

# 海南省人民政府办公厅关于开展全域土地综合整治 试点的意见

## 琼府办函〔2020〕321号

各市、县、自治县人民政府，省政府直属各单位：

开展全域土地综合整治试点是深入贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记对浙江“千村示范、万村整治”批示精神的重大举措，是党中央、国务院在决胜全面建成小康社会关键时期作出的重要战略部署。为贯彻落实《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），规范推进全域土地综合整治国家和省级试点，充分发挥土地综合整治对促进乡村振兴战略实施和生态文明建设的重要平台支撑作用，助力海南自贸港建设，经省政府同意，现就开展全域土地综合整治试点提出如下意见。

### 一、坚持规划引领、综合治理

全域土地综合整治要以科学合理规划为前提，在国家确定的试点范围外，从全省再选择不超过20个省级试点乡镇（农场），以乡镇（农场）为基本实施单元，以乡镇（农场）全部、部分行政村（连队）、单个行政村或部分自然村组为实施范围，以三年时间为实施周期，开展省级试点，参照执行国家试点支持政策。市县统筹编制“多规合一”的实用性村庄规划，对生产、生活、生态空间进行全域化布局，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。开展全域土地综合整治，确需对整治区域内建设用地、耕地、园地、林地等进行优化布局的，可对规划进行布局调整。通过高起点规划、高标准设计，整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复，优化耕地格局，整治废弃土地，盘活存量建设用地，修复治理水体、土壤等生态环境，提升土地节约集约利用水平和生态服务功能，构建全域生态宜居与集约高效的土地保护和利用新格局，加快形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。

### 二、强化底线思维，严守整治原则

开展全域土地综合整治，必须围绕促进乡村振兴和生态文明建设的目标要求。坚持生态优先、绿色发展，切实贯彻尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，统筹推进山水林田湖草系统治理，严格保护耕地特别是永久基本农田，坚决防止以整治之名行调整永久基本农田之实的行为；坚持以人民为中心，坚决防止片面追求增加土地指标搞大拆大建、侵犯农民权益影响社会稳定，严格保护具有历史文化传承价值的村庄和建筑，禁止破坏乡村风貌和历史文脉；坚持因地制宜、循序渐

进,认真落实耕地占补平衡打通渠道“算大账”的要求,严格控制未利用地开垦,禁止破坏生态环境砍树挖山填湖、占用耕地搞人造景观的形象工程,防止盲目投资增加政府隐形债务等不良倾向。

### 三、科学规范调整永久基本农田布局

整治区域内涉及永久基本农田调整的,应按照数量有增加、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面积原则上不少于调整面积的5%,调整方案由省自然资源和规划厅会同省农业农村厅审核同意后纳入国土空间总体规划和村庄规划。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。经整治后达到永久基本农田标准的一般耕地,纳入永久基本农田储备区,探索实行永久基本农田数据库年度更新与零星永久基本农田调整相挂钩制度,简化调出零星分散、规模过小、不易耕作和质量较差永久基本农田的程序。

### 四、保障农村产业融合发展用地需求

鼓励将综合整治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、农产品加工等用地的前提下,采取入股、联营等方式,优先用于乡村新产业新业态和返乡入乡创新创业,重点支持乡村休闲旅游养老等产业和农村三产融合发展,促进产业振兴,增强乡村自我造血功能。允许在符合村庄规划的前提下将依法自愿有偿收回的闲置宅基地、乡村废弃教学点等集体公益性建设用地整治后作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)、农垦企业等可连片开发区域土地依法依规整治入市。鼓励地方以全域土地综合整治为平台,围绕有基础、有特色、有潜力的产业,建设农业文化旅游“三位一体”、生产生活生态同步改善、一产二产三产深度融合的特色村镇。

### 五、优化城乡建设用地增减挂钩政策

通过综合整治腾退的建设用地,在保障当地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按照增减挂钩政策,优先保障本市县需要,也可在全省范围内流转使用。逐步减少安排商品住宅(不含租赁住房、安居型商品住房)项目新增建设用地计划指标,鼓励通过有偿获得增减挂钩节余指标满足商品住宅用地需求。为增减挂钩节余指标提供交易平台,鼓励采取公开挂牌竞价或者网上竞价的方式进行指标交易,省自然资源和规划厅负责监督管理。生态移民搬迁、易地扶贫搬迁节余的建设用地指标优先交易。实行拆旧区复垦与建新区耕地占补平衡分离管理,允许拆旧区因地制宜复垦为林地、草地等生态用地。

### 六、综合整治新增耕地指标优先调剂使用

坚持以区域土地综合整治为补充耕地主要途径，通过土地综合整治产生的新增耕地指标优先在省域内调剂使用，所得收益扣除成本和投资应得收益外主要用于土地综合整治、生态修复、生态移民以及扶贫搬迁等。新增耕地工程完工后，由市县自然资源和规划主管部门牵头，会同同级农业农村主管部门，依据《海南省新增耕地调查认定技术规范(试行)》核实认定新增耕地数量，评定新增耕地质量等级，核算新增耕地产能。新增耕地指标在省补充耕地指标网上交易平台公开交易，交易前由省土地储备整理交易中心组织专家对指标真实性、准确性进行复核，指标交易价格应体现优质优价。

## 七、建立多元化投入机制

市县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、土地出让收益及生态保护修复治理等资金，加大对全域土地综合整治投入。鼓励各地创新投融资体制机制，发挥财政资金引导作用和开发性金融机构投资工具对社会资本的引领作用，撬动金融和社会资本参与。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，为全域土地综合整治提供长期信贷支持。金融和社会资本投资全域土地综合整治产生的土地指标收益和经营性收入，可按约定作为收益来源。社会资本投资生态保护修复达到 500 亩以上的，允许在依法依规、坚持节约集约用地的前提下，在项目区安排不超过 3%的治理面积从事旅游、康养、体育、农产品加工等产业开发，允许在符合国土空间规划的前提下，将全域土地综合整治方案纳入土地出让(出租)条件，通过公开竞争的方式确定同一实施主体和土地使用权人，并分别签订全域土地综合整治协议与土地出让(出租)合同。涉及矿山生态修复的，坚持“谁破坏、谁治理”“谁修复、谁受益”原则，通过鼓励矿山土地综合修复利用、实行差别化土地供应、盘活矿山存量建设用地、合理利用废弃矿山土石料等激励政策，吸引各方投入，推行市场化运作、科学化治理的模式。

## 八、实行新增建设用地计划指标和资金奖励

自然资源部为支持全域土地综合整治试点工作下达的新增建设用地计划指标，由国家试点所在市县、洋浦经济开发区管委会、省农垦投资控股集团有限公司统筹安排使用。利用国土空间生态修复专项资金建立省级资金奖补机制，每年开展全域土地综合整治绩效考评，对综合整治成效显著、工作突出的市县，给予差异性资金奖励。全域土地综合整治项目整体验收后，按建设用地复垦面积的一定比例奖励新增建设用地计划指标，由市县、洋浦经济开发区管委会、省农垦投资控股集团有限公司统筹使用。具体考评和奖补办法由省自然资源和规划厅会同省财政厅另行制定。

## 九、构建农民权益保障和利益共享机制

全域土地综合整治工程建设涉及农民建房和配套基础设施建设的行政事业性收费等，按照规定落实减免相关税费规费政策，水、电、气、网等行业企业要密切配合，落实相关价格政策。坚持农村集体经济组织和农民主体地位，保障农民知情权、参与权、财产处置权、收益权，让农民共享全域土地综合整治的成果。支持农民自建自管，对土地平整、植树造林、小型基础设施建设等技术要求低的简易工程，鼓励由村民委员会或村民小组组织当地农民施工，并创新监理模式，保证施工进度和工程质量。推进资源变资产、资金变股金、村民变股东改革，综合整治形成的资产可折算成村集体股权，构建村民权益长效保障机制。

## 十、加强组织领导和监督管理

建立政府主导、部门协同、上下联动、公众参与的工作机制。省级成立国土整治与生态修复领导小组(以下简称省领导小组)，省政府领导任组长，省直相关部门负责同志为成员，统一领导协调实施全域土地综合整治工作。领导小组办公室设在省自然资源和规划厅，承担领导小组日常工作，统一监管和指导全域土地综合整治的实施，按程序组织试点申报。市县政府、洋浦经济开发区管委会、省农垦投资控股集团有限公司根据试点申报的通知，准备申报材料，报经省领导小组同意后组织实施，并做好日常实施管理，将土地综合整治相关信息纳入国土空间基础信息平台。市县政府、洋浦经济开发区管委会负责全域土地综合整治实施方案的审批和整体验收，验收通过后报省领导小组办公室备案。省领导小组每年对全域土地综合整治进行绩效评估，在项目通过整体验收后进行综合评定。鼓励省农垦投资控股集团有限公司、省地产集团等国有企业和社会资本参与全域土地综合整治。加强宣传和示范引领，充分运用各种渠道宣传全域土地综合整治的意义，及时总结推广各地好的经验做法，通过典型示范，形成具有海南特点的全域土地综合整治模式，不断完善土地综合整治制度体系。

海南省人民政府办公厅  
2020年11月2日