

广东省湛江市徐闻县角尾乡全域 土地综合整治项目实施方案

申报单位：徐闻县人民政府

编制日期：2024 年 6 月

项目名称：广东省湛江市徐闻县角尾乡全域土地综合整治项目
实施方案

组织单位：徐闻县人民政府

编制单位：湖南省湘诚现代设计咨询有限公司

资质等级：乙级城乡规划编制资质、乙级土地规划机构

证书编号：湘自资规乙字 23430118、043064

规划编制人员名单：

审 核：	唐晓登	高级工程师
校 对：	雷科	注册城乡规划师
项目负责人：	刘刚	高级工程师
设计人员：	谭坚	城乡规划工程师
	肖富	城乡规划工程师
	王中英	城乡规划工程师
	李呵姣	城乡规划助理工程师
	肖有缘	城乡规划助理工程师



城乡规划编制资质证书

证书编号: 湘自资规乙字 23430118

证书等级: 乙级

单位名称: 湖南省湘诚现代设计咨询有限公司



承担业务范围: (一) 县级和乡镇国土空间总体规划的编制;
(二) 村庄规划的编制; (三) 详细规划的编制; (四) 专项规划的编制;
(五) 成片开发建设规划、城市更新设计、土地整治土地复垦设计、
城市体检评估等项目

统一社会信用代码: 91430503794732608D

发证机关

有效期限: 自 2023 年 12 月 15 日至 2024 年 12 月 31 日

2023 年 12 月 18 日

中华人民共和国自然资源部印制



土地规划机构证书

(副本)

机构名称: 湖南省湘诚现代设计咨询有限公司

机构等级: 乙级

法定代表人: 王勇

统一社会信用代码: 91430503794732608D

机构地址: 邵阳市大祥区大安街宝庆路转角楼 2-301 号

执业范围: 从事国土规划、土地利用总体规划、土地整治规划、耕地保护规划、土地生态建设规划、
土地整治工程规划、高标准农田建设规划、耕地质量等级评价、土地储备计划以及其他
土地专项规划编制、设计、评估、论证、咨询等业务。

有效期限: 至 2025 年 6 月

证书编号: 043064

发证单位:

二〇二三年六月十八日



湖南省土地学会制

摘要

2018年6月,《国家乡村振兴战略规划(2018-2022)》提出,要加快国土综合整治,实施农村土地综合整治重大行动,到2020年开展300个土地综合整治示范村镇建设,到2022年,示范村镇建设扩大到1000个,形成具备推广到全国的制度体系。2019年12月,自然资源部办公厅发布《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),提出组织开展全域土地综合整治试点工作。

2023年12月25日,广东省自然资源厅发布《广东省自然资源厅关于加快推进全域整治有关工作的通知》(粤自然资函〔2023〕1036号),徐闻县紧随政策,启动典型镇角尾乡全域土地综合整治项目。

为加快推进角尾乡全域土地综合整治项目工作,依据《自然资源部国土空间生态修复司关于印发<全域土地综合整治实施要点(试行)>的函》(自然资生态修复函〔2020〕37号)、《全域土地综合整治试点实施方案编制大纲(试行)》和《广东省全域土地综合整治试点实施方案编制指南(试行)》有关规定,结合角尾乡实际情况,制定本实施方案。

本次整治实施范围为角尾乡全域,全镇下辖11个行政村、两个盐场和1个林场,镇域面积4959.0251公顷;项目实施期限以2024年为基期年,实施期限为2024年4月-2027年12月,实施目标年为2027年;以“良田连片、村庄集中、产业集聚、生态优美”为整治目标,规划从农用地整理、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、产业导入和公共服务

与基础设施建设等方面开展角尾乡全域土地综合整治；规划新增耕地面积约 66.9890 公顷(1004.84 亩)，新增耕地面积比例为 5.99%，总计投资 1 亿元分 17 个子项目实施(含农用地整理 6 个、乡村生态保护修复 2 个、乡村基础设施完善与风貌提升 7 个，其他项目-农村产业发展类 2 个)。

根据角尾现状存在的问题，坚持规划引领，以科学规划为前提，以全域多维发展为导向，实现“保底线、优生态、理格局、宜人居”，最终实现地区生产空间集约高效，生活空间宜居适度，生态空间山清水秀的总体目标，打造以南极爱情角和海洋为重心的绿色生态、产业兴旺的中国大陆南极小镇。

目 录

一、 基本情况	1
(一) 区域概况	1
1. 基本情况	1
2. 国土利用情况	7
3. 生态环境状况	10
(二) 存在问题	13
1. 乡镇建设问题	13
2. 农业生产问题	13
3. 交通问题	14
(三) 整治区域及实施期限	14
1. 整治区域	14
2. 实施期限	15
二、 可行性分析及评估	16
(一) 已有工作基础分析	16
1. 规划编制审批情况	16
2. 相关制度建设情况	18
3. 永久基本农田建成高标准农田条件情况 ...	19
(二) 空间布局优化可行性分析	19
1. 土地权属调整分析	19
2. 功能分区优化	27
3. 空间格局优化	33
(三) 整治可行性分析	34
1. 农用地整理	34

2. 建设用地整理	39
3. 生态保护修复	42
4. 乡村风貌提升和历史文化保护	43
(四) 产业导入可行性分析	47
(五) 风险评估及应对	48
1. 风险分析	48
2. 风险应急预案	50
三、 整治目标	52
(一) 目标设置	52
1. 整体目标	52
2. 绩效目标	53
(二) 生产要素创新性配置制度探索	57
1. 土地使用权与经营权	57
2. 用地指标分配制度	57
3. 项目信息报送制度	57
四、 建设任务与子项目安排	59
(一) 规划落实及其他方案衔接	59
1. 规划落实	59
2. 其他方案衔接	59
(二) 重点虚设任务落实	59
1. 农用地整理	59
2. 建设用地整理	60
3. 生态保护修复	60
4. 其它整治任务落实情况	61

(三) 子项目安排	61
1. 子项目安排情况	61
2. 2024 年和 2025 年项目计划情况	68
五、精品工程	69
(一) 北注村“万亩红葱产业园”	69
1. 北注现状	69
2. 项目规划	70
3. 项目规划设计方案	72
4. 项目投入产出	73
(二) 美丽乡村放坡村	73
1. 项目潜力	73
2. 项目规划	74
3. 项目成效	75
(三) 仕寮村红树林生态保护区	75
1. 项目潜力	75
2. 项目概况	75
3. 项目成效	77
六、投资测算及资金筹措	78
(一) 投资测算	78
1. 投资估算依据	78
2. 投资估算	79
(二) 资金筹措	82
1. 政策性银行发债	82
2. 社会资金	82

(三) 项目融资及债务清偿能力分析	84
1. 融资分析	84
2. 清偿能力分析	85
(四) 资金平衡分析	86
七、 预期效益和项目特色	88
(一) 预期效益	88
1. 社会效益	88
2. 生态效益	88
3. 经济效益	89
(二) 项目特色	89
1. 创新措施	89
2. 相关建议	91
八、 实施保障	93
(一) 组织保障	93
1. 建立领导小组，确定工作机制	93
2. 明确责任分工，加强项目管理	94
(二) 资金保障	96
1. 资金管理制度	96
2. 整合政策性银行发债	96
3. 鼓励社会资本参与	97
4. 加大金融支持力度	97
5. 合理利用指标收益	97
(三) 监督保障	98
1. 质量监督管理	98

2.	工程进度管理	98
3.	项目资金管理	98
4.	后期管护监督	99
5.	强化宣传引导	99
(四)	防灾减灾	100
1.	防洪防涝	100
2.	防地质灾害	100
3.	防火	101
4.	防台风	101
九、	附件	103
(一)	附表	103

一、基本情况

（一）区域概况

1. 基本情况

（1）自然地理状况

湛江市位于中国大陆最南端雷州半岛上，地处粤桂琼三省区交汇处，南濒南海隔琼州海峡与海南省相望，西临北部湾，背靠大西南，东与茂名市相连，是广东省西南沿海的枢纽城市；也是粤西和北部湾经济圈的经济中心，是中国大陆通往东南亚、欧洲、非洲和大洋洲航程最短的港口城市，1984 年全国首批 14 个沿海开放城市之一；黎湛铁路、三茂铁路、粤海铁路、洛湛铁路、茂湛铁路在湛江交汇，铁路交通发达；207 国道、325 国道贯穿全境，广（州）湛（江）、渝（重庆）湛（江）、湛（江）徐（闻）三条高速公路交汇于湛江；湛江市西南部还有吴川国际机场，有通往全国多地的航线。

徐闻县东、西、南三面环海，即东和东北临南海，西濒北部湾，南隔琼州海峡，与海南岛（海口市新港至徐闻县海安港）直线距离 14.6 海里（即 27 公里），北接雷州市，面积为 1605 平方公里。徐闻历来都是雷州半岛南部经济贸易的繁华集市，是通向海南岛必经之路，是雷州半岛政治、经济、文化、交通的重要中心；徐闻县交通发达，过境公路主要有国家高速 G15 兰海高速公路和 207 国道，开往海南的火车经过徐闻以渡轮跨过琼州海峡，是中国大陆火车到达海口的唯一港口，海运也较

为发达。

角尾乡地处徐闻县境西南部，东、南临琼州海峡，东北连西连镇，西濒北部湾，北连迈陈镇；角尾交通颇为便利，陆上交通要道——徐苞公路，经迈陈圩，直穿角尾乡中间地带，终达徐闻盐场，是角尾乡通往县城的主要大道；水上交通较发达，南岭、苞西、放坡、白宫、包萝等港湾可停泊 300 吨船舶，从这里始发的船只可直通广州、湛江、海南、广西和越南。

（2）资源禀赋

1）地理概况

角尾乡地处北回归线以南，为滨海地区，三面临海，地势低平，北部稍高，南部较低，土类多为沙壤土和沙质土，无溪河，缺少水源。

角尾属热带季风气候区，日照充足，夏秋炎热，冬春多干旱；年均气温 24.1℃，极端高温 38.5℃，极端低温 3.4℃；年均降雨量 911 毫米，雨量 70%集中于秋季；年均日照 2104.8 小时，夏季主导风向为东风、东南风，冬季为北风。

2）自然禀赋

角尾乡拥有海岸线 20 多公里，滩涂广阔，适宜养殖珍珠、鲍鱼、龙虾。海水含盐量 30‰—35‰，日照时间长，有利于发展盐业。

辖区海运资源丰富，内有南岭、包萝、放坡、苞西、白宫等港湾，水深沙少，有利于发展水运业；尤其是南岭港，位于角尾乡之南，是祖国大陆最靠近海南岛的港口，距海南金牌港

仅 16 海里，此港湾水深、底硬、浪细，可建 3 万吨级码头 3 座，港口外的锚地可停泊 5 万吨巨轮。

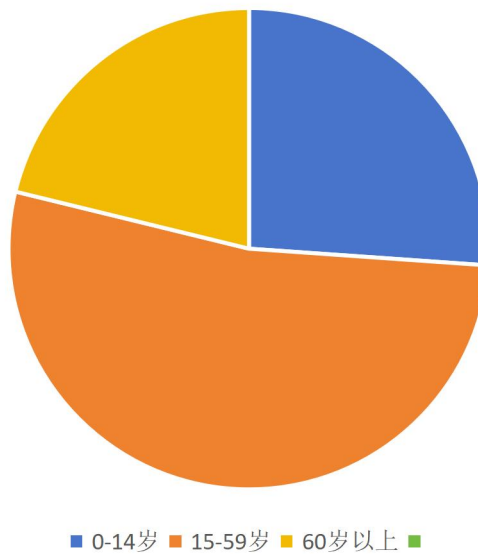
角尾乡各类土地较为平均，耕地资源约占全域面积两成，主要为水浇地和旱地，以红葱种植为主；林地约占一成半，多为速生林，包含有少量红树林；滩涂地约占三成，多为沿海滩涂。

角尾历史文化底蕴深厚，主要包括红色文化、饮食文化、传统建筑和宗教文化等，其中以渡海作战纪念碑为核心的红色文化较为知名。

（3）社会经济条件和人口情况

2022 年角尾乡全乡完成地区生产总值约 4.90 亿元，比上年增长 4.7%；农林牧渔业增加值约 1.73 亿元，增长 14.6%；第三产业增加值约 2.64 亿元，增长 3.03%；固定资产投资额 2041 万元，增长 107.6%；全乡存款 2.7 亿元，同比增长 10.2%，全乡企业总产值达 1.33 亿元，同比增长 2.8%；争取政府专项债券 4.3 亿元支持乡村基础设施建设；投资 1231.6 万元推进 28 个项目建设。农业产品种收稳定，市场价格持续向好，蔬菜种植面积达 7513 亩，收获产量 2.8 万吨；养殖捕捞渔业产量达 5132 吨，新增海上生蚝养殖面积近 5 万亩，带动 300 户人养殖，收益达 2 亿元；全年农林牧渔业总产值 3.02 亿元，增长 14.4%。新增民宿 11 家，全乡民宿累计超 60 家，可提供客房近 700 间 960 个床位，全年接待旅客达 40 万人次，旅游经济总收入 6000 万元。

图2-1 人口年龄占比图



截至 2020 年第七次人口普查，角尾乡总人口 22172 人，在徐闻县占比 3.50%，其中 0-14 岁占 26.11%，15-59 岁占 52.70%，60 岁以上占 21.19%（65 岁以上占 15.45%）。

（4）产业发展现状及方向

产业发展现状：主导产业以旅游、种植和养殖为主，累计建成乡村特色民宿及宾馆 53 家，其中登记营业的民宿及宾馆 49 家，可提供客房 416 间，床位 733 个，农家乐及饭店 17 家，2021 年接待游客超 40 万人，旅游总收入超 6000 万元；种植以红葱为主，“万亩红葱产业园”建设颇具成效，养殖为金鲳鱼、红扇贝、东风螺和生蚝等传统养殖；风电光伏等能源项目平稳发展，一、二期工程分别投入 5.1 亿元和 4 亿元，进行主体项目正常生产运营，于 2019 年 4 月份已建成并投产，广东粤能风电落户角尾，年工业产值较为可观；企业相对较少，共有较大型的电子厂 2 家、纽扣厂 2 家、手套厂 1 家，企业总产

值 2610 多万元，可解决 1100 多人的就业问题，全乡有虾苗孵化场 6 家，年产值 2800 多万元。

产业发展方向：旅游方面在继续深挖“中国大陆最南端”“201314”等 IP 价值的同时，需要继续加强以下几点：一是文旅结合，将角尾乡传统文化结合起来，丰富游行内容，增强记忆点，提高文旅竞争力。二是农旅结合，结合当地特色种植产业和海鲜养殖，增加居民收入，推动农村产业融合。三是完善基础设施，如旅游集散中心、旅游厕所等基础设施，达到高质量旅游，提高游客幸福满意度；农业种植与养殖方面走新型农业发展道路，探索“企业+合作社+农户”发展模式，解决资本、产业、土地要素与劳动力要素的对接与整合方式，提升农户主动参与经济活动的热情、使命感、获得感和成就感，从而实现自主发展脱贫。

（5）基础设施建设情况

交通基础设施：角尾交通基础设施良好，公路交通颇为便利，断头路少。2018 年完成三条自然村入村主干道和路灯建设，完成四个自然村村内巷道道路硬化；投资约 76.4 万元，从角尾乡中心小学至放坡村路口段安装路灯 90 盏，2019 年春节已建成使用；投资 1030 多万元建设港门渔港项目已完成施工内容，当年 12 月已完成投入使用，全乡船只和渔业抗风能力明显改善。2020 年乡政府投入 96 万元升级改造圩区人行道，投资 478 万元建成 7.96 公里硬底化道路；放坡村投资 400 多万元建设硬底化道路、绿化景观、道路标识等补基础设施短板。

2022 年完成路硬底化建设 14.5 公里，完成放坡村主干道路“白改黑”整体提升；累计建成公共充电桩 208 个。

教育卫生与文化服务建设：角尾乡有 1 所中学，2 所完小，4 所分教点，文化娱乐场所 5 处，其中影剧院 1 座，剧场 1 座，录像放映室 2 间，文化室 1 间，医疗保健门诊所 1 间。2018 年开工建设蔡宅村文化楼和卫生站，在四条自然村的主干道打造德育法制等宣传壁画，营造浓厚氛围。2022 年建成下寮仔村文化小广场。

供电和水利设施建设：总体较好，2018 年，改造仕寮村委会农网高压线路和低压线路，改造户表 650 户；完成仕寮村委会 4 条自然村安全自来水工程改造；完成仕寮村部分农田水利设施工程，解决农田水利配套设施落后、老化失修问题。2022 年郑黄村、定村仔村等 6 条自然村供水管网成功改造。

环卫设施建设：环卫设施和污水处理设施基础良好，2018 年角尾乡完成生活垃圾、生活污水、水体污染整治共 10 宗；完成村内垃圾收集处和垃圾桶等设备配备，农村生活垃圾处理运作正常。2019 年建成各类公共厕所 18 座，均有标识牌和制度上墙，落实专人管理，确实公共厕所干净整洁。2020 年通过 PPP 和奖补两种模式，推进农村生活污水处理设施建设的自然村有 27 个，其中列入 PPP 模式推进建设的自然村有 11 个，列入 2020 年奖补模式推进建设的自然村 16 个；有 27 个自然村完成主管网铺设，累计铺设污水管网 64117 米；完成污水处理站建成的自然村有 14 个。按设计覆盖率 80% 计算，角尾乡 27 个自然村生活污水处理设施建成后，可收集和有效处理农

村生活污水 4542 户，解决 2 万人生活污水处理排放问题；纳入厕改范围户数 7272 户，全乡累计完成卫生户厕改造 7267 户，卫生户厕普及率达 99.9%。

（6）村庄发展状况：

基础设施建设情况：新农村建设以后，角尾乡已实现村村通硬底化道路，水电实线户户通，乡、村医疗卫生设施进一步改善，卫生院新添置医疗器械一批，为广大人民群众提供基本医疗服务和初级卫生保健；上寮村文化广场、放坡村文化娱乐广场、中心小学体育场等已建成使用。

产业发展情况：村委会群众经济以渔业生产、海水养殖和农业生产为主，主要种植红葱、青椒、茄子、玉米、番薯、芝麻等作物，通过南菜北输和反季节蔬菜增加经济收入，渔业生产养殖黄花、白鲳、马鲛、虾苗孵化、马鲛鱼、对虾、石斑鱼、罗非鱼养殖等。

其中苞西村村委会是角尾乡最大农业示范基地，种植面积达 2000 亩。

生态修复和历史文化保护情况：放坡村村委会有国家级珊瑚保护区，许家寮村村委会有特色文化遗产，仕寮村村委会是红树林保护区。

整体村庄发展情况较好，其中靠近乡镇和交通枢纽的地区发展速度快一些。

2. 国土利用情况

根据 2022 年角尾乡土地变更调查数据，角尾乡镇域总面

积为 4959.0251 公顷。其中农用地总面积为 2694.6463 公顷，占角尾乡总面积的 54.34%，其中，耕地土地面积最广，为 1129.0955 公顷，林地面积为 840.2436 公顷。

建设用地总面积为 835.0223 公顷，占角尾乡总面积的 16.84%。其中农村宅基地面积 400.3245 公顷，占全镇建设用地总面积的 47.94%。

未利用地总面积为 1429.3565 公顷，占角尾乡总面积为 28.82%，主要包括沿海滩涂和养殖坑塘。其中，沿海滩涂为 1319.2456 公顷，占全镇未利用地总面积的 92.30%；养殖坑塘为 91.0491 公顷，占全镇未利用地总面积的 6.37%。

表 2-1 角尾乡土地利用现状表

	地类	面积（公顷）	比例（%）
农用地	沟渠	28.993	0.58
	灌木林地	11.8463	0.24
	果园	110.1942	2.22
	旱地	667.8329	13.47
	红树林地	7.9094	0.16
	坑塘水面	287.3175	5.79
	农村道路	68.9925	1.39
	其他草地	207.6427	4.19
	其他林地	56.1187	1.13
	其他园地	5.6322	0.11
	乔木林地	764.3261	15.41
	设施农用地	16.5351	0.33

	水浇地	395.8692	7.98
	水田	65.3934	1.32
	竹林地	0.0431	0.00
小计		2694.6463	54.34
建设用地	采矿用地	1.266	0.03
	城镇村道路用地	22.6737	0.46
	城镇住宅用地	4.7997	0.1
	港口码头用地	0.9222	0.02
	工业用地	8.2033	0.17
	公路用地	27.6601	0.56
	公用设施用地	4.9786	0.1
	公园与绿地	0.1151	0
	机关团体新闻出版 用地	9.443	0.19
	科教文卫用地	12.1044	0.24
	农村宅基地	400.3245	8.07
	商业服务业设施用 地	4.6342	0.09
	水工建筑用地	0.6606	0.01
	特殊用地	8.9712	0.18
	物流仓储用地	0.9989	0.02
	盐田	326.7359	6.59
	交通服务场站用地	0.5307	0.01
小计		835.0223	16.84

未 利 用 地	河流水面	17.8662	0.36
	空闲地	0.6122	0.01
	裸土地	0.2898	0.01
	内陆滩涂	0.0499	0.00
	沙地	0.2437	0.00
	沿海滩涂	1319.2456	26.6
	养殖坑塘	91.0491	1.84
小计		1429.3565	28.82
总计		4959.0251	100

整治区域内现状耕地 1129.0955 公顷（其中水田 65.3934 公顷、水浇地 395.8692 公顷、旱地 667.8329 公顷），平均质量等别 5.2、平均坡度等级 1.1、耕地坡度小于等于 2° 的有 1092.9343 公顷，占整治区域内耕地 96.80%以上。整治区域内已划为永久基本农田 1059.1288 公顷，涉及图斑 853 个，集中连片程度较好，主要集中分布在北注村、包西村和仕寮村。

3. 生态环境状况

（1）自然环境现状

角尾乡地处北回归线以南，属热带季风气候区，日照充足，夏秋炎热，夏季偶有台风，降雨集中于秋季，冬春多干旱。

角尾三面临海，为滨海地区，总体地势低平，北部稍高，南部较低，土类多为沙壤土和沙质土，无溪河，缺少淡水水源。

（2）生态安全格局

角尾乡生态环境总体较好，生态保护红线面积为 817.80 公顷，主要涉及徐闻角尾国家级珊瑚礁自然保护区，位于灯楼角沿岸浅海一带；角尾还拥有 20 多公里的海岸线和少量的红树林，属于暂未开发状态，生态状况较好，生物多样性有所保障；角尾乡约六分之一面积为林区，树种以木麻黄及桉树为主，多为人工林，情况总体较好。

2022 年完成第二轮中央环保督察整改全部任务，空气质量保持优良。深入推行林长制，常态化开展巡林护鸟，抓获非法捕鸟违法犯罪，打击破坏野生动物违法行为。投入专项资金 234 万元开展人居环境整治，改造人行道和绿化，有序建设“四小园”。全面完成 11 条自然村的农村污水治理管网铺设和三个污水转泵站，建成 617.98 亩高位池尾水处理设施，生态安全得到进一步保护。

（3）乡村人居环境状况

农村房屋一般修建 1-2 层，外修围墙，部分道路存在汽车难以驶入的情况，农村出行多以电动车、摩托车为主。村内人居环境良好，每家每户配备垃圾桶，全乡干净整洁，完成污水处理站建成的自然村有 14 个；卫生户厕普及率达 99.9%；农村基础设施配套和环境仍有优化空间，少数通组路尚未硬化，有个别村庄尚无文化活动中心。

（4）乡村文化与文脉

红色资源丰富：1949年12月，解放军四野383团驻扎硇洲。硇洲民众捐船捐物，拼尽全力帮助从东北一路杀来，不识水性的“东北虎”官兵训练。1950年3月，1007名渡海先锋营战士和硇洲100多名船工，在徐芳春团长的带领下，从硇洲启航，战巨浪，斗狂风，抗严寒，躲袭击，顺利完成偷渡任务，在海南文昌附近赤水港一带登陆，与琼崖纵队会师迅速开辟根据地，为主力部队做探路和接应。1950年5月1日，海南岛顺利解放。2020年2月，徐闻县委宣传部、角尾乡政府斥资在灯楼角建造了解放海南岛战役渡海作战陈列室；陈列室利用当时角尾乡原灯楼角游客中心改建而成，展室面积约120平方米，其中陈展面积约60平方米，建设内容包括主体建筑、纪念碑广场等，展柜陈列以解放海南战役渡海作战文物器物实物为主，有馆藏渡海作战战役文物器物78件；从耸天矗立的渡海作战纪念碑，到图文并茂的党史教育基地和纪念馆，渡海作战的红色基因得到了很好传承，“敢吃苦、不服输、勇前行”的船工精神激励着后人在国家建设和经济发展中勇担当、敢作为。

海盐文化历史悠久：角尾有着相当悠久的产盐历史，在唐代《新唐书·地理志》等正史中，有广东雷州半岛徐闻地区盛产海盐的历史记载，其中记录了徐闻千百年形成的独特海盐制作技术——海盐的平摊晒法。直白地说，就是把海水引进大片滩涂，利用日光和风力蒸发，晒制过程中不添加任何添加剂，纯手工生产，自然天成。徐闻盐场是广东四大国有盐场之一，

位于雷州半岛西部背风坡地带，气温高，日照时间长，蒸发量大，是理想的晒盐、煮盐场所，适宜大面积海水滩晒制盐，角尾乡盐场也是其一组成部分。

（二）存在问题

经实地踏勘调研，角尾乡优缺点较为分明，土地分区集聚，建设用地集中于乡域南部和各村中部，农用地集中于乡域北部和中部；但是，不可避免也存在部分问题。

1. 乡镇建设问题

用地规模缺乏，权属变更困难。角尾乡是徐闻县重点镇之一，备受上级领导重视，发展速度快、人口增长率大、项目多，虽然建设用地较为集中，但是土地权属集中于原住民个人手中，数量相对较少，调整整治困难，需大量资金才可能盘活，制约发展。

现状建设混乱，整治调整困难。仅管角尾建设用地较为集中，但是居民建房各行其道，缺乏合理规划，展现乡村特色的同时又给整治带来了新的问题，居民点道路弯曲复杂，如同迷宫，难以全面调整。

2. 农业生产问题

淡水资源缺乏，农业发展受阻。角尾耕地资源较丰富，但以水浇地和旱地居多，居民只能以种植耐水作物为主，农业发展限制大，现状种植多为红葱和玉米等。

土地盐碱化，沙土较多。角尾三面环海，海洋资源丰富，

但是也影响了部分土地，南部区域多为沙土，部分耕地还存在盐碱化，绝大部分作物无法种植，进一步制约了农业发展，造成土地资源浪费。

3. 交通问题

进出道路单一，容易造成堵塞。角尾乡距离徐闻县城约一小时车程，仅靠 698 县道单线进出，到目前为止，能够满足居民和旅客进出；但在不断发展的前提下，单线交通无法满足角尾日益增长的车流量，出现问题，就会造成车辆堵塞，影响居民和旅客出行便利。

（三）整治区域及实施期限

1. 整治区域

整治实施范围为角尾乡全域，东北连西连镇，西濒北部湾，北连迈陈镇；全乡下辖 12 个行政村、两个盐场和 1 个林场，乡域面积 4959.0251 公顷；包含包西村、北注村、潭鳌村、仕寮村、新村仔村、符宅村、沙土村、下寮仔村、角尾村、上寮村、许家寮村和放坡村，徐闻北洋盐场（角尾乡）、徐闻盐场（角尾乡），角尾乡林场。

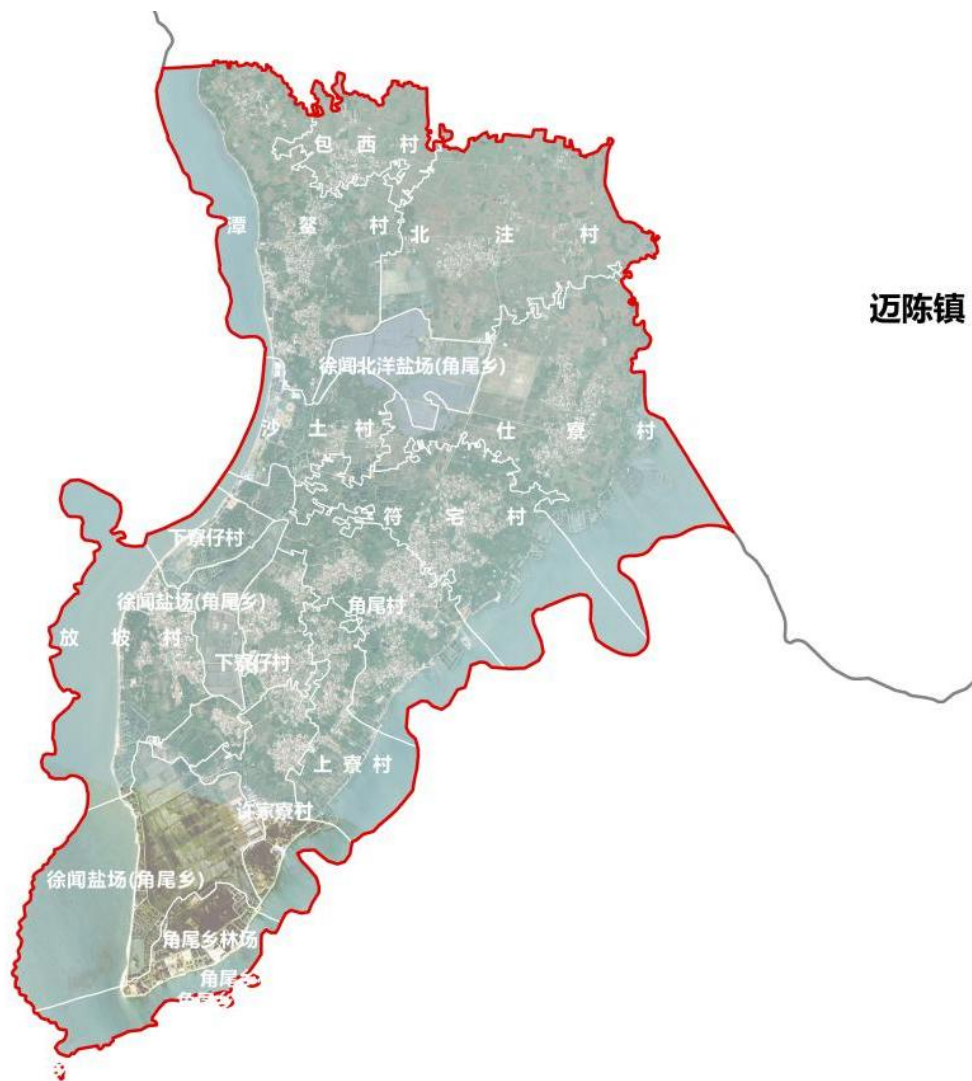


图 1-1 角尾全域图

2. 实施期限

本次全域整治项目实施期限以 2024 年为基期年，实施期限为 2024 年 4 月-2027 年 12 月，实施目标年为 2027 年。

二、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

截至 2024 年 6 月，徐闻县已完成《徐闻县国土空间总体规划（2021-2035）》编制和审批，角尾乡已完成《徐闻县角尾乡（南极村）城市设计与控制线详细规划》编制和审批，角尾乡各村委会村庄规划还在编制中。

此外，徐闻县政府已完成全国“三线”划定工作上报数据库，根据自然资源部下发数据，其中角尾乡划定生态保护红线 817.80 公顷、永久基本农田 1059.1288 公顷、城镇开发边界 582.6533 公顷。

本次全域土地综合整治工作已与《徐闻县国土空间总体规划（2021-2035）》和《徐闻县角尾乡（南极村）城市设计与控制线详细规划》进行充分衔接，确保建设用地整理项目、历史文化保护项目、产业引入项目不与永久基本农田、生态保护红线冲突，拆旧复垦片区不纳入城镇开发边界，农用地整理项目中拟实施的高标准农田项目优先划入永久基本农田，项目用地范围不与《徐闻县国土空间总体规划（2021-2035）》和《徐闻县角尾乡（南极村）城市设计与控制线详细规划》产生冲突。

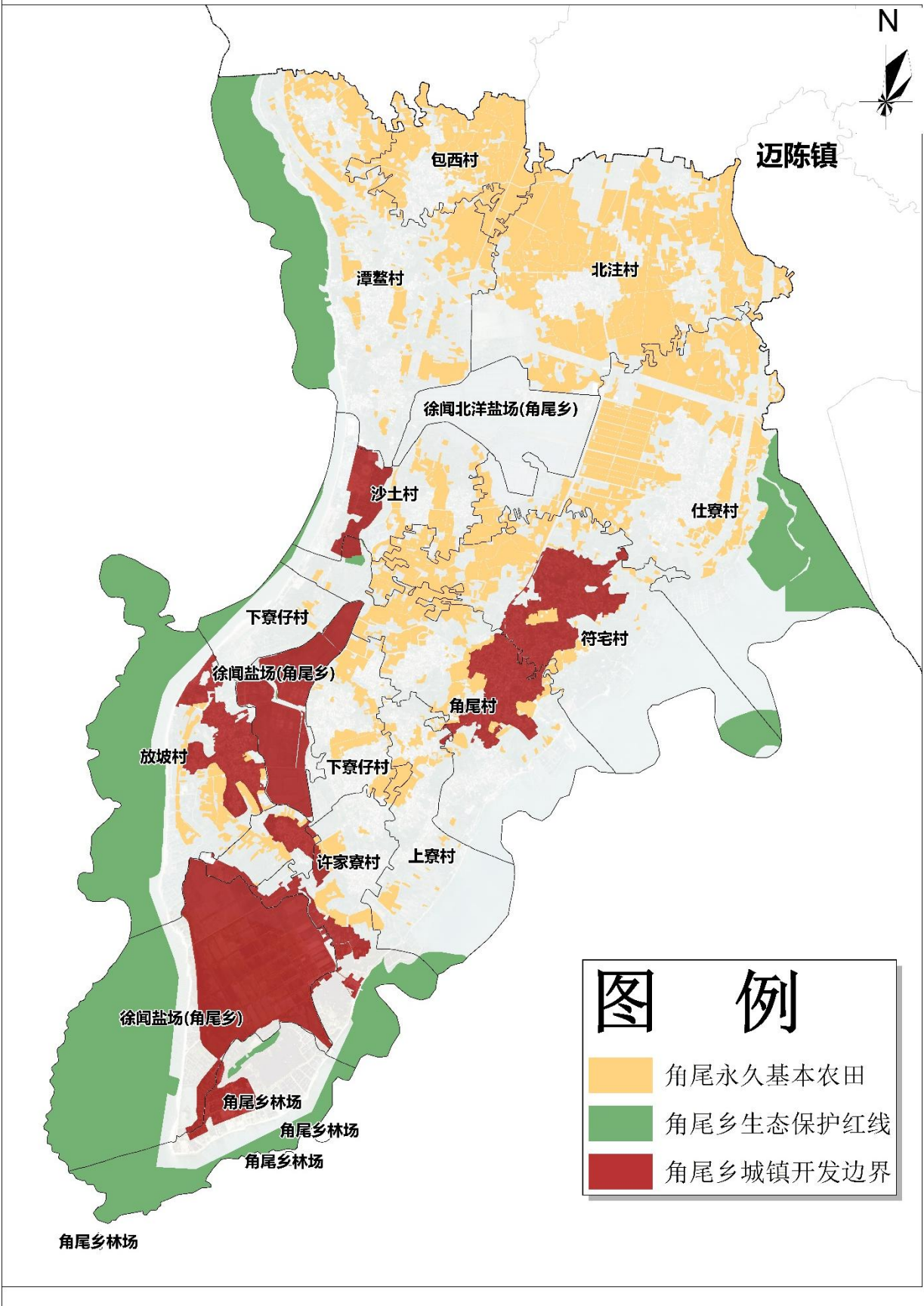


图 2-1 角尾乡“三线”示意图

2. 相关制度建设情况

2023 年角尾乡被确定为“百千万工程”特色乡，并由省城乡规划设计研究院牵头组建总设计师团队，编制《湛江市徐闻县角尾乡典型镇建设规划（2023-2025 年）》，并邀请南京大学城市规划设计研究院编制《徐闻县角尾乡（南极村）城市设计与控制线详细规划》，通过规划先行，以“典”带面，持续优化特色乡“1+4+7+9+N”的建设任务清单，推动各类项目落地落实。

2018 年以来，角尾开展了相关的整治项目为新一轮的全域整治积累了较丰富的实践经验和基础，主要包括建设用地整理、乡村生态保护修复和乡村历史文化保护三类。

2018 年，拆除村内 41 座危房、44 处旧宅墙；拆除违法违规商业广告、招牌等 50 处，拆除面积为 100 平方米；精准扶贫危房改造户共 55 户。2019 年投入 50 万元，编制潭鳌、苞西、北注、沙土、符宅、角尾、新村仔、上寮、下寮仔、放坡 10 个村委会共 31 条自然村村庄人居环境整治规划；投资约 90.5 万元，重新修建角尾中心小学大门口至角尾卫生院路段两旁人行道；精准扶贫危房改造户共 3 户。2020 年通过 PPP 和奖补两种模式，推进农村生活污水处理设施建设自然村 27 个，并完成主管网铺设，累计铺设污水管网 64117 米；完成污水处理站建成的自然村有 14 个；纳入厕改范围户数 7272 户，2020 年全乡累计完成卫生户厕改造 7267 户，卫生户厕普及率达 99.9%；建成各类公共厕所 18 座；截至年底，实现全乡干净整洁村比例应达到 95%，美丽宜居村比例达到 50% 以上，

特色精品村比例达到 10% 以上。

3. 永久基本农田建成高标准农田条件情况

整治区域内已划为永久基本农田 1059.1288 公顷，占总耕地面积的 93.80%，涉及图斑 953 个，集中连片程度较好，其中 1 公顷以下图斑 632 块，总计面积 203.0078 公顷；通过缓冲 10 米后融合（排除通村道路影响），还剩余 89 块 1 公顷以下图斑；经核对图斑，仅 4 块为乡镇界线裁剪后零碎图斑，其他 85 块均为单独零碎图斑，总计面积 18.0433 公顷，难以达到高标准农田建设条件。

（二）空间布局优化可行性分析

1. 土地权属调整分析

土地整治权属调整是一种生产力。权属调整将进一步提升土地使用价值，增加农民土地权益，为促进城乡统筹发展注入新的活力。一方面，土地权属调整可以降低耕地破碎程度，调整飞地、插花地和不规则土地，提高耕地的集中连片程度，方便农业生产。另一方面，土地权属调整可以促进土地承包经营权流转，实现土地规模化、集约化经营，为发展现代农业创造条件。

在土地整治项目立项前，必须对土地利用现状和权属状况进行调查，全面摸清项目区内土地的权属、界址、地类、面积等情况，并进行公示，若相关权利人有异议，必须进行纠纷调解，确保土地权属清楚，农民权益份额准确。

（1）土地权属调整原则

权属调整必须依据《中华人民共和国土地管理法》、《广东省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》等法律法规，同时应遵循以下几个原则：

1）依法原则

土地权属调整依据土地管理法律法规，按照法律程序，通过申报、地籍调查、权属审核、注册登记和颁发土地证书等程序予以明确土地产权主体，核实、调整和确定土地所有权或使用权。依法改变土地权属和用途，应当办理土地变更登记手续。依法登记的土地的所有权和使用权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。

2）自愿原则

政府鼓励土地整理，土地整理主要依靠农民集体经济的力量，经营规模和方式由集体经济组织自己作决定，政府进行宏观调控引导，其土地权属的调整，调整承包地或由本集体经济组织以外的单位或个人承包经营的，必须经过居民会议三分之二以上成员或者三分之二以上居民代表同意，并依法报经有关部门批准。

3）稳定性原则

对土地综合整治前后的土地行政界域和权属界线尽量保持一致。不作大的调整改变，以保持乡、镇、村行政区域的相对稳定，把项目安排在一个行政区域内进行，避免产生新的土地纠纷，维护农村社会经济的稳定。

4）土地置换原则

按照法定的程序和市场经济规律，充分运作等价交换、等质量替代的原则，通过协商，进行土地调整置换，使相同权属的土地适当集中，形成规模，实现土地资源的优化配置。

5) 合同约定原则

按照合同法的有关规定，凡涉及调整的土地权属主体都要以书面形式签订权属认可或协议等合同书，明确各土地权属主体及其相邻主体之间的权责关系。

(2) 权属调整程序

1) 权属调整的一般程序

可分为项目可研阶段、项目规划设计阶段、项目实施阶段、项目验收阶段。

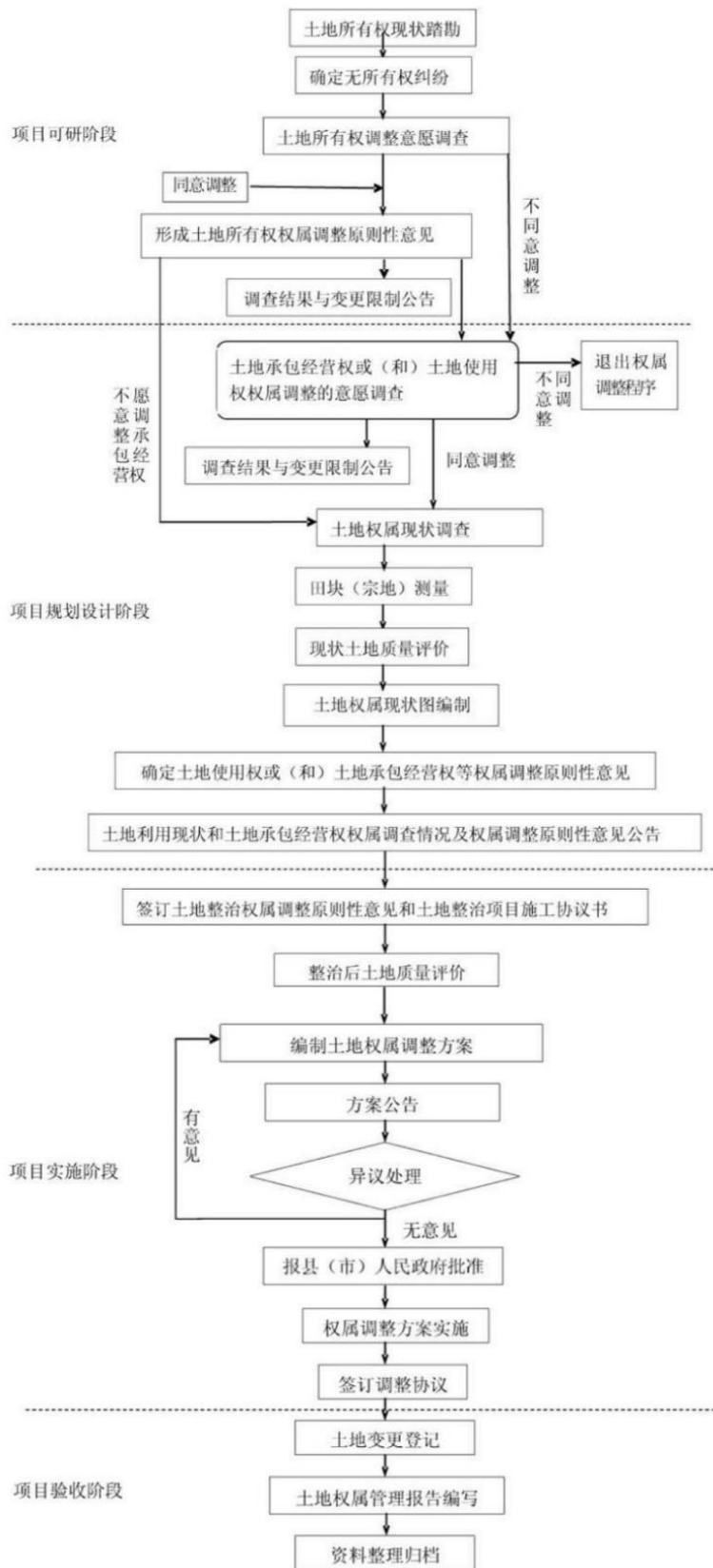


图 2-2 权属调整一般程序流程图

2) 简化程序

在满足下列条件时,对土地权属调整中某些程序可以简化或省略,形成简化程序。

土地权属现状清晰,面积数量明确,且相关权利人无异议的情况下,土地权属现状调查可以简化为土地权属清册登记。

土地权利人拥有的土地数量、质量明确,且无异议,则田块(宗地)测量可以省略不做,相应的土地权属现状图也可以省略不做。

土地整治项目区内土地质量基本一致,或整治后土地质量基本一致,且相关土地权利人之间无异议的,则现状土地质量评价或整治后土地质量评价或两者都可以简化或省略不做。

3) 特别程序

农地权属调整特别程序。对人均土地面积少、土地价格较高,农户对土地权属调整意愿不高或对土地权属调整要求较高的土地整治项目,可以在权属调整一般程序中作以下调整,形成土地权属调整特别程序:

将田块(宗地)测量工作深化为宗地地籍测量或直接利用现有的地籍调查成果。

将项目实施阶段的土地权属调整方案编制工作,即原安排在土地整治工程完成后的工作,提前到项目规划设计阶段进行。

项目实施阶段增加权属方案微调过程。因项目规划设计变更或整治后土地质量与设计不符,引起的权属方案的局部微调,应征得被调整者的同意,如被调整者不同意,则按异议处理方式进行调处。

修订权属调整协议。对因土地权属方案微调涉及到的土地权属调整，其权利人应签署土地权属调整修订协议。

建设用地权属调整特别程序。对土地整治中涉及的农民宅基地或其他建设用地使用权权属调整，宜在权属调整一般程序中作以下调整，形成土地权属调整特别程序：

在土地权属现状调查中，增加需要调整的建设用地权利人拥有土地的位置、四至、房屋结构、楼层、成新、建筑面积、室内外装修情况等调查内容。

将田块（宗地）测量深化为宗地地籍测量或直接利用现有的地籍调查成果。

将现状土地质量评价调整为土地及其房屋价值评估。

将土地权属现状图改用地籍图。

将项目实施阶段的土地权属调整方案编制工作，即原安排在土地整治工程完成后的工作，提前到项目规划设计阶段进行。或者在项目实施前告知需要调整的建设用地权利人，调整后土地的具体位置、性质、面积，规定新建房屋或购买安置房屋的政策，原有房屋和建设用地使用权退出政策等情况。

（3）土地权属调整的方法

1）加强组织领导

加强了对土地整治中涉及权属管理工作的领导，能够按要求做好相关工作，协调和监管土地开发复垦整理工作，并以此为契机，对全域土地综合整治项目宣传与发动，加大农业项目招商力度。结合新农村建设和农业产业化的基本要求，在充分

尊重农民意愿的前提下，积极鼓励引导土地所有者，对整理后的土地采用反租倒包方式实行农业规模经营实现农业的产业化经营。

2) 宅基地权属调整

搬迁后的宅基地权属，统一收归原集体经济组织，由该集体经济组织安排使用，不得荒芜。搬迁房屋后，周边的自留荒草地，自留残次林地和承包经营残次林由各搬迁户自己经营，该集体经济组织不再划自留地、自留林，承包经营时间按相关政策执行。

3) 公路、沟渠占用土地权属调整

通过对农用地整理，结合周边各项基础设施情况，对新增的耕地和原有耕地进行路、渠、沟的配套，以保证其有效的耕种。对道路、沟渠综合整治，达到沟端路直效果，方便生产和排灌。

4) 原承包经营权调整

结合新农村建设和农业产业化的基本要求，在充分尊重农民意愿的前提下，积极鼓励引导，对整理后的土地采用反租倒包方式实行农业规模经营，实现农业的产业化经营。项目竣工后，按照经批准的土地权属调整方案，公平、合理地分配土地权益，并重新确定土地所有权、使用权、承包经营权。自然人、法人或其他经济组织开发、整理、复垦国有土地或集体土地，原土地所有权原则不变。

5) 土地所有权、使用权调整

在综合整治后形成的格田成方的格局，打乱了原有土地的

权属界线，将根据整理后的情况，由村与村进行土地相等面积相当质量的交换调整。村与村需重新签订权属界线协议书，重新登记确权，变更土地所有权证书。

对于村与村之间的“插花地”或“废地”，可在村交界处等面积同质量地交换调整。

在现有村界范围内新增的耕地，归该村集体所有，所得收入除部分用于项目工程后期管理外，其余归全体村民享用。

新农村规划点农村宅基地建设用地按土地综合整治项目规划和新农村康居规划执行，并按相关程序履行报批手续。

6) 异议处理

对权属调整方案有异议的土地所有权人、使用权人，应于公告期内书面提出，经协商不能解决的，争议由乡人民政府调处。集体经济组织内的农民对土地承包经营权调整有异议的，应在公告期内向村民委员会或乡人民政府提出，争议由村民委员会或乡人民政府调处。

(4) 可行性分析

角尾乡土地使用权集中于居民个体，区域内流通较少，权属调整较为困难；本轮项目规划涉及权属调整区域为补充耕地范围，总面积为 66.9890 公顷，分别位于包西、北注、符宅、沙土、仕寮和潭鳌等 6 个村，具体情况如下：

表 2-1 农用地综合整治权属调整面积情况表

项目类型		建设规模（ha）	项目位置
用地 整理 项目	1	4.1385	包西村村委会
	2	18.2941	北注村村委会
	3	7.5803	符宅村村委会
	4	0.9722	沙土村村委会
	5	28.2553	仕寮村村委会
	6	7.7486	潭鳌村村委会
	小计	66.9890	—

项目启动后，遵循前面所述原则进行调整，确保人民利益不受损。

2. 功能分区优化

（1）区域空间格局

根据《徐闻县国土空间总体规划（2021-2035）》，角尾乡被定位为徐闻县西南部的重点乡镇，作为中国大陆的最南端，备受瞩目。在《徐闻县国土空间总体规划（2021-2035）》中，新增一条沿海环路，改变了角尾现有的单线进出交通格局，因此，将角尾确定为“一心三线九区”的空间格局。

“一心”：是角尾乡的行政中心，也是角尾的服务中心。

“三线”：以规划道路为核心，连接仕寮村红树林和灯楼

角沿海的东线、以 698 县道为核心，贯穿角尾中部各村，北连迈陈的中线以及以规划道路为核心，连接灯楼角至潭螯村沿海的西线。

“九区”：“美丽乡村与特色田园体验区”、“滨海养生生态组团”、“热带特色小镇区”、“红树林生态体验区”、“滨海会议度假区”、“角尾乡综合服务区”、“海珊瑚与盐主题度假区”、“军事主题文化旅游区”、“南极滨海主题乐园”。

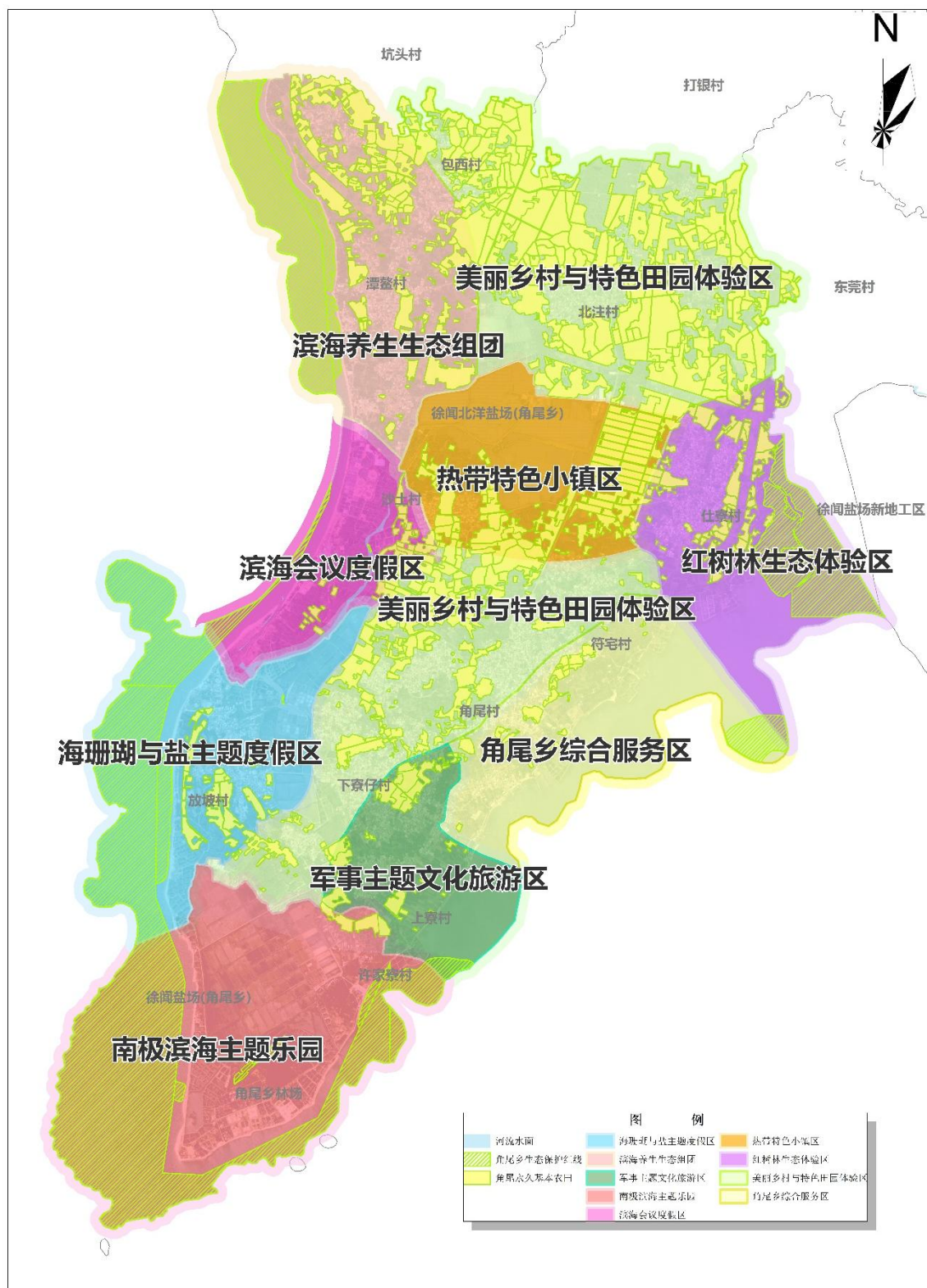


图 2-2 角尾乡全域土地综合整治功能分区图

（2）功能分区划定

根据《徐闻县国土空间规划（2021-2035）》（送审稿）和《徐闻县角尾乡（南极村）城市设计与控制性详细规划》，结合在编国土空间规划和村庄规划，以及角尾乡自然资源禀赋差异、土地利用现状、经济社会发展和产业特色，针对相应区域的空间结构，按照宜农则农、宜建则建、宜留则留、宜整则整的原则，结合整治活动的必要性和适宜性，将项目整治区域划分成美丽乡村与特色田园体验区、滨海养生生态组团、热带特色小镇区、红树林生态体验区、滨海会议度假区、角尾乡综合服务区、海珊瑚与盐主题度假区、军事主题文化旅游区和南极滨海主题乐园，促进农业适度规模经营和乡村一二三产业融合发展。

1）美丽乡村与特色田园体验区

通过村庄风貌提升建设逐步完善乡村配套功能，结合农业景观，推动乡村农业旅游发展，主要涉及包西、北注、符宅、角尾和下寮仔等5个村，总面积约为555.9097公顷。该区域以乡村农旅为主，通过农用地整理打造“万亩红葱产业园”，耕地集中连片，分布于中线698县道两侧，是进入角尾的第一站。

2）滨海养生生态组团

“面朝大海，春暖花开”，通过村庄和西海岸相结合，打造生态养生区，主要涉及潭鳌村，总面积约为612.8342公顷。该区域以滨海养生为主体，有漫长的海岸线、舒缓的农村生活和贴近自然的生活方式，还有中国大陆少有的热带季风气候，

风光秀丽，景色怡人，是不可多得的休息养生度假区。

3) 热带特色小镇区

独特的气候区，热带季风气候加偏向小镇的乡村生活区，热带特色风景遍地，主要涉及徐闻北洋盐场（角尾乡）、沙土村和仕寮村等 3 个村，总面积约为 391.8216 公顷。该区域以热带观光为主，以前是北洋盐场的部分，盐田遍地、遍地盐田，现在发展为虾苗基地和光伏电站，继续发光发热。

4) 红树林生态体验区

靠近大海，并不代表靠近红树林，角尾也不多的红树林区，主要涉及仕寮村，总面积约为 422.7983 公顷。该区域以生态为主、美丽乡村为辅，在提前进行生态修复保护的前提下，让少部分人体验到海洋独特的滩涂生态系统，少打扰、不靠近、保生态。

5) 滨海会议度假区

角尾多海，海多珊瑚，既保护了角尾，又限制了角尾的海洋资源开发，借助角尾海岸线独有的少珊瑚礁区，打造滨海酒店、海滨浴场、水上活动区和星空沙滩营地，让工作与美景相伴，让生活与大海相融，主要涉及沙土村和下寮仔村，总面积约为 241.4393 公顷。该区域以度假休闲为主，让各种生活方式和大海相遇，体验不一样的热带风情。

6) 角尾乡综合服务区

角尾乡政府所在地，较密集的商业区、生活区，连通角尾各地，交通便捷，是到达角尾的先头站、也是中转站，主要包含角尾村，总面积约为 404.4011 公顷。该区域以综合服务为

主，多商业、多民宿，贴近生活，辐射全乡，是速游角尾的不错选择。

7) 海珊瑚与盐主题度假区

古人就地取材，以礁石建房、围海晒盐，形成了特有的角尾风光，延续至今，是角尾风俗文化的具体体现，主要包含放坡村和徐闻盐场（角尾乡），总面积约为 510.9980 公顷。该区域有角尾目前唯一的 3A 景区放坡村，有独特的珊瑚房屋、围墙、珊瑚馆，也有古老的东坡草堂，还有历史悠久的盐田。天境盐洲，珊瑚为房，革命老区，再创辉煌。

8) 军事主题文化旅游区

渡琼作战解放战争，就发生在七十多年前的角尾，1950 年 3 月，1007 名渡海先锋营战士和硃洲 100 多名船工，在徐芳春团长的带领下，从硃洲启航，历经艰辛，顺利完成偷渡任务，在海南文昌登陆，与琼崖纵队会师迅速开辟根据地，为主力部队做探路和接应，于 1950 年 5 月 1 日，顺利解放海南岛。2020 年 2 月，徐闻县委宣传部、角尾乡政府斥资在灯楼角建造了解放海南岛战役渡海作战陈列室，从耸天矗立的渡海作战纪念碑，到图文并茂的党史教育基地和纪念馆，渡海作战的红色基因得到了很好传承，“敢吃苦、不服输、勇前行”的船工精神激励着后人在国家建设和经济发展中勇担当、敢作为。

以渡海作战的红色文化为主体，打造军事主题文化旅游区，传承先辈精神、弘扬红色文化，主要包含上寮村和许家寮村，总面积约为 258.7314 公顷。

9) 南极滨海主题乐园

位于角尾乡南端的角尾乡林场、徐闻盐场（角尾乡）和许家寮村，总面积约为 814.2242 公顷。这里是中国大陆的最南端，北纬 20 度 13 分，1894 年，万国公司在灯楼角兴建了导航灯塔，1938 年为抵御日寇进攻，被炸毁，1950 年，解放军从这里渡海作战，解放海南岛，1994 年，广东省海洋局投资建立起一座十层 36 米高的六棱形灯塔，从此，成为了中国大陆最南端的象征。

登塔远眺，海阔天空，烟波浩淼，千帆竞发。东北面有几百亩盐田，沿岸防护林带贯穿而过，周围椰子树、木麻黄树、相思树、仙人掌、灌木丛、海草花和红树林等随风招摇，甚是迷人。这里有解放军建造的炮楼，还有列强宅府的断壁残垣。

特有的地理位置不断吸引着游客到来，美丽的景色和丰富的历史文化让人流连，以特有的“201314” IP，打造中国爱情角主题景区，塑造灯塔“守望爱”、渡琼作战指挥所“国之大爱”，建造合水线“爱情海”的主题公园，立足“大文旅”的发展目标，构建天境盐洲特色观光区和南极滨海主题度假区。

3. 空间格局优化

（1）农用地布局优化

根据《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）新增耕地面积原则上不少于原有耕地面积的 5%。角尾乡补充耕地 66.9890 公顷（1004.84 亩），主要分布于“九区”的美丽乡村与特色田园体验区，包含包西、北注、符宅、沙土、仕寮和潭鳌等 6 个村；无垦造水

田项目，最终新增耕地 66.9890 公顷（1004.84 亩），消除 1 公顷以下永久基本农田保护图斑 5 块，连片“百亩方千亩方”10 块。

（2）生态空间格局优化

因地制宜，因势利导，优化调整生态用地布局，保护和恢复乡村生态环境，维护生物多样性，推进绿美乡村建设，加强沿海流域生态保护修复和滩涂湿地治理保护。综合治理农村地区人居环境，加强渠道防渗推进水利工程节水等，提升乡村地区生态系统功能。

最终预计进行生态修复 2.11 公顷（31.65 亩），海岸线生态修复 20 公里。

（三）整治可行性分析

1. 农用地整理

农用地整理是指以农用地为对象，通过实施土地平整、灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态环境保护等工程，提高土地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产条件和生态环境的活动。

（1）农用地整理

根据角尾乡 2022 年度国土变更调查数据，全镇土地总面积 4959.0251 公顷，其中农用地面积 2694.6463 公顷，占全镇面积的 54.34%，总体比较农用地占比较高；其中耕地面积为

1129.0955 公顷，主要集中在角尾中部和北部各村，多数已完成高标准农田建设，连片优势明显，现状种植主要是红葱；经过缓冲筛选，角尾乡 5 亩以下耕地还有 151 块，总计 13.7188 公顷，多位于村庄周边或者林区中间位置，连片难度较大。

尽管角尾乡耕地集中连片，但无规模化种植，农业产业化程度低，农业产出效率偏低，农业基础设施薄弱，农田质量有待提升；总体评价角尾乡农用地整理潜力一般。

（2）垦造水田潜力测算：

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）等相关规定的文件要求，明确了垦造水田的选址要求：

1）选址条件：

A、规划条件。符合国土空间规划和相关专项规划，优先在耕地集中整治区内选址，推动耕地集中连片保护和耕地质量提升。涉及滩涂地的，应按照《广东省河口滩涂管理条例》有关规定执行。涉及高标准农田项目区的，应优先选择“三调”以来非耕地区域，并充分征求农业农村主管部门意见。

B、面积、坡度及土壤条件。拟选的单个地块或与其与周边相邻耕地地块连片面积原则上不小于 50 亩、实地坡度原则上小于 15 度；符合或通过合理措施整治后可符合耕地土壤相关标准；

C、水源及耕作便利度。具备长期稳定的灌溉水源，尽量

满足自流灌溉条件，其中计划新增水田地块水源自留灌溉条件满足或通过合理措施整治后可满足水稻种植季灌溉需求；交通方便，有道路可通达项目区，便于工程施工，整治后能满足农业生产运输需要；

D、土地权属条件。经项目涉及地块的土地权属人（所有权人、承包权人、经营权人、建设用地的使用权人，下同）同意，项目区土地界址清楚，权属明晰、无争议；

2）地类条件：

A、新增耕地地块第二次全国土地调查（以下简称土地“二调”）以来均应为非耕地地类。项目立项前三年遥感影像显示或实地踏勘为耕地的地块，可一并纳入整治范围，但不能形成新增耕地数量和粮食产能指标。

B、新增水田地块土地“二调”以来均应为非水田地类。项目立项前三年遥感影像显示或实地踏勘为水田的地块，可一并纳入整治范围，但不能形成水田指标。

C、耕地地类未变化仅提升耕地质量的地块，项目立项时最新年度国土变更调查应为耕地地类。

3）禁止选址区域：

A、土地权属不明晰或有争议的地块；

B、全国国土调查坡度 25° 以上的陡坡地；

C、城镇开发边界、生态保护红线范围内以及自然保护区、水土流失易发区等生态敏感区域；

D、不稳定耕地范围或项目建成后属于不稳定耕地的范围；

E、土壤污染严重难以恢复的区域；

F、长期稳定灌溉水源无法保障的区域；

G、河道湖区范围内的地块（以自然资源部认可的河流湖泊岸线及最高水位线范围为准）；

H、国家规定禁止开发的其他区域。

（3）基础数据：

角尾乡 2022 年年末变更库、坡度数据、耕地后备资源数据、历年高标和垦造水田红线范围数据、耕地质量等别数据及生态保护红线数据。

（4）测算方法：

在 GIS 工具支持下，在角尾乡 2022 年年末变更库，提取出坡度小于 25° 的图斑，初步得出可选范围；所得成果擦除“十四五”以来高标准农田建设项目、历年垦造水田项目红线、生态保护红线、城镇开发边界，得到初步潜力图斑。项目实施前期对潜力区进行外业踏勘及开展民意调查，确定最终垦造水田项目范围。用垦造水田潜力范围套合最新遥感影像数据制作调查底图，结合外业踏勘及开展民意调查结果，确定垦造水田项目实施范围。

经地块筛选和现场调研，对角尾乡进行垦造水田潜力分析，角尾乡水资源缺乏，不适于垦造水田。

（5）补充耕地潜力分析：

为合理利用土地资源，落实严格的耕地保护制度，依照省厅下发图斑，按照地块基本情况、建设成本、水源保障和农民

意愿的标准选取耕地恢复潜力。

以国土“2022年度变更数据”中的恢复类地块为基础，扣除25度以上坡、河道湖区范围内、批而未用、生态保护红线范围内、城镇开发边界范围内、“二调”地类为耕地和公益林范围内等不符合要求地块后，剩余的恢复类园地、林地、草地、坑塘作为主要调查评价对象。具体分为以下三类：

A、集中连片潜力图斑

位于50亩以上集中连片耕地周边的恢复类园地、林地、草地、坑塘，以及不在上述集中连片耕地周边但单独地块面积超过50亩的恢复类园地、林地、草地、坑塘，标注为“集中连片潜力图斑”，予以重点调查评价。

B、非集中连片潜力图斑

除上述第（1）类潜力图斑外，单独地块面积超过15亩的恢复类园地、林地、草地、坑塘，标注为“非集中连片潜力图斑”，全部予以调查评价。

C、自选调查潜力图斑

除上述第（1）（2）类潜力图斑外，单独地块面积小于15亩的恢复类园地、林地、草地、坑塘，以及在省厅下发图斑范围外的其他地块，标注为“自选调查潜力图斑”，进行调查评价。

（6）村民意愿调查：

通过将省厅下发图斑编制成图，实地调查地块与走访村委会，充分征求村民意愿，将无意愿开展的地块手动进行剔除，

然后统计汇总具有潜力与有意愿开展的地块形成相关证明材料。

结合建设规模、整治实施难易程度与村民意愿调查，确定区域内耕地恢复潜力规模为 66.9890 公顷。

表 2-2 补充耕地情况表

序号	村名	面积/公顷	百分比
1	包西村	4.14	6.18%
2	北注村	18.29	27.31%
3	符宅村	7.58	11.32%
4	沙土村	0.97	1.45%
5	仕寮村	28.26	42.18%
6	潭鳌村	7.75	11.57%
总计		66.9890	100.00%

2. 建设用地整理

根据《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），整治验收后腾退的建设用地，在保障项目乡镇农民安置、农村基础设施建设、公益事业等用地的前提下，重点用于农村一二三产业融合发展，节余的建设用地指标按照城乡建设用地增减挂钩政策，可在省域范围内流转。自然资源部将对项目工作予以一定的计划指标支持。

角尾乡项目区域内现状建设用地面积 835.0223 公顷，住宅用地和交通运输用地面积较大，具体情况见表 2-3；角尾乡建设用地总体较为集中，主要位于角尾乡南部各村，北部各村

总量较少但也相对集中于各村中部；经缓冲后初步筛选，小于 200 平方米地块有 13 个，总面积 0.1435 公顷，有 1 块为公用设施用地，部分为农村宅基地，还有部分为 203 属性（村庄建设用地）的其他用地。

角尾乡建设用地总体分布较为集中，但人均、户均建设用地面积较大，利用率不高。

表 2-3 建设用地情况表

地类		面积（公顷）	比例
建设用地	采矿用地	1.2660	0.03
	城镇村道路用地	22.6737	0.46
	城镇住宅用地	4.7997	0.10
	港口码头用地	0.9222	0.02
	工业用地	8.2033	0.17
	公路用地	27.6601	0.56
	公用设施用地	4.9786	0.10
	公园与绿地	0.1151	0.00
	机关团体新闻出版用地	9.4430	0.19
	科教文卫用地	12.1044	0.24
	农村宅基地	400.3245	8.07
	商业服务业设施用地	4.6342	0.09
	水工建筑用地	0.6606	0.01
	特殊用地	8.9712	0.18
	物流仓储用地	0.9989	0.02
	盐田	326.7359	6.59

	交通服务场站用地	0.5307	0.01
小计		835.0223	16.84

（1）潜力来源

角尾乡的建设用地利用处于发展中阶段，分布较集中，多为农村宅基地和盐田。根据第七次人口普查，角尾乡人均建设用地面积达 $376.70\text{m}^2/\text{人}$ （扣除盐田为 $229.24\text{m}^2/\text{人}$ ），人均建设用地面积相对较高，具备一定的建设用地整理可能。根据数据分析，潜力主要可来源于村庄周边零散农村宅基地和其他建设用地腾退以及村落内部的建设用地布局优化。

（2）潜力调查

根据实地调研，角尾乡闲置建设用地较少，村民房屋多为围墙式的独立院落，公共空间较小，村落内部道路狭窄，汽车通行困难；尽管角尾乡人均建设用地面积较大，但建设用地总体较为集中，且权属均为个体所有，所有土地世代保持不变，村内部流通较少，建设用地整理较为困难；角尾乡作为徐闻县“百千万工程”特色乡，是中国大陆最南端，总体优势较为明显，人口有增长的趋势，产业也急需发展，建设用地缺口较大。

（3）潜力评价结果

根据“2022年度变更数据”数据、土地利用总体规划数据及相关规划数据，结合影像判别及实地调研，分析全区农村建设用地整理潜力规模及布局，最终确定角尾乡不具备大面积

搬迁腾退的可能，建设用地整理需从零散农村宅基地和其他建设用地着手，同时引导居民按照集约节约建设用地的方式新建房屋，通过长期持久战来盘活现有指标。

3. 生态保护修复

长期以来，受高强度的国土开发建设、矿产资源开发利用等因素影响，一些生态系统破损退化严重，部分关系生态安全格局的核心地区在不同程度上遭到生产生活活动的影响和破坏，提供生态产品的能力不断下降。加快生态保护修复，实现格局优化、系统稳定、功能提升，刻不容缓。

此前开展的一些生态保护修复工作由于缺乏系统性、整体性考虑，客观上存在各自为战的状况，生态整治修复效果不尽理想，政策性银行发债使用绩效亟待进一步提高。

根据实地调研情况，角尾生态保护实施情况较好；经过多年努力，污水处理设施和环卫设施较为完善；因淡水资源缺乏，居民长期培养的用水意识较好，农业用水和生活用水方式较为合理环保；国家级珊瑚礁自然保护地也成立了专管部门实施保护；珊瑚礁、海岸线、红树林、滩涂和林草地共同构成了角尾的生态屏障。

结合角尾实际生态格局，围绕林海村，对生态系统严重受损退化、生态功能失调和生态产品供给能力下降的区域，进行潜力摸查。通过海洋、林区生态用地布局优化，将实现整治区域水环境治理、海域景观修复、林区生态安全提升等目的，有利于筑牢生态安全防线，促进区域生态网络和生态安全格局的

构建。

（1）海洋要素潜力

角尾三面环海，海岸线长达 20 余公里，海洋资源十分丰富，主要包含珊瑚礁、海域、滩涂和海岸线等，其中珊瑚礁受专款专项保护，不需纳入本次全域整治，因此，海域、滩涂和海岸线保护是海洋生态保护的重点工作内容，改造潜力大，是未来角尾发展的重中之重。

（2）水要素潜力

角尾多海少塘无河，因此，淡水资源较为缺乏，用水主要来源于自来水，发展限制大。在现有水资源利用基础上进一步完善污水处理设施，发展节水农业，道阻且长。

（3）村要素潜力

针对全镇域各村落，建设高标准生态宜居美丽乡村。针对各村环境脏乱差的区域进行整治提升，将其建设成为基层组织领导有力、基础设施配套、公共服务完善、村容整洁有序、生态环境良好的生态宜居美丽乡村。主要分布区域：放坡村、许家寮村和仕寮村。

4. 乡村风貌提升和历史文化保护

（1）乡村风貌提升

乡村风貌提升是乡村振兴的主战场，是综合整治项目工作

的重要着力点，需要提升至乡村振兴战略、促进农业农村现代化的发展高度，准确把握角尾乡农村发展的新阶段和发展实际，自觉顺应重心转移，细化实化工作举措，加快推动乡村风貌提升，不断增强群众的获得感幸福感安全感。

1) 发展需求

经过现场调研分析，整治区域主要村容村貌主要问题为：

前期村庄建设缺乏规划。没有专门制定村庄规划，发展规划不合理，大都依靠老经验、老办法，推一步走一步，村庄无序建设，土地利用粗放，导致村庄功能难以完善，阻碍村庄的快速持续发展，后期即使落实村庄规划，亦会因前期的粗放建设而产生掣肘。

群众参与积极性不高。少数村民认为乡村风貌提升工作是政府的事情，与自己无关，把自己置身事外，提升全靠政府。

长效管理机制不健全。存在重建设轻管理的问题，缺乏建立清洁乡村长效工作机制，村庄环境风貌时好时差。

存在区域发展不平衡。前期工作中开展乡村风貌提升工作取得一定成效，但依然存在整体进度较慢、各村庄进展不平衡、项目安排不平衡等问题。

2) 提升乡村风貌

打造样板示范村庄。将放坡村、许家寮村和仕寮村打造为风貌突出的样板示范村庄，形成可推广可复制的经验，引领带动全乡村庄风貌提升。

分类提升村庄风貌。一是整治提升类村庄。重点清理整治破旧泥砖房、削坡建房、危房和违法建筑，推进基础环境整治、

绿化美化和农房立面改造等。二是保护修复类村庄。保护传统村落的格局、风貌等整体空间形态与环境，全面保护和活化利用文物古迹、历史建筑、传统民居、工场作坊遗址以及古盐田等，修缮和改造要严格审批、科学实施。三是地域特色类村庄。对具有特色的村庄，重点挖掘其地域特征和传统文化习俗，建设各具特色、各美其美的美丽乡村。

推进存量农房微改造和新建农房风貌塑造。对于存量农房，结构完整、风貌和谐、质量良好、合法合规的保持现状，严重危及安全、无纪念价值的要清拆整治，年代较新、风格不协调的可进行立面完善等局部改造；对年代久远、局部破损、有地方特色和使用价值的泥砖房、青砖房可加固修缮、活化利用。鼓励有条件的地区整村推进农房外立面改造，但不得过度装饰和大拆大建。新建农房要依据村庄总体风貌定位，区分村民住房和农业生产用房，既要采用乡土材料、乡土工艺，融合传统历史文化元素，又要合理运用现代加固材料、木结构等建材，因地制宜推广现代建造方式。支持和培育传统建筑物件生产企业，保护传承传统建筑工艺和产业。对可利用的废弃传统建筑材料应回收利用。

沿线连片建设美丽乡村。以各类示范创建村为主要节点，以周边和沿线村庄为辐射带动对象，开展绿化美化，塑造节点景观。充分发挥山水林田湖草和路桥、水利等设施对乡村风貌塑造提升的重要作用，结合“四好农村路”和村内道路硬化，沿线连片推进人居环境整治和风貌提升，建设美丽驿站和风景长廊。在村民住宅的房前屋后因地制宜打造“四小园”（小菜

园、小果园、小花园、小公园），丰富村容村貌形态，引导形成兼具生产性和观赏性的特色农业景观。鼓励各地规划打造地域特征鲜明的乡村风貌一县一品牌。

对标“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴总体要求，扎实开展乡村风貌提升工作，推进村庄基本整治、设施完善和精品示范，把乡村风貌提升打造成为惠民工程、民生工程、德政工程，做到一张蓝图绘到底，巩固提升整治成效。工程建设后需要强化农房管理力度，优化服务实效，深化督查检查确保工作有力推进。

主要分布区域：放坡村、许家寮村和仕寮村。

（2）历史文化保护

历史文化是古人的智慧结晶，历久弥新，传到现在，就是现在的瑰宝。历史文化主要分为两大类，非物质历史文化和物质历史文化，诸如传统技艺、风俗习惯等为非物质历史文化，历史建筑等为物质历史文化。过去历史文化保护仅靠代代相传，才得以流传至今，许多得以传承，也有许多被淹没在历史长河中。中华民族得以长盛不衰，传承历史文化功不可没，因此历史文化保护无论何时都不晚，历史文化保护势在必行。

1）非物质历史文化

经实地调查和查阅资料，角尾乡地区有多种非物质历史文化得以传承，传承千年的晒盐制法、随处可见的神仙文化和元宵盛行的神游、珊瑚房屋的制作还有渡海作战的红色文化等等，种类较多，传承需行。

2) 物质历史文化

角尾乡物质历史文化主要表现为非物质历史文化的具体显现，包含千年古盐田、各类庙宇、珊瑚屋、西式洋房遗址、渡海作战纪念碑和灯楼角灯塔等等。

角尾乡历史文化遗产众多，现有保护和传承情况较好，许多都与生活息息相关，居民代代相传，总体保护规划以加强为主。

(四) 产业导入可行性分析

角尾乡地理位置独特，是中国大陆最南端，有合水线、“201314” 纬度坐标、灯楼角、放坡村、20 多公里的海岸线还有渡海作战纪念碑等等，旅游资源十分丰富。角尾乡还位于广东、海南和广西三省交汇的雷州半岛，区位优势明显，人流量巨大。

角尾乡旅游资源丰富，区位优势明显，结合现状旅游、种植和养殖产业基础，规划也以农旅为主，扬长避短，发挥角尾特有的优势。

(1) 文旅结合，深入发展可行性分析

尽管角尾乡拥有独特的地理位置和历史文化，还拥有“中国大陆最南端”“201314”“灯楼角”“东坡故居”等众多热门 IP，但近年来，角尾乡的文旅产业发展并不突出。到目前为止仅民宿产业蓬勃发展，有“会呼吸的珊瑚屋”、艺术家部落等民宿约 75 家，客房 600 余间。自 2023 年以来，接待旅客破 40 万人次，以民宿带动食宿行游等各行业旅游收入年约 6500 万元；对于乡镇而言，成绩斐然，但对于中国独一份的

南极村而言，还大有潜力可挖。通过建设用地整理，将零散建设用地资源集聚，分区规划，完善基础设施，提升旅游知名度，引导旅游业飞速发展。

（2）现代农业发展可行性分析

角尾乡地势低平，耕地资源丰富，全年日照充足，气候独特，有成为现代化农业大乡的基础条件。近年来，根据现有红葱种植基础，又提出了“万亩红葱种植产业园”的农业现代化概念。经实地调研，北部六村现有耕地破碎化程度较低，具有发展规模化生产的现代农业园区的基础条件；但目前村庄的农业生产方式较为传统，可通过现代农业设施建设、空间布局优化调整等措施开展补充耕地，以提高耕地的数量和质量。

（五）风险评估及应对

全域土地综合整治项目工作时间跨度长、工期紧、投资多、技术要求高以及与其他单位交叉作业繁多，在项目实施工程中，不确定因素大量存在并不断变化，由此产生的风险常常影响工程项目的顺利实施。为确保项目质量，须全面强化项目建设事前预防、事中监管和事后查处，建立健全项目质量监管和廉政风险防控机制。

1. 风险分析

风险分析类型大致分为：资金筹措风险、补偿风险、用地风险、生态风险等。

（1）资金筹措风险

当前，全域土地综合整治项目作为我国基础设施建设的一部分，对于资金的需求是巨大的，存在着不能有效地筹集资金、筹资能力较弱、资金难以到位或无法偿还债务等可能产生的风险问题。由于项目具有资金需求量大，投资回报期长、影响资金筹措的因素多、融资风险与可能出现的市场风险、环境风险、完工风险具有联系性等特点，在该过程中，未确定因素、随机因素和模糊因素大量存在并不断变化，由此造成的风险直接威胁项目实施的顺利实施和成功。本项目资金来源均为县政策性银行发债，风险概率较低，影响程度较小。

（2）补偿风险

按照我国现行法律规定，征收土地补偿包括青苗、地上物补偿费、土地补偿费、安置补助费和被征地农民的社会保障费用。在实际实施过程中，补偿结算程序不完善，监督机制缺位；政策不规范，导致补偿标准不一、保障措施不配套、操作不规范等现象容易引起被征迁人等各方的不满，易导致社会事件的发生。

为了赢得群众对项目工作的支持，工作人员将高度负责，积极与群众联系沟通，认真解答补偿中遇到的问题，大力宣全域土地综合整治建设意义和相关政策。对关系到群众切身利益的补偿数据，要做到一丝不苟，反复核对，为高效顺利地推进项目工作打下较好的群众基础。

业主单位将按规定履行补偿程序，详细列明了补偿的范围、

面积、补偿标准。经过分析研究后，认为本项目补偿风险影响程度较小，影响程度可忽略。

（3）用地风险

在对项目区进行土地权属调整时，由于调整不当所引起的项目整理收益减少或使其他相关方利益受损的风险。项目实施过程中，土地调整对于原权属所有人来讲意义重大，对其生产经营活动有着重要的影响，存在土地权属调整的风险。

本项目遵循坚持依法、公开、公正、公平、效率和自愿相结合的原则，充分保障广大人民的利益，已制定权属调整方案，具体整治项目涉及权属争议的，将先行协调解决相关争议问题；难以解决的，将调整具体整治项目范围，以确保整治工作在权属明晰的前提下开展，保障各方利益。

（4）生态风险

土地是重要的自然资源，又是基本的生态环境要素，既要被开发利用，又要受到必要的保护。不合理的土地开发利用，会导致生态平衡破坏，影响社会经济的可持续发展。

本项目在实施过程中，将加强土地管理，合理开发利用土地，更要把土地资源作为生态要素进行保护，在仕寮村、许家寮村和海域进行生态保护修复工程，改善生态环境，实现项目可持续性发展。

2. 风险应急预案

风险的发生具有很大的不确定性，其表现形式也复杂多变。

风险只能控制，不可能完全消除。因此在全面落实上述措施化解风险的同时，为以防万一，尽可能把项目实施所造成的社会负面影响降到最低，对难以预料和把控的因素应制定应急预案，加强维稳和处置能力，一旦发生影响风险问题的苗头和事件时，要及时向相关部门报告并启动相应的应急预案，并按以下程序开展工作：

（1）建设方应制定落实内部责任体系，建立内部应急处置响应机制。

（2）建立健全项目实施协调领导小组，各级政府主要领导作为小组主要成员，建立领导小组工作机制，及时协调解决有关社会稳定问题。

（3）对已发生的群体性事件，相关部门要认真接待，并根据起因即通知有关人员赶赴现场做好耐心细致的疏导工作，防止矛盾激化，把群众稳定在当地。

（4）第一时间召开维护社会稳定工作会议，通报不稳定情况和处理情况，分析研究可能出现的重大问题及对策。并将不稳定情况向所在地政府有关部门报告，请求帮助和支持。

（5）项目组要紧密联系和依靠街道和村委会，采取以预防为主的防范措施，建设期间，如有个别村民有异议，以疏导、说服、化解等为主，将矛盾消除在萌芽状态。

（6）有关人员在接到重大社会不稳定通报后，移动电话要保证 24 小时畅通；随时掌握各方面信息，并及时上传下达。

三、 整治目标

（一）目标设置

1. 整体目标

根据角尾现状存在的问题，坚持规划引领，以科学规划为前提，实行全域、全要素综合整治，优化国土空间格局，引导空间腾挪、布局优化、集约高效，完成“三生空间”调整，达成以下三大目标：

（1）“生产空间”集中连片，工农业向园区发展

通过全域综合整治，引导工业用地和农业用地集聚，形成高效、合理和节约的土地集群，使工、农业分区集聚发展，节约土地资源。

（2）“生活空间”整齐有序，村民建房集中

通过农用地整理，使用地利用走向集约节约；积极引导集体经营性建设用地入市，促进乡、村产业融合，鼓励宅基地在村内流转，盘活村庄建设用地；规划和引导村民有序建房，预留公共区域，使得村落整齐有序，出行畅通。

（3）“生态空间”和谐发展，风景秀丽

强化现有生态保护措施，保护角尾生态安全，在未来飞速发展的同时，保证人与自然和谐共存，“绿水青山即是金山银山”。

根据规划，在项目内计划完成补充耕地项目 6 个，新增耕地面积约 66.9890 公顷（1004.84 亩），严格落实“新增耕地面积不少于原有耕地面积的 5%”的要求；在项目内计划完成乡村生态保护修复项目 2 个，建设规模约为 2.11 公顷（31.65 亩）。

2. 绩效目标

（1）农用地整理目标

以耕地“数量有增加、质量有提升、生态有改善、布局更集中”为目标，统筹推进补充耕地项目，推动耕地集中连片整治，逐步解决耕地碎片化和土地盐碱化的问题。

1) 耕地面积增加：垦造良田，优化用地结构和空间布局。

通过土地平整工程、土壤改良工程、灌溉与排水工程、田间道路工程、农田防护与生态保持工程进行集中连片整治，拟通过开展低效林草地、园地和林地整理项目，对区域内水源充足、水质较好、地势较为平坦、与未来规划无冲突的符合开发耕地要求的园地、林地以及尚未开发利用的地块进行开发。在项目内计划完成补充耕地项目 6 个，新增耕地面积约 66.9890 公顷（1004.84 亩），严格落实“新增耕地面积不少于原有耕地面积的 5%”的要求；消除 5 亩一下耕地图斑 5.88%，增加提升连片“百亩方千亩方”10 块。

根据时间计划安排，于 2025 年 4 月开始补充耕地项目动工，到 2026 年 2 月完成项目施工，当年 3 月完成项目验收，共计 11 个月施工周期。根据补充耕地面积情况，2025 年 4 月

至5月计划完成北注村新增耕地施工，2025年6月至7月计划完成仕寮村新增耕地施工，2025年8月至12月分别完成包西、潭鳌、沙土和符宅等4个村新增耕地施工，2026年1月至2月完成北注村“万亩红葱种植产业园”基础设施建设。

2) 耕地质量提升：改善耕作条件，完善农业基础设施建设

对区域内地势平坦、水源状况好、自身耕作基础较好的区域进一步提高耕地连片程度，适度推进规模化农业生产经营规模。

3) 耕地产能提高：改善耕作条件，完善农业基础设施建设

通过大力实施农田生态修复工程，坚持“以防为主、防治并重，水利先行、综合治理”的原则，水利方面通过灌溉、排水、放淤、种稻、防渗等措施保障水资源供应充足，农业方面通过改良耕作、施客土、施肥、播种、轮作、间种套种等保持土壤活力，同时种植耐盐植物来改善土壤结构，增加土壤有机质含量，降低土壤盐碱度；为农民增产创收打下基础。

(2) 乡村生态保护修复目标

严守生态保护红线，坚持“护鸟行动”尽可能保持当地生态系统的完整性，徐闻珊瑚礁国家级自然保护区位于广东省雷州半岛的西南部，保护区主要保护对象为珊瑚礁及其海洋生态资源。根据自然环境特征，通过水系治理和深入推进林长制，保护海岸线的生态环境，积极开展生态保护修复工作，改善自

然生态环境品质，保护和恢复珊瑚礁生态功能；维护生物多样性，坚持以“护鸟行动”为推手，动员村民群众主动参与到护鸟行动上来，有效地保护了生态环境。健全健全海滩涂、红树林保护工作责任制，加强森林和海洋资源保护，严厉打击乱砍滥伐和乱填乱挖海滩涂等违法行为。加强沿海岸线污染物排放监管和垃圾整治工作力度，在项目内计划完成乡村生态保护修复项目 2 个，建设规模约为 2.11 公顷（31.65 亩）。

根据时间计划安排，于 2025 年 4 月至 2026 年 2 月完成仕寮村红树林保护修复工作，工作周期为 11 个月，2025 年 4 月至 6 月对红树林进行详细调研，对树种和伴生动物建档，同时开展周边道路和基础设施建设完善；2025 年 7 月至 2026 年 2 月对红树林生态环境进行治理，尝试人工收集红树林种子进行种植；到 2026 年 2 月完成全部工作等待验收。

（3）乡村历史文化保护目标

文旅结合，提升文化联动力充分梳理乡村历史文化资源，注重传统文化传承、保存历史文脉，在保持乡村特有的乡土文化的同时弘扬红色文化。旅游资源密度较大，类型较为丰富，搭配协调，具备一定规模的旅游景观更具文化旅游价值和规模效益。通过整理组合，可以形成文化景观规模，丰富集合性价值，形成集聚性效应，显示文化价值和经济价值旅游资源密度较大，类型较为丰富，搭配协调，具备一定规模的旅游景观更具文化旅游价值和规模效益。通过整理组合，可以形成文化景观规模，丰富集合性价值，形成集聚性效应，显示文化价值和

经济价值对部分村庄进行风貌整饰，提出相应的乡土景观主题及保护策略，注重传统村落以及村庄内部具有历史性的文化资源保护，实施兼顾自然景观和人文景观的综合整治措施。

（4）产业发展目标

构造现代产业体系，打造“南极村”文旅平台结合现有产业基础，以农旅为中心，发扬角尾“南极”优势、海洋优势、地理优势和农业优势。种植以“红葱”为主，提高种植技术、培育培优良种、改造良田、改善种植环境、配套产业基础设施，打造“万亩红葱产业园”。养殖以金鲳鱼、红扇贝、东风螺和生蚝等传统水产为主，向海而兴，向海图强，唱响“海洋牧歌”。旅游业深挖“201314” IP 价值，打造中国爱情角主题景区，塑造灯塔“守望爱”、渡琼作战指挥所“国之大爱”、合水线“爱情海”的主题公园，立足“大文旅”的发展目标，构建极地渔歌核心体验区、天境盐洲特色观光区、珊瑚恋海艺术体验区、南极滨海主题度假区、南极特带农业休闲区、渡海红色文化体验区和红树林生态观光区；继续做好“小而精”的民宿文章，充分利用村庄闲置民居、空地打造特色小民宿、小餐馆、小商店、小文创室等发展“庭院经济”，将“互联网+”思维运用到民宿游客体验，引领推动文旅全域发展，建成形神兼备的宜居宜业和美乡村。

（二）生产要素创新性配置制度探索

1. 土地使用权与经营权

项目完成后土地使用权与经营权基本不发生变化，如若经营权发生变化，需严格按照土地承包经营权确权登记颁证制度进行登记。健全土地承包经营权确权登记颁证制度，做好变更登记等日常管理服务工作，项目完成后对应的土地经营权人到自然资源主管部门进行确权登记，变更的进行变更登记。建立健全确权登记颁证过程监督检查机制。通过组织开展专项检查、抽样调查、实地核查或委托第三方评估等方式，认真查看工作程序是否规范、成果是否符合标准、数据库建设是否符合要求、档案资料是否真实完整、农民群众是否满意等。

2. 用地指标分配制度

建立健全资金统筹整合长效机制，对纳入全域土地综合整治项目范围内的土地整治项目设立合适的奖补标准，调整用地计划指标分配机制，将全域土地综合整治实施情况作为指标分配的依据，以奖励激励机制撬动全域土地综合整治的实施。

3. 项目信息报送制度

根据工作领导小组及省自然资源厅的相关安排，全域土地综合整治项目启动后至验收完成前，角尾乡项目领导小组会同县、市自然资源主管部门于2024年开始实行季报制度，向省自然资源厅报送项目季度及年度工作报告。同时角尾乡人民政府作为具体组织实施主体，应向徐闻县自然资源局及徐闻县

人民政府报送项目进度报告。明确专人负责信息报送，按照规定及时、规范、准确地形成进度、指标、季度及年度情况等各项信息的报表后向上级部门报送。

四、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

根据《徐闻县国土空间总体规划（2021-2035）》和《徐闻县角尾乡（南极村）城市设计与控制性详细规划》，角尾乡被定位为徐闻县西南部的重点乡镇，规划形成“一角两湾一核七区多节点”的空间结构，依托生态岸线、基础设施廊道及现有交通，构建“一纵一环三横”的智慧化滨海特色交通网络干道交通。

本项目积极与《徐闻县国土空间总体规划（2021-2035）》和《徐闻县角尾乡（南极村）城市设计与控制性详细规划》对接，将角尾确定为“一心三线九区”的空间格局，对角尾乡全域进行土地综合整治工作。

2. 其他方案衔接

角尾乡未调整“三区三线”范围，暂未设置高标准农田项目建设。

（二）重点虚设任务落实

1. 农用地整理

角尾乡农用地整理根据角尾乡现状选址在北部包西、北注、符宅、沙土、仕寮和潭鳌等6个村，共计新增耕地面积约66.9890公顷（1004.84亩），消除5亩一下耕地图斑5.88%，

增加提升连片“百亩方千亩方”10块。

2. 建设用地整理

角尾乡项目区域内现状建设用地面积 835.0223 公顷，总体较为集中，主要位于角尾乡南部各村。角尾乡的建设用地利用处于发展中阶段，分布较集中，多为农村宅基地和盐田。根据第七次人口普查，角尾乡人均建设用地面积达 $376.70\text{m}^2/\text{人}$ （扣除盐田为 $229.24\text{m}^2/\text{人}$ ），人均建设用地面积相对较高，具备一定的建设用地整理可能。根据实地调研，角尾乡闲置建设用地较少，村民房屋多为独立院落，公共空间较小，村落内部道路狭窄，汽车通行困难；尽管角尾乡人均建设用地面积较大，但建设用地总体较为集中，且权属均为个体所有，村内部流通较少，建设用地整理较为困难；角尾乡作为徐闻县“百千万工程”特色乡，是中国大陆最南端，总体优势较为明显，人口有增长的趋势，产业也急需发展，建设用地缺口较大。

此外，角尾乡在《徐闻县国土空间总体规划（2021-2035）》中被定位为徐闻县西南部的重点乡镇，开发边界新增量较大，基本能满足未来产业发展需求，因此未对角尾乡做建设用地整理。

3. 生态保护修复

健全健全海滩涂、红树林保护工作责任制，加强森林和海洋资源保护，严厉打击乱砍滥伐和乱填乱挖海滩涂等违法行为；加强沿海岸线污染物排放监管和垃圾整治工作力度，在项目内计划完成乡村生态保护修复项目 2 个，其中红树林保护项目建

设规模约为 2.11 公顷（31.65 亩），海岸线生态保护修复项目建设规模为 27 公里。

4. 其它整治任务落实情况

其他整治任务主要为乡村风貌提升项目、产业导入类项目和公共服务与基础设施建设项目。

其中乡村风貌提升项目 6 个，分别在包西、北注、符宅、沙土、仕寮和潭鳌等 6 个村，主要为道路硬化、亮化、绿化、拓宽与乡村风貌提升等；产业导入类项目 2 个，分别为沙土村村委会牛农场和仕寮村红树林科研中心、餐厅和主题酒店；公共服务与基础设施建设项目 1 个，为角尾乡各自然村道路硬化、亮化、绿化、拓宽等。

（三）子项目安排

1. 子项目安排情况

（1）农用地整理项目

通过农用地整治，以耕地“数量有增加、质量有提升、生态有改善、布局更集中”为目标，统筹推进补充耕地项目，推动耕地集中连片整治，逐步解决耕地碎片化和土地盐碱化的问题。围绕角尾农业发展方向，打造“万亩红葱产业园区”，推动土地流转，助力乡村振兴。

表 4-1 全域综合整治项目—农用地综合整治项目安排表

项目类型		建设规模 (ha)	项目名称	计划投资 (万元)	资金来源
用地整理项目	1	4.1385	包西村村委会补充耕地项目	186.23	政策性 银行发 债、指标 收益
	2	18.2941	北注村村委会补充耕地项目	823.24	
	3	7.5803	符宅村村委会补充耕地项目	341.11	
	4	0.9722	沙土村村委会补充耕地项目	43.75	
	5	28.2553	仕寮村村委会补充耕地项目	1271.49	
	6	7.7486	潭鳌村村委会补充耕地项目	348.69	
	小计	66.9890	—	3014.51	

本次农用地综合整治包含补充耕地等 6 个项目：

规划期内，在包西、北注、符宅、沙土、仕寮和潭鳌 6 个村村委会共计补充耕地 66.9890 公顷（1004.84 亩）。具体

耕地恢复项目分布如下图所示：

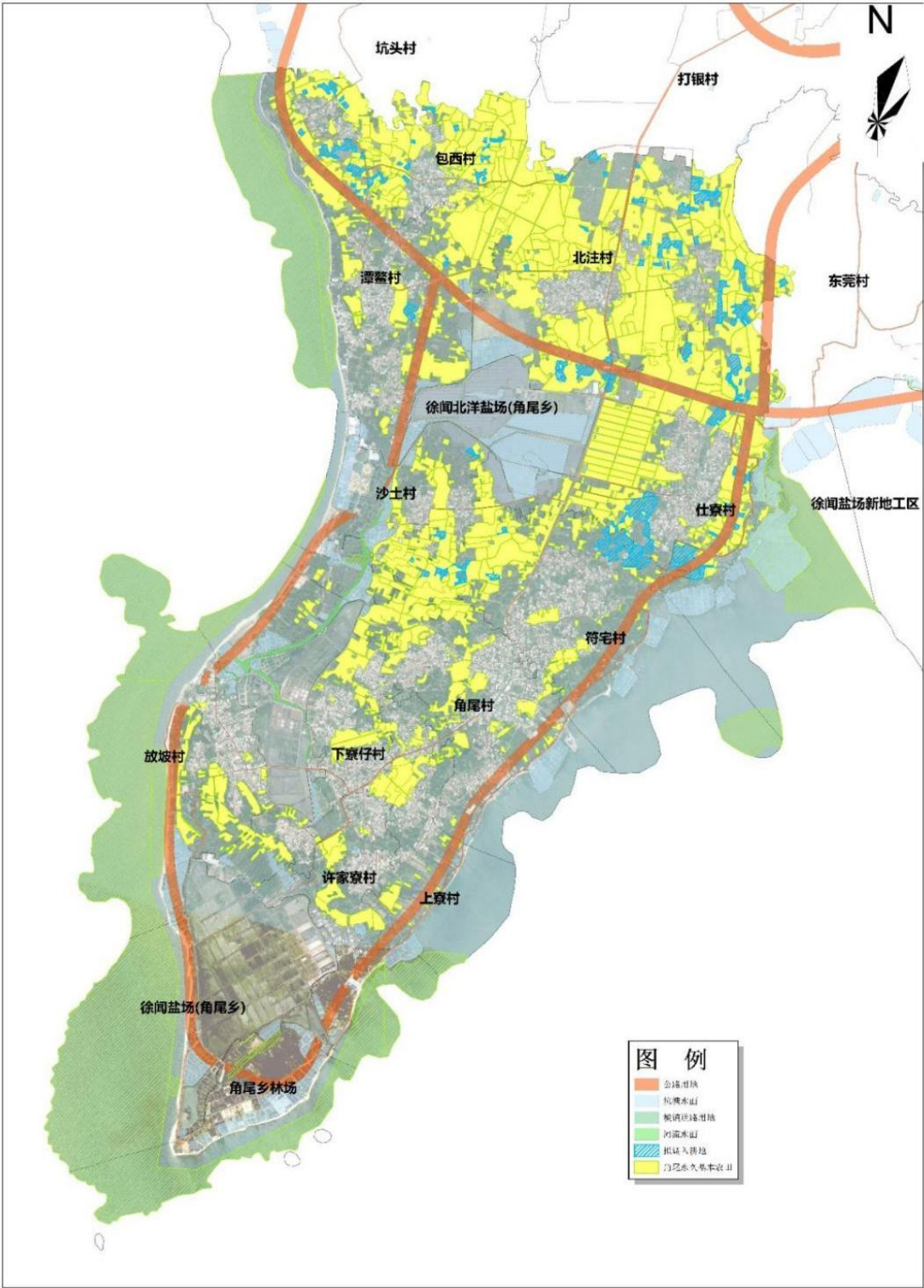


图 4-1 角尾乡全域土地综合整治耕地调整优化图

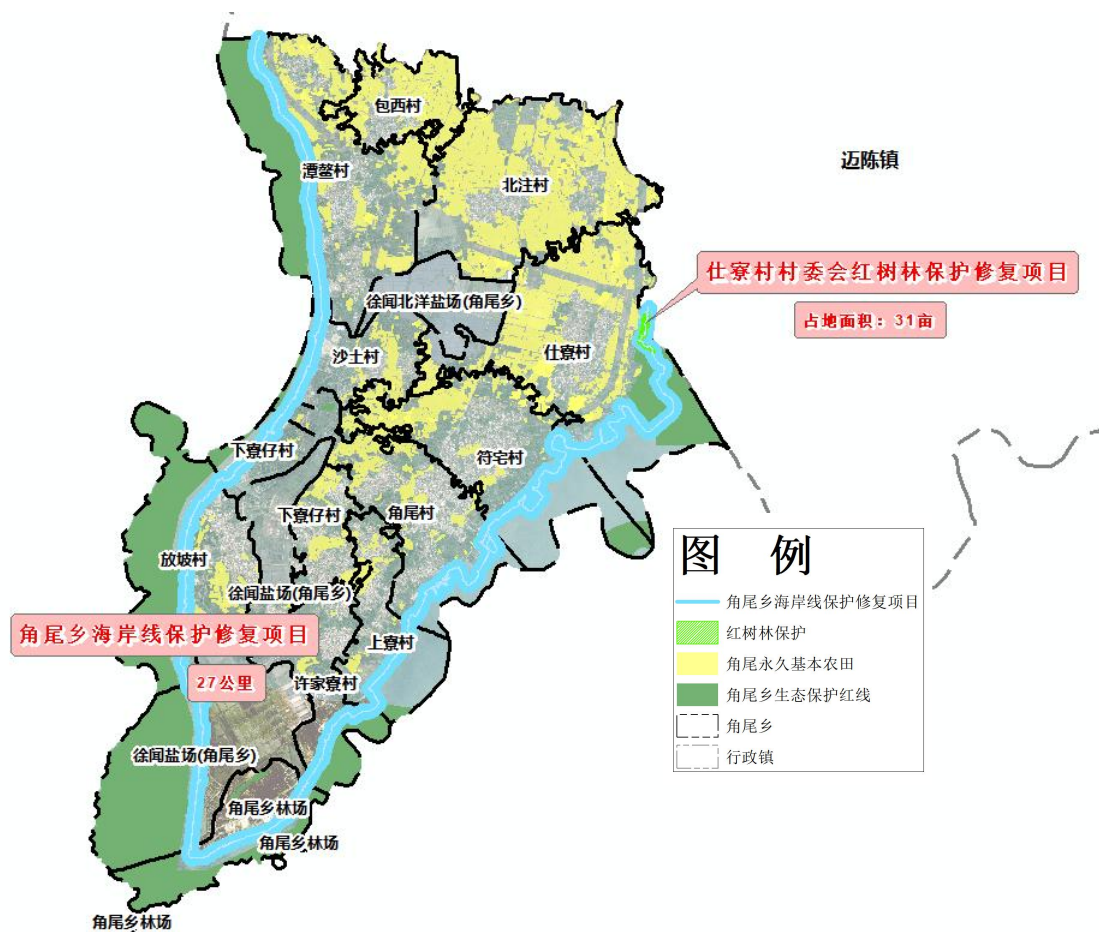
(2) 生态保护修复项目

通过生态保护修复提升项目，旨在为角尾乡调节生态功能空间，缔造山清水秀的生态空间的综合实践活动。东部红树林生态体验区，开展水环境治理、游步道建设，为旅游发展营造良好的生态游憩环境；中部美丽乡村与特色田园体验区，重点开展许家寮草地生态修复，针对旅游干线路旁的空地开展生态治理和风貌提升工程；沿海重点推进海岸线和滩涂保护等。

表 4-2 全域综合整治项目一生态保护修复项目安排表

项目类型		建设规模(ha)	项目名称	计划投资(万元)	资金来源
乡村生态保护修复项目	1	2.1100	仕寮村村委会红树林保护修复项目	158.25	专项资金
	2	——	角尾乡海岸线保护修复项目	1000	
	小计	2.1100	—	1158.25	

图 4-2 生态修复项目分布图



（1）红树林保护修复项目

红树林有“海岸卫士”“海洋绿肺”美誉，大量鱼虾在林中繁殖，为鸟类提供源源不断的食物，时常吸引各种珍稀鸟类在这里栖息。但红树林的生长对海岸自然生态环境有着很高要求，因此，在发展的同时，进一步提高红树林保护措施，保护并想办法扩大规模。涉及范围主要包括仕寮村村委会，建设规模为 2.11 公顷，建设内容主要包含：污水治理、游步道建设、远距离观景台、周边环境整治。

图 4-3 红树林保护修复项目实地调查照片



（2）角尾乡海岸线保护修复项目

角尾现状拥有 20 多公里的海岸线，均处于未开发利用状态，基本保持原生态，随着旅游业快速发展，游客不断增加，海岸线面临巨大改变。遵循国家海洋局印发的《海岸线保护和利用管理办法》，坚持生态保护优先原则，规划从沙滩修复养护、近岸构筑物清理、清淤疏浚整治、滨海湿地植被种植和修复、海岸生态廊道建设等方面开展海岸线保护修复。

（3）乡村风貌提升和历史文化保护项目

本次在改善农村居住环境和农民生活便利条件的同时，深入挖掘、生动展示当地村庄文化资源及其价值，将文化传承回归到农民的生活实践中，弘扬乡村传统文化。通过存量农房风貌提升和新建农房风貌塑造、乡村景观再塑、传统建筑保护修复等手段；对苞西、北注、符宅、沙土、仕寮、潭鳌 6 个村村委会进行风貌整治，保留乡村独特风格的传统建筑、修缮街巷空间等，整治外立面，解决乡村风貌杂乱无序等问题，推进乡村风貌进一步提升，助力实施乡村振兴战略。



图 4-4 角尾乡乡村风貌实地调查照片

表 4-3 全域综合整治项目—乡村基础设施完善与风貌提升项目安排表

项目类型		建设规模 (个)	项目名称	计划投资 (万元)	资金来源
乡村基础设施完善与风貌提升项目	1	1	苞西村村委会基础设施完善与风貌整饰项目	590	乡村振兴专项资金、指标收益
	2	1	北注村村委会基础设施完善与风貌整饰项目	950	
	3	1	符宅村村委会基础设施完善与风貌整饰项目	600	
	4	1	沙土村村委会基础设施完善与风貌整饰项目	514	
	5	1	仕寮村村委会基础设施完善与风貌整饰项目	1300	
	6	1	潭鳌村村委会基础设施完善与风貌整饰项目	630	
	7	1	角尾乡各自然村村委会基	500	

			基础设施建设工程项目		
	小计	7	——	5084	

(4) 产业导入类项目

其他类型整治项目主要包含农村产业与养殖业发展建设项目。预计总投资 650 万元，主要分布在沙土和仕寮 2 个村村委会。

表 4-4 全域综合整治项目—其他类型整治项目安排表

项目类型		建设规模 (个)	项目名称	计划投资 (万元)	资金来源
其他项目	1	1	沙土村村委会畜牧业养殖项目	200	政策性银行发债
	2	1	仕寮村村委会红树林观光项目	450	
	小计	2	—	650	

2. 2024 年和 2025 年项目计划情况

本次全域整治所有子项目均于 2025 年开始动工，2025 年 4 月，开始启动农用地整理包西、北注、符宅、沙土、仕寮和潭鳌等 6 个村补充耕地项目，2025 年 10 月开始启动剩下各类子项目，均计划于 2026 年之后竣工，2025 年无竣工项目。

五、精品工程

坚持规划引领、治理有效的原则，从全域综合整治各类型项目中各选取一个作为精品工程，打造为样板，辐射带动全域发展。经综合考虑，农用地整理项目选取北注村做为“万亩红葱产业园”的样板村、乡村风貌管控项目选取放坡村做完样板村、生态保护项目选取仕寮村红树林生态保护修复做为样板，无建设用地综合整治项目。

（一）北注村“万亩红葱产业园”

1. 北注现状

北注村位于角尾乡北部，和迈陈镇接壤，是从 698 县道进入角尾的第一个村落，较均匀的分布于 698 县道两侧，59.34%为耕地，9.19%为园地，10.51%为林地，建设用地相对较少，主要集中于 698 县道两侧。北注村耕地地势平坦、地块集中、交通条件十分优越。

表 5-1 北注村地类情况表

地类名称	面积（平方米）	百分比（%）
城镇村道路用地	22705	0.44
工业用地	12176.25	0.24
公路用地	59459.06	1.16
沟渠	18909.61	0.37
灌木林地	36199.65	0.71
果园	444400.83	8.67

旱地	1088677.09	21.23
机关团体新闻出版用地	2748.39	0.05
科教文卫用地	6430.24	0.13
坑塘水面	155331.64	3.03
农村道路	119802.34	2.34
农村宅基地	375891.48	7.33
其他草地	262219.21	5.11
其他林地	116389.63	2.27
其他园地	26736.82	0.52
乔木林地	386262.96	7.53
商业服务业设施用地	383.84	0.01
设施农用地	22581.94	0.44
水浇地	1486131.61	28.98
水田	467601.67	9.12
特殊用地	5403.82	0.11
物流仓储用地	2488.62	0.05
养殖坑塘	8472.4	0.17
总计	5127404.1	100.0

2. 项目规划

(1) 规划理念

在保护现有生态的前提下，坚持规划引领，综合利用现有耕地资源，促进农业向现代化、生态化发展。

（2）规划目标

将北注村总面积 257.48 公顷的水浇地和旱地全部纳入“万亩红葱产业园”，提升耕地质量，提高种植技术，培育优良品种，打造“一条龙”产业链，从土地直达餐桌。

（3）发展策略

集聚连片，走现代化发展道路：通过承包和土地流转，将土地综合整理，改小丘为大丘，以机械替代人工，以智慧农业替代传统农业。

革新技术，走改革创新道路：通过引入新技术和农业人才，积极培育筛选优良品种，打造角尾红葱品牌。

（4）项目开发模式

采用“公司+合作社+农户+金融+运营”的创新模式。通过引进企业承包土地，打造高端农产品育种育苗基地，党演村三新合作社进行示范种植，形成种植示范基地，农户参考合作社的种植方法，根据企业的技术指导种植进行推广，并引进金融机构进行合作，给农户提供种植成本等金融服务，后期形成示范效益，打造农耕文化体验区。

3. 项目规划设计方案

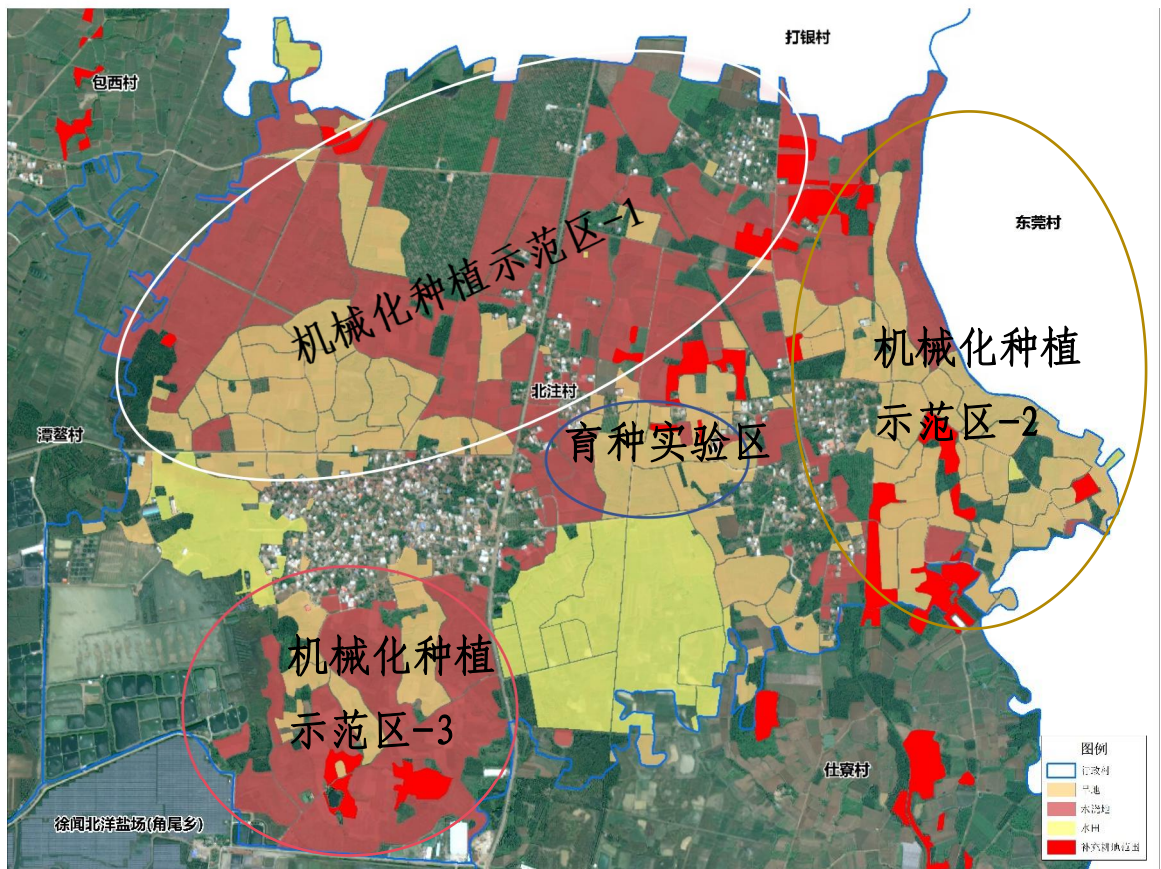


图 5-1 项目规划意向范围

(1) 功能分区

项目根据地块完整度，共分为育种实验区、机械化种植示范区-1、机械化种植示范区-2、机械化种植示范区-3；以 698 县道与同村道路为分界线，划分种植区域。

育种试验区：距离各居民区距离适中，靠近主要道路，以育种为目的，积极引入优良技术和品种，打造角尾红葱品牌。

机械化种植示范区：共分为 3 大块，以连片整治、改小丘为大丘重新调整地块，引入机械替代人工，完善种植基础设施，最终将红葱种植提质提量。

（2）配套建设

在 698 县道附近，以个体资本建立运输服务站，负责收取、处理和运输红葱，打通菜地到市场和餐桌的快速渠道。

4. 项目投入产出

前期政府政策性银行发债投入，后期建设主要依靠社会资金投入，主要依靠高端农产品销售以及农业观光旅游盈利，最终形成可持续的以农业为基础的现代农业产业链。

（二）美丽乡村放坡村

1. 项目潜力

放坡村位于角尾乡西南部，临近徐闻盐场（角尾乡）和下寮仔村，西部靠海，属于热带季风气候，椰乡网韵，风光旖旎，形成了独特的热带季风景观；2019 年，被选入首批“广东省文化和旅游特色村”名单，是角尾乡目前唯一的 3A 级景区。

村内现状地类以林地为主，主要连片分布西部沿海滩涂后方。建筑风格以低矮小别墅为主，主要沿 Y315 乡道修建，村内集中居住区主要在村庄中部，房屋布局规整，错落有致，零散房屋较少，生态环境良好，“三生”空间划分泾渭分明，有开发成“特色村落”的潜力。

村域西部沿海，世代耕海、民风淳朴、相处和睦，农耕文化和历史底蕴浓厚。放坡港南依灯楼角，全长约 3500 米，海产品种类丰富，为历代食盐启运港，港门两侧为密集的珊瑚礁带，利用现有的材料和实际需求，修筑了独特房屋景观——珊

瑚石屋；苏东坡流放海南时，途径放坡村，与村内人民相处愉快，并对当地的文化产生了深刻影响，人们为了纪念他，修建了东坡草堂并保留至今。放坡村作为渡海作战的红色根据点之一，村域东部为广东省国营徐闻盐场苞西工区，北部坐落着“徐闻县珊瑚馆”。依托自然风光和历史文化底蕴，放坡村民宿发展迅速。

计划以通村路 Y315 乡道为主线，田间小道为辅线，连通“徐闻县珊瑚博物馆”和南部“徐闻盐场”，沿着主要居住区开展“美丽屋场”建设，打造以“珊瑚礁”为主题的特色村落。

2. 项目规划

通过以 Y315 乡道为纽带，项目面积 2.4 公顷，全长 1200 米，以房屋为载体，依托海域、珊瑚礁、农林、文化底蕴等乡村资源，将道路两侧打造成为集自然生态、文化休闲为一体的乡村型碧道。项目工程设计主要内容有：

开展“三清三改三整治”活动，全面实施人居环境综合治理，美化居住环境，提升农村形象。

以珊瑚礁为主题，传统文化为辅，美化墙壁，打造集休闲观光为一体的文化走廊。

结合“珊瑚石屋”的建筑风格，打造特色民居，统一建筑风格，带动经济发展。

以“徐闻县珊瑚馆”和“东坡草堂”为立足点，结合传统“孝”文化和红色文化，盘活空闲用地，修建文化广场，文旅结合，扩大文化渲染力。

项目计划投资 500 万元，资金来源为涉农资金，期限为 2024 年 12 月完成立项设计；2025 年 1 月-2026 年 11 月完成施工建设；2026 年 12 月前完工验收。

3. 项目成效

随着近几年放坡村大力推进文化走廊、特色民宿、“三清三拆三整治”、“厕所革命”以及其他农村人居环境整治工作，项目范围内无论村容村貌还是生活基础设施都有了很大提升。

随着“美丽屋场”项目的推进，村庄的独特性进一步提升，结合当地自然资源与文化资源，打造珊瑚特色旅游景区。

（三）仕寮村红树林生态保护区

1. 项目潜力

红树林不仅是候鸟天堂和鱼、虾、蟹、贝类重要的产卵场和增殖地，是维持生物多样性的“乐园”，更是海洋生态文明建设的重要标志。20 世纪 50 年代以来，广东大规模围海养殖、开垦和高强度的人为开发，同时受到海平面上升的影响，广东红树林的适宜生境大幅缩减。目前宜林空间以养殖塘为主，因此退塘还林成为红树林营造任务的重点，而仕寮村的坑塘水面达 279.47 公顷，占总面积的 29.89%，且大部分坑塘水面分布在临海和红树林保护区附近，有大量开发的潜力。

2. 项目概况

仕寮村红树林面积为 2.21 公顷，主要位于村域东部。本

次项目坚持生态优先，走绿色低碳高质量发展之路。生态保护以自然恢复和人工干预为抄手，结合当地实际情况，在加强把平湖措施的同时，积极探索”生态环境+产业发展。

坚持开展“护鸟行动”，充分调动群众参与积极性，让“保护候鸟，人人有责”的理念深入人心。

充分发挥红树林经济优势，打造高质量发展绿色引擎，建设生态文明。结合美丽乡村建设、乡村振兴和绿色产业发展等内容，充分挖掘红树林生态产品价值，推进红树林及其周边生态养殖、碳汇交易、生态旅游和科普教育等相关绿色产业建设，培育“红树林+生态产业”新发展模式，努力打造绿水青山向金山银山转变的“徐闻样板”，让红树林成为带动周边区域社会经济绿色发展的“金树林”。

（1）借鉴桑基鱼塘模式，探索红树林生态修复和养殖塘耦合共存模式。通过在养殖塘种植定面积的红树，达到修复红树林的目的。同时，以红树林生态系统反哺养殖塘内的鱼虾蟹贝，提升渔业产品质量和品质，实现互惠互利。

（2）建设红树林监测与管理平台，实施红树林常态化、网格化巡护监管模式，将红树林范围按村屯划分为不同层级的网格进行全方位监管巡护。

（3）开展蓝色海湾整治行动、海岸带保护修复工程、湿地保护修复工程、沿海防护林体系建设等，采用自然恢复和适度人工修复相结合的方式，实施红树林保护修复专项行动。

（4）在保持现有红树林树种的前提下，积极培育培优耐风耐盐的树种，提高树种的存活率。

3. 项目成效

随着项目的推进，人们充分认识到了红树林的重要性，并自觉的对红树林周边环境进行清理保护。通过养殖坑塘与红树林相结合的方式，既提高了养殖海鲜品种的质量和数量，又扩大的红树林的范围，形成良性循环。在政府建立的监管制度和坚持“林长制”推行下，红树林被破坏的情况日渐减少，生态环境慢慢恢复，反哺渔业、海洋环境和旅游业，将红树林变成“金树林”，带动当地人民就业，提高经济收益。

六、投资测算及资金筹措

（一）投资测算

1. 投资估算依据

实施至目标年（2026 年），角尾乡全域土地综合整治项目估算投资为 9906.76 万元，按照项目类别可分为：农用地整理项目估算投资为 3014.51 万元；乡村生态保护修复项目估算投资为 1032.25 万元；乡村风貌提升项目估算投资为 2220 万元；其他项目估算投资为 3640 万元。以上投入资金估算参考依据如下：

（1）自然资源部土地整理中心《土地复垦方案编制实务》（2011 年）；

（2）《财政部国土资源部关于印发土地开发整理项目估算定额标准的通知》（财综〔2011〕128 号）；

（3）《土地开发整理项目预算定额标准》（2012）；

（4）《广东省市政工程综合定额》（2018）；

（5）《广东省园林绿化工程综合定额》（2018）；

（6）《广东省水利水电建筑工程预算定额》（2017）；

（7）《财政部税务总局海关总署关于深化增值税改革有关政策的公告》（财政部税务总局海关总署公告 2019 年第 39 号）；

（8）《广东省省级投资土地开发整理项目和资金管理办法（试行）》（2008）；

（9）《广东省造价信息》（2023 年湛江市部分）；

主要材料价格参考湛江市徐闻县最新建筑工程信息价，不足部分采用造价通询价。

2. 投资估算

徐闻县角尾乡全域土地综合整治项目涉及工程建设项目类型较多，主要参考已有的治理项目和环境保护与恢复治理案例，测算各项工程措施治理成本。主要包括农用地整理、乡村生态保护修复、乡村历史文化保护、其他项目等四个大类的费用。

（1）农用地整理项目

根据徐闻县及周边地区近年来整治项目的投资水平以及角尾乡全域土地综合整治项目区域的实际，补充耕地项目投资以 3 万元/亩估算；农用地整理项目总投资估算为 3014.51 万元。根据广东省耕地指标交易平台相关交易记录，补充耕地平均以 10 万元一亩成交。

（2）乡村生态保护修复项目

根据徐闻县及周边地区和近年来广东省内红树林保护培育、海岸线保护修复、草地生态修复、人居环境整治项目的投资水平以及项目区域的实际情况，红树林保护修复项目投资暂以 5 万元/亩估算，草地生态修复项目投资暂以 20 元/平方米估算，海岸线保护修复项目投资暂以 800 万元估算，生态修复总投资估算为 1032.25 万元。

(3) 乡村风貌提升项目

对放坡村、许家寮村、仕寮村规划乡村风貌整饰项目，以及对村域内具有历史文化意义的建筑进行保存和修缮，预计投资 500 万元/个项目；另各自然村文化活动及体育场地建设预计 20 万元/套，合计 720 万元；故乡村风貌提升类项目暂定预计投资 2220 万元。

(4) 其他项目投资

据徐闻县及周边地区近年来广东省乡村风貌提升项目的投资水平以及项目区域的实际，角尾乡内多个村的道路建设工程项目投资暂定为 2140 万元，角尾乡主街三线下地项目，预计投资 1500 万元；其他类项目总投资估算为 3640 万元。

综上，实施方案总投资为 9906.76 万元。

表 6-1 角尾乡整治项目资金估算表

单位：公顷、万元

项目类型		建设规模	项目名称	计划投资	资金来源
农用地整理项目	1	4.1385	包西村村委会补充耕地项目	186.23	财政资金、指标收益
	2	18.2941	北注村村委会补充耕地项目	823.24	
	3	7.5803	符宅村村委会补充耕地项目	341.11	
	4	0.9722	沙土村村委会补充耕地项目	43.75	
	5	28.2553	仕寮村村委会补充耕地项目	1271.49	
	6	7.7486	潭鳌村村委会补充耕地项目	348.69	
	小计	66.9890	—	3014.51	

乡村生态 保护 修复 项目	1	2.11	仕寮村村委会红树林保护修 复项目	158.25	专项 资金
	3	-	角尾乡海岸线保护修复项目	1000	
	小计	2.11	-	1158.25	
乡村 基础 设施 完善 与风 貌提 升项 目	1	1个	包西村村委会基础设施完善 与风貌整饰项目	590	乡村 振兴 专项 资金、 指标 收益
	2	1个	北注村村委会基础设施完善 与风貌整饰项目	950	
	3	1个	符宅村村委会基础设施完善 与风貌整饰项目	600	
	4	1个	沙土村村委会基础设施完善 与风貌整饰项目	514	
	5	1个	仕寮村村委会基础设施完善 与风貌整饰项目	1300	
	6	1个	潭鳌村村委会基础设施完善 与风貌整饰项目	630	
	7	1个	角尾乡各自然村村委会基础 设施建设工程项目	500	
	小计	7个	——	5084	
其他 项目	1	1个	沙土村村委会畜牧业养殖项 目	200	财政 资金
	2	1个	仕寮村村委会红树林观光项	450	

			目		
	小计	2 个	——	650	
合计		——	——	9906.76	

（二）资金筹措

项目资金主要来自两个方面：

1. 政策性银行发债

政策性银行发债主要来源有政府财政直接投入、土地出让金收入、指标转让受益、涉农资金统筹等。本项目中政策性银行发债总投入 9906.76 万元，主要用于补充耕地项目、乡村生态保护修复项目、道路及其他基础工程建设项目；指标转让收益约 10048.36 万元（预计部分用于人居环境整治及乡村风貌提升项目，结余部分用作于储备子项目启动资金）。

2. 社会资金

本项目具备引入金融资本和社会资本的潜能。充分利用社会资本参与全域土地综合整治项目支持政策，鼓励探索通过注册乡村生态修复投资开发公司、组建合作社、村民作价入股等方式整村连片发展乡村产业。政府可同步出台金融、财政、税收优惠等系列扶持政策，积极引入金融资本与社会资本，促进相关产业发展，做到人居环境、人文环境、自然环境的有机融合。社会资本投入可根据项目区储备子项目情况，主要用于农用地整理、乡村生态修复、农村人居环境整治和产业引入等。

本项目实施期限为 4 年，按年度初步拟定项目资金使用计划，其中 2025 年度计划使用资金 8830.36 万元、2026 年度计划使用资金 1076.41 万元、2027 年度计划使用资金视资金平衡情况决定：

表 6-2 2025 及 2026 年度整治项目资金投入计划表

单位：万元

项目类型	序号	项目名称	总投资	2025 年计划投资	2026 年计划投资
农用地整理项目	1	包西村村委会补充耕地项目	186.23	148.98	37.25
	2	北注村村委会补充耕地项目	823.24	658.59	164.65
	3	符宅村村委会补充耕地项目	341.11	272.89	68.22
	4	沙土村村委会补充耕地项目	43.75	43.75	--
	5	仕寮村村委会补充耕地项目	1271.49	1017.19	254.30
	6	潭鳌村村委会补充耕地项目	348.69	278.95	69.74
乡村生态保护修复项目	1	仕寮村村委会红树林保护修复项目	158.25	100	58.25
	3	角尾乡海岸线保护修复项目	1000	700	300
乡村基础设施完善	1	包西村村委会基础设施完善与风貌整饰项目	590	590	--
	2	北注村村委会基础设施完善与风貌整饰项目	950	950	--

与风貌提升项目	3	符宅村村委会基础设施完善与风貌整饰项目	600	600	--
	4	沙土村村委会基础设施完善与风貌整饰项目	514	514	--
	5	仕寮村村委会基础设施完善与风貌整饰项目	1300	1300	--
	6	潭螯村村委会基础设施完善与风貌整饰项目	630	630	--
	7	角尾乡各自然村村委会基础设施建设工程项目	500	500	--
其他项目	1	沙土村村委会畜牧业养殖项目	200	200	--
	2	仕寮村村委会红树林观光项目	450	450	--

（三）项目融资及债务清偿能力分析

1. 融资分析

角尾乡全域土地综合整治项目计划完成农用地整治项目6个，其中补充耕地面积约66.9890公顷（1004.8400亩），按补充耕地指标10万元/亩，共计产生收益10048.36万元，成本约3万/亩，所需成本为3014.51万元，扣除成本后可产生预期效益约7033.85万元，足以覆盖其他各项目所需资金6892.25万元，结余142.60万元。

表 6-3 需融资贷款整治项目资金投入计划表

子项目位置	建设规模	主要内容	计划投资		计划开工年月	计划竣工年月	计划验收年月
			总计	社会投资			
				银行贷款			
包西村	4.1385	补充耕地	186.23	186.23	2025.04	2026.02	2026.03
北注村	18.2941	补充耕地	823.24	823.24	2025.04	2026.02	2026.03
符宅村	7.5803	补充耕地	341.11	341.11	2025.04	2026.02	2026.03
沙土村	0.9722	补充耕地	43.75	43.75	2025.04	2026.02	2026.03
仕寮村	28.2553	补充耕地	1271.49	1271.49	2025.04	2026.02	2026.03
潭鳌村	7.7486	补充耕地	348.69	348.69	2025.04	2026.02	2026.03

2. 清偿能力分析

由于全域土地综合整治情况特别，仅需补充耕地项目完成后就可以通过出售资金获取收益，因此仅需贷款补充耕地所需资金便可覆盖所有项目资金周转，共计 3014.51 万元；考虑施

工周期原因，贷款也可以分步进行，启动项目前期，贷款总金额的 2/3，约 2010.00 万元，用于项目启动资金和偿还利息，项目完成后再贷款总金额的剩下部分，为 1004.51 万元，用于结算项目各款项。按照等额本金进行还款，根据竣工后一个月验收时间计算利息，政策性银行发债利率等于上海银行间同业拆放利率，总共需支出利息为 30.32 万元，项目结余资金足以覆盖，到期后合计总共需还款 3044.83 万元。

所需利息计算方式如下表：

表 6-4 需融资贷款整治项目资金利息计算表

	贷款金额	贷款时间	贷款利率	贷款产生利息
项目启动	2010	1 年	0.02068	20.7834
项目结算	1004.51	1 月	0.01898	9.5327999
合计	3014.51			30.3161999

（四）资金平衡分析

角尾乡全域土地综合整治项目政府财政预计总投资 9906.76 万元；由补充耕地项目通过指标交易可获得收益 10048.36 万元，经查询数据徐闻县糖蔗年种植产能约 2400 元/亩，在补充耕地项目的后续 3 年管护期内能取得预期收益 241.16 万元；另通过最终资金平衡后，可获得收益 382.76 万元。可通过对政策性银行发债及指标收益的统筹安排整治项目

进度达到良好运转；另可考虑社会资本与地方合作等市场化与多元化途径来实现储备子项目的实施，实现经济平衡。

表 6-5 角尾乡整治项目投资平衡情况表

单位：万元

项目内容	分项内容	费用（万元）	备注
投资估算	农用地整理	3014.51	
	乡村生态保护修复	1032.25	
	乡村风貌提升	2220	
	其他项目	3640	
	小计	9906.76	
预期收益	补充耕地指标收益	10048.36	补充耕地指标 10 万元/亩
	粮食销售收入	241.16	糖蔗年种植产能约 2400 元/亩
	土地流转收入	--	后续引进产业及文旅相关企业进驻
	小计	10289.52	
平衡分析	总投资	9906.76	
	总收益	10289.52	
	投资效益	382.76	

七、预期效益和项目特色

（一）预期效益

1. 社会效益

通过全域土地综合整治项目可优化角尾乡空间布局，促进城乡融合发展。通过产业结构的调整和优化，角尾乡将实现农业规模化、产业化发展以及农业一、二、三产业融合发展，实现产业兴旺；通过农村基础设施和公共服务设施的建设，乡村人居环境和生态环境将得到改善。产业的兴旺发展，人居环境的改善，“南极村”及“红色”旅游文化的挖掘，将增加农民的经济来源和收入，减小乡村人员外流，缩小城乡差异，留住乡村文化，实现乡村振兴。改善乡村人居环境，提高乡村生活品质。通过对农村居民点、农用地、生态环境等进行整治和合理布局，乡村人居环境可得到显著改善；加大乡村基础设施和公共服务设施建设。

2. 生态效益

强化生态资源保护利用。通过土地综合整治和生态修复对角尾乡的生态现状进行保护维稳，借助现有优美海岸线、红树林湿地保护区、森林公园的打造，强化生态效益，提升生态服务能力。乡村生态保护修复项目的实施将进一步美化角尾乡生态景观，提升水域、森林、湿地的供给、调节、支持、文化功能，进而提升生态服务价值。

3. 经济效益

增加耕地面积，提升耕地质量，完成新增指标收益。角尾乡通过全域土地综合整治项目落成实施后，预计新增指标收益达 10048.36 万元。通过完善农用地基础设施建设，促进农业的规模化生产及耕地质量的提升，增加农业产值。

优化产业结构，增加农业和旅游业产值。围绕建设宜居宜业宜游新农村的目标，合理布局农业龙头企业，完善农业基础设施和相关配套设施，运用“技术+资本”方式，加快推进角尾红葱等特色种植业规模化发展，全力打造南极村文旅品牌；充分利用农业、生态、“中国大陆最南端”、“红色”历史文化的资源优势，大力发展旅游观光农业，打造角尾乡旅游名片，形成全国知名品牌效应。形成农业与旅游业优势互补、良性循环的农村产业结构新格局，实现农业一、二、三产业融合发展，增加角尾乡的经济来源。

（二）项目特色

1. 创新措施

（1）吸纳社会资金

全域土地综合整治能实现土地资源的优化配置和高效利用，通过引入社会资本，可以弥补政府资金的不足，加速整治项目的推进，提高整治效果。创新吸纳社会资金的方式有很多种。一种常见的方式是通过政府与社会资本合作（PPP）模式，吸引社会资本参与全域土地综合整治项目。政府可以与社会资

本共同出资，设立项目公司，共同承担项目的风险和收益。此外，还可以通过发行债券、设立基金等方式，吸引更多的社会资本参与。同时也需要注意资金的合法性和合规性、加强资金监管、建立健全的风险分担机制等问题。

（2）新技术的引入

随着科技飞速发展，新技术的引入已成为推动社会进步和经济发展的重要力量。以人工智能为例，它已广泛应用于医疗、教育、金融等多个领域，极大地提高了工作效率和准确性。未来人工智能也能在全域土地综合整治中发挥重要作用。譬如可以运用在以下场景中：

1）土地整治全息智控：通过叠加水源保护区、永久基本农田、城镇开发边界、生态保护红线、土地坡度等数据信息，迅速准确地帮助在线快速判断项目选址是否符合土地整治规划要求。

2）土地修复全程监测：将图斑落户数字化，可以实时掌握耕地修复情况、种植情况。通过人工智能技术，可以及时发现和解决即可恢复耕地信息不明、监管难等问题。

人工智能技术如能在全域土地综合整治中应用，将能极大提高工作效率，减少人力物力的投入，同时也提高了决策的准确性和科学性。这对于推进土地资源要素合理利用，实现土地资源的可持续利用具有重要意义。

另外数字化农业技术也是现代农业的重要推动力之一。它集成了先进的信息技术和农业知识，实现了精准种植和智能管

理，显著提高了农业生产效率和产品质量。目前数字化农业技术正在中国逐步推广，许多地区已开始尝试运用智能农机、农业物联网等技术，提高农业生产效率。

（3）优化审批流程

优化全域土地综合整治项目的审批流程需要从多个方面入手，包括简化程序、建立标准化流程、强化各职能部门信息共享、采用电子化申报审批提高审批效率、对审批流程加强监管和评估、鼓励公众参与以及完善项目相关法律法规等。这些措施将有助于提高审批流程的效率和效果，体现审批的透明度和公正性，推动全域土地综合整治项目的顺利实施。

2. 相关建议

在角尾乡全域土地综合整治项目工作开展中，徐闻县领导工作小组积极从综合开发利用模式、整治技术应用、验收规范等方面探索了一套具有创新性和实效性的成果，总结如下：

（1）在管理模式方面，需要注重整合资源、优化流程、提高效率。通过跨部门、跨行业的协同合作，角尾乡全域土地综合整治项目构建了一个高效运转的管理体系。其不仅提高了项目实施的效率，也有效降低了管理成本，有助于推动项目管理的规范化、专业化和高效化。

（2）在技术应用方面，在本项目工作开展中，充分利用现代信息技术手段，为项目的实施提供了有力支持。引入了先进的监测设备和技术，例如人工智能检索、大数据分析、地理信息系统（GIS）等先进技术，对项目进行实时监控、预测和

评估。这些技术的应用不仅提高了项目的智能化水平，也增强了项目管理的科学性和精准性。

（3）在验收规范方面，严格的验收标准和流程的制定对项目进行全面、客观的评估，确保了项目的高质量完成。完善的反馈机制则可以及时收集和处理项目执行过程中的问题和意见，有助于推动验收工作的规范化、科学化和精细化。

综上所述，角尾乡全域土地综合整治项目中总结的工作成果希望能为全省其他地区提供经验和参考。相信通过不断学习和借鉴多地的工作经验，全省全域土地综合整治工作将能够进一步提升项目管理的水平和效率，推动相关领域的持续发展和进步。

八、实施保障

（一）组织保障

1. 建立领导小组，确定工作机制

为全面统筹推进徐闻县角尾乡全域土地综合整治项目顺利开展，建议建立由各相关主管部门为成员的工作领导小组，统一领导协调全域土地综合整治项目工作，及时研究解决遇到的困难和问题。领导小组内可设办公室，办公室设在角尾乡。相关部门根据各自的职责既要牵头抓总，又要协同配合，根据项目区的潜力情况，整合资源和资金，优先把各项任务在项目区内立项实施，共同支持全域土地综合整治工作推进。角尾乡也要建立相应组织和工作机构，承担实施主体责任，抓好具体工作实施。

领导小组内可成立多个工作组，分别对农用地整理类、乡村生态保护修复类、乡村风貌提升类及其他类项目进行管理。领导小组负责项目全面统筹与协调工作，负责出台项目管理有关的规章制度、实施方案、管理办法、指导意见，审核各子项目的立项、可行性研究分析、规划设计与预算，监督各子项目实施、工程质量、竣工验收、后期管护、资料报备与归档等工作。

另建立“乡-村（社）”二级联动机制，建立“政府主导、部门协同、上下联动、公众参与”的工作机制，加强乡、村和领导小组沟通联络，及时解决项目推进过程中遇到的问题，不断优化工作实施路径。由乡政府统筹安排推进角尾乡全域土地

综合整治工作，由乡作为整治项目的实施主体，积极推进本项目工作。

2. 明确责任分工，加强项目管理

全域土地综合整治项目任务繁重、涉及部门多，各有关部门应给予高度重视，按照各自职责，紧密配合、分类指导，做好角尾乡全域土地综合整治的管理和服务工作。对各部门和村（社）建立统筹全域土地综合整治的重点工作督办机制，纳入年度绩效考核中的重点工作考核。领导小组开展专项督查，及时通报整治及修复项目进度情况。各领导小组成员主要职责如下：

（1）县委办公室、县政府办公室：负责督促检查各成员单位工作职责落实情况。

（2）县发展和改革局：负责指导全域土地综合整治项目中各子项目的立项，统筹项目与社会发展规划、主体功能规划的衔接。参与全域土地综合整治政策拟定和整治项目的审查、验收等工作。

（3）县财政局：负责指导角尾乡建立多元化、多渠道的全域土地综合整治资金筹措机制，探索通过政府专项债券项目支持，加大社会化筹资力度，并对项目资金使用进行监督。

（4）县自然资源局：负责对接全域土地综合整治项目上级相关政策法规；负责组织角尾乡全域土地综合整治项目实施方案编制、指导村庄规划编制、土地综合整治相关子项目规划编制和项目申报、土地开发整理复垦、申报省、市自然资源部

门验收、审核、备案等工作，协助其他各部门做好子项目规划建设和用地报批等工作。

（5）县农业农村局：重点参与农用地整治及乡村振兴工程，包括农村建设项目、农业产业发展项目、高标准农田建设项目以及农田水利工程项目的申报和立项。统筹涉农资金的投资与落实，指导农业发展规划、地力培肥及后期管护工作。

（6）县住建局：重点参与乡村振兴工程，统筹开展乡村风貌提升项目，负责指导农村住房改造、基础设施和公共服务设施建设等子项目的实施和质量监管。

（7）县水务局：负责指导河道整治工程、水库生态修复工程的申报和立项，落实工程资金，做好工程后续管理。

（8）县交通局：负责指导道路建设工程的申报和立项，落实工程资金，做好工程后续管理。

（9）市生态环境局徐闻分局：指导做好建设项目环境影响评价相关工作，按权限审批或审查开发建设区域、规划、项目环境影响评价文件。监督对生态环境有影响的自然资源开发利用活动、重要生态环境建设和生态破坏恢复工作。

（10）县审计局：按照法定程序做好验收项目的审计监督工作。

（11）县文旅局：指导做好全域文旅发展的规划，做好文化旅游项目的招商推介、特色旅游、创建文旅品牌等工作。

（12）角尾乡人民政府：负责统筹和组织实施辖区范围的全域土地综合整治项目相关工作。根据工作需要，安排专人负责，积极配合领导小组成员完成各项土地综合整治项目的可研

报告编制并立项后，委托具体单位实施建设。协调矛盾解决纠纷，顺利推进工作。

其他部门根据各自职责提供相关资料。积极配合角尾乡全域土地综合整治项目工作。

（二）资金保障

1. 资金管理制度

建立严格的资金管理机制，各职能部门须从经费申报上严格把关，将前期申报经费项目纳入年度计划，作为安排前期经费补助资金的必要条件。强化项目预算和资金使用核查，预算资金按照程序、进度进行拨付，并通过专项工作调查等方式，对预算安排资金使用情况进行检查，保证资金使用和管理安全。进一步规范专项资金财务核算，清晰反映财政专项资金的收入、支出、结余情况，为专项资金的监督管理提供明细账目。形成一套严格规范、操作性强的专项资金管理规程。

2. 整合政策性银行发债

整合资金和力量。整合各类涉农涉地项目和资金，把土地开发整理复垦、发展村级集体经济、村庄整治、乡村振兴、农民饮用水工程、农业综合开发、农村联网公路建设、农村电气化建设等项目有机结合起来，集中平衡好资金投入和产出效益，充分运用政策性资金，发挥资金的叠加效应和规模效益。

3. 鼓励社会资本参与

积极引进社会资本投资，鼓励镇、村与专业力量强、综合素质高、经验丰富、资金雄厚的国有或民营企业合作，共同开展土地综合整治。激励本地落户的农业企业投资扩产，提升、完善生产设施条件，使各种政策性资金充分发挥作用。另角尾乡拥有丰富的自然风光与文旅资源，可通过招商引资支持多元化文旅项目落地实施。可设立全域土地综合整治专项补助资金，对实施全域整治项目的村进行专项补助。

4. 加大金融支持力度

驻开发性金融机构、政策性银行要积极完善土地综合整治的金融服务体系，引导各金融企业充分发挥各自优势，确保满足土地综合整治的合理融资需求，并加强与政府相关部门的合作，增强金融支持和政策扶持的协同性。各金融机构发放的土地综合整治贷款，计入涉农贷款。

5. 合理利用指标收益

全域土地综合整治项目产生的耕地占补平衡补充耕地指标可运用易地交易政策，以此作为撬动金融和社会资本的重要抓手，为推进全域土地综合整治提供重要驱动力。用足用好耕地占补平衡政策，将获取的补充耕地指标收益、土地出让收益等农村土地综合整治收益，按照“谁投入、谁受益”的原则，合理将指标收益用于区域内综合整治项目的投资建设，减轻政策性银行发债压力。

（三）监督保障

1. 质量监督管理

在施工过程中坚持对工程实施全面而严格的质量监督与检查，确保所有工作均严格遵守工程监理的规章制度。充分发挥监理单位的作用，并督促施工单位加强对其施工人员的管理，防止违纪违章及错误行为发生。用于工程建设的原材料、半成品和预制件等，必须达到质量要求，严禁使用伪劣产品或进行偷工减料。选择的施工机械应满足工程质量的要求，同时兼顾经济上的合理性、技术上的先进性以及使用、操作和维护的便利性。此外，在项目实施的不同阶段，针对不同的工程部分，均应采用合理可行的技术方案、工艺流程、组织措施和检验手段。鉴于施工受环境因素影响较大，应根据工程的具体特点和条件，提前进行预测和准备相应防范措施，以保施工质量和安全。

2. 工程进度管理

确定施工项目总进度控制目标和分进度控制目标，并编制进度计划。及时调控项目进度，保证施工实际进度与施工计划进度相符。协调与施工进度有关单位、部门和工作队组之间的进度关系。编制整体项目、单位工程、分部分项工程及各时间节点作业进度计划，并控制其执行，完成规定的任务目标。

3. 项目资金管理

可成立项目资金管理组，制定专项资金管理、使用、报账

等制度体系；开设资金专项账户，委派专员管理，加强审计监督，对专项资金进行经常性督查。做到专人管理、专账核算，专项验收，强化安全生产管理，强化施工人员安全教育，规范操作程序，落实安全措施；在资金使用、拨付、监管等方面做到公开、公正、公示，项目完成后及时审计，防止渎职、失职行为发生。

4. 后期管护监督

工程是基础，管理是关键，为保证全域土地综合整治项目建设成果发挥长远的效益，项目建设后，角尾乡将成立相应的管理机构，为本项目的管护主体。对农用地整理中的补充耕地项目进行后期管护，持续跟踪管护、提升地力、落实种植，确保项目长期、有效、稳定发挥最大效益，促进农业增产增效、农民持续增收、农村加快发展，确保粮食安全。对生态保护修复项目进行持续跟踪，采取长期综合整治措施，维护生态修复成果，确保修复区域生态修复能力不倒退。对乡村风貌提升项目，在维护存量农房风貌的基础上，对新建农房风貌进行规定，统一建设标准，塑造和谐的农房建设风貌。

5. 强化宣传引导

做好项目政策宣传、引导公众参与、配合做好项目实施等有关工作，各相关部门要充分运用各类媒体，广泛宣传全域土地综合整治工作的重要意义，深入宣传全域土地综合整治先进经验，激发社会力量、市场主体和农民参与的积极性，营造良好的社会舆论氛围。

充分尊重农民意愿，鼓励村集体和农民全过程参与村庄规划编制、整治工程施工和后期管护等。鼓励村民参与农田整治、植树造林、农村道路等技术要求简易的工程，鼓励由村集体经济组织或村民委员会组织当地农民进行工程施工。

（四）防灾减灾

1. 防洪防涝

雨季角尾乡的降雨强度大、持续时间长、过程雨量大，防汛工作事关人民群众生命财产安全，事关经济社会发展大局。雨季要严密监测水位水情，加强巡查排查，系统梳理风险隐患点，查漏补缺，加大排水防涝力度，确保人民群众生命财产安全。按照“汛期不过、检查不停、整改不止”要求，持续开展风险隐患大排查、大整治，全力实施垃圾清理、疏浚疏通工程，提升水渠排洪排涝能力；扎实做好水渠排水防涝和风险点整治工作，确保问题及时有效解决。要立足工作实际，全面做好防大汛、抗大洪、抢大险的各项准备，为全乡防汛防涝提供坚实保障。

2. 防地质灾害

加强地质灾害风险隐患的巡查排查，并做好地质灾害防御工作。尤其注意做好农村切坡建房、公路交通设施、景区、河流等边坡地段、沟谷区域、矿山开采区以及建筑工棚、临时人工构筑物、地质灾害工程治理点、风险点等的崩塌、滑坡地质灾害防御工作。

另做好地质灾害易发区内整治工程建设项目地质灾害危险性评估，特别是交通、旅游等重点建设项目开展专项评估，对农村山区村民建房进行简易评估，查明工程建设区及其周边地质灾害特征，分析人类工程建设活动可能引发和加剧地质灾害的可能性和危险性，作好相应的防灾措施，确保规划期内建设工程安全。

3. 防火

角尾乡林区多是以木麻黄及桉树为主，易着火且燃烧时火势较旺。林区人口密度大，从事生产活动频繁，生产人员带火入山或生产用火难于避免，稍有不慎，丢下火种就有发生林火的危险。

根据角尾乡森林防灭火应急预案，对于林区防火可采取的预警预防措施包括：①重点防火期内，实行 24 小时领导带班值班制度，确保通信畅通；②加大森林防火宣传教育力度，不断提高广大群众的森林防火意识；③规范生产、生活火行为，严格控制和管理野外火源。加强对高火险时段和危险区域的监控检查；④健全防火网络，重点林区村在防火期内，要安排 1 名以上专职防火员，全天候巡山护林，全面监控林区野外火源，消除火灾隐患，组建义务扑火队，并按要求进行培训和演练。

4. 防台风

角尾乡地处沿海，紧邻琼州海峡和北部湾海域，夏季台风常发，因此做好台风防治工作，减轻灾害损失，保护居民人生和财产安全，非常必要。

根据广东省防台风应急预案，对于台风防治因以人为本，坚持科学决策，合理调度，预防为主，可采取的预警预防措施包括：①台风来临时提前通知到位，做好安全部署，检查区域排水设施，确保排水畅通；②加大防台风宣传教育力度，不断提高广大群众的防台风意识；③进一步提升角尾乡区域内排水蓄水工程，提高排水蓄水能力；④完善防台风部门，按要求定期进行培训和演练。

九、附件

（一）附表

附表 1 全域土地综合整治建设基本情况表

一、基本信息			
项目名称	广东省湛江市徐闻县角尾乡全域土地综合整治项目实施方案		
项目所在县 (市、区)	广东省湛江市徐闻县		
项目所在乡镇 (街道)	角尾乡		
涉及村庄	包西村、北注村、潭鳌村、仕寮村、新村仔村、符宅村、沙土村、下寮仔村、角尾村、上寮村、许家寮村和放坡村		
户数(户)	6720	人口(人)	34400
乡镇中心点坐标	东经 109° 57′ 28", 北纬 20° 15′ 35"		
计划总投资(万元)	9906.76		
其中：财政投资 (万元)			
其中：政府专项债 (万元)			
其中：社会投资 (万元)			
社会投资中银行贷款 (万元)	9906.76		

社会投资中企业投资（万元）				
社会投资中其他投资（万元）				
乡镇国土空间规划编制和审批情况	计划编制数（个）	未编制数（个）	已编未批准数（个）	已批准数（个）
	1	0	1	0
村庄规划编制和审批情况	计划编制数（个）	未编制数（个）	已编未批准数（个）	已批准数（个）
是否涉及权属调整	☐ 是 ☒ 否			
是否涉及永久基本农田调整	☐ 是 ☒ 否			
是否涉及高标准农田	☐ 是 ☒ 否			
是否涉及城镇开发边界调整	☐ 是 ☒ 否			
二、土地利用现状信息				
	县（市、区）	项目区域	整治区域	
总面积（公顷）		4959.0251	4959.0251	
其中：农用地面积（公顷）		2694.6463		

耕地面积 （公顷）		1129. 0956	
永久基本农田面积 （公顷）		1056. 84	
其中：建设用地面积 （公顷）		835. 0223	
其中：未利用地面积 （公顷）		1429. 8872	
生态保护红线划定面 积（公顷）		871. 80	
三、整治规模			
整治总规模	69. 099		
农用地整治规模	66. 9890		
建设用地整理规模			
生态保护修复规模	2. 11		
四、其他信息			
特点特色	吸纳社会资金、引入创新技术和优化审批流程		
预期收益	10048. 36 万元		
是否涉及项目负面清单	☐ 是 ☒ 否		

表 2 项目整治任务表

类别	具体任务	单位	任务值	备注
落规划	永久基本农田调整面积	公顷	/	
	城镇开发边界调整面积	公顷	/	
	生态保护红线调整面积	公顷	/	
增耕地	新增耕地面积	公顷	66.9890	
	新增耕地面积比例	%	5.93	
	新增永久基本农田面积	公顷	/	
	新增永久基本农田比例	%	/	
	新增高标准农田面积	公顷	/	
	整治区域内耕地集中连片度提升比例	%		
	整治区域内永久基本农田连片度提升比例	%		
	5 亩以下耕地图斑减少数	个		
	5 亩以下永久基本农田图斑减少数	个		
	耕地提质改造面积	公顷		
	提升耕地质量等别	等		
	“百亩方”安排数	个		
	“千亩方”安排数	个		
	“万亩方”安排数	个		
	节余建设用地指标	公顷	/	
	腾退建设用地面积	公顷	/	
	农村建设用地拆旧面积	公顷	/	
	增减挂钩面积	公顷	/	

腾空间	处理一户多宅数量	户	/	
	亿元 GDP 消耗建设用地面积	公顷	/	
	单位地区生产总值建设用地使用面积下降 比例	%	/	
	农村人均建设用地减少面积	公顷	/	
	处置批而未供、闲置土地面积	公顷	/	
	“三旧” 改造面积	公顷	/	
	其他盘活存量建设用地面积	公顷	/	
	保障交通、水利、公共服务设施用地面积	公顷	/	
优生态	复垦建设用地面积	公顷	/	
	新增生态用地面积	公顷	/	
	新增矿山综合治理面积	公顷	/	
	新增土壤污染综合防治面积	公顷	/	
	新增红树林保护修复面积	公顷	2.1100	
	新增海岸带整治面积	公顷		
	新增生态廊道面积	公顷	/	
	农村人居环境整治提升	个	6	
	新增美化绿化面积	公顷	/	
	提升风貌面积和保护历史文化面积	公顷	/	

强活力	创新制度	项	3	
	正在探索或已形成的整治模式	/		
	引入新技术、新方法、新工艺	项	2	
	统筹安排涉农项目	个	1	
	引入社会资本	万元	/	
项目带动经济情况	亩均税收增加额	万元	/	
	计划导入企业数量	家	5	
	其中：导入规模以上企业	家	2	
	带动 GDP 增长额	万元	/	
	完成固定资产投资总额	万元	/	
	带动税收额	万元	/	
	增加农村居民人均收入	元	3000	
	增加农村集体收入	元	10000	
	带动就业总人数	人	6301	

填报说明:

复垦与后续的批而未供、闲置土地，“三旧”改造，其他盘活存量建设用地各类型之间在统计时应注意不要重复统计，项目只纳入其中一种进行统计，如纳入了三旧库的、并进行三旧改造的，不要再纳入复垦等其他类别

各项目地区根据实际情况进行填写，无相关情况的用“/”。

3. 列表中各字段值以通过市级审批作为认定标准进行统计。

附表 3 整治区域整治前后土地利用结构对比表

分类				面积（公顷、%）					
一级类		二级类		整治前		整治后		增减	
编码	名称	编码	名称	面积	比例	面积	比例	面积	比例
00	湿地	303	红树林地	7.9094	0.16	7.9094	0.16	0.0000	0.00
		1105	沿海滩涂	1319.2456	26.60	1319.2456	26.60	0.0000	0.00
		1106	内陆滩涂	0.0499	0.00	0.0499	0.00	0.0000	0.00
		小计		1653.9408	26.76	1653.9408	26.76	0.0000	0.00
01	耕地	0101	水田	65.3934	1.32	65.3934	1.32	0.0000	0.00
		0102	水浇地	395.8692	7.98	395.8692	7.98	0.0000	0.00
		0103	旱地	667.8329	13.47	734.8151	14.82	66.9822	1.35
		小计		1129.0955	22.77	1196.0777	24.12	66.9822	1.35
02	种植园	201	果园	110.1942	2.22	94.8981	1.91	-15.2961	-0.31
	用地	204	其他园地	5.6322	0.11	5.4042	0.11	-0.228	0.00

		小计		115.8264	2.34	100.3023	2.02	-15.5241	-0.31
03	林地	0301	乔木林地	764.3261	15.41	723.9969	14.60	-40.3292	-0.81
		0302	竹林地	0.0431	0.00	0.0431	0.00	0.0000	0.00
		0305	灌木林地	11.8463	0.24	9.6366	0.19	-2.2097	-0.04
		0307	其他林地	56.1187	1.13	51.514	1.04	-4.6047	-0.09
		小计		832.3342	16.78	785.1906	15.83	-47.1436	-0.95
04	草地	0404	其他草地	207.6427	4.19	203.3282	4.10	-4.3145	0.09
		小计		207.6427	4.19	203.3282	4.10	-4.3145	-0.09
05	商业服 务业用 地	0508	物流仓储用地	0.9989	0.02	0.9989	0.02	0.0000	0.00
		05H1	商业服务业设施用 地	4.6342	0.09	4.6342	0.09	0.0000	0.00
		小计		5.6331	0.11	5.6331	0.11	0.0000	0.00
06	工矿用	0601	工业用地	8.2033	0.17	8.2033	0.17	0.0000	0.00

	地	0602	采矿用地	1.266	0.03	1.266	0.03	0.0000	0.00
		603	盐田	326.7359	6.59	326.7359	6.59	0.0000	0.00
		小计		336.2052	6.78	9.4693	6.78	0.0000	0.00
07	住宅用地	0701	城镇住宅用地	4.7997	0.10	4.7997	0.10	0.0000	0.00
		0702	农村宅基地	400.3245	8.07	400.3245	8.07	0.0000	0.00
		小计		405.1242	8.17	405.1242	8.17	0.0000	0.00
08	公共管理与公共服务用地	0810	公园与绿地	0.1151	0.00	0.1151	0.00	0.0000	0.00
		08H1	机关团体新闻出版用地	9.443	0.19	9.443	0.19	0.0000	0.00
		08H2	科教文卫用地	12.1044	0.24	12.1044	0.24	0.0000	0.00
		小计		21.6625	0.44	21.5474	0.43	-0.1151	0.00
09	特殊用地	09	特殊用地	8.9712	0.18	8.9712	0.18	0.0000	0.00
		小计		8.9712	0.18	8.9712	0.18	0.0000	0.00
10	交通运	1003	公路用地	27.6601	0.56	27.6601	0.56	0.0000	0.00

	输用地	1004	城镇村道路用地	22.6737	0.46	22.6737	0.46	0.0000	0.00
		1005	交通服务场站用地	0.5307	0.01	0.5307	0.01	0.0000	0.00
		1006	农村道路	68.9925	1.39	68.9925	1.39	0.0000	0.00
		1008	港口码头用地	0.9222	0.02	0.9222	0.02	0.0000	0.00
		小计		120.7792	2.44	120.7792	2.44	0.0000	0.00
11	水域及 水利设 施用地	1101	河流水面	17.8662	0.36	17.8662	0.36	0.0000	0.00
		1104	坑塘水面	287.3175	5.79	287.3175	5.79	0.0000	0.00
		1104A	养殖坑塘	91.0491	1.84	91.0491	1.84	0.0000	0.00
		1107	沟渠	28.993	0.58	28.993	0.58	0.0000	0.00
		1109	水工建筑用地	5.6392	0.11	5.6392	0.11	0.0000	0.00
		小计		430.865	8.69	430.865	8.69	0.0000	0.00
12	其他土 地	1201	空闲地	0.6122	0.01	0.6122	0.01	0.0000	0.00
		1202	设施农用地	16.5351	0.33	16.5351	0.33	0.0000	0.00
		1205	沙地	0.2437	0.00	0.2437	0.00	0.0000	0.00

		1206	裸土地	0.2898	0.01	0.2898	0.01	0.0000	0.00
		小计		17.6808	0.36	17.6808	0.36	0.0000	0.00
合计				4959.0251	100.00	4959.0251	100.00	0.0000	0.00

注：1. 整治区域指由项目自主划定的项目区域内一个或多个连片区域，整治区域划定应避免按照工程项目范围进行碎片化划定。整治区域经划定备案后，非经法定程序不得调整。

2. 以第三次全国国土调查为基础，结合最新年度变更调查数据填写，采用第三次全国国土调查土地利用现状分类，数据统计需采用同口径数据。

附表 4 整治区域新增耕地、永久基本农田调整及建设用地整理情况统计表

单位：公顷

一、新增耕地情况					
年度		2025 年	2026 年	...	合计
类型					
新增耕地面积合计		66.9890			
新增耕地质量等别（国家利用等平均等别）					\
新增耕地地块所涉行政村个数		6	6		
子项目个数		6			
各子项目 新增耕地 面积	包西村村委会补充耕地项目	2.6900	1.4485		4.1385
	北注村村委会补充耕地项目	11.8912	6.4029		18.2941
	符宅村村委会补充耕地项目	4.9272	2.6531		7.5803
	沙土村村委会补充耕地项目	0.6319	0.3403		0.9722
	仕寮村村委会补充耕地项目	18.3659	9.8894		28.2553
	潭鳌村村委会补充耕地项目	5.0366	2.7120		7.7486
二、永久基本农田调整情况					
年度		2025 年	2026 年	...	合计
类型					
新划定	调入地块数				
	调入地块面积				
调出	调出地块数				
	调出地块面积				
整治区域内永农调整前面积					\

调整结果	整治区域内永农调整后面积					\
	整治区域内永农调整前后面积增减量					
	整治区域内永农调整前地块数量					\
	整治区域内永农调整后地块数量					\
	整治区域内永农调整前后地块数增减量					
	整治区域内 5 亩以下永农图斑减少数量					
三、整治区域建设用地整理情况						
年度			2025 年	2026 年		合计
类型					...	
建设用地整理总规模						\
拆旧复垦面积	拟拆旧地块总面 积		/	/		
	拆迁房屋（幢）		/	/		
	动迁居民（户）		/	/		
	动迁人 口（人）		/	/		
	复垦为耕地面积		/	/		
	复垦为林草地等其他用地面积		根据情况分别填写新增的林地、草地、湿地等其他用地面积。			
	拟建新地块总面积		/	/		
	其中	农民建房面 积	/	/		
		基础设施用 地	/	/		

建新用地 面积		...	/	/		
	拟建新地块占用 耕地面积		/	/		
	...					
盘活存量 用地	存量建设用地盘 活面积		/	/		
	其中：新产业新业 态发展用地		/	/		
	...					
整治前后 建设用地 面 积变化	整治前建设用地 面积		/	/		\
	整治后建设用地 面积		/	/		\
	整治前后建设用 地增减量		/	/		

备注：合计栏内 “\” 表示无须合计。

附表 5 全域土地综合整治子项目安排表

单位：公顷、万元、年

序号	子项目名称	主管 部门	申 请 立 项 部 门	批 复 部 门	子项目 位置	子项目 类型	绩效 目 标 类 型	建 设 规 模	主 要 内 容	计划投资					计划 立项 年月	计划 开工 年月	计划 竣工 年月	计划 验收 年月	备 注	
										总 计	财 政 资 金	政 府 专 项 债	社会投资							
													银行 贷款	企 业 投 资						其 他 投 资
1	包西村村委会补充耕地项目				包西村	农用地 整理	良 田 连 片	4.138 5	补充耕地	186. 23			186. 23			2025 . 01	2025 . 04	2026 . 02	2026 . 03	
2	北注村村委会补充耕地项目				北注村			18.29 41		823. 24			823. 24			2025 . 01	2025 . 04	2026 . 02	2026 . 03	
3	符宅村村委会补充耕地项目				符宅村			7.580 3		341. 11			341. 11			2025 . 01	2025 . 04	2026 . 02	2026 . 03	

广东省湛江市徐闻县角尾乡全域土地综合整治项目实施方案

4	沙土村村委会补充耕地项目				沙土村	农用地整理	良田连片	0.9722	补充耕地	43.75			43.75			2025.01	2025.04	2026.02	2026.03	
5	仕寮村村委会补充耕地项目				仕寮村			28.2553		1271.49			1271.49			2025.01	2025.04	2026.02	2026.03	
6	潭鳌村村委会补充耕地项目				潭鳌村			7.7486		348.69			348.69			2025.01	2025.04	2026.02	2026.03	
7	仕寮村村委会红树林保护修复项目				仕寮村	生态保护修复	生态优美	2.11	红树林保护	158.25			158.25			2025.01	2025.04	2026.02	2026.03	

8	角尾乡海岸线保护修复项目				角尾乡海岸沿线		/	海岸线整治修复、沙滩打造、海堤生态化等	1000			1000			2025 .04	2025 .10	2026 .12	2027 .02	
9	包西村村委会基础设施完善与风貌整饰项目				包西村	乡村风貌提升和历史文化保护	1个	道路硬化、亮化、绿化、拓宽与乡村风貌提升等	590			590			2025 .08	2025 .10	2026 .09	2026 .11	
10	北注村村委会基础设施完善与风貌整饰项目				北注村		1个		950			950			2025 .03	2025 .10	2026 .09	2026 .11	
11	符宅村村委会基础设施完善与风貌整饰项目				符宅村		1个		600			600			2025 .03	2025 .10	2026 .09	2026 .11	

广东省湛江市徐闻县角尾乡全域土地综合整治项目实施方案

1 2	沙土村村委会基础设施完善与风貌整饰项目				沙土村			1 个		514			514			2025 . 03	2025 . 10	2026 . 09	2026 . 11	
1 3	仕寮村村委会基础设施完善与风貌整饰项目				仕寮村	乡村风貌提升	生态	1 个	道路硬化、亮化、绿化、拓宽	1300			1300			2025 . 03	2025 . 10	2026 . 09	2026 . 11	
1 4	潭螯村村委会基础设施完善与风貌整饰项目				潭螯村	历史文化保护	优美	1 个	与乡村风貌提升等	630			630			2025 . 03	2025 . 10	2026 . 09	2026 . 11	
1 5	角尾乡各自然村村委会基础设施建设工程项目				角尾乡个自然村	公共服务与基础设施建设	生态优美	1 个	道路硬化、亮化、绿化、拓宽	500			500			2025 . 03	2025 . 10	2026 . 09	2026 . 11	

1 6	沙土村村委会畜牧业养殖项目				沙土村	产业导入	产业集聚	1 个	建立沙土村村委会牛农场	200			200			2025 . 03	2025 . 10	2026 . 02	2026 . 03	
1 7	仕寮村村委会红树林观光项目				仕寮村	产业导入	产业集聚	1 个	红树林科研中心、餐厅和主题酒店	450			450			2025 . 03	2025 . 10	2026 . 11	2027 . 01	

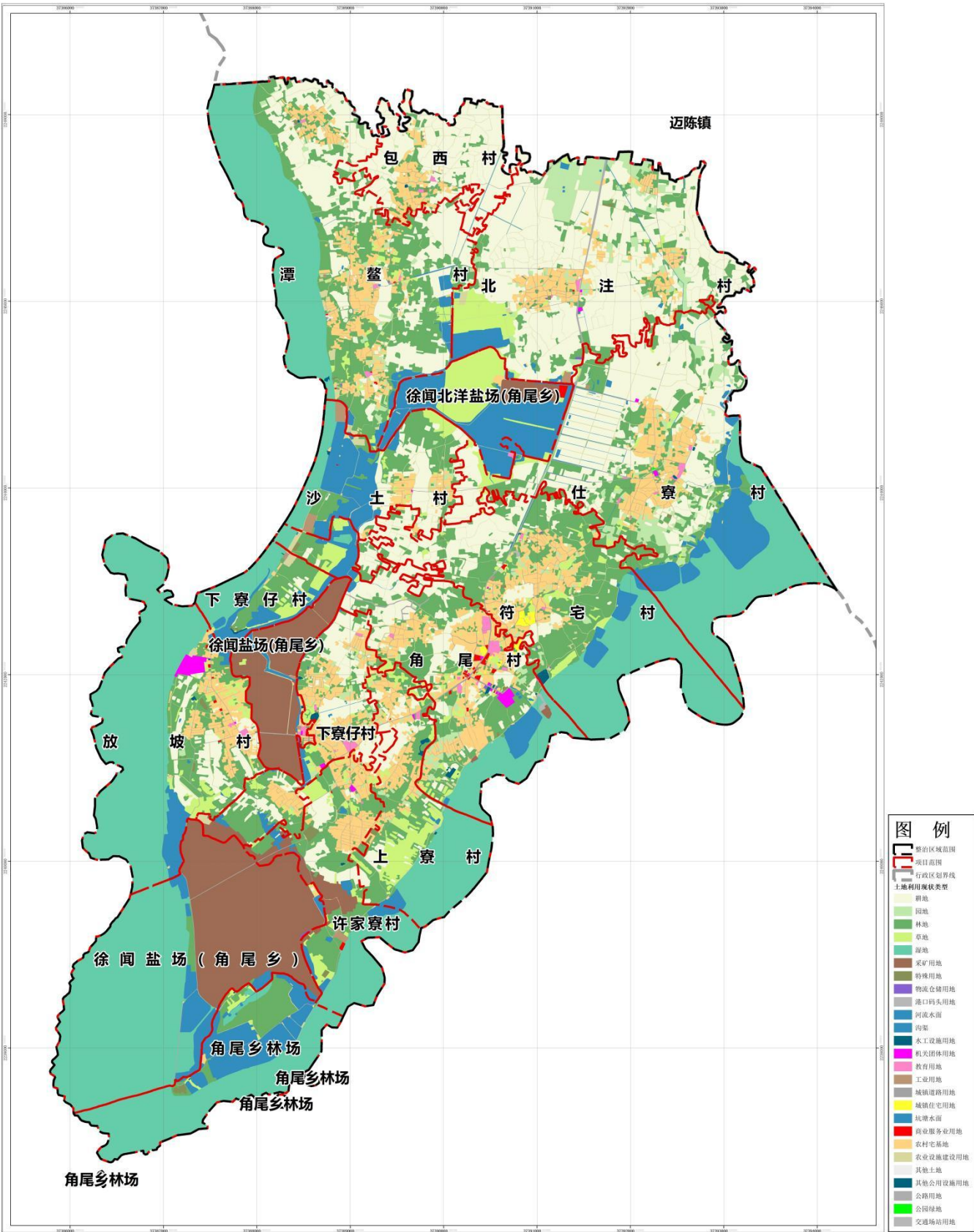
注：1. 项目位置具体到村名；

2. 本表不涉及军事国防、交通、能源等重大项目。

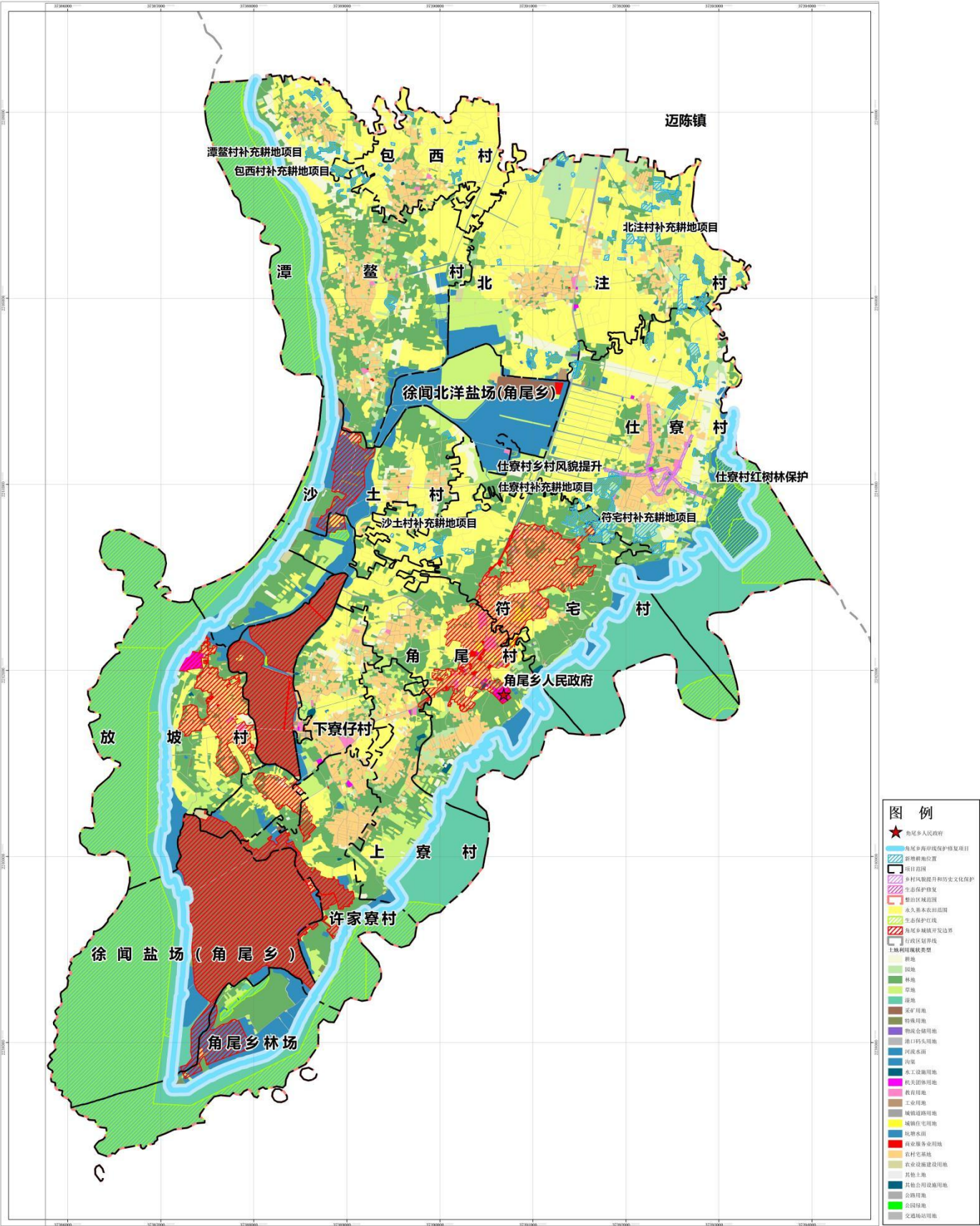
3. 子项目类型：分为农用地整理、建设用地整理、生态保护修复、乡村风貌提升和历史 文化保护、产业导入、公共服务与基础设施建设、其他七个类型。

4. 绩效目标类型： 良田连片、村庄集中、产业集聚、生态优美。

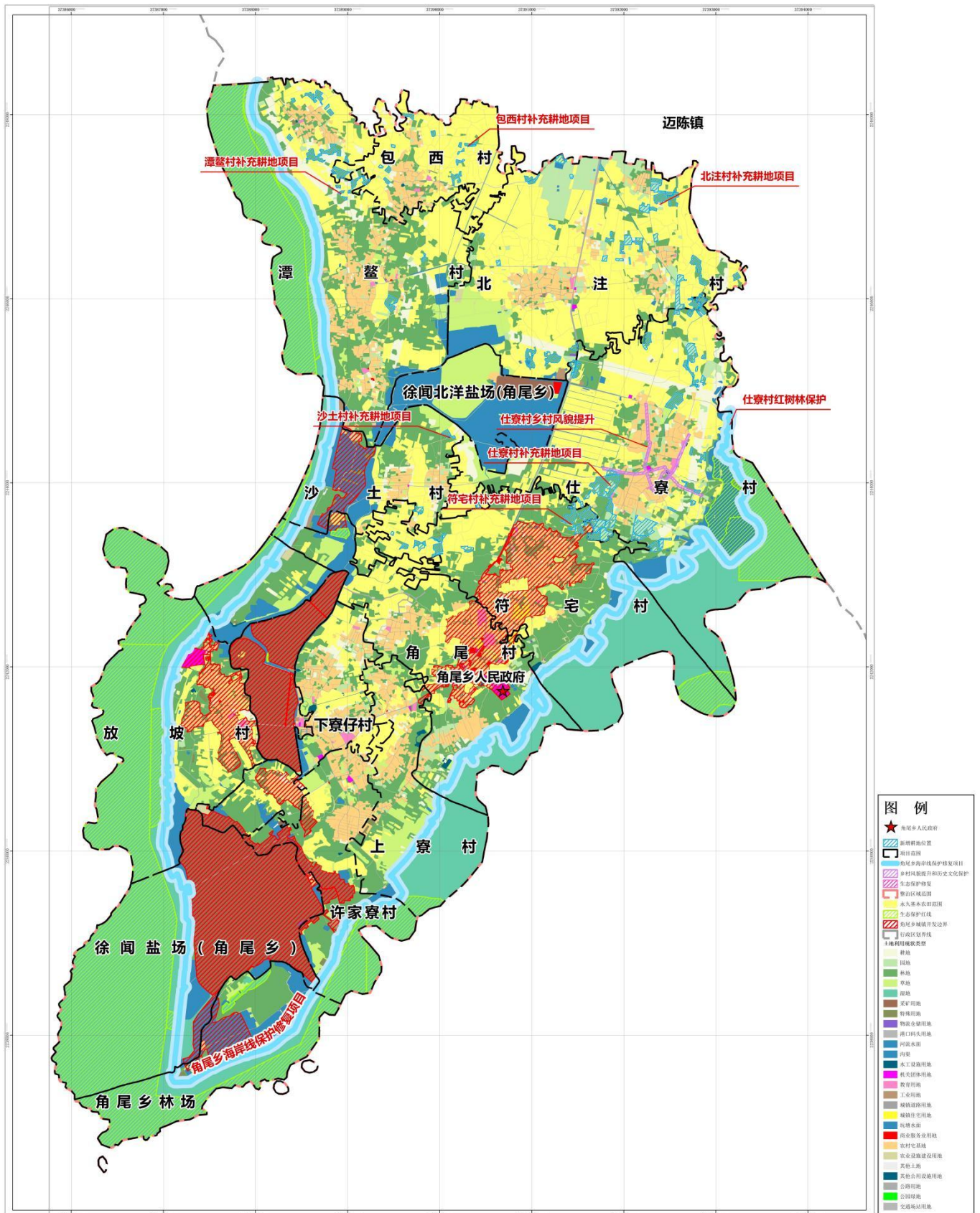
湛江市徐闻县角尾乡全域土地综合整治土地利用现状图



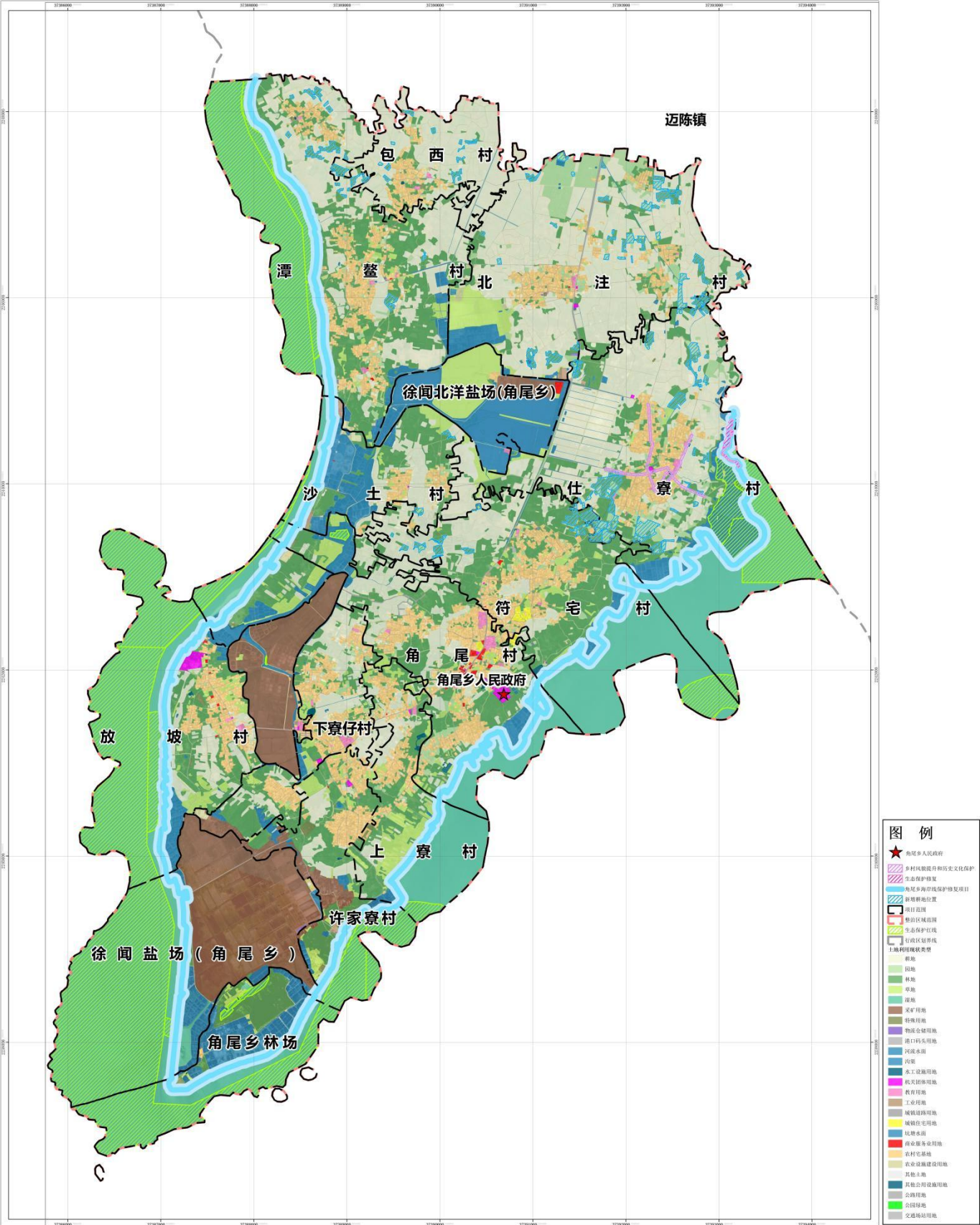
湛江市徐闻县角尾乡全域土地综合整治整治规划图



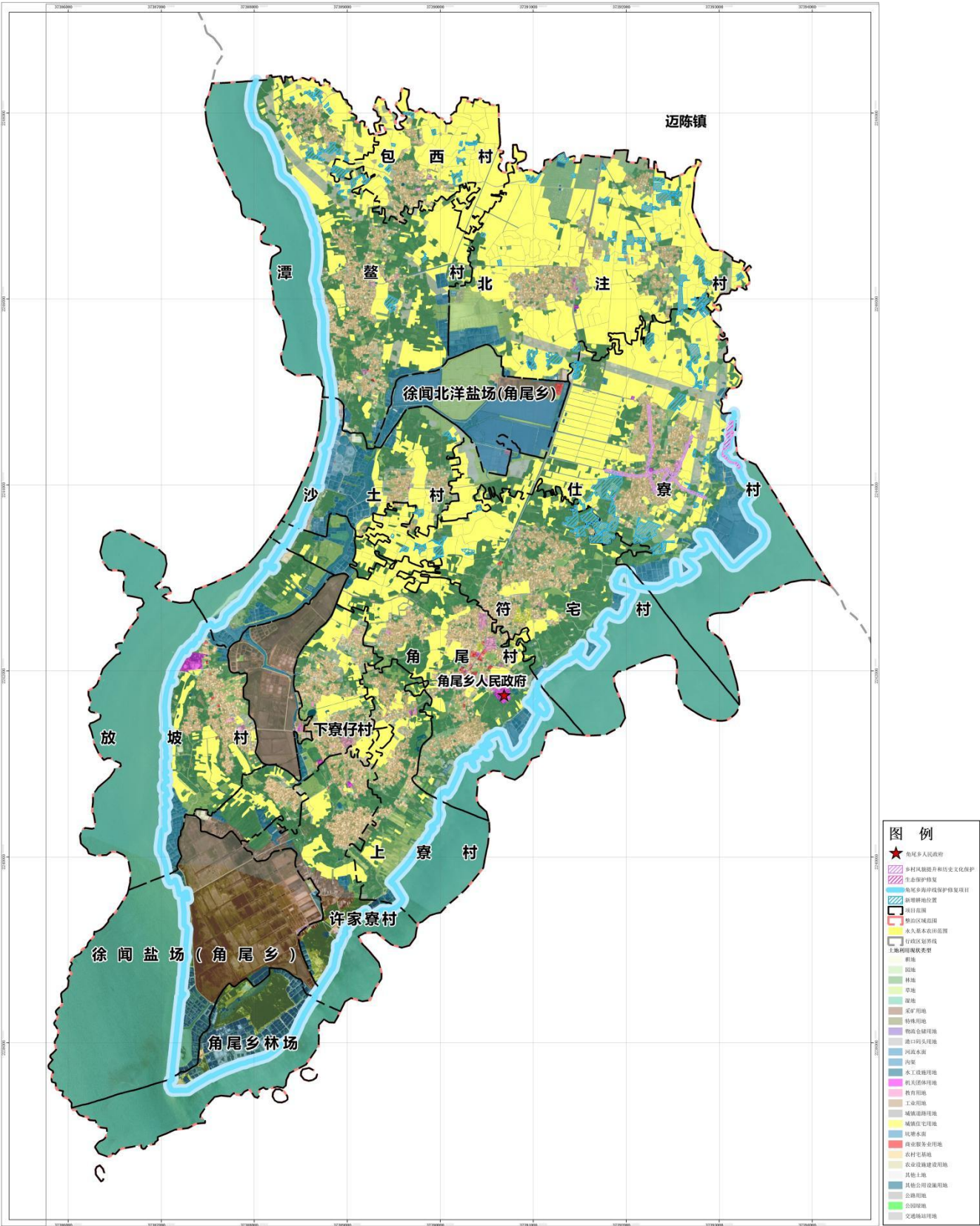
湛江市徐闻县角尾乡全域土地综合整治子项目分布图



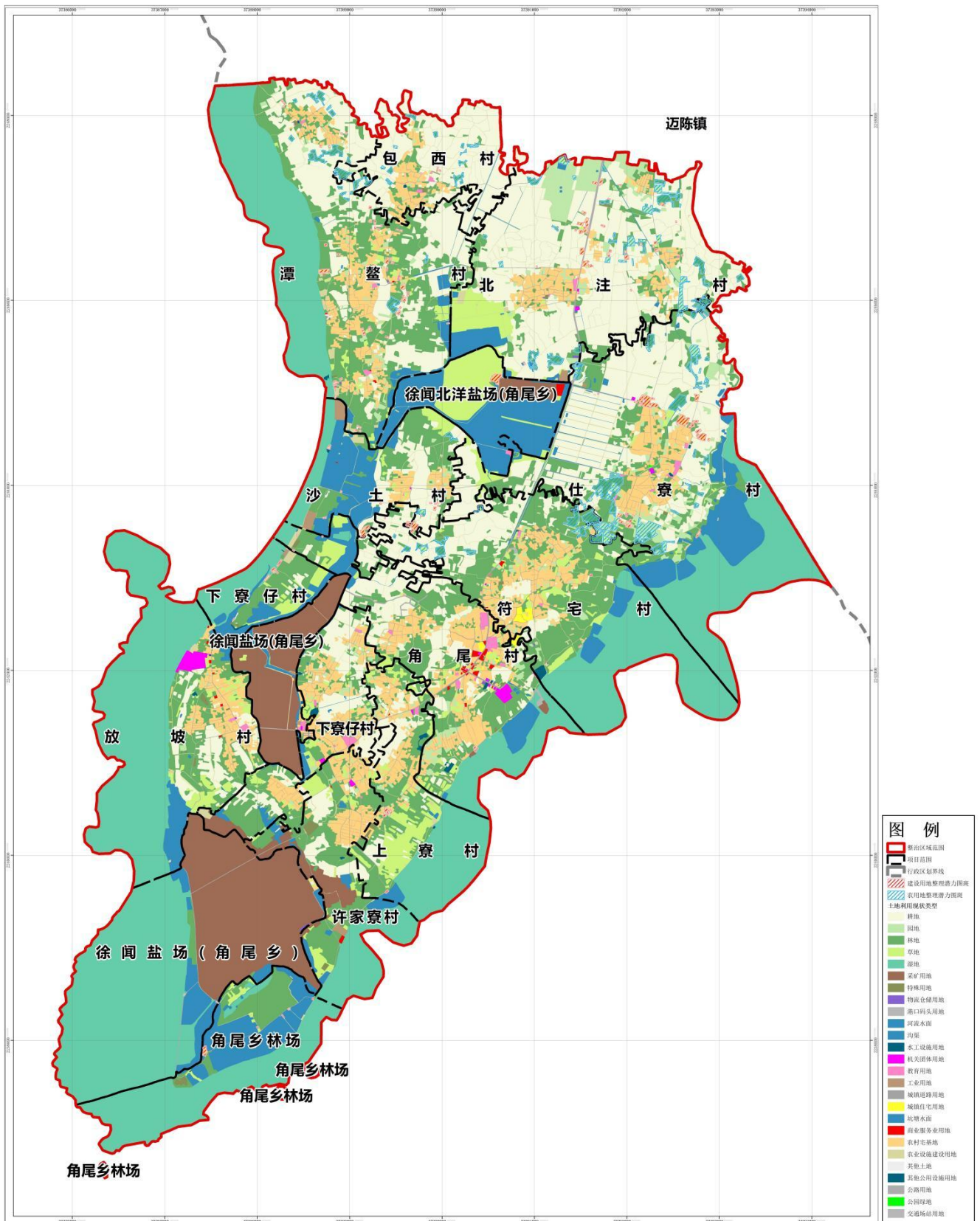
湛江市徐闻县角尾乡全域土地综合整治生态空间布局调整优化图



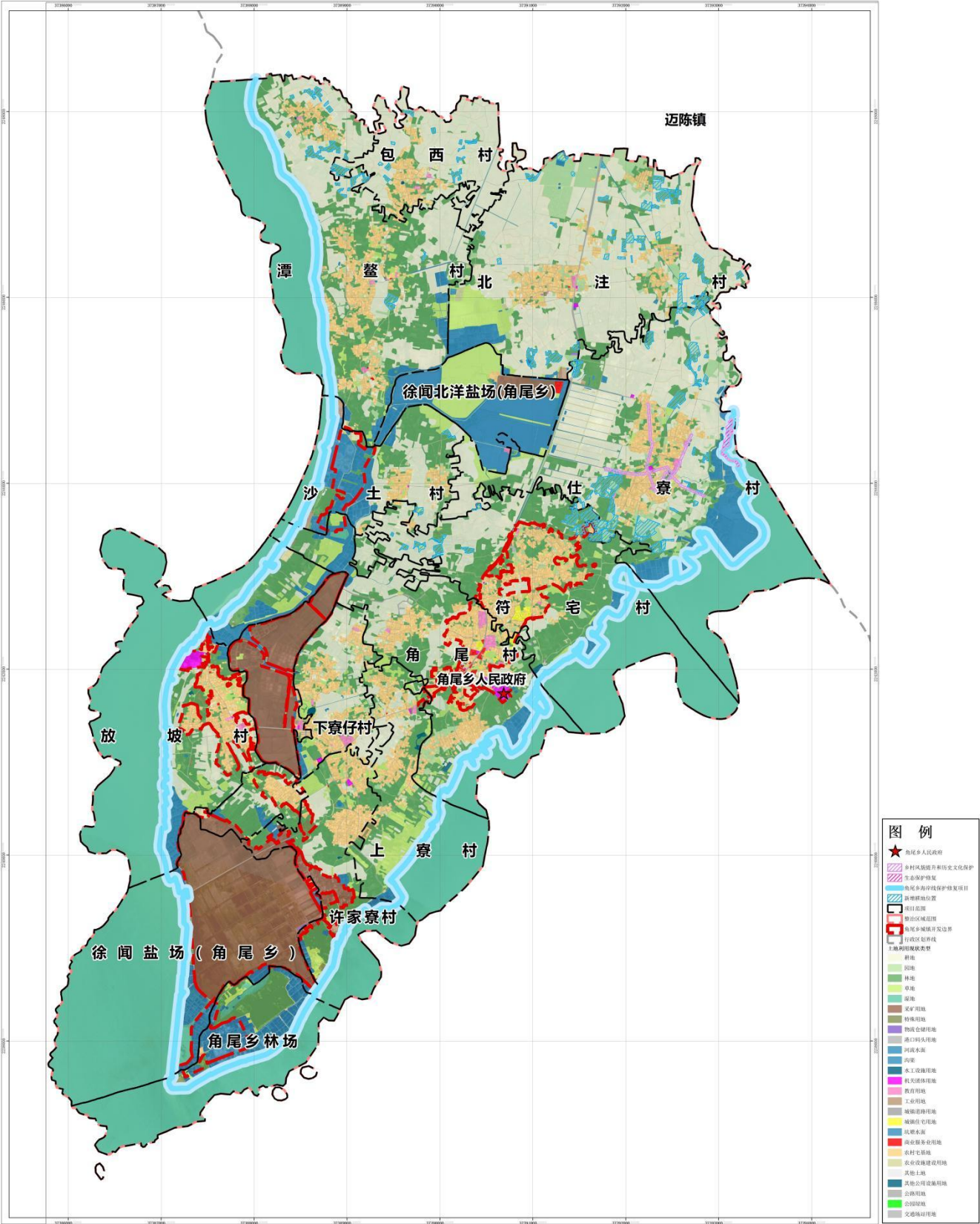
湛江市徐闻县角尾乡全域土地综合整治耕地和永久基本农田布局调整优化图



湛江市徐闻县角尾乡全域土地综合整治潜力分布图



湛江市徐闻县角尾乡全域土地综合整治城镇开发边界布局调整优化图



湛江市徐闻县角尾乡全域土地综合整治建设用地布局调整优化图

