

# 汕尾市土地整治规划

## ( 2016-2020 年 )

汕尾市国土资源局

二〇一八年五月

# 目 录

前 言 .....	1
第一章 总则 .....	2
一、指导思想 .....	2
二、规划依据 .....	2
三、规划范围 .....	7
四、规划期限 .....	8
第二章 规划背景与形势 .....	9
一、汕尾市概况 .....	9
二、土地利用现状和问题 .....	10
三、上一轮规划实施情况 .....	11
四、土地整治面临的机遇与挑战 .....	13
第三章 规划原则与目标 .....	18
一、规划原则 .....	18
二、规划目标 .....	19
第四章 土地整治分区 .....	21
一、北部农用地整治区 .....	21
二、中部综合整治区 .....	21
三、南部城镇改造区 .....	22
四、西部现代化综合性整治区 .....	23
第五章 土地整治任务安排 .....	24

一、农用地整理.....	24
二、城乡建设用地整理.....	27
三、土地复垦.....	29
<b>第六章 土地整治重点区域和重点项目 .....</b>	<b>31</b>
一、土地整治重点区域.....	31
二、土地整治重点项目.....	32
<b>第七章 土地整治资金估算与效益评价 .....</b>	<b>36</b>
一、资金估算.....	36
二、效益评价.....	37
<b>第八章 规划实施保障措施.....</b>	<b>40</b>
一、严格规划的实施与管理.....	40
二、创新土地整治激励机制.....	40
三、加强规划实施的基础建设.....	41
四、健全公众参与机制.....	42
<b>附    表.....</b>	<b>44</b>
<b>附    图.....</b>	<b>54</b>

## 前 言

为全面贯彻国家和广东省关于大力推进土地整治的决策部署，落实最严格的耕地保护制度和节约用地制度，深入实施精准扶贫精准脱贫，以保障土地资源可持续利用为目的，依据《广东省土地整治规划（2016-2020 年）》（以下简称“省级规划”）、汕尾市下辖各县（市、区）土地利用总体规划调整完善方案，编制《汕尾市土地整治规划（2016-2020 年）》（以下简称“规划”）。

规划主要阐明规划期内汕尾市土地整治的战略方向，明确土地整治的原则、目标和任务，合理布局土地整治重点区域，重点落实高标准农田建设、土地整治补充耕地、垦造水田、农村建设用地整理、城镇低效用地再开发任务，同时统筹安排农用地整理、城乡建设用地整理、土地复垦和农村土地综合整治等各类土地整治活动，安排土地整治资金，提出实施规划的保障措施。

规划是落实省级规划的重要环节，是实施和深化土地利用总体规划调整完善方案的重要手段，是指导汕尾市土地整治活动的政策性文件，是统筹安排各类土地整治资金的重要依据。

# 第一章 总则

## 一、指导思想

全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记对广东重要指示批示精神。围绕结合汕尾市“区域融合、蓝色崛起、城乡一体、生态优先、文化强市、扩容提质、严控边界”的发展策略，严守耕地红线，调整优化城乡用地结构和布局，推进城乡统筹发展和美丽乡村建设，实现对山水田路林村城的综合整治，切实发挥土地整治综合效益。

## 二、规划依据

### （一）法律法规

- 1、《中华人民共和国土地管理法》（国家主席第 28 号令修订）；
- 2、《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2014 年 7 月 29 日修正）；
- 3、《基本农田保护条例》（国务院令第 257 号）；
- 4、《中华人民共和国环境影响评价法》（2016 年 9 月 1 日起施行）；
- 5、《土地复垦条例》（2011 年 3 月 5 日）；
- 6、《土地复垦条例实施办法》（2013 年 3 月 1 日起施行）；
- 7、《广东省基本农田保护区管理条例》（2002 年 4 月 1 日起施行）；
- 8、《历史文化名城名镇名村保护条例》（2008 年 7 月 1 日起施行）。

### （二）政策文件

- 1、《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）；

- 2、《国土资源部关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点工作的通知》（国土资发〔2011〕224号）；
- 3、《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）；
- 4、《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）；
- 5、《国土资源部关于开展工矿废弃地复垦利用试点工作的通知》（国土资发〔2012〕45号）；
- 6、《国土资源部关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》（国土资发〔2014〕18号）；
- 7、《国土资源部农业部关于进一步做好永久基本农田划定工作的通知》（国土资发〔2014〕128号）；
- 8、《国土资源部办公厅农业部办公厅关于切实做好106个重点城市周边永久基本农田划定工作有关事项的通知》（国土资厅发〔2015〕14号）；
- 9、《国土资源部关于开展“十三五”土地整治规划编制工作的通知》（国土资发〔2015〕68号）；
- 10、《农业部关于印发<耕地质量保护与提升行动方案>的通知》（农发〔2015〕5号）；
- 11、《国土资源部关于用好用活增减挂钩政策积极支持扶贫开发及易地扶贫搬迁工作的通知》（国土资规〔2016〕2号）；
- 12、《关于补充耕地数量与提升耕地质量相结合落实占补平衡的指导意见》（国土资规〔2016〕8号）；
- 13、《国务院办公厅关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农

资金试点的意见》(国办发〔2016〕22号);

14、《国务院关于印发土壤污染防治行动计划的通知》(国发〔2016〕31号);

15、《中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》(2017年1月9日);

16、《国土资源部关于加快推进地方各级“十三五”土地整治规划编制工作的通知》(国土资发〔2017〕44号);

17、《关于做好土地整治规划编制审批工作总结和数据库汇交的通知》(国土资规函〔2018〕11号);

18、《广东省国土资源厅关于改进城乡建设用地增减挂钩试点管理工作的通知》(粤国土资规划发〔2015〕48号);

19、《广东省国土资源厅转发国土资源部关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》(粤国土资保发〔2014〕138号);

20、《广东省国土资源厅转发国土资源部关于开展“十三五”土地整治规划编制工作的通知》(粤国土资耕保发〔2015〕148号);

21、《广东省国土资源厅关于加大耕地提质改造力度严格落实耕地占补平衡的通知》(粤国土资规字〔2016〕2号);

22、《广东省国土资源厅广东省农业厅广东省财政厅关于进一步加强高标准农田建设监管的通知》(粤国土资规字〔2016〕3号);

23、《广东省国土资源厅广东省农业厅广东省财政厅关于做好高标准农田上图入库和信息统计工作的通知》(粤国土资耕保发〔2016〕79号);

24、《广东省国土资源厅关于做好耕地提质改造项目管理工作的通知》(粤国土资规字〔2017〕1号);

25、《广东省国土资源厅转发国土资源部关于加快推进地方各级“十三五”土地整治规划编制工作的通知》(粤国土资耕保发〔2017〕72号);

26、《广东省人民政府关于印发广东省垦造水田工作方案的通知》(粤府函〔2017〕272号);

27、《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);

28、《广东省人民政府关于印发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)的通知》(粤府函〔2018〕19号);

29、广东省国土资源厅 广东省财政厅 广东省农业厅关于印发《广东省垦造水田项目管理办法(试行)》的通知(粤国土资耕保发〔2018〕4号);

30、《广东省国土资源厅关于加快完成土地整治规划编制审批做好数据库汇交工作的通知》(粤国土资耕保函〔2018〕209号);

31、《关于下达汕尾市土地整治规划(2016-2020年)主要指标的通知》(汕国土资〔2018〕102号)。

### (三) 标准规范

- 1、《土地开发整理标准》(TD/T 1011-1013-2000);
- 2、《土地复垦方案编制规程》(TD/T 1031-2011);
- 3、《高标准基本农田建设标准》(TD/T 1033-2012);
- 4、《市(地)级土地整治规划编制规程》(TD/T 1034-2013);
- 5、《土地整治项目设计报告编制规程》(TD/T 1038-2013);
- 6、《土地整治项目工程量计算规则》(TD/T 1039-2013);
- 7、《土地整治项目制图规范》(TD/T 1040-2013);

8、《广东省高标准基本农田建设规范（试行）》。

#### （四）相关规划

1、《全国土地整治规划（2016-2020年）》；

2、《广东省土地整治规划（2016-2020年）》；

3、《广东省主体功能区规划（2009-2020年）》；

4、《广东省海洋功能区划（2011-2020年）》；

5、《广东省矿产资源规划（2008-2015年）》；

6、《广东省中型灌区续建配套与节水改造工程规划（2011-2020年）》；

7、《广东省农村中型及重点小型机电排灌工程规划（2011-2020年）》；

8、《广东省山区小型灌区改造工程规划（2011-2020年）》；

9、《汕尾市城区土地利用总体规划（2010-2020年）调整完善方案》；

10、《汕尾市海丰县土地利用总体规划（2010-2020年）调整完善方案》；

11、《深汕特别合作区土地利用总体规划（2010-2020年）调整完善方案》；

12、《广东省陆丰市土地利用总体规划（2010-2020年）调整完善方案》；

13、《汕尾市陆河县土地利用总体规划（2010-2020年）》；

14、《广东汕尾红海湾经济开发区土地利用总体规划（2010-2020年）调整完善方案》；

15、《汕尾市全域永久基本农田划定方案》；

- 16、《汕尾市城区全域永久基本农田划定方案》;
- 17、《海丰县全域永久基本农田划定方案》;
- 18、《陆丰市全域永久基本农田划定方案》;
- 19、《陆河县全域永久基本农田划定方案》;
- 20、《广东汕尾红海湾经济开发区全域永久基本农田划定方案》;
- 21、《深汕特别合作区全域永久基本农田划定方案》;
- 22、《汕尾市城区永久基本农田整备区划定方案》;
- 23、《海丰县永久基本农田整备区划定方案》;
- 24、《陆丰市永久基本农田整备区划定方案》;
- 25、《陆河县永久基本农田整备区划定方案》;
- 26、《广东汕尾红海湾经济开发区永久基本农田整备区划定方案》;
- 27、《深汕特别合作区永久基本农田整备区划定方案》;
- 28、《汕尾市城市总体规划（2011-2020年）》;
- 29、《广东汕尾新区发展总体规划（2013-2030年）》;
- 30、《汕尾市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》;
- 31、《汕尾市农业发展“十三五”规划》;
- 32、《汕尾市环境保护规划（2008-2020年）》;
- 33、《汕尾市“矿山复绿”行动实施方案》;
- 34、《汕尾市土地整治规划（2010-2015年）》;
- 35、《汕尾统计年鉴（2016）》;
- 36、其他相关资料等。

### 三、规划范围

本规划范围是汕尾市行政辖区范围内的全部土地，包括汕尾市城

区、海丰县、深汕特别合作区、陆丰市、华侨管理区、陆河县、红海湾经济开发区，土地总面积 486501.95 公顷。

#### **四、规划期限**

本规划以 2015 年为规划基期，规划期限为 2016-2020 年，规划目标年为 2020 年。

## 第二章 规划背景与形势

### 一、汕尾市概况

汕尾市位于广东省东南沿海（北纬 20°27'-23°28'和东经 114°54'-116°13'之间），土地总面积为 4865.02 平方公里，大陆沿海岸线长 455.20 公里。东邻揭阳市，同惠来县交界；西连惠州市，与惠东县接壤；北接河源市，和紫金县相连；南濒南海，与香港隔海相望。汕尾市地处广州、深圳、香港和汕头市的中间地带，是珠三角与粤东地区的结合部，陆路西距深圳 120.00 公里，东距汕头 160.00 公里，水运距汕头港 119 海里、香港 81 海里、广州港 179 海里，是连接珠三角、港澳，沟通粤东城市和台湾地区的重要渠道，是珠三角与粤东地区的重要连接点。

2015 年全市实现地区生产总值（GDP）762.06 亿元，比上年增长 8.1%。其中，第一产业增加值 118.04 亿元，增长 4.4%，对 GDP 增长的贡献率为 6.8%；第二产业增加值 348.70 亿元，增长 7.2%，对 GDP 增长的贡献率为 47.1%；第三产业增加值 295.32 亿元，增长 10.8%，对 GDP 增长的贡献率为 46.1%。三次产业结构为 15.5:45.8:38.7。全市人均地区生产总值达到 25283 元（按年平均汇率折合 4059 美元），增长 7.4%。2015 年末全市常住人口 302.16 万人，比 2014 年增加 0.50%，常住城镇人口 166.28 万人，常住农村人口 135.88 万人，户籍人口 358.96 万人，比 2014 年减少 0.04%，户籍农业人口 188.05 万人，户籍农业人口 170.91 公顷。

## 二、土地利用现状和问题

### （一）土地利用现状

2015 年，汕尾市土地总面积为 486501.95 公顷，其中耕地面积 97775.33 公顷，占土地总面积的 20.09%，主要分布在汕尾市中部和南部，包括长沙湾周边、螺河两岸及乌坎港以东地区；园地面积 38754.91 公顷，占土地总面积的 7.97%，主要分布在陆丰市和海丰县；林地面积 243458.30 公顷，占土地总面积的 50.04%，主要分布在海丰县西部和北部、陆河县西部和北部、陆丰市东北部和汕尾市城区北部；草地面积 13537.79 公顷，占土地总面积的 2.78%，主要分布在海丰县和陆丰市；城镇村及工矿用地面积 31390.50 公顷，占土地总面积的 6.45%，主要分布在汕尾市城区及各县（市）中心区、中心镇等区域，多沿国道、省道及高速公路等交通干线两侧分布；交通运输用地面积 6566.04 公顷，占土地总面积的 1.35%；水域及水利设施用地面积 48958.61 公顷，占土地总面积的 10.06%；其他土地面积 6060.47 公顷，占土地总面积的 1.26%，主要分布在海丰县西部、陆河县西北部、星都经济开发区、红海湾经济开发区和陆丰市西南部。

### （二）土地利用存在的主要问题

#### 1、耕地保护压力大

2015 年，全市耕地面积 97775.33 公顷，人均耕地仅 0.03 公顷，低于全国人均耕地水平（0.09 公顷/人），也低于联合国粮农组织确定的人均耕地 0.053 公顷/人的警戒线，耕地保护压力大，人地矛盾突出。

另外，根据汕尾市 2015 年度耕地质量等别更新评价成果，耕地国家级利用等别在 5-9 等之间的面积为 71.90%，利用等别偏低；而

田间道路、灌排沟渠有待整修，农田基础设施薄弱。

## **2、耕地“占优补优”压力大**

“十三五”期间，随着粤东西北振兴发展战略的实施，汕尾市经济快速发展，建设占用耕地数量急剧上升，耕地占补平衡压力增大。至 2018 年，汕尾市实际承诺兑现水田面积为 483.96 公顷，截至 2017 年底，汕尾市剩余水田储备指标仅 337 公顷，迫切需要通过垦造水田等方式进行补充，以保障经济发展需要和新形势下耕地保护的要求。

## **3、建设用地集约利用水平不高**

2015 年，汕尾市城镇村及工矿用地总量为 31390.50 公顷，占土地总面积的 6.45%，主要分布在各县（市、区）中心城区、中心镇镇区及其他乡镇中心区，但其中部分村庄分布较为零散。2015 年，全市城乡建设用地人口密度为 102 人/公顷，建设用地地均固定资产投资额为 115 万元/公顷，建设用地地均生产总值为 169 万元/公顷，除汕尾市城区外，其他各县（市、区）建设用地单位投入和产出均偏低。根据 2017 年 6 月各县（市、区）“三旧”改造标图建库成果，汕尾市“旧城镇”、“旧厂房”和“旧村庄”面积已达到 8685.48 公顷，占城镇村及工矿用地总规模的 27.67%，比重较高，城镇村及工矿用地集约利用水平不高。

# **三、上一轮规划实施情况**

## **（一）土地整治项目建设概况**

2011 至 2015 年期间，汕尾市通过组织开展农用地整理、土地复垦和“三旧”改造等各类土地整治项目，提高耕地质量和建设用地节约集约利用水平。

## **1、农用地整理项目**

### **（1）高标准农田建设项目**

2011 至 2015 年，汕尾市开展高标准农田建设项目 86 个，建设总规模 40599 公顷，项目总投资 82802 万元，将海丰县建设为国家级高标准农田示范县，同时在海丰县的梅陇镇、联安镇、可塘镇、公平镇和陆丰市的南塘镇、河西镇、潭西镇、大安镇建设 8 片万亩以上高标准农田建设示范区，经整理的基本农田质量提高 1 个等级。

### **（2）农业综合开发项目**

2011 至 2015 年，汕尾市实施农业综合开发项目 16 个，项目总投资 14645 万元。其中陆丰市 9 个，投资 6974 万元；海丰县 5 个，投资 5889 万元；深汕特别合作区 2 个，投资 1782 万元。

## **2、土地复垦项目**

2011 至 2015 年，汕尾市开展土地复垦项目包括生产损毁土地复垦、建设损毁土地复垦和自然灾害土地复垦。其中生产损毁土地复垦面积 141.51 公顷，复垦资金 2071.04 万元；建设损毁土地复垦面积 251.99 公顷，复垦资金 5903.92 万元；自然灾害土地复垦面积 600.00 公顷，涉及复垦项目 90 个，全部位于陆丰市，复垦资金 610.00 万元。

## **3、“三旧”改造项目**

2011 至 2015 年，汕尾市开展“三旧”改造项目 35 个，项目规模为 208.70 公顷，投资超过 61.42 亿元。

### **（二）土地整治成效**

#### **1、提高耕地质量**

汕尾市组织开展高标准农田建设项目 86 个，建设总规模达 40599 公顷，超额完成“十二五”期间上级下达的高标准农田建设任务；通

过高标准农田建设，使项目区内沟、渠相通，实现了田、水、路、林、村综合配套，经整理的基本农田质量提高 1 个等级，提高耕地质量，为坚守耕地红线和国家粮食安全做出了积极贡献。

## **2、提高建设用地节约集约水平**

2011-2015 年，全市开展“三旧”改造项目 35 个，项目规模达 208.70 公顷，盘活闲置、低效建设用地，促进建设用地二次开发，提高建设用地节约集约水平，缓解建设用地供需矛盾。

## **3、土地生态环境改善明显**

2011-2015 年，全市开展了生产损毁土地复垦、建设损毁土地复垦和自然灾害土地复垦项目，修复损毁的农田生态环境，增加植被覆盖率，防治水土流失，改善区域生态环境，为地区生态系统的长期平衡提供保障。

# **四、土地整治面临的机遇与挑战**

## **（一）面临的机遇**

### **1、土地整治在国家战略部署层面上进一步提升**

近年来，党中央、国务院着眼土地中的新形势、新问题，立足土地基本国情，坚守耕地红线，大力推进节约集约用地，加强生态环境保护。这充分体现了党中央、国务院对国土资源工作的高度重视，为进一步做好耕地保护、土地整治工作指明了方向。中共中央、国务院印发《中共中央国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》和《国家新型城镇化规划（2014-2020 年）》，制定《全国高标准农田建设总体规划》，以及中共中央、国务院关于国土资源工作会议都提出并要求全面划定永久基本农田，大力推进高

标准农田建设，实施耕地质量保护与提升行动，推进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，并对耕地占补平衡、土地整治重大工程、高标准农田建设、耕地质量建设、城乡建设用地增减挂钩、城镇低效用地再开发、工矿废弃地复垦利用等各项土地整治工作进行了部署。

土地整治领域不断地扩展，职能进一步增强，政策支持与资金保障等逐步明晰与加大，有利用提高汕尾市开展土地整治的积极性，对汕尾市全面推进土地综合整治起到重要作用。

## **2、国家和省高度重视高标准农田建设**

2017 年中央 1 号文件将“大规模推进高标准农田建设”列为“十三五”时期推进农村改革发展的各项任务之首。广东省委、省政府高度重视和支持高标准农田建设，先后印发了《广东省高标准基本农田建设实施方案》、《关于进一步加强高标准基本农田建设工作的通知》等文件；为加快推进高标准农田建设，省政府建立了高标准农田建设年度考核机制，并根据考核结果奖优罚劣，每年拿出 1 万亩年度计划指标用于奖励建设进展快完成任务好的市、县（市、区），大大提高高标准农田建设工作的积极性。

## **3、广东省大力推进垦造水田工作**

《广东省国土资源厅转发国土资源部关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》（粤国土资耕保发〔2014〕138 号）提出严格耕地占补平衡审查，切实做到占优补优、占水田补水田、占水浇地补水浇地。《广东省人民政府关于加大耕地提质改造力度严格落实耕地占补平衡的通知》（粤国土资规字〔2016〕2 号）进一步明确各类用地审批耕地占补平衡要求，城市批次自 2016 年 7 月 25 日起，必须落实先补后占和直接补充优质耕地或水田要求，并要求明确各地结合实

际、统筹谋划合理确定耕地提质改造计划。2016 年，根据《关于补足耕地数量与提升耕地质量相结合落实占补平衡的指导意见》（国土资规〔2016〕8 号）要求，广东省要求大力推进垦造水田工作，在有利于保护生态环境、有利于现代农业建设的前提下，将耕地开垦和垦造水田工作纳入土地整治规划，作为重要规划内容。2017 年，广东省人民政府印发了《广东省垦造水田工作方案》，为垦造水田工作开展提供具体指引。

#### **4、推进美丽乡村建设，促进拆旧复垦**

《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》立足新时代“三农”发展新的历史方位，对实施乡村振兴战略作出顶层设计，把农业农村优先发展作为现代化建设的一个重大原则，把振兴乡村作为实现中华民族伟大复兴的一个重大任务。广东省为贯彻落实党的十九大关于实施乡村振兴战略的决策部署，探索城乡融合发展新路径，打好精准脱贫攻坚战，促进美丽乡村建设，省人民政府印发了《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）》，通过美丽乡村建设，全面推进农村拆旧复垦，将复垦腾挪出来的建设用地指标优先保障所在村的建设需要后，节余部分以公开交易方式在省内流转用于城镇建设，复垦指标的收益扣除成本后，净收益按 5%、5%、15%、和 75%的比例分配给县级财政、镇级财政、土地所有权人和土地使用权人。汕尾市作为粤东西北精准扶贫地区，推进美丽乡村建设将大力促进农村建设用地拆旧复垦，对改善农业生产条件和农村人居环境有着重要作用，为“十三五”土地整治奠定坚实的基础。

#### **5、区域协调发展战略为土地整治提供契机**

广东省委省政府印发《关于进一步促进粤东西北地区振兴发展的

决定》（以下简称“《决定》”）指出，承前启后促进粤东西北地区振兴发展，是广东形成改革开放新格局、实现经济社会健康可持续发展、确保全省率先全面建成小康社会和率先基本实现社会主义现代化的全局性战略。《决定》提出加快粤东西北发展要靠“三个抓手”：交通网络外通内连、产业园区扩能增效和中心城区扩容提质。

随着振兴粤东西北计划的实施，中央出台《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，加大对革命老区的扶持力度。广东省将采取更大力度支持粤东西北地区加快振兴发展，深圳明确提出提升帮扶汕尾实效，为汕尾市振兴发展提供了历史机遇。汕尾市将进一步提升城市综合承载力，加快“三旧”改造特别是旧城区改造步伐。广东省振兴东西北及中心城区“扩容提质”战略的实施，为汕尾市的土地整治规划提供契机。

## （二）面临的挑战

### 1、美丽乡村建设任务艰巨

美丽乡村建设给汕尾市带来了巨大的机遇，但农村宅基地拆旧仍存在较大的困难，由于农村普遍存在“建新不拆旧”现象，以及传统生活习惯的影响，农民在建成新房以后，以“祖上遗产”等为由，拒绝拆旧房，有的农民已在城镇买房置业，但仍保留着农村宅基地及住房。目前对农村建设用地复垦没有统一的补偿标准，往往补偿达不到村集体和农户的预期值，导致宅基地退出动力不足。另外，旧房拆旧需要大量的资金，资金筹措压力大。美丽乡村建设面临的任务十分艰巨。

### 2、水田数量和质量要求更为严格

随着新型工业化和城镇化的推进，将不可避免地占用一定数量耕地，特别是水田。根据“占优补优、占水田补水田、占水浇地补水浇

地”的政策，将对水田的数量和质量提出更高的要求，而实际工作中，项目建设占用补充耕地难以达到“占优补优、占水田补水田、占水浇地补水浇地”的要求，占优补劣的现象普遍存在。因此，必须大力推进现有耕地提质改造和垦造水田，严格按照设计标准和要求施工，确保新增耕地质量建设达到设计要求；要全面落实耕作层剥离再利用制度，建设占用耕地必须剥离，用于补充耕地质量建设和耕地质量提升项目。

### **3、土地整治经费相对短缺，工作推进困难**

土地整治工作涉及面广、资金需求量大、建设周期较长。特别是“三旧”改造，“十二五”期间，汕尾市“三旧”改造项目所需资金投入巨大，涉及群众利益复杂，协调难度大，项目很难如期实施。当前社会投资激励机制不健全，土地整治投资主体较为单一，以政府投入为主，可用于土地整治项目的资金相对短缺。因此，须探索多元化的融资机制，一方面以土地整治为平台统筹相关部门资金，另一方面要鼓励社会资金、特别是民营资本进入土地整治领域。

## 第三章 规划原则与目标

### 一、规划原则

#### 1、坚守耕地红线。

围绕落实国家粮食安全战略，坚持最严格的耕地保护制度，结合永久基本农田划定，以大规模建设高标准农田为重点，合理安排土地整治重点区域和重点工程；大力推进水田垦造，全面实现非农建设“占优补优、占水田补水田”的先补后占要求，确保耕地数量不减少，质量稳中有升，奠定农业现代化和粮食安全基础。

#### 2、促进城乡统筹。

坚持区域协同、城乡一体，以节约集约用地为核心，统筹安排农村建设用地整理和复垦、城镇低效用地再开发、工矿废弃地复垦利用等活动，着力改善贫困地区生态环境，调整优化城乡建设用地结构布局，助推一二三产业融合发展，促进新型城镇化和美丽乡村建设。

#### 3、加强生态保护。

落实生态文明建设要求，实施山水田路林村城综合整治，加强生态环境保护 and 修复，坚持保护优先、自然修复为主，加强对水土流失、石漠化、沙化等严重的环境敏感区、脆弱区土地生态环境整治，提高土地生态服务功能，筑牢生态安全屏障。

#### 4、维护群众权益。

坚持农民主体地位，尊重农民意愿，保障农民的知情权、参与权、监督权和受益权，切实维护集体经济组织和农民合法权益；坚持工业反哺农业、城市支持农村，加大新增建设用地土地有偿使用费、拆旧

复垦收益等对农村的投入，鼓励社会资本投向农村，改善农民生产生活条件，保证农民共享工业化、城镇化发展成果。

#### **4、坚持政府主导。**

坚持政府主导、国土搭台、部门协同、上下联动、公众参与的工作机制，加强政府的组织领导，强化部门合作，有效发挥整体联动的综合效应；建立健全激励机制，充分调动社会各方和农民的积极性 and 主动性，推进土地综合整治。

#### **5、坚持因地制宜。**

立足地方经济社会发展水平，顺应人民群众改善生产生活条件的期待，统筹安排、突出重点、循序渐进推进各项土地整治活动，避免不顾实际大拆大建，增加人民生活负担。

## **二、规划目标**

### **1、高标准农田建设规模**

到 2020 年，汕尾市建设高标准农田确保规模为 15447 公顷(23.17 万亩)，力争规模为 21100 公顷（31.65 万亩）。经整理的永久基本农田利用等别平均提高 0.5 个等别，农田综合生产能力明显增强。

### **2、土地整治补充耕地**

到 2020 年，汕尾市补充耕地面积 753 公顷，结合汕尾市实际情况，通过耕地储备指标落实土地整治补充耕地任务。

### **3、垦造水田任务**

到 2020 年，汕尾市垦造水田任务 947 公顷，实现耕地占补平衡数量质量双到位，确保社会经济发展用地需求，保障国家粮食安全。

#### **4、农村建设用地整理规模**

到 2020 年，汕尾市农村建设用地整理规模 167 公顷，按照城乡统筹发展要求，规范开展农村建设用地整理，优化农村建设用地布局，完善农村基础设施建设，改善农村人居环境和农业生产条件，促进美丽乡村建设和城乡一体化发展。

#### **5、城镇低效用地再开发规模**

到 2020 年，汕尾市城镇低效用地再开发规模 467 公顷，坚持最严格的节约用地制度，积极推进城镇低效用地再开发，加快转变发展方式，优化城市空间结构，增强城市经济、基础设施、公共服务和资源环境对人口的承载力，改善城镇人居环境，促进新型城镇化可持续发展。

## 第四章 土地整治分区

根据对汕尾市土地资源现状、特点及地区发展战略的分析和研究，结合土地利用总体规划调整完善方案、城市总体规划、农业区划以及生态功能区划等，将汕尾市划分为 4 个土地整治分区。

### 一、北部农用地整治区

#### （一）分区范围

本区包括海丰县的黄羌镇、黄羌林场，陆河县全境，陆丰市的八万镇、西南镇、大安镇、大安农场，面积 1479.68 平方公里。本区为汕尾市北部山区，土地利用现状以林地和园地为主，区域以发展生态农业、资源加工工业和休闲旅游业为主。

#### （二）整治方向和重点

本区土地整治主要方向是农用地整理，重点开展高标准农田建设和垦造水田。利用垦造水田潜力相对大的优势，积极开展垦造水田项目；同时开展高标准农田建设，改善农田灌排设施和田间道路设施条件，提高农业综合生产能力。

### 二、中部综合整治区

#### （一）分区范围

本区包括海丰县的海城镇、附城镇、城东镇、平东镇、梅陇镇、联安镇、公平镇、大湖镇、赤坑镇、陶河镇和可塘镇，陆丰市的城东镇、内湖镇、陂洋镇、铜锣湖农场、潭西镇、河西镇、东海镇、城东镇、上英镇、金厢镇、桥冲镇、博美镇、碣石镇、南塘镇、湖东镇、甲西镇和华侨管理区、星都经济开发区，面积 2523.62 平方公里。本

区地势较为平坦，是汕尾市耕地的集中区，是海陆丰地区的次中心城市，粤东地区重要的公路交通运输枢纽之一，区内经济发展以建设服装、食品、首饰、制鞋等为特色的外向型工业生产基地，以及发展海港经济为主。

## **（二）整治方向和重点**

本区土地整治主要方向是土地综合整治，重点推进农用地整理和城乡建设用地整理。大规模开展高标准农田建设和垦造水田，提高耕地的农业生产条件和耕作条件，使农业综合生产能力明显提高；有效推进农村建设用地整理和城镇低效用地再开发，推进美丽乡村建设，促进农村拆旧复垦。

## **三、南部城镇改造区**

### **（一）分区范围**

本区包括汕尾市城区和红海湾经济开发区，土地面积 392.91 平方公里，其中城镇村及工矿用地所占本区土地总面积的 13.30%。本区是汕尾市的政治、经济、文化和科技中心，其中，汕尾市城区重点发展电子信息产业基地，红海湾经济开发区大力建设汕尾红海湾旅游产业园区。

### **（二）整治方向和重点**

本区土地整治主要方向为结合扩容提质的相关部署，重点开展以“旧城镇”改造为主的“三旧”改造，促进城镇低效用地再开发，改善城市基础设施和公共设施条件，进一步提升城市承载力和综合竞争

力，不断强化城市的集聚效应和辐射带动作用，盘活存量建设用地，提高建设用地节约集约利用水平。

## **四、西部现代化综合性整治区**

### **（一）分区范围**

本区包括深汕特别合作区全境，包括赤石镇、鹅埠镇、小漠镇和鲘门镇，土地面积 468.81 平方公里。本区是广东省统筹区域发展示范区和广东省区域合作机制创新试验区，是支撑汕尾市经济、带动粤东发展的重要现代化综合性新城区。

### **（二）整治方向和重点**

本区土地整治主要方向为结合创新区域合作模式、促进区域协调发展的重大战略部署，重点开展垦造水田、农村建设用地整理以及城镇低效用地再开发，提高耕地质量，促进美丽乡村建设，改善城市基础设施和公共设施条件，进一步提升城市承载力和综合竞争力，走创新发展道路，打造粤东西北地区振兴发展的排头兵和区域协调发展的示范区。

## **第五章 土地整治任务安排**

### **一、农用地整理**

#### **（一）高标准农田建设**

汕尾市 2015 年耕地面积为 97775.33 公顷，耕地基础设施较薄弱，国家级利用等别在 5-9 等之间的面积为 70301.78 公顷，占汕尾市 2015 年耕地总面积的 71.90%。

汕尾市耕地利用等别偏低，提升空间较大。规划期间将以高标准农田建设为抓手，加强耕地质量建设，提高耕地综合生产能力。

#### **1、统筹安排布局**

至 2020 年，建设高标准农田面积 15447 公顷（23.17 万亩），力争规模 21100 公顷（31.65 万亩）。规划期间，汕尾市高标准农田建设区域主要分布在海丰县北部和南部、陆丰市西北部和东南部，以及陆河县中部和南部等永久基本农田较集中连片和地势较平坦的区域。

#### **2、明确建设重点**

规划期间，结合汕尾市农田建设现状，统筹考虑高标准农田建设的农业、水利、林业、电力、气象等因素，重点围绕农田土地生产能力、灌排能力、田间道路通行运输能力、农田防护与生态环境保持能力、机械化水平、科技应用水平、综合生产能力、建后管护能力等建设内容，按照增加农民收入、发挥农田整体功能的要求，建立健全科学统一、层次分明、结构合理的高标准农田建设标准体系。田间基础设施占地率不高于 8%，使用年限不低于 15 年。

#### **3、细化年度计划**

编制高标准农田建设年度实施方案，统筹安排高标准农田建设活动。2016 至 2020 年各年度高标准农田建设确保规模分别为 7959 公顷（11.94 万亩）、2420 公顷（3.63 万亩）、1693 公顷（2.54 万亩）、1694 公顷（2.54 万亩）和 1681 公顷（2.52 万亩），明确年度建设任务、建设区域、具体建设方案、资金落实方案和各项保障措施；2016 至 2020 年各年度高标准农田建设力争规模分别为 10339 公顷（15.51 万亩）、2673 公顷（4.01 万亩）、1954 公顷（2.93 万亩）、1954 公顷（2.93 万亩）和 4180 公顷（6.27 万亩）。

表 5-1 汕尾市 2016-2020 年高标准农田年度建设确保规模表

单位：公顷

行政区划	确保“十三五”期间完成规模	确保完成 2016 年度任务	确保完成 2017 年度任务	确保完成 2018 年度任务	确保完成 2019 年度任务	确保完成 2020 年度任务
汕尾市	15447	7959	2420	1693	1694	1681
海丰县	7247	4626	706	987	460	468
陆丰市	6193	3000	1207	373	767	846
陆河县	2007	333	507	333	467	367

表 5-2 汕尾市 2016-2020 年高标准农田年度建设力争规模表

单位：公顷

行政区划	力争“十三五”期间完成规模	力争完成 2016 年度任务	力争完成 2017 年度任务	力争完成 2018 年度任务	力争完成 2019 年度任务	力争完成 2020 年度任务
汕尾市	21100	10339	2673	1954	1954	4180
海丰县	9193	5306	740	987	600	1560
陆丰市	9360	4533	1253	567	827	2180
陆河县	2547	500	680	400	527	440

#### 4、与农田水利建设工程衔接

规划期内，将海丰县公平灌区、青年灌区、梅陇灌区，陆丰市龙潭灌区、螺河灌区、牛角隆灌区、西坑灌区，陆河县北龙灌区等中型

农田水利灌区以及海丰县赤坑船坞灌区、可塘可北灌区等小型农田水利灌区工程辐射范围内的永久基本农田优先划入高标准农田建设范围内。

在高标准农田规划设计时，对已建、在建农田水利建设项目的项目区，以已建的农田水利建设项目为基础，对农田水利项目的工程建设进行细化和补充；对拟安排高标准农田建设的项目区，与农田水利建设相互衔接，以灌区为单位完成高标准农田建设项目外围干支渠建设等，进一步提高农田综合生产能力和抗灾能力。

## **5、实行耕地质量动态监测**

依托国土资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，并结合各部门相关管理信息系统，全面动态掌握高标准农田建设、资金投入、建后管护和土地利用及耕地质量等级变化等情况。建立健全部门间信息互通共享机制，实现高标准农田建设信息实时查询、对比、统计、分析，做到有关信息互通共享、科学利用，以满足管理需要。

### **（二）垦造水田**

规划期间，汕尾市垦造水田主要为水浇地、旱地改造为水田。全市垦造水田任务为 2042 公顷，主要分布在陆丰市潭西镇和碣石镇、海丰县公平镇和平东镇、深汕特别合作区赤石镇和鲘门镇、陆河县新田镇和水唇镇等。

#### **1、合理开展垦造水田**

为顺应加强耕地保护的需要，促进改善农业生态环境，强化耕地数量、质量和生态保护，汕尾市将积极开展垦造水田工作，将旱地和

水浇地改造为水田。通过改善耕地灌溉保证度、排水条件、土地的平整度、土壤质地、土层厚度、土壤有机质含量等影响耕地质量因素，改善农业生产条件，提高耕地肥力和灌排能力，达到种植水生作物的要求。

## **2、加强项目后期管护**

落实责任主体、制定管护措施、明确管护标准、加强管护宣传。按照“谁受益、谁管护”的原则落实责任主体；对不同项目制定相应的管护措施；明确管护标准，对道路、水利设施制定相关的管护标准；对项目的管护重要性进行广泛宣传，提高项目区群众的认识和管护自觉性。

## **二、城乡建设用地整理**

### **（一）积极推进农村建设用地整理，促进美丽乡村建设**

按照城乡统筹发展要求，规范开展农村建设用地整理，优化农村建设用地布局，完善农村基础设施建设，改善农村人居环境和农业生产条件，促进美丽乡村建设和城乡一体化发展。

#### **1、开展“旧村庄”改造**

规划期间，汕尾市开展“旧村庄”改造规模 165.40 公顷，主要分布在陆丰市华侨管理区、汕尾市城区红草镇、陆河县河田镇和海丰县城东镇等。

针对“旧村庄”建筑类型多样的特点，采取政府、市场、村集体经济社、私人等多主体，拆除、整建、修缮、保留等多方式和整体修缮、小连片、大连片等多种改造操作形式的多元化更新改造模式，同

时加强与外部道路等基础设施的衔接，以达到提高用地效率、改善人居环境、保护历史文脉的多重目标。

## **2、实施农村建设用地拆旧复垦**

规划期间，汕尾市开展农村建设用地拆旧复垦 33.21 公顷，主要分布在汕尾市城区捷胜镇和海丰县黄羌镇。

以促进美丽乡村建设为突破口，引导散居农村人口向社区集中，加快构建以中心社区为基础的农村社会体系架构。大力推进城乡规划一体化，全面提高农村规划建设水平，按照合理布局、集中配套、节约便利的原则，科学规划和统筹建设农村中心社区。以农村建设用地拆旧复垦为政策平台，合理确定农村建设用地减少的规模、范围、布局和建设时序，促进城乡协调发展。

### **（二）加大城镇低效用地再开发力度，提高城镇用地产出效益**

以广东省深入推进节约集约用地示范省建设为契机，按照加快转型升级要求，汕尾市以打造“活力、清新、人文、和谐的现代化滨海城市”为核心，进一步提升城市综合承载力，积极推进城镇低效用地再开发。以建设宜居社区、改善城镇居住环境为目标，以成片开发、集聚发展为原则，在严格控制外延式拓展的规模的基础上，对城镇改造区的用地实行挖潜，改造低效用地，鼓励城区“退二进三”，改造成满足城镇发展要求的商贸、居住区，重新整合城镇用地功能布局，实现组团式发展格局，同时要加快推进与周边城市基础设施对接，构筑便捷通畅的综合交通体系，配套完善能源、通信、水利等基础设施网络，为城市转型升级奠定基础。全方位打造宜居、绿色、人文的现

代品质城市，提升城市综合价值。

规划期间，汕尾市开展“旧城镇”和“旧厂房”改造面积 467.00 公顷，重点推进汕尾市城区凤山街道和香洲街道、海丰县海城镇和城东镇、陆丰市东海镇和城东镇、陆河县河田镇等中心区域的改造与功能提升。

### **三、土地复垦**

#### **（一）生产损毁土地复垦**

规划期间，汕尾市生产损毁土地复垦面积为 29.08 公顷，主要为海丰县圆墩三角山石场和海丰县可塘金钱埔石场土地复垦，以及陆河县水唇镇、新田镇等矿区土地复垦。根据矿区损毁土地的情况，有针对性地采取措施，及时复垦。按照“谁损毁、谁复垦”的原则，由矿区复垦责任人及时开展土地复垦工作。

#### **（二）建设损毁土地复垦**

规划期间，汕尾市建设损毁土地复垦面积为 100.26 公顷，主要为涉及广东省潮州至惠州高速公路项目（汕尾市海丰段）、兴宁至汕尾高速公路海丰至红海湾开发区段一期工程（海丰段）、兴宁至汕尾高速公路五华至陆河段建设损毁土地复垦。按照“谁损毁，谁复垦”的原则，由建设单位作为土地复垦义务人，将土地复垦与项目建设相结合，编制土地复垦方案，在建设方案中落实土地复垦各项要求，并将复垦任务纳入建设计划，将复垦费用列入建设项目总投资。工程施工实施过程中及结束后，由建设单位最大限度地对损毁土地实施复垦，使其恢复原状或变为宜农地，控制和减少对土地资源不必要的破

坏，确保不欠旧账。

### **（三）历史遗留损毁土地复垦**

规划期间，汕尾市历史遗留损毁土地复垦规模 5.35 公顷，为砖厂生产用地的复垦，主要分布在汕尾市城区东涌镇。按损毁土地类型、程度以及复垦条件，选择水土流失敏感性低、污染较轻、破坏程度不高的待复垦土地开展复垦工作，恢复可耕作能力。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。

## 第六章 土地整治重点区域和重点项目

### 一、土地整治重点区域

#### （一）农用地整理重点区域

农用地整理遵循耕地数量和质量并重的要求，建设满足现代农业要求的高标准田块，稳步提高耕地质量。规划期内，将地势平坦、耕地集中连片、高标准农田建设和垦造水田较为集中的区域划为农用地整理重点区域，重点区域规模 9431 公顷，主要分布在海丰县、陆丰市和陆河县。

表 6-1 农用地整理重点区域

行政区划	镇（街道）
海丰县	黄羌镇、梅陇镇、赤坑镇
陆丰市	八万镇、博美镇、大安镇、河东镇、湖东镇、甲东镇、碣石镇、金厢镇、上英镇、星都经济开发区
陆河县	河口镇、水唇镇

#### （二）城乡建设用地整理重点区域

根据汕尾市社会经济发展和用地需求，在城镇化、工业化发展较快且节约集约利用程度有待提高的地区，重点开展农村建设用地整理和城镇低效用地再开发。规划期间，城乡建设用地整理重点区域规模 382 公顷，主要分布在汕尾市城区、海丰县、陆丰市和陆河县的中心城区。

表 6-2 城乡建设用地整理重点区域

行政区划	镇（街道）
汕尾市城区	香洲街道、凤山街道
海丰县	海城镇、附城镇、城东镇
陆丰市	东海镇、南塘镇、内湖镇
陆河县	河田镇

### （三）土地复垦重点区域

在土地复垦潜力较大的区域开展土地复垦。规划期间，土地复垦重点区域规模 67 公顷，主要为建设损毁土地复垦，位于海丰县公平镇和可塘镇。

表 6-3 土地复垦重点区域表

行政区划	镇（街道）
海丰县	公平镇、可塘镇

### （四）农村土地综合整治重点区域

将全面开展田、水、路、林、村等综合整治的贫困村划为土地综合整治重点区域，以高标准农田建设为主统筹各类土地整治活动，重点区域规模 125 公顷，分布在海丰县平东镇。

表 6-5 土地综合整治重点区域

行政区划	镇（街道）
海丰县	平东镇

## 二、土地整治重点项目

### （一）高标准农田建设重点项目

规划期间，重点安排高标准农田建设重点项目 13 个，建设总规

模 9283.15 公顷，投资规模 2.09 亿元，主要分布在陆丰市、海丰县和陆河县。其中陆丰市 4 个，建设规模 2433.33 公顷，主要有上英镇、八万镇、甲东镇和碣石镇等镇的高标准农田建设重点项目；海丰县 5 个，建设规模 4958.88 公顷，主要有黄羌镇、平东镇、梅陇镇、联安镇、赤坑镇等镇的高标准农田建设重点项目；陆河县 4 个，建设规模 1890.94 公顷，主要有河口镇、水唇镇、螺溪镇、上护镇等镇的高标准农田建设重点项目。

## **（二）垦造水田重点项目**

规划期间，汕尾市安排垦造水田重点项目 6 个，项目规模为 319.54 公顷，投资规模 2.72 亿元。其中海丰县 3 个，建设规模 159.68 公顷；陆丰市 1 个，建设规模 28.13 公顷；陆河县 2 个，建设规模 131.73 公顷。

## **（三）城乡建设用地整理重点项目**

### **1、农村建设用地整理重点项目**

#### **（1）“旧村庄”改造重点项目**

规划期间，汕尾市“旧村庄”改造重点项目共 5 个，面积为 53.99 公顷，投资规模 18.63 亿元。其中汕尾市城区 2 个，建设规模 23.40 公顷；海丰县 2 个，建设规模 20.59 公顷；陆河县 1 个，建设规模 10.00 公顷。

#### **（2）农村建设用地拆旧复垦重点项目**

规划期间，汕尾市安排农村建设用地拆旧复垦重点项目 3 个，规模 19.30 公顷，投资规模 463.2 万元，分布在汕尾市城区捷胜镇前进

村和海丰县黄羌镇东坑村、石山村。

## **2、城镇低效用地再开发重点项目**

规划期间，汕尾市城镇低效用地再开发重点项目共 10 个，包括“旧城镇”、“旧厂房”改造，面积为 103.40 公顷，投资规模 35.67 亿元。其中汕尾市城区 8 个，建设规模 26.95 公顷；海丰县 2 个，建设规模 76.45 公顷。

### **（四）土地复垦重点项目**

规划期间，汕尾市开展土地复垦重点项目 4 个，复垦规模 105.61 公顷，投资规模 0.21 亿元。其中建设损毁土地复垦重点项目 3 个，复垦规模 100.26 公顷，为广东省潮州至惠州高速公路项目（汕尾市海丰段）、兴宁至汕尾高速公路海丰至红海湾开发区段一期工程（海丰段）和兴宁至汕尾高速公路五华至陆河段土地复垦项目；历史遗留损毁土地复垦重点项目 1 个，复垦规模为 5.35 公顷，为汕尾市城区东涌镇龙溪、安华村砖厂土地复垦项目。

### **（五）农村土地综合整治重点项目**

借助土地整治，在贫困地区优先开展农村土地综合整治，按照“连片规划、连片整治”的原则，完善贫困地区交通、农田水利等基础设施建设，为扶贫攻坚提供良好的基础条件。

规划期间，汕尾市安排 2 个农村土地综合整治重点项目，规模为 231.66 公顷，投资规模为 0.13 亿元。以农用地整理为重点，整村推进田、水、路、林、村综合整治，改善农业生产条件和农村生活环境。其中海丰县平东镇新平村农村土地综合整治重点项目整治规模

125.40 公顷，投资规模 0.11 亿元；陆河县河口镇北中村农村土地综合整治重点项目整治规模 106.26 公顷，投资规模 0.02 亿元。

## **第七章 土地整治资金估算与效益评价**

### **一、资金估算**

#### **（一）高标准农田建设**

规划期间，汕尾市安排高标准农田建设规模 15447 公顷，按亩均 1500 元的投资额度进行估算，项目总投资额约 3.48 亿元。投资主要来源于高标准农田建设省级补助资金。

#### **（二）垦造水田**

规划期间，汕尾市安排垦造水田规模 2042 公顷，按亩均 6.5 万元的投资额度进行估算，需投入资金 19.91 亿元，资金主要来源于地方政府和国企投资的垦造水田资本金。

#### **（三）城乡建设用地整理**

##### **1、“三旧”改造**

规划期间，汕尾市“三旧”改造面积 632.40 公顷，因建设用地整理要求高，涉及房屋搬迁补偿、土地平整、基础设施配套等费用，按 230 万元/亩的投资额度进行估算，预计总投资 218.18 亿元，主要来源于社会资金。

##### **2、农村建设用地拆旧复垦**

规划期间，汕尾市农村建设用地拆旧复垦面积 33.21 公顷，按 1.60 万元/亩的投资额度（不含拆迁补偿）进行投资，需投入资金 797.04 万元，主要来源于县、镇财政资金。

#### **（四）土地复垦**

规划期间，汕尾市土地复垦以生产、建设损毁和历史遗留损毁土

地复垦为主，复垦规模为 134.69 公顷，投入资金 0.25 亿元。其中，生产损毁土地复垦规模 29.08 公顷，投资 0.06 亿元，土地复垦义务人缴纳土地复垦保证金来解决；建设项目损毁土地复垦规模 100.26 公顷，投资 0.18 亿元，主要来源于社会资金；历史遗留土地复垦面积 5.35 公顷，需要投入资金 0.01 亿元，主要来源于社会资金。

## **二、效益评价**

### **（一）经济效益**

#### **1、增加粮食产量**

规划期间，汕尾市建设高标准农田 15447 公顷，耕地质量平均提高 0.5 个利用等别，亩均粮食综合生产能力提高 100 公斤以上。汕尾市垦造水田面积 2042 公顷，亩均粮食综合生产能力提高 100 公斤以上。

#### **2、提高农民收入，拉动经济增长**

土地整治在施工过程中需要大量的人力，可以直接为当地居民提供就业机会，从而有效减少当地农村劳动力的闲置，增加农民收入，促进农村经济发展，拉动经济增长。

#### **3、保障经济社会发展，促进城乡统筹**

通过实施“三旧”改造盘活城镇低效用地再开发 467 公顷，整理农村建设用地 198.61 公顷，从而提高土地节约集约利用水平，提高经济社会发展的用地保障能力，促进城乡统筹。

### **（二）社会效益**

#### **1、提高耕地质量，保障粮食安全**

通过高标准农田建设和垦造水田，提高土地资源的保护能力和合理利用水田，确保建成 15447 公顷、力争建成 21100 公顷高标准农田，开展垦造水田规模 2042 公顷，有效改善农业生产条件，提高农业规模和产业化水平约 3.7%，促进现代农业发展，保障国家粮食安全和食品安全。

## **2、缓解建设用地供需矛盾，加快城市发展**

通过农村建设用地整理和城镇低效用地再开发，进一步优化土地利用格局，提高土地节约集约利用水平和单位用地产出水平，增强农村发展活力。

## **3、促进美丽乡村建设**

通过土地整治，加强农村基础设施和公告服务设施建设，改善农村村容村貌，促进美丽乡村建设，有助于贫困地区经济社会发展，支撑国家扶贫战略落地。

### **（三）生态效益**

#### **1、改善区域生态环境**

通过农用地整理，可有效改善局部农田生态环境，增强农田生态系统防护和抗灾减灾能力。通过“三旧”改造，提高公共服务设施配套水平，改造和淘汰低产能、高污染产业，改善城乡面貌，改善农村生产生活条件与人居环境。通过对损毁土地进行复垦，防治土地退化，增加植被覆盖率，防止水土流失，改善土地生态条件。

#### **2、改善农村生活环境，促进城乡统筹发展**

通过开展“旧村庄”改造、农村建设用地拆旧复垦以及农村土地

综合整治重点项目，改善农村人居环境，加强传统村落民居和历史文化名村名镇保护，有利于构建景观优美、人与自然和谐的美丽宜居乡村。

## 第八章 规划实施保障措施

### 一、严格规划的实施与管理

#### （一）加强规划实施的组织领导

加强土地整治工作的组织领导，统筹推进土地整治各项工作，保障各项土地整治项目的实施。通过建立以分管国土工作的副市长为总召集人，市政府办公室协调国土工作的领导和国土资源局局长为召集人，国土、发改、财政、农业、住建、规划、交通、水务、林业、水产等相关部门主要责任人为成员的土地整治工作联席会议制度，组织协调土地整治工作。通过明确各部门在土地整治中的职责和义务，发挥土地整治的统筹协调作用。同时将高标准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）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。抓好规划目标任务的分工落实，加强计划执行情况的评估和考核，保障规划目标的落实。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。完善工作流程，实施土地整治项目全程监管。

### 二、创新土地整治激励机制

#### （一）建立农田整治经济激励机制

加大对垦造水田等补充耕地重点地区的政策支持，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的积极性。

## **（二）健全“三旧”改造政策机制**

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“三旧”改造专项规划实施、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）建立土地复垦激励机制**

按照“谁投资、谁受益”的原则，鼓励和引导社会资金参与土地复垦。依据《土地复垦条例》等有关规定，综合运用退还耕地占用税、经济补贴等手段，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）农村建设用地拆旧复垦激励机制**

明确复垦农村居民点用地的补偿标准，尽量提高对农户、农村集体经济组织的补偿费标准金额，提高农民复垦的积极性。对农户的补偿，在项目实施前，由区政府或镇政府（街道办事处）拨付所有的补偿费，复垦后拆旧复垦指标所获净收益按照 15%、75%及时分配给土地所有权人和土地使用权人。对于涉及拆旧的农户，应优先解决拆旧造成住户无房可住的问题，提高农民参与的积极性，维护农民权益，有效推进农村建设用地拆旧复垦。

# **三、加强规划实施的基础建设**

## **（一）推进土地整治规划信息化建设**

结合国土资源“一张图”和综合监管平台建设，加强土地整治综合监管。建立土地整治规划与实施管理数据库，充分利用土地整治项

目信息管理系统，认真做好土地整治项目报备，做到底数清、情况明，并依据数据库对项目立项、实施进行管理，实现土地整治项目全面全程信息化监管。利用信息技术不断提高规划管理的信息化水平，实现土地整治项目全面全程信息化监督管理，提高监管质量和效率。

## **（二）加强土地整治队伍建设**

健全土地整治机构职能，充分发挥土地整治机构的研究咨询、政策建议和技术服务实施监管作用。加强交流与合作，学习借鉴先进技术和经验。引进土地整治人才，加强土地整治专业教育和培训，切实提高土地整治管理和技术人才的专业素质。

# **四、健全公众参与机制**

## **（一）完善公众参与机制**

探索建立土地整治公众参与机制，在土地整治项目立项、项目设计、项目实施、后期管护等方面建立公众参与机制。充分调动农村集体经济组织和农民群众的积极性，依法保障农民的知情权、参与权、监督权和受益权，切实维护农民权益，鼓励农民和社会机构采用多种形式参与建设。

## **（二）加大土地整治宣传力度**

深入开展土地基本国情教育，通过媒体宣传、公开宣讲等方式，对土地整治规划、项目设计、实施效果等进行广泛宣传，提高全社会对土地整治规划的认识水平，增强民众对规划实施的支持和参与程度，动员社会各界积极参与土地整治工作。

## **（三）推行信息公开制度**

推行土地整治规划信息公开制度，将土地整治规划及其调整、项目实施、竣工验收等信息及时向社会公众公开，提高规划实施的透明度，实行土地整治“阳光操作”。

## 附 表

附表 1 汕尾市 2015 年土地利用现状表

附表 2 汕尾市土地整治规划控制指标表

附表 3 汕尾市土地整治规划指标分解表

附表 4 汕尾市土地整治潜力汇总表

附表 5 汕尾市土地整治重点区域表

附表 6 汕尾市土地整治重点项目表

附表 1 汕尾市 2015 年土地利用现状表

一级类	二级类	面积(公顷)	比例(%)
耕地	水田	69329.73	14.25
	水浇地	2643.53	0.54
	旱地	25802.07	5.30
小计		97775.33	20.09
园地	果园	38481.93	7.91
	茶园	93.08	0.02
	其他园地	179.90	0.04
小计		38754.91	7.97
林地	有林地	214631.10	44.12
	灌木林地	1381.60	0.28
	其他林地	27445.60	5.64
小计		243458.30	50.04
草地	天然牧草地	6.08	0
	其他草地	13531.71	2.78
小计		13537.79	2.78
城镇村及工矿用地	城市	3090.36	0.64
	建制镇	8275.52	1.70
	村庄	16069.77	3.30
	采矿用地	1554.72	0.32
	风景名胜及特殊用地	2400.13	0.49
小计		31390.50	6.45
交通运输用地	铁路用地	352.33	0.07
	公路用地	3242.73	0.67
	农村道路	2935.06	0.60
	港口码头用地	35.92	0.01
小计		6566.04	1.35

一级类	二级类	面积(公顷)	比例(%)
水域及水利设施用地	河流水面	7931.83	1.63
	湖泊水面	56.78	0.01
	水库水面	8422.06	1.73
	坑塘水面	20386.43	4.19
	沿海滩涂	4833.46	0.99
	内陆滩涂	1228.32	0.25
	沟渠	5036.52	1.04
	水工建筑用地	1063.21	0.22
小计		48958.61	10.06
其他土地	设施农业用地	583.38	0.13
	盐碱地	41.31	0.01
	田坎	1494.18	0.31
	沼泽地	193.56	0.04
	沙地	344.18	0.07
	裸地	3403.86	0.70
小计		6060.47	1.26
合计		486501.95	100

注：数据来源于汕尾市各县（市、区）2015年土地利用变更调查成果，比例为各类用地占土地总面积的比例。

附表 2 汕尾市土地整治规划控制指标表

指标项		规划目标		指标属性
		万亩	公顷	
高标准农田 整治规模	确保规模	23.17	15447	约束性
	力争规模	31.65	21100	预期性
土地整治补充耕地		1.13	753	约束性
垦造水田任务		1.42	947	预期性
农村建设用地整理规模		0.25	167	预期性
城镇低效用地再开发规模		0.70	467	预期性

附表 3 汕尾市土地整治规划指标分解表

单位：公顷

行政区域	高标准农田建设规模		土地整治补充耕地	垦造水田任务	农村建设用地整理规模	城镇低效用地再开发规模
	确保规模	力争规模				
汕尾市城区	0	0	117	187	25	98
海丰县	7247	9193	161	174	59	167
深汕特别合作区	0	0	106	203	11	22
陆丰市	6193	9360	255	186	62	158
华侨管理区	0	0	0	20	0	0
陆河县	2007	2547	78	165	10	19
红海湾经济开发区	0	0	36	12	0	3
总计	15447	21100	753	947	167	467

附表 4 汕尾市土地整治潜力表

单位：公顷

行政 区 划	农用地整理					城乡建设用地整理		土地复 垦潜力	宜耕后备土地资源开发	
	合计		高标 准 农 田 建 设 潜 力	垦造水田潜力		农村建 设用地 整理潜 力	城镇工 矿建 设用地 整理 潜力		开发潜力	可补充耕地面积
	整理潜 力	可补充 耕地面 积		垦造潜 力	可补充 耕地面 积					
汕尾市城区	770.93	115.7	475.57	295.36	115.7	487.22	1000.30	377.23	124.41	121.79
海丰县	13291.2	4362.68	7801.71	5489.49	4362.68	1274.58	1929.75	726.38	4505.34	4495.98
深汕特别合作区	1193.55	112.8	982.58	210.97	112.8	236.50	236.59	304.48	807.58	807.07
陆丰市	33776.48	10313.88	21319.38	12457.1	10313.88	1350.76	1607.56	149.44	2645.53	2601.82
华侨管理区	400.41	146.18	249.59	150.82	146.18	8.06	4.04	9.38	30.84	30.56
陆河县	4015.98	26.53	3485.86	530.12	26.53	95.09	81.92	129.27	2989.59	2957.80
红海湾经济开发区	471.84	0	471.84	0	0	21.21	29.12	9.26	206.25	203.16
合计	53920.39	15077.77	34786.53	19133.86	15077.77	3473.42	4889.28	1705.44	11309.54	11218.18

附表 5 汕尾市土地整治重点区域表

单位：公顷

重点区域名称	整治类型	整治规模	可补充耕地面积
农用地整理重点区域	农用地整理	9434	0
城乡建设用地整理重点区域	建设用地整理	382	0
土地复垦重点区域	土地复垦	67	0
土地综合整治重点区域	土地综合整治	125	0

附表 6 汕尾市土地整治重点项目表

单位：公顷、万元、年

项目 编号	项目名称	项目类型	项目规模	补充耕 地面积	投资规模	建设期限
1	陆丰市八万镇坪林等 7 个村 2016 年高标准农田建设项目	高标准农田建设	400.00	0	900.00	2018-2020
2	陆丰市碣石镇草洋等 4 个村 2016 年高标准农田建设项目		333.33	0	749.99	2018-2020
3	2017 年汕尾陆丰市上英镇农业综合开发高标准农田创新 试点项目		1266.67	0	2850.01	2018-2020
4	陆丰市甲东镇后洪等 3 个村 2016 年高标准农田建设项目		433.33	0	974.99	2018-2020
5	海丰县黄羌镇高标准农田建设项目		507.57	0	1142.03	2018-2020
6	海丰县平东镇高标准农田建设项目		545.10	0	1226.48	2018-2020
7	海丰县梅陇镇高标准农田建设项目		1357.72	0	3054.87	2018-2020
8	海丰县联安镇高标准农田建设项目		1089.30	0	2450.93	2018-2020
9	海丰县赤坑镇高标准农田建设项目		1459.19	0	3283.18	2018-2020
10	陆河县河口镇高标准农田建设项目		912.81	0	2053.82	2018-2020
11	陆河县水唇镇高标准农田建设项目		124.83	0	280.87	2018-2020
12	陆河县螺溪镇高标准农田建设项目		332.62	0	748.40	2018-2020
13	陆河县上护镇高标准农田建设项目		520.68	0	1171.53	2018-2020
小计			9283.15	0	20887.10	——
1	陆丰市碣石镇滴水村等两个村垦造水田项目	垦造水田	28.13	0	2742.68	2018-2020
2	海丰县平东镇垦造水田项目		66.40	0	6474	2018-2020

项目 编号	项目名称	项目类型	项目规模	补充耕 地面积	投资规模	建设期限
3	海丰县陶河镇垦造水田项目		52.75	0	5143.13	2018-2020
4	海丰县可塘镇垦造水田项目		40.53	0	3951.68	2018-2020
5	陆河县水唇镇垦造水田项目		20.96	0	2043.6	2018-2020
6	陆河县河口镇垦造水田项目		110.77	0	10800.08	2018-2020
小计			319.54	0	31155.17	——
1	汕尾市红草镇埔边村“旧村庄”改造项目	农村建设用地整理	10.46	0	36087.00	2018-2020
2	汕尾市红草镇三和村“旧村庄”改造项目		12.94	0	44643.00	2018-2020
3	海丰县附城镇“旧村庄”改造项目		11.77	0	40606.50	2018-2020
4	海丰县城东镇“旧村庄”改造项目		8.82	0	30429.00	2018-2020
5	陆河县河田镇“旧村庄”改造项目		10.00	0	34500.00	2018-2020
6	汕尾市城区捷胜镇前进村农村建设用地拆旧复垦项目		1.60	0	38.40	2018-2020
7	海丰县黄羌镇东坑村农村建设用地拆旧复垦项目		9.49	0	227.76	2018-2020
8	海丰县黄羌镇石山村农村建设用地拆旧复垦项目		8.21	0	197.04	2018-2020
小计			73.29	0	186728.7	2018-2020
1	汕尾市城区香洲街道新兴居委会“旧城镇”改造项目	城镇低效用地在开 发	1.06	0	3657.00	2018-2020
2	汕尾市城区香洲街道东兴居委会“旧厂房”改造项目		1.72	0	5934.00	2018-2020
3	汕尾市城区香洲街道城西居委会“旧城镇”改造项目		1.37	0	4726.50	2018-2020
4	汕尾美丽华大酒店“旧城镇”改造项目		1.69	0	5830.50	2018-2020
5	汕尾市安宏民爆物品“旧厂房”改造项目		1.22	0	4209.00	2018-2020

项目 编号	项目名称	项目类型	项目规模	补充耕 地面积	投资规模	建设期限
6	汕尾市万德隆“旧城镇”改造项目		14.58	0	50301.00	2018-2020
7	汕尾万盛针织时装“旧厂房”改造项目		3.88	0	13386.00	2018-2020
8	誉福实业（汕尾）“旧厂房”改造项目		1.43	0	4933.50	2018-2020
9	海丰县城东镇“三旧”改造项目		27.40	0	94530.00	2018-2020
10	海丰县附城镇“三旧”改造项目		49.05	0	169222.50	2018-2020
小计			103.40	0	356730.00	——
1	广东省潮州至惠州高速公路项目（汕尾市海丰段）	土地复垦	56.00	0	1134.00	2018-2020
2	兴宁至汕尾高速公路海丰至红海湾开发区段一期工程（海丰段）		40.31	0	816.28	2018-2020
3	兴宁至汕尾高速公路五华至陆河段		3.95	0	79.99	2018-2020
4	汕尾市东涌镇龙溪、安华村砖厂土地复垦项目		5.35	0	108.34	2018-2020
小计			105.61	0	2138.61	——
1	海丰县平东镇新平村土地综合整治项目	农村土地综合整治	125.40	0	1107.00	2018-2020
2	陆河县河口镇北中村土地综合整治项目		106.26	0	239.09	2018-2020
小计			231.66	0	1346.09	——
合计			10116.65	0	598985.67	——

## 附 图

附图 1 土地利用现状图（2015 年）

附图 2 农用地整理潜力分布图

附图 3 高标准农田建设潜力分布图

附图 4 垦造水田潜力分布图

附图 5 农村建设用地整理潜力分布图

附图 6 城镇工矿建设用地整理潜力分布图

附图 7 土地复垦潜力分布图

附图 8 宜耕后备土地资源开发潜力分布图

附图 9 土地整治规划图