

# 关于推进全域国土综合整治的意见

省自然资源厅

为贯彻落实国家和省乡村振兴战略规划和生态保护修复要求，充分发挥国土综合整治平台和支撑作用，促进乡村振兴和生态文明建设，现就推进全域国土综合整治提出如下意见：

## 一、总体要求

(一) 指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记视察湖北重要讲话精神，牢固树立山水林田湖草生命共同体理念，强化以国土空间规划为引领统筹推进全域国土综合整治，优化生产、生活、生态空间布局，激活配优各类自然资源要素，释放政策红利，助推我省乡村振兴和生态文明建设。

## (二) 基本原则。

——生态优先、绿色发展。践行绿水青山就是金山银山理念，统筹推进山水林田湖草系统治理，将生态保护修复放在优先位置，严格保护耕地特别是永久基本农田。

——规划引领、综合整治。坚持规划先行，多规合一，强化国土空间用途管制。实行全域整体推进，全要素综合整治，不断优化国土空间格局，推动土地节约集约利用。

——以人为本、尊重民意。坚持以人民为中心，充分听取群众意见，保障群众权益，让人民群众共享发展成果，增强人民群众获得感和幸福感。

——因地制宜、有序推进。根据资源禀赋和实际，合理确定目标任务，既尽力而为，又量力而行，防止片面追求增加用地指标盲目推进，避免大拆大建搞形象工程。

(三) 主要目标。全域国土综合整治是在特定范围内整体开展农用地整治、建设用地整治和生态保护修复，对闲置低效、生态退化及环境破坏的区域实施国土空间综合治理的活动。按照山水林田湖草系统治理的理念，通过全域规划、整体设计、综合治理，优化生产生活生态空间，建设一批国土综合整治示范村镇，着力解决耕地碎片化、空间布局无序化、资源利用低效化、生态质量退化等问题，努力打造集约高效的生产空间、宜居适度的生活空间、山清水秀的生态空间，为推进全省高质量发展提供有力支撑。

## 二、重点任务

(四) 推进乡村国土空间治理。大力推进乡镇国土空间规划和村庄规划编制，科学划定农业生产、村庄建设、产业发展和生态保护功能分区，按照宜农则农、宜建则建、宜留则留、宜整则整的原则，明确全域国土综合整治任务和空间布局。全域国土综合整治要以国土空间规划为依据，以优化国土空间格局为重要内容，以乡镇（或若干村）为基本实施单元，编制实施方案，整村

整乡推进。对涉及跨行政区域的，要做好规划衔接。（责任单位：省自然资源厅、省农业农村厅、省发展改革委、省生态环境厅、省林业局，各市、州、县人民政府）

（五）推进农用地综合整治。适应发展现代农业和适度规模经营的需要，以耕地保护为重点，统筹推进农田基础设施建设、耕地提质改造、低效林草地和园地整治、污染土壤修复等，集中连片改良提升农田，增加耕地数量，提高耕地质量，改善农田生态，传承农耕文化。整治区内建设占用耕地的，要开展耕作层土壤剥离利用，提升复垦耕地、新增耕地、中低产田质量。（责任单位：省自然资源厅、省农业农村厅、省生态环境厅、省林业局，各市、州、县人民政府）

（六）推进闲置低效建设用地整治。统筹农房建设、产业发展、公共服务、基础设施等各类建设用地需要，有序开展农村宅基地、工矿废弃地、城镇低效用地以及其他闲置低效建设用地整治，优化用地结构布局，提高节约集约用地水平，腾出建设用地空间，为城乡统筹发展和农村新产业新业态发展提供用地保障。在建设用地整治中，注重保护好历史文化村落、传统建筑、街巷空间等，修旧如旧，记住乡愁。（责任单位：省自然资源厅、省农业农村厅、省住建厅，各市、州、县人民政府）

（七）推进矿山地质环境整治。加强露天矿山综合整治和历史遗留损毁土地复垦，重点推进长江干支流 10 公里范围内废弃露天矿山生态修复。推进绿色矿山建设，在资源富集、矿山分布

集中地区建设绿色矿业发展示范区。加强地质灾害防治，推进地质灾害综合治理和避险移民搬迁工程，规范农民建房管理，减少地质灾害威胁。（责任单位：省自然资源厅、省生态环境厅、省农业农村厅、省应急管理厅，各市、州、县人民政府）

（八）推进乡村国土绿化美化。大力建设森林乡村，推进村旁路旁宅旁水旁绿化，见缝插绿，增加乡村生态绿量。加强乡村原生植被和古树名木保护，建设乡村公共绿地、小微湿地和微景观，改善乡村自然生态。鼓励发展庭院经济、林下经济、森林旅游和森林康养等新型产业，培育农村发展新动能。大力推进荒山造林，对乡村裸露山体、采石取土创面等进行绿化美化。在不突破耕地保有量的前提下，稳步实施退耕还林还草、退田（垸、渔）还湖还湿，修复还原自然生态。（责任单位：省林业局、省自然资源厅、省生态环境厅、省水利厅、省文化和旅游厅，各市、州、县人民政府）

（九）整体推进农村环境整治和生态保护修复。全面开展农村治危拆违、“厕所革命”、污水治理、垃圾无害化处理，建设“四好农村路”，改善农村人居环境。大力实施山水林田湖草生态保护修复工程。加强水环境治理和湿地保护修复，实施生态清洁小流域建设，消除黑臭水体。加强生物多样性保护，建设动物迁徙廊道和生态栖息地。推进水土流失综合治理，增强水土保持能力。加强乡村文化景观保护，鼓励有条件的乡村开展特色旅游。（责任单位：省自然资源厅、省发展改革委、省财政厅、省生态

环境厅、省住建厅、省交通运输厅、省水利厅、省农业农村厅、省文化和旅游厅、省卫生健康委、省林业局，各市、州、县人民政府）

（十）探索农村自然资源资产评价和生态保护补偿机制。探索编制乡村自然资源资产负债表，量化资产价值，确保整治后自然资源资产总量有明显提升。探索建立生态保护补偿机制，重点推进耕地保护激励性补偿和跨区域资源性补偿。深化农村土地制度改革，探索完善宅基地有偿退出和农房等农村资源资产抵押融资制度，激活农村各类资源要素。（责任单位：省自然资源厅、省财政厅、省发展改革委、省生态环境厅、省农业农村厅、省林业局，各市、州、县人民政府）

### 三、支持政策

（十一）充分释放城乡建设用地增减挂钩和耕地占补平衡政策红利。在全域国土综合整治区域内叠加开展城乡建设用地增减挂钩，充分释放城乡建设用地增减挂钩一揽子解决“建设用地规模指标、年度新增建设用地计划、耕地占补平衡、不再单独办理农用地转用手续”等政策红利。通过整治节余的建设用地指标和补充耕地指标，可在全省范围内优先调剂使用，所得收益用于脱贫攻坚、国土综合整治、乡村振兴等。（责任单位：省自然资源厅、省财政厅，各市、州、县人民政府）

（十二）优化国土空间规划布局。对已完成乡镇国土空间规划或村庄规划编制的地区，开展全域国土综合整治时，确需对整

治区域内的建设用地、耕地、园地、林地、草地等进行优化布局的，按照建设用地规模不扩大、耕地面积有增加、耕地质量有提升、生态红线不突破的要求，可对规划进行一次性修改。（责任单位：省自然资源厅、省林业局，各市、州、县人民政府）

（十三）合理调整永久基本农田。强化耕地保护，全域国土综合整治新增耕地面积原则上不少于整治区域内原有耕地面积的5%，质量达标的纳入永久基本农田储备区。开展国土综合整治涉及永久基本农田调整的，要按照数量有增加、质量有提升、“三线”统筹划定、布局集中连片、总体保持稳定的原则，编制整治区域永久基本农田调整方案，与相应的国土空间规划协调一致，由省自然资源厅会同省农业农村厅审核同意后，按程序审批或修改村庄规划。调整后永久基本农田增加面积不少于整治区涉及调整的永久基本农田面积的5%。（责任单位：省自然资源厅、省农业农村厅，各市、州、县人民政府）

（十四）保障农村产业融合发展用地需求。要充分利用存量建设用地，对现状建设用地规模确实无法满足乡村建设需要的，在符合规划的前提下，允许使用规划新增建设用地预留指标适当扩大村庄建设用地规模。通过全域国土综合整治腾退的建设用地指标，优先保障整治区域内农民安置、农村基础设施建设和一二三产业融合发展用地需求，节余部分用于城镇建设和调剂使用。探索省市县联动的乡村产业“点供”用地政策，稳步推进农村集体经营性建设用地入市，满足乡村产业发展新要求。（责任单位：

省自然资源厅，各市、州、县人民政府）

（十五）建立多元化投入机制。各级政府要统筹新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费、土地复垦费、土地出让收益、矿业权出让收益、生态保护修复资金、乡村振兴资金和有关指标收益，加大对全域国土综合整治的投入。每年从省级补充耕地指标库拿出部分指标进行交易和统筹，相关收益用于全域国土综合整治项目奖补，适度向山水林田湖草生态保护修复工程试点地区倾斜。鼓励政策性、开发性金融机构通过市场化方式开展融资模式创新，为全域国土综合整治提供长期信贷支持。对金融资本和社会资本投资全域国土综合整治产生的指标收益和经营性收入，可按约定作为还款或收益来源。鼓励利用财政资金联合金融和社会资本，设立国土综合整治发展基金。对社会资本投资国土综合整治达到一定规模的，在依法办理用地手续的前提下，允许利用不超过3%的整治面积从事旅游、康养、体育、设施农业等产业开发。（责任单位：省财政厅、省自然资源厅、省地方金融监管局、省农业农村厅、国家开发银行湖北省分行、中国农业发展银行湖北省分行，各市、州、县人民政府）

（十六）实行新增建设用地计划指标和资金奖补。建立省级奖补机制，对全域国土综合整治项目实行基础奖补和差异奖补。项目批准立项后即享受基础资金奖补，差异奖补根据绩效评估结果确定。项目验收后按建设用地整治复垦面积的30%奖励新增建设用地计划指标，由县级政府统筹使用。每年对县（市、区）

全域国土综合整治工作进行综合考评，对排名靠前的县（市、区），分别给予资金奖励和新增建设用地计划指标奖励。具体考评和奖补办法由省自然资源厅会同省财政厅制定。（责任单位：省财政厅、省自然资源厅，各市、州、县人民政府）

（十七）构建农民权益保障和利益共享机制。强化村民自治，坚持民事民议、民事民办、民事民管，在实施全域国土综合整治过程中，有关村庄规划、整治项目建设、土地权属调整、收益分配、安置补偿等涉及农民群众切身权益的事项，要充分听取群众意见。支持农民自建，对农田整治、植树造林、农村道路建设等技术要求低的简易工程，鼓励由农村集体经济组织或村民委员会组织当地农民施工。推进资源变资产、资金变股金、村民变股民，整治区各级财政投入形成的资产可折算成村集体股权，构建农民权益长效保障机制。各地要研究制定土地增值收益分配办法和相关补偿标准，增值收益分配更多向农民和农村集体倾斜。（责任单位：省民政厅、省财政厅、省自然资源厅，各市、州、县人民政府）

#### 四、保障措施

（十八）加强组织领导。建立政府主导、部门协同、上下联动、公众参与的工作机制。省级成立全域国土综合整治领导小组（简称省领导小组），省政府领导任组长，省直相关部门负责同志为成员（成员名单见附件）。省领导小组办公室设在省自然资源厅，具体负责统筹协调、组织推进、督导考核和相关制度建设。

各地要建立相应的工作协调机制，切实加强组织领导，及时研究解决工作中存在的困难和问题。

（十九）加强资金统筹。各级政府要按照渠道不乱、用途不变、统筹安排、各计其功的原则，统筹各类项目和资金，发挥资金聚合效益。鼓励各地创新投融资体制机制，采取以奖代补、先建后补、财政贴息等方式，吸引金融和社会资本参与，充分发挥政府投资撬动作用，提高资金使用效率。

（二十）加强项目管理。加快建立全域国土综合整治项目管理制度，简化审批程序，提高效率。采取自下而上自主申报、竞争性分配方式安排全域国土综合整治项目，对党委政府积极性高、资金有保障、后备资源有潜力、群众有意愿的地方优先安排。县（市、区）政府是项目实施主体，组织自然资源等部门编制实施方案，报省领导小组办公室备案同意后实施。项目实行统一立项、统一规划、统一实施、统一验收，确保整体效果。要利用国土空间基础信息平台“一张图”、农村土地整治监测监管系统等技术手段，对项目进行全程监管。

（二十一）加强宣传示范。充分利用各种渠道，广泛宣传全域国土综合整治的重要意义，及时总结推广各地的好经验好做法，不断提高社会认知度，营造良好社会氛围。要通过典型示范，形成完善的制度体系和成熟模式，打造湖北样板和特色品牌，争取走在全国前列。

## 省全域国土综合整治领导小组组成人员名单

为加强对全省全域国土综合整治工作的组织领导，促进乡村振兴和生态文明建设，服务高质量发展，决定成立省全域国土综合整治领导小组（以下简称领导小组）。

组 长：赵海山 副省长

副组长：刘仲初 省政府副秘书长

张 猛 省自然资源厅厅长

省发展改革委、省民政厅、省财政厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省住建厅、省交通厅、省水利厅、省农业农村厅、省应急管理厅、省文化和旅游厅、省卫生健康委、省林业局、省地方金融监管局、国家开发银行湖北省分行、农业发展银行湖北省分行负责同志为成员。

领导小组办公室设在省自然资源厅，承担领导小组日常工作，办公室主任由省自然资源厅厅长张猛同志兼任。