

关于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

(送审稿)

按照《自然资源部关于学习运用“千万工程”经验 深入推进全域土地综合整治工作的意见》(自然资发〔2024〕149号)《自然资源部关于支持上海深化自然资源领域改革创新意见的函》(自然资函〔2023〕615号)要求,坚持总规统领、资源统筹,就推动滩水林田湿路村产等资源要素系统治理,提出开展全市域土地综合整治工作的实施意见如下:

一、总体要求

全面实施“上海2035”总体规划,聚焦滩水林田湿等各类自然资源要素,在全市域范围内推进农用地布局优化、建设用地整理、生态保护修复、乡土特色文化传承等任务,进一步促进耕地集中连片、乡村空间布局优化、生态品质提升与产业融合发展。十五五期间,构建全市域土地综合整治政策框架和实施机制,形成超大城市乡村空间优化路径、资金多元投入模式和部门协同工作机制,瞄准沪派江南营造试点、新城绿环、生态综合单元、现代设施农业片区等重点建设任务,优化生产、生活、生态空间布局,合理配置空间资源要素,基本完成60个以上示范区主要整治任务。十六五期间,聚焦沿海滩涂、滨海空间等重点生态空间,构建海陆

一体生态保护修复和利用格局。到 2035 年，全市域土地综合整治效果凸显，实施机制和政策体系完备，在守牢 150 万亩永久基本农田保护任务和 180 万亩耕地保有量基础上，基本建成农用地集中连片、生态品质全面提升、沪派江南水乡风貌凸显、乡村产业融合发展、土地节约集约利用的国土空间新格局。

二、重点任务

（一）优化郊野地区空间布局，全域全要素统筹安排各类建设行动

依据国土空间总体规划，合理划定整治区域。各区统筹谋划，聚焦农业生产、特色村落、生态保育、和美乡村、现代设施农业等功能片区建设任务，选择有实施需求并具备实施条件的乡镇，合理划定整治区域；允许跨行政边界实施全域土地综合整治，更大范围实现乡村功能衔接互补、资源要素优化配置。

编制全域土地综合整治实施方案。开展全域土地综合整治的区域，在深入调查分析历史人文、权属、风貌和自然基底的基础上，明确整治目标，形成全域土地综合整治一张蓝图，统筹协调滩、水、林、田、湿、路、林、村、产等各类整治建设任务，明确项目清单和实施时序等，按需同步编制市级土地整治项目可行性研究方案。

按需编制“三区三线”局部调优方案。在保持空间布局总体稳定，确保耕地保护空间范围内耕地数量不减少、布局更集中、质量有提升、生态有改善，整治区域内建设用地面

积不增加，城镇开发边界基本稳定，生态保护红线保护目标不降低的前提下，可根据区域实际局部调优“三区三线”，并纳入实施方案；实施方案应与国土空间规划衔接一致，涉及修改规划的，应经法定程序编制报批，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”，并在相关子项目验收后按程序更新全国国土空间规划“一张图”数据。

（二）推动农用地集中连片整治，坚持耕地“五位一体”保护

优化农业生产布局，构建现代化农田体系。适应农业现代化发展需要，统筹实施高标准农田建设和耕地提质改造，突出田间设施现代化配套升级，逐步将具备条件的永久基本农田全部建成高标准农田；按需优化粮田和菜田等农业生产布局，科学评估、合理优化耕地保护空间；发展生态农业、绿色农业，探索农田多样化生态整治，开展传统圩田恢复、盐碱地改良、农业面源污染治理，因地制宜建设植被缓冲带、生态沟渠，适当保留农田区域小微水体、湿地等多元生态空间，推动形成健康的农田生态系统。

开展耕地和永久基本农田集中连片整治。鼓励将连片优质耕地中的零星建设用地、非耕农用地、未利用地等复垦为耕地，将分散的小块耕地整合为连片规模化耕地，因地制宜开展高标准农田建设并划入永久基本农田；生态保护红线范围内、河道湖泊内、宅前屋后、面积小于10亩等布局零星或与一般耕地等“夹花”分布、不便耕种、无法长期稳定利

用的永久基本农田和耕地可优化调出；优先将地力优质、设施完善、产量稳定的连片高标准农田划入永久基本农田。

编制永久基本农田补划方案，探索建立市级周转库制度。永久基本农田调优应按照“总体稳定、先补后调”的原则在街镇（乡）范围内实现平衡，补划方案可单独编制报批或纳入实施方案一并报批，调整规模原则上不得超过所涉街镇（乡）永久基本农田划定面积的5%；探索建立市级永久基本农田周转库制度，确因自然资源禀赋、区位条件等因素无法平衡的，可申请市级周转空间补足，待补充耕地地块验收后归还及时划入市级永久基本农田周转库，逐步实现全市域耕地和永久基本农田集中连片。

（三）实施建设用地整理，有序盘活闲置低效建设用地优化建设用地结构和布局。严格建设用地总量控制，优先叠加建设用地增减挂钩、低效用地再开发、“203”村庄内非建设用地激活利用、城中村改造、城市更新等政策工具，统筹推进低效建设用地减量化和存量建设用地盘活利用；尊重集体经济组织意愿，保障乡村基础设施建设和现代设施农业发展等用地需求。

遵循农民意愿，优化村庄布局。多途径改善农民居住条件和乡村风貌，综合考虑区位交通、自然生态、社会经济等因素，在遵循农民意愿的前提下，科学优化村庄布局；对于分布零散、基础条件较差的村庄，可依规划有序推进农居点集聚，依托现状基础设施较好的村庄集中选址；农居点选址尽量避让永久基本农田，确需优化永久基本农田布局的应先

落实补划地块，原宅基地复垦后形成集中连片耕地可划入永久基本农田；科学布局、合理配置村庄基础设施和公共服务设施，促进存量设施空间整合和复合利用，构建宜居、宜业、宜游、宜学、宜养的乡村社区生活圈。

盘活存量集体建设用地。鼓励将零星、插花的小块存量集体建设用地整理腾挪后归并为大块宗地，亦可将存量集体建设用地整理后灵活分配为小块用地，按照国土空间规划重新布局，用于乡村振兴新产业新业态发展。依规划属于经营性用途的，可按国家统一部署允许入市。

（四）开展生态系统保护修复和功能提升，提高绿色生态空间品质

统筹推进滩水林田湿一体化保护和修复。开展生态基底调查分析，深化农田、林地、河流、湖泊、湿地、海岸带等协同治理，以湿净水、以水治林、以林护田，因地制宜探索农林水时空复合和功能叠合；强化生境理念，推广基于自然的解决方案，以近自然方式修复和维护乡村湿地生态功能，选择适宜的本土植物，优化生物群落演替环境，保护生物多样性，维护水岸自然本底，提升乡村水体清澈度和绿色生态空间品质；通过竖向设计增加调蓄空间，开展土方综合利用，丰富郊野地形的景观层次；开展区域型生态保护和修复“山水工程”，实施区域型、流域型综合整治。

系统推进滨海空间和生态廊道建设，加强海陆协同治理。实施浦东南汇滨海生态空间修复和利用，打造沿海生态景观廊道，营造滨江达海的蓝绿生态开放空间，构建形成海

陆一体的南汇滨海生态保护修复和利用新格局；推进海岸带生态廊道建设，系统实施海堤生态化改造、多功能生态湿地营造、本土植被群落恢复、沿海防护林体系构建等生态修复工程。

协同推进村庄人居环境综合整治，探索生态产品价值转化路径。结合和美乡村、水美村庄、生态清洁小流域建设等专项工作，因地制宜、加强协同，用生态办法解决生态问题，更好维护水岸自然本底，改善农村生态环境；建设多样便民设施和科普阵地，发挥生态产业开发、文旅项目打造、文创产品研发等新产业新动能，推动生态和文旅资源资产协同发展和价值实现。

（五）加强资源协同联动，推进乡村产业融合发展

高质量推进农业生产配套“点状供地”工作。优化现代设施农业用地空间，充分利用地区产业基础和自然资源条件优势，遵循科技创新、绿色循环理念，通过集中归并、升级改造、拆除复垦等方式加强存量设施农用地利用，探索立体式、组合式配置建设用地、设施农用地和小微设施功能空间。

实施乡村产业用地整备。结合乡村优势资源禀赋，支持整治区域与邻近的开发区、特色产业园区协同发展，因地制宜开展产业谋划，实施产业用地整备；联动土地储备新机制，探索“规、储、净、供、用、维”一体化管理运行模式，采用“建设用地、设施农用地、一般耕地、永久基本农田、生态用地”五地组合整备和供应方式，打造乡村产业“标准地”“标杆地”，满足乡村一三产业融合发展用地需求。

开展特色村落风貌保护传承行动。引导利用古遗址、古村落、古建筑、古桥等物质文化遗产，实施节点意境空间升级工程，共建共享配套设施，形成区域游憩和在地文化体验网络；引入专业策划机构和市场主体，丰富乡村文旅休闲产品，将创意设计、演艺、会展、康养、体育、研学等功能业态向乡村聚合。

（六）构建完善实施机制，建立多元资金投入模式

明确职责分工，建立协同联动工作机制。市级负责加强政策集成，遴选确定整治区域，审批实施方案，定期协调解决有关问题并做好整体验收和监督指导；区级负责组织相关部门和街镇（乡），编制全域土地综合整治实施方案，明确专门实施支撑机构，进行实体化运作，统筹推进建设实施和后期运营；街镇（乡）级负责组织协调各类单体项目实施，开展政策宣传，引导公众参与等。在长三角生态绿色一体化示范区范围内，探索跨行政区域的全域土地综合整治管理制度，推动区域协同发展。

着力推动资源聚合、资金整合。统筹整合各条线涉农资金聚焦重点区域、重点项目，共同投入，形成合力，探索建立全域土地综合整治与建设用地减量化的资金协同机制；区政府要做好统筹协调，用好各类涉农资金，探索开展项目全生命周期建设运营；完善市区两级土地出让收入用于农业农村资金投入机制，重点整治区域可叠加市级土地整治项目资金，打造精品示范工程。

拓宽融资渠道，推动市场化运作。鼓励和支持社会资本

按照市场化原则参与全域土地综合整治和生态保护修复，构建“谁修复、谁受益”的生态保护修复市场机制；利用政策性金融资金拓宽投融资渠道，鼓励政策性金融机构参与实施方案编制，建立全域土地综合整治项目储备库，按程序做好入库储备及项目推荐，优化资源资产配置方案；拓展生态产品价值实现模式，鼓励整治产生的生态产品积极参与碳汇交易，完善生态资产经营管理机制。

三、工作保障

深化落实“三师联创、五划联动”工作机制，统筹规划、设计、建设、运营等各专业团队力量，促进项目高品质实施，按照一张蓝图绘到底、干到底，整合各方行动，明确时间表和路线图，滚动落实年度实施计划和预算安排；强化全生命周期管理，建立完善全域土地综合整治监测监管平台，严格落实耕地保护目标责任，结合年度变更调查工作做好耕地保护空间分年度核算，整治产生的新增耕地要做到“可实测、可追溯”，守住耕地和永久基本农田保护底线不突破。

本市已出台的关于全域土地综合整治工作相关文件，与本意见不一致的，以本意见为准。