

广东省土地整治规划

(2011 ~ 2015 年)

二〇一三年四月

目 录

前 言	1
第一章 土地整治面临的形势	2
第一节 土地整治取得的成效	2
第二节 土地利用状况与存在问题	3
第三节 土地整治面临的机遇与挑战	5
第四节 土地整治需求与潜力	7
第二章 总体要求与目标	9
第一节 指导思想与基本原则	9
第二节 规划目标与任务	10
第三章 统筹推进土地整治	14
第一节 推进全域土地整治	14
第二节 统筹区域土地整治	14
第三节 完善统筹土地整治机制	17
第四章 大力推进农用地整治	19
第一节 加强耕地质量建设	19
第二节 大力建设高标准基本农田	20
第三节 适度开展基塘整治	21
第五章 积极推进建设用地整治	24
第一节 积极推进“三旧”改造	24

第二节	扎实推进城乡建设用地增减挂钩试点	26
第六章	加快推进土地复垦	28
第一节	加大历史遗留损毁土地复垦力度	28
第二节	积极推进生产建设活动损毁土地复垦	29
第三节	及时复垦自然灾害损毁土地	29
第七章	科学合理开发未利用地	31
第一节	合理推进宜耕未利用地开发	31
第二节	积极探索低丘缓坡荒滩开发利用	32
第三节	适时适度开展围填海	32
第八章	重点区域与重点工程	33
第一节	土地整治重点区域	33
第二节	土地整治重点工程	36
第九章	协调土地整治与生态建设	39
第一节	整体推进土地生态防护	39
第二节	积极开展土地景观整治	39
第三节	有效降低不良影响	40
第十章	土地整治资金与效益评价	41
第一节	资金保障	41
第二节	预期效益	42
第十一章	规划实施保障措施	44

第一节	加强土地整治规划实施管理	44
第二节	加强土地整治基础和能力建设	46
第三节	创新土地整治激励机制	47
第四节	健全公众参与机制	48
附表	50

前 言

根据党中央、国务院关于大力开展土地整治的要求，为统筹安排、科学指导土地整治活动，落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，促进新农村建设和城乡统筹发展，依据《全国土地整治规划（2011～2015年）》、《广东省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《广东省土地利用总体规划（2006～2020年）》等，编制《广东省土地整治规划（2011～2015年）》（以下简称《规划》）。

《规划》主要阐明全省土地整治战略，确定规划期间土地整治的指导思想、基本原则、目标任务，明确土地整治重点区域和重点工程，制定规划实施的保障措施。《规划》是指导全省土地整治活动的纲领性文件，是积极稳妥推进土地整治工作的基本依据，是大规模建设旱涝保收高标准基本农田的重要依据。

《规划》基期年为2010年，期限为2011～2015年，目标年为2015年。规划范围涵盖广东省辖区内全部土地。

第一章 土地整治面临的形势

第一节 土地整治取得的成效

1997 年以来，广东省按照“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的要求，坚持最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，以建设节约集约用地试点示范省为契机，改革创新，先行先试，因地制宜，多措并举，积极推进土地整治工作，取得了明显成效。

一、促进了耕地数量质量双重保护，保障了农业可持续发展

1997 至 2010 年期间，全省共补充耕地 14.92 万公顷；2000 至 2010 年，连续 11 年实现建设占用耕地占补平衡；到 2010 年末，全省耕地面积（含可调整地类）312.47 万公顷，较好地完成了耕地保护任务。2001 至 2010 年，通过实施土地整理、农业综合开发等农用地整治项目，建设完成 43.93 万公顷标准化农田，建立了 3 个国家级和 6 个省级基本农田保护示范区，大幅度提高了基本农田质量。通过土地整治，稳定了耕地数量，提高了耕地质量，改善了农业生产条件，为粮食稳定增产和农业产业发展奠定了坚实的基础。

二、缓解了建设用地供需矛盾，提高了土地节约集约利用水平

通过建设用地整治，提高了土地利用效率，拓展了城乡发展空间，有效减少了各类建设对耕地的占用。2008 年至 2010 年期间，全省完成“三旧”改造面积 0.75 万公顷，节约土地 0.31 万公顷，减少建设占用耕地 0.15 万公顷，平均节地率达 42.07%，有效盘活了存量低效

建设用地资源，提高了土地利用效率；通过城乡建设用地增减挂钩项目完成拆旧面积 2419 公顷，建新面积 2302 公顷，复垦耕地面积 615 公顷，确保了耕地面积有增加，建设用地总量有减少、布局更合理。

三、优化了土地利用布局，促进了区域协调发展

通过易地开发、指标转让、城乡建设用地增减挂钩试点等多项措施，加强了土地利用区域调控，将土地资源缺乏的珠江三角洲的资金优势和土地资源相对富余的欠发达地区的资源优势进行互补，增强了区域、城乡、产业用地结构优化，促进珠三角平原区、粤东沿海区、粤西沿海区和粤西北山区的协调发展。

四、建立健全了管理体制机制，促进了土地整治工作有序推进

全省各级政府和有关部门紧密配合，按照省级监管、市级负总责、县（市、区）具体实施的原则，逐步建立起职责明确、各有侧重、上下联动、监管到位的土地整治管理体制和运行机制。探索完善土地整治组织方式，形成了“政府主导、国土搭台、部门联动、群众参与、整合资源、整体推进”的共同责任机制。

第二节 土地利用状况与存在问题

一、土地利用现状

2010 年，全省土地总面积 1795.78 万公顷。其中，农用地面积为 1508.13 万公顷，占土地总面积的 83.98%；建设用地面积为 184.85 万公顷，占土地总面积的 10.29%；未利用地面积为 102.80 万公顷，

占土地总面积的 5.73%。全省土地利用率为 94.27%。

二、土地利用中存在的问题

(一) 人均耕地面积少，质量有待提高

2010 年全省耕地面积（含可调整地类）312.47 万公顷，人均耕地 0.03 公顷，不足全国平均水平的 1/3，远低于联合国粮农组织提出的 0.053 公顷/人警戒线，人地矛盾十分突出；耕地质量等级调查与评定结果表明，全省耕地分布零散、农田基础设施薄弱等问题较为突出，耕地总体质量不高，高等级耕地只占 39%。

(二) 城乡建设用地总量大，集约利用水平不高

2010 年全省城乡建设用地总量达到 145.81 万公顷，占土地总面积的 8.12%，其中旧城镇、旧厂房和旧村庄面积达到 26.35 万公顷，占城乡建设用地总规模的 18.07%，城镇工矿建设用地存在低效和闲置问题；全省农村居民点用地面积 79.22 万公顷，人均农村居民点用地面积达 219 平方米，远高于《镇规划标准》确定的上限，各地还存在不少“超面积住宅”、“一户多宅”和“空心村”现象，土地利用效率有待进一步提高。

(三) 用地需求持续上升，供需矛盾尖锐

根据《广东省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，到 2015 年，要实现地区生产总值 66800 亿元的目标，需新增建设用地 17.67 万公顷。对比《广东省土地利用总体规划（2006-2020 年）》确定的“十二五”期间可新增建设用地规模 9.0 万公顷，存在 8.67 万公顷缺口，用地供需矛盾十分尖锐。

（四）城镇化加速推进，结构性矛盾突出

1999 至 2010 年，全省城镇化率上升了 35 个百分点，城镇工矿用地以 2.92% 的年均速度扩张；与此同时，在农村人口大幅度减少的情况下，农村居民点用地不减反增，也以每年 2.05% 的速度增长，呈现城乡建设用地“双扩”的结构性矛盾。全省城镇建设用地中，2010 年，商服及住宅用地占 35.1%，交通用地占 12.16%，工业用地占 30.44%，其他用地占 22.3%，相比欧美发达国家，工业用地比重明显偏高，商服及住宅用地比重明显偏低，用地呈现一定的结构性矛盾。

（五）土地开发利用不尽合理，生态环境保护形势严峻

部分地区不顾资源环境承载能力过度开发，带来森林破坏、水土流失加剧、湿地萎缩等生态环境问题。根据 2009 年遥感调查，全省水土流失面积 192.6 万公顷，其中人为因素造成水土流失面积 90.1 万公顷；因生产建设活动和自然灾害造成的未复垦损毁土地面积约 3.7 万公顷，生态环境保护形势严峻。工业和生活“三废”排放量不断增加，造成农田污染面积不断扩大，程度不断加重；珠江三角洲部分地区有 15% 以上的耕地已不同程度遭受重金属的污染，个别地区 20%~40% 的灌溉水受汞、铬和氟化物的污染，土壤污染问题逐步显现。

第三节 土地整治面临的机遇与挑战

一、机遇

未来五到十年是广东省经济社会发展的重要战略机遇期，随着产

业转移加快推进，工业化、城镇化及农业现代化同步协调发展，土地整治面临前所未有的机遇。

（一）国家对土地整治高度重视

土地整治综合效益不断显现，日益得到国家的高度重视。党中央、国务院多次召开会议，专门研究部署土地整治工作，强调要“坚持经济效益、社会效益、生态效益协调统一，不断提高土地利用效率”、“切实坚持和完善最严格的耕地保护制度，加快农村土地整理复垦，大规模建设旱涝保收高标准基本农田”，并下发了《国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》（国发〔2010〕47号）。2012年3月，《全国土地整治规划（2011~2015年）》获得国务院批准并正式颁布实施，明确了今后一段时期全国土地整治的战略部署、主要目标和重点任务，为我省开展土地整治指明了方向。

（二）珠三角区域协作有力推进

《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008~2020年）》的颁布实施，为广东省进一步发展注入了新的活力和动力，建立了促进区域资源有效配置、协调发展和创建良好生态环境格局的体制机制，从而为土地整治奠定了坚实的基础。

（三）土地整治基础条件进一步完善

土地整治政策支撑不断增强，资金筹集渠道不断拓宽，土地整治技术不断完善，为全面开展土地整治工作奠定了坚实基础。与此同时，全省近年来在开发补充耕地、“三旧”改造等方面先行先试，积累了丰富的经验，也为新形势下的土地整治工作创造了良好的条件。

二、挑战

（一）土地整治任务繁重

全省耕地质量等级调查与评定结果表明，土壤肥力和灌溉设施较好的高产稳产农田不足 40%，中低产田占 60%以上。农村居民点建设用地比重大，散乱、闲置现象较为严重；部分地区城镇工矿建设用地节约集约利用水平较低。历史遗留损毁土地面积较大，自然灾害损毁和生产建设活动损毁土地时有发生，土地整治任务繁重。

（二）促进城乡统筹发展的难度大

土地整治对改善农业生产条件和农村生活环境、增加农民收入、推动新农村建设和农业现代化、促进城乡统筹发展具有重要作用。但是，目前全省城乡差距仍较大，农业机械化和现代化水平仍较低，通过土地综合整治促进城乡统筹发展的难度大。

（三）部门协调力度还有待增强

土地整治涉及部门多，由于相关政策配套和管理措施不到位，部门资源配置较为分散，沟通协调和合力推进力度不足；专项资金整合难度大、整体利用效益较低；在实施过程中涉及的农民权益、权属纠纷等的联动解决机制尚不完善，影响着土地整治进度和成效。亟需在各级政府的统一组织领导下，完善土地整治相关政策，加强部门协调，确保土地整治工作高效推进。

第四节 土地整治需求与潜力

一、土地整治需求非常迫切

当前，我省土地利用仍面临耕地总体质量不高、建设用地集约利用水平不高等问题，与实现工业化、城镇化和农业现代化同步发展的需求不相适应，着眼于加强耕地保护，切实提高节约集约用地水平、促进农业现代化和城乡统筹发展，迫切需要通过土地整治稳定耕地数量，提高耕地质量；迫切需要通过土地整治，有效盘活存量低效建设用地，调整建设用地结构和布局，缓解土地供需和结构性矛盾；迫切需要通过土地整治，有效治理水土流失和土壤污染，改善生态环境，提高土地利用率。

二、土地整治具有一定潜力

据调查测算，全省农用地待整治规模为 230.82 万公顷，补充耕地潜力为 13.46 万公顷；其中，耕地待整治规模为 219.43 万公顷，补充耕地潜力为 4.05 万公顷；其他宜耕农用地整治规模为 11.39 万公顷，补充耕地潜力为 9.41 公顷。宜耕未利用地开发规模为 4.47 万公顷，补充耕地潜力为 3.51 万公顷。“三旧”改造潜力为 26.35 万公顷。土地复垦潜力为 6.49 万公顷。

第二章 总体要求与目标

第一节 指导思想与基本原则

一、指导思想

坚持以科学发展观为统领，深入贯彻落实党的十八大精神和党中央、国务院关于大力推进土地整治的决策部署，紧紧围绕省委、省政府实施“加快转型升级、建设幸福广东”战略，按照建设资源节约型和环境友好型社会的总体要求，以保护耕地红线和保障合理用地需求、提高节约集约用地水平为主线，大力建设旱涝保收高标准基本农田，深入开展“三旧”改造，加快推进损毁土地复垦，适度开发未利用地资源，以土地整治促进生态文明建设，推动土地资源利用方式转变，打造生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的国土空间开发利用格局，着力建立健全土地整治长效机制，全面提高土地整治工作水平，以资源可持续利用促进经济社会可持续发展。

二、基本原则

（一）坚持促进解决“三农”问题

按照“有利生产、方便生活、改善环境”的总体要求，以农用地整治为重点，大规模建设旱涝保收高标准基本农田，加大散乱、废弃、闲置和低效利用农村建设用地整治力度，统筹推进田、水、路、林、村综合整治，促进农民增收、农业增效、农村发展。

（二）坚持推动城乡统筹发展

立足促进城乡经济社会一体化发展，深入开展“三旧”改造，规

范有序开展城乡建设用地增减挂钩试点，优化城乡建设用地格局，促进城镇化健康发展，加强农村基础设施建设和公共服务设施配套，推进城乡基本公共服务均等化。

（三）坚持维护农民合法权益

始终坚持把维护农民利益、确保把农民与农村集体经济组织的主体地位放在首位，充分发挥农村集体的组织、协调作用，依法保障农民的知情权、参与权和受益权，以人为本、规范实施、强化监管，切实做到土地整治前农民自愿、土地整治中农民参与、土地整治后农民满意。

（四）坚持充分发挥整体效益

根据农业现代化发展和新农村建设的战略部署，围绕巩固和提高农业基础地位的总体要求，加快推进农村土地整治，适度开发宜耕土地资源，切实加强耕地质量管理，大力改善农田生态环境，充分发挥土地整治的经济、社会和生态效益。

（五）坚持因地制宜循序渐进

根据当地经济社会发展水平，顺应群众改善生产生活条件的愿望，以满足实际需要为前提，统筹安排、因地制宜，先易后难、突出地域特色，保护传统文化。

第二节 规划目标与任务

一、规划目标

根据《全国土地整治规划（2011~2015年）》和《广东省土地利

用总体规划（2006~2020年）》，结合实际，确定本规划目标。

（一）农用地整治目标

到2015年全省开展农用地整治面积104.3万公顷。其中，高标准基本农田建设面积100.7万公顷，标准基塘整治面积0.6万公顷，农用地整治补充耕地3万公顷。经整治的基本农田质量平均提高1个等级，粮食亩产增加100千克，土地综合生产能力明显增强。

（二）宜耕未利用地开发补充耕地目标

到2015年全省宜耕未利用地开发补充耕地面积0.7万公顷，稳定耕地数量。

（三）建设用地整治目标

到2015年全省实施“三旧”改造面积6.67万公顷，进一步降低经济增长对土地资源的过度消耗，城乡建设用地结构得到优化，土地节约集约利用水平显著提高。

（四）土地复垦目标

到2015年全省土地复垦面积3.77万公顷。其中，自然灾害损毁土地复垦面积1.67万公顷，生产建设活动损毁土地复垦面积1.5万公顷，历史遗留损毁土地复垦面积0.6万公顷，促进土地利用和生态环境改善。

（五）围填海造地目标

到2015年整治规模0.6万公顷，合理拓展建设用地空间。

（六）土地整治保障体系更趋完善

土地整治工作机制更加健全，制度规范更加完善，科技支撑更加有力，公众参与更加充分，监督管理更加有效，保障措施更加全面。

（七）远景目标

规划 2016-2020 年期间,高标准基本农田建设面积 66.67 万公顷;补充耕地面积 3.39 万公顷;整治后的基本农田质量提高一个等级。

专栏 1 广东省 2011~2015 年土地整治规划控制指标		
单位: 万公顷		
指标	2015 年	指标属性
高标准基本农田建设	100.70 (1510)	约束性
经整治基本农田质量提高程度	1 个等级	预期性
补充耕地总量	3.7 (55.5)	约束性
农用地整治补充耕地	3.00 (45)	预期性
未利用地开发补充耕地	0.70 (10.5)	预期性
标准基塘整治	0.60 (9)	预期性
“三旧”改造	6.67 (100)	预期性
土地复垦	3.77 (56.5)	预期性
围填海造地	0.60 (9)	预期性

注: 表中括号内的数据单位为万亩。

二、规划任务

（一）以大规模建设高标准基本农田为重点，大力推进农用地整治

加强农田基础设施建设,按照“田成方、树成行、路相通、渠相连、旱能灌、涝能排”的标准,组织实施农用地整治重点工程。建立基本农田建设集中投入制度,重点支持基本农田保护示范区、高标准基本农田建设示范县以及粮食主产区建设,大力建设高标准基本农田。引导耕地集中连片,优化耕地多功能布局。

（二）以优化城乡土地利用格局为出发点，积极推进建设用地整治

积极开展旧城镇、旧厂房和旧村庄改造，增加城镇建设用地有效供给，推进资源整合，优化产业布局，促进土地节约集约利用，改善农村生产生活条件。规范开展城乡建设用地增减挂钩试点，合理使用节余指标，确保收益及时足额返还农村，改善农村基础设施与公共服务设施条件，促进城乡统筹发展。

（三）以合理利用土地和改善生态环境为目的，加快土地复垦步伐

加大粤西北山区矿区损毁土地复垦力度，创新土地复垦模式；加强生产建设活动损毁土地复垦监管，全面推进生产建设活动损毁土地复垦；及时开展自然灾害损毁土地复垦，坚持优先用于农业，不断提高生态环境质量。

（四）以建立健全体制机制为手段，夯实土地整治基础

编制实施市、县级土地整治规划，完善土地整治规划体系，发挥规划对土地整治工作的整体管控作用。创新土地整治规划实施保障机制，完善土地整治管理制度。健全集中统一、分级负责、全面全程的土地整治监管制度。探索构建土地整治多元化资金投入机制，提高土地整治科技水平，加强土地整治队伍建设，夯实土地整治基础。

第三章 统筹推进土地整治

第一节 推进全域土地整治

以市、县级土地整治规划为基础，以村镇为基本实施单元，合理安排各类土地整治活动。深入开展农用地整治、积极推进建设用地整治、加大土地复垦、适度进行宜耕未利用地开发，统筹区域内水利、电力、交通等基础设施建设，有序推进田、水、路、林、村、城（镇）综合整治。维护土地生态系统的整体性，构建土地生态安全格局，促进不同类型土地利用结构优化，实现土地整治的综合效益。通过统筹开展各类整治活动，结合新农村建设，推动耕地向适度规模经营集中、工业向园区集中、人口向中心村和城镇集中，倡导基础设施和公共服务设施城乡共建共享，促进城乡经济社会一体化发展。

第二节 统筹区域土地整治

充分发挥土地整治在统筹城乡区域发展中的平台作用，加强土地整治管控，明确区域土地整治方向，合理安排土地整治工程布局，实现土地整治的综合效益。

一、加强土地整治管控

根据主体功能区规划中优化发展区、重点开发区、农产品主产区、重点生态功能区的区域特点、土地利用关键性问题及经济社会发展趋势，适应主体功能区建设要求，加强土地整治管控。优化开发区要积

积极推进“三旧”改造，优化空间结构，积极开展基本农田整治，充分发挥农田的生态景观功能，改善区域生态环境。重点开发区要统筹推进田、水、路、林、村、城（镇）综合整治，保障农业和生态发展空间，促进人口集中、产业集聚、用地集约。农产品主产区要着力保护耕地，大规模建设旱涝保收高标准基本农田，推进农业的规模化、产业化，改善农业生产条件。重点生态功能区要以保护和修复生态环境为首要任务，加快水土流失和岩溶地区石漠化防治，加强对各类损毁土地的复垦，实施土地生态环境整治示范工程，因地制宜发展特色农产品生产基地。

二、明确区域土地整治方向

（一）珠三角平原区

珠三角平原区包括广州市、深圳市、珠海市、佛山市、惠州市、东莞市、中山市、江门市和肇庆市九市，面积 5.47 万平方公里。区内土地整治以“三旧”改造为主要方向。积极开展“旧城镇、旧厂房、旧村庄”等低效、闲置存量建设用地整治，着力提高土地节约集约利用水平和土地资源利用效率，破解土地资源制约瓶颈，积极探索适合区域经济发展的土地整治新机制。同时，加大现代都市农业、休闲农业建设力度，加强“桑基鱼塘”生态农业模式的建设与保护力度，促进耕地保护与生态建设有机结合；适度围填海造地，拓展城市用地空间。

（二）粤东沿海区

粤东沿海区包括汕头市、汕尾市、潮州市和揭阳市四市，面积 1.55 万平方公里。区内以土地综合整治为方向，以城乡建设用地增减

挂钩试点为平台，适度推进农村建设用地整治，加大基础设施建设力度，改善农村生产生活条件，提高区域整体发展能力。发挥土地资源和农业基础条件优势，大规模整治农用地特别是加强耕地质量建设，建设高标准基本农田，切实稳定耕地面积，提高耕地质量。适度围填海造地，拓展建设用地空间。

（三）粤西沿海区

粤西沿海区包括阳江市、湛江市和茂名市三市，面积 3.26 万平方公里。区内土地整治以耕地尤其是基本农田整治为方向。积极整合农业资源，加大农田基础设施建设力度，改善农业生产环境，大规模建设旱涝保收的高标准基本农田，发展特色农业、效益农业和生态农业。积极探索和推进城乡建设用地增减挂钩，有效推进农村建设用地整治，充分挖掘农村建设用地潜力，促进区域城乡协调发展。

（四）粤西北山区

粤西北山区包括韶关市、河源市、梅州市、清远市和云浮市五市，面积 7.68 万平方公里。区内土地整治以推进土地复垦和农村土地整治为方向，以扩大生态型土地生态安全屏障建设为重点，加大对水土流失、崩塌以及矿山地质等损毁土地的整治与防治力度，强化水源涵养区、生态脆弱区域的生态保护和修复；加强地质灾害治理，开展生态安全型小流域建设，增强抵御地质灾害的能力。以城乡建设用地增减挂钩试点为平台，积极稳妥推进农村建设用地整治，盘活低效存量城镇工矿建设用地，改善城乡人居环境，增加城镇建设用地比重，提高城市化水平。大力推进农用地整治，大规模建设旱涝保收的高标准

基本农田。

第三节 完善统筹土地整治机制

一、加强规划协调与衔接

加强土地整治与农业生产、环境保护、城乡建设、产业布局、农田水利、水土保持等行业规划的协调与衔接，统筹规划土地整治，科学合理安排土地整治的规模、布局、重点和时序，保障土地整治各项活动有序推进。

二、建立与完善利益共享机制

在承认和尊重土地整治各利益主体享有合法权利和利益的基础上，建立与完善土地整治利益共享机制。对建设用地整治，遵循“政府引导、市场运作”的原则，鼓励各种市场主体多模式实施土地整治；改革现有土地整治的收益分配机制，合理分配土地整治中的土地收益，维护被整治地块单位和个人利益；通过差别化的补偿、土地供应及地价政策，合理调节不同区域、不同用途土地整治项目收益分配，有效促进各类项目的开展，提升土地整治整体效益，实现社会公正与和谐。对农用地整治，充分调动农村集体经济组织和农民的积极性，探索建立“以奖代投（补），以补促建”的土地整治机制。

三、构建共同推进的责任机制

切实发挥政府在土地整治中的主导作用，构建“政府主导、国土搭台、部门联动、公众参与、共同推进”的责任机制，创新探索有效

的土地整治组织机制、实施模式和投融资方式，积极引导和规范社会力量参与土地整治。

第四章 大力推进农用地整治

第一节 加强耕地质量建设

切实加强耕地质量建设，不断提高耕地产出率，发挥耕地的多功能效益。

一、加强耕地质量动态监测，建立耕地质量建设与管理的长效机制

（一）加强耕地质量等级动态监测监管

建立耕地质量等级年度更新监测评价制度，分年度监测评价耕地面积、分布和质量等级变化情况，综合评价年度耕地质量保护和建设情况，为全省农村农业的可持续快速发展服务，为各级政府制定耕地保护政策措施提供依据。

（二）加强整治前后的耕地质量变化调查评价

整治前的耕地质量等别按照耕地质量等级成果补充完善结果确定，整治后的耕地质量要按照《农用地质量分等规程》，参照广东省农用地质量分等的参数和评价指标体系进行评定，确保整治后的耕地质量得到有效提升。

二、坚持统筹谋划和综合提升，加强农田基础设施建设

按照“因地制宜、分类指导、统一规划、突出重点、连片治理、讲求实效”的原则，采取生物和工程技术相结合、田内田外相结合、改土和育种相结合等方式，完善排灌沟渠网络，改善田间道路运输条

件，逐步建成“涝能排、旱能灌、渠相连、路相通、田成方、地力高”的高产稳产农田，实现农田灌溉保证率不低于 80%，粮食作物单位面积产量提高 10%；中低产田比例下降至 40% 以下。

三、发挥资源优势，积极开展特色农产品原产地土地整治

在确保耕地质量等级稳步提升的前提下，发挥区域耕地资源优势，扩大特色农产品生产规模，提升生产能力。建设优势农产品产业带，发展具有广东特色和竞争优势的南亚热带水果、蔬菜、花卉等优质产业，切实增加农民收入。

第二节 大力建设高标准基本农田

一、规划农用地整治总体格局

根据全省耕地资源空间分布特征和基本农田布局，以珠三角平原、潮汕平原、粤西沿海台地和粤西北丘陵河谷盆地为重点，以高标准基本农田建设示范县、基本农田保护示范区和产粮大县为依托，建设一批布局合理化、农田规模化、农艺科技化、生产机械化、经营信息化、环境生态化的高标准基本农田。到 2015 年，建设完成旱涝保收高标准基本农田面积 100.7 万公顷，通过农用地整治补充耕地面积 3.0 万公顷。

专栏 2 高标准基本农田建设示范县、基本农田保护示范区、产粮大县	
10 个高标准基本农田建设示范县	增城市、博罗县、怀集县、海丰县、揭东县、南雄市、仁化县、始兴县、郁南县、云安县
3 个国家级基本农田保护示范区	化州市、雷州市、龙川县
6 个省级基本农田保护示范区	高州市、徐闻县、连州市、蕉岭县、罗定市、阳西县
40 个产粮大县	从化市、增城市、仁化县、南雄市、东源县、和平县、龙川县、紫金县、兴宁市、梅县、五华县、惠东县、博罗县、龙门县、海丰县、台山市、开平市、恩平市、阳春市、阳西县、阳东县、廉江市、雷州市、遂溪县、信宜市、高州市、化州市、电白县、高要市、四会市、封开县、广宁县、德庆县、怀集县、英德市、揭东县、揭西县、罗定市、新兴县、郁南县

二、设立高标准基本农田建设示范县

加强 10 个高标准基本农田建设示范县建设，努力实现示范县基本农田全域整治。规划期间，在示范县划定的基本农田保护区范围内，建成不少于 12.01 万公顷集中连片、设施配套、高产稳产、生态良好、抗灾能力强、与现代农业生产和经营方式相适应的高标准基本农田。将示范县基本农田保护区建设成为全省产粮大县的样板，发挥土地整治综合效益、促进现代农业发展的典型，推动高标准基本农田建设、保护和信息化管理的示范。

专栏3 高标准基本农田建设示范县任务目标	
单位：万公顷	
行政区域	整治面积
增城市	1.77
始兴县	0.63
仁化县	0.77
南雄市	1.71
怀集县	1.44
博罗县	2.03
海丰县	1.55
揭东县	1.15
郁南县	0.68
云安县	0.28

三、实施农用地整治重点工程

按照耕地增加、用地节约、要素集聚、布局优化的要求，以整体推进田、水、路、林、村综合整治为平台，实施粤西沿海基本农田整治和北江流域农用地整治重点工程，改善农田基础设施，大力提升灌溉水平，增强防洪、排涝等抵御自然灾害的能力，提升土地集约利用水平，提高粮食综合生产能力。

四、优化基本农田多功能布局

结合区域社会经济发展，确定不同区位条件下的基本农田适宜功能。生产条件好、自然承载力高的地区应该强化其生产功能，促进优质农田的集中连片，高产稳产；珠三角核心区以及其他城市中心区外围近郊，强化农田景观、生态和休闲功能，发展现代都市农业和休闲

农业；生态脆弱地区凸显其生态功能，建成集水土保持、生态涵养、特色农业生产为一体的多功能农田。

第三节 适度开展基塘整治

一、优化特色基塘布局

按照养殖生产规模化、集约化，生态布局标准化、优美化，渔工技贸产业化、一体化的指导方针，对基塘进行整体规划，连片整治，扩大塘基比例。通过塘基种花种果种菜等立体化经营，实现防洪、排灌、养殖、种植、休闲观光等多项功能。城市近郊区应加强景观设计，在不影响生产的前提下，恢复“桑基鱼塘”、“花基鱼塘”、“果基鱼塘”，建成以旅游休闲度假等观光功能为主的景观型特色基塘；远郊区则以提升生态功能为主，建成集生态涵养、特色农产品生产于一体的生态型特色基塘。

二、建设高标准基塘

坚持规划先行的原则，将基塘整治纳入“青山、碧水、蓝天”环保工程规划，实行高起点规划、高标准建设，通过连片整治，建成“塘成方、路成网、渠相联、电通塘、旱能灌、涝能排”的高标准基塘。鼓励各地打破地域界限，建设集中连片的基塘基地，同时充分发挥示范带动作用，以点带面，加快推进高标准基塘整治工作。规划期间，重点在中山市、佛山市顺德区开展基塘整治，整治面积 0.6 万公顷。

第五章 积极推进建设用地整治

以建设节约集约用地试点示范省为契机，大力开展“三旧”改造和城乡建设用地增减挂钩试点，提升城市功能，优化产业布局，改善人居环境。

第一节 积极推进“三旧”改造

一、积极推进“旧城镇”改造

对城市、城镇内部旧民居、旧商铺、城中村等开展改造，重点推进珠三角城市群旧城镇改造与功能提升，至2015年完成改造面积1.96万公顷以上。

（一）规划先行，发挥规划的引导调控作用

按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则，制定改造规划，合理确定改造规模，科学划定改造单元，做好旧城镇改造空间与时序安排，科学调整旧城镇的用地功能。合理确定各项建筑密度、容积率、绿地率，提高土地利用效率，优化生态环境、生活环境和经济发展环境。

（二）完善配套基础设施，提升城市现代品质

鼓励有条件地区适度开展“旧城镇”改造，加大财政、土地等政策支持力度，积极探索多元化旧城镇改造资金投入机制，保障“旧城镇”改造的顺利推进。按照人性化、智能化、规范化、精细化管理的要求，合理确定人口及城镇功能的空间分布和建设区土地开发强度，完善基础设施和配套生活设施，提升城市综合承载力。

（三）加强历史文化保护

注重历史街区保护，加大城市文化挖掘，延续历史文化脉络，加大对地方性特色建筑及自然景观、文化资源和生态环境保护，避免大规模拆旧建新对历史风貌造成不利影响，营造绿色和谐人居环境，建设一批设施完善、环境优美、具有岭南特色的幸福宜居城市。

二、稳步推进“旧厂房”改造

对城镇、村镇和工业园区内的“旧厂房”等低效工矿建设用地实施综合改造，重点推进佛中-莞惠产业提升建设用地整治，至 2015 年完成改造面积 2.51 万公顷以上。

开展对现有工矿建设用地利用效率评价以及闲置地和低效用地的清查工作，按照“布局集中、产业集聚、用地集约”的要求，优先盘活低效工矿、厂房等用地，加大改造力度，改变工矿用地布局分散、粗放低效的用地现状。引导工业项目“入园进区”，促进集中布局、集约用地。

三、大力推进“旧村庄”改造

对布局散乱、条件落后的村庄实施改造，重点开展粤东沿海区和粤西沿海区“旧村庄”改造，至 2015 年完成改造面积 2.2 万公顷以上。

（一）优化农村建设用地布局

坚持发展、保护与文化传承相协调，科学引导农村建设用地布局，促进村镇内部合理分区和公共服务设施合理布点，加强与外部基础设施的衔接，推动名镇名村建设试点。建立健全新农村建设示范、扶持、

激励机制，开展“万村百镇”整治，因地制宜拆除空心村、合并小型村，规范对农民自建房的建设管理，努力打造安居、康居、逸居并具有岭南特色的乡村。

（二）加强农村基础设施建设

为加快建设资源节约型和环境友好型社会，分阶段、分步骤实施城乡基础设施和公共服务设施建设一体化战略。以农村公路、环境卫生、清洁能源、饮水安全、农田水利、文化娱乐、信息畅通为重点，逐步促进城乡公共基础设施及公共服务网络有效衔接，形成城乡衔接的公共基础设施及公共服务网络，改善农村生产生活条件与人居环境。

（三）注重乡村景观改造与保护

加强村庄整体风貌设计，注重人文环境和建筑环境的统一规划、实现自然环境和人文环境的和谐。注重保留当地传统、有特色的民俗文化，保护自然人文景观及生态环境。注重避让和保护特色村庄，控制周边建筑类型、高度、风格和色彩，使之与旧址建筑相协调。

第二节 扎实推进城乡建设用地增减挂钩试点

一、严格控制试点规模和范围

坚持“局部试点、封闭运行、规范管理、结果可控”原则，合理安排城乡建设用地增减挂钩试点规模、布局和时序。挂钩周转指标下达、使用和归还实行全程监管、严格考核，确保增减挂钩试点严格控制在周转指标规模内。试点所在县（市、区）要严格按照省级下达的

挂钩周转指标，组织实施试点项目，严禁突破挂钩周转指标规模设立挂钩项目区，严禁项目区跨县级行政区域设置和循环使用周转指标。

二、切实加强监督管理

增减挂钩试点必须符合土地利用总体规划和土地整治规划，纳入土地利用年度计划统一管理。各级国土资源管理部门要结合国土资源综合监管平台建设，实行全程监管。完善增减挂钩试点项目在线备案制度，对项目的批准和实施，实行网络直报备案，及时向社会公示，自觉接受社会公众监督。加强对项目实施的检查、指导和考核。充分发挥土地执法监察作用，强化监督检查，完善问题的发现和查处机制，对发现的问题及时纠正，严肃查处违法违规行为。

三、严格保护农民利益

充分尊重农民意愿，维护农民和农村集体经济组织的主体地位，保障农民的知情权、参与权和收益权。制定收益返还管理办法，明确收益主体，规范收益用途，确保挂钩所获土地增值收益及时足额返还农村，用于支持农业农村发展和改善农民生产生活条件。

第六章 加快推进土地复垦

按照《土地复垦条例》等有关法律法规规定，大力复垦历史遗留损毁土地，积极复垦生产建设新损毁土地、及时复垦自然灾害损毁土地，努力做到土地复垦与破坏数量平衡，全面实现“不欠新账、快还旧账”的目标。

第一节 加大历史遗留损毁土地复垦力度

一、积极复垦历史遗留损毁土地

全面调查历史遗留损毁土地，按损毁土地类型、程度以及复垦条件，立足农业发展、生态改善，因地制宜，统一规划，确定土地复垦重点区域，合理安排土地复垦的利用方向、规模和时序，组织实施土地复垦重点工程。到 2015 年，历史遗留损毁土地复垦率达到 50% 以上，实现“快还旧账”。

二、创新土地复垦机制

县级以上人民政府根据历史遗留损毁土地实际情况，安排资金积极开展土地复垦工作。有条件地区，可按照“谁投资，谁受益”原则，鼓励和引导社会资金参与土地复垦。通过开展工矿废弃地复垦利用试点，总结经验，创新土地复垦模式，努力调动社会、企业和个人参与土地复垦积极性。

第二节 积极推进生产建设活动损毁土地复垦

一、全面实现生产建设活动损毁土地复垦

按照“谁损毁，谁复垦”的原则，由生产建设单位或者个人负责复垦。土地复垦义务人应坚持土地复垦和生产建设相结合，编制土地复垦方案，在生产工艺、建设方案中落实土地复垦各项要求。确定的复垦任务纳入生产建设计划，土地复垦费用列入生产成本或者建设项目总投资。重点加强对各类矿产资源开采损毁的土地，以及交通、能源、水利等基础设施建设临时占用所损毁土地的复垦。到 2015 年，生产建设活动损毁土地复垦率达到 100%，实现“不欠新帐”。

二、严格土地复垦工作监管

加强各类生产建设项目选址引导，尽量避免基本农田保护区和生态脆弱、敏感区域，尽量不占或者少占耕地，尽量减少土地损毁面积，降低土地损毁程度。

健全生产建设活动损毁土地的管理，规范临时用地申报和复垦验收制度，严格土地复垦工作监管，建立省、市、县和企业四级土地复垦动态监测管理体系，做到“损毁一块，复垦一块”，实现新损毁土地及时、全面复垦。

第三节 及时复垦自然灾害损毁土地

一、加大灾毁耕地复垦力度

根据自然灾害损毁耕地的情况，有针对性地采取措施，及时复垦

灾毁耕地。对于灾毁程度小，群众可自行复垦的自然灾毁耕地，由受灾县、镇两级人民政府组织农村集体经济组织或土地承包经营者及时开展复垦工作；对于灾毁程度大和实施难度大的自然灾毁耕地，由县级以上人民政府国土资源行政主管部门组织编制灾毁耕地复垦规划，按项目进行复垦。

二、加强自然灾害易发区土地整治

积极开展自然灾害调查与评价，查清山洪、泥石流、滑坡、崩塌、塌陷等灾害隐患点的基本情况，采用工程、生物等措施，复垦已损毁土地。加强地质灾害易发区生态环境建设，有效提高防灾抗灾能力，减少受灾面积。重点加强对粤西北山区泥石流滑坡崩塌灾害易发区的生态治理与损毁土地复垦；加快建设沿海台风灾害易发区农田抗风排涝工程，努力提升抗灾能力；加快珠三角地面沉降塌陷损毁土地的清查与复垦。

第七章 科学合理开发未利用地

按照“宜农则农、宜林则林、宜建则建”的原则，科学合理开发未利用地，增加有效耕地面积，拓展建设用地空间。

第一节 合理推进宜耕未利用地开发

一、明确重点，合理安排开发规模及时序

依据土地开发潜力，结合不同区域基础配套设施条件、资金支持程度等，本着“在保护中开发，在开发中保护”的原则，合理确定土地开发规模、时序及重点。规划期内，优先将地势平坦、水源条件较好、集中连片的台地、岗地等宜耕后备资源开发为耕地；对于土地起伏大，土地覆被条件较差地区，实行开发与治理并举，防止水土流失与土地沙化。到 2015 年，通过开发未利用地补充耕地面积 0.7 万公顷。

二、持续投入，切实提高新增耕地质量

充分利用被占用耕地耕作层，大力开展耕地表土剥离再利用，采取培肥地力、保护性耕作措施，改良土壤性状，稳步提升新增耕地地力。加大补充耕地质量建设投入，加强后期管护，不断完善农田水利、耕作道路、林网等基础设施，改善耕地生产条件。

第二节 积极探索低丘缓坡荒滩开发利用

统筹经济发展、耕地保护和生态建设，科学探索低丘缓坡荒滩等的开发利用，因地制宜发展“台地工业、坡地城镇”，缓解建设用地供需矛盾，拓展建设用地新空间，优化城乡用地结构和布局。科学编制低丘缓坡荒滩综合开发利用专项规划，合理确定开发利用的用途、规模、布局和时序，确保土地资源的优化配置。研究制定综合开发利用的激励约束机制和政策保障体系。鼓励有条件的地区开展试点示范，有序推进低丘缓坡荒滩综合开发利用。

第三节 适时适度开展围填海

统筹考虑海洋资源环境承载能力、现有开发强度和开发潜力，使陆地开发与海洋开发相协调。严格保护海岸线资源和岛屿，保护湿地，修复受损的海岸生态系统。科学合理开发利用沿海滩涂，适时适度推进围填海，拓展用地空间，缓解土地供需矛盾，促进经济发展。按照规模开发的要求和适度推进的原则，组织实施围填海造地重大工程。

第八章 重点区域与重点工程

结合广东省各类可整治的土地空间分布规律和整治潜力，围绕实现土地整治规划目标和形成集聚规模效益，以落实重点区域内土地整治任务，解决重大的能源、交通、水利等基础设施建设和流域开发治理、生态环境建设等国土整治活动中出现的土地利用问题为目的，对全省范围内的土地整治活动按类型统筹规划布局，合理确定土地整治重点区域，组织实施土地整治重点工程，切实推进土地整治工作。

第一节 土地整治重点区域

全省土地整治重点区域，主要包括农用地整治重点区域、建设用地整治重点区域、土地复垦重点区域、宜农土地开发重点区域等，具体情况为：

一、农用地整治重点区域

在耕地集中连片分布的产粮大县、高标准基本农田建设示范县、基本农田保护示范区等区域开展农用地重点整治，主要包括珠三角平原区、粤东沿海区、粤西沿海区、粤西北山区，共涉及 16 个地级市的 70 个县（市、区）。

专栏 4 农用地整治重点区域		
属性	地级以上市	涉及县（市、区）
重点整治	广州市	增城市
	惠州市	博罗县、惠东县、龙门县
	江门市	新会区、台山市、开平市、鹤山市、恩平市
	肇庆市	广宁县、怀集县、封开县、德庆县、高要市、四会市
	汕头市	潮阳区、潮南区、澄海区、南澳县
	汕尾市	海丰县、陆河县、陆丰市
	潮州市	潮安县、饶平县
	揭阳市	揭东县、揭西县、惠来县、普宁市
	阳江市	阳西县、阳东县、阳春市
	湛江市	遂溪县、徐闻县、廉江市、雷州市、吴川市
	茂名市	电白县、高州市、化州市、信宜市
	韶关市	始兴县、仁化县、翁源县、乳源瑶族自治县、新丰县、乐昌市、南雄市
	河源市	紫金县、龙川县、连平县、和平县、东源县
	梅州市	梅县、大埔县、丰顺县、五华县、平远县、蕉岭县、兴宁市
	清远市	佛冈县、阳山县、连山壮族瑶族自治县、连南瑶族自治县、清新县、英德市、连州市
云浮市	新兴县、郁南县、罗定市、云安县	

二、建设用地整治重点区域

在城镇化、工业化发展较快而节约集约利用程度有待提高的地区开展“三旧”改造，主要为珠三角平原区，共涉及 9 个地级市的 46 个县（市、区）。

专栏 5 建设用地整治重点区域		
名称	地级以上市	涉及县(市、区)
珠三角地区	广州市	荔湾区、越秀区、海珠区、天河区、白云区、黄埔区、番禺区、花都区、南沙区、萝岗区、增城市、从化市
	佛山市	禅城区、南海区、顺德区、三水区、高明区
	肇庆市	端州区、鼎湖区、高要市、四会市、德庆县、封开县、广宁县、怀集县
	深圳市	罗湖区、福田区、南山区、宝安区、龙岗区、盐田区
	东莞市	东莞市
	惠州市	惠城区、惠阳区、博罗县、惠东县、龙门县
	珠海市	香洲区、斗门区、金湾区
	中山市	中山市
	江门市	蓬江区、江海区、新会区、台山市、开平市、鹤山市、恩平市

三、土地复垦重点区域

在潜力较大，综合效益较明显的区域实施重点复垦。主要分布在粤西北山区，涉及 9 个地级市的 25 个县(市、区)。

专栏 6 土地复垦重点区域		
属性	地级市	涉及县(市、区)
重点整治	惠州市	龙门县
	肇庆市	怀集县、封开县、广宁县、高要市、四会市
	阳江市	阳春市
	茂名市	化州市、信宜市
	韶关市	曲江區、仁化县、新丰县、乐昌市
	河源市	连平县
	梅州市	梅县、蕉岭县、平远县、兴宁市
	清远市	阳山县、连山壮族瑶族自治县、连南瑶族自治县、英德市、连州市
	云浮市	云城区、罗定市

四、宜耕未利用地开发重点区域

在潜力较大，对生态环境影响较小的区域实施重点开发，主要包括粤西北丘陵地区、沿海台地区，共涉及 6 个地级市的 16 个县(市)。

专栏 7 宜耕未利用地开发重点区域		
属性	地级市	涉及县(市、区)
重点整治	河源市	紫金县、东源县、龙川县
	清远市	英德市、阳山县
	汕尾市	陆丰市
	阳江市	阳西县、阳春市、阳东县
	湛江市	徐闻县、雷州市、吴川市、遂溪县、廉江市
	肇庆市	封开县、德庆县

第二节 土地整治重点工程

全省土地整治重点工程包括农用地整治重点工程、建设用地整治重点工程、土地复垦重点工程、宜农土地开发重点工程及围填海重点工程，具体情况为：

一、农用地整治重点工程

粤西沿海基本农田整治重点工程：涉及阳江、湛江和茂名 3 个地级市，建设高标准基本农田总规模为 32.76 万公顷，预计可补充耕地 0.33 万公顷。

北江流域农用地整治重点工程：涉及韶关和清远 2 个地级市，整治农用地总规模为 19.06 万公顷，其中建设高标准基本农田面积 16.74 万公顷，整治园地面积 2.3 万公顷，预计可补充耕地 0.29 万公顷。

农村土地综合整治示范项目重点工程：涉及惠州、肇庆、汕头、汕尾、潮州、揭阳、阳江、湛江、茂名、韶关、河源、梅州、清远和云浮 14 个地级市，每个地级市建设 1-2 个示范项目。

二、建设用地整治重点工程

广深城市优化城镇建设用地整治重点工程：涉及广州和深圳 2 个地级市，实施“三旧”改造总规模为 1.84 万公顷，预计节约用地面积为 0.74 万公顷。

佛中-莞惠产业提升建设用地整治重点工程：涉及佛山、中山、东莞和惠州 4 个地级市，实施“三旧”改造总规模为 1.58 万公顷，预计节约用地面积为 0.63 万公顷。

城乡建设用地增减挂钩试点重点工程：涉及惠州、肇庆、汕头、汕尾、潮州、揭阳、阳江、湛江、茂名、韶关、河源、梅州、清远和云浮 14 个地级市的农村建设用地。

三、土地复垦重点工程

粤西北矿区损毁地复垦重点工程：涉及韶关、河源、梅州、清远和云浮 5 个地级市的矿区历史遗留损毁地，复垦总规模为 0.40 万公顷，预计可补充耕地为 0.08 万公顷。

四、宜耕未利用地开发重点工程

滨海台地宜耕未利用地开发重点工程：涉及汕尾、阳江和湛江 3 个地级市，预计可补充耕地为 0.4 万公顷。

五、围填海重点工程

围填海造地重点工程：涉及广州、深圳、珠海、惠州、中山、江门、汕头、汕尾、潮州、揭阳、阳江、湛江和茂名 13 个地级市，总建设规模为 0.60 万公顷。

第九章 协调土地整治与生态建设

第一节 整体推进土地生态防护

以全面遏制水土流失、石漠化、滨海土地盐碱化和砂化等土地退化为目标，构建广东省“五区、三带、五江、四横八纵”一级生态格局，在此基础上，建设二级生态结构控制区和次级河流廊道、交通廊道和绿道，构建点、线、面结合的二级生态结构控制体系，整体推进土地生态防护。

重点加强饮用水源地、生态敏感区、自然保护区、湿地的治理保护；加快建设沿江沿海防护林及水源涵养林等带状生态工程建设；加强西江、北江、东江、韩江和鉴江的生态保护及工程治理，保障全省江河水系的“山-海”生态通道；加快建设以“四横八纵”交通干线为主题的景观生态廊道，加快建设广东绿道网，打造幸福广东新名片；加大生态保护和建设力度，加快建设广东生态强省。

第二节 积极开展土地景观整治

依据土地生态特色，积极探索土地景观整治新模式和新思路，开展不同层次不同尺度土地景观建设规划设计与工程示范，突出开展南粤特色地域景观整治，实现岭南历史遗产保护与文化提升。

加强岭南特色农田景观整治与提升，重点开展珠三角城市群现代都市农业、休闲农业景观建设，珠江三角洲基塘景观保护及其综合整治，雷州半岛台地农田景观整治。积极推进岭南特色古村落景观整治，

重点开展广府、潮汕、客家等文化古村落保护与景观建设。

大力推进全省绿道网建设，重点开展绿廊系统、慢行系统以及服务设施系统建设，恢复绿道及周边地区的生态环境，提升区域生态环境品质，强化绿道沿线特色景观整治与提升，打造广东特色绿道景观；积极开展生态景观林带建设，重点建设高速公路、铁路生态景观林带，沿海生态景观林带，江河生态景观林带，形成覆盖城乡的森林景观廊道网络体系。通过绿道景观、林带景观与农田景观、城市景观以及古村落景观等的无缝衔接，建设岭南特色景观生态网，实现岭南特色景观的整体提升。

第三节 有效降低不良影响

坚持土地整治生态优先，有效降低土地利用结构调整、土地平整对地貌形态和天然植被的破坏程度，减少对土壤环境、水文状况、局部小气候和生物多样性的不利影响。优化土地复垦方案，避免因土地复垦造成土地污染、地力下降和抗灾能力减弱。充分考虑土地资源的适宜性和对生态环境的影响，避免盲目开垦、毁林造地等破坏土地生态系统结构和功能的行为。

加强土地整治活动中的环境影响分析、预测和评价，最大限度地减少因整治活动实施对区域自然生态环境的负面影响，提出有效降低不良环境影响的措施，确保土地整治向环境友好型方向发展。

第十章 土地整治资金与效益评价

第一节 资金保障

在充分考虑自然地理条件、经济社会发展水平以及区域土地使用情况的前提下，各类整治工程遵循整治模式基本一致和集中连片的原则，保障资金投入合理有序。

一、资金需求测算依据及标准

根据《土地开发整理项目规划设计规范》（TD/T1012~2000）、《财政部 国土资源部关于印发土地开发整理项目预算定额标准的通知》（财综〔2011〕128号）和《财政部 国土资源部关于印发〈新增建设用地土地有偿使用费资金使用管理办法〉的通知》（财建〔2012〕151号）等相关标准办法，结合全省近五年来各类土地整治项目投资情况和现时经济发展状况综合测算。

二、旱涝保收高标准基本农田建设任务资金保障

规划期间，全省完成旱涝保收高标准基本农田综合整治面积100.7万公顷，约需资金240亿元。由各地统筹安排高标准基本农田建设项目和资金，加强资源整合和资金统筹，足额计提用于农业土地开发的土地出让收入投入高标准基本农田建设。省财政根据建设任务量给予地级以上市（不含深圳市）及顺德区资金补助，补助标准为每亩1200元；高标准基本农田建设示范县提高至每亩1500元，其余不足部分从市、县分成的用于农业土地开发的土地出让收入资金及聚合

农业、水利、农发等相关部门资金解决。

三、其他土地整治任务资金保障

宜耕未利用地开发补充耕地资金主要来源于耕地开垦费；通过制定相关政策，充分调动政府、集体、土地原使用权人及相关权利人的积极性，吸引社会各方广泛参与“三旧”改造；对于生产建设活动损毁的土地，依据《土地复垦条例》，由土地复垦义务人负责复垦，由于历史原因无法确定土地复垦义务人的，由县级以上人民政府负责组织复垦，或者按照“谁投资，谁受益”原则，吸引社会投资进行复垦；围填海造地建设所需资金来源以多渠道引入社会资金为主，政府财政补贴为辅。市、县级人民政府应通过多渠道积极筹措资金，投入土地整治。

第二节 预期效益

一、社会效益

通过土地整治，全面落实 100.7 万公顷旱涝保收的高标准基本农田建设任务，改善农业生产条件，提高农业规模化和产业化水平，促进农业现代化建设；增加耕地面积 3.7 万公顷，可供养 37 万人（按 10 人/公顷测算），有效缓解全省耕地压力。通过“三旧”改造和城乡建设用地增减挂钩试点，盘活存量土地，优化土地利用结构布局，提高土地节约集约利用水平，改善生产生活条件，促进城乡统筹发展。

二、经济效益

通过土地整治，可增加耕地有效面积，提升耕地质量，提高粮食产能。规划期间增加有效耕地面积 3.7 万公顷，耕地质量可提高 1 个等级，增加粮食产能约 17 亿斤，降低生产成本约 24 亿元，节省劳动力 30% 左右；通过安排农民参与项目建设，增加就业岗位，提高农民收入，有效拉动内需促进经济增长。通过实施“三旧”改造面积 6.67 万公顷，可节约土地约 2.80 万公顷，有力缓解建设用地指标紧张的局面，促进当地经济发展。

三、生态效益

通过农用地整治和高标准基本农田建设，增强农田生态系统防护和抗灾减灾能力。通过建设用地整治，减少生活污水和生活垃圾的排放，增强工业废水、废气、废渣处理能力，提高能源使用效率和生态环境建设。通过土地复垦，50% 以上历史遗留损毁土地得到有效复垦，100% 生产建设活动损毁土地得到及时复垦，改善土地生态条件，防止水土流失。

第十一章 规划实施保障措施

第一节 加强土地整治规划实施管理

一、落实规划实施领导责任制

按照“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的要求，强化省、市两级政府的领导和监管作用，县、镇两级政府的主导作用，各级人民政府建立土地整治工作领导小组，相关部门各司其职，密切配合，共同推进土地整治各项工作，保障规划实施。建立土地整治规划实施目标责任制，将土地整治纳入政府绩效评估和重大事项督查范围，制定专项考核办法，加强督促检查和考核评价。将高标准基本农田建设任务完成情况纳入对各级政府耕地保护目标责任的考核。

二、健全土地整治规划体系

市、县级人民政府应依据上级土地整治规划组织编制和实施本区域土地整治规划，落实上级规划确定的目标任务。市级规划要提出土地整治的规模、结构和区域布局，分解落实高标准基本农田建设任务，确定重点项目和资金安排；县级规划重点确定土地整治和高标准基本农田建设的项目、布局和工程措施，明确实施时序，提出资金安排计划。土地利用总体规划确定的城市建设用地区外的乡（镇）、村，可结合实际组织编制乡（镇）、村土地整治规划，将土地整治任务落实到项目和地块。土地整治规划应符合土地利用总体规划，并与主体功能区规划、城乡规划、产业规划、生态环境规划等相关规划做好协调

衔接。

三、完善规划实施管理制度

土地整治规划一经批准，必须严格执行，各类土地整治活动必须符合土地整治规划。不得随意修改、调整土地整治规划，切实维护土地整治规划的权威性和严肃性。完善土地整治规划实施相关管理制度，加强土地整治计划管理，严格计划执行情况的评估和考核；加强土地整治资金管理，建立财政专项补助和部门资金整合相结合的资金投入机制，健全土地整治资金管理制度，确保资金按时到位、合理使用、有效监管；加强土地整治项目实施管理，建立健全土地整治听证、备案以及项目后期管护等制度，建立年度稽查、例行检查和重点督察三位一体的监管体系，实现土地整治项目“全面、全程”监管。

四、规范有序推进各项试点

按照国土资源部的统一部署和要求，规范有序推进城乡建设用地增减挂钩、“三旧”改造、低丘缓坡荒滩综合开发利用等各项试点。开展统筹城乡土地综合整治试点，探索统筹各种政府资金和社会资源，实施田、水、路、林、村综合治理模式。在做好环境影响评价、水土流失评价和地质灾害评估等工作的前提下，依据土地利用总体规划和各试点专项规划，统筹协调农用地保护、建设开发和生态建设，科学划分用地功能区，结合建设开发需求，合理确定整治工程时序，提出实施保障和保护措施，促进工业化、城镇化和农业现代化协调发展。

第二节 加强土地整治基础和能力建设

一、加快土地整治标准体系建设

依据国家相关法律法规和规范标准，加快制定和完善地方土地整治相关技术标准和规范，出台土地整治规划数据库、项目测绘、规划设计、实施管理、工程监理和工程质量验收等相关技术标准和规范。

二、加强土地整治信息化建设

按照“一张图”综合监管平台建设的总体部署，建设土地整治规划数据库，实现规划成果叠加上图、动态更新，促进资源和信息共享。完善土地整治项目报备系统，建立土地整治监测监管系统平台，实现土地整治全面全过程信息化管理，提高监管质量和效率。探索实施“智慧国土”协同创新工程，提高土地整治智能化水平。

三、加强土地整治机构与队伍建设

切实加强土地整治机构建设，明确机构职能、性质和人员编制，落实工作经费。加大人才培养力度，强化基层从业人员的业务教育培训工作，提高人员素质和技能。加强与高校和科研机构的合作，积极开展土地整治学科建设和人才队伍建设，推动土地整治科学研究，培养高素质的土地整治专业人才。

四、规范土地整治市场服务

建立健全土地整治市场服务体系，加强对规划设计、施工、监理、招标代理等土地整治中介机构及从业人员备案管理和诚信考核，建立备案制度和考评退出机制，提高技术单位服务质量。

第三节 创新土地整治激励机制

一、建立健全农田整治经济激励机制

加大对高标准基本农田建设和补充耕地重点地区的政策支持，重点支持国家级、省级基本农田保护示范区和高标准基本农田保护示范县建设。全省范围内建立和实施基本农田保护经济补偿制度，充分调动地方和农民加强耕地保护和建设的积极性。从市县财政预算或者土地出让收入中安排基本农田补贴资金，对承担基本农田保护任务的农村集体经济组织等单位给予补贴；省财政对已出台基本农田保护经济补偿制度实施细则的市县给予补助。

二、深化“三旧”改造政策机制

在总结“三旧”改造试点经验的基础上，本着鼓励挖掘存量建设用地潜力，促进土地深度开发，促进经济发展方式转型的要求，进一步探索完善“三旧”改造激励机制，推动和深化以“三旧”改造专项规划实施、土地公开市场建设和土地交易程序规范、土地产权制度、利益共享机制等为主要内容的政策，有效调动各方实施改造的积极性，吸引社会力量支持和参与改造。

三、探索建立土地复垦激励机制

按照“谁投资，谁受益”原则，鼓励和引导社会资金参与土地复垦。综合运用多种方式，调动土地复垦义务人、社会投资主体、土地权利人以及地方政府等参与土地复垦的积极性和主动性。

四、探索土地整治市场化机制

研究探索土地整治市场化资金运作模式，建立多元化的土地整治投融资渠道，在“三旧”改造中，形成以社会资金为主，政府资金为辅，在高标准基本农田建设中，形成以政府资金为主，社会资金为辅的资金保障体系。制定社会资本投资土地整治项目的优惠政策，建立健全社会资本准入和退出机制，推进土地整治产业化。

第四节 健全公众参与机制

一、积极推进土地整治民主决策

探索建立土地整治的民主协商机制，在土地整治规划编制、项目立项、项目实施、利益分配等方面建立公众参与机制，做到“整治前同意、整治中参与、整治后满意”，切实保障公众知情权、参与权和收益权。

二、加大土地整治宣传力度

通过各种方式，加强对土地整治意义、目标任务、建设内容、实施效果和政策法规等的宣传，提高全社会对土地整治的认知水平，增强干部群众参与土地整治的积极性和主动性。

三、积极推行信息公开制度

建立完善的信息公开制度，通过各种途径，将土地整治规划内容、调整情况、项目实施、竣工验收等信息及时向社会公众公开，广泛征求群众的意见，接受群众的监督，提高规划实施的公开透明程度，保障土地整治工作顺利开展。

四、切实维护土地权益

规范土地整治中的土地权属调整工作，做好土地确权登记发证，依法保障农民权益。探索土地整治项目区耕地集中流转的有效途径，完善农民利益保障和风险防范机制。

附表

表 1 广东省基本农田整治条件现状表（2010 年） 单位：万公顷

行政区域	基本农田面积	耕地平均利用等别	基础设施条件
广州市	11.47	6	较好
深圳市	0.2	5	好
珠海市	2.58	8	一般
佛山市	4.92	7	较好
惠州市	13.12	6	较好
东莞市	2.83	6	较好
中山市	4.4	7	一般
江门市	18.11	7	一般
肇庆市	15.63	5	较好
汕头市	4.5	5	较好
汕尾市	9.2	6	较好
潮州市	3.89	5	好
揭阳市	10.46	5	较好
阳江市	17.44	6	较好
湛江市	43.02	6	较好
茂名市	22.18	5	一般
韶关市	19.56	6	较好
河源市	11.61	6	较好
梅州市	14.64	5	好
清远市	24.94	7	较好
云浮市	10.77	6	较好
合计	265.47	6	较好

表2 广东省土地整治规划指标分解表(2011~2015年)

单位:公顷、片

行政区域	高标准基本农田整治规模		补充耕地面积		基塘整治规模	“三旧”改造规模	土地复垦规模
	建设规模	万亩以上基本农田片数	小计	其中:未利用地开发补充耕地规模			
广州市	45180	0	1085	24	0	13834	1319
深圳市	2000	0	0	0	0	4547	335
珠海市	6887	0	120	0	0	836	527
佛山市	10387	0	919	0	0	6136	1735
惠州市	53907	0	3369	38	0	1583	1256
东莞市	10180	0	0	0	0	4849	18
中山市	11847	0	117	0	3180	1848	412
江门市	74993	11	2282	38	0	2843	1457
肇庆市	62427	6	1163	412	0	1978	2980
汕头市	15633	1	1092	0	0	2336	372
汕尾市	40353	8	2048	627	0	336	670
潮州市	14673	0	1519	32	0	3279	279
揭阳市	40493	3	1617	102	0	2871	716
阳江市	75207	9	3152	416	0	1802	1521
湛江市	156913	58	4203	2988	0	3885	2391
茂名市	95440	8	2595	280	0	3525	2358
韶关市	72000	10	1111	374	0	2485	4705
河源市	35473	0	783	567	0	307	4155
梅州市	49640	1	7625	350	0	2939	5937
清远市	95393	5	1478	452	0	2557	1405
云浮市	36813	3	633	301	0	492	2597
顺德区	820	0	90	0	2820	1398	518
合计	1006667	123	37000	7000	6000	66667	37663

注:佛山市规划指标未包含顺德区。

表3 广东省土地整治重点区域一览表

单位：万公顷

重点区域名称	范围	区域面积	整治面积	土地整治方向
农用地整治重点区域	<p>广州市：增城市；惠州市：博罗县、惠东县、龙门县；江门市：新会区、台山市、开平市、鹤山市、恩平市；肇庆市：广宁县、怀集县、封开县、德庆县、高要市、四会市；汕头市：潮阳区、潮南区、澄海区、南澳县；汕尾市：海丰县、陆河县、陆丰市；潮州市：潮安县、饶平县；揭阳市：揭东县、揭西县、惠来县、普宁市；阳江市：阳西县、阳东县、阳春市；湛江市：遂溪县、徐闻县、廉江市、雷州市、吴川市；茂名市：电白县、高州市、化州市、信宜市；韶关市：始兴县、仁化县、翁源县、乳源瑶族自治县、新丰县、乐昌市、南雄市；河源市：紫金县、龙川县、连平县、和平县、东源县；梅州市：梅县、大埔县、丰顺县、五华县、平远县、蕉岭县、兴宁市；清远市：佛冈县、阳山县、连山壮族瑶族自治县、连南瑶族自治县、清新县、英德市、连州市；云浮市：新兴县、郁南县、罗定市、云安县</p>	1482.56	88.20	高标准基本农田建设
“三旧”改造重点区域	<p>广州市、深圳市、珠海市、佛山市、惠州市、东莞市、中山市、江门市和肇庆市 9个地级以上市</p>	547.29	3.98	“三旧”改造
土地复垦重点区域	<p>惠州市：龙门县；肇庆市：广宁县、怀集县、封开县、高要市、四会市；阳江市：阳春市；茂名市：化州市、信宜市；韶关市：曲江區、仁化县、新丰县、乐昌市；河源市：连平县；梅州市：梅县、平远县、蕉岭县、兴宁市；清远市：阳山县、连山壮族瑶族自治县、连南瑶族自治县、英德市、连州市；云浮市：云城区、罗定市</p>	587.82	1.88	矿区损毁土地复垦
宜耕未利用地开发重点区域	<p>湛江市：遂溪县、徐闻县、廉江市、雷州市、吴川市；肇庆市：封开县、德庆县；汕尾市：陆丰市；河源市：紫金县、龙川县、东源县；阳江市：阳西县、阳东县、阳春市；清远市：阳山县、英德市</p>	448.50	0.44	补充耕地

表 4 广东省土地整治重点工程一览表

单位：万公顷

工程编号	名称	工程范围	整治类型	整治规模	补充耕地面积	建设要求
1	粤西沿海基本农田整治重点工程	阳江、湛江、茂名 3 个地级市	农用地整治	32.76	0.33	重点解决灌溉水源，完善排灌渠系统、田间道路和农田林网，提高土壤肥力，改善农业生产条件
2	北江流域农用地整治重点工程	韶关、清远 2 个地级市	农用地整治	19.06	0.29	以改善丘陵盆地、河流谷地集中连片农田耕作条件为重点，推进梯田修筑，加强治坡工程布局 and 水土保持林建设，完善排灌设施、田间道路和农田防护建设，提高农业综合生产能力
3	农村土地综合整治示范项目重点工程	惠州、肇庆、汕头、汕尾、潮州、揭阳、阳江、湛江、茂名、韶关、河源、梅州、清远、云浮 14 个地级市	农用地整治	0.49	0.014	以农田整治为重点，整村推进田、水、路、林、村综合整治，改善农业生产条件和农村人居环境
4	广深城市优化城镇建设用地整治重点工程	广州、深圳 2 个地级以上市	建设用地整治	1.84	—	以旧城镇、“城中村”改造为重点，对基础设施落后、人居环境恶劣的区域进行更新改造，挖掘用地潜力，优化土地利用结构和布局，改善人居环境
5	佛中-莞惠产业提升建设用地整治重点工程	佛山、中山、东莞、惠州 4 个地级市	建设用地整治	1.58	—	以旧工厂改造为重点，引导产业转型升级，优化土地利用结构和布局，促进土地资源节约、合理和高效利用
6	城乡建设用地增减挂钩试点重点工程	惠州、肇庆、汕头、汕尾、潮州、揭阳、阳江、湛江、茂名、韶关、河源、梅州、清远、云浮 14 个地级市	建设用地整治	0.6	0.15	通过农村建设用地的减少并相应增加等量的城镇建设用地，确保项目区整体耕地总量不减少、建设用地总规模不增加，缓解城镇发展用地需求压力，改善农村人居环境，促进城乡统筹发展
7	粤西北矿区损毁土地复垦重点工程	韶关、河源、梅州、清远、云浮 5 个地级市	土地复垦	0.40	0.08	对工矿废弃地进行复垦，促进土地资源节约、合理和高效利用，改善生态环境，提升土地资源的综合承载能力
8	滨海台地宜耕未利用地开发重点工程	汕尾、阳江、湛江 3 个地级市	宜耕未利用地开发	0.5	0.4	按照“因地制宜、宜农则农、宜林则林”原则，适度开发宜耕未利用地，增加耕地面积
9	围填海造地重点工程	广州、深圳、珠海、惠州、中山、江门、汕头、汕尾、潮州、揭阳、阳江、湛江、茂名 13 个地级以上市	围填海造地	0.60	—	根据相关规划控制要求，适度开展围填海造地，缓解土地供需矛盾，促进地方经济发展