

# 关于高质量推进乡村全域土地综合整治与生态修复工作的意见

(征求意见稿)

为全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村发展的意见》，以及省委十四届八次全会精神，助推乡村振兴战略实施，现就高质量推进乡村全域土地综合整治与生态修复工作提出如下意见。

## 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚决扛起忠实践行“八八战略”、奋力打造“重要窗口”的责任担当，把实施乡村全域土地综合整治与生态修复作为贯彻落实习近平生态文明思想、推进乡村振兴战略和建设“重要窗口”的重要举措，通过高起点全域规划、高标准整体设计、高效率综合治理，全面迭代升级，打造具有浙江特色的乡村全域土地综合整治与生态修复 2.0 版，进一步推进城乡区域协调发展、优化乡村空间布局、促进资源集约利用、实现乡村全面振兴和共同富裕。

## 二、基本原则

**（一）坚持整体谋划，全域整治。**以解决乡村空间布局无序化、资源利用低效化、耕地分布碎片化、生态系统退化为出发点，着力改善农村居住环境、加强乡村基础设施建设、促进农业产业结构优化等问题，实现全域全要素综合整治。

**（二）坚持量力而行，有序推进。**优先选择乡村领导班子战斗力强、当地干部群众意愿高、资源禀赋好的区域开展。不下硬指标、不求高速度，不搞政绩工程、形象工程，坚决杜绝好高骛远、盲目推进。

**（三）坚持以人为本，农民主体。**坚持以人民为中心，问需于民、问计于民，“开门”做整治，不搞“一刀切”，坚决防止采用运动式、大呼隆的做法进行合村并居，整治收益要取之于民、用之于民。

**（四）坚持整体智治，高效协同。**坚持县域一盘棋，加强工作统筹和政策集成，通过业务协同、流程再造、智能监管，构建各司其职、分工有序、高效协同的工作机制。

## 三、目标任务

以乡（镇、街道）或部分行政村（社区）为实施单元，以村庄面貌全面提升、美丽田园加速推进、生态环境显著改善、亮点打造各具特色为目标，统筹推进国土空间优化、美丽乡村

建设、耕地保护、生态修复、产业发展和乡村治理，组织实施“3+X”模式的乡村全域土地综合整治与生态修复 2.0 版本工程，即包含村庄整治、农田整治、生态修复等 3 项基本内容，并根据区域自然人文地理状况开展乡村低效工业用地整治、历史文化名村及历史文化（传统）村落保护、一二三产业融合发展、废弃矿山修复等若干特色整治项目。2021-2025 年，全省完成乡村全域土地综合整治与生态修复工程 500 个，着力打造 100 个综合成效好、特色鲜明、示范性强的精品工程。

## 四、工作举措

### （一）坚持规划引领系统谋划

1. 扎实推进村庄规划编制。在乡级国土空间总体规划中明确村庄布局 and 类型。实施乡村全域土地综合整治与生态修复工程，应先完成“多规合一”实用性村庄规划编制。村庄规划批准后，应及时纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，作为申报乡村全域土地综合整治与生态修复工程的依据。探索规划“留白”机制，在村庄规划中预留一定比例的建设用地机动指标，用于农民建房、乡村公共和文旅设施以及新产业新业态、传统村落保护发展等用地需要。

2. 统筹谋划各项整治活动。开展土地整治潜力调查和生态状况评价，科学划分功能区及整治分区。对工程区内实施的村庄整治、农田整治、生态修复等子项目作出统筹安排，并因

地制宜开展道路水系林带整治提升、生态廊道建设、乡村工业用地整治、一二三产融合发展等内容。按照山水林田湖草系统治理的要求编制工程实施方案,经批准的实施方案作为相关子项目审批和工程施工设计的依据。

**3. 切实加强项目工程设计。**工程实施方案经批准后,按照方案中确定的整治修复目标,对工程区内统筹实施的各类子项目进行统一设计,项目工程设计作为子项目实施的依据。申报省级工程的村庄规划、实施方案、工程设计,必须由同时具备城乡规划、土地利用规划等乙级以上规划设计资质单位编制。加强相关从业人员的教育培训,培育一批高水平规划设计团队,激励和引导相关领域高层次专业人才和熟悉当地情况的乡贤、能人参与规划设计方案编制。

## **(二) 推进耕地“三位一体”保护**

**1. 严守耕地保护红线。**严格管控耕地用途转变,制止耕地“非农化”,防止耕地“非粮化”。开展“百亩方千亩方万亩方”永久基本农田集中连片整治,提高耕地集中连片度。拓展补充耕地途径,统筹推进旱地改水田、宜耕后备资源开发、城乡建设用地增减挂钩、历史遗留工矿废弃地复垦等,严格核定新增耕地数量,保证新增耕地数量、质量真实可靠。

**2. 确保工程区整治后耕地质量有提升。**探索推进耕地轮

作试点，保护耕地肥力。统筹推进高标准农田建设，开展绿色农田建设示范，加强耕地质量管理，确保项目建设后耕地质量有提升。加大对新垦造耕地的投入力度，完善田间配套设施，强化土壤培肥与改良，全面实施耕地耕作层剥离和再利用制度，切实提升新垦造耕地质量。建设用地复垦新增耕地应与周边现状耕地连片，质量不低于周边耕地。

**3. 着力改善耕地生态。**开展生态化、系统化、工程化、景观化的综合整治，建设生态景观化河流、沟渠、道路、农田林网等田间基础设施，提升区域生物多样性水平和生态服务能力。严格实施肥药两制管控，补齐农业面源污染短板。按照“治用结合、分类施策”要求，推进受污染耕地修复和安全利用。

### **（三）高质量建设未来乡村**

**1. 建设新时代未来乡村。**以建设宜居宜业美丽村庄、提升农村居住品质、促进节约集约用地为目标，遵循乡村传统肌理、风貌和格局，对照《新时代美丽乡村建设规范》精品村标准，推进村庄生态化有机更新和梳理式改造提升。聚焦人本化、生态化、数字化、融合化、共享化，探索打造未来乡村邻里、文化、生产、交通、治理等场景，建设“交通便捷、配套齐全、田沃宜耕、产业发展、环境优美、乡风文明”的未来乡村。

**2. 改善农村人居环境。**实施农村人居环境整治提升、河

湖水系生态整治修复、废弃矿山生态修复、“一村万树”行动等，加大水土流失治理，加强沿海地区海岸线生态修复，打造水清、天蓝、气净的生态宜居环境，优化乡村生态国土空间格局，保护和恢复乡村生态功能，保持乡村自然景观、农村风貌和乡土文化。深入推进历史文化名村及历史文化（传统）村落和重要农业文化遗产保护利用，保护乡村历史文脉。

**3. 统筹农村产业发展。**按照“田成方、树成行、路相通、渠相连、地肥沃、技生态”的要求，打造优质高产高效、绿色生态安全的美丽田园。加快现代农业园区建设，打造规模化经营、可持续性发展、高新技术支撑、农机农艺融合、高效管理运营的粮食生产功能区。突出抓好家庭农场和农民合作社等新型农业经营主体发展，推进农民合作社高质量发展和农业产业化联合体创建。加大乡村工业用地整治力度，对零散分布、管理缺位、亩产低效的传统产业，实施分类有序整治，促进产业转型升级。在符合国土空间规划前提下，鼓励对合法取得的宅基地等农村建设用地进行复合利用，发展乡村民宿、农产品初加工、电子商务等产业。

#### **（四）维护农民合法权益**

**1. 发挥农民主体作用。**建立和完善农村土地民主管理机制，提升村级集体经济组织依法管理土地的能力，发挥农民群众对依法用地监管的主动性和积极性。村庄规划编制、补偿安

置方案和安置区选址等涉及农民权益的事项应当充分听取当地群众意见、尊重农民意愿。工程实施和项目验收等事项要有农民群众参与，坚决防止由于农民群众因不了解、不理解、不满意带来的实施难问题。

**2. 保障农民合法权益。**严格界定搬迁撤并类村庄标准和范围，拟搬迁撤并的村庄，要合理把握实施节奏。在工程实施过程中，要依法保护农民合法权益。涉及农民搬迁的，实施前必须与搬迁农民签订补偿安置协议并补偿到位，逐步提高“先安置后拆迁”的比例，杜绝因搬迁而增加农民负担的现象。切实履行民主决策程序，不能以村民会议中多数人同意为由拆除农民个人住房。规范城乡建设用地增减挂钩工作，使用跨县域流转节余指标的增减挂钩项目，必须报省政府批准。

**3. 合理分配整治收益。**通过土地整治等方式获得的节余建设用地和补充耕地指标收益，要优先用于高质量村庄建设、美丽田园建设和生态修复提升；整治产生的节余用地指标，要优先用于农村产业用地需求，促进乡村全面振兴。支持将政府投资建设的商业用房等物业划归村集体经济组织，用于村级集体经济增收、公益服务等支出。

## **（五）创新工程推进方式**

**1. 建立分区整治推进方式。**根据村庄自然资源禀赋，建

立分区域全要素的整治工程推进机制，以功能区或整治分区为整治空间单元，对整治空间单元内的各类子项目，统一建设标准、统一规划设计、统一制定实施计划、统一协调推进。对属于同一行业主管部门、且具备统一施工条件的，可对相关子项目及整治后土地利用进行统一招投标。

**2. 探索市场化推进方式。**研究制定市场化方式推进乡村全域土地综合整治与生态修复工程的政策，鼓励各地通过指标收购、生态补偿、运营管护、配套产业用地等方式激发社会资本动力。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，吸引各方投入，推行市场化运作、科学化治理的模式。

**3. 探索工程一体化推进。**积极引入全过程工程咨询服务，探索“融资+工程总承包”、“工程总承包+后续运营”、“融资+工程总承包+后续运营”等一体化推进方式。充分发挥地方投资平台投融资、产业培育和资本运作等优势，提高工程实施效率和工程建设质量，落实工程后续运营，谋划农业农村长远发展。

## 五、保障措施

**（一）加强组织领导。**建立“政府主导、部门协同、上下联动、社会参与”的工作机制。省保护耕地和全域土地综合整



治与生态修复领导小组（以下简称“省领导小组”）负责统一领导协调乡村全域土地综合整治与生态修复工作，各市县工作协调机构负责落实工程统一立项、统一实施、统一验收等工作，各相关部门按照各自工作职责，密切配合，共同推进乡村全域土地综合整治与生态修复工作。

**（二）加大投入力度。**按照“渠道不乱、用途不变、统筹安排、各计其功”的原则，整合涉农资金，共同投入乡村全域土地综合整治与生态修复工程，切实提高资金使用效益。加大金融税费支持力度，对适合市场化运营的，鼓励金融机构创新金融服务、降低融资成本；符合地方政府债券发行条件的，可以申请地方政府债券支持。水、电、气、网等涉及民生的行业部门要加大投入力度，积极落实价格优惠政策，共同支持乡村全域土地综合整治与生态修复工程。

**（三）严格规范管理。**拟申报省级工程的，由县（市、区）政府组织编制工程实施方案，经市级工作协调机构审核、报省领导小组批准后，由县（市、区）组织实施。其他工程的实施方案由市级工作协调机构批准后，报省领导小组办公室备案。各地应制定乡村全域土地综合整治与生态修复工程管理办法，严格执行工程建设项目招投标制度，规范工程实施管理。工程实施完成后，由县级工作协调机构组织初验，市级工作协调机构进行整体验收，省级工程由省领导小组组织综合评定。依托

浙江省国土空间生态修复监管系统，充分利用“天空地”一体化监管手段，实现从立项、实施、验收及后期管护全过程留痕、全流程监管。

**（四）强化政策支持。**优化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，允许对生态保护红线范围内农村建设用地因地制宜复垦为林地等生态用地，盘活等量新增建设用地规划和计划指标；同时允许将本县域内生态保护红线和城镇开发边界范围外，且符合《关于乡村全域土地综合整治与生态修复工程涉及零散林地调整有关事项的通知》（浙保耕办〔2020〕7号）规定的林地垦造为耕地。省级工程产生的增减挂钩节余指标（以下简称“省级全域整治节余指标”）可在全省范围内调剂使用。从2022年1月1日起商品住宅（含商住综合、不含保障性住房）用地的15%必须使用“省级全域整治节余指标”，并逐年提高3%，相关规定由省自然资源厅另行制定，并报省政府批准后实施。省级工程整治区域内涉及永久基本农田、林地调整的，应编制调整方案，经有关部门审核后纳入村庄规划。涉及采矿用地的，按照浙自然资函〔2019〕64号文件办理。在符合国土空间规划、用途管制和依法取得前提下，探索省级工程区内的农村集体经营性建设用地入市。2021年之前立项的省级工程新增建设用地计划指标奖励按照浙政办发〔2018〕80号文件办理；2021年及之后立项的省级

工程，对现状人均村庄建设用地面积低于 80 平方米、80-120 平方米、超过 120 平方米的，新增建设用地计划指标分别按照 1.5: 1、2: 1、2.5: 1 奖励。对评定为省级示范工程的享受省级资金奖励，奖励资金在省级造地改田资金中统筹解决，具体奖励标准另行制定。对年度绩效评价成效好的县（市、区）纳入省政府督查激励，给予一定新增建设用地计划指标奖励。

## 附件

### 各部门职责分工

部 门	职 责
自然资源部门	负责工程实施指导、整治项目审核、新增耕地数量认定质量评定、永久基本农田调整方案审核等工作，研究制定市场化推进工程实施的政策和工程实施管理办法。省自然资源厅牵头制定工程准入条件、负面清单、建设标准、实施指南等技术规范，以及年度绩效评价计划指标奖励办法。
发展改革部门	负责政府投资项目立项审核等工作。
财政部门	负责财政资金使用管理工作。省财政厅会同省自然资源厅制定省级资金奖励具体办法。
生态环境部门	负责建设项目环境影响报告书的审批及环境污染防治的监督管理等工作。配合做好受污染耕地安全利用和严格管控、配合推进农村人居环境整治提升工作
建设部门	负责历史文化名村、传统村落及历史建筑保护等工作。
水利部门	负责水土保持、水系调整、河道水系整治方案实施指导、监督、检查等工作。
农业农村部门	负责高标准农田、农村人居环境提升和新时代美丽乡村建设审核及指导、监督等工作。
林业部门	负责零散林地调整审核、生态廊道规划建设、“一村万树”建设指导等工作。

