

全域土地综合整治 “指标池” 指引

目 录

01 什么是“指标池”

- 1-1 “指标池”基本概念与总体要求
- 1-2 “指标池”应用场景

02 建设用地规模指标

- 2-1 建设用地规模指标的定义
- 2-2 建设用地规模指标的作用与来源
- 2-3 建设用地规模指标的使用、流转与归还
- 2-4 建设用地规模指标的使用场景
- 2-5 建设用地规模指标的管理流程

03 补充耕地指标

- 3-1 补充耕地指标的定义
- 3-2 补充耕地指标的来源
- 3-3 补充耕地指标的申请
- 3-4 补充耕地指标的使用场景

04 新增建设用地指标

- 4-1 新增建设用地指标的定义和来源
- 4-2 新增建设用地指标的使用
- 4-3 新增建设用地指标的管理流程

05 拆旧复垦指标

- 5-1 拆旧复垦指标的定义和来源
- 5-2 拆旧复垦指标的使用
- 5-3 拆旧复垦指标的调剂与归还
- 5-4 拆旧复垦指标的管理流程

附录：全域土地综合整治“指标池”相关文件

“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。”

——2018年，习近平总书记对浙江“千村示范、万村整治”工程获得联合国环境规划署“地球卫士奖”作出的重要批示

“学习运用‘千万工程’经验，充分发挥全域土地综合整治的平台作用，依据国土空间规划，以县域为统筹单元、以乡镇为基本实施单元，综合运用耕地占补平衡、城乡建设用地增减挂钩、农村集体经营性建设用地入市等政策工具，促进城乡要素平等交换、双向流动……加强与耕地占补平衡、城乡建设用地增减挂钩、集体经营性建设用地入市等相关政策衔接，**完善各类指标交易规则**，为全域土地综合整治提供资金支持。”

——《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》

“**建立用地‘指标池’制度**，整治区域内通过土地整治腾退、增减挂钩、生态修复等形成的建设用地指标（含规模）及补充耕地指标由政府管理，重点支持拆旧建新，优先满足乡村发展建设需要后的节余部分，可按国家政策规定在省内统筹使用。”

——中共广东省委办公厅、广东省人民政府办公厅印发《关于深入推进全域土地综合整治助力“百县千镇万村高质量发展工程”的意见》



从化区米埗村

01

什么是“指标池”

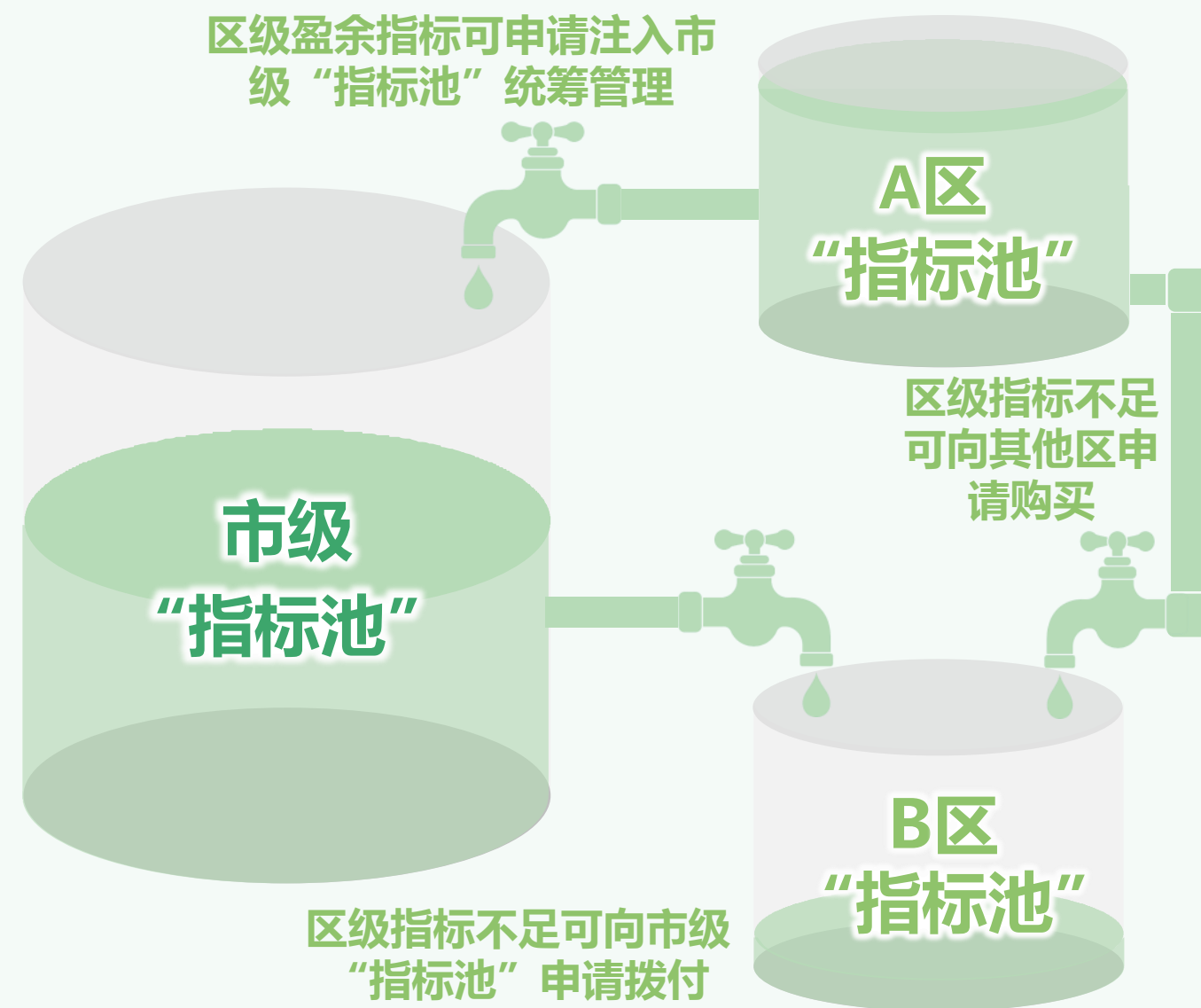
概念定义与基本要求

- **“指标池”设立意义：**为进一步提高对用地指标的统筹力度，充分保障“百千万工程”落地实施，设立全域土地综合整治“指标池”，促进各类资源要素自由流动并向优势地区集中，提高资源配置效率。
- **总体要求：**规划引领，全域统筹；严守底线，绿色发展；分类管理，强化保障；分级管理，有序流动。

“指标池”构成与分类管理



指标分级管理



各区通过“指标池”进行指标调配，其对应项目报批程序提速，项目优先获得用地指标调配支持。



如何使用“指标池”内指标？

建设用地
规模指标补充耕地
指标新增建设
用地指标拆旧复垦
指标指标不足/富余
可向“市级指标池”
申请购买/注入

1

村里的“百千万工程”项目打算结合本土资源进行农产品加工，但项目**选址地在规划建设用地外**，不符合国土空间规划，怎么办？

2

有一部分选址**占用了耕地**，要如何落实耕地占补平衡？

3

选址旁边有一大块**未利用地**，能不能一起划进来项目范围内，用于建一些配套设施？

4

区里有一块商业用地想要出让，**需与粤东西北地区整治形成的复垦指标挂钩**，“指标池”内指标能帮助我吗？

5

我们了解“指标池”内的指标类型了，但**区里指标不够**，怎么办？





黄埔区迳下村

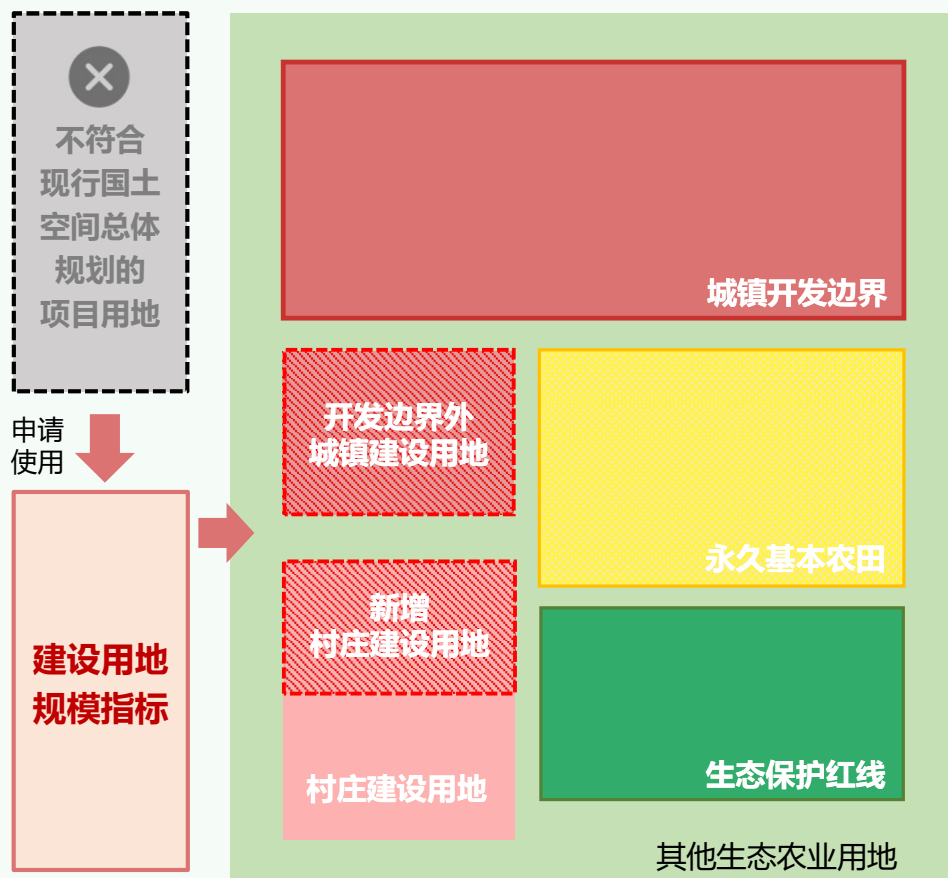
02

建设用地规模指标

2-1 建设用地规模指标的定义

什么是建设用地规模指标？

- 建设用地规模指标是指为保障“百千万工程”深入实施，合理优化城镇和乡村建设用地布局，统筹安排新增建设用地的规划控制指标。



指标使用投向示意图

2-2 建设用地规模指标的作用与来源

建设用地规模指标有什么作用？



建设用地规模指标的来源是什么？指标如何归属？

- 省下达建设用地周转规模作为初始指标，归市级所有。
- 通过实施城乡建设用地增减挂钩（拆旧复垦）及生态修复生成指标，全部归区所有。



初始指标



指标生成

2-3

建设用地规模指标的使用、流转与归还

各区使用指标需要走什么流程？



对于因项目建设产生的规划用途调整需求，区里使用建设用地规模指标需要走什么流程？

1

区分局编制城镇建设用地规模落实方案/建设用地周转规模使用方案并报送

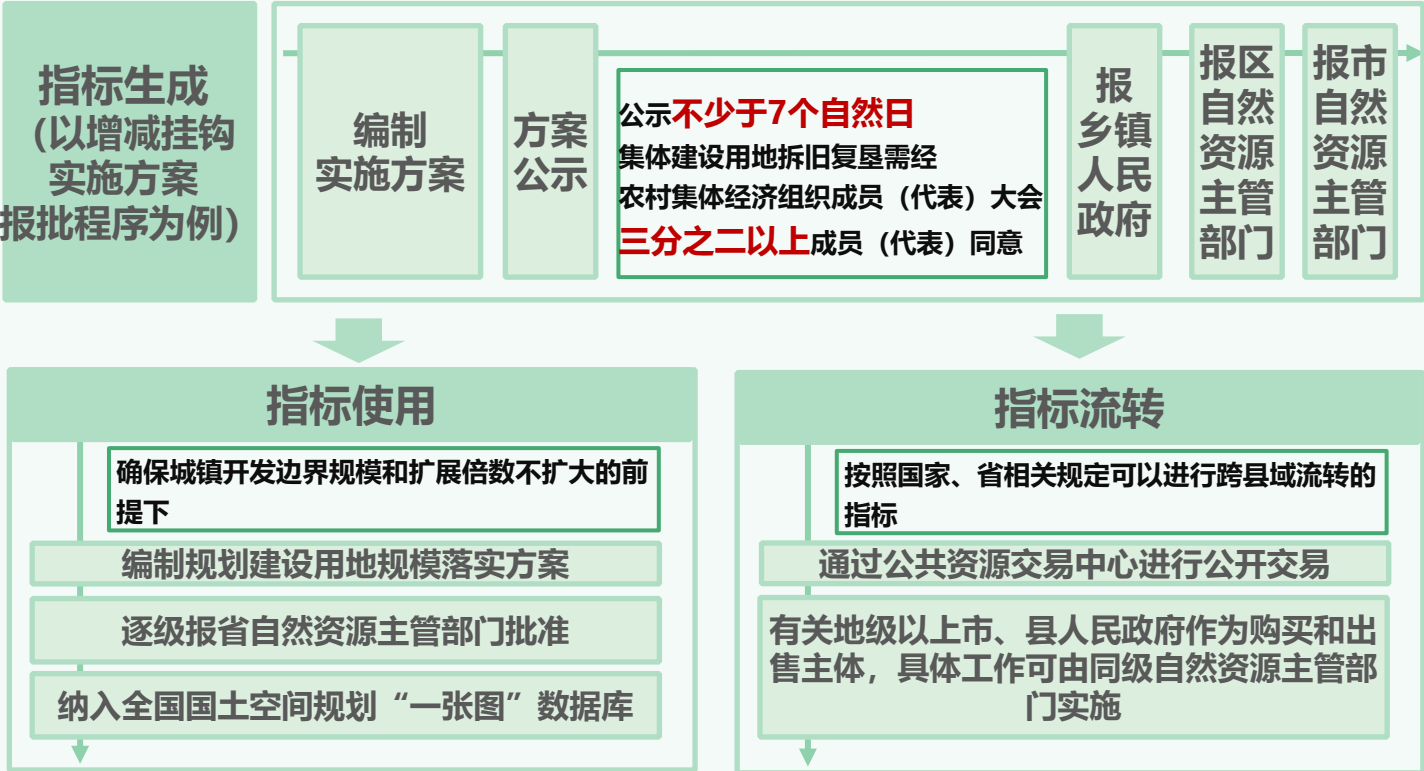
2

报市自然资源主管部门批准

3

报省自然资源厅备案后，纳入国土空间规划“一张图”

流程说明：



2-4 建设用地规模指标的使用场景

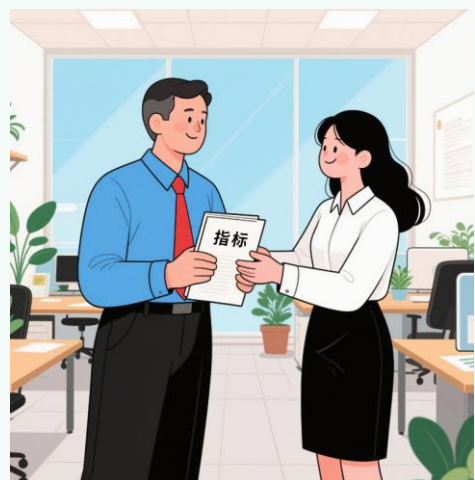
区里生成的建设用地规模指标可以用在哪里？



可用于满足农民建房、一二三产融合、乡村旅游等乡村振兴用地报批需求。



指标富余的区域可申请将指标注入市级“指标池”统筹管理，有指标需求的区域可通过公开交易和协议转让方式购买指标。



可用于归还省下达建设用地周转规模，原则上应于三年内归还完毕。

案例：广州市从化区某村

- 将原有分散的15个农村居民点集中为3个，拟通过村庄集聚释放**100多亩**闲置低效用地。
- 保障特色产业落地空间，提升村民收入水平。2023年，狮象村集体经营性收入54.03万元，农民人均年收入约26000元，与2021年相比**增长21.48%**。



从化区狮象村改造前



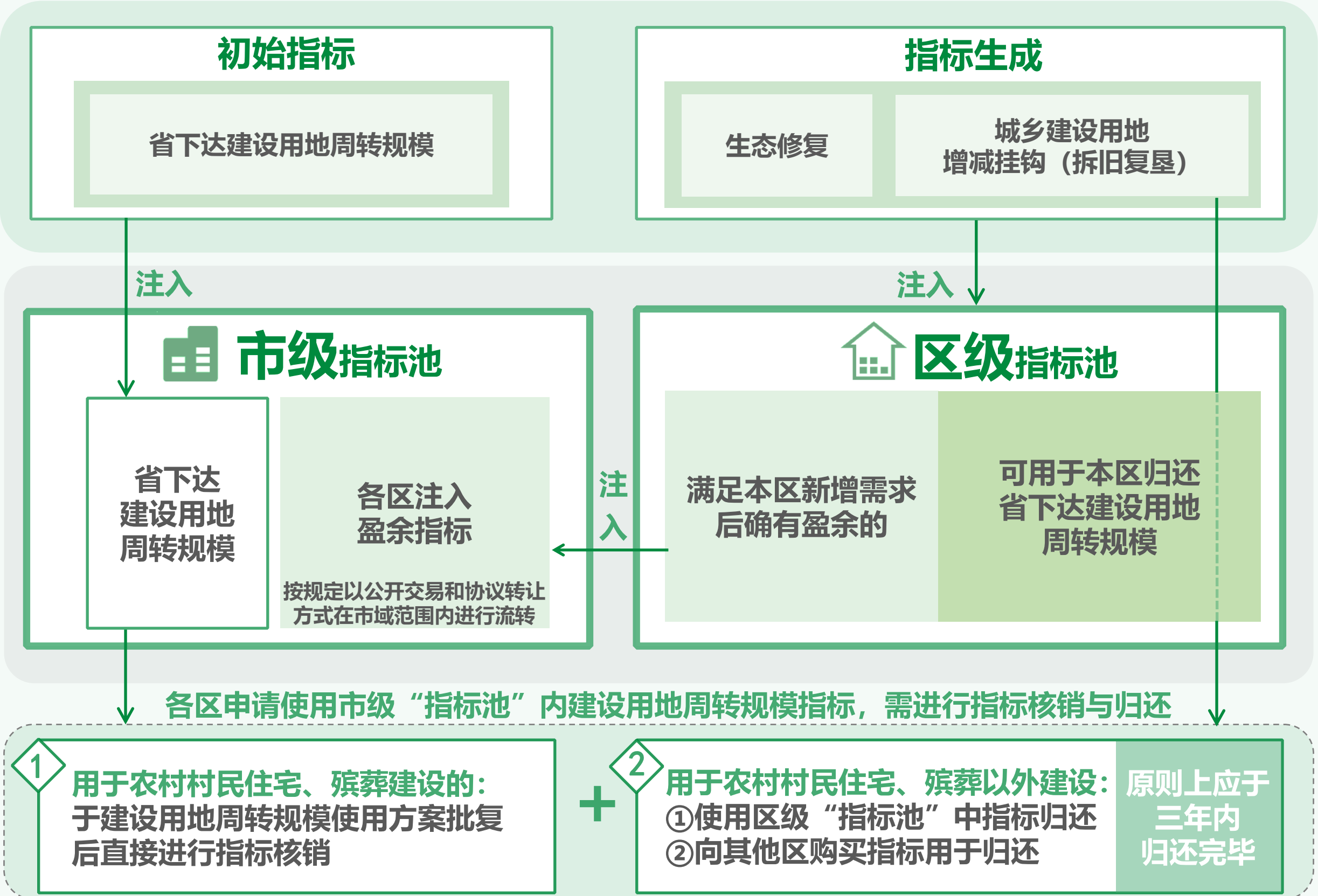
从化区狮象村改造后



指标来源

指标使用
及流转

指标核销与
归还





从化区万亩良田

03

补充耕地指标

3-1 补充耕地指标的定义

什么是补充耕地指标？

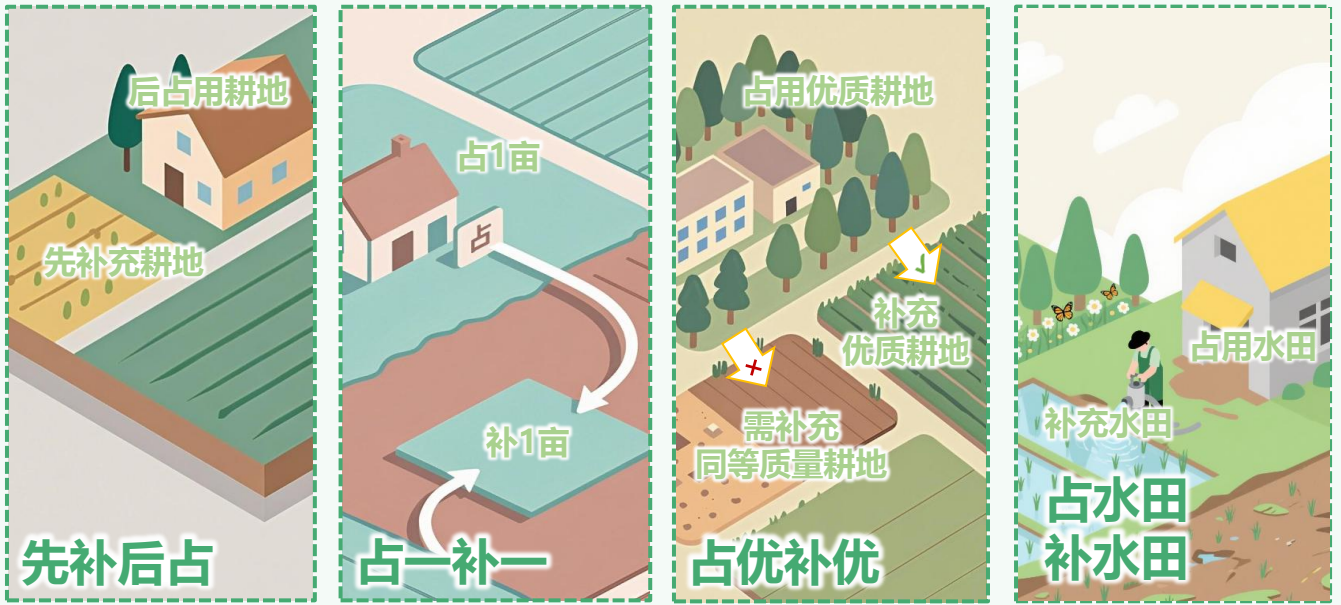
- 补充耕地指标指通过实施土地开发、整理、复垦等措施产生的耕地数量指标和水田指标。



补充耕地指标有什么作用？

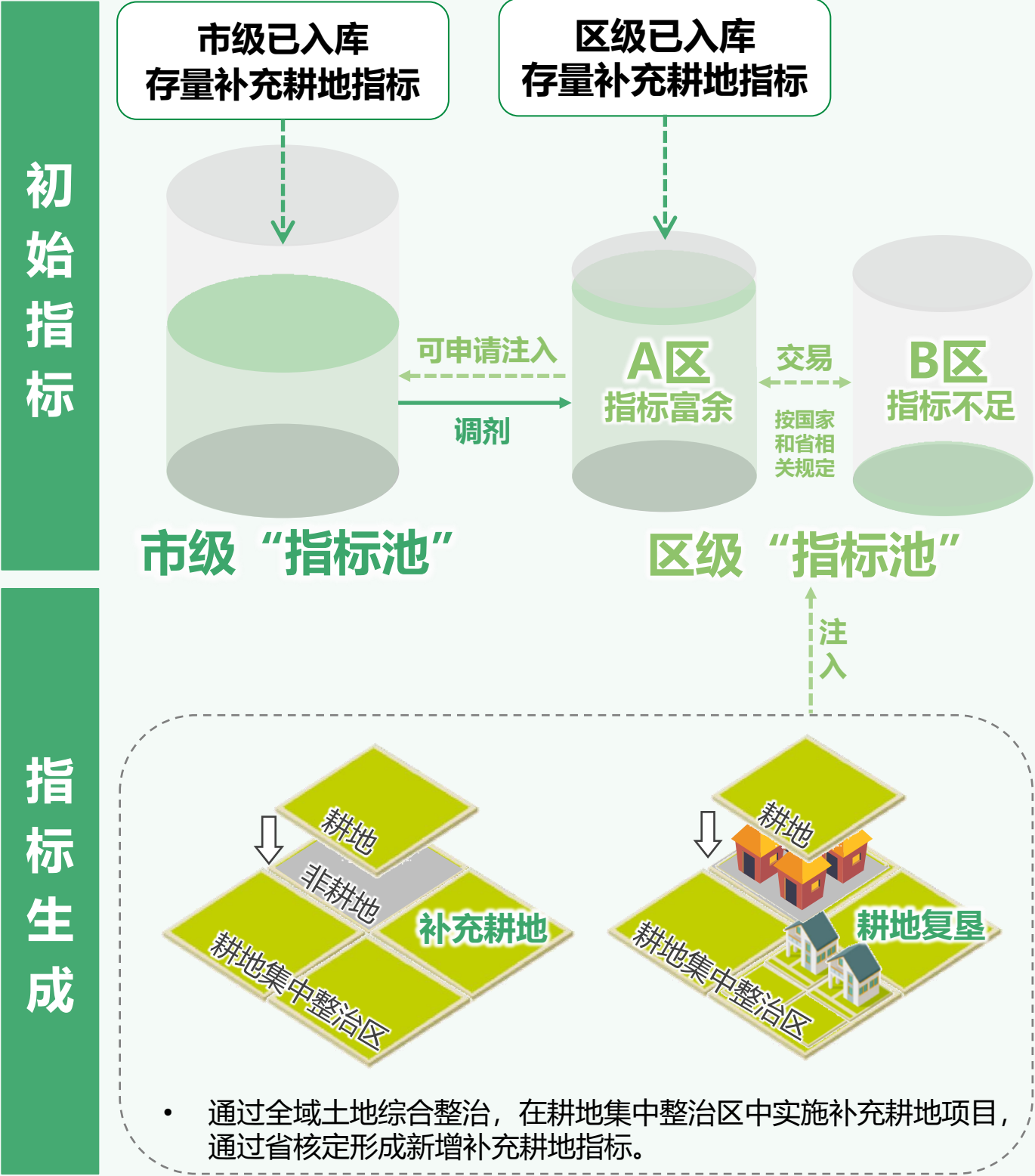
- 该指标用于满足非农建设用地报批时落实耕地占补平衡，确保耕地总量不减少、质量不降低。

落实耕地占补平衡需遵循的原则是：



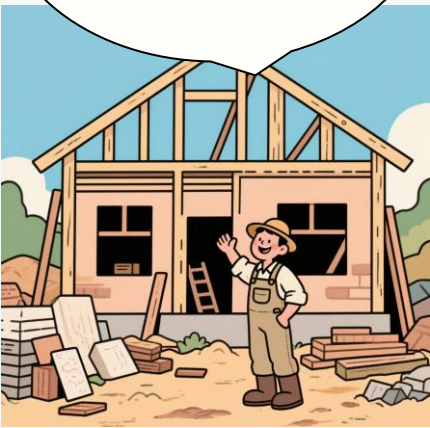
3-2 补充耕地指标的来源

补充耕地指标的来源是什么？指标如何归属？



各区在什么情况下可申请使用市级“指标池”内补充耕地指标？

我们村想建一批**农村村民住宅**，占用了耕地，需要花钱买指标吗？



不需要
可直接使用指标

我的项目已经列入了**广东省农业农村厅公布的省级现代农业产业园名单**，可以直接使用指标吗？



可以
可直接使用指标

我想申请为村里建设一些**村基础设施和公共服务设施项目**，但是会占用到耕地，怎么办？



需落实占补平衡
可直接使用指标

使用要求：
属于列入广东省农业农村厅公布的省级现代农业产业园名单的项目、村基础设施和公共服务设施项目、农村村民住宅（不含建设项目安置区），可直接申请使用市级“指标池”内的补充耕地指标。

收费标准：
若建设农村村民住宅：无需缴纳耕地开垦费；
若建设保障性住房管理项目、养老和医疗机构、社区养老、托育、家政服务等设施：非营利性设施按照规定可免征，营利性设施减半征收；
若项目为其他类型：按耕地开垦费计算。

我想申请补充耕地指标用于**市土地开发中心收储用地项目**，可以吗？

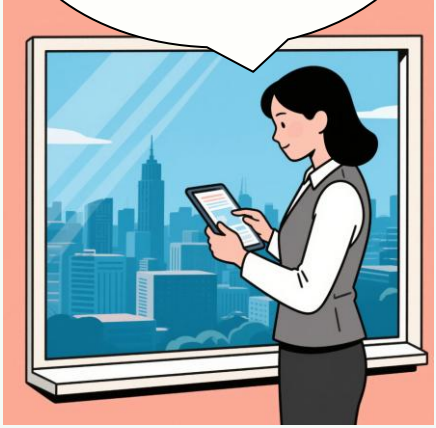


可以
可直接使用指标

使用要求：
属于市土地开发中心收储用地项目，经市人民政府、市土地管理委员会等议事平台批准支持的国家、省、市重点建设项目，可直接申请使用市级“指标池”内的补充耕地指标。

收费标准：
若建设保障性住房管理项目、养老和医疗机构、社区养老、托育、家政服务等设施：非营利性设施按照规定可免征，营利性设施减半征收。
若项目为其他类型：按耕地开垦费计算。

我这里有一批**国家、省、市重点建设项目**需落实耕地占补平衡，需要缴费吗？



根据项目类型
收取耕地开垦费

这个**项目紧急**，需要马上用地报批，可是**区里指标不够了**，怎么办？



以个案形式
申请统筹调剂

使用要求：
需签订《委托落实耕地占补平衡协议书》。

收费标准：
以签订协议日期前一季度的广东省补充耕地指标交易平台市场成交平均单价计收指标交易费用。

3-4

补充耕地指标的使用场景

区里生成的补充耕地指标可以用在哪里？

可用于完成各类占用耕地行为的耕地占补平衡



非农建设
占用耕地



造林种树

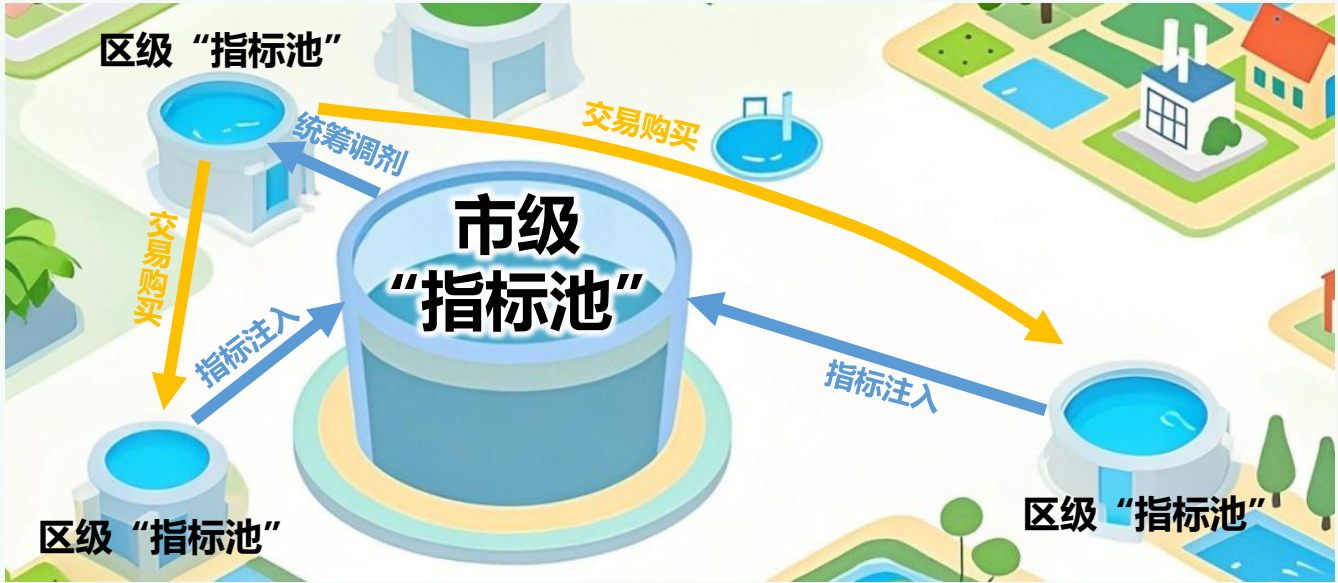


种果种茶

注：如遇政策调整，以上级单位最新发布政策文件为准。

可在市域范围内进行交易流转

- 各区可向市自然资源主管部门申请将补充耕地指标注入市级“指标池”统筹管理，通过公开交易和协议转让的方式在市域范围内进行流转。
- 补充耕地指标交易保护价参考广东省补充耕地指标交易平台前一季度成交平均价格确定。



案例：广州市从化区某镇

统筹推进补充耕地、垦造水田、高标准农田建设、农田基础设施建设等农用地整治项目。共完成约7000亩“双高”水田流转。项目共计新增耕地45亩，生成水田指标1451亩，新增粮食产能83817.36公斤。预计每年可实现村民租金收入约1000万元，带动项目区域村集体年平均增收15万元以上，带动就业人数共256人。



万亩方项目整治前



万亩方项目整治后

案例：广州市增城区某镇

项目预计新增水田指标约368亩、耕地指标约101亩、耕地面积1028亩。项目实施范围内约3100亩土地全流转，流转率达100%。村民通过土地流转增加收入，每亩地年租金达1500元左右。



千亩方项目整治前



千亩方项目整治后



增城区西境村

04

新增建设用地指标

4-1 新增建设用地指标的定义和来源

什么是新增建设用地指标?

- 新增建设用地指标是指土地利用计划年度内新增建设用地总量控制指标。



新增建设用地指标有什么作用?

- 该指标用于满足建设项目用地报批时农用地、未利用地转建设用地的需求。



新增建设用地指标的来源是什么? 指标如何归属?



4-2 新增建设用地指标的使用

各区如何使用新增建设用地指标？

专项指标定向用



“百千万工程”（乡村振兴）相关项目优先使用专项指标满足本区乡村振兴发展的建设用地需求。

整治指标优先用



全域土地综合整治项目所在区优先使用通过整治形成以及“垦五奖一”获得的新增建设用地指标，满足本区新增建设用地指标需求。

市级指标申请用



区级“指标池”中新增建设用地指标不足时，各区可结合实际需求**申请使用市级“指标池”内的新增建设用地指标**。

用地指标年度用



新增建设用地指标**均遵循年度管理机制**。市年度乡村振兴专项计划指标，依据“垦五奖一”、耕地保护考核、红树林造林等相关政策获得的奖励性新增建设用地指标**不结转至下一年度使用**。

“垦五奖一”是什么？

“垦五奖一”：在耕地集中整治区实施的综合整治项目，形成的新增耕地经验收后，**省级按照5：1的比例奖励有关县（市、区）新增建设用地计划指标**。
——《关于深入推进全域土地综合整治助力“百县千镇万村高质量发展工程”的意见》

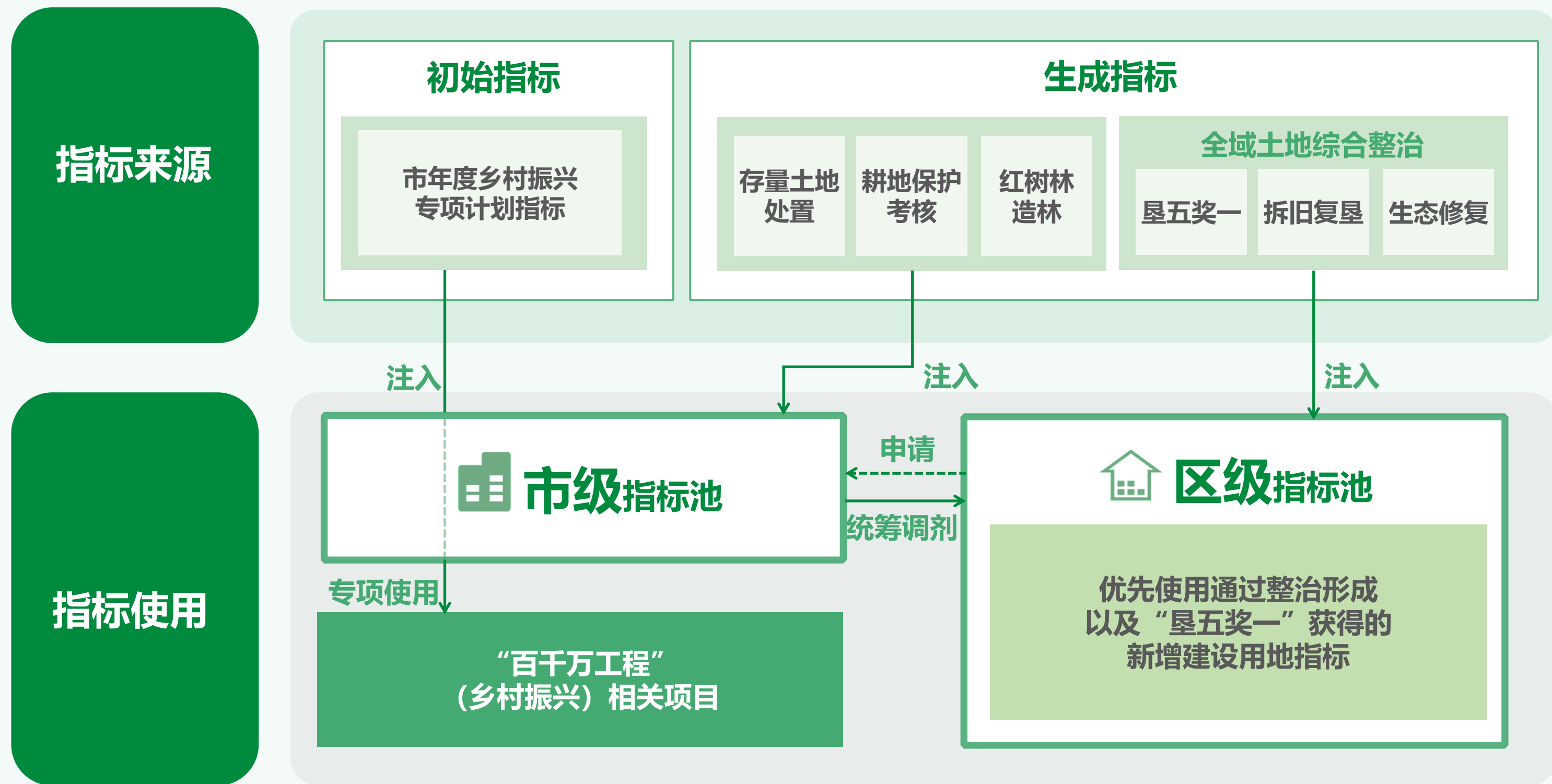


案例：广东省下达首批“垦五奖一”指标

广东省自然资源厅已下达首批“垦五奖一”指标，韶关市仁化县董塘镇全域土地综合整治试点等3个全域土地综合整治项目获得共计**119亩建设用地指标**。奖励指标专项用于农村一二三产业融合发展项目、基础设施和公共服务设施建设。



4-3 新增建设用地指标的管理流程



新增建设用地指标均遵循年度管理机制。



增城区蒙花布村

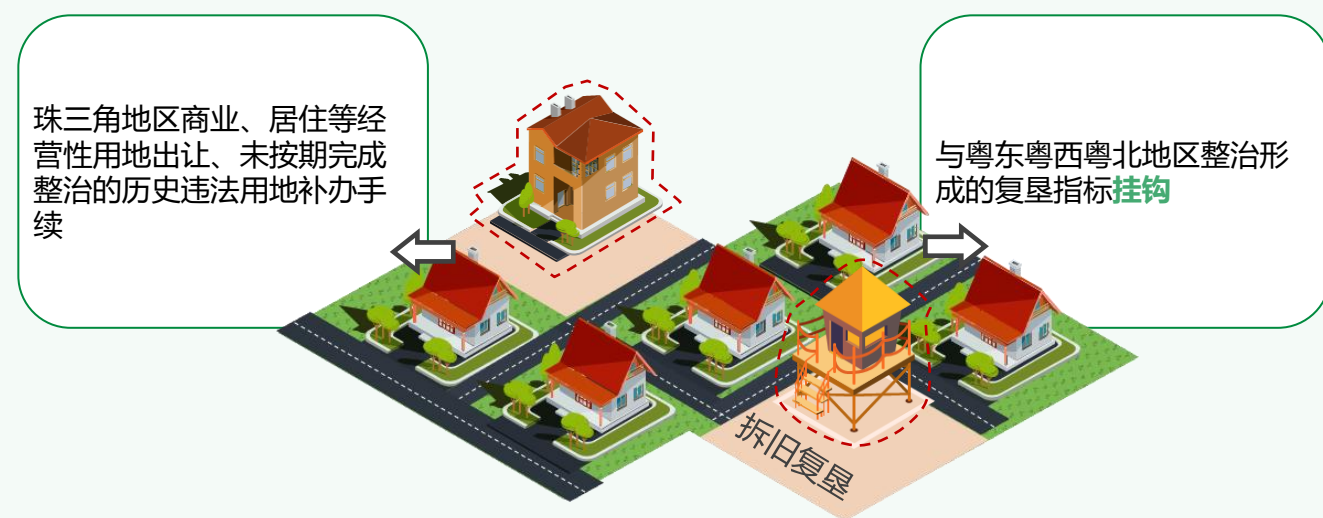
05

拆旧复垦指标

5-1 拆旧复垦指标的定义和来源

指标定义

- 拆旧复垦指标是指与商业、居住等经营性用地（不含“三旧”改造项目用地）出让、未按期完成整治的历史违法用地补办手续等情形相挂钩使用的指标。



初始指标

- 省下发的拆旧复垦周转指标，以及市级通过公共交易平台购买的复垦指标作为初始指标，注入市级“指标池”进行统筹管理。
- 各区通过公共交易平台购买的复垦指标作为初始指标，注入区级“指标池”。



5-2 拆旧复垦指标的使用

指标使用



需要
珠三角地区出让商业、居住等经营性用地需要与拆旧复垦指标挂钩。

需要
未按期完成整治的历史违法用地补办手续需要与拆旧复垦指标挂钩。

使用要求：

各区优先使用区级“指标池”内的拆旧复垦指标，用于：

- ①挂钩经营性用地出让
- ②未按期完成整治的历史违法用地补办手续。

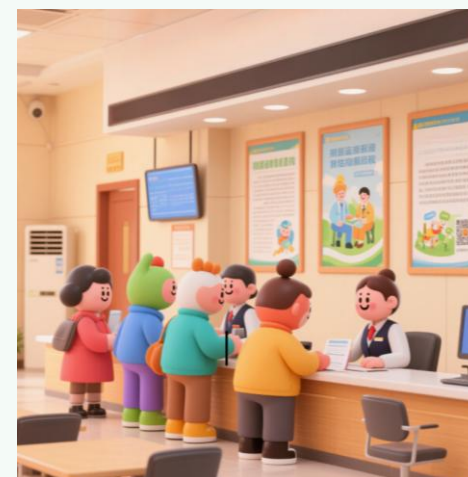
5-3 拆旧复垦指标的调剂与归还

区里的指标不够用，可以申请调剂吗？



区级“指标池”不足的，可结合实际需求申请使用市级“指标池”内的拆旧复垦指标。

区里后续要如何归还市级的指标呢？



各区申请使用市级“指标池”内的拆旧复垦指标的，需在一年内通过公共资源交易中心购买拆旧复垦指标进行归还。

案例：广州市黄埔区某村

- 计划通过建设用地整理，预计推动形成约**2100亩**连片用地。
- 保障颠覆性技术创新中心（一期）的用地空间，项目建成后意向入驻企业**30家**，达产后公司及园区落户企业年产值**17.8亿元**，预计税收**8900万**。



指标来源

初始指标

省自然资源厅下达拆旧复垦周转指标

公共资源交易中心购买的拆旧复垦指标

指标使用

注入
注入
市级指标池注入
区级指标池按申请
统筹区级“指标池”不足
的，申请市级“指标
池”内的拆旧复垦指标通过公共资源交易中
心购买拆旧复垦指标按申请的量
进行购买

指标归还

归还

各区申请使用市级“指标池”内的拆旧复垦指标的，
需在一年内通过公共资源交易中心购买拆旧复垦指标进行归还。



从化区艾米小镇

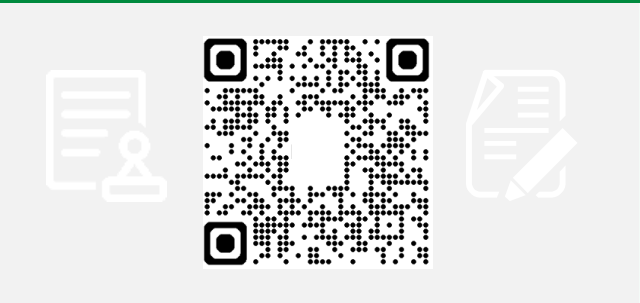
附录

全域土地综合整治 “指标池” 相关文件

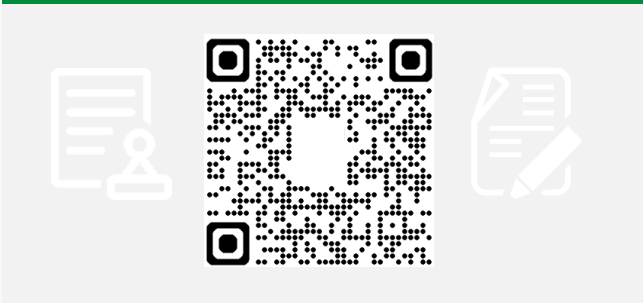
附录 全域土地综合整治“指标池”相关文件

*相关政策以最终印发文件为准。

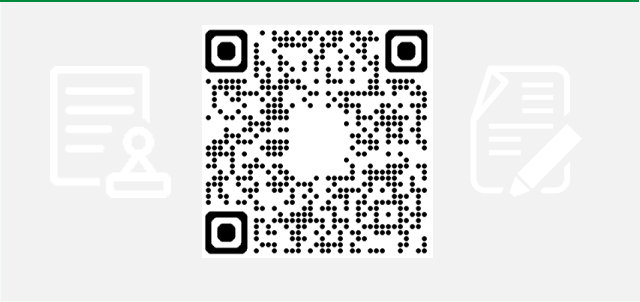
自然资源部关于学习运用“千万工程”经验
深入推进全域土地综合整治工作的意见



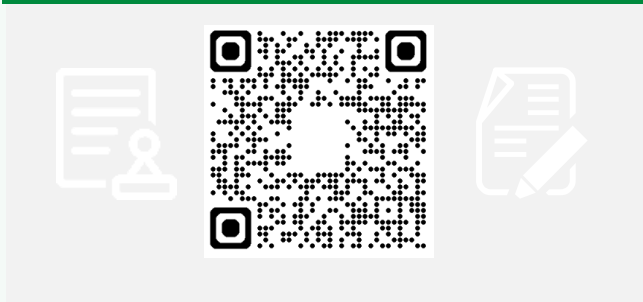
自然资源部农业农村部联合发布《关于改革
完善耕地占补平衡管理的通知》



中共广东省委办公厅、广东省人民政府办公厅
印发《关于深入推进全域土地综合整治助力
“百县千镇万村高质量发展工程”的意见》



广州市规划和自然资源局关于加强自然资源
要素保障助力实施“百县千镇万村高质量发
展工程”的通知



本指引部分图片来源于网络，版权属于原作者，如有侵权，请联系删除。