

梅州市全域土地综合整治

工作手册

(第二版)



梅州市自然资源局
欢迎您扫码关注

梅州市自然资源局 编
2024年3月

目录

1. 总体要求.....	1
1-1 指导思想与总体目标.....	2
1-2 重点任务.....	3
1-3 职责分工.....	4
2. 抓紧做好县镇村规划工作.....	6
2-1 完善县镇村规划.....	7
2-2 完善县镇村产业空间布局.....	8
3. 大力推进农用地整理.....	9
3-1 加快农用地规模化流转经营.....	10
3-2 加快推进高标准农田建设.....	11
3-3 严守耕地保护红线.....	12
3-4 彻底消除撂荒耕地.....	13
4. 深入推进建设用地整理.....	14
4-1 加快农村集体建设用地腾挪整合.....	15
4-2 强化低效、闲置和存量建设用地盘活利用.....	16
4-3 深化集体经营性建设用地入市改革.....	17
4-4 支持农村宅基地制度改革.....	18
5. 持续推进生态修复和环境提升.....	19
5-1 加强生态空间保护和利用.....	20
5-2 全面提升农村人居环境质量.....	21
5-3 加强农房规划建设管控.....	21
6. 加强历史文化保护与利用.....	22
6-1 活化利用历史建筑、传统村落.....	23
7. 增强产业体系支撑.....	25
7-1 加快培育和引进规上企业.....	26
7-2 因地制宜发展特色林下经济.....	27
7-3 推进矿产资源高效开发利用.....	27
8. 名词解释	28

“浙江“千村示范、万村整治”工程起步早、方向准、成效好，不仅对全国有示范作用，在国际上也得到认可。要深入总结经验，指导督促各地朝着既定目标持续发力，久久为功，不断谱写美丽中国建设的新篇章。”

——习近平总书记对浙江“千村示范、万村整治”工程的重要批示

“推进以乡镇为单元的全域土地综合整治。积极盘活存量集体建设用地，优先保障农民居住、乡村基础设施、公共服务空间和产业用地需求。

总结地方“小田并大田”等经验，探索在农民自愿前提下，结合农田建设、土地整治逐步解决细碎化问题。”

——中共中央国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见

“深化农村集体产权制度改革，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东，发展壮大新型农村集体经济。完善农村承包地“三权”分置制度，稳慎推进宅基地制度改革。开展城乡土地综合整治，推进城乡建设用地增减挂钩，满足县镇扩容提质空间需求。”

——中共广东省委关于实施“百县千镇万村高质量发展工程”促进城乡区域协调发展的决定

“以国土空间总体规划为引领，以全域土地综合整治为抓手，以腾挪农村建设用地资源为重点，优化布局、拓展空间，确保县镇村发展有空间、项目有地用，有力支撑县镇村一体高质量发展。”

——广东省委农村工作会议暨全面推进“百县千镇万村高质量发展工程”促进城乡区域协调发展动员大会（2023年2月13日）

“要下功夫做好土地综合改革这篇文章，切实改出样子、改出效益为广东高质量发展提供有力支撑。

牢牢守住耕地保护红线，稳慎推进宅基地“三权分置”改革，深化农村集体经营性建设用地入市试点，有力推动农村新型集体经济发展，加快实现乡村全面振兴。”

——广东省委全面深化改革委员会会议（2023年5月12日）



2023年10月27日，梅州市委、市政府召开推进全域土地综合整治工作会议。会议开至镇村一级，共3300多人参会。

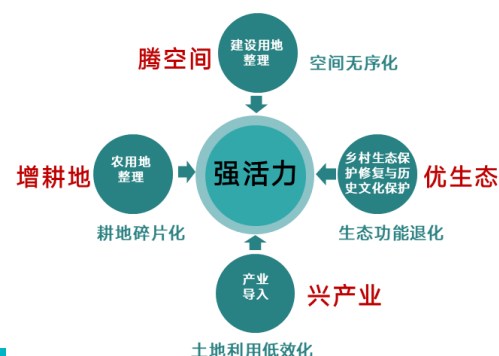
01

总体要求

1-1 指导思想与总体目标

指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平总书记视察广东重要讲话、重要指示和关于浙江“千万工程”的重要批示精神，紧紧围绕省委“1310”具体部署和关于实施“百县千镇万村高质量发展工程”的工作要求，深刻把握全域土地综合整治在推动梅州苏区融入粤港澳大湾区的地位与作用、形势和机遇，切实解决“空间无序化、耕地碎片化、土地利用低效化、生态功能退化”等问题，进一步激发县镇村发展活力，促进城乡融合发展和区域平衡，加快实现农业农村现代化，推动梅州苏区加快振兴、共同富裕。



总体目标

按照“一年开局起步、三年初见成效、五年显著变化、十年根本改变”的阶段目标要求，以镇街为基本实施单元，以腾挪农村建设用地资源和农用地规模化流转经营为重点，围绕农用地整理、建设用地整理、生态空间修复、乡村历史文化保护、乡村产业布局和导入，深化农村“三块地”集成改革，完善“亩产论英雄”政策体系，加强产业用地全周期管理，推动向存量要增量、向集约要空间，形成良田连片、村庄集中、产业集聚、生态优美、城乡融合、区域平衡的高质量发展新格局，为苏区老区现代化建设提供梅州样板。到2027年，新增耕地13万亩，整合农用地80万亩，累计建成高标准农田152万亩，建设用地整理14万亩。到2035年，累计新增耕地16万亩以上，永久基本农田全部建成高标准农田，累计整合农用地112万亩。

1-2 重点任务

抓紧做好县镇村规划工作

- 完善县镇村一体规划
- 完善县镇村产业空间布局
- 完善农村基本具备现代生活条件设施

大力推进农用地整理

- 加快农用地规模化流转经营
- 加快推进高标准农田建设
- 严守耕地保护红线
- 彻底消除撂荒耕地
- 彻底消除违法占耕现象
- 承包地“三权分置”改革

深入推进建设用地整理

- 加快农村集体建设用地腾挪整合
- 强化低效、闲置和存量建设用地盘活利用
- 深化集体经营性建设用地入市改革
- 支持农村宅基地制度改革

持续推进生态修复和环境提升

- 加强生态空间保护和利用
- 全面提升农村人居环境质量
- 加强农房规划建设管控

加强历史文化保护与利用

- 活化利用历史建筑、传统村落

增强产业体系支撑

- 加快培育和引进规上企业
- 因地制宜发展特色林下经济
- 推进矿产资源高效开发利用

1-3 职责分工

建立“市级指导、县级统筹、镇街推进、村社落实”四级联动机制，明确职责分工、形成责任闭环，合力推动我市全域土地综合整治工作落地见效。

市级层面

建立健全政策体系制度，加强指导督促，明确进度指标。指导建立产业负面清单，避免在实施过程中违背“以全域土地综合整治为抓手推动百县千镇万村高质量发展”的初衷。对各县（市、区）工作推进情况开展综合评价，表彰先进、鞭策后进。

县级层面

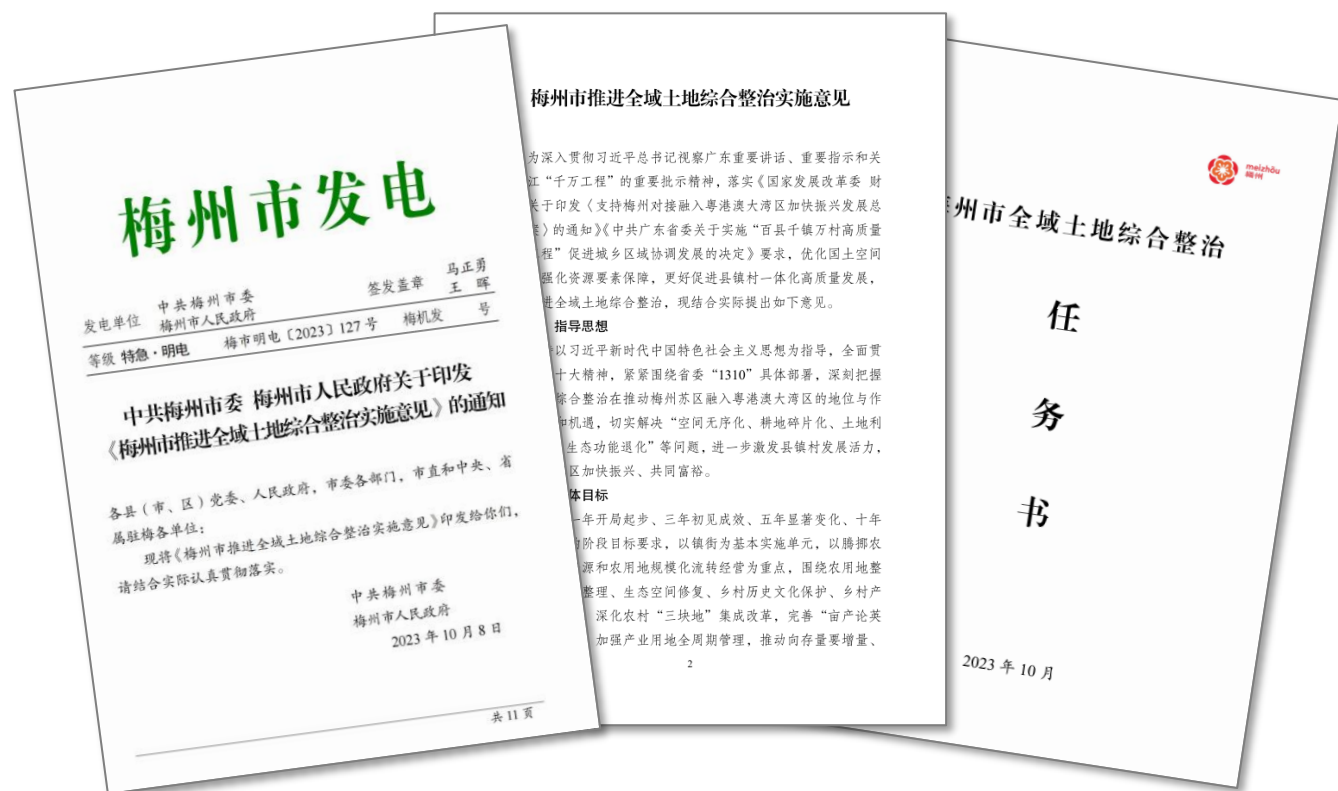
各县（市、区）党委、政府是全域土地综合整治的责任主体，要成立工作指挥部、建立工作专班，制定县级全域土地综合整治工作方案。明确改革突破点和任务清单，制定农用地集约流转、宅基地使用权流转、集体经营性建设用地入市、产业负面清单等政策文件，形成实操性政策体系。坚持规划先行、科学布局，统筹资金、政策、指标、产业等各方资源，用好政策性金融工具。加强日常监管，组织整体验收和成效评价，总结推广经验做法。其中，县城整治重点是盘活低效用地和闲置土地，推动要素集聚、城产融合，实现县城承载力及“首位度”双提升。

镇街层面

镇街要落实项目实施主体责任，党政统领，承担全域土地综合整治的具体实施工作，制定镇级全域土地综合整治实施行动方案，明确整治目标和任务，建立攻坚队伍，搭建镇级平台，统筹各类要素资源，推进项目实施。强化规划引领，优化产业用地、交通基础设施和公共配套服务布局，加快打造“县镇半小时”“镇村半小时”通勤圈，补足配强圩镇公共服务水平，持续增强圩镇人口集聚度和综合承载力。科学划分辖区内发展类村庄、调整类村庄和空心村，按需编制实用型村庄（群）规划，因地制宜制定空心村和调整类村庄“优迁快聚”措施，腾退村庄建设用地，引导建设用地向圩镇集中。鼓励“以工代赈”，建立集体经济组织、村民共建共治共享机制。组织做好集体经营性建设用地入市工作。开展政策宣传，营造全民参与的良好氛围。

村社层面

坚持党建引领，激发内生动力，推进落实各项整治任务。首要任务是做好农用地集约整合流转，形成集约化规模化现代农业生产方式，推进乡村人居环境整治，对分散居民点，按优化、集聚、减量的原则，加快农村建设用地碎片化治理，引导农户支持“优迁快聚”。对发展类村庄，实施全面改造提升、资源倾斜，3到5年内至少培育或引进1家规上企业。对传统村落进行保护性开发。对于调整类村庄，维持现有生产生活生态基础设施稳定运行，逐步腾退存量村庄建设用地，推动“空心化”的自然村向中心村或其它行政村集中。对于空心村，保障社会面基本稳定，限制新建、扩建永久性建筑，以村民自愿为原则，实施以自然村为单元的“优迁快聚”，其中存在地质灾害隐患的，实施整体搬迁。将村庄规划纳入村级议事协商目录。



2023年10月8日，梅州市委、市政府印发《梅州市推进全域土地综合整治实施意见》，成立由市委书记担任总指挥、市长任第一副总指挥的全域土地综合整治专项工作指挥部，构建“市县镇村联动+村民全程参与”的工作体系，形成指挥有力，纵向贯通、横向联动的工作格局，建立“市级指导、县级统筹、镇街推进、村社落实”四级联动机制。

02

抓紧做好 县镇村规划工作

2-1 完善县镇村规划

01

支持县城补短板强弱项，加快处置低效工业用地和闲置存量土地，推动要素集聚、城产融合，提高人口和产业承载力。

02

支持加强圩镇市政、服务设施规划建设，优化产业用地，完善交通基础设施，补足配强公共配套服务。

03

加快打造“县镇半小时”“镇村半小时”通勤圈，持续增强圩镇人口集聚度和综合承载力。

04

由镇街按村社人口流动趋势等划分发展类村庄、调整类村庄和空心村，按《梅州市村庄规划工作指引》要求编制实用型村庄（群）规划，合理确定村庄布局和建设边界。

05

将村庄规划纳入村级议事协商目录。编制村容村貌提升导则，制定现代化农村基本具备现代生活条件建设指引。

2-2 完善县镇村产业空间布局

1

坚持县域统筹，支持打造现代设施农业示范区和全产业链标准化示范基地。

2

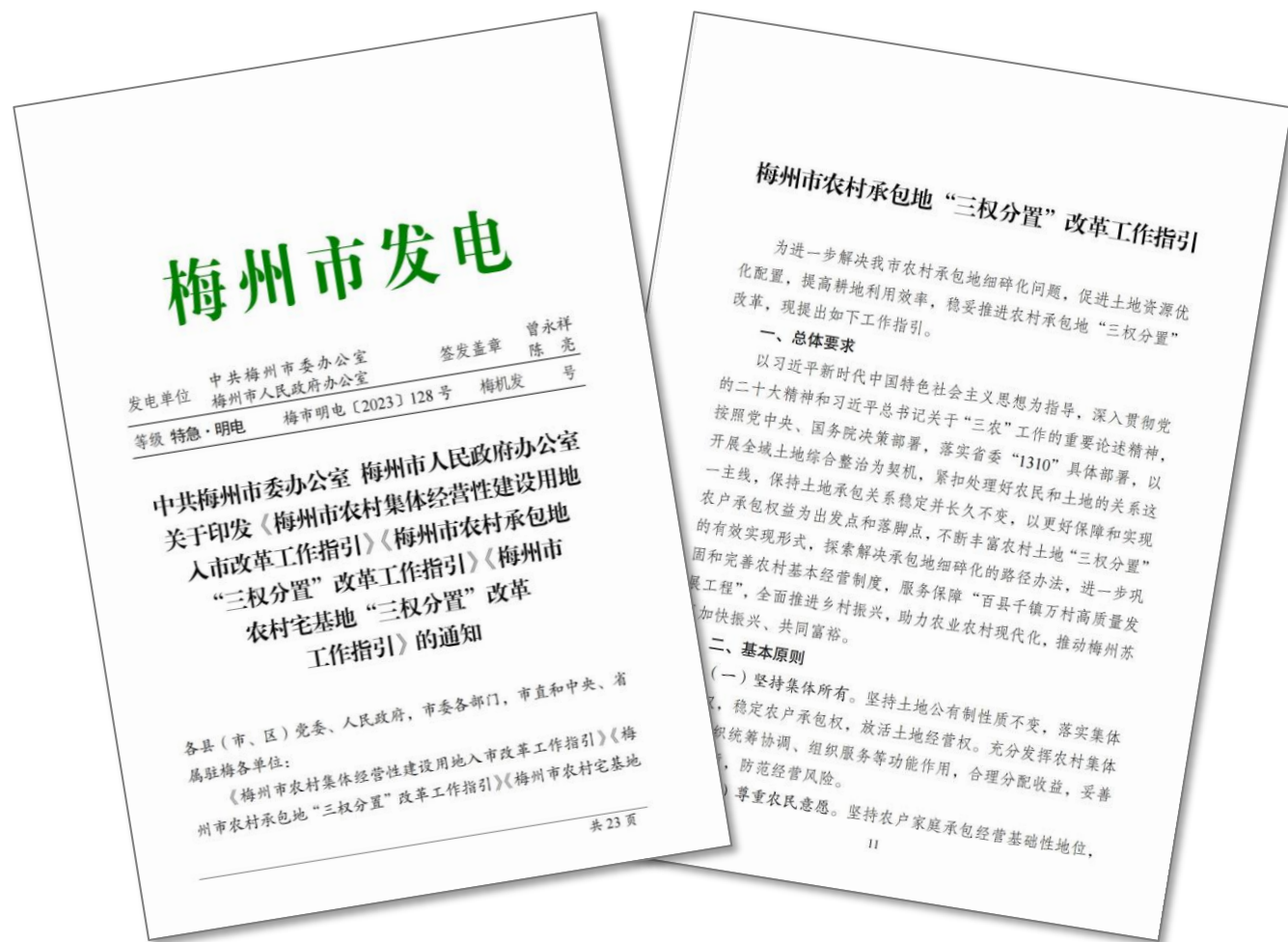
支持规划建设农产品加工产业园、城郊大仓基地。

3

加快布局建设产地冷链集配中心，加快粮食烘干、农产品产地冷藏、冷链物流设施规划建设。



蕉岭县新铺镇潘田村“多规合一”实用性村庄规划正在公示



03

大力推进农用地整理

2023年10月8日，梅州市委办公室、市政府办公室印发《梅州市农村承包地“三权分置”改革工作指引》，明确土地公有制性质不变，落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，充分发挥农村集体经济组织统筹协调、组织服务等功能作用。

3-1 加快农用地规模化流转经营

1

深化农村承包地“三权分置”改革，保持家庭联产承包制不变，坚持农民自愿原则，通过土地出租、托管、入股形式，规模化流转整合细碎化的农村土地，实现小田变大田，形成规模化经营、专业化管理的农业现代化生产方式。

各县（市、区）完善社会资金投入农业指引，健全土地流转交易服务体系，引导社会资金精准对接乡村土地资源，促进城乡产业链双向延伸对接，制定配套政策，保障投资权益。加强资金下乡引入、使用、退出全过程监管，健全资格审查、项目审核和风险防范制度，设立保证金制度，切实保障农民利益。

2

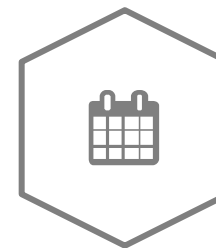
各镇（街）结合农村承包地确权确股不确地工作，全面开展农用地规模化流转整合，允许集中连片耕地周边按照一定比例统筹规划设施农用地。

对连片300亩以上或单一经营主体1000亩以上规模化集中经营的给予资金、政策、建设用地指标等方面的奖补。

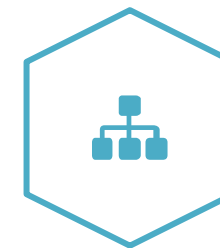
支持农村一、二、三产业融合发展，对上规模的现代农业产业园给予资金、政策、用地指标、用地规模、用林指标、碳排放指标等奖补。各县（市、区）出台具体奖补细则。

4

3-2 加快推进高标准农田建设



通过流转整合并实行规模化经营的耕地均按照高标准农田要求建设，改善水利设施、完善农村机耕道网络等基础设施，形成“田成方、渠成网、路相通、沟相连、旱能灌、涝能排、土壤肥、产量高”的现代化农业集中连片良田。



未参与规模化流转整合的耕地，定空间、落坐标，明确列入高标准农田建设年度计划。



兴宁市大坪镇

3-3 严守耕地保护红线

落实最严格的耕地保护制度

严守耕地保护红线，大力推进开发补充耕地、耕地恢复和建设用地复垦，支持县、镇人民政府自行组织垦造的新增耕地指标，全部归当地政府所有，满足当地占补平衡需要。

全面建立“田长制”

健全市、县、镇、村层层负责的耕地保护网格化管理机制，落实完善占用耕地耕作层剥离再利用制度。

优先保护连片良田

支持镇（街）在确保耕地面积不减少、质量不降低前提下，通过归并整理、灌溉设施建设、种植作物调整等方式，用3到5年时间消除面积零碎、耕作条件较差且群众耕作意愿不强的耕地，将连片良田有序划入永久基本农田保护范围。

彻底消除违法占耕现象

严格管控耕地流向其他农用地及农业设施建设用地。

优化耕地布局

推进“林果地上山、耕地下山”工程，实施低坡度（15°以下）园地、林地与坡耕地（15°以上）、不稳定耕地的置换调整。

3-4 彻底消除撂荒耕地

明确目标任务

- 2023年底100%完成撂荒耕地复耕复种任务，且每年100%完成。

建立管理制度

- 建立台账动态管理制度，制定有效措施，引导撂荒地承包人把经营权交还村集体经济组织。
- 对不参与流转的撂荒地，不适合整合流转的零星、偏远撂荒地，由村集体经济组织收回。

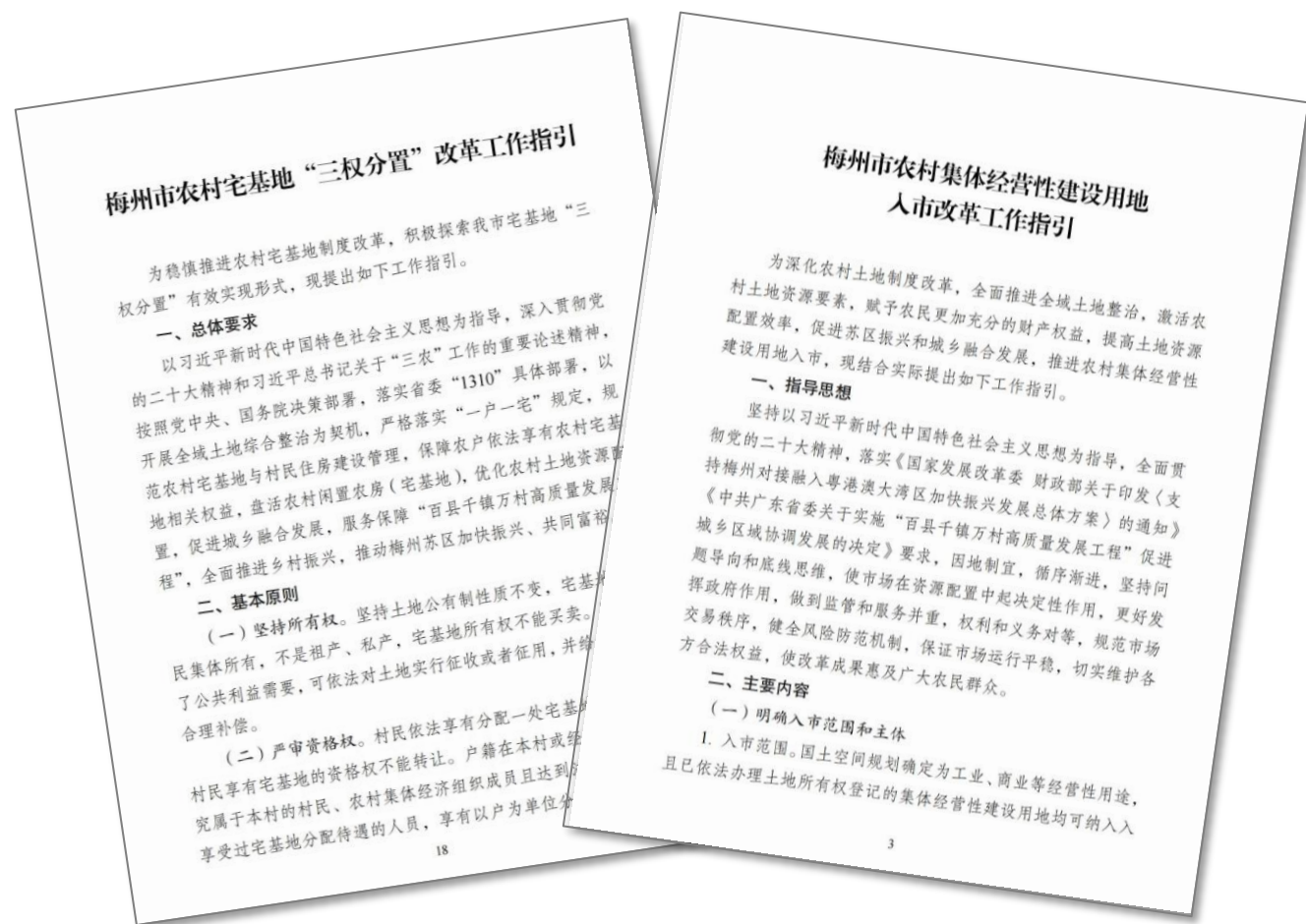
统一管理撂荒地

- 鼓励成立镇属、村属企业，对难以通过市场化整合流转的撂荒地进行统一管理，经批准可多用途利用。



平远县东石村

@何方摄影



印发《梅州市农村宅基地“三权分置”改革工作指引》，积极探索梅州宅基地“三权分置”有效实现形式，提出盘活农村闲置农房（宅基地），优化农村土地资源配置，促进城乡融合发展，服务保障“百千万工程”。

印发《梅州市农村集体经营性建设用地入市改革工作指引》，深化农村土地制度改革，激活农村土地资源要素，赋予农民更加充分的财产权益，规范有序推进农村集体经营性建设用地入市。

04

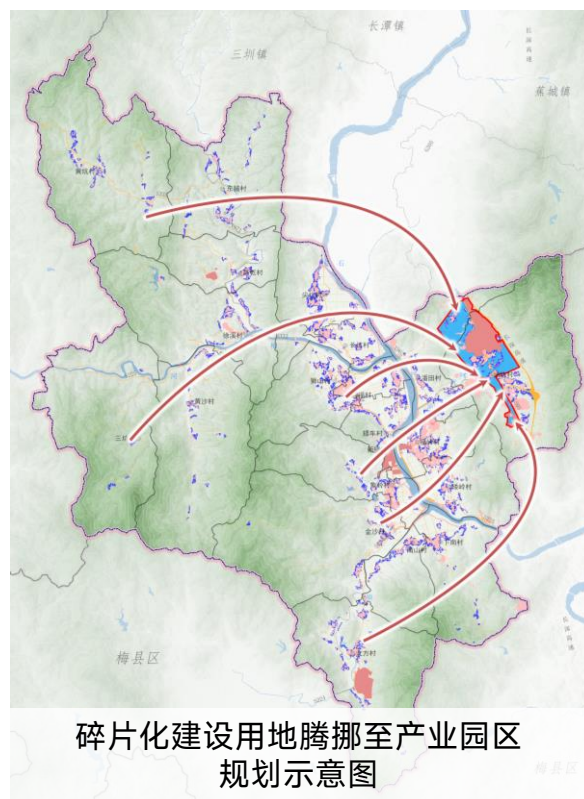
深入推进
建设用地整理

4-1 加快农村集体建设用地腾挪整合

碎片土地“化零为整”

各县（市、区）建立激励机制，通过国土空间规划，腾挪碎片化农村集体建设用地、废弃的集体公益性建设用地、收回的闲置宅基地等，整合到圩镇、县城、产业园区统一使用。

以镇（街）为单元，3年内村庄建设用地腾挪不少于15%。充分利用拆旧复垦、增减挂钩等优惠政策，整合建设用地，鼓励以“飞地”等形式集中用于圩镇、县城、产业园区建设。



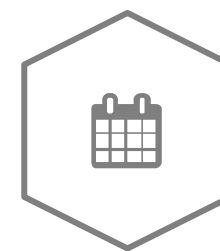
鼓励集体经济组织盘活低效、闲置村庄建设用地，促进农村配套设施改善、物业改造和产业转型升级。

因地制宜制定“优迁快聚”措施

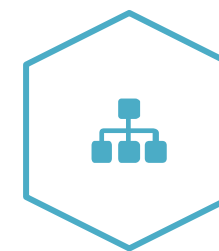
支持各县（市、区）因地制宜制定空心村和调整类村庄“优迁快聚”措施，腾退建设用地用于支持城镇建设和产业发展。

2023年，各地要按一村一策制定空心村以自然村为单元的“优迁快聚共富安居”方案，2027年完成总量的50%，至2035年全面完成。调整类村庄同步推进实施，五年内取得显著成效。

4-2 强化低效、闲置和存量建设用地盘活利用



拓展县城产业承载空间，增强人口承载容量。持续推进低效工业用地整治，为“打粮食”项目腾出空间。



加快闲置土地处置，制定老旧小区、低效用地改造提升方案和实施计划，提高土地利用效率。



加大存量土地处置力度，引导招商引资项目优先使用存量建设用地。



大埔县三河镇空心村“优迁快聚”安置区规划设计效果示意图

4-3 深化集体经营性建设用地入市改革

建立土地增值收益调节机制

探索建立兼顾国家、农村集体经济组织和农民利益的土地增值收益有效调节机制，将土地增值收益更多留在村集体，支持村集体经济发展壮大。

分类明确不动产确权登记制度

出让获得的土地，不动产确权按国有土地相同的程序办理，并允许用于产业的建筑物，可按建筑面积不小于300平方米的标准，按幢、层分割登记。

出租获得的土地，不动产可确权为投资人和村集体共有产权。

加强产业用地全周期管理

各县（市、区）按照“严格民主表决程序，简化政府审批流程，严格公开公平交易”的原则，深化“亩产论英雄”具体措施，加强产业用地全周期管理，制定集体经营性建设用地入市实施细则。

完善全过程资料

办理过程确保做到走足程序，每个环节的资料（含文字、图片、数据及影像资料等）及时收集并建档整理，每个卷宗都要形成完备完善的全流程资料管理台账。

4-4 支持农村宅基地制度改革

探索宅基地“三权分置”改革

探索宅基地“三权分置”改革，允许宅基地使用权通过转让、赠与、互换、出租、入股、联营等方式进行流转，赋予农民更加充分的财产权益。

稳慎推进农村宅基地权益分配制度改革

探索并稳慎推进宅基地资格权人福利分配和非资格权人有偿使用的制度改革。

有偿使用费由镇政府代收，镇政府扣除一定比例（不高于20%）的调节费，调节费主要用于所在镇基础设施建设等公共配套的投入，其余全部归还村集体。

压实责任主体保障各方合法权益

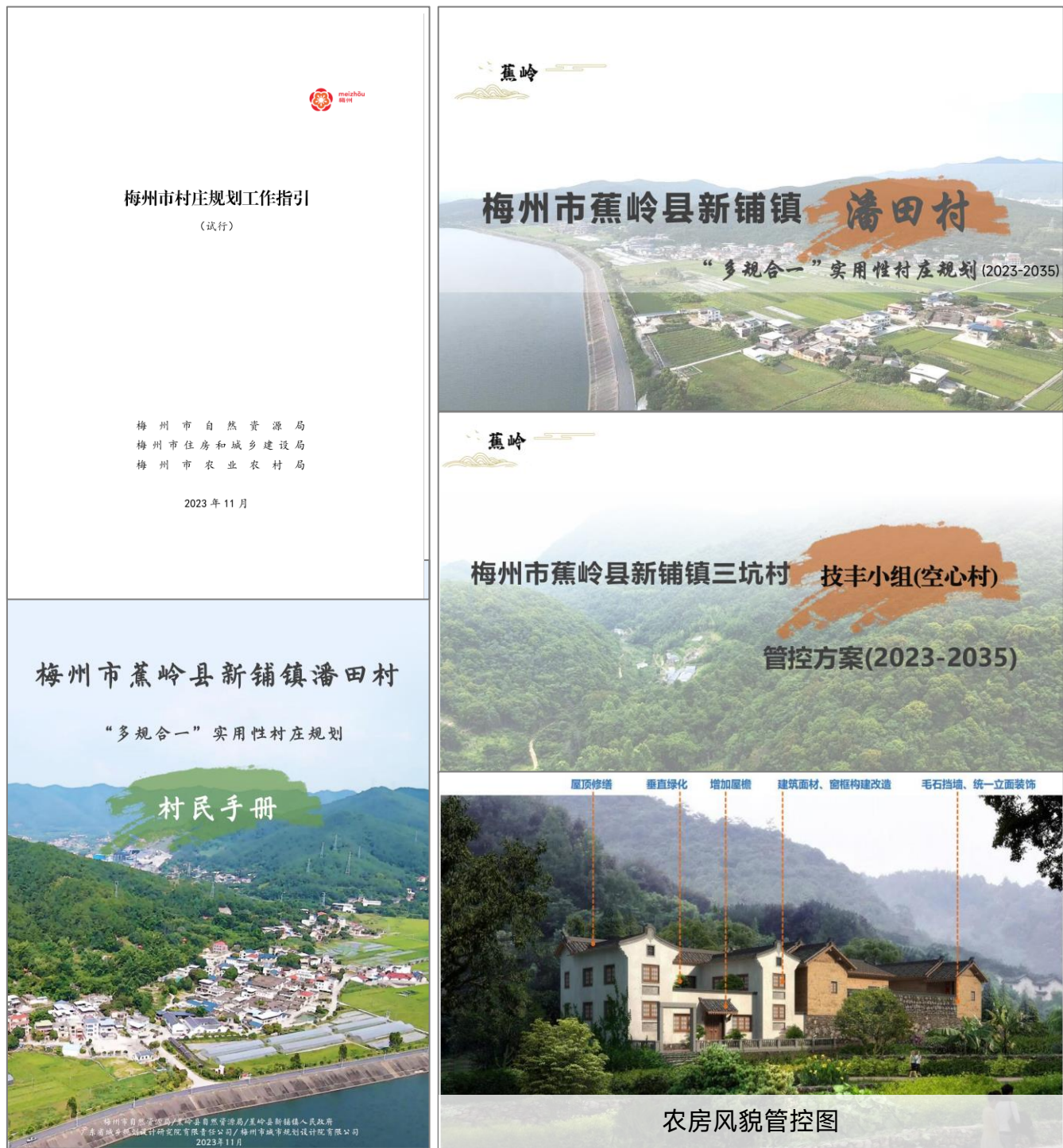
各县（市、区）具体制定实施方案，制定合理可行的宅基地流转条件、流转程序、流转示范合同、流转收益分配方案等，保障流转各方合法权益。

开展“一户多宅”清理专项行动

开展“一户多宅”清理专项行动，鼓励进城落户农民依法自愿退出宅基地。

完善全过程资料

办理过程确保做到走足程序，每个环节的资料（含文字、图片、数据及影像资料等）及时收集并建档整理，每个卷宗都要形成完备完善的全流程资料管理台账。



全省首次探索编制了《梅州市村庄规划工作指引（试行）》，创新提出发展类、调整类村庄和空心村三种分类标准，进行差异化规划管控，制定镇村干部“用得上”的管理版规划和村民“看得懂”的村民版规划手册。



5-1 加强生态空间保护和利用

坚持山水林田湖草沙一体化系统治理，采取自然恢复、辅助修复、生态重塑等措施，大力推进绿美梅州生态建设。



强化韩江流域以及重要水源涵养区、饮用水源保护区保护。

建立采矿项目新增用地与复垦修复存量采矿用地相挂钩机制，支持采矿权人或各县（市、区）政府将依法取得的采矿用地或历史遗留废弃采矿用地复垦修复，腾退的用地指标可以用于新设矿权的项目，也可公开交易。



交易收益按照“谁修复受益”的原谁则，按比例分成。



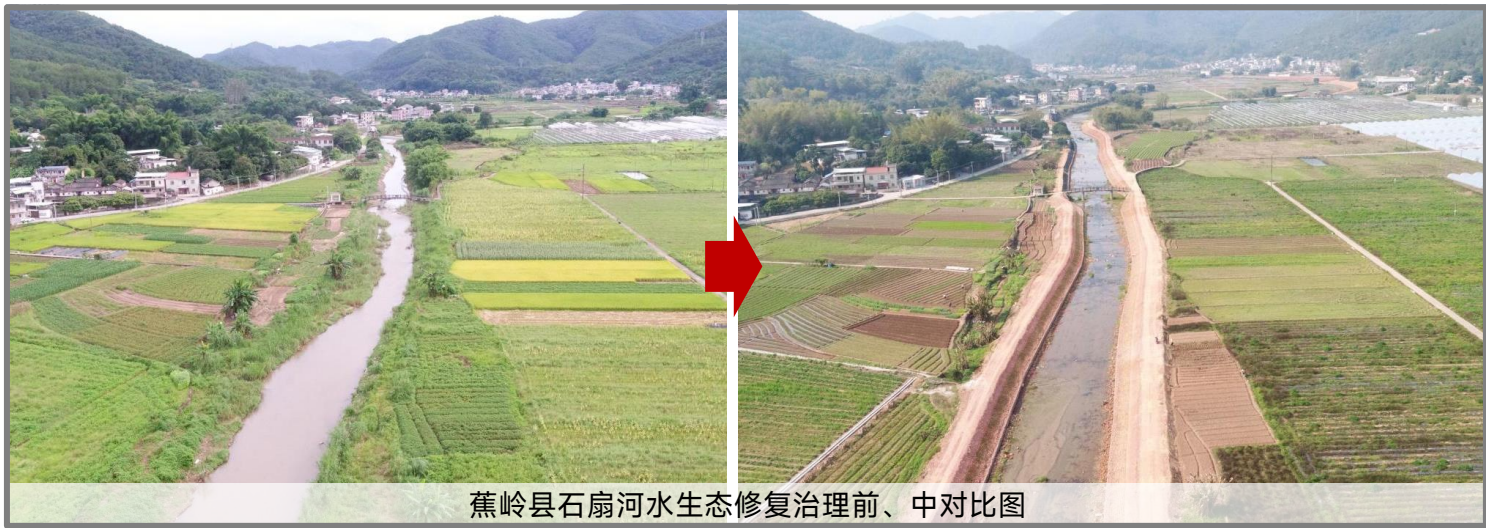
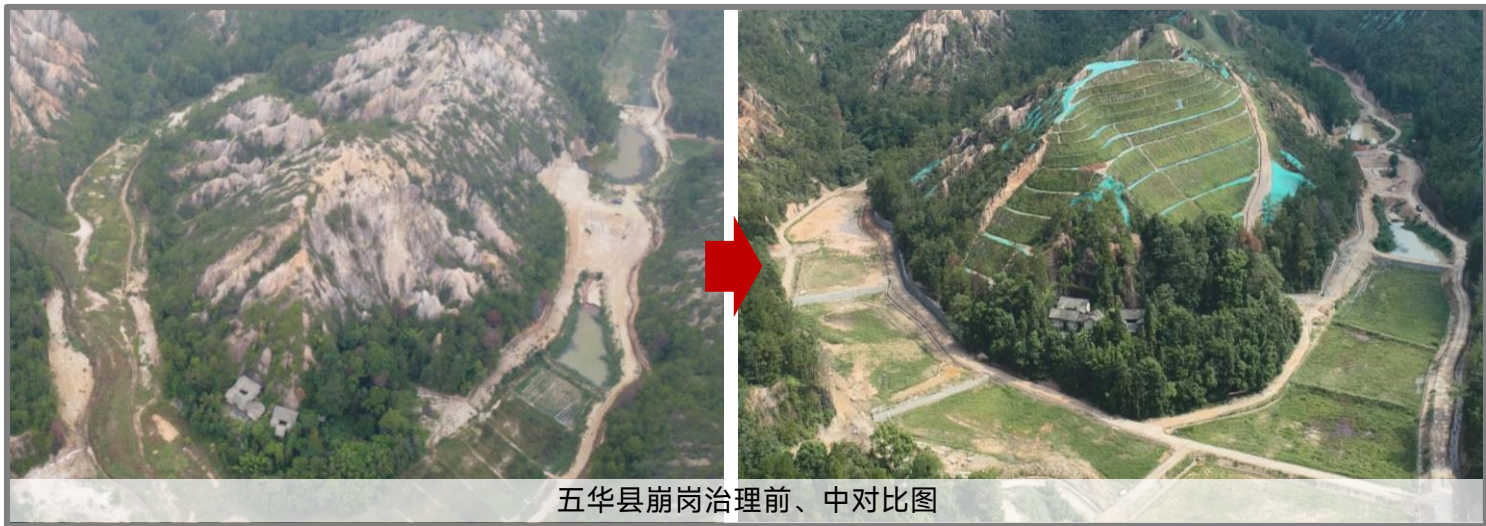
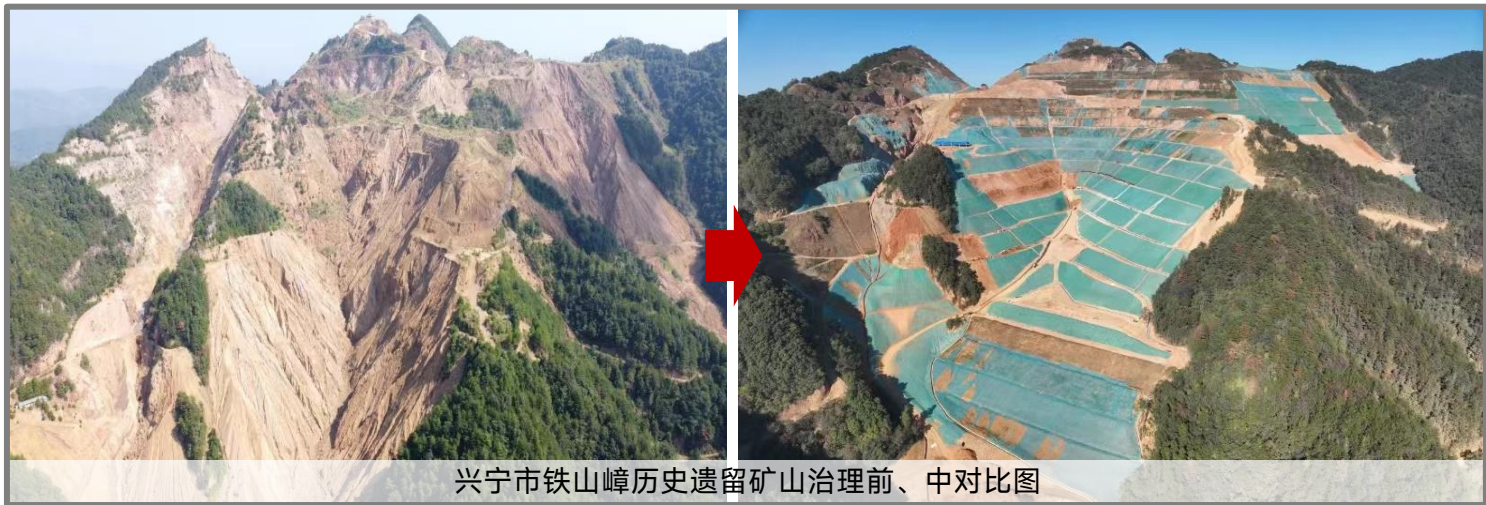
丰顺县八乡山镇

5-2 全面提升农村人居环境质量

- 镇村一体持续开展清洁行动。
- 持续抓好农村“厕所革命”。
- 分类梯次推进农村生活污水治理。
- 持续推进地质灾害防治工作。
- 推动农村生活垃圾源头分类减量和资源化利用。
- 在村庄规划中明确水电通信管网等基础设施管控要求，持续推进镇村“三线”整治，2023年发展类村庄“三线”整治覆盖率达到100%。
- 2023年建成8个美丽圩镇示范样板。

5-3 加强农房规划建设管控

- 加强农房建设全过程监管。
- 加强宅基地和农房规划建设审批管理，严格“拆旧建新”“一户一宅”，落实带图审批、按图验收。
- 推行乡村建设工匠、村民建房协管员制度。
- 建立农房安全隐患全过程监管制度。
- 加强人居环境整治，拆除违建，疏通村内道路，美化农户门厅和庭院节点。引导规划建设村民集聚小区，提倡建设公寓式住宅。



梅州市山水林田湖草沙系统治理成效显著。

06

加强历史
文化保护与利用

6-1 活化利用历史建筑、传统村落

对历史文化名城名镇名村、历史街区、古民居、红色资源等遵循“保护优先、合理利用”原则，正确处理文化传承与发展建设的关系，将古民居（历史建筑）与非遗、美食、民宿等相结合，打造乡村休闲旅游网红景点。

活化客家地区特有的农耕文化，加强中央红色交通线、南粤古驿道保护和利用，加强古树名木保护复壮，推进古树公园建设。



大埔县湖寮镇泰安楼



梅县区南口镇善本庐



梅江区西阳镇联芳楼



07

增强产业
体系支撑

7-1 加快培育和引进规上企业

发展壮大乡村产业，提升亩均产值、税收

以发展壮大乡村产业和提升亩均产值、税收为导向，以培育和引进可以上规纳统的企业为目标，鼓励创办村办企业，谋划建设一批产业项目，培育一批产业强村、经济强村。

分类制定村庄产业发展目标

发展类村庄加快设立“产业村长”，全面推进乡村产业社区建设，3-5年内至少培育或引进一家规上企业，争取村集体年收入实现翻番，达到50万元以上。调整类村庄3-5年内至少要新增一家企业，且达到同类企业上规纳统要求的50%以上。

制定激励举措，明确目标任务

鼓励各县（市、区）制定激励村级干部发展壮大村级集体经济的具体举措，各镇（街）要制定明确的村集体经济收入逐年递增目标任务。

探索村集体经济发展与村“两委”干部考核挂钩，调动村干部积极投身全域土地综合整治和乡村振兴事业。

7-2 因地制宜发展特色林下经济

- 发挥梅州丰富的林地山地资源优势，流转整合林草地、山坡地及茶果园资源，规模化发展林下养殖种植产业，如特色养殖、茶果业、油茶及南药产业等。
- 依托规模化养殖种植，布局发展食品深加工、冷藏、冷冻、冷链等配套的一、二、三融合产业。

7-3 推进矿产资源高效开发利用

- 全面强化我市矿产资源管理，在国土空间规划、矿产资源规划的基础上，统筹推进生态环境保护和资源安全合理有效开发利用，推进绿色矿业发展。
- 严格矿产权证管理，突出产业导向、规模准入，严防“小散乱”，支持矿产资源产业做大做强做长产业链。



广东梅州高新技术产业园区

08

名词解释

发展类村庄

指现有人口规模较大且有增长的趋势，居住相对集中、区位优势明显、对外交通便捷、特色资源丰富，人口、产业、资源等方面具有集聚发展前景的村庄，该类村庄可以适当增加建设用地规模，需编制实用型村庄规划或村庄群规划，合理确定村庄建设边界，优化耕地、产业和住宅用地布局，提出村容村貌和道路、市政基础设施（水电气网通信等）等规划建设管控要求，配足配齐现代化农村基本具备现代生活条件的设施。

调整类村庄

指人口没有增长的趋势，居住大部分比较集中，小部分散布在边远的地方，发展前景不明朗可适时调整的村庄，该类村庄不再新增建设用地规模，按要求编制村庄管控方案，确定村庄建设边界，配齐现代化农村基本具备现代生活条件的设施，维持现有生产生活生态基础设施稳定运行，逐步腾退存量村庄建设用地，推动“空心化”的自然村向中心村或其它行政村集中。

空心村

指常（住）户（籍）人口比例低于20%的村庄，以自然村为单元编制村庄管控方案，固化现有建设边界，限制新建、扩建永久性建筑，制定实施“一村一策”“优迁快聚共富安居”方案，有序腾退建设用地用于支持城镇建设和产业发展。

耕地集约整合率

指为了达到耕地相对连片、集中，村集体经济组织牵头通过流转承包经营权或通过周边非耕地进行整合，通过必要的工程措施，实现耕地连片、集中，将经营权集约至村集体经济组织统一管理、再分配使用的面积占镇域内耕地面积比例。我市任务的标准是：3年内集中连片流转100亩以上的要达到耕地总量的50%（单一经营主体规模化集约流转经营1000亩以上的可纳入统计），并逐步提升至70%以上。

农用地规模化集中经营

指村集体经济组织通过耕地农用地集约流转形成的农用地，按照一定规模的集中流转至农业企业（合作社或种植大户）统一经营的行为。我市鼓励连片超300亩或单一经营主体超1000亩的规模化集中经营，并制定激励措施。

林果地上山，耕地下山

指为使农业生产空间布局更加符合自然规律，2023年全国自然资源工作会议提出，着力推动新型城镇化战略和乡村振兴战略实施，要扎实推进全域土地综合整治，因地制宜推动“耕地下山，林地上山”，即为将符合条件的，坡度低于15°的林果地，在尊重农民意愿的前提下，逐步恢复为耕地（水田）。将坡度较大、交通不便、灌溉条件差的耕地用于发展林果业，通过互相置换的方式，达到农业生产空间布局更加合理的过程。

目录

1. 总体要求.....	1
1-1 指导思想与总体目标.....	2
1-2 重点任务.....	3
1-3 职责分工.....	4
2. 抓紧做好县镇村规划工作.....	6
2-1 完善县镇村规划.....	7
2-2 完善县镇村产业空间布局.....	8
3. 大力推进农用地整理.....	9
3-1 加快农用地规模化流转经营.....	10
3-2 加快推进高标准农田建设.....	11
3-3 严守耕地保护红线.....	12
3-4 彻底消除撂荒耕地.....	13
4. 深入推进建设用地整理.....	14
4-1 加快农村集体建设用地腾挪整合.....	15
4-2 强化低效、闲置和存量建设用地盘活利用.....	16
4-3 深化集体经营性建设用地入市改革.....	17
4-4 支持农村宅基地制度改革.....	18
5. 持续推进生态修复和环境提升.....	19
5-1 加强生态空间保护和利用.....	20
5-2 全面提升农村人居环境质量.....	21
5-3 加强农房规划建设管控.....	21
6. 加强历史文化保护与利用.....	22
6-1 活化利用历史建筑、传统村落.....	23
7. 增强产业体系支撑.....	25
7-1 加快培育和引进规上企业.....	26
7-2 因地制宜发展特色林下经济.....	27
7-3 推进矿产资源高效开发利用.....	27
8. 名词解释	28

“浙江“千村示范、万村整治”工程起步早、方向准、成效好，不仅对全国有示范作用，在国际上也得到认可。要深入总结经验，指导督促各地朝着既定目标持续发力，久久为功，不断谱写美丽中国建设的新篇章。”

——习近平总书记对浙江“千村示范、万村整治”工程的重要批示

“推进以乡镇为单元的全域土地综合整治。积极盘活存量集体建设用地，优先保障农民居住、乡村基础设施、公共服务空间和产业用地需求。

总结地方“小田并大田”等经验，探索在农民自愿前提下，结合农田建设、土地整治逐步解决细碎化问题。”

——中共中央国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见

“深化农村集体产权制度改革，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东，发展壮大新型农村集体经济。完善农村承包地“三权”分置制度，稳慎推进宅基地制度改革。开展城乡土地综合整治，推进城乡建设用地增减挂钩，满足县镇扩容提质空间需求。”

——中共广东省委关于实施“百县千镇万村高质量发展工程”
促进城乡区域协调发展的决定

“以国土空间总体规划为引领，以全域土地综合整治为抓手，以腾挪农村建设用地资源为重点，优化布局、拓展空间，确保县镇村发展有空间、项目有地用，有力支撑县镇村一体高质量发展。”

——广东省委农村工作会议暨全面推进“百县千镇万村高质量发展工程”
促进城乡区域协调发展动员大会（2023年2月13日）

“要下功夫做好土地综合改革这篇文章，切实改出样子、改出效益为广东高质量发展提供有力支撑。

牢牢守住耕地保护红线，稳慎推进宅基地“三权分置”改革，深化农村集体经营性建设用地入市试点，有力推动农村新型集体经济发展，加快实现乡村全面振兴。”

——广东省委全面深化改革委员会会议（2023年5月12日）



2023年10月27日，梅州市委、市政府召开推进全域土地综合整治工作会议，共3300多人参会。会议强调，以全域土地综合整治为抓手，扎实推动“**百千万工程**”落地见效。

01

总体要求

1-1 指导思想与总体目标

指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平总书记视察广东重要讲话、重要指示和关于浙江“千万工程”的重要批示精神，紧紧围绕省委“1310”具体部署和关于实施“百县千镇万村高质量发展工程”的工作要求，深刻把握全域土地综合整治在推动梅州苏区融入粤港澳大湾区的地位与作用、形势和机遇，切实解决“空间无序化、耕地碎片化、土地利用低效化、生态功能退化”等问题，进一步激发县镇村发展活力，促进城乡融合发展和区域平衡，加快实现农业农村现代化，推动梅州苏区加快振兴、共同富裕。



总体目标

按照“一年开局起步、三年初见成效、五年显著变化、十年根本改变”的阶段目标要求，以镇街为基本实施单元，以腾挪农村建设用地资源和农用地规模化流转经营为重点，围绕农用地整理、建设用地整理、生态空间修复、乡村历史文化保护、乡村产业布局和导入，深化农村“三块地”集成改革，完善“亩产论英雄”政策体系，加强产业用地全周期管理，推动向存量要增量、向集约要空间，形成**良田连片、村庄集中、产业集聚、生态优美、城乡融合、区域平衡**的高质量发展新格局，为苏区老区现代化建设提供梅州样板。到2027年，新增耕地13万亩，整合农用地80万亩，累计建成高标准农田152万亩，建设用地整理14万亩。到2035年，累计新增耕地16万亩以上，永久基本农田全部建成高标准农田，累计整合农用地112万亩。

1-2 重点任务

抓紧做好县镇村规划工作

- 完善县镇村一体规划
- 完善县镇村产业空间布局
- 完善农村基本具备现代生活条件设施

大力推进农用地整理

- 加快农用地规模化流转经营
- 加快推进高标准农田建设
- 严守耕地保护红线
- 彻底消除撂荒耕地
- 彻底消除违法占耕现象
- 承包地“三权分置”改革

深入推进建设用地整理

- 加快农村集体建设用地腾挪整合
- 强化低效、闲置和存量建设用地盘活利用
- 深化集体经营性建设用地入市改革
- 支持农村宅基地制度改革

持续推进生态修复和环境提升

- 加强生态空间保护和利用
- 全面提升农村人居环境质量
- 加强农房规划建设管控

加强历史文化保护与利用

- 活化利用历史建筑、传统村落

增强产业体系支撑

- 加快培育和引进规上企业
- 因地制宜发展特色林下经济
- 推进矿产资源高效开发利用

1-3 职责分工

建立“市级指导、县级统筹、镇街推进、村社落实”四级联动机制，明确职责分工、形成责任闭环，合力推动我市全域土地综合整治工作落地见效。

市级层面

建立健全政策体系制度，加强指导督促，明确进度指标。指导建立产业负面清单，避免在实施过程中违背“以全域土地综合整治为抓手推动百县千镇万村高质量发展”的初衷。对各县（市、区）工作推进情况开展综合评价，表彰先进、鞭策后进。

县级层面

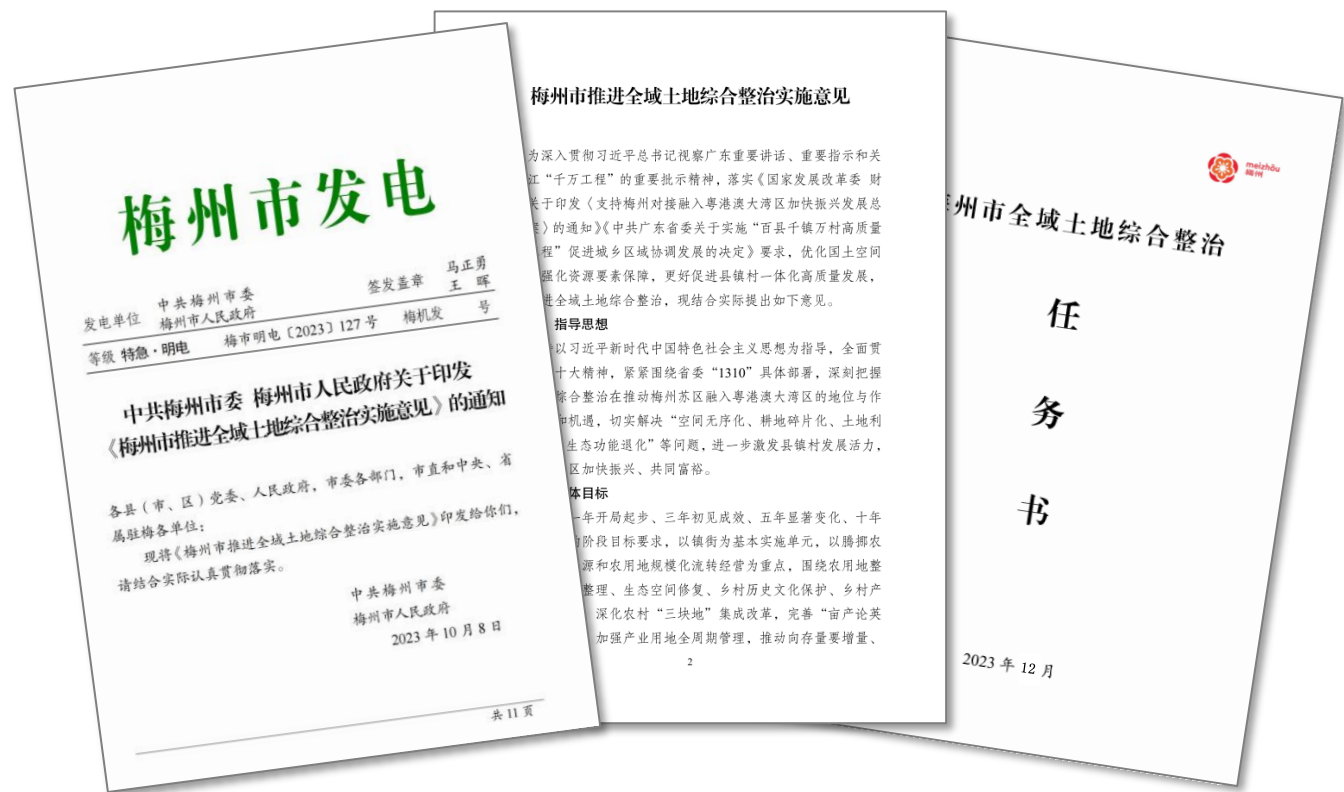
各县（市、区）党委、政府是全域土地综合整治的责任主体，要成立工作指挥部、建立工作专班，制定县级全域土地综合整治工作方案。明确改革突破点和任务清单，制定农用地集约流转、宅基地使用权流转、集体经营性建设用地入市、产业负面清单等政策文件，形成实操性政策体系。坚持规划先行、科学布局，统筹资金、政策、指标、产业等各方资源，用好政策性金融工具。加强日常监管，组织整体验收和成效评价，总结推广经验做法。其中，县城整治重点是盘活低效用地和闲置土地，推动要素集聚、城产融合，实现县城承载力及“首位度”双提升。

镇街层面

镇街要落实项目实施主体责任，党政统领，承担全域土地综合整治的具体实施工作，制定镇级全域土地综合整治实施方案，明确整治目标和任务，建立攻坚队伍，搭建镇级平台，统筹各类要素资源，推进项目实施。强化规划引领，优化产业用地、交通基础设施和公共配套服务布局，加快打造“县镇半小时”“镇村半小时”通勤圈，补足配强圩镇公共服务水平，持续增强圩镇人口集聚度和综合承载力。科学划分辖区内发展类村庄、调整类村庄和空心村，按需编制实用型村庄（群）规划，因地制宜制定空心村和调整类村庄“优迁快聚”措施，腾退村庄建设用地，引导建设用地向圩镇集中。鼓励“以工代赈”，建立集体经济组织、村民共建共治共享机制。组织做好集体经营性建设用地入市工作。开展政策宣传，营造全民参与的良好氛围。

村社层面

坚持党建引领，激发内生动力，推进落实各项整治任务。首要任务是做好农用地集约整合流转，形成集约化规模化现代农业生产方式，推进乡村人居环境整治，对分散居民点，按优化、集聚、减量的原则，加快农村建设用地碎片化治理，引导农户支持“优迁快聚”。对发展类村庄，实施全面改造提升、资源倾斜，3到5年内至少培育或引进1家规上企业。对传统村落进行保护性开发。对于调整类村庄，维持现有生产生活生态基础设施稳定运行，逐步腾退存量村庄建设用地，推动“空心化”的自然村向中心村或其它行政村集中。对于空心村，保障社会面基本稳定，限制新建、扩建永久性建筑，以村民自愿为原则，实施以自然村为单元的“优迁快聚”，其中存在地质灾害隐患的，实施整体搬迁。将村庄规划纳入村级议事协商目录。



2023年10月8日，梅州市委、市政府印发《梅州市推进全域土地综合整治实施意见》，成立由市委书记担任总指挥、市长任第一副总指挥的全域土地综合整治专项工作指挥部，构建“市县镇村联动+村民全程参与”的工作体系，形成指挥有力，纵向贯通、横向联动的工作格局，建立“市级指导、县级统筹、镇街推进、村社落实”四级联动机制。

02

抓紧做好
县镇村规划工作

2-1 完善县镇村规划

01

支持县城补短板强弱项，加快处置低效工业用地和闲置存量土地，推动要素集聚、城产融合，提高人口和产业承载力。

02

支持加强圩镇市政、服务设施规划建设，优化产业用地，完善交通基础设施，补足配强公共配套服务。

03

加快打造“县镇半小时”“镇村半小时”通勤圈，持续增强圩镇人口集聚度和综合承载力。

04

由镇街按村社人口流动趋势等划分发展类村庄、调整类村庄和空心村，按《梅州市村庄规划工作指引》要求编制实用型村庄（群）规划，合理确定村庄布局和建设边界。

05

将村庄规划纳入村级议事协商目录。编制村容村貌提升导则，制定现代化农村基本具备现代生活条件建设指引。

2-2 完善县镇村产业空间布局

1

坚持县域统筹，支持打造现代设施农业示范区和全产业链标准化示范基地。

2

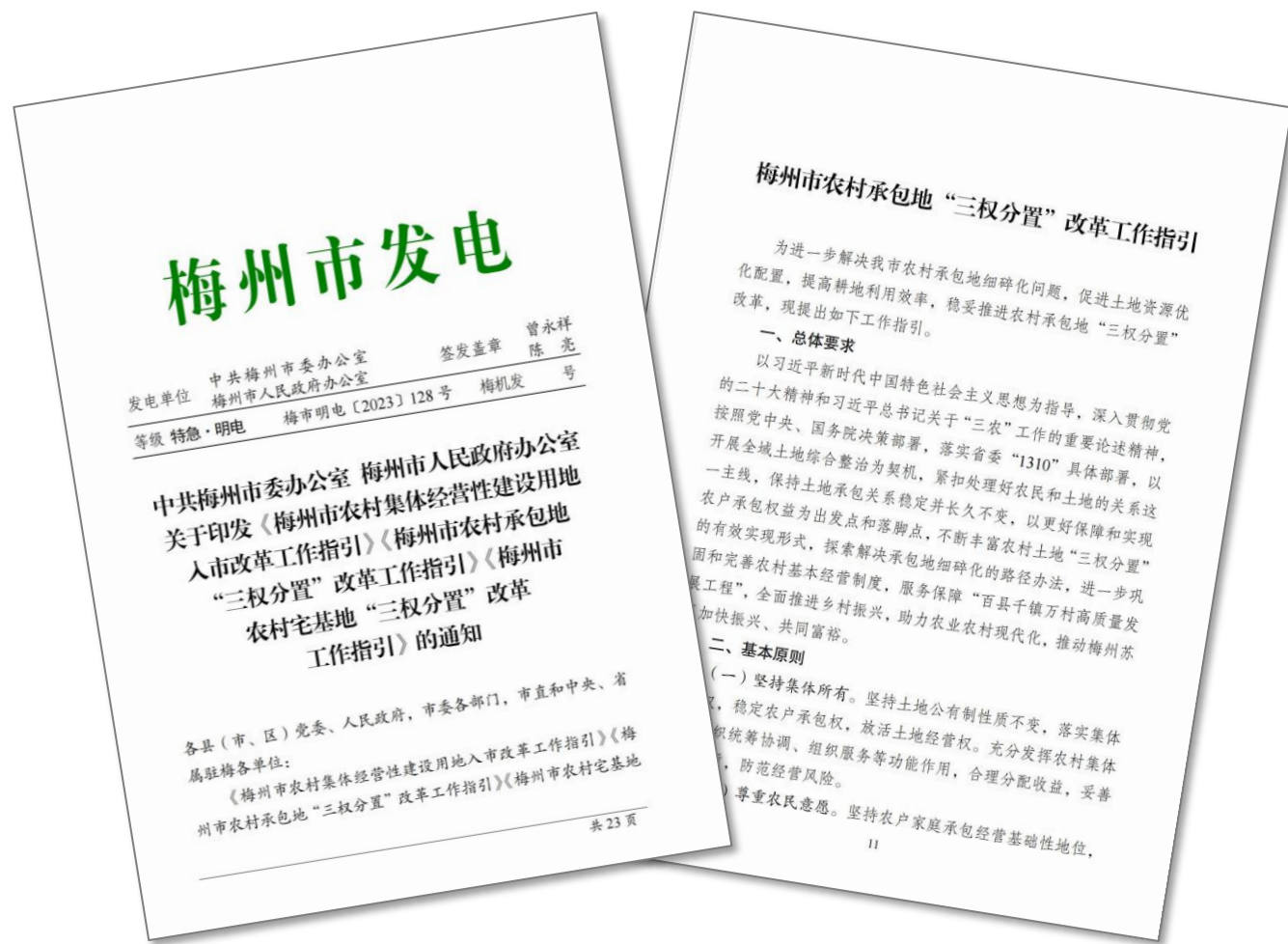
支持规划建设农产品加工产业园、城郊大仓基地。

3

加快布局建设产地冷链集配中心，加快粮食烘干、农产品产地冷藏、冷链物流设施规划建设。



蕉岭县新铺镇潘田村“多规合一”实用性村庄规划正在公示



2023年10月8日，梅州市委办公室、市政府办公室印发《梅州市农村承包地“三权分置”改革工作指引》，明确土地公有制性质不变，落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，充分发挥农村集体经济组织统筹协调、组织服务等功能作用。

03

大力推进 农用地整理

3-1 加快农用地规模化流转经营

1

深化农村承包地“三权分置”改革，保持家庭联产承包制不变，坚持农民自愿原则，通过土地出租、托管、入股形式，规模化流转整合细碎化的农村土地，实现小田变大田，形成规模化经营、专业化管理的农业现代化生产方式。

各县（市、区）完善社会资金投资农业指引，健全土地流转交易服务体系，引导社会资金精准对接乡村土地资源，促进城乡产业链双向延伸对接，制定配套政策，保障投资权益。加强资金下乡引入、使用、退出全过程监管，健全资格审查、项目审核和风险防范制度，设立保证金制度，切实保障农民利益。

2

各镇（街）结合农村承包地确权确股不确地工作，全面开展农用地规模化流转整合，允许集中连片耕地周边按照一定比例统筹规划设施农用地。

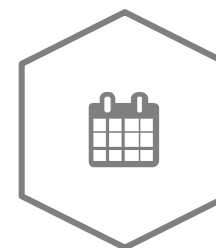
对连片300亩以上或单一经营主体1000亩以上规模化集中经营的给予资金、政策、建设用地指标等方面的奖补。

3

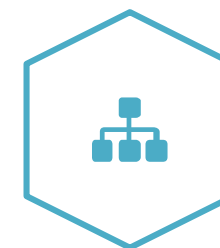
支持农村一、二、三产业融合发展，对上规模的现代农业产业园给予资金、政策、用地指标、用地规模、用林指标、碳排放指标等奖补。各县（市、区）出台具体奖补细则。

4

3-2 加快推进高标准农田建设



通过流转整合并实行规模化经营的耕地均按照高标准农田要求建设，改善水利设施、完善农村机耕道网络等基础设施，形成“田成方、渠成网、路相通、沟相连、旱能灌、涝能排、土壤肥、产量高”的现代化农业集中连片良田。



未参与规模化流转整合的耕地，定空间、落坐标，明确列入高标准农田建设年度计划。



兴宁市大坪镇

3-3 严守耕地保护红线

落实最严格的耕地保护制度

严守耕地保护红线，大力推进开发补充耕地、耕地恢复和建设用地复垦，支持县、镇人民政府自行组织垦造的新增耕地指标，全部归当地政府所有，满足当地占补平衡需要。

全面建立“田长制”

健全市、县、镇、村层层负责的耕地保护网格化管理机制，落实完善占用耕地耕作层剥离再利用制度。

优先保护连片良田

支持镇（街）在确保耕地面积不减少、质量不降低前提下，通过归并整理、灌溉设施建设、种植作物调整等方式，用3到5年时间消除面积零碎、耕作条件较差且群众耕作意愿不强的耕地，将连片良田有序划入永久基本农田保护范围。

彻底消除违法占耕现象

严格管控耕地流向其他农用地及农业设施建设用地。

优化耕地布局

推进“林果地上山、耕地下山”工程，实施低坡度（15°以下）园地、林地与坡耕地（15°以上）、不稳定耕地的置换调整。

3-4 彻底消除撂荒耕地

明确目标任务

- 2023年底100%完成撂荒耕地复耕复种任务，且每年100%完成。

建立管理制度

- 建立台账动态管理制度，制定有效措施，引导撂荒地承包人把经营权交还村集体经济组织。
- 对不参与流转的撂荒地，不适合整合流转的零星、偏远撂荒地，由村集体经济组织收回。

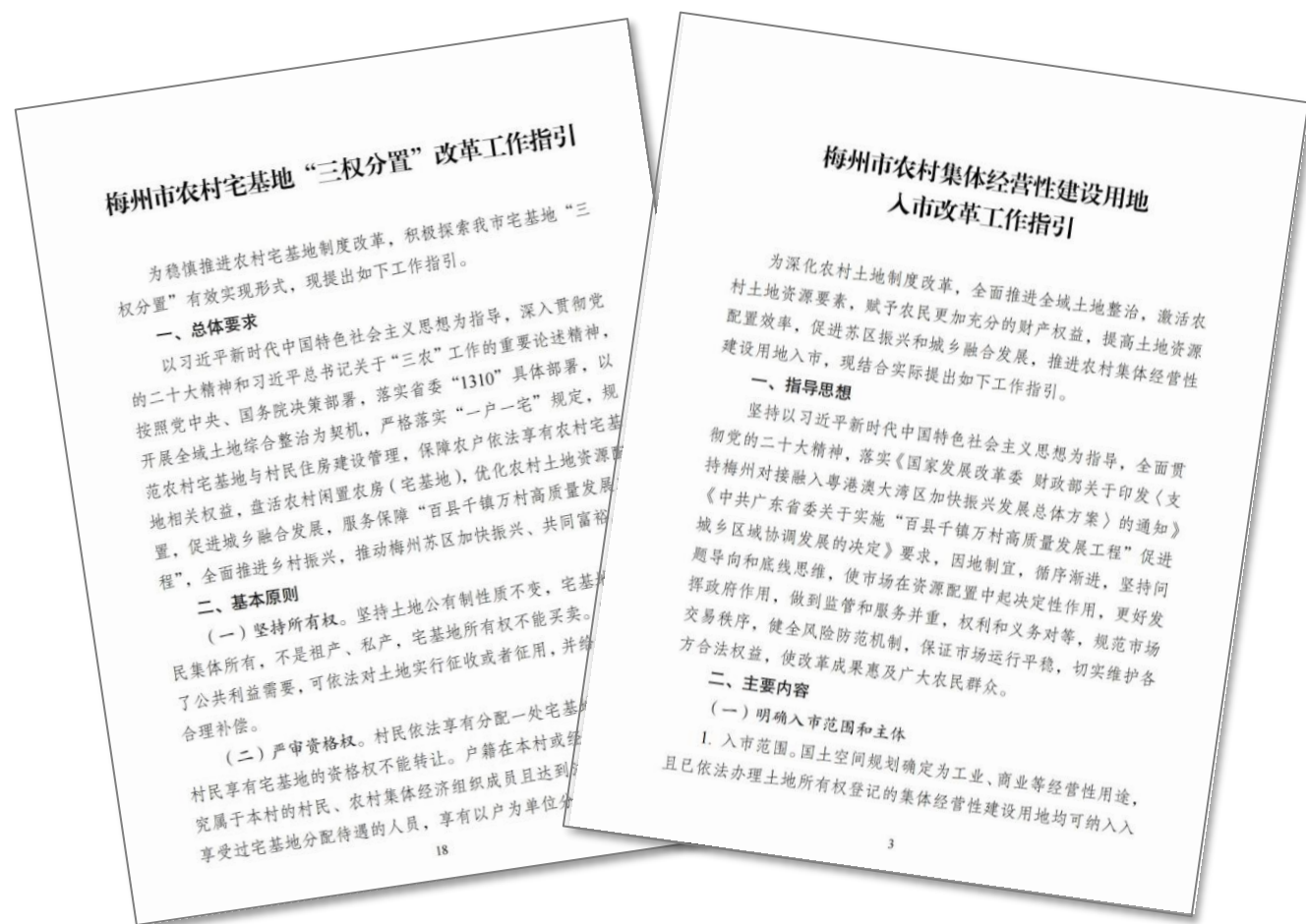
统一管理撂荒地

- 鼓励成立镇属、村属企业，对难以通过市场化整合流转的撂荒地进行统一管理，经批准可多用途利用。



平远县东石村

@何方摄影



印发《梅州市农村宅基地“三权分置”改革工作指引》，积极探索梅州宅基地“三权分置”有效实现形式，提出盘活农村闲置农房（宅基地），优化农村土地资源配置，促进城乡融合发展，服务保障“百千万工程”。

印发《梅州市农村集体经营性建设用地入市改革工作指引》，深化农村土地制度改革，激活农村土地资源要素，赋予农民更加充分的财产权益，规范有序推进农村集体经营性建设用地入市。

04

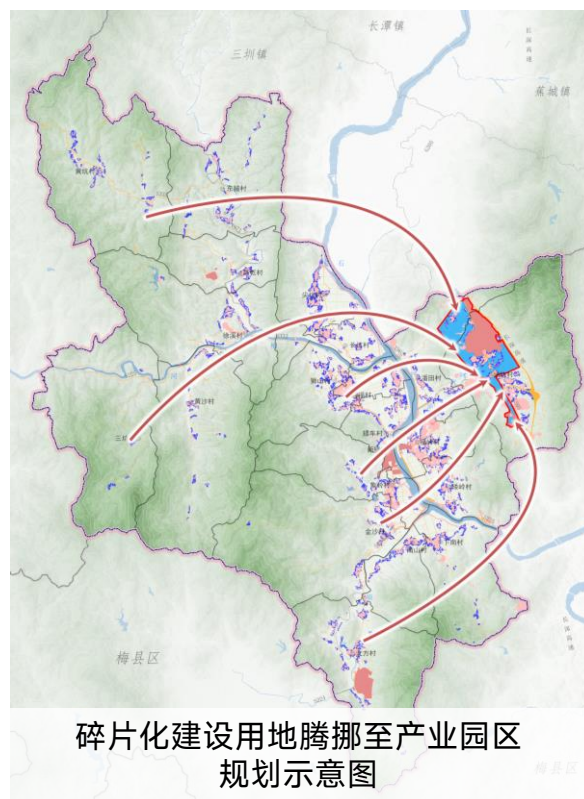
深入推进
建设用地整理

4-1 加快农村集体建设用地腾挪整合

碎片土地“化零为整”

各县（市、区）建立激励机制，通过国土空间规划，腾挪碎片化农村集体建设用地、废弃的集体公益性建设用地、收回的闲置宅基地等，整合到圩镇、县城、产业园区统一使用。

以镇（街）为单元，3年内村庄建设用地腾挪不少于15%。充分利用拆旧复垦、增减挂钩等优惠政策，整合建设用地，鼓励以“飞地”等形式集中用于圩镇、县城、产业园区建设。



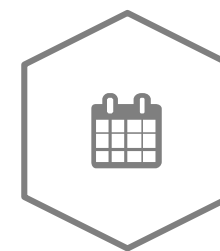
鼓励集体经济组织盘活低效、闲置村庄建设用地，促进农村配套设施改善、物业改造和产业转型升级。

因地制宜制定“优迁快聚”措施

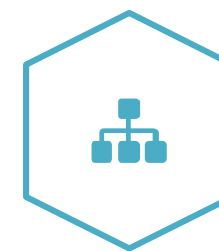
支持各县（市、区）因地制宜制定空心村和调整类村庄“优迁快聚”措施，腾退建设用地用于支持城镇建设和产业发展。

2023年，各地要按一村一策制定空心村以自然村为单元的“优迁快聚共富安居”方案，2027年完成总量的50%，至2035年全面完成。调整类村庄同步推进实施，五年内取得显著成效。

4-2 强化低效、闲置和存量建设用地盘活利用



拓展县城产业承载空间，增强人口承载容量。持续推进低效工业用地整治，为“打粮食”项目腾出空间。



加快闲置土地处置，制定老旧小区、低效用地改造提升方案和实施计划，提高土地利用效率。



加大存量土地处置力度，引导招商引资项目优先使用存量建设用地。



4-3 深化集体经营性建设用地入市改革

建立土地增值 收益调节机制

探索建立兼顾国家、农村集体经济组织和农民利益的土地增值收益有效调节机制，将土地增值收益更多留在村集体，支持村集体经济发展壮大。

分类明确不动产 确权登记制度

出让获得的土地，不动产确权按国有土地相同的程序办理，并允许用于产业的建筑物，可按建筑面积不小于300平方米的标准，按幢、层分割登记。

出租获得的土地，不动产可确权为投资人和村集体共有产权。

加强产业用地 全周期管理

各县（市、区）按照“严格民主表决程序，简化政府审批流程，严格公开公平交易”的原则，深化“亩产论英雄”具体措施，加强产业用地全周期管理，制定集体经营性建设用地入市实施细则。

完善全过程资料

办理过程确保做到走足程序，每个环节的资料（含文字、图片、数据及影像资料等）及时收集并建档整理，每个卷宗都要形成完备完善的全流程资料管理台账。

4-4 支持农村宅基地制度改革

探索宅基地 “三权分置”改革

探索宅基地“三权分置”改革，允许宅基地使用权通过转让、赠与、互换、出租、入股、联营等方式进行流转，赋予农民更加充分的财产权益。

稳慎推进农村宅基地 权益分配制度改革

探索并稳慎推进宅基地资格权人福利分配和非资格权人有偿使用的制度改革。

有偿使用费由镇政府代收，镇政府扣除一定比例（不高于20%）的调节费，调节费主要用于所在镇基础设施建设等公共配套的投入，其余全部归还村集体。

压实责任主体 保障各方合法权益

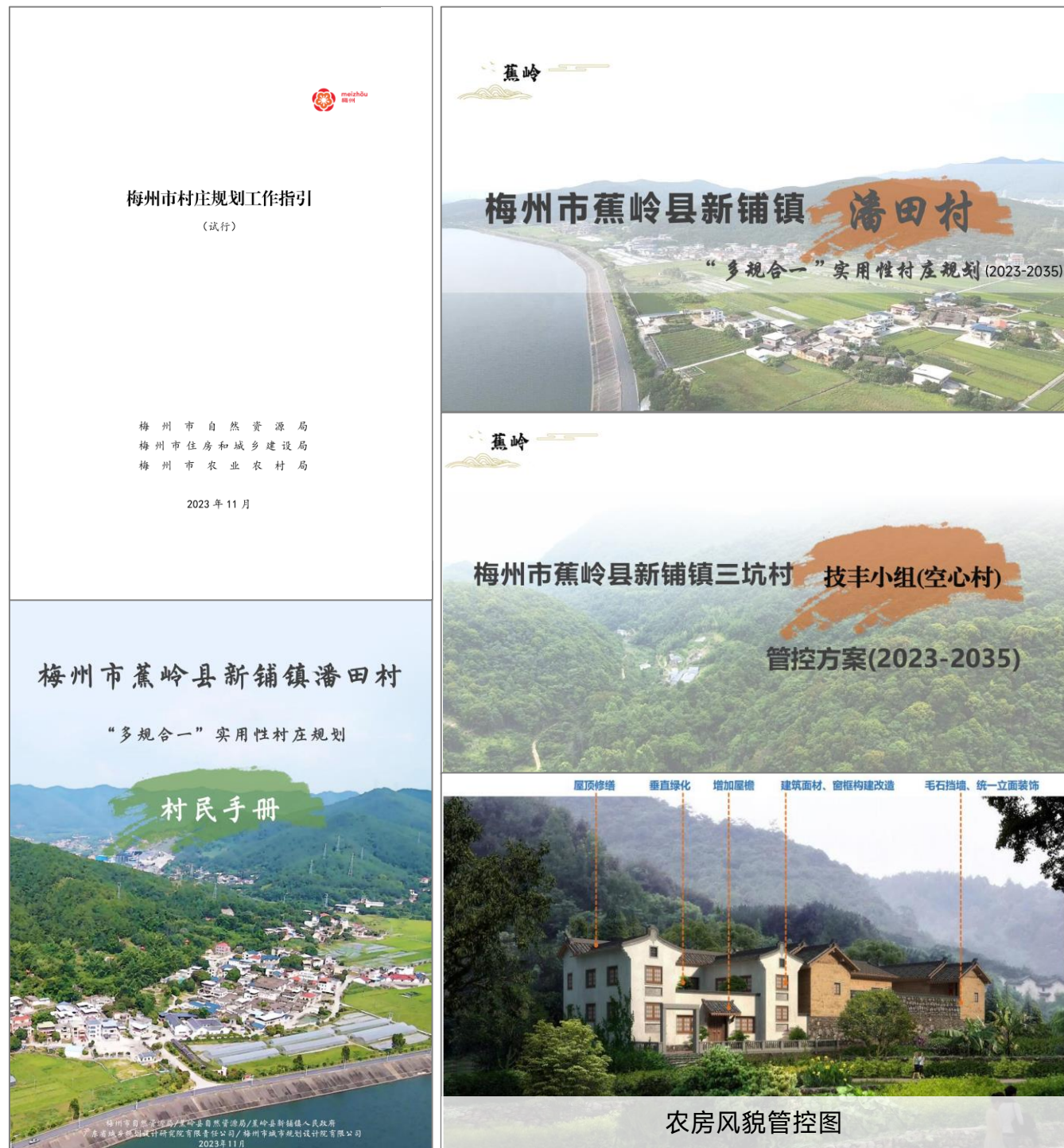
各县（市、区）具体制定实施方案，制定合理可行的宅基地流转条件、流转程序、流转示范合同、流转收益分配方案等，保障流转各方合法权益。

开展“一户多宅” 清理专项行动

开展“一户多宅”清理专项行动，鼓励进城落户农民依法自愿退出宅基地。

完善全过程资料

办理过程确保做到走足程序，每个环节的资料（含文字、图片、数据及影像资料等）及时收集并建档整理，每个卷宗都要形成完备完善的全流程资料管理台账。



全省首次探索编制了《梅州市村庄规划工作指引（试行）》，创新提出发展类、调整类村庄和空心村三种分类标准，进行差异化规划管控，制定镇村干部“用得上”的管理版规划和村民“看得懂”的村民版规划手册。

05

持续推进生态
修复和环境提升

5-1 加强生态空间保护和利用

坚持山水林田湖草沙一体化系统治理，采取自然恢复、辅助修复、生态重塑等措施，大力推进绿美梅州生态建设。



强化韩江流域以及重要水源涵养区、饮用水源保护区保护。

建立采矿项目新增用地与复垦修复存量采矿用地相挂钩机制，支持采矿权人或各县（市、区）政府将依法取得的采矿用地或历史遗留废弃采矿用地复垦修复，腾退的用地指标可以用于新设矿权的项目，也可公开交易。



交易收益按照“谁修复受益”的原谁则，按比例分成。



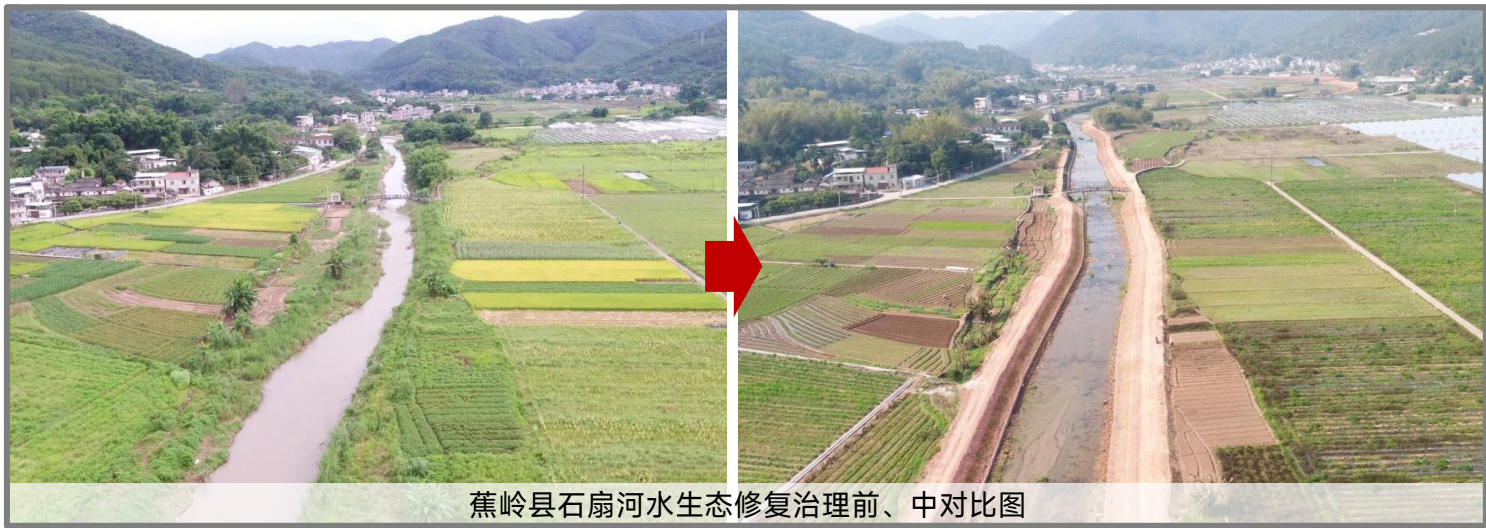
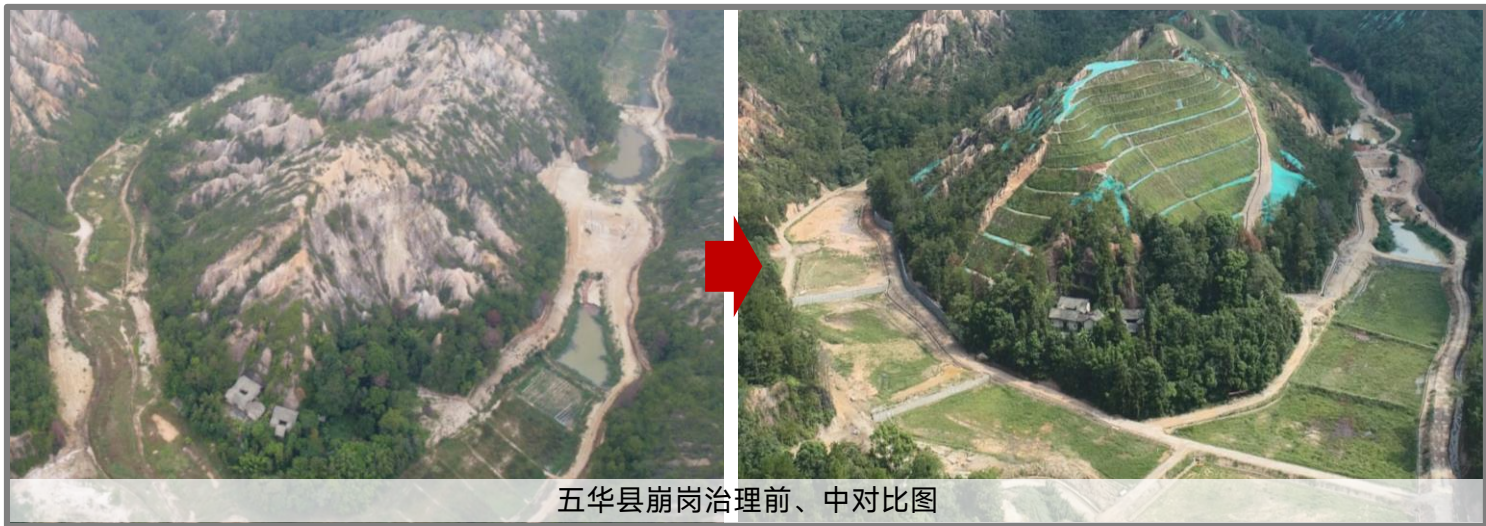
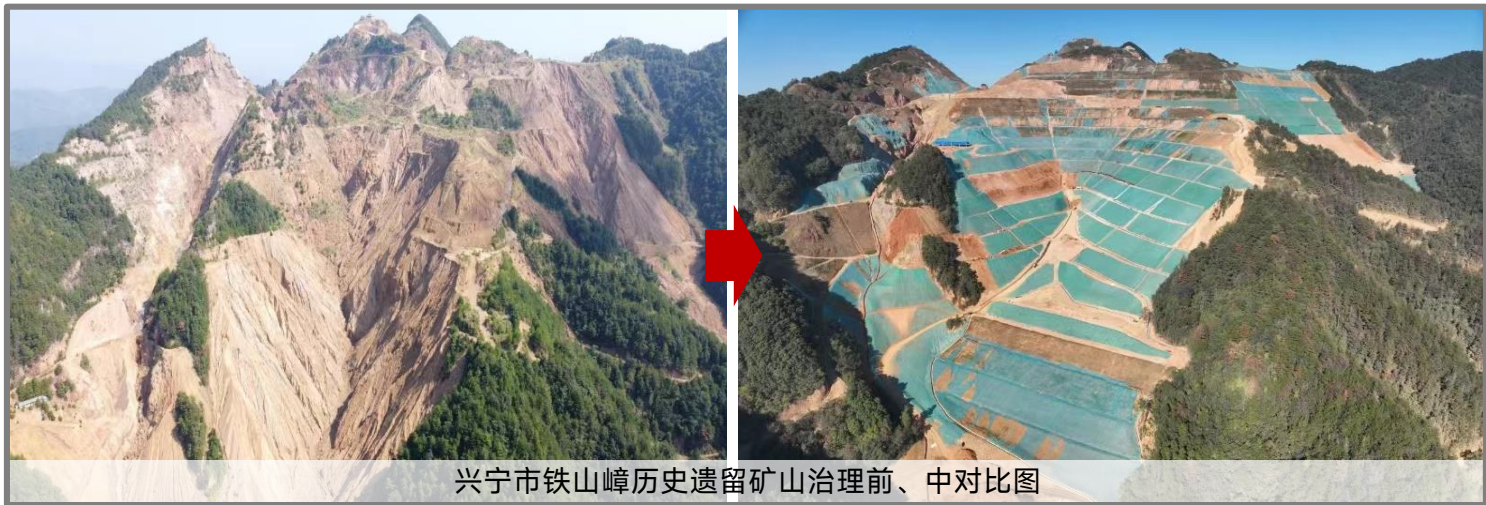
丰顺县八乡山镇

5-2 全面提升农村人居环境质量

- 镇村一体持续开展清洁行动。
- 持续抓好农村“厕所革命”。
- 分类梯次推进农村生活污水治理。
- 持续推进地质灾害防治工作。
- 推动农村生活垃圾源头分类减量和资源化利用。
- 在村庄规划中明确水电通信管网等基础设施管控要求，持续推进镇村“三线”整治，2023年发展类村庄“三线”整治覆盖率达到100%。
- 2023年建成8个美丽圩镇示范样板。

5-3 加强农房规划建设管控

- 加强农房建设全过程监管。
- 加强宅基地和农房规划建设审批管理，严格“拆旧建新”“一户一宅”，落实带图审批、按图验收。
- 推行乡村建设工匠、村民建房协管员制度。
- 建立农房安全隐患全过程监管制度。
- 加强人居环境整治，拆除违建，疏通村内道路，美化农户门厅和庭院节点。引导规划建设村民集聚小区，提倡建设公寓式住宅。



梅州市山水林田湖草沙系统治理成效显著。

06

加强历史
文化保护与利用

6-1 活化利用历史建筑、传统村落

对历史文化名城名镇名村、历史街区、古民居、红色资源等遵循“保护优先、合理利用”原则，正确处理文化传承与发展建设的关系，将古民居（历史建筑）与非遗、美食、民宿等相结合，打造乡村休闲旅游网红景点。

活化客家地区特有的农耕文化，加强中央红色交通线、南粤古驿道保护和利用，加强古树名木保护复壮，推进古树公园建设。



大埔县湖寮镇泰安楼



梅县区南口镇善本庐



梅江区西阳镇联芳楼



梅县区松口镇

07

增强产业
体系支撑

7-1 加快培育和引进规上企业

发展壮大乡村产业，提升亩均产值、税收

以发展壮大乡村产业和提升亩均产值、税收为导向，以培育和引进可以上规纳统的企业为目标，鼓励创办村办企业，谋划建设一批产业项目，培育一批产业强村、经济强村。

分类制定村庄产业发展目标

发展类村庄加快设立“产业村长”，全面推进乡村产业社区建设，3-5年内至少培育或引进一家规上企业，争取村集体年收入实现翻番，达到50万元以上。调整类村庄3-5年内至少要新增一家企业，且达到同类企业上规纳统要求的50%以上。

制定激励举措，明确目标任务

鼓励各县（市、区）制定激励村级干部发展壮大村级集体经济的具体举措，各镇（街）要制定明确的村集体经济收入逐年递增目标任务。

探索村集体经济发展与村“两委”干部考核挂钩，调动村干部积极投身全域土地综合整治和乡村振兴事业。

7-2 因地制宜发展特色林下经济

- 发挥梅州丰富的林地山地资源优势，流转整合林草地、山坡地及茶果园资源，规模化发展林下养殖种植产业，如特色养殖、茶果业、油茶及南药产业等。
- 依托规模化养殖种植，布局发展食品深加工、冷藏、冷冻、冷链等配套的一、二、三融合产业。

7-3 推进矿产资源高效开发利用

- 全面强化我市矿产资源管理，在国土空间规划、矿产资源规划的基础上，统筹推进生态环境保护和资源安全合理有效开发利用，推进绿色矿业发展。
- 严格矿产权证管理，突出产业导向、规模准入，严防“小散乱”，支持矿产资源产业做大做强做长产业链。



广东梅州高新技术产业园区

08

名词解释

发展类村庄

指现有人口规模较大且有增长的趋势，居住相对集中、区位优势明显、对外交通便捷、特色资源丰富，人口、产业、资源等方面具有集聚发展前景的村庄，该类村庄可以适当增加建设用地规模，需编制实用型村庄规划或村庄群规划，合理确定村庄建设边界，优化耕地、产业和住宅用地布局，提出村容村貌和道路、市政基础设施（水电气网通信等）等规划建设管控要求，配足配齐现代化农村基本具备现代生活条件的设施。

调整类村庄

指人口没有增长的趋势，居住大部分比较集中，小部分散布在边远的地方，发展前景不明朗可适时调整的村庄，该类村庄不再新增建设用地规模，按要求编制村庄管控方案，确定村庄建设边界，配齐现代化农村基本具备现代生活条件的设施，维持现有生产生活生态基础设施稳定运行，逐步腾退存量村庄建设用地，推动“空心化”的自然村向中心村或其它行政村集中。

空心村

指常（住）户（籍）人口比例低于20%的村庄，以自然村为单元编制村庄管控方案，固化现有建设边界，限制新建、扩建永久性建筑，制定实施“一村一策”“优迁快聚共富安居”方案，有序腾退建设用地用于支持城镇建设和产业发展。

耕地集约整合率

指为了达到耕地相对连片、集中，村集体经济组织牵头通过流转承包经营权或通过周边非耕地进行整合，通过必要的工程措施，实现耕地连片、集中，将经营权集约至村集体经济组织统一管理、再分配使用的面积占镇域内耕地面积比例。我市任务的标准是：3年内集中连片流转100亩以上的要达到耕地总量的50%（单一经营主体规模化集约流转经营1000亩以上的可纳入统计），并逐步提升至70%以上。

农用地规模化集中经营

指村集体经济组织通过耕地农用地集约流转形成的农用地，按照一定规模的集中流转至农业企业（合作社或种植大户）统一经营的行为。我市鼓励连片超300亩或单一经营主体超1000亩的规模化集中经营，并制定激励措施。

林果地上山，耕地下山

指为使农业生产空间布局更加符合自然规律，2023年全国自然资源工作会议提出，着力推动新型城镇化战略和乡村振兴战略实施，要扎实推进全域土地综合整治，因地制宜推动“耕地下山，林地上山”，即为将符合条件的，坡度低于15°的林果地，在尊重农民意愿的前提下，逐步恢复为耕地（水田）。将坡度较大、交通不便、灌溉条件差的耕地用于发展林果业，通过互相置换的方式，达到农业生产空间布局更加合理的过程。