

福建省自然资源厅文件

闽自然资规〔2025〕1号

福建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 工作的实施意见

各市、县（区）自然资源主管部门，平潭综合实验区自然资源与生态环境局：

为全面贯彻党的二十届三中全会关于完善城乡融合发展体制机制、深化土地制度改革的决策部署，统筹开展农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复等，优化实施区域生产、生活、生态空间布局，推动形成良田集中、产业集聚、村庄和生态优美的土地利用格局，助推农村一二三产业融合发展和城乡融合发展，助力乡村振兴。根据《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）要求，经省政府同意，现就深入推进我省全域土地综合整治工作提出如下实施意见。

一、实施内容

（一）农用地整理

针对农村地区的耕地碎片化问题，统筹实施农用地集中连片整理、质量提升和生态化改造。

1. **实施补充耕地。**积极推进平原和低坡度的耕地恢复，科学适度开发宜耕后备资源，增加耕地面积。
2. **优化耕地布局。**推动优质耕地集中连片，促进“小田变大田”。探索林耕置换，推动耕地下山、果树苗木林茶上山；促进永久基本农田布局优化，将符合条件的新增耕地、新建高标准农田划入，将零星耕地等调出。
3. **提升耕地质量。**开展高标准农田建设、耕地灌排体系建设、土壤改良培肥等，适应农业现代化发展需要。
4. **推动耕地生态化改造。**采取生态化改造措施，增强农田生态功能，修复损毁、退化耕地。

（二）建设用地区整理

针对农村地区、老旧厂区、城乡融合发展区域土地利用低效化问题，对布局散乱、利用粗放、用途不合理和闲置建设用地等进行整理盘活、空间腾挪，优化用地结构、布局，提高土地利用效率。

1. **旧宅基地整理。**依法依规组织对空心村、老旧房、废弃地

等进行复垦、改造，保障和美乡村用地需求；结合不同类型村庄实际，推动村庄更新。

2. 工矿用地整理。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集聚；推进废弃采矿用地综合利用，宜耕则耕，宜林则林，宜建则建。

3. 低效用地再开发。探索创新政策举措，推动各类低效用地盘活、改造，挖掘存量土地利用潜力。

（三）乡村生态保护修复

加强重要生态空间综合治理，优化生态保护红线等生态空间布局，改善乡村生态环境和人居环境。

1. 推进一体化生态保护修复。与农用地、建设用地布局优化统筹推进，开展矿山生态修复、地质灾害治理、水土流失治理、流域水环境治理等，保护修复自然生态系统。

2. 提升农村人居环境。结合农村人居环境整治等工作，从农田生态整治、基础设施完善等方面进行改造提升，促进乡村生态环境和人居环境的持续改善。

3. 优化生态空间布局。将划入生态保护红线范围不宜保留的耕地、永久基本农田、建设用地等退出，恢复为林地、草地等生态功能用地，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。

各地可结合实际进一步丰富全域整治工作内容。立足地方特色，发挥区域优势，加强乡村风貌管控和历史文化保护，强化产业导入。通过保护耕地，改善生态，培育新产业新业态等，探索

构建耕地保护的长效机制，充分发挥全域整治的综合效益。

二、支持政策

（一）允许对“三区三线”进行优化调整

在确保耕地数量不减少、质量有提升、生态有改善，整治区域建设用地总面积不增加，城镇开发边界规模不扩大，生态保护红线保护目标不降低的前提下，可结合国土空间规划对土地开发利用方式进行局部微调、统筹优化。

永久基本农田调整应坚持总体稳定、微调优化原则，以布局零星、破碎、散乱和配套设施不完善、不便耕种的地块为重点，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%。城镇开发边界围合范围内零星破碎、不便耕种确需调整的永久基本农田，优先在城镇开发边界围合范围内补划。被生态保护红线围合的零星破碎、以开天窗形式保留的永久基本农田，可以在不占用生态保护红线的前提下适度整治，也可以逐步调整到生态保护红线外围边界以外。已划入生态保护红线范围的现状耕地，除集中连片的梯田和与生态保护对象共生的耕地外，可逐步调整到生态保护红线外补足。

城镇开发边界优化调整应坚持规划引领、局部微调原则，不得改变国土空间总体规划确定的强制性内容和空间格局。在不突破城镇建设用地总规模、坚持先复垦后新增的前提下，将整治区域存量城镇建设用地腾退复垦为耕地、林地、园地等农用地或生态用地的，可按照一定比例新增城镇建设用地规模补划入城镇开发边界或者按照零星城镇建设用地进行指标动态管理。

（二）支持对补充耕地指标、生态保护红线内腾退的建设用地指标进行有偿调剂

整治区域内产生的补充耕地指标在满足本县域耕地占补平衡需要后有剩余的，可以跨县域有偿调剂。已划入生态保护红线范围的原有零星建设用地复垦为生态功能用地，符合相关规定的可按照国家统一要求对腾退的建设用地指标实施跨县域有偿调剂。

（三）实施建设用地增减挂钩政策

对农村零散、闲置、低效建设用地进行复垦，产生的增减挂钩指标优先满足县域内农民合理居住需求、乡村基础设施、公共服务配套设施和产业发展以及新增采矿项目等用地需求。

使用增减挂钩指标视同取得了区域内新增建设用地指标和补充耕地指标，不需缴纳新增建设用地土地有偿使用费，不占年度新增建设用地计划指标，指标可跨年度结转使用。安置建新项目用地以批次方式报批，其中：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；其他使用增减挂钩指标的项目用地按规定办理农用地转用手续。

（四）加快推进低效用地再开发

支持有条件的地区推进废弃矿山综合利用，发展旅游、体育、康养等生态产业。在符合国土空间规划、安全等前提下，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。按照国家统一部署允许开展农村集体经营性建设用地入市工作的地区，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，依据国土空间规划属于经营性用途的允许入

市。

(五) 完善用地激励措施

省自然资源厅每年开展全域土地综合整治成效评估，对工作成效好、排名靠前的设区市和县（市、区）分别给予补充耕地指标奖励，用于支持农村一二三产业融合发展用地需要。在符合政策规定的前提下，允许在集中连片耕地周边按照一定比例规划设施农业用地和建设用地，促进现代农业发展。

(六) 加大政策性金融资金支持力度

省自然资源厅建立全域土地综合整治项目库，发挥各类金融机构作用，鼓励各类金融机构对入库项目进行评估，开辟“绿色通道”，予以政策性金融资金支持，在贷款期限、额度、利率等方面予以优惠。

三、实施程序

(一) 划定实施单元

县级自然资源主管部门在县级人民政府领导下，组织相关部门和乡镇开展调查研究，分析实施必要性和可行性，优先选择群众意愿高、实施需求强、组织能力强的镇村纳入整治范围，合理划定实施单元。原则上以一个乡镇为实施单元，可探索开展跨乡镇整治。

(二) 编制实施方案

县级自然资源主管部门按照县级人民政府要求，组织编制实施方案，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“三区三线”调整的，应单独编制“三区三线”优化调整方案，纳入实施方案。

（三）方案审查报批

县级自然资源主管部门提请县级人民政府组织相关部门、专家开展实施方案初审论证；初审通过后，报市级自然资源主管部门审查；市级审查通过后，报省自然资源厅批准。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，省自然资源厅会同省农业农村厅组织实地踏勘论证。实施方案批准后，县级自然资源主管部门应及时将项目资料上传录入全省全域土地综合整治项目库。实施方案需要调整的，应重新审查批准。

实施方案涉及修改国土空间规划的，应按法定程序批准，其中涉及永久基本农田调整的，调整补划方案经省自然资源厅审查通过后，报自然资源部备案；涉及城镇开发边界优化调整的，相应数据成果经省自然资源厅审查通过后，汇交自然资源部，自然资源部检验合格后纳入全国国土空间规划“一张图”系统、框定规划底图，作为规划管理、用地用海审批的依据。生态保护红线局部调整程序按照《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）等有关规定执行。

（四）项目实施监管

乡镇人民政府或有关单位按照批准的方案组织实施，原则上三年内要竣工。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程序。县级相关部门加强工程质量、进度和资金使用日常检查。市、县两级自然资源主管部门要加强实施过程监管。省自然资源厅采用遥感影像、实地抽查等综合手段，对各地项目进行监管。坚持“先补后调”“可实测、可追溯”原则，做好新增耕地和补划永久基本农田分年度核算，新增耕地面积应实测，确保落实耕地和永久基本农田保护目标任务及质量要求。永久基本农田确需分步调整的，可以分步实施。

（五）组织竣工验收

子项目竣工后，由项目行业主管部门按规定组织竣工验收。永久基本农田调入地块涉及新增耕地的，省自然资源厅会同省农业农村厅进行复核。永久基本农田调整补划成果验收通过后，由省自然资源厅报自然资源部更新永久基本农田数据库，并按程序更新全国国土空间规划“一张图”数据，方可作为规划管理、用地审批和执法督察的依据。子项目竣工验收通过后，县级自然资源主管部门提请县级人民政府组织开展项目整体初验，通过后报市级自然资源主管部门进行项目整体验收。之后，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。

四、实施保障

（一）完善工作机制

各地要建立“政府主导、部门配合、市场运作、金融支持、乡镇或有关单位组织实施、公众参与”的工作机制，加强部门协

同，明确分工，形成合力。省自然资源厅主要负责政策指导、批准项目实施方案，建立全域整治项目库，对各地工作情况进行监督。市级自然资源主管部门负责项目实施方案审查、实施过程监督和整体验收等。县级自然资源主管部门在县级人民政府的统一领导下统筹谋划实施单元，组织方案编制实施、初审论证、项目初验等全过程管理工作，对发现的问题及时整改。各项目行业主管部门加强对子项目实施指导和监管。

（二）统筹资金保障

市、县要统筹用好各部门相关资金，为全域土地综合整治提供资金支持，提高资金使用效益。积极鼓励社会资本参与，用好政策性金融资金，为项目提供资金支持。同时要量力而行，把控资金平衡，防止产生政府隐性债务。

（三）鼓励多方参与

充分发挥农村集体经济组织、村民委员会的作用，运用好村民议事决策机制，引导群众全面参与。同时汇聚社会智慧，发挥专业人士、智库作用，提高建设和管理水平。

省级层面已出台的全域土地综合整治工作相关文件，与本意见不一致的，以本意见为准。本文件有效期 5 年。

福建省自然资源厅

2025 年 6 月 24 日

（此件主动公开）

抄送：各市、县（区）人民政府，平潭综合实验区管委会。

福建省自然资源厅办公室

2025年6月25日印发

