

自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知

各省、自治区、直辖市及计划单列市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源主管部门，中国地质调查局及部其他直属单位，各派出机构，部机关各司局：为贯彻落实习近平总书记对浙江“千村示范、万村整治”重要批示精神，按照《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》相关部署要求，自然资源部将组织开展全域土地综合整治试点工作。有关事项通知如下。

一、目标任务

以科学合理规划为前提，以乡镇为基本实施单元（整治区域可以是乡镇全部或部分村庄），整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复，优化生产、生活、生态空间格局，促进耕地保护和土地集约节约利用，改善农村人居环境，助推乡村全面振兴。到2020年，全国试点不少于300个，各省（区、市）试点原则上不超过20个。

乡镇政府负责组织统筹编制村庄规划，将整治任务、指标和布局要求落实到具体地块，确保整治区域内耕地质量有提升、新增耕地面积原则上不少于原有耕地面积的5%，并做到建设用地总量不增加、生态保护红线不突破。

二、支持政策

整治区域内涉及永久基本农田调整的，应编制调整方案并按已有规定办理，确保新增永久基本农田面积原则上不少于调整面积的5%，调整方案应纳入村庄规划。整治区域完成整治任务并通过验收后，更新完善永久基本农田数据库。

整治验收后腾退的建设用地，在保障试点乡镇农民安置、农村基础设施建设、公益事业等用地的前提下，重点用于农村一二三产业融合发展。节余的建设用地指标按照城乡建设用地增减挂钩政策，可在省域范围内流转。自然资源部将对试点工作予以一定的计划指标支持。

三、工作要求

省级自然资源主管部门要发挥牵头作用，制定具体实施办法。要统筹各类项目和资金，整合相关审批事项，建立相关制度和多元化投入机制，发挥农村集体组织作用。要加强实施监管，土地综合整治有关信息要纳入国土空间基础信息平台。禁止违背农民意愿搞大拆大建，禁止破坏生态环境砍树挖山填湖、占用耕地搞人造景观、破坏乡村风貌和历史文脉等，发现问题要及时纠正。

省级自然资源主管部门要根据市县申请确定试点乡镇，并于 2020 年 3 月底前报自然资源部备案。

自然资源部
2019 年 12 月 10 日

《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》解读

实施全域整治 赋能乡村振兴

2018 年 9 月，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”，得到了国际上的充分认可。该工程充分证明通过全域土地综合整治，不仅能促进耕地保护和土地集约节约，还能改善农村生态环境，为农业农村提供发展空间，助推乡村振兴，是践行绿水青山就是金山银山理念的最佳典范。

近日，自然资源部印发通知，明确要贯彻落实习近平总书记对浙江“千村示范、万村整治”重要批示精神，按照《乡村振兴战略规划（2018-2022 年）》相关部署要求，在全国范围内部署开展全域土地综合整治试点工作。这意味着，在不久的将来，浙江的“千万工程”将不再是“一枝独秀”。这项试点的开展基于怎样的考量，目标任务是什么，怎样贯彻实施？就这些问题，自然资源部国土空间生态修复司负责人进行了解答。

试点出炉背景——

中央有要求，现实有需要，地方有实践

2003 年，时任浙江省委书记的习近平作出了“建设生态省”、实施“千村示范、万村整治”两大战略决策，深刻改变了浙江乡村的生产布局、发展方式和生态环境。

顺着时间的脉络，自然资源部国土空间生态修复司相关负责人回顾了政策出台的背景。

2018 年 9 月，浙江“千村示范、万村整治”工程获联合国“地球卫士奖”，习近平总书记作出重要批示。2018 年 6 月，党中央国务院发布《乡村振兴战略规划（2018-2022 年）》，提出加快国土综合整治，实施农村土地综合整治重大行动，到 2020 年开展 300 个土地综合整治示范村镇建设。《全国国土规划纲要（2016-2030 年）》和《全国土地整治规划（2016-2020 年）》也分别就实施农村土地综合整治作出具体部署。对此，自然资源部部长陆昊指示，要从自然资源部职责特别是乡村规划、土地综合整治等角度，深入总结浙江经验，做好工作。

从现实来看，近年来，随着工业化、城镇化和农业现代化的快速推进，自然资源

和生态环境约束日益凸显。在同一空间上，乡村耕地碎片化、空间布局无序化、土地资源利用低效化、生态质量退化等多维度问题并存，单一要素、单一手段的土地整治模式已经难以完全解决综合问题。需在国土空间规划的引领下，进行全域规划、整体设计、综合治理、多措并举，用“内涵综合、目标综合、手段综合、效益综合”的综合性整治手段进行整治。统筹农用地、低效建设用地和生态保护修复，促进耕地保护和土地集约节约利用，解决一二三产融合发展用地，改善农村生态环境，助推乡村振兴。

在大的背景与现实需要的推动下，近年来，各地结合区域经济社会发展状况和自然资源禀赋特点，探索推动土地整治与多种要素的综合跨界融合，以“多目标定位、多模式实施、多元化投入”为特点的土地综合整治逐步形成，其中浙江、湖北省政府还先后在全省部署了土地综合整治工作。在浙江、上海、四川等经济相对发达地区，土地综合整治侧重服务城乡融合发展，保障农村新产业新业态发展用地，统筹产业发展空间；在江西、湖北、河南等中部地区，土地综合整治侧重助推乡村振兴战略实施，着重解决现代农业发展、“空心村”整治问题，促进中部崛起；在西部贫困地区，土地综合整治侧重服务国家脱贫攻坚战略，能够较好解决耕地保护、易地扶贫搬迁、农村基础设施建设、产业扶贫用地等问题。各地已经积累了一定经验，探索了不同模式，取得了生态、经济、社会等综合效益。

“实践证明，土地综合整治已经成为贯彻习近平生态文明思想、实施乡村振兴战略的重要手段，是履行自然资源部统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责、实施国土空间规划的平台抓手。中央有要求、现实有需要、地方有实践，但是有关政策规定还不够清晰，需要顶层设计、制度创新。为此自然资源部决定，在全国范围内统一部署开展全域土地综合整治试点工作。”该负责人说。

锁定目标任务——

农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复

“全域土地综合整治是以科学规划为前提，以乡镇为基本实施单元，整体开展农用地、建设用地整理和乡村生态保护修复等，对闲置、利用低效、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。”该负责人从定义出发阐释了全域土地综合整治的目标任务。

《土地管理法》规定“对田、水、路、林、村综合整治，增加有效耕地面积、改善农业生产条件和生态环境”。《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》提出，“统筹开展农村地区建设用地整理和土地复垦，优化农村土地利用格局，提高农村土地利用效率”。

该负责人表示，依据法律条文，借鉴浙江经验，总结各地已有做法，《通知》明确了全域土地综合整治的重点任务：农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复。

在农用地整理方面，落实2017年中央4号文件精神，更加突出了耕地“三位一

体”保护，适应发展现代农业和适度规模经营的需要，统筹推进低效林草地和园地整理、农田基础设施建设、现有耕地提质改造等，传承传统农耕文化，增加耕地数量，提高耕地质量，改善农田生态。在建设用地图整理方面，统筹农民住宅建设、产业发展、公共服务，基础设施等各类建设用地图，有序开展农村宅基地、工矿废弃地以及其他低效闲置建设用地图整理，优化农村建设用地图布局结构，提升农村建设用地图使用效益和集约化水平，支持农村新产业新业态融合发展用地图。

“特别要强调的是，《通知》首次在土地综合整治任务中提出了‘乡村生态保护修复’，要按照山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理的要求，结合农村人居环境整治，优化调整生态用地图布局，保护和恢复乡村生态功能，维护生物多样性，提高防御自然灾害能力，保持乡村自然景观。”该负责人强调。

今年6月，自然资源部印发《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》，全域土地综合整治试点与村庄规划该如何衔接？该负责人表示，全域土地综合整治是实施规划的平台和抓手，需要开展全域土地综合整治的，必须编制村庄规划，两者要实行充分衔接，不能搞“两张皮”。

一是在编制乡镇国土空间规划时，就要进行统筹安排，按照宜农则农、宜建则建、宜留则留、宜整则整的原则，明确全域土地综合整治的目标任务、整治区域、主要内容、空间布局等。整治区域可以是乡镇的全部或者部分村庄，该整的整，不用整的不整。二是要将各项整治任务纳入村庄规划。由乡镇政府组织编制整治区域内的村庄规划，将整治任务、指标和布局要求落实到具体地块，并明确组织管理、实施时序、项目安排、资金估算和投资来源等。三是要突出耕地保护。通过全域土地综合整治，确保整治区域内耕地质量有提升、新增耕地面积原则上不少于原有耕地面积的5%。

启动政策杠杆——

合理调整永久基本农田，盘活乡村存量建设用地图

开展全域土地综合整治试点，需要政策杠杆。该负责人表示，此次试点工作最大的亮点是在已有政策基础上，赋予了地方两大政策杠杆。

一条是强化耕地保护，允许合理调整永久基本农田。一是强调“不动是常态，动是例外”的导向要求。涉及永久基本农田调整的，必须确保整治区域内新增永久基本农田面积原则上不少于调整面积的5%。整治区域完成整治任务并通过验收后，更新完善永久基本农田数据库。二是与《自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》进行衔接，对整治区域内涉及永久基本农田调整的，要按照数量有增加、质量有提升、布局集中连片、总体保持稳定的原则，统筹“三线”划定，编制整治区域永久基本农田调整方案，由省级自然资源主管部门会同农业农村主管部门审核同意后，纳入村庄规划予以实施。

另一条是盘活乡村存量建设用地图，增添乡村发展活力。一是增强乡村用地图保障力度，通过全域土地综合整治腾退的建设用地图，在保障项目区内农民安置、农村基

基础设施建设、公益事业等用地的前提下，重点用于农村一二三产业融合发展，促进产业振兴，增强乡村自我造血功能；二是显化农村土地资产价值，允许节余的建设用地指标，按照城乡建设用地增减挂钩政策使用，并将流转范围从县域扩大到省域，促进土地要素科学配置、合理流动，为乡村振兴提供强有力资金支持。另外，为鼓励各地积极开展全域土地综合整治试点工作，部对试点工作给予一定的计划指标支持。

在组织实施方面，该负责人强调，一是建立政府主导工作机制。从浙江及各地经验来看，推动土地综合整治关键在政府主导。各级自然资源主管部门要积极争取同级党委政府支持，发挥牵头作用，制定相关实施办法，建立政府主导、部门协同、上下联动、公众参与的工作机制，统筹推动、压实责任。二是建立多元化投入机制。鼓励各地整合使用新增建设用地土地有偿使用费、土地复垦费、土地出让收益以及乡村振兴有关项目资金等。充分利用开发性金融机构、政策性银行和社会资本等对土地综合整治支持作用，建立多元化投入机制，解决资金来源问题。三是落实放管服要求。由于全域土地综合整治涉及面广、项目类型复杂、行业主管部门多，鼓励各地整合归并各部门相关审批事项，优化流程，简化材料。四是助力乡村治理能力提升。充分发挥农村集体组织及农民作用，支持村民自建和参与规划设计、工程施工及后期管护等。五是强化全过程监管。地方各级自然资源主管部门要积极运用遥感监测、国土空间基础信息平台“一张图”以及农村土地整治监测监管系统等，对全域土地综合整治进行全过程监管。

“各地开展试点时，要加强组织领导，树立底线思维，增强风险意识，从制度入手，从严管理，防止各种错误发生。”该负责人表示，各地在确定试点时，要综合考虑对全域整治有政府推动、有整治潜力、有整治需求、有群众基础的地区，合理选择试点乡镇。要按照集聚提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并的思路，因地制宜、分类推进全域土地综合整治。要坚决防止以整治之名行调整永久基本农田之实、片面追求增加指标搞大拆大建、侵犯农民权益影响社会稳定、盲目投资增加政府隐形债务等不良倾向。要明确全域土地综合整治负面清单，严格控制未利用地开垦，严格保护具有历史文化价值的建筑。禁止违背农民意愿搞大拆大建，禁止破坏生态环境砍树挖山填湖、占用耕地搞人造景观、破坏乡村风貌和历史文脉等。