

## 编者按

7月13~15日,由河南省国土资源厅耕地保护处、调控和监测处等相关处室人员组成的调研组赶赴浙江省,深入该省全域土地综合整治试点——西湖区双浦镇、建德市钦堂乡葛塘村等地,就乡村规划、综合整治、土地流转等方面的工作进行调研,为河南探索推进全域土地综合整治试点工作积累经验。



## 全领域整治自然资源 大格局助力乡村振兴

### ——浙江省开展全域土地综合整治的经验和启示

文 | 包建铎 李中伟 姚明峰 张艳琳

浙江既是“两山理念”发源地、习近平总书记新时代“三农”思想的重要萌发地,也是中国美丽乡村建设的重要发源地。2001年,浙江省开始探索以农村建设用地复垦为主要内容的城乡建设用地增减挂钩试点工作,开启了农村土地综合整治工作的序幕。2003年,习近平同志在浙江工作期间,亲自部署实施“千村示范、万村整治”工程,全省村容村貌和农村生态环境、农民生活质量和生活方式、农村生产条件和生产方式发生了深刻变化。2009年,原国土资源部与浙江省人民政府通过部省合作方式,进一步深入推进全省农村土地综合整治工作。2013年,浙江省利用农村土地综合整治和城乡建设用地增减挂钩平台推进美丽乡村建设。随着工业化、城镇化和农业现代化的加快推进,支持农村农业发展层面的土地政策供给不足,土地综合整治集成性、系统性有待提升。因此在原来土地综合整治的基础上提出开展全域土地综合整治。

浙江省全域土地综合整治是按照全

域规划、设计、整治的要求,整合力量,集中资金,对农村生产、生活、生态空间进行全域优化布局,对“田水路林村”等进行全要素综合整治,对高标准农田进行连片提质建设,对存量建设用地进行集中盘活,对美丽乡村和产业融合发展用地进行集约精准保障,对农村人居环境进行统一修复治理,逐步构建农田集中连片、建设用地集中集聚、空间形态高效节约的土地利用格局。

#### 主要做法

**省委、省政府高度重视。**浙江省委、省政府高度重视全域土地综合整治工作,省委书记、省长多次作出批示和指示,并亲自到实地调研工作开展情况。车俊书记表示要参加省政府近期召开的全省全域土地综合整治与生态修复现场会,把这项工作纳入各级党委、政府的主要工作,确保顺利推进。

**建立了多部门合作机制。**省政府建立了由主要领导牵头,省农办、省发改委、省经信委、省财政厅、省人社厅、省国

土厅、省环保厅、省建设厅、省交通运输厅、省水利厅、省农业厅、省林业厅、省旅游局、省物价局等部门组成的联席会议,组织、协调和指导全域土地综合整治工作;成立由政府主要领导挂帅,各有关部门负责人参加的协调机构,切实加强组织协调,及时研究解决遇到的困难和问题。

**编制方案统筹实施。**以村级规划为底盘,编制全域土地综合整治工作方案。工作方案包括高标准农田建设、旱地改水田、耕地质量提升、农村建设用地复垦、宜耕后备资源开发、产业发展、村庄整治、农村道路建设、生态整治等内容,方案经省政府批准后,报省国土资源厅备案,然后逐项实施。

**加强绩效考评。**全域土地综合整治各项目完工后,按验收程序组织验收,并纳入指标储备库。工程整体完工后,由市国土部门组织综合考核,进行绩效评价,评价结果报省国土资源厅备案。省国土资源厅会同联席会议成员单位每年组织对各市上年度全域土地综合整治

工作成效情况进行综合评定，存在问题的责令整改，综合评定情况纳入耕地保护责任目标考核内容，并与下年度全域土地整治工程和奖励资金安排挂钩。

**激励配套政策。**首先实行永久基本农田整备区制度。将全域土地综合整治工程区永久基本农田周边的现状农用地、细碎耕地和零星建设用地纳入基本农田整备区，通过土地整治和耕地质量提升等工程性建设，逐步形成与永久基本农田连通连片、设施统一、质量相当的优质耕地。达到永久基本农田标准的，纳入永久基本农田储备库管理，并对项目区内永久基本农田布局进行优化调整。其次是加大土地规划政策支持力度。规定村土地利用规划由县（市）人民政府审批，并纳入乡镇土地利用总体规划实施，作为全域土地综合整治的规划平台。通过建设用地复垦新增耕地和农用地面积，可提留不超过20%作为本村规划新增建设用地预留指标。对确实无法纳入村庄建设用地扩展边界的农村基础设施和农业新产业、新业态用地，允许使用规划新增建设用地预留指标。再次是实行新增建设用地计划指标奖励制度。在计划安排中，不再往各地分配计划指标，实行建设用地复垦奖励挂钩政策，即整治出3亩新增耕地，奖励1亩计划指标。最后是优化城乡建设用地增减挂钩政策。在确保县域内耕地数量和质量平衡的前提下，城乡建设用地增减挂钩指标可在土地利用总体规划确定的扩展边界范围内等面积带规划空间建新。在满足村庄建设和农村发展需求后，产生的城乡建设用地增减挂钩节余指标可在全省范围内调剂使用。

### 思考和启示

**浙江的优势。**一是站位高。浙江省从贯彻党的十九大精神出发，紧跟国家机构改革、职能调整步伐，落实中央经济工作会议明确提出的高质量发展要求，围绕从高速发展向高质量发展转变的导向，通过农村全域整治、优化结构腾挪空间，促进农业现代化、城乡融合发展和乡村振兴战略实施。二是定位准。以

“走出一步乡村振兴先手棋”为目标，积极探索多种类型整治模式，找准“土地综合整治+”的实施路径，通过“增减挂钩省地、资产化筹钱、新产业留人”，统筹落实乡村振兴“人、地、钱”问题，从而解决农村地区发展不平衡不充分问题。三是理念新。从过去单一的垦造耕地、完成耕地保护目标任务，获取补充耕地指标，向“山水林田湖草”生命共同体共同治理转变，向“路河村产矿”综合整治转变，向推进农村土地数量、质量、生态、文化、景观等“多位一体”保护和利用转变，实现了耕地得保护、生态得改善、用地得集约、发展得空间、百姓得实惠的综合效益。四是措施实。在省委、省政府的支持下，有关土地综合整治的政策措施已获自然资源部批复同意，双浦全域土地整治试点正在积极争取纳入国家试点，土地综合整治的政策红利将进一步得到释放。

**河南的差距。**与浙江省相比，河南省在全域土地综合整治方面有一定的优势，但也存在较大差距。河南的优势在于农村建设用地复垦潜力较大，在原来开展的城乡建设用地增减挂钩试点过程中，有一定的工作基础。差距主要有4个方面。一是没有在省委、省政府层面发动开展。浙江省委、省政府高度重视该项工作，无论是方案制订，还是工作推动，都是在省委、省政府层面开展，省委书记、省长亲自过问参与，并将此项工作纳入党委政府的主要工作范围，确保全域土地综合整治顺利推进。二是村级规划没有全面编制。目前，河南正在开展村级规划试点，而科学合理的村级规划是开展全域土地综合整治的前提。村级规划应该如何做，才能管长远、经推敲、有实效是当前急需解决的问题。三是缺乏资金支持。浙江省整合了土地整治、农村人居环境提升、农村公路建设、农业综合发展、农田水利、危旧房改造、平原绿化、电力、通讯、燃气等相关涉农项目和资金集中开展农村全域土地综合整治，财政每年安排专项资金，根据年度综合成效评估结果，对成效突出的全域土地综合整治工程各奖励500万元

资金。目前，河南缺少这方面的政策支持。四是需要统筹制定配套政策。需要从规划、计划、永久基本农田、增减挂钩等多层面制定配套政策。河南作为传统农业大省、全国第一人口大省，城乡发展不平衡、农村发展不充分表现尤为突出，城乡收入差距大、基础设施和公共服务配置不均衡、乡村治理基础薄弱，已成为影响高质量发展的突出问题和薄弱环节。开展农村全域土地综合整治是实现乡村振兴战略的迫切需要，有利于推进农业农村现代化，缩小城乡发展差距，提升基础设施和公共服务供给水平，加快改变农村落后面貌，促进城乡融合发展，让农村成为安居乐业的美丽家园。

### 有关建议

**争取省委、省政府最大支持。**开展农村全域土地综合整治是实现乡村振兴的客观需要，是顺应城乡发展规律的现实要求，也是在美丽乡村建设基础上作出的重大战略选择。农村全域土地综合整治是一项庞大的系统工程，需要协调各有关部门，需要党委、政府的大力支持才能完成任务。建议将实施农村全域土地综合整治纳入省政府重点工作，以省政府名义下发通知，由省政府出面组织协调各相关部门联合推进。

**实行试点带动。**河南各地发展不均衡，建议在条件成熟地区先期开展全域土地综合整治工作试点，试点成功后再在全省统一推进。考虑到近两年省国土资源厅确定的土地利用综合改革试点情况，建议选取条件较好的汝州市、永城市、长垣县和卫辉市唐庄镇开展试点。

**出台综合性激励配套政策。**建立健全耕地保护补偿激励措施，加大政府专项资金支持力度；参考浙江经验，出台以规划计划、永久基本农田、增减挂钩等为主要内容的综合性配套激励政策，推动该项工作全面开展。在下步工作中，调研组将按照省国土资源厅党组要求，抓紧研究制订全省全域土地综合整治工作方案和工作计划的同时，抓紧指导各相关试点抓好落实。□（作者单位：河南省国土资源厅）