

《梅州市梅江区全域土地综合整治实施方案》 (2025-2028年)

梅州市梅江区人民政府
2024年11月

项目名称：《梅州市梅江区全域土地综合整治实施方案》（2025-2028年）

委托单位：梅州市梅江区人民政府

编制单位：

资质等级：

证书编号：

目录

摘要.....	1
一、总体要求.....	5
（一）指导思想.....	5
（二）编制背景.....	5
（三）编制依据.....	7
（四）编制原则.....	11
二、基本情况.....	13
（一）区域概况.....	13
（二）存在问题.....	28
（三）整治区域及实施期限.....	31
三、项目可行性分析及评估.....	33
（一）已有工作基础分析.....	33
（二）空间布局优化可行性分析.....	35
（三）整治可行性分析.....	41
（四）产业导入可行性分析.....	56
（五）风险评估及应对.....	60
四、整治目标.....	66
（一）目标设置.....	66
（二）生产要素创新性配置制度探索.....	72
五、建设任务与子项目安排.....	74
（一）规划落实及其他方案衔接.....	74
（二）总体任务.....	77
（三）子项目安排.....	79
六、投资测算及资金筹措.....	83
（一）投资测算.....	83
（二）资金筹措.....	86
七、预期效益和项目特色.....	88
（一）预期收益.....	88
（二）项目特色.....	92

八、	实施保障.....	94
（一）	组织保障.....	94
（二）	资金保障.....	96
（三）	制度保障.....	97
（四）	监督保障.....	100

摘要

为深入贯彻习近平总书记关于浙江“千万工程”重要指示精神，认真落实党的二十届三中全会和省委省政府关于完善城乡融合发展体制机制、深化土地制度改革的决策部署。根据市委市政府的部署，梅江区将全面启动全域土地综合整治各项工作，积极探索推进中国式现代化建设的“梅江路径”。

梅州市梅江区位于梅州市中部，梅江中游。地处广东五大都市圈之一的梅江区，是“海上丝绸之路”的重要节点，是粤港澳大湾区连接海西区、对接长三角的重要交通枢纽城市。境内高速路网密集，轨道交通便捷。长深高速、梅汕高速可直达粤港澳大湾区、海西经济区、汕潮揭都市圈和赣南闽西原中央苏区。梅汕高铁、广梅汕铁路、梅坎铁路，可直通梅州、汕头、广州黄埔、深圳坪山四大综合保税区。梅龙高铁通车，实现2小时通达粤港澳大湾区和海西区经济区主要城市。

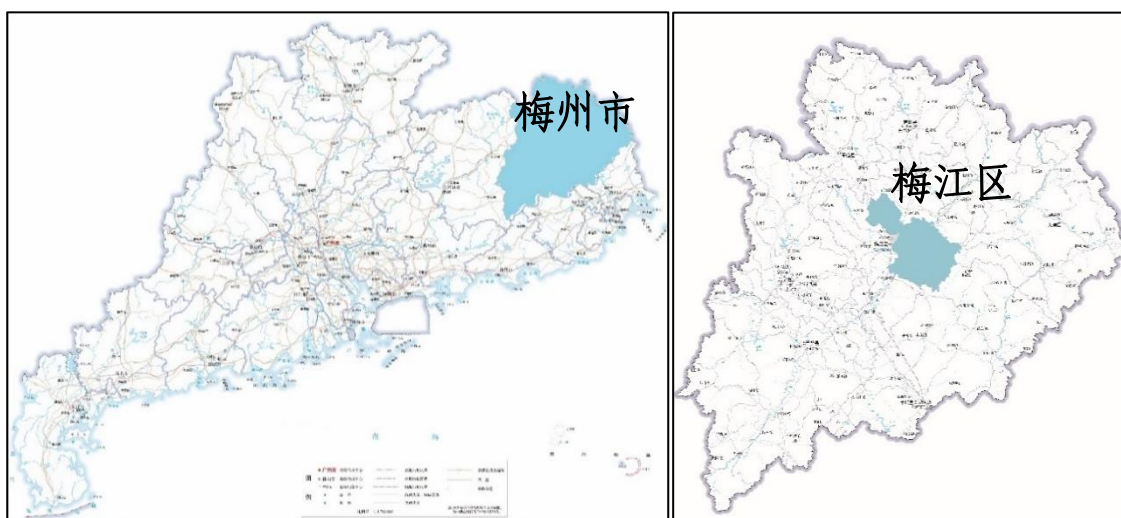


图 1 梅江区区位分析图

梅江区共4个镇和3个街道办事处，其中城北镇已独立编制全域土地综合整治实施方案，本次全域土地综合整治实施方案的编制范围为梅江区其余3个镇和3个街道办事处，即长沙镇、三角镇、西阳镇、金山街道、西郊街道、江南街道。项目区域位于东经116° 7′ 0.095″，北纬24° 18′ 38.264″，总面积452.86平方千米，2023年度国土变更调查现状农用地38253.8566公顷，其中耕地总面积1225.4742公顷，建设用地总面积为5970.3800公顷，未利用地总面积为1061.4276公顷。区域内总人口36.14万人。

近年来，梅江区经济社会发展态势良好，三产业态丰富，辖区内有乐得鲜、强惠入选粤港澳大湾区“菜篮子”生产基地，以国威电子、博敏电子、志浩电子等为龙头的高端电子信息产业已初具规模，规上电子信息产业企业产值占比均超过80%。然而，伴随经济发展的建设用地需求急剧增加。与此同时，村庄建设用地零散闲置、低效利用现象突出，土地资源要素严重错配，城乡建设用地供需矛盾尖锐，城镇周边违法占用耕地问题显著，耕地保护压力加剧，严重制约农业规模化、现代化发展。此外，农村人居环境与生活质量仍有较大提升空间，客家文化和侨乡文化等特色资源挖掘保护不足，废弃矿山治理与水土流失修复任务艰巨。

面对土地要素制约带来导致的一系列城乡均衡协调发展问题，梅州市、梅江区以及乡镇党委政府高度重视，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话、重要指示精神，贯彻广东省全面推进“百千万”工程决策部署，明确将全面推进全域土地综合整治列为头号

工程核心抓手，力求大力优化全镇生产、生活、生态空间布局，为梅江区高质量发展提供有力支撑。为加强对梅江区全域土地综合整治工作指导，根据部省市区等一系列上级政府和主管部门要求，结合乡镇实际，制定本实施方案。

整治区域内共谋划子项目129个，包含农用地整理、建设用地整理、生态保护修复项目、乡村风貌提升及历史文化保护、产业导入和公共服务与基础设施六大类。其中，农用地整理类39个，建设用地整理类14个，生态保护修复项目类10个，乡村风貌提升及历史文化保护类17个，产业导入类36个，公共服务与基础设施类13个。总投资890788.89万元，资金来源为财政资金、政府专项债券、社会资本投入。实施期限为2025-2028年。预期实施农用地整理626.8055公顷，建设用地整理184.9573公顷，产业导入315.3421公顷，生态保护修复5231.8852公顷，乡村风貌提升和历史文化保护147.4077公顷，公共服务与基础设施建设21.2031公顷。项目产生的耕地指标和建设用地指标优先用于区域内平衡。

本实施方案充分衔接国土空间规划以及村庄规划，结合实施“百千万工程”，以打造“良田集中连片、村庄布局优化、产业集聚发展、生态健康优美”的土地保护利用新格局为整治目标，按照“农田集中、环境修复、产业融合、生态提升”系统治理理念，通过全域土地综合整治，加强零碎图斑整治、腾挪空间指标、优化产业结构、生态修复提升景观风貌，积极推动一二三产融合发

展，致力实现梅江区全域生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的建设目标。

一、 总体要求

（一） 指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，紧紧围绕省委“1310”具体部署，深刻把握全域土地综合整治在推动梅州苏区融入粤港澳大湾区的地位与作用、形势和机遇，切实解决“空间无序化、耕地碎片化、土地利用低效化、生态功能退化”等问题，推动提升镇村发展能力，实现区镇村一体化高质量发展。

（二） 编制背景

全域土地综合整治是深入贯彻落实习近平总书记关于“千万工程”重要批示精神，促进乡村振兴战略实施，落实广东省委省政府“百千万工程”和促进城乡区域协调发展的战略举措，是统筹耕地保护和土地节约集约利用，促进高质量发展的实施路径。2022年12月，中共广东省委十三届二次全会关于实施“百县千镇万村高质量发展工程”促进城乡区域协调发展的决定中明确提出“开展城乡土地综合整治，推进城乡建设用地增减挂钩，满足县镇扩容提质空间需求”。2023年9月，广东省自然资源厅印发《广东省自然资源厅关于加强自然资源要素保障助力实施“百县千镇万村高质量发展工程”的通知》（下称《通知》）主要聚焦县域总体发展水平低、土地碎片化程度高、土地利用效率低等问题，围绕“强县、兴镇、富村”目标要求，提出进一步加强县域国土空

间保障、强化用地用海用林用矿要素支撑、推进全域土地综合整治、提升资源利用效率等政策措施。《通知》提出积极支持全域土地综合整治试点，大力盘活存量建设用地，鼓励盘活利用闲置宅基地和闲置农房，并明确了相关支持内容。

2024年7月，中共中央在北京举行了二十届三中全会，全会高度评价新时代以来全面深化改革的成功实践和伟大成就，研究了进一步全面深化改革、推进中国式现代化问题，认为当前和今后一个时期是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期。全会提出，城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴，全面提高城乡规划、建设、治理融合水平，促进城乡要素平等交换、双向流动，缩小城乡差别，促进城乡共同繁荣发展。要健全推进新型城镇化体制机制，巩固和完善农村基本经营制度，完善强农惠农富农支持制度，深化土地制度改革。

为深入贯彻习近平总书记关于浙江“千万工程”重要指示精神，认真落实党的二十届三中全会关于完善城乡融合发展体制机制、深化土地制度改革的决策部署，在全面总结试点经验基础上，自然资源部出台《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》，全面推开全域土地综合整治工作，并从总体要求、实施路径、实施内容及要求、实施保障等方面作出安排部署。

对广东省而言，高质量发展的突出短板在县、薄弱环节在镇、最艰巨最繁重的任务在农村。全域土地综合整治以土地资源要素流动、空间布局优化为路径，重构土地利益格局，破解部分地区存在的空间布局无序化、耕地碎片化、土地利用低效化、生态功能退化等“四化”问题和区域发展不平衡问题，推动高质量发展。推进全域土地综合整治，是贯彻落实广东省委“百千万工程”促进城乡区域协调发展的重要抓手，同时也是推动耕地保护和土地节约集约利用的重要途径。

2023年以来，梅州市把全域土地综合整治工作作为贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记重要指示批示精神的具体行动，以镇街为基本实施单元，以腾挪农村建设用地资源和农用地规模化流转经营为重点，围绕农用地整理、建设用地整理、生态空间修复、乡村历史文化保护、乡村农业产业基地建设及升级改造，深化农村“三块地”集成改革，完善“亩产论英雄”政策体系，加强产业用地全周期管理，推动向存量要增量、向集约要空间，形成良田集中连片、村庄布局优化、产业集聚发展、生态健康优美、城乡融合发展、区域发展平衡的高质量发展新格局。

（三）编制依据

1. 国家层面

- （1）《中华人民共和国土地管理法》；
- （2）《中华人民共和国土地管理法实施条例》；

- （3）《中华人民共和国城乡规划法》；
- （4）《中华人民共和国文物保护法》；
- （5）《中华人民共和国文物保护法实施条例》；
- （6）《中华人民共和国乡村振兴促进法》；
- （7）《中华人民共和国环境保护法》；
- （8）《基本农田保护条例》；
- （9）《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》（国土资发〔2008〕138号）；
- （10）《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》；
- （11）《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》（中发〔2018〕1号）；
- （12）《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》（自然资发〔2019〕194号）；
- （13）《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》（中发〔2019〕1号）；
- （14）《自然资源部国土空间生态修复司关于印发〈全域土地综合整治试点实施要点（试行）〉的函》（自然资生态修复函〔2020〕37号）；
- （15）《自然资源部办公厅关于进一步做好全域土地综合整治试点有关准备工作的通知》（自然资办函〔2020〕1767号）；
- （16）《自然资源部办公厅关于印发全域土地综合整治试点名单的通知》（自然资办函〔2020〕2421号）；

（17）《关于严守底线规范开展全域土地综合整治试点工作有关要求的通知》（自然资办发〔2023〕15号）；

（18）《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）；

（19）《中共中央办公厅国务院办公厅关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》。

2. 广东省层面

（1）《广东省自然资源厅关于推进全域土地综合整治试点的工作的通知》；

（2）《中共广东省委广东省人民政府关于推进乡村振兴战略的实施意见》（粤发〔2018〕16号）；

（3）《广东省村庄规划编制基本技术指南（试行）》；

（4）《广东省村庄规划编制指引（试行）》；

（5）《广东省自然资源厅关于推进征收农村集体土地留用地高效开发利用的通知》（粤自然资规字〔2020〕4号）；

（6）《广东省自然资源厅广东省发展和改革委员会广东省农业农村厅广东省林业局关于保障农村一二三产业融合发展用地促进乡村振兴的指导意见》（粤自然资规字〔2022〕1号）；

（7）《广东省自然资源厅关于加强自然资源要素保障助力实施“百县千镇万村高质量发展工程”的通知》（粤自然资规字〔2023〕4号）；

（8）《广东省人民政府办公厅关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的实施意见》（粤府办〔2023〕16号）；

（9）《广东省自然资源厅关于加快推进全域土地综合整治有关工作的通知》（粤自然资函〔2023〕1036号）；

（10）广东省自然资源厅广东省“百千万工程”指挥部全域土地综合整治专班办公室关于印发《广东省全域土地综合整治项目实施方案编制指南(试行)》的通知；

（11）《广东省耕地保护专项规划（2021-2035年）》；

（12）《广东省自然资源厅关于推进全域土地综合整治扩面提质的通知》（粤自然资修复〔2024〕584号）；

（13）《广东省自然资源厅关于深入推进全域土地综合整治工作的通知》（粤自然资修复〔2024〕2281号）；

（14）《广东省建设用地拆旧复垦管理办法》（征求意见稿）；

（15）《中共广东省委关于贯彻落实党的二十届三中全会精神进一步全面深化改革、在推进中国式现代化建设中走在前列的意见》。

3. 梅州市层面

（1）《梅州市国土空间总体规划（2021-2035年）》；

（2）《中共梅州市委梅州市人民政府关于印发<梅州市推进全域土地综合整治实施意见>的通知》（梅市明电〔2023〕127号）；

（3）《中共梅州市委办公室梅州市人民政府办公室关于印发<梅州市农村集体经营性建设用地入市改革工作指引><梅州市农村

承包地“三权分置”改革工作指引><梅州市农村宅基地“三权分置”改革工作指引>的通知》（梅市明电〔2023〕128号）；

（4）《梅州市农村宅基地“三权分置”改革工作指引（征求意见稿）》；

（5）《梅州市人民政府关于印发梅州市生态环境保护“十四五”规划的通知》（梅市府函〔2022〕30号）；

（6）《梅州市矿产资源总体规划（2021-2025年）》。

（四）编制原则

1. 严守底线，绿色发展

坚决防止借全域土地综合整治变相占用调整耕地和永久基本农田，破坏乡村风貌和历史文化文脉，突破生态保护红线管理要求，突破城镇开发边界“三条控制线”和群众利益底线。贯彻绿色发展理念，切实保护耕地，统筹推进山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理。

2. 规划引领，集约利用

以科学规划为前提，按照“多规合一”的国土空间规划融合衔接要求，实行全域、全要素综合整治，按照“控制总量、优用增量、盘活存量、用活流量”和项目资金平衡的要求，优化国土空间格局，引导梅江区空间腾挪、布局优化、集约高效。

3. 因地制宜，有序推进

在摸清土地资源家底的基础上，科学分析资源的开发适宜性和开发潜力，积极探索符合各村自身条件和需求的整治模式。根据区位结构、自然条件、区域性发展方向、后续土地利用诉求等因素，合理安排全域土地综合整治工作计划，有序推进。

4. 政府主导，尊重民意

建立健全政府主导、部门协同、群众参与的工作机制，形成工作合力。充分发挥村集体经济组织和农民的主体地位，保障农民的知情权、参与权、表达权、监督权和收益权，全面调动其主动性、积极性，确保村集体利益和农民利益不受损，实现成果多方共享、多方共赢。

5. 整合资源，发挥效益

全域土地综合整治项目要和乡村振兴试点项目、高标准农田建设项目等相结合，充分整合资源，发挥政策的叠加效益。

二、基本情况

（一）区域概况

1. 基本情况

（1）地理区位状况

梅江区位于广东省东北部，地处梅州市中部，位于东经116° 7′ 0.095″，北纬24° 18′ 38.264″，东临梅县区、大埔县，南、西、北接梅县区。境内有长深高速、济广高速、汕梅高速公路、梅河高速公路、梅大高速公路（泉梅高速公路广东段）、梅州西环高速公路、天汕高速公路、梅平高速公路、205国道、206国道等经过；双龙高铁、梅汕高铁、广梅汕铁路、漳龙铁路、梅坎铁路等设有梅州站，连结成沟通闽、粤、赣的交通网络，是泛珠三角区域联系闽、粤、赣的枢纽中心。

（2）资源禀赋

① 地形地貌

梅江区地势东南高，逐渐向东北、西北倾斜。区境为梅江流经莲花山中部山谷而形成的河谷盆地。地形可分为3个类型，即河谷盆地、丘陵和山地。

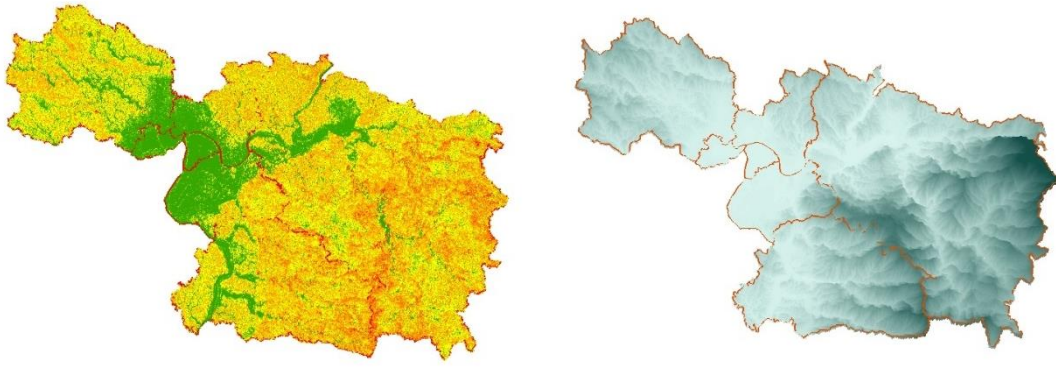


图 2梅江区地形地貌分析图

② 气候条件

梅江区地理位置靠近北回归线，东近太平洋，属亚热带季风气候区。夏季日照长、冬季日照短，气候温和，阳光充足，雨量充沛。但易旱易涝，偶有奇热和严寒，四季宜耕宜牧。年平均气温21.9℃，年平均日照时数1818.0小时，年平均降雨量1474.7毫米，年平均无霜期304天。主要灾害天气有：春季低温阴雨、倒春寒，5—6月间的龙舟水和春秋间的台风雨，秋季寒露风和冬季霜冻等。

③ 水文状况

梅江区，境内主要河流有梅江、程江、周溪水、扎田水、古田水、明扬水、大密水、小密水、白宫水、龙坑水10条。其中梅江为主干流，源自广东省陆丰、紫金两县界处的武顿山七星崇，沿莲花山北麓自西南向东北穿流，在五华县河口汇五华河，至兴宁水口称琴江，汇宁江后称梅江。梅江在梅县区畚江镇流经梅江区长沙镇入梅州市区，在金山芹洋村口流向西阳镇出境，经梅县区丙村、雁洋、松口，在大埔县三河坝衔接韩江，流经潮州，在

汕头入海。梅江全长307千米，集雨面积1.41万平方千米；梅江流经梅江区境域30多千米，集雨面积300多平方千米。

④ 矿产资源

梅江区矿产资源主要有煤炭、石灰石、稀土、铅锌矿、花岗岩等，主要分布在城北和长沙镇。

(3) 社会经济条件

2023年梅江区生产总值为304.98亿元，同比增长6.0%。其中，第一产业增加值为9.54亿元，同比增长3.9%；第二产业增加值为131.90亿元，同比增长8.7%；第三产业增加值为163.54亿元，同比增长4.0%。

2023年，全区规模以上工业总产值301.63亿元，同比增长8.9%；规模以上工业增加值125.0亿元，同比增长5.9%，增速比2022年提高7.4个百分点，比前三季提高1.6个百分点，其中12月当月增长46.6%，比11月加快37.1个百分点。

(4) 人口规模分布

梅江区国土空间范围为57064.0611公顷。2022年末，全区总户数119771户，总人口361425人。项目区域（不含城北镇）国土空间范围为45285.6642公顷。2022年末，项目区域总户数102091户，总人口308636人。

表 1梅江区人口情况统计表

行政区名称	户数（户）	人数（人）
金山	20988	67268
西郊街道	10970	33055

江南街道	37589	102709
街道办事处合计	69547	203032
城北镇	17680	53389
三角镇	17724	55726
长沙镇	3885	13139
西阳镇	10935	36139
镇合计	50224	158393
总计	119771	361425

（5）产业发展特征

梅州市梅江区产业发展呈现出多元活力与积极进取的态势。在工业板块，电子信息产业作为梅州市五大支柱产业之一，发展势头强劲，2024年前三季度增加值增长8.0%，像广东盈华电子科技有限公司、博敏电子股份有限公司等重点企业在其中发挥关键引领作用，带动上下游产业链条不断延伸与完善。食品加工产业则聚焦产业链建设，通过围绕“链主”企业布局关联企业，举办招商推介活动，全力推动产业做大做强。

在数字经济方面，梅江数字BPO产业园成效显著，一期项目已提供700多个就业岗位，每年产值超5000万元，产业集聚效应初现。并且，正积极谋划二期项目，进一步拓展规模。同时，通过与联通等企业合作以及设立高校工作站，如2024年BPO产业发展论坛暨招商推介会上的系列举措，为数字经济产业定向培养人才，增强产业发展后劲。

现代农业方面，梅江区充分挖掘自身资源优势，精心培育了“梅江区清凉山茶”“梅州客都稻米”“梅江白官苦瓜”“梅州客家盐焗鸡”等多个区域公用品牌，建成茶叶、蔬菜、丝苗米、水

产、预制菜等5个省级现代农业产业园。以此为依托，积极推进一二三产业融合发展先导区建设，大力谋划冷链物流体系建设，加强与粤港澳大湾区的产销对接合作。

作为广东省全域旅游示范区，梅江区积极响应，大力推进文旅基础设施建设与景观优化工程，如嘉应古城凌风西路和凌风东路的改造提升工程正在有条不紊地进行中，预计将打造成为集多种业态于一体的客家文化全景体验地；清凉山郊野公园也在持续推进增绿及景观打造工作，致力于为游客提供更加优质的自然生态体验。

(6) 基础设施建设情况

2023年梅江区面对进位赶超的艰巨任务，在互促互进中展现城乡发展新貌。加快推进城市更新，改造提升41个老旧小区、19条市政道路、12个公园广场，整治临时建筑（铁皮瓦）17.6万平方米。农村人居环境持续改善，完成农房改造和风貌提升2052户，新建“四好农村路”72公里，完成21个自然村的农村生活污水治理任务，农村生活垃圾有效处理率和无害化处理率达100%，52个行政村达美丽宜居村标准。

面对绿色低碳的实践要求，在共建共护中厚植绿美生态底色。组织开展义务植树活动215场次，建设“客商林”“巾帼林”等7个主题林，完成林分优化1.39万亩、森林抚育6.5万亩，建成18个绿美城市小公园、65个绿美村庄、67公里绿美公路、100公里绿美碧道。深入打好蓝天、碧水、净土保卫战，统筹推进山水林田湖

草沙一体化保护和修复，城区环境空气质量优良率达99.7%，地表水国省考断面水质、饮用水水源地水质达标率保持100%，工业危险废物安全处置率、医疗废物无害化处置率均达100%。

（7）镇单元情况

① 江南街道

江南位于梅江区南部，是梅州市的商业、文化中心之一，交通便利，人口密集。江南街道有丰富的商业和文化旅游资源，如梅水路商圈、百花洲商业集聚区、中心坝美食圈等。产业方面：大力发展总部经济、数字经济，推动现代服务业、住宿餐饮、批发零售等优势产业集群发展。对接客都文旅国企资源共建梅州市数字产业基地，推动栖雅民宿打造客家古民居文创综合体，激发消费潜力，重振传统步行街发展活力

② 西郊街道

西郊街道地处梅江区西部，东连金山街道，西界梅县区程江镇，南邻梅县区新城街道办事处，北接城北镇，区位优势明显，交通便利。建有无公害蔬菜基地2个，优质沙田柚基地1个、西郊花木果苗场、西郊寨中高峰花圃场等。产业方面：立足现代康养文旅产业街道定位，整合汽车、医疗资源，推动产业集聚升级，发展新质生产力，重点推动环市路汽博城、生命健康科技产业园项目落地，打造产业社区。

③ 金山街道

金山街道地处梅州市区中心，东界西阳镇，西面与西郊办事处相连接，南濒临梅江河，北临梅县区城东镇，地理位置优越。产业方面：持续加大对实体经济支持力度，支持食品加工制造业发展，推进梅江水产产业园融合发展。同时，以青创园、梅江数字 BPO 产业园为载体吸引人才，推进产业科技创新，释放数字经济活力。境内有较多文物古迹，如周溪文旅发展有限公司整合利用的百岁山郊野公园、周溪十里梅花长廊等资源。

④ 城北镇

城北镇位于梅江区北部，与梅县区相邻，交通便利，是梅江区重要的交通枢纽之一。产业方面：发挥海吉星、春天汽车集团等龙头企业带动作用，推动实体经济提质增速。加快推进梅江区一二三产业融合发展先导区征地工作，保障重点项目无障碍施工。

⑤ 西阳镇

西阳镇地处梅江区东南部，东面与梅州市梅县区雁洋镇及大埔县为邻，西面毗邻梅州市东升工业园区，东北部与梅州市梅县区丙村镇接壤，东南部与丰顺县交界。产业方面：以“四上”企业培育、招商引资项目建设为主抓手，积极培育壮大文旅民宿、绿色能源等产业。不断深化探索“山水模式”，升级打造“西阳美品”系列品牌，推动产业多元化发展，促进村集体经济增长。有“网红打卡地”阁公岭村的林风眠故居和纪念馆，以及篁竹村等特色乡村旅游点。

⑥ 三角镇

三角镇处于梅州城区的“南大门”，是梅州中心城区的商业中心，辖区内有火车站、梅州机场、城区高速路等交通枢纽，交通十分便利，区位优势明显。产业方面：建有梅州柚现代农业产业园核心区、苦瓜种植基地（三角镇农腾养殖专业合作社）、花卉苗木场、山林种养基地。同时，有万达广场、东汇城、万象江山、保利地产等大型商业综合体和知名企业落户，商业氛围浓厚。拥有客天下景区、泮坑风景区等知名景点，在“梅江八景”中占据两席之地。

⑦ 长沙镇

长沙镇位于梅江区南部，距离梅州市区较近，交通便利，有良好的区位优势。产业方面：重点推进工业项目建设，如加快总投资4.5亿元的京东智慧渔业产业园项目建成投产，全力保障总投资3.89亿元的黄金珠宝产业园一期项目及总投资3亿元的浙江八咏沥青项目等重点招商引资项目落地。同时，注重农业产业发展，培育“四上”企业，壮大村集体经济。有十里碧道、上罗村月亮湾公园等景点，乡村旅游特色凸显。

2. 国土利用情况

(1) 国土利用状况

根据“2023年度国土变更调查数据”，整治区域全域总面积为45285.6642公顷。农用地总面积为38253.8566公顷，占土地总面积84.47%，其中耕地总面积1225.4742公顷，占土地总面积

2.71%；建设用地总面积为5970.3800公顷，占13.18%；未利用地总面积为1061.4276公顷，占全域总面积的2.34%。

表 2整治区域土地利用现状表

单位：公顷、%

三大类	一级编码	一级类名称	地类编码	地类名称	面积	比例
农用地	01	耕地	0101	水田	1025.9520	2.27
			0102	水浇地	144.6214	0.32
			0103	旱地	54.9008	0.12
			小计		1225.4742	2.71
	02	园地	0201	果园	784.8451	1.73
			0202	茶园	447.9113	0.99
			0204	其他园地	142.8306	0.32
			小计		1375.5870	3.04
	03	林地	0301	乔木林地	33753.7409	74.54
			0302	竹林地	438.6022	0.97
			0305	灌木林地	200.1866	0.44
			0307	其他林地	223.2892	0.49
			小计		34615.8189	74.44
	10	交通运输用地	1006	农村道路	172.8768	0.38
			小计		172.8768	0.38
	11	水域及水利设施用地	1103	水库水面	287.3065	0.63
			1104	坑塘水面	385.9931	0.85
			1107	沟渠	103.6508	0.23
			小计		3776.9504	1.72
	12	其他土地	1202	设施农用地	36.1019	0.08
			1203	田坎	51.0474	0.11
			小计		87.1493	0.19
	合计					38253.8566
建设用地	20	城镇村及工矿用地	201	城市	3794.5889	8.38
			201A	城市独立工业用地	0.0358	0.00
			202	建制镇	164.0679	0.36
			203	村庄	1248.7027	2.76
			203A	村庄独立工业用地	0.0535	0.00
			204	盐田及采矿用地	60.1665	0.13
			205	特殊用地	53.0748	0.12
			小计		5320.6901	11.75
	10	交通运输用地	1001	铁路用地	99.2580	0.22
			1003	公路用地	418.3071	0.92
			1007	机场用地	97.1984	0.21
			1008	管道运输用地	0.1183	0.00

			1009	管道运输用地	0.0911	0.00
			小计		614.9729	1.36
	11	水域及水利设施用地	1109	水工建筑用地	34.7170	0.08
			小计		34.7170	0.08
	合计				5970.3800	13.18
未 利 用 地	04	草地	0404	其他草地	250.4610	0.55
			小计		250.4610	0.55
	11	水域及水利设施用地	1101	河流水面	804.6881	1.78
			1106	内陆滩涂	4.9961	0.01
			小计		809.6842	1.79
	12	其他土地	1206	裸土地	0.5456	0.00
			1207	裸岩石砾地	0.7368	0.00
			小计		1.2824	0.00
	合计				1061.4276	2.34
	总计				45285.6642	100.00

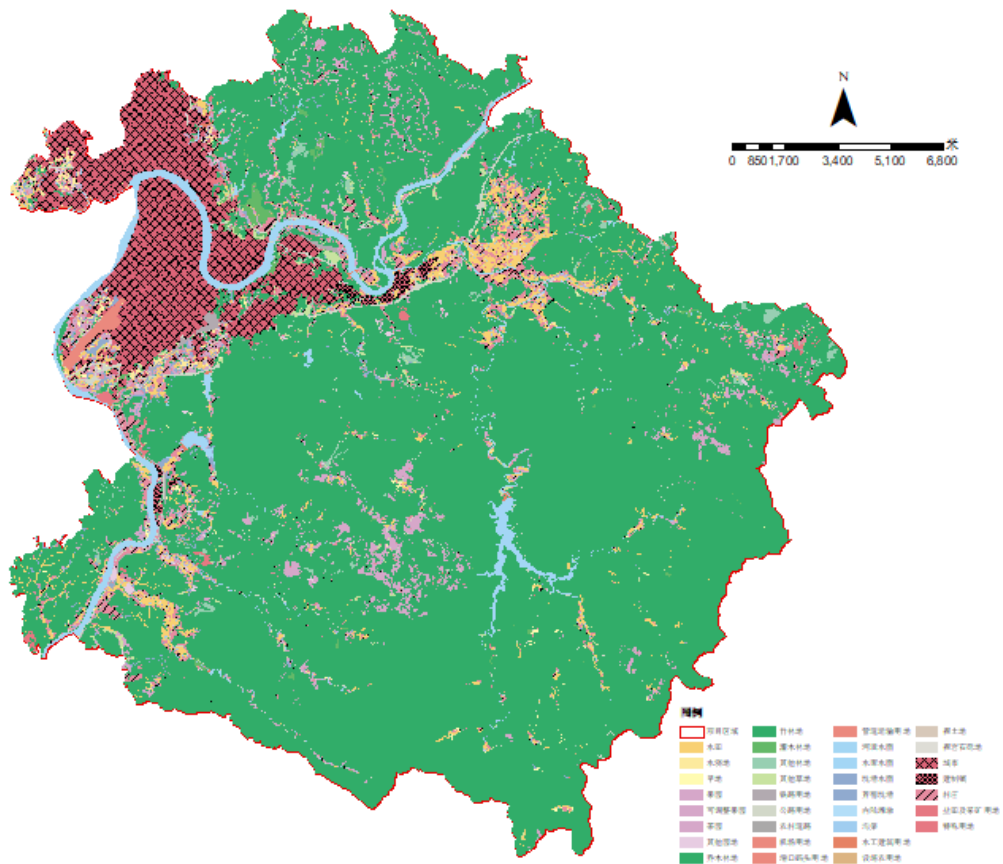


图 3 整治区域土地利用现状图

(2) 耕地和永久基本农田布局

① 耕地现状情况

整治区域现状耕地总面积1225.4742公顷。其中水田面积为1025.9520公顷，占耕地总面积的83.72%，主要集中在河流周边的平坦地带，水浇地面积为144.6214公顷，旱地面积为54.9008公顷。

表 3整治区域现状耕地地类情况表

单位：公顷、个、%

地类编码	地类名称	面积	面积占比	图斑数量	图斑占比
0101	水田	1025.9520	83.72%	1885	67.39%
0102	水浇地	144.6214	11.80%	680	24.31%
0103	旱地	54.9008	4.48%	232	8.29%
小计		1225.4742	100.00%	2797	100.00%

整治区域耕地总体条件良好，大部分的耕地地势平坦且相对集中，利于耕作，如四平片区、下罗片区的耕地集中连片程度高，而在山区居民点周边等地方耕地碎片化程度高，5亩以下耕地图斑占62.40%，5亩以下耕地面积占14.94%，碎片化严重的原因受地形影响，部分耕地呈点状或长条形，如房前屋后三角地、插花地、河流边上等细小菜地等。

表 4整治区域现状耕地坡度情况表

单位：公顷、%

坡度级	面积	面积占比
0-2°	722.6213	58.97%
2-6°	239.3016	19.53%
6-15°	206.5547	16.86%
15-25°	50.2430	4.10%
25° 以上	6.7536	0.55%
总计	1225.4742	100.00%

表 5 整治区域现状耕地破碎情况表

单位：公顷、个、%

图斑大小	1亩以下	1-3亩	3-5亩	5-10亩	10-15亩	15亩以上	合计
图斑面积	19.9103	85.8708	77.2910	197.5935	173.2874	671.5212	1225.4742
面积占比	1.62%	7.01%	6.31%	16.12%	14.14%	54.80%	100.00%
图斑数量	626	685	294	415	215	337	2572
数量占比	24.34%	26.63%	11.43%	16.14%	8.36%	13.10%	100.00%

耕地整体质量较好，耕地平均质量等别为2.88，高于广东省平均质量4.27，大部分耕地地势平坦，利于耕作。

整治区域连片耕地规模较少，根据“2023年度国土变更调查（同口径）数据”，连片大于100亩的耕地共475.8385公顷，占耕地总面积38.83%，主要分布在四平片区、下罗片区等，目前主要以出租的形式承包给私人种植，现有丰宜美蔬菜基地等4个流转经营，总体上规模化经营程度低。

表 6 整治区域现状耕地连片度情况表

单位：公顷、个、%

连片度	面积	面积占比	片数	片数占比
50亩以下	573.5529	46.80%	1472	95.58%
50-100亩	176.0828	14.37%	37	2.40%
100-250亩	273.8149	22.34%	26	1.69%
250-500亩	26.7739	2.18%	1	0.06%
500-1000亩	175.2497	14.30%	4	0.26%
总计	1225.4742	100.00%	1540	100.00%

② 永久基本农田情况

衔接最新核实处置后永久基本农田，项目区域永久基本农田面积784.5255公顷，主要集中区域地势平坦地区，整体上呈带状分布，耕地质量好。

表 7 整治区域永久基本农田分布情况表

单位：公顷

乡镇名称	面积
金山街道	9.3305
西郊街道	10.0618
三角镇	7.2773
长沙镇	242.6046
西阳镇	515.2513
总计	784.5255

(3) 建设用地情况

整治区域建设用地5970.3800公顷，城市用地主要集中西北部平坦地区；山区主要为村庄用地，整体呈带状或点状分布比较零散，沿道路、河流呈两边发展。城镇村及工矿用地5320.6901公顷，其中城市3794.5889公顷，城市独立工业用地0.0358公顷，建制镇164.0679公顷，村庄1248.7027公顷，村庄独立工业用地0.0535公顷，盐田及采矿用地60.1665公顷，特殊用地53.0748公顷；交通运输用地614.9729公顷；水域及水利设施用地34.7170公顷。

表 8 整治区域建设用地情况表

单位：公顷

名称	总计
湿地	0.0000
交通运输用地	盐田
	铁路用地
	轨道交通用地
	公路用地
	机场用地
	港口码头用地
城镇村及工矿用地	管道运输用地
	水域及水利设施用地
	水工建筑用地
	城市
	城市独立工业用地
	建制镇
	建制镇独立工业用地
	村庄
	村庄独立工业用地

	盐田及采矿用地	60.1665
	特殊用地	53.0748

3. 生态环境状况

(1) 自然环境现状

梅江区自然风貌独具魅力，山水相依，景色宜人。境内有泮坑水库风景区等，山水环绕，溪桥飞瀑与碧山明湖相互映衬，形成如诗如画的自然风光，空气清新，负离子含量高，仿若天然氧吧。

在森林资源方面，梅江区表现卓越。森林覆盖率可观，例如篁竹村林地面积达1.5万亩，森林覆盖率达83%。植树造林工作积极推进，每年开展大规模义务植树活动，2023年发动社会各界开展义务植树活动210场次，累计植树82.8万株，2024年也按计划有序开展，且树种丰富，涵盖梅花树、樱花树等多种观赏性与生态性兼具的树木，构建起了层次丰富、四季有景的森林景观。

生态保护与修复工作扎实且成效显著。积极推进清凉山省级自然保护区的建设，加快勘界立碑、本底调查等工作，在此过程中有新发现国家一级、二级重点保护植物7种，国家二级重点保护动物9种。同时，大力开展碧道与乡村公园建设，已建成100公里绿美碧道、众多绿美村庄以及城市、乡村绿美小公园，全方位提升了区域生态品质与稳定性，守护着梅江区的绿水青山。

（2）乡村人居环境状况

整治区域内存在较多老旧闲置建筑和少量的空心村（常住人口少于村总人口的20%），处于长期闲置的状态。部分村庄闲置住宅零星分散，集中度不高，在空间上难以集中成片形成用地规模，整体开发利用难度大，对社会资本难以形成吸引力，也难以科学合理布置相关配套基础设施。



图 4村庄现状人居环境现状

（3）历史文化资源

梅江区是国家历史文化名城、国家级客家文化（梅州）生态保护区、“东亚文化之都”的核心区域，有众多名胜古迹和丰富的文化遗产。2023年，梅江区新增市级文物保护单位4处，全区共有各级文物保护单位44处，一般不可移动文物83处。其中，有全国重点文物保护单位1处——人境庐和荣禄第；有恩元第、东山书院、千佛铁塔、大觉寺、林风眠故居、棣华居、联芳楼等省级文物保护单位12处；有曾井、梅州学宫、状元桥、梅江桥、罗衣塔、朱云卿故居等市级文物保护单位24处；有八角亭、洁养堂、留馀堂等县级文物保护单位7处；有嘉应大学、东山中学、梅州中学等名校；有中山路、凌风路、仲元路、元城路等历史文化街区；有

席狮舞、饶钹花、打莲池、梅江区客家盐焗鸡制作技艺、客家酿酒、清凉山茶制作技艺、五句板、梅城山歌、闹八音、拜公王、升龙转火、拜孔圣人、拜药师等各级非物质文化遗产保护项目88项。2023年，梅江区中山路历史文化街区入选第四批广东省历史文化街区名单。



图 5联芳楼及大觉禅寺

（二）存在问题

1. 耕地布局零散，碎片化问题突出

根据“2023年度国土变更调查数据”数据，整治区域耕地总面积为1225.4742公顷，其中5亩以下斑块总面积为183.0721公顷，占耕地总面积14.94%，耕地碎片化问题显著。从项目区域整治区域来看，耕地碎片化问题均较为显著。整治区域内耕地受建设用地分布零散的影响，耕地布局上难以形成大规模的集中连片布局，存在用地布局零散、地块平均面积小、破碎化现象突出等问题。人均耕地面积较低，耕地碎片化较为明显，集中流转难度较大，规模化效益不明显。近年来进行耕地流转，解决了部分耕地碎片化问题，但一些偏远村落土地碎片化问题依然存在。亟需开展耕

地田块合并、平整、改造，建成田成方、路成网、林成带、旱能浇、涝能排的标准化农田，有效解决耕地碎片化问题。

2. 建设用地布局分散，利用效率低

整治区域宅基地分布较为分散，自然村数量多，规模小，人均占地面积较大，特别是偏远山区存在一些无人居住的农房。拆除大片破旧、基础设施老化的村民用房，存在村民安置压力大、耗时长、耗资大等问题。由于村庄分布零散，导致配套基础设施分配不均，边缘地区村庄基础设施建设薄弱，相关配套设施如电力通信等杂乱，供水系统和污水处理系统不完善。亟需将多个规模较小的自然村、行政村合并成具有一定规模的乡村资源统筹单元，统筹配置公共服务设施，更好地规划土地利用、建设基础设施和配套服务设施，提升农村经济发展水平。

3. 产业发展水平不高，产业发展要素保障不足

整治区域产业发展在一、二、三产呈现出多维度的特征。第一产业中，特色农产品如金柚、茶叶颇具知名度，预制菜产业借客家菜优势蓬勃兴起，2024年上半年增加值增长6.4%，但整体规模仅3.15亿元，占比有限，受自然因素干扰大，农产品深加工及产业链延伸不足。第二产业方面，烟草、电子信息等支柱产业稳定，经开区表现亮眼，且积极迈向数字化转型，但传统产业占主导，新兴产业薄弱，创新投入与人才匮乏，资源环境压力也随发展渐显。第三产业里，作为中心城区人口密集，消费潜力大，金

融存贷增长可观，文化旅游资源丰富，但传统服务业占比高，现代服务业发展滞后，企业规模小、品牌弱，金融、物流等专业人才稀缺，制约着整体的升级与高效发展。

4. 传统历史文化保护不足，资源利用价值低效

梅江区拥有众多文物古迹与历史建筑，各级文物保护单位、围龙屋、历史建筑以及特色历史文化街区和名人故居，展现出客家风情与中西合璧的建筑魅力，但文物古迹和历史建筑的保护面临资金短缺、专业人才匮乏的难题，部分建筑因年久失修出现不同程度的损坏，且在开发利用过程中，存在过度商业化或保护与开发失衡的现象，对其历史文化内涵的传承与彰显造成了一定阻碍。

5. 生态环境部分区域破坏严重

受城镇化进程的影响，区域内工程建设及工业生产就地取土、挖山，导致土地及山体损毁，植被生长环境被破坏，存在裸露土地及损毁山体，容易产生水土流失和山体滑坡。区域内主要河流有10条，部分水域在一些河岸开发建设过程中，存在过度砍伐、破坏河岸植被的情况，导致河岸水土流失加剧，土壤肥力下降，同时也削弱了河岸植被对水体的净化和生态缓冲功能。一些较为偏远或不易到达的河段，垃圾清理不及时，容易堆积在岸边，经雨水冲刷等进入河道，影响水域美观和水质。

6. 农村人居环境需进一步改善

部分村庄风貌存在形象失序，房地空废、农房建设面貌较差等问题；基础设施建设滞后，远郊村交通系统不便。由于财力不足，上级投入支持力度有限，基础设施建设资金压力大，导致基础设施建设整体上还较薄弱，特别是乡村道路建设、水资源保护、公共服务设施领域；人居环境景观形式单一，缺乏特色，整体缺乏合理的规划设计。需加强发展类村庄的人居环境整治，围绕农用地整理、产业项目打造、历史文化保护等整治周边人居环境，形成发展合力。

（三）整治区域及实施期限

1. 实施范围

本次梅州市梅江区全域土地综合整治实施方案（以下简称本方案）的整治范围为梅州市梅江区全域，重点聚焦于3个街道和3个下辖镇，分别为江南街道、金山街道、西郊街道、三角镇、长沙镇和西阳镇。其中，城北镇作为梅江区全域土地整治综合整治“主战场”，已于2023年7月率先启动全域土地综合整治各项工作，且已取得阶段性成果，因此，本次实施方案将城北镇纳入研究范围，不纳入申报范围。

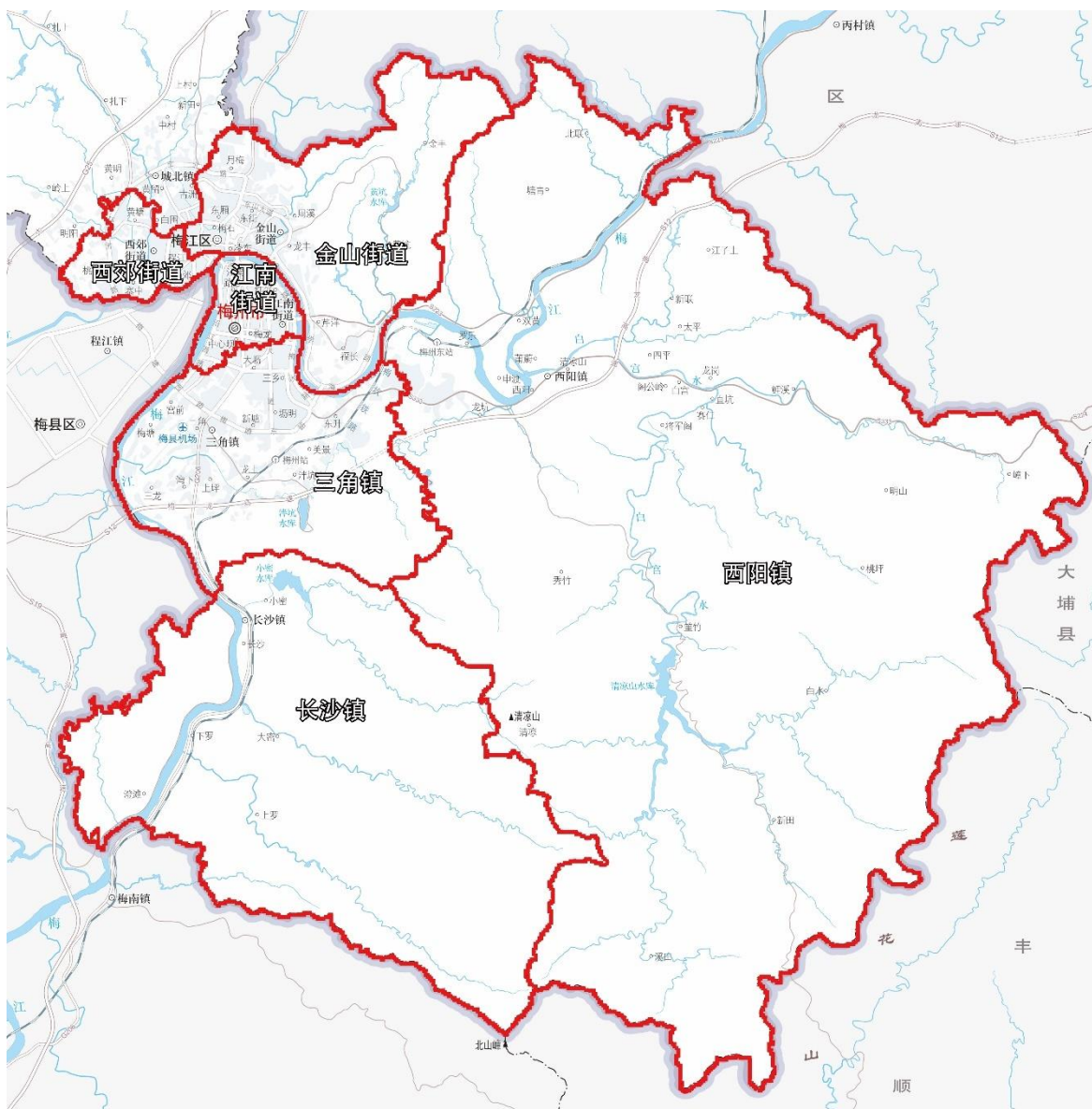


图 6整治区域规划范围图

2. 实施期限

根据《广东省全域土地综合整治试点实施方案编制指南》要求，实施期限原则不超过4年。结合梅江区的实际情况，确定实施期限为2025年01月-2028年12月。

三、项目可行性分析及评估

（一）已有工作基础分析

1. 规划编制审批情况

目前仅《梅州市国土空间总体规划（2021-2035年）》获得批复，梅江区与其余6个镇（街道）暂时没有国土空间总体规划相关成果。本次全域土地综合整治方案将充分落实《梅州市国土空间总体规划（2021-2035年）》等上位规划部署的任务与目标，重点衔接跟进“三区三线”划定情况，合理安排项目布局。

顺应中心城区“传统老城-现代新城-特色产业”圈层式发展脉络，重点发展以剑英湖城市客厅为核心的城市中心地区，以及围绕外环线发展的融湾都市产业区，打造“三区联动、城产融合”的空间发展格局。

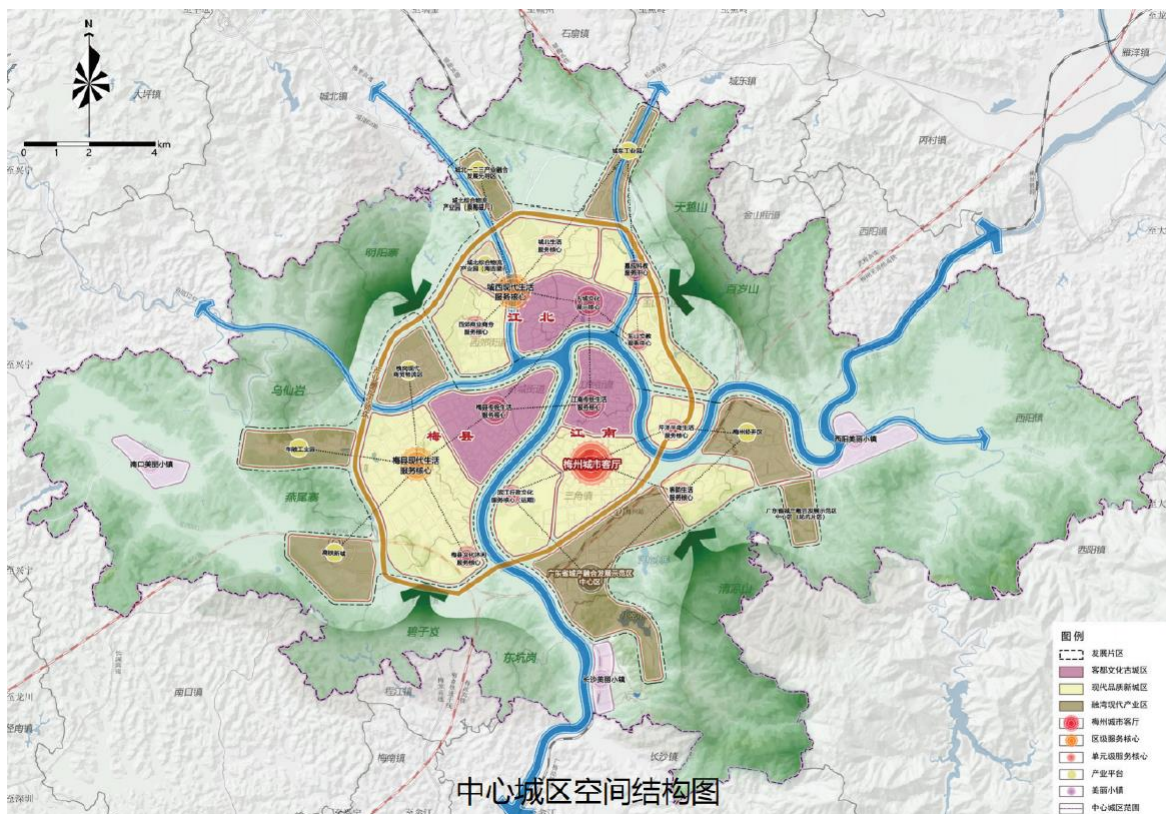


图 7梅州市中心城区空间规划图

2. 相关制度建设情况

广东省自然资源厅围绕强化用地、用海、用林、用矿等自然资源要素支撑方面，研究制定了《广东省自然资源厅关于加强自然资源要素保障助力实施“百县千镇万村高质量发展工程”的通知》。为推进实施土地综合整治，提出整治新增耕地与新增建设用地计划指标挂钩的激励机制，实行“垦五奖一”政策。

梅州市人民政府于2023年10月印发了《梅州市推进全域土地综合整治实施意见》《中共梅州市委办公室梅州市人民政府办公室关于印发<梅州市农村集体经营性建设用地入市改革工作指引><梅州市农村承包地“三权分置”改革工作指引><梅州市农村宅基地“三权分置”改革工作指引>的通知》，是广东省实施“百

千万工程”以来全省最早全力全梅州市推进方位推进全域土地综合整治的地级市之一。主要任务包括（1）大力推进农用地整理，加快农用地规模化流转经营，加快推进高标准农田建设，严守耕地保护红线，彻底消除撂荒耕地；（2）深入推进建设用地整理，加快农村集体建设用地腾挪整合，强化低效、闲置和存量建设用地盘活利用，深化集体经营性建设用地入市改革，支持农村宅基地制度改革；（3）持续推进生态修复和环境提升，加强生态空间保护和利用，全面提升农村人居环境质量，加强农房规划建设管控；（4）加强历史文化保护与利用，活化利用历史建筑、传统村落；（5）增强产业体系支撑，加快培育和引进规上企业，因地制宜发展特色林下经济，推进矿产资源高效开发利用。

（二）空间布局优化可行性分析

1. 土地权属调整分析

（1）土地权属现状

根据2023年度国土变更调查数据（同口径数据）分析，整治区域内土地权属现状主要为集体土地和国有土地，其中国有土地面积为6092.2482公顷，集体土地39193.4160公顷，国有土地占总面积比例为13.45%。按照相关法律法规规定，农村集体经济组织成员依法享有土地承包经营权，土地使用权归使用土地的单位或个人所有，土地权属明确，村界清楚，无地界及土地权属纠纷。

（2）权属调整可行性分析

全域土地综合整治实施方案系统谋划了农用地整理、建设用地整理、三角镇南部物流园、三角镇官前空港花园城、金山梅江河堤滨水休闲通道等129个子项目。

其中，农用地整理项目主要是通过工程项目的实施整合土地的使用权限，达到农田集中连片的高效种植模式，土地权属在整治前后没有变化；建设用地整理项目主要是增减挂钩项目，腾退出的建设用地指标优先用于乡村集体经济的发展，土地权属在整治前后没有变化；乡村风貌提升和历史文化保护项目与生态保护修复项目包括道路景观提升类、乡村振兴示范带建设、农村人居环境整治、历史建筑保护和生态保护修复，皆与土地权属争议地无冲突。

故整治区内不存在土地所有权权属调整，也不涉及土地使用权和土地承包经营权的权属调整。

2. 功能分区划定

衔接广东省、梅州市相关规划、对接县级发展要求，结合在编的县域和镇域国土空间规划和村庄规划，综合分析梅江区自然资源禀赋差异、土地利用现状、经济社会发展和产业特色，顺应整治区域的农业、生态格局与村落肌理，加强低效耕地利用、增减挂钩、林相改造和碧道建设等生态一体化建设，形成完整的山、水、林、田、园、村、镇一体化空间格局。通过整治项目的必要性和适宜性，规划构建“七核两轴多点”的规划功能结构，形成

以产城综合发展核、高端制造发展核、空港转型发展核、行政商业服务核、滨江田园发展核、一江两岸城市提质核为核心，以城乡融合发展轴和产业升级发展轴为引领，以城北花环（城北镇）、西郊现代城市服务走廊（西郊街道）、金山百岁山生态区（金山街道）、临空经济发展区（三角镇）、南部新城-三角片区（三角镇）、泮坑生态风景区（三角镇）、南部新城-长沙片区（长沙镇）、大密城乡融合发展区（长沙镇）、下罗乡村振兴示范区（长沙镇）、申渡半岛城乡融合区（西阳镇）、西阳强镇核心整治区（西阳镇）、风眠艺术山村（西阳镇）、清凉幽谷生态农旅区（西阳镇）。

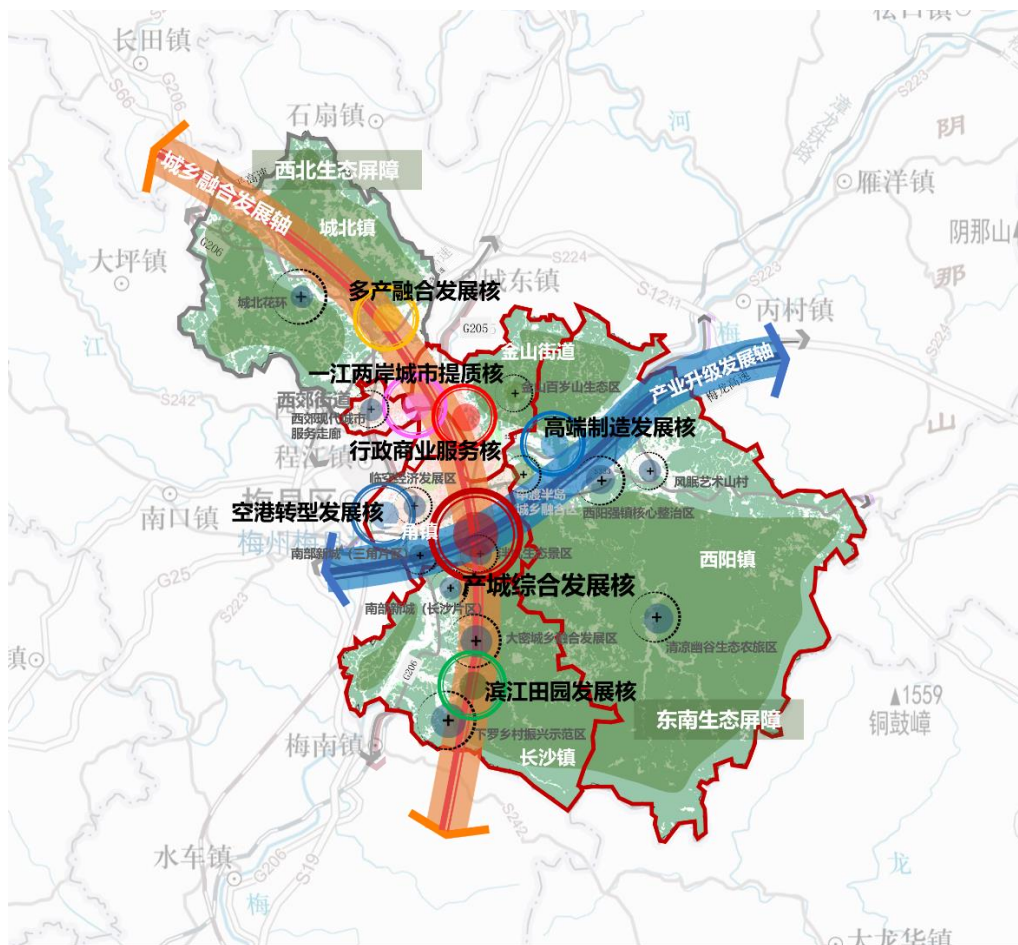


图 8 功能定位图

3. 空间格局优化

(1) 空间格局优化

全域土地综合整治是遵循“山水林田湖草”生命共同体的基本规律，对农村区域生产、生活、生态空间进行全域优化布局、综合整治，乡镇国土空间规划和村庄规划是实施全域土地综合整治的规划依据，全域土地综合整治是规划实施的平台和手段。通过编制乡镇国土空间规划和村庄规划，明确国土空间开发保护目标、土地综合整治目标、人居环境整治目标，明确土地开发保护利用空间布局，并做好近远期建设项目安排，统筹推进整治区域优化提升与整治项目的实施。

依据国土空间规划的整体战略部署，结合整治区域的实际情况，整治区域空间布局以圩镇为核心，以主要村庄为节点，围绕乡村振兴，推动行政村和自然村集聚发展，完善乡村公共服务与基础设施建设，改善乡村环境，从而减少低效土地。

统筹推进灾后重建与全域土地综合整治。对因灾损毁房屋拆除复耕，推动耕地集中连片整合，对梅江区受灾耕地进行恢复、提质改造，联合补充耕地项目，“小田变大田”，进一步扩大耕地面积和耕地质量，形成良田集中连片的农用地集中区。引入农业龙头企业、种粮大户发展农业规模化生产以及乡村旅游、农业体验等新业态；通过集中安置、“优迁快聚”等形式退出现有因灾受损房屋、零散低效宅基地，充分利用拆旧复垦、增减挂钩等政策，腾挪整合建设用地。加快基础设施的修复重建，推进乡镇

集中安居区选址，高效率推进客家风貌的安居小区规划建设，尽快恢复生产生活秩序。统筹推进灾后重建与绿美梅江生态建设，对灾后清沟排渍、暴雨灾害产生山体滑坡，崩岗等地质灾害治理修复、对水灾受损的圳道、河道、灌溉设施修缮或重建等工作，历史遗留的矿山进行复绿修复，恢复生态功能，提高地表径流的自然滞留和渗透能力，增加生物多样性。

同时，全域土地综合整治的实施，将对低效农用地进行整理，对生态环境进行保护，对居民的经济收入和生活生产环境都产生积极影响；通过对建设用地整理，在盘活了低效建设用地的基础上产出新增耕地指标，因此整治区域空间布局优化是可行的。

(2) 耕地布局优化

合理开发后备资源，科学提升耕地质量。整治区域统筹安排高标准农田改造提升、耕地恢复、撂荒耕地复耕、耕地改良提质等项目，在增加耕地数量的基础上，提高耕地质量和集中连片度。

项目整治区域现状耕地1225.4742公顷，耕地平均质量等别为2.88（国家利用等）。通过全域土地综合整治，新增耕地总量215.8683公顷（其中农用地整理中补充耕地面积为215.8683公顷），建设项目中新增建设用地不涉及占用耕地，整治区域净新增耕地77.7759公顷，面积占原有耕地面积17.62%，耕地平均质量等别不降低。

（3）建设用地布局优化

通过建设用地拆旧复垦、增减挂钩等方式腾挪整理建设用地共149.1186公顷，其中，有149.1186公顷的建设用地用于增减挂钩。盘活存量建设用地面积94.2664公顷，整理建设用地指标除了用于本次方案中谋划的公共服务与基础设施、新型聚居点及产业园等项目建设外，节余49.8097公顷建设用地，可进行集体经营性建设用地入市，整治后建设用地总量减少。整治区域后建设用地得到优化，破解梅江区空间无序化难题，使村庄更集中，产业更集聚。

（4）生态空间布局优化

生态空间内以生态保护为主，全域土地综合整治中建设用地项目均不在生态保护红线内，历史遗留矿山生态修复治理、崩岗治理和地质灾害修复，以及水利建设治理工程等项目皆以生态修复为主，对生态功能不造成影响，符合国家、省关于生态保护红线的管控及相关政策要求。

通过对饮用水源地进行生态保育、河道清淤清杂、河堤治理等工程项目，共整理生态保护修复面积5231.8852公顷。因引进产业项目，导致林地减少，还原受损的土地、修复破坏的水资源，并减轻环境压力，保护生物多样性和生态平衡，重新构建生态系统和生态景观，通过矿山废弃资源循环利用、指标权属市场交易和绿色产业融合发展等方式，才能实现“绿水青山”与“金山银

山”的良性转化，绘制出兼具生态美、发展美、治理美、文化美、和谐美的生态空间。

（三）整治可行性分析

1. 农用地整治潜力分析

（1）现状耕地类型及分布情况

根据梅江区2023年度国土变更调查数据库现状口径分析库，全镇耕地面积为1225.4742公顷，其中水田490.5056公顷，旱地55.4638公顷，水浇地22.9102公顷。根据核实处置后永久基本农田划定结果，项目区共划定永久基本农田784.5255公顷。现状耕地总面积占总面积约2.71%，总体较低，且大量呈带状分布于山地之中，有必要进一步努力提升耕地数量。将闲置园地、其他林地等抛荒地开垦为耕地，将零星宅基地、工矿用地复垦为可以利用的耕地，有利于加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，牢牢守住耕地红线，促进形成保护更加有力、执行更加顺畅、管理更加高效的耕地保护新格局；同时将旱地提质改造为水田能更好地利用土地，提高土地利用率，能有效提高粮食产能。推行高标准农田建设可对现有耕地进行提质改造，是提高耕地产能的重要手段，也是耕地可持续、高质量建设的重要抓手。



图 9梅州市梅江区耕地分布情况分析图——地类

(2) 碎片化耕地集聚潜力

项目区2023年度国土变更调查数据库现状口径分析库中，耕地5亩以下斑块占耕地总面积的14.94%，耕地碎片化问题显著。有必要通过土地合并和林耕互换等办法，实现农田集中连片集中，实现“小田变大田”。

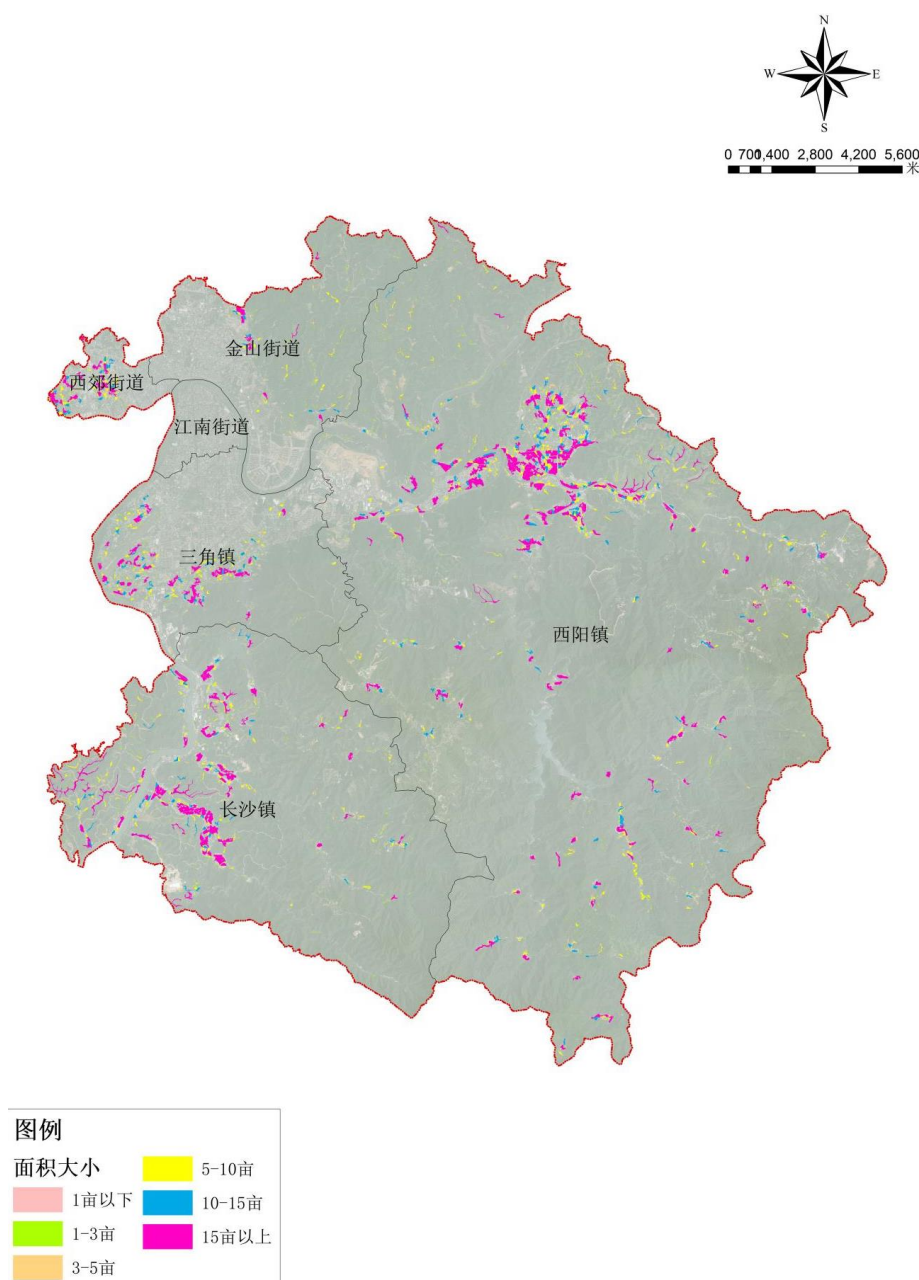


图 10梅州市梅江区耕地分布情况分析图——碎片化情况

① 补充耕地潜力分析

根据《广东省自然资源厅广东省财政厅广东省农业农村厅关于印发〈广东省补充耕地项目管理办法〉的通知》（粤自然资函〔2023〕88号）文件要求，本次补充耕地潜力来源主要梅江区2023年度国土变更调查数据成果中的园地、坑塘、其他草地等易于开发地块。

根据梅江区域城北镇2023年度国土变更调查数据，园地、林地、草地、坑塘水面及养殖坑塘总面积共36627.8601公顷，其中园地1375.58701公顷，林地34615.8190公顷，多分布在坡度较大的山地、丘陵地区；坑塘水面及养殖坑塘385.9931公顷，分布零散，地块面积相对较小，开发难度大。草地为250.4610公顷，由于受到山地地形的影响，有相当部分荒草地分布在坡度25度以上的山坡地，开发难度大。

以2023年度国土变更调查数据为基础，提取坡度小于25°的非耕地地类，依次扣除城镇开发边界、生态保护红线、自然保护区、水土流失易发区、河道湖区范围、国土空间规划总体规划、村庄规划等确定的建设用地范围等禁止选址区域，套合2020年度国土变更数据中的非耕地，初步分析可得项目区可进行补充耕地开发潜力图斑总共3309.7087公顷。结合耕地集中整治，拟选的单个地块或与其与周边相邻耕地地块连片面积不小于50亩，最后结合最新年度影像数据初步识别以及实地踏勘结果，最终确定补充耕地项目潜力图斑，项目区适宜补充耕地开发潜力图斑总共1100.1860公顷。

② 高标准农田潜力分析

结合影像图及现场踏勘实际情况，选取符合国土空间规划，拟选地块在最新年度变更调查数据中地类为耕地或补充耕地潜力范围内、结合核实处置后永久基本农田、“两区”地块和撂荒耕地范围，水源有保障，且通过合理的工程措施，可满足项目建成后的水田灌溉要求：交通方便，有机耕路通达项目点，可满足工程施工、生产运输需要，土地权属无争议且符合集中连片要求区域作为实施高标准农田建设项目区域。经地块筛选，对整治区域进行高标准农田建设潜力分析，得到高标准农田建设潜力面积为305.9242公顷，分布在长沙镇下罗片区、西阳镇四平片区、西阳镇申渡片区、三角镇三角片区、金山街道周溪片区。

③ 耕地恢复整合潜力分析

耕地恢复潜力分析从以下几个方面进行：

土地可恢复性：指那些因各种原因（如过度开垦、污染、城市化等）而导致耕地质量下降或丧失，但仍具有恢复为耕地的潜力的土地。

生态系统恢复：耕地恢复不仅是土地本身的问题，还包括恢复与耕地相关的生态系统，如土壤肥力、水源涵养、生物多样性等。

技术与措施：评估可用于耕地恢复的技术和措施，如土壤修复、植被恢复、水利设施改善等，以提高耕地的生产能力和质量。

社会经济因素：考虑社会经济因素对耕地恢复的影响，如土

地利用的经济效益、农民的参与意愿等。

可持续发展目标：耕地恢复应与可持续发展目标相一致，不仅要满足当下的粮食需求，还要考虑未来的生态和社会效益。

风险与不确定性：耕地恢复过程中可能面临各种风险和不确定性，如自然灾害、政策变化等，需要进行充分评估和应对。

监测与评估：建立有效的监测和评估机制，跟踪耕地恢复的进展和效果，及时调整策略和措施。

④ 撂荒耕地整合潜力分析

以2023年度国土变更调查数据为基础，优先考虑集中连片、规模较大、地势较为平坦、施工成本较小的撂荒地地块作为整治对象。

原始耕地图斑预处理：提取撂荒地地块，通过技术判断，优先选择与优质耕地集中连片的图斑或者本身规模较大的图斑。

限制性因素分析：通过套合矢量数据分析，结合影像图初步判别，优先筛选水源条件、交通条件、耕作便利度等限制性因素较差的耕地图斑作为本次耕地恢复的潜力对象。

（3）农用地规模化经营水平化提升潜力

连片耕地少，其中连片大于100亩的耕地共475.8385公顷，主要分布在西阳镇、长沙镇等。目前主要以出租的形式承包给私人种植，如四平村丰宜美蔬菜种植基地等，连片化、规模化经营水平还有较大提升空间。

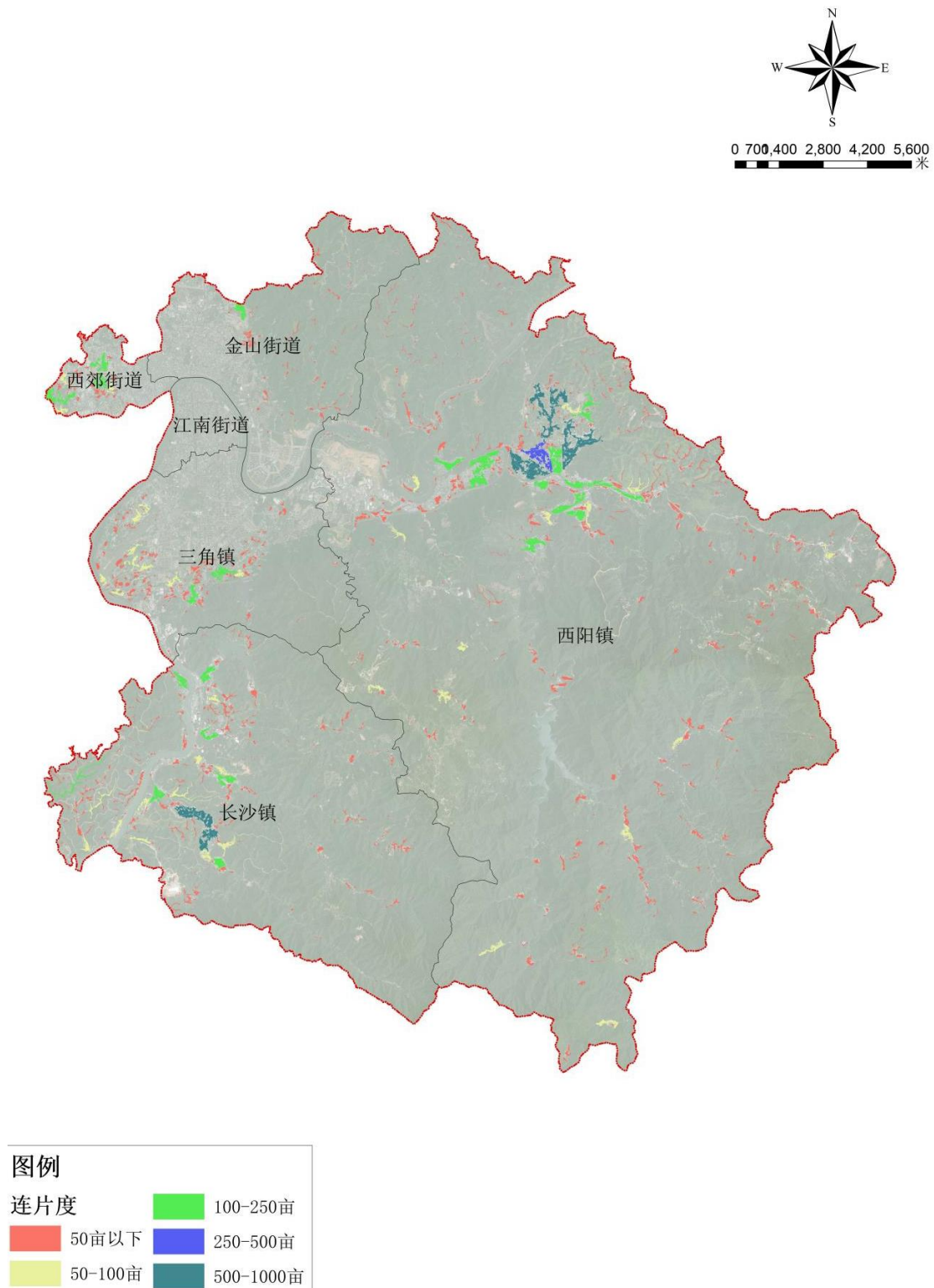


图 11梅州市梅江区耕地分布情况分析图——连片度情况

2. 建设用地整治潜力分析

建设用地整理潜力主要为村庄低效建设用地整治潜力和村庄尚未建设用地（203）潜力两类，经初步测算，项目区建设用地整理潜力面积为149.1186公顷，其中村庄低效建设用地整治潜力面积为93.2988公顷，包括可拆旧整治的用地和可盘活整治的用地。

此外，村庄尚未建设用地整治潜力面积为55.8198公顷。

（1）村庄低效建设用地整治潜力分析

根据《广东省人民政府关于实施广东省全面推进拆旧复垦促进美丽乡村建设工作方案（试行）的补充通知》、《自然资源部关于改革建设用地增减挂钩管理方式的通知》等现行政策，增减挂钩所选地块需为国土空间总体规划不在城镇开发边界内的现状农村建设用地（包含实地是村庄的风景名胜及特殊用地），但是存在以下情况的禁止进行整治：1）已核定公布为文物保护单位和一般不可移动文物的古遗址、古墓葬、古建筑、近现代重要史迹和代表性建筑、传统风貌建筑、具有保护价值的建（构）筑物和建筑群，以及历史文化名镇名村、历史风貌区、传统村落或者地名文化遗产保护范围内的建筑；2）权利依法受到限制、已签订买卖合同、正在办理转移登记的房屋；3）权属有争议的房屋；4）列入已公告的拟征地拆迁范围内的土地；5）其他不宜拆旧和复垦的情形。

1）潜力评价方法

项目区村庄低效建设用地整理主要是农村建设用地整治，采用理论分析与实地调查相结合、定性分析和定量分析相结合的研究方法，根据2023年度国土变更调查数据、农村地籍调查成果和坡度图等数据，以行政村为单元，分析农村建设用地整理潜力。

具体分析步骤：

步骤一：提取2023年度国土变更调查数据现状建设用地图斑，叠加坡度，筛选独立图斑面积大于200平方米且远离集中居住区的范围。

步骤二：剔除目前已实施的“三旧”改造范围、拆旧复垦（增减挂钩）范围、城镇开发边界以及重大项目范围，剔除“空图斑”，叠加农村地籍调查为闲置房屋数据，得出城北镇村庄建设用地拆旧潜力。

2）潜力评价结果

根据以上原则，优先筛选出可拆旧的现状村庄低效建设用地，再通过遥感影像图及地形测绘剔除村民集中居住等明显不是废弃或闲置的房屋，得出城北镇村庄低效建设用地整治潜力。通过内业分析，整治区域内开发边界外现状村庄建设用地总规模为537.4429公顷（8061.64亩），其中整治潜力为93.2988公顷（1399.48亩），具体详见下表。

表 9整治区域村庄建设用地整治潜力一览表（内业分析）

单位：公顷

序号	行政村名称	现状村庄建设用地面积	潜在整治面积
1	金山街道	28.0433	11.1538
2	三角镇	32.5534	2.6142

3	西郊街道	5.7977	0
4	西阳镇	353.0620	61.3599
5	长沙镇	117.9865	18.1709
总计		537.4429	93.2988



图 12村庄建设用地潜力分析图

该部分低效用地中，零散、偏远、碎片化的村庄建设用地，可通过纳入增减挂钩（拆旧复垦）的方式进行拆旧整治。区位条件、建筑质量尚可的村庄建设用地（特别是村庄低效公益性和经营性建设用地），可通过功能活化、工程修缮等方式进行盘活整治。

（2）村庄尚未建设用地潜力分析

村庄尚未建设用地（203）潜力是在国家认定为“村庄”口径的数据中，实际现状为非建设用地的可以进行腾挪的建设用地规模。以2023年度国土变更调查同口径标注数（203图斑“不打开”）和2023年现状建设用地为基础，提取村庄范围内的农用地与未利用地。依次擦除批而未用、城镇开发边界、耕地保护目标、重大项目等不可腾挪的图斑后，得到存量建设规模的初始图层，即“可使用规模”，再对照现状变更调查的建设用地、遥感影像和房地一体数据库数据，将可使用规模中有建筑物的地块进行二次剔除，即可得到村庄尚未建设用地（203）规模潜力。经测算，项目区203村庄用地中可使用存量建设用地潜力规模为55.8198公顷（837.30 亩）。

表 10村庄尚未建设用地潜力一览表

单位：公顷

序号	乡镇名称	村庄尚未建设用地（203）
1	金山街道	5.7360
2	三角镇	0.8372
3	西阳镇	30.7056
4	长沙镇	18.5410

总计	55.8198
----	---------



根据《广东省拆旧复垦管理办法》（征求意见稿），可通过拆旧方式整治的村庄低效建设用地与尚未建设用地可以形成拆旧区，实施拆旧复垦。拆旧区重点针对“空心村一碎片零散的村庄建设用地一连片村庄建设用地边缘部分”划定，且拆旧区细化调查认定的建设用地面积不应小于30%。通过实施拆旧复垦，进一步实现村庄集中和村庄布局优化。

（3）低效城镇用地潜力分析

低效城镇建设用地整理针对城镇中心的一镇三街（三角镇、西郊街道、江南街道、金山街道）进行分析，整治潜力主要来源城镇开发边界内细化调查的农用地和工业用地。

其中，低效城镇建设用地（农用地）筛选原则为城镇开发边界内细化调查的农用地，但同口径分析数据为城镇用地的图斑。经初步测算，分析范围内的低效城镇用地（农用地）为197.1980公顷；其中金山街道和西郊街道整治潜力较大，江南街道整治潜力较小。

其中，低效城镇建设用地（工业用地）筛选原则为城镇开发边界内细化调查的闲置低效工业用地，经初步测算，分析范围内的低效城镇用地（工业用地）为19.7874公顷；其中三角镇整治潜力较大，金山街道和西郊街道整治潜力较小，江南街道无潜力。

表 11低效城镇用地潜力一览表

单位：公顷

镇街	低效城镇用地（农用地）	低效城镇用地（工业用地）
江南街道	7.2260	0.0000
金山街道	93.0053	1.8873

三角镇	42.7807	15.7847
西郊街道	54.1860	2.1160
合计	197.1980	19.7873

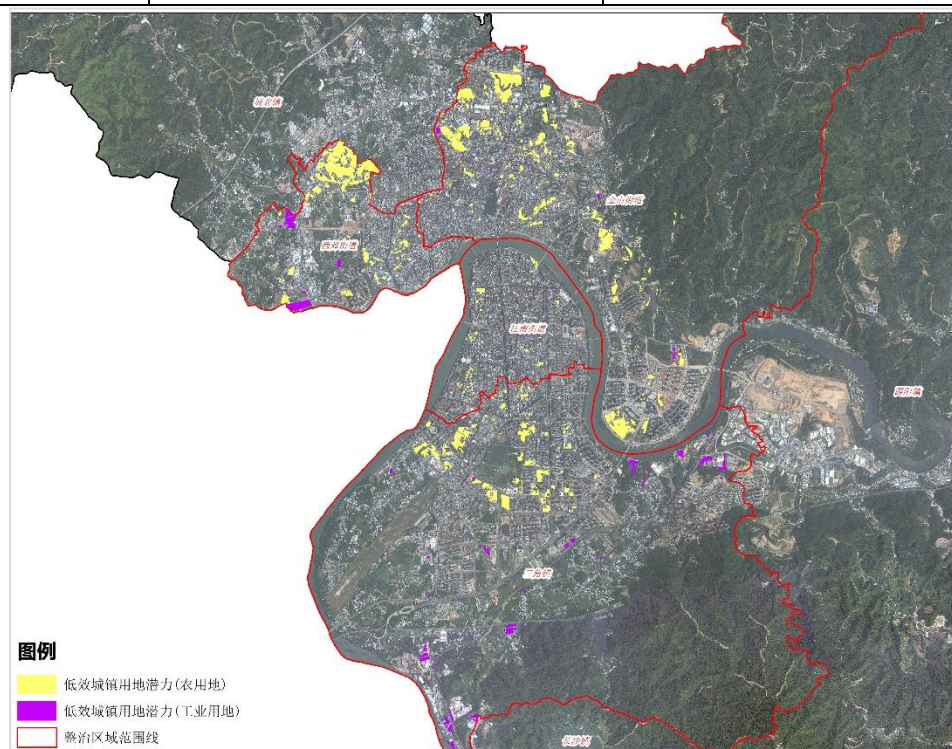


图 15低效城镇用地潜力分布图

3. 乡村风貌提升和历史文化保护

2023年以来，梅江区深入实施广东省“百县千镇万村高质量发展工程”工程，持续推进农房管控和乡村风貌提升，圩镇及周边地区风貌改观较为明显，但沿河、沿主要交通干道区域的农房仍有部分乡村风貌相对混杂，农房建筑风格或色彩不统一，布局散乱无序，人居环境品质不高的现象，有待进一步整治与重塑。

整治区域内各镇村落形态主要呈点状分布，由宗祠客家建筑向外扩散，宗祠前多具备活动广场，同时各村宅前屋后均存在一定数量的空闲地。对村内的公共广场加以修整利用，建设“农村四小园”，置入活动设施与景观小品等，将极大提升乡村人居环境。

境质量，在全域土地综合整治中，古民居、宗祠前广场、宅前屋后空闲地是乡村景观再塑的潜力空间。以“三清三拆三整理”、建设“农村四小园”等为抓手，推进“四位一体”提升手段，整饰建筑立面、建设街头绿地公园，道路路面提升、公用配套设施等方面内容，协调乡村整体环境风格，整体提升区域的基础风貌环境。

整治区域内历史文化、客家红色文化丰富，整治区域内有林风眠故居、朱云卿故居、罗衣塔等历史文化建筑修缮改造、周边景观节点提升和延续，对相关古村落和不可移动文物进行保护修复与活化利用的意义较大，有利于延续村庄历史文化脉络。

4. 生态保护修复

整治区域内周溪河、白宫河等河流两岸基本为天然河岸，部分河段存在淤积堵塞、高杆植物等侵占河道现象，致使河宽变窄，排洪能力减弱，排水不畅；且河段岸坡冲刷严重、稳定性差，自然性遭到不同程度破坏，景观性较差。通过河湖整治工程，对河道进行清淤疏浚，建设护岸护坡，改善水土流失情况，恢复村庄植被，重构乡村生态景观。

整治区域内西阳镇溪田村、新田村基本处于生态保护红线内，在两村开展林业碳汇开发项目。林业碳汇项目通过科学规划，包括确定边界、评估土地适宜性与制定目标计划，合理选择树种并应用造林技术，加强森林经营管理如抚育、防治病虫害与防火，

以及建立监测与评估体系等实施方法，能带来多方面好处，在生态环境方面可减缓气候变化、保护生物多样性、涵养水源保持水土；于经济效益而言能获取碳交易收益、带动林业产业发展与创造就业机会；从社会效益来看可提升公众环保意识并改善农村和山区生活条件，具有极为重要的综合价值与深远意义。

（四）产业导入可行性分析

1. 农业空间产业导入

整治区域西阳镇、三角镇、长沙镇有较好的农业资源，但目前农产品种植主要以个体户种植为主，自产自销，且销售渠道单一，销售范围局限。

通过导入农业生产、农产品加工、销售连接等，组建完整的产业发展平台。还可以同时发展休闲农业与乡村旅游，开展现代化产购销活动，形成丰富的产业业态。产业导入要在做优做强种养业的基础上，积极拓展农业的多种功能，挖掘乡村的多元价值，重点发展农产品加工、乡村休闲旅游、农村电商等三大乡村产业。在纵向上，要打造农业的全产业链，推动产业向后端延伸，向下游拓展，由卖原字号向卖品牌产品转变，推动产品增值、产业增效。在横向上，要促进农业与休闲、旅游、康养、生态、文化、养老等产业深度融合，丰富乡村产业的类型，提升乡村经济价值。

积极拓宽产业导入的途径和方式方法，充分利用现有社会资源和政府资源优势。利用乡贤、政府资源、政府平台公司等等资

源优势，探索更多产业导入的途径。如对于本地企业老板乡贤，可利用自身的资金、技术、管理、市场渠道等，引导村内的合作社、家庭农场等乡村新型经营主体组建乡村产业联合体，拓宽农产品附加值和销售渠道，提高村民收入，共同助力乡村发展。产业导入必须多方发力，才能够真正实现产业兴旺，实现乡村振兴。

2. 建设用地空间产业导入

盘活土地资源，推动建设用地整理实施后，进行复垦复绿工程或增减挂钩工程。保障产业项目的建设用地需求，保证项目可实施可落地。建设好前端农业基础设施，同时贯通产加销，融合农文旅，以产业兴旺促进地方和企业同步振兴。

(1) 保障乡村振兴新增建设用地需求

根据《梅州市乡村产业项目点状供地实施细则》（梅市自然资〔2023〕1号），乡村产业项目及其配套的基础设施和公共服务设施建设，确需在城镇开发边界外使用零星、分散建设用地，且单个项目建设用地面积不超过30亩的，可以点状供地的形式落实。点状供地适用以下乡村产业项目：现代种养业、农产品加工流通业、乡村休闲旅游业、乡土特色产业、乡村信息产业及乡村新型服务业等。点状供地不适用以下项目：选址位于相关规划确定的禁止建设区、建设用地涉及占用永久基本农田或突破生态保护红线的项目，不符合国家和省的法律法规以及相关产业政策规定的项目，商品住宅和别墅类房地产开发项目。

根据政策文件要求：各级人民政府在国土空间总体规划和村庄规划中可预留不超过5%的城乡建设用地规模，优先用于保障点状供地项目建设；每年安排不少于10%的新增建设用地计划指标，保障乡村振兴（含乡村产业）用地需求，优先保障农业产业园、科技园、创业园、助农服务综合平台和镇村助农服务中心建设用地安排，支持现代农业园区和助农服务体系建设。

(2) “垦五奖一”奖励机制

为推进实施土地综合整治，提出整治新增耕地与新增建设用地计划指标挂钩的激励机制，实行“垦五奖一”。根据《广东省自然资源厅关于加强自然资源要素保障助力实施“百县千镇万村高质量发展工程”的通知》（粤自然资规字〔2023〕4号），鼓励以乡镇为单元实施全域土地综合整治项目，项目整体通过验收后，省级按照新增耕地面积5:1奖励该县（市）新增建设用地计划指标，单个项目奖励指标不超过1000亩，所获奖励指标专项用于农村一二三产业融合发展项目、基础设施和公共服务设施建设。

3. 乡村生态保护修复产业导入

生态保护修复达到一定效果，验收合格的修复主体依法依规享有一定量的建设用地奖励指标用于后续产业开发。根据《广东省人民政府办公厅关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的实施意见》（粤府办〔2023〕16号），提出产权激励机制，对集中连片开展生态保护修复达到一定规模和预期目标的生态保护修

复主体，允许依法依规取得一定份额的自然资源资产使用权，从事旅游、康养、体育、设施农业等产业开发，其中以林草地修复为主的项目，修复面积达到500亩以上，可利用不超过修复面积3%、不超过30亩的土地转为建设用地从事生态产业开发；符合条件的，可按点状供地政策办理相关手续。社会资本投入并完成修复的国有建设用地，拟出让用于经营性建设项目的，同等条件下，该生态保护修复主体在招标、拍卖、挂牌中具有优先权；修复后的集体建设用地，可根据国家统一部署稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市，生态保护修复主体可在同等条件下优先取得使用权。修复后新增的集体农用地，鼓励农村集体经济组织将经营权依法流转给生态保护修复主体。社会资本投资修复并依法获得的土地、海域使用权等相关权益，在完成生态保护修复任务后，可依法依规流转并获得相应收益。生态产业项目取得的国有建设用地使用权，可按合同约定和相关法律法规依法分割、合并或转让。

同时提出建设用地指标奖励机制，修复产生的建设用地增减挂钩节余指标、海岸线占补指标、补充耕地指标等，可按有关规定在省域内有偿流转。支持红树林营造修复，在国家奖励的基础上，省按经认定的红树林造林合格面积的10%，给予新增建设用地计划指标奖励。对鼓励和支持社会资本参与生态保护修复工作开展较好的市县，根据项目储备入库等因素，奖励新增建设用地计划指标。对生态修复示范项目完成验收的地市，奖励年度新增建设用地计划指标300亩。

4. 其他产业导入

整治区域内金山街道历史格局相对完整，核心历史文化资源大部分处于“冻结式”保存状态。历史文化资源本底未受到城市建设的冲击，活化利用的基础良好。且具有丰富的生态自然资源，村落周边的山、水、林、田等自然要素与古村落建筑构成的环境格局较为完整，拥有优质“文化+生态”基底。

以传统村落独特资源为支点，依托内生态资源禀赋，探索资源要素变资产要素的路径，以此为契机推动特色产业发展。充分利用本地农业资源，整合历史、文化、风俗等社会元素，至少开发出一种具有本地特色、打上本地烙印的产品，从而形成特色突出的主导产业，使优势不明显的小乡村做大做长产业链。通过导入文化创意产业和乡村旅游等特色产业，把新产业与历史文化空间结合，形成村落产业发展的特色和引擎，其带来的持续性经济效益反哺村落更大范围的历史文化物质空间的修缮、改造。“历史文化根系”与“土壤”产生多重效益才能留住本地青年和本地人才，并且产生对外部人才、资本的吸引力，支撑更多元的产业（文化、商业、创意产业）及相关配套服务设施的增长，产出更大范围的多重效益，实现“大树的枝繁叶茂”。

（五）风险评估及应对

投资项目风险分析是在市场预测、工程方案和资金筹措方案论证中已进行初步风险分析的基础上，进一步综合分析识别拟建

项目在建设和运营中潜在的主要风险因素，揭示风险来源，判别风险程度，提出规避风险的对策，降低风险损失。

项目的建设开发过程中存在着诸多不确定因素，包括政策风险、市场风险、外部协作条件风险、设计风险、工程风险、资金风险等。本项目面临的风险主要体现在以下几个方面，并针对不同风险提出相应措施：

1. 市场风险

项目土地整治后用途面临市场变化因素不确定，项目区域产业政策导向的分析及预测存在一定偏差。

该项目市场风险较小，项目规划设计时，充分考虑项目土地整治后用途面临市场变化的各方面因素，加强项目区域产业政策导向的分析及预测，并对潜在市场形势作深入分析，科学合理地制订项目开发建设时序和安排投资计划，有效规避项目市场风险。

2. 工程风险

规划、勘察、设计等前期工作推进过程中存在不确定性，招标投标程序、技术及方案执行过程中存在一定偏差风险。项目用地环境条件较好，地质条件需进一步确定，工程风险较小。

为防范和规避工程风险，项目按照基建程序做好规划、勘察、设计等前期工作，使工程风险有效的降低。另外，招标投标程序应严格按照相关法律法规执行，切实达到比选出技术过硬、方案科

学合理、工程质量可靠的设计及承建单位，并在工程建设期间严格把握质量关、管理关，真正达到防范和规避工程风险的目的。

3. 技术风险

作为全域土地整治项目，土地整治及相关厂房建设应采用比较成熟的施工技术及施工设备，保证工程质量的安全可靠。此类风险影响较小。

土地整治及相关厂房建设应采用比较成熟的施工技术及施工设备，保证工程质量的安全可靠，适用性及可得性均较好。同时，在运用先进、创新的工艺技术的同时，应重点考虑绿色生产的成熟应用，确保后续运营期的安全生产。

4. 政策风险

本项目属于全域土地整治项目，需严格依据相关政策及建设标准，本项目严按规定制定具体方案，但仍存在一定风险。

对于政策风险的控制，应认真、充分估计不确定政策因素对项目建设投资的影响，项目开展的全过程应切实做到契合最新的上位区域规划、产业政策、行业准入条件等，同时项目承办单位应该积极与政府有关部门进行沟通，及时了解有关政策变动，尽可能避免政策变化因素引发的项目风险。

5. 资金风险

经测算，本项目对资金的需求较大，按相关规定，建设资金由财政资金、企业自筹及银行融资解决，若项目实施过程中融资受阻，本项目资金来源将受影响。

项目建设单位应多渠道落实资金来源，加强与相关资金来源机构的沟通，对项目的工程方案及投资进行全面、细致的分析，引入有丰富经验的第三方咨询机构，以达到合理认证投资规模、控制工程造价、节约资金投入，从而降低资金风险。

6. 环境风险

项目建设过程可能会对当地的生态和景观造成一定程度的破坏。在建设期内项目的施工会对地表水、空气、噪声环境等方面产生一定程度的不利影响。施工过程中会产生粉尘，施工机械会有作业噪声，施工机械燃油或机油渗漏会引起油污染，施工物堆料场受降雨冲刷会引起地表径流污染，施工营地生活污水未经处理直排或生活垃圾随意抛弃会引起污染。大型挖掘机械及运土车辆对道路的损坏和环境卫⽣的破坏的现象将不同程度的存在。因此，建议严格执行各项环保措施，加强施工控制和管理，尽量降低对环境的破坏和污染。

严格按照《建设项目环境风险评价技术导则》（HJ169-2018）分析环境风险。先进性环境风险识别，查出原辅料的理化性质、主要危害及应急处理措施。然后根据风险物质识别和项目周边的

敏感程度，判定风险评价等级。再对照技术导则的要求按等级分析，并提出有针对性的风险防范措施和应急预案。

7. 社会风险

本项目建设过程较复杂，涉及部门和单位较多。从规划设计、建材采购、建设施工等开发过程，涉及规划设计单位、建材供应商、建筑施工单位等多家合作单位，并接受发改、规划、国土、建设、消防、环保等多个政府部门的监管，从而使得项目建设的进度、质量、投资控制的难度增大，一旦某个环节出现问题，将会直接或间接地对整个项目产生影响，导致项目成本增加或工期拖延，相关社会风险一般。

项目应加强与当地政府相关部门交流和沟通，发挥项目的积极影响作用，充分考虑对周边居民可能造成的不良影响，并采取科学、合理、有效的措施，减少对周边安全卫生及生态环境的不良影响，保障其合法权益，以避免不稳定因素造成的各种社会风险。

8. 负面清单

根据全域土地综合整治试点实施要点（试行）中的负面清单，结合当地实际，判断梅江区全域土地综合整治项目中不存在以下不得纳入全域土地综合整治项目的情形：

- （1）违背农民意愿搞合村并居、大拆大建，群众基础差的；

（2）借全域土地综合整治变相占用调整永久基本农田，或者调整的永久基本农田质量和布局不符合有关要求的；

（3）实施差异化整治策略后，粤东西北地区项目难以完成耕地面积增加3%要求、珠三角地区耕地净增加面积小于0 的；

（4）单纯追求节余建设用地和补充耕地等指标交易的；

（5）破坏乡村风貌和历史文化文脉，在需要重点保护的传统村落搞不符合规定的拆迁活动的；

（6）突破生态保护红线管理要求的；

（7）破坏生态环境砍树挖山填湖，占用耕地搞人造景观的；

（8）违法用地情况严重且未及时处理到位的；

（9）借全域土地综合整治变相主要搞房地产开发的；

（10）未经科学论证和评估，不符合相关规划，擅自进行大规模未利用地开发的；

（11）经综合判断不适合开展的其他情形。

梅州市梅江区全域土地综合整治实施方案不存在不合适开展项目的情形。项目听取涉及利益各方意见征询群众意愿，得到广大群众支持。对于拟搬迁撤并的村庄，提供规划实施安排，充分听取当地群众意见、维护群众合法权益情况，以及拆迁安置情况。

四、 整治目标

（一） 目标设置

1. 整体目标

梅江区既是山区也是城区，受制于山区地形复杂和耕地资源有限的自然条件，耕地不足成为制约农业发展的主要瓶颈。在农业空间中，立足现有的耕地整治基础，优化利用有限的耕地资源，推动农业空间稳步向好发展。为贯彻落实广东省耕地保护专项规划的要求，梅江区在西阳镇四平村、城北镇杨文村和长沙镇上罗村分别建设3个县级耕地集中整治示范区，为农业发展提供了示范引领作用。另外结合耕地分布、产业空间布局等实际情况，在县级耕地集中整治示范区的基础上，新增37个耕地集中整治区，进一步提升耕地保护水平，为农业可持续发展奠定坚实基础。

与此同时，作为城区，城乡之间在资源配置、空间布局和基础设施建设等方面的矛盾尤为突出，城乡发展不平衡问题较为明显。在城乡空间中，梅江区面临较为典型的山区和城区交融问题，偏远山区内仍有大量村民居住，村庄分布零散，交通基础设施不完善，公共服务和生活配套设施缺乏。另一方面，城镇区域内城中村现象较为普遍，城市与村庄空间交错分布，影响了城镇的高质量发展。此外，城镇内部低效用地问题较为突出，大量闲置土地和未充分利用的建设用地制约了土地资源的优化配置和集约利用。在此背景下，村庄集聚发展的需求和动力在梅江区表现尤为

强烈，需要通过优化城乡空间布局，完善交通等基础设施建设，推动城乡融合发展。

此外，梅江区山水资源丰富，但由于长期开发和自然条件的影响，生态环境面临一定挑战。在生态空间中，水土流失和矿山生态修复成为典型问题，必须将生态环境保护作为发展的重要内容，保护梅江区的山水资源优势，构建绿色发展格局，为全区的高质量发展奠定坚实的生态基础。

因此，本次实施方案依托梅江区资源禀赋和发展潜力，立足全域思维构建系统整治单元体系，实现多点并进、全域带动，大力支持新质生产力发展，全方面推动梅江“三生”协同和区域均衡协调发展，重点实现农业复合升级、工业扩容提质、人居有序集聚、文化立体繁荣、生态脉络互通等核心目标，重塑梅江空间，推动高质量发展。

2. 绩效目标

现状存在用地零散低效、特色不鲜明、联动弱等问题，本次土地综合整治将在坚持“建设用地集中连片、耕地不减少质量有提升”基础上，充分落实“良田集中连片、村庄布局优化、产业集聚发展、生态健康优美”分年度阶段性目标，加强零碎图斑整治、腾挪空间指标、优化产业结构、生态修复提升景观风貌，实现项目区土地利用更合理高效的目标。

（1）农用地整理目标

以提升耕地连片度、解决耕地碎片化问题为重点，以“加强碎片化整治、深化农田保护”为整治目标，按照“田成方、树成行、路相通、渠相连、地肥沃、技生态”的要求，增加耕地面积，提高耕地质量和连片度，为农业适度规模经营和发展现代农业创造条件。

农用地整理项目主要通过补充耕地、高标准农田建设、百亩方、千亩方打造，确保耕地数量有增加、质量有提升，实现耕地数量、质量、生态“三位一体”保护和提升。通过全域土地综合整治，农用地整理方面共规划子项目39个。

强化永久基本农田特殊保护，坚定守住耕地红线。巩固基本农田划定成果，完善保护政策，对永久基本农田实行特殊管控措施，建立健全“划定、建设、管控、保护、补划”的长效机制。优先在永久基本农田和整備区范围内开展土地整治和高标准农田建设，稳步提高耕地质量，以建设促保护。

积极推进智慧农业的建设，采取措施实现农业规模化发展。通过“百千万”工程，集中归并农业耕地，解决土地碎片化问题。引导土地经营权向现代农业产业流转，推动乡镇农业现代化进程。同时，加强农业新技术和新设备的应用，大力发展特色农业、品牌农业、设施农业、有机农业、旅游农业等，促进农业产业多元化发展，提高农业综合效益和竞争力。实现农业的可持续发展，为农民增加收入，推动农村地区的经济繁荣和社会进步。



图 14农用地整理意向图

(2) 建设用地整理目标

以“配套设施完善、村庄肌理有序”作为建设用地整理目标，主要涉及203建设用地腾挪、拆旧复垦、低效闲置用地盘活、未来社区等项目对整治区域内现有建设用地实施空间腾挪和整合利用，实施建设用地整理总规模为184.9573公顷。

通过加强村庄环境整治、村庄聚居以及基础设施提升等措施，全面改善村庄人居环境，建设高品质生活空间。通过盘活偏远地区农村旧住宅、废弃宅基地等存量建设用地，将腾退出来的建设用地用于圩镇、产业园、未来社区建设，拓展发展空间，破解土地要素制约，优化建设用地空间布局。



图 15建设用地整理意向图

(3) 生态保护修复目标

以“生态严格保护、资源永续利用”作为生态修复目标，坚持山水林田湖草沙一体化系统治理，采取自然恢复、辅助修复和生态重塑等措施，大力推进地质灾害治理、水环境整治等工程建设，通过对梅江、大密河、白宫河等流域整治工程，达到河道水清、岸绿的基本要求，打造滨水绿带、打通滨水景观廊道，打造优美山水画卷，将生态优势转化为经济优势，为人们提供旅游、休闲、赏景、健身等需求的高品质生活生态空间。

计划生态保护修复面积5231.8852公顷，重塑地形地貌，恢复植被、保护物种及其栖息地，连通生态廊道。



图 16生态保护修复意向图

(4) 产业导入目标

通过耕地恢复和撂荒耕地复耕复种、耕地改良提质等工程，形成耕地连片的农田景观，通过土地经营权整合集中连片流转，引进农业企业进驻和现代科技手段，提升农业生产效率和产品质量，实现农业生产的标准化、规模化和品牌化。加快推进耕地集中整治示范区建设，推进农业现代化和一二三产融合，一方面，促进一二三产融合，推动农业与加工业、服务业的深度融合，延长产业链条，增加农产品附加值，提高乡村集体和农民收入；同时加强产业配套建设，如物流、仓储、冷链等基础设施，为产业链延伸提供有力支撑。

（二）生产要素创新性配置制度探索

1. 建立健全“指标池”体系

“指标池”包含现状建设用地整治产生的指标及回收批而未供闲置土地指标，统筹使用指标，满足区内其他产业和项目建设用地需求（确有需要也可进指标交易）。项目建设主体通过指标借贷预支模式和“三券”模式进行归还或补充指标池。

建立“指标池”制度，对既有增减挂钩政策体系进一步创新升级，突破以往“拆旧-建新”必须一一对应的约束，在增强土地要素利用时空灵活性的同时，确保国土空间管治底线不突破。

2. 探索多元化补偿方式

积极探索除货币补偿外更加多元化的补偿方式，包括新村实物安置（符合一户一宅）、房票补偿等，推动村民生活质量全面提升；包括作价入股村集体参股或控股的企业、区属国企等，进一步夯实壮大集体经济，拓宽村民就业渠道；也包括以宅养老的新型养老方式，创新盘活宅基地利用。将腾挪建设用地产生的要素资源，转化为更长期的发展动力，避免一次性货币补偿带来的各种社会问题，促进村集体长期有收益保障，确保土地整治可持续健康发展。

3. 探索多元化分配模式

在建设用地腾挪过程中，探索不同主体间的收益分配原则模式，包括建设用地规模指标调出与调入的村集体（或村民小组）

之间，村集体、村民小组与村民之间的分配关系以及投资人与受益人之间的分配关系。按照谁投资谁受益的原则，优先保障支付投资主体投入的投资成本。在保证投资成本收回后，剩余收益由镇人民政府、村委会、土地所有权人、集体土地整备机构按照一定比例分配。原则上，镇政府最大程度让利于民，扣除一定比例的收益作为调节费，并将调节费用于建设用地整治过程中必要的土地平整和基础设施建设中。

五、 建设任务与子项目安排

（一）规划落实及其他方案衔接

1. 规划落实

以规划为引领，衔接已有国土空间总体规划、“三区三线”划定成果等关于全域土地综合整治项目的目标任务、整治区域、主要内容、空间布局等方面的内容。同时衔接梅江区各镇内已编的村庄规划及相关专项规划，重点落实相关规划提出的农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护复、风貌提升及历史文化保护、公共服务与基础设施建设等整治任务和安排。

（1）《梅州市国土空间总体规划（2021-2035年）》

梅州市立足国家战略、区域功能定位和本地实际，打造成为全国革命老区重点城市、赣闽粤原中央苏区对接融入粤港澳大湾区振兴发展先行区和门户城市、赣闽粤原中央苏区“融湾入海”重要支点和国内大循环节点城市。

国土空间总体规划指引镇级国土空间总体规划优化建设用地布局，开展全域土地综合整治，盘活农村存量建设用地，到2035年，梅州市城镇开发边界面积控制在378.92平方公里（56.84万亩）以内。实施方案以国土空间总体规划分类引导乡村发展为引领，结合增减挂钩、新村建设等措施，整治村庄现状零散废弃房屋，优化村居布局，提升人居环境品质与村庄传统风貌，依托交通干线，联动特色旅游、农文旅综合体等，谋划发展特色乡村，同步

整治提升乡村风貌，改善人居环境，打造美丽乡村示范片区与示范带。

在耕地保护方面，到2035年，梅州市耕地保有量不低于1038.53平方公里（155.78万亩），其中永久基本农田保护面积不低于962.30平方公里（144.35万亩）。通过“守牢耕地保护红线、全面提升耕地质量、强化耕地生态功能、健全耕地保护机制”四位一体的行动策略，细化落实耕地保护任务，梅江区结合现状实际情况与耕地后备资源摸排情况，通过农用地整理，逐步形成与现状耕地集中连片、设施统一、质量相当的优质耕地，调整耕地布局，缓解耕地碎片化问题。

完善基础设施互联互通，强化产业协同互补互促，提升城市规划建设管理治理能力，增强梅州市在赣闽粤原中央苏区城市群中的重要节点功能。促进县镇村高质量发展，差异化优化自然资源配置，以县城为重要载体推进城镇化建设，完善县城公共服务设施配套，引导产业向园区集聚，提升县城综合承载能力，保障“百县千镇万村高质量发展工程”实施。

（2）《广东省耕地保护专项规划（2021—2035年）》

规划指出广东省现状耕地存在耕地分布地域差异明显、人居耕地少、破碎程度高等问题，要求严守耕地保护红线，对永久基本农田实行特殊保护，完成耕地保有量和永久基本农田保护的细化任务。规划要求梅州市完成155.78万亩耕地保有量和144.35万亩永久基本农田保护任务；以全域土地综合整治为抓手，优先恢

复优质耕地、有序开发耕地后备资源、推进农用地整理，确保规划期间全镇的耕地数量稳中有增，实现耕地总量动态平衡。规划明确在梅江区西阳镇四平村、长沙镇上罗村划定了两处县级耕地集中整治示范区。

(3) 与村庄规划衔接

本方案充分与已批复的村庄规划衔接，综合整治空间布局调整、整治区域等项目落实实地，作为全域土地综合整治的主要依据。

2. 与其他方案衔接

(1) 永久基本农田调整方案

本项目考虑对小、散、碎、陡、不规则、易撂荒以及其他不适宜稳定利用的永久基本农田，同时对乡村振兴产业、农村公共服务与基础设施等建设需要占用的永久基本农田进行调出。因此，本项目将另行单独编制永久基本农田调整方案，并按程序报省自然资源厅会同省农业农村厅审核，出具审核意见。

(2) 城镇开发边界调整方案

在严格落实耕地保护优先序，确保城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数不突破的前提下，对梅江区域内城镇开发边界进行局部优化调整，其优化方案以梅江区全域为单位进行单独编制，并报地级以上市自然资源主管部门初审，经地级以上市人民政府同意后，报省自然资源厅审核认定。

（二）总体任务

梅江区坚持以高质量发展为主线，深入夯实实体经济根基，积极推动区域协调发展，构建“五区”空间新格局。按照“东优、南拓、西融、北绿、中提”的发展战略，向东优化产业格局，向南打造产业高地，向西加强城乡融合，向北发展生态文旅，中部提升低质城区品质。通过“五区”空间新格局的构建，梅江区将实现产业发展、生态保护、城乡融合、文化传承的多元协同，全面助力打造经济繁荣、生态宜居、社会和谐的现代化城区典范。

梅江区以特色区域为抓手，因地制宜推动城乡协调发展和高质量建设：

西阳镇——加快推进农文旅融合发展，打造特色乡村振兴示范样板：以申渡半岛城乡融合区为核心，深入推进城乡融合发展，打造城乡资源共享和协同发展的示范区域；依托风眠艺术山村，突出地域文化和特色的传承与展现，建设集艺术、文化、旅游为一体的特色乡村；在清凉幽谷生态农旅区，加强农业、文化、旅游的深度融合，打造生态农业与休闲旅游示范点。

城北镇——依托花果资源，助推农旅融合发展：以扎上村、玉水村、干光村的“城北花环”为依托，加快农文旅一体化发展，打造以花卉观赏和休闲农业为特色的文旅品牌；围绕环市北路周边片区，推动产业、商业、居住的多产融合发展，提升片区综合功能。

三角镇——推进城乡发展示范带建设，画好城产融合“实景图”：在南部新城（三角片区），大力发展现代物流业，建设高效物流产业集群，提升区域经济动能；依托空港转型发展核，发展滨江文旅经济，打造航空文旅融合的新亮点；在泮坑生态发展区，强化农文旅融合发展，建设集生态观光、农业体验和文化休闲为一体的综合旅游目的地。

长沙镇——推进乡村振兴示范带建设，执笔描绘“滨江画廊”：以南部新城（长沙片区）为中心，推动经济绿色发展，探索绿色产业和生态城镇化新路径；在下罗乡村振兴示范区和大密城乡融合发展区，推进城乡融合发展，通过基础设施建设与产业优化，实现乡村与城市协同发展。

江南街道——紧扣高质量发展主题，擘画“江南好”蓝图：聚焦城市品质提升，完善城市功能设施，打造一江两岸城市提质区。

西郊街道——打造现代康养文旅产业街道：依托环市西路片区，打造西郊现代城市服务走廊，发展高端服务业，完善城市服务功能，提升区域竞争力。

金山街道——构建“一山一水一城一区”发展格局，打造“生态文旅特色街道”品牌：通过对低效用地进行改造，打造一江两岸城市提质区，推动城市品质向高质量、高效益方向发展；围绕金山百岁山生态区，结合文旅资源开发，打造生态健康优美、文化特色鲜明的文旅生态街道。

（三）子项目安排

方案坚持紧紧围绕上位规划，围绕着实现“良田集中连片、村庄布局优化、产业集聚发展、生态健康优美”24字目标适度安排子项目。立足区域资源禀赋和文化特色，全域统一规划整体设计，以国土空间规划为引领，以问题和目标为导向，严格落实耕地保护和永久基本农田保护任务，整体推进农用地整理、建设用地整理、生态保护修复、乡村风貌提升和历史文化保护、产业导入、公共服务与基础设施建设项目等六大类项目。

预计实施项目共129个，其中农用地整治项目39个，建设用地整理项目14个，生态保护修复项目10个，产业导入项目36个，乡村风貌提升和历史文化保护17个，公共服务与基础设施建设13个。

1. 农用地整理方面

梅江区整治区现状耕地规模1255.4700公顷，预计新增耕地面积215.8680公顷。针对耕地碎片化、散乱化等问题，积极引导农村土地集中连片流转耕地，梅江区整治区范围内整理农用地626.8055公顷。为实现集中连片流转，规划耕地集中整治区共39处，规划总面积626.8055公顷。

2. 建设用地整理方面

整合腾挪村庄尚未建设用地和低效闲置建设用地的规模与指标，用于支持强镇建设、支持本村发展、支持跨村联动和纳入市域统筹。经统计筛选，梅江区整治区建设用地整理总规模

184.9573公顷，占现有建设用地总量15.19%。其中通过空心村搬迁、低效建设用地优化和耕地连片整治，建设用地腾挪拆旧区整理总规模为149.1186公顷；通过优化村居分布、优化产业用地布局，建设用地腾挪建新区整理总规模与指标为149.1186公顷，用于市内、省内流转节余指标和预留城镇开发边界规模调整。

3. 村庄布局优化方面

科学引导人口向镇域集中迁并，构建紧凑集约的镇级居民点体系，以便集约高效地配置基础设施和公共服务设施。通过优化资源配置，提高土地利用效率，进一步改善居民生活品质，实现城乡融合发展目标。在此基础上，梅江区结合区域实际，深入挖掘农村闲置宅基地潜力，统筹整合资源，科学规划未来社区建设。全区规划建设10个未来社区，总用地面积35.8387公顷。未来社区将充分体现以人为本的理念，重点聚焦宜居宜业、生态环保和智能便捷，融入绿色建筑、低碳生活、数字化管理等现代化元素，打造功能完善、特色鲜明的现代社区。

4. 生态保育修复方面

拟实施以梅江等流域的水生态修复、以富梅石场等废弃矿山的综合治理、以小密水库和泮坑水库的生态保护治理及碧道建设项目，生态保育修复项目整治面积共5252.9900公顷。计划对梅江流域及其支流约14公里的河道进行河道疏通、水质治理、相关灌溉渠道修缮、碧道建设等整治工作。在废弃矿山治理方面，将针

对富梅石场等地开展综合整治工作，采取削坡减载、植被复绿、土壤改良等措施。此外，针对三角镇泮坑水库和长沙镇小密水库生态保护项目，将实施全面的生态保护措施，覆盖51.6669公顷的水库保护区域。

5. 乡村风貌提升和历史文化保护方面

在城区开展以整治村容村貌、修缮传统民居、优化基础设施为核心的综合整治提升工作，乡村风貌提升和历史文化保护项目总规模为147.4077公顷。重点针对三角镇、西郊街道、江南街道的老旧建筑与城区空间进行修缮与优化，整治面积为35.7074公顷，重点修缮建筑外立面，恢复其原有的传统风貌，并融入现代设计元素，提升整体视觉效果和功能性。对三角镇、江南街道城区内的闲置或低效利用土地进行规划优化，改建为服务型、功能型空间，整治面积1.9968公顷，打造多功能社区“微空间”，增设社区公园、口袋公园等，提升城区宜居水平。围绕西阳镇阁公岭村林风眠故居周边风貌、西阳镇莆田村省道沿线风貌提升、金山镇周溪河沿河风貌和长沙镇大密村沿江风貌等进行风貌提升整治，整治面积为90.3119公顷。活化利用林风眠故居周边村落和国防教育基地等资源，打造2处历史文化节点，整治面积为19.3916公顷。

6. 产业导入方面

充分挖掘梅江区自身资源优势，合理布局产业导入项目，确保资源利用最大化，规划产业导入项目总面积为315.3421公顷，

重点发展符合梅江区的区位特点和经济结构的特色产业。依托梅江区在农业领域的优势，谋划“园区+”发展模式，计划建设一批现代化农业田园综合体和乡村文化旅游园，重点建设西阳镇风眠艺术山村、长沙镇大密村田园综合体等项目，推动农业与旅游深度融合。围绕梅江区二产的产业优势，重点打造南部新城，建设南部物流园、小密生态产业园区等项目，推动产业转型升级。

7. 公共服务与基础设施方面

公共服务与基础设施项目规模共21.2031公顷。梅江区将充分利用现有闲置或低效利用的土地资源，通过科学规划和合理布局，优化土地用途，逐步改造为功能齐全的公共设施，包括停车场、社区乐园、社区活动场所等，满足居民多元化的生活需求，提升生活品质。同时，为进一步改善交通条件，缓解区域交通压力，在长沙镇规划增设一座长沙湾大桥。

六、 投资测算及资金筹措

（一） 投资测算

1. 投资测算依据

（1）《建设项目经济评价方法与参数（第三版）》（发改投资〔2006〕1325号文）；

（2）《投资项目可行性研究指南（试用版）》（计办投资〔2002〕15号）；

（3）根据建设部的有关规定进行编制；

（4）建筑工程费用根据国家标准《建设工程工程量清单计价规范》（GB50500-2013）、《广东省建设工程计价依据》（2018年）；

（5）材料价格按梅州市相关材料设备价格指导价估算；

（6）中华人民共和国国土资源部《土地开发整理项目资金管理暂行办法》（国土资发〔2000〕282号）；

（7）《土地整治项目规划设计规范》（TD/T1012-2016）；

（8）《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）；

（9）《土地开发整理项目预算定额标准》（财政部、国土资源部编，2012年2月）；

（10）《广东省垦造水田项目管理办法（试行）》（2017年）；

（11）《广东省国土资源厅关于土地开发整理项目勘测设计管理的规定（试行）》（粤国土资规保发〔2009〕93号）；

（12）《广东省高标准基本农田建设项目设计编制规程（试行）》（2012年11月）；

（13）《广东省高标准基本农田建设规范（试行）》（2012年11月）；

（14）《关于印发财政支持稳定经济增长的政策措施的通知》（粤财预〔2014〕128号）。

2. 取费标准和计算方法的说明

1. 土地费用：

集体建设用地补偿，暂按补偿农户30万元/亩估算，共268.68亩；

2. 前期咨询费。包括编制项目建议书、可行性研究报告。以实际合同价为准。

3. 环境影响评价费。根据广东省物价局、广东省环境保护局《关于规范环境影响咨询收费有关问题的通知》粤价〔2002〕125号文计算。

4. 勘察设计费。包括编制初步设计文件、施工图设计文件、施工图预算文件、竣工图文件等服务所收取的费用。按国家计委建设部《工程勘察设计收费管理规定》计价格〔2002〕10号文并结合实际计算。

5. 施工图技术审查费。按国家发展改革委《关于降低部分建设项目收费标准规范收费行为等有关问题的通知》（发改价格〔2011〕534号）计算。

6. 建设单位临时设施费。包括临时宿舍、文化福利及公用事业房屋与构筑物、仓库、办公室以及规定范围内的道路、水、电、管线等临时设施和小型临时设施。按建筑安装工程费的0.5%并结合实际情况计算。

7. 工程建设监理费。依据国家发展改革委、建设部关于印发《建设工程监理与相关服务收费管理规定》的通知发改价格〔2007〕670号文的规定并结合实际进行计算。

8. 建设单位管理费。根据《基本建设项目建设成本管理规定》（财建〔2016〕504号）的规定并结合实际进行计算。

9. 工程保险费。具体根据投保合同计列保险费用，依据建筑安装工程费的0.3%计算。

10. 检测检验费按工程费用的1%计；

11. 招标代理费。根据国家发展改革委《关于降低部分建设项目收费标准规范收费行为等有关问题的通知》发改价格〔2011〕534号文的规定并结合实际进行计算。

12. 工程造价咨询费。根据粤价函〔2011〕742号相关标准计算。

13. 社会稳定风险分析评价。根据中办国办《关于建立健全重大决策社会稳定风险评估机制的指导意见（试行）》（中办发

〔2012〕2号）等相关规定，参照沪发改投〔2012〕130号结合项目情况，按市场价计算；

14. 节能评估报告、地质灾害评价报告及水土保持报告参照市场价计取。

15. 实施方案及镇村规划编制费暂列，以实际合同价为准。

16. 测量测绘费。参照国测财字〔2002〕3号，按工程费用*0.3%估算，以实际合同价为准。

17. 基本预备费按工程费用及工程建设其他费用扣除土地相关费用之和的4%计算。

3. 投资测算

围绕下一步实施重点提前筹划，细化资金落实方案，针对不同的项目类型和特点，逐步落实政府专项债和银行贷款，推进项目建设进度。本次项目总投资890788.89万元，资金来源主要为专项资金、社会资金等。随着项目资金的逐步落实，项目将正式由规划编制转入实施运营阶段。

（二）资金筹措

项目资金来源主要为专项资金、社会资金等，专项资金主体以当地国企为主，社会资金以各类市场主体为主。全域土地综合整治项目可参照“投融资+设计施工总承包+运维服务”（投资人+EPC+O）模式实施，积极引入富有实力的牵头企业参与项目实施。

从具体类型来看，项目拟申请土地综合整治专项资金，农用地整理、建设用地整理类项目资金缺口拟使用专项资金；生态修复、水环境整治、高标准农田等建设项目资金缺口拟使用专项资金；新农村建设、矿山修复、农田整治提升、乡村风貌整治提升等项目资金拟使用专项资金及社会资金；各类产业园、旅游综合体项目资金缺口拟使用社会资金。

七、 预期效益和项目特色

（一） 预期收益

1. 社会效益

保障粮食安全，提高农业综合生产能力、筑牢粮食安全根基。通过全域土地综合整治进一步落实补充耕地任务，因地制宜推动“耕地下坡、园林地上坡”，推动耕地布局优化和质量提升，守住耕地红线，夯实粮食安全根基。

改善农村生产条件和生活环境。项目所在地农村发展相对落后，在农村道路、公共文化设施、历史文化保护、农村产业发展等方面欠账较多，与全面建成小康社会的发展目标相比，差距较大。国家、省对乡村振兴、改善农村人居环境工作、建设美丽乡村提出了新要求，进一步凸显了农村工作的紧迫感。本项目以当地全域土地综合整治为重点，根据国家、广东省的文件精神，从土地综合整治、产业发展等多个角度发力，涉及农民群众生活、生产、发展、文化等各个领域，全方位、多举措联合推动山水林田湖草一体化治理，实施乡村振兴目标。

改善区域发展不平衡，促进城乡融合发展，联动发展。城乡二元化发展是全国发展的突出难题，通过本项目建设，发挥农村纵深腹地效应，加强优势互补、推动要素流动，在发展中优化调整城乡功能布局 and 分配，形成功能衔接、城乡融合的发展态势。本项目通过土地综合整治及乡村历史文化保护，提高农村地区的

自然资源质量，拉近城乡距离，创造新发展格局；上述措施将大大拓宽城乡发展的整体格局，创造城乡融合发展的新局面。

增加就业岗位，提高居民收入。项目建设投资规模较大，施工过程中需要配备一定规模的建设队伍。施工队伍中除少部分技术和管理人员外，大多数人员将从当地招收，因此项目的建设将增加当地的就业岗位，提高劳动就业率。同时，农业经营、标准厂房建设完成后，将加快园区发展，吸引投资，人流、物流的增加，会促进相关行业的发展，有效提高当地居民的收入水平。

加强当地特色产业链条建设，为农村群众增收创造营造良好的机遇。通过全域土地整治支持当地特色农业生产设施建设，加上公共服务基础设施建设，使得全县农业产业链条更加完备。当地特色产业的发展将进一步带动周边农村及农特产品种养农民群体的收入增加，从而为广大农民群众增收、创收创造良好的机遇。

2. 生态效益

土地综合整治是为满足人类生产、生活和生态的功能需要，按照规划对未利用、不合理利用、损毁和退化土地进行综合治理的活动，可以达到增加耕地面积、提高耕地质量、优化生产生活条件和优美生态环境的目标。以土地综合整治为基础，种植大户或农业合作社可借助现代科技手段，结合生态修复工作，按照规范化标准对耕地进行整理，为实现生态化经营创造条件。同时，项目的实施有利于发展现代农业，可显著改善乡村农业生产环境，带来较好的生态效益。

改善水利条件和农田生态基础设施，确保农田灌溉和排水的顺畅。通过修建和维护灌溉渠道、排水渠道和提防等水利设施，提高了水资源的利用效率和农田的灌溉保证率，为农业生产提供了稳定的水源，确保农作物在关键生长期得到充足的水分供应。同时，整治活动还注重农田生态基础设施的建设，如建立生态防护林带、建设农田林网等，这些措施有助于保护农田生态系统，减少水土流失和农田污染，提高农田的生态系统稳定性和抗逆性。

腾出空间设立生态保护区和缓冲区，增加自然生态用地的面积。严格限制开发活动，保护生态系统的完整性和稳定性，在为野生动植物提供更加丰富的栖息地的同时，也为保护具有重要生态价值的自然景观和文化遗产留出空间，防止城市化和工业化对生态环境的破坏。

强调生态保护和恢复，维护生物多样性。针对矿山等生态问题比较严重的区域，通过植被恢复、湿地修复等措施，为野生动植物提供栖息地和食物来源，逐步维护和提升生物多样性。整治活动还注重生态廊道的建设，如连接不同生境的绿地通道、野生动物迁徙通道等，促进了生物多样性的保护和恢复。

改善生态环境和生态系统结构，进一步提升生态系统的服务功能。利用现代培育技术如土壤改良技术等优化农业生产方式，提高农作物产量和品质，强化生态系统的供给服务功能。通过建立和完善自然保护区网络，增加保护区的面积和数量，维护生态系统的完整性和稳定性，同时对受损的湿地、森林等生态系统进

行修复和重建，逐步恢复其调节功能。在保护生态系统的基础上，发展生态旅游，通过让公众能够亲身体验自然美景，提高环境保护意识，拓展生态系统的文化服务功能。

注重灾害防御能力的建设，降低自然灾害对区域的影响。如在洪水易发区域规划建设防洪堤、排涝渠等设施，提高了防洪排涝能力；在地质灾害易发区域加强地质灾害监测和预警，及时采取防范措施，降低了地质灾害的危害程度。

综上，本项目具备较好的经济、社会及生态效益。

3. 经济效益

提高耕地质量。通过农用地整理工程，如垦造水田、耕地提质改造、高标准农田建设、“小田变大田”基础设施提升以及耕地恢复等，使整治区域耕地集中连片，周边农业生产环境和农田水利设施等耕作条件得到改善，农业生产效益得到提升，有利于提升农业生产规模与土地利用率，推动现代农业的发展，保障粮食产量。获取指标净收益。整治区域开展全域土地综合整治，获取相关指标收益。其中，补充耕地成本按4万元/亩，指标净收益按10万元/亩计算；建设用地整理按50万元/亩净收益集散；此外按照广东省“垦五奖一”政策，每新增5亩耕地，奖励1亩建设用地，该指标为纯收益50万元/亩。

提高农民收入。整治区域开展全域土地综合整治，通过农用地整理、耕地提质改造（旱改水）、“小田变大田”基础设施提升等工程，增加项目区的耕地面积，规整零碎分散的土地，提升

耕地质量与土地的生产能力，降低农业生产成本，优化土地投入与产出结构，有利于增加农民的农业生产收入，提高农民农业生产积极性。同时，低效用地产业开发项目，能够有效增加工作岗位，带动周边村民安居乐业。本次全域土地综合整治计划增加农村居民人均收入5500元/年，计划为村集体增加收入20万元/年。

（二）项目特色

本次实施方案，将分散的生产资源（农用地，建设用地等）与镇域内可持续发展的的产业发展和生态修复进行耦合关联，形成生产要素“资产包”，统一谋划规划，促进一二三产融合发展，推进现代化产业的规模化经营。组织管理上，建立“政府主导、部门协同、企业参投、农民参与”的工作机制，找准创新要素，整合各类资源统筹推进。把优化产业结构作为梅江区各类生产要素配置的重大任务，加快提升产业的技术水平，引导资源和生产要素由低效率区域向高效率区域流动，推动资源配置实现效益最大化和效率最优化。

整治模式上，通过“农用地整治+美丽乡村建设+生态空间修复+产业导入建设”，多类型项目耦合，加速推进生产、生活、生态“三生”空间的重构，塑造土地综合整治新形态。主要集中于长沙湾田园综合体等项目，以农业区、生态区为载体构建田园综合体，以融合产业开发为手段，开发乡村经济，能够带动都市人群以及新型经济反哺农村，促进城乡结构一体化同步发展。

推进方式上，谋划“土地整治+合作平台”组合拳，提升土地利用价值，实现科技助力，推进农业产能升级。搭建高校、产业专业协会龙头企业等多方合作交流平台。挖掘农业产业的附加值，以特色产业为核心，优化产业定位，完善农业产业、生产和经营体系。创新投融资上，构建“土地整治+金融赋能”模式，与国家开发银行广东省分行签订了合作协议，为政府、企业和金融机构三方合作搭建平台，与广大企业和金融机构加强合作，共谋高质量发展的新空间，共享发展新机遇。

产业导入方向上，围绕“土地整治+产业链延伸”，结合梅江区“七核两轴多点”的产业空间格局，因地制宜导入产业，一是大力发展现代生态农业，延伸农业生产——加工——冷链物流——销售农业全产业链。引入西阳镇英帅茶叶加工基地、西阳镇南药梅片加工基地、大密村智慧菌菇农业产业园等产业项目。同时，加强生态文旅建设，打造申渡滨江文旅发展区、西阳镇直坑河畔樱趣营、长沙湾田园综合体等农文旅综合项目。

八、 实施保障

（一） 组织保障

1. 强化组织领导

为高效推进全域土地综合整治工作，成立由区主要领导担任组长、区政府主要领导任第一副组长的梅江区全域土地综合整治专项工作领导小组，负责综合指导、统筹协调各级各部门，构建“镇村联动+村民全程参与”的工作体系，形成指挥有力、纵向贯通、横向联动的工作格局。各镇、各街道成立工作专班，按照指导制定工作任务书，有序推进水田垦造、耕地恢复、增减挂钩等各项土地综合整治工作实施，挂图作战，任务工作清单化，明确职责分工、形成责任闭环，合力推动梅江区全域土地综合整治工作落地见效。

2. 广泛宣传发动，调动各方参与积极性

通过召开动员会、现场会、推进会，强化宣传发动。统一干部群众思想认识，防止误解和偏差，赢得干部群众尤其是农民的广泛认同和支持，调动社会各界参与全域土地综合整治工作的积极性。充分利用各种舆论宣传工具，在区域范围内广泛宣传全域土地综合整治的目的意义、政策措施，大力营造推进氛围，做到家喻户晓。

3. 加强国土空间规划与全域土地综合整治的联动

全域土地综合整治是以国土空间规划为先导开展的，必须着力优化调整农村生产、生活、生态空间布局，明确空间和时序安排，推进农用地整理、建设用地整理和生态保护修复，优化农村人居环境。始终坚持村庄规划与全域土地综合整治联动，推进镇域范围建设与耕地保护、生态修复、文化复兴、数字治理等全域土地整治元素形成生命共同体，使全域土地综合整治对提升县域品质和农民的获得感、幸福感起到更好的促进作用。

4. 依法依规稳步实施全域土地综合整治

坚持统一设计、统筹推进和分步实施、分块操作的“统分结合”工作方法，加强统筹协调，按程序、分步骤稳步推进，坚守原则，严格执行相关政策，强化及时纠偏，坚持风险可控，审慎稳妥推进，确保项目成功。

梅州市连续三年高规格召开会议部署推进全域土地综合整治工作，强调要拿出一批有突破性、牵引性的改革举措，打造全域土地综合整治“梅州模式”，陆续出台“1+3+N”系列政策文件，包括《梅州市推进全域土地综合整治实施意见》、《梅州市农村集体经营性建设用地入市改革工作指引》、《梅州市农村承包地“三权分置”改革工作指引》、《梅州市农村宅基地“三权分置”改革工作指引》等支持全域土地综合整治工作开展。

梅江区紧跟省市脚步，陆续出台《梅江区推进全域土地综合整治工作方案》、《梅江区农村承包地“三权分置”改革实施方

案》、《梅州市农村承包地“三权分置”改革工作指引》、《梅江区深化农村宅基地管理制度改革的意见》等政策文件，为全域土地综合整治工作提供配套政策基础。



图 17逐步完善全域土地整合整治配套政策

5. 强化全域土地综合整治全生命周期监管

自然资源主管部门将积极运用遥感监测、国土空间基础信息平台“一张图”以及农村土地整治监测监管系统等，对全域土地综合整治实施工作情况开展动态监测，实施中期评估、期末验收和后期评估反馈，确保工作范围、内容、过程、结果均可控，实施全域土地综合整治的全生命周期监管。

（二）资金保障

充分利用项目支持政策，建立起“财政统筹，社会资本参与”的投入机制。第一方面，财政资金。按照渠道不乱、用途不变、统筹安排、各计其功的原则，统筹整合各项财政资金。第二方面，

政府专项债。整治区域内整理出的新增耕地及建设用地节余指标，由镇政府统一调配使用，获得相应资金，投入到本项目中。第三方面，引入社会资本。吸引大企业在当地落户，促进当地产业发展。

（三）制度保障

1. 建立项目管理工作制度

为确保项目能够顺利实施，由政府按规定制定项目工作汇报制度、项目工作检查制度、清正廉洁制度等，并将各项工作制度张贴上墙，实行“阳光工程”，接受社会各界监督。

政府将制定项目监督保障的各项规章制度，形成责权明确、权力分割的监督保障机制，通过招标监督、跟踪审计、廉政建设，实现项目管理工作廉洁高效地运转。合理设置流程，做到职责明确、权力分割，并形成相应机制。

2. 建立农民权益保障制度

无论是农用地整理、建设用地整理、生态修复、历史文化保护还是产业引入，都不能丝毫损害农民的权益，只能使农民的收益有效增加。梅江区政府将建立农民权益保障制度，形成规章和操作流程，保障全程阳光操作，动员全社会力量参与，加强社会监督，防范各种经济风险，以确保农民的合法权益。

3. 建立项目廉政节约制度

为规范领导干部在全域土地综合整治项目及资金管理活动中的行为，防止工作中各种腐败现象和不正之风的发生，特制定廉政制度。节约使用每一分钱，防止铺张浪费。

项目管理坚持依法行政，按程序办事。高度重视项目及资金管理，完善资金财务管理机构，建立健全资金管理制度。与项目管理有关的部门、单位及有关责任人员不准利用职权或职务上的便利为自己或亲友谋取不正当利益；加强对项目实施和项目资金使用情况的监督检查。定期进行自查，接受上级主管机关和审计部门的检查。杜绝资金挪用、占用问题。

4. 建立工程建设监理制度

全域土地综合整治子项目的建设应执行工程建设监理制度，根据子项目的具体情况，以公开招投标方式选择具有法人资格、取得工程监理资质的单位或机构。选定的监理单位与项目承担单位、项目法人单位、施工单位无隶属关系。

监理单位应认真做好《监理日志》，保持其及时性、完整性和连续性，并按要求向项目法人单位提交监理月报、季报、年报和竣工报告，以及监理专题报告、监理工作报告和监理工作总结。

监理单位除了依照国家有关法律法规及有关技术标准、设计文件和施工合同，对项目实施全面工程监理，确保工程质量达到施工方案的要求外，还要参与工程验收、单项工程验收、竣工验收，并协助项目法人单位完成竣工验收资料的整理工作。

5. 建立项目合同管理制度

全域土地综合整治子项目实施过程中，应严格执行《中华人民共和国合同法》，项目承担单位、法人单位、招标代理机构、设计单位、施工单位、监理单位都要根据委托事项签订合同、完善合同手续和监督机制，划分各方责、权、利。明确责任义务，便于履行、操作和监督检查。凡涉及项目工程设计、工程施工承包、工程监理的有关事项，必须按照建筑工程合同的有关规定，完善合同手续和监督机制，以合同方式界定各方的责、权、利关系。

各类合同的制订，应该按照《中华人民共和国合同法》等合同管理法律法规的有关规定，在招投标的基础上，使合同条款清楚明确，各方责、权、利公平合理，责任和义务清楚，便于履行操作和监督检查。

6. 建立多元投入实施制度

梅江区全域土地综合整治的投资来源为财政资金、垦造水田项目新增水田指标、建设用地指标、新增耕地占补平衡指标、政府专项债、社会资本投入等。梅江区将优化政策供给，建立多元化投入实施制度：通过打空间、土地、财政政策组合拳，在有效整合涉农资金、政策性资金的基础上，激发社会资本动力，处理好各级政府、政府与市场的关系，促进土地资源收益持续反哺乡村建设和土地整治。

（四）监督保障

1. 编制统一的年度投资项目计划

统一的投资项目计划，是开展监督工作的重要基础。项目年度计划草案内容包括：年度投资总额；续建项目名称、年度投资额和建设内容；新开工项目名称、建设规模、项目总投资、建设周期、年度投资额和建设内容；待安排项目及预留资金；拟安排的项目前期费用等相关经费；资金计划及偿债安排；其他应当明确的事项。

2. 重点项目进行重点监督

突出重点开展监督，结合项目实际，把监督的重点放在达到一定额度的政府重大投资项目上。

3. 丰富监督形式，提高监督质量

对部分政府投资项目进行跟踪监督。每年从列入审计部门年度审计计划的政府重大投资项目中，抽取3~5个左右群众关心、影响较大，关系经济社会发展的项目实施跟踪监督。

运用专题询问、专项视察等手段进行监督。适时将部分政府投资重大项目推进和管理作为专题询问的议题，在深入调研的基础上，召开常委会开展专题询问；及时汇总调研视察中提出的意见和建议，转有关部门办理。

充分借助审计力量 and 有效运用审计成果。加强对同级审计报告中政府投资项目审计整改问题跟踪督办，督促政府举一反三，完善制度设计，加大对屡审屡犯问题的整改力度。

4. 进一步加强监督资源整合

充分发挥专家的作用，在审查报告、调研视察、执法检查等工作中，运用掌握的情况和熟悉的专业知识，加强对政府投资项目的监督。可以引入第三方中介机构、社会团体等力量，注重发挥社会舆论监督作用，形成监督的整体合力。