广东省湛江市徐闻县全域土地综合整治项目
实施方案（城北乡单元）

申报单位：徐闻县人民政府

编制日期：2024 年 10 月

项目名称：广东省湛江市徐闻县全域土地综合整治项目实施方案（城北乡单元）

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、
城市体验评估等项目

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、耕地质量等别评价、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：

二〇二三年六月十九日

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）。

为更好推进雷州半岛灌区工程重点任务，结合百库千塘万池输水储水网络试点镇特色，徐闻县自然资源局组织开展徐闻县城北乡全域土地综合整治项目。

为加快推进城北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实施方案编制指南（试行）》有关规定，结合城北乡实际情况，制定本实施方案。

本次整治实施范围为城北乡全域，全镇下辖 14 个行政村，镇域面积 13602.5016 公顷；项目实施期限以 2025 年为基期年，实施期限为 2025 年 4 月-2028 年 12 月，实施目标年为 2028 年；以“良田集中连片、村庄布局优化、产业集聚发展、生态健康优美”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城北乡全域土地综合整治；总计投资78956.38万元，分37个子项目实施(含农用地整理6个、建设用地整理2个、乡村生态保护修复5个、乡村风貌提升4个，产业导入类16个、公共服务与基础设施建设类4个)。

本项目不涉及城镇开发边界调整和生态保护红线，对永久基本农田进行了调整优化，涉及永久基本农田调出85.6745公顷，永久基本农田调入85.6745公顷，预期实施农用地整理3056.3434公顷（新增耕地面积172.1104公顷），消除5亩以下耕地图斑122个，减少比列为11.34%，增加提升连片“百亩方千亩方”6个。建设用地整理17.7781公顷，整治区域拟新增农用地16.8409公顷，减少建设15.9037公顷，占总建设用地的1.23%。并且将区域内建设用地腾挪出的指标落实农业产业的升级与改造，带动地方就业与经济发展，城北乡增加收入1.0亿元，亿元GDP消耗建设用地量由初始的113.00公顷减少为103.00公顷，单位地区生产总值建设用地使用面积下降比例达到10%。

根据城北乡现状存在的问题，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“水元素”和农文旅为重心的绿色生态、产业兴旺的近郊小镇。

目录

一、 总体要求 1
（一） 项目背景 1
（二） 编制原则 2
（三） 编制依据 2
（四） 基础数据 9
（五） 编制程序 9
二、 基本情况 12
（一） 区域概况 12
（二） 存在问题 23
（三） 整治区域及实施期限 24
三、 可行性分析及评估 25
（一） 已有工作基础分析 25
（二） 空间布局优化可行性分析 28
（三） 整治可行性分析 39
（四） 产业导入可行性分析 50
（五） 风险评估及应对 51
四、 整治目标 57
（一） 目标设置 57
（二） 生产要素创新性配置制度探索 61
五、 建设任务与子项目安排 63
（一） 规划落实及其他方案衔接 63
（二） 重点虚设任务落实 69
（三） 子项目安排 71

六、 精品工程 84
七、 投资测算及资金筹措 90
（一） 投资估算 90
（二） 资金筹措 93
（三） 项目融资及债务清偿能力分析 97
（四） 资金平衡分析 102
八、 预期效益和项目特色 104
（一） 预期效益 104
（二） 项自特色 105
九、 实施保障 109
（一） 组织保障 109
（二） 资金保障 113
（三） 制度保障 115
（四） 监督保障 116
（五） 防灾减灾 118
十、 附件 121
（一） 附表 121

一、总体要求

（一）项目背景

为深入贯彻落实习近平总书记对广东重要讲话、重要指示精神，按照省委、省政府关于实施“百千万工程”决策部署和省“百千万工程”指挥部工作要求，加强对实施全域土地综合整治工作的组织领导和统筹协调，经批准，省“百千万工程”指挥部全域土地综合整治专班正式成立。徐闻县自然资源局认真贯彻落实党的二十大精神、习近平总书记关于高质量发展的重要指示精神和县委县政府实施“百县千镇万村高质量发展工程”工作要求，以推动高质量发展为主题，以乡村振兴战略、区域协调发展战略、主体功能区战略、新型城镇化战略为牵引，以城乡融合发展为主要途径，以构建城乡区域协调发展新格局为目标，全面实施“百县千镇万村高质量发展工程”。结合自然资源重点领域和关键环节，制定乡村振兴用地、点状用地和乡村振兴产业用地办理、全域土地综合整治、设施农用地、国土空间规划保、村庄规划、农村村民建房、红树林保护修复、占用林地审批、海洋牧场用海审批等系列技术指引，为我县用地用林用海项目审批提供技术指导。切实做好自然资源要素保障支持政策，赋能城乡融合和区域协调高质量发展，全面推进乡村振兴。

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，启动城北乡全域土地综合整治项目。

为加快推进城北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实施方案编制指南（试行）》有关规定，结合城北乡实际情况，制定本实施方案。

实施全域土地综合整治以县域作为统筹单元,由县级人民政府依据国土空间总体规划明确的土地整治目标、任务和空间安排等，在深入调查分析群众诉求、发展需要、资源禀赋、权属现状、资金保障和实施能力等基础上，选择确有实施需求并具备实施条件的乡镇，合理划定整治单元，妥善安排整治任务和实施时序，成熟一个，实施一个。

（二）编制原则

1.规划引领，综合治理。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。以国土空间规划为引领，做好实施方案与

县镇级国土空间总体规划和详细规划（村庄规划、控制性详细规划）的有效衔接，在县级国土空间总体规划确定的空间格局下，明确整治的目标、项目和区域，以及整治的规模、布局和时序，落实到镇村国土空间规划并纳入国土空间规划“一张图”，作为实施整治项目的规划依据。

2.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，突破城镇开发边界管控要求和群众利益底线。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。

3.分类施策，循序渐进。统筹考虑各项目所在区域资源禀赋、区位条件和历史文化底蕴，对项目科学分类施策，分批上报，合理安排整治项目和建设时序。尊重规律、量力而行，循序渐进。

4.以人为本，共建共赢。坚持人民至上的理念，以人为本，鼓励公众积极参与，充分尊重农民意愿，保障农民合法权益。严禁违背农民意愿搞合村并居、大拆大建等侵犯农民利益的行为。

（三）编制依据

1．法律法规

（1）《中华人民共和国土地管理法实施条例》(2021 年 4 月 21 日修订）；

（2）《中华人民共和国土地管理法》（2019 年 8 月 26

日修订）；

（3）《中华人民共和国城乡规划法》（2019 年修订）；

（4）《中华人民共和国森林法》（2019 年 12 月 28 日修订）；

（5）《中华人民共和国环境影响评价法》（2018 年 12 月 29 日修订）；

（6）《历史文化名城名镇名村保护条例》（2017 年 10 月 7 日修订）；

（7）《中华人民共和国自然保护区条例》（2017 年）；

（8）《广东省基本农田保护区管理条例》（2014 年 11 月 26 日修订）；

（9）《中华人民共和国水土保持法》（2010 年）；

（10）《地质灾害防治条例》（2003 年）；

（11）《基本农田保护条例》（国务院令第 257 号）；

（12）《全国生态环境保护纲要》（2000 年）；

2. 政策文件

（1）《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》（2020 年 3 月）；

（2）《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》（自然资函〔2020〕1767 号）；

（3）《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）；

（4）《自然资源部、农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（自然资规〔2019〕1号）；

（5)《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》(2019)；

（6）《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》（国发〔2019〕12号）；

（7）《自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》（自然资办发〔2019〕35号）；

（8）《国务院办公厅关于切实加强高标准农田建设提升国家粮食用安全保障能力的意见》（国办发〔2019〕50号）；

（9）《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）；

（10）《自然资源部关于做好占用永久基本农田重大建设项目用地预审的通知》（自然资规〔2018〕3号）；

（11）《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）；

（12）《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）；

（13）《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）；

（14）《财政部、国土资源部、环境保护部关于推进山水林田湖生态保护修复工作的通知》（财建〔2016〕725号）；

（15）《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》（中发〔2015〕12号）；

（16）《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）；

（17）《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）；

（18）《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）；

（19）《广东省自然资源厅广东省农业农村厅关于印发贯彻落实省委省政府工作部署实施乡村振兴战略若干用地政策措施（试行）的通知》（粤自然资规字〔2019〕1号）；

（20）《广东省自然资源厅关于实施点状供地助力乡村产业振兴的通知》（粤自然资规字〔2019〕7号）；

（21）《广东省自然资源厅关于印发<广东省国土空间生态修复规划（2020-2035年）编制工作方案>的通知》（粤自然资发〔2020〕7号）；

（22）《广东省人民政府关于全面推进农房管控和乡村风貌提升的指导意见》（粤府〔2020〕43号）；

（23）《广东省农业农村厅关于规范农田建设项目调整和终止有关事项的通知》（粤农农函〔2020〕79号）；

（24）《广东省自然资源厅关于申报全域土地综合整治试点的通知》（粤自然资修复〔2020〕131号）；

（25）《广东省自然资源厅关于推进全域土地综合整治试点工作的通知》（粤自然资发〔2021〕13号）；

（26）《广东省自然资源厅关于做好近期全域土地综合整治试点有关工作的通知》（粤自然资函〔2021〕205号）；

（27）《广东省自然资源厅关于印发<广东省村庄规划优化提升试点工作方案><广东省村庄规划评估工作方案>的通知》（粤自然资规划〔2020〕436号）；

（28）《广东省自然资源厅关于印发<广东省补充耕地项目管理办法>的通知》（粤自然资发〔2023〕88号）；

（29）《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）；

（30）《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）；

（31）《广东省自然资源厅关于进一步明确全域土地综合整治永久基本农田布局优化调整有关事项的通知》（粤自然资函〔2024〕944号）

（32）其他有关全域综合整治的政策文件。

3．规范标准

（1）《土地开发整理标准》（TD/T1011-1013-2000）；

（2）《土地复垦方案编制规程》（TD/T1031-2011）；

（3）《高标准基本农田建设标准》（TD/T1033-2012）；

（4）《市(地)级土地整治规划编制规程》(TD/T1034-2013)；

（5）《土地整治项目设计报告编制规程》(TD/T1038-2013)；

（6）《土地整治项目工程量计算规则》(TD/T1039-2013)；

（7）《土地整治重大项目可行性研究报告编制规程》（TD/T1037-2013）；

（8）《土地整治重大项目实施方案编制规程》（TD/T1047-2016）；

（9）《土地整治项目制图规范》（TD/T1040-2013）；

（10）《土地整治项目规划设计规范》（TD/T1012-2016）；

（11）《土地整治项目验收规程》（TD/T1013-2013）；

（12）《广东省土地开发整理工程建设标准》（试行）；

（13）《广东省土地开发整理补充耕地项目质量验收标准》（2008 年 11 月）；

（14）《广东省补充耕地质量验收评定技术规范》（试行）；

（15）《广东省土地整治垦造水田建设标准》（试行）；

（16）《广东省耕地提质改造项目可行性研究报告编制要点》（试行）；

（17）《广东省垦造水田项目可行性研究报告编制指南》（试行）；

（18）其他相关标准规范。

4. 相关规划

（1）《国家新型城镇化规划（2021-2035 年）》；

（2）《乡村振兴战略规划（2018-2022 年）》；

（3）《“十四五”国家信息化规划》；

（4）《粤港澳大湾区发展规划纲要》；

（5）《广东省国民经济和社会发展第十四个五年规划

和2035年远景目标纲要》；

（6）《广东省耕地保护专项规划（2021-2035年）》（征求意见稿）；

（7）《湛江市国土空间总体规划（2021-2035年）》（已批）；

（8）《徐闻县国土空间总体规划（2021-2035）》；

（9）《徐闻县乡村振兴规划》；

（10）《徐闻县全域永久基本农田划定方案》；

（11）其他相关规划等。

（四）基础数据

本次方案编制以2023年度国土变更调查成果政务版数据库，采用同口径分析库数据、三区三线成果、最新遥感影像图、实地踏勘资料为基础，衔接国土空间规划底图底数数据，统一采用2000国家大地坐标系和1985国家高程基准数据标准。

（五）编制程序

实施方案编制程序主要包括启动前期准备、实施调查评价、方案编制论证、方案审核备案四个阶段。

1．启动前期准备

从组织准备和技术准备两方面做好准备工作。组织准备主要是县级组织技术小组和专家咨询。技术准备主要是整理收集政策文件和相关规范，收集县镇级国土空间规划、村庄规划等

相关资料，以及调查图表和其他相关材料。

2．实施调查评价

对子项目立项、成熟程度等具体情况开展外业调查和综合评价。外业调查对现实状况、需求程度、实施意愿进行调查；综合评价从自然资源禀赋、生态环境条件、现状问题、发展诉求等维度分析并形成相应结论。

3．方案编制论证

县级人民政府是方案编制、组织实施的责任主体，县自然资源主管部门负责具体落实。县级自然资源主管部门牵头按照县级级人民政府的要求，会同有关乡镇人民政府组织编制实施方案，并开展专家论证，优化方案成果后，将成果公示在项目所涉县、乡镇及村。县级公示可在市县政府有关网站，乡镇和村级公示可在镇政府或村委会相应公告栏。实施方案需征求县级和市级相关部门意见，并由市级或县级自然资源主管部门组织开展专家论证。中山、东莞市由镇级人民政府负责编制实施。

4．方案审核备案

方案由县级人民政府盖章后报经市级自然资源主管部门审核同意，报地级市以上人民政府批准。批准后的实施方案成果由市级自然资源主管部门报省自然资源厅审核备案，作为项目实施监管的依据。省市坚持依法依规、实事求是、从严审核、简约高效的原则对方案的科学性、合理性和操作性进行把关。

具体编制流程如下图所示：

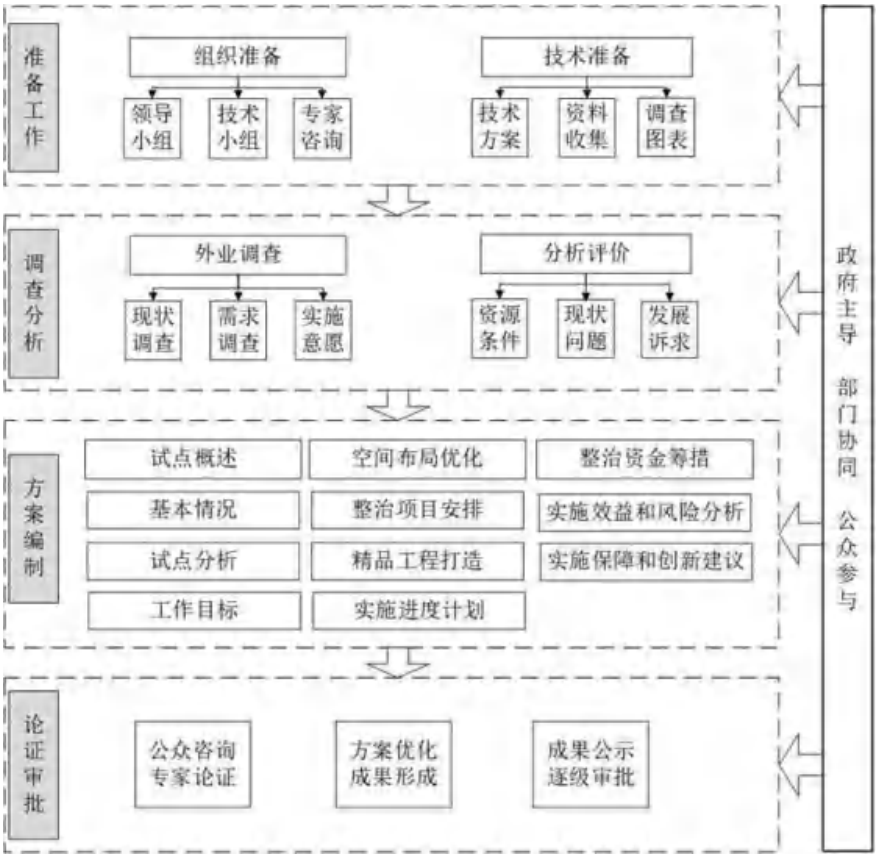

准备工作
组织准备
领导小组
技术小组
专家咨询
技术准备
技术方案
资料收集
调查图表
调查分析
外业调查
现状调查
需求调查
实施意愿
分析评价
资源条件
现状问题
发展诉求
方案编制
试点概述
空间布局优化
整治资金筹措
基本情况
整治项目安排
实施效益和风险分析
试点分析
精品工程打造
实施保障和创新建议
工作目标
实施进度计划
论证审批
公众咨询专家论证
方案优化成果形成
成果公示逐级审批
政府主导 部门协同 公众参与

图 1-1 编制程序图

二、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）三条高速公路汇交于湛江；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。

城北乡地处徐闻县城北部，东接国营南华农场，南依南山镇和徐城街道，西接迈陈镇，北接国营东方红农场和下桥镇，207 国道、粤海铁路徐闻站、湛徐高速公路、徐闻进港公路和木兰大道贯穿境内，交通颇为便利；全乡已全部实现自然村通村委会道路硬化，达到安全通客车条件，道路硬化通达总里程达到 358.5 公里，硬底化率达到 64.5%。

图 2-1 城北乡区位图

（2）资源禀赋

1）地理概况

城北乡城北乡地处北回归线以南，属热带季风气候，年

均日照2106小时，年平均气温23.3度,温差在10-17度之间，年降雨量受气候影响较大，集中于6-10月，年均雨量约1700毫米。

2）自然禀赋

城北乡地势总体平整，东西略有起伏、中间地势低平，近半土地为耕地，土质为玄武岩发育而成的砖红壤土，土地肥沃；三阳桥水库、鲤鱼塘水库和大水桥水库环绕，水资源颇为丰富，农业发展资源良好。

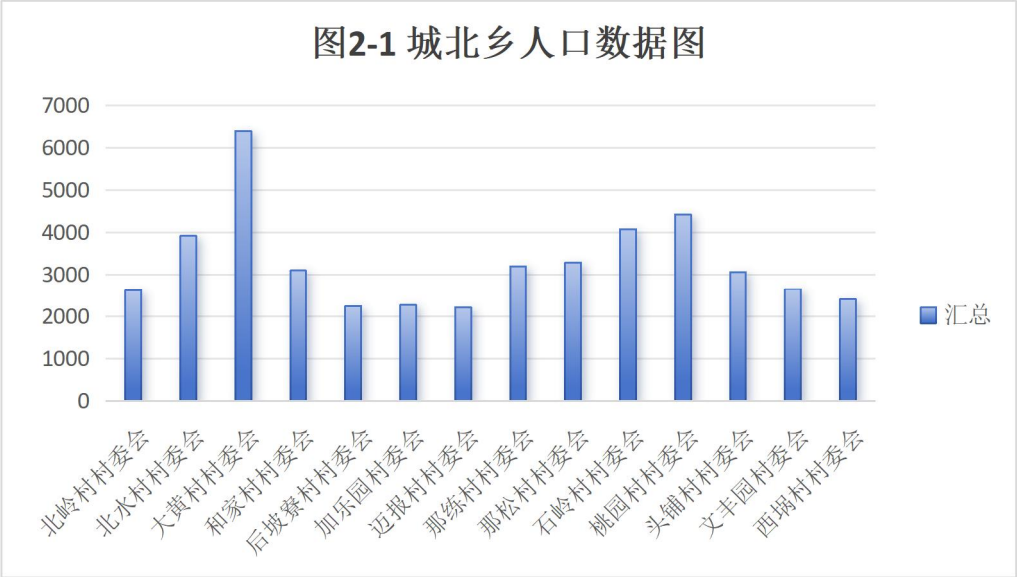
（3）社会经济条件和人口情况

2023年城北乡全乡生产总值（GDP）11.3亿元，同比增长3.5%；工业总产值2.32亿元，同比增长2.6%；固定资产投资额9988万元；农林牧渔业总产值7.02亿元，同比增长1.73%，一般公共财政预算收入2246万元。

2020年第七次人口普查,城北乡常住人口总计34037人，在徐闻县占比5.37%；截至2023年，城北乡户籍人口统计总计45850人，各村人口情况如下：

表2-1城北乡人口数据表

村委会名称	人口数（人）	村委会名称	人口数（人）
和家村村委会	3097	大黄村村委会	6393
迈报村村委会	2212	桃园村村委会	4420
那松村村委会	3285	北水村村委会	3919
后坡寮村村委会	2245	加乐园村委会	2267
北岭村村委会	2625	西垌村村委会	2404
文丰园村委会	2650	头铺村村委会	3059
石岭村村委会	4076	那练村村委会	3198
总人口数（人）			45850



（4）产业发展现状及方向

产业发展现状：城北乡产业现状以第一产业为主，二三产业发展较缓，2021 年全乡共统计粮食作物种类播种面积 2.99 万亩，有正茂农业、那松荚白种植和那练良种水稻等三个绿色农业示范区，以及香蕉、北调蔬菜、玉米等“三大基地”，农林渔牧年总产值为 6.9 亿元；共有工业企业 5 家，其中上规模企业 4 家，分别为鸿兴混凝土搅拌公司、东达混凝土销售公司、盛林贸易公司和丰鼎石油公司，2021 年工业总产值为 1.99 亿元。

产业发展方向：“一产为基、二三产为辅”，不断完善基础设施建设，优化农业和工业发展环境；激活村级集体经济，提升乡村产业；大力发展水泥制品制造、农产品冷储加工、金属门窗制造等工业产业，积极发展农资供应、农产品包装、餐饮服务、运输建筑等产业；持续发掘石岭玛珥湖、后坡寮革命老区等旅游资源，着力发展乡村旅游业，以文旅推进农村创业创新。

（5）基础设施建设情况

交通基础设施：城北乡交通便捷，境内有高速收费站两处、火车站一处，沈海高速和粤海铁路从北贯通至徐闻港，S376 省道从东连接工农路至西连通迈陈等镇，徐闻进港公路和木兰大道贯穿境内。全乡已全部实现自然村通村委会道路硬化，达到安全通客车条件，道路硬化通达总里程达到 397.664 公里，硬底化率达到 70.7%。

教育卫生与文化服务建设：城北乡有 2 所中学，5 所小学，文化娱乐场所多处，为文化楼和村民活动广场等。

供电和水利设施建设：城北乡供电和水利设施总体情况较好，现有变电站两处，分别位于大黄村和西埚村，有自来水厂一处，位于大水桥水库；农业灌溉修有东西干渠，基本能满足居民农业生产用水。

环卫设施建设：环卫设施和污水处理设施基础良好，有垃圾中转站一处，位于石岭村，截至 2023 年全乡纳入厕所改造总户数 7717 户，共完成 7712 户卫生改造，卫生厕所普及率达 99.94%；全乡共完成 42 条自然村污水收集管网和污水处理设施建设、49 条自然村污水资源化利用项目建设，共计 6374 户农户的污水收集和处理工作。生活垃圾收运处理推行“户收集、村集中、乡转运、县处理”的城乡模式，配置车厢式垃圾箱及垃圾转运车，将垃圾运至石岭垃圾中转站处理，各村共配备 175 名保洁员，放置垃圾桶 7638 个，村庄保洁覆盖面达到 100%。

（6）村庄发展状况

基础设施建设情况：新农村建设以后，城北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。

产业发展情况：村委会群众经济以农业生产为主，主要种植水稻、蔬菜、香蕉、火龙果、荔枝、甜玉米和茭白等作物，通过南菜北输和反季节蔬菜增加经济收入；全乡现有43个农民专业合作社，10个家庭农场发展态势良好，其中5家成功申请县级示范家庭农场。

生态修复和历史文化保护情况：生态修复方面主要为红坭砖厂历史遗留矿山修复和东西干渠保护整治；历史文化保护方面主要有后坡寮村革命老区精神传承、石岭村玛珥湖和“中宪第”门楼，以及丰富的民俗文化，诸如飘色、年例、开耕节、乞巧节、走老爷和龙王诞等。

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

根据城北乡2023年度国土变更调查现状政务版，城北乡镇域总面积为13602.5016公顷。其中农用地总面积为12055.7557公顷，占城北乡总面积的88.63%，其中，耕地土地面积最广，为6087.829公顷，林地面积为2495.9304公顷。

建设用地总面积为1287.2565公顷，占城北乡总面积的

9.46%。其中农村宅基地面积955.1761公顷，占全乡建设用地总面积的74.20%。

未利用地总面积为259.4894公顷，占城北乡总面积为1.91%，主要包括水库水面、其他草地和内陆滩涂。其中，水库水面为26.6732公顷，占全镇未利用地总面积的10.28%；内陆滩涂为62.4840公顷，占全镇未利用地总面积的24.08%；其他草地为169.7094公顷，占全镇未利用地总面积的65.40%。

表2-2 城北乡土地利用现状表

分类				面积（公顷、%）	
一级类		二级类			
编码	名称	编码	名称	面积	比例
00	湿地	1105	沿海滩涂	0.0244	0.00%
		1106	内陆滩涂	62.4840	0.46%
01	耕地	0101	水田	1300.2485	9.56%
		0102	水浇地	2383.0066	17.52%
		0103	旱地	2429.5694	17.86%
02	种植园用地	0201	果园	2165.1389	15.92%
		0203	橡胶园	147.3443	1.08%
		0204	其他园地	105.2882	0.77%
03	林地	0301	乔木林地	2332.1113	17.14%
		0302	竹林地	15.0605	0.11%
		0305	灌木林地	13.5957	0.10%
		0307	其他林地	135.1628	0.99%
04	草地	0404	其他草地	169.7094	1.25%
10	交通运输用地	1001	铁路用地	17.9195	0.13%
		1003	公路用地	156.3051	1.15%
		1006	农村道路	311.2332	2.29%
11	水域及水利设施用地	1101	河流水面	26.6732	0.20%
		1103	水库水面	550.0514	4.04%
		1104	坑塘水面	81.1737	0.60%
		1107	沟渠	73.6112	0.54%
		1109	水工建筑用地	13.4166	0.10%
12	其他土地	1202	设施农用地	13.1599	0.10%

分类				面积（公顷、%）	
一级类		二级类			
		1206	裸土地	0.5983	0.00%
20	城镇村及工矿用地	202	建制镇	106.6271	0.78%
		203	村庄	955.1761	7.02%
		204	盐田及采矿用地	21.0537	0.15%
		205	特殊用地	16.7584	0.12%
合计				13602.5016	100.00%

整治区域内现状耕地6087.8290公顷（其中水田1300.2485公顷、水浇地2383.0066公顷、旱地2429.5694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5818.8023公顷，占整治区域内耕地95.58%。整治区域内已划为永久基本农田5871.3758公顷，涉及图斑5215个，主要位于城北乡东西部各村，中部头铺和文丰园村相对较少。镇域内大部分为集中连片耕地，少部分为破碎化耕地。耕地连片度在100—1000亩以上的耕地有1351.4937公顷，占全镇耕地的22.20%；10—100亩的耕地有4058.6294公顷，占66.67%；1—10亩的耕地有688.1336公顷，占11.30%；小于1亩的耕地有14.5677公顷，占0.24%。

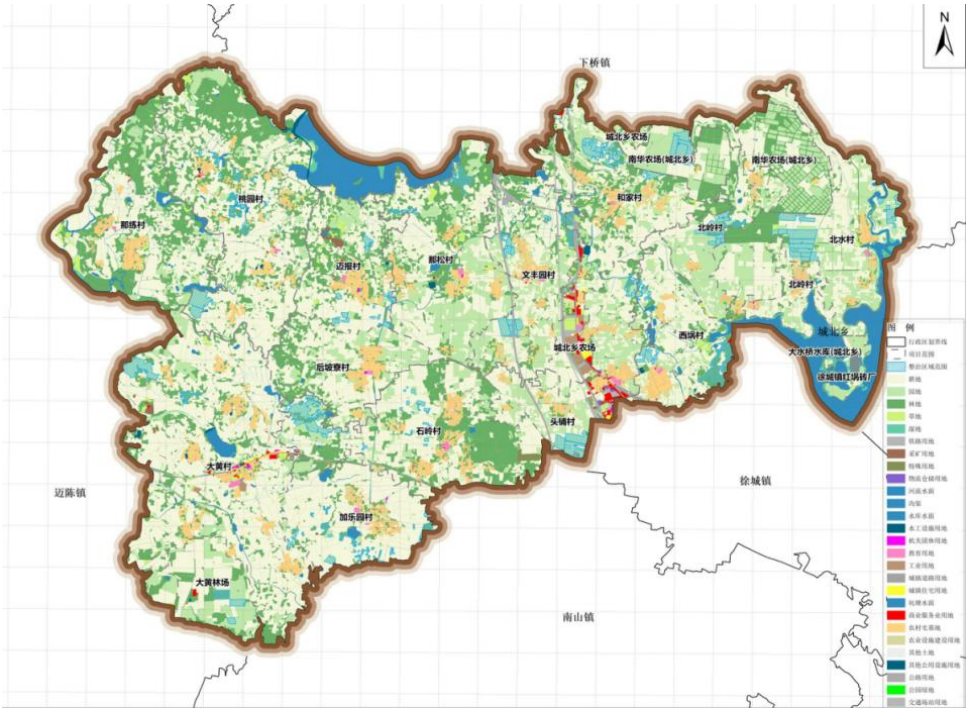


图 2-2 土地利用现状图

3．生态环境状况

（1）自然环境现状

城北乡地势总体平整，东西略有起伏、中间地势低平，土质为玄武岩发育而成的砖红壤土，土地肥沃；植被多为人工林，以桉树为主，林地总面积约占城北乡全域五分之一，还有五分之一的园地种有橡胶林、荔枝和其他果树等，总体呈现“二林二园四分田半水半庄园”的土地格局。

城北乡人居环境情况较好，目前已完成无害化厕所普及，初步完成各自然村污水处理工作，实行“户收集、村集中、乡转运、县处理”的城乡生活垃圾收运处理模式，全乡共建设四小园 216 个，其中小菜园 84 个、小果园 85 个、小花园 16 个、小公园 31 个。

（2）生态现状

城北乡生态环境情况一般，无生态保护红线，植被多为人工种植，原生林几乎无留存。

城北乡水资源分布主要位于东、北两侧的大水桥水库、三阳桥水库和鲤鱼塘水库，西部有少量小型水库，诸如大黄水库等；境内主要水道为东西干渠，联通各村；迈陈河联通鲤鱼塘水库流入北部湾海域，对城北乡水资源调配影响较小。此外，雷州半岛灌区工程落户城北乡，对城北乡水资源供给有巨大提升。

受各种因素影响，城北乡植被以桉树为主，对水依赖性小，抗风险力强；剩余多为橡胶林和果园，对人工依赖性较强。总体而言，城北乡植被分布较为单一，抗风险多依赖人工，多为农用，对水资源依赖性强，生态状况较差，生物多样性较单一。

城北乡生态安全保护以制度落实，实行“林长制”和“河长制”。2021 年森林督察图斑 8 个、立案处理 18 宗、无证采伐 1 宗，2022 年林业违法案件立案调查 19 宗，年内乡村两级累计巡河 603 次，生态保护情况较好。

（3）乡村风貌

城北乡呈现“大杂居、小聚居”的情况，以自然村集聚分布，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，

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）历史文化资源

名人文化：据清宣统三年《徐闻县志》记载：石岭林宅村自古重文兴学，五贡生员众多，科举功名者有林翘，清嘉庆六年(辛酉科拔贡，孝廉方正，后任朝廷度支部田赋清吏司郎中（正五品）；后有林令煊，国立中山大学地质系毕业，是著名的教育学家，曾任中大地理系主任1947年8月任广东省立雷州师范学校校长，1949年移居台湾；还有林望重，1968年清华大学无线电电子系毕业后，一直从事科研工作，曾任国家电子工业部第三十研究所负责人，我国著名电子学专家，现为中科院电子研究所研究员级高级工程师，享受国务院特殊津贴。

民俗文化：飘色——融戏剧、魔术、杂技、音乐、舞蹈于一体的一种传统民俗艺术，源于中原地区的迎神赛会活动，属于社火表演艺术形式之一，是广东地区的重要艺术形式和民俗艺术；年例——古老传统贺岁方式之一，在不同的年代地方场合又称为岭南节、南越节、越节、俚节；开耕节——为一年春耕之始，主要为祈福，祈求风调雨顺、五谷丰登；乞巧节——农历七月初一到七月七日夜（七天八夜），穿着新衣的少女们在庭院向织女星乞求智巧；走老爷——逢元宵佳节夜，各村雇请青壮劳力，把庙宇中的神明偶像绑在担架上，每尊由四人抬举，敲锣打鼓，走街串村；龙王诞——农

历二月初七，去龙王庙祭拜的习俗，通过祭拜，让新一年可以风调雨顺、五谷丰登、平平安安。

文物保护：石岭村现有九间门楼，其中“中宪第”门楼保存最好，为徐闻县文物保护单位。

（二）存在问题

经实地踏勘调研，城北乡优势较为明显：区位优势明显，毗邻县城，交通要道贯通；农用地面积大，占比高，农业发展基础好；地块集中，零散地块少。相比较，发展问题就成为了城北乡最大的问题，综合考虑，有如下几方面：

1．土地利用率低

城北乡农用地占比大，耕地约占全域面积一半，园地也占五分之一，共计七成土地。但2021年全乡共统计粮食作物种类播种面积2.99万亩，仅为耕地总量的三分之一，耕地连片开发程度低；园地多种植橡胶树和果树，实地调查，很多缺少维护，生长情况不佳；仅管目前有43个农民专业合作社，但只有10个家庭农场发展态势良好。目前有大小工业用地40块，共计34.7704公顷，年工业产值仅为2.32亿元，年工业产值为14.99万元/公顷。

2．经济发展慢，上规模企业少

尽管城北乡区位优势明显，交通便利，但上规模企业仅有5家，发展较为缓慢，缺乏经济活力，且工业构成较为简单，以混凝土销售为主。城北乡为农业大乡，却没有农产品

加工企业，仅靠“南菜北运”和物流进行售卖，抵抗风险能力较弱。

3．生态环境脆弱

城北乡土地以农用地为主，缺少原始山林，植被多为人工种植的经济林和经济果园，种植结构单一，生物多样性差，生态环境较为脆弱；境内多水库，缺少河流，水资源流动性差，仅靠人工进行配置，容易引发干旱。

（三）整治区域及实施期限

1．整治区域

整治实施范围为城北乡全域，东接国营南华农场，南依南山镇和徐城街道，西接迈陈镇，北接国营东方红农场和下桥镇；全乡下辖14个行政村，乡域面积13602.5016公顷；包含和家村、迈报村、那松村、后坡寮村、北岭村、文丰园村、石岭村、大黄村、桃园村、北水村、加乐园村、西垌村、头铺村和那练村。

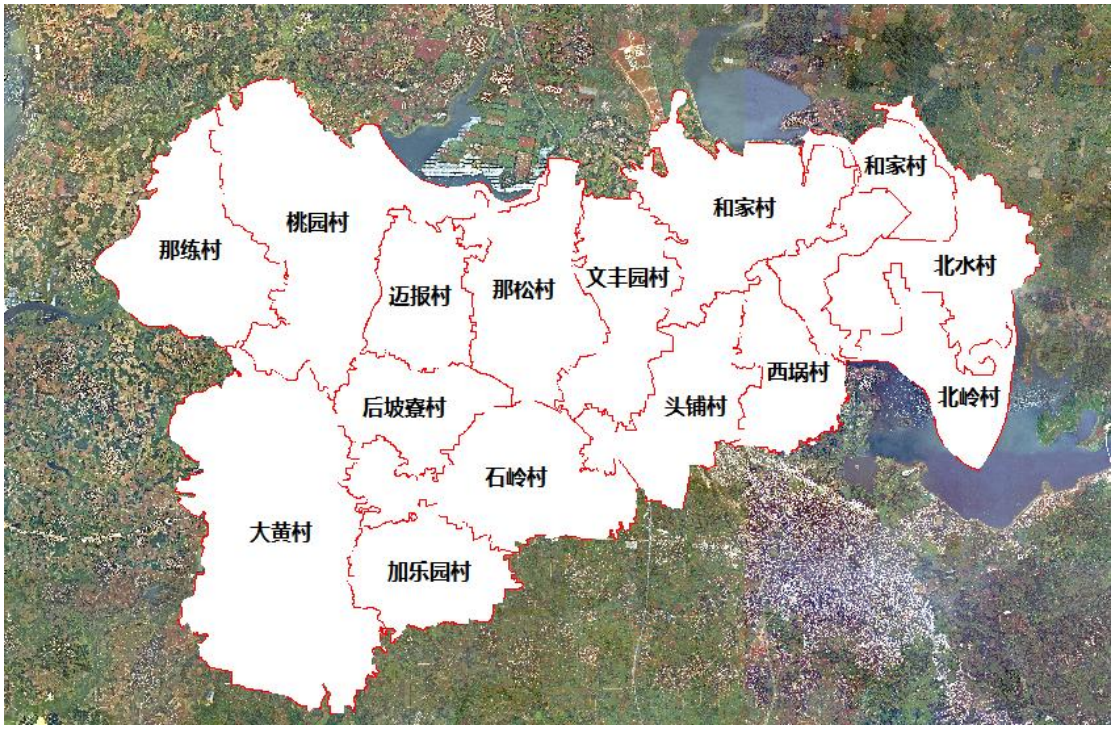


图 2-3 城北乡全域图

2．实施期限

本次全域整治项目实施期限以 2025 年为基期年，实施期限为 2025 年 4 月-2028 年 12 月，实施目标年为 2028 年。（本方案于省自然资源厅同意批复后正式实施，方案中各子项目的建设期限将根据批复时间作出相应调整，以保证项目能按质按时建设及完工验收）

三、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

（1）《徐闻县国土空间总体规划（2021-2035 年）》

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，城北乡已完成《徐闻县城北乡石岭村生态宜居美丽乡村示范村创建规划》，城北乡各村委会村庄规划已完成。

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，其中城北乡划定永久基本农田 5871.3758 公顷，无生态保护红线和城镇开发边界。

本次全域土地综合整治工作已与《徐闻县国土空间总体划（2021-2035）》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）》产生冲突。

《徐闻县国土空间总体规划（2021-2035 年）》提出落实城北乡耕地保护任务，积极开展耕地集中整治，提高耕地质量，优化耕地布局。本次全域整治实施方案落实徐闻县国土空间总体规划任务要求，安排补充耕地、耕地集中整治项目，对城北乡耕地进行整体优化。

2．相关制度建设情况

城北乡是雷州半岛灌区工程的最南端出水口，水资源经输水干线从云浮市西江取水口输送至高州水库，再经湛江分干线输送至大水桥水库。2023 年城北乡被确定为百库千塘万池输水储水网络试点镇，并由省水科院组建设计师团队，编

制《徐闻县城北乡百库千塘万池输水储水网络试点建设实施方案》。

一是建立项目推进工作责任制，压实具体工作责任到人。指定专人跟进具体工作，定期召开专项推进会，确保工程项目顺利、高效实施，并将生态修复保护工作与改善民生相结合，积极打造亮点工程，充分发挥示范作用。

二是建立目标考核体系，完善实施考核评估机制。将重点任务目标纳入领导班子和领导干部的综合考核体系中，确保各级党委、政府能够从思想上重视、在行动中落实。开展实施情况评估，建立第三方评估机制和公众监督渠道，保障规划考核的公平性。

三是强化实施保障，推进日常监测与专项普查常态化。对内陆滩涂、水库、河流、自然保护地、森林公园等生态重点区域开展定期调查与评估，加大自然保护地及电力、通讯、公路、铁路、水电等施工区域周边的调查和监测。引入无人机、卫星遥感等新技术，聘请有经验的第三方专业组织实施普查和监测，提高工作质量和精度。

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 5871.3758 公顷，占总耕地面积的 96.44%，涉及图斑 5215 个，集中连片程度较好，其中 5 亩以下图斑 2259 块，总计面积 337.4331 公顷；通过缓冲 10 米后融合（排除通村道路影响），还剩余 695 块 5 亩以下图斑；经核对图斑，有 25 块为乡镇界线裁剪后零碎图斑，

其他670块均为单独零碎图斑，总计面积118.7199公顷，难以达到高标准农田建设条件，未来将按规定，逐步调整优化永久基本农田范围。

（二）空间布局优化可行性分析

1．土地权属调整分析

根据2023年度国土变更调查数据库同口径分析库分析，整治区域内土地权属现状主要为国有土地和集体土地，其中国有土地面积为2027.7599公顷，集体土地11574.7417公顷，国有土地占总面积比例为14.91%。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使用，土地权属较为明确，村界清楚。

土地权属调整必须依据《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，使国家、集体和农户在项目整理中的权益都得到有效保护。土地权属调整应遵循依法、公开、公正和尊重农民意愿、维护农民权益的原则，同时遵循以下几个原则：

①依法依规原则

项目区土地权属调整必须依据《土地管理法》《农村土地承包法》和《物权法》等法律法规的规定，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公开公正原则

土地权属调整要广泛征求相关权利人意见，整理前后的土地权属状况和整治中的土地权属调整方案要实行公告，保证权利人的知情权、参与权、受益权和监督权。

③自愿协商原则

政府鼓励土地垦造整理，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主决定，政府进行宏观调控引导其土地权属的调整。土地垦造整理涉及土地权属调整的，要按照政府引导、村组协调、农民自愿的要求协商进行，尊重权利人意愿，维护其合法权益。

④维护稳定原则

项目区整理前后的土地行政村界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，项目安排尽量在一个行政区域内进行，涉及土地权属调整的，应由权利人签订协议并依法报经有批准权机关批准，土地权属状况在整理后要较整理前更清晰、调配更合理有序，避免产生新的土地纠纷，维护农村社会经济的稳定。

⑤土地置换原则

项目区按照法定的程序和社会主义市场经济规律，充分运作等价交换等量替代的原则，通过协商进行土地调整置换，尽量减少飞地、插花地和宗地数量，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，为土地规模经

营和现代农业发展创造条件。

⑥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责权利关系。如土地开发整理前应先查清土地的权属和利用现状，签订土地利用现状权属认可书；通过土地整理项目规划设计，编制土地权属调整方案，需签订土地权属调整协议书。项目实施竣工后，按照协议重新分配土地权属，依法确认并办理土地所有权和土地使用权登记。

⑦土地适度集中原则

参与土地开发整理的当事人应在协商的基础上，根据路、渠等现状地物适当调整，尽量减少宗地数；同一承包人有多个地块时，面积小者应尽量向面积大者集中，以利于促进土地规模化、集约化经营。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。

2．功能分区优化

根据徐闻县国土空间规划（2021-2035）》中对城北乡的发展定位，整治区域实施方案以空间规划制度为引领，明确空间功能定位、开发利用方向，在遵循整治区域自然地理格局，在统筹区域总体功能格局的基础上，聚焦农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复和历史文化保护四大任务，构建全域土地综合整治总体功能格局，因地制宜形成“两带一轴四区”的全域土地综合整治“作战图”。

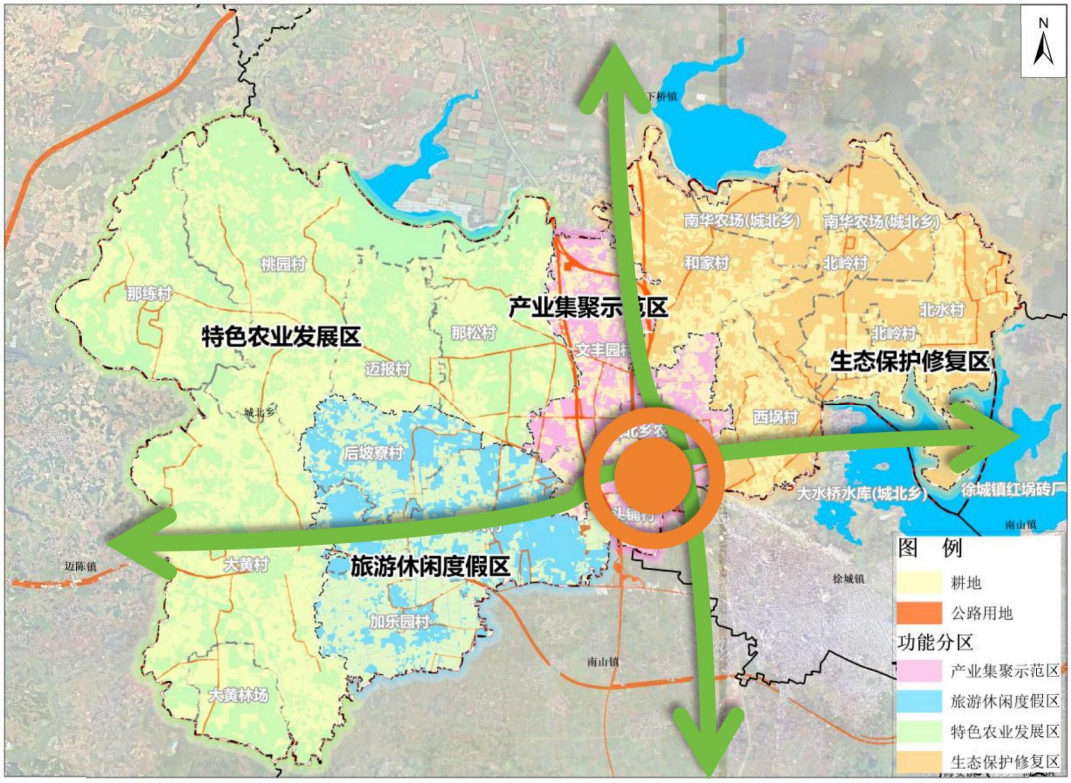


图 3-1 城北乡全域土地综合整治空间格局优化图

（1）一心

城北乡的行政中心，也是城北乡的综合服务中心。

（2）两轴

南北轴以207国道为核心，连接下桥镇和县城；东西轴以376省道和工农路为核心，西连迈陈东通县城。

（3）四区

1）生态保护修复区

通过村庄风貌提升建设提升乡村风貌，对北水村委会美丽河道改造和红坭砖厂历史遗留矿山生态保护修复，打造亲水旅游景观带，促进乡村生态保护发展，主要涉及西坭、北水、北岭和和家等4个村，总面积约为3315.1997公顷。

2）产业集聚示范区

借助城北乡区位优势和交通优势，联合文丰园和头铺村，引入优质企业，孵化本土企业，打造工业街区和商业街区，新修那北仔村商贸广场，以农产品加工和农产品售卖为核心，承接沈海高速和粤海铁路的交通和客流量，引导城北乡现有产业转型升级，促进一二三产业融合发展，总面积约为1495.6188公顷。

3）旅游休闲度假区

以石岭村为核心，连同后坡寮村和加乐园村共同发展，开发利用石岭火山口自然景观和古民居的历史文化，发扬后坡寮村抗战老区精神和优势，利用376省道交通便利性，发展民俗风情街和特色民宿，承接城北乡旅游群体，打造现代化岭南新乡村农文旅综合体，总面积约为2183.2522公顷。

4）特色农业发展区

城北乡是农业大乡，耕地范围大、质量优、基础好，整合西部大黄、那练、桃园、迈报和那松现有农业基础，打造

特色农业发展区，总面积6204.9401公顷，以农产品种植为主、农产品运输为辅，通过农用地整理，打造现代化农业片区，在做好现有“南菜北运”前提下，发展订单农业，打造精品农业，创造城北乡农产品品牌。

3．空间格局优化

结合区域土地资源禀赋和各类专项规划研究成果，根据“宜农则农、宜建则建、宜留则留、宜整则整”的原则，对徐闻县城北乡范围进行空间格局优化调整，后续通过全域土地综合整治项目实施，逐步推动空间优化布局实现。

（1）耕地及永久基本农田布局优化

1）总体情况及调整原则；城北乡耕地破碎化问题较为突出，容易产生耕地撂荒等问题。应按照数量有增加、质量有提升、生态有改善、布局更加集中、总体保持稳定等原则，合理确定调整地块并采取有效手段，优化耕地和永久基本农田布局，促进耕地连片保护。具体地，将遵循以下原则：

数量有增加：整治区域有现状耕地6087.829公顷，永久基本农田5871.3758公顷，其中5亩以下的图斑有2259个，面积337.4331公顷，应对小、散、碎等不利于保护的永久基本农田进行调整。

质量有提升：按照省市相关工作，统筹推进补充耕地、恢复耕地等项目实施，推动耕地集中连片整治，逐步解决耕地碎片化问题。整治后，整治区域内的耕地平均质量等别不得低于整治前的平均质量等别。

生态有改善：贯彻落实党中央、国务院关于加强和改进耕地保护的决策部署，坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，因地制宜开展恢复耕地、补充耕地项目，并严格实施农田生态建设，促进连片耕地面积增加、耕地空间分布优化，农田生态有所改善，农耕文化便于传承。

2）耕地集中整治区划定；应用2023年度国土变更调查数据进行分析，以符合耕地集中整治区划定规范要求为前提，并优先选取面积较大或与现状耕地相邻的地块，划定耕地集中整治区6个，包括千亩方6个；经分析，城北乡上述耕地集中整治建设规模为3056.3434公顷（45845.15亩），其中含补充耕地面积为172.1105公顷（2581.66亩）。

经分析，城北乡在项目实施期间，可通过开展耕地集中整治区建设项目，形成建设规模面积3056.3434公顷（45845.15亩）；其中补充耕地指标172.1105公顷（2581.66亩）。而且新增耕地主要分布在耕地集中整治区范围内或与之相邻，有利于实现耕地数量不减少、质量有提高、生态有改善、布局更集中。

表3-1 整治区域耕地整理统计表

单位：公顷

项目类型		项目名称	项目规模	新增耕地
农用地整理项目	耕地集中整治区	桃园村耕地集中整治项目	685.8680	67.7530
		大黄村耕地集中整治项目	1267.3290	55.3623
		加乐园村耕地集中整治项目	460.7564	31.6478
		迈报村耕地集中整治项目	229.8414	11.7360
		那练村耕地集中整治项目	245.3146	2.8835
		那松村耕地集中整治项目	167.2340	2.7279
合计			3056.3434	172.1105

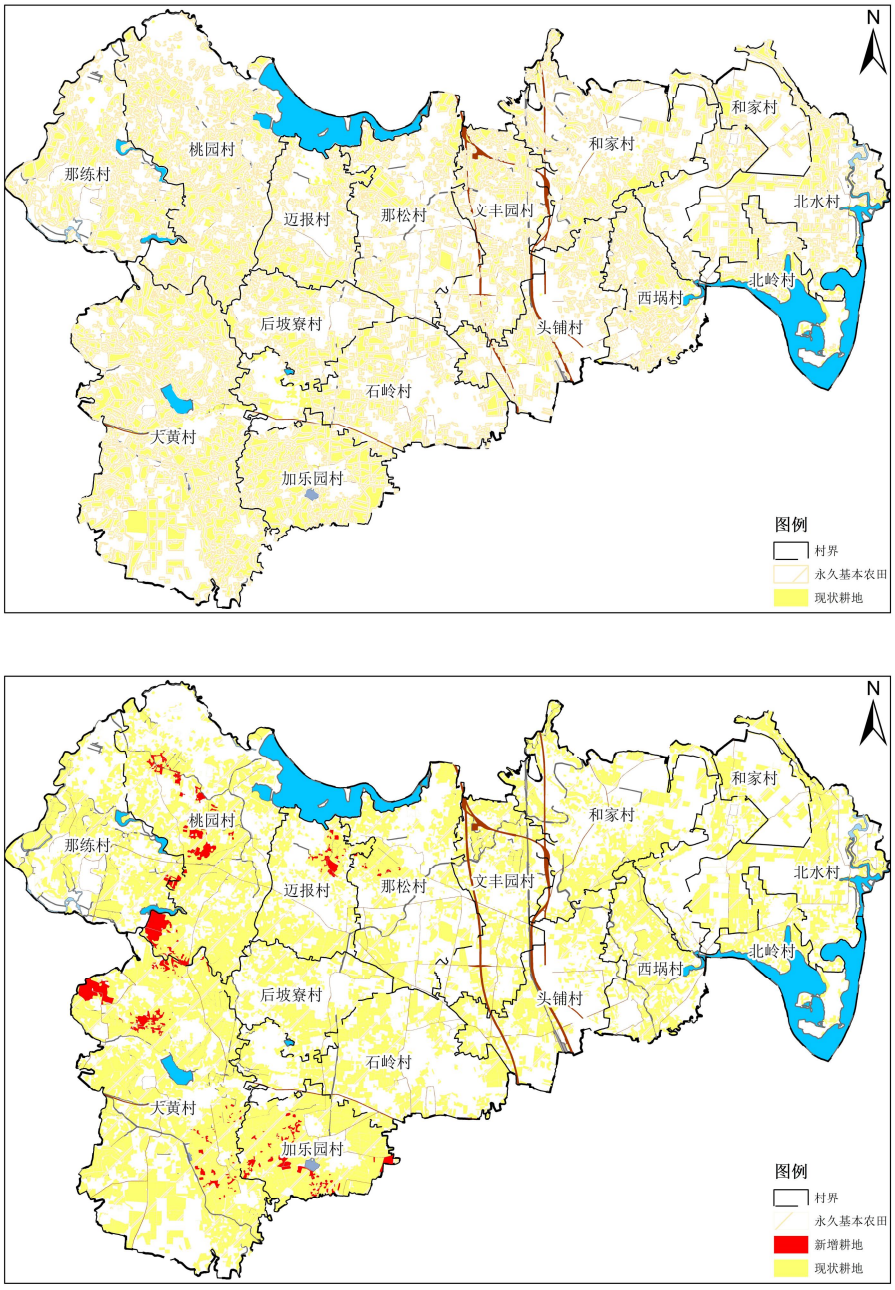
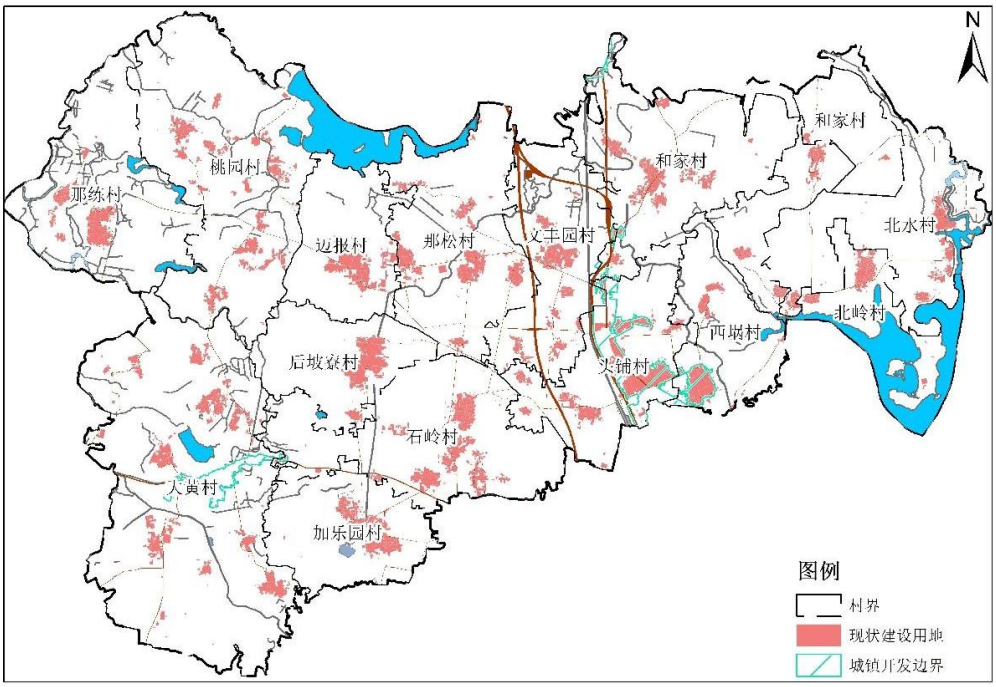


图 3-2 耕地调整优化前后对比图

（2）建设用地布局优化调整

本方案以城乡建设用地增减挂钩拆旧复垦、建新开发利用、城镇低效建设用地整理等为抓手，盘活和腾退包西村、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、许家寮村和放坡村等村内闲置宅基地、闲置盐田地和未开发利用空间，优先保障乡村振兴产业用地，适当集中居住，盘活提高土地节约集约利用水平，调整优化建设用地结构和空间布局，使土地利用价值最大化。整治区域内实施前建设用地面积920.2740公顷，实施期间农村建设用地拆旧复垦及腾退面积共16.8409公顷,新增建设用地面积0.9372公顷，节余建设用地指标为15.9037公顷，整治区内实施后建设用地面积减少15.9037公顷，本方案不涉及城镇开发边界调整。



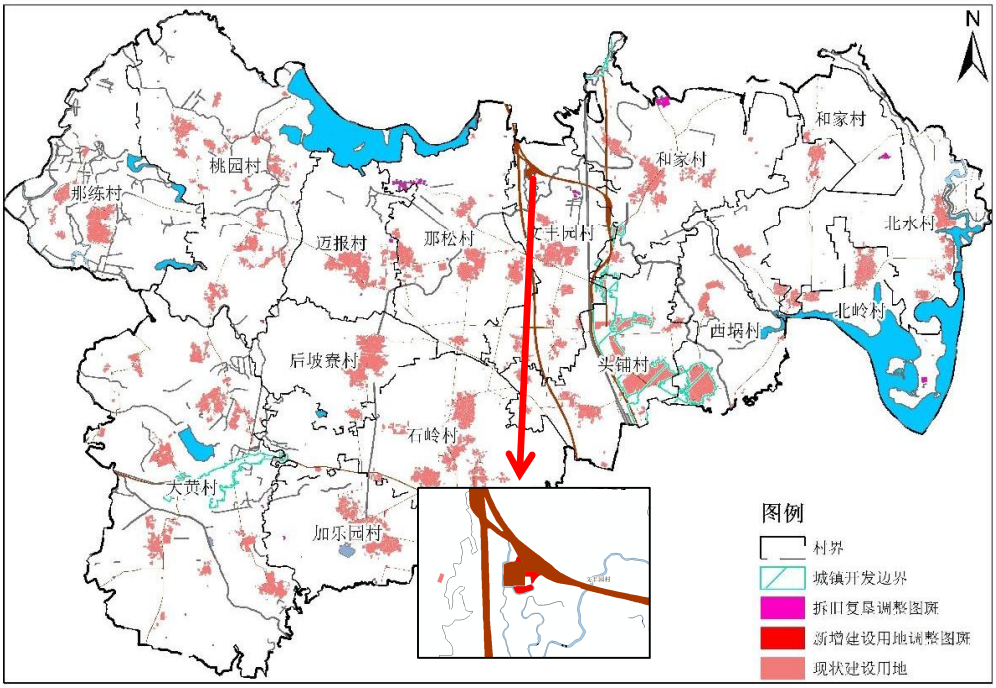


图 3-3 建设用地调整优化前后对比图

（3）生态空间布局优化调整

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，加强生态保护修复及治理。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，提升镇村地区生态系统功能。整治区域内安排生态保护修复5个（迈报村前塘修复项目、迈报矿区修复项目、北水村委会美丽河道改造项目、那练村委会河道生态修复与保护项目和红坭砖厂历史遗留矿山生态保护修复项目）。其中迈报村前塘修复项目建设规模为1.3040公顷，迈报矿区修复项目建设规模为6.8796公顷，北水村委会美丽河道改造项目建设规模为30.2370公顷，那练村委会河道生态修复与保护项目建设规模为19.1449公顷，红坭砖厂历史遗留矿山生态保护修复项目建设规模为9.4444公顷。

（4）产业布局优化

充分利用城北乡的区位和交通优势，规划在那北仔村进港大道和207国道中间位置修建商贸广场，并沿进港大道规划商业街区，沿207国道规划工业街区。整治区域内安排产业导入项目16个。

表3-2 整治区域产业导入统计表

单位：公顷

项目类型	项目名称	项目规模
产业导入	大黄农、海副产品加工与收购中心	0.8964
	大黄物流中心	4.9103
	和家村驾校考场建设工程	2.7752
	加乐园荷花基地养殖项目	7.6039
	加乐园药材种植区地	0.9514
	鲤鱼潭水库民宿	1.8017
	那北仔村商贸广场	6.5725
	那松村商品贸易商场	0.2007
	桃园村禽畜养殖项目	0.0369
	头铺农场-度假村和酒店	3.1958

	头铺物流、冷链一条街	16.1616
	文丰园、和家村-物流中心	4.8967
	文丰园村水产养殖项目	5.1807
	西垌村物流点	0.0799
	徐闻县建筑公司办公楼项目	0.1370
	南派食品加工厂	4.6577
合计		60.0601

（三）整治可行性分析

1．农用地整理

（1）农用地类型及总体分布情况

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持等工程，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。根据城北乡2023年度国土变更调查现状政务版，采用同口径分析库数据，城北乡总面积约13602.5016公顷，其中农用地总面积为12055.7557公顷，占总用地面积约88.63%。

（2）耕地及永久基本农田现状情况

城北乡现状耕地土地面积最广，为6087.8290公顷，占总用地面积约44.76%。整治区域内已划为永久基本农田5871.3758公顷，占总耕地面积的96.44%，涉及图斑5215个，集中连片程度较好，其中5亩以下图斑2259块，总计面积337.4331公顷；通过缓冲10米后融合（排除通村道路影响），还剩余695块5亩以下图斑；经核对图斑，有25块为乡镇界线裁剪后零碎图斑，其他670块均为单独零碎图斑，总计面积118.7199公顷，难以达到高标准农田建设条件，未来将按规定，

逐步调整优化永久基本农田范围。

（3）农用地可行性分析

针对区域内耕地破碎化、人均耕地少、粮食产出效益不高的问题，同时结合《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》（中央〔2017〕4号）关于“大力实施土地整治，落实补充耕地任务。拓展补充耕地途径，统筹实施土地整治、高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩、历史遗留工矿废弃地复垦等，新增耕地经核定后可用于落实补充耕地任务。”的政策要求，本方案农用地整治潜力分析主要为补充耕地潜力。

根据《国土资源部关于严格核定土地整治和高标准农田建设项目新增耕地的通知》（国土资发〔2018〕31号）、《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）等文件，明确了补充耕地的选址等要求。

（4）耕地集中整治区补充耕地潜力测算方法

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补充耕地恢复潜力图斑。

以国土“2023年城北乡土地变更调查现状政务版数据同口径分析库数据”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A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A、B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。

补充耕地测算结果

经过GIS对恢复类地块进行初步筛选，共有6399块地块符合补充耕地初步要求，总计3308.7698公顷，具体情况如下表：

表3-3补充耕地潜力图斑面积情况表

地类名称	面积/公顷
灌木林地	22.5122
果园	1286.2553
可调整果园	41.2932
其他草地	176.1467
其他林地	77.7611
其他园地	51.9558

乔木林地	1491.7829
橡胶园	146.5858
竹林地	14.4770
总计	3308.7699

经进一步筛选，A 类图斑总计 1536 块，共计 1135.4835 公顷，B 类图斑总计 568 块，共计 981.0700 公顷，剩余 4295 块图斑为 C 类图斑，共计 1192.2164 公顷。

补充耕地结果

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。最终确定城北乡补充耕地总计 172.1105 公顷，分布于城北乡各村，包含桃园、大黄、迈报、加乐园、那练和那松等 6 个村；无垦造水田项目，最终新增耕地总计 172.1105 公顷，消除 5 亩以下永久基本农田保护图斑 122 块，新增“千亩方”6 块，其中桃园村耕地集中整治区建设规模 685.8680 公顷（10288.02 亩），大黄村耕地集中整治项区建设规模 1267.3290 公顷（19009.93 亩），加乐园村耕地集中整治区建设规模 460.7564 公顷（6911.346 亩），迈报村耕地集中整治区建设规模 229.8414 公顷（3447.621 亩），那练村耕地集中整治区建设规模 245.3146 公顷（3679.719 亩），那松村耕地集中整治项目区建设规模 167.2340 公顷（2508.51 亩）。

表 3-4 补充耕地情况表

序号	村名	面积/公顷	百分比
1	桃园村	67.7530	39.37%
2	大黄村	55.3623	32.17%
3	加乐园村	31.6478	18.39%

4	迈报村	11.7360	6.82%
5	那练村	2.8835	1.68%
6	那松村	2.7279	1.58%
总计		172.1105	100.00%

（5）优化永久基本农田布局可行性

《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）中提出“经省厅联合审查批复后的全域土地综合整治实施方案，纳入省级项目库，可按相关程序调整永久基本农田”。

根据城北乡耕地与永久基本农田核实处置后下发数据，城北乡永久基本农田面积5871.3758公顷（未扣除田坎面积），永久基本农田图斑5215个，本方案永久基本农田调出85.6745公顷，永久基本农田调入85.6745公顷；通过百亩方、千亩方、万亩方项目的建设，以增加有效耕地面积，建成集中连片高标准农田，提高农业综合生产能力为主要目标，调入面积和调出面积一致。保证永久基本农田面积不减少。

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。

城北乡项目区域内现状建设用地面积1287.2565公顷，住宅用地面积较大，具体情况见表3-5；城北乡建设用地总体较为集中，主要位于各自然村；经缓冲后初步筛选，小于200平方米地块有11个，总面积0.1168公顷，有1块为公用设施用地，6块为农村宅基地，还有部分为203属性（村庄建设用地）的其他用地和被裁剪建设用地。

城北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3-5 建设用地情况表

地类		面积（公顷）	比例（%）
建设用地	建制镇	106.6271	8.28%
	村庄	955.1761	74.20%
	盐田及采矿用地	21.0537	1.64%
	特殊用地	16.7584	1.30%
	铁路用地	17.9195	1.39%
	公路用地	156.3051	12.14%
小计		1287.2565	100.00%

（1）潜力来源

城北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。根据2023年人口测算，城北乡人均建设用地面积达293.03m2/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，城北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；仅管城北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；城北乡区位优势明显，产业急需发展，建设用地缺口较大。

最终结合居民意见，确定将城北乡增减挂钩项目建设规模16.8409公顷。

（3）潜力评价结果

根据“2023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，最终确定城北乡搬迁腾退总计16.8409公顷，具体情况如表3-6，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。

表3-6建设用地整理项目统计表

项目类型		项目名称	项目规模
建设用地整理项目	拆旧复垦	城北乡增减挂钩项目	16.8409

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、系统稳定和功能提升。

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。

根据实地调研情况，城北乡生态保护总体情况较好，土地肥沃，植被较多，林地总面积约占城北乡全域五分之一，还有五分之一被果树覆盖的园地，总体呈现“二林二园四分田半水半庄园”的土地格局；经过多年努力，污水处理设施和环卫设施较为完善；水域以大水桥水库、三阳桥水库和鲤鱼塘水库为主，迈陈河接鲤鱼塘水库流经城北乡西部，东西部以干渠相连，总体比较城北乡水资源情况较好，保护情况良好；但是，城北乡植被多为人工植被，以人工林桉树和果树为主，呈现单一分布的情况，生物多样性情况较差；此外，缺乏相应规划建设，绿色基础设施少，生态景观较为原始。总体评价，城北乡生态保护修复整治潜力较大，主要包含库区生态景观建设和生物多样性保护。

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，准确把握城北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。将头铺村和大黄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、传统民居以及工场作坊遗址等，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：头铺村和大黄村。

（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，城北乡地区有多种非物质历史文化得以传承，诸如历史文化和民俗等，包含名人文化、飘色、年例、开耕节、乞巧节、走老爷和龙王诞等。

2）物质历史文化

城北乡物质历史文化主要包含火山口遗迹——玛珥湖、石岭古村落、那练古村落、各类庙宇、古道、古树、古井和历史

建筑等等。

城北乡历史文化遗产较多，现有保护和传承情况较好，总体保护规划以加强为主。

（四）产业导入可行性分析

（1）产业导入优势

区位优势明显：临近县城，进港大道、207 国道和 376 省道贯穿境内，还有高速出口和徐闻火车站，20 分钟可至徐闻港和海安港，90 分钟可至湛江市，交通便捷，区位优势十分突出。

农业资源丰富：城北乡面积大且平整，近半土地为耕地，约七成土地为农用地，且土壤为玄武岩发育而成的砖红壤土，土地肥沃，农业基础十分优越。

水资源丰富：徐闻无大山少河，仅管临近大海，确缺少淡水资源，农业和生活用水均靠地下水和降雨，对农业发展影响巨大。城北乡三库环绕，仅管主要供给县城和周边生活用水，但是相比较，水资源较为丰富。

旅游资源较好：城北乡历史由来已久，现存有火山口玛珥湖以及古村落数个、古建筑若干，旅游开发潜力大。

（2）现代农业化发展可行性分析

城北乡仅管农业基础较好，但是缺少规模化种植，生产成本高、利润少。通过雷州半岛灌区工程完善，再加以进行全域农用地整治，打造数个农业示范基地，以村集体运营或引入农

业企业，完善基础设施，改小丘为大丘，达成良田连片，改人力为机械力，推进城北乡农业现代化发展，形成示范片区，为城北乡全域农业发展树立榜样。

（3）二三产提升可行性分析

仅管城北乡优势突出，但目前二三产业发展较缓，第一产业缺乏规模化生产，上规模企业少，企业发展较单一，投资潜力巨大。作为农业大乡，农产业产量大、种类多、质量好、价格低，目前仅靠物流北运销售。

结合上位规划，通过实地调研和与乡镇、村民沟通，规划在那北仔村进港大道和207国道中间位置修建商贸广场，并沿进港大道规划商业街区，沿207国道规划工业街区。

综上所述，未来城北乡有潜力，有机遇，有地，有市场，二三产发展大有可为。

（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。本项目资金来源于财政资金、政府专项债和银行贷款，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，在迈报村、北水村、那练村和红坭砖厂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。

3．负面清单风险

本项目城北乡全域土地综合整治项目不存在负面清单内的情形，故不存在负面清单风险。

序号	负面清单类型	风险评估
1	违背农民意愿搞合村并居、大拆大建，群众基础差的	本项目不涉及合村并居
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	本项目通过实施土地整治项目，对零碎、质量差的永农进行整合，对占用道路建设且无法调和的永农进行调整。
3	耕地净增加面积小于0的	本方案耕地净增加面积大于0
4	单纯追求结余建设用地和补充耕地等指标交易	项目区建设用地指标优先用于项目区内产业及民生公益设施建设，暂未考虑指标交易
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建活动的	本项目严格保护乡村风貌及历史文化文脉，需要防范在各级文物保护单位保护范围、建设控制带以及传统村落范围内开展拆建活动
6	突破生态保护红线管理要求的	经核实，本方案不涉及调整生态保护红线。本方案所编制项目与生态保护红线范围不冲突且并未规划生态保护红线调整项目。
7	破坏生态环境砍树挖山填湖，占用耕地搞人造景观的	本项目不涉及挖山填湖、占用耕地搞人建景观等项目，主要需防范项目实施过程中临时占用耕地等情况

序号	负面清单类型	风险评估
8	违法用地情况严重且未及时处理到位的	徐闻县按照相关法律法规，严格处置各类违法用地情形。项目实施过程中需防范各类违法用地情况
9	借全域土地综合整治变相主要搞房地产开发	本项目不涉及房地产开发
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	城北乡全域土地综合整治项目已充分衔接各相关规划，严格控制未利用地开发建设，安排产业导入项目均符合国土空间总体规划(2021-2035年)》以及该片区控制性详细规划，不存在擅自进行大规模未利用地开发的情况。
11	经综合判断不适合开展方案的	经核实，项目区各项工程严格按照国家、省市等相关文件要求推进，不存在不适合开展试点的其他情形。

四、整治目标

（一）目标设置

1．整体目标

根据城北乡现状存在的问题，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，保护城北乡生态安全，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”。

2．绩效目标

按照“一年开局起步、二年初见成效、四年显著变化”

的阶段目标要求，整体谋划、阶段实施，有序推进农用地整治、村庄整治、城镇低效用地再开发、生态保护修复、历史文化资源保护，形成良田成片、产业集聚、村庄集中和生态优美的空间格局。

（1）良田连片：加强耕地集中整治，推进规模化流转经营

突出耕地“三位一体”保护，适应发展现代农业和规模经营需要，积极推进农用地整治，促进耕地集中连片，进一步提高土地规模化水平，增加耕地数量，促进耕地结构优化和治理提升，保护粮食安全。积极开展补充耕地项目和耕地集中整治项目，对水源充足、水质较好、地势较为平坦的区域进行开发，增加全乡耕地总量，形成连片规模化耕地，后续通过流转到市场主体运营，提升耕地产出效益。此外，对区域内现有连片耕地进行质量提升，通过田块调整、田面平整和田埂砌筑等工程以及配置相应灌溉渠道，对农用地实施提质改造，提升耕地粮食产能。

整治期内，拟划定6个“千亩方”的高质量耕地集中整治，计划完成6个耕地集中整治区项目，建设规模面积3056.3434公顷，预计新增耕地面积172.1105公顷，主要分布在桃园村、大黄村、加乐园村和石岭村等。按“先补后调、质量不降、数量增加”的原则，逐步引导零散的坡耕地和永久基本农田逐步退出，优化耕地和永久基本农田布局，预计可促进区内耕地集中连片度提升11.34%以上，5亩以下耕地

图斑减少 122 个左右。

（2）村庄集中：推进村庄用地整合，减少村庄低效用地

在充分尊重农民意愿、确实保障农民权益、严格遵守规划规章的前提下，按照“先建新、后拆旧”的原则，综合应用建设用地增减挂钩（拆旧复垦）、村庄存量未建设用地规模腾挪、宅基地有偿退出与有偿使用等方式，有序开展村庄低效建设用地治理，引导闲置宅基地和空心村腾退，促进人口与农村居民点逐步向发展类村庄聚集。预计实施建设用地增加挂钩（拆旧复垦）16.8409 公顷，促进村庄存量建设用地（含 203 规模）腾挪整合率达 5%以上。

2025 年，计划推进文丰园高速口集中居住区建设项目，促进农村居民点集中布局；同时，实施城北乡建设用地增减挂钩项目 16.8409 公顷。并推进区域内的低效闲置用地的整治，大力提升土地节约集约水平。

（3）产业集聚：保障用地按需腾挪，提升集约用地水平

推进低效、闲置的用地资源进行改造提升，通过盘活闲置低效厂房、学校，提升用地的生产效益。以创新主导，通过优化产业用地布局，促进第一、第二产业集中化、规模化发展，实现生产要素创新性配置、产业集聚与协调发展；发挥土地资源优势，完善产业上下游供应链建设，提升项目自身造血能力，驱动区域产业高效能、高质量地发展。

至 2027 年，产业导入项目 16 个，整治区域内亿元 GDP

消耗建设用地面积下降至103公顷。

（4）生态优美：加强河道生态修复，建成生态走廊

坚持山水林田湖草一体化保护，通过开展河道生态修复等工作，解决生态功能退化问题，促进生态品质和生物多样性保护水平提升。整治期内，拟开展迈报村前塘修复项目1个，治理面积1.3040公顷，开展迈报矿区修复项目1个，预计面积6.8796公顷,开展北水村委会美丽河道改造项目1个，预计面积30.2370公顷,开展那练村委会河道生态收复与保护项目1个，预计面积19.1449公顷，开展红坭砖厂历史遗留矿山生态保护修复项目1个，预计面积9.4444公顷；有利于提升区域生态价值产品的转化。

通过全域土地综合整治建设用地整理,引导工业用地集聚,集约节约用地，形成工业街区，使工业科学发展，节约土地资源。构造现代产业体系，打造城北乡产业街区，结合现有产业基础，以农产品中心，发扬城北乡农业优势和区位优势。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，打造城北乡农业示范片区；积极引导优质企业入驻城北乡,结合三条产业街区规划,引导城北乡产业转型升级,储进一二三产融合，打造城北乡新名片；旅游业深挖石岭玛珥湖、后坡寮革命老区等旅游资源，着力发展乡村旅游业，打造现代化岭南新乡村农文旅综合体,同时以旅游业带动农产品贸易，以旅带农，以农富旅。

（二）生产要素创新性配置制度探索

1．打通系统决策以及部门协同机制

全域土地综合整治是一项综合性、系统性工程，涉及多要素、多类型、多部门，目前已开展的全域土地综合整治试点存在工程组织实施系统性不强，部门间单要素的组织实施没有改变立项、设计、实施、监管、验收等环节缺乏配套机制体系，相关审批仍需回归到各职能部门管理流程等问题。除了需要建立全域土地综合整治领导小组及工作小组外，还需进一步打通系统的决策机制以及部门协同机制，解决项目落地实施时面临的诸多流程繁琐的问题。

2．建立县镇联动工作机制

县人民政府：构建工作领导小组，统筹协调县级各部门职能分工，完成监管、政策、资金支持等工作，委派主管部门组织实施、指导政策应用、统筹编制规划。镇人民政府：镇相关部门落实上级部分要求，协调各项工程推进；各村基层党组织运用基层网格治理方式，协调诉求及建议，协助项目落地。

3．探索建立协同实施机制

探索由政府授权地方国企成立平台公司协同实施全域土地综合整治。可委托平台公司作为项目管理运营主体，负责项目策划、运营、实施、监督等全过程事务，保障项目顺利实施。

4．健全建设用地低效用地再开发激励机制

协调好政府、改造方、土地权利人等各方利益为原则，以实现共同开发、利益共享为目的，通过鼓励原国有土地使用权人进行改造开发、引导城中村集体建设用地改造开发、鼓励产业转型升级优化用地结构、鼓励集中成片开发等方式，进一步健全节约集约用地制度，提高土地利用效率。

5．建立多元化利益分配机制

在全域土地综合整治过程中，创新农民收益保障机制，确保农民土地权益不受损，同时通过合理的增值收益分配政策，让农民共享土地整治带来的经济效益。推行“土地综合整治+”模式，结合现代农业、特色产业等业态，形成土地整治产业链条，带动地方经济发展。

6．建立健全监督管理机制

建立健全监督管理机制，加强对项目实施过程的监督检查，确保项目按照规划要求进行，建议引入第三方评估机构，对项目进行定期评估，及时发现和解决问题。加强信息公开和公众参与，接受社会监督。

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

（1）与国土空间总体规划的衔接

城北乡国土空间总体规划已纳入徐闻县国土空间总体规划合并编制，主要对区域进行全域整体设计、全域综合整治，节约集约用地布局；严格管控生态保护红线和永久基本农田，开展农田综合整治；以城乡建设用地增减挂钩试点为平台，推进农村建设用地整理，开展城市更新和土地整理。

城北乡全域土地综合整治项目已与《徐闻县国土空间总体规划（2021-2035 年）》充分衔接，与“三区三线”划定及永久基本农田核实处置后成果进行详细对接，针对城北乡耕地特别永久基本农田图斑碎片化问题，本方案安排实施城北乡耕地集中整治区项目（6 个）和永久基本农田布局调整优化项目，新增耕地面积 172.1105 公顷，严格落实城北乡耕地保护目标，对永久基本农田进行调整优化，调整永久基本农田 85.6745 公顷，占已划定永久基本农田面积的 1.45%，不涉及调整生态保护红线和城镇开发边界线，坚决维护“三区三线”划定成果的严肃性和权威性。

（2）与村庄规划衔接

整治区域内村庄均已有村庄规划覆盖，整治区域不增加

建设用地规模，未对建设用地进行空间置换，整治项目均符合现行村庄规划管控要求。农用地整理项目在村庄规划中均为农业用地，人居环境整治项目、乡村历史文化保护项目在村庄规划中均为建设用地，乡村生态保护修复项目在村庄规划中主要为水域等生态用地。另外整治区域内拟组织实施农文旅融合提升项目，推动农业产业链“接二连三”，与工业、旅游、康养等产业深度融合，促进农业全产业链升级。加快建设特色小镇，打造休闲农业综合体，培育特色农业品牌，发展乡村旅游、养生养老、现代农业、农村电子商务等绿色经济。并将做好与本次全域土地综合整治的衔接工作。

（3）与《广东省耕地保护专项规划（2021-2035 年）》衔接

《广东省耕地保护专项规划（2021-2035 年）》提出全力推进耕地集中整治，稳步增加耕地数量，建立全省耕地集中整治区数据库，自下而上划定省级耕地集中整治示范区 12 个、市级耕地集中整治示范区 21 个、县级耕地集中整治示范区 131 个，实现示范区全覆盖。建立动态调整机制，坚持优进劣出，在全省打造一批“百亩方、千亩方、万亩方”耕地集中整治区，推动实现全省耕地稳中有增。

城北乡不涉及省级划定的省级、市级、县级耕地集中整治示范区，在子项目安排上，充分衔接《广东省耕地保护专项规划 2021-2035 年）》目标要求，统筹推动耕地集中整治、永久基本农田布局优化等多维空间协同整治，计划实施打造千亩方”

耕地集中整治区项目6个，整治后新增耕地面积172.1105公顷，促进耕地集中连片，同时为永久基本农田调整储备空间。

2．其他方案衔接

（1）永久基本农田优化方案

广东省在部署全域土地综合整治工作中，尤为重视耕地和永久基本农田保护。2024年6月，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实施方案编制指南（试行）》的通知，明确提出严守底线，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。

本次实施方案拟将城北乡整治区域内布局零散、破碎、配套设施不完善、位于陆域控制线、不便耕种的永久基本农田进行适当调出，将耕地集中整治区域内与已划定永久基本农田连片的稳定耕地调入，通过永久基本农田整合优化，实现永久基本农田的“小田变大田”，强化永久基本农田保护和利用。

1）基本概况

本整治项目涉及的城北乡，共划定永久基本农5871.3758公顷，其中属于城镇开发边界围合范围内的永久基本农田0公顷。划定的永久基本农田现状地类为耕地5696.5556公顷（含水田1242.4564公顷），其他非耕农用地205.5519公顷，建设用地0公顷，未利用地0公顷，总图斑数目5215个，平均质量等别5.2，图斑平均面积1.0923公顷。在城北乡域范围内，未划为永久基本农田的现状耕地143.4452公顷（含水田

54.1717公顷），拟通过全域土地综合整治新增耕地172.1105公顷（含新增水田0公顷）。

2）拟调出调入永久基本农田地块情况

①拟调出地块。本整治项目共计划调出永久基本农田85.6745公顷，主要位于城北乡，调出地块约占城北乡划定永久基本农田面积的1.45%。调出地块现状地类为耕地81.9275公顷（含水田4.4935公顷），其他非耕农用地3.7470公顷，建设用地0公顷，未利用地0公顷，其中位于15度坡以下（含）85.6745公顷、15度坡以上的0公顷，涉及总图斑数目672个，平均质量等别5.2等，图斑平均面积0.1275公顷。经初步摸排分析，地块现场主要为布局零散、破碎、配套设施不完善、位于陆域控制线、不便耕种等状况。不存在被违法违规建设占用且未依法依规查处到位的永久基本农田地块等国家和省规定禁止调出的情形。

其中，调出地块不涉及城镇开发边界围合范围内。

②拟调入永久基本农田地块情况

拟调入地块；本整治项目共计划调入永久基本农田85.6745公顷，主要位于城北乡，当前现状为耕地4.4935公顷，其他非耕农用地81.1810公顷，建设用地0公顷，未利用地0公顷，其中15度坡以下（含）85.6745公顷，15度坡以上0公顷，经全域土地综合整治后，将全部变更为低于15度坡（含）的耕地81.1810公顷，涉及总图斑数目42个，平均质量等别5，图斑平均面积1.9329公顷。不存在国家和省规定禁止调入的以下情形：生态保护红线范围的耕地地块；20X范围内的耕地地块；未与现

状永久基本农田集中连片，也不在耕地集中整治区内，单个或集中连片面积又小于100亩的零散、细碎耕地地块；最新年度变更调查地类为耕地，但实地利用现状存在“非农化”或“非粮化”问题且未查处整改到位的耕地地块；因生产建设或者自然灾害严重损毁且不能恢复耕种的耕地地块、河道湖区范围内不适宜或者难以稳定利用的耕地地块、坡度大于15度的耕地地块（包括梯田和坡耕地）；根据国家有关规定需要退耕还林、还草、还湖、还湿以及还牧的耕地地块。

其中，调入地块不涉及城镇开发边界围合范围内。

③永久基本农田优化调整总结分析

依据最新永久基本农田核实处置成果数据，整治区域永久基本农田5871.3758公顷，其中调出面积85.6745公顷，涉及城北乡。调出区域多为城镇开发边界附近或道路两侧的零散地块。调入地块面积85.6745公顷，位于城北乡。在确保新增永久基本农田不少于调出永久基本农田比例的同时，调入地块不涉及生态保护红线和城镇开发边界，且与周边原有永久基本农田相近或相邻，周边区域的农业基础设施较为完备，水利灌溉条件较好，充分保证了调入的永久基本农田的质量和调整工作的合理性，同时，本试点对调整工作进行了进度把控，符合相关文件对新增永久基本农田等内容的相关规定，充分保证了永久基本农田调整的合理性。

3）有关计划安排

本整治项目调整永久基本农田布局将一次性完成，计划于2027年，待拟调入永久基本农田地块所涉及的全域土地综合整

治子项目完工验收，并与年度国土变更调查做好衔接，确保全部为长期稳定利用耕地，且实地符合作物种植要求后，再按程序单独编制永久基本农田调整补划方案逐级上报审查，审查通过后将及时在自然资源部的全国永久基本农田监测监管系统备案更新永久基本农田数据库。

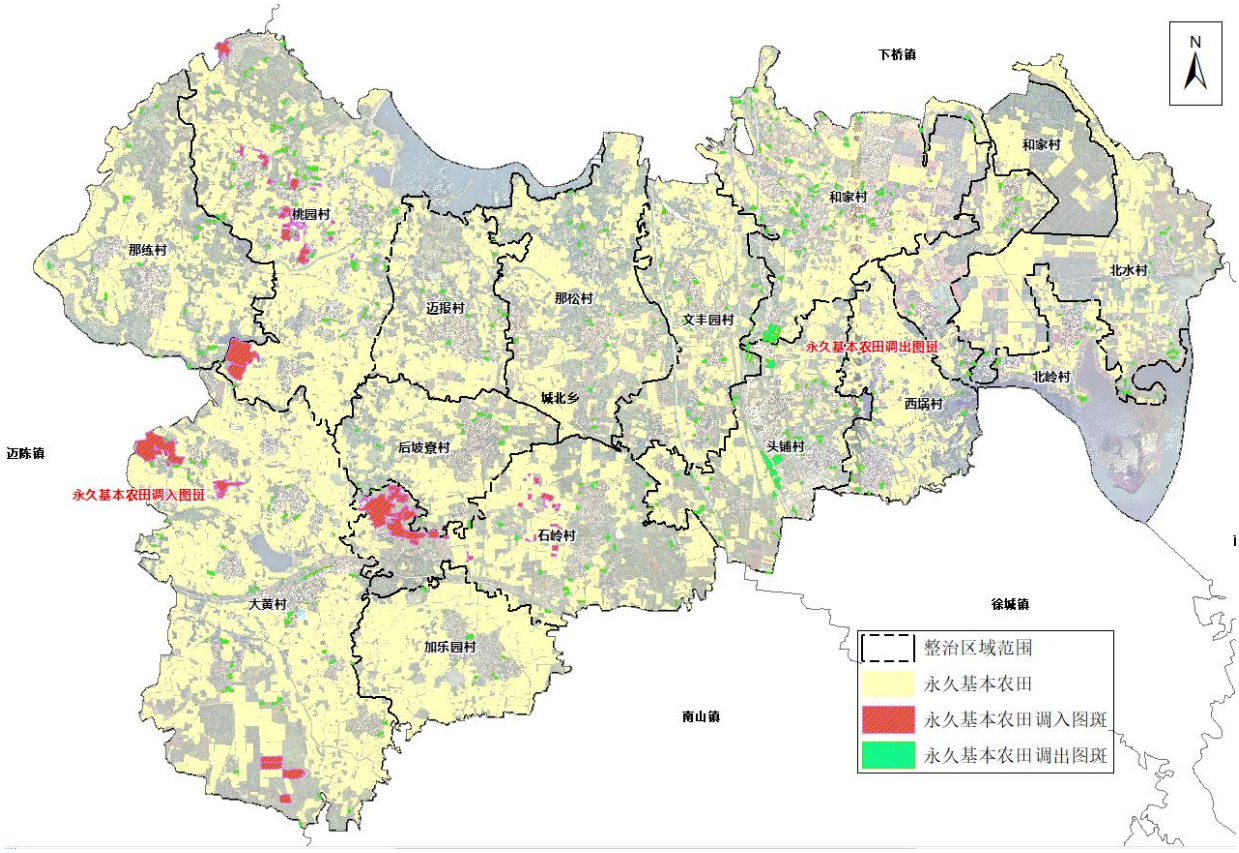


图 5-1 永久基本农田调整优化图

（2）土地权属调整方案

本项目不涉及土地使用权调整，不涉及土地所有权或承包权调整；若需土地使用权调整的，可由土地权利人按相关管理规定或市场交易原则协商解决，故项目不需编制权属调整方案。

（二）重点虚设任务落实

1．农用地整理

为实现“百亩方、千亩方、万亩方”和“多田合一”建设，城北乡以处理低效林草园地开拓为新增耕地。在推动城北乡农业经济的同时也满足了耕地集中连片的硬性要求，充分实现了从“满天星”到“万亩方”。新增耕地集中区位于城北乡桃园、大黄、迈报、加乐园、那练和那松等6个村，耕地集中整治区建设规模3056.3434公顷，新增耕地面积约172.1105公顷（2581.66亩），消除5亩以下耕地图斑11.34%，增加提升连片“千亩方”6块，新增耕地不涉及“三区三线”，对永久基本农田进行优化调整，调出永久基本农田85.6745公顷，调入永久基本农田85.6745公顷，新增永久基本农田0公顷，减少5亩以下基本农田122个，调入永久基本农田图斑位于耕地集中整治项目区，周边均为永久基本农田，通过耕地集中整治项目按照“田土水路林电技管”综合配套要求，在新增时同步完善农田基础设施建设。落实位置情况详见表：

表5-1 农用地项目落实情况表

项目类型		项目名称	项目规模
农用地整理项目	耕地集中整治区	桃园村耕地集中整治项目	685.868
		大黄村耕地集中整治项目	1267.329
		加乐园村耕地集中整治项目	460.7564
		迈报村耕地集中整治项目	229.8414
		那练村耕地集中整治项目	245.3146
		那松村耕地集中整治项目	167.234
合计			3056.3434

2．建设用地整理

加大农村建设用地整理力度，配合村庄风貌提升项目对拆旧地块进行复绿，在保证建设用地不增加、耕地不减少的前提下，合理调整用地结构和布局，提高项目区土地利用率，从而满足经济快速发展对建设用地的需求。规划至2027年，拟安排建设用地增减挂钩项目16.8409公顷，主要位于桃园村、大黄村、文丰园村、那松村、南华农场和红垌砖厂等地的低效闲置用地。建新区新增建设用地项目0.9372公顷用于文丰园高速口集中居住区项目搬迁安置区，减少建设用地15.9037公顷。减少的建设用地优先用以满足当地村民住宅区规划、公共服务与基础设施建设、二三产业集聚等内容。整理后，亿元GDP消耗建设用地量103公顷、亩均税收增加量460元，农村人均建设用地减少面积2.32平方米、村庄建设用地面积减少比例为0.9%。

3．生态保护修复

通过水系治理和深入推进林长制，保护库区和林区的生态环境，积极开展生态保护修复工作，改善自然生态环境品质；健立健全库区和林区保护工作责任制，加强森林和水库资源保护，严厉打击乱砍滥伐和污染水源等违法行为；加强库区污染物排放监管和垃圾整治工作力度；完善库区岸线基础设施，修建游步道和水研学基地，化美景为经济，通过创收反推生态保护修复。在项目内计划完成乡村生态保护修复项目5个，建设规模约为67.0099公顷。

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4个，分别在大黄、城北乡农场、头铺、文丰园、石岭、那练和加乐园等6个村，主要为房屋立面改造、道路修整、古建筑保护修复与生态公园修建等；产业导入类项目16个，分别为创建产业街区，水稻、荷花和茭白种植，驾驶证考场设立，商贸广场修建以及农场度假酒店等；公共服务与基础设施建设项目4个,分别为高速口木兰园绿美生态小公园改造，西垌村水库观光点，观光农业白改黑道路，文丰园、石岭充电桩建设工程等。

（三）子项目安排

围绕着实现“良田连片、村庄集中、产业集聚、生态优美”16字目标适度安排子项目，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等项目。共安排子项目37项，总投资6.0亿元。

1．子项目安排情况

（1）农用地整理项目

围绕着“良田连片”目标安排农用地整理子项目。农用地整理子项目共6个，总投资7755.60万元。

1）耕地集中整治区建设项目

实施区域内拟对具有潜力的园地、草地进行整治改造为耕地，并对区域内统筹推进耕地集中整治区建设项目，推动耕地集中连片整治，逐步解决耕地碎片化的问题，共分为6个耕地集中整治去，分布在城北乡全域。总建设规模为3056.3434公顷，新增耕地面积为172.1104公顷（2581.6560亩），消除5亩一下耕地图斑122个，减少比列为12.61%，增加提升连片“千亩方”6块。对永久基本农田进行优化调整，调出永久基本农田85.6745公顷，调入永久基本农田85.6745公顷，新增永久基本农田0公顷，减少5亩以下基本农田122个，调入永久基本农田图斑位于耕地集中整治项目区，周边均为永久基本农田，通过耕地集中整治项目按照“田土水路林电技管”综合配套要求，在新增时同步完善农田基础设施建设。

表5-2 全域综合整治项目—农用地综合整治项目安排表

序号	项目类型	子项目名称	建设规模（公顷）	建设成本（万元）	所在位置	计划立项时间	计划开工时间	计划竣工时间
01	农用地整理项目	桃园村耕地集中整治项目	685.8680	2057.60	桃园村	2025	2025	2028
02		大黄村耕地集中整治项目	1267.3290	3801.99	大黄村	2025	2025	2028
03		加乐园村耕地集中整治项目	460.7564	1382.27	加乐园村	2025	2025	2028
04		迈报村耕地集中整治项目	229.8414	689.52	迈报村	2025	2025	2028

序号	项目类型	子项目名称	建设规模（公顷）	建设成本（万元）	所在位置	计划立项时间	计划开工时间	计划竣工时间
05		那练村耕地集中整治项目	245.3146	735.94	那练村	2025	2025	2028
06		那松村耕地集中整治项目	167.2340	501.70	那松村	2025	2025	2028

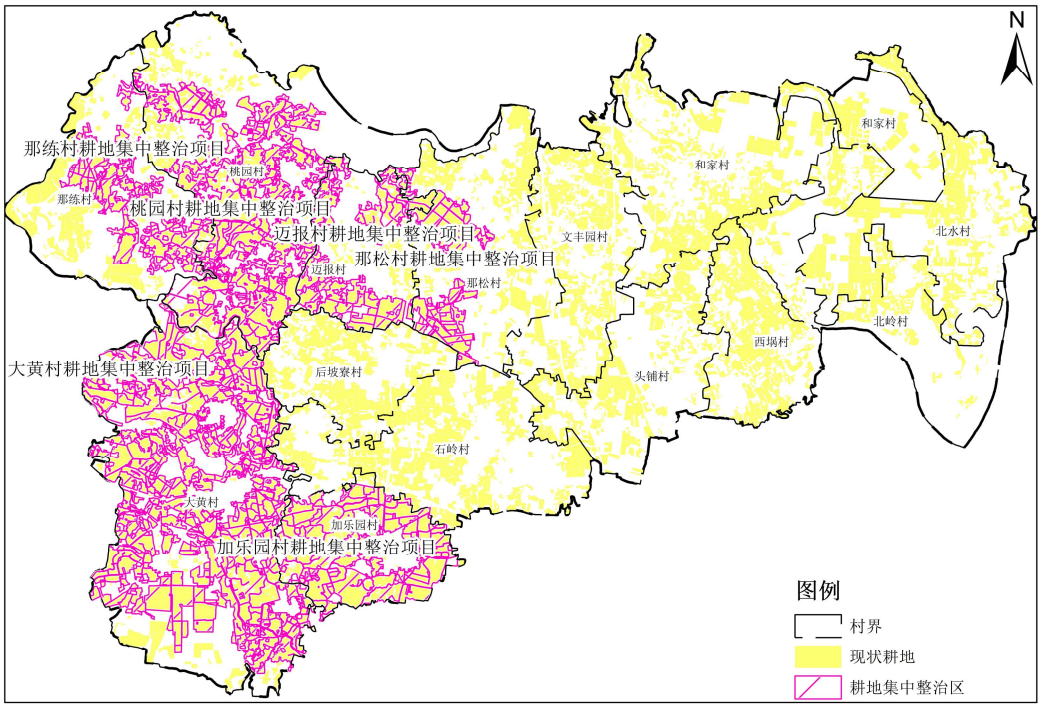


图 5-2 农用地调整优化图

（2）建设用地整理项目

围绕“村庄集中”，通过实施各类建设用地整理项目，优化建设用地布局结构，改善闲置低效用地使用效率问题，提升全域人居环境。以整体规划和连片整治为目标，统筹农房建设、产业发展、公共服务、基础设施建设等各类用地需求，有序开展盘活乡村存量建设用地整治等项目，提升集约节约用地水平，

助力乡村产业转型升级，为乡村一二三产业融合发展和城乡融合发展提供用地保障，确保城北乡全域土地综合整治实施方案治期末建设用地面积不增加。整治期内，共安排建设用地整理子项目 2 项，其中，拆旧复垦类型项目 1 个、新增建设用地类型项目 1 个，总投资 7152.27 万元。拆旧复垦项目拟 2025 年完成项目立项并开工，计划竣工时间为 2028 年。

表 5-3 全域综合整治项目—建设用地整理项目安排表

序号	项目类型	子项目名称	建设规模（公顷）	建设成本（万元）	所在位置	计划立项时间	计划开工时间	计划竣工时间
01	建设用地整理项目	城北乡增减挂钩项目	16.8409	5052.27	城北乡	2025	2025	2028
02		文丰园高速口集中居住区	0.9372	2100.00	文丰园村	2025	2025	2028

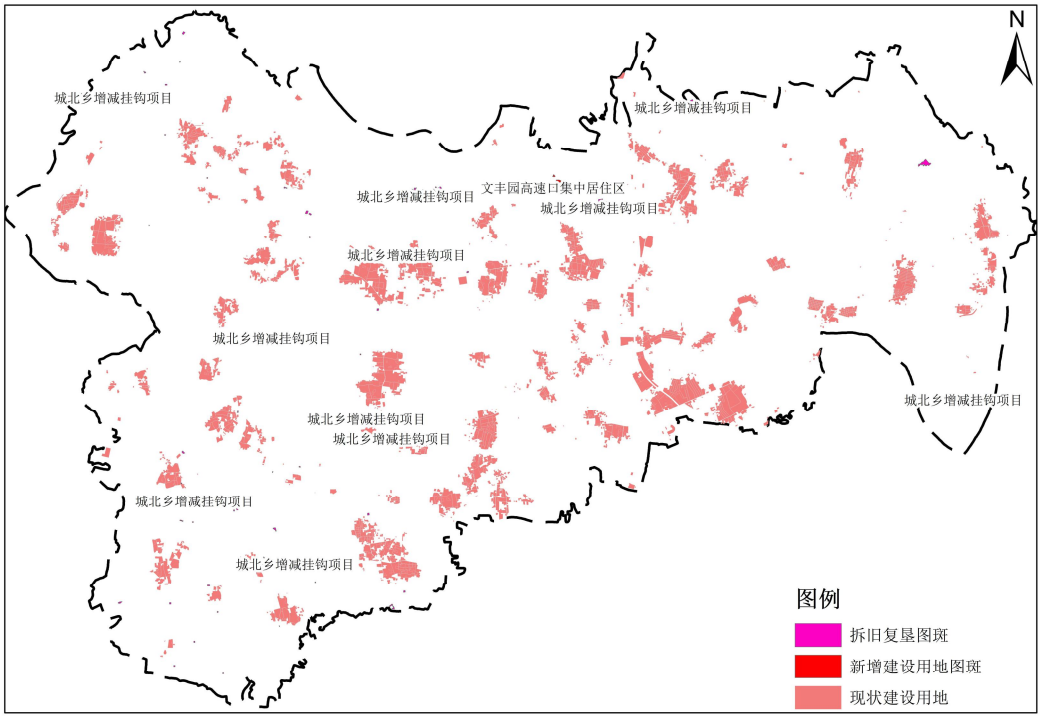


图 5-3 建设用地调整优化图

（3）生态保护修复项目

结合城北乡实际生态格局，围绕大水桥等生态区域，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，进行生态保护修复。通过水库、林区生态用地布局优化，将实现整治区域水环境治理、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。

城北乡三库环绕，水资源丰富，现又在实施雷州半岛灌区工程，从珠江水系引水从城北乡设出水口入大水桥水库，因此，在大水桥水库周边划定“生态保护修复区”，以库区生态保护为重点工作内容，开展生态保护修复，为城北乡发展建立绿美生态廊道。

经实地调研和乡镇及群众意见，最终确定乡村生态保护修复项目5个，建设规模约为67.0099公顷，分别为红坭砖厂历史遗留矿山生态保护修复、迈报村前塘修复、迈报矿区修复、北水村委会美丽河道改造和那练村委会河道生态收复与保护。

表5-4 全域综合整治项目—生态保护修复项目安排表

序号	项目类型	子项目名称	建设规模（公顷）	建设成本（万元）	所在位置	计划立项时间	计划开工时间	计划竣工时间
01	生态保护修复项目	迈报村前塘修复	1.3040	634.00	迈报村	2025	2025	2028
02		迈报矿区修复	6.8796	846.00	迈报村	2025	2025	2028
03		北水村委会美丽河道改造	30.2370	879.00	北水村	2025	2025	2028

04		那练村委会河道生态收复与保护	19.1449	847.00	那练村	2025	2025	2028
05		红垌砖厂历史遗留矿山生态保护修复	9.4444	1000.00	红垌砖厂	2025	2025	2028

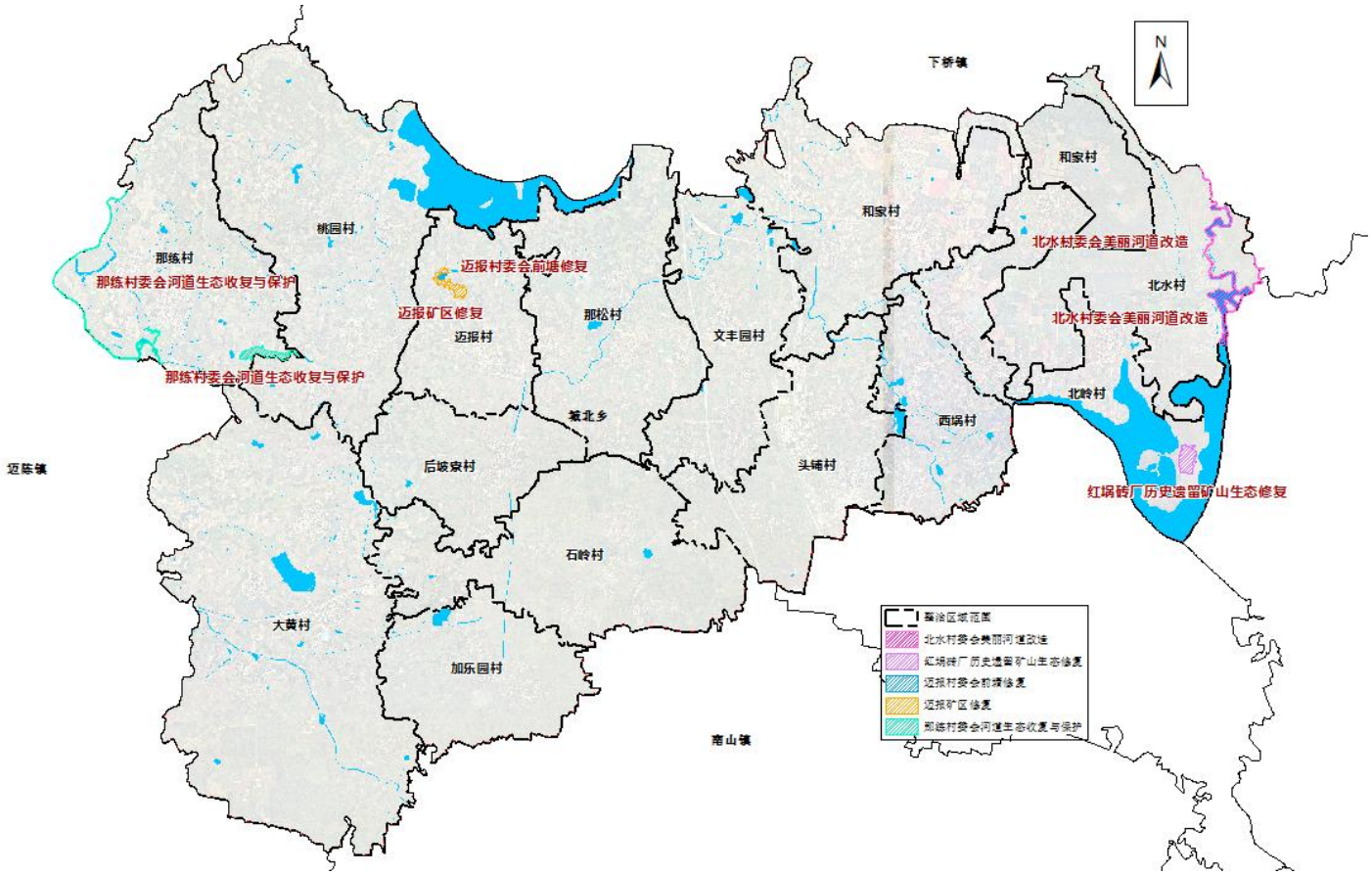


图 5-4 生态保护修复调整优化图

（4）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；对大黄和头铺 2 个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；在大黄村修建民宿风情街区；在头铺村进行美丽圩镇客厅改造。历史文化保护方面在石岭、那练和加乐园村委会进行 10 处古建筑修复。

表 5-5 全域综合整治项目—乡村风貌提升和历史文化保护项目安排表

序号	项目类型	子项目名称	建设规模(公顷)	建设成本(万元)	所在位置	计划立项时间	计划开工时间	计划竣工时间
01	乡村风貌提升和历史文化保护项目	大黄村房屋立面改造	9.9185	1285.00	大黄村	2025	2025	2028
02		城北农场美丽圩镇客厅改造	1.1066	1700.00	头铺村	2025	2025	2028
03		头铺主街房屋外立面改	3.8837	791.00	头铺村	2025	2025	2028
04		城北乡石岭、那练、加乐园、西埚村委会古文化修复	10.3453	1500.00	石岭、那练、加乐园、西埚村	2025	2025	2028

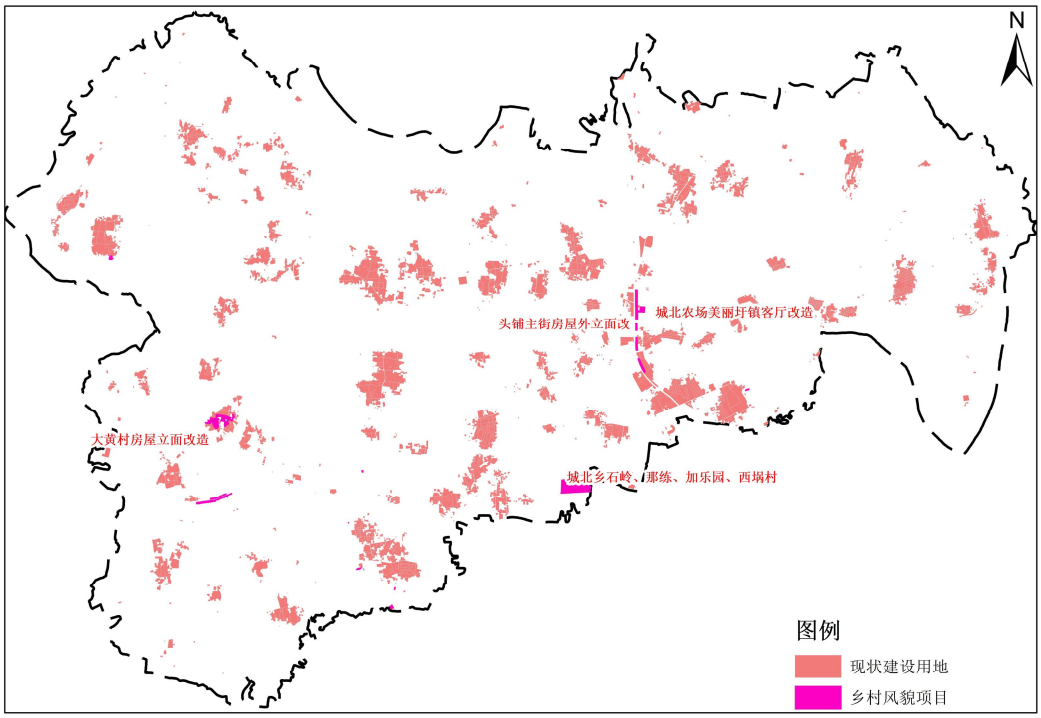


图 5-5 乡村风貌提升和历史文化保护调整优化图

（5）产业导入类项目

产业导入类项目共计 16 个，预计总投资 50203.08 万元。主要包含创建产业街区，水稻、荷花和茭白种植，驾驶证考场设立，商贸广场修建以及农场度假酒店等。

表 5-6 全域综合整治项目—产业导入类型整治项目安排表

序号	项目类型	子项目名称	建设规模（公顷）	建设成本（万元）	所在位置	计划立项时间	计划开工时间	计划竣工时间
01	产业导入项目	桃园村禽畜养殖项目	0.0369	751.00	桃园村	2025	2025	2028
02		大黄物流中心	4.9103	1865.00	大黄村	2025	2025	2028
03		大黄农、海副产品加工与收购区	0.8964	800.00	大黄村、石岭村	2025	2025	2028

序号	项目类型	子项目名称	建设规模（公顷）	建设成本（万元）	所在位置	计划立项时间	计划开工时间	计划竣工时间
04		文丰园、和家村-物流中心	4.8967	2716.08	文丰园、和家村	2025	2025	2028
05		文丰园村委会水产养殖	5.1807	721.00	文丰园	2025	2025	2028
06		那松村商品贸易商场	0.2007	1345.00	那松村	2025	2025	2028
07		加乐园荷花基地养殖项目	7.6039	864.00	加乐园村	2025	2025	2028
08		加乐园药材种植区地	0.9514	700.00	加乐园村	2025	2025	2028
09		头铺物流、冷链一条街	16.1616	1500.00	头铺村	2025	2025	2028
10		西埚村物流点	0.0799	1400.00	西埚村	2025	2025	2028
11		那北仔村商贸广场	6.5725	1800.00	城北乡农场	2025	2025	2028
12		头铺农场-度假村和酒店	3.1958	895.00	头铺农场	2025	2025	2028
13		鲤鱼潭水库民宿	1.8017	1005.00	桃园村、迈报村	2025	2025	2028
14		南派食品加工厂	4.6577	30000.00	头铺村	2025	2025	2028
15		和家村驾校考场建设工程	2.7752	2500.00	和家村委会	2025	2025	2028
16		徐闻县建筑公司办公楼项目	0.1390	1341.00	那松村	2025	2025	2028

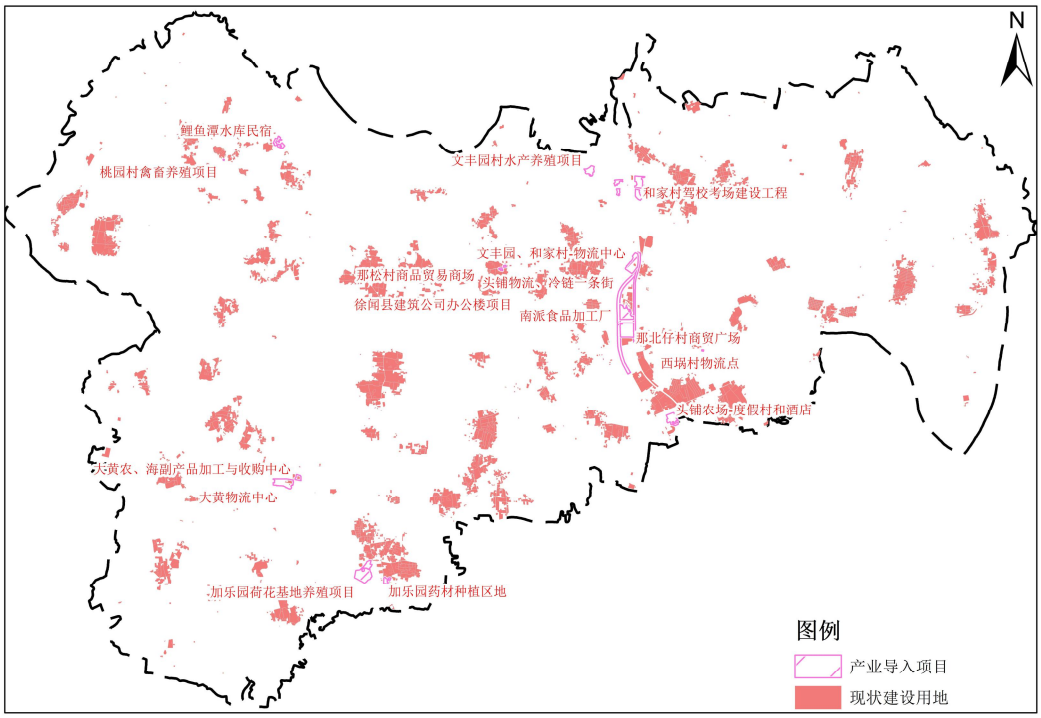


图 5-6 产业导入项目分布图

（6）公共服务与基础设施建设项目

主要围绕着实现“村庄集中”目标合理安排公共服务完善交通、水利、能源和公共配套设施。共规划公共服务与基础设施建设项目 4 个，总投资 2950.00 万元。拟 2025 年完成项目立项并开工，2028 年完成。

表 5-7 全域综合整治项目—公共服务与基础设施建设项目安排表

序号	项目类型	子项目名称	建设规模（公顷）	建设成本（万元）	所在位置	计划立项时间	计划开工时间	计划竣工时间
01	公共服务与基础设施建设项目	高速木园美态公改造口兰绿生小园	0.3809	800.00	文丰园	2025	2025	2028

02		西垌村水库观光点	0.1128	700.00	西垌村	2025	2025	2028
03		观光农业白改黑道路	3.1229	800.00	城北乡	2025	2025	2028
04		文丰园、石岭充电桩建设工程	0.3007	650.00	文丰园、石岭村	2025	2025	2028

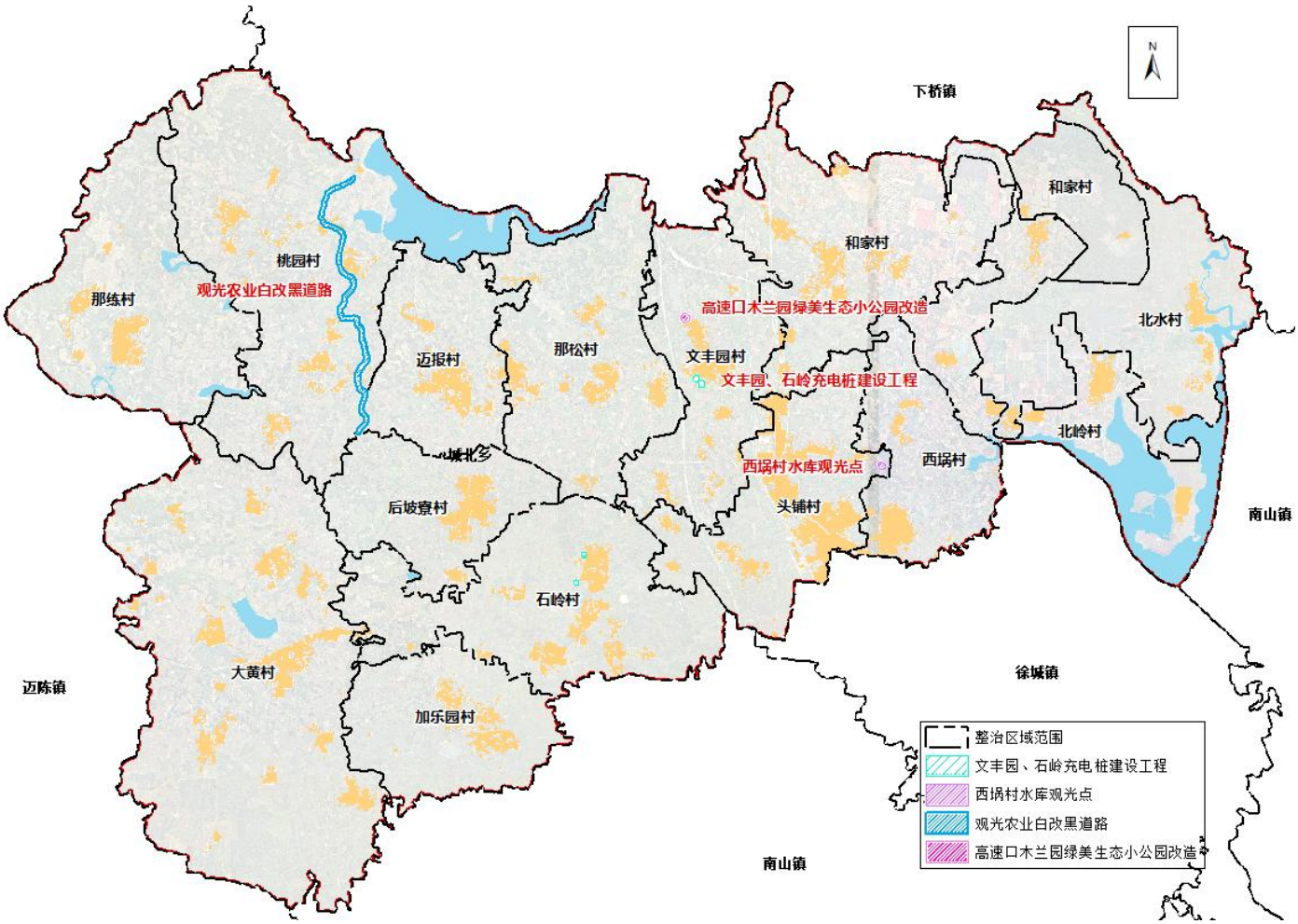


图 5-7 公共服务与基础设施建设项目分布图

2．2025 年和 2026 年项目计划情况

根据时间计划安排，于 2025 年 11 月确立耕地集中整治项目，2026 年 4 月开始动工，到 2027 年 5 月完成项目施工。根据耕地集中整治面积情况，2026 年 4 月至 5 月计划完成桃园村耕地集中整治和大黄村耕地集中整治施工，2026 年 6 月至 7 月计划完成加乐园村耕地集中整治和迈报村耕地集中整治施工，2026 年 8 月至 12 月分别完成那练村耕地集中整治和那松村耕地集中整治施工。

根据时间计划安排，于 2026 年 4 月至 2027 年 5 月完成红垌砖厂历史遗留矿区保护修复工作，工作周期为 13 个月，2026 年 4 月至 6 月对矿区建筑物进行拆除，7 月对矿区进行整治填埋、开垦；8 月至 2027 年 2 月对矿区进行生态保护修复和基础设施修建；总计完成红垌砖厂历史遗留矿区保护修复工作和基础设施建设。

六、精品工程

（一）城北乡农业+产业+休闲旅游示范区

南极特色农业示范片项目为农用地整理、建设用地整理、生态保护修复、产业导入、公共服务与基础设施建设、乡村风貌提升以及历史文化保护精品工程，具体包括：桃园村耕地集中整治项目、大黄村耕地集中整治项目、加乐园村耕地集中整治项目、迈报村耕地集中整治项目、那练村耕地集中整治项目、那松村耕地集中整治项目、城北乡增减挂钩项目、迈报村委会前塘修复、迈报矿区修复、那练村委会河道生态收复与保护、大黄村房屋立面改造、城北乡（石岭、那练、加乐园、西埚）村委会古文化修复、大黄物流中心、大黄（农、海副）产品加工与收购区、那松村商品贸易商场、加乐园荷花基地养殖项目、加乐园药材种植区、鲤鱼潭水库民宿、徐闻县建筑公司办公楼项目、观光农业白改黑道路。

1．项目土地利用现状

城北乡农业+产业+休闲旅游示范区位于城北乡西部，和迈陈镇接壤，是从698县道进入城北的第一个村落，精品工程各子项目覆盖桃园村、大黄村、加乐园村、迈报村、那练村和那松村全域，行政村面积共6836.0732公顷，根据2023年度国土变更调查数据，行政村内农用地共5917.2193公顷，占总用地面积的86.56%；建设用地共544.1376公顷，占总用地面积的7.96%；未利用地共374.7163公顷，占总用地面积的5.48%。

表 6-1 城北乡农业+产业+休闲旅游示范区地类情况表

地类名称	面积（公顷）	百分比（%）
村庄	428.3468	6.27%
公路用地	37.7390	0.55%
沟渠	42.6026	0.62%
灌木林地	8.7473	0.13%
果园	736.5057	10.77%
旱地	1297.0822	18.97%
河流水面	19.4234	0.28%
建制镇	47.1588	0.69%
可调整果园	0.4073	0.01%
坑塘水面	41.5643	0.61%
裸土地	0.5983	0.01%
内陆滩涂	14.5536	0.21%
农村道路	150.2922	2.20%
其他草地	84.2567	1.23%
其他林地	70.6463	1.03%
其他园地	25.6050	0.37%
乔木林地	1311.4185	19.18%
设施农用地	4.5486	0.07%
水工建筑用地	12.4764	0.18%
水浇地	1305.9707	19.10%
水库水面	246.1089	3.60%
水田	915.1707	13.39%
特殊用地	4.4922	0.07%
沿海滩涂	0.0244	0.00%
盐田及采矿用地	13.9244	0.20%
养殖坑塘	6.6580	0.10%
竹林地	9.7509	0.14%
合计	6836.0732	100.00%

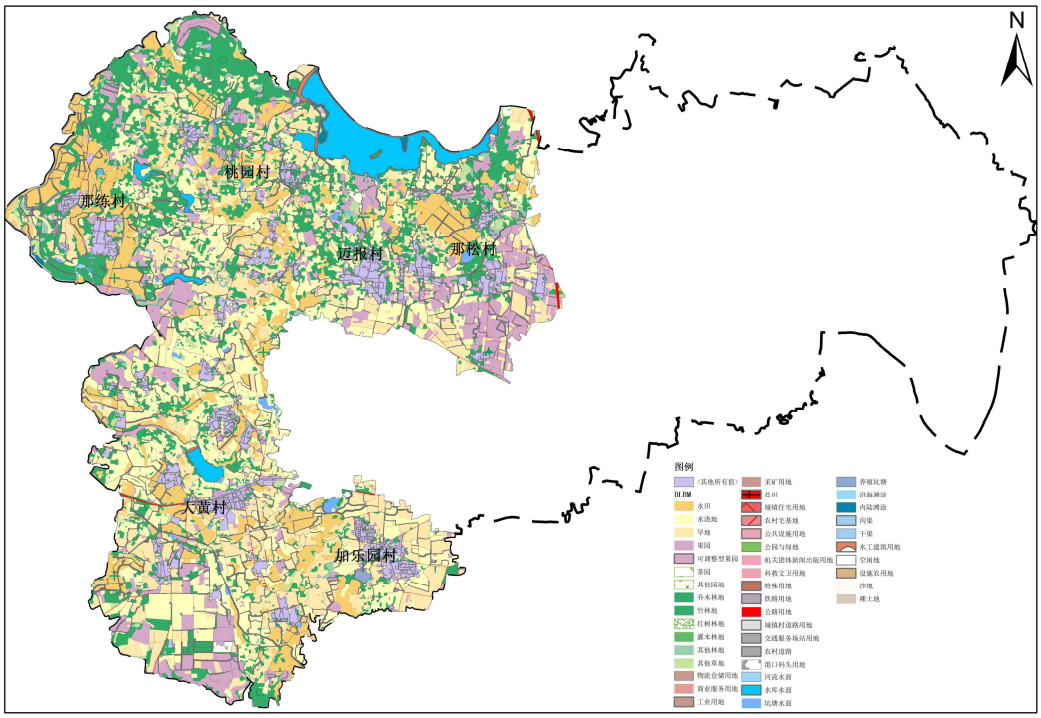


图 6-1 城北乡农业+产业+休闲旅游示范区土地利用现状图

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

涉及行政村内的耕地面积 3518.2235 公顷（含新增耕地 172.1104 公顷）和增减挂钩（拆旧复垦）面积 9.1768 公顷，全部纳入“城北乡农业+产业+休闲旅游示范区”，通过耕地集中整治、村庄布局优化等措施，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，打造多个农产品品牌。

（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，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

（1）项目建设内容

城北乡农业+产业+休闲旅游示范区精品工程包括以下20项子项目，具体项目建设内容如下：

1、农用地整理项目类

涉及6项子项目，分别为桃园村耕地集中整治项目、大黄村耕地集中整治项目、加乐园村耕地集中整治项目、迈报村耕地集中整治项目、那练村耕地集中整治项目、那松村耕地集中整治项目；对连片耕地3056.3434公顷（45845.15亩）进行整治，形成千亩方耕地集中整治区，主要建设内容包括土地开发、土地改良、土地整理，以促进耕地提质增产、集中连片。其中补充耕地172.1104公顷（2581.66亩），耕地改造提

质3056.3434公顷（45845.15亩）。项目建成后通过土地出租、托管、入股等形式开展集约化流转以整合细碎化的农村土地，从而促进“小田并大田”，发展规模化的农业现代化生产经营。

2、建设用地整理项目类

涉及1项子项目，为城北乡增减挂钩项目；对涉及耕地集中整治区范围周边的零星村庄用地进行拆旧复垦，主要建设内容包括拆旧复垦、土地改良，以促进耕地提质增产、集中连片。项目建成后进一步完善耕地集中整治区的规模经营。

3、生态保护修复项目类

涉及3项子项目，为迈报村委会前塘修复项目、迈报矿区修复项目、那练村委会河道生态修复与保护项目，对示范区内的历史遗留矿区和水域进行生态修复，主要建设内容包括清淤、矿区处理、生态恢复、生态覆绿，以促进休闲旅游的品质提升。

3、乡村风貌提升项目类

涉及2项子项目，为大黄村房屋立面改造项目、城北乡石岭、那练、加乐园、西垌村委会古文化修复项目；对示范区内的道路硬化、亮化、绿化、拓宽，完善基础设施等，有利于农产品销售以及农业观光旅游。

4、产业导入项目类

涉及7项子项目，为桃园村禽畜养殖项目、大黄物流中心项目、大黄（农、海副）产品加工与收购区项目、那松村商品贸易商场项目、加乐园荷花基地养殖项目、加乐园药材种植区、鲤鱼潭水库民宿、徐闻县建筑公司办公楼项目；对

示范区内的农副产品进行加工、销售一条龙模式，对产品向外出售进一步优化，带动当地人均收入。

5、公共服务与基础设施建设项目类

涉及1项子项目，为观光农业白改黑道路项目，主要对示范区内的休闲旅游提供便利的服务。

4．项目投入产出

前期政府政府专项债投入，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。

七、投资测算及资金筹措

（一）投资估算

根据《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）、《广东省财政厅关于印发财政支持稳定经济增长政策措施的通知》（粤财预〔2014〕128 号）、《广东省住房和城乡建设厅关于调整广东省建设工程计价依据增值税税率的通知》（粤建标函〔2019〕819 号）、《广东省农村建设用地拆旧复垦管理办法（试行）》（征求意见稿）及徐闻县以往项目实施情况。结合本次整治区域共有：农用地整理项目、建设用地整理项目、生态保护修复项目、乡村风貌提升和历史文化保护项目、产业导入项目、公共服务与基础设施建设项目和其他项目 7 大类型合计 37 个实施子项目的相关建设内容及成本预测。本次实施方案估算总投资为 78956.38 万元。

其中，农用地整理项目投入资金 9169.03 万元；建设用地整治项目投入资金 7152.27 万元；生态保护与修复项目投入资金 4206.00 万元；产业导入投入资金 50203.08 万元；乡村风貌提升和历史文化保护项目投入资金 5276.00 万元；公共服务与基础设施建设项目投入资金 2950.00 万元。投资估算主要包括工程费用、工程建设其他费用（含可研、工程监理等费用）、预备费和不可预见费。详见下表：

表 7-1 城北乡整治项目资金估算表

单位：公顷、万元

序号	项目类型	子项目名称	费用明细（万元）			
			工程费用	工程建设其他费用	预备费或不可预见费	总投资
1	农用地整理	桃园村耕地集中整治项目	1810.69	144.03	102.88	2057.60
2		大黄村耕地集中整治项目	3345.75	266.14	190.10	3801.99
3		加乐园村耕地集中整治项目	1216.40	96.76	69.11	1382.27
4		迈报村耕地集中整治项目	606.78	48.27	34.48	689.52
5		那练村耕地集中整治项目	647.63	51.52	36.80	735.94
6		那松村耕地集中整治项目	441.50	35.12	25.09	501.70
7	建设用地整理	城北乡增减挂钩项目	4446.00	353.66	252.61	5052.27
8		文丰园高速口集中居住区	1848.00	147.00	105.00	2100.00
9	生态保护修复	迈报村委会前塘修复	557.92	44.38	31.70	634.00
10		迈报矿区修复	744.48	59.22	42.30	846.00
11		北水村委会美丽河道改造	773.52	61.53	43.95	879.00
12		那练村委会河道生态收复与保护	745.36	59.29	42.35	847.00
13		红坭砖厂历史遗留矿山生态保护修复	880.00	70.00	50.00	1000.00
14	乡村风貌提升和历史文化保护	大黄村房屋立面改造	1130.80	89.95	64.25	1285.00
15		城北农场美丽圩镇客厅改造	1496.00	119.00	85.00	1700.00
16		头铺主街房屋外立面改	696.08	55.37	39.55	791.00
17		城北乡石岭、那练、加乐园、西坭村委会古文化修复	1320.00	105.00	75.00	1500.00

序号	项目类型	子项目名称	费用明细（万元）			
			工程费用	工程建设其他费用	预备费或不可预见费	总投资
18	产业导入	桃园村禽畜养殖项目	660.88	52.57	37.55	751.00
19		大黄物流中心	1641.20	130.55	93.25	1865.00
20		大黄农、海副产品加工与收购区	704.00	56.00	40.00	800.00
21		文丰园、和家村-物流中心	2390.15	190.13	135.80	2716.08
22		文丰园村委会水产养殖	634.48	50.47	36.05	721.00
23		那松村商品贸易商场	1183.60	94.15	67.25	1345.00
24		加乐园荷花基地养殖项目	760.32	60.48	43.20	864.00
25		加乐园药材种植区地	616.00	49.00	35.00	700.00
26		头铺物流、冷链一条街	1320.00	105.00	75.00	1500.00
27		西坡村物流点	1232.00	98.00	70.00	1400.00
28		那北仔村商贸广场	1584.00	126.00	90.00	1800.00
29		头铺农场-度假村和酒店	787.60	62.65	44.75	895.00
30		鲤鱼潭水库民宿	884.40	70.35	50.25	1005.00
31		南派食品加工厂	26400.00	2100.00	1500.00	30000.00
32		和家村驾校考场建设工程	2200.00	175.00	125.00	2500.00
33		徐闻县建筑公司办公楼项目	1180.08	93.87	67.05	1341.00
34	公共服务与基础设施建设	高速口木兰园绿美生态小公园改造	704.00	56.00	40.00	800.00
35		西坡村水库观光点	616.00	49.00	35.00	700.00
36		观光农业白改黑道路	704.00	56.00	40.00	800.00
37		文丰园、石岭充电桩建设工程	572.00	45.50	32.50	650.00

（二）资金筹措

1．资金筹措原则

（1）规模适当原则

项目资金筹措需以满足项目实施需求为首要原则，在正确预测和科学规划的基础上进行，合理预测筹资规模，筹资的数额要能保证项目实施的需求，但也不可贪多求大。

（2）合法合规原则

项目资金筹措的方式和途径应符合相关的法律法规，遵守国家政策和法律的要求，项目资金来源需由各相关部门共同监管，同时各项目的资金来源均严格对照相关文件依据。

（3）筹措及时原则

项目资金的及时投入是确保项目能够正常开展的重要因素，需要合理预测确定资金需要的时间。筹资期限要与项目建设周期相吻合，筹资时间配比要及时，使筹资与用资在时间上紧密衔接，以便项目实施过程中能够适时获取所需资金。

（4）风险可控原则

项目资金筹措需确保资金投入稳定，不短缺、不断缺，保证项目正常实施。资金筹措应采取多种方式，如政府奖补、银行贷款、股权融资、债券发行、社会投资、捐赠资金等，降低项目筹集资金的风险。

2．资金来源

本项目投资资金主要来源于财政资金及社会资金统筹，其中社会资金包括企业投资和政策性银行融资（包括20%资本金

+80%融资）。

农用地整理项目中，桃园村、大黄村、迈报村、那练村、加乐园村和那松村共6个耕地集中整治项目工程资金来源于银行贷款。

建设用地整理项目中，城北乡增减挂钩项目和文丰园高速口集中居住区工程资金来源于财政资金。

生态保护修复项目中，迈报村委会前塘修复项目、迈报矿区修复项目、北水村委会美丽河道改造项目、那练村委会河道生态修复与保护项目和红坭砖厂历史遗留矿山生态保护修复项目工程资金来源于银行贷款。

产业导入项目中，桃园村禽畜养殖项目、大黄物流中心、大黄农、海副产品加工与收购区、文丰园、和家村-物流中心、文丰园村委会水产养殖、那松村商品贸易商场、加乐园荷花基地养殖项目、加乐园药材种植区、头铺物流、冷链一条街、西坭村物流点、那北仔村商贸广场、头铺农场-度假村和酒店、鲤鱼潭水库民宿、和家村驾校考场建设工程和徐闻县建筑公司办公楼项目资金来源于社会资金里的银行贷款，南派食品加工厂项目资金来源于社会资金。

乡村风貌提升和历史文化保护项目中，大黄村房屋立面改造、城北农场美丽圩镇客厅改造、头铺主街房屋外立面改造和城北乡石岭、那练、加乐园、西坭村委会古文化修复项目资金来源于银行贷款。

公共服务与基础设施建设项目中，高速口木兰园绿美生态小公园改造、观光农业白改黑道路、西坭村

水库观光点和文丰园和石岭充电桩建设工程项目资金来源于社会资金里的银行贷款。

3．资金构成

徐闻县城北乡全域土地综合整治计划实施六大类项目，项目建设工程资金需求为78956.38万元，本次项目可融资配备78956.38万元，其中财政资金投资共计7152.27万元，占比9.06%；通过引入社会投资，拓宽资金渠道，充分发挥新型生产经营主体的作用，筑巢引凤，预计引入社会投资共计71804.11万元（包含社会资本投资30000.00万元，资本金8360.82万元，实际融资33443.29万元），占比90.94%；具体项目资金筹措详见下表：

表7-2 资金筹措明细表

单位：万元

序号	子项目名称	计划投资						
		总计	财政资金	政府专项债	社会投资			
					银行融资		企业投资	其他投资
					资本金	融资		
1	桃园村耕地集中整治项目	2057.60			411.52	1646.08		
2	大黄村耕地集中整治项目	3801.99			760.40	3041.59		
3	加乐园村耕地集中整治项目	1382.27			276.45	1105.82		
4	迈报村耕地集中整治项目	689.52			137.90	551.62		
5	那练村耕地集中整治项目	735.94			147.19	588.76		
6	那松村耕地集	501.70			100.34	401.36		

序号	子项目名称	计划投资						
		总计	财政资金	政府专项债	社会投资			
					银行融资		企业投资	其他投资
					资本金	融资		
	中整治项目							
7	城北乡增减挂钩项目	5052.27	5052.27					
8	文丰园高速口集中居住区	2100.00	2100					
9	迈报村委会前塘修复	634.00			126.80	507.20		
10	迈报矿区修复	846.00			169.20	676.80		
11	北水村委会美丽河道改造	879.00			175.80	703.20		
12	那练村委会河道生态收复与保护	847.00			169.40	677.60		
13	红坭砖厂历史遗留矿山生态保护修复	1000.00			200.00	800.00		
14	大黄村房屋立面改造	1285.00			257.00	1028.00		
15	城北农场美丽圩镇客厅改造	1700.00			340.00	1360.00		
16	头铺主街房屋外立面改	791.00			158.20	632.80		
17	城北乡石岭、那练、加乐园、西坭村委会古文化修复	1500.00			300.00	1200.00		
18	桃园村禽畜养殖项目	751.00			150.20	600.80		
19	大黄物流中心	1865.00			373.00	1492.00		
20	大黄农、海副产品加工与收购区	800.00			160.00	640.00		
21	文丰园、和家村-物流中心	2716.08			543.22	2172.86		
22	文丰园村委会水产养殖	721.00			144.20	576.80		
23	那松村商品贸易商场	1345.00			269.00	1076.00		

序号	子项目名称	计划投资						
		总计	财政资金	政府专项债	社会投资			
					银行融资		企业投资	其他投资
					资本金	融资		
24	加乐园荷花基地养殖项目	864.00			172.80	691.20		
25	加乐园药材种植区地	700.00			140.00	560.00		
26	头铺物流、冷链一条街	1500.00			300.00	1200.00		
27	西垌村物流点	1400.00			280.00	1120.00		
28	那北仔村商贸广场	1800.00			360.00	1440.00		
29	头铺农场-度假村和酒店	895.00			179.00	716.00		
30	鲤鱼潭水库民宿	1005.00			201.00	804.00		
31	南派食品加工厂	30000.00			6000.00	24000.00		
32	和家村驾校考场建设工程	2500.00			500.00	2000.00		
33	徐闻县建筑公司办公楼项目	1341.00			268.20	1072.80		
34	高速口木兰园绿美生态小公园改造	800.00			160.00	640.00		
35	西垌村水库观光点	700.00			140.00	560.00		
36	观光农业白改黑道路	800.00			160.00	640.00		
37	文丰园、石岭充电桩建设工程	650.00			130.00	520.00		
总计		78956.38	7152.27		14360.82	57443.29		

（三）项目融资及债务清偿能力分析

1．融资分析

徐闻县城北乡全域土地综合整治实施方案融资方式多元

化，主要包括财政资金、社会资金（银行融资、企业投资）和政府专项债等渠道。具体如下：

财政资金支持的项目共2个，其中建设用地整理2个。主要建设内容为拆旧复垦和建新区建设内容，财政资金投资共7152.27万元。

银行贷款项目共35个，主要包括农用地整理项目6个，乡村风貌提升和历史文化保护项目4个，产业导入项目16个，生态保护修复5个，公共服务与基础设施建设项目4个，银行贷款共71804.11万元。拟申请政策性银行融资71804.11万元，计划于2025年上半年申请银行融资，借款期为15年，融资资金共71804.11万元。

2．清偿能力分析

徐闻县城北乡全域土地综合整治实施方案贷款主要为国企平台政策性银行贷款，贷款期限为15年，贷款金额为57443.29万元，贷款利息37050.92 万元，银行贷款利率按4.30%计算，按2年建设期、13年经营期，本项目有相关收入，银行贷款的本息可以通过项目的收入予以平衡。项目贷款还本付息详见下表：

表7-3项目贷款还本付息测算表

单位：万元

年度	借贷本息支付（万元）		
	本金	利息	本息合计
1		2470.06	2470.06
2		2470.06	2470.06
3		2470.06	2470.06

4		2470.06	2470.06
5		2470.06	2470.06
6		2470.06	2470.06
7		2470.06	2470.06
8		2470.06	2470.06
9		2470.06	2470.06
10		2470.06	2470.06
11		2470.06	2470.06
12		2470.06	2470.06
13		2470.06	2470.06
14		2470.06	2470.06
15	57443.29	2470.06	59913.35
合计	57443.29	37050.92	94494.21

3．资金平衡分析

（1）资金需求

方案项目总投资约78956.38万元（包括财政投资和社会投资）。其中，财政投资7152.27万元，银行贷款71804.11万元(其中:资本金14360.82万元,贷款融资57443.29万元)。

（2）项目预期产出

通过全域土地综合整治开展土地整理及产业基础设施建设，本项目可直接产生经济效益包括导入多元产业增加收入、土地资源收益及税收收入。

1）通过农用地整理

通过农用地整理项目，可增加耕地172.1104公顷（2581.656亩），本方案的补充耕地指标优先用于区域内的建设开发占补平衡,减少外部购买指标的支出25300.23万元。农用地整理后,还有利于土地集约化流转和规模化经营，促进土地流转租金和农业生产效益的提升。新增耕地流转费为每亩

每年2500元。可增加收入：

2581.656*250=6454140元=645.4140万元。

2）通过建设用地整理

低效闲置建设用地整治项目：对城镇低效用地进行改造，提高节约集约用地水平，预计可盘活低效用地空间15.9037公顷（238.56亩）。按照每亩税收不低于5.00万/亩/年，则每年产生税收约1192.78万元。

3）乡村生态保护修复项目

乡村生态保护修复基本为公益性项目，资金来源以银行贷款为主，项目基本已列入预算，项目实施后会产生巨大的生态效益和社会效益，直接经济收益较小。

4）风貌提升和历史文化保护项目

本项目主要有路灯牌、标识牌、灯箱、宣传栏。本项目预期设置路灯牌1500个，年收入1000元/个；设置标识牌1600个，年收入600元/个；设置灯箱800个，年收入500元/个；设置宣传栏16处，年收入5000元/处。广告收入：

1500*1000+1600*600+800*500+16*5000=294.00万元。

5）公共服务与基础设施建设项目

驿站租赁收入本项目共设驿站10处，合计5000平方米，按每平方米每月100元进行出租。驿站租赁收入:5000*100*12=600万元。

服务设施出租收入，合计出租面积20000平方米，按每平方米每月80元进行出租，空置率20%。服务设施出租收入：20000*80*12*0.8=1536万元。

停车场收入，停车位按照每天每个车位收入25元，本项目设置停车位150个，空置率20%，停车场收入：25*150*0.8*356=106.80万元。

共计盈利：600+1536+106.8=2242.80万元。

6）产业导入项目

产业导入类项目大多为种养农业、农文旅产业、物流运输、冷链加工，商品贸易、现代农业产业园、现代田园综合体、二三产业融合、绿色环保产业、生态产业、农产品加工制造业等项目，建成后运营15年，收入主要为商铺、厂房的租金收入，农业运营、农产经营收入，产业加工销售运营收入、三产融合的运营收入等。产业导入类项目运营每年预期租金收入为431.25万元，农业运营、农产经营收入为634.54万元，产业加工销售运营收入为2563.58万元、三产融合的运营收入为1563.65万元。因此，产业导入类项目总收入为5193.02万元。

综上所述本项目完成后运营第一年收入：645.41+1192.78+294.00+2242.80+5193.02=9568.01万元。

（3）年收支盈余

根据项目收入和成本估算，拟发债期限（15年）内按照2年建设期、13年经营期，每年收益9568.01万元，13年经营期净收益为124384.18万元。项目经营收入能够覆盖运营总成本并取得一定收益，能够实现自我收支平衡。各项资金收益情况如下表：

表 7-4 各项资金收益情况表

项目类型	项目每年收益（万元）	营期（年）	13 年经营期产出收益（万元）
农用地整理项目	645.41	13	8390.33
建设用地整理项目	1192.78	13	15506.14
乡村生态保护修复项目	0	13	0
风貌提升和历史文化保护项目	294	13	3822
公共服务与基础设施建设项目	2242.8	13	29156.4
产业导入项目	5193.02	13	67509.26
合计	9568.01		124384.13

（四）资金平衡分析

本项目资金来源为银行贷款和财政资金，银行贷款利率按 4.30%计算，按 2 年建设期、13 年经营期，本项目有相关收入，银行贷款的本息可以通过项目的收入予以平衡。项目收益与融资平衡情况见下表：

表 7-5 资金平衡分析表

项目类型	投入成本（万元）							产出收益（万元）
	小计	政府财政资金	政府专项债	小计	银行贷款		利息	
					资本金	融资		
农用地整理项目	9169.03			9169.03	1833.81	7335.22	4731.22	8390.33
建设用地整理项目	7152.27	7152.27						15506.14
乡村生态保护修复项目	4206			4206	841.20	3364.80	2170.30	0
风貌提升和历史文化保护项目	5276			5276	1055.20	4220.80	2722.42	3822
公共服务与基础设施建设项目	2950			2950	590.00	2360.00	1522.20	29156.4

项目类型	投入成本（万元）							产出收益（万元）
	小计	政府财政资金	政府专项债	小计	银行贷款		利息	
					资本金	融资		
产业导入项目	50203.08			50203.08	10040.62	40162.46	25904.79	67509.26
合计	78956.38	7152.27		71804.11	14360.82	57443.29	37050.92	124384.13

运营期内共产生可用于还本付息金额的运营净收益为124384.13万元，能够覆盖债券本息金额116007.30万元，债务本息偿付保障倍数1.07倍。

综上所述项目项目实施时投入的大量资金后，通过农用地整理项目，可增加耕地172.1104公顷（2581.66亩），本方案的补充耕地指标优先用于区域内的建设开发占补平衡，减少外部购买指标的支出25300.23万元。此外除乡村生态保护修复、风貌提升及历史文化保护等公益项目需要政府筹集资金外，其他项目产生的收益和价值能够覆盖项目支出，并产生明显的经济效益、社会效益和生态效益。

八、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城北乡空间布局，促进城乡融合发展。通过产业结构的调整和优化，城北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，冷链物流、农业合作社和休闲旅游的发展，，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城北乡的生态现状进行保护维稳，抓住雷州半岛灌区工程建设和全域土地综合整治的政策红利，在对历史遗留矿山进行修复、现有河道进行生态收复、保护和改造的同时，开展建设生态公园和水库环湖观光区，强化生态效益，美化人居环境，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城北乡生态景观，提升水域和森林的供给、调节、支持和文化功能，

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。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，加快推进冷链物流规模化发展，全力打造农业发展链，为农产品附值，提高农业产值；充分利用政策红利，完善城北乡农业基础设施，提高农业灌溉和运输能力，走农文旅相结合的发展道路，形成农业观光、采摘于一体的特色休闲旅游。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，增加城北乡的经济来源。

（二）项自特色

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）创新技术的引入

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

在城北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，城北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建议，有助于推动验收工作的规范化、科学化和精细化。

综上所述，城北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建议参考。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。

九、实施保障

（一）组织保障

为深入贯彻落实省委、省政府、市委、市政府及县委、县政府关于实施“百千万工程”决策部署，按照我县“百千万工程”指挥部工作要求，加强对实施全域土地综合整治工作的组织领导和统筹协调，经研究，成立县“百千万工程”指挥部全域土地综合整治专班，并制定工作方案如下：

（1）、组织架构

总召集人：县政府主要领导

副总召集人：吕怀谋县政府党组成员、副县长

袁文韬县自然资源局党组书记、局长

成员：杨成县发展和改革局党组成员、副局长

凌霞县财政局党组成员、副局长

陈鹏县自然资源局党组成员、副局长

陈福宏市生态环境局徐闻分局党组成员、副局长

李丰县住房城乡建设局党组成员、副局长

李仁南县交通运输局党组成员、副局长

谢苏培县水务局党组成员、副局长

陈微县农业农村局党组成员、副局长

彭元顺县文化广电旅游体育局党组成员、副局长

林妙红县政府办金融工作股股长

杨元翔徐闻县基础设施建设有限公司董事

各镇（乡）、街道人民政府镇(乡)长、主任

专班下设办公室，设在县自然资源局，承担全域土地综合

整治日常工作，办公室主任由县自然资源局局长袁文韬同志兼任。

（2）、工作职责

贯彻落实县委、县政府关于实施“百千万工程”决策部署和县“百千万工程”指挥部工作要求，在县“百千万工程”指挥部办公室的指导下，大力推进全域土地综合整治工作，统筹协调解决重大事项，研究制定政策措施，强化部门沟通协调联动，加强信息、资源共享，推动重点任务落实，完成县“百千万工程”指挥部交办的其他事项。各单位具体职责如下：

1）县发展和改革局

负责县级政府投资项目立项审核等工作。

2）县财政局

负责指导乡镇（街道）各级财政统筹资金加大对全域土地综合整治工作支持力度，落实全域土地综合整治奖补资金，加强对项目财政资金的监督、指导。

3）县自然资源局

负责县“百千万工程”指挥部全域土地综合整治专班办公室日常工作，全域土地综合整治统筹协调；负责全域土地综合整治项目县级审核、督促指导，组织全域土地综合整治工程实施方案联合县级审查和项目联合县级验收等工作。

负责指导全域土地综合整治涉及林地保护管理工作，规范用林审批，推进绿美广东生态建设、生物多样性保护等工作。

4）湛江市生态环境局徐闻分局

负责指导做好建设项目环境影响评价文件的审批；配合做

好受污染耕地安全利用和严格管控、配合推进农村人居环境整治提升工作。

5）县住房和城乡建设局

负责城市有机更新、美丽圩镇建设等工作，配合做好全域土地综合整治中涉及历史文化名城名镇名村、传统村落及历史建筑保护工作。

6）县交通运输局

负责高速公路、普通国省道和农村公路规划建设，统筹推进城乡区域交通运输协调发展。

7）县水务局

负责水土保持、水系整治、大中型灌区建设的实施指导、监督等工作。

8）县农业农村局

负责统筹协调推进乡村建设行动，负责高标准农田建设。

9）县文化广电旅游体育局

负责统筹指导实施乡村旅游发展工作。

10）县政府办公室金融工作股指导社会资本参与，促进银行信贷市场、多层次资本市场发展。

11）徐闻县基础设施建设有限公司

负责搭建融资平台，对接确定投资主体，做好全域整治项目资金平衡工作。

12）各镇（乡）、街道人民政府

负责做好本区域全域整治项目主体工作。提供全域整治涉及的地块、子项目的落实落地，解决相关权属问题，做好群众

工作。

三、工作机制

（一）建立议事机制。县“百千万工程”指挥部全域土地综合整治专班根据需要召开工作会议，总结和部署推进工作，梳理需要协调研究解决的具体问题、具体困难。会议由总召集人或副总召集人主持，议定事项以会议纪要形式印发落实。重大事项按程序报县指挥部、县指挥部办公室。

（二）建立集中办公机制。县“百千万工程”指挥部全域土地综合整治专班办公室抽调乡镇（街道）、农（林）场、村委会相关工作人员集中办公，负责具体落实推进全域土地综合整治工作。

（三）建立联络员机制。成员单位根据任务变化和工作需要及时增减，由县直各成员单位相关股（办）室1名熟悉业务的负责同志担任联络员，具体负责日常工作的联系和协调。联络员应保持相对稳定，如确需变更，需及时将变更情况书面报县“百千万工程”指挥部全域土地综合整治专班办公室。

（四）建立督查机制。在县“百千万工程”指挥部的统一指导下，坚持统筹督导、统一行动，针对全域土地综合整治项目推进过程中具体问题、逾期工作任务等，进行跟踪督查、确保落实。加强对乡镇（街道）全域土地综合整治工作的统筹指导和督查服务。对工作推进不力的地方，要及时通过工作通报、督导函、现场督导等多种方式进行督促整改。

（五）建立通报机制。项目责任单位、行业主管部门要各司其职、各尽其责，锚定核心量化指标，实施挂图作战，倒排

序时进度，建立台账，每季度通报项目推进工作进度。各乡镇（街道)坚持每季度督导核查项目进度、上月督办事项落实情况、存在问题等，由县“百千万工程”指挥部全域土地综合整治专班办公室汇总核实后上报县“百千万工程”指挥部，并于本季度末对推进情况予以通报。通报结果作为年度全域土地综合整治工作考评的重要依据，确保项目高效有序推进。

（六）建立考评机制。完善以高标准完成任务为最终标准的考核机制，形成比学赶超、善作善成的良好氛围。每年开展工作考核评价，评价结果纳入“百千万工程”考核指标。

（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。另城北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）制度保障

1．制度建设

全域土地综合整治项目须在统一规划的基础上，分类按项目管理，可通过建立项目基础信息备案和在线跟踪监管制度，实行规划、立项、实施、验收、审计决算、事后评估的全程监管。对一般的土地整理复垦开发项目，可由市、县按项目管理办法组织实施。

2．机制建立

建立健全资金统筹整合长效机制，提高全域土地综合整治项目奖补标准，调整用地计划指标分配机制，以奖励激励机制推动整治实施。将项目列入乡镇对村级组织年度工作目标责任制考核，开展专项督查，及时通报进度。完善资金使用与管理，建立激励机制，合理设置不可预见费、青苗补偿费、后期管护费等，加强资金监管，保障项目顺利实施。通过长效管理机制，使土地管理相关工作实现长效化、常态化、规范化。设立监督小组，定期检查评估，及时整改问题。规划引领，切实推进多图合一。强化规划在土地整治工作中的引领作用，通过“多规合一”，融合各项规划目标、范围、期限、基础数据，实现规划数据的整合，保证保护性空间、开发边界等空间参数的一致。

以此为基础，绘制城北乡全域土地综合整治的“一张蓝图”，确保规划落实到每一寸土地上。协同建设村民参与机制，充分发挥村民在全域土地综合整治中的主体作用，维护和实现农民群众的参与权。可制定和完善土地管理村规民约，把土地管理事项纳入村规民约重要内容，建立土地管理事项公开和民主决策制度；可通过制定奖惩机制，激励和约束村民遵守规定，共同维护良好土地环境。另可通过组织培训，邀请相关部门领导及专家普及土地管理法规、目的和重要性，加强教育和宣传，提升村民对全域土地综合整治的认知。实施整治项目时，重视村民意见，让他们参与决策和实施。可召开村民代表大会，收集村民反馈，及时调整方案，确保整治方案符合村民利益。

（四）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，城北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。

（五）防灾减灾

1．防洪防涝

雨季城北乡的降雨强度大、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

城北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。

根据城北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

城北乡地处沿海，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进一步提升城北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。

十、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全域土地综合整治项目实施方案（城北乡单元）		
项目所在县（市、区）	广东省湛江市徐闻县		
项目所在乡镇（街道）	城北乡		
涉及村庄	北水、北岭、和家、文丰园、那松、迈报、后坡寮、石岭、加乐园、头铺、西场、那栋、桃园、大黄 14 个村民委员会		
户数（户）	11460	人口（人）	45850
乡镇中心点坐标	东经 110° 10′ 25"，北纬 20° 19′ 57"		
计划总投资（万元）	78956.38		
其中：财政投资（万元）	7152.27		
其中：政府专项债（万元）			
其中：社会投资（万元）	71804.11		
社会投资中银行贷款（万元）	71804.11		
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）
	0	0	0	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）
	1			1
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）	195437		13602.5016	13602.5016
其中：农用地面积（公顷）	143115		12055.7557	12055.7557
耕地面积（公顷）	67398.69		6087.8290	6087.829
永久基本农田面积（公顷）	51880		5871.3758	5871.3758
其中：建设用地面积（公顷）	6182		1287.2565	1287.2565
其中：未利用地面积（公顷）	46140		259.4894	259.4894
生态保护红线划定面积（公顷）	**18650**		**361.8014**	**361.8014**
三、整治规模				
整治总规模	13602.5016			
农用地整治规模	3056.3434			

建设用地整理规模	17.7781
生态保护修复规模	67.0099
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	124384.13
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	85.6745	
	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	172.1104	
	新增耕地面积比例	%	2.83	
	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	%	10	
	整治区域内永久基本农田连片度提升比例	%	11.34	
	5 亩以下耕地图斑减少数	个	122	
	5 亩以下永久基本农田图斑减少数	个	122	
	耕地提质改造面积	公顷	3056.3434	
	提升耕地质量等别	等	0.5	
	“百亩方”安排数	个		
	“千亩方”安排数	个	6	
	“万亩方”安排数	个		
	节余建设用地指标	公顷	15.9037	
	腾退建设用地面积	公顷	16.8409	
	农村建设用地拆旧面积	公顷	16.8409	
	增减挂钩面积	公顷	16.8409	

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	103	
	单位地区生产总值建设用地使用面积下降比例	%	10	
	农村人均建设用地减少面积	公顷	0.0028	
	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	9.4444	
	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	/	
	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		
	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	/	
	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	/	
	统筹安排涉农项目	个	8	
	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	50000	
	增加农村集体收入	元	130000	
	带动就业总人数	人	12000	

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	1105	沿海滩涂	0.0244	0.00%	0.0244	0.00%	0.0000	0.00%
00	湿地	1106	内陆滩涂	62.4840	0.46%	62.4840	0.46%	0.0000	0.00%
01	耕地	0101	水田	1300.2485	9.56%	1300.2485	9.56%	0.0000	0.00%
01	耕地	0102	水浇地	2383.0066	17.52%	2383.0066	17.52%	0.0000	0.00%
01	耕地	0103	旱地	2429.5694	17.86%	2617.5836	19.24%	188.0141	0.65%
02	种植园用地	0201	果园	2165.1389	15.92%	2165.1389	15.92%	0.0000	0.00%
02	种植园用地	0203	橡胶园	147.3443	1.08%	147.3443	1.08%	0.0000	0.00%
02	种植园用地	0204	其他园地	105.2882	0.77%	105.2882	0.77%	0.0000	0.00%
03	林地	0301	乔木林地	2332.1113	17.14%	2160.0009	15.88%	-172.1104	-0.60%
03	林地	0302	竹林地	15.0605	0.11%	15.0605	0.11%	0.0000	0.00%
03	林地	0305	灌木林地	13.5957	0.10%	13.5957	0.10%	0.0000	0.00%
03	林地	0307	其他林地	135.1628	0.99%	135.1628	0.99%	0.0000	0.00%
04	草地	0404	其他草地	169.7094	1.25%	169.7094	1.25%	0.0000	0.00%
10	交通运输用地	1001	铁路用地	17.9195	0.13%	17.9195	0.13%	0.0000	0.00%
10	交通运输用地	1003	公路用地	156.3051	1.15%	156.3051	1.15%	0.0000	0.00%
10	交通运输用地	1006	农村道路	311.2332	2.29%	311.2332	2.29%	0.0000	0.00%
11	水域及水利设施用地	1101	河流水面	26.6732	0.20%	26.6732	0.20%	0.0000	0.00%

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
11	水域及水利设施用地	1103	水库水面	550.0514	4.04%	550.0514	4.04%	0.0000	0.00%
11	水域及水利设施用地	1104	坑塘水面	81.1737	0.60%	81.1737	0.60%	0.0000	0.00%
11	水域及水利设施用地	1107	沟渠	73.6112	0.54%	73.6112	0.54%	0.0000	0.00%
11	水域及水利设施用地	1109	水工建筑用地	13.4166	0.10%	13.4166	0.10%	0.0000	0.00%
12	其他土地	1202	设施农用地	13.1599	0.10%	13.1599	0.10%	0.0000	0.00%
12	其他土地	1206	裸土地	0.5983	0.00%	0.5983	0.00%	0.0000	0.00%
20	城镇村及工矿用地	202	建制镇	106.6271	0.78%	106.6271	0.78%	0.0000	0.00%
20	城镇村及工矿用地	203	村庄	955.1761	7.02%	939.2724	6.91%	-15.9037	-0.06%
20	城镇村及工矿用地	204	盐田及采矿用地	21.0537	0.15%	21.0537	0.15%	0.0000	0.00%
20	城镇村及工矿用地	205	特殊用地	16.7584	0.12%	16.7584	0.12%	0.0000	0.00%
合计				13602.5016	100.00%	13602.5016	100.00%	0.0000	0.00%

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 类型		2026 年	2027 年	…	合计
新增耕地面积合计		172.1104			172.1104
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			
子项目个数		6			
各子项目新增耕地面积	桃园村耕地集中整治项目	67.753			67.753
	大黄村耕地集中整治项目	55.3623			55.3623
	加乐园村耕地集中整治项目	31.6478			31.6478
	迈报村耕地集中整治项目	11.736			11.736
	那练村耕地集中整治项目	2.8835			2.8835
	那松村耕地集中整治项目	2.7279			2.7279
二、永久基本农田调整情况					
年度 类型		2026 年	2027 年	…	合计
新划定	调入地块数				52
	调入地块面积				85.6745
调出	调出地块数				174
	调出地块面积				85.6745

调整结果	整治区域内永农调整前面积				5871.3758
	整治区域内永农调整后面积				5871.3758
	整治区域内永农调整前后面积减量				0
	整治区域内永农调整前地块数量				5215
	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				122
	整治区域内5亩以下永农图斑减少数量				122
三、整治区域建设用地整理情况					
年度 类型		2026年	2027年	…	合计
建设用地整理总规模		17.7781			17.7781
拆旧复垦面积	拟拆旧地块总面积	16.8409	0.0000		16.8409
	拆迁房屋（幢）	78	0		
	动迁居民（户）	24	0		
	动迁人口（人）	300	0		
	复垦为耕地面积	16.8409	0.0000		16.8409
	复垦为林草地等其他用地面积				
	拟建新地块总面积	0.9372			0.9372

建新用地面积	其中	农民建房面积	0.9372			0.9372
		基础设施用地	/	/		
		…	/	/		
	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		1287.2565	/		1287.2565
	整治后建设用地面积		1271.3528	/		1271.3528
	整治前后建设用地增减量		-15.9037	/		-15.9037

附表5 全域土地综合整治子项目安排表

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					
										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	桃园村耕地集中整治项目				桃园村	农用地整理	良田连片	685.8680	补充耕地	2057.60			2057.60		
2	大黄村耕地集中整治项目				大黄村	农用地整理	良田连片	1267.3290	补充耕地	3801.99			3801.99		
3	加乐园村耕地集中整治项目				加乐园村	农用地整理	良田连片	460.7564	补充耕地	1382.27			1382.27		
4	迈报村耕地集中整治项目				迈报村	农用地整理	良田连片	229.8414	补充耕地	689.52			689.52		
5	那练村耕地集中整治项目				那练村	农用地整理	良田连片	245.3146	补充耕地	735.94			735.94		
6	那松村耕地集中整治项目				那松村	农用地整理	良田连片	167.2340	补充耕地	501.70			501.70		
7	城北乡增减挂钩项目				城北乡	建设用地整理	村庄集中	16.8409	拆旧复垦	5052.27	5052.27				
8	文丰园高速口集中居住区				文丰园	建设用地整理	村庄集中	0.9372	建新区	2100.00	2100.00				
9	迈报村委会前塘修复				迈报村	生态保护修复	生态优美	1.3040	山塘清淤	634.00			634.00		

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					
										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
10	迈报矿区修复				迈报村	生态保护修复	生态优美	6.8796	拆旧复垦	846.00			846.00		
11	北水村委会美丽河道改造				北水村	生态保护修复	生态优美	30.2370	河道约2公里,拟建河道两旁沿路及绿化线	879.00			879.00		
12	那练村委会河道生态收复与保护				那练村	生态保护修复	生态优美	19.1449	清理那练村委会东西河道约10公里，拟建河道两旁机耕路20公里及路旁种植绿化林	847.00			847.00		
13	红垌砖厂历史遗留矿山生态保护修复				红垌砖厂	生态保护修复	生态优美	9.4444	历史遗留矿山修复	1000.00			1000.00		
14	大黄村房屋立面改造				大黄村	乡村风貌提升和历史文化保	生态优美	9.9185	大黄村圩两边房屋外立面改造	1285.00			1285.00		

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					
										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
						护									
15	城北农场美丽圩镇客厅改造				头铺村	乡村风貌提升和历史文化保护	生态优美	1.1066	项目建设规划用地40亩，建筑面积12亩,可满足每天接待客人达5000人次	1700.00			1700.00		
16	头铺主街房屋外立面改				头铺村	乡村风貌提升和历史文化保护	生态优美	3.8837	国道头铺路段两边房屋外立面改造	791.00			791.00		
17	城北乡石岭、那练、加乐园、西垌村委会古文化修复				石岭、那练、加乐园、西垌村	乡村风貌提升和历史文化保护	生态优美	10.3453	收复古建筑物10座、古树保护	1500.00			1500.00		
18	桃园村禽畜养殖项目				桃园村	产业导入	产业集聚	0.0369	家禽养殖	751.00			751.00		

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					
										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
19	大黄物流中心				大黄村	产业导入	产业集聚	4.9103	项目规划用地66600平方米。设计总建筑面积30000平方米，规划建设库房约100个（每个300平方），以及建设相关配套基础设施	1865.00			1865.00		
20	大黄农、海副产品加工与收购区				大黄村、石岭村	产业导入	产业集聚	0.8964	农、海副产品加工	800.00			800.00		
21	文丰园、和家村-物流中心				文丰园、和家村	产业导入	产业集聚	4.8967	项目规划用地99900平方米。设计总建筑面积40000	2716.08			2716.08		

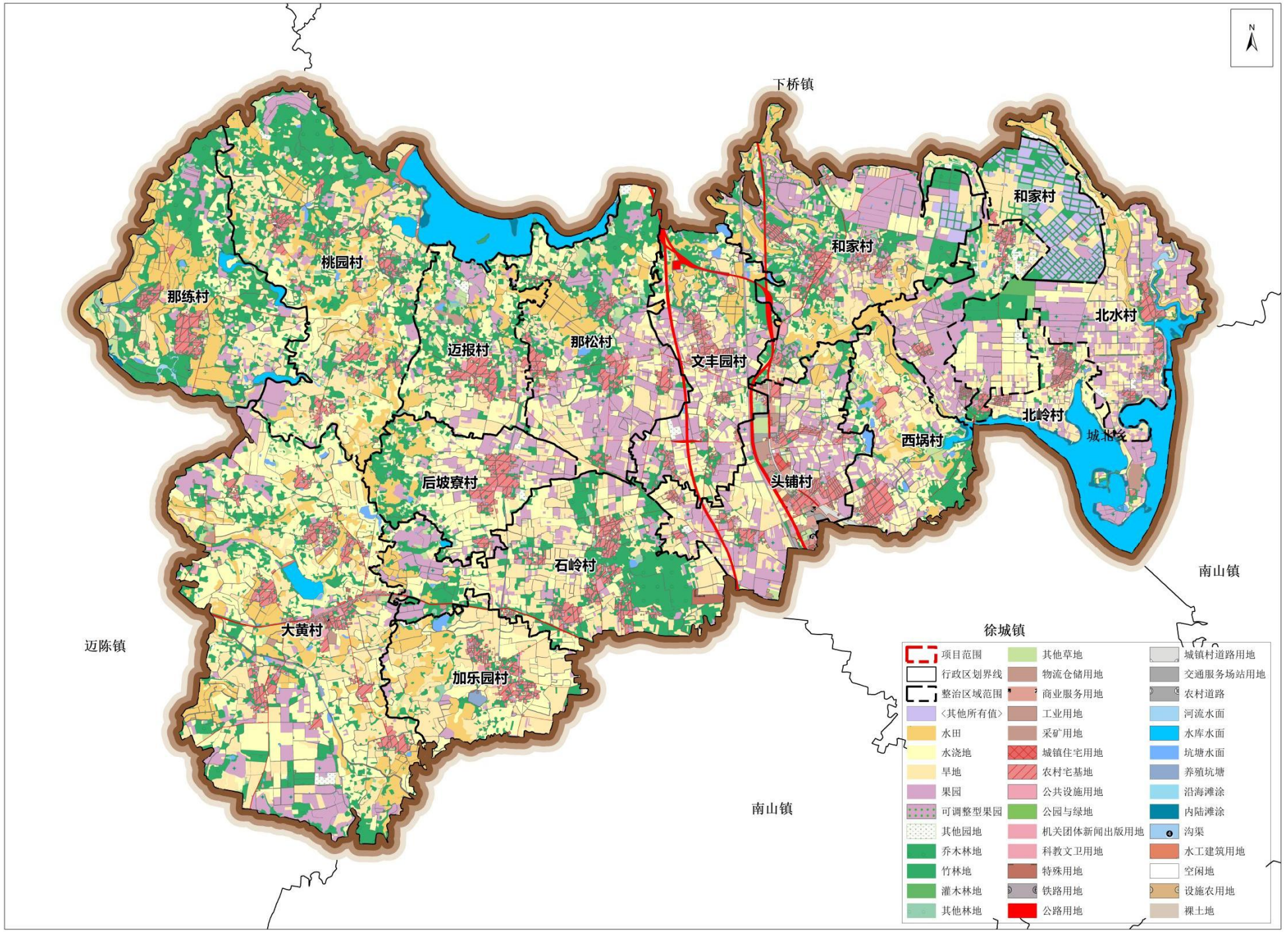
序号	子项目名称	主管部门	申请立项部门	批复部门	子项目位置	子项目类型	绩效目标类型	建设规模	主要内容	计划投资					
										总 计	财政资金	政府专项债	社会投资		
													银行贷款	企业投资	其他投资
									平方米,规划建设库房约房200个，以及建设相关配套基础设施						
22	文丰园村委会水产养殖				文丰园	产业导入	产业集聚	5.1807	水产养殖	721.00			721.00		
23	那松村商品贸易商场				那松村	产业导入	产业集聚	0.2007	商品贸易商场建设	1345.00			1345.00		
24	加乐园荷花基地养殖项目				加乐园村	产业导入	产业集聚	7.6039	荷花基地、家禽养殖	864.00			864.00		
25	加乐园药材种植区地				加乐园村	产业导入	产业集聚	0.9514	药材种植	700.00			700.00		
26	头铺物流、冷链一条街				头铺村	产业导入	产业集聚	16.1616	冷链物流	1500.00			1500.00		
27	西埚村物流点				西埚村	产业导入	产业集聚	0.0799	物流中心	1400.00			1400.00		
28	那北仔村商贸广场				城北乡农场	产业导入	产业集聚	6.5725	项目规划用地99900平	1800.00			1800.00		

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					
										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
									方米。拟建5层楼，设计总建筑面积33300平方米，可利用面积约2万平方米，规划建设应急安置使用面积66600平方米						
29	头铺农场-度假村和酒店				头铺农场	产业导入	产业集聚	3.1958	项目规划用地15亩。设计地面总建筑面积3000平方米，规划建设9层建筑物，住房600	895.00			895.00		

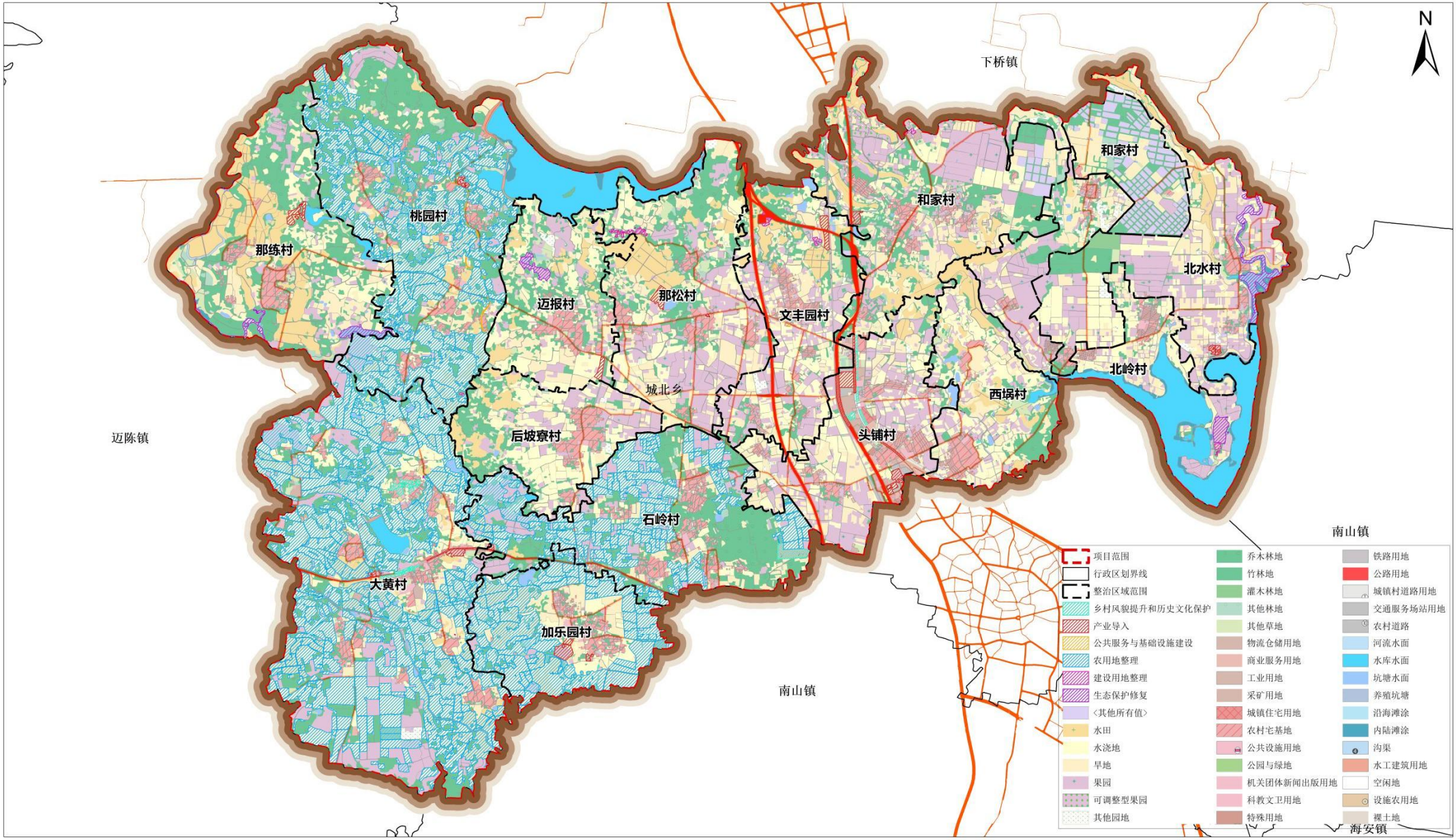
序号	子项目名称	主管部门	申请立项部门	批复部门	子项目位置	子项目类型	绩效目标类型	建设规模	主要内容	计划投资					
										总 计	财政资金	政府专项债	社会投资		
													银行贷款	企业投资	其他投资
									间,以多功能酒店标准建设相关配套基础设施						
30	鲤鱼潭水库民宿				桃园村、迈报村	产业导入	产业集聚	1.8017	民宿建设	1005.00			1005.00		
31	南派食品加工厂				头铺村	产业导入	产业集聚	4.6577	用地面积100亩，用于建设水果食品加工厂房	30000.00				30000.00	
32	和家村驾校考场建设工程				和家村委会	产业导入	产业集聚	2.7752	驾校考场建设	2500.00			2500.00		
33	徐闻县建筑公司办公楼项目				那松村	产业导入	产业集聚	0.1390	公司选点	1341.00			1341.00		
34	高速口木兰园绿美生态小公园改造				文丰园	公共服务与基础设施建设	生态优美	0.3809	拟建成为观光休闲生态公园	800.00			800.00		
35	西埚村水库观光点				西埚村	公共服务与基	生态优美	0.1128	水库观光	700.00			700.00		

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					
										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
						础设施建设									
36	观光农业白改黑道路				城北乡	公共服务与基础设施建设	生态优美	3.1229	拟建白改黑道路道路20公里,全程配套“立体”绿化线	800.00			800.00		
37	文丰园、石岭充电桩建设工程				文丰园、石岭村	公共服务与基础设施建设	生态优美	0.3007	充电桩	650.00			650.00		
合计								3230.3632		78956.38	7152.27	0.00	41804.11	30000.00	0.00

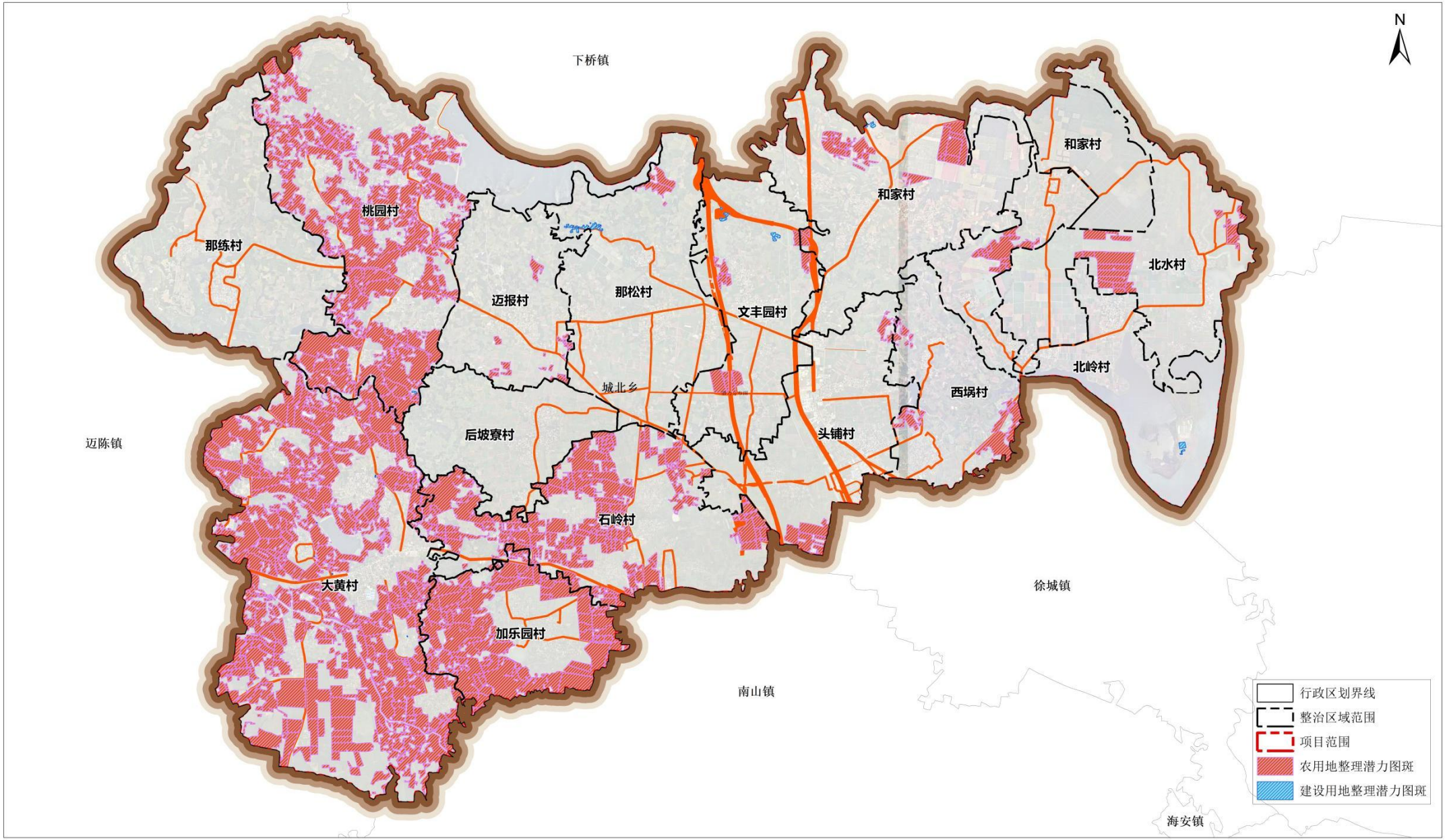
湛江市徐闻县城北乡全域土地综合整治土地利用现状图



湛江市徐闻县城北乡全域土地综合整治规划图

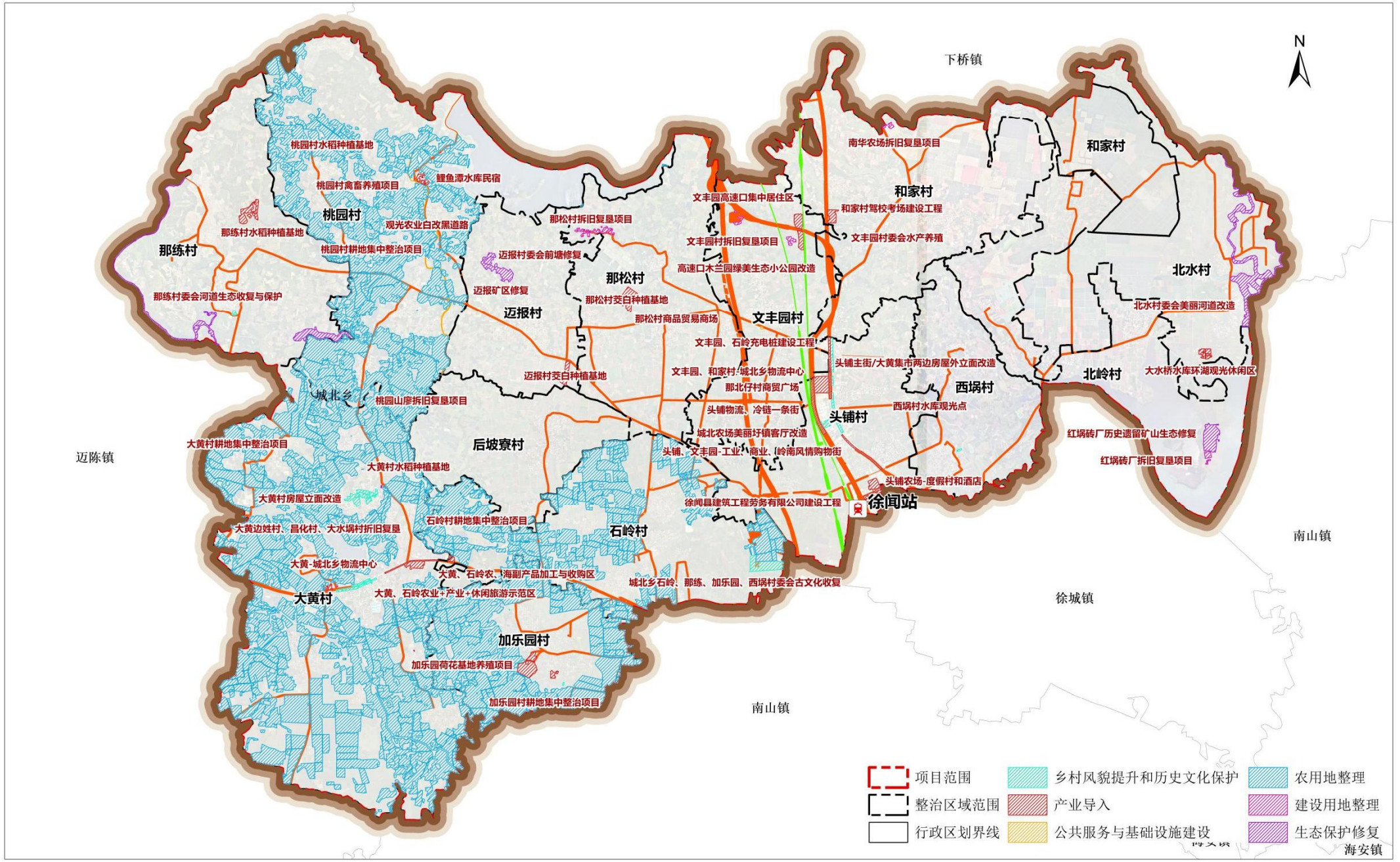


湛江市徐闻县城北乡全域土地综合整治潜力分布图

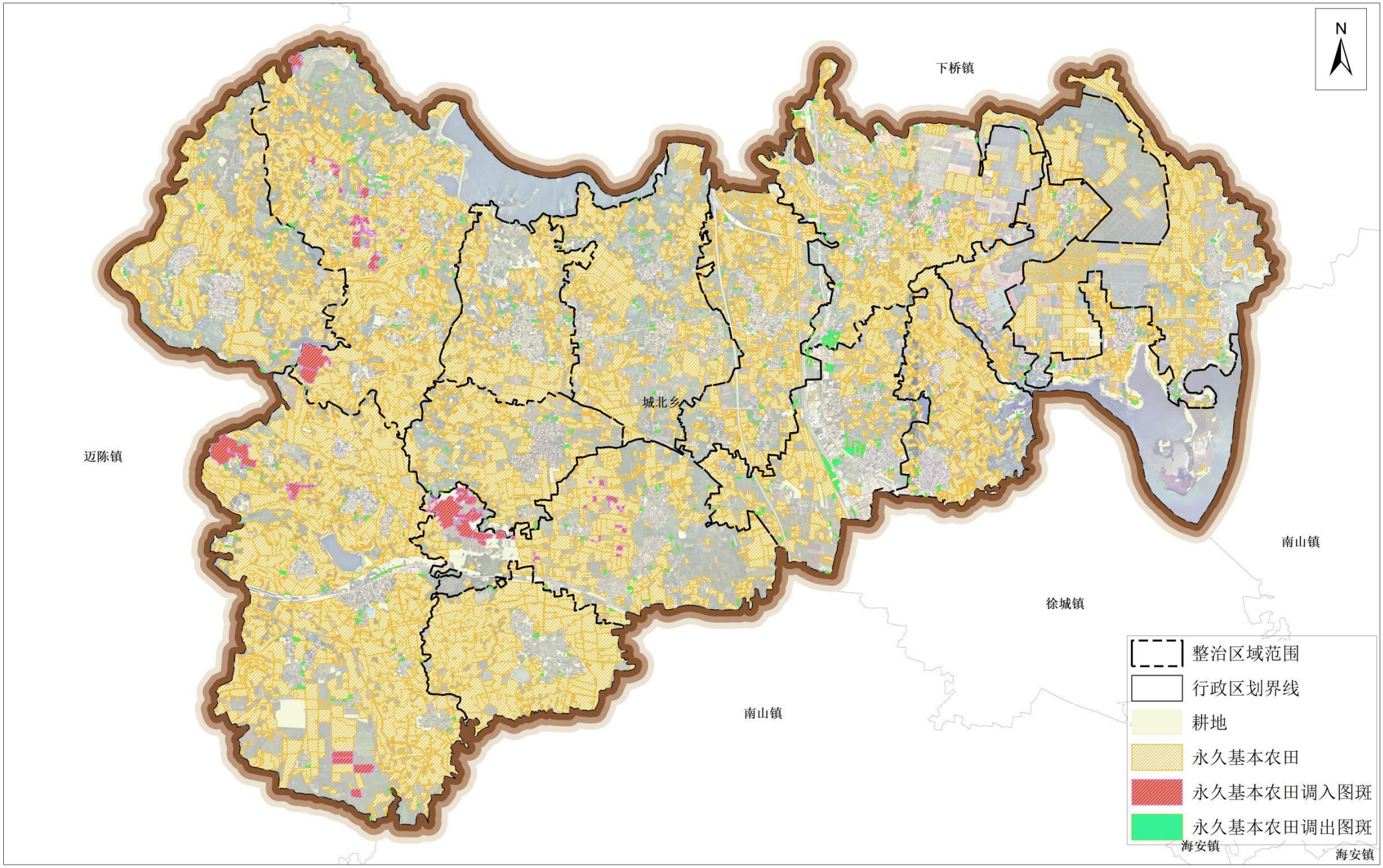


湛江市徐闻县城北乡全域土地综合整治功能分区调整优化图

城北乡全域土地综合整治规划图

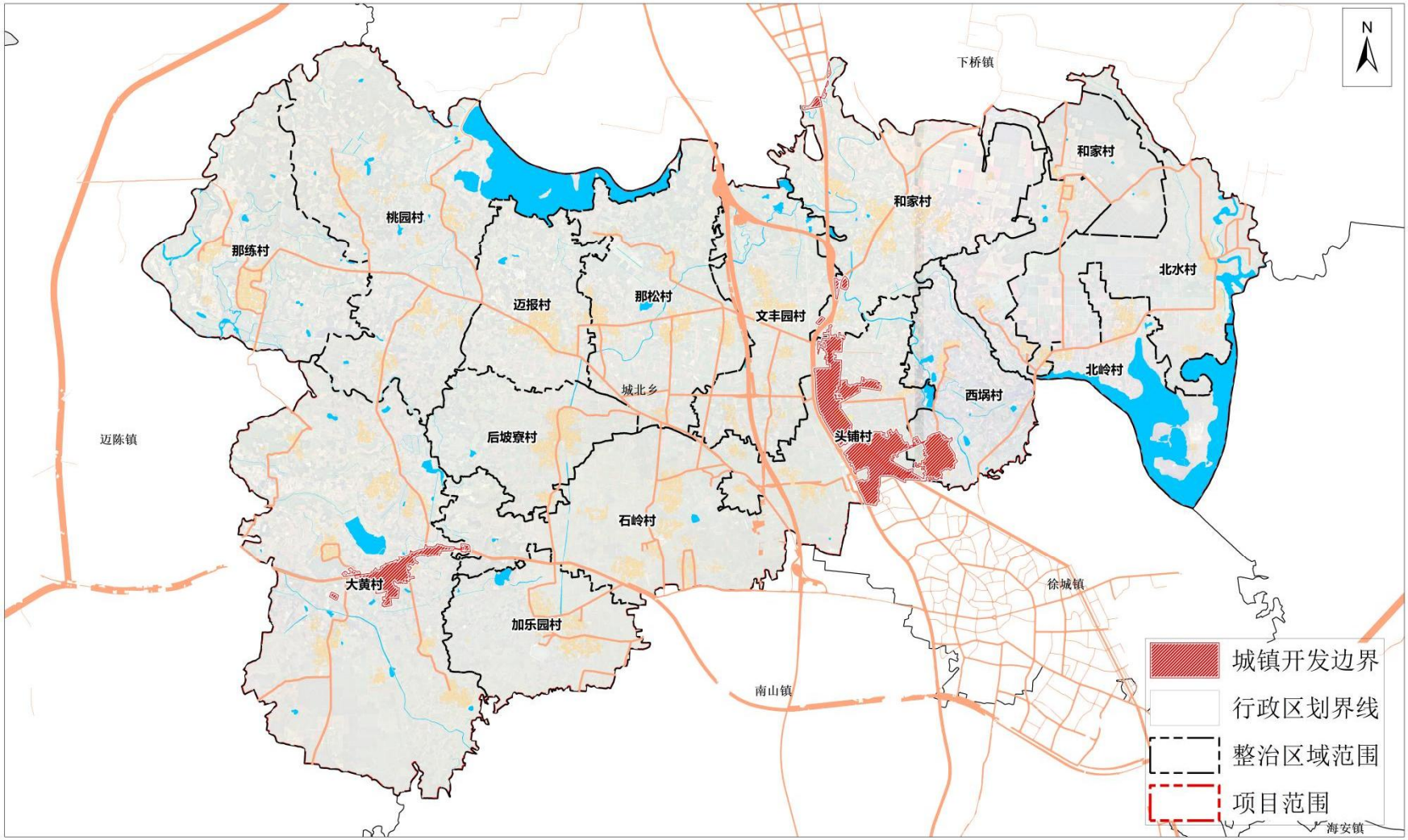
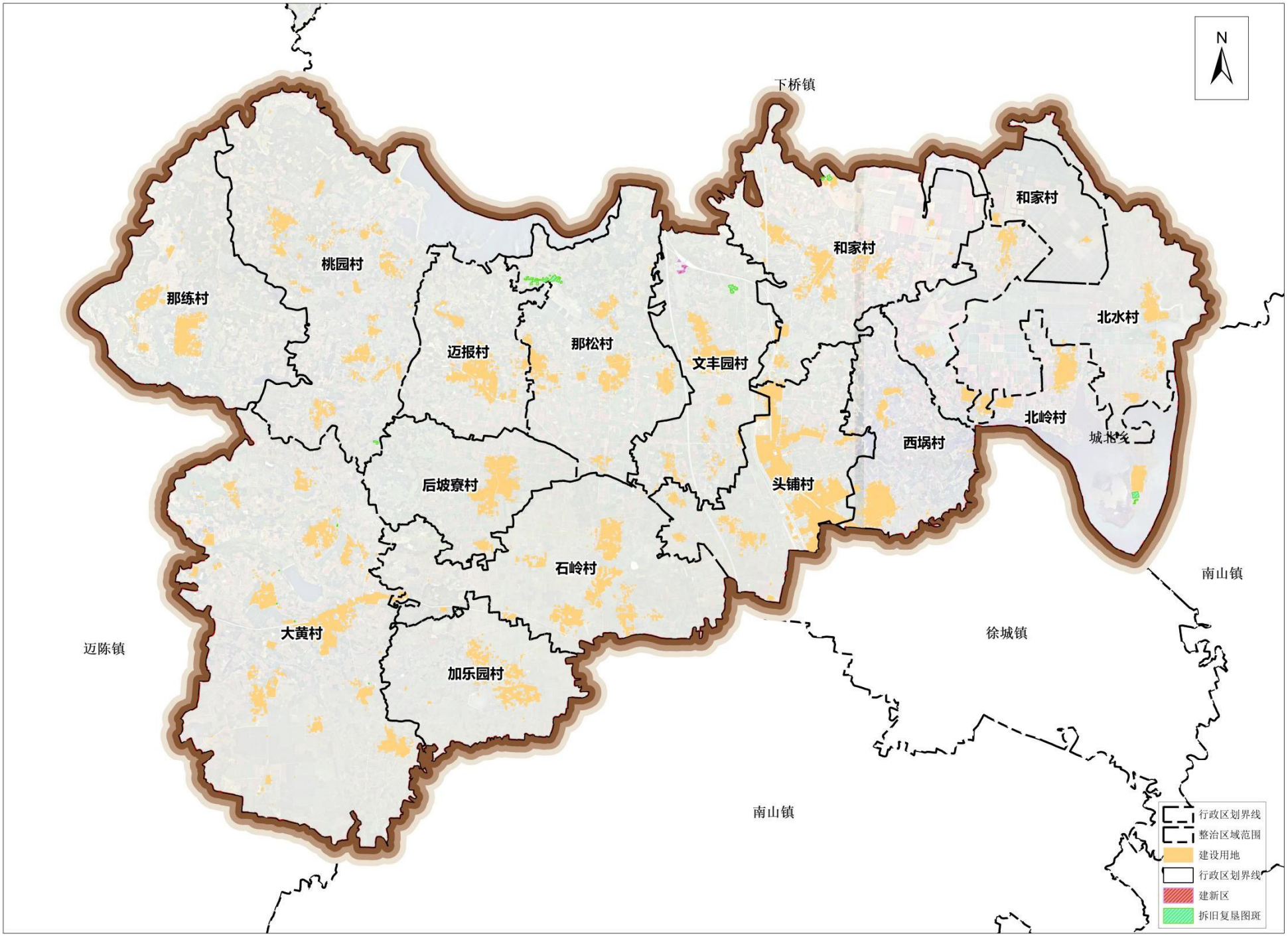


湛江市徐闻县城北乡全域土地综合整治耕地和永久基本农田布局调整优化图



湛江市徐闻县城北乡全域综合整治生态空间布局调整优化图

湛江市徐闻县城北乡全域综合整治城镇开发边界布局调整优化图



湛江市徐闻县城北乡镇全域土地综合整治建设用地布局调整优化图