态要素兼备，应根据海洋湿地、平原水网、浅丘林田、山地森林的不同自然特征与修复需求，分类明确修复路径、提升生态服务功能。



### 海洋湿地修复

滨海湿地系统生境营造

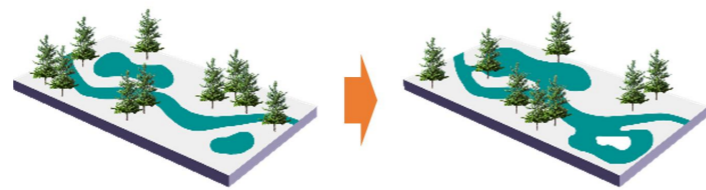


问题：缺少吸引鸟停留的生境

策略：增加滨海生境地形多样性

### 平原水网修复

水系联通与水生生物多样性修复

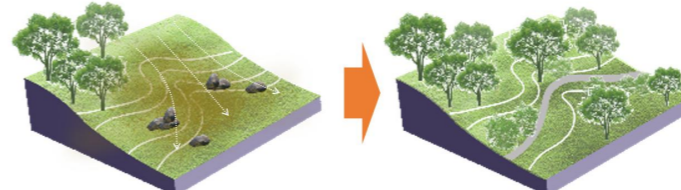


问题：水系联通性较差，生境联通廊道阻断

策略：新建、扩建调蓄水系，联通水系廊道，建设鱼类洄游廊道

### 浅丘林田修复

低丘缓坡地区生境功能提升

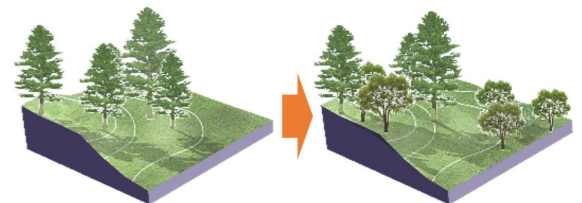


问题：靠近城市周边，城市建设与自然侵蚀造成山体滑坡，单一生境

策略：恢复植被与人工设施（排水沟），解决水土流失，恢复物种多样性

### 山地森林修复

山林地区物种多样性的修复



问题：林相与物种多样性单一

策略：形成具有涵养水源、水土保持及生境培育功能的混交林





从化区南平村

# 05

## 其他相关要求



## 5-1 严守底线规范开展

国土空间规划是土地综合整治的基本依据，土地综合整治活动原则上应分别在国土空间规划确定的农业空间、生态空间、城镇空间内相对独立开展，稳定空间格局，维护“三区三线”划定成果的严肃性。



1

**严格控制耕地和永久基本农田调整，稳定农业空间。**

国家级试点确需调整的，按照相关要求稳妥有序实施。严禁在城乡建设中以单个项目占用为目的擅自调整永久基本农田。



2

**严禁调整生态保护红线，保护生态空间。**

严禁破坏生态环境砍树挖山填湖，严禁违法占用林地、湿地、草地，不得采伐古树名木，不得以整治名义擅自毁林开垦。



3

**严守城镇开发边界，锁定城镇空间。**

原则上不得以土地综合整治的名义调整城镇开发边界。

### 坚决防止耕地和永久基本农田阶段性流失和质量降低

**(一) 坚持先补后调原则。**涉及耕地和永久基本农田调整的，严格执行耕地年度内“进出平衡”和永久基本农田“先补划后调整”的要求。

**(二) 严格落实耕地保护目标责任。**阶段验收和整体验收时，均应实测新增耕地和永久基本农田面积；验收未达要求的，应暂停试点进行整改；严格实行“一年一考核”，确保试点所在县（区、市）每年度耕地总量不减少、质量不降低。

### 切实维护群众合法权益

要切实做好整治区域内地籍调查、不动产登记工作，确保土地权属清晰无争议。要运用好村民议事决策机制，坚决防范少数人说了算、多数人被代表的问题。

## 5-2 与村庄规划的衔接要求

开展全域土地综合整治的区域必须编制村庄规划，两者要实行充分衔接，不能搞“两张皮”



1

**在编制乡镇国土空间规划时，明确整治的目标任务、整治区域、主要内容、空间布局等**

按照宜农则农、宜建则建、宜留则留、宜整则整的原则，整治区域可以是乡镇的全部或者部分村庄，该整的整，不用整的不整。



2

**要将各项整治任务纳入村庄规划**

由乡镇政府组织编制整治区域内的村庄规划，将整治任务、指标和布局要求落实到具体地块，并明确组织管理、实施时序、项目安排、资金估算和投资来源等。



3

**要突出耕地保护**

通过全域土地综合整治，确保整治区域内耕地质量有提升、新增耕地面积原则上不少于原有耕地面积的5%。

### 在已有规划基础上优化调整的方式

一般而言，对已完成乡镇国土空间规划或村庄规划编制的地区，开展全域土地综合整治时，确需对整治区域内的建设用地、耕地、园地、林地、草地等进行优化布局的，**按照建设用地规模不扩大、耕地面积有增加、耕地质量有提升、生态红线不突破的要求**，可对规划进行一次性修改。

### 非试点地区开展全域土地综合整治的要求

在符合国土空间总体规划及国家、省、市政策要求的基础上，非试点地区也可以开展土地整治工作，优化城乡空间布局。



为规范全域土地综合整治工作，国家明确了存在以下情形不得开展工作：

01

- 违背农民意愿搞合村并居、大拆大建

02

- 借全域国土综合整治变相占用调整永久基本农田,或者调整的永久基本农田质量和布局不符合有关要求的

03

- 耕地保护及建设用地管控突破国土空间总体规划要求的

04

- 单纯追求节余建设用地和补充耕地等指标交易的

05

- 破坏乡村风貌和历史文化文脉,在需要重点保护的传统村落搞不符合规定的拆建活动的

06

- 突破生态保护红线管理要求,破坏生态环境砍树挖山填湖，占用耕地搞人造景观的

07

- 违法用地情况严重且未及时处理到位的

08

- 未经科学论证和评估，不符合相关规划，擅自进行大规模未利用地开发的

自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知



全域土地综合整治试点实施要点（试行）



全域土地综合整治试点实施方案编制大纲（试行）



广东省自然资源厅关于推进全域土地综合整治试点工作的通知



自然资源部办公厅关于严守底线规范开展全域土地综合整治试点工作有关要求的通知



广东省全域土地综合整治试点实施方案编制指南



本指引部分图片来源于网络，版权属于原作者，如有侵权，请联系删除。