

# 上海市人民政府办公厅文件

沪府办〔2022〕13号

---

## 上海市人民政府办公厅印发 《关于实施全域土地综合整治的意见》的通知

各区人民政府,市政府有关委、办、局:

经市政府同意,现将《关于实施全域土地综合整治的意见》印发给你们,请认真按照执行。

2022年2月28日

(此件公开发布)

# 关于实施全域土地综合整治的意见

为深入贯彻习近平生态文明思想,促进乡村振兴战略实施,强化耕地保护和土地节约集约利用,合理配置农村土地资源要素,充分彰显乡村的经济价值、生态价值、美学价值,现就实施全域土地综合整治提出如下意见:

## 一、总体要求

### (一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神,认真学习贯彻习近平总书记考察上海和在浦东开发开放 30 周年庆祝大会上的重要讲话精神,着力构建完善国土空间规划体系并监督实施,按照山水林田湖草沙系统治理理念,实施田水路林村厂综合整治,创新制度供给和机制保障,发挥资源整合优势,促进空间复合利用,积极破解自然资源瓶颈,优化乡村生产、生活、生态空间布局,全面提升新时代超大城市乡村发展能级和人居环境品质,助推乡村全面振兴,加快形成城乡融合发展新格局。

### (二)基本原则

1.生态优先,守住红线。坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,统筹推进国土空间整体保护、系统修复与综合治理,严守生态保护红线,严格保护耕地特别是永久基本农田。

2.规划引领,综合治理。坚持以国土空间规划为基础,统筹各类专项规划,协调各类乡村建设行动的空间安排,落实国土空间用途管制。实行全域整体推进、全要素综合整治,注重空间协同,不断优化国土空间格局,激活配优各类自然资源要素。

3.政府主导,社会参与。发挥政府主导作用,加强政策支撑,注重机制创新,形成工作合力。坚持农村集体经济组织和农民主体地位,引导社会广泛参与,发挥叠加溢出效应,促进集体经济发展和城乡共同富裕。

4.因地制宜,改革创新。聚焦重点发展区域,合理确定工作目标任务。推进农村土地制度改革、行政审批制度改革,建立健全涉农资金统筹整合长效机制,加强制度供给和要素资金保障。

### (三)工作目标

从今年起,各涉农区选择2个试点街镇(乡),以街镇(乡)为基本实施单元,实施全域规划、整体设计、综合治理。试点项目优先向乡村振兴示范村、农村人居环境整治、生态清洁小流域、农民相对集中居住成片推进等重点区域倾斜。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,推动耕地和永久基本农田集中连片和质量提高、空间格局进一步优化、人居环境进一步优化、产业融合发展水平进一步提升。到2025年,基本建立全域土地综合整治实施机制和政策框架,形成一批可复制可推广的成功模式,全市完成15个以上街镇(乡)全域土地综合整治试点。

到 2035 年,全域土地综合整治全面推进,整治成效凸显,实施机制和政策体系完备,基本建成永久基本农田集中连片、生态品质全面提升、村庄布局集聚宜居、乡村产业融合发展、国土空间治理有效、土地节约集约利用的具有江南田园风貌特征和超大城市特点的乡村国土空间新格局。

## 二、主要任务

(一)深化编制郊野单元村庄规划。严格落实各级国土空间总体规划,统筹各类专项规划,协调细化各类用地布局。全域全要素编制郊野单元村庄规划,立足区域发展现状、自然资源禀赋和功能定位,科学把握规划实施节奏,统筹安排各类建设行动,加强空间统筹和行动协同,落实国土空间用途管制要求。各涉农区、街镇(乡)以整体实施为导向,以全域土地综合整治为平台和工具,统筹整合各条线建设任务和计划安排。

(二)全域开展村庄设计。加强全域风貌设计引导,切实提升乡村空间品质,凸显乡村美学价值。全面梳理山水林田湖草沙等各类资源要素,尊重自然地理格局和肌理,科学把握乡村的差异性,合理确定整体空间景观格局和建筑风貌,塑造各具特色的乡村风貌。优化村落空间结构,采用多样化的建筑排布组合形式,形成疏密有致、人与自然有机融合的村庄形态。在尊重农民意愿的基础上,按照现代生活方式和农民生活习惯,设计农民居住空间,挖掘江南传统乡村建筑元素,注重保护传统建筑和文化遗产,传承乡村传统文化。

(三)全面开展农用地整理。促进都市现代农业高质量发展,按照规划,优化耕地和永久基本农田布局,统筹推进实施耕地和永久基本农田集中连片、耕地提质改造、高标准农田建设、农业设施和农田基础设施完善等工程,提升农业生产条件,增加耕地数量,提高耕地质量,改善农田生态。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,可按照规划纳入永久基本农田。

(四)推进低效建设用地整理。严格区域建设用地总量控制,持续推进低效建设用地减量化,深入推进存量建设用地整治利用,优化用地结构和布局,统筹产业发展、农民住房、公共服务、基础设施、生态保护等各项用地。实施“减量”和“盘活”联动,科学把握零散农村宅基地、低效工业用地及其他建设用地整理规模和节奏,合理安排建新地块,为农村一二三产业融合发展和城乡统筹发展提供土地要素保障。

(五)分类引导农民集中居住。在符合规划、充分尊重农民意愿的前提下,多途径改善农民居住条件。鼓励以街镇(乡)为单位,统筹成片推进农民集中居住项目。优化村庄“平移点”布局,通过集体土地所有权、承包经营权调整,妥善落实农民跨村安置用地空间。实施保留村风貌提升和更新改造工程,优化保留村宅基地布局,有序推进农房翻建。打造乡村社区生活圈,促进存量设施空间整合与复合利用,完善全民覆盖、普惠共享、城乡一体的乡村基本公共服务体系,提升基础公共服务设施水平,构建宜居、宜业、宜

游、宜学、宜养的乡村社区共同体。

(六)统筹实施生态保护修复。保护和提升乡村生态功能,科学发挥生态空间复合效益,细化明确农、林、水空间复合利用技术标准,统筹确定生态建设目标,整体实施生态公益林、开放休闲林地、生态林场、河道整治、生态清洁小流域等工程,科学开展农田林网、农村道路、河道绿化建设和生态系统修复工程,推动农业、林业、水利协调发展,综合提升生态环境质量。高质量开展农村人居环境优化工程,协同开展各类违法建设用地整治、村庄绿化美化、田园清洁等行动,健全长效管理机制。

(七)协调推进乡村产业融合发展。根据乡村产业特点,探索建立多元组合用地模式,严格依据规划和建设用地、设施农用地、一般耕地、永久基本农田、生态用地的用途管制规则,优化整理用地空间,实施乡村产业用地整备,统筹推进地、绿、林、水等指标利用平衡,促进空间复合、功能组合,有效保障农村新产业新业态用地需求。深化农村土地制度改革,完善点状供地政策,采取集体建设用地使用、入市以及农用地流转等多元路径,高效配置乡村土地资源。

### 三、保障措施

(一)强化组织领导。市级层面加强组织领导,建立工作机制,统筹协调全市全域土地综合整治工作。各涉农区政府建立工作协调推进机制,加强全域土地综合整治组织实施,会同街镇(乡)探索选择或组建综合性实施主体,搭建全域土地综合整治实施平台,负

责组织规划编制、项目策划、实施方案编制和实施引导管控。

(二)统筹整合资金。建立健全全域土地综合整治资金使用机制。市级支农相关资金要加大聚焦力度,重点支持全域土地综合整治项目实施。充分发挥区政府责任主体作用,以全域土地综合整治实施平台为载体,统筹整合各条线涉农资金,探索建立以街镇(乡)为实施主体的资金统一使用监督考核标准和机制。鼓励发挥政府资金引导作用,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。优化城乡建设用地增减挂钩政策,优先安排全域土地综合整治试点区域内的集体经营性建设用地入市,提高资金周转效率。

(三)加强实施监督。市级相关部门要加强协调配合,加大对涉农区工作指导力度,提高市级政策供给针对性、有效性。各涉农区要根据实际,积极推进全域土地综合整治,探索可复制可推广的工作机制和经验做法。要建立全域土地综合整治工作考核机制。加强全流程全链条监督管理,建立执法协同联动机制,加强国土空间用途管制,坚决防止借整治之机违规调整永久基本农田、侵犯农民权益等。禁止违背农民意愿搞大拆大建,禁止违规占用耕地搞人造景观,禁止破坏生态环境、破坏乡村风貌和历史文脉。

