

# 关于开展全域土地综合整治助推乡村振兴的意见

为深入实施乡村振兴战略,大力开展全域土地综合整治,激活配优自然资源要素,提升自然资源保障水平和生态服务功能,助推乡村振兴,促进我区生态文明建设,现提出如下意见。

## 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,全面贯彻党的十九大、十九届二中、三中、四中全会精神和习近平总书记关于广西工作的重要指示精神,牢固树立绿水青山就是金山银山的理念,统筹推进全域土地综合整治,优化农村生产、生活、生态空间布局,创新自然资源制度供给和要素保障,促进耕地保护和土地节约集约利用,构建高效集约、生态宜居、山清水秀的国土空间新格局,为我区乡村振兴和高质量发展提供有力支撑。

### (二)工作原则。

——保护优先、绿色发展。始终把生态环境保护放在优先位置,严守生态红线保护,尤其是耕地保护,注重农耕文化传承,保持乡村自然景观。统筹生态保护与乡村发展,构建人与自然和谐共生的乡村绿色发展空间。

——规划引领、综合整治。坚持规划引领,强化用途管制,全域规划、整体设计,采取内涵综合、手段综合、目标综合、效益综合的综合性整治方法,整乡整村全要素整体推进,确保工程建设整体效果。

——因地制宜、因村施策。根据各地差异化特点和区域优势,突出问题导向、目标导向,科学选择整治区域、整治类型和整治方式,合理安排整治工程和建设时序,尽力而为,量力而行,防止一哄而上、生搬硬套,避免出现形象工程。

——尊重民意、维护权益。坚持把群众利益放在首位,充分听取群众意见,保障群众的知情权、参与权、监督权和利益权,让群众充分享受全域土地综合整治成果,防止违背群众意愿,搞合村并居、大拆大建,侵犯群众权益,影响社会稳定。

(三)工作目标。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行政村),整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复,解决城乡融合发展和农村一二三产业融合发展用地保障,改善农村人居环境,促进农村产业兴旺,助力建成一批农田集中连片、农业规模经营、村镇美丽集聚、环境宜居宜业、产业融合发展的示范村镇。2020年,全区实施不少于20个全域土地综合整治工程;到2022年、2025年全区各县(市、区)实施全域土地综合整治工程分别达到3个、10个以上。工程实施期限一般为3年,原则

上不超过 5 年。

## 二、重点任务

（四）推进村庄规划编制。开展全域土地综合整治应编制村庄规划。乡镇人民政府负责组织统筹编制“多规合一”的实用性村庄规划，将整治任务、指标和布局要求落实到具体地块，明确组织管理、项目安排、实施时序、资金估算和投资来源以及保障措施等相关内容，确保整治区域耕地质量有提升、新增耕地面积原则上不少于原有耕地面积的 5%，做到县域内城乡建设用地规模不增加、生态保护红线不突破。

（五）大力推进农用地整理。适应发展现代农业和适度规模经营的需要，优化农用地结构布局，统筹推进低效林草地和园地整理、高标准农田建设、农田基础设施建设、现有耕地提质改造、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。

（六）深入推进建设用地整理。按照节约集约、高效利用的要求，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，优化农村建设用地结构和空间布局，有序开展农村宅基地、工矿废弃地、城镇低效用地以及其他低效闲置建设用地整理，提高农村建设用地使用效益和集约化水平，支持城乡融合发展和农村新产业新业态融合发展。

（七）整体实施农村生态保护修复。按照山水林田湖草系统治理的要求，结合农村人居环境综合整治、农村基础设施建设提档升级等工作，优化生态用地布局，统筹推进村庄建设用地整理、各类违法建筑违法用地整治、矿山生态修复、地质灾害治理、水土流失治理、小流域治理、石漠化治理、海岸带和湿地保护修复等，维护生物多样性，提高防御自然灾害能力，提升农村生态和自然景观功能。

（八）统筹推进乡村风貌提升。在全域土地综合整治所覆盖的村屯，统筹开展“三清三拆+”环境整治，基本完成房前屋后“三微”整治，推进村头村尾、公共区域的绿化美化，保护好历史文化名村和传统村落、民族村寨、传统建筑、街巷空间等文化遗产，延续村庄原有空间格局和特色风貌，确保实现村庄通透敞亮、干净整洁、管理有序、文明和谐。

## 三、政策措施

（九）优化国土空间规划布局。现行规划（土地利用总体规划和城乡规划）无法满足全域土地综合整治相关要求时，在用地结构和空间布局有优化、耕地面积有增加、耕地质量有提升、生态保护红线不突破的前提下，可对规划进行一次性修改。

（十）合理调整永久基本农田布局。确需对整治区域内永久基本农田进行调整的，

按照数量有增加、质量有提升、生态有改善、布局集中连片、总体保持稳定的原则，编制永久基本农田调整方案，确保永久基本农田新增面积原则上不少于调整面积的 5%，调整方案由自治区自然资源厅、农业农村厅审核同意后，纳入村庄规划予以实施。整治任务完成并通过验收后，及时更新完善永久基本农田数据库。

（十一）释放城乡建设用地增减挂钩和耕地占补平衡政策红利。整治验收后腾退的建设用地，参照城乡建设用地增减挂钩政策，在符合国土空间规划的前提下，整治区域内使用不再单独办理农用地转用审批手续；在保障整治区村庄建设和农村产业融合发展用地的前提下，节余的建设用地指标可在全区范围内优先流转使用。坚持以全域土地综合整治为补充耕地主要途径，整治后的补充耕地指标优先在全区范围内调剂使用。

（十二）保障农村产业融合发展建设用地需求。在确保县域内耕地数量和质量平衡、城乡建设用地规模不突破的前提下，整治验收后腾退的建设用地，可在增减挂钩图层和国土空间规划确定的预留用地边界范围内等面积使用。现有建设用地规模确实无法满足农村发展、村庄建设合理需要的，可在县域内通盘考虑和统筹安排规划新增建设用地指标适当扩大村庄建设用地规模，并依法依规修改规划。整治验收后腾退的建设用地，在保障整治区域内农民安置、农村基础设施建设、公益事业等用地前提下，重点支持农村一二三产业融合发展。允许将依法自愿有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地整治后转变为集体经营性建设用地入市。推动城中村、城边村、村集体企业（厂房）可连片开发区域土地依法合规整治入市。

（十三）建立多元化投入机制。各地应通过整合使用新增建设用地土地有偿使用费、土地复垦费、耕地开垦费、土地出让收益、生态修复资金和有关指标收益等，加大对全域土地综合整治工作的投入。鼓励开发性、政策性金融机构通过市场化方式开展融资模式创新，为全域土地综合整治工程提供长期信贷支持。支持投融资平台和社会资本参与全域土地综合整治工程，以补充耕地指标交易所得收益和节余的建设用地指标交易综合收益作为资金来源之一，依法依规增强融资能力。鼓励高速公路、铁路、国省道交通项目建设单位参与交通沿线全域土地综合整治。各地应当将整治区域内集体经营性建设用地出让、租赁或作价出资（入股）所得土地增值收益调节金用于项目所在村的基础设施、公共服务配套等建设。社会资本投资整治区域且流转经营农业集中连片面积规模达到 1000 亩以上，允许安排使用不超过 3%（最大不超过 200 亩）流转经营面积的建设用地从事旅游、康养、文化、体育、设施农业等相关开发建设。

（十四）实行资金和新增建设用地计划指标奖励。建立自治区全域土地综合整治奖补机制，对达到奖补标准的工程，给予工程所在地一定的资金和新增建设用地计划指标奖励，由县（市、区）政府统筹使用。具体奖补办法由自治区自然资源厅、财政厅制定。各地结合实际，应制定配套的具体奖励办法。

## 四、保障措施

(十五)加强组织领导。自治区建立全域土地综合整治工作厅际联席会议制度(以下简称联席会议),由自治区自然资源厅主要负责人担任总召集人,相关部门分管负责同志为成员,统筹推进全域土地综合整治工作。联席会议办公室设在自治区自然资源厅,具体负责联席会议日常工作。各市、县结合实际,设立相应的协调机制,制定开展本辖区全域土地综合整治工作实施方案。

(十六)简化项目报批手续。按照“放管服”的要求,鼓励市、县(市、区)制定全域土地综合整治工程报批规则,简化审批事项、审批流程和审批材料。各县(市、区)组织制定年度全域土地综合整治工程计划和工程实施方案报设区市全域土地综合整治工作联席会议办公室审核同意后组织实施。建立全域土地综合整治工程项目储备入库管理制度,自治区、市、县(市、区)按要求分别建立相应的工程项目储备库。

(十七)加强实施监管。自治区建立全域土地综合整治管理机制和工程监管信息系统,制定绩效考核办法,对全域土地综合整治进行追踪问效和评估考核。各市、县自然资源主管部门要充分运用遥感监测、国土空间基础信息平台“一张图”、农村土地整治监测监管、资金监管系统等技术手段,对工程实施全过程进行监管,确保工程不离谱、不走偏。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,问题严重的依法追究责任。

(十八)加强后期管护。按照“谁受益、谁管护”的原则,切实落实管护责任,要将管护经费纳入项目预算,足额保障项目管护经费,创新管护机制。结合乡村振兴示范带、乡村旅游示范带、田园综合体等建设,积极引进工商资本做强农村产业。鼓励发展生态种养业、乡土特色产业、农产品加工流通业、乡村休闲旅游业、乡村新型服务业、乡村信息产业等,积极培育农村发展新动能,提升工程后期管护能力和整体效益。

(十九)充分发挥村集体经济组织作用。强化村民自治,鼓励村民自建自管,参与规划设计、工程施工和后期管护等。对土地平整、植树造林以及屯内道路、排水沟渠、房屋拆旧等工程,鼓励农村集体经济组织或村民委员会组织施工,降低建设成本。鼓励村级集体经济组织和个人以集体经营性建设用地、宅基地、闲置农房等资产使用权,通过入股、联营等形式参与全域土地综合整治。

(二十)强化舆论引导。各地各有关部门要充分运用各类媒体,广泛宣传全域土地综合整治的重要意义。采取经验交流、媒体报道等方式,及时总结宣传各地好的经验和做法,发挥典型示范作用,为推进全域土地综合整治营造良好的社会氛围。

## 政策解读:《关于开展全域土地综合整治助推乡村振兴的意见》

## 一、出台的背景及依据

### （一）出台背景。

一是贯彻落实习总书记生态文明思想和浙江“千村示范、万村整治”重要批示的重大举措。2018年9月，习近平总书记作出了“浙江‘千村示范、万村整治’活动不仅对全国有示范作用，在国际上也得到认可要深入总结经验”“要结合实际实施农村人居环境整治三年行动计划和乡村振兴战略，进一步推广浙江好的经验做法，建设好生态宜居的美丽乡村”的重要批示。浙江实践表明，全域土地综合整治是贯彻落实习近平生态文明思想的重大举措，实现了农村生态美与百姓富的有机统一。

二是落实党中央、国务院和自治区关于乡村振兴战略重大部署的重要平台。2018年6月，党中央、国务院发布的《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，明确2020年开展300个土地综合整治示范村镇建设；到2022年，示范村镇建设扩大到1000个的目标。《中共中央 国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》和《中共广西壮族自治区委员会关于进一步解放思想改革创新扩大开放担当实干加快建设壮美广西共圆复兴梦想的决定》（桂发〔2019〕17号）、《自治区党委办公厅 自治区人民政府办公厅印发〈关于深化农村改革激发乡村振兴新动能的实施意见〉的通知》（厅发〔2019〕130号）等文件，也明确了开展全域土地综合整治作为乡村振兴战略规划实施的重要平台，提出了具体目标。

三是有效解决我区乡村振兴瓶颈问题的重要抓手。党的十九大以来，我区结合实际，先后出台多项支持乡村振兴激励性自然资源要素供给政策，有效促进了乡村振兴。但在实施过程中，由于农村“多规合一”的滞后与乡村生产、生活、生态空间合理布局的矛盾、城乡统筹发展和一二三产业融合发展等用地不断增加与建设用地指标紧缺的矛盾、乡村基础设施建设巨大资金投入与各地财政保障紧张的矛盾、以及对农村自然资源政策集成改革和红利激活还不够等，制约我区农村建设、产业发展、环境改善乃至乡村治理等，需要利用全域土地综合整治这个平台，通过全域规划、整体设计、综合治理、多措并举，充分挖掘和激活自然资源综合保障政策红利，解决乡村振兴发展空间不足、耕地占补平衡压力大、资金难以平衡、生态环境改善不够、村庄整体建设效果不明显等问题。根据《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》（自然资发〔2019〕194号）等文件精神，结合广西实际，制定了《关于开展全域土地综合整治助推乡村振兴的意见》（以下简称《意见》）。

### （二）主要依据和参考文件。

1. 《中华人民共和国土地管理法》；
2. 中共中央 国务院印发的《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》；
3. 《自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》（自然资办发〔2019〕35号）；
4. 《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》（自

- 然资规〔2019〕1号)；
5. 《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》(自然资发〔2019〕194号)；
  6. 《自治区党委办公厅 自治区人民政府办公厅印发〈关于深化农村改革激发乡村振兴新动能的实施意见〉的通知》(厅发〔2019〕130号)；
  7. 《广西壮族自治区人民政府关于全面实行永久基本农田特殊保护的实施意见》(桂政发〔2019〕29号)；
  8. 《浙江省人民政府办公厅关于实施全域土地综合整治与生态修复工程的通知》(浙政办发〔2018〕80号)。

## 二、意见征求及采纳情况

《意见》(征求意见稿)以书面形式征求了17个自治区直属单位、14个设区市人民政府以及社会公众意见。共收集到18个单位提出38条修改意见，经研究，采纳16条，部分采纳2条，不采纳20条。13个单位以及社会公众无意见。

## 三、工作原则及目标任务

(一)工作原则。《意见》提出四条原则：一是保护优先、绿色发展。二是规划引领、综合整治。三是因地制宜、因村施策。四是尊重民意、维护权益。

(二)目标任务。2020年，全区实施不少于20个全域土地综合整治示范工程；到2022年、2025年全区各县(市、区)实施全域土地综合整治工程分别达到3个、10个以上。工程实施期限一般为3年，原则上不超过5年。

## 四、主要内容。

《意见》共4个部分，主要就总体要求、重点任务、政策措施和保障措施进行了明确。

(一)总体要求。提出了开展全域土地综合整治助推乡村振兴的指导思想、工作原则以及工作目标。

(二)重点任务。提出了全域土地综合整治推进村庄规划编制、农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复、乡村风貌提升等5项重点任务。

(三)政策措施。提出6项支持政策措施。

一是优化国土空间规划布局。现行规划(土地利用总体规划和城乡规划)无法满足全域土地综合整治相关要求时，在一定的前提下，可对规划进行一次性修改。

二是合理调整永久基本农田。提出整治区在满足一定条件下，可合理调整永久基本农田，由自治区有关业务部门审核同意后，纳入村庄规划后组织实施。

三是释放城乡建设用地增减挂钩和耕地占补平衡政策红利。提出整治验收后腾退的建设用地，参照城乡建设用地增减挂钩政策，节余的建设用地指标和补充耕地指标可优先在全区范围内调剂使用。

四是保障农村产业融合发展建设用地需求。提出在整治验收后腾退的建设用地使用范围、重点支持项目、用地规模以及符合条件的集体经营性建设用地入市等系列支持农村产业融合发展保障用地政策。

五是建立多元化投入机制。提出整合各类资金、融资信贷和鼓励利用财政资金撬动社会资本参与全域土地综合整治的多元投入措施。

六是实行资金和新增建设用地计划指标奖励。为激励各地开展全域土地综合整治工作，《意见》提出建立自治区级奖补机制和办法，实行新增建设用地计划指标和资金奖补。市、县政府应建立相应的配套具体奖励办法。

（四）保障措施。一是强化组织领导。全域土地综合整治是一项涉及部门多、整治内容丰富、政策集成度高、建设要求难度大的综合性工作，因此，各市、县政府应建立政府主导、部门协同、上下联动、公众参与的工作机制。自治区建立全域土地综合整治工作厅际联席会议制度，设区市人民政府应建立相应的协调机制，切实加强组织领导，压实责任。二是简化项目报批手续。为提高工程项目推进效率，提出鼓励各市、县（市、区）制定相关报批规则，简化审批事项、审批流程和审批材料。三是强化实施监管。提出采取多种手段进行监管措施，明确严格实行国土空间用途管制。四是加强后期管护。为提高工程项目后期管护能力和整体效益，《意见》提出落实管护责任，创新管护机制，结合乡村振兴示范带、乡村旅游示范带、田园综合体等建设，积极引进工商资本做强农村产业。五是充分发挥村集体经济组织作用。提出村集体经济组织和村民参与建设的一些方式方法，确保村民享受全域土地综合整治成果。六是强化舆论引导。

## 五、涉及范围

本《意见》适用于广西壮族自治区行政区域范围内的全域土地综合整治工程项目。

## 六、执行标准

广西壮族自治区行政区域内实施全域土地综合整治工程要按照《意见》以及现行有效的法律法规和政策文件规定以及技术标准要求执行。

## 七、关键字诠释

全域土地综合整治：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，也可以是部分行政村），针对乡村耕地碎片化、空间布局无序化、自然资源利用低效化、生态质量低质化等综合性问题，通过全域规划、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，整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复等，优化生产、生活、生态空间布局、促进耕地保护和土地节约集约利用、改善生态环境的国土综合整治活动。

## 八、惠民利民举措

（一）提高农村产业融合发展建设保障水平。为解决农村产业融合发展建设用地保障难的问题，《意见》提出了以下具体措施：在确保县域内耕地数量和质量平衡、城乡建设用地规模不突破的前提下，整治验收后腾退的建设用地，可在增减挂钩图层和国土空间规划确定的预留用地边界范围内等面积使用。现有建设用地规模确实无法满足乡村发展合理需要的，可在县域内通盘考虑和统筹安排规划新增建设用地指标适当扩大村庄建设用地规模，并依法依规修改规划。鼓励将整治验收后腾退的建设用地在保障整治区内农民安置、农村基础设施建设、公益事业等用地前提下，重点支持农村一二三产业融合发展。允许将依法自愿有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地整治后转变为集体经营性建设用地入市。推动城中村、城边村、村集体企业（厂房）可连片开发区域土地依法合规整治入市等措施。

（二）提高土地利用集约水平。明确通过统筹农民住宅建设、产业发展、公共服务、基础设施等各类建设用地，优化农村用地结构和空间布局，有序开展农村闲置宅基地、工矿废弃地及其它低效闲置建设用地整理，提升农村建设用地使用效益和集约化水平，支持农村一二三产业融合发展和村庄建设。

（三）提高耕地适度规模化生产经营水平。明确提出通过统筹推进低效林草地和园地整理、农村基础设施建设、高标准农田建设，现有耕地提质改造等，优化耕地结构，传承农耕文化，增加耕地数量，提高耕地质量和连片度，促进现代农业适度规模经营。

（四）允许安排一定的建设用地支持社会资本参与全域土地综合整治。明确社会资本投资整治区域且流转经营农业集中连片面积规模达到 1000 亩以上，允许安排使用不超过 3%（最大不超过 200 亩）流转经营面积的建设用地从事旅游、康养、文化、体育、设施农业等相关开发建设。

（五）充分让农民享受全域土地综合整治成果。提出鼓励村民自建自管，参与规划设计、工程施工和后期管护等。对土地平整、植树造林以及屯内道路、排水沟渠、房屋拆旧等工程，鼓励农村集体经济组织或村民委员会组织施工，增加经济收入。同时，鼓励村级集体经济组织和个人以集体经营性建设用地、宅基地、闲置农房等资产使用权，通过入股、联营等形式参与全域土地综合整治，享受通过



全域土地综合整治带来效益。

## 九、新旧政策差异

本《意见》属于我区新出台政策，因此无新旧政策的差异对比。

## 十、特色亮点

（一）优化国土空间规划。优化国土空间布局是全域土地综合整治的重要功能，《意见》明确开展全域土地综合整治必须编制“多规合一”的实用性村庄规划，将整治任务、指标和布局要求落实到具体地块，明确组织管理、项目安排、实施时序、资金估算和投资来源以及保障措施等相关内容。对现行规划（土地利用总体规划和城乡规划）不能满足整治相关要求时，在用地结构和空间布局有优化、耕地面积有增加、耕地质量有提升、生态保护红线不突破的前提下，可对规划进行一次修改。

（二）合理调整永久基本农田布局。开展全域土地综合整治的目的，绝不是为了调整永久基本农田，而是通过采取有效手段，使村庄规划能够有效落实、国土空间布局能够更加优化、永久基本农田得到更好保护。《意见》明确提出涉及永久基本农田，可对整治区域内永久基本农田进行调整，按照数量有增加、质量有提升、生态有改善、布局集中连片、总体保持稳定的原则，编制永久基本农田调整方案，确保新增永久基本农田原则上不少于调整面积的 5%，调整方案由自治区自然资源厅、农业农村厅审核同意后，纳入村庄规划予以实施。整治任务完成并通过验收后，及时更新完善永久基本农田数据库。

（三）释放城乡建设用地增减挂钩和耕地占补平衡政策红利。明确提出整治验收后腾退的建设用地，参照城乡建设用地增减挂钩政策，在符合国土空间规划的前提下，整治区域内使用不再单独办理农用地转用审批手续；在保障整治区村庄建设和农村产业融合发展用地的前提下，节余的建设用地指标可在全区范围内优先流转使用。坚持以全域土地综合整治为补充耕地主要途径，整治后的补充耕地指标优先在全区范围内调剂使用。

## 十一、注意事项

（一）严格两个 5% 指标要求。《意见》明确开展全域土地综合整治，整治区域新增耕地面积原则上不少于原有耕地面积的 5%；对涉及永久基本农田布局的优化调整的，必须确保新增永久基本农田面积原则上不低于调整面积的 5% 的两个指标。

（二）严格负面清单。开展全域土地综合整治要贯彻落实尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，严格实行国土空间用途管制，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；在项目建设时序上，要因地制宜，有序开展，合理安排整治工程和建设时序，防止一哄而上和生搬硬套，杜绝形象工程、政绩工程。同时，各地切忌把政策工具当成目标，必须坚守促进乡村振兴和生态文明建设的初心，调整永久基本农田“不动是常态、动是例外”的导向，同时坚决抑制“指标冲动”，坚决防止以整治之名行调整永久基本农田之实、片面追求增加土地指标，违背群众意愿搞合村并居、大拆大建，侵犯农民权益影响社会稳定等不良倾向。