

**四川省人民政府办公厅**  
**关于推进全域土地综合整治**  
**试点工作的通知**

川办发〔2020〕55号

各市(州)、县(市、区)人民政府,省政府有关部门、有关直属机构,有关单位:

为深入贯彻习近平生态文明思想,进一步推动生态文明建设,促进乡村振兴战略实施,强化耕地保护和土地集约节约利用,合理配置农村土地资源要素,改善农村人居环境,经省政府同意,现就推进全域土地综合整治试点有关工作通知如下。

**一、总体要求**

(一)指导思想。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真落实习近平总书记对“千村示范、万村整治”工程重要指示精神,按照自然资源部和省委、省政府部署要求,牢固树立山水林田湖草生命共同体理念,以国土空间规划为引领,坚持机制创新、分类推进、重点突破,通过实施全域土地综合整治试点,加大土地制度供给,激活配优各类自然资源要素,探索乡村振兴和城乡融合发展新样本,助力“美丽四川·宜居乡村”建设。

(二)基本原则。

生态优先、守住红线。践行绿水青山就是金山银山理念,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,统筹推进山水林田湖草系统治理,严守生态保护和耕地红线。

规划引领、综合整治。以国土空间规划为基础,强化国土空间用途管制。实行整乡整村全域全要素整治,促进农村土地资源有序开发利用、农村生态环境有效保护。

政府主导、农民主体。发挥政府主导作用,加强政策引导和工作统筹。坚持农村集体经济组织和农民的主体地位,切实尊重农民意愿,充分调动农民积极性、主动性、创造性,促进农民持续增收。

因地制宜、有序推进。根据试点地区资源禀赋和实际,合理确定目标任务。严禁违背农民意愿搞大拆大建,严禁破坏生态环境砍树挖山填湖,严禁破坏乡村风貌和历史文脉等。

坚守底线、改革创新。在确保土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、粮食生产能力不减弱、农民利益不受损的底线和前提下,深化土地管理制度改革,为乡村发展提供有力制度供给和要素保障。

(三)主要目标。在全省选择一批试点乡(镇),以乡(镇)为基本实施单元、三年时间为实施周期,按照山水林田湖草系统治理理念,全域规划、全域设计、全域整治,推动耕地质量进一步提高、空间格局进一步优化、人居环境进一步改善、基层治理能力进一步加强、产业融合发展水平进一步提升,形成一批各具特色的示范乡

(镇)。

## 二、强化规划引领

(四)编制国土空间规划。试点乡(镇)要以第三次全国国土调查为基础,编制乡(镇)国土空间规划和实用性村庄规划。新编国土空间规划应安排不少于10%的建设用地规划指标,制定土地利用年度计划时应安排不少于8%的新增建设用地计划指标,用于保障乡村产业发展和项目用地。科学划定农业生产、镇村建设、产业发展和生态保护功能分区。

(五)优化国土空间布局。对已完成国土空间规划编制的试点乡(镇),确需对整治区域内的建设用地、耕地、园地、宜林地等进行优化布局的,按照耕地面积有增加、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。现状建设用地规模确实无法满足农村发展和村庄建设需要的,在符合国土空间规划的前提下,允许使用新增建设用地规划指标适度扩大村庄建设用地规模。

(六)制定综合整治方案。试点乡(镇)要以国土空间规划为依托,按照“土地整治+”理念,编制综合整治方案,明确工作目标、任务、各类子项目安排、资金概算、进度计划、保障措施等,将整治任务、指标和布局落地上图、具体到地块。综合整治方案由县级政府审批,方案批准前应报市级自然资源主管部门组织专家论证,并出具审查意见;方案批准后应逐级上报自然资源厅备案。

## 三、开展土地整治

(七)开展农用地综合整治整理。统筹推进高标准农田建设、“旱改水”、宜林地和园地整治、污染土壤修复等。在尊重农民意愿的前提下,鼓励结合农田建设项目开展互换并地。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。整治区域内新增耕地面积应不少于实施整治耕地面积的5%。

(八)合理优化永久基本农田布局。整治区域内涉及永久基本农田调整的,各县(市、区)必须在确保耕地数量有增加、质量有提升、生态有改善的前提下,编制永久基本农田调整方案,由自然资源厅会同农业农村厅按程序审核,确保新增永久基本农田面积不少于调整面积的5%。调整方案应纳入村庄规划,整治任务完成并通过验收后,更新完善永久基本农田数据库。

(九)推进闲置低效建设用地整治利用。统筹农房建设、产业发展、公共服务、基础设施等各类建设需要,有序开展农村宅基地、土坯房、历史遗留工矿废弃地、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,拓展建设发展空间。提高农房设计建设水平,加强历史文化名镇名村、传统村落、街巷空间的保护,注重保留乡村原有风貌。

#### **四、实施生态修复**

(十)开展乡村国土绿化美化。建设森林乡村,见缝插绿,推进村旁路旁宅旁水旁绿化,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。鼓励

发展庭院经济、林下经济、乡村民宿、森林旅游和森林康养等新兴产业。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、退田还湖还湿,修复还原自然生态。

(十一)推进生态保护修复和农村环境整治。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。开展野生动物栖息地修复恢复,促进生物多样性保护。推进水土流失综合治理,增强水土保持能力。推进矿山生态修复,鼓励资源富集、矿山分布集中地区利用市场化方式开展绿色矿山建设。开展农村治危拆违、厕所革命、污水治理、路域环境整治、生活垃圾分类设施建设、垃圾无害化处理、农林废弃物资源化利用,加强农村公路养护管理,推进“农村四好路”示范创建,补齐农村基础设施和公共服务短板。加强乡村文化景观保护,鼓励开展特色旅游。

(十二)加强地质灾害防治。开展整治区域地质灾害隐患排查评估,分类落实防灾措施。统筹推进地质灾害治理工程和避险搬迁安置,集中连片消除灾害隐患。推进地质灾害应急救援能力建设和应急避难场所建设,提高区域风险管控能力和水平。加强农村住房选址安全性评估,落实农房抗震设防建设等防灾措施。

## **五、加大政策支持力度**

(十三)留足农业农村发展用地。整治验收后腾退的建设用地,应将不低于实施建设用地复垦总规模的30%统一预留给试点

乡(镇),在保障试点乡(镇)农民安置、农村基础设施建设、公益事业等用地前提下,重点用于农村一二三产业融合发展。

(十四)支持节余建设用地指标省域内流转。根据最新土地年度变更调查数据,将农村建设用地按权属分别纳入城乡建设用地增减挂钩和历史遗留工矿废弃地复垦范围,增减挂钩周转指标和工矿废弃地复垦利用指标按需列支。在充分保障试点乡(镇)用地需求前提下,产生的增减挂钩节余指标、耕地占补平衡节余指标可按照有关规定在全省范围内流转,产生的历史遗留工矿废弃地建新指标在县域范围内使用。指标调剂所得收益全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持乡村振兴战略,新增耕地指标调剂所得收益优先用于高标准农田建设。

(十五)支持依法使用集体经营性建设用地发展乡村新产业新业态。农村集体经济组织可依法使用集体所有的建设用地,建设养老服务设施、乡村旅游基础设施以及配套服务设施,重点用于发展乡村新产业新业态,但严禁违法违规开发房地产或建别墅大院、私人会所。落实点状供地政策,支持发展休闲农业和乡村旅游。对零星、分散集体经营性建设用地复垦后产生的节余指标,允许按国土空间规划或土地利用总体规划等相关规划调剂到本县(市、区)范围内的工业园区(产业集中区、工业集中区等)入市。加快推动集体经营性建设用地使用权和地上建筑物所有权确权登记。

(十六)统筹推动土地管理制度改革。构建农民权益保障和

利益共享机制,建立健全公平分享改革发展红利的体制机制。加快确权赋能,夯实农民财产权基础,激活财产权价值。推动农村宅基地依法自愿有偿腾退、集体经营性建设用地入市,增加集体和农民财产性收入。

## 六、强化组织保障

(十七)加强组织领导。省级层面成立四川省全域土地综合整治试点工作协调小组(以下简称协调小组,人员名单见附件),负责领导和协调解决整治工作中的重大问题;协调小组办公室设在自然资源厅,负责整治工作的具体组织协调;协调小组各成员单位要各司其职、各负其责、通力协作、密切配合,共同做好整治试点工作。自然资源厅可在国家确定的试点范围外,按程序确定一批省级试点乡(镇),享受与国家确定的试点乡(镇)同等支持政策。各有关市(州)、县(市、区)、乡(镇)政府要加强组织领导,建立政府主导、部门协同、上下联动、公众参与的工作机制,及时解决工作中存在的困难和问题,切实做好本地整治试点工作。

(十八)保障农民合法权益。各有关市(州)、县(市、区)、乡(镇)政府在组织实施过程中必须充分尊重农民意愿,保障农民的知情权、参与权和受益权,不搞强迫命令,防止以综合整治为名搞“运动式”搬迁。必须充分考虑农民实际承受能力,防止不顾条件盲目推进、大拆大建。严禁在农村地区盲目建高楼、强迫农民住高楼。综合整治方案报批时,必须附征求农村集体组织和农民意见情况、听证和公示相关材料。按照明晰产权、维护权益的原则,必

须合理分配土地调整使用中的增值收益,防止农村和农民利益受到侵害。

(十九)强化项目资金统筹。各县(市、区)要加大力度整合土地整理复垦、高标准农田建设、农村人居环境提升、农田水利、危旧房改造电力通信燃气等相关涉农资金和涉农项目,发挥聚合效应。加大对试点乡(镇)政策、项目和资金支持,支持地方探索利用财政资金联合金融和社会资本设立土地综合整治发展基金。鼓励政策性银行创新模式为全域土地综合整治提供中长期贷款服务。打通试点区域使用地方专项债资金渠道,支持社会资本参与全域土地综合整治。涉及农民建房和配套基础设施建设的行政事业性收费等,按规定落实减免政策。

(二十)严格项目监督管理。加强试点项目申报、实施、验收等全过程指导和监管,建立健全项目管理制度,简化审批事项、流程和材料。项目实施要严格执行项目法人制、招投标制、监理制和公告制等制度。试点乡(镇)增减挂钩实施规划审批、验收可由自然资源厅委托市(州)自然资源部门负责。支持各地探索增减挂钩、历史遗留工矿废弃地复垦、农用地整治项目打捆实施,由市(州)自然资源部门牵头立项、验收,产生的指标分类核定、分类使用,并按程序报自然资源厅备案。各级自然资源部门要充分利用国土空间基础信息平台“一张图”、土地整治监测监管系统、卫星遥感监测、无人机航拍监测等各类技术手段,对项目进行全程监管。



(二十一)强化成效评估和宣传引导。建立成效评估机制,对试点乡(镇)工作开展评估,评估结果优秀的,奖励新增建设用地规划指标和年度计划指标,具体成效评估办法由自然资源厅制定。市(州)、县(市、区)政府可结合本地实际,研究出台相关奖补政策。各地充分利用各类传统媒体和新媒体,广泛宣传试点工作的重要意义,及时总结推广各地好经验好做法,为实施全域土地综合整治营造良好社会舆论氛围。

附件：四川省全域土地综合整治试点工作协调小组人员名单

四川省人民政府办公厅

2020年8月31日

附件

## 四川省全域土地综合整治试点工作 协调小组人员名单

组 长：曹立军 副省长  
副组长：孙建军 自然资源厅厅长  
成 员：邓长金 省发展改革委副主任  
        顾红松 经济和信息化厅副厅长  
        景世刚 科技厅副厅长  
        胡建林 民政厅副厅长  
        黎家远 财政厅总会计师  
        罗旭刚 自然资源厅总工程师  
        李银昌 生态环境厅副厅长  
        杨 搏 住房城乡建设厅总工程师  
        朱学雷 交通运输厅副厅长  
        权 燕 水利厅总规划师  
        肖小余 农业农村厅副厅长  
        余 骥 商务厅副厅长  
        游 勇 文化和旅游厅副厅长  
        刘 捷 省卫生健康委二级巡视员  
        毛德忠 应急厅副厅长

都 勤 省扶贫开发局总工程师  
史绍伟 省地方金融监管局副局长  
骆建国 省林草局一级巡视员  
王永强 人行成都分行副行长  
韩锡本 开发行四川省分行副行长  
徐攀斌 农发行四川省分行副行长

协调小组办公室主任由自然资源厅厅长孙建军同志兼任。协调小组不作为省政府议事协调机构管理,试点工作结束后撤销。