广东省湛江市徐闻县全域土地综合整治
实施方案
（角尾乡单元）调整方案

申报单位：徐闻县人民政府

编制日期：2026 年 9 月

项目名称：广东省湛江市徐闻县全域土地综合整治实施方案（角尾乡单元）调整方案

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:	王中英	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
	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：914305037947326080

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

一、方案概况

广东省湛江市徐闻县全域土地综合整治项目实施方案（角尾乡单元）规划主体为徐闻县人民政府，实施主体为角尾乡人民政府。实施方案共划定1个实施单元，为角尾乡实施单元，整治区域包含1个乡12个行政村，总面积为4898.6257公顷。方案实施期限为2025年至2028年，预计总投资为15301.07万元。

二、区域概况

根据2023年度国土变更调查同口径数据，徐闻县角尾乡土地总面积4962.2364公顷，其中农用地面积2348.4960公顷，占土地总面积的47.33%，建设用地1096.4085公顷，占总用地的22.10%，生态保护红线划定面积871.3754公顷。

根据2020年第七次人口普查数据，角尾乡总人口为22172人，占徐闻县总人口的3.50%，其中0-14岁人口占26.11%，15-59岁人口占52.70%，60岁以上人口占21.19%（65岁以上人口占15.45%）。

三、整治目标

方案拟安排17个全域土地综合整治子项目，其中农用地整治项目2个，建设用地整理项目2个，生态保护修复项目2个，城乡风貌及人居环境整治提升项目7个，产业导入项目4个。农用地整治规模为302.5716公顷，其中新增耕地面积61.1050公顷；建设用地整理规模为8.3680公顷，其中计划腾退建设用地面积7.6217公顷；生态保护修复规模为149.3086公顷。

通过农用地整治，引导零散耕地空间优化整合，促进耕地集中连片度提升12.13%，耕地平均质量等别提升1.1等，形成1个千亩方、10个百亩方，5亩以下耕地图斑减少70个，减少12.13%。

通过建设用地整理，引导村庄布局优化，促进产业集聚发展，预计通过增减挂钩、处置闲置土地、盘活存量建设用地等方式，支撑产业发展建设用地面积 8.3680 公顷；促进整治区域内亿元 GDP 建设用地消耗量从期初值 187.00 公顷减少为 172.00 公顷，减少量为 7.1624 公顷，下降 25%；单位地区生产总值建设用地使用面积下降 25%；农村人均建设用地面积减少 4.00 平方米。

通过推进生态修复，对海岸线和红树林进行保护修复，修复面积 149.3086 公顷。

四、资金筹措及平衡

项目预计共需投入资金 15301.07 万元，按照项目类别可分为：农用地整理项目估算投资为 2749.73 万元；建设用地整理项目估算投资为 1471.63 万元；乡村生态保护修复项目估算投资为 3059.15 万元；城乡风貌及人居环境整治提升项目估算投资为 3910.56 万元；产业导入项目估算投资为 4110.00 万元。以上投入资金估算参考依据如下：资金筹措方式为：财政资金投入 900.00 万元，占比 4.75%；专项债投入 4020.56 万元，占比 21.22%；社会投资 4000.00 万元，占比 21.11%，社会投资中银行贷款 6380.51 万元，占社会投资比例 52.93%。项目预期收益为 33389.78 万元，可结余资金 11515.23 万元，能够实现资金平衡。

项目不涉及自然资源资产组合供应。

五、重要规划衔接

方案已与国民经济和社会发展规划、乡村振兴规划、耕地保护、生态修复等重要规划充分衔接。

方案充分衔接落实《广东省耕地保护专项规划（2021-2035 年）》制定的规划控制指标、划定的耕地集中整治区及整备区等区域，充分落实稳步增加耕地数量、促进耕地空间布局优化等内容；充分衔接落实《广东省国土空间生态修复规划（2021—2035 年）》“三屏五江多廊

道”生态安全格局、《广东省重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021—2035年）》细化落实国家部署的“南方丘陵山地带生态保护和修复重大工程”，衔接省国土空间规划“一链两屏多廊道”国土空间保护格局，系统推进生态保护修复工作，重点围绕溜隍镇废弃矿区生态综合治理修复工程及凤凰溪古河道综合整治工程，着力提升生态系统多样性、稳定性与持续性，切实守牢自然生态安全边界；充分衔接落实《湛江市国土空间总体规划（2021-2035年）》、《徐闻县国土空间总体规划（2021-2035年）》、《徐闻县角尾乡国土空间总体规划（2021-2035年）--镇村国土空间集成规划》等上位规划在空间格局、生态系统修复、国土综合整治治理、有序开展建设用地整理等方面的要求，构建“特色农业发展+人居质量提升+全域综合整治”三大国土综合整治规划格局；充分衔接落实村庄规划及相关专项规划的要求，通过农用地整治、乡村整体生态保护修复、城乡风貌及人居环境整治提升等措施来改善村庄人居环境，创造宜居农村生态环境，围绕“潮客名乡、文旅角尾”目标愿景，通过“南极村”、渔乡情缘主题文化街改造等项目建设，助力典型乡实施建设。

六、“三区三线”、权属调整等情况

方案不涉及城镇开发边界调整方案。

方案涉及永久基本农田调整方案，调整面积10.8298公顷，调出地块占所涉乡镇划定永久基本农田面积的1.07%。

方案不涉及生态保护红线调整。

方案不涉及权属调整，后续项目实施需调整土地权属（含使用权调整）的，将严格按照相关要求单独编报土地权属调整方案（方案涉及权属调整，并已按要求编制权属调整工作方案）。规划的整治区域涉及24处土地权属争议，12处土地权属重叠。涉及权属争议的，将参照用地征收涉及权属争议的有关解决规则，实施前由当地人民政府组织争议各方

签署正式协议，书面同意将争议地块纳入整治范围。涉及权属重叠的，实施前无法按照有关规定依法稳妥解决的，实施时不纳入整治范围。涉及土地流转、建新拆旧等，将充分尊重农民意愿，保障农民合法权益。

方案不涉及海岸线和海岸建筑退缩线划定及调整情况。

方案计划实施城乡建设用地增减挂钩项目共 7.6217 公顷，项目实施后，在满足自身建设发展需求基础上，可节余建设用地指标 7.6217 公顷。方案不涉及村庄整村安置搬迁，拆迁子项目将在充分尊重原产权人意愿的基础上，按照“先安置、后拆旧”的原则，合理安排实施时序。后续将单独编制增减挂钩实施方案，按照增减挂钩政策要求报批。

七、前两年实施计划

2025 年计划开工项目 11 个，计划完工项目 6 个，预计完成投资额 5013.75 万元。其中开工，农用地整理项目 1 个，预计完成投资额 330.35 万元，预计完成农用地整理面积 4.6685 公顷，预计新增耕地面积 0.6817 公顷；乡村生态保护修复项目 1 个，预计完成投资额 1450.58 万元；城乡风貌及人居环境整治提升项目 6 个，预计完成投资额 1872.82 万元；产业导入项目 3 个，预计完成投资额 1360.00 万元。

2026 年计划开工项目 1 个，为城乡风貌及人居环境整治提升项目，计划完工项目 6 个，其中农用地整理项目 1 个，建设用地整理项目 0 个，生态保护修复项目 1 个，城乡风貌及人居环境整治提升项目 2 个，产业导入项目 2 个；预计完成投资额 5068.65 万元。其中，农用地整理项目预计完成投资额 330.34 万元，生态保护修复项目预计完成投资额 1450.57 万元，完成生态修复面积为 149.3086 公顷；城乡风貌及人居环境整治提升项目预计完成投资额 2037.74 万元；产业导入项目预计完成投资额 1250.00 万元。

八、精品工程

方案拟安排 3 个精品工程，为角尾乡农业+产业+休闲旅游示范区，项目位于角尾乡西部，包含农用地整治、建设用地整理、生态修复、产业导入等子项目，预计投资规模 9355.99 万元，项目特色亮点为统筹推进 5 大类 7 项子项目：农用地整治提升耕地质量与规模化水平，为产业导入提供基础；建设用地整理优化村庄布局，释放产业发展空间；生态修复打造生态景观节点，为休闲旅游提供核心吸引力；产业导入布局禽畜养殖、农产品加工、物流中心等项目，构建一二三产业融合链条；乡村风貌提升与公共服务设施建设，完善旅游配套与宜居环境。预期实施成效为通过多项目联动，实现农业生产效益年均增长 5%以上、带动相关产业年均增收 5000 万元以上、年接待游客量达 30 万人次以上的综合成效，最终达成空间布局优化、产业融合发展、生态环境改善、乡村风貌提升的多重目标。

九、特色和创新

角尾乡全域土地综合整治以规划乡村发展为导向，聚焦长远发展，突出整治措施综合性、目标多元化、实施模式多样化，强化生态、经济、社会效益叠加，依托北调蔬菜产业优势，通过耕地整治与指标收益反哺基础设施、公共服务建设，提升乡村风貌与旅游价值，重点推动优势产业高质量发展，谋划一二三产业融合路径，从全域规划、设计、整治入手，实现耕地质量提升、空间格局优化、人居环境改善、基层治理强化、产业融合升级，相比传统模式具备以下特色：

1.空间重构与产业联动

整治无序化土地，优化乡村国土空间格局，重绘乡村建设高质量发展底图；选取符合条件的零散旧房，建设集中居住新房，探索片区化、组团式发展路径，实现资源集约节约利用，带动乡村风貌与公共服务提升，让农村基本具备现代化生活条件。同时围绕宜居宜业宜游目标，布

局农业龙头企业，以“技术+资本”推动北调蔬菜等特色种植业规模化，打造特色文旅品牌，发展旅游观光农业，构建农业与旅游业互补的产业新格局，实现一二三产业融合。

2.资金与政策创新

创新资金投入机制，整合节余指标调剂使用，建立政府专项收储和统筹分配制度；推行多元化融资，发挥政策性银行贷款引导作用，撬动金融与社会资本参与，同时发展农村金融市场，创新土地承包经营权、宅基地使用权抵押贷款等金融产品，满足多元金融需求。完善土地征收补偿制度，提高补偿标准，鼓励土地流转，加强土地市场监管，保障改革顺利推进。

3.技术与社会参与创新

创新资金筹措，推行多元化融资。充分发挥政策性银行贷款的引导作用，鼓励金融和社会资本参与全域土地综合整治。加强全域土地综合整治及相关政策宣传、解读，创新完善、用足用好耕地占补平衡、城乡建设用地增减挂钩等资源保护利用政策，按照“谁投入、谁受益”的原则，积极撬动金融和社会资本参与，推行多元化融资。加强资金筹措管理，根据项目实施的不同阶段配置不同性质的资金，建立资金风险管理责任制，制定科学合理的考核标准和奖罚措施。创新金融服务对农村土地管理制度改革至关重要。应发展农村金融市场，扩大贷款业务，提供融资渠道；创新金融产品，如土地承包经营权抵押贷款、农村宅基地使用权抵押贷款等，满足农民多元化金融需求。

4.创新技术应用

引入遥感、GIS技术动态监测土地资源，应用现代农业技术提升生产效率；创新社会参与机制，鼓励企业、社会组织和农民参与土地整治与基础设施建设，通过税收优惠、政策扶持吸纳社会资本，强化社会力量协同。

5. 监管模式创新

加强国土空间总体规划，强化土地用途管制，建立健全土地执法监管机制，加大查处力度，确保政策落地见效，为整治工作提供制度保障。

通过这些创新措施的实施，有望推动我国农村土地管理制度改革取得更大突破，为实现乡村振兴战略目标奠定基础。

目录

一、基本情况 1
（一）编制背景及依据 1
（二）区域概况 5
（三）存在问题 15
（四）整治区域及实施期限 17
二、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 29
（三）整治潜力分析 38
（四）产业导入可行性分析 51
（五）风险评估及应对措施 52
三、整治目标 64
（一）目标设置 64
（二）生产要素创新性配置制度探索 67
四、规划落实及其方案衔接 71
（一）规划落实情况 71
（二）永久基本农田调整方案衔接 77
（三）城镇开发边界调整方案 81
五、项目安排 83
（一）子项目安排 83
（二）精品工程 101
六、投资测算及资金筹措 114
（一）投资测算 114
（二）资金筹措 117

（三）项目融资及债务清偿能力分析.....120
（四）资金平衡分析.....122
七、预期效益.....126
（一）预期效益.....126
（二）项目特色.....127
八、实施保障.....130
（一）组织保障.....130
（二）资金保障.....133
（三）制度保障.....135
（四）监督保障.....136
（五）防灾减灾.....138
九、专章论证.....141
（一）永久基本农田调整专章.....141
（二）实施方案调整专章论证.....146
十、附件.....151
（一） 附表.....151
（二）附图.....152
（三）其他证明材料.....153

一、基本情况

（一）编制背景及依据

1.编制背景

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、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，启动特色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》有关规定，结合角尾乡实际情况，制定本实施方案。

2.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。

3.编制依据

（1）《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）；

（2）《自然资源部国土空间生态修复司关于印发〈全域土地综合整治试点实施要点（试行）〉的函》（自然资生态修复函〔2020〕37号）；

（3）《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）；

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

（5）《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）；

（6）《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）；

（7）《广东省自然资源厅关于修改完善全域土地综合整治试点实施方案的通知》（粤自然资修复〔2022〕1186号）；

（8）《广东省自然资源厅关于征求〈广东省建设用地增减挂钩（拆旧复垦）管理办法（征求意见稿）>意见的函》（粤自然资修复〔2023〕2119号）；

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

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

（11）《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）；

（12）《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》；

（13）《湛江市国土空间总体规划（2021-2035年）》；

（14）《徐闻县国土空间总体规划（2021-2035年）》；

（15）《角尾乡国土空间总体规划（2021-2035）（送审稿）》；

（16）其他相关法律法规、政策文件、规划等。

4.基础数据

本实施方案土地利用现状数据采用2023年度国土变更调查现状数据。

生态保护红线及城镇开发保护边界数据采用2022年10月自然资源部下发封库版数据。

永久基本农田数据采用2024年自然资源部下发的永久基本农田核实处置成果数据。

本实施方案所涉矢量数据，坐标系统均采用“2000国家大地坐标系（CGCS2000）”，均采用国家标准分带。

各类图形面积计算，统一采用椭球面积计算，其中耕地、永久基

本农田面积为图斑地类面积（即计算椭球面积后，再根据扣除系数扣除面积）。

5.编制程序

实施方案编制主要包括准备工作、调查分析、方案编制、论证审批等阶段，具体编制流程如下图所示:

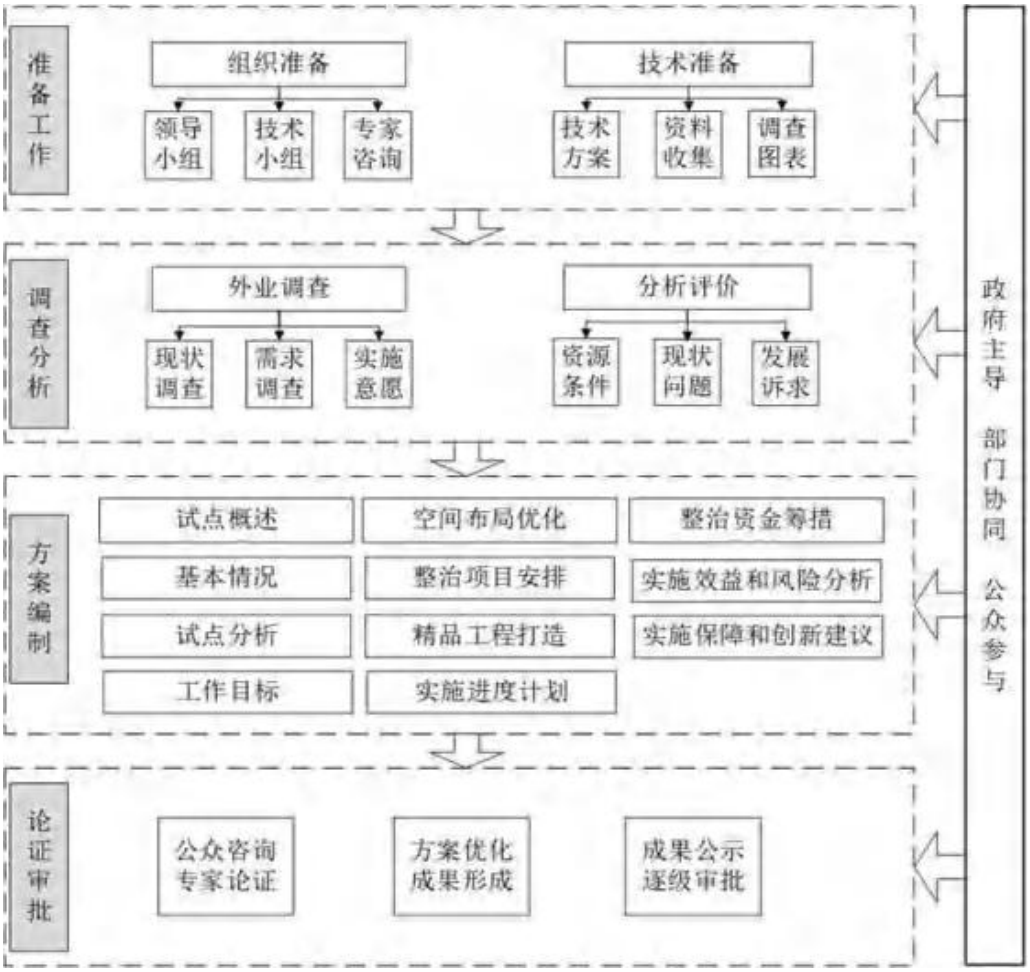


图 1-1 编制程序图

（二）区域概况

1. 基本情况

（1）自然地理状况

角尾乡位于徐闻县西南部，东、南两面濒临琼州海峡，东北与西连镇相连，西面紧邻北部湾，北面与迈陈镇接壤。角尾乡交通便利，

陆上交通要道徐苞公路穿越迈陈圩，贯穿角尾乡中心地带，直达徐闻盐场，是角尾乡通往县城的主要道路。水上交通亦较为发达，南岭、苞西、放坡、白宫、包萝等港湾可停泊 300 吨级船舶，从这些港湾出发的船只可直达广州、湛江、海南、广西及越南等。

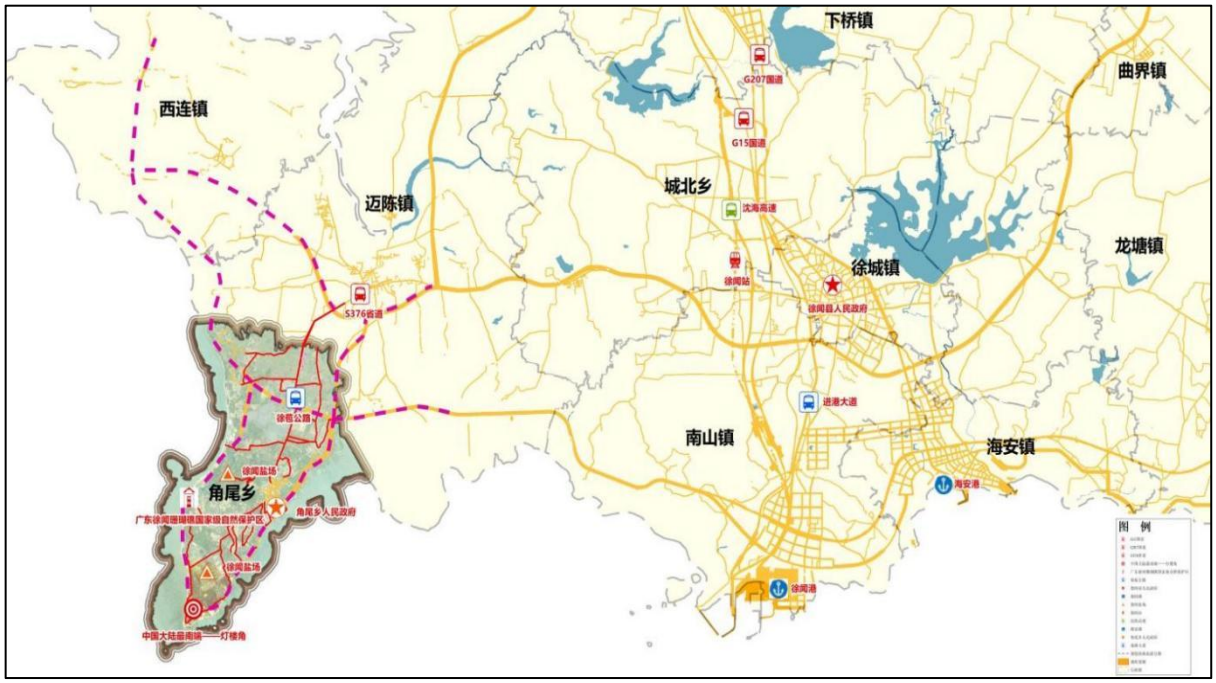


图 2-1 角尾乡区位图

角尾乡地理位置位于北回归线以南，属于滨海区域，三面环海，地形以低平为主，北部略高，南部较低。土壤类型主要为沙壤土和沙质土，缺乏溪流和河流，水源较为匮乏。

角尾乡属于热带季风气候，阳光充足，夏秋季节气候炎热，冬春季节则较为干旱。年平均气温为 24.1℃，极端最高气温可达 38.5℃，极端最低气温为 3.4℃。平均年降水量为 911 毫米，其中约 70%的降雨集中在秋季。年平均日照时数为 2104.8 小时，夏季主要风向为东风和东南风，而冬季则以北风为主。

（2）资源禀赋

角尾乡具备长达 24 公里的海岸线以及广阔的滩涂地带，为珍

珠、鲍鱼、龙虾等海产品的养殖提供了理想的自然条件。海水的盐分含量维持在30‰至35‰，且日照时长充足，这些因素共同促进了盐业的繁荣发展。

角尾乡的海运资源极为丰富，内含南岭、包萝、放坡、苞西、白官等众多港湾，这些港湾水深沙少，为水运业的发展创造了优越的环境。

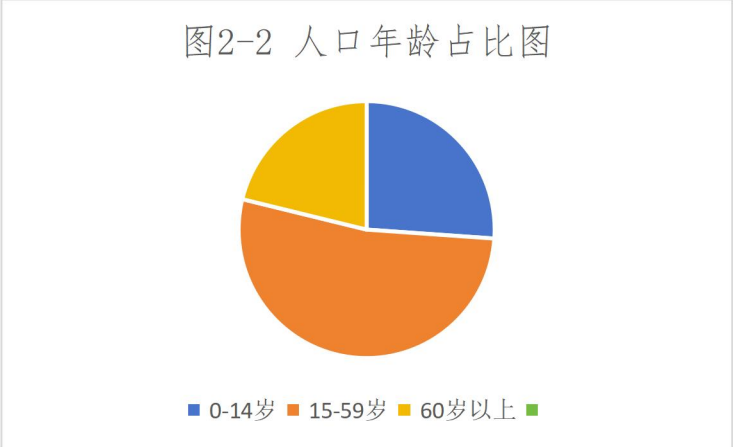
角尾乡的土地资源分布相对均衡，耕地约占全域面积的20%，主要由水浇地和旱地构成，以红葱种植为主导；林地约占15%，以速生林为主，其中包含少量珍贵的红树林；滩涂地约占30%，主要为沿海滩涂。

角尾乡拥有深厚的历史文化底蕴，涵盖了红色文化、饮食文化、传统建筑和宗教文化等多个方面。其中，以渡海作战纪念碑为核心的红色文化尤为突出，具有较高的知名度。

（3）社会经济条件

2023年，角尾乡地区生产总值约49000万元，增长4.7%；农林牧渔业增加值约17300万元，增长14.6%；第三产业增加值约26400万元，增长3.03%；固定资产投资额2041万元，增长107.6%；存款余额27000万元，增长10.2%；企业总产值13300万元，增长2.8%；农业产品种植稳定，市场价格向好，蔬菜种植面积500.8667公顷，产量2.8万吨；渔业产量5132吨，新增海上生蚝养殖面积近3333.3333公顷，带动300户家庭，收益20000万元；农林牧渔业总产值30200万元，增长14.4%。新增民宿11家，累计超过60家，提供客房近700间，床位960个，接待旅客40万人次，旅游经济总收入6000万元。

根据2020年第七次人口普查数据，角尾乡总人口为22172人，占徐闻县总人口的3.50%，其中0-14岁人口占26.11%，15-59岁人口占52.70%，60岁以上人口占21.19%（65岁以上人口占15.45%）。



（4）产业发展现状及方向

产业发展现状：角尾乡主导产业主要涵盖旅游、种植业和养殖业。截至目前，已建成具有乡村特色的民宿及宾馆共计53家，其中49家已正式营业，提供客房416间，床位733个。此外，农家乐及饭店共计17家。2021年，本地区接待游客人数超过40万人次，旅游总收入超过6000万元。在种植方面，红葱种植占据主导地位，“万亩红葱产业园”的建设已取得显著成效。养殖业方面，主要养殖品种包括金鲳鱼、红扇贝、东风螺和生蚝等传统品种。企业数量相对较少，主要包括2家较大型的电子厂、2家纽扣厂和1家手套厂，企业总产值达到2610多万元，可为1100多人提供就业机会。此外，全乡拥有6家虾苗孵化场，年产值约为2800多万元。

产业发展方向：在旅游领域，继续深入挖掘“中国大陆最南端”和“201314”等IP的潜在价值。同时，以下几点需要加强：首先，结合文化和旅游，将角尾乡的传统文脉融入旅游体验中，以此丰富游览内容，打造独特的记忆点，提升文化旅游的竞争力。其次，将农业与旅

游相结合，利用当地的特色种植业和海鲜养殖业，不仅增加居民的收入，还能促进农村产业的融合发展。第三，完善基础设施建设，例如建设旅游集散中心和旅游厕所等，以确保旅游服务的高质量，进而提高游客的幸福感和满意度。在农业种植与养殖方面，应采取新型农业发展路径，探索“企业+合作社+农户”的合作模式，解决资本、产业、土地与劳动力等要素的对接和整合问题。

（5）基础设施建设情况

交通基础设施：角尾地区交通基础设施建设完善，公路交通十分便捷。至2018年，已顺利完成了三条自然村入村主干道及路灯的建设工作，并对四个自然村的村内巷道进行了硬化处理；同年，投入约76.4万元资金，在角尾乡中心小学至放坡村路口段安装了90盏路灯，该工程已于2019年春节前竣工并投入使用。此外，港门渔港项目投资超过1030万元，施工内容已全部完成，并于当年12月正式投入使用，显著提升了全乡船只及渔业的抗风能力。2020年，乡政府投入96万元资金对圩区人行道进行了升级改造，并投资478万元建设了7.96公里的硬底化道路；放坡村亦投入400多万元资金，用于建设硬底化道路、绿化景观及道路标识等，有效补充了基础设施的短板。至2022年，已完成14.5公里道路的硬底化建设，并对放坡村主干道路进行了“白改黑”整体提升工程；同时，累计建成公共充电桩208个。

教育、卫生及文化服务设施的建设：角尾乡设有1所中学、2所完全小学以及4个分教点。文化娱乐设施共计5处，包括1座影剧院、1座剧场、2间录像放映室、1间文化室以及1间医疗保健诊所。2018年，蔡宅村文化楼和卫生站的建设工作已启动，同时在四个自然村的主要道路两侧绘制德育法制等主题的宣传壁画，以营造浓

厚的文化氛围。至2022年，下寮仔村文化小广场的建设已圆满完成。

供电和水利设施建设：2018年，角尾乡对仕寮村委会的农网高压线路和低压线路进行了改造，完成650户的户表改造；完成仕寮村委会4个自然村的安全自来水工程改造；完成了仕寮村部分农田水利设施的工程，解决了农田水利配套设施落后和老化失修的问题。到了2022年，郑黄村、定村仔村等6个自然村的供水管网也成功进行了改造。

环卫设施建设：2018年，角尾乡完成10项生活垃圾、生活污水和水体污染的整治工作；同时，确保了村内垃圾收集点和垃圾桶等设施的配备，使得农村生活垃圾处理工作得以顺利进行。2019年，角尾乡共建成18座公共厕所，每座均设有标识牌和制度上墙，并实施专人管理，以保障公共厕所的清洁与整洁。至2020年，角尾乡通过公私合作伙伴关系（PPP）模式和奖补机制，推进了27个自然村的农村生活污水处理设施建设。其中，11个自然村采用PPP模式建设，16个自然村则通过奖补机制建设；27个自然村已完成主管网的铺设，累计铺设污水管网64117米；同时，14个自然村已完成污水处理站的建设。根据设计的80%覆盖率计算，角尾乡27个自然村的生活污水处理设施建成后，将能够收集并有效处理4542户农村生活污水，解决2万居民的生活污水处理排放问题；此外，纳入厕改范围的户数为7272户，全乡累计已完成卫生户厕改造7267户，卫生户厕普及率达到了99.9%。

（6）村庄发展状况

基础设施建设情况：在新农村建设的推动下，角尾乡已经实现了村村通硬底化道路，水电设施也已经普及到每一户家庭。乡镇及村级

的医疗卫生设施得到了进一步的改善，卫生院新购置了一批医疗器械，为人民群众提供了基础的医疗服务和初级卫生保健。此外，上寮村文化广场、放坡村文化娱乐广场以及中心小学体育场等设施已经建成并投入使用。

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、虾苗蜉化、马鲅鱼、对虾、石斑鱼、罗非鱼养殖等。

其中苞西村委会是角尾乡最大农业示范基地，种植面积达133.3333公顷。

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

村庄整体发展状况良好，尤其是邻近乡镇及交通枢纽的区域，其发展速度相对较快。

2.国土利用情况

根据角尾乡 **2023** 年度国土变更调查数据全乡区域面积4962.2364公顷，土地利用现状以农用地为主。农用地面积2348.4960公顷，占土地总面积的47.33%，农用地中耕地1084.2083公顷，占土地总面积的21.85%，比重较大，主要集中在乡域北部区域，林地690.2604公顷，占土地总面积的13.91%，占比较小，分布较为分散；园地84.6708公顷，占土地总面积的1.71%，建设用地1096.4085公顷，占总用地的22.10%，主要集中在镇区以及几个较大的行政村。

表 2-1 角尾乡土地利用现状表

一级类		二级类		实施基期年（公顷）	比例
编码	名称	编码	名称		
00	湿地	303	红树林地	7.9069	0.16%
		1105	沿海滩涂	1317.5016	26.55%
		1106	内陆滩涂	0.0499	0.00%
01	耕地	101	水田	64.7561	1.30%
01	耕地	102	水浇地	388.9385	7.84%
01	耕地	103	旱地	630.5137	12.71%
02	种植园用地	201	果园	79.4714	1.60%
02	种植园用地	204	其他园地	5.1994	0.10%
03	林地	301	乔木林地	629.7499	12.69%
03	林地	302	竹林地	9.0346	0.18%
03	林地	305	灌木林地	51.4759	1.04%
03	林地	307	其他林地	181.4740	3.66%
04	草地	404	其他草地	27.6518	0.56%
10	交通运输用地	1003	公路用地	58.2013	1.17%
10	交通运输用地	1006	农村道路	0.9219	0.02%
10	交通运输用地	1008	港口码头用地	17.7731	0.36%
11	水域及水利设施用地	1101	河流水面	376.6379	7.59%
11	水域及水利设施用地	1104	坑塘水面	28.5269	0.57%
11	水域及水利设施用地	1107	沟渠	0.6604	0.01%
11	水域及水利设施用地	1109	水工建筑用地	15.6849	0.32%
12	其他土地	1202	设施农用地	2.3986	0.05%
12	其他土地	1203	田坎	0.2436	0.00%
12	其他土地	1205	沙地	0.2897	0.01%
12	其他土地	1206	裸土地	74.2734	1.50%
20	城镇村及工矿用地	202	建制镇	654.5936	13.19%

一级类		二级类		实施基期年（公顷）	比例
编码	名称	编码	名称		
20	城镇村及工矿用地	203	村庄	329.5009	6.64%
20	城镇村及工矿用地	204	盐田及采矿用地	8.8065	0.18%
20	城镇村及工矿用地	205	特殊用地	7.9069	0.16%
合计				4962.2364	100%

整治区域内现状耕地1084.1561公顷（其中水田64.7560公顷、水浇地388.8955公顷、旱地630.5046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1062.9343公顷，占整治区域内耕地98.04%以上。整治区域内已划为永久基本农田1010.2284公顷，涉及图斑1085个，集中连片程度较好，主要集中分布在北注村、苞西村和仕寮村。乡域内大部分为集中连片耕地，局部分布零散。耕地连片度在100—1000亩以上的耕地有116.9130公顷，占全镇耕地的11.52%；10—100亩的耕地有754.0840公顷，占74.06%；1—10亩的耕地有139.2968公顷，占13.99%；小于1亩的耕地有4.4084公顷，占0.43%。

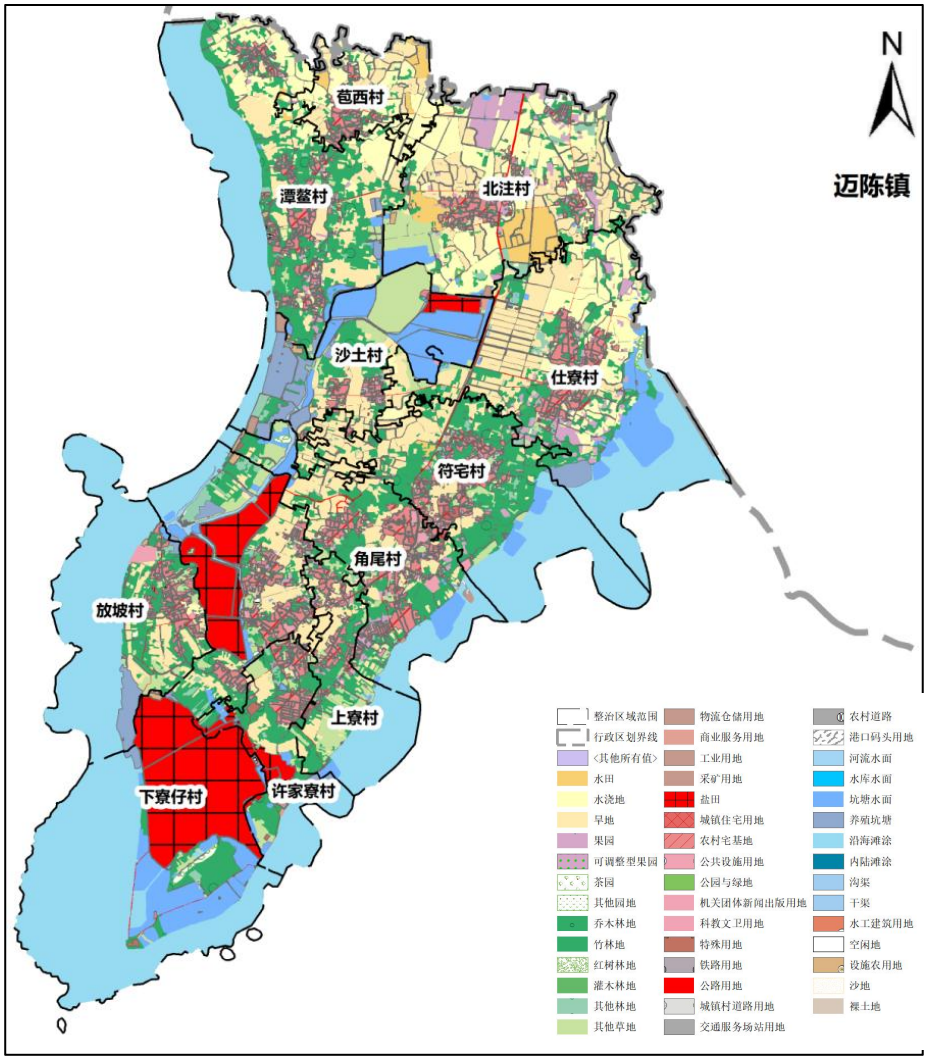


图 2-3 土地利用现状图

3.生态环境状况

（1）自然环境现状

角尾乡位于北回归线以南，属于热带季风气候区，享有充足的日照。夏季和秋季气候炎热，夏季时有台风侵袭，而降雨主要集中在秋季，冬季和春季则较为干旱。

角尾乡三面环海，是一个滨海地区。该地区的总体地势较为低平，北部地区相对较高，而南部则较低。土壤类型主要为沙壤土和沙质土，缺乏溪流和河流，淡水水源较为稀缺。

（2）生态安全格局

角尾乡的生态环境总体上保持着良好的状态，生态保护红线所覆盖的面积达到871.4039公顷。这一区域主要涵盖了徐闻角尾国家级珊瑚礁自然保护区，该保护区位于灯楼角沿岸的浅海区域。此外，角尾乡还拥有24公里的海岸线以及少量的红树林资源，目前这些区域尚未进行开发，因此生态状况相对优越，生物多样性得到了有效的维护。在角尾乡约六分之一的面积中，林地占据了重要地位，主要树种包括木麻黄和桉树，这些林木大多为人工种植，整体状况良好。

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，生态安全得到了进一步的保障。

（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。村内人居环境良好，全乡干净整洁，完成污水处理站建成的自然村有14个。

（三）存在问题

角尾乡土地分区集聚，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；根据角尾乡实地踏勘调研，存在以下问题:

1.局部地区耕地碎片化

根据2023年国土变更调查数据耕地面积1084.2083公顷（16263.12亩），其中角尾乡5亩以下耕地有577块，总计76.6182公顷，50亩以上的地块有74块，总计423.3920公顷。耕地局部分布零散，连片性差。

根据“三区三线”永久基本农田核实处置后成果，镇域永久基本农田1010.2287公顷，占全域土地面积的20.36%，其中角尾乡5亩以下永久基本农田图斑还有534块，总计71.7373公顷，50亩以上的地块有65块，总计351.9716公顷。

基于以上耕地和永久基本农田现状情况分析，角尾乡耕地和永久基本农田分布局部零散，不利于耕地保护，限制农业规模化利用，需要通过耕地集中整治等整治措施，实现耕地布局“小田变大田”“化零为整”，提升耕地集中连片程度和耕地质量，落实粮食安全保障，优化农业空间格局。

2.建设用地资源利用低效

由于农村建设长期缺少科学合理的规划，再加上随意占用道路或公共用地建设、缺少规划建设、超面积建设等情况时有发生，村庄内住房布局稍显随性，导致建设土地利用效率低，且部分村庄存在老旧破败农房闲置现象，导致土地资源浪费，影响村庄整体风貌。角尾乡拟通过增减挂钩项目和未来社区安置项目优化村庄布局。

3.乡村风貌及旅游基础设施不足

旅游基础设施不足，尚有较大提升空间。角尾乡已开发了民宿、“南极村”、珊瑚保护馆等观光业态，但相关配套设施布置不足。需加快相关基础设施建设，对村内道路、公共空间、环境卫生等进行综合整治，提升角尾乡旅游服务品质。

村庄风貌上农房建筑的风格不统一。农户自行新建改建房屋情况较为普遍，致使不同时期、不同结构的房屋混合分布，村庄建筑风格混杂。老旧破败农房闲置现象严重，存在墙体倒塌、荒草丛生状况，导致土地资源浪费，影响村庄整体风貌。可通过存量及新建农房进行风貌塑造等项目提升当地人居环境，完善基础设施建设。

4.生态环境问题

角尾乡三面环海，生态资源丰富，有大面积的红树林和珊瑚资源，海岸线总长约24公里，沿线生态本底较好，但人工影响较多，侵蚀较为严重；东海岸线滩涂较多，水产生鲜赶海资源丰富，拥有两处本地渔民出海的小渔港，提升改造潜力大。现状红树林分布主要集中在角尾乡域内东北角，该红树林为国家级自然保护区，中荷合作红树林项目。

谋划角尾乡海岸线保护修复项目和仕寮村委会红树林保护修复项目，强化筑牢生态安全防线，促进区域生态网络和生态安全格局的构建。

（四）整治区域及实施期限

1.县域统筹

根据《徐闻县国土空间总体规划（2021-2035年）》要求，徐闻县发展定位为“广东对接服务海南的先行区、湛江市域副中心城市、中国大陆最南端滨海生态旅游城市”，结合徐闻县发展定位将徐闻县全域土地综合整治划分为四个区：

（1）综合型城镇发展区：涉及乡镇为徐城街道、南山镇、海安镇、城北乡。由于几个乡镇靠近徐闻县行政区域、G15沈海高速、G207国道以及海安新港，有着便利的交通和人口密集度，对物流集

散、工业加工、港口运输有着便利条件，是综合型城镇发展的基本要素，该区能助推建设以徐闻县县城为中心，以 G15G15 沈海高速、G207 国道和海安新港、高铁为出入口，发展工业加工、物流运输和城市化中心的综合体。

（2）农海产品加工集散型及旅游服务区：涉及乡镇为曲界镇、下桥镇、龙塘镇、前山镇、下洋镇、锦和镇。几个乡镇由于大部分区域位于徐闻县内陆，有较大面积的农田，种植业产业成熟，靠近城镇发展区，交通运输方便。各乡镇海岸线长，海洋渔业持续发展，沿海风光宜人，可结合旅游业发展。该区定位以乡镇中心建设农海产品加工集散产区，大力发展特色农业旅游相关产业。

（3）特色滨海旅游服务区：涉及角尾乡、西连镇、迈陈镇。3 个乡镇位于徐闻县西边有丰富的海洋资源，大面积的盐田区域，海洋生态保护区的划定，有助于形成优质的旅游特色，可做为特色旅游地的基础。以中国大陆最南端、珊瑚保护区为中心，结合迈陈镇蔬菜聚散中心打造特色滨海旅游服务区。

（4）海洋渔业区：涉及新寮镇、和安镇。2 个乡镇耕地面积少，小岛多，四面环海，海洋资源十分丰富，有历史悠久的外罗码头，港口众多，海运发达，但陆运交通不便利，结合 2 个乡镇情况，定位为大力发展海洋渔业，强化海洋生态保护。

2.实施单元划定

徐闻县已完成编制曲界镇、角尾乡两个乡镇的全域土地综合整治实施方案，已批方案为单独实施单元，角尾乡的全域土地综合整治实施方案正在编制中，角尾乡为单独实施单元，2026 年内徐闻县结合上述分区格局，按照广东省湛江市徐闻县全域土地综合整治实施方案东片区（下桥镇、龙塘镇、前山镇、下洋镇、锦和镇）南片区（徐城街

道、南山镇、海安镇）西片区（西连镇、迈陈镇）北片区（新寮镇、和安镇）进行实施方案编制，按照分区格局分为东、南、西、北四个实施单元。

3.区域协同

积极融入区域产业协同发展格局：积极融入湛江市和徐闻县“与海南相向而行”的区域发展格局，打造为琼州海峡一体化高质量发展示范区（徐闻片区）先行示范镇、滨海旅游综合体的先行区和广东省“百千万高质量发展工程”文旅特色镇。

联动西翼各镇实现协同发展：联动徐闻县西翼西连镇和迈陈镇等地区，利用丰富的海洋资源，大面积的盐田区域，海洋生态保护区，以中国大陆最南端、珊瑚保护区为中心，结合迈陈镇蔬菜聚散中心打造特色滨海旅游服务区。

4.资源匹配

以建设中国爱情角（中国大陆最南端最美爱情角），琼州海峡国际旅游目的地为重要节点，打造特色滨海旅游乡镇。按照“中国爱情角”建设要求，重点发展“吃住行游娱购”服务配套功能，打造“中国爱情角”消费场景，提升镇域文旅综合服务能力。

5.整治区域划定分析

按照按照县域统筹、区域协同、资源匹配的原则，根据《自然资源部关于印发<全域土地综合整治实施指南（试行）>的通知》（自然资办发〔2024〕57号）精神，充分结合角尾乡实际调研情况，全乡符合纳入整治区域的要点为以下几点：

必要性：为发挥角尾乡作为旅游特色乡优势，角尾乡目前存在局部地区耕地碎片化、建设用地资源利用低效、乡村风貌及旅游基础设施不足、生态环境等问题，急需通过全域土地综合整治为抓手完善。

可行性：角尾乡主导产业优势突出，文旅产业和海洋产业相互支撑、相互促进，共同推动了角尾乡的经济发展和社会进步。这为全域土地综合整治提供了重要的产业基础，整治工作可以通过优化农用地布局、提升耕地质量、文旅导入和生态优化等措施，进一步促进农业生产现代化和产业升级。

资源禀赋：角尾乡作为农文旅特色乡，土地资源丰富，具备较大的空间布局优化、耕地集中连片整治、建设用地腾挪盘活、生态环境质量提升等潜力。同时，该乡土地权属清晰无争议，为整治工作的顺利推进提供了有利条件。

工作基础：角尾乡在全域土地综合整治方面具有较强的整治能力和工作基础。广东省自然资源厅也发布相关通知，加快推进全域整治工作，徐闻县紧随政策，启动角尾乡全域土地综合整治项目并成立工作专班。徐闻县县委书记多次到角尾乡调研全域土地综合整治工作，政府对整治工作高度重视。

政府财力：徐闻县地区生产总值持续增长，2023 年全县地区生产总值达到 229.27 亿元，增长 3.0%，增速排名全市第一。其中，工业生产稳步提升，全县工业总产值 47.47 亿元，同比增长 27.0%；规模以上工业增加值 24.25 亿元，增长 36.0%，增速同样位居全市前列。此外，商贸金融态势良好，全县社会消费品零售总额实现 74.62 亿元，增长 2.3%；金融机构存款余额为 267.26 亿元，增速 4.5%；贷款余额为 179.41 亿元，增速 16.1%，存贷比居全市各县（市、区）第一。同时，

角尾乡还通过优化产业结构、增加农业和旅游业产值等方式，提高经济效益和社会效益，为全域土地综合整治提供了有力的经济支撑。

群众意愿：通过调查，角尾乡群众对整治工作具有较强的意愿和期待。通过全域土地综合整治，可以优化生产、生活、生态空间布局，提升空间功能和价值，改善生产生活条件和生态环境，从而助力乡村振兴和城乡融合发展。这符合当地群众的利益和期望，也为整治工作的顺利推进提供了群众基础。

综上所述，角尾乡在全域土地综合整治方面具备必要性、可行性、资源禀赋、工作基础、政府财力和群众意愿等多方面的优势条件。因此，将角尾乡全乡划分为整治实施单元是科学合理的，有助于推动整治工作的顺利开展和取得实效。

6.整治区域划定

广东省湛江市徐闻县全域土地综合整治实施方案（角尾乡单元）项目区为角尾乡全域，整治区域划定为：项目区扣除权属争议范围后区域，总面积 4898.6257 公顷，涉及角尾乡的全部 12 个村庄，具体为苞西村、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。整治区域内现状耕地 1084.1561 公顷，占农用地面积的 46.91%，其中水田 64.7560 公顷，占耕地面积的 5.97%；另有水浇地 388.8955 公顷、旱地 630.5046 公顷。整治区域内永久基本农田 1010.2284 公顷，涉及图斑 1085 个，集中连片程度较好，主要集中分布在北注村、苞西村和仕寮村。乡域内大部分为集中连片耕地，局部分布零散。耕地连片度在 100—1000 亩以上的耕地有 116.9130 公顷，占全镇耕地的 11.52%；10—100 亩的耕地有 754.0840 公顷，占 74.06%；1—10 亩的耕地有 139.2968 公顷，占 13.99%；小于 1 亩的耕地有 4.4084 公顷，占 0.43%。

同时整治区域范围内的行政村（社区）都已按要求征求村民、村集体意见。

全乡12个行政村子项目需求如下:

苞西村涉及耕地集中整治区和角尾乡增减挂钩项目;

北注村涉及耕地集中整治区和角尾乡增减挂钩项目;

潭鳌村涉及耕地集中整治区和角尾乡增减挂钩项目;

仕寮村涉及耕地集中整治区、角尾乡风貌整饰项目、角尾乡增减挂钩项目、仕寮村委会红树林保护修复项目和仕寮村未来社区安置项目;

沙土村涉及耕地集中整治区和角尾乡增减挂钩项目;

符宅村涉及耕地集中整治区和角尾乡增减挂钩项目;

角尾村涉及渔乡情缘主题文化街改造项目和角尾乡农村人居环境整治建设项目;

上寮村涉及渔乡情缘主题文化街改造项目;

许家寮村涉及渔乡情缘主题文化街改造项目;

下寮仔村涉及“南极村”特色文旅产业改造项目和角尾乡海岸线保护修复项目;

新村仔村涉及渔乡情缘主题文化街改造项目;

放坡村涉及珊瑚艺术民宿集群。

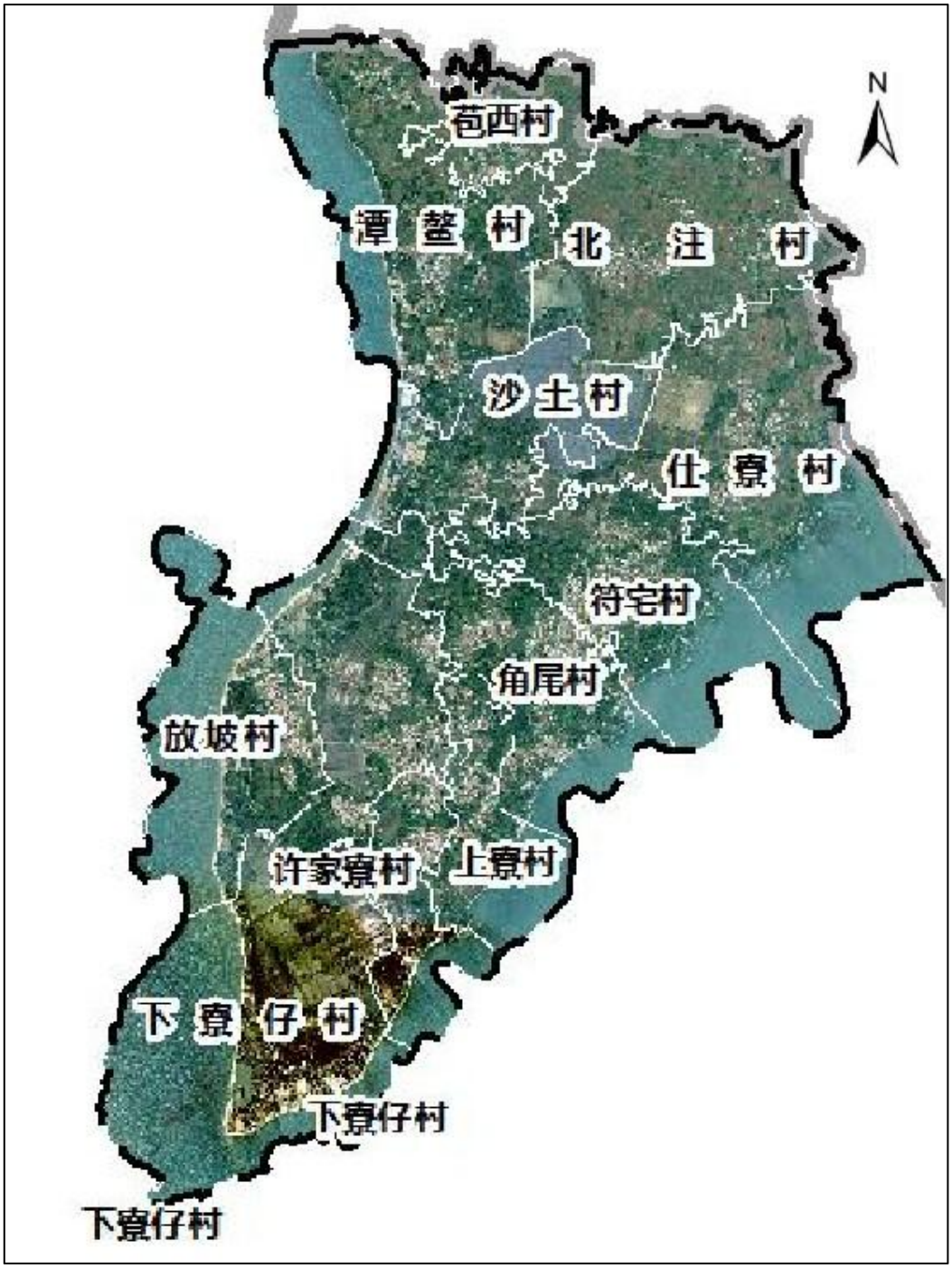


图 2-4 角尾全域图

7.实施期限

角尾乡全域土地综合整治实施方案实施期限以 2025 年为基期年，实施期限为 2025 年-2028 年，共 4 年，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）。

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

（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年）》编制工作，并获省人民政府批复；本实施方案在编制过程中，已就整治区域内的各类底线要求、管控空间、重点项目等与国土空间规划进行了充分衔接。

《徐闻县国土空间总体规划（2021-2035年）》提出规划构建以海安滨海新城为中心，西至角尾，东至龙塘，串联徐闻临港产业园、三湾两角休闲旅游区（青安湾、白沙湾、三座湾，排尾角、红坎角），形成自贸服务、港后产业、旅游服务等若干战略功能集聚带，本次全域整治实施方案积极衔接徐闻县国土空间总体规划的总体格局，功能分区划分为“一心三线四区”的空间格局。

落实徐闻县国土空间总体规划对角尾乡的总体定位，强化文旅融合，以点带面，串珠成链，培育一批新兴旅游增长点和特色乡村。

《徐闻县国土空间总体规划（2021-2035年）》提出落实角尾乡耕地保护任务，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，安排耕地集中整治项目，对角尾乡耕地进行整体优化。

（2）《角尾乡国土空间总体规划（2021-2035年）》

《角尾乡国土空间总体规划（2021-2035年）》目前已形成较为完善的阶段成果，尚未进行公示。本实施方案在编制过程中，已充分衔接角尾乡国土空间规划传导的目标定位、底线约束和发展支撑等内容，确保规划内容上下衔接一致。

重点落实角尾乡国土空间总体规划要求的“三区三线”约束性指标，在整治区域范围内共划定耕地保护任务 1084.1561 公顷；永久基本农田保护任务 1010.2284 公顷；生态保护红线面积 871.3754 公顷；城镇开发边界面积 575.7754 公顷。

重点项目落实：针对总规要求的近期重点项目纳入全域土地综合整治子项目库内，进行前期建设资金规模梳理。

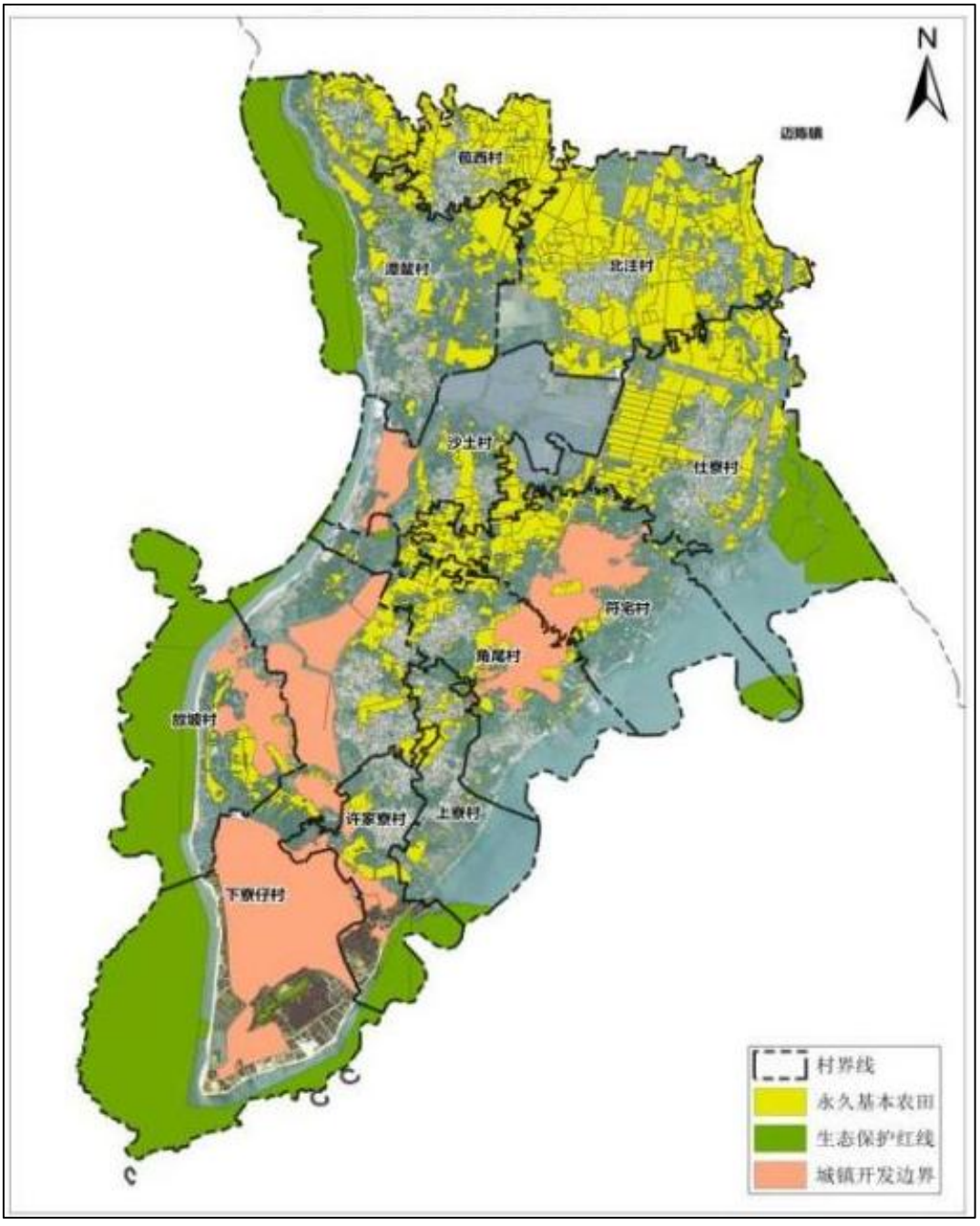


图 2-1 角尾乡三区三线成果图

（3）《徐闻县角尾乡（南极村）城市设计与控制线详细规划》

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》编制工作，本实施方案在编制过程中已与该规划进行对接，确保在发展方向、发展策略和重点项目等方面保持一致。

《徐闻县角尾乡（南极村）城市设计与控制线详细规划》定位:打造中国南极之心中国第一热带生态度假品牌，国家级珊瑚礁+红树林+盐田景观+热带滨海度假+渔乡文化风情+大陆最南端营造具有生态活力型、文化地标型、热带度假型的中国第一热带生态度假品牌。

（4）村庄规划编制情况

角尾乡目前放坡村村庄规划已获得批准，本实施方案在编制过程中，已充分衔接放坡村传导的目标定位、底线约束和发展支撑等内容，确保规划内容衔接一致；其他村庄规划正在启动编制过程中，尚未形成初步成果，后续在规划编制过程中应充分吸纳本项目相关研究成果。

2.相关项目管理制度建设情况

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

角尾乡永久基本农田1010.2287公顷，其中5亩以下的图斑有534个，面积71.7373公顷，耕地破碎化问题较为突出，导致生产效率低下，收益减低等问题。未建成高标准农田的永久基本农田主要分布在北注村和仕寮村，地势平坦，灌溉较差，改善灌排设施后具有建成高标准农田的基本条件。

4.相关项目实施情况

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；拆除非法违规商业广告、招牌等50处，拆除面积为0.01公顷；精准扶贫危房改造户共55户。2019年投入50万元，编制潭螯、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。

（二）空间布局优化可行性分析

1.土地权属调整分析

（1）土地权属调整情况

根据最新徐闻县所有权数据分析，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2063.7272公顷，集体土地2920.5872公顷，国有土地占总面积比例为41.40%。本方案子项目均不涉及权属争议地，不涉及权属调整。

农用地整理项目在项目实施过程中整合土地的使用权限，土地所有权权属在整治前后无变化。整治项目主要为提升耕地质量、改善农田基础设施，项目均以行政村为单元统一施工，无需进行权属调整。

建设用地整理项目主要是城乡建设用地增减挂钩项目，计划分期实施拆旧复垦，获得的新增建设用地指标优先用于乡村振兴项目，土地权属在整治前后没有变化。

生态保护修复和城乡风貌及人居环境整治提升类项目主要包括海岸线综合整治修复、饮用水源保护区生态修复、养殖尾水排放整治、镇村环境整治及基础设施提升等，不打破现有行政边界和使用权属界线，土地权属在整治前后没有变化。

（2）土地权属调整要求

如在方案实施过程中，涉及土地权属调整，须严格按照以下程序执行权属调整工作，并单独编制权属调整方案:

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.整治功能分区划定

根据《徐闻县国土空间规划（2021-2035）》中对角尾乡的发展定位，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“一心三线四区”的全域土地综合整治“作战图”。

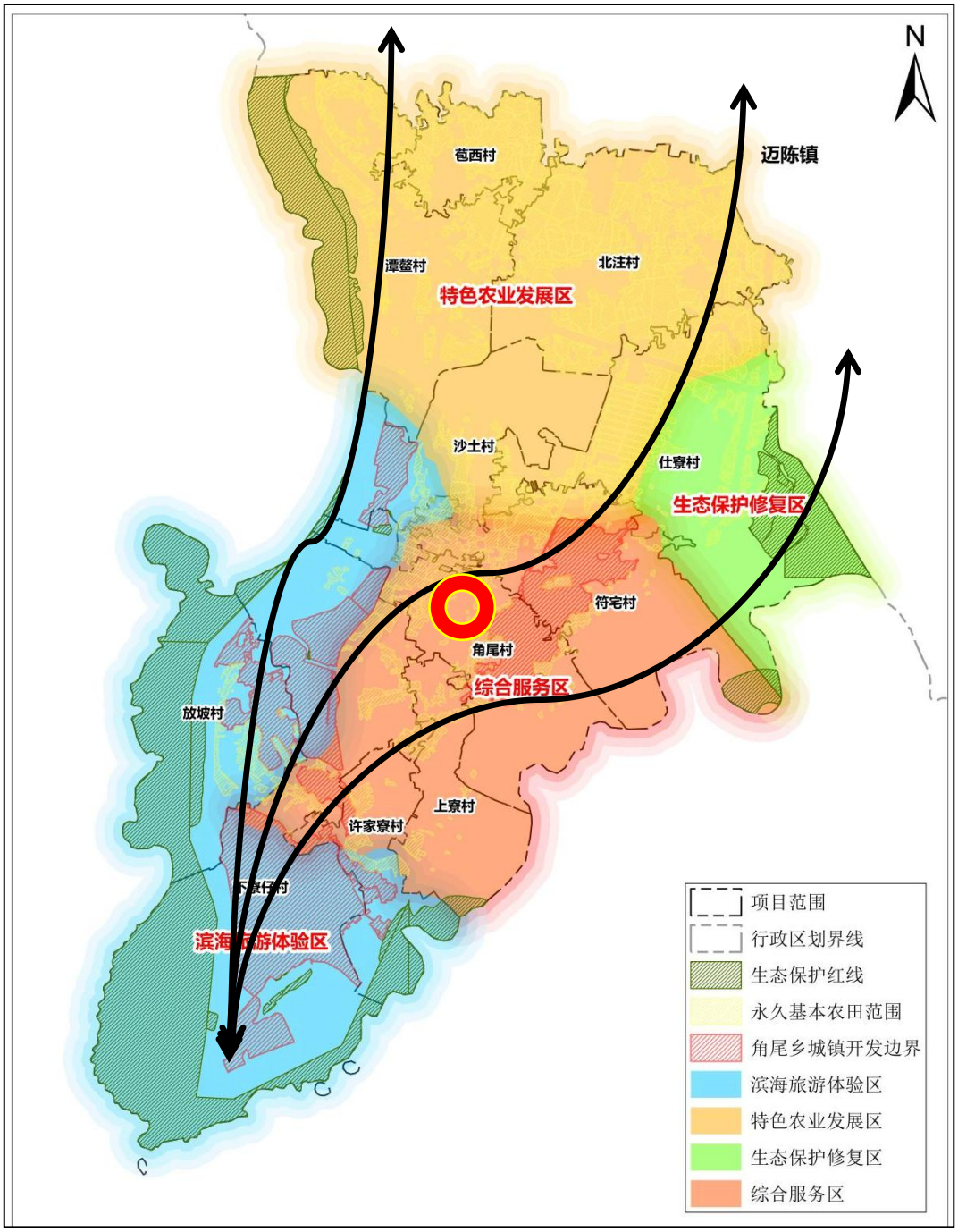


图 2-2 角尾乡全域土地综合整治功能分区图

（1）一心

角尾乡的行政中心，也是角尾乡的综合服务中心。

（2）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；以规划道路

为核心，连接灯楼角至潭鳌村沿海的西线。

（3）四区

1）特色农业发展区

通过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、沙土、仕寮和潭鳌等 6 个村，总面积约为 1265.6128 公顷。该区域主要发展乡村农业旅游，发挥耕地集中连片优势，通过实施农用地整理项目，成功打造了“万亩红葱产业园”，成为进入角尾的门户。

2）生态保护修复区

角尾乡的红树林区域相对较少，主要分布在仕寮村，总面积大约为 422.7983 公顷。该地区以生态保护为核心，辅以美丽乡村建设。在实施生态修复和保护措施的基础上，允许少数人体验海洋特有的滩涂生态系统，同时确保对环境的干扰最小化，保持距离，维护生态平衡。

3）综合服务区

角尾乡政府驻地，商业与生活区域较为集中，与角尾各地区相连，交通便利，既是抵达角尾的首要站点，亦是重要的中转地。该区域主要涵盖角尾村、符宅村、上寮村、新村仔村，总面积大约为 1239.5484 公顷。此地以提供综合服务为主导，商业活动丰富，民宿众多，与日常生活紧密相连，对全乡具有辐射效应，是快速游览角尾的理想起点。

4）滨海旅游体验区

该区域涉及下寮仔村和放坡村，总面积约 1478.3671 公顷。1894 年，万国公司在灯楼角建导航灯塔，1938 年被炸毁。1950 年，解放军

渡海作战解放海南岛。1994 年，广东省海洋局建起一座 36 米高的六棱形灯塔，成为大陆最南端的象征。

登塔远眺，海天一色，烟波浩渺，船只竞发。东北面盐田广阔，防护林带贯穿，椰子树、木麻黄树、相思树、仙人掌等随风摇曳，景色迷人。有解放军建造的炮楼和列强宅府的遗迹。

这里独特的地理位置吸引游客，美丽的自然景观和丰富的历史文化令人流连忘返。以“201314”IP 打造中国爱情角主题景区，包括灯塔“守望爱”、渡琼作战指挥所“国之大爱”和合水线“爱情海”主题公园，以“大文旅”为目标，建设天境盐洲观光区和南极滨海休假区。

3.国土空间格局优化

结合角尾乡发展愿景、目标以及功能分区，对涉及的增减挂钩、整理复垦、修复治理等整治区域进行布局优化。通过空间布局的调整腾挪，推动田、水、路、林、村综合整治，改善农村生产、生活条件和生态环境，促进农业适度规模经营、人口相对集中居住、产业集中聚集发展。

（1）耕地及永久基本农田布局优化

1）耕地优化调整

为改善整治区域内耕地“碎片化”和永久基本农田破碎现象，提高农业规模生态集聚效应，农业空间优化主要对包西、北注、符宅、沙土、仕寮和潭鳌等村集中连片地区进行整治，开展耕地集中整治项目，为农业适度规模化、产业化提供基础。

项目完成后，新增耕地 61.1050 公顷，原有耕地面积 1084.2083 公顷，新增耕地是整治区域内原有耕地面积的 5.64%，为后续项目建设占用、碎片化耕地调出、永久基本农田布局调整等需求，提供优化空间，整治后整治区域内耕地集中连片度提升 12.13%。

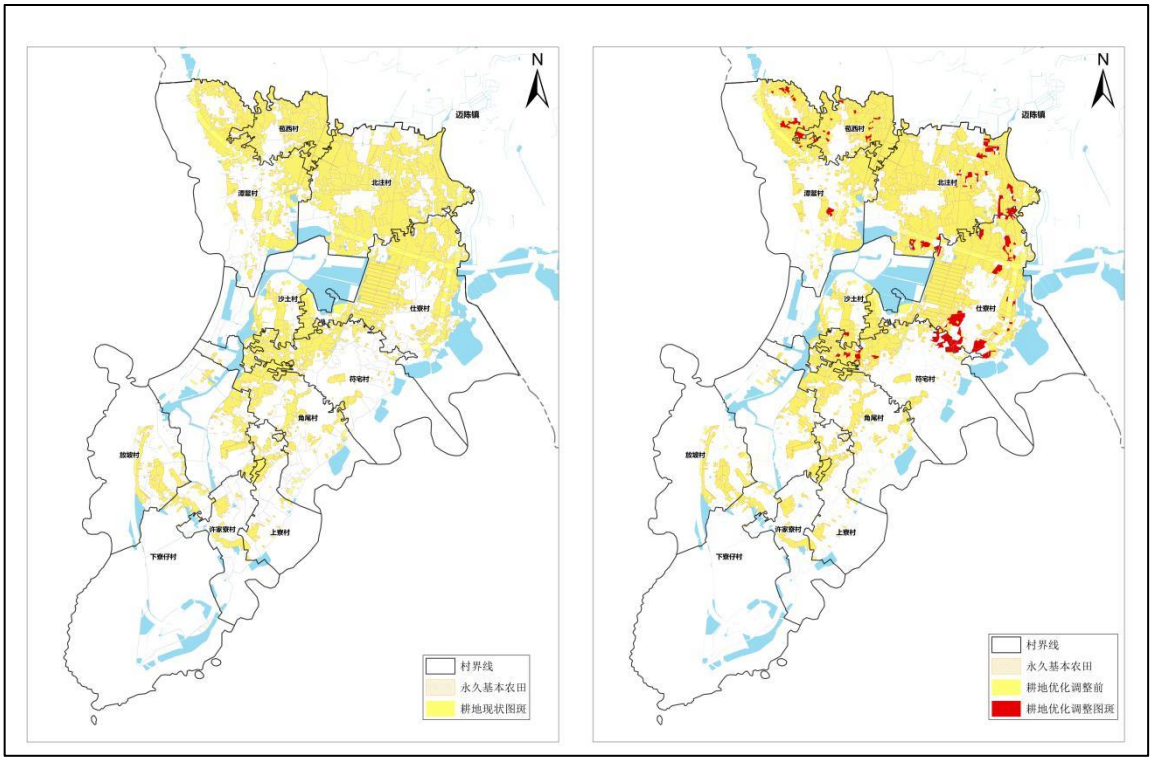


图 2-3 耕地调整优化前后对比图

2）永久基本农田优化调整

整治区域内永久基本农田面积 1010.2284 公顷，为解决部分永久基本农田分布零碎及不便耕种等原因，需调出永久基本农田面积 10.8298 公顷，计划调入面积 14.4629 公顷，永久基本农田新增面积占调出面积的 33.54%。在后续各子项目实施建设时，因各种不确定因素确需对永久基本农田布局重新进行调整的，则按照相关政策再行申报调整，确保数量不减少质量不降低。

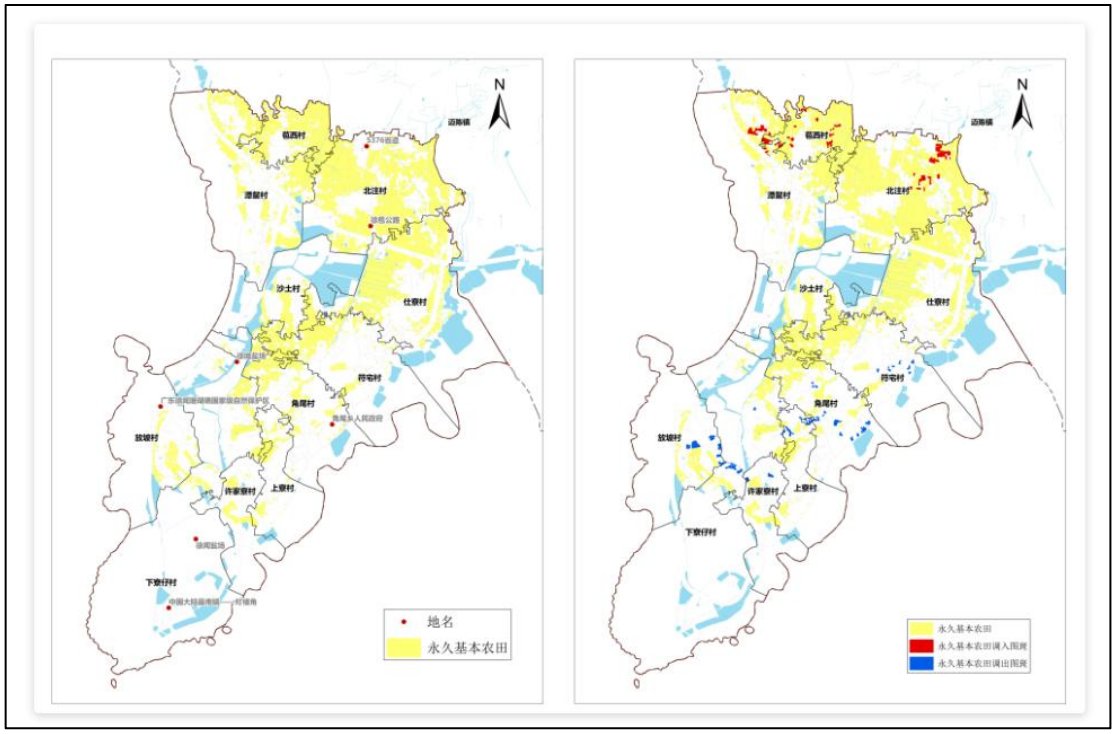


图 2-4 永久基本农田调整优化前后对比图

（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，盘活和腾退苞西村、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 1091.1838 公顷，实施期间农村建设用地拆旧复垦及腾退面积共 7.6217 公顷，节余建设用地指标为 7.6217 公顷，整治区内实施后建设用地面积减少 7.6217 公顷，本方案不涉及城镇开发边界调整。

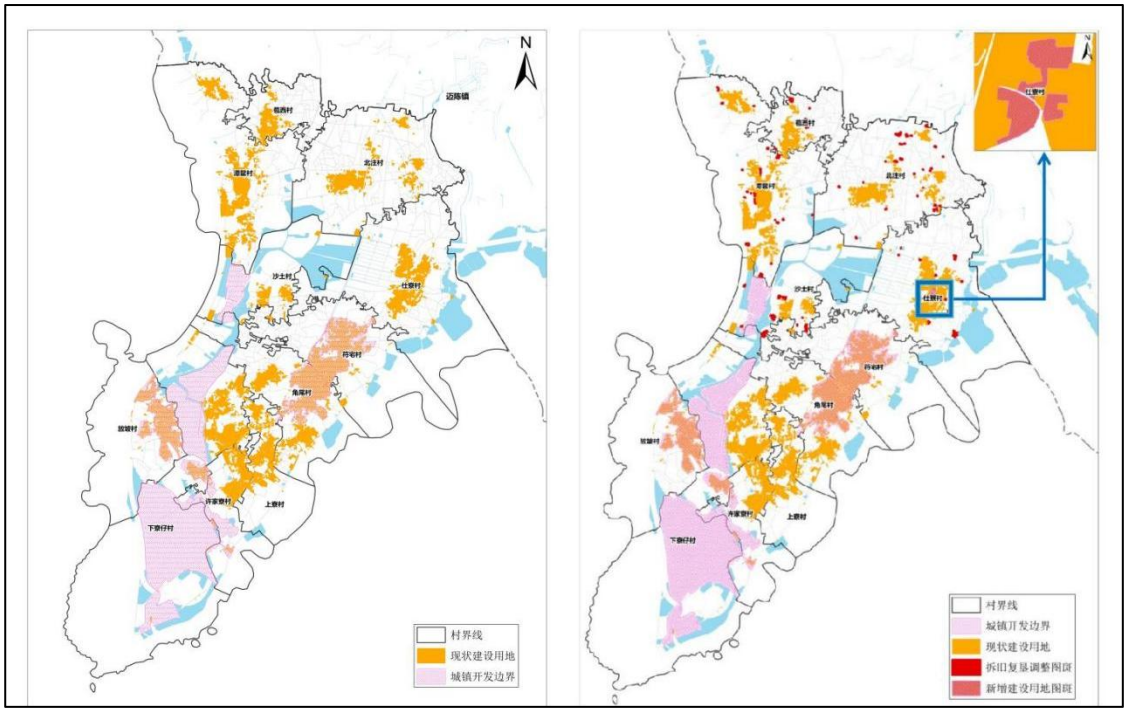


图 2-5 建设用地调整优化前后对比图

（3）生态空间格局优化调整

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两个（角尾乡海岸线保护修复项目和仕寮村委会红树林保护修复项目）。其中角尾乡海岸线保护修复项目建设规模为 147.9200 公顷，仕寮村委会红树林保护修复项目建设规模为 1.3886 公顷。

（三）整治潜力分析

1.农用地整理潜力分析

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。

（1）现状类型及分布情况

根据2023年度国土变更调查数据分析，全镇土地总面积4962.2364公顷，其中农用地面积2348.4960公顷，占全镇面积的47.33%，总体比较农用地占比较高；其中耕地面积为1084.2083公顷，主要集中在角尾中部和北部各村，高标准农田建设项目建设覆盖耕地率较高，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577块，总计76.6182公顷，多位于村庄周边或者林区中间位置，耕地碎片化。

尽管角尾乡耕地总体集中连片，但规模化种植率低，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。

（2）划定耕地集中整治区

按照集中连片的原则构建耕地集中整治区，引导新增耕地、恢复水田、高标准农田建设等工程的有序推进，引导耕地和永久基本农田集中布局，推动耕地集中连片保护和质量提升，实现耕地资源高效利用和农业生产的规模经济效益。

最终划定耕地集中整治区面积共302.5716公顷（4538.57亩）。主要分布在苞西村、北注村、符宅村、沙土村、仕寮村和潭鳌村。为方便项目实施与管理，以村为单位，划分为2个耕地集中整治区项目，分别为：角尾乡耕地集中整治区项目和北注村耕地集中整治区项目。

（3）补充耕地潜力

根据《关于印发〈广东省补充耕地项目管理办法〉的通知》（粤自然资函〔2023〕88号）文件要求，明确了补充耕地的选址等要求。

1）选址地类要求

农用地：果园、灌木林地、其他林地、其他园地、乔木林地；

未利用地：其他草地。

2）禁止选址区域

土地权属不明晰或有争议的地块；全国国土调查坡度25°以上的陡坡地；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；不稳定耕地范围或项目建成后属于不稳定耕地的范围；土壤污染严重难以恢复的区域；长期稳定灌溉水源无法保障的区域；河道湖区范围内的地块。

3）基础数据

2023年度国土变更调查数据、三区三线成果数据、已批增减挂钩试点项目建新区及增减挂钩节余指标跨省域调剂任务建新区范围、“十三五”以来高标准农田建设项目、已批建设用地红线和历年实施过的补充耕地红线。

4）测算方法

在GIS工具支持下，提取出整治区域内坡度小于25°果园、灌木林地、其他林地、其他园地、其他草地、乔木林地，初步得出可选范围；所得可选范围擦除已批建设用地红线、“十三五”以来高标准农田建设项目、历年实施过的补充耕地红线、生态保护红线，得到初步图斑范围；将初步潜力图斑进行缓冲分析，即实际相近图斑之间的距离为20m，以此作为图斑之间相对连片的原则；以50亩作为连片性分析的阈值，筛选连片大于50亩的融合图斑，连片分析处理后的连片潜力图斑，即补充耕地潜力范围。用补充耕地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，确定补充耕地实施范围。

5）补充耕地潜力

经过地块筛选，对整治区域进行补充耕地潜力分析，得到补充耕地潜力面积为61.1050公顷（916.57亩），主要分布在苞西村、北注村、潭鳌村、仕寮村、符宅村、沙土村等6个村，详见下表。

表2-1角尾乡各村补充耕地潜力（内业分析）

行政村	补充耕地潜力面积（公顷）
苞西村	4.0030
北注村	14.6820
符宅村	7.2835
沙土村	0.6213
仕寮村	27.8180
潭鳌村	6.6972
总面积	61.1050

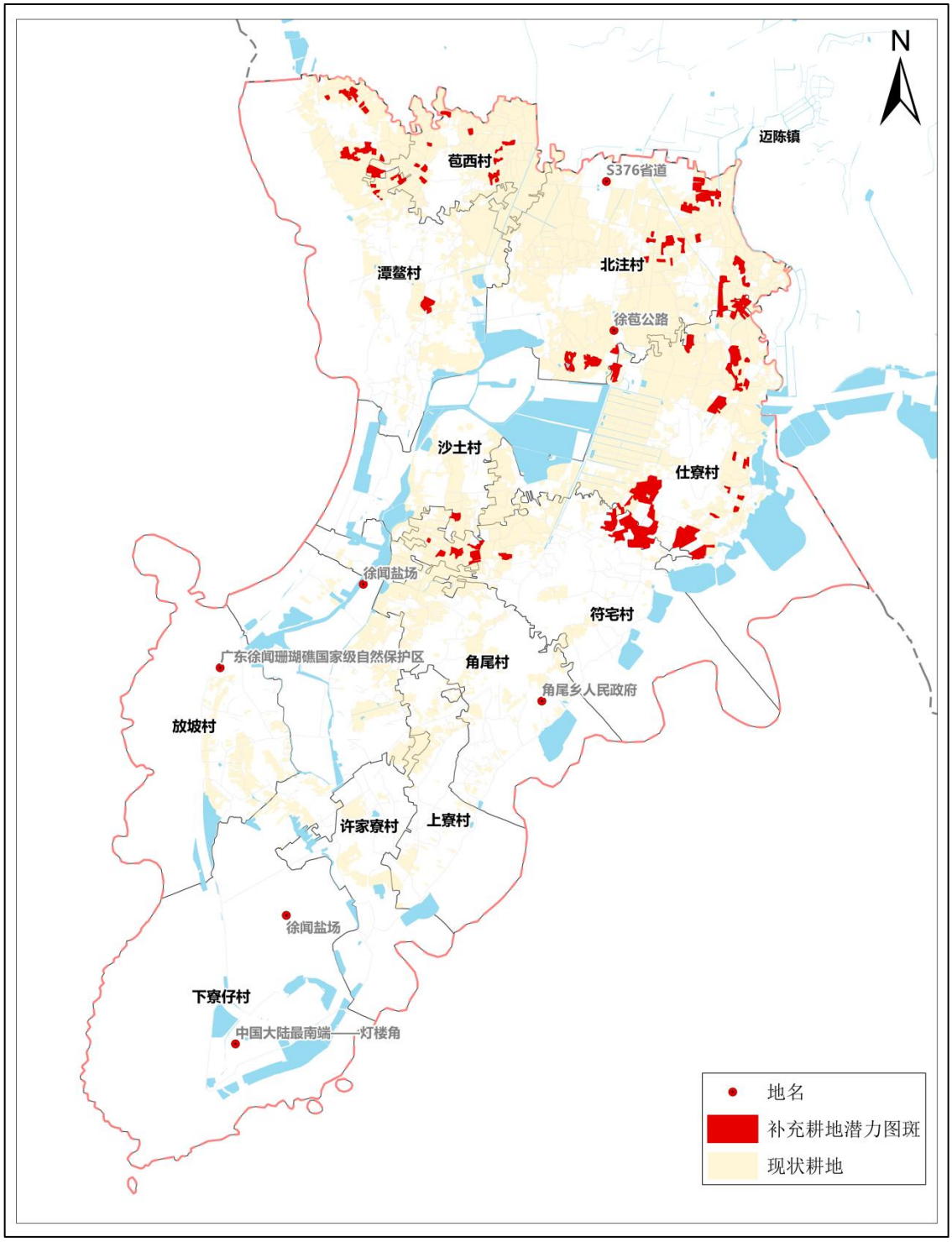


图 2-6 补充耕地潜力分布图

2.建设用地整理潜力分析

建设用地整理潜力主要包括村庄存量未建设用地潜力（203 规模）、建设用地增减挂钩（拆旧复垦）潜力；其中村庄存量未建设用

地潜力（203 规模）的现状类型为非建设用地，只腾挪出建设用地规模。

（1）建设用地总体分布与利用现状

角尾乡建设用地总计 1096.4085 公顷，占比 22.10%，北部区域主要沿着 698 县道和村道分布，南部集中在一起，其中现状农村宅基地 654.5936 公顷，占全镇建设用地比例 59.70%。角尾乡 2023 年生产总值为 4.9 亿元，整治前亿元 GDP 消耗建设用地量 187.00 公顷。

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 2-2 建设用地情况表

	一级类		二级类		面积（公顷）	比例
	编码	名称	编码	名称		
建设用地	20	城镇村及工矿用地	202	建制镇	74.2734	6.77%
			203	村庄	654.5936	59.70%
			204	盐田及采矿用地	329.5009	30.05%
			205	特殊用地	8.8065	0.80%

（2）村庄存量未建设用地规模（203 规模）

《广东省自然资源厅关于深入开展全域土地综合整治促进百县千镇万村高质量发展的意见》（征求意见稿）（粤自然资函〔2023〕698 号）明确提出鼓励探索村庄存量建设用地腾挪。根据文件要求，筛选出位于城镇开发边界外“二调”调查为村庄用地且经过“三调”详细调查认定为耕地、园地、林地、草地等 4 种地类的村庄尚未建设土地。村庄内尚未建设土地按建设用地管理，有两种利用方式：一种是“就地使用”，建设项目不需要办理农转用手续，不需要交纳新增

建设用地使用费，不需要耕地占补平衡，不是违法用地；另一种是“异地腾挪”，即必须通过增减挂钩（或拆旧复垦）实现异地腾挪来产生指标，与周边形成集中连片的农用地。经分析，角尾乡村庄（203）存量未建设用地规模96.9175公顷（1453.76亩）。

通过对203用地规模的原址开发或腾挪利用，可为布局在城镇开发边界外的乡村产业项目（现代种养业、农产品加工流通业、乡村休闲旅游业及乡村新型服务业等）以及其配套的公共服务与基础设施建设等提供用地要素保障。同时，可采取点状供地、农村集体经营性建设用地入市等方式灵活供地，实现用地规模按需流动。

表2-3村庄存量未建设用地规模（203规模）情况表

行政区划		村庄“203”范围		村庄范围内未建潜力规模	
		公顷	亩	公顷	亩
角尾乡	苞西村	22.1757	332.63	2.7802	41.70
	北注村	47.3280	709.92	4.6196	69.29
	放坡村	49.8809	748.21	9.2622	138.93
	符宅村	42.8836	643.25	10.2959	154.44
	角尾村	45.5009	682.51	9.5287	142.93
	沙土村	21.3703	320.55	2.3625	35.44
	上寮村	42.9056	643.58	14.1666	212.50
	仕寮村	55.5461	833.19	7.0121	105.18
	潭鳌村	76.9056	1153.58	16.5196	247.79
	下寮仔村	63.9965	959.95	12.5565	188.35
	许家寮村	35.2674	529.01	7.8136	117.20

（3）建设用地增减挂钩（拆旧复垦）潜力

根据《广东省人民政府关于实施广东省全面推进拆旧复垦促进美丽乡村建设工作方案（试行）的补充通知》《自然资源部关于改革建设用地增减挂钩管理方式的通知》等现行政策，增减挂钩所选地块需

为国土空间总体规划不在城镇开发边界内的现状农村建设用地（包含实地是村庄的风景名胜及特殊用地），但是存在以下情况的禁止进行整治：已核定公布为文物保护单位和一般不可移动文物的古遗址、古墓葬、古建筑、近现代重要史迹和代表性建筑、传统风貌建筑、具有保护价值的建（构）筑物和建筑群，以及历史文化名镇名村、历史风貌区、传统村落或者地名文化遗产保护范围内的建筑；权利依法受到限制、已签订买卖合同、正在办理转移登记的房屋；权属有争议的房屋；列入已公告的拟征地拆迁范围内的土地；其他不宜拆旧和复垦的情形。

①潜力评价方法

建设用地增减挂钩（拆旧复垦）潜力主要是通过对农村低效闲置建设用地整治复垦为农用地，腾退出建设用地规模和指标的潜力。

步骤一：提取2023年度国土变更调查数据城镇开发边界外的村庄用地图斑（203地类）。

步骤二：剔除目前已实施的新增建设范围、拆旧复垦（增减挂钩）范围、历史文化建筑保护范围等内的数据;

步骤三：最后叠加农村地籍调查为闲置房屋的数据和房地一体为简易或砖木等容易拆除的房屋结构数据，最后筛选出图斑面积大于等于400平方米且建（构）物占地大于40%的图斑，得出角尾乡建设用地拆旧潜力。

②潜力评价结果

根据以上原则，优先筛选出理论上可开展增减挂钩的农村建设用地，再通过遥感影像图及地形测绘剔除村民集中居住等明显不是废弃或闲置的房屋，初步得出全区农村建设用地增减挂钩潜力有7.6217公顷（114.33亩）。

表 2-4 角尾乡建设用地增减挂钩（拆旧复垦）潜力评价表

行政村	建设用地增减挂钩（拆旧复垦）潜力面积（公顷）
苞西村	1.0123
北注村	1.8474
沙土村	2.0886
仕寮村	1.3646
潭鳌村	1.3088

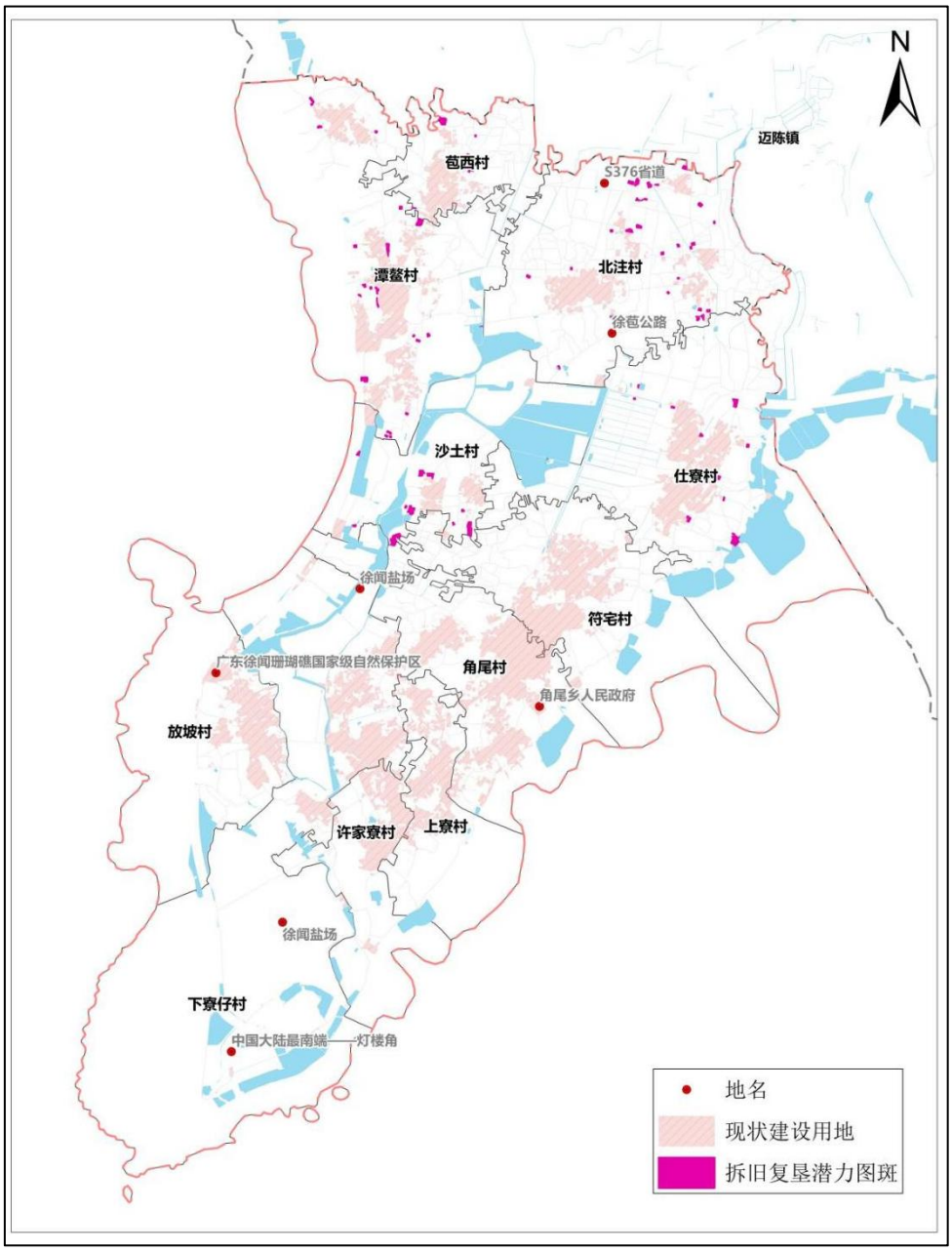


图 2-7 增减挂钩（拆旧复垦）潜力分布图

3.生态保护修复潜力分析

徐闻县遗留有20个历史矿山，分布于海安镇、下桥镇、迈陈镇、锦和镇、前山镇、城北乡及龙塘镇等七个乡镇，总面积达45.2032公顷。2022年，该县成功完成了7个矿山点的修复工作，修复面积共计19.2公顷，并已通过验收。2023年，又有6个矿山点的修复工作启动，修复面积为5.5108公顷，目前修复工作已经完成，正在接受验收。2024年，计划启动5个矿山点的修复工作，修复面积为9公顷，修复工作亦已完成，目前正在验收过程中。角尾乡并未包含在徐闻县历史遗留矿山修复任务中，且不在本方案整治区域范围内，因此不存在历史遗留矿山修复任务。

角尾乡三面环海，生态资源丰富，有大面积的红树林和珊瑚资源，海岸线总长约24公里，沿线生态本底较好，但人工影响较多，侵蚀较为严重；东海岸线滩涂较多，水产生鲜赶海资源丰富，拥有两处本地渔民出海的小渔港，提升改造潜力大。现状红树林分布主要集中在角尾乡域内东北角，该红树林为国家级自然保护区，中荷合作红树林项目。

根据地方实际情况，结合角尾实际生态格局，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。角尾乡生态修复区域为角尾乡海岸线保护修复项目和仕寮村委会红树林保护修复项目。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。

4.城乡风貌及人居环境整治提升潜力分析

（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

（1）产业导入优势

区域优势明显：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。

文旅结合，深入发展：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；对于乡镇来说，其成就显著；然而，对于中国独一无二的南极村而言，仍存在巨大的发展潜力。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，有成为现代农业化大乡的基础条件。近年来，根据现有红葱种植基础，又提出了“南极特色农业示范片”的农业现代化概念。通过实地考察，发现北部六村的耕地破碎化程度较低，具备发展为现代农业园区的潜在条件；然而，当前村庄的农业生产模式相对传统。为了提升耕地的面积与品质，可以采取建设现代农业设施、优化空间布局等策略。

（五）风险评估及应对措施

项目风险评估以合法性、合理性、可行性和可控性为核心，覆盖全域土地综合整治全流程及利益相关者，通过建立“三级风险评估因子库”实现精准识别：一级因子涵盖政策、生态、市场、资金监管、项目管理、社会稳定 6 大类；二级因子细化为政策变动、生态破坏、市场供需波动等 18 项；三级因子结合角尾乡实际，纳入耕地占补平衡政策调整、特色农产品市场风险等具体场景，确保评估全面贴合项目特性。

1.资金风险

（1）风险识别：项目实施过程中可能面临耕地保护政策调整、生态保护红线优化、财政补贴标准变化等风险。

（2）应对措施:

①动态政策监测：成立由自然资源、农业农村等部门组成的政策研究小组，每月跟踪国家及广东省土地整治、生态保护政策动态，重点关注《广东省全域土地综合整治试点管理办法》等文件的修订情况。

②多场景预案制定：预设 3 种政策变动场景，模拟耕地占补平衡指标价格下跌 20%、生态保护红线扩大 10%等情况，测算对项目收益的影响，提前制定指标储备、整治区域调整等应对方案。

③政企协同沟通：与湛江市自然资源局建立季度沟通机制，及时反馈项目进展，争取政策解读与试点支持；联合行业协会参与政策修订研讨，推动政策向有利于项目实施的方向调整。

2.生态风险

（1）风险识别：项目涉及农用地整理、水系修复等工程，可能引发水土流失、植被破坏、水体污染等生态问题。角尾乡作为红树林分布区域，若整治过程中破坏红树林生态系统，将面临环保部门处罚及生态修复责任。

（2）应对措施：

①前置生态评估：委托第三方机构编制《角尾乡全域土地综合整治生态影响专项报告》，明确红树林、水库等生态敏感区的保护范围及施工管控要求。

②全过程生态管控：施工阶段实施“生态监理”制度，对农用地整理中的表土剥离、水系修复中的清淤作业进行实时监控；建立“日巡查、周报告”机制，及时发现并整改生态隐患。

③生态修复预案：预留不低于项目总投资5%的生态修复专项资金，针对可能出现的水土流失、植被破坏等问题，制定树林补植、土壤改良等修复方案，确保生态系统功能不受损。

3.市场风险

（1）风险识别：项目产出的耕地占补平衡指标、特色农产品等面临市场供需波动风险。若周边地区新增耕地指标供应增加，可能导致指标价格下跌；特色农产品市场需求变化可能影响农业产业项目收益。

（2）应对措施：

①多元化市场布局：拓展耕地占补平衡指标交易渠道，与珠三角地区建立长期合作关系，降低对本地市场的依赖；同步发展农产品加工、乡村旅游等产业，分散单一产业的市场风险。

②动态市场监测：建立市场信息预警系统，实时跟踪耕地指标价格、农产品市场行情，当指标价格下跌超过15%或农产品滞销率超过20%时，启动应急预案。

③订单式合作模式：与农产品加工企业签订长期采购协议，锁定80%以上的特色农产品销量；针对耕地指标，采用“预销售”模式，提前与需求方签订意向合同，降低市场波动影响。

4.资金监管风险

（1）风险识别：项目资金规模大、使用周期长，可能存在资金挪用、回款逾期、融资渠道断裂等风险。若财政补贴延迟到位或社会资本退出，将导致项目资金链紧张。

（2）应对措施：

①全流程资金管控：设立项目资金专户，实行“专款专用、封闭运行”；通过银行资金监管系统，实时监控资金流向，大额支出需经自然资源、财政、审计等部门联合审批。

②多元化融资体系：构建“财政引导+金融支持+社会参与”的融资模式，除政策性银行贷款外，积极申请地方政府专项债券、引入农业产业基金；与金融机构建立长期合作关系，提前锁定授信额度。

③回款风险防控：建立耕地指标交易回款跟踪机制，明确回款节点及违约责任；针对农业产业项目，采用“政府+企业+农户”的利益联结模式，通过订单农业、保底收购等方式保障资金回流。

5.项目管理风险

（1）风险识别：项目涉及多部门协作、多工程同步推进，可能出现进度延误、成本超支、质量不达标等问题。若施工单位技术能力不足或管理流程混乱，将影响项目整体成效。

（2）应对措施：

①敏捷项目管理：推行“OKR+敏捷”管理模式，将项目拆解为2-4周的冲刺周期，通过每日站会、迭代评审会实时跟踪进度；利用项目管理工具实现任务可视化管控。

②质量管控体系：制定《角尾乡全域土地综合整治工程质量标准》，关键环节实施第三方监理；建立质量追溯机制，对施工过程进行全流程记录，确保问题可追溯、可整改。

③人才保障机制：组建由土地整治、生态修复、农业产业等领域专家组成的顾问团队；对施工人员开展岗前培训，考核合格后方可上岗；建立关键岗位人才备份制度，降低人员流失影响。

6.社会稳定风险

（1）风险识别：项目涉及农用地整理、村庄规划调整等，可能引发村民对土地权属、补偿标准的争议。若沟通不到位，可能导致群体性上访、阻工等事件，影响项目推进。

（2）应对措施：

①前置性沟通机制：项目启动前，召开村民代表大会、听证会，充分听取村民意见；针对土地权属、补偿标准等核心问题，制定专项方案并公示，确保信息公开透明。

②多元化补偿方式：除货币补偿外，探索“土地入股+分红”“就业安置”等补偿模式，让村民共享项目收益；对困难家庭制定个性化帮扶方案，解决实际问题。

③舆情监测与响应：建立舆情监测系统，实时跟踪社交媒体、论坛等平台的相关讨论；设立专人负责舆情应对，负面信息出现后24小时内发布官方声明，避免舆情发酵。

7.资金筹措风险

（1）风险识别：项目资金需求大，若融资渠道单一或政策支持不足，可能导致资金筹措困难，影响项目启动及推进。

（2）应对措施：

①多元化融资创新：充分发挥政策性银行贷款的引导作用，积极申请全域土地综合整治专项贷款；探索“耕地占补平衡指标质押贷款”“生态修复 PPP 模式”等新型融资方式，撬动金融和社会资本参与。

②政策红利挖掘：深入研究耕地占补平衡、城乡建设用地增减挂钩等政策，合理规划指标交易，实现资金回流；建立“政策红利台账”，定期梳理可享受的财政补贴、税收优惠等政策，确保应享尽享。

③资金动态管理：根据项目实施阶段（前期规划、工程施工、产业运营）配置不同性质的资金，前期以财政资金为主，施工阶段引入社会资本，运营阶段通过产业收益自我造血；建立资金风险管理责任制，制定科学的考核标准和奖罚措施。

8.补偿风险

（1）风险识别：农用地整理涉及土地权属调整、青苗补偿等，若补偿标准不一、程序不规范，可能引发村民不满，甚至群体性事件。

（2）应对措施：

①补偿标准精细化：深入调研湛江市及周边乡镇征地补偿标准，结合角尾乡土地产值、人均收入等因素，制定差异化补偿标准；建立补偿标准动态调整机制，每 2 年根据物价水平、经济发展情况进行修订。

②阳光补偿机制：完善项目规划网上信息公开机制，将补偿标准、程序、结果等全程公示，接受群众监督；建立补偿结算“一站式”服务窗口，简化流程，提高效率。

③沟通与心理疏导：组建由村干部、党员、志愿者组成的沟通团队，逐户开展政策解读；建立心理危机干预机制，对情绪激动的村民进行一对一疏导，及时化解矛盾。

9.负面清单风险

经自查，湛江市徐闻县全域土地综合整治实施方案（角尾乡单元）严格落实《广东省全域土地综合整治项目实施方案编制指南（试行）》（2024 年版）、《全域土地综合整治实施指南（试行）》（自然资办发〔2024〕57 号）要求，统筹解决角尾乡农村化、空间无序化、土地资源利用低效化、生态系统质量退化等问题，打造试点地区集约高效的生产空间、宜居适度的生活空间、山清水秀的生态空间。

整治区域、整治任务和布局科学合理；耕地数量、质量有所提高，生态环境有所改善；盘活存量建设用地，布局优化实；生态保护红线和历史文脉得到有效保护。不涉及《广东省全域土地综合整治项目实施方案编制指南（试行）》（2024 年版）负面清单中的十一项内容，同时不涉及《全域土地综合整治实施指南（试行）》（自然资办发〔2024〕57 号）负面清单中的六项内容。具体如下:

表 2-5《全域土地综合整治实施指南（试行）》（自然资办发〔2024〕57 号）负面清单风险评估表

序号	负面清单类型	风险评估
1	维护群众权益方面。违背农民意愿搞合村并居、大拆大建，强制或变相强制农民退出宅基地，强迫农民“上楼”的;借全域土地综合整治违规在乡村地区搞房地产开发，或城镇居民到农村购买宅基地、下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆的:违背群众意愿大规模流转土地的;存在权属争议，或实施过程中权属调整不规范的。	本方案前期公众参与程度高，编制方案过程中积极响应村民需求，并征求乡镇及村民意愿。不涉及权属调整、不涉及权属争议，当地群众基础夯实农民迫切希望实施全域土地综合整，不存在抵触情绪和反对意见，并无农民上访历史记录。
2	耕地保护方面。未落实永久基本农田“先补划后调整”要求的;借全域土地综合整治变相占用调整永久基本农田的;在城乡建设中以单个项目占用为目的擅自调整永久基本农田的;调整后永久基本农田质量和布局不符合有关要求的。	经核实，本方案对永久基本农田进行了调整优化，其中，调入地块面积 14.4629 公顷；调出面积 10.8298 公顷，调出区域为零散、细碎地块有效解决永久基本农田碎片化问题。本方案坚持先调后补原则，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，

序号	负面清单类型	风险评估
		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。调出地块平均质量等别 5.2 且为零散、细碎地块、调入地块平均质量等别 5 且位于耕地集中整治区内并与永久基本农田连片，调整后永久基本农田质量和布局均符合有关要求的。
3	生态保护方面。破坏生态环境挖山、填湖，违法占用林地、湿地、草地，砍伐、非法移植古树名木，以整治名义擅自毁林开垦、违法采矿的:未经科学论证和评估，擅自进行大规模未利用地开发的;以全域土地综合整治名义随意调整、占用生态保护红线的。	经核实，本方案在确定项目选址时，已核对了角尾乡的总体规划及相关规划，整治范围内的整治项目范围均未破坏生态环境，均未占用耕地挖湖、建设人造景观，且不存在违法占用林地、湿地、草地，砍伐、非法移植古树名木，以整治名义擅自毁林开垦、违法采矿。本方案未对未利用地进行开发利用不存在此负面情形。本方案不涉及调整生态保护红线，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。不存在该项清单情况。

序号	负面清单类型	风险评估
4	历史文化保护方面。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。	经核实，本方案不存在破坏乡村风貌、历史文化文脉以及在需要重点保护的传统村落搞不符合规定的拆建活动的情况。本方案符合相关保护规定要求，注重对历史文脉和乡村传统文化景观、山水田园生态环境的保护，对村落风貌的修复维护。所有历史建筑均以保护为主，方案安排的拆旧复垦项目均征求过湛江市文化广电旅游体育局和住房和城乡建设局的意见，不涉及对历史文化名村、古村落、传统村落的拆建。
5	资金保障方面。资金保障不足，新增地方政府隐性债务的。	经核实，整治项目投资估算为15301.07万元，资金来源为政府专项债和社会投资银行贷款，风险概率较低，影响程度较小，资金主要用于全域土地综合整治项目的建设，不存在资金保障不足。在即使不计算指标收益的情况下，计划总投资本为15301.07万元，贷款利息为6573.48万元，本息金额为14894.34万元。运营期内共产生可用于还本付息金额的运营净收益为

序号	负面清单类型	风险评估
		33389.78 万元，能够覆盖债券本息金额 14894.34 万元，预计债务本息偿付保障倍数 1.53 倍，该项目整体能达到收支平衡，不存在新增地方政府隐性债务。
6	其他方面。单纯追求增减挂钩节余指标和补充耕地指标的;工程过度景观化，追求“面子工程”的;以及经综合判断不适合开展的其他情形。	经核实，本方案不存在单纯追求节余建设用地和补充耕地等指标交易和追求“面子工程”的情况。本方案的农业用地整理、建设用地整治、乡村生态保护修复、城乡风貌及人居环境整治提升、公共服务与基础设施建设和产业导入项目均是从方案区域乡村振兴实施的实际情况和需求出发，通过全域土地综合整治，集中资源重点优化方案区域的生态保护修复，整合区域内农业用地、盘活低效闲置建设用地，探索一条可复制可推广的农文旅融合的全域土地综合整治路线，以全域旅游带动乡村全面振兴，不存在单纯追求结余建设用地和补充耕地指标、追求“面子工程”的和经综合判断不适合开展的情况。

表 2-6《广东省全域土地综合整治项目实施方案编制指南（试行）》（2024 年版）负面清单风险评估表

序号	负面清单类型	风险评估
1	违背农民意愿搞合村合并、大拆大建，群众基础差”的情形自查结果	本方案前期公众参与程度高，编制方案过程中积极响应村民需求，并征求乡镇及村民意愿。当地群众基础夯实农民迫切希望实施全域土地综合整，不存在抵触情绪和反对意见，并无农民上访历史记录
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	经核实，本方案不涉及所编制项目与永久基本农田范围不冲突且调整的基本农田符合要求中的调入面积大于调出面积的 5%。
3	实施差异化整治策略后，珠三角核心地区项目耕地净增加面积小于 0、其他地区难以完成耕地面积增加 3%要求的	经核实，本方案能完成耕地和永久基本农田面积增加 3%要求。整治前耕地面积:依照角尾乡最新三调数据统计，区域内整治前耕地为 1084.1561 公顷。预计新增耕地面积为 61.1050 公顷，其中耕地集中整治区建设项目 5 个，拟新增耕地 61.1050 公顷。完成面积增加率 5.64%。新增耕地面积比例超于标准要求。
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

序号	负面清单类型	风险评估
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
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	角尾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。

三、整治目标

（一）目标设置

1.整体目标

衔接县国土空间规划和其他相关规划对角尾乡发展要求，以“良田集中成片、村庄布局优化、产业集聚发展、生态健康优美”的土地保护利用新格局为整治目标，确定角尾乡的整治愿景为“中国南极之心”。通过整治措施实现“增田”、“添绿”、“节地”、“兴村”、“共富”，以全域整治推动全域特色旅游发展，将角尾乡建设成为以“中国大陆最南端”为定位的特色旅游乡镇。

根据规划，在项目内计划完成耕地集中整治区建设项目 2 个，建设规模面积 302.5716 公顷，新增耕地面积约 61.1050 公顷（916.57 亩）；完成建设用地整理项目 2 个，建设规模约为 8.3680 公顷，完成乡村生态保护修复项目 2 个，建设规模约为 149.3086 公顷，完成城乡风貌及人居环境整治提升 7 个，建设规模约为 50.6064 公顷，完成产业导入项目 1 个，建设规模约为 4.7621 公顷，完成其他项目 3 个，建设规模约为 59.4473 公顷。

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，形成良田集中成片、产业集聚发展、村庄布局优化和生态健康优美的空间格局。

（1）良田集中连片：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，将水浇地、旱地升级为水田，提升耕地粮食产能。

整治期内，拟划定1个“千亩方”和10个“百亩方”的高质量耕地集中整治，计划完成2个耕地集中整治区项目，建设规模面积302.5716公顷，预计新增耕地面积61.1050公顷，主要分布在苞西村、北注村、潭鳌村、仕寮村、符宅村、沙土村等。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12.13%，5亩以下耕地图斑减少70个。

（2）村庄布局优化：推进村庄用地整合，减少村庄低效用地

在进行村庄低效建设用地治理的过程中，始终坚持以农民的意愿为出发点，确保他们的权益得到充分的尊重和保障。同时，严格遵循相关的规划和规章制度，确保整个过程的合法性和合理性。在此基础上，采取“先建新、后拆旧”的原则，通过综合运用建设用地增减挂钩（即拆旧复垦）、村庄存量未建设用地规模的腾挪、宅基地的有偿退出与有偿使用等多种方式，有序地推进了村庄低效建设用地的治理工作。方案的目标是引导那些闲置的宅基地和空心村进行腾退，从而促进人口和农村居民点逐步向那些发展潜力较大的村庄聚集。预计通过实施建设用地增加挂钩（拆旧复垦）的方式，将能够腾退7.6217公

顷的建设用地。此外，计划通过村庄存量建设用地（包括203规模）的腾挪和整合，实现至少5%以上的整合率。

2025年，计划实施角尾乡建设用地增减挂钩项目7.6217公顷；2026年，计划推进仕寮村未来社区安置项目0.7463公顷，促进农村居民点集中布局。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）产业集聚发展：保障用地按需腾挪，提升集约用地水平

为了构建一个现代化的产业体系，角尾乡致力于打造一个名为“南极村”的文化旅游平台。这个平台将依托于角尾乡现有的产业基础，以农业和旅游业为核心，充分利用角尾地区所特有的“南极”品牌优势、丰富的海洋资源、优越的地理位置以及农业发展的潜力。在规划期内，角尾乡将持续投入资源，对区域内的土地进行整理和优化，大力推动农业旅游基础设施的建设。同时，角尾乡积极整治低效的盐田用地，为“南极村”文化旅游平台的建设提供坚实的基础支持。角尾乡将重点支持“南极村”文化旅游平台内的天境盐洲特色观光区等关键产业平台的建设，以促进产业的集聚和协同发展。此外，通过村庄存量未建设用地规模的调整和农村建设用地增减挂钩（拆旧复垦）的措施，结合点状供地和集体经营性建设用地入市等灵活的供地方式，以及分布式光伏建设模式，全面支持乡村振兴产业的发展，为乡村经济的繁荣注入新的活力。

在本次整治的区域内，共导入产业项目1个，这些项目总共占据了4.7621公顷的土地面积。根据规划，这些产业项目预计将在2026年至2027年期间完成建设并竣工，届时将有1个产业项目达到竣工状态。

（4）生态健康优美：加强海岸生态修复，建成生态走廊

坚持山水林田湖草一体化保护，通过开展海岸线生态修复等工作，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，拟开展角尾乡海岸线保护修复项目 1 个，治理面积 147.9200 公顷；开展仕寮村委会红树林保护修复项目 1 个，预计面积 1.3886 公顷；有利于提升区域生态价值产品的转化，规划 2026-2027 年，生态修复项目竣工 2 个。

（二）生产要素创新性配置制度探索

1.构建“三级联动”组织指挥体系，统筹推进项目实施

为破解“地从哪里来、钱从哪里筹、人往哪里聚”的核心难题，徐闻县成立由县委书记任组长、县长任常务副组长的“百千万工程”指挥部全域土地综合整治专班，构建“市级统筹领导、县级组织协调、镇街主体实施、部门协同联动”的四级工作机制。

明确层级职责分工：市级负责政策指导与跨区域协调，县级专班统筹方案编制、资金整合与项目调度，镇街作为实施主体承担具体落地任务，自然资源、农业农村、财政等部门按职责制定专项工作方案，形成“1+N”责任清单。

建立倒排工期机制：以 3 年为实施周期，制定“年度有目标、季度有节点、月度有任务”的倒排计划时间表，明确项目立项、规划设计、施工建设、验收交付各环节时间节点，实行“周调度、月通报、季考核”制度。

强化基层执行能力：在每个整治单元配备 1 名县级领导包保、1 个县直部门帮扶、1 支专业技术团队指导，建立“专班+镇街+村组”三级联动微信群，实时协调解决项目推进中的问题，确保政策落地“最后一公里”畅通。

2. 创新“政银企民”多元融资模式，破解资金筹措难题

徐闻县整合县基础设施建设有限公司等国有平台资源，组建全域土地综合整治专项平台公司，构建“财政引导、金融支持、社会参与、群众受益”的多元化资金筹措机制。

发挥财政资金撬动作用：统筹土地出让收入、耕地占补平衡指标收益、城乡建设用地增减挂钩节余指标收益等涉农资金，按照“渠道不乱、用途不变、统筹安排、集中投入”原则，优先保障全域土地综合整治项目。

拓宽金融信贷支持渠道：平台公司作为融资主体，积极对接政策性银行、商业银行，争取低息长期贷款，探索“整治项目+产业导入”质押贷款模式，将整治后形成的土地预期收益作为还款来源。

吸引社会资本参与：通过公开招标、特许经营等方式，引入农业龙头企业、文旅开发公司等社会资本参与项目投资、建设与运营，探索“投资人+EPC+O”模式，实现“政府搭台、企业唱戏、群众受益”。同时，建立乡贤回归激励机制，鼓励外出乡贤以资金、技术、项目等形式参与家乡建设。

激活群众参与动力：鼓励村民通过投工投劳、土地入股、宅基地退出等方式参与项目，将整治收益按一定比例分配给村集体和农户，让群众共享整治成果。

3. 完善宅基地“有偿使用+有偿退出”机制，盘活农村闲置土地

徐闻县以全域土地综合整治为契机，探索建立“依法公平取得、节约集约有偿使用、自愿有偿退出”的宅基地管理制度，促进农村人口向城镇集聚，实现“人进城、地盘活”。

规范宅基地有偿使用管理：对“一户多宅”、超标准占用宅基地等情形，按照“阶梯式收费”原则收取有偿使用费，收费标准根据区

域经济发展水平、宅基地区位条件等因素确定，所收费用纳入村集体账户，用于村庄公共设施建设和公益事业。

健全宅基地有偿退出机制：坚持“自愿、有偿、依法”原则，明确退出条件、补偿标准和实施流程。对进城落户且有稳定住所的农户，鼓励其自愿有偿退出宅基地，补偿标准参照当地征地补偿标准并结合房屋实际价值确定，可选择一次性货币补偿、城镇安置房优先购买权或养老保险补贴等方式。

建立退出指标收益反哺机制：将宅基地拆旧复垦形成的耕地占补平衡指标、城乡建设用地增减挂钩指标交易收益，按一定比例用于宅基地退出补偿和村庄整治提升，适度增加对退出农户的奖励，提高群众退出积极性。

强化退出宅基地盘活利用：退出的宅基地优先用于补充耕地、建设村庄公共设施或产业发展用地，对符合国土空间规划的，可用于发展乡村旅游、农产品加工等产业，增加村集体和农户收入。

4. 建立“全过程、多层次”考核监督体系，压实各方责任

徐闻县构建“动态监管、量化考核、社会监督”三位一体的考核监督机制，确保全域土地综合整治项目规范有序推进。

实施全过程动态监管：依托自然资源“一张图”和“天空地网”综合监测体系，建立全域整治项目管理系统，对项目立项、规划设计、施工建设、资金使用、验收交付等环节进行全过程跟踪监管，实现项目进度、资金流向、质量安全实时可查。

建立量化考核机制：制定《徐闻县全域土地综合整治项目考核办法》，将项目完成情况、耕地保护成效、资金使用效益、群众满意度等纳入考核指标，实行“月报、季报、年报”制度，考核结果与干部绩效考核、财政资金分配、项目审批权限挂钩。

强化社会监督：建立项目公示制度，通过村公告栏、政府网站、新媒体平台等渠道，公开项目规划、补偿标准、资金使用等信息，接受群众监督。

健全后期管护机制：明确整治后土地、设施的管护责任主体，建立“政府监管、村集体负责、群众参与”的管护体系，制定管护标准和考核办法，确保整治成果长效发挥。

四、规划落实及其方案衔接

（一）规划落实情况

（1）与市国土空间总体规划的衔接情况

战略定位：国内国际双循环战略支点城市；国家现代化海洋中心城市，区域协调发展重要引擎。

发展目标：打造成为广东省域副中心城市、现代化沿海经济带重要发展极、全国性综合交通枢纽城市和现代化区域性海洋城市。用足用好国家战略叠加交汇优势，全方位对接粤港澳大湾区、深圳先行示范区和前海、横琴、南沙三大平台建设，深化与海南相向发展，深度参与共建“一带一路”和西部陆海新通道，推动形成高水平开放合作新格局，推进湛茂一体化发展。

方案已落实、细化上位市国土空间规划《湛江市国土空间总体规划（2021-2035年）》相关要求，详见下表：

规划名称	相关规划要求	落实情况
《湛江市国土空间总体规划（2021-2035年）》	**严守国土空间安全底线：** 湛江市耕地保有量不低于4036.74平方公里（605.51万亩），其中永久基本农田保护面积不低于3736.35平方公里(560.45万亩);陆域生态保护红线面积不低于257.52平方公里（38.63万亩）；城镇开发边界面积控制在660.39平方公里（99.06万亩）以内。	安排子项目“耕地集中整治区”等农用地整理项目，提高角尾乡耕地与永久基本农田质量，本方案涉及永久基本农田调整，调出永久基本农田面积10.8298公顷，计划调入面积14.4629公顷。
	优化国土空间开发保护格局： 以“三区三线”为基础，优化三类空间，强化陆海统筹和城乡融合，整体谋划“一带两屏，一核一区三轴”的市域国土空间开发保护格局。	安排农用地整理、建设用地整理等子项目优化空间布局，促进城乡融合。

规划名称	相关规划要求	落实情况
	推进土地高质量开发利用： 以资源环境承载能力为约束，合理控制国土开发强度。坚持节约集约利用土地，高效布局新增建设用地，持续推进多种形式的存量低效用地再开发，引导城镇建设用地混合利用。	安排建设用地整理项目1个，通过实施建设用地增加挂钩的方式，将能够腾退建设用地指标7.6217公顷的建设用地。
	促进县镇村高质量发展： 基于县域主体功能区定位，差异化优化自然资源配置，以县城为重要载体推进城镇化建设，完善县城公共服务设施配套，引导产业向园区集聚，提升县城综合承载能力，保障“百县千镇万村高质量发展工程”实施。	基于县域主体功能区定位，差异化优化自然资源配置，安排生态保护修复项目2个、城乡风貌及人居环境整治提升7个，完善城乡公共服务体系塑造城乡美貌，安排产业导入项目1个，并引导产业向园区集聚。

（2）与县国土空间总体规划的衔接情况

战略定位：广东对接服务海南的先行区；湛江市域副中心城市；中国大陆最南端滨海生态旅游城市。徐闻县将致力于打造成为广东对接海南的先行示范区，为区域经济一体化贡献徐闻力量。

发展目标：规划至2025年，全力推进“两圈两区两园”建设，初步形成与海南相向而行的开放发展格局。生态宜居达到国内先进水平，形成生态文明的省级示范；规划至2035年，全面发挥大陆链接海南的枢纽门户作用，勇当“与海南相向而行”的“急先锋”，全力打造湛江与海南联动发展的先行区。

方案已落实、细化上位国土空间规划《徐闻县国土空间总体规划（2021-2035年）》相关要求，详见下表：

规划名称	相关规划要求	落实情况
《徐闻县国土空间总体规划（2021-2035年）》	**严守底线约束，保障农业生态安全:** 保障粮食与生态环境安全。保护稳定耕地，落实耕保任务;加强全县全要素资源统筹保护利用，构建完整连续的生态网络体系。	安排农用地整理项目2个，农用地整理面积302.5716公顷，预计新增耕地61.1050公顷，提高角尾乡耕地数量与耕地质量。
	践行集约发展，提高土地利用效率： 立足存量用地的更新利用推动存量土地再开发。以简单的空间改造转向综合性的城市更新，提高土地节约集约利用水平。	安排建设用地整理项目1个，通过实施建设用地增加挂钩的方式，将能够腾退建设用地指标7.6217公顷的建设用地。
	提振发展内涵，建设品质宜居城区： 以满足人民群众美好生活需求为目标，完善城乡公共服务体系塑造城乡美貌，打造疏密有致、便利共享、活力多元的宜居家园。	安排生态保护修复项目2个、城乡风貌及人居环境整治提升项目7个，完善城乡公共服务体系塑造城乡美貌，打造疏密有致、便利共享、活力多元的宜居家园。
	驱动陆海统筹，擘画现代滨海城市： 统筹谋划陆域与海域的功能定位、产业布局、资源配置、通道建设和防灾减灾等，推动陆海优势互补、良性互动和整体发展。	角尾乡功能地位为特色滨海旅游服务区，围绕其定位安排产业导入类项目1个，充分发挥角尾乡产业优势，促进一二三产业融合。

（3）与镇级国土空间总体规划的衔接情况

战略定位：建设“中国爱情角”（中国大陆最南端最美爱情角），琼州海峡国际旅游目的地重要节点，湛江全域旅游的示范乡镇，徐闻东西向的滨海战略功能集聚带核心节点，渔村文化旅游副中心。

发展目标：规划至2025年，角尾乡在旅游发展，基础设施建设，城镇品质提升等方面取得重大进展。角尾乡旅游服务能力有所提

升，南极之恋旅游核进一步提升，带动南极村的旅游发展；对外交通网络更加完善，依托滨海旅游公路，构建南极村文化旅游环，串联沿线各类旅游资源；乡镇建设品质稳步提升，滨海特色形象塑造成效初显。规划至2035年，角尾乡旅游服务能力显著提升，特色旅游项目基本建成，乡镇风貌进一步提升，滨海特色门户形象基本形成。展望至本世纪中叶，角尾乡实现高水平现代化，整体建设品质持续提升，成为中国大陆最南端最美爱情角，湛江市全域旅游的示范乡镇。

方案与《角尾乡国土空间总体规划（2021-2035年）》同步编制，本次全域土地综合整治主要内容已纳入角尾乡国土空间总体规划。角尾乡国土空间总体规划所提要求，本方案亦已落实，详见下表:

规划名称	相关规划要求	落实情况
《角尾乡国土空间总体规划（2021-2035年）》	**农用地整治相关要求:** 推进农用地整理，保障耕地数量稳定、质量提升。积极开展高标准农田新增建设、高标准农田改造提升、耕地恢复、宜耕后备资源开发、农村建设用地整治等项目建设，做好年度耕地进出平衡和建设占用耕地占补平衡工作。	安排子项目“耕地集中整治区”等农用地整理项目，提高角尾乡耕地与永久基本农田质量，
	建设用地整治相关要求: 积极盘活存量建设用地，使新增建设用地规模得到有效控制，闲置和低效利用的建设用地得到充分利用，集约用地水平进一步提高。合理提升特色产业和现代服务业用地占比，保障一二三产业融合发展用地需求，土地利用结构更趋优化。	通过实施建设用地增加挂钩（拆旧复垦）的方式，将能够腾退7.6217公顷的建设用地。
	乡村风貌整治相关要求: 推进农村人居环境整治，建设美好农村。深化村庄环境综合整治，完善农村生活污水治理、生活垃圾分类处理、河沟	城乡风貌及人居环境整治提升项目7个

规划名称	相关规划要求	落实情况
	池塘清淤等，建立健全农村环境卫生治理长效机制，配套和完善村庄公共服务和基础设施，提高农村居民生活幸福感。	
	生态保护修复整治要求: 加强滨海湿地、入海河口、红树林、珊瑚礁、海草床等典型海洋生态系统的保护和修复。开展角尾乡徐闻珊瑚礁保护区生态系统修复，推进互花米草防治。加强红树林生态保护和修复，建设海岸防护林，维护红树林生境连通性和生物多样性。	拟开展角尾乡海岸线保护修复项目1个，治理面积147.9200公顷；开展仕寮村委会红树林保护修复项目1个，预计面积1.3886公顷；有利于提升区域生态价值产品的转化
	产业开发整治要求: 支撑重点旅游项目开发，在保留南极村原汁原味的基础上，通过用“海洋”“南极”“爱情”等要素营造空间氛围，导入自然观光、文化街区、民宿餐饮、展览科普等产业，打造“七个一”精品工程，构建多元化消费场景，加快集聚南极村的人气、商气、烟火气。	安排子项目“珊瑚艺术民宿集群”，构建多元化消费场景，加快集聚南极村的人气、商气、烟火气

（4）与《徐闻县角尾乡（南极村）城市设计和控制性详细规划》的衔接情况

战略定位：依托中国大陆最南端的特色地理区位，丰富的海洋、岸线、珊瑚礁、红树林等生态资源，融合地方特色产业和文化，借力粤港澳大湾区、北部湾区、海南自贸区的市场辐射，以“产业”为核心，从“空间营造、生态保护、旅游发展、乡村振兴、土地整合”出发，将南极村打造成集主题公园、会议培训、康体康养、乡村振兴与田园综合体于一体的国家级滨海文旅度假区，提高土地利用效率，改善农村人居环境，提升乡村美丽形象，彰显湛江旅游新名片。

发展目标：国际级旅游度假胜地，国际级海洋科研与生态体验示范基地，湛江全域旅游产业融合发展示范区和特色田园乡村体验地。

方案已落实《徐闻县角尾乡（南极村）城市设计和控制性详细规划》相关要求，详见下表：

规划名称	相关规划要求	落实情况
《徐闻县角尾乡（南极村）城市设计和控制性详细规划》	打造成集主题公园、会议培训、康体康养、乡村振兴与田园综合体于一体的国家级滨海文旅度假区，提高土地利用效率，改善农村人居环境，提升乡村美丽形象，彰显湛江旅游新名片	安排子项目耕地集中整治区5个，建设用地整理项目2个，城乡风貌及人居环境整治提升项目7个，产业导入项目1个。

（5）与放坡村村庄规划的衔接情况

战略定位：重点发展旅游、度假、第二居所为主导的，环境优越、服务高效的国际化滨海旅游示范村，打造“中国大陆最南端”最个性、最沉浸、最欢乐、最风情的全新文旅度假村。

发展目标：按照资源整合的理念，采用“政+企+村”联动模式，以现代休闲观光产业、特色民宿、渔家乐、渔家特色产品等为基本依托，推动旅游度假与渔业、农产品加工、特色产品开发等产业进行融合，构建起一个打造成集食、住、行、游、娱、购配套完善的现代化“网红渔村”。

方案已落实《徐闻县角尾乡放坡村村庄规划（2021-2035年）》相关要求，详见下表：

规划名称	相关规划要求	落实情况
《徐闻县角尾乡放坡村村庄规划	打造成集食、住、行、游、娱、购配套完善的现代化“网红渔村”	安排子项目“珊瑚艺术民宿集群”。

规划名称	相关规划要求	落实情况
（2021-2035年）》		

（二）永久基本农田调整方案衔接

我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，我省“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。

本次实施方案拟将角尾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、不便于乡镇相关规划落实发展、位于建设用地中间区域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）永久基本农田调整的必要性和可行性

必要性：经内业分析及外业调研，角尾乡永久基本农田布局主要存在以下问题：1.部分单独耕地地块被划入永久基本农田，后续建设高标准农田成本高且不好维护，导致部分永久基本农田图斑过于零碎且管护困难，后续流出可能性高；2.部分永久基本农田距离村庄边界过近，且有部分永久基本农田图斑已伸入村庄，村庄发展空间被严重限制，部分村庄农民基本生存空间得不到保障。需对永久基本农田进行适当调整优化土地利用，提高农业生产效率，保障国家粮食安全，同时促进区域经济的协调发展。

可行性：经调查分析，需调出面积为 10.8298 公顷，调出地块约占所涉乡镇划定永久基本农田面积的 1.07%，拟通过全域土地综合整治补充耕地面积 61.1050 公顷，新增耕地坡度均低于 15 度，平均质量等别 5.2，图斑平均面积 0.3573 公顷，选取补充耕地中耕地集中连片高、与现有永久基本农田相连、后续能稳定利用和规模化机械化耕种的补充耕地划定为永久基本农田储备区；经可行性分析，拟划定为永久基本农田储备区的面积为 32.1422 公顷，永久基本农田储备区将与其他永久基本农田同步加强种植管护,落实保护责任。补充资源远大于需调出数量，可确保调整后永久基本农田面积有所提升，满足入的永久基本农田比调出的增加 5%。

2）基本概况

本整治项目涉及的角尾乡，共划定永久基本农田 1010.2287 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 1010.2287 公顷（含水田 64.7865 公顷），其他非耕农用地 0 公顷，建设用地 0 公顷，未利用地 0 公顷，总图斑数目 1085 个，平均质量等别 5.2，图斑平均面积 0.9311 公顷。在涉及的有关角尾乡范围内，未划为永久基本农田的现状耕地 103.6671 公顷（含水田 0 公顷），拟通过全域土地综合整治新增耕地 61.1050 公顷。

3）拟调出调入永久基本农田地块情况

①拟调出永久基本农田地块情况

拟调出地块；本整治项目共计划调出永久基本农田 10.8298 公顷，主要位于角尾乡角尾村、放坡村、许家寮村、下寮仔村，调出地块约占所涉乡镇划定永久基本农田面积的 1.07%。调出地块现状地类为耕地 10.8298 公顷（含水田 0 公顷），其他非耕农用地 0 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）10.8298 公顷、15 度坡以上的 0 公顷，涉及总图斑数目 57 个，平均质量等别 5.2，图斑平均面积 0.1900 公顷。经初步摸排分析，地块现场主要为 1.部分单独耕地地块被划入永久基本农田，后续建设高标准农田成本高且不好维护，导致部分永久基本农田图斑过于零碎且管护困难，后续流出可能性高；2.部分永久基本农田距离村庄边界过近，且有部分永久基本农田图斑已伸入村庄，村庄发展空间被严重限制，部分村庄农民基本生存空间得不到保障。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 14.4629 公顷，主要位于北注村和苞西村，当前现状为耕地 0 公顷，其他非耕农用地 14.4629 公顷，建设用地 0 公顷，未利用地 0 公顷，其中 15 度坡以下（含）14.4629 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 14.4629 公顷，涉及总图斑数目 41 个，平均质量等别 5，图斑平均面积 0.3528 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，但土地利用现状存在“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1010.2284公顷，其中调出面积10.8298公顷，涉及角尾村、放坡村、许家寮村、下寮仔村。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14.4629公顷，位于北注村和苞西村。在确保新增永久基本农田占整治区域调出永久基本农田比例不少于5.00%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。

4）有关计划安排

本整治项目调整永久基本农田布局计划于2026年完成，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。

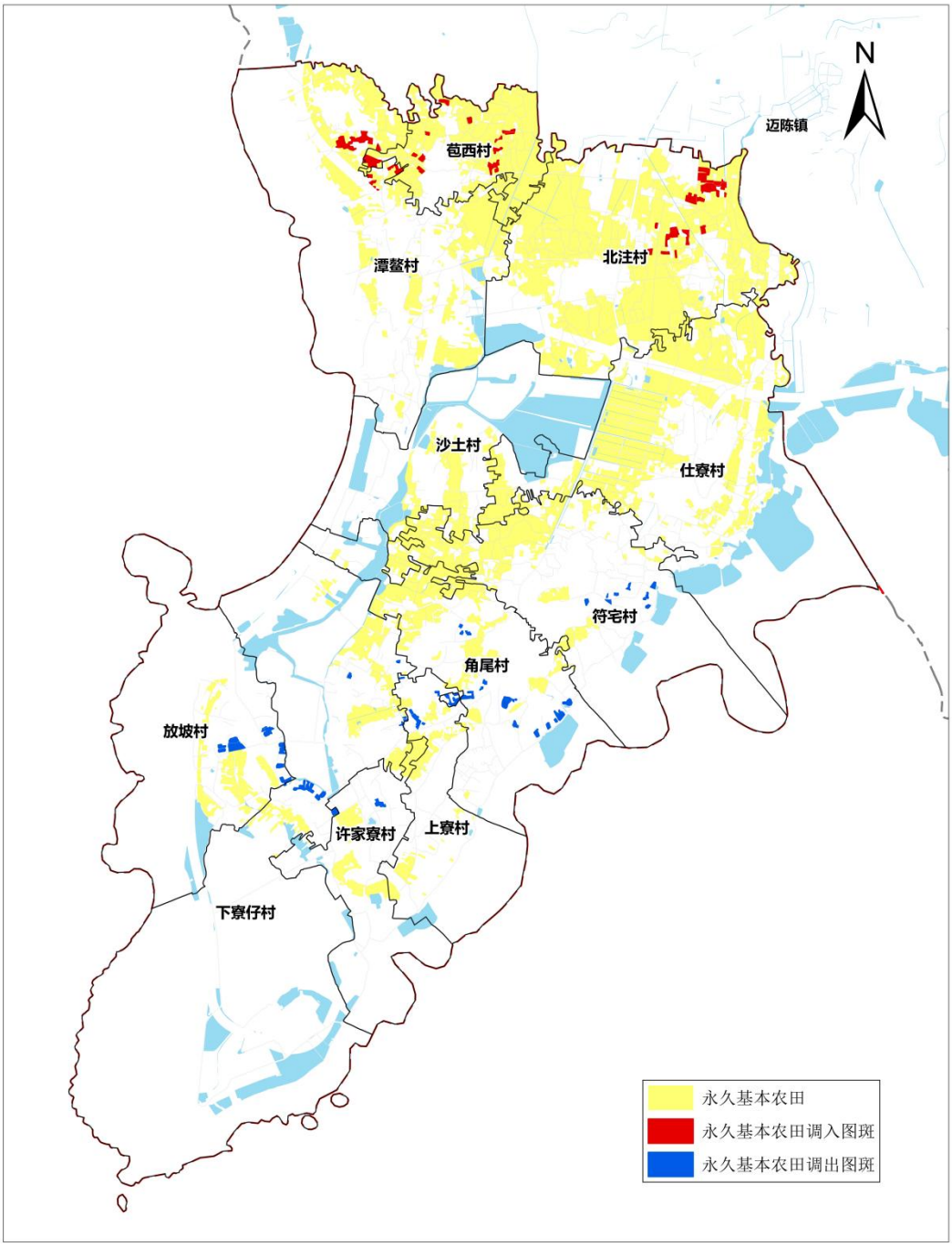


图 4-1 耕地和永久基本农田布局调整优化图

（三）城镇开发边界调整方案

本方案不涉及城镇开发边界调整，根据《广东省自然资源厅关于全力以赴做好典型县镇村规划，支撑“百县千镇万村高质量发展工程”不断走深走实的通知》，城镇开发边界内新增空间不足 500 亩的典型镇，可以 500 亩为上限，在单独编制的镇级总规中补充划设城镇

开发边界弹性发展区并规划为相应城镇建设用地，待规划实施中期评估时，在县域内子以平衡。角尾乡恰好为城镇开发边界内新增空间不足500亩的典型镇，因此角尾乡可在其单独编制的镇级总规中补充划设城镇开发边界弹性发展区并规划为相应城镇建设用地，可满足角尾乡域范围内重点产业平台，典型镇村重点项目的建设需求，因此，角尾乡不需要在全域土地综合整治工作中调整城镇开发边界，无需单独编制城镇开发边界调整方案。

（四）生态保护红线情况

本方案不涉及生态保护红线调整，根据《自然资源部生态环境部国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知(试行)》（自然资发〔2022〕142号）及广东省生态保护红线调整相关规定，按照“总体稳定、适度优化、功能提升”原则，对区域内生态保护红线布局进行正向优化调整。角尾乡子项目不涉及生态保护红线，因此，角尾乡不需要在全域土地综合整治工作中调整生态保护红线，无需单独编制生态保护红线方案。

五、项目安排

（一）子项目安排

围绕着实现“良田比较集中、村庄布局优化、产业集聚发展、生态健康优美”24字目标适度安排子项目，整体推进农用地整理、建设用地整理、生态保护修复、城乡风貌及人居环境整治提升、产业导入等项目。

台风“摩羯”的侵袭对角尾乡的电力系统、交通网络、住宅建筑以及农业生产造成了显著的破坏。此次台风事件凸显了上述基础设施及农业领域的脆弱性。基于此，已在多个项目规划中纳入了文化旅游、乡村圩镇综合整治、公共配套设施的改善以及圩镇农房外立面的改造等措施。

拟实施子项目共17项，涵盖农用地整理、建设用地整理、生态保护修复、城乡风貌及人居环境整治提升项目、产业导入等类型。建设规模总计575.064公顷，总投资15301.07万元，资金来源包括财政资金900万元、政府专项债4020.56万元、银行贷款6380.51万元、社会投资约4000.00万元。

表5-1 全域综合整治项目—项目安排表

计划立项年份	项目类型	子项目数量（个）	子项目名称	建设规模（公顷）	计划投资（万元）	当前状态
2025年	农用地整理	1	北注村耕地集中整治区项目	69.0185	660.69	已立项
2025年	生态保护修复	1	角尾乡海岸线保护修复项目	147.9200	2901.15	已立项
2025年	城乡风貌及人居环境整治提升项目	6	角尾乡风貌整饰项目	6.6758	1375.48	已立项
2025年			角尾乡农村人居环境整治建设项目	0.0735	740.08	已立项
2025年			角尾乡2025年道路硬底化建设项目	15.6155	338.00	已立项

2025 年			角尾乡 2025 年仕寮村委会路灯建设项目	1.0000	27.00	已立项
2025 年			角尾乡养逢村篮球场建设项目和角尾乡昌寸村公共文化体育活动场地建设项目	0.2200	65.00	已立项
2025 年			角尾乡仕寮村委会 2025 年人居环境整治项目	0.6000	15.00	已立项
2025 年	产业导入	3	“南极村”特色文旅产业改造项目	57.0967	1600	已立项
2025 年			渔乡情缘主题文化街改造项目	2.2306	900	已立项
2025 年			角尾乡“南沙桥”东侧衔接道路建设项目	0.1200	110	已立项
小计		11	—	300.5706	8732.40	—
2026 年	城乡风貌及人居环境整治提升项目	1	放坡东路提质改造	26.4216	1350.00	可研报告编制中
小计		1	—	26.4216	1350.00	—
2027 年	农用地整理	1	角尾乡耕地集中整治区项目	233.5531	2089.04	可研报告编制中
2027 年	建设用地整理	2	角尾乡增减挂钩项目	7.6217	571.63	可研报告编制中
2027 年			仕寮村未来社区安置项目	0.7463	900.00	可研报告编制中
2027 年	生态保护修复	1	仕寮村委会红树林保护修复项目	1.3886	158.00	可研报告编制中
2027 年	产业导入	1	珊瑚艺术民宿集群	4.7621	1500.00	可研报告编制中
小计		**5**	—	**248.0718**	**5218.67**	—
合计		**17**	—	**575.064**	**15301.07**	—

（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，统筹推进农用地整治，适应发展现代农业和适度规模经营模式，提高农业综合生产能力，增加农民收入，推进社会主义新农村建设的意义重大。本项目将统筹推进良田集中连片、补充耕地等项目，通过良田集中连片、低效农用地盘活等措施提高耕地连片程度，改善农田生态，优化乡村用地结构和空间格局的同时也进一步整治了耕地碎片化问题。新增耕地项目均不涉及生态保护红线和城镇开发边界。

表 5-2 全域综合整治项目—农用地整理项目安排表

序号	位置	项目名称	建设规模（公顷）
1	角尾乡	角尾乡耕地集中整治区项目	233.5531
2	北注村	北注村耕地集中整治区项目	69.0185
总计			302.5716

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、林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 2 个耕地集中整治区，分布在角尾乡全域。总建设规模为 302.5716 公顷，新增耕地面积为 61.1050 公顷（916.57 亩），消除 5 亩以下耕地图斑 70 个，耕地集中连片度提升比例为 12.13%，增加提升连片“千亩方”1 块和“百亩方”10 块。对永久基本农田进行优化调整，调出永久基本农田 10.8298 公顷，调入永久基本农田 14.4629 公顷，新增永久基本农田 3.6331 公顷，减少 5 亩以下基本农田 52 个，调入永久基本农田图斑位于北注村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。耕地集中整治区项目分布如下所示:

①项目实地情况

通过现场调研、实地访谈，调研情况分析如下:

根据实地调研，新增耕地来源为林地和荒地。



图 5-1 新增耕地实地调查照片

②建设目标

a.缓解用地需求，落实耕地占补平衡

通过土地开发活动，耕地的品质得到了显著提升，并且有效地扩展了耕地的面积。同时，区域内的基础设施建设有助于优化土地资源的配置，调整土地利用的结构，进而提高土地的使用效率，提高生产效率和粮食产量，最终促进农民收入的增长。

b.实现“百亩方、千亩方、万亩方”和“多田合一”建设

在推动角尾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”。在耕地集中整治区通过农用地整理，有效减少耕地碎片化问题。

c.耕地质量提升

通过土地平整、土壤改良、灌溉与排水等工程，使耕地更加集中连片，耕地质量提升，耕种更加便利。

d.助力乡村振兴

产业是地区发展的重要基石，土地资源是支撑产业发展的最重要载体，徐闻县积极推进土地供给侧结构性改革，盘活存量土地资源。耕地恢复工作的实施，在进一步缓解用地矛盾的同时，亦可与巩固脱贫、高标准农田建设等工作紧密结合，进一步改善农田耕作条件、提高粮食亩产，增加农民收益。

③设计思路

为了发挥当地的优势，建立较高层次的农业生态系统，保持土地资源的可持续利用，根据项目规划目标和建设标准，按照田、水、路、林综合规划的原则，规划以项目区自然条件和社会经济综合发展情况为背景，按照土壤改良措施、水利设施完善、林网配套等农业基础工程要求，确定工程建设数量和布局。尽可能利用原有的排灌系统和道路等基础设施。根据项目区土地利用限制因素分析，对项目区进行规划设计，规划思路拟定如下:

确定灌溉水源位置——配套基础设施——重构田块景观，田成方、路成网的格局，改善生态景观。

a.水源保障

判断项目地块周边水源情况，利用周边原有蓄水池，泵站、输水等设施灌溉至逐个田块，保证区域水资源充足。

b.基础设施配套

依据项目区及周边现有道路及水系设施，从利于耕作、易于规模化生产的角度出发，对田间交通设施和灌溉排水设施进行合理布设与规划，以保障项目区内外道路通达、灌溉水源通至田间地头，呈现“渠系相通、路网相连”的现代农业格局。

c.田块平整

采用“小田并大田、田格方块化、土地权属相结合”的规划理念，结合项目区的地形地貌特征，对项目区进行平整。田块布置充分考虑当地的耕作需求，与项目区相邻水田连片，构造协调的自然景观。

d.改善生态景观

为了保证项目建设后与周边环境的协调性，重构田块景观，田成方、路成网的格局，改善生态景观，更加切合自然景观，发展美丽新农村。

④预期成效

a 通过低产田改造、农田水利工程、耕地地力提升工程等，其本质是对耕地进行综合整治。耕地质量提升过程中，一方面通过田块平整度、表土质地等自然条件及生产资料投入、田间管理水平等社会经济条件的改善和提高，改造或消除耕作中的限制因素，提高耕地质量等级，进而增加耕地产能；另一方面通过地块归并，零星地物整理，农村道路、田坎规划设计扩大有效耕地面积，从而减少耕地碎片化，增加耕地产能。

b 拟通过开展低效林草地和园地整理项目，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。从而增加耕地数量，提高粮食产量。

5-3 全域土地综合整治项目建设-农用地整理项目预期成效表

项目名称	建设规模（公顷）	减少 5 亩以下图斑个数
角尾乡耕地集中整治区项目	233.5531	65
北注村耕地集中整治区项目	69.0185	15

（2）建设用地整理项目

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耕，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2025年，拟安排建设用地增减挂钩项目7.6217公顷，主要位于北注村、沙土村、潭鳌村、仕寮村等地的低效闲置旧村庄。在原有建设用地计划0.7463公顷用于仕寮村未来社区安置项目，减少建设用地7.6217公顷，新增建设用地项目不涉及生态保护红线，并已在国土空间规划中落实；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、二三产业集聚发展等内容。整理后，亿元GDP消耗建设用地量172公顷、亩均税收增加量460元，农村人均建设用地减少面积3.80平方米、村庄建设用地面积减少比例为0.15%。

表5-4 全域综合整治项目—建设用地综合整治项目安排表

序号	子项目名称	项目类型	主管部门	责任主体	坐落位置	主要内容	建设规模（公顷）	资金规模（万元）	计划开工年月	计划完工年月	备注
1	角尾乡增减挂钩项目	建设用地整理	徐闻县自然资源局	徐闻县自然资源局	角尾乡	拆旧复垦	7.6217	571.63	2027年6月	2028年6月	
2	仕寮村未来社区安置项目	建设用地整理	徐闻县自然资源局	徐闻县自然资源局	仕寮村	建新区	0.7463	900.00	2027年6月	2028年6月	

1）增减挂钩项目

在整治区域安排增减挂钩项目面积7.6217公顷，总投资约571.63万元。主要建设内容包括：建筑物拆除、土地平整、耕作层恢复、灌排设施等；实施过程应采用生态型土地整治技术，结合产业开发与村民生活需求，适当营造景观，以作为村民休憩空间或旅游服务

配套设施；在增减挂钩项目实施时，单独编制增减挂钩实施方案，按照增减挂钩政策要求进行报批。具体建设用地整理项目分布如下所示：

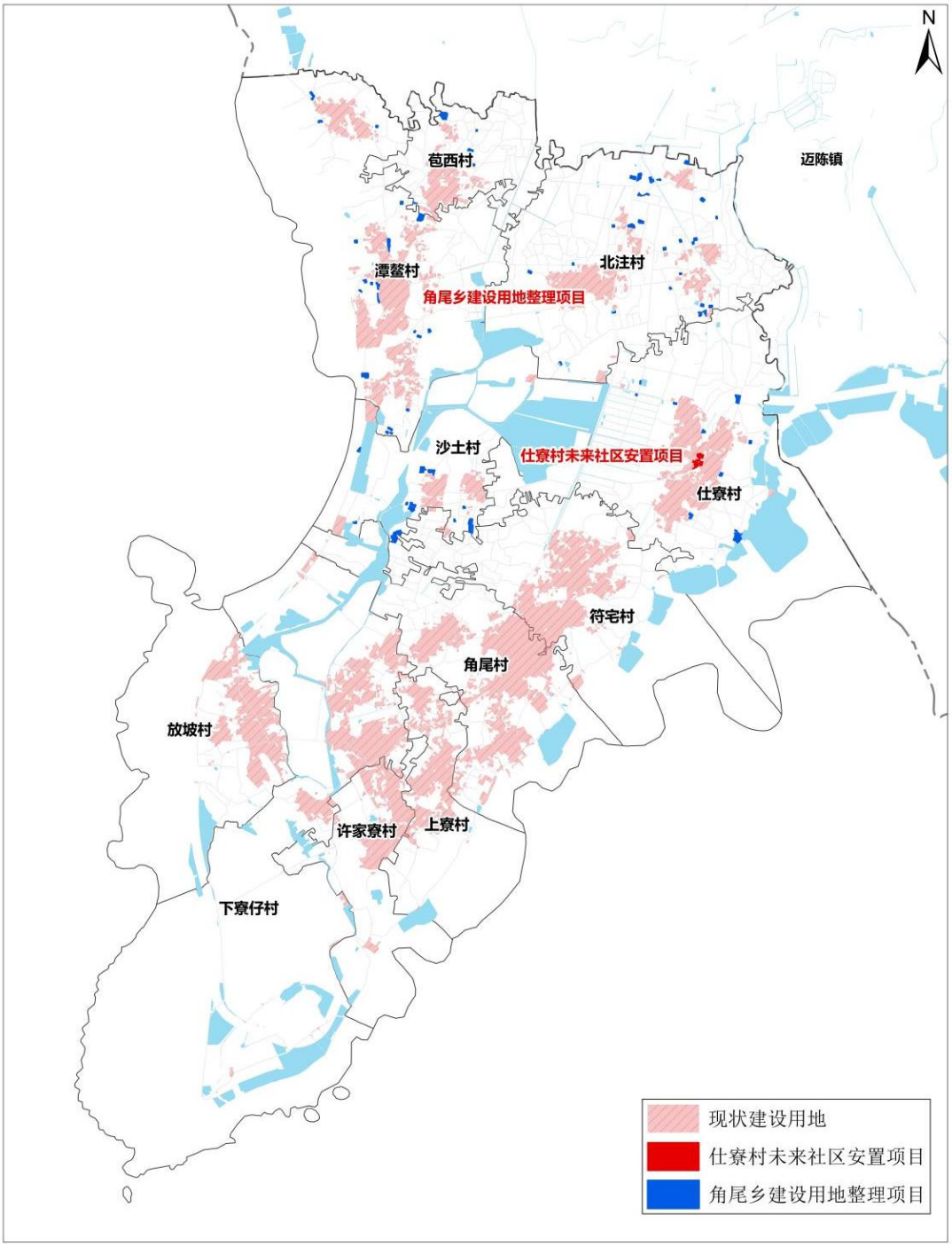


图 5-2 建设用地整理项目分布图

2）仕寮村未来社区安置项目

在仕寮村村委会附近规划仕寮村未来社区安置项目，该地块交通便利，基础设施较为完善，将部分零散村民进行集中建新安置，用地面积 0.7463 公顷，项目投资约 900.00 万元，用于仕寮村未来社区安置项目，安置区现状地类为村庄用地，规划用地用海地类全部为村庄用地。

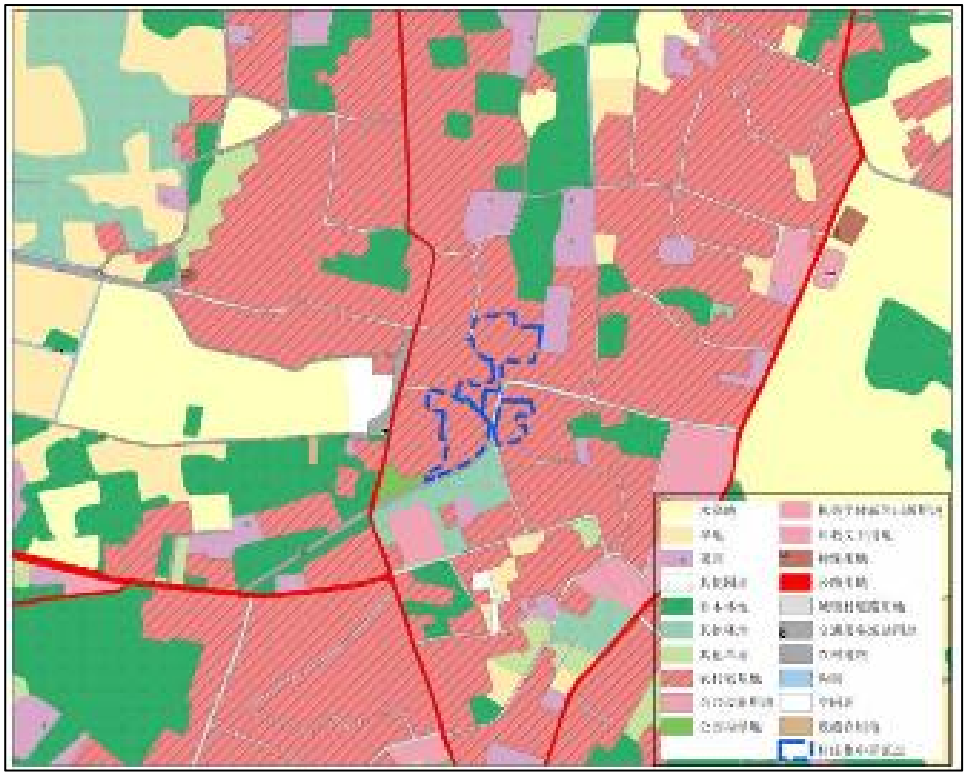


图 5-3 仕寮村未来社区安置项目现状图

（3）生态保护修复项目落实

建立健全海滩涂、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，不涉及生态保护红线，其中红树林保护项目建设规模约为 1.3886 公顷（20.83 亩），海岸线生态保护修复项目建设规模为 147.9200 公顷（2302.67 亩）。

以尊重自然规律为基本的原则，以“山水林田湖是一个生命共同体”的重要理念指导开展工作，充分集成整合资金政策，系统修复、综合治理，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，开展“五美”行动，推进绿美乡村建设，结合农村人居环境整治，优化调整生态用地布局，统筹推进人居环境整治、水环境治理等项目，项目区均不涉及生态保护红线和城镇开发边界。具体乡村生态保护修复项目分布如下所示:

表 5-5 全域综合整治项目—生态保护修复项目安排表

序号	子项目名称	项目类型	主管部门	责任主体	坐落位置	主要内容	建设规模（公顷）	资金规模（万元）	计划开工年月	计划完工年月	备注
1	角尾乡海岸线保护修复项目	生态保护修复	徐闻县自然资源局	徐闻县自然资源局	角尾乡	海岸线修复	147.9200	2901.15	2025 年 7 月	2026 年 12 月	
2	仕寮村委会红树林保护修复项目	生态保护修复	徐闻县自然资源局	徐闻县自然资源局	仕寮村	红树林修复	1.3886	158.00	2027 年 6 月	2028 年 6 月	

1）仕寮村村委会红树林保护修复项目

红树林有“海岸卫士”“海洋绿肺”美誉，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，在持续发展的同时，进一步强化红树林的保护措施，确保其原有生态得以保持。涉及范围主要包括仕寮村委会，建设规模为 1.3886 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 5-4 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 24 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。涉及范围主要包括下寮仔村，建设规模为 147.9200 公顷，建设内容主要包含：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。

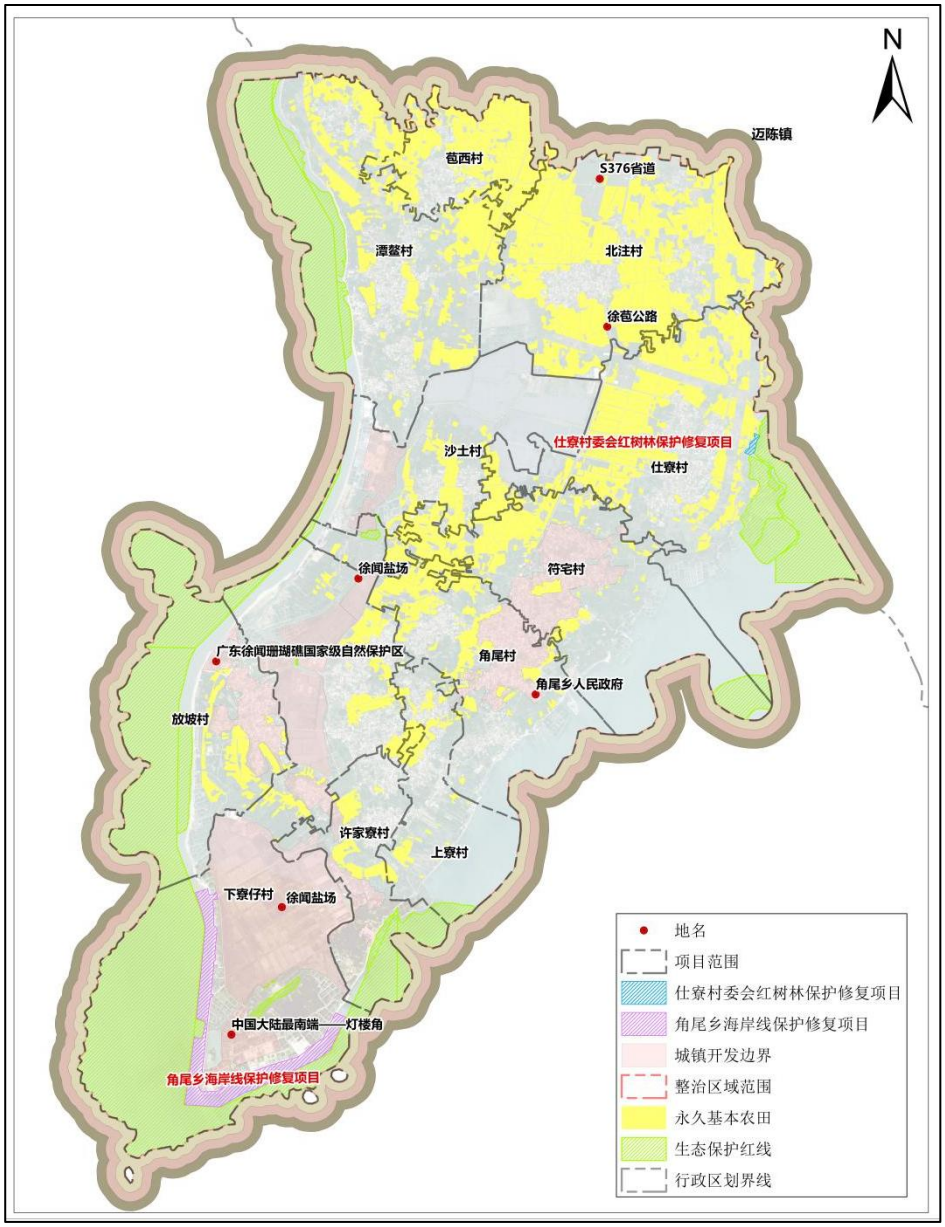


图 5-6 生态修复项目分布图

（4）城乡风貌及人居环境整治提升项目

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；对角尾乡全域会进行风貌整治，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。

表 5-6 全域综合整治项目—城乡风貌及人居环境整治提升项目安排表

序号	子项目名称	项目类型	主管部门	责任主体	坐落位置	主要内容	建设规模（公顷）	资金规模（万元）	计划开工年月	计划完工年月	备注
1	角尾乡风貌整饰项目	城乡风貌及人居环境整治提升	徐闻县农业农村局	徐闻县农业农村局	角尾乡	风貌提升	6.6758	1375.48	2025 年 8 月	2026 年 4 月	
2	角尾乡农村人居环境整治建设项目	城乡风貌及人居环境整治提升	徐闻县农业农村局	徐闻县农业农村局	角尾乡	人居环境整治	0.0735	740.08	2025 年 1 月	2025 年 5 月	
3	角尾乡 2025 年道路硬底化建设项目	城乡风貌及人居环境整治提升	徐闻县农业农村局	徐闻县农业农村局	角尾乡	道路硬化	15.6155	338	2025 年 1 月	2025 年 12 月	
4	放坡东路提质改造	城乡风貌及人居环境整治提升	徐闻县农业农村局	徐闻县农业农村局	放坡村	道路提升	26.4216	1350	2026 年 1 月	2026 年 12 月	
5	角尾乡 2025 年仕寮村委会路灯建设项目	城乡风貌及人居环境整治提升	徐闻县农业农村局	徐闻县农业农村局	仕寮村	基础设施建设	1.0000	27	2025 年 1 月	2025 年 12 月	
6	角尾乡养逢村篮球场建设项目和角尾乡昌寸村公共文化体育活动场地建设项目	城乡风貌及人居环境整治提升	徐闻县农业农村局	徐闻县农业农村局	角尾乡	体育活动场地	0.2200	65	2025 年 1 月	2025 年 12 月	
7	角尾乡仕寮村委会 2025 年人居环境整治项目	城乡风貌及人居环境整治提升	徐闻县农业农村局	徐闻县农业农村局	仕寮村	人居环境整治	0.6000	15	2025 年 1 月	2025 年 12 月	

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，项目均不涉及生态保护红线。





图5-7 角尾乡乡村风貌实地调查照片

1）角尾乡风貌整饰项目

角尾乡风貌整饰项目位于仕寮村，总用地面积为6.6758公顷，总投资为1375.48万元。

主要建设内容：对仕寮村内部1.5公里的道路进行硬化、亮化、绿化、景观节点工程改造，对沿街20栋民房外墙和围墙进行统一化改造，修建文化广场一处，便民服务点一处，垃圾回收点一处，公共厕所一处，停车区一处，民宿基础设施配套工程。

通过农房建筑、公共建筑的外立面提升、乡村景观提升、道路硬底化、绿化、景观节点的提升、标识系统等措施进行存量农房风貌提

升和新建农房风貌塑造。该批项目由角尾乡人民政府主导，资金来源于政府专项债。

（5）产业导入项目

表 5-7 全域综合整治项目—产业导入项目安排表

序号	子项目名称	项目类型	主管部门	责任主体	坐落位置	主要内容	建设规模（公顷）	资金规模（万元）	计划开工年月	计划完工年月	备注
1	珊瑚艺术民宿集群	产业导入项目	徐闻县文体局	徐闻县文体局	放坡村	民宿建设	4.7621	1500.00	2027 年 6 月	2028 年 6 月	
2	“南极村”特色文旅产业改造项目	产业导入项目	徐闻县文体局	徐闻县文体局	角尾乡	“南极村”旅游产业开发	57.0967	1600.00	2025 年 3 月	2026 年 2 月	
3	渔乡情缘主题文化街改造项目	产业导入项目	徐闻县文体局	徐闻县文体局	角尾乡	街区改造	2.2306	900.00	2025 年 1 月	2026 年 4 月	
4	角尾乡“南沙桥”东侧街接道路建设项目	产业导入项目	徐闻县农业农村局	徐闻县农业农村局	角尾乡	“南沙桥”东侧街接道路建设	0.1200	110.00	2025 年 5 月	2025 年 11 月	

1）珊瑚艺术民宿集群改造项目

珊瑚艺术民宿集群改造项目位于放坡村，总用地面积为 4.7621 公顷，总投资为 1500 万元，现状地类为村庄用地，规划用地用海地类全部为村庄用地，无新增建设用地。

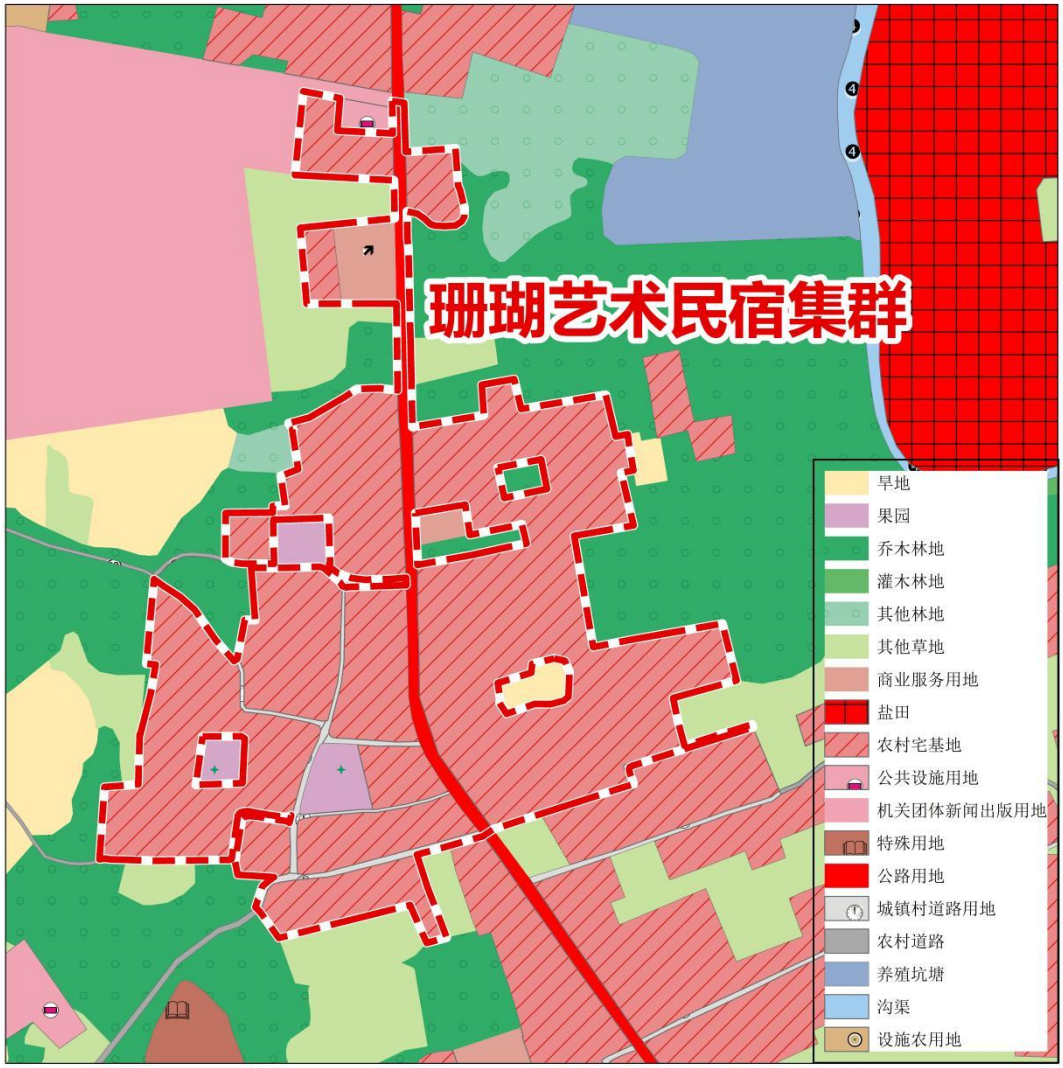


图 5-8 珊瑚艺术民宿集群改造项目土地利用现状图

主要建设内容：活动文化广场 1 处，户外休息设施一处，珊瑚码头一处，民宿改造 15 个，台风受灾道路亮化及绿化改造 200 米。

珊瑚艺术民宿集群改造项目结合徐闻县非物质文化遗产等传统文化元素，在原有土地属性上进行深度开发，与全域旅游相结合，增加旅游产品文化内涵，该项目严格按照《湛江市海岸带及海洋空间规划（2021-2035）》中的海岸建筑退缩线进行项目开展。项目实施后，有助于提升角尾乡居民生活环境，带动项目所在地周边的文化、服务业、旅游业的发展与繁荣，资金来源于社会投资。

（7）2025 年和 2026 年项目计划情况

本方案安排 17 个子项目，计划总投资 15301.07 万元，建设总规模 575.0640 公顷，其中农用地整治规模 302.5716 公顷，建设用地整理规模 8.3680 公顷，生态保护修复规模 149.3086 公顷，城乡风貌及人居环境整治提升项目规模 50.6064 公顷，产业导入规模 64.2094 公顷。

2025 年计划开工项目 11 个，计划完工项目 6 个，预计完成投资额 5013.75 万元。其中开工，农用地整理项目 1 个，预计完成投资额 330.35 万元（开工农用地整理项目的 50%），预计完成农用地整理面积 4.6685 公顷，预计新增耕地面积 0.6817 公顷；**建设用地整理项目 1 个，预计完成投资额 286 万元（开工建设用地整理项目的 50%），预计完成建设用地整理面积 3.8109 公顷，预计腾退建设用地指标 3.8109 公顷；**乡村生态保护修复项目 1 个，预计完成投资额 1450.58 万元（开工乡村生态保护修复项目的 50%）；城乡风貌及人居环境整治提升项目 6 个，预计完成投资额 1872.82 万元（开工城乡风貌及人居环境整治提升项目的 50%）；产业导入项目 3 个，预计完成投资额 1360.00 万元（开工产业导入项目的 50%）。

2026 年计划开工项目 1 个，为城乡风貌及人居环境整治提升项目，计划完工项目 6 个，其中农用地整理项目 1 个，建设用地整理项目 0 个，生态保护修复项目 1 个，城乡风貌及人居环境整治提升项目 2 个，产业导入项目 2 个；预计完成投资额 5068.65 万元。其中，农用地整理项目预计完成投资额 330.34 万元（2025 年开工农用地整理项目的 50%，2026 年开工农用地整理项目的 100%），预计完成农用地整理面积 297.9032 公顷，预计新增耕地面积 60.4234 公顷；**建设用地整理项目预计完成投资额 556 万元（2025 年开工建设用地整理项**

目的 50%，2026 年开工建设用地整理项目的 30%），预计完成建设用地整理面积 3.8109 公顷，预计腾退建设用地指标 3.8109 公顷；生态保护修复项目预计完成投资额 1450.57 万元（开工生态保护修复项目的 100%），完成生态修复面积为 149.3086 公顷；城乡风貌及人居环境整治提升项目预计完成投资额 2037.74 万元（开工城乡风貌及人居环境整治提升项目的 50%）；产业导入项目预计完成投资额 1250.00 万元（2025 开工产业导入项目的 30%，2026 开工产业导入项目的 30%）。

2025 年和 2026 年计划情况详见下表:

表 5-9 各类项目 2025 年和 2026 年计划投资情况表

项目类型	子项目个数	总投资额（万元）	2025 年度投资计划			2026 年度投资计划		
			开工子项目数量（个）	完工子项目数量（个）	完成投资额（万元）	开工子项目数量（个）	完工子项目数量（个）	完成投资额（万元）
农用地整理项目	1	660.69	1	0	330.35	0	1	330.34
建设用地整理项目	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
乡村生态保护修复项目	1	2901.15	1.00	0.00	1450.58	0.00	1.00	1450.57
城乡风貌及人居环境整治提升	7	3910.56	6.00	5.00	1872.82	1.00	2.00	2037.74
产业导入项目	3	2610.00	3.00	1.00	1360.00	0.00	2.00	1250.00
合计	12	10082.40	11.00	6.00	5013.75	1.00	6.00	5068.65

表 5-10 子项目 2025 年和 2026 年计划完成绩效情况表（数据未改）

年度	计划完成农用地整理（公顷）	计划完成新增耕地（公顷）	计划完成建设用地整理（公顷）	计划完成腾退建设用地（公顷）	计划完成生态保护修复（公顷）
2025 年度	4.6685	0.6817	3.8109	3.8109	0
2026 年度	297.9032	60.4234	3.8109	3.8109	149.3086
合计	302.5716	61.1050	7.6217	7.6217	149.3086

（二）精品工程

（1）南极特色农业示范片

南极特色农业示范片为农用地整理、建设用地整理、城乡风貌及人居环境整治提升精品工程，具体包括：北注村耕地集中整治区项目、角尾乡耕地集中整治区项目、角尾乡增减挂钩项目、角尾乡风貌整饰项目等子项目。

1.项目土地利用现状

南极特色农业示范片位于角尾乡北部，和迈陈镇接壤，是从 698 县道进入角尾乡的首个区域，较均匀地分布于 698 县道两侧，精品工程各子项目覆盖符宅村、沙土村、潭鳌村、苞西村、北注村和仕寮村全域，行政村面积共 2690.0294 公顷，根据 2023 年度国土变更调查数据，行政村内农用地共 1833.6028 公顷，占总用地面积的 68.16%；建设用地共 271.7182 公顷，占总用地面积的 10.10%；未利用地共 584.7083 公顷，占总用地面积的 21.74%。

表 5-11 南极特色农业示范片项目地类情况表

地类名称	面积（公顷）	百分比（%）
城镇村道路用地	11.1128	0.41
城镇住宅用地	2.4319	0.09
工业用地	6.2192	0.23
公路用地	15.4332	0.57
公用设施用地	1.8509	0.07
公园与绿地	0.1151	0.00
沟渠	24.4275	0.91
灌木林地	7.0392	0.26
果园	92.0230	3.42
旱地	471.5813	17.53
河流水面	1.7917	0.07
红树林地	2.2049	0.08
机关团体新闻出版用地	0.7164	0.03
交通服务场站用地	0.4250	0.02
科教文卫用地	4.5582	0.17
坑塘水面	164.2697	6.11
空闲地	0.3637	0.01
裸土地	0.1979	0.01
内陆滩涂	0.0499	0.00
农村道路	49.3159	1.83
农村宅基地	212.0632	7.88
其他草地	111.2602	4.14
其他林地	32.7715	1.22
其他园地	4.2581	0.16
乔木林地	456.7019	16.98
商业服务业设施用地	1.4686	0.05
设施农用地	10.2787	0.38
水工建筑用地	0.3209	0.01
水浇地	393.5721	14.63
水田	65.3348	2.43
特殊用地	2.3798	0.09
物流仓储用地	0.5116	0.02
沿海滩涂	471.0451	17.51
盐田	12.2265	0.45
养殖坑塘	59.7091	2.22
总计	2690.0294	100.00

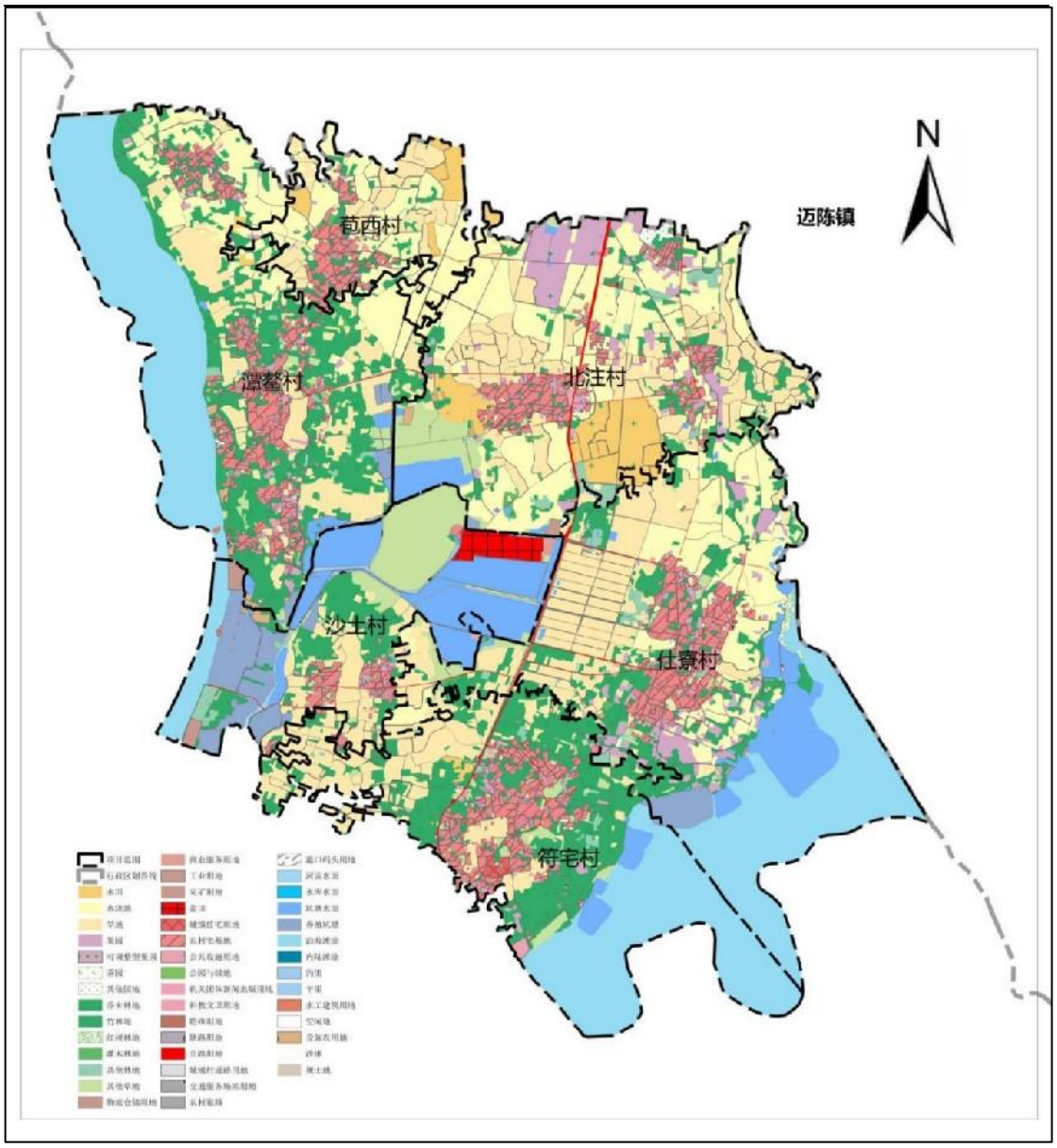


图 5-8 南极特色农业示范片项目土地利用现状图

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 302.5716 公顷（含新增耕地 61.1050 公顷）和增减挂钩（拆旧复垦）面积 7.6217 公顷，全部纳入“南极特

色农业示范片项目”，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，农村合作社进行示范种植，形成种植示范基地，农户参考合作社的合作模式；根据企业的技术指导进行推广，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

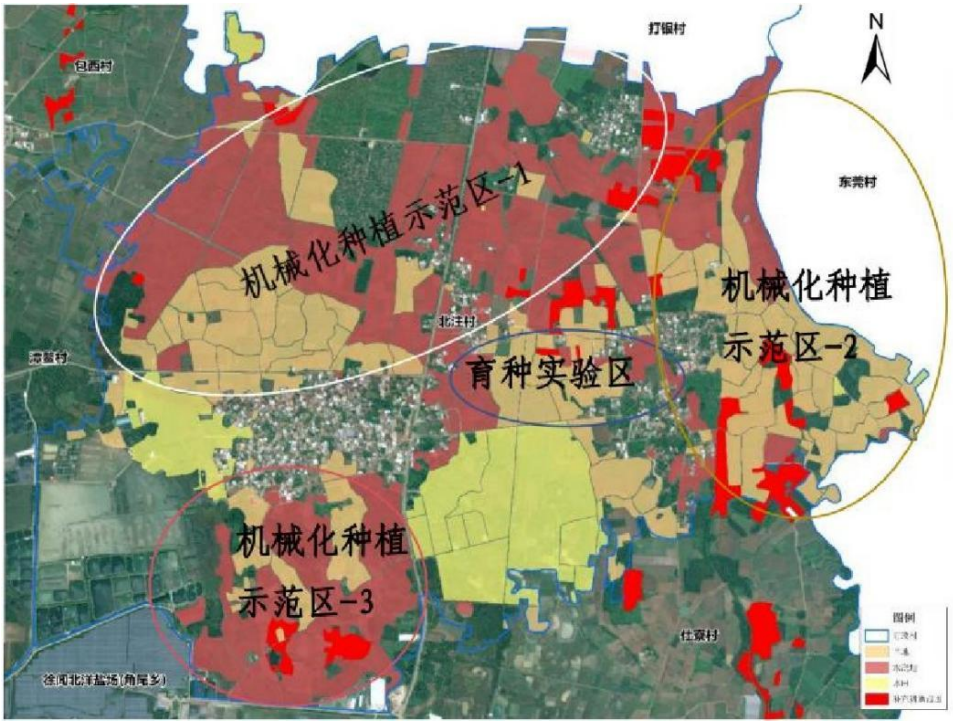


图 5-9 项目规划意向范围

（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 县道与通村道路为分界线，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，提高红葱产量质量。

（2）项目建设内容

南极特色农业示范片项目精品工程包括以下 4 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2项子项目，分别为北注村耕地集中整治区项目和角尾乡耕地集中整治区项目；对连片耕地302.5716公顷（4538.57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61.1050公顷（916.57亩），耕地改造提质302.5716公顷（4538.57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，为角尾乡增减挂钩项目；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、城乡风貌及人居环境整治提升项目类

涉及1项子项目，为角尾乡风貌整饰项目；对南极特色农业示范片区内的道路硬化、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.项目投入产出

项目主要依靠社会资金、政府专项债和政策性银行贷款投入，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。

（2）红树林生态观光区

红树林生态观光区以保护性开发为主，以“红树林”、“候鸟”为题材，突出“自然之本”，融合自然科普教育、湿地探索拓展、旅游观光、观鸟平台、生态游船等体验方式，让游客穿行在红树林中近

自然，发现红树林湿地公园之美。本精品工程涉及建设用地整理、生态保护修复等子项目，具体包括：仕寮村未来社区安置项目、仕寮村委会红树林保护修复项目等子项目。

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，也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

现状红树林分布主要集中在角尾乡域内东北角，该红树林为国家级自然保护区，中荷合作红树林项目。其中仕寮村红树林面积为 1.3886 公顷，主要位于村域东部。本项目坚持生态优先，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抓手，结合当地实际情况，谋划仕寮村村委会红树林保护修复项目。另通过增减挂钩项目对仕寮村村庄内的零散废弃建筑物进行拆除，并在仕寮村村委会附近规划仕寮村未来社区安置项目 0.7463 公顷，该地块交通便利，基础设施较为完善，将拆旧后的零散村民进行集中安置，助力协调规范发展红树林生态观光区。

3.精品项目内容

（1）仕寮村委会红树林保护修复项目

以保护修复为核心，实施红树林保护修复专项行动，整合优化红树林自然保护地。可通过重新植树、种植红树林和恢复土壤质量的方式对已经受到破坏的红树林地区进行恢复和修复工作。另可引入建设红树林监测与管理平台，实施红树林常态化巡护监管模式，将红树林范围划分为不同层级的网格进行全方位监管巡护。

（2）仕寮村未来社区安置项目

综合考虑仕寮村增减挂钩项目拆旧区及村集体未解决的集中建房需求，选址用地位于仕寮村村委会附近，建设约 0.7463 公顷安置区用于村民安置需求。



图 5-10 仕寮村未来社区安置项目预期效果图

4.项目预期成效

（1）生态健康优美

“海岸卫士”红树林生态修复，滨海美景、林木葱葱，候鸟成群，储存滨海蓝碳、丰富海岸景观，丰富物种多样性，完善生态格局，提升整体环境品质。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。

（2）发展红树林融合产业，有机提升乡村风貌

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。结合建设用地整理、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。通过在养殖塘种植一定面积的红树，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。

红树林在净化沿海海岸、防风消浪、维护生物多样性等方面发挥着重要作用。伴随项目落实推进，村民及游客将充分认识到红树林的重要性，并自发自觉的对红树林周边环境进行清理保护。后续可引入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，又扩大了红树林的范围，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。

（3）南极爱情角主题融合文旅景区

灯楼角风景区，依托中国大陆最南端的特色，构筑南极之心，围绕天涯海角“1314”合水线的蓝色爱情文化，是角尾乡的核心旅游目的地与特色观景区。以“南极”、“爱情”和“海洋”等要素营造空间氛围，导入自然观光、文化街区、民宿餐饮等产业，打造精品工程，强化核心资源体验，发展特色示范产业，营造和美人居环境，打造绿美生态环境。本精品工程包括：角尾乡海岸线保护修复项目、“南极村”特色文旅产业改造项目等子项目。



图 5-11 南极爱情角主题融合文旅景区预期效果图

1.项目概况

在中国大陆最南端，南极村位于东经 109° 55′ ，北纬 20° 13′ 。古有“极南”、“尽南”之称，三面环海、终年如夏，天蓝土红、海阔天空。琼州海峡与北部湾海水在此相拥，形成独特的“V 字

浪”合水线。其坐落于下寮仔村，村庄还保留有独具渔村风情的建筑，村庄人居环境已进行过整治，街道优美整洁。下寮仔村旅游禀赋优越，区域内有灯楼角灯塔、灯楼角主题公园、合水线和沙滩等，具有典型、稀缺的海岛特色景观资源，具有得天独厚的大陆最南端的浪漫爱情氛围。



图 5-12 南极村现状元素一览

2.规划思路

针对南极村建筑、商业街区、配套设施、海岸线及沙滩进行重点打造，以“中国南极村、最美爱情角”IP 为特色，主要做生态保护修复、乡村风貌提升及公共服务与基础设施建设项目。

3.精品项目内容

（1）角尾乡海岸线保护修复项目

组织开展海洋生态修复、“蓝色海湾”整治行动等工作，加强海岸线、海洋保护地和滨海湿地生态保护。通过对灯楼角环角海岸线采取生态化综合建设，采取清淤、生态补砂、生态整治、沙滩养护、沿

岸清障清理等措施恢复岸线生态功能，提升近岸海域环境承载能力。修复项目的开展已与广东省海岸带专项规划进行衔接，并符合相关要求。由此可助力丰富滨海文旅资源，推动形成优美滨海旅游休闲景观，配合发展可为村民、游客提供安全、美观、舒适的休闲空间。

（2）“南极村”特色文旅产业改造项目

目前南极村旅游景区对外交通链接弱，内部交通体系不完善，停车设施缺乏，难以支撑旅游发展。通过改造将内部交通体系包括建设环爱情角观光道路、增设旅游指引标识，以及提供多样化的交通工具，如观光电瓶车、自行车租车服务等，确保游客在村内能够自在游览，体验不同的旅游项目。

停车设施的缺乏问题将通过提升现存停车场来解决，将加设车位，以满足自驾游客和旅游大车的需求。此外，还将考虑建设一些具有特色的停车设施，如结合当地文化元素设计的自驾营地等，以提升游客的整体体验。

通过这些改造计划，南极村将逐步建立起一个高效、便捷、舒适的旅游环境，不仅能够促进当地旅游业的发展，还能带动相关产业的繁荣，为当地居民创造更多的就业机会，最终实现经济、社会和环境的可持续发展。

4.项目预期效益

随着角尾乡南极爱情角主题文旅景区的逐步完善，景区知名度的提升和特色旅游项目的推出，预计吸引大量游客前来参观体验，从而带动旅游商品、当地特产、特色餐饮、休闲体验、旅游住宿等相关行业的销售增长。此外，未来举办各类节庆活动和文化演出也将成为景区吸引游客的重要手段，增加额外收益。多方结合形成一个良性的旅游经济循环。

另有政府的扶持政策和被吸引而来的社会投资也将为景区的长期发展提供源源不断的动力，通过税收优惠、资金补贴等方式，降低景区运营成本，提高整体盈利能力。在精心规划和运营下，预期将实现良好的经济效益和社会效益，成为推动当地经济发展的重要力量。

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（2028 年），角尾乡全域土地综合整治项目估算投资为 15301.07 万元，按照项目类别可分为：农用地整理项目估算投资为 2749.73 万元；建设用地整理项目估算投资为 1471.63 万元；乡村生态保护修复项目估算投资为 3059.15 万元；城乡风貌及人居环境整治提升项目估算投资为 3910.56 万元；产业导入项目估算投资为 4110.00 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）《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）；

（4）《土地开发整理项目预算定额标准》（2012）；

（5）《广东省垦造水田项目预算编制指南（试行）》（粤国土资耕保发〔2018〕118 号）；

（6）《广东省市政工程综合定额》（2018）；

（7）《广东省园林绿化工程综合定额》（2018）；

（8）《广东省水利水电建筑工程预算定额》（2017）；

（9）《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）；

（10）《广东省造价信息》（2023 年湛江市部分）；

（11）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

本方案主要是根据自然资源、农业、住建、环保、林业、水利等部门相关标准，按照项目区内农用地整理、建设用地整理、生态保护与修复、乡村风貌提升以及其他建设项目等实际发生的费用，对全域土地综合整治项目的投资费用进行估算。通过实际调研确定各类子项目采取的主要工程措施和建设规模，参照各个部门类似项目每亩或每米或每个的工程投资标准，考虑物价上涨因素，分别对每一个子项目进行估算，然后汇总出每类项目的投资，最后汇总形成。投资估算方法：一是针对农用地整理项目和建设用地整理项目，根据当地已完成的类似典型项目的亩均单价，考虑实施难易程度、地形地貌、道路交通等因素，确定综合调整系数，按照项目规划实施面积乘以亩均单价，再乘以综合调整系数，估算项目投资；二是针对生态保护与修复、城乡风貌及人居环境整治提升项目，根据当地已完成的类似典型工程的每千米、每亩、每平方米综合单价，考虑材料工艺、物价上涨、实施难易程度等因素，确定综合调整系数，按照项目实施长度乘以每平方米综合单价，再乘以综合调整系数，估算项目投资；三是其他建设项目，涉及内容较多，根据实施主体提供的建设方案，结合行业标准与市场综合单价，进行投资估算；四是依据部分项目已有的可行性研究报告和相关投资测算方案，确定该项目投资金额。

（1）农用地整理项目投资

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，耕地集中整治区新增耕地建设项目单位投资以3万元/亩估算，耕地集中整治区其他配套设施建设项目

单位投资以0.1万元/亩估算；农用地整理项目总投资估算为2749.73万元。

（2）建设用地整理项目投资

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，建设用地整理项目拆旧复垦单位投资以5万元/亩估算拆旧费用571.63万元，仕寮村未来社区安置项目费用900.00万元，建设用地整理项目总投资估算为1471.63万元。

（3）乡村生态保护修复项目投资

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定以5万元/亩估算，项目暂定158.00万元，海岸线保护修复项目投资暂定以0.7万元/亩估算，项目暂定2901.15万元估算，生态修复总投资估算为3059.15万元。

（4）城乡风貌及人居环境整治提升项目

角尾乡风貌提升项目涉及50.6064公顷，主要建设内容涉及道路硬化、亮化、绿化、拓宽、完善基础设施和人居环境整治等方面，按照《广东省园林绿化工程综合定额》核算预估投资合计3910.56万元。

（5）产业投入项目

根据已有的可行性研究报告和相关投资测算方案，对珊瑚艺术民宿集群的预估投资为1500.00万元，对“南极村”特色文旅产业改造项目的预估投资为1600.00万元，对渔乡情缘主题文化街改造项目的预估投资为900.00万元，对角尾乡“南沙桥”东侧衔接道路建设项

目项目的预估投资为 110.00 万元。预估投资合计 4110.00 万元。综上，预估总投资为 15301.07 万元。

（二）资金筹措

1.资金筹措原则

（1）合法合规、专款专用

资金的筹措坚持依照国家政策法规开展，项目资金来源需由各相关部门共同监管，同时各项目资金来源均严格对照相关文件依据。各部门应将方案实施期间的支农涉农项目、资金适度向全域综合整治项目区倾斜，区财政应联合融资平台建立全域国土综合整治资金专户，做到投入资金专款专用。

（2）规模适当、筹措及时

筹资要在正确预测和科学规划的基础上进行，要以满足项目实施需要为最首要的原则，合理确定筹资规模。筹资的数额要能保证试点项目实施的需要，也不可贪多求大。资金的及时投入是确保试点项目能够正常开展的重要因素，筹资的期限要与项目建设周期相吻合；筹资时间配比要及时，使资金的投放与运用同项目建设的具体需要紧密衔接，以便于项目实施过程中能够适时获取所需资金。同时应制定整合资金的政策、制度以及具体措施，提高资金使用效益。

（3）连续支持、动态管理

筹资是项目实施的基础工作，在实施过程中，各部门应有长远计划、连续投入的准备。本项目实施周期为三年，各有关部门不但在项目实施中给予资金支持，项目实施后的后期管护也要做好配套工作。各部门应做好资金动态管理，区政府建立专项资金绩效评价体系，对资金投入和使用情况进行年度考评，强化考评结果运用，保证项目正常实施。

2.资金筹措情况

项目资金主要来源于政府财政资金、社会资金、政府专项债+社会资金（社会企业自筹）和社会资金+政策性银行贷款。

（1）政府财政资金

政府财政资金投入共 1 个项目，共计 900.00 万元。

主要用于仕寮村未来社区安置项目，由县财政资金进行投资。

（2）社会资金

本项目中社会资金投入共计 3 个项目，项目拟投入 4000.00 万元，主要用于“南极村”特色文旅产业改造项目、渔乡情缘主题文化街改造项目和珊瑚艺术民宿集群。

（3）政府专项债+社会资金（社会企业自筹）

政府专项债+社会资金（社会企业自筹）投入共 8 个项目，总投资额为 4020.56 万元，主要用于角尾乡风貌整饰项目、角尾乡农村人居环境整治建设项目、放坡东路提质改造、角尾乡 2025 年仕寮村委会路灯建设项目、角尾乡养逢村篮球场建设项目和角尾乡昌寸村公共文化体育活动场地建设项目、角尾乡仕寮村委会 2025 年人居环境整治项目和角尾乡“南沙桥”东侧衔接道路建设项目。由徐闻县角尾乡乡村振兴基础设施建设工程项目专项债资金组成。

（4）社会资金+政策性银行贷款

本项目中社会资金+政策性银行贷款共计 5 个，共投入 6380.51 万元，主要用于角尾乡耕地集中整治区项目、北注村耕地集中整治区项目、角尾乡增减挂钩项目、角尾乡海岸线保护修复项目和仕寮村委会红树林保护修复项目。政策银行贷款目前资金未到位，徐闻县全域土地综合整治工作专班与农发行保持密切联系，需融资子项目基本得到认可，后续将开展项目立项及可研编制工作。

表 6-1 子项目资金来源表

项目类型		建设规模（公顷）	项目名称	计划投资（万元）	资金来源
农用地整理项目	1	233.5531	角尾乡耕地集中整治区项目	2089.04	社会资金+政策性银行贷款
	2	69.0185	北注村耕地集中整治区项目	660.69	
	小计	302.5716	--	2749.73	
建设用地整理项目	1	7.6217	角尾乡增减挂钩项目	571.63	
	2	0.7463	仕寮村未来社区安置项目	900.00	政府财政资金
	小计	8.3680	--	1471.63	--
乡村生态保护修复项目	1	147.9200	角尾乡海岸线保护修复项目	2901.15	社会资金+政策性银行贷款
	2	1.3886	仕寮村委会红树林保护修复项目	158.00	
	小计	149.3086	--	3059.15	
城乡风貌及人居环境整治提升项目	1	6.6758	角尾乡风貌整饰项目	1375.48	政府专项债+社会资金（社会企业自筹）
	2	0.0735	角尾乡农村人居环境整治建设项目	740.08	
	3	15.6155	角尾乡 2025 年道路硬底化建设项目	338.00	
	4	26.4216	放坡东路提质改造	1350.00	
	5	1.0000	角尾乡 2025 年仕寮村委会路灯建设项目	27.00	
	6	0.2200	角尾乡养逢村篮球场建设项目和角尾乡昌寸村公共文化体育活动场地建设项目	65.00	
	7	0.6000	角尾乡仕寮村委会 2025 年人居环境整治项目	15.00	
	小计	50.6064	--	3910.56	
产业导入项目	1	57.0967	“南极村”特色文旅产业改造项目	1600.00	社会资金（企业投资）
	2	2.2306	渔乡情缘主题文化街改造项目	900.00	
	3	0.1200	角尾乡“南沙桥”东侧衔接道路建设项目	110.00	
	4	4.7621	珊瑚艺术民宿集群	1500.00	
	小计	64.2094	--	4110.00	
合计		575.0640	--	15301.07	--

（三）项目融资及债务清偿能力分析

1.融资分析

湛江市徐闻县全域土地综合整治角尾乡单元需融资项目13个，**计划投资10401.07万元，需融资金额为8320.86万元，**均为政府专项债和政策性银行融资（包括20%资本金+80%融资）。目前资金未到位，但徐闻县全域土地综合整治工作专班与农发行保持密切联系，需融资子项目基本得到认可，后续将开展项目立项及可研编制工作。

表6-2需融资项目基本情况一览表

序号	子项目名称	建设规模（公顷）	计划投资（万元）	计划融资贷款（万元）	进度	初定实施主体
1	角尾乡耕地集中整治区项目	233.5531	2089.04	1671.23	可研编制中	平台公司
2	北注村耕地集中整治区项目	69.0185	660.69	528.55	已立项	平台公司
3	角尾乡增减挂钩项目	7.6217	571.63	457.30	可研编制中	平台公司
4	角尾乡海岸线保护修复项目	147.9200	2901.15	2320.92	已立项	平台公司
5	仕寮村委会红树林保护修复项目	1.3886	158.00	126.40	可研编制中	平台公司
6	角尾乡风貌整饰项目	6.6758	1375.48	1100.38	已立项	平台公司
7	角尾乡农村人居环境整治建设项目	0.0735	740.08	592.06	已立项	平台公司
8	角尾乡2025年道路硬底化建设项目	15.6155	338.00	270.40	已立项	平台公司
9	放坡东路提质改造	26.4216	1350.00	1080.00	可研编制中	平台公司
10	角尾乡2025年仕寮村委会路灯建设项目	1.0000	27.00	21.60	已立项	平台公司

序号	子项目名称	建设规模（公顷）	计划投资（万元）	计划融资贷款（万元）	进度	初定实施主体
11	角尾乡养逢村篮球场建设项目和角尾乡昌寸村公共文化体育活动场地建设项目	0.22	65.00	52.00	已立项	平台公司
12	角尾乡仕寮村委会2025年人居环境整治项目	0.6000	15.00	12.00	已立项	平台公司
13	角尾乡“南沙桥”东侧衔接道路建设项目	0.1200	110.00	88.00	已立项	平台公司
合计		575.0640	10401.07	8320.86	——	——

2.清偿能力分析

（1）收入预测

保守估计，融资项目收入主要为耕地租赁收入、旅游产业收入、产业导入收入及部分指标交易收入。项目建设运营期参考租赁合同最长期限20年计算，其中建设期为2年，建成运营期为18年。

1）耕地租赁收入

通过农用地整理项目，可增加地61.1050公顷（916.57亩），参考目前徐闻县农田对外租赁价格，暂定农田出租价格为每亩每年1200元。可增加收入:

916.57亩*0.12万元=109.99万元;

18年运营期收益为109.99*18=1979.82万元。

2）旅游产业收入

通过红树林生态保护修复，优化红树林现状景观，带动旅游收入，按照角尾乡2023年40万人次游客流量计算，预计截流18.29万人次，按每人增加收入560元计算，则第一年收入10136.00万元，收入每3年增长一次增长率按3%计算，18年运营期共计收入为

198756.12 万元，按照综合税率 8%计算，共计收入 198756.12*0.08=15900.49 万元。

3）指标交易收入

指标交易收入主要为各新增耕地及拆旧复垦、增加挂钩项目形成的指标交易，假设形成的新增耕地指标一半用于地方自平衡，结余一半流入市场交易，新增耕地 61.1050 公顷（916.57 亩），指标按市场交易价亩均 8 万元，新增耕地指标收入 3666.32 万元；建设用地指标 30%地方自用、70%均流入市场交易，建设用地节余指标 7.6217 公顷（103.13 亩），指标按市场交易价亩均 30 万元，建设用地指标收入 2165.73 万元;

综上，指标交易总收入为 5832.05 万元。

（2）小结

假设融资贷款偿还期限为 20 年，利息按照 3.95%计算，则本息共计 14894.34 万元。在不纳入指标收益计算子项目收益的情况下，子项目 20 年期间可产生的收益为 17880.31 万元，本息覆盖率仍可达 1.20,符合资金平衡标准，项目实施不存在引发地方政府隐性债务风险的情况。

（四）资金平衡分析

综合判断本轮实施方案各类子项目，收益可从指标交易、财政税收、企业利润、租金收益等方面进行预期，按建设期 2 年，建成运营期为 18 年进行收益估算，主要从农用地整理、建设用地整理、生态保护修复、城乡风貌及人居环境整治提升、产业导入五个类型项目进行计算。

1.通过农用地整理

通过农用地整理项目，可增加地61.1050公顷（916.57亩），假设50%用于地方占补平衡、50%结余用以交易，按照亩均交易价格8万元计算，则可实现项目指标交易总收入为3666.32万元；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3666.32万元。通过农用地整理项目，可增加地61.1050公顷（916.57亩），参考目前徐闻县农田对外租赁价格，暂定农田出租价格为每亩每年1200元。可增加收入：916.57亩*0.12万元=109.99万元；

18年经营期收益为109.99*18=1979.82万元。

2.通过建设用地整理

拆旧复垦项目实施后，建设用地指标30%地方自用、70%均流入市场交易，预计产生拆旧复垦指标约7.6217公顷（103.13亩），指标按市场交易价亩均30万元，指标总收益金额约2165.73万元。

3.乡村生态保护修复项目

通过红树林生态保护修复，优化红树林现状景观，带动旅游收入，按照角尾乡2023年40万人次游客流量计算，预计截流18.29万人次，按每人增加收入560元计算，则第一年收入10136.00万元，收入每3年增长一次增长率按3%计算，18年运营期共计收入为198756.12万元，按照综合税率8%计算，共计收入198756.12*0.08=15900.49万元。

4.城乡风貌及人居环境整治提升项目

①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40个，年收入700元/个；设置标识牌35个，年收入400元/个；设置灯箱50个，年收入350元/个；设置宣传栏4处，年收入3000元/处。广告收入：40*700+35*400+50*350+4*3000=7.15万元；

18 年经营期收益为 7.15*18=128.7 万元

②停车位按照每天每个车位收入 25 元，本项目设置停车位 20 个，空置率 20%，停车场收入：25*20*0.8*356=21.36 万元。

18 年经营期收益为 21.36*18=384.48 万元。

综上，在不完全统计的情况下，徐闻县角尾乡通过城乡风貌及人居环境整治提升项目，18 年运营收入及税收收入预期合计约 513.18 万元。

6.产业导入项目

①通过基础设施完善全面激活“南极村”旅游市场潜力，推动文旅事业蓬勃发展，吸引过港游客群及粤港澳大湾区度假游客群，按照角尾乡 2023 年 40 万人次游客流量计算，目标每年游客接待量 20 万人次。按人均增加收入 400 元计算则第一年收入 8000 万元，收入每 3 年增长一次增长率按 3%计算，18 年运营期共计收入为 166078.67 万元，按照综合税率 8%计算，共计收入 166078.67*0.08=13286.29 万元。

综上，在不完全统计的情况下，徐闻县角尾乡通过产业导入项目，18 年运营收入及税收收入预期合计约 14996.29 万元。

5.整体收益说明

部分产业导入项目预期收益难计算，因此本次预期收益是不完全统计的，后续徐闻县全域土地综合整治实施方案（角尾乡单元）通过子项目建设与经营，收益还将大于本次的预期收益统算。

本次统算徐闻县全域土地综合整治实施方案（角尾乡单元）通过子项目建设，通过 2 年建设 18 年经营，在不计算指标收益的情况，预计收益为 33389.78 万元。

6.平衡分析

投入方面，徐闻县全域土地综合整治（角尾乡单元）预计总投资15301.07万元，其中财政资金900.00万元、政府专项债+社会资金（社会企业自筹）4020.56万元、社会资金+政策性银行贷款6380.51万元、社会资金（企业自筹）4000.00万元。利息方面，政府专项债和社会资金（政策性银行贷款）8320.86万元拟贷款20年，利息按3.95%计算，利息总额为6573.48万元。则本息总额为14894.34万元。

收益方面，据不完全统计，在不计算指标收益的情况，徐闻县全域土地综合整治（角尾乡单元）项目预期收益为33389.78万元，是预计总投资(含利息)21874.55万元的1.53倍，可覆盖项目总体成本。

表6-3 资金平衡分析表

<table>
<tr><th rowspan="2">项目类型</th><th colspan="4">投入（万元）</th><th colspan="3">产出（万元）</th></tr>
<tr><th>财政资金</th><th>政府专项债</th><th>银行贷款</th><th>社会投资</th><th>指标收益</th><th>其他收益</th><th>总收益</th></tr>
<tr><td>农用地整理项目</td><td>0</td><td>0</td><td>2749.73</td><td>0</td><td>3666.32</td><td>1979.82</td><td>5646.14</td></tr>
<tr><td>建设用地整理项目</td><td>900.00</td><td>0</td><td>571.63</td><td>0</td><td>2165.73</td><td>0.00</td><td>2165.73</td></tr>
<tr><td>乡村生态保护修复项目</td><td>0</td><td>0</td><td>3059.15</td><td>0</td><td>0</td><td>15900.49</td><td>15900.49</td></tr>
<tr><td>城乡风貌及人居环境整治提升项目</td><td>0</td><td>3910.56</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>513.18</td><td>513.18</td></tr>
<tr><td>产业导入项目</td><td>0</td><td>110.00</td><td></td><td>4000.00</td><td>0</td><td>14996.29</td><td>14996.29</td></tr>
<tr><td>小计</td><td>900.00</td><td>4020.56</td><td>6380.51</td><td>4000.00</td><td>5832.05</td><td>33389.78</td><td>39221.83</td></tr>
<tr><td>需贷款金额及偿还年份</td><td>——</td><td colspan="2">资本准备金2080.21
贷款资金8320.86</td><td>——</td><td>——</td><td>——</td><td>——</td></tr>
<tr><td>利息</td><td>——</td><td colspan="2">6573.48</td><td>——</td><td>——</td><td>——</td><td>——</td></tr>
<tr><td rowspan="2">总计</td><td>900.00</td><td colspan="2">16974.55</td><td>4000.00</td><td>——</td><td>33389.78</td><td>——</td></tr>
<tr><td colspan="4">21874.55</td><td colspan="3">33389.78</td></tr>
</table>

七、预期效益

（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；通过农用地整理项目共新增耕地61.1050公顷，可消除5亩以下耕地图斑占比12.13%，增加提升连片“千亩方”1块和“百亩方”10块，有效保障粮食安全。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，耕作环境得到改善，有效防止耕地“非粮化”；“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、乡村基础设施和公共服务设施建设可得到显著改善。

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，1.3886公顷的红树林得到保护修复，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。角尾乡通过全域土地综合整治项目落成实施后，预计可收益达33389.78万元。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；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

全域土地综合整治旨在引导用地布局，以规划乡村发展为导向，追求长远发展。本次角尾乡全域土地综合整治更强调整治措施的综合性，整治目标的多元化、实施模式的多样化，更突出生态效益、经济效益和社会效益的叠加。

以当地丰富的红葱产业为依托，通过耕地集中整治和补充耕地项目实现指标收益，补充农村基础设施和公共服务设施建设，提升乡村风貌和景点游览价值，并重点推动优势产业的高质量发展，不断壮大镇域经济。深度谋划一条一、二、三产业融合、全面发展的发展道路，从全域规划、全域设计、全域整治，去推动耕地质量进一步提高、空间格局进一步优化、人居环境进一步改善、基层治理能力进一步加强、产业融合发展水平进一步提升，与传统模式相比，角尾乡全域土地综合整治有以下几方面特点特色:

1.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。

2.创新政策

完善土地征收补偿制度、提高补偿标准，保障农民权益；制定优惠政策，鼓励农民参与土地流转，优化资源配置；加强土地市场监管，打击非法占地、违规开发等行为，维护市场秩序，以确保农村土地管理制度改革顺利进行。

3.创新金融服务

创新资金筹措，推行多元化融资。充分发挥政策性银行贷款的引导作用，鼓励金融和社会资本参与全域土地综合整治。加强全域土地综合整治及相关政策宣传、解读，创新完善、用足用好耕地占补平衡、城乡建设用地增减挂钩等资源保护利用政策，按照“谁投入、谁受益”的原则，积极撬动金融和社会资本参与，推行多元化融资。加强资金筹措管理，根据项目实施的不同阶段配置不同性质的资金，建立资金风险管理责任制，制定科学合理的考核标准和奖罚措施。

创新金融服务对农村土地管理制度改革至关重要。应发展农村金融市场，扩大贷款业务，提供融资渠道；创新金融产品，如土地承包

经营权抵押贷款、农村宅基地使用权抵押贷款等，满足农民多元化金融需求。

4.创新技术应用

引进新技术、新工艺是推动农村土地管理制度改革的关键。利用遥感技术、GIS 等高科技手段对农村土地资源进行动态监测，为土地管理提供科学依据；引入现代农业生产技术，提高农业生产效率，降低劳动强度。

5.创新社会参与机制

创新社会参与机制，鼓励企业、社会组织和农民参与土地整治、基础设施建设等。同时，建立政策激励机制，给予税收优惠、政策扶持等措施，吸纳社会资本参与农村土地管理制度改革。

6.创新监管模式

为保障改革顺利推进，需创新监管模式。加强国土空间总体规划，强化土地用途管制；建立健全土地执法监管机制，加大查处力度，确保政策落实。

通过这些创新措施的实施，有望推动我国农村土地管理制度改革取得更大突破，为实现乡村振兴战略目标奠定基础。

八、实施保障

（一）组织保障

1.组织架构

为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，徐闻县成立了县“百千万工程”指挥部全域土地综合整治专班，由县政府主要领导担任总召集人，由副县长吕怀谋及县自然资源局局长袁文韬担任副总召集人，成员由县发展和改革局、县财政局、县自然资源局、市生态环境局徐闻分局、县住房城乡建设局、县交通运输局、县水务局、县农业农村局、县文化广电旅游体育局、县政府办金融工作股、徐闻县基础设施建设有限公司、各镇（乡）街道等单位主要责任同志担任，

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）人民政府及街道办事处

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。

3.工作机制

（1）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。

（2）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。

（3）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。

（4）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。

（5）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。

（6）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.整合政府专项债

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.合理利用资金

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，合理将资金用于区域内综合整治项目的投资建设，减轻政府专项债压力。

（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，绘制角尾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，以保障施工质量和安全。

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

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，作为本项目的管护主体。对农用地整理中的耕地集中整治区建设项目进行后期管护，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。对城乡风貌及人居环境整治提升项目，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，做好相应的防灾措施，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，不断增强广大群众的森林防火意识；③规范生产、生活防火行为，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，保护居民人身和财产安全，非常必要。根据广东省防台风应急预案，对于台风防治应以人为本，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，不断增强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、专章论证

（一）永久基本农田调整专章

我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，我省“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。

本次实施方案拟将角尾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、不便于乡镇相关规划落实发展、位于建设用地中间区域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）永久基本农田调整的必要性和可行性

必要性：经内业分析及外业调研，角尾乡永久基本农田布局主要存在以下问题：1.部分单独耕地地块被划入永久基本农田，后续建设高标准农田成本高且不好维护，导致部分永久基本农田图斑过于零碎且管护困难，后续流出可能性高；2.部分永久基本农田距离村庄边界过近，且有部分永久基本农田图斑已伸入村庄，村庄发展空间被严重限制，部分村庄农民基本生存空间得不到保障。需对永久基本农田进行适当调整优化土地利用，提高农业生产效率，保障国家粮食安全，同时促进区域经济的协调发展。

可行性：经调查分析，需调出面积为 10.8298 公顷，调出地块约占所涉乡镇划定永久基本农田面积的 1.07%，拟通过全域土地综合整治补充耕地面积 14.4629 公顷，新增耕地坡度均低于 15 度，平均质量

等别 5.2，图斑平均面积 0.3573 公顷，选取补充耕地中耕地集中连片高、与现有永久基本农田相连、后续能稳定利用和规模化机械化耕种的补充耕地划定为永久基本农田储备区；经可行性分析，拟划定为永久基本农田储备区的面积为 32.1422 公顷，永久基本农田储备区将与其他永久基本农田同步加强种植管护,落实保护责任。补充资源远大于需调出数量，可确保调整后永久基本农田面积有所提升，满足入的永久基本农田比调出的增加 5%。

2）基本概况

本整治项目涉及的角尾乡，共划定永久基本农田 1010.2287 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 1010.2287 公顷（含水田 64.7865 公顷），其他非耕农用地 0 公顷，建设用地 0 公顷，未利用地 0 公顷，总图斑数目 1085 个，平均质量等别 5.2，图斑平均面积 0.9311 公顷。在涉及的有关角尾乡范围内，未划为永久基本农田的现状耕地 103.6671 公顷（含水田 0 公顷），拟通过全域土地综合整治新增耕地 **61.1050** 公顷。

3）拟调出调入永久基本农田地块情况

①拟调出永久基本农田地块情况

拟调出地块；本整治项目共计划调出永久基本农田 10.8298 公顷，主要位于角尾乡角尾村、放坡村、许家寮村、下寮仔村，调出地块约占所涉乡镇划定永久基本农田面积的 1.07%。调出地块现状地类为耕地 10.8298 公顷（含水田 0 公顷），其他非耕农用地 0 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）10.8298 公顷、15 度坡以上的 0 公顷，涉及总图斑数目 57 个，平均质量等别 5.2，图斑平均面积 0.1900 公顷。经初步摸排分析，地块现场

主要为1.部分单独耕地地块被划入永久基本农田，后续建设高标准农田成本高且不好维护，导致部分永久基本农田图斑过于零碎且管护困难，后续流出可能性高；2.部分永久基本农田距离村庄边界过近，且有部分永久基本农田图斑已伸入村庄，村庄发展空间被严重限制，部分村庄农民基本生存空间得不到保障。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14.4629公顷，主要位于北注村和苞西村，当前现状为耕地0公顷，其他非耕农用地14.4629公顷，建设用地0公顷，未公顷，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33.9097公顷，涉及总图斑数目40个，平均质量等别5，图斑平均面积1.9329公顷。利用地0公顷，其中15度坡以下（含）14.4629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14.4629公顷，涉及总图斑数目41个，平均质量等别5，图斑平均面积0.3528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，但土地利用现状存在“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1010.2284公顷，其中调出面积10.8298公顷，涉及角尾村、放坡村、许家寮村、下寮仔村。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14.4629公顷，位于北注村和苞西村。在确保新增永久基本农田占整治区域调出永久基本农田比例不少于5.00%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。

4）有关计划安排

本整治项目调整永久基本农田布局计划于2026年完成，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。

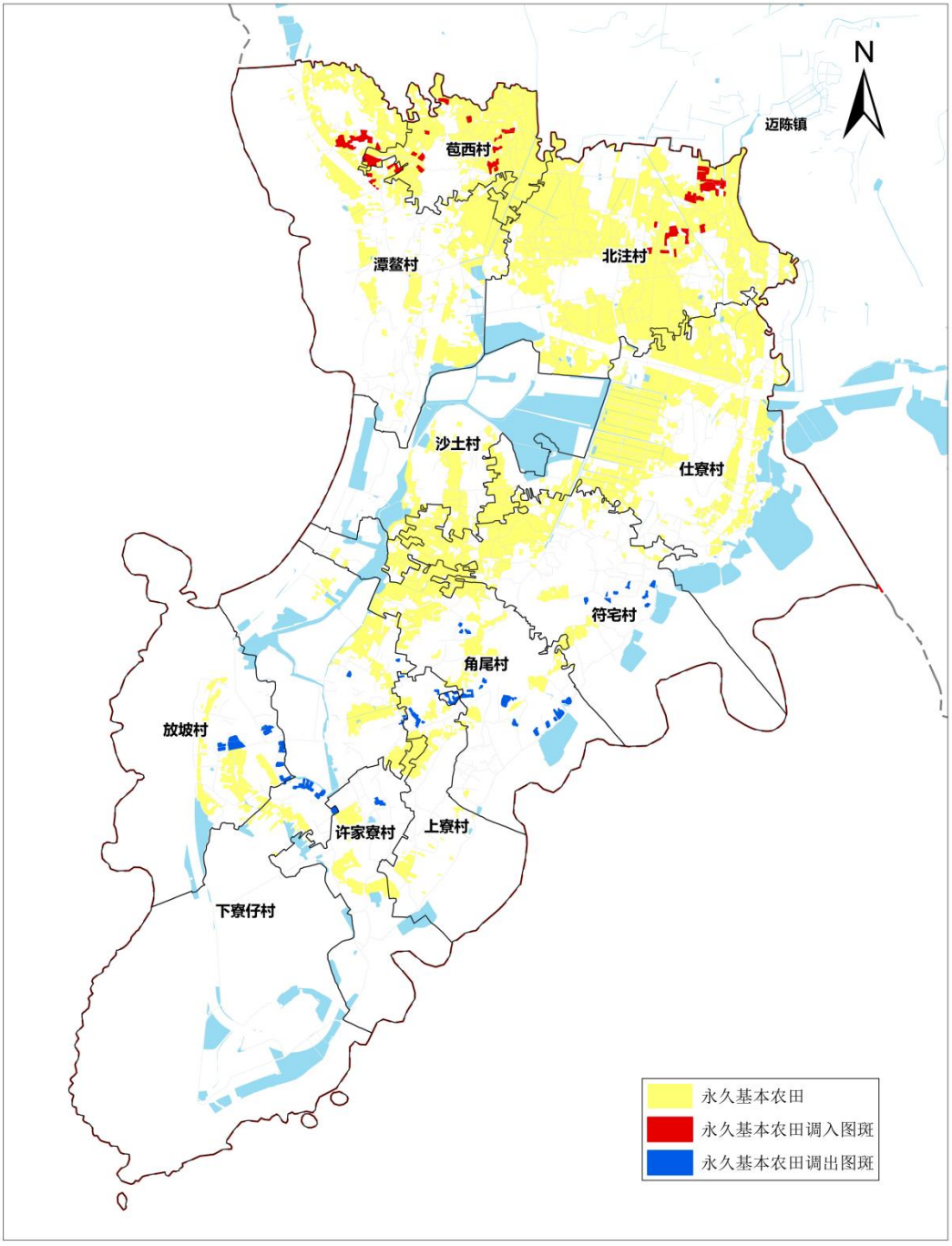


图 9-1 耕地和永久基本农田布局调整优化图

（二）实施方案调整专章论证

1.方案调整依据

根据广东省“百千万工程”指挥部全域土地综合整治专班办公室关于印发《广东省全域土地综合整治项目全周期管理办法（试行）》的通知，部分项目实施过程中确需对全域土地综合整治实施方案进行调整的，按照重大调整和一般调整的情形分别办理，并确保调整后投资总额、农用地整治面积、建设用地整理面积、生态保护修复面积不降低。

基于上述政策要求与角尾乡实际实施情况，为确保《实施方案》更贴合角尾乡发展需求、更高质量推进项目建设，拟对方案进行系统性优化调整，重点聚焦农用地整治、建设用地整理、产业导入等方面进行精细化完善，推动全域土地综合整治与“百千万工程”、乡村振兴战略深度融合。

《调整方案》的整治区域未发生变化；城镇开发边界局部优化、永久基本农田布局优化、生态保护红线调整面积未超出原批准的实施方案确定的调整总面积5%。综上，调整方案属于一般调整。

2.方案调整必要性

2025年4月，《湛江市徐闻县全域土地综合整治实施方案（角尾乡单元）》通过省级批复，整治范围为徐闻县角尾乡全域，土地总面积4962.2364公顷，包括仕寮、北注、放坡村等12个行政村，投资金额为15301.07亿元，建设工期为4年（2025-2028年），共安排五类17个子项。截至2026年9月，《实施方案》已推进实施15个月，**角尾乡农村人居环境整治建设项目、“南极村”特色文旅产业改造项目、渔乡情缘主题文化街改造项目等9个子项目已顺利竣工，累计完成投资5170.56万元。**

当前，随着项目深入推进，部分子项目因实施条件发生变化需进行优化调整，具体表现为：一是政策衔接层面，需对接广东省“百千万工程”最新要求，强化与绿美广东生态建设、城乡融合发展示范片区建设的战略协同，需对产业导入类项目进行适应性调整；二是部分项目社会投资人意愿变化，未来实施性较低，也需要调整项目实施计划。

3.原方案与调整方案的目标比较

方案调整后，项目整治区域面积保持不变，均为 **4898.6257** 公顷。新方案的计划总投资金额显著增加，从 14718.83 万元提升至 15301.07 万元，增加了 582.24 万元。具体来看，农用地整治面积项目面积维持原方案不变，建设用地整理面积维持原方案不变，城乡风貌及人居环境整治提升项目项目面积由原方案 6.7493 公顷扩大至新方案 50.6064 公顷，变化量为增加 43.8571 公顷，产业导入项目面积由原方案 81.0344 公顷缩小至新方案 64.2094 公顷，变化量为减少 16.8250 公顷底线调整方面，新方案均不对原方案中关于永久基本农田、城镇开发边界、生态保护红线进行调整。

表 9-1 调整方案与原方案主要绩效目标对比表

类型	原方案	新方案	变化情况
整治区域（公顷）	**4898.6257**	**4898.6257**	0
计划总投资金额（万元）	14718.83	15301.07	582.24
农用地整治面积（公顷）	302.5716	302.5716	0
建设用地整理面积（公顷）	8.3680	8.3680	0
生态保护修复面积（公顷）	149.3086	149.3086	0
城乡风貌及人居环境整治提升项目面积（公顷）	6.7493	50.6064	43.8571
产业导入项目面积（公顷）	81.0344	64.2094	-16.8250
是否涉及永久基本农田调整	是	是	否
是否涉及城镇开发边界调整	否	否	否
是否涉及生态保护红线调整	否	否	否

4.子项目调整安排

本次方案调整整体呈现四类调整状态，其中终止项目共 3 个，主要集中在畜牧业养殖、红树林观光和东坡文化街区改造项目；保留项目共 **9** 个，以生态保护、人居环境整治、乡村振兴及基础设施为主；调整项目共 **1** 个，以耕地集中整治区项目为主；新增项目共 **7** 个，突出产业与基建并重，文娱建设、城乡融合产业园路网和人居环境提升等民生工程，体现角尾乡耕地优化、产业升级、生态治理的发展导向。

表 9-2 系统报备子项目与新方案子项目对比表

序号	调整类型	系统填报子项目编号	系统填报子项目名称	调整说明
1	终止	Mqy440825204011050900003	东坡文化街区改造项目	投资过高，暂无资金进驻
2	终止	Mqy440825204011050300001	仕寮村村委会红树林观光项目	投资过高，暂无资金进驻
3	终止	Mqy440825204011050700001	沙土村委会畜牧业养殖项目	投资过高，暂无资金进驻
4	保留	Mqy440825201001010600002	北注村耕地集中整治区项目	——
5	保留	Mqy440825201000020200001	角尾乡增减挂钩项目	——
6	保留	Mqy440825201009020500001	仕寮村未来社区安置项目	——
7	保留	Mqy440825201010030800001	角尾乡海岸线保护修复项目	——
8	保留	Mqy440825201010030100001	仕寮村委会红树林保护修复项目	——
9	保留	Mqy440825201009020500001	角尾乡风貌整饰项目	——
10	保留	Mqy440825201003040300001	珊瑚艺术民宿集群	——
11	保留	Mqy440825201012040800001	“南极村”特色文旅产业改造项目	——
12	保留	Mqy440825201005050700001	渔乡情缘主题文化街改造项目	——

13	调整	Mqy440825201014010600003	角尾乡耕地集中整治区项目	项目合并
14	新增	Mqy440825201010030800001	角尾乡农村人居环境整治建设项目	新谋划、在建项目
15	新增	Mqy440825201010030100001	放坡东路提质改造	新谋划、在建项目
16	新增	Mqy440825201002031500001	角尾乡 2025 年仕寮村委会路灯建设项目	新谋划、在建项目
17	新增	Mqy440825201001040100001	角尾乡养逢村篮球场建设项目和角尾乡昌寸村公共文化体育活动场地建设项目	新谋划、在建项目
18	新增	Mqy440825201003041100001	角尾乡仕寮村委会 2025 年人居环境整治项目	新谋划、在建项目
19	新增	Mqy440825201001050900008	角尾乡“南沙桥”东侧衔接道路建设项目	新谋划、在建项目
20	新增	Mqy440825201010030100001	角尾乡 2025 年道路硬底化建设项目	新谋划、在建项目

5.子项目与三线叠加分析

（1）生态保护红线：子项目、新增耕地、新增建设用地、永久基本农田调入图斑均不涉及生态保护红线。

（2）永久基本农田：**子项目涉及永久基本农田核实处置数据面积 54.0161 公顷**，主要是农用地整治项目中耕地集中整治区建设项目及高标准农田建设项目，新增建设用地不涉及永久基本农田。

表 9-3 子项目涉及永久基本农田统计表

序号	类型	子项目名称	涉及永久基本农田面积（公顷）
1	农用地整理	北注村耕地集中整治区项目	53.9064
2		角尾乡耕地集中整治区项目	0.1097

（2）城镇开发边界：子项目位于城镇开发边界范围内的面积为 35.6017 公顷，主要是产业导入类等涉及需要新增建设用地的项目，部分已在城镇开发边界内落实城镇规模。

表 9-4 子项目涉及城镇开发边界统计表

序号	类型	子项目名称	涉及城镇开发边界面积（公顷）
1	城乡风貌及人居环境整治提升	角尾乡风貌整饰项目	6.7052
2	建设用地整理	角尾乡增减挂钩项目	0.0418
3	产业导入	珊瑚艺术民宿集群	4.6929
4		渔乡情缘主题文化街改造项目	1.5056
5		“南极村”特色文旅产业改造项目	22.6562

十、附件

（一）附表

1.基本情况表;

2.整治任务表;

3.全域土地综合整治子项目安排表;

4.实施前两年年度计划安排表;

（二）附图

1、湛江市徐闻县角尾乡全域土地综合整治土地利用现状图;

2、湛江市徐闻县角尾乡全域土地综合整治子项目分布图;

3、湛江市徐闻县角尾乡全域土地综合整治前后耕地布局优化对比图;

4、湛江市徐闻县角尾全域土地综合整治前后建设用地布局优化对比图;

5、湛江市徐闻县角尾乡全域土地综合整治前后生态空间布局优化对比图;

6、湛江市徐闻县角尾乡全域土地综合整治永久基本农田调整优化图;

（三）其他证明材料

1.负面清单自查报告;

2.县级有关部门对全域土地综合整治项目实施方案意见;

3.县级部门意见采纳情况表;

4.所涉乡镇、村委会同意意见、村民意见、公示材料;

5.其他附件材料