

# 福州市人民政府办公厅文件

榕政办规〔2026〕1号

## 福州市人民政府办公厅 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实施意见

福州新区管委会（长乐区人民政府），各县（市）区人民政府，  
市直有关单位：

为深入贯彻落实习近平总书记关于“三农”工作的重要论述精神，聚焦农业农村现代化、城乡融合发展和生态文明建设战略部署，贯彻落实自然资源部、省自然资源厅关于学习运用“千万工程”经验深入推进全域土地综合整治工作的部署要求，经市政府研究同意，结合我市实际，提出以下实施意见。

## 一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实党的二十届四中全会关于加快农业农村现代化，扎实推进乡村全面振兴的决策部署，在全市范围内选取一批全域土地综合整治实施单元，统筹推进农用地整治、建设用地整理和乡村生态保护修复等，优化乡村国土空间布局，改善乡村生态环境和生产生活条件，保障农村一二三产业融合发展和城乡融合发展用地需求，打造具有福州特色的全域土地综合整治示范样板。2025 至 2026 年，建立完善工作机制，完成各单元实施方案编制、报批，扎实推进各单元项目开工建设；2027 年，有序推进各单元项目建设，形成空间格局优化、城乡风貌改善、生态功能提升的初步成效；2028 年，全面完成单元各子项目的建设和验收工作，总结形成可复制可推广的成功经验、模式。

## 二、实施程序

### （一）谋划确定实施单元

各县（市）区人民政府组织资源规划、农业农村等相关部门及乡镇开展整治潜力调查研究，全面摸清群众需求、产业发展、资源禀赋、权属现状、资金保障和实施能力，重点选择发展需求明确、资金保障到位、项目成熟度高的区域纳入整治范围，充分论证实施整治必要性和可行性，合理确定实施单元（详见附件 1）。原则上每个县（市）区（不含鼓楼区、台江区）谋划不少于一个实施单元，在 2026 年 3 月底前报送市级全域土地

综合整治工作专班办公室。实施单元划定以一个乡镇为基本单元，条件成熟的地区结合实际探索开展跨乡镇整治。

市级全域土地综合整治工作专班办公室组织市级有关部门共同遴选实施单元，指导条件成熟的实施单元开展实施方案编制。遴选符合以下条件的乡镇：一是有整治需求的，农业生产条件有待改善，建设用地利用效率有待提高，人居环境有待提升；二是有整治条件的，空间布局优化、耕地连片整治、资源腾挪盘活等提升潜力较大，土地权属清晰无争议；三是有整治能力的，乡镇、村基层组织治理能力强，当地群众整治意愿强。

## （二）编制实施方案

实施单元确定后，各县（市）区人民政府组织资源规划、农业农村等主管部门和乡镇，委托专业技术单位编制全域土地综合整治实施方案。实施方案重点围绕农用地整治、建设用地整理、乡村生态保护修复等内容展开编制，明确整治目标、任务和各类子项目的建设内容、空间布局、实施时序、实施主体、资金来源等。实施方案在报批前应充分征求所涉及群众意见，经农村集体经济组织或村民委员会同意。涉及土地权属调整、“三区三线”优化、城乡建设用地增减挂钩和详细规划调整的，应单独编制相关专项方案。

## （三）方案审查报批

实施方案编制完成后，各县（市）区人民政府组织相关部门、专家进行实施方案初审论证，经市级全域土地综合整治工

作专班办公室论证审查通过后，报至省自然资源厅审查批准。对城镇开发边界外单个图斑大于 10 亩，城镇开发边界围合范围内平原地区单个图斑 5 亩以上、山区丘陵地区单个图斑 3 亩以上的永久基本农田地块，确需调整的，应逐级上报至省自然资源厅、省农业农村厅组织实地踏勘论证。实施方案需要调整的，应重新审查批准。

#### （四）组织项目实施

乡镇人民政府或有关单位按照批准的方案组织实施。各类子项目由项目行业主管部门按照行业规定监督管理，依法依规履行立项和招投标等程序。县级相关部门要加强工程质量、进度和资金使用日常检查。永久基本农田确需分步调整的，可以分步实施。

#### （五）严格竣工验收

子项目竣工后，由项目行业主管部门按照行业规定组织验收。子项目全部验收通过后，由县级人民政府组织开展项目整体初验，通过后报市级全域土地综合整治工作专班办公室进行项目整体验收。终验合格后，依法依规进行土地权属调整和变更登记，落实后期管护责任。

### 三、实施内容

#### （一）农用地整治与耕地质量提升

1. 打造集中连片耕地。积极推进坡度平缓、灌排条件良好、能和现状耕地集中连片的耕地恢复，科学适度开发宜耕后备资

源。统筹推进“小田变大田”，引导零星耕地和永久基本农田整合调整，每个实施单元打造1个优质耕地集中连片工程，鼓励建成“百亩方”“千亩方”。探索建立承包经营权集中流转机制，稳妥推进农用地连片集中流转。〔责任单位：福州新区管委会（长乐区人民政府），各县（市）区人民政府，市自然资源和规划局、市农业农村局〕

2. 优化耕地空间布局。探索“林耕置换”机制，逐步调出陡坡、地灾隐患区、河道湖泊内的不稳定利用耕地，推动耕地下山、果树苗木林茶上山，构建稳定集中的耕地格局。推进永久基本农田布局优化，划入符合条件的新增耕地、新建高标准农田，将布局零星和配套设施不完善、不便耕种的永久基本农田调出，调整规模原则上不超过所涉乡镇永久基本农田划定面积的5%。〔责任单位：福州新区管委会（长乐区人民政府），各县（市）区人民政府，市自然资源和规划局、市林业局、市农业农村局、市生态环境局、市水利局〕

3. 推进耕地提质增效。开展高标准农田及退化耕地治理，通过土地平整、灌溉排水及田间道路修建等配套建设，逐步把整治区域内具备条件的永久基本农田建成高标准农田。通过土壤改良、土壤培肥、间作轮作等，提升农田地力。鼓励农用地复合利用，探索“稻鱼”“稻虾”“稻蟹”等多种农用地复合利用模式，因地制宜采取粮食与特色农作物套种等方式，为粮食增产注入活力。开展农田生态化改造，合理设置生态缓冲带，

恢复农田生态系统多样性。〔责任单位：福州新区管委会（长乐区人民政府），各县（市）区人民政府，市农业农村局、市水利局、市海洋与渔业局〕

## （二）建设用地整理与盘活利用

1. 推进农村建设用地整理。对空心村、老旧房、废弃地等进行复垦改造、优化整合，推动宅基地集约布局、村庄更新改造、传统村落保护利用。土地综合整治项目拆旧区对应的安置区不需办理农用地转用手续，按规定办理建新方案审批手续。村庄拆旧复垦腾出的建设用地指标，应优先满足农民合理居住需求、乡村基础设施、公共服务配套设施和产业发展等用地需求。〔责任单位：福州新区管委会（长乐区人民政府），各县（市）区人民政府，市自然资源和规划局、市住房和城乡建设局、市农业农村局、市历史文化名城管理委员会〕

2. 盘活利用工矿用地。对旧厂房、旧园区、低效分散的工业用地进行置换整合、升级改造，引导工业项目向工业园区聚集。推动具备综合利用潜力的废弃采矿用地再开发，宜耕则耕、宜林则林、宜建则建。〔责任单位：福州新区管委会（长乐区人民政府），各县（市）区人民政府，市工业和信息化局、市自然资源和规划局、市住房和城乡建设局、市发改委、市生态环境局〕

3. 创新低效用地再开发。探索低效用地创新举措，支持开展混合用地改造、混合用地供应工作，进一步提升土地利用效

率，激发土地二次增值潜力。可结合整治工作将零星、插花的小块存量集体建设用地整治归并为大块宗地，用于乡村振兴新产业新业态发展。〔责任单位：福州新区管委会（长乐区人民政府），各县（市）区人民政府，市自然资源和规划局、市农业农村局、市文化和旅游局〕

### （三）乡村生态保护修复

1. 推进一体化生态保护修复。坚持“山水林田湖草沙”一体化保护和治理，打造规模相对集中连片的复合生态系统。开展废弃矿山修复、地灾防治综合治理等，提高乡村自然灾害防御能力。实施自然保护地生态保护与修复、小流域综合治理、海洋生态保护修复等，提升生态系统多样性、稳定性、持续性。

〔责任单位：福州新区管委会（长乐区人民政府），各县（市）区人民政府，市生态环境局、市自然资源和规划局、市林业局、市水利局〕

2. 提升农村人居环境。鼓励立足本地特色，开展兼具生产生活实用性和生态景观观赏性的乡村风貌塑造工程。进一步实施农业面源污染治理、生活污水、黑臭水体整治等，提升乡村生态服务功能与宜居水平。〔责任单位：福州新区管委会（长乐区人民政府），各县（市）区人民政府，市农业农村局、市住房和城乡建设局、市生态环境局〕

3. 优化生态空间布局。对已划入生态保护红线围合范围内不宜保留的耕地、永久基本农田和建设用地可依据相关规定有

序退出，恢复为林地、草地等生态用地，提升生态保护红线的完整性。不得对生态保护红线内的林地、草地等生态功能用地进行调整。〔责任单位：福州新区管委会（长乐区人民政府），各县（市）区人民政府，市自然资源和规划局、市农业农村局、市林业局、市生态环境局〕

#### （四）乡村特色资源保护利用

结合本地实际，突出农耕文化、乡村特色风貌和历史文化资源，挖掘农村的生态涵养、健康养老等多重功能与价值，做好保护利用工作。立足乡村优势资源禀赋，因地制宜发展特色主导产业，推动康养、研学等功能业态向乡村聚合。深化土地整治的多功能协同效益，发挥“全域整治+”平台作用。〔责任单位：福州新区管委会（长乐区人民政府），各县（市）区人民政府，市农业农村局、市自然资源和规划局、市住房和城乡建设局、市历史文化名城管委会、市文化和旅游局、市文物局〕

### 四、保障措施

（一）加强组织领导。成立由市政府分管副市长任组长，市政府副秘书长、市自然资源和规划局局长任副组长的全域土地综合整治工作专班，统筹推进全市全域土地综合整治工作（详见附件2）。工作专班下设办公室，挂靠市自然资源和规划局，指导和监管全域土地综合整治的实施。各部门按照职责分工，加强协同配合，形成工作合力。各县（市）区人民政府牵头负责全域土地综合整治的组织实施和日常监管，及时提炼总结，

形成一批可复制可推广的好经验、好做法。乡镇人民政府做好实施单元的具体项目实施等工作。

（二）做好资金统筹。各县（市）区人民政府要积极争取中央和省级专项资金支持，滚动落实年度实施计划和预算安排，统筹利用农、林、水、生态等多领域涉农资金，发挥综合效益。在不新增地方政府隐性债务前提下，加大对符合超长期特别国债、专项债券申报条件的重点项目支持力度。鼓励农发行、国开行等政策性金融机构通过市场化方式开展投融资模式创新，在贷款期限、额度、利率等方面予以优惠。

（三）完善动态管理。各乡镇人民政府要确保项目按方案、依时序推进，在 2028 年底前须完成项目建设和验收。实施方案一经审批，原则上不得调整。因政策、资金和农民意愿等因素造成项目难以按批准的实施方案完成的，由各乡镇人民政府在保证项目实施范围不突破、项目总投资和总目标基本不变，向县（市）区人民政府提交书面说明申请方案调整，并增补条件成熟且符合申报要求的项目入库，按程序重新报批。

（四）严格监督管理。各县（市）区人民政府组织资源规划、农业农村等部门不定期对全域土地综合整治进行监督检查，把好进度关、质量关，确保核心指标落地见效，不出现负面清单（详见附件 3）规定的有关情形。严禁借全域土地综合整治随意调整占用生态保护红线和城镇开发边界。严禁破坏乡村风貌和历史文化文脉，变相搞房地产开发和利用农村宅基地建设别

墅大院和私人会馆。

本实施意见自印发之日起实施，有效期 3 年。

- 附件：1. 全域土地综合整治实施程序  
2. 福州市全域土地综合整治工作专班成员及职责分工  
3. 全域土地综合整治工作负面清单

福州市人民政府办公厅

2026 年 1 月 6 日

（此件主动公开）

附件 1

全域土地综合整治实施程序

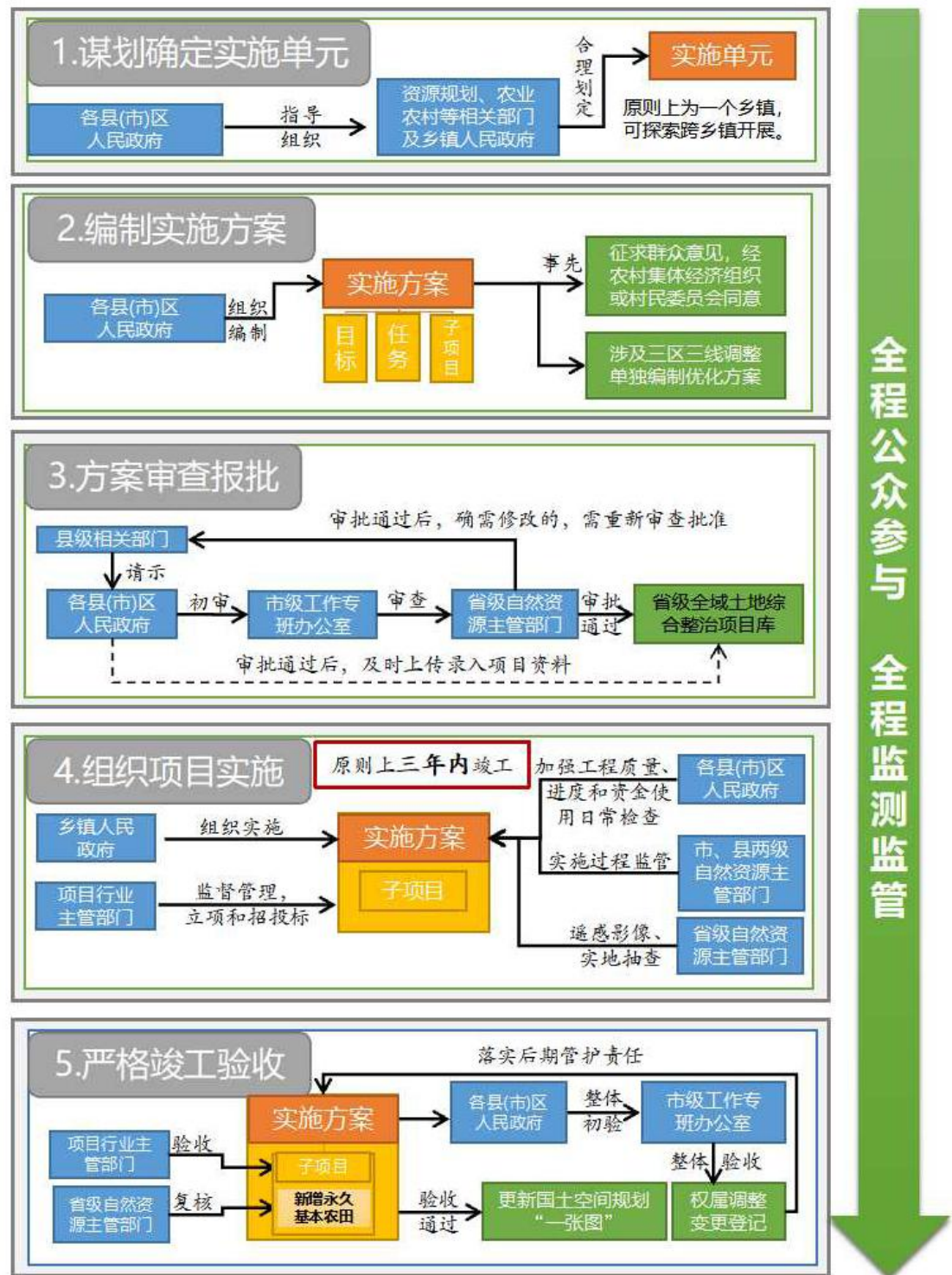


图 1 全域土地整治项目实施流程图

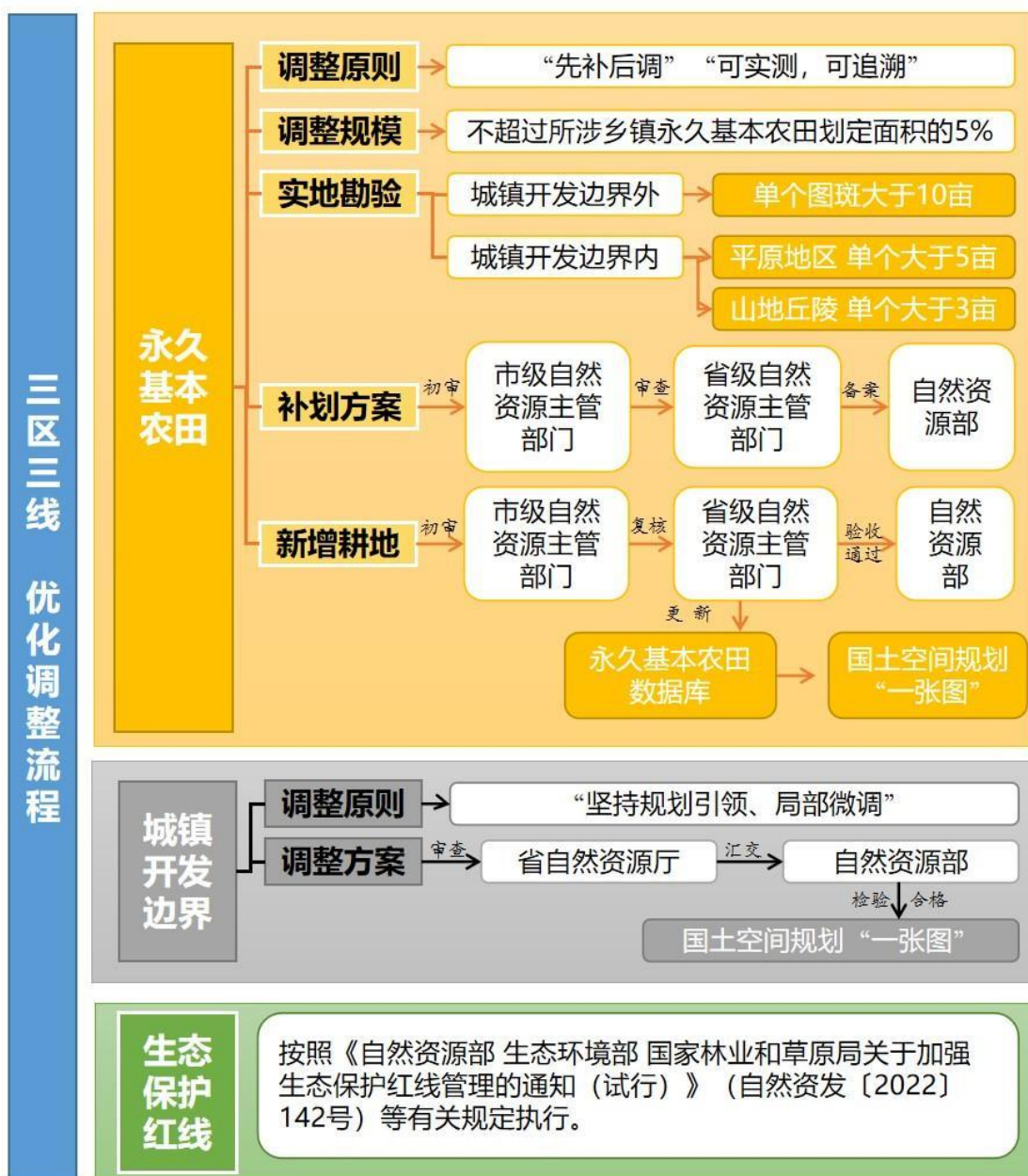


图2 全域土地整治涉及“三区三线”调整流程图

## 附件 2

# 福州市全域土地综合整治工作专班 成员及职责分工

为深入贯彻落实习近平总书记关于“三农”工作的重要论述精神，全面落实党的二十届四中全会关于加快农业农村现代化，扎实推进乡村全面振兴的决策部署，贯彻落实自然资源部、省自然资源厅关于学习运用“千万工程”经验深入推进全域土地综合整治工作的部署要求，经市政府同意，成立福州市全域土地综合整治工作专班。具体情况如下：

### 一、工作专班成员单位及职责分工

福州市全域土地综合整治工作专班由市政府分管副市长任组长，市政府副秘书长、市自然资源和规划局局长任副组长，市直相关单位和各县（市）区政府任成员单位。工作专班负责总体指导和统筹协调全市全域土地综合整治工作，研究工作重大事项，协调解决重点难点问题，健全工作推进机制，研究出台有关政策。各成员单位职责分工如下：

（一）市自然资源和规划局。负责工作专班办公室日常工作，组织全域土地综合整治实施方案（含永久基本农田调整补划方案）联合审查、报批和项目联合验收等；负责全域土地综合整治工作的指导督促和考核监督；按职责做好全域土地综合整治涉及的农用地整治、生态保护修复、城镇低效

建设用地再开发、工业用地整治等有关工作；负责制定整治涉及的空间布局优化、土地利用节约集约、城乡土地要素流动等有关政策；负责指导农村闲置宅基地、闲置农房盘活利用工作，鼓励有一定经济实力的集体组织进行统一盘活利用，发展适合的乡村产业项目。

（二）市农业农村局。负责高标准农田的建设、新增耕地质量鉴定；负责指导推进实施单元内的农村人居环境整治提升等工作；指导果树上山、耕地后期种植；按职责参与全域土地综合整治项目中未利用地、复垦土地等拟开垦为耕地的土壤污染状况调查工作；协助市自然资源局推进永久基本农田调整；负责乡村振兴、宅基地盘活利用等有关政策指导。

（三）市林业局。负责牵头全域土地综合整治涉及的“林耕置换”工作，指导推进“耕地下山、苗木林茶上山”；负责统筹指导实施单元内的林地生态修复相关工作。

（四）市生态环境局。负责做好实施单元内生态保护红线和水源保护地范围的审查工作；协助做好全域土地综合整治涉及的生态保护修复统一监管工作；负责做好实施单元内涉及自然保护地的生态环境统一监管和组织协调生物多样性。

（五）市水利局。负责与全域土地综合整治相关的水域空间管控、水系综合整治、灌溉建设的实施指导和监督；负责水域调整方案相关内容的审查。

（六）市发改委。按权限负责全域土地综合整治涉及的新增固定资产投资项目立项；会同市财政局指导各县（市）区做好全域土地综合整治政府专项债券的申报工作。

（七）市委金融办。负责指导各县（市）区合理、充分利用政策性、开发性金融机构的创新金融产品和服务模式，全力为全域土地综合整治提供融资和信贷支持。

（八）市财政局。负责指导各地全域土地综合整治财政资金的统筹安排和使用监管，指导业主单位编制资金筹措表和预期收益表；会同市发改委指导各地做好全域土地综合整治政府专项债券的申报；推进整治相关财政资金整合，按既有政策落实全域土地综合整治项目相关的奖补资金。

（九）市工业和信息化局。按权限负责全域土地综合整治实施单元中涉及低效工业企业相关数据信息摸底。

（十）市住房和城乡建设局。负责牵头全域土地综合整治涉及的城中村改造、城市更新等有关工作；负责实施单元内基础设施建设等相关工作。

（十一）市交通运输局。负责公路、水运等交通基础设施布局规划，统筹区域、城乡交通发展，结合全域土地综合整治工作协调推进综合交通建设。

（十二）市海洋与渔业局。负责统筹指导实施单元内的稻（农）渔综合种养项目申报、评审、验收工作。

（十三）市文化和旅游局。负责统筹指导实施单元内的乡村文化、旅游事业发展工作。

（十四）市国资委。负责协助指导项目实施主体公司化运作模式等工作。

（十五）市历史文化名城管理委员会。负责指导做好全域土地综合整治中涉及名镇名村、传统村落及历史建筑保护工作。

（十六）市文物局。负责指导实施单元内涉及的考古挖掘、文物保护工作。

（十七）福州新区管委会（长乐区人民政府）、各县（市）区人民政府。负责统筹谋划实施单元，组织实施方案编制、初审论证、按照方案组织实施、项目初验等，对发现的问题及时整改。

## **二、工作专班办公室成员及职责**

工作专班下设办公室，挂靠市自然资源和规划局，办公室主任由市自然资源和规划局局长兼任。工作专班办公室负责日常沟通协调和领导交办事项，加强与上下级部门的沟通，组织推进情况摸底、规划编制、政策研究、项目实施等各项工作，统筹协调工作过程中存在的困难和问题。

工作专班待任务完成后自动撤销。

## 附件 3

# 全域土地综合整治工作负面清单

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。

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。

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。

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迁活动的。

5. 资金保障方面。资金保障不足，新增地方政府隐性债务的。

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。

