

附件

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

（征求意见稿）

为贯彻落实《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），根据《全域土地综合整治实施指南（试行）》（自然资办发〔2024〕57号）等规定，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、工作目标

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，在充分尊重群众意愿的基础上，综合运用“三区三线”优化调整、补充耕地指标调剂、城乡建设用地增减挂钩、集体经营性建设用地入市等支持政策，通过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。

二、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，优化耕地布局，提升质量，夯实粮食安全根基。

1. 开展补充耕地。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，保护修复农田生态功能，修复损毁、退化耕地。

（二）建设用地整理

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. 开展旧宅基地整理。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. 开展工矿用地整理。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. 开展低效用地再开发。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

推进一体化生态保护修复，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. 开展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。开展农村厕所、生活污水、垃圾治理、黑臭水体整治、村容村貌提升等，打造宜居宜业的农村人居环境。

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。鼓励发挥地方特色，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。

三、实施程序

坚持“省级整体部署、市级全程监管、县域统筹谋划”的原则。市、县（区）人民政府是辖区内全域土地综合整治项目的责任主体，对项目负总责。乡镇人民政府或国企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。

（一）确定实施区域

县级人民政府组织相关部门和乡镇开展调查分析，分析实施必要性和可行性，优先选择布局优化需求强烈、群众意愿高、乡镇组织能力强的区域纳入整治范围，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）编制实施方案和“三区三线”优化调整方案

县级人民政府组织编制实施方案，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。

（三）“三区三线”优化调整方案审查

涉及永久基本农田调整的，调整补划方案由县级自然资源主管部门逐级上报省厅审查。省厅审查通过后，出具审查认定文件。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，由省厅会同农业农村厅组织实地踏勘论证。

涉及城镇开发边界优化调整的，优化调整方案由县级人民政府逐级上报省厅审查。省厅审查通过后，出具审查认定文件。

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）实施方案审批

省厅将实施方案的审批权限委托给市级自然资源主管部门。县级人民政府组织相关部门、专家开展实施方案初审论证，通过后，报市级自然资源主管部门审查批准。实施方案批准后，报省厅备案，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，调整补划方案由省厅报自然资源部备案；涉及城镇开发边界优化调整的，省厅将相应数据库汇交自然资源部，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。实施方案需要调整的，应经原批复机关同意，涉及“三区三线”调整的，省厅重新审查。

（五）组织实施

项目由乡镇人民政府或国企组织实施，原则上三年内要竣

工。各类子项目依法依规履行立项和招投标程序。由自然资源主管部门立项的子项目，实行实施方案批复管总，不再重复立项，提高效率。县级人民政府要组织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全过程监管。省厅采用遥感影像、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。

（六）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。永久基本农田确需分步实施、分步调整的，可以分步验收。永久基本农田调入地块涉及新增耕地的，由省厅会同省农业农村厅复核。永久基本农田调整补划成果验收通过后，由省厅报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，由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、支持政策

（一）支持对“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，整治区域建设用地面积不增加，城镇开发边界规模和扩展倍数不扩大，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。

涉及永久基本农田调整的，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，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。

（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，剩余的可以跨县域有偿调剂。

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）支持加快低效用地再开发

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）加大用地支持

省级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建设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

省厅建立全域土地综合整治项目库，政策性金融机构省级分行对照信贷政策制度要求，对入库项目进行评估，符合条件的按照重点项目管理，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。

五、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、乡镇或国企组织实施、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、“三区三线”优化调整方案审查，建立全域整治项目库，对各地工作进行监督。市级自然资源主管部门负责项目实施方案审批、实施过程监督和项目整体验收等。县级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。县级自然资源主管部门在县级人民政府的统一领导下开展全过程管理工作。各类子项目行业主管部门加强对子项目实施指导和监管。乡镇人民政府或国企负责具体实施。

（二）做好资金统筹

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。同时发挥专家、智库作用，提高建设和管理水平。

我省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。