

南平市人民政府办公室文件

南政办规〔2025〕5号

南平市人民政府办公室关于印发《南平市全域土地综合整治工作实施方案》的通知

各县（市、区）人民政府，市直有关单位：

《南平市全域土地综合整治工作实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请结合实际，认真组织实施。

南平市人民政府办公室

2025年7月9日

（此件主动公开）

南平市全域土地综合整治工作实施方案

为探索新时代山区发展新路径，深入推进全域土地综合整治工作，助力南平市乡村振兴与绿色高质量发展。根据《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）、《福建省自然资源厅关于学习运用“千万工程”经验深入推进全域土地综合整治工作的实施意见》（闽自然资规〔2025〕1号）精神，结合我市实际，制定本实施方案。

一、实施单元选定条件

（一）有较强的整治需求，生产、生活、生态空间布局有待进一步优化；农业生产条件有待进一步改善；建设用地利用效率、节约集约程度有待进一步提高；生态质量、人居环境有待进一步提升。

（二）实施单元所在地县、乡人民政府，农村集体经济组织、村民委员会组织协调能力强，当地群众整治意愿强。

（三）整治单元实施方案应与国土空间规划相衔接，整治涉及的项目应符合国土空间规划，符合林地保护、河道管理等有关规定，涉及土地权属清晰无争议。

（四）有良好的实施基础，在资源开发利用上具备较大潜力，有一定数量的耕地后备资源、可盘活利用的闲置低效建设用地等。

二、实施范围及时间安排

1. 实施范围。 在全市范围内开展全域土地综合整治，将环武

夷山国家公园保护发展带，列入“一带三沿”的重点镇、村优先纳入实施范围，支持环武夷山国家公园保护发展带内乡镇应报尽报。

2. 时间安排。根据整治目标、任务、空间安排及前期工作进度等分期分批滚动实施，实施单元成熟一个，实施一个。实施期限内，每个县（市、区）应选报并实施不少于1个全域土地综合整治实施单元，首批整治单元于2025年9月底前编制完成实施方案，并逐级上报审批。原则上整治项目应在实施方案批准后3年内竣工。

三、重点任务

在确保耕地和永久基本农田数量不减少、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，整体推进农用地整治、建设用地整理和生态保护修复等工作。

（一）持续推进农用地整治

1. 促进耕地集中连片。有序推进补充耕地工作，科学适度开发宜耕后备资源；适应农业现代发展和适度规模经营的需要，统筹实施现状耕地和永久基本农田周边及山尾、田头等整治、质量提升和生态化改造，推动优质耕地集中连片，促进“小田变大田”，鼓励建设“万亩方”“千亩方”“百亩方”，因地制宜推进土地集中流转。

2. 开展耕地优化布局。探索“林耕置换”，逐步调出河道湖泊内和高陡坡等不稳定利用耕地，推动耕地下山、果苗林茶上山；优化永久基本农田布局，将符合条件的新增耕地、新建高标准农

田划入，将布局零星、破碎、散乱和配套设施不完善、不便耕种的地块调出，永久基本农田调整规模原则上不得超过所涉乡镇永久基本农田划定面积的5%。

3. 推进耕地提质增效。开展高标准农田建设，推进田块整治、灌溉与排水、田间道路等农田基础设施建设，实施土壤改良培肥、耕地质量提升等工程，统筹开展秸秆还田和酸化耕地治理，推进耕地水土流失综合治理、土壤污染防治，实现耕地质量稳步提升。

（二）大力开展建设用地整理

1. 旧宅基地整理。依法依规对空心村、老旧房、废弃地等开展村庄优化整合，依据国土空间规划确定的村庄分类与布局、乡村建设边界管控要求，结合不同类型村庄实际，推动村庄更新，分类引导实施整村改造、局部提升和保护性开发。

2. 工矿用地整理。充分利用自然资源资产组合供应、完善历史用地手续等政策，对旧厂房、旧园区、低效分散的工业用地进行置换整合、升级改造，引导工业项目向工业园区集聚；推动具备综合利用潜力的废弃采矿用地综合利用，宜耕则耕、宜林则林、宜建则建。

3. 低效用地再开发。探索创新政策举措，推动各类低效用地盘活、改造。在符合国土空间规划、安全等前提下，支持开展混合用地改造、混合用地供应工作，进一步提升土地利用效率。按照国家统一部署，结合全域土地综合整治，将零星、插花的小块存量集体建设用地整治归并为大块宗地，依据国土空间规划属于

经营性用途的允许入市，可探索“国有+集体”组合供应方式。

（三）实施乡村生态保护修复

1. 重点区域生态攻坚。坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，严格守护生态空间。围绕“一核、两屏、三区、多廊多节点”的全域生态保护格局，重点推进涉及环武夷山国家公园保护发展带、武夷山脉、鹫峰山脉、饮用水水源保护区、重要河流湿地保护及念山国家湿地自然公园的村镇，开展矿山生态修复和地质灾害治理、水土流失综合治理、林地提质改造、流域水环境治理等生态保护修复工程，保护修复自然生态系统。

2. 深化拓展“和美乡村”建设。开展农村生活污水治理、黑臭水体整治、村庄河塘整治、农业面源污染整治等，健全农村生活垃圾收运处置体系，科学开展绿化美化，打造宜居宜业的农村人居环境。鼓励发挥地方特色，统筹推进乡村风貌管控和历史文化保护，加强历史文化名镇名村、传统村落、文物古迹、历史建筑、古树名木及重要农业文化遗产保护利用，留住乡愁乡韵，保留乡村特色和田园风光。

3. 优化生态空间布局。将划入生态保护红线范围不宜保留的耕地、永久基本农田、建设用地等有序退出，恢复为林地、草地、湿地等生态功能用地，提升生态保护红线的完整性。不得对生态保护红线内的林地、草地等生态功能用地进行调整。

（四）促进农村产业融合发展

1. 特色农业提质工程。通过推广多种农作物轮作、套种、间

种等种植模式，培育新产业新业态；在集中连片耕地周边按照一定比例规划设施农业用地和建设用地，促进现代农业发展。利用“大武夷”品牌优势，深度挖掘自然与文化资源潜力，推广绿色生态茶产业、加快毛竹产业转型升级、扶持食用菌产业、发展林下经济产业、生态旅游等，推动生态、文化、旅游与农业融合发展。

2. 三产融合创新试点。鼓励结合乡村优势资源禀赋，因地制宜强化乡村产业建设导入，鼓励盘活利用闲置民宅民房、低效利用的集体建设用地，依法依规发展乡村民宿、农产品初加工、电子商务、民俗体验、文化创意等产业，推动乡村产业多元化发展。

四、实施步骤

（一）开展潜力调查（2025年7月上旬前）

以最新年度国土变更调查和第三次国土调查数据为基础，结合遥感影像、地形图数据，以及农村不动产（含土地承包经营权）确权登记成果，以乡村为单位，调查各地整治需求和整治潜力；梳理乡村耕地碎片化、空间布局无序化、资源利用低效化、生态系统质量退化等问题；摸清需要整治、更新、保护修复、转型利用、复垦腾退、异地搬迁等的土地规模、布局、权利状况。

（二）确定实施区域（2025年7月中旬前）

对实施全域土地综合整治的必要性和可行性开展研究分析，合理划定实施单元。对划入实施单元内的村庄，应在取得村民支持、农村集体经济组织或村民委员会同意后，方可纳入整治区域。原则上以一个乡镇为实施单元，可探索开展跨乡镇整治。

（三）编制并上报实施方案（2025年9月底前）

组织编制实施方案，明确整治目标、任务和各类子项目的建设内容、空间布局、实施时序、实施主体、资金来源等。实施方案要与国土空间规划和乡村振兴规划做好衔接。实施方案在报批前应充分征求所涉及群众意见，经农村集体经济组织或村民委员会同意。涉及“三区三线”调整的，应单独编制“三区三线”调整优化方案。

实施方案编制完成后，各县（市、区）人民政府组织相关部门、专家进行实施方案初审论证，并逐级报至省自然资源厅批准。对城镇开发边界外单个图斑大于10亩，城镇开发边界围合范围内单个图斑3亩以上的永久基本农田地块，确需调整的，应逐级上报至省自然资源厅、省农业农村厅组织实地踏勘论证。实施方案批准后，应及时将项目资料上传录入全省全域土地综合整治项目库。实施方案需要调整的，应重新审查批准。

（四）组织项目实施（2025年10月—2028年10月）

乡镇人民政府或有关单位按照批准的方案组织实施。各类子项目由项目行业主管部门按照行业规定监督管理。实施单位要严格执行项目法人制、招投标制、工程监理制、合同制等管理制度，确保项目工程质量和进度。县级相关部门要加强工程质量、进度和资金使用日常检查。坚持“先补后调”“可实测、可追溯”原则，做好新增耕地和补划永久基本农田分年度核算，新增耕地面积应实测，确保落实耕地和永久基本农田保护目标任务及质量要求。永久基本农田确需分步调整的，可以分步实施。

（五）严格竣工验收（2028年10月—2028年12月）

子项目竣工后，由项目行业主管部门按照行业规定组织验收，鼓励吸收当地群众代表参与验收。永久基本农田调入地块涉及新增耕地的，逐级报省自然资源厅、省农业农村厅进行复核。项目涉及“三区三线”调整优化的，应逐级上报至自然资源部更新全国国土空间规划“一张图”数据，方可作为规划管理、用地审批和执法督察依据。子项目全部验收通过后，由县级人民政府组织开展项目整体初验，通过后报市自然资源局进行项目整体验收。终验合格后，依法依规进行土地权属调整和变更登记，落实后期管护责任。

五、保障措施

（一）强化组织领导

市级成立工作专班，负责全域土地综合整治工作的组织领导和统筹协调。县（市、区）人民政府是全域土地综合整治的责任主体，要建立“政府主导、部门协同、市场协作、金融支持”的工作机制；要充分发挥乡镇政府和农村集体经济组织的积极性，推广“吃茶话事”“夜话经济”机制，引导基层干部、群众全面参与。有关规划编制、实施方案编制、工程项目实施、土地权属调整、收益分配、安置补偿等重大事项，要广泛听取群众意见，充分尊重群众意愿，切实维护群众合法权益。

（二）做好资金统筹

积极争取中央和省级专项资金支持，在专项资金分配上向全域土地综合整治单元倾斜。按照“渠道不乱、用途不变、专账管

理、统筹安排”的原则，整合相关涉农资金统筹使用，发挥综合效益。积极鼓励社会资本参与，用好政策性金融资金，结合使用“乡村资源流转贷”“整村振兴贷”等金融产品，拓宽整治资金渠道。同时要量力而行，把控资金平衡，防止产生政府隐性债务。坚决防止“一哄而上”，为套取国家金融机构资金而立项。补充耕地和增减挂钩交易收益纳入县级财政预算管理，用于耕地保护、农业生产和农村经济社会发展。

（三）精准编制方案

汇聚社会智慧，发挥专业人士、智库作用，市级层面聘请业务能力强的专家学者，组成联合专家团队为全市土地综合整治提供合理性意见和建议，组织编制《南平市全域土地综合整治规划纲要》，有条件的县（市、区）可按规定聘请具备资质的专业技术单位编制实施方案，高效推进本辖区土地综合整治工作。

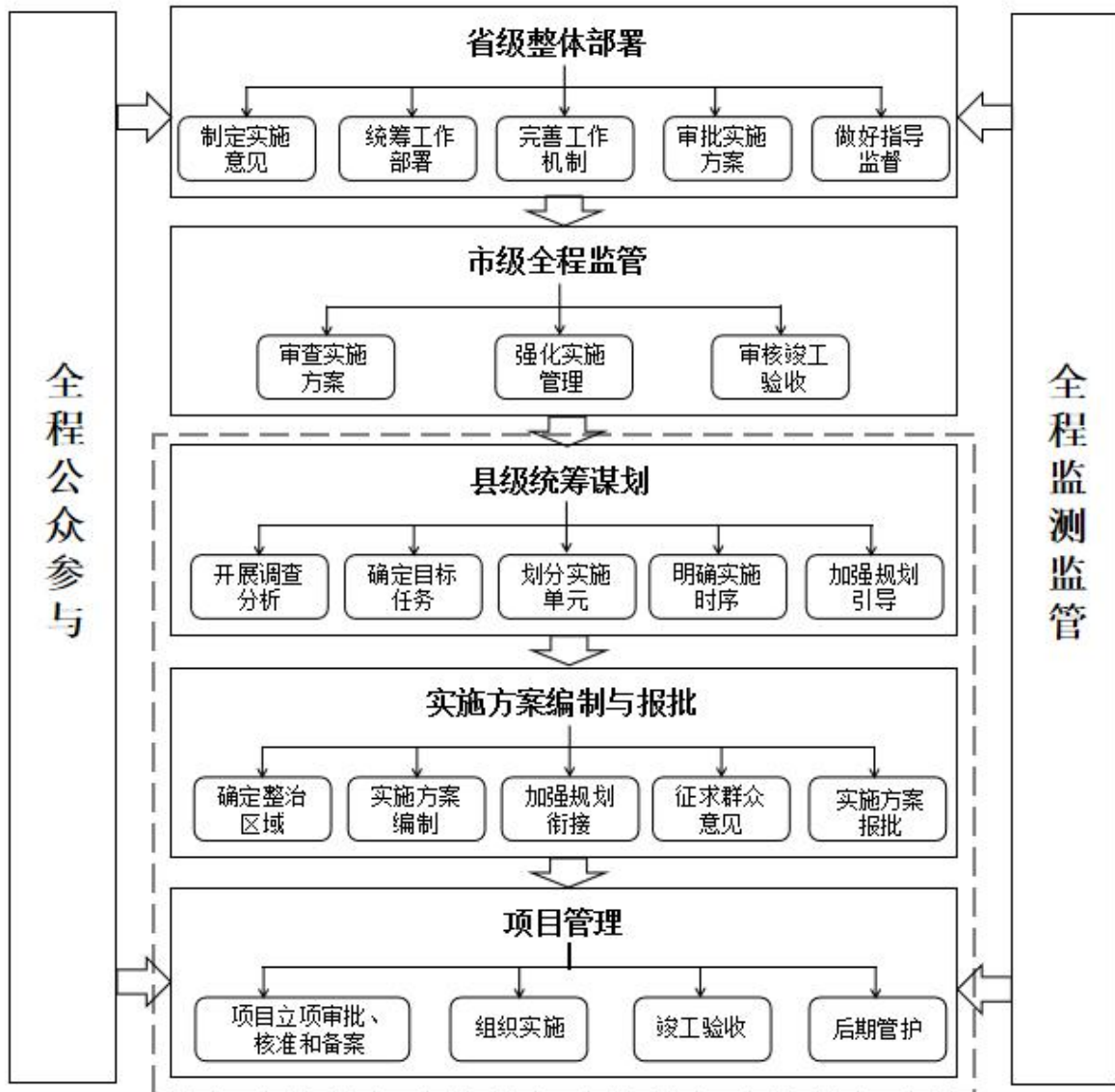
（四）加强宣传引导

充分利用各种媒体和宣传阵地，广泛宣传全域土地综合整治的重要意义、目标任务和政策措施，提高社会各界对全域土地综合整治工作的认识和支持度。同时，加强示范引领，及时选树典型，形成一批可复制可推广的好经验、好做法，为我市深入推进全域土地综合整治工作提供重要参考和宝贵经验。

本文件自印发之日起施行，有效期5年。

- 附件：1. 南平市全域土地综合整治工作流程示意图
2. 南平市全域土地综合整治工作负面清单

南平市全域土地综合整治工作流程示意图



附件 2

南平市全域土地综合整治工作负面清单

1. 一切从各地实际出发，充分考虑基层情况，因地制宜、分类施策，不搞“大呼隆”“一刀切”“齐步走”。

2. 充分尊重基层和群众意见，不搞行政命令，不搞政绩工程，不得提出超越发展阶段、不切实际的目标和任务，不得违背群众意愿强行推进。

3. 严禁以土地综合整治名义随意调整、占用生态保护红线。

4. 严禁破坏生态环境，严禁违法占用林地、湿地、草地，禁止砍伐、非法移植古树古木，不得以整治名义擅自毁林开垦。

5. 不得违背村民意愿开展合村并居、整村搬迁，严禁违背群众意愿搞大拆大建、强制或变相强制农民退出宅基地，不得强迫农民“上楼”。

6. 严禁城镇居民、退休干部到农村购买宅基地、下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会所，坚决杜绝为整治而整治、片面追求指标交易、损害农民利益等行为。

