

# 上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源乡〔2022〕348号

## 关于印发《上海市全域土地综合整治 工作管理办法（试行）》的通知

各相关区人民政府、临港新片区管委会，市政府各相关委、办、局：

经市政府同意，现将《上海市全域土地综合整治工作管理办法（试行）》印发给你们，请认真按照执行。

上海市规划和自然资源局

2022 年 9 月 14 日

# 上海市全域土地综合整治工作 管理办法（试行）

## 第一章 总则

**第一条** 为贯彻落实《关于实施全域土地综合整治的意见》（沪府办〔2022〕13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指以镇（街道、乡）为基本实施单元，实施全域规划、整体设计、综合治理，统筹推进农用地整理、建设用地整理、生态保护修复和各类乡村建设行动等单体项目，落实国土空间用途管制的国土空间综合治理活动。本办法适用于本市范围内经区级申报、市级审核确定的全域土地综合整治。

**第三条** 全域土地综合整治包含申报选址、规划和实施方案编制、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。

**第四条** 全域土地综合整治工作坚持以土地整治工程为核心，充分发挥郊野单元村庄规划空间统筹整合的平台作用，加强政策供给和保障，强化工作组织和协同，在实施周期内统筹规划

和社会经济发展目标，按照“渠道不乱、各负其责、集中投入、形成合力”的原则，协同各条线建设行动，优化相关工作程序，实现国土空间规划实施和乡村振兴的工作目标。

**第五条** 市规划资源部门牵头制定相关政策措施，对全域土地综合整治整体工作进行指导、考核和监督。负责组织市级相关部门共同遴选试点，制定工作计划，审查实施方案。负责市级土地整治项目的立项、规划设计及预算审批、实施监督检查以及竣工验收等行政管理工作。

市发展改革、财政会同市农业农村、水务、绿化市容、住房城乡建设、交通等市级条线部门（以下简称“市级相关部门”）负责指导区级部门合理安排各单体项目和资金向试点区域集中，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，促进全域土地综合整治目标任务与区域国民经济社会发展规划相协调。

**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，负责研究制定区级配套政策，加强工作组织协调，统筹整治区域内各条线建设项目和资金整合，负责实施方案审批和验收审批。

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、监督工作，负责实施方案初审和验收初审。

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、住房城乡建设、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、街道办事处承担全域土地综合整治的具体实施工作，负责建立实施机制，搭建规划实施平台，按需编制全域全要素郊野单元村庄规划，组织编制实施方案，开展政策宣传，引导公众参与，落实后期管护责任。

## 第二章 申报选址

**第八条** 按照因地制宜、自愿申报原则，乡镇政府、街道办事处通过梳理规划、土地利用现状和建设需求，明确规划实施和全域土地综合整治预期目标，向区规划资源部门申请开展全域土地综合整治，并可根据区域需要同步向各条线部门申报单体项目。

**第九条** 区规划资源部门组织区级相关部门对申报内容进行初审，报经区政府（管委会）同意后，于每年3月底前报市规划资源部门。全域土地综合整治应体现规划引领，优先选择规划实施重点区域，向乡村振兴示范村、农村人居环境整治、绿色田园先行片区、生态清洁小流域、环城生态网络建设、湿地和野生动物保护、农民相对集中居住成片推进等重大项目、重点区域所在镇（街道、乡）倾斜，并可根据区域需要同步申报市级土地整治项目。

**第十条** 市规划资源部门会同市级相关部门审核确定试点名

单，于每年4月底前下达当年工作计划，明确工作实施要求、资金整合要求和各单体项目建设要求，同步明确市级土地整治项目计划。

### **第三章 规划与实施方案编制**

**第十一条** 全域土地综合整治实施应严格依据经批准的郊野单元村庄规划等国土空间规划开展，统筹推进国土空间整体保护、系统修复与综合治理，严格保护耕地特别是永久基本农田，优化耕地和永久基本农田布局，统筹安排用地空间布局，协调落实国土空间用途管制。全域土地综合整治实施方案编制可与郊野单元村庄规划编制或深化同步进行。

**第十二条** 乡镇政府、街道办事处应在国土空间确定的城镇开发边界外，划定本辖区全域土地综合整治区域（以下简称“全域整治区域”）。编制或深化郊野单元村庄规划，开展村庄设计，提出近中远期规划实施目标、实施策略和总体安排，协调各条线和各类乡村建设行动的空间安排和用途管制，编制近期建设项目规划总图。

**第十三条** 乡镇政府、街道办事处按照本市全域土地综合整治实施方案编制要求编制实施方案。实施方案在郊野单元村庄规划明确的近期建设计划基础上，深化空间平衡安排，细化单体项目清单，明确各单体项目建设时序、实施主体和资金平衡方案，深化编制全域土地综合整治工程总图。

**第十四条** 市、区相关部门按照工作计划要求参与郊野单元村庄规划编制和实施方案编制，指导乡镇政府、街道办事处落实

各单体项目，制定资金使用方案和任务完成计划，明确单体项目责任单位。

**第十五条** 实施方案应统筹考虑土地整理复垦开发与林、水、路、桥、居等各类乡村建设行动，以及农业设施建设用地选址等需要，严格落实国土空间用途管制要求，依照“先补后占、占优补优、补占面积比超过 1.05”的原则编制耕地（永久基本农田）整理方案，按规划对 202 万亩耕地保护空间（含 150 万亩永久基本农田）进行优化调整。

**第十六条** 耕地（永久基本农田）整理方案，可在严格质量措施的前提下，优先将成片优质耕地中的零星建设用地、非耕农用地等复垦为耕地，新增耕地经验收后，可纳入永久基本农田。

**第十七条** 耕地（永久基本农田）整理方案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，可在实施方案报审时申请市级周转空间补足。

**第十八条** 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，其余单体项目的耕地（永久基本农田）整理方案可由区规划资源部门按照国土空间用途管制程序报批，一并办理耕地进出平衡、永久基本农田先补后占等手续，不再单独报审。

**第十九条** 实施方案征询村民意见并经集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意后，

由乡镇政府或街道办事处送区规划资源部门初审，区规划资源部门初审通过后，将实施方案连同耕地整理方案报市规划资源部门审查。市规划资源部门组织市发展改革、财政和市级相关部门联审，出具审查意见。审查通过的，由乡镇政府、街道办事处报区政府（管委会）审批，区政府（管委会）应于每年10月底前批复实施方案。

**第二十条** 区政府（管委会）将批复的实施方案同步报送市规划资源、市财政和市级相关部门备案入库，落实用途转用手续，市规划资源部门应于每年12月底前完成备案入库。经批准和备案的实施方案，是各单体项目实施、验收、监管、考核的依据，原则上不得调整，确需调整的按照本办法第二十六条执行。

#### 第四章 实施管理

**第二十一条** 实施方案备案入库后，区政府（管委会）协调组织区级相关部门、乡镇政府或街道办事处，在实施周期内有序开展各单体项目实施工作，按期完工，达到整治目标。市级相关部门会同市财政部门按照实施方案和管理要求落实市级单体项目的立项、实施监督和验收工作。

**第二十二条** 乡镇政府、街道办事处搭建含规划、设计、建设、运营、管理等方面的平台，确保项目工程规划设计符合空间管制和风貌要求，单体项目建设符合全域土地综合整治工程总图要求和行业标准。在职责明晰、监管有效的前提下，鼓励探索由区政府统筹协调，区财政整体打包下达资金，各条线部门委托统一实施主体，一体化开展设计、招标、施工等工作。

**第二十三条** 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。市级土地整治项目按照本市市级土地整治项目和资金管理有关要求，由市规划资源部门和财政部门共同下达规划设计和预算批复。市级土地整治项目实施推行招投标、公告和工程监理等制度，采取合同管理方式。

**第二十四条** 支持乡镇政府、街道办事处积极探索“以工代赈”方式，选取具备条件的农村集体经济组织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，引导当地群众共同参与乡村建设和后期管护。

**第二十五条** 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，支持用地布局调整优化。

**第二十六条** 因地类平衡方案、耕地（永久基本农田）布局调整，以及实施周期延期一年以上（延期后总实施周期不超过五年），确需对实施方案进行重大调整的，应在确保建设任务不减少、建设标准不降低的前提下，由乡镇政府或街道办事处组织编制实施方案调整报告，经区规划资源部门组织初审、市规划资源部门组织审查同意后，报区政府（管委会）审批。其他情形调整的，由区规划资源部门组织审查后报区政府（管委会）审批。审批后的调整方案应按要求完成市级备案入库。

## 第五章 竣工验收

**第二十七条** 单体项目竣工后，由市、区各条线部门牵头，根据单体项目验收程序和标准，组织办理竣工测绘、验收报批、

地类变更等有关手续。

**第二十八条** 全域土地综合整治整体实施完成后，乡镇政府、街道办事处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，市级复核通过后，由乡镇政府、街道办事处报区政府（管委会）批准验收。

**第二十九条** 验收合格的，由规划资源部门实施地类变更，更新耕地和永久基本农田数据库，同步退出原在全域整治区域外的补划面积，并与土地利用现状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，周转周期原则上不超过全域土地综合整治实施周期。

验收不合格的，区、镇（街道、乡）政府应限期整改，整改完成后，重新验收。

**第三十条** 在满足全域整治区域范围内和所在区、镇（街道、乡）用地需求的前提下，市级平台优先将节余的新增建设用地计划指标和耕地占补平衡指标在全市范围内有偿调剂，收益由区政府（管委会）统筹使用，优先保障本镇全域土地综合整治、低效建设用地减量化、乡村振兴项目建设等工作。

## 第六章 实施监管

**第三十一条** 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）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。

**第三十二条** 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，乡镇政府、街道办事处应建立健全公众参与和监督机制。项目实施中，乡镇政府、街道办事处应在醒目位置统一设置公示牌，接受社会监督，切实维护农民的合法权益。

## 第七章 资金保障

**第三十三条** 区、镇（街道、乡）应充分统筹财政资金、政策性资金、金融性资金、投资性资金等各类资金渠道，激活配优各类自然资源要素，编制资金平衡方案，做好全域土地综合整治资金保障工作。

**第三十四条** 区政府（管委会）应落实资金整合主体责任，按照“渠道不乱、用途不变、集中投入、各负其责、各计其功、形成合力”的要求建立健全涉农资金统筹整合机制，以全域土地综合整治为平台，按照规划实施目标和全域土地综合整治目标落实各类资金向全域土地综合整治区域集中，提升资金使用效益。

**第三十五条** 充分发挥全域土地综合整治中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）应按照不低于1:1比例配套区级土地整治项目或资金，并与市级土地整治项目同步实施或下达。

**第三十六条** 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。

**第三十七条** 建立全域整治区域内“减量”和“盘活联动”机制，优先安排集体经营性建设用地入市，盘活集体建设用地资源，促进乡村产业发展。

**第三十八条** 鼓励发挥财政资金引导作用，吸引开发性金融机构、政策性银行、国有企业、社会资本等多方参与全域土地综合整治，探索市场化运行机制，创新金融产品和服务。

**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 考核监督**

**第四十条** 市规划资源部门会同市级相关部门对全域土地综合整治工作开展年度绩效考核与综合评定，建立试点奖励机制。年度绩效考核工作于每年第四季度开展，重点考核年度工作推进和目标完成情况，考核结果纳入本市耕保责任目标考核。综合评定工作于整体验收后开展，重点考核资金统筹使用、实施管理、主要工程建设和实施成效等情况，考核评定和奖励办法另行制定。

**第四十一条** 逾期两年以上未验收或经整改后仍无法达到验收要求的，按撤销处理，所在镇（街道、乡）在撤销后五年内不得再次申请开展全域土地综合整治。全域整治区域内已先行使用的补充耕地指标、城乡建设用地增减挂钩指标、新增建设用地计划指标，由所在镇（街道、乡）予以偿还，镇（街道、乡）域内

指标不足的由区级统筹偿还。

**第四十二条** 对实施过程中存在违规调整永久基本农田，违背农民意愿搞大拆大建，违规占用耕地挖湖造景，破坏生态环境、乡村风貌和历史文脉的，应责令整改并追究相关单位和人员责任。对存在弄虚作假、失职渎职等重大问题的，按照有关法律法规进行处罚。构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四十三条** 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，除安全、民生、土地整理等需要外，原则上竣工验收后全域整治区域五年内不得开展涉及耕地和永久基本农田占用以及较大规模地类调整的项目建设。

## 第九章 附则

**第四十四条** 本办法自印发之日起实施。

公开属性：主动公开信息

