上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源乡〔2026〕337号

关于印发《上海市全域土地综合整治工作管理办法》的通知

各区规划资源局，临港新片区管委会规划资源部门：

为贯彻落实《关于深入开展全市域土地综合整治 助推郊野空间提质增效的实施意见》（沪府办〔2025〕26号），规范本市全域土地综合整治工作，现将《上海市全域土地综合整治工作管理办法》印发给你们，请遵照执行。

上海市规划和自然资源局

2026年11月2日

上海市全域土地综合整治工作管理办法

第一章 总则

第一条 为贯彻落实《关于深入开展全市域土地综合整治 助推郊野空间提质增效的实施意见》（沪府办〔2025〕26号），规范本市全域土地综合整治管理工作，制定本办法。

第二条 全域土地综合整治是以国土空间规划为依据，在一定区域范围内，片区化推进乡村建设，整体实施空间规划，统筹推进农用地整治、建设用地整理和生态保护修复等，优化生产、生活、生态空间布局，提升空间功能和价值，促进耕地保护和土地节约集约利用，改善生产生活条件和生态环境，助推乡村全面振兴、城乡融合发展等战略落地实施的空间治理活动。

第三条 本办法适用于本市范围内开展的全域土地综合整治实施管理。

第四条 全域土地综合整治包含申报选址、规划和实施方案编制、报批、实施、竣工验收等阶段，实施周期一般为三年，原则上不超过五年。

第五条 市规划资源部门负责统筹协调、指导和监督，牵头制定相关政策措施，会同市级相关部门划定全域土地综合整治重

点区域，制定工作指引，组织市级联合审批实施方案、协调难点问题。负责市级土地整治项目的立项、规划设计及概算审批、实施监督以及竣工验收等管理工作。

市发展改革、财政会同市农业农村、水务、绿化市容、住建、交通等市级条线部门（以下简称“市级相关部门”）负责指导区级合理安排各单体项目和资金向整治区域集中，明确专项目标任务、资金使用方案、任务完成计划并负责资金的统筹、拨付、绩效评价和监督检查工作。

第六条 各涉农区政府、临港新片区管委会（以下简称“区政府（管委会）”）是全域土地综合整治工作的责任主体，负责研究区域总体发展要求，空间策略和建设举措，制定区级配套政策，加强工作组织协调，整合项目和资金，统筹实施推进，督促落实后期管护责任等。

区（管委会）规划资源部门负责全域土地综合整治的日常管理和监督工作，负责实施方案和整体验收的初审。

区（管委会）发展改革、财政部门负责全域土地综合整治涉及区级资金统筹、预算审核、下达，组织开展区级单体项目预算审批、拨付和监管。

区（管委会）农业农村、水务、绿化市容、住建、交通等部门（以下简称“区级相关部门”）共同参与本区全域土地综合整治工作，负责落实各条线建设目标任务，制定资金使用方案和任务完成计划。

第七条 乡镇政府、街道办事处或区政府明确的专门实施机构承担全域土地综合整治的具体申报、实施工作，负责建立实施机制，搭建规划实施平台，依据规划组织编制实施方案，开展政策宣传，落实后期管护责任。

第八条 全域土地综合整治实施过程中，以营造高品质空间、推动高质量发展为导向，全流程贯通“三师联创，五划联动”工作机制，推动多领域融合共建，集成创新。

第二章 申报选址

第九条 按照因地制宜、按需申报原则，乡镇政府、街道办事处在调查评估基础上，提出整治意向范围，明确规划实施和整治预期目标，向区规划资源部门申请开展全域土地综合整治。条件成熟的地区可结合实际，探索开展跨行政边界、跨城镇开发边界整治。

第十条 区规划资源部门组织区级相关部门对申报内容进行初审，聚焦农业生产、特色村落、生态保育、和美乡村等功能片区及生态复合单元，优先选择规划实施重点区域，经区政府（管委会）同意后向市规划资源部门提出申请。

第十一条 市规划资源部门会同市级相关部门共同研究确定选址，同步提出各条线整治目标任务，整体实施。

第三章 实施方案编制

第十二条 乡镇政府、街道办事处或专门实施机构依据相关

法律法规、技术标准、规范规程组织编制实施方案。实施方案应与国土空间规划衔接一致，涉及修改规划的，应联动编制国土空间详细规划。涉及“三区三线”局部优化的，需形成专章同步纳入实施方案。涉及实施深化的，可同步编制规划图则，纳入实施方案一并报批，无需单独报审。

第十三条 实施方案编制可在尊重农民意愿的基础上，通过腾退复垦、集中归并等方式优化村庄布局，保障村民居住空间，并加强乡村蓝绿空间肌理保护修复和特色风貌塑造、公共空间功能复合利用、公共服务设优化施配置等，打造乡村社区生活圈，营造宜居宜业的高品质乡村生活空间。

第十四条 实施方案应统筹考虑整治区域产业空间布局，实施与乡村产业发展需求相适配的用地空间整理与优化配置，通过就地盘活或腾挪存量建设用地，合理配置设施农用地，保障冷链等乡村新型产业用地，鼓励建设用地、设施农用地、一般耕地、永久基本农田、生态用地组合整备，为乡村农文商旅体展六业融合发展、项目落地提供空间保障。

第十五条 实施方案应科学、系统地实施山、水、林、田、湖、草、湿一体化保护与修复，构建源地锚固、蓝绿交织、廊道通畅的生态格局和功能复合、韧性健康的高品质生态空间，打造生态友好、空间宜人、安全可达的郊野慢行系统，串联优质生态空间、特色村落和产业文化节点。

第十六条 实施方案编制阶段，应统筹好空间资源配置与经

济发展、民生保障、环境保护、文脉传承、社会和谐等方面的关系，科学细化单体项目清单，明确各单体项目实施主体、建设时序、空间布局和资金平衡方案，集成编制全域土地综合整治工程总图。

单体项目分为核心项目和协同项目两种类型。核心项目是指关键支撑整治区域空间布局优化、地类平衡和品质提升的项目，由规划资源部门牵头实施全过程指导与项目监管；协同项目是指对整治目标起补充作用、可结合实际动态调整的项目，由各条线部门负责推进实施，规划资源部门配合做好空间资源保障。

市、区相关部门根据各自职责指导实施方案编制，并指导各单体项目实施主体制定资金使用方案和任务完成计划。

第十七条 实施方案应统筹考虑土地整理复垦开发与各类乡村建设行动，严格落实国土空间用途管制要求，依照“先补后占、占优补优、补占平衡”的原则实现耕地（永久基本农田）布局优化。涉及永久基本农田调整的，需单独编制全域土地综合整治永久基本农田调整补划方案，与实施方案同步报批，并在整治周期内，一次性或按年度分次补足。

第十八条 永久基本农田布局优化原则上应在全域整治区域范围内实现平衡。确因自然资源禀赋、区位条件等因素无法平衡的，可在镇（街道、乡）域范围内平衡；镇（街道、乡）域内仍无法平衡的，可在所在区范围内平衡；区内仍无法平衡的，可在实施方案报批时向市级永久基本农田周转库申请补足，分年度借

支、分年度归还、滚动周转。

第十九条 除建设用地、临时用地、设施农业项目应按照原审批备案程序办理相应手续外，其余生态清洁小流域、林业建设、农村公路等单体项目涉及优化耕地保护空间的，可由区规划资源部门一并办理国土空间用途管制手续，不再单独报审。

第二十条 涉及林地空间调整的，按照“原则不占、尽量少占、占补平衡、布局更优”原则，同步编制林地空间布局优化方案，经绿化市容部门会核后纳入全域土地综合整治实施方案及单体项目规划设计方案同步报批，经批准后可作为林地手续办理的依据，简化审办要求。

第二十一条 实施方案征询村民意见并经集体经济组织成员会议三分之二以上成员同意后，由乡镇政府、街道办事处或专门实施机构报区规划资源部门初审。区（管委会）规划资源部门初审通过并报区政府（管委会）同意后，报市规划资源部门审批。

市规划资源部门组织市发展改革、财政等相关部门会审，会审通过的，由市规划资源部门批复实施方案并入库

第二十二条 实施方案批复前，乡镇政府、街道办事处或专门实施机构应及时将实施方案公示。实施方案不得擅自调整，确需调整的按照本办法第二十八条执行。

第二十三条 涉及局部规划调整或实施深化的，规划图则成果在实施方案批准后同步入库。涉及“三区三线”局部优化的，应在实施方案批准后将整治区域逐级纳入全国国土空间规划“一

张图”系统，作为规划管理、用地审批和执法督察的依据。

第四章 实施管理

第二十四条 区政府（管委会）依据经批准的实施方案，协调组织区级相关部门、乡镇政府、街道办事处、专门实施机构等，有序开展各单体项目实施工作，按期完工，达到整治目标。市级相关行业管理部门按照实施方案和管理要求牵头落实市级单体项目的立项、实施监督工作。

第二十五条 乡镇政府、街道办事处或专门实施机构搭建含规划、设计、建设、运维、管理等方面的规划实施平台，统筹推进建设实施和后期运营，总体把控项目建设品质，确保项目工程规划设计符合空间管制和风貌保护要求，单体项目建设应符合全域土地综合整治工程总图要求和行业标准。

第二十六条 全域整治区域内各单体项目由市、区各条线部门归口管理，按程序审批，分类实施。其中，核心项目须压实实施主体责任，市、区实行重点监管和定期调度；协同项目按常规程序实施管理。市级土地整治项目按本市市级土地整治项目管理有关规定执行。

第二十七条 乡镇政府、街道办事处或专门实施机构应支持具备条件的农村集体经济组织直接参与全域土地综合整治实施，建立集体经济组织、村民共建共治共享机制。鼓励农业企业、农民专业合作社、家庭农场等各种新型农业经营主体协同开展乡村产业项目建设。

第二十八条 需对实施方案中的核心项目进行调整的，应由乡镇政府、街道办事处或专门实施机构组织编制实施方案调整报告，经区规划资源部门组织初审、区政府（管委会）同意后，报市规划资源部门审批。需对协同项目调整的，由区规划资源部门组织审查并专报区政府（管委会）同意后，由区规划资源部门审批。

第五章 竣工验收

第二十九条 单体项目竣工后，由市、区各条线部门牵头，按照规定的标准、程序和内容及时开展验收工作。

第三十条 所有核心项目整体实施完成后，由乡镇政府、街道办事处或专门实施机构对照实施方案全面梳理核实，将总体实施情况、单体项目完成情况、资金使用情况等内容形成整体实施验收报告，报区规划资源部门组织区级初审。区级初审通过后，由区规划资源部门报市规划资源部门组织市级复核，重点对资金使用、实施管理、主要工程建设和实施成效等情况开展综合评定。市级复核通过后，由市规划资源部门批准验收。

第三十一条 验收合格的，根据最终实施情况编制或更新永久基本农田调整补划方案，并逐级报自然资源部入库调整永农底版，与国土变更调查工作做好衔接。涉及市级周转的，申请整体验收时，区政府（管委会）应统筹足额归还市级补划面积。

第三十二条 区、镇（街道、乡）应严格落实全域土地综合整治后期管护责任，严格耕地和永久基本农田保护，严格全域整

治区域国土空间用途管制，积极构建国土空间治理、利用和保护新秩序。

第六章 实施监管

第三十三条 市规划资源部门通过国土空间管理信息平台，加强全域土地综合整治全过程监管。区规划资源部门负责日常监管，汇总整体实施情况，会同镇（街道、乡）或专门实施机构做好信息报送工作。市、区各条线部门按职责做好单体项目的日常监管工作，对实施进度、工程质量、资金使用进行监督。

第三十四条 全域土地综合整治实施过程中，不得违规调整永久基本农田，不得随意占用高标准农田，不得违规占用耕地挖湖造景，不得违背农民意愿搞大拆大建，不得破坏生态环境、乡村风貌和历史文脉。涉及自然资源部规定的全域土地综合整治负面清单所列情形的，按有关规定查处。

第三十五条 全域土地综合整治的申报选址、规划与实施方案编制、项目实施的过程中应建立健全公众参与和监督机制，充分尊重群众意见，引导公众参与，并保障村民和经营主体权利。在项目实施、验收环节中，项目管理单位和参建单位自觉接受社会监督，确保整治成效得到群众认可。

第七章 资金保障

第三十六条 区政府（管委会）应落实资金整合主体责任，充分统筹财政资金、金融性资金、社会资本等，建立健全涉农资

金统筹整合机制，落实各类资金向全域整治区域集中，指导镇（街道、乡）或专门实施机构激活配优各类自然资源要素，编制资金平衡方案，提升资金使用效益。探索资源导向型开发（ROD）、市场化运行等机制，创新金融产品和服务。

第三十七条 充分发挥市级土地整治资金的引导带动作用，全域整治区域内设立市级土地整治单体项目的，各区政府（管委会）应统筹做好区级土地整治配套项目并落实资金保障，与市级土地整治项目同步实施或下达。

第三十八条 市级相关部门会同市财政部门根据实施方案落实市级各单体项目的年度资金预算，并按照相关资金管理办法拨付市级财政资金。

第三十九条 市级相关部门会同区政府（管委会）按照国家有关要求，依职责对资金统筹整合进行绩效评价和使用监管。

第八章 附则

第四十条 本办法自印发之日起实施，原《上海市全域土地综合整治工作管理办法（试行）》（沪规划资源乡〔2022〕348号）、《上海市全域土地综合整治工作指引（试行）》（沪规划资源乡〔2022〕349号）废止。

公开属性：主动公开

抄送:各区人民政府，临港新片区管委会，各市级相关部门。

上海市规划和自然资源局办公室　　2026 年 11 月 2 日印发