

上海市人民政府办公厅文件

沪府办〔2025〕26号

上海市人民政府办公厅关于 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

各区人民政府，市政府有关委、办、局：

为深入开展全市域土地综合整治，推动滩、水、林、田、湿、路、村、产等资源要素系统治理，整体谋划郊野空间提质增效实施路径，构建全市域土地综合整治政策框架和实施机制，到“十五五”期末基本完成40个以上沪派江南、新城绿环、湿地空间、现代设施农业片区等主要建设任务，经市政府同意，现提出如下实施意见。

一、优化郊野地区空间布局，全域全要素统筹安排各类建设任务

(一)合理划定全域土地整治区域。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街道,依据国土空间总体规划,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。

(二)编制全域土地综合整治实施方案。深入调查分析历史人文、权属、风貌和自然基底,明确整治目标,一张蓝图统筹协调滩、水、林、田、湿、路、村、产等整治建设任务,细化项目清单和实施时序等,形成全域土地综合整治实施方案。按需同步编制市级土地整治项目可行性研究方案。允许局部调优“三区三线”,并纳入实施方案,调优方案需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。实施方案应与国土空间规划衔接一致,涉及规划调整的,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照程序更新全国国土空间规划“一张图”数据。探索同步整体编制实施方案与国土空间规划路径。

(三)强化全生命周期管理和全要素动态监管。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,结合年度国土变更调查工作,做好耕地保护空间分年度核算,确保整治产生的新增耕地可实测、可追溯,守住耕地和永久基本农田保护底线不突破。

二、推动农用地集中连片整治,协同耕地高水平保护和高质量发展

(一)构建现代化农田体系。统筹实施高标准农田建设和耕地

提质改造,突出现代化设施配套升级,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,适当保留田间小微水体、湿地等生态空间。

(二)集中连片整治耕地和永久基本农田。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“插花”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。按照“总体稳定、先补后调”的原则调优永久基本农田,在乡镇街道范围内实现动态平衡。永久基本农田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乡镇街道永久基本农田划定面积的5%,补划方案可在实施方案建设同期内滚动编制。探索建立永久基本农田周转库制度,乡镇街道确因自然资源禀赋、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及时划入市级永久基本农田周转库。

三、实施建设用地整理,盘活闲置低效建设用地

(一)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。尊重农村集体经济组织意愿,保障乡村公共基础设施建设和现代设施农业发展等用地需求。

(二)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民集中居住,依托现状基础设施较好的村庄集中选址。农民居住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、合理配置村庄基础配套和公共服务设施,开展乡村社区生活圈建设,促进存量设施空间整合和复合利用。

(三)盘活存量集体建设用地。鼓励依法将零星、“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,或将存量集体建设用地整理后灵活划分为小块用地,依规划重新布局,用于乡村振兴新产业新业态发展。属于经营性用途的,可按照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

(一)推进滩水林田湿一体化保护修复。开展生态基底调查,

深化农田、林地、河流、湖泊、湿地等协同治理，因地制宜探索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，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。开展生态保护和修复“山水工程”，实施区域型、流域型综合整治。

（二）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。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工程。

（三）推进村庄人居环境综合整治。结合和美乡村、水美村庄、生态清洁小流域建设等专项工作，改善农村生态环境。建设多样便民设施和科普阵地，激活生态产业开发、文旅项目打造、文创产品研发等新产业新动能。

五、发挥政策综合效能，推进乡村产业融合发展

（一）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，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。

（二）实施乡村产业用地整备。结合乡村优势资源禀赋，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、生态用地组合整备和供应方式,满足一三产业融合发展用地需求。

(三)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,深化传承非物质文化遗产,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。丰富乡村文旅休闲产品,推动创意设计、演艺、会展、康养、体育、研学等功能业态向乡村聚合。

六、健全完善实施机制,建立多元资金投入模式

(一)加强协同联动。市规划资源局会同市财政局、市发展改革委、市农业农村委、市交通委、市绿化市容局、市生态环境局、市文化旅游局、市住房城乡建设管理委等部门加强协同配合,形成政策合力,遴选确定整治区域,审批实施方案,协调解决有关问题并做好整体验收和监督指导。相关区政府(管委会)组织相关部门和乡镇街道,编制全域土地综合整治实施方案,明确专门实施机构,统筹推进建设实施和后期运营。在长三角生态绿色一体化发展示范区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。

(二)强化资源统筹。深化落实部门联动工作机制,统筹规划、设计、建设、运营等专业团队力量,明确时间表和路线图,滚动落实年度实施计划和预算安排。统筹整合各条线涉农资金,聚焦重点区域、重点项目加大投入力度,探索全域土地综合整治与建设用地

减量化协同机制。相关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管理。完善市、区两级土地出让收入用于农业农村资金的投入机制,市级土地整治项目优先落地重点整治区域。

(三)拓宽融资渠道。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,按照程序做好入库储备及项目推荐,优化资源资产配置方案。完善生态资产经营管理机制,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。

本实施意见自2025年9月15日起施行。2022年2月市政府办公厅印发的《关于实施全域土地综合整治的意见》(沪府办〔2022〕13号)同时废止。

2025年9月15日

(此件公开发布)

