

# 临高县皇桐镇全域土地综合整治 试点项目建议书

中信正业投资发展有限公司

国森天香(北京)生物科技有限公司

中国科学院大学国家土地科学研究中心

二〇二〇年十一月

# 目录

前言.....	5
第一章 基本情况.....	6
一、区域概况.....	6
（一）项目概况.....	6
（二）试点区域概况.....	6
（三）试点区域土地利用概况.....	7
二、存在问题.....	9
（一）已实施土地整治项目标准不高.....	9
（二）农业配套设施有待完善.....	10
（三）农村居民点和城镇用地利用相对粗放.....	10
（四）发展基础需求有待回应.....	10
（五）镇墟及农村基础设施薄弱.....	10
三、实施可行性分析.....	11
（一）试点项目实施的迫切性和必要性.....	11
（二）项目的可行性.....	11
第二章 工作目标.....	12
一、严格落实国土空间开发保护目标.....	13
二、夯实产业发展基础.....	13
三、加强人居环境整治.....	13
第三章 优化空间规划布局.....	14
一、完善村庄规划.....	14
二、土地利用功能分区优化调整.....	15
（一）功能分区划分.....	15
（二）重点整治引导方向.....	15
三、永久基本农田布局优化调整.....	16
（一）永久基本农田现状.....	16
（二）永久基本农田调整的必要性.....	16
（三）永久基本农田布局优化调整预期成效.....	17
第四章 项目安排.....	17
一、农用地整理项目.....	17

(一) 原有耕地整理 .....	17
(二) 补充耕地开发整理 .....	18
(三) 林地提质改造 .....	18
二、建设用地整理项目 .....	18
三、生态修复项目 .....	19
四、人居环境整治 .....	19
(一) 农村生活污水治理项目 .....	19
(二) 农村公路项目 .....	19
(三) 绿色村庄建设项目 .....	19
五、投资测算及资金来源 .....	20
(一) 投资估算 .....	20
(二) 资金来源分析 .....	21
<b>第五章 实施期限及进度计划 .....</b>	<b>22</b>
一、实施期限 .....	22
二、进度计划 .....	22
<b>第六章 工作建议 .....</b>	<b>23</b>
一、成立领导小组，强化工作组织保障 .....	23
二、引入社会资本，统筹加强资金保障 .....	23
三、优化运行体系，形成工作推进合力 .....	24
四、突出实施监管，健全工作推进监管机制 .....	24
五、统一规划分类管理，建立健全制度保障 .....	25
<b>第七章 试点成效分析 .....</b>	<b>25</b>
一、生态效益 .....	26
(一) 改善项目区生态环境 .....	26
(二) 奠定良好的农业生态环境基础 .....	26
二、社会效益 .....	26
(一) 新增大量优质耕地，实现产业协调发展 .....	26
(二) 增加发展空间，带动实施乡村振兴战略 .....	27
(三) 转变农业生产、农村生活方式，提高生活质量 .....	27
三、经济效益 .....	27
(一) 增加耕地数量、提升林地效益，直接增加农民收入 .....	27
(二) 促进农业规模经营，间接提高农民收入 .....	27

(三) 促进经济社会发展，增加政府财政收入 .....	28
-----------------------------	----

## 前言

为深入贯彻习近平总书记“千村示范、万村整治”重要批示精神和《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》要求，统筹山水林田湖草系统治理，加快推进全域土地综合整治与生态修复，按照《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）、《海南省自然资源和规划厅关于申报全域土地综合整治试点的通知》（琼自然资修〔2020〕33号）和《海南省人民政府办公厅关于开展全域土地综合整治试点的意见》（琼府办函〔2020〕321号）要求，结合临高县实际，建议开展皇桐镇全域土地综合整治试点。试点将围绕农业农村现代化、城乡融合发展和生态文明建设总目标，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，通过综合实施土地整理、建设用地复垦、城乡建设用地增减挂钩、农村新型社区建设、生态环境修复等工程，加快推进全域土地综合整治与生态修复工作，破解耕地占补平衡难题，创新土地制度供给和要素保障，优化国土空间布局，逐步建成农田集中连片、建设用地集中集聚、空间形态高效集约的新格局。

开展全域土地综合整治，是贯彻习近平生态文明思想的重要行动，有利于优化农村“三生”（生产、生活、生态）用地空间，解决“四化”（耕地碎片化、空间分布无序化、资源利用低效化、生态质量退化）问题，提高土地节约集约利用水平，为改善农村人居环境、促进美丽乡村建设提供基础平台和重要抓手，为促进乡村振兴和高质量发展提供土地资源保障。

皇桐镇地处临高县东部，西线高速公路和 225 国道贯穿其中，区

位优势明显。镇域范围内存在耕地分布零散、建设用地低效闲置、基础设施配套不全、产业发展缓慢、残次林及低效林面积大等问题。在皇桐镇开展全域土地综合整治试点，不仅能改善皇桐镇乡村面貌和发展环境，加快乡村振兴步伐，也有利于促进沉香产业的落地，更好服务生态文明建设和经济社会发展大局。

## 第一章 基本情况

### 一、区域概况

#### （一）项目概况

本次全域土地综合整治项目主要包括：农用地整理项目、建设用地整理项目、生态修复项目、人居环境整治和其他相关建设项目。

#### （二）试点区域概况

皇桐镇地处临高县东部，东部与澄迈县福山镇交界，东南部与澄迈县中兴镇毗邻，北邻博厚镇，西接多文镇，距临高县城约 20 公里。全镇有土地面积 127.62 平方公里，属热带海洋性季风气候。全镇地势低平，海拔不足 200m，位于 50-100m 的区域占 70.67%，91.91%的土地位于 0-5 度的坡度区。地貌类型主要为平原和台地，其中平原面积约占 13.13%，台地面积占 86.87%。土壤类型主要为暗红湿润铁铝土、筒育湿润铁铝土、富铝湿润富铁土和淡色潮湿雏形土，其中，暗红湿润铁铝土约占全区土地总面积的 73.64%。

全镇人口 20930 人，辖洋黄、头文、中林、龙波、和正、群城、潭楼、文贤、和伍、金波、古风、美香、武维、富雄、居仁、美本等

18 个行政村（社区），66 个自然村。225 国道、306 省道横穿其中，交通非常便利。全镇主要河流有南渡江支流大塘河、好林河、美龙河、池海河，松涛西分干渠贯穿而过，水利设施完善，三条主要支渠覆盖全境水源充足。皇桐镇全镇共有 8 个水库，分别为潭牛水库、和伍水库、文贤水库、楷模水库、美锐水库、都保水库、美万水库、阶上水库，水库常年蓄水量为 600 万立方米，灌溉面积为 1768.33 公顷。境内有居仁水电站，境内规模较大的企业有镇办农场——南木农场、海南岛罗牛山万头养猪厂、海南临高泉杰实业发展有限公司猪场和海南青草园农业开发有限公司（全省最大的黑山羊规模化养殖场）。

### **（三）试点区域土地利用概况**

根据 2017 年土地利用变更调查成果统计，皇桐镇土地总面积为 13489.11 公顷，占临高县全县土地总面积的 9.50%。其土地利用现状如下（表 1）：

#### **1. 农用地**

2017 年末，皇桐镇农用地总面积 12154.61 公顷，占全镇土地总面积的 90.11%。其中，耕地 6414.20 公顷，占全镇土地总面积的 47.55%；园地面积 262.02 公顷，占全镇土地总面积的 2.16%；林地 5064.24 公顷，占全镇土地总面积的 37.54%；其他农用地 384.16 公顷，占全镇土地总面积的 2.85%。

#### **2. 建设用地**

2017 年底，皇桐镇建设用地总面积 665.61 公顷，占全镇土地总面积的 4.93%。

### (1) 居民点及工矿用地

2017 年末，皇桐镇城镇用地 36.10 公顷，占全镇土地总面积的 0.27%；农村居民点用地 399.06 公顷，占全镇土地总面积的 2.96%；工矿用地 68.64 公顷，占全镇土地总面积的 0.51%。

### (2) 交通用地

2017 年末，皇桐镇铁路用地 19.06 公顷，占全镇土地总面积的 0.14%；公路用地 44.55 公顷，占全镇土地总面积的 0.33%。本镇暂无民用机场、港口码头及管道运输等其他类型的交通用地。

### (3) 水利及其他建设用地

2017 年末，皇桐镇水利设施用地总面积 76.84 公顷，约占全镇土地总面积的 0.57%。全镇有特殊用地 21.37 公顷，占全镇土地总面积的 0.16%。全镇暂无旅游建设用地和独立建设用地。

## 3. 未利用地

2017 年末，皇桐镇未利用地总面积为 668.90 公顷，占全镇土地总面积的 4.96%。其中，水域面积 88.99 公顷，约占全镇土地总面积的 0.66%；滩涂沼泽 79.09 公顷，占全镇土地总面积的 0.59%；自然保留地 500.82 公顷，约占全镇土地总面积的 3.71%。

表 1 皇桐镇 2017 年土地利用现状表

单位：公顷，%

地 类		2017 年	
		面积	比重
土地总面积		13489.11	100.00
农用地	耕地	6414.20	47.55
	园地	1478.71	2.16
	林地	5064.24	37.54
	牧草地	0.00	0.00
	其他农用地	384.16	2.85



	合计		12154.61	90.11
建设用地	城乡建设用地	城镇用地	36.10	0.27
		农村居民点	399.06	2.96
		采矿用地	68.64	0.51
		小计	503.80	3.73
	交通用地	铁路用地	19.06	0.14
		公路用地	44.55	0.33
		港口码头用地	0.00	0.00
		民用机场用地	0.00	0.00
		管道运输用地	0.00	0.00
		小计	63.61	0.47
	水利及其他建设用地	水利设施用地	76.84	0.57
		旅游建设用地	0.00	0.00
		独立建设用地	0.00	0.00
		特殊用地	21.37	0.16
		盐田	0.00	0.00
		小计	98.21	0.73
	合计		665.61	4.93
未利用地	水域		88.99	0.66
	滩涂沼泽		79.09	0.59
	自然保留地		500.82	3.71
	合计		668.90	4.96

## 二、存在问题

### （一）已实施土地整治项目标准不高

皇桐镇已实施的土地整治项目全部为高标准农田建设项目和旱改水项目，总体上规模比较小，相对孤立、分散，集中连片度不高。项目实施存在以单纯补充耕地数量为目标的现象，综合效益有待提高。不同类型项目涉及多个部门主管，各部门之间建设标准不统一，资金投入标准有大小，治理技术水平有差异，检查验收方式不一样，管护措施也不同，整体效能未能充分发挥，一定程度上制约了项目实施的效益提升。

## **（二）农业配套设施有待完善**

根据多规合一数据统计，皇桐镇基本农田保护面积为 6051.63 公顷，占全镇总面积的 44.86%，部分基本农田农业配套设施相对不够完善，难以满足今后农业适度规模经营配套的需求。农业基础设施建设仍有一定空间，管理措施有待强化；产业化程度较低，科技使用水平不高；农业劳动力有待提高，掌握的现代种养技术有限。

## **（三）农村居民点和城镇土地利用相对粗放**

2017 年底，皇桐镇人均城镇用地约为 180.95 平方米/人，高于国家规定的控制标准（120 平方米/人），人均农村居民点用地 225.06 平方米/人（包括纳入皇桐镇的红华农场部分在内的人口），高于省内人均 180 平方米/人的控制指标。全镇城镇用地和村庄用地的利用都相对粗放。

## **（四）发展基础需求有待回应**

皇桐镇产业以农业为主，盛产水稻、瓜菜、甘蔗、水果、橡胶等。全镇正在大力推进美丽乡村建设和农村一二三产业融合发展等工作，与全域土地综合整治和生态修复工作高度契合。发展沉香全链条产业也对土地要素保障提出了更高需求，从存量中挖掘“新”的建设空间，优化增量布局，保障高质量发展的用地要求十分迫切。皇桐镇林地面积 5064.24 公顷，其中超过一半为低效林地（以桉树为主），通过低效林地改造，种植沉香，可大大提高农民收益。

## **（五）镇墟及农村基础设施薄弱**

皇桐镇农村居民点布局零乱分散，房屋多为破旧，存在多个空心村，土地闲置率高。自然村之间基础道路设施不完善，农村居民点社会服务设施不健全；位于偏远地区及生态保护区的村庄生活及周边配

套设施落后，交通、医疗、教育资源难以全面覆盖，需进行整合。

### **三、实施可行性分析**

#### **（一）试点项目实施的迫切性和必要性**

皇桐镇土地整治取得了一定成效，但仍然面临不少问题和挑战，发展状况与实施乡村振兴战略、推动城乡融合发展、实现城乡基本公共服务均等化等不相适应，与绘制未来美丽国土一张蓝图、实现空间格局优化的目标存在差距，也难以适应实行现代农业生产经营方式、推进农业适度规模经营的要求。开展全域土地综合整治，将当前单一特定要素、分散项目的整治模式，逐步向田水路林村及生态环境修复全域全要素综合整治转变，打造农业生产集约高效、农居生活特色传承、农村生态舒适优美的土地利用新格局，十分必要。土地是经济社会发展的基本要素和重要载体，在皇桐镇开展全域土地综合整治，不仅可以优化皇桐镇国土空间格局、拓展皇桐镇发展空间、改善皇桐镇生态环境，对临高县的发展都有重大意义。同时，也可以为沉香国家储备林项目示范区、沉香产业小镇落户皇桐镇提供用地保障。

#### **（二）项目的可行性**

开展皇桐全域土地综合整治，具有良好基础和诸多有利条件。

##### **1. 综合整治条件优越**

皇桐镇镇域地势总体平坦；225 国道、306 省道横穿其中，对外交通通达度高，便于大型工程机械和车辆的建设进入；水源充足，有充足的电力容量，能保证水电配套后的农业用水用电。

##### **2. 全域整治潜力较大**

根据皇桐镇土地变更调查、土地整治规划等成果，结合已实施项

目实际，经现场踏勘、调查和分析，项目区内通过残次林地、空心村、闲散园地、废弃设施农用地等整理，通过实施皇桐镇全域土地综合整治项目，预计可新增耕地面积 340 公顷，其中新增旱地面积 320 公顷，垦造水田 20 公顷；旱地改造水田 280 公顷；建设用地复垦面积 40 公顷，节余建设用地面积 35 公顷。实施河流生态整治工程，整治面积约 30 公顷。同时，全镇范围约有 2000 公顷残次林地、低效林地可进行改造种植沉香，实现提质增效。

### **3. 政府重视、群众普遍**

县委、县政府高度重视全域土地综合整治，全县已申报了 1 个国家级全域土地综合整治试点项目。根据《海南省人民政府办公厅关于开展全域土地综合整治试点的意见》（琼府办函〔2020〕321 号），可在国家试点项目外，另行申报省级试点。为争取政策红利，皇桐镇愿意举全镇之力支持、配合试点工作。通过近年来一系列土地整治项目的实施，干部政策水平、业务素养普遍提高，积累了丰富的实践经验，为试点工作创造了良好的组织条件。

经过前期调研摸底，皇桐镇绝大多数村民整治意愿强烈，希望通过全域土地综合整治工作，解决农村土地利用面临的问题及瓶颈制约，有力促进经济发展，切实改善人居环境，不断提升生活水平。试点工作具有扎实的群众基础。

综上所述，皇桐镇开展全域土地综合整治意义重大、效益显著，基础好、潜力大，群众支持，试点工作既十分必要，也完全可行。

## **第二章 工作目标**

临高县皇桐镇全域土地综合整治与生态修复工程以助推乡村振兴战略实施，促进乡村产业兴旺、生态宜居目标实现，最大程度满足

公众对美好生活的追求为引领，优化项目区生产、生活、生态空间格局，促进项目区生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间舒适优美的空间格局形成，“给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园”。具体实现以下目标：

## **一、严格落实国土空间开发保护目标**

按照控制总量、盘活存量、加大流量的总体原则，优化项目区空间开发利用格局，构建划分粮食生产种植区、农业观光区、热带高效农业园区、完善基础设施配套，高效配置土地资源，提高土地资源配置效率，保障农村一二三产业融合发展用地需求。加大开发补充耕地力度，项目实施后，新增耕地340公顷（超过原有耕地保有量的5%）。

## **二、夯实产业发展基础**

复垦产生40公顷建设用地指标保障美丽乡村建设和产业融合发展。结合古银瀑布自然景区打造“沉香产业小镇”等项目。按照数量、质量、生态、空间四位一体的保护原则，加强耕地碎片化整治，提高耕地连片度及质量，通过土地流转为农业适度规模经营奠定空间基础，促进现代农业发展。完成2000公顷残次林地、低效林地的提质改造，垦造水田项目 300公顷，新增永久基本农田20公顷（超过基本农田调整面积的5%）。

## **三、加强人居环境整治**

按照宜居、宜业、宜游的原则，加强生态环境整治修复，结合美

丽乡村及全域旅游县的建设，加强各自然村点的综合整治，提升农村人居环境；加强河流沿线的生态环境整治修复，重点做好河道水系综合治理、水塘清淤加固等；加强“公园县、园果村”示范村和推进村建设，重点做好“生态树”、“摇钱树”、“文化树”。实施人居环境提升工程，拟实施12公里河道水系综合治理。

## 第三章 优化空间规划布局

### 一、完善村庄规划

全域土地综合整治，核心是系统思维、全域规划、全要素整治，抓手是村庄规划。通过编制村庄规划，明确国土空间开发保护目标、土地综合整治目标、人居环境整治目标，明确土地开发保护利用空间布局，并做好近远期建设项目安排。把村庄规划作为全域土地综合整治试点项目的统领和整治目标，全域土地综合整治试点项目作为实施村庄规划的近期行动和空间布局优化的主要抓手，村庄规划与全域土地综合整治试点项目建设目标做好衔接。

截至目前，皇桐镇居仁村已列入规划编制试点，皇桐镇其他村未全面开展村庄规划编制工作。近两年乡村振兴战略的提出、国土空间规划体系重构、生态保护红线的划定，都对村庄规划有了新的要求，原有规划现势性和实用性略显不足，同时随着皇桐镇全域土地综合整治试点项目的开展，需要加推进村庄规划工作。

## 二、土地利用功能分区优化调整

### （一）功能分区划分

根据项目区内用地特点，衔接城乡规划，总体划分形成四类功能分区，分别为热带高效农业生产区、古银瀑布观光区（沉香产业小镇）、生态景观区及人居环境集聚提升区。

### （二）重点整治引导方向

热带高效农业生产区：以建设规模化、集约化粮食生产基地为目标，以优质水稻为粮食主产物，以冬瓜、秋葵菜等无公害蔬菜为创汇、创收作物。按照高标准农田建设要求，将区域内零星农村居民点、工矿用地复垦为耕地，零星园地、坑塘水面等开发为耕地，对农村道路和沟渠优化布局和整治，以适应大型机械进场耕作的要求。

古银瀑布观光区（沉香产业小镇）：位于镇区西北边的居仁村，利用其山林、溪流、稻田和瀑布景观，配套登山步道和相关旅游设施，设置登山运动、密林探险等项目，开发山林生态旅游探险游。结合沉香产业发展需求，沉香产业研发中心、沉香及南药加工产业园、沉香瀑布旅游景区、沉香文化博物馆、沉香主题酒店、沉香风情街、沉香主题医养、疗养、康养基地。依托于集中连片开发整治基础，充分利用区位优势，主要凸显沿线绿道景观和田园乡野风情，以全域土地综合整治为平台，对区域内农业生态环境进行整治，构建农田生态景观区域。

生态景观区：生态景观区以皇桐镇林地控制线为，低山丘陵、村落稀疏，片区以生态涵养为主，改造低质低效林（如桉树林）、结合

沉香种植，适度推广林下经济，局部景观优良地区可在生态环境不受负面影响的前提下适度开展生态休闲旅游。

人居环境集聚提升区：转变用地方式，提升节地水平，在保护生态环境的大前提下进行集聚区开发，整治现有无序开发建设的现状，开展人居环境整治活动，实现资源环境的有效保护和合理利用。以全域土地综合整治与生态修复为平台，利用指标交易收益，统筹各部门项目，形成合力，按照村庄规划目标，推进人居环境整治。

### **三、永久基本农田布局优化调整**

#### **（一）永久基本农田现状**

根据多规合一成果，皇桐镇永久基本农田总面积6051.63公顷，主要分布在镇中心南侧与东侧比较平坦的区域。

#### **（二）永久基本农田调整的必要性**

全域土地综合整治试点项目允许永久基本农田布局调整的支持政策，为解决试点区域内永久基本农田布局与产业发展提供了契机，有利于永久基本农田更有效保护。

一方面，皇桐镇镇区北部和伍、居仁及镇区西南部潭楼、洋黄等村基本农田分布较为零散，迫切需要进行土地整治，并进行永久基本农田布局调整，促进成片连片。另一方面，沉香国家储备林示范区项目及沉香产业小镇落户计划落户皇桐镇，但乡村产业发展用地受限，主要是由于多规合一中对乡村地区用地规模预计不足造成，初步统计试点区域内，乡村振兴相关用地与永久基本农田冲突面积30公顷。



### **（三）永久基本农田布局优化调整预期成效**

结合试点区域内林地提质改造项目、土地整治项目、垦造水田项目、生态修复项目的实施，通过全域全要素的综合整治，有利于提高耕地连片度。在此基础上进行永久基本农田布局优化调整，同时划定永久基本农田储备区，能够确保永久基本农田保护面积数量不减少，质量有提高，能够确保调整后永久基本农田布局有优化，更加集中连片，有利于改善和优化农田生态系统。结合土地流转和农业适度规模经营，更有利于永久基本农田保护责任到人，确保后续种植粮食作物管控措施到位。预计试点项目将新增基本农田20公顷，满足新增永久基本农田面积不少于调整面积的5%的要求。

## **第四章 项目安排**

### **一、农用地整理项目**

#### **（一）原有耕地整理**

皇桐镇现有耕地（含基本农田面积）6708.63公顷，已实施或正在实施高标农田整治项目共11个，涉及整治面积1833.35公顷。通过项目区实施全域土地综合整治，拟对2000公顷现有耕地实行田、林、路、沟、渠统一规划，结合项目区实际情况，因地制宜开展280公顷旱地提质改造工程，将其建成“土地平整、土壤肥沃、集中连片、设施完善、农电配套、生态良好、抗灾能力强，与现代农业生产方式和经营方式相适应的旱涝保收、持续高产稳产”的高标准农田，有效提高项

目区原有耕地农业综合生产能力。

## **（二）补充耕地开发整理**

根据项目实际情况，对项目区340公顷宜耕后备土地资源开展开发整理工程，一是按照高标准农田建设标准，优化项目规划设计，调整改造田间道路、林网配套、沟渠等增加耕地潜力；二是通过调整产业结构比例，使部分分布于耕地中的零星园地、林地和未利用地等改造成耕地，以增加项目区耕地面积、提高耕地集中连片程度并提高土地生产能力潜力。充分发挥土地整治对农业的引导作用，加大瓜菜、热带经济作物、有机农产品等产业培育力度，优化升级特色产业。

## **（三）林地提质改造**

皇桐镇林地分布广，森林覆盖率高，但低效林地较多，呈现出林种稳定性差、生产力不高、树种搭配不合理等特性，低效林地广泛分布无法适应区域生态环境的高质量发展。通过引入沉香全产业链，建设沉香产业示范区，并鼓励农民广泛种植沉香，推进 2000 公顷低效林地改造。通过林地改造，适度发展林下经济，拓展了乡村生活空间，为品质生活带来新的气象，也为村民提供了贴近自然的休闲游憩场所和减灾防灾空间。

## **二、建设用地整理项目**

按照基本公共服务均等化和节约集约利用土地的要求，推进建设用地整治，优化布局村庄建设、产业发展、公共服务、基础设施、古村落保护、文化传承等各项用地。充分利用城乡建设增减挂钩政策，按照集聚提升、垦地融合、搬迁撤并的思路，因地制宜、分类分期开

展农村宅基地拆迁复垦，妥善安置村民。项目区建设用地复垦面积约40公顷，主要集中在龙波墟和仙村、楷模村等。全域土地综合整治腾退的建设用地指标，优先保障项目区村民安置、基础设施建设用地等用地的前提下，节余指标重点用于沉香产业小镇示范区建设。

### **三、生态修复项目**

对项目区内存在水质恶化、河道损毁和河流渠道化、直线化的河段，采取控制入河污染物总量、核准纳污能力，河道清障、新建护岸、险工防护、水毁修复、护坡翻修等措施。河流生态修复面积约30公顷。

### **四、人居环境整治**

#### **（一）农村生活污水治理项目**

完善镇区和村庄污水处理设施和管网建设，建设内容包括污水处理设施、污水处理站宣传牌、绿化工程等。

#### **（二）农村公路项目**

推进通村道路、入户道路建设，村内道路同步建设排水系统，解决村民出现不便问题。

#### **（三）绿色村庄建设项目**

结合皇桐镇旅游文化资源，整治村庄公共空间和农户庭院环境，对废弃村落、废旧设施进行拆除清理，消除私搭乱建、乱堆乱放现象。结合美丽乡村建设，统筹推动村庄主要出入口、主干道和公共活动空间建设公共照明设施。工程建设内容包括：地铺及硬化工程、垃圾屋、

排水工程、绿化工程和照明工程等。

## 五、投资测算及资金来源

### （一）投资估算

本项目工程建设类型较多，主要参考已有的治理项目和环境保护与恢复治理案例，测算各项工程措施治理成本。主要包括开垦旱地、开垦水田、旱地改造水田、建设用地复垦、损毁土地复垦、新增生态修复、人居环境整治七类的治理费用。

根据拟实施项目规模，估算总投资83100万元。其中开垦旱地规模320公顷，投资19200万元；旱地改造水田规模180公顷，投资13500万元；开垦水田规模20公顷，投资1650万元；建设用地复垦规模40公顷，投资24000万元；损毁土地复垦、新增生态修复、人居环境整治总投资24750万元。

表 2 各类工程项目投资估算一览表

预期建设目标	面积（公顷）	面积（亩）	投入		备注
			单价（万元/亩）	投入总额（万元）	
整治区域	3000	45000			未包含高标准农田建设项目
林地改造	2000	30000			农户及合作社种植成本不纳入整治工程统计
开垦旱地	320	4800	4	19200	
旱地改造水田	180	2700	5	13500	
开垦水田	20	300	5.5	1650	
建设用地复垦	40	600	40	24000	
损毁土地复垦	20	300	3	900	
新增生态修复	30	450	3	1350	河道整治与生态修复
人居环境整治	150	2250	10	22500	
合计	2760	11400		83100	

## **（二）资金来源分析**

### **1. 政府财政资金**

土地出让金、新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费、挂钩节余指标土地纯收益等，是项目的重要资金来源。同时整合国家和省下达的各类土地综合整治、生态环境修复、农业综合开发、小农水建设等相关资金。全域综合整治过程中产生的补充耕地指标主要满足临高县自身发展的需要，根据财政资金情况，可拿出一部分用于交易。依据海南省资规厅《关于实施补充耕地省级统筹有关问题的通知》（琼自然资函〔2020〕206号）要求，补充耕地指标交易平台进行指标交易时，省土地储备整理交易中心按限价，提取当次交易指标总量的10%，并纳入省级补充耕地指标储备库；省级提取10%后，剩余的90%补充耕地指标交易按照“一般耕地指标交易价格不高于20万元/亩，旱改水指标交易价格不高于30万元/亩，水田指标交易价格不高于40万元/亩”的价格实行价格管控。

### **2. 社会资金**

通过制定土地综合整治和开发利用方面的政策，提升项目实施后土地利用的经济效益，并配套完善的税收、用地等引导性政策，吸引社会经营实体或资金实力雄厚的央企投入资金进行治理。整治范围林地改造项目可引入沉香产业龙头企业进行示范区建设，剩余低效林地通过土地流转及公司+农户和合作社的方式推开，吸引及鼓励农户参与种植。另外，项目实施后，补充耕地指标用于临高县自身建设需要，拿出一定比例指标用于用于交易可实现投资平衡。社会资本参与积极

性高，资金来源有保证。

## 第五章 实施期限及进度计划

### 一、实施期限

该项目实施期限为4年，即2021年11月～2024年12月。根据项目特点、资金投入、项目区群众参与程度等，分步实施。

### 二、进度计划

#### 1. 项目申报阶段（2020年11月～2020年12月）

在已有基础上，进一步修订完善全域土地综合整治试点方案和村庄规划。要突出实用性，按照不低于未来十五年经济社会发展的需要，统筹安排地区生产、生活、生态空间，预留一定的发展空间，合理规划农业生产、村庄建设、产业发展和生态保护等功能区，为乡村振兴提供有力支撑；注意保持乡土味道，遵循乡村振兴要求，根据村庄特点和实际，运用乡村营造的方法，体现乡村山水格局和自然脉络，挖掘乡村历史文化资源，塑造乡村风貌特色；尊重农民意愿，充分听取农民意见，深入细致做好农民思想工作，不搞强迫命令“一刀切”；将整治任务、指标和布局要求落实到具体地块，确保整治区域内耕地质量有提升、新增耕地面积不少于原有耕地面积的5%，并做到建设用地总量不增加、生态保护红线不突破。

2. 农用地整理及增减挂钩拆旧区规划设计、工程施工、验收及报备（2021年7月～2022年12月）

3. 增减挂钩拆增减挂构建新区及乡村生态保护修复项目规划设计、工程施工、验收及报备（2022年1月～2024年9月）

4. 皇桐镇全域土地综合整治试点项目评价（2024年10月～2024年12月）

根据项目整体准备、规划、设计、施工、验收、组织管理和资金使用等情况，进行整体评价，及时总结推广经验，并争取列为全省示范区项目。

## **第六章 工作建议**

### **一、成立领导小组，强化工作组织保障**

临高县级层面成立全县全域土地综合整治与生态修复工程领导小组，指导全县各工程项目实施；皇桐镇成立以镇政府主要领导为组长、镇相关部门负责人、镇辖范围内18个村居相关人组成的推进皇桐镇全域土地综合整治与生态修复工作领导小组，加强镇、村和相关部门相互间沟通和联络，定期召开小组会议，及时解决项目推进过程中遇到的问题，不断优化工作实施路径和政策，确保工作的顺利推进。

### **二、引入社会资本，统筹加强资金保障**

充分利用试点项目支持政策，建立起“财政统筹，社会资本参与”的投入机制。一方面充分利用指标流转交易政策，合理制定项目计划，争取实施一批，验收一批，交易一批，实现滚动式资金投入。另一方面，按照渠道不乱、用途不变、统筹安排、各计其功的原则，统筹整

合各项涉农资金。同时建立多元化投入机制，引入社会资金，解决资金来源问题。

### **三、优化运行体系，形成工作推进合力**

健全优化运行体系建设，建立“政府主导、部门分工、社会参与、群众支持”的机制，形成工作推进合力。妥善处理好政府、企业、村集体、农民四者关系，确定合理的建设运营管理模式，形成健康发展的合力。政府是项目宏观把控人，负责统筹协调发展节奏和各参与主体关系。重点负责政策引导和规划引领，营造有利于项目发展的外部环境，为项目搭建发展平台，保障发展。企业、村集体组织及其他市场主体要充分发挥在产业发展和实体运营中的作用；农民通过合作化、组织化等方式，实现在项目发展中的收益分配。在规划咨询、整治工程实施、土地权属调整、新农村建设、人居环境整治等方面充分听取群众意见，尊重群众意愿。

### **四、突出实施监管，健全工作推进监管机制**

加强推进全域土地综合整治与生态修复实施的全程监管，建立年度稽查、例行检查和重点督察三位一体的监管体系，实现全域土地综合整治与生态修复实施的全面全程监管。按照严格规划空间、指标管控及工程建设要求，研究制定全域土地综合整治与生态修复实施的进度控制、质量控制、资金控制、安全控制方案和制度；保障全域土地综合整治与生态修复按实施方案整治目标有序开展，控制实施风险，



确保整治目标的实现。

## **五、统一规划分类管理，建立健全制度保障**

切实增强“四个意识”，不断提高对全域土地综合整治与生态修复中保护生态环境重要性和紧迫性的认识，正确处理保护和开发的关系，切实将“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念落实到具体工作推进中。进一步做好项目选址立项中的生态环境保护工作，在具体工程项目勘查论证阶段，可适时邀请农业等各部门相关专家共同审查论证、科学决策；工程实施中，需注重传统村落保护、地域历史文化底蕴的挖掘，突出乡村地域风貌特色保护和塑造，做靓底色；全域土地综合整治与生态修复工程完成后，应及时建立完善后续管控监管政策，避免各类占用及破坏。

## **第七章 试点成效分析**

以国家储备林项目为基础，以沉香及衍生品产业链为核心，以乡村综合发展为目标，通过“全域规划、整体设计、综合治理、多措并举”实施综合土地整治，提高土地利用效率，注重生态保护与修复，着力破解耕地保护碎片化、村庄用地无序化、生态系统退化、农村发展低散弱等问题，遵循宜耕则耕、宜林则林的原则，优化农村生产、生活、生态空间布局；以耕地占补平衡和增减挂钩政策为驱动，显化农村土地资产价值，促进土地要素科学配置、合理流动，为乡村振兴提供强有力支持，保障项目区一、二、三产业联动发展，从而促进乡

村振兴，推动农村与镇区融合发展。项目预期效益如下：

## **一、生态效益**

### **（一）改善项目区生态环境**

项目实施将推动对路、沟、渠的配套，林网体系的健全，使区内生态环境得到改善，促使整个生态系统的融洽与协调，并保持系统之间的良性循环。除了为当地群众提供休闲、观光的绿色生态场所外，还有利于改善整个区域的生态环境。

### **（二）奠定良好的农业生态环境基础**

通过土地平整、灌溉与排水工程、田间道路工程，并结合沉香国家储备林、水源涵养等工程措施的实施，项目区生态环境也将得到明显改善，增强农业生产的后劲，提高农业综合生产能力，为建立现代化农业奠定良好的农业生态环境基础。

## **二、社会效益**

### **（一）新增大量优质耕地，实现产业协调发展**

项目实施后，项目区不仅新增大面积耕地，并将建立平直畅通、互联互通、整齐统一的道路网络和灌溉网络。区域内部形成田成片、路相通、林成行、渠成网的生产布局模式，耕地保水、保肥、抗灾能力将显著增强，通过鼓励规模化、集约化、产业化和生态化生产经营，大力发展现代高效生态农业，促进皇桐镇一二三产业融合发展和城乡协调发展。

## **（二）增加发展空间，带动实施乡村振兴战略**

通过项目实施可形成完善的生产、生活和经营服务体系，增强对当地经济、社会发展的保障能力，形成良性循环激发区域发展新活力，带动实施乡村振兴战略。复垦的建设用地指标除了保障基础设施外，用于沉香产业小镇建设，带动经济发展，促进乡村振兴。

## **（三）转变农业生产、农村生活方式，提高生活质量**

项目实施将极大改变农村的生活生产方式，农业生产机械化程度和农田灌溉效率将显著提高，进而改善农民生活质量，改变农民消费方式，加快新农村建设步伐，促进农村社会和谐稳定。

# **三、经济效益**

项目实施后，不仅为皇桐镇建设提供空间，极大推动皇桐镇发展和产业转型升级，从乡村振兴角度来看，也将进一步优化产业结构，极大提高土地生产力和经济产出能力。

## **（一）增加耕地数量、提升林地效益，直接增加农民收入**

通过土地整治新增耕地面积340公顷，按2019年耕地平均年产值3.75万元/公顷计算，可为项目区农民直接增收年产值1275万元。

通过林地提质改造，种植2000公顷沉香林（其中1000公顷为农户投资），每年预计可增收10万元/公顷，可为项目区农民实现增收10000万元。

## **（二）促进农业规模经营，间接提高农民收入**

通过整合各项资金，集约集中投入田、水、路、林、村综合整治，

可提高农业规模化和产业化水平，可进一步提高农民收入。

### **（三）促进经济社会发展，增加政府财政收入**

皇桐镇全域土地综合整治项目工程总投资约8.31亿元。项目实施完成后，预计可新增耕地面积340公顷，其中，新增旱地面积320公顷，垦造水田20公顷。旱地改造水田面积280公顷。建设用地复垦面积40公顷。节余建设用地可用于沉香产业小镇项目建设，带动镇域经济发展。耕地指标可用于保障全县重点项目占补平衡，保障项目用地需求。部分耕地节余指标可用于交易，平衡全域土地综合整治项目资金投入，增加政府财政收入。